



דוח מבקרת העירייה לשנת העבודה 2018



ט' ניסן תשע"ט

14 אפריל 2019

לכבוד

מר אבי אלקבץ

ראש העירייה

כאן

א.נ.

הנדון: דוח ביקורת על פעילות העירייה בשנת העבודה 2018

הריני מתכבדת להגיש לעיונך ולעיונם של חברי הועדה לענייני ביקורת את דוח מבקרת העירייה לשנת העבודה 2017, זאת כמתחייב בפקודת העיריות סעיף 170 ג.

כאמור בהוראות החוק תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העיריה לועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

הדוח המוגש הינו דוח המתייחס לנושאים שונים בכלל המערכת העירונית, מבטא את גישת הביקורת הרואה את עצמה חלק פעיל בארגון, ומיישם את העקרונות אותם שמתני לנגד עיניי כמבקרת העירייה, ובהם הקפדה על מנהל תקין וטוהר המידות שהם מערכי הייסוד של מדינה תקינה, ושיפור ויעול תפקוד המערכת ואיכות שירותיה של העירייה לתושביה, לקוחותיה.

הביקורת פועלת תוך כדי התהוות האירועים והיא יכולה וצריכה להיות כלי ניהול ממדרגה ראשונה. משום כך, הביקורת עושה כדי לסייע בשיפור הליכים ותיקון ליקויים, גם במהלך השוטף של העבודה ותוך כדי ביקורת.

קיום דיונים שוטפים על ממצאי הביקורת, מסקנותיה והמלצותיה אצל מנכ"ל העירייה ובמינהלים השונים, וכן מעקב רציף של הגורמים השונים על יישום ההחלטות, תורמים רבות לשיפור התפקוד והניהול בעירייה ולניצול יעיל ונכון של עבודת הביקורת.



בנוסף לתפקידי כמבקרת העירייה, אני משמשת כממונה על תלונות הציבור, תפקיד זה תורם לעבודת הביקורת ומביא היבטים נוספים הן בבדיקת הנושאים המועלים בתלונות התושבים והן בהפקת הלקחים והלמידה מהתלונות.

ביוני 2019 נכנסות לתוקפן התקנות לתקציב ותקן ללשכת מבקר העירייה, תקנות המקצות משאבים רבים לצורך הביקורת, אני רוצה להודות לך ולגזבר העירייה על יישום התקנות ומתן המשאבים הנדרשים לעבודת הביקורת, אין ספק כי באמצעותם הביקורת תתייעל ותתרום רבות למערכת העירונית.

אין ספק כי בעירייה מספר רב של עובדים העושים מלאכתם נאמנה ומתוך רצון להיטיב את השירות לתושב. עם זאת על הנהלת העירייה מוטלת החובה לפעול באופן תמידי ושוטף לתיקון הליקויים שנמצאו ופורטו בדוח זה ובדוחות קודמים.

אבקש להודות לכל הגורמים המבוקרים על שיתוף הפעולה והפתיחות להם זכיתי במהלך עבודתי, שתרמו רבות לעבודת הביקורת. אני רוצה לאחל לך, לחברי מועצת העיר החדשים, למנכ"ל העירייה ולכל בעלי התפקידים החדשים הצלחה רבה בתפקידכם החשוב.

בברכה,

פרץ עינב, רו"ח
מבקרת העירייה

העתקים:

מר שלום שלמה – מנכ"ל העירייה
מר מיכאל ברקן – יו"ר ועדת הביקורת
חברי ועדת ביקורת



תוכן העניינים

תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע..... עמ' 5-50

המרכזים הקהילתיים עמ' 51-105

היטלי השבחה עמ' 106-152

הסדרי רישום לבתי ספר שש שנתי עמ' 153-164

השירות הווטרינרי עמ' 165-195



דוח ביקורת בעניין

תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע

1. מבוא

- 1.1. בעיריית עפולה פועלות מערכות מידע ממוחשבות ומנוהלים מאגרים מידע רבים לצורך אספקת שירותים מגוונים לתושבים.
- 1.2. הגברת שימוש במערכות מידע והגברת השימוש במאגרי מידע תוך הרחבת אספקת שירותים דיגיטליים לתושבים בשנים אחרונות, מגביר את הסיכון כי מידע אישי ייחשף ברבים בזדון או בתום לב ויפגע בפרטיות התושבים והעובדים של העירייה.
- 1.3. כמו כן, שימוש זה חושף את העירייה לסיכונים במרחב הסייבר העלולים לפגוע בפעילותה.
- 1.4. סיכוני סייבר עלולים להתממש כתוצאה מניצול של חולשות במערכות, תהליכים וגורם אנושי עד כדי לשבש את הפעילות השוטפת, למנוע מהעירייה אספקת שירותים לתושבים, לחשוף את העירייה לתביעות משפטיות ועיצומים רגולטוריים וכד'.
- 1.5. בשנים האחרונות ישנה עלייה משמעותית בהיקף ובעוצמת האיומים בעולם כולו ובישראל בפרט. איומים אלה נובעים מכך שמרחב הסייבר התרחב ממחשב הקלאסי וחושף כל התקן חכם המשתמש ברשת האינטרנט - ובכך מאפשר תקיפה נרחבת, זאת לצד היותו של האינטרנט רשת נטולת גבולות המאפשרת אנונימיות גבוהה לגורמים זדוניים שעברו מפשע פיזי לפשע דיגיטלי, כני"ל גורמי טרור שבחלק מהמקרים נתמכים על ידי מדינות.



- 1.6. בשנים האחרונות גדל היקף התקיפות באמצעות תוכנות נזקות¹ (Malware), תוכנות כופרות² (Ransomware) שונות ו/או הפרות חוק ו"פשיעת מידע". תוכנות אלה מתפשטות הן דרך רשת אינטרנט בגלישה או דרך דוא"ל והן באמצעות חיבור פיזי של התקני זיכרון שונים למחשבים ברשת הארגון. התקיפות הופכות למתוחכמות יותר ויותר תוך אוטומציה שלהן והפצה המונית ושימוש בטכניקות הנדסה חברתית כדי לפתות משתמשים להפעיל אותן.
- 1.7. לשם שמירה על צנעת הפרט ועל הוראות החוק, יש לנקוט אמצעים לאבטחת המידע ומערכי המידע, ולהגן עליהם מפני פגיעה, חשיפה ושינוי במזיד או בשוגג. זאת, באופן שישמרו הזמינות, השלמות, המהימנות, הסודיות והשרידות של המידע ומערכות המידע.

1.8. חוקים ותקנות רלוונטיים בהיבטי הגנת הפרטיות ואבטחת מידע

- חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק) להלן הגדרות לפי סעיף 7 לחוק:
אבטחת מידע - "הגנה על שלמות המידע, או הגנה על המידע מפני חשיפה, שימוש או העתקה, והכל ללא רשות כדין."
מאגר מידע - "אוסף נתוני מידע, המוחזק באמצעי מגנטי או אופטי והמיועד לעיבוד ממוחשב..."
מידע - "נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו."
מידע רגיש -
"(1) נתונים על אישיותו של אדם, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, דעותיו ואמונתו;
(2) מידע שער המשפטים קבע בצו, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, שהוא מידע רגיש."
- בחודש מאי 2017 פורסמו תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017 (להלן - תקנות) מכוח החוק. התקנות אשר נכנסו לתוקף ב-8.5.18, מגדירות חובות מפורטות לבעל מאגר מידע, ליישום בקורות תהליכיות וטכנולוגיות לצורך אבטחת מאגרי מידע בהם מנוהל מידע אישי.

¹ תוכנה זדונית המותקנת במחשב ללא ידיעתו של המשתמש ופוגעת בפעולתו התקינה.
² תוכנה זדונית המופעלת על מחשב במטרה להציפין את תכולת הדיסק ותוכן המחשב. לאחר מכן מקבל המשתמש דרישה לתשלום כופר על מנת לקבל גישה לקבצים.



1.9. המשימות העיקריות בהיבטי הגנת הפרטיות ואבטחת מידע של עירייה כבעלת המאגר

- לקבוע מדיניות ונהלים
- להעריך ולנהל סיכונים סייבר
- להדריך עובדים ולהגביר מודעות שלהם
- להקצות משאבים מתאימים
- לאתר, להגיב ולטפל באירועי אבטחה חריגים
- לפקח ולבקר באמצעות תפקיד של ממונה אבטחת מידע לגבי יישום דרישות תקנות
- להטמיע כלים טכנולוגיים נאותים להגנה על מערכות, תשתיות ומאגרים
- לפקח ולבקר על פעילות מיקור חוץ

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הייתה לבחון את נאותות ניהול היבטי אבטחת מידע בעירייה, בהתייחס לדרישות תקנות הגנת הפרטיות, תוך בחינת תהליך יישום תקנות חדשות בעירייה ואת אפקטיביות מנגנוני אבטחת מידע הקיימים בעירייה להתמודדות עם מתקפות סייבר, תוך זיהוי חולשות אבטחה, פגיעות ופערים.

התחומים העיקריים שנבדקו:

- פעילות מחלקת מערכות מידע
- פעילות ומעורבות הנהלת העירייה
- פעילות בהיבטי משאבי אנוש

במסגרת זו נבדקו, בין השאר, הנושאים הבאים:

- הדרכה והגברת מודעות עובדים
- ביצוע סקרי אבטחה ומבדקי חדירה
- פעילות ועדת היגוי בהיבטי אבטחת מידע
- פעילות ממונה אבטחת מידע



- גיבוש וביצוע תכנית עבודה בהיבטי אבטחת מידע
- קיום תקציבים נאותים
- מדיניות ונהלים בהיבטי הגנת הפרטיות ואבטחת מידע
- קיום אמצעי אבטחה טכנולוגיים נאותים
- פיקוח ובקרה על ספקי מיקור חוץ

3. מתודולוגיה

לצורך הביקורת נערכו הפעולות הבאות:

- פגישות עם: מנהל מחלקת מערכות מידע וממונה אבטחת מידע;
- עיון בחומרים: נהלים, סקרים, מבדקים, תיעוד לפעילות מחלקת מערכות מידע, הסכמים עם ספקים, ועוד.
- ביצוע בדיקות טכנולוגיות מדגמיות:
 - שילוב של כלי תוכנה לסריקה מקצועית ובדיקות ידניות שונות.
 - סימולציה של קמפיין דיג (Phishing) באמצעות דו"אל מתחזה שמטרתו להשיג סיסמאות גישה של עובדים בארגון.
 - מבדקי חדירה דרך האינטרנט בהתאם לכתובות IP חיצוניות שסופקו לביקורת, ומזוהות עם העירייה ואתר העירייה.
 - חדירה לרשת העירונית ותחנת קצה בעירייה תוך ניצול גישה פיזית, ללא הרשאה, במשרדי מבקר העירייה.
 - ביצוע סריקות לאיתור חשיפות אבטחה בשרתים, בסיסי נתונים, ציוד תקשורת ותחנות קצה באמצעות כלי סריקה מקצועי Nessus.
 - ביצוע בדיקות לנאותות הגדרות אבטחה בתחנת קצה מדגמית
 - בדיקת הגדרות במוצרי אבטחה.
 - בדיקת הרשאות גישה רגילות, הרשאות חיבור מדיה נתיקה וגלישה באינטרנט
- מעקב אחרי יישום המלצות בסקר ומבדק קודמים.

הביקורת נערכה ברבעון אחרון של שנת 2018 ותחילת שנת 2019.



הביקורת בוצעה בידי יועצים חיצוניים לביקורת, בעלי הסמכות בינלאומיות בתחומי אבטחת מידע וביקורת מערכות מידע (כגון CISA, CISSP, Lead Auditor, ISO 27001) המתמחים בביקורת ויישום רגולציות בתחומי אבטחת מידע והגנת הפרטיות, בניהול סיכוני סייבר ואבטחת מידע ובביצוע מבדקים טכנולוגיים ומבדקי חדירה וסימולציה של תקיפות סייבר.

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

4. פירוט הממצאים

| מס' | ממצא | המלצות עיקריות | אחראי לביצוע |
|-----|--------------------------------------|--|--------------|
| 4.1 | מדיניות אבטחת מידע ונהלי אבטחת מידע. | <ol style="list-style-type: none"> להשלים בהקדם כתיבה, עדכון אשור והטמעה של מסמך מדיניות אבטחת מידע וכל הנהלים וטפסים הנדרשים בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות. להגיש את הנהלים ושינויים מהותיים בהם לאישור מנכ"ל העירייה. | מנמ"ר |
| 4.2 | ממשל תאגידי בהיבטי אבטחת מידע | <ol style="list-style-type: none"> מומלץ כי ימונה ממונה אבטחת מידע בעירייה בעל הכשרה מתאימה שאינו מנהל מערכות מידע, הממונה לא ימלא תפקיד נוסף שעלול להעמידו בחשש לניגודי עניינים. לצורך המינוי יוכן כתב מינוי שיכלול תפקידיו, אחריותו וסמכויותיו של ממונה וכפיפותו. | מנכ"ל |



| | | |
|-----|---|---|
| | 2. | מומלץ כי הממונה יכין תכנית בקרה שוטפת לעמידה בתקנות, יגיש לאישור ההנהלה וידווח על ביצועה להנהלה ומנהלי מאגרים. |
| | 3. | על ממונה אבטחת מידע להעביר דיווח תקופתי בכתב במסגרת ועדת היגוי או ישירות להנהלה בכירה ולמנהלי מאגרים בו יוצגו תוצאות פעולות הבקרה שלו ואיזה פערים עדיין קיימים לעמידה בדרישות התקנות. במסגרת זו על ממונה אבטחת מידע לתעד באופן מפורט כל הפעילות הבקרה המבוצעת על ידו. |
| 4.3 | ועדת היגוי להיבטי אבטחת מידע, תכנית עבודה וביקורת | 1. להגדיר באופן פורמאלי ועדת היגוי לנושאי אבטחת מידע לרבות משתתפיה, תפקידיה וסמכויותיה. 2. לכנס ועדת היגוי בתדירות תקופתית כולל דיון שנתי לפחות ביחד עם מנכ"ל העירייה תוך תיועד מסודר בפרוטוקולים של נושאים שנדונו, החלטות ומעקב ביצוע. |
| 4.4 | תקציב אבטחת מידע | 1. לקבוע מנגנון לקביעת תקציב אבטחת מידע כאחוז אובייקטיבי מסך תקציב מחלקת מערכות מידע. 2. להציג את התקציב אבטחת מידע המפורט לאישור במסגרת ישיבת ועדת היגוי השנתית ברשות מנכ"ל. |
| 4.5 | סקרי אבטחת מידע ומבדקי חדירה | 1. ליזום ביצוע סקרי אבטחת מידע ומבדקי חדירה כנדרש בתקנות במערכות ותשתיות העירייה. 2. לכל הפחות לדרוש לקבל מספקי מיקור חוץ של מערכות המשמשות את העירייה להציג בתדירות שתקבע תוצאות סקרי אבטחה ומבדקי חדירה. 3. לקיים דיון בוועדת היגוי בתוצאות סקרים ומבדקי חדירה. 4. לקבוע תכנית עבודה, לויז' ותיעדוף לתיקון הליקויים שמתגלים ולדווח תקופתית לוועדת היגוי. |



| | | |
|-----|------------------|--|
| | | 5. לקבוע תכנית מפורטת פר מערכת ומאגר לביצוע סקרים ומבדקי חדירה במערכות המאגר כנדרש בתקנות. במסגרת זו יש לקבוע לכל מאגר את רמת האבטחה המתאימה. |
| 4.6 | הדרכות עובדים | 1. מסמך הצהרת סודיות והנחיות לעובד שיכיל בתוכו כללי אבטחת המידע ייחתם בכניסה לעבודה. 2. לבצע הדרכות מודעות בהיבטי אבטחת מידע והגנת הפרטיות לעובדים חדשים ועובדים קיימים בעירייה כנדרש בתקנות 3. לבצע תרגולים של קמפיינים של פשינג להגברת יכולת עובדים להתמודד עם אירועי פשינג אמתיים. |
| 4.7 | בקרת הרשאות גישה | 1. לבצע מיפוי מדויק של איזה סוגי הרשאות נדרשות ברמת כל תפקיד למערכות מאגרים. 2. לבצע תיקוף תקופתי של נאותות הרשאות בכל המאגרים תוך מעורבות כל מנהל המאגר בנוגע להרשאות הגישה למאגר עליו הוא אחראי. 3. להתאים טופס קליטת עובד חדש שיאפשר תיעוד מדויק של סוגי הרשאות שנדרש להגדיר לעובד פר מאגר מידע. 4. לבטל פרקטיקה של מתן הרשאות לעובד חדש כמו לעובד קיים על מנת לא לגרום למצבים של עודף הרשאות. |
| 4.8 | בקרה ותיעוד גישה | 1. להגדיר נוהל בדיקה שגרתי של תקינות נתוני התיעוד בכל המאגרים כולל מערכות מאגרים שמסופקים על ידי ספקי מיקור חוץ ברמת סיכון בינונית וגבוהה ולדווח על תוצאות בדיקה לועדת היגוי. 2. בהתאם לתוצאות הבדיקה לבצע תיקונים נדרשים בכל מנגנון תיעוד על מנת לעמוד בדרישות התקנות. |



| | | | |
|-------|------|----------------------------------|--|
| מנמ"ר | 4.9 | קיום הגנה אפקטיבית כנגד מתוככמות | 1. להפעיל מודולים והגדרות נוספות במוצרי אבטחה קיימים בעירייה לשיפור אפקטיביות המוצרים להתמודדות עם מתקפות סייבר. 2. לבחון יישום טכנולוגיות מתקדמות נוספות בהיבטי עלות תועלת על מנת להשיג יכולת נאותה להתמודד עם מתקפות סייבר מתוככמות. |
| מנמ"ר | 4.10 | אבטחת טלפונים ניידים וטאבלטים | מומלץ לבחון ליישום הפתרון MDM ועד להשלמת יישום להפעיל מנגנוני אבטחה בסיסיים לצמצום הסיכון. |
| מנמ"ר | 4.11 | אבטחת התקנים ניידים | 1. מומלץ לבחון לבצע חסימה גורפת של אפשרות חיבור מדיה נתיקה למערכות העירייה. 2. במידה וקיים צורך עסקי להגביל אותו למשתמשים מורשים בלבד תוך שימוש במנגנונים לצמצום הסיכון כתוצאה מחיבור כגון: טכנולוגיה להצפנת נתונים, הגבלת חיבור התקנים שאושרו מראש, יישום מנגנון הלבנה לפני חיבור, יישום מודול DLP ועוד. 3. יש לבצע הצפנת דיסקים קשיחים בכל מחשבים ניידים. |
| מנמ"ר | 4.12 | מדיניות בקרת גלישה באינטרנט | 1. יש לבדוק מחדש את מדיניות הגלישה המתירנית הקיימת כיום בעירייה ולהטמיע מדיניות גלישה מחמירה יותר לכל קבוצות העובדים בהתאם לעקרון של אפשרות גלישה לצורכי עבודה בלבד תוך צמצום סיכונים לזליגת מידע רגיש תוך חסימת קטגוריות נוספות, כמו אתרי דוא"ל חנימי, שתופי קבצים, פרוקסי ועוד. 2. יש לבדוק את הגדרות סינון הקבצים הקיימת כיום במטרה למנוע הורדת קבצי הרצה וסקריפטים. |
| מנמ"ר | 4.13 | הרשאות אדמיניסטרטור | 1. לבצע הסרה של הרשאות לוקל אדמין מכל המשתמשים הרגילים בתחנות קצה. |



| | | | | |
|------|--|---|-------|--|
| | 2. | להשתמש במוצר LAPS לניהול משתמש לוקל אדמין המשמש את טכנאים בתחנה. | | |
| 4.14 | 4 סגמנטציה של הרשת הפנימית | 1. יש ליישם סגמנטציה ברשת הפנימית בדגש על מידור של שרתים ובסיסי נתונים של מאגרי מידע רגישים בהם מנוהל מידע אישי. | מנמ"ר | |
| 4.15 | מערכת מניעת חיבור התקנים זרים לרשת העירייה | 1. לבחון הטמעה של טכנולוגיית NAC בכל הרשת הפנימית. | מנמ"ר | |
| 4.16 | אבטחת גישה מרחוק | 1. ליישם בהקדם צורת הזדהות חזקה בגישה מרחוק למערכות המאגרים ברמת אבטחה בינונית וגבוהה לרבות מערכות בספקי מיקור חוץ החשופות לאינטרנט. | מנמ"ר | |
| 4.17 | שימוש במערכות הפעלה מעודכנות | 1. להשלים החלפת כלל תחנות קצה עם מערכת XP בהקדם. 2. להשלים החלפת כל השרתים עם מערכת הפעלה WIN 2003 בהקדם. 3. לתכנן בהקדם שדרוג של תחנות מסוג WIN 7. 4. להפעיל באופן תקופתי כלי סריקה ייעודי ומקצועי באמצעותו ניתן לבצע סטאטוס עדכניות מערכות הפעלה ותוכנות המותקנות במחשבים ושרתים ברשת. 5. להשלים ביצוע עדכוני אבטחה ושדרוגי גרסאות בהתאם לממצאים שעלו בביקורת | מנמ"ר | |
| 4.18 | ניטור, דיווח ותגובה לאירועי אבטחת מידע | 1. מומלץ לבחון יישום טכנולוגיית SIEM ושירות מוקד SOC חיצוניים. 2. מומלץ לבחון שימוש בשירות מודיעין סייבר מקצועי ייעודי לעירייה. 3. מומלץ לכתוב נוהלים לאיתור, תגובה ודיווח על אירועי סייבר. 4. מומלץ להקים צוות ייעודי לתגובה לאירועי סייבר ולבצע תרגולים תקופתיים של הצוות. | מנמ"ר | |



| | | | |
|------|-----------------------------------|--|--|
| | 5. | מומלץ לנהל מאגר ידני או אוטומטי לתיעוד כלל אירועי אבטחת מידע, לרבות אירועים פוטנציאליים. | |
| | 6. | מומלץ לדווח על אירועי אבטחת מידע לועדת היגוי בהתאם לנדרש בתקנות. | |
| | 7. | מומלץ לבצע תרגולים תקופתיים לתרגול תגובה לאירועי סייבר. | |
| 4.19 | בקרת גישה פיזית | 1. | לבחון ליישם מיגון נוסף על מתחם חדר שרתים כמו דלת פלדלת. |
| | | 2. | לבחון יישום מנגנון בקרת גישה כמו בקר זיהוי ביומטרי שניתן לשמור לוג לגישות לפי זיהוי אישי או כרטיס קרבה אישי. |
| | | 3. | לכל הפחות להתקין מצלמות לניטור ותיעוד גישות לחדר שרתים. |
| | | 4. | יש לשמור נתוני תיעוד גישות למשך 24 חודש בהתאם לתקנות. |
| | | 5. | לשמור הקלטות של מצלמות בחדר מוגן ושמור עם בקרות גישה נאותות. |
| | | 6. | ליישם נוהל החלפה תקופתית של קודי גישה למתחמים השונים. |
| 4.20 | אבטחת קלטות גיבוי של נתוני מערכות | 1. | לשמור קלטות בכספת חסינת אש. |
| | | 2. | לשקול לבצע הצפנה של קלטות גיבוי. |
| | | 3. | לשקול להרחיק את המיקום שמירת קלטות גיבויים על מנת לספק מענה גם לתרחיש איזורי כמו רעידת אדמה למשל. |
| 4.21 | מיקור חוץ | 1. | ליישם תהליך ניהול סיכונים אבטחת מידע של ספקי מיקור חוץ בהתאם לנדרש בתקנות. |
| | | 2. | פעם בתקופה לקבל ולבחון את תוצאות סקרי אבטחת מידע שבצעו ספקי מיקור חוץ של העירייה ובהתאם לתוצאות בחינה לבחון בנקיטת צעדים נוספים לבקרה ופיקוח כגון ביצוע ביקורת עצמאית בכותלי הספק. |



| | | |
|------|--|--|
| | <p>3. לקבל מספקי מיקור חוץ באופן תקופתי את התקנים ותצהירים המעידים על עמידה בתקנות הגנת הפרטיות.</p> <p>4. לוודא כי הסכמים עם ספקי מיקור חוץ עומדים בכל דרישות סעיף 15 בתקנות.</p> <p>5. לבצע מיפוי של כלל ספקים המחזיקים או בעלי הרשאות גישה למידע רגיש של העירייה ולקבוע בקרות פיקוח מתאימות לכל ספק.</p> <p>6. להגביר מעורבות אגף מערכות מידע בכל הנוגע לניהול סיכוני סייבר במערך הרמזורים ומצלמות בעירייה ועיר חכמה.</p> | |
| 4.22 | <p>1. מומלץ כי מחלקה משפטית בעירייה תוביל ותפקח על יישום כל ההיבטים המשפטיים של יישום חוק הגנת הפרטיות ותקנות.</p> <p>2. מומלץ כי יבוצע מיפוי מקיף של כלל המאגרים בעירייה ועדכון כל הפרטים תוך הסרה של מאגרים שכבר לא קיימים והוספת מאגרים חדשים.</p> <p>3. מומלץ לקיים הדרכות ולהעביר הנחיות למנהלי מאגרים בעירייה בנוגע לתפקידם.</p> <p>4. מומלץ לבצע בחינה של קיום מידע עודף במאגרים בהקדם האפשרי.</p> <p>5. נדרש לכתוב מסמכי הגדרות מאגר לכלל המאגרים הקיימים בעירייה, ולעדכן אותם אחת לשנה.</p> | <p>מסמכי רישום מאגרים, מסמכי הגדרות מאגר ובדיקת מידע רב מן הנדרש</p> |
| 4.23 | <p>1. לחסום בחומת אש גישה לאתרים אשר אינם מסווגים לשום קטגוריה של סינון אתרים בחומת אש.</p> <p>2. להקשיח מנגנון spoofing anti במסגרת דוא"ל כדי למנוע אפשרות להתחזות לדומיין של העירייה ודומיינים לגיטימיים אחרים כמו microsoft.</p> | <p>קמפיין פשינג</p> |



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור



יהושע חנקין 47 ת.ד. 2016 עפולה 1825458 | טל. 04-6520385 | פקס. 04-6520389
Yehushua Hankin St. 47 P.O.B. 2016 afula 1825458 ISRAEL | www.afula.muni.il | eynav@afula.muni.il

3. להפעיל הזדהות חזקה FA2 בגישה לשירותי דואר webmail מרחוק או לבטל שירותים אלה.
4. לפעול להרחבת הזרקות ותרגולים לצורך הגברת מודעות עובדים בפרט בנושא פשינג.

4.24 מבדקים טכנולוגיים
לבדיקת אפקטיביות
מערך האבטחה

[Redacted content]



4.1. מדיניות אבטחת מידע ונהלי אבטחת מידע

סעיף 3 (2) לתקנות קובע כי "הממונה על אבטחה יכין נוהל אבטחת מידע ויביאו לאישור בעל המאגר";

מתוך מדריך ליישום תקנות הגנת הפרטיות של רשות הגנת הפרטיות: "הממונה על אבטחה יכין נוהל אבטחת מידע ויביאו לאישור ההנהלה הבכירה של הארגון"

סעיף 4(ג) לתקנות קובע כי "נוהל אבטחת מידע" שייקבע בעל מאגר מידע, יכלול, בין היתר:

- (1) " הוראות בעניין האבטחה הפיזית והסביבתית של אתרי המאגר...;
- (2) הרשאות גישה למאגר המידע ולמערכות המאגר...;
- (3) תיאור של אמצעים שמטרתם הגנה על מערכות המאגר ואופן הפעלתם לצורך כך;
- (4) הוראות למורשי הגישה למאגר המידע ולמערכות המאגר לצורך הגנה על המידע במאגר;
- (5) הסיכונים שחשוף להם המידע שבמאגר במסגרת הפעילות השוטפת של בעל מאגר המידע, לרבות אלה הנובעים ממבנה מערכות המאגר... אופן קביעת סיכונים אלה, ואופן הטיפול בהם, לרבות על ידי מנגנוני הצפנה מקובלים להגנה על המידע השמור במאגר או במערכות המאגר;
- (6) אופן התמודדות עם אירועי אבטחת מידע... לפי חומרת האירוע ומידת רגישות המידע;
- (7) הוראות לעניין ניהול של התקנים ניידים ושימוש בהם...

סעיף 4(ד) קובע כי במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, יכלול "נוהל אבטחת מידע" התייחסות אף לסעיפים הבאים:

- (1) " אמצעי הזהוי והאמות לגישה למאגר ולמערכות המאגר...;
- (2) אופן הבקרה על השימוש במאגר המידע, ובכלל זה תיעוד הגישה למערכות המאגר...;
- (3) הוראות לעניין עריכת ביקורות תקופתיות לוודוא קיומם ותקינותם של אמצעי האבטחה לפי נוהל האבטחה ולפי תקנות אלה...;
- (4) הוראות לעניין גיבוי הנתונים... ;
- (5) הוראות לעניין אופן ביצוע פעולות פיתוח במאגר ותיעודן, ובכלל זה אופן הגישה של אנשי הפיתוח לנתונים במאגר."



הביקורת מצאה כי, בעירייה לא הוגדרו מסמך מדיניות אבטחת וסט נהלים בהיבטי אבטחת מידע. מסמך מדיניות אבטחת מידע ונהלים נדרשים להיות מאושר על ידי המנכ"ל העירייה.

הביקורת מצאה כי, חסרה התייחסות כלל או התייחסות מפורטת להיבטים הבאים במסמכים:

- נוהל ניהול משתמשים והרשאות למערכות המאגרים של עירייה.
- נוהל רישום וניהול מאגרים לפי חוק הגנת הפרטיות
- נוהל ותכנית תגובה מפורטת לאיתור, דיווח ותגובה לאירועי אבטחת מידע וסייבר
- נוהל פעילות ממונה אבטחת מידע לרבות הכנה, ביצוע ודיווח על תכנית בקרה שוטפת לעמידה בדרישות התקנות.
- נוהל לפיקוח ובקרה על ספקי מיקור חוץ
- נוהל לאופן תיעוד ובקרת גישה למערכות מאגר כולל התייחסות לאיזה מידע יישמר בלוגים.
- נוהל ביצוע פעולות פיתוח במאגר ותיעודן
- נוהל אבטחת מידע של מצלמות אבטחה
- נוהל ניהול, הקשחה ועדכון מערכות הגנה ואבטחת מידע
- נוהל ביצוע עדכוני אבטחה ושדרוגי גרסאות של תחנות קצה ושרתים ואפליקציות.
- נוהל גיבוי נתונים – כולל התייחסות לנושא ביצוע ובקרה על שחזורים מנתוני הגיבוי, אבטחת נתוני הגיבוי.
- נוהל אבטחה פיזית – לרבות התייחסות לאופן בקרת גישה לחדר שרתים וחדרי תקשורת לרבות שמירת לוגים של גישות, ניטור במצלמות ועוד.
- נוהל אבטחת מידע למשתמשי קצה – הכולל התייחסות לכללי אבטחת מידע אותם נדרשים לקיים עובדים ומשתמשים במערכות עירייה לרבות שימוש במחשב, דואל, גלישה באינטרנט, מדיה נתיקה, שולחן נקי וכדומה.
- נספח אבטחת מידע וסודיות לספקים המותאם לדרישות סעיף 15 בתקנות הגנת הפרטיות.
- טופס הצהרת סודיות עובד
- טופס בקשת הרשאות



המלצות הביקורת

1. להשלים בהקדם כתיבה, עדכון אשור והטמעה של מסמך מדיניות אבטחת מידע וכל הנהלים וטפסים הנדרשים בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות.
2. להגיש את הנהלים ושינויים מהותיים בהם לאישור מנכ"ל העירייה.

4.2. ממשל תאגידי בהיבטי אבטחת מידע

סעיף 17ב. לחוק הגנת הפרטיות קובע כי העירייה מחויבת למנות אדם בעל הכשרה מתאימה לתפקיד הממונה על אבטחת מידע.

סעיף 3 לתקנות קובע:

"חלה חובה למנות ממונה על אבטחת מידע, או מונה ממונה על אבטחת מידע במאגר המידע יחולו הוראות אלה:

- (1) ממונה אבטחה יהיה כפוף ישירות למנהל מאגר המידע או למנהל פעיל של בעל המאגר או המחזיק בו, לפי העניין, או לנושא משרה בכירה אחר הכפוף ישירות למנהל המאגר...
- (3) הממונה יכין תכנית לבקרה שוטפת על העמידה בדרישות תקנות אלה, יבצע אותה ויודיע לבעל מאגר המידע ולמנהל המאגר על ממצאיו;
- (4) הממונה על אבטחה לא ימלא תפקיד נוסף שעלול להעמידו בחשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו לפי תקנות אלה;
- (5) הטיל בעל מאגר המידע על ממונה על אבטחה משימות נוספות על החובות המנויות... לשם ביצוע תקנות אלה, יגדירן בצורה ברורה:"

תכנית הבקרה תכלול היבטים רבים לרבות בדיקת סטאטוס עדכוני אבטחה, תקינות מוצרי אבטחה, נאותות הרשאות גישה למאגרים, בקרה על חיבור מדיה נתיקה, הפרדת מאגרים, בקרה על אבטחת גישה פיזית לרבות מורשי גישה, חוזק מנגנונים, בקרה על תקינות לוגים במערכות ועוד.

ממצא:



הביקורת מצאה כי, לא מונה באופן רשמי ממונה אבטחת מידע בעירייה. בפועל מנהל מערכות מידע אחראי באופן לא פורמאלי להיבטי אבטחת מידע בעירייה. במצב הנוכחי ללא תפקיד של ממונה אבטחת מידע נפרד קיימים ניגודי עניינים מובנים. מנהל מערכות מידע אחראי ליישום בפועל של תכנית עבודה שוטפת בהיבטי מערכות מידע ובתפקיד הממונה למעשה מבקר ומפקח על פעולותיו בהיבטי אבטחת מידע ותקנות הגנת הפרטיות.

בנוסף לא הוכנה תכנית בקרה שוטפת בשנים 2018 ו-2019 לצורך עמידה בתקנות.

המלצת הביקורת:

1. מומלץ כי ימונה ממונה אבטחת מידע בעירייה בעל הכשרה מתאימה שאינו מנהל מערכות מידע, הממונה לא ימלא תפקיד נוסף שעלול להעמידו בחשש לניגודי עניינים. לצורך המינוי יוכן כתב מינוי שיכלול תפקידיו, אחריותו וסמכויותיו של הממונה וכפיפותו.
2. מומלץ כי הממונה יכין תכנית בקרה שוטפת לעמידה בתקנות, יגיש לאישור ההנהלה וידווח על ביצועה להנהלה ומנהלי מאגרים.
3. על ממונה אבטחת מידע להעביר דיווח תקופתי בכתב במסגרת ועדת היגוי או ישירות להנהלה בכירה ולמנהלי מאגרים בו יוצגו תוצאות פעולות הבקרה שלו ואיזה פערים עדיין קיימים לעמידה בדרישות התקנות. במסגרת זו על ממונה אבטחת מידע לתעד באופן מפורט כל הפעילות הבקרה המבוצעת על ידו.

4.3. ועדת היגוי להיבטי אבטחת מידע, תכנית עבודה וביקורת

כיום בארגונים רבים לצורך קידום נושאי אבטחת מידע הוקמו ועדות היגוי לנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות, תפקידי ועדת היגוי מקובלים:

- אישור ועדכון בכל הנוגע למדיניות אבטחת המידע ונהלים;
- לסייע לעירייה בכל הקשור לניהול תקין של תחום אבטחת המידע בעירייה;
- אישור תכנית העבודה בתחום אבטחת מידע, הקצאת תקציבים ומעקב אחר יישום תכנית העבודה בתחום;
- לדון באירועי אבטחת מידע חריגים;



- להבטיח קיומם של מנגנוני פיקוח ובקרה נאותים;
- לסייע להנהלת העירייה בקבלת החלטות בכל הקשור לתחום אבטחת המידע מתוך ראייה אינטגרטיבית של התחום בעירייה.
- קבלת דיווחים תקופתיים ממונה אבטחת מידע והנחיית ממונה אבטחת המידע.

הוועדה תתכנס בתדירות קבועה ומספקת שתקבע ותדווח לראש העירייה ולמנכ"ל, אחת לשנה לכל הפחות, על פעילותה ועל מסקנותיה והמלצותיה בנושאים בהם הוסמכה לעסוק ותערוך פרוטוקולים של ישיבותיה. רצוי כי לפחות בדיון השנתי בו תאושר תכנית העבודה ותקציבים יהיה נוכח מנכ"ל העירייה. כמו כן, חברי הוועדה צריכים להיות מתחומים מנהליים ולא רק מערכות מידע לרבות יועץ משפטי, קצין הביטחון, מנהל משאבי אנוש, מנהל תפעול, אחראי על תאגידים עירוניים ועוד.

ממצאים:

הביקורת מצאה כי, לא הוגדרה באופן פרמאלי ועדת היגוי לנושאי אבטחת מידע באמצעות כתב מינוי או במסגרת נוהל ארגוני לרבות תפקידיה, סמכויותיה וחבריה. נמסר כי מתקיימות ישיבות בין מנהל מערכות מידע למנכ"ל בתדירות לא קבועה ובין היתר עולים היבטי אבטחת מידע אך לא מועלים בישיבות אלה כל הנושאים הנדרשים לפי תקנות.

המלצות הביקורת:

1. להגדיר באופן פרמאלי ועדת היגוי לנושאי אבטחת מידע לרבות משתתפיה, תפקידיה וסמכויותיה.
2. לכנס ועדת היגוי בתדירות תקופתית כולל דיון שנתי לפחות ביחד עם מנכ"ל העירייה תוך תיועד מסודר בפרוטוקולים של נושאים שנדונו, החלטות ומעקב ביצוע.

4.4 תקציב אבטחת מידע

סעיף 3(6) לתקנות קובע כי "בעל מאגר המידע יקצה לממונה את המשאבים הדרושים לו לשם מילוי תפקידו."



החלטה מספר 2443 של רשות התקשוב הממשלתית מ-15.2.15 בנושא "קידום אסדרה לאומית והובלה ממשלתית בהגנת הסייבר" קובעת בין היתר, כי "המנכ"לים של משרדי הממשלה ומנהלי יחידות הסמך, במסגרת סמכותם ואחריותם הקיימת, יסדירו את מבנה התקציב השנתי של משרדם כך שלכל הפחות 8% מתקציב תחום טכנולוגיית המידע יופנה להגנת הסייבר"

ממצאים:

נמצא כי תקציבי אבטחת מידע אינם מוצגים לאישור הנהלה הבכירה ואינם נידונים באופן ייעודי, התקציבים נכללים במסגרת סך תקציב מחלקת מערכות מידע.

המלצות ביקורת:

1. לקבוע מנגנון לקביעת תקציב אבטחת מידע כאחוז אובייקטיבי מסך תקציב מחלקת מערכות מידע.
2. להציג את התקציב אבטחת מידע המפורט לאישור במסגרת ישיבת ועדת היגוי השנתית ברשות מנכ"ל.

4.5. סקרי אבטחת מידע ומבדקי חדירה



בסעיף 5 בתקנות הגנת הפרטיות נקבע כדלקמן :

”ג) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, בעל המאגר אחראי לכך שייערך סקר לאיתור סיכוני אבטחת מידע(להלן - סקר סיכונים); בעל מאגר המידע ידון בתוצאות סקר הסיכונים שיועברו לו, יבחן את הצורך בעדכון מסמך הגדרות המאגר או נוהל האבטחה בעקבותיהן, ויפעל לתיקון הליקויים שהתגלו במסגרת הסקר, ככל שהתגלו; סקר סיכונים כאמור ייערך אחת לשמונה עשר חודשים לפחות.
ד) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, בעל המאגר אחראי לכך שייערכו מבדקי חדירות למערכות המאגר לבחינת עמידותן בפני סיכונים פנימיים וחיצוניים, אחת לשמונה עשר חודשים לפחות; בעל המאגר ידון בתוצאות מבדקי החדירות ויפעל לתיקון הליקויים שהתגלו, ככל שהתגלו.”.

מבדיקת הביקורת נמצא כי, טרם בוצע סקר סיכונים להערכת סיכוני אבטחת מידע ומבדקי חדירה.

ממצאים:

- א. טרם בוצעו מבדקי חדירה תשתיתיים ואפליקטיביים פנימיים וחיצוניים בכל מערכות ותשתיות המאגרים המנוהלים בעירייה עצמה. יצוין כי, קיימת חובה לביצוע בנוגע למערכת ברמת אבטחה גבוהה בלבד. במועד הביקורת לא בוצע תהליך מעמיק לקביעת רמת אבטחה של מאגר. לכן לא ברור אם נדרש או לא מחויב לביצוע.
- ב. העירייה לא ערכה פיקוח ובקרה בהיבטי אבטחת מידע על המערכות שמשופקות במיקור חוץ לרבות דרישה לקבלת תוצאות מבדקי חדירה מצד ספקי מקור חוץ. יש להדגיש כי חוסר מעורבות מנוגד לתקנות (סעיף 15). למשל מבירור שבצעה הביקורת מול ספק שיא CRM עלה כי הספק טרם בצע מבדקי חדירה ולא נערך ליישום תקנות הגנת הפרטיות. יותר מכך הביקורת מצאה ליקוי קריטי באתר של המערכת אליו ניגשים מרחוק עובדי העירייה, לפירוט ראה סעיף 4.21.

המלצות הביקורת:



1. ליזום ביצוע סקרי אבטחת מידע ומבדקי חדירה כנדרש בתקנות במערכות ותשתיות העירייה.
2. לכל הפחות לדרוש לקבל מספקי מיקור חוץ של מערכות המשמשות את העירייה להציג בתדירות שתקבע תוצאות סקרי אבטחה ומבדקי חדירה.
3. לקיים דיון בוועדת היגוי בתוצאות סקרים ומבדקי חדירה.
4. לקבוע תכנית עבודה, לוי"ז ותיעדוף לתיקון הליקויים שמתגלים ולדווח תקופתית לוועדת היגוי.
5. לקבוע תכנית מפורטת פר מערכת ומאגר לביצוע סקרים ומבדקי חדירה במערכות המאגר כנדרש בתקנות. במסגרת זו יש לקבוע לכל מאגר את רמת האבטחה המתאימה.

4.6. הדרכות עובדים

סעיף 7 לתקנות קובע:

"(ב) בטרם יקבלו גישה למידע ממאגר המידע או לפני שינוי היקף הרשאותיהם, יקיים בעל מאגר מידע הדרכות לבעלי הרשאות בנושא החובות לפי החוק ותקנות אלה, וימסור להם מידע על אודות חובותיהם לפי החוק ונוהל האבטחה.

(ג) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, יקיים בעל המאגר פעילות הדרכה תקופתית לבעלי הרשאות שלו, בדבר מסמך הגדרות המאגר, נוהל האבטחה והוראות אבטחת המידע לפי החוק ולפי תקנות אלה, בהיקף הנדרש לצורך ביצוע תפקידיהם, ובדבר חובות בעלי הרשאות לפיהם; הדרכה כאמור תיערך אחת לשנתיים לפחות..".



ממצאים:

מבדיקת הביקורת עלה כי, העובדים בכניסתם לעבודה אינם חותמים על טופס הצהרת סודיות וגם לא חותמים על כללי אבטחת מידע.

טרם בוצעה הדרכה לכלל העובדים בעירייה בנושאי אבטחת מידע והגנת הפרטיות עם מצגת ייעודית המכסה תכנים נדרשים.

בנוסף, כיום לצורך הגברת מודעות וכושר התמודדות של עובדים עם מתקפות סייבר בארגונים רבים נפוץ תהליך של ביצוע סימולציה של קמפיינים של פשינג באמצעות שליחת דוא"ל מתחזה לעובדים לצורך תרגול. קיימת אפשרות ליצר תרגול כזה באופן פנימי או להשתמש בשירות חיצוני. בעירייה טרם הוחלט על ביצוע תרגולים מסוג זה. במסגרת הביקורת הנוכחית בוצע תרגיל של סימולציה של פשינג ונמצא כי מודעות של העובדים לנושא הינה נמוכה ומחייבת שיפור כמפורט בסעיף 4.23.

המלצות הביקורת:

1. לפעול לכך כי, מסמך הצהרת סודיות והנחיות לעובד שיכיל בתוכו כללי אבטחת המידע ייחתם בכניסה לעבודה. המסמך יכלול כללי אבטחת המידע אותם נדרש לקיים העובד, אשר יתייחסו לשימוש נאות במחשבי העירייה, שימוש באינטרנט, היבטי אבטחה פיזית לרבות גריסת ניירת, חוזק סיסמאות, שולחן נקי, נעילה של חומרים רגישים במגירות, ליווי אורחים.
2. לבצע הדרכות מודעות בהיבטי אבטחת מידע והגנת הפרטיות לעובדים חדשים ועובדים קיימים בעירייה כנדרש בתקנות כולל הטמעת מנגנון שמבטיח כי כל העובדים, להם יש גישה למערכות העירייה ולמאגרי המידע, יעברו הדרכה לפני קבלת הרשאה ויקבלו הדרכה תקופתית. לדוגמה אפשר ליצור טופס טיולים נכנס שיכיל סעיף לחובת ביצוע תדריך אבטחה ותיעוד לחתימת עובד ועובד מדריך. בנוסף לתעד את דבר ביצוע במערכת כוח אדם לרבות תאריך אחרון של הדרכה וכך ניתן יהיה לעקוב באופן אפקטיבי.
3. לבצע תרגולים של קמפיינים של פשינג להגברת יכולת עובדים להתמודד עם אירועי פשינג אמתיים.

4.7. בקרת הרשאות גישה



בסעיף 8 בתקנות ניהול הרשאות גישה נרשם כדקלמן :

"(א) בעל מאגר מידע יקבע הרשאות גישה של בעלי הרשאות למאגר המידע

ולמערכות המאגר, בהתאם להגדרות תפקיד; הרשאת הגישה לכל תפקיד תהיה

במידה הנדרשת לביצוע התפקיד בלבד.

(ב) בעל מאגר מידע ינהל רישום מעודכן של תפקידים, הרשאות הגישה שניתנו

להם, ושל בעלי ההרשאות הממלאים תפקידים אלה) להלן - רשימת ההרשאות

התקפות."

בעת קבלת עובד לעירייה, הממונה של העובד שולח למחלקת מחשוב דואר לפתיחת משתמש וקבלת הרשאות גישה, בעזיבת עובד התהליך דומה.

נמצא כי, לא קיים טופס בקשת הרשאות הכולל פרטים כמו נדרש אינטרנט, נדרש כונן מחלקתי, אישי, דוא"ל, גישה מרחוק, קבוצות הרשאות למסכים במערכות ועוד.

הביקורת מצאה כי, טרם בוצע מיפוי מדויק בעירייה של איזה סוגי הרשאות נדרשות ברמת כל תפקיד כנדרש בתקנות. מתן הרשאות באמצעות העתקת הרשאות מעובד אחר עלול לגרום לכך שעובד חדש עלול לקבל הרשאות עודפות שצבר עובד ותיק שלא בהכרח נחוצות לו למילוי תפקידו.

כמו כן, טרם בוצע תהליך תקופתי של תיקוף הרשאות גישה קיימות לכלל מורשי גישה באמצעות סקירת הרשאות על ידי מנהלי המאגרים. במסגרת תהליך תיקוף כזה כל מנהל מאגר נדרש לקבל הרשאות גישה לכל מאגר פר משתמש ולקבוע אם עדיין הרשאה זו נחוצה לכל משתמש או מדובר בהרשאה עודפת.



המלצות הביקורת:

1. לבצע מיפוי מדויק של איזה סוגי הרשאות נדרשות ברמת כל תפקיד למערכות מאגרים.
2. לבצע תיקוף תקופתי של נאותות הרשאות בכל המאגרים תוך מעורבות כל מנהל המאגר בנוגע להרשאות הגישה למאגר עליו הוא אחראי.
3. להתאים טופס קליטת עובד חדש שיאפשר תיעוד מדויק של סוגי הרשאות שנדרש להגדיר לעובד פר מאגר מידע.
4. לבטל פרקטיקה של מתן הרשאות לעובד חדש כמו לעובד קיים על מנת לא לגרום למצבים של עודף הרשאות.

4.8. בקרה ותיעוד גישה

בסעיף 10 בתקנות בנושא בקרה ותיעוד גישה נרשם:

- (א) במערכות של מאגר מידע אשר חלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, ינוהל מנגנון תיעוד אוטומטי שיאפשר ביקורת על הגישה למערכות המאגר (בתקנה זו - מנגנון הבקרה), ובכלל זה נתונים אלה: זהות המשתמש, התאריך והשעה של ניסיון הגישה, רכיב המערכת שאליו בוצע ניסיון הגישה, סוג הגישה, היקפה, ואם הגישה אושרה או נדחתה.
- (ב) מנגנון הבקרה לא יאפשר, ככל יכולתו, ביטול או שינוי של הפעלתו; מנגנון



הבקרה יאתר שינויים או ביטולים בהפעלתו ויפיץ התראות לאחראים.

(ג) בעל מאגר מידע יקבע נוהל בדיקה שגרתי של נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה,

ויערוך דוח של הבעיות שהתגלו וצעדים שננקטו בעקבותיהן.

(ד) נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה יישמרו למשך 24 חודשים לפחות.

ממצא:

במהלך הביקורת נמסר על ידי מנהל מחלקת מערכות מידע כי, טרם בוצע תהליך מיפוי מקיף ברמת כל מאגר ומערכת מאגר האם אכן מנגנון תיעוד אוטומטי לפעולות משתמשים עומד בדרישות התקנות, לרבות שמירת תיעוד לתקופה של 24 חודש. טרם נקבע נוהל בדיקה שגרתי של נתוני התיעוד כפי שנדרש בתקנות.

המלצות הביקורת:

1. להגדיר נוהל בדיקה שגרתי של תקינות נתוני התיעוד בכל המאגרים כולל מערכות מאגרים שמסופקים על ידי ספקי מיקור חוץ ברמת סיכון בינונית וגבוהה ולדווח על תוצאות בדיקה לועדת היגוי.
2. בהתאם לתוצאות הבדיקה לבצע תיקונים נדרשים בכל מנגנון תיעוד על מנת לעמוד בדרישות התקנות.

4.9. קיום הגנה אפקטיבית כנגד מתקפות מתוחכמות



רקע:

סעיף 14(א) לתקנות קובע:

"בעל מאגר מידע לא יחבר את מערכות המאגר לרשת האינטרנט או לרשת ציבורית אחרת, בלא התקנת אמצעי הגנה מתאימים מפני חדירה לא מורשית או מפני תוכנות המסוגלות לגרום נזק או שיבוש למחשב או לחומר מחשב."

בשנים אחרונות התגברו מתקפות סייבר מתוחכמות המנצלות פרצות ZERO DAY. אלו הן פרצות שמתגלות על ידי גורמים זדוניים ולא מועברים לידיעת יצרנים לצורך ביצוע תיקונים. לפרצות אלה טרם הוגדרו חתימות המכילים תוכנת אנטי וירוס מתאימה ומוצרי אבטחה נוספים ולכן הן עלולות לא להתגלות ולא להיחסם. גורמים זדוניים כותבים נזקות ייעודיות לניצול פרצות חדשות אשר לרוב, מופצות בקמפיינים של דיוג הנשלחים בדואר אלקטרוני או דרך האינטרנט ואף מופצות ללא ידיעת המשתמש באמצעות התקן נייד (Disk On Key).

לצורך התמודדות עם פרצות אלה פותחו טכנולוגיות שהוכיחו אפקטיביות בשילוב של מספר טכנולוגיות, כגון: SANDBOX (קופסת חול- סביבה וירטואלית בה נבחנת התנהגות קובץ לאיתור פעילות זדונית לפני שחרורו למשתמש), Honeypots (מלכודת דבש), EDR - Anomaly detection, Behavioral analysis, Code Sterilization (הלבנת קבצים).

ניתן להרחיק את האיום ממשתמשי קצה ולאפשר גלישה מאובטחת באינטרנט באמצעות שימוש במכונות מרוחקות והפרדת רשתות פנים ארגוניות מרשת האינטרנט (Secure browsing).

נמצא כי, בעירייה קיים שימוש במערכת חומת אש כולל IPS ואנטי וירוס, אנטי וירוס, מסנני תוכן לדוא"ל.

הביקורת סבורה כי, קיים מקום להוסיף שכבות הגנה נוספות כמפורט להלן:



- במערכת חומת אש הקיימת בעירייה ניתן להוסיף מודול SANDBOX.
- במערכת חומת אש הקיימת בעירייה להפעיל מודול סינון אתרים
- במערכת חומת אש בעירייה אפשר להוסיף מודול GEO Protection שמאפשר חסימת גישה למדינות למשל מדינות ערב איתן אין למדינת ישראל יחסים, ומדינות נוספות מסוכנות בהיבטי סייבר לגביהן לא קיים צורך ארגוני לתקשורת מולן.
- להפעיל בתחנות קצה מודול EDR לאיתור אנומאליות.
- להפעיל חומת אש אישית במחשבים ניידים הנמצאים מחוץ לארגון.
- מערכת "הלבנה" (סינון רשתי של קבצים) של הלבנת קבצים המועברים בדוא"ל, מורדים מאינטרנט, מועתקים במדיה נתיקה ובממשקים (כספות) לקבלת קבצים מגורמים חיצוניים. מטרת המערכת היא לבצע בחינה וזיהוי של קבצים העלולים לכלול בתוכם קוד זדוני שתול. מערכת זו יכולה אף להסיר את הקוד הזדוני.
- טכנולוגיה הקרויה Honeypots המבוססת על רעיון של הצבת מלכודות דבש וירטואליות ברשת הארגון המייצרות אשליה של תחנות קצה ושרתים הכוללים פרצות אבטחה. נזקות או גורמים זדוניים פועלים לעתים באמצעות התפשטות ברשת תוך איתור רכיבים בהם יש חשיפות. במקרה בו המלכודת מזהה ניסיון פריצה, היא מעבירה התרעה לשרת ניהול מרכזי וגורם בקרה אנושי אמור לבחון את האירוע ולפעול בהתאם לתכנית תגובה שהוגדרה. יש לציין כי טכנולוגיה זו יעילה בשילוב עם פתרונות נוספים.

- מערכת גלישה מאובטחת באינטרנט, המבוססת על שרתי טרמינל מוקשחים הנמצאים ב"אזור מפורז" (DMZ) החוצץ בין האינטרנט לרשת הפנימית. משתמש הקצה אינו גולש באינטרנט ישירות מתחנה הקצה אלא מתוך השרת, כך שאם נזקה תקפה במהלך גלישה, התקיפה מכוונת כנגד השרת המוקשח. באופן זה ניתן להגביל הורדה של קבצים לתחנת קצה והקבצים יאוחסנו בשרת ב"אזור המפורז" בלבד ולא יכנסו לרשת. יתרון נוסף בשימוש בטכנולוגיה זו הוא שניתן לחסום העברת קבצים ואף טקסטים מתחנת הקצה ל"אזור המפורז" ובכך למנוע זליגת מידע רגיש דרך אינטרנט.

יצוין כי, מדובר בטכנולוגיות נפוצות כיום בארגונים בסדר גודל של העירייה ואף בארגונים בעלי פעילות פחותה.



המלצות הביקורת:

1. להפעיל מודולים והגדרות נוספות במוצרי אבטחה קיימים בעירייה לשיפור אפקטיביות המוצרים להתמודדות עם מתקפות סייבר.
2. לבחון יישום טכנולוגיות מתקדמות נוספות בהיבטי עלות תועלת על מנת להשיג יכולת נאותה להתמודד עם מתקפות סייבר מתוחכמות.

4.10. אבטחת טלפונים ניידים וטאבלטים

באמצעות אפליקציות זדוניות שמשמשות תמימים מורידים למכשירים ניידים שברשותם, ניתן לגנוב מידע רגיש מהטלפון או מהטאבלט, כולל סיסמאות גישה ופרטי דואר אלקטרוני ארגוני שעלולים לכלול נתונים רגישים כולל אישיים.

בארגונים רבים קיים כיום שימוש בטכנולוגיה לניהול ואבטחת התקנים ניידים (MDM) המספקת הגנה מלאה על המידע הנמצא במכשיר, מבלי לפגוע בפרטיות המשתמש.

ממצא:

נמסר כי, טרם הוטמע בעירייה פתרון להגנה על טלפונים ניידים מסוג MDM.

נוסף על כך, לא יושמו הגדרות אבטחה בסיסיות, כגון אכיפת הגדרת קוד גישה למכשיר אשר מבצע סנכרון לדוא"ל ארגוני, וחיבור רק ממכשיר מורשה המזוהה לפי פרמטרים של מכשיר.

המלצת ביקורת:

מומלץ לבחון ליישום הפתרון MDM ועד להשלמת יישום להפעיל מנגנוני אבטחה בסיסיים לצמצום הסיכון.



4.11. אבטחת התקנים ניידים

סעיף 12 לתקנות קובע כי "בעל המאגר יגביל או ימנע אפשרות לחיבור התקנים ניידים למערכות המאגר במתכונת ההולמת את רמת אבטחת המידע שחלה על המאגר, את רגישות המידע, את הסיכונים המיוחדים למערכות המאגר או למידע הנובעים מחיבור ההתקן הנייד ואת קיומם של אמצעי הגנה מתאימים מפני סיכונים אלה; בעל מאגר מידע המאפשר שימוש במידע מהמאגר בהתקן נייד או העתקה שלו להתקן נייד ינקוט אמצעי הגנה בשים לב לסיכונים המיוחדים הקשורים לשימוש בהתקן נייד באותו מאגר מידע; לעניין זה יראו שימוש בשיטות הצפנה מקובלות כנקיטת אמצעים סבירים להגנה על מידע שהועתק להתקן הנייד."

ממצאים:

1. נמצא כי, מיושמת חסימה חלקית למניעת חיבור מדיה נתיקה לתחנות קצה, כיום חלק מהמשתמשים מורשים לחבר כל מדיה נתיקה וגם בכל מחשבים ניידים פתוחה הגישה. המשמעות היא שקיימת חשיפה רבה להחדרת נזקה (תוכנה זדונית) שלא תזוהה באמצעות אנטי-וירוס המותקן במערכות העירייה וכן חשיפה לסיכונים נוספים של זליגת מידע רגיש.
2. לא הופעלה טכנולוגיה להצפנת נתונים במדיה נתיקה ובדיסקים קשיחים של המחשבים הניידים.
3. לא נאכף מנגנון המאפשר חיבור של התקנים ניידים שהוקצה על ידי מחלקת מערכות מידע בלבד ו/או הותרו לשימוש. נוסף על כך, לא נעשה שימוש בטכנולוגיה למניעת זליגת מידע רגיש בזמן העתקת נתונים למדיה נתיקה (מסוג DLP) ולא הוטמע שימוש בטכנולוגיה של "הלבנת" קבצים לתחנות קצה או שימוש בעמדות הלבנה ייעודיות.

המלצות הביקורת:

1. מומלץ לבחון לבצע חסימה גורפת של אפשרות חיבור מדיה נתיקה למערכות העירייה.
2. במידה וקיים צורך עסקי להגביל אותו למשתמשים מורשים בלבד תוך שימוש במנגנונים לצמצום הסיכון כתוצאה מחיבור כגון: טכנולוגיה להצפנת נתונים, הגבלת חיבור התקנים שאושרו מראש, יישום מנגנון הלבנה לפני חיבור, יישום מודול DLP ועוד.
3. יש לבצע הצפנת דיסקים קשיחים בכל מחשבים ניידים.

4.12. מדיניות בקרת גלישה באינטרנט



סעיף 14 (א) לתקנות קובע:

"בעל מאגר מידע לא יחבר את מערכות המאגר לרשת האינטרנט או לרשת ציבורית אחרת, בלא התקנת אמצעי הגנה מתאימים מפני חדירה לא מורשית או מפני תוכנות המסוגלות לגרום נזק או שיבוש למחשב או לחומר מחשב."

כיום הגלישה באינטרנט מבוצעת דרך חומת אש אך לא מופעל מודול סינון אתרים וקבצים. המודול אמור לחסום גישה לקטגוריות של אתרים שמוגדרים כחסומים לגלישה כמו אתרים עם תוכן לא הולם וגם לחסום הורדה של קבצים בפורמטים לא מורשים.

נמצא כי, מדיניות הגלישה מתירנית כאשר לא מיושמת חסימה של קטגוריות מסוכנות כמו אתרי דוא"ל חינוכי, אתרי שיתופי ואחסון קבצים, אתרי האקינג, תועבה, שירותי פרורקסי לגלישה אנונימית. בנוסף לא קיימת חסימה להורדה של קבצי הרצה וסקריפטים.

המלצות הביקורת:

- יש לבדוק מחדש את מדיניות הגלישה המתירנית הקיימת כיום בעירייה ולהטמיע מדיניות גלישה מחמירה יותר לכל קבוצות העובדים בהתאם לעקרון של אפשרות גלישה לצורכי עבודה בלבד תוך צמצום סיכונים לזליגת מידע רגיש תוך חסימת קטגוריות נוספות, כמו אתרי דוא"ל חינוכי, שיתופי קבצים, פרורקסי ועוד.
- יש לבדוק את הגדרות סינון הקבצים הקיימת כיום במטרה למנוע הורדת קבצי הרצה וסקריפטים.

4.13. הרשאות אדמיניסטרטור

מרבית הנוזקות כיום מנצלות הרשאות של משתמשי קצה על מנת לבצע פעולות זדוניות במערכות מחשב. לאור זאת הבקרה המומלצת כיום הינה כי, למשתמשי קצה יוקצו הרשאות נמוכות ביותר ברמת מערכת ההפעלה.

מבדיקת הביקורת עלה כי כיום מוגדרים 4 משתמשים בלבד ברשת הארגון מוגדרים כ Domain Admins. הרשאה זו מאפשרת שליטה מלאה בכל תחנות קצה, חשבונות משתמשים ושרתים במערכת



הפעלה WINDOWS וגישה לכל כונני רשת ואף בסיסי נתונים. המשתמשים הינם עובדים באגף מערכות מידע ותפקידם מצריך זאת.

יחד עם זאת נמצא כי, בחלק מתחנות קצה קיימת עדיין הרשאה של לוקל אדמין למשתמש קצה המאפשרת לו לבצע התקנה של תוכנות וביצוע שינויים בהגדרות מחשב.

המלצות הביקורת:

1. לבצע הסרה של הרשאות לוקל אדמין מכל המשתמשים הרגילים בתחנות קצה.
2. להשתמש במוצר LAPS לניהול משתמש לוקל אדמין המשמש את טכנאים בתחנה.

4.14. סגמנטציה של הרשת הפנימית

בתקנות הגנת הפרטיות בסעיף 13 ב) נרשם: "בעל מאגר מידע יפריד, בהיקף ובמידה הסבירים האפשריים, בין מערכות המאגר אשר ניתן לגשת מהן למידע, לבין מערכות מחשוב אחרות המשמשות את בעל המאגר."

ממצאים:

נמצא כי, בנוגע למערכות המסופקות על ידי ספקי מיקור חוץ מתקיימת הפרדה פיזית כאשר מערכות נמצאות ברשתות של הספקים. בנוסף קיימת סגמנטציה חלקית של חלק ממחלקות הפועלות מבניינים מרוחקים לבניין הראשי של העירייה.

יחד עם זאת נמצא כי, בבניין הראשי של העירייה כיום הרשת הפנימית של העירייה שטוחה וניתן להגיע ברמת תקשורת מכל רכיב לכל רכיב בתוך הרשת הפנימית כולל גישה תקשורתית למאגרי נתונים רגישים.



סגמנטציה מיטבית מושגת באמצעות חומת אש רשתית הממוקמת בתוך הרשת ומחלקת את הרשת באמצעות הפרדה פיזית ולוגית ולכלל הפחות הפרדה בין סגמנט של תחנות קצה ושרתים וגם סגמנטציה פנימית לפי מחלקות, מבנים, הפרדת רשת מצלמות וכד'.

הביקורת סבורה כי, הנושא צריך לקבל תיעדוף גבוה לאור העובדה כי מדובר בדרישה רגולטורית.

המלצת הביקורת:

יש ליישם סגמנטציה ברשת הפנימית בדגש על מידור של שרתים ובסיסי נתונים של מאגרי מידע רגישים בהם מנוהל מידע אישי.

4.15 מערכת מניעת חיבור התקנים זרים לרשת העירייה

בהינתן גישה פיזית של גורם זדוני למשרדי הארגון, הגורם יכול לבצע ניסיון חדירה באמצעות חיבור מחשב או התקן זר לרשת הפנימית תוך קבלת כתובת IP תקינה ברשת. באופן זה למעשה הגורם הזדוני עוקף מנגנוני אבטחה היקפיים המיושמים ברשת לרבות חומת אש. על מנת לספק מענה לחשיפה זו פותחה טכנולוגיה בשם NETWORK ACCESS CONTROL-NAC בקרת גישה לרשת. הטכנולוגיה באמצעות מנגנונים שונים מסוגלת לזהות התקן לא מורשה המנסה להתחבר לרשת הפנימית בארגון ולנתק אותו מהרשת (על ידי ניתוק של ניקודת רשת חמה במתג) ובאופן זה למנוע חדירה לרשת הפנימית.

ממצא:



נמצא כי, לא מיושמת טכנולוגיית NAC ברשת הפנימית של העירייה. העדר טכנולוגיה זו לא מנעה מצוות הביקורת לחבר מחשב נייד ורכיב USB לצורך ביצוע סימולציות של חדירה לרשת הפנימית כפי שמפורט בסעיף 4.24.

המלצה:

לבחון הטמעה של טכנולוגיית NAC בכל הרשת הפנימית.

4.16. אבטחת גישה מרחוק

בסעיף 14(ג) בתקנות נרשם "במאגר מידע שניתן לגשת אליו מרחוק, באמצעות רשת האינטרנט או רשת ציבורית אחרת, ייעשה שימוש נוסף על אמצעי אבטחה כאמור בתקנות משנה (א) ו-(ב), באמצעים שמטרתם לזהות את המתקשר והמאמתים את הרשאתו לביצוע הפעילות מרחוק ואת היקפה; לעניין גישה של בעל הרשאה למאגר מידע ברמת האבטחה הבינונית והגבוהה ייעשה שימוש באמצעי פיזי הנתון לשליטתו הבלעדית של בעל הרשאה."

כיום אמצעי אבטחה מקובל בגישה מרחוק הינו מנגנון הזדהות חזקה הכולל שני שלבים בהזדהות לפחות. סיסמה קבועה כבר אינה מהווה בקרה חזקה כאשר קיימים דרכים רבות להשגת הסיסמה על ידי גורמים זדוניים. ההזדהות החזקה הנפוצה הינה קיום מנגנון לחילול סיסמה חד פעמית באמצעות התקן הנתון לשליטה של המשתמש.

הזדהות חזקה כוללת בד"כ חילול סיסמה חד פעמית ואקראית בכל גישה. במצב נוכחי עלולות סיסמאות קבועות של משתמשים להיחשף בדרכים שונים לגורמים זדוניים ובכך ישיגו גישה מרחוק לנתונים רגישים.



<https://www.fortinet.com/products/identity-access-management/fortitoken-mobile.html>

ממצא:

הביקורת מצאה כי, לא מיושמת הזדהות חזקה גישה מרחוק למערכות העירייה.

המלצת הביקורת:

1. ליישם בהקדם צורת הזדהות חזקה בגישה מרחוק למערכות המאגרים ברמת אבטחה בינונית וגבוהה לרבות מערכות בספקי מיקור חוץ החשופות לאינטרנט.

4.17. שימוש במערכות הפעלה מעודכנות

רקע:

סעיף 13(ג) לתקנות קובע כי "בעל מאגר מידע ידאג לכך שייערכו עדכונים שוטפים של מערכות המאגר, לרבות חומר המחשב הנדרש לפעולתן; לא ייעשה שימוש במערכות שהיצרן לא תומך בהיבטי אבטחה שלהן אלא אם כן ניתן מענה אבטחתי מתאים".

ממצאים:

הביקורת מצאה כי, מיושמת מדיניות אחידה לביצוע עדכוני אבטחה ברמת מערכת הפעלה בשרתים ותחנות קצה באמצעות כלי לעדכון וניטור מרכזי WSUS.

יחד עם זאת עדיין נמצאו עדכוני אבטחה חסרים במסגרת מבדקים טכנולוגיים בסעיף 4.24.



בנוסף, במבדק נמצאו עדיין תחנות קצה עם מערכת הפעלה מסוג WINDOWS XP ושרת עם מערכת הפעלה WIN 2003 מדובר במערכות הפעלה שהיצרן אינו תומך כבר בהיבטי אבטחה שלהן כבר מספר שנים ולכן חשופות לפרצות אבטחה רבות.

כמו כן, קיימות תחנות קצה בהן מותקן WIN 7, כידוע לפי פרסומי יצרן תיגמר התמיכה במערכת הפעלה זו בינואר 2020.

המלצות הביקורת:

1. להשלים החלפת כלל תחנות קצה עם מערכת XP בהקדם.
2. להשלים החלפת כל השרתים עם מערכת הפעלה WIN 2003 בהקדם.
3. לתכנן בהקדם שדרוג של תחנות מסוג WIN 7.
4. להפעיל באופן תקופתי כלי סריקה ייעודי ומקצועי באמצעותו ניתן לבצע סטאטוס עדכניות מערכות הפעלה ותוכנות המותקנות במחשבים ושרתים ברשת.
5. להשלים ביצוע עדכוני אבטחה ושדרוגי גרסאות בהתאם לממצאים שעלו בביקורת.

4.18. ניטור, דיווח ותגובה לאירועי אבטחת מידע

סעיף 11 לתקנות קובע:

"(א) בעל מאגר מידע אחראי לתיעוד כל מקרה שבו התגלה אירוע המעלה חשש לפגיעה בשלמות המידע, לשימוש בו בלא הרשאה או לחריגה מהרשאה (להלן - אירועי אבטחה); ככל האפשר יבוסס התיעוד האמור על רישום אוטומטי.



(ב) בנוהל האבטחה יקבע בעל מאגר מידע גם הוראות לעניין התמודדות עם אירועי אבטחת מידע, לפי חומרת האירוע ומידת רגישות המידע, לרבות לעניין ביטול הרשאות וצעדים מידיים אחרים הנדרשים וכן לעניין דיווח לבעל המאגר על אירועי אבטחה ועל פעולות שננקטו בעקבותיהם.

(ג) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית, יקיים בעל המאגר דיון אחת לשנה לפחות באירועי האבטחה ויבחן את הצורך בעדכונו של נוהל האבטחה; במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, ייערך דיון כאמור אחת לרבעון לפחות."

מצב נוכחי:

- חלק מהתרעות אבטחה מתקבלות בדוא"ל למנהל מערכות מידע ממוצרי אבטחת מידע מסוימים.
- מתקבלות התרעות בדוא"ל למנהל מערכות מידע בלבד על מתקפות סייבר המתפרסמות בעולם ועל פרצות אבטחה שמתגלות במוצרי תוכנה וחומרה מ – CERT כללי וגם מנחה סייבר ממשרד הפנים.

יחד עם זאת הביקורת מצאה כי,

- לא קיימים נהלים מפורטים איתור, תגובה ותרגול של אירועי סייבר מבוססי תרחישים, לצורך התמודדות עם סוגים שונים של איומים.
- נמצא כי, לא מנוהל מאגר ידני או אוטומטי לתיעוד כלל אירועי אבטחת מידע, לרבות אירועים פוטנציאליים.
- לא מתקיימים דיונים באירועי האבטחה בפורום מנכ"ל כנדרש בתקנות.
- לא הוקם צוות תגובה מקצועי אשר ייתן מענה מהיר ואפקטיבי במקרה של התרעה על אירוע סייבר. מנהל מערכות לבדו מקבל התרעות ודיווחים על אירועי אבטחה.
- לא מתקיימים תרגולים תקופתיים לתרגול תגובה לאירועי סייבר.
- טרם הוטמעה טכנולוגיית SIEM ממוכנת המקבלת נתונים ממערכות ארגוניות שונות, מנתחת אותם ומאפשרת בקרה על תהליכים ואירועים, הפקת דוחות בקרה, זיהוי פרצות אבטחה ותגובה למתקפות המתרחשות בזמנים שונים.
- בכל מקרה, עד כה, לא מונה כוח אדם ייעודי לנושא, לרבות הקמת מרכז בקרה המספק מענה אף מעבר לשעות העבודה המקובלות במטרה לאתר אירועי אבטחה בפרק זמן קצר (צוות SOC), כך שנכון למועד איסוף הממצאים, ניטור ובקרה נערכים בהתאם לזמינות כוח אדם באגף טכנולוגיות. ייתכן ואין מקום להקים מוקד פנימי כזה אלא להשתמש בשירותי SOC חיצוני.



□ לא מתבצע שימוש שוטף בשירות מודיעין סייבר חיצוני וספציפי לארגון אשר יספק התראות על איומים הרלוונטיים לארגון, על חשש לזליגת מידע רגיש שמוצג ברשת הציבורית או רשת האפלה, תוקפים ו/או מטרות פוטנציאליות תוך הספקת הנחיות לאופן התמודדות.

המלצות הביקורת:

1. מומלץ לבחון יישום טכנולוגיה SIEM ושירות מוקד SOC חיצוניים.
2. מומלץ לבחון שימוש בשירות מודיעין סייבר מקצועי ייעודי לעירייה.
3. מומלץ לכתוב נוהלים לאיתור, תגובה ודיווח על אירועי סייבר.
4. מומלץ להקים צוות ייעודי לתגובה לאירועי סייבר ולבצע תרגולים תקופתיים של הצוות.
5. מומלץ לנהל מאגר ידני או אוטומטי לתיעוד כלל אירועי אבטחת מידע, לרבות אירועים פוטנציאליים.
6. מומלץ לדווח על אירועי אבטחת מידע לועדת היגוי בהתאם לנדרש בתקנות.
7. מומלץ לבצע תרגולים תקופתיים לתרגול תגובה לאירועי סייבר.

4.19. בקרת גישה פיזית

סעיף 6 לתקנות קובע:

(א) בעל מאגר מידע יבטיח כי המערכות המפורטות בתקנה 5(א)(1) יישמרו במקום מוגן, המונע חדירה וכניסה אליו בלא הרשאה, והתואם את אופי פעילות המאגר ורגישות המידע בו.

(ב) בעל מאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, ינקוט אמצעים לבקרה ולתיעוד של הכניסה והיציאה מאתרים שבהם מצויות המערכות המפורטות בתקנה 5(א)(1) ושל הכנסה והוצאה של ציוד אל מערכות המאגר ומהן.

ממצא:



נמצא כי, חדר שרתים אינו מוגן באמצעי אבטחה מקובלים. החדר אינו ממוגן והגישה אליו הינה באמצעות דלת כניסה רגילה (לא פלדלת) עם מפתח פשוט. לא קיימת מערכת בקרת כניסה ולא מופעלת מצלמה לניטור גישות לחדר.

שרת DVR בה מוחזקות הקלטות של מצלמות אבטחה ברחבי העיר מוחזק בחדר לא מוגן (מקלט) המשמש גם עובדי ניקיון. שרת DVR בבניין ראשי של עירייה ממוקם בדלפק שומר בכניסה לעירייה והינו חשוף.

בנוסף במתחמים מסוימים מופעלים קודני גישה עם סיסמה. נמסר כי לא קיים נוהל החלפת קודי גישה באופן תקופתי.

המלצות הביקורת:

1. לבחון ליישם מיגון נוסף על מתחם חדר שרתים כמו דלת פלדלת.
2. לבחון יישום מנגנון בקרת גישה כמו בקר זיהוי ביומטרי שניתן לשמור לוג לגישות לפי זיהוי אישי או כרטיס קרבה אישי.
3. לכל הפחות להתקין מצלמות לניטור ותיעוד גישות לחדר שרתים.
4. יש לשמור נתוני תיעוד גישות למשך 24 חודש בהתאם לתקנות.
5. לשמור הקלטות של מצלמות בחדר מוגן ושומר עם בקרות גישה נאותות.
6. ליישם נוהל החלפה תקופתית של קודי גישה למתחמים השונים.

4.20. אבטחת קלטות גיבוי של נתוני מערכות

ממצא

כיום קלטות גיבוי נמצאות בכספת ייעודית בבניין אחר המרוחק 600 מטר מבניין הראשי של העירייה. הכספת אינה חסינת אש.



המלצות ביקורת:

1. לשמור קלטות בכספת חסינת אש.
2. לשקול לבצע הצפנה של קלטות גיבוי.
3. לשקול להרחיק את המיקום שמירת קלטות גיבויים על מנת לספק מענה גם לתרחיש איזורי כמו רעידת אדמה למשל.

4.21. מיקור חוץ

במסגרת תקנות הגנת הפרטיות בסעיף 15 נקבע כי:

(2) יקבע במפורש בהסכם עם הגורם החיצוני (בתקנה זו - ההסכם) את כל אלה, בשים לב לסיכונים לפי פסקה (1)

(א) המידע שהגורם החיצוני רשאי לעבד ומטרות השימוש המותרות בו לצורכי ההתקשרות;

(ב) מערכות המאגר שהגורם החיצוני רשאי לגשת אליהן;

(ג) סוג העיבוד או הפעולה שהגורם החיצוני רשאי לעשות;

(ד) משך ההתקשרות, אופן השבת המידע לידי הבעלים בסיום

ההתקשרות, השמדתו מרשותו של הגורם החיצוני ודיווח על כך לבעל מאגר המידע;

(ה) אופן יישום החובות בתחום אבטחת המידע שהמחזיק חייב בהן לפי

תקנות אלה, וכן הנחיות נוספות לעניין אמצעי אבטחת מידע שקבע בעל מאגר המידע, אם קבע;



(ו) חובתו של הגורם החיצוני להחתיים את בעלי ההרשאות שלו על התחייבות לשמור על סודיות המידע, להשתמש במידע רק לפי האמור בהסכם, וליישם את אמצעי האבטחה הקבועים בהסכם כאמור בפסקת משנה (ה);

(ז) התיר בעל מאגר מידע לגורם החיצוני לתת את השירות באמצעות גורם נוסף - חובתו של הגורם החיצוני לכלול בהסכם עם הגורם הנוסף את כל הנושאים המפורטים בתקנה זו;

(ח) חובתו של הגורם החיצוני לדווח, אחת לשנה לפחות, לבעל מאגר המידע על אודות אופן ביצוע חובותיו לפי תקנות אלה וההסכם ולהודיע לבעל המאגר במקרה של אירוע אבטחה;

4) ינקוט אמצעי בקרה ופיקוח על עמידתו של הגורם החיצוני בהוראות ההסכם ובהוראות תקנות אלה, בהיקף הנדרש בשים לב לסיכונים האמורים בפסקה (1).

ממצאים:

הביקורת מצא כי, קיים שימוש במספר ספקי מיקור חוץ הידועים בתחום, מטרופולינט המספקת מערכות ליבה מרכזיות, שיא CRM המספקת מערכת CRM לניהול מוקד עירוני ופניות הציבור כשירות ענן, מל"ם שכר – לניהול עובדים ושכר וספקים נוספים.



יחד עם זאת הביקורת מצאה כי, תהליכי פיקוח ובקרה המתבצעים כיום אינם מספקים בנוגע לשירותי מיקור חוץ המתקבלים בעירייה.

העירייה לא מבצעת פנייה תקופתית לספקיה על מנת לדרוש לקבל מהם סטאטוס עמידה בדרישות תקנות הגנת הפרטיות, אבטחת מידע כנדרש בתקנות.

הביקורת בצעה בירור ומצאה כי, חברת שיא CRM אינה מחזיקה בתעודות הסמכה חיצוניות כמו ISO 27001 . תקן אבטחת מידע מקובל כיום ואף מוכר על ידי רשות הגנת הפרטיות כתקן המעיד על עמידה בתקנות הגנת הפרטיות.

ההסכם הקיים עם שיא CRM ישן ואינו עונה לדרישות סעיף 15 בתקנות. הספק טרם בצע סקרי אבטחה ומבדקי חדירה במערכת המסופקת בענן על ידו. הביקורת מצא ליקוי מהותי באתר האינטרנט של הספק. בדף לוגין לשירות חסרה תעודת SSL ותקשורת למעשה לא מוצפנת בין האתר לבין תחנת קצה, כאשר עובר מידע רגיש כמו סיסמאות ומידע אישי. ראה נספח ב'.

חברת מל"ם שכר הינה לשכת שירות שכר מובילה ועומדת בהסכמות מקובלות, יחד עם זאת לא קיים הסכם העומד בדרישות סעיף 15 לתקנות.

מבדיקת הביקורת עלה כי, מטרופולינט מחזיקה בתעודת הסכמה לתקן ISO 27001. קיים הסכם שמתייחס לחלק מדרישות סעיף 15 בתקנות אך לא בוצעה בחינה אם נדרש להוסיף נספח נוסף שיהיה תואם לכל הדרישות של סעיף.



בנוסף נמצא כי, טרם בוצע בעירייה מיפוי של כלל הספקים של העירייה המחזיקים במידע רגיש או בעלי הרשאת גישה למידע רגיש וזאת על מנת לקבוע דרכי פיקוח ובקרה אליהם.

כמו כן, אגף מערכות מידע כיום אינם מעורבים כלל בכל הנוגע לניהול סיכוני סייבר במערך הרמזורים ומערך מצלמות בעירייה המתוחזקים על ידי ספקים חיצוניים בעירייה.

המלצות הביקורת:

1. ליישם תהליך ניהול סיכוני אבטחת מידע של ספקי מיקור חוץ בהתאם לנדרש בתקנות.
2. פעם בתקופה לקבל ולבחון את תוצאות סקרי אבטחת מידע שבצעו ספקי מיקור חוץ של העירייה ובהתאם לתוצאות בחינה לבחון בנקיטת צעדים נוספים לבקרה ופיקוח כגון ביצוע ביקורת עצמאית בכותלי הספק.
3. לקבל מספקי מיקור חוץ באופן תקופתי את התקנים ותצהירים המעידים על עמידה בתקנות הגנת הפרטיות.
4. לוודא כי הסכמים עם ספקי מיקור חוץ עומדים בכל דרישות סעיף 15 בתקנות.
5. לבצע מיפוי של כלל ספקים המחזיקים או בעלי הרשאות גישה למידע רגיש של העירייה ולקבוע בקורות פיקוח מתאימות לכל ספק.
6. להגביר מעורבות אגף מערכות מידע בכל הנוגע לניהול סיכוני סייבר במערך הרמזורים ומצלמות בעירייה ועיר חכמה.

4.22. מסמכי רישום מאגרים, מסמכי הגדרות מאגר ובדיקת מידע רב מן הנדרש

בתקנות הגנת הפרטיות סעיף 2 :

(א) בעל מאגר מידע יגדיר במסמך הגדרות מאגר (להלן - מסמך הגדרות המאגר, את

כל העניינים האלה לפחות:



- (1) תיאור כללי של פעולות האיסוף והשימוש במידע;
- (2) תיאור מטרות השימוש במידע;
- (3) סוגי המידע השונים הכלולים במאגר המידע, בשים לב לרשימת סוגי המידע שבפרט בתוספת הראשונה;
- (4) פרטים על העברת מאגר המידע, או חלק מהותי ממנו אל מחוץ לגבולות המדינה או שימוש במידע מחוץ לגבולות המדינה, מטרת ההעברה, ארץ היעד, אופן ההעברה וזהות הנעבר;
- (5) פעולות עיבוד מידע באמצעות מחזיק;
- (6) הסיכונים העיקריים של פגיעה באבטחת המידע, ואופן ההתמודדות עמם;
- (7) שמו של מנהל מאגר המידע, של מחזיק המאגר ושל הממונה על אבטחת מידע בו, אם מונה כזה.

(ג) בעל מאגר מידע יבחן, אחת לשנה, אם אין המידע שהוא שומר במאגר רב מן

הנדרש למטרות המאגר.

ממצאים:

לביקורת נמסר כי טרם נכתבו מסמכי הגדרות מאגר. בנוסף נמסר כי קיימים מאגרים רבים בהם לא מעודכנים פרטים כמו מנהל המאגר כאשר חלק ממנהלי מאגר כבר אינם עובדים בעירייה. בנוסף לא בוצע מיפוי מקיף לתקינות רישום כלל המאגרים.

המחלקה המשפטית בעירייה טרם לקחה אחריות לליווי כל ההיבטים המשפטיים של חוק הגנת הפרטיות ותקנות הגנת הפרטיות.

בנוסף מבירור שקיימה הביקורת עלה כי, לא בוצע תהליך בחינה כלשהו אם לא נשמר מידע רב מן הנדרש במאגרים. הביקורת סבורה כי, במידה והיה מתקיים תהליך בחינה זה מין הסתם היה מתגלה כי, במאגרים השונים מנוהל מידע ישן על תושבים לשעבר, עובדים לשעבר וכדומה.



המלצות:

1. מומלץ כי מחלקה משפטית בעירייה תוביל ותפקח על יישום כל ההיבטים המשפטיים של יישום חוק הגנת הפרטיות ותקנות.
2. מומלץ כי יבוצע מיפוי מקיף של כלל המאגרים בעירייה ועדכון כל הפרטים תוך הסרה של מאגרים שכבר לא קיימים והוספת מאגרים חדשים.
3. מומלץ לקיים הדרכות ולהעביר הנחיות למנהלי מאגרים בעירייה בנוגע לתפקידם.
4. מומלץ לבצע בחינה של קיום מידע עודף במאגרים בהקדם האפשרי.
5. נדרש לכתוב מסמכי הגדרות מאגר לכלל המאגרים הקיימים בעירייה, ולעדכן אותם אחת לשנה.

4.23. קמפיין פישנינג

כיום מתקפות פישנינג (דיוג) מהוות מרבית המתקפות המבוצעות דרך אינטרנט. מטרת המתקפות לעקוף מנגנוני אבטחה הנמצאים בכניסה לרשת תוך מיקוד במשתמש הקצה. קיים שימוש בטכניקות הנדסה חברתית תוך ביצוע מניפולציות פסיכולוגיות על משתמש קצה.

הדבר כולל התחזות לגורם סמכותי, זיוף אתרי אינטרנט, פרטים, ניסיון קבלת פרטי הזדהות של משתמש קצה, ניסיון להחדיר קובץ שנראה תמים הכולל נזקה שמאפשרת להשתלט על מחשב המשתמש קצה או להדליף מידע רגיש.

החוליה החלשה באבטחת מידע הינה הגורם האנושי שנתון למניפולציות מטבעו לתת אמון. לכן נושא חשוב באבטחת מידע זה הדרכות והגברת מודעות.

צוות הביקורת הכין תשתית ובצע קמפיין פישנינג באמצעות שליחת דוא"ל מתחזה. שלבי הבדיקה היו כדלקמן:

- א. הקמת אתר עם לוגו של עירייה לרישום והזמנת כרטיסים למופע של זמר מפורסם. העובדים נדרשו להזין שם משתמש וסיסמא ברשת לצורך רישום.



- ב. יצירת תיבת דוא"ל המתחזה לדוא"ל של עובדת בעירייה.
- ג. יצירת הודעת פישנינג שאמורה לפתות עובדים ללחוץ על לינק.
- ד. מיפוי אוכלוסייה לשליחה.
- ה. ביצוע שליחה ובדיקת עובדים שלחצו על לינק.

הופצו מיילים ל-263 תיבות דוא"ל. סך הכול 5 משתמשים לחצו על הלינק בדוא"ל מתחזה בסך 18 פעם. במקרה זה הדבר מעיד על רמת ערנות גבוהה. מנהל מערכות מידע מסר כי הוא קבל עדכונים ממספר עובדים בנוגע למיילים חשודים.

נמצא כי, כיום, לא מוגדר בבחומת אש לחסום גישה לאתרים שהוקמו לאחרונה ללא סיווג. בנוסף הצלחנו להתחזות לתיבת דוא"ל של עובדת בעירייה, הדבר מצביע שמנגנון אנטי ספאם לסינון דוא"ל ספאם אינו מקונפג באופן מיטבי למנוע spoofing של מיילים.

לתיאור והמחשת התרגיל ראה צילומי מסך בנספח א'.

המלצות הביקורת:

1. לחסום בחומת אש גישה לאתרים אשר אינם מסווגים לשום קטגוריה של סינון אתרים בחומת אש.
2. להקשיח מנגנון anti spoofing במסגן דוא"ל כדי למנוע אפשרות להתחזות לדומיין של העירייה ודומיינים לגיטימיים אחרים כמו microsoft.
3. להפעיל הזדהות חזקה 2FA בגישה לשירותי דואל webmail מרחוק או לבטל שירותים אלה.
4. לפעול להרחבת הדרכות ותרגולים לצורך הגברת מודעות עובדים בפרט בנושא פישנינג.

4.24. מבדקים טכנולוגיים לבדיקת אפקטיביות מערך האבטחה



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור



עיריית עפולה

יהושע חנקין 47 ת.ד. 2016 עפולה 1825458 | טל. 04-6520385 | פקס. 04-6520389
Yehushua Hankin St. 47 P.O.B. 2016 afula 1825458 ISRAEL | www.afula.muni.il | eynav@afula.muni.il

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור



עיריית עפולה

יהושע חנקין 47 ת.ד. 2016 עפולה 1825458 | טל. 04-6520385 | פקס. 04-6520389
Yehushua Hankin St. 47 P.O.B. 2016 afula 1825458 ISRAEL | www.afula.muni.il | eynav@afula.muni.il

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור



עיריית עפולה

יהושע חנקין 47 ת.ד. 2016 עפולה 1825458 | טל. 04-6520385 | פקס. 04-6520389
Yehushua Hankin St. 47 P.O.B. 2016 afula 1825458 ISRAEL | www.afula.muni.il | eynav@afula.muni.il

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור



יהושע חנקין 47 ת.ד. 2016 עפולה 1825458 | טל. 04-6520385 | פקס. 04-6520389
Yehushua Hankin St. 47 P.O.B. 2016 afula 1825458 ISRAEL | www.afula.muni.il | eynav@afula.muni.il

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור



יהושע חנקין 47 ת.ד. 2016 עפולה 1825458 | טל. 04-6520385 | פקס. 04-6520389
Yehushua Hankin St. 47 P.O.B. 2016 afula 1825458 ISRAEL | www.afula.muni.il | eynav@afula.muni.il



דוח ביקורת בנושא המרכזים הקהילתיים

סיכום המלצות הביקורת, אחריות ולו"ז ביצוע



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור



יהושע חנקין 47 ת.ד. 2016 עפולה 1825458 | טל. 04-6520385 | פקס. 04-6520389
Yehushua Hankin St. 47 P.O.B. 2016 afula 1825458 ISRAEL | www.afula.muni.il | eynav@afula.muni.il

| נושא | סעיף בדו"ח | המלצה | אחריות |
|------|---------------|--|--------|
| רכש | 3.9+3.10+3.13 | לא נקבע אחראי על הרכש. אין שום מידע ממוחשב או מרוכז בצורה אחרת על הרכש. יש לנהל מסמכים ממוחשבים בהם כל פרטי הספקים וכל פרטי החוזים, ולמנות אחראי רכש | מנכ"ל |
| | 3.12 | יש להגדיר בנוהל רכש כי ברכישות של מעל סכום שנתי של 10,000 ש"ח על המציעים להגיש הצעות במעטפות סגורות | מנכ"ל |
| | 4.8 | מומלץ לתעד את הסכמי הרכש בהסכם מסודר | מנכ"ל |



| | | | |
|-------|---|--|----------------------|
| מנכ"ל | יש לגבש נוהל רכש ובמסגרתו לערוך הליכי הצעות מחיר גם למקרים בהם יש רכישות קטנות לאורך השנה. בכל הליך הצעות מחיר, על המתנ"ס להקפיד, כי ההצעות יוגשו על בסיס אחיד, כדי שניתן יהיה להשוות ביניהן. יש להקפיד, לקבל את כל ההחלטות בישיבות וועדת הכספים. | 4.9-4.16 | |
| מנכ"ל | יש להכין את המכרזים תוך מתן "משקל" לכמות הפריטים הנרכשים. יש לערוך מכרזי מסגרת. יש להימנע מהנוהג של רכישות רבות בסכומים של 500 ₪ כדי לכאורה לא לעבור את הסכום החייב בהליך הצעות מחיר. | פרק 5 – התקשרות לרכישת ציוד לקיטנות | ניתוח מספר התקשרויות |
| מנכ"ל | מומלץ להשתדל לרכוש חלק גדול ככל האפשר מההתקשרות מול ספקים במכרז. הגדרת ספק יחיד יש | פרק 5 - משלחות לחו"ל | |



| | | | |
|-------|--|------------------------|-----------------|
| | לעשות לפי הכללים, על ידי וועדת הכספים. בהצעות מחיר יש להגדיר מה נדרש בטיסות (מספר עצירות, תאריך וכו'), יש לערוך הזמנה כאשר ההצעה המקורית עדיין בתוקף | | |
| מנכ"ל | יש להקפיד לקבל הצעות מחיר זהות במרכיביהן. יש לשקול לקבל הצעות גם למספר של בין 50-75 ובין 75-100 ק"מ. יש לקבל את חשבונות הספקים בצורה ממוחשבת כולל נתון על מרחק נסיעה על מנת שיקל לבדוק אותן | פרק 5 -הסעות כדורסל | |
| מנכ"ל | יתכן כי העסקת עובדי הצינור מגדירה את המתנ"ס כ "חברת כוח אדם" על כל המשתמע מכך. מומלץ, כי המתנ"ס יחדל באופן מידי מגיוס עובדים המועסקים בפועל על ידי העירייה (עובדי | פרק 7 עובדי צינור | שכר וכוח אדם |



| | | | |
|-------|--|-----------|-------------|
| | צינור). במקביל, על המתנ"ס לערוך רשימת עובדים המועסקים אצלו כ"עובדי צינור" תקופה ארוכה ולהגיע להסדר עם העירייה על קליטתם בעירייה ועל הסדרת התנאים המגיעים להם | | |
| מנכ"ל | יש לגבש נוהל כתוב להליכי קבלת עובדים לבצע הגדרות תפקיד ולקבוע אלו הליכי קבלת יבוצעו בכל סוג תפקיד | 8.18+8.27 | קבלת עובדים |
| מנכ"ל | יש למנות גורם אחד שיהיה אחראי על נושא קליטת עובדים | 8.19+8.25 | |
| מנכ"ל | יש להקפיד לתעד את כל הליכי קבלת עובדים כולל קורות חיים, דרישות, וועדת קבלה | 8.19-8.23 | |
| מנכ"ל | עובדת בכירה התקבלה למרות שבמועד הקבלה לא היה לה את התואר הנדרש לתפקיד – יש | 8.24 | |



| | | | |
|--------------------------|--|-------------|--|
| | לבחון את המינוי. להקפיד בעתיד לקבל ולתעד את כל המסמכים הדרושים | | |
| מנהלת כוח אדם | מומלץ לנהל את התיקים בצורה ממוחשבת. לנהל טופס תכולת תיק כדי לוודא תיעוד כל המסמכים הנדרשים | 9.9-9.10 | העסקת עובדים בכירים ונייהול תיקים |
| מנהלת כוח אדם + מנכ"ל | לשקול חתימה מחדש על חוזים ישנים | 9.11 | |
| מנהלת כוח אדם + מנכ"ל | ניתנו תוספות בניגוד להסכמים הקיבוציים – יש לבחון ביטול תוספות אלו | 10.17 | שכר, חופשה ומחלה עובדים בכירים |
| מנהלת כוח אדם | נמצאו ליקויים בדיווחי נוכחות. המתנ"ס הכניס לאחרונה שערך נוכחות. יש לעקוב אחר הפעלתו ודיווח כנדרש | 10.18-10.20 | |
| מנהלת כוח אדם | יש להקפיד לרשום את כל ימי המחלה בתלוש | 10.22-10.23 | |



| | | | |
|--------------------------|--|-------------|-------|
| מנהלת כוח אדם + מנכ"ל | עובדים המועסקים מספר שעות קבוע – יש להקפיד כי ייקחו חופשה בחודשים יולי ואוגוסט. | 10.21 | שכר |
| מנכ"ל | יש למנות גורם שיהיה אחראי על הגבייה | 11.21+11.25 | גבייה |
| מנכ"ל | יש להכין עם מפעילי התוכנה דוח גיול חובות | 11.21 | |
| מנכ"ל | על אחראי גבייה ראשי להוציא לפחות אחת לחודש דוח גבייה מכל שלוחות המתנ"ס ולעבור עליהם כדי לגבות חובות או לבצע זיכויים | 11.25.1 | |
| מנכ"ל | אחת לשלושה חודשים, תיערך פגישה בין האחראי על הגבייה לבין גזבר המתנ"ס, בו יקבל הגזבר עדכון על מצב הגבייה בפועל בכל שלוחה ויסייע לאחראי הגבייה בטיפול בחובות בעייתיים ובגיבוש מדיניות | 11.25.2 | |



| | | | |
|-------|---|-------|--|
| מנכ"ל | בכל מקרה בו תושב מגיש בקשה להנחה, יגבו ממנו צ'קים עבור כלל השנה (או לכל הפחות עבור חצי שנה), על מנת שבסופו של דבר, לא יישאר חוב בתיק. | 11.26 | |
| מנכ"ל | על המתנס לקבוע יעדים בתחום הגבייה לכל הבתים | 11.27 | |
| מנכ"ל | להקפיד על נוהל גבייה. לעשות אחת לשנה הדרכה על הוראות הנוהל לכל עובדי הגבייה | 11.28 | |

המרכזים הקהילתיים

1. כללי

כללי

1.1. המתנ"ס העירוני או בשמו הרשמי "מרכזים לקהילה ולהתחדשות שכונות בעפולה בע"מ" מקיים בעיר פעילויות תרבות וחינוך בלתי פורמאלי. למתנ"ס מספר מרכזים בהם ניתנים



- שירותיו – בית אשכול, בית המוזיקה, בית פוזנק, בית ויצו וכן פעילויות כגון ספרייה, ביה"ס לכדורגל ועוד.
- 1.2. תקציבו הכולל של המתנ"ס עמד בשנת 2017 על כ 25 מיליון ₪, מהם כ 19 מיליון ₪ הם הקצבות ממוסדות שונים כולל העירייה. עיריית עפולה העבירה למתנ"ס בשנת 2017 סך של 14.7 מיליון ₪ הקצבות מיועדות ועוד 2.2 מיליון ₪ הקצבות לא מיועדות. בשנת 2016 הוקצבו על ידי העירייה כ 13 מיליון ₪ בלתי מיועד ועוד 2.2 מיועד.
- 1.3. לאופן ניהול המתנ"ס חשיבות גדולה הן בתחום הכספי – ההוצאה הכספית המשמעותית והן בתחום השירות לתושב ואיכותו. עיריית עפולה העבירה למתנ"ס סכום כולל של כמעט 17 מיליון ₪ ב 2017 וכ 15.2 מיליון ₪ ב 2016. עקב כך, החליטה הביקורת לבדוק היבטים בפעילות המתנ"ס, במסגרת תכנית העבודה לשנת 2018.
- 1.4. למתנ"ס תחומי פעילות רבים – הביקורת התמקדה בארבעה היבטים – כוח אדם, שכר, רכש וגבייה

2. אופן הביקורת והיקפה

הנושאים שנבדקו



- 2.1. כח אדם – קבלת עובדים
- 2.2. כח אדם – הסכמים וניהול תיק
- 2.3. שכר עובדים
- 2.4. רכש – הליכי הצעות מחיר
- 2.5. רכש- הסכמים, וניהול בפועל
- 2.6. גבייה – ניהול הגבייה ומעקב כולל.
- 2.7. גבייה - טיפול בחובות

אופן הביקורת אמצעי הביקורת שנקטו

פגישות עם ממלאי תפקידים במתנ"ס

- 2.8. מנהל המתנ"ס – דניאל בן
- 2.9. גזבר המתנ"ס אלי ועקנין



- 2.10 מנהלת חשבונות ראשית – ראיסה
- 2.11 אחראית כוח אדם – ריקי אמסלם
- 2.12 חשבת שכר - אושרת
- 2.13 מזכירות המתנ"ס וגבייה - ביתיה ושרית

בדיקת מסמכים

- 2.14 דוח כספי של המתנ"ס לשנת 2017.
- 2.15 דוחות ביקורת פנימית של המתנ"ס לשנים 2015-2017.
- 2.16 מאזן בוחן תנועות ספקים לשנים 2016-2017
- 2.17 רכש - כרטסות ספקים, חשבוניות ותעוד הליכי הצעות מחיר והתקשרויות עם ספקים (כולל פרוטוקולים של ישיבות וועדת הכספים של המתנ"ס)
- 2.18 נתונים על שכר כל עובדי המתנ"ס
- 2.19 תיקי עובדים
- 2.20 מסמכים הנוגעים להליכי קבלת עובדים לעבודה.
- 2.21 מסמכים הנוגעים לחובות תושבים ולגבייה מתושבים

3. ניהול רכש ומעקב אחר הסכמים

כללי וממצאים

- 3.1 בהיותו גוף ציבורי, מחוייב המתנ"ס בהליכי רכש מסודר על פי נהלים ברורים
- 3.2 הביקורת מצאה, כי למתנ"ס סדרי עבודה ביחס לרכש. בנוסף, למתנ"ס נוהל כתוב בנושא "מדיניות הגבייה וההדרכה בנושא מינהל וכספים" סעיף א



- לנוהל עוסק ב"הזמנת ציוד/ו/ או פעילות". ובו נקבע כי "רכז המעוניין להזמין ציוד יגיש את מבוקשו על גבי טופס הזמנה פנימית למנהלת המתנ"ס..ע"ג ההזמנה יש לרשום את מספר שם התקציבי ממנו רוצים להוציא את ההוצאה. יש להקפיד למלא טופס זה במלואו" כן נקבע כי "רק מנהלת המתנ"ס מורשה לאשר הזמנות חיצוניות לספקים". בהמשך פורטו נהלי אישור חשבונות ורישומן בהנהלת חשבונות.
- 3.3 במהלך עריכת הביקורת, לא נמצא נוהל מסודר לרכש, המפרט את אופן ביצוע הליכי הצעות מחיר/ החלטת וועדת מכרזים, לפי סוג הרכישה וכדומה.
- 3.4 לאחר סיום הביקורת והגשת הדוח לתגובות, נמסר לביקורת מסמך הנושא את הכותרת "תיק רכז/ מזכירות – נהלי כספים". תאריך המסמך 18/3/18. המסמך כולל נוהל הזמנות המגדיר כי מעל 500 ₪ יש לקבל שתי הצעות מחיר, מעל 3,000 ₪ 3 הצעות מחיר ומעל 10,000 ₪ יושוו הצעות מחיר במסמך מסודר שיובא להחלטה של וועדת הכספים. מעל 141,600 ₪ ומעלה יערך מכרז זוטא.
- 3.5 הביקורת מצאה, כי חלק מהרכש של המתנ"ס מבוצע תוך שימוש במכרזי עירייה. כלומר המתנ"ס מקבל מהעירייה את נתוני הספק הזוכה בסכום מסויים ומזמין מאותו ספק לפי תנאים זהים לתנאים אותם סיכמה העירייה עם הספק.
- 3.6 הביקורת ביקשה ממנהלת החשבונות לסמן את הספקים המוגדרים כספקי עירייה. הביקורת פנתה למנהלת הרכש בעירייה ומצאה, כי כל הספקים שהוגדרו על ידי המתנ"ס כספקי עירייה, אומנם זכו בהליכי מכרז/ הצעות מחיר של העירייה.
- 3.7 חלק אחר של הרכש מתבצע על בסיס קבלת הצעות מחיר. וועדת הכספים של המתנ"ס דנה בהצעות המחיר המתקבלות מספקים ומקבלת החלטות לגבי ההצעה הזוכה.



- 3.8. יחד עם החשבונית של הספקים, מתוייקים בהנהלת החשבונות גם הצעות מחיר, הזמנה וכו'.
- 3.9. אין שום ריכוז של מידע, בידי גורם כלשהו האחראי על מעקב וניהול מרוכז (לו מעקב טכני) אחרי רכש המתנ"ס. אין שום מידע ממוחשב או מרוכז בצורה אחרת על הרכש. בין השאר אין מידע על:
- 3.9.1. כל הספקים העובדים עם המתנ"ס
 - 3.9.2. רשימת ספקים שזכו במכרזי עירייה ותוקף המכרז בו זכו
 - 3.9.3. רשימת תחומים בהם התנהלו הליכי הצעות מחיר - אלו הצעות מחיר ניתנו ומי זכה בעבודה
 - 3.9.4. אילו הסכמים קיימים
 - 3.9.5. על אלו סכומים ההסכמים / הצעות מחיר שקיימים
 - 3.9.6. אלו מההסכמים עדיין בתוקף ומתי מסתיים החוזה.
- 3.10. אין במתנ"ס גורם אחד האחראי על הרכש, הן על מנת לבצע רכישות והן על מנת להנחות את הגורמים השונים כיצד לבצע רכישות.

מסקנות והמלצות

- 3.11. הביקורת מצאה, כי למתנ"ס נוהל כספים, הכולל הוראות לגבי אופן הזמנה על ידי הרכז והצורך לאישור מנהלת המתנס להזמנות, נוהל נוסף מ 3/18 קובע הוראות לגבי מספר הצעות מחיר שיש לקבל ואופן אישור הרכישה.
- 3.12. הביקורת ממליצה למתנ"ס, להוסיף לנוהל כי ברכישות של מעל סכום שנתי של 10,000, על המציעים להגיש הצעות במעטפות סגורות
- 3.13. כאמור נמצא, כי אין ניהול נתוני רכש של המתנ"ס. כתוצאה מכך, עשויים להיות תחומים בהם לא יבוצעו הליכי הצעות מחיר / לא יחתמו הסכמים, או שהמתנ"ס ימשיך לרכוש מספק שההסכם עימו נגמר (ספק עירייה או ספק



מתנ"ס). על מנת לפתור בעיות אלו, ממליצה הביקורת את ההמלצות הבאות

:

- 3.13.1. בהנהלת חשבונות ינוהל מסמך מרוכז של ספקים המספקים למתנ"ס שירותים / מוצרים בסכום של מעל 10,000 ₪ לשנה. במסמך ירשם שם הספק, תחום עיסוקו, סכום הרכישה השנתי בשנה שקדמה להכנת הרשימה והאם הספק הוא ספק עירייה.
- 3.13.2. בהנהלת חשבונות ינוהל מסמך מרוכז נוסף של חוזים - בו ירשמו פרטי החוזה, של הספק, השירות, תקופת החוזה והסכום. במקרה של שירות מתמשך, יש לרשום גם את תאריך התוקף של החוזה, על מנת שניתן יהיה להערך מראש לביצוע התקשרות חדשה.
- 3.13.3. באותו אופן ינוהל מסמך, המרכז את כל המקרים בהם בוצע הליך הצעות מחיר.
- 3.13.4. כן ינוהל מסמך נוסף, המרכז את נתוני ספקי העירייה. מסמך זה יכלול את שם הספק, תחום עיסוקו, מספר מכרז עירייה בו זכה ותוקף חוזה העירייה עימו.
- 3.13.5. ימונה גורם בהנהלת המתנ"ס או בהנהלת החשבונות, האחראי על ניהול הרכש – עריכת רשימות המעקב כפי שתואר לעיל, קבלת הצעות מחיר, תיוקם ורישומם.

תגובת המתנ"ס לפרק 3 לדוח

בנוגע לסעיף 3.10, 3.11 אנו מקבלים את המסקנות – הנוהל יעודכן וישופר ויכלול גם את ההוראות לאופן ביצוע הרכש ע"י הגורמים המאשרים.

בנוגע לתיעוד וניהול מסמכי ספקים והצעות מחיר יש לציין כי כל הצעות המחיר מצורפות לחשבונות ומתויקות באופן מסודר והנה"ח. מנהלת החשבונות משמשת גם כאמונה על נושא הרכש ועניין זה, כאמור, הוסדר בנוהל שהוציא הח"מ.

בנוגע להצעות מחיר מעל 10,000 ₪ אלו מתויקים במסגרת פרוטוקולים שהוגשו לאישור ועדת כספים. (עפ"י אותו הנוהל) אלו מתויקים בפרוטוקולים של ועדת כספים (גם תיוק אלקטרוני).



4. ניתוח הרכב רכש וביצוע הליכי רכש

ממצאי הביקורת

- 4.1. הביקורת קיבלה, מהנהלת החשבונות של המתנ"ס, דוח המרכז את כל פעילות הספקים לשנים 2016-2017 (מאזן תנועות ספקים)
- 4.2. הביקורת ערכה רשימה של כל הספקים, מהם התבצעו רכישות בסכום של 20,000 ₪ ומעלה. הביקורת לא הכלילה ברשימה, פעילויות שבהן לא ניתן לעשות הליך רכש, כגון חשבונות חברת חשמל, מוסדות עירייה, קופות פנסיה וכו'. בסה"כ כללה הרשימה כ- 40 ספקים.
- 4.3. לגבי הספקים האמורים, הביקורת עיינה במסמכים, הנוגעים לרכש ולתשלום ובכלל זה כרטיסי הנהלת חשבונות, חשבוניות, הזמנות והצעות מחיר באם היו. להלן מספר נתונים על ההתקשרויות שנבדקו בשנת 2017:
 - 4.3.1. 7 מהספקים שנכללו בבדיקה, הם ספקים שזכו במכרזי עירייה בתחומים שונים ואחד הוא רו"ח שנבחר על ידי הסוכנות.
 - 4.3.2. 4 ספקים עוסקים בתחום התיירות וההסעות (2 מהם על ידי מכרזי עירייה). 5 ספקים עוסקים בתחום הפרסום, כולל פרסום בעיתונים (כולל ספק עירייה בתחום השלטים)
 - 4.3.3. 5 ספקים בתחום ההסעדה (קיטרינג) וכיבוד (חנות מכולת)



- 4.3.4. 8 ספקים בתחום של ציוד משרדי ואחזקה, ציוד ספורט וציוד לפעילות (כולל ספק עירייה אחד).
- 4.4. הביקורת בדקה מדגמית 12 ספקים מהם נרכש בשנת 2017 בסכום רכישה שנתי העולה על 40 אלפי ₪. הביקורת מצאה, כי לגבי 5 ספקים לא נערך כלל הליך הצעות מחיר. הסך הכולל של הרכישה מספקים אלו, עמד על 270 אלפי ₪ בשנת 2017. להלן מספר דוגמאות :
- 4.4.1. הספק "פרסום כוכבי" נותן למתנ"ס שירותי גרפיקה והכנת מודעות לעיתונים. בשנת 2017 נתן הספק שירותים בסך כולל של כ 50 אלפי ש"ח ₪. לא נערך הליך הצעות מחיר ואין הסכם עם הספק.
- 4.4.2. הספק "קיטרינג אללוף" מספק שירותי קיטרינג, בעיקר עבור קיטנות וצהרונים. בשנת 2017 נרכשו מהספק ארוחות בסך כולל של 62,773 ₪ (בשנת 2016 – 44,771 ₪). ב 11.16 נערך הליך הצעות מחיר לאספקת ארוחות צהריים יום ג בית חינוך והספק אללוף זכה בו. כלומר, בשנת 2017 היה הליך הצעות מחיר, אך בשנת 2016 לא נערך הליך הצעות מחיר ואין הסכם עם הספק
- 4.5. במקרה אחד – של הספק מ' נערך הליך קבלת הצעות מחיר, אך לא נתקבלה החלטה על ידי וועדת הכספים. להלן הפרטים :
- 4.5.1. ב 2/2016 נתבקשו הצעות מחיר לתיקון כלי נגינה. לגבי תיקון כלי נשיפה - הוגשו שתי הצעות - אחת לתיקון במחיר 200 ₪ + מעמ לכלי והשנייה של הספק מ. במחיר של 4,000 ₪ כולל מע"מ לחודש.
- 4.5.2. וועדת הכספים לא דנה בהצעות ולא קיבלה החלטה. לכן, ביוני ויולי 2016 נשלחו מיילים דחופים ממנהלת הקונסרבטוריום בבקשה לקבלת החלטה על מנת להכין את הכלים לתחילת שנה. גם לאחר מיילים אלו, לא הובא הנושא להחלטה בוועדת הכספים.
- 4.5.3. בפועל, התחיל הקונסרבטוריום להעסיק את הספק מ. באופן קבוע בשכר של 4,000 ₪ לחודש וזאת, גם לאורך כל שנת 2017.



- 4.5.4. על פי החשבוניות, לא מוגש דוח על תיקון כלים בפועל על ידי הספק. הביקורת חישה ומצאה, כי 4,000 ₪ לחודש כולל מעמ (כ 3,400 ₪ ללא מעמ) הוא שווה ערך לתיקון של כ 17 כלים לחודש, על פי הצעת הספק השני במכרז (הציע עלות של 200 ₪ + מעמ לכלי). המתנ"ס לא קיבל נתונים על כמות כלים מתוקנים בחודש וממילא לא בדק, האם הצעת הספק הנוכחי אומנם עדיפה על הצעת הספק השני.
- 4.6. הביקורת בדקה 4 ספקים שסכומי הרכש מהם נמוכים (סכומים שנעו בין 13.5 אלפי ₪ ל 18 אלפי ₪ בשנת 2017). הביקורת מצאה, עם הספקים לא נערכו הסכמים ולא נערך כל הליך הצעות מחיר או הליך רכש אחר בגינם. ספק אחד הינו ספק עירייה. להלן פרטים על הרכש הסברי המתנ"ס לגבי שאר הספקים:
- 4.6.1. ספק בהיקף 13.5 אלפי ₪ - רכישת ספרי לימוד עברית לאולפנים. מקבלים החזר מהסוכנות על העלות
- 4.6.2. ספק בהיקף 17 אלפי ₪ צריכה שוטפת של ציוד לכל הבתים. מדובר בחשבוניות קטנות של פחות מ 500 ₪.
- 4.6.3. ספק בהיקף 18 אלפי ₪ מדובר בספק של חומרי ניקיון לבתי ספר של החופש הגדול כגון סבונים, ניירות טואלט וכו'.

מסקנות והמלצות

- 4.7. הביקורת מציינת לטובה, כי במתנס פועלת וועדת כספים, הדנה בהצעות מחיר ומקבלת החלטות הנוגעות לרכש. כן מציינת הביקורת לטובה, את השימוש של המתנ"ס במכרזי עירייה, כאשר הדבר אפשרי.
- 4.8. הביקורת מעירה, כי חלק מהרכש שמבצע המתנ"ס נעשה ללא הסכם מסודר.
- 4.9. חלק מההתקשרויות נעשות ללא הליך הצעות מחיר, או שהליך כזה לא תועד ולא נשמר לדוגמא – פרסום כוכבי, קיטרינג אלאוף.



- 4.10 בחלק מההתקשרויות הגדולות נתגלו ליקויים שונים - ראה פירוט בפרק הבא.
- 4.11 התקשרויות קטנות יותר נעשות לעיתים תכופות ללא הליך הצעות מחיר.
- 4.12 הביקורת מעירה למתנ"ס כי יש לעשות הליך הצעות מחיר גם כאשר מדובר ברכישות קטנות רבות לאורך השנה. ראה גם הערה בפרק הבא.
- 4.13 הביקורת מעירה למתנ"ס כי יש לעשות הליך הצעות מחיר גם כאשר גורם אחר מממן את הרכישה
- 4.14 התקשרות בנושא תיקון כלים, נעשתה לאחר הליך הצעות מחיר, אך אין כל תיעוד לכך שנתקבלה החלטה בוועדת הכספים. בנוסף, הצעת מחיר אחת היתה מחיר לתיקון כלי, והצעה שנייה על פי תשלום חודשי, כך שאין אפשרות להשוואה ביניהן. בפועל, מעסיק המתנ"ס את המציע החודשי, אף שלא נתקבלה החלטה. המתנס לא ערך מעקב על מספר הכלים שתוקנו ולא בדק שההתקשרות הנ"ל אומנם עדיפה לו.
- 4.15 הביקורת ממליצה למתנ"ס, לנהל מעקב אחר מספר הכלים שמתוקנים בפועל, כדי ללמוד על צרכיו ולהחליט על ההתקשרות העדיפה לו בעתיד.
- 4.16 הביקורת ממליצה למתנ"ס, לגבש נוהל רכש ובמסגרתו לערוך הליכי הצעות מחיר גם לתחומים נוספים, בהם טרם נערך הליך כזה. בכל הליך הצעות מחיר, על המתנ"ס להקפיד, כי ההצעות יוגשו על בסיס אחיד, כדי שניתן יהיה להשוות ביניהן. יש להקפיד, לקבל את כל ההחלטות בישיבות וועדת הכספים.

תגובת המתנ"ס לפרק 4 לדוח

4.41 עיף

ההתקשרות עם הספק כוכבי היתה על בסיס הצעות מחיר ומחולקת לכמה נושאים:

1. עיצוב חוברת החוגים בה זכה הספק במכרז זה חלק נכבד מהסכום.



2. שירותי גרפיקה נקודתיים – עבודה מול ספקי גרפיקה לא נעשית ע"פ מרכז מאחר ומדובר בסוג של אומנות/טעם אישי, נוהל זה מוכר בכל המתנ"סים.

3. בנוסף בשנות הביקורת היה נהוג להעביר דרכו גם פרסום לעיתונים המקומיים, ענין זה נפסק והיום אנו מתקשרים ישירות עם העיתונים ע"פ הצעות מחיר שניתנו בשנת 2017. בכוונתנו להוציא שוב בקשה להצעות מחיר לפרסום בעיתונים במהלך התקופה הקרובה.

סעיף 4.42 - הספק אלולף

עפ"י מיטב ידיעתם של בעלי התפקידים נעשה הליך מסודר של הצעות מחיר. רצ"ב ההצעות מחיר.

סעיף 4.51 - הספק מ'

לגבי כלי נגינה מדובר בספק ייחודי המספק שרות לשני סוגי כלים, כלי נגינה במתכת ועץ. בנוגע לספק זה גובשו הצעות מחיר ע"פ מיטב זכרוננו של הח"מ, התנהל דיון בוועדת כספים והתקבלה החלטה בוועדה להתקשרות עם הספק מ.

סעיף 4.54

בעניין זה ביצע הח"מ ביצע שיחות השוואה רבות עם מנהלי קונסרבטוריונים ע"פ הבנתו, מדובר על הצעה סבירה לדרישת המוסד, מספר מנהלי מהתחום טענו כי "אנו יוצאים בזול". יש להדגיש כי מדובר על למעלה מ-600 כלים אשר מתוחזקים ומתוקנים באופן שוטף. כמו כן, יש לציין כי בשנת 2018 כאשר נבחן מחדש הנושא, כלל לא היו ספקים נוספים שנמצא ואף אחד לא הסכים להגיש הצעות למעט מ.

5. ניתוח 4 הליכי רכש של המתנ"ס -

הסעות, נסיעה למשלחת לפורטוגל ולמשלחת לארה"ב ורכישת ציוד לקיטנת

בתי ספר

רכישת ציוד לקיטנת ביה"ס של החופש הגדול



- 5.1 לקראת פרויקט ביה"ס קיץ 2017 בוצע הליך הצעות מחיר, לאספקת מספר פריטים לילדים המשתתפים בפרוייקט. הצעות המחיר נבנו כך, שהוצג מחירו של כל פריט במכרז, ללא התייחסות לכמות הנדרשת מכל פריט.
- 5.2 נתקבלו שתי הצעות מחיר - ההצעה הזולה היתה של חברת הרמוניה בסך של 106 ₪ לכל הפריטים (פריט אחד מכל סוג) והצעה שנייה של הספק "הכל לילד ולגן" בסך 118 ₪. הצעת הספק "הכל לילד ולגן" לא כללה פריט של שמרדפים. פריט זה עלה אצל חברת הרמוניה 9 ₪ ולכן הצעתה הכוללת היתה למעשה 127 ₪ לכל הפריטים. הצעה זו גבוהה מהצעת חברת הרמוניה בשיעור של 19%.
- 5.3 ההצעות שתי החברות הובאו לדיון בוועדת הכספים ב 6/17 ונבחרה ההצעה הזולה של חברת הרמוניה.
- 5.4 בסוף יולי 2017, רשם מנהל הקיטנות של המתנ"ס, מכתב לוועדת הכספים בעניין רכש הציוד. המנהל הסביר, כי מכיוון שהמתנ"ס לא רשם כמויות מוערכות במכרז, חברת הרמוניה לא העריכה נכון את הכמויות שירכשו ולא החזיקה את המלאי הדרוש. בפועל, הופעלה הקיטנה ב 14 בתי ספר. מנהלות בתי הספר רכשו את הציוד הדרוש להן מהספק "הכל לילד ולגן" ומספק נוסף שלא הגיש הצעה למכרז. מנהל הקיטנות הסביר במכתב "חשוב לציין כי המנהלות רכשו ציוג אצל שני הספקים הנ"ל, ... עפ"י נהלי הנה"ח – קניות בסכומים של עד 500 ₪" (סכום שמתחתיו, ניתן לבצע רכש ללא הליכי הצעות מחיר).
- 5.5 הביקורת בדקה את כרטיס הספק בהנהלת החשבונות ומצאה, כי בחודש יולי 2017 חוייבו בכרטיס לא פחות מ 73 חיובים של כ 500 ₪ (500-495 ₪) ועוד כ 5 רכישות בסכומים קטנים יותר של 400-100 ₪. הביקורת חישה ומצאה, כי כל ביה"ס רכש במוצע מעל 5 רכישות בסכום העגול 500 ₪ או קרוב אליו.



- 5.6. בסה"כ נרכשו מהספק בחודש יולי רכישות בסך של כ 38 אלפי ₪.
- 5.7. בשנת 2017 כולה נרכשו מהספק מוצרים בסך כולל של 83,800 ₪ (בשנת 2016 – 28,975 ₪). כלומר, בשאר שנת 2017 בוצעו רכישות נוספות מהספק בסך כולל של כ - 46 אלפי ₪, ללא ביצוע הליכי הצעות מחיר.

התקשרות להוצאת משלחת נגנים לפסטיבל מוזיקה בפורטוגל

- 5.8. ביום 25/4/17 דנה וועדת הכספים, בנושא הוצאת משלחת נגנים של הקונסרבטוריום לפסטיבל מוזיקה בפורטוגל. לביקורת הוצגו שני פרוטוקולים שונים של אותה ישיבה עצמה. בפרוטוקול אחד צויין, כי הוצג תכנון תקציבי למשלחת. לפרוטוקול צורף תכנון תקציבי, על פי מספר משתתפים כולל נגנים בוגרים ומלוויים והוסבר, כי חלק מהמימון נעשה על ידי המשתתפים עצמם וסך של כ - 200 אלפי ₪ הוקצב לנושא על ידי עיריית עפולה.
- 5.9. בפרוטוקול השני דווח, בנוסף לנ"ל, כי לחברת רילקס תיירות בלעדיות על ההתקשרות עם הפקת הפסטיבל ולכן היא זו שתארגן את הנסיעה אליו.
- 5.10. גם בפרוטוקול השני ההחלטה היא זהה – לאשר תקציב, לא לאשר את הצעת המחיר.
- 5.11. הביקורת קיבלה לעיונה את ההסכם עם חברת רילקס תיירות. על ההסכם לא רשום תאריך, אך תשלום ראשון בגינו נתקבל יום לאחר החלטת וועדת הכספים - ב 26/4/17. ההסכם קובע תנאי תשלום, כאשר החישוב מבוצע על פי הערכה של כ 45 נוסעים. מחיר לנוסע נקבע לסך 5,995 ₪. בנוסף נקבע מחיר של 990 ₪ לנוסע, עבור 5 נגנים



- שהצטרפו ל 4 ימים בלבד ושכבר רכשו כרטיס טיסה לפורטוגל (להלן
: "נוסעי סין")
- 5.12. על פי דוח תכנון ביצוע שהועבר לוועדת הכספים, בסה"כ תוכננו להשתתף כ – 54 נוסעים.
- 5.13. להנהלת החשבונות לא הועבר דוח ביצוע בפועל, המפרט את מספר הנוסעים שהשתתפו וטסו בפועל לפסטיבל. מבדיקת חשבוניות הספק עולה, כי החיוב התבצע על פי תנאי התשלום שנקבעו בחוזה, לפי מספר של 45 נוסעים.
- 5.14. נמצא, כי עבור 5 "נוסעי סין" בוצעו על ידי החברה שני חיובים – אחד של כ – 20 אלפי ₪ עבור עלות לנוסע (ככל הנראה על פי מחיר של \$990 במקום 990 ₪ לכל נוסע) ושני על סך 20 אלפי ₪ נוספים עבור כרטיסי טיסה לפורטוגל - \$ 930 לכרטיס לנוסע. בסה"כ העלות של "נוסעי סין" היתה כ 40 אלפי ₪ - מעל 8,000 ₪ לנוסע, כאמור עבור 4 ימי השתתפות בלבד.

התקשרות להוצאת משלחת לארה"ב

- 5.15. ב 12/17 נערכה פניה לקבלת הצעות מחיר לכרטיסים לנוי יורק ל 17 נוסעים עבור משלחת לארצות הברית בתאריכים שנקבעו. הפנייה לא ציינה פרטים נוספים הנדרשים להערכת המחיר כגון מספר עצירות, שעות הטיסות וכו'.
- 5.16. ביום 31/12/17 נערכה פתיחת הצעות. הוגשו הצעות של 3 מציעים חברה אחת הציעה \$703 לנוסע, חברה שנייה \$1,175-1,275 לנוסע (על פי תאריך מדוייק) וחברה שלישית \$1,203 לנוסע.
- 5.17. ב 1/18 נערכה השוואת הצעות על פיה ההצעה של \$703 היא הזולה, אך רק ביום 29/1/18 דנה וועדת הכספים בנושא. באותו מועד נמסר



- כי הצעת החברה הזוכה עלתה לסך \$ 1,100 - גבוה ב 56% מההצעה הראשונית. נמסר כי ההצעה הראשונה היתה תקפה למספר ימים ובינתיים היתה עליית מחיר. מכיוון שעדיין מדובר היה בהצעה הנמוכה ביותר, וועדת הכספים קיבלה אותה.
- 5.18. הביקורת קיבלה את רשימת הנוסעים ומצאה כי ברשימה 17 נוסעים. עם זאת, הביקורת מצאה, כי על פי רישומי המתנ"ס אחת המשתתפות ביטלה את השתתפותה והוחזרו לה דמי ההשתתפות בנסיעה.
- 5.19. הביקורת בדקה את עלות המחיר בפועל ומצאה, כי בסה"כ עלו הכרטיסים \$ 18,850 - עלות של 1,100 דולר לכרטיס לפי סה"כ 17 כרטיסים. לא ברור האם נתקבל החזר עבור הכרטיס שבו לא נעשה שימוש.
- 5.20. נמצא, כי בפועל שולם לחברת הנסיעות סך נוסף של \$ 4,444 עבור מלונות, הסעה ורכב. בנוסף לכך, נרכשו לינות עבור מלווה המשלחת שלא באמצעות חברת הנסיעות
- 5.21. חלק מהוצאות המשלחת היו במזומן בארצות הברית כגון תשלומי דלק, מוניות, חניה, ארוחות וכו'. הביקורת מצאה, כי נערך תקציב לכל סעיף והוגש דיווח ביצוע מפורט וחשבונות לכל ההוצאות שבוצעו.
- 5.22. הביקורת מצאה, כי מנהל המשלחת קיבל אשל בסך של \$ 92 ליום עבור כל ימי השהות בחול וזאת על פי הנחיות משרד האוצר לאשל בחו"ל. הביקורת עיינה בהוראות הנ"ל ומצאה, כי אומנם אשל ליום עומד על \$ 92 במקומות בהם ביקרה המשלחת. עם זאת, הביקורת מצאה, כי על פי ההוראות, במידה וחלק מהארוחות ממומנות על ידי המעסיק יש להוריד מהאשל המשולם. עבור ארוחות בוקר – בכל יום בו יש לינה במלון 15%. עבור ארוחת ערב או צהריים 30% לארוחה. הביקורת חישבה כי סה"כ היו 7 ארוחות בוקר ו 6 ארוחות צהריים/



ערב. בסה"כ היה צריך להפחית מהאשל סה"כ 2.85 ימים שעלותם
262\$ (כ 950 ₪)

התקשרות עם קבלן הסעות לביצוע הסעות למשחקי כדורסל

- 5.23. בישיבתה מיום 31/7/16 דנה וועדת הכספים של המתנ"ס בהצעות מחיר להסעות למשחקי כדורסל. לוועדה הוגשו הצעות מחיר של שלוש חברות. הצעות המחיר בנויות כך, שהן מפרטות מחיר לפי ק"מ נסיעה ולפי סוג ההסעה (טרנזיט, מיניבוס בגדלים שונים ואוטובוס).
- 5.24. הביקורת מצאה, כי שתיים מהצעות המחיר היו לפי מרחק נסיעה של עד 30 ק"מ, עד 50 ק"מ, עד 100 ק"מ ועד 150 ק"מ. חברה שלישית הציעה הצעה על מרחק של עד 60 ק"מ, עד 100 ק"מ ועד 200 ק"מ.
- 5.25. הצעת המחיר של אחד משני הספקים הראשונים – חברת ה.ע, זכתה במכרז, עקב היותה הזולה ביותר.
- 5.26. הביקורת בדקה חיובים בשלוש חשבונות שונות של הקבלן.
- 5.27. נמצא, כי לחשבונות מצורף פירוט נסיעות, בו רשום תאריך הנסיעה, יעד הנסיעה, סוג ההסעה (מיניבוס, אוטובוס וכו') ומחירה. בפירוט הנסיעות גם מוצג סיכום של מחירי כל הנסיעות באותו חודש, והחשבונית תואמת לסיכום זה. הביקורת מצאה, כי המסמך מוגש למתנ"ס שלא בקובץ אקסל וללא רישום של הק"מ שבוצע בכל נסיעה.
- 5.28. הביקורת בדקה, את המרחק בין עפולה לכל אחד מהיעדים שנרשמו בפירוטי הנסיעות האמורים. הביקורת רשמה, לגבי כל נסיעה, את מחירה על פי סוג ההסעה והמרחק ועל פי הצעת המחיר. הביקורת השוואתה, את המחיר הנ"ל, למחיר שחוייב בפועל ומצאה אי התאמות בין המחיר שחוייב בפועל לבין המחיר במכרז. כך לדוגמה



5.29. בחשבונית מספר 3417 עבור הסעות 5/17, חוייב עבור שלוש הסעות באוטובוס עד 50 ק"מ, סך של 1,000 ₪ לנסיעה (כולל מעמ) כאשר התעריף על פי ההסכם הוא 750 ₪ לנסיעה כזו. בנוסף, חוייב באותה חשבונית על נסיעה של 28 ק"מ לצד (סה"כ כ- 56 ק"מ) תעריף של 2,000 ₪ במקום מחיר של 1,500 ₪ (התעריף שנקבע לנסיעה בין 100 ל 200 ק"מ).

5.29.1. בחשבונית מספר 3280 עבור הסעות 2/18 חוייב עבור 2 הסעות לפי מחיר של 1,000 ₪ לנסיעה במקום המחיר על פי הצעת המחיר – 750 ₪ לנסיעה.

5.29.2. בחשבונית מספר 3329 שיצאה עבור הסעות מרץ, חוייב עבור שלוש הסעות במיניבוס של 16 מקומות, תעריף של 400 ₪. תעריף של 16 מקומות אמור להיות 380 ₪ בלבד.

מסקנות והמלצות מארבעת המקרים שתוארו לעיל

הערות בעקבות בדיקת רכישת ציוד לקיטנות

5.30. המתני"ס קיים הליך הצעות מחיר, על בסיס מחירו של כל פריט וסיכום של כל הפריטים. הליך זה אינו מיטבי, מכיוון שיתכן שפריט אחד ירכש בכמות קטנה מאוד ופריט אחר בכמות גדולה. במקרים כאלו – הספק יכול לתמחר, את הפריט שכמעט לא ימכר, במחיר נמוך ואף מחיר הפסדי, ולתמחר פריט אחר שירכש בכמות גדולה, במחיר



מופקע. באופן זה, ספק יכול לזכות במכרז, אך בסופו של יום, סך הסכום שיגבה על ידו יהיה גבוה מהצעות ספקים אחרים. הביקורת מציעה, כי במקרה של רכישת מספר פריטים, המתנ"ס יבקש את הצעות המחיר, על פי הערכתו לכמות, על פי מכרזים קודמים. כלומר בהצעות המחיר - ינתן "משקל" לכל פריט ויחושב מחיר כלל הפריטים לפי הערכת כמות שתרכש.

5.31. כאמור, לצורך קבלת הצעות המחיר, המתנ"ס לא ביצע הערכה של הכמות, וככל הנראה גם לא מסר לספקים מהי הכמות שצפויה להרכש. אחת ההשלכות לכך יכולה להיות קבלת הצעות מחיר לא מיטביות (כי במכירת כמות גדולה, לספק יכולת ורצון להוריד מחירים). השלכה נוספת, היא שהספק לא יכול לספק את הכמות הנדרשת. זה מה שקרה במקרה זה, על פי דיווח מנהל הקיטנות, לכן, בפועל נרכש הציוד על ידי המנהלות מספק אחר שהציע מחיר גבוה משמעותית (כ - 19 אחוז יותר).

5.32. הביקורת מעירה, כי הספק השני כלל לא זכה בהליך הצעות המחיר. כמו כן, הביקורת מעירה, כי הרכש התבצע לאורך כל חודש יולי. הביקורת מעריכה, כי, באם היה חסר לחברת הרמוניה ציוד בתחילת יולי, היא יכולה היתה להשלימו תוך מספר ימים ולספק את הציוד במהלך שאר החודש. למרות זאת, נרכש ציוד לאורך כל החודש מחברת הכל לילד ולגן.

5.33. כאמור, הנוהל החדש קובע כי מותר לרכוש בסך של 500 ₪ ללא הליך הצעות מחיר. עם זאת, הכוונה היא לרכישה חד פעמית על פחות מ 500.

5.34. הביקורת מעירה בחומרה, על השיטה של רכישת מספר רב של רכישות בסכום של 500 ₪ כל אחת. רכישה של 73 רכישות, כל אחת בסך של 500 ₪ בקירוב, וזאת בחודש אחד על ידי 14 בתי ספר מעידה



- על כך, שהפיצול נעשה באופן מלאכותי, כדי לכאורה לעקוף את חובת קבלת הצעות מחיר. במכתבו לוועדת הכספים, הסביר מנהל הקייטנות כי הרכישות התבצעו בכל מקרה בסכומים של עד 500 ₪. לאור הממצאים – מדובר בהצגת הדברים באופן מטעה.
- 5.35. הביקורת מצאה, כי המתנ"ס רכש מהספק ציוד נוסף, גבוה מסכום הציוד שנרכש לקייטנות בקיץ, וזאת, לאורך כל השנה וללא הליך הצעות מחיר.
- 5.36. הביקורת ממליצה, כי המתנ"ס יקיים "מכרז מסגרת" לציוד לקייטנות וגנים. במסגרת מכרז זה, יבקש הצעות מחיר לכל הציוד הנדרש לאורך השנה, תוך הערכת כמות לכל פריט. מכרז כזה, יהיה בסכום שנתי משמעותי, ויוכל להביא לחסכון ברכש זה. יודגש, כי בשיטה זו, המתנ"ס אינו מתחייב לרכש של פריט כלשהו, ובמשך השנה המתנ"ס רוכש פריטים על פי צרכיו, ועל פי המחיר של כל פריט בהליך המכרזי.
- 5.37. לקראת קייטנות הקיץ, יש לעדכן את הספק הזוכה, על הכמות המוערכת שעליו לספק, על מנת שלא ישאר ללא הסחורה המבוקשת בעת הצטיידות בתי הספר.

הערות בעקבות בדיקת התקשרות לצורך נסיעת משלחת נגנים לפורטוגל

- 5.38. למרות סכום ההתקשרות המשמעותי, (מעל 300 אלפי ₪), חלקם במימון הנוסעים), המחייב עריכת מכרז זוטא, להתקשרות לא נערך כלל הליך מכרזי.

תגובת המתנ"ס לסעיף זה



כפי שהוצג גם לביקורת, האפשרות היחידה לצאת לפסטיבל היא באמצעות התקשרות עם אותו ספק שהוגדר "בלעדי" להתקשרות עם מארגני הפסטיבל.

- 5.39. לביקורת לא ברור, כיצד נערכו לוועדת הכספים שהתקיימה בנידון שני פרוטוקולים שונים שבאחד מהם דווח על היותו של הספק שנבחר, ספק בלעדי להתקשרות עם הפסטיבל. בכל מקרה, לוועדת הכספים לא הובאה חוות דעת או אישור כלשהו להצהרה זו. יתרה מכך, חלק משמעותי מעלות הפסטיבל הורכבה מעלות הטיסות+ עלות אוטובוסים, מלונות וכו'. כאשר ברור, כי לשירותים אלו ישנם ספקים רבים.
- 5.40. בכל מקרה, על פי הפרוטוקולים, וועדת הכספים כלל לא בחרה בספק שעומו בוצעה ההתקשרות, אלא רק אישרה את התקציב. הביקורת מעירה למתנ"ס כי יש לאשר את הבחירה במציע עצמו בוועדת הכספים, בעיקר כאשר מדובר בסכום כה מהותי.
- 5.41. הביקורת ממליצה, כי בכל מקרה, בו המתנ"ס מבקש לקבוע ספק יחיד (כלומר שלא נדרש לעשות מכרז), כי רק ספק אחד יכול לבצע את ההתקשרות), יתקיים דיון על כך בוועדת הכספים ותתקבל חוות דעת משפטית, כי אומנם מדובר בספק יחיד.
- 5.42. הביקורת מעירה למתנ"ס, כי עליו לבצע הליך הצעות מחיר/ מכרז, בכל מקרה שהליך כזה אפשרי. הביקורת סבורה כי היה על המתנ"ס לבצע הליך כזה לצורך הוצאת המשלוח. הביקורת מצאה, כי נחתם הסכם עם הספק, שכלל תנאי תשלום.
- 5.43. תנאי התשלום התבססו על חישוב על פי 45 משתתפים. התשלום בוצע לפי תנאי התשלום שנקבעו (כאמור על פי 45 משתתפים). הביקורת לא קיבלה כל מסמך המעיד על מספר המשתתפים בפועל.



5.44. הביקורת מצאה, כי על פי ההסכם - מחמישה משתתפים היה צריך לגבות 990 ₪ מכל אחד מכיוון שכבר קנו כרטיס והשתתפו בפועל רק בחלק מימי הפסטיבל. בפועל שולם עבור משתתפים אלו 990 \$ לכל אחד ועוד 930\$ לכל אחד עבור החזר כרטיס טיסה (כרטיס טיסה רגיל עלה 550 \$)

5.45. הביקורת מעירה, כי תשלום של 990\$ לנוסע, התבצע בניגוד להסכם וכי יש לפנות לחברה בבקשה לקבל החזר עבור ההפרש.

5.46. הביקורת מעירה – כי עבור כרטיס טיסה של "נוסעי סין" שילם המתנ"ס 930 \$ לנוסע, כמעט כפול מסכום כרטיס זהה עבור משתתפי הפסטיבל. יתכן, כי מחיר זה כלל עלויות של טיסה נוספת ולא רק טיסה לפסטיבל עצמו. לוועדת הכספים לא ניתן פירוט על הוצאה זו ועל הסיבה לה וממילא היא לא אישרה הוצאה גבוהה יותר על נוסעים אלו.

5.47. על הנהלת המתנ"ס להימנע ככל האפשר, מלשלם הוצאות שבוצעו עוד קודם להחלטתו על מימון פרויקט. בוודאי שלא יהיה נכון, לשלם הוצאות נוספות, בשל התחייבויות של יחידים, טרם החלטת המתנ"ס לממן את הנסיעה. בכל מקרה, באם המתנ"ס מעוניין לממן עלויות כאלו – עליו לקבל על כך החלטה ספציפית תוך פירוט הסיבות לעלויות הנוספות בהן נשא.

הערות בעקבות בדיקת התקשרות לצורך נסיעת משלחת לארצות הברית

5.48. הביקורת מברכת על כך שבוצעה הליך הצעות מחיר לטיסות. עם זאת לביקורת מספר הערות:

5.49. ההליך בוצע ללא הגדרה של מספר עצירות ושעות טיסה, נתונים המשפיעים מהותית על מחיר הטיסה.



- 5.50. הוגדרו מספר ימים בהם ההצעה בתוקף ועד הדיון בוועדת הכספים
לאחר חודש המחיר קפץ ב 56% ! .
- 5.51. הצעות המחיר לא כללו פריטים נוספים בעלות של כ \$4,500 כגון
מלונות, רכבים וכו'.
- 5.52. הביקורת ממליצה, כי בכל הליך מחיר למשלחת, יגדיר המתנ"ס את
השירותים המבוקשים כולל פרטי הטיסות, מלונות וכו'
- 5.53. הביקורת סבורה, כי באם המחיר עולה ב 56%, אין כבר משמעותי
להליך הצעות המחיר שננקט. הביקורת ממליצה, כי במקרה של
טיסות, בהן הצעת המחיר מוגבלת לזמן קצר, המתנ"ס יכנס וועדת
כספים למועד הגשת ההצעות ויקבל החלטה מיידית.
- 5.54. הביקורת משבחת את המתנ"ס על ניהול התקציב ושמירת הקבלות
על כל הוצאות המשלחת.
- 5.55. הביקורת מעירה, כי כאשר יש תשלום עבור אשל, יש לנכות ממנו
ארוחות וזאת על פי הוראות האוצר.

5.56. התקשרות לביצוע הסעות כדורסל

- 5.57. הביקורת מצאה, כי המתנ"ס ערך הליך הצעות מחיר ובחר בהצעה
הזולה. עם זאת, הביקות מעירה, כי הצעת אחד המציעים הוגשה תוך
הצגת מרחקי נסיעה שונים משני המציעים האחרים. על המתנ"ס
להקפיד לקבל הצעות מחיר זהות במרכיביהן, על מנת שיוכל לערוך
השוואה ביניהן.
- 5.58. הביקורת מעירה, כי רוב הנסיעות המתבצעות, הן במרחקים של בין
50 ל 100 ק"מ. על פי הצעת המחיר שזכתה, המחיר של אוטובוס
לנסיעה של בין 50 ל 100 ק"מ כפול מהמחיר של נסיעה עד 50 ק"מ.



- נסיעה של 28 ק"מ לצד לדוגמא, תעלה כפול מנסיעה של 21 ק"מ לצד. בנסיבות אלו, לדעת הביקורת, יש מקום בעתיד, לפצל את הצעות המחיר, כך שינתנו הצעות מחיר נפרדות לנסיעה של 50-75 ק"מ ושל 75-100 ק"מ.
- 5.59. הביקורת בדקה 3 חשבוניות של חברת ההסעות עימה התקשר המתנ"ס ומצאה בכולן הפרשים בין החיוב בפועל להצעת המחיר שנתן הספק. למרות זאת, באף אחת מהחשבוניות לא תוקן הסכום והן שולמו כפי שהוגשו.
- 5.60. הביקורת מעירה למתנ"ס כי עליו לבדוק, לא רק אם הנסיעות בוצעו, אלא גם האם הסכומים שנגבים עליהם תואמים למחירים שסוכמו.
- 5.61. כדי להקל על בדיקת החשבוניות של ספקי ההסעות הביקורת ממליצה :
- 5.62. על המתנ"ס לבקש מהמסיעים להוסיף עמודה לכל נסיעה המציינת את מרחק הנסיעה שבוצעה.
- 5.63. על המתנ"ס לבקש מהמסיעים לצרף לחשבונית את פירוט הנסיעות בפורמט של גיליון אלקטרוני.
- 5.64. על המתנ"ס להשתמש בגיליון האלקטרוני ובמרחק הנסיעה על מנת לבדוק היטב את המחיר שחוייב לכל נסיעה. בכל מקרה של טעות, על המתנ"ס לבקש את הספק לתקן את הטעות ולשלוח חיוב מתוקן.

6. שכר וכוח אדם



6.1. להלן נתונים על עלויות העסקת עובדים במתנ"ס בשנים 2016 –
: 2017

| הוצאה/ שנה | 2016 | 2017 | אחוז שינוי |
|-----------------------|---------------|---------------|------------|
| אמנות ותרבות | 712 | 901 | 27% |
| השכלה ויהדות | 2,528 | 2,658 | 5% |
| חברה | 10,800 | 12,238 | 13% |
| עיר ללא אלימות | 832 | 854 | 3% |
| סה"כ לפעילות | 14,871 | 16,651 | 12% |
| הנהלה וכלליות | 1,523 | 1,925 | 26% |
| סה"כ שכר מתנ"ס | 16,394 | 18,576 | 13% |

6.2. כפי שניתן לראות, הוצאות שכר מהוות את חלק הארי של הוצאות המתנ"ס ועמדו בשנים 2016-2017 על כ 16.5 מיליון ₪ ועל 18.5 מיליון ₪ בהתאמה. לנוכח העלויות הכבדות, חשוב כי המתנ"ס ינהיג הליכי קבלת עובדים והליכי הכנת שכר מפורטים שיבטיחו שמירה על הוראות החוק, על סדרי מנהל תקין ועל היעילות והחיסכון. הביקורת בפרקים הבאים ביקשה לבחון נושאים אלו.

7. העסקת עובדי צינור



כללי וממצאים

- 7.1. לביקורת נמסר, כי המתנ"ס שימש בעבר "צינור" של העירייה להעסקת עובדים. מדובר בעובדים, שהינם במהותם עובדי עירייה - העירייה מחליטה על העסקתם ומשלמת למתנ"ס את עלות שכרם. העירייה גם מחליטה על הגדרת התפקיד של עובדים אלו, על תנאי העסקתם והיא גם זו שעורכת את הליכי הבחירה לתפקיד.
- 7.2. נמסר לביקורת, כי לפני כשנתיים נתקבלה החלטה בעירייה, לצמצם למינימום את הנוהג של העסקת עובדי עירייה על ידי המתנ"ס. לא הומצא לביקורת פרוטוקול על ההחלטה כאמור. נמסר לביקורת, כי בשנים האחרונות צומצם משמעותית מספרם של "עובדי הצינור" במתנ"ס.
- 7.3. על מנת לבדוק את הליכי קבלת עובדים לעבודה, הוציאה הביקורת רשימת עובדים הכוללת נתונים לפי שכר כולל ותאריך תחילת עבודה. הביקורת מיינה מרשימה זו רשימה מצומצמת של 32 עובדים ששכרם מהותי ושנתקבלו לעבודה החל מ-5/2013. נמצא כי :
- 7.4. 16 מהעובדים ברשימה הם עובדי "צינור" מהם 7 עובדים סוציאליים, 5 עובדי חינוך ונוער, 2 מדריכי מוגנות והשאר עובדים שונים. עובד נוסף הוא עובד "צינור" של החברה למתנ"סים עבור פרויקט עמיתים.

מסקנות והמלצות

- 7.5. הביקורת מצאה, כי בניגוד להחלטת העירייה, במתנ"ס מוסיפים להיות מועסקים עובדים רבים כ "צינור" של העירייה. למעשה מתוך



- 32 עובדים שנבדקו על ידי הביקורת ושהועסקו במתנ"ס ב 28 תפקידים (4 עובדים החליפו עובדים אחרים ברשימה באותו תפקיד) , 17 עובדים (כ 60%) הועסקו כעובדי צינור. נמצא, כי חלק מהעובדים מועסקים על ידי המתנ"ס, עבור עיריית עפולה במשך שנים ארוכות.
- 7.6. חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כח אדם (1996) קבע כי קבלן כח אדם הינו **"מי שעיסוקו במתן שירותי כח אדם של עובדיו לשם עבודה אצל זולתו"** (סעיף 1 לחוק). הפסיקה מגדירה קבלן כח אדם, כקבלן המספק לארגון עובדים זמניים, וזה יכול להעסיקם כל עוד הוא מעוניין בשירותיהם. העבודה מתבצעת אצל המזמין והוא שמפעיל את העובדים. להבדיל, קבלן שירותים מוגדר כמי שמספק למזמין שירות מוגמר (למעט בתחומי ניקיון ואבטחה). בדוח ביקורת של מבקר המדינה בחברת אריאל, חברה לתרבות של עיריית ירושלים, העיר מבקר המדינה על כך ש **"החברה אינה מספקת לעירייה שירות מוגמר, אלא עובדים זמניים לפי הצורך המשתלבים באגפי העירייה השונים. נראה כי הזמנת השירות על ידי העירייה ומעורבותה של העירייה בגיוס כח האדם - משמעותן הזמנת כוח אדם. בשל כל אלה חברת אריאל משמשת לעירייה חברת כח אדם לכל דבר ועניין"**. לאור הנתונים שהוצגו לעיל והיותו של המתנ"ס גוף העוסק בתרבות בדומה לחברת אריאל, הביקורת סבורה, כי הדברים יפים גם לגבי המתנ"ס ויחסיו עם עיריית עפולה.
- 7.7. הגדרת המתנ"ס כחברת כח אדם של העירייה, היא בעלת מספר משמעויות :
- 7.8. על פי החוק, על קבלני כח אדם לקבל רישיון עיסוק משר העבודה והרווחה. בסעיף 2 של החוק נקבע **"לא יעסוק אדם כקבלן כוח אדם אלא אם כן הוא בעל רישיון לכך מאת השר ועל פי תנאי הרישיון"**.



- בסעיף 3 מוגדרים תנאים שונים לקבלת הרישיון האמור, כגון ניסיון של שלוש שנים בהעסקת כוח אדם, המצאת ערבות בנקאית ועוד.
- 7.9. סעיף 12 לחוק קובע כי "לא יועסק עובד של קבלן כוח אדם אצל מעסיק בפועל תקופה העולה על תשעה חודשים רצופים; יראו רציפות בעבודה לעניין סעיף זה אפילו חלה בה הפסקה לתקופה שאינה עולה על תשעה חודשים" (ג) הועסק עובד כאמור אצל אותו מעסיק בפועל תקופה העולה על תשעה חודשים רצופים או על תקופה נוספת שהוארכה לפי סעיף קטן (ב), ייחשב העובד כעובד המעסיק בפועל, בתום תקופת תשעת החודשים"
- 7.10. סעיף 13 לחוק קובע כי "תנאי העבודה, ובמקום שיש בו הסכס קיבוצי - הוראות ההסכס הקיבוצי, החלים על עובדים במקום העבודה שבו עובדים גם עובדי קבלן כוח אדם, יחולו, לפי הענין, על העובדים של קבלן כוח האדם המועסקים באותו מקום עבודה, בהתאמה, בין היתר, לסוג העבודה ולותק בעבודה אצל המעסיק בפועל".
- 7.11. הביקורת פנתה ליועץ המשפטי של העירייה בעניין זה, ותשובתו הייתה שהוא מסכים עם הביקורת וכי גם לדעתו, המתנ"ס עומד בקריטריונים של חברת כח אדם. כן ציין היועץ המשפטי, כי העיר לעירייה ולמתנ"ס על כך שעליהם להפסיק צורת העסקה זו.
- 7.12. יוצא מכל אלו, כי המתנ"ס עונה להגדרות של חברת כח אדם בחוק ובפסיקה הרלוונטית וחושף את עצמו לסיכונים משפטיים מול משרדי הממשלה, בשל העדר רישוי מתאים. כמו כן, המתנ"ס והעירייה חשופים לסיכונים מול העובדים, שעשויים לבוא בתביעות שונות לזכויות כעובדי עירייה.



7.13. הביקורת ממליצה, כי המתנ"ס יחדל באופן מידי מגיוס עובדים המועסקים בפועל על ידי העירייה (עובדי צינור). במקביל, על המתנ"ס לערוך רשימת עובדים המועסקים אצלו כ"עובדי צינור" תקופה ארוכה ולהגיע להסדר עם העירייה על קליטתם בעירייה ועל הסדרת התנאים המגיעים להם.

8. קבלת עובדים

כללי וממצאים

- 8.1. למתנ"ס סדרי עבודה ביחס לקבלת עובדים לעבודה. כן מכהנת במתנ"ס וועדת כוח אדם, המטפלת בקבלת עובדים ובאישור שכר ותוספות לשכר. עם זאת, למתנ"ס אין נוהל כתוב ומאושר בנוגע לקבלת עובדים.
- 8.2. המתנ"ס מעסיק חלק מהעובדים לפי שעה וחלק מהעובדים בחוזה כולל.
- 8.3. על מנת לבדוק את הליכי קבלת עובדים לעבודה, הוציאה הביקורת רשימת עובדים, הכוללת נתונים לפי שכר כולל ותאריך תחילת עבודה. הביקורת מיינה מרשימה זו רשימה מצומצמת של 15 עובדים שהם עובדי המתנ"ס ושהתקבלו לעבודה החל מ 1/8/14. לגבי עובדים אלו בדקה הביקורת את הליכי הקבלה.
- 8.4. הביקורת ביקשה לגבי 16 הליכי קבלה את כל המסמכים הנוגעים לקבלת העובד לעבודה – החל מהגדרת תפקיד, המשך בפרסום מודעה ובקבלת קורות חיים של מועמדים, וכלה בהחלטת וועדת כוח אדם של המתנ"ס. להלן פירוט התפקידים לגביהם נבדק הליך קבלה :



- 8.4.1 מנהל הספריות העירוניות (שני הליכי קבלה בהפרש של כשנה ביניהם)
 - 8.4.2 מנהל ביה"ס לכדורגל ושני מדריכי ביה"ס לכדורגל
 - 8.4.3 מזכירות וקופאית
 - 8.4.4 מדריך מוגנות
 - 8.4.5 מדריכת מחול
 - 8.4.6 רכוז קהילה
 - 8.4.7 מנהל מרכז קהילתי בית פוזנק
 - 8.4.8 מנהל הקונסרבטוריום (שני הליכי קבלה)
- 8.5 אחראית כוח אדם ושכר מסרה לביקורת, כי היא עוסקת בהליך הקליטה לעבודה - כלומר עיסוקה הוא בכל ההליך, המתחיל לאחר שעובד נתקבל לעבודה ומגיע למתנ"ס כדי למלא טפסים, להגיש מסמכים ועוד. לביקורת נמסר, כי מסמכים הנוגעים לקבלת עובדים לעבודה מצויים במזכירות המתנ"ס. אך בפועל, במזכירות נמצאו נתונים רק לגבי חלק שלושה מהליכי הקבלה לעבודה שנתבקשו.
- 8.6 בעקבות בקשת הביקורת, איתרה מזכירה המתנ"ס חלק מן המסמכים בתיקם האישי של המועמדים שנתקבלו לבסוף לעבודה. עם זאת, רוב המסמכים היו כאלו שנגעו למועמד עצמו.



8.7. להלן טבלה המפרטת את הליקויים בהליכי קבלה לעבודה.

| הליך | מספר תיקים בהם בוצע | מספר תיקים בהם לא בוצע | אחוז שלא בוצע |
|---------------------|---------------------|------------------------|---------------|
| פרסום | 6 | 10 | 62.5% |
| פתיחת הצעות | 3 | 13 | 81.25% |
| קו"ח מועמד נבחר | 16 | - | 0% |
| קו"ח מועמדים נוספים | 14 | 2 | 12.5% |
| אישור העסקה | 14 | 2 | 12.5% |
| דיון בוועדת כוח אדם | 6 | 10 | 62.5% |



- 8.8. כפי שניתן לראות מהטבלה, עבור חלק גדול מהליכי הקבלה שנבדקו (62.5%) לא בוצע פרסום או שהעתק הפרסום לא נשמר וכן ב 81% מהמקרים לא בוצע הליך פתיחת מעטפות המציעים, לא נשמרו פרטים על מספר המציעים האחרים ולא נשמרו קורות החיים של המציעים הנוספים. כמו כן, לגבי 62.5% מהמקרים לא נערך דיון בוועדת כ"א של המתנס או שפרוטוקול הדיון לא נשמר. ברוב המקרים נשמרו בתיק האישי של העובד קורות החיים של העובד (המועמד שנבחר) וכן ניתן עבורו אישור העסקה – בו מפורט תפקיד העובד, השכר והתנאים שיש לתת לעובד.
- 8.9. אין במתנ"ס כל מעקב מרוכז על הליכי קבלת העובדים, אין נתונים מרוכזים של - אלו עובדים התקבלו, לאיזה תפקידים ומתי, האם בוצע פרסום, כמה קורות חיים הוגשו, האם התכנסה וועדת כ"א ומתי, כמה מועמדים רואיינו, מי התקבל ומתי החל לעבוד.
- 8.10. להלן ליקויים או הערות נוספות שעלו מהעיון במסמכים שנמסרו לביקורת:
- 8.11. בחלק מהליכי הקבלה הופנו חלק מהמועמדים למבחני מחשב לפני קבלת ההחלטה בוועדת כוח אדם. לא נקבעו קריטריונים להחלטה מי ישלח למיונים.
- 8.12. בוועדת כוח אדם בה דנו במועמדים לתפקיד מנהל הספריות העירוניות, נכחו רק 2 מ 5 חברים בוועדה. בוועדה השתתפו בעלי תפקיד נוספים כגון מפקחת ספריות, יו"ר המתנס ועוד, אך אלו אינם חברי וועדה.
- 8.13. לגבי חלק מההליכים, הועבר לביקורת מידע על כך שמספר מועמדים הגישו מועמדות לתפקיד, אבל רק חלק מהם היגיע לוועדת הקבלה. כך לדוגמא:



- 8.13.1. במכרז למנהל קהילה ופרוייקטים, דווח על 45 מועמדים שהגישו מועמדות, הביקורת קיבלה קו"ח של 14 מועמדים ולראיון עצמו היגיעו 4 מועמדים בלבד.
- 8.13.2. במכרז לתפקיד מנהלת הספריות, הגישו מועמדות 14 מועמדים אך רק 5 הגיעו לראיון.
- 8.14. יצויין, כי בשני המקרים לא הוסבר לוועדה, מדוע רק חלק מהמועמדים היגיעו לראיון. כמו כן יצויין, כי מקריאת קורות החיים שהוצגו לביקורת עולה, כי חלק מהמועמדים, שלא היגיעו לראיון, הינם בעלי השכלה וניסיון רלוונטיים ועל פניו מתאימים לתפקיד לא פחות מהמועמדים שהגיעו לראיון.
- 8.15. בחמישה מהמקרים שנבדקו, למועמד שנבחר לא היה את הניסיון או ההשכלה הנדרשת לתפקידו.
- 8.16. בשלושה מקרים, נתקבלו העובדים באופן זמני או לתקופת ניסיון, אך העסקתם נמשכת עד היום. במקרה אחד מביניהם, עובדת נתקבלה לתפקיד קופאית והועברה לתפקיד מזכירה.
- 8.17. במקרה אחד – נערך מכרז לתפקיד בכיר במתנ"ס. מועד אחרון להגשת מסמכים נקבע ל 5/1/17. אחד מתנאי הסף של המכרז היה תואר במוזיקה. המועמדת שנתקבלה, ציינה בקורות החיים כי למדה לתואר במוזיקה, אך המתנ"ס לא קיבל אישור לתואר הנ"ל. הביקורת ביקשה את האישור על התואר במשך מספר שבועות, אך לא קיבלה את האישור עד סיום הביקורת. לאחר סיום הביקורת, העובדת צרפה לביקורת אישור זכאות לתואר מאוניברסיטת חיפה. תאריך האישור 25/6/17. העובדת התקבלה לתפקיד והיא ממלאת אותו עד היום.

מסקנות והמלצות



- 8.18. הביקורת מצאה, כי למתנ"ס סדרי עבודה בנוגע לקבלת עובדים לעבודה, אך סדרי עבודה אלו לא כתובים ולא ברור על איזה תפקידים הם חלים.
- 8.19. הביקורת מצאה, כי לא ברור מי במתנ"ס ממונה על הליכי קבלה. מנהלת כוח אדם מטפלת בעובדים החל מקליטתם (לאחר שהתקבלו לעבודה), אך אין גורם אחראי להליך הקבלה עצמו (הליך ההחלטה על העובד שיבחר). המתנ"ס גם לא מנהל רשימת מעקב בה נרשמים פרטי הליכי הקבלה שהתבצעו בו בשנה/ בתקופה מסוימת. כתוצאה מכך, חלק גדול מהליכי הקבלה אינם מתועדים כלל ולא ניתן היה לבדוק האם התקיימו וכיצד.
- 8.20. ברוב המקרים שנבדקו, נשמרו מסמכים רק בתיק העובד (המועמד שנבחר), וזאת ככל הנראה כחלק מהליך קליטה ולא כחלק מהליך החלטה על המועמד הנבחר. ברוב המקרים לא נתקיימה או לא תועדה החלטת וועדת כוח אדם על קבלת העובד, הליך הפרסום וכדומה. בנוסף, ברוב המכרזים לא נשמרו פרטים על המועמדים האחרים, שהגישו מועמדות לתפקיד.
- 8.21.
- 8.22. בוועדה לבחירת מנהלת קהילה ופרויקטים לא נכח קוורום חוקי
- 8.23. בחלק מהליכי הקבלה, בהם ידוע על מספר מועמדים כולל, רק חלק מהם היגיע לראיון וזאת ללא הסבר. ומנגד חלק מהמועמדים על פי קו"ח היו חסרים השכלה או ניסיון בתחום אליו התקבלו וגם לכך לא נרשם הסבר.
- 8.24. ב 3 מקרים מצוין כי העובד התקבל לעבודה זמנית/ תקופת ניסיון, אך למרות שאין כל תיעוד על החלטה על המשך עבודת עובדים אלו,



- העסקתם נמשכת עד היום. במקרה אחד העובדת הועברה לתפקיד שונה מזה שאליו התקבלה.
- 8.25. במקרה אחד, של קבלת עובדת בכירה, העובדת לא צירפה אישור על תואר שהיווה תנאי סף למכרז. העובדת הציגה לביקורת אישור על זכאות לתואר מיוני 2017 – כחצי שנה לאחר מועד המכרז. עולה מכך, כי במועד המכרז עדיין לא היה בידה תואר. יודגש, כי עד לקבלת אישור זכאות, המועמד נחשב כמי שאינו בעל התואר הרלוונטי ולכן לא עומד במקרה זה בדרישות הסף לתפקיד. הביקורת רואה בחומרה, קבלת עובדת על פי רישום בקורות החיים בלבד בלא שעמדה בתנאי הסף לתפקיד.
- 8.26. הביקורת ממליצה למתנ"ס, להגדיר גורם האחראי על כל ההליכים של קבלת עובדים לעבודה. גורם זה יבצע תפקיד זה בנוסף לתפקידו. גורם זה יכול להיות מנהלת כוח אדם, או מזכירתו של מנכ"ל המתנ"ס. הגורם שיבחר יהיה אחראי לקיום כל הוראות הנוהל, תיעוד כל מסמכי הקבלה, וניהול רשימת מעקב מסודרת אחר כל הליכי הקבלה שבוצעו במתנ"ס.
- 8.27. יש לשמור את כל מסמכי הקבלה בתיקייה נפרדת אצל האחראי על הליכי הקבלה
- 8.28. הביקורת ממליצה, להסדיר את כל הליכי הקבלה בנוהל כתוב, שיאושר על ידי הנהלת המתנ"ס. על הנוהל לכלול בין השאר את ההוראות הבאות :
- 8.28.1. ביצוע הגדרת תפקיד לפני פרסום המשרה.
- 8.28.2. חובת פרסום ואופן פרסום המשרה (ניתן לקבוע היקף פרסום שונה לפי סוג התפקיד, למשל תפקיד מזכירות בעיתון מקומי ותפקידי הנהלה בפרסום נוסף).



- 8.28.3. עבור אלו תפקידים יבוצע הליך פתיחת מעטפות על ידי וועדת כוח אדם. מי יבצע את המיון וכיצד. יש להקפיד, כי כל המועמדים העומדים בדרישות הסף לתפקיד, יוזמנו לראיון.
- 8.28.4. לגבי מועמדים שלא זומנו לראיון, יש לציין על קורות החיים מדוע לא זומנו. יש להודיע לכל המועמדים שלא זומנו, על הסיבה בשלה לא זומנו. יש לשמור נתונים על מספר המועמדים שהגישו קורות חיים ומספר המועמדים שהגיעו לראיון. במידה ומועמדים שעומדים בדרישות הסף לא הגיעו לראיון בשל סיבות שונות – יש לרשום זאת ולציין בפני הוועדה.
- 8.28.5. יש להגדיר עבור אלו תפקידים תתקבל ההחלטה בוועדת כוח אדם. לגבי אלו שלא, יש להחליט מי יקבל את ההחלטה. יש לתעד את כל הישיבות שהתקיימו בתיק.
- 8.28.6. לגבי עובדים, שהתקבלו באופן זמני והמתנ"ס מעוניין להמשיך את עבודתם, יש לדון על כך בוועדת כוח אדם ולבחון הצורך בפרסום חדש לתפקיד.

תגובת המתנ"ס לפרק 8 לדוח

סעיף 8.21

יו"ר הדירקטוריון הינו גם חבר בוועדת כח אדם כך כן היה קוורום חוקי.

סעיף 8.22

רשימת המועמדים כולה הוצגה בפני חברי וועדת כ"א כאשר הוצג הסבר לגבי מי שלא הגיע לראיון, לרוב דובר

במי שאינו עובד בתנאי סף בסיסיים או מועמדים שקיימו שיחה מקדימה(טלפונית) ובחרו שלווטר מטעמים שונים,

לרוב היקפי שכר או משום שהבינו את מהות התפקיד באופן מפורט ובחרו שזה לא מתאים להם.

בנוגע לשכר ותוספות



חשוב לזכור כי בשנתיים האחרונות בוצעו הליכי צמצום וייעול משמעותיים בהיקפי כח אדם המועסק. במקרים רבים אוחדו תפקידים שונים שבעבר התבצעו ע"י 2 אנשים לתפקיד אחד באותו היקף משרה. לאור זאת מבצעים אותם בעלי התפקידים את משימתם באופן אינטנסיבי. עבודה המצריך פעילות בשעות לא שגרתיות ושעות נוספות.

9. ניהול תיקים ומסמכי העסקה עובדים בכירים

כללי וממצאים

- 9.1. הביקורת ביקשה לבדוק את אופן ניהול תיקי העובדים, חתימה על חוזים וקבלת החלטות בנושא שכר. לצורך כך, הביקורת בדקה את השכר וניהול התיקים של 8 עובדים בכירים (עובדים קבועים בעלי שכר גבוה). להלן ממצאי הביקורת :
- 9.2. הביקורת בחנה את תיקי העובדים ומצאה, כי לכל העובדים יש "תיק אישי" בו מתויקים כל המסמכים הנוגעים להעסקת אותו עובד. התיקים האישיים מצויים בקלסרים ומחולקים באמצעות חוצצים לנושאים שונים - חוזים, העלאות שכר, העדרויות, השתלמויות, הערות שונות ומכתבי הערכה וכדומה.
- 9.3. תיקי העובדים מסודרים והביקורת התרשמה, כי כל המסמכים מתויקים בהם בצורה נוחה ומלאה. עם זאת, בתיקים אין טופס תכולת תיק ולעיתים, בעיקר במקרים של עובדים ותיקים, מתויקים מספר רב של מסמכים בתיק, מה שמקשה על איתור מסמכים וקבלת תמונה מלאה על המסמכים שמצויים בתיק.
- 9.4. חלק מהעובדים הינם עובדים וותיקים ועם חלקם נחתמו מספר חוזי העסקה לאורך השנים. החוזים מתויקים בתיק. עם זאת נמצא, כי



- לחמישה משמונת העובדים שנבדקו, יש חוזה ישן שלעיתים אינו כולל פרטים מעודכנים על תפקידו הנוכחי של העובד או על תנאי שכרו.
- 9.5 לעובד אחד לא נמצא חוזה אלא אישורי העסקה כל שנה מחדש עובדת אחת היא חדשה ולעובדת נוספת חוזה משנת 2014. להלן פרטים:
- 9.6 לארבעה עובדים יש חוזה ישן מאוד. לשלושה עובדים חוזה משנות התשעים ולעובד נוסף חוזה מ 2004. כל העובדים הנ"ל התקדמו בתפקידים בתוך המערכת והתפקיד אותו הם ממלאים היום, בכיר מהתפקיד אותו מילאו בזמן חתימת החוזה עימם. גם שכרם של העובדים עלה מאז חתימת החוזים והם מקבלים תוספות שונות, שלא קיבלו בזמן חתימת החוזה.
- 9.7 לאחד מהעובדים חוזה מ 2004 וחוזה נוסף מ 2007. על פי חוזהו מקבל העובד 70 ש"ח לשכר עבודה, בעוד כיום שכרו עומד על 100 ש"ח לשנה. נמצא, כי בשנת 2013 הוציא מנהל הכספים של המתנ"ס אישור למחלקת שכר, על פיו נפגש עם העובד וסוכם על עליית שכרו מ 70 ש"ח שעה ל 100 ש"ח שעה.
- 9.8 לעובד נוסף חוזה מ 2014 בו מוגדר תפקידו כממלא מקום מנהל. בשנת 2017 מונה אותו עובד כמנהל, אך לא נחתם עימו הסכם חדש.

מסקנות והמלצות

- 9.9 הביקורת מצאה, כי התיקים האישיים של העובדים מסודרים ונשמרים בהם כל המסמכים הרלוונטיים. הביקורת משבחת את המתנ"ס על אופן ניהול התיקים וממליצה להוסיף להם טופס תוכן התיק בו ירשמו כל המסמכים המצויים בתיק, מה שיקל על איתור מסמכים.



- 9.10. הביקורת ממליצה למתנ"ס, לשקול מעבר לניהול תיקים אישיים באופן ממוחשב - כלומר, שכל המסמכים יסרקו למערכת המיחשוב וישמרו בה. גם אם מהלך זה מתעכב, מומלץ, לפחות את המסמכים החדשים, לסרוק למערכת.
- 9.11. הביקורת מצאה, כי חלק מהחוזים ישנים ולא עודכנו למרות עדכונים בשכר, תנאים או תפקיד. הביקורת ממליצה למתנ"ס לשקול חתימה מחדש על חוזים במקרים אלו.

תגובת המתנ"ס לפרק 9 לדוח

בנוגע לשכר ותוספות

חשוב לזכור כי בשנתיים האחרונות בוצעו הליכי צמצום וייעול משמעותיים בהיקפי כח אדם המועסק. במקרים רבים אוחדו תפקידים שונים שבעבר התבצעו ע"י 2 אנשים לתפקיד אחד באותו היקף משרה. לאור זאת מבצעים אותם בעלי התפקידים את משימתם באופן אינטנסיבי עבודה המצריך פעילות בשעות לא שגרתיות ושעות נוספות.

סעיף 9.7

ההחלטה הייתה על בסיס החלטת וועדת כספים ע"פ עדותו של גזבר המרכזים. אולם לא הצלחנו למצוא את הפרוטוקול.

סעיף 9.9

מזה כשנתיים כל חתימת החוזים נעשית ממוחשבת, המעבר לתיקים אלקטרוניים יהיה בהדרגה במהלך שנת 2019

10. שכר, חופשה ומחלה עובדים בכירים

כללי וממצאים



10.1. הביקורת בדקה את תלושי השכר של 8 העובדים הבכירים על מנת לבדוק שכר, חופשה ומחלה המוענקים להם. להלן ממצאי הביקורת :

שכר ותוספות

10.2. לעובדת אחת נמצא תוספת גמול תפקיד שאינה מוצדקת, אך זו קובעה במסגרת הסכמי השכר ב 8/98. לעובדת תוספת נוספת שנקראת "תוספת מקצועית" בסך 27.5% שאושרה לה ב 1/12. לא ברור מה הסיבה לתוספת.

10.3. לעובדת נוספת משולמת תוספת ללא הסבר של 1,300 ₪ לחודש החל מ 10/2011.

10.4. לעובדת בכירה אחרת ישנו תשלום קבוע עבור שעות נוספות.

10.5. לעובדת אחת יש גמול תפקיד שהיה קיים גם ב 8/98 ולכן קובע. בנוסף, לעובדת תוספת ריכוז בגובה 10% משכרה, שמשולמת לה החל מ 6/2007 וכן תוספת מנקו מ 5/2000 וזאת למרות שהעובדת לא גובה כספים.

10.6. לעובד נוסף משולם שכר גלובאלי ללא דירוג דרגה, על פי 3 סעיפי תקציב שונים. אופן תשלום השכר לעובד היה זהה גם ב 9/98 ולכן התקבע.

נוכחות ושעות נוספות

10.7. הביקורת מצאה, כי חלק מהעובדים בבתים ובפעילויות השונות, אינם מעבירים כרטיס שעון. הביקורת בדקה דוחות נוכחות של עובדים



- בכירים, המקבלים תשלום לפי שעות ומצאה, כי הם ממלאים דוח ידני, בו נרשם פשוט מספר שעות כולל בחודש ללא פירוט יומי. נמצא, כי חלק מהעובדים מקבלים שעות נוספות, ימי חופשה וכדומה, למרות שבפועל הם לא מבצעים דיווח של שעות. כך לדוגמא :
- 10.8. עובד אחד דיווח ב 12/17 על 48 שעות נוספות ושולם לו למרות שלא העביר כרטיס שעון.
- 10.9. עובד נוסף קיבל תשלום קבוע על 100 שעות למרות שלא העביר שעון ולא מילא דוח נוכחות יומי.
- 10.10. מנהל המתנ"ס ואחראית כח אדם, מסרו לביקורת, כי באחרונה הוטמעה מערכת של דיווחי נוכחות שתאפשר דיווח גם באמצעות דיווח טלפוני, טביעת אצבע או דיווח טלפוני.
- 10.11. נמצא, כי ב 8/2018 נשלח לעובדים מכתב שכותרתו "נוהל הגשת דו"ח נוכחות חודשי" על פי הנוהל "חובה על כל עובד במרכזים הקהילתיים להחתיים כרטיס שעת כניסתו ויציאתו מהעבודה". החל מהוצאת מכתבי זה לא יתקבלו דוחות ידניים " (ההדגשה במקור). לביקורת נמסר, כי בחלק מהפעילויות מחוץ למתנ"ס טרם הוטמע שעון הנוכחות (ביה"ס לכדורגל, קונסרבטוריום).
- 10.12. סעיף ז לנוהל עוסק בשעות נוספות וקובע, כי "חל איסור לבצע שעות נוספות. במידה והממונה הישיר ביקש, יש למלא מראש טופס בקשה לשעות נוספות, ולהחתיים את הממונה הישיר והמנכ"ל"

חופשה

- 10.13. סעיף ה. ל "נוהל הגשת דו"ח נוכחות חודשי", עוסק ביציאה לחופשה וקובע כי " כל עובד חייב לנצל את ימי החופשה העומדים לרשותו,



ניצול הימים מחייב ניצול שבוע רצוף אחד לפחות, במהלך שנת העבודה"

10.14. על פי נהלי המתנ"ס, אין לצבור מעל 55 ימי חופשה. הביקורת מצאה, כי המתנ"ס מקפיד על הוראות אלו ולקראת סוף שנה מודיע לעובדים להם יש עודף ימי חופש, שעליהם לנצל ימי חופשה, או שאלו ימחקו להם. כתוצאה מכך, מבדיקת תלושי שכר העובדים שנדגמו לחודש 6/18 עולה, כי לעובדים שנבדקו אין עודף ימי חופשה (מעבר ל 55 ימי חופש + חופשה שנצברה מתחילת השנה).

10.15. לגבי ניצול ימי חופשה, נמצא, כי שני עובדים המועסקים לפי שעות, נדרשים למספר שעות מצומצם, אם בכלל בחודשים יולי ואוגוסט של כל שנה. למרות זאת, מעיון במעקב חופשה לשנת 2017 עולה, כי בחודשים יולי ואוגוסט 2017 לא קוזזו להם ימי חופשה כלל. יודגש, כי עובדים אלו דיווחו ידנית, באמצעות דוחות שאין בהם כל פירוט לגבי עבודתם בכל יום בחודש.

מחלה

10.16. ממעקב חופשה ומחלה וכן מתלושי העובדים, נמצא, כי לעובדים נרשמים ימי מחלה צבורים בתקרה מקסימאלית של 90 יום.

מסקנות והמלצות

10.17. הביקורת בדקה מספר קטן של עובדים בכירים ומצאה תוספות ללא הסבר, שהוענקו לעובדים לאחר 8/98 ולכן הן מהוות חריגות שכר. יש לבדוק את כל המקרים שציינה הביקורת ובאם אומנם יש חריגת שכר, יש לתקן את שכר העובד בהתאם לחוקת העבודה. יצויין, כי



- אין למתנס ולהנהלתו סמכות לאישור תוספות שאינן על פי ההסכמים הקיבוציים.
- 10.18. נמצא, כי חלק מהעובדים הקבועים בעלי השכר הגבוה, ביצעו באופן קבוע שעות נוספות. יש לבחון הצורך הקבוע בשעות נוספות לעובדים אלו, שתפקידם גלובאלי במהותו.
- 10.19. בנוסף, נמצא כי חלק מהעובדים השכירים מקבלים שכר לפי שעות, למרות שלא העבירו כרטיס שעון ולמרות שמדיווחי הנוכחות שלהם לא ניתן ללמוד דבר על מועדי שהייתם בעבודה. לעובדים משולם באופן קבוע עבור אותן מספר שעות בכל חודש, מה שעשוי ללמד על כך, שלא כל השעות מבוצעות בפועל.
- 10.20. הביקורת מברכת על הטמעת שעון נוכחות וסבורה כי טוב שנעשה כך, מכיוון שתשלום ללא דיווח ממוחשב (וללא דיווח כלל בחלק מן המקרים), אינו עומד בכללי המנהל התקין. הביקורת ממליצה, כי המתנ"ס יפקח על דיווחי הנוכחות בפועל ויוודא ביצועם על פי הנוהל.
- 10.21. נמצא, כי חלק מהעובדים המועסקים על פי שעות, מדווחים כמות שעות קבועה בכל חודש. עובדים אלו, שאינם מועסקים בחודשים יולי אוגוסט או מועסקים חלקית בלבד, אמורים לנצל את ימי החופשה שלהם בחודשים יולי ואוגוסט. במקום זאת, העובדים מדווחים על כל השעות, וימי החופשה נצברים להם, למרות שברור שלא עבדו בחודשים אלו בהיקף מלא, או שעבודתם לא נדרשה. יש להבהיר לעובדים אלו, כי עליהם לנצל את ימי החופש שלהם בחודשי החופשה השנתית וכי ימים אלו לא יצברו להם משנה לשנה (בדומה להסדר המקובל לגבי עובדי מערכת החינוך).
- 10.22. לגבי ימי מחלה, סעיף 2 (ב) לחוק דמי מחלה (1976) קובע כי "תקופת מחלה" תחושב לפי הוראות אלה.. לגבי עובד במשכורת – תהא תקופת המחלה כל ימי מחלתו, לרבות ימי מנוחה שבועית וחגים".



סעיף 4(א) לחוק דמי מחלה קובע כי "תקופת הזכאות לדמי מחלה לא תעלה על תקופה מצטברת של יום וחצי לכל חודש עבודה מלא שהעובד עבד אצל אותו מעסיק או באותו מקום עבודה החל מהיום שבו חל עליו חוק זה ולא יותר מ-90 יום"

10.23. כאמור הביקורת מצאה, כי לעובדים נצברת מחלה של מקסימום 90 יום. רישום זה אינו תקין וזאת בשל העובדה, כי אומנם לא ניתן לקבל בתקופת מחלה אחת יותר מ-90 ימים, אך אם לדוגמא עובד היה חולה 90 יום ולאחר חצי שנה חלה שוב למשך חודש, הוא יהיה זכאי לתשלום עבור מחלה במקרה שצבר מספיק ימי מחלה. במקרים אלו, רישום ימי המחלה בתלוש לא ייצג נכון את יתרת ימי המחלה האמיתיים של העובד והעובד עשוי למצוא עצמו נפגע.

10.24. מומלץ לתקן את יתרת ימי המחלה בתלושי העובדים ואם הדבר לא ניתן טכנית, לשמור רישום של היתרה המלאה של ימי המחלה המלאים העומדים לרשותו של כל עובד.

תגובת המתנ"ס לפרק 10 לדוח

סעיף 10.3

התוספת ניתנה בעקבות רה ארגון בקונסרבטוריון, החלטה שנתקבלה על ידי מנהל הקונסרבטוריון בזמנו (9/2011), תוספת זו ניתנה לעובדת על בסיס החלטה שהוצאה בכתב.

סעיף 10.4

אין מדובר בסעיף קבוע, מדובר בשעות נוספות שהעובדת מבצעת באופן מעשי בהתאם לאירועים ופעילויות שמתקיימות באותו החודש, לא מדובר בסכום קבוע אלא בשעות משתנות ובכפוף לאישור חתום על ידי מנכ"ל.

סעיף 10.5

גמול התפקיד ותוספת הריכוז הינם בהתאם להחלטות שנתקבלו ועברו אישור בכתב של מנהלי העבר של המרכזים ופרוטוקולי ועדת כח אדם.

לגבי תוספת המנקו הורדה באופן מיידי עם הגעת טיוטת הדוח.



10.8

אבקש לקבל את שם העובד על מנת לבצע בדיקה יסודית

10.9

אבקש לקבל את שם העובד על מנת לבצע בדיקה יסודית

11. גבייה

נהלי גבייה

- 11.1. בינואר 2015 יצא נוהל בנושא "מדיניות הגבייה והדרכה בנושא מנהל וכספים". הנוהל מפרט בין השאר נהלי גבייה מחוגים. להלן עיקרי הוראות הנוהל הנוגעות לכך :
- 11.2. סעיף ג לנהל העוסק בגבייה מחוגים, קובע בין השאר כי הגבייה תתבצע בשיקים, כרטיסי אשראי ומזומן. סעיף ג.1.ו. קובע כי "הגבייה בשיקים כמו גם בשאר אמצעי התשלום האחרים, תעשה לכל שנת הפעילות, אין אישור לגביה בפחות מחצי שנה". "אישור חריג – שלא יפחת מתשלום של 3 חודשים למי שהגיש בקשה לוועדת הנחות"
- 11.3. סעיף ג.1. העוסק בתשלום בצקים קובע כי " בכל מקרה – התשלום הראשון הוא ליום ההרשמה" לגבי כרטיסי אשראי נקבע בסעיף ג.2. בין השאר כי "מקסימום תשלומים בכרטיס אשראי – 10 תשלומים בלבד"
- 11.4. סעיף ו. לנהל עוסק בזיכויים וקובע בין השאר כי " הביטול הוא בעצם החזר כספי ויש למלא טופס ביטול כמקובל, שיהיה חתום על



ידי המשפחה, הרכז התחומי, רכז השלוחה ויאושר על ידי הגזבר"
"הזיכויים יעשו אך ורק דרך מחשב לאחר אישור הגזבר".
"לתושבים יש להודיע כי תשובות לעניין הזיכוי יתקבלו עד ל 30 יום
ממועד קבלת טופס הבקשה"

11.5. כן קובע הסעיף, כי כאשר לקוח מבטל פעילות ביוזמתו, יש לגבות על
כך עמלה – עבור כל שיק מבוטל 20 ₪ עבור ביטול עסקת תשלומים
בכרטיס אשראי 15 ₪.

11.6. בינואר 2017 יצא מכתב נוסף עם הנחיות למזכירות. מכתב זה אינו
נוהל אלא הסבר על אופן ביצוע חיובים וזיכויים במכתב הובהר בין
השאר :

11.6.1. בקשה להחזר כספים "את טופס הבקשה על התושב למלא. חובה
לוודא מול התושב את סיבת הבקשה להחזר מנומקת ומפורטת.
לאחר מכן יש להחתים את המדריך/ רכז החוג/ הפעילות, ללא
חתימתו, הטופס לא יועבר לגזברות"

11.6.2. "על כל מזכירה להוציא כל שבוע דוח חייבים לחוגים, לעדכן את
המדריך על החייבים בקבוצה ולבצע גבייה – חלוקה בין המזכירות
לפי בתים"

ממצאי הביקורת

11.7. הביקורת בדקה נושא של טיפול בחייבים וביצוע זיכויים.

11.8. לביקורת נמסר, כי גבייה עבור חוגים מבוצעת על ידי כל המזכירות,
כאשר כל מזכירה גובה עבור החוגים/ פעילויות הנמצאים באחריותה.



כך לדוגמא – מזכירת הקונסרבטוריום גובה עבור חוגי מוזיקה ומזכירת ביה"ס לכדורגל גובה עבור חוגי כדורגל. מזכירת בית אשכול גובה עבור חוגים בבית אשכול.

11.9. הנהלת המתנ"ס לא מינתה בעל תפקיד רשמי לניהול הגבייה. מזכירת בית אשכול יכולה לראות את כל מערכות הגבייה, והיא מגישה גם דוחות מרוכזים בעניין גביה ולעיתים גובה או מבררת לגבי חובות של "בתים" אחרים, אבל אין לה תפקיד רשמי של ריכוז או ניהול התחום.

11.10. הביקורת ביקשה לקבל דוח גיול שבו מפורטים כל החובות של התושבים עם מיון לפי גיל החוב (בשנה שוטפת, בשנת 2017, 2016 וכדומה). לביקורת נמסר, כי אין במערכת דוח גיול.

11.11. לבקשת הביקורת, הוציאה מזכירת בית אשכול, רשימה של חובות מהשנים 2016-2017 שטרם נגבו. להלן טבלה המרכזת את עיקרי נתוני החייבים:

ריכוז נתוני חובות תושבים בגבייה - נכון ל 8/18



| מספר | | | |
|-----------------|------------------|--------------------|--------------------------|
| <u>סכום חוב</u> | <u>חייבים</u> | <u>מספר חייבים</u> | <u>שנת היווצרות החוב</u> |
| <u>כולל</u> | <u>מעל 1,000</u> | <u>מעל 100 ₪</u> | |
| 75,687 | 28 | 94 | 2016 |
| 203,679 | 72 | 214 | 2017 |
| <u>279,366</u> | | | סה"כ |

11.12. מהטבלה עולה, כי נכון לסוף 8/18, שמונה חודשים אחרי תום שנת 2017, עדיין היו במערכת 214 חייבים משנת 2017 מהם 72 חייבים סכומים של מעל 1,000 ₪. כן עולה מהביקורת, כי גם עבור שנת 2016 עדיין רשומים במערכת חובות של 94 תושבים מהם 28 חייבים יותר מ 1,000 ₪ והחוב הכולל עומד על 75,687 ₪ עבור שנה זו.

11.13. לביקורת נמסר, כי חלק מהחובות אינם נכונים מפני שהם כוללים תושבים שביטלו השתתפות בחוג, הנחות שלא נרשמו וכדומה. על מנת ללמוד על מהות החוב בכל תיק – יש צורך ל"הכנס" לכל תיק במערכת ולבדוק את הרישומים בו.

11.14. הביקורת ביקשה לבדוק באופן מדגמי 22 תיקים שבהם החוב נוצר בשנת 2016 ו 25 תיקים בהם החוב נוצר בשנת 2017. בכל המקרים, מדובר בתיקים שבהם חוב של מעל 1,000 ₪ בשנת 2017 נבדקו תיקים, שסכום החוב בהם עומד על 1,500 – 3,800 ₪ ובשנת 2016



- נבדקו תיקים, שסכום החוב בהם עומד על 6,200-1,000 ש"ח. להלן ממצאי הבדיקה שנערכה על ידי המתנ"ס לגבי התיקים האמורים:
- 11.15. 4 מהחובות שנבדקו משנת 2016 הם בגין חוגי כדורגל ו 18 בגין פעילות בקונסרבטוריון.
- 11.16. 9 מהחובות שנבדקו משנת 2016 הם בגין חוגי כדורגל, 12 בגין פעילות בקונסרבטוריון המוזיקה ו – 4 בגין פעילויות אחרות (כדורסל, צהרון ועוד).
- 11.17. לגבי 14 תיקים משנת 2016 ו 12 תיקים משנת 2017, ציין המתנ"ס כי מדובר בחוב שגוי בשל ביטול רישום, הנחה או מלגה וכי החוב בוטל בתיק לאחר הערת הביקורת.
- 11.18. לגבי 2 תיקים משנת 2016, ציין המתנ"ס כי הם מטופלים על ידי עו"ד
- 11.19. אחראית הגבייה בבית אשכול, ומנכ"ל המתנ"ס, ציינו בפני הביקורת, כי אחת לשנה, עוברים על כל החובות של המתנ"ס ודואגים למחיקת חובות שגויים ולטיפול בחובות שיש לבצע לגביהם הליכי גבייה.

מסקנות והמלצות

- 11.20. הביקורת מצאה, כי למתנ"ס נוהל מפורט בנושא גבייה, ונוהל זה אף פורט לפרטי אופן הגבייה והשימוש במערכת בחוזר שיצא ב 2017. עם זאת, הוראות הנוהל לא תמיד מתקיימות.
- 11.21. אין במתנ"ס גורם המרכז את הגבייה ודואג לאכיפת הנוהל בכל פעילויות המתנ"ס ולטיפול וערכות המערכת בנושא חייבים. כמו כן, אין במערכת אפשרות להוציא דוח גיול חובות. כתוצאה מכך, אין מידע על כלל החובות לפי גיל החוב. אין טיפול מרוכז בגביית חובות.



11.22. נמסר לביקורת, כי אחת לשנה מתבצעת עבודה של "איפוס", במסגרתה עוברים על כל החובות, מתקנים טעויות וגובים חובות קיימים. אך נמצא על ידי הביקורת, שבפועל המערכת לא עודכנה במשך תקופות ארוכות במצב בפועל (למשל עדכון הנחה או רישום ביטול השתתפות). נמצאו חובות רבים במערכת משנים קודמות שחלקם לא נכונים ואחרים לא נגבים.

11.23. מניתוח החובות עולה, כי לא מתקיימות ההוראות של גבייה לפחות חצי שנה קדימה. כתוצאה מכך, תושבים שהשתתפו בפעילויות ולא שילמו, גם אם הפסיקו השתתפות, נותרו רשומים במערכת כמי שחייבים כספים. מטרת נוהל הגבייה הינה לוודא, כי כאשר תושב נרשם לחוג, כתנאי להשתתפות, הוא ישלם חלק גדול מהכסף שעליו לשלם עבור החוג. אם לאחר מכן, תתקבל הנחה או שהתושב יבטל את השתתפותו – המתנ"ס יישאר חייב לתושב ולא להיפך. המצב הקיים, בו רשומים במערכת חובות רבים משנים קודמות, ולו חובות עקב חוסר עדכון, מוכיח שלא כך קרה.

11.24. בביקורת עלו מקרים רבים של זיכויים מאוחרים – זיכויים שהתבצעו ב 2018 לאחר הבדיקה שערכה הביקורת. הזיכויים בוצעו בשל טעויות, ביטול רישום והנחות של השנים 2016-2017. למתנ"ס נוהל מפורט של הליך זיכוי. ככל הנראה, נוהל זה לא התקיים במקרים אלו, שבהם בפועל הזיכוי לא נרשם בתיק, אלא רק בדיעבד, לאחר הערת הביקורת.

11.25. הביקורת ממליצה את ההמלצות הבאות :

11.25.1. על המתנ"ס למנות אחראי גבייה ראשי, שכחלק מתפקידו יהיה אחראי על הגבייה בכל שלוחות המתנ"ס. על האחראי הראשי להוציא לפחות אחת לחודש דוח גבייה מכל שלוחות המתנ"ס ולעבור



עליהן, כדי לוודא שחובות מעודכנים כראוי במערכת ומטופלים במידת הצורך מול התושב. הביקורת מדגישה, כי ההמלצה אינה לגייס עובד חדש לצורך כך, אלא לשימוש בעובד קיים של המתנ"ס לתפקיד נוסף.

11.25.2. מומלץ, כי אחת לשלושה חודשים, תיערך פגישה בין האחראי על הגבייה לבין גזבר המתנ"ס, בו יקבל הגזבר עדכון על מצב הגבייה בפועל בכל שלוחה ויסייע לאחראי הגבייה בטיפול בחובות בעייתיים ובגיבוש מדיניות גבייה חדשה במידת הצורך.

11.26. הביקורת סבורה, כי ההוראה על פיה תיקים הזכאים להנחה משלמים עבור שלושה חודשים בלבד ומחכים להנחה, מביאה בפועל למצב, בו תושבים מגישים זכאות להנחה ובסופו של דבר נשארים חייבים, כי ההנחה לא ניתנה, או לא עודכנה, או שתושבים אלו לא שילמו על המשך השנה. הביקורת ממליצה, כי בכל מקרה בו תושב מגיש בקשה להנחה, יגבו ממנו צ'קים עבור כלל השנה (או לכל הפחות עבור חצי שנה), על מנת שבסופו של דבר, לא ישאר חוב בתיק. ניתן לשים צ'קים אלו לפיקדון ולהחזירם כאשר ההנחה, הזיכוי הצפוי מבוצע בפועל.

11.27. מומלץ, כי המתנ"ס יקבע יעדים בתחום הגבייה לכל הבתים (הורדת כמות החובות, לפי תחום עיסוק).

11.28. יש להקפיד על ביצוע הגבייה על פי הנוהל. כולל הקפדה על הגעה לחוגים רק לאחר הסדרת תשלום, נוהל זיכויים וכו'. הביקורת ממליצה, לעשות אחת לשנה הדרכה על כל נהלי הגבייה, לכל העובדים העוסקים בגבייה במתנ"ס ולעדכן אותם בבעיות שצצו, בפתרונות מוצעים לבעיות וכו'.



דוח ביקורת בנושא היטלי השבחה

סיכום המלצות הביקורת

| נושא | סעיף בדו"ח | המלצה | אחריות |
|-------------|------------|---|--------------------------|
| נהלים | 3.27+4.25 | מומלץ לנסח נוהל לנושא היטלי השבחה בבקשות להיתר בניה וכן במקרים של שימוש חורג | מהנדס העיר |
| שלמות ומעקב | 3.27 | מומלץ לרשום כל בקשה למכר או להיתר במערכת ולתעד את הליך בחינת היטל ההשבחה גם בתיקים בהם לא הייתה השבחה או שיש פטור. יש לתעד את סיבת אי החיוב בהיטל | אחראית היטל השבחה+ מחשוב |
| | 3.28 | יש להגדיר במערכת הממוחשבת חובה לסמן בכל תיק - האם יש היטל השבחה או לא | אחראית היטל השבחה+ מחשוב |



| | | | |
|---|--|-----------|----------------|
| אחראית היטל השבחה + מחשוב + מחלקת גבייה | יש לחבר בין מערכת המחשוב של הוועדה למערכת המחשוב של מחלקת גבייה כך ששתיהם יעודכנו אוטומטית בכל טיפול שנעשה בנושא היטלי השבחה | 3.29 | |
| מהנדס העיר | שימושים חורגים אינם מוסדרים במשך שנים. אין טיפול מערכתי בנושא. יש לפעול לטיפול מערכתי עם יעדים ולוחות זמנים | 4.28+4.32 | שימושים חורגים |
| אחראית היטלי השבחה | יש לבנות ביחס עם בר טכנולוגיות דוחות ממוחשבים הכוללים ריכוז נתונים על שימושים חורגים כולל פרטי הנכס, גודלו, מהות השימוש החורג, פרטי דוחות פיקוח בנכס, פרטי הטיפול בשימוש החורג (הוגשה/ לא הוגשה בקשה, טיפול משפטי וכו'). | 4.26+4.33 | שימושים חורגים |
| מהנדס העיר + מחלקת פיקוח | על הוועדה לקבל ממערכת הפיקוח את כל הנתונים על שימושים חורגים שאותרו על ידי הפיקוח או שטופלו על ידו. על הוועדה להגדיר סדר | 4.32 | |



| | עדיפויות ויעדים לטיפול בשימוש חורג | | |
|--------------------|--|----------|--------------------|
| מהנדס העיר | יש למנות אחראי נוסף לנושא היטלי השבחה. על האחראי לקבל דוחות ניהוליים ולבצע שורת בקורות שוטפות כפי שמפורט בדוח. תפקיד הבקורות לוודא שלמות, לצמצם טעויות ולמנוע מעילות והונאות | 4.36-4.4 | |
| מהנדס העיר | לא מתבצעת גבייה, על פי פקודת המיסים גבייה, גם במקרים של איחור בתשלום. יש לקבוע בנהל מדיניות אכיפה. | 5.2-5.21 | מקדמות וערבונות |
| מהנדס העיר | יש לדון באפשרות של גביית סכום משמעותי מהחוב בכל מקרה של עיכוב בגבייה מעבר ל 30 יום מהוצאת שומה, וזאת על מנת לעודד את החייבים להימנע מלעכב את התשלום | 5.21 | מקדמות וערבונות |
| גבייה + מהנדס העיר | יש להיעזר במחלקת הגבייה לגביית חובות היטל השבחה כולל על פי פקודת המיסים גבייה | 5.21 | מקדמות וערבונות |
| אחראית היטלי השבחה | כאשר יוצא היתר בנייה לפני תשלום יש להקפיד כי הסכום יושלם | 5.22 | |



| | | | |
|--------------------------------|---|-----------|-----------------------------------|
| | במלואו תוך 6 חודשים מיום הוצאת ההיתר | | |
| אחראית היטלי השבחה | על הוועדה להימנע מחישוב הפרשי הצמדה במינוס | 6.15 | מועד תשלום, הצמדה וגבייה |
| אחראית היטלי השבחה | בכל מקרה של עיכוב בתשלום, יש לגבות ריבית לפי חוק הצמדה וריבית. בשימושים חורגים יש לגבות גם ריבית פיגורים | 6.16-6.17 | |
| אחראית היטלי השבחה | יש להקפיד להוציא שומה תוך 90 יום מהבקשה ולחייב בהצמדה וריבית, במקרה שהטיפול מתעכב | 7.8-7.9 | הוצאת השומה |
| אחראית היטלי השבחה + מיחשוב | יש להנפיק דוחות ממוחשבים, כדי לוודא הוצאת שומה במועד ולערוך בקרות להוצאת שומות במועד | 7.10 | |
| אחראית היטלי השבחה + שמאים | יש לשים דגש ניהולי על תיקים גדולים, על מנת לצמצם ככל האפשר את העיכובים בתיקים אלו | 7.11 | |
| אחראית היטלי השבחה | יש להקפיד על גביית מקדמה לפני הוצאת התיק למתן שומה | 8.14 | מתן היתר לפני גביית היטל |
| אחראית היטלי השבחה + מיחשוב | לבנות דוחות ניהוליים, שיאפשרו מעקב אחר היתרים שניתנו לפני | 8.15 | |



| מתן היתר לפני גביית היטל | תשלום. יש לוודא תשלום תוך 6 חודשים ממתן היתר | | |
|--------------------------|---|-------------|---|
| | להגדיר במערכת שלא ניתן יהיה להפיק היתר ללא תשלום היטל השבחה או לחילופין מתן צ'קים ל 6 חודשים + ערבות | 8.15 | אחראית היטלי השבחה + מיחשוב |
| ניהול כללי | כוח האדם הקיים לא מספק. יש לשקול הוספת כוח אדם | 9.3-9.4+9.8 | מהנדס העיר + גזבר העירייה |
| | הוועדה אינה עושה שימוש מיטבי בדוחות ממוחשבים לניהול התחום וכן לא עורכת בקרות, דבר העשוי לגרום נזק רב. מומלץ להסדיר שימוש בדוחות ממוחשבים כנוהל. כן יש להסדיר קיום בדיקות ובקרות שוטפות. | 9.5-9.6 | מהנדס העיר |
| | לא מתקיים תיאום מספק עם מחלקת הגבייה. הנתונים אינם מסונכרנים בין המחלקות ולא מבוצעת גביית היטל השבחה באמצעות פקודת המיסים גבייה. מומלץ לקיים ישיבה משותפת עם מחלקת גבייה | 9.9 +9.7 | מהנדס העיר, גזבר העירייה, מנהלת מחלקת גבייה |



| | | | |
|--|---|--|--|
| | והגזבר ולנסות לערוך תיאום בין המחלקות. מומלץ לשקול הצבת פקידה מהגבייה במשרדי הוועדה המקומית | | |
|--|---|--|--|

היטלי השבחה

1. כללי

כללי

- 1.1. כחלק מתפקידה גובה הוועדה המקומית לתכנון ובנייה היטל השבחה.
- 1.2. היטל השבחה מוטל על בעלים של מקרקעין בגין השבח – עלית ערך הקרקע שהיא תוצאה של תכנית משביחה (מקומית או מפורטת), התרת שימוש חורג או מתן הקלה בהיתר הבנייה.
- 1.3. על פי הדוחות הכספיים של העירייה, הכנסות העירייה מהיטלי השבחה עמדו בשנים 2016-2017 על כ 29 מיליון ₪ לשנה.
- 1.4. לתחום היטלי השבחה חשיבות גדולה - הן בתחום הכספי – עקב ההכנסה השנתית הגדולה בתחום זה והן בהיבטים משפטיים וציבוריים. לנוכח הסכומים הגדולים שבהם מדובר והחשיבות לעירייה, החליטה הביקורת לבדוק נושא זה בשנת 2018.



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור



יהושע חנקין 47 ת.ד. 2016 עפולה 1825458 | טל. 04-6520385 | פקס. 04-6520389
Yehushua Hankin St. 47 P.O.B. 2016 afula 1825458 ISRAEL | www.afula.muni.il | eynav@afula.muni.il

2. אופן הביקורת והיקפה



הנושאים שנבדקו

- 2.1 ניהול תחום היטלי השבחה - דוחות ניהוליים, בדיקת שלמות החיובים וכו'
- 2.2 שומות היטלי השבחה
- 2.3 גבייה ומקדמות
- 2.4 טיפול בהיטלי השבחה על שימוש חורג
- 2.5 איחור בתשלום

אופן הביקורת אמצעי הביקורת שננקטו

פגישות עם ממלאי תפקידים בעירייה ובוועדה המקומית לתכנון ובנייה

- 2.6 וועדה מקומית – אתי בן אבו ויואל מטמון
- 2.7 וועדה מקומית – אלכס מנהל הפיקוח

בדיקת מסמכים ומידע

- 2.8 דוחות ממערכת בר טכנולוגיות המרכזים מידע על היטלי השבחה
- 2.9 שימוש במערכת בר טכנולוגיות לעיון במסמכים הנוגעים לתיקים של היטלי השבחה
- 2.10 כרטסות הנהלת חשבונות של שמאי הוועדה
- 2.11 דוחות ממחלקת הגבייה של העירייה הנוגעים להיטלי השבחה



3. היטלי השבחה בבקשת היתר – ניהול, שלמות וטיפול באי חבות ופטור

המצב החוקי

- 3.1 על פי חוק התכנון והבנייה, הוועדה המקומית אחראית על תחום היטלי השבחה. התוספת השלישית לחוק קובעת את הנסיבות להטלת היטל השבחה, ואת אופן הטלתו וגבייתו. סעיף 1 לתוספת מגדיר את המועד להטלת היטל כדלקמן:
 - 3.1.1 "קבלת היתר לפי חוק זה לבנייה או למימוש בהם שלא ניתן היה לחיתו אלמלא אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג שבעקבותיהם חל היטל השבחה"
 - 3.1.2 "התחלת השימוש בהם בפועל כפי שהותר לראשונה עקב אישור התכנית שבעקבותיה חל היטל השבחה"
 - 3.1.3 העברתם.. בשלמות או חלקית, או הענקת זכויות בהם המעונה רישום בפוקסי המקרקעין, בחמורה או שלא בחמורה"
- 3.2 כאמור, היטל השבחה מוטל בגין השבחת המקרקעין (עליית ערך של שווי הקרקע) שנוצר כתוצאה מאישור תכנית מטיבה, או הקלה או שימוש חורג. עם זאת, ההיטל לא נגבה מייד עם אישור תכנית מטיבה אלא רק במועד המימוש של ההטבה. כאמור בסעיף 1 העיתוי לגביית היטל הוא בקרות אחד מהאירועים הבאים – בקשת היתר בנייה הנובע מהתכנית המטיבה, או מתן היתר להקלה או שימוש חורג, התחלת השימוש בפועל לפי התכנית המטיבה, או העברת המקרקעין (בעיקר עקב מכירה).
- 3.3 סעיף 19 לתוספת השלישית עוסק במקרים בהם ניתן פטור מהיטל. לדוגמא – השבחה במקרקעין של מוסד ציבורי, השבחה בנכסים המצויים ב"שכונת שיקום", עבור הוספת מרחב מוגן ועוד.
- 3.4 סעיף 19 (ג) קובע כי הפטור יחול גם על "בניה או הרחבה של דירת מגורים...אם המחזיק במקרקעין הגיש בקשה להיתר בניה על אותם מקרקעין שישמשו למגוריו או למגורי קרובו ובלבד שהשטח הכולל של דירת המגורים האמורה לאחר בנייתה או הרחבתה אינו עולה על 140



- מ"ר" בהמשך הסעיף מתנה המחוקק את הפטור "אם המחזיק במקרקעין או קרובו השתמשו בדירה למגוריהם... מגמר הבנייה ועד מכירתה משך זמן שאינו פחות מארבע שנים"
- 3.5. בפרק זה של הדוח ביקשה הביקורת לבדוק את אופן הטיפול בגביית היטלי השבחה במקרים בהם מתבקש היתר בנייה.
- 3.6. החוק קובע כי על מנת לקבל היתר בנייה, על המבקש לשלם את כל התשלומים הנדרשים ובכלל זאת תשלום היטל השבחה. סעיף 10 (ג) לתוספת קובע כי "לא יוצא היתר לבנייה במקרקעין... כל עוד לא שולם ההיטל..."

ממצאי הביקורת

- 3.7. לוועדה נוהל "חישוב היטלי השבחה" הנוהל מגדיר את אופן הטיפול בהיטל השבחה במקרים של מכר. אין נהלים כתובים לקליטה הראשונית של בקשות לקבלת היתר בנייה



- ולהליך ההחלטה על העברת הבקשה להחלטה האם להטיל היטל השבחה או לתת פטור ממנו.
- 3.8. כאשר מבקש בעל נכס היתר בנייה, המשמעות מבחינת היטל השבחה יכולה להיות אחת מארבע אפשרויות:
- 3.8.1. אפשרות ראשונה היא שמאז המימוש האחרון של הנכס, לא נתקבלה כל תכנית משביחה חדשה. במקרה זה כמובן שלא יוטל היטל השבחה ואין אף צורך בשומת השבחה.
- 3.8.2. אפשרות שנייה היא, שעל הנכס חלה תוכנית חדשה, אך תכנית זו אינה משביחה את ערכו של הנכס. גם במקרה זה לא יוטל היטל השבחה.
- 3.8.3. האפשרות השלישית היא שעל הנכס חלה תוכנית חדשה המשביחה את ערך הנכס ועל כן במקרה הזה יוטל היטל השבחה.
- 3.8.4. אפשרות רביעית היא שמדובר בנכס ציבורי ועל כן לא חל היטל השבחה.
- 3.9. לביקורת הוסבר, כי כל בעל נכס המבקש לקבל היתר בנייה, נדרש לצורך כך להסדיר את כל נושא התשלומים על הנכס ובכלל זה את נושא היטל השבחה. לשם כך, מגיש הבעלים בקשה למחלקת הגבייה של העירייה לקבלת אישור על תשלום האגרות וההיטלים או פטור מהם. מחלקת הגבייה מעבירה לוועדה המקומית את הבקשה.
- 3.10. כאמור, ישנם מקרים בהם לא חל כל היטל – או בשל העובדה שאין תכנית חדשה, או שיש תכנית כזו אך היא אינה מעלה את ערך הנכס. בנוסף ישנם מקרים בהם ניתן פטור מהיטל בשל סיבות שונות למשל נכסי ציבור. הביקורת מצאה, במקרים אלו, הוועדה המקומית משיבה במייל חוזר למחלקת ארנונה כי אין חוב בהיטל השבחה.
- 3.11. עובדי הוועדה מסרו לביקורת, כי בדרך כלל בדירות מגורים בבניה רוויה, גם כאשר חלה תוכנית מטיבה, לא ניתן לממש את ההקלה ולכן לא מוטל היטל השבחה. כמו כן, נמסר, כי הוועדה לא נתקלת כמעט בבקשות למתן הקלות להרחבת דירת מגורים בגודל של עד 140 מטר משום שכאמור כמעט לא מוטל היטל בבניה רוויה. בבניה של בתים פרטיים, בדרך כלל הגודל עולה על 140 מטר, כבר בשלב בניית הבניין.
- 3.12. נמצא כי בכל המקרים האלו, אין כל תיעוד בוועדה המקומית לבדיקה בעניין היטל השבחה. כלומר, בוועדה אין כל תיעוד לכך שבתיק זה הוגשה בקשה לבדיקת היטל השבחה וכי ניתנה תשובה בדבר העדר חבות או פטור מהיטל השבחה.
- 3.13. נמצא כי אין בוועדה, תיעוד לסיבה לכך שבתיק כלשהו נקבע כי אין חוב בהיטל השבחה ולא ניתן לדעת אם הסיבה לכך היא העדר תכנית חדשה, או משום שיש תכנית חדשה



שאינה משביחה או שניתן פטור. אין גם כל רישום או תיעוד לנימוק לקביעה כי תכנית מסויימת לא משביחה את ערך הנכס.

- 3.14. יודגש, כי בשתי האפשרויות שתוארו לעיל, אין כל מעורבות של שמאי מקרקעין. לביקורת נמסר, כי ברוב המקרים של העדר השבחה בעקבות תכנית, מדובר במקרה של בתי מגורים שבהם תוכניות שונות אינן מעלות את ערך הנכס.
- 3.15. הביקורת הוציאה רשימה של כל היתרי הבנייה שניתנו בשנים 2016-2017 ומצאה, כי בשנים אלו ניתנו 380 היתרי בנייה. מספר זה כולל את כל ההיתרים שניתנו, כולל כמובן היתרים של בקשות שהוגשו בשנים קודמות. הרשימה כוללת בקשות להיתר שהוגשו לגבי תוספות בנייה או הקלות והן בקשות להיתר לבניה חדשה. יודגש, כי חלק מההיתרים הם לבניית מספר יחידות דיור על ידי אותו מבקש.
- 3.16. הביקורת הוציאה רשימה הנקראת "דוח היטלים ששולמו ויש להם היתר" דוח זה מפרט את כל התיקים בהם שולם היטל השבחה וניתן היתר. בחלק מהמקרים היטל השבחה שולם במספר שלבים. הביקורת עיינה בדוח ומצאה כי בסה"כ שולם בשנים 2016-2017 היטל השבחה ב 81 תיקים שבהם ניתן היתר בנייה.
- 3.17. מהנתונים לעיל עולה, כי ב 21% מהתיקים שבהם ניתן היתר בנייה בשנים 2016-2017, שולם היטל השבחה. יודגש, כי נתון זה אינו ידוע לוועדה המקומית או לעירייה, באשר אלו לא מנתחים נתונים על כלל ההיתרים. הוועדה לא עושה השוואה בין כלל ההיתרים למקרים בהם יש היטל השבחה ואינה בודקת את סבירות אחוזי התיקים בהם יש פטור מהיטל השבחה.
- 3.18. נמצא, כי הוועדה המקומית לא עורכת בדיקות מדגמיות לאיתור מקרים שלא טופלו לעניין היטל השבחה, ושעל פי החוק כן היה נדרש לבדוק ולהטיל היטל השבחה.
- 3.19. נמצא, כי אין כל חיבור ממוחשב בין מחלקת הגבייה לוועדה המקומית. נתוני התיקים המועברים לוועדה המקומית ממחלקת הגבייה ותשובות הוועדה המקומית המוחזרות למחלקת הגבייה, נעשות כולן באמצעות במייל, ללא כל מערכת המרכזת את הנתונים ומאפשרת לוודא, כי כל פניות מחלקת הגבייה אומנם נענו וכי כל תשובות הוועדה נתקבלו ונרשמו במדוייק.



מסקנות

- 3.20. הביקורת מצאה, כי אין כל תיעוד למספר רב של בקשות שהוגשו לבדיקה היטל השבחה. למעשה, כל הבקשות לגביהן ניתנת תשובה על היעדר חוב בהיטל השבחה, אינן מתועדות במערכת.
- 3.21. נמצא גם, שאין כל מערכת מידע משותפת בין מחלקת הגבייה והוועדה המקומית וכל המידע מועבר ביניהן במייל ללא תיעוד או מיספור וללא כל יכולת להוציא דוחות.
- 3.22. בהתאם, אין כל ניהול מרוכז של נתונים על מספר בקשות שהועברו למתן תשובה לעניין היטל השבחה, מספר הבקשות בהן לא היתה כלל תוכנית ומספר הבקשות שבגינן היתה תוכנית אך נקבע כי היא אינה מטיבה. כן אין תיעוד לפטורים שניתנו מסיבות שונות. בהעדר תיעוד, אין בידי הוועדה נתונים על מספר האישורים שניתנו בגין כל אחת מהסיבות הנ"ל.
- 3.23. לביקורת ברור, כי אין ולא צריכה להיות התאמה בין מספר היתרי הבנייה למספר תיקי היטל השבחה. הסיבה היא, שבמקרים רבים בהם ניתנים היתרי בנייה, אין בכלל תכנית משביחה וכן בשל פטורים לדירות מגורים ולנכסי ציבור. עם זאת, ממצאי הביקורת עולה, כי אין כל יכולת לאתר מקרים בהם ניתנו אישורים על פטור מהיטל השבחה, אף שלמעשה חל או עשוי לחול היטל כזה. בהעדר תיעוד לבקשות, לא ניתן למשל למיין את כל הבקשות מסוג מסויים (למשל כל הבקשות להיתר למגורים שעליהן חלה תבי"ע מסויימת שאינה מביאה להשבחה). עקב, כך, לא ניתן לאתר מקרים שאינם עונים להגדרות אלו, אך גם בהם לא הוטל היטל השבחה.
- 3.24. השיטה בה פועלת הוועדה, לא מאפשרת לוודא את שלמות הנתונים. בהעדר נתון על מספר הבקשות שהוגשו, לא ניתן לדעת כמה מהן הוגדרו כלא חייבים בהיטל, כמה קיבלו פטור מסיבה כלשהי וכי. כך, לא ניתן לאתר מקרים ש"נפלו בין הכסאות" כלומר לא נבדקו למרות שיתכן שהם חייבים בהיטל השבחה.
- 3.25. נמצא, כי לא נערכת כל בדיקה מדגמית או אחרת לאיתור נכסים בהם היה אמור להיות מוטל היטל השבחה, אך בפועל לא הוטל.
- 3.26. סכומי היטל השבחה נעים בין אלפי שקלים ועד עשרות ואף מאות אלפי ש"ח לנכס. מדובר בסכומים גבוהים ולכן לכל אישור של פטור מהיטלי השבחה, יש משמעות כלכלית גדולה. הביקורת סבורה, כי בהעדר כל רישום של כלל הבקשות ובהעדר רישום של הסיבות



לפטור וכן בהעדר כל בדיקות אימות נתונים או בדיקות מדגמיות לאיתור טעויות, המערכת של היטלי ההשבחה חשופה הן לטעויות אנוש והן למעילות והונאות.

המלצות

- 3.27. הביקורת ממליצה, כי יגובש נוהל לנושא הטיפול בהיטל השבחה שבו יטופל בין השאר גם הליך קבלת הבקשות – מרגע קבלת הבקשה ועד מתן התשובה לצורך היטל השבחה. יש לקבוע בין השאר :
 - 3.27.1. כל בקשה בנושא היטל השבחה תתועד במערכת הממוחשבת של הוועדה ותתוייק.
 - 3.27.2. לגבי כל המקרים בהם לא הוטל היטל – תרשם סיבת אי הטלת היטל. יש להקפיד, באם חלה תוכנית חדשה על הנכס לציין, מדוע תכנית זו אינה משביחה את הנכס.
 - 3.27.3. בכל המקרים, בהם יש פטור מסיבות אחרות – יש לציין את סיבת הפטור – מוסד ציבורי, בניית מרחב מוגן בגודל שנקבע וכדומה.
 - 3.27.4. בכל מקום בו ניתן פטור מהיטל על פי סעיף 19(ג) - דירת מגורים עד 140 מטר - יש לציין את הפרטים הבאים – גודל הדירה כולל ההרחבות המבוקשות בהיתר, שם המבקש המתגורר בנכס. כתנאי למתן ההיתר, יש לדרוש מהמבקש הצהרה על כך שהוא מתגורר בנכס וכי הוא (או קרובו) מתחייב להתגורר בנכס ב 4 השנים שלאחר סיום הבנייה. יש להקפיד לציין בתיק את מועד סיום הבנייה. מומלץ בכל הגשת בקשה לפטור על דירת



- מגורים לערוך בדיקה הן במחלקת הגבייה (ארנונה) והן במחלקת רישוי עסקים, כי הדירה אומנם רשומה אצלם כדירת מגורים.
- 3.28. יש להגדיר במערכת הממוחשבת כי כתנאי למתן היתר ידרש סיום טיפול בנושא היטל השבחה – או באמצעות רישום כי ההיטל שולם או באמצעות רישום כי אין היטל.
- 3.29. יש לפעול בחיבור ממוחשבת בין מחלקת הגבייה והוועדה המקומית, כך שכל תיק שיפתח במערכת, יתעדכן אוטומטית אצל שתי המחלקות. יש לקיים ישיבות עבודה לקידום התיאום בין המחלקות.

תגובת הוועדה לפרק 3

- לסעיף 3.7** הבקשה להיתר נדרשת במערכת וקיים נוהל מסודר לטיפול בבקשה לרבות תשלום מקדמה. לגבי היתר בנייה/ שימוש חורג הנוהל הינו בדרך של אישור הבקשה בוועדה מקומית מופיע בהחלטת הוועדה גליון דרישת תשלומים לפני הוצאת היתר בנייה.
- לסעיף 3.12** כל בקשה להיתר קיימת במערכת הרישוי וכן כל בקשה למימוש בדרך של מכר. אין מעקב אחר אישורים לטאבו.
- לסעיף 3.17** כל בקשה נבחנת לגופה.
- לסעיף 3.18** לא ברור בדיקות מדגמיות.
- הערות הביקורת – הובהר כי הנוהל נוגע למכר ולא להיתר. בערת הביקורת היא כי לא ניתן לוודא שלמות בדיקת כל התיקים. בבדיקות מדגמיות הכוונה לבחור תיקים מדגמיים ולבדוק כיצד טופלו



4. טיפול בהיטלי השבחה במקרים של שימושים חורגים

המצב החוקי

- 4.1. כאמור סעיף 1 לתוספת השלישית מגדיר השבחה גם כ "מתן הקלה או התרת שימוש חורג". סעיף 4 (7) לתוספת קובע כי "השומה תיערך ליום תחילת התכנית, או ליום אישור ההקלה או השימוש החורג, לפי הענין, בהתחשב בעליית ערך המקרקעין וכאילו נמכרו בשוק חפשי".
- 4.2. סעיף 7 לתוספת קובע כי "ההיטל ישולם לא יאוחר מהמועד שהחייב בו מימש זכות במקרקעין שלגביהם חל ההיטל, ורשאי החייב לשלם מקדמות על חשבונו עוד לפני קביעת שומת ההשבחה". סעיף 10 לתוספת קובע הוראות בדבר הוצאת היתר או התרת שימוש חורג וקובע בסעיף (ג) כי "לא יוצא היתר לבניה 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.
- 4.3. החוק מבחין בין חריגה מהיתר לבין חריגה מתכנית. חריגה מהיתר הינה מקרה בו התב"ע החלה על הנכס מאפשרת את השימוש החורג, אך היתר הבניה שהוצא לנכס היה לשימוש שונה. חריגה מתכנית, הינה מצב בו התב"ע החלה על הנכס אינה מאפשרת את השימוש החורג.
- 4.4. סעיף 10(ד) וסעיף 10 (ה) קובעים הוראות ביחס לשיעור ההיטל שיש לקבוע במקרה של שימוש חורג. סעיף (ד) קובע כי "על אף האמור בסעיף קטן (ג), מתן היתר לשימוש חורג 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%". סעיף ה קובע כי "על אף האמור בסעיף קטן (ג), מתן היתר לשימוש חורג 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%".

(110
20

(110
20



ממצאי הביקורת

- 4.5. כאמור, החוק קובע כי שימוש חורג מהווה מימוש בפועל של ההשבחה. על כן, יש לשלם בגין השימוש החורג היטל השבחה וזאת, גם אם השימוש החורג מבוצע באופן זמני.
- 4.6. לוועדה המקומית לתכנון ובנייה אין נוהל כתוב לטיפול בהשבחה הנובעת משימוש חורג.
- 4.7. הביקורת ביקשה לקבל מהוועדה המקומית דוח של שימושים חורגים. הביקורת ביקשה שהדוח יכיל נתונים בדבר – סוג השימוש החורג (חריגה מהיתר או חריגה מתוכנית), מהות החריגה (למשל שימוש למסחר במקום בו התב"ע מאפשרת תעשייה), גודל הנכס בו נעשה שימוש חורג, מועד תחילת השימוש החורג. אך הוועדה לא יכולה היתה להוציא דוחות המרכזים את כל הנתונים הנ"ל.
- 4.8. הביקורת ביקשה לקבל רשימה של כל הנכסים לגביהם הוצאו התרעות של מחלקת הפיקוח על שימוש חורג. לצורך כך, נפגשה הביקורת עם מנהל מחלקת הפיקוח, אך עד סיום הביקורת, ובמשך מספר חודשים, לא קיבלה הביקורת דוח כאמור.
- 4.9. עקב חוסר היכולת של הוועדה בהוצאת נתונים כאמור, נאלצה הביקורת לאסוף נתונים בעצמה. הביקורת קיבלה לידיה בקובץ אקסל, דוח של "בקשות לשימוש חורג לגביהן אין דרישה להיטל השבחה" הדוח יצא עבור בקשות שהוגשו בשנים 2015-2017. הדוח מכיל נתונים בדבר מקרים בהם הוגשה בקשה לשימוש חורג, אך טרם הוצאה שומת השבחה או שטרם שולם עבור השימושים החורגים. הדוח כולל פרטים מזהים של הנכס – מספר תיק, מספר משלם גוש וחלקה, מהות החיוב (היטל השבחה, פקדון, אגרות), הסכום שחוייב ומועד החיוב. מועד לתשלום שצויין בדרישה ומועד התשלום בפועל.
- 4.10. הדוח מכיל פרטים בדבר סוגים שונים של חיובים כתוצאה של שימוש חורג – חלק מהחיובים הם עבור אגרות ואחרים עבור פקדון לתשלומי השימוש החורג. ברשימה מופיעים חלק מהנכסים מספר פעמים - פעם אחת בשל תשלום עבור אגרה, פעם נוספת עבור פקדון וכו'. הביקורת ניתחה את הדוח והעלתה, כי בסה"כ מכיל הדוח פרטים על 30 מקרים של שימושים חורגים עבורם הוגשו בקשות לשימוש חורג. יודגש, כי הדוח אינו



- מכיל פרטים על כלל השימושים החורגים, אלא רק עבור אלו שעבורם הוגשה בקשה לשימוש חורג בשנים 2015-2017. להלן מספר פרטים לגבי השימושים החורגים הנייל :
- 4.10.1. בכל 30 הבקשות לשימוש חורג הכלולות בדוח, הוציאה הוועדה המקומית חיוב עבור פקדון של 20% מאגרות הבנייה בשל השימוש החורג. ב 5 מקרים טרם שולם הפקדון נכון למועד הוצאת הדוח (8/2018).
- 4.10.2. ב – 15 מקרים הוציאה הוועדה חיוב עבור אגרות בניה או אגרות מידע. ב 5 מקרים טרם שולמו האגרות נכון למועד הוצאת הדוח.
- 4.10.3. ב 10 מקרים הוציאה הוועדה דרישה לתשלום היטל השבחה בגין השימוש החורג. בכל עשרת המקרים יצאה דרישה לתשלום מקדמה וב 7 מקרים יצאה גם דרישה לתשלום שומת וועדה.
- 4.10.4. נמצא, כי בארבע מהמקרים טרם שולם עבור הדרישות להיטל השבחה עבור השימושים החורגים. להלן טבלה המפרטת את המקרים שנמצאו.

| מספר תיק | סוג החיוב | מועד הדרישה | סכום הדרישה |
|----------|------------------|-------------|-------------|
| 20150626 | מקדמה היטל השבחה | 29/10/17 | 2,000 |
| 20150992 | היטל השבחה | 6/4/18 | 12,019 |
| 20151070 | היטל השבחה | 17/5/17 | 42,851 |
| 20160554 | היטל השבחה | 15/4/18 | 352,150 |



- 4.11. מהטבלה עולה, כי גם כאשר מוגשת בקשה לוועדה המקומית לשימוש חורג, לעיתים לא נגבית אפילו מקדמה עבור היטל ההשבחה. בשניים מהמקרים שנבדקו, היטל השבחה לא שולם במשך 4 חודשים, במקרה אחד כ- 10 חודשים ובמקרה נוסף במשך שנה ורבע.
- 4.12. ראוי כי בקשה לשימוש חורג תוגש על ידי המשתמש עוד לפני תחילת השימוש החורג, אך בפועל נמצא, כי הבקשות לשימוש חורג מוגשות כמעט תמיד באחת משתי נסיבות
- 4.12.1. מחלקת הפיקוח ערכה ביקור בנכס, זיהתה את השימוש החורג והוציאה דוח פיקוח על שימוש חורג בנכס.
- 4.12.2. המחזיק זקוק לרשיון עסק של העירייה ובמסגרת בקשתו לרשיון נבדק הנכס ונמצא כי מתקיים בו שימוש חורג.
- 4.12.3. רק במקרה אחד מהמקרים שנדגמו על ידי הביקורת, בעל נכס פנה לעירייה בבקשה לאישור השימוש החורג עוד טרם תחילת השימוש החורג בפועל. במקרה זה נבנה מבנה הכולל חניה והבעלים רצו להפכה למחסנים. על מנת לבצע את המחסנים בזמן הבנייה ולקבל טופס 4 לנכס, נדרשו הבעלים להסדיר את השימוש החורג.
- 4.13. על מנת ללמוד על סוגי השימושים החורגים ועל אופן טיפול הוועדה בהיטל השבחה במקרה של שימוש חורג, הביקורת בדקה מדגמית 9 תיקים של שימוש חורג. מהם ב 6 תיקים טרם נסתיים הטיפול בשימוש החורג וטרם שולמו הסכומים המלאים בגין השימוש החורג. מצ"ב טבלה המרכזת את עיקרי הנתונים של התיקים :

| מספר תיק | פרטי השימוש החורג | תחילת המידע על השימוש החורג | מקור המידע על השימוש החורג | מועדים בהם ניתן היתר זמני לשימוש חורג |
|----------|---|-----------------------------|----------------------------|---------------------------------------|
| 20150064 | משמש למסחר ומלאכה ביעוד של מרכז להדרכת נהיגה. בנוסף מבנים ללא היתר. | 27/5/2010 | דוח פיקוח | 3/2014-2/2015 שולם היטל עד 3/15 |
| 20150540 | משמש למסחר ביעוד של תעשייה | 1/2016 | בקשה לרשיון עסק | 23/10/2017- 30/4/2019 |



| | | | | |
|--|---|-----------|---|----------|
| 11/2012- 8/2014 | דוח פיקוח. בנוסף ב - 10/2011 סירוב לבקשה למתן רישיון עסק | בשנת 2009 | משמש למסחר ביעוד של תעשייה. מספר עסקים | 20150657 |
| למספר עסקים – למשל -7/04 7/15- .1/06 7/16 | דוח פיקוח. | 7/12/03 | משמש למשרדים במקום תעשייה – מספר עסקים | 20170769 |
| אין. | תוספת בניה – בקשה להיתר | 10/11/15 | משמש למסחר ביעוד של תעשייה | 20151039 |
| אין | בקשה לרישיון עסק | 11/2013 | משמש למסחר ביעוד של תעשייה | 20160646 |

- 4.14. כפי שניתן לראות מהטבלה, בתיקים בהם מדובר, מתקיים שימוש חורג במשך שנים ארוכות, מבלי שהוסדר השימוש החורג עצמו ומבלי שהוסדר תשלום היטל ההשבחה עבור השימוש החורג.
- 4.15. כמו כן, עולה מהטבלה, כי ב 4 מקרים ניתן במשך השנים היתר זמני לשימוש חורג, מבלי ששולם היטל השבחה בגין השימוש החורג.
- 4.16. נתון נוסף העולה מהטבלה הוא, כי ברוב המקרים, החריגה היא בגין שימוש של מסחר ביעוד תעשייה. מדובר בדרך כלל בחריגה מתכנית.
- 4.17. להלן שני תיקים נוספים בהם הוצאה שומה ושולם עבור השימוש החורג :
- 4.17.1. מספר משלם 11094 – הגיש בקשה לשימוש חורג מחניה למחסן ב 21/12/15. ב – 19/4/16 אושרה הבקשה לשימוש חורג ל 5 שנים עד 19/4/2021. ב – 29/9/16 יצאה הודעה על מקדמה של 10,000 ₪ עבור היטל השבחה על השימוש החורג. הסכום שולם ב 2/2/17. ב 26/2/17 יצאה שומת היטל השבחה עבור השימוש החורג. וב 8/3/17 יצא בגין השומה הנייל חיוב על סך 49,865 (לאחר הפחתת המקדמה ששולמה). הסכום שולם ב 15/3/17.
- 4.17.2. מספר משלם 17237 - ב 2/15 הוגש דוח פיקוח על שימוש חורג ממגורים למסחר. ב 11/2015 הוזמנו הבעלים לגביית עדות על עבירה על חוק התכנון והבנייה. ביום 14/9/16



אושרה בקשה לשימוש חורג מהיתר במבנה ומתכנית בשטח לא מבונה עד תאריך 14.9.21. ב 6/2017 שולמה מקדמה על חשבון היטל השבחה בסך 5,000 ₪. ב 7/17 יצאה שומה לשימוש חורג למשך חמש שנים ממגורים ומסחר. סה"כ היטל ההשבחה על פי השומה (מחצית השבח) עמד על 22,500 ₪. ב 12/7/17 יצא חשבון על יתרת יתרת הסכום (בניכוי המקדמה). סכום זה שולם ביום 15/8/17.

4.18. להלן טבלה המרכזת נתונים נוספים על התיקים שנבדקו - מספר שנים בהם נעשה שימוש חורג, מועד תשלום מקדמה וסכום המקדמה ששולם.

| <u>מספר תיק</u> | <u>פרטי השימוש החורג</u> | <u>מספר מטרים של שימוש חורג</u> | <u>תחילת המידע על השימוש החורג</u> | <u>מספר שנים שימוש חורג</u> | <u>סכום מקדמה ע"ח השבחה בגין שימוש חורג ומועד התשלום</u> |
|-----------------|---|--|------------------------------------|-----------------------------|--|
| 20150064 | משמש למסחר ומלאכה ביעוד של מרכז להדרכת נהיגה. בנוסף מבנים ללא היתר. | 1,302 מ"ר ממסחר למלאכה. 653 מ"ר מבנים ללא היתר | 27/5/2010 | 8.5 | 15,051 ₪ ב 5/14 |
| 20150540 | משמש למסחר ביעוד של תעשייה | 2,392 מ"ר | 1/2016 | 2.75 | 15,605 ₪ ב- 31/3/15 |
| 20150657 | משמש למסחר ביעוד של תעשייה. מספר עסקים | 592 מ"ר | בשנת 2009 | כ- 10 | 3,872 ₪ ב 30/4/15 |
| 20150717 | משמש למסחר ביעוד של תעשייה | 1,050 מטר | בשנת 2015 | כ- 3.5 | 10,000 ₪ ב 15/2/16 29,910 ₪ ב 11/4/16 |



| | | | | | |
|-----------------------|--------------|----------|-----------------------|--|----------|
| 11,320 ₪ ב 15/6/15 | כ 15 שנה | 7/12/03 | לא ידוע מספר עסקים | משמש למשרדים במקום תעשייה – מספר עסקים | 20150769 |
| 4,347 ₪ ב 18/11/15 | כ 3 שנים | 10/11/15 | 666 מטר | משמש למסחר ביעוד של תעשייה | 20151039 |
| 9,007 ₪ ב 29/9/16 | כ- 5 שנים | 11/2013 | 1,390 מ"ר | משמש למסחר ביעוד של תעשייה | 20160646 |

4.19. מהטבלה עולה, כי ברוב המקרים, היטל ההשבחה מוגש בגין שימוש של מסחר ביעוד תעשייה.

4.20. כן עולה מהטבלה, כי בעסקים שנדגמו, מתנהל עסק בחריגה מהיתר למשך שנים ארוכות (בין 3 שנים ל 15 שנה!) לאחר שהשימוש החורג כבר הובא לידיעת הוועדה המקומית. גם כאשר מוגשת בקשה לוועדה המקומית לשימוש חורג, לעיתים לא נגבית אפילו מקדמה עבור היטל ההשבחה.

4.21. כאמור, הביקורת מצאה, שהשימוש החורג הינו בחריגה מהיתר. למרות זאת, במשך שנים ארוכות התיקים לא מטופלים והשימוש החורג נמשך ללא היתר ובלא שנגבה היטל השבחה

4.22. הוועדה גובה מקדמה על פי סכום קבוע (לדוגמא 10,000 ₪ או 5,000 ₪).

4.23. הביקורת בחנה את סכום ההיטל ששולם, בשני המקרים שנדגמו ושהם נערכה שומת היטל השבחה. במקרה הראשון – סה"כ היטל ההשבחה שחוייב ושולם עמד על 59,865 ₪ והמקדמה בסך 10,000 ₪ היוותה פחות מ 17% מסכום ההיטל הסופי. במקרה השני, סה"כ היטל ההשבחה שחוייב ושולם עמד על 22,500 ₪ והמקדמה בסך 5,000 ₪ היוותה כ 22% מסכום ההיטל הסופי.



מסקנות

- 4.24. למעשה עצם השימוש חורג מהווה מימוש, שהינו עילה לחיוב בהיטל השבחה. אך החוק אינו מאפשר גביית היטל השבחה כאשר לא הוגשה בקשה ולא נערכה שומה.
- 4.25. לוועדה אין נהלים לניהול הטלת וגביית היטל ההשבחה ובכלל זה להטלת היטל השבחה במקרה של שימוש חורג. הסיכונים של חוסר בנהלים הם רבים ובהם – עבודה לא יעילה, גבייה לא מלאה, חוסר בבקרה על תהליכים, טיפול בצורה לא שיוויונית, ואף מעילות והונאות. הביקורת ממליצה לכתוב נוהל שיכיל הוראות בנושא טיפול בהיטל השבחה בכלל ובמקרים של שימוש חורג בפרט. הביקורת תפרט את הוראות הנוהל הנדרשות בהמשך פרק זה.
- 4.26. הביקורת מצאה, כי הוועדה אינה עושה שימוש מיטבי במערכת הממוחשבת של בר טכנולוגיות וכך לא עומדים בפני הוועדה נתונים מספקים הדרושים לצורך הטיפול בהיטל במקרה של שימושים חורגים. בין השאר חסרים לוועדה הדוחות הבאים :
- 4.26.1. דוח המסתמך על נתוני מחלקת הפיקוח ומכיל נתונים על כל המקרים בהם יצא דוח פיקוח בגין שימוש חורג. על הדוח לכלול פרטים על מהות השימוש החורג, גודל הנכס, מועד הביקור בנכס וכמובן פרטים נוספים כגון מספר משלם, מספר היתר, שם בעלים וכו'.
- 4.26.2. דוח שימושים חורגים המפרט את כל הבקשות שהוגשו בשל שימוש חורג. גם על דוח זה לכלול פרטים בדבר מהות השימוש החורג וגודל הנכס. כמו כן, יכלול הדוח פרטים בדבר



- הליך המתנהל בעניין הנכס כגון – דוח פיקוח (תוך ציון מועד הביקור בנכס), הגשת בקשה לרישיון עסק (מועד הגשת הבקשה) וכו'.
- 4.26.3 דוח המפרט שימושים חורגים כאמור, שכלל לא הוגשה עבורם בקשה לשימוש חורג (כולל כל הפרטים שצויינו לעיל)
- 4.27 כתוצאה מכך שחסרים דוחות ניהוליים, לוועדה אין נתונים על כלל הנכסים הדורשים טיפול לעניין היטל השבחה, גם לא כאלו שכבר אותרו על ידי מחלקת הפיקוח או מחלקת רישוי עסקים והוועדה אינה מטפלת כלל בצורה מערכתית בנכסים אלו. בטיפול מערכתי כוונת הביקורת היא, קביעת נהלים מסודרים לטיפול, קביעת סדרי עדיפויות, קביעת לוחות זמנים, מעקב אחר ביצוע בפועל, מדידת כמות התיקים שטופלו והורדת אחוז התיקים בהם ישנה חריגה שלא הוסדרה וכו'.
- 4.28 הביקורת מצאה, כי כאמור, גם כאשר הוגשו בקשות לשימוש חורג בנכסים, ברוב המקרים, השימוש החורג המשיך במשך שנים ארוכות, מבלי שנגבה היטל השבחה מלא, לעיתים מבלי שנערכה שומה לנכס, או שנערכה שומה אך לא שולם עבור השימוש החורג. למעשה במשך שנים השימוש החורג המשיך מבלי שהוא הוסדר.
- 4.29 כן מצאה הביקורת, כי בחלק מהמקרים ניתן היתר זמני לשימוש חורג לתקופה של 1-1.5 שנים, בלא שנערכה שומה ובלא שהוטל היטל השבחה מלא עבור הנכס.
- 4.30 יודגש, כי היטל השבחה עבור שימוש חורג מוטל על תקופה של 5 שנים שימוש חורג. לאחר מכן, אמורה הוועדה המקומית, אם לא שונתה התביעה או ההיתר, להטיל היטל נוסף על 5 שנים נוספות. בכך שהוועדה לא גובה את ההיטל במשך שנים, היא למעשה מאפשרת לבעלי העסקים לא רק להשתמש שימוש חורג שלא כדין, אלא גם לחמוק מתשלום היטל השבחה לשנים האמורות.
- 4.31 כאמור, בארבעה מקרים, הוועדה הוציאה חיוב עבור היטל השבחה, אך הנישום לא שילם את התשלום במועד. במקרה אחד מדובר במקדמה על חשבון היטל ובשלושה בהיטל ההשבחה עצמו – כלומר לאחר קבלת שומת השבחה.



המלצות

- 4.32. על הוועדה המקומית לנסח נוהל עבודה לנושא טיפול בשימושים חורגים לעניין היטל השבחה. על הנוהל להכיל בין השאר את ההוראות הבאות :
- 4.32.1 מחלקת הפיקוח תעביר מידע על כל מקרה של דוח פיקוח בעניין שימוש חורג. יש להעביר פרטים על הנכס ובעליו, על מהות השימוש החורג, על גודל הנכס ועל מועד הביקור בו. על הוועדה לתעד את דוח הפיקוח בתיק הנכס ולהמשיך לעקוב לעניין היטל השבחה.**
- 4.32.2. הוועדה המקומית תקבע מדיניות אכיפה לעניין שימושים חורגים ובכלל זה הטלת היטל השבחה. על ההוראות לוודא, טיפול מקיף בבעיה, על מנת למנוע מצב כזה הקיים היום, של עסקים המתנהלים שנים ללא הסדרת השימוש החורג וללא תשלום עליו.
- 4.32.3. מכיוון שברוב המקרים השימוש החורג הינו מסחר בתביע שמאפשרת שימוש לתעשייה, מומלץ לקבל שומה של שמאי, על השבחה למטר במקרה של שימוש למסחר במקום תעשייה. בהתאם לשומה זו, ניתן יהיה לדרוש להעריך את שווי היטל השבחה.
- 4.32.4. כן יקבעו בנוהל בקרות קבועות שיערכו על ידי עובד נוסף בוועדה שאינו ממונה על היטל השבחה. ראה פירוט בהמשך פרק זה.
- 4.33. הביקורת ממליצה, כי הוועדה תערוך פגישה עם אנשי המיחשוב של בר טכנולוגיות ותבנה איתם (או תלמד מהם כיצד ניתן להפיק) את הדוחות שפורטו בסעיף 4.25.
- 4.34. כאשר מוטל היטל השבחה, על הוועדה להקפיד לגבות אותו על פי המועד האמור בדרישה ולא לאפשר התחמקות מתשלום במשך חודשים ארוכים.
- 4.35. על הוועדה להימנע לחלוטין ממצב בו ניתן אישור שימוש חורג ולו זמני, בלא שנערכה שומה לנכס ובלא ששולם מלא היטל השבחה.
- 4.36. הביקורת ממליצה, כי על מנת לוודא ביצוע והקפדה על כל ההמלצות שהובאו לעיל, בצורה יעילה ומלאה ועל מנת למנוע טעויות וכן לצמצם אפשרות למעילות והונאות, על הוועדה



- למנות את אחד מעובדיה לפקח על נושא היטל השבחה ושימוש חורג (להלן הממונה) .
להלן מספר בקרות שעל הממונה לבצע באופן שוטף :
- 4.37. הממונה יקבל אחת לחודש דוח של כל דוחות הפיקוח שיצאו באותו חודש על שימושים חורגים ושל כל הבקשות לשימוש חורג שהוגשו באותו חודש ויבדוק, כי דוחות אלו עודכנו במערכת של היטלי השבחה וכי הוועדה התחילה בטיפול בהם.
- 4.38. אחת לחודש יקבל רשימה של חיובים שהוצאו בגין היטלי השבחה, ויוודא כי הסכומים שחוייבו שולמו בפועל לוועדה.
- 4.39. אחת לרבעון, הממונה יקבל רשימה של כל הבקשות לשימוש חורג (כולל בקשות משנים קודמות) הממונה יבדוק, מה נעשה באותו רבעון לקידום הסדרת השימוש החורג ולגביית היטלי השבחה בגינו. הממונה יקבל הסברים לגבי כל תיק ויתן הנחיות להמשך הטיפול בתיק.
- 4.40. בנוסף, אחת לרבעון, הממונה יקבל רשימה של כל התיקים שלגביהם יצאו דוחות פיקוח ושטרם הגישו בקשה לשימוש חורג (כדוחות פיקוח משנים קודמות) הממונה יבדוק, מה נעשה באותו רבעון לקידום הסדרת השימוש החורג. הממונה יקבל הסברים לגבי כל תיק ויתן הנחיות להמשך הטיפול מתוך מטרה כי ראשית תוגש בקשה לשימוש חורג.

תגובת הוועדה לפרק 4 - שימושים חורגים

ניתן לגבות היטל השבחה רק בעקבות אישור הבקשה.

עפ"י פסיקת וועדת ערר לא ניתן לגבות על תקופה שלפני מועד החלטת הוועדה.

לסעיף 4.4 - בכל מקרה של היתר ההיטל משולם במלואו או שניתנת ערבות בנקאית על מלוא הסכום.

4.10.4 מס' בקשה 20150626 - טרם הוצא היתר

20150992 - פטור מתשלום מלכ"ר

20151070 - שולם במסגרת מכר על שימוש מסחרי / כונס

20160554 - קיימת פסקה של שמאי מכריע כי לא חל היטל השבחה.



ריביות-

לא נלקח בחשבון פרק הזמן אצל שמאי מכריע ו/או שמאי וועדה.

5. מקדמות וערבויות

המצב החוקי

- 5.1. סעיף 4 לתוספת השלישית קובע כי " ההשבחה תיקבע בידי שמאי מקרקעין בסמוך לאחר אישור התכנית, התרת השימוש החורג או מתן ההקלה; אולם רשאית הועדה המקומית לדחות את עריכת שומת ההשבחה עקב אישור תכנית עד למימוש הזכויות במקרקעין שבהם חלה ההשבחה (להלן - דחיית השומה עד למימוש הזכויות); החליטה הועדה המקומית על דחיית עריכת השומה עד למימוש הזכויות, רשאי כל בעל מקרקעין לדרוש מהועדה המקומית בכל עת, לערוך את שומת ההשבחה בעבור אותם מקרקעין; משנתקבלה דרישה כזו, תיערך שומת ההשבחה לגבי מקרקעין אלה תוך 90 ימים מיום קבלת הדרישה"
- 5.2. סעיף 8 לתוספת השלישית קובע " שר הפנים, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, רשאי לקבוע בתקנות הוראות בדבר מתן ערובות להבטחת תשלום



ההיטל כתנאי למימוש זכויות במקרקעין אחרי אישור תכנית ולפני שנוקבעה שומת ההשבחה לגבי אותם מקרקעין.

שר הפנים, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, רשאי לקבוע בתקנות הוראות בדבר דחיית חלק מתשלום ההיטל למועדים שלאחר מימוש זכויות במקרקעין; בתקנות כאמור ניתן לקבוע הוראות בדבר ההסדרים והתנאים להבטחת תשלום החלקים הנדחים, כולם או מקצתם, והסדרים לגבי דחיית מועד תשלום ההיטל לגבי שותף במקרקעין שטרם מימש זכויותיו כאמור.

5.3. תקנות התכנון והבנייה (ערובות להבטחת תשלום היטל השבחה ודחיית תשלומים) קבעו הוראות לעניין זה. בין השאר קובעות התקנות כי " ערובה להבטחת תשלום היטל השבחה על פי סעיפים 8 ו 14 של התוספת השלישית לחוק - תהא ערבות בנקאית לתקופה שלא תעלה על 6 חודשים. הוגשה בקשה לשומה חוזרת או שהוגש ערעור, רשאית הוועדה המקומית לדרוש הארכת הערבות עד תום ההליכים בשומה החוזרת או בערעור"

5.4. כן קובעות התקנות כי "שיעור התשלום שבעדו מבוקשת הערבות הבנקאית כאמור בתקנה 1 יקבע בידי שמאי מקרקעין מטעמה של הוועדה המקומית תוך 15 ימים מהיום שהגיש החייב בהיטל דרישה לשומה"

5.5. סעיף 3 לתקנות עוסק בדחיית תשלומים וקובע כי "החייב בהיטל רשאי לדחות תשלום מחצית ההיטל, גם לאחר מועד מימוש זכויותו במקרקעין, באופן שהתשלום הנדחה יחולק לשישה שיעורים חודשיים שווים, החל בחודש שלאחר מועד המימוש ויחולו עלוי הוראות סעיף 4 לחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה)" סעיף 4 לתקנות קובע כי " דחיית תשלום כאמור בתקנה 3 מותנית במתן ערבות הבקאית לגבי הסכום שטרם שולם"

ממצאי הביקורת



5.6. הוועדה הוציאה נוהל לגביית היטלי השבחה במקרה של מכר. בין השאר קובע הנוהל כי מועד החיוב יהיה מועד החוזה וכל דיווח שיבוצע יותר מ 30 ימים לאחר ההסכם, יחוייב כל הסכום בריבית פיגורים. ריבית פיגורים תגבה גם בחלוף 30 יום ממועד הוצאת חיוב.

5.7. הביקורת מצאה, כי הוועדה גובה מקדמה על חשבון היטל השבחה. המקדמה נגבית לאחר הגשת בקשה לקביעת היטל השבחה וטרם הוצאת שומת היטל השבחה. הביקורת ביקשה לקבל דוח המפרט לגבי כל תיק - פרטים מזהים, גודל הנכס, סכום מקדמה שנגבתה ומועדה וסכום ההיטל שחויב ונגבה ומועדו. אך לא ניתן היה לקבל דוח עם פרטים אלו. עקב כך, הביקורת בדקה מדגמית תיקים כדי לבחון את גביית המקדמות. להלן טבלה המרכזת את הנתונים

| מספר בקשה | סכום מקדמה | מועד חיוב מקדמה | סכום שומה | מועד חיוב שומה | שיעור מקדמה |
|-----------|------------|-----------------|-----------|----------------|-------------|
| 20130298 | 3,000 | 9/7/13 | 127,706 | 8/8/13 | 2.3% |
| 20140554 | 3,000 | 5/10/14 | 17,500 | 22/10/14 | 17% |
| 20140705 | 3,000 | 24/12/14 | 256,368 | 1/1/15 | 1.17% |
| 20130611 | 3,000 | 8/12/13 | 170,000 | 24/12/13 | 1.76% |
| 20150839 | 10,000 | 1/7/15 | 295,125 | 21/9/15 | 3.38% |
| 20140714 | 10,000 | 3/5/15 | 579,000 | 1/6/15 | 1.73% |
| 20161053 | 10,000 | 26/10/16 | 285,432 | 28/11/16 | 3.5% |



- 5.8. מהממצאים עולה, כי הוועדה קבעה סכום קבוע למקדמה. בשנים 2013-2014 נקבע סכום של 3,000 ₪. לאחר מכן של 5,000 ₪ ובשנים האחרונות נגבה 10,000 ₪. כפי שניתן לראות, אין קשר בין סכום המקדמה שנגבה, לבין היקף ההקלה או מספר מטרים לגביהם מבוקשת ההקלה או לשווי ההקלה.
- 5.9. לביקורת הוסבר, כי סכום המקדמה שנגבה נועד לכסות את ההוצאות הכרוכות בהוצאת השומה על הנכס.
- 5.10. הביקורת מצאה, כי במקרה של ערעור על השומה ומתן שומה מכרעת וגם במקרה על עיכוב בתשלום, הוועדה לא גובה תשלומים נוספים על חשבון היטל ההשבחה מעבר למקדמה. בחלק מהמקרים, הגבייה מבוצעת זמן ארוך לאחר קבלת שומת וועדה. להלן מספר דוגמאות :
- 5.11. בתיק 20150663 יצאה שומת וועדה ב 1/4/15 לתשלום ב 15/4/15. רק ב 22/12/17 יצא חיוב עבור סכום של 798,400 ₪
- 5.12. בתיק 20140714 שולמה מקדמה ב 2/6/15 ויצאה שומת וועדה ב 1/6/15. נשלח חיוב ב 2/11/16 יצא חיוב על שומה בסך 187,219 ששולמה ב 1/2/17.
- 5.13. לביקורת נמסר, כי הוועדה נוהגת לגבות ערבויות לתשלום היטלי השבחה, רק כאשר המבקש מעוניין שמתן אישור/ היתר, בזמן שהליכי הטלת השומה טרם נסתיימו. בפרק 8 לדוח הנוגע לתשלום לאחר מתן היתר, מפורטים מספר מקרים, בהם ניתן היתר והנישום מסר לוועדה ערבות על סכום ההיטל. עם זאת, בחלק מהמקרים טרם התבצע תשלום ההיטל וזאת אף שחלפו בחלק מהמקרים מעל שנתיים ממתן ההיתר.
- 5.14. כאמור, בפרק הנוגע לשימוש חורג, נמצא כי במקרים של שימוש חורג, כאשר למעשה מבוצע מימוש ההקלה בפועל עוד לפני קבלת אישורים ולפני תשלום היטל, הוועדה אינה נוהגת לגבות ערבויות ואינה גובה את הסכום החייב על פי חוק
- 5.15. הביקורת מצאה, כי הוועדה גם לא גובה את החוב באמצעות פקודת המיסים גבייה וזאת גם כאשר מדובר בהשבחה לעסקים ואפילו כאשר מדובר על שימוש חורג למטרת עסק.



מסקנות והמלצות

- 5.16. הביקורת מצאה, כי הוועדה קבעה סכום מקדמה קבוע לכל התיקים בלא קשר להיקף הבנייה ולמהות ההשבחה. נמצא, כי בחלק מהתיקים המקדמה מהווה אחוז זעיר מההשבחה בסופו של דבר.
- 5.17. כמו כן נמצא, כי בחלק מהמקרים, הנישום משלם בסופו של דבר את ההשבחה, לאחר חלוף זמן רב מיום ביצוע שומת הוועדה. בכל הזמן הזה, שאורך לפעמים שנה או שנתיים, למעשה הוועדה מחזיקה רק באחוז קטן מהתשלום המגיע לה בפועל מאותו נישום (פחות מ 5% ולעיתים גם פחות מ 2%). כפי שניתן לראות, גם בפרק העוסק בהצמדה – למעשה נישומים המשלמים באיחור מקבלים "פרס" בדמות מדד שלילי במקום לקבל עונש בדמות תשלום צמוד על פי חוק ריבית והצמדה.
- 5.18. ברוב המקרים, שומת הוועדה יוצאת תוך פרק זמן קצר מהחיוב במקדמה. עקב כך, למקרים בהם הנישום משלם לאחר הוצאת שומת וועדה, הביקורת סבורה כי השיטה של קביעת סכום מקדמה קבוע היא שיטה טובה וניתן להמשיך בשיטה זו.
- 5.19. עם זאת, הביקורת סבורה, כי למקרים בהם תשלום החוב בפועל מתעכב – אם בשל אי תשלום ואם בשל ערר, השיטה הקיימת אינה נותנת מענה. הביקורת סבורה, כי על הוועדה לקבוע בנוהל, כי במקרים בהם התשלום מתעכב ביותר מחודש מיום הוצאת שומת הוועדה, בעל הנכס יחוייב לשלם תוך חודש ממתן שומת וועדה, אחוז ניכר מהיטל ההשבחה (לדוגמא 50% מההיטל). על שאר החוב להיות צמוד לפי חוק הפרשי ריבית והצמדה מיום הוצאת שומה לנכס.
- 5.20. כאמור הביקורת מצאה, כי הוועדה אינה גובה את החובות באמצעות פקודת המיסים גבייה. הוועדה לא עושה גבייה כזו, גם כאשר החוק מאפשר לה זאת במקרה של עסקים



- ואפילו במקרים של שימושים חורגים, שבהם ברור שהמחזיק כבר מימש את ההקלה בפועל. לעיתים הוועדה לא גובה את ההיטל במשך שנים.
- 5.21. הביקורת ממליצה, כי הוועדה תקבע בנוהל הוראות לעניין גביית ההיטל במקרים של עיכוב בתשלום גם בהיטל שנעשה בבקשת היתר. בין השאר מומלץ לקבוע כי :
- 5.21.1. לאחר חודש מהוצאת שומת וועדה, ובמידה והחוב טרם שולם, תוציא הוועדה דרישת תשלום על 50% מסכום ההיטל שנקבע בשומה.
- 5.21.2. החוב יהיה צמוד על פי חוק הפרשי ריבית והצמדה.
- 5.21.3. במקרה של שימוש חורג לעסק (רוב המקרים של שימושים חורגים), יש לקבוע הליך של הוצאת שומת וועדה גם במקרה שהנישום לא מבקש זאת וזאת על מנת לערוך חישוב ולהתחיל בהליך גבייה.
- 5.21.4. על הוועדה להיעזר במחלקת הגבייה, על מנת לגבות את החובות. לגבי עסקים, ובכלל זה שימושים חורגים, על הוועדה לגבות את החובות על פי פקודת המיסים גבייה.
- 5.22. על הוועדה להמנע ככל האפשר ממתן היתר לפני תשלום מלא. במקרה של מתן היתר כנגד גביית ערבות, על הוועדה לוודא, כי החוב עצמו ישולם בתוך 6 חודשים ממתן ההיתר.

6. מועד תשלום, הצמדה וגביית ההיטל

המצב החוקי

- 6.1. סעיף 15 לתוספת השלישית קובע כי "על תשלום ההיטל יחול חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תש"ם-1980 (להלן – חוק ההצמדה), ויראו לענין זה ועדה



- מקומית כאילו היתה רשות מקומית כמשמעותה בחוק ההצמדה ואת ההיטל כאילו היה כלול בחוספת לחוק האמור”
- 6.2 הפסיקה נדרשה לעניין מועדי הטלת בפרשי הצמדה וריבית על היטל השבחה. בין השאר נקבע כי במכר מקרקעין מועד המימוש הוא הסכם המכר. כלומר החל ממועד זה יחול חוק ריבית והפרשי הצמדה.
- 6.3 סעיף 18 לתוספת השלישית קובע “ היטל המגיע על פי שומה סופית לגבי מקרקעין הנמצאים בתחום של רשות מקומית, רשאית הרשות המקומית לגבותו בשם הועדה המקומית ובהסכמתה, בדרך שגובים את הארנונה הכללית של אותה רשות מקומית, ולעניין היטל המגיע כתוצאה ממתן היתר לשימוש למטרת עסק, החורג מהיתר או מתכנית, תחול על גבייתו פקודת המסים (גבייה), כפי שהוחלה על גביית ארנונה כללית; הוראה זו אינה גורעת מזכותה של הועדה המקומית לגבות את ההיטל על פי כל דין, לרבות בדרך שגובים חוב אורחי”
- 6.4 סעיף 9 לתוספת השלישית קובע כי “עלה מדד המחירים לצרכן או מדד תשומות הבניה שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בסמוך לפני המועד לתשלום ההיטל או כל חלק ממנו, לעומת מדד כאמור שפורסם בסמוך לפני תחילת התכנית, או אישור ההקלה או השימוש החורג, שבקבוצתיהם חל ההיטל, יוגדל הסכום שהחייב בהיטל חייב בו, לפי שיעור העליה הנמוך ביותר של שני המדדים האמורים”
- 6.5 חוק הפרשי הצמדה וריבית 1961 קובע את המקרים בהם סכום יחושב צמוד למדד עם ריבית כפי שקבע שר האוצר. הריבית השנתית שקבע שר האוצר בשנים האחרונות עומדת על 4% לשנה.

ממצאי הביקורת

- 6.6 הביקורת הוציאה דוח של היטלי השבחה המפרט את פרטי המבקש, סטאטוס הדרישה (וועדה, מכרעת וכו'), האם שולם, תאריך דרישה ותאריך תשלום בפועל. הביקורת ניתחה את הדוח והוציאה נתונים על שומות ששולמו בפועל בשנים 2016-2017 וסיווגה אותן לפי



הזמן שחלף ממועד החיוב למועד התשלום. הביקורת מצאה, כי ב 9 מקרים סכום היטל
ההשבחה נגבה מעל 100 יום לאחר הוצאת הדרישה. להלן טבלה המפרטת את המקרים :

| מספר ישות | סוג דרישה | סכום | מועד דרישה | מועד תשלום | הפרש הימים |
|-----------|-----------|-----------|------------|------------|------------|
| 20160735 | וועדה | 150,410 | 25/9/16 | 26/9/17 | 366 |
| 20140666 | מכרעת | 303,828 | 5/8/15 | 10/3/16 | 218 |
| 20150526 | וועדה | 299,450 | 28/4/15 | 14/10/15 | 169 |
| 20160037 | וועדה | 40,251 | 3/3/16 | 18/8/16 | 168 |
| 20160038 | וועדה | 65,601 | 6/3/16 | 18/8/16 | 165 |
| 20150724 | וועדה | 187,719 | 2/11/16 | 27/2/17 | 117 |
| 20161053 | וועדה | 285,432 | 28/11/16 | 22/3/17 | 114 |
| 20150967 | וועדה | 1,654,641 | 15/9/15 | 15/12/15 | 100 |



- 6.7. בנוסף נמצא, כי במספר ישות 20160342 קיימות 16 דרישות להיטל השבחה בסכומים הנעים בין 31 אלף ₪ ל 105 אלפי ₪. כל הדרישות יצאו ביום 15/8/16 ושולמו ביום 6/12/16 – כלומר לאחר 113 יום.
- 6.8. הביקורת בדקה את התיקים האמורים ומצאה, כי בתיקים אלו חויבו ריבית והצמדה בשיעורים רגילים ולא על פי חוק ריבית והצמדה. כמו כן, בתיקים הנ"ל לא חויבו ריביות פיגורים המוטלות לאחר איחור של 30 יום בתשלום חוב.
- 6.9. הביקורת מצאה, כי הוועדה לא גובה את החוב באמצעות פקודת המיסים גבייה וזאת גם כאשר מדובר בהשבחה לעסקים ואפילו כאשר מדובר על שימוש חורג למטרת עסק.
- 6.10. הביקורת מצאה, כי הוועדה מחשבת הפרשי והצמדה גם כאשר מדד המחירים לצרכן ירד ולא עלה. להלן טבלה המפרטת מספר דוגמאות לנ"ל:

| מספר תיק | תאריך קובע | תאריך הוצאת חיוב | סכום חיוב בסיסי | סכום מוצמד | הפרש הצמדה במינוס |
|----------|------------|------------------|-----------------|------------|-------------------|
| 20150663 | 12/9/14 | 21/12/15 | 833,800 | 823,899 | 9,903 |
| 2015663 | 13/9/14 | 13/4/15 | 300,000 | 394,345 | 5,655 |
| 20140201 | 30/7/14 | 23/8/15 | 567,500 | 566,401 | 1,099 |
| 20140666 | 4/10/14 | 8/5/18 | 1,896,550 | 1,875,797 | 20,753 |
| 20150839 | 11/12/14 | 21/9/15 | 126,022 | 125,527 | 495 |
| 20150717 | 30/11/14 | 4/4/16 | 40,318 | 39,910 | 408 |



6.11. עיון בטבלה מעלה כי בתיקים מסויימים מתבצע זיכוי משמעותי בגין הצמדה שלילית. יצוין, כי בשורה האחרונה בטבלה, מובא מקרה של היטל השבחה עקב שימוש חורג.

6.12. הביקורת חישה ומצאה, כי בתיקים שפורטו לעיל בוצע זיכוי הצמדה שלילית בסך של כ - 38 אלפי ₪.

6.13. הביקורת ערכה חישוב של המועדים והערכים בטבלה ומצאה, כי חישוב לפי חוק הצמדה וריבית היה מביא לחיוב גדול מהסכום הבסיסי ולא קטן ממנו. וזאת גם אם הוועדה הייתה מחשבת את הסכום כולל ההצמדה השלילית שהייתה בתקופה. כך לדוגמא :

| מספר תיק | תאריך קובע | תאריך הוצאת חיוב | סכום חיוב בסיסי | סכום מוצמד | הפרש הצמדה |
|----------|------------|------------------|-----------------|------------|------------|
| 20150663 | 12/9/14 | 21/12/15 | 833,800 | 865,883 | 32,033 |
| 2015663 | 13/9/14 | 13/4/15 | 300,000 | 301,184 | 1,184 |
| 20140201 | 30/7/14 | 23/8/15 | 567,500 | 590,547 | 23,047 |
| 20140666 | 4/10/14 | 8/5/18 | 1,896,550 | 1,912,521 | 15,971 |
| 20150839 | 11/12/14 | 21/9/15 | 126,022 | 129,434 | 3,412 |
| 20150717 | 30/11/14 | 4/4/16 | 40,318 | 40,340 | 22 |

6.14. הביקורת חישה ומצאה, כי חיוב על פי חוק הצמדה וריבית בתיקים שפורטו לעיל, היה מניב לוועדה תקבולים נוספים בסך של 77 אלפי ₪. בסה"כ יחד עם ההצמדה השלילית הפסידה הוועדה ריבית והצמדה מתיקים אלו בלבד כ 115 אלפי ₪.



מסקנות והמלצות

- 6.15. כאמור החוק קובע הצמדה רק במקרה בו המדד עלה ולא במקרה שהמדד ירד. למרות זאת, הוועדה נוהגת לחשב הצמדה שלילית על שומת ההשבחה. בתוצאה מכך נגרמים לוועדה נזקים כספיים. ב 6 תיקים שנבדקו היקף ההצמדה השלילית עמד על כ 38 אלפי ₪.
- 6.16. בנוסף, גם בתיקים בהם הגבייה מתעכבת במשך תקופה ארוכה, הוועדה אינה מחשבת הצמדה וריבית לפי חוק הצמדה וריבית וזאת למרות שבחלק מהמקרים מימוש הנכס מבוצע תקופה ארוכה לפני התשלום (למשל במכר)
- 6.17. גם במקרים של שימוש חורג, הוועדה אינה עורכת חישוב ההיטל בתוספת ריבית והצמדה על פי חוק הפרשי הצמדה וריבית וגם לא גובה ריבית פיגורים. יתרה מכך, בשנים האחרונות, הוועדה אף מזכה את אותם נישומים בהפרשי הצמדה וריבית במינוס. כלומר, לא רק שהנישומים הנ"ל אינם נענשים על השימוש החורג ועל תשלומם באיחור, אלא הם אף נהנים מזיכוי בגין הפרשי הצמדה שליליים.
- 6.18. הביקורת מצאה, כי בשישה תיקים שנבדקו, סך ההצמדה והריבית שלא חויבה על פי חוק הצמדה וריבית עומדת על 77 אלפי ₪ ובסה"כ הוועדה הפסידה על תיקים אלו בלבד 115 אלפי ₪ וזאת ללא חישוב ריבית פיגורים.



- 6.19. הביקורת סבורה כי על הוועדה לקבוע בנוהל את ההוראות הבאות
- 6.19.1. בכל מקרה של ערר על שומת וועדה, יחושבו הפרשי הצמדה וריבית על פי חוק הצמדה וריבית.
- 6.19.2. יש להמנע לחלוטין מזיכוי נישומים בגין הצמדה שלילית. הן בשל כך שהדבר אינו תואם את הוראות החוק והן בשל כך שזיכוי כזה מהווה תמריץ חיובי לאי תשלום ההיטל במועד.
- 6.19.3. במקרים של היטלי השבחה על עסקים, ובפרט במקרים של שימוש חורג, יש לחייב את הנישומים בריבית פיגורים על מנת לעודד אותם לשלם במועד ולא "למשוך" את הנושא במשך תקופה ארוכה.
- 6.19.4. יש לקבוע נוהלים יחד עם מחלקת הגבייה לגביית החובות הנ"ל, במידת הצורך על פי פקודת המיסים גבייה וגם זאת, כדי למנוע עיכוב בתשלום הנמשך תקופה ארוכה ולעודד את הנישומים לשלם במועד.

7. הוצאת השומה

כללי וממצאים

- 7.1. סעיף 4 לתוספת השלישית קובע כי "ההשבחה תיקבע בידי שמאי מקרקעין בסמוך לאחר אישור התכנית, התרת השימוש החורג או מתן ההקלה; אולם רשאית הועדה המקומית לדחות את עריכת שומת ההשבחה עקב אישור תכנית עד למימוש הזכויות במקרקעין שבהם חלה ההשבחה (להלן - דחיית השומה עד למימוש הזכויות); החליטה הועדה המקומית על דחיית עריכת השומה עד למימוש הזכויות, רשאי כל בעל מקרקעין לדרוש מהועדה המקומית בכל עת, לערוך את שומת ההשבחה בעבור אותם מקרקעין; משנתקבלה דרישה כזו, תיערך שומת ההשבחה לגבי מקרקעין אלה תוך 90 ימים מיום קבלת הדרישה"



- 7.2. ככלל, כאשר בעל מקרקעין פונה לקבלת שומה מהוועדה, הוועדה פונה לאחד השמאים על מנת לקבל שומה. נמסר לביקורת, כי בדרך כלל שמאי הוועדה מוציאים שומה תוך פרק זמן שאינו עולה על חודש ופעמים רבות אף פחות מכך.
- 7.3. הביקורת ביקשה לבחון האם ישנם מקרים בהם חוות דעת השמאי לא ניתנה בתוך 90 יום מיום בקשת הנישום או מיום הפניה לשמאי. הביקורת ביקשה מהוועדה להוציא דוח שבו פרטים על מועד פניה לשמאי, ולעומתו מועד הוצאת השומה. מדד נוסף אותו ביקשה הביקורת לבחון הוא מועד חיוב עבור מקדמה, לעומת מועד חיוב השומה. זאת מכיוון שמועד החיוב במקדמה מעיד גם הוא על המועד בו הבעלים ביקש לממש ופנה אל הוועדה כדי שיוכן דוח שמאות עבורו. דוחות אלו לא הומצאו לביקורת על ידי הוועדה.
- 7.4. למערכת לא מוזן תאריך שומה אלא תאריך חיוב עבור שומה. ככלל תאריך החיוב הוא ביום הוצאת השומה.
- 7.5. הביקורת ניתחה מספר גיליונות אלקטרוניים עם נתונים על מנת לאתר שומות שהוצאו באיחור ביחס לפנייה לשמאי או ביחס לתשלום מקדמה. הביקורת איתרה 23 תיקים בהם השומה יצאה יותר מ 90 יום לאחר הפנייה לשמאי הוועדה. בתיקים אלו יצא חיוב לאחר בין 98 יום ל 625 יום. להלן מספר דוגמאות

| מספר ישות | סכום | מועד פניה לשמאי | מועד חיוב שומת וועדה | הפרש בימים |
|-----------|-----------|-----------------|----------------------|------------|
| 20140487 | 2,621,398 | 15/2/15 | 8/10/15 | 235 |
| 20150621 | 551,733 | 12/2/15 | 5/8/15 | 174 |
| 20140698 | 7,638 | 12/8/15 | 28/1/16 | 169 |
| 20150881 | 68,624 | 20/12/15 | 5/9/17 | 625 |
| 20151183 | 235,308 | 24/12/15 | 30/6/16 | 189 |



| | | | | |
|-----|---------|---------|---------|----------|
| 136 | 17/4/16 | 3/12/15 | 124,694 | 20151161 |
| 98 | 12/7/16 | 5/4/16 | 8,970 | 20151134 |
| 200 | 23/4/17 | 5/10/16 | 6,427 | 20160509 |

7.6 בנוסף נמצא, כי בחלק מהמקרים, הדרישה לתשלום מקדמה יוצאת בחלוף זמן רב ממועד הפנייה לשמאי. במקרים אלו יש פער בין הפנייה לשמאי להוצאת שומת הוועדה, אך גם פער גדול בין הפנייה לשמאי לבין הודעה על חיוב מקדמה (מייצג גם כן את מועד פניית בעל המקרקעין לוועדה). להלן מספר דוגמאות:

| מספר ישות | סכום | מועד פניה לשמאי | מועד חיוב מקדמה | הפרש בימים |
|-----------|-----------|-----------------|-----------------|------------|
| 20150424 | 1,739,796 | 31/3/15 | 7/7/15 | 97 |
| 20140526 | 572,576 | 31/3/15 | 6/7/15 | 96 |
| 20150658 | 160,502 | 26/4/15 | 28/7/15 | 92 |
| 20140006 | 59,389 | 22/3/15 | 6/9/15 | 168 |
| 20150536 | 238,342 | 3/5/15 | 22/10/15 | 172 |
| 20150612 | 49,799 | 2/8/15 | 3/12/15 | 123 |

7.7 מהטבלאות הנ"ל עולה, כי ישנם תיקים בהם שומת הוועדה ובעקבותיה החיוב בהיטל, מבוצע יותר מ 90 יום לאחר הבקשה הראשונית. כן עולה, כי בחלק מהתיקים בעל המקרקעין אף לא



נדרש לשלם מקדמה וזאת במשך תקופה ארוכה לאחר הפנייה הראשונית לשמאי. בנוסף מהדוגמאות לעיל עולה, כי רבים מהתיקים בהם חל עיכוב הן בהוצאת חיוב מקדמה והן בהוצאת חיוב על שומת וועדה, הינם תיקים של חברות בנייה ויזמים בהיקף משמעותי. כלומר סכום ההיטל המעוכב הוא גדול בתיקים אלו.

מסקנות והמלצות

7.8 נמצאו מקרים בהם שומת שמאי הוועדה יצאה לאחר מעל 90 יום ממועד הפנייה לשמאי. נמצא גם, כי בחלק מהמקרים הוועדה אפילו לא הוציאה חיוב במקדמה במשך מספר חודשים מיום הפנייה.

7.9 הביקורת מעירה לוועדה, כי בהינתן העובדה שבכל התקופה החולפת עד מועד החיוב, בעל הקרקע לא מחויב בריבית כלשהיא, המשמעות היא, שבעל הקרקע מקבל הטבה כאשר השומה מתעכבת.

7.10 הביקורת מצאה, כי הוועדה לא עושה שימוש בדוחות ממוחשבים על מנת לאתר מקרים אלו ולמנוע אותם. לא נמצאו דוחות השוואה ממוחשבים להשוואה בין מועד הפניה לשמאי לבין קבלת השומה. בכך, למעשה הוועדה לא יכולה לפקח על מתן שומות במועד ולהימנע מאיחור בהוצאת שומות. הביקורת מעירה לוועדה, כי עליה לעשות שימוש במערכת הממוחשבת שלה כדי לפקח על נושא זה. הביקורת ממליצה כדלקמן :

7.10.1 יבנה דוח המציג את פרטי התיק, מועד פנייה לשמאי הוועדה ומועד הוצאת השומה.

7.10.2 אחת לחודש תוציא האחראית על היטלי השבחה דוח כאמור ותאתר תיקים בהם השומה מתעכב במשך מעל לחודשיים. בכל התיקים האמורים, תפנה האחראית לשמאי הוועדה על מנת לוודא כי תוצא שומה במועד. באם יש עיכוב בשל סיבה אוביקטיבית כגון שהשמאי מחכה למסמך או לאישור תוכנית, יש לתעד זאת ולשלוח הודעה ברוב זו גם לבעל הקרקע.

7.11 הביקורת מצאה, כי חלק נכבד מהתיקים שעוכבו הינם תיקים גדולים בהם היטל השבחה גבוהה במיוחד. הביקורת מניחה שהטיפול בתיקים אלו הוא גם סבוך ומורכב יותר ולכן חלים



עיכובים בעריכת השומה. עם זאת, על הוועדה לתת לתיקים אלו עדיפות אצל שמאי הוועדה ולוודא שהטיפול בהם יהיה מהיר. לעיתים תיק גדול מניב לוועדה הכנסות של פי 100 מתיק קטן ולכן כדאי לוועדה להשקיע בקידום תיקים אלו תשומת לב ניהולית מיוחדת.

8. הוצאת היתר לפני תשלום

המצב החוקי

- 8.1 סעיף 7 לתוספת קובע כי "ההימל ישולם לא יאוחר מהמועד שהחייב בו מימש זכות במקרקעין שלגביהם חל ההימל, ורשאי החייב לשלם מקדמות על חשבונו עוד לפני קביעת שומת ההשבחה".
- 8.2 סעיף 10 לתוספת קובע הוראות בדבר הוצאת היתר או התרת שימוש חורג וקובע בסעיף (ג) כי "לא יוצא היתר לבניה במקרקעין ולא תינתן הקלה ולא יותר שימוש חורג כל עוד לא



שולם היטל 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.

8.3 סעיף 3 לתקנות עוסק בדחיית תשלומים וקובע כי "החייב בהיטל רשאי לדחות תשלום מחצית ההיטל, גם לאחר מועד מימוש זכויותיו במקרקעין, באופן שהתשלום הנדחה יחולק

לשישה שיעורים חודשיים שווים, החל בחודש שלאחר מועד המימוש ויחולו עליו הוראות סעיף 4 לחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה)" סעיף 4

לתקנות קובע כי " דחיית תשלום כאמור בתקנה 3 מותנית במתן ערבות הבקאית לגבי הסכום שטרם שולם"

ממצאי הביקורת

- 8.4 על פי החוק, אין להוציא היתר בנייה בלא שבעל המקרקעין ישלם את היטל השבחה. לחילופין, ניתן לשלם מחצית הסכום ובתנאי שאר הסכום יהיה צמוד לפי חוק הצמדה וריבית בנוסף על בעל המקרקעין להמציא לרשות ערבות בנקאית על יתרת הסכום.
- 8.5 הביקורת ביקשה להוציא דוח של המפרט לגבי כל המקרים שבהם הוטל היטל השבחה – מתי נדרש סכום ההיטל, מתי הוא שולם ומה מועד הוצאת היתר הבנייה. נמצא, כי אין בידי הוועדה דוח המכיל את כל הפרטים שביקשה הביקורת. ישנו דוח המרכז מועדי הוצאת היתרים ודוח אחר המרכז נתונים לגבי מועד חיוב בשומת היטל השבחה ומועד התשלום.
- 8.6 הביקורת ניתחה את הדוחות האמורים, על מנת לאתר מקרים בהם יצא היתר לפני תשלום היטל השבחה. הביקורת מצאה, כי בשנים 2016-2017 היו 5 מקרים בהם יצא היתר לפני תשלום עבור היטל השבחה. להלן פירוט :



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור



עיריית עפולה

יהושע חנקין 47 ת.ד. 2016 עפולה 1825458 | טל. 04-6520385 | פקס. 04-6520389
Yehushua Hankin St. 47 P.O.B. 2016 afula 1825458 ISRAEL | www.afula.muni.il | eynav@afula.muni.il

| מספר ישות | סכום | מועד הוצאת היתר | מועד תשלום שומת וועדה | הסברי הוועדה |
|-----------|---------|-----------------|-----------------------|---|
| 20160509 | 6,427 | 29/12/16 | 24/4/17 | שולמה ערבות 25 אלף ₪ |
| 20160242 | 275,200 | 16/1/16 | 1/12/16 | ככל הנראה מועד הוצאת ההיתר הרשום במערכת שגוי בשל טעות הקלדה |
| 20150881 | 68,624 | 17/2/16 | 6/9/17 | |
| 20140451 | 700,000 | 10/9/15 | 16/11/17 | ניתנה ערבות |
| 20150554 | 41,207 | 21/4/16 | 15/1/17 | |

8.7. בנוסף נמצא, כי בשני מקרים, תשלום המקדמה התבצע ממש בסמוך למתן היתר ולתשלום שומת הוועדה. כלומר במקרים אלו, למעשה לא שולמה מקדמה אלא כל הסכום שולם בסמוך למועד מתן ההיתר. להלן פירוט:

| מספר ישות | סכום מקדמה | מועד הוצאת היתר | מועד תשלום שומת וועדה | מועד תשלום מקדמה |
|-----------|------------|-----------------|-----------------------|------------------|
| 20160532 | 3,000 | 20/11/16 | 14/11/16 | 13/11/16 |



| | | | | |
|----------|----------|----------|-------|----------|
| 13/11/16 | 14/11/16 | 20/11/16 | 3,000 | 20160454 |
|----------|----------|----------|-------|----------|

8.8. הביקורת ערכה בדיקה גם על מנת לאתר מקרים בהם ניתנו היתרים ושולמה מקדמה עבור היטל השבחה, אך לא חוייב עבור היטל ההשבחה עצמו. נמצאו 10 מקרים כאלו. להלן פירוט :

| מספר ישות | סכום מקדמה | מועד הוצאת היתר | מועד תשלום מקדמה | הסברי הוועדה |
|-----------|------------|-----------------|------------------|----------------------------|
| 20151237 | 5,000 | 17/5/16 | 30/3/16 | ראה הערה 1 |
| 20151230 | 10,000 | 15/12/16 | 24/8/16 | ראה הערה 1 |
| 20151070 | 10,000 | 15/12/16 | 12/9/16 | יש ערבות – לא נסרקה למערכת |
| 20151021 | 10,000 | 17/2/16 | 13/1/16 | יש ערבות 80 אלף ש. |
| 20151008 | 10,000 | 27/1/16 | 4/1/16 | ראה הערה 1 |
| 20150984 | 10,000 | 20/12/15 | 22/12/15 | ראה הערה 1 |
| 20140706 | 2,000 | 15/12/16 | 13/11/16 | ראה הערה 1 |
| 20160491 | 3,000 | 3/11/16 | 29/9/16 | ראה הערה 1 |



| | | | | |
|------------|----------|----------|-------|----------|
| ראה הערה 1 | 25/9/16 | 27/10/16 | 5,000 | 20160448 |
| ראה הערה 1 | 13/11/16 | 20/11/16 | 3,000 | 20160300 |

• הערה 1 - חיוב ההיטל קטן מהסכום השבח – יש החזר

8.9. מהטבלאות הנ"ל עולה, כי במספר תיקים התשלום מבוצע לאחר מתן ההיתר. בחלק מהתיקים הנ"ל נגבתה ערבות בנקאית על סכום ההיטל המוערך. כמו כן, עולה מהטבלאות, כי במספר מקרים, ההיתר ניתן לפני מעל לשנתיים, אך סכום ההיטל טרם נגבה.

מסקנות והמלצות

- 8.10. נמצאו מקרים בהם ניתן היתר לפני ששולם מלא שולם היטל השבחה על פי שומת הוועדה. כמו כן, נמצאו מקרים בהם שולמו מקדמות בסמוך למועד הוצאת היתר הבנייה בפועל.
- 8.11. בנוסף, במספר מקרים נגבתה מקדמה עבור היטל השבחה, אך לא חויב עבור היטל השבחה בהתאם לשומת וועדה. למרות זאת, ניתן בתיקים אלו היתר בנייה.
- 8.12. בחלק מהמקרים ניתנה ערבות, אך למעשה מאז הוצאת ההיתר עברה תקופה ארוכה העולה על 6 חודשים וההיטל טרם שולם.
- 8.13. הוועדה אינה עושה שימוש במערכת הממוחשבת שלה להוצאת דוחות המפרטים מקרים של היתרים שניתנו לפני תשלום מלא של שומת הוועדה. המערכת הממוחשבת כרגע גם לא מאפשרת הוצאת דוחות אלו.
- 8.14. הביקורת סבורה, כי משמעות גביית סכומים בסמוך למתן היתר אינה יכולה להחשב כמקדמה. מדובר במעשה בתיקים בהם כלל לא חויבה ולא שולמה מקדמה והוועדה איפשרה לבעל הנכס לשלם בסמוך למתן ההיתר את כל סכום היטל השבחה. הביקורת



- ממליצה, כי הוועדה תקפיד לגבות מקדמה על חשבון היטל השבחה, עוד לפני מתן שומה ובוודאי זמן מספק לפני מתן היתר.
- 8.15. הביקורת ממליצה מספר שיפורים במערכת הממוחשבת ובאופן העבודה על מנת למנוע מתן היתר לפני תשלום ההיטל :
- 8.15.1. יש להגדיר במערכת כי לא ניתן להפיק היתר בנייה ללא תשלום מלוא חוב היטל השבחה או לחילופין מתן צ'קים דחויים וערבות תקפה עד למועד הפרעון.
- 8.15.2. מומלץ לבנות יחד עם אנשי התכנה של בר טכנולוגיות, דוח המפרט לגבי כל ההיתרים מועד מתן היתר ומועד תשלום ההיטל. יש לעבור על הדוח לפחות אחת לשלושה חודשים ולוודא כי אין מקרים שבהם ניתן היתר ללא תשלום.
- 8.15.3. הביקורת חוזרת על המלצתה לגבות הפרשי הצמדה וריבית על היטל הצמדה לפי חוק הצמדה וריבית ממועד מימוש הנכס.
- 8.15.4. הביקורת ממליצה כי כאשר ניתן היתר כנגד הפקדת ערבות, יש להקפיד לגבות מחצית מסכום ההיטל בתשלומים במשך 6 חודשים לאחר מתן ההיתר כאמור בחוק.



9. ניהול כללי

ממצאי הביקורת

9.1. להלן מספר נתונים כלליים על מערכת היטלי השבחה, על פי דוחות של מחלקת הגבייה.

| סעיף/ שנה | 2016 | 2017 |
|---|---------------|---------------|
| סה"כ גביית היטלי השבחה | 29 מיליון ₪ | 29 מיליון ₪ |
| מספר נכסים | 232 | 200 |
| מספר תיקים בהם סכום ההיטל עלה על 400 אלף ₪ | 18 | 25 |
| מספר תיקים בהם סכום ההיטל עלה על מיליון ₪ | 3 | 6 |
| סה"כ גבייה מתיקים בהם סכום ההיטל עלה על 400 אלף ש"ח | 15.5 מיליון ₪ | 19.5 מיליון ₪ |
| אחוז מסה"כ גבייה | 53% | 67% |

9.2. הביקורת מצאה, כי את כל נושא היטלי השבחה מרכזת עובדת אחת המשמשת גם בתפקידים נוספים בוועדה כגון אחראית על חוק רישוי זמין ועוד.



מסקנות והמלצות

- 9.3. מדובר בתחום בו יש צורך לטפל במאות תיקים בשנה המכניסים הכנסה שנתית של כ 29 מיליון ₪. חלק מהתיקים מכילים מספר רב של נכסים והטיפול בהם מורכב.
- 9.4. הביקורת סבורה, כי במצב הקיים כוח האדם המוקצה לנושא אינו מספק.
- 9.5. מהממצאים שהובאו בביקורת עולה, כי בנושא היטל ההשבחה לא מתקיימת בקרה מספקת וכמעט לא נעשה בו שימוש בדוחות ניהוליים.
- 9.6. מהממצאים שהובאו לעיל, עולה, כי טעויות וניהול לא מיטבי בתחום זה עשויים לגרום נזק כספי גדול לוועדה המקומית.
- 9.7. לא תמיד מתקיים תיאום מלא עם מחלקת הגבייה שבאמצעותה נגבים הכספים אין חיבור ממוחשב בין המחלקות
- 9.8. לנוכח הממצאים ולנוכח הצורך בבקרה ובדוחות ניהוליים, הביקורת ממליצה להגדיל את כוח האדם המוקצה לטיפול בנושא היטלי השבחה.
- 9.9. הביקורת ממליצה, לקיים ישיבות עבודה משותפות עם מחלקת הגבייה ועם הגזבר, כדי לקדם את התיאום בין המחלקות. ניתן לשקול בין השאר, להיעזר בעובדת נוספות ממחלקת הגבייה עצמה כדי להכניס למעשה את מחלקת הגבייה לתוך הוועדה.



תגובות

הביקורת העבירה את הדוח לתגובת ישראל קנטור מהנדס העיר, אתי בן אבו אחראית היטל השבחה ויואל מטמון רמ"ד רישוי ובינוי. יואל מטמון מסר תגובה בשם הוועדה ביום 27.11.18 והשלמת תגובה ניתנה ב 10.12.18. התגובה התחלקה לשניים – תגובה על סעיפים ספציפיים ששולבה בדוח לפי הסעיף ותגובה כללית. להלן החלק הכללי של התגובה:

1. כללי

בהתאם לתוספת השלישית היטל השבחה נגבה בעת מימוש זכויות כלומר, היתר בניה/מכר.

1.1 - היתרי בניה

הבקשה להיתר מובאת לדיון ואישור בוועדה המקומית וככל שיש בבקשה הקלות/ שימוש חורג/ תב"ע משביחה, מועברת הבקשה להכנת שומה כחלק מתהליך הדרישות להוצאת היתר הבניה.

בהתאם תוספת השלישית רשאי המבקש לפנות לשמאי מכריע ובמידה וברצונו לקבל ההיתר עליו להמציא ערבות בנקאית עד לתשלום ההיטל כפי שייקבע ע"י שמאי מכריע, כלומר קיים מעקב ורישום.

1.2 - מכר

לוועדה מגיעות בקשות המוכנות לרשם המקרקעין וגם במקרים אלה נבחנת החבות בהיטל השבחה.

טופס זה נקלט במערכת הרישוי.

ככל שחל היטל השבחה מודיעים למבקש כי עליו להגיש בקשה לקבלת שומת היטל השבחה וזאת על גבי טופס מתאים ותשלום מקדמה, כל זאת נעשה במערכת הרישוי וגם כאן קיים רישום של הבקשות.

בקשות שלגביהן לא חל היטל השבחה נחתמות ונסרקות לאחר לחתימת מהנדס העיר ומוחזרות למחלקת הגבייה.



לאור תיקון 126 לחוק התכנון והבניה עודכנה בהתאמה תכנת הרישוי במערכת בכל הנוגע לעדכון מועדים וריביות.

דוח ביקורת בנושא חינוך – הסדרי רישום לבתי ספר שש שנת

סיכום המלצות הביקורת

| נושא | סעיף בדו"ח | המלצה | אחריות |
|-------------------------------|------------|---|---------------------------|
| בתי ספר ונתונים כלליים | 3.17-3.18 | לעירייה בעיה בהיצע בתי הספר שלה. עליה להשקיע משאבים ניהוליים וכספיים בחיזוק ביה"ס אורן או להחליט על חזרה לפתרון של שני בתי ספר בעיר או ביה"ס אחד גדול | ראש העיר + סמנכ"לית חינוך |
| הליכי רישום כללי | 4.11-4.12 | על העירייה לפרסם לציבור את הקריטריונים להעברה בבתי הספר – כך לדוגמא קריטריון של אחים הלומדים בבית הספר, קריטריון של מגמת לימוד וכו'. | מינהל חינוך |
| הליכי רישום והעברה ביה"ס אלון | 5.9 | בדוח המסכם של רישום תלמידים יש להוסיף עמודה של נימוק לקבלת או דחיית העברת תלמיד לביה"ס | מינהל חינוך |
| | 5.10 | יש לבחון שוב את הקריטריון של אחים הלומדים בביה"ס שעשוי להיות מפלה עבור משפחות חדשות בעיר או משפחות צעירות | מינהל חינוך |
| הליכי רישום והעברה ניר העמק | 6.14 | על מינהל החינוך לוודא, גם בביה"ס ניר העמק, כי אכן הבקשות שאושרו, עומדות בקריטריונים שנקבעו. | מינהל חינוך |
| | 6.17 | על מנהל החינוך להקפיד על קביעת קריטריונים אחידים ושיוויוניים ועל הקפדה עליהם. וזאת על מנת לשמור על אחידות ברישום ולמנוע העדפה אסורה | מינהל חינוך |
| | 6.18 | על מינהל החינוך לבחון שוב את הקריטריונים הבאים שעשויים | מינהל חינוך |



| | | | |
|--|---|--|--|
| | להיות מפלים – בניים של עובדים בביה"ס, בניים של אנשים שונים שעובדים עם ביה"ס, אחים של ילדים בביה"ס | | |
|--|---|--|--|

12. כללי

כללי

- 12.1 בעיר עפולה 2 בתי ספר 6 שנתי – מכיתה ז עד יב. בנוסף ניתן לרשום תלמידים גם בביה"ס ניר העמק
- 12.2 מינהל החינוך אחראית על הרישום לבתי הספר

13. אופן הביקורת והיקפה

הנושאים שנבדקו

- 13.1 בתי הספר נתונים כלליים
- 13.2 נהלי רישום ופרסומים הנוגעים לרישום
- 13.3 בדיקה מדגמית של בקשות מעבר לביה"ס אלון – הן כאלו שסורבו והן כאלו שאושרו.
- 13.4 בדיקת הסדרי רישום לביה"ס ניר העמק. בדיקה מדגמית של בקשות שאושרו

אופן הביקורת אמצעי הביקורת שנקטו



פגישות עם ממלאי תפקידים במנהל חינוך

13.5 . יפעת זילברמן – סמנכ"לית חינוך

13.6 . פליקס גליסמן – רשם עירוני

בדיקת מסמכים ומידע

13.7 . דורות המסמכים את נתונים הנרשמים ובקשות מעבר בית ספר

13.8 . בדיקת תיקי נרשמים כולל מסמכי הבקשה, חוות דעת ואישורים ותשובה שניתנה.

13.9 . בדיקת מסמכים ניר העמק

14 . בתי ספר ונתונים כלליים

כללי וממצאי הביקורת



- 14.1 בעיר עפולה היו בעבר שני בתי ספר על יסודיים (חטיבות ביניים) בעיר. בתי הספר העל יסודיים היו ממוקמים שניהם בסמוך אחד לשני, בעיר עצמה.
- 14.2 מכיוון ששני בתי הספר העל יסודיים היו סמוכים, הרישום לא התבצע לפי אזור רישום אלא לפי בית הספר בו למד התלמיד ביסודי. בתי ספר מסויימים "מזינים" בית ספר אחד והאחרים "מזינים" את בית הספר השני.
- 14.3 לפני שלוש שנים נסגר אחד מבתי הספר העל יסודיים בעיר ובמקומו הוחלט כי יהיו שני בתי ספר שש שנתיים אורן- בעפולה עילית ואלון בעיר עצמה. הסדרי הרישום המשיכו כפי שהם - על פי בתי ספר "מזינים" לכל ביה"ס על יסודי.
- 14.4 נקבע כי בית הספר בית זאב, בית צבי, נופים ויהלום יהיו בתי ספר יסודיים המזינים את מקיף "אורן" בעפולה עילית ובתי הספר היסודיים אלומות, אלון, גוונים ותדהר יהיו בתי הספר המזינים את מקיף "אלון".
- 14.5 הנוסף לשני בתי הספר הנ"ל ניתן לרשום עד 90 ילדים בשנה לבית הספר ניר העמק על פי הקריטריונים שנקבעו לרישום (ראה פרק נפרד לנושא זה)
- 14.6 בשנת הלימודים הנוכחית, הובטח לבית הספר יהלום ברובע יזרעאל, כי בשנה זו, תלמידי בית הספר לא ילכו רק לאורן אלא יתחלקו – 1/3 לאורן, 1/3 לאלון ו 1/3 לניר העמק.
- 14.7 מאז הקמת ביה"ס "אורן", החל תהליך שבמסגרתו, רבים מהילדים אינם רוצים להרשם לבית הספר "אורן" ומנסים להרשם לבית הספר אלון או בית הספר ניר העמק. להלן נתוני רישום לכיתה ז בבתי הספר בשנים האחרונות

| שנת לימודים / ביה"ס | אלון | אורן | | |
|---------------------|--------------|------------|--------------|------------|
| | מספר תלמידים | מספר כיתות | מספר תלמידים | מספר כיתות |
| תשע"ז | 154 | 5 | 138 | 5 |
| תשע"ח | 188 | 6 | 119 | 4 |
| תשע"ט | 209 | 7 | 122 | 5 |



- 1.1. מהטבלה עולה, כי בעוד בביה"ס אלון כמות התלמידים וכמות הכיתות עולה בכל שנה, כמות הנרשמים לביה"ס אורן אינה עולה ואף ירדה בשלוש השנים שנבדקו.
- 1.2. את המגמה של העדפת ביה"ס אלון וניר העמק על מקיף אורן ניתן לראות גם מנתוני בקשות ההעברה בשנת הלימודים. להלן טבלה המרכזת את נתוני הרישום של כיתה ז' בשנת תשע"ט ואת נתוני הבקשות להעברות נכון ל 15/11/18 :

| שנת לימודים / ביה"ס | ביקשו אלון | ביקשו ניר העמק |
|---------------------|-----------------|----------------------------|
| מספר בקשות העברה | 48 | 232 |
| אושרו | 25 (כולל יהלום) | 90 |
| נדחו | 23 | 142 |
| ערערו | 15 | 14 (8 שינוי כתובת לגלבווע) |

- 1.3. מהנתונים עולה, כי מאות תלמידים בשנה מבקשים העברה רובם מביה"ס אורן לביה"ס אחר. רוב הבקשות נדחות.
- 1.4. חלק מהתלמידים מגישים ערעור על ההחלטה וחלקם מקבלים אישור העברה בשלב הערעור מהעירייה או לאחר ערעור נוסף - ממשרד החינוך.
- 1.5. מהביקורת עולה, כי כתוצאה של הרצון העז לקבל אישורי העברה, מתקיימות כמה תופעות :
- 1.6. כמעט כל התלמידים מגישים בקשות ההעברה בטיעונים שונים. תלמידים שנדחים מגישים לעיתים קרובות ערעור ולאחר מכן ערר למשרד החינוך. מחלקת החינוך נאלצת להתמודד כל שנה עם מאות בקשות העברה כאשר לגבי חלק גדול יש עבודה נוספת של



- פגישות עם ההורים, קריאת חוות דעת ושיבות של הצוות החינוכי. הדבר גודל זמן ניהולי רב של המחלקה.
- 1.7. 6 תלמידים לא התחילו את שנת הלימודים מפני שבקשתם לרישום בביהס אלון ובביהס ניר העמק סורבה. תלמידים אלו שובצו בסופו של דבר בבתי הספר אותם ביקשו וזאת רק בסוף נובמבר 2018.
- 1.8. נמסר לביקורת, כי חלק מההורים עוברים להתגורר במועצה אזורית גלבע (שמהווה אזור רישום של ביה"ס ניר העמק), או מתחזים שעברו להתגורר במועצה וזאת כדי להצליח לרשום את הילד לניר העמק.
- 1.9. מהבדיקה עולה, כי רבים מההורים מציגים בעיות שונות ומשונות של הילדים ואף מביאים חוות דעת ואיבחונים על בעיות אלו. רבים מההורים מציגים למשל חוות דעת על כך שהתלמיד סובל מ"חרדת הסעות" ועל כן מבקשים ללמוד בסמוך לבית - כלומר בביה"ס אלון. לעיתים "חרדת הנסיעות" נעלמת" כאשר אותו תלמיד עצמו מבקש ללמוד בניר העמק, ביה"ס שגם אליו יש להשתמש בהסעות.

מסקנות והמלצות

- 1.10. מהביקורת עולה, כי לעירייה בעיה קשה בהיצע בתי הספר העל יסודיים שלה. לאחד מבתי הספר אין ביקוש, וחלק גדול מהלומדים בו הגישו בקשות העברה לבתי ספר אחרים. לביקורת לא ידוע אם הסיבה לחוסר הביקוש לחטיבת אורן היא בשל המיקום, איכות ההוראה או סיבות אחרות, אך העובדות מדברות בעד עצמם וברור כי הבעיה הולכת ומחריפה וכי הניסיונות ל"עצור את השטף" באמצעות סירובי העברה, הן פתרון זמני בלבד.
- 1.11. הביקורת ממליצה לעירייה להשקיע משאבים ניהוליים וכספיים משמעותיים בפתרון הבעיה. ניתן להחליט על חיזוק ביה"ס אורן על ידי הבאת מורים איכותיים, השקעת כספים במגמות לימוד מבוקשות, פרויקטים לימודיים וחברתיים יחודיים ועוד. לחילופין, וככל שהמגמה של עזיבת בית הספר תתחזק, יש לשקול לחזור לפתרון של שני בתי ספר בעיר או הגדלת ביה"ס אלון לקליטת כל התלמידים.



2. הליכי רישום

ממצאי הביקורת

- 2.1. ב 8 בינואר 2018, הוציא משרד החינוך לכל בתי הספר בארץ הנחיות לעניין רישום תלמידים.
- 2.2. ב 5.2.18 נערכה ישיבה במנהל החינוך בנושא רישום לחטיבת ביניים/ חטיבה עליונה. בהשתתפות ראש העיר, מפקח המחוז ומפקחת מתכללת משרד החינוך נציגי אורט, מנהלות ביה"ס, מנהלת ניר העמק, סמנכ"לית חינוך. בישיבה הוחלט על אופן הרישום לבתי ספר כפי שתואר בפרק קודם. הוחלט כי:
 - 2.2.1. בתקופת הרישום כל תלמיד יגיש בקשה לביה"ס אליו הוא אמור להיות משובץ כולל כל הטפסים.
 - 2.2.2. תלמיד הרוצה להרשם לביה"ס אחר – יגיש בקשת ההעברה במועדים שיצוינו.
 - 2.2.3. לאחר מיפוי בקשות ההעברה תערך בדיקה עם בתי הספר כולל אודישנים ומבחני כניסה למגמות יעודיות. המידע יועבר לדיון בוועדת ההעברות
 - 2.2.4. לאחר סיום מועד הגשת בקשות והתיחסות בתי הספר לבקשות תתכנס וועדת ההעברות עירונית שתעביר את המלצותיה לרישום.
 - 2.2.5. לאחר קבלת השיבוץ יתאפשר ערעור למנהלת המחוז – תוך 7 ימים בלבד מקבלת השיבוץ.
 - 2.2.6. בנוסף נדון בישיבה רישום לניר העמק כפי שיפורט בפרק העוסק בניר העמק
- 2.3. ב 20/2/18 פורסם נוהל רישום לבתי הספר. הנוהל נשלח לכל התלמידים. כן פורסמו פליירים של עמוד גדול המסכם את עיקרי נהלי הרישום וחוברת רישום הכוללת הן את נהלים הרישום והן פרטים לגבי כל אחד מבית הספר ברשות. כל אחד מבוגרי כיתה ו' קיבל את החוברת לביתו.
- 2.4. ב 19.3.18 נערך דיון אצל מנהלת המחוז בנושא מדיניות הרישום בעפולה. הדיון נסב על האתגרים העומדים בפני הרשות בבתי הספר התיכוניים וכיצד להתמודד עם הרישום לאור בעיות אלו. כן נסב הדיון על ניר העמק – האם על הרשות להתייחס אליו כביה"ס



- עירוני כולל תקציבים. בנוסף נקבעה מכסת תלמידים לניר העמק ולוח זמנים להגשת בקשות וערעורים לביה"ס.
- 2.5. ב 28/3/18 נערך דיון בנושא תבחינים לקליטת תלמידים בביה"ס ניר העמק. ראה פירוט בפרק העוסק בניר העמק.
- 2.6. לביקורת נמסר גם מסמך פנימי של לוח זמנים לרישום לכיתות ז' כולל לוי"ז להגשת ערעורים
- 2.7. בחוברת שפורסמה לתלמידים צויין כי התלמידים ישובצו בחטיבה אליה שובצו בהתאם לביה"ס בו למדו ביסודי - בית זאב, בן צבי, נופים ויהלום ישובצו למקיף אורן, אלומות, אלון יזרעאל, גוונים ותדהר ישובצו למקיף אלון. כן רשום כי "תלמידים המעוניינים להרשם לבית הספר אחר יגישו טופס ההעברה (המצוי בבית הספר) בו ינמקו את סיבת הבקשה. הבקשות יועברו למנהל החינוך ויידונו אך ורק במסגרת ועדת העברות עירונית ובהתאם ליכולת הקליטה של בתי הספר". כמו כן רשום כי "תלמיד המעוניין להגיש מועמדות לניר העמק יגיש בנוסף לנאמר לעיל טופס בקשה במוסד החינוכי "ניר העמק" נמצא, כי אף שהעירייה קבעה אמות מידה לשיבוץ בבתי הספר בניר העמק ובביה"ס אלון, העירייה לא פרסמה לציבור את אמות המידה שנקבעו להעברות לבתי הספר. וזאת, על מנת שההורים יוכלו לפרט בעת הבקשה להעברה, או בהגשת ערר על השיבוץ שנקבע לילד.

מסקנות והמלצות

- 2.9. מהביקורת עולה, כי העירייה השקיעה מאמצים רבים בקביעת מדיניות הסדרת הרישום יחד עם כל הגופים הרלוונטיים. הביקורת מציינת לטובה את התארגנות העירייה לרישום באמצעות ישיבות תיאום וקביעת מדיניות וכן באמצעות הוצאת לוח זמנים.
- 2.10. כן מציינת הביקורת לטובה את הפרסומים שנעשו לתלמידים ולהורים לגבי בתי הספר ואופן הרישום והערעור.
- 2.11. הביקורת מעירה, כי העירייה לא פרסמה קריטריונים לבקשות העברה. קריטריונים אלו נקבעו על ידי העירייה ובתי הספר, אך לא פורסמו לציבור. הביקורת סבורה, כי אי פרסום



הקריטריונים עשוי ליצור פער מידע בין ההורים ומקשה על ההורים בבדיקת עמידה בקריטריון ובהגשת הבקשה להעברה.

2.12. הביקורת ממליצה לעירייה לפרסם לציבור את הקריטריונים להעברה בבתי הספר – כך לדוגמא קריטריון של אחים הלומדים בבית הספר, קריטריון של מגמת לימוד וכו'. כך, ההורים יוכלו לפרט בעת הבקשה להעברה, או בהגשת ערר על השיבוץ שנקבע לילד את הקריטריון לפיו מוגשת הבקשה. המלצה זו חשובה במיוחד לאור הכמות הגדולה של הבקשות להעברה בעיר .

3. בדיקת הליכי רישום והעברה ביה"ס אלון

ממצאי הביקורת

- 3.1. כאמור, נקבע כי למקיף אלון ירשמו ילדים שסיימו כיתה ו בבתי הספר אלומות, אלון יזרעאל, גוונים ותדהר. בנוסף נקבע כי 1/3 מתלמידי כיתה ו' בבית ספר יהלום ישובצו לביה"ס אלון.
- 3.2. לביקורת הוגשה רשימת תלמידים המשובצים לביה"ס אלון בכיתות ז'. ברשימה יש פירוט של פרטי התלמיד, ביה"ס קודם וכן נימוק לרישומם לביה"ס אלון. להלן עיקרי הנימוקים להעברות תלמידים :
 - 3.2.1. התלמיד מבקש ללמוד במגמת אומנות כגון מחול, מוזיקה ותאטרון ועומד בבחינות למגמות אלו.
 - 3.2.2. לתלמיד אחים בביה"ס
 - 3.2.3. נסיבות רפואיות מיוחדות בהן ילד או הורה סובל מבעיה נפשית או פיזית.
- 3.3. הביקורת בדקה מספר בקשות העברה שסורבו ומספר בקשות ההעברה שאושרו. לגבי כל הבקשות הוצגו לביקורת מסמכי הבקשה, מסמכים התומכים בבקשה (כגון אישורים רפואיים, והתשובה שנשלחה להורי התלמיד.
- 3.4. בכל המקרים שנבדקו – הבקשות אושרו או נדחו בוועדת ההעברות. בחלק מהמקרים – הוגש ערר למשרד החינוך – לעיתים משרד החינוך קיבל את הערר והורה לרשום את התלמיד ובמקרים אחרים המשרד דחה את הבקשה.
- 3.5. מבחינת הבקשות עולה, כי ישנה מגמה לבקש את ביה"ס אלון בשל היותו קרוב לבית בנימוק של "פחד מהסעות", "חרדה" או "קשיים חברתיים". הורים רבים מביאים חוות



דעת מומחה לעניין זה. בחלק מן המקרים בקשת ההעברה מתקבלת ובאחרים היא נדחית. לא תמיד ניתן לדעת מדוע אושרה בקשה אחת והשנייה נדחיתה, אף שכאמור כל הבקשות נידונות על ידי וועדת העברות בשיתוף מנהלות בתי הספר
3.6. נמסר לביקורת, כי לעיתים בקשות העברה המוגשות באיחור, נדחות כי באותו מועד ביה"ס כבר מלא ולא נקלט לקלוט תלמידים נוספים.

מסקנות והמלצות

- 3.7. הביקורת חוזרת על ההערה כי על העירייה לפרסם לציבור את הקריטריונים להעברה בבית ספר אלון – אחים, מגמות לימוד, נסיבות מיוחדות.
- 3.8. הביקורת מציינת לטובה את הליך הדיון בבקשות העברה וכן את אופן שמירת הבקשות והמסמכים הקשורים אליהן בתיק.
- 3.9. כמו כן, הביקורת מציינת לטובה את הדוח המסכם של נתוני התלמידים הרשומים בביה"ס תוך ציון עיקרי נימוקי הבקשה. הביקורת ממליצה, כי לטבלה תתוסף עמודה של נימוק לאישור בקשת ההעברה או דחייה. כלומר, מכל נימוקי הבקשה, מהו הנימוק שבשלו הבקשה אושרה או מדוע הבקשה נדחיתה.
- 3.10. הביקורת סבורה, כי יש לבחון שוב את הקריטריון של אחים הלומדים בביה"ס. קריטריון זה מפלה לרעה משפחות של תושבים חדשים בעיר, משפחות על עולים חדשים, משפחות שבהן ילדים קטנים וכו'.



4. בדיקת הליכי רישום והעברה ניר העמק

ממצאי הביקורת

- 4.1. כאמור, ניר העמק אינו ביה"ס השייך לעירייה, אך לאור מיקומו ולאור מצוקת בתי הספר בעיר, נקבע כי ירשמו כל שנה מספר תלמידים קבוע מעיריית עפולה והרישום נעשה בתיאום בין ביה"ס לעירייה.
- 4.2. בישיבה מיום 5/2/18 נקבע, כי לכיתות ז' בביה"ס ניר העמק ירשמו סה"כ 90 ילדים מעפולה. 70 ילדים בשלב ראשון ועוד 20 ילדים בשלבי הערעור. להלן הקריטריונים לרישום:
 - 4.2.1. בתלמידים יתחלקו באופן הבא – 1/3 חלשים, 1/3 בינוניים ו 1/3 מצטיינים.
 - 4.2.2. ניר העמק יגדיר את הקריטריונים לקליטה וינהל את הליך הבחירה (ילדי עובדים, ילדי רווחה, אחים הגרלה).
 - 4.2.3. הרשימה תועבר למנהל חינוך לבדיקה ועם קבלת אישור המניהל, ניר העמק ישלח להורים תשובה על קבלה/ אי קבלה לבית הספר.
- 4.3. ביום 28/3/18 נשלח מכתב על ידי ניר העמק שכותרתו "תבחינים לקליטת תלמידים תושבי עפולה לבית הספר ויצו ניר העמק כיתה ז' בשנת הלימודים תשע"ט" להלן הקריטריונים על פי המסמך:
 - 4.3.1. עדיפות ראשונה ילדי עובדים וילדי רווחה
 - 4.3.2. עדיפות שנייה תלמידים שיש להם אחים בוגרים הלומדים בתקופה זו בניר העמק ויש להם לפחות עוד שנתיים לסיים את לימודיהם.
 - 4.3.3. בשלב ראשון ישובצו ילדי עובדים ורווחה ויבדק מספרם. בשלב שני תבצע השלמה עד למכסה של 70 ילדים. אם יהיו עודף בקשות של אחים, תערך הגרלה. עריית עפולה תוכל להשלים עוד 20 ילדים בשלב הערעור.
- 4.4. כאמור, רוב בקשות ההעברה שהוגשו לניר העמק על ידי תלמידים תושבי עפולה לשיבוץ לכיתב ז' – נדחו.
- 4.5. מנהל החינוך העביר לביקורת את רשימות הילדים שבקשתם לעבור לניר העמק סורבה. ברשימה 98 תלמידים. לגבי 6 תלמידים נמסר כי הוגש ערעור למנהלת המחוז וזו אישרה את ההעברה לניר העמק.



- 4.6. מנהל החינוך העביר לביקורת רשימה של תלמידים שהתקבלו לניר העמק בכיתה ז בשנת הלימודים הנוכחית. ברשימה מצויין שם התלמיד, ביה"ס בו למד וכן סעיף הערות בו מצויין סיבת שיבוצו לבית הספר. ישנן שלוש רשימות –
- 4.6.1. רשימת ילדי רווחה בה מפורטת סיבת הגדרה כ"רווחה" לדוגמא- "פנימיית יום" רשימה זו מונה 7 תלמידים.
- 4.6.2. רשימת בני עובדים בה רשום מה הקרש המשפחתי של התלמיד לדוגמא "הבן של..." רשימה זו מונה 18 תלמידים
- 4.6.3. רשימה של אחים בה רשום באיזו כיתה בניר העמק לומד אחיו של התלמיד. רשימה זו מונה 40 תלמידים.
- 4.7. מעיון הרשימות הקבלה, עולה, כי הרשימה של "בנים של עובדים" שהתקבלו לבית הספר, כוללת גם 7 אחיינים של עובדים. כמו כן, חלק מהתלמידים ברשימה, נרשמו כבנים של עובדים במקומות אחרים כגון – בנים של עובדי משטרה וכבאות.
- 4.8. מנהל החינוך מסר לביקורת, כי הוא לא בדק את הרשימה ולא העיר עליה.
- 4.9. בשל החשש שחלק מהתלמידים שהתקלו, אינם בני עובדים – ביקשה הביקורת אישורים על עבודת ההורה בבית הספר, לגבי כל התלמידים שהתקבלו לפי קריטריון זה.
- 4.10. בתשובתה, ציינה מנהלת הכפר כי נערכה ישיבה בהשתתפות כל הגורמים בנושא רישום. כן ציינה כי "בישיבה הוחלט ילדי עובדים ובני משפחות רק מדרגה ראשונה כולל אחיינים" "עובדים עם הכפר ואינם מקבלים שכר ישירות מהכפר הועלו לדיון" כאמור בפרוטוקולים של שתי הישיבות הוזכר רק "ילדי עובדים" ולא אחיינים או ילדים של גורמים נוספים.
- 4.11. הביקורת העבירה רשימה של 8 ילדים למנהלת הכפר. מבדיקת נתוני התלמידים - 6 ילדים התקבלו בגין הוריהם אל אף שהורה אינו עובד של הכפר. הוסבר, כי ההורים נותנים לכפר שירותים עבור גופים אחרים ונמצאים בקשר רב שנים עם הכפר.



מסקנות והמלצות

- 4.12. הביקורת חוזרת על ההערה כי על העירייה לפרסם לציבור את הקריטריונים להעברה בבית ספר ניר העמק – בנים של עובדים, רווחה, אחים.
- 4.13. הביקורת מציינת לטובה את הדוח המסכם של נתוני התלמידים שהתקבלו לביה"ס תוך מיון הרשימה לפי סיבת אישור הבקשה.
- 4.14. הביקורת מצאה, כי מנהל החינוך לא בדק את עמידת הבקשות בקריטריונים שנקבעו על ידי ביה"ס ומנהל החינוך, ואישר את כל הבקשות אף שבחלקן היה רשום כי התלמיד אינו "בן של" אלא "אחיין של" או שהיה רשום שהוא בן של מי שאינו עובד בית הספר. הביקורת מעירה כי על מנהל החינוך היה לוודא כמו בשאר הבקשות כי אכן הבקשות שאושרו עמדו בקריטריונים במיוחד לאור העובדה כי היקף הבקשות הגדול למעבר לניר העמק והסירוב להעברות היו גדולים, עמידה בקריטריונים יש לה נראות ציבורית חשובה. הביקורת מצאה, כי בפרוטוקולים של הישיבות שעסקו ברישום נרשם רק "ילדי עובדים" ובשום מקום לא הוזכר בהם אחיינים או ילדי גורמים שונים העובדים עם בית הספר.
- 4.15. הביקורת סבורה, כי רישום בנים של אנשים שונים שאינם עובדי בית הספר, בעדיפות ראשונה (עוד לפני אחים), מהווה אפליה אסורה ומעלה חשש ל"פרוטקציה" למקורבים.
- 4.16. לנוכח הצורך לשמור על אחידות ברישום ולמנוע העדפה אסורה, על מנהל החינוך להקפיד על קביעת קריטריונים אחידים ושיוויוניים ועל הקפדה עליהם. הביקורת ממליצה, כי מנהל החינוך בעירייה יקפיד לבחון את בקשות ההעברה שאושרו, על מנת לוודא כי הן



- אומנם עומדות בקריטריונים שנקבעו. במידה ולדעת המינהל אין הצדקה להעברה על פי הקריטריונים שנקבעו, עליו לסרב לאשר.
- 4.17. הביקורת סבורה, כי יש לבחון שוב את הקריטריונים הבאים :
- 4.17.1. הקריטריון של בני עובדים שעשוי להפלות חלק מהתלמידים וספק אם יש לו הצדקה.
- 4.17.2. לדעת הביקורת אין כלל מקום לאפשר קריטריון של ילדים של אנשים ש" עובדים מול בית הספר"
- 4.17.3. הקריטריון של אחים הלומדים בביה"ס. קריטריון זה מפלה לרעה משפחות של תושבים חדשים בעיר, משפחות על עולים חדשים, משפחות שבהן ילדים קטנים וכו'.

דוח ביקורת בנושא השירות הווטרינרי

סיכום המלצות הביקורת

| נושא | סעיף בדו"ח | המלצה | אחריות |
|------|------------|-------|--------|
| | | | |



| | | | |
|---------------------------|--|--------------|-----------------------------------|
| מחלקה ווטרינרית. | למחלקת וטרינריה אין נהלים בחלק גדול מתחומי האחריות שלה. מומלץ למחלקה להגדיר נהלים בתחומים הבאים: ניהול מצאי חיסונים ושבבים, אכיפה במקרים של כלבים לא מחוסנים, כלבים משוטטים ולכידות, תדירות בדיקות בעסקים ובדיקות פתע במשאיות. | 3.8 - 3.9 | נהלים ותוכנית עבודה |
| מנכ"ל, גזברות וכוח אדם | הגדלת אחוז משרת הרופא הווטרינר ומינוי פקח נוסף | 4.7 | מצבת עובדים |
| מחלקה ווטרינרית | על המחלקה להגדיר נוהל להסדרת נושא ביקורות הפתע למשאיות. יש לבצע יותר ביקורות ולהגביר האכיפה בתחום | 5.14 | בדיקות משנה |
| מחלקה ווטרינרית. | בהעדר ביקורות יזומות בעסקים, על המחלקה להגדיר נוהל מפורט שיסדיר את נושא ביקורת בעסקים ולהגביר את כמות הביקורות בתחום | 6.12 | ביקורת בעסקים המוכרים מזון מן החי |
| המחלקה הווטרינרית+ גזברות | במחלקה מבוצעות הזנות ידניות בהליך הגביה, מומלץ שהליך הגבייה יבוצע בתוכנה ממוחשבת. | 7.24 | |



| | | | |
|-------------------------------------|---|-------|----------------------------|
| המחלקה הוטרנירית+ גזברות | אין במחלקה דוח מפורט של הכנסות. מומלץ לפרט הכנסות באמצעות תוכנה ממוחשבת בכדי לדעת כמה הכנסות יש למחלקה מכל תחום. | 7.25 | חיסון ורישוי כלבים |
| המחלקה הוטרנירית. | הביקורת ממליצה, על הגדרת נוהל מפורט להסדרת נושא ניהול מצאי חיסונים ושבבים. | 7.30 | |
| המחלקה הוטרנירית. | הביקורת ממליצה, כי השירות יטפל באופן דחוף באיתור כלבים מסוכנים ובמידה והם נמצאים וחיים, יש לאלץ את הבעלים לחסן את הכלב. | 8.7 | טיפול בכלבים מסוכנים |
| מנכ"ל + המחלקה הוטרנירית+ גזברות | יש לשקול הקמת כלבייה תחת פיקוחה ובתחום שיפוטה של העירייה. | 9.14 | כלבייה עירונית |
| המחלקה הוטרנירית+ גזברות | יש לתקן הליקויים בכלביית המעבר כפי שצוין בדוח ביקורת משרד החקלאות. | 9.15 | |
| המחלקה הוטרנירית | מומלץ על קביעת נוהל ללכידות בעלי חיים ומעקב אחרי פניות התושבים. | 10.15 | לכידות בעלי חיים |



1. כללי

- 1.1 בהתאם להגדרת תפקיד משרד הפנים: רופא ווטרינר והשירות הווטרינרי העירוני אמורים להיות כפופים למנכ"ל העירייה או למזכיר הרשות המקומית.
- 1.2 בעיריית עפולה השירות הווטרינרי הינו מחלקה הפועלת בכפיפות למנהל התפעול של העירייה השירות מטפל בנושא הפיקוח על כלבים וחתולים, חיסונים ומעקב אחר בעלי חיים, בעלי חיים משוטטים וכדומה. כמו כן אחראי השירות על בדיקות בשר ועסקים למכירתו.
- 1.3 להלן נתונים על תקציב המחלקה לשנת 2018:

| שם כרטיס | ביצוע 2018 |
|--|------------|
| הכנסות ווטרינריה | 537,000 |
| שכר ווטרינריה(שכר כל העובדים כולל וטרינרים נוספים וכלבן). | 637,000 |
| הוצאות אחרות | 205,000 |

2. אופן הביקורת והיקפה

כללי

- 2.1 הביקורת נערכה על פעילות השירות הווטרינרי בשנים 2017-2018.
- 2.2 הביקורת בחנה את פעילות מחלקת ווטרינריה לאור החוקים והתקנות החלים על רשויות מקומיות.



נושאים שנבדקו:

- 2.3 נאותות תהליכי העבודה בכל הקשור לפעילות מחלקת הווטרינריה, ובכלל זה: בקרה על עסקים טעוני אישור מכוח צו רישוי עסקים, פיקוח על מוצרי בשר הנכנסים לשטח העיר ומניעת מחלות שמקורן בבעלי חיים בדגש על מחלת הכלבת.
- 2.4 פיקוח על רישוי אחזקת כלבים, ובכלל זה: פיקוח על חיסונים לכלבים, תשלומי האגרה השנתית וחידוש הרישיון.
- 2.5 נאותות הגביה, ובכלל זה: גביית אגרת רישיון לכלבים, גביית דמי החיוב בגין שהיית כלבים במאורת הכלבים וגבייה בגין בדיקות משנה
- 2.6 בקרה על תהליך הטיפול אחר פניות תושבים.

אמצעי הביקורת שננקטו

- 2.7 פגישות עם ממלאי תפקידים- הביקורת נפגשה עם בעלי התפקידים במחלקה הווטרינרית, הרופא ומזכירת המחלקה.
- 2.8 סקירת נתונים ממערכת המוקד העירוני, בנושאים הנוגעים לפעילות מחלקת הווטרינריה.
- 2.9 סקירת נתונים ממחלקת רישוי עסקים, הקשורים לעסקים הנבדקים על ידי המחלקה.
- 2.10 סקירת החוקים, התקנות, הצווים וחוקי עזר העירוניים הרלוונטיים וכן נהלי עבודה פנימיים של מחלקת וטרינריה.
- 2.11 בחינת הפעולות במסגרת עבודת מחלקת הווטרינריה וכן מסמכים מבססים.
- 2.12 בדיקת מסמכים רלוונטיים, התומכים בתהליכי העבודה של מחלקת הווטרינריה, כולל דוחות כספיים ממחלקת הנהלת חשבונות של העירייה.
- 2.13 ביצוע תצפית על תהליכי העבודה במחלקת וטרינריה כגון: תצפיות על בדיקת משאיות המובילות בשר מן החי.
- 2.14 ביצוע תצפית בכלביה של העירייה.

הוראות החוק מכוחן פועל השירות הווטרינרי

- 2.15 הווטרינר העירוני פועל מכוח שורה של חוקים המסדירים את הפעילות והנושאים עליהם הוא מופקד, כדלקמן:



- פקודת העיריות (נוסח חדש) (להלן: "פקודת העיריות").
- פקודת מחלות בעלי חיים (נוסח חדש), התשמ"ה – 1985 (להלן: "פקודת מחלות בעלי חיים
- תקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות), התשכ"ד – 1964 (להלן: "תקנות שחיטת בהמות").
- חוק ההגנה על בריאות הציבור (מזון) התשע"ו - 2015.
- -חוק רישוי עסקים, התש"ח – 1968 (להלן: "חוק רישוי עסקים").
- -תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למרכולים) התשנ"ט 1999.
- -צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי) התשנ"ה 1995 (להלן: "צו רישוי עסקים").
- -פקודת המלאכות והתעשיות (הסדרתן), תנאים מיוחדים לאטליזים וחנויות למכירת בשר ומוצרי בשר וכן תנאים מיוחדים לחנויות לבתי מסחר סיטונאיים למכירת דגים.
- צו הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשל"ו - 1975.
- -חוק צער בעלי חיים, התשנ"ד – 1994.
- -פקודת הכלבת (1934).
- חוק להסדרת הפיקוח על כלבים, תשס"ג-2002 (להלן: חוק הפיקוח על כלבים").
- -תקנות להסדרת הפיקוח על כלבים, תשס"ה-2005 (להלן: "תקנות הפיקוח על כלבים").
- -תקנות הכלבת (החזקת כלבים, חתולים וקופים במאורות בידוד), התשי"ט – 1959 .
 - חוק עזר לעפולה (פיקוח על כלבים), תשכ"ח 1967
- פקודת העיריות (נוסח חדש) (להלן: "פקודת העיריות").
- פקודת מחלות בעלי חיים (נוסח חדש), התשמ"ה – 1985 (להלן: "פקודת מחלות בעלי חיים").
- תקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות), התשכ"ד – 1964 (להלן: "תקנות שחיטת בהמות").
- פקודת בריאות הציבור (מזון) (נוסח חדש), התשמ"ג – 1983 ותקנותיה.
- -חוק רישוי עסקים, התש"ח – 1968 (להלן: "חוק רישוי עסקים").
- -תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למרכולים) התשנ"ט 1999.



- -צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי) התשנ"ה 1995 (להלן: "צו רישוי עסקים").
- -פקודת המלאכות והתעשיות (הסדרתן), תנאים מיוחדים לאטליזים וחנויות למכירת בשר ומוצרי בשר וכן תנאים מיוחדים לחנויות לבתי מסחר סיטונאיים למכירת דגים.
- -צו הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשל"ו - 1975.
- -חוק צער בעלי חיים, התשנ"ד – 1994.
- -חוק עזר לעיריית עפולה- החזקת עופות והקמת לולים - תשי"ז 1957.
- -חוק עזר לעיריית עפולה -פיקוח על כלבים - תשכ"ח 1967.

3. נהלים ותוכנית עבודה

רקע וממצאים

- 3.1 על פי המבנה הארגוני של העירייה, מנהל התפעול הוא האחראי על תחום השירות הווטרינרי.
- 3.2 נמצאו מספר נהלים כתובים לעבודת המחלקה. לחלק מתחומי הפעילות אין נהלים
- 3.3 למחלקה תכנית עבודה לשנת 2018. להלן טבלה המרכזת את עיקרי תכנית העבודה של מחלקת השירות הווטרינרי ומעקב אחר השגת יעדים :

| מטרות מרכזיות | יעדים להשגה | בדיקת הביקורת |
|--|---|---------------|
| החזקת בעלי חיים בעיר עם חיסון ורישיון. | העלאת אחוז החיסון מ%70 עד %80 וגיוס מפקח ווטרינרי נוסף. | היעד לא הושג. |



| | | |
|---|--|--|
| היעד לא הושג. | העלאת אחוז הלכידות ב-6% על ידי סיורים יזומים. | מניעת שוטטות ותקיפות כלבים. |
| בוצע כ-130 ניתוחים וחיסונים בחתולי הרחוב. | עיקור וסימון של 1000 חתולי רחוב. | הפחתת מפגעים תברואתיים, תחלואה וצער בעלי חיים. |
| היעד לא הושג. | להגיע ל-95% הסגרי כלבים שנשכו והעלאת חתולי/כלבי רחוב שנשכו ב-10%. | טיפול יעיל בביצוע הסגרים. |
| לא הושג. | הקמת פארק נוסף | הקמת פארק כלבים חדש. |
| לא נבדק. | שיתוף פעולה עם מח' הפיקוח חנייה ושיטור בנושא מניעת שוטטות וצואת כלבים, פרויקט D.N.A צואת כלבים, התקנת 30 עמודי פח אשפה ייעודיים ושקיות איסוף ברחבי העיר. | עיר נקיה מצואת כלבים. |

3.4. אין בתכנית העבודה של המחלקה, יעדים הנוגעים למספר של ביקורות בעסקים וביקורות פתע למשאיות.

3.5. עוד נמצא כי המחלקה לא הגדירה נהלים כתובים לביקורות פתע, ניהול מצאי חיסונים ושבבים, כמו כן לכידות כלבים. לביקורת הוצג נוהל ביקורת בעסקים המוכרים מזון מן החי ונוהל הורדת כלב מרכב השירות הווטרינרי.

תגובת הווטרינר:

" יש נוהל הנחיות לביקורות בעסקים-נהלים קיימים בנושא אופן לכידת כלבים והורדתם מהרכב, ניהול מצאי חיסונים בוצע בעבר בפירוט אך היות ולא היה ממחושב הופסק מפאת זמן הרב שגזל לעדן טבלת האקסל. כעת ניהול וניפוק החיסונים לווטרינרים הפרטיים מוסדר אוטומטית על ידי תוכנת הוטקליק.

לגבי השבבים (בשווי כ-9 שח) – כל השבבים רשומים כבר על שם עיריית עפולה במאגר השבבים הארצי(נרשם ומדווח **מראש** על שם קונה השבבים) רק ווטרינר מחסן מורשה יכול לשבב ולדווח למאגר השבבים הארצי באמצעות הווטרינר העירוני כך שלמעשה אין אפשרות לגנוב שבבים מהעירייה.

חיסוני הכלבת מהווים ציוד/חומר מתכלה כמו גם מחטים וברגים אך למעשה אינם שווים הרבה(כ-11 שח עלות לעירייה) אם לא מונפק רישיון באמצעות רופא וטרינר מורשה חיסון לכלב שזה עיקר העלות באחזקת כלב. בכל מקרה צריך להתבצע עבירה פלילית של גניבה כמו בכל ציוד אחר שיש לעירייה. בכל מקרה החיסונים והשבבים נמצאים בחדר רופא שנעול בזמן שאינו. ציוד אחר



כגון ציוד לכידה כפפות מחטים מוטות לכידה וגם שבבים מוחזקים במחסן העירייה ובאחריות מנהל המחסן כך שאין חשש שיגנבו."

3.6. הביקורת מצאה כי לא מתבצע ניהול הכנסות במחלקה הווטרינרית.

תגובת הווטרינר :

" בעניין הכנסות ותשלומים- השירות הווטרינרי עובד באמצעות 2 תוכנות וטרינריות . האחד בשם וטקליק/פטקליק המאפשרת גביית כספים באמצעות וטרינרים פרטיים/התושבים מבתים באמצעות כרטיסי אשראי. כספים אלו מעוברים ישירות לחשבון העירייה ויש פירוט מדויק על הקבלות. הכלבים מדווחים אל התוכנה השנייה בשם סורין. (דוח זה נשלח לביקורת). באמצעות תוכנת סורין אנו מנהלים את מאגר הכלבים של עריית עפולה וממנו מדווחים למאגר השבבים הארצי של משרד החקלאות פעם בשבוע. בקבלת קהל בעירייה אנו משתמשים בתוכנה השנייה – סורין בכדי לדווח החיסון אך הקבלות (למרות שקיים האופציה בסורין) נרשמים באופן ידני. פעם בשבוע מעוברים הקבלות המפורטות והתקבולים אל הגזברות. בגזברות התקבולים נרשמים בשם " חיסון כלבים" גם אם התשלום היה עבור שבב או לכידה/הובלה למשל. נעשתה פנייה אל הגזברות בכדי להסדיר את הפירוט ברישום בגזברות אך לא קיבלנו על כך תושבה(מצורף מכתבה של אביבה גבאי). בפגישה עם גזבר במטרה לאפשר עבודה באופן ממוחשב וניפוק קבלות מפורטות באמצעות התוכנה הווטרינרית של מאגר הכלבים העירוני-סורין אך הגזבר סרב לכך. תשלומים עבור עיריית עפולה נגבים גם בכלבייה בניר יפה. כלב שנלכד משוטט- בעליו משלם לכלביית הגלבוע עבור לכידה והובלה ורישיון. כספים אלו שייכים לעיריית עפולה ומקוזזים מהעלות החודשית שהעירייה צריכה לשלם עבור שירותי הכלבייה ומפורטים בדוח החודשי המוגש לעירייה לתשלום לאחר בדיקה.

בימים האלו אנו נערכים להתקדם לתוכנה וטרינרית כוללת בענן שיאפשר גם גבייה באופן מפורט וניפוק קבלות ממוחשבות מפורטות וגם יבטל את הצורך לעבוד עם 2 תוכנות נפרדות."

מסקנות והמלצות הביקורת

3.7. הביקורת מצאה, כי למחלקה אומנם נקבעה תכנית עבודה לשנת 2018, אך חלק גדול

מהיעדים שנקבעו בה לא הושגו ולא נערך מעקב ביצוע.

תגובת הווטרינר :

" נכון הדבר שיש יעדים שלא הושגו וזאת למרות מעקב הביצוע."



3.8. למחלקת וטרינריה אין נהלים לחלק מתחומי האחריות שלה. הדבר מקשה על קביעת סטנדרטים אחידים לטיפול ועל השגת היעדים.

תגובת הווטרינר :

" הסטנדרטים בהחלט אחידים היות ואנו פועלים עלפי חוק ונהלי עבודה גם אם לא כתובים . כפי שכבר נכתב קיימים חוקים תקנות והנחיות של מנהל השירותים הווטרינריים ובמקום שצריך גם נוהל כללי של הארגון ואם עדיין קיים צורך אז נכתבים נהלים פנימיים."

3.9. מומלץ למחלקה להגדיר נהלים בתחומים הבאים

3.9.1. ניהול מצאי חיסונים ושבבים

תגובת הרופא הווטרינר :

" יוסדר במסגרת התוכנה הווטרינרית העדכנית"

3.9.2. אכיפה במקרים של כלבים לא מחוסנים, הביקורת מציינת בלוח המודעות של

המחלקה תלויות הוראות לבעלי כלבים אך אין נוהל כתוב לעובדים לגבי אופן האכיפה יעדי אכיפה, תיעדוף של פעילות ויעדים.

3.9.3. כלבים משוטטים ולכידות.

תגובת הווטרינר :

" קיים נוהל לכידה להורדת כלב מרכב השרות-כל כלב משוטט נלכד ואם עולה על הרכב גם מובל לכלבייה ומחויב בעלות הלכידה של 83 שח. ביצוע חיסון כלבת אם אין חיסון בתוקף, במידה וזהו פעם הראשונה מקבל התראה ובמידה וחוזר בשנית מקבל קנס, הכול נרשם בתיק הכלב במחשב ומדווח."

3.9.4. תדירות בדיקות בעסקים ובדיקות פתע במשאיות.

תגובת הווטרינר :

" בדיקות בעסקים קיים נוהל ביקורת בעסקים שמעובר לכל בעל עסק חדש."

3.9.5. רישום הכנסות לפי סוג במערכת הממוחשבת.

תגובת הרופא הווטרינר :

" יטופל באמצעות תוכנה חדשה ותלוי באישור הגזבר."

3.10. בפרקי הדוח השונים, הביקורת פירטה את עיקרי הנהלים שמומלץ לגבש.

4. מצבת עובדים



כללי

- 4.1. בדוח מבקר המדינה על משרד החקלאות, התייחס המבקר להיקפי המשרה של הוטרנירים ברשויות המקומיות. בביקורת זו נקבע בין השאר כי **"על כל 40,000 תושבים המתגוררים בשטח השיפוט של רשות מקומית ימונה ווטרינר במשרה מלאה"**.
- 4.2. אומנם, לא נקבע בחוק תקן לוטרניר רשותי, אך כאמור אלו אחוזי המשרה המינימליים המקובלים על גורמי המקצוע.

ממצאים

- 4.3. במחלקה הוטרנירית בעפולה מכהן רופא ווטרינרי ב-60% משרה. כמו כן, מועסקים מזכירה, אחראית על המשרד ומפקח ווטרינרי, האחראי על הסדרת הפיקוח על בעלי חיים ומצטרף לביקורת המזון במסעדות.
- 4.4. נמסר לביקורת, שלכוד המחלקה לא נותן מענה לפניות ותלונות התושבים בשעות הלילה ובשבת. עוד נמסר, כי כבר שלושה חודשים נכון למועד הביקורת, הפקח היה בחופשת מחלה ללא ממלא מקום.

תגובת הרופא הוטרניר :

" בזמן היעדרות המפקח הוטרנירי הוזמן לוכד/מפקח וטרינרי קבלן שנתן מענה חלקי וכמעט רק למקרים הדחופים בעלות גבוהה לקופת העירייה. (580 שח לקריאת חרום / כ750 שח ליום עבודה)"

מסקנות והמלצות הביקורת

- 4.5. מהביקורת עולה, כי היקף המשרה של הרופא הוטרניר נמוך מהמקובל, והביקורת סבורה, כי היקף המשרה לא מאפשר לו למלא את תפקידו כראוי.
- 4.6. הביקורת העלתה, כי כתוצאה מחוסר כוח האדם במחלקה, כבר מספר חודשים לא נמצא פקח ווטרינרי בעיר. כתוצאה מכך, רוב פניות ותלונות הציבור לא טופלו.
- 4.7. לאור זאת, הביקורת ממליצה להגדלת אחוז משרת הרופא הוטרניר ומינוי פקח נוסף.
- 4.8. הביקורת ממליצה לבחון היקף המחלקה ברשויות בעלות גודל דומה והתאמת מצבת כוח אדם לסטנדרט המקובל.

תגובת הרופא הוטרניר לסעיף 4.7+4.8 :

" בהתאם למחשבון חישוב תקן רופא וטרינר רשותי של מרכז השלטון המקומי- התקן הנדרש בהתאם למאפיינים של עפולה -ללא כלבייה, לגודל העיר, מספר התושבים, מסעדות, עסקי מזון



אחרים הינו 1.6 משרות וטרינר עירוני. מפקח וטרינר נוסף נדרש להגדלת שעות הפעילות ולטיפול במקרים שמצריכים צוות של שני לוכדים. בייחוד לאור העובדה ש40% מהפניות שאינם מקרי חירום בהגדרה (אך אם לא יטפלו בזמן אמת למעשה לא יטופלו כלל)-הם אחרי שעת העבודה (17:00) יש לדאוג לתשלום שעות כוננות עבור עבודת הפקח למקרי החירום אחרי שעות העבודה".

5. הובלת מזון מן החי ובדיקת משנה

הוראות הדין:

- 5.1. תקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות), התשכ"ד-1964 (להלן: "תקנות שחיטת בהמות") קובעות כי:
- 5.1.1. "68. (א) רופא וטרינר של רשות מקומית יבדוק בבדיקת משנה בשר גולמי שיובא לתחום שיפוטה של הרשות המקומית או איגוד ערים בהם הוא פועל ויאסור מכירת הבשר כל עוד לא נבדק על ידי (להלן – בדיקת משנה)".
- 5.1.2. "70. (א) בשר קפוא או בשר מצונן המוכנס לתחום רשות מקומית אחת או תחום איגוד ערים אחד מתחום רשות מקומית או איגוד ערים אחר, ייבדק לפני מכירתו על ידי הרופא הווטרינר של הרשות המקומית שלתחומה הוכנס (להלן - בדיקת משנה לבשר קפוא)".
- 5.2. בדיקת הבשר הכרחית, על מנת למנוע מהציבור אכילת בשר לא ראוי למאכל. טיפול ראוי בבשר - החל מביצוע השחיטה, דרך הובלתו ועד מכירתו ללקוח, מלווה, באופן טבעי, בהוצאות כספיות של המשווק. אי טיפול ראוי בבשר, חוסך מחד עלויות של המשווק, אך פוגם בטיב הבשר וחושף את הלקוחות למחלות.
- 5.3. מחלקת הווטרינריה בעפולה, בשיתוף פעולה עם תחנה אזורית עמק יזרעאל, בודקים את משאיות הבשר בתחנת עמק יזרעאל ורק אז הבשר נכנס לעפולה.
- 5.4. במהלך הבדיקה, נדרש הווטרינר לבדוק, באם יש לרכב רישוי להובלת בשר ומוצריו (חוק רישוי עסקים תשכ"ח 1968 ותקנותיו). כמו כן, נדרש לבחון את תנאי הובלת הבשר, בין היתר: קיום תעודת אישור בדיקה ווטרינרית (תעודה שיש ברשות המוביל המעידה שבוצעה בדיקה וטרינרית לבשר לפני יציאתם מהמפעל), ביגוד הולם של הנהג המוביל וניקיון המשאית.



5.5. כמו כן, נדרש הוטרניר העירוני למדוד את הטמפרטורה, המצויה ברכב הקירור המוביל באמצעות אמצעי מדידה ייעודי וכן לבדוק את הטמפרטורה בתוך המוצר ובדיקת ריחות בארגז הקירור.

5.6. בסיום ביצוע בדיקת המשנה, נדרש הוטרניר העירוני להטביע חותמת על תעודת המשלוח, כאסמכתא לבדיקתו, למסור את תעודת המשלוח החתומה למוביל הבשר ולהשאיר עותק חתום במשרד המחלקה.

ממצאי הביקורת

5.7. ביום 30/1/19 ביצעה הביקורת תצפית על נאותות ביצוע בדיקת המשנה בשירות הוטרניר בעיריית עפולה, כנדרש בחוק.

5.8. נמצא כי, הרופא הוטרניר מגיע לתחנה לבדיקת משנה בכפר ברוך-עמק יזרעאל פעם בחודש ובשאר הימים מגיעים רופאים ווטרנריים מרשויות מקומיות אחרות. נמסר לביקורת, כי לא קיימת תכנית לבדיקות משנה.

5.9. בתחנת בדיקת המשנה עובדים על פי תוכנה של המרכז לשלטון מקומי. נמסר לביקורת, כי הליך הבדיקה הוא כזה:

5.9.1. כשמגיעה משאית, רושמים מספר הרכב ורואים את שם הספק ויישוב אספקה. לאחר מכן, בודקים אם יש רישיון להובלה בקירור, אם יש רישיון עסק/רישיון יצרן למפעל ורישיון עסק לרכב ההובלה בקירור ואישור כיוול שנתי תקף.

5.9.2. במהלך הבדיקה, הוטרניר בודק שלנהג אין פצעים, שיש לו בגדים נקיים וכו'. כמו כן בודקים את הרכב מבחוץ (ניקיון חיזוני) ומבפנים (אין שאריות אשפה, אין נזילות של מים, ריחות וכו'). בנוסף, נבדקת הטמפרטורה של הרכב ושכל האריזות בו סגורות ומסודרות. כמו כן, הוטרניר לוקח אריזה לדוגמה ובודק תוקף ותאריך ייצור. כמו כן, בודקים אם יש רישיון עסק/רישיון יצרן למפעל ורישיון עסק לרכב ההובלה בקירו ואישור כיוול שנתי תקף

5.10. בתצפית, שנערכה על ידי הביקורת, הגיעו שלוש משאיות לתחנה, הרופא הוטרניר ביצע את הבדיקות לפי מה שנמסר לביקורת.

5.11. נמסר לביקורת כי כמעט ולא מבוצעות בדיקות פתע למשאיות המובילות מזון מן החי לעיר. בתכניות העבודה של המחלקה לא נקבע מה כמות ביקורות הפתע שיש לערוך. הוטרניר מסר כי הוא עורך מפעם לפעם בדיקת פתע, אך לא נמצא כל תיעוד לבדיקות כאלו במשרד המחלקה. כן מסר הוטרניר, כי יש נוהל לשירות הוטרנירי לעניין בדיקות פתע, אך לאור כוח האדם המצומצם במחלקה, לא ניתן לעמוד בו.



מסקנות והמלצות הביקורת

- 5.12. נמצא, כי ביקורות המשנה הנערכות למשאיות תקינות.
- 5.13. עם זאת נמצא, כי לא נערכות כמעט בדיקות פתע למשאיות הנכנסות לעיר. באם התבצעו בדיקות כאלו הן היו מעטות מאוד ובכל מקרה לא תועדו. גם בתכנית העבודה של המחלקה אין התייחסות לבדיקות פתע. בהעדר בדיקות פתע, אין כל דרך לוודא, כי כל משאיות הקירור אכן עברו בדיקת משנה.
- תגובת הוטרנר :**
- " בוצעו מעט בדיקות פתע אך הדבר מצריך תיאום בין גורמי אכיפה אחרים כגון שיטור משולב לעצירת משאיות בדרכים. מבוצע ללא צורך בשיטור אם המשאית עומדת ופורקת סחורה בחנות. בכל מקרה הבדיקות כן תועדו ומצורף דוגמת תיעוד ביצוע."**
- 5.14. הביקורת ממליצה, לעבוד על פי הנוהל של השירות הוטרנרי. לחילופין על העירייה להגדיר נוהל להסדרת נושא ביקורות הפתע למשאיות, על הנוהל לכלול :
- 5.14.1. קביעת כמות בדיקות פתע מינימאלית שנתית וכמות זו תוכנס כחלק מתוכנית העבודה של המחלקה.
- 5.14.2. אופן תיעוד ממצאי בדיקת הפתע בטופס ייעודי.
- 5.14.3. הזנת הממצאים במערכת מידע ממוחשבת.

6. ביקורת בעסקים המוכרים מזון מן החי

הוראות הדין

- 6.1. בסעיף 7 לפקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], תשמ"ג-1983 נקבע כי :
- " רופא ממשלתי, שמצא כי מזון המוצג למכירה עלול להזיק לבריאות אדם או שאינו ראוי למאכל אדם, מחמת רקב, הזדהמות או כל סיבה אחרת, רשאי לפסול מזון כזה ולצוות על השמדתו, או למנוע באופן אחר את השימוש בו למאכל."**
- 6.2. רופא ממשלתי מוגדר כי- **"רופא ממשלתי"**- רופא או רפא וטרנר, שהוא עובד המדינה או עובד הרשות המקומית.
- 6.3. בשירות הוטרנרי מועסק וטרנר האמון על ביצוע ביקורות בעסקים.



6.4. ארגון הרופאים הווטרנרים הוציא טבלת תקן לביצוע בדיקות בעסקים המוכרים מזון מן החי. הטבלה קובעת בדיקות שיש לערוך על פי סוג העסק ועל פיה נקבע אחוז משרה נדרש לנושא בדיקת עסקים אלו.

ממצאי הביקורת

6.5. כפי שנמסר לביקורת בשל חוסר בכוח אדם במחלקה ובשל אחוז המשרה החלקי של הרופא הווטרנר, הרופא מגיע לעסק רק לפי בקשות של מחלקת רישוי עסקים בכדי לתת רישיונות.

תגובת הרופא הווטרנר:

" נכתב בביקורת "כדי לתת רישיונות" הביקורות מבוצעות על ידי הווטרנר העירוני לאחר קבלת בקשה למתן אישור כגורם רישוי לצורך מתן רישיון העסק. אם העסק עומד בתנאי הרישיון הרופא הווטרנר העירוני ממליץ לאשר."

6.6. מסקירת הביקורת עולה, כי בנוסף לבדיקות רישיון עסק, הביקורת בעסקים מתבצעת לפי תלונות ממשרד בריאות או תלונות מהציבור. לא נערכות בדיקות יזומות.

תגובת הרופא הווטרנר:

" בעבר כן נערכו ביקורות יזומות אך בשנתיים האחרונות מבוצע העדפה לטיפול בבעיית מחלת הכלבת המשתוללת באזורינו שהוגדר כאזור סיכון גבוה לכלבת."

6.7. הביקורת מצאה, כי לא נקבע כל סדר עדיפויות, תכנית או נוהל לביקורת בעסקים.

תגובת הרופא הווטרנר:

" קיים נוהל של ארגון הרופאים הווטרנרים אך הוא אינו מיושם מפאת חוסר כוח אדם."

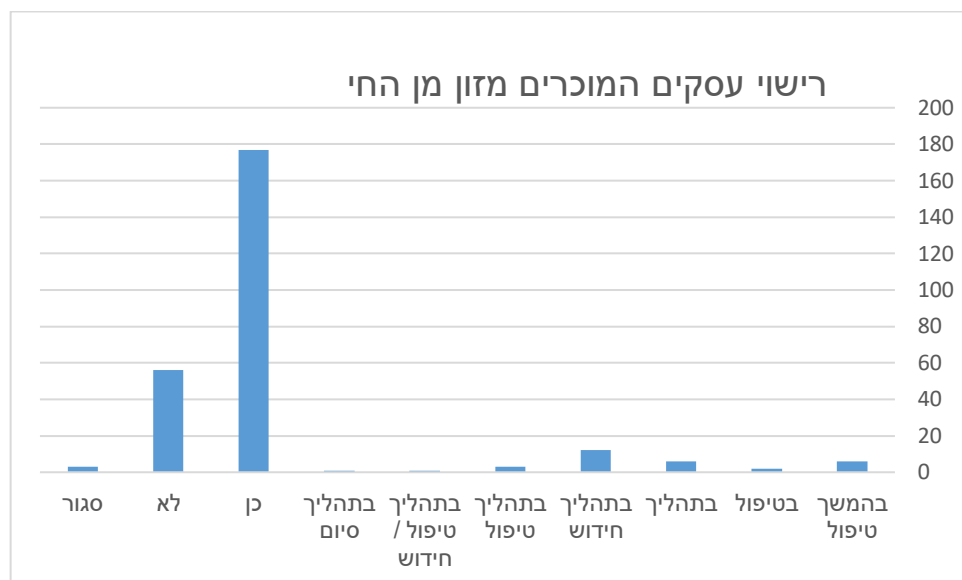
6.8. הביקורת הוציאה ממחלקת רישוי העסקים רשימת העסקים ונמצא, כי בעפולה ישנם 267 עסקים המוכרים מזון מן החי - מתוכם 177 עסקים שיש להם רישיון, 56 אין להם רישיון ומתוכם 33 עסקים שהם בטיפול המחלקה המשפטית. עוד נמצא, כי 31 עסקים נמצאים בתהליך טיפול וחינוך רישיון ו 3 עסקים סגורים.

תגובת הרופא הווטרנר:

" לפי הרישומים שלנו יש מעל 300 עסקים המוכרים מזון מן החי."



להלן תרשים המסכם את מצב העסקים המוכרים מזון מן החי בעיר



6.9. הביקורת מצאה, כי ל 2 עסקים אין רישיון כבר משנת 2013, ל 4 עסקים אין רישיון כבר משנת 2014, ל - 4 עסקים משנת 2015, ל 8 עסקים משנת 2016, ל - 3 עסקים משנת 2017 ו 8 עסקים שלא קיבלו רישיון בשנת 2018.

מסקנות והמלצות הביקורת

6.10. כאמור ישנו תקן מומלץ של איגוד הרופאים הווטרינרים לגבי תדירות ביקורת בעסקים, אך תקן זה אינו מיושם בשירות הווטרינרי בעפולה עקב חוסר בכוח אדם. מעבר לכך אין



לעירייה נוהל פנימי או תכנית ביקורות בעסקים. וכתוצאה מכך, אין תכנון וסדר עבודה לביצוע ביקורות בהתאם לסיכון העסק ולא ניתן לוודא, כי המחלקה מבצעת ביקורת בכל עסק, לכל הפחות פעם בשנה.

- 6.11. הביקורת מציינת, כי בהעדר ביקורת בעסקים המוכרים מזון מן החי, יש מקום לחשש, שמזון שאינו ראוי למאכל אדם, או שנפגם בדרך אל הצרכן, לא יאוותר ולא יושמד כנדרש, אלא ישווק, דבר שעלול לפגוע בבריאות הציבור.
- 6.12. הביקורת מדגישה, כי על המחלקה להגדיר נוהל מפורט שיסדיר את נושא ביקורת בעסקים, על הנוהל, בין היתר, לכלול-

תגובת הרופא הווטרינר :

" יש נוהל מפורט כולל זמנים של ארגון הרופאים הווטרינרים אך הוא אינו מיושם מפאת החוסר בכוח האדם הנוכחי. מתוכנן שימוש בתוכנה כוללת המאפשרת רישום דוח ביקורת און ליינ בענן."

- 6.12.1. תכנית תקופתית לביצוע ביקורות, כך שיתבצעו ביקורות בכל העסקים לממכר מזון מן החי באופן מסודר ושיטתי.
- 6.12.2. קריטריונים לקביעת סדרי עדיפויות ותדירות הביקורות בבתי העסק ובמסעדות.
- 6.12.3. אופן תיעוד ממצאי הביקורת בטופס ייעודי ואופן שמירת טופס זה.
- 6.12.4. אופן הזנת התוצאות במערכת מידע ממוחשבת.
- 6.12.5. קביעת תכנית ביקורת הנגזרת ממידת סיכון העסק.

7. חיסון ורישוי כלבים.

הוראות דין

- 7.1. חוק להסדרת פיקוח על כלבים, תשס"ג-2002 קובע בסעיף 2(א) "לא יחזיק אדם כלב שגילו עולה על שלושה חודשים אלא אם כן ברשותו רישיון בר תוקף להחזקת הכלב, שניתן לפי חוק זה.
- 7.2. בסעיף 3 (א) לחוק נקבע כי " רופא וטרינר עירוני ייתן לבעליו של כלב, לבקשתו, רישיון להחזקת כלב לפי הוראות חוק זה" רישיון לפי סעיף קטן (א) לא יהיה בר תוקף אלא אם כן התקיימו כל אלה : "שולמו האגרות שנקבעו לפי הוראות חוק זה, הכלב מסומן לפי הוראות חוק זה , הכלב מחוסן לפי הוראות פקודת הכלבת"



- 7.3. כן נקבע בחוק, כי תוקפו של רישיון הוא לשנה אחת, אלא אם כן קבע השר תקופה ארוכה יותר.
- 7.4. כלב המגיע לראשונה למשרדי הווטרינר העירוני, מושתל לו שבב תת-עורי, הכלב מחוסן כנגד נגיף הכלבת ופרטיו ופרטי בעליו נרשמים במערכת הממוחשבת.
- 7.5. בחוק להסדרת הפיקח על כלבים נקבע, כי:
"18. (א) בעליו של כלב שאינו מדווח בהתאם להוראות סעיף 8 (ה). דינו-קנס כאמור בסעיף 61(א)(1) לחוק העונשין." כן נקבע כי "העושה אחד מאלה, דינו מאסר שישה חודשים . מחזיק בכלב בלי שברשותו רישיון בר תוקף, בניגוד להוראות סעיף, או בניגוד לתנאי הרישיון".
- 7.6. כפי שנמסר לביקורת, במחלקה הווטרינרית בעפולה קיים נוהל לרישוי וחיסון כלבים, על פיו, בתחילת כל חודש, שולחת המזכירה הזמנה בדואר לבעלי הכלב בנוגע לחיסון וחידוש רישיון להחזקת כלב, בהתאם לכתובת של בעלי הכלב כפי שמופיעה במערכת.
- 7.7. נוהל זה רשום ותלוי במשרד המזכירות של המחלקה הווטרינרית וכך כל התושבים שמגיעים למחלקה יכולים לעיין בו.
- 7.8. תעריפי חיסון וסימון בשבבים מנוהל בהסדר אחיד וארצי. תעריפי אגרות רישוי כלבים וחתולים, אשר פורסמו על ידי הנהלת השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות, נכון לחודש אפריל 2018.

| מס' כ"ס | אגרת רישוי | מחיר חיסון | סימון בשבב | מעמד בעל החיים |
|---------|------------|------------|------------|---|
| 443 | 341 | 29 | 73 | כלב לא מעוקר/מסורס |
| 126.5 | 39 | 14.5 | 73 | כלב מעוקר/מסורס |
| 29 | - | 29 | - | חתול לא מעוקר/מסורס |
| 14.5 | - | 14.5 | - | חתול מעוקר/מסורס |
| 68 | 39 | עד 29 | - | כלב פטור מהאגרה (עד גיל חצי שנה, מעל 8 שנים או פטור מהחי"ל) |



ממצאי הביקורת

מעקב אחר חיסונים

- 7.9. מזכירת מחלקת ווטרינריה מנהלת רישום ומעקב אחר הכלבים בעיר באמצעות תוכנת "נ.מ.ו. סורין" תוכנה לניהול מחלקה וטרינרית. המיועדת לניהול שירותים ווטרינרים. מזכירת המחלקה מבצעת מעקב אחר תום תוקף הרישיון, בהתאם לרישומי המערכת הממוחשבת.
- 7.10. בכל תחילת חודש, נשלחות הזמנות לבעלי הכלבים שחיסנו את כלביהם בשנה הקודמת. בנוסף, בכל תחילת חודש, נשלחים מכתבי תזכורת לבעלי כלבים שלא הגיעו בעקבות ההזמנה הראשונה וחלפו 3 חודשים מיום שליחת המכתב הראשון.
- 7.11. הביקורת קיבלה קובץ הממוחשב, המכיל את נתוני כל הכלבים המחוסנים. מרישומי המערכת הממוחשבת עולה, כי נכון למועד הביקורת (12.12.18), רשומים בעפולה 3,146 כלבים, בעוד שמיום 1.1.18 ועד ליום 12.12.18 חוסנו ונופקו רישיונות עבור 2,554 כלבים. הביקורת מציינת כי הייתה עליה בכמות הכלבים שחוסנו, אבל במקביל יש עליה בכמות הכלבים שלא חוסנו. ככל הנראה היה גידול בכמות הכלבים בעיר (בין השאר גם האוכלוסייה גדלה) ועקב כך, היה צריך להגדיל את כוח האדם בהתאם, מה שלא קרה.

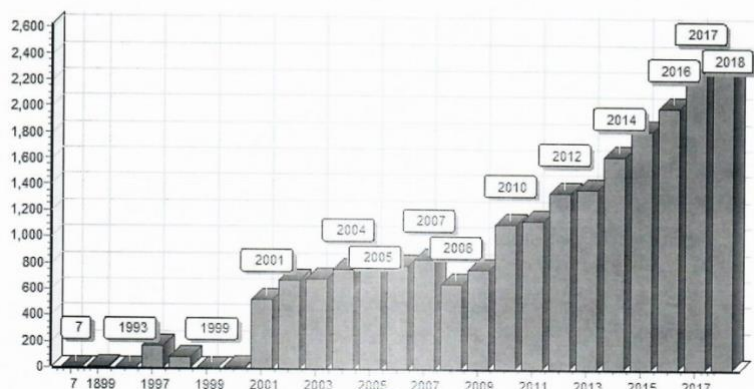
להלן גרף המציג עלייה באחוזי כלבים המחוסנים:



תאריך הפקה: 01/2019

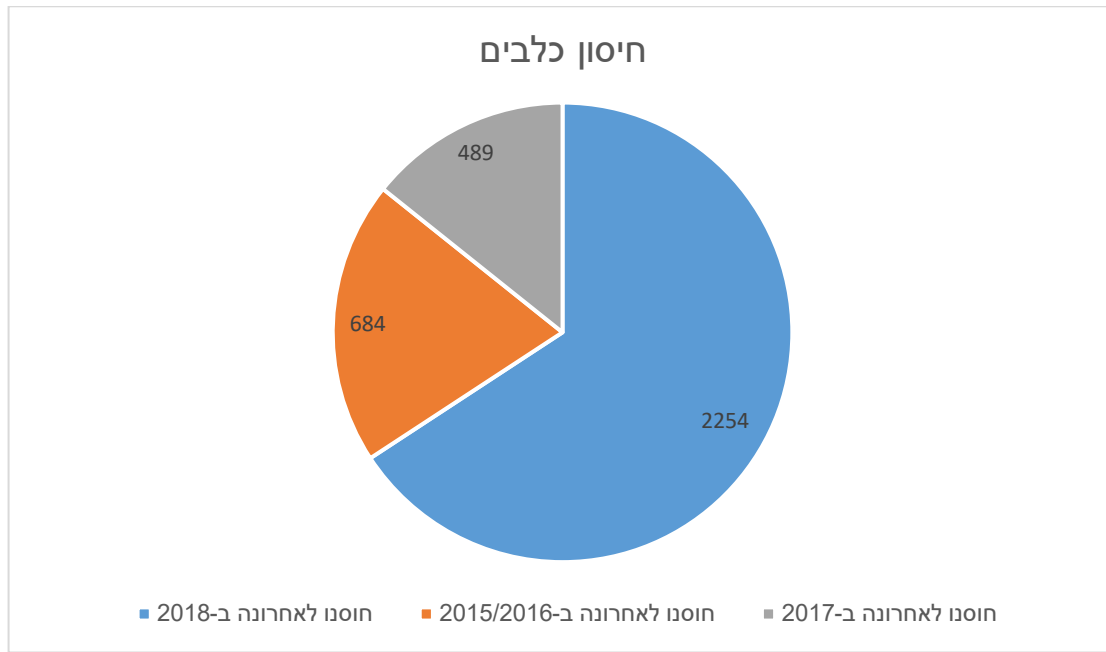
דו"ח חיסונים לפי שנים

סה"כ חיסונים בדו"ח: 21671



7.12. מהנתונים עולה, כי נכון למועד הביקורת, ישנם 892 כלבים שלא קיבלו חיסון ב-2018. 684 כלבים שלא קיבלו חיסון מאז 2015.

7.13. מהנתונים עולה, כי ישנם 489 כלבים שחוסנו בשנת 2017 אך לא חוסנו בשנת 2018
להלן ריכוז הנתונים ביחס לכלבים לא מחוסנים



גביה בגין רישיון, חיסון והטבעת שבב

- 7.14 מנהלת המשרד היא האחראית על הגבייה.
- 7.15 כשמגיע הכלב למחלקה, בודקים אם לכלב אין/יש שבב. במקרה ואין, מחדירים לכלב שבב. במקרה ויש לכלב שבב, רושמים את המספר במערכת ואז ניתן לדעת מה הסטטוס שלו (אם הכלב מעוקר/מסורס/פטור מאגרה). נתונים נוספים המשפיעים על הסכום הנגבה – גיל הכלב והאם הכלב בעל אישור הרבעה. החיוב עבור החיסון, מתבצע לפי סטטוס הכלב כאמור לעיל.
- 7.16 הגבייה נעשית בכל אמצעי התשלום - מזומן, אשראי וצ'ק. המזכירה מוציאה קבלות ידניות לבעלי הכלב ששילמו.

תגובת הרופא הווטרינר:



" הגבייה נעשית בכל אמצעי התשלום- קבלות ממוחשבות עבור תשלומים בכרטיס אשראי מנופקות באמצעות הוט קליק/פט קליק/ מחלקת הגבייה. קבלות ידניות מנופקות על ידי המזכירה האחראית על הגבייה של מזומן וצקים."

7.17. את המזומנים והצ'קים מפקידים במחלקת הגבייה מדי שבוע, המזכירה שומרת את הכסף בכספת במשרד.

7.18. העתקי הקבלות נשארות בפנקס הקבלות ומתויקות בתיק ייעודי במשרד המזכירה, מפעם לפעם המזכירה שולחת את הקבלות לארכיון העירייה בתוך מעטפה סגורה.

7.19. הביקורת עשתה בדיקה מדגמית לתיק הקבלות שנמצא במחלקה. מזכירת המחלקה מבצעת חישוב ידני של הסכום לתשלום, בהתאם לסוג בעל החיים והסטטוס שלו (אם בעל החיים מעוקר/לא מעוקר) ומוציאה קבלות לבעלי בעל החיים.

7.20. הביקורת ביקשה דוח פירוט הכנסות לוטרניריה – הכולל פירוט לפי סוג ההכנסה- חיסון, הכנסת שבב ורישוי לכלב. נמצא, כי במחלקה לא מנוהל פירוט הכנסות ידני או ממוחשב.

תגובת הרופא הווטרנר :

" קיים פירוט הכנסות במערכת הגבייה בכרטיס אשראי באמצעות הפט קליק/ וטק קליק והדוח הועבר לביקורת. המזכירה כן מפרטת בקבלה הידנית עבור המזומן והצ'קים. ביקשתי מהגזבר לעבוד עם התוכנה המאושרת של נ.מ.ו סורין לגבייה ממוחשבת אך הוא סירב. המזכירה והווטרנר ביקשו מהגזברות להקפיד לרשום פירוט עבור מה מחייבים בכמה הזדמנויות אך עדיין נרשמים ההכנסות כ"חיסון כלב" גם אם התשלום היה עבור לכידה והובלה או שבב."

ניהול מצאי חיסונים ושבבים

7.21. השבבים והחיסונים נשמרים בתוך מחסן, הממוקם בשטח המחלקה הווטרנירית קרוב למשרד הרופא הווטרנרי ומזכירת המשרד.

7.22. הביקורת ביקשה דוח מלאי שבבים ונמצא, כי המחלקה לא מנהלת מעקב אחרי שבבים. עוד עולה מסקירת הביקורת, כי לא מבוצע רישום מלאי מסודר אודות מצאי השבבים שהמחלקה רכשה. הווטרנר הסביר לביקורת, כי השבב לא יכול להיגנב ולהימכר לוטרניר אחר, משום שבמרכז השבבים רשום שהוא שייך לעיריית עפולה. לביקורת הוצג דוח מכירת שבבים של המרכז הארצי לרישום כלבים

7.23. הווטרנר הסביר לביקורת, כי העלות של כל שבב היא שולית (כ 9 ₪) ולכן השבבים לא נספרים חדשות לבקרים. ניתן להשוות בין מספר השבבים שהוחדרו בשנת 2018 ובין מלאי השבבים

מסקנות והמלצות הביקורת



7.24. נמצא, כי במחלקה מבוצעות הזנות ידניות בהליך הגביה. הביקורת מעירה, כי הזנות כאלו יש להם פוטנציאל לטעויות.

תגובת הרופא הווטרינר :

" ביקשנו מהגזבר להשתמש בתוכנה אך נענינו בשלילה וכן בגזברות. בכוונתנו לפתור גם בעיה זו על ידי רכישת תוכנה חדשה כוללת ולבצע גבייה באמצעותה"

7.25. נמצא, כי אין במחלקה דוח מפורט של הכנסות ועל כן לא ניתן לדעת כמה הכנסות יש למחלקה מחיסונים, כמה משבבים ורישיון וכמה הכנסות אחרות כגון לכידת כלבים, ביקורות בשר ועוד. בהעדר דוחות כאלו, למחלקה אין נתונים על היקף הפעילות בכל תחום, וסכומי האגרות שנגבות. כן לא ניתן לבדוק התאמה בין הוצאות לשבבים ולחיסונים ובין הכנסות בגין אותם סעיפים.

תגובת הרופא הווטרינר :

" יש דוח ממוחשב של הכנסות באמצעות כרטיסי אשראי באמצעות הוט קליק/ פט קליק . לגבי גביית צ'קים, מזומן קיים תיעוד מפורט באמצעות קבלות ידניות. אין הקלדה מפורטת בגזברות. הכנסות מבדיקות מזון משולמות על ידי מרכז השלטון המקומי באופן אוטומטי לפי גודל האוכלוסייה של עפולה בכל רבעון וזה מופיע בדוח ההכנסות. הוצאות עבור חיסונים – החיסונים נרכשים מהמדינה . העלות משתנה בהתאם לסטטוס הכלב בדיעבד. בכל פעם שרוכשים חיסונים מגישים את המספר הכלבים/חתולים המסורסים שחוסנו במהלך התקופה ממועד הרכישה למועד הרכישה הקודם. עבור בעל חי מסורס משלמים כ 6 שח ועבור לא מסורס משלמים כ 11 שח. בנוסף המדינה מחייבת העיריה ב 5 שח לכלב רשום שחוסן מדי שנה עבור תחזוקת מאגר השבבים הארצי במשרד החקלאות.

שירות הווטרינרי הוא לא משק סגור. כל ההכנסות מרוכזות באמצעות הגזברות ולא השירות הווטרינרי.

7.26. כאמור, ישנם כלבים רבים בעפולה שאינם מחוסנים כנגד כלבת, כנדרש בהוראת החוק. המחלקה אומנם מוציאה מכתבים לבעלי הכלבים, אך מעבר לכך לא נעשה מספיק כדי למגר את התופעה. יצוין, כי במחלקה חוסר בכוח אדם ללכידת כלב משוטטים ולכידה מתבצעת בהיקף קטן בלבד - כאמור בפרק 10 לדוח זה. עקב כך, גם יכולת האכיפה של המחלקה בתחום של כלבים לא מחוסנים מצטמצמת, באשר הסיכוי ללכוד כלב כזה באופן רנדומלי, הוא קטן. לכן למעשה, לא מתקיימת הרתעה אפקטיבית לבעלי הכלבים.

תגובת הרופא הווטרינר :



" אנו עושים הרבה עבודה במסגרת כוח האדם הקיים ובהתחשב בכך שהפקח הווטרינרי אינו מבצע אכיפה באמצעות קנסות מנהליים . כאן אני דורש להכניס הגרף שבה ניתן לראות עלייה כל שנה מדי שנה מ2009 בכלבים שקיבלו חיסון. ונשלח כאן מצ"ב. צריך להבדיל בביקורת בין כלבים משוטטים לבין כלבים שאינם מחוסנים אבל רשומים במחשב לבין כלבים שלא רשומים במחשב(ללא שבב ומעולם לא חוסנו)."

- 7.27. בתוכנית העבודה השנתית של המחלקה יש יעד מספרי להעלאת אחוז החיסונים כנגד הכלבת, אך יעד זה לא הושג.
- 7.28. הביקורת סבורה, כי בהעדר מעקב שוטף ושיטתי אחר ניהול המלאי ורישום המצאי בכל רגע נתון, לא ניתן לבצע מעקב אפקטיבי אחר השימוש בשבבים.
- 7.29. הביקורת מדגישה, כי מצב כזה חושף את המחלקה להפסדים כספיים, אם כתוצאה מאובדן שבבים ואם משימוש שאינו מורשה בשבבים ע"י עובדי המחלקה או בעלי גישה אחרים למחסן.

תגובת הרופא הווטרינר :

" השירות הווטרינרי יוצאת מתוך הנחה שעובדים במערכת כולל מנהל מחסני העירייה(המורשה הבלעדי להיכנס למחסן) מהימנים ובנוסף יודעים העובדים- שהערך הכספי לחיסון כלבת מועט לעומת התשלום עבור אגרת הרישיון המהווה את עיקר הסכום בתשלום השנתי עבור אחזקת כלב 343 שח עבור הרישיון לעומת 29 עלות החיסון לווטרינר מחסן מורשה). בנוסף החיסון, הדיווח והתשלום יכול להיעשות רק על ידי רופא וטרינר מורשה על ידי המדינה ומדווח לווטרינר העירוני. לשם השוואה במחסנים מוחזקים ציוד אחר שלנו כגון כלובי לכידה, מוטות לכידה שעלות כל כלוב מגיע למאות שקלים."

7.30. הביקורת ממליצה, על הגדרת נוהל מפורט להסדרת נושא ניהול מצאי חיסונים ושבבים. על הנוהל לכלול :

- 7.30.1. ניהול מעקב אחרי מלאי החיסונים במערכת הממוחשבת, ובכלל זה קביעת מלאי מינימום.
- 7.30.2. מדי חודש יש להנפיק דוח ביצוע חיסונים ולבצע התאמה בין כמות החיסונים שנופקה לבין כמות החיסונים שנרשמו בפועל.

תגובת הרופא הווטרינר :

"בניפוק חיסונים לווטרינרים הפרטיים קיים ניהול אוטומטי ממוחשב בוטקליק שבה כל חיסון שמשולם ומדווח נספר וכך ניתן בכל זמן נתון לנפק חיסונים . מה שחסר בתוכנה זהו הזנת כמות החיסונים הקיים בפועל. פונקציה זו ישודרג בתוכנה חדשה."



7.30.3. מידי חודש, יעבירו הוטרנירים המוסמכים, דיווחים על יתרות מלאי החיסונים שברשותם לסוף כל חודש.

תגובת הרופא הוטרניר:

" וטרנירים מוסמכים פרטיים לא חייבים להעביר אלי דוח חיסונים אצלם. אני הרופא היחיד בעפולה וגם שעבדו וטרנירים נוספים החיסונים נשארו במקרר במחלקה."

- 7.30.4. תבוצע התאמה בין הכמות החיסונים שדווחו לבין השינוי ביתרות המלאי החודשיות. ניפוק מלאי חיסונים לוטרניריים המוסמכים יתבצע בהתאם להתאמה כאמור.
- 7.30.5. יש לנהל רישום כמותי של מצאי השבבים שברשות המחלקה. הרישום יכלול את כמויות הרכישה, את ניפוק השבבים תוך ציון רישומי הרישיונות בגינם בוצע השיבוב.

8. חיסון וטיפול בכלבים מסוכנים.

הוראות דין:

- 8.1. לגבי כלב מסוכן, נקבע בתקנה 4. (2) לתקנות להסדרת הפיקוח על כלבים כי **על הבעלים להיות בן מעל 18. כמו כן חייבים לבצע עיקור וסירוס מגיל חצי שנה, הכלב חייב במחסום פה ועוד מגבלות כגון גודל הכיתב בשלט הזהרה. כמו כן, עליו לעמוד בשאר ההוראות, כבעלים של כלב רגיל.**
- 8.2. סעיף 14 לתקנות קובע כי **על הוטרניר העירוני לדווח למרכז הרישום על רישום כלב מסוכן.**
- 8.3. החוק הגדיר רשימה של כלבים מסוכנים ובהם – האמסטף, פיטבול, רוטוילר, ודוגו ארגנטינאי.

ממצאים:

- 8.4. הביקורת עשתה שימוש בדוח כלבים שלא חוסנו מינואר 2015 ומיינה מתוכו את הלכבים המסוכנים. הביקורת מצאה, כי בסה"כ ישנם 47 כלבים מסוכנים הרשומים ככלבים שלא חוסנו. 2 מסוג האמסטף, 26 מסוג פיטבול, 4 מסוג רוטוילר, 4 מסוג דוגו ארגנטינאי, 1 מסוג מסטיף ו 10 מסוג פיטפול מעורב.
- 8.5. הביקורת הוציאה דוח של כלבים שחוסנו ב2017 ולא הגיעו לחיסון ב2018. הביקורת מצאה, כי ישנם 36 כלבים הרשומים ככלבים מסוכנים שלא חוסנו ב2018. 4 מסוג רוטוילר, 10



מסוג פיטבול מעורב, 17 מסוג פיטבול, 1 מסוג מסטיף, 3 מסוג דוגו ארגנטינאי ו 2 מסוג אמסטף.

מסקנות והמלצות הביקורת

8.6. מהביקורת עולה, כי למעשה בתחומי האחריות של השרות הווטרנרי בעיריית עפולה מסתובבים כלבים מסוכנים שלא חוסנו והשירות אינו פועל בתקיפות על מנת לטפל במצב זה.

תגובת הרופא הווטרנר :

" השירות הווטרנרי דוחה בתוקף את הטענות שהיא אינה פועלת בתקיפות בעניין אכיפת החזקת כלבים מסוכנים. לרוב מי שמחזיק בכלבים מסוכנים הם לא אנשים נורמטיביים ואינם נשמעים להוראות החוק בתחומים רבים. חשוב לציין שמשום שבעלי כלבים אלו חייבים לסרס את כלבם הם אינם מגיעים לחיסון מפני החשש לאכיפה שלנו. נכון הדבר שבשנת 2018 בעקבות אירוע הכלבת עיקר תשומת הלב ניתנה לחיסון כמה שיותר כלבים והטיפול באירועי הכלבת עצמם. הדגש על הטיפול/אכיפה במחזיקי כלבים מסוכנים מורכב וגוזל זמן רב, וכולל בקשות לצווי בית משפט, החרמת כלבים במבצעים מורכבים עם גורמי אכיפה ומציאת כלבייה שמוכן לקבל כלבים אלו. הכלל המנחה במחלת הכלבת היא "רפואת העדר" כאשר הפרט או במקרה זה הכלב מגוע מסוכן אינו מדביק בכלבת יותר מכלב שמירה אחר ולמעשה יתכן שהפודל שמוחזק בתוך הבית במגע קרוב וישיר עם התושבים עלול להיות מסוכן יותר מכלב שמירה תוקפני /מגזע מסוכן הקשור בגינה."

8.7. הביקורת ממליצה, כי השירות יטפל באופן דחוף באיתור כלבים מסוכנים ובמידה והם נמצאים וחיים, יש לאלץ את הבעלים לחסן את הכלב (באמצעות קנס כספי, לקיחת הכלב ועוד).

תגובת הרופא הווטרנר :

"עם קבלת כוח אדם נוסף יבוצע ביתר שאת."

9. תחנת הסגר-הכלבייה העירונית

הוראות דין



- 9.1. בהתאם לפקודת העיריות סעיף 247 "העירייה תורה בדבר רישומם והחזקתם של כלבים והשמדתם של כלבי- הפקר או כלבים שהם מוחזקים, או מניחים להם לשוטט, במקומות ציבוריים, שלא לפי התנאים שנקבעו."
- 9.2. בהתאם לחוק להסדרת הפיקוח על כלבים סעיף 13 (א) "נוכח רופא וטרינר עירוני או מפקח כי אין לבעליו של כלב רישיון בר תוקף לפי הוראות חוק זה, או כי כלב מוחזק שלא לפי הוראות חוק זה או שלא לפי תנאי הרישיון, רשאי הוא לתפסו ולהעבירו למאורת הרשות."
- 9.3. בפקודת הכלבת נקבע כי "עפ"י המלצת מנהל השירותים הווטרינריים רשאי הממונה על המחוז לדרוש מכל רשות מקומית להתקין מקום לבידודם של כלבים חתולים וקופים."

ממצאי הביקורת

- 9.4. כפי שנמסר לביקורת, אין בעפולה כלביה המאושרת ממשרד החקלאות. לכן, כלבים שמיועדים להסגר, נמסרים לכלביה בניר יפה.
- 9.5. כמו כן, נמסר לביקורת, כי אין לעובדים במחלקה הווטרינרית בעפולה מפתחות לכלביה בניר יפה. עקב כך, במקרה שהגיע כלב להסגר למחלקה בעפולה והכלבייה בניר יפה סגורה, הכלבים נשארים בכלביית מעבר, שנמצאת במתחם משרדי המחלקה הווטרינרית. כלביית המעבר אינה מאושרת על ידי משרד החקלאות.

תגובת הרופא הווטרינר :

"בניר יפה יש מפתח לחצר ולכלוב שבחצר ושם משאירים הכלבים שהכלבייה סגורה. נכון הדבר שבהסכם החדש עם כלביית נצרת עלית אין אפשרות להסגרת כלבים אחרי שעות העבודה. במקרה של עומס ואירועי כלבת באזורינו קורה לעיתים שאין מקום בכלבייה ואז אנו נאלצים להשתמש בכלביית המעבר בעפולה, שכאמור אינה מאושרת."

- 9.6. לביקורת נמסר, כי אין רישום ממוחשב של כלבים בהסגר בעירייה, הכול מתועד במערכת של הכלבייה בניר יפה. במחלקה מקבלים מהכלבייה עותק מכל טופס הסגר של הכלבים השייכים לעיריית עפולה. בנוסף לטפסים אלו נשמר גיבוי ידני בתוך מחברת לכידה.

תגובת הרופא הווטרינר :

"ישנה אפשרות להקלדת נתונים של הכלבים בהסגר בכלבייה בניר יפה בתוכנה של עפולה אך בגלל בעיות מחשוב של הקלדה ודיווח כפול- גם בעפולה וגם בניר יפה הוחלט שההקלדה תהיה לתוכנה אחת בלבד. בכל מקרה נשלח אל עפולה עותק ממוחשב במייל שכלב של עפולה (הובא באמצעות הבעלים או הלוכד) נקלט בכלבייה בניר יפה. טופס זה מוצמד לטופס הלכידה הידני וגם נרשם בשורה כגיבוי הארד קופי בספר הלכידות."



- 9.7. כפועל יוצא מכך, שכל הליך ההסגר לא מנוהל בעירייה, המחלקה גובה מהתושב את עלות הלכידה וההובלה וגם עבור הרישיון אם הכלב נמצא ללא רישיון בתוקף. בסיום ההסגר נשלח אישור שחרור מודפס ובו מופיע אם ניתן חיסון כלבת ושולם הרישיון. נתונים אלו מוזנים לתיק הכלב בתוכנת המחשב ומודפס ונשלח רישיון לבעלים.
- 9.8. הביקורת הוציאה דוח הסגר כלבים ב 2018 ונמצא, כי הוסגרו 68 כלבים בתחנת הסגר בניר יפה, מהם נמצאו הבעלים של 29 כלבים. עוד עולה מהדוח, כי כל הכלבים שהיו בהסגר שוחררו מהכלבייה, כך שישנם 34 כלבים שלא ידוע לאן שוחררו. הרופא הסביר לביקורת כי דוח זה מתייחס לכלבים שהוסגרו בניר יפה. הכלבים שלא שוחררו לבעליהם נמסרו לאימוץ או הורדמו בכלביית הגלבוץ.
- 9.9. הביקורת לא כללה בדיקת הסגר בכלביית ניר יפה. הביקורת כללה בדיקה בכלביית המעבר של המחלקה הווטרינרית בעפולה.
- 9.10. משרד החקלאות ערך ביקורת בכלבייה בתאריך 21.12.17. הממצאים העיקריים בגינם נדרשת פעולות מתקנות היו בנושאים של פיקוח ווטרינרי, מעקב ורישוי בעלי חיים וביצוע תיקונים במתחם הכלבייה כגון: תיקון בגג ובברזנו מסביב, רכישת מנורות חימום, הוספת משטח פורמייקה לצורך ניקוי וחיטוי, שיפור החציצה בין התאים למניעת מגע בין הכלבים ועוד. הביקורת דרשה גם ששטח הכלבייה יהיה מאובטח באמצעי שמירה או אזעקה 24 שעות ביממה.
- 9.11. הביקורת הנוכחית קיבלה לידיה את דוח הבדיקה שערך משרד החקלאות. הביקורת ביקרה מחדש בכלבייה בתאריך 11.2.19 ומצאה, כי לא בוצעו פעולות מתקנות למעט התקנת נורות חימום, ביצוע עבודות חשמל, התקנת ברזנט למניעת רוחות ורכישת מאורר תעשייתי.

תגובת הרופא הווטרינר:

” עלות כוח אדם הנוסף ואמצעי אבטחה לא אושרו על ידי העירייה.”

מסקנות והמלצות הביקורת

- 9.12. ממצאי הביקורת מעידים, על מספר הסגרי כלבים מאוד נמוך ביחס לכמות תלונות ופניות הציבור על כלבים משוטטים, דבר המעיד על ליקוי מהותי בטיפול המחלקה בכלבים משוטטים.

תגובת הרופא הווטרינר:



" כאמור 40% מהפניות הינם אחרי שעות העבודה של הפקח אם הוא נמצא בעבודה. רכב הייעודי של שירות הווטרינרי משמש מחלקות אחרות לגרירת עגלות באופן תדיר ולמשך זמן ארוך(הרבה מעבר לגרירה נטו)–דבר שמפריע מאד לרציפות העבודה בשירות."

9.13. הביקורת סבורה, כי מספר ההסגרים הנמוך, נובע מכך שלא נמצא לוכד קבוע וכן מכך שאין כלל לוכד בשעות הלילה ובימי שבת וחג.

תגובת הרופא הווטרינר :

" יש לוכד קבוע אך הוא מרבה להחסיר מעל 30% אחוז מימי העבודה ."

9.14. היעדר כלביה תחת פיקוחה ובתחום שיפוטה של העירייה מהווה ליקוי במתן השירותים לתושבים.

9.15. הביקורת רואה בחומרה, את העובדה , כי שורת ממצאים של משרד החקלאות מלפני מעל לשנה , לא טופלו ולא תוקנו.

תגובת הרופא הווטרינר :

"תיקון הליקויים שאותרו בביקור של משרד חקלאות נועד לתת פתרון זמני ולא לאישור קבוע של כלבייה."

10. לכידת בעלי חיים משוטטים.

הוראות דין

10.1. סעיף 2 לחוק קובע כי " לא יחזיק אדם כלב שגילו עולה על שלושה חודשים, אלא אם כן ברשותו רישיון בר תוקף להחזקת כלב שניתן לפי חוק זה

10.2. סעיף 4 לחוק קובע כי "כלב יסומן על ידי רופא וטרינר עירוני או רופא וטרינר מוסמך (בחוק זה – המסמן) באמצעות סימון תת עורי בשבב אלקטרוני שאישר המנהל, או בסימון אחר שאישר"

10.3. סעיף 11 לחוק קובע כי : "המחזיק בכלב לא יאפשר את יציאתו מתחומי חצרו (להלן – החצרים), אלא אם כן הכלב מוחזק בידי אדם המסוגל לשלוט בו, באמצעות רצועה שאת אורכה וטיבה יקבע השר."

10.4. סעיף 13 לחוק קובע כי :

10.4.1. סעיף א "נוכח רופא וטרינר עירוני או מפקח כי אין לבעליו של כלב רישיון בר תוקף

לפי הוראות חוק זה, או כי כלב מוחזק שלא לפי הוראות חוק זה או שלא לפי תנאי הרישיון, רשאי הוא לתפסו ולהביאו למאורת הרשות"



10.4.2. סעיף ב "הועבר כלב למאורת הרשות לפי הוראות סעיף קטן (א), יודיע על כך הרופא הווטרינר העירוני...לבעליו של הכלב הרשום במרכז הרישום "

10.4.3. סעיף ג "נמסרה הודעה כאמור בסעיף קטן (ב) רשאי בעליו של הכלב לפנות לרופא הווטרינר העירוני בתוך עשרה ימים מיום שקיבל את ההודעה בבקשה להחזיר אליו את הכלב"

10.5. חלק נכבד מפעילות השירות הוא טיפול בבעלי חיים משוטטים. רוב בעלי החיים המטופלים הם כלבים וחתולים.

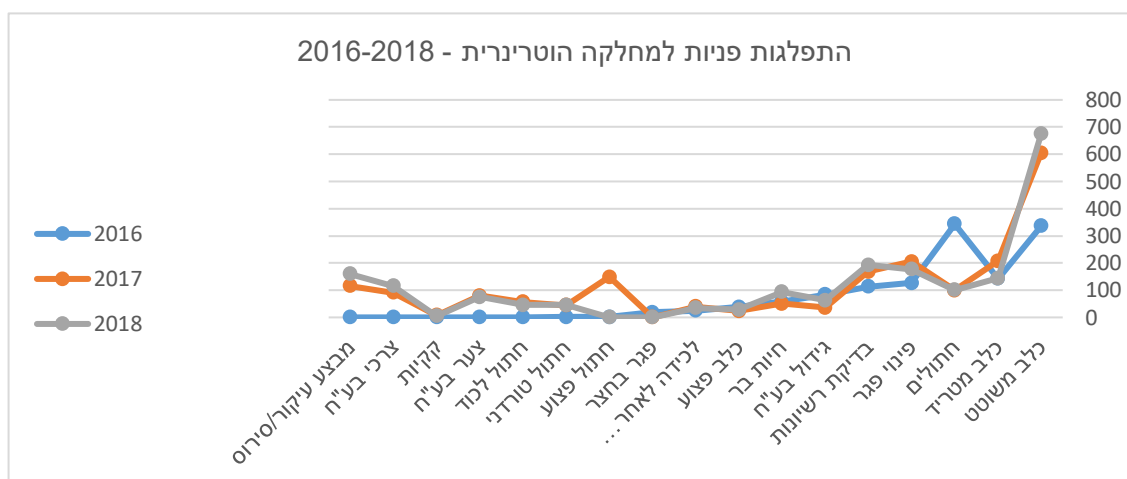
ממצאי הביקורת

10.6. נכון ל 12.12.18, כפי שנמסר לביקורת, פקח/ לכדן המחלקה נמצא בחופשת מחלה כבר 3 חודשים. עוד נמסר לביקורת, כי במחלקה מפעילים קבלן חיצוני למקרים חריגים כמו כלב נושך/תוקף.

10.7. לטענת מנהלת המשרד, בגלל שהמחלקה נמצאת בתת כוח אדם, לרוב פניות התושבים (במיוחד בשעות הלילה) אין מענה.

10.8. הביקורת הפיקה דוחות פניות התושבים מהמוקד העירוני בין השנים 2016-2018.

להלן גרף המציג את התפלגות הפניות לפי נושאים:





- 10.9. מהתרשים עולה, כי כמות הפניות בגין כלב משוטט, הכפילה את עצמה משנת 2016 עד שנת 2017. עוד עולה, כי בשנת 2018 כמות הפניות על כלבים משוטטים המשיכה לעלות.
- 10.10. בשנת 2018 התקבלו 2,157 פניות מהציבור למחלקה הווטרינרית. רוב הפניות היו בנושא כלבים משוטטים וכלבים מטרידים. מתוך סך הפניות, נמצא כי 184 פניות עדיין פתוחות נכון למועד הנפקת הדוח.
- 10.11. הביקורת ביקשה דוח לכידות, כדי לבדוק מידת את התאמת הלכידות לפניות הציבור בנושא כלבים משוטטים. אך מסתבר, כי בידי המחלקה אין דוח כזה. הביקורת ביקשה למצוא פרטים על לכידות, גם באמצעות עיון בחשבוניות שהגיש הלוכד. הוצגו לביקורת 15 חשבוניות של הלוכד, אך רק ל 2 מהן נמצא פירוט (תאריך לכידה, סוג החיה שנלכדה וכו'). וגם פירוט זה היה חסר והכיל רק נתון של כמות לכידות ללא ציון תאריך הלכידה, סוג בעל חיים וכו'.

תגובת הרופא הווטרינר:

" הביקורת קיבלה דוח לכידות. מספר הלכידות המסתכם ב 68 כלבים. חשוב לציין שטיפול בקריאת כלב מטריד או כלב משוטט אינו מסתיים בהכרח בלכידת הכלב. לעיתים הבעלים נמצא קרוב לכלב/הכלב שנמצא משוטט או לאחר מרדף הכלב חוזר לחצר בית בעליו ואז ומסתפקים באזהרה במידת האפשר ואם במחשב מופיע שקיבל כבר אזהרה הבעלים מקבלים קנס מנהלי - זהו הנוהל. כמו כן אם כלב נלכד וכבר עלה לרכב הוא מגיע לכלביית המעבר/לכלביית ניר יפה ומשוחרר לאחר ווידוי שקיים חיסון ורישיון בתוקף ואחרי תשלום אגרת הלכידה והובלה של 83 שח + קנס מנהלי/אזהרה"

מסקנות והמלצות הביקורת

- 10.12. הביקורת סבורה, כי העלייה בפניות התושבים בנוגע לכלבים משוטטים, נובעת מהעדר פקח קבוע במחלקה הווטרינרית (פקח חיצוני מועסק למקרים חריגים בלבד).

תגובת הרופא הווטרינר:

" יש כלבן שמרבה להחסיר ויחד עם גידול הטבעי באוכלוסייה והפניות שמרבות להגיע אחרי שעות העבודה קיים הכרח לגיוס כלבן /מפקח וטרינר שני לשירות הווטרינרי. בתחילת 2019 התחילה עבודה במילוי מקום מפקחת וטרינרית."



10.13. כפי שצויין בדוח זה, ישנם כ 700 כלבים לא מחוסנים בעפולה. הביקורת סבורה, כי לאור נתון זה, הנתון של לכידת 68 כלבים בשנה, מראה על ליקוי חמור וחוסר טיפול מצד המחלקה ומצד העירייה.

תגובת הרופא הווטרינר :

" אין קשר בין מספר הלכידות בפועל/מספר הפניות על כלבים משוטטים לבין מספר כלבים הלא מחוסנים."

10.14. הביקורת מציינת, כי בעיר כמו עפולה, שבה מתגוררים כ 50 אלף תושבים, לא ראוי שמועסקים במחלקה הווטרינרית רק רופא ווטרינר אחד ב60% משרה ופקח אחד. נתון זה מעמיד את התושבים ובעלי החיים לשורת סיכונים כמו התפרצות מחלת הכלבת, תקיפת תושבים מבעלי חיים משוטטים וכו'.

10.15. נמצא, כי נקבע יעד הנוגע למספר לכידות בתוכנית העבודה, אך ללא קיום נוהל מפורט ומסודר ובהתאם לא הייתה עמידה ביעד. הביקורת ממליצה לקבוע נוהל שיכלול בין היתר:

- 10.15.1. מינוי פקח ווטרינרי נוסף העובד בשעות הלילה, בשבתות ובחגים.
- 10.15.2. העברת קריאות התושבים מידי בוקר ללכוד הכלבים.
- 10.15.3. ניהול מעקב אחר הטיפול בקריאות התושבים בכל קריאה בקלסר ייעודי.
- 10.15.4. מילוי פרטי הכלב בגיליון ריכוז פניות במידה ונלכד הכלב.
- 10.15.5. דיווח על הטיפול בקריאות התושבים למוקד העירוני.
- 10.15.6. ניהול מעקב מסודר אחר רישום ותיעוד לכידת כלבים משוטטים במשרדי המחלקה במערכת ממוחשבת.
- 10.15.7. במידה ונמצא, כי לכלב הנלכד יש בעלים, יש להקפיד להחזיר הבעלים על הצהרת בעלים בעת שחרור הכלב ולשמור הטופס החתום בקלסר ייעודי.
- 10.15.8. יש להנחות הפקח להטיל קנסות במקרים המחייבים על פי חוק.

תגובת הרופא הווטרינר לסעיף 10.15 :

"הכלבן מקבל לטלפון את הקריאות בכל שעות היממה ולא רק מדי בוקר.

יש ניהול ממוחשב של קריאות תושבים אין צורך בקלסר.

לגבי מילוי פרטי הכלב במידה ונלכד הפרטים ממולאים על דף ייעודי ונרשם בספר לכידות וכן באופן ממוחשב בכלבייה. כמו כן, מצוין הלכידה בתיק בעלי הכלב במחשב בעפולה, תוך ציון אם קיבל אזהרה או קנס. בהתאמה, נשקל גם אמצעים נוספים כגון ביטול רישיון, קביעת תנאים נוספים ברישיון הכלב כיוצב."



תגובה כללית של הרופא הווטרינר:

" אין התייחסות הביקורת למטלות אחרות שמבוצעות של ידי השירות הווטרינרי וגוזלים זמן יקר לדוגמה:

1. ישנו דרישה מהכלבן בשירות הווטרינרי לפנות פגרים אחרי השעה 1500 זאת מטלה נוספת על הכלבן וזה מתבצע למרות ההסברים שניתנו שאין זה בתחום האחריות השרות הווטרינרי.
2. נושא נוסף שמוטל על השירות הווטרינרי הוא הטיפול בצואת כלבים . למרות שהובהר לבעלי תפקידים בכירים בעירייה ששירות וטרינרי כעיקרון אינו אמון לטפל בבעיה זו אנו נותנים סיוע מדעי להכנת עלונים יעודים שנשלחים לכל בעל כלב יחד עם החיסון וגם חולקו לתלמידי בתי ספר , הרצאות לילדי בית ספר , פוסטרים וריכוז והשתתפות במבצעי אכיפה שבועיים יחד עם שיטור העירוני ופקחים כללים .
3. תפקיד וטרינר עירוני בחרום כמחזיק תיק בריאות בוועדת המלח העירונית.
4. אנו מבצעים פזור פיתיונות אורליים לחיסון חיות הבר על ידי שימוש ברכב השטח שלנו בכל אזור עוטף עפולה.
5. טיפול במטורדים של חתולי רחוב. משנת 2012 אנו מבצעים מספר גדול של כ 1000 ניתוחי עיקור וחיסון לחתולי רחוב. זהו פרויקט גדול ומורכב. הגשת קולות קוראים וניהול הפרויקט כולל הדיווחים .
6. ייעוץ והקמת פארקים כלבים ואיתור בעיות בתחזוקה השוטפת.
7. הסדרנו פינוי פגרים עבור בעלי חיים שמתו בידינו/הומתו המתת חסד ואף אם יש תושב שמבקש לקבל השירות הוא יכול בעלות של 180 שח לכלב ו120 לחתול לקבלו. נרכש מקפיא ייעודי ומנהלי אזור קיבלו המפתח בכדי להעביר הפגרים לפינוי מסודר בהתאם לחוק.
8. הקמת חדר טיפולים ייעודי לביצוע ניתוחי עיקור וסירוס וחיסון של חתולי רחוב.
9. מוקדי חיסון בשכונות. תוך שימוש בשליחת סמס לבעלי הכלבים באותו שכונה.
10. טיפול באירועי כלבת לאחר קבלת אבחון חיובי במעבדה. זהו פעילות המשביתה את הפעילות השוטף שלנו.
11. אנו נדרשים מספר פעמים מדי שבוע למסור את רכב הייעודי של השירות לצורך גרירת עגלת האבלים . הכלבן צריך להמתין עד לפריקת אוהל האבלים/בנייתו והעמסת העגלה. דבר זה גוזל זמן יקר של מפקח השירות הווטרינרי."



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור



עיריית עפולה

יהושע חנקין 47 ת.ד. 2016 עפולה 1825458 | טל. 04-6520385 | פקס. 04-6520389
Yehushua Hankin St. 47 P.O.B. 2016 afula 1825458 ISRAEL | www.afula.muni.il | eynav@afula.muni.il