



מבקרת העירייה

29.12.2024

## מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

לכבוד

מר יחיאל זוהר

ראש העירייה

א.נ.,

### הנדון: דוח מבקרת העירייה לשנת 2024

הנני מתכבדת בזאת להגיש את דוח מבקרת העירייה לשנת 2024 לפי סעיף 170 ג(א) לפקודת העיריות (נוסח חדש).

מערך הביקורת העירוני נועד להעניק ערך מוסף לשיפור פעילותה של העירייה, באופן ענייני, יעיל, בלתי תלוי וללא משוא פנים להשגת מטרותיה, יעדיה האסטרטגיים והסיכונים באופן יעיל ומיטבי למען תושבי העיר. כידוע, פעילותה של הביקורת בעירייה גדלה בהיקפי הביקורת שנערכים באופן שוטף בהלימה לגידולה ולהתפתחותה של העיר.

דוח הביקורת השנתי נערך הן בצל מלחמת "חרבות ברזל" והן בצל מערכת בחירות שנדחתה וכינונה של מועצה חדשה אשר השפיעו ברמות השונות על פעילותה של העירייה ומוסדותיה.

דוח הביקורת הנוכחי שנערך בעירייה מבוסס סקר סיכונים שנערך לפני כשנתיים ומתעדכן באופן שוטף בהתאם לשינויים. בשנת העבודה החולפת נערך סקר סיכונים חדש שמיפה את תהליכי העבודה באופן עדכני וזאת במטרה לזהות את התהליכים העיקריים בהם קיימים מרכיבי סיכון משמעותיים שהעירייה עומדת בפניהם ולבנות את תכנית העבודה השנתית והרב שנתית של הביקורת באופן מיטבי ועדכני. כמו כן, נערכו דוחות ביקורת בנושאים שונים, כפי שיפורט בדוח המלא. במסגרת עבודת הביקורת, שולבו, במידת האפשר ולפי העניין, העקרונות המנחים הכלולים בתקנים המקצועיים. הממצאים, המשמעויות וההמלצות, אשר הועלו בעבודת הביקורת, דווחו במסגרת דוחות הביקורת. כל זאת במטרה ובכוונה של עריכת ביקורת בונה, פורה ומפרה בשאיפה להביא לשיפור תהליכים באופן מיידי ותוך כדי תנועה.

הנני רואה לנכון לציין את תמיכתך ומעורבותך האישית במוסד הביקורת בעירייה ובפעילות מערך הביקורת העירוני על התייחסות עניינית ומקצועית אשר רואה בביקורת כלי ניהולי, ככלי לקידום פעולות העירייה ולעמידה ביעדים ובמטרות שנקבעו. שיתוף הפעולה לו זוכה הביקורת מהעירייה בראשותך מעיד על תפיסת ההנהלה והכרה בחשיבותה של הביקורת בעירייה.

**דוח הביקורת נערך בהתאם לתקנים המקצועיים הבינלאומיים למקצוע הביקורת הפנימית.**

הוקרה מיוחדת שמורה לאבישג אלמסי על העזרה ושיתוף הפעולה הן בביקורת והן בטיפול בתלונות הציבור.

בברכה,

ליהי אהרון פלקוביץ

מבקרת העירייה

וממונה על תלונות הציבור

עותק: חברי הועדה לענייני ביקורת



תוכן עניינים

<u>עמוד</u>		<u>מס"ד</u>
3	רקע כללי	1
3	סקירה פנימית וחיצונית ותכנית איכות הביקורת בעירייה	2
4	סקר סיכונים כללי	3
5	נהלי עבודת הביקורת	4
5	דוחות ביקורת	5
6	דוח ביקורת 1/2024 בנושא: "הצבת מכשירי החיאה (דפיברילטורים) במקומות ציבוריים"	
23	דוח ביקורת 2/2024 בנושא: "פינוי אשפה"	
92	דוח ביקורת 3/2024 בנושא: "היסעים לתלמידי החינוך המיוחד"	
127	דוח ביקורת 4/2024 בנושא: "פיקוח על הבניה"	
157	דוח ביקורת 5/2024 בנושא: "הליכי שימוע ומשמעת"	
171	דוח ביקורת 6/2024 בנושא: "גיוס וקליטה של עובדים"	



## דוח לשנת 2024

### 1. רקע כללי

הביקורת בעיריית נתיבות נועדה להעניק ערך מוסף לשיפור פעילותה של העירייה, באופן ענייני, יעיל, בלתי תלוי וללא משוא פנים להשגת מטרתה, יעדיה האסטרטגיים והסיכונים באופן יעיל. במהלך שנת 2024, נערכו מטלות פרויקטאליות שונות. במסגרת עבודת הביקורת, שולבו, במידת האפשר ולפי העניין, העקרונות המנחים הכלולים בתקנים המקצועיים. הממצאים, המשמעויות וההמלצות, אשר הועלו בעבודת הביקורת, דווחו במסגרת דוחות הביקורת.

### 2. סקירה פנימית ותכנית איכות הביקורת בעירייה

התכנית להבטחת איכות ולשיפור נועדה לאפשר הערכה של עמידת הביקורת בכללי העבודה המקצועיים, הערכה של היעילות והאפקטיביות של העבודה וזיהוי אפשרויות לשיפור מתמיד.

הערכה פנימית – הערכה פנימית הנוגעת להבטחת איכות הפעילות של הביקורת נעשתה בהנחייתה של מבקרת העירייה.

ניטור רציף – מבקרת העירייה מבצעת באופן שוטף סקירה רציפה של ביצועי הפעילויות של תהליכי העבודה ושל תוצרי הביקורת, במהלך העבודה השוטפת, לרבות הפקת לקחים ממטלות ביקורת שנערכו במהלך השנה. בעת זיהוי של ליקוי ו/או הזדמנות לשיפור, בהתאם, מבקרת העירייה יוזמת תיקונים בתהליכי העבודה בהתאם למהות העניין.

**סקירה תקופתית חיצונית** – בשנת 2023 נערכה סקירת איכות חיצונית על מערך הביקורת הפנימית בעיריית נתיבות על ידי סוקר חיצוני, בלתי תלוי. בסקירה החיצונית נקבע כדלקמן:

בהתאם לדרישת התקנים המקצועיים הבינלאומיים בביקורת הפנימית, נערכה ביחידת הביקורת בעירייה הערכת איכות חיצונית ("EQA") על ידי סוקר מוסמך מחוץ לארגון. הסוקר/המעריך המוסמך הינו בעל ידע מקיף הן בתחום הפרקטיקה המקצועית של הביקורת הפנימית והן בתהליך הערכת איכות חיצונית (EQA). "הערכת איכות פנימית נערכה על-ידי מעריך ותוצאות הערכה זו נסקרו אף הם.

#### **חוות דעת באשר לעמידה בתקנים, הקוד אתי, וההגדרה של ביקורת פנימית**

סקר הבטחת האיכות שערכנו קובע, כי יחידת הביקורת הפנימית של עיריית נתיבות עומדת בסטנדרטים, הקוד אתי, וההגדרה של הביקורת הפנימית (רשימה מפורטת של התקנים ועמידת יחידת הביקורת בהם מוצגת להלן).

לאור תוצאות הביקורת, המבקרת רשאת לציין בדוחותיה "נערך בהתאם לתקנים המקצועיים הבינלאומיים למקצוע הביקורת הפנימית".

בהשוואה לארגונים אחרים, ניתן לומר, כי ליח' הביקורת מתודולוגיה סדורה לביקורת פנימית וניתן אף לראות את תרומת יחידת הביקורת לפעילות העירייה.

ככל הידוע, רק 2 רשויות בארץ מבצעות סקר הבטחת איכות ותוצאות הסקירה מעידות על בשלות ארגונית ורמת ביקורת פנימית גבוהה.



אנו מודים לך ולעובדי העירייה על שיתוף הפעולה אותו קבלנו...".  
כאמור, הסקירה נועדה לוודא שהביצועים תואמים להגדרת המקצוע, לקוד האתי ולתקנים המקצועיים. הסקר בוצע בחודשים ינואר – פברואר 2023.  
מממצאי הסקר שנערך, עולה כי התנהלות הביקורת הפנימית בעירייה עונה לדרישות וכי המבקרת פועלת בהתאם לנהלים מגובשים נאותים המותאמים לחקיקה הרלוונטית ולדרישות הכללים המקצועיים.

**בהתאם, דוח הביקורת נערך בהתאם לתקנים המקצועיים הבינלאומיים למקצוע הביקורת הפנימית.**

**סקירה תקופתית פנימית** – בחודשים מרץ – אפריל 2024 נערכה סקירת הערכה עצמית על ידי מבקרת העירייה. הסקירה נועדה לוודא שהביצועים תואמים להגדרת המקצוע, לקוד האתי ולתקנים המקצועיים.

**מממצאי הסקר עולה כי התנהלות הביקורת הפנימית בעירייה עונה לדרישות ופועלת בהתאם לנהלים מגובשים נאותים המותאמים לחקיקה הרלוונטית ולדרישות הכללים המקצועיים החלים.**

### 3. סקר סיכונים כללי

בשנת 2024 הביקורת ערכה סקר סיכונים כללי בעירייה, הסקר נערך בהתאם לתקנים המקצועיים המקובלים ובהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 04/5 לבצע סקר סיכונים. מטרת הסקר הינה לזהות את התהליכים העיקריים בהם קיימים מרכיבי סיכון משמעותיים שהעירייה עומדת בפניהם.  
סקר הסיכונים מספק בסיס להשוואת פרופיל הסיכון של תהליכים בעירייה על ידי הקצאת ערך מספרי לסיכונים, בכך ניתן להשוות ביתר קלות בין הפעילויות השונות של העירייה. הסקר מבוסס על מתודולוגיות מקובלות בנושא ביצוע סקרי סיכונים. העירייה חולקה לפי המבנה הארגוני הקיים על פי האגפים והמחלקות השונות בעירייה. בכל יחידה ארגונית בוצע עיון בתוכניות עבודה ונהלים, ככל שהיו ביחידה, רואינו אנשי מפתח, בעיקר מנהלים, בכדי לזהות ולדון בפעילות ובסיכונים שבתחומם ובמשמעותם.  
תוצאות הסקר תשמשנה את מבקרת העירייה, ככלי עבודה בקביעה של תכנית העבודה (שנתית/רב שנתית). הביקורת יכולה לתרום בעבודתה כך שיבוקרו פעילויות בהן הסיכון גבוה והבקורות חלשות. הדבר יבטיח שמשאבי הביקורת מוקצים בעילות, בהתאם לסיכון הכרוך בכל תחום של פעילות העירייה ובהתחשב ברמת הבקרה הרלוונטית.



#### 4. נהלי עבודת הביקורת

הביקורת הפנימית בנתיבות פועלת בהתאם לנהלי עבודה כתובים ומאושרים. להלן נהלי העבודה שאושרו:

- א. נוהל עבודתה של מבקרת העירייה הוצע על ידה ואושר על ידי מועצת העירייה. הנוהל אושר על ידי המועצה בתאריך 30.3.2022. במסגרת הנוהל, נקבעו גם תפקידיה וסמכויותיה של מבקרת העירייה.
- ב. נוהל מתן גישה למערכות מידע לעבודת ביקורת פנים בעירייה אושר על ידי מועצת עירייה בתאריך 2.8.2023, כפי שנקבע בפרוטוקול.

#### 5. דוחות ביקורת

- להלן דוחות ביקורת פרויקטאליות/דוחות ביקורת מעקב שנערכו במהלך שנת העבודה:
- א. דוח ביקורת בנושא: "הצבת מכשירי החיאה (דפיברילטורים) במקומות ציבוריים".
  - ב. דוח ביקורת בנושא: "פינוי אשפה".
  - ג. דוח ביקורת בנושא: "היסעים לתלמידי החינוך המיוחד".
  - ד. דוח ביקורת בנושא: "פיקוח על הבניה".
  - ה. דוח ביקורת בנושא: "הליכי שימוע ומשמעת".
  - ו. דוח ביקורת בנושא: "גיוס וקליטה של עובדים".



**דוח ביקורת בנושא הצבת מכשירי**  
**החייאה (דפיברילטורים) במקומות**  
**ציבוריים**

**דוח מספר 1/2024**



## 1. רקע כללי

בהתאם לתכנית העבודה השנתית של הביקורת, לשנת העבודה 2023 הוחלט לערוך ביקורת בנושא הצבת מכשירי החייאה (דפיברילטורים) במקומות ציבוריים בעיר. נושא בטיחות עלה במסגרת תהליכי אב בסקר הסיכונים בדרגת חשיבות "בינונית". במסגרת נושא הבטיחות בתהליך אב, נבדק נושא של הצבת דפיברילטורים בעיר. בישראל דום לב פתאומי הוא גורם משמעותי לתמותה. על פי נתונים עדכניים, כ-8,000 עד 10,000 אנשים מתים מדי שנה מדום לב פתאומי, כאשר חלק ניכר מהמקרים מתרחשים מחוץ לכותלי בית החולים, בבית או במקומות ציבוריים. מדובר באחת הסיבות המובילות לתמותה פתאומית ומכאן החשיבות הרבה של מערך החייאה יעיל וזמין, כולל הצבת דפיברילטורים במקומות ציבוריים, על מנת להעלות את סיכויי ההישרדות של הנפגעים. אחוזי השרידות מדום לב פתאומי בישראל משתנים בהתאם לגורמים שונים כמו מיקום האירוע, מהירות התגובה, והאם נעשה שימוש בדפיברילטור. על פי נתונים כלליים, אחוזי ההישרדות מדום לב מחוץ לבית החולים נעים סביב 5%-10%. מכיוון שבמקרים אלה לזמן חשיבות קריטית, במקרים בהם יש גישה מהירה לדפיברילטור חיצוני אוטומטי (AED) והשוק החשמלי ניתן בתוך הדקות הראשונות מהקריסה, אחוזי ההישרדות יכולים לעלות משמעותית, אפילו ל-70%-90%. לנוכח הסכנה חוקק חוק הצבת מכשירי החייאה במקומות ציבוריים ובבתי ספר המכילים יותר מ-500 איש. החוק נועד לשפר את יכולת התגובה במקרי חירום רפואיים, להעלות את סיכויי ההישרדות ולהפחית את הסיכון לנזק ארוך טווח כתוצאה מדום לב פתאומי. **גם בעיר, לפי הודעה שהוציאה דוברות מד"א ביום 29.4.2024, "ניצלו חייו של בן 50 בנתיבות בזכות מכשיר דפיברילטור".**

## 2. המסגרת הנורמטיבית

חוק הצבת מכשירי החייאה במקומות ציבוריים, תשס"ח – 2008 (להלן: "החוק" או "חוק הדפיברילטורים"), אשר מטרתו היא "לשמור על ביטחונם הבריאותי של תושבי ישראל", מחייב מוסדות ציבור להציב מכשירי החייאה אוטומטי העומד בתקנות משרד הבריאות (דפיברילטור), במקומות ציבוריים ובאתרים הומי אדם. החוק מנחה כי מכשירי החייאה יימצא במקום נגיש ויתווסף לו שילוט מתאים, אשר יוביל אל המכשיר. באם במקום ציבורי לא מוחזק דפיברילטור, או שבעל המקום אינו דואג לתקינות המכשיר באופן שוטף, זוהי עבירה על החוק לכל דבר וענין אשר בעקבותיה בעל המקום יחויב בקנס של 10,000 ש"ח בפעם הראשונה שנתפס, ואם הדבר קורה שוב – יהיה גובה הקנס 30,000 ש"ח.

תקנות החוק תוקנו ויושמו ב-2014. התקנות מפרטות את החובה למקם את המכשיר במקום נגיש וזמין, לקבוע שלטי הכוונה אל מכשירי החייאה, הוראות הפעלה, בדיקת תקינות המכשיר ואופן הדיווח לממונים.



בנוסף, גם חוק לימוד עזרה ראשונה והחזקת מכשירי החייאה וערכות עזרה ראשונה בבתי ספר, תשס"א 2001, מרחיב את ההוראות וקובע כלהלן :

סעיף 3 א לחוק קובע כי :

"מחזיק בבית ספר בחזקתו לומדים יותר מ- 500 תלמידים, יציב בבית הספר מכשיר החייאה אחד לפחות במקום מרכזי ונגיש, נוסף על החובה בהחזקת ערכת עזרה ראשונה.

סעיף 7 לתקנות (לשעבר 3 לחוק) קובע כי :

"מחזיק מקום ציבורי יתקין בצמוד לעמדת מכשיר החייאה, במקום בולט לעין, הוראות לטיפול באדם הזקוק לטיפול באמצעות מכשיר החייאה בהתאם לתרשים שבתוספת השלישית, שבראשן יצוין כי הפעלת המכשיר היא בידי מי שהוא בעל ידע בהפעלת המכשיר".

סעיף 8 לחוק קובע כי :

"(א) מחזיק מקום ציבורי ידאג לתקינות מכשיר ההחייאה ויוודא קיום בדיקת תקינות תקופתית, באופן שלא יגרע מההוראות שנקבעו בתעודת הרישום.

(ב) מחזיק מקום ציבורי ימנה אחראי שיבדוק אחת לשבוע את שלמות המכשיר, תקינות הסוללות, את נורת החיווי המעידה על תקינות מכשיר ההחייאה, אם ישנה, וכי עמדת מכשיר ההחייאה ניתנת לפתיחה בנקל אם נקבעו לה דלת או סוגר.

(ג) מחזיק מקום ציבורי יהיה אחראי על תיעוד והחזקה של תוצאות הבדיקה ופירוט תאריכי הבדיקה לפי תקנות משנה (א) ו- (ב) ; העתק תוצאות הבדיקות מהחודש האחרון, שנערכו לפי תקנת משנה (ב) יוחזקו במקום נגיש בסמוך לעמדת מכשיר ההחייאה ; תוצאות הבדיקות שנערכו ב- 12 החודשים האחרונים לפחות יוחזקו במשרדי מחזיק המקום הציבורי".

### 3. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה לבחון את מערך הצבת הדפיברילטורים במקומות ציבוריים בעיר, ולוודא כי הינו יעיל, נגיש ועומד בהוראות החוק והסטנדרטים המקובלים.

### 4. שיטת העבודה והיקף הביקורת

הביקורת עסקה, בין השאר, בנושאים הבאים, כפי שמגובשים ו/או מיושמים בעת הביקורת :

- ✓ מיפוי מתקני העירייה הנדרשים בקיום הוראות החוק ;
  - ✓ קבלת נתונים ממנהל אגף חירום וביטחון העירייה ;
  - ✓ בחינת נתוני מלאי / מצאי/ ורכש הדפיברילטורים בבעלות העירייה ;
  - ✓ סיור במתקני העירייה ובמוסדות חינוך לצורך בחינת המצב בפועל, וקיום הוראות התקנות (הצבת המתקן, שילוט, הוראות הפעלה, בחינת תקינות תקופתית, דווח לממונים) ;
  - ✓ בחינת קיום הוראות חוק לימוד עזרה ראשונה והחזקת מכשירי החייאה וערכות עזרה ראשונה בבתי ספר במוסדות החינוך בעיר.
- הביקורת כללה, בין היתר, שיחות עם בעלי תפקידים בעירייה, בין השאר, מנהל אגף חירום וביטחון, סייר ביטחון, עובדי בתי הספר, עובדים במקומות ציבוריים אחרים.



הביקורת עיינה בחוקים ובתקנות הרלוונטיים לעניין הצבת מכשירי החייאה במקומות ציבוריים, קיבלה נתונים ממנהל אגף חירום וביטחון, בדקה את נתוני רכש הדפיברילטורים, וערכה סיור שטח בלויי סייר ביטחון במדגם מקומות בהם מחוייבת הצבת מכשיר החייאה.

הביקורת החלה בחודש מאי 2023, במועד זה, למרות שקיים בעירייה ממונה בריאות, לא מונה גורם אחראי לטיפול בנושא. החוק אינו מגדיר אחראי אך מייחס ל"מחזיק מקום ציבורי", הנושא לא היה מטופל ולא היו נתונים לגבי מכשירי ההחייאה המוצבים בעיר. עם ההודעה על הביקורת, לנוכח הכרתו בחשיבות הנושא, מנהל אגף חירום וביטחון, אשר החל בעבודתו בעירייה סמוך למועד הביקורת, לקח את הנושא תחת אחריותו, התחייב לטפל בנושא במהירות, והביקורת התבקשה להמשיך את הבדיקה בחלוף מספר חודשים, כאשר יסתיים הטיפול בנושא. ואכן, מנהל אגף חירום וביטחון החל בטיפול בנושא והביקורת נערכה בחודשים דצמבר 23 – מרץ 2024.

## 5. פירוט הממצאים

### 5.1. העדר מינוי של ממונה ייעודי

#### 5.1.1. רקע כללי

מינוי ממונה ייעודי לבקרה על הצבת דפיברילטורים בעיר הוא קריטי לשמירה על חיי אדם, להבטחת עמידה בדרישות החוק, ולבקרה כי מתקיימת תחזוקה והדרכה באופן שוטף.

המטרה העיקרית של הצבת דפיברילטורים במקומות ציבוריים הינה להציל חיים במקרי חירום של דום לב פתאומי. ממונה ייעודי יבטיח שהמכשירים זמינים ונגישים בכל עת, מה שיכול להיות ההבדל בין חיים למוות. יוודא שהעירייה ומחזיקי מקומות ציבוריים עומדים בכל הדרישות החוקיות והתקנות הרלוונטיות להצבת דפיברילטורים. עמידה בדרישות החוק תסייע להימנע מקנסות או בעיות משפטיות.

האחראי יהיה אחראי על בדיקות תקופתיות, החלפת סוללות ופדים, ועדכון המכשירים בהתאם להנחיות היצרן, יוכל לפקח על איכות הצבת המכשירים ועל אופן השימוש בהם, יוכל ליזום פעולות לשיפור מתמיד של התהליך לרבות בחינת מיקומים חדשים להצבה, שיפור הנגישות והעלאת המודעות לשימוש במכשירים, ינהל רישומים ותיעוד מדויק של כל הדפיברילטורים המוצבים בעיר, כולל מיקומם, מצבם התחזוקתי, והיסטוריית השימוש בהם, יוכל להוביל קמפיילים להעלאת מודעות הציבור לנוכחות הדפיברילטורים ולחשיבותם, ולעודד את הציבור להשתמש בהם במקרה חירום.

#### 5.1.2. ממצאים

עד תום הביקורת, הביקורת לא מצאה כי מונה בפועל ממונה עירוני לאחריות על הנושא, ואכן לא היה כל פיקוח ובקרה על הצבת המכשירים וכשירותם בעיר. כפי שצויין בפתח, לנוכח הכרתו בחשיבות הנושא, מנהל אגף חירום וביטחון, לקח את הנושא תחת אחריותו. המיפוי והמעקב אחרי הצבת המכשירים נעשו לאחרונה על ידי אגף החירום והביטחון ופורסמו באתר העירוני. במסגרת זו, ראוי לציין כי רק חלק קטן מן האתרים בהם קיים מכשיר דפיברילטור הינם "מקום ציבורי" על פי הגדרתו בחוק ומרבית האתרים הינם מעבר למתחייב ותוספת מבורכת לעיר. בעיר מוצבים מכשירי החיאה גם בסיירות ביטחון וגם באתרים מרכזיים אשר לכאורה אינם מחויבים בחוק.

בבדיקת הביקורת נמצא כי כל המכשירים נבדקו לאחרונה בחודש דצמבר 2023 ולכל המכשירים קיימת סוללה בתוקף.

בנוסף, כפי שיפורט בהמשך, נכתב נוהל עבודה של אגף חירום וביטחון (נוהל 01.005 – "הצבה והחזקת מכשירי החיאה" מיום 1.9.2023) אשר אושר על ידי מנהל אגף חירום וביטחון. נוהל העבודה מפרט את הליך "תיעוד ובקרה אודות



מכשירי החייאה בעיר ובדגש במוסדות עירוניים, תוך עמידה בהוראות החוק וקביעת עקרונות לבקרת תקינות ותחזוקה על מנת להציל חיים בעת הצורך".

#### **5.1.3. משמעויות**

- א. בקרה חסרה על זמינות ותקינות המכשירים.
- ב. פתח לסיכון חיים בשימוש במכשיר לא תקין.
- ג. פתח לתביעות משפטיות.
- ד. פחות מודעות ציבורית לשימוש במכשירי החייאה בעת הצורך.

#### **5.1.4. המלצות**

- א. יש למנות ממונה עירוני על הנושא.
- ב. מומלץ להוציא "כתב מינוי" לכל מחזיק מקום ציבורי עירוני ובתוקף זה את חובותיו גם בנושא החזקת ערכת החייאה. במסגרת זו, יש להפיץ את הנוהל העירוני, כפי שיאושר לממונים שימונו.

### **5.2. מיפוי מקומות ציבור בהם קיימת חובת הצבת מכשירי החייאה**

דרגת חשיבות: נמוכה

#### **5.2.1. רקע**

חוק הצבת מכשירי החייאה במקומות ציבוריים, תשס"ח – 2008, מחייב הצבת מכשיר החייאה בכל מקום ציבורי המכיל מעל 500 איש. נוסף על כך, סעיף 3 א לחוק לימוד עזרה ראשונה והחזקת מכשירי החייאה וערכות עזרה ראשונה בבתי ספר, תשס"א 2001, קובע כי מחזיק בבית ספר בחזקתו לומדים יותר מ- 500 תלמידים, יציב בית הספר מכשיר החייאה אחד לפחות במקום מרכזי ונגיש, נוסף על החובה בהחזקת ערכת עזרה ראשונה. בהתאם לנקבע בחוקים הנ"ל, הביקורת בדקה האם ומתי בוצע מיפוי של המקומות הציבוריים המכילים מעל 500 איש המחייבים הצבת מכשיר החייאה לרבות מוסדות החינוך הפזורים ברחבי העיר המכילים מעל ל- 500 איש והמחויבים גם הם בהצבת מכשירי החייאה. הביקורת מציינת כי חלק קטן מן הערכות הן של מד"א ובשליטה מרחוק של מד"א.

#### **5.2.2. ממצאים**

##### **א. מיפוי מוסדות ציבור**

בבדיקת הביקורת בדבר קיומו של מיפוי, נמצא כי קיים מיפוי עדכני ומתעדכן לכל מוסדות הציבור הנדרשים בהצבת מכשיר החייאה על פי הוראות החוק. המיפוי כולל 48 אתרים, וכולל בתוכו כתובת האתר, מיקום המכשיר, סוג/ תוצרת המכשיר, תוקף הסוללה, האם שייך לעירייה או לארגון אחר (מד"א), תאריך בדיקה אחרון, תוקף הסוללה ופרטי איש הקשר האחראי.



המיפוי והמעקב אחריו נעשים על ידי אגף החירום והביטחון ומפורסם באתר העירוני.

ראוי לציין כי רק חלק קטן מן האתרים בהם קיים מכשיר דפיברילטור הינם "מקום ציבורי" על פי הגדרתו בחוק ומרבית האתרים הינם מעבר למתחייב ותוספת מבורכת לעיר.

**נמצא תקין.**

### **ב. המצאות מכשיר בהתאם לחוק**

בבדיקת הביקורת נמצא כי קיים מכשיר החייאה בכל מוסדות הציבור ומוסדות החינוך הנמצאים בעיר, אשר מכילים מעל 500 איש ואשר מחויבים בהמצאות מכשיר החייאה כמחייב בחוק. יתרה מכך, בעיר מוצבים מכשירי החייאה גם בסיירות ביטחון וגם באתרים מרכזיים אשר לכאורה אינם מחויבים בחוק.

בבדיקת הביקורת נמצא כי כל המכשירים נבדקו לאחרונה בחודש דצמבר 2023 ולכל המכשירים קיימת סוללה בתוקף.

**נמצא תקין.**

### **5.3. נהלי עבודה**

דרגת חשיבות: גבוהה

#### **5.3.1. רקע כללי**

בכל ארגון קיימת חשיבות להסדרה של תהליכים מובנים באמצעותם של נהלים כתובים ומאושרים. בדרך זאת, שיטות העבודה ידועות לעובדים וניתן לשלב בהם מנגנוני ניהול, פיקוח ובקרה.

נוהל עבודה מהווה את הבסיס המתועד לביצוע של פעולות, רשימה של כללים המגדירים את דרך הביצוע של משימות מסוימות. בארגון יש לקבוע אוסף של נהלים לטיפול במשימות שהארגון ניצב בפניהן. הנוהל מבטיח טיפול אחיד ומוסכם מראש במשימה.

לביקורת הוצג נהל עבודה של אגף חירום וביטחון (נוהל 01.005 – "הצבה והחזקת מכשירי החייאה" מיום 1.9.2023) אשר אושר על ידי מנהל אגף חירום וביטחון. נהל העבודה מפרט את הליך "תיעוד ובקרה אודות מכשירי החייאה בעיר ובדגש במוסדות עירוניים, תוך עמידה בהוראות החוק וקביעת עקרונות לבקרת תקינות ותחזוקה על מנת להציל חיים בעת הצורך".

הנוהל כולל את הוראות החוק לגבי החובה להציב מכשיר דפיברילטור, וכן הנחיות לגבי תיעוד בטבלה של פיזור המכשירים, עדכונם והנגשתם לכל תושבי העיר באתר העירוני.

בנוסף, הנוהל כולל את הוראות החוק לגבי מחויבותו של כל מחזיק מקום ציבורי לעדכון משרד הכלכלה לגבי הבדיקות שבוצעו על ידו בהתאם להוראות החוק.

בנספח לנוהל מצורפת טבלת פיזור וסטאטוס עמדות החייאה במתקנים עירוניים.



יש לציין כי מכיוון שלא היה קיים ממונה עירוני, והנושא טופל על ידי מנהל אגף חירום וביטחון, הנוהל הקיים הינו נוהל פנימי לאגף.

### **5.3.2. ממצאים**

#### **א. נוהל חוצה ארגון כנוהל עבודה אגפי**

הביקורת מצאה כי הנוהל הקיים גובש על ידי מנהל אגף חירום וביטחון כהוראת עבודה פנימית לאגף הבטחון ולא נוהל עירייה.

#### **ב. נוהל במבנה שאינו תואם מבנה של נוהל בעירייה**

בבדיקת הביקורת את הפורמט עליו כתוב נוהל העבודה כאמור, נמצא כי הנוהל אינו ערוך במבנה שהוגדר על ידי עורך הנהלים בעירייה ואשר אושר על ידי ראש העירייה ועל ידי מנכ"ל העירייה.

#### **ג. כתיבת נוהל ללא מעורבות של עורך הנהלים**

נכון למועד הביקורת, הביקורת לא מצאה כי נוהל העבודה שגובש על ידי מנהל אגף חירום וביטחון הובא לידיעתו של עורך הנהלים בעירייה.

#### **ד. נושאים חסרים בנוהל הקיים**

הביקורת לא מצאה כי נוהל העבודה כולל את כלל תהליכי הליבה הנדרשים בתהליך, לרבות נושאי תקנה, אחזקה שוטפת, תיעוד בדיקות ותחזוקה, הכשרת צוותים, טיפול בתקלות, שילוט והנחיות, תחומי אחריות וכיוצא"ב.

#### **ה. אישור חסר של נוהל העבודה**

הביקורת לא מצאה כי נוהל העבודה אושר בהתאם לנוהל הנהלים, כפי שאושר על ידי מנכ"ל העירייה וראש העירייה.

### **5.3.3. משמעויות**

- א. הסדרה חסרה של תהליכי העבודה, תכולתם, תחומי האחריות ובעלי התפקידים המשתתפים בהם.
- ב. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים.
- ג. חשש לידיעה חסרה של בעלי התפקידים את התהליכים ואת הפעילויות הנדרשים לביצוע.

### **5.3.4. המלצות**

- א. יש לעדכן את נוהל העבודה ולהוסיף את הנושאים החסרים.
- ב. יש לאשר את נוהל העבודה באופן מלא בפורמט הנהוג בעירייה באמצעות עורך הנהלים ולאשרו בהתאם לנדרש.

### **5.3.5. תגובות המבוקרים**

#### **מנהל אגף חירום וביטחון:**

"לאור כך שלא נקבע ממונה עירוני (למרות שקיים ממונה בריאות עירוני), הנוהל הינו נוהל פנימי בתוך האגף. הנוהל שנכתב מציין כי אינו מהווה תחליף להוראות החוק אלא מוסיף עליו ומציין בנוסף בקרה עירונית פעם בשנה.



לאור הביקורת הנוהל כבר עבר עדכון ובדגש על הוספת סעיפים עיקריים ועיקרי אחריות מחזיק מתקן ציבורי וחובותיו בהיבט אחזקה ותיעוד בדיקות תקינות המכשירים.

עם חזרת עורך הנהלים העירוני לעבודה סדירה, הנוהל האגפי, ייערך בשנית בהתאם לפורמט העירוני ויועבר לאישור בהתאם לנוהל העירוני".

#### **5.4. רכש דפיברילטורים**

דרגת חשיבות: נמוכה

##### **5.4.1. רקע כללי**

כאמור, עד חודש אוגוסט 2023, לא מולאו דרישות החוק – לא נקבע גורם אחראי על קיום הוראות חוק הצבת מכשירי החייאה במקומות ציבוריים, לא נערך מיפוי של המכשירים הנמצאים בעיר, לא נערכה בדיקה כי בכל המקומות בהם דורש החוק הצבת מכשיר החייאה, אכן קיים מכשיר ולא נערכה בדיקה כי המכשירים הקיימים תקינים.

עם ההודעה על הביקורת, מנהל אגף חירום ובטחון החל בבדיקת המצב הקיים, ערך מיפוי מפורט והחל בטיפול גם בנושא של רכש והצטיידות במכשירים ורכיבים חסרים.

לאחר שבוצע מיפוי של המכשירים הקיימים נמצא על ידי אגף בטחון וחירום כי המכשירים אינם מתוחזקים וברובם אינם תקינים. בנוסף, נמצא כי אין אחידות בדגם המכשירים והם מסוגים ויצרנים שונים (ארדון, פיליפס, CR2 ואחרים), עובדה אשר בפעילות שנעשתה להחזרת כשירות המכשירים הקשתה את ההתנהלות מול מספר רב של ספקים וייקרה את תחזוקת המכשירים (החלפת סוללות ואלקטרודות) עד למצב בו עלות האחזקה הייתה יקרה מרכישת מכשיר חדש.

מנהל אגף חירום ובטחון פעל לרענון וחידוש המכשירים הקיימים ורכש מכשירים נוספים.

רכש המכשירים נעשה לאחר תחילת מלחמת חרבות ברזל, ולכן כמו כל רכש החירום, לא בוצע באמצעות וועדת רכש, אלא לאחר קבלת הצעות מחיר.

##### **5.4.2. ממצאים**

הרכש הנדרש היה משני סוגים – רכש סוללות ואלקטרודות למכשירים קיימים ורכש מכשירים חדשים.

סוללות ואלקטרודות – מכיוון שמדובר בחידוש למכשירים קיימים אשר בעבר נרכשו ממד"א, נרכשו סוללות ואלקטרודות ממד"א ללא הצעות מחיר נוספות. לצורך רכש מכשירים חדשים פנה מנהל חירום ובטחון לשתי חברות מובילות לקבלת הצעות מחיר.



לביקורת הוצגו 2 הצעות מחיר, של מד"א ושל חב' שא"ג, הרכש נעשה ממד"א שהצעתה הייתה הזולה יותר וללא תוספת מע"מ (מכיוון שמדובר במלכ"ר). סה"כ נרכשו ממד"א חלפים למכשירים קיימים בסך שך 32,500 ש"ח ומכשירים חדשים בסך 40,500 ש"ח.  
**רכש הציוד נמצא תקין.**

## **5.5. הדרכות והכשרות**

דרגת חשיבות: גבוהה

### **5.5.1. רקע כללי**

החוק אינו מחייב הכשרה פורמלית לכל אדם שנמצא במקומות ציבוריים בהם יש דפיברילטור, ולכאורה, המכשיר אוטומטי ואינו דורש ידע מוקדם, אולם מומלץ מאוד שהצוותים העובדים במקומות אלו יקבלו הכשרה בסיסית לשימוש במכשיר, כך שלא יתקלו בפעם הראשונה במכשיר בעת שימוש להצלת חיים. הימצאותו של עובד בעל הכשרה וידע בהפעלת המכשיר הינו קריטי להצלת חיי אדם.  
על פי הנחיות מד"א ומשרד הבריאות, הכשרה זו, הינה במסגרת קורס עזרה ראשונה וכוללת את הנושאים הבאים:

- זיהוי דום לב: זיהוי סימנים לדום לב פתאומי וחשיבות תגובה מהירה.
  - שימוש במכשיר: לימוד השימוש הנכון בדפיברילטור, כולל פתיחת המכשיר, הצמדת הפדים למטופל והפעלת השוק החשמלי.
  - בטיחות בשימוש: שמירה על בטיחות המטופל והמגיבים במהלך השימוש במכשיר, כולל הנחיות למניעת פציעות נוספות.
  - תחזוקה בסיסית: הכרת נהלי התחזוקה הבסיסיים של המכשיר, כגון בדיקות תקופתיות והחלפת סוללות ופדים.
- למרות שהחוק לא מחייב את הדבר, רצוי כי מקומות ציבוריים בהם מוצבים דפיברילטורים יודאו כי חלק מהעובדים והמנהלים עברו הכשרה מתאימה לשימוש במכשיר. וכן רצוי לשקול לבצע הכשרות ריענון תקופתיות כדי לוודא שהעובדים מעודכנים ומוכנים לשימוש בדפיברילטור בעת הצורך.

### **5.5.2. ממצאים**

#### **א. התייחסות להכשרות בנוהל העבודה**

הביקורת לא מצאה כי הנוהל הקיים, כפי שהוצג לביקורת, מתייחס להכשרות והדרכות ועל מי חלה האחריות לנושא.

#### **ב. ביצוע הכשרות**

כאמור, הטיפול והסדרת נושא הדפיברילטורים בעיר החל לפני כחצי שנה, עד למועד סיום עריכת הביקורת (מרץ 2024) נערכו 4 ימי הכשרה לעובדי העירייה במסגרת קורס עזרה ראשונה.

#### **ג. תיעוד ביצוע ההכשרות**



הביקורת מצאה כי קיים תיעוד למשתתפי שתיים מההכשרות – כולם עובדי עירייה.

**ד. הכשרת ממונים על דפיברילטורים במוסדות ציבור ובשטח העיר**

הביקורת לא מצאה כי מתקיימת בקרה שעובדי מוסדות ציבור, או אחרים הממונים כאחראים על מכשירים ברחבי העיר מקבלים הכשרה ייעודית בנושא. יש לציין כי לא מתחייבת בקרה שכזאת והאחריות לביצוע ההדרכה הינה על המוסד הציבורי

**5.5.3. משמעויות**

- א. פתח ליכולות תפעול חסרות במכשירי ההחייאה ובכך לסכן חיי אדם.
- ב. פתח לתביעות משפטיות.
- ג. פתח לתפעול לקוי ולתחזוקה שוטפת לקויה של ערכות ההחייאה.
- ד. פתח לתקלות בשימוש במכשירי ההחייאה בהעדר תחזוקה מיטבית.

**5.5.4. המלצות**

- א. גם אם העירייה אינה חייבת בכך, מומלץ לקבוע תכנית הכשרה בסיסית לשימוש בדפיברילטור (בנפרד מקורס עזרה ראשונה) אשר תכלול, בין היתר, הכרת הדפיברילטור, זיהוי דום לב, שלבי השימוש, בטיחות, תחזוקה, התנסות מעשית.
- ב. מומלץ לקבוע תדירות הכשרה לצוותים שונים, לרבות עובדי עירייה, עובדי מקומות ציבוריים, הציבור הרחב וכיוצא"ב.
- ג. מומלץ לתעד כל משתתף שעבר את ההכשרה במערכת ממוחשבת לצורך מעקב וחידוש הכשרות בעתיד.

**5.6. סיור במוסדות ציבור בעיר בהם מותקנים מכשירי דפיברילטור**

דרגת חשיבות: גבוהה

**5.6.1. רקע כללי**

- במסגרת הביקורת נבדקו מוסדות בעיר המחויבים על פי חוק בהצבת מכשיר החייאה, במסגרת זו נבדק, בין היתר:
1. המצאות ותקינות מכשיר החייאה;
  2. מינוי ותיעוד אחראי למכשיר החייאה;
  3. שילוט והכוונה;
  4. הכשרת אנשי צוות לתפעול המכשיר;
  5. דיווח שנתי למשרד הכלכלה.

**5.6.2. ממצאים**

הביקורת מצאה כי בכל מוסדות הציבור הנדרשים בהצבת מכשיר החייאה על פי החוק, קיים (בהתאם למיפוי שנערך על ידי אגף הביטחון) מכשיר החייאה. בנוסף,



## מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

קיימים מכשירים נוספים ברחבי העיר ובניידות הביטחון של העירייה גם מעבר לדרישות החוק.

הביקורת מצאה תיעוד לכך שעובדי העירייה עברו הכשרה, במסגרת קורס עזרה ראשונה. עם זאת, נמצאו כי חסרים מספר אלמנטים חיוניים (בטבלה בהמשך **בכחול** – ממצאים תקינים במסגרת הסיור, **באדום** – חסרים בהם נדרשת השלמה / תיקון).

להלן מס' תמונות דפיברילטורים ברחבי העיר :





להלן פירוט הממצאים כפי שנמצאו בסיור בחבי העיר:

מס"ד	אתר	המצאות מכשיר ותקינותו	מינוי וציון אחראי	שילוט והכוונה	הכשרת אנשי צוות לתפעול המכשיר <sup>1</sup>	דווח שנתי למשרד הכלכלה
1	אולם ספורט חדש רחוב הגפן	נמצא מכשיר, נבדק לאחרונה ב 12/23 סוללה בתוקף	מונה אחראי למכשיר (מיכאל אוחנה), שמו לא צויין על המכשיר	המכשיר נמצא בכניסה לאולם, לא נמצא שילוט והכוונה ברחבי המתקן.	שם האחראי לא מופיע ברשימה שהועברה לביקורת	טרם בוצע – יבוצע בסוף שנה
2	היכל התרבות	נמצאו 2 מכשירים, אחד באחריות העירייה, נבדק לאחרונה ב 12/23, סוללה בתוקף	מונה אחראי למכשיר (ירדן שוחט). שמו לא צויין על המכשיר	המכשיר נמצא במסדרון חדרי האומנים. לא נמצא שילוט והכוונה.	שם האחראי לא מופיע ברשימה שהועברה לביקורת	טרם בוצע – יבוצע בסוף שנה
3	חדר כושר ג'ימנט	נמצא מכשיר, נבדק לאחרונה ב 12/23, סוללה בתוקף	מונה אחראי למכשיר (ירדן שוחט), שמו לא צויין על המכשיר	המכשיר נמצא במסדרון, לא נמצא שילוט והכוונה.	שם האחראי לא מופיע ברשימה שהועברה לביקורת	טרם בוצע – יבוצע בסוף שנה

<sup>1</sup> הנתונים מוצגים, כפי שהוצגו על ידי מנהל אגף חירום וביטחון בטבלת המעקב. עובדים שאינם עובדי עירייה לא נבדקו בפועל.



מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

מס"ד	אתר	המצאות מכשיר ותקינותו	מינוי וציון אחראי	שילוט והכוונה	הכשרת אנשי צוות לתפעול המכשיר <sup>1</sup>	דווח שנתי למשרד הכלכלה
4	בית הספר נועם אורות	נמצא מכשיר, נבדק לאחרונה ב 12/23 סוללה בתוקף	מונתה אחראית למכשיר (שני אלחדד), שמה צויין על המכשיר	המכשיר נמצא ליד חדר המורים. לא נמצא שילוט והכוונה ברחבי המתקן (כדי למצוא את המכשיר שאלה הביקורת אנשים ברחבי בית הספר).	שם האחראית לא מופיע ברשימה שהועברה לביקורת	טרם בוצע – יבוצע בסוף שנה
5	בית הספר נועם אליהו	נמצא מכשיר, נבדק לאחרונה ב 12/23 סוללה בתוקף	לא צויין שם האחראית	המכשיר נמצא ליד המזכירות, לא נמצא שילוט והכוונה ברחבי המתקן (כדי למצוא את המכשיר שאלה הביקורת אנשים ברחבי בית הספר).	לא ידוע	טרם בוצע – יבוצע בסוף שנה
6	ספריה עירונית	נמצא מכשיר, המכשיר נבדק לאחרונה ב 12.23 הסוללה בתוקף.	מונתה אחראית (סמדר עמר), שמה צויין על המכשיר	המכשיר בכניסה לספריה, לא נמצא שילוט והכוונה ברחבי המתקן.	שם האחראית לא מופיע ברשימה שהועברה לביקורת	טרם בוצע – יבוצע בסוף שנה



מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

מס"ד	אתר	המצאות מכשיר ותקינותו	מינוי וציון אחראי	שילוט והכוונה	הכשרת אנשי צוות לתפעול המכשיר <sup>1</sup>	דווח שנתי למשרד הכלכלה
7	מרכז מסחרי פריז סנטר	נמצא מכשיר המכשיר נבדק לאחרונה ב 8.23 הסוללה בתוקף.	צויין שם האחראי (אהוד) ללא שם משפחה	המכשיר ליד B FARM לא נמצא שילוט והכוונה ברחבי המרכז.	שם האחראית לא מופיע ברשימה שהועברה לביקורת	טרם בוצע – יבוצע בסוף שנה
8	ביתן פיס בעלי המלאכה	נמצא מכשיר תקין נבדק לאחרונה 12.23 סוללה בתוקף	צויין שם אחראי – גבריאל לסרי , מפעיל הביתן, היה נוכח בעת הביקור	המכשיר נמצא מאחורי הביתן	האחראי ציין כי עבר הכשרה של מד"א	טרם בוצע – יבוצע בסוף שנה
9	בנין העירייה	נמצא מכשיר המכשיר נבדק לאחרונה ב 12.23 הסוללה בתוקף.	צויינה האחראית - מזכירת לשכת ראש העיר	המכשיר נמצא בקומת קרקע, נמצא שילוט	שם האחראית לא מופיע ברשימה שהועברה לביקורת	טרם בוצע – יבוצע בסוף שנה

### 5.6.3. משמעויות

- א. פתח ליכולות תפעול חסרות במכשירי ההחייאה ובכך לסכן חיי אדם.
- ב. פתח לאי מציאת המכשיר בעת הצורך.
- ג. פתח לתפעול לקוי ולתחזוקה שוטפת לקויה של המכשירים.

### 5.6.4. המלצות

- א. על האחראי על המכשיר לבדוק את תקינות המכשיר אחת לשבוע ולתעד את הבדיקה.
- ב. מומלץ לקיים הכשרה של מספר אנשי צוות גדול ככל האפשר להשתמש במכשיר ההחייאה, על מנת להגדיל את האפשרות להמצאות אדם שהוכשר לשימוש במכשיר בעת הצורך.
- ג. יש להציב שילוט והכוונה למיקום המכשיר במקומות מרכזיים ברחבי המתקן.
- ד. בסוף השנה, יש לוודא דווח למשרד הכלכלה, בהתאם לחוק.

### 5.7. תגובות מבוקרים כלליות

#### מנהל אגף חירום וביטחון:

"בעירייה קיים ממונה בריאות. עם זאת ולאור ערכיות הנושא, הח"מ לקח על עצמו את המיפוי של המכשירים ברחבי העיר, החזרה לכשירות של המכשירים הקיימים (ובפעול מרבית המכשירים היו ללא תוקף ולא תקינים) ובנוסף קבע נוהל פנימי בתוך האגף על ביצוע בקרה שנתית.

הנוהל הפנימי והפעולות שננקטו אינן מהוות תחליף להוראות החוק והתקנות ואינן מורידות מאחריות מחזיק המתקן לעמוד בהוראות החוק – הן לגבי תקינות המכשיר, אופן החזקתו וכד' (בפעולות שבוצעו באופן יזום נמצא כי מרבית המתקנים שהינם מחוייבים בהחזקת מכשיר עפ"י חוק, לא עומדים בהוראות החוק מבחינת תחזוקת המכשיר והבדיקות התקופתיות). עם זאת, אני לא מוצא לנכון לבצע בקרה על בקרה באופן שוטף (לכל הפחות ניתן להסתפק במכתב המרענן למחזיקי המתקנים הללו את חובותיהם עפ"י חוק).

כמו כן, ברשימה הקיימת בידי העירייה, הוכנסו גם מקומות פרטיים (דוג' - מתחם פריז סנטר, ביהכנ"ס, מתחם הרכבת ועוד) - לא מתוך אחריות למכשירים הללו, אלא מתוך רצון לשקף מיקומי מכשירים ברחבי העיר למקרה הצורך.

עוד יש לציין כי מטרת המיפוי ומעקב אחר מיקומי המכשירים ברחבי העיר אינם בהכרח לקיחת אחריות על התקינות שלהם אלא בעיקר לוודא פרסום מיקומים, לעודד פיזור מכשירים כאלו נוספים ברחבי העיר/בנייני מגורים וכד' ובעיקר לוודא שמיקומים אלו מעודכנים במערכות מד"א בכדי שבזמן אמת יוכלו להדריך אזרחים היכן מצוי מכשיר קרוב לנק' אירועי".

**5.8. דיון ראש העירייה מיום 10.7.2024**

**החלטות:**

1. מנהל אגף חירום וביטחון יטפל בכל ממצאי דוח הביקורת שעלו מהדוח ובכך בנושאים הבאים:
  - א. מנהל אגף חירום וביטחון ינהל מעקב ובקרה אחר תפעולם ותקינותם של מכשירי הדפיברילטורים ברחבי העיר בהתאם לנוהל שגובש, הדבר יבוצע בביקורת שנתית של אגף הביטחון ובמקביל ייבחן חלופה של רכישת שירות זה באמצעות מד"א.
  - ב. מנהל אגף חירום וביטחון יפיץ מכתבים לכל האחראים על המכשירים במוסדות ובמתקנים הקיימים בדרישה לבצע מעקב שוטף ואת האחריות החלה עליהם במסגרת זו.
  - ג. מנהל אגף חירום וביטחון ייבחן רכישה והצבה של מכשירים נוספים בבתי כנסת ובאתרים נוספים בהם קיים צורך.
  - ד. מנהל אגף חירום וביטחון ייבחן רכישה של מכשירים מתקדמים המקושרים למד"א באתרים נדרשים.
  - ה. בגין כל דפיברילטור המוצב ברחבי העיר יותקן שילוט בולט, זוהר ומכוון למיקום הצבתו של המכשיר.
2. בעת גיוס וקליטה של ממונה בריאות עירוני האחריות לאמור לעיל תועבר לגורם זה.

**אחריות לביצוע:** מנהל אגף חירום וביטחון.

**ל"ז לביצוע:** 30.9.2024.



## דוח ביקורת בנושא "פינוי אשפה"

דוח מספר 2/2024

## 1. רקע כללי

בהתאם לתכנית העבודה של הביקורת לשנת העבודה 2024 נערכה ביקורת בנושא פינוי אשפה, פסולת גושית וגזם. במסגרת ביקורת זו נבחנו נושאים נוספים המשיקים לנושא הביקורת, כגון: איכות השרות לתושבים; הפיקוח והאכיפה בנושא איכות הסביבה; ניקיון וטיפול חזות העיר וכדומה. במסגרת סקר הסיכונים שנערך בעירייה (בשנת 2021), נושא תברואה דורג בדרגת חשיבות נמוכה.

בהתאם להוראות סעיף 242 לפקודת העיריות [נוסח חדש], עיריית נתיבות מחויבת לספק לתושביה שירותי תברואה וניקיון ולנקוט פעולות שיבטיחו את שמירת הסדר והניקיון בעיר, כדלהלן:

"242. בענין תברואה, בריאות הציבור ונוחותו, תעשה העיריה פעולות אלה:

- (1) תנקוט אמצעים להסרת כל מטרד או למניעתו ותדאג לבדיקות שמטרתן לברר מה הם המטרדים הקיימים;
- (2) תורה בדבר פינוי סחי ואשפה מכל בית ותקבע את האגרות בעד פינוי כאמור;
- (3) תורה בדבר בדיקתם, הסדרתם, החזקתם, ניקויים והרקתם של ביבים, נקזים, בתי כסא, אסלות, בורות שופכין, מיפלשים, מזחילות, מירוצי מים, בורות אפר ואביזרים סניטריים;
- (4) תתקין ותקיים במצב טוב ומותקן פחי אשפה ציבוריים ושאר כלי קיבול שמניחים ומאספים בהם אשפה ותדאג שיוחזקו באופן שלא יהוו מטרד או מפגע לבריאות;
- (5) תתקין ותקיים במצב טוב, מחראות, משתנות ובורות שופכין ציבוריים ותדאג שיהיו בנויים ומוחזקים באופן שלא יהוו מטרד או מפגע לבריאות;
- (6) תדאג לטאטואם וניקויים של רחובות שאינם רכוש הפרט;
- (7) תמנע הצטברות של סחי ואשפה במקום ציבורי או פרטי במידה המהווה סכנה לבריאות הציבור ותנקוט אמצעים להסרת כל מטרד ציבורי הנובע מבור שופכין או נקז, בין פרטיים ובין ציבוריים, או מכל מקור אחר;
- (8) תמנע הזדהמותם של זרמים, תעלות, מירוצי מים או בארות והנחת אשפה על גדות זרם, תעלה או מירוצי מים או על פי באר, העלולה לגרום להזדהמותם;
- (9) תמנע שצינורות המיועדים לסילוק מי גשמים ישמשו לסילוק שפכין או סחי מבית כסא או מאסלה ותאסור התקנתם של נקזים אל ביב ציבורי שלא ברשות;
- (10) תורה בדבר בדיקת בתים ובנינים כדי לברר את מצב הניקיון שלהם או לענין אחר ובדבר אמצעים להשמדת עכברושים, עכברים ושאר שרצים."

נציין כי רמת השירותים ואיכותם תלויות במדיניות העירייה ובפעולות הננקטות על ידה למימוש חובותיה כאמור לעיל. נדגיש כי סעיף 19 לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 מסמיך את הרשויות המקומיות להתקין חוקי עזר בנושא פינוי אשפה ושמירה על ניקיון המרחב הציבורי שבתחומן.

האשפה הביתית נאספת במכלי אצירה עד לפינויה על ידי משאיות לדחיסת אשפה ביתית (להלן: "משאיות דחיס"), אשר מעבירות את הפסולת הביתית אל אתר ההטמנה דודאים.

באתר ההטמנה נעשות פעולות למיון הפסולת והקטנת נפחה, להטמנת פסולת או למחזור. בגין הטמנת הפסולת באתר ההטמנה משולם היטל הטמנה. גזם וגרוטאות מפונים במשאיות ייעודיות שמותקן על גביהן מנוף. הביקורת סקרה את האמצעים העומדים לעיריית נתיבות, לרבות כוח האדם, הפיקוח, שירות לתושב וההערכות העתידית להרחבת העיר בהיבטים הנוגעים לנושא הביקורת. בהתאם לנתוני הלמ"ס, העיר נתיבות מונה נכון ליום 01/06/2024 כ- 52,000 תושבים (בהתאם לנתוני הלמ"ס נכון לסוף חודש אוגוסט 2024). בהתאם לנתונים שנמסרו לביקורת, במהלך חמש השנים האחרונות נוספו לעיר כ- 20,000 תושבים, אולם הצפי הינו שעד לסוף העשור הנוכחי, מספר התושבים יעמוד על כ- 90,000 בהתאם להסכם הגג המיושם בעיר.

בעניין זה יצוין כי ביום 27/06/2024 אישרה הנהלת רשות מקרקעי ישראל את הרחבת הסכם הגג שנחתם על ידי כל הגורמים האמונים עם עיריית נתיבות בשנת 2017. הארכה להסכם נחתמה בספטמבר 2024. הרחבת ההסכם כוללת 2 תכניות מגורים הכוללות כ- 25,000 יחידות דיור, לצד 938,000 מטר של שטחים למסחר ותעסוקה. במסגרת הסכם הגג המדינה תעמיד תשתיות על בהיקף של מעל 7 מיליארד ש"ח ובהם תפעל להקמת שני כבישים עוקפים.

להלן פירוט הנושאים שנבדקו במסגרת דוח הביקורת:

1. פינוי אשפה, גזם ופסולת גושית.
2. הערכות העירייה להרחבת העיר והגידול במספר התושבים.
3. תכלול עבודת הגורמים השונים במערך פינוי האשפה, נקיון, פיקוח, איכות הסביבה והשרות לתושב.
4. בחינת התקשרות העירייה עם הקבלנים הנוגעים לנושא הביקורת והפיקוח על התחייבות הקבלנים.
5. סקירת האמצעים לביצוע הפעולות הנסקרות העומדים לרשות הגורמים האמונים על ביצועם והתאמתם להיקף הפעילות הנדרש.
6. סקירת כוח האדם לביצוע הפעולות הנסקרות העומד לרשות הגורמים האמונים על ביצועם והתאמתם להיקף הפעילות הנדרש.

## 2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה לבחון את נאותות פעולות העירייה בכל הנוגע לניהול מערך פינוי האשפה, פסולת גושית וגזם בהיבטים הכספיים, משפטיים והתפעוליים, לרבות:

- **הבטחת העמידה בדרישות החוק:** סקירת פעולות העירייה בהתאם לחוקים ולתקנות הנוגעים לפינוי אשפה וגזם, לרבות שמירה על בריאות הציבור והגנה על הסביבה.
- **יעילות תפעולית:** בחינת תהליכי העבודה הקיימים, לרבות איסוף, הובלה, מיון, מיחזור והטמנה תוך התייחסות לשיפור יעילות ולחיסכון בעלויות.
- **פיקוח ובקרה:** סקירת מנגנוני פיקוח ובקרה נאותים על עבודת קבלנים פרטיים, אשר תבטיח שהינם עומדים בתנאי ההסכמים עימם.
- **שביעות רצון של הציבור:** סקירת רמת שביעות רצון הציבור משירותי פינוי אשפה וגזם ואיתור תחומים הדורשים שיפור.
- **היבטים פיננסיים:** סקירת ניהול התקציבים המיועדים לפינוי אשפה וגזם ווידוא שהינם משמשים בצורה יעילה ומועילה.
- **היבטים סביבתיים:** סקירת ההשפעות הסביבתיות של פעולות פינוי אשפה וגזם, ואיתור דרכים לצמצום פגיעה בסביבה.

### 3. שיטת העבודה והיקף הביקורת

איסוף הממצאים לדוח הביקורת נערך במהלך החודשים מאי 2024 – נובמבר 2024. לצורך הביקורת נערכו פגישות ושיחות עם בעלי תפקידים בעירייה האמונים על הנושאים המבוקרים, ובהם סגן ומ"מ ראש העירייה, היועץ המשפטי, מ"מ מנהל אגף שפ"ע, מנהל אגף סביבה ותברואה (טרם פרישתו), מנהל אגף חירום וביטחון, מנהלת שירות לתושב, מפקח קבלנים, מנהל הפיקוח, מנהל הגינון, אחראי על עובדי ניקיון, חשבת העירייה, כלכלן העירייה ועוד.

הביקורת סקרה, בין היתר, את המסמכים הבאים:

- הסכמים עם הקבלנים השונים.
- כרטיסי ספק ודוחות שונים ממערכת הנהלת חשבונות.
- תוכניות עבודה.
- חשבוניות ספקים.
- דוחות ממערכת ה-CRM.

בנוסף הביקורת קיימה סיורים אקראיים ברחבי העיר להתרשמות בלתי אמצעית מאיכות שירותי איסוף האשפה והשמירה על הניקיון ברחבי העיר. הביקורת בדקה את ההתקשרות עם קבלנים, היקפי הפעילות, היקף כ"א, תכניות העבודה, תהליך אישור חשבונות וביצוע תשלומים, התאמתם להסכמים החתומים עם הקבלנים, היקף ההוצאה הכספית והשירותים הנרכשים בהתאמה להתחייבויות הקבלנים.

**4. פירוט הממצאים****4.1 בחינת היקף האשפה בעיר**

(דרגת חשיבות: גבוהה)

**4.1.1 רקע כללי**

בהתאם לנתוני המשרד להגנת הסביבה, נכון לחודש ספטמבר 2024, יוצרו בישראל כ- 6.19 מיליון טונות של פסולת עירונית, כלומר 1.79 ק"ג לאדם ליום בממוצע.

עוד עולה מהנתונים כי הממוצע השנתי של פסולת ביתית לאדם נאמד ב-653 ק"ג. בהתאם לכך, בעיר נתיבות המונה כ-52,000 תושבים (נכון ליוני 2024, לפי נתוני הלמ"ס שעודכנו באוגוסט 2024), הממוצע השנתי צריך לעמוד על כ- 34,000,000 טון.

החלק העיקרי של הפסולת העירונית מיוצר על ידי המגזר הביתי (80%), והיתר – על ידי המגזר המסחרי – מוסדי (20%).

קצב הגידול הממוצע בכמות הפסולת מדי שנה הוא 1.8% (הגידול נובע מגידול באוכלוסייה בשיעור של 1.94% ומגידול בייצור פסולת בשיעור של 0.66%), ותחזית כמות הפסולת העירונית ב-2030 היא כ- 7.5 מיליון טונות של פסולת.

בדוח מבקר המדינה לשנת 2022 בנושא פינוי פסולת ברשויות מקומיות והטמנתה נבחנו נתוני העיר יבנה. על פי נתוני דוח המבקר העיר יבנה מנתה בשנת 2019 כ-48,000 תושבים וכמות האשפה שנאספה בשנה זו עמדה על כ- 35,000,000 טון.

בעיר נתיבות המונה כ- 52,000 תושבים (בהתאם לנתוני הלמ"ס נכון לסוף חודש אוגוסט 2024 כאמור) נאספו בממוצע בין השנים 2021-2023, כ- 21,000,000 בממוצע בשנה.

בהשוואת נתוני כמות האשפה שנאספה בין העיר נתיבות לעיר יבנה הדומות במספר התושבים כאמור בשנת הדוח, נמצא כי קיים פער של כ- 14,000,000 טון בין הכמות שנאספה בשנת 2019 בעיר יבנה לכמות האשפה הממוצעת שנאספה בעיר נתיבות בין השנים 2021-2023, בכל שנה.

גידול כללי זה ופרטני בעיר נתיבות מחייב את הרשויות המקומיות בכלל ואת העיר נתיבות לתכנן את מערך פינוי הפסולת ולהיעזר בכלים טכנולוגיים כדי לאסוף נתונים בנושא ולספק לתושבים שירות יעיל ואיכותי.

עלויות פינוי הפסולת ברשויות המקומיות כוללות רכישה של כלי אצירה ותחזוקתם, איסוף הפסולת ושינוע לתחנות המעבר והמטמנות, תשלום עבור היטל הטמנה וכניסה לאתרי הפינוי המתומחרים על פי משקל האשפה. חלק ממרכיבים אלה מגולמים בתשלום לקבלני הפינוי.

על מנת להמנע משינוע והטמנת פסולות שאינה נאספת בתחומי העירייה, על העירייה לוודא כי מבוצעת שקילת "אפס". שקילת אפס היא שיטה מקובלת בקרב רשויות מקומיות, לפיה המשאית נשקלת בתחילת יום העבודה בעת הגעתה לשטח העיר, על מנת לוודא שהיא אכן ריקה. מאחר וההתחשבות

עם תחנת המעבר נעשית לפי משקל, השקילה נועדה למנוע אפשרות של כניסת אשפה שמקורה מחוץ לשטח העירייה אל תחנת המעבר, על חשבון העירייה.

הנתונים הכספיים מהווים את הבסיס לקבלת החלטות מושכלות בנוגע להיקף הפסולת לסוגיה, האמצעים והמשאבים במונחים כספיים ובכוח אדם אשר העירייה משקיעה בהיקף שנתי.

הביקורת סקרה את הנתונים לשנים 2021 – 2023 כפי שהוצגו ע"י הגזברות בעירייה, כדלקמן:  
הנתונים לפי טון:

2021	2022	2023	סוג הפסולת
536,000	153,640	360.36	גזם
118,000	80,620	79.6	בניין
19,981,000	20,839,640	21,804,078	ביתית
<b>19,981,654</b>	<b>21,073,900</b>	<b>21,804,518</b>	<b>סה"כ</b>

נתונים כספיים בש"ח (בהתאם לנתונים שהתקבלו על ידי הגזברות):

2021	2022	2023	ספק
4,783,218.33	5,148,382.59	5,740,122.33	הייכל ובניו
7,354,929.20	9,088,978.13	7,354,929.20	מאיה
<b>12,140,168.53</b>	<b>14,239,382.72</b>	<b>14,129,371.48</b>	<b>סה"כ</b>

#### 4.1.2 ממצאים

##### א. פער בין כמות הפסולת המדווחת לממוצע הארצי

מסקירת החשבוניות שהוגשו ע"י הספקים השונים בתחומי פינוי אשפה (לסוגי השונים) לעיל, עולה כי בין השנים 2021 – 2023 שילמה העירייה כ- 10,447,815 ש"ח בממוצע, עבור פינוי של כ- 20,953,357 טון בממוצע, בכל אחת מהשנים.

כאמור, בהתאם לנתוני הלמ"ס לעיל, מונה העיר נתיבות כ-52,000 תושבים, הממוצע השנתי צריך לעמוד על כ- 35,000,000 טון.

**מהנתונים לעיל עולה כי כמות האשפה השנתית הנאספת מהמרחב הציבורי והפרטי בעיר אינה נמצאת בהלימה לכמויות הנמדדות בממוצע בארץ, בהתאם לנתוני המשרד להגנת הסביבה.**

לפיכך, עולה החשש כי לא כל האשפה שנדרש לאסוף מרחבי העיר, נאספת בפועל, בהיקף שנתי.

לחלופין, היות שקיים פער משמעותי מהממוצע הארצי, הן בהתאם לנתוני המשרד להגנת הסביבה לשנת 2024, הן בהתאם לנתונים שעלו בדוח מבקר המדינה לשנת 2022 והן בהתאם לנתונים שהתקבלו על ידי הגזברות עולה החשש כי דוחות ההטמנה אינם מדויקים לכאורה.

**ב. העדר שקילת "אפס"**

הביקורת לא מצאה תיעוד לכך שהקבלן המבצע עורך שקילת "אפס". נמסר לביקורת על ידי מנהל הקבלנים באגף התברואה כי הקבלן אינו מבצע שקילת "אפס" לפני כניסת משאיות הדחס לעיר בתחילת יום העבודה.

**4.1.3 משמעויות**

- א. חשש לטעויות ולאי סדרים בנתונים של איסוף פסולת בעיר ביחס לכמות התושבים ולגידול המתפתח.
- ב. חשש לאיסוף פסולת בחסר ולליקויי תברואה סביבתיים.
- ג. פתח לחוסר שביעות רצון של תושבים.
- ד. פתח לחיובים כספיים שאינם בהלימה להיקף האשפה שנאספה ושהוטמנה באתר ההטמנה.
- ה. תהליכי ניהול, פיקוח ובקרה חסרים אחר העדר שקילת "אפס".

**4.1.4 המלצות**

- א. יש לערוך בחינה של כמויות הפסולת הנאספות בעיר למול הנתונים ולבחון את ההלימה מול הממוצע הארצי.
- ב. יש להתקין משקל ייעודי למשאיות הדחס על מנת לשקול את המשאיות בתחילת יום העבודה ובסיומו על מנת לאפשר בקרה על הנתונים המדווחים ע"י אתר ההטמנה.
- ג. יש לגבש מנגנוני פיקוח ובקרה אחר איסוף הפסולת ברחבי העיר באופן שוטף על מנת לוודא כי נתוני העירייה שלמים ונאותים.
- ד. יש לערוך בקרה שוטפת ועיתית על מנת לבחון את תשלומי העירייה לספקי איסוף הפסולת ולבחון את התאמתם לנתוני שקילת המשאית ביציאה מהעיר בתום יום עבודה לנתונים המדווחים על ידי אתר ההטמנה.
- ה. יש לערוך שקילת "אפס" בתחילת יום העבודה לכל משאיות הדחס.

**4.2 העדר נהלי עבודה**

(דרגת חשיבות: גבוהה)

**4.2.1 רקע כללי**

נוהל עבודה מהווה את הבסיס המתועד לביצוע של פעולות, רשימה של כללים המגדירים את דרך הביצוע של משימות מסוימות. הנוהל מבטיח טיפול אחיד ומוסכם מראש במשימה וחשיבותו גדולה במיוחד כאשר הוא עוסק ביחסי גומלין בין יחידות נפרדות שנדרש תיאום ביניהן. נהלי עבודה הינם כלי בידי העירייה לביצוע האסטרטגיה ובנוסף גם מתעדים את הידע הארגוני שנמצא בדרך כלל בראשיהם של העובדים. ארגון ללא נהלים מסודרים מבזבז בהכרח משאבים רבים.

נהלי עבודה סדורים תורמים לשיפור תהליכי העבודה, הנחיית העובדים ויצירת מסגרת אחידה להתנהלות הארגון. מטרת הנהלים הינה הסדרת תהליכים, הגדרת מדיניות הארגון ושימור ידע פנים ארגוני בצורה אשר תמנע טעויות עתידיות. נהלי העבודה נותנים לעובד מידע לגבי ציפיות הארגון בביצוע תהליך העבודה אותו הוא נדרש לבצע.

#### 4.2.2 ממצא – העדר נהלי עבודה

הביקורת לא מצאה כי לעירייה קיימים נהלים בתחומי התברואה ובכללם תהליכי ניהול איסוף ופינוי פסולת ברחבי העיר, לרבות בתחומים הבאים.

- תהליך קביעה ואישור של תכניות עבודה שנתיות ורב שנתיות.
- תהליכי ניהול, פיקוח ובקרה אחר עבודת הקבלנים.
- תהליכי בקרה על נתוני האשפה המדווחים על ידי הקבלן.
- תהליך קביעה ואישור של תוכנית העבודה היומית והשבועית.
- תהליך אישור החשבונות המוגשים על ידי הקבלנים.
- תהליכי שיתוף פעולה עם אגפים ומחלקות אחרות בעירייה ועוד.

#### 4.2.3 משמעויות

- א. גיבוש ואישור חסר של נהלים.
- ב. אחידות חסרה בביצוע של פעולות בתהליכי הליבה של אגף התברואה ובתוכו תהליך האיסוף והפינוי של פסולת עירונית.
- ג. יכולות ניהול, פיקוח ובקרה חסרים בתהליכי העבודה.
- ד. פתח ליישום חסר של הנחיות, הסכמים ונורמות התנהלות בתהליכי האיסוף והפינוי של אשפה בעיר.
- ה. פתח לניצול חסר של משאבי העירייה.
- ו. אחידות חסרה בתהליכי העבודה.
- ז. פתח לטעויות ולאי סדרים בביצוע המשימות הקשורות לאגף התברואה.

#### 4.2.4 המלצות

- א. יש לגבש נהלי עבודה מלאים אשר יכלול הנחיות ומדיניות בתחומי הליבה של אגף התברואה ושל תהליכי האיסוף ופינוי האשפה בעיר, לרבות תהליכי הבקרה, ממשקי עבודה, משימות לביצוע וכיוצ"ב.
- ב. יש לגבש ולאשר את הנהלים החסרים ולהביאם לאישור הגורמים הנדרשים בתהליך.

### 4.3 תכניות עבודה

(דרגת חשיבות : גבוהה)

#### 4.3.1 רקע כללי

תוכניות העבודה השנתיות של הרשות מהוות כלי עזר בחשיבה אסטרטגית ומשקפות את כלל הפעולות שהרשות מתכננת לבצע בתקופה נתונה, כדי להגיע מהמצב הקיים למצב עתידי רצוי שאליו היא שואפת ויכולה להגיע. תוכנית עבודה היא מסמך המפרט את המשימות והיעדים שצריך להשלים כדי להשיג את מטרות הארגון. היא מסייעת לארגונים לתכנן את העבודה שלהם, לנהל משאבים ולשפר את יעילותם. תוכנית עבודה טובה צריכה להיות ספציפית, מדידה, ברת השגה, רלוונטית ותחומה בזמן. תוכנית עבודה עוזרת לנו לא רק לראות את הפער בין מה שתוכנן למה שבוצע, אלא גם ללמוד מהפער הזה, מדוע מה שהתרחש שונה ממה שתכננו. בכדי שתוכניות העבודה יהוו כלי תכנוני וניהולי אפקטיבי, עליהן להיות מלוות בשני תהליכים עיקריים:

1. תהליכי תכנון מקדים.
2. תהליכי מדידה ובקרה.

נכון שתוכנית העבודה תכלול אסטרטגיה לבניית תוכנית העבודה המתבססת על הערכה באמצעות מסמך כתוב ובו התייחסות לנושאים שונים, לרבות הגדרת יעדים, הגדרת תחומי פעילות מרכזיים בהם יש לשנות ולקדם תחומים, לבחון את סדרי העדיפויות בין התחומים השונים במטרה לעמוד ביעדים תקציביים ובכלל זה לבחון את הסיכונים הטמונים בהובלת המטרות, היעדים והשינויים הנדרשים על מנת להתמודד עימם מראש. עבור העובדים בעירייה – הערכת ביצועי עובדים מבוססת עובדות והישגים, תיאום ציפיות – פירוט דרישות העבודה המצפות ממנו ויכולת תכנון לטווח קצר וארוך, מקצועיות – העלאת רמת המקצועיות ברשות. עבור תושבי העיר והציבור הרחב – שקיפות בפני התושבים, הצהרת מחויבות בפני התושבים, שיח ושיתוף פעולה בין רשויות וארגונים אזרחיים.

#### 4.3.2 ממצאים

##### א. העדר תוכנית עבודה רב שנתית

הביקורת לא מצאה כי אגף תברואה הכין או תיעד תוכנית עבודה רב שנתית לתהליכי העבודה של איסוף ו/או פינוי פסולת בעיר. הביקורת מדגישה את הצורך בכך במיוחד לאור הסכם הגג שנחתם בשנת 2017, והרחבת ההסכם שנחתם בספטמבר 2024, כאמור וצפי משמעותי לגידול של התושבים בעיר עד לכדי הכפלתו בעשור הקרוב.

**ב. העדר תכנית עבודה שנתית**

הביקורת לא מצאה כי אגף תברואה הכין או תיעד תכנית עבודה שנתית לתהליכי העבודה של איסוף ו/או פינוי פסולת בעיר. בהקשר זה יש לציין את החשיבות בביצוע של תכנית עבודה מקושרת תקציב בהתאם לסדרי עדיפויות בעירייה ובתוך האגף ביחס לסיכונים הטמונים בתהליכי העבודה.

**ג. העדר תכנית עבודה שוטפת (שבועית/חודשית/עיתית)**

הביקורת לא מצאה כי אגף התברואה הכין או תיעד תכנית עבודה שוטפת לתהליכי העבודה השבועיים או החודשיים בתהליכי איסוף הפסולת, הגזם או פינויה ברחבי העיר, לרבות:

- תכנית עבודה שבועית מסודרת לפי שכונות ו/או לפי רחובות ברחבי העיר.
- תכנית עבודה שבועית של סיורים על מנת לאתר איסופים חסרים או איסופים מזדמנים.
- תכנית עבודה עיתית לפני חגים כשכמות האשפה הביתית גדלה.
- בקורות שוטפות אחר עבודת הקבלנים המבצעים את תהליכי האיסוף והפינוי של האשפה ברחבי העיר.

**ד. העדר תכנית עבודה שבועית/חודשית/עיתית מתואמת בין אגף**

**התברואה לאגף שפ"ע לביצוע גיזום ברחבי העיר ופינוי**

הביקורת לא מצאה כי קיימת תוכנית עבודה שבועית/חודשית/עיתית מתואמת בין אגף התברואה לאגף שפ"ע לביצוע גיזום ברחבי העיר ופינוי כדלהלן:

- תכנית עבודה שבועית מסודרת לפי שכונות ו/או לפי רחובות ברחבי העיר;
- תכנית עבודה שבועית של סיורים על מנת לאתר איסופים חסרים או איסופים מזדמנים.
- תכנית עבודה עיתית לפני חגים כשכמות הגזם גדל.
- בקורות שוטפות אחר עבודת הקבלנים המבצעים את תהליכי האיסוף והפינוי של הגזם ברחבי העיר.

**ה. העדר תכנית עבודה שבועית/חודשית/עיתית לעובדי הכפיים במרחב**

**הציבורי**

הביקורת לא מצאה כי באגף התברואה קיימות תכניות עבודה שבועיות/חודשיות/עיתיות לעובדי הכפיים העוסקים בנקיון המרחב הציבורי ואיסוף האשפה מפחי האשפה הפזורים בשטחים הציבוריים.

כמו כן, הביקורת לא מצאה כי קיים גורם כלשהו שמלווה את הצוותים ברחבי העיר, בהתאם.

נמסר לביקורת על ידי מנהלי עובדי הכפיים באגף התברואה כי אין תוכניות עבודה שבועיות/חודשיות/עיתיות לעובדי הכפיים ואין מנהל המלווה את הצוותים הפזורים ברחבי העיר.

הביקורת קיימה סיורי שטח ברחבי העיר בתאריכים 22/05/2024, 31/10/2024, בשעות הצהריים באתרים שונים בעיר במרחב הציבורי והפרטי, בכתובות הבאות:

(א) רחוב קטיף 72.

(ב) וייצמן 211.

(ג) רחוב ירושלים.

(ד) הגפן 1.

(ה) הרב צבאן 317.

בסיורים שנערכו נמצא כי רמת הנקיון במרחב הציבורי בסוף יום עבודת עובדי הכפיים (סמוך לשעה 14:00) הינה נמוכה, האזורים שנבחנו לא היו נקיים מאשפה כמצופה בסוף יום העבודה.

כמו כן, בעת ביצוע הביקורת בתאריך 31/10/2024 לא נכח מנהל הצוות. נמסר לביקורת על ידי מנהל הקבלנים כי בכל אזור בעיר מוצבים עובדי הכפיים פעמיים בשבוע.

עוד נמסר על ידו כי מצבת כוח האדם צומצמה בחודשים האחרונים מ-55 עובדי כפיים ל-45 עובדי כפיים.

נכון למועד עריכת הביקורת נמסר לביקורת על ידי מנהל עובדי הכפיים באגף התברואה כי בעקבות הערת הביקורת הוכנה תוכנית עבודה וצוות מנהלי עבודה לצוותי העבודה.

[תעוד של האזורים שנבחנו בסיורי השטח מוצגים בנספח א']

#### 1. העדר מעקב ובקרה אחר עמידה ביעדים

לאור העדר הכנתן של תכניות עבודה רב שנתיות, שנתיות ו/או שוטפות באגף התברואה בתחומי איסוף הפסולת ופינויה ברחבי העיר, הביקורת גם לא מצאה כי נערכים תהליכי פיקוח ובקרה אחר העמידה באותם יעדים על מנת לבחון את העמידה בביצועם במטרה לעמוד ביעדים תקציביים ובכלל זה לבחון את הסיכונים הטמונים בהובלת המטרות, היעדים והשינויים הנדרשים בעקבות הפערים שעלו.

#### 4.3.3 משמעויות

א. תהליכי ניהול, פיקוח ובקרה חסרים אחד פעילויות אגף התברואה ובעיקר בתחומי הפינוי והאיסוף של פסולת ברחבי העיר.

ב. חשש לטעויות, לתקלות ולאי סדרים בתהליכי הטיפול והניהול של איסוף ופינוי האשפה ברחבי העיר.

- ג. פתח לעמידה חסרה ביעדים שהוצאו לעירייה במטרה לממש את חובותיה לתושבים.
- ד. פתח לאי שביעות רצון של תושבים ופגיעה במוניטין.
- ה. חשש לבזבוז משאבים, עלויות גבוהות לקופת העירייה להשלמת פערים בניקיון העיר בשל הצטברות אשפה אשר תייצר מפגעים סביבתיים במרחב הציבורי לאורך זמן.
- ו. פגיעה בבריאות הציבור עקב חשש להתפרצות מחלות בשל רמת ניקיון נמוכה במרחב הציבורי.

#### **4.3.4 המלצות**

- א. יש לגבש ולתעד תכנית עבודה רב שנתית ושנתית של אגף התברואה ובכלל זה של תהליכי האיסוף והפינוי של פסולת ברחבי העיר, בהתאם לגידול העירוני הן בגודל העיר והן במספר התושבים בעיר.
- ב. יש לבחון את האפשרויות ולבנות את תכניות העבודה מבוססות תקציב לצורך בחינה מחודשת לאור שיקולים משאביים וכלכליים ביחס ליתר מטרות האגף וביחס ליתר מטרות העירייה.
- ג. יש להכין תכנית עבודה שוטפת (שבועית/חודשית) וכתובה לניהול, פיקוח ובקרה אחר העבודה השוטפת ברחבי העיר.
- ד. יש לבחון את העמידה בתכניות העבודה שיוכנו כאמור במטרה לבחון את העמידה ביעדים, לבחון את הפערים והסיבות להם.

#### **4.3.5 תגובות המבוקרים**

##### **תגובת מנהל הקבלנים לממצא המפורט בסעיף ה'**

1. בסעיף 4.3.5 – ישנן באגף תכניות לפינוי אשפה מחולקת לימים (מצ"ב).
2. לגבי תכנית שנתית – יש לפנות למנהל האגף. "

##### **הערת הביקורת לתגובתו של מנהל הקבלנים**

לביקורת הוגשה תכנית עבודה שבועית מטעם מנהל הקבלנים בגין עבודת פינוי האשפה. הביקורת מציינת כי מדובר בתכנית בגין פינוי אשפה כאמור ולא בגין פינוי גזם שכן עבור הגזם לא קיימת תכנית עבודה שבועית. הביקורת מציינת כי הדגשים עבור תכנית העבודה נדרשים גם עבור פינוי אשפה.

#### **4.4 מערכות מידע ממוחשבות**

(דרגת חשיבות: גבוהה)

##### **4.4.1 רקע כללי**

מערכות מידע הן תשתית חשובה לאיסוף, לשליטה ובקרה ולניתוח נתונים. הנתונים המופקים ממערכות המידע מאפשרות לאסוף ולנתח נתונים כגון מיקום; לוחות הזמנים של הרכבים לאיסוף הפסולת ומסלולם; משקל

הפסולת שנאצרה ופונתה; ריכוז תשלומים ועלויות; ניהול מלאי ציוד; היסטוריית איסוף לפי משקי בית ואזור; צילומים של קבלני הפינוי וציוד בהם משתמש הקבלן; קשר עם צוות הפינוי; משוב מהתושבים ותלונות שלהם.

על מנת לבצע איסוף מידע מלא ומקצועי שזורים במערכת המידע כלים טכנולוגיים נוספים המתקשרים אתה ומעבירים לה נתונים – עמדת שקילה עירונית, מערכת איתור במשאיות הפינוי, חיישנים, מצלמות וישומונים (אפליקציות) למכשירים הניידים.

דוגמה למערכת ממוחשבת העשויה להפחית באופן משמעותי את תדירות הפינויים הינה מערכת חיישנים המותקנים בתוך מתקני אצירה מאפשרים לשדר מידע על תכולת הפח מבחינת כמות, טמפרטורה ולחות של האשפה ומידע על מועד ריקון הפח בפועל. על משאית האיסוף מותקן קורא חיישנים שמאפשר העברת מידע ביחס לאיסוף כל כלי אצירה.

דוגמה נוספת למערכת מידע המייעלת את עבודת הפינוי והפיקוח על האשפה במרחב הפרטי והציבורי הינה שימוש במצלמות המאפשרות בקרה על משאיות הפינוי ועל טיב העבודה המבוצעת לצד בקרה על התושבים בכל הקשור לסוג הפסולת המושלכת לפחים ייעודיים.

שימוש מושכל במערכות מידע עשוי להפחית באופן משמעותי את תדירות הפינויים, את העומס בכביש ואת זיהום האוויר בשל שימוש מופחת במשאיות הדחס והגזם.

#### 4.4.2 ממצאים

##### א. העדר תיעוד מלא של פניות התושבים במערכת המידע של המוקד העירוני

מתיאור תהליך העבודה כפי שנמסר על ידי מנהל הקבלנים, מנהל עובדי הכפיים באגף התברואה ומנהל הפיקוח באגף הביטחון, עולה כי קיימות שיחות בנושא תלונות התושבים המתקבלות באופן ישיר ע"י הגורמים האמונים. השיחות שמתקבלות כאמור אינן מתועדות בשום מערכת מידע ומטופלות באופן ישיר על ידי בעלי התפקידים, כאמור ללא תיעודן.

##### ב. העדר מערכת איתוראן על משאיות הדחס

מסקירת הסכם ההתקשרות מול הקבלן נקבע כי "הקבלן יתקין בכל המשאיות מכשיר איתוראן על חשבונו ולכל איש צוות יהיה מכשיר טלפון סלולרי".

הביקורת לא מצאה כי הקבלן התקין מכשירי האיתוראן במשאיות הדחס לצורך פיקוח על עבודתן כמתחייב בהסכם.

ג. העדר חיישנים במכלי האצירה וקוראי חיישנים במשאיות פינוי האשפה

הביקורת לא מצאה כי הותקנו חיישני משקל במכלי האצירה במרחב הציבורי והפרטי המקושרים לקוראי חיישנים במשאיות הפינוי, כמתחייב בהסכם.

ד. העדר מצלמות בקרה על משאיות האיסוף

הביקורת לא מצאה כי הותקנו מצלמות פיקוח על משאיות האיסוף המאפשרות בקרה על עבודת המשאית ואופן עבודת הצוות המצוות אליה. הגם שהדבר אינו מחויב בהתאם להסכם ההתקשרות, היה נכון להתקין.

ה. אי התקנת מערכת ניטור לצורך מעקב ובקרה על תנועת עגלות הניקיון במשרדי הרשות

בהתאם לסעיף 2.25 להסכם נקבע כי "הרשות המזמינה רשאית לדרוש מהקבלן להתקין ולהפעיל על חשבונו, במשרדי הרשות המזמינה, מערכת ניטור ובקרה ממוחשבת לצורך מעקב ובקרה על תנועת עגלות הניקיון שבשימוש עובדיו במסגרת חוזה זה. כמו כן, יתקין הקבלן, על חשבונו גם שבבים אלקטרוניים על גבי העגלות אשר יקושרו למערכת הני"ל". הביקורת לא מצאה כי הקבלן התקין מערכת ניטור ושבבים כמתחייב בהסכם ההתקשרות. כמו כן, נמסר לביקורת על ידי מנהל עובדי הכפיים באגף התברואה כי ידוע לו שהקבלן לא התקין מערכת ניטור ושבבים כמתחייב בהסכם.

4.4.3 משמעויות

- א. תהליכי תיעוד ובקרה חסרים במערכת המוקד של העירייה הגורמים למידע חסר בעת ניתוח נתוני הפניות של תושבי העיר ובשל כך עלול לגרום להקצאת משאבים חסרה לטיפול בנושאי הנדרשים וקבלת החלטות שגויה.
- ב. תהליכי ניהול, פיקוח ובקרה חסרים אחד פעילויות אגף התברואה ובעיקר בתחומי הפינוי והאיסוף של פסולת ברחבי העיר.
- ג. איסוף אשפה לא יעיל ברחבי העיר הגורם לשימוש מוגבר במשאבי הפינוי ולהגדל זיהום האויר בעיר בשל שימוש מוגבר במשאיות הפינוי.
- ד. בקרה לא יעילה על עבודת הקבלן ודפוסי הוצאת האשפה של תושבי העיר.
- ה. פתח לאי שביעות רצון של תושבים ופגיעה במוניטין העירייה.
- ו. העדר יכולת פיקוח מקוון על עבודת עובדי הכפיים ברחבי העיר.
- ז. חשש לעמידה חסרה בתנאי הסכם ההתקשרות מצד הקבלן המבצע.

#### 4.4.4 המלצות

- א. יש להנחות את בעלי התפקידים הרלוונטיים להפנות את התושבים לפתוח פניות לטיפול בתלונות באמצעות מוקד העירייה. ככל שלא נפתחה פניה, בעלי התפקידים יפתחו את הפניה באופן עצמאי.
- ב. יש לאכוף על הקבלנים להתקין מערכות איתוראן על משאיות האיסוף.
- ג. מומלץ להוסיף לסל השרותים הנדרש במכרז פינוי האשפה שתוציא העירייה בעתיד התקנת חיישנים במיכלי האצירה וקוראי חיישנים במשאיות הפינוי.
- ד. מומלץ להוסיף לסל השרותים הנדרש במכרז פינוי האשפה שתוציא העירייה בעתיד התקנת מצלמות פיקוח על גבי משאיות הפינוי.
- ה. יש לחייב את הקבלן להתקין מערכת ניטור על גבי עגלות הנקיון.

#### 4.4.5 תגובות המבוקרים

##### תגובת מנהל העובדים לממצא המפורט בסעיף ה'

"שבבים בעגלות – ... אמור להיות מול מנהל המחלקה, לא מתפקידו של ישראל לסגור חוזים."

##### תגובת מנהל הקבלנים לממצא המפורט בסעיף ב'

- א. למשאיות האשפה מאז תחילת עבודתי אין לי מעקב של איתוראן על המשאיות.
- ב. משאיות פינוי הגזם יש איתוראן פעיל."

#### 4.5 סעדים בשל הפרת חובת הקבלנים בהתאם לקבוע בהסכם

(דרגת חשיבות: גבוהה)

#### 4.5.1 רקע כללי

- מנגנון הפיקוח על העבודה של קבלן פינוי האשפה עוגן בהסכם עימו וכולל הסדרה של חובות הקבלן והסעדים בגין הפרתם.
- לעיריית נתיבות עומדות במסגרת ההסכמים עם הקבלנים מנגנוני פיצוי בשל אי עמידת הקבלנים בהוראות ההסכם עימם.
- העירייה רשאית לקנוס את הקבלנים בגין אי קיום ההוראות שנקבעו בחוזה ההתקשרות, כגון:
- א. אי נקיון סביב כלי האצירה המוטמן.
  - ב. אי תיקון כלי אצירה שנשבר.
  - ג. העדר שקילת "אפס".
- לצורך ניהול תחום פינוי האשפה והניקיון אמונים שני מנהלי קבלנים ע"י אגף התברואה למעקב אחר עבודות המבוצעות על ידי הקבלנים כדלהלן:
- א. מנהל קבלנים.
  - ב. מנהל עובדי כפיים.



## מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

בנוסף, על משאיות הגזם מותקנת מערכת איתוראן המאפשרת פיקוח על עבודת המשאיות במהלך העבודה בעיר.

הפיקוח על מילוי הוראות ההסכם על ידי הגורמים האמונים על עבודתו קרי, מנהל אגף התברואה, מנהל הקבלנים ומנהל עובדי הכפיים באגף התברואה מתבצע באמצעים הבאים:

- פניות ציבור המגיעות למוקד העירוני או לטלפון האישי של הגורם האמון.
  - מעקב ובדיקה בשטח של עובדי המחלקה.
  - דווחי הקבלן בעת הגשת החשבון לתשלום.
- הביקורת מציינת כי בנושא פינוי האשפה, יותר מאשר בתחומי שירות רבים אחרים, ישנו "פיקוח" מצד התושבים עצמם הנוהגים בדרך כלל לפנות לעירייה בנושאים אלה מיידית עם היתקלותם בבעיה.
- הטלת פיצוי מוסכם על הקבלן עבור אי מילוי חובותיו לפי החוזה הוא אחד המכשירים בידי העירייה להבטיח את ביצוע העבודה כנדרש.

### טבלת הסעדים להפרות חוזה עם הקבלנים הייכל ובניו ומאיה כדלהלן:

ההפרה	פיצוי מוסכם
אי התייצבות פועלים כנדרש(מעבר ל- 3 שעות איחור)	450 ש"ח לפועל ליום עבודה
אי התייצבות רכב פינוי כלשהו בהתאם לתוכנית העבודה וההוראות	3000 ש"ח לכל רכב ליום
איחור בהתייצבות פועלים	100 ש"ח לכל פועל לכל שעת איחור
אי פינוי כלי אצירה ו/או "צימצום" כלי אצירה לכלי אצירה אחר ו/או פינוי חלקי של כלי האצירה וסביבתו ערמת גזם וגרוטאות ו/או סביבתה באופן חד פעמי	100 ש"ח לכל כלי אצירה ו/או ערימה
פינוי כלי אצירה באופן שעלול לייצר נזק לכלי האצירה	50 ש"ח למקרה לכלי אצירה
אי שטיפה וניקוי של כלי אצירה טמון ע"פ הוראות המכרז	150 ש"ח לפינוי
אי איסוף פסולת סביב כלי אצירה ו/או ערימה ברדיוס של 4 מטר	100 ש"ח לכל כלי אצירה ו/או ערימה
בגין מרווח זמן העולה על שעה וחצי בין הוצאת כלי האצירה לרחוב לריקונם או בין ריקונם להשבתם למקום המקורי	100 ש"ח לכל כלי אצירה
אי החזרת כלי אצירה למקומו ו/או אי שינוי מיקום מיכל האצירה, דרישת מנהל ו/או אי סגירת כלי האצירה	50 ש"ח לכל כלי אצירה
התייצבות פועל ללא בגדי עבודה כנדרש	150 ש"ח לכל פועל
התייצבות רכב שלא נוקה	350 ש"ח למקרה
משאית קבלן שנמצאה פועלת שלא במסגרת מכרז זה	5000 ש"ח לאירוע
התייצבות משאית פינוי שאיננה לפי המפרט בחוזה זה, שנת יצור נפח וכיוב'	1000 ש"ח ליום לכל רכב
אי שטיפה ו/או חיטוי של כל כלי אצירה ע"פ הוראות המכרז	100 ש"ח למיכל
היעדרות מנהל עבודה מטעם הקבלן ו/או אי זמינות של מעל שעתיים ביום עבודה ע"פ השעות הנדרשות בהסכם	500 ש"ח לכל יום

<u>פיצוי מוסכם</u>	<u>ההפרה</u>
2,000 ש"ח לאירוע	נזילה של נוזלים מהמשאית ו/או תשטיפים ו/או שמנים שנשפכו או התעופפו מהמשאית תוך 30 דקות מהמקרה
500 ש"ח למקרה	פסולת שהתפזרה ברחוב מהמשאית
1,500 ש"ח לכל פינוי	יציאה לפינוי מוקדם ללא אישור המנהל ו/או פינוי שלא ע"פ שעות העבודה שנקבעו ע"י המנהל
25 ש"ח למיכל לכל יום בו המתקן לא פעיל	מערכת ניטור לא פעילה על מיכל אשפה
3,000 ש"ח לכל יום	סרוב הקבלן לשקילת משאית ו/או הובלת משקל העולה על המותר ברשיון
150 ש"ח לכל יום עיכוב	אי החלפת כלי אצירה פגום בפרק הזמן שנקבע במכרז
500 ש"ח ליום	אי התקנת שילוט על רכבי הקבלן ע"פ הוראות ההסכם
500 ש"ח למקרה	אי מילוי של הוראת מנהל
1,000 ש"ח למקרה	אי תיקון של רכב פינוי ואיסוף ו/או החלפת רכב הפינוי ברכב תקין תוך פרק זמן העולה על שעתיים
1,500 ש"ח למקרה	אי עמידה בכללי הבטיחות ו/או אי דווח על גרימת נזק לצד ג' ו/או לרכוש הרשות המקומית
15,000 לכל יום	הפסקת עבודה באופן חד צדדי ובניגוד להוראות המנהל
3,500 ש"ח לכל יום לכל זרם פסולת	אי סיום תוכנית העבודה שנקבעה
350 ש"ח למשאית ליום	התייצבות המשאית ללא ציוד הנדרש לצורך נקיון סביבת כל האצירה ו/או הערימה
1000 ש"ח למקרה	התנהגות לא נאותה של עובד מטעם הקבלן
3,500 ש"ח ביום למשאית	אי תגבור משאיות ע"פ תוכנית העבודה של המנהל
150 ש"ח לכל מקרה לכל כלי אצירה	אי ביצוע תחזוקה של כלי אצירה טמון / עילי / מכולה ו/או דחסן ע"פ הוראות המכרז

#### 4.5.2 ממצאים

א. נזילה של נוזלים מהמשאית ו/או תשטיפים ו/או שמנים ללא חיוב הקבלן

##### בסעד בגין הפרת ההסכם

בסיוור הביקורת שנערך ברחבי העיר בתאריך 31.10.2024, נמצא כי ממשאיות הדחס קיימות נזילות תדירות לאורך מסלול הפינוי. בהקשר זה, בסיוור הנ"ל הדגים מנהל הקבלנים לביקורת דוגמאות לנזילות על הכביש שנגרמו ע"י משאית הדחס. נמסר לביקורת על ידי מנהל הקבלנים כי נזילות אלה מתקיימות באופן קבוע.

בסקירת החשבונות המאושרות של הקבלן לשנים 2022-2024 לא נמצאו קיזוזים בהתאם לפיצוי בסך של 2,000 ש"ח לאירוע הקבוע בסעיף 10.5 להסכם.

[תעוד של נזילות ממשאית הדחס על הכביש סמוך למבנה ברחוב שבטי ישראל 44 בנספח ב']

ב. אי איסוף פסולת סביב כלי אצירה ו/או ערימה ברדיוס של 4 מטר

סעיף 3 להסכם עם הקבלן הייכל ובניו קובע כי "פינוי פסולת עירונית מעורבת בשיטת ההיפוך לדחס ממכלי אצירה עגלות אשפה על ידי הקבלן/כולל את הוצאת כלי האצירה ממקום הצבתם/ הובלתם לרכב הפינוי ריקונם המלא, החזרתם למקומם/ ניקוי יסודי שלסביבת כלי האצירה ברדיוס של 4 מטר/ העמסת הפסלות הביתית לרכב הפינוי/ הובלתה ופריקתה באתר סילוק. הקבלן יבצע את הוצאת כלי האצירה וריקונם באופן שוטף ורציף. לא תותר הוצאת כלי האצירה והצבתם ברשות הרבים לפני ביצוע בפועל של הריקון, אלא לזמן מוגבל של עד 30 דקות בלבד.

הקבלן יחזיר את כלי האצירה לתוך חצרות הבתים או המקומות המיועדים לכך לרבות סגירת המכסים באופן מיידי לאחר ריקונם וציבם באופן המאפשר השלכת הפסלות לתוכם. בכל מקרה/ אין לגרור ו/או לזרוק את מכלי האצירה".

בסיורי שטח שערכה הביקורת בתאריכים 22/05/2024, 31/10/2024 נמצא כי מסביב לכלי האצירה המוטמנים קיימות ערמות פסולת שלא נאספו על ידי הקבלן.

הביקורת מציינת כי הסיורים נערכו בשעות הצהריים בסיום סבב פינוי האשפה בעיר.

הביקורת ביקרה בכתובות כדלהלן:

(1) רחוב קטיף 72.

(2) וייצמן 211.

(3) רחוב ירושלים 147.

(4) פארק נועם.

כמו כן, סעיף 10.5 להסכם מקנה לעירייה את הזכות לפיצוי מוסכם בסך 100 ש"ח לכל כלי אצירה ו/או ערימה כמפורט בהסכם.

הביקורת סקרה מדגם חשבונות מאושרים ע"י הגורמים האמונים לשנים 2022-2024.

מסקירת החשבונות מצאה הביקורת כי לא בוצעו קיזוזים ו/או קנסות בגין הפרות נפוצות של הקבלן כגון:

- אי שטיפה וניקוי של כלי אצירה טמון.
- היעדרות מנהל עבודה מטעם הקבלן.
- אי איסוף פסולת סביב כלי אצירה ו/או ערמה ברדיוס של 3 מטר וכדומה.

לביקורת נמסר על ידי מנהל הקבלנים באגף התברואה כי מתקיימות הפרות רבות של ההסכם על ידי הקבלן במהלך עבודתו בעיר.

כמו כן, נמסר לביקורת על ידי מנהל הקבלנים כי איסוף האשפה שאינה נאספת על ידי הקבלן מבוצע על ידי עובדי העירייה.

הביקורת מציינת כי איסוף האשפה במקום הקבלן על ידי עובדי העירייה מגדילה את הוצאות העירייה בשל השימוש כוח האדם ורכבי הרשות.

**[תעוד של ערימות פסולת סביב כלי אצירה סמוך לבניין ברחוב ירושלים**

**147 בנספח ג']**

**ג. אי שטיפה ו/או חיטוי של כל כלי אצירה ע"פ הוראות המכרז**

סעיף 13 להסכם קובע כי "עבודות שטיפה של מכלי האצירה המוטמנים כלולות את המרכיבים שלהלן שטיפה יסודית של המתקן העליון הבולט מעל פני הקרקע והדפנות הפנימיות של המיכל הפנימי והריצפה בתדירות של אחת לשבוע לפחות.

הקבלן ינקז וישאב את מי השטיפה שהצטברו בתחתית המיכל החיצוני ויפנה אותם אל תוך מערכת הולכת שפכים מוסדרת. שטיפת כל מכלי האצירה תיעשה עם מיתקן שטיפה שיכללו מיכל לדטרגנטים משאבת לחץ לתמיסות קרות, וצנרת גמישה באורך 20 מטר עם אקדח התזת מים בעל נחיריים כפולים לסילוני רסס, נקודה ופיזור. כל פעולות השטיפה/ רכישת חומרי השטיפה והציוד הנחוץ לה, יעשו על ידי הקבלן ועל חשבונו. הקבלן יבצע את שטיפת מכלי האצירה באופן שמי השטיפה לא ייזלו על הקרקע. לא יבצע הקבלן פעולות שטיפה אלה, העירייה תבצע זאת ותקזז כל סכום שיידרש מפעולה זו מחשבונית הקבלן."

כמו כן, סעיף 10.5 להסכם מקנה לעירייה את הזכות לפיצוי מוסכם בסך 150 ש"ח לפינוי כנגד הפרה כמפורט בהסכם.

הביקורת סקרה חשבונות מאושרים לתשלום של הקבלן לשנים 2024-2022.

מסקירת הביקורת את חשבוניות הקבלן כאמור עלה כי לא ניתנו קנסות לקבלן, אף על פי שבברור עם מנהל הקבלנים באגף התברואה עלה כי מתקיימות הפרות רבות של ההסכם על ידי הקבלן במהלך עבודתו בעיר.

יתרה מכך בברור עם מנהל אגף התברואה (בטרם פרישתו) ומנהל הקבלנים עלה כי ניקוי ושטיפת כלי אצירה מבוצעים ע"י עובדי העירייה, קרי על חשבון העירייה, למרות מחוייבות הקבלן.

**[תעוד של כלי אצירה שלא נשטף סמוך לרחוב קטיף 72 בנספח ד']**

**ד. העדר אכיפת חובת הקבלן לתיקון נזקים שנגרמים על ידו במרחב הציבורי**

**והפרטי**

סעיף 5.10 להסכם עם הקבלן הייכל ובניו מחייב את הקבלן " [...] שלא לפגוע ברכוש עירוני ופרטי אגב ביצוע העבודה וביניהם: כלי אצירה, קווי ועמודי חשמל, גינות, ריהוט, ציוד, קווי מים, כלי רכב חונים וכדו'. באם יגרם נזק, מתחייב הקבלן לדווח מיידית למנהל, לבצע את התיקונים הנדרשים על חשבונו ובתאום עם המנהל ולשאת בעלות הנזק שייגרם. לא עשה כן הקבלן, תהה העירייה רשאית לבצע את התיקון או לפצות את הניזוק בעצמה על חשבון הקבלן ולקזז לו את העלות מהכספים המגיעים לו" (ההדגשות אינן במקור).

סעיף 22.9 להסכם עם חברת מאיה קובע "במידה והיה על האשכול ו/או הרשות לשאת בהוצאות כל שהן עקב ליקויים [...] כדוגמת פגיעה ברכוש [...] יחוייב הקבלן בגין הוצאות אלה [...].

לביקורת נמסר על ידי מנהל הקבלנים באגף התברואה כי במהלך עבודת הקבלנים נגרמים נזקים רבים בשל פגיעת הציוד המשמש אותם ובפרט במקומות בהם מדובר במיכלי אצירה מוטמנים אשר לצורך פינויים הקבלן משתמש במשאיות גדולות עם מנופים.

בסיוור שטח של הביקורת בתאריך 31/10/2024 ברחוב הקטיף 72 נצפו נזקים שנגרמו על ידי הקבלן במתחם המוטמנים.

הביקורת לא מצאה כי העירייה מקפידה על יישום הוראות ההסכם ולא דרשה מהקבלן לממש את התחייבויותיו ולתקן על חשבונו את הנזקים שנגרמו על ידו.

כמו כן, הביקורת סקרה חשבונות מאושרים לתשלום של הקבלן לשנים 2022-2024.

הביקורת לא מצאה בסקירה כי קוויזו מהקבלן עלויות תיקון הנזקים שנגרמו על ידו, דבר אשר גורם לפגיעה בקופת העירייה בשל תיקון הנזקים על ע"י העירייה מחד, ולפגיעה באיכות החיים של התושבים מאידך.

**[תעוד של נזקי קבלן בנספח ד' שלא נשטף סמוך לרחוב קטיף 72 בנספח ד']**

**ה. העדר פיקוח על חובת הקבלן לשילוט על גבי המשאיות**

סעיף 5.8 להסכם קובע, כי "הקבלן מתחייב לדאוג לכיתוב על גבי הרכבים בגודל ובנוסח כפי שיוורה לו המפקח וכן מתחייב הוא לדווח למנהל על כל שינוי שיחול ברשימת כלי הרכב הנ"ל במהלך תקופת ההסכם, בכתב ומראש". כמו כן, סעיף 19(ה) להסכם קובע כי "על כל הרכבים שיופעלו על ידי הקבלן לביצוע העבודות במסגרת החוזה, יתקין הקבלן בעצמו ועל חשבונו שלטים שבהם ייכתב "רכב בשרות עיריית נתיבות" או כפי שתקבע העירייה...".

הביקורת לא מצאה כי רכבי פינוי האשפה שהקבלן משתמש בהם במסגרת שירותיו לעירייה, נושאים את השילוט הנדרש בהתאם להסכם ההתקשרות עם הקבלן.

הביקורת סקרה חשבונות מאושרים לתשלום של הקבלן לשנים 2022-2024 ולא מצאה במסגרת הסקירה כי ניתנו קנסות לקבלן.

**[תיעוד של משאית ללא כיתוב בנספח ה']**

**ו. העדר פיקוח על חובת הקבלן לתקן כלי אצירה שנשברו על חשבונו**

סעיף 17.2 למפרט הביצוע שפורסם במסגר מכרז מספר 3/2020 לביצוע שרותי איסוף ופינוי פסולת בעיר נתיבות לרבות פסולת ביתית, מסחרית, תעשייתית, גזם, גרוטאות, ופסולת אריזות מפחים כתומים, קובע כי "על הקבלן מוטלת האחריות לאחזקתם של כל כלי האצירה כוללת בדיקה יום יומית של תקינות מכלי האצירה ותיקון כל ליקוי או פגם בהם לרבות

החלפת מכסים וגלגלים. למען הסר ספק, הקבלן יבצע את כל התיקונים בעצמו ועל חשבונו. ביצוע התיקונים הנדרשים יתבצעו תוך 24 שעות לכל היותר מאיתור הליקוי ו/או מדרישת המנהל".

נמסר לביקורת על ידי מנהל הקבלנים באגף התברואה כי במענה לפניות תושבים להחלפת כלי אצירה תקולים ישנם מקרים שלא ניתן להחליף את כלי האצירה בשל העדר כלי אצירה במחסני העירייה. במידה וקיימים כלי אצירה חלופיים במחסני העירייה מספקת העירייה כלי אצירה חדשים ללא תשלום.

לביקורת נמסר על ידי מנהל אגף התברואה (טרם פרישתו) כי לפני כ- 3 שנים העירייה רכשה כ- 3,000 מיכלי אצירה על חשבונה. במדגם חשבונית שנבדקו על ידי הביקורת לשנים 2022-2024 נמצא כי העירייה רכשה כלי אצירה בסך מצטבר של כ- 84,485 ש"ח. נמסר לביקורת על ידי מנהל הקבלנים באגף התברואה כי רכישת מיכלי האצירה בוצעה עבור תושבי העיר, וזאת ללא גביית כל תשלום בגינם. כמו כן, מסר מנהל הקבלנים כי העירייה החליטה על הרכישה של כלי האצירה האמורים בשל העובדה שבמהלך השנים נפגמו מיכלי האצירה הישנים.

נמסר לביקורת על ידי מנהל הקבלנים כאמור כי **נכון למועד הביקורת ולאחר תחילתה נערכה התחשבות כלשהי מול הקבלן בנושא אולם לא נמסרו לביקורת אסמכתאות או תיעוד כלשהו לכך.**

#### **העדר מינוי מנהל עבודה מטעם הקבלן ברשות** .ז

בהתאם לסעיף 9.3 להסכם עם חברת מאיה ניהול תברואה ושירותים בע"מ נקבע כי "הקבלן ימנה נציג מטעמו שישמש כמנהל עבודה מטעם הקבלן ברשות. מנהל עבודה זה אינו כלול בצוות פינוי האשפה ויצויד בטנדר פתוח ובמכשיר סלולארי ויהווה איש קשר מול האשכול והרשות ויהיה נוכח ברשות במהלך כל יום העבודה". כמו כן, סעיף 10.5 להסכם קובע פיצויים מוסכמים בגין הפרת ההסכם.

נמסר לביקורת על ידי מנהל הקבלנים באגף התברואה כי הקבלן לא מינה מנהל עבודה כמצויין בהסכם.

נמסר לביקורת על ידי מנהל הקבלנים באגף התברואה כי חברת מאיה חדלה לעבוד עם העירייה סמוך לחג הפסח התשפ"ד בשל חילוקי דעות עם הקבלן. כיום עובדת ברשות העירייה חברת שרון דן באמצעות אשכול נגב מערבי באמצעות הזמנת עבודה.

הביקורת מציינת כי במהלך השנים 2021-2023 שילמה העירייה סך של כ- 23,798,836 ש"ח עבור שירותי פינוי הגזם ללא קיזוז הפיצוי המוסכם עבור היעדרות מנהל עבודה שעומד על סך של 500 ש"ח ליום עבודה.

#### **אי רכישת מיכלי אצירה ועגלות והצבתן על חשבון הקבלן** .ח

סעיף 2 למפרט הביצוע שפורסם במסגר מכרז מספר 3/2020 לביצוע שירותי איסוף ופינוי פסולת בעיר נתיבות לרבות פסולת ביתית, מסחרית,

תעשייתית, גזם, גרוטאות ופסולת אריזות מפחים כתומים עם הקבלן הייכל ובניו קובע כי "הקבלן ירכוש מיכלי אצירה ועגלות ויציבן על חשבוננו כפי המפורט בנספח א' למכרז זה. הקבלן ידווח למנהל על מיכלי אצירה חדשים שבנספח א', ויקבל אישור המנהל לפינויים. ככל שיידרשו הוספת כלי אצירה, במהלך תקופת ביצוע החוזה, הקבלן ירכוש כלי אצירה אלו ויציבן על חשבוננו".

כמו-כן, סעיף 5.8 להסכם מחייב את הקבלן "להעמיד בתחום העירייה כלי אצירה חדשים על חשבוננו לפינוי פסולת בכמות ובנפח שתקבע העירייה. כלי האצירה יהיו מהסוג הנדרש והמפורט בנספח א' בכתב הכמויות והצעת המחירים שהגיש הקבלן....".

בבדיקת הביקורת את החשבונות של רכישת כלי האצירה נמצא כי העירייה לפני כ- 3 שנים רכשה כ- 3,000 מיכלי אצירה על חשבונה וזאת למרות שהקבלן בהתאם להסכם מחוייב לספק ולהציבן על חשבוננו. במדגם חשבונות שנמסרו לביקורת על שם הספק "דולב" לשנים 2022-2024 נמצא כי העירייה רכשה כלי אצירה בסך מצטבר של כ- 84,485 ש"ח. הביקורת לא מצאה כי העירייה התחשבה עם הספק בגין הרכישה של מיכלי האצירה עבור התושבים.

נמסר לביקורת על ידי מנהל הקבלנים כי רכישת מיכלי האצירה בוצעה עבור תושבי העיר, וזאת ללא גביית כל תשלום בגינם מהספק שאמור לספקם.

עוד נמסר לביקורת על ידי מנהל הקבלנים כי העירייה החליטה על הרכישה של כלי האצירה האמורים בשל העובדה שבמהלך השנים נפגמו מיכלי האצירה הישנים.

בעניין זה יצוין, כי בנוסף לרכישת מיכלי האצירה האמורים לפני כ- 3 שנים, נמסר לביקורת כי העירייה רוכשת באופן שוטף מיכלי אצירה עבור התושבים ומוכרת אותם לתושבים במחיר מוזל / מסובסד, וגם זאת ללא דרישה מהקבלן לממש את התחייבויותיו בהתאם להסכם ההתקשרות עימו.

**בעקבות הערת הביקורת ולאחר הפצת טיוטת דוח הביקורת הועברה ע"י הגזברות אסמכתא בגין סעיף זה: פקודת קיזוז מתאריך 01/04/2024 בסך של 42,166 ש"ח. לביקורת לא הוצגו אסמכתאות בגין הפרש בסך 42,119 ש"ח מסך הרכישות בסך 84,485 ש"ח כאמור.**

#### 4.5.3 משמעויות

- א. חשש למפגע תברואתי במרחב הציבור אשר עלול ליצור ריחות לא נעימים וסכנת החלקה על כבישי העיר.
- ב. חשש לפגיעה בנראות של המרחב הציבורי והפרטי וחשש למפגעים תברואתיים.

- ג. חשש לאובדן כספים ובזבוז משאבי העירייה באמצעות שימוש בכוח אדם פנימי בגין עבודה שאמורה להיעשות על ידי הקבלנים.
- ד. חשש להתחשבות חסרה עם הקבלנים השונים בגין אי עמידה בתנאי ההסכם בגין הפרות, קנסות וסעדים.
- ה. חשש להוצאה כספית עודפת לקופת העירייה בשל שימוש במשאבי העירייה לשטיפת כלי האצירה.
- ו. חשש להוצאה כספית עודפת לקופת העירייה בשל שימוש במשאבי העירייה לתיקון נזקי הקבלן.
- ז. העדר שקיפות ציבורית למבצע עבודות פינוי האשפה והגזם ברחבי העיר ופגיעה בניראות העירייה.
- ח. חשש להוצאה כספית עודפת לקופת העירייה בשל רכש של כלי אצירה לתושבים במימון העירייה.
- ט. חשש להוצאה כספית עודפת לקופת העירייה בשל רכש שרותי פינוי אשפה נוספים לתגבור שרותי הקבלן.
- י. חשש לפגיעה ביכולת הפיקוח והניהול של משאיות הגזם.
- יא. חשש להוצאה כספית עודפת בשל רכישת כלי אצירה על חשבון העירייה.
- יב. יכולות ניהול, פיקוח ובקרה חסרים אחר ניהול ההתקשרות עם הספקים השונים של אגף התברואה.

#### 4.5.4 המלצות

- א. יש לממש את זכות העירייה לחיוב הקבלנים בגין הסעדים הנובעים מהפרת ההסכם עימם.
- ב. יש לממש חובת הקבלן לניקוי נזילות ממשאיות פינוי האשפה.
- ג. מומלץ כי יוגבר הפיקוח על הקבלנים במהלך יום העבודה.
- ד. יש לממש חובת הקבלן לשטיפה וחיטוי כלי האצירה כמתחייב בהסכם עימו.
- ה. יש לממש חובת הקבלן להתקנת שילוט על גבי המשאיות כמתחייב בהסכם עימו.
- ו. יש לממש את חובת הקבלן לתקן כלי אצירה על חשבון כמתחייב בהסכם עימו.
- ז. יש לממש חובת הקבלן לאיסוף האשפה בתדירות כפולה במועדים הקבועים מראש כמפורט בהסכם עימו.
- ח. יש לממש חובת הקבלן למנות מנהל עבודה מטעם הקבלן כמתחייב בהסכם עימו על מנת ליעל את עבודת הפיקוח.
- ט. יש לממש אכיפת חובת הקבלן לרכישת כלי אצירה והצבתן כמתחייב בהסכם עימו.
- י. יש לפתח מנגנוני בקרה בזמן אמת ולאכוף את תנאי ההסכם עם הספקים השונים של האגף הן בתחומי משאבי כוח האדם והן באשר למימוש הסעדים הכספיים.

יא. יש לבחון את האפשרויות ולקזז במסגרת התחשבות עם הקבלן את ההוצאות העודפות של העירייה בגין התשלומים העודפים שביצעה בשנים האחרונות.

4.5.5

#### תגובות המבוקרים

#### תגובת חשבת העירייה

"א. הממצא בגין אי קיזוז רכישת כלי אצירה אינו נכון, העירייה הודיעה לקבלן על קיזוז, הקבלן גילה התנגדות. למרות זאת העירייה ביצעה קיזוז בפועל לקבלן לאיסוף אשפה עבור עלות רכישת הפחים החל משנת 2023 ואילך.."

#### הערת הביקורת לתגובת החשבת

הביקורת מציינת כי במסגרת הביקורת נמסרו חשבוניות בגין רכישת כלי אצירה על ידי העירייה בסך 84,485 ש"ח. בתגובת המבוקרים הועברו אסמכתאות לפקודת קיזוז לקבלן אשר נקלטה במערכת הנהלת חשבוניות בתאריכים 01/04/2024 על סך 42,366 ש"ח בגין רכש כלי אצירה אשר דרישת התשלום בגינן נשאו את התאריכים 26/07/2023 מהספק דולב מוצרי פלסטיק אגש"ח בע"מ בגין רכש בסך 23,166 ש"ח ו- 24/04/2023 עבור רכש בסך 19,200 ש"ח מאשכול רשויות נגב מערבי.

#### תגובת חשבת העירייה

"ב. מי שקנס את הקבלן מאיה או קיזוז זה האשכול, לא הרשות ולכן החיוב מאשכול לרשות היה נמוך מאחר והאשכול קיזוז לו. ג. נרכשו 200 כלי אצירה: 180 כלי אצירה קוזוזו כי ניזקו ע"י הקבלן ו20 נוספים לא ניזקו ע"י הקבלן ולא קוזוזו. ד. הקיזוז שבוצע הינו עבור 180 עגלות של 360 ליטר בסך 42,366 ש"ח שניזקו ע"י הקבלן וקוזוזו מחשבונית הקבלן. 20 עגלות בגודל 360 ליטר בסך 5,000 ש"ח לא ניזקו ע"י הקבלן ולכן לא קוזוזו. 22 עגלות נוספות של 1100 ליטר בסך 37,119.42 ש"ח הרשות רכשה ולא חייבה את הקבלן מכיוון שהקבלן טוען שרכב 190 עגלות מהסוג הנ"ל כבר בשנים קודמות."

#### הערת הביקורת לתגובת חשבת העירייה

לשאלת הביקורת בבקשה להסבר הפער בגין הפרש הרכישות בסך 42,119 ש"ח מתוך סכום החשבונות הכולל שנבדק במסגרת הביקורת שעמד על 84,485 ש"ח. שלחה חשבת העירייה הבהרה בתאריך 4/12/2024:

#### תגובת חשבת העירייה

"סך החשבוניות שהועברו אליך הינם 84,485 ₪ מתוכם קוזוזו 42,366 ש"ח (עגלות של 360 ליטר שניזקו ע"י הקבלן וקוזוזו מחשבונית הקבלן) יתרה בסך 42,119 ש"ח לא קוזוזו, להלן ההסבר:

1. 5,000 ש"ח - 20 עגלות בגודל 360 ליטר ש"ח - לא ניזוקו ע"י הקבלן ולכן לא קוזזו.

2. 37,119.42 ש"ח - 22 עגלות נוספות של 1100 ליטר - הרשות לא קיזזה לקבלן מכיוון שהקבלן רכש במהלך תקופת החוזה עגלות ולא מחויב לרכוש עגלות נוספות על חשבונו. – מצורף אסמכתא לרכישות שביצע הקבלן."

#### תגובת גזבר העירייה

"תסתכל בנספח א לחוזה.

הכל כתוב שם בצורה מאוד ברורה."

#### הערת הביקורת לתגובת חשבת העירייה וגזבר העירייה

א. לביקורת לא הוצגו אסמכתאות לקיזוז חיובי העירייה לאחר הפחתת החיוב על ידי האשכול.

ב. סעיף 2 למפרט הביצוע שפורסם במסגר מכרז מספר 3/2020 לביצוע שרותי איסוף ופינוי פסולת בעיר נתיבות לרבות פסולת ביתית, מסחרית, תעשייתית, גזם, גרוטאות ופסולת אריזות מפחים כתומים עם הקבלן הייכל ובניו קובע כי "הקבלן ירכוש מיכלי אצירה ועגלות ויציבן על חשבונו כפי המפורט בנספח א' למכרז זה. הקבלן ידווח למנהל על מיכלי אצירה חדשים שבנספח א', ויקבל אישור המנהל לפינויים. ככל שיידרשו הוספת כלי אצירה, במהלך תקופת ביצוע החוזה, הקבלן ירכוש כלי אצירה אלו ויציבן על חשבונו".

כמו-כן, סעיף 5.8 להסכם מחייב את הקבלן "להעמיד בתחום העירייה כלי אצירה חדשים על חשבונו לפינוי פסולת בכמות ובנפח שתקבע העירייה. כלי האצירה יהיו מהסוג הנדרש והמפורט בנספח א' בכתב הכמויות והצעת המחירים שהגיש הקבלן....".

בנספח א' להסכם נקבע כי "על הקבלן לרכוש על חשבונו 190 עגלות חדשות (1100 ליטר מגולוון, מתכת או פלסטיק). העגלות יסופקו ויוצבו ע"י הקבלן לפי הוראות המנהל. בכל יום תפונה מחצית מהכמות"

בבחינת האסמכתאות שהוצגו לביקורת נמצא כי בתאריך 21/12/2020 רכש הקבלן 185 עגלות 1100 ליטר. מנהל הקבלנים אישר בחתימתו כי העגלות סופקו לעירייה.

כפי שנקבע בנספח א' על הקבלן לספק 190 עגלות כאמור, לביקורת לא הוצג קיזוז בגין 5 עגלות 1100 ליטר נוספות וזאת למרות שהוצגו לביקורת חשבונות בגין רכישת 22 עגלות 1100 ליטר על ידי העירייה (1,960 ש"ח + 19,600 ש"ח \* מע"מ כנדרש בחוק = 25,225.2 ש"ח).

בנוסף, בהתאם לקבוע בנספח א' לא קיימת הגבלה על כמות כלי האצירה בנפח 360 ליטר שהעירייה רשאית לדרוש מהקבלן לרכוש. כמו כן, לא נמצא תנאי כי הקבלן יחליף רק כלי אצירה שניזוקו כפי שנקבע בסעיף 2 כאמור.

יש לציין כי למרות קביעתה של חשבת העירייה, לגבי אחריותו של הקבלן רק בגין נזקים שנגרמו על ידו, לא הוצגו לביקורת כל אסמכתא שהיא של עובד עירייה בגין ההאשמה של הקבלן או גורם אחר על הנזקים של כלי האצירה.

בכל מקרה, גם לפי הסכם ההתקשרות כאמור הקבלן אמור להחליף כלי אצירה גם אם לא ניזוקו על ידו.

בבחירת פקודות הקיזוז מהקבלן שהוצגו לביקורת לא הוצג קיזוז בגין רכישת 62 כלי אצירה בנפח 360 ליטר, 20 כלי אצירה בתעודת חיוב של אשכול נגב מערבי מספר 22251100872 מיום 29/12/2022 על סך 5,000 ש"ח ו-42 כלי אצירה מהספק דולב מוצרי פלסטיק אגש"ח בע"מ בחשבונית מספר 10084484 מיום 11/09/2023 בסך 9,729.72 ש"ח.

באישור לתשלום שנחתם על ידי מנהל אגף התברואה לא צויין כי הרכישה בגין כלי אצירה שניזוקו.

**לפיכך הביקורת מצאה כי רכישת כלי האצירה כאמור הינם במסגרת ההסכם והעירייה לא נדרשת לשאת בעלויות הכרוכות ברכישתם.**

#### **תגובת מנהל הקבלנים לליקוי המפורט בסעיף ב'**

"לגבי איסוף פסולת סביב המוטמן ישנה בעיה שהתושבים משליכים כמויות גדולות של אשפה גושית וביתית, גזם וגרוטאות מסביב לפח בכמויות גדולות שלא מאפשר לקבלן להרים את כל הפסולת לתוך הפח, ע"כ אנו נאלצים לפנות ערימות אילו ע"י מנוף."

#### **תגובת מנהל הקבלנים לליקוי המפורט בסעיף ג'**

"שטיפה של טמוני הקרקע הייתה מבוצעת ע"י עובדי העירייה ולאחרונה עבודה זו הופסקה ומאז הקבלן מבצע שטיפה של הטמונים."

#### **תגובת מנהל הקבלנים לליקוי המפורט בסעיף ד'**

"לגבי הקבלן "מאיה" – כל הנזקים שהוא ביצע האשכול דאג לקזז לו. לגבי נזקים של "הייכל ובניו" כגון: פגיעה במכוניות, עמודי חשמל וכדו' הוא מתקן."

#### **הערת הביקורת לתגובת מנהל הקבלנים**

הביקורת מציינת כי לא נמסרו לידיה אסמכתאות לקיזוז עלויות הנזקים שנגרמו ע"י חברת מאיה.

כמו כן, לא נמסרו לביקורת אסמכתאות לתיקון הנזקים על ידי הקבלן הייכל.

### **4.6 ניהול ופיקוח שוטף ועיתי של פינוי האשפה בעיר**

(דרגת חשיבות: גבוהה)

#### **4.6.1 רקע כללי**

על מנת לבצע את מכלול פעילות איסוף ופינוי האשפה לסוגיה בשטחים הציבוריים ומבתי התושבים, נדרשים אמצעים טכנולוגיים וכוח אדם בהיקפים אשר יאפשרו את עבודת העירייה בהתאם לחובתה החוקית

לאיסוף ופינוי הפסולת לסוגיה מרחבי העיר (הוראות סעיף 242 לפקודת העיריות [נוסח חדש]).

הביקורת ביקשה לקבל את מסמכי ההתקשרות עם הקבלנים השונים אשר מספקים את שירותי איסוף ופינוי הפסולת לסוגיה.

בסקירת הביקורת נבחנו השירותים שעוגנו במסגרת ההסכמים השונים עם הקבלנים המהווים כלי לניהול השוטף של פינוי האשפה בעיר.

מסקירת הביקורת נמצא כי העירייה התקשרה עם הקבלנים המספקים שירותי פינוי ואיסוף אשפה לסוגיה במסגרת ההתקשרות עימם ברחבי העיר כדלהלן:

- הייכל ובניו ע.מ 557493988 (להלן: הייכל ובניו).
- א.ש.ט.ל שרותי קבלנות בע"מ (באמצעות החברה למשק וכלכלה) (להלן: א.ש.ט.ל).
- מאיה ניהול תברואה ושירותים 1995 בע"מ (להלן: מאיה) – ההסכם אינו בתוקף מיום 14.11.2017.

**פינוי האשפה והגזם מתבצעת ע"י המשאיות כדלהלן:**

**משאיות דחס (א)**

שנת ייצור	מ.ר
2021	30960101
2017	1014439
2015	4391830
2016	7003533
2018	5185085
2018	30741501
2024	28686403
2013	7797313
2008	7273967
2016	8944333
2018	23984001
2022	7805882
2016	2808358

**משאיות הגזם (ב)**

שנת ייצור	מ.ר
2024	69080703
2021	42244202
2022	79099302

הביקורת סקרה את ההתקשרויות שנחתמו ע"י העירייה לצורך אספקת השירותים לאיסוף פסולת לסוגיה ולניקיון העיר.

מטרת הסקירה הינה להבטיח כי ההתקשרויות עם הקבלנים מתבצעות באופן חוקי, שקוף, יעיל וחסכוני, עמידה בתנאי ההסכמים ובדרישות הרגולציה תוך התייחסות לבזבוז משאבים חוסר יעילות בתהליכי העבודה ופערים בהליך התכנון.

בנוסף, הביקורת בחנה את מתן השירותים ע"י הקבלנים תוך התייחסות להסכם הקבוע עימם ובדקה כי הקבלנים מספקים את השירותים והמוצרים באיכות הרצויה.

עמידה על קבלת השירות במלואו מהקבלנים המבצעים, יקנו שיפור תדמית העירייה בפני תושבי העיר ויבטיחו התנהלות בהתאם לעיקרון היעילות והחיסכון כמתחייב מגוף ציבורי.

להלן רשימת הקבלנים ותמצית השירותים בהתאם להסכם שנחתם על ידי כל הגורמים האמונים עימם:

שם הקבלן	תמצית שירותי הקבלן	תאריך חתימה ותוקף ההתקשרות
הייכל ובניו	<ul style="list-style-type: none"> <li>• אספקת 4 משאיות דחס לפינוי אשפה משנת 2018 ואילך.</li> <li>• משאית אחת לפינוי רמסות בנפח 36 קוב משנת יצור 2018 ואילך.</li> <li>• 2 משאיות יעודיות לפינוי פחים מוטמנים מנרוסטה הקיימים בעיר משנת 2018 ואילך.</li> <li>• משאית אחת (מנוף) לפינוי פחים מוטמנים מפלסטיק מדגם שיא אשקלון משנת 2018 ואילך.</li> <li>• כל משאית דחסן תכלול נהג+3 עובדים.</li> <li>• הרכבים ישאו שילוט "רכב בשירות עיריית נתיבות" או כל כיתוב אחר שתקבע העירייה.</li> <li>• איסוף פסולת מעורבת מכלי אצירה קיימים או שיוצבו בעיר בהתאם לדרישת העירייה.</li> <li>• רכישת כלי אצירה ע"ח הקבלן והצבתם בעיר במקרה של שבר/נזק.</li> <li>• שטיפת קיטור של המכולות 4 פעמים בשנה.</li> <li>• פינוי כלי אצירה מוטמנים.</li> <li>• תחזוקה ושטיפה של כלי האצירה המוטמנים עם דטרגנטים(תיקון יעשה תוך 24 שעות מרגע הגילוי).</li> <li>• טאוט המדרכה במקרה של שפיכת פסולת מכלי אצירה.</li> <li>• מניעת נזילות מרכבי האיסוף.</li> <li>• פינוי הפסולת בימים שיקבעו כולל ימי שישי בין השעות 06:00- 16:00</li> <li>• בחגי ישראל כמפורט בהסכם בסעיף 16.3, יבוצע איסוף בתדירות כפולה ומוגברת.</li> <li>• פינוי הפסולת לאתר הסילוק.</li> <li>• אחזקת ואספקת מיכלי אצירה רזרביים.</li> <li>• אחזקת מכלי אצירה ממתכת אשר יצבעו בגוון וישאו כיתוב בהתאם להנחיות העירייה.מכלים אלה יחודשו פעם בשנה.</li> </ul>	<p><b>תוקף ההסכם :</b> מתאריך : 8.6.2020 עד תאריך : 5.6.2023</p> <p><b>הארכת ההסכם :</b> ההתקשרות הוארכה ביום 20.1.2023, עד ליום 18.10.2025</p>



מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

תאריך חתימה ותוקף ההתקשרות	תמצית שירותי הקבלן	שם הקבלן
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• הצבת, תחזוקת ופינוי פחים כתומים בעיר בהתאם להנחיות העירייה, רכבי האיסוף ישאו כיתוב בהתאם להנחיות העירייה.</li> <li>• התקנת מערכת איתור וניטור הכוללת שמירת נתוני עבר ברכבי הקבלן.</li> <li>• התחייבות לתיקון נזקים ברכוש עירוני ופרטי(סעיף 5.10 להסכם).</li> </ul>	
<p><b>תוקף ההסכם :</b>  מיום : 13.11.2023  עד יום : 12.11.2026</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• טיאוט מדרכה ושפת כביש מאשפה ופסולת.</li> <li>• טיאוט שטחים פתוחים משאשפה ופסולת.</li> <li>• ניקוי יסודי מסביב לכלי אצירה ואיסוף פסולת שגלשה.</li> <li>• ניקוי יסודי מסביב נקודות חלוקת דואר.</li> <li>• ניקוי יסודי סביב מרכזי/פינות/מתקני/כלובי מיחזור.</li> <li>• ניקוי שולי הכביש לרוחב של עד 3 מטר במקום בו אין מדרכה.</li> <li>• איסוף ליכלוך גס מהכביש כולל פינוי שאריות גזם.</li> <li>• ניקוי לאחר גלישת חולות כתוצאה מגשם/זרימת מים/עבודות.</li> <li>• איסוף אשפה מאשפתונים ומאיסוף עצמי ופנוי למכולה או מכלונים בתחום הרשות המזמינה כפי שיורה נציג הרשות המזמינה, תוך שעתיים ממועד הנחתם על ידי כל הגורמים האמונים בנקודות האיסוף באזור העבודה.</li> <li>• החלפת שקיות באשפתונים.</li> <li>• ניקוי פתחי קולטנים.</li> <li>• ניקוי איי תנועה.</li> <li>• ניקוי תחנות אוטובוסים.</li> </ul>	<p>חברת ש.א.ט.ל שרותי קבלנות בע"מ באמצעות החברה למשק וכלכלה</p>
<p><b>ההסכם אינו בתוקף</b></p>	<p>שירותי פינוי פסולת ביתית, מסחרית, תעשיתית, פסולת גזם, גרוטאות ופסולת אריזות בפחים כתומים.</p>	<p>מאיה</p>

4.6.2 **ממצאים**

**א. משאיות משנת יצור הנמוך מ-2018**

סעיף 5.2 להסכם עם הקבלן הייכל ובניו קובע "להחזיק את כל הרכבים, הציוד, כלי העבודה וכוח האדם שנדרש לצורך ביצוע עבודה. דרשה העירייה מהקבלן להחזיק ציוד מסויים (כגון: רכבים משנת ייצור 2018 ואילך) [...].

- (1) ארבע (4) משאיות דחס לפינוי אשפה משנת יצור 2018 ואילך.
- (2) משאית (1) לפינוי רמסות בנפח 36 קוב משנת יצור 2018 ואילך.
- (3) שתי (2) משאיות יעודית לפינוי פחים מוטמנים מנירוסטה הקיימים בעיר משנת יצור 2018 ואילך.
- (4) משאית (1) מנוף לפינוי פחים מוטמנים מפלסטיק דגם שיא אשקלון משנת 2018 ואילך [...]."

הביקורת בדקה ומצאה כי הקבלן "היכל ובניו" מספק לביצוע עבודות פינוי האשפה גם משאיות משנת יצור הנמוך משנת 2018 כמתחייב בהסכם.

**ב. אי מינוי מנהל עבודה על חשבון הקבלן ופיקוח על פינוי האשפה והנקיון**

מסקירת הביקורת את ההסכמים עם החברות הייכל ובניו, מאיה וש.א.ט.ל.עולה :

סעיף 7.3.1 להסכם עם חברת הייכל ובניו מחייב את הקבלן " [...]. למנות מנהל עבודה אשר תפקידו יהיה להשגיח ולבצע את כלל העבודות לפי חוזה זה". נמסר לביקורת על ידי מנהל הקבלנים באגף התברואה כי הקבלן לא מינה מנהל עבודה כמתחייב בהסכם.

בהתאם לסעיף 9.3 להסכם עם חברת מאיה נקבע כי "הקבלן ימנה נציג מטעמו שישמש כמנהל עבודה מטעם הקבלן ברשות. מנהל עבודה זה אינו כלול בצוות פינוי האשפה ויצוייד בטנדר פתוח ובמכשיר סלולארי ויהווה איש קשר מול האשכול והרשות ויהיה נוכח ברשות במהלך כל יום העבודה".

בהתאם לסעיף 2.20 להסכם עם חברת ש.א.ט.ל נקבע כי הקבלן ימנה מנהל עבודה מטעמו ששמו ופרטי ההתקשרות עימו (מס' הטלפון הנייד וכתובת הדוא"ל) יועברו לנציג הרשות המזמינה ולחברה המנהלת (להלן: "מנהל העבודה") [...]. ויצוייד במכשיר טלפון חכם נייד ורכב מסוג טנדר, [...] וישמש כאיש קשר מול הרשות המזמינה [...] מנהל העבודה יהיה אחראי לקיים קשר שוטף עם העובדים של הקבלן, לפקח על ביצוע השירותים על ידם ולדאוג למילוי מקום במקרים של חוסר עובדים. מנהל העבודה יפקוד את העובדים שבאחריותו, יוודא התייצבותם לעבודה והחלפתם בהתאם לצורך, יקפיד על הופעתם, יוודא שברשותם אמצעים לביצוע השירותים, יתדרך את העובדים על פי תוכנית העבודה.

כמו כן, מנהל העבודה ינייד את העובדים בהתאם לדרישת נציג הרשות המזמינה, יטפל בתלונות מוקד בנושא נקיון, יסייר ויאתר מפגעים ויטפל בהם ויאסוף שקיות אשפה מאשפתונים ומאיסוף עצמי תוך שעתיים ממועד הנחתם בהתאם למספר השעות בהן הוא מועסק בפועל [...].”

**הביקורת לא מצאה כי הספקים השונים מינו מנהלי עבודה מטעמם.**

נמסר לביקורת הן על ידי מנהל הקבלנים והן על ידי מנהל עובדי הכפיים באגף התברואה כי ידוע להם שהקבלנים לא מינו מנהל עבודה כמצויין בהסכם.

עוד נמסר לביקורת כי בגין חברת ש.א.ט.ל קיים שירות כאמור, אך שירות זה לא נדרש על ידי עובדי העירייה לביצוע.

הביקורת מציינת כי היקף העובדים המועסקים על ידי ספק זה בעירייה הינו בהיקף של 32 עובדים ועולה כי קיים צורך ממשי למנהל עבודה לניהולם מטעם הקבלן.

**ג. העדר איסוף פסולת ביתית בתדירות כפולה במועדים הקבועים בהסכם**

סעיף 16.3 להסכם עם הקבלן הייכל ובניו קובע כי "הקבלן מתחייב לבצע במועדים המפורטים להלן, **את עבודות איסוף הפסולת הביתית בתדירות כפולה ומוגברת (גם אם נדרש ביצוע איסוף במקומות מסויימים יותר מפעם ביום) בנוסף לתדירות הפינני השבועית המתחייבת ללא קבלת תמורה נוספת**: שבוע לפני חג ראש השנה, יומיים אחרי חג ראש השנה, יומיים לפני חג סוכות, שבוע לאחר שמיני עצרת, **שבועיים לפני חג פסח, יומיים אחרי חג פסח, יומיים לפני יום העצמאות, יומיים אחרי חג העצמאות, יומיים לפני חג השבועות ויומיים אחרי חג השבועות.** בערב חג הפסח יבצע הקבלן איסוף פסולת ביתית באופן שלא ישארו שאריות חמץ בכלי האצירה עד שעתיים לפני כניסת החג" (ההדגשות אינן במקור).

מבדיקות עולה כי למרות המתחייב בהסכם שבתקופות מסויימות, לרבות לפני החגים ייערך איסוף מוגבר של פסולת/אשפה הקבלן לא מבצע זאת.

נמסר לביקורת על ידי מנהל אגף תברואה (לפני פרישתו), מנהלים שונים באגף התברואה, סגן ראש העיר ומנהל הפרוייקטים באגף ההנדסה כי הקבלן לא ביצע את התחייבותו לפינוי בתדירות כפולה בערב חג הפסח התשפ"ד והעירייה רכשה שירותי פינוי נוספים על חשבונה.

מסקירת חשבונות של עבודות תגבור פינוי האשפה לתקופה שלפני ערב פסח כאמור, עולה כי הקבלן לא ביצע את התחייבותו לפינוי בתדירות כפולה בערב חג הפסח התשפ"ד והעירייה רכשה שירותי פינוי נוספים על חשבונה בסך של כ- **231,312 ש"ח**, כדלקמן:

שם ספק	תאריך חשבונית	מספר חשבונית	סכום (בש"ח)
ח.א.י דמרי יזמות, חוות סולריות עבודות עפר	31/07/2024	1624	35,100
ח.א.י דמרי יזמות, חוות סולריות עבודות עפר	31/07/2024	1627	11,700
ח.א.י דמרי יזמות, חוות סולריות עבודות עפר	27/06/2024	1056	92,079
אשכול נגב מערבי	30/04/2024	24251100413	19,468
ח.א.י דמרי יזמות, חוות סולריות עבודות עפר	27/06/2024	1626	8,775
בני הלייל-סחר מתכות בע"מ(אשכול נגב מערבי)	26/05/2024	1328	18,720
אשכול נגב מערבי	31/07/2024	24251100641	1,946.88
ח.א.י דמרי יזמות, חוות סולריות עבודות עפר	27/06/2024	1625	36,504
בני משה שרותי אחזקה ונקיון(אשכול נגב מערבי)	03/06/2024	20475	7,020
			231,312.9

ד. העדר מערכת איתור וניטור

(1) הייכל

סעיף 7.2 להסכם עם הקבלן הייכל ובניו קובע כי "הקבלן להתקין בכל המשאיות מכשיר איתוראן על חשבוננו ולכל איש צוות יהיה מכשיר טלפון סלולרי".

הביקורת לא מצאה כי הקבלן הייכל התקין במשאיות מערכות איתור וניטור, כמתחייב בהסכם עימו, לדוגמא משאית הדחס מ.ר--850-81.085.

נמסר לביקורת על ידי מנהל הקבלנים באגף התברואה כי ידוע לו שהקבלן לא התקין מכשירי האיתוראן משאיות הדחס לצורך פיקוח על עבודתן כמתחייב בהסכם.

(2) ש.א.ט.ל

בהתאם לסעיף 2.25 להסכם עם חברת ש.א.ט.ל נקבע כי "הרשות המזמינה רשאית לדרוש מהקבלן להתקין ולהפעיל על חשבוננו, במשרדי הרשות המזמינה, מערכת ניטור ובקרה ממוחשבת לצורך מעקב ובקרה על תנועת עגלות הנקיון שבשימוש עובדיו במסגרת חוזה זה. כמו כן, יתקין הקבלן, על חשבוננו, גם שבבים אלקטרוניים על גבי העגלות אשר יקושרו למערכת הנ"ל".

הביקורת לא מצאה כי הקבלן ש.א.ט.ל התקין בעגלות האשפה מערכות איתור וניטור.

נמסר לביקורת על ידי מנהל עובדי הכפיים באגף התברואה כי ידוע לו שהקבלן לא התקין מערכת ניטור ושבבים כמתחייב בהסכם.

[תיעוד העגלות והמשאית בנספח ו']

ה. אי איסוף פסולת סביב כלי האצירה

סעיף 12(א) להסכם קובע כי "עבודת פינוי הפסולת מתוך מכלי האצירה המוטמנים על ידי הקבלן, כוללת את הפעלות הבאות: הגעת רכב וצוות עובדי הפינוי אל מקום הצבת המיכל המוטמן/ פתיחת החלק העליון של המיכל, איסוף הפסולת שהושלכה מסביב למיכל ברדיוס של 3 מטר והשלכתה אל תוך מיכל האצירה המוטמן....." (ההדגשה אינה במקור).  
בסיורי שטח שערכה הביקורת בתאריך 22/05/2024 ובתאריך 31/10/2024 בשעות הצהריים ביקרה הביקורת באתרים שונים בעיר במרחב הציבורי והפרטי, בכתובות הבאות:

(1) רחוב קטיף 72.

(2) וייצמן 211.

(3) רחוב ירושלים 147.

(4) פארק נועם.

במהלך הסיורים, שכאמור נערכו לאחר האיסופים, הביקורת לא מצאה כי נאספה האשפה מסביב לכלי האצירה.

כאמור הביקורת בחנה כלי אצירה מוטמנים במתחמי מגורים, פינוי פחי אשפה במרחב הציבורי, נקיון רחובות ובקרה בפארק נועם.

במהלך הסיור לא נמצא כי התבצעו עבודות נקיון ואיסוף פסולת במקומות שונים בעיר מזה זמן רב, נצפתה אשפה מפוזרת סביב מכלי האצירה המוטמנים.

הביקורת מציינת כי סבבי הפינוי של משאיות הדחס מסתיימות בכל יום סביב השעה 10:00 בבוקר.

[ראה תמונות בנספח ג'].

ו. אי ביצוע שטיפה וניקוי של כלי אצירה

בסיורי שטח שערכה הביקורת בתאריך 22/05/2024 ובתאריך 31/10/2024 נמצאו כלי אצירה מוטמנים ברחוב הקטיף 72 כי לא נשטפו זמן רב (צילום המוטמן בנספח ד').

מבדיקת הביקורת עולה כי הקבלן הייכל ובניו לא נוהג לערוך שטיפה, חיטוי וניקוי של כלי האצירה באופן שוטף, כמתחייב בהסכם עימו.

נמסר לביקורת על ידי מנהל אגף תברואה (לפני פרישתו) ומנהל הקבלנים באגף התברואה כי ידוע להם שהקבלן "הייכל ובניו" לא נוהג באופן קבוע לערוך שטיפה וניקוי של כלי האצירה, וזאת בניגוד להסכם הקבוע עימו. הביקורת מציינת כי הפיצוי לעירייה בגין ההפר עומד על 150 ש"ח לפינוי.

יתרה מכך בברור עם מנהל אגף התברואה ומנהל הקבלנים כאמור עלה כי ניקוי ושטיפת כלי אצירה מבוצעים ע"י עובדי העירייה למרות מחוייבות הקבלן.

הביקורת מציינת כי ביצוע העבודה על ידי עובדי העירייה מהווה הוצאה כספית עודפת לקופת העירייה בשל שימוש במשאבי כוח האדם ורכבי העירייה לביצוע שטיפת וניקוי כלי האצירה.

למרות האמור, הביקורת לא מצאה כי העירייה נטלה סנקציה כלשהי להפרה זו של ההסכם (סעיף 10.5 להסכם): בבדיקת הביקורת מדגם של חשבונות מול הספק כאמור, בשנים 2022 – 2024, לא נערך כל קיזוז כספי.

#### 4.6.3 משמעויות

- א. יכולות ניהול, פיקוח ובקרה חסרות בניול מערך פינני האשפה על גווניו ברחבי העיר.
- ב. חשש לאובדן כספים ובזבוז משאבים בהעדר אכיפה של הסעדים של המשאבים האנושיים ושל המשאבים הכספיים.
- ג. משאיות משנת יצור הנמוכה מ-2018 מייצרות נזילות מיצי הפסולת תוך כדי ביצוע פינני האשפה ברחבי העיר.
- ד. קושי בניהול יעיל של עבודת הקבלן תוך מיצוי המשאבים העומדים לרשותה.
- ה. חשש להוצאה כספית עודפת לקופת העירייה בשל רכישת שרותי פינני אשפה נוספים.
- ו. העדר יכולת לפיקוח אחר מיקום עובדי ומשאיות הקבלן ברחבי העיר.
- ז. פתח לפגיעה בבריאות הציבור ולהוות גורם למחלות ומגפות. בנוסף, ריחות רעים הנובעים מהצטברות האשפה עלולים לפגוע באיכות החיים של התושבים.

#### 4.6.4 המלצות

- א. יש לאכוף על הקבלן אספקת משאיות משנת 2018 ואילך.
- ב. יש למנות מנהל עבודה כמתחייב בהסכם עם הקבלן.
- ג. יש לאכוף על הקבלן פינני אשפה בתדירות מוגברת במועדים הקבועים בהסכם עימו.
- ד. יש לאכוף התקנת איתוראן על משאיות הקבלנים ועגלות האשפה.
- ה. יש להגביר את הפיקוח על קבלן פינני האשפה ולוודא כי נאספה האשפה סביב מתקי האצירה.
- ו. יש לאכוף על הקבלן לבצע שטיפת כלי האצירה כמתחייב בהסכם.
- ז. מומלץ לפתח מנגנוני בקרה בזמן אמת וככל שקיים צורך לדרוש את הסעדים הנדרשים בהתאם למתחייב בהסכם ההתקשרות עם הספקים השונים.

ח. יש לבחון את האפשרויות ולקזז במסגרת התחשבות עם הקבלן את ההוצאות העודפות של העירייה בגין התשלומים העודפים שביצעה בשנים האחרונות.

#### **4.6.5 תגובות המבוקרים**

##### **תגובת מנהל הקבלנים**

"א. לגבי איסוף פסולת סביב המוטמן ישנה בעיה שהתושבים משליכים כמויות גדולות של אשפה גושית וביתית, גזם וגרוטאות מסביב לפח בכמויות גדולות שלא מאפשר לקבלן להרים את כל הפסולת לתוך הפח, ע"כ אנו נאלצים לפנות ערימות אילו ע"י מנוף.  
ב. שטיפה של טמוני הקרקע הייתה מבוצעת ע"י עובדי העירייה ולאחרונה עבודה זו הופסקה ומאז הקבלן מבצע שטיפה של הטמונים.  
ג. לגבי הקבלן "מאיה" – כל הנזקים שהוא ביצע האשכול דאג לקזז לו.  
לגבי נזקים של "הייכל ובניו" כגון : פגיעה במכוניות , עמודי חשמל וכדו' הוא מתקן.  
ד. לאחרונה נרכשו 200 עגלות אשפה 360 ליטר – הקבלן חויב בסכום הנ"ל.  
ה. לגבי מנהל עבודה מטעם הקבלן לפינוי אשפה – יש לו מנהל עבודה בשם יוסף אלקרנאווי  
ו. לגבי מנהל עבודה של הקבלן " שרון דן" – יש לו מנהל עבודה בשם יוסי."

##### **הערת הביקורת לתגובת מנהל הקבלנים**

א. לביקורת לא נמסרו אסמכתאות לקיזוז הנזקים שנגרמו על ידי הקבלן מאיה.  
ב. בעניין קיזוז רכישת 200 עגלות אשפה 360 ליטר, לא הוצגו לביקורת אסמכתאות לקיזוז.

#### **4.7 התקשרויות עם קבלנים**

(דרגת חשיבות : גבוהה)

##### **4.7.1 רקע כללי**

בהתאם לסעיפים 197,198 לפקודת העיריות, על הרשות המקומית לערוך מכרז לצורך התקשרות עם קבלנים ונותני שירותים.  
א. סעיף 197 "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי."  
ב. סעיף 198 "השר יקבע בתקנות את צורת המכרז ואת דרכי הזמנתן וקבלתן של הצעות המחירים, ורשאי הוא לקבוע בהן סוגים של חוזים כאמור, שבהם רשאית העירייה להתקשר ללא מכרז פומבי או ללא מכרז בכלל."  
תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח 1987 להלן : "התקנות" מנחות לגבי אופן ההתקשרות של רשויות מקומיות עם ספקים ונותני שירותים. בין היתר, התקנות כוללות סייגים לעריכת מכרז והוראות מיוחדות אחרות. תקנה 3

לתקנות מפרטת את המקרים בהם העירייה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז. בהתאם לתקנה 3(3) – חוזים יהיו פטורים ממכרז אם ערכם אינו עולה על 145,500 ש"ח.

תקנה נוספת המשמשת לפטורי מכרז הינה תקנה 3(8): "חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות וכיוצ"ב: שימוש נרחב בתקנה זו נעשה ברשויות המקומיות. חוזר מנכ"ל משרד הפנים (8/2016) להלן: "החוזר" (מגדיר את המקרים הספציפיים ודרכי הפעולה בשימוש בפטור הנובע מתקנה 3(8)).

הביקורת מציינת, כי החוזר מפרט וקובע כי גם במקרה פטור בשל ביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים תיערך פניה תחרותית למספר מציעים.

תקנה 5 לתקנות העיריות (מכרזים) "פיצול חוזים", קובעת כי: "עמדה עירייה להתקשר בזמן אחד במספר חוזים להזמנת אותם טובין או לביצוע עבודות המהוות למעשה עבודה שלמה אחת, יראו את כל אותם חוזים כאילו היו – לעניין תקנות אלה – חוזה אחד". הוראה זו נוגעת לצמצום אפשרות העירייה לפצל רכישה/עבודה למספר התקשרויות קטנות העשויות במטרה ליישם את הפטור הנובע מסכום כספי.

התקנות מתייחסות גם לאפשרות עריכת מכרז זוטא (מכרז סגור) לעומת מכרז פומבי (פתוח) כדלקמן בהתאם לתקנה 8(א) ניתן להתקשר בחוזה עפ"י מכרז זוטא אם ערכו עולה על 142,300 ש"ח, כאמור לעיל כל עוד ערכו אינו עולה על 695,300 ש"ח (נכון למועד כתיבת הדוח), אזי הרשות המקומית תידרש לערוך מכרז פומבי. להבדיל ממכרז פומבי, במכרז זוטא אין העירייה מחויבת לפרסם את המכרז אלא רשאית לפנות לקבלנים מתוך רשימה המנוהלת על ידה ומעודכנת מעת לעת.

הביקורת סקרה את ההתקשרויות שנחתמו ע"י העירייה לצורך אספקת השירותים לאיסוף פסולת לסוגיה ולניקיון העיר.

מטרת הסקירה הינה להבטיח כי ההתקשרויות עם הקבלנים מתבצעות באופן חוקי, שקוף, יעיל וחסכוני, עמידה בתנאי ההסכמים ובדרישות הרגולציה תוך התייחסות לבזבוז משאבים חוסר יעילות בתהליכי העבודה ופערים בהליך התכנון.

#### **4.7.2 ממצא – הסכמים עם קבלנים שאינם בתוקף**

הביקורת סקרה את תוקף ההסכמים עם הקבלנים המספקים את שרותי פינוי האשפה, הגזם והניקיון בעיר.

הביקורת מצאה כי ההסכם עם חברת מאיה אשר מספקת את שירות פינוי הגזם אינו בתוקף: ההסכם נחתם ביום 15.11.2014 והסתיים ביום 14.11.2017.

מסקירת ההסכם עולה כי ההסכם ניתן להארכה עד 5 שנים מיום החתימה.

נמסר לביקורת על ידי מנהל הקבלנים באגף התברואה כי חברת מאיה חדלה לעבוד עם העירייה סמוך לחג הפסח התשפ"ד בשל חילוקי דעות עם הקבלן. כיום עובדת בשרות העירייה חברת שרון דן באמצעות אשכול נגב מערבי באמצעות הזמנת עבודה. קרי, הספק מאיה עבד עם העירייה תקופה של 6 שנים וארבעה חודשים, ללא הסכם בתוקף.

בעקבות הערת הביקורת ולאחר הפצת טיוטת הביקורת הוצג נספח להארכת החוזה עם חברת מאיה אולם הביקורת מציינת כי ההסכם עם חברת מאיה, מכרז 5/2019, שנמסר לביקורת במסגרת הבדיקה הסתיים בתאריך 14/11/2017 וניתן להארכה ל- 5 שנים נוספות קרי, עד לתאריך 13/11/2022. האסמכתא שהוצגה לביקורת במסגרת תגובת המבוקרים הינו נספח להארכת חוזה בגין מכרז 5/2019 עם חברת מאיה מיום 04/09/2023 עד יום 04/09/2024. לביקורת לא נמסרה אסמכתא לאישור הארכת ההסכם מעבר ל- 5 שנים כפי שצויין בתנאי המכרז ואסמכתא להארכת ההסכם מיום 14/11/2017 עד ליום 04/09/2023.

#### **4.7.3 משמעויות**

- א. חשש להפרה של הוראות חובת המכרזים החלות על העירייה, ובכלל זה החובה לפעול בהתאם.
- ב. פתח ולאי הבנות וחיוכים כספיים שלא בהתאם להסכם.
- ג. פתח לתקלות, לטעויות ולאי סדרים.
- ד. יכולות ניהול, פיקוח ובקרה חסרים במעקב אחר תוקפם של הסכמים בעירייה.

#### **4.7.4 המלצות**

- א. יש לקיים הליך מכרזי מיידי לקבלת הצעות לפינוי גזם.
- ב. יש לחזק את הבקורות אחר הבחינה לקראת פקיעתם של הסכמים עם ספקי העירייה.

#### **4.7.5 תגובת המבוקרים**

##### **תגובת חשבת העירייה**

"כל חשבון נבדק בהתאם לחוזה ומאושר אך ורק אם הסכום תואם לחוזה. נכתב שהקבלן מאיה עבד ללא הסכם 6 שנים – טענה לא נכונה. קיים הסכם חתום עם חברת מאיה הנמצא בתוקף עד לסיומו בתאריך 4/9/2024 אם הפסקת השירות בסיכום עם חברת מאיה שלאחריו נכנסה חברת דן שרון כמחליפה."

##### **הערת הביקורת לתגובת חשבת העירייה**

הביקורת מציינת כי ההסכם עם חברת מאיה, מכרז 5/2019, שנמסר לביקורת במסגרת הבדיקה הסתיים בתאריך 14/11/2017 וניתן להארכה ל- 5 שנים נוספות קרי, עד לתאריך 13/11/2022.

האסמכתא שהוצגה לביקורת במסגרת תגובת המבוקרים הינו נספח להארכת חוזה בגין מכרז 5/2019 עם חברת מאיה מיום 04/09/2023 עד יום 04/09/2024. לביקורת לא נמסרה אסמכתא לאישור הארכת ההסכם מעבר ל-5 שנים כפי שצויין בתנאי המכרז ואסמכתא להארכת ההסכם מיום 14/11/2017 עד ליום 04/09/2023.

#### 4.8 כלי הרכב וכוח אדם

(דרגת חשיבות: גבוהה)

##### 4.8.1 רקע כללי

במסגרת סקירת כלי הרכב וכוח האדם העומדים לרשות העירייה לאיסוף פסולת לסוגיה ואכיפת ימי הפינוי בהתאם להנחיות העירייה (וכפועל יוצא מכך ניקיון העיר ובחינת ההלימה בין קצב גידול התושבים שעמד על כ-20,000 תושבים בחמש השנים האחרונות וצפוי לעמוד על כ-90,000 תושבים עד סוף העשור הנוכחי בהתאם להסכם הגג המיושם בעיר ובשל העדר תכנית אב לפינוי פסולת בהתאם לקצב גידול התושבים, בחנה הביקורת את האמצעים העומדים לרשות העירייה לביצוע משמותיה כדלהלן:

סוג	כמות	מספר שעות ביום	מספר ימים בשבוע	הערות
משאיות דחס	6	8	6	3 משאיות לפינוי מוטמנים, 3 משאיות לפינוי מכלי אצירה ביתיים
משאית מנוף	3	8	6	מגיעים לכל נקודת איסוף בעיר בממוצע פעם בשבוע
עובדי כפיים	23	4	6	פנסיונרים
עובדי כפיים	32	8	6	עובדי קבלן (חברת ש.א.ט.ל שרותי קבלנות באמצעות החברה למשק וכלכלה)
מכונות טיאוט	2	8	6	
רכבי תברואה	3	8	6	2 טנדרים עם נהג בלבד, טנדר אחד כולל גרניק
פיקוח עירוני	1	8	5	פקחית אחת

##### 4.8.2 ממצאים

#### א. חוסר הלימה במספר משאיות הדחס להיקף הפסולת היומית

מסקירת מספרי המשאיות והרישיונות שהקבלן מפעיל בעיר, הביקורת מצאה כי הקבלן משתמש ב-6 משאיות לפינוי אשפה ביתית בקיבולת של כ-26 טון כל אחת בממוצע. סה"כ יכולת הפינוי היומית הממוצעת של הקבלן עומדת על כ-156 טון אשפה ביתית.

מבחינת כמויות האשפה הביתית השנתית אשר דווח כי נאספה בעיר בין השנים 2021–2023 נמצא כי הכמות של האשפה הביתית השנתית עמדה על כ- 20,000,000 טון לשנה בממוצע.

כאמור, מחישוב מספר ימי האיסוף בשנה אשר עומדים על 288 ימים בממוצע עולה כי כמות הפסולת הביתית הנדרשת לפינוי בכל יום עומדת על כ-69 טון בממוצע המהווים כ- 44.23% מסך יכולת הפינוי של הקבלן בהתאם לאמור.

לאור האמור הביקורת סבורה, כי מספר משאיות פינוי האשפה בעיר, הינו בהתאם לצרכי העירייה ואף גבוה מן הנדרש לפינוי כמויות הפסולת הביתית היומית ברחבי העיר לכאורה.

יחד עם זאת, מסקנה זאת אינה עולה בקנה אחד עם מצב איסוף האשפה בעיר לפיה גם בסיורים עלה כי קיימת אשפה מרובה שלא נאספת באופן שוטף ברחבי העיר.

כמפורט בסעיף 4.4.3 הביקורת לא מצאה כי קיימת תכנית עבודה סדורה גם לצרכי ניהול, פיקוח ובקרה אחר איסוף האשפה בעיר.

#### **ב. העדר ניהול סדור של עובדי הכפיים**

נמסר לביקורת על ידי מנהל עובדי הכפיים באגף התברואה לעניין העסקת עובדי הכפיים כי מספרם של עובדי הכפיים בעיר עומד על 55 עובדים, כדלקמן: 23 פנסיונרים ו-32 עובדים בהתאם להסכם עם חברת ש.א.ט.ל.

הביקורת לא מצאה כי לאגף התברואה קיימת תוכנית עבודה סדורה ו/או סידור עבודה כלשהו המאפשרים את העסקתם באופן מיטבי של עובדי הכפיים.

מבדיקת הביקורת עולה כי הסכם ההתקשרות עם הקבלן מאפשר לעירייה לרכוש מהקבלן שירותים אלו (ניהול ופיקוח על עובדי הכפיים, לרבות הכנת תוכנית עבודה), אולם העירייה לא מימשה את האפשרות כאמור, ואף אינה מנהלת תוכניות עבודה לעובדי הכפיים בעצמה.

נמסר לביקורת על ידי מנהל עובדי הכפיים כי במהלך עריכת הביקורת מספר העובדים הוקטן ב-10 עובדים.

#### **ג. חוסר בכלי רכב תפעוליים (טנדרים)**

נמסר לביקורת על ידי מנהל אגף התברואה (לפני פרישתו), מנהל עובדי הכפיים ומנהל הקבלנים כי בשנים האחרונות הופחת מספר כלי הרכב (מ-3 ל-2) המשמשים את האגף לצורך ביצוע משימותיו ברחבי העיר. עוד נמסר כי פעולה זו פגעה ביכולתם לעמוד בהיקף המשימות של אגף התברואה, ובפרט לאור גידול כמות האוכלוסיה בעיר וריבוי המשימות בשל כך.

#### 4.8.3 משמעויות

- א. יכולות ניהול, פיקוח ובקרה חסרים בהעדר תכניות עבודה, ניהול צוות עובדים חסר, בחינה חסרה של איסוף הפסולת ביחס לייצורה וכיוצא"ב.
- ב. יעילות נמוכה בניהול המשאבים העומדים לביצוע משימות איסוף האשפה הביתית.
- ג. העדר מנהל עבודה מטעם הקבלן אינו מאפשר תפעול מיטבי של עובדי הכפיים ברחבי העיר, ובשל כך הנקיון במרחב הציבורי עלול להתבצע באופן לא יעיל ובשל כך רמת ואיכות שירות נמוכה.
- ד. העדר תוכנית עבודה שנתית אינה מאפשרת לאמוד את צרכי העיר ובשל כך חוסר ניצול של המשאבים העומדים לביצוע המשימות הנדרשות ו/או הצגת דרישות בהתאם להיקף המשימות.

#### 4.8.4 המלצות

- א. מומלץ כי הגורמים האמונים יכינו תוכנית עבודה שנתית בנושא איסוף האשפה והנקיון ברחבי העיר ויאשרו אותה עם הנהלת העירייה.
- ב. מומלץ כי הגורמים האמונים יגבירו את הפיקוח על עבודת הקבלנים
- ג. יש לבחון את האפשרויות ואת העלויות הכרוכות בכך בדבר הרכישה של שרות מנהל העבודה המעוגן בהסכם עם חברת ש.א.ט.ל יממוש ע"י העירייה על מנת לייעל את ניהול העובדים והגדרת תוכנית העבודה בגינם.
- ד. יש לבחון את האפשרויות הקיימות במיקסום איסוף האשפה במתכונת הקיימות או לחילופין להגדיל את כמות המשאיות בהתאם לגידול התושבים בעיר.

#### 4.8.5 תגובות המבוקרים

##### תגובת מנהל עובדי הכפיים

1. הופחתו 10 עובדי משכ"ל.
2. חמישה פנסיונרים ירדו מרשימת העובדים ולכן מצבת העובדים אינה תואמת לתכנית.
3. שבבים בעגלות – ביב אמור להיות מול מנהל המחלקה, לא מתפקידו של ישראל לסגור חוזים.
4. אנו עובדים מול המוקד בפניות תושבים ומשתדלים לסגור אותם באותו היום.
5. כרגע יש חלוקה ל-4 מנהלי אזורים שהם מפקחים על כמות העובדים שברשותם.
6. יש חוסר של שני רכבים באגף אחד לאחד ממנהלי האזורים והשני לניקיון גנים, מה שמשבש את מהלך העבודה ביעילות ובהספק טוב יותר."

### הערת הביקורת לתגובת מנהל עובדי הכפיים

מנהל העובדים מסר לביקורת לאחר עריכת הדוח תוכניות עבודה שבועית ולא שנתית לעובדי הכפיים ומכונות הטיאוט ברחבי העיר. יש לציין כי תכנית זו הוכנה לאחר מועד עריכת הביקורת.

### 4.9 אישור חשבונות

(דרגת חשיבות: גבוהה)

#### 4.9.1 רקע כללי

תהליך אישור החשבונות המוגשים ע"י הקבלנים הינו שלב משמעותי בשמירה על טיב השרותים והוצאה הכספית המחייבת את העירייה. חשיבותו של קיום נוהל סדור מאפשר:

- מניעת הונאות – נוהל מסודר מאשר כי כל הוצאה בוצעה כדין ומאפשר לזהות חריגות או ניסיונות הונאה.
- שמירה על נתונים מדויקים – אישור חשבונות תורם לדיווח פיננסי מדויק ואמין, חיוני לקבלת החלטות עסקיות נכונות.
- עמידה בתקנים – נוהל אישור חשבונות מסודר עוזר לעסקים לעמוד בדרישות רגולטוריות וחשבונאיות.
- שיפור היעילות – תהליך אישור מסודר מקצר את זמן הטיפול בחשבונות ומפחית טעויות.
- חיזוק האמון – נוהל שקוף ומפורט מעלה את רמת האמון בין העובדים, ההנהלה והגורמים החיצוניים.

תהליך אישור החשבונות בעירייה משלב את האישור והבקרה של הגורמים כדלהלן:

(1) אישור המפקח בחתימתו על יומן העבודה והחשבון המוגש ע"י הקבלן תוך התייחסות לשירותים שלא נתקבלו/נזקים שביצע הקבלן/קנסות/קיצוזים בהתאם להסכם עם הקבלן ו/או חתימת מנהל האגף בקבלת טובין.

(2) אישור מנהל האגף הרלוונטי.

(3) אישור גזבר העירייה.

(4) תשלום לקבלן בהתאם לתנאי התשלום כפי שנחתם על ידי כל הגורמים האמונים עימו.

בקרה ראויה תאפשר קבלת שירותים ברמה הגבוהה ביותר בהתאם להסכם עם הקבלן ובקרה על ההוצאה הכספית הנדרשת בגינם.

#### 4.9.2 סקירת מדגם חשבונות

הביקורת ביקשה לקבל מדגם של חשבונות על מנת לסקור את הליך אישור החשבונות שהוגשו לגורמים האמונים ע"י הקבלנים איתם התקשרה העירייה, להלן חשבונות שנדגמו ע"י הביקורת:



מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

מס"ד	ספק	שירות	תאריך החשבונית	חשבונית מספר/תעודת חיוב	סך החיוב בחשבונית	גורמים מאשרים	סטטוס
1	הייכל ובניו	פינוי אשפה	1/11/2023	16699	457,472.93 ש"ח	מפקח קבלנים	נחתם על ידי כל הגורמים האמונים
						מנהל אגף תברואה	נחתם על ידי כל הגורמים האמונים
						גזבר	נחתם על ידי כל הגורמים האמונים
2	הייכל ובניו	פינוי אשפה	01/10/2022	16006	396,992.88 ש"ח	מפקח קבלנים	נחתם על ידי כל הגורמים האמונים
						מנהל אגף תברואה	נחתם על ידי כל הגורמים האמונים
						גזבר	נחתם על ידי כל הגורמים האמונים
3	מאיה	פינוי פסולת	1/3/2023	12879	75,390 ש"ח	מפקח קבלנים	נחתם על ידי כל הגורמים האמונים
						מנהל אגף תברואה	נחתם על ידי כל הגורמים האמונים
						גזבר	נחתם על ידי כל הגורמים האמונים
4	דולב מוצרי פלסטיק אג"שח בע"מ	עגלת אשפה 1100 ליטר כוכב עם רגלית	31/08/2023	10084252	22,932 ש"ח	מנהל אגף תברואה	נחתם על ידי כל הגורמים האמונים
						גזבר העירייה	נחתם על ידי כל הגורמים האמונים



מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

הגורמים האמונים							
נחתם על ידי כל הגורמים האמונים	מנהל אגף תברואה	19,200 ש"ח	23251100207	24/04/2023	80 פחים 360 ליטר	איגוד ערים אשכול נגב מערבי	5
	גזבר העירייה						

סטטוס	גורמים מאשרים	סך החיוב בחשבוני	חשבונית מספר/תעודת חיוב	תאריך החשבונית	שירות	ספק	מס"ד
נחתם על ידי כל הגורמים האמונים	מפקח קבלנים	19,040.58 ש"ח	23251100991	30/11/2023	פינוי פסולת 11.23 (קממ)	איגוד ערים אשכול נגב מערבי	6
	מנהל אגף תברואה						
	כלכלן						
	גזבר						
נחתם על ידי כל הגורמים האמונים	מפקח קבלנים	19,040.58 ש"ח	23251100851	30/09/2023	פינוי פסולת 9.23 (קממ)	איגוד ערים אשכול נגב מערבי	7
	מנהל אגף תברואה						
	כלכלן						
	גזבר						
נחתם על ידי כל הגורמים האמונים	מפקח קבלנים	22,817.34 ש"ח	16847	31/01/2024	יום עבודה שופל	הייכל ובניו עבודות הייכל ובניו	8
	מנהל אגף תברואה						
	כלכלן						
	גזבר						
נחתם על ידי כל הגורמים האמונים	מפקח קבלנים	458,457.54 ש"ח	16855	01/02/2024	פינוי אשפה	הייכל ובניו עבודות הייכל ובניו	9
	מנהל אגף תברואה						
	כלכלן						
	גזבר						
נחתם על ידי כל הגורמים האמונים	מ"מ מנהל אגף שפ"ע	407,882 ש"ח	23251100031	09/02/2023	34 ימי שופל	איגוד ערים אשכול נגב מערבי	10
	גזבר						
נחתם על ידי כל הגורמים האמונים	מפקח קבלנים	645,862.84 ש"ח	23251101533	31/12/2023	הטמנת פסולת	איגוד ערים אשכול נגב מערבי	11
	מנהל אגף תברואה						
	כלכלן						
	גזבר						
נחתם על ידי כל הגורמים האמונים	מ"מ מנהל אגף שפ"ע	276,813 ש"ח	23251100030	09/02/2023	14 ימי שופל	איגוד ערים אשכול נגב מערבי	12
	גזבר						
נחתם על ידי כל הגורמים האמונים	מפקח קבלנים	2,574 ש"ח	16644	30/09/2023	פינוי כתומים	הייכל ובניו עבודות הייכל ובניו	13
	מנהל אגף תברואה						
	כלכלן						
	גזבר						
נחתם על ידי כל הגורמים האמונים	מפקח קבלנים	2,574 ש"ח	16906	29/02/2024	פינוי כתומים	הייכל ובניו עבודות הייכל ובניו	14
	מנהל אגף תברואה						
	כלכלן						
	גזבר						
נחתם על ידי כל הגורמים האמונים	מפקח קבלנים	1,800 ש"ח	Si236000559	31/12/2023	אספקת רכבי טיאטו 12.23	קלין סטאר שרותים	15
	מנהל אגף תברואה						



מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

הגורמים האמונים	כלכלן					מוניציפליים בע"מ	
	גזבר						

#### 4.9.3 ממצא – פירוט חסר בנוהל של המסמכים והאישורים הנדרשים

נוהל בנושא "נוהל ביצוע תשלומים", של הגזברות מפרט את נהלי הדיווח וביצוע תשלומים של רשויות מקומיות בהקשר לשימוש במתקני פס"ח ותשלומים תמורת מתן שירותים בתקופת הקליטה. ככל שנוהל העבודה בנושא: "רכש והנפקת טובין" הינו הקובע לגבי תהליך האישור והתשלום של חשבוניות בעירייה, נמצא כי סעיף 3.10 בנוהל העבודה ג' קובע כי הגזבר או ממונה מטעמו: יבדקו "שכל המסמכים והאישורים הנדרשים מצורפים וחתומים", ככל הנראה על ידי מקבל הטובין/הזמנת העבודה, אך אינו מפרט את הדרכים לאישור.

הביקורת סקרה מדגם של 15 חשבוניות שהוגשו לתשלום על ידי העירייה ובחנה את הגורמים החתומים על גבי החשבוניות המאשרים את התשלום. הביקורת מצאה כי החשבוניות מאושרים בחתימת הגורמים הרלוונטיים לאישור התשלום, לרבות מקבל השרות, כלכלן העירייה, גזבר בהתאם לסוג החשבון המאושר.

יחד עם זאת, במהלך הביקורת מצאה הביקורת כי קיימים פערים בין התשלום המאושר לבין התשלום לאחר קיזוזים בשל סעדים מוסכמים לכאורה בהתאם להסכם עם הקבלן כמפורט בפרקים 4.5 ו-4.6 סעיף ו', קרי החתימות אינן משקפות מהימנה את התשלום המגיע לקבלן.

#### 4.9.4 משמעויות

- א. הסדרה מתועדת מלאה, קבועה, כתובה ומאושרת, באופן חסר של תהליכי העבודה ושל חלוקת האחריות בין בעלי התפקידים המשתתפים בהם.
- ב. פתח לטעויות ולאי סדרים בתהליך אישור חשבונית לתשלום.
- ג. אחידות חסרה בתהליך אישור החשבוניות, לרבות המסמכים והאישורים הנדרשים בתהליך.

#### 4.9.5 המלצות

- א. יש לקבוע הוראות מלאות ועדכניות, במסגרת נהלית כתובה, קבועה ומאושרת של תהליכי העבודה ושל פעולות הבקרה, לרבות קביעה של האחראים לביצוען והמסמכים והאישורים הנדרשים.
- ב. יש לממש את הסעדים העומדים לזכות העירייה בגין הפרות חוזה על ידי הקבלן.
- ג. יש לעדכן את נוהל העבודה, ככל שהינו הנוהל הקובע.

**4.9.6 תגובות המבוקרים****תגובת חשבת העירייה לעניין הסעיפים 4.9.2 ו-4.9.3**

"החשבונות נבדקים ומאושרים מול החוזה וזאת לאחר ווידוא חתימתם של הגורמים התפעוליים קרי מנהל אגף תברואה מר ציון בוסקילה ומנהל הקבלנים מר שמעון אפנגר על החשבונית, גורמים אילו אמונים על הפעלת הקבלן בשטח ומתפקידם לקזז בחשבונית כל שירות שלא התקבל או לחילופין קנס שאמור להיות מוטל על הקבלן, ככל שהחשבון מאושר במלואו אין ביכולת הגזבר לדעת ו/או לקזז סכומים מהחשבונית, סכומים שמלכתחילה לא קיבלו ביטוי בחשבונית ע"י גורמי התפעול הנמצאים בשטח עם הקבלן. יחד עם זאת ככל שקיים אזכור על חוסר עובדים או אי הגעת משאית לעבודה - החשבון לא מאושר ומוחזר למחלקה לצורך קיזוז הקנס הנדרש."

**הערת הביקורת לתגובת חשבת העירייה**

הביקורת מציינת כי לא הוצגו אסמכתאות לחשבונות שהוחזרו למחלקה בדרישה לביצוע קיזוז בגין חוסר עובדים ו/או אי הגעת משאית לעבודה.

**4.10 איכות הסביבה**

(דרגת חשיבות: גבוהה)

**4.10.1 רקע כללי**

נכון ליום 01/08/2024 העיר נתיבות משתרעת על פני 16,290 דונם ומתגוררים בה כ- 54,000 תושבים. כמו כן, עיריית נתיבות חתמה על הסכם גג ובשל כך צפויה לגדול לכדי 90,000 תושבים עד סוף העשור. ברחבי העיר קיימים 70 גנים ציבוריים, פארק עם אגם, 891 פחים קטנים, כלי אצירה מוטמנים (שני סוגים, סה"כ 409 מוטמנים), כלי אצירה 360 ליטר (5,513 עגלות), כלי אצירה 1,100 ליטר (89 עגלות), מכולות (30), מונחי קרקע בתעשייה (59). כלי האצירה המוטמנים מפונים ברובם פעמיים בשבוע ויש שמפונים בתדירות גבוהה יותר, כדוגמה כלי האצירה הניידים המפונים 3 פעמים בשבוע.

לביקורת נמסר על ידי מנהל פרויקטים באגף ההנדסה כי כלי האצירה שהוחלפו ע"י העירייה לפני כ- 3 שנים נסדקו בעקבות מזג האוויר השורר במקום.

האשפה לסוגיה השונים נאספת ומפונה לאתר דודאים. אגף התברואה הינו הגורם האמון על ניהול וביצוע עבודות פינוי האשפה לסוגיה בעיר נתיבות. הביקורת נדרשה לסקור את פעילות האגף בשגרה, במועדי ישראל בהיבט התפעולי, כוח האדם, תוכניות העבודה בהווה ולטווח ארוך. בשל תלונות שהתקבלו במוקד העירייה ולאור קריסת השירות בחג הפסח התשפ"ד, ובשל עלויות נוספות שהושתו על העירייה בשל הצורך לרכוש שרותי תגבור נוספים לפינוי האשפה לפני החג. הביקורת בחנה את כלל הגורמים השותפים במערך פינוי האשפה והנקיון בעיר. האגף נדרש לתפעול המערך בשילוב

אגפים נוספים השותפים לתהליך, ובהם אגף שפ"ע, האגף לאיכות הסביבה, המוקד העירוני ואגף הפיקוח בין השאר על מנת למנוע פגיעה באיכות הסביבה.

**איסוף ופינוי פסולת למחזור**

הביקורת סקרה את פעילות היחידה האזורית לאיכות הסביבה האמונה על איסוף ופינוי הפסולת למחזור.

מסקירת הביקורת עולה כי ביחידה מועסקים חמישה עובדים, אשר אמונים על הנושאים כדלהלן:

- (1) מיחזור.
- (2) תיכנון.
- (3) רישוי.
- (4) חומרים מסוכנים.
- (5) חינוך (הסברה).

מסקירת אופן ניהול מערך המחזור בעיר עולה, כי הנושא מנוהל ע"י היחידה האזורית לאיכות הסביבה ואגף התברואה, בהתאם לחלוקה כדלהלן:

תחומי אחריות	גורם אחראי
<ul style="list-style-type: none"> <li>• קביעת מספר הקרטוניות ופיזורם בעיר</li> </ul>	אגף התברואה
<ul style="list-style-type: none"> <li>• הסברה</li> <li>• פיקוח</li> </ul>	היחידה האזורית לאיכות הסביבה

**כלי אצירה למחזור הפרוסים ברחבי העיר**

- (1) 28 קרטוניות המפונות בימים שני וחמישי בשבוע.
- (2) 130 פחים כתומים.
- (3) 40 פחים כחולים.
- (4) 13 פחים לאיסוף זכוכית.
- (5) פינוי המחזוריות מתבצעות ע"י חברת קמ"מ והנתונים מדווחים לתאגיד ת.מ.י.ר לקבלת השתתפות כספית.
- (6) בסקירה שנמסרה לביקורת ע"י מנהל היחידה האזורית ורכזת פסולת למחזור, נמסר לביקורת כי היחידה מבצעת פעילויות פיקוח הכוללת תצפיות להפרות בנושא ע"י שלושה תצפיתנים, עובדי החברה הכלכלית, לזיהוי הפרות בנושא איכות הסביבה, קרי השלכת פסולת למחזור שלא במיכלי האצירה היעודיים. לביקורת נמסר כי במידה ונמצאה הפרה חוזרת מבקשת היחידה לשלוח מכתב התראה למפר עד כדי הליך אכיפה.

#### 4.10.2 ממצאים

##### א. העדר מנגנוני פיקוח ראויים על השלכת אשפה למחזור

הביקורת לא מצאה כי קיימים מנגנוני פיקוח כלשהם אחר השלכת פסולת למחזור ברחבי העיר.

נמסר לביקורת על ידי מנהל היחידה האזורית לאיכות הסביבה כי פעולות הפיקוח והאכיפה המבוצעות ע"י עובדי היחידה אמנם מהוות כלי חשוב לאיסוף האשפה במיכלי המחזור על ידי תושבים ובעלי עסקים, אך בפועל לא קיימת תכנית עבודה סדורה מול מחלקת הפיקוח על מנת לבצע את הפעולות הנדרשות. בכך, קיימת פגיעה ממשית בפעולות הפיקוח להן שותפה יחידת איכ"ס.

##### ב. העדר שקילת "אפס" למשאיות איסוף המחזור

סעיף 4.5 לנספח מפרט דרישות טכני לטיפול בפסולת אריזות תכולת כלי אצירה כתומים קובע כי "מדי יום עבודה, בטרם תחילת ביצוע העבודות, לרבות במקרה של חזרה לסבב פינוי נוסף לאחר פריקת התכולה בתחנת המיון, מחויב קבלן האיסוף לבצע עבור כל משאית שקילת "אפס" במיקום עליו תורה הרשות המקומית ו/או מי מטעמה מעת לעת. כאחריות הקבלן לוודא כי המשאית תהיה ריקה לחלוטין במועד ביצוע שקילת "אפס" כאמור".

הביקורת לא מצאה תיעוד לכך שהקבלן מבצע שקילות אפס בתחילת העבודה ובכניסתו לעיר, בטרם איסוף האשפה. נמסר לביקורת על ידי מנהל הקבלנים באגף התברואה כי ידוע לו שלא מתקיימות שקילות "אפס" ע"י הקבלן.

#### 4.10.3 משמעויות

- א. יכולות ניהול, פיקוח ובקרה חסרות בהעדר תכנית עבודה סדורה, יעילה ומתוכננת.
- ב. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים בתהליך הפיקוח של איסוף פסולת למחזור ברחבי העיר.
- ג. חשש לפגיעה בהיקפי פינוי האשפה למחזור ברחבי העיר.
- ד. פתח לפגיעה באיכות הסביבה.
- ה. יכולות חסרות של מדידה מדוייקת של כמויות האשפה למחזור הנאספת בעיר.
- ו. פתח להוצאות כפולות.

#### 4.10.4 המלצות

- א. יש לגבש תכנית עבודה כתובה, מסודרת ויעילה שתכלול שיתוף פעולה סדור בין הגורמים האמונים על איסוף ופיקוח על פינוי האשפה לסוגיה.
- ב. במסגרת התכנית, יש לבחון הסברה לציבור בנושא חשיבות שמירה על איכות הסביבה תוך שמירה על הוראות העירייה.

ג. יש להטמיע מנגנוני פיקוח ובקרה מספקים על הקבלנים.

#### 4.10.5 תגובות המבוקרים

##### תגובת מנהל היחידה האזורית לאיכות הסביבה

" הדוח מלמד ומשקף מצב, ממליץ לייצר השוואות לערים שכנות בעלי חתך אוכלוסייה דומה

כדוגמת שדרות ואופקים בהשוואה לאירוע ייחוס ארצי-יבנה.

באופקים מבוצע הלכה למעשה בקרה ממוחשבת המומלצת בדוח מבקרת העירייה וניתן ללמוד מלקחי העירייה.

משמעויות- מקבל ומבקש להוסיף פתח להוצאות כפולות. המלצות- מקבל.

הבהרות:

1. היחידה לאיכות הסביבה אינה אמונה על איסוף ופינוי פסולת למחזור, אחריות לפעילות זאת הינה של אגף התברואה.

2. היחידה לאיכות הסביבה נגב מערבי פועלת ומסייעת לאגף תברואה בתחומי מחזור והשבה.

3. היחידה לאיכות הסביבה פעלה בתחומי ההסברה והעלאת המודעות העירונית בקרב תושבי ואורחי העיר, ראה פירוט בנפרד.

4. בימים אלו היחידה הסביבתית פועלת לתכנון ומיקום מתקני המחזור וההשבה על פי מדיניות ראש העיר לתיעדוף מרכזי מחזור והצבת פחים כתומים 1100 ליטר במתחמי מגורים, ראה פירוט בנפרד נכון להיום.

5. היחידה הסביבתית פעלה בהסברה באזורים מסחריים להסדרת קרטוניות, ראה פירוט בנפרד.

6. צוות "סטודנטים" הפועל בהכוונת היחידה הסביבתית מבצע בקרה אקראית למשאית פינוי הפח הכתום.."

## **4.11 השרות לתושב**

(דרגת חשיבות : גבוהה)

### **4.11.1 רקע כללי**

השרות המקומית היא גוף ציבורי. על פי הדין הישראלי ובהתאם לכללי המינהל התקין, מחובתה לספק לתושביה שירותים איכותיים, שוויוניים ויעילים. השרות לתושב נמצא בלב העשייה של הרשויות המקומיות בישראל, והוא ניתן על ידי יחידות השרות, כל אחת בתחומה ועל פי מומחיותה. איכות השרות תלויה ביעילות התהליכים ובגישתם של הנהלת השרות המקומית ושל המנהלים והצוותים מספקי השרות.

אמנת שירות היא אחד המנגנונים המרכזיים שאומצו בעשורים האחרונים במדינות מערביות בשלטון המרכזי והמקומי, כחלק מהרפורמה של הניהול הציבורי החדש. אמנת השרות היא מנגנון שיכול לתת מענה למספר רב של יעדים בשלטון המקומי, והיא נועדה לשפר את איכות השרות, לייצר שקיפות שלטונית ולחזק את הקשר של התושב עם השרות המקומית. האמנה מפרטת את מכלול השרותים שהשרות המקומית מתחייבת לספק לתושב ומציגה סטנדרטים ברורים ומדדים כמותיים לשרותים כגון זמני תקן לטיפול בפניות התושבים. כך היא מסייעת לתושבים להבין מה עושה השרות המקומית, כיצד להתקשר עימה, מה לצפות מהשרות וכיצד לחפש מענה בהיעדר שירות או במקרה של תקלה באספקתו.

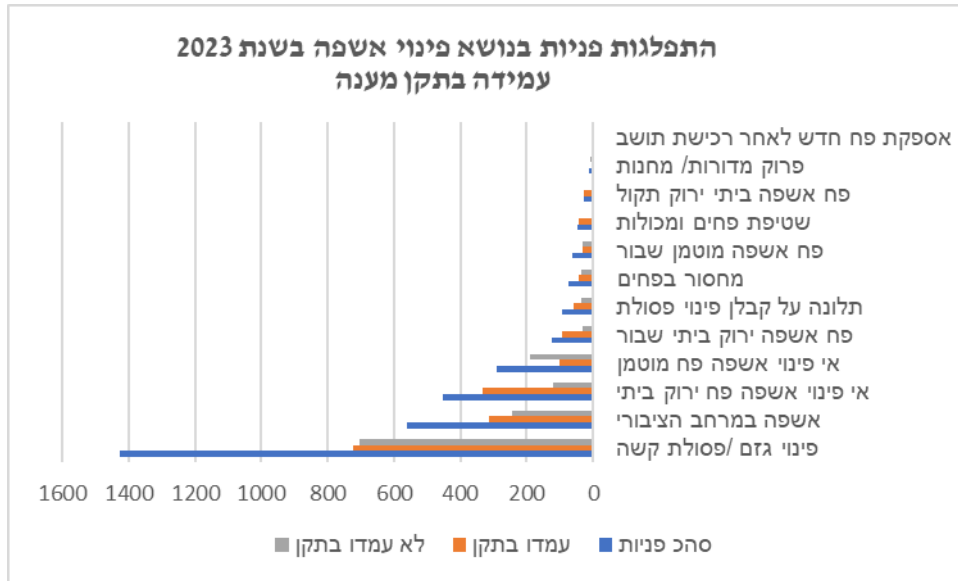
מנהלת השרות לתושב סקרה בפני הביקורת את פעולות העירייה לשיפור המענה לתושב מאז מונתה לתפקידה. עיריית נתיבות אימצה את הגישה השרותית המתמייחסת לתושב כלקוח, העירייה שמה לה לדגש את שיפור איכות השרות, מקצועיות, דיסקרטיות ויחס טיפול אישי. שירות איכותי ואמין מהווה תנאי יסודי ליכולתו של תושב לממש את זכויותיו, להבין את התנהלות השרות, איך להתקשר עמה, וכיצד לפעול בהעדר שירות או במקרה של תקלה באספקתו.

על מנת לבחון את רמת השרות והמענה לפניות התושבים על ידי העירייה והנדרש לשיפור בנושא פינוי אשפה לסוגיה במרחב הפרטי והציבורי בעיר, קיימה הביקורת שיחות ופגישות עם מנהלת השרות לתושב של העירייה וסקרה את הנתונים במערכת ה-CRM של חברת א.ש בינה המותקנת בעירייה ובה מתועדות פניות התושבים.

הביקורת ביקשה לקבל מידע בנוגע לתלונות התושבים בנושא הביקורת, אופן וזמן מתן המענה והיקף הפניות בנושא.

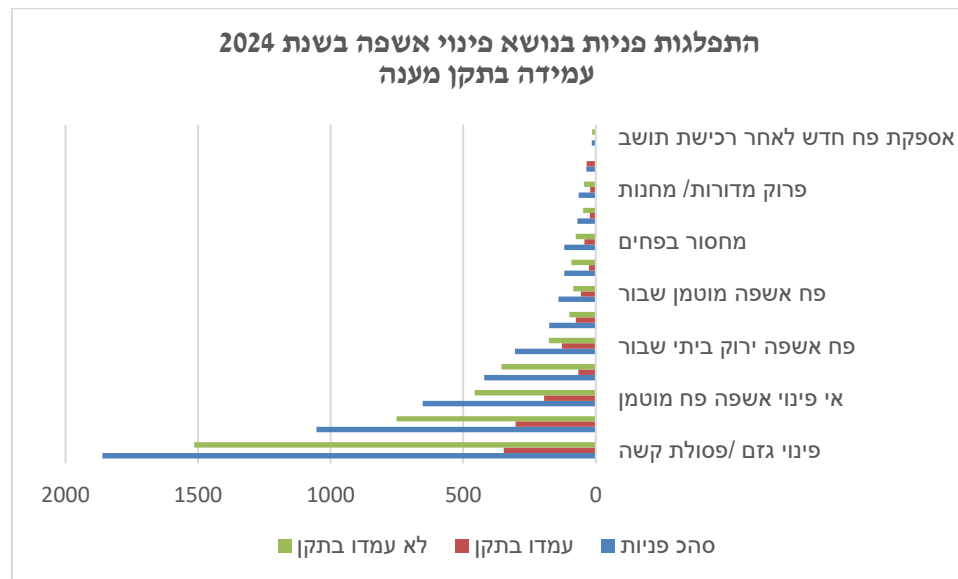
בפילוח הנתונים הקיימים במערכת ה-CRM נבחנו נושאי הפניות בתחום אגף התברואה ונמצאו הנתונים כדלהלן :

**התפלגות הפניות בנושא פינוי אשפה בשנת 2023 (3182 פניות):**



**התפלגות הפניות בנושא פינוי אשפה בשנת 2024 עד לתאריך 11/11/2024 (5033 פניות):**

פניות):



בבחינת הנתונים נמצא כי קיימת עלייה של כ- 58% במספר הפניות בנושא פינוי אשפה.

כמו כן, נמצא כי בבחינת מענה העירייה לפניות התושבים ועמידה בתקן המענה שנקבע על ידי העירייה התפלגות הפניות כדלהלן:

שנה	מספר הפניות	מספר הפניות שעמדו בתקן המענה	מספר הפניות שלא עמדו בתקן המענה	חריגה מתקן
2023	3182	1771	1411	44.3%
2024 עד ליום 11/11/2024	5033	1318	3715	73.8%

#### 4.11.2 ממצאים

##### א. עליה בהיקף הפניות בנושא פינוי פסולת/אשפה

מהטבלאות לעיל ומסקירת הביקורת את נתוני הפניות של תושבים למוקד העירייה, כפי שנמסר לביקורת, עולה כי בין השנים 2023 - 2024 קיימת עלייה של 58% בהיקף הפניות.

##### ב. עליה בהיקף הפניות שאינן עומדות בתקן המענה (זמני מענה)

מהטבלאות לעיל ומסקירת הביקורת את נתוני הפניות של תושבים למוקד העירייה, כפי שנמסר לביקורת עולה כי בין השנים 2023 - 2024 קיימת עלייה של כ-30% בהיקף הפניות שאינן נענות, בהתאם לתקן שנקבע על ידי העירייה.

##### ג. העדר תיעוד במערכת ה-CRM של פניות תושבים

נמסר לביקורת הן על ידי מנהלי ועובדי אגף התברואה, הן על ידי מחלקת הפיקוח והן על ידי מנהלת השירות לתושב כי פניות רבות מופנות באופן ישיר לטלפונים האישיים של עובדי האגפים ולא מתועדות במערכת ה-CRM.

נמסר לביקורת על ידי עובדי האגפים השונים, כי למרות שהפניות אינן מתועדות באמצעות המערכת הייעודית כאמור, הפניות מטופלות.

#### 4.11.3 משמעויות

- עליה במספר המקרים שלא מקבלים מענה ראוי בנושא פינוי האשפה.
- הביקורת סבורה כי אי עמידה באמנת השירות פוגעת בשירות לתושב ובאמון התושבים בהנהלת העירייה ובעובדיה.
- פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים בהעדר תיעוד מלא של פניות תושבים במערכת הממוחשבת.

- ד. חשש להסקת מסקנות וקבלת החלטות בהעדר נתונים מלאים במערכות המידע של העירייה.
- ה. תעוד חסר של פניות התושבים במוקד העירייה לא יאפשר הצגת מידע מלא ואמין לצורך ניתוח וקבלת החלטות בנוגע למשאבים הנדרשים ואופן הטיפול בפניות התושבים בנושא פינוי האשפה ונקיון העיר.

#### **4.11.4 המלצות**

- א. יש לבחון את האפשרויות ואת הצורך בהגברה של הפיקוח ואת תדירות פינוי האשפה ברחבי העיר.
- ב. הביקורת ממליצה כי אמנת השירות (SLA) בעניין פינוי האשפה לסוגיה תיושם כפי שנקבע ע"מ לשפר את השירות לתושב ולהגביר את אמון התושבים בעירייה.
- ג. הביקורת ממליצה כי העובדים יונחו להפנות את התושבים למוקד לפתיחת פניה ולא לקבלה באופן ישיר.
- ד. לאחר הטמעה מלאה ותיעודן של הפניות, ככל שניתן, במערכת הממוחשבת יש להפיק דוחות ניהוליים על מנת להסיק מסקנות מהימנות וקבל החלטות נדרשות למיקסום השירות לתושב בנושא פינוי האשפה ברחבי העיר.

#### **4.11.5 תגובות המבוקרים**

##### **תגובת מנהלת השירות לתושב**

"אני רואה כי כלל הערות הביקורת ובכלל הסעיפים מלמדות על הכשל המתמשך של ההליך שמוביל בסופו של יום לתוצאות ממצאי סעיף 4.11. היעדר הביקורת ופיקוח שוטף על המענה מובילה לשירות לוקה ולשביעות רצון נמוכה בקרב התושבים ומקבלי השירות.

לעניין סעיף 4.11 אציין כי הארגון כולו צריך וחיב לפעול לתיעוד מוגבר של פניות על גבי מערכת ולצמצם ככל הניתן את הפניות המגיעות בערוצים בלתי פורמליים ולא מנוטרים.

באשר לנושא דוח זה, פינוי אשפה, אציין כי תופעה זו עולה רבות בנתוני השירות ועולה הצורך בבניית תוכנית סדורה ליעול ההליך, צמצום טווחי המענה (SLA) ולביצוע בקרות מתמידות על טיב השירות ע"י אגף התברואה."

#### **4.12 פיקוח ואכיפה**

(דרגת חשיבות: גבוהה)

##### **4.12.1 רקע כללי**

לשם הבטחת איכות חייהם של התושבים ושמירה על הסדר הציבורי נדרשת העירייה לקיים מערך פיקוח ואכיפה. רמה נאותה של אכיפת החוק – הן

בשלב הפיקוח על קיום הדין והן בשלב התביעה מקום בו הדין הופר – היא מרכיב חיוני בהבטחת השמירה על שלטון החוק וטוהר המידות. פקודת העיריות (נוסח חדש) [להלן: "פקודת העיריות", מעניקה לרשות המקומית סמכות לחוקק חוקי עזר שתכליתם לאפשר לה לממש את אחריותה בתחומים שונים הקשורים לחיי המסחר ברשות, לבריאות התושבים, ולביטחונם ולסדר הציבורי. במסגרת זו, מחוקקת הרשות הוראות שונות בחוקי העזר והיא אמונה על אכיפתן, על ידי הפיכתן של חלק מההוראות לעבירות קנס, באמצעות חקיקת צווי עבירות קנס, בהתאם לסעיף 265 לפקודת העיריות; או על ידי הגשת כתבי אישום בגין הפרת הוראות חוקי העזר, בהתאם לסעיף 254 לפקודה. העונש בצד הפרת הוראת חוק עזר הוא קנס מירבי בסך 3,600 ש"ח ובעבירה נמשכת קנס נוסף של 160 שקלים חדשים בעד כל יום שבו נמשכת העבירה לאחר שנמסרה הודעה עליה בכתב מטעם ראש העירייה או לאחר הרשעה (סעיף 254 לפקודה).

חוקי מדינה שונים הקנו סמכויות לרשות המקומית להסמיך פקחים ולהפעיל סמכויות לאכיפת עבירות במסגרתם. למשל, חוק רישוי עסקים, תשכ"ח, 1968 חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), תשס"ח, 2008 – חוק להסדרת הפיקוח על כלבים, תשס"ג, 2002 – החוק לייעול הפיקוח והאכיפה העירוניים (תעבורה), תשע"ו 2016 – ועוד. חוקים אלו מקנים לראש הרשות סמכות להסמיך פקחים מבין עובדי הרשות המקומית ומקנים סמכויות פיקוח ואכיפה לפקחים. בסקירת הביקורת בנושא פינוי אשפה לסוגיה, בחנה הביקורת גם את אופן האכיפה שמקיימת העירייה על מנת לשמור על הסדר הציבורי ולפעול כי התושבים והעסקים יפעלו בהתאם להנחיות העירייה לשמירה על הנקיון במרחב הפרטי והציבורי.

הביקורת קיימה פגישות ושיחות עם מנהל אגף חירום וביטחון בעירייה ומנהל הפיקוח בנושא.

בסקירת הנושא ע"י הגורמים האמונים מצאה הביקורת כי מנגנוני האכיפה והדווח בעיר הינם:

- שיטור עירוני.
- יפת"ח – פיקוח עירוני.
- מוקד 106.

הביקורת בחנה את האמצעים העומדים לרשות אגף חירום וביטחון ומחלקת הפיקוח העירוני ככלי המשפיע על אופן קיום הנחיות העירייה בנושא פינוי האשפה לסוגיה.

בבחינת כוח האדם העומד לרשות העירייה בנושא פיקוח ואכיפה בנושא הביקורת נמצא מונתה פקחית אחת (בתקופת הביקורת) ביחידת יפת"ח אשר אמונה על פיקוח ואכיפה בנושאים שונים ובהם:

- ארועי עירייה.

- רוכלות.
- סדר ציבורי.
- מפגעים.
- איכות הסביבה.

% כספי	% מכמות	סה"כ יתרה (לתשלום) (בש"ח)	סה"כ שולם		סה"כ נדרש			שנת עבירה
			סכום ששולם (בש"ח)	דוחות	סכום לתשלום (בש"ח)	קנס מקורי (בש"ח)	דוחות	
24.89	29.09	28,560	9,462	16	38,022	22,985	55	2017
25.98	25.45	55,481	19,478	28	74,959	58,535	110	2018
24.73	34.19	186,011	61,120	107	247,131	174,640	313	2019
44.08	48.20	327,417	258,052	495	585,469	509,100	1,027	2020
43.76	50.29	121,962	94,905	175	216,867	177,605	348	2021
39.74	60.47	39,374	25,965	104	65,339	58,655	172	2022
11.97	16.80	80,298	10,920	21	91,218	80,135	125	2023
8.42	7.85	346,063	31,805	45	377,868	336,995	573	2024
		1,185,166	511,707	991	1,696,873	4,216,271	2,723	סה"כ

#### 4.12.2 ממצאים

##### א. שיעור פוחת במתן קנסות וגביית החוב בגינם במהלך השנים

בבחינת נתוני האכיפה שמסר מנהל אגף הפיקוח, הוצגו הנתונים כדלהלן:

בבחינת מספר הדוחות ושיעור האכיפה בין השנים 2014-2024, נמצא כי קיים קיטון במספר הדוחות הניתנים ע"י מחלקת הפיקוח ומנגד החוב בגינם הולך וגדל במהלך השנים כמפורט בטבלה להלן:

##### ב. העדר תאום בין אגפי הביטחון, הפיקוח, התברואה, שפ"ע ואיכ"ס

הביקורת לא מצאה כי עבודת האגפים: ביטחון ומחלקותיו (כולל פיקוח), אגף שפ"ע אגף תברואה ואיכות הסביבה מנהלים ומתעדים שיתופי פעולה, תכניות עבודה, תכלול ויעדים לביצוע לצרכי שיפור הפעולות לפיקוח על איסוף האשפה ברחבי העיר.

##### ג. העדר תקינה לפקחים ברחבי העיר

הביקורת לא מצאה כי קיימת תקינה מסודרת ומתועדת של פקחים לביצוע עבודתם בתחומים השונים ברחבי העיר לשמירת הסדר הציבורי.

##### ד. אכיפה חסרה בשל חוסר בפקחים

מסקירת הביקורת את מצבת כוח האדם בין השנים 2021-2024 נמצא כי הועסקו כ- 7 פקחים בתקן מלא בזמן נתון. נכון למועד הביקורת מועסקות במחלקה שתי פקחיות, האחת בחופשת לידה, קרי עומדת לרשות מחלקת הפיקוח פקחית אחת בלבד האמונה על האכיפה בעיר בכל התחומים ביחד.

במהלך עריכת הביקורת גייסה העירייה שלושה פקחים נוספים (בחודשים יולי וספטמבר 2024) בשל הצורך בפקחים נוספים.

#### ה. תיעוד חסר של פניות תושבים

נמסר לביקורת על ידי מנהל מחלקת הפיקוח כי חלק גדול מהפניות של תושבים שמטופלות על ידו אינן מתועדות במוקד העירייה. כמו כן, נמסר כי הפניות מגיעות ישירות לטלפונים אישיים של הגורמים האמונים על הטיפול בפניות.

בהקשר זה הביקורת מעלה את האפשרות של הגורמים השונים לפתוח בעצמם פניה באמצעות האפליקציה, לטפל בארוע ולסגור את הפניה לאחר שטופלה.

#### 4.12.3 משמעויות

- א. העדר מתן קנסות וגבייתם תפגע בשמירה על הסדר הציבורי.
- ב. חוסר תאום מקצועי ומלא של גורמי הביצוע והאכיפה תפגע ביכולת האגף למנוע הפרות של הוראות העירייה בנושא פינוי אשפה לסוגיה ואיכות הסביבה.
- ג. חוסר בכוח אדם באגף הפיקוח מהווה חסם בהרתעת תושבי העיר מביצוע הפרות הוראות העירייה בנושא פינוי האשפה ואיכות הסביבה.
- ד. תיעוד חסר של פניות התושבים במערכת ה-CRM לא תאפשר קבלת נתונים מהימנים המהווים בסיס להקצאת כוח אדם ומשאבים כספיים לאגף הביטחון והפיקוח.
- ה. אי מתן קנסות ואכיפת החובות בגינם תפגע ביכולת ההרתעה של גורמי האכיפה והפיקוח בעיר.

#### 4.12.4 המלצות

- א. יש להגביר את הליך מתן הקנסות בגין הפרות הוראות העירייה וכן אכיפת החובות בגינם.
- ב. מומלץ לקיים פגישות עבודה משותפות בין הגורמים האמונים על פינוי האשפה לסוגיה וגומי הפיקוח והאכיפה.
- ג. יש לבחון את כמות כוח האדם המוקצב במחלקת האכיפה בעירייה ביחס למטלות וליעדי המחלקה במטרה לספק מענה ראוי למכלול המשימות עליהם הוא אמון.
- ד. יש לתעד את כל פניות התושבים במערכת ה-CRM של העירייה.

#### 4.12.5 תגובות המבוקרים

##### תגובת מנהל אגף חירום ובטחון

"מקבל את ממצאי הביקורת. ממליץ לוודא כי קיים שירות פיקוח על אופן ביצוע המשימה ע"י הקבלן מטעם אגף התברואה.



## מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

במהלך השנה הנוכחית, הוגברה האכיפה באופן משמעותי בנושאי פיקוח כללי, אולם סד"כ הפקחים הקיים היום, פוגם ביכולת מיצוי מיטבי של בקרה ופיקוח גם בנושא הביקורת.

מסכים כי נדרש סנכרון טוב יותר בין אגף תברואה-שפ"ע-ביטחון (פיקוח) ע"מ לתת מענה טוב יותר לתחום.

ממליץ לעבור לימי פינוי פסולת וגזם בימים קבועים ולפי תוכנית כחלק מהשירות לתושב ושקיפות המידע לצד יכולת ביצוע אכיפה ובקרה יעילה.

ביקורת חשובה ובוודאי נדרש שתהווה תוכנית עבודה למנהל אגף תברואה חדש כשייכנס לתפקידו"

#### 4.13 תגובות מבוקרים כלליות

##### תגובת מנהלת השרות לתושב

"אני רואה כי כלל הערות הביקורת ובכלל הסעיפים מלמדות על הכשל המתמשך של ההליך שמוביל בסופו של יום לתוצאות ממצאי סעיף 4.11. היעדר הביקורת ופיקוח שוטף על המענה מובילה לשירות לוקה ולשביעות רצון נמוכה בקרב התושבים ומקבלי השירות. לעניין סעיף 4.11 אציין כי הארגון כולו צריך וחיב לפעול לתיעוד מוגבר של פניות על גבי מערכת ולצמצם ככל הניתן את הפניות המגיעות בערוצים בלתי פורמליים ולא מנוטרים. באשר לנושא דוח זה, פינני אשפה, אציין כי תופעה זו עולה רבות בנתוני השירות ועולה הצורך בבניית תוכנית סדורה לייעול ההליך, צמצום טווחי המענה (SLA) ולביצוע בקורות מתמידות על טיב השירות ע"י אגף התברואה."

##### תגובת מנהל אגף חירום וביטחון

"מקבל את ממצאי הביקורת. ממליץ לוודא כי קיים שירות פיקוח על אופן ביצוע המשימה ע"י הקבלן מטעם אגף התברואה. במהלך השנה הנוכחית, הוגברה האכיפה באופן משמעותי בנושאי פיקוח כללי, אולם סדי"כ הפקחים הקיים היום, פוגם ביכולת מיצוי מיטבי של בקרה ופיקוח גם בנושא הביקורת. מסכים כי נדרש סנכרון טוב יותר בין אגף תברואה-שפ"ע-ביטחון (פיקוח) ע"מ לתת מענה טוב יותר לתחום. ממליץ לעבור לימי פינני פסולת וגזם בימים קבועים ולפי תוכנית כחלק מהשירות לתושב ושקיפות המידע לצד יכולת ביצוע אכיפה ובקרה יעילה. ביקורת חשובה ובוודאי נדרש שתהווה תוכנית עבודה למנהל אגף תבואה חדש כשייכנס לתפקידו"

##### תגובת מנהל היחידה האזורית לאיכות הסביבה

" הדוח מלמד ומשקף מצב, ממליצר השוואות לערים שכנות בעלי חתך אוכלוסייה דומה כדוגמת שדרות ואופקים בהשוואה לאירוע ייחוס ארצי-יבנה. באופקים מבוצע הלכה למעשה בקרה ממוחשבת המומלצת בדוח מבקרת העירייה וניתן ללמוד מלקחי העירייה. משמעויות- מקבל ומבקש להוסיף פתח להוצאות כפולות. המלצות- מקבל."

הבהרות:

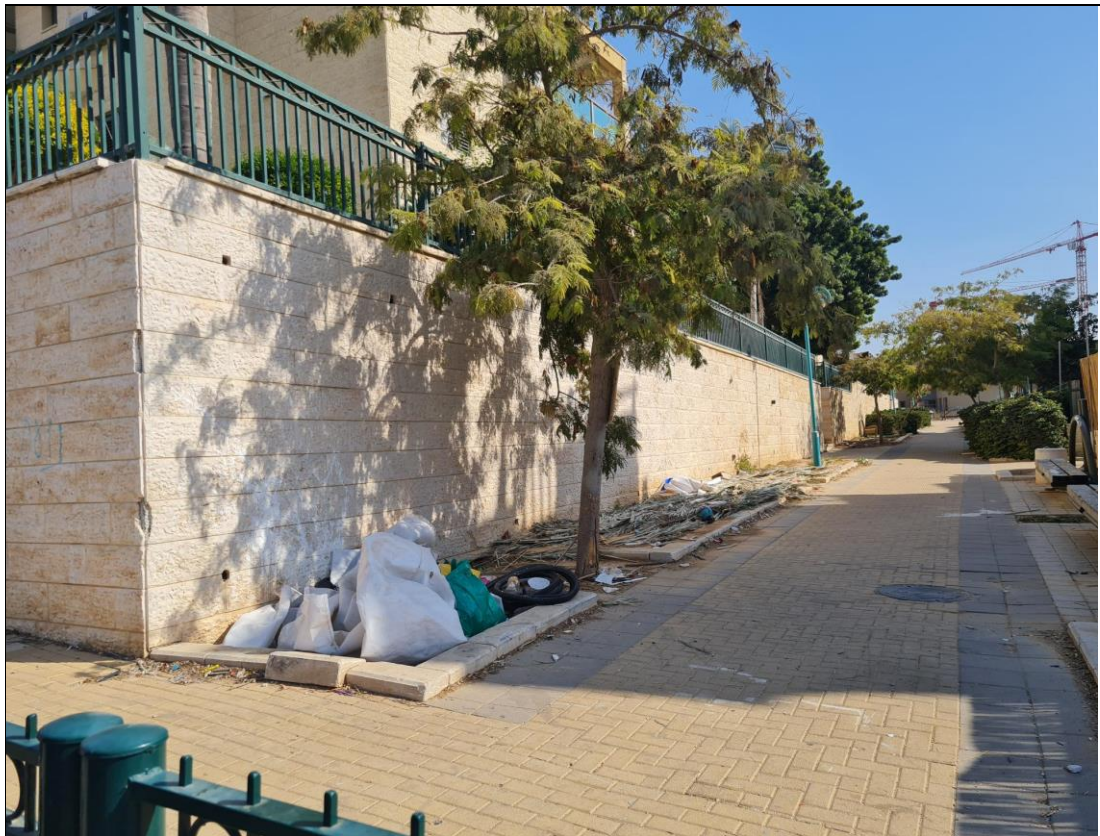
1. היחידה לאיכות הסביבה אינה אמונה על איסוף ופינני פסולת למחזור, אחריות לפעילות זאת הינה של אגף התברואה.

2. היחידה לאיכות הסביבה נגב מערבי פועלת ומסייעת לאגף תברואה בתחומי מחזור והשבה.
3. היחידה לאיכות הסביבה פעלה בתחומי ההסברה והעלאת המודעות העירונית בקרב תושבי ואורחי העיר, ראה פירוט בנפרד.
4. בימים אלו היחידה הסביבתית פועלת לתכנון ומיקום מתקני המחזור וההשבה על פי מדיניות ראש העיר לתיעדוף מרכזי מחזור והצבת פחים כתומים 1100 ליטר במתחמי מגורים, ראה פירוט בנפרד נכון להיום.
5. היחידה הסביבתית פעלה בהסברה באזורים מסחריים להסדרת קרטוניות, ראה פירוט בנפרד.
6. צוות "סטודנטים" הפועל בהכוונת היחידה הסביבתית מבצע בקרה אקראית למשאית פינוי הפח הכתום..".

#### **4.14 החלטת ראש העירייה מיום 12.12.2024**

החלטה:

יש לקיים דיון פנימי בהרכב מורחב של כל בעלי התפקידים הנוכחים בדיון זה למימוש כל המלצות המבקרת לדוח הביקורת.  
בסיום הדיון יוגש דוח מסכם לראש העירייה הכולל את דרכי תיקון הליקויים לדוח הביקורת.  
אחריות לביצוע: מנהל אגף תברואה החדש.  
ל"ז לביצוע: 31.3.2025.





















**דוח ביקורת בנושא היסעים לתלמידי**  
**החינוך המיוחד**

**דוח מספר 3/2024**

**1. רקע כללי**

בהתאם לתכנית העבודה השנתית של הביקורת, לשנת העבודה 2024, הוחלט לערוך ביקורת בנושא הסעת תלמידים בחינוך המיוחד (להלן "היסעים") בעיר נתיבות. הביקורת בנושא היסעים נערכה בעקבות ריבוי תלונות, וכן הצורך שעלה מאגף החינוך של העירייה במטרה לשפר את תהליכי העבודה בנושא. במסגרת סקר הסיכונים שנערך נושא ההיסעים דורג בדרגת חשיבות נמוכה.

הסעת תלמידים למוסדות חינוך נועדה לסייע ביישום חוק לימוד חובה, התשי"ט – 1949. חוזר מנכ"ל משרד החינוך הגדיר את יחידת ההיסעים למוסדות החינוך ככזה "המסייע ליישום חוק חינוך חובה לתלמידים שבאזור מגוריהם אין בית ספר או שבית הספר נמצא במרחק ניכר מאזור מגוריהם".

ההסעות מתבצעות על פי אמות מידה שנקבעו לצורך כך, והבסיס להפעלתן מהווה פתרון חלופי לבניית בתי ספר, בעיקר ביישובים קטנים שמספר התלמידים בהם קטן ואינו מצדיק הקמת מוסד חינוכי.

יחידת ההיסעים נותנת מענה חשוב לתלמידי החינוך המיוחד בכך שהיא מתחשבת בסוגי הלקויות השונים הקיימים ובכך מאפשרת לתלמידים ללמוד בבתי ספר העונים על צרכיהם הייחודיים.

בחוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, תשע"ד – 1994, נקבע כי "ילד נכה זכאי להסעה ממקום מגוריו או ממקום סמוך לו למוסד חינוכי וממנו, לפי צרכיו ובהתחשב בסוג הנכות או המגבלה שלו וכי על הרשות המקומית מוטלת החובה לדאוג להסעתם של תלמידים המתגוררים בתחום שיפוטן באופן בטיחותי ותוך שמירה על שלומם וביטחונם. ההסעות ילוו בידי אדם מבוגר שעבר הכשרה מתאימה לכך".

בעיריית נתיבות, יחידת הסעות התלמידים למוסדות החינוך ובחזרה, מנהל ע"י אגף החינוך. עם תחילת הביקורת נמסר לביקורת כי בשנים האחרונות, ועד לחודש יוני 2023, תפקיד מנהל/ת מחלקת חינוך מיוחד לא אויש באגף חינוך, לא מונתה מנהל/ת ליחידת היסעים, ונושא ההיסעים נוהל על ידי רכזת היסעים (אשר שימשה בעבר כמזכירת יחידת היסעים) בסיוע מלוות הסעות, ללא בעלי תפקידים נוספים, וללא מבנה ארגוני ברור, אחריות, ונהלים ברורים.

מספר תלמידי החינוך המיוחד הזכאים להסעה בעיר נתיבות הולך וגדל מידי שנה, כדלקמן: בשנת הלימודים 2021 (תשפ"ב) הוסעו 331 תלמידי חינוך מיוחד, בתוך ומחוץ לנתיבות. בשנת הלימודים 2022 (תשפ"ג) הוסעו 451 תלמידי חינוך מיוחד, בתוך ומחוץ לנתיבות. בשנת הלימודים 2023 (תשפ"ד) הוסעו 663 תלמידי חינוך מיוחד בתוך ומחוץ לנתיבות. בשנת הלימודים הנוכחית – 2024 (תשפ"ה), צפויות הסעות של כמעט 1000 ילדי חינוך מיוחד בתוך ומחוץ לנתיבות.

משרד החינוך קבע כללים והנחיות להסעות תלמידים למוסדות חינוך ומהם, אשר אוגדו בחוזר מנכ"ל משרד החינוך "הסעת תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים" הוראת קבע מס' 0334 מתאריך 22.8.2022 (להלן "חוזר מנכ"ל"), אשר החליף חוזר מנכ"ל קודם באותו השם מיום 3.12.2018.

הקריטריונים להשתתפות המשרד במימון ההסעות מתחשבים, בין היתר, בסוג הלקות ובמרחק מבית הספר.

בחוזר המנכ"ל נקבע כי משרד החינוך ישתתף בהוצאות של הרשויות המקומיות שהוא מתקצב רק עבור מסלולי נסיעה העומדים באמות המידה לזכאות, על בסיס של עלות נסיעה לתלמיד ביום והשתתפות המשרד תאושר על פי מספר התלמידים הזכאים.

שיעור השתתפות משרד החינוך בהוצאת הרשות בגין הסעת תלמידים הינה בהתאם לסולם אשר נקבע בהוראת מנכ"ל משרד החינוך<sup>2</sup>.

נתיבות מסווגת כ"רשות מדד משולב", כלומר עד 75,000 תושבים, אשכול סוציאקונומי 3-5, ומענק איזון של משרד הפנים מ – 300 ש"ח לשנה לתושב. בהתאם לסיווג הנ"ל, שיעור ההשתתפות הינו 80% מן התעריף המאושר על ידי משרד החינוך.

ההסעות בחינוך המיוחד מתוקצבות בשיטת "פר מסלול", כאשר מחיר המסלול נקבע עפ"י מכרז שערכה הרשות המקומית בכפוף למגבלת מחיר מקסימום.

מגבלת מחיר מקסימום משמעותה שכאשר מחיר המכרז החדש עולה על המכרז הקודם, משרד החינוך לא מכיר במחיר החדש.

תלמידי חינוך מיוחד בלקויות מסוימות זכאים לתקצוב בגין מלווה (ההשתתפות של משרד החינוך הינה קבועה ועומדת על כ – 809 ש"ח לחודש).

## 2. המסגרת הנורמטיבית

הכללים המחייבים בנושא הסעות תלמידים למוסדות חינוך מעוגנים בחוקים, בתקנות ובחוזרי מנכ"ל משרד החינוך המופצים לרשויות המקומיות, כדלקמן:

- חוק לימוד חובה, התשי"ט – 1949.
- חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח – 1988.
- חוק הסעה בטיחותית לילדים ופעוטות עם מוגבלות – 1998.
- תקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (מפרטי רכב בטיחותי), תשנ"ה – 1995.
- חוזר מנכ"ל משרד החינוך "הסעת תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים" הוראת קבע מס' 0334 מתאריך 22.8.2022 (להלן "חוזר מנכ"ל").
- נספח ג' של חוזר מנכ"ל בנושא "הנחיות ביטחון ובטיחות בהסעות ובמפריצי חנייה".
- דוח מבקר המדינה "דוחות על הביקורת ברשויות המקומיות – הסעות תלמידים למוסדות חינוך" 2015.

<sup>2</sup> הסעת תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים – הוראת קבע מס' 0334 מתאריך 22.8.2022

- דוח מבקר המדינה "הסעות תלמידים ברשויות המקומיות" התשפ"א 2021 (להלן "דוח מבקר המדינה").

המסגרת החוקית נועדה להסדיר את נושא ההסעות ולהבטיח כי יינתן מענה הולם להגעת התלמידים אל מוסדות החינוך. מסגרת זו מסייעת ליישום חוק לימוד חובה הקובע שכל תלמיד בגיל גן חובה עד כיתה י"ב חייב ללמוד במוסד חינוכי מוכר. הסעת תלמידים במערכת החינוך נועדה לאפשר את יישום החוק על תלמידים שבאזור מגוריהם אין מוסד חינוכי או שהמוסד החינוכי שהם לומדים בו נמצא במרחק ניכר ממקום מגוריהם. בנוסף, הדבר מאפשר את יישום החוק המעגן את זכותו של כל אדם עם מוגבלות להשתתף באופן שוויוני בכל תחומי החיים בחברה, תוך התחשבות בצרכיו המיוחדים. זכויותיהם החינוכיות של ילדים בעלי צרכים מיוחדים במערכת החינוך מוסדרת בחוק חינוך מיוחד, בחוק הסעה בטיחותית לילדים ופעוטות עם מגבלות ובתקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים. בחוקים אלו נקבע כי "ילד עם מוגבלות זכאי להסעה ממקום מגוריו אל המוסד החינוכי לפי צרכיו ובהתחשב בסוג המגבלה שלו, וכי הרשות המקומית שבתחום שיפוטה מתגורר הילד תדאג להסעתו במשך שנת הלימודים, בהתאם לשעות הלימודים במוסד החינוך". הכללים והשתתפות המדינה נקבעים בחוזר מנכ"ל כאמור. בנוסף, בתקנות העירויות (מכרזים), התשמ"ח – 1987, נקבעה החובה לקיום מכרזים והתקשרויות ברשויות המקומיות לבחירת קבלנים וחברות ההסעה.

### 3. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה לבחון את ההיבטים השונים הקיימים ביחידת היסעים בעירייה לצורך שיפור וייעול המבנה הארגוני ותהליכי העבודה וביניהם: ההיבטים החוקיים, נתוני התקציב והביצוע, מכרזים והתקשרויות עם קבלני ההסעות וחווה הניהול עם משכ"ל, בטיחות בהסעות, זכאות התלמידים לשירותי היסעים, פיקוח ובקרה על יחידת ההסעות וטיפול המחלקה בפניות.

### 4. שיטת העבודה והיקף הביקורת

- הביקורת בחנה את פעילות יחידת היסעים במנהל החינוך כאשר בין היתר נבדקו:
- א. המבנה הארגוני והגדרת התפקידים של יחידת היסעים.
  - ב. עמידה בחוקים, בתקנות, בחוזר מנכ"ל משרד החינוך, המדיניות והנהלים שעל – פיהם מבוססת עבודת היסעים.
  - ג. בחינת ספר התקציב של עיריית נתיבות לשנים 2021 – 2023 הכוללים את נתוני התקציב של היחידה ונתוני הביצוע.
  - ד. המכרזים הפומביים שעיריית נתיבות פרסמה לצורך קבלת שירותי היסעים, הסכמי ההתקשרות עם קבלני ההסעות, והבקרה על התחשבות עם קבלני ההסעות.
  - ה. נושא בטיחות בהסעה המגדיר את תחומי האחריות של הרשות המקומית בנושא בטיחות ההסעות של התלמידים למוסדות החינוכיים ומהם.
  - ו. זכאות התלמידים לשירותי היסעים וליווי בהתאם לקריטריונים שקבע משרד החינוך ובחינת שיבוץ התלמידים ברכבי ההסעה.
  - ז. קיום הדרכות מקצועיות (למלווים).

ח. קיומן ואיכותן של יחידות פיקוח ובקרה על יח ההיסעים.

ט. שירות לציבור וטיפול המחלקה בפניות.

במסגרת הביקורת נערכו פגישות, שיחות והתקבלו מסמכים ממספר גורמים, כדלקמן:

- מנהלת אגף חינוך.
  - מנהלת מחלקת חינוך מיוחד באגף חינוך (נכנסה לתפקיד בתאריך 1.9.2024).
  - מנהלת מחלקת חינוך גילאי 0-3 (במועד עריכת הביקורת, במועד הפצת הדוח בתפקיד סגנית מנהלת אגף החינוך).
  - אחראית ועדות השמה ושיבוצים בחינוך המיוחד.
  - רכזת הסעים.
  - חשבת מנהל החינוך (משרד רו"ח חיצוני).
  - מזכירת מנהל אגף הנדסה.
  - עורכת דין במחלקה המשפטית.
- הביקורת נערכה במהלך החודשים אפריל – נובמבר 2024.

## 5. פירוט הממצאים

### 5.1 מבנה ארגוני

דרגת חשיבות: גבוהה

#### 5.1.1 רקע כללי

יחידת ההיסעים הינה חלק ממחלקת החינוך המיוחד באגף החינוך. מבנה ארגוני ברור מספק חלוקת תפקידים ברורה ומאפשר ניהול אפקטיבי של ההיסעים למוסדות חינוך מיוחד, תוך התמקדות בשירות איכותי, בטיחותי ועיל לתלמידים ולהוריהם.

מחלקת החינוך המיוחד אחראית בכל הנוגע להסעים על התחומים כדלקמן:

- ניהול מחלקת חינוך מיוחד (בתחום ההיסעים) – קביעת מדיניות ונהלים, תכנון תקציבי ועמידה ביעדים, קשר עם מחלקות אחרות בעירייה: אגף החינוך, אגף הרווחה והתחבורה, פיקוח על הפעילות השוטפת.
- תכנון ולוגיסטיקה של יחידת ההיסעים – תכנון יעיל של מסלולי ההיסעים בהתאם לצרכים השונים של התלמידים ולוח הזמנים של מוסדות החינוך, שינוי ושיפור בהתאם לצורך.
- בקרה ואבטחת איכות השירות של יחידת ההיסעים – בדיקה שוטפת של עמידה תקינה והדרישות הרגולטוריות, בדיקת רמת השירות של הספקים, איכות השירות ובטיחות התלמידים.

- שירות לקוחות ותמיכה של יחידת ההיסעים – מענה לפניות הורים, תלמידים וצוותי חינוך, כולל סיוע בתאום שינויים ופתרון בעיות.
  - פיקוח על הנהגים והמלווים ביחידת ההיסעים – הדרכה והכשרה.
- יחידת ההיסעים מקבלת שירותי הסעות ממספר חברות אשר זכו במכרז פומבי שפרסמה העירייה (מכרז אחרון פורסם והסתיים בשנת 2023).
- המכרז מופעל על פי קריטריונים של מכרז משכ"ל, בהתאם להנחיות משרד החינוך וכן חברות נוספות אשר מאושרות על ידי משרד החינוך (9 חברות סה"כ).
- בשנים 2021, 2022 ו- 2023 הועסקו על ידי העירייה 7 מלווי היסעים ו- 43 הועסקו על ידי החברה הכלכלית. סה"כ הועסקו כ- 50 מלווי היסעים.

### 5.1.2 ממצאים

#### א. מינויים חסרים לביצוע פעולות המחויבות הוראות משרד החינוך

הביקורת לא מצאה כי קיים גורם כלשהו שאמון ו/או מונה לרכז את תחום ההסעים בעירייה.

במהלך עריכת הביקורת, יחידת ההסעים כללה עובדת יחידה שלמרות תפקידה כמזכירה, פעלה לרכז את תחום ההסעים בעירייה.

כאמור, בסיום עריכת הביקורת (1.9.2024) מונתה מנהלת למחלקת החינוך המיוחד. עד למועד זה לא מונתה מנהלת ליחידה.

#### ב. הגדרת תפקידים חסרה

הביקורת לא מצאה כי קיימת הגדרת תפקידים ותחומי אחריות ברורים וכתובים לניהול תחום ההסעים במחלקת החינוך המיוחד.

במסגרת זו יש לציין כי כאמור לעיל, מחלקת החינוך המיוחד פעלה בחסר של בעלי תפקידים, עד למינויה של מנהלת המחלקה.

### 5.1.3 משמעויות

- א. חוסר בהירות בתפקידים ובתחומי אחריות.
- ב. פתח לתקלות, לטעויות ולאי סדרים בתהליכי העבודה.
- ג. פתח ליעילות תפעולית נמוכה.
- ד. תהליכי ניהול, פיקוח ובקרה חסרים בתהליכי העבודה.
- ה. פתח לפגיעה בשירות לתושבים.

### 5.1.4 המלצות

- א. יש לגבש מבנה ארגוני למחלקת החינוך המיוחד, ולקבוע אחראים לכל אחד מתפקידי המחלקה לחינוך מיוחד בכלל ובתחומי ההסעים בפרט.
- ב. יש להגדיר ולמנות בעלי התפקידים רלוונטיים החסרים.
- ג. יש לגבש הגדרת תפקידים כתובה וברורה.

### **5.1.5 תגובות המבוקרים**

#### **מנהלת אגף חינוך:**

"מינהל החינוך גיבש מבנה ארגוני וכן הגדרת תפקידים בהתאם לנהלי משרד הפנים ומשרד החינוך, המבנה אינו פועל כמתכוון בשל מחוסר בכוח אדם ובכלים דיגיטליים לניהול מערך ההסעות".

### **5.1.6 סיכום דיון ראש העירייה מיום 12.12.2024**

#### **החלטה:**

מנהלת אגף החינוך בשיתוף מנהלת ההון האנושי יגבשו מבנה ארגוני מלא למחלקת ההסעים, כולל הגדרת תפקידים ותחומי אחריות. אחריות לביצוע: מנהלת אגף החינוך בשיתוף מנהלת ההון האנושי. לאחר בחינת המבנה הארגוני והחלופות יש להביא לאישור ראש העירייה. לו"ז לביצוע: 31.3.2025.

### **5.2 נהלי עבודה**

דרגת חשיבות: גבוהה

#### **5.2.1 רקע כללי**

בכל ארגון, קיימת חשיבות להסדרה של תהליכים מובנים באמצעותם של נהלים כתובים ומאושרים. בדרך זאת, שיטות העבודה ידועות לעובדים וניתן לשלב בהם מנגנוני ניהול, פיקוח ובקרה. נוהל עבודה מהווה את הבסיס המתועד לביצוע של פעולות, רשימה של כללים המגדירים את דרך הביצוע של משימות מסוימות. בארגון יש לקבוע אוסף של נהלים לטיפול במשימות שהארגון ניצב בפניהן. הנוהל מבטיח טיפול אחיד ומוסכם מראש במשימה.

#### **5.2.2 ממצא – העדר נהלי עבודה**

הביקורת לא מצאה כי קיימים נהלי עבודה כתובים, מגובשים, מאושרים ומסודרים לעיגון תהליכי העבודה של יחידת ההיסעים בעירייה, לרבות בתחומים הבאים:

- תהליך בדיקת זכאות תלמידים להסעה;
- כללים לקביעת מסלולי ההסעה והשיבוץ להסעה;
- תהליך הטיפול והניהול של ועדת חריגים;
- תהליך הניהול, הפיקוח והבקרה על התקשרות עם חברות להסעה;
- פיקוח ובקרה על קבלני ההסעות;
- פיקוח ובקרה על עבודת המלווים;

- התחשבות כספית עם משרד החינוך ;
- תהליך דיווח של נהגים על אי ביצוע הסעה בשל היעדרות נוסעים (תלמידים), בגין מחלה, חופשה וכיוצ"ב ;
- מנגנון עדכון הורים שוטף ושינויים ביחידת ההסעים ;
- מנגנון שת"פ בין רכזת ההסעים בעירייה מול רכזת ההסעים במחוז ;
- טיפול בפניות – הסדרת מתן מענה לפניות הציבור, תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה, מבקרת העירייה, תושבים וכיוצ"ב.

### **5.2.3 משמעויות**

- א. הסדרה חסרה של תהליכי העבודה, תכולתם ובעלי התפקידים המשתתפים בהם.
- ב. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים.
- ג. חשש לידיעה חסרה של בעלי התפקידים את התהליכים ואת הפעילויות הנדרשים לביצוע.
- ד. אחידות חסרה בביצוע של פעולות, לרבות תהליך אישור חשבונות.
- ה. יכולות ניהול, פיקוח ובקרה חסרים בתהליכי העבודה.

### **5.2.4 המלצות**

- א. יש לגבש את תהליכי העבודה המלאים הנדרשים בתהליך הטיפול והניהול של יחידת ההסעים בעירייה, לרבות בנושאים שלעיל.
- ב. את נהלי העבודה שגיבשו יש לאשר בהתאם לנהלי העירייה ובשיתוף עורך הנהלים, כנדרש.

### **5.2.5 תגובות המבוקרים**

#### **מנהלת אגף חינוך:**

"נהלי עבודה יכתבו בהתאם למבנה הארגוני ויכולת כוח האדם הנוכחי לטפל בנושא, אולם מהלך צריך להיות מלווה בהטמעת מערכת מידע דיגיטאלית ייעודית לשימוש ההורים, מלווי ונהגי ההסעה בכפוף לרכזת התחום ולמנהלת המחלקה".

### **5.2.6 סיכום דיון ראש העירייה מיום 12.12.2024**

#### **החלטה:**

מנהלת אגף חינוך תגבש ותאשר נהלים כתובים לניהול תחום ההסעים, כולל תהליכי בדיקת זכאות, תכנון מסלולים, טיפול בתלונות, וניהול פיקוח ובקרה. אחריות לביצוע: מנהלת אגף החינוך בשיתוף עורך הנהלים. לויז' לביצוע: 31.3.2025.

### 5.3 מערכות מידע והגנת הפרטיות

דרגת חשיבות: גבוהה

#### 5.3.1 מערכת ניהול הסעות

למערכות ניהול הסעות מתקדמות יש תפקיד מרכזי בתכנון ותפעול ההסעות של תלמידי חינוך מיוחד ברשויות מקומיות. התלמידים בחינוך המיוחד מצריכים לעיתים קרובות התאמות מיוחדות בתחומי הנגישות, הליווי, והצרכים הפיזיים והרגשיים, ולכן ניהול ההסעות שלהם דורש תכנון פרטני, דיוק ואחריות רבה. בעזרת מערכות מידע ייעודיות, ניתן לנהל את כל תהליך ההסעות בצורה חכמה ויעילה, תוך התחשבות בצורכי התלמידים והוריהם.

מערכות מידע לניהול הסעות מספקות מגוון רחב של כלים שמטרתם להקל על תהליך התכנון והבקרה של ההסעות, ובכך לשפר את היעילות והביטחון של התלמידים. כמה מהפונקציות המרכזיות של מערכות אלו כוללות:

- תכנון מסלולים מותאמים אישית: המערכות מאפשרות תכנון מסלולי נסיעה בהתאמה אישית לצורכי התלמידים. עבור תלמידי חינוך מיוחד, יש לעיתים צורך בתכנון מסלול קצר ומותאם במיוחד, המאפשר גישה בטוחה לביתם ומוסדות החינוך, תוך התחשבות בצרכים מיוחדים כמו נגישות לרכב וליווי אישי.
- ניהול נתוני תלמידים: מערכת ניהול ההסעות אוספת ושומרת נתונים חיוניים על התלמידים המוסעים, כגון שמות, גיל, כתובות, צרכים רפואיים ואבחונים, כדי להתאים את השירות בצורה אופטימלית לצורכי התלמיד. מידע זה קריטי להבטחת מתן שירות הולם ותואם לצורכי התלמידים המוסעים.
- מעקב GPS בזמן אמת: טכנולוגיות GPS מאפשרות מעקב אחר מיקום כלי הרכב בזמן אמת. מעקב זה משמש הן את הנהגים והן את המוסדות וההורים לקבלת תמונה ברורה של מיקום הרכב בכל רגע נתון, דבר שמגביר את הבטיחות ואת תחושת השליטה בתהליך. טכנולוגיות אלה חיוניות במקרים של עיכובים, שינויים במסלול, או מצבי חירום.
- תקשורת ישירה עם הנהגים וההורים: מערכת לניהול הסעות מאפשרת תקשורת ישירה בין הנהגים לבין ההורים ומוסדות החינוך, תוך עדכון בזמן אמת על שינויים בלוח הזמנים, שינויים במסלול או מצבים חריגים. זהו כלי חשוב המאפשר שקיפות ושליטה, תוך שמירה על תקשורת פתוחה וזמינות מידע להורים.
- התאמת ההסעות לצרכי התלמידים.
- שיפור היעילות התפעולית – מערכות ניהול הסעות משפרות לא רק את חוויית המשתמש עבור התלמידים והוריהם, אלא גם את היעילות התפעולית של השירות.

- ייעול השימוש במשאבים: תכנון מסלולים יעילים ומותאמים אישית יכול להפחית את זמן הנסיעה ולחסוך במשאבי דלק וכוח אדם, תוך שמירה על התאמה לצורכי התלמידים.
- בקרה ותחזוקה: המערכות מאפשרות מעקב אחרי כלי הרכב והנהגים, כולל דיווחים על בעיות טכניות או תקלות, דבר המבטיח תחזוקה שוטפת ושירות אמין.
- דיווח ובקרת איכות: מערכות ניהול מאפשרות יצירת דוחות מפורטים על פעולות ההסעות, המסלולים, ועל שירותי הלינוי, מה שמסייע לרשות המקומיות להעריך ולשפר את השירות באופן מתמשך.

### **5.3.2 הגנת הפרטיות**

הגנת פרטיות התלמידים, במיוחד בתחום החינוך המיוחד, היא נושא בעל חשיבות עליונה. במערכות ניהול ההסעות נשמרים נתונים רגישים על אודות התלמידים, כולל:

- פרטים אישיים (שם, גיל, כתובת, מצב בריאות).
- מידע על אבחונים וצרכים מיוחדים.
- פרטי קשר של ההורים או אפוטרופוסים.
- מידע רפואי, המהווה מידע רגיש במיוחד שדורש שמירה מחמירה.
- הצורך לשמור על פרטיות התלמידים עולה מתוך רגולציה מחמירה בנושא הגנת פרטיות המידע באמצעות חוק הגנת הפרטיות בישראל.

בישראל חוק הגנת הפרטיות מטיל חובות על רשויות מקומיות וגורמים אחרים האחראיים על ניהול המידע של התלמידים. לפיכך, יש לוודא שהמערכות המופעלות תואמות לתקנות. החוק, כולל:

- איסוף ועיבוד נתונים רק לצרכים חיוניים.
- שמירה על עיקרון המינימליות באיסוף המידע: איסוף הנתונים המינימלי הנדרש לתפעול ההסעות.
- אבטחת מידע מחמירה וניטור סיכונים אפשריים.

### **5.3.3 ממצא – העדר מערכת מידע תומכת**

הביקורת לא מצאה כי במחלקת החינוך המיוחד קיימת לתחום ההסעים מערכת מידע אשר תומכת בכלל פעילות התחום, לרבות בתכנון המסלולים, ניהול פרטי התלמידים, מעקב GPS, ניהול התקשורת מול הנהגים, המלווים וההורים, ניהול משאבי התחום לצרכי פיקוח ובקרה ועוד. יש לציין כי קיימות תוכנות מדף שונות לניהול תחום זה.

#### **5.3.4 משמעויות**

- א. יכולות ניהול, פיקוח ובקרה חסרים בתהליכי ניהול התחום על כל היבטיו.
- ב. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים בתהליכי העבודה.
- ג. פתח לבעיות בניהול ותיאום בין הגורמים השונים, לרבות בתי הספר, הנהגים, ההורים והמלווים.
- ד. פתח לבזבוז משאבים, לרבות בחוסר יכולות לבצע אופטימיזציה במסלולים.
- ה. פתח לאובדן ולזליגת מידע לא מאובטח באמצעות שימוש באמצעים דיניים.
- ו. פתח לעמידה חסרה ברגלוציה נדרשת בתחומי אבטחת המידע.

#### **5.3.5 המלצה**

יש לבחון את האפשרויות ואת המשאבים הקיימים ולהטמיע מערכת מידע ייעודית לניהול הסעות תלמידים, בדגש על חינוך מיוחד על כל ההיבטים הנדרשים.

#### **5.3.6 תגובות המבוקרים**

##### **מנהלת אגף חינוך:**

"מינהל החינוך החל בבחינת מספר מערכות מידע רלוונטיות (הפועלות ברשויות דומות מבחינת היקף ההסעים) וגיבש המלצות ראשוניות".

#### **5.3.7 סיכום דיון ראש העירייה מיום 12.12.2024**

##### **החלטה:**

מנהלת אגף החינוך תבדוק את היצע המערכות הקיימות בתחום ותגיש הצעת מחיר לאישור ראש העירייה.  
אחריות לביצוע: מנהלת אגף החינוך בשיתוף מנהל מערכות המידע.  
ל"ז לביצוע: 31.3.2025.

#### **5.4 תקציב**

דרגת חשיבות: גבוהה

#### **5.4.1 רקע כללי**

תקציב תחום ההיסעים נגזר מממון הרשות ומהשתתפות משרד החינוך. התקציב מועבר לרשות מקומית בהתבסס על רשימת התלמידים הזכאים להסעה, וזאת לאחר בדיקה ואישור של ועדת ההסעות המחוזית (עפ"י הנחיות חוזר מנכ"ל).  
דוח מבקר המדינה בנושא "הסעות תלמידים למוסדות חינוך" לשנת 2021, מציין כי בשנת 2012 הקפיא משרד החינוך את תעריף הבסיס שלפיו נקבע שיעור השתתפותו בעלות ההסעות, והוא אינו הולם את העלות בפועל, והדבר משית על הרשויות המקומיות נטל כספי נוסף.  
כתוצאה מהשחיקה, השתתפות משרד החינוך בחלק ממסלולי ההסעות בחינוך המיוחד הינה בפועל פחות משיעור השתתפות שנקבע על ידו.

השתתפות משרד החינוך בסבסוד ההסעות – משרד החינוך משתתף בהוצאות של הסעת תלמידים עם מוגבלויות בגיל 3 – 21 לכל המאוחר למוסדות החינוך על פי החלטת ועדת אפיון וזכאות<sup>3</sup>, ועדת שיבוץ ותקנות הרישום בהתאם לכללים שנקבעו בחוזר מנכ"ל.

משרד החינוך משתתף גם בהוצאות ליווי תלמידים עם מוגבלות אשר נמצאו זכאים ללווי (ראה פירוט בהמשך הדוח).

השתתפות משרד החינוך ניתנת לרשויות המקומיות בהסתמך על רשימת התלמידים הזכאים להסעה והיא נעשית בהתאם לדיווחי העירייה במערכות המיחשוב של משרד החינוך.

הדיווח כולל את נתוני התלמידים המוסעים, מסלולי הנסיעה ואת זכאותם של תלמידי החינוך המיוחד ללווי בהסעה.

על הרשות לבצע הצלבה בין קליטת המסלולים (קטלוג) על ידי משרד החינוך לבין הדיווח, לרבות הסעות בחופשות. יש לזהות פערים ולבדוק מה סיבת הפערים. פערים שניתנים לטיפול הם במקרה של שינוי מחיר המסלול עקב שינוי המסלול כגון: הוספת תחנות הסעה וכיוצא"ב. במקרה כאמור, יש להגיש בקשה לוועדת ההסעות המחוזית לעדכון המסלול. כמו כן, יש לוודא את תקינות שיעור ההשתתפות בכל המסלולים.

סעיף 2.3 לחוזר מנכ"ל משרד החינוך קובע את שיעור ההשתתפות של משרד החינוך בהתאם לסוג הרשות: עירייה/מועצה מקומית/מועצה אזורית. כאמור, עיריית נתיבות על פי סיווגה זכאית להשתתפות בשיעור של 80% בסבסוד ההסעות. כמו כן, שיעור השתתפות משרד החינוך בהוצאות עבור מלווים בהסעות עומד על 75%.

משרד החינוך הפיץ מסמך הנחייה לביצוע הדיווחים במערכות ההסעה הממוחשבות, הכולל הגדרה ללוחות הזמנים לדיווח, התשלום לרשות נעשה רק לאחר אישור הדיווח.

ניתוח כספי של יחידת הסעות התלמידים – המערך הכספי של הסעות התלמידים כולל תשלומים לחברות ההסעה שנבחרו באמצעות מכרזים פומביים שפורסמו ע"י עיריית נתיבות, תשלומים לחברות ההסעה המעניקים שירותי הסעות לעיריית נתיבות, תשלום למלווי ההסעות ותקבולים ממשרד החינוך.

להלן נתוני ההכנסות בש"ח מהשתתפות משרד החינוך בגין שירותי ההיסעים ולווי לשנת כספים 2021 – 2023, אשר התקבלו מחשב מחלקת החינוך (משרד רו"ח חיצוני):

<sup>3</sup> החל משנת הלימודים תש"ף החלו את תפקידן ועדות אפיון וזכאות הקובעות את סל שירותי החינוך המיוחד שכל תלמיד זכאי לו

2021

פערי עלויות	מטצינג נורמטיבי	הכנסות	הוצאות	
190,262	777,887	3,111,547	4,932,585	מסלולים חנ"מ
		1,704,883		ליווי
		4,816,430	4,932,585	
			160	מספר תלמידים לליווי
			887.96	עלות תשפ"א
השתתפות רשות	הוצאה בספרים	הכנסה	תקופה	
		2,985,599	9.20-8.21	מסלולים
		1,704,883		ליוויים
<b>(333,383)</b>	<b>5,023,865</b>	<b>4,690,482</b>		
				הוצאות כרטסת
		4,408,815	הסעות תלמידים חנ"מ	1817800710
		615,050	ליווי חנ"מ	181780100
		<b>5,023,865</b>		

2022

פערי עלויות	מטצינג נורמטיבי	הכנסות	הוצאות	
(303,619)	925,793	3,703,173	4,932,585	מסלולים חנ"מ
		1,640,950		ליווי
			154	מספר תלמידים לליווי
2,645,906			887.96	עלות תשפ"ב
השתתפות רשות	הוצאה בספרים	הכנסה מיתר	תקופה	
		3,695,210	9.21-8.22	מסלולים
		1,640,950		ליוויים
<b>(1,827,209)</b>	<b>7,163,369</b>	<b>5,336,160</b>		
				הוצאות כרטסת
		6,538,801	הסעות חנ"מ	1817800710
		624,568	ליווי הסעות	181780100
		7,163,369		



## 5.5 מכרזים והתקשרות עם חברות ההסעים

דרגת חשיבות: גבוהה

### 5.5.1 רקע כללי

סעיף 2.4 לחוזר מנכ"ל קובע את הנוהל לפרסום מכרז וחתומת הסכם עם חברות הסעה. בהתאם לנוהל המכרזים לביצוע הסעות והחוזים עם המסיעים המבצעים את ההסעות יהיו "אך ורק על פי נוסח אחיד אשר הוסכם בין משרד החינוך, מרכז השלטון המקומי וארגון המועצות האזוריות, ומופץ בין כל הרשויות המקומיות". בכל מחוז פועלת "ועדה מחוזית" הדנה מידי שנה, לפני תחילת שנת הלימודים בבקשות הרשות, הוועדה מדריכה את הרשות המקומית בכל הבעיות הקשורות בהסעה.

ההסכם נחתם לשנת לימודים אחת ולרשות ניתנת לפי שיקול דעתה הבלעדי זכות ברירה (אופציה) להארכת תוקף ההסכם לפעמיים נוספות, בכל פעם לשנת לימודים נוספת, כך שתקופת ההתקשרות הכוללת לא תעלה על 3 שנים. בחוזה האחיד נכללו התנאים שמתנה משרד החינוך להשתתפותו במימון הוצאות הסעת תלמידים למוסדות חינוך. כמו כן, נקבעו בו הסוגים והמפרטים של כלי הרכב שבהם יוסעו התלמידים, המסמכים הנדרשים והתנאים להשתתפות קבלני ההסעות במכרז.

על מכרזי הרשויות המקומיות חל הדין הקבוע בפקודת העיריות (נוסח חדש) ובתקנות העיריות (מכרזים) התשמ"ח 1987 (להלן – תקנות המכרזים). סעיף 9 לפרק 1.2 – בקובץ התקנות קובע כי במקרים בהם רצתה העירייה להתקשר בחוזה הטעון מכרז פומבי, יפרסם ראש העירייה הודעה על כך ובה יפורטו: 1. תיאור נושא החוזה המוצע. 2. המקום והמועד האחרון להגשת מסמכי המכרז. 3. המקום לקבלת פרטים נוספים וטפסי מסמכי המכרז. ההודעה על מכרז פומבי תיעשה על ידי פרסומה בשני עיתונים יומיים לפחות.

לתקופת הביקורת היו רלוונטיים 2 מכרזים אשר פורסמו על ידי העירייה: מכרז מספר 18/2020, אשר היה רלוונטי משנת הלימודים תשפ"א ועד שנת הלימודים תשפ"ג, ומכרז מספר 24/23 לשנת הלימודים תשפ"ד. בהתאם למכרז, על הספקים להגיש הצעות מחיר בהתאם למסלולי ההסעות המפורטים במכרז (62 מסלולים שונים), כאשר לכל מסלול מוגדר על ידי משרד החינוך מחיר מקסימום. הצעות מחיר מעבר למחיר המקסימום נפסלות על ידי משרד החינוך. בתאריך 31.8, או יום לפני תחילת שנת הלימודים, מאשר גזבר העירייה את המסלולים שלא אושרו על ידי משרד החינוך.

### 5.5.2 ממצאים

#### א. מכרזים

במסגרת הביקורת נסקרו שני המכרזים שפורטו לעיל. הביקורת מצאה כי שני המכרזים הינם בהתאם לנוסח האחיד שנקבע, כאשר נוסף לנוסח שם הרשות והתאמות נדרשות שאינן משנות מנוסח המכרז.

תקין, אין הערות.

**ב. בחינת מסמכי המכרז**

הביקורת בחנה את מסמכי מכרז מספר 24/23 "שירותי הסעות תלמידים ו/או עובדי הוראה למוסדות חינוך רגיל ומיוחד ולהסעות אקראיות ומיוחדות".

הביקורת מצאה כי במסגרת המכרז הוגשו 9 הצעות, שתי הצעות נפסלו על ידי ועדת המכרזים בשל העדר מסמכים אשר נדרשו במסגרת המכרז. נותרו 7 הצעות אשר הוגשו לאישור משרד החינוך.

בפרוטוקול הוועדה צוין כי "חלק גדול מהצעות המחיר שהוגשו למסלולים חורגות מן המותר על פי תנאי המכרז" ולכן נדרש אישור משרד החינוך. עוד צויין בוועדה כי על פי תנאי המכרז (סעיף 10.4), רק במקרים בהם הוגשה הצעה זהה ניתן לבחון את הניסיון הקודם עם הספק (איכות). הביקורת מצאה כי הבחירה הייתה בספק עמו לעירייה קיים ניסיון טוב יותר בעבר.

הביקורת ערכה בדיקה באשר לקיומם של המסמכים הנדרשים בהתאם לתנאי המכרז ולהלן הממצאים:

הערות	קריטריון בדיקה	תאור הקריטריון
תקין אצל כולם	רישום כחוק	הקבלן רשום בישראל, בעל רישיון להסעות, רשום במשרד התחבורה
תקין אצל כולם	כלי רכב	כלי הרכב אשר הוצגו במסגרת המכרז עומדים בדרישות הבטיחות, תקינים ומאובזרים כנדרש
תקין אצל כולם	תקינות כלי הרכב	גיל כלי הרכב אשר הוצגו במסגרת המכרז אינו עולה על 10 שנים ממועד עלייתם לכביש
על פי הצהרת הספק – אצל כולם	ציוד בטיחות	כלי הרכב אשר הוצגו במסגרת המכרז מצוידים בערכת עזרה ראשונה, ערכת כיבוי אש, חגורות בטיחות, ומערכת התרעה על שכחת ילדים
תקין אצל כולם	קצין בטיחות	מינוי קצין בטיחות בתעבורה עם הסמכה ותעודות נדרשות
תקין אצל כולם	נהגים	נהגים אשר הוצגו במסגרת המכרז הינם בעלי אזרחות ישראלית, ניסיון נהיגה של לפחות שנתיים, אישור כשירות רפואית
תקין אצל כולם	התאמה להסעות מיוחדות	רכב מותאם להסעת תלמידים עם מוגבלויות, כולל מערכות עיגון וחגירה

תקין אצל כולם	ביטוחים	הקבלן מחזיק בביטוחים הנדרשים לפי מסמכי המכרז
תקין אצל כולם	ערבות בנקאית	ערבות בנקאית על סך 5,000 ש"ח, בתוקף ל-90 יום מהמועד האחרון להגשת הצעות
תקין אצל כולם	מסמכי הצעה	כל המסמכים הנדרשים הוגשו כנדרש כולל חתימה על כל דפי המכרז

כאמור לעיל, וכפי שתועד בדוח מבקר המדינה, בשנת 2012 הקפיא משרד החינוך את תעריף הבסיס שלפיו נקבע שיעור השתתפותו בעלות ההסעות, למרות העליה המשמעותית בתעריפי ההסעות.

3 הצעות אשר הוגשו במסגרת המכרז נפסלו על ידי משרד החינוך בשל תעריף גבוה מהתעריף המותר במסגרת הקריטריונים של משרד החינוך, ללא בחינה של איכות החברה. לדוגמא – מחיר מירבי על פי המכרז הינו 207 ש"ח למסלול, כאשר ההצעה בפועל הינה 317 ש"ח לפני מע"מ.

תקין, אין הערות.

#### **5.6 התחשבות כספית עם קבלני ההסעות**

דרגת חשיבות: גבוהה

##### **5.6.1 רקע כללי**

- פרק 2 לחוזה ההתקשרות עם הספק קובע את התחייבויותיו של הספק כלהלן:
- הקבלן מתחייב להעסיק נהגים שעומדים בכל תנאי הסף המצוינים בהרחבה בחוזה.
  - הקבלן מתחייב לדווח לרכז ההסעות של הרשות המקומית או האזורית, על כל תקלה או בעיה המתעוררת בזמן ההסעה, הקשורה בהתנהגות הילדים והנוסעים או בחציית כביש של ילד, מיד לאחר שירד מרכב ההסעה. במידת הצורך לערוך בדיקה של האירועים עם נציגים אלו ובעלי התפקידים הרלוונטיים, להפיק לקחים ולסכם דרכי פעולה לעתיד.
  - הקבלן מתחייב להתייצב במקומות האיסוף, בזמן, עם רכב תקין, נקי וכשיר לביצוע ההסעות, והכל על פי הוראות המנהל.
  - הקבלן מתחייב כי במקרה של תקלה ברכב המשמש למתן שירותי הסעה על פי חוזה זה, ידאג להפעיל רכב נוסף חליפי לשם מתן שירותי ההסעות על פי החוזה, כך שבכל מקרה תבוצענה ההסעות במועדן ולפי התנאים שבמסמכי החוזה.
  - הקבלן מתחייב כי כלי הרכב יהיו במצב בטיחותי תקין לכל אורך תקופת תקפו של החוזה, כי מרכב כלי הרכב וכל חלק מהם יהיו בנויים בצורה המתאימה

לייעודם של הרכבים, כי כלי הרכב השונים, ציודם, אביזריהם, סימוניהם ומבניהם הם בהתאם לפקודת התעבורה ותקנות התעבורה כפי שיהיו בתוקף, מעת לעת, לרבות התנאים בהם או ברישיונותיהם של הרכבים.

- הקבלן מתחייב כי כלי הרכב אשר באמצעותם יבוצעו ההסעות יהיו מצוידים במזגן תקין בערכת מילוט ובכל אביזרי הבטיחות הנדרשים על פי כל דין לכלי רכב המשמשים להסעות נוסעים ולהסעות תלמידים, לרבות ערכת חילוף, גלגל חילוף, מגבה, משולש אזהרה, מטפי כיבוי אש תקינים, פנסי סימון ואיתות, חגורות בטיחות ושילוט וארגזי עזרה ראשונה, הכל כמפורט בתקנות התעבורה, כפי שתהיינה בתוקף, מעת לעת.
- הקבלן הזוכה מתחייב כי בכלי הרכב אשר באמצעותם יבוצעו ההסעות תהיה מותקנת מערכת טכנולוגית המתריעה על שכחת ילדים ברכב, העומדת בתקן ישראלי.
- כלי הרכב של החברה הזוכה, המיועדים להסעת תלמידים יהיו חייבים לכלול מערכת טכנולוגית המתריעה על סטיית הרכב מנתיב הנסיעה או על המצאות הולך רגל לפני חזית הרכב או בצידי הרכב, כמתחייב מתקנה 364 ו' לתקנות התעבורה.
- הקבלן מתחייב כי כלי הרכב המיועדים להסעת תלמידים, יהיו מצוידים במערכת בטיחות ואיכות של מערך תחבורה ותעבורה יבשתיות.
- הקבלן מתחייב כי כלי הרכב המיועדים להסעת תלמידים, יהיו מצוידים במצלמות דרך/ אבטחה.
- הקבלן מתחייב כי נהג הרכב ידאג להפעיל את המזגן בשעת ההסעה בכל עת שיידרש לעשות כן על ידי הרשות או הנוסעים.
- הקבלן מתחייב לגרום לכך כי הנהגים המועסקים על ידו/או על ידי קבלן/ני המשנה, והמבצעים את שרותי ההסעות, יפעלו בהתאם להוראת תקנת התעבורה 72 א' ו ב', בדבר אי הפעלת מנוע הרכב כאשר הרכב נמצא בחניה.
- הקבלן מתחייב כי כל כלי הרכב להסעת תלמידים יענו על כל המתחייב מתקנות התעבורה החלות על הסעת תלמידים.
- הקבלן מתחייב לפעול בביצוע התחייבויותיו על פי חוזה זה לפי הוראות כל דין החלות על הסעת ילדים ותלמידים, לרבות הוראות הדין הנוגעות להסעת ילדים נכים.
- הקבלן מתחייב כי ההסעות יתבצעו ברכב מסחרי אחוד עם מרכב תקני, ו/או במוניות ו/או באוטובוסים זעירים ציבוריים ו/או באוטובוסים ואך ורק ברכבים מהסוגים המפורטים, שגילם לא יעלה על עשר שנים.
- הקבלן מתחייב כי כלי הרכב המיועדים להסעות נכים ומוגבלים יהיו בנויים בהתאם למפרט הטכני לרכב להסעות נכים של אגף הרכב, מחלקת התקינה במשרד התחבורה.

- הקבלן מתחייב כי כל כלי הרכב המיועדים להסעות נכים ומוגבלים בכיסאות גלגלים, רגילים או ממונעים או טיולונים שיקומיים, יהיו מצוידים בשתי מערכות של חגורות בטיחות, האחת לעיגון הכיסא דרך ההתקנים שבכיסא אל רצפת הרכב, והשנייה לריתום התלמיד לכיסא.
  - הקבלן מתחייב כי נהג רכב להסעת נכים ידאג לעיגון כסאות הגלגלים לרצפת הרכב כמתחייב לעיל.
  - נהג רכב להסעת נכים ידאג להפעלת המעלון ולהורדת תלמיד המוסע בכיסא גלגלים. למען הסר ספק, חל איסור מוחלט על המלווה להפעיל את המעלון.
  - נהג רכב הסעת תלמידים אחראי לכך שהתלמידים המוסעים יהיו חגורים כל זמן הנסיעה.
  - הקבלן מתחייב כי לצורך מתן שירותי ההסעות יעסיק, כל תקופת תוקפו של חוזה זה, קצין בטיחות בעל כתב הסמכה בהתאם להוראות תקנות התעבורה תשכ"א-1961 הקבלן מתחייב כי בכל מקרה בו יוחלף על ידו קצין הבטיחות בקצין בטיחות אחר יעשה הדבר בתאום מראש ובכתב עם הרשות, והקבלן יעביר לרשות את פרטיו האישיים של קצין הבטיחות החדש.
  - הקבלן מתחייב כי לא יוחלף נהג (נהג קבוע) במסלול הסעה במשך כל שנת הלימודים, אלא אם כן ישנן נסיבות שאינן מאפשרות שאותו נהג יקיים את ההסעה במהלך כל שנת הלימודים.
  - הקבלן מתחייב לגרום לכך שהנהגים המבצעים את שירותי ההסעות יבצעו בדיקה ברכבים קודם להעלאת תלמידים לכלי הרכב, וכן במהלך ובסיום הנסיעה על מנת לאתר חפצים חשודים, ובסוף כל נסיעה לוודא ירידת כל הילדים מהרכב.
- פרק 7 בחוזה ההתקשרות עם קבלני ההסעות קובע כי תמורת קיום כל התחייבויותיו של הקבלן על פי חוזה זה, יהא הקבלן זכאי לתמורה בהתאם למפרט ההסעות והמחירים שהציע בהתאם להנחה שהציע ביחס למחיר כל מסלול (כפי שמפורט בנספח שצורף להסכם ההתקשרות).
- הפרק קובע בגין מה יהיה זכאי הקבלן לתשלום ובגין מה לא יהיה זכאי לתשלום. סעיף 7.4 לחוזה מפרט את דרך הגשת החשבון, בין האחד לחמישה בכל חודש קלנדרי יגיש הקבלן לרשות חשבון מפורט ב-3 עותקים בגין שירותי ההסעות שניתנו על ידו בחודש החולף, על מנהל ההסעות לבדוק את החשבון בתוך 7 ימים מקבלתו, ולאשרו במלואו או בחלקו. המנהל יהא רשאי להפחית מהחשבון את הסכומים בגין הסעות תלמידים שלא בוצעו בפועל או בוצעו חלקית, וכן להפחית בגין קנסות אשר יוטלו על הקבלן, אם לא יעמוד בהתחייבויותיו, בהתאם לטבלה המפורטת בנספח לחוזה (פרק 9 לחוזה) כלהלן :

נושא ההפרה	פיצוי מוסכם (בש"ח)
איחור של מעל 15 דקות ועד 30 דקות בהתייצבות לתחנת האיסוף הראשונה או לשעת תחילת הלימודים במוסד החינוכי	500



מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

פיצוי מוסכם (בש"ח)	נושא ההפרה
750	איחור של מעל 30 ועד 45 דקות בהתייצבות לתחנת האיסוף הראשונה או לשעת תחילת הלימודים במוסד החינוכי
1,000	איחור של מעל 45 דקות בהתייצבות לתחנת האיסוף הראשונה או לשעת תחילת הלימודים במוסד החינוכי
1,500	העסקת נהג למרות שהרשות הורתה להפסיק את העסקתו
500	רכב הסעה מלוכלך
500	אי הפעלת מזגן
500	מזגן לא תקין / לא עובד מעל 2 יממות
750	מזגן לא תקין / לא עובד מעל 3 יממות
1,000	הסעת תלמידים ברכב שאינו מורשה על פי דין להסעת תלמידים
1000 לכל אירוע	הפרת תקנת תעבורה 72 א' ו ב' בדבר איסור התנעת רכב חונה
2,000 לכל יום עבודה	העסקת קבלן משנה בניגוד לתנאי החוזה וללא אישור הרשות
1,000 לכל יום עבודה	קיצור דרך ע"י נסיעה בדרך עפר או בכביש שאינו מאושר
1,000 לכל יום עבודה	נהג אוטובוס/אוטובוס ציבורי זעיר ללא ניסיון של שנתיים לפחות
500	התנהגות לא נאותה של הנהג, כולל אי שיתוף פעולה עם מבקרי ההסעות (אנשי משרד החינוך ו/או בקרי חברת ביקורת מטעמו)
1,000 לכל יום עבודה	רכב הסעה כולל רכב חלופי בגיל של יותר מ - 10 שנים
2,000 לכל הסעה	רכב שלא מתאים לדרישות הרשות המזמינה בכלל זה רכב ללא חגורות בטיחות ו/או מושבי בטיחות ו/או מושבים מגביהים ו/או חגורות בטיחות לא תקינות
1,000 לכל יום עבודה	חגורות בטיחות לא תקינות
1,000 לכל יום עבודה	מעלון לא תקין (ברכב עם מעלון)
250	אי מסירת רשימת רכבים המופעלים על ידי הקבלן
2,000 לכל יום ולכל רכב	שילוב קווים ללא אישור הרשות המזמינה
2,000 לאירוע/תאונה	אי דיווח לרשות המקומית בדבר אירוע חריג/תאונה דרכים שקרתה במהלך הנסיעה



## מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

נושא ההפרה	פיצוי מוסכם (בש"ח)
אי העסקת קצין בטיחות ותעבורה, או היעדר דוח בדיקת כלי הרכב של חברת ההסעות ע"י קצין בטיחות ותעבורה.	2,500 פעם ראשונה 5,000 בכל מקרה נוסף
איסוף או פיזור שלא בנקודה מאושרת על ידי הרשות המזמינה	1,000
היעדר מערכת טכנולוגית למניעת שכחת ילדים או מערכת טכנולוגית המתריעה על סטיית הרכב מנתיב הנסיעה, או על הימצאות הולך רגל לפני חזית הרכב	2,000
עישון באוטובוס או בזוטובוס המסיע תלמידים, גם אם הרכב ריק מתלמידים	1,500
הסעת נוסעים שאינם מורשים ברכב ההסעה	1,000
אי ביצוע סריקה ברכב בתום כל נסיעה לוודא ירידת כל הילדים	5,000

על פי החוזה "הרשות המזמינה זכאית לנכות את הפיצויים המוסכמים הנקובים לעיל מכל תשלום שיגיע לקבלן, או לגבותם בכל דרך חוקית אחרת, לרבות חילוט הערבות או חלקה, לפי העניין, הכל לפי שיקול דעתה הבלעדי של הרשות המזמינה".

רק עם קבלת האישור יגיש הקבלן חשבונית מס לתשלום בהתאם לסכום שאושר על ידי המנהל.

בפועל, אחת לחודש שולח הספק הספק דווח מפורט של הנסיעות לאחראית ההסעים.

אחראית ההיסעים בודקת את הפרמטרים הבאים:

- שהמחירים תואמים להוראות המכרז ושאינן שינויים לא מאושרים.
- שהמחירים תואמים למפרט הטכני והתפעולי שנקבע במכרז.
- שהמחירים מוצמדים למדד המחירים לצרכן ומתעדכנים כראוי.
- שכל התשלומים כוללים מע"מ בשיעור החוקי, ושחשבוניות מופקות בהתאם לחוק.

אחראית ההיסעים בודקת בהתאם לידיעתה וניסיונה את הרשימה, באם יש טעות, מבקשת מהספק לתקן את הטעות.

לאחר האישור שולח הספק חשבונית מס לתשלום (חשבונית סופית).

החשבונית הסופית מאושרת על ידי אחראית ההיסעים ועל ידי מנהלת אגף החינוך.

באם יש צורך בקיזוז קנסות בגין הפרות שנמצאו אצל הספק בעקבות תלונות מלווים או הורים, שולחת אחראית ההסעות במייל או בוואטסאפ הודעה לספק ובהתאם הוא אמור לשלוח חשבונית זיכוי נוספת בהתאם.

**5.6.2 ממצאים****א. חשבונות זיכוי**

הביקורת מצאה כי החשבונות נבדקות ומאושרות על ידי אחראית ההסעים באופן ידני. החשבונות מוגשות ואחראית על ההסעים מתקנת את פירוט ההסעות של הספק על פי ידיעתה (בעיקר מבקשת לבטל דווחים בגין ימים בהם יודעת כי לא היו היסעים) ועל פי הדיווחים שמקבלת מבתי הספר (לדוגמה – בית ספר אשר לא עובד בימי שישי אולם הספק דווח על הסעה ביום שישי). הביקורת בדקה מדגם חשבונות שהגישו ספקים (חודש מאי ויוני בשנת 2023) ומצאה כי אחראית ההיסעים תיקנה דווחי ספקים אשר דווחו דווחים שגויים והחשבונות לתשלום יצאה בהתאם. בחודש יוני בעקבות תלונות מלוויים והורים נקנס הספק "ישיר נתיב גלים" בסכום של 13,250 ש"ח. הספק סרב לשלם ולאחר דין ודברים עימו, במעורבות גזבר העיריה והיועץ המשפטי, הוחלט ביום 12/11/24 להתפשר עימו על קנס בסך של 11,100 ש"ח.

**ב. בקרה חסרה על הקבלנים**

הביקורת לא מצאה כי נערכת בקרה יזומה על קבלני ההסעים, כמפורט בטבלה לעיל.

למרות התחייבויות הרבות של הקבלן על פי החוזה, לא מתקיימת כל בקרה יזומה בשטח על קבלני ההיסעים, בהעדר בקרה על קבלני ההיסעים (למעט תלונות אשר מתקבלות מהורים או מלוויים), לא נבדקת עמידת הספק בתנאי ההסכם, לא מתבצעים קיזוזים על הפרות לפי המפורט בטבלה לעיל, והקיזוזים שמוטלים על ספק בגין אי עמידה בהסכם מוטלים רק על בסיס התלונות שמתקבלות.

**ג. בדיקת חשבונות**

כל החשבונות מאושרות על ידי אחראית הסעים ועל ידי מנהלת אגף החינוך, כנדרש. תקין. אין הערות.

**5.6.3 משמעויות**

- א. תהליכי ניהול, פיקוח ובקרה חסרים בתהליכי אישור החשבונות לתשלום.
- ב. עמידה חסרה בתנאי ההסכם עם הקבלנים השונים.
- ג. בזבוז משאבים באמצעות שימוש בשיטות עבודה ידניות.
- ד. חשש לאובדן כספים.

**5.6.4 המלצות**

- א. יש לבחון את האפשרויות ולהטמיע מערכת ממוחשבת לניהול תחום ההסעים בחינוך המיוחד.
- ב. באמצעות המערכת שתוטמע יש להטמיע מנגנוני איתור ומניעה ולהפיק דוחות לבחינת החשבונות המאושרות לתשלום.

ג. יש להגביר את מנגנוני הפיקוח והבקרה על תהליכי אישור החשבונות לספקים.

ד. יש להגביר את מנגנוני הפיקוח והבקרה בשטח על הקבלנים השונים במטרה לוודא כי הם עומדים בכל תנאי ההסכם, להטיל את הקנסות המוסכמים, על פי הצורך ולאמת ולאשר את החשבונות על פי הביצועים בפועל.

#### **5.6.5 תגובות המבוקרים**

##### **מנהלת אגף חינוך:**

"מינהל החינוך פועל בהתאם להמלצת הגורמים הרלוונטיים ברשות בהתאם לוועדת המכרזים ונהלים שיכתבו על ידי הגזברות והיעוץ המשפטי".

#### **5.6.6 סיכום דיון ראש העירייה מיום 12.12.2024**

##### **החלטות:**

א. מנהלת המחלקה תגדיר מנגנון לביצוע בקרות יזומות בשטח על ספקי ההסעות, כולל מעקב אחר עמידה בהתחייבויות חוזיות.

אחריות לביצוע: רכז/ת תחום התחבורה.

ל"ז לביצוע: 31.12.2024.

ב. יש ליישם תהליכי בדיקה ממוחשבים לחשבונות ולוודא עמידה בתנאי המכרז.

ג. משרד רו"ח החדש יערוך בקרות נוספות על אישור החשבונות אל מול הביצוע בפועל והבקרות שנערכו על ההסעות.

אחריות לביצוע: מנהלת אגף החינוך.

ל"ז לביצוע: מייד ו באופן שוטף.

#### **5.7 בטיחות בהסעה**

דרגת חשיבות: גבוהה

##### **5.7.1 רקע כללי**

בטיחות בהסעה הינו נושא מרכזי ומהותי לכל תלמיד. אך כאשר מדובר בילדי חינוך מיוחד, הצורך בבטיחות מוגברת הופך לקריטי עוד יותר. ילדים עם צרכים מיוחדים עשויים להתמודד עם מגוון אתגרים פיזיים, קוגניטיביים ורגשיים, הדורשים התייחסות מיוחדת ותשומת לב גבוהה בתכנון ובביצוע ההסעות שלהם. התעלמות מצרכים אלה עלולה להוביל לסיכונים בטיחותיים חמורים ולהשפיע על בריאותם ושלומם של התלמידים.

השירותים הניתנים לילדי החינוך המיוחד במסגרת יחידת ההסעות חייבים להיות מותאמים באופן מדויק למגבלות ולצרכים הייחודיים של כל תלמיד. תקנות וסטנדרטים מחמירים נדרשים כדי להבטיח שההסעה תהיה בטוחה, נוחה ונגישה. הבטיחות כוללת התאמות פיזיות ברכב, כגון מערכות עיגון וחגירה, הכשרה

מתאימה לנהגים ולמלווים בהבנת הצרכים המיוחדים והיכולת להגיב במצבי חירום.

בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך נקבעו הנחיות בטיחות מפורטות בתחומים שונים הקשורים ליחידת ההסעות כדי להבטיח כי רמת בטיחותם של התלמידים המוסעים בהסעות מאורגנות תהיה גבוהה.

משרד החינוך (נספח א לחוזר מנכ"ל) קבע כללים לגבי ארגון סדרי ההסעה, והאחריות להתקנתן הוטלה על הרשות המקומית. החוזר קבע כללים הנוגעים לתפקיד רכז תחבורה ברשות המקומית ולהדרכה בנושא הזהירות בדרכים במסגרת ביצוע ההסעה.

חוזר מנכ"ל (סעיף 3.2.4 לנספח א לחוזר) מגדיר את תפקידי רכז התחבורה ברשות המקומית בנושא ההיסעים כלהלן :

- "רכז התחבורה ברשות המקומית ידאג למפות את כל תחנות האיסוף וההורדה של הילדים ברשות המקומית ויודא שתחנות אלו מאפשרות גישה בטוחה לרכב ההסעה, ללא הפרעה לתנועה הזורמת.
- רכז התחבורה ידאג שהורדת הילדים תתבצע בצד שבו נמצא מוסד החינוך ובצד שבו נמצא ביתו של התלמיד.
- רכז התחבורה ידאג לתדרך את חברות ההסעה ואת הנהגים שלהן בנושאים הנוגעים לבטיחות בהסעות.
- רכז התחבורה יתחקר כל אירוע חריג במהלך ההסעות על פי הנחיות הרשות ויהיה בקשר רצוף עם ההנהלות של מוסדות החינוך ועם רכזי ההסעות כדי לעדכן אותם בממצאי בדיקות האירועים החריגים ובטיפול המחייב הנדרש.
- הרכז יודא שכלי הרכב של חברות ההסעה עומדים בדרישות משרד התחבורה ובתקנות המחייבות להסעות ילדים."

#### **5.7.2 ממצא – העדר רכז תחבורה**

הביקורת לא מצאה כי בעיריית נתיבות קיים רכז תחבורה אשר מטפל בנושאים הנדרשים בחוזר מנכ"ל כאמור. בהתאם, הביקורת לא מצאה כי המשימות המוטלות על רכז התחבורה במסגרת חוזר מנכ"ל מתקיימות.

#### **5.7.3 משמעויות**

- א. עמידה חסרה בחוזר מנכ"ל ובדרישות משרד החינוך.
- ב. תהליכי ניהול, פיקוח ובקרה חסרים.
- ג. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים בתהליכי ההסעים בפועל על ידי הקבלנים ובבטיחות הנוסעים.

#### **5.7.4 המלצות**

- א. יש למנות רכז תחבורה מוסמך שיהיה אמון על ההסעים של תלמידי החינוך המיוחד.



- ב. יש להגדיר את תחומי האחריות והתפקידים של רכז התחבורה, לרבות הנחיות ברורות לפיקוח ובקרה על ביצועי חברות ההסעה, כפי שמפורט בחוזר מנכ"ל.
- ג. מומלץ להקים מערכת ממוחשבת לניהול ומעקב אחר ביצועי ההסעות. בין השאר, אשר תתעד את הנסיעות, לרבות זמני איסוף והורדה, עמידה בלוחות זמנים, ומעקב אחר תלונות והערות מהורים ומלווים.
- ד. יש לבחון ולהקים מנגנוני בקרה פיזיים, לרבות באמצעות ביקורות פתע על רכבי ההסעות ונהגי ההסעות כדי לוודא עמידה בסטנדרטים ונהלים.

#### **5.7.5 סיכום דיון ראש העירייה מיום 12.12.2024**

##### **החלטות:**

- א. ממונה בטיחות שימונה יפקח על בטיחות ההסעות ויבצע בקורות יזומות. אחריות לביצוע: מנהלת אגף החינוך בשיתוף מנהלת ההון האנושי. לוי"ז לביצוע: 31.12.2024.
- ב. מנהלת אגף החינוך תוודא כי ממונה הבטיחות שימונה יבטיח עמידה בסטנדרטים הבטיחותיים שנקבעו בחוזר מנכ"ל, כולל ציוד תקני והכשרת נהגים ומלווים. אחריות לביצוע: מנהלת אגף החינוך באמצעות רכז/ת תחום התחבורה. לוי"ז לביצוע: 31.12.2024.

#### **5.8 זכאות התלמידים לשירותי הסעה ולווי**

דרגת חשיבות: גבוהה

##### **5.8.1 רקע כללי**

זכאות תלמידים לשירותי הסעה ואף למלווה נקבעת על פי קריטריונים של משרד החינוך. חוזר מנכ"ל (סעיף 2.8) מגדיר את זכאויות תלמידי החינוך המיוחד להסעות ואת התנאים להשתתפות משרד החינוך בעלויות ההסעה. בהתאם לתיקון 11 לחוק החינוך המיוחד, החל משנת הלימודים תש"ף החלו את תפקידן ועדות אפיון וזכאות. ועדות אלה קובעות את סל שירותי החינוך המיוחד שכל תלמיד זכאי לו. השתתפות המשרד בהחזר ההוצאות של הסעה מאורגנת/ החזר הוצאות נסיעה היא בהתאם לכללי השיבוץ במסגרות החינוך המיוחד ולכללי הרישום במסגרות חינוך רגילות. תלמיד שבחר ללמוד בכיתת חינוך מיוחד יחזור לרשות לוועדת שיבוץ כדי לקבוע את מוסד החינוך שהוא ישובץ בו. תלמיד שבחר ללמוד בחינוך רגיל יחזור לרישום במחלקת הרישום ברשות. זכאות התלמיד להסעה תיבחן ללא קשר לסוג המסגרת שיבחר ללמוד בה (חינוך רגיל, כיתה מיוחדת במסגרת חינוך רגיל או כיתה מיוחדת במסגרת חינוך מיוחד).

תנאי לקבלת השתתפות משרד החינוך בעלויות ההסעה נובע מכך שועדת השיבוץ ברשות שיבצה את התלמיד במסגרת החינוך המתאימה הקרובה ביותר לביתו. תלמיד החינוך המיוחד ששובץ לגן חינוך מיוחד במרחק של עד 25 ק"מ מביתו, וכן תלמיד החינוך המיוחד ששובץ בכיתת חינוך מיוחד במרחק של עד 35 ק"מ מביתו, תיבחן זכאותם להסעה ותאושר על ידי ועדת ההסעות המחוזית, זאת בתנאי שאין מסגרת מתאימה קרובה יותר. כל בקשה לקבלת השתתפות של משרד החינוך בהוצאות הסעה מאורגנת או החזר הוצאות נסיעה לגן חינוך מיוחד במרחק העולה על 25 ק"מ מבית התלמיד, וכן כל בקשה להשתתפות משרד החינוך במימון הוצאות הסעה לכיתת חינוך מיוחד במרחק העולה על 35 ק"מ מבית התלמיד, תיבחן בוועדת ההסעות המחוזית ובמידת הצורך תעלה לדיון בוועדת ההסעות המרכזית.

המשרד משתתף בעלות של הוצאות הסעה/נסיעה עד כיתה י"ב לתלמידים עם מוגבלויות הלומדים במסגרות חינוך רגילות, שמתוקף זכאותם בוועדת אפיון וזכאות לומדים בכיתות חינוך מיוחד או בכיתות רגילות, ובתנאי שהם עומדים בתבחינים המופיעים בחוזר המנכ"ל בהוראה זו.

סעיף 2.8.4 לחוזר קובע את תנאי הזכאות להסעה מאורגנת למסגרות החינוך המיוחד במוסדות חינוך רשמיים ושאינם רשמיים. הסעיף קובע את רשימת המוגבלויות אשר תלמיד עם אחת המוגבלויות יהיה זכאי להשתתפות המשרד בהחזר הוצאות הסעה מאורגנת או החזר הוצאות נסיעה, בתנאי שיעמדו בתבחין המרחק: מגיל 3 עד כיתה ד' יהיה מרחק ההליכה המזערי מעל לשני קילומטרים, ומכיתה ה' ועד גיל 21 יהיה המרחק מעל לשלושה קילומטרים. כמו כן, רשימת מוגבלויות בהן השתתפות המשרד בהחזר הוצאות הינה פר מסלול ללא צורך בעמידה בתבחין המרחק.

## **5.8.2 ממצאים**

### **א. העדר רשימה מלאה**

הביקורת לא מצאה כי קיימת במחלקת החינוך המיוחד ו/או בידי האחראית על ההסעים במחלקת החינוך המיוחד רשימה מסודרת ומלאה של תלמידי החינוך המיוחד אשר כוללת את סוג הלקות ו/או את סכומי הזכאות. הביקורת מצאה כי קיימת רשימה ידנית (באמצעות גליונות אלקטרוניים) של מסלולי ההסעים, המפרטות את שמות התלמידים, סוג הלקות, ומוסד אליו מוסע, סמל מוסד, כתובת התלמיד, טלפון ההורים (המסיע והמלווה), אך הרשימה אינה רשימה מלאה שכוללת את תנאי הזכאות, כאמור.

### **ב. הטיפול בתלמידים שאינם זכאים על פי המערכת**

החוזר ממשרד החינוך מתקבל לאחר הקלדת הנתונים פעם או פעמיים בשנה (הסעות שנת לימודים והסעות קיץ) למערכת משרד החינוך (הסעות – מסלולים), כאשר חלק מן התלמידים המקבלים הסעות אינם זכאים לקבל החזר לפי המערכת (תלמידים תושבי חוץ, תלמידים חדשים בעיר). בהתאם,



קיים צורך לטפל באופן פרטני מול הרשויות האחרות אליהן היו רשומים קודם לכן, שככל הנראה דווחו עליהם וקיבלו את התשלום עבורם.

#### ג. מנגנון חסר להעברת נתונים

הביקורת לא מצאה כי קיים מנגנון מובנה של העברת נתונים ו/או עדכון של זכאות עבור תלמידי ההסעות בחינוך המיוחד למשרד החינוך לצורך בחינת הזכאות הנדרשת.

בהתאם, אין שינוי בזכאות להסעות בהתאם לשינוי במצב הרפואי, לדוגמא, תלמיד אשר משתנה מצבו הרפואי במהלך שנה, והוא נזקק לשינוי בתנאי ההסעה לדוגמא, אישור הסעה עם מעלון או אישור הסעה פרטני. לפיכך לא קיימת דרך לעדכן, ועלות השינוי חלה על הרשות.

#### 5.8.3 משמעויות

- א. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים באמצעות שימוש באמצעים ידניים.
- ב. תהליכי ניהול, פיקוח ובקרה חסרים בהעדר מנגנון מובנה ומסודר.
- ג. פתח להפסדים כספיים לעירייה.

#### 5.8.4 המלצות

- א. מומלץ לפתח ולהטמיע מערכת ממוחשבת לניהול ומעקב אחר זכאויות התלמידים לשירותי הסעה וליווי. המערכת תכלול נתונים מפורטים על כל תלמיד, סוג המוגבלות, סוג ההסעה, והזכאות לתשלום או החזר על פי קריטריונים של משרד החינוך.
- ב. מומלץ למנות גורם בקרה נוסף במחלקת ההיסעים שיבצע בדיקות תקופתיות על ניהול ההסעות והזכאויות. גורם זה יוכל לעקוב אחר הביצועים, לוודא עמידה בנהלים, ולזהות בעיות או אי סדרים מוקדם ככל האפשר. הגורם שימונה יוכל לספק דוחות תקופתיים להנהלת מנהל החינוך ולעדכן על מצבים הדורשים תיקון או שינוי.
- ג. יש להטמיע מנגנון דיווח שוטף שכולל הפקת דוחות זכאות חודשיים או רבעוניים. דוחות אלו יכללו פירוט של כל התלמידים, סוג ההסעה, סכום החזרי ההוצאות, וכל חריגה מהקריטריונים המוגדרים. המנגנון יאפשר ניתוח ומעקב אחר השינויים בזכאויות ובהוצאות, וישמש ככלי לניהול תקציב ואמצעי לפיקוח ובקרה.

#### 5.8.5 סיכום דיון ראש העירייה מיום 12.12.2024

##### החלטה:

מנהלת אגף חינוך תדאג להקים מנגנון מובנה להעברת נתונים זכאות תלמידים למשרד החינוך, כולל שינויים בזכאות לאורך השנה.

אחריות לביצוע: מנהלת אגף חינוך באמצעות אחראית תחום ההסעים.

לו"ז לביצוע: 31.12.2024.

## **5.9 שיבוץ תלמידים ברכבי הסעה (קביעת מסלולים)**

דרגת חשיבות: גבוהה

### **5.9.1 רקע כללי**

שיבוץ תלמידים למסלולי ההסעות בחינוך המיוחד הינו מורכב בשל הצורך לתת מענה מיטבי לדרישות שונות, לרבות ריכוז אזוריים גיאוגרפיים להסעה, שעות סיום יום לימודים, אשר משתנה בין מוסדות החינוך ובין התלמידים עצמם, התאמת רכב ההסעה למוגבלות התלמיד, מגבלת מספר הנוסעים ברכב, שילוב מלווה וכו'.

לשיבוץ התלמידים בקווי ההסעה והתאמת הרכב לכל קו קיימת חשיבות הן מבחינת נוחות ובטיחות הנוסעים והן מבחינת העלויות בהן נושאת העירייה. התאמת סוג ומספר כלי הרכב למספר התלמידים המשתמשים בכל קו יכולה להביא לייעול וחסכון בעלויות ההסעה.

### **5.9.2 ממצאים**

#### **א. שימוש באמצעים ידניים להרכבת מסלולים ושיבוץ מסלולים**

הביקורת מצאה כי שיבוץ התלמידים למסלולים והרכבת המסלולים נעשים על ידי רכזת הסעים לאחר שמקבלת את שיבוץ התלמידים למוסדות מאחראית ועדות השמה ושיבוצים בחינוך המיוחד ללא מערכת תומכת ועל סמך ניסיונה.

#### **ב. בקרה חסרה בהעדר מערכת ממוחשבת**

הביקורת לא מצאה כי נעשית בקרה כלשהי על עבודת החלוקה והשיבוץ. הביקורת מצאה כי השיבוץ והחלוקה נעשים על ידי עובדת בודדת באמצעים ידניים בלבד וללא גורם נוסף שיערוך בקרה לאיתור חריגים.

### **5.9.3 משמעויות**

- א. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים בתהליכי החלוקה והשיבוץ.
- ב. פתח לבזבוז משאבים ולחוסר יעילות בתהליכי החלוקה והשיבוץ.
- ג. תהליכי ניהול, פיקוח ובקרה חסרים בהעדר מערכת ממוחשבת לניהול החלוקה והשיבוץ.

### **5.9.4 המלצות**

א. מומלץ להטמיע מערכת ממוחשבת לניהול שיבוץ התלמידים למסלולי ההסעות. מערכת כזו תאפשר תכנון מסלולים אופטימלי, תוך התחשבות בפרמטרים כמו מיקום גאוגרפי, שעות סיום הלימודים, סוג המוגבלות של התלמידים, ומגבלת מספר הנוסעים ברכב.



המערכת תסייע במעקב ובקרה אחר שיבוץ התלמידים, תאפשר התאמות שוטפות במקרה של שינויים, ותשפר את יכולת הניהול והדיווח של מחלקת ההסעים.

ב. יש להגדיר הוראות ברורות לתהליך השיבוץ, כולל הגדרות תפקידים, תהליך הבקרה, ושלבי האישור. יש לקבוע תהליכים ברורים לאימות השיבוץ על ידי גורם נוסף במחלקה, כדי לוודא דיוק והתאמה מיטבית לצרכים. ההנחיות צריכות לכלול גם הנחיות לשינויים או התאמות שנדרשות במהלך השנה, כמו מעבר תלמידים בין מוסדות חינוך או שינויים בשעות הסיום.

## 5.10 ליווי תלמידים בהסעות

דרגת חשיבות: גבוהה

### 5.10.1 רקע כללי

פרק 3 בחוזר מנכ"ל מציין כי משרד החינוך משתתף בהוצאות ליווי לתלמיד עם מוגבלות, כאשר האחריות לביצוע הליווי לתלמיד עם מוגבלות הנמצא זכאי ללוי, חלה על הרשות המקומית שבתחום שיפוטה הוא מתגורר, והרשות תקבל את השתתפות משרד החינוך בהוצאות ליווי בעבור כל תלמיד זכאי המוסע על ידה למוסד חינוכי.

עוד מצוין כי הרשות המקומית תוודא שהתקבל אישור משטרה לגבי המלווה, כאמור בחוק למניעת העסקה של עברייני מין.

סעיף 3.2 לחוזר מפרט את כישורי המלווה כדלהלן:

- מלאו לו 18 שנים לפחות.
- הוא בעל ידע בשפה העברית או הערבית או שתיהן, לפי העניין, לרבות קרוא וכתוב.
- אין לו מגבלה רפואית המונעת ממנו למלא את תפקידו.
- יש ברשותו אישור שעבר סמוך לכניסתו לתפקיד, או סמוך לאחר כניסתו לתפקיד, הדרכה בנושא עזרה ראשונה, לרבות בנושא החייאת ילדים.
- עליו לעבור רענון עזרה ראשונה פעם בשנתיים.

סעיף 3.3 לחוזר מפרט את תפקידי המלווה בהסעה כדלהלן:

- המלווה ידאג לשלומו ולבטיחותו של הילד עם המוגבלות, יהיה קשוב לצרכיו וישמור על צידו.
- המלווה לא ישאיר ילד עם מוגבלות ברכב ההסעה ללא פיקוח והשגחה; לעניין זה נוכחות נהג ההסעה ברכב לא תיחשב פיקוח והשגחה, אלא במקרים חריגים ולזמן קצר בלבד, לרבות לצורך ליווי ילד אל שער מוסד החינוך וממנו.

- המלווה יוריד ילד עם מוגבלות מההסעה למוסד החינוך רק כאשר איש צוות ממוסד החינוך נמצא במקום כדי לקבל אותו.
  - המלווה יוודא, לפני תחילת ההסעה, שבידיו רשימה של כל הילדים עם המוגבלות האמורים לנסוע באותה הסעה ופרטי הקשר עם מוסד החינוך של כל ילד. כמו כן הוא יהיה אחראי שכל הילדים המיועדים לנסוע בהסעה ייאספו לפי הרשימה האמורה.
  - המלווה יוודא בעת קבלת ילד להסעה כי נמצא עימו כל הציוד הרפואי הנחוץ לו.
  - המלווה יוודא כי כל הילדים עם מוגבלות חגורים במהלך כל הנסיעה וכן כי כל הילדים עם מוגבלות הזקוקים לכך לצורך נסיעה ברכב חגורים במושב בטיחות או במושב מגביה, כהגדרתם בתקנות התעבורה.
  - המלווה יוודא כי אין ברכב כל חפץ העלול לפגוע בילד עם המוגבלות הנוסע בו ושתיקי הילדים מונחים במקום שאינו יוצר סיכון. כל חפץ כבד ברכב ההסעה יהיה רתום למושב פנוי או למהדקים ברצפת הרכב.
  - המלווה יהיה נוכח במשך כל ההסעה וישב במקום שאפשר לראות ממנו את כל הנוסעים.
  - אם מוסד החינוך הוא גן ילדים יביא המלווה את הילד עם המוגבלות עד תחילת יום הלימודים אל תוך כיתת גן הילדים עם הציוד הנדרש, כולל ציוד רפואי, וימסור אותו לאיש הצוות האחראי לקבלו.
  - המלווה יוריד את הילד עם המוגבלות מהרכב ויעלה אותו לרכב מדלת שאינה פונה לכיוון הכביש, אלא אם המתקן להורדת כיסאות גלגלים ממוקם בצידו האחורי של הרכב.
  - בעת הגעת ההסעה ליעדה לאחר הלימודים ימסור המלווה את הילד לידי האחראי, או לאדם אחר מטעמו שהאחראי אישר מראש. במקרה שלא נמצא במקום אחראי או אדם אחר כאמור, לא יורד הילד עם המוגבלות מההסעה, והמלווה ייצור קשר עם האחראי. בהעדר קשר עם האחראי יפנה המלווה לממונה ברשות המקומית ויפעל על פי הנחיותיו.
  - המלווה ידווח לממונה על כל אירוע חריג הקשור לשלומו של ילד עם מוגבלות שהתרחש בהסעה, והמלווה והממונה ידווחו לאחראי על הילד על האירוע החריג סמוך ככל האפשר להתרחשותו ולא יאוחר מ-12 שעות לאחר שאירע.
  - בסיומה של ההסעה יבדוק המלווה את רכב ההסעה ויוודא שלא נותרו בו ילד עם מוגבלות או ציוד של אחד הנוסעים.
- החוזר מפרט גם את המוגבלויות המזכות בלווי.
- ניהול שיבוץ מלווי ההסעות נעשה על ידי רכזת היסעים במקביל לשיבוץ התלמידים במסלולים בהתאם להיכרותה וניסיונה.
- לדברי רכזת היסעים מעסיקה העירייה כ-7 מלווים המועסקים במשרה חלקית על פי שעות עבודתם, שאר המלווים מועסקים באמצעות החברה הכלכלית.

### 5.10.2 ממצאים

#### א. העדר מאגר מלווים

הביקורת לא מצאה כי במחלקת החינוך המיוחד קיים מאגר הכולל את שמות המלווים, האישורים הנדרשים, כישוריהם, והדרכות שעברו.

#### ב. העדר תכנית הדרכות

בשנים האחרונות, עד לפתיחת שנת הלימודים תשפ"ה לא התקיימו הדרכות בעירייה בנושא זה. בהתאם, לא נבנתה גם תכנית הדרכה. עם פתיחת שנת הלימודים תשפ"ה יזם אגף החינוך כנס פתיחת שנה למלוי הסעים, בכנס (שיתקיים ביום 24.11.2024, צפויים מלוי ההסעים לקבל הדרכה מפורטת על תפקידם וחובותיהם על פי הנהלים.

#### ג. העדר בקרה

למעט טיפול בתלונות, הביקורת לא מצאה כי מתקיימת בקרה על פעילות המלווים.

### 5.10.3 משמעויות

- א. העסקה של מלווים שאינם עומדים בתנאים הנדרשים, מה שמסכן את בטיחות התלמידים.
- ב. תהליכי ניהול, פיקוח ובקרה חסרים אחר ליווי תלמידים בהסעות.
- ג. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים בתהליכי ליווי בהסעות של תלמידים.

### 5.10.4 המלצות

- א. יש ליצור מאגר נתונים מרכזי שיכלול את כל המלווים, פרטי הקשר שלהם, כישורים, ואישורים נדרשים כמו אישור משטרה, אישור עזרה ראשונה, ורענון עזרה ראשונה. מאגר זה יעודכן באופן שוטף ויהיה נגיש לכל הגורמים המוסמכים.
- ב. מומלץ לבנות תכנית הדרכה למלוי ההסעות.
- ג. יש לפתח מנגנוני בקרה נדרשים על מלוי ההסעות.

### 5.10.5 תגובות המבוקרים

#### מנהלת אגף חינוך:

"ייתקיים יום הדרכה רשותי למלוי ההסעות. ב26.11.24."

### 5.11 פיקוח ובקרה על יחידת ההסעים

דרגת חשיבות: גבוהה

#### 5.11.1 רקע כללי

יחידת ההסעות הוא חלק חיוני במערכת החינוך, במיוחד עבור תלמידים עם צרכים מיוחדים, אשר זקוקים לסביבה בטוחה ונגישה כדי להגיע למוסדות

החינוך. הפיקוח והבקרה על יחידת ההסעות הם קריטיים להבטחת בטיחותם של התלמידים, לשמירה על זכויותיהם, ולמניעת תקלות שעלולות לסכן את בריאותם ושלומם. ניהול נכון של יחידת ההסעות יכול למנוע תאונות, להבטיח את שלומם של התלמידים, ולתרום לחוויית נסיעה חיובית ובטוחה.

בקה אפקטיבית על יחידת ההסעות מסייעת להבטיח שהתהליכים מתנהלים בהתאם לתקנות והנהלים שנקבעו, ושכל הגורמים המעורבים, כולל חברות ההסעים, נהגים, ומלווים, פועלים בהתאם להנחיות. הפיקוח מספק שכבת ביטחון נוספת, מוודא שעמידה בתקנים מתבצעת בפועל, ומזהה בעיות אפשריות לפני שהן הופכות לאירועים מסוכנים.

#### **האחריות לביצוע ההסעות חלה כאמור על הרשות.**

אחת מהמלצות דוח מבקר המדינה (2015) היה כי הרשויות המקומיות יקבעו נהלים לבקרה ופיקוח שיטתיים על שירותי חברות ההסעה וקבלני ההסעות ויבצעו תיעוד של הבדיקות ותוצאותיהן.

#### **5.11.2 ממצא – בקרות חסרות**

במועד הביקורת ולאורך השנים שנבדקו הביקורת לא מצאה כי התקיימה כל בקרה או פיקוח על ידי העירייה כי פעילות ההסעים נעשית בהתאם לחוקים, התקנות והנחיות משרד החינוך – פעילות קבלני ההסעים, נהגים, מלווים והנחיות בטיחות.

#### **5.11.3 משמעויות**

- א. פגיעה ביכולת של העירייה לנהל ולבקר את תהליך ההסעות באופן יעיל, מה שמגדיל את הסיכונים ומקטין את רמת האמון מצד התלמידים, ההורים והצוות החינוכי.
- ב. הפרת הסכמי התקשרות.
- ג. פעילות בניגוד להנחיות משרד החינוך והתחבורה.
- ד. פתח לפגיעה אפשרית בבטיחות התלמידים.
- ה. פתח לתביעות משפטיות במקרה של תאונות או תקלות.

#### **5.11.4 המלצות**

- א. מומלץ למנות אחראי על הפיקוח והבקרה במחלקת ההסעות, שתפקידו לוודא עמידה בנהלים ובתקנות. גורם זה יוכל לבצע בדיקות פתע, לבחון את ביצועי קבלני ההסעות, ולוודא שכולם פועלים בהתאם להנחיות משרד החינוך. אחראי זה יוכל גם לתאם את שיתוף הפעולה עם הגורמים הרלוונטיים במשרד החינוך ובמשטרה, כדי להבטיח שהכל נעשה על פי החוק.
- ב. יש לקבוע לוח זמנים לביצוע ביקורות שוטפות על פעילות ההסעות, כולל ביקורת על כלי הרכב, נהגים ומלווים, וכן בדיקה של עמידה בהנחיות הבטיחות והחוק. כל ביקורת תתועד, ותוצאותיה יופנו להנהלת העירייה לצורך מעקב וטיפול.



ג. מומלץ להקים מערכת ממוחשבת לניהול ובקרה על יחידת ההסעות, שתאפשר מעקב שוטף אחר עמידה בהנחיות ובתקנות. מערכת כזו תוכל לכלול דוחות תקופתיים, התראות על חריגות, ומעקב אחר תקלות. המערכת תאפשר תיעוד מסודר של הבדיקות ותוצאותיהן, ובכך תסייע לשיפור השקיפות והאמינות של יחידת ההסעות.

## **5.12 שירות לתושב וטיפול בתלונות**

דרגת חשיבות: גבוהה

### **5.12.1 רקע כללי**

טיפול בפניות הוא חלק חשוב בכל מערכת ארגונית המספקת שירותים לציבור, ובמיוחד במערכות חינוכיות המשרתות תלמידים והורים. ניהול נכון של פניות יכול לשפר את איכות השירות הניתן, לחזק את אמון הציבור ולסייע בזיהוי בעיות וביצוע שיפורים. ביחידת ההסעות של תלמידים עם צרכים מיוחדים, טיפול יעיל בפניות הוא קריטי להבטחת הבטיחות, הנוחות והגישה לשירותים מותאמים. פניות המגיעות מהורים, תלמידים, מלווים, נהגים או מוסדות חינוך יכולות לכלול דיווחים על תקלות, חששות בטיחותיים, בעיות בהתנהלות ההסעות, או בקשות לשינויים במסלולי הנסיעה. התגובה המהירה והמתאימה לפניות אלו יכולה למנוע בעיות חמורות יותר, לשפר את תחושת הביטחון של המשתמשים בשירותי ההסעות ולחזק את שיתוף הפעולה בין כל הגורמים המעורבים.

ביחידת היסעים מתקבלות פניות, תלונות ובקשות מהורי התלמידים בנושאים הקשורים ליחידת ההסעות כגון: איחור של הסעה, רכב לא מתאים, התנהגות לא נאותה של הנהג, שעות איסוף ופיזור, וכו'. הפניות מתקבלות טלפונית לאורך כל שעות היממה, במייל, בוואטסאפ, בכתב או בהגעה פיזית למשרדי אגף החינוך. הפניות דורשות מענה וטיפול מידי. תלונות מתקבלות גם בערוצים נוספים, לרבות באמצעות מבקרת העירייה שממונה גם על תלונות הציבור בעירייה ונציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה.

### **5.12.2 ממצאים**

#### **א. חוסר תיעוד לניהול התלונות**

הביקורת לא מצאה כי הפניות המגיעות למחלקת היסעים, והטיפול שנעשה בעניינן מתועדים במערכת ייעודית, חלקן מתועדות במייל או וואטסאפ של אחראית היסעים וחלקן אינן מתועדות כלל. לפיכך, לא ניתן היה לקבל נתונים כמותיים אודות הפניות שהתקבלו במחלקה, אופן הטיפול ומשך הטיפול.

הביקורת לא מצאה כי הוגדרו תהליכים ברורים לניהול הפניות, כולל קבלתן, תיעודן, ניתוחן ומתן מענה מתאים.

### **ג. תלונות המתקבלות בערוצים אחרים**

הביקורת מצאה כי מתועדות תלונות אל מבקרת העירייה, אשר מהווה בתפקידה גם ממונה על תלונות הציבור בעירייה ואל נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה.

בשנת 2023 תועדו 4 פניות אל מבקרת העירייה ו 7 פניות אל נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה. הטיפול בתלונות נעשה על ידי מחלקת ההיסעים המדווחת על סיום הטיפול.

### **5.12.3 המלצות**

- א. מומלץ להטמיע מערכת ממוחשבת ייעודית לניהול פניות במחלקת ההיסעים. המערכת תאפשר רישום מסודר של כל פנייה המתקבלת, מעקב אחר תהליך הטיפול, ותיעוד הפתרון שניתן לפנייה.
- המערכת תספק נתונים בזמן אמת על כמות וסוג הפניות, משך זמן הטיפול, ותאפשר ניתוח מגמות לצורך שיפור השירות.
- ב. מומלץ ליצור ערוץ תקשורת מרכזי שיאגד את כל הפניות המתקבלות ממגוון הערוצים. ריכוז הפניות בערוץ אחד יאפשר ניהול ומעקב מרוכז, ויעזור למנוע כפל טיפול או אי-טיפול בפניות.
- הערוץ המרכזי יאפשר גם עדכון מהיר של הפונים לגבי מצב הפנייה שלהם, וישפר את חוויית השירות.
- ג. מומלץ להטמיע מנגנון מעקב ודיווח שוטף על תהליך הטיפול בפניות. דוחות תקופתיים יכללו נתונים על כמות וסוג הפניות, זמן הטיפול, ותוצאות הטיפול. דוחות אלה יסייעו לזהות בעיות חוזרות, לאתר תחומים הדורשים שיפור, ולהבטיח שהפניות מטופלות בצורה יעילה.

### **5.12.4 תגובות המבוקרים**

#### **מנהלת שירות לתושב:**

"ראשית אברך על דוח מפורט, ענייני ומקצועי מהשורה הראשונה! תודה על הארת העניים בכל הקשור לליקויי ההליך ועל ההמלצות לתיקון הליקויים וכפועל יוצא לשיפור השירות והמענה העירוני בתחום. לעניין סעיף 5.12 שירות לתושב וטיפול בתלונות: במהלך השנתיים האחרונות (מיום כניסתי לתפקיד) אנו עמלים רבות על אפיון ושדרוג מערכת ניהול התושבים (CRM) התחלנו במיפוי ואפיון התהליכים התפעוליים (הנדסה, ביטחון, שפי"ע ותברואה). אין ספק שאני רואה חשיבות בתיעוד פניות ציבור גם מסוגים ומתחומים נוספים קרי חינוך, ואכניס את הארתך בנושא להתייחסות בבואי לתכנן את שלב ההמשך של מיפוי ואפיון התהליכים העירוניים שיעלו על גבי המערכת.



## מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

באשר לעניין התלונות מעבר לנושא התייעוד, ככל שידוע לי כלל הפניות המגיעות בערוצים הפורמליים המקובלים (מוקד עירוני, פניות ציבור, לשכת ראש העיר ומבקרת העירייה) מקבלות מענה באופן מלא ומקצועי. מסכימה לחלוטין עם המלצת הביקורת בגין הסדרת הליך קבלת הפניות וערוצי התקשורת אל מול התושב / הפונה. נעמוד עם מחלקת ההיסעים לשיפור הליכים אלו".

### **5.12.5 סיכום דיון ראש העירייה מיום 12.12.2024**

#### **החלטה:**

- א. מנהלת אגף החינוך תוודא כי כלל הפניות יוטמעו ויתועדו במערכת דיגיטלית לכל פעילות יחידת ההסעים, כולל פניות הציבור ובקורות שוטפות.  
**אחריות לביצוע:** מנהלת אגף החינוך, מנהלת השירות לתושב  
**לו"ז לביצוע:** באופן שוטף.
- ב. רכזת תחום ההסעים תיישם דיווחי מצב רבעוניים למנהלת המחלקה ו/או מנהלת האגף.  
**אחריות לביצוע:** אחראית תחום ההסעים.  
**לו"ז לביצוע:** מיידית ובאופן שוטף.

### **5.13 תגובות מבוקרים כלליות**

#### **מנהלת אגף חינוך:**

- "הממצאים שעולים מדוח הביקורת ייסעו למינהל החינוך לבנות תכנית עבודה לשיפור תחום ההסעים בכפוף לנדרש ובהתאם לכוח אדם המצוי כרגע במינהל וכוח האדם הנדרש.
- 5.1.5 מינהל החינוך גיבש מבנה ארגוני וכן הגדרת תפקידים בהתאם לנהלי משרד הפנים ומשרד החינוך, המבנה אינו פועל כמתכוון בשל מחוסר בכוח אדם ובכלים דיגיטליים לניהול מערך ההסעות.
- 5.2.5 נהלי עבודה יכתבו בהתאם למבנה הארגוני ויכולת כוח האדם הנוכחי לטפל בנושא, אולם מהלך צריך להיות מלווה בהטמעת מערכת מידע דיגיטלית ייעודית לשימוש ההורים, מלווי ונהגי ההסעה בכפוף לרכזת התחום ולמנהלת המחלקה.
- 5.3.5 מינהל החינוך החל בבחינת מספר מערכות מידע רלוונטיות (הפועלות ברשויות דומות מבחינת הקיף ההסעים) וגיבש המלצות ראשוניות.
- 5.4.4 והלאה – מינהל החינוך פועל בהתאם להמלצת הגורמים הרלוונטיים ברשות בהתאם לוועדת המכרזים ונהלים שיכתבו על ידי הגזברות והיעוץ המשפטי. יתקיים יום הדרכה רשותי למלווי ההסעות. ב26.11.24".



**דוח ביקורת בנושא**  
**פיקוח על הבנייה**

**דוח מס' 4/2024**

1. רקע כללי

1.1. רקע

בהתאם לתכנית העבודה של הביקורת לשנת 2024, נערכה ביקורת בנושא "פיקוח על הבניה". נושא הנדסה דורג בסקר הסיכונים בדרגת חשיבות גבוהה מאוד. דיני התכנון והבניה קובעים ככלל שביצוע עבודות בניה מחייב קבלת היתר מהוועדה המקומית לתכנון ולבניה. ביצוע עבודות כאלו שלא בהתאם להיתר, מהווה עבירה ולכן נדרשת העירייה לפקח על הבניה.

סעיף 27 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה 1965 (להלן – "החוק") קובע: "מתפקידה של הוועדה המקומית ושל כל רשות מקומית במרחב תכנון הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת להבטיח את קיומן של הוראות חוק זה וכל תקנה על פיו". הפיקוח הנדרש והמתבקש, מקבל את ביטויו גם בפקודת העיריות פרק א' סעיף 236 אשר מתייחס ומפרט באופן כולל את המצבים האפשריים של בניינים בשלבי הקמתם, הריסתם וביצוע שינויים בהם. האחריות הכוללת לביצוע החוק מוטלת על הרשות המקומית ועובדיה.

תחום רישוי ופיקוח על הבניה עבר בשנים האחרונות מספר תמורות חקיקתיות שהעיקריות שבהן הן תיקון 101 ותיקון 116 לחוק התכנון הבניה שפורסם בתאריך 01.05.2017 לחוק, בנושא "פיקוח, אכיפה ועונשין", המחליף את פרק האכיפה הקיים בחוק. בתיקון הורחבו סמכויות המפקחים, נוספו סמכויות תפיסה ועיכוב, הורחבה אפשרות השימוש בצווים וסכומי הקנסות הועלו. מטרת תיקונים אלה, בין היתר, הינן זירוז תהליכים, שיפור השירות לציבור והרחבת אפשרויות האכיפה.

עבירות תכנון ובניה הן עבירות מסוג "עוון" – עבירות פליליות שהעונש בגינן הוא עד שלוש שנות מאסר בפועל. אכיפת דיני התכנון והבניה היא אכיפה פלילית המתבססת על עדויות וראיות שאוספים מפקחי הבניה.

עבודת הפיקוח היא החוליה הראשונה בתהליך האכיפה ומהווה את אבן היסוד עליה מושתתת עבודת התביעה. מפקח הבניה הוא "העניינים" שבשטח, הגורם המקצועי המוסמך בתחומי החקירה, איסוף הראיות והכנת תיק החקירה.

לשם ביצוע הפעולות הנדרשות בהתאם להיתר ולצרכי פיקוח על ביצוע שינויים ללא היתר, פועלת בעירייה מחלקה לפיקוח על הבניה (להלן – "המחלקה"), במסגרת אגף ההנדסה. פעילות המחלקה מתבצעת בהתבסס על בקשות להיתרי בניה, בקשות לרישוי עסק, תלונות של תושבים, חריגות בניה (בניה ללא היתר), פיקוח שוטף, ובהתבסס על בקשות לאישור העברה של נכסים בטאבו.

להלן מספר נתונים בנוגע לשנת 2023 מתוך הדיווח השנתי לרשות לאכיפה במקרקעין:

פרטים	כמות
תיקי פיקוח שנפתחו בוועדה כנגד עבירות בניה	58
תיקי חקירה שהועברו לתביעה	1
צווים מנהליים	13
הליכים פליליים	39
קנסות מנהליים	6

תפקידם של עובדי מחלקת הפיקוח על הבנייה באגף הנדסה בעירייה הינו לאכוף את הוראות החוק ולבדוק תלונות המתקבלות בנושא.

צוות המחלקה נעזר במערכת המחשוב ההנדסית "בר טכנולוגיות" (להלן – "המערכת"), לתיעוד תהליכי הפיקוח.

המפקחים בודקים תלונות על חריגות בנייה המופנות אליהם מהמוקד העירוני ו/או מופנות ישירות למחלקה, וכן בוחנים בנייה חדשה בשלבים שונים, החל בקבלת הבקשה להיתר וכלה באישורה בטופס 4 ותעודת גמר.

תהליכי העבודה של המחלקה ופעילותה מוגדרים במסמך "מדיניות אכיפת דיני התכנון והבניה הועדה המקומית לתכנון ולבניה – נתיבות עדכון 2022" וב"נוהל עבודה מול הפיקוח" של העירייה.

אלה קובעים כי מדיניות האכיפה הינה נגזרת של התכליות לטיפול בעבירות תכנון ובניה שהן:

- שמירה על המדיניות התכנונית;
  - שמירה על בטיחות ובטחון הציבור;
  - קיום שלטון החוק וכיבוד הדין ויישומו;
  - מניעת הנאה מפרי העבירה.
- כפועל יוצא מכך, סדרי העדיפויות באכיפה וטיפול בעבירות בניה ושימוש יהיו לשם שמירה על תכליות אלו ויתבצעו תוך שקילת מכלול השיקולים שלהלן:
- מקום ביצוע העבירה;
  - מועד ביצוע העבירה;
  - היקף ונראות העבירה;
  - חשש לפגיעה בביטחון הציבור;
  - מניע כלכלי שעומד ביסוד העבירה;
  - עבירות חוזרות ואי קיום של צווים שיפוטיים ומנהליים.

## 1.2. רגולציה רלוונטית

להלן מספר חוקים ותקנות רלוונטיים המהווים בסיס לטיפול בתחום התב"רים:

- א. חוק התכנון והבניה, תשכ"ה 1965 (להלן – "החוק").
- ב. פקודת העיריות, נוסח חדש, תשכ"ד 1964.
- ג. חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 1/2007.

## 2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה לבדוק את תהליכי העבודה המתייחסים לפיקוח על הבנייה, לרבות יישום הוראות חוק, וכן אופן הטיפול בחריגות בנייה, הבקורות הקיימות ונאותות ביצוע התהליך.

### 3. שיטת העבודה והיקף הביקורת

הביקורת התמקדה בנושאים הבאים :

- תהליכי עבודה – קיום נהלי עבודה מסודרים ופעילות בהתאם לנהלי העבודה, קיום ויישום תוכנית עבודה, ממשקי עבודה בין מחלקת הפיקוח על הבניה לבין המחלקה המשפטית.
- פעילות לאיתור חריגות בנייה – הגדרת מדיניות אכיפה, קיום תוכנית עבודה לאיתור חריגות, קיום פעולות אקטיביות לאיתור חריגות, אופן טיפול בתלונות ובחינה של נאותות הטיפול.
- טיפול בחריגות בנייה – בחינת אופן טיפול בחריגות בנייה, הגדרת לוחות זמנים לטיפול, בחינת ממשקי עבודה קיימים מול המחלקה המשפטית ואופן העברת תיקי חקירה לתובע.
- טיפול בתביעות – הגדרת לוחות זמנים לטיפול ומעקב אחר יישום החלטות בית משפט.
- פיקוח ובקרה – בדיקת אמצעי הפיקוח והבקרה השוטפים על הפעילות ונאותות המידע הקיים במערכת הממוחשבת.

שיטות הבדיקה, כללו בין השאר :

- בחינת הוראות משרד הפנים בנושא ;
- שיחות עם בעלי התפקידים הרלוונטיים ;
- עיון בנהלי עבודה, מסמכים ודוחות רלוונטיים ;
- ניתוח קבצים ;
- ביצוע בדיקות מדגמיות על תיקי פיקוח ואימות נאותות התהליכים שבוצעו על ידי קבלת תיעוד אסמכתאות בגין דגימות אלו ;
- ביצוע סיור ובדיקה בשטח.

ביקורת זו התמקדה בנושא הטיפול בחריגות בניה ולא בנושא נאותות פיקוח אחר הקמת פרויקטים ביוזמת העירייה.

4. פירוט הממצאים

4.1 נהלי עבודה

דרגת חשיבות: גבוהה

4.1.1 רקע כללי

נהלי עבודה סדורים תורמים לשיפור תהליכי העבודה, הנחיית העובדים ויצירת מסגרת אחידה להתנהלות הארגון. מטרת הנהלים הינה הסדרת תהליכים, הגדרת מדיניות הארגון ושימור ידע פנים ארגוני בצורה אשר תמנע טעויות עתידיות. נהלי העבודה נותנים לעובד מידע לגבי ציפיות הארגון בביצוע תהליך העבודה אותו הוא נדרש לבצע.

4.1.2 ממצאים

א. העדר תהליכי נדרשים בנוהל העבודה

הביקורת בחנה האם קיים נוהל לביצוע פיקוח יעיל, לעמידה בתקנות חוק התכנון והבניה ויתר המטלות שהוגדרו למחלקת הפיקוח. הביקורת מצאה כי קיים מסמך "תרשים שיטת העבודה – תיקי תכנון ובניה" של הלשכה המשפטית. המסמך נותן תיאור ממצה של מרבית תהליכי הפיקוח והדרישות, דרכי העבודה, לוחות הזמנים ופעולות האכיפה שעל המפקחים לבצע, לרבות תיעוד כל שלב בתהליכים ועבודה עם גורמים אחרים בעירייה. יחד עם זאת, הביקורת לא מצאה כי הנוהל מכיל הנחיות ומדיניות בנושא טיפול בתלונות בנושא חריגות בניה, לרבות התייחסות לביצוע משימות ובקורות, ממשקי עבודה בין האגפים השונים, מסמכים נדרשים ועוד.

ב. אישור חסר של נוהל העבודה

הביקורת לא מצאה כי המסמך כאמור הינו נוהל מאושר בהתאם לנוהל הנהלים בעירייה, כפי שאושר על ידי מנכ"ל העירייה ועל ידי ראש העירייה.

4.1.3 משמעויות

- א. פתח ליישום חסר של הנחיות החוק ומשרד הפנים.
- ב. פתח לניצול חסר של משאבי העירייה.
- ג. אחידות חסרה בתהליכי העבודה.
- ד. פתח לטעויות ולאי סדרים בביצוע המשימות הקשורות למחלקת הפיקוח.
- ה. יכולות ניהול, פיקוח ובקרה חסרים.

**4.1.4 המלצות**

- א. יש לגבש נוהל עבודה מלא אשר יכלול הנחיות ומדיניות בנושא טיפול בתלונות בנושא חריגות בניה, לרבות התייחסות לביצוע משימות ובקורות, ממשקי עבודה בין האגפים השונים ומסמכים נדרשים.
- ב. יש לאשר את נוהל העבודה בהתאם לנוהל הנהלים באמצעות עורך הנהלים בעירייה ולאשרו כנדרש.

**4.1.5 תגובות המבוקרים**

תגובת מהנדס העיר:

"יש ליישם ולהטמיע את הערות הדוח בהליכי העבודה".

**4.1.6 החלטות ראש העירייה מדיון שהתקיים ביום 3.12.2024**

החלטות:

- א. מנהל הפיקוח יגבש נוהל עבודה מלא אשר יכלול הנחיות ומדיניות בנושא טיפול בתלונות בנושא חריגות בניה, לרבות התייחסות לביצוע משימות ובקורות, ממשקי עבודה בין האגפים השונים ומסמכים נדרשים.
- ב. נוהל העבודה יאושר בהתאם לנוהל הנהלים באמצעות עורך הנהלים בעירייה.

אחריות לביצוע: מנהל הפיקוח בשיתוף עורך הנהלים

לו"ז לביצוע: 31.3.2025

**4.2 מדיניות אכיפה**

דרגת חשיבות: נמוכה

**4.2.1 רקע כללי**

גוף אכיפה מחויב לקבוע מדיניות אכיפה שתתווה את פעילותו כך שהאכיפה תתבצע באפקטיביות ובאופן שווה. מדיניות האכיפה מכווינה את כל פעילות הרשות החל בקביעת תכנית הפעילות השבועית, החלטה אלו עבירות לחקור, וסדר עדיפות לביצוע.

מדיניות האכיפה חלה על כל מרחב התכנון של העיר תוך יישום חוק התכנון והבניה וחוק העבירות המנהליות אשר מטיל את הוראותיו על עבירות מתחום התכנון והבניה.

מדיניות האכיפה הינה נגזרת של התכליות לטיפול בעבירות תכנון ובניה שהן שמירה על המדיניות התכנונית, שמירה על בטיחות ובטחון הציבור, קיום שלטון החוק וכיבוד הדין ויישומו ומניעת הנאה מפרי העבירה.

במציאות בה ישנן מגבלות של כוח אדם ותקציב, הרי שאין מנוס מקביעת מדיניות אכיפה ולהציב סדרי עדיפויות לאכיפת דיני התכנון והבניה במרחב התכנון

שבתחום סמכות הועדה. על סדרי עדיפויות אלה להתבסס על מערכת מורכבת של שיקולים ענייניים ואמות מידה.

מדיניות אכיפת דיני התכנון והבניה של הועדה המקומית לתכנון ולבניה – נתיבות, עודכנה ואושרה במהלך שנת 2022 ומהווה עדכון למסמכי מדיניות קודמים מאוקטובר 2019 ומנובמבר 2021. מסמך המדיניות מתכלל את כל מגוון כלי האכיפה בתחום זה. מדיניות האכיפה מגדירה ומפרטת את תכלית האכיפה, סדרי עדיפויות והוראות הדין לטיפול בעבירות תכנון ובניה.

מסמך המדיניות קובע כי ככלל, צווים מנהליים יהיו הכלי שייבחר לאכיפה בעדיפות ראשונה. צווים אלו מטפלים בעבירה המצויה בשלבי ביצוע ראשוניים, הם מביאים לתוצאה במהירות ואינם מותירים "כתם פלילי" למבצע העבירה. במקביל לשימוש בצווים המנהליים, או לחילופין – תשתמש הועדה בכלים נוספים העומדים לרשותה והם: צווים שיפוטיים/ קנסות מנהליים/ הסדרים מותנים/ כתבי אישום. עבירות על חוק התכנון והבניה יטופלו במישור של הטלת קנסות מנהליים / הסדרים מותנים (תלוי בהיקף העבירה ובנסיבותיה) ולא בהליך של כתב אישום.

#### **4.2.2 ממצא**

הביקורת מצאה כי המדיניות ידועה וברורה למפקחים במחלקה ושדרי העבודה ופעילות האכיפה עולים בקנה אחד עם מדיניות האכיפה. בנוסף, הוצגה לביקורת תעודת הערכה מטעם הרשות לאכיפה במקרקעין לפיה הועדה לתכנון ובניה נתיבות מצטיינת באכיפת דיני התכנון והבניה לשנת 2023. **ללא ממצאים חריגים.**

#### **4.3 תוכנית עבודה**

דרגת חשיבות: גבוהה

#### **4.3.1 רקע כללי**

בספטמבר 2010 פרסם האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה את מדריך התכנון הממשלתי. על פי המדריך, "תוכניות עבודה מהוות כלי עזר בתהליך חשיבה אסטרטגית, המגדיר את המצב שאליו שואף המשרד הממשלתי להגיע ומתווה את הדרך למימושו. במהותן, התוכניות כוללות את המטרות העומדות בבסיס עבודת המשרד, את היעדים המרכזיים שהגשמתם תשרת מטרות אלו, ואת המשימות העיקריות אשר המשרד יפעל לבצע לשם השגת היעדים". דברים אלה נכונים לכל גוף ציבורי, ובכלל זה גם הוועדות המקומיות. קביעת תוכניות עבודה סדורות תאפשר ליחידה האמונה על הפיקוח על הבנייה גם בקרה על העמידה ביעדים שקבעה, וכן תסייע לה לכוון את פעולות עובדיה בהתאם למדיניות האכיפה שנקבעה.

4.3.2 ממצאים

**א. העדר תכנית עבודה שנתית/רב שנתית**

הביקורת לא מצאה כי קיימת במחלקת הפיקוח על הבניה בעירייה תוכנית עבודה שנתית (או רב שנתית) **מפורטת ומאושרת** המגדירה וקובעת, בין השאר:

1. יעדים והדרך להשגתם;
2. מועדים ותדירויות אכיפה;
3. מדדי ביצוע;
4. קיום רשימת משימות;
5. העובדים האחראים לביצוע;
6. התאמה למדיניות אכיפה;
7. חלוקה לאזורי פיקוח וכו'.

הביקורת קיבלה מסמך שכותרתו "הכנה לבניית תכנית עבודה נתיבות 2024". המסמך כולל יעדים כלליים בתחום האכיפה לוועדה וביניהם:

1. היקפי תיקי פיקוח אכיפה יזומה.
  2. מס' תיקי קנס מנהלי / כתבי אישום.
  3. מבצעי אכיפה מתוכננים וכו'.
- כמו כן, המסמך כולל יעדים לצוות המקצועי (במח' הפיקוח) וביניהם:
1. יעדי תשומה (העברת נתונים חציונית, עדכון מדיניות אכיפה וכו').
  2. יעדי תפוקה (מס' תיקי חקירה לקנס מנהלי, מס' הוצאות צווי הריסה וביצוע הריסות וכו').

הביקורת לא מצאה כי המסמך כולל התייחסות לפעולות הנדרשות להשגת היעדים, תדירות, שיטה וחלוקת עבודה, אינו מאושר, ואינו מהווה תוכנית עבודה אשר תאפשר בקרה ותסייע בהכוונת פעולות עובדיה.

**ב. בקרה שוטפת חסרה**

הביקורת לא מצאה כי עבודת המחלקה ותוכניות העבודה מבוקרות על ידי גורם אחראי בעירייה וכן לא נקבע הגורם האחראי, לרבות מהנדס העירייה. מבדיקת הביקורת עולה כי המפקחים הינם עצמאיים בקביעת תוכנית העבודה שלהם ואינם נדרשים בדיווח.

**ג. העדר תיעוד לפעילות**

הביקורת לא מצאה כי המפקחים מנהלים יומני עבודה ידניים או ממוחשבים ו/או מתעדים את עבודת האיתור והטיפול השוטפת, לרבות כל הביקורים המבוצעים בשטח, באופן שיאפשר מעקב ופיקוח נאות אחר עבודת הפיקוח.

בנוסף, הביקורת לא מצאה כי במערכת ההנדסית מוזן ו/או נשמר תיעוד של כל הביקורים והבדיקות שנערכו בשטח, אלא רק מקרים בהם אותרו חריגות ונפתח תיק.

#### **ד. דיווח תקופתי חסר**

הביקורת לא מצאה כי קיימת מדידה ודיווח תקופתי של עמידה ביעדים שתוכננו ו/או ביצוע מטלות התקופה שחלפה (בהשוואה ליעדים במסמך ההכנה לבניית תכנית עבודה או בהשוואה לתקופות קודמות).

#### **4.3.3 משמעויות**

- א. יישום חסר של הוראות החוק והנחיות משרד פנים בקביעת תכניות עבודה כוללות את המטרות, את היעדים המרכזיים ואת המשימות העיקריות.
- ב. פתח לניצול חסר של משאבי העירייה.
- ג. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים.
- ד. יכולות ניהול, פיקוח ובקרה חסרים.

#### **4.3.4 המלצות**

- א. יש להגדיר תוכנית עבודה שנתית (או רב שנתית) למחלקה.
- ב. על רקע הכוונה לקלוט עובדי פיקוח חדשים למחלקה, על התוכנית לכלול התייחסות ליעדים, חלוקה לאזורים, מועדים ותדירויות, מדדי ביצוע, אחריות וכיוצ"ב.
- ג. על מהנדס העיר לאשר את תוכנית העבודה ולבקר את עבודת המחלקה.
- ד. יש ליישם מתכונת דיווח תקופתי של עמידה ביעדים שתוכננו ו/או ביצוע מטלות התקופה שחלפה ולהגדיר את תוכנו, אחריות להכנתו ותפוצת הדיווח.
- ה. יש לתעד את עבודת הפיקוח השוטפת, לרבות סיורים יזומים וביקורים המבוצעים בשטח, באופן שיאפשר מעקב ופיקוח נאות אחר עבודת הפיקוח. יש לבחון את תאימות המערכת ההנדסית לביצוע התיעוד.

#### **4.3.5 תגובות המבוקרים**

תגובת מהנדס העיר:

"יש ליישם ולהטמיע את הערות הדוח בהליכי העבודה".

#### **4.3.6 החלטות ראש העירייה מדיון שהתקיים ביום 3.12.2024**

החלטות:

- א. מנהל הפיקוח יגדיר תוכנית עבודה שנתית (או רב שנתית) למחלקה. על רקע הכוונה לקלוט עובדי פיקוח חדשים למחלקה, על התוכנית לכלול התייחסות ליעדים, חלוקה לאזורים, מועדים ותדירויות, מדדי ביצוע, אחריות וכיוצ"ב.
- ב. יש ליישם מתכונת דיווח תקופתית של עמידה ביעדים שתוכננו ו/או ביצוע מטלות התקופה שחלפה ולהגדיר את תוכנו, אחריות להכנתו ותפוצת

הדיווח.

אחריות לביצוע: מנהל הפיקוח

לו"ז לביצוע: 31.1.2025

ג. עבודת הפיקוח השוטפת תתועד, לרבות סיורים יזומים וביקורים המבוצעים בשטח, באופן שיאפשר מעקב ופיקוח נאות אחר עבודת הפיקוח. יש לבחון את תאימות המערכת ההנדסית לביצוע התייעוד.

אחריות לביצוע: מנהל הפיקוח

לו"ז לביצוע: באופן שוטף

ד. יש לבחון את הממצאים שעלו בדוח הביקורת של משרד המשפטים בגין פעילות הוועדה ולהגיש מעקב אחר ביצוען לראש העירייה עד סוף השנה.

אחריות לביצוע: מנהל הפיקוח בשיתוף מנהלת מחלקת רישוי

לו"ז לביצוע: 31.12.2024

ה. על מהנדס העיר לקיים ישיבות תקופתיות, אחת לחודש, ולעקוב ולפקח אחר פעילות המחלקה.

אחריות לביצוע: מהנדס העיר

לו"ז לביצוע: אחת לחודש

#### **4.4 משאבי המחלקה**

דרגת חשיבות: בינונית

##### **4.4.1 רקע כללי**

בינואר 2015 פרסם משרד הפנים ואגף תכנון ופיתוח הון אנושי ברשויות המקומיות מסמך שכותרתו "מבנה ארגוני ותקינת הרשות המקומית" המכיל הנחיות לצורך סיוע בהכנת מבנה ארגוני ותקינת הרשות המקומית (מבנה הרשות המקומית ובעלי תפקידים) תוך הצגת המאפיינים לתקינת הרשות המקומית ובעיות חריגות. המסמך קובע כי:

- מינוי מנהל יחידת הפיקוח ואכיפת חוקי העזר מותנה במספר הפקחים הפעילים ברשות. רק אם צוות הפקחים מונה מספר עובדים, ויש צורך בסידור עבודה, הדרכה ובקרה על עבודתם, יש מקום למינוי מנהל (החל מרמת ר' צוות ועד דרוג של מנהל מחלקה).
- מספר הפקחים תלוי בגודל היישוב, אופי היישוב וגורמים נוספים כמו בנייה או אזורי מסחר. מספר הפקחים ברשות מעל 20,000 תושבים ייקבע על פי צרכי היישוב, כאשר תינתן התייחסות מיוחדת לריבוי עסקים ולבנייה מאסיבית.

##### **4.4.2 ממצא – בחינה חסרה של תקינה**

הביקורת לא מצאה כי בוצעה בחינה עדכנית להתאמת משאבי המחלקה למשימותיה. על אף תנופת הבנייה בעיר והתרחבותה בשנים האחרונות (אשר



## מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

צפויה להמשיך לאור הרחבת הסכם הגג בעיר שנחתם בתחילת חודש ספטמבר 2024 בין רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) ועיריית נתיבות וכולל בניית 32,020 יחידות דיור חדשות ושטחי מסחר ותעסוקה בהיקף של 1,238,746 מ"ר בעיר בשנים הקרובות באופן שיכפיל את אוכלוסיית העיר ויהפוך אותה לאחת הגדולות בדרום).

הביקורת מציינת כי מהשיחות שנערכו עולה כי קיים מחסור בעובדים במחלקה.

### **4.4.3 משמעויות**

- א. ניהול חסר של משאבי האנוש במחלקת הפיקוח.
- ב. פתח לאי טיפול או טיפול חלקי בחריגות בניה שהתגלו.
- ג. יכולות ניהול, פיקוח ובקרה חסרים.

### **4.4.4 המלצה**

לאור הבנייה המאסיבית שמתקיימת והצפויה בעיר, מומלץ לבחון את התאמת משאבי המחלקה למשימותיה והצורך בהוספת תקנים.

### **4.4.5 תגובות המבוקרים**

#### תגובת מנהלת ההון האנושי:

"כחלק משינוי מבנה ארגוני של העירייה והתאמת כ"א לצרכי המערכת, אכן נעשה בחינה לגבי כוח האדם המצוי היום במחלקת פיקוח. בחודש אוקטובר גויסו עוד 2 עובדים לפיקוח שיתחילו העסקה ב 1.11".

### **4.4.6 החלטת ראש העירייה מדיון שהתקיים ביום 3.12.2024**

#### החלטה:

לאור הבנייה המאסיבית שמתקיימת והצפויה בעיר, יש לבחון את התאמת משאבי המחלקה למשימותיה והצורך בהוספת תקנים.

אחריות לביצוע: מנהל הפיקוח, מהנדס העיר בשיתוף מנהלת ההון האנושי

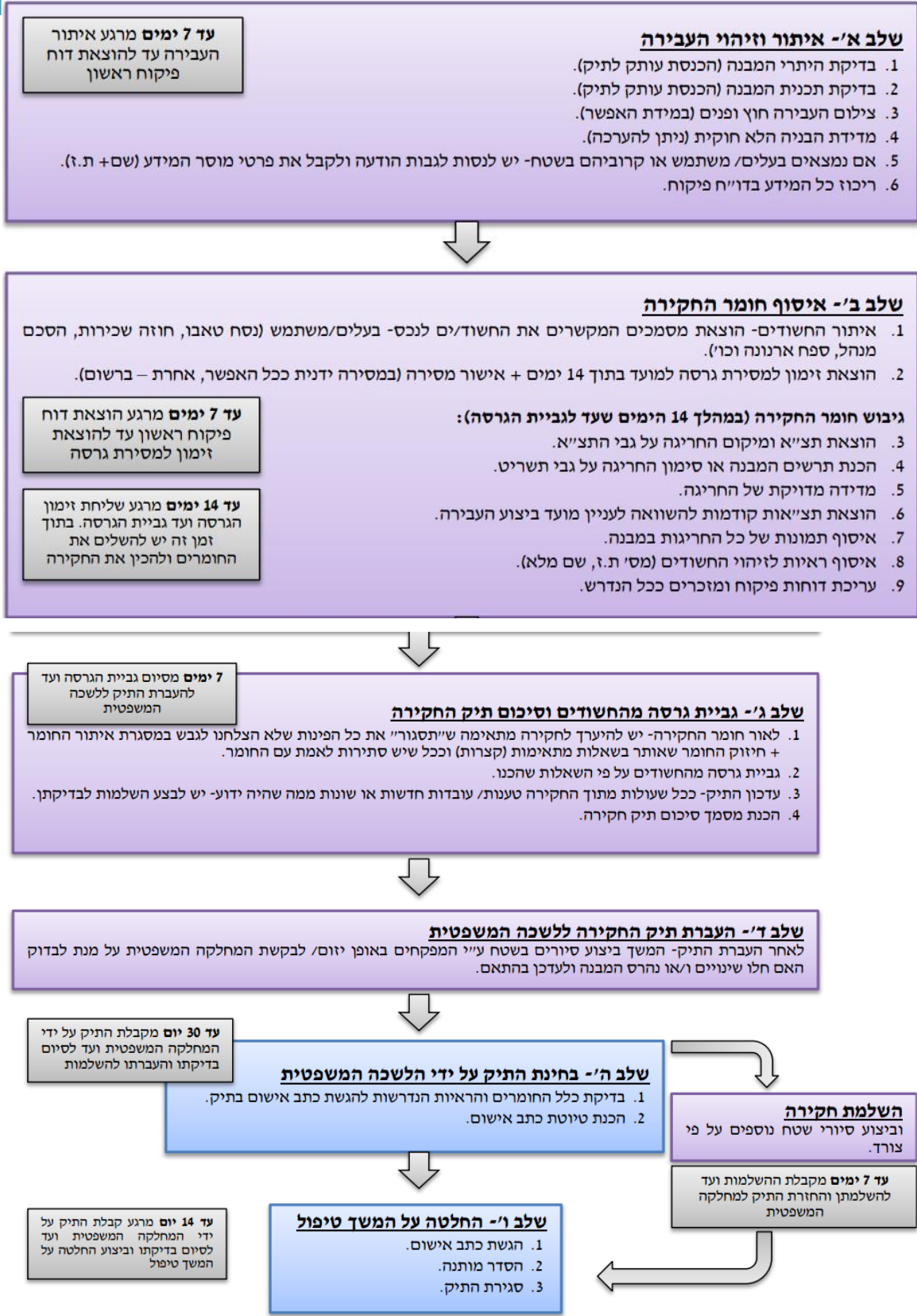
לר"ז לביצוע: 31.12.2024

### **4.5 איתור חריגות בנייה**

דרגת חשיבות: נמוכה

### **4.5.1 רקע כללי**

להלן תיאור תהליך העבודה מתוך מסמך "תרשים שיטת העבודה – תיקי תכנון ובניה" של המחלקה המשפטית של העירייה.



חריגות בניה מאותרות באמצעות סיוורים יזומים שמבצעת המחלקה או באמצעות תלונות. תרשים שיטת העבודה מפרט את הפעולות הנדרשות בשלב איתור וזיהוי העבירה :

1. בדיקת היתרי המבנה – עם איתור המבנה שלגביו יש חשד לעבירה על המפקח לבדוק האם קיים היתר למבנה או כי הבנייה או השימוש אינם תואמים את ההיתר הקיים.
2. בדיקת התכנית החלה על המבנה – יש לבדוק מהי התכנית החלה על המבנה והאם יש התאמה בין ייעוד המבנה בתכנית לייעוד בפועל
3. צילום העבירה – על המפקח לחתור לצילום מדויק, ברור ומקיף של העבירה ככל הניתן.
4. מדידת הבניה הלא חוקית – על המפקח למדוד את הבניה הלא חוקית בשטח באופן מדויק ככל הניתן ולהוסיפה לשרטוט הנדרש
5. במידה ונמצאו במקום בעלים/משתמש או קרוביהם יש לנסות לגבות הודעה בשטח. במידה ונוצר שיתוף פעולה, יש לדאוג לקבל פרטי מוסר המידע הכולל שם מלא ומס' ת"ז וכמו כן להעלות את השיחה על הכתב במזכר שיצורף לדוח הפיקוח
6. כלל הפעולות המפורטות בשלב זה נדרשות להימצא בדוח הפיקוח.

#### 4.5.2 ממצא

הביקורת בדקה מדגם של 20 תיקי עבירה שנפתחו בין החודשים ינואר 2023 – יוני 2024 על מנת לוודא ביצוע הפעולות הנדרשות בשלב איתור וזיהוי העבירה, בהתאם לתהליך המוצג במסמך, וכוללות:

- בדיקת היתרי המבנה והשימוש;
  - בדיקת התכנית החלה על המבנה;
  - צילום העבירה;
  - מדידת הבניה הלא חוקית;
  - ניסיון לגביית הודעה בשטח;
  - מילוי דוח הפיקוח כנדרש.
- נמצא כי תיקי העבירות הוכנו כמפורט לעיל.  
**ללא ממצאים חריגים.**

#### 4.6 טיפול בחריגות בנייה

דרגת חשיבות: גבוהה

##### 4.6.1 רקע כללי

במקרים של חריגות בניה, מחלקת הפיקוח שולחת התראה על בניה ללא היתר, או על סטייה מההיתר, ומזמינה את האחראים למסירת עדות. לאחר מכן, בהתייעצות עם מהנדס העירייה, מתקבלת החלטה על הצעדים שינקטו, כגון: צו הפסקה מינהלי, צו הריסה מינהלי או פניה לערכאות. תרשים שיטת העבודה מפרט את הפעולות הנדרשות לטיפול בחריגות בניה שאותרו, וכוללות:

1. איסוף חומר החקירה – איתור החשודים, זימון למסירת גרסה והשלמת חומרים (תצ"א המעודכנת, תרשים המבנה וההיתר, תמונות המבנה והעבירה, מזכרים ועוד).
2. גביית גרסה – המפקח יתשאל בחקירה את הגורמים בחשד לביצוע עבירה לחוק התכנון והבניה ויתעד אותה. בסיום החקירה על המפקח להקריא לנחקר את ההודעה ולהחתים את הנחקר על החקירה.
3. סיכום תיק החקירה – המפקח יכין מסמך סיכום תיק חקירה שיפרט, בין היתר, את הרקע לביצוע החקירה, שמות החשודים וזיקתם לעבירה, עיקר הראיות בתיק ותיקים קשורים הנמצאים בשלבי חקירה או שכבר הועברו.
4. העברת התיק למחלקה המשפטית – על המפקח להעביר את תיק החקירה ולוודא קבלתו ותיוקו במחלקה המשפטית. בנוסף, יש לצלם/ לסרוק את התיק ולהשאיר עותק ביחידת הפיקוח.
5. לאחר העברת התיק, על המפקח להמשיך לבצע סיורים בשטח על מנת לבדוק האם חלו שינויים ו/או נהרסה הבניה הלא חוקית ו/או הופסק השימוש הלא חוקי ולעדכן בהתאם ע"י דוח פיקוח.

#### 4.6.2 ממצאים

הביקורת בדקה מדגם של 20 תיקי עבירה שנפתחו בין החודשים ינואר 2023 – יוני 2024 על מנת לוודא ביצוע הפעולות הנדרשות בשלב טיפול בעבירה, בהתאם לתהליך המוצג במסמך, וכוללות:

- איתור החשודים ;
- הוצאת זימון למסירת גרסה ואישור מסירה ;
- גיבוש חומר החקירה ;
- עריכת דוחות פיקוח ומזכרים ;
- גביית גרסה מהחשודים ;
- עדכון התיק ככל שעולות מתוך החקירה טענות/ עובדות חדשות או שונות ממה שהיה ידוע ;
- הכנת מסמך סיכום תיק חקירה ;
- המשך ביצוע סיורים בשטח ע"י המפקחים באופן יזום/לבקשת המחלקה המשפטית על מנת לבדוק האם חלו שינויים ו/או נהרס המבנה ולעדכן בהתאם.

בבדיקת הביקורת אותרו הממצאים הבאים :

#### א. חקירות שטרם הושלמו

הביקורת מצאה כי ב- 2 תיקים (2023007, 2023044) מתוך 20 שנבדקו החקירות לא הושלמו עד למועד הביקורת על אף שהוחלט על ביצוע חקירה ושחלפה יותר משנה מהזימון, וכפועל יוצא תהליך הטיפול בחריגות לא

הושלם (ראה נספח א'):

• תיק עבירה מספר 2023007 – המדובר בעבירה שהתגלתה כתוצאה מפיקוח יזום שבוצע בתאריך 04.01.2023. מהות העבירה: מבנה מפאנל הסוגר את המרפסת במידות של 2\*1. בתאריך 05/02/2023 בעלי הנכס היו אמורים להגיע לחקירה, אך בעקבות אשפוז בבית חולים, נדחתה החקירה למועד לא ידוע, לאחר שיתאושש ויבריא. תיק העבירה מכיל מסמכים רפואיים תומכים. נכון לחודש ספטמבר 2024 **טרם הושלמה החקירה, לא בוצעו פעולות נוספות בתיק ולא קיים כל מידע מתועד בנוגע לטיפול בחריגה על אף שחלפה יותר משנה מהזימון לחקירה.** בנוסף, **בסיור שערכה הביקורת בתאריך 30/07/2024 נמצא כי החריגה טרם סודרה.**

• תיק עבירה מספר 2023044 – המדובר בעבירה שהתגלתה כתוצאה מתלונה שהתקבלה בתאריך 05.06.2023. מהות העבירה: נצפו כבל חשמל וכבל גז מעל ועל גבי קירות החנות. בנוסף נראה משטח בטון שלטענת המתלוננת הוטמן בו מפריד שמן וכוסה באמצעות בטון במידות של 3\*3. בתאריך 22.06.2023 נשלחה התראה והזמנה לחקירה לחמישה גורמים אשר נקבעה לתאריך 23.07.2023. לאחר שלא התקיימה, בתאריך 24.07.2023 נשלחה התראה והזמנה נוספת לחקירה לגורמים אשר נקבעה לתאריך 27.08.2023. בפועל, בתאריך 24.07.2023 בוצעה חקירה לאחד מחמשת הגורמים ובה סוכם כי החריגות יוסרו מיידית. נכון לחודש ספטמבר 2024 **טרם בוצעו פעולות נוספות בתיק (לרבות השלמת החקירות) ולא קיים כל מידע בנוגע לטיפול בחריגה על אף שחלפה יותר משנה מהזימון לחקירה.** עם זאת, בתאריך 20/08/24 הוחלט שלא לפתוח בחקירה, לפי סעיף 63 (א) לחוק סדר הדין הפלילי, בה פורט שלאחר התייעצות עם הגורמים הרלוונטיים לא קיימות עבירות בניה הדורשות פעולות אכיפה של הוועדה המקומית, לפיכך הוחלט שנסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה.

#### **ב. סגירת תיק לאחר זימון לחקירה ללא ביצועה**

הביקורת מצאה כי בתיק עבירה מספר 2023018, לאחר זימון לחקירה התקבלה החלטה כי חריגות הבניה אינן נמצאות בסדר עדיפויות הוועדה, לכן הוחלט שנסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה והטיפול בחריגות לא הושלם. הביקורת לא קיבלה הסבר חלוט מדוע והאם בסמכות בוטלה החקירה. **תיק העבירה אינו מכיל הסבר מדוע החריגה אינה נמצאת בסדר עדיפויות הוועדה (במדגם נמצאו חריגות דומות ואף קלות יותר שבעטיין בוצעו חקירות והליכי אכיפה) או ראיות להתייעצות תובע או מהנדס**

העירייה. בסיור שערכה הביקורת בתאריך 30/07/2024 נמצא כי החריגה טרם סודרה (ראה נספח ב').

**ג. חוסר בתיעוד סיכום חקירה והסרת חריגה**

ב- 5 תיקי עבירה (מס' 2023045, 2023049, 2023053, 2024008, 2024017) נמצא כי (ראה נספח ג'):

- הביקורת לא מצאה כי הוכן מסמך סיכום לתיק החקירה או שהושלם באיחור לאחר איתור הליקוי בביקורת. על פי מסמך "תרשים שיטת העבודה – תיקי תכנון ובניה" של הלשכה המשפטית (המהווה את נוהל העבודה) יש להכין סיכום תיק החקירה עם סיום חקירת החשוד שיפרט, בין היתר, את הרקע לביצוע החקירה – תלונה/פיקוח יזום, שמות החשודים וזיקתם לעבירה, עיקר הראיות בתיק ותיקים קשורים הנמצאים בשלבי חקירה או שכבר הועברו למחלקה (ראה נספח ג').
- הביקורת לא מצאה כי קיים תיעוד לביצוע סיורים בשטח על מנת לבדוק האם חלו שינויים ולא ידוע באם החריגה טופלה. על פי מסמך "תרשים שיטת העבודה – תיקי תכנון ובניה" של הלשכה המשפטית (המהווה את נוהל העבודה), לאחר העברת התיק, על המפקח להמשיך לבצע סיורים בשטח על מנת לבדוק האם חלו שינויים ו/או נהרסה הבניה הלא חוקית ו/או הופסק השימוש הלא חוקי ולעדכן בהתאם ע"י דוח פיקוח ותמונות.

**4.6.3 משמעויות**

- א. חשש ליישום חסר של הוראות החוק והנחיות משרד פנים בנוגע לתיעוד הנדרש.
- ב. פתח לאי טיפול או טיפול חלקי בחריגות בניה שהתגלו.
- ג. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים בתהליכי הטיפול של המחלקה בנושאי חריגות בניה.
- ד. יכולות ניהול, פיקוח ובקרה חסרים.

**4.6.4 המלצות**

- א. יש ליישם בקרות שוטפות אשר יבטיחו כי הטיפול בחריגות בניה שאותרו הינו בהתאם לתהליכים שהוגדרו. הטיפול בחריגות בניה מתאפיין במתן התראות, ביצוע חקירות, צווי הפסקת עבודה, צווי הריסה, הגשת תביעות משפטיות וכו'. כל הליך כזה מחייב מעקב אחר הביצוע, וככל האפשר הגדרת לו"ז לביצוע ומעקב.
- ב. יש לתעד במערכת את פעילות המחלקה באופן שיקל ויאפשר מעקב אחר הפעילויות. יש לבדוק אפשרות שימוש במערכת הקיימת והטמעת דוחות בקרה למעקבים.

**4.6.5 תגובות המבוקרים**

**תגובת מהנדס העיר:**

"יש ליישם ולהטמיע את הערות הדוח בהליכי העבודה".

**4.6.6 החלטות ראש העירייה מדיון שהתקיים ביום 3.12.2024**

**החלטות:**

- א. מנהל הפיקוח יישם בקרות שוטפות אשר יבטיחו כי הטיפול בחריגות בניה שאותרו הינו בהתאם לתהליכים שהוגדרו. הטיפול בחריגות בניה מתאפיין במתן התראות, ביצוע חקירות, צווי הפסקת עבודה, צווי הריסה, הגשת תביעות משפטיות וכו'. כל הליך כזה מחייב מעקב אחר הביצוע, וככל האפשר הגדרת לוי'ז לביצוע ומעקב.
- ב. מנהל הפיקוח ידאג לתעד במערכת את פעילות המחלקה באופן שיקל ויאפשר מעקב אחר הפעילויות. מנהל הפיקוח יבחן אפשרות שימוש במערכת הקיימת והטמעת דוחות בקרה למעקבים.

אחריות לביצוע: מנהל הפיקוח

לוי'ז לביצוע: מידי ובאופן שוטף

**4.7 העברת תיקי חקירה לתובע**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.7.1 רקע כללי**

חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 1/2007 בנושא "חובת יחידות הפיקוח להעביר את כל תיקי החקירה להחלטת תובע" קובע כי "כל גורמי הפיקוח ברשות המקומית/הוועדה המקומית נדרשים להעביר את כל תיקי החקירה – תהא המלצת יחידות הפיקוח לגביהם אשר תהא – להחלטת התובע המוסמך של הרשות המקומית/הוועדה המקומית... התובע הנו הגורם המוסמך להחליט על פתיחת ההליכים או על הימנעות מפתחתם... עריכת 'מיון מקדים' של התיקים על-ידי בעלי תפקידים ברשות המקומית/הוועדה המקומית בטרם העברתם להחלטת תובע, עומדת בניגוד לתפיסת היסוד הדוגלת בהפרדה בין הרשות החוקרת לבין הרשות התובעת, נוגדת את הוראות חוק סדר הדין הפלילי ופוגעת בעקרון התביעה הפלילית".

"תרשים שיטת העבודה – תיקי תכנון ובניה" של הלשכה המשפטית (המהווה את נוהל העבודה) מפרט את תהליך העברת התיק למחלקה המשפטית, בחינת התיק על ידי המחלקה המשפטית והחלטה על המשך טיפול.

הפעולות הנדרשות בשלב בחינת התיק ע"י הלשכה המשפטית:

1. הלשכה המשפטית תבחן את תיק החקירה ואת הראיות המצורפות אליו ותחליט האם יש צורך בהשלמות לתיק.

2. במידה ונדרשות השלמות, הלשכה המשפטית תכין טיוטת כתב אישום ותעביר אותה ליחידת הפיקוח תוך סימון ההשלמות הנדרשות הן על גבי סיכום תיק החקירה והן על גבי טבלה מסודרת עם הפרטים החסרים.
3. מיום קבלת התיק בלשכה המשפטית ועד להעברת התיק להשלמות יחלפו לכל היותר 30 יום. השלמות החקירה הנדרשות יבוצעו על ידי יחידת הפיקוח במלואן תוך 7 ימים.

הפעולות הנדרשות בשלב החלטה על המשך טיפול:

1. במקרה בו נפתח תיק חקירה בעקבות תלונה והיועמ"ש החליט לסגור את התיק – תימסר הודעה בכתב למתלונן על ידי המחלקה.
2. אם החליט היועמ"ש לטפל בתיק בדרך של הסדר מותנה – יבצע זאת על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 3042.4.
3. אם החליט היועמ"ש על טיפול בתיק בדרך של הגשת כתב אישום ומיצוי הדין עם הנאשמים, יגיש את כתב האישום לביהמ"ש בצירוף כלל הנספחים הרלוונטיים ויעדכן את יחידת הפיקוח במס' התיק ובתאריך הדיון. מיום קבלת התיק לידי הלשכה המשפטית ועד להחלטה וביצוע המשך טיפול בו, יחלפו לכל היותר 14 ימים.

בנוסף, קובע המסמך בנושא שיטת העבודה כי על מנת לשמור על תקינות יחסי הגומלין ושיתוף הפעולה בין המחלקות, תקויים ישיבת עבודה חודשית בין שתי המחלקות בנוכחות היועמ"ש ומהנדס העירייה. במסגרת זו ידונו, בין היתר, בסטטוס תיקים בטיפול ובחקירה, וכל העניינים השוטפים שעלו בנוהל זה.

הביקורת מציינת כי בשנה וחצי האחרונות הוגש כתב אישום אחד בלבד. זאת עקב מדיניות הועדה שקבעה כי ככלל, צווים מנהליים יהיו הכלי שייבחר לאכיפה בעדיפות ראשונה, ועבירות על חוק התכנון והבניה יטופלו במישור של הטלת קנסות מנהליים / הסדרים מותנים (תלוי בהיקף העבירה ובנסיבותיה) ולא בהליך של כתב אישום, וכן עקב חופשת לידה של התובעת.

**4.7.2 ממצאים**

**א. אסמכתאות חסרות להעברת תיקי העבירה לתובע**

הביקורת בדקה מדגם של 20 תיקי עבירה שנפתחו בין החודשים ינואר 2023 – יוני 2024 על מנת לוודא כי המחלקה העבירה את כל תיקי החקירה להחלטת התובע המוסמך. כמו כן ביקשנו לוודא כי החלטת התובע יושמה. בבדיקת הביקורת אותרו 4 מקרים שבהם לא נמצאו אסמכתאות להעברת תיק החקירה להחלטת תובע ו/או להתייעצות עם תובע כדלקמן (ראה פירוט נוסף בנספח ד'):

מס"ד	מספר תיק	כתובת	תאריך פתיחת תיק	הערות הביקורת
1	2023018	פרחי ישראל 2, שכונה: שכ נווה נוי	07/02/2023	לא נמצאו אסמכתאות להעברת תיק החקירה להחלטת תובע ו/או להתייעצות עם תובע ולא ברור מדוע והאם בסמכות בוטלה החקירה. בסיור שערכנו בתאריך 30/07/2024 ומצאנו כי החריגה טרם סודרה.
2	2023044	שד ירושלים 14, שד ירושלים 12	21/06/2023	לא נמצאו אסמכתאות להעברת תיק החקירה להחלטת תובע ו/או להתייעצות עם תובע. נכון למועד הביקורת לא בוצעו פעולות נוספות בתיק (לרבות השלמת החקירות) ולא קיים כל מידע בנוגע לטיפול בחריגה על אף שחלפה יותר משנה מהזימון לחקירה. עם זאת, בתאריך 20/08/24 הוחלט שלא לפתוח בחקירה, לפי סעיף 63 (א)(1) לחוק סדר הדין הפלילי, בה פורט שלאחר התייעצות עם הגורמים הרלוונטיים לא קיימות עבירות בניה הדורשות פעולות אכיפה של הוועדה המקומית, לפיכך הוחלט שנסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה.
3	2023049	רמות יורם 207, שכונה: רמות יורם	24/07/2023	לא נמצאו אסמכתאות להעברת תיק החקירה להחלטת תובע ו/או להתייעצות עם תובע.
4	2023053	שכונת שער העיר 714, שכונה: שכונת שער העיר	05/09/2023	לא נמצאו אסמכתאות לביצוע החקירה, העברת תיק החקירה להחלטת תובע ו/או להתייעצות עם תובע.
5	2024016	אחד עשר הנקודות, שכונה: אזור התעשייה	21/03/2024	לא נמצאו אסמכתאות להעברת תיק החקירה להחלטת תובע ו/או להתייעצות עם תובע.

**ב. בקרות חסרות לסיום תהליך המסירה לתובע**

הביקורת לא מצאה כי הוטמעו בקרות בתהליכי העבודה שמטרתם וידוא העברת תיקי חקירה להחלטת התובע המוסמך כמתחייב בהנחיות העירייה ומשרד הפנים.

**ג. העדר קיום ותיעוד לביצוע ישיבות עבודה**

הביקורת בדקה האם התקיימו ישיבות עבודה חודשיות בין המחלקות בנוכחות היועמ"ש ומהנדס העירייה, כפי שהוגדר בתהליך העבודה.



הביקורת מצאה כי ישיבה אחרונה התקיימה בתאריך 09.04.2024 כאשר הישיבה לפנייה התקיימה בתאריך 01.08.2023. הביקורת לא מצאה כי קיים תיעוד לסיכומי ישיבות נוספים בכל התקופה.

#### **4.7.3 משמעויות**

- א. יישום חסר של הוראות החוק והנחיות משרד פנים.
- ב. פתח לאי טיפול או טיפול חלקי בחריגות בניה שהתגלו.
- ג. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים בתהליכי הטיפול בתיקי החקירה.
- ד. חוסר תיעוד מבסס שיאפשר נתיב פיקוח ובקרה מלא.
- ה. יכולות ניהול, פיקוח ובקרה חסרים.

#### **4.7.4 המלצות**

- א. על רקע חילופי המנהל במחלקה, יש לבצע רענון ותיאום הליכי הטיפול הפנימיים בממשק בין המחלקה למח' המשפטית ולהכין נוהל מסודר הכולל שיטה ולוח זמנים עד הגעת החומרים במלואם לידי היועמ"ש, כולל פירוט מידע אודות ומעקב אחר תוצאות הביקורים.
- ב. יש להטמיע בקרות בתהליך העבודה שיבטיחו העברת כל תיקי החקירה להחלטת התובע שהינו הגורם המוסמך להחליט על פתיחת ההליכים או על הימנעות מפתירתם, על מנת להבטיח עמידה בנהלים ובהנחיות, וקיום הפרדה בין הרשות החוקרת לבין הרשות התובעת.
- ג. יש לקיים ישיבות עבודה חודשיות בין המחלקות בנוכחות היועמ"ש ומהנדס העירייה.
- ד. יש לתעד את ישיבות העבודה ולקיים מעקב אחר החלטות וסוגיות שעלו בישיבות קודמות.

#### **4.7.5 תגובות המבוקרים**

תגובת מהנדס העיר:

"יש ליישם ולהטמיע את הערות הדוח בהליכי העבודה".

#### **4.7.6 החלטות ראש העירייה מדיון שהתקיים ביום 3.12.2024**

החלטות:

- א. על רקע חילופי המנהל במחלקה, יש לבצע רענון ותיאום הליכי הטיפול הפנימיים בממשק בין המחלקה למח' המשפטית ולהכין נוהל מסודר הכולל שיטה ולו"ז.
- ב. מהנדס העיר יטמיע בקרות בתהליך העבודה שיבטיחו העברת כל תיקי החקירה להחלטת התובע שהינו הגורם המוסמך להחליט על פתיחת ההליכים או על הימנעות מפתירתם, על מנת להבטיח עמידה בנהלים ובהנחיות, וקיום הפרדה בין הרשות החוקרת לבין הרשות התובעת.



ג. מהנדס העיר יקיים ישיבות עבודה חודשיות בין המחלקות בנוכחות היועמ"ש ומהנדס העירייה.

ד. יש לתעד את ישיבות העבודה ולקיים מעקב אחר החלטות וסוגיות שעלו בישיבות קודמות.

אחריות לביצוע: מהנדס העיר

לו"ז לביצוע: מידי ובאופן שוטף

#### **4.8 בקרות בתהליך**

דרגת חשיבות: בינונית

##### **4.8.1 רקע כללי**

ביצוע בקרות מאפשרות לוודא שהפעולות מתבצעות בהתאם לתכנון, לזהות פערים ולתקן אותם בזמן אמת, וזאת לצורך:

- זיהוי ותיקון פערים בין התכנון לביצוע בפועל;
- שיפור יעילות תהליכים ולמנוע בזבוז של משאבים;
- זיהוי סיכונים פוטנציאליים ולנקוט בפעולות מנע.

##### **4.8.2 העדר תהליכי בקרה ונתונים**

הביקורת ביקשה לקבל רשימת תיקי העבירה במערכת משנת 2021 על מנת לבדוק פרמטרים תפעוליים (כגון יעילות) וסטטוס תיקי העבירה המטופלים במחלקה, כדוגמת:

- מספר תיקים שנפתחו בכל שנה;
  - מספר תיקים שנסגרו בכל שנה;
  - מספר תיקים הפתוחים מעל מחצי שנה/ מעל שנה/ מעל שנתיים;
  - מספר תיקים הועברו למשפטית בתקופה וכדומה.
- לשם ביצוע הבדיקה הופק עבור הביקורת קובץ ממערכת בר טכנולוגיות ע"י ספק המערכת.

הביקורת לא מצאה כי קיים במחלקה תהליך של בחינת הנתונים, דוחות או התראות מערכת לאיתור ומניעה של חריגים.

מהנתונים שהופקו עולים הנתונים הבאים:

פרטים	2022	2023	2024
מספר תיקים שנפתחו	27	57	521
מספר תיקים פתוחים נכון ל- 09/2024	27	56	521
מספר תיקים סגורים נכון ל- 09/2024	102	59	79

**4.8.3 חוסר במידע מרכזי ומהימן**

הביקורת סבורה כי הנתונים בקובץ שהתקבל אינם נכונים ו/או שלמים. לא ברור האם הבעיה היא בנתונים חסרים במערכת או בבעיה בייצוא הנתונים מהמערכת. סעיף 254טו (א)(1) לחוק התכנון והבנייה מחייב את יושבי ראש הוועדות מקומיות לתכנון ובנייה ואת מנהל רשות הטבע והגנים 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 של פעילויות האכיפה שנקטו בוועדות כנגד עבירות בנייה שבוצעו במרחב התכנון המקומי. הרשות לאכיפה במקרקעין נעזרת בדיווחים אלה בהנחיה והכוונה מקצועית של יחידות האכיפה בוועדות המקומיות. ביקשנו לבדוק כי דיווחים כאמור נשלחים כל חצי שנה לרשות לאכיפה במקרקעין. לשם הבדיקה ביקשנו דיווחי חציון ראשון 2024 ושנת 2023, ואכן נראה כי קיימות אי התאמות בין הקובץ שקיבלנו לקבצים אלו.

**4.8.4 משמעויות**

- א. פתח לאי טיפול או טיפול חלקי בחריגות בניה שהתגלו.
- ב. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים.
- ג. יכולות ניהול, פיקוח ובקרה חסרים.
- ד. עמידה חסרה בהוראות הרשות לאכיפה במקרקעין שבמשרד האוצר.

**4.8.5 המלצה**

על המחלקה לפתח/ להגדיר דוחות בקרה ודוחות תפעוליים שיסייעו לבקר ולמדוד את עבודת המחלקה.

**4.8.6 תגובות המבוקרים**

תגובת מהנדס העיר:

"יש ליישם ולהטמיע את הערות הדוח בהליכי העבודה".

**4.8.7 החלטת ראש העירייה מדיון שהתקיים ביום 3.12.2024**

החלטה:

מנהל הפיקוח יפתח/ יגדיר דוחות בקרה ודוחות תפעוליים שיסייעו לבקר ולמדוד את עבודת המחלקה.

אחריות לביצוע: מנהל הפיקוח

ל"ז לביצוע: להגדיר דוחות עד 31.12.2024 ולבקר באופן שוטף

#### 4.9 ניהול הרשאות והפרדת תפקידים במערכת הממוחשבת

דרגת חשיבות: גבוהה

##### 4.9.1 רקע כללי

הפרדת תפקידים משמעה קיום הפרדה בין הגורמים השונים האחראים לביצוען של פעולות בארגון, כגון הפרדה בין גורם מבצע, גורם מאשר וגורם מבקר או הפרדת בין שתי פעולות עוקבות בתהליך.

מטרותיה העיקריות של הפרדת התפקידים הינה מניעת טעויות ומעשי מרמה, וכן הימנעות מיצירת תלות בפונקציה עיקרית אחת ושליטת גורם יחיד על תהליך שלם.

עובד בעל גישה לנתונים אשר אינם דרושים לו לביצוע תפקידו, עלול לבצע מגוון פעולות אשר אינן עולות בקנה אחד עם הגדרת תפקידו ועם עיקרון הפרדת התפקידים.

הרשאות הגישה למערכת בר טכנולוגיות מנוהלות באמצעות חשבונות משתמש שאליו משויכות ההרשאות המתאימות.

הביקורת בחנה את נאותות ההרשאות כפי שהוגדרו בהתאם לתפקידים השונים, לרבות אופן הטיפול בפרופילים בשוטף (ניהולם ועדכון).

##### 4.9.2 ממצאים

###### א. היעדר מיפוי תפקידים והרשאות

###### 1. הרשאות עודפות

נכון למועד הביקורת (ספטמבר 2024) קיימים 34 משתמשים במערכת. לרוב המשתמשים הנ"ל קיימות הרשאות מלאות (צפיה, עדכון, הוספה ומחיקה) לביצוע שלל נרחב של פעולות.

###### 2. הרשאות סותרות

הביקורת לא מצאה כי קיימת מטריצת עזר המפרטת התנגשויות בין הרשאות (אלו הרשאות מותר ואלו אסור להקצות יחד עם הרשאות אחרות) לצרכי סיוע בעת הוספה של הרשאות לעובד ושמירה על עקרון הפרדת התפקידים.

לדוגמא: עובד בעל הרשאה לעדכון תשלום לא יהיה בעל הרשאה למחיקת תשלום.

הביקורת מדגישה כי קיום מיפוי תפקידים והרשאות מהווה בסיס לניהול תקין של ההרשאות ויישום עקרון הפרדת התפקידים. המיפוי משמש, בין היתר, לצרכי בדיקה כי הוספה/ הסרה של הרשאות אינה פוגעת בעקרון הפרדת התפקידים בביצוע התהליכים העסקיים במערכת.

**ב. היעדר ביצוע סקירה ותיקוף פרופילי הרשאות במערכת**

**1. סקירת הרשאות**

הביקורת לא מצאה כי נערכת סקירה תקופתית של חשבונות המשתמשים, ההרשאות והתפקידים כפי שהוגדרו לצרכי תיקוף. הצורך לקבוע עבור כל חשבון במערכת מה הן הפעולות המותרות ו/או האסורות לביצוע מהווה בדרך כלל תנאי הכרחי לתפקוד תקין של המערכת ולמניעת שימוש לרעה במערכת.

**2. הרשאות כלליות**

הביקורת מצאה 4 חשבונות אשר אינם משויכים למשתמש (ניתנו למשתמשים: "אחראי", "ועדה", "טלדור", "יועמשי"). חשבונות אלה הינם בעלי הרשאות מלאות לביצוע פעולות רבות. חשבון משתמש לא משויך או גנרי פירושו שימוש באותו חשבון על ידי מספר עובדים בארגון. שימוש בחשבון כאמור פוגע באחד העקרונות המרכזיים בכל הקשור לבקרת גישה – אחריותיות (Accountability). מצב זה מעלה את הסבירות להתממשות סיכון של הונאות ומעילות, עקב חוסר יכולת לשייך פעולות המבוצעות לגורם מסוים.

**4.9.3 משמעויות**

- א. ניהול הרשאות באופן פחות אפקטיבי לאור חוסר במיפוי של תפקידים והרשאות.
- ב. היעדר סקירה ותיקוף עדכני של פרופילי הרשאות במערכת.
- ג. חשש למתן הרשאות עודפות לבעלי תפקידים שאינם נדרשים לכך.
- ד. פתח לביצוע פעולות שאינן מורשות, טעויות, תקלות ואי סדרים בתהליכי מתן ההרשאות.
- ה. תהליכי ניהול, פיקוח ובקרה חסרים בתהליך מתן ההרשאות בעירייה.
- ו. פתח לביצוע טעויות אנוש או מעשי מרמה לאור אי הקפדה על יישום עקרון הפרדת תפקידים בצורה נאותה וקיום הרשאות עודפות.

**4.9.4 המלצות**

- א. יש לערוך מיפוי הרשאות ותפקידים, סקירתו ותיקוף ההרשאות לכל בעל תפקיד בהתאם לצורך האמיתי, לרבות הסרת הרשאות שאינן נדרשות לביצוע התפקיד.
- ב. יש לערוך סקירה תקופתית של בעלי הרשאות למערכות, בסיסי הנתונים והשרתים ע"י גורם בלתי תלוי מייעלת את הליך ניהול ההרשאות בארגון וכן מהווה בקרה מגלה ומפצה עבור פעולות חריגות שבוצעו כחלק מהליך ניהול ההרשאות בארגון כתוצאה מטעויות אנוש או זדון.
- ג. יש לסקור את חשבונות המשתמש וההרשאות במערכת אחת לתקופה (מומלץ לכל הפחות, אחת לשנה).
- ד. בהתאם למיפוי ולסקירה שיערכו, יש לצמצם את כמות המשתמשים

והרשאותיהם ולהתאימן לאופי העבודה והתפקיד באמצעות סגירת משתמשים והרשאות מיותרות.

#### **4.9.5 תגובות המבוקרים**

תגובת מנהלת מערכות מידע:

"פתיחת הרשאות מתבצעת ע"י מנהלי מחלקות בלבד אך נושא סגירת ההרשאות והתאמתם לתפקיד לא בוצע. בעקבות הערת הביקורת, ביצענו מעבר על רשימת המשתמשים וההרשאות במערכת, הוסרו הרשאות לעובדים וחודדו הנהלים לגבי פתיחת וסגירת הרשאות מעתה בכל קבלה/עזיבה של עובדים".

#### **4.9.6 החלטות ראש העירייה מדיון שהתקיים ביום 3.12.2024**

החלטות:

- א. מנהל הפיקוח בשיתוף מנהלת מערכות מידע יערכו מיפוי הרשאות ותפקידים, סקירתו ותיקוף ההרשאות לכל בעל תפקיד בהתאם לצורך האמיתי, לרבות הסרת הרשאות שאינן נדרשות לביצוע התפקיד.
- ב. בהתאם למיפוי ולסקירה, יש לצמם את כמות המשתמשים והרשאותיהם ולהתאימן לאופי העבודה והתפקיד באמצעות סגירת משתמשים הרשאות מיותרות כל שנה.

אחריות לביצוע: מנהל הפיקוח בשיתוף מנהלת מערכות מידע

לו"ז לביצוע: 31.12.2024

#### **4.10 תגובות מבוקרים כלליות**

תגובת מהנדס העיר:

"יש ליישם ולהטמיע את הערות הדוח בהליכי העבודה".

תגובת לשכה משפטית - תובעת עירונית:

"אין לי הערות לטיוטת דוח הביקורת".

תגובת מנהלת ההון האנושי:

"כחלק משינוי מבנה ארגוני של העירייה והתאמת כ"א לצרכי המערכת, אכן נעשה בחינה לגבי כוח האדם המצוי היום במחלקת פיקוח. בחודש אוקטובר גויסו עוד 2 עובדים לפיקוח שיתחילו העסקה ב 1.11".

תגובת מנהלת מערכות מידע:

"פתיחת הרשאות מתבצעת ע"י מנהלי מחלקות בלבד אך נושא סגירת ההרשאות והתאמתם לתפקיד לא בוצע. בעקבות הערת הביקורת, ביצענו מעבר על רשימת המשתמשים וההרשאות במערכת, הוסרו הרשאות לעובדים וחודדו הנהלים לגבי פתיחת וסגירת הרשאות מעתה בכל קבלה/עזיבה של עובדים".



**נספחים**

**נספח א'**

דוגמאות למקרים בהם טיפול בחריגות לא הושלמו במשך זמן רב:

מספר תיק	כתובת	תאריך פתיחת תיק	סוג עבירה	תיאור פעולות בתיק
2023007	ניסנית 65, ניסנית 67, נצרים 82, נצרים 84, נצרים 86, נצרים 88, שכונה: נתיבות מערב	05/01/2023	עבודה אסורה	<p>בעת הגילוי ולאחר צילום החריגה, שוחח המפקח עם הבן של בעלי הנכס והסביר שהמבנה לא חוקי ויגיע זימון לחקירה בדואר.</p> <p>הבן טען שאביו בבית חולים לאחר אירוע לב. סוכס כי לאחר שישוחרר יצור קשר עם המפקח ואף הושאר מספר הטלפון במשרד.</p> <p>בתאריך 05.01.2023 נשלחה התראה והזמנה לחקירה בדואר רשום (שהתקבל בתאריך 16.01.2023) אשר נקבעה לתאריך 05.02.2023.</p> <p>בתאריך 05.02.2023 כפי שעולה ממזכר/ זיכרון דברים: "בתאריך 05/02/2023 (בעלי הנכס) היו אמורים להגיע לחקירה, אך בעקבות כך ש(בעלי הנכס) היה מאושפז בבית חולים לאחר דום לב, נדחתה החקירה למועד לא ידוע לאחר שיתאושש ויבריא...".</p> <p>נכון למועד הביקורת (חודש ספטמבר 2024) טרם בוצעו פעולות נוספות בתיק ולא קיים כל מידע בנוגע לטיפול בחריגה על אף שחלפה יותר משנה מהזימון לחקירה.</p> <p>בנוסף, בסיוור שערכנו בתאריך 30/07/2024 ומצאנו כי החריגה טרם סודרה.</p>
2023044	שד ירושלים 14, שד ירושלים 12	21/06/2023	עבודה אסורה	<p>המדובר בעבירה שהתגלתה כתוצאה מתלונה שהתקבלה בתאריך 05.06.2023.</p> <p>בסיוור שבוצע בתאריך 19.06.2023. אותרה עבירת בניה על גבי קרקע לא מוגנת ונצפו כבל חשמל וכבל גז מעל ועל גבי קירות החנות. בנוסף נראה משטח בטון שלטענת המתלוננת הוטמן בו מפריד שמן וכוסה באמצעות בטון במידות של 3*3.</p> <p>בתאריך 22.06.2023 נשלחה התראה והזמנה לחקירה לחמישה גורמים אשר נקבעה לתאריך 23.07.2023.</p> <p>בתאריך 03.07.2023 כפי שנכתב במזכר/ זיכרון דברים: "בתאריך 03/07/2023 הגיע (השוכר) למשרד המפקח והסביר שהוא במעצר בית עם אזיק ומוגבל בתנועה... (השוכר) אמר שפז גז אמורים להזיז את צינור הגז בעוד כמה ימים והוא יטפל בכל החריגות במיידית...".</p> <p>בתאריך 24.07.2023 (יום לאחר תאריך החקירה המקורי) נשלחה התראה והזמנה לחקירה נוספת לחמשת הגורמים אשר נקבעה לתאריך 27.08.2023.</p> <p>בתאריך 24.07.2023 בוצעה חקירה לאחד מחמשת הגורמים ובה סוכס כי החריגות יוסרו מיידית.</p> <p>נכון למועד הביקורת טרם בוצעו פעולות נוספות בתיק (לרבות השלמת החקירות) ולא קיים כל מידע בנוגע לטיפול בחריגה על אף שחלפה יותר משנה מהזימון לחקירה.</p> <p>עם זאת, בתאריך 20/08/24 הוחלט שלא לפתוח בחקירה, לפי סעיף 63 (א)(1) לחוק סדר הדין הפלילי, בה פורט שלאחר התייעצות עם הגורמים הרלוונטיים לא קיימות עבירות בניה הדורשות פעולות אכיפה של</p>



מספר תיק	כתובת	תאריך פתיחת תיק	סוג עבירה	תיאור פעולות בתיק
				הוועדה המקומית, לפיכך הוחלט שנסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה.



נספח ב'

מקרה בו לאחר זימון לחקירה התקבלה החלטה כי חריגות הבניה אינן נמצאות בסדר עדיפויות הוועדה, לכן הוחלט שנסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה והטיפול בחריגות לא הושלם. לא ברור מדוע והאם בסמכות בוטלה החקירה.

מספר תיק	כתובת	תאריך פתיחת תיק	סוג עבירה	תיאור פעולות בתיק
2023018	פרחי ישראל 2, שכונה: שכ נווה נוי	07/02/2023	עבודה אסורה	<p>עבירה שהתגלתה כתוצאה מתלונה שהתקבלה בתאריך 02.02.2023.</p> <p>בסיור שבוצע בתאריך 05.02.2023 אותרה אותרה עבירת בניה על גבי קרקע לא מוגנת ונצפו פרגולה מעץ וקירוי פאנל במידות 3*6, אחסון על גבי קרשים בהמשך למרפסת השכן במידות של 1*1 ומבנה מפאנל במידות 3*1.5.</p> <p>בתאריך 09.02.2023 נשלחה התראה והזמנה לחקירה בדואר רשום אשר נקבעה לתאריך 13.03.2023.</p> <p>בתאריך 13.02.2023 כפי שעולה ממוזכר/ זיכרון דברים: "בתאריך 12.02.2023 התקשרה אמה של המתלוננת וביקשה לבטל את התלונה. הסברתי לה (המפקח) שנשלחה תלונה במייל ולא בטוח שניתן לבטל. ב- 13.02.2023 הגיעו אמה של המתלוננת יחד עם השוכר בנכס וביקשה לבטל את התלונה. הסברתי להם שלא בטוח שניתן לבטל אך הנושא בבירור האם ניתן לבטל. בנוסף הסברתי להם שכרגע השוכר יגיע לחקירה בתאריך שזומן, ייחקר ויסיר את החריגות עד לתאריך שיסוכם בתום החקירה".</p> <p>כעבור שלושה ימים, בתאריך 16.03.2023 נשלחה בדואר רשום לאמה של המתלוננת החלטה שלא לפתוח בחקירה, לפי סעיף 63 (א)(1) לחוק סדר הדין הפלילי, תשמ"ב 1982. בהתאם להחלטה חריגות הבניה אינן נמצאות בסדר עדיפויות הוועדה, לכן הוחלט שנסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה. עם זאת לא ברור מדוע והאם בסמכות בוטלה החקירה. תיק העבירה אינו מכיל הסבר מדוע החריגה אינה נמצאת בסדר עדיפויות הוועדה (במדגם נמצאו חריגות דומות ואף קלות יותר שבעתיין בוצעו חקירות והליכי אכיפה) או ראיות להתייעצות תובע או מהנדס העיר.</p> <p>בסיור שערכנו בתאריך 30/07/2024 ומצאנו כי החריגה טרם סודרה.</p>

**נספח ג'**

מקרים של חוסרים בתיק (לא הוכן מסמך סיכום תיק חקירה או חוסר בתיעוד לביצוע סיורים בשטח על מנת לבדוק האם חלו שינויים ולא ידוע באם החריגה טופלה):

מספר תיק	כתובת	תאריך פתיחת תיק	סוג עבירה	תיאור פעולות בתיק
2023045	שד ויצמן 3	03/07/2023	עבודה אסורה	א. החריגה אותרה ב- 02/07/23 במסגרת פיקוח יזום. ב. בעת האיתור ניתן הסבר והוצא צו מנהלי ארעי. ג. ב- 03.07.23 נערכה התייעצות נותן הצו עם תובע לפני מתן צו מנהלי להפסקת עבודה. לא הודגם אישור מהנדס הועדה וחוו"ד תובע. ד. קיימת הודעה על החלטה להחשיב צו מנהלי ארעי כצו קבוע ללא תאריך, ללא חתימת מהנדס הועדה וללא ביסוס השליחה. ה. אין אסמכתאות לטיפול בחריגה.
2023049	רמות יורם 207, שכונה: רמות יורם	24/07/2023	עבודה אסורה	א. זימון לחקירה ל- 27/08/23 וגביית/מסירת עדות ב- 03/09/23. ב. אין מסמך סיכום תיק חקירה. ג. אין אסמכתאות לטיפול בחריגה. ד. לאחר איתור הליקוי בביקורת התקבל מסמך סיכום תיק חקירה מתאריך 12/09/24. ה. הושלמה הדגמת הסרת החריגה שבוצעה בתאריך 12/09/24 (מעל שנה לאחר הזימון לחקירה ולאחר איתור הליקוי בביקורת).
2023053	שכונת שער העיר 714, שכונה: שכונת שער העיר	05/09/2023	עבודה אסורה	א. נשלח זימון לחקירה ב- 27/09/23 ל- 29/10/23. ב. אין מסמך חקירה ולא ברור באם נערכה. ג. אין מסמך סיכום תיק חקירה. ד. אין אסמכתאות לטיפול בחריגה. ה. לאחר איתור הליקוי בביקורת נשלח זימון חדש לחקירה בתאריך 10/09/24 (כ- 10 חודשים לאחר תאריך החקירה האחרון). ו. על פי בדיקת המחלקה מתאריך 10/10/24 החריגה טרם הוסרה.
2024008	תות 18, שכונה: שכ נווה נוי	19/02/2024	עבודה אסורה	א. הוצא צו מנהלי להפסקת עבודה ונשלח זימון לחקירה ב- 19/02/24 ל- 04/03/24. ב. נשלח זימון נוסף לחקירה ב- 31/03/24 ל- 02/05/24. ג. נשלח זימון נוסף לחקירה ב- 06/05/24 ל- 13/05/24. ד. נראה שבוצעה חקירה ב- 15/05/24 בה התחייבה להסיר החריגה. ה. אין מסמך סיכום תיק חקירה. ו. אין אסמכתאות לטיפול בחריגה. ז. בתאריך 18/09/24 הועבר התיק לטיפול משפטי. ז. על פי בדיקת המחלקה מתאריך 10/10/24 החריגה טרם הוסרה.
2024017	נתיבות, שכונה: רמות יורם 201	25/03/2024	עבודה אסורה	א. נשלח זימון לחקירה ב- 25/03/24 ל- 16/04/24. ב. נשלח זימון נוסף לחקירה ב- 02/04/24 ל- 09/04/24. ג. נשלח זימון נוסף לחקירה ב- 06/05/24 ל- 16/05/24. ד. נראה שבוצעה חקירה ב- 16/05/24 בה התחייבה להסיר החריגה. ה. אין מסמך סיכום תיק חקירה. ו. אין אסמכתאות לטיפול בחריגה. ז. לאחר איתור הליקוי בביקורת התקבל מסמך סיכום תיק חקירה מתאריך 18/09/24. לא ברור באם החריגה הוסרה.

**נספח ד'**

מקרים בהם לא נמצאו אסמכתאות להעברת תיק החקירה להחלטת תובע ו/או להתייעצות עם תובע:

מספר תיק	כתובת	תאריך פתיחת תיק	תיאור פעולות בתיק
2023018	פרחי ישראל 2, שכונה: שכ נווה נוי	07/02/2023	בתאריך 09.02.2023 נשלחה התראה והזמנה לחקירה בדואר רשום אשר נקבעה לתאריך 13.03.2023. בתאריך 13.02.2023 ביקשה המתלוננת לבטל את התלונה. הוסבר כי על השוכר להגיע לחקירה בתאריך שזומן, ייחקר ויסיר את החריגות עד לתאריך שישוכם בתום החקירה. כעבור שלושה ימים, בתאריך 16.03.2023 נשלחה בדואר רשום לאמה של המתלוננת החלטה שלא לפתוח בחקירה, לפי סעיף 63(א)(1) לחוק סדר הדין הפלילי, תשמ"ב 1982. בהתאם להחלטה חריגות הבניה אינן נמצאות בסדר עדיפויות הוועדה, לכן הוחלט ששניבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה. <b>לא נמצאו אסמכתאות להעברת תיק החקירה להחלטת תובע ו/או להתייעצות עם תובע ולא ברור מדוע והאם בסמכות בוטלה החקירה. בסיוור שערכנו בתאריך 30/07/2024 ומצאנו כי החריגה טרם סודרה.</b>
2023044	שד ירושלים 14, שד ירושלים 12	21/06/2023	בתאריך 22.06.2023 נשלחה התראה והזמנה לחקירה לחמישה גורמים אשר נקבעה לתאריך 23.07.2023. בתאריך 24.07.2023 (יום לאחר תאריך החקירה המקורי) נשלחה התראה והזמנה לחקירה נוספת לחמשת הגורמים אשר נקבעה לתאריך 27.08.2023. בתאריך 24.07.2023 בוצעה חקירה לאחד מחמשת הגורמים ובה סוכם כי החריגות יוסרו מיידית. <b>לא נמצאו אסמכתאות להעברת תיק החקירה להחלטת תובע ו/או להתייעצות עם תובע.</b> נכון למועד הביקורת לא בוצעו פעולות נוספות בתיק (לרבות השלמת החקירות) ולא קיים כל מידע בנוגע לטיפול בחריגה על אף שחלפה יותר משנה מהזימון לחקירה.
2023049	רמות יורם 207, שכונה: רמות יורם	24/07/2023	בתאריך 25.07.2023 נשלחה התראה והזמנה לחקירה אשר נקבעה לתאריך 27.08.2023 (שהתקיימה בתאריך 03.09.2023). <b>לא נמצאו אסמכתאות להעברת תיק החקירה להחלטת תובע ו/או להתייעצות עם תובע.</b>
2023053	שכונת שער העיר 714, שכונה: שכונת שער העיר	05/09/2023	בתאריך 27.09.2023 נשלחה התראה והזמנה לחקירה אשר נקבעה לתאריך 29.10.2023 (שהתקיימה בתאריך 03.09.2023). <b>לא נמצאו אסמכתאות לביצוע החקירה, העברת תיק החקירה להחלטת תובע ו/או להתייעצות עם תובע.</b>
2024016	אחד עשר הנקודות, שכונה: אזור התעשייה	21/03/2024	בתאריך 21.03.2024 הוצא צו מנהלי ארעי להפסקת עבודה. <b>לא נמצאו אסמכתאות להעברת תיק החקירה להחלטת תובע ו/או להתייעצות עם תובע.</b>



**דוח ביקורת בנושא "הליכי שימוע  
ומשמעת"**

**דוח מספר 5/2024**

## 1. רקע כללי

במהלך החודשים אוגוסט – אוקטובר 2024, נערכה ביקורת פנימית בנושא הליכי שימוע ומשמעת. בתכנית העבודה השנתית של הביקורת הפנימית, המבוססת על סקר סיכונים בנערך בשנת 2021, תהליך אב בנושא ניהול משאבי האנוש ובו נושא של פיטורי עובדים בעירייה דורג בדרגת סיכון בינונית. בהתאם, נערכה ביקורת בנושא הליכי שימוע ומשמעת. עבירת משמעת של עובד הינה, בדרך כלל, אי קיום של המוטל עליו והתנהגות שלא בהתאם להוראות, לנהלים, ולכללים בארגון, שניתנו בכתב או בעל פה. בעיריית נתיבות מתקיימים הליכי משמעת כאשר לא כלל התהליכים מגיעים לכדי ועדת שימוע, כהגדרתה בנוהל עבודת ועדת השימוע (של משרד הפנים). יש לציין כי הליכי שימוע יכולים להתקיים גם שלא כתוצאה מעבירות משמעת, כגון בעת צמצום של כוח אדם. לאור האמור לעיל, הביקורת התמקדה בבדיקת תהליכי השימוע והמשמעת המבוצעים בעירייה.

## 2. מטרת הביקורת

- א. מיפוי תהליכי העבודה, באמצעות מופעלים הליכי משמעת.
- ב. בחינת תהליכי העבודה, לרבות עמידה בדרישות, בחוקים, בנהלים ובהנחיות רלוונטיים.

## 3. שיטת הביקורת והיקפה

הביקורת עוסקת, בין השאר, בנושאים הבאים, כפי שמגובשים ו/או מיושמים בעת עריכת הביקורת:

- עבודה לפי נהלים.
- ניהול תהליכי משמעת.
- עבודתה של ועדת השימוע.
- פיקוח ובקרה.

לצורך הבדיקה, נסקרו תהליכי שימוע ומשמעת שהתנהלו בין השנים 2019-2024, בתצורות העבודה השונות.

לביקורת הוצגו אסמכתאות לסיום העסקה, הליכי ברור ומשמעת והליכי ניווד של שמונה עובדים, בתקופה הנבדקת.

הביקורת כללה שיחות עם מנהלת האגף ורכזות ההון האנושי באגף ההון האנושי בעירייה. במסגרת הביקורת נבדקו תהליכי עבודה שונים בהם, בין השאר, תהליכי השימוע והמשמעת השונים, לרבות עבודתה של ועדת השימוע. הביקורת ערכה בדיקות וסקרה מסמכים ודוחות שונים, על מנת לבחון את העמידה בהנחיות ובדרישות.

בבחינת אוכלוסיית העובדים אשר סיימו את העסקתם וויתרו על זכות השימוע – לא אותרו ממצאים חריגים על ידי הביקורת.

פיטורים ברשויות המקומיות מתבצעים מהסיבות הבאות:

- אי התאמה.

- פיטורי צמצום.
- משמעת.
- מקרים מיוחדים.
- הוצאה לפרישה מוקדמת.
- פרישה בגיל פרישת חובה.
- פרישה מטעמים רפואיים.

המדרג הנורמטיבי החל על הרשות המקומית כדלהלן:

א. הסכמים קיבוציים:

- חוקת העבודה.
- אוגדן תנאי שירות.

ב. הוראות מנהליות כדלהלן:

- חוזרי הממונה על השכר.
- חוזרי מנכ"ל משרד הפנים.
- קובץ ניתוח עיסוקים.

ג. חקיקת משנה/חקיקה ראשית/חוקי יסוד כדלהלן:

- תקנות מכוח חוקי מגן (שמפרסם השר).
- תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), תש"ס-1979.
- צווי המועצות המקומיות (א, ב, נוהל קבלת עובדים).
- תחיקת הרשויות המקומיות ביו"ש.
- חוקי המגן (חוקי עבודה).
- פקודת העיריות.
- חוקי הרשויות המקומיות.
- פקודת המועצות המקומיות-תשי"ח 1958.
- תקנות המועצות המקומיות (יו"ש), תשמ"א – 1981.
- חוק הרשויות המקומיות (משמעת), תשל"ח – 1978.

ד. סוגי סיום העסקה לפי סוגי עובדים:

סוג העובד	פיטורי אי התאמה	פיטורי צמצום	פיטורים מסיבה משמעתית	פרישה
עובד רגיל	<ul style="list-style-type: none"> <li>• שימוע (וועדה)</li> <li>• הליך קיבוצי*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• שימוע (וועדה)</li> <li>• הליך קיבוצי*</li> <li>• תוכנית הבראה</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• פסק הדין של בית הדין למשמעת.</li> <li>• פיטורים ע"י ראש הרשות.</li> </ul>	פנסיה תקציבית או פנסיה צוברת.
עובד סטטוטורי	<ul style="list-style-type: none"> <li>• שימוע ופיטורים במועצת הרשות**</li> <li>• הליכים מיוחדים מול משרד הפנים (גזבר, יועמ"ש)</li> </ul>	תפקידי חובה, אין ביטול משרה		

ה. רובד חוקי-פרטני/אישי

בהתאם לסעיף 171א(2) לפקודת העיריות[נוסח חדש], שימוע בפני וועדת פיטורים על פי חוק הכוללת:

- מנכ"ל (מנהל מש"א אם אין).
- גזבר.
- יועץ משפטי.

ו. רובד הסכמי-קיבוצי

קיום הליכים מול הארגון היציג בהתאם להסכם הקיבוצי (עובד קבוע).

**4. פירוט הממצאים**

**4.1 נהלים**

(דרגת חשיבות: גבוהה)

**4.1.1 רקע כללי**

בכל ארגון, ובעיריית נתיבות בפרט, קיימת חשיבות להסדרה של תהליכים מובנים באמצעותם של נהלים כתובים. בדרך זאת, שיטות העבודה ידועות לעובדים וניתן לשלב בהם מנגנוני ניהול, פיקוח ובקרה.

הביקורת ביקשה לקבל את נהלי העבודה הקיימים בעירייה כדלהלן:

א. נוהל קבלת קביעות וסיום העסקה.

ב. ניהול תיקים אישיים של עובדים.

ג. תהליכי ערעור.

ד. תהליכי בירור ומשמעת הנערכים לעובדי העירייה.

ה. הגדרה של עברות משמעת.

לביקורת הוצג מסמך מדיניות קביעות וסיום העסקה בשירות המדינה מחודש מאי 2017.

**4.1.2 ממצאים**

הביקורת לא מצאה נהלים כתובים, מלאים, סופיים ומאושרים העוסקים בתהליכי עבודה נדרשים אשר כוללים, בין היתר, את הנושאים הבאים:

א. הגדרתן של עבירות משמעת.

ב. תהליכי בירור ומשמעת המבוצעים בעירייה.

ג. ניהול תיקים אישיים של עובדים.

ד. תהליכי ערעור.

ה. מעקב אחר ביצוע החלטות, לרבות אחר החלטותיה של ועדת שימוע.

**4.1.3 משמעויות**

א. הסדרה חסרה של תהליכי העבודה, תכולתם ובעלי התפקידים המשתתפים בהם.

ב. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים.

ג. חשש לידיעה חסרה של בעלי תפקידים את התהליכים ואת הפעילויות הנדרשים לביצוע.

ד. אחידות חסרה בביצוע הפעולות.

#### **4.1.4 המלצות**

- א. יש לגבש תהליכי עבודה מלאים, ולתעדם באמצעות נהלים מסודרים, כתובים ומאושרים.
- ב. במסגרת הנהלים, יש להגדיר את הפעולות הנחשבות לעבירות משמעת, בהן יש לטפל במסגרת של הליכי המשמעת.
- ג. יש להפיץ את הנהלים שיגובשו לידיעה וליישום ע"י כלל הגורמים הנדרשים להם בעירייה.

#### **4.2 קביעה חסרה של המוסמכים לטפל בהליכי בירור שאינו משמעת**

(דרגת חשיבות: גבוהה)

##### **4.2.1 רקע כללי**

עובדי עירייה כפופים לחוק הרשויות המקומיות, בכל הקשור לדין המשמעת ונתונים לחקירה ושיפוט משמעת בדומה לעובדי מדינה. עבירות משמעת ובירורים שונים מטופלים על ידי גורמים שונים בעירייה ברמות שונות, לרבות ממונה ישיר, מנהלת ההון האנושי, מנכ"ל העירייה.

##### **4.2.2 ממצאים**

הביקורת לא מצאה כי קיימת הגדרה כלשהי של בעלי התפקידים האחראים לטיפול בעבירות משמעת או בירורים, ברמות השונות, על פי מדרג ו/או על פי רשימה סגורה של עבירות, לכל רמת טיפול.

##### **4.2.3 משמעויות**

- א. הגדרה חסרה של בעלי התפקידים המוסמכים לטפל בהליכי בירור/משמעת.
- ב. חשש לאחידות חסרה בתהליכי הבירור והמשמעת, ברמות השונות.
- ג. פתח לטעויות ולאי סדרים.

##### **4.2.4 המלצה**

יש לקבוע, במסגרת נהלית, את הגדרתם של בעלי התפקידים המוסמכים לטפל בהליכי משמעת, בהתאם לסוג ההליך.

### **4.3 ניהול חסר של הליכי משמעת**

(דרגת חשיבות: גבוהה)

#### **4.3.1 רקע כללי**

תיעוד תהליכי העבודה הינו נדבך חשוב מאוד בכל מערכת ארגונית בכלל, ובעירייה בפרט.

#### **4.3.2 ממצא – העדר רשימה מרוכזת ומתועדת של הליכי משמעת (ברור באגפים)**

הביקורת לא מצאה כי קיימת רשימה מרוכזת, זמינה באגף ההון האנושי של כלל הליכי המשמעת או הבירורים שנערכו בעירייה ברמות השונות.

#### **4.3.3 משמעויות**

- א. חשש לטיפול חסר במשאב האנושי.
- ב. יכולות ניהול חסרות, לרבות בזבוז זמן ומשאבים לשחזור של פעולות שנערכו ולא תועדו.
- ג. תיעוד חסר של הליכי המשמעת שנערכו, ברמות השונות (מרפאה/מרחב/מחוז/מטה).
- ד. פתח לטעויות ולאי סדרים, בתהליכי המשמעת השונים.

#### **4.3.4 המלצות**

- א. יש לקבוע, במסגרת נהלית, הנחיות מפורטות של דרישות רישום ותיעוד, להליכי משמעת.
- ב. יש לשקול הפעלה של מערכת מידע ממוחשבת לניהול ולתיעוד של הליכי המשמעת ושל גיליונות משמעת לעובדים.
- ג. יש לוודא קיומם ותיעודם של כלל הליכי המשמעת שנערכים, ברמות השונות בעירייה.

### **4.4 הזמנה לשימוע**

(דרגת חשיבות: בינונית)

#### **4.4.1 רקע כללי**

בהתאם לפסיקה ענפה ע"י בתי הדין לעבודה נקבע כי קיימת חובת זימון לשימוע טרם סיום עבודתו של עובד מהטעמים הבאים:

- הליך הוגן: הזכות לשמיעה הוגנת היא עיקרון יסודי במשפט הישראלי, והיא חלה גם על יחסי עובד-מעסיק.
- הזדמנות להשמיע קול: שימוע מעניק לעובד הזדמנות להשמיע את טענותיו ולהציג את גרסתו לפני קבלת ההחלטה הסופית.
- מניעת שרירותיות: השימוע נועד למנוע החלטות שרירותיות של המעסיק ומאפשר לו לבחון מחדש את החלטתו על רקע הטענות שהעלה העובד.

#### 4.4.2 ממצא – הודעה על זימון לשימוע

לביקורת נמסרו על ידי רכזת ההון האנושי פרטים של שישה עובדים אשר עברו הליך שימוע בין השנים 2019-2023. הביקורת ערכה בדיקה באשר לקיומם של הזימונים לשימוע ותוכנם של הזימונים שנערכו, בהתאם לרשימות והמסמכים שנמסרו לביקורת. להלן פירוט הממצאים:

פירוט זכויות בזימון	פירוט הסיבות לשימוע בזימון	קיומה של הודעה על זימון לשימוע	שנת השימוע	שם העובד	מס"ד
✓	✓	✓	2024	X	1
✓	✓	✓	2024	X	2
✓	✓	✓	2024	X	3
✓	✓	✓	2024	X	4
✓	✓	✓	2024	X	5
X	X	✓	2024	X	6

כפי שניתן לראות מהטבלה לעיל, במכתב השימוע שנשלח לעובדת X לא פורטו הסיבות לשימוע וזכויות העובדת.

#### 4.4.3 משמעויות

- חשש לשמירה חסרה לכאורה על זכויותיהם של העובדים העומדים להליכי שימוע.
- פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים.
- פתח לתלונות ולתביעות מצד העובדים ו/או נציגיהם.

#### **4.4.4 המלצה**

יש להקפיד על תיעוד מלא בתיקיהם האישיים של העובדים את מסמכי השימוע, לרבות מכתב הזימון לשימוע.

#### **4.5 ניהול הליך ותיעוד השימוע**

(דרגת חשיבות: גבוהה)

##### **4.5.1 רקע כללי**

הליך שימוע הוא הליך "מעין שיפוטי" שבו נשמרת לעובד זכות להשמיע טענותיו בפני פורום שאמור להמליץ או לקבוע, על פי העניין ועל פי סמכותו, מה יהא על העובד. פירוש הדבר, שיש לשמור על כללי השימוע ההוגן כפי שיפורט להלן.

מאידך, הליך שימוע איננו בשום פנים ואופן הליך משפטי, כלומר אין לקיים התנצחות בין העובד למעסיק, ולפיכך אין לנהוג בהליך השימוע על פי הכללים, ההסדרים הנהוגים בבית משפט.

מטרת השימוע הינה לאפשר לעובד להתייחס ולהשמיע את טיעוניו וטענותיו כנגד הצעדים שבדעת המעסיק לנקוט כלפיו ולא לפתוח פתח להתדיינות משפטית בנוסח "בית משפט".

במהלך השימוע על פורום השימוע לשמוע את טענות העובד ובמידת הצורך, ניתן להציג לו שאלות הבהרה. אין להיכנס לויכוחים או עימותים עם העובד או נציגו כמו כן, אין לקבל החלטות במהלך השימוע עצמו בנוכחות העובד.

על דבריו וטענותיו של העובד להישמע בלב פתוח ובנפש חפצה, כך שאם יעלה טיעונים טובים ומשכנעים, יימנעו פיטוריו או הרעת תנאיו שאם לא כן, ניתן יהיה לאמר כי הליך השימוע היה מעושה ולא אמיתי, ובכך כמובן לא ייצא המעסיק ידי חובתו וייתכן שבמבחן בית הדין לעבודה – יבוטלו הפיטורים.

בשלב זה יש מקום לבחון את תיקו האישי של העובד כדי למצוא תימוכין לטענות בעד ונגד הפיטורים.

כמו כן, ובמידת הצורך, על פורום השימוע להתייעץ עם הממונה הישיר של העובד ולקבל התייחסות לטיעונים שהועלו, ובמקרים המתאימים וככל שיש צורך בכך – לקיים אף ישיבת שימוע נוספת, לצורך השלמת פרטים וקבלת תמונה מלאה יותר.

ככל שהועדה תחשוב שלאור הדברים שנשמעו יש לערוך ברור או בדיקה נוספת ניתן לבצעם ובלבד שהעובד יקבל על כך הודעה ויתאפשר לו, במידת הצורך, להגיב על כך בעל פה או בכתב לפי החלטת הועדה.

בהתאם להנחיות נציב המדינה – נוהל פיטורי אי התאמה, מספר הנחיה 8.5, במקרה בו השימוע נערך בעל פה יש לערוך פרוטוקול של ישיבת השימוע.

הפרוטוקול לא חייב להיות סטנוגרמה של כל שנאמר במהלך השימוע, אולם הוא חייב לשקף נאמנה את מלוא טענותיו של העובד, לרבות אירועים מיוחדים או חריגים, אם היו.

רצוי לערוך את הפרוטוקול תוך כדי השימוע או לכל המאוחר מיד עם סיומו. אין לאפשר לעובד להקליט את השימוע. בסמוך לאחר סיום השימוע, יעביר המשרד לעובד את פרוטוקול השימוע. העובד יכול לבקש להעיר ולתקן או להוסיף לפרוטוקול תוך שבעה ימים לפחות ובטרם תתקבל ההחלטה. על האחראי לצרף רישום מטעמו, ובו ציון לגבי מועד העברת הפרוטוקול לעובד, ותגובתו או העדר תגובתו של העובד, לפי העניין.

#### **4.5.2 ממצא – אישור העובד לפרוטוקול השימוע**

בבחינת הפרוטוקולים של הליך השימוע של העובדים X ו-Y נמצא כי הפרוטוקול הועבר לעיון העובד במייל.

**לא אותרו ממצאים חריגים.**

#### **4.6 ניווד עובדים**

(דרגת חשיבות: גבוהה)

##### **4.6.1 רקע כללי**

לרשות המקומית, כמעסיק, ישנה הזכות הניהולית לבחון ניווד של עובדים מתפקיד לתפקיד, ובלבד שההחלטה הינה החלטה סבירה ומידתית ובתנאי שניתנה לעובד הזכות לטעון לעניין הניוד ולאחר שנשקלו טענותיו והוא עומד בכל התנאים שנקבעו בהנחיות לניוד עובדים מיום 10.9.2017 שפורסמו ע"י אגף בכיר בקרת הון אנושי. מנהל משאבי האנוש יוודא כי העובד עומד בדרישות הסף המלאות לתפקיד שהרשות מתעתדת לניידו אליו, בהתאם לקובץ תיאורי התפקידים החדש המצוי באתר משרד הפנים ומתעדכן מזמן לזמן, ויוודא כי העובד סיים את תקופת הניסיון ונקלט בתפקידו הנוכחי כדן.

במקרים שניוד העובד נעשה עקב בקשת העובד, יעביר העובד בקשה לניוד לממונה הישיר שלו.

בהתאם לנוהל שפורסם על ידי אגף בכיר לבקרת הון אנושי במשרד הפנים, תתקיים פניה לניוד עובד כדלהלן:

##### **ניוד ביוזמת העובד**

א. הממונה הישיר יעביר את הבקשה למנהל משאבי האנוש, כדי שתיבדק האפשרות לניוד העובד.

- ב. מנהל משאבי האנוש יעבור על הבקשה ויבחן את האפשרות לניוד העובד, לרבות עמידתו בדרישות הסף המלאות לתפקיד שהעובד מבקש להתנייד אליו, בהתאם לקובץ תיאורי התפקידים החדש המצוי באתר משרד הפנים ומתעדכן מזמן לזמן.
- ג. ככל שקיים תקן להעברת העובד, יודיע מנהל משאבי האנוש על כך לעובד וכן ליחידה שהעובד מנויד אליה.
- ד. העובד יעבור קליטה ביחידה החדשה.
- ה. במקרה של פגיעה בשכר של העובד בין אם מנויד ביוזמתו ובין אם מנויד לתפקיד ביוזמת המעסיק, הרי שאין שמירת שכר אוטומטית. במקרים חריגים יש לפנות לאגף הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר לצורך קבלת אישור פרטני לשמירת השכר כאמור.
- ו. במקרה של שינויים אירגוניים יתבצע ההליך בתאום/יידוע הוועד/הסתדרות העובדים. נציג ועד העובדים רשאי להתלוות אל עובד המוזמן לשיחה בדבר הניוד.
- ז. במקרים שוועד העובדים אינו מסכים להחלטת הרשות, יעבור הדיון בסוגיה להסתדרות וייערך עמה משא ומתן בנושא זה, על פי הוראות חוקת העבודה.

#### **ניוד ביוזמת המעסיק**

- מנהל משאבי האנוש והממונה על העובד יידעו את העובד באשר לזכותו להשמיע את טענותיו בנוגע להחלטת הניוד.
- א. מנהל משאבי האנוש והממונה על העובד יזמנו את העובד לשיחת שימוע כדי לשמוע את טענותיו.
  - ב. מנהל משאבי האנוש והממונה על העובד יכתבו החלטה מנומקת בדבר ניוד העובד, מתוך התייחסות לטענות שהועלו על ידי העובד.
  - ג. אם הניוד ביוזמת המעסיק הוא לתפקיד נמוך מתפקידו הנוכחי של העובד, לא ייפגעו שכרו/רכיבי שכרו, למעט אלו המותנים בביצוע התפקיד. אם הרשות מעוניינת לשמור על תנאי שכרו של העובד יש לקבל את אישורו המקדים של סגן הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר.
  - ד. אם הוחלט להמשיך בהליך הניוד של העובד, יודיע מנהל משאבי האנוש לעובד וליחידה שהעובד מנויד אליה על ההחלטה.
  - ה. העובד יעבור קליטה ביחידה החדשה.

#### **ניוד עובדים המועסקים בחוזה בכירים**

- ניתן לנייד עובדים המועסקים בחוזה בכירים לתפקידים אחרים, שבהם אפשר להעסיק עובד בחוזה בכירים, בכפוף לקבלת אישור לניוד מאגף בכיר לניהול ההון האנושי ברשומ"ק.

- אם רשות מעוניינת לבצע ניוד כזה, עליה להגיש בקשה לאגף בכיר לניהול ההון האנושי ברשומ"ק, בצירוף המסמכים הבאים:
- א. אישור נחיצות משרה לגבי המשרה המקורית שהועסק בה העובד (רלוונטי רק כאשר מדובר במשרה מוניציפלית חדשה וכן ברשויות שמתקיימת בהן תוכנית הבראה/התייעלות עם חשב מלווה).
  - ב. פרוטוקול המכרז שעל פיו התקבל העובד.
  - ג. אישור הגזבר לכך שהמשרה החדשה מתוקצבת בתקציב הרשות המאושר ושהרשות מסוגלת לשלם שכר בגין משרה זו, בהתאם למצבה התקציבי הנוכחי.
  - ד. טופס קורות החיים של המועמד, בצירוף תעודות המעידות על השכלתו וניסיונו התעסוקתי.
  - ה. שלושה תלושי שכר אחרונים של העובד.
  - ו. מסמכים המעידים על כך שהמשרה פנויה לחלוטין (כגון מכתב פיטורין של העובד).
  - ז. אישור מטעם מועצת הרשות לניוד – אם מדובר על ניוד למשרה סטטוטורית.
  - ח. אם לרשות מונה חשב מלווה – אישור החשב המלווה לניוד זה, לאחר בדיקה תקציבית של הרשות.
  - ט. בטרם הגשת הבקשה למשרד, על הרשות לבחון מול יועמ"ש הרשות כי לא קיים חשש לניגוד עניינים בניוד.

#### מקורות נורמטיביים

- א. סעיף 39 לחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות.
- ב. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/9.11.
- ג. מכתבו של מנהל אגף לניהול הון אנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים, מר מוני מעתוק, מיום 2.9.2017.

#### 4.6.2 ממצא – העדר תעוד לעמידת עובד בתנאי סף

בבחינת מסמכי פרוטוקול השימוע (לעובדת שנמסר לגביה מאגף ההון האנושי) לא צויין כי נבחנו תנאי הסף ועמידת העובדת בהם בהתייחס לחלופות שהוצגו בפניה.

נמסר לביקורת על ידי מנהלת אגף ההון האנושי כי הניוד לא בוצע בסופו של דבר והעובדת נשארה בתפקידה.

#### 4.6.3 משמעויות

- א. העדר יכולת לקבוע התאמת העובד לתפקיד אליו הוא מניוד.
- ב. העדר יכולת תיעוד ובקרה אחר סיום תהליך הניוד.
- ג. חשש לתביעה של עובד בשל קיום הליך שלא בהתאם לנהלים.

#### **4.6.4 המלצה**

- א. יש לקבוע, במסגרת נהלית את תהליך ניווד העובדים.
- ב. יש לציין במסמכי הפרוטוקול כי נבחנה עמידת העובד בתנאי הסף לתפקיד אליו הוא מיועד.

#### **4.7 פרוטוקול ישיבות השימוע – חתימה חסרה**

(דרגת חשיבות: נמוכה)

##### **4.7.1 רקע כללי**

- חתימות על פרוטוקול ישיבה מהוות אישור רשמי על מספר היבטים משמעותיים:
- **השתתפות:** החתימה מעידה על נוכחותו של החותם בישיבה ועל הסכמתו לתוכן הפרוטוקול.
  - **הסכמה:** החתימה משקפת הסכמה כללית לתוכן הפרוטוקול, להחלטות שהתקבלו ולנושאים שנדונו בישיבה.
  - **אחריות:** החתימות מהוות בסיס לחלוקת אחריות בין המשתתפים על ביצוע ההחלטות שנקבעו.
  - **תיעוד:** הפרוטוקול החתום משמש כתיעוד רשמי של מהלך הישיבה, החלטותיה והדיונים שהתקיימו בה.
  - **הוכחה משפטית:** במקרה של מחלוקת עתידית, הפרוטוקול החתום יכול לשמש כהוכחה משפטית למה שהתרחש בישיבה.

##### **4.7.2 ממצא – העדר חתימה על גבי הפרוטוקול**

בבחירת הפרוטוקולים של ועדות השימוע שנמסרו לביקורת, נמצא פרוטוקול של עובדת שלא נשא חתימת כלל החברים בוועדה (העובדת X).

##### **4.7.3 משמעויות**

- א. יכולת חסרה בזיהוי הגירסה הסופית והקובעת של הפרוטוקול.
- ב. אישור ובקרה חסרים אחר התיעוד.

##### **4.7.4 המלצות**

- א. יש לקבוע, במסגרת נהלית, את בעלי התפקידים הנדרשים לחתימה על הפרוטוקול.
- ב. יש להקפיד על החתמת הפרוטוקולים הסופיים ע"י בעלי התפקידים שייקבעו.

##### **4.7.5 תגובת מנהלת ההון האנושי**

"מאשרת את הממצא ויתוקן בהתאם".

#### **4.8 מעקב אחר ביצוע החלטות ועדת השימוע**

(דרגת חשיבות: נמוכה)

##### **4.8.1 רקע כללי**

תהליך קבלת החלטות ומעקב אחר ביצוען במועד ובתנאים שנקבעו, הוא גורם הצלחה מרכזי בפעילות העסקית של ארגון ובהשגת יעדיו. מכאן החשיבות הרבה לניהול ולמעקב אחר ההחלטות המתקבלות ולעמידה בביצוע המשימות.

##### **4.8.2 ממצא – העדר תיעוד לביצוע מעקב אחר ביצוע החלטות**

לביקורת לא הוצג תיעוד מובנה למעקב אחר ביצוען של ההחלטות (במועד ובתנאים שנקבעו) של החלטותיהן של ועדות השימוע.

##### **4.8.3 משמעויות**

- א. תיעוד חסר של המעקב אחר ביצוע החלטותיהן של ועדות השימוע.
- ב. פתח לטעויות ולביצוע חסר של החלטות.

##### **4.8.4 המלצה**

יש לתעד בכתב את ביצוע המעקב אחר ביצוע החלטותיהן של ועדות השימוע.

#### **4.9 תגובות מבוקרים כלליות**

##### **תגובת מנהלת ההון האנושי**

"מאשרת את שאר הממצאים.

המשימות הבאות יטופלו:

- 1- כתיבת נהלים, נהלי שימוע ונהלי שיחות ברור.
- 2- המידע יעבור למנהלי האגפים ומנהלי המחלקות.
- 3- ישלחו במועד שליחת הנהלים נספחים המצרפים טפסים לשימוש מנהלי האגפים והמחלקות בדבר הודעה על בקשה לזימון לשימוע/ שיחות ברור עם עובדים.
- 4- יבוצע נספח פרוטוקול שימוע עם חתימות ועדת השימוע וועדת הפיטורין."

#### **4.10 סיכום דיון ראש העירייה מיום 22.12.024**

החלטה:

מנהלת ההון האנושי בתיאום עם היועמ"ש תגבש נוהל עבודה שיכלול את כל המלצות דוח הביקורת, לרבות רשימת בעלי התפקידים האחראים לניהול הליכי משמעת באגפים השונים ואת דרכי הדיווח לאגף ההון האנושי.

אחריות לביצוע: מנהלת ההון האנושי.

לוח לביצוע: 31.3.2025.



**דוח ביקורת בנושא**  
**גיוס וקליטת עובדים**

**דוח מס' 6/2024**

**1. רקע כללי**

**1.1. רקע**

בהתאם לתכנית העבודה של הביקורת לשנת 2024, נערכה ביקורת בנושא "גיוס וקליטת עובדים". נושא משאבי אנוש דורג בסקר הסיכונים בדרגת חשיבות בינונית. ככלל, רשות מקומית הינה עצמאית בניהול כוח האדם שלה ותקציביה, בכפוף לחוקים ותקנות וכפופה להנחיה ולפיקוח של משרד הפנים. על פי תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים ברשויות המקומיות) התש"ס-1979, איוש משרה, למעט משרות שנקבע לגביהן בתקנות כי הן פטורות ממכרז, ייעשה באמצעות מכרז. תהליך גיוס וקליטת עובדים מבוצע בעירייה על ידי אגף ההון האנושי. האגף מונה 3 עובדים (מנהלת אגף הון אנושי, רכזת משאבי אנוש ורכזת נוכחות וסיום העסקה). נכון למועד הביקורת, מועסקים בעירייה 666 עובדים פעילים (נכון לנובמבר 2024). הביקורת מציינת כי שנת 2023 היוותה שנת בחירות ולכן גיוסי העובדים היה מועט יותר. בהמשך, פרצה מלחמת "חברות ברזל" ומערכת הבחירות נדחתה. לאחר הבחירות מנהלת אגף ההון האנושי יצאה לחופשת לידה ולכן גיוסים רבים של עובדים נדחו.

להלן נתונים בדבר היקף המכרזים שפורסמו בתקופות 2023 ו-2024 (עד למועד הביקורת):

כמות מכרזים	מכרזים פומביים	מכרזים פנימיים	סה"כ מכרזים
2023	33	5	38
08/2024 – 01/2024	25	4	29
<b>סה"כ</b>	<b>58</b>	<b>9</b>	<b>67</b>

**1.2. רגולציה רלוונטית**

- להלן מספר חוקים ותקנות רלוונטיים המהווים בסיס לתהליך הגיוס והקליטה:
- ד. תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים ברשויות המקומיות), תש"ס-1979.
  - ה. נוהל קליטת עובד משרד הפנים – אוקטובר 2018.
  - ו. משרד הפנים – תורת בקרת ההון האנושי ברשויות המקומיות-תשפ"א.
  - ז. פקודת העיריות, נוסח חדש, תשכ"ד 1964.
  - ח. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 03/2011 העסקת קרובי משפחה ברשויות המקומיות.
  - ט. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 04/2011 ניווד עובדים.
  - י. נוהל ניווד עובדים משרד הפנים – אוקטובר 2018.

**2. מטרת הביקורת**

מטרת הביקורת הינה לבדוק את תהליכי העבודה המתייחסים לגיוס וקליטה של עובדים שכירים בעירייה, לרבות הבקורות הקיימות ונאותות ביצוע התהליך. הבדיקה לא התייחסה לנבחרי הציבור.

### 3. שיטת העבודה והיקף הביקורת

הביקורת התמקדה בנושאים הבאים:

- תקן וכוח אדם – בחינת קיום תקן כוח אדם מאושר ופעילות גיוס בהתאם;
- נאותות מכרזים – בחינת תהליך פרסום וביצוע המכרז וביצוע מדגם;
- משרות פטורות – עמידה בהוראות התקנות בדבר משרה פטורה ובחינת הליך פרסום וגיוס;
- ניגוד עניינים – בחינת תהליך העסקת קרובים;
- קליטת עובדים;
- תהליכי פיקוח ובקרה בנושאים לעיל;
- נהלי עבודה.

שיטות הבדיקה, כללו בין השאר:

- בחינת הוראות משרד הפנים בנושא;
- שיחות עם בעלי התפקידים הרלוונטיים;
- עיון בנהלי עבודה, מסמכים ודוחות רלוונטיים;
- ניתוח קבצים;
- ביצוע בדיקות מדגמיות על עובדים שנקלטו ובחינת נאותות התהליכים שבוצעו על ידי קבלת תיעוד אסמכתאות בגין דגימות אלו;

#### 4. פירוט הממצאים

##### 4.1. נהלי עבודה

דרגת חשיבות: גבוהה

##### 4.1.1. רקע כללי

נהלי עבודה סדורים תורמים לשיפור תהליכי העבודה, הנחיית העובדים ויצירת מסגרת אחידה להתנהלות הארגון. מטרת הנהלים הינה הסדרת תהליכים, הגדרת מדיניות הארגון ושימור ידע פנים ארגוני בצורה אשר תמנע טעויות עתידיות. נהלי העבודה נותנים לעובד מידע לגבי ציפיות הארגון בביצוע תהליך העבודה אותו הוא נדרש לבצע.

##### 4.1.2. ממצאים

הביקורת לא מצאה כי קיימים נהלי עבודה סדורים וכתובים המעגנים את תהליכי הגיוס והקליטה ברשות, לרבות ממשקי העבודה הנדרשים בין מחלקות.

##### 4.1.3. משמעויות

- א. פתח ליישום חסר של הנחיות החוק ומשרד הפנים.
- ב. פתח לניצול חסר של משאבי העירייה.
- ג. אחידות חסרה בתהליכי העבודה.
- ד. יכולות ניהול, פיקוח ובקרה חסרים.

##### 4.1.4. המלצות

- ג. יש לגבש נוהל עבודה מלא אשר יסדיר את תהליכי העבודה באופן ברור בהתאם להוראות התקנות, בנושאים הבאים: תקן כוח אדם, גיוס עובדים באמצעות מכרז, משרות הפטורות ממכרז והליך הגיוס הנדרש, ניווד עובדים, העסקת קרובים, קליטת עובדים, ממשקי עבודה בין האגפים השונים ומסמכים נדרשים.
- ד. יש לאשר את נוהל העבודה בהתאם לנוהל הנהלים באמצעות עורך הנהלים בעירייה ולאשרו כנדרש.

##### 4.1.5. סיכום דיון ראש העירייה מיום 29.12.2024

החלטות:

- א. מנהלת ההון האנושי תגבש נוהל עבודה מלא אשר יסדיר את תהליכי העבודה באופן ברור בהתאם להוראות התקנות, בגיוס וקליטה של עובדים העסקת קרובים ועוד.
- ב. נוהל העבודה יאושר בהתאם לנוהל הנהלים באמצעות עורך הנהלים בעירייה. אחריות לביצוע: מנהלת ההון האנושי בשיתוף עורך הנהלים. לויז לביצוע: 30.6.2025.

## 4.2. תקן כוח אדם

דרגת חשיבות: גבוהה

### 4.2.1. רקע כללי

תקן העירייה מוגדר בהתאם למספר המשרות הנדרשות בכל תחום, בחלוקה למשרה תקנית ושאינה תקנית, והוא משובץ במבנה הארגוני של העירייה. מערך הגיוס בעירייה מנוהל באמצעות מערכת "גיובינג", המאפשרת בין היתר פתיחת תקני כוח אדם ועדכון נתונים בגין התקן. נוהל קליטת עובדים של משרד הפנים לרשויות מקומיות מגדיר משרה תקנית ומשרה שאינה תקנית באופן הבא:

- משרה תקנית – משרה שעל פי אופייה וטיבה אינה מוגבלת מבחינת זמן. משרה זו הינה בתקציב הרגיל של הרשות.
- משרה שאינה תקנית – כל משרה ארעית, זמנית, במילוי מקום, לתקופה קצובה או בהעסקה לפי שעות.

על פי מדיניות העירייה (רשימת תיוג בעת גיוס וקליטת עובד), טרם פתיחת מכרז או ביצוע הליך גיוס מנהלת ההון האנושי נדרשת לקבלת אישור תקן מראש העירייה והגזבר באמצעות "טופס אישור תקן לעובד חדש".

### 4.2.2. ממצאים

#### א. העדר תקן כוח אדם מאושר והשוואה למצבת העובדים בפועל

בהנחיות משרד הפנים בנושא תורת בקרת ההון האנושי ברשויות המקומיות (דצמבר 2020) סעיף 3.3, נקבע כי בקרה נאותה אחר תכנון כוח אדם וניהול תקציב תעשה על ידי ניהול תקציב כוח אדם הממפה את תקן כוח האדם המאושר ברשות, אשר יעוגן בהתאם להנחיות משרד הפנים למספר המשרות בתקן.

הביקורת ביקשה לקבל את תקן העירייה ואת מצבת העובדים נכון למועד הביקורת, לצורך עריכת השוואה בין התקן המאושר לעובדים שנקלטו בפועל. הביקורת לא מצאה כי קיים קובץ המאגד את תקן כוח האדם המאושר על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים.

נמסר לביקורת על ידי מנהלת ההון האנושי כי העירייה פועלת לעדכן תקן כוח אדם חדש לשנים 2025-2030. טרם התקבל קובץ מאושר ממשרד הפנים.

#### ב. נאותות אישור תקן טרם תחילת גיוס

הביקורת דגמה 4 עובדים (שאינם זמניים) שנקלטו בתקופה 01/2023 – 05/2024 באמצעות מכרז פומבי וביקשה לקבל תיעוד לטופס אישור תקן חתום על ידי ראש העירייה והגזבר בהתאם למדיניות הרשות. הביקורת לא מצאה תיעוד לאישור התקן בגין כלל הדגימות.

#### **4.2.3. משמעויות**

- ו. יכולות ניהול, פיקוח, בקרה ומעקב חסרות אחר גיוס בהתאם לתקן כוח אדם והתאמתו לתקציב משאבי אנוש.
- ז. פתח לגיוס כוח אדם מעבר לתקן המאושר והנדרש.
- ח. פתח ליישום חסר של הנחיות משרד הפנים.

#### **4.2.4. המלצות**

- ה. מומלץ להשלים גיבוש קובץ תקנים שאושרו על ידי הגורמים השונים באופן מסודר ומתועד.
- ו. יש להגדיר בקרה תקופתית אשר תכלול בחינה תקופתית של תקן כוח אדם המאושר על ידי ראש העירייה בהשוואה למצב בפועל.
- ז. יש לתעד ולשמור נתיב ביקורת ופיקוח את ההחלטה של "טופס אישור תקן לעובד חדש".

#### **4.2.5. סיכום דיון ראש העירייה מיום 29.12.2024**

##### החלטות:

- א. מנהלת ההון האנושי תוודא השלמת קובץ תקני כוח אדם שאושרו על ידי הגורמים השונים (מועצה, משרד הפנים) באופן מסודר ומתועד.  
אחריות לביצוע: מנהלת ההון האנושי.  
לרי"ז לביצוע: 30.3.2025.
- ב. מנהלת ההון האנושי תגדיר בקרה תקופתית אשר תכלול בחינה של תקן כוח אדם המאושר על ידי ראש העירייה בהשוואה למצב בפועל.  
אחריות לביצוע: מנהלת ההון האנושי.  
לרי"ז לביצוע: באופן שוטף.

#### **4.3. נאותות הליך המכרז**

דרגת חשיבות: נמוכה

##### **4.3.1. רקע כללי**

על פי תקנות העירייה (מכרזים לקבלת עובדים ברשויות המקומיות) התש"ס-1979, איוש משרה (למעט משרות שנקבע לגביהן בתקנות כי הן פטורות ממכרז) ייעשה באמצעות מכרז פומבי. את המכרז תפרסם הרשות המקומית בהתאם להנחיות.

ניוד עובדים ברשויות מקומיות יבוצע בהתאם ל"חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2011", בו נדרש, בין היתר, כי העובד יעמוד בתנאי הסף של המשרה. הניוד יכול להיות מיוזמת העובד ומיוזמת הרשות, תוך שמירה על מעמד תפקידו ושכרו.

#### 4.3.2. ממצאים

הביקורת ערכה בדיקה אקראית של 4 מכרזים ובחנה את יישום ההנחיות בדבר הליך מכרז תקין (ראה/י נספח א').  
כאמור, שנת 2023 היוותה שנת בחירות ולכן גיוסי העובדים היה מועט יותר. בהמשך, פרצה מלחמת "חברות ברזל" ומערכת הבחירות נדחתה. לאחר הבחירות מנהלת אגף ההון האנושי יצאה לחופשת לידה ולכן גיוסים רבים של עובדים נדחו.

##### 4.3.2.1 פרטים שיש לכלול בפרסום מכרז (סעיף 3)

###### 4.3.2.1.1 רקע כללי

בהתאם לתקנות העיריות, על המכרז לכלול את הפרטים הבאים: תיאור משרה, דרגת המשרה, שיעור המשרה (מלאה / חלקית), מען להגשת המועמדות, מועד אחרון להגשה, הודעה בדבר זכותו של מועמד עם מוגבלות לקבל התאמות נדרשות, הודעה בדבר עדיפות שתינתן לאוכלוסייה מיוחדת הזכאית לייצוג הולם ככל ורלוונטי, פירוט הליכי מיון למשרה.

###### 4.3.2.1.2 ממצאים

הביקורת ערכה בדיקה מדגמית של 17 משרות בגינן בוצע גיוס בתקופת הביקורת (מתוך 150 עובדים שנקלטו בתקופת הביקורת). מתוך משרות אלו בגין 4 משרות נערך מכרז.  
**לא נמצאו חריגים.**  
ראה פירוט בנספח א'.

##### 4.3.2.2 ניהול המכרז

###### 4.3.2.2.1 רקע כללי

בהתאם לתקנות, פרק הזמן אשר נדרש למתן מענה והגשת מועמדות הינו לא פחות מ-14 ימים ולא ארוך מ-42 ימים. במקרים דחופים רשאי מנכ"ל הרשות להורות בכתב על קיצור תקופת הגשת המועמדות ל-7 ימים.  
כמו כן, יש לפרסם במקומות המפורסמים להלן – בלוח המודעות של הרשות, בשני עיתונים כאשר אחד מהם הוא עיתון יומי, באתר האינטרנט של משרד הפנים.

###### 4.3.2.2.2 ממצאים

##### (1) פרק זמן להגשת מועמדות (סעיף 5 לתקנות)

הביקורת בחנה האם פרק הזמן להגשת מועמדות הינו בהתאם לטווח הזמן הנדרש בתקנות. במסגרת 4 בדיקות אקראיות הביקורת מצאה כי בכל 3 המקרים התקבל תיעוד לפרק זמן להגשת מועמדות בהתאם לטווח הזמן הנדרש בתקנות.

עם זאת, בגין דגימה אחת נמצא כי פרק הזמן להגשת מועמדות עומד על 9 ימים (נמוך מהמינימום הנדרש), וזאת ללא אישור מנכ"ל הרשות.

נמסר לביקורת על ידי מנהלת ההון האנושי כי המקרה החריג ארע בזמן שבעירייה לא כיהן מנכ"ל ולכן מנהלת אגף ההון האנושי אישרה הקיצור. פירוט בנספח א'.

## **(2) אופן פרסום המכרז (סעיף 6 לתקנות)**

הביקורת מצאה כי כלל המכרזים מפורסמים באתר "נמר" של משרד הפנים, אתר העירייה ובאתרי פרסום משרות. **לא נמצאו חריגים.**

### **4.3.2.3 דרישות השכלה וניסיון (סעיף 7 לתקנות)**

#### **4.3.2.3.1 רקע כללי**

דרישות ההשכלה אשר נכללות במסגרת המכרז נדרשות להיות בהתאם לאוגדן התפקידים המפורסם באתר של משרד הפנים וההנחיות הנלוות לו.

#### **4.3.2.3.2 ממצאים**

בכל המקרים שנבדקו נמצא תיעוד לפירוט דרישות השכלה וניסיון. **לא נמצאו חריגים.**

### **4.3.2.4 הגשת מועמדות (סעיף 4 לתקנות)**

#### **4.3.2.4.1 רקע כללי**

בהתאם לתקנות, הגשת המועמדות למשרה תכלול את הפרטים הבאים: פרטי המכרז כפי שפורסם על ידי הרשות, שמו המלא של מועמד, מספר ת.ז. / דרכון, פירוט השכלה רלוונטי ואסמכתאות תומכות, פירוט ניסיון רלוונטי ואסמכתאות תומכות, כתובת ופרטי התקשרות, פירוט בדבר חשש לניגוד עניינים, כישורים נוספים הנדרשים במסגרת תנאי הסף, מידע בדבר מוגבלות ומידע בדבר השתייכות לאוכלוסייה מיוחדת ככל ורלוונטי.

#### **4.3.2.4.2 ממצאים**

הביקורת מצאה כי הגשת מועמדות למכרזים מבוצעת באופן מקוון באמצעות מערכת "גיובינג". בהתאם להגדרת התפקיד, המועמד נדרש למלא טופס ראיון אישי ולהעלות את המסמכים הנדרשים לצורך הגשת מועמדות למכרז.

הביקורת מצאה כי הגשת המועמדות במערכת כוללת את המידע הנדרש על פי התקנות. כמו כן, טופס הריאיון האישי בצירוף המסמכים הרלוונטיים מוגשים לחברי וועדת הבחינות בעת קיום המכרז.  
**לא נמצאו חריגים.**

#### **4.3.2.5 מיון מועמדים**

##### **4.3.2.5.1 רקע כללי**

בהתאם לתקנות העיריות, עמידה בתנאי סף תיבחן בהתאם לאסמכתאות תומכות ולא די בקורות חיים (סעיף 4 לתקנות). מועמדים אשר לא יזומנו למבחנים או לריאיון בפני הוועדה, תישלח אליהם הודעת אי קבלה בכתב (סעיף 13 וסעיף 25). בפני בוועדה יופיעו רק מועמדים העומדים בדרישות התפקיד (סעיף 25).

##### **4.3.2.5.2 ממצאים**

###### **א. בדיקת אסמכתאות**

הביקורת מצאה כי רכזת משאבי אנוש בודקת את שלמות ותקינות המסמכים שהעלו המועמדים, וכן שולחת התראה במערכת ככל וחסרים מסמכים. נמצא כי תהליך קבלת המסמכים מבוצע באמצעות מערכת ג'ובינג. מסקירת המסמכים הנלווים נמצא כי הליך המכרז כולל תיעוד תומך כנדרש. עוד נמצא כי המועמדים שהוגשו לוועדת מכרזים עמדו בתנאי הסף במכרז שפורסם.  
**לא נמצאו חריגים.**

###### **ב. תיעוד לשליחת הודעה**

הביקורת קיבלה תיעוד לצילום מסך מהמערכת בגין 4 מהבדיקות האקראיות המציג את כלל המועמדים למכרז וכן תיעוד להודעת "אי-קבלה" שנשלחה.  
**לא נמצאו חריגים**  
ראה פירוט בנספח א'.

#### 4.4. ועדות הבחינות

דרגת חשיבות: בינונית

##### 4.4.1. רקע כללי

להלן הוראות בדבר הרכב ועדות הבחינה על פי תקנות העירייה (מכרזים לקבלת עובדים ברשויות המקומיות) התש"ס-1979:

א. הרכבי הוועדות (סעיף 23) – מספר החברים בוועדת הבחינות לא יהיה זוגי, לא יפחת משלושה ולא יעלה חמישה. עם זאת, במשרה בדרגה גבוהה ראשי ראש הרשות לקבוע לעניין מכרז מסוים כי ועדת הבחינות תמנה 7 חברים. להלן פירוט הרכז הוועדה הנדרש:

מספר חברי ועדה	שלושה נציגים	חמישי נציגים	שבעה נציגים
נציג ציבור	1	2	2
ממונה של העובד או מי מטעמו שכפוף לו	1	1	1
נציג נוסף שקבע ראש הראשות	1	2	3
נציג שר הפנים שימונה מבין עובדי המדינה / עובדי הרשויות המקומיות	-	-	1
<b>סה"כ חברי ועדה</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>7</b>

ב. מניין (קוורום) חוקי בוועדת הבחינות (סעיף 23א) – קיימת החובה כי כל חברי הוועדה יהיו נוכחים. עם זאת התקנות מאפשרות את התכנסות הוועדה הקוורום מצומצם באחד מהמקרים הבאים:

- כל חברי הוועדה זומנו ונמנע מאחד או יותר להגיע בשל נסיבות שאינן תלויות ברשות המקומית.
- לא נמצא מועד מתאים בזמן סבר לכינוס כלל חברי הוועדה (מותנה בתיעוד הודעה על התכנסות לפחות שבעה ימים לפני המועד).

ג. להלן קוורום חוקי כמוגדר בתקנות:

מניין קוורום מצומצם חוקי	מניין חברי ועדה
2	3
3	4
3	5
5	7

ד. נציג ציבור (סעיף 22) – לא ייקבע כנציג ציבור מי שמתקיים בו אחד מאלה:

- נכלל ברשימת נציגי הציבור שפורסמה באתר הרשות לא יותר מארבע שנים.
- עובד הרשות המקומית או טרם חלפו 6 חודשים מיום סיום כהונתו.

- נציג אשר יכול להיווצר במצב של ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו בוועדת הבחינות בין עניין אישי אחר או קשר לראש הרשות או לעובד שדרגתו אחת משתי הדרגות הגבוהות ביותר.
  - נציג הציבור ימלא את פרטי השאלון הנלווה לתקנות (נספח ב) ויעבירו לאישור היועץ המשפטי.
- ה. יינתן ביטוי הולם בנסיבות העניין לייצוגן של נשים (סעיף 22).

#### 4.4.2. ממצאים (ראה נספח ב')

##### א. בחינת הרכב וועדת הבחינות

במסגרת המדגם שערכה הביקורת נמצא כי הרכב הוועדה תואם את דרישות התקנות.  
לא נמצאו חריגים.  
ראה פירוט בנספח ב'.

##### ב. קוורום חוקי בוועדת הבחינות

במסגרת הדגימה שערכה הביקורת נמצא כי התקיים קוורום חוקי.  
לא נמצאו חריגים.  
ראה פירוט בנספח ב'.

##### ג. ייצוג נשים

הביקורת מצאה כי בגין כלל המכרזים שנדגמו היה ייצוג של נשים בהרכב וועדת הבחינות.  
לא נמצאו חריגים.

##### ד. נציגי ציבור ואישור מינוי חברי הוועדה

כאמור לעיל, בתקנות נקבעו תנאים למינוי נציג ציבור (סעיף 22) ואופן אישורו.  
נמסר לביקורת על ידי מנהלת ההון האנושי כי באגף ההון האנושי אין רשימת נציגי ציבור ותיעוד להליך המינוי והאישור על ידי היועץ המשפטי.

#### 4.4.3. משמעויות

- א. חשש לניהול מכרז באופן שלא בהתאם לתקנות.
- ב. פתח לקיום קיום הליך מכרז שאינו תקין וחשיפה לאפשרות כי עובד יגויס בהליך לא שוויוני.

#### 4.4.4. המלצות

- א. יש להשלים רשימה של נציגי ציבור בהתאם לסעיף 22 לתקנות. את הרשימה יש להעביר לבחינה ואישור של היועץ המשפטי.
- ב. יש להקפיד על שמירת תיעוד מסודר לכלל התיעוד הרלוונטי למכרזים.

**4.4.5. סיכום דיון ראש העירייה מיום 29.12.2024**

**החלטה:**

מנהלת ההון האנושי תוודא השלמת הכנת רשימה של נציגי ציבור בהתאם לסעיף 22 לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים ברשויות המקומיות). את הרשימה יש להעביר לבחינה ואישור של ראש העירייה.

**אחריות לביצוע:** מנהלת ההון האנושי.

**לר"ז לביצוע:** 30.3.2025.

**4.5. בחינת חובת קיום מכרז**

דרגת חשיבות: בינונית

**4.5.1. רקע כללי**

על פי תקנות העיריות, איוש משרה, למעט משרות שנקבע לגביהן בתקנות כי הן פטורות ממכרז, ייעשה באמצעות מכרז.

להלן רשימת המשרות הפטורות מחובת עריכת מכרז על פי תקנות העירייה (מכרזים לקבלת עובדים ברשויות המקומיות) התש"ס-1979 (סעיף 2):

- א. מורים וגננות שבבעלות הרשות המקומית.
- ב. צוות ראש הרשות המקומית – מנהל לשכה, עוזר, נהג, מנהל לשכת סגן.
- ג. מנהל לשכה או עוזר למנהל הכללי.
- ד. משרה המיועדת לבוגרי אוניברסיטה, במסלול תכנית צוערים לשלטון המקומי שאישר משרד הפנים ובלבד שהמנהל הכללי של משרד הפנים או מי מטעמו אישר את השרה וכי הוא התקבל לעבודה בתוך שלוש שנים מיום קבלת התואר במסלול.
- ה. משרה המיועדת לבוגרי מוסד שהם בוגרי תוכנית מיוחדת לקידום ייצוג הולם אוכלוסיות שונות בשלטון המקומי, המתקצבת על ידי משרד הפנים ובלבד שהמנהל הכללי של משרד הפנים או מי מטעמו אישר את השרה וכי הוא התקבל לעבודה בתוך שלוש שנים מיום קבלת התעודה על סיום התוכנית.
- ו. משרה של מלווה צמוד לתלמיד ובלבד שמשרד החינוך אישר את תקן המלווה הצמוד לאותו תלמיד.
- ז. משרה זמנית - משרה לפי שעות לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים רצופים לצורך ביצוע מיזם זמני, ובתנאי שלא יועסק במשרה זו אדם שבוצעה עימו התקשרות נוספת מכוח סעיף זה בשנת התקציב הנוכחית וחלפו 6 חודשים לפחות ממועד התקשרות לאחרונה.
- ח. מילוי מקום בשל היעדרות עובד - משרה של עובד הנעדר ממשרתו לתקופה זמנית, שלא יעלה על שנה. המנהל הכללי רשאי, מטעמים מיוחדים, להאריך את ההעסקה לתקופה נוספת.

- ט. מילוי מקום למשרה קבועה שהתפנתה באורח קבע – לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים. המנהל הכללי רשאי להאריך לתקופה נוספת של שלושה חודשים ובלבד שנוכח לדעת כי ננקטו הפעולות הדרושות לאיוש משרה וכי ההארכה דרושה לשם איוש משרה.
- י. משרה שדרגתה המרבית אינה עולה על דירוג 7 של הדירוג המנהלי.
- יא. משרה המיועדת לסטודנט בהיקף שלא יעלה על 120 שעות חודשיות, ותקופת ההעסקה הכוללת לא תעלה על 5 שנים.
- יב. משרת התמחות במשפטים לפי חוק לשכת עורכי הדין, תשכ"א-961ש.
- יג. משרת מדריך בחוגים הנערכים על ידי הרשות המקומית שמועסק על בסיס שעתו בהיקף שלא יעלה על 14 שעות שבועיות.

#### 4.5.2. ממצאים

##### א. מעקב אחר משרה זמנית ומילוי מקום

הביקורת ביקשה לקבל ממנהלת ההון האנושי בעירייה דוח המרכז את העובדים המועסקים במשרה וכמילוי מקום בכדי לבחון כי תקופת העסקתם אינה עולה כל התקופה הקצובה בתקנות. הביקורת לא מצאה כי מנוהלת רשימה של עובדים במילוי מקום. כמו כן, הביקורת לא נמצאה כי מבוצע מעקב יזום אחר מועד סיום העסקת עובד זמני, וזאת על מנת לוודא כי ההוראות המפורטות בתקנות העירייה, כפי שפורט לעיל, אכן מיושמות.

##### ב. בחינת חובת קיום מכרז ומשרות פטורות

במסגרת הביקורת נדגמו 12 משרות פטורות אשר אוישו בתקופה 01/2023 – 04/2023 (מתוך 152 משרות) בכדי לבחון כי הם עומדות בתנאי הפטור למכרז בהתאם לתקנות. להלן הממצאים:

##### • העדר הסברים:

בגין 3 דגימות לא התקבלו הסברים מספקים מאגף ההון האנושי על התנאים לפטור ממכרז בתקנות, לרבות פירוט הסעיף בתקנות, סיבת הצורך, תקופה נדרשת.

##### • אישור תקופת העסקה:

בגין 4 דגימות לא נמצא תיעוד לפרטי תקופת העסקה לצורך בחינת התאמה לתקופת העסקה מאושרת בהתאם לתקנות.

##### • הסברים נאותים:

בגין 4 משרות התקבלו הסברים העונים על התנאים לפטור ממכרז בתקנות.

לא נמצאו חריגים.

##### • עובדים זמניים:



בגין 5 משרות נמסר על ידי מנהלת אגף ההון האנושי כי מדובר בעובדים זמניים, בגין משרה אחת התקבל תיעוד להסכם העסקה התומך בתקופת העסקה קצובה בהתאם לתקנות. ראה פירוט בנספח ג'.

#### **4.5.3. משמעויות**

- א. חשש להעדר קיום הליך מכרז תקין וחשיפה לאפשרות כי עובד יגויס בהליך לא שוויוני.
- ב. חשש להעסקת עובד זמני או ממלא מקום תקופה ארוכה מהמותר בשל העדר מנגנוני בקרה נאותים.
- ג. חשש להעסקת עובד בהליך של עובד זמני או ממלא מקום לתקופה ארוכה (כעובד קבע) ללא ביצוע הליך גיוס שוויוני במכרז או כמשרה פטורה.

#### **4.5.4. המלצות**

- א. להגדיר בקרה תקופתית אחר רשימת של עובדים זמניים ומילוי מקום הכוללת את תקופת העסקתם והמעקב אחר האישורים הנדרשים.
- ב. להקפיד על תיעוד תומך לתקופת העסקה ואישורים נדרשים בגין עובדים אשר גויסו למשרות פטורות ממכרז.

#### **4.5.5. סיכום דיון ראש העירייה מיום 29.12.2024**

##### החלטות:

- ה. מנהלת ההון האנושי תגדיר מול השכר תיעוד מתאים לעובדים זמניים ע"מ לאפשר הפקה של דוחות בקרה מתאימים לצרכי ניהול, פיקוח ובקרה.
- ו. מנהלת ההון האנושי תקפיד על תיעוד תומך לתקופת העסקה ואישורים נדרשים בגין עובדים אשר גויסו למשרות פטורות ממכרז.  
אחריות לביצוע: מנהלת ההון האנושי.  
לר"ז לביצוע: 30.3.2025 ובאופן שוטף.

#### **4.6. בחינת תהליך פרסום וגיוס משרה פטורה ממכרז**

דרגת חשיבות: בינונית

#### **4.6.1. רקע כללי**

להלן פירוט הליך פרסום ואיוש המשרה הנדרש בהתאם תקנות העירייה (מכרזים לקבלת עובדים ברשויות המקומיות) התש"ס-1979 (סעיף 2) וחוברת ההנחיות ליישום התקנות שפורסמה במאי 2021:

- א. הרשות המקומית תפרסם את הצורך באיוש משרה פטורה באחד או יותר מהמקומות הבאים: אתר האינטרנט של הרשות, לוחות מודעות המפוזרים בשטחה, מקומון או כל מקום אחר הנגיש לציבור.



## מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- ב. הפרסום יכלול את תיאור המשרה, תנאי הסף, מועד תחילת הפרסום ומועד אחרון להגשת המועמדות.
- ג. הרשות המקומית תקבע צוות של שני עובדים לפחות שיטפלו באיוש המשרה, אשר אחד מהם יכלול את מנהל יחידת משאבי האנוש ברשות המקומית או נציגו.
- ד. הצוות יקבע קריטריונים אובייקטיביים לדירוג המועמד וידרג לפיהם את המועמדים.
- ה. הצוות יקבע את מספר המועמדים שיזומו לריאיון אישי בהתאם לתוצאות בחינת הדירוג. אין חובה לזמן כל מועמד העומד בדרישות סף, אלא מספר מועמדים.
- ו. הצוות ינמק בכתב ויתעד את הסיבות לבחירת המועמד בכתב.
- ז. על הרשות לשלוח הודעת קבלה / אי קבלה לכלל המועמדים שהגישו את מועמדותם.

### **4.6.2. ממצאים**

#### **א. פרסום משרה פטורה**

- הביקורת דגמה 12 משרות פטורות שאוישו בתקופה 01/2023 – 04/2023. כלל המשרות הפטורות ממכרז מפורסמות באתר העירייה. **לא נמצאו חריגים.**

#### **ב. נאותות תהליך גיוס משרה פטורה**

- הביקורת דגמה 12 משרות פטורות שאוישו בתקופה 01/2023 – 04/2023 וביקשה לקבל תיעוד להליך הגיוס בהתאם לתקנות. מלבד 2 דגימות בהם התקבל תיעוד לריאיון אישי בלבד, לא נמצא תיעוד להליך גיוס שבוצע או הסברים מלאים ומקיפים המאפשרים לביקורת לבחון את היעדר התיעוד כאמור. ראה פירוט החוסרים בנספח ד'.

### **4.6.3. משמעויות**

- א. פתח לקיום הליך גיוס שאינו עומד בדרישות התקנות.
- ב. נתיב בקרה חסר לבחינת הגדרת גיוסי עובדים שלא במכרז.
- ג. פתח לתביעות משפטיות אפשריות מצד מועמדים פוטנציאליים.

### **4.6.4. המלצות**

- א. יש להקפיד על שמירת תיעוד מלא של הליך גיוס משרה פטורה.
- ב. יש להגדיר בקרה תקופתית לבחינת שלמות המידע הקיים במערכת.

**4.6.5. סיכום דיון ראש העירייה מיום 29.12.2024**

החלטה:

מנהלת ההון האנושי תגדיר בקרה תקופתית לבחינת שלמות המידע הקיים במערכת.

אחריות לביצוע: מנהלת ההון האנושי

לר"ז לביצוע: 30.3.2025 ובאופן שוטף

**4.7. ייעוד משרה לאוכלוסיות מיוחדות**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.7.1. רקע כללי**

על פי תקנות העיריות לקבלת עובדים, הרשות המקומית תיעד משרות או סוגי משרות אשר יועסקו בהן, ככל האפשר, רק מועמדים שהם כשירים לתפקיד מקרב אחת או יותר מהקבוצות הזכאיות לייצוג הולם לפי דין, שאינן מיוצגות באופן הולם בקרב עובדי הרשות, וכן הוא רשאי לקבוע לגבי המשרה או סוגי המשרות כי תינתן עדיפות למועמד מקרב אחת או יותר מהקבוצות האמורות לעיל. במסגרת פרסום המכרז או המשרה יצוין כי הם מיועדים / תינתן עדיפות לאוכלוסייה מיוחדת.

**4.7.2. ממצא – בחינה תקופתית חסרה**

הביקורת ביקשה לבחון האם העירייה ביצעה גיוס משרות המיועדות לאוכלוסיות מיוחדות בתקופה 01/2023 – 05/2024. לביקורת נמסר על ידי מנהל אגף ההון האנושי כי לא קיים מעקב כאמור. בנוסף, הביקורת לא מצאה כי מבוצעת בחינה תקופתית אחר היקף העסקה של אוכלוסיות מיוחדות ברשות.

**4.7.3. משמעויות**

- א. פתח להעדר מתן הזדמנויות לאוכלוסיות מיוחדות בהתאם לנדרש בתקנות.
- ב. יכולות ניהול, פיקוח ובקרה חסרים על יישום תקנות

**4.7.4. המלצות**

- א. לערוך בחינה שנתית אחר היקף העסקה של אוכלוסיות מיוחדות ברשות וכן היקף המשרות שיועדו להן.
- ב. יש לבחון צעדים אפשריים לשיפור שילוב אוכלוסיות מיוחדות ברשות.

**4.7.5. סיכום דיון ראש העירייה מיום 29.12.2024**

**החלטות:**

- א. מנכ"ל ומנהלת ההון האנושי יוודאו עריכת בחינה שנתית אחר היקף העסקה של אוכלוסיות מיוחדות ברשות וכן היקף המשרות שיועדו להן.
  - ב. מנכ"ל ומנהלת ההון האנושי יערכו בחינה של צעדים אפשריים לשיפור שילוב אוכלוסיות מיוחדות ברשות.
- אחריות לביצוע:** מנכ"ל ומנהלת ההון האנושי.  
**לו"ז לביצוע:** אחת לתקופה.

**4.8. העסקת קרובים**

דרגת חשיבות: גבוהה

**4.8.1. רקע כללי**

- להלן הוראת חוזר מנכ"ל 03/2011 בדבר העסקת קרובי משפחה ברשויות המקומיות:
- א. העסקת קרוב משפחה ברשות המקומית כפופה לאישור ועדת השירות לעיריות למינוי קרוב משפחה. הבקשה לאישור תכלול: מכתב פנייה חתום על ידי ראש הרשות ומנכ"ל הרשות, נוסח המכרז, פרוטוקול ועדת בחינה, חוות דעת משפטית (סעיף ב'), קורות חיים של המועמד ואסמכתאות נלוות, תרשים ארגוני של הרשות והיחידה בה הוא יועסק.
  - ב. יש לקבל אישור בכתב מהיועץ המשפטי של הרשות המקומית כי העסקת הקרוב אינה עונה על הסעיפים הבאים:
    - העסקתו עלולה להביא ליחסי כפיפות / קשרי עבודה בינו לבין הקרוב.
    - העסקה עלולה להביא לניגוד עניינים.
    - מדובר בקרוב של אחד מנבחרי הציבור ברשות המקומית.

**4.8.2. ממצאים**

**א. מעקב אחר העסקת קרובים**

הביקורת ביקשה לקבל את רשימת קרובי המשפחה המועסקים ברשות. הביקורת לא מצאה כי מנוהלת בעירייה רשימה הכוללת את עובדי העירייה וקרובי המשפחה המועסקים בעירייה, וקרוביהם בחברות בנות ו/או יחידות סמך כגון: חברה כלכלית, מועצה דתית, מרכז פיס וכד' ואצל ספקים של העירייה.

נמסר לביקורת על ידי מנהלת ההון האנושי כי תיעוד אודות עובדים בעלי ניגודי עניינים מתועד בתיקי העובדים הרלוונטיים.

**ב. עמידה בהוראות בתהליך גיוס קרוב**

במסגרת תהליך גיוס העובדים, המועמד לתפקיד נדרש למלא בטופס באם יש לו קרובי משפחה בעירייה. מחלקת ההון האנושי מביאה בפני הלשכה המשפטית כל מקרה בו מתעורר חשש לקיומו של ניגוד עניינים. הביקורת קיבלה שתי דוגמאות בתקופה הנבדקת (2023-2024) לבחינת היועץ המשפטי בדבר גיוס של קרובים וכן חוות דעת כתובה שהתקבלה אשר הוצג בהם כי במקרים אלו לא נמצא ניגוד עניינים. יחד עם זאת, היועץ המשפטי ציין כי במקרים אלו יש להבהיר לעובדים ולממונים עליהם, כי חלה חובת דיווח על כל אירוע או סוגיה היוצרים יחסי כפיפות ולהימנע מכך (למשל: קידום אחד מבני המשפחה לתפקיד ניהולי במחלקה וכיו"ב). במחלקת ההון האנושי **לא** נמצא תיעוד כלשהו למתן ההבהרות או למעקב עתידי בנושא. להלן הפרטים:

פרטי עובד	פרטים נוספים	התייחסות לשכה משפטית
א.א	מנהל פרויקטים במחלקת הנדסה כאשר אימו מועסקת כעובדת באגף הגביה.	אין מניעה להעסקת העובדים החדשים. עם זאת, להבהיר לעובד כי לעיתים יש קשרי עבודה כאלו ואחרים בין מחלקת הנדסה למח' הכנסות ולכן עליו להימנע ככל הניתן מלטפל בנושאים המצויים בתחום עיסוקה/אחריותה של אימו.
י.ד	גויס כמאבטח. לעובד יש אח ברשות שמועסק גם בשיטור העירוני. שני העובדים ללא יחסי כפיפות בניהם אך תחת אותו מנהל	יש להבהיר לעובדים ולממונים עליהם, כי חלה חובת דיווח על כל אירוע או סוגיה היוצרים יחסי כפיפות ולהימנע מכך (למשל: קידום אחד האחים לתפקיד ניהולי במחלקה וכיו"ב).

נמסר לביקורת על ידי מנהלת אגף ההון האנושי כי לא היו מקרים אשר חייבו אישור ועדת השירות לעיריות.

**4.8.3. משמעויות**

- א. פתח לטעויות, לאי סדרים ולתקלות בתהליכי גיוס עובדים בעלי קרבת משפחה לעובדים אחרים ברשות.
- ב. העדר מעקב ובקרה נאות אחר קרובים המועסקים ברשות.
- ג. העסקת קרוב במשרה על אף קיום ניגוד עניינים בשל העדר מנגנוני בקרה נאותים.
- ד. העסקת קרוב ברשות בהעדר קיום התנאים והאישורים הנדרשים בתקנות.

**4.8.4. המלצות**

- א. יש לנהל רשימה מסודרת בגין כלל עובדי העירייה אודות ניגודי עניינים אפשריים בגין פעילות מול קרובי משפחה המועסקים בעירייה, חברה

- כלכלית, יחידות קשורות (כגון: מועצה דתית, מרכז פיס, נתיבים וכד') ספקי עירייה וכד'.
- ב. לאחר השלמת רשימה מסודרת, כאמור בהמלצה א', לערוך בחינה של אפשרות ניגודי עניינים לפעילות הקיימת כיום, בדגש על אפשרות כי מבוצעות פעילות עוקבות על ידי בני משפחה אחת.
- ג. להגדיר בקרה תקופתית בנושא, תוך ניהול רשימת עובדים העונים על הגדרת "קרוב" ומועסקים ברשות.
- ד. יש להגדיר נוהל עבודה לפיו ככל שתשתנה המשרה או הפעולות שעובדים נדרשים לבצע בעתיד, יש לדווח לאגף ההון האנושי שיערוך בחינה מחודשת של אפשרות ניגודי עניינים.
- ה. על מחלקת הון אנושי לשמור תיעוד מסודר ליישום ההנחיות אשר ניתנות על ידי הלשכה המשפטית (הודעה למנהל הישיר של העובדים להקפיד ולהבטיח שהעובד לא יקיים קשרי עבודה שעשויים לעורר את אותו חשש לניגוד עניינים).

#### 4.8.5. סיכום דיון ראש העירייה מיום 29.12.2024

##### החלטות:

- א. מנהלת ההון האנושי תנהל רשימה מסודרת בגין כלל עובדי העירייה אודות ניגודי עניינים אפשריים בגין פעילות מול קרובי משפחה המועסקים בעירייה, חברה כלכלית, יחידות קשורות (כגון: מועצה דתית, מרכז פיס, נתיבים וכד') ספקי עירייה וכד'. ככל שיש צורך, גם רטרואקטיבית.
- ב. מנהלת ההון האנושי תנהל ותערוך בחינה של אפשרות ניגודי עניינים לפעילות הקיימת כיום, בדגש על אפשרות כי מבוצעות פעילות עוקבות על ידי בני משפחה אחת. ככל שיש צורך, גם רטרואקטיבית.
- ג. מנהלת ההון האנושי תגדיר בקרה תקופתית בנושא, תוך ניהול רשימת עובדים העונים על הגדרת "קרוב" ומועסקים ברשות.
- ד. מנהלת ההון האנושי תגדיר נוהל עבודה לפיו ככל שתשתנה המשרה או הפעולות שעובדים נדרשים לבצע בעתיד, יש לדווח לאגף ההון האנושי שיערוך בחינה מחודשת של אפשרות ניגודי עניינים.
- ה. על אגף ההון אנושי לשמור תיעוד מסודר ליישום ההנחיות אשר ניתנות על ידי הלשכה המשפטית (הודעה למנהל הישיר של העובדים להקפיד ולהבטיח שהעובד לא יקיים קשרי עבודה שעשויים לעורר את אותו חשש לניגוד עניינים).

אחריות לביצוע: מנהלת ההון האנושי.

ל"ז לביצוע: 30.6.2025 ובאופן שוטף.

#### 4.9. קליטת עובדים

דרגת חשיבות: גבוהה

##### 4.9.1. רקע כללי

להלן המסמכים הנדרשים לתיעוד בתהליך קליטת עובד ברשות המקומית, על פי נוהל "קליטת עובדים" מאי 2018 של אגף ההון האנושי במשרד הפנים:

- טופס הודעה על תנאי העסקה;
  - שאלון אישי;
  - מסמכים רלוונטיים מתהליך הגיוס: קורות חיים, ת.ז., תעודות השכלה;
  - הצהרת סודיות;
  - טופס 101;
  - טופס פרטי בנק ואסמכתא תומכת;
  - טופס בדיקות רפואיות;
  - טופס אחזקת רכז / נסיעות;
  - טופס הכולל מידע אודות גוף הפנסיה הרלוונטי.
- הביקורת מצאה כי כל המסמכים מתויקים במערכת הממוחשבת בעירייה כחלק מהתיק האישי של העובד.

##### 4.9.2. ממצאים

הביקורת דגמה 14 עובדים (מתוך 150) שנקלטו בתקופה 01/2023 – 04/2024 וביקשה לקבל תיעוד לביצוע הליך קליטה נאות.  
**לא נמצאו חריגים.**  
פירוט המדגם והמסמכים החסרים בנספח ה'.

#### 4.10. תגובת מבוקרים כלליות

##### מנהלת ההון האנושי:

"אני מודה לליהי על הקדשת הזמן לביצוע הביקורת, אגף משאבי אנוש תמיד שמח לקבל ביקורת בונה שתסייע לנו להשתפר ולעמוד בהוראות החוק.  
בהתאם לכך, האגף בוחן כעת את הדברים שעלו בביקורת ונוקט בצעדים לתיקון הליקויים.

במיוחד אנו מתמקדים בנושאים הבאים:

- הכנת נוהל קליטה וסיום חדש
  - תיעוד תקין של העובדים הזמניים
  - קביעת מדיניות לגבי עובדים בעלי קרובי משפחה ברשות
- האגף מחויב להבטיח שהתהליכים שלנו ישתפרו ויהיו יותר ממוקדים ויעילים תוך מתן מענה מיטבי לצרכי הרשות.  
תודה שוב על הערותיך".

**נספחים**

**נספח א'**

דגימה – בגין הליך ביצוע מכרז :

מכרז	פנימי / פומבי	שלמות פרטי המכרז	פרק הזמן להגשת מועמדות (14-42 ימים)	התאמת דרישות לאוגדן של משרד הפנים	שליחת הודעת אי קבלה
נציגת שירות במחלקת הכנסות	פנימי	✓	24/2/23 - 9/3/23	✓	✓
תומכת חינוך בחינוך המיוחד	פומבי	✓	1-9/8/23	✓	✓
עורך דין בלשכה המשפטית ברשות המקומית (מקרקעין)	פומבי	✓	10-14/6/24	✓	✓
מנהל תחום הרשות המקומית (מספר מכרז 1005/24)	פומבי	✓	✓	✓	✓

**נספח ב'**

דגימה – בחינת הרכב וועדת הבחינות :

מכרז	מספר חברי וועדת בחינת	התאמה לתקנות	ממצאים
נציגת שירות במחלקת הכנסות	3	✓	✓
תומכת חינוך בחינוך המיוחד	3	✓	✓
עורך דין בלשכה המשפטית ברשות המקומית (מקרקעין)	3	✓	✓
מנהל תחום הרשות המקומית (מספר מכרז 1005/24)	3	✓	✓

נספח ג'

דגימה – בחינת משרות פטורות ממכרז :

#	תאור מחלקה	ת"ז	ת.תחילת יחסי עובד מעסיק	נמצא נאות
1	רווחה	X	01/02/2023	X
2	שפתי רננה רווחה חינו	X	01/05/2023	X
3	פרוייקט מני"ע	X	05/06/2023	V
4	אוהל חיה רווחה חינוכ	X	16/04/2023	X
5	שכר ייחידת אופק	X	18/12/2023	V
6	שכר ע.גננות+גננות עי	X	23/08/2023	X
7	שכר ע.גננות+גננות עי	X	31/08/2023	X
8	שכר ייחידת אופק	X	10/03/2024	V
9	שכר ייחידת אופק	X	12/02/2024	V
10	שכר סגני ראש העיר	X	27/03/2024	X
11	רווחה חינוכית גנים	X	01/01/2024	X
12	שכר לשכת י. משפטי	X	01/03/2024	V

נספח ד'

דגימה – הליך גיוס משרה פטורה :

#	מחלקה תאור	ת"ז	ת.תחילת יחסי עובד מעסיק	דף פרסום המשרה	קריטריונים אוביקטיביים לדירוג מועמד	ריאיון אישי	רשימת המועמדים	הודעת אי קבלה
1	רווחה	X	01/02/2023	X	X	X	X	X
2	שפתי רננה רווחה חינו	X	01/05/2023	X	X	X	X	X
3	פרוייקט מני"ע	X	05/06/2023	X	X	X	X	X
4	אוהל חיה רווחה חינוכ	X	16/04/2023	X	X	X	X	X
5	שכר ייחידת אופק	X	18/12/2023	X	X	X	X	X
6	שכר ע.גננות+גננות עי	X	23/08/2023	X	X	X	X	X
7	שכר ע.גננות+גננות עי	X	31/08/2023	X	X	X	X	X
8	שכר ייחידת אופק	X	10/03/2024	X	X	V	X	X
9	שכר ייחידת אופק	X	12/02/2024	X	X	V	X	X
10	שכר סגני ראש העיר	X	27/03/2024	X	X	X	X	X
11	רווחה חינוכית גנים	X	01/01/2024	X	X	X	X	X
12	שכר לשכת י. משפטי	X	01/03/2024	X	X	X	X	X

נספח ה'

דגימה – הליך קליטת עובדים :

פנסיה	טופס אחזקת רכז / נסיעות	אסמכתא לפרטי בנק	טופס פרטי בנק	טופס 101	הצהרת סודיות	ת.ז.	תעודות השכלה וניסיון	שאלון אישי	טופס הודעה על תנאי העסקה	ת.תחילת יחסי עובד מעסיק	ת"ז	נאור מחלקה
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	01/02/2023	X	רווחה
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	01/05/2023	X	שכר מחלקת הגביה
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	01/05/2023	X	שפתי רננה רווחה חינו
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	01/09/2023	X	סייעות כיתתיות
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	05/06/2023	X	פרוייקט מני"ע
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	16/04/2023	X	אוהל חיה רווחה חינוכ
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18/12/2023	X	שכר יחידת אופק
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	23/08/2023	X	שכר !.גננות+גננות עי
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	31/08/2023	X	שכר !.גננות+גננות עי
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10/03/2024	X	שכר יחידת אופק
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	12/02/2024	X	שכר יחידת אופק
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	01/01/2024	X	רווחה חינוכית גנים
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	01/03/2024	X	שכר לשכת י. משפטי