

לכבוד

גב' שושי כחלון כידור  
ראש עיריית כפר יונה

ג.נ.,

## הנדון : דין וחשבון שנתי של מבקרת המועצה ונציבת תלונות הציבור לשנת 2022

הנני מתכבדת, בהתאם להוראת סעיף 170ג (א) לפקודת העיריות, להגיש לך בזאת את דוח מבקרת העירייה ודוח נציבת תלונות הציבור לשנת 2022.

תכלית הביקורת היא להעמיד בפני מקבלי ההחלטות בעירייה משוב על הנעשה בארגון ועל מידת חשיפת העירייה לסיכונים. מערך הביקורת העירוני נועד להעניק ערך מוסף בשיפור פעולות העירייה להשגת מטרותיה ויעדיה האסטרטגיים באופן יעיל.

הדו"ח כולל מגוון של פרקי ביקורת המשקפים את תחומי הליבה העירונית. בדוח הביקורת השנתי שישה דוחות בנושאים הבאים: אבטחת מידע וסייבר, ניהול מערך הביטוחים בחברה הכלכלית, הפיקוח על עבירות בניה בועדה לתכנון ובניה והטיפול בבקשות לאישורים לטאבו, מחלקת הפיקוח העירוני ומערך גביית הדוחות והקנסות בפיקוח העירוני על ידי חברת מלגם. על מנת להבטיח את אפקטיביות הביקורת עורכת הח"מ ביקורת חוזרות (ביקורת מעקב). בשנה זו נערכו שתי ביקורות כאלה בנושאים: המוקד לשירות התושבים ובוועדה לתכנון ובניה (כאמור).

כמו כן, זאת בהתאם לסעיף 15 לחוק הרשויות המקומיות (הממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008, דוח זה כולל גם את הדוח של הממונה על תלונות הציבור.

עותק מדוח זה מועבר לוועדה לענייני ביקורת הנדרשת לדון בדוח ובהערות ראש העירייה עליו, במועדים שנקבעו בחוק ורשאית היא לצורך כך לזמן לדיוניה נושאי משרה בעירייה או גוף עירוני מבוקר. בסיום דיוני הוועדה מוגשים סיכומיה והצעותיה למועצה, שנדרשת לקיים דיון מיוחד בדוח ובהמלצות הוועדה.

**יודגש**, כי חלק גדול מהמבוקרים החלו בביצוע הפעולות לתיקון הליקויים ופעלו ליישום ההמלצות, תוך כדי ביצוע עבודת הביקורת.

ייעוד הביקורת הוא לבצע את עבודת הביקורת באופן ענייני, בלתי תלוי וללא משוא פנים על מנת לסייע לעירייה לפעול לפיתוחה של העיר ולשרת את כל תושביה ומבקריה.

הח"מ מודה לקבט העירייה, למנהל הפיקוח העירוני, למהנדס העירייה, למנהלת הוועדה לתכנון ובניה, לעובדי מערך המיחשוב, וליתר הגורמים אליהם פנתה הביקורת, על שיתוף הפעולה.

בכבוד רב בברכה,

אורית בז'רנו-שפירא  
מבקרת העירייה  
וממונה על תלונות הציבור

העתקים: יו"ר וחברי וועדת ביקורת.

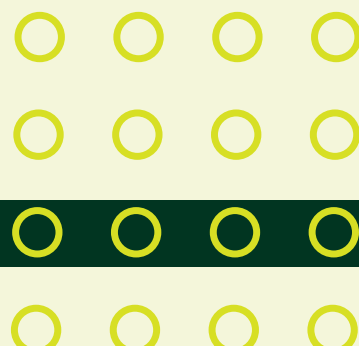
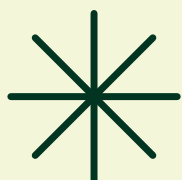
# תוכן עניינים

מבוא כללי	עמ' 3
מחלקת הפיקוח העירוני	עמ' 19
פיקוח עירוני - גביית דוחות וקנסות	עמ' 57
החברה הכלכלית ניהול תחום הביטוחים	עמ' 75
אבטחת מידע וסייבר	עמ' 99
הפיקוח על עבירות בניה בוועדה לתכנון ובניה והטיפול בבקשות לאישורים לטאבו	עמ' 125
המוקד העירוני	עמ' 151
ממונה על תלונות הציבור מבוא	עמ' 197
דוח ממונה על תלונות הציבור	עמ' 201

# מבוא כללי

כפר  
יונה

המרכז הידוק  
של השדון





## מבוא כללי

### 1. תפקידו של מבקר העירייה

הקפדה על תפקוד נאות של עובדי הציבור, בכל ארגון המספק שירותים לציבור, היא מסימני ההיכר של חברה תקינה. ההקפדה וההשגחה על שימוש נאות בכספים, על יחס הוגן לציבור ועל ניקיון כפיים, חייבים להיעשות באופן קבוע וללא ליאות.

כדי לעזור לעירייה ולהנהלתה לוודא שפעולות העירייה נעשות כדבעי, מתמנה מבקר פנימי לעירייה.

עיריית כפר יונה מינתה מבקר כמתחייב בחוק על מנת שיבדוק אם פעולות העירייה נעשות כדין ותוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון.

בשנת **1971** - תשל"א - קיבלה הכנסת חוק פקודת העיריות, בו נקבעה חובה למנות מבקר בערים שמספר תושביהן מעל 30,000. בשנת 1990 נקבעה בפקודת העיריות, כי החובה למנות מבקר עירייה חלה על כל העיריות. בשנת 1997 הרחיב שר הפנים, בתקנות, את חובת מינוי מבקר פנימי גם למועצות המקומיות.

בשנת **2007** התקבל תיקון פקודת המועצות המקומיות (מס' 47) שביטל חלקית את סעיף 145 לצו המועצות המקומיות והחיל הוראות מפקודת העיריות על מבקרים פנימיים במועצות מקומיות, ולראשונה גם על מועצות אזוריות.

תפקידו של מבקר העירייה, סמכויותיו ודרכי עבודתו, נקבעו בפקודת העיריות. עיקרי החוק והסברים מובאים בהמשך. עיקרן של הוראות נועדו להקנות למבקר העירייה מעמד עצמאי, ע"מ להבטיח ביקורת יעילה, אפקטיבית בלתי תלויה.

### 2. פרסום ממצאים

#### סעיף 170ג(ו) לפקודת העיריות קובע:

"לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו לעירייה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

#### סעיף 334 לפקודת העיריות קובע:

"המפרסם דו"ח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו — מאסר שנה"

רק ממצאי ביקורת שעברו בדיקה ממצה, תוך הצגתם בפני האנשים הנוגעים לנושא וקבלת התייחסותם - ורק לאחר שממצאים אלו נבחנו ביסודיות על רקע מערכת שלמה של נתונים- ורק לאחר שנוספו הסברים והערות הביקורת, ראוי לדוח הביקורת שיפורסם. כל פרסום אחר עלול לכלול עובדות לא מדויקות או חלקיות, ועקב כך עלול להיגרם עוול לעובדי העירייה או אנשים הקשורים עמה בקשרי עבודה.

### 3. מועד קיום הביקורת

אחת השאלות המרכזיות בהן מתחבטת הביקורת היא השאלה בדבר מועד עריכת הבדיקות.

על מנת לעשות את הביקורת יעילה ומועילה, מאמינה מבקרת העירייה, כי על הביקורת לקרב את בדיקותיה למועד העשייה, ככל האפשר, וברוח זו פועלת הביקורת.



ישנם מצבים בהם בודקת הביקורת פעולה מתמשכת. במקרים כאלה, אם מתגלים לביקורת פגמים בביצוע הפעולה, היא מתריעה על הפגמים במועד סמוך לגילויים למבוקרים ולנוגעים בדבר ע"מ לתקנם ואינה ממתינה עד לסיום תהליך הבדיקה כולו.

### 4. תוכניות עבודה

#### 4.1 כללי

אחד המאפיינים של תכנון עבודת הביקורת הוא הקושי לקבוע בדייקנות את היקף העבודה, פעמים, במהלך ביקורת בנושא מסוים מתברר, כי יש להמשיך ולהעמיק כדי להגיע לשורש הפגם ולגלות אותו במלוא היקפו, על מנת להשיב על השאלות הבאות:



## 4.2 הוראות החוק

פקודת העיריות קובעת, כי מבקר העירייה :

יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת

1	על פי שיקול דעתו של המבקר
2	על פי דרישת ראש העיריה לבקר ענין פלוני
3	על פי דרישת הועדה לעניני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.

עוד נקבע כי :

המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו. הביקורת תענה, בהתאם למשאבים העומדים לרשותה, לכל דרישה של ראש העירייה לבדוק כל עניין, וכן 2 דרישות של ועדת הביקורת וכך ננהג בכל פנייה של מליאת העירייה, של חברה ושל מזכיר וגזבר העירייה.

## 4.3 סקר סיכונים

כדי להבטיח שתוכנית העבודה השנתית תכסה את כל הפעולות/נושאים המהותיים, נדרש מבקר העירייה לערוך סקר סיכונים.



סקר סיכונים הנו שם כולל לבדיקות שיטתיות שתכליתן לחשוף ולהעריך את יעילות מערך הבקורת בארגון. תהליכים בעלי חשיבות מטריאלית מחד ומערך בקרות לא אפקטיבי מאידך יצביעו על רמת סיכון גבוה. מבקר העירייה, בהתחשב במשאבים העומדים לרשותו יפעל לערוך ביקורת, ככל שניתן, ע"פ תוצאות סקר הסיכונים.

המבקרים הפנימיים חייבים, מכוח התקנים המקצועיים, לבנות את תוכנית עבודתם בהתאם לממצאי סקר סיכונים. יצוין, כי במאי 2004 פרסם משרד הפנים חוזר, זאת בעקבות ממצאים שהעלה בנושא מבקר המדינה בשנת 2002, ובו הוא קובע כי מבקרים פנימיים נדרשים לערוך סקר סיכונים.

## 5. משאבי הביקורת

להלן חלקו היחסי של תקציב מבקרת העירייה בתקציב העירייה לשנת 2021:

התקציב השנתי			
של מבקר העירייה		של העירייה	
באחוזים מתקציב העירייה	בש"ח	(רגיל)	
0.03%	572,500 ₪	195,012,000 ₪	2021

מבקרת העירייה החלה לכהן בתפקידה זה בספטמבר 2012.

## 6. לסיכום

מבקרת העירייה מודה לכל מי שסייע לה בעבודתה ומבקשת לציין את שיתוף הפעולה שזכתה לו מצד מנכ"ל העירייה, גזברית העירייה, מהנדס העירייה, יועמ"ש בעירייה, מנהל מחלקת שירותים עירוניים, מחלקת כוח אדם, אגף החינוך, החברה הכלכלית וכל שאר הנוגעים בדבר.

## עיקרי הוראות החוק על-פיהם פועל מבקר העירייה

### 1. מינוי מבקר העירייה

סעיף 167 (ב) לפקודת העיריות מחייב מינוי מבקר העירייה:

(א) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה מבקר במשרה מלאה.."

### 2. תפקידי המבקר

סעיף 170א לפקודת העיריות, מגדיר תפקידי המבקר כדלקמן:

(א) ואלה תפקידי המבקר:

4	3	2	1
<ul style="list-style-type: none"> <li>לבקר את הנהלת חשבונות העיריה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העיריה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>לבדוק את פעולות עובדי העיריה</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>לבדוק אם פעולות העיריה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון</li> </ul>

### 3. גופים מבוקרים

סעיף 170 ב מגדיר את הגופים המבוקרים כדלקמן:

(ב) הבקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי העירייה הדתית שבתחום העיריה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העיריה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לבקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".

עפ"י הוראה זו, גוף מוגדר כ"גוף עירוני מבוקר" אם מתקיים בו לפחות אחד משני תנאים:

- (1) העירייה משתתפת בתקציבו בהיקף המהווה עשירית או יותר מתקציבו השנתי.
- (2) העירייה משתתפת במינוי הנהלתו.

### 4. תוכניות עבודה

סעיף 170א(ג) בפקודת העיריות מתייחס לקביעת תוכנית העבודה של המבקר כדלקמן:

יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת –

1	על פי שיקול דעתו של המבקר
2	על פי דרישת ראש העיריה לבקר ענין פלוני
3	על פי דרישת הועדה לעניני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.

הוראה זו, הדנה בדרכי קביעת תוכנית עבודת המבקר, מבוססת על העיקרון של עצמאות המבקר ואי-תלותו בבואו לבקר נושא שהוא החליט לבדקו.

## 5. דרכי עבודת המבקר

עצמאותו של מבקר העירייה בקביעת דרכי עבודתו נקבעה בשלושה מישורים :

א. קביעת דרכי עבודה

סעיף 170א(ד) לפקודת העיריות קובע כדלקמן:

(ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.

ב. הכנת התקציב והתקן

בסעיף 170 ה' לפקודת העיריות נקבע:

א) מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מדי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה. היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.

הוראות אלו שונות מההוראות החלות על שאר יחידות העירייה.

ג. מינוי עובדי לשכת מבקר העירייה וכפיפותם  
בסעיף 170 ה-1ז לפקודת העיריות נקבע:

(ה1) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העירייה אלא אם כן התקיימו בו הוראות סעיף 167(ג1) עד (4).  
(ה2) על אף הוראות סעיף קטן (ה1), רשאי ראש העירייה, בהסכמת מבקר העירייה, לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו התנאי האמור בסעיף 167(ג4) אם רכש ניסיון במשך שבע שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992.  
(ו) עובדי לשכת מבקר העירייה דינם כשאר עובדי העירייה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות ממבקר העירייה בלבד.  
(ז) לא יופסק שירותו של עובד אצל מבקר העירייה, שלא בהסכמתו של מבקר העירייה, אלא בכפוף להוראות סעיף 171א(1).

העולה מקובץ הוראות אלו הוא:

כי עבודת הביקורת תיעשה עפ"י שיקול דעת המבקר, לראש העירייה ישנה הסמכות לדרוש מן המבקר לבקר עניין פלוני, ולוועדת הביקורת ישנה הסמכות לקבוע 2 נושאים.



## 6. הסמכויות לביצוע התפקיד

א. בסעיף 170ב לפקודת העיריות נקבע כדלקמן:

המצאת מסמכים ומסירת מידע.

(א) ראש העירייה וסגניו, חברי העירייה, עובדי העירייה, ראש העירייה הדתית וסגניו, חברי העירייה הדתית, עובדי העירייה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.

(ב) למבקר העירייה או עובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר.

הוראה זו מחייבת את כל עובדי העירייה ואת כל עובדי הגופים המבוקרים להמציא למבקר העירייה את כל המסמכים והמידע שבידיהם.

ב. סעיף 170ב לפקודת העיריות נקבע כדלקמן:

(ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה

מוועדותיה או כל ועדה מוועדותיו של גוף עירוני מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

ההוראה קובעת, כי חובה להזמין את המבקר לישיבות, אך אין חובה על המבקר להשתתף בכל הישיבות אליהן הוא מוזמן.

מילות המפתח הן: "החובה להזמין" ו"הזכות להיות נוכח" והן המילים "לצורך ביצוע תפקידו" כלומר, נוכחותו של המבקר היא לצורך ביצוע תפקידו.

פעמים קיימת אי הבנה וישנם אנשים הסבורים שנוכחותו של מבקר העירייה בישיבות היא על מנת להשגיח שפעולת הוועדה תיעשה כהלכה ולסייע להתנהלותה של הוועדה ואם השתתף בישיבה ולא אמר דבר ולא התריע על פגמים, משמע שהדבר אושר על ידיו. אך לא כך הדבר.

מטרת נוכחותו של מבקר העירייה, או נציגו, בישיבות העירייה או ועדה מוועדותיה היא למטרת הביקורת; יעילות הביקורת מותנית בידיעה מעמיקה ועדכנית, ככל האפשר, של פעולות העירייה על כל ענפיה המרובים. חלק חשוב מאוד מכלל פעולות אלו, כלומר- קביעת מדיניות, קבלת החלטות חשובות והקצאת משאבים- מתבצע בישיבת מועצת העירייה, בהנהלתה ובוועדות. מבקר העירייה משתתף בישיבות אלו כדי להיות מעודכן ולעמוד מקרוב על פעולת העירייה.

## 7. מינוי ועדה לענייני הביקורת

סעיף 149 ג' לפקודת העיריות קובע כדלקמן:

**(א)** המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעירייה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העירייה ובכל דו"ח של מבקר העירייה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העירייה שהוגש לפי דין; הועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

**(ב)** מספר חברי הועדה לא יעלה על שבעה; הרכב הועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסיעתי של המועצה; ראש העירייה, סגניו וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה לענייני ביקורת.

**(ג)** (1) יושב ראש הועדה לענייני ביקורת יהיה, בכפוף להוראות פסקה (2), מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר; לעניין סעיף זה יראו את יושב ראש הועדה לענייני ביקורת כשייך לאופוזיציה אם התקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה:

(א) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה;

(ב) לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה;

(ג) מסיעתו לא מונו סגנים לראש העירייה;

(ד) סיעתו אינה קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העירייה או לניהול העירייה.

**(2)** היו הסיעות כולן מיוצגות בוועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אחת בלבד, יהיה יושב ראש הועדה לענייני ביקורת מי שהתקיימו בו לפחות כל אלה:

(א) הוא אינו חבר בוועדת ההנהלה;

(ב) הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים;

(ג) הוא אינו מכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר;

(ד) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה, אם יש במועצה יותר מסיעה אחת.

## 122 א תפקידי ועדת הביקורת

(א) אלה תפקידי ועדת הביקורת :

1. לדון בכל דו"ח ביקורת של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על העירייה

2. לדון בכל דו"ח של משרד הפנים על העירייה ובכל דו"ח של מבקר העירייה

3. לדון בכל דו"ח אחר על העירייה שהוגש לפי כל דין

4. לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת

(ב) ועדת הביקורת תגיש לעירייה את סיכומיה והצעותיה".

לוועדה אין סמכות להתערב בדרכי עבודתו של המבקר או בקביעת תכניות העבודה, למעט הסמכות להמליץ על נושא לביקורת (כאמור בסעיף 4 לעיל).

### 8. שמירה על סודיות

א. חלק מדרכי העבודה של המבקר מחייב העברת מידע על ממצאי הביקורת.

בעניין זה חלים על המבקר וחבר עובדיו כללים, חלקם הוראות חוק וחלקם כללים מקצועיים-נפרט:

#### 1. בסעיף 170ב לפקודת העיריות:

(ג) לגבי מידע החסוי על-פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.

(ד) עובדו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה.

#### 2. סעיף 170ג(ו) לפקודת העיריות קובע:

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו לעירייה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור.

### **הוראות אלו מטילות חובת שמירת סודיות על עובדי הביקורת. וכן אוסרים הם על כל אדם פרסום של ממצאי ביקורת, שלא בהתאם לחוק.**

ב. לענין שמירת הסודיות: יש להבחין היטב בין פרסום לציבור, שלגביו ישנן הוראות ברורות בחוק כיצד לנהוג, לבין העברת מן המבקר לאנשים בתוך העירייה לרבות חברי העירייה, שהעובדות נתבררו לביקורת הן רלוונטיות לעבודתם.

אחת הדרכים היותר מועילות לעבודת הביקורת, בתפקידה כמי שמסייעת לעירייה לפעול כדין תוך שמירת טוהר מידות ועקרונות היעילות והחיסכון, היא להעביר לידיעת כל הנוגעים בדבר, את מלוא ממצאי הביקורת כדי שיהוו בסיס להתייחסות ולתיקון הליקויים.

מדיניות הביקורת היא, אפוא, להעביר לעובדי העירייה - וכן לחברי העירייה, בנושאים בהם הם ממלאים פונקציה אדמיניסטרטיבית עפ"י דין- את המידע שהוברר לביקורת והוא רלוונטי לעבודתם. העובדים וחברי העירייה מחויבים בשמירת סודיות הממצאים.

ג. כללים מקצועיים של עבודת הביקורת קובעים, כי כל מידע שעלה במהלך הבדיקה, יש לברר ולאמתו תחילה אך ורק עם עובדי הגוף המבוקר הנוגעים בדבר ולא עם אף אחד אחר, על מנת שאלו יוכלו להתייחס אל הממצאים, להצביע על טעות בהם או להסבירם.

**כל זאת על מנת להבטיח שלא תיגרם, חלילה, תקלה במהלך הביקורת ועובדה מוטעית או בלתי מדויקת תפורסם ואפילו לא כטיוטא.**

## **9. דיווח**

**סעיף 170ג לפקודת העיריות מגדיר את סדרי דיווח של ממצאי ביקורת כלהלן:**

(א) המבקר יגיש לראש העירייה דוח על ממצאי הביקורת שערך; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ- 1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח; בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לעניני ביקורת; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה, תשי"ח- 1958 [נוסח משולב].

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולוועדה לעניני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העירייה או הועדה לעניני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

(ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העיריה לועדה לעניני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי העירייה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(ד) הועדה לעניני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העיריה עליו ותגיש לעירייה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חדשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העיריה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העיריה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה

האמורה, תדון הועדה בדוח המבקר ותגיש לעירייה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העיריה לועדה; בטרם תשלם הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העיריה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(ה) (1) תוך חדשיים מן היום שהגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים העירייה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור;

(2) לא הגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי העירייה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העיריה לכל חברי העירייה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי העירייה והעירייה תדון בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העיריה.



העיקרון הנמצא בבסיס הוא **עקרון הפומביות** כך שבסוף תהליך הדיווח מובא הדו"ח לידיעת הציבור ע"י הנחתו על שולחן מועצת העירייה והדיון הפומבי בו. וזו גם אחת מבעיות יסוד המובנות (אינהרנטיות) בעבודת הביקורת הפנימית בעירייה, איתן צריך להתמודד מבקר העירייה המבקש לשמור על יעילותה של הביקורת ויחד עם זה גם על אמינותו.

עקרון נוסף המבטיח את פומביות הציבור נקבע בתיקון 47 לפיו המבקר חייב להעביר את הדוח למליאת העירייה כאשר ראש העירייה או ועדת הביקורת לא סיימו לדון בדוח במסגרת הזמן שנקבעה [5 חודשים במצטבר]. דהיינו פומביות הדוח, אינה תלויה עוד בגורם כל שהוא.

## 10. פיטורין

בסעיף 171 לפקודת העיריות שהוחל על פקודת המועצות נקבע כדלקמן:

(1) לא יפוטר מבקר העיריה שהוא עובדה, אלא באישור העירייה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי העירייה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(2) לא תתקבל בעירייה החלטה לפיטוריו של מבקר העיריה, הגזבר או היועץ המשפטי לעיריה אלא לאחר שניתנה להם זכות לשאת לפני העירייה את דברם בענין הפיטורים.

בתיקון משנת 1990 לחוק מבקר המדינה תשי"ח- 1958 (נ"מ) בסעיף 45 א (2) נקבע:

(2) "תלונה של עובד, שהוא מבקר פנימי בגוף כאמור בסעיף 36 (1) או (2), על העברתו מתפקידו או על מעשה החורג מהוראות חוק, תקנות, תקנון שירות המדינה, הסכם קיבוצי, או מהסדרים כלליים

שנקבעו מטעם נציב שירות המדינה, או מהסדרים כלליים דומים, הפוגע במישרין במתלונן עצמו או המונע ממנו במישרין טובת הנאה, שעשה מי שממונה עליו בתגובה על פעולותיו במילוי תפקידו כמבקר פנימי- תבורר לפי הוראות פרק זה, בכפוף לסעיפים 45 ג עד 45 ה."

משמעות ההוראה היא שלמבקר המדינה ישנה סמכות לבחון החלטה על פיטורין של מבקר העירייה, אם תתקבל החלטה כזאת, והוא רשאי לתת כל צו שימצא לנכון ולצודק, לרבות הסמכות לצוות על ביטול הפיטורים (סעיף 45ג).

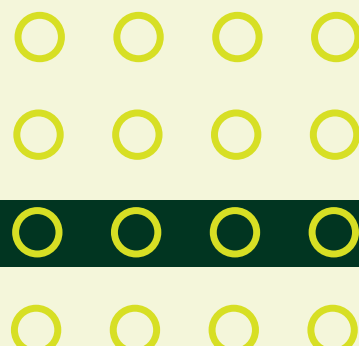
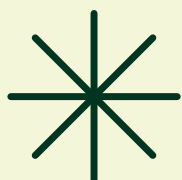


דוח ביקורת

מחלקת פיקוח

עירוני

המרכז הידוק  
של השדון





## 1. פרק מבוא – רקע נורמטיבי, מתודולוגיה

### מבוא

המחלקה הינה הזרוע המבצעת של העירייה לאכיפת חוקי המדינה הנוגעים לרשות וחוקי העזר העירוניים, חוקי התנועה והחנייה, חוקים לשמירה על הסדר הציבורי, חוקי רישוי העסקים ועוד.

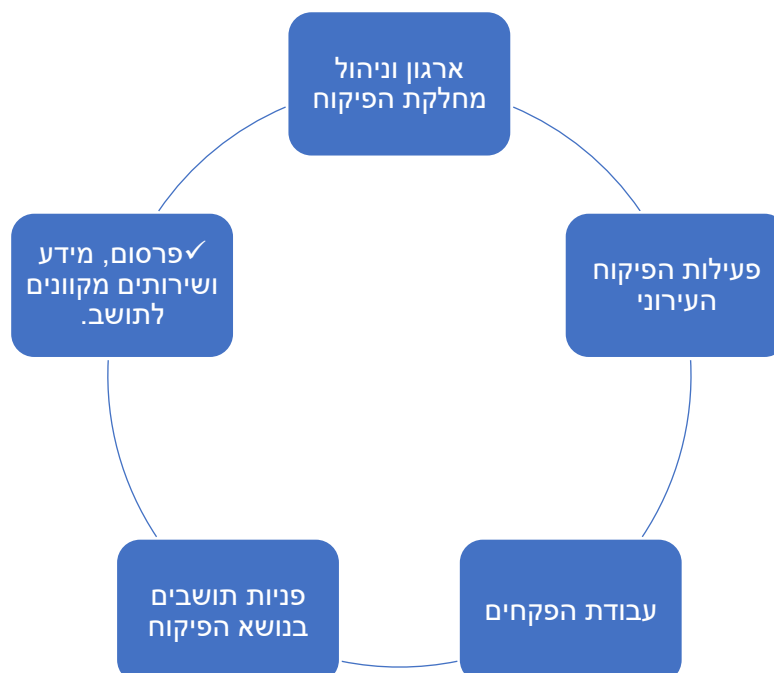
מטרת המחלקה היא סיוע לשמירה על הסדר הציבורי ושיפור איכות חיים לתושבי העיר, לבעלי העסקים, לעובדים ולמבקרים בה, תוך שמירה על איזון בין ערכי החוק והסדר ובין פעילות סדירה באזורי מגורים, עסקים וכו'.

### מסגרת נורמטיבית

- א. חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים, התשע"ו – 2016.
- ב. חוק סדר הדין הפלילי נוסח משולב, (התשמ"ב-1982) להלן: "חוק סדר הדין הפלילי"
- ג. פקודת המיסים גבייה, 1929.
- ד. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה – הפעלת הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המיסים (גביה) פברואר 2012. מספר הנחייה: 1002.7) להלן: "הנחיות היועמ"ש".
- ה. חוקי עזר עירוניים.

### מטרות הביקורת

הביקורת כללה את הנושאים הבאים:



## היקף הביקורת

הביקורת התמקדה בפעילות מחלקת הפיקוח בין השנים 2019-2021, לעיתים מוצגת גם שנת 2022 כדי לבחון מגמה.

## מתודולוגיה

התקיימו ביקורים במחלקת הפיקוח העירוני. כמו כן הביקורת פגשה וראיינה בעלי תפקידים שונים:



הביקורת עיינה במסמכים שונים. בין השאר:

- א. דוחות כספיים.
- ב. נתונים וקבצי מידע.
- ג. אתר האינטרנט של הרשות.

**הביקורת התרשמה כי מחלקת הפיקוח מנוהלת באופן סדור ומקצועי עם צוות עובדים מסור. למחלקה נהלים סדורים, והליך מסודר של הדרכה והסמכה, של שיתוף פעולה עם מחלקות אחרות ושל מענה לתלונות**

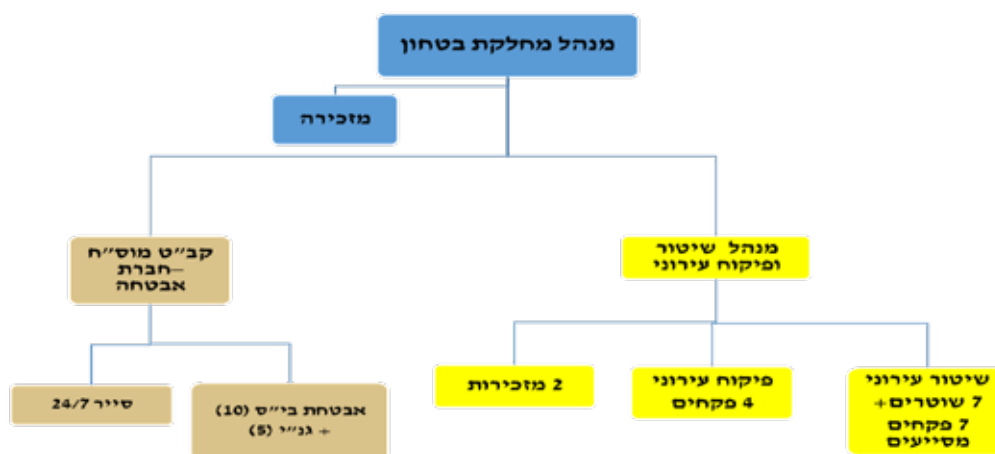
**הביקורת מבקשת להודות למנהל מחלקת השיטור והפיקוח העירוני ועובדיו, על שיתוף הפעולה המלא עם הביקורת, מתן מידע והיענות לבקשות הביקורת במהירות.**

## 2. ארגון וניהול

### רקע

מבנה ארגוני הוא שם כולל למערכת יחסי הגומלין והגדרות התפקידים הקיימים בארגון. הרעיון ביצירת מבנה ארגוני, הוא סדר וייעול העבודה. המבנה הארגוני הוא התשתית עליה מונחות הפעילויות והניהול של הארגון. ממבנה ארגוני ניתן לגזור את המחלקות השונות, תחומי סמכויות, הכוונת ה"תנועה" בארגון הן של אנשים והן של חומרים. המבנה הארגוני נועד, לתת מענה נכון לצרכי הארגון בכל התחומים.

### להלן המבנה הארגוני של מחלקת בטחון



- 1.1 הביקורת התמקדה בפעילות מחלקת פיקוח עירוני. במחלקה מועסקים מנהל הפיקוח, 2 מזכירות ו 3 פקחים.
- 1.2 במחלקת פיקוח עירוני התקינה המלאה היא 4 פקחים ובפועל מועסקים 3 פקחים. נמסר לביקורת, כי בתאריך 1/8/22 תתבצע קליטה של פקח נוסף.
- 1.3 במחלקת השיטור התקינה המלאה היא 7 פקחים מסייעים ובפועל יש 6 פקחים. לביקורת נמסר כי פורסם מכרז לקליטת פקח מסייע נוסף.

## ממצאים

### נהלי עבודה

נהלי עבודה הנם סדרת כללים, אשר מסדירים את אופן ביצוע תהליכי העבודה של העובדים במקום העבודה. מטרת הנהלים, הנה ליצור אחידות ובהירות, בכל הנוגע לאופן הפעילות במקום העבודה ובכך להביא לסדר, ארגון, הימנעות מאי הבנות, יעילות, מיצוי מיטבי של המשאבים הקיימים במקום העבודה, ובעיקר חיסכון של זמן, כסף ומאמץ.

2.2 הביקורת קיבלה לבדיקה את הנהלים הקיימים במחלקת הפיקוח, להלן רשימת הנהלים:

1. מדיניות אכיפת אופניים בעיר 1.10.20 .
2. נוהל אכיפה כלבים.
3. נוהל אכיפה על בסיס צילום מתחמי גזם 8.2.21.
4. נוהל ביצוע אכיפה על בסיס דרישה מחלקת תברואה.
5. נוהל גרירה דצמבר 21.
6. נוהל השארת גזם ופסולת גושית ברחבי העיר.
7. נוהל טיפול בתלונה על בעלי חיים שאינם כלבים.

2.3 הביקורת בחנה את הנהלים ומצאה, כי הם מפורטים מאוד. הנהלים נכתבו בשנתיים האחרונות, למעט נוהל אחד שנכתב שבשנת 2020. כל הנהלים מעודכנים ורלוונטיים.



הדגשה חיובית

2.4 הביקורת מברכת על כתיבת הנהלים הקיימים בצורה מפורטת וברורה, ומבקשת **להמליץ** על כתיבת נהלים נוספים. להלן פירוט:

2.4.1 נוהל קליטת פקח - נוהל זה יכול את תהליך ההכשרה וההדרכה וכל האישורים הרלוונטיים כולל תהליכי קליטה, שיחות משוב ועדכון, לביקורת נמסר כי הם מבוצעים בפועל על ידי מנהל מחלקת השיטור והפיקוח העירוני, לדעת הביקורת קיימת חשיבות גם לנוהל כתוב.

2.4.2 נוהל מעקב ובקרה על פעילות חברת הגבייה (בהמשך להצעת החוק לתיקון פקודת העיריות בנושא חברות הגבייה- ראה בהמשך). יודגש כבר עתה, כי לדעת הביקורת, ראוי כי הפיקוח על חברת מילגם צריך להיות ע"י מחלקת הגזברות.

2.4.3 מומלץ לנסח נוהל לאופן הפיקוח על גביית הדוחות, פעילות האכיפה וטיפול בתיקים לקראת התיישנות ותיקים שהתיישנו. יש לנסח את הנוהל, בהתייעצות עם היועמ"ש של העירייה.

### **תוכנית עבודה**

תוכנית עבודה היא התרגום המעשי של החזון והמטרות של הארגון, לפעילויות שמקדמות את השגת מטרותיו. תוכניות עבודה נכתבות ברמת הארגון כמכלול (מאקרו), וברמת הפרויקט, התחום או המשימה (מיקרו).

2.5 הביקורת קבלה לבדיקה תכנית עבודה של המחלקה לשנת 2021 וכן מעקב שוטף אחר ביצוע בפועל. התוכנית מחולקת לפי חודשי השנה. נמצא, כי בתוכנית זו כלולות משימות רבות - מיוחדות ושוטפות. תכנית העבודה מפורטת ולגבי כל משימה נקבעה בה תדירות הביצוע וכן נקבע מי האחראי לביצוע. כך לדוגמא, מפורטות משימות כגון: ביקורת רישוי עסקים, מענה לפניות מוקד, מבצעים שבועיים, שיעורים שבועיים וכדומה.

2.6 רמת פירוט המשימות ברוב התוכנית טובה ומאפשרת מעקב יסודי אחר ניהול העבודה בשוטף.

### **סידור עבודה שבועי**

לביקורת נמסר לבדיקה תכנון וסידור שבועי. בתכנון זה מפורט באופן שבועי, תוכנית של כל פקח והמקום בו יוצב (אתרים ושעות הנדרשות). הוסבר לביקורת, כי למחלקה קיימות "משימות ברזל", כלומר פעולות קבועות, שמוצבות בלוח התכנון ומשמרות של פקחים לפי שעות. לדוגמא: תחנת "נשק וסע" של חיילים (אבטחת תחנת הסעה לחיילים בימי ראשון), ימי זיכרון, אירועים של העירייה, מוסדות חינוך וכדומה. כל פקח יודע מה הוא אמור לבצע במהלך המשמרת. במקביל למשימות אלה, יש גם את המענה השוטף לקריאות מוקד, בהן מדווחים התושבים על אירועים שונים.

### **הדרכות שבועיות ושיעורים**

במחלקת הפיקוח קיימת תכנית שיעורים והדרכות ריענון קבועות לפקחים. הביקורת קבלה תיעוד להדרכות שונות. ההדרכות עוסקות בלימוד תכנים נוספים, הקשורים לפיקוח כגון: איכות הסביבה, כלבים וכדומה. הדרכות אלו, הן בנוסף להסמכות שעברו הפקחים בתחילת עבודתם. כמו כן,

ההדרכות עוסקות בניהול הפנימי של המחלקה כגון: מילוי טופס סיכום משמרת וכדומה. **הביקורת מברכת ומציינת לטובה את ביצוע ההדרכות השבועיות.**

### ראיונות עם פקחים

הביקורת ערכה ראיונות אישיים עם 3 פקחים. וזאת, על מנת ללמוד על אופי העבודה בפועל של הפקח באופן ישיר. בראיונות אלו, הפקחים ציינו לטובה את ההדרכות המקצועיות שניתנות להם באופן שוטף.

כל פקח מקבל סידור עבודה בתחילת משמרת. קיימים סוגי דוחות שונים וניתן להפעיל שיקול דעת ולתת התראה לפני מתן קנס בפועל. הפקחים משתדלים לתת התראות, לפני הטלת קנס, וזאת כדי לתת אפשרות לתושבים לטפל בבעיה, בעצמם ללא ענישה. מדיניות זו מאפשרת שמירה על הסדר הציבורי, ללא הטלת קנסות מרובה. לדברי הפקחים, לא נקבעות להם מכסות לביצוע דוחות חנייה או פיקוח.

### יחסי הגומלין וממשקי העבודה בין מחלקת פיקוח העירוני ליחידות העירייה.

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

2.7 ניתן לראות מתוכנית העבודה, כי קיים שת"פ עם מחלקות אחרות כגון: מחלקת התברואה, רישוי עסקים וכו'.

2.8 הביקורת מצאה, כי במסגרת העבודה השוטפת, מחלקת פיקוח עירוני מסייעת למחלקות שונות בפעילויות. לדוגמא: מחלקת הפיקוח העירוני מסייעת לאגף שפ"ע. על פי הרישומים - במהלך שנת 2021 בוצעו 16 פעולות סיוע לאגף שפ"ע, לא כולל סיוע מידי תפעולי

(תוך כדי שגרה). כמו כן מבוצעים סיורים קבועים עם מחלקת התברואה מדי יום ב' בנוכחות – פקח – תברואן – וטרינר.

הפיקוח העירוני מסייע באופן שוטף, גם למחלקות נוספות - רישוי עסקים, משפטית וכדומה.

2.9 לביקורת נמסר תיעוד לישיבות משותפות, המתקיימות עם מחלקות העובדות בשת"פ עם הפיקוח העירוני. להלן דוגמאות לישיבות אלה:

- פגישה עם מחלקת התברואה מתאריך 28.10.20.
- פגישה עם המוקד העירוני מתאריך 12.11.20.

### תקציב המחלקה

תקציב מוגדר כ"תוכנית עסקית המבוטאת בערכים כספיים". תקציב הוא כלי ניהולי, שמטרתו תכנון הוצאות והכנסות הארגון בתקופה מסוימת, לפני תחילת הפעילות. לרוב מתבצע תכנון תקציבי לתקופה של שנה המקבילה לשנת מס (תקציב שנתי), אך לעיתים מתבצע תכנון תקציבי למשך חייו של פרויקט, או לתקופה ארוכה יותר.

### הביקורת בחנה את תקציב המחלקה ולהלן נתונים מרכזיים:

מס' כרטיס	שם כרטיס	תקציב 2020 אלפי ₪	תקציב 2021 אלפי ₪
1780000110	פיקוח-משכורת	810	680
1781000511	פיקוח - כיבוד	5	5
1781000530	פיקוח - הוצ' רכב	80	45
1781000540	פיקוח - תקשורת	9	3
1781000560	פיקוח - משרדיות	6	5
1781000570	פיקוח - קבלניות	80	80
1781000735	פיקוח - ליסינג	95	60
1781000751	פיקוח - עמלות גבייה	20	15
1781000780	פיקוח - שונות	18	15
1781000781	פיקוח - הכשרות	20	20
1781000782	פיקוח - גרירה	0	15
	<b>סה"כ תשלומים</b>	<b>1,143</b>	<b>943</b>

2.10 ניתן לראות מנתוני התקציב, כי חלק הארי של התקציב (כ 70%), הוא הוצאות בגין משכורות, קיים קיטון משמעותי בין השנים 2020 ל 2021 עקב ירידה בכמות הפקחים. שאר הסעיפים די זהים ללא תנודות משמעותיות.

## המלצות הביקורת

2.11 **הביקורת מציינת לטובה**, את ניהול מחלקות הפיקוח העירוני והשיטור העירוני. ההתרשמות של הביקורת, היא כי המחלקה מנוהלת באופן מקצועי ויעיל, עם תוכנית ארוכות וקצרות טווח ומעקב אחר ביצוע כנדרש.

2.12 הביקורת ממליצה, על כתיבת נהלים נוספים כגון :

**א.** נוהל קליטת פקח - נוהל זה יכול את תהליך ההכשרה וההדרכה וכל האישורים הרלוונטיים, כולל תהליכי קליטה - שיחות משוב ועדכון אשר מבוצעים בפועל ע"י מנהל המחלקה. **יש לציין כי כבר במהלך הביקורת, הוכן הנוהל על ידי מנהלי המחלקות.**

**ב.** נוהל מעקב ובקרה על פעילות חברת הגבייה (בהמשך להצעת החוק לתיקון פקודת העיריות בנושא "חברות הגבייה"), נוהל זה יקבע כי הגורם האחראי על פעילות חברת מלגם הוא מחלקת הגזברות, את אופן הפיקוח על גביית הדוחות, פעילות האכיפה ופעילות על תיקים בהתיישנות. בהתאם לחוות דעת של יועמ"ש הרשות בנושא.

2.13 **הביקורת מברכת על שיתופי הפעולה השונים הקיימים עם מחלקות רלוונטיות.**

## 3. נתוני פעילות מחלקת פיקוח עירוני

### רקע

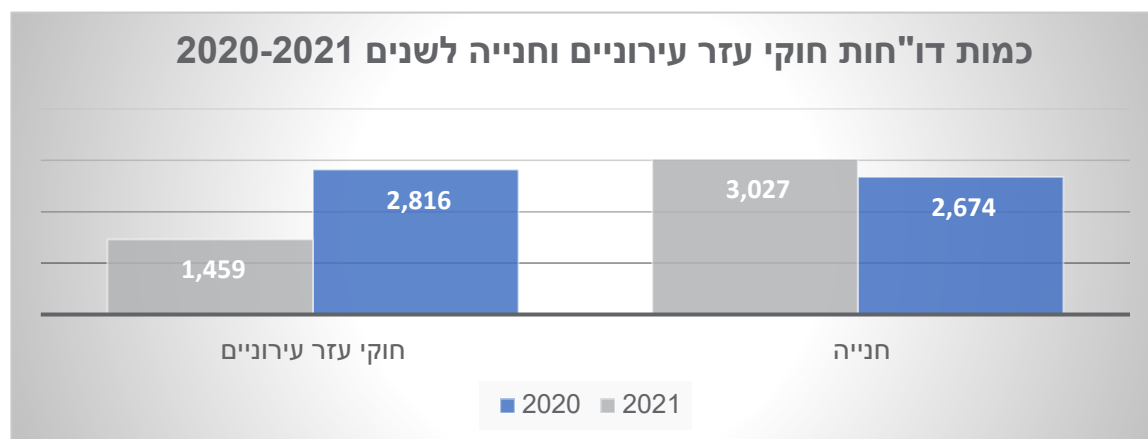
המחלקה לפיקוח וחניה, אמונה על אכיפת חוקי המדינה, הנוגעים לרשות וחוקי העזר העירוני. אכיפת חוקי העזר חשובה לשמירה על הסדר הציבורי, כחלק מהשמירה על איכות החיים של תושבי העיר והבאים בשעריה. עיקרי פעילויות המחלקה הן :

- א. מתן **דוחות חנייה** לחונים שלא על פי חוק.
- ב. **שמירה על איכות הסביבה** : איסור השלכת פסולת, הוצאת גזם שלא במועד הפינוי, השארת גרוטאות רכב.
- ג. **פיקוח על שילוט**: אכיפת שילוט ותליית מודעות פרטיות המשחיתות ציוד.
- ד. **פיקוח על בעלי חיים**: אכיפת חיסוני כלבת, כלבים משוטטים, כלבים מגזע מסוכן, צווי הסגרה של הוטרנר ומחלקת התברואה.

- ה. **פיקוח על עסקים:** פיקוח על שעות פתיחת וסגירת עסקים על פי חוקי מדינה וחוקי העזר, בקרה על עסקים כסיוע למחלקת רישוי עסקים, מסירת צווי זימון לבתי משפט לבעלי עסקים העוברים על חוק רישוי עסקים/ חוקי העזר.
- ו. **מעקב אחר שינויים פיזיים בשטחים פתוחים:** מעקב אחר שינויים פיזיים במגרשים (השתלטות, גדרות, קרוונים, וכו') ודווח לוועדה לתכנון ובנייה ו/או לרישוי עסקים.
- ז. **אכיפת החוק האוסר על עישון במקומות ציבוריים:** חוק למניעת העישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון, תשמ"ג-1983.

**נתוני פעילות של הפיקוח העירוני בשנים 2020-2021.**

הביקורת בחנה את נתוני דוחות הפעילות, שהופקו במחלקת הפיקוח בשנים 2020-2021. הביקורת מיינה את הדוחות, לפי פרמטר של סטטוס הדו"ח. בנוסף, הביקורת בדקה את אחוזי התשלום ואחוזי ביטולי הדוחות, כפרמטר לאיכות העבודה. הנתונים הופרדו בין דוחות בנושא חנייה ודוחות בנושאים אחרים (להלן: דוחות פיקוח). להלן הנתונים וממצאי הביקורת:



טבלת סטטוס דוחות חנייה וחוקי עזר עירוניים לשנים 2020-2021

חוקי עזר		חנייה		סטטוס דו"ח
2021	2020	2021	2020	

		1,052	1,056	דו"ח חלון
746	1,074	1,517	763	הודעת תשלום קנס
447	1,097	254	616	הועבר למחלקת הגבייה
263	644	198	238	לאחר הלבשה/הסבה*
<b>1,456</b>	<b>2,815</b>	<b>3021</b>	<b>2,673</b>	<b>סה"כ</b>
432	1,104	1,678	1,823	סך דוחות ששולמו
<b>30%</b>	<b>39%</b>	<b>56%</b>	<b>68%</b>	<b>אחוז דוחות ששולמו</b>
135	596	44	197	סך דוחות שבוטלו
<b>9%</b>	<b>21%</b>	<b>1%</b>	<b>7%</b>	<b>אחוז דוחות שבוטלו</b>

\***הלבשה/הסבה** – במקרה והדו"ח הגיע ללא פרטים מספקים, מתבצעת הלבשת נתונים באמצעות מערכת אוכלוסין של משרד הפנים, להתאמה מרבית של הדו"ח (הרחבה בפרק 6).

\***הסבת דוחות**- במידה ודו"ח בוצע לא על ידי בעל הרכב, נהג הרכב שולח הצהרה ועל פיה מסבים את הדו"ח על שמו ושולחים מחדש לפי פרטי הדו"ח החדשים.

הערה: הנתונים המוצגים הם סך כל הדוחות.

## ממצאים

הביקורת מצאה, כי חלה ירידה משמעותית של כ-48% בכמות דוחות הפיקוח שביצעו הפקחים בין השנים 2020 ו-2021.

- א.** הביקורת מצאה, כי כמות ביטולי הדוחות של הפיקוח העירוני בשנת 2020, הייתה חריגה מאוד ביחס לשנת 2021. 21% מכמות הדוחות שנתנו בוטלו. (הביקורת תרחיב בנושא ביטולי הדוחות בפרק מס' 7 העוסק בערעור וביטול דוחות).
- ב.** הביקורת בדקה את סוגי הדו"חות שבוטלו, על מנת להבין יותר. מבדיקה זו עולה, כי רוב הדוחות שבוטלו (סך של 365 דוחות), ניתנו בגין השלכת פסולת במרחב ציבורי, 104 דוחות נוספים שבוטלו, הם בגין אי עטית מסיכה והשאר נושאים שונים.

**פיקוח ומעקב על פעילות הפיקוח העירוני**- בוועדת משנה עירונית לאכיפה, מובא סיכום חודשי ומוצג בוועדת אכיפה המתכנסת אחת לחודש, בכל סיכום חודשי קיים פירוט של סוגי העבירות שנאכפו על ידי הפיקוח ועלי ידי השיטור, כולל ניתוחים שונים.

בנוסף, מבוצע סיכום חציון וסיכום שנתי כך שקיימת תמונה בפועל של תחומי פעילות האכיפה לפי נושאים ולפי תקופות.

## המלצות הביקורת

- 3.2 **הביקורת מברכת על ביצוע בקרה ומעקב מדי תקופה על פעילות הפיקוח העירוני.**
- 3.3 הביקורת מצאה, כי עד חודש יוני 2022 חל שיפור דרסטי במגמת ביטול הדוחות. בתקופה זו בוטלו מעט מאוד דוחות. **הביקורת מברכת על כך.** לביקורת נמסר, כי ההסבר לשיפור הדרסטי נעוץ במקצועיות הפקחים. בשנת 2020 מספר פקחים היו בתחילת דרכם המקצועית ובשנת 2021 לאחר ליווי, חניכה, למידה והפקות לקחים, מקצועיותם וניסיונם גדלו. בשונה מעבירות חניה או עבירות אחרות, בעבירות הפסולת נדרשת מיומנות קישור העבירה למבצע ומדובר במיומנות נרכשת, אשר השתפרה עם התמקצעות הפקחים. **הביקורת מקבלת את ההסבר.** להלן עיקרי ההסבר של מנהל הפיקוח לטבלה זו (ההתייחסות המלאה בנספח א)

לסיכום הפער באכיפה בין 2020-2021 נעוץ ב:

(א) הגידול בכמות הפקחים בשנת 2020 אל מול שנים קודמות מ-4 ל 11.

(ב) העלייה במודעות התושבים לאכיפה בשנת 2021 לאחר שבשנת 2020 גדל מספר הפקחים לאור הקמת השיטור העירוני והנוכחות המוגברת של הפקחים בעיר.

(ג) הנחיות ואכיפת קורונה כאשר שיא באכיפת הקורונה התקיים בשנת 2020 ואילו בשנת 2021 התרחשה דעיכה והפנמה במהלך 2021.

לסיכום הגורמים לכמות ביטולים הגבוהה בשנת 2020 אל מול 2021:

שנת 2020 היוותה שנה חניכה, הכוונה, למידה והתמקצעות של הפקחים שהיו חדשים במקצוע, בעוד שנת 2021 מקצועיותם גברה וכפועל יוצא גם ניסיונם ואיכות הדו"חות. עבירות אי עטית מסיכה, הצגת אישורים רפואיים התקיימו רק במעמד בקשה לביטול/בימ"ש.

א. מענה לסעיף 4

(1) המענה לסעיף הנ"ל נעוץ במענה לסעיפים הקודמים.

(2) ביטולי דו"חות השלכת פסולת – מקצועיות הפקחים בקישור הראיות כאשר בשנת 2020 היו בתחילת דרכם המקצועית ובשנת 2021 לאחר ליווי, חניכה, למידה, הפקות לקחים מקצועיות וניסיונם גדלו. בשונה מעבירות חניה או עבירות אחרות בעבירות הפסולת נדרשת מיומנות קישור העבירה למבצע ומדובר במיומנות נרכשת אשר השתפרה עם התמקצעות הפקחים.

קורונה – דו"חות אי עטית המסכה – נושא הגשת המסמכים (3)  
הרפואיים המתירים אי עטיה במעמד הבקשה לביטול או במעמד המשפט ולא במעמד רישום הדו"ח (התושב על פי חוק אינו מחויב להציג בפני הפקח).

## 4. הסמכות והכשרות פקחים

### רקע

באוגוסט 2011 נכנס לתוקפו החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (להלן: "החוק"). החוק מגדיר מיהו פקח עירוני ואילו סמכויות יהיו נתונות לו. "פקח עירוני" – הוא עובד הרשות המקומית, שהוסמך לפי הוראות סעיף 3, של החוק. סעיף 3 בחוק קובע, כי ראש רשות מקומית רשאי להסמיך פקחים עירוניים, שיהיו נתונות להם הסמכויות המפורטות בחוק, כולן או חלקן, לשם פיקוח על חוקי עזר.

### סעיף 4 לחוק, קובע כי הסמכויות שיינתנו לפקח עירוני הן:

1. לדרוש מכל אדם למסור לו את שמו ומענו ולהציג בפניו תעודה מזהה.
2. לדרוש מכל אדם הנוגע בדבר, למסור לו כל ידיעה או מסמך, שיש בהם כדי להבטיח או להקל את ביצועו של חוק עזר. בפסקה זו, "מסמך" – לרבות פלט, כהגדרתו בחוק המחשבים, התשנ"ה-1995.
3. להיכנס למקום, ובלבד שלא ייכנס למקום המשמש למגורים, אלא על פי צו של בית משפט.

### לחוק שתי משמעויות מרכזיות:

- א. החוק מגדיר, לראשונה, הכשרה והסמכה לפקח עירוני, אשר יהיו לו סמכויות רוחביות (ללא קשר או תלות בחוק העזר אותו הוא אוכף).
- ב. החוק מגדיר תנאים (סעיף 10 לחוק) להסמכת פקח מסייע, עבור רשויות הנמצאות בפיקוח של מערך אכיפה עירוני עם משטרת ישראל. על פי החוק, הסמכה והכשרה כפקח העירוני, היא תנאי הכרחי להסמכתו והכשרתו כפקח המסייע לשיטור.  
סעיף 10 לחוק קובע, כי השר לביטחון פנים, לבקשת הרשות ובהסכמת שר הפנים, רשאי להסמיך פקח עירוני כפקח מסייע, שיהיו נתונות לו הסמכויות המפורטות בפרק ד' של החוק, גם לשם סיוע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות.

## ממצאים

4.1 הביקורת בחנה את נושא הכשרות והסמכות הפקחים השונים המועסקים במחלקת הפיקוח העירוני. הביקורת בחרה שני פקחים באופן מדגמי ובחנה את ההכשרות והסמכות שבוצעו. הביקורת מצאה כי פקח מס' 2 עבר הכשרות לפיקוח רישוי עסקים בתאריך 01/10/2020, אך לא אותרה הסמכת ראש העיר כנדרש.

### תגובת מבוקרים:

בעבר, טרם כניסת המנהל הנוכחי, ההסמכות רוכזו אצל התובעת העירונית. עם כניסת המנהל הנוכחי, הוחלט על יישור קו והחל תהליך של ריכוז הסמכות במשרד הפיקוח, כחלק מהפקת לקחים לפיקוח ובקרה על סמכויות הפקחים וביצוע אכיפה בהתאם. הפקח עבר הסמכה בחודש ספטמבר 2020. לאחר ההסמכה וקבלת תעודה ב-1.10.2020, בוצע הליך מהיר לרישום של התובעת העירונית אל מול ראש הרשות. עקב מגפת הקורונה, שעברה בוצעה ההסמכה הני"ל. בפועל לא אותר המסמך בעת ביצוע יישור הקו על ידי המנהל הנוכחי ולכן מסמך זה הושלם כחלק מבקרה עצמית פנים משרדית וכיום קיים.

## מתן קנסות על פי תקנות לשעת חירום נגיף הקורונה

4.2 על פי תקנות לשעת חירום "נגיף הקורונה", הגורם המוסמך להטיל קנס מנהלי, הוא פקח עירוני, לרבות פקח מסייע, שהוסמכו בהתאם לחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011. הביקורת בדקה ומצאה, כי כל הפקחים בצוות הפיקוח, הם בעלי הכשרה של פקח עירוני או/ פקח מסייע ויכולים להוציא קנסות בנושא הקורונה. **נמצא תקין.**

## אישור רישום היעדר פלילי של פקחים

4.3 אינטרס ראשון במעלה של המנהל הציבורי, הוא לטפח את אמון הציבור בניקיון כפיהם של עובדיו. כמי שעובדים באכיפת הסדר הציבורי, עולה חשיבות ניקיון כפיהם ומזגם הטוב של הפקחים. אלה פועלים בתפקידים מעין משטריים ומתמודדים עם מצבים שבהם הם עלולים לעורר את כעסם של תושבים, עד כדי איומים ותקיפות פיזיות מצד התושבים.

על פי החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), תשע"א-2011:

7 (א) ראש רשות מקומית רשאי להסמיך, מבין עובדי הרשות המקומית, פקחים עירוניים, שיהיו נתונים להם הסמכויות לפי פרק זה, כולן או חלקן, לשם פיקוח על ביצוע חוקי עזר, ובלבד שלא יוסמך פקח עירוני אלא אם כן התקיימו בו כל אלה:  
(1) הוא לא הורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי, לדעת היועץ המשפטי לרשות המקומית, לשמש כפקח עירוני.

הביקורת בקשה לבדוק, לגבי כל הפקחים, ונמצא, **כי לכל הפקחים העירוניים קיימים אישורי רישום פלילי** לגבי פקחים שהם פקחים מסייעים, משטרת ישראל מאשרת את הפקח ולכן ממילא בודקת את הרישום הפלילי שלו.

## המלצות הביקורת

- 4.4 **הביקורת מציינת לטובה**, כי כל הפקחים עברו את המסלול התקין על פי חוק להכשרתם ולהסמכתם. גם הסמכת ראש העיר שהיה חסר אותר והושלם במהלך התגובות לדו"ח.
- 4.5 **הביקורת מציינת לטובה**, כי לכל הפקחים קיים אישור אי רישום פלילי כנדרש.

## 5. ניהול איכות עבודת הפיקוח והפקחים

### רקע

בפרק זה, הביקורת בחנה את אופן הפיקוח וניהול המעקב השוטף על עבודת הפקחים ואיכות העבודה. נבדק הפיקוח ע"י מנהל הפיקוח העירוני ועל ידי גורמי עירייה נוספים.

### ממצאים

#### 5.1 וועדת מועצת אכיפה עירונית

לביקורת נמסר, כי מדי תקופה מתקיימות וועדות משנה לאכיפה, המטפלות בעיקר בשיטור העירוני. וועדות מועצה לאכיפה עירונית, מתכנסות לדיונים שוטפים בנושאים כגון: פעולות הפיקוח העירוני, נתונים וכמויות תקופתיים, רווחת הפקחים ותהליכי שיפור וקידום איכות העבודה. כמו כן, מטרת הוועדה, היא קביעת ויישום מדיניות האכיפה העירונית. בוועדה חברים - סגן ראש העיר,

מנכ"ל העירייה, מנהל מחלקת הביטחון, מנהל הפיקוח ומנהל מוקד עירוני. לוועדה מוזמנים, בהתאם לצורך מנהלי מחלקות נוספות נציגי משטרת ישראל ונציגי ציבור. ניהול תקין של וועדה, כולל בתוכו סדר רץ של פרוטוקולים, רישום מוזמנים כולל תיעוד חסרים, תאריך מעודכן, רשימת נושאים שעל סדר היום, סיכום החלטות ומעקב אחר קבלת החלטות. לביקורת הוגשו פרוטוקולים של ישיבות הוועדה שהתקיימו במהלך 2020 ו-2021. להלן הממצאים:

א. הביקורת מציינת לטובה, את אופן ניהול ישיבות הוועדה והתיעוד המפורט.

#### **תגובת המבוקרים**

*לביקורת נמסר כי " כל חודש דנים בחודש הקודם ומה שבוצע בהתאם להחלטות שהתקבלו וועדה קודמת"*

**5.2 טבלת מעקב לנתוני אכיפה** - לביקורת נמסרה טבלה, של מעקב אחר נתוני אכיפה של פקחים ונתוני הגעה לאירועים לשנים 2020 ו 2021. **הביקורת מברכת** על ביצוע מעקב שוטף, הכולל פרמטרים שונים, המעידים על איכות העבודה של הפקחים.

הביקורת בחנה את נתוני טבלת המעקב ומצאה פערים גדולים במתן דוחות בין הפקחים. לדוגמא:

- כמות דוחות והתראות של חוקי עזר עירוניים וחנייה הקטנה ביותר שנתן פקח בשנת 2021 היא כ- 115 דוחות והכמות הגדולה ביותר של דוחות הייתה מעל 2,000 דוחות לשנה. ממוצע דוחות לשנת 2021 הוא 476 דוחות חנייה ופיקוח לפקח.

#### **להלן ההסברים לפערים אלו:**

1. פיקוח אל מול שיטור
  - א. סד"כ הפקחים במחלקות האכיפה מתחלק בין השיטור העירוני לפיקוח העירוני ביחס של 7/4 לטובת השיטור העירוני.
  - ב. השיטור העירוני נותן מענה לאירועי 100 (משטרה) – כפועל יוצא, אכיפתו העירונית נמוכה יותר מעצם "הישאבותו" לאירועי ה- 100 וכן פעילויות משטרתיות, ופעולות נוספות אשר אליהם נדרש.

ג. פיקוח עירוני – הפיקוח עוסק בעיקר באכיפה, לכל פקח בפיקוח העירוני "מוצמד" רובע אשר תחת אחריותו, לכל רובע מאפיינים משלו ותופעות ייחודיות לו, מכאן גם הבדלי נושאי ונתוני האכיפה בין הרובעים.

## 2. סמכויות

א. לא לכל הפקחים סמכויות זהות, לדוג' איכות סביבה, מדובר בהסמכה והכשרה ארוכה יחסית ולכן ההכשרות מבוצעות במדורג בין הפקחים, כאשר המטרה בסוף להכשיר את כולם.

ב. סוגי האכיפה משפיעים על נתוני האכיפה. קיים הבדל מובהק בתהליך ובפעולות הנדרשות, לדוג' אכיפת איכ"ס (איכות סביבה) הדורשת תהליך ארוך יחסית של איתור משליך וראיות מספקות תוך תיעודן אל מול רישום דו"ח חניה לדוג' אשר מצריך הליך קצר יותר של תיעוד. לאור כך, שעדיין לא כל הפקחים הוסמכו לכלל גווי האכיפה, קיים פער בסוגי האכיפה, שבקו ישיר משפיע על נתוני האכיפה.

ג. בעת איתור עבירות איכ"ס (איכות סביבה) ייקרא למקום פקח בעל הסמכה נדרשת, גם אם פקח עירוני איתר וזאת על מנת למנוע מצב לא תקין, של אכיפה שונה בין תושבים (הבדל מהותי בסמכויות אשר משפיע גם על סכום הדו"ח).

## 3. וותק

א. קיים הבדל בוותק בין הפקחים (חלקם וותיקים בעיריית כפר יונה, חלקם שימשו כפקחים ברשויות אחרות וחלקם גויסו ללא רקע והכשרו על ידי עיריית כפר יונה), לאור זאת, קיים הבדל במקצועיות הפקחים, הן בתהליך רישום הדו"ח והן באופן השתלשלות תהליך רישום הדו"ח, הדבר משפיע באופן ישיר על נתוני האכיפה בין הפקחים.

## 4. קורונה

א. בתקופת הקורונה התקיימו מספר לא מבוטל של בידודים לפקחים, אשר לא עבדו באופן סדיר.

ב. קבלת קהל, מזכירת המחלקה נעדרה לא מעט, עקב צורך בבידוד בעקבות היחשפות / חולי בקורונה. על מנת לא לפגוע במענה לתושבים בקבלת הקהל (באותה עת התבצעה טלפונית עקב מגבלות הקורונה), הוצב בזמנים הרלוונטיים פקח אשר ענה לטלפונים, לקח פרטי הפונים והשאילתות, במטרה לאפשר המשך מנהל תקין אל מול התושבים הפונים למחלקת הפיקוח (לציין באותה עת לא היו 2 מזכירות במחלקת הפיקוח).

## 5. פקח משימות ייחודיות

א. פקח אחד ממניין הפקחים הנו פקח משימות (נתון 115). בנוסף לתפקיד הפקח המסייע, הנ"ל מבצע מטלות ארגוניות, לוגיסטיות, מנהליות, וכן ליווי והדרכת פקחים חדשים, פרויקט פינוי גרוטאות הרכב מהשטחים הציבוריים, ווטרינריה וכו'. כפועל יוצא, פעילות האכיפה המבוצעת על ידו נמוכה משאר הפקחים.

### 5.3 דוח סיכום משמרת

לביקורת הוגש תיעוד למילוי טופס סיום משמרת ע"י פקח. הדוח ממלא באופן ידני. כל פקח ממלא דוח משמרת ובה מתאר את הפעילות שביצע. לאחר מכן, מנהל הפיקוח מכניס את הנתונים לטבלת המעקב. **הביקורת מברכת על כך וסבורה, כי מילוי הטופס מסייע למעקב חשוב, המועיל לעבודת המחלקה.** הביקורת תמליץ על דרך ממוחשבת למילוי נתונים.

### המלצות הביקורת

- 5.4 **הביקורת מברכת** על קיום וועדת אכיפה עירונית ועל קיום ישיבות שוטפות של וועדה זז. פרוטוקולי הוועדה נרשמים בצורה מפורטת ויסודית והוועדה דנה בנושאים בהרחבה.
- 5.5 הביקורת מקבלת את ההסבר לפער בכמויות ביצוע הדוחות בין הפקחים.
- 5.6 הביקורת סבורה, כי מילוי טופס סיכום משמרת ידני, פחות יעיל ואף מהווה פתח לטעויות. הביקורת ממליצה, למלא טפסים בצורה דיגיטלית במגוון דרכים:
- א. ניתן ליצור מסמך קבוע בגוגל, כך שכל הנתונים שיוקלדו יימשכו לקובץ אקסל מרוכז באופן אוטומטי, ניתן ליצור סעיפי מלל, לא רק נתונים כמותיים.

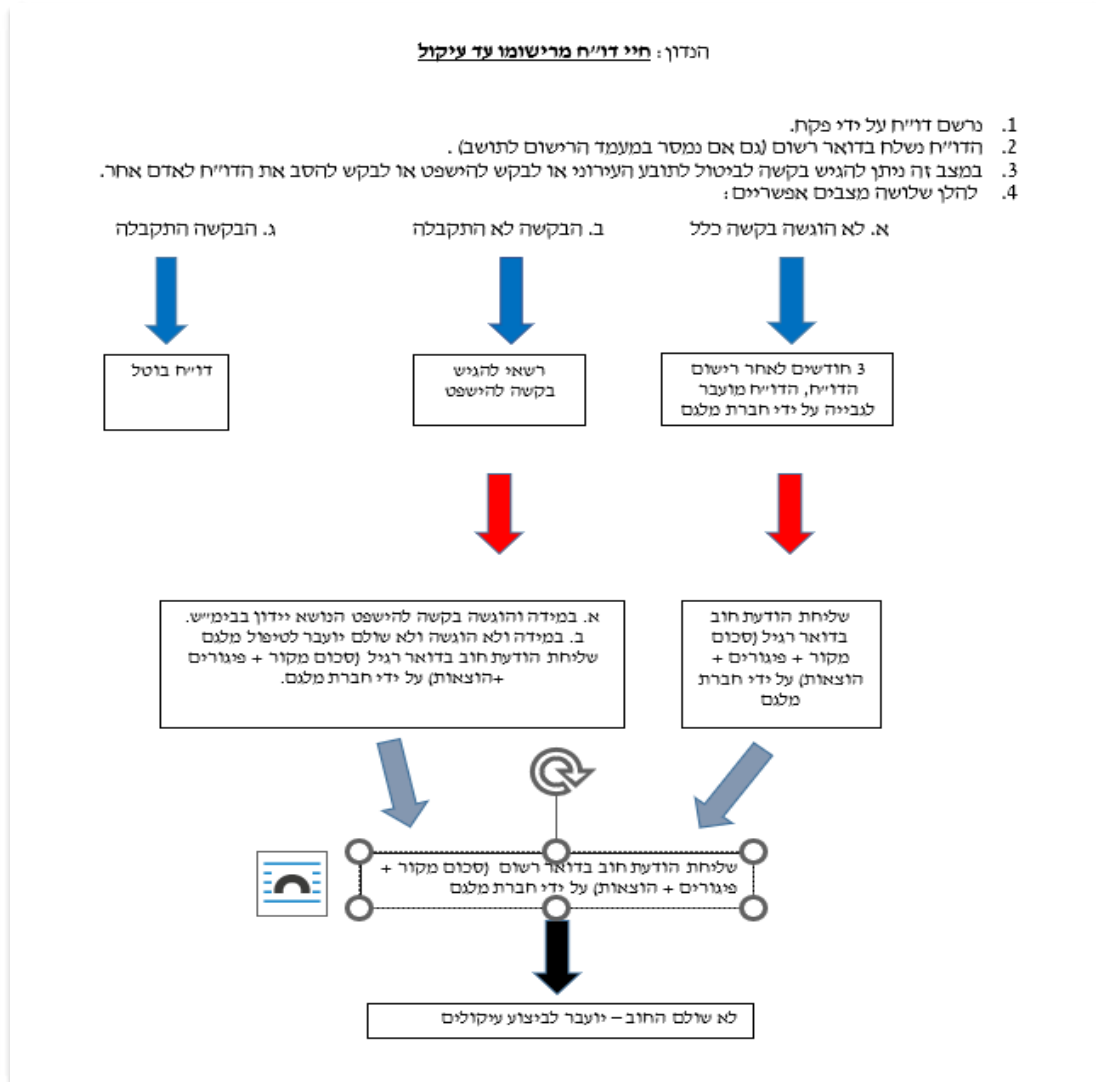
### תגובת המבוקרים

בניית טופס ממוחשב נבדק בעבר ע"י המחלקה ולא צלח, אם תמצא מערכת דיווח מתאימה ישמחו לעבור אליה.

## 6. תהליכי עבודה בפיקוח העירוני

### רקע

הביקורת קבלה ממחלקת הפיקוח העירוני, תרשים זרימה, המתאר את תהליך עבודה בטיפול בדוחות וקנסות בתחומים שונים במחלקה.



## ממצאים

### 6.1 תהליך הפקת הדו"חות

מחלקת הפיקוח ודו"חות החנייה אחראית על מתן הדו"חות ועל מסירתם לתשלום. כל הדוחות מוצמדים לרכבים או נמסרים לתושבים במסירה אישית. לאזרח יש אפשרות לשלם את הדו"ח תוך עד 90 יום. בנוסף על קבלת הודעה על תשלום דו"ח במקום, המחלקה, באמצעות חברת הגבייה, שולחת הודעות בדואר רשום לאזרחים. במידה והוגשה בקשה לברור, או בקשה לבית משפט, הליך האכיפה מעוכב. כל שאר הדוחות שלא שולמו, נשלחים לגבייה לחברת הגבייה.

### 6.2 הלבשת פרטים ידנית, במקרה שאין נתונים מלאים/ אין התאמה בנתונים

בדו"חות חנייה, כמעט ואין תקלות עם הלבשת והתאמת נתונים, שכן דו"חות אלו נשענים על המידע המופק ממערכת הרישוי של משרד התחבורה.

בדו"חות פיקוח אחרים, כאשר אין התאמה בנתונים, הדוחות חוזרים למזכירת המחלקה. המזכירה מבצעת בדיקה בתוכנות של מרשם אוכלוסין, מאתרת את התושב ומבצעת הלבשת נתונים ידנית. (ממלאה/ מתקנת פרטים). מבדיקת הביקורת עולה, כי למחלקה יש אישור אבטחת מידע של רשות האוכלוסין וההגירה.

אימות הנתונים מתבצע באופן גורף לכל התיקים לפני משלוח הודעות. לעיתים יש הבדלים בין מה שהיה ידוע עד כה, לבין הקובץ, שחזר לאחר ביצוע אימות הנתונים (לדוגמה מצב של שינוי כתובת/ ספרה חסרה במספר זהות). במצב כזה, מזכירת הפיקוח מקבלת הודעה, שיש דו"חות שלא עברו אימות ומבצעת אימות ידני: בדיקת תמונות, קריאת מזכר בעת הצורך, השלמת פרטים כנדרש.

### 6.3 בדיקת מקרה של טעות בהלבשת פרטים ידנית

בעבר הייתה לפקחים אפשרות לבדיקת פרטי כלב, רק באתר משרד החקלאות.

הפרטים אשר היו נגישים לפקח באתר, הנם רק שם וכתובת של בעל הכלב, ללא מספר ת.ז. לאור זאת, הפקח היה בודק את השבב של הכלב ופונה אל מזכירות המשרד על פי הפרטים שברשותו, על מנת לקבל את ת.ז. ולסיים את הליך רישום הדו"ח.

במקרה הנבדק, הפקח פנה אל מזכירות המשרד, וזו מסרה לו ת.ז של תושב לפי השם שמסר. מאוחר יותר התברר, כי בתחום העיר ישנם 2 תושבים בעלי שם זהה ובטעות נמסר ת.ז של תושב אחר בעל שם זהה. הודעת התשלום נשלחה לבעלי הכלב שזוהה והבקשה לביטול הוגשה ע"י הבעלים של הכלב ששבבו נסרק ע"י הפקח. נמצא, כי בשלב אימות הנתונים, נתגלתה הטעות והנושא טופל (תיעוד מצולם בנספח ב').

#### 6.4 תיעוד ושמירת אסמכתאות

בהמשך למקרה שהוצג בסעיף הקודם, נמצא כי כל מקרה מתועד על כל נספחיו בתיק הדו"ח. לביקורת נמסר, כי מתנהל קלסר מעקב על כל דו"ח, לגביו מתבצעת השלמת פרטים ידנית. נמצא תקין.

### מסקנות והמלצות

6.5 ההליך נמצא תקין ומסודר. אין הערות.

## 7. פניות תושבים, ברורים וביטולי דוחות

### רקע

תושב המבקש לבטל את הדו"ח, או לבצע בירור, יכול לפנות באופן דיגיטלי או פיזית למחלקת הפיקוח במספר אמצעים, או לחילופין לבקש להישפט על הדו"ח בבית משפט. במקרה של בקשה להישפט, ההליך לא מתנהל במחלקת הפיקוח.

### ממצאים

#### פניות תושבים למחלקת הפיקוח לברורים לגבי דוחות

7.1 לביקורת נמסר, כי ישנם תושבים הפונים לבירור לגבי דוחות פיקוח או חנייה. חלק מהפונים מגיעים למחלקת הפיקוח בשעות קבלת קהל, חלק מהפניות מתקבלות בלשכת ראש העיר וחלק בלשכת המבקר/ממונה על תלונות הציבור. משנת 2021, מנהל המחלקה עוקב אחר

7.2 פניות אלו, באמצעות קובץ מסודר ומפורט באקסל. על פי נתוני הקובץ, בשנת 2021 היו 110 פניות תושבים למחלקה. הביקורת מצאה, כי הליך זה **מנוהל בצורה סדורה** ובמעקב שוטף. מנהל המחלקה מכין תיעוד והסבר מפורט, על נסיבות מתן הדו"ח, כולל תמונות ואסמכתאות. בדיקת הדו"ח נמסרת לגורם המפנה בעירייה במסמך סדור לפני הפגישה. הביקורת בחנה את הטיפול במספר פניות מדגמי מסוג זה ומצאה כי **ההליך תקין**. אין הערות.

### הליך בקשה לביטול דו"ח באמצעות פנייה ליועמ"ש

לביקורת נמסר, כי קיימות מספר אפשרויות להגשת בקשה לביטול דו"ח.

להלן האפשרויות להגשה:

1. דיגיטאלית אתר [metropark.co.il](http://metropark.co.il)
2. משלוח למייל
3. משלוח בדואר רשום מכתב
4. הגשת בקשה לביטול פיזית במשרד.

7.3 במהלך עריכת הביקורת, המחלקה סיימה תהליך ממוחשב משותף עם התביעה בנושא הגשת בקשות לביטול. ראשית, ניתן להגיש בקשה מקוונת באמצעות מערכת המטרו. שנית, צוות התובעת חובר למערכת של הפיקוח והעובדות בתביעה מושכות ישירות את הבקשות לערעורים ומטפלות בהן, תוך שכל החומר סרוק במחשב. לאחר הטיפול בתיק, משרד התובעת מעדכן בתשובה את הפיקוח. הפיקוח מוציא שוברי תשלום חדשים והודעות לנישומים, בהתאם להחלטת התובעת. הביקורת בדקה מדגמית את ההליך ומצאה, כי אכן **חלה התקדמות משמעותית** ביעילות הטיפול בבקשות לביטול דו"חות ומהדרך הנהוגה בעבר כחלק מתהליך התייעלות שבוצע במחלקת הפיקוח בשנתיים האחרונות.

### ביטולי דו"חות בשנים 2020-2021

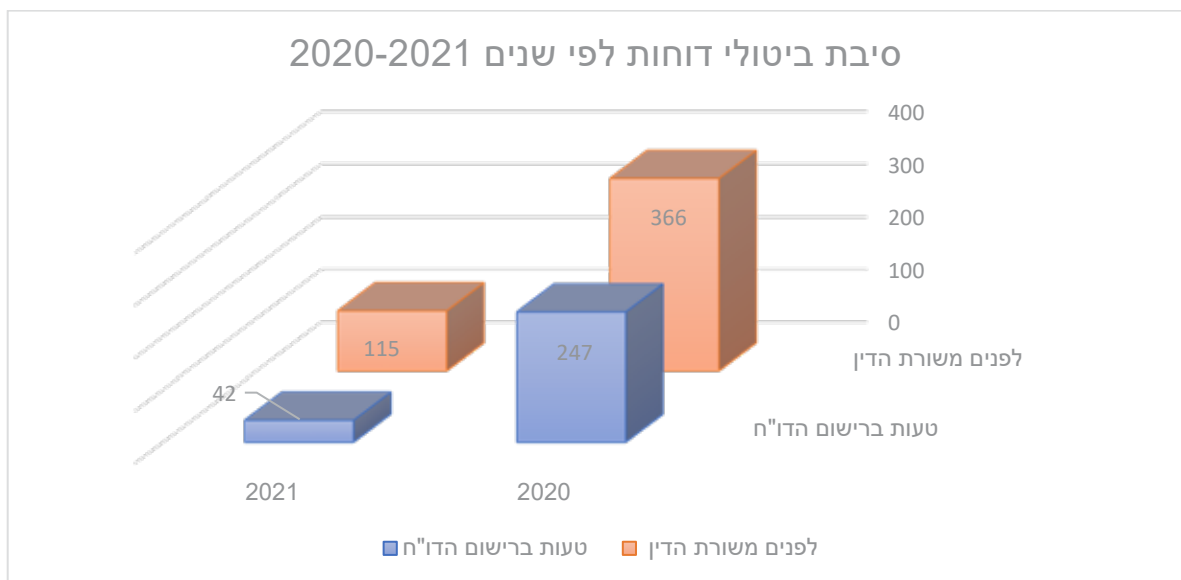
7.4 לביקורת נמסרו נתוני ביטולי והפחתות דוחות לשנים 2020-2021.

דוחות מבוטלים או מופחתים משתי סיבות - הראשונה, עקב טעות ברישום, במידה וקיימת טעות בסוג הדו"ח, אי מילוי פרטים באופן מדויק או טעות בזיהוי. הסיבה השנייה, היא החלטה לבטל את הדו"ח לפני משורת הדין וזאת על פי שיקול דעת בהתאם לפניית התושב. בשתי האפשרויות לביטול רק ליועמ"ש קיימת הסמכות לביטול הדו"ח או להפחתה.

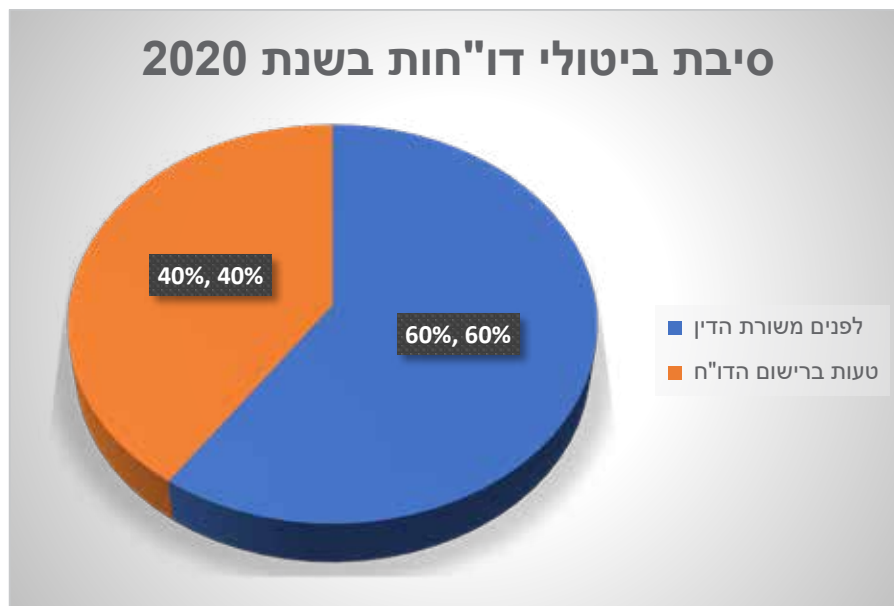
הביקורת התמקדה בביטולי דוחות של חוקי עזר עירוניים. זאת מאחר שבדוחות חנייה כמות הטעויות קטנה יחסית, לעומת דוחות על הפרה של חוקי העזר, בהם הפוטנציאל לביצוע טעות/אי התאמה באיתור הנתונים גדול יותר.

**א. טבלת וגרף דוחות חוקי עזר עירוניים לפי שנים 2020-2021**

שנת הדו"ח	דו"חות שנתנו	דו"חות שבוטלו	אחוזים	דו"חות בערעור/בבית משפט	אחוז בערעור/בית משפט
2020	2,816	596	21%	243	9%
2021	1,446	135	9%	212	15%



הערה: קיימת שונות מסוימת, בין סך כמות דוחות שבוטלו לפי שנים בגרף, לבין הנתונים בטבלה, עקב תנאי שליפה שונים.



- 7.5 הביקורת מצאה, כי 60% מהדו"חות שבוטלו, בוטלו "לפנים משורת הדין" וזאת בהליך ערעור.
- 7.6 הביקורת בדקה ומצאה, כי 247 דו"חות בוטלו בשנת 2020 עקב טעות ברישום הדו"ח. (הסבר מנהל המחלקה לגבי כמות ביטולי הדו"חות בשנת 2020, הובא בפירוט בהתייחסות לממצא זה בפרק 3).
- 7.7 הביקורת בדקה ומצאה, כי בשנת 2020, קרוב ל 100 דו"חות מתוך 247 שבוטלו עקב "טעות ברישום", ניתנו על ידי אותו הפקח (פקח מס' 13). בנוסף, בשנת 2021 אותו הפקח רשם 50 דוחות שבסופו של דבר בוטלו עקב "טעות ברישום". הוסבר לביקורת, המחלקה עוקבת אחרי הפעילות ולכן זיהתה, כי מדובר בכמות גדולה של דוחות. . אותרה הסיבה לכך ובוצע בדיקה והדרכה מול הפקח
- 7.8 על מנת לבחון את המצב, הביקורת בחנה את כמויות ביטולי הדו"חות לשנת 2022 (חודשים 1-6.22). נמצא, כי בוטלו סך של 23 דו"חות בפיקוח ו- 24 דו"חות בחנייה. הביקורת מציינת לטובה, כי **חלה ירידה דרסטית בכמויות** ביטולי דו"חות בעקבות הפקת לקחים.

### תגובת מבוקרים

התהליך קיים, כשעולה תקלה "סדרתית" של פקח בעת רישום דו"חות, הדבר מוצף למנהל המחלקה על ידי מזכירות המחלקה ו/או התביעה העירונית והנ"ל יושב עם הפקח לתדרך ולחזק נקודות חולשה. לראייה, מגמות השיפור החיוביות הברורות מאוד לאורך התקופות המדוברות. כמו כן, המעקב הוא מידי חודש כמובן שהביטולים באים זמן רב לאחר הוצאת הדוחות, הפקחים היו חדשים. מכל מקום מבוצע מעקב שוטף חודשי

### בדיקה מדגמית של תיקי ביטול דוחות

7.9 הביקורת ביקשה וקבלה (יש לציין במהירות שיא) כ 10 תיקים מפורטים של ביטולי דו"חות, שהביקורת בחרה כמדגם. הביקורת מציינת לטובה, כי כל התיקים מפורטים, כוללים תיעוד מלא, התייחסות הפקח ותיעוד החלטת התובעת העירונית לתושב ולפיקוח העירוני. **נמצא תקין ואין הערות.**

### המלצות הביקורת

- 7.10 . מכיוון שהבקרה הופעלה והליקוי תוקן – אין הערות
- 7.11 לביקורת נמסר, כי אזרחים רבים עברו להשתמש במערכת המקוונת, למעט אוכלוסייה המבוגרים ומאותגרי הטכנולוגיה. הביקורת ממליצה, להמשיך ולעודד את האזרחים/תושבים, להגיש את הבקשה בהגשה מקוונת, שתקל הן על הרשות והן על התושב, בהגשת הדו"ח ובמעקב אחר בקשתו.
- 7.12 הביקורת מציינת לטובה, כי בשנת 2022, חלה ירידה דרסטית בכמויות ביטולי דו"חות והמגמה בהחלט מבורכת. דבר שעולה בקנה אחד עם תגובת המבוקרים.

## 8. פניות מוקד

### רקע

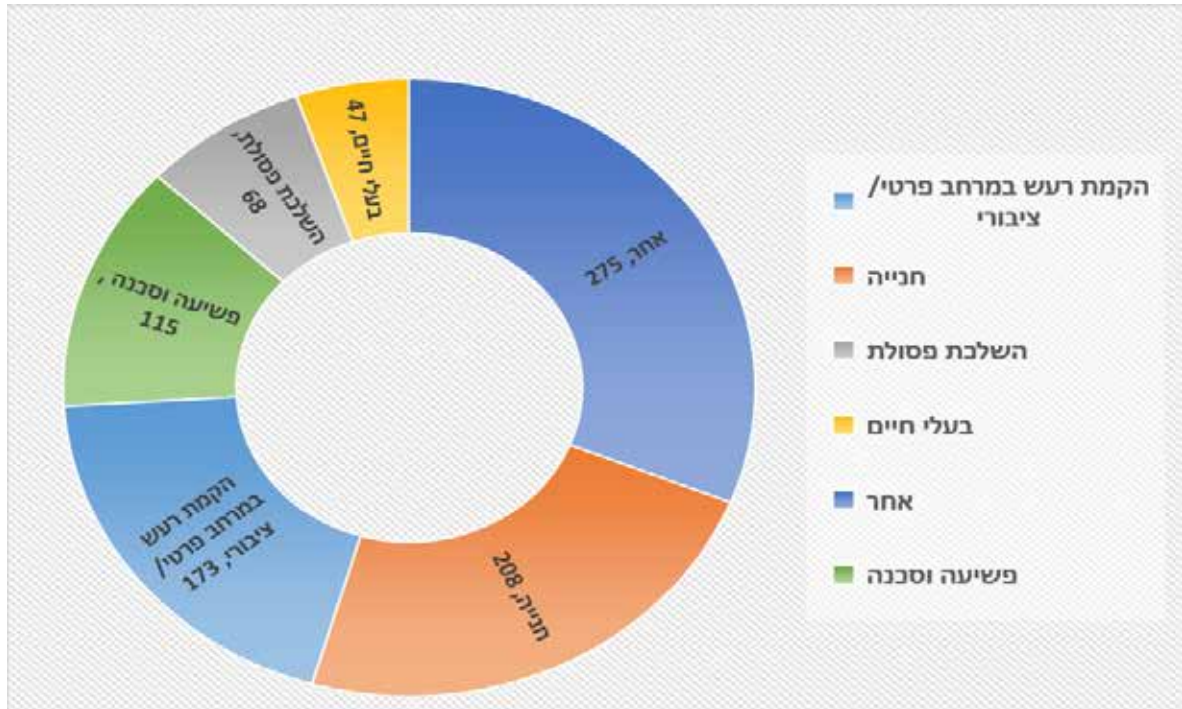
המוקד העירוני מהווה כלי בידי התושב, למפגש ישיר וזמין עם הרשות, שבו הוא יכול להעלות בעיות ולקבל סיוע, בתחומי הפעילות השונים של הרשות המקומית. המוקד העירוני משמש בנוסף, ככלי המסייע למחלקות, למפות את צורכי התושבים ולנהל את העבודה טוב יותר. המוקד העירוני הוא כלי עבודה משמעותי, המנתב את הפניות, ומדרג את הדחיפות שלהן. שיתוף פעולה עם המוקד, במענה לפניות באופן מקצועי ומהיר, יכול לסייע למחלקה פיקוח עירוני, לטפל טוב יותר בפניות תושבים, ולתכנן את פעילות האכיפה.

הביקורת בחנה את ניהול הפניות למוקד העירוני והשימוש במידע המתקבל מהמוקד, ככלי מסייע בעבודה השוטפת. הביקורת בחנה 3 חודשי פעילות של המוקד בשנת 2021, חודשים מרץ, יולי ודצמבר 2021.

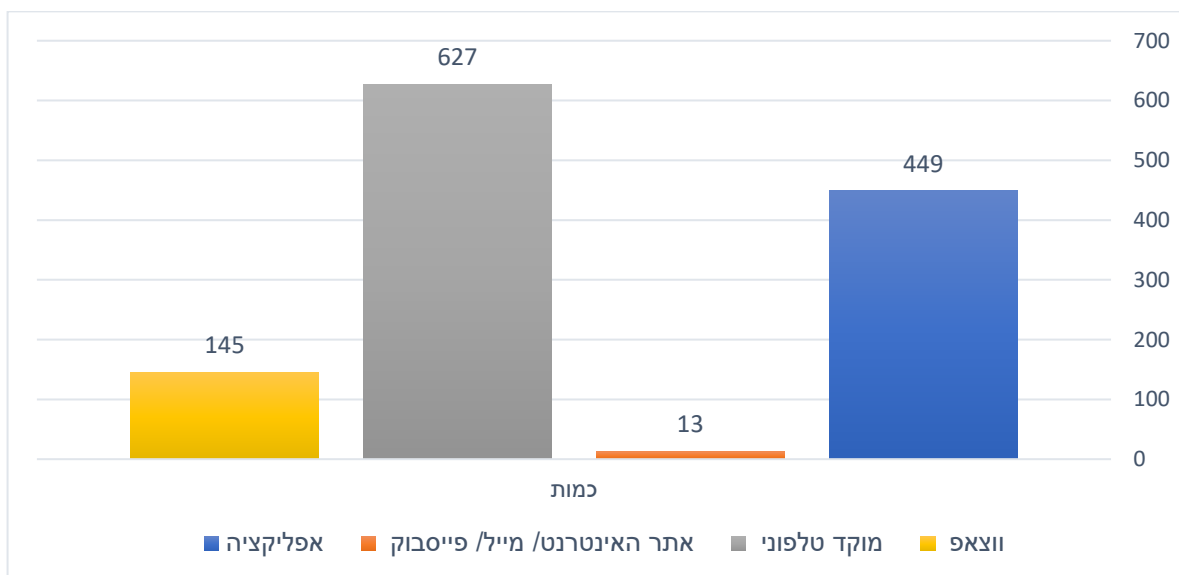
**ככלל הערות הביקורת בפרק זה מכוונות למוקד (אלא אם כן יירשם אחרת) בשים לב לחשיבות שת"פ בין המחלקות במענה לפניות תושבים ואזרחים.**

**נתונים**

**א. התפלגות פניות לפי סוגי קנסות לחודש דצמבר 2021.**



## ב. כמות פניות מוקד לפי ערוץ הפנייה.



### ממצאים

8.1 הביקורת מצאה, **כי לא נעשה שימוש** בשדה "דחיפות" וכי כל הפניות מסומנות כ"בפנייה רגילה" בשדה "דחיפות". הביקורת מעירה, כי בסבירות גבוהה מאוד, בעבודת הפיקוח קיימות פניות מסוכנות, או מסכנות חיים. או מפריעות מאוד לציבור (לדוגמא – פניות מסוג "קריאה לעזרה" או "שטפון" ובוודאי "חשש לחיי אדם". לכן, יש חשיבות רבה לסימון פניות לפי סדר עדיפות.

להלן מספר דוגמאות לתלונות דחופות שאיתרה הביקורת:

- פנייה מס' 155156 מתאריך 30/03/2021 בנושא "בריונות והפרעה לציבור". הפנייה הייתה, בגין תקרית אלימה, עקב מתן דו"ח על כלב משוטט. פנייה זו סומנה כפנייה רגילה בשדה "דחיפות".
- פנייה מס' 172788 מתאריך 22/07/2021 בנושא "מטריד עוברי אורח". הפנייה כללה דיווח של נערות למוקד על אדם מטריד. גם פנייה זו סומנה כפנייה רגילה בשדה "דחיפות".

## תגובת המבוקרים

זמני התקן הם אלו אשר מביאים לידי ביטוי את רמת הדחיפות בזמן המוקצב למתן מענה.

## התייחסות הביקורת

ההערה מכוונת למוקד, מקבלת את העניין שזמני תקן הם גם ביטוי של דחיפות, אך עדיין יש חשיבות רבה להגדרת "דחיפות" זה גם יותר בולט לעין.

8.2 הביקורת בדקה ומצאה, כי **פניות חוזרות אינן מסומנות ככאלה**. כך לדוגמא:

- פניה מס' 193060 מתאריך 27/11/2021 בנושא "בריונות והפרעה לציבור". בתיאור הפנייה מצוין, כי התושב פנה מספר פעמים, אך לא טופל. פנייה זו לא מסומנת כחוזרת.

8.3 פניה מס' 171810 מתאריך 14/07/2021 בנושא "הקמת רעש". הפונה מתלוננת שוב שפתחו מוסך ליד הבית וזה מרעיש. פנייה זו לא סומנה כחוזרת.



8.4 הביקורת בדקה ומצאה, כי בפניות של חודש מרץ 2021 ושל חודש דצמבר 2021, **לא נשלחו כלל מסרונים לתושבים**, על סיום טיפול וסקר לשביעות רצון. בחודש יולי 2021,

רק ב 83 פניות, קיבלו התושבים מסרונים על סיום טיפול וסקר לשביעות רצון.

8.5 הביקורת מצאה, כי פניות תושבים מסומנות בקטגוריה שגויה של "פניות עובד/קבלן" ולא פניות תושב/תושב חוץ. בחודשים מרץ, יולי ודצמבר 2021 99% מהפניות סומנו כך.

כך לדוגמא:

פנייה מס' 193571 מתאריך 30/11/2021 בנושא "בריונות והפרעה לציבור" סומנה כפנייה של פניות עובד/קבלן.

## סקר שביעות רצון ממחלקת השיטור והפיקוח

הביקורת קיבלה נתונים של סקר שביעות רצון, שבוצע בחודש נובמבר 2021. 73% מהתושבים שענו לסקר, השיבו שהיו מרוצים מהטיפול של מחלקת הפיקוח בפנייתם. 68% מהתושבים היו מרוצים ממשך זמן הטיפול. מנהל המוקד התייחס לנתוני הסקר והעיר, כי תוצאות הסקר טובות, ביחס לכך שהפיקוח העירוני, הוא מטבעו פחות אהוד, עקב אופי הפעילות שלו. הביקורת מקבלת הערה זו.

## המלצות הביקורת

- 8.6 על המוקד, בשת"פ מחלקת הפיקוח העירוני, לקבוע סדרי עדיפות מבחינת פניות. יש להגדיר פניות מסוכנות/מטרידות וכדומה כ"דחופות" בשדה דחיפות.
- 8.7 על המוקד, לסמן פניות חוזרות ככאלה. סימון מיוחד זה, יאפשר להתייחס בעדיפות לפניות חוזרות. מבדיקה שערכה הביקורת, כמעט אין התייחסות או סימון של פניות חוזרות. (חודש יולי 21 כלל לא היה שימוש, חודש דצמבר 36 מתוך 886 פניות סומנו כחוזרות)
- 8.8 יש להקפיד על משלוח מסרוני סקר שביעות רצון לכל תושב/פונה בסגירת הפנייה. האחריות למשלוח מסרונים היא של המוקד העירוני. מחלקת הפיקוח מעניקה שרות לתושבים וקיימת חשיבות לניטור קבוע של רמת שביעות הרצון של התושבים מפעילות המחלקה.

## 9. פרסומים ושימוש במערכות ממוחשבות

### רקע

בעידן הדיגיטלי, חשוב לעדכן את התושבים באופן מקוון וזאת כדי לשקף את העבודה המתבצעת במחלקה לתושבים ולציבור. מערכות ממוחשבות בעידן הדיגיטלי, הן בסיס לעבודת המחלקה. שימוש יעיל בהן, יסייע לעבודת המחלקה באופן משמעותי. הביקורת בחנה בפרק זה את נושא השימוש במערכות דיגיטליות. כמו כן, נבדק נושא הרשאות המשתמשים, שלו חשיבות, הן במעקב ובקרה אחר משתמשי המערכת, והן במניעת מעילות והונאות.

### ממצאים

#### מידע, פרסום ואתר האינטרנט.

- 9.1 הביקורת בחנה את המידע המפורסם במחלקת הפיקוח העירוני באתר האינטרנט ומצאה כי המידע מפורט, ניתן מידע רב לתושבים לגבי חוקי עזר, עבירות, תעריפים, טפסים ועוד. כמו כן, האתר כולל פרטים על בעלי תפקידים - דרכי פנייה, יצירת קשר, ברורים, תשלומים, ופנייה למערכות נוספות שמטפלות בנושאים קשורים.
- 9.2 הביקורת מצאה, כי במערכת המטרו ניתן לבצע גם תשלומים וגם ערעורים על דוחות.
- 9.3 הביקורת מצאה טופס הסמכה לפקחים משנת 2020, שהועלה לאתר האינטרנט. הטופס **אינו מודפס** על לוגו ואינו חתום על ידי ראשת העיר.

### מערכות ממוחשבות

מערכת מטרו פארק כוללת שתי מערכות לתפעול המחלקה, שנכון להיום משמשות את מנהל המחלקה ואת מזכירת המחלקה. מערכת המטרו פארק, מאפשרת גם שימוש באתר אינטרנט למנהל (לצפייה בדו"חות וסטטיסטיקות).

א. מערכת דו"חות חניה (כולל גישה לאיתור רכבים)

ב. מערכת דו"חות פיקוח.

את המחלקה משמשות גם מערכות נוספות - כדלקמן:

- דוקטורט (מאגר כלבים)
- מטרופולינט – מאגר מרשם תושבים
- מערכת אביב – מרשם האוכלוסין וההגירה
- א.ש. בינה – פניות מוקד עירוני

### הרשאות משתמשים

9.4 הביקורת בחנה את הרשאות המשתמשים במערכות השונות. צוות מחלקת הפיקוח העירוני וחברת הגבייה, עובדים יחד על אותן המערכות של חברת "מטרו פארק". בתוכנה זו קיימים שני מודולים:

- מודול "המוסדרת" - בו מנוהל רישום ומעקב אחר כל הקנסות והדוחות, ממועד מתן הדו"ח ע"י הפקח ועד להפיכתם לחלוטים.

- מודול "גבייה", מרכז את הנתונים על החובות שעוברים לטיפול של חברת הגבייה.

הביקורת בדקה ומצאה, כי קיימים משתמשים ללא "זהות" כגון: גביה 1 ו - BLMS.

**תגובת מבוקרים** מנהל הפיקוח מסר לביקורת כי מדובר בהרשאות מערכת, לכן הדבר תקין. לגבי שאר השמות נמסר, כי הינם עובדי מילגם או עובדי הרשות, מפנייה למילגם רשמו מפורשות את השמות בטבלת האקסל. כמו כן ביצעו מעבר ובדיקת ההרשאות.

**תגובת הביקורת** הרשאות מערכת אסור שתהיינה חסרות זהות של עובד /מנהל וזאת כדי לא לפגוע באבטחת המידע של המערכת.

9.5 הביקורת בדקה ומצאה, כי לכל המשתמשים במערכת הגבייה למעט הפקחים, קיימת הרשאה ל"עיוכוב הליכים". הביקורת מעירה, כי זו הרשאה שנדרש להשתמש בה במשורה.

## המלצות הביקורת

- 9.6 יש לבדוק ולבחון את המידע המפורסם באתר האינטרנט וזאת מדי תקופה. יש לבחון שהמידע מעודכן ומפורסם על לוגו מקצועי של הרשות. רשות היא גורם רשמי ויש חובה לפרסם פרסומים על לוגו, במיוחד ככל ומדובר בפרסומים הנדרשים על פי חוק.
- 9.7 **הביקורת מציינת לטובה, כי** המחלקה עובדת בשוטף עם מערכת מקוונת. מילוי מקוון של טפסים, מקל על התושבים ומוריד עומס בשעות קבלת הקהל במחלקה. בנוסף, עבודה עם טפסים מקוונים, מקלה על ניתוח ממוחשב של הפניות.
- 9.8 יש לתקן את הרשאות המשתמשים כדלקמן :
- 9.8.1 ככל שיש חובה במשתמש אחד למנהל מערכת, יש להגדיר במפורש, כי מדובר במנהל המערכת ולציין ת.ז של המשתמש.
- 9.8.2 יש לבדוק, למי מותר לבצע עיכוב הליכים ולתת הרשאה לעיכוב הליכים רק למורשים לכך. מומלץ, כי אחת לחצי שנה, אחראית מטעם חברת מלג"ם תבצע בקרה ומעקב, על נושא ההרשאות של צוות הפיקוח והגבייה.

**10. נספחים**

**נספח א : התייחסות מנהל הפיקוח לפרק 3.**



**מח' פיקוח ושיטור עירוני**

14.7.22

**הנדון : מענה לשאלות ביקורת מחלקות האכיפה**

1. בתאריך 13.7.22 התקבלו מספר שאילתות לטובת ביקורת המתבצעת במחלקות האכיפה בעיריית כפר יונה. להלן:
  - א. הביקורת מצאה כי חלה ירידה משמעותית של כ-48% בכמות דוחות הפיקוח שביצעו הפקחים בין השנים 2020-2021.
  - ב. קיימת ירידה של 12% בתשלום דו"חות בין שנת 2020-2021
  - ג. כמות ביטולי הדו"חות של הפיקוח העירוני בשנת 2020 הייתה חריגה מאוד ביחס לשנת 2021 (21% מכמות הדו"חות שניתנו בוטלו).
  - ד. הביקורת בדקה את סוג הדו"ח על מנת להבין אילו דו"חות בוטלו. מבדיקה זו עולה, כי רוב הדו"חות שבוטלו (סך 365) נתנו בגין השלכת פסולת במרחב הציבורי, 104 דו"חות נוספים שבוטלו, הם בגין אי עטיית מסיכה השאר נושאים שונים.
2. להלן מענה לשאלות על פי הסעיפים לעיל.
  - א. **מענה לסעיף א'**
    - 1) השיטור העירוני הוקם בכפר יונה במהלך רבעון ד' בשנת 2020 היוותה שנת "מפנה" באכיפה שכן עד אז האכיפה בכפר יונה הייתה דלה יחסית בעקבות כוח אדם קטן (תקינה של 4 פקחים עירוניים) שלא תאם את הגידול הטבעי ואת ההתפתחות העירונית בפועל (גם שלא תמיד אויש תקן 4 הפקחים שהיה קיים במלואו).
    - 2) הציבור בכפר יונה לא היה מורגל לביצוע אכיפה ולכן בשנת 2020 ביצע ריבוי עבירות כאשר שנה זו היוותה גם שנת "למידה" של ציבור התושבים כי עבירות יאכפו בהתאם בשונה מימים עברו.
    - 3) בשנת 2021 עלתה המודעות והחלה הפנמה בקרב תושבי העיר לאכיפה המתבצעת בשל האכיפה בשנת 2020 וכפועל יוצא מזה בוצעו פחות עבירות.
    - 4) בנוסף בשנת 2020 הינה שנת הקורונה המשמעותית ביותר, בשנה זו הוחלו כל הנחיות הקורונה ונאכפו (לראיה הפער באכיפת אי עטיית מסיכה בשטח ציבורי בין 2020 ל-2021) כאשר במהלך שנת 2021 החלה דעיכה במניפת הקורונה ובהתאם לזאת גם בוטלו הנחיות והגבלות אשר היוו גורם לעלייה משמעותית באכיפה בשנת 2020.
    - 5) **לסיכום הפער באכיפה בין 2020-2021 נעוץ ב:**
      - א) הגידול בכמות הפקחים בשנת 2020 אל מול שנים קודמות מ-4 ל 11.
      - ב) העלייה במודעות התושבים לאכיפה בשנת 2021 לאחר שבשנת 2020 גדל מספר הפקחים לאור הקמת השיטור העירוני והנוכחות המוגברת של הפקחים בעיר.
      - ג) הנחיות ואכיפת קורונה כאשר היא באכיפת הקורונה התקיים בשנת 2020 ואילו בשנת 2021 התרחשה דעיכה והפנמה במהלך 2021.
  - ב. **מענה לסעיף 2-** נושא גבייה אינו מטופל ואינו באחריות מחלקת הפיקוח.



רמב"ם 7, כפר יונה 4032056 | טל' 077-5671101 | פקס: 09-8943940  
www.kfar-yona.muni.il | עיריית כפר יונה



## מח' פיקוח ושיטור עירוני

### ג. מענה לסעיף 3

- 1) בסוף שנת 2019 ובשנת 2020 החלו עבודתם פקחים מסייעים חדשים וכן התקיימה תחלופת כ"א בפיקוח העירוני. מדובר בפקחים חדשים שמקצועיותם הייתה בהתאם. במהלך שנת 2020 בוצעו רוב ההכשרות המקצועיות והחניכה שכללו: ליווי מלא, הדרכה, בקרה עצמית והפקת לקחים. לאור האמור בשנת 2021 מקצועיות הפקחים עלתה וגברה ובהתאם גם איכות הדו"חות וחוזקם אל מול שנת 2020.
- 2) בשנת 2020 הקורונה הייתה בשיאה ובהתאם הנחיות האכיפה. הדגש בכלל המדינה היה על עבירת אי עטיית מסיכה. בנוסף, על פי חוק תושב אינו מחויב להציג אישור רפואי לפקח בשטח כדי להסביר מדוע הוא אינו עוטה מסיכה. משכך התושבים הציגו אישורים נדרשים אלה רק במעמד הבקשה לביטול (ערעור) או במעמד בימ"ש ולכן הפקח פעל כנדרש כאשר ביצע את רישום הדו"ח ובפועל עם קבלת האישורים המתאימים מצד התושב בוטל הדו"ח.
- 3) **לסיכום הגורמים לכמות ביטולים הגבוהה בשנת 2020 אל מול 2021:**  
שנת 2020 היוותה שנה חניכה, הכוונה, למידה והתמקצעות של הפקחים שהיו חדשים במקצוע מעוד שנת 2021 מקצועיותם גברה וכפועל יוצא גם ניסיונם ואיכות הדו"חות. עבירות אי עטיית מסיכה, הצגת אישורים רפואיים התקיימו רק במעמד בקשה לביטול/בימ"ש.

### ד. מענה לסעיף 4

- 1) המענה לסעיף הנ"ל נעוץ במענה לסעיפים הקודמים.
- 2) ביטולי דו"חות השלכת פסולת – מקצועיות הפקחים בקישור הראיות כאשר בשנת 2020 היו בתחילת דרכם המקצועית ובשנת 2021 לאחר ליווי, חניכה, למידה, הפקות לקחים מקצועיותם וניסיונם גדלו. בשונה מעבירות חניה או עבירות אחרות בעבירות הפסולת נדרשת מיומנות קישור העבירה למבצע ומדובר במיומנות נרכשת אשר השתפרה עם התמקצעות הפקחים.
- 3) קורונה – דו"חות אי עטיית המסיכה – נושא הגשת המסמכים הרפואיים המתירים אי עטייה במעמד הבקשה לביטול או במעמד המשפט ולא במעמד רישום הדו"ח (התושב על פי חוק אינו מחויב להציג בפני הפקח).

3. בברכה,

אוהד ליפקוביץ  
מנהל אכיפה  
כפר יונה



**פרטי דו"ח מס' 002301-5-1 העתק נאמן למקור**



**פרטי הדו"ח**

002301-5-1	מספר דוח:
08:50	תאריך עבירה:
05/03/2020	מס' עבירה:
29	רחוב:
סוקולוב	מקום יחסי:
שטח פרטי	מס' בית:
23	תאור עבירה:
אחזקת כלב שאינו מחוסן נגד כלבת (150 ש"ח לכל יום נוסף)	סעיף עבירה:
	חוק עזר:
	עדים:
	סכום מקור:
1500.00	מספר שבב:
982000362956677	

**פקח**

15	מס' פקח:
ניסים ראובן	שם פקח:

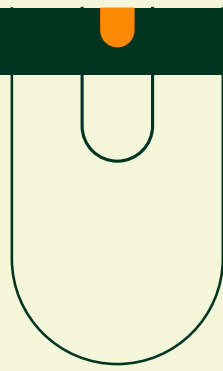
**בעל הדוח**

אביב	שם פרטי:
כהן	שם משפחה:
סוקולוב 23 כפר יונה	כתובת:
37995990	ת.ז.:
בדואר רשום	צורת מסירה:

**הערות**

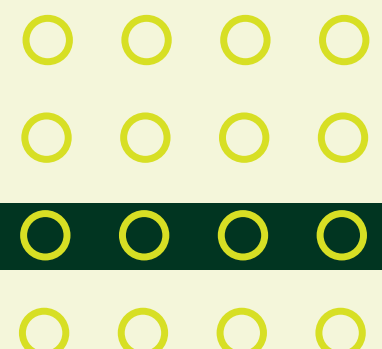
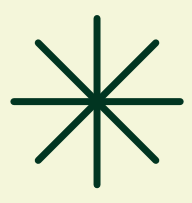
הדוח נשלח בדואר רשום
בקשה להשפט





**דוח ביקורת**

**פיקוח עירוני  
גביית דוחות  
וקנסות  
חברת "מילגם"**



## 1. פרק מבוא – רקע נורמטיבי, מתודולוגיה

### מבוא

רשויות מקומיות נוטות להסתייע בחברת גבייה למטרת גביית חובות שונים המגיעים לה, בין השאר חובות ארנונה, אגרות, והיטלים וגם קנסות פיקוח עירוני. הנטייה של הרשויות להסתייע בחברות אלו, נובעת מסיבות שונות.

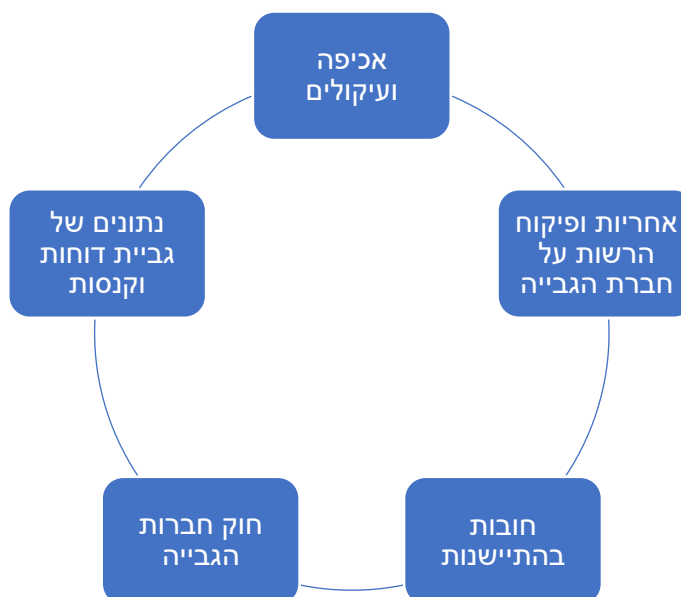
דו"ח זה בודק את פעילותה של חברת הגבייה מילגם בגביית דוחות וקנסות של הרשות, הביקורת בדקה גם את נתוני הפעילות כגון: ביצוע כמויות אכיפה, תקינות הליכי אכיפה, חובות בהתיישנות ואילך. בנוסף, הביקורת בחנה את נושא מעקב ופיקוח הרשות על עבודת חברת מילגם.

### מסגרת נורמטיבית

- א. חוק סדר הדין הפלילי נוסח משולב, (התשמ"ב-1982) להלן: "חוק סדר הדין הפלילי"
- ב. פקודת המיסים גבייה, 1929.
- ג. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה – הפעלת הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המיסים (גביה) פברואר 2012. מספר הנחייה: 1002.7) להלן: "הנחיות היועמ"ש".
- ד. חוקי עזר עירוניים.

### מטרות הביקורת

הביקורת כללה את הנושאים הבאים:

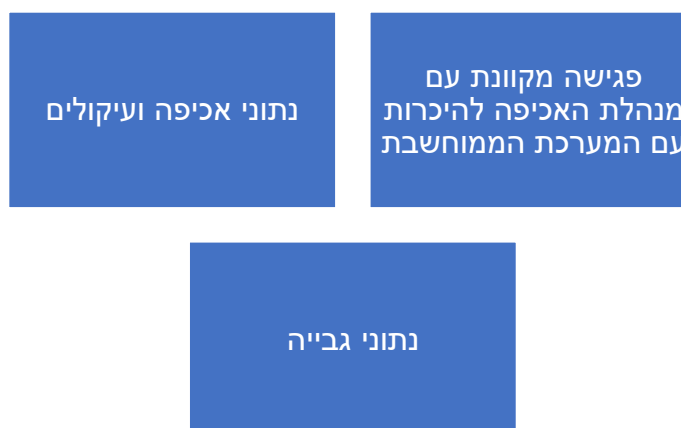


### היקף הביקורת

הביקורת התמקדה בפעילות מחלקת הגבייה בין השנים 2019-2021, לעיתים מוצגת גם שנת 2022 כדי לבחון מגמה.

### מתודולוגיה

הביקורת קיימה פגישה מקוונת עם מנהלת האכיפה, דוחות עיקולים ונתוני גבייה.



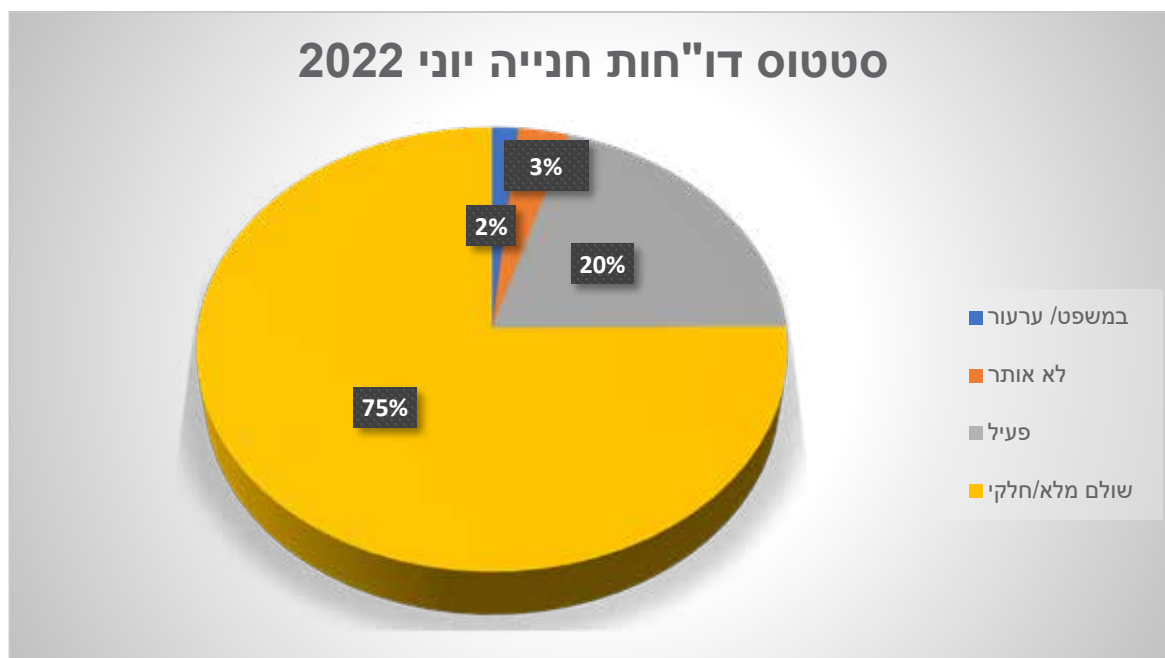
## 1. אכיפת תשלום דו"חות חנייה ופיקוח - חברת מילגם

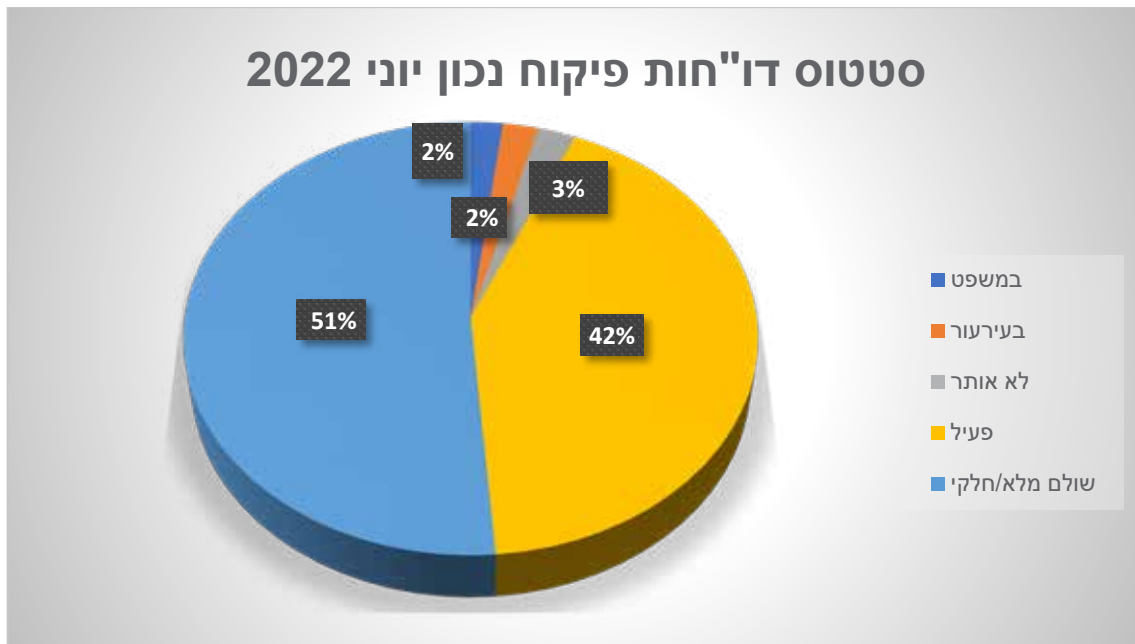
### רקע

אכיפת תשלום הדו"חות, מתבצעת באמצעות התקשרות עם חברה חיצונית, להלן מילגם הממוקמת פיזית מחוץ לרשות. במידה וחלפו 90 יום ולא שולם הקנס, הדו"ח מועבר לטיפול. החברה שולחת הודעות והתראות ואף מפעילה אמצעי אכיפה שונים כנגד חייבים.

### נתונים וממצאים

להלן נתונים על גביית קנסות. "דוחות פיקוח" - כל הדו"חות בגין חוקי העזר שאינם דו"חות חנייה.





- 1.1 מהנתונים עולה, כי רק **51%** מדוחות הפיקוח שולמו באופן מלא או חלקי לעומת 74% מדוחות החנייה.
- 1.2 כפי שניתן לראות, בהתאם, אחוז הדוחות הפעילים בנושאים השונים במחלקת הפיקוח, גדול יותר מאחוז הדוחות הפעילים בנושא חנייה.

#### צוות הגבייה של מילגם

- 1.3 צוות הגבייה בתחום הפיקוח, מטפל בגביית הקנסות עבור עבירות על פי חוקי העזר ודוחות החנייה. הצוות מונה מנהלת צוות ועוד 3 עובדות. הצוות ממוקם בישוב חיצוני והמחלקה משמשת לגביית חובות גם ברשויות אחרות. בנוסף, חברת מילגם מינתה אחראית תחום הגבייה, שאחראית על הפעילות בכפר יונה ומועסקת מסניף החברה, הנמצא פיזית בפתח תקווה.

#### נוהלי עבודה פנימיים

- 1.4 לביקורת לא נמסרו נהלי עבודה פנימיים. לביקורת נמסר, כי זהו מידע עסקי של חברת מילגם **ולכן לא ניתן למסור נהלי עבודה לבדיקת הביקורת**, הוצע לביקורת לשלוח נוהל אחד לדוגמא אך לבסוף לא נמסר.

### מעקב ובקרה

**1.5** לביקורת נמסר, כי בחברת מילגם יש מנהלת הדרכה, שתפקידה לבצע ביקורת שוטפת מדי רבעון, על פרמטרים שונים בתהליכי העבודה השוטפת. מנהלת ההדרכה בודקת את כמויות הפעילות (נתונים מספריים של גבייה) וכן בודקת באופן מדגמי את פעולות העובדות במערכת. לביקורת נמסר כי קיים לוח תכנון של בקרות אלו על עבודת המחלקה, **אך לא נמסר תיעוד לביצוע בקרות אלו.**

### לוח גאנט פעילות

**1.6** לוח גאנט הוא לוח פעילות קבועה של פעולות בשלבי האכיפה וזאת לפי תאריכים של כל שלב. כאמור, חברת מילגם גובה חובות עבור מספר רשויות במקביל. ולכן לביקורת נמסר לוח הגאנט הרלוונטי לכפר יונה. הביקורת בחנה את לוח הגאנט והתאריכים של פעולות האכיפה.

**נמצא תקין**

### מערכות ממוחשבות

**1.7** ניהול האכיפה מתבצע בתוכנת מטרו פארק במודול "גבייה", באמצעות יצירת "קבוצות". אחראית האכיפה מבצעת פעולות אכיפה, הנובעות גם מלוח הגאנט של הפעילויות הקבועות וגם מפעילויות יזומות.

**1.8** פעילות האכיפה היא **בעיקר ידנית** ולא אוטומטית וזאת, מכיוון שמומלץ לנקוט זהירות מקסימלית לפני הפעלת אמצעי אכיפה על תושב.

### נתוני פעולות אכיפה

1.9 בפרק זה, הביקורת בחנה את פעילות חברת מילגם, במספר היבטים - נתוני פעילות, הליך פעולות אכיפה ואכיפת חובות שהתיישנו.

### להלן טבלה המרכזת נתונים על משלוח התראות ראשונה ושנייה בשנים 2019-2022.

חנייה		חוקי עזר עירוניים		שנת גבייה
התראה שנייה בדואר רשום	התראה ראשונה דואר רגיל	התראה שנייה בדואר רשום	התראה ראשונה דואר רגיל	
221	261	306	344	2019
377	284	309	103	2020
206	278	0	949	2021
1008	928	1207	556	2022 עד יולי

1.10 בשנים 2019-2021 כמויות הודעות הדרישה שנשלחו היו מעטות יחסית. בשנת 2022 ניתן לראות גידול משמעותי בכמות ההודעות. כמו כן, ניתן לראות מן הטבלה, כי לא בוצעה כלל פעילות אכיפה משמעותית בשנים האחרונות. הביקורת מעירה, כי אי ביצוע פעולות אכיפה יפגע ביכולת הגבייה של הרשות ויקטין את הכנסות העירייה מסעיף תקציבי זה. חשוב לא פחות, אכיפה לא אפקטיבית, תעודד את התושבים לא לשלם ועשויה לפגוע בציות התושבים לחוקי העזר ולתרום להפרות חוזרות ונשנות של החוק.

1.11 לגבי אכיפה, נמצא, כי בשנים 2019 ו 2020, לא בוצעו כלל עיקולים. בשנת 2022, נשלחו 285 עיקולי בנק בגין אי תשלום דוחות חנייה.

וצ"ב טבלת אחוזי גבייה בתחום החנייה ובשאר תחומי הפיקוח העירוני.

(הסכומים באלפי ₪)

דו"חות פיקוח					
שנת עבירה	סכום לתשלום	מספר דוחות	סכום ששולם	סה"כ לתשלום	יתרה
אחוז גבייה					
2019	334	268	177	157	53%
2020	1,397	1,249	681	716	49%
2021	975	675	420	555	43%

דו"חות חנייה					
שנת עבירה	סכום לתשלום	מספר דוחות	סכום ששולם	סה"כ לתשלום	יתרה
אחוז גבייה					
2019	611	1,461	530	81	87%
2020	908	2,044	701	207	77%
2021	1,062	2,198	710	353	66%

הערה לטבלאות: נתוני הגבייה הם לאותה שנת הכספים בלבד (לא מצטבר)

1.12 ניתן לראות את **מגמת הירידה הברורה** באחוזי הגבייה, בשנים 2019-2021, הן בקנסות באכיפת חוקי העזר והן בתחום החנייה. ייתכן כי תקופת הקורונה תרמה לירידה בגבייה, אך יש לשים לב, כי מגמה זו נמשכת כבר 3 שנים ויש לוודא כי היא מטופלת. לא ידוע לביקורת, אם בתקופת הקורונה, נתנו הנחיות מיוחדות בכתב או בע"פ מהרשות לחברת מילגם להפסיק או לצמצם באופן חלקי את גביית הדוחות.

## בדיקה מדגמית של פעולות אכיפה

הביקורת בחנה את פעילות תיקי האכיפה באופן מדגמי. מטרת הביקורת הנה לבדוק את ההתנהלות בתחומים הבאים:

- א. בדיקת תקינות הליכי אכיפה ולוחות זמנים הנדרשים על פי חוק.
- ב. בדיקת כמויות ואופן פעילות האכיפה בתיקי האכיפה וזאת כדי למנוע התיישנות בתיקים.

1.13 לביקורת נמסר מדגם של 10 תיקים לבדיקה. להלן ממצאי הבדיקה:

- **תהליך אכיפת הדוחות וזמני הפעלת עיקולים**, בתיקים שנבדקו, **נמצא תקין**.
- **ביטול עיקול** – לביקורת נמסר, כי מידי יום נשלחים לחתימת הגזברית, הוראות לביטול עיקול בנק, לגבי קנסות ששולמו. בתיק דוח מס' 400000847 נמצא כי בוטל עיקול לאחר תשלום, רק חודש לאחר התשלום ולא יומיים כפי שנמסר לביקורת. אי ביטול עיקול בנק בזמן, עלול לגרום נזק לתושב ומהווה סיכון לתביעה משפטית.
- **אי ביצוע פעילות אכיפה בתיקים זמן רב**. הביקורת מצאה, כי **קיימים תיקים שלא התבצעו בהם פעולות אכיפה כלל במשך שנים**, עד שהחוב למעשה התיישן. ראה פירוט בפרק התיישנות.

## עיכוב הליכים

- 1.14 עיכוב הליכים הוא עצירת פעילות אכיפה, עקב סיבה מסוימת (בירור /פניית תושב וכדומה). על עיכוב הליכים להתבצע רק על פי כללים מוגדרים ובאישור גורם מנהל /בכיר.
- 1.15 הביקורת בחנה את נתוני התיקים, בהם בוצע עיכוב הליכים בדו"חות חנייה ופיקוח. הביקורת מצאה, כי קיימים דו"חות שנמצאים בסטטוס מעוכב משנת 2015. אומנם הכמויות אינן מהותיות, אך הביקורת מעירה, **כי אין להשאיר דו"חות מעוכבים** במערכת ללא טיפול. אי טיפול בדו"חות כאלה, גורם להתיישנותם ופוגע בסיכויי הגבייה.

## המלצות הביקורת

- 1.16 הביקורת ממליצה, כי נציגי חברת מילגם, יקיימו, מידי תקופה, ישיבות עבודה משותפות עם מחלקת הגזברות. בישיבות אלה, יש לבחון את הליכי העבודה השוטפים, ולטפל בבעיות שונות שעולות. קיום ישיבות שוטפות, יגביר את שיתוף הפעולה בין המחלקות ומכאן את יעילות הגבייה.
- 1.17 האחריות המוטלת על חברת מילגם, היא לפעול "בשקידה ראויה" וזאת על מנת לגבות חובות המגיעים כדין לרשות. ככל שאין לרשות הנחיה מיוחדת לעיכובי פעולות או לעצירת אכיפה בתקופות מסוימות (כגון תקופת הקורונה), יש לפעול באופן אקטיבי, לאכיפת החובות המגיעים לרשות.
- 1.18 הביקורת ממליצה לגזברות ולחברת מילגם, לבחון אחת לתקופה (לא יותר מחצי שנה), את נתוני הגבייה. זאת, על מנת לאתר ולטפל בדו"חות, בהם לא הייתה פעילות במשך תקופה ארוכה.
- 1.19 הביקורת מעירה, כי על חברת מילגם להקפיד על ביטולי עיקולים בזמן ולא להשהות את הטיפול בביטול עיקול.
- 1.20 יש להקפיד, על תיעוד בקרות המתקיימות בחברת מילגם וניתן לבקש דיווח על כך לצורך דיון בישיבות השוטפות.
- 1.21 על חברת מילגם לבחון את כל העיכובים הישנים שנמצאו על ידי הביקורת ולטפל בדוחות אלה. יש לבצע בקרה שוטפת על כמויות העיכובים.

## 2. התיישנות

### רקע

בהתאם לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב – 1982, להלן:

"חסד"פ", כאשר דו"ח חנייה מוצמד אל שמשות הרכב כשנעברת עבירת חנייה, קיימות בפני בעל הרכב מספר אפשרויות: לשלמו, להגיש בקשה לבטלו, לבקש להישפט או לא לעשות דבר. במידה ולא ננקטו על ידי בעל הרכב אף אחת מהפעולות, על הרשות לשלוח הודעת חיוב לתשלום הקנס לכתובת הרשומה במשרד הרישוי, וזאת, בתוך שנה מיום ביצוע העבירה. במידה ועברה שנה מיום ביצוע עבירת קנס, לא יוגש עליה כתב אישום ולא הודעת חיוב, והלכה למעשה העבירה התיישנה.

האמור לעיל הינו בהתאם לסעיף 41(ב) לתקנות סדר הפלילי, התשל"ד – 1974 - המצאה בדרך

### הצמדה, כדלקמן:

"(ב) לא שולם הקנס במועד שנקבע בהודעה שהוצמדה לרכב ולא ביקש בעל הרכב

להישפט תוך אותו מועד, תומצא לבעל הרכב הרשום ברשות הרישוי הודעת תשלום קנס

חדשה".

המועדים למשלוח ההודעה החדשה מצויים בסעיף 225 א לחסד"פ, מועדי המצאה בעבירות קנס,

כדלקמן:

"(א) עברה שנה מיום ביצוע עבירת קנס, לא יוגש עליה כתב אישום ולא יומצאו בעניינה

הזמנה לפי סעיף 222 או הודעת תשלום קנס לפי סעיף 228(ב)..."

## הודעת חיוב תיחשב חלוטה, משמע שאין עליה עוד ערעור, במקרים הבאים:

<p>א. ביום שבו עבר המועד לתשלום, משמע 90 יום מההמצאה.</p>	<p>ב. ביום שחלף המועד להגשת בקשה לביטול הקנס, משמע 30 יום מההמצאה.</p>
<p>ג. ביום שחלף המועד להגיש בקשה להישפט, ובקשה זו לא הוגשה, משמע 90 יום מההמצאה.</p>	<p>ד. ביום שבו בקשה לביטול הקנס נדחתה על ידי התובע וחלף המועד להגיש בקשה להישפט, משמע 30 יום.</p>

הודעת חיוב עלולה להתיישן, אם לא נעשית לגביה פעולה לגבייה, על ידי הרשות המקומית, כל 3 שנים. כך לפי סעיף 10 לחסד"פ, התיישנות ענשים: "עונש שהוטל לא יתחילו בביצועו, ואם נפסק ביצועו לא ימשיכו בו, אם מיום שפסק הדין נעשה לחלוט, או מיום ההפסקה, הכל לפי המאוחר יותר, עברו - ... 3 – שלוש שנים."

משמע, אם נשלחה הודעת חיוב או התראה בפרק זמן הקצר משלוש שנים מאז נעשתה פעולת גבייה קודמת, החוב לא מתיישן וניתן לנקוט בהליכי גבייה. כל הודעה שנשלחת, מתחילה מחדש את "מרוץ" תקופת ההתיישנות.

ע"א 55698-06-15 עיריית ירושלים נ' פרידמן עיון בפסיקה שלאחר הילכת נסייר, מלמד, כי בית המשפט העליון והערכאות הדיוניות, ישמו את פסק הדין, תוך שהם רואים בהליכי גבייה מנהליים כהליך תביעה אזרחי ובשל כך החילו עליו את דיני ההתיישנות וכנגזר מכך את הכלל, שהליכי גבייה מנהליים עוצרים את מרוץ ההתיישנות. זאת, בסייג שעצירת ההתיישנות בתוקף, כל עוד הליכי הגבייה המנהליים נמשכים באופן ממשי, ובשקידה ראויה. עם זאת, פסיקת בתי המשפט, מנהליים ואזרחיים כאחד, אינה עושה הבחנה בין "עוצרי התיישנות" ואינה קובעת שהליך גבייה מנהלי עוצר את מרוץ ההתיישנות, רק ביחס להליכי גבייה מנהליים, אלא ההיפך הוא הנכון. "פסיקה עקבית מלמדת שהליכים מנהליים עוצרים את מרוץ ההתיישנות בתנאי שנקטו הליכים ממשיים, רציפים ובשקידה ראויה ובהקשר זה אין נפקא מינה אם ההליך לגביו נטענה התיישנות הינו הליך מנהלי או הליך להתיישנות".

## ממצאים

הביקורת בדקה את טיפולה של חברת מילגם בנושא התיישנות דוחות ומצאה את הממצאים הבאים:

2.1 הביקורת מצאה, **כי לא קיים נוהל או לכל הפחות לא הוצג לביקורת** בחברת מילגם לטיפול בחובות שהתיישנו.

2.2 כן נמצא, כי החובות שבתקופת התיישנות **אינם מסומנים** באופן נפרד. אי הפרדה ברורה בחובות אלו, יכולה ליצור מצב, בו חברת מילגם הפועלת כשלוחת הרשות תפעיל אמצעי אכיפה כנגד חובות בהתיישנות.

2.3 הביקורת בקשה לשלוף נתונים על דו"חות שהתיישנו, הביקורת קבלה שני דוחות אקסל שהוצאו על פי מספר פרמטרים ואלו הם:

עברו 3 שנים אחרי פעולות: דרישות חוב, עיקול רכב - הדפסת מכתב, עיקול חשבון ברישום, עיקול חשבון בנק- מדיה מגנטי/אינפורמטיבי, קליטת צו עיקול מיטלטלין ברישום, עיקול מיטלטלין-הדפסת צו עיקול בפועל.  
דו"ח התיישנות חנייה קיימים 15 דו"חות שהתיישנו ובדו"ח פיקוח קיימים 31 דו"חות שהתיישנו.

2.4 לביקורת נמסר כי במערכת הפיקוח העירוני יש התרעה על חובות שהתיישנו.

## 2.5 בדיקה מדגמית של תיקים שהתיישנו

**התיישנות תיקים**-הביקורת מצאה, כי **קיימים תיקים, בהם לא התבצעו** פעולות אכיפה במשך שנים, מה שגורם לחוב להתיישן. כך לדוגמא:

- תיק מס' 800000215 החל משנת 2015 בוצעו בתיק רק עדכוני כתובות ומשלוח דואר רשום. לא בוצעו פעולות אכיפה כלל. חוב זה גם לא סומן כחוב שהתיישן.
- תיק מס' 800000427 דו"ח משנת 2016 נשלחו הודעות ועדכוני כתובות בלבד, לא בוצעו פעולות אכיפה בתיק. חוב זה גם לא סומן כחוב שהתיישן.
- תיק מס' 600000380-דו"ח משנת 2016 נמצאו בתיק רק עדכוני כתובות ומשלוח דואר רשום ולא בוצעו פעולות אכיפה כלל. חוב זה גם לא סומן כחוב שהתיישן.

2.6 מבדיקת הביקורת עולה, כי תיקים אלו היו בסטטוס "מעוכב", כך שסביר להניח כי "נשכחו" במערכת. ולכן, חברת מילגם לא פעלה בהם באמצעי אכיפה. הביקורת מדגישה, כי עקב חוסר פעילות באכיפה, תיקים אלה נכנסו למצב של התיישנות.

## המלצות הביקורת

2.7 הביקורת ממליצה, כי מחלקת הגזברות תבחן את ההתייחסות המשפטית לנושא ההתיישנות של חברת הגבייה, בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הערות הביקורת וחוות דעת משפטית של יועמ"ש.

2.8 הביקורת ממליצה לגזברות, לכתוב נוהל מעקב על חובות בהתיישנות. נוהל זה ייכתב בשיתוף חברת מילגם ותחת יעוץ משפטי וזאת כדי לעמוד בהוראות הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנושא גביית חובות.

2.9 על חברת מילגם לסמן חובות בהתיישנות במערכת וזאת כדי שלא יפעלו עליהם בפעילות אכיפה.

2.10 על חברת מילגם להקפיד על הצגה נפרדת כאשר מדווחים על נתוני גבייה ודוחות בהתיישנות.

### 3. אחריות ופיקוח המועצה על חברת מילגם

יבגר

#### רקע

רשויות מקומיות נוטות להסתייע בחברת גבייה למטרת גביית חובות שונים המגיעים לה, בין השאר חובות ארנונה, אגרות, והיטלים וגם קנסות פיקוח עירוני. הנטייה של הרשויות להסתייע בחברות אלו, נובעת ממספר צרכים כגון: מקצועיות של חברות הגבייה, הפרדת הגבייה מפעילות הרשות ועליית אחוזי הגבייה.

על הרשות לפקח על פעילות מחלקת הגבייה וזאת כדי להבטיח יחס הוגן, תקינות מקצועית ושירות מיטבי לתושב. בשנים האחרונות, עלו צרכים ותלונות רבות בדבר תפקוד חברות הגבייה כלפי התושב, מה שחייב את המחקקים להתייחס לנושא זה.

חובת האחריות, נובעת בבין השאר גם מהסיכון המשפטי, שבמידה וחברת הגבייה לא תפעל באופן חוקי, אזי התושב יראה את הרשות כאחראית לפעולותיה ויגיש תביעות לפיצוי כספי כנגד הרשות. גם אם הרשות מבוטחת בחוזה עם חברת הגבייה, באמצעות ביטוחים או כל שיפוי ויעוץ משפטי, עדיין היא נדרשת לפקח על חברת הגבייה, לצורך שמירה על שמה הטוב ולטובת התושבים.

#### " הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 151), התשפ"ב-2022" חברות הגבייה

לאחר שנים רבות של דיונים ודחיות של בג"צ, לאפשר הכנת הצעת חוק בנושא, בתאריך 23/05/2022, הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק בשם " הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 151), התשפ"ב-2022" העוסקת בחברות הגבייה.

ככלל, הצעת החוק קובעת את החובה להגדיל את הפיקוח של משרד הפנים, ובעיקר של הרשות המקומית, על פעילותן של "חברות הגבייה" ועובדיהן. הצעת החוק גם מחזירה את שיקול הדעת בפעולות אכיפה לעובדי הרשות ולהם בלבד ובכך מגנה על האזרח בתהליך הפעלת אמצעי אכיפה.

לגבי מועצות מקומיות ועיריות, הצעת החוק קובעת, כי כל מכרז עם חברת גבייה, שנחתם לפני החלת החוק, הוראות המכרז ותנאיו הקודמים קובעים. לגבי מועצות אזוריות, תחולת החוק היא מיידידת.

של הבחירות הצפויות, צפוי עיכוב נוסף באישור הצעת חוק זו. עם זאת, הכיוון של המחוקק והפסיקה הוא ברור. המגמה היא, שתתאפשר העסקה של חברות גבייה, אך סמכויותיהן יוגבלו, בעוד עניינים של שיקול דעת, ימסרו לסמכות עובדי ציבור בלבד.

### עיקרי הצעת החוק:

- א. הקמת וועדה לענייני גבייה, שתפקידה קביעת כללים בדבר ההליכים שתנקוט העירייה לגביית כספים המגיעים לה.
- ב. קביעת אמות מידה לשירות.
- ג. הקמת וועדת אישורים עירונית, לאישור סמכויות לחברות גבייה וכן וועדת אישורים עירונית לאישור עובדי הגבייה.
- ד. חובת פרסום דו"ח תקופתי ע"י העירייה
- ה. מבקר הפנים של הרשות יבקר גופים אלו. חברות הגבייה גם יוגדרו כגוף מבוקר ע"י מבקר המדינה.
- ו. פתיחת אפשרות נוספת לגבייה "מסלול אזרחי" לגבייה.

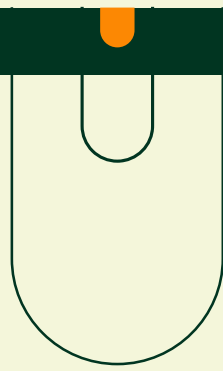
### ממצאים

- 3.1. הביקורת בדקה ומצאה, **לא מתקיימת בקרה ומעקב מצד אף מחלקה**, על פעולות ועבודת חברת מילגם. הביקורת ממליצה כי מחלקת הגזברות תפקח על עבודת חברת מילגם.
- 3.2. הביקורת התרשמה כי קיים שיתוף **פעולה טוב מאוד**, בין בעלי התפקידים בפיקוח לבין נציגי חברת מילגם.
- 3.3. הביקורת בדקה ומצאה, **כי חברת מילגם לא מעבירה דיווחים** שוטפים עיתיים לגזברות על נתוני הגבייה של קנסות. לביקורת נמסר כי חברת מילגם מעבירה פירוט נתוני גבייה לחשבון לתשלום שהיא מעבירה לגזברות, אך אין לראות את החשבון כמחליף דיווח לרשות, לצורך עדכון פעולות ונתונים.
- 3.4. לביקורת **לא הועבר תיעוד** ע"י חברת מילגם, לקיום פגישות עבודה שוטפות של חברת מילגם עם נציגי הגזברות.
- 3.5. נמצא, כי סוגיות מהותיות בנוגע לגבייה ואכיפת דו"חות וקנסות, **לא מובאות ע"י חברת מילגם לידי דיון** בגזברות. לדוגמא: סוגיות הנוגעות להפעלת אמצעי אכיפה, כמות ותדירות, התייחסות משפטית לחובות שהתיישנו ועוד.

## המלצות הביקורת

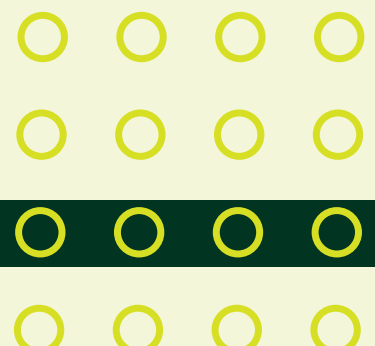
3.6. לאור חשיבות החוק וסיועו בהסדרת נושא חברות גבייה, ולמרות העיכוב הצפוי באישורו, הביקורת ממליצה, לבחון את יישום הוראות הצעת החוק ככל שניתן ולא להמתין לאישורו.  
3.7. הביקורת ממליצה, לאמץ שיטות בקרה שוטפות, מעבר לאישור "פעולות אכיפה" שנעשות באופן שוטף. כך לדוגמא:

- לקבל דיווח קבוע ושוטף של נתוני גבייה מחברת מילגם.
  - מדי רבעון לבצע מעקב מדגמי על פעולות אכיפה ועיקולים שונים.
- 3.8. לגבי סוגיות משפטיות מהותיות, שלהן השפעה מכרעת על עבודת הגבייה והסיכון המשפטי לרשות, מומלץ להביאן לדיון משותף והתייעצות עם יועמ"ש של העירייה.



**דוח ביקורת**

**החברה הכלכלית  
"כפר יונה"  
ניהול תחום  
הביטוחים בחברה**





## 1. כללי

### רקע

החברה הכלכלית לפיתוח כפר יונה בע"מ (להלן: "החברה הכלכלית" או "החברה" או "החכ"ל"), תאגיד עירוני בבעלותה המלאה של עיריית כפר יונה (להלן: "העירייה") נוסדה והתאגדה כחוק בשנת 1992 והחלה את פעילותה בנובמבר 1996.

החברה הכלכלית נדרשת במסגרת פעולותיה וניהול הפרויקטים שאותם היא מבצעת לוודא קיומן של פוליסות ביטוח בתוקף:

א. **פוליסות ביטוח של החברה** – החברה נדרשת לנהל ביטוחים משלה. כיסויים ביטוחיים אלה באים לתת מענה במקרים של אירוע ביטוחי במספר תחומים כגון - חבות מעבידים, אחריות צד ג', ביטוח כספים, ביטוח אלמנטרי, ביטוח אחריות מקצועית, ביטוח נושאי משרה וכיו"ב.

ב. **פוליסות ביטוח של קבלנים/יועצים המועסקים ע"י החברה** – קבלנים/יועצים המועסקים על ידי החברה הכלכלית נדרשים להחזיק פוליסות ביטוח על שמם על פי התנאים הרשומים במסמכי המכרז ובהתאם להגדרות נספח הביטוח של הסכם ההתקשרות בין החברה לקבלן/יועץ/נותן שירותים. פוליסות ביטוח אלה, כשהן בתוקף, הן תנאי להתקשרות בין החברה לקבלן/יועץ.

לנוכח פעילות החברה בתחום הבניה והתשתיות קיימת חשיבות יתרה לקיומם של כיסויים ביטוחיים בתחומי הסיכון המרכזיים.

לצורך האמור לעיל נעזרת החברה בשוטף בשירותיה של יועצת הביטוח של העירייה שהינה יועצת חיצונית, **גב' רויטל לזרוביץ ממשרד חוסן ניהול סיכונים ויועצים בע"מ** (להלן: "יועצת הביטוח"). היועצת מונתה לשמש כיועצת הביטוח של עיריית כפר יונה. במסגרת זו, היא גם משמשת כיועצת הביטוח של החכ"ל. ההתקשרות הנוכחית עם יועצת הביטוח היא מה- 30.12.2020.

למעשה רוב תחומי הביטוח בחברה מכוסים באמצעות פוליסת הביטוח של העירייה, פוליסת מטרייה, וזאת בהתייחס לחברה כאל "אגף ביצועי" בעירייה על כל המשתמע מכך ומהדרישה לכיסויים ביטוחיים ההולמים את החשיפות הקיימות בחברה, זאת מעצם היותה תאגיד עירוני

בשליטה מלאה של העירייה והזרוע הארוכה שלה בכל הקשור לביצוע פרויקטים קבלניים וניהול נכסים מסוימים עבור העירייה.

העירייה רכשה פוליסת מטרייה (ביט 2016) לפי תחומי ביטוח לאחר שניהלה מכרז מספר 06/2021 בנושא ולאחר תהליך של הבהרות בין חברת הביטוח לבין העירייה. ההתקשרות הנוכחית היא עם **חברת איילון חברה לביטוח בע"מ** (להלן: "חברת הביטוח"), והחלה בתאריך 1.6.2021 למשך 12 חודשים עם אופציה להארכה.

בפוליסות הביטוח שהוצאו על ידי חברות הביטוח כתוב: "תנאי הכיסוי בהתאם לנוסח איילון ביט 2016 והצעתנו למכרז 06/2021 ע"ש עיריית כפר יונה - מכרז ביטוחי העירייה ומכתב נלווה מיום 24.5.2021 המהווים חלק בלתי נפרד מהפוליסה".

בנוסף, לחברה הכלכלית פוליסת ביטוח נושאי משרה באמצעות המשכ"ל, פוליסה **בחברת** **"הראל"** לתקופה 1.7.21 ועד 30.6.22. פוליסה זו מכסה 13 נושאי משרה, בהתאם לרשימה מתאריך 26.4.21 (מנכ"לית וחברי דירקטוריון).

#### התייחסות החברה:

נכון ליום 31.12.22 בוצע עדכון פרטים, הוצאו נושאי משרה/דירקטורים שעזבו והוכנסו חדשים.

#### מצ"ב מסמך מצורף כנספח א'

#### מטרת הביקורת

לבחון האם תהליכי ניהול תחום הביטוחים נותנים מענה הולם לסיכונים ולחשיפות הביטוחיות שקיימות לחברה ושיש לה את כל הכיסויים הנדרשים.

#### היקף הביקורת

הביקורת בחנה את:

- א. ניהול הביטוחים הקיימים של החברה לאחר המכרז האחרון משנת 2021 שניהלה העירייה.
- ב. תהליכי ניהול אישורי הביטוח מקבלנים ויועצים בחברה כחלק מחייב מההתקשרות וחתימת החוזים בין החברה לביניהם.
- ג. מעורבות יועץ הביטוח לאפיון הצרכים הביטוחיים של החברה וכן במתן מענה לבחינת פוליסות הביטוח שנדרשות לפי החברה או החוזה ומועברות לחברה על ידי קבלנים ו/או יועצים.

ד. הביקורת נערכה לסירוגין בין המועדים יוני 21 עד אפריל 22.

**על פי עדכון יועצת הביטוח לא הוגשו תביעות נזק ו/או תביעות אחרות המצריכות הפעלת פוליסת הביטוח כנגד החכ"ל לפחות בשלוש השנים האחרונות.**

### שיטת הביקורת

מתודולוגית הביקורת כוללת את הפעולות הבאות:

- א. ראיונות עם בעלי תפקידים רלוונטיים – מנכ"לית החברה (היוצאת), מנהלת החשבונות, יועצת הביטוח, מרכזת הביטוחים בעירייה.
- ב. עיון במסמכים רלוונטיים – מסמכי מכרז הביטוח, אישורי ביטוח מקבלנים, פוליסות הביטוח המעודכנות של העירייה. (מסמכי הביטוח של העירייה התקבלו ממרכזת הביטוח של העירייה).

התקבלו התייחסויות מיועצת הביטוח של העירייה ומנכ"לית החכ"ל, ושולבו על פי העניין בגוף הדו"ח הסופי.

## 2. ניהול הביטוחים

כאמור, העירייה מנהלת תיק ביטוח במסגרת פוליסת מטרייה לרוב התחומים, אשר כוללת גם את החברה הכלכלית. בנוסף, לחברה הכלכלית פוליסת ביטוח נושאי משרה דרך המשכ"ל. מדי מספר שנים נדרש, כגוף ציבורי וכחלק מניהול תקין של התחום, לערוך הליכים תחרותיים לבחירת חברות ביטוח. התחום הביטוחי מנוהל בסיוע יועצת הביטוח המועסקת על ידי העירייה.

### 2.1 נהלי עבודה

קיימת חשיבות לקיומם של נהלי עבודה בתחום ניהול הביטוח של החכ"ל ושל הקבלנים/יועצים אשר יגדירו את תהליכי הטיפול בנושא יחסי הגומלין בין החברה לבין העירייה ויועצת הביטוח. נמצא כי בחברה לא קיים נוהל כתוב המפרט את הכיסויים הנדרשים והתהליכים בהקשר לניהול תיק הביטוח של החברה בכלל הסיכונים.

#### התייחסות החברה:

לאחר בירור עולה כי אין בעירייה נוהל ביטוח; בימים אלו החברה מכינה פרק ביטוחים בנוהל ערביות לאישור הדירקטוריון.



העדר נהלים

### 2.2 מעורבות החברה הכלכלית בעת הכנת מכרז הביטוח

מכיוון שהחברה הכלכלית מהווה ישות עצמאית עם סיכוני ביטוח משלה, חשוב שבעת הכנת מכרז הביטוח ע"י העירייה, נציגי העירייה ויועצת הביטוח ייפגשו עם מנכ"ל החברה הכלכלית כדי להבטיח שצרכי הביטוח של החברה מכוסים.

נמצא כי בעת הכנת המכרז לבחירת חברת מבטחת, העירייה ויועצת הביטוח לא נפגשו עם נציגי החכ"ל ולא בחנו את צרכי הביטוח שלה. הם התייחסו לחברה הכלכלית כעוד אגף בעירייה, למרות שמדובר בישות משפטית נפרדת.

מדברי יועצת הביטוח עולה כי החברה הכלכלית לא הייתה מעורבת באף אחד מהשלבים שבהם אופיינו צרכי הביטוח של העירייה במטרה לאפיין את צרכי החברה, הכיסויים הביטוחיים שלה והיקפם ולהגדיר אותם במסגרת המכרז לחידוש תיק הביטוח. גם מבדיקה עם מנכ"לית החברה לגבי מעורבותה באפיון צרכי הכיסויים הביטוחיים של החברה, עולה כי החברה לא הייתה מעורבת בתהליך האפיון לצורך המכרז.

עוד נמסר לביקורת על ידי יועצת הביטוח כי כל המידע לצורך המכרז הקשור לחברה הכלכלית נמסר לה על ידי העירייה ובכלל זה פירוט הנכסים של העירייה הכוללים את הנכסים של החכ"ל.

צוות הביקורת ניסה לבדוק האם הנכסים שרשומים בספרים של החברה הכלכלית כלולים ברשימת הנכסים שהיוותה בסיס לביטוח. להלן הנכסים הרשומים בספרים של החכ"ל נכון ל- 31.12.2020:

מס"ד	שם הנכס	עלות מופחתת (₪)	האם נכלל ברשימת הנכסים
1	קופ"ח כללית יקינטון	650,750	מופיע כקופת חולים ברחוב ברקת.
2	קירווי גג בי"ס הדר	159,959	לא מופיע
3	קירווי גג בי"ס איש שלום	319,918	לא מופיע
4	גן רח' ירקון	442,249	ברשימת ה"אקסל" של מבני העירייה מופיעים 2 מבני גני ילדים ברחוב הירקון 38, האחד 172 מ"ר והשני 100 מ"ר. על פי יועצת הביטוח נראה שהמבנים הללו נמצאים.
5	גן רח' ירקון	457,327	
6	מבנה יביל	0	משרדי החכ"ל - נמצא ברשימה.

**נמצא כי לא נבדק עם החכ"ל, העירייה ויועצת הביטוח האם כל הנכסים שמופיעים בטבלת הפחת של החברה כלולים ברשימת הנכסים של העירייה. כתוצאה מכך, יתכן מצב שבו נכס מסוים שבאחריות החברה הכלכלית אינו מבוטח. לעניין קירווי גגות, מכיוון שמדובר בעלות מופחתת מהותית של הנכס ויועצת הביטוח אינה מכירה את האמור, לא קיים לכאורה כיסוי ביטוחי והנושא לא הועבר לבחינתה המקצועית של יועצת הביטוח לגבי הצורך בכיסוי ביטוחי. לגבי גני הילדים נדרשת בדיקה אם מדובר באותם גני ילדים.**

**התייחסות יועצת הביטוח:**

א. סעיפים 2,3 בטבלה – בימים אלה, נשלחת למבטחת הודעה להוספת הפאנלים הסולאריים למערך הביטוחי.  
 ב. סעיף 5 בטבלה – לאחר בדיקה בין הח"מ ומנכ"ל החכ"ל מדובר ב- 2 גני ילדים הרשומים בטבלת הנכסים של העירייה.

### **התייחסות החברה:**

מנכ"לית החברה קיימה פגישה עם יועצת הביטוח; הוצגו נכסים שקשורים לחכ"ל ויועצת הביטוח הרחיבה את הביטוח לכל הנכסים.

### **2.3 ניהול ההליך לרכישת פוליסת המטריה**

#### **כיסוי ביטוחי לחברה הכלכלית**

יועצת הביטוח מסרה לביקורת כי החברה הכלכלית נכללת בפוליסות הביטוח של העירייה תחת הכותרת עיריית כפר יונה ו/או החברה הכלכלית. אכן, כך רשום במסמכי המכרז - **ראו את הנספח לדוח זה** – ציטוט מתוך מסמכי המכרז. בין היתר, בסעיף 1 בתנאי המכרז, המפרט את פרטי המבוטחים בפוליסות, מצוין כי המבוטחים הם עיריית כפר יונה ו/או החברה הכלכלית כפר יונה ו/או עמותות בחסות הרשות המקומית.

יחד עם זאת, **מסקירת כתבי הפוליסה הפרטניים שבהם מוצגים תנאי הפוליסה, המהות והמוטבים, החברה הכלכלית אינה מופיעה באופן מפורש כמבוטחת בפוליסות הפרטניות. ראו פירוט בהמשך. על אף שבמכרז צוין במפורש כי המוטבים צריכים להיות מוגדרים בפוליסות בפירוט כל אחד מהנספחים לסוגי הכיסויים**, אין פירוט נפרד עבור החברה הכלכלית ולא מצוין במקרה נזק מה הכיסוי השייך למקרה ביטוח המתרחש בחברה הכלכלית. נדרש על פי המכרז שהוצא לחברות הביטוח כי בכותרת הפוליסה בכל תחום ביטוח יצינו הגופים המבוטחים, מסקירת תמצית הביטוח בכל אחת מהפוליסות נמצא כי שמה של החברה הכלכלית אינה מופיעה וכמובטח ראשי ויחיד מופיעה – "עיריית כפר יונה".

#### **תגובת יועצת הביטוח**

לטעמי, אין צורך בציון מפורש של החברה הכלכלית בעוד שמה מופיע במפרט הביטוח והפוליסות כפופות לאמור במפרט.

#### **התייחסות הביקורת**

לנוכח ההקפדה הנדרשת בציון כל פרט בפוליסת ביטוח וזאת על מנת שבעת אירוע ביטוחי לא יתעוררו ספקות לגבי המהות בפוליסה וזהות המבוטחים, הביקורת בדעה כי יש לציין במפורש את שמה של החברה הכלכלית כמבוטחת בפוליסה ובכל אחד מהנספחים המפרטים את סוגי הכיסויים הכלולים בה.

### התייחסות יועצת הביטוח:

בסעיף זה מתייחס המבקר לכך ששמה של החכ"ל אינו מופיע בפוליסות הביטוח של העירייה. בעניין זה חשוב להדגיש, כי הפוליסות וכל המערך הביטוחי של העירייה כפוף למפרט ביטוח של בסיסו היה מכרז ובו מופיעה החכ"ל באופן מפורש כמבוטחת נוספת. ניתן לראות בעמוד 20 לדוח הביקורת צילום ממפרט הביטוח ובו שמות המבוטחים במערך, לרבות כאמור החכ"ל.

### 3. אישורי ביטוח מקבלנים ויועצים

#### 3.1 ניהול ומעקב אחר אישור ביטוח מקבלנים/יועצים

ככלל, נדרשים קבלני הביצוע, החברות ההנדסיות והיועצים להמציא לחברה אישור ביטוח, בהתאם לפורמט שמוגדר בנספח ביטוח שבמסמכי המכרז ובהסכם ההתקשרות.

בעבור פרויקט שבגיננו הועברה לחברה פוליסת ביטוח והפרויקט נמשך יותר מתקופת הפוליסה, נדרשים אישורים מעודכנים לתקופה הנוספת, עד גמר ההתקשרות.

כאמור, יועצת הביטוח, במסגרת ההתקשרות שלה עם העירייה, מסייעת גם לחברה בכל הקשור בבדיקת פוליסות ונספחי ביטוח המתקבלים בחברה מקבלנים ויועצים כפי שנדרש בהסכמי ההתקשרות איתם. מזכירת המנכ"ל מסרה לביקורת שבעת קבלת אישורי הביטוח מהקבלנים או מהיועצים, המסמכים מועברים ליועצת הביטוח לבדיקה והיא אמורה לבדוק ולאשר את תקינותם.

**בחברה הכלכלית לא נמצא תיעוד לכך שאישורי הביטוח של הקבלנים והיועצים נבדקים ומנוהלים באופן שוטף כדי לוודא שכל עוד קיימת התקשרות איתם, הם מחזיקים ביטוחים בתוקף בהתאם לדרישות ההסכם איתם:**

- א. במחשבי החכ"ל **לא קיימת תיקיית מחשב או קובץ "אקסל" למעקב** שבו מרוכזים הפרטים לגבי כל נספחי ואישורי הביטוח מטעם חברות הביטוח וזאת לצורכי מעקב אחר תוקף הפוליסות והאישורים.
- ב. **לא נמצא כי מתנהל רישום ומעקב** בחברה, לצורכי מעקב ובקרה, אחר אישורי הביטוח/פוליסות הנשלחות לבדיקת יועצת הביטוח.

ג. כמו כן, לא נמצא תיעוד לאישור כתוב מיועצת הביטוח לגבי נאותות אישורי הביטוח והפוליסות המועברות אליה לבדיקה והתאמתן לדרישות שנקבעו במכרזים או בהסכמי התקשרות.

**התייחסות החברה:**

בחברה נבנה קובץ אקסל למעקב לפי חלוקה קבלנים, יועצים, מנהל פרויקטים ומתכננים. הקובץ מכיל עמודה ובה מסומן האם ניתן אישור של יועצת הביטוח. מתנהל רישום ומעקב בהתאם לנוהל.

**3.2 סקירת מדגם פוליסות**

הביקורת בחנה קיום אישור ביטוח למדגם של 8 קבלנים/יועצים. במסגרת זו, סקרה הביקורת מספר תיקיות מסמכים של פרויקטים השמורים במחשב של מנכ"לית החברה לשעבר שבהן מתועדים הסכמים עם קבלנים/חברות הנדסיות ואישורי הביטוח כפי שנדרשו.

מתוך 7 פוליסות ביטוח שנדגמו באופן אקראי נמצאו ליקויים ב- 2 (28.6%). הטבלה שלהלן מרכזת את הממצאים:

מס"ד	החברה/יועץ	פרטי אישור ביטוח	ממצאים
1	חב' יעז חברה לבניה ופיתוח	אישור מחברת "הראל" – עד 31.10.24	אין הערות.
2	פרטים אדריכלים בע"מ	<b>אין אישור ביטוח</b>	<b>לא תקין</b> – לא נמצא אישור ביטוח החתום על ידי חברת הביטוח.  <b>התייחסות יועצת הביטוח:</b> סעיף 2 בטבלה – פרטים אדריכלים בע"מ. החברה הנ"ל התקשרה עם החכ"ל בפרויקט נוסף (ראה סעיף 6 בטבלה). לאחר בדיקה עם מנכ"ל החכ"ל, כנראה הובן בטעות ע"י מי מהחכ"ל שאישור הביטוח של פרטים אדריכלים בע"מ תואם ותקין לכל הפרויקטים שיש ליועץ זה מול החכ"ל.

מס"ד	החברה/יועץ	פרטי אישור ביטוח	ממצאים
3	בני גרידיש קבלות בניין	אישור מחברת "הראל" עד 31.12.22	אין הערות.
4	איס הנדסה (כרמל) בע"מ	אישור מחברת "הכשרת היישוב" עד 1.2.23	אין הערות.
6	פרטים אדריכלים בע"מ	אישור חברת "הכשרה" עד 31.1.23	אין הערות.
7	זהר שמר ניהול פרויקטים בע"מ	אישור חברת "איילון" עד 30.4.22	אין הערות.

להלן פירוט הממצאים:

א. **חב' יעז חברה לבניה ופיתוח בע"מ** – מכרז לביצוע עבודות אחזקה שדרוג ותיקוני תשתיות. תוקף אישור הביטוח 31.10.24, אישור הביטוח חתום על ידי חברת "הראל". האישור הוא על פי פורמט של החברה. לא נמצא אישור יועצת הביטוח על המסמך כאסמכתא לתקינותו – יחד עם זאת, מאחר שהאישור הוא על פי הפורמט שהוגדר על ידי יועצת הביטוח ולא בוצעו בו שינויים על ידי חברת הביטוח, אין צורך באישור נוסף של יועצת הביטוח – **אין הערות.**

ב. **פרטים אדריכלים בע"מ** – מכרז לתכנון אדריכלי להקמת בי"ס נפלאות בכפר יונה. בחברה **לא נמצא אישור ביטוח בתוקף** של חברת הביטוח עבור היועץ החתום. "אישור הביטוח" אינו חתום על ידי חברת הביטוח אלא על ידי היועץ בלבד (חב' פרטים אדריכלים בע"מ), ולא נמצא אישור אחר בתיקיית המחשב של הפרויקט, בהיעדר חתימה ופרטים מלאים אישור הביטוח אינו תקין. כמו כן, לא צוין באישור קיום ביטוחים תאריכי התחלה וסיום של הפוליסה.

#### התייחסות יועצת הביטוח:

החברה הנ"ל התקשרה עם החכ"ל בפרויקט נוסף (ראה סעיף 6 בטבלה). לאחר בדיקה עם מנכ"ל החכ"ל, כנראה הובן בטעות ע"י מי מהחכ"ל שאישור הביטוח של "פרטים

אדריכלים בע"מ" תואם ותקין לכל הפרויקטים שיש ליועץ זה מול החכ"ל. העניין הובהר וחודד.

ג. **בני גרידיש קבלנות בניין** – מכרז לבניית בית כנסת בשכונת שרונה. תוקף אישור הביטוח 31.12.22; אישור הביטוח חתום על ידי חברת "הראל". האישור הוא על פי פורמט של החברה. לא נמצא אישור יועצת הביטוח על המסמך כאסמכתא לתקינותו – יחד עם זאת, מכיוון שהאישור הוא על פי הפורמט שהוגדר על ידי יועצת הביטוח ולא בוצעו בו שינויים על ידי חברת הביטוח, אין צורך באישור נוסף של יועצת הביטוח – **אין הערות.**

ד. **איס הנדסה (כרמל) בע"מ** – שיפוץ בריכה עירונית. תוקף אישור הביטוח 1.2.23; אישור הביטוח חתום על ידי חברת "הכשרת הישוב". האישור הוא על פי פורמט של החברה. כמו כן הועברה פוליסת הביטוח של "הכשרת הישוב". לא נמצא אישור יועצת הביטוח על המסמך כאסמכתא לתקינותו – יחד עם זאת, מכיוון שהאישור הוא על פי הפורמט שהוגדר על ידי יועצת הביטוח ולא בוצעו בו שינויים על ידי חברת הביטוח, אין צורך באישור נוסף של יועצת הביטוח – **אין הערות.**

ה. **אלון וישניה בע"מ** – ביצוע עבודות שיפוץ מבנה והקמת המרכז לצעירים. תוקף אישור הביטוח 31.1.23, אישור הביטוח חתום על ידי חברת "שירביט". **לא קיימת התאמה בין האישור שהתקבל מחברת הביטוח "שירביט" לבין הנוסח הנדרש על פי החוזה מבחינת הגדרת הסעיפים והסכומים שנקבעו בנספח. בחברה הכלכלית לא נמצא תיעוד לאישור יועצת הביטוח על תקינותו.**

**עם סיום הביקורת הועבר על ידי יועצת הביטוח אישור על תקינות הביטוחים. אישור זה לא תויק בתיקייה במחשב בחברה הכלכלית.**

ו. **פרטים אדריכלים בע"מ** – תכנון אדריכלי לחידוש ושיפוץ היכל התרבות. תוקף אישור הביטוח 31.12.22, אישור הביטוח חתום על ידי חברת "הכשרה". האישור הוא על פי פורמט שהוגדר על ידי החברה. לא נמצא אישור יועצת הביטוח על המסמך כאסמכתא לתקינותו – יחד עם זאת, מכיוון שהאישור הוא על פי הפורמט שהוגדר על ידי יועצת הביטוח ולא בוצעו בו שינויים על ידי חברת הביטוח, אין צורך באישור נוסף של יועצת הביטוח – **אין הערות.**

ז. **זהר שמר ניהול פרויקטים בע"מ** - תכנון אדריכלי לחידוש ושיפוץ היכל התרבות.

תוקף אישור הביטוח 30.4.22; אישור הביטוח חתום על ידי חברת "איילון". האישור הוא על פי פורמט של החברה. לא נמצא אישור יועצת הביטוח על המסמך כאסמכתא לתקינותו – יחד עם זאת, מכיוון שהאישור הוא על פי הפורמט שהוגדר על ידי יועצת הביטוח ולא בוצעו בו שינויים על ידי חברת הביטוח, אין צורך באישור נוסף של יועצת הביטוח – **אין הערות.**

#### 4. פוליסות ביטוח של העירייה

##### 4.1 כללי

כאמור, ברוב הכיסויים הביטוחיים, החברה הכלכלית מבוטחת באמצעות פוליסת הביטוח של העירייה באמצעות החברה המבטחת. תקופת הביטוח של הפוליסות נכון לתקופת הביקורת היא 5/22 – 6/21.

הטבלה שלהלן מציגה את פירוט פוליסות הביטוח הקיימות בעירייה אשר אמורות לכסות גם את החברה הכלכלית:

מס"ד	הפוליסה	גובה הכיסוי	דמי ביטוח
1	אחריות מקצועית	₪ 4,000,000	₪ 30,001
2	חבות מעבידים	₪ 20,000,000	₪ 70,007
3	כספים (כולל רעידת אדמה)	₪ 200,000	₪ 1,000
4	צד ג'	₪ 8,000,000	₪ 480,001
5	אש מורחב – מבנה ורכוש	232,000,000 ₪, מתוך זה רכוש 12 מיליון ₪	₪ 232,003

כאמור, למרות שבהתאם למסמכי המכרז, החברה הכלכלית מכוסה במסגרת פוליסת הביטוח של העירייה, היא אינה מצוינת בתמצית הפוליסה באופן פרטני ובכתב כמבטחת בפוליסה זו. כתוצאה מכך, עלולה להיות חשיפה לחברה הכלכלית בעת מקרה ביטוח.

בשאלות ההבהרה למכרז הביטוח לגבי "פוליסות צד שלישי, חבות מעבידים ואחריות מקצועית תתווספנה המילים - "פעילות כלשהי של המבוטח מתקיימת בהתאם לדרישות כל דין/תקנה

צו וברשות המבטח קיימים כל האישורים עדכניים למועד הפעילות לרבות אך לא מוגבל אישור מכבי אש, אישור ממונה בטיחות, בודק מוסמך והמצאתם למבטח בכל עת שיידרש."

#### **תגובת העירייה:**

"לא ניתן לאשר. בקשת המבטחים הינה בניגוד להוראות המפקח על הביטוח כי אין להתנות כיסוי ביטוחי בקיום אמצעי מיגון".

#### **4.2 פוליסת אחריות מקצועית**

כאמור, לעירייה ביטוח אחריות מקצועית.

מכיוון שלרוב, החברה הכלכלית מעסיקה יועצים חיצוניים, עליהם לדאוג לביטוח אחריות מקצועית. יחד עם זאת, החברה הכלכלית אמורה להעסיק מהנדס כעובד החברה. למרות שבתקופת הביקורת, תפקיד המהנדס לא אויש, בחלק מהזמן לפני הביקורת הועסק מהנדס על ידי החברה.

לכן קיימת חשיבות לכך שפעילות מהנדס החברה תכוסה על ידי פוליסת אחריות מקצועית. בתחום זה, החברה הכלכלית לא רכשה פוליסת אחריות מקצועית וככל הנראה מסתמכת על הפוליסה של העירייה. בהתאם לפוליסה של העירייה, למהנדס העירייה (המקביל למהנדס החברה) יש כיסוי על אחריות שילוחית בלבד. לכן, בנוסף לביטוח אחריות מקצועית דרך **חברת "אילון"**, מחלקת ההנדסה בעירייה מבוטחת **בחברת "הראל"** דרך משכ"ל. הפוליסה של העירייה לא כוללת את מהנדס החברה. לכן, היה על החברה הכלכלית לרכוש פוליסת ביטוח אחריות מקצועית למהנדס.

**על פי המסמכים והנתונים שנמסרו לביקורת במועד ביצוע הביקורת, לא נמצא כי נערך ביטוח אחריות מקצועית למהנדס החברה. כתוצאה מכך עולה כי מהנדס החברה הכלכלית לא היה מכוסה לכאורה בביטוח אחריות מקצועית, שכן מלבד פוליסת ביטוח נושאי משרה, החברה הכלכלית לא רכשה ביטוחים נוספים.**

#### **התייחסות יועצת הביטוח:**

בסעיף נרשם, כי לא קיים ביטוח למהנדס החכ"ל. לאחר בדיקה עם מנכ"ל החכ"ל הובהר כי בעת הקרובה תשכור החכ"ל את שירותיו של מהנדס שכיר, אז תפנה לצורך קבלת כיסוי ביטוחי מתאים.

#### **התייחסות החברה:**

אין צורך באחריות מקצועית במקום שבו אין מהנדס; עם גיוס מהנדס לחכ"ל נעשתה פנייה לרכוש למהנדס אחריות מקצועית.

### 4.3 פוליסת חבות מעבידים

כאמור, לעירייה ביטוח חבות מעבידים אשר אמור לכסות גם את החברה הכלכלית. בחברה הכלכלית מועסקים מספר עובדים בשכר לרבות מנכ"ל, מזכירה ומהנדס אשר צריכים להיות מכוסים במסגרת ביטוח חבות מעבידים.

בהתאם לבדיקת הביקורת, כפי שמפורט בסעיף זה, בעת אירוע ביטוח הקשור לעובדי החכ"ל עלול לקרות מצב שבו לא ניתן יהיה להפעיל את פוליסת הביטוח בטענה שעובדים אלה אינם נכללים בפוליסה, מהסיבות הבאות:

א. מספר העובדים המצוינים בפוליסת הביטוח של העירייה נמוך באופן משמעותי ממספר העובדים בפועל בעירייה ובחברה הכלכלית.

נושא זה עלה בדוח הביקורת של מבקרת העירייה בנושא הביטוח של העירייה משנת 2016. המבקרת העירה כי בפוליסה רשום שבחברה מועסקים 100 עובדים, למרות שבפועל היו 306 משרות. (יצוין כי בפוליסה רשום שהשכר מסתכם ל 58 מיליון ₪ לשנה).  
גם נכון לביקורת הנוכחית מספר העובדים בפועל (כ-590) גדול מזה המצוין בפוליסה - 100 עובדים.

ב. לדברי יועצת הביטוח של העירייה "המפרט מועבר לבדיקת הגורמים בעירייה, ובכל מקרה בסיס הביטוח הוא על בסיס שכר עבודה בהתאם לדיווח בטופס 126 של העירייה".

מכיוון ששכר עובדי החברה הכלכלית מדווח בחברה הכלכלית ואינו כלול בטופס 126 של העירייה עולה חשש כי עובדי החברה אינם מכוסים בפוליסת חבות מעבידים, של העירייה.

#### תגובת יועצת הביטוח 15 במרץ 2022

לא הובא לידיעתי דוח הביקורת לשנת 2016. מסכימה עם ההמלצה שצריך להוסיף טופס 126 של החכ"ל, אך לאור היותה מבוטחת תחת הפוליסה אין חשש כי החכ"ל לא מבוטחת תחת פוליסת אחריות מעבידים.

#### התייחסות יועצת הביטוח:

בסעיף זה התייחס המבקר לפוליסת חבות מעבידים.

מספר עובדים – בעניין זה אציין כי ביטוח המעבידים של העירייה והחכ"ל מתבסס ומחושב על בסיס שכר עבודה. אכן, בשנת הביטוח 2021 לא נלקח בחשבון שכר העבודה של החכ"ל, אך בשנת 2022 העניין תוקן ולמבטחת הועבר טופס 126 גם של החכ"ל.

#### 4.4 פוליסת כספים

מכיוון שלחברה הכלכלית אין כספים מזומנים מלבד קופה קטנה, הנושא אינו מהותי ולכן הסיכון הוא מזערי בתחום זה.

#### 4.5 פוליסת צד שלישי

כאמור, לעירייה קיים ביטוח צד שלישי אשר אמור לכסות גם את החברה הכלכלית.

גם במקרה זה **לא קיימת התייחסות ספציפית** לאופי פעילות החברה הכלכלית. **מאחר שקיים שוני בהגדרה בין פעילויות העירייה יחסית למאפייני הפעילות של החכ"ל עלול חוסר הבהירות לגרום למצב שבהתקיים אירוע ביטוח בחברה הכלכלית הפוליסה לא תכסה את הנזק.**

#### **התייחסות יועצת הביטוח:**

שוב חוזר המבקר על כך ששמה של החכ"ל אינו מופיע בפוליסות הביטוח של העירייה. מבקשת לחזור על האמור בסעיף 2 למכתב זה ולהבהיר ששמה של החכ"ל מופיע במפרט הביטוח שפוליסות הביטוח כפופות אליו.

#### **התייחסות הביקורת**

הביקורת אינה מתייחסת בממצא זה לאזכור שמה של החכ"ל בפוליסה אלא בפירוט המתאר את מאפייני הפעילות של החכ"ל באופן ממוקד.

#### 4.6 פוליסת ביטוח רכוש ואש מורחב

כאמור, לעירייה ביטוח רכוש הכולל ביטוח אש מורחב אשר אמור לכסות גם את החברה הכלכלית. החברה אינה מצוינת במפורש בתמצית הפוליסה באופן ברור ובכתב כמבוטחת בפוליסה זו.

**כפי שמפורט בסעיף 2.2 בדוח זה, לא ברור האם המבנים שרשומים בספרי החברה הכלכלית נכללו ברשימת הנכסים של העירייה. כתוצאה מכך לא ברור האם מבנים אלה מכוסים כנגד מקרה אש.**

**התייחסות יועצת הביטוח:**

שוב חוזר המבקר על כך ששמה של החכ"ל אינו מופיע בפוליסות הביטוח של העירייה. מבקשת לחזור על האמור בסעיף 2 למכתב זה ולהבהיר ששמה של החכ"ל מופיע במפרט הביטוח שפוליסות הביטוח כפופות אליו.

**התייחסות הביקורת**

מאחר ושמה של החכ"ל אינו מוזכר במפורש באף אחד מנספחים ומהכיסויים הקיימים בפוליסת הביטוח עצמה ולמען הסר ספק כי החכ"ל אכן מבוטחת בכל הכיסויים במסגרת פוליסת המטריה, סבורה הביקורת ששמה של החברה צריך להופיע גם בפרקים המפרטים את הכיסויים מי מכוסה בהם ולצרף את רשימת הנכסים של החברה.

**5. ביטוח נושאי משרה**

החברה מבטחת באופן עצמאי את נושאי המשרה שלה בחברת הביטוח "הראל", זאת באמצעות החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי. תוקף הפוליסה כפי המצוין לעיל הינו עד 60.6.22 והיא מכסה 13 נושאי משרה בחברה על פי רשימה מתאריך 26/4/21 – לא נמצאו חריגים.

להלן רשימת נושאי המשרה שהועברה לחברת הביטוח:

מס'ד	שם	תפקיד	הערות
1	שושי כחלון כידור	יו"ר דירקטוריון	
2	איציק דוב	סגן ראש עיר	כבר לא בתפקיד
3	אלברט טייב	חבר מועצת עיר	כבר לא בתפקיד
4	ששי מגידו	מנכ"ל העירייה	
5	ענבל דרור היימן	גזברית העירייה	
6	אלי דיגא	מהנדס העירייה	
7	גלית אולמן	נציגת ציבור	
8	אדווה קלמנוביץ	נציגת ציבור	
9	עדי אליאס	מנכלית החכ"ל	כבר לא בתפקיד
10	יריב ממן	מנהל אגף שפ"ע	
11	יעל שרטוב	נציגת ציבור	
12	גבר'אל חסון	נציג ציבור	

מס"ד	שם	תפקיד	הערות
13	מעין חגאג	נבחר ציבור	

נמצא כי מתוך 13 נושאי משרה שהועברו לחברת הביטוח, 3 כבר אינם מכהנים בתפקיד. לא נמצא כי הועבר לחברת הביטוח רשימת נושאי משרה מעודכנת. כתוצאה מכך, **יתכן שנושאי משרה חדשים אינם מכוסים.**

ממצאים הביקורת מצביעים על כך שעקב היעדר נוהלי עבודה ותהליכים מובנים בנוגע לביטוחי החברה הכלכלית, החברה עלולה להיות חשופה בעת אירוע המחייב הפעלת הביטוח.

**התייחסות החברה:**

ראו סעיף 1 לעיל

## להלן פירוט הממצאים העיקריים

### ניהול הביטוחים

א	בחברה לא קיים נוהל כתוב המפרט את הכיסויים הנדרשים והתהליכים בהקשר לניהול תיק הביטוח של החברה בכלל הסיכונים. (2.1)
ב	בעת הכנת המכרז לבחירת חברה מבטחת בעירייה, העירייה ויועצת הביטוח לא נפגשו עם נציגי החכ"ל ולא בחנו את צרכי הביטוח שלה. הם התייחסו לחברה הכלכלית כעוד אגף בעירייה, למרות שמדובר בישות משפטית נפרדת. (2.2)
ג	נמצא כי לא נבדק עם החכ"ל, העירייה ויועצת הביטוח אם כל הנכסים שמופיעים בטבלת הפחת של החברה כלולים ברשימת הנכסים של העירייה. כתוצאה מכך, יתכן מצב שבו נכס מסוים שבאחריות החברה הכלכלית אינו מבוטח. (2.2)
ד	מסקירת כתבי הפוליסה הפרטניים שבהם מוצגים תנאי הפוליסה, המהות והמוטבים, החברה הכלכלית אינה מופיעה באופן מפורש כמבוטחת בפוליסות הפרטניות. (2.3)

### אישורי ביטוח מקבלנים ויועצים

ה	בחברה הכלכלית לא נמצא תיעוד לכך שאישורי הביטוח של הקבלנים והיועצים נבדקים ומנוהלים באופן שוטף כדי לוודא שכל עוד קיימת התקשרות איתם, הם מחזיקים ביטוחים בתוקף בהתאם לדרישות ההסכם איתם. (3.1)
ו	מתוך 7 פוליסות ביטוח שנדגמו באופן אקראי נמצאו ליקויים ב- 1 (3.2) א. מכרז לתכנון אדריכלי להקמת ביי"ס נפלאות בכפר יונה. - בחברה לא נמצא אישור ביטוח בתוקף מחברת הביטוח עבור היועץ החתום. ב. בחברה הכלכלית לא תועד אישור של יועצת הביטוח על תקינות אישור הביטוח אשר שונה מהפורמט שהוגדר על ידי החברה. (יצוין כי יועצת הביטוח העבירה לביקורת העתק מאישור זה).

### פוליסות ביטוח של העירייה

ז	על פי המסמכים והנתונים שנמסרו לביקורת, לא נמצא כי נערך ביטוח אחריות מקצועית למהנדס החברה. כתוצאה מכך עולה כי לכאורה מהנדס החברה הכלכלית לא היה מכוסה בביטוח אחריות מקצועית, שכן מלבד פוליסת ביטוח נושאי משרה, החברה הכלכלית לא רכשה ביטוחים נוספים. (4.2)
ח	בעת אירוע ביטוח הקשור לעובדי החכ"ל עלול לקרות מצב שבו לא ניתן יהיה להפעיל את פוליסת הביטוח בטענה שעובדים אלה אינם נכללים בפוליסה: מספר העובדים המצוינים בפוליסת הביטוח של העירייה נמוך באופן משמעותי ממספר העובדים בפועל בעירייה ובחברה הכלכלית.

<p>נושא זה עלה בדוח הביקורת של מבקרת העירייה בנושא הביטוח של העירייה משנת 2016 . המבקרת העירה כי בפוליסה רשום שבחברה מועסקים 100 עובדים, למרות שבפועל היו 306 משרות. (יצוין כי בפוליסה רשום שהשכר מסתכם ל 58 מיליון ₪ לשנה). גם נכון לביקורת הנוכחית מספר העובדים בפועל (כ-590) גדול מזה המצוין בפוליסה - 100 עובדים. (4.3)</p>	
<p>כפי שמפורט בסעיף 2.2 בדוח זה, לא ברור האם המבנים שרשומים בספרי החברה הכלכלית נכללו ברשימת הנכסים של העירייה. כתוצאה מכך לא ברור האם מבנים אלה מכוסים כנגד מקרה אש. (4.6)</p>	ט

### ביטוח נושאי משרה

<p>נמצא כי מתוך 13 נושאי משרה שהועברו לחברת הביטוח, 3 כבר אינם מכהנים בתפקיד. לא נמצא כי הועבר לחברת הביטוח רשימת נושאי משרה מעודכנת. כתוצאה מכך, יתכן שנושאי משרה חדשים אינם מכוסים. (5)</p>	י
---	---

## להלן ההמלצות

### ניהול הביטוחים

- 1.1. לגבש נוהל עבודה משותף של העירייה והחברה לגבי התהליכים שהם נדרשים לבצע בשיתוף פעולה ביניהם ובין יועץ הביטוח לצורך רכישת פוליסות ביטוח הנדרשות עבור החברה.
- 1.2. להקפיד שמנכ"ל החברה או דירקטוריון החברה יהיו מעורבים בתהליך אפיון צרכי הביטוח של החברה והכיסויים הנדרשים למול העירייה טרם יציאה למכרז ביטוח או חידוש שנתי של כלל הפוליסות.
- 1.3. לבצע בדיקה, בעזרת יועץ ביטוח, של הביטוחים הקיימים בפוליסת המטרייה של העירייה כדי לבחון אם ההגדרות והכיסויים בפוליסות מכסים את החברה הכלכלית על פי הסיכונים והכיסויים הנדרשים, ולקבל אישור כתוב על תוצאות הבדיקה.

### אישורי ביטוח מקבלנים ויועצים

- 1.4. לגבש נוהל מפורט בנושא ניהול הביטוח בחברה שיכלול הגדרת התהליכים הנדרשים בביצוע לגבי פוליסות המועברות לחברה מטעם קבלנים ויועצים על פי דרישות המכרזים.
- 1.5. לגבש נוהל ברור לגבי תהליך העבודה עם יועצת הביטוח בהקשר לאישור מיועצת הביטוח שיכלול את פרטי המכרז, פרטי הקבלן הזוכה ומהות הביטוח הנדרש ממנו.
- 1.6. לנהל בחברה קובץ מעקב ותיק עבור כל פרויקט הכולל את רשימת הקבלנים והיועצים המשתתפים בפרויקט ואת פוליסות הביטוח בתחומים השונים שנדרשו מהם במסמכי המכרז למול הפוליסות שהועברו על ידם לחברה. רשימות אלו יועברו לבדיקה ולאישור של יועצת הביטוח.
- 1.7. להגדיר במסגרת תחומי האחריות של מזכירת החברה את האחריות למעקב על העברת פוליסות הביטוח לחברה ומעקב אחר תוקף הפוליסות במקרים שהפרויקט נמשך יותר מתקופת הביטוח המקורית.
- 1.8. להקפיד לתעד בתיקיית הביטוחים בחברה הכלכלית את האישורים על תקינות הביטוחים שהתקבלו מיועצת הביטוח.

### פוליסות ביטוח של העירייה

1.9. בהקשר לפוליסת ביטוח המטרייה של העירייה שבמסגרתה מכוסה לכאורה גם החברה, מוצע כי יועצת הביטוח תבחן את הנושא ותוציא מסמך חו"ד לחברה ובו תאשר כי החברה מכוסה בפוליסת המטרייה בכל הכיסויים הנדרשים לה. במידה שאינה מכוסה, תמליץ על הפעולות שאותן נדרש לנקוט.

### ביטוח נושאי משרה

1.10. להקפיד לעדכן את חברת הביטוח על כל שינוי בנושאי משרה.

### התייחסות החכ"ל:

הנ"ל מהווה סיכום, התייחסותנו בכל סעיף בגוף המסמך

## נספח – שם המבוטח

בתנאים הכלליים של מכרז הביטוח 6/2021 שעל בסיסו נבחרה החברה המבוטחת רשום כי:  
שם המבוטח בכל הפוליסות העסקיות (אלא אם פורט אחרת):

1. עיריית כפר יונה ו/או החברה הכלכלית כפר יונה ו/או עמותות בחסות הרשות המקומית ו/או בית הקשיש ו/או מועצה דתית ו/או בריכת שחייה ו/או מפעילי חוגים ו/או מדינת ישראל ו/או משכ"ל (מרכז שיפור למידה) ו/או מתנ"ס ו/או כל גוף וזיקתו ו/או חברות עירוניות ו/או חברות בנות ו/או חברות שלובות של העירייה ו/או כל גוף הפועל בשמה ו/או עבורה שלעירייה יש שליטה בהם ו/או שהעירייה משתתפת בתקציבו בשיעור של לפחות 25% ו/או עמותות אשר מחצית או יותר מחברי ועד העמותה מתמנים ע"י העירייה ובהם יו"ר העמותה ו/או גזבר העמותה ו/או עמותות אשר מחצית או יותר מתקציב העמותה ממומן ע"י העירייה ו/או גופים משפטיים שלעירייה יש חובה לבטחם ו/או מפעילי חוגים ו/או עובדים של הנ"ל ו/או גננות עובדות משרד החינוך בגין חבותן כלפי ילדים שאינם "ברי רישום" ו/או מתנדבים ו/או הג"א ומל"ח ופס"ח במידה בה חייבת הרשות עפ"י כל דין לבטחם ו/או את ציודם ו/או חברות בת.

הרשות הינה המבוטח הראשי והמוטב ורשאית לשנות מבוטח או מוטב או להסב ביטוח, וזאת ללא תשלום נוסף בכפוף לתאום מראש עם המבטח.  
הרשות רשאית להוסיף מבוטחים ו/או להוציא מכלל ביטוח מבוטחים הנכללים בהגדרות המבוטח דלעיל, בהודעה בכתב שתימסר למבטח.

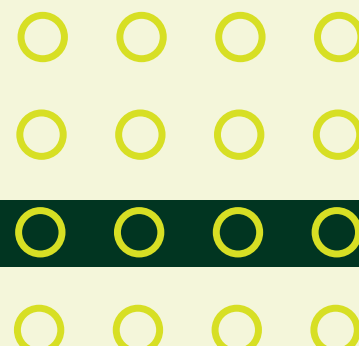
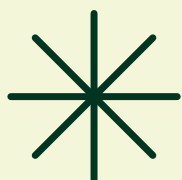
2. **שם המבוטח הראשי : עיריית כפר יונה**  
מו"מ כי זכויותיו של המבוטח הראשי קודמות לכל מבוטח אחר.



דוח ביקורת

# אבטחת מידע וסייבר

המרכז הידוק  
של השדון





## 1. תקציר מנהלים

### 1.1. מבוא

בינואר 2022 חברת חלוקי נחל ביצעה סקר סיכוני אבטחת מידע וסייבר בעיריית כפר יונה (להלן: "העירייה"). **בסקר הסיכונים התגלו פערים חמורים** ומסקנת הסקר הייתה כי רמת אבטחת המידע והסייבר של העירייה לוקה בחסר ונדרשת לשיפור מידתי; זאת ביחס לאיום העומד בפני רשויות מקומיות.

ביקורת זו בחנה את אופן יישום מסקנות סקר הסיכונים, במהלך הביקורת בוצעו ראיונות עם גורמים בעירייה הנוגעים לתחום אבטחת המידע והסייבר לרבות המנמ"ר. היקף הביקורת כלל גם פערי אבטחת מידע שזוהו בשנת 2015 בדוח שנערך על ידי מבקרת העירייה.

### 1.2. מטרת הדוח

מטרת הדוח היא להציג תמונת מצב עדכנית, מלאה ואובייקטיבית של ניהול תחום אבטחת המידע והסייבר בעירייה, לרבות יישום המסקנות המקצועיות המתבקשות לפערים שזוהו, ברמה התהליכית והטכנולוגית.

### 1.3. מסקנות הסקר

בהתאם לממצאי הביקורת, ניכר כי **תמונת המצב בראי אבטחת מידע וסייבר נותרה ללא שינוי משמעותי**. זאת, למרות שהוגש לגורמים בעירייה סקר סיכונים מקצועי, מקיף וחמור ולמרות העובדה כי העירייה חוותה אירוע תקיפה שהיה עלול לגרום לנזק.

**תחום אבטחת המידע מופקר בידי גורמי מקצוע שאינם בעלי המומחיות המקצועית לעסוק בתחום**. הממונה על אבטחת המידע בעירייה הוא טכנאי, אשר איננו בעל הכשרה, מומחיות או ניסיון באבטחת מידע וסייבר. כפועל יוצא מכך, **הטיפול בכלל ההיבטים הנדרשים, הן ברמה הטכנית והן ברמה הניהולית, לרבות אלו הנוגעים לדרישות שמקורן בתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) 2018 (להלן: התקנות) – לוקה בחסר**.

צוות המחשוב אחראי על התחזוקה השוטפת של כלל עמדות הקצה הן במבנה המרכזי של העירייה והן בעמדות הקצה של כלל המחלקות השונות הממוקמות במבנים שונים. התפקיד מצריך עיסוק בכלל ההיבטים הנדרשים לצורך ניהול טכנולוגיות המידע (IT) לרבות טיפול בתקלות טכניות, ניהול המשתמשים ברשת, מתן סיוע שוטף לעובדי העירייה בתחומים רלוונטיים, תחזוקה ושיפור התשתיות וכיו"ב. **מדובר בפעילות תובענית המצריכה היקף משאבים גדול משמעותית מזה המוקצה לה; מצב הדברים הקיים איננו מאפשר טיפול מספק בתחום אבטחת המידע בארגון ואף נוגד את ההוראות הרלוונטיות לתחום כפי שעולות מהתקנות**.

יתרה מכך, מנמ"ר העירייה מודע להבדל הקיים בין ניהול מחשוב שוטף לבין דאגה לצרכי אבטחת המידע, ומציין בראיונות שבוצעו במהלך הביקורת כי הוא מעוניין לשלב גורם אבטחת מידע מקצועי וממתין לשילוב דמות כזו על מנת להוציא לפועל תהליכים הכרחיים.

**לדעת הביקורת, קיים בעירייה מחסור מהותי בגורם מקצועי ייעודי המסוגל להוביל את הטיפול בתחום אבטחת המידע והגנת הסייבר וזמין לכך, הן ברמה הפנים ארגונית (התווית מדיניות אבטחת מידע כוללת, הגדרת נוהלי עבודה מסודרים, הנחייה ופיקוח אחר יישום התהליכים), והן למול ספקים טכנולוגיים אחרים. עוד ניכר כי קיים צורך בתוספת משמעותית למשאבים המוקצים לתחום אבטחת המידע.**

המחסור בפונקציה ניהולית, ייעודית, טכנית, בעלת ניסיון וידע בתחום אבטחת המידע מביא לידי כך שהעירייה חשופה למגוון תקיפות שמקורן במרחב הקיברנטי אשר עלולות לגרום לנזק כבד, להוביל לאירועי דלף מידע ואף לפגוע פגיעה קשה ומתמשכת במוניטין של העירייה.

#### 1.4. פערי אבטחת מידע שדורשים טיפול מיידי

האחריות על ביצוע המסקנות המקצועיות של סקר הסיכונים, שע"פ עבודת הביקורת טרם טופלו, מחולקת על מספר בעלי תפקידים בעירייה.

#### להלן פירוט של המסקנות המקצועיות הדחופות ביותר לטיפול:

1. מינוי ממונה אבטחת מידע בעל מומחיות וניסיון בתחום – אחריות הנהלת העירייה.
2. כתיבה ויישום מדיניות ונהלי אבטחת מידע לרוחב הארגון-הנהלת העירייה, ממונה אבטחת מידע, מנהלי מחלקות ומנמ"ר.
3. הקמת מערך גיבוי והתאוששות מאסון זמין, מלא ושלם – אחריות מנמ"ר וממונה אבטחת מידע.
4. העלאת מודעות העובדים לאיום אבטחת המידע והסייבר – אחריות ממונה אבטחת מידע.
5. ניהול וטיפול ביכולת העירייה לנטר, לבקר, להגיב ולהתאושש מאירועי סייבר – אחריות הנהלת העירייה, ממונה אבטחת מידע, מנמ"ר.
6. ניהול הרשאות משתמשים ותהליכי חיבור מרחוק – ממונה אבטחת מידע ומנמ"ר.

## בסקר הסיכונים נבדקו כ - 25 נושאים.

דוח זה כולל, מדגם שבו נבחנו הנושאים הקריטיים שעלו בסקר הסיכונים.

בכל נושא מוצגת, רמת "הסיכון / איום" ועלות היישום.

להלן הסבר להבנת המדרג על פיו נתנו את הציפונים -

### הצגת ממצאים

כל ממצא שעלה במהלך הבדיקות השונות מוצג בדוח; הן ממצאים המעידים על פערים, והן ממצאים המעידים על יישום תקין ופעילות נכונה של העירייה. כאמור, מטרת הדוח היא להציג תמונה מלאה, עדכנית ואובייקטיבית של העירייה בנושא אבטחת המידע והסייבר, ועל כן לא מתבצע סינון ממצאים.

מבלי לגרוע מהאמור לעיל ועל-מנת שלא להאריך את המסמך יתר על המידה, מובאים בדוח אך ורק ממצאים פרקטיים. אי לכך, לא מוצגים כלל תרחישי התקיפה התיאורטיים שאינם רלוונטיים ושסבירות התממשותם נמוכה מאוד.

### כל ממצא בפרק הממצאים וההמלצות מוצג בטבלת הממצאים ע"פ המבנה הבא :

ממצא	תיאור	חומרה ומשמעות		המלצות	
		חומרה	סבירות	רמת איום	המלצה
<b>שם הממצא</b>	תיאור כללי המפרט את הממצא	רמת החומרה, בהתאם למתודולוגיית הסקר (ראה בהמשך)	הסבירות להתממשות האיום, בהתאם למתודולוגיית הסקר (ראה בהמשך)	רמת האיום (חומרהאסבירות) והסבר המפרט את משמעות האיום. אם הממצא חיובי, רמת האיום תוגדר כ-0 וההסבר יוגדר כ-"לא רלוונטי"	הפעולות שמומלץ לבצע על-מנת לתקן את הפער ולמזער את הסיכון. אם אין מדובר בפער, י"רשם 0
					עלות התיקון, על-פי מתודולוגיית הסקר (ראה בהמשך). אם אין מדובר בפער, י"רשם 0

## חישוב חומרה ומשמעות

החומרה של כל ממצא מחולקת לשלושה רכיבים – רמת חומרה, סבירות להתממשות ורמת סיכון.

### רמת חומרה (IMPACT)

רמת החומרה היא מדד הפגיעה בתשתיות העירייה, עסקי העירייה ומוניטין העירייה אם האיום יתממש. רמת החומרה נקבעת על-פי ארבע (4) רמות חומרה:

<p><b>קריטי</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>פער מהותי העלול לגרום לנזק רוחבי ומתמשך בזמניות, בסודיות או במהימנות המידע</li> </ul>	4	<p>רמת חומרה יורדת</p>
<p><b>גבוה</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>פער מהותי העלול לגרום לנזק נקודתי בזמניות, בסודיות או במהימנות המידע</li> </ul>	3	
<p><b>בינוני</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>פער אשר מאפשר לתוקף גישה מוגבלת דרכה ניתן לממש נזק לעירייה</li> </ul>	2	
<p><b>נמוך</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>פער אשר עלול לחשוף מידע עבור תוקף (אמל"מ - איסוף מודיעין לקראת מבצע)</li> </ul>	1	

ידגש כי כל ממצא באשר הוא (הן ממצא המהווה פער והן ממצא חיובי) הוא בעל רמת חומרה מסוימת. לכן, גם ממצאים שאינם מהווים פער יופיעו לצד רמת החומרה המתאימה לאיום.

### סבירות להתממשות (PROBABILITY)

הסבירות להתממשות היא המדד המתאר את הסיכוי להתממשות האיום, כלומר – עד כמה סביר שהאיום אכן יומש. בדומה לרמת החומרה, גם הסבירות להתממשות נמדדת על-פי 4 רמות: במקרה של ממצא שאינו מהווה פער הסבירות להתממשות תהיה "0".

<p><b>טריוויאלי - האקר בודד</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>לניצול החולשה נדרש ידע בסיסי בתחום התקיפה וכלים בסיסיים לניצול באופן המוני.</li> </ul>	4	<p>רמת סבירות להתממשות יורדת</p>
<p><b>קל - ארגון</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>לניצול החולשה דרוש ידע טוב בתחום התקיפות וכלי תקיפה מסחריים.</li> </ul>	3	
<p><b>מורכב - מדינה</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>לניצול החולשה דרוש ידע מעמיק בתחום התקיפות, ונדרש לפתח כלים לניצול חולשות ידועות.</li> </ul>	2	
<p><b>מאתגר - מעצמה</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>הפער הינו פער תיאורטי אשר למימוש נדרשת חקירה מעמיקה, ניתוח חולשות וכתובת כלים ייעודיים.</li> </ul>	1	

### רמת סיכון (RISK)

רמת הסיכון הכוללת של כל ממצא הינה פונקציה של סיכויי התממשותו ורמת הפגיעה במידה והממצא ימומש. רמת הסיכון מביעה את הפגיעה הכוללת שעלולה להיגרם לארגון אם הפער לא יתוקן. כמו כן, מחושבת כמכפלת הסיכוי ורמת החומרה באופן הבא:

$$\text{רמת סיכון} = \text{רמת חומרה} \times \text{סבירות}$$

רמות האיום של פערים נעות בטווח של בין 1 ל-16, בהתאם למטריצה המוצגת מטה. רמת האיום של ממצא שאינו מהווה פער תוגדר 0 (מכיוון שהסבירות היא 0). להלן המטריצה:

רמת חומרה					
4	3	2	1		
4	3	2	1	1	סבירות
8	6	4	2	2	
12	9	6	3	3	
16	12	8	4	4	

### טווח זמנים לטיפול

להלן טבלה המרכזת את טווח הזמנים הנדרש לטיפול, בהתאם לרמת האיום הכוללת:

רמת איום	סיכון	טווח זמנים לטיפול
9-16	קריטי	מידי – מומלץ לטפל בפער בצורה מלאה ואיכותית באופן מיידי
6-9	גבוה	קצר – מומלץ לטפל בפער בטווח הזמנים הקצר ביותר שאפשרי ולא יאוחר מ-6 חודשים מיום זיהוי
3-4	בינוני	בינוני – מומלץ לטפל בפער תוך שנה מיום זיהוי
1-2	נמוך	ארוך – מומלץ להכיר בפער ולטפל בו במסגרת התוכנית הרב-שנתית (לא יעלה על 5 שנים)

## הצגת המלצות למזעור הסיכון

כל ממצא מכיל את ההמלצות לביצוע לצורך סגירת הפער או/ו מזעור הסיכון ככל הניתן.

ההמלצות המופיעות בכל ממצא הינן בגדר Best-Practice והן מציגות את המצב האידיאלי לתיקון הפער. יודגש כי המלצות אלה אינן מחייבות וייתכן כי ניתן יהיה לסגור את הפער או למזער את הסיכון גם באמצעות ביצוע פעולות אחרות.

ככל שהעירייה תבחר שלא ליישם את ההמלצות כפי שמתוארות בדוח זה ותעדיף משיקוליה שלה לפעול בצורה שונה, **מומלץ להתייעץ עם גורם מומחה חיצוני לצורך בחינת הפתרון טרם יישומו, וזאת על-מנת למנוע בזבוז משאבי זמן וכסף על פתרון שאינו מטפל בפער באופן מלא ואיכותי.**

## מדד עלות תיקון

כל אחת מן ההמלצות תוצג לצד מדד המתאר את עלות התיקון, בהתאם למדרג הבא:



## 2. פערים וסטטוס טיפול

פרק זה מציג את פערי אבטחת המידע שנדונו במהלך הביקורת ואותרו במהלך סקר הסיכונים, וסטטוס מעודכן באשר לטיפול בכל אחד מהם בהתאם למידע ולתשובות שסופקו ע"י בעלי תפקידים בעירייה.

### 2.1. ניהול ומינוי מנהל אבטחת מידע

אבטחת מידע היא תחום רחב המתייחס לכלל התהליכים, הטכנולוגיות והנהלים המגנים על נכסי המידע של הארגון מפני האיומים הפוטנציאליים העומדים בפניו. אין מדובר בהטמעת מערכת או רכיב טכנולוגי בלבד, אלא ביישום תפיסה ארגונית כוללת המצריכה קביעה ומימוש של מדיניות ארגונית, הטמעת נוהלי עבודה, השתלבות בתהליכים ארגוניים וניהוליים וכן הטמעת מערכות וטכנולוגיות מחשוב ואבטחה.

להלן תיאור הממצא אשר נלקח מסקר הסיכונים:

"בהיעדר גורם מקצועי המוביל את תחום אבטחת המידע בעירייה ובהיעדר תוכנית עבודה סדורה ומדיניות רלוונטית, רמת החשיפה והפגיעות של העירייה אל מול האיומים הינה גבוהה."

עלות תיקון	המלצות	חומרה ומשמעות		תיאור	ממצא
		רמת איום	סבירות		
3	<b>תיאור ההמלצה</b> מומלץ לאייש את תפקיד מנהל אבטחת המידע בעירייה בבעל מקצוע מומחה בהקדם האפשרי. מנהל אבטחת המידע יהיה אחראי לכלל תחומי אבטחת המידע והסייבר בארגון ויהיה כפוף ישירות למנכ"ל.	<b>רמת איום: 16</b> ניהול תחום אבטחת המידע על ידי גורם בלי מוסמך עלול לגרום לארגון לנזק רחב היקף במקרה של אירוע סייבר.	4	4	היעדר פונקציית אבטחת מידע בעל התפקיד הממונה על אבטחת המידע בעירייה הוא טכנאי, מנהל הרשת שאינו בעל הידע והמומחיות הנדרשים לביצוע התפקיד.

להלן סטטוס היישום ע"פ עבודת הביקורת :

שאלה 1: "האם מתבצעת עבודת מטה לרבות תקינה וארגון מכרזים ואיוש מנמ"ר וצוות אבטחת מידע על פי ההמלצות של דוח מבקר המדינה 2018 ותקן תורת ההגנה בסייבר 2.0?"

תשובה: "טרם נעשה הליך שכזה."

## להלן סטטוס היישום ע"פ עבודת הביקורת :

שאלה 1: "האם מתבצעת עבודת מטה לרבות תקינה וארגון מכרזים ואיוש מנמ"ר וצוות אבטחת מידע על פי ההמלצות של דוח מבקר המדינה 2018 ותקן תורת ההגנה בסייבר 2.0?"

תשובה: "טרם נעשה הליך שכזה."

שאלה 2: "האם הושלמה עבודת המטה של העירייה בעקבות האירוע של אי-עמידה בתקנות הגנת הפרטיות?"

תשובה: "טרם."

שאלה 3: "המנמ"ר מבצע בדיקות חדירות תקופתיות לכלל המערכות והפקת לקחים?"

תשובה: "מאחר והמנמ"ר נכנס לתפקידו לפני חודש, טרם בוצעו בדיקות כאמור. מתוכננות להתבצע בדיקות כאמור לאחר כניסת יועץ אבטחת מידע."

## סיכום

טרם מונתה דמות מקצועית רלוונטית לתחום אבטחת המידע והסייבר. ניהול תקין של תחום מורכב וטכנולוגי כתחום אבטחת המידע והסייבר מחייבת מינוי של בעל מקצוע מיומן.

תל אביב, 9/17/2018 :

- גיוס מנהל אבטחת מידע. נמצא בהליכי גיוס. מנהל אבטחת מידע יעביר 17 שעות בחודש ויהיה כפוף למנמ"ר.
- גיוס מנהל הפרטיות פתוח אחרון.

## 2.2. מדיניות ונהלי אבטחת מידע

מדיניות אבטחת המידע ונהלי אבטחת המידע המיושמים בארגון נבחנו בהתייחס למספר היבטים, ביניהם איכות התוכן, אשרור מול גופי ההנהלה, תהליכי יישום ואכיפה, תהליכי בקרה, החרגות ועוד.

עלות תיקון	המלצות		חומרה ומשמעות		תיאור	ממצא
	תיאור ההמלצה	רמת איום	סבירות	חומרה		
4	יש לגבש בהקדם נהלי אבטחת מידע (על בסיס המדיניות הכוללת), בין היתר בנושאי תגובה לאירוע סייבר, נהל אבטחת פיסית, הדרכות עובדים ו"שולחן נקי".	<b>רמת איום: 12</b> העירייה עלולה להיפגע מהתרחשותם של אירועי סייבר שכל הנראה היו יכולים להסתיים במהירות ואף להימנע אם היו מיושמים נהלים ברורים ופרוצדורות לביצוע בתחום אבטחת המידע.	3	4	קיימים רק חלק מנהלי אבט"מ והם לא מכסים בצורה מלאה את כלל נושאי אבט"מ הרלוונטיים. בנוסף חלק מהנהלים הקיימים לא עברו תיקוף ועדכון למעלה מ 12 חודשים.	<b>מחסור חלקי בנהלי אבטחת מידע</b>
4	<b>מומלץ</b> לייצר תיק אתר אשר יתעד בצורה מקיפה את כלל הפעילות הטכנולוגית של העירייה, על כלל היבטיה – תוך שימת דגש על מיפוי עמדות הקצה וארכיטקטורת הרשת.	<b>רמת איום: 9</b> היעדר תיעוד מלא של כלל הפרטים הנדרשים במסגרת "תיק אתר" עלול לפגוע בתהליכי תכנון ובקרה טכנולוגיים. יתרה מכך, ביום שבו מנהל הרשת בעירייה יתחלף, העירייה עלולה לסבול מפגיעה ברציפות התפקודית של תשתית המחשוב והרשת הארגונית.	3	3	מנהל מערכות המידע בעירייה מוביל תהליכים טכנולוגיים מורכבים ודינאמיים. תיק מסודר ומקצועי המתאר את תהליכי המחשוב בעירייה, יקל בהכרח על הפעילות השוטפת ובעיקר יקל על מחליפי-תפקיד עתידיים	<b>לא קיים "תיק אתר" אשר מיועד לתיעוד ולחפיפה בנושאי מחשוב, וכן לניהול המשאבים</b>

## להלן סטטוס היישום ע"פ עבודת הביקורת:

שאלה 1: "האם קיים נוהל ודרכי פעולה בעירייה? האם קיימים נוהלי מחלקה?"

תשובה: "במחלקה לא קיימים נהלים מסודרים. בימים אלה התחיל לעבוד המנמר על נהלים מסודרים. עדיין לא הגענו להליכי יעדי הגנה ותהליכים רגישים."

שאלה 2: כחלק מהשגרה של הארגון האם קיימת בקרה או נהלים על אופן בו הארגון מוגן מפני מתקפות סייבר?

תשובה: "בשלב הזה עדיין לא."

שאלה 3: "האם כתוצאה מדוח הביקורת המקורי (2015) הדירקטוריון אישר מדיניות לאבטחת מידע והגנה מסייבר והקצאת משאבים למימושה. האם מדיניות זו קיבלה תיקוף ושינויים בעקבות אירוע הסייבר 2020 או סקר הסיכונים – ינואר 2022?"

תשובה: "לא נעשה דבר עד היום."

שאלה 4: "האם בחוזים שמקיימת ומנהלת העירייה יש סעיפים המעגנים שמירת סודיות ואבטחת פרטיות הנתונים של עיריית כפר יונה?"

תשובה: "קיים סעיף בחוזי העבודה."

שאלה 5: האם הוגדרו נהלים החלים על משתמש חדש או נוגעים בעזיבת עובדים כחלק מניהול הרשאות עובדים?

תשובה: "קיימים נהלים כאלה. אנו נבדוק אותם שוב"

## סיכום

מסקנות הסקר לא יושמו. יצירת מדיניות אבטחת מידע ארגונית והטמעתה באופן רחבי בתהליכים הארגוניים היא מיומנות אשר דורשת מומחיות בתחום.

### 2.3. מודעות העובדים לאימי סייבר ותחום אבטחת המידע

בבחינים התהליכים המיושמים לצורך העלאת המודעות בקרב עובדי העירייה לנושאי אבטחת המידע והגנת הסייבר, לרבות הובלת קמפיינים מכווני אוכלוסייה, קיום ימי עיון למנהלים ולעובדים, וביצוע תרגילי מודעות לעובדים.

#### להלן תיאור הממצא אשר נלקח סקר הסיכונים:

"לא קיימת תכנית מסודרת לקביעת אבני דרך ושליבים בביצוע הדרכות אבט"מ לעובדים. יחד עם זאת פעם בחודש נשלחים עדכונים במייל לכלל עובדי העירייה. קיים מסמך שמירת סודיות עליו מחויב העובד לחתום עם תחילת עבודתו בעירייה. במהלך השנה מבוצעים באופן שוטף תרגילי העלאת מודעות לעובדים אולם תהליך זה אינו מתועד לרבות רשימה של העובדים שעברו את ההדרכה.

בנוסף, לא קיים נוהל המסדיר את מחזור החיים של העובד בעירייה."

ממצא	תיאור	חומרה ומשמעות			המלצות
		חומרה	סבירות	רמת איום	
היעדר תיעוד ותוכנית מוסדרת להדרכה ולהעלאת מודעות העובדים בתחום אבטחת המידע כנדרש בחוק	מתקיימים בעירייה מספר סבבים מדי שנה של הדרכת עובדים לנושאי אבט"מ. בנוסף קיימים דיוורים שוטפים בנושא זה.	2	3	<b>רמת איום: 6</b> העובדים הם החולייה החלשה במעטפת ההגנה המיושמת בארגונים ולרוב ישמשו כ-"דלת הכניסה" במרבית מתרחישי התקיפה. תכנית הדרכה ומודעות גבוהה של העובדים תצמצם משמעותית את יכולת התקיפה של אויבי העירייה.	באחריות מנהל אבטחת המידע הארגוני לפתח תוכנית שנתית להדרכה ולהעלאת מודעות העובדים של העירייה, אשר תכלול בין היתר, ביצוע קמפיינים, ימי עיון ותרגילי מודעות שוטפים.
היעדר נוהל אבטחת מידע לקליטת עובד חדש, שינוי תפקיד וסיום	במסגרת מחזור חייו של עובד, לא ניתנת התייחסות	3	3	<b>רמת איום: 9</b> הגברת המודעות ודרישה לחתימה על טופס בנושאי אבטחת המידע לאורך מחזור	<b>מומלץ</b> לנסח ולהטמיע נוהל אבטחת מידע לקליטת עובד חדש, שינוי תפקיד, וסיום
תפקיד וסיום העסקה	מספקת לתחום אבטחת המידע.			חייו של עובד הינם מרכיבים משמעותיים בהעלאת מודעות העובדים ובמזעור הסיכוי להתממשות תקיפה.	העסקה, אשר יתייחס במידה ראויה לנושאי אבטחת מידע.

## להלן סטטוס היישום ע"פ עבודת הביקורת:

שאלה: " האם מתבצעות הדרכות חוזרות מעוגנות לעובדי העירייה בכל הרמות באופן תקופתי כולל תרגול שוטף?"

תשובה: "נערכות אחת לחצי שנה הדרכות עובדים ואנחנו נדרג כי תיבנה תוכנית הדרכה ועדכונים מסודרת."

### סיכום

**יישום המסקנות המקצועיות כמעט ולא בוצע.** לא קיימת תוכנית העלאת מודעות סדורה בעירייה. לכן סביר להניח כי הדרכות העובדים אחת לתקופה ארוכה אינן אפקטיביות דיין, וכי רמת המודעות לאיזמי סייבר ואבטחת מידע בעירייה הינה נמוכה מאוד; הרי כמעט שלא ניתן דגש לתחום זה כלל עם קבלת העובד לעבודה, ולא ניתן דגש מספק במהלך מחזור חיי העובד.

במקרה שבו עובד עירייה ייפול קורבן לאירוע סייבר, **העירייה לא תוכל לטעון** שהשקיעה משאבים ראויים על מנת לאפשר לעובד להתנהג באופן כזה שישמור על הארגון שבו הוא עובד, הרי שלא ניתן לו הכלים להתמודד עם אירוע כזה.

#### 2.4. הגנה, בקרה, ניטור ותגובה לאירועי סייבר

תהליך ניטור הארגון הינו חלק משמעותי בתהליך ההגנה בשל היכולת לספק תמונת מצב אמיתית וזיהוי בזמן אמת של חריגה ממדיניות מוחלטת. זיהוי בזמן אמת מאפשר לעירייה להגיב ולטפל במקור האיום ובכך להפחית עד למינימום את הנזק הפוטנציאלי שעלול להיגרם מכך.

בעת התפרצות פוגען או בעת חשיפת אירוע סייבר, לתהליך התגובה חשיבות קריטית, שכן הזמן מרגע התפרצות הפוגען, דרך זיהויו ועד להכלתו (לרבות הסרתו ממערכות הארגון וטיפול בנזקים שנגרמו) הוא פרמטר קריטי אשר למעשה קובע את מידת האפקטיביות של הטיפול באירוע.

בבדיקה זו נבחן מערך הניטור בהיבטים טכנולוגיים ותהליכיים, וכן נבחנת כלל פרוצדורת התגובה לאירועי סייבר, לרבות שיטת ההתנהלות בתהליכי קבלת החלטות ומאפייניהם של מנגנוני היישום.

### להלן תיאור הממצא אשר נלקח מסקר הסיכונים:

"לא קיים מערך ניטור בעירייה. לא קיימים מדיניות כתובה מוסדרת, הליך בדיקה וביקורת שוטף, או נהלים בנושא תגובה לאירועי סייבר בארגון. לפי תקנה 11 לתקנות הגנת הפרטיות קיימת חובה לקבוע הוראות לעניין התמודדות עם אירועי אבטחת מידע וכן לגבי אופן הדיווח לבעל המאגר במקרה של אירוע דלף מידע."

עלות תיקון	המלצות	חומרה ומשמעות		תיאור	ממצא
		רמת איום	סבירות		
2	מומלץ להגדיר תהליך ניטור הכולל יישום של שירות ניטור SIEM וכן תהליך תומך.	<b>רמת האיום: 12</b> לא קיים מערך ניטור הן ברמה התהליכית והן ברמה הטכנולוגית.	4	3	היעדר מערך ניטור לעירייה לא קיים מערך ניטור.
3	מומלץ לגבש תהליך מובנה הכולל התייחסות מפורטת לכל שלב.	<b>רמת האיום: 12</b> לא קיימת מתודולוגיה סדורה לטיפול בכלל אירועי האבטחה הרלוונטיים.	4	3	היעדר מתודולוגיה מלאה לתגובה לאירועים לעירייה לא קיים תהליך תגובה מובנה הכולל זיהוי, הכלה, מניעה, התאוששות וביצוע תחקיר
2	מומלץ לבחון רכישה והטמעה של מערכת מניעת דלף מידע	<b>רמת איום: 8</b> הארגון חשוף לדלף מידע על-ידי גורמים	4	2	היעדר מערכת מניעת דלף מידע בארגון לא קיימת מערכת למניעת דלף מידע ברמה ארגונית

	פנימיים, בין אם בשוגג ובין אם בזדון.				
	תבסס על סוכנים שיותקנו בעמדות הקצה; רצוי שהמערכת תנטר גם את האינטרנט, שליחת דוא"ל וכו'.				
2	מומלצת בחינה של הטמעת פתרונות EDR לצורך זיהוי ואכיפה של איומי Zero-Day.	<b>רמת איום: 9</b> הארגון עלול להיות חשוף לפגיעה כתוצאה מאי יכולת זיהוי של Zero-day איומי	3	3	לא קיימים מנגנוני זיהוי ואכיפה מתקדמים המתאימים לרמת האיומים הקיימים.
3	מומלץ לבחון את המדיניות הקיימת יחד עם גורם בעל מומחיות מתאימה ולהחילה על כלל תיבות הדוא"ל.	<b>רמת האיום: 12</b> מדיניות סינון והגנה שאינה תואמת את צרכי הארגון איננה מספקת.	3	4	לא קיימות מערכות סינון דואר מתקדמות.
4	מומלץ להתחיל באופן מיידי תהליך ארגוני של טיוב לצורך הקשחה של גישה המאפשרת בין הישויות השונות בעירייה וכן פיקוח ובקרה יעילים יותר.	<b>רמת איום: 12</b> מדיניות חסרה ברמת ה-FW מעלה משמעותית את סבירות התממשותן של תקיפות סייבר ברשת הארגונית	3	4	חוקת ה-FW כפי שמוגדרת נכון לעת ביצוע הסקר מיושמת באופן מתירני ומאפשרת גישה רחבה ללא טיוב אמיתי.

## להלן סטטוס היישום ע"פ עבודת הביקורת:

שאלה 1: "לאור העובדה כי ניתן לתקוף את הנכסים, האם ישנה דרך הגנה שבה ניתן לשבש את פעילות התוקף?"

תשובה: "נכון להיום יש רק תוכנת אנטי וירוס, בהמשך כאשר יגיע ממונה אבטחת מידע נבצע בדיקה וניישם מערכות הגנה מתקדמות לשמירת אבטחת המידע."

שאלה 2: "האם העירייה מקבלת או יכולה לקבל הודעות או התראות מודיעיניות לקראת תקיפה אפשרית? אם כן, האם ניתן להיערך לקראת תקיפה זו?"

תשובה: "לא ידוע לי שקיימים תחומים כאלה."

שאלה 3: "האם ניתן לתעדף אירועים או תרחישים אשר מתקיימים במקביל? אם כן, האם ישנו ציר סרגל תיעדוף."

תשובה: "לתעדף תמיד אפשר, כרגע אין לי קריטריונים שעל פיהם יש לעשות זאת. בשלב הזה מדובר באינטואיציה וניסיון שעל פיהם נקבע הלוח. בהמשך אנו נקבע ציר ברור."

שאלה 4: "האם קיימת הגדרה ברורה לצורך התמודדות מול איומים וסיכונים אפשריים?"

תשובה: "בשלב הזה לא קיימת הגדרה."

שאלה 5: "כחלק מהטמעת הבקורות האם קיימת שגרת הגנה והליכי בקרה?"

תשובה: "בשלב זה עדיין לא קיימת שגרת הגנה ובקרה."

שאלה 6: "האם קיימים מדדים לבדיקת איכות מענה ההגנה?"

תשובה: "עדיין לא, כל עוד אין לעירייה מנהל אבטחת מידע לא ניתן לקבוע."

שאלה 7: "האם קיימים מנגנוני הגנה וניטור לחומרים רגישים כגון חוזים ואמצעי תשלום בעירייה?"

תשובה: "קיימת הגנה, כי הם שמורים למטרופולינט. מנגנוני ההגנות בעירייה מאוד חלשים והולכים להשתנות."

שאלה 8: לקחים שהופקו ויושמו בעירייה בעקבות אירוע אבטחת המידע שחוותה העירייה בנובמבר 2020?

תשובה: "טרם בוצעה הפקת לקחים מסודרת."

שאלה 9: האם קיימת מערכת ניטור אפקטיבית ברמת מערכת גבייה בחברת "מטרופולינט"?

תשובה: "בבדיקה מול מטרופולינט נמסר כי קיימת."

#### סיכום

המסקנות המקצועיות כמעט ולא יושמו. לצוות המחשוב הקיים של העירייה אין את הכלים והידע המקצועי לקדם את תחום אבטחת המידע בעירייה. שילוב של מומחה מקצועי בדמות ממונה אבטחת מידע תאפשר יישום מסקנות והעלאה אפקטיבית של רמת המוכנות והיכולת לנטר ולהגיב לאירוע בעירייה.

#### 2.5. ניהול משתמשים, מדיניות סיסמאות והתחברויות מרחוק

ניהול הרשאות משתמשים ברשת הינו הבסיס לאבטחת המידע הארגוני. כמו כן, הסיסמה של כל משתמש היא המפתח לכניסה לרשת הארגונית ולמערכות המידע שבאמצעותה עובדים משתמשי הקצה.

ניהול נכון של הרשאות המשתמשים והחלת מדיניות סיסמאות אפקטיבית הינם קריטיים ליישום מעטפת אבטחה על כלל רבדיה (סודיות, אמינות וזמינות), וכן לשמירה על תרבות ארגונית נאותה.

ניהול משתמשים ברמה האפליקטיבית, קרי משתמשי מערכות המנוהלות על ידי ספקים חיצוניים גם הוא נדבך קריטי בניהול המשתמשים הכולל.

נבחנה גם שיטת ההתחברות מרחוק המיושמת בארגון, הן של עובדים המבצעים פעילות מהבית או מאתרים מרוחקים, והן של ספקי חוץ הניגשים מרחוק למשאבי הארגון, בין היתר לצרכי תחזוקה.

בעת הגישה מרחוק נפתח למעשה ערוץ תקשורת ישיר בין רשת שאיננה מנוהלת ע"י העירייה ואשר לעירייה אין כל השפעה על מדיניות אבטחת המידע המוחלת בה לבין הרשת הארגונית של העירייה. אי לכך, גישה מרחוק, קרי מרשתות או מסביבות ובאמצעות אמצעי קצה שאינם באחריות

ובפיקוח של העירייה, עלולה לחשוף את הרשת הארגונית להתממשות אירועי דלף מידע, להתפשטות נזקות ופוגענים המצויים ברשתות ובסביבות המרוחקות הללו וכן לחשוף את הארגון למתקפות חיצוניות שמקורן בשרשרת האספקה.

### להלן תיאור הממצא אשר נלקח מסקר הסיכונים:

"לפי מדיניות הסיסמאות המוחלטת משתמשי הקצה נדרשים להחליף סיסמאות כל שלושה חודשים- ועל הסיסמא לכלול לפחות 8 תווים (הכוללים אותיות ומספרים). יצוין כי סטנדרט אבטחת המידע המקובל קובע כי סיסמה חזקה תורכב מלפחות 10-12 תווים."

"ההתחברות מרחוק לרשת העירייה מבוצעת ע"ג תשתית VPN וכן על בסיס הזנת שם משתמש וסיסמה ויישום מנגנון OTP/FA2. בנוסף, התחברות לשירותי העירייה (שרתים, אפליקציות) מבוססת על חיבור למערכת הסיטריקס שחוצצת בין המשתמש לשירות.

"לא קיימת בקרה וניטור שוטף על ספקים צד ג' המתחברים לעירייה".

" יצוין כי כלל עמדות הקצה בעירייה פועלות על בסיס הרשאות Local-Admin ועל כן לכל עמדות הקצה ברשת הרשאות חזקות מהנדרש."

עלות תיקון	המלצות	חומרה ומשמעות			תיאור	ממצא
		רמת איום	סבירות	חומרה		
4	<p>יש לשמר את מדיניות הסיסמאות הקיימת ולהחילה על כלל עמדות הקצה. מומלץ כי המדיניות תכלול התייחסות לכלל הדגשים הבאים:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• תורכב מלפחות 10-12 תווים.</li> <li>• תורכב מאותיות גדולות, אותיות קטנות, מספרים ותווים.</li> </ul>	<p><b>רמת האיום: 8</b> סיסמאות שאינן חזקות (בהתאם לסטנדרט אבטחת המידע המקובל) עלולות להוביל לחדירת גורמים בלתי מורשים לרשת הארגונית ולהתממשותו של איום פנימי</p>	2	4	<p>קיימת מדיניות סבירה להגדרת סיסמאות משתמשים לפיה המשתמשים מחויבים בהגדרת סיסמה ברמה בינונית והחלפה כל שלושה חודשים.</p> <p>סטנדרט אבטחת המידע המקובל קובע כי סיסמה חזקה תורכב</p>	<p><b>קיימת מדיניות סיסמאות</b></p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>החלפת סיסמאות כל 3 חודשים לכל היותר.</li> <li>אין להגדיר סיסמא הזזה לאחת מ-24 הסיסמאות הקודמות שהוגדרו.</li> </ul>				מלפחות 10-12 תווים.	
4	הגדרת חלוקה לסוגי משתמשים בהתאם לפרופיל הרשאות הקיים, וקביעת מדרג היררכי בתוך כל אחת מן היחידות הארגוניות הקיימות בשרת ניהול המשתמשים (AD).	<b>רמת איום: 9</b> פגיעה בעקרון המידור וחלוקת הרשאות עודפת מעלים את הסיכוי לדלף וגניבה של מידע רגיש מהעירייה.	3	3	קיימת חלוקת הרשאות לפני OU אך בתוכן לא מוגדרת היררכיית הרשאות "אנכית", עבור משתמשים חזקים	מידור אנכי חסר בתוך היחידות הארגוניות עבור משתמשים חזקים
4	<b>מומלץ</b> להחיל מדיניות תיעוד וניטור של התחברויות מרוחקות לרשת הארגון. בנוסף, יש להגדיר ולהחיל נהלים מוסדרים אל-מול כלל הגורמים החיצוניים שניגשים מרחוק לרשת הארגון.	<b>רמת איום: 9</b> כניסת גורם שאינו מורשה או גורם מורשה בעל כוונות זדון עלולה להגיע למצב של התחברות מלאה למערכות העירייה בכל עת ללא תיעוד וללא בקרה.	3	3	התחברות מרחוק מתאפשר ע"י ספקי חוץ שונים ע"ב שיקול דעתם של משתמשי הקצה וללא אישור מקדים וניטור של צוות המחשוב.	היעדר פיקוח וניטור על התחברויות מרחוק
3	<b>מומלץ</b> לנטרל את ההרשאות הגבוהות למשתמשים בעמדות הקצה	<b>רמת האיום: 16</b> המשתמשים בתחנות פועלים בהרשאות Local-Admin באופן המאפשר לכלים מסחריים לנצל פרצות קיימות	4	4	תחנות הקצה בעירייה מאפשרות שימוש ברמת הרשאות גבוהה למשתמש ולתוקף פוטנציאלי.	השימוש בעמדות הקצה מתאפשר באמצעות הרשאות גבוהות Local-Admin

## להלן סטטוס היישום ע"פ עבודת הביקורת:

שאלה 1: "האם יושמו לקחי דוח הביקורת וסקר הסיכונים בנושא סיסמאות וקודי כניסה למערכות המחשוב?"

תשובה: "לכל אחד יש סיסמה, לאחר מספר חודשים נדרשים להחליף סיסמה בכניסה למחשב. אין נוהל רשום."

שאלה 2: "האם קיים מנגנון המחייב החלפת סיסמה שבשימוש מעל 180 ימים?"

תשובה: "כן, קיים."

שאלה 3: "האם המנגנון מחייב שימוש בסיסמאות חזקות?"

תשובה: "לא קיים."

שאלה 4: "האם קיימת הצפנה למשתמשים מרחוק או חיבורים חיצוניים (מטרופולינט, קומפלוט, מלמ, סופטמאסטר, ודירקטקום)?"

תשובה: "קיימת אפשרות כניסה דרך הסיטריקס. קיימת גם אבטחת MFA /FA2 קיים לרוב המשתמשים בסיטריקס."

שאלה 5: "האם צומצמה כמות התוכנות להשתלטות מרחוק? (TEAMVIEW/. ) (AMMY/ANYDESK/VPN-VINTEK"

"TEAMVIEW משתמשים לפי הצורך, לא מפעילים כסרביס, ו-Anydesk משתמשים"

שאלה 6: "לקחים שהופקו ויושמו בעירייה בעקבות אירוע אבטחת המידע שחוותה העירייה בנובמבר 2020?"

תשובה: "אחד הלקחים שיושמו הוא שרק לחלק מהמשתמשים יש הרשאות מנהל". מנהל לוקאלי צריך להשתנות."

## סיכום

נראה כי מלבד הצעד להסרת הרשאות Local-Admins, וצמצום או ביטול השימוש בחלק מתוכנות ההשתלטות מרחוק, סטטוס הפערים נשאר כפי שהיה.

## 2.6. גיבוי נכסי העירייה והתאוששות מאסון

נבחנו מנגנוני ההתאוששות מאסון של העירייה, וכן מימוש נוהלי ומתודולוגיות התאוששות מאסון (DR) המקובלות בעולם.

### להלן תיאור הממצא אשר נלקח מסקר הסיכונים:

מערך הגיבוי המיושם בעירייה כולל את מערכת VEEAM המבצעת גיבויים אוטומטיים לכלל רכיבי המחשב. הגיבוי מתבצע ברמה יומית ונשמר בענן כחלק מתצורת מערכת הגיבוי (VEEAM). בנוסף קיימים shadow copy על הקבצים. לא מוגדר תהליך עתי של בחינת כשירות מערך הגיבויים.

#### 2.6.1.1. סיכום הממצאים

עלות תיקון	המלצות	חומרה ומשמעות			תיאור	ממצא
		רמת איום	סבירות	חומרה		
4	<b>מומלץ</b> לייצר תהליך מסודר שבו יוגדר פרק הזמן לבחינה מחזורית של הגיבויים ובנוסף, יוגדרו מועדים לבחינת תהליך השחזור.	<b>רמת איום: 12</b> במקרה של אירוע דלף מידע או כל אירוע שמחייב שחזור מידע, העירייה עלולה להימצא במצב שבו הגיבויים ותהליך השחזור לא יהיו תקינים.	3	4	לא מתבצעת בדיקה של תקינות הגיבויים. כמו כן לא מתבצעת בחינה של תהליך שחזור.	לא מבוצע תהליך בחינה קבוע של תקינות הגיבוי

להלן סטטוס היישום ע"פ עבודת הביקורת:

שאלה: "האם מבוצעים שחזורים יזומים ואם כן אחת לכמה זמן?"

תשובה: **טרם**. הולך להיות אחת לרבעון. מתבצעים גיבויים יזומים אחת ליומיים, מבחינת המנמ"ר זה לא מספיק ועתיד להשתנות."

## סיכום

מערך הגיבוי וההתאוששות מאסון של העירייה **אינו מספק את המנמ"ר**. הפער שנמצא בסקר הסיכונים אודות אי ביצוע בחינה קבועה של תקינות הגיבוי נותרה ללא טיפול. בקרות אירוע סייבר, טיבו, שלמותו וזמינותו של מערך הגיבוי תכתוב את יכולת העירייה להתמודד עם האירוע.

### 2.7. מיפוי ורישום מאגרי מידע

פרק ב' לחוק הגנת הפרטיות עוסק בהגנה על פרטיות במאגרי מידע ומכיל הוראות ביחס לחובת הרישום, חובות בעל מאגר ומחזיק במאגר מידע, זכויות האנשים עליהם נשמר מידע, סמכויות רשם מאגרי מידע ועוד.

מטרת רישום המאגר היא להבטיח את ההגנה על הפרטיות במאגרי מידע, ולתת כלים, הן בידי רשם מאגרי המידע, והן בידי הציבור שמידע אודותיו מנוהל במאגרי המידע, לאכוף את הזכויות והחובות המוטלות בחוק הגנת הפרטיות על בעלי מאגרים

**נושא מיפוי ורישום מאגרי המידע אינו נכלל בסקר הסיכונים.**

**להלן סטטוס היישום ע"פ עבודת הביקורת:**

שאלה: "מהו הסטטוס העדכני של תהליך רישום כלל מאגרי העירייה ביחס לתכנון?"

תשובה: "אין נוהל מסודר. קיימת רשימה שהוכנה בינואר 2022"

## סיכום

העירייה החלה בתהליך מסודר לצורך רישום מאגרי המידע, על העירייה ובעלי התפקידים שבה להמשיך ולעדכן את מיפוי מאגרי המידע של העירייה ולפעול לרישומם.

## תגובת מנכ"ל העירייה :

### דוח ביקורת אבטחת מידע וסייבר

במהלך השנתיים האחרונות פעלה העירייה ללא מנמ"ר קבוע ובחלק מהזמן ללא מנמ"ר כלל. לאחר מאמצים רבים שלא צלחו לגיוס מנמ"ר מקצועי ורציני, החליטה העירייה להוציא את כל מחלקת המחשוב להפעלה ע"י קבלן חיצוני ולאחר מספר רב של חודשים ובחינת מספר חלופות, נבנה מכרז מתאים באמצעות החברה למשכ"ל ובסופו של תהליך זכתה חברת ONE בהוצאה לפועל ומימוש המבנה הארגוני של מחלקת המחשב שתמנה מנמ"ר + מנהל רשת + 2 טכנאים + מנהל אבטחת מידע.

בפברואר 2020 מונה טכנאי המחשוב בעירייה כממונה אבטחת מידע מתוקף חוק הגנת הפרטיות ובמקביל נבנתה תוכנית למימוש בסיוע יועץ חיצוני לעירייה מטעם משרד הפנים. תוכנית זו החלה במימושה ותימשך לאחר גיוס כ"א מתאים.

יש לציין כי אין להסתפק במימוש המבנה הארגוני ללא הקצאת משאבים נוספים ויקרים למימוש כלל משימות העירייה ובתקציב 2023 הקצתה העירייה 1,753,000 ₪ לטובת הנושא.

מצערת העובדה שמאז 2015 לא נעשה דבר בהדרגה ובתכנון קדימה כפי המצופה והנה לנו עוד נושא לטיפול "מייד" בעת הזו שטוב היה לו טופל בשלבים ובתקציב מדורג 8 שנים לאחור.

### 3. נספחים

#### 3.1. תורת ההגנה בסייבר לארגון – מערך הסייבר הלאומי



תורת ההגנה  
זייבר לארגון pdf.2.0

[https://www.gov.il/BlobFolder/policy/cyber\\_security\\_methodology\\_for\\_organizations/he/Cyber1.0\\_418\\_A4.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/policy/cyber_security_methodology_for_organizations/he/Cyber1.0_418_A4.pdf)

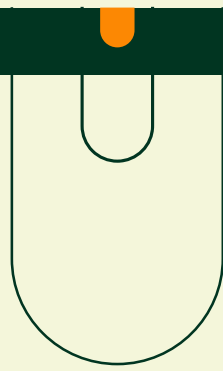
#### 3.2. תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017



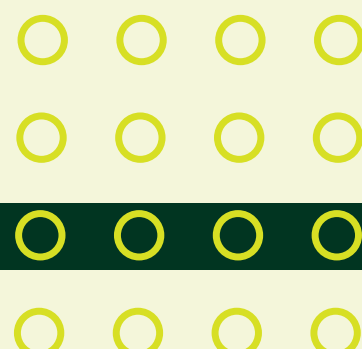
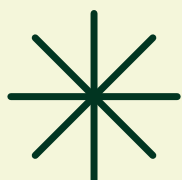
תקנות הגנת הפרטיות  
זת מידע התשעז 2017

[https://www.nevo.co.il/law\\_html/Law01/501\\_600.htm](https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/501_600.htm)





**דוח ביקורת  
הפיקוח על עבירות  
בניה בוועדת לתכנון  
ובניה והטיפול  
בבקשות לאישורים  
לטאבו בות"ב**



## כללי

בהתאם לתוכנית העבודה השנתית ערכה במהלך החודשים מרץ – ספטמבר 2022 מבקרת העירייה ביקורת חוזרת על הפיקוח על התכנון והבנייה ועל והטיפול בבקשות לאישורים לטאבו בוועדה לתכנון ובנייה.

<p><b>א. הפיקוח על הבנייה</b></p>	<p>מבקרת העירייה ערכה עד כה 2 דוחות ביקורת על הפיקוח על הבנייה, ב 2019 וב 2021, שהעלו ממצאים מדאיגים והביאו לחילופי גברי במחלקה. לאור חשיבות הדברים והיקף החשיפה של העירייה לסיכונים החליטה מבקרת העירייה לערוך ביקורת מעקב.</p>
<p><b>א. הטיפול בבקשות לאישורים לטאבו</b></p>	<p>הוועדה לתכנון ובנייה, בדומה לנעשה בארנונה, כדי להבטיח תשלום היטלים מוסמכת ע"פ חוק להתנות את התשלום במתן אישור לרשם המקרקעין. ע"פ החוק הרשם לא יבצע רישום במרשם ללא אישור על היעדר חובות מהוועדה. עקב אי מתן אפשרות גישה לנתונים היקף הביקורת בפועל הינו מצומצם מהתכנון. ב 2021 ערכה מבקרת העירייה ביקורת במרכז תשלומים עירוני ובמסגרתה היא בחנה את תהליך אישור על היעדר חובות לעירייה. הביקורת העלתה כי העירייה מבצעת בדיקות רק בנכסים צמודי קרקע.</p>

הביקורת קיימה לצורך עבודתה שיחות עם מהנדס הוועדה, מנהלת הוועדה, גזברית העירייה, סגן גזבר העירייה, מנהלת מחלקת הגבייה, מנהל מחלקת פיקוח בוועדה, מפקח הוועדה, שמאי הוועדה וכן עיינה במסמכים.

## 1. הפיקוח על הבנייה – ביקורת חוזרת

### 2. רקע

ב 2019 וב 2021 ערכה מבקרת העירייה ביקורת על הפיקוח על הבנייה בוועדה לתכנון ובנייה. הביקורת הללו העלו כשלים מערכתיים רבים בעבודת היחידה (ראה דוחות מבקרת העירייה לשנים הללו).

למעשה, על רקע ממצאי דוח הביקורת מ 2019 הגדילה העירייה את המשאבים ונוסף מנהל מחלקת פיקוח על הבניה. תפקיד שלא היה קיים עד אז. אולם למרות האמור, כפי שעלתה הביקורת שערכה מבקרת העירייה ב 2021, **עדיין תפקוד יחידת הפיקוח על הבנייה אינו אפקטיבי.**

לא רק שהיקף המשאבים גדל אלא שכל עובדי מחלקת הפיקוח התחלפו על רקע ממצאי הביקורת, שהעלו כאמור **כשלים תפקודיים** רבים בעבודתם של עובדים אלה.

אשר על כן ולאור האמור ולאור היקף חשיפת העירייה לסיכונים, שבה מבקרת עירייה וערכה שוב ביקורת בנושא, ואכן גם ביקורת זו העלתה ממצאים המצביעים על כך שהפיקוח על הבנייה **אינו עומד במלוא חובותיו.**

### 3. היחידה לפיקוח

#### 3.1 כוח אדם

בעקבות הביקורת שנערכה ב 2021 התחלפו כל עובדי היחידה לפיקוח על הבנייה, אולם לא חל שינוי בגודלה. המחלקת מונה 4 עובדים, כדלקמן:

- מנהל במשרה מלאה.
- שני פקחים כחולים במשרה מלאה, כאשר אחד מהם מצוי מזה 3 חודשים בחופשת מחלה.
- מפקח אדום במשרה מלאה, שקיבל את ההסמכה שלו לאחרונה.

המחלקה כפופה ישירות למהנדס העיר. עובדים אלה התקבלו במכרז כנדרש בחוק.

#### 3.2 הסמכה וניגוד עניינים

מבדיקה עולה כי עובדי מחלקת הפיקוח על הבנייה הוסכמו כדין **אך הם לא נדרשו וממילא לא מילאו טופס ניגוד עניינים** למרות רגישות התפקיד שהם מקיימים. יצוין כי 'נוהל לבדיקה ומניעת ניגוד עניינים – עובדי הרשויות המקומיות' שפרסם משרד הפנים. ע"פ נוהל זה חלה חובה למלא שאלון גם על עובדים המפעילים סמכויות אכיפה ופיקוח, כדלקמן:

"משרות נוספות שייקבעו על-ידי האחראי, ביחד עם היועץ המשפטי, אשר נוכח מהותו של התפקיד, טיבו והיקף האחריות והסמכויות הנלוות לו, לרבות סמכויות אכיפה ופיקוח הנתונות בידו, או השווי הכספי של העניינים שעליהם הוא מופקד, מן הראוי להחיל עליהן נוהל זה. רשימת המשרות, כאמור, תעודכן מפעם לפעם ככל שיימצא לנכון. העתק מהרשימה יהיה פתוח לעיון הציבור במשרדי הרשות המקומית ויפורסם באתר האינטרנט של הרשות המקומית."

לדעת הביקורת מפקחים, כל שכן מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה, הינם תפקידים רגישים שמחייבים למלא טופס ניגוד עניינים. **יש לפעול לפי הנוהל.**

### 3.3 תוכנית עבודה למחלקת הפיקוח על התו"ב

ועדה מקומית לתכנון ובנייה חייבת "לגבש תוכנית עבודה סדורה ומחזורית עבור מפקחי הבנייה, שתגדיר את תדירות הביקורות באזורים השונים שבמרחב התכנון המקומי ובאתרי הבנייה, תסדיר את אופן הרישום והדיווח של תוצאות הביקורים, תפרט את מועדי הביקור בכל אתר ואתר ואת שלב הבנייה ותחייב העברת דיווח מפורט על בנייה בלתי חוקית כדי להבטיח שתטופל סמוך ככל האפשר למועדה. בהיעדר דיווח על הבנייה הבלתי חוקית אין הוועדה המקומית פועלת להפסקת הפעולות האלה מבעוד מועד"

(דוח מבקר המדינה על השלטון המקומי 2020). מבדיקה שערכה הביקורת עולים הבאים:

- א. לא נקבעה תוכנית עבודה מבוססת מדדי ביצוע ומקושרת תקציב למחלקת הפיקוח.
- ב. לא נקבעו יעדים למחלקת הפיקוח לשנת העבודה.
- ג. לא נקבעה מסגרת מטלות לפקחי המחלקה.

בתשובה לשאלת הביקורת השיב מנהל מחלקת פיקוח "לא הגשתי תוכנית שנתית הביקורת מציינת כי תוכנית עבודה מהווה כלי ניהולי ראשון במעלה, שבכוחו גם לאפשר פיקוח ובקרה על העובדים. אי קביעת תוכנית וניהול מחלקת הפיקוח על הבנייה שלא ע"פ יעדים ברורים ומוגדרים, פוגע באפקטיביות הפיקוח על הבנייה, על כל המשתמע מכך.

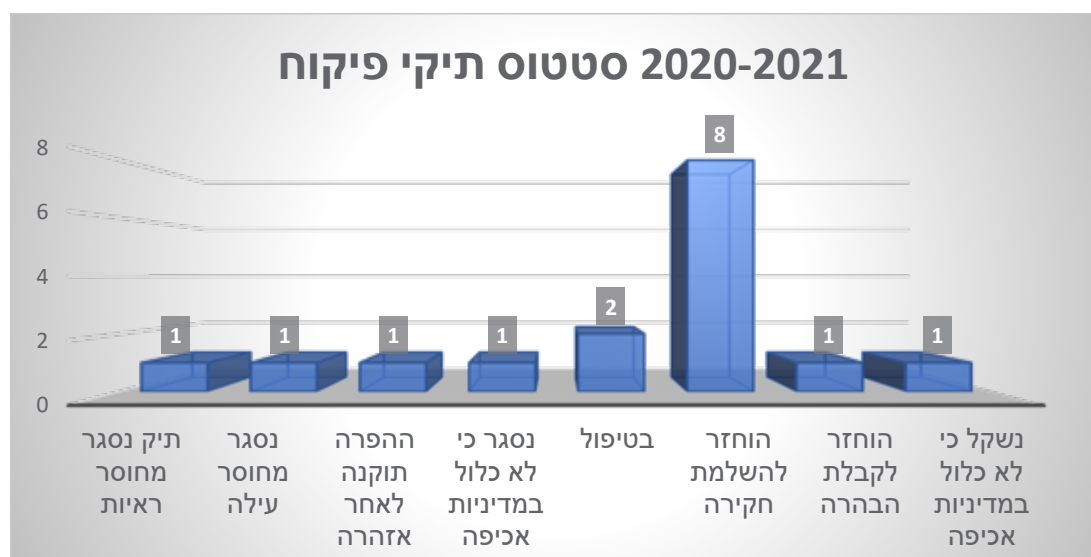
### 3.4 צילומי אוויר ומפות טופוגרפיות

מאגר צילומי אוויר שבוועדה לתכנון ובנייה וכן המפות הטופוגרפיות (עם האלכסונים) אינם **עדכניים**, דבר המקשה על מחלקת הפיקוח ומחייב אותה בביצוע בדיקות בשטח בכל מטלה. יש לבחון את המשמעות הכספית של רכישת מאגר תצ"א עדכני ולשקול לרכוש זאת אם יש לך הצדקה כלכלית.

## 4. עבודת הפיקוח על הבנייה

### 4.1 פיקוח על הבנייה

מעבר לבחינת תפקוד הפיקוח על הבנייה בראי תוצרי אכיפה המנהליים והמשפטיים (צווים וכתבי אישום) בחנה הביקורת גם את ביצועי המחלקה בראי העמידה במטלות שנקבעו למחלקה על-ידי מהנדס הוועדה. מעיון בדוח סטטוס של יתר המטלות של מחלקת הפיקוח עולה התמונה הבאה:



עיקר עבודת הפיקוח על הבנייה מתבטא באיתור הפרות חוק התכנון והבנייה ברחבי העיר והשגת ראיות מספקות להרשעה. אשר על כן נדרש, בין היתר, שיתוף פעולה מלא בין הפיקוח לתובע העירוני. מצב שבו תוצרי עבודת מחלקת הפיקוח על הבנייה, קרי הראיות שנאספו, אינן מספיקות דיין לצורך העמדה לדין, מצביע על היעדר אפקטיביות בעבודת הפיקוח. ואכן, ממידע שנמסר לנו עולה כי בתקופה שבין 2020-2021 הגישה מחלקת הפיקוח על הבנייה לתובעת 16 תיקים, כאשר רק 2 מהם הבשילו לכדי טיפול משפטי.

#### להלן פירוט הממצאים העולים מהנתונים שלעיל:

- היקף התיקים המטופלים במחלקת הפיקוח אינו גבוה.
- רק 2 תיקים (12.5%) נמצאו בפועל מספקים לצורך הגשת כתב אישום.
- רוב התיקים (56%) הוחזרו למחלקת פיקוח לצורך השלמות.
- בשני מקרים התיקים נסגרו בעילה של חוסר ראיות או עילה.

גם מנתונים חלקיים שקיבלנו למן 2022 עולה כי נפתחו 17 תיקים, כאשר רק אחד מהם הבשיל לכדי כתב אישום ושני תיקים התסיימו בהוצאת צווים מנהליים (17%).

נתונים אלה מצביעים לא רק על אפקטיביות **נמוכה** של הפיקוח על הבנייה אלא גם על כך שמחלקה זו מקצה משאבים לטפל בתיקים שאינם ברי אכיפה (כגון מקרים שאינם נכללים במדיניות האכיפה).

#### 4.2 פיקוח יזום

אחת מהמטלות שעליהן מופקדת המחלקה לפיקוח על הבנייה בוועדה לתכנון ובנייה היא ביצוע פעולות יזומות שנועדו להבטיח כי הוועדה אכן אוכפת את החוק בכל רחבי הישוב. בעבר העירה מבקרת העירייה כי למרות שהדבר נדרש בפועל, מחלקת הפיקוח לא מבצעת פיקוח יזום. מבדיקה חוזרת נמצא כי מחלקת הפיקוח על הבנייה ממעטת ליזום איתור עבירות בנייה. משמעות הדבר היא שעבירות הבנייה שטופלו התגלו בשלב מתקדם של הבנייה, לרוב לאחר שהוגשו תלונות תושבים. כמו כן הוועדה ממעטת לבצע בדיקות בטיחות באתרי בנייה, בין השאר לאור תקופת הקורונה ותחלופת כוח האדם, יצוין, כי במהלך 2018-2020 ערכה הוועדה בשיתוף המשרד לבטיחות וגהות בדיקות עגורנים שבוצעו ביוזמת היחידה הארצית (שביצעה תסקירי עגורנים).

מן האמור עולה כי למרות שמבקרת העירייה מעירה למן 2019 שעל מחלקת הפיקוח לקיים פיקוח יזום, וכי הדבר מהווה חלק מהחבות שמוטלת עליה מכוח החוק, הדבר **לא נעשה** בפועל בתדירות המבטיחה פיקוח אפקטיבי. הביקורת שבה ומעירה כי יש לבצע בדיקות כאלה באופן שוטף, בהתאם למשאבי הוועדה וסדרי קדימויות הנקבעים על-ידי מהנדס הוועדה.

#### 4.3 היקף התיקים

שאלת היקף הפיקוח צריכה להיות מושפעת בראש ובראשונה מהיקף המשאבים העומדים לרשות מחלקת הפיקוח ומרמת המקצועיות ואיכות הניהול. כל עובדי המחלקה עברו הסמכה כנדרש. משיחה שקיימה הביקורת עם יועמ"שית העירייה עולה כי היקף התיקים המינימלי צריך לעמוד על 12 תיקים בשנה (תיק לחודש), משיחה עם מנהל מחלקת הפיקוח עולה כי מספר התיקים המינימלי צ"ל גדול הרבה יותר (לפחות 40 בשנה). אומנם אין זה ראוי לקבוע מדד כמותי לאכיפה, שהרי אקט כזה (אכיפה) הינו מעין מעשה שיפוטי שצריך להיעשות תוך הפעלת שיקול דעת, אך לכל הדעות בחינת תפקוד המחלקה בפרספקטיבה זו לגיטימית ואף נדרשת. הביקורת מעירה כי בחינת תפקוד מחלקת הפיקוח, בפרספקטיבה תוצאתית – כמותית, מעידה על כך שמחלקה זו פועלת באורח **לא יעיל ולא אפקטיבי, על כל המשתמע מכך**.

#### 4.4 צווים שיפוטיים

אחד הכלים, נוסף על הצווים המנהליים, העומדים לרשות הוועדה לתכנון ובנייה הוא הוצאת צווים שיפוטיים. צווים אלה, המוצאים מכוח חוק התכנון והבנייה מחייבים בהגשת בקשה לבית המשפט, הכוללת ראיות התומכות בבקשה. ההבדל המהותי בין כלי זה לצווים מנהליים, הוא שיכולת אכיפת צווים אלה היא מוחלטת. מבדיקה נמצא כי הוועדה לא עשתה שימוש בכלי זה, כך שלא הוצאו: צו שיפוטי למניעת פעולות; צו שיפוטי להפסקת שימוש וצו הריסה בלא הליך פלילי (לפי סעיף 239). כאמור, **לא נעשה כלל שימוש בכלי זה**, ובפועל הוועדה לא פעלה להוציא, ע"י פנייה לערכאות, ולו צו שיפוטי אחד למן הקמתה.

#### 4.5 הוצאת צווים מנהלים

חוק התכנון והבנייה מקנה לוועדה כלי אכיפה נוסף והוא סמכות הנתונה למהנדס הוועדה להוציא צווים מנהליים. סמכות זו מקיפה את היכולת להוציא צו הפסקת עבודה, צו הריסה, איסור להפעיל ציוד, צו להפסקת שימוש וצו לסגירת מבנה. למעשה, צו מנהלי הוא האמצעי האפקטיבי ביותר להפסקת עבודה אסורה, אך הוא לכשעצמו איננו ממצה, ככלל, את פעולות האכיפה – אלא הוא אמצעי ביניים בדרך להשלמת הטיפול האכיפתי בעבירה או הכשרתה, ככל שהיא בהישג יד. בשנת 2022 הוציאה הוועדה עד כה רק 2 צווים מנהליים, צו הריסה וצו הפסק שימוש.

#### התייחסות מנהלת הוצדה מדמבר 2022 כיום הוצעו 13 צווים נוספים.

מתשובה לשאלת הביקורת כיצד אכפה הוועדה צו הריסה, שעה שאין לה הסכם עם קבלן הריסות (ראה סעיף 4.6 בהמשך) השיב מנהל מחלקת הפיקוח כי הוא שכנע את בעל הנכס להרוס בעצמו את המבנה שהוקם ללא היתר.

#### התייחסות מנהלת הוצדה

בסיכום עם מנכ"ל העירייה נקבע וככל שיודרש לפרט הריסה תמוצת התקשרות עם קבלן הריסות באמצעות אצ"ע ש"צ. במקרים ספורים.

נתונים אלה מצביעים על כך שהשימוש בכלי אכיפה אלה, שלהבדיל מכלים משפטיים הפעלתם קלה ומהירה, הוא חלקי. גם ממצא זה מצביע לדעתנו על כך שאפקטיביות הפיקוח על הבנייה בוועדה אינה גבוהה.

#### 4.6 היכולת לאכוף צווים

אחד הכלים האפקטיביים ביותר למלחמה במפרי חוק הוא הוצאת צו הריסה מנהלי (סעיף 238 לחוק התכנון והבנייה). ע"פ סעיף זה, מוסמך יו"ר ועדת התכנון והבנייה לתת מענה מידי ויעיל כנגד בנייה בלתי חוקית, ובכך לשמור גם על שלום הציבור. כלי מנהלי זה, נועד לסלק לאלתר בנייה בלתי חוקית בעודה בחיתוליה, כדי למנוע קביעת עובדות מוגמרות בשטח. לשון אחר, זהו האמצעי החשוב והאפקטיבי ביותר שהוקנה לוועדה לתכנון לצורך אכיפה יעילה של החוק במקרים של הפרת חוקי התכנון והבנייה, וכן מיגור עבירות הבנייה בעודן באיבן (רע"פ מלכיאל נ' מדינת ישראל).

מבקרת העירייה העירה למן 2019 התריע על כך כי על הוועדה להתקשר עם קבלן הריסות כדי שניתן יהיה לממש צווי הריסה ולמרות זאת הדבר לא נעשה. לא ניתן, לקבל מצב שכזה. המצב שבו הוועדה מוציאה צו מנהלי ולא יכולה לאכוף אותו, אלא בשכנוע הבעלים, פוגע בתדמית הוועדה כגוף שלטוני, על כל המשתמע מכך. אי קיום התקשרות זו מצביעה לדעתנו על כך שעדיין קיימים קשיים ניהוליים שמונעים מהוועדה למלא אחר תפקידה בתחום זה.

## 4.7 סקר עבירות בנייה

סעיף 254 ט"ז לחוק התכנון והבנייה קובע כי ועדה מקומית ורשות מקומית מוסמכת לאכיפה יבצעו בתחומן סקר עבירות בנייה ויעדכנו את הסקר מדי חמש שנים, והאי לישנא:

**254טז.** (א) ועדה מקומית ורשות מקומית המוסמכת לאכיפה יבצעו בתחומן סקר עבירות בנייה בתוך 18 חודשים מיום תחילתו של חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 116), התשע"ז-2017, ויעדכנו את הסקר מדי חמש שנים; סקר ועדכון סקר שנערכו כאמור יוגשו למנהל היחידה הארצית לאכיפה ולמנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין.

(ב) סקר עבירות בנייה ייערך לפי הוראות שיפרסם מנהל היחידה הארצית לאכיפה באתר האינטרנט של היחידה ויכלול, בין השאר, ריכוז של העבירות המשמעותיות, בתחומי התכנון והבנייה, כפי שהוגדרו באותן הוראות, שבוצעו בתחום כאמור בסעיף קטן (א).

הסקר צריך להיערך לפי הוראות מנהל היחידה הארצית (נוהל 2.1), לכלול ריכוז של העבירות המשמעותיות במרחב התכנון, לאפיין, לשקף ולספק נתונים רלוונטיים לקבלת החלטות באשר לנקיטת הליכי אכיפה. בפועל, למרות שהביקורת מעירה לכך למן 2019, ולמרות שמשמעות הדבר היא כי בלעדי סקר אין לוועדה נתונים מקיפים ושלמים על היקף עבירות הבנייה בכפר יונה, לא פעלה העירייה לערוך סקר שכזה, למרות שהועדה כללה זאת, כך נמסר, בהצעות התקציב. **לא קיבלנו לכך הסברים המניחים את הדעת.**

### התייחסות מנהלת הוצדה

*הוצדה כוללת כל שנה באסצרת דיוני התקציב להקצאת סעיף תקציבי יוצרי צבור הסקר אולס זה לא מאוסר ע"י הנהלת הציריה.*

## 5. איכות עבודת היחידה

### 5.1 שימוש במערכת הממוחשבת

המערכת הממוחשבת של הוועדה מאפשרת ניהול תיקי פיקוח באופן כולל ומאפשרת שמירת כל המסמכים במערכת לניהול ועדה קומפלוט דבר המאפשר שליטה ובקרה מלאה. ברם בפועל נמצא כי עובדי מחלקת הפיקוח על הבנייה עובדים ידנית. קרי, פותחים תיקים (תיקי נייר) ומנהלים אותם ידנית, כאשר הזנת נתוני המזחה, גם הם נעשים בהקלדה (שפותחים תיק במודול הפיקוח, נתוני מזחה נכס (גוש/חלקה וכו') לא מועברים אוטומטית. מהסברים שקיבלנו עולה כי העדר קישוריות מלאה מביא לכך שישנם לעיתים טעויות בפרטי הנכסים, עקב הקלדה שגויה. מודול הפיקוח במערכת הממוחשבת לא מסונכרן באופן מלא, כך שהזנת התיקים מחייבת בהזנה ידנית של כל נתוני התיק, במקום שנתוני התיק (גוש חלקה וכו') ישאבו ישירות ממערכת הרישוי. להלן הערות הביקורת:

**א.** שיטת העבודה הנ"ל של המחלקה אינה יעילה

**ב.** הזנת נתוני מקור ידנית תורמת להיווצרות של טעויות הקלדה ואכן נמסר כי יש הרבה טעויות הקלדה של המפקחים בנתוני גוש חלקה.

חשוב שעבודת הפיקוח כולה תעשה במערכת המחשב ללא הזנת נתוני מזהה כנ"ל. בהקשר לכך יצוין כי העירייה הקצתה לצורך קביעת נוהלי עבודה במערכת הקומפלוט שעות ייעוץ אולם בפועל הקצאה זו לא נוצלה ברובה.

### 5.2 הקשר עם תובע הוועדה

הפיקוח על הבנייה צריך לקיים קשר שוטף עם התובע העירוני, והרי תוצרי עבודת הפיקוח אמורים להסתיים ככלל בהגשת כתב אישום או צו מנהלי. ואכן, כניסיון מהעבר, קבעה העירייה נוהל עבודה המסדיר את מערכת יחסי העבודה בין מחלקת הפיקוח על הבנייה לתובע הוועדה, נוהל שאושר על-ידי מנכ"ל העירייה. ברם, מתשובה לשאלת הביקורת מסר תובע הוועדה כי לא מתקיים בין הארגונים הללו שיתוף פעולה מספק, כדלקמן:

- א. אין כיום בשגרה פעילות סדורה של מחלקת פיקוח על הבנייה.
- ב. נעשו מספר ניסיונות לרבות קביעת פגישות וסיוורים משותפים שחלקם בוטלו על ידי מחלקת הפיקוח על הבנייה.
- ג. גם הניסיונות לקיים מפגשי עבודה שנערכו על-ידי היועצת המשפטית לעירייה, לא צלחו.
- ד. בהקשר לכך מסר תובע הוועדה: "אין כיום פגישות סדורות, כאמור פגישות שכאלו התבקשו ואף נקבעו בפועל אך מנהל המחלקה לא הגיע"

**הביקורת רואה בחומרה את התנהלות עובדי מחלקת הפיקוח שפועלים בניגוד לנוהל העבודה ומונעים טיפול אפקטיבי באכיפת חוקי התכנון והבנייה.**

### התייחסות מנהלת הוצדה

*לאורכ כל השנה התקיימה פגישות סדורה ופגישות קבוצות עם התובעת כרם לאור חיילופי כוח האדם החל תובע חדש בצבאדתו ופגישות לו, הצירונות בנוסף המפקח האדום היחיד הוצדה נצדד מצבדתו, לא הוסדרה באופן קבוע פגישות ארוכה לאור מחלה ויכול ואל רקצ זה לא נקבעו פגישות לאחכונה.*

### התייחסות הביקורת

ממצאי הביקורת אומתו אל מול התובע הוועדה, יועמ"ש העירייה ומנהל מחלקת הפיקוח על בניה.

### 5.3 העברת מידע

כאמור, תובע הוועדה צריך לעבוד בשת"פ עם מחלקת הפיקוח על התיקים. בפועל, מתשובה לשאלת הביקורת עולה כי אין בידו "מידע לגבי תיקים המתנהלים בפועל אצל המחלקה לפיקוח על הבנייה".

#### 5.4 איכות תיקי העבודה הנמסרים לתובע

תיקי הפיקוח על הבנייה צריכים להגיע לתובע כאשר יש בהם ראיות המקיימות עילה לחשד לביצוע עבירת בנייה או לחלופין ראיה לסגירת התיק. מתשובות לשאלת הביקורת עלו הממצאים הבאים:

א. מחלקת הפיקוח על הבנייה אינה מקפידה לעבוד על פי הנחיית מנהל הרשות לאכיפה במקרקעין

ב. אין הקפדה לכלול בתיקים את כל המסמכים הייעודיים הרלוונטיים.

ג. ברוב המקרים, לאחר עיון התובע בתיק, נדרשת השלמת חקירה.

התמונה העולה מאופן עבודת הוועדה היא שמחלקת פיקוח אינה מתנהלת בצורה המבטיחה טיפול יעיל בתיקי אכיפה, דבר שיכול להעיד על רמת מקצועיות שאינה מבטיחה הקצאת משאבים יעילה או טיפול אפקטיבי במקרים שבהם נדרשת הוועדה להפעיל אכיפה. יתרה מזאת, לאור טיפול כושל זה העירייה אינה יכולה לאכוף את החוק כנדרש.

#### 5.5 מספר תיקים

ב 2022, למן כניסתו לתפקיד של תובע הוועדה המכהן, העבירה יחידת הפיקוח על הבנייה לתובע 5 תיקים בלבד, כאשר רק תיק אחד נמצא מתאים להגשת כתב אישום (הוגש כתב אישום אחד). ביתר התיקים התבקשו השלמות לרבות צירוף מסמכים ייעודיים – תיקים אלו טרם הושבו עם ההשלמות שהתבקשו. זאת לעומת שנה קודמת שבה הוגשו שבעה כתבי אישום בגין עבירות של עבודה אסורה ושימוש אסור.

#### 6. מסקנות מערכתיות

ממצאי ביקורת אלה מעלים תמונה שממנה עולה כי חילופי הגברי התכופים במחלקת הפיקוח לרבות החלפת מנהל המחלקה לא הביאה לשינוי המיחול לשיפור איכות עבודת מחלקת הפיקוח על הבנייה. אכיפת חוקי התכנון והבנייה מתנהלת באופן שאף אליבא הנוגעים בדבר עצמם, אינו אפקטיבי.

מכיוון שזו ביקורת שלישית שאנו עורכים במחלקת הפיקוח על הבנייה, בפרק זמן קצר יחסית, לא נצא לידי חובה אם לא תבחן את הכשל הארגוני בפרספקטיבה מערכתית וננסה לעלות מסקנות שינסו להבהיר כיצד זה שהעירייה, למרות התמורות האמורות, מגיעה לאותה תוצאה.

כעיקרון, כשלים בפיקוח על הבנייה יכולים לנבוע מלחץ פנימי או חיצוני, על אנשי הפיקוח או לחליפין היעדר משאבים או ידע. מראיונות שקיימנו עם עובדי מחלקת הפיקוח לא נמצא כי מופעל עליהם לחץ שלילי כלשהו בנושא. עוד נמצא כי העירייה העמידה לרשות המחלקה משאבים ראויים אם כי לא מלאים. אשר על כן בקשה הביקורת לבחון את כשירות עובדי

המחלקה לפיקוח על הבנייה, ולצורך כך סקרה את תהליך קבלת עובדי מחלקת הפיקוח לעבודה בעירייה. מהבדיקה עולה כי כל העובדים התקבלו במכרז ולא נמצא כי נפלו כשלים בהליך.



לאור האמור, ואחרי שלמדנו כי עובדי מחלקת הפיקוח התקבלו לעבודה כדין, העירייה מקצה להם משאבים ולא מופעל עליהם לחץ שמונע מהם לפעול, נותרנו עם המסקנות הבאות:

א. הבעיה המרכזית שאנו מאבחנים היא ניהול כושל של מחלקת הפיקוח, והרי:

א. המכרז שפרסמה העירייה, בהתאם להגדרות של משרד הפנים, לתפקיד מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה אינו כולל כתנאי השכלה בתחום הניהול, אלא נקבע כי "ניסיון ניהולי – יתרון".

ב. אשר על כן נמצא כי בפועל מנהל מחלקת הפיקוח חסר ניסיון בניהול;

ג. לא נקבעו למפקחים יעדים ברי כימות;

ד. לא מתבצע מעקב או פיקוח הדוק על המפקחים;

ה. לא נקבעו למחלקת הפיקוח על הבנייה נוהלי עבודה המבטיחים טיפול יעיל בתיקים;

ו. הקשר בין מחלקת הפיקוח לתובע הוועדה חלקי ביותר;

ז. רוב התיקים המגיעים לתובע חוזרים להשלמת חקירה;

ח. היקף התיקים המבשילים לכתבי אישום או לצווים מנהליים נמוך ביותר.

ii. מנהל המחלקה, בשיחה עם הביקורת, לא סתר את מסקנת הביקורת וגם של התובע הוועדה העלה טענות שעולות בקנה אחד עם מסקנת הביקורת בדבר ניהול כושל של מחלקת הפיקוח על הבנייה.

**לדעת הביקורת, על מנת להבטיח טיפול ראוי נדרש לבחון את ההמלצות הבאות:**

- א. לקבוע כתנאי במכרז לתפקיד מנהל מחלקת פיקוח- "ניסיון ניהולי חובה".
- ב. לדעתנו, כדי להבטיח התאמה לתפקיד, יש לשלוח את המועמדים לתפקיד מנהל מחלקת פיקוח לאבחון פסיכוטכני כדי לבחון התאמה לתפקיד ניהולי.
- ג. יש לדרוש ממנהל מחלקת הפיקוח לעשות שימוש בכלים ניהוליים ובהם: קביעת יעדים לביצוע ושימוש בכלים לפיקוח, לרבות כלים ממוחשבים.
- ד. תוכנית העבודה של מחלקת הפיקוח תוגש לאישור מהנדס העיר לאחר שתיבחן על-ידי תובע הוועדה.
- ה. יש להפעיל בקרת איכות על עבודת הפקחים.
- ו. יש לקבוע לוחות זמנים מנדטוריים לתגובת מחלקת הפיקוח לדרישות להשלמת חקירה של תובע הוועדה (מתן מענה תוך X ימי עבודה).
- ז. יש לקבוע ישיבות קבועות לדיונים בין תובע הוועדה למפקחים.
- ח. מהנדס הוועדה יקיים שיחות שבועיות עם מנהל מחלקת הפיקוח ולעבור אתו על ביצועי המחלקה מול היעדים שנקבעו.

## 11. הטיפול בבקשות לאישורים לטאבו

### 7. רקע

ב 2021 במסגרת ביקורת שנערכה בגבייה, בחנה מבקרת העירייה את הליך מתן האישורים לטאבו בגבייה. עתה ביקשה מבקרת העירייה לבחון את חלקו השני של ההליך הנערך בוועדה לתכנון ובנייה.

ביקורת זו סקרה את ההליך למן קליטת הבקשה לאישור על היעדר חובות לטאבו בוועדה לתכנון ובנייה ועד לקביעת חבות בתשלומי היטלים, כאשר בדיקת הנכסים בשכונת שרונה מתבצעת בחברה הכלכלית העירונית. יצוין כי ב 2020 ערכה מבקרת העירייה ביקורת בנושא היטלי פיתוח בחכ"ל.

הביקורת נדרשה, על מנת להקיף את כל ההליך, לעיין בתיקים במערכת הממוחשבת של הוועדה לתכנון ובנייה (קומפלוט). אולם בפועל, למרות בקשת הביקורת, גישה כזו למערכת הממוחשבת (קומפלוט) לא ניתנה והדבר מנע מהביקורת לבצע את הבדיקות הנדרשות כדי לבסס ממצאים.

### 8. רקע נורמטיבי

סעיף 10 לתוספת השלישית לחוק לתכנון ובנייה מקנה לוועדה סמכות להתנות את אישורה לרשם המקרקעין בתשלום כל הסכומים המגיעים לה מבעל היתר. לפי סעיף זה רשם המקרקעין לא ירשום זכות במרשם ללא אישור חתום מאת הוועדה המעיד על האמור, כדלקמן:

10. (א) לא תירשם בפנקסי המקרקעין פעולה שהיא בבחינת מימוש זכויות במקרקעין, אלא לאחר שהוצגה בפני הרשם תעודה החתומה ביד יושב ראש הוועדה המקומית או ביד מי שהסמיכו לכך, המעידה כי שולמו כל הסכומים המגיעים אותה שעה כהיטל החל על המקרקעין על פי תוספת זו, או ניתנה ערובה לתשלומו, כולו או מקצתו, הכל כנדרש על פי תוספת זו.

חוק זה גם מתנה הוצאת היתר בתשלום ההיטלים לוועדה לתכנון ובנייה, כדלקמן:

10. (ג) לא יוצא היתר לבנייה במקרקעין ולא תינתן הקלה ולא יותר שימוש חורג כל עוד לא שולם ההיטל או אותו חלק ממנו המגיע אותה שעה על פי תוספת זו בשל אותם מקרקעין, או שניתנה ערובה לתשלום או לחלק ממנו, הכל כנדרש על פי תוספת זו.

בשנת 2016 נכנס תיקון לחוק (תיקון מ' 110) שהחריג מחובה זו היתר לשימוש חורג, כדלקמן:

10 (ד) על אף האמור בסעיף קטן (ג), מתן היתר לשימוש החורג מהיתר, למטרת עסק, לא יותנה בתשלום של יותר מ-25% מההיטל או אותו חלק ממנו המגיע באותה שעה על פי תוספת זו בשל אותם מקרקעין, או במתן ערובה לתשלום ההיטל כולו או חלק ממנו העולה על 25%.

10 (ה) על אף האמור בסעיף קטן (ג), מתן היתר לשימוש החורג מתכנית, למטרת עסק, לא יותנה בתשלום של יותר מ-40% מההיטל או אותו חלק ממנו המגיע באותה

שעה על פי תוספת זו בשל אותם מקרקעין, או במתן ערובה לתשלום ההיטל כולו או חלק ממנו העולה על 40%.

בכל הקשור לתשלומי חובה בעירייה סעיף 324 לפקודת העיריות קובע כי העברת

מקרקעין טעונה תעודה על היעדר חובות לעירייה, כדלקמן:

324. (א) לא תירשם בפנקסי המקרקעין כל העברה של נכס, אלא אם הוצגה לפני הרשם, או לפני עוזר הרשם, תעודה חתומה בידי ראש העיריה, המעידה שכל החובות

המגיעים לעיריה מאת בעל הנכס ביחס לאותו נכס עד ליום מתן התעודה והנובעים מהוראות הפקודה או מדין אחר – סולקו במלואם או שאין חובות כאלה.

(ב) תעודה כאמור הנחזית כחתומה על ידי ראש העיריה יקבלה הרשם או עוזר הרשם כחתומה על ידיו, זולת אם נראה להם שאין היא חתומה כך.

(ג) אין להשיג על העברת מקרקעין רק משום שלא נתקיימו בה הוראות סעיף קטן (א) או משום שהתעודה נמצאה פ

תקנות התכנון והבנייה (תעודה בדבר תשלום היטל), תשמ"א-1981 קובעות כי מתן תעודה מהוועדה על תשלום ההיטל יכול להינתן על-ידי העירייה, כדלקמן:

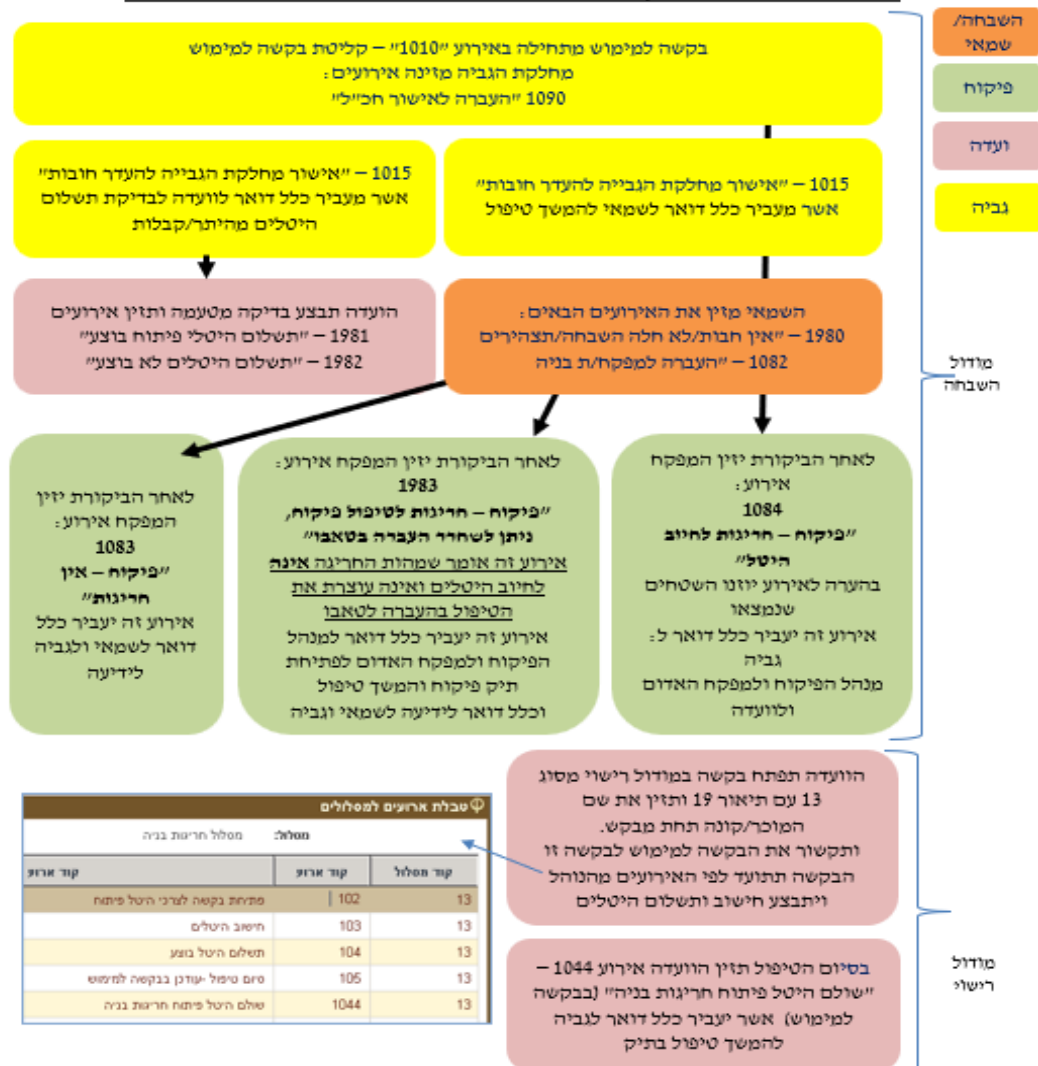
1. תעודה בדבר תשלום היטל השבחה או ערובה לתשלומו לפי סעיף 10 לתוספת השלישית לחוק, יכול שתינתן בנפרד ויכול שתינתן בתוך תעודה המוצאת לפי סעיף 324 לפקודת העיריות, ובלבד שדבר תשלום ההיטל או מתן ערובה לתשלומו, כולו או חלקו, יצוין במפורש בתעודה.

## 9. נהלים

### 9.1 נוהל עבודה

נוהל עבודה הוא כלי ראשון במעלה להבטחת הסדרת תהליכי עבודה בארגון. הוועדה לתכנון ובנייה קבעה נוהל עבודה בנושא טיפול בבקשות לטאבו (ראה למטה). ע"פ הנוהל, העברה בטאבו מתחילה כאשר מתבצעת פניית תושב למח' הגבייה (בקבלת קהל או באתר אינטרנט). מחלקת הגבייה פותחת בקשה במערכת הממוחשבת לניהול הוועדה ומזינה בקשה ("אירוע") שמעביר מייל אוטומטי לשמאי הוועדה

## נוהל עבודה בקשות לטאבו וחייב היטלי פיתוח



לבחינת חבות השבחה. שמאי הוועדה מזין את ה"אירוע" במערכת, וזו שולחת באופן אוטומטי מייל דרישה למנהל הפיקוח על הבנייה לבדיקת הנכס (בדיקה האם יש חריגות בנייה). לאחר בדיקת הנכס, המפקח על הבנייה עורך דוח ומזין את ממצאיו.

אם ישנן, ע"פ קביעת פקח על הבנייה, חריגות בנייה, מחשבת הוועדה את היטלים שנדרשים הבעלים לשלם מכח חריגות הבנייה ומקימה חיוב במערכת המחייב את מחלקת הגביה לא לתת אישור על היעדר חובות לטאבו עד לתשלום החוב.

## להלן הערות הביקורת:

- א. ראוי, לאור חשיבותו, להסדיר את הליך מתן אישור על היעדר חובות לעירייה לצורך רישום זכויות ברשם המקרקעין בנהל עבודה.
  - ב. המסמך שערכה הוועדה לתכנון ובנייה ערוך כתרשים זרימה, וכזזה הוא חסר מידע שחיוני כדי להיות נוהל עבודה, בטח ובטח כאשר מדובר בנורמה המסדירה תהליך עבודה החובק פונקציות שונות בעירייה. הביקורת רואה בחיוב את השימוש בעזרים כגון תרשים זרימה אך מציינת כי אין בכך כדי לאיין את הצורך בעריכתו של נוהל עבודה.
  - ג. כיוון שהוא מוצג כתרשים זרימה התיאורים שבעזר הזה מנוסחים על דרך הקיצור, דבר המקשה על ההבנה. הביקורת מציינת כי נוהל עבודה צריך להיות עזר המדבר בעד עצמו, המאפשר הבנה של התהליך ושל אמצעי הבקרה הקבועים בו, ומקטין את הסיכון לאובדן ידע ארגוני ואת התלות בעובדים.
  - ד. הנוהל לא מגדיר גזרות אחריות ולא מציינ מי הם הגורמים האחראים על התהליך.
- לדעת הביקורת חשוב שיקבע נוהל עבודה שלם לתהליכים אלה שיאושר בדרג הניהולי הבכיר הרלוונטי בעירייה.

### 9.2 נוהל באתר האינטרנט של הות"ב

<p><b>אישור העברת זכויות (בעלות בלשכת רישום המקרקעין - טאבו) לקבלת אישור להעברת בעלות בלשכת רישום המקרקעין (טאבו), יש לפעול על פי ההנחיות הבאות:</b></p> <p>יש למלא במחלקת הגבייה במועצה בקשה למתן אישור לטאבו</p> <p>– יש לשלם בתשלום במזומן/כרטיס אשראי את כל החובות לעירייה ועד לחצי שנה עתידית מזמן הגשת הבקשה לאישור זכויות.</p> <p>– יש לשלם אגרה בגין הנפקת האישור יש להמציא את המסמכים הבאים:</p> <p>1. העתק דף ראשון ואחרון הכולל חתימות של חוזה המכר, הכולל תאריך מדויק של מסירת החזקה, או צילום חוזה</p>	<p>באתר האינטרנט של הוועדה לתו"ב פורסם נוהל המנחה את הציבור כיצד לנהוג שעה שהם צריכים אישור על היעדר חובות לעירייה לצורך רישום זכות ברשם המקרקעין (ראה צד שמאל). הביקורת רואה בחיוב פרסום כללים אלה ומציינת כי מן הראוי שהפרסום לתושבים יכלול גם את המידע הבא:</p> <p>1. התהליך שהבקשה עוברת עד לאישורה.</p> <p>2. פרק הזמן המקסימלי לטיפול בבקשה.</p> <p>3. השלכות פוטנציאליות (היה וימצא כי יש בנכס חריגות בנייה יחויב</p>
---	--

<p>שכירות לתקופה הנוכחית במקרה שהנכס מושכר, או צילום חוזה מכר/רכישה/הסכם קומבינציה למגרש/צו בית משות</p> <p><b>2.</b> צילום תעודת זהות של הקונה</p> <p><b>3.</b> נסח טאבו של הנכס ע"פ גוש חלקה המדוברים</p>	<p>הבעלים בהיטלים ובארנונה, בטרם אישור הבקשה, גם בגין התוספת).</p> <p><b>4.</b> חשוב לציין, לדעת הביקורת, כי הליך זה נעשה לאור הוראות החוק.</p> <p>ללא ספק צעד זה של פרסום מידע חשוב וטוב עשתה העירייה שפעלה לפרסום מידע זה במרשתת, ברם יחד עם זאת חשוב, לדעת הביקורת, שפרסום המידע לציבור יהיה שלם, דבר שיביא מן הסתם לצמצום אי ההבנות ופערי הציפיות.</p>
---	--

## 10. הגשת בקשות

### 10.1 אופן הגשת הבקשות

בעלים של מקרקעין יכול להגיש בקשה לאישור על היעדר חובות לטאבו באמצעות אתר האינטרנט (מערכת MUST), בדוא"ל, בדואר או במשרדי הגבייה. הפונים נדרשים לצרף לבקשתם מסמכים.

### 10.2 סוגי הבקשות

#### 10.2.1 מחזור משכנתא

נמצא כי רק בקשות לאישור על היעדר חובות לעירייה בגין העברת זכויות בנכס מועברות לוועדה לתכנון ובנייה. כך לדוגמא בקשות לאישור על היעדר חוב בגין מחזור משכנתא לא מועברות לוועדה לתכנון ובנייה. מהסברים שקיבלנו עולה כי הדבר נעשה לאור הנחיה של גזברית העירייה.

#### 10.2.2 דירה

במקרה שהבקשה מוגשת בגין דירת מגורים (לא בית צמוד קרקע) הבקשה לא עוברת לוועדה לתכנון ובנייה, אלא בהיעדר חובות ע"פ רישומי הגבייה (CRM), האישור ניתן לאלתר למבקש. הליך זה נקבע לאור העובדה שהסיכוי לחריגת בנייה בדירת מגורים נמוכה.

### 10.2.3 דירת גן, דירת גג או צמוד קרקע

בדירת גן או צמוד קרקע הבקשה מטופלת בוועדה על-ידי פתיחת בקשה במערכת הממוחשבת של הות"ב (קומפלוט) – משם לשמאי ולמפקח על הבנייה, ולבסוף הוועדה, באמצעות מנהלת הוועדה ומנהל הפיקוח מזינים קוד להמשך טיפול של מח' הגביה והם מוצאים אישור לחתימת גזברית העירייה.

## 10.3 מדיניות גביית היטלי פיתוח

### 10.3.1 המדיניות

גזברית העירייה קבעה, כך נמסר, מדיניות גביית היטלי פיתוח. בדוא"ל ששלחה הגזברית ב 2.12.2020 מדיניות העירייה בנושא זה הינה, כדלקמן:

1. "נכס חדש – יש לגבות את מלוא ההיטלים בהתאם לחוקי העזר ובהתאם לגודל המגרש הקיים וגודל המבנה המבוקש.
2. בגין כל תוספת בנייה ליח' דיור קיימת – יש לגבות את מלוא ההיטלים בגין התוספת וכן בגין חריגות בנייה ככל שקיימות.
3. לגבי מגרשים שפוצלו בשכונות הוותיקות – יש לגבות מלוא ההיטלים טרם מתן היתר בנייה. בכפוף לבדיקת החיוב הקודם של הקרקע.
4. בעת הריסת נכס ובניית נכס חדש, יש להפחית משטח הנכס החדש את הנכס הקיים (רק הגודל שקיים בהיתר)
5. למקרים מיוחדים – יש להעביר לקבלת החלטה לגזברית העירייה והיועמ"שית."

### 10.3.2 יישום המדיניות

מתשובות לשאלות הביקורת עולים הממצאים הבאים:

- א. מדיניות בדיקת היטלי הפיתוח ובדיקת חריגות בניה **לא מבוצעת במלואה** וזאת לאור מגבלות כוח אדם. מהסברים שקיבלנו עולה כי הדבר נובע כיוון שהמדיניות מחייבת בדיקת כל הבקשות. לא רק אלה שיש להם חריגות בנייה, ובבדיקה שכזו נדרש לקיים בדיקה מקיפה הכוללת בין השאר בדיקה אם ההיטלים שולמו בעבר.
- ב. בעיה נוספת שמקשה על יישום המדיניות היא העובדה **שאינן במחלקת הגבייה מידע** על תשלומים בשנים עברו, כאשר בהנדסה, בתיקי בניין שנסקרו, אין תיעוד לקבלות או לאישורים על תשלום היטלים.
- ג. כמו כן עקב אופן קטלוג התיקים במערכת המחשוב (אופיס לייט), **לא ניתן לעיתים למצוא מסמכים**, גם לא לאחר חיפוש רבים (החיפוש מתבצע על חלקות חדשות, ישנות, בעלים חדשים, קודמים)

לאור האמור, על מנת להבטיח שכל הבקשות נבדקות, דבר שלא נעשה באופן שוטף, יש לתעד את הבדיקות שנעשות בהליך מתן אישורים. תיעוד כזה יאפשר גם לבחון את היקף המשאבים הנדרשים לצורך ביצוע הליך זה באופן מיטבי תוך עמידה בלוחות הזמנים"

### 10.3.3 מתן אישור ללא בדיקה

העירייה קבעה כי מתן אישור על היעדר חובות לעירייה בטאבו יינתן למבקש תוך 30 יום, כאשר אם הוועדה לתכנון ובנייה לא מספיקה לבצע את הבדיקות, מעניקה הגבייה למבקש אישור על היעדר חובות לטאבו עם הודעה מסויגת. לדעת הביקורת יש לבחון את ההסדר הקיים, שאינו קבוע בנוהל פורמלי, ובמקרים שבהם העיכוב נובע מסיבות אובייקטיביות יש לאפשר הארכת מתן מענה, בדומה לנעשה בבקשות לחופש מידע.

### 10.3.4 היעדר בסיס נתונים

אין בעירייה בסיס נתונים לגבי חיובי עבר, כך שכשתושבים מגישים בקשות לקבלת אישור על היעדר חוב לעירייה, לא ניתן לבדוק האם התושב שילם בעבר את ההיטלים. מהסברים שקיבלנו עולה כי בעבר, גזבר המועצה שהיה עובד ותיק ידע, כך נמסר, מי שילם ומי לא, ובהתאם לקביעתו פעלה הרשות, למרות שלא היו לכך אסמכתאות.

לאור האמור, ובהיעדר תיעוד ואסמכתאות, **לא ניתן לדעת**, האם בעלים שילם בעבר היטלים ועל מה (שטח/בנוי)- לאור האמור, כך נמסר, דורשת גזברית העירייה כי יבצעו בדיקות בנושא היטלי פיתוח, לא רק במקרים שיש חריגת בנייה, כיוון שלא תמיד נעשות בדיקות של חריגות בנייה, אולם בפועל הוועדה לא מבצעת בדיקה זו.

## 11. שמאי הוועדה

בוועדה ישנו שמאי, שבין יתר תפקידיו הוא בוחן בקשות המופנות למחלקת תשלומים העירונית. כמו כן קשורה הוועדה עם עוד 4 שמאים המספקים לה שירותים.

### 11.1 הבחירה בשמאי

מתשובה לשאלת הביקורת עולה כי שמאי הוועדה נבחר בוועדת התקשרויות "ליווי שמאי שוטף לוועדה המקומית לתכנון ובנייה". אין לביקורת הערות.

### 11.2 ניגוד עניינים

יועצים נדרשים להגיש שאלון לאיתור ניגוד עניינים. שאלון זה צריך לסייע לעירייה לבחון את מידת הפוטנציאל לניגוד עניינים, על מנת לקבוע האם ניתן לקיים את ההתקשרות, או שמא נדרש לקבוע הסדר לניגוד עניינים וכיוצ'ב. מבדיקה שערכה הביקורת עולים הבאים:

א. היועץ הגיש כנדרש ב 2.4.2020 שאלון לאיתור ניגוד עניינים.

ב. מעיון בשאלון עולה כי היועץ דיווח, בין היתר, כי הוא פועל למן 2014 כבעל משרד עצמאי בבת חפר בתחום השמאות מקרקעין וניהול פרויקטים.

ג. למרות שמשרדו של השמאי סמוך לעיר הוא לא התבקש לדווח לאילו לקוחות פרטיים משרדו נותן שירותים.

ד. מחיפוש במרשתת נמצא כי היועץ הנו שותף במשרד "רשף נוי - משרד שמאות מקרקעין". למרות זאת **לא נמצא** בשאלון כי היועץ דיווח על כך.

ה. מעיון בספר הספקים של העירייה עולה כי עופר נוי רשום כספק.



ו. גם אם יטען כי היועץ אינו עובד במשרד זה, אזי היה עליו לציין זאת.

ז. נמצא כי למרות האמור לעיל ולמרות שליועץ יש כאמור משרד סמוך לעיר **לא נקבע ליועץ הסדר ניגוד עניינים**. נוסח ההצהרה עליה חתום היועץ מחייב אותו לדווח על כך "עניין אחר שעלול לגרום לו להיות במצב ניגוד עניינים".

**לדעת הביקורת, המצב שבו שמאי הוועדה מחזיק משרד עצמאי בסמיכות לעיר מחייב בהסדר ניגוד עניינים, בטח במצב בו שותף של היועץ מופיע בספר הספקים של העירייה.**

### 11.3 שמאים

העירייה קשורה עם 4 שמאים (אריק בן שימול, אברהם רם זיו, אמיר דוד, כפיר עטרי) לעריכת חוות דעת שמאיות, שמאות מורכבת ועבודות הדורשות מומחיות מיוחדת עבור הוועדה ולגורמי העירייה השונים. יועצים אלה, כיתר יועצי העירייה, צריכים למלא שאלון לאיתור ניגוד עניינים, במסגרתו הם צריכים להצהיר, כדלקמן:

**16. תפקידים ועיסוקים**  
פירוט תפקידים ועיסוקים נוכחיים ותפקידים ועיסוקים קודמים לתקופה של 4 שנים אחורה (לרבות כשכיר/ה, כעצמאית, כנושאת משרה בתאגיד, כקבלנית, כיועצת וכד' ).  
נא להתייחס גם לתפקידים בתאגיד מכל סוג (חברה, שותפות, עמותה וכד' ).  
נא להתייחס לתפקידים בשכר או בהתנדבות (יש לציין במפורש גם תפקידים בהתנדבות).

מעיון במסמכי ההתקשרות עמם עולה כי רובם לא כללו בהצהרה שמות של לקוחות שלהם הם נותנים שירותים, כדלקמן:

מס'	שם היועץ	מען	סטאטוס	נקבע הסדר
1	אברהם זיו	קדימה	עצמאי	הצהרה אינה כוללת שמות לקוחות בהווה
2	אמיר דוד	אליכין	עצמאי	הצהרה אינה כוללת שמות לקוחות בהווה
3	אריק בן שימול	חדרה	חברה	הצהרה הכוללת שמות לקוחות
4	כפיר עטרי	פתח תקווה	עצמאי	הצהרה אינה כוללת שמות לקוחות בהווה

לדעת הביקורת במצבים שבהם היועץ מציין בשאלון לאיתור ניגוד עניינים רק את שם משרדו, יש לבקש ממנו הצהרה כי למעט עיריית כפר יונה אין לו יועצים אחרים (כשם שהעירייה דורשת ממנו להמציא הצהרה שאין לו עובדים).

#### 11.4 ביטוחים

השמאי נדרש ע"פ הסכם עמו לרכוש בנוסף לביטוח, גם סעיף חבות מעבידים. מעיון במסמכי עולה כי השמאי עונה על דרישות ההסכם עמו, כדלקמן:

הביטוחים שנרכשו בפועל	דרישת ההסכם	ביטוח צד ג'
₪ 1,000,000	גבולות אחריות של 500,000 ₪	
₪ 2,000,000	עד לגבול 2 M ₪	ביטוח אחריות מקצועית

#### 12. אישור לטאבו - מסקנות

למרות שהיקף הבדיקות שביצעה הביקורת לאור האילוצים היה חלקי, ניתן לגבש מסקנות באשר לנאותות ההליך. הממצא העיקרי העולה כחוט השני לאורך התנהלות ההליך הוא

שלא ניתן ליתן הבטחה (assurance) כי אכן העירייה מנפקת אישורים רק לאלה שאינם בעלי חוב, והרי:



אם כן לאור האמור בין אם עקב היעדר נתונים בגבייה על חיוב עבר או בין היעדר נתונים בוועדה לתכנון ובנייה, או אם הות"ב לא מספיקה במסגרת הזמן לבדוק את הנכס, **לא ניתן** ליתן הבטחה (assurance) כי העירייה מנפקת אישורים לנכסים שאכן אין להם חובות לעירייה. מצב זה אינו רצוי ועשוי, למרות שהעירייה מסייגת את האישור, לחשוף אותה לסיכונים.

### 13. סיכום ומסקנות

מבקרת העירייה ערכה ביקורת בועדה לתכנון ובניה על הליך אישור לטאבו ועל הפיקוח על הבניה. הביקורת העלתה כי בפועל הועדה אינה בודקת (מהסיבות שפורטו לעיל), כפי שדורשת גזברית העירייה, את כל הבקשות לאישור לטאבו (נבדקים רק צמודי קרקע). עוד נמצא, כי מחלקת הפיקוח על הבניה **אינה עומדת בתקן** הזמן שנקבע לבדיקת נכסים. ביקורת זו נערכה על רקע החשיפה לסיכונים והעובדה שבעבר כבר נערכה ביקורת בתחום ונראה כי למרות הגידול באמצעים, לא חל שיפור ניכר במצב.

כך יוצא שהעירייה מנפקת לבעלי דירות אישור על היעדר חובות לעירייה (אישור לטאבו) מבלי שהנכסים הללו נבדקים (בדיקת קיום חריגות בנייה וחיוב הנכס בהתאם בהיטלים). עוד נמצא כי גם בתחומים עליהם מופקד הפיקוח על הבניה ועקב כשלים ניהוליים, **אכיפת החוק הנה חלקית**, כדלקמן:

הועדה לתו"ב אינה בודקת, כנדרש בהנחית גזברית העירייה, נכסים שאינם צמודי קרקע בהליך הוצאת אישור על העדר חובות לטאבו (בין היתר, מאחר והסבירות לעבירות בניה נמוכה)

מחלקת הפיקוח על הבנייה לא מספיקה לבדוק את כל הנכסים לצורך אישור לטאבו

היקף התיקים (פלילי ומנהלי) שמגבש המחלקת לפיקוח על הבניה הוא נמוך בכל קנה מידה

גם התיקים שמגישה מחלקת פיקוח לתובע ברובם לא ממתמשים עקב כשלים ראיתיים

מחלקת הפיקוח על הבנייה פועלת באורח לא אפקטיבי, מחלקה זו אינה פועלת ע"פ תוכנית עבודה, לא נקבעים לה יעדים לביצוע והקשר שלה עם התובע, הגורם המנחה, הוא חלקי

נמצא, כי בכל פרמטר שבוחנים בו את תפקוד המחלקת לפיקוח על הבנייה, עולה כשל שמביא לכך, ש:

1. היקף תיקי הפיקוח על הבנייה ביחס למשאבים (4 מפקחים) הוא נמוך ביותר;
2. מספר התיקים שמבשילים בפועל לכתבי אישום נמוך ביותר (תיק 1 ב 2022);
3. מספר הצווים המנהליים שמצליחה המחלקה לפיקוח על הבנייה להוציא הוא נמוך ביותר (2 צווים ב 2022);
4. הקשר בין המחלקה לפיקוח על הבנייה לתובע הוועדה, שהוא מנחה מקצועית את המפקחים, כמעט שלא קיים;
5. הפעולות היזומות היחידות שבוצעו על-ידי הפיקוח על הבנייה בוצעו במסגרת הליכים של היחידה הארצית לפיקוח על תכנון ובנייה;
6. מחלקת הפיקוח על הבניה ממעטת לבצע ביקורות באתרי בנייה;
7. עד היום הוועדה לתכנון ובנייה מתנהלת ללא קבלן הריסות, כך שהצו היחיד שהוציאו (צו הריסה מנהלי) ייושם עקב כך ששכנעו את בעל הנכס להרוס את המבנה בעצמו (לא היה ניתן, אם הבעלים היה מסרב להרוס את המבנה);

**8. המחלקת לפיקוח על הבניה פועלת בצורה ידנית, ללא תכנון עבודה וללא הקצאת משאבים.**

שלוש פעמים הקימה העירייה מחלקה לפיקוח על הבנייה ושלוש פעמים בוצעו חילופי גברי במחלקה והיקף המשאבים גדל, אך למרות זאת המצב לא השתפר. לדעת הביקורת **הסיבה לכך** היא כשלים ניהוליים, והרי:

1. העירייה ממנה מנהל מחלקת פיקוח ללא ניסיון ניהולי מספק (יצוין כי קובץ לניתוח עיסוקים של משרד הפנים קובע שניסיון בניהול הוא יתרון).
2. המחלקה פועלת ללא כלים ניהוליים ובראשם תוכנית עבודה.
3. לא נקבעים למפקחים יעדים כמותיים.
4. העירייה לא בחנה את היקף העומס על המחלקה כדי להבטיח שבכוחה לענות על הדרישות.
5. מחלקת הפיקוח אינו מקיים קשר רציף עם התובע של הוועדה, הגורם שמנחה אותה.
6. נדמה כי אין פיקוח יעיל על מחלקה זו באופן שיכול להבטיח ביצוע סביר.

מצב זה חושף את העירייה לסיכונים משפטיים, והרי הפיקוח, לרבות על אתרי בנייה, הוא חלקי ביותר מה גם שהיקף הכשלים הניהוליים של מחלקה לפיקוח על הבנייה, שמביא לכך שרק חלק קטן מעבודתה מבשיל לכדי צעדי אכיפה אופרטיביים (כתבי אישום או צווים מנהליים), מעמיד את מנהלי העירייה בסיכון!

אשר על כן המסקנה המתבקשת לדעת הביקורת הוא עריכת רביזיה במחלקת הפיקוח, קביעת יעדים ודרכי פעולה, והטלת פיקוח אפקטיבי על עבודתה.

### להלן עיקר הממצאים:

- א. מנהל המחלקה לפיקוח על הבנייה והפקחים במחלקה זו לא הגישו הצהרה על ניגוד עניינים (שאלון) כנדרש בנוהל משרד הפנים (ראה סעיף 3.2 לעיל).
- ב. המחלקה לפיקוח על התכנון והבנייה לא ערכה, למרות שהדבר נדרש, תוכנית עבודה שנתית (ראה סעיף 3.3 לעיל).
- ג. בדומה לנתוני עבר, גם בשנת 2022 נפתחו מעט תיקים כאשר רק אחד (1) מהם הבשיל לכדי כתב אישום, ו 2 תיקים הסתיימו בצו מנהלי, מה שמביא למסקנה כי מחלקת הפיקוח על הבנייה אינה אפקטיבית (ראה סעיפים 4.1 ו- 4.3 לעיל).
- ד. מחלקת פיקוח על הבנייה ממעטת לערוך פיקוח יזום (ראה סעיף 4.2 לעיל).

- ה. הוועדה (עדיין) לא התקשרה עם קבלן הריסות, כך שצו ההריסה היחיד שהוצא מומש רק באמצעות שכנוע הבעלים להרוס בעצמו את המבנה, וללא "רצונו הטוב" של התושב לא ניתן היה לאכוף את הצו (ראה סעיפים 4.5 ו-4.7 לעיל).
- ו. הוועדה לתכנון ובנייה לא ערכה סקר עבירות בנייה (ראה סעיף 4.8 לעיל).
- ז. מחלקת הפיקוח מנהלת תיקים באופן ידני, כאשר השימוש במערכת המחשב הוא חלקי בלבד, דבר המשליך על יכולת המחלקה לעבוד בצורה אפקטיבית (ראה סעיף 5.1 לעיל).
- ח. מחלקת הפיקוח על הבנייה עושה דין לעצמה ומתעלמת מדרישות תובע הוועדה לקיים מפגשים כדי להנחות את העובדים (ראה סעיף 5.2 לעיל).
- ט. תיקי החקירה שמעבירה המחלקת לפיקוח על הבנייה לתובע העירוני נמצאים חסרים בתשתית ראייתית נדרשת, דבר המחייב את התובע להחזיר את התיקים להשלמת חקירה, לעיתים מספר פעמים, דבר המעכב ופוגע באפקטיביות האכיפה (ראה סעיף 5.4 לעיל).
- י. מצבור הממצאים לעיל מלמד כי מחלקת הפיקוח על הבנייה פועלת באורח לא אפקטיבי שאינו מאפשר אכיפת החוק בעיר (ראה סעיף 6 לעיל).
- יא. הוועדה לתכנון ובנייה לא מקיימת את מדיניותה של גזברית העירייה בכל הקשור לבדיקות נכסים בהליך הוצאת אישור על היעדר חובות לעירייה בגלל תפקודה הלא יעיל של מחלקת הפיקוח על הבנייה (ראה סעיף 10.3.2 לעיל).
- יב. לאור כל האמור לעיל אין הבטחה (assurance) כי האישורים על היעדר חובות של תושבים משקפים את המצב הקיים בפועל (10.3.3. לעיל).
- יג. לעירייה אין מסד נתונים על תשלומי היטלים של תושבים בעבר (ראה סעיף 10.3.4 לעיל).
- יד. שמאי הוועדה לתכנון ובנייה, למרות שהוא מפעיל משרד עם שותף סמוך לכפר יונה, לא התבקש לתת גילוי נאות בדבר לקוחות משרדו, כאשר שותפו למשרד רשום כיועץ לעירייה – לשון אחר, לא ניתן בהיעדר גילוי נאות לדעת האם כללי ניגוד העניינים נשמרים (ראה סעיף 11.2 לעיל).
- טו. גם יתר השמאים עמם קשורה הוועדה לתכנון ובנייה בהסכם לא נתנו גילוי נאות מלא בשאלון לאיתור ניגוד עניינים (ראה סעיף 11.3 לעיל).

## להלן ההמלצות:

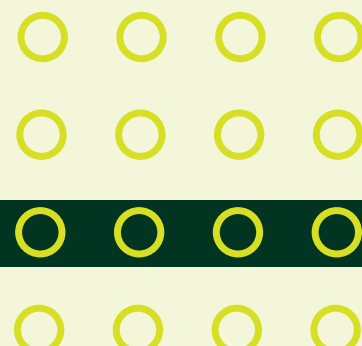
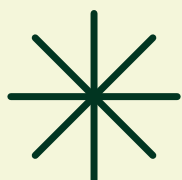
- 13.1** יש לדרוש מעובדי מחלקת הפיקוח על הבנייה למלא שאלון לאיתור ניגוד עניינים (ראה סעיף 3.2 לעיל)
- 13.2** יש לדרוש מהמחלקת לפיקוח על הבנייה לערוך תוכנית עבודה שנתית, מקושר לתקציב ומבוססת יעדים לביצוע (ראה סעיף 3.3 לעיל).
- 13.3** יש לבחון העמדת תצ"א עדכנית למחלקת הפיקוח על הבנייה (ראה סעיף 3.4 לעיל).
- 13.4** יש לבצע סקר עבירות בנייה (ראה סעיף 4.8 לעיל).
- 13.5** יש לקיים מסגרת עבודה משותפת וקבועה בין תובע הוועדה למחלקת לפיקוח על הבנייה (ראה סעיף 5.2 לעיל).
- 13.6** יש ליישם את כל המלצות הקבועות בסעיף 6 לעיל.
- 13.7** יש לקבוע נוהל עבודה בנושא הוצאת אישור לטאבו (ראה סעיף 9.1 לעיל).
- 13.8** יש להשלים את נוהל העבודה בנושא הוצאת אישור לטאבו ולפרסמו באתר האינטרנט של העירייה (ראה סעיף 9.2 לעיל).
- 13.9** יש לבחון יישום מדיניות גזברית העירייה (ראה סעיף 10.3 לעיל).
- 13.10** יש לבחון את המצבים שבהם העירייה מוציאה אישור על היעדר חובות לטאבו ללא בדיקת הנכס. יש לבחון נושא זה בשנית ולבחון דרכים להאריך את תקופת הוצאת האישור כדי לאפשר בדיקת הנכס (ראה סעיף 10.3.3 לעיל).
- 13.11** יש לממשק את הפיקוח על הבנייה במערכת הממוחשבת (ראה סעיף 10.3.5 לעיל).
- 13.12** יש לדרוש מהשמים גילוי נאות מלא בדבר לקוחותיהם ובאשר לשמאי הוועדה לדרוש למלא שאלון לאיתור ניגוד עניינים או לחתום אחת לשנה על הצהרה כי לא חל שינוי (ראה סעיף 11.2 ו 11.3 לעיל).

דוח ביקורת

# המוקד העירוני

כפי  
יונה

המרכז הידוק  
של השדון





## 1. כללי

במהלך החודשים מרץ – מאי 2022 ערכה מבקרת העירייה ביקורת על המוקד לשירות התושבים שבאגף שפ"ע (להלן – "המוקד העירוני").

מבקרת העירייה ערכה לראשונה ביקורת על המוקד העירוני ב 2018. דוח הביקורת שנערך העלה כשלים בעבודת המוקד (ראה דוח מבקרת העירייה לשנת 2018).

בעירייה פועל מוקד עירוני כפוף לאגף שפ"ע, שהוקם מתוך תפיסה שיש לשרת את התושבים. תפיסה זו המכונה Consumerism שמה את הלקוח (תושב) במרכז. ראיית העירייה כספק שירותים והתושב כ"לקוח" מאפשרת לעירייה לקבל משוב חוזר על התנהלות. פונקציה זו גם מחייבת מאידך את העירייה בהקפדה על השירות לתושב.

עיריית כפר יונה מקצה לצורך הפעלת המוקד העירוני משאבים בהיקף לא מבוטל, ועל רקע זו החליטה הביקורת לבחון מערך זה, בין היתר, גם מתוך ההבנה שבכוחה של פונקציה זו לצמצם את הסיכונים האינהרנטיים, אליהם חשופה העירייה.

לצורך עבודתה קיימה הביקורת שיחות עם מנהל אגף שפ"ע, מנהל מחלקת המוקד העירוני, ערכה סיור במוקד, בחנה נתונים ממערכת המוקד הממוחשב וכן עיינה במסמכים.

## 2. תכלית המוקד העירוני

### 2.1 הנורמה

במדריך למנהל המוקד שפרסם משרד הפנים (8/2021) נקבע כי מוקד עירוני צריך לקיים את הבאים:

#### ייעוד המוקד העירוני

"המוקד הוא יחידת שליטה ובקרה עירונית המופקדת על המענה לפניית תושבים שעניינם קבלה ומסירה של מידע על פעולות ושירותים שמספקת הרשות המקומית וכן דיווח על מפגעים ומטרדים בשטח המוניציפלי של הרשות. המוקד משמש ערוץ לצבירת ידע מוניציפלי וארגוני רב-ערך לתהליכי קבלת החלטות וניהול מיטבי. עיקר פעולתו של המוקד מתרחשת בשעות שגרה ורגיעה, אך חוזקתו מתבטאת ביכולת להגיב במהירות וביעילות באירועי חירום הן בזמן שגרה והן בעתות מלחמה.

#### מטרות המוקד העירוני

- לשמש כתובת מקצועית המספקת לתושב מענה זמין, הולם, אמין ושקוף עשירים וארבע שעות ביממה, שבעה ימים בשבוע (shop stop One) במצב רגיעה ובמצב חירום
- לנתב את פניות התושבים אל בעלי התפקיד הייעודיים ברשות ולעקוב אחר הטיפול בהן.
- לאתר עיכובים בטיפול בזמן אמת ולפעול לזירוז הטיפול.
- לאפשר להנהלת הרשות לקבל בכל רגע נתון תמונת מצב עדכנית על איכות המענה הניתן לתושב באמצעות יחידותיה וכן לקבל מידע על מידת שביעות הרצון של התושב מתחומי הטיפול השונים, כפי שהם מובאים לידיעתו.
- לספק להנהלת הרשות נתונים, מידע וידע לקבלת החלטות מבוססות נתונים, הנוגעות לשיפור תהליכים ושירותים."

אם כן ליבת התפקיד של המוקד העירוני, ע"פ ההנחיה של משרד הפנים, הנה:



דהיינו, כפי שניתן לראות בתיאור תפקידיו של מנהל המוקד העירוני, עיקר עבודת המוקד העירוני (ראה צד שמאל) הוא בניהול ידע.

המוקד העירוני מנהל ומתחזק בפועל מסד נתונים מקיף והיחיד במינו על אופן עמידת העירייה, על יחידותיה, בתקנים שנקבעו.

אם כן המוקד מהווה, וכך צריך לראות אותו, כפונקציה המאפשרת ניהול אמפירי של כשלים שהתגלו בעבודת העירייה (גורמי כשל שמנעו מהעירייה בכלל, ומיחידת ביצוע בפרט, להיות אפקטיביים).

ומעבר לכך, כיוון שהמוקד מהווה פונקציה שהמנהל מידע, חשוב שהיא תשכיל להבנתנו למצוא דרכים להנגיש מידע בצורה יעילה "ללקוחותיה".

## 2.2. סוג הידע

המוקד מהווה גורם המחזיק בידע בעל חשיבות לעבודת העירייה, כדלקמן:

- מקור מידע זמין, איכותי, מקצועי ומהיר עבור התושבים הן בחירום והן בשגרה. לצורך כל מקצה כאמור העירייה משאבים להפעלת מוקד העירוני 24 שעות, 365 ימים בשנה, כדי לטפל בפניות התושבים אודות מפגעים, בקשות ותקלות במערכת העירונית.
  - המוקד העירוני משמש כמוקד רואה עירוני (צופה בתוצרי המצלמות הפזורות בעיר) וכמוקד רואה אזורי – מתצפת על המצלמות של 4 רשויות במגזר הערבי: טירה, טייבה, זמר וקלנסואה.
  - המוקד משמש כמוקד פניות פנימי המשמש את עובדי העירייה.
  - המוקד משמש לרישום נוכחות (כניסה/יציאה ממשמרת / יצאה מהגזרה) של עובדי חוץ (כגון: פקחים / שיטור עירוני) וכן דיווחים של עובדים נוספים מתועדים במערכת לרבות הקפצת מטפל בשעות חריגות ועוד.
- הביקורת רואה **בחייב** את היקף השימוש במוקד העירוני, וסוברת שיש להמשיך בדרך זו על מנת להגיע אופטימיזציה בתחום זה.

## 2.3. המוקד כפונקציית ניהול ידע<sup>1</sup>

ניהול ידע הוא תהליך של יצירה, שיתוף, שימוש וניהול הידע והמידע של ארגון. זוהי גישה רב תחומית להשגת יעדים ארגוניים על ידי שימוש מיטבי בידע הארגוני. גישה זו מסייעת לארגון להתמקד בקידום יעדים ארגוניים, שיפור ביצועים, יצירת יתרון תחרותי, פיתוח חדשנות, למידה מהצלחות, הטמעת ידע ושיפור מתמיד בארגון. אם כן ניהול ידע מתמקד בידע ובמידע הארגוני כנכס אסטרטגי המסייע בלמידה ארגונית, תהליך של יצירת, שמירה והעברת ידע בארגון. רכיבי ניהול ידע כוללים:

- תרבות ארגונית – בניית תרבות ארגונית המעודדות ומתגמלת ניהול ושיתוף בידע.
- תהליכים – הגדרת מכלול התהליכים הארגוניים לאיסוף, שימור והעברת הידע. וכן הגדרת תהליכי עבודה בהם יעשו שימוש בידע
- תוכן – עיסוק בהבניית התוכן, ניהול תוכן, עיבודו, ארגונו ודרך הנגשתו, באופן שיקל על המשתמש לעשות שימוש נבון ויעיל בידע.
- מחשוב (טכנולוגיה) – פלטפורמות מאפשרות לשימור, שיתוף והפצה.

מהביקורת שערכנו ומשיחות שקיימנו עם מנהל המוקד העירוני עולה כי המוקד מנהל תוכן ומנהלו אותו באמצעות מערכת ממוחשבת, ברם התרבות הארגונית ועיגון סדרי העבודה אינם תומכים במלואם ומונעים למעשה מהמוקד העירוני להוות גורם המנהל ידע ברמה הנדרשת לדעתנו, כדלקמן:

- אין בעירייה נוהלי עבודה חוצי ארגון שאושרו על-ידי הנהלה הבכירה המסדירים את עבודת המוקד העירוני, תפקידו ומעמדו (לא במוקד, אלא ביחידות העירייה).
- לא נקבעה תכנית מתכללת ברמת הארגון המסדירה את האינטראקציה בין המוקד ליחידות העירייה.
- לאור זאת גם לא התגבשה תרבות ארגונית התומכת בתהליכים המבטחים כי העירייה מנצלת כראוי את היות המוקד העירוני פונקציית ניהול מידע.

<sup>1</sup>. המקור: ויקיפדיה (ניהול ידע)

**לדעת הביקורת, בייחוד לאור העובדה שהעירייה מקצה משאבים בהיקף לא מבוטל, יש לשקול הגדרת המוקד העירוני כפונקציית ניהול מידע.**

**2.4. המוקד כפונקציה המנגישה ידע**

מוקד עירוני נועד לספק מענה לשירותים מוניציפליים, אך ניתן גם שמוקד זה יספק שירותי מידע מקומיים בעיקר על פעילות התרבות/ספורט וכיוצ'ב. על מנת לבחון את הדברים התקשרנו בצהרי יום ה- 6.3.2022 למוקד העירוני, בנוכחות שקטה של מנהל המוקד, ושוחחנו עם מוקדנית, להלן הממצאים:

ששאלנו את המוקדנית מידע, כפי שניתן לראות בהמשך, המוקדנית אמרה "לא יודעת, אחפש בגוגל". להלן השאלות והתשובות:

מס'	השאלה	התשובה
1	איזה הצגות יש החודש	לא יודעת
2	מה הטלפון של קופ"ח כללית	09 - 8900600
3	אירועי תרבות	מ 31.3 מופע של לאה שבת (כרטיס 50 ₪), סטנאפ 10.3 מור וחן
4	מה הכתובת של אולם התרבות	
5	מה הכתובת הטלפון של מרכז יום לקשישי בעיר	רח' שרת 09-8989845

להלן הערות הביקורת:

א. הביקורת מציינת ב**חיוב** כי להבדיל מהביקורת הקודמת, עתה נתנו תשובות לשאלות מסוג זה.

ב. כפי שניתן לראות בטבלה שלעיל, המוקד שבכוחו לשמש גם מרכז מידע.

ג. המוקדנית הופתעה מהשאלות, והתגובה שלה "לא יודעת אחפש בגוגל" פגעו במצג המוקד כ one stop shop המספק גם מידע כללי לציבור.

לדעת הביקורת **מומלץ** לבחון אימוץ תפיסה לפיה המוקד יספק מידע גם בנושאים הנוגעים לאירועי תרבות, ספורט ושירותים חיוניים המתרחשים או קיימים בעיר.

**התייחסות מנהל המוקד**

בשטרף המוקד כיום מפנה את התושבים לצרוך את המידע באתר המרכז הקהילתי – הכל מצוין שם, אך לוקח זאת כמשימה לשדרוג חווית השירות והמענה הניתן מהמוקד לתושבים בדגש על מוקד מידע.

**2.5. צוות התערבות מידי**

במוקד העירוני, לאור יתרונתיו ובראשם קבלת מידע על אתר על תקלות/פגיעות וכו' בתשתיות עירונית יכול, והדבר קיים בעיקר בערים גדולות, לתת מענה מידי ("פלסטר" עד לפתירת הבעיה באופן יסודי). לדוגמא: פינוי פגר, פיזור חול על כתם שמן בכביש, סימון בור בכביש וכו', דבר שיכול אף לצמצם סיכונים משפטים, עד אשר יחידת הביצוע הרלוונטית תטפל בכך. בכפר יונה המוקד אומנם פועל 24/7 אך **אין ברשותו 'צוות התערבות ראשוני'**. ברי כי הפעלת סייר רכוב יעודי שכזה כרוכה בעלויות לא מבוטלות, וכי יש לבחון זאת גם לאור זאת.

**התייחסות מנהל המוקד העירוני**  
גורם מתערב מטעם המוקד אשר נותן התייחסות ראשונית בשטח מול התושב – רעיון מעולה שנבחן את יישומו בקרוב (תלוי תקציב).

## 2.6. סיכום

הקשר בין התושב לעירייה הנו חשוב, בין היתר, כיוון שפידבק מאלפי אנשים חיוני לארגון שמנהל נכסים בהיקף ובפיזור גיאוגרפי גדול. הואיל וכך המוקד מנהל ומתחזק למעשה מאגר מידע, ולכן הוא יכול לסייע לעירייה בבאים:

- טיפול טוב יותר בפניות התושבים - המוקד העירוני ככתובת ראשונה או המגע הראשוני בין התושב לרשות.
- חסכון מקסימלי במשאבי הארגון.
- שימוש במידע באופן שוטף לצורך קבלת החלטות
- ניתוח נתונים שבמאגר לצורך קבלת תובנות משוב (פידבק) מתושבים על התחומים הנוגעים לעירייה מהווה מידע בעל חשיבות ניהולית
- מתן מענה מידי לתקלות ומפגעים כדי לקדם תרבות ארגונית תומכת, שתאפשר הפיכת המוקד העירוני לכלי ניהולי חשוב לעודד:
- ההבנה שהקשר בין התושב לעירייה הנו חשוב וחיוני לתפקוד ראוי של העירייה.
- ההבנה שתפקיד העירייה הוא לספק שירותים לתושב, ולא להפך.
- שעל העירייה, המקצה משאבים רבים, לפעול לניצול אופטימלי של פונקציית המוקד העירוני.

אם אנו מקבלים את הנחות מוצא הנ"ל אזי נוכל להגדיר את המוקד העירוני כגוף מטה המהווה מרכז שליטה ובקרה, המופקד על הקשר שבין התושב לרשות. הגדרה זו מורכבת **משלושה חלקים המקיפים** למעשה את כל הפונקציות שאמור המוקד העירוני לקיים והם תקשורת, שליטה ובקרה על הטיפול בפניות הציבור וייצור נתונים כמותיים (לדוגמא, דו"חות סטטיסטיים) לדרגי מקבלי ההחלטות בעירייה. ומעבר לכך, המוקד, במתן משאבים מתאימים, יכול בעצמו לתת מענה מידי לתקלות ומטרדים (צוות התערבות מידי). ברם בפועל המוקד מרכז אם כן את הפניות ולהעביר אותן לטיפול האגפים השונים בעירייה, בהתאם לסוג המפגע, כולל מעקב ובקרה אחר הביצוע ועדכון התושבים בהתאם.

## 3. מוקד עירוני

ב 2012 הקימה העירייה מוקד שירות לתושב והקצתה לצורך כך משאבים ועובדים. במסגרת הביקורת בחנו את תפקוד המוקד, להלן הממצאים:

### 3.1. נהלי עבודה

נהלי עבודה הנם כלי עבודה, מהווים מחד הסדרה של פרוצדורה, ומאידך בקרה. בביקורת הקודמת שערכנו ב 2018 העלנו כי ישנם 3 נהלים (נוהל אירוע חריג בשגרה, נהל העברת משמרת ונוהל שימוש במצלמות אבטחה). בביקורת חוזרת נמצא כי במוקד ישנם 3 נהלים: נהל הפעלה מוקד השירות לתושבים, נהל קבלת מידע מצולם, נהל העברת משמרת. להלן הערות הביקורת:

#### התייחסות מנהל המוקד

גם כיום יש נהל אירוע חריג בשגרה (אותו שכחתי לשלוח למבקר, נהל שימוש במצלמות אבטחה שנכתב ע"י חברת טנדו, נוסף על הנהלים אשר צוינו).

## התייחסות הביקורת

נהלים יש לשמור בקובץ אחד, וכן להביא לכך שקובץ זה מאושר ע"י הדרג הניהולי הבכיר בעירייה. נהלי שנכתבו ע"י חברה חיצונית, ככל שהם מתייחסים לעובדי העירייה (ולא לעובדי הקבלן) חייבים גם הם להתאשר ע"י הדרג הבכיר בעירייה.

**3.1.1. נוהל בקשות תושבים לקבלת מידע מצולם מהמצלמות**  
נוהל זה בא למסד את אופן העברת מידע מצולם לתושבים עפ"י חוק חופש המידע ועפ"י החוק להגנת הפרטיות. הנוהל קובע כי לאחר תשלום אגרה בסך 20 ₪ יצורב מנהל המוקד את הממצאים שנשמרו ע"ג דיסק ויעבירם לממונה. במידה וקיים חשש לפגיעה בפרטיותו של מאן דהוא יובהר לתושב כי עליו לשאת בתשלום בגין עריכת הסרטון וטשטוש פרטים מזהים או לוחיות זיהוי. את המחיר המשוער יעביר מנהל המוקד לממונה על חופש המידע על מנת שתעדכן את התושב. להלן הערות הביקורת:

- א. הנוהל לא מתייחס והוא לא מבחין בין בקשה מכוח חוק חופש המידע לבין בקשה לעיון בתמונות מכוח תקנות הגנת הפרטיות (תנאים לעיון במידע וסדרי הדין בערעור על סירוב לבקשת עיון), תשמ"א-1981.
- ב. הנוהל לא מתייחס למנעד השיקולים שניתן, בהתאם להנחיית מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים בעניין מסירת מידע על מצלמות אבטחה, לקחת בחשבון.
- ג. הנוהל לא מפנה ולא מתייחס למעמדו של יועמ"שית המשפטית לעירייה, וזאת כעולה בהנחיות המחלקה לייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים (להכריע בסוגיות).
- ד. מעבר לכל אמור לא ברור מדוע הנחיה בנושא חופש מידע המתייחסת למידע מצולם נכתבת על-ידי מנהל המוקד העירוני.

לדעת הביקורת יש להעביר את הנוהל יועמ"ש לעירייה כדי לבחון את הצורך בקיומו ואם כן להבטיח כי הוא תואם להוראות הדין ולגורם המופקד בפועל על העמדת מידע לציבור. ודוק, המוקד העירוני אינו גורם בעל סמכות בנושא.

**התייחסות מנהל המוקד**  
הנוהל יועבר ליועמ"ש העירייה לאישור / עדכון.

### 3.1.2. נוהל הפעלת המוקד

נוהל זה מאגד בתוכו היבטים שונים בעבודת המוקד העירוני (עבודה בשגרה, באירועים חריגים, בחירום, נהלי דיווח, סיווג אירועים, הפעלת כונן, אזעקת כוחות בטחון והצלה, קליטת עובד חדש ונוהל העברת משמרת). הביקורת רואה בחיוב שימוש בנהלי עבודה, וממליצה להרחיב את השימוש בכלי זה גם ליתר ההיבטים השונים בעבודת המוקד.

### 3.2. שירותי מוקד

מוקד עירוני יכול וצריך לדעת הביקורת לספק לתושבים קשת רחבה של שירותי מידע וטיפול בפניות. למעשה, ע"פ שיטות ניהול מתקדמות הנהוגות בשירות הציבורי, על המוקד

להוות למעשה מקום בו כל פניות התושבים מקבלות (one stop shop). למעשה ניתן לסכם את פונקציות המוקד, כדלקמן:

- א. מרכז מידע על הנעשה בעיר;
- ב. קבלת פניות תושבים;
- ג. העברת פניות התושבים למחלקות הרלוונטיות;
- ד. ווידוא כי הפניות טופלו;
- ה. חזרה לפונים ווידוא שביעות רצונם מהטיפול.

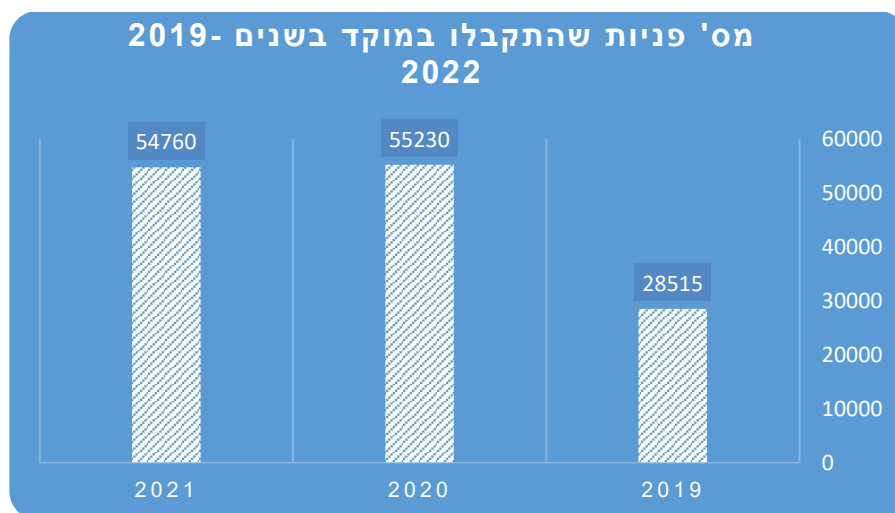
אם כן, כפי שניתן לראות, המוקד אמור להוות פונקציה האמונה על טיפול בפניות, המספקת מידע על הנעשה ברשות. מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי המוקד משמש לטיפול בפניות וכן הוא מספק לפונים מידע, אך הוא אינו מוגדר כמרכז מידע על הנעשה בעיר. הביקורת רואה בחיוב את העובדה שהמוקד מספק מידע וממליצה לשקול אימוץ תפיסה שהמוקד מהווה גם מוקד מידע על הנעשה בעיר, לרבות על אירועי תרבות וכו' שעורכים גופים שונים הפועלים בכפר יונה, כגון המתנ"ס וכן מידע חיוני, כגון כזה הנוגע תחבורה ציבורית, וכזה להציג לתושבים.

#### התייחסות מנהל המוקד

מסכים לחלוטין ובמהלך השנתיים האחרונות הרחבנו את נושאי המידע הנמסרים לתושבים, לרבות בתקופת הקורונה (הנחיות וכו'), כמו כן המוקד מעודכן בשוטף על אירועי תרבות ואירועים קהילתיים המתקיימים בעיר. אין לייחס את הבדיקה הבודדת אשר בוצעה לנציגה ע"י המבקר לתופעה המשקפת את הקורה במציאות, זאת לצד חתירה לשיפור מתמיד בנושא אספקת המידע לפניות תושבים בנושאי מידע. כאמור הנושא יחוזק.

### 3.3 היקף הפניות

ע"פ נתוני מערכת המוקד העירוני הממוחשב הוגשו בשנים 2019-2021 בכפר יונה 138,505 פניות, כדלקמן:



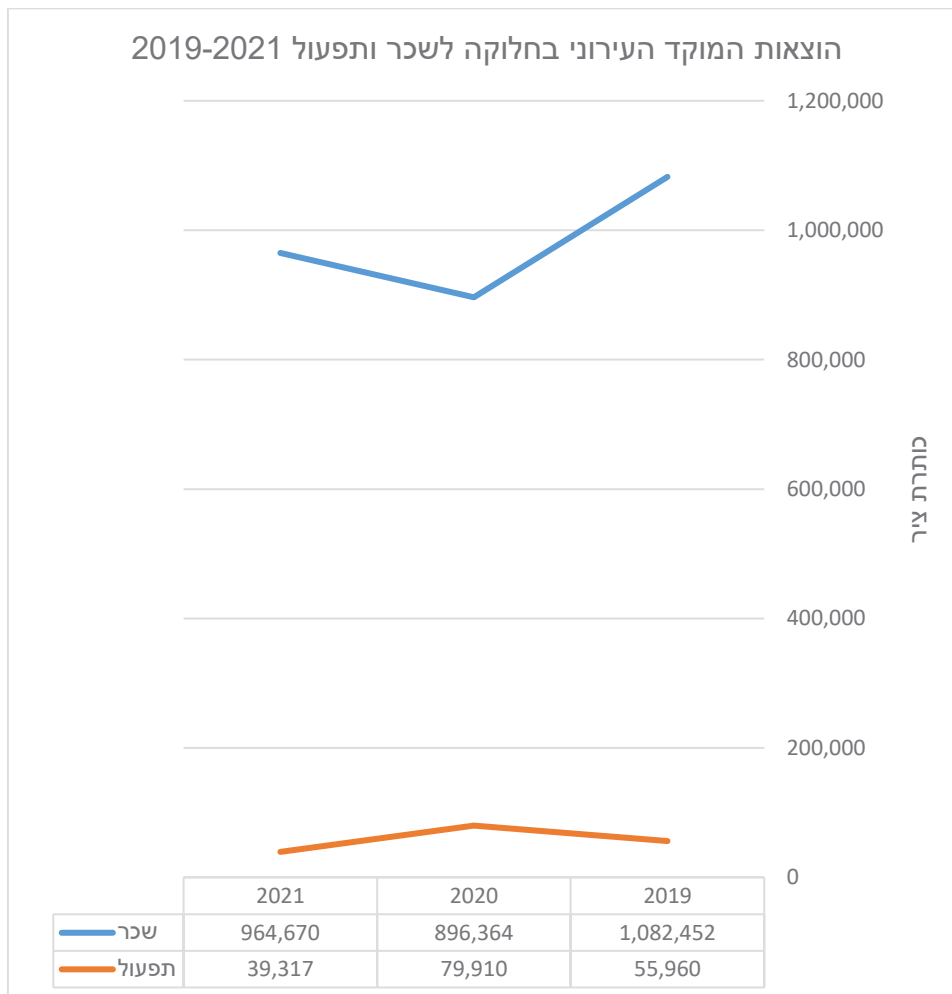
פניות אלה כוללות גם פניות פנימיות (של יחידות העירייה). ניתן לראות כי מספר הפניות ב-2019 נופל לעומת השנים האחרות. מהסברים שקיבלנו ממנהל המוקד עולה כי ב-2019 הייתה הסבה של המערכת הקודמת למערכת הממוחשבת הקיימת, והדבר גרם לעיכוב בפעילות, כמו כן בעת ההיא לא היה שיטור עירוני, תחום הזוכה לפניות רבות מהציבור.

### 3.4. משאבים

העירייה מקצה משאבים בהיקפים לא מבוטלים על מנת לאפשר הפעלת המוקד 24/7, כאשר בכל העת, מטעמי בטיחות כך נמסר, עובדים במוקד 2 עובדים במשמרת. סה"כ מעסיקה העירייה 7 מוקדנים במשרה מלאה (100%), כאשר אחד מהם משמש כמנהל. על מנת ללמוד על היקף ההוצאות בקשה הביקורת לקבל את הכרססת הנח"ש של סעיף זה, ממנה עולה התמונה הבאה:

2021	2020	2019	
585,702	553,681	708,194	מוקד רואה - שכר
727			מוקד הוצאות שונות
	41,685	37,941	מוקד רואה-הוצאות
2,795	2,963		מוקד - כיבוד
4,373	2,056		מוקד - משרדיות
31,422	33,206	27,980	מוקד - קבלניות
378,968	342,683	374,258	מוקד - שכר
1,003,987	976,274	1,148,373	סה"כ

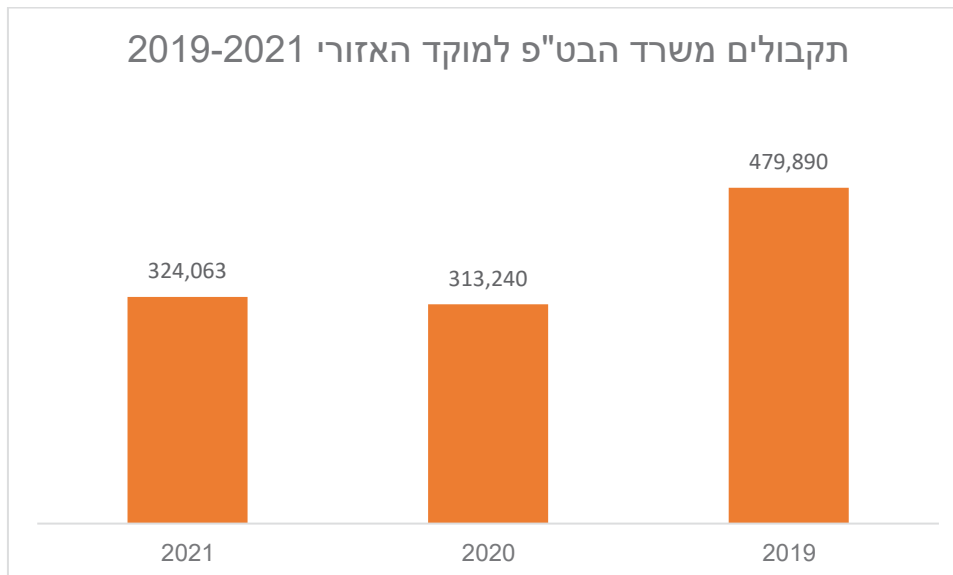
כפי שניתן לראות סעיף שכר הפך עם השנים למהותי בתקציב המוקד.



מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקרת העירייה, פרסומם, מלא או חלקי, לפני המועד שנקבע להגשתו למועצה, ללא נטילת אישור מטעם מבקרת העירייה, אסור לפי סעיף 170ג (ו) לפקודת העירויות והמפרסם דינו מאסר לפי סעיף 334 לפקודת העירויות.

### 3.5. השתתפות משרד לביטחון פנים

כאמור כיוון שהמוקד משמש גם כמוקד אזורי, משתתף המשרד לביטחון פנים במימון תקציבו.

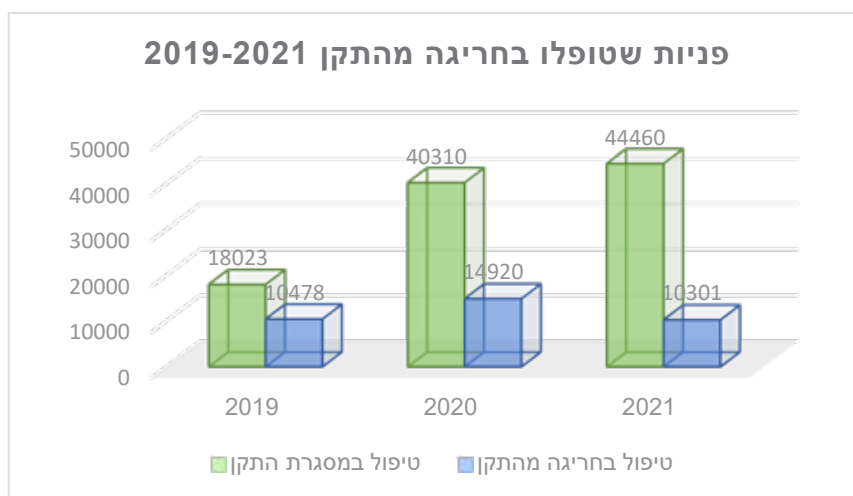


כפי שניתן לראות היקף התקבולים בגין שירותים אלה הנו משמעותי, ומסתכם בתקופה דן ב 1,117,193 ש"ח.

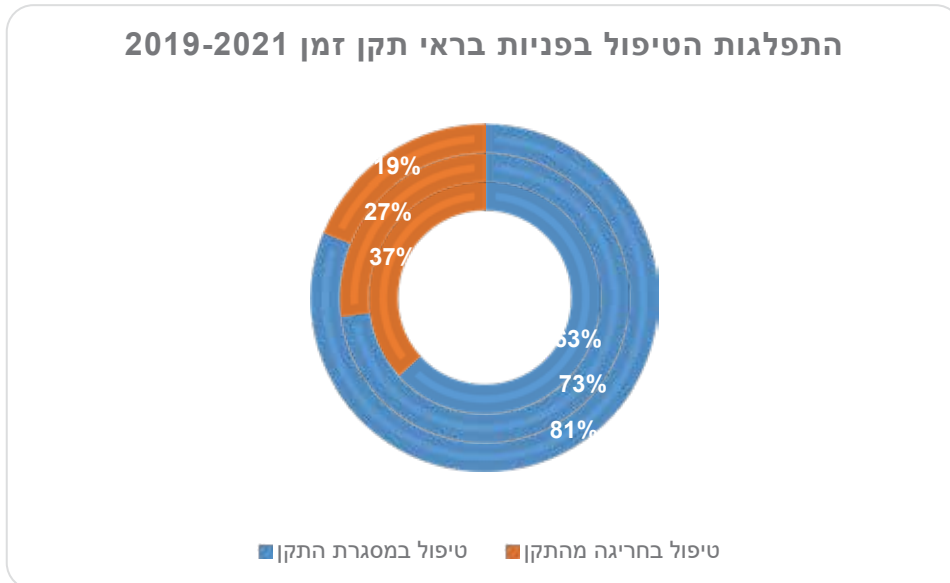
## 4. אפקטיביות

### 4.1. תקן

אחד הפרמטרים שיכולים עקרונית להצביע על אפקטיביות השימוש במוקד הוא שיעור טיפול בפניות במסגרת תקן זמן ביצוע. מניתוח נתוני המוקד העירוני עולה כי היקף הפניות שלא טופל במסגרת התקן הנו מהותי, עולה על 10,000 פניות בשנה (ראה תרשים מצד שמאל).



אם כן הנתונים מעלים כי חל שיפור משמעותי בתקופה הנזכרת שהביא לירידה בהיקף הפניות שטופלו בחריגה בתקן זמן ביצוע. ברם עדין היקף הפניות שטופלו בחריגה מהתקן הנו משמעותי (10,031 ב 2021).



ואכן ניתוח הנתונים באחוזים מעלה כי היקף הפניות שטופלו בסטייה מהתקן מהווה 27.6% בממוצע, כאשר יש לציין כי היקפן הצטמצם בתקופה הנסקרת, מ 37% ב 2019 ל 19% ב 2021, ירידה של כ 50% (ראה תרשים צד ימין).

#### 4.2. היחידות בהם השיעור החריגה הגדול ביותר

מחלקה	2019	2020	2021
רישוי עסקים	73%	68.90%	53%
חשמל - לד - אי.פי.אי	71%	66.70%	40%
אחזקת גני ילדים	51%	50.70%	45%
חשמל מוסדות חינוך	61%	59.70%	45%
תברואה	48%	50%	37%
גיבון אציל	70%	54.50%	29%

מעיון בנתונים עולה כי היחידות/תחומים בהם יש חריגה מתקן ביצוע הגדולה ביותר הנם רישוי עסקים, חשמל-LED וקבלן הגינון (ראה טבלה מצד ימין).  
דהיינו התחומים בהם קיים שיעור גבוה של אי עמידה בתקן זמן ביצוע חוזרים על עצמם מדי שנה בשנה. למרות האמור לא נערך דיון כדי לבחון את המצב ולא נבחנה האפשרות לעדכן/להתאים את תקן זמן הביצוע. הביקורת

מצינת כי עבודה עם תקן זמן ביצוע מחייבת, על מנת להבטיח את אפקטיביות, בבחינה חוזרת. מצב בו, שנה אחר שנה, נמצאים פערים משמעותיים בין התקן לביצוע והדבר אינו נבחן (כגון: והצורך בהתאמת התקן), מצביע להבנתנו על כי השימוש **בכלי זה אינו אופטימלי**.

**התייחסות מנהל המוקד**  
נערכות ישיבות בנושא זמני תקן ברשות מנכ"ל העירייה, וכן ישיבות ממוקדות אחד על אחד מול מנהלי מחלקות עם זמני תקן חורגים. כמו כן הנתונים משוקפים בדו"חות שבועיים הנשלחים וכן עולים בישיבות אגף הנערכות ביחידות השונות.

### התייחסות הביקורת

**הביקורת חוזרת ומציינת כי חשוב שתקן זמן ביצוע יקבע בצורה אמפירית, בין היתר, על-ידי גורם אובייקטיבי.**

### 4.3. סקר שביעות רצון



מהסברים שקיבלנו עולה כי מערכת הממוחשבת מאפשרת עריכת סקרי שביעות רצון. עוד נמסר כי סקר זה בוצע עד כה ארבע פעמים, כאשר הפעם האחרונה הייתה בדצמבר 2021. מעיון בסקר ומתשובות לשאלות הביקורת עולים הבאים:

א. הסקר נערך עד כה רק ב 2021 (בחודשים: בינואר, אפריל, יולי ודצמבר).

ב. הסקר מקיף 4 שאלות, כאשר שלושת השאלות הראשונה הנן שאלות סגורות (שביעות רצון מהשירות שניתן שביעות רצון ממשיך הטיפול, שביעות רצון מאופן הטיפול) ואילו השאלה הרביעית פתוחה (האם יש הארה/הערה).

ג. הסקר נשלח באמצעות קישור שנשלח בהודעת טקסט (SMS) לתושבים שצרכו את שירותי המוקד העירוני (פנו למוקד). הסקר האחרון כלל 202 משתתפים (תושבי העיר).

### להלן הערות הביקורת:

**4.3.1.** הקטגוריות בשאלות המרכזיות (מצוין, טוב מאוד, טוב וטען שיפור) אינן מאוזנות. פיזור מאוזן יותר ולא דווקא בסדר הזה (כגון: מאוד לא מרוצה, מעט מרוצה, לא מרוצה ולא בלתי מרוצה, די מרוצה, מאוד מרוצה) היה מגביר להבנתנו את התוקף של הסקר.

#### התייחסות מנהל המוקד

הסקר הותאם לסקרים שנערכים ברשויות נוספות עם אותם סולם ציונים. המטרה לפשט את הסקר ולא לסרב לאותו או לבלבל את המשיב מבחינת סדר התשובות כדי לא לגרום לבחירת ציון אליו לא התכוון המשיב, בגלל סדר אקראי של הציונים.

**4.3.2.** מסקנת עורכי הסקר, כפי שהיא הוצגה להנהלה, באשר לרמת שביעות הרצון כוללת את שלושת (מתוך 4) הקטגוריות (מצוין, טוב מאוד וטוב) כל זאת כאשר הקטגוריה האחרונה היא "טעון שיפור", יכול להבנתנו לגרום להטיה.

#### התייחסות מנהל המוקד

מדוע? הציונים טוב עד מצוין מייצגים ציון של 80 ומעלה על פי רוב. טעון שיפור- מתחת לכך. בכל הסקרים התושבים אינם חוסכים בביקורת כלי הטיפול ו/או העירייה ובהחלט נותנים ציונים וגם מציינים זאת מילולית, לפיכך אינני רואה בסולם הציונים בעיה.

**4.3.3.** הניתוח שהוצג בפני הנהלה לפי חל שיפור בנתונים, למרות שניתוח הנתונים מעלה כי, להוציא את הסקר הראשון שנעשה (ינואר 2021), הנתונים הנם פחות או יותר במצב אחיד, **אינו מדויק**.

#### הערת מנהל המוקד

השיפור מציג עליה מגמתית בשביעות הרצון מסקר לסקר אך בעיקר על השינוי שחל מהסקר בינואר 2021 לסקר של דצמבר 2021 (עליה מצין של 75% לציון של 88%). הניתוח שם דגש על העלייה מתחילת השנה לעומת סופה ובשקיפות מלאה (במצגת ציוני הציונים של כלל הסקרים ובכל שאלה).

**4.3.4.** עורכי הסקר הציג בפני הנהלה את השיפור שנעשה לשיטתם ב"רמה שנתית", למרות שמדובר בנתונים של שנה אחת. לשון אחר, כדי לראות שאכן חל שיפור צריך היה לברר תחילה מה ארע בחודש ינואר, שבו כאמור שיעור רמת שביעות הרצון נמוכה. יתכן כי "שנוי" זה מקורו בטעות או בנתונים חריגים שנדרש היה להציגם בטרם באים לגזור מסקנות (שחל גידול בשביעות הרצון, קביעה שיתכן והיא לא נותנת תמונה מלאה).

#### הערת מנהל המוקד

הסקר שקוף. הן בינואר 2021 והן הסקרים שבאו אחריו. הוא מציג את הציונים שניתנו התושבים וללא יכולת השפעה על הציון הניתן ומייצגים כמותית. אין לי נתונים חריגים כאלה או אחרים להציג – אשמח להבהרה. אציין שלא נערכו סקרים לפני ינואר 2021 ולכן אין לי יכולת לגזור מסקנות מהעבר לגבי שביעות.

סקרים הנם כלי עבודה ראשון במעלה, והביקורת רואה בחיוב שימוש בכלי זה לצורך קבלת החלטות. אשר על כן הכרחי שהסקר יערך בהתאם למתודולוגיות מקובלות, וכי הקביעות שבו ישענו בצורה דווקנית על הנתונים.

#### 4.4. שימוש בדוחות מוקד

מערכת מוקד השירות לתושב כוללת אפשרות לקיים מעקב אחר הטיפול בפניות, כאשר היא משווה בין זמן פתיחת הפניה לתקן הזמן שנקבע. המערכת מסוגלת להציג את המידע הזה בחתכים שונים (לדוגמה חריגה מזמן תקן לפינוי אשפה). מהסברים שקיבלנו עולה כי נעשה שימוש שוטף בנתוני המוקד, כדלקמן:

מס"ד	שם הדו"ח	מהות הדו"ח	למי נשלח	תדירות
1	דו"ח יומי	עדכון כמות וסוגי פניות ברמת מחלקה וקטגוריה וכן אירועים חריגים	ראש העיר, מנכ"ל העירייה, אגף שפ"ע, קב"ט עירייה, מנהל הפיקוח והשיטור, דובר העירייה	כל יום
2	ניתוח פניות עיקריות ברמת מחלקות וקטגוריות	ניתוח חודשי המפרטים את הפניות הבולטות במהלך החודש, בחיתוכים שונים: מחלקות, קטגוריות, שכונות, אזורים, הצפת מגמות וירידה לפרטים	מנכ"ל העירייה, מכותבים כלל מנהלי המחלקות והאגפים	אחת לחודש. אחת לרבעון סיכום רבעוני.
3	סטטוס פניות פתוחות וזמני תקן	סטטוס פניות פתוחות ברמת מחלקה וזמני תקן ברמת מחלקה ועירייה	כלל מנהלי המחלקות והאגפים בעירייה, מנכ"ל העירייה	אחת לשבוע
4	סטטוס פניות פתוחות אגף שפ"ע	סטטוס פניות פתוחות	כלל אגף שפ"ע כולל מנהל אגף	פעמיים בשבוע
5	דו"ח לישיבת אגף שפ"ע	דו"ח המפרט כמות פניות פתוחות וחריגה מזמני תקן תוך השוואה לשבועיים שקדמו ומגמות	מנהל אגף שפ"ע ומנהל האגף, במסגרת ישיבה דו שבועית	אחת לשבועיים
6	סטטוס פניות פתוחות אגף הנדסה	סטטוס פניות פתוחות	אגף הנדסה כולל מנהל האגף	אחת לשלושה שבועות
7	דו"ח פניות חודשי לפיקוח	דו"ח פירוט סוגי פניות עבור המשרד לביטחון פנים ועבור המשטרה לבקשת מחלקת הפיקוח	למנהל הפיקוח והשיטור	אחת לחודש
8	דו"ח פניות פיקוח "הגעת לאירוע"	סימון "העת לאירוע" לשליטה על זמני התקן בטיפול בפניות פיקוח ע"י הפקחים	מנהל פיקוח ושיטור, קב"ט	אחת לחודש
9	דו"ח סטטוס מצלמות עירוניות חודשי	תקינת מצלמות עירוניות	מנכ"ל עירייה, מנהל אגף שפ"ע יוע מצלמות	אחת לחודש

10	סטטוס מצלמות מוקד רואה	תקינות מצלמות רשויות אשכול	מנהלי עיר ללא אלימות, רח"ט טכנולוגיות בט"פ, סגנו, מנהל עיר ללא אלימות כפר יונה, מנכ"ל עירייה, מנהל אגף שפ"ע	אחת לחודש
11	דו"ח סיכום חודשי מוקדים אזוריים	דיווח צפיה לבט"פ, אירועים שנצפו, תקינות והערות מנהל מוקד	מנהלי עיר ללא אלימות, רח"ט טכנולוגיות בט"פ, סגנו, מנהל עיר ללא אלימות כפר יונה, מנכ"ל עירייה, מנהל אגף שפ"ע	אחת לחודש
12	דו"ח כמות פניות שנפתחו ע"י נציגי המוקד	סטטוס כמות פניות שבועי ברמת נציג.	מנכ"ל העירייה, מנהל אגף שפ"ע, נציגי שירות	אחת לשבוע
13	דו"ח ביצועי ריל טיים מוקד	דו"ח חודשי המפרט ברמת נציג זמנים במענה, מס' פעמים תושבים ב"החזק", כמה זמן ב"החזק", ממוצע שיחה נכנסת / יוצאת ועוד	נציגי שירות, מנהל אגף שפ"ע, מנכ"ל העירייה	אחת לחודש
14	דו"חות על פי דרישה	בהתאם לצורך	מחלקות שונות בעירייה	

הביקורת **רואה בחיוב** שימוש זה וממליצה למסד את השימוש בנתוני תקן ביצוע בתהליכי קבלת החלטות.

#### 4.5. סגירת פניה

הזנה "טופל" על-ידי המחלקה מביאה לכך שהתלונה נסגרת על תנאי, כאשר הסמכות לסגירת התלונה נמצאת בידי המוקדנית. מהדברים שקיבלנו עולים הבאים:

- ישנם מקרים כגון בהם יש עומס ביחידת הביצוע, בהם המוקד סוגר עבורם את הפניה.
- כאשר מועברת מיחידת הביצוע תמונה, המוקדן מתייק את הקובץ בתכנת המוקד העירוני.
- תושב שפנה במייל, המוקד חוזר אליו באמצעי זה ומודיע לו על סיום טיפול בתלונה.
- תושב שפונה טלפונית מקבל בסוף הפניה הודעת טקסט (SMS) ומתקיימת בנוסף לכך בדיקה מדגמית ע"י פניה טלפונית לפונה וזאת כחלק מתהליך בקרה ולמידה.

יש לעגן בנוהל את החובה לתייק תמונות ואסמכתאות בתכנת המוקד העירוני כדי להבטיח תיעוד, שיאפשר בקרה ותחקור אירועים.

#### התייחסות מנהל המוקד

ישנן מחלקות, בהם הדבר הכרחי, בהן עדכון תמונה הינו בגדר חובה – אחרת המטפל / המוקד לא יכולים לסגור את הפניה בפועל (למשל: תברואה: ניקיון רחובות, גינון: כלל קבלני הגינון, אחזקה).

#### 4.6. פניות חוזרות

כדי להעריך את אפקטיביות המוקד בחנה הביקורת את מספר הפניות החוזרות (דהיינו מספר המקרים בהם מתלונן חזר ופנה באותו נושא). מניתוח שבוצע לבקשת הביקורת ממערכת המוקד העירוני הממוחשב עולה כי מספר פניות חוזרות בשנה האחרונה (20.4.21-19.4.22) הנו 3,367 פניות, כמות המהווה כ 6% מסך הפניות (סה"כ התקבלו 54,452 פניות). מדובר בפניה מאותו תושב (אותו מס' טלפון), באותה הקטגוריה (למשל: אי פינוי אשפה ביום הפינוי, הקמת רעש במרחב הציבורי וכו') חוזרת (בטווח של עד 3 ימים מפניה קודמת). אומנם נתונים אלה כוללים גם מקרים חוזרים שלא "באשמת" הגורם המטפל [כגון: תושב הלין על הקמת רעש ביום ראשון ופנייתו טופלה וביום שלישי פנה שוב על הקמת רעש נוספת באזור מגוריו] אך לכל הדעות מדובר בהיקף לא מבטל, המצביע על כי יש מקום לשיפור בנושא זה. הביקורת מציינת כי נתונים אלה צריכים לשמש בסיס לניתוח הביצוע של יחידות הביצוע כדי להסיק מסקנות ולהפיק לקחים.

התייחסות מנהל המוקד  
מקבל לחלוטין וייושם.

#### 4.7. בקרה על סיום טיפול

על מנת להבטיח סגירת מעגל, המוקד נדרש לפנות לפונה ולדווח לו על גמר טיפול. כך במידה והטיפול אינו לשביעות רצון הפונה, התלונה אינה נסגרת. לביקורת נמסר כי בסיום הטיפול, נשלחת הודעת טקסט (SMS) לתושב על סיום הטיפול בפניה, וכי המוקד בודק באופן מדגמי פניות שנסגרו ביממה האחרונה. הביקורת רואה חיוב את האמצעים בהם נוקט המוקד כדי להבטיח בקרה בהליך. מומלץ, לאור חשיבות הדבר, לעגן פרוצדורות אלה בנוהל עבודה, שיגדירו באילו מקרים ינקטו באמצעים על מנת להבטיח כי הפניות אכן טופלו לשביעות רצון הפונה.

### 5. הקלטת שיחות

#### 5.1. ממצא

בביקורת עלה כי המוקד העירוני מקליט את השיחות עם התושבים, כאשר הדבר נעשה על-ידי מערכת ממוחשבת באופן אוטומטי. למרות האמור לעיל, **אין בהקלטה** הנשמעת, כאשר מתקשרים למוקד העירוני, כל הודעה על כך. מתשובות לשאלת הביקורת עולה כי מנהל המוקד מאזין לשיחות אלה לצורך טיוב ובקרה. ברם, כיוון שמנהל המוקד העירוני אינו כאמור צד לשיחה, מעשה זה מהווה בפועל האזנת סתר, דבר המהווה עבירה על החוק שעונש כבד בצדה.

התייחסות מנהל המוקד

טופל. לנתב הוכנסה הודעה המיידעת כי: חלק השיחות מוקלטות לצורך בקרה והעלאת ת השירות".

#### 5.2. גילוי נאות

העירייה, כרשות ציבורית, חייבת מינה וביה בשקיפות כלפי תושביה. המצב בו פניות למוקד מוקלטות ונעשה בהם שימוש ללא כל מתן גילוי נאות, ומתן אפשרות לתושבים להתנגד לכך, אינו תקין בלשון המעטה.

**הערת מנהל המוקד**  
טופל. לנתב הוכנסה הודעה המיידעת כי: חלק השיחות מוקלטות לצורך בקרה והעלאת השירות".

**5.3. מדיניות**

העירייה לא קבעה מדיניות ו/או כללים ברורים שנבחנו ע"י יועמ"ש העירייה באשר לדרכי שמירת הקבצים, פרק הזמן המירבי שניתן לשמור קבצים אלו והשימוש במותר בהם. הביקורת ממליצה על קביעת מדיניות כזו שתבטיח שהשימוש במאגר נעשה בהתאמה להוראות הדין.

**5.4. רישום מאגר**

נראה כי על פניו הקבצים בתכנה Aspier שמבצעת את הקלטות מהווים מאגר החייב ברישום. מבדיקה שערכנו עולה כי מאגר זה לא רשום ברשם המאגרים במשרד המשפטים.

**התייחסות מנהל המוקד**  
צירפתי מסמך אשר מופיע בו בעמוד שלישי שמאגר ההקלטות מעודכן במשרד המשפטים.

**התייחסות הביקורת רישום מאגרים ברשם המאגרים במשרד המשפטים נעשה ע"פ חוק. מעיון במאגר לא נמצא תיעוד לכך.**

**5.5. מעקב ובדיקת איכות**

2022-02-28 23:59:59 - 2022-01/03/

**ASPIRE**  
Just call us. Use calling.

זי, רוביני, חמישי, שישי, שבת,  
זכה חלוציק, גלית פרוץ, מאיר איש שלום, נגה רצבי, מי

מ	שמות	זמן במ	זמן בזמן	זמן	זמן בל	לא זמן	זמן בשי	זמן
4	259	10:15:22	1.04%	1:24:04	98.96%	133:22:33	134:46:36	
6	355	8:28:21	4.26%	8:20:08	95.74%	187:21:59	195:42:04	
1	19	0:37:19	14.59%	1:56:53	85.42%	11:24:31	13:21:23	
1	326	15:03:50	5.62%	8:53:44	94.38%	149:24:08	158:17:49	
8	335	7:55:50	1.57%	2:19:38	98.43%	145:39:37	147:59:08	
1	2072	63:24:54	3.45%	32:14:06	96.55%	901:16:21	933:30:08	

במוקד קיימת מערכת מחשב ASPIER המאפשרת תחקור שיחות של המוקדניות.

התכנה מציגה נתונים על משך השיחה, משך המתנה על הקו וכו'. מנהל המוקד מבצע תחקור הנתונים ומקיים בנושא זה שיחות עם המוקדניות. **אין להליך זה תיעוד, זולת קבצים המערכת של התכנת הנ"ל**

הביקורת רואה בחיוב את השימוש בכלים ממוחשבים לצורך קיום בקרת איכות, וממליצה על תיעוד תוצאות הניתוח.

**5.6. מסקנה**

ברי כי מצב זה בו העירייה מבצעת הקלטות בהיקף נרחב כל כך, כל זאת ללא ידוע ציבור הפונים על כך כאשר השימוש נעשה שלא ע"י בעל שיחה (כמשמעו בחוק האזנת סתר) חושף את העירייה לסיכונים משפטיים וכן לסיכוני מוניטין. **לאור חומרת הדברים העבירה מבקרת העירייה, עם החשיפה, הודעה על כך בכתב לגורמים הרלוונטיים.**

בעקבות הערת הביקורת מסר מנהל המוקד "לגבי הקלטה בנתב "חלק מהשיחות מוקלטות לצורך בקרה ושיפור השירות" – יטופל ויוכנס בנתב".

**התייחסות מנהל המוקד**  
כאמור – טופל!

## 6. נגישות המוקד העירוני

### 6.1. שעות פעילות של המוקד

כאמור המוקד מאויש 24 שעות ביממה, על-ידי מוקדנים עובדי עירייה. כאשר התושבים יכולים לגשת למוקד, לצורך הגשת פניה רק בזמן קבלת קהל וזאת בתיאום מראש (יום שלישי 16:00 – 19:00). לכל הדעות המצב בו יחידה עירונית, שכל תכלית הוא קבלת פניות מהציבור, נגישה פיזית לתושבים רק פעם אחת ביום, ל 3 שעות, וגם זה בתיאום מראש, **אינו סביר לדעתנו**. והרי מי שזקוק להגשת פניות למוקד בע"פ, לא בהכרח יכול להתקשר למוקד העירוני (בעלי מוגבלויות, דוברי שפות זרות). אשר על כן יש לדעת הביקורת לבחון האם אין מקום שיחידה ארגונית במועצה, המספקת לתושבים שירותים 24/7 תהיה נגישה פיזית לציבור.

#### התייחסות מנהל המוקד

במשך כמעט שנתיים בתפקידי, ניתן לספור על כף יד אחת את מספר התושבים אשר הגיעו לפגישה פרונטלית. בעיות או סוגיות נפתרות טלפונית. לציין כי הנני מקבל תושבים אשר מגיעים באופן אקראי גם לא בשעות קבלת הקהל ומעניק להם שירות. לאור האמור, אינני רואה צורך בהרחבת שעות קבלת הקהל. לכשנדע כי הביקוש לקבלת קהל במוקד העירוני עולה – יישקל להרחיבו.

### 6.2. נגישות

כאמור המוקד מאפשר לציבור לקבל פניות באמצעות פניה למשרדי המוקד העירוני הממוקמים בניין העירייה הישן, שרת 1 כפר יונה. בפועל נמצא כי משרדים אלה **אינם מונגשים, כנדרש בחוק** (גרם מדרגות צר, ללא מעלית).

#### התייחסות מנהל המוקד

הבניין עצמו מונגש, במידה ויגיע תושב עם צורך בנגישות, הפגישה עימו תיערך בקומה 1 באחד המשרדים בצורה מכובדת.

### 6.3. דרכי התקשרות למוקד

הגישה למוקד השירות לתושבים 365 ימים בשנה 24/7 במגוון ערוצים:

– בטלפון \*6769

– בוואטסאפ – 052-2439967

– בפייסבוק (מדף העירייה) – במסנג'ר

– בטופס מקוון באתר העירייה: [/https://kfar-yona.muni.il/newreport](https://kfar-yona.muni.il/newreport)

– במייל : mokedcentral@Kfar-yona.org.il

הביקורת רואה **בחייב** את ריבוי הערוצים להגשת פניות במוקד העירוני.

### 6.4. פרסום דרכי ההתקשרות

#### 6.4.1. טלפון

העירייה מפרסמת באתר האינטרנט את מספר הטלפון של המוקד העירוני (106), כדלקמן:

**שם מנהל המחלקה: שי אהרון**

**פניה באמצעות מוקד השירות לתושבים: \*6769**

לדעת הביקורת יש לשקול לפרסם את יתר מספרי הטלפון של המוקד העירוני.

**התייחסות מנהל המוקד**  
מספר הוואטסאפ של המוקד מופיע גם באותו עמוד וכן האפשרות לפנות דרך המסנג'ר של הפייסבוק. אין טלפון נייד אליו ניתן לפנות למוקד.

מעבר לאמור יש לדעת הביקורת לפרסם באתר את העובדה שמספר טלפון המקוצר מאפשר להתקשר למוקד ממכשירים ניידים מחוץ לעיר.

**התייחסות מנהל המוקד**  
ניתן לחייג למוקד \*6769 מכל מקום בארץ ללא קשר למיקום גאוגרפי.

### התייחסות הביקורת

יש לציין בדף האינטרנט כי מספר הטלפון נגיש מכל מקום ללא קשר למיקום גיאוגרפי.

### 6.4.2. הגשת פניות למוקד באמצעות האינטרנט

באתר האינטרנט של העירייה יש אפשרות להגיש פניה למוקד העירוני באמצעות טופס מקוון.

מעיון באתר ובטופס עולים הממצאים הבאים:

א. **אין בדף** האינטרנט על המוקד העירוני אזכור לאפשרות להגשת פניה באמצעות טופס מקוון.

ב. **אין בדף** מוקד העירוני באתר האינטרנט קישור לטופס המקוון.

בעבר ציינו שיש לשקול לאפשר לתושבים להגיש פניות בעילום שם, כאשר פרטי הפונה ישמרו במוקד ולא יעשה בהם שימוש. הגשת פניות למוקד דרך אתר האינטרנט הוא ערוץ תקשורת חשוב, ועל כך יעידו מספר הפניות הרב המתקבל בדרך זו. אשר על כן מומלץ לתקן את הנוסח הנזכר בהתאם לדברים הנ"ל.

**התייחסות מנהל מוקד**  
בקרוב אתר העירייה ישודרג במסגרת יציאה להתמחרות לספק חדש. שינויים רבים יכנסו בו בין היתר האמור לעיל.

### 6.4.3. מסנ'ר

העירייה מאפשרת לציבור לפנות למוקד העירוני, והודעה על כך יש באתר האינטרנט של העירייה. הביקורת רואה בחיוב את העמדת כלי נוסף לפניה למוקד ומציינת כי ראוי לצרף קישור לדף האינטרנט שיעביר את הגולשים לדף שמאפשר שליחת מסרים בדרך

זו. **או באמצעות פניה באמצעות מסנ'ר פייסבוק בדף העירייה**

### 6.4.4. רשתות חברתיות

בשנים האחרונות גוברת הפופולריות של הרשתות החבריות בהעברת מידע (כגון וואטסאפ, פייסבוק וכו'). בעבר הערנו כי "העירייה לא הנגישה את שירותי המוקד בדרכים אלו, למעט העובדה דף הפייסבוק של העירייה". בביקורת חוזרת נמצא כי המוקד מחזיק בערוצי קבלת מידע בוואטסאפ ובמסנ'ר (של פייסבוק). הביקורת רואה בחיוב את הוספת הפלטפורמה הזו, ומציינת כי הנגשת המוקד בצורה זו יכול להגביר את הנצלת משאב זו על-ידי הציבור.

### התייחסות מנהל המוקד

הפייסבוק משמש אותי ואת המוקד ליצירת קשר יזום עם תושבים בעקבות פוסטים של תושבים ונתינת שירות מעל ומעבר למצופה וללא שהתושב פנה אל המוקד. מבוקר עיני מנהל המוקד (יש צורת פניה רשמית במערכת).

### 6.5. פרסום



פרסום מספר הטלפון של המוקד בפלטפורמות השונות יכול להביא למיקסום את השימוש בכלי זה. כך יכולה העירייה לפרסם את האמור גם על כלי הרכב, בעלוניים, בלוחות מודעות במבני ציבור וברחבי העיר, בהודעות חיוב ובנייר לוגו.

בפועל העירייה מפרסמת את פרטי המוקד ודרכי הגישה (מס' טל') בפרסומים שונים, ובהם בפרסומי דיוור ישיר, בדף הפייסבוק של העירייה וכאמור באתר האינטרנט.

עוד נמצא כי העירייה ערכה פרסום חוצות של המוקד העירוני (ראה תמונה).

הביקורת רואה זאת בחיוב פרסום מידע זה, דבר שמגביר מן הסתם את אפקטיבית השימוש במוקד, ולכן מומלץ להמשיך במגמה זו של פרסום דרכי ההתקשרות עם המוקד העירוני.

### 6.6. גנראטור

במבנה בו שוכן המוקד העירוני קיים גנראטור לשעות חירום, המחובר למערכת החשמל של העירייה ונכנס לפעולה בזמן חירום ובעת הפסקות חשמל. מתשובה לשאלת הביקורת עולה כי הגנראטור נבדק (ראה דוח לדוגמא)

**חשמל - מוסדות חינוך/ציבור (16 פניות)**

#	מס' פניה	תאריך פתיחה	כתובת האירוע	אתר/מוסד	קטגוריה	שם הפניה	סלפון	סטטוס	תיאור האירוע
1	212372	18/04/2022 05:22	כפר יונה, שרת 1	עירייה יסן	בדיקת גנרטור			סגור	לבקשת יריב יש לבדוק את הגנרטור רזואלית + המנהל שהמכלים מלאים
2	211048	11/04/2022 05:22	כפר יונה, שרת 1	עירייה יסן	בדיקת גנרטור			סגור	לבקשת יריב יש לבדוק את הגנרטור רזואלית + המנהל שהמכלים מלאים

אחת לשבוע ע"י ממונה החשמל, וממצאי הבדיקה מתועדים בדוח. אין לביקורת הערות.

## 7. מערכת המוקד הממוחשבת (תכנה)

### 7.1. רכש

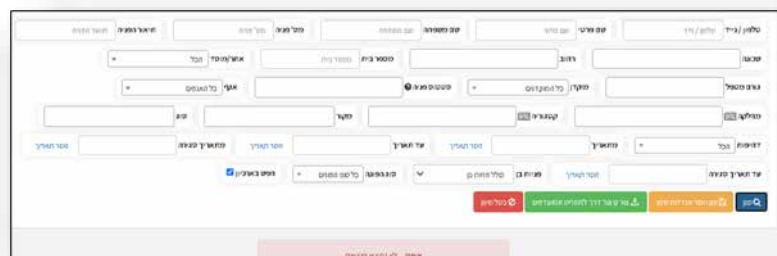
העירייה רכשה ב 2018 תכנה של א.ש. בינה (חברת מטורפולינט), שהחליפה את תוכנת מוקד עירוני של חברת 'סיטי קונקט' שנרכשה 3 שנים לפני כן. תוכנה זו החליפה מערכת קודמת שרכשה העירייה מחברת מ.י יועצים בע"מ. חוזה ההתקשרות עם מטורפולינט עתיד להסתיים ב 10/2023.

### 7.2. שינוי נתונים

כדי להבטיח את נאותות הנתונים צריך לקבוע במערכת המוקד הממוחשבת בקורות המונעות שינוי או מחיקה של נתונים. לאור זאת בקשה הביקורת לקבל פרטים וכן דוח פניות שנמחקו ו/או שהתאריך בהם שונה. בתשובה לשאלת הביקורת נמסר "למוקדן אין הרשאה לשנות את תאריך פתיחת הפניה או למחוק פניות מתוך המערכת. יחד עם זאת לא ניתן להעביר פניות לארכיון, וזאת רק משתמש שהוא SUPER ADMIN. אין לביקורת הערות.

### 7.3. ארכיון

לאור האמור בסעיף 6.2 לעיל בקשה הביקורת לראות האם ישנם רשומות שהופנו לארכיון. תגובה נמסר כי " אין שום רשומה בארכיון (פניות מחוקות / שהועברו לארכיון)". אין הערות.



#### 7.4. חיבור למערכת הממוחשבת

לאור האמור בדקנו למי יש חיבור למערכת הממוחשבת. בתשובה לשאלת הביקורת נמסר כי גישה לתוכנת המוקד נתנה לכל מנהלי יחידות העירייה ולמזכירותיהם. מבדיקה עולה כי ישנם 100 משתמשים (users), כדלקמן: יחידות הביצוע להם יש גישה למערכת המוקד הנם: אגף שפ"ע, מחלקת פיקוח, מחלקת אחזקה, חברה כלכלית, קב"ט, קניין, לשכת מנכ"ל, מחלקת נוער, ועדה לתכנון ובניה, רישוי עסקים ונכסים, אגף הנדסה, מחלקת ניקיון רחובות, מחלקת תברואה, מחלקת תשתיות, מחסן העירייה, לשכת ראש העיר, ממונה על החשמל, מחלקת מחשוב, עיר ללא אלימות, דובר העירייה. מן האמור לעיל עולה כי היחידות העירוניות הבאות **אינן מחוברות** למערכת המוקד העירונית:

- א. אגף חינוך: רק מנהל מחלקת גני ילדים.
- ב. בתי ספר- רק אב הבית של ביה"ס עתידים מחובר.
- ג. שפ"ח, קב"ס לא מחוברים.

יש לציין כי מספר המשתמשים במערכת עלה מ 48 ל 100. לביקורת נמסר כי כל היחידות הרלוונטיות חוברו למערכת. הביקורת רואה חיוב את אימוץ המלצה והכפלת מספר המשתמשים ולאור היתרונות, מה גם שהדבר לא כרוך בעלויות, לחבר ככל שניתן את כל עובדי העירייה ומוס"ח שיש להם מחשב.

#### התייחסות מנהל המוקד

בקורב יחובר אגף החינוך למערכת. שפ"ח וקב"ס – לא יחוברו לעת עתה – אין כלל פניות ליחידות אלה למוקד. אבות בית – לפי שעה לא יחוברו, לרובם פער טכנולוגי. רוב הפניות אבות הבית עוברות דרך מחלקת אחזקה ובשת"פ עימם.

#### 7.5. חיבור גורמי חוץ

מעיון ברשימת מורשי הגישה לתכנת המוקד הממוחשב נמצאו גם גורמי חוץ, כדלקמן:

- קבלן המספק לעירייה שירותי לכידת כלבים;
- תאגיד המים 'מעיינות השרון';
- קבלן המספק לעירייה שירותי בדיקת מתקני משחקים בגני ציבור ובמוס"ח.

לדעת הביקורת, באשר לקבלנים, יש לכלול בחוזה עמם מגבלות הנוגעות לשימוש במערכת מידע עירונית, ולו כדי להבטיח שהוראות חוק הגנת הפרטיות נשמרות.

#### התייחסות מנהל המוקד

ייבדק אם קיים בחוזים השונים ואם לא יוכנס בחידוש החוזה כמו כן בסיום התקשרות / עזיבת עובד קבלן את עבודתו, הוא מנותק מיידית ממערכת א.ש בינה ואין לו יכולת לחזור ולהפעיל את המערכת בנייד / נייד.

#### 7.6. הבטחת הנתונים בגמר חוזה

הואיל והתקשרות עם חברת התכנה חייבת במכרז, ומכיוון שכך נדרשת העירייה עקב כך להחליף את תכנת המוקד העירוני, חשוב שהעירייה תעגן בחוזה את זכותה לקבל את הנתונים בפורמט שיאפשר המרתם לתכנה החדשה שזכויות השימוש בה ירכשו. בפועל, מעיון בחוזה עולה כי העירייה מכירה בזכויותיו של הקבלן בתוכנה ובאפליקציה, יש לה רק זכות שימוש בתוכנה. עוד כולל ההסכם סעיף המחייב את הקבלן להעביר בגמר חוזה עותק מהנתונים ולא ישאיר בידו עותק מהם, כדלקמן:

16.5 הקבלן מתחייב להעביר בגמר החוזה עותק מהנתונים בתוכנה או/ו באפליקציה העירונית ולא ישאיר בידו עותק מהם. יובהר בזאת, כי רק לעירייה יש זכות על המידע האצור בתוכנה.

הביקורת חוזרת ומעלה כי יש מקום להבטיח את זכויות העירייה בעת סיום חוזה ההתקשרות עם הקבלן, לא רק באמצעות הכנסת סעיף בעלות על הנתונים אלא גם הטלת חובה על הקבלן להמיר את הנתונים

### 7.7. פיצוי

בעבר הערנו כי החוזה **לא כולל** סעיף לפיו אובדן מידע, שלו חשיבות לעבודת העירייה, מהווה אף הוא עילה לפיצויים. מעיון עולה כי סעיף זה תוקן, כדלקמן:

16.4 במידה של אובדן מידע מכל סיבה שהיא, תהיה זכאית העירייה לפיצויים בגובה של 50,000 ₪ מהקבלן.

### 7.8. הגנת הפרטיות

בעבר הערנו כי אין בחוזה סעיף המטיל על הקבלן אחריות להבטיח כי התוכנה עונה על דרישות חוק הגנת הפרטיות. מבדיקה של חוזה ההתקשרות הקיים עולה כי ליקוי זה תוקן ובחוזה נקבע סעיף הבא:

16.7 על הקבלן חלה חובה למלא אחר כל דרישות חוק הגנת הפרטיות וכל דין החל על העירייה ביחס למאגרי מידע בכל הקשור להתקנה, הפעלה ותחזוקה של התוכנה ו/או האפליקציה העירונית.

הביקורת **ממליצה** כי בחוזים דומים יכנסו הוראות הקובעות כי המידע האצור במערכות הללו הן של העירייה, כאשר פגיעה בנתונים הללו תהווה עילה לפיצוי.

## 8. מאגרי מידע

### 8.1. הנורמה

מאגר מידע מוגדר בחוק הגנת הפרטיות: "אוסף נתוני מידע, המוחזק באמצעי מגנטי או אופטי והמיועד לעיבוד ממוחשב"<sup>2</sup>. "מידע" מוגדר בחוק הגנת הפרטיות: "נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו". "מידע רגיש" מוגדר: "נתונים על אישיותו של אדם, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, דעותיו ואמונתו" וכל מידע ששר המשפטים קבע בצו, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, שהוא מידע רגיש. "מידע מוגבל" מוגדר בתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986 (להלן - תקנות הגנת הפרטיות), כאחד מאלה: מידע על מצב בריאותו של אדם או על צנעת אישיותו; מידע השמור במאגרים המנויים בסעיף 13(ה) לחוק; מידע אחר ששר המשפטים קבע בצו כי הוא מוגבל.

היות שמאגרי מידע מכילים פרטים אישיים, ומסירת נתונים על אדם לזולת עלולה לפגוע בפרטיותו, יש לאבטח את המידע. ככל שאדם עלול להיפגע יותר מגילוי המידע עליו ברבים, כך עולה רמת רגישות המידע ועמה רמת האבטחה שיש לנקוט כדי לשמור עליו. כמו כן לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שגופים המחזיקים מידע יקבעו נהלים ותקנות בעניין שמירה וניהול של רשומות פיזיות המכילות מידע, ובייחוד מידע רגיש, בין שהופקו

<sup>2</sup> "למעט - (1) אוסף לשימוש אישי שאינו למטרת עסק; או (2) אוסף הכולל רק שם, מען ודרכי התקשרות, שכשלעצמו אינו יוצר אפיון שיש בו פגיעה בפרטיות לגבי בני האדם ששמותיהם כלולים בו, ובלבד שלבעל האוסף או לתאגיד בשליטתו אין אוסף נוסף".

באמצעות מחשב, בין שנכתבו ביד, כגון דוחות, פלטי מחשב, מזכרים ותיקי נייר (דוח מבקר המדינה שנתי 69ב).

חוק הגנת הפרטיות קובע כי האחריות לאבטחת מידע מוטלת על בעלי מאגר המידע, על המחזיקים בו או על מנהליו. הגופים המוזכרים בחוק זה, בין היתר הרשויות המקומיות, חייבים למנות ממונה על אבטחת מידע, והוא יפקד על אבטחת המידע במאגרים המוחזקים ברשותן. אבטחת מידע היא "הגנה על שלמות המידע, או הגנה על המידע מפני חשיפה, שימוש או העתקה, והכל ללא רשות כדין".

## 8.2. מאגר פרטי תושבים

**וואטספ מוקד: 052-2439967**

העירייה מאפשרת לציבור לפנות למוקד העירוני באמצעות שליחת הודעות טקסט בוואטסאפ, והיא מפרסמת מידע על

אפשרות זו, כולל מספר הטלפון, בין היתר באתר האינטרנט של העירייה (ראה לעיל). מתשובה לשאלת הביקורת עולה כי המוקד העירוני מחזיק במאגר של כ 17,000 מספרי טלפון אליהם הוא שולח הודעות טקסט. לאור האמור יש לבחון, לדעת הביקורת, ליישם את הבאים:

א. יש לפרסם במקומות בהם העירייה מפרסמת את הערוץ האמור (פניה למוקד באמצעות הוואטסאפ) שהעירייה עושה שימוש במספרי הטלפון לצורך העברת מסרים.

**התייחסות מנהל המוקד**  
יועבר לדובר העירייה לעדכון באתר.

ב. יש לבדוק האם אין מקום לרשום את מאגר האמור ברשם מאגרי המידע.

**התייחסות מנהל המוקד**  
מצ"ב בטופס שצורף.

## התייחסות הביקורת

מעיון במרשם המאגרים עולה כי העירייה רשמה את תכנת המוקד העירוני. לא מצאנו כי מאגר הוואטסאפ נבחן ו/או נרשם כאמור.

## 9. תקן זמן ביצוע

תקני זמן ביצוע מהווים כלי עבודה ראשון במעלה, המאפשר קיומה של בקרה, בין היתר על ביצוע וכן על השימוש בתשומות.

### 9.1. הנורמה

תקן זמן ביצוע זה קביעה, המבוססת על ניתוח אמפירי, של פרק הזמן הנדרש לביצוע מטלה או פעולה בתנאים נורמליים. קביעת תכן שכזה מאפשרת חישוב כמות המשאבים הנדרשים לצורך ביצוע המשימה. בדרך זה, ניתן ליעל את תהליכי העבודה ע"י תכנון המאפשר אופטימיזציה של השימוש במשאבים, מה שמבטיח חסכון והתייעלות מתמדת.

ישנם שיטות שונות לחישוב תקן זמן (תפ"י) אולם ברובם הם נשענים על: ניתוח התהליך לשלבים, חלוקת העבודה לאלמנטים (אדם או מכונה), בחינת משך הזמן בכל שלב

בתהליך, צפייה בתהליך העבודה, מדידת זמן לביצוע כל אלמנט, קביעת קצב ותדירות, ומתן תוספות זמן שונות (מנוחה, תקלות, אישיות וכדומה).

### 9.2. אישור התקנים

תקן זמן ביצוע הנו נורמה מחייבת, וככזו היא צריכה להתאשר על-ידי הדרג הניהול הבכיר בארגון. בתשובה לשאלת הביקורת נמסר כי זמן התקן נקבע בעבר, כאשר לאחרונה התחילו לדייק את זמן הביצוע הוסיפו קטגוריות של תקנים. בפועל יחידת הביצוע קובעת את תקן זמן הביצוע כאשר המוקד מחווה את דעתו ביחס לכך. הביקורת מציינת כי תקני זמן ביצעו צריכים להיקבע על בסיס אמפירי ולהתאשר בדרג ניהולי בכיר בעירייה. בתגובה נמסר כי זמני התקן מעודכנים מעת לעת מול המחלקות השונות ובידיעת מנכ"ל העיריה.

### 9.3. עדכון

על מנת להבטיח כי תקן זמן ביצוע הולמים את המטלות הנמדדות, נדרש לבחון מעד לעת ובמידה הצורך לעדכןם. בתגובה נמסר כי המוקד מקיים עם יחידות הביצוע ביוזמתו דיונים על תקן זמן ביצוע ובעקבות דיונים אלה נפתחים תקנים חדשים. הביקורת רואה בחיוב התנהלות זו ומציינת כי מן הראוי להסדיר הליך, כדי להבטיח שאכן התקנים נבחנים בתדיר, וכי המוקד נותן מענה הולם ע"י קביעת תקני זמן ביצוע חדשים וכי תקנים אלה נבחנים אמפירית.

### תגובת מנהל המוקד

עדכן כי קטגוריות חדשות מתעדכנות ונכנסות מעת לעת עם פתיחת נושאים חדשים לטיפול ושירותים חדשניים נוספים.

### 9.4. ממצא

לבקשת הביקורת הופק ממערכת המוקד העירוני הממוחשב קובץ תקני זמן ביצוע. מעיון בקובץ עולה כי העירייה קבעה 700 תקני זמן ביצוע ב 49 קטגוריות שונות, כדלקמן:

הגוף	מס' תקנים
בזק	8
הוט	3
חברת חשמל	7
כיבוי אש	4
משטרת ישראל	42
דואר ישראל	1

א. 65 תקנים עוסקים ב 6 גופים החיצוניים לעירייה.

הגוף	מס' תקנים
מרכז קהילתי	4
חברה כלכלית	11
מעיינות השרון	21

ב. 36 תקני זמן ביצוע נוגעים ב 3 תאגידים הקשורים לעירייה.

הגוף	מס' תקנים
חשמל - לד - אי.פי.אי	3
גיבון ר.מ. הנדסה	37
שגיא - מהנדס מבנים	6
תברואה - דני מנצור	6
גיבון אציל	31

ג. 83 תקני זמן ביצוע נוגעים ב 5 קבלנים המספקים לעירייה שירותים.

מס' תקנים	מס' קטגוריות	
21	3	חינוך
34	3	ביטחון
426	14	תפעול
10	3	רווחה
105	7	כללי

ד. רוב התקנים (596) עוסקים בתוחמי העירייה.

ה. ברשימת התקנים ישנם 19 תקנים בנושא תשתיות שאינם בשימוש. ככל שהם אכן לא בשימוש יש לגרוע אותם מהרשימה.

**התייחסות מנהל המוקד**  
הם ברשימה כמידע היסטורי. הייתה כפילות והם חסומים לשימוש המוקד / המשתמשים בפועל אשר אינם רואים אותם הלכה למעשה ואינם יכולים לעשות בהם שימוש.

**9.5. אי עמידה סיסטמיתית בתקני זמן**  
מעיון בנתונים עולה כי ישנם תחומים בהם היקף אי עמידה בתקני זמן ביצוע הנו גבוה וחוזר משנה לשנה. להלן דוגמאות בולטות לכך:

מחלקה	2019	2020	2021
רישוי עסקים	73%	68.90%	53%
חשמל - לד - אי.פי.אי	71%	66.70%	40%
אחזקת גני ילדים	51%	50.70%	45%
חשמל מוסדות חינוך	61%	59.70%	45%
תברואה	48%	50%	37%
גיבון אציל	70%	54.50%	29%

הביקורת מציינת כי מצב זה בו משנה לשנה אותם תחומים נמצאים חורגים, כל שכן בהיקפים משמעותיים, מתקני זמן ביצוע צריכים להביא לבחינה (או שמשהו לא מנהל טוב או שהתקן לא ריאלי) ולנקיטה צעדים בהתאם. המציאות לפיה שנה אחרי שנה תחומים מסוימים נמצאים כאמור בחריגה מתקן זמן ביצוע ולא מתקיימת בדיקה ו/או דיון בנושא מצביע על חוסר אפקטיביות בעבודה עם תקני זמן ביצוע.

**9.6. סבירות התקנים**  
תקן זמן ביצוע לפעולות מהווה אספקלריה לקביעת סדרי קדימות והן יכולות להצביע על סבירותן. מעיון בתקנים עולה כי הם סבירים. יחד עם זאת העלתה הביקורת את הבאים:

**תקן לאגף רווחה - לאגף נקבעו 6 תקני זמן ביצוע בתחומים הבאים:** אלימות במשפחה, אנשים עם מוגבלויות, ילדים ונוער בסיכון, בעיות משמורת, עולים חדשים, קשישים. לכל התחומים הנזכרים נקבע תקן זמן ביצוע של 7 ימים. לדעת הביקורת על פניו אין זה סביר שתחומי של טיפול בנוער בסיכון או אירועי אלימות במשפחה יטופלו בפרק זמן שכזה. יש לבחון מחדש פרקי הזמן אלה – הערה חוזרת.

**התייחסות מנהל המוקד**  
זמני תקן אלה טוייבו מול מנהלת אגף רווחה ועודכנו במערכת.

**תקן לטיפול בדליפת מים - למחלקה נקבע תקן זמן לטיפול בדליפת במים - 90 ימים.** לכל הדעות **פרק זמן זה אינו סביר.**

**התייחסות מנהל המוקד**  
מדובר בדליפות מים ממבנים בעיתו גשם – מדובר בליקויים הדורשים תיקון במסגרת מבצע רחב היקף או במסגרת שיפוץ קיץ. לא מדובר בדליפה הניתנת לסידור למשל, ע"י סיליקון או איטום מקומי / זמני. ניתן מענה ראשוני והתיקון היסודי לוקח יותר זמן.

## התייחסות הביקורת

**לאור הצהרת מנהל המוקד העירוני יש לשנות את הכיתוב של תקן זמן זה.**

**תקן לתיקון משטח בגג"י** – תקן זמן לתיקון קרע / החלפה של משטח הולם / דשא סינטטי במתקני משחק בגנים ציבוריים ומוס"ח- 90 ימים. הביקורת מציינת כי ליקוי כזה מהווה מפגע בטיחות המחייב טיפול מהיר, בטח לא 3 חודשים.

**התייחסות מנהל המוקד**  
יבחן מול מנהל האגף

**בעיה באבנים משתלבות** – למחלקת תשתיות נקבע תקן זמן של 45 יום לתיקון אבנים משתלבות. הביקורת מציינת כי בעיות כאלה יכולות לחשוף את העירייה לסיכונים משפטיים. יש לבחון תקן זמן זה בשנית.

**התייחסות מנהל המוקד**  
יבחן מול מנהל אחזקה / אגף. תלוי תקציב / קבלן.

**מדרכה שוקעת** – למחלקת תשתיות נקבע תקן זמן של 45 יום לתיקון מדרכה/מדרכה שוקעת. הביקורת מציינת כי בעיות כאלה יכולות לחשוף את העירייה לסיכונים משפטיים. יש לבחון תקן זמן זה בשנית.

**התייחסות מנהל המוקד**  
יבחן מול מנהל אחזקה / אגף. תלוי תקציב / קבלן.

**ברז דולף במקלט** – למחלקת אחזקה נקבע תקן זמן של 30 יום לתיקון ברז מים דולף במקלט, פרק זמן שיכול על פניו לפגוע בכשירות ולהביא לבזבז.

**התייחסות מנהל המוקד**  
יבחן מול מנהל אחזקה / אגף. תלוי תקציב / קבלן.

**נזק לקולטנים** – לדעת הביקורת קביעת תקן זמן לתיקון קולטנים עבור החברה הכלכלית חייב להיות תלוי עונה. הקביעה כי תקן שכזה תמיד יהיה 30 יום אינה סבירה ואינה מצמצמת את סיכוני הצפות.

**התייחסות מנהל המוקד**  
יבחן מול מנהל אחזקה / אגף. תלוי תקציב / קבלן.

**חשש לקריסת עץ** – תקן זמן למפקח גינון הוא 21 יום לטיפול בעץ העומד בפני קריסה. לכל הדעות קביעת מסגרת זמן שכזו אינה מבטיחה צמצום סיכון לפגיעה בחיי אדם ורכוש, על כל המשתמע מכך.

**התייחסות מנהל המוקד**  
יבחן מול מנהל אחזקה / אגף. תלוי תקציב / קבלן.

**בור בכביש** – תקן הזמן של 14 יום למחלקת תחזוקה לתיקון בור בכביש לא יכול להיות אלא לאחר הערכת סיכון. לדעת הביקורת יש לשקול במצבים כגון דא, כדי מחד לא להשית עומס על יחידות הביצוע ומאידך לתת מענה הולם לסיכונים, שתקן הזמן למטלות כגון דא יתחלק לשניים: תקן זמן לקבלת הערכת סיכון, ותקן לביצוע שיקבע לאור הערכת הסיכון. כך תבטיח העירייה שהיא מנהלת את הסיכונים כיאות.

**התייחסות מנהל המוקד**  
ניתן ליצור סטטוס ביניים להערכת סיכון אשר עוצר את זמן התקן, וסטטוס קיים - לטיפול.

**9.7. מטלות דומות, תקנים שונים**  
מבדיקה נמצא מקרה בו תקן מסוים (תיקון קולטנים) נקבע פרק זמן שונה לטיפול בין העירייה לחברה הכלכלית, כדלקמן:

עירייה (אחזקה) חברה כלכלית		
קולטנים סתומים	14 ימים	
קולטנים שבורים	6 ימים	
נזק לקולטנים		30 ימים

**התייחסות מנהל המוקד**  
יבחן מול התחזוקה והחכ"ל.

**9.8. הרכב תקן הזמן**  
תקן זמן ביצוע צריך לשקלל את כל הפעולות הנדרשות על מנת להשיב את המצב על כנו (רוב התקנים עוסקים בתיקון פגמים/תקלות וכו'). אשר על כן תקן הזמן צריך לקח בחשבון גם את מידת חשיפת העירייה סיכונים. מקום שהיקף הסיכונים רב יחייב מטבע הדברים בקביעת תקן זמן קצר, ולהיפך. אשר על כן בנושאים בהם קיימת באופן טבעי חשיפה לסיכונים יקבע תקן זמן דואלי, כדלקמן:



**שלב ב'**

**שלב א'**

משמעות יישום המלצה זו יבטיח שיחידות הביצוע נדרשות לפניה על אתר, ולא דוחות את בחינתן כיוון שמסגרת הזמן לטיפול בהם ארוכה.

**התייחסות מנהל המוקד העירוני**  
ספירה דו שלבית – תיבחן לחיוב ותיבדק מול חברת ה CRM. לציין שישנן מחלקות בהן ישנו סטטוס ביניים, אבל בהחלט נבדוק אפשרות לספירה דו שלבית.

### 9.9. תחומים שלא כלולים בתקנים

מעיון בקובץ עולה כי תקני זמן אינם מכסים את כל תחום עבודת העירייה. כך לדוגמה לא נקבעו תקני זמן ביצוע לפונקציות: קב"ס, מרכז תשלומים עירוני, תביעה עירונית, רכש, תשלום לספקים, חינוך, גני ילדים, מחלקת צעירים ונוער, שירותי דת. הביקורת רואה בחיוב את שימוש במערכת המוקד הממוחשב כאמצעי לבחינת אפקטיביות עבודת העירייה וממליצה על הרחבת השימוש בכלי זה לכל יחידות העירייה והגופים הקשורים לה.

**התייחסות מנהל המוקד**  
קיימת מחלקת נוער כולל תקני ביצוע. מחלקת החינוך קיימת באופן חלקית (אחזקת גני ילדים והיסעים). בקרוב יוכנסו מחלקו נוספות כגון מנהלת גנים ומנהלת בתי ספר, מרכז התשלומים העירוני חיצוני לעירייה ומנהל ע"י מגע"ר, כך גם שירוי הדת. תביעה עירונית ורכש – אינן עוברות במוקד ואין בגינן פניות.

### 9.10. תקנים שלא נקבע להם תקן זמן

מעיון בנתונים עולה כי ישנם 95 תקנים לא נקבע להם, ובהם 20 תקנים בנושאים שונים בתחום הפיקוח (תאונת דרכים, אירוע תקיפה, פח לא תקין ועוד) 6 תקנים בנושא תחזוקה (מקלטם סתימה, מתקני מים ועוד), 3 תקנים בנושא מפקח גינון, מרלוג, כאשר רובם נוגעים לגופים חיצונים (מע,צ, מעינות השרון, חברת חשמל, הוט, בזק ועוד). הביקורת רואה בחיוב את השימוש בתקני ביצוע ומציינת כי על מנת להבטיח את מקסום השימוש בכלי זה, יש לבצע מיפוי צרכים.

**התייחסות מנהל המוקד**  
תקנים ללא זמן תקן – זמן התקן הינו 0 – כגון תאונת דרכים, כך נמסר גם למבקר, או קטגוריות בנושא מידע בהן אין תקן, כמו גם ארגונים חיצוניים לעירייה בהם אין לעירייה אפשרות לקבוע זמני ביצוע – למשל לחברת חשמל.

### התייחסות הביקורת

**תקן זמן ביצוע צריך לכלול מסגרת זמן לביצוע, שאלמלא כך הוא אינו יכול להוות כלי למדידת ביצוע על כל המשתמע מכך. גם תקן לפעולות שבאחריות גופי חוץ צריך להיקבע פוזיטיבית, מה גם שגופים ציבוריים רבים כחברת חשמל מפרסמים תקנים מעין אלה.**

### 9.11. סיכום

הביקורת רואה **בחיוב** את השימוש בתקני זמן ביצוע, ומציינת כי רצוי, כדי להבטיח שהשימוש בכלי זה יהיה אפקטיבי, לאשרם באופן סופי. בדרך זו תבטיח העירייה כי היחס של יחידות העירייה לכך יבטיח את אפקטיביות המוקד העירוני כפונקציה ניהולית. עוד ממליצה הביקורת לבחון האם לא ניתן להרחיב שימוש בכלי זה גם לתחומי העירייה שעדיין לא נקבע בהם תקן זמן ביצוע. לסיכום, היוזמה שנקטה העירייה לקביעת תקני זמן ביצוע ראויה, ולדעתנו באם המלצות אלה יישומו תגבר האפקטיביות של מערך זה.

מעבר לכך נדרש לבחון את התקנים הללו בצורה אמפירית ולהבטיח כי הם לא רק מתייחסים לכל היבטי התפעול בעירייה, אלא שפרקי הזמן הללו מבטחים ניהול אופטימלי של הסיכונים הכרוכים במטלות הללו.

#### התייחסות מנהל המוקד

התקנים נבחנים מעת לעת ומעודכנים מעת לעת וזאת בידיעה ואישור מנכ"ל העירייה.

לצורך כך, וכיוון שבחלק מהפעולות הדחופות, לאור היקף המשאבים שבאופן טבעי מוגבל, תלויה בהיקף החשיפה לסיכונים (מקום שהחשיפה גדולה כך התכיפות לתיקון תהיה גבוהה, ולהיפך) יש לשקול קביעת תקן זמן דואלי, ראשית לקביעת רמת התכיפות והשני לביצוע. הביקורת סוברת כי אימוץ מסקנות אלה יגביר את האפקטיביות של המוקד העירוני.

#### התייחסות מנהל המוקד

יבחן, לפחות בחלק מהמחלקות.

## 10. מוקד אזורי

### 10.1. רקע

העירייה מפעילה במוקד העירוני, מוקד אזורי החובק 4 רשויות מקומיות הסמוכות לכפר יונה (טייבה, קלנסואה, זמר וטירה ובעתיד מתוכנן חיבור של כפר ברע) הכוונה היא ל"מוקד רואה". קרי למערכת טכנולוגית הפועלת כך שבזמן קבלת התראה על פריצה, "קופצת" תמונה במסך ומסבה את תשומת לבו של המוקדן, כדי שינקטו בהתאם בפעולות (כגון הקפצת ניידת). המוקד העירוני בכפר יונה מחובר למצלמות כאשר המוקדנים נדרשים לדווח על כך, במקרה שנצפה אירוע בטחוני, לגורם הרלוונטי בעירייה.

### 10.2. תפיסה הפעלה

העירייה גבשה, באמצעות יועץ חיצוני תפיסת הפעלה למוקד רואה. ע"פ מסמך זה ייעוד המוקד הוא "להוות מרכז שליטה ובקרה באמצעות מערכת של מצלמות לאיתור, מניעה, טיפול ותחקור אירועים שונים בישובים בדגש על אכיפת החוקים". תכלית המוקד הוא להיות "מוקד אקטיבי ויזום לאיתור ומניעה ולא רק לצרכי תחקור".

### 10.3. יישום תפיסת ההפעלה

ע"פ התכנית "המוקד יצפה באופן שוטף ורציף בישובים עפ"י תכנית קבועה מראש ובהתאם לגילויים חריגים (אנליטיקה), יכיר את שגרת הישובים, יכיר את הגורמים העיקריים בישובים ויפעל למימוש המשימות המוגדרות לו. המוקד יבצע תצפית בשעות המוגדרות לו ע"י תכנית צפייה במטרה לאתר ולמנוע אירועים מסכני חיים ושמירה על הביטחון". לצורך כך נקבע בתכנית "תכנית צפייה" כדי לתת "מיצוי נכון ומיטבי של יכולות המוקד".

א. המוקד יצפה במצלמות הרלוונטיות ע"מ לאתר, למנוע, לטפל ולתחקר אירועי שגרה וחירום.

ב. המוקד יתפעל ויתחקר אירועי שגרה וחירום וידווח במייד לוגורמים הרלוונטיים, עפ"י טבלת הדיווח והנוהל המתאים שנקבע ע"י הישובים.

ג. המוקד יהווה גוף בקרה ופיקוח עבור הישובים וייצר להם דוחות מעקב המאפשרים להנהלה שליטה ובקרה על המתרחש בישוב, ניהול מעקב על אירועים חריגים וכל דו"ח נוסף שהמוקד יבצע ע"מ לתרום לישובים

ד. מנהל המוקד יקבע את תכנית הצפייה והסריקה למצלמות הקיימות.

**התייחסות מנהל המוקד**  
תכנית הצפייה נקבעה ע"י מנהל המוקד בעבר ומול מנהלי עיר ללא אלימות בישובים ובלווי של חברת טנדו.

ה. במצלמות שאינן נצפות בשגרה יש להגדיר את גבולות האזורים שכניסה אליהם, מקפיץ את התמונה באופן אוטומטי (אנליטיקה/גילוי תנועה).

**התייחסות מנהל המוקד**  
יתכן ויקרה בעתיד, תלוי תקציב / החלטת הבט"פ.

ו. המוקד יאויש על ידי מוקדן בזמנים/ימים/שעות שינותחו לפי "היסטוריה גזרתית ועומס המשימות.

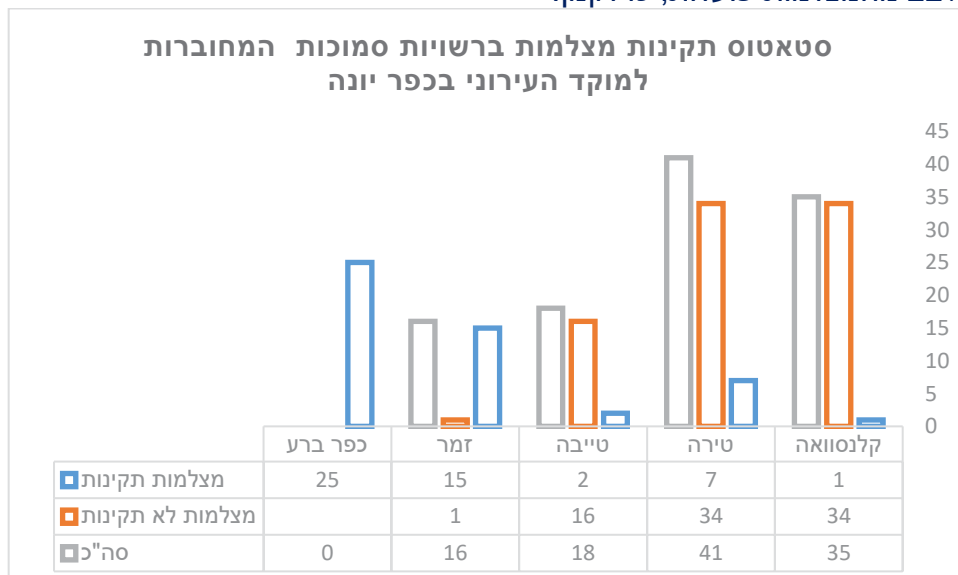
ז. המוקד יפעל על פי נהלים סדורים ולפי מקרים ותגובות מוגדרים.  
ח. המוקד יתעד אירועים המדווחים מכלל הגורמים (משטרה, מש"קים, קב"טים וכו').

ט. המוקד יפעיל את גורמי התגובה אל מול זיהויים במערכת המצלמות או בעקבות דיווח מאנשי היישוב/מחוצה לו.

מהסברים שקיבלנו עולה כי המוקד פועל בהתאם לתפיסת הפעולה.

#### 10.4 סטאטוס

מבדיקה נמצא כי מתוך 110 מצלמות שהותקנו ב 5 רשויות רק 25 מהן תקינות. דהיינו רק 22% מהמצלמות פועלות, כדלקמן:



כפי שניתן לראות, בתרשים שלעיל, סטאטוס המצלמות ברשויות הנו:

א. במועצה המקומית כפר ברע לא הותקנו כלל מצלמות.

ב. שיעור המצלמות התקינות ברשויות הללו מהווה פחות מחמישית (1/5).

ג. להוציא את המועצה המקומית זמר, שם שיעור המצלמות הפועלות מהווה 94% בשאר הרשויות המקומיות שיעור המצלמות התקינות הוא נמוך הנע בין 3% בקלנסואה ל 17% בטירה.

### 10.5. דיווח

מעיון בנתונים עולה כי כלל המוקד לא מאכן ולכן לא מתחקר אירועים שעלו במצלמות. לדוגמא דוח ינואר 2022 העלה כי בכל ארבעת הרשויות דווח כי לא היו (0) אירועים. בדוח נכתב

#### התייחסות מנהל המוקד

המוקד מתחקר במידה ויש אירועים, בינואר לא היו אירועים כמדווח.

א. האפליקציה אינה עולה בקלנסואה ובטירה.

ב. חברת המחשבים (בינת) עדין לא סדרה את הלינקים, כך שהפידים לא מתקבלים במוקד.

ג. לא נרשמו אירועים חריגים.

ד. אחוזי הצפייה לאור מצב הכשירות – מוערכים.

בדוח עצמו נקבע כי הערכה "0" לאירועים בשל חוסר הכשירות. עדות זו תואמת את המסקנה כי המוקד האזורי לא אפקטיבי, דבר החושף את העירייה לסיכון של אובדן תקצוב.

#### התייחסות מנהל המוקד

ככל שכשירות המערכות תהיה טובה – נוכל לבצע עבודה מיטבית. הוצף עשרות פעמים. בטיפול מתמשך של הבטי"פ.

### 10.6. פגיעה במצלמות

נמצא כי הכיסוי שה'מוקד רואה' יכול לספק ברוב הרשויות הנו חלקי ביותר, כיוון שרוב המצלמות בעיר זה נפגעו. הביקורת מציינת כי אומנם העירייה אינה אחראית ולא מופקדת על שמירת המצלמות הללו, אך אין להוציא מכלל אפשרות כי העדר אפקטיביות של מערך זה עלול להביא לכך שהמשרד לביטחון פנים יבקש לבחון את הכדאיות בהמשך תקצוב המוקד האזורי (ראה גם סעיף 11 בהמשך).

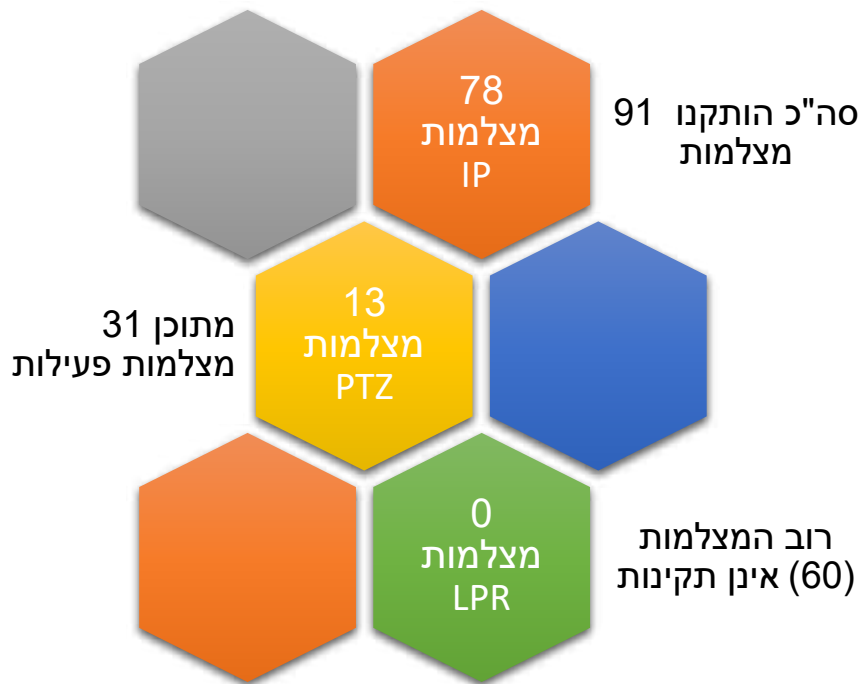
#### התייחסות מנהל המוקד

לא נגנבו אלא הושחתו בפראות שהיו במאי 2021, או התקלקלו כתוצאה מבלאי טבעי / חוסר תחזוקה מצד הרשויות הערביות.

## 11. מצלמות

### 11.1. המצלמות

הביקורת סקרה את מערך המצלמות שהציבה העירייה ברחבי העיר. להלן הממצאים:



א. למן 2018 גדל מערך המצלמות בעיר כפר יונה מ 30 כאשר 27 מהן תקינות (ש 3 מהם הן PTZ) ל 91 מצלמות (ש 13 הן PTZ, שניתן לצודד אותן בשליטה מרחוק).

ב. למרות הגידול של 300% במערך המצלמות, בפועל (נכון ל 27.2.2022) רק 31 מצלמות פועלות. דהיינו העירייה מפעילה בפועל 4 מצלמות יותר ממה שהיא הפעילה בתחילת פרויקט המצלום.

ג. **דהיינו שיעור המצלמות הפועלות בפועל בעיר הנו 34% בלבד.**

ד. להוציא 3 אתרים (בנין המועצה הישן, תחנת השאיבה ברח' גולני, מרכז הספורטק) כל המצלמות הותקנו בצמתים ובגנים ציבוריים.

ה. המערך אינו כולל מצלמות LPR (זיהוי לוחיות רישוי) המאפשרים זיהוי דמויות או כלי רכב.

#### התייחסות מנהל המוקד

חברת ברק 555 זכתה במכרז המצלמו החדש לאחרונה ובימים אלה התקינה 2 מצלמות LPR בשכונת שרונה. (בשלב הפעלה אחרונים)

ו. חלק מהמצלמות, למרות השדרוג שבוצע, הן באיכות הפרדה (רזולוציה) ירודה (כגון: גן ירדן, מרכז ספורטק) או שיש בעיית פוקוס (כגון: גן הארבעה).

ממצאים אלה, ובראשם מספר המצלמות הפעילות ביחס למספר המצלמות הפעילות לפני השדרוג, מעלים כי מערך המצלמות אינו אפקטיבי.

ב 14.4.2022 הותקנה מערכת חדשה המקליטה את תוצרי המצלמות, במקום המערכת הישנה.



### 11.2. יכולת מעקב online

על מנת שמערכת מצלמות תוכל לשמש כאמצעי מעקב online, נדרש שהמצלמות יצוידו בחיישן תנועה. כך כאשר המצלמה קולטת תנועה, היא קופצת במסך והמוקדן מבחין בכך. בפועל אין במוקד מערכת כזו ותחת זאת יש שם מספרי מסכי טלוויזיה, שבכל אחד מהם 12 פיידים של מצלמות (ראה תמונה).

אם כן, בהעדר חיישני תנועה המאפשרים כנ"ל הקפצה של התמונה בה יש פעילות, מערכת המצלמות יכולה אך ורק לצורך תחקור בדיעבד. משמעות הדבר היא, שהעירייה לא יכולה לעשות, באחד הכלים החשובים העומדים לרשות המוקד, שימוש אפקטיבי (אופטימלי), ולא רק להשתמש בתוצרי המערכת הזו בדיעבד.

### 11.3. מצלמות תקולות

#### 11.3.1. בכפר יונה

נכון למועד הביקורת נמצאו כי רוב המצלמות בכפר יונה אינן תקינות. למעשה רק 31 מצלמות פועלות, כדלקמן:

סה"כ מצלמות	מצלמות תקולות	%	
91	60	66%	כפר יונה

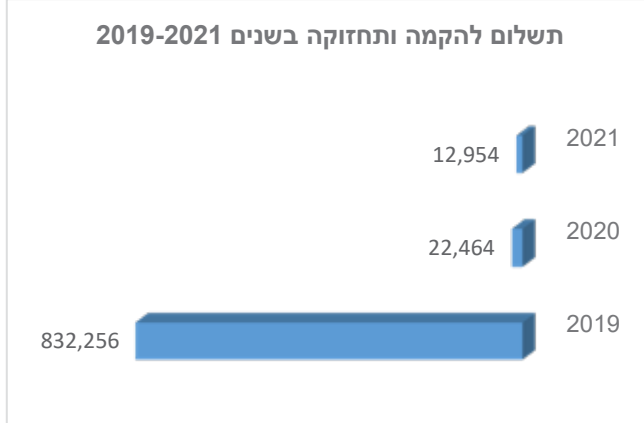
#### 11.3.2. ביישובי המוקד האזורי

כפי שניתן לראות, מספר המצלמות ביישובים הסמוכים המחוברים למוקד האזורי (מוקד רואה). מבדיקה נמצא כי רוב המכריע של המצלמות ביישובים אלה תקולות, כדלקמן:

סה"כ מצלמות	מצלמות תקולות	%	
35	34	97%	קלנסואה
41	34	83%	טירה
18	16	89%	טייבה
16	1	6%	זמר
110	85	77%	סה"כ

היקף המצלמות התקולות מעלה, מחד סימני שאלה לגבי אפקטיביות הפעלת קבלן תחזוקת המצלמות ומאיך משליך על יכולת להפיק את המרב מהמצלמות הללו.

#### 11.4. הקמה ותחזוקה



העירייה שילמה ב 3 השנים האחרונות 867,674 ₪ בגין הקמה ותחזוקה של מערך המצלמות, כאשר 832,256 ₪ שולם להקמת המערך, ו- 35,418 ₪ שולם בשנים 2010 ו- 2021 בגין תחזוקה.

#### 11.5. שרת

גוף המחזיק מערכות מידע (שרת) חייב לאבטח פיזית את המערכות הללו, קרי לקיים אמצעי הגנה פיזיים ונהלים, כדי למדר את מערכות המידע הללו ולהגן עליהם פיזית כדי למנוע מלא מורשים גישה לאזור זה, וכן להגן המידע האצור בו מפני פגיעה או גניבה (ת.י. 1459). אבטחת מידע מוגדרת בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, כ"הגנה על שלמות המידע, או הגנה על המידע מפני חשיפה, שימוש או העתקה, והכל ללא רשות כדון". בסיוור שערכה הביקורת במשרדי המוקד העירוני נמצא כי שרת וארון התקשורת מוצבים בחדר נפרד, כאשר דלת החדר לא נעולה בפתח, כדלקמן:



#### התייחסות מנהל המוקד

חדר השרתים נעול היות והוא מצוי בתוך חדרי אשר נעול עם עזיבתי את החדר.

#### 11.6. מאגר תמונות מהמצלמות

הנחית רשם מאגרי מידע מס' 2012/4 קובעת, כדלקמן:

"2.7 לפי הגדרות המונחים "מידע" ו"מאגר מידע" בסעיף 7 לחוק, התחולה של פרק ב' בחוק היא על שמירת נתונים על אודות אדם, כאשר המידע אודותיו מזוהה או ניתן לזיהוי. לנוכח מאפייניהן המפורטים לעיל, חלק ניכר מן ההקלטות ממצלמות המעקב הקיימות כיום נכנס לגדר "מאגר מידע" המתייחס למידע מזוהה, או ניתן לזיהוי, אודות אדם, כמשמעותו בסעיף 7 לחוק, בין אלה כלולות:

2.7.4 מערכות המכילות יכולות ניתוח ושליפת מידע ויזואלי ברמה גבוהה, כגון האפשרות לזהות אובייקטים בתמונה ושליפת אובייקט זהה בתמונות נוספות וכד' המקלות מאוד על תהליך זיהוי אנשים."

מבדיקה שערכנו עלה כי למרות האמור העירייה לא רשמה את מאגר תמונות ממצלמות העירייה הפועלות במרחב הציבורי אצל רשם המאגרים (במשרד המשפטים). יש לבחון משפטית את חובת העירייה לרשום מאגר מידע זה ולפעול בהתאם.

### התייחסות מנהל המוקד

לבחינת היועמ"ש.

### 11.7. מחיקת צילום

הנחית רשם מאגרי מידע מס' 2012/4 (שימוש במצלמות אבטחה ומעקב ובמאגרי התמונות הנקלטות בהן) קובע, כדלקמן:

#### 3.1.4 שמירת הצילומים ומחיקתם

- 3.1.4.1 שמירת הצילומים לאחר שהם אינם נחוצים עוד מהווה הפרה של עקרון ויוצרת סיכוני אבטחת מידע מיותרים, ומשום כך גם 15 הגבלת המטרה פוגעת בזכות החוקתית לפרטיות במידה העולה על הנדרש.
- 3.1.4.2 בראש ובראשונה יש לבחון בקפידה האם מטרת התקנת המצלמות בכלל מחייבת הקלטה של הצילומים, או שמא ניתן להסתפק בצילום חי בלבד. הקלטה שאינה נחוצה להגשמת המטרה אינה עומדת במבחני המידתיות.
- 3.1.4.3 ככל שקיים צורך להקליט, יש לקבוע את משך התקופה בה יישמרו ההקלטות. משך שמירת הצילומים יקבע בכל מקרה לגופו לפי מבחני המידתיות, בהתאם למטרה הספציפית של התקנת המצלמה ולרגישות המידע הנקלט בעדשתה.
- 3.1.4.4 כדי למנוע תקלות מומלץ לתכנן את מערכת ההקלטה מראש לפי תפיסת "תכנון לפרטיות (Design By Privacy) כך שהצילומים המוקלטים יימחקו אוטומטית לאחר פרק הזמן המוגדר. כדי לחסוך במשאבים אפשר גם לתכנן את ההקלטה כך ש"תדרוס" צילומים ישנים.

בתשובה לשאלת הביקורת נמסר כי העירייה פועלת בהתאם להנחיה ומוחקת באופן אוטומטי את התמונות, זאת להוציא 2 מאגרי מידע הפועלים באופן עצמאי (ראה סעיף 11.7 לעיל), אחת לחודשיים. דהיינו להבדיל מהמערכת הישנה בה החומר נשמר למשך 21 יום, כאן הקבצים נשמרים לתקופה ארוכה יותר. מתשובה לשאלת הביקורת עולה כי החלטה זו על הגדלת פרק הזמן נעשה, בניגוד להנחיה של משרד המשפטים (רמו"ט) מה 3.11.2010 סעיף 42, כדלקמן:

"משך שמירת ההקלטות תלוי במטרה של התקנת כל מצלמה ומצלמה באופן ספציפי, וברגישות המידע הנקלט בעדשתה, ולכן קשה לקבוע מסמרות בדבר פרק הזמן המדויק בו מוצדק לשומרו. משך שמירת הצילומים יקבע בכל מקרה בנפרד לפי מבחני המידתיות. עם זאת בהכללה ניתן לומר שבמצלמות מעקב המותקנות במרחב הציבורי למטרת מניעת עבריינות, כדוגמת המצלמות המוצבות בערים בארץ במסגרת תכנית "עיר ללא אלימות", "קשה להצדיק שמירת מידע למשך למעלה משבוע ימים; את תקופת שמירת ההקלטות במצלמות מסוג זה אפשר להאריך אם במהלך אותה תקופה מתקיימת באזור המצולם התרחשות המעלה אפשרות ממשית שיהיה צורך לגיטימי לשימוש בצילומים, או אם נפתחת חקירה רשמית

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

הביקורת מעירה כי על העירייה לבחון את החלטה האמורה ולקבוע, בהתאם למבחני המידתיות והנחיות משרד המשפטים את משך הזמן לשמירת הקלטות של תוצרי המצלמות.

#### התייחסות מנהל המוקד

כל הנחיה שתתקבל – תיושם מול חברת המצלמות.

#### 11.8. מאגרים אוטונומיים

ישנם 2 מצלמות שאינם מחוברים למערכת (לשרת) אלא הן פועלות כתחנות אוטונומיות.

• המצלמות שבמועדון נוער (מכונה קד"צ) מוקלטות במחשב שבמרכז הפעלה בגן ירדן וגיל

• המצלמות שבגן יחזקאל עקב כך שאין חיבור לאינטרנט התוצרים מוקלטים במחשב הממוקם בגן.

מתשובות לשאלת הביקורת עולה כי, נכון למועד עריכת הביקורת, הגישה לתוצרי המצלמות במערכת החדשה אינה מוגבלת בשם משתמש וסיסמא.

#### התייחסות מנהל המוקד

זאת היות וטרם בוצע אימיגרציה למערכת החדשה באתרים אלה. כלומר ברגע שתבוצע – הסיסמאות יעודכנו. כעת הסיסמאות הן הסיסמאות הקיימות, אם כי המערכת לא תעלה בפועל בשם החלפת ליבת המערכת.

## 12. שקיפות בנושא אמות המידה לביצוע

### 12.1. פרסום תקני זמן

העירייה הנה ספק שירותים, וככזו עליה להיות מכוונת ללקוח (תושב), מה גם שכגוף ציבורי תרבות הניהול שלה צריכה להיות מוטת אחריות (accountability), מתן דין וחשבון לציבור). הואיל וכך עליה לעגן בדרך התנהלותה אמצעים כוללים שיבטיחו כי נותני השירות יעמדו בסטנדרטים ובקודי התנהגות מצופים. מבדיקה נמצא כי העירייה בפועל לא מפרסמת תקני זמן ביצוע.

### התייחסות מנהל המוקד

יבוצע במהלך 2022 עם עליית אתר העירייה החדש.

### 12.2. אמנת שירות

בביקורת שערכנו בעבר נמצא כי העירייה ערכה, באמצעות יועץ ארגוני, אמנת שירות, על מנת שיהיה כתב התחייבות ותיאום ציפיות בין העירייה לתושבים. מדובר במסמך זה המגדיר את סל השירותים העיקריים הניתנים על ידי העירייה, והוא כולל נורמות וסטנדרטים הנוגעים לרמת השירות ואיכותו. כך שלכל שירות תקבע רמות שירות כמותיות וכלים למעקב ובקרה לצורך שיפור השירות. בהתאם לאמנה תינתן לתושבי העיר התחייבות לאופן המענה זמן המענה לפניות התושבים בתחומים שונים. בפועל לא נמצאה האמנה. בתשובה לשאלת הביקורת השיב ב 25.4.2022 מנהל המוקד כי "כיום לא קיימת אמנת שירות". גם מעיון באתר האינטרנט של העירייה לא נמצא אזכור לאמנה. הביקורת העירה בזמנו שיש לבוא חשבון בנושא זה עם היועץ. לא קיבלנו מענה.

### התייחסות מנהל המוקד

ייבדק לאחור או תגובש אמנה חדשה במסגרת מהלך כולל.

### 12.3 תכנית אב

העירייה נקטה בפעולות כדי להגביר את הנגישות לציבור ואת ההיענות לפניות הציבור. כך היא מפעילה מוקד עירוני, קבעה תקני זמן ביצוע. לדעתנו, על העירייה לבחון, בייחוד כאשר העיר תגדל, כפי שצפוי, דרכים נוספות על האמור, בין היתר ע"י קביעת תכנית אב להגברת האפקטיביות בתחום מתן שירות לציבור.

## 13. סיכום והמלצות

בהתאם לתכנית העבודה השנתית ערכה מבקרת העירייה ביקורת במוקד העירוני, יחידה בה ערכנו ביקורת מקיפה ב 2018. הביקורת העלתה כי תחומים רבים עליהם העירה הביקורת בעבר תוקנו.

**הביקורת מציינת בחיוב את המענה לו היא זכתה ממנהל המוקד העירוני, ואת האינפוטם שהיא קיבלה מממנו ביחס להערות הביקורת, ואת העובדה שמנהל המוקד העירוני הוא בעל ידע רב וניסיון בתחום ניהול מוקדי לקוחות, דבר שבא לידי ביטוי באמור.**

### להלן עיקר הממצאים:

- א. המוקד ערך נוהל עבודה בנושא חופש מידע, למרות שתחום זה אינו באחריותו, שאינו מתייחס לכל ההיבטים החוקיים הכרוכים בכך ולא ליועמ"ש העירייה, למרות שהדבר עולה מנוהל משרד המשפטים (ראה סעיף 3.1.1 לעיל)
- ב. מספר הפניות שהתקבלו ב 2021 נפל אך במעט (0.85%) מזה שהתקבל אשתקד (ראה סעיף 3.3 לעיל).
- ג. בשלוש השניים האחרונות ירד היקף הפניות שטופלו בחריגה מ 37% ב 2019 ל 19% (10,301 פניות) ב 2021 (ראה סעיף 4.1 לעיל).
- ד. היחידות בהן היקף הפניות שטופלו בחריגה הוא הגבוה ביותר הוא רישוי עסקים, חשמל-LED וקבלן הגינון, תחומים בהם 50% מהפניות חרגו מזמן תקן (ראה סעיף 4.2 לעיל).
- ה. המוקד ערך ב 2021 ארבעה סקרי שביעות רצון והציג את תוצאותיה ברמה שנתית לפיהם יש שיפור בשביעות הרצון למרות שניתוח הנתונים הנו בן שנה אחת המעלה כי, להוציא את הסקר הראשון שנעשה (ינואר 2021), הנתונים הנם פחות או יותר במצב אחיד (ראה סעיפים 4.3.3 ו- 4.3.4 לעיל).
- ו. אין חובה לצרף תיעוד תומך בעת סגירת פניה (ראה 4.5 לעיל).
- ז. בשנה האחרונה קיבל המוקד 3,367 פניות חוזרות, כמות המהווה כ 6% מסך הפניות (סה"כ התקבלו 54,452 פניות) (ראה סעיף 4.6 לעיל).
- ח. המוקד מקליט שיחות עם תושבים ועושה בהם שימוש באופן מהווה עבירה על החוק, כל זאת ללא מתן גילוי נאות – נמסר כי הנושא תוקן (ראה סעיף 5 לעיל).
- ט. מאגר השיחות המוקלטות לא נרשם ברשם המאגרים. כן נמסר כי טופס הרישום מולא (ראה סעיף 5.4 לעיל).
- י. למרות שהמוקד פועל 24/7 ולמרות שייעודו הוא קבלת פניות מהציבור, בפועל נקבע כי הוא מקבל קהל רק 3 שעות בשבוע, וזאת בתאום מראש (ראה סעיף 6.1 לעיל).
- יא. המוקד העירוני שוכן בניין העיריה הישן, שרת 1 כפר יונה. בפועל נמצא כי משרדים אלה אינם מונגשים (ראה סעיף 6.2 לעיל).

יב. אין בדף המוקד העירוני, באתר האינטרנט של העירייה, הפניה לטופס הפניה למוקד העירוני (ראה סעיף 6.4.2 לעיל).

יג. ישנן יחידות עירוניות שלא מחוברות למערכת המוקד עירונית (ראה סעיף 7.4 לעיל).

יד. החוזה עם החברה המספקת את תכנת המוקד הממוחשב אינה כוללת סעיפים המחייבים את הקבלן בעת סיום ההתקשרות חובה להמיר את הנתונים לפורמט שיאפשר להעבירם למערכת אחרת (ראה סעיף 7.6 לעיל).

טו. המוקד העירוני מחזיק מאגר של מספר טלפון לשיגור בוואטסאפ, שאינו רשום כמאגר. יש לבחון האם אין חובה שכזו (ראה סעיף 8.2 לעיל).

טז. תקני זמן הביצוע נקבעו בשיחות בין המוקד ליחידות הביצוע ולא בהכרח על בסיס אמפירי ו/או גורם בלתי תלוי. יחד עם זאת תקנים אלה, כך נמסר, נבחנו מעת לעת ע"י המוקד ויחידות הביצוע (ראה סעיף 9.3 לעיל).

יז. ישנם תחומים בהם באופן קבוע הטיפול בפניות חורג מתקן הזמן, כאשר למרות האמור לא מתקיים תחקור כדי לבחון, בין היתר, האם אין מקום לשנות את תקני זמן הביצוע. כך נערך, כך נמסר מעת לעת דין בנושא (ראה סעיף 9.4 לעיל).

יח. נמצאו מקרים בהם אורך הזמן שנקבע בתקן מעלה לדעת הביקורת, בייחוד כיוון שהתקנים לא נקבעו ע"י גורם בלתי תלוי. לדוגמה תקן לטיפול באלימות למשפחה – 7 ימים, תקן לטיפול בדליפת מים – 60 יום (ראה סעיף 6.5 לעיל).

יט. במקרה מסוים נמצא תקן זהה שנקבע לו משך זמן שונה לטיפול באורגנים עירוניים שונים (ראה סעיף 9.6 לעיל).

כ. נמצא כי נקבעו תקנים עם פרק זמן ארוך כיוון שהטיפול בהם הוא דו שלבי (שלב א- הערכת הדחיפות, שלב ב' – הטיפול). הביקורת ציינה כי במקרים כאלה, על מנת להבטיח את רלוונטיות התקן, יש לקבוע תקן לכל אחד מהשלבים הללו (ראה סעיף 9.7 לעיל).

כא. נמצא כי התקנים אינם מכסים את כל תחומי עבודת העירייה (כגון: קב"ס, מרכז תשלומים עירוני, חינוך) (ראה סעיף 9.8 לעיל).

כב. ישנם 95 תקנים, בתחום הפיקוח, תחזוקה, מפקח גינון, ומרלוג שלא נקבע להם תקן זמן (ראה סעיף 9.9 לעיל).

כג. רק 22% מהמצלמות בישובים הסמוכים המחוברים למוקד פועלים (ראה סעיף 10.4 לעיל)

כד. בעוד שמערך המצלמות בכפר יונה גדל בשנים האחרונות פי 3 (מ30 ל 91) בפועל פועלים כיום בעיר רק 4 מצלמות יותר מספר המצלמות התקינות לפני 4 שנים (27 ב 2018 ו 31 כיום) (ראה סעיף 11.1 לעיל).

כה. העירייה שילמה ב 3 השנים האחרונות 867,674 ₪ בגין הקמה ותחזוקה של מערך המצלמות כאשר בפועל 2/3 מהמצלמות אין פועלות (ראה סעיף 11.4 לעיל).

כו. העירייה לא קבעה מדיניות בנושא שמירת נתונים במערכת המצלמות הממוחשבות ובפועל היא מוחקת תמונות שלא בהתאמה להנחית משרד המשפטים (ראה סעיף 11.7 לעיל).

כז. הגישה לתוצרים של 2 מצלמות אינה מגובלת בסיסמא (ראה סעיף 11.8 לעיל).

כח. העירייה אינה מפרסמת תקני זמן ביצוע. יצוין כי אין חובה לעשות כן (ראה סעיף 12.1 לעיל).

כט. העירייה ערכה בעבר, באמצעות יועץ חיצוני, אמנת שירות. מבדיקה נמצא כי אין מסמך כזה בעירייה (ראה סעיף 12.2 לעיל).

## להלן ההמלצות

13.1. חשוב לבחון דרכים נוספות כדי לעשות שימוש במערכת המוקד הממוחשב (ראה סעיף 2.2 לעיל).

13.2. יש לשקול הגדרת המוקד העירוני כפונקציית ניהול מידע (ראה סעיף 2.3 לעיל).

13.3. מומלץ לבחון אימוץ תפיסה לפיה המוקד יספק מידע גם בנושאים הנוגעים לאירועי תרבות, ספורט ושירותים חיוניים המתרחשים או קיימים בעיר (ראה סעיף 2.4 לעיל).

13.4. יש לשמור את נהלי העבודה במוקד בקובץ אחוד, ולאשרו ע"י הדרג הניהולי הבכיר בעירייה. נהלי שנכתבו ע"י חברה חיצונית, ככל שהם מתייחסים לעובדי העירייה (ולא לעובדי הקבלן) חייבים גם הם להתאשר ע"י הדרג הבכיר בעירייה (ראה סעיף 3.1 לעיל).

13.5. יש לבחון ע"י יועמ"ש העירייה את נוהל בקשות תושבים למידע מצולם כדי להבטיח שהוא עולה בקנה אחד עם הדין (ראה סעיף 3.1.1 לעיל).

13.6. הביקורת ממליצה לשקול אימוץ תפיסה שהמוקד מהווה גם מוקד מידע על הנעשה בעיר (ראה סעיף 3.2 לעיל).

13.7. יש לקיים, לפחות אחת לשנה, חקירה באשר למקרים בהם שיעור הפניות החוזרות גבוה (ראה סעיף 4.2 לעיל).

13.8. הביקורת רואה בחיוב שימוש בסקרים ומציינת כי חשוב להישען בעריכתם על מתודולוגיות מקובלות (ראה סעיף 4.3 לעיל).

13.9. הביקורת רואה בחיוב שימוש זה וממליצה למסד את השימוש בנתוני תקן ביצוע בתהליכי קבלת החלטות (ראה סעיף 4.4 לעיל).

13.10. יש לקבוע בנוהל כי סגירת פניה תעשה רק בצרוף אסמכתאות (ראה סעיף 4.5 לעיל).

- 13.12. יש להסדיר את חוקיות הקלטת שיחות במוקד – נמסר שהדבר הוסדר (ראה סעיף 5.1 לעיל).
- 13.13. העירייה חייבת לתת גילוי נאות כאשר היא מבקשת להקליט את הציבור (ראה סעיף 5.2 לעיל).
- 13.14. יש לבחון את הצורך ברישום מאגר הקלטות שיחות במשרד המשפטים (ראה סעיף 5.4 לעיל).
- 13.15. יש לבחון את היקף השעות בשבוע שבהם ניתן להגיש פניות למוקד במשרדי המוקד (ראה סעיף 6.1 לעיל).
- 13.16. יש לבחון את הנגישות הפיזית של המוקד העירוני בראי החוק (ראה סעיף 6.2 לעיל).
- 13.17. יש לשקול לפרסם את יתר מספר הטלפון של המוקד העירוני לציבור (ראה סעיף 6.4.1 לעיל).
- 13.18. יש לקבוע בדף האינטרנט של המוקד העירוני קישור להגשת פניה למוקד בטופס מקוון (ראה סעיף 6.4.3 לעיל).
- 13.19. יש לחבר ככל שניתן, זאת לאור היתרונות והעובדה שהדבר אינו כרוך בהוצאה נוספת את כל עובדי העירייה ומוס"ח שיש להם מחשב (ראה סעיף 7.4 לעיל).
- 13.20. יש לבחון לכלול בחוזה עמם מגבלות הנוגעות לשימוש במערכת מידע עירונית, ולו כדי להבטיח שהוראות חוק הגנת הפרטיות (ראה סעיף 7.5 לעיל).
- 13.21. יש מקום להבטיח את זכויות העירייה בעת סיום חוזה ההתקשרות עם הקבלן, לא רק באמצעות הכנסת סעיף בעלות על הנתונים אלא גם הטלת חובה על הקבלן להמיר את הנתונים (ראה סעיף 7.6 לעיל).
- 13.22. הביקורת ממליצה כי בחוזים דומים יכנסו הוראות הקובעות כי המידע האצור במערכות הללו הן של העירייה, כאשר פגיעה בנתונים הללו יהווה עילה לפיצוי.
- 13.23. יש לבדוק האם אין מקום לרשום במשרד המשפטים את מאגר פרטי הוואטסאפ של התושבים (ראה סעיף 8.2 לעיל).
- 13.24. חשוב שתקני זמן ביצוע יקבעו בצורה אמפירית ויאושרו בדרג הניהול הבכיר (ראה סעיף 9.2 לעיל).
- 13.25. מן הראוי להסדיר הליך, כדי להבטיח שאכן התקנים נבחנו בתדיר, וכי המוקד נותן מענה הולם ע"י קביעת תקני זמן ביצוע חדשים וכי תקנים אלה נבחנו אמפירית (ראה סעיף 9.3 לעיל).
- 13.26. יש לבחון מקרים בהם קיימת חריגה שיטתית מתקני זמן ביצוע (ראה סעיף 9.5 לעיל).
- 13.27. יש לשקול, במקרים בהם נדרשת הערכת זמן לתיקון לקבוע לכל תחום תקן כפול, אחת למועד בו תבוצע הערכה ולשני לזמן ביצוע לאור אותה הערכה (ראה סעיף 9.8 לעיל).

- 13.28. יש לבחון קביעת תקנים לכל תחומי הביצוע ברשות (ראה סעיפים 9.9 ו- 9.10 לעיל).
- 13.29. יש לבחון, לאור הסיכון שבאיבוד תקציבי המשרד לביטחון פנים במוקד האזורי עקב אפקטיביות ירודה של המצלמות דרכים כדי להביא לשינוי בדבר (ראה סעיף 10.4 לעיל).
- 13.30. יש לבחון את אפקטיביות מערך המצלמות בעיר, בין היתר, ביחס לעלויות (ראה סעיף 11.1 לעיל).
- 13.31. יש להקפיד על נעילת דלת חדר השרתים במוקד העירוני (ראה סעיף 11.5 לעיל).
- 13.32. יש להבטיח ששמירת התמונות נעשה באופן אחיד בכל המאגרים ובהתאמה להוראות משרד המשפטים (ראה סעיף 11.7 לעיל).
- 13.33. יש להבטיח כי הגישה למאגרי המידע האוטונומיים מאובטח בסיסמת גישה (ראה סעיף 11.8 לעיל).
- 13.34. יש לשקול לפרסם את תקני זמן ביצוע (ראה סעיף 12.1 לעיל).
- 13.35. יש לברר מה נעשה עם אמנת השירות שהוכנה ע"י יועץ חיצוני (ראה סעיף 12.2 לעיל).
- 13.36. יש לשקול קביעת תכנית אב לשירות לצורך הגברת האפקטיביות בתחום מתן השירות לתושבים (ראה סעיף 12.3 לעיל).

## תגובת מנכ"ל העירייה :

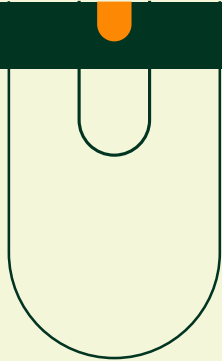
### דו"ח ביקורת מעקב מוקד השירות לתושבים

בשלוש שנים האחרונות הושקעו מחשבות רבות ומשאבים רבים בפיתוח המוקד לשירות התושב. גויסו 2 מנהלי מוקד מעולם השירות, הוכנסו מדדי איכות, הוחלפו ושודרגו מערכות ניהול ותמיכה והתוצאות נראות בשטח.

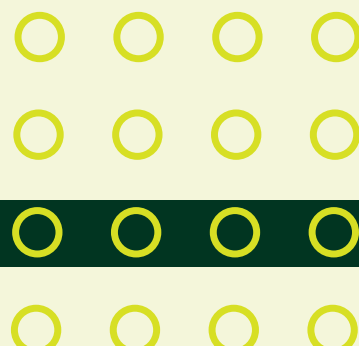
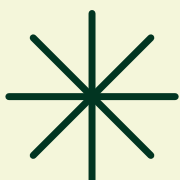
שמה לקרוא כי המוקד עומד בסטנדרטים גבוהים של מתן שירות לתושב וניכר כי נעשתה קפיצת מדרגה משנה לשנה בכל תחומי האחריות של המוקד.

ישנם עוד נושאים רבים שאנו כעירייה נבקש לקדם במוקד לשירות התושב ועפ"י ת"ע וסדר עדיפות וכמובן במסגרת התקציב.





# דוח ביקורת ממונה על תלונות הציבור מבוא



## מבוא כללי - תלונות הציבור

### 1. רקע

מבקרת העירייה, למן כניסתה לתפקיד ב **1.9.2012**, מכהנת גם נציבת תלונות הציבור. וזאת בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (הממונה על תלונות הציבור), התשס"ח – 2008. חוק זה מחייב רשויות מקומיות במינוי נציב תלונות הציבור, וכן מסדיר את עיקרי עבודתו.

### 2. הגדרות

<b>נילון –</b>	עובד או גוף נשוא התלונה.
<b>חוק –</b>	חוק הרשויות המקומיות (הממונה על תלונות הציבור), התשס"ח – 2008
<b>גוף עירוני מבוקר –</b>	המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם.

### 3. מי רשאי להגיש תלונה ועל מה ניתן להגיש תלונה

א. כל אדם רשאי להגיש תלונה לממונה על תלונות הציבור על הרשות המקומית ומוסדותיה, על עובד, על נושא משרה או על ממלא תפקיד ברשות המקומית, וכן על גוף עירוני מבוקר כמשמעותו בסעיף 170א(ב) לפקודת העיריות, על נושא משרה או על ממלא תפקיד בו.

### 4. על מה אפשר להגיש תלונה

ב. תלונה כאמור בסעיף קטן (א) תהא בעניין הנוגע למילוי תפקידיו של הנילון, ובלבד שהתקיימו שני אלה:



## 5. דרך הגשת תלונה

תלונה שהוגשה בכתב או תלונה שהוגשה בעל פה ונרשמה מפי המתלונן תיחתם בידי המתלונן ויצוינו בה שם המתלונן ומענו, תיאור מפורט של העניין שעליו נסבה התלונה, לרבות המועד שבו אירע, וכל פרט אחר הנוגע לעניין והמסייע לברור יעיל של התלונה.

## 6. מתי אי אפשר להגיש תלונות

א. לא יהיה ברור בתלונות אלה:

- 1 תלונה בעניין התלוי ועומד בבית משפט או בבית דין או שבית משפט או בית דין הכריע בו לגופו
- 2 תלונה שהממונה על תלונות הציבור סבור שהיא קנטרנית או טורדנית
- 3 תלונה על פעולה שיפוטית או מעין שיפוטית
- 4 תלונה של עובד בעניין הנוגע לשירותו כעובד, ואולם יהיה ברור על מעשה החורג מהוראות חוק, תקנות, הסכם קיבוצי או מהסדרים כלליים שנקבעו כדין
- 5 תלונה בעניין שכבר הוגשה לגביו תלונה למבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

ב. לא יהיה ברור בתלונות אלה, אלא אם כן מצא הממונה על תלונות הציבור שיש סיבה מיוחדת המצדיקה את ברורן:

1. תלונה בעניין שניתנה בו החלטה שעליה אפשר, או היה אפשר, להגיש על פי דין השגה, ערר או ערעור, והוא אינו מסוג העניינים שסעיף קטן (א)(1) דן בהם;
2. תלונה שהוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שעליו נסבה התלונה או מיום שהמעשה נודע למתלונן, לפי המאוחר יותר.

## 7. דרכי בירור התלונה

- א. הוגשה תלונה שלפי החוק אין לברר אותה, יודיע הממונה על תלונות הציבור למתלונן, בכתב, שלא יטפל בה ויציין את הנימוקים לכך.
- ב. הממונה על תלונות הציבור רשאי לברר את התלונה בכל דרך שיראה לנכון, והוא אינו קשור להוראה שבסדר דין או בדיני ראיות.
- ג. הממונה על תלונות הציבור יביא את התלונה לידיעת הנילון, ואם היה עובד, נושא משרה או ממלא תפקיד – גם לידיעת הממונה עליו, ייתן להם הזדמנות נאותה להשיב עליה, והוא רשאי לדרוש מהם כי ישיבו על התלונה בתוך תקופה שיקבע בדרישתו.
- ד. הממונה על תלונות הציבור רשאי לשמוע את המתלונן, את הנילון וכל אדם אחר, אם ראה בכך תועלת.
- ה. לצורך הבירור רשאי הממונה על תלונות הציבור –

1. לדרוש מכל אדם למסור לו, בתוך תקופה שיקבע בדרישה ובאופן שיקבע, כל ידיעה או מסמך העשויים לדעת הממונה על תלונות הציבור לעזור בבירור התלונה;
2. לדרוש מכל עובד של גוף עירוני מבוקר להתייצב לפניו במועד שיקבע לשם מסירת ידיעות או מסמכים.

- א. אין בהוראות סעיף קטן (ד) כדי לגרוע מכללי חסיונות עדים או כללי ראיות חסויות.
- ב. הוגשה תלונה על הממונה על תלונות הציבור או על עובדים הכפופים לו, לרבות בעניין הנוגע למילוי תפקידיהם האחרים ברשות המקומית, יברר היועץ המשפטי של הרשות המקומית את התלונה האמורה; בבירור תלונה כאמור יהיו ליועץ המשפטי של הרשות המקומית סמכויות הממונה על תלונות הציבור לפי חוק זה.
- ג. בירור התלונה יסתיים לכל המאוחר עד תום שנה אחת מיום הגשתה.

## 8. עצמאות הממונה במילוי תפקידו

במילוי תפקידיו יהיה הממונה על תלונות הציבור עצמאי ובלתי תלוי, ואחראי בפני מועצת הרשות המקומית בלבד.

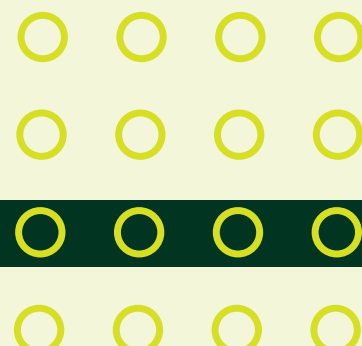
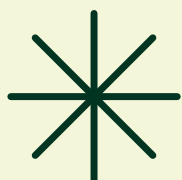
## 9. חובת סודיות

הממונה על תלונות הציבור חייב לשמור בסוד כל ידיעה שהגיעה אליו עקב עבודתו, לא לעשות בה שימוש ולא לגלותה לאחר, אלא לשם ביצוע תפקידיו לפי חוק זה או תפקידו כמבקר הרשות המקומית, זולת אם הגילו נדרש על פי כל דין, ואולם לא שימש הממונה על תלונות הציבור גם כמבקר הרשות המקומית – רשאי הוא להעביר את המידע למבקר הרשות המקומית לשם מילוי תפקידיו כמבקר.

דוח ביקורת

# ממונה על תלונות הציבור

המרכז הידוק  
של השדון





# דוח הממונה תלונות הציבור לשנת 2022

## 1. כללי

ב-1.4.08 התקבל בכנסת חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008 (להלן – "החוק") המחייב רשויות המקומיות במינוי נציב תלונות ציבור (אומבודסמן). החוק קובע, כי מליאת המועצה תמנה את המבקר הפנימי כנציב תלונות הציבור אולם היא רשאית, במקרים במיוחדים, למנות לתפקיד זה עובד בכיר אחר של הרשות המקומית, והכול ובלבד שלא יהיה בעיסוקו האחר כדי להפריע למילוי תפקידיו כנציב תלונות הציבור.

החוק מסדיר גם את דרכי העבודה של הנת"צ, כדלקמן:

"במילוי תפקידו יהיה הממונה על תלונות הציבור עצמאי ובלתי תלוי, ואחראי בפני מועצת הרשות המקומית בלבד" (סעיף 3 לחוק).

הממונה על תלונות הציבור יגיש לראש הרשות המקומית ולמועצת הרשות המקומית דין וחשבון על פעולותיו לא יאוחר מ-1 במאי בכל שנה; המועצה תקיים דיון בעניין הדין וחשבון בתוך חודשיים מיום שהוגש לה; דין וחשבון כאמור יהיה פתוח לעיון הציבור ויפורסם באתר האינטרנט של הרשות המקומית (סעיף 15 לחוק קובע).

באשר לדרך הגשת התלונה קובע החוק, כדלקמן:

"תלונה שהוגשה בכתב או תלונה שהוגשה בעל פה ונרשמה מפי המתלונן תיחתם בידי המתלונן ויצוינו בה שם המתלונן ומענו, תיאור מפורט של העניין שעליו נסבה התלונה, לרבות המועד שבו אירע, וכל פרט אחר הנוגע לעניין ומסייע לבירור יעיל של התלונה" (סעיף 6 לחוק).

מבקרת עיריית כפר יונה מכהנת בנוסף לתפקידה כמבקרת, גם כממונה על תלונות הציבור וזאת מ-1.9.2012 המועד שבו החלה מבקרת העירייה את עבודתה.

הממונה על תלונות הציבור מופקדת מתוקף תפקידה על עריכת בירור וטיפול בתלונות התושבים שעניינם נוגע לאחד או יותר מהבאים:

- עיריית כפר יונה על כל יחידותיה, אגפיה ומוסדותיה.
- תאגידים וחברות שבעלותה ו/או בהנהלתה של עיריית כפר יונה.
- עובד, נושא משרה או ממלא תפקיד בעיריית כפר יונה.

**בהתאם להוראות סעיף זה מגישה הממונה על תלונות הציבור את הדוח לשנת 2022.**

## 2. דרך קבלת התלונות

במשרדי הממונה על תלונות הציבור מתקבלות תלונות מהציבור באמצעים שונים וביניהם:

דואר אלקטרוני, טופס ממוחשב, פקס, דואר, מסירה ידנית ובמקרים חריגים בהם המתלונן אינו מסוגל להגיש תלונה באמצעי אחר, אזי גובה הממונה תלונה בע"פ. תלונה כזו תירשם על-ידי הממונה ותחתם לאחר הקראתה לפונה על-ידי המתלונן.

## 2. מס' תלונות שהוגשו

במהלך השנה מתקבלות אצל הממונה על תלונות הציבור פניות רבות, כאשר חלק לא מבוטל מהן לא מהווה תלונה כמשמעותה בחוק.

ממונה תלונות הציבור נדרשת לברר תלונות המוגשות על-ידי הציבור על התנהלות הרשות המקומית ומוסדותיה, על עובד, על נושא משרה או על ממלא תפקיד ברשות המקומית, וכן על גוף עירוני מבוקר כמשמעותו בסעיף 170א(ב) לפקודת העיריות, על נושא משרה או על ממלא תפקיד בו.

ברם, לא כל פנייה היא תלונה המחייבת בבירור של ממונה תלונות הציבור. כך לדוגמה במהלך השנה מתקבלות במשרדי הממונה תלונות הציבור פניות רבות, שהן בבחינת פנייה ראשונה לקבלת טיפול (כגון אי פינוי אשפה, בקשה למידע). במקרים כאלה מעבירה הממונה את הפניה למוקד העירוני וליחידה הרלוונטית. מקרים נוספים הם פניות בנושאים הנדונים בפני התובעת (כגון בקשות לביטול קנסות) או נושאים מסויימים בנושא ארנונה (כגון תחומים הנמצאים בתחום אחריות ועדת ערר), אשר אינם בסמכותה.

סעיף 7 לחוק קובע רשימה של תלונות שאין לבררן:

### תלונות שאין לבררן

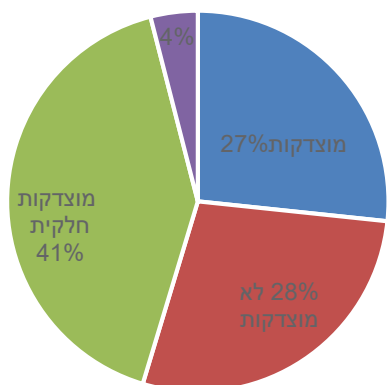
7. (א) לא יהיה בירור בתלונות אלה:

- (1) תלונה בעניין התלוי ועומד בבית משפט או בבית דין או שבית משפט או בית דין הכריע בו לגופו;
  - (2) תלונה שהממונה על תלונות הציבור סבור שהיא קנטרנית או טורדנית;
  - (3) תלונה על פעולה שיפוטית או מעין שיפוטית;
  - (4) תלונה של עובד בעניין הנוגע לשירותו כעובד, ואולם יהיה בירור על מעשה החורג מהוראות חוק, תקנות, הסכם קיבוצי או מהסדרים כלליים שנקבעו כדין;
  - (5) תלונה בעניין שכבר הוגשה לגבי תלונה למבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].
- (ב) לא יהיה בירור בתלונות אלה, אלא אם כן מצא הממונה על תלונות הציבור שיש סיבה מיוחדת המצדיקה את בירורן:
- (1) תלונה בעניין שניתנה בו החלטה שעליה אפשר, או היה אפשר, להגיש על פי דין השגה, ערר או ערעור, והוא אינו מסוג העניינים שסעיף קטן (א)(1) דן בהם;
  - (2) תלונה שהוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שעליו נסבה התלונה או מיום שהמעשה נודע למתלונן, לפי המאוחר יותר.
- (ג) הוגשה תלונה שלפי סעיף 5 או לפי סעיפים קטנים (א) או (ב) אין לברר אותה, יודיע הממונה על תלונות הציבור למתלונן, בכתב, שלא יטפל בה ויציין את הנימוקים לכך.

מעבר לכך, ישנם נושאים שהבירור בהם מופסק עוד בשלבי הבירור משום שהעניין בא על תיקונו.

התפלגות סטטוסי תלונות

במהלך שנת 2022, מחודש פברואר 2022 ועד חודש ינואר 2023, הוגשו \*75 תלונות



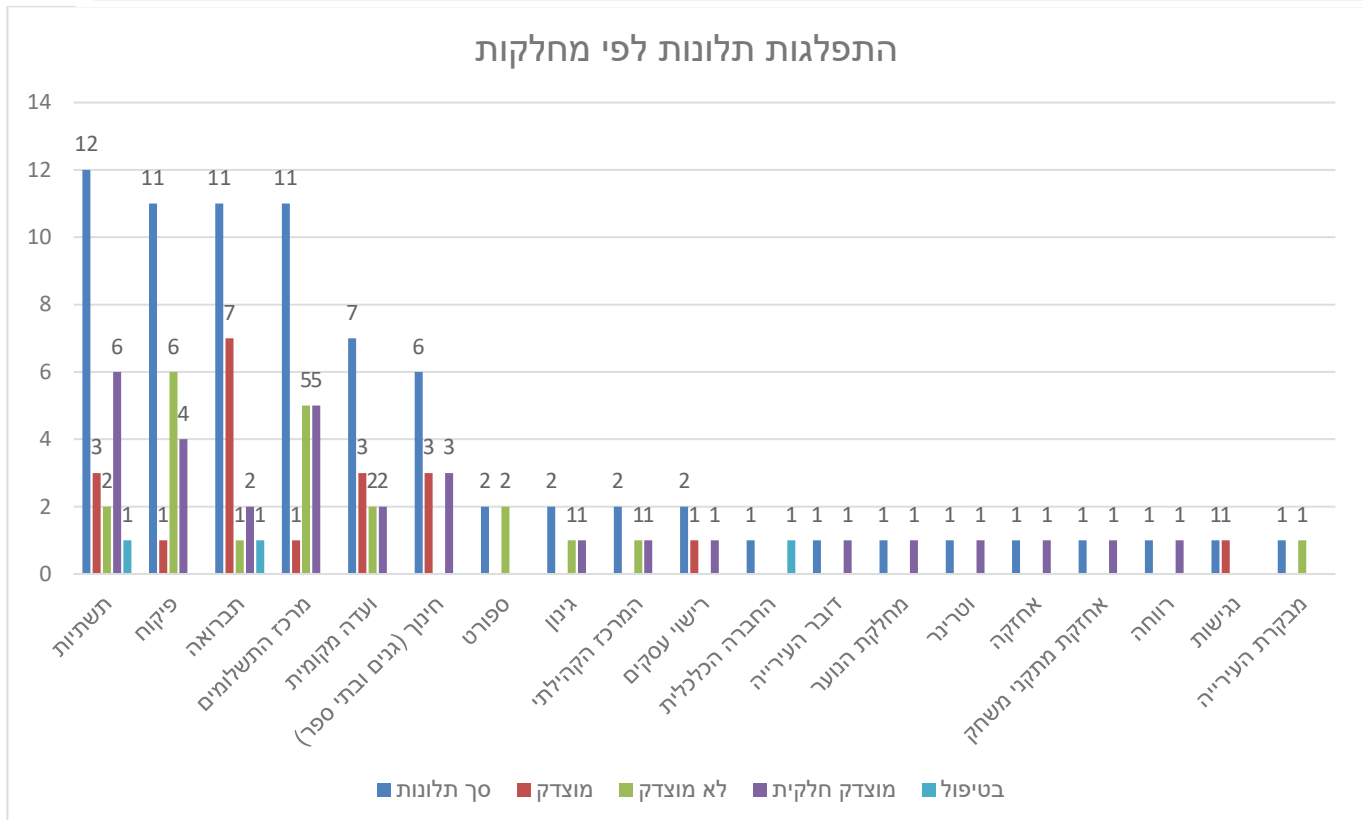
- 20 מהתלונות נמצאו מוצדקות.
- 21 מהתלונות נמצאו שאינן מוצדקות.
- 31 מהתלונות נמצאו מוצדקות באופן חלקי.
- 3 תלונות עדיין בטיפול

**תלונות בחלוקה למחלקות**

גורם מטפל	סך התלונות	מוצדק	לא מוצדק	מוצדק חלקית	בטיפול
תשתיות	12	3	2	6	1
פיקוח	11	1	6	4	
תברואה	11	7	1	2	1
מרכז התשלומים	11	1	5	5	
ועדה מקומית	7	3	2	2	
חינוך (גנים ובתי ספר)	6	3		3	
ספורט	2		2		
גינון	2		1	1	
המרכז הקהילתי	2		1	1	
רישוי עסקים	2	1		1	
החברה הכלכלית	1				1
דובר העירייה	1			1	
מחלקת הנוער	1			1	
וטרינר	1			1	
אחזקה	1			1	
אחזקת מתקני משחק	1			1	
רווחה	1			1	
נגישות	1	1			
מבקרת העירייה	1		1		
סה"כ	75	20	21	31	3

\* מספר זה אינו כולל 9 תלונות שהגיעו ממבקר המדינה  
\*\* כמות התלונות שהגיעו לממונה על תלונות הציבור ירדה ב-2022 ב-50% לעומת 2021

### התפלגות התלונות על פי מחלקות



### 3. קיום הוראות החוק

ככלל, ישנה קורלציה בין פרסום האפשרות להתלונן לבין כמות התלונות המוגשות. חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008, קובע דרכי פרסום, כלהלן:

"הרשות המקומית תפרסם את פרטי הממונה על תלונות הציבור ודרכי הגשת תלונה לפי חוק זה –

1. במודעות שתציג על לוחות המודעות במשרדי הרשות המקומית;
2. באתר האינטרנט של הרשות המקומית;
3. בהודעות תשלום ארנונה לחיוביים;
4. בדרכים נוספות שתקבע מועצת הרשות המקומית."

העירייה פרסמה את דרכי הגישה באתר האינטרנט, וכן מינואר 2019 גם בהודעות חיוב השנתית על ארנונה.

ב 2020 הגיעו לממונה 79 תלונות וזאת לעומת 149 תלונות השנה-עלייה גדולה בכמות התלונות שנובעת ככל הנראה מחשיפת האפשרות בערוצי המידע השונים וברשתות החברתיות ואולי גם כתוצאה מתקופת הקורונה שגרמה לאנשים רבים לשים לב למתרחש סביבם, להיות ערניים לעוולות ולכל מה שמשליך על פרנסתם ועל תקציבם.  
בשנת 2022 הייתה ירידה להיקף של 2020 אולי עקב החזרה לשגרה ו/או מענה טוב יותר בערוצי השירות.

#### 4. תהליך טיפול בתלונה

הממונה על תלונות הציבור



### קבלת תלונה



## 5. תובנות מניתוח התלונות

### ההשלכות של עיכוב בטיפול בתלונות והיעדר מענה בכתב

חלק מהתלונות מצריכות זמן טיפול ארוך מכיוון הטיפול בהן מערב מספר גורמים, מצריך אישורים, תיאומים וכו' אך לעיתים המתלונן לא מקבל תשובה מסיבות של עומס, תיעדוף נמוך של טיפול בתלונות וגורמים שונים מה שגורר תכתובות חוזרות ונשנות בין התושב למחלקות שונות בעירייה ופוגע קשות ברמת השירות שניתנת לתושב על ידי העירייה.

תשובה ברורה ומהירה בכתב, גם אם מדובר בעדכון סטטוס זמני ובהתקדמות בבדיקה או בטיפול תייעל את השירות הניתן לתושבים ותגרום לשביעות רצון גדולה יותר. החובה לתת מענה בכתב נובעת בין השאר מחוק תיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות, תשי"ט-1958) חוק ההנמקות קובע כי "עובד ציבור", כלומר עובד מדינה, או עובד רשות מקומית, או כל רשות שהוענקה לה סמכות על פי דין, מחויבים להתייחס במלוא תשומת הלב לכל פניה של כל פונה ולהשיב ולנמק בכתב, ולא בעל פה, ובלבד שהמבקש הגיש את בקשתו בכתב.

בדרך כלל, בהתאם לחוק, עובד הציבור חייב להשיב בתוך 45 ימים מיום שקיבל את הבקשה ולנמק את החלטתו (החוק קובע מספר חריגים לנושא זה).

חובת ההנמקה אינה נדרשת "סתם". בתי המשפט, כמו גם הספרות המשפטית (דפנה ברק-ארז, המשפט המינהלי (2010), עמ' 423-424), מונים מספר טעמים לחובת ההנמקה:

- החובה לנמק משפרת את איכות ההחלטה, ומסייעת לרשות קבלת החלטה רציונלית ולא שרירותית. זאת, כיוון שהיא מחייבת את הרשות לבסס את ההחלטה על תהליך מסודר.
- החלטה מנומקת מסייעת להסתמכות נכונה עליה. זאת, משום שהיא מאפשרת להבין טוב יותר את משמעותה של ההחלטה ואת השלכותיה התקדימיות לגבי מקרים אחרים.
- היא מקדמת ערכים של אחידות, עקביות, המשכיות ושוויון בפעולת הרשות.
- ההנמקה מספקת תשתית עובדתית לביקורת מינהלית ושיפוטית על פעולתה של הרשות. היא חיונית על מנת לאפשר לפרט לערער עליה או לעתור כנגדה לערכאות.
- ההנמקה מבטאת יחס אנושי ומכבד לפרט, שההחלטה המינהלית עוסקת בו.
- ההחלטה חשובה לביסוס אמון הציבור בשלטון, משום שיש בה כדי להסיר, ולו חלקית, חשדות לשיקולים לא ענייניים או לשרירות.
- ההנמקה יכולה להיות חשובה לתדמיתו הציבורית והאישית של הנוגע בדבר. התהנמקה עשויה גם לתת מענה לצורך הרגשי של הפרט, בקבלת הסבר על החלטות מינהליות הנוגעות בעניינו.
- ההנמקה מאפשרת ביקורת ציבורית בכלי התקשורת על דרכי הפעולה של הרשות, כפתח לדיון ציבורי במדיניות המינהל.

על ההנמקה להיות מפורטת, קונקרטית, אמיתית, ואין להסתפק בניסוחים כלליים או סתמיים.

## דוגמאות לתלונות

### 1. תיאור התלונה

א.י פנה ב-3/7 והתלונן שצמוד לביתו שטח עם אבנים, עשבייה ופוטנציאל לסכנת נחשים וכי פנה למוקד מספר פעמים אך תלונתו לא טופלה.

#### **המחלקה המטפלת**

תברואה

#### **משך הטיפול**

כ 4 חודשים.

#### **אופן הטיפול**

נערך ביקור במקום, אותרו בעלי הקרקע, נשלחו מכתבים, ניתן זמן לטיפול בעלי הקרקע, התקבלו הצעות רכש מקבלנים, ניתן אישור על ידי ועדת רכש, השטח נוקה. התהליך לווה בבירורים חוזרים ונשנים שלנו בעניין סטטוס הטיפול.

#### **תובנות**

הנושא של טיפול במפגעים בשטחים פרטיים הוא בעייתי במהותו. הטיפול התחיל במוקד אך התושב פנה לתלונות הציבור כשלהרגשתו הטיפול לא התקדם. הטיפול לווה בהתכתבויות רבות ומיותרות בין הממונה על תלונות הציבור לבין המוקד ומחלקת תברואה וגם כאשר הסתיים לא התקבל עדכון על כך ולא היה ברור אם התושב קיבל תשובה על תלונתו.

נכון יהיה להגדיר גורם אחראי שיהיה קרוב ככל האפשר לדרג המבצע והוא זה שייתן סטטוס לתושב לאורך תקופת הטיפול ויעדכן את תלונות הציבור בסיום הטיפול.

### 2. תיאור התלונה

התושב ש.כ. העביר לראשונה תלונה בחודש נובמבר 21 (הטיפול בוועדה המקומית התחיל ב-3/21) ולא נספרת במניין התלונות של השנה אך הטיפול מבחינת התושב לא הסתיים עד היום.

מדובר בתלונה על בנייה לא חוקית אצל השכן, התלונה התבררה כנכונה, ב-6/22 השכן קיבל צו הריסה לחריגות הפנייה אך שום דבר לא קרה. התושב פנה לסיוע לעירייה ונאלץ לגולל את סיפור המקרה מההתחלה. מכיוון שמדובר בתלונה שכבר הועברה להליך משפטי, הממונה על תלונות הציבור לא יכולה להמשיך ולטפל בתלונה.

#### **המחלקה המטפלת**

פיקוח

#### **משך הטיפול**

כ 24 חודשים.

#### **אופן הטיפול**

המקרה טופל במשך זמן רב על ידי הוועדה לתכנון ובנייה ועל ידי המחלקה לפיקוח על הבנייה, הוגש תיק לתובע, הוצא צו משפטי לשכנים לטיפול בחריגות הבנייה אך חצי שנה אחרי לא קרה דבר.

#### **תובנות**

הטיפול בתלונות על חריגות בנייה ממושך מטבעו ומערב גורמים רבים בעירייה, עם זאת יש לדאוג לעדכון מסודר של המתלוננים ולעקוב אחרי אכיפת הצווים שניתנים מכיוון שמרגע הוצאת הצו, האחריות ליישום רובצת על העירייה.

### 3. תיאור התלונה

התושב א.ש. פנה אלינו לאחר מספר פניות למוקד מכיוון שהרבה פעמים לאחר פינוי הזבל השער של פינת הפח נשאר פתוח, נתקע בשער החצר ולא מאפשר לזוג הקשישים המתגוררים בבית, לצאת מחצרם.

#### **המחלקה המטפלת**

תברואה

#### **משך הטיפול**

20 יום

#### **אופן הטיפול**

התלונה טופלה על ידי המחלקה מול קבלן פינוי האשפה כדי לוודא שהתופעה לא תחזור על עצמה והתושב קיבל מענה.

#### **תובנות**

אמנם מדובר בתלונה פשוטה יחסית שלא מערבת גורמים רבים אך בכל זאת זו דוגמה לאכפתיות וליעילות של הגורם המטפל במחלקת תברואה.

### 4. תיאור התלונה

התושב ש.ש. התלונן כי קיבל קנס על עבירת חנייה שבוצעה ב-2019, את הודעת הקנס הראשונה קיבל לכתובת שגויה מכיוון שהחליף כתובת, לטענתו מעולם לא נהג ברכב המדובר.

#### **המחלקה המטפלת**

מחלקת הפיקוח, התובע העירוני.

#### **משך הטיפול**

חצי שנה!

#### **אופן הטיפול**

תלונתו טופלה על ידי מזכירת מחלקת הפיקוח, התושב המציא את כל המסמכים הדרושים ובסופו של דבר לאחר הרבה פניות רבות ותלונות רבות של התושב (במהלך הטיפול הקנס גדל מאחר וצבר ריבית פיגורים וגם אותם הוא נדרש לשלם) התובע החליט לבטל את הקנס לפני משורת הדין למרות שהזמן לערער חלף מזמן.

#### **תובנות**

הטיפול בתלונה ממושך מאוד, צריך למצוא דרך להקפיא את סכום הקנס כל עוד תושב מטופל על ידי העירייה. נתקלנו בכמה פניות שעניין חוסר יכולת לערער על קנס בגלל שדרישת הקנס המקורית לא הגיעה לתושבים, כדאי לבחון את התהליך הקיים שבו נשלחות הודעות על ידי מילגם לכתובת משלוח דואר שרשומה במשרד הפנים.

### 5. תיאור התלונה

אביו של תלמיד יב ז.ב. שזכאי להסעה לבית ספר "האופק" באור עקיבא, גילה פתאום שהפסיקו לו את ההסעה.

#### **המחלקה המטפלת**

הסעות באגף החינוך

#### **משך הטיפול**

יום אחד

## **אופן הטיפול**

תלונתו טופלה במהירות וביעילות על ידי אחראי ההסעות באגף החינוך ובאותו יום התלמיד שובץ להסעה אחרת והוריו עודכנו.

## **תובנות**

דוגמה לטיפול מקצועי, מהיר ויעיל.

## **6. תיאור התלונה**

התושב א.ע. אדם מבוגר ומתקשה לברר מידע ולשלם את הארנונה באמצעות ערוצים דיגיטליים ובמענה הקולי. התושב התלונן על חוסר הנגישות של מוקד התשלומים לאנשים מבוגרים ועל כך שנענה בטונים לא נעימים.

## **המחלקה המטפלת**

מרכז התשלומים העירוני

## **משך הטיפול**

שבוע

## **אופן הטיפול**

התקיימה פנייה פרטנית לתושב כדי לתת לו את המידע הדרוש ולאפשר לו לשלם. יש במוקד אפשרות להשאיר הודעה כדי לקבל מענה אישי.

## **תובנות**

למרות שהמוקד פועל כנדרש ומאפשר ערוץ פנייה ישיר גם למי שמתקשה לתפעל ערוצים דיגיטליים ומענה קולי, נדרשת רגישות מיוחדת לאוכלוסייה שמתקשה בכך, אם המוקד עמוס ולא מצליח לחזור לפניות תוך 72 שעות כמובטח צריך לבחון פתרונות נוספים, כמו מענה אישי של נציג המחלקה, מכיוון שפניות כאלה אינן רבות, ניתן לעשות זאת.

## 5. תלונות אשר התקבלו ממבקר המדינה

בשנת 2022 התקבלו ממבקר המדינה 9 תלונות, לעומת 3 תלונות בלבד שהתקבלו ב 2021. התלונות שהתקבלו הן בנושאי תשלומים (אגרות, ארנונה וכו') ותשתיות (תחנת אוטובוס, פחים, כביש, חניית נכה ועוד).

עלייה זו נובעת ככל הנראה מתפיסתו של מבקר המדינה כגורם "עם שיניים" שיכול לעזור לתושבים שלא מטופלים על ידי העירייה או שמרגישים שהמענה שניתן להם על ידי העירייה אינו מספק. על העירייה לקחת בחשבון פרמטר זה בטיפול בתלונות, לדרוש מהאגפים השונים להשיב לתלונות לאחר בדיקה קפדנית, לבחון אלטרנטיבות אפשריות לטיפול בתלונות, כל עוד הן לא פוגעות בהתנהלות התקינה של העירייה ועומדות בחוק ובנהלים ולהשיב לתושב תוך זמן סביר ובכתב כדי שהכול יהיה מוכן ושקוף למקרה שתדרש בחינה מחודשת של הטיפול כתגובה לפניית המבקר.

נושא התלונה	מחלקה מטפלת
י.ש תקלה בתשלומים ובקבלת הנחה	גבייה
י.ש תלונה בעניין הקמת תחנות אוטובוס חדשות	הנדסה
צ.ל מחיקת חוב ארנונה לעירייה	גבייה
ע.ס תיקון כביש	אגף שפ"ע
נ.ו חיוב אגרת שילוט	רישוי עסקים
ש.פ חניית נכה	הנדסה-נגישות
י.ג' פחים טמונים תקולים	הנדסה
ק.א אדנית ציבורית שחוסמת כניסה	הנדסה-תשתיות
ש.ב מסוף אוטובוסים קרוב לבתי מגורים	הנדסה-תשתיות