



עיריית עפולה

ח מבקרת



ה מיוק
2020



תוכן העניינים

-  2 דבר מבקרת העירייה 
-  6 - 3 תגובת ראש העיר 
-  35 - 6 ניהול משק החשמל בעיריית עפולה ומוסדותיה 
-  64 - 36 שימוש ברשתות חברתיות 
-  93 - 65 חוזים והתקשרויות אגף שפ"ע עיריית עפולה 
-  106 - 94 דו"ח ביקורת התקנת מצלמות אבטחה עפולה 
-  138 - 107 מיצוי הכנסות רווחה 
-  156 - 139 דו"ח ביקורת שפ"י 
-  180 - 157 דו"ח שכר עובדי אגף שפ"ע 

כ"ה אדר תשפ"א
09 מרץ 2021

לכבוד
מר אבי אלקבץ
ראש העירייה

א.ג.

הנדון: דוח ביקורת על פעילות העירייה בשנת העבודה 2020

הריני מתכבדת להגיש לעיוןך ולעיונם של חברי הוועדה לענייני ביקורת את דוח מבקרת העירייה לשנת העבודה 2020, כמתחייב בפקודת העיריות סעיף 170 ג.
כאמור בהוראות החוק, תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר, יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

כמדי שנה כולל הדוח נושאים שונים ומגוונים וגם בשנה זו מגוון הנושאים המבוקרים הנו רב ומיוחד והוא מתאפשר תודות לתקציב הנכבד שהעירייה מקצה לפעולות הביקורת, בהתאם לתקינה החדשה, אשר לא הייתה קמה, אלמלא ההכרה בחשיבות הביקורת ברשות.

הכרה זו הינה תולדה של חזון מוסד הביקורת בעירייה הרואה עצמו כאורגן של העירייה, שתכליתו לסייע ליחידותיה לשפר את ביצועיהן, כדי לבסס רשות הפועלת ביעילות, חיסכון ושמירה על כללי המנהל התקין.

שלא למותר, במהלך שנת 2020 התמודד העולם כולו מול מגיפת הקורונה, שזעזעה את שיגרת חיינו וחייבה את כלל הגופים ובהם עיריית עפולה, להתמודד עם אתגרים קשים, תחלואה רבה וסגרים. תקנות חדשות לשעת חירום חייבו היערכות מיוחדת להמשך מתן השירות לתושב, תוך שמירה על הכללים ובמגבלות של אכיפה קפדנית. הביקורת רוצה לציין לחיוב את התנהלות העירייה והעומד בראשה בתקופה קשה זו בה ניהול המשבר עמד בראש סדר העדיפויות של הנהלת העיר, אשר עשתה כל שלא ידה על מנת להתמודד מול האתגר באופן מיטבי.

אתגר זה היה גם נחלתו של מוסד הביקורת, נוכח הצורך להמשיך ולקיים את המשימות שנקבעו בתוכנית העבודה השנתית במציאות המיוחדת שנכפתה עליה. סברתי ועודני סבורה שבתקופות מעין אלה יש לשנס מותניים ולהצטרף למאמץ הכולל במיגור המגיפה ולפיכך יותר מתמיד, הייתה הביקורת שותפה בשיבות החירום שנערכו והיתה משקיפה בתהליכי קבלת ההחלטות למיגור המגיפה. כולי תקווה כי גם בתקופה זו, על אף הקשים שחווינו, הצלחנו ליצור ביקורת מועילה אשר תסייע בשיפור תהליכי העבודה ברשות, הכל, תוך עמידה בתוכנית העבודה השנתית.

אני מוצאת לנכון לציין בהערכה את שיתוף הפעולה המלא לו זוכה הביקורת מצד המבוקרים. תודה מיוחדת לראש העירייה שאלמלא הכיר בחשיבות הביקורת, זו לא הייתה פורחת ומשגשגת. תודה להנהלת העירייה אשר פועלת ללא לאות לתיקון הליקויים בזמן אמת, עוד במהלך ביצוע הביקורת ולצוות לתיקון הליקויים אשר שוקד על הוצאת המלצות הביקורת מן הכתב אל המעשה.

בברכה,



פרץ עינב, רו"ח
מבקרת העירייה

העתקים:

מר שלום שלמה - מנכ"ל העירייה
מר כפיר סרוסי - יו"ר ועדת הביקורת
חברי ועדת ביקורת



עפולה עיר יזרעאל

לשכת ראש העיר

דואר אלקטרוני: Email: lishka@afula.muni.il

י"אב תשפ"א

19 יולי 2021

לכבוד,

רו"ח עינב פרץ

מבקרת העירייה

ג.נ.

הנדון: דין וחשבון על ביקורת העירייה לשנת העבודה 2020

קיבלתי בברכה את דו"ח הביקורת לשנת העבודה 2020.

ראשית, ברצוני לברך אותך על העבודה היסודית והמקיפה שהושקעה בדו"ח. מערך הביקורת העירוני מהווה נדבך חשוב ביותר בשמירה על הניהול התקין של פעולות העירייה ועובדיה, על טוהר המידות ועל התהליכים הנרקמים. צוות תיקון הליקויים שמיניתי פועל לשיפור המערכת העירונית, לאור ההערות העולות בדו"ח, ומקיים דיונים ליישום הערות הביקורת. אני מברך על שיתוף הפעולה.

להלן התייחסותי לממצאים:

ניהול משק החשמל בעיריית עפולה ומוסדותיה

כבר במהלך הביקורת מחלקת הנכסים הודיעה לכל מחזיקי המקלטים הדו תכליתיים להעביר את חשבונות החשמל (והמים) על שם העמותה כתנאי לשימוש במקלט. העברות אלה תועדו בתיק הנכס. כמו כן, לתנועות הנוער המשתמשות בנכסי העירייה, הוצאות צריכת החשמל מקוזזות מכספי התמיכה מאחר ומהווים תמיכה עקיפה לכל דבר וענין.

אני מקבל את המלצות הביקורת על שימור פעולות שתכליתן הורדת צריכת החשמל והחיוב הנגזר ממנה ואנחנו פועלים להשלים החלפת פנסי לד בכל העיר, כך גם פועלים להחלפה לתאורת לד במוסדות הציבור והחינוך.

שימוש ברשתות חברתיות

הסכם ההתקשרות עם החברה המתחזקת של אתר העירייה קובע אמות מידה מחמירות הנוגעות לשימוש במידע.

עפולה עיר יזרעאל

לשכת ראש העיר

דואר אלקטרוני: Email: lishka@afula.muni.il

עיריית עפולה נותנת דגש מיוחד בכל הנוגע בהנגשת המידע לציבור ובשנת 2019 קיבלה את פרס השקיפות.

גם כל נושא ההנגשה תוקן במלואו וקיבלנו אישור על תיקון כל ליקויי ההנגשה ממפקח הנגישות במשרד המשפטים.

במהלך הביקורת שדרגה העירייה את חדר הישיבות "אורן" במצלמות ובמיקרופונים משוכללים לשיפור איכות השידורים.

חוזים והתקשרויות אגף שפ"ע

ככלל, כל מכרז, בטרם פרסומו עובר לאישור היועמ"ש ומנכ"ל העירייה.

פוליסות הביטוח מועברות לאישורו של יועץ הביטוח של העירייה.

בשנה האחרונה הנחיתי לקיים מבחנים איכותניים וכמותניים במכרזים שיכללו שביעות רצון של מקבלי שירות, ניסיון ופרמטרים נוספים.

במכרזים גדולים באגף שפ"ע נעזרים ביועצים חיצוניים בהכנת המכרז, דוגמת מכרז הגינון ופינוי אשפה.

הנחיתי את מחלקת חזות העיר לעדכן את מיפוי השטחים לסימון כבישים בעקבות הגידול המשמעותי בשכונות החדשות והוותיקות בעיר.

התקנת מצלמות אבטחה עפולה

הוקמה ועדה ייעודית לאישור התקנת מצלמות בראשות מנכ"ל העירייה. חברים בה, יועמ"ש העירייה, מנהל השיטור העירוני, הממונה הישובי של הרשות לביטחון קהילתי ומנהל המוקד העירוני.

הנחיתי לכלול את מערך המצלמות במערכת ה-gis.

מינינו מנהל אבטחת מידע ויועץ אבטחת מידע אשר יסדירו, בין היתר, את נהלי אבטחת המידע לרשת מערך המצלמות כולל התייחסות לניהול המשתמשים וההרשאות, ביצועי אבטחה ועוד.

אציין כי עד לשנת 2019 מימנה הרשות לביטחון קהילתי (בשמה הקודם "עיר ללא אלימות") את תחזוקת מערך המצלמות בסכום של כ-200,000 ש"ח בשנה. בהיעדר תקציב מדינה, בוטל התקצוב והעירייה מתחזקת את מערך המצלמות ממקורותיה.

עפולה עיר יזרעאל

לשכת ראש העיר

דואר אלקטרוני: Email: lishka@afula.muni.il

מיצוי הכנסות רווחה עפולה

בשנת 2020 הנחיתי להעמיד מקור מימון (מציג) לכל תקן עירוני ייעודי. כפועל יוצא העירייה מאיישת היום את כל התקנים העירוניים המוקצים לה מהמשרד.

כמו כן, מנהלת האגף איישה בתקן משרד משרות על ידי עובדים שהיו בתקציב פעולה בעבר ובכך הביאה לניצול אופטימלי של תקצוב המשרד. בנוסף, סידרה את דיווחי שעות הכוונות ורק השעות המאושרות על ידי המשרד משולמות בפועל.

הנחיתי את מנהלת האגף לאתר את המושמים שאינם תושבי העיר ולדווח למשרד על תיקון ההשמות שאינן באחריות העירייה.

שירות פסיכולוגי ייעוצי (שפ"י)

בשנת 2020 התחלנו מתווה חדש שיעודד פסיכולוגים להגיע לשירות המחלקה.

בנוסף של שירותם בתקן העירייה, יוכלו הפסיכולוגים להשתמש בשירותי המשרד ולטפל בתושבי עפולה לאחר שעות העבודה בחשבונות שירוכזו אצל מזכירת המחלקה.

אנחה את ראש מנהל חינוך ודובר העירייה לעדכן באתר העירייה אודות מחלקת שפ"י והשירותים שהיא מספקת לתושבי העיר. כמו כן, נפרסם את שירותי המחלקה באתרי המדיה ובעיתונים.

כמו כן, מקיימים הפסיכולוגים של שפ"י מפגשים עם צוותי חינוך בתחילת השנה ואני מקבל את המלצות הביקורת באשר למשוב של המסגרות אודות השירות המסופק להם על ידי השירות הפסיכולוגי.

שכר עובדי אגף שפ"ע

ככלל, הממצאים הצביעו על לקויים פרסונליים טכניים שתוקנו בזמן הביקורת.

בברכה,



אבי אלקבץ

ראש העיר

פנימי/21071

**ניהול משק החשמל
בעיריית עפולה ומוסדותיה**

דו"ח מבקרת העירייה 
2020

המלצות	ממצאי הביקורת
יש לעשות שימוש במידע המגיע למחלקת החשמל לצורך איתור חריגות בצריכה בכל מוסדות העירייה ולא רק בתאורת הרחוב. יש לקבוע בנוהל, הליך של טיפול בחריגות בצריכה וב־ כלל זה המלצות לדרכי הטיפול בחריגות, כולל התקנת אמצעי עזר לחיסכון.	לא קיים הליך מסודר לבדיקת חריגות בצריכת החשמל במבני העירייה ומוסדותיה. לא מתקיימת בקרה פנימית לאיתור צריכות חריגות והמקור להן, ולהכנת תוכנית שת־ כליתה הורדת צריכות החשמל במוסדותיה של העירייה.
יש לבחון את הליך מסירת המקלט ברחוב טשרניחובסקי־ קי להסדירו במסגרת הקצאה ולהחתים את המחזיק על התחייבות לתשלום צריכות החשמל במקום. יש לבדוק אם העירייה זוכתה בגין היתרות העומדות לז־ כותה במשרד ברחוב העצמאות ובמקלט ברחוב טש־ רניחובסקי.	נמצאו 13 מונים פעילים במערכת "יהל" אשר לא מופי־ עים במערכת טרקלין. נמצא מקלט אחד ברחוב טש־ רניחובסקי אשר נמסר לשימוש של גורם חוץ רשותי והוא משלם את צריכת החשמל. המקלט לא נמסר בהליך של הקצאה. נמצאו שני מבנים בהם קיבלה העירייה זיכוי מצטבר בסך של 15,358 שקלים עם הוצאת הנכסים מחזקת העירייה.
מומלץ לבצע סקר מונים למיפוי כל המונים במוסדות העירייה.	הרשות לא ביצעה סקר מונים שיאפשר אחידות ברישום המונים אצל כל הגורמים הרלוונטיים ברשות המקומית.
יש לשמר פעולות ויוזמות שתכליתן הורדת צריכת הח־ שמל והחיוב הנגזר ממנה.	שיעור הצריכה בתאורת רחוב קטן במשך שלוש שנים בכ־ 36 אחוזים אשר הביאו לקיטון בחיוב בכ־ 900,000 ₪ בשנה זאת עקב החלפת תאורת הרחובות לתאורת לד.
יש ליצור מנגנון מעקב ובקרה אחר צריכות חריגות כפי שמדווחות מתוך מערכת יהל ובהתאם למידע המתק־ בל יש לקבל החלטות שתכליתן לבדוק אם ניתן להוריד את הצריכות ואלו פעולות יש לנקוט בשים לב לשיקולי עלות תועלת. יש להמשיך ולשמר תהליכים שתכליתם הורדה בעלות צריכת החשמל במוסדות העירייה.	18 מוני חשמל אחראים לכשלושים ותשעה אחוזים מסך הצריכה של העירייה. בקרב שמונת הצרכנים הגדולים אצלם הייתה עלייה בצ־ ריכה בשנת 2019 ביחס לשנת 2018, סך הצריכה עלה בלמעלה מ 21 אחוזים. שימור המצב כפי שהיה בשנת 2018 יביא לחיסכון של כ - 187,000 ₪ בשנה בתעריפים הנכונים למועד הבי־ קורת.
יש ליצור מנגנון מעקב ובקרה אחר צריכות חריגות תקופתיות ובהתאם למידע המתבל, לשקול פעולות להורדת חריגות אלה בשים לב לשיקולי עלות תועלת	בקרב צרכנים אצלם חלו חריגות בצריכה דו חודשית העולות על 25 אחוזים, שימור המצב בשנת 2019 ביחס לשנת 2018, יכול היה להוביל לחיסכון של כ־ 50,000 ₪ נוספים.
יש לפעול בנוהל הקצאת מבנים ובכלל זה יש להחתים את המחזיקים על חוזה המבטיח תחזוקה נאותה של המקלטים ותשלום חובות החשמל והמים במקום. יש לפעול לאלתר להעברת החיובים ע"ח המחזיקים.	נמצאו מקלטים דו שימושיים אשר חלקם מצוי בחזקתם של גורמים חוץ רשותיים. על אף דרישת העירייה להע־ ברת חיובי החשמל על שמם, טרם עשו זאת. המקלטים נמסרו ללא הליך הקצאה מסודר. המחזיקים לא חתמו על הסכם שימוש ולא התחייבו לשלם את יתרות החוב הנצברות עקב השימוש. סך התשלומים ששילמה העי־ רייה במקלטים דו שימושיים שאינם נמצאים ברשותה, עומד על כ 486 אלף ש"ח



יש למפות את המבנים שבהם אין גישה לבודק המונים מטעם חברת החשמל ובפרקי זמן קבועים יש להעביר לחברת החשמל קריאות מונה עדכניות.	בארבעה מבין המקלטים הדו שימושיים יוצאים חיובים המתבססים על פי הערכות. במקרים אלה מחויבת הרשות בסכומים המבוססים על הערכה אשר בכל מקרה אינה רצויה.
נוכח העובדה שתוקפו של ההסכם עם הזכין חלף, מומלץ לפעול לאלתר להפסקת הסכם ההתקשרות, וככל שהדברים נוגעים לחברה הכלכלית, יש לפרסם מכרז חדש ובו מעוגנת הסדרת התשלום באופן שיסיר את הנטל מעל כתפי העירייה.	הרשות משלמת את צריכת החשמל על תאורת שלט המוצב על גשר להולכי רגל במסגרת הסכם שנחתם בין החברה הכלכלית לחברת מקסימדיה. סך החיוב בשנים 2018-2019 עומד על כ 100,000 ₪.
יש להקפיד על שליפת דוחות קנסות בשל מקדמי הספק נמוך וככל שעולה הצורך, יש מקום לבחון כבר עתה התקנת מערכות להגדלת מקדמי הספק במבנים כאמור בטבלה שלעיל.	נמצא כי בכל שנה מחויבים מוסדות הרשות בסכומים הנעים בין 15,000-20,000 ₪ בגין מקדם הספק נמוך. בשנים 2016-2019 שילמו מוסדות הרשות קנסות בגין מקדמי הספק נמוכים, סך של 63,000 ₪.
יש לקבוע בנהל בדיקה דו חודשית של חיובי החשמל וככל שיש זיכויים, מומלץ לפנות לחברת החשמל לביצוע זיכוי לאלתר בחשבון העירייה.	נמצאו יתרות זכות שמקורן בזיכויים עקב חיובי יתר שנועשו במהלך השנים. נמצא כי במקרים מעין לא מעבירה החברה לעירייה את יתרת הזכות אלא אם דרשה זאת.
אף שהרשות רשאית לקבל החלטות לתכלית ציבורית וחברתית ראויה, עליה להסדיר זאת כחוק, בין באמצעות תמיכה ולאור הנסיבות המיוחדות, בקבלת חוות דעת משפטית.	הרשות משלמת על צריכת חשמל בגין מקלטים הרשומים מים בחזקת תנועות נוער ולבית כנסת ברחוב וולפסון.
מומלץ לקבוע נוהל עבודה עם נציגי חברת החשמל לפיו תתאפשר כניסתם למוסדות בהם המונה נעול או לחילופין, נציג מחלקת החשמל יבצע קריאה מרוכזת של קריאות המונה במבנים נעולים ויעבירם לחברת החשמל.	חברת החשמל מבצעת קריאות הערכה רבות במונים שונים אשר אינם נגישים לה.



1. כללי:

עיריית עפולה (להלן - העירייה או הרשות) הינה צרכנית חשמל הצורכת מידי שנה מיליוני קוואט"ש במוסדותיה ובמתקניה השונים. בגין צריכה זו משלמת הרשות לחברת החשמל מיליוני שקלים מידי שנה. התרחבותה המואצת של העיר והצורך באספקת תאורת רחוב חשמל למבנים חדשים אותם היא בונה לטובת תושביה, מציבים בפני הרשות אתגר של ממש לביצוע פעולות התייעלות שתכליתן הורדה בצריכת החשמל ונגזר מכך, בתשלום בגין צריכה זו.

2. מטרת והיקף הביקורת:

לבחון את הפעולות שמבצעת הרשות על מנת להביא להוזלת עלות החשמל וסוגיות הקשורות במתן תמיכות והקצאות מבנים וכן את פעולות המעקב, הבקרה ומתן המענה לחיובים חריגים הנובעים מצריכה לא מבוקרת.

לבחון את צריכת החשמל הכללית ואת הגורמים המשפיעים על גובה הצריכה ובכלל זה: תאורת רחוב, תרומת צרכנים "גדולים" לסך הצריכה, השפעת חריגות בצריכה תקופתית על סך הצריכה, השפעת קנסות בגין מקדמי הספק נמוכים על סך החיובים, הקצאות של מבנים שנמצאים בידיים חוץ רשותיות ותמיכות עקיפות.

תקופת הבדיקה, צריכות החשמל בחודשים שבין ינואר - מרץ 2020.

3. מתודולוגיה:

בדיקת מערך צריכות החשמל נעשתה באמצעות השוואת רשימת החוזים/המונים הרשומים ע"ש הרשות המקומית בחברת החשמל מול חשבונות החשמל המשולמים בפועל.

הביקורת ביצעה ניתוח של קבצי נתונים שנשלפו מתוך אתר האינטרנט של חברת החשמל על צריכות העירייה ומתוך פורטל של חברה המבצעת איסוף וניתוח הנתונים עבור העירייה.

4. חיובים שנתיים:

הביקורת בחנה את סך צריכה השנתית של העירייה ומוסדותיה.

ממצאי הביקורת:

סך הצריכה והחיובים בשנים 2017-2019 מתפלג כדלקמן:

התפלגות צריכת החשמל בעירייה ומוסדותיה שנים 2016-2019

שנה	צריכה בקו"ש גدير	חיוב כולל מע"מ
2017	10,692,307	5,201,618
2018	9,134,027	4,704,944
2019	9,093,723	4,636,966

כעולה מהטבלה, סך הצריכה השנתית של העירייה ומוסדותיה נמצא במגמת ירידה. נמצא כי סך החיוב של העירייה בשנת 2019 קטן בלמעלה מ- 560 אלף ש"ח ביחס לשנת 2017. מדובר בשינוי משמעותי היות שהוא משקף חיסכון המשפיע על הוצאות העירייה במונחים רב שנתיים, אך יחד עם זאת, בהינתן העובדה כי במבנים שונים בעיר חלה דווקא עלייה בצריכה, פוטנציאל החיסכון גבוה אף יותר כפי שיפורט בהמשך. הביקורת מציינת כי הירידה בהוצאה מקורה בפעולות שנקטה הרשות אשר הביאו לירידה משמעותית בהיקפי הצריכה ובראשן, כפי שיוצג בהמשך, פרויקט החלפת תאורת הרחובות לתאורת לד.



5. שימוש במערכות מידע תומכות לפיקוח על צריכות החשמל:

מערך חיובי החשמל מרוכז בשתי מערכות מידע שונות. האחת, מערכת אינטרנטית של חברת החשמל, "טרקלין" המספקת מידע לכל צרכן, בין שהוא צרכן ביתי ובין שהוא צרכן עסקי והיא מאפשרת לו לנהל את חשבוניותיו באופן מקוון. המערכת השנייה מספקת לעירייה ע"י קבלן חימום והיא מאפשרת קריאה ברורה ונוחה של המידע הנשלף מחברת החשמל והצגתו בחתכים שונים המאפשרים קבלת החלטות אופטימליות לניהול נכון של משק החשמל בעירייה.

5.1 מערכת הטרקלין:

בכדי להקל על לקוחותיה, הקימה חברת החשמל אתר אינטרנט ייעודי "טרקלין ללקוח העסקי" (להלן - טרקלין) המאפשר לצרכן לקבל מידע על צריכות החשמל שלו בכל המבנים שבבעלותו או המצויים בחזקתו. בין היתר יכול הלקוח העסקי לצפות בצריכה היסטורית ובתשלומים ששילם בעבר במונים הרשומים על שמו או שנמצאים ברשותו ולייבא נתונים חיוניים כגון הפקה של חשבונות החשמל פר צרכן ואם חפץ בכך, הוא יכול להעלותם על קבצי אקסל. רשימת מוני החשמל של עיריית עפולה המופיעים במערכת הטרקלין מהווה למעשה את רשימת המונים עליהם מחויבת הרשות וכל פעם בין רשימה זאת לרשימת נכסיה, מחייב את בדיקת המערכת.

5.2 בקרת חשבונות חשמל - "יהל" (גדיר הנדסה):

בחודש ינואר 2008 התקשרה העירייה עם חברת גדיר הנדסה (להלן - גדיר או הקבלן) בהסכם לצורך ביצוע בדיקות הקשורות במוני החשמל של העירייה. הסכם ההתקשרות הוארך מעת לעת באישור של ועדת היועצים. בינואר 2019 הוחלט על המשך ההתקשרות עם חברת גדיר עד ליום 31.12.2019. עם סיום הסכם ההתקשרות יצאה הרשות המקומית למכרז שלאחריו נבחרה חברה חדשה לאספקת השירותים אותם קיבלה הרשות מחברת גדיר.

במסגרת ההרשאה הנובעת מההסכם מקבל הקבלן מחברת החשמל קובץ מדיה מגנטית ועליו נתוני צריכת החשמל במוסדות העירייה. הקבלן מזין את המידע למערכת המידע שלו ומבצע תהליך בחינה ובקרה על צריכות החשמל של הרשות. ככל שקם הצורך, מבצע הקבלן בירורים ככל הנדרש בנושא צריכות אלה ובכלל זה, בירורי חשבונות ותיקוני חשבונות בהתאם. הבקרה נעשית באמצעות מערכת אינטרנטית, "יהל מערכת לניהול בקרה וחיובי חשמל ואנרגיה". לבד מבדיקת החשבונות מוסמך הקבלן לפעול גם להשבת כספים במידה שמצא כי ישנם חיובי יתר.

במסגרת ההסכם מספק הקבלן לעירייה כניסה לפורטל זה המאפשר למשתמשים מוגדרים בעירייה להפיק באופן עצמאי דוחות מובנים שונים על הצריכות במונים של העירייה.

כן מנגיש הקבלן לבעלי התפקידים ברשות, נתונים בחתכים שונים הכוללים דוחות מנהלים, המפרטים את הצריכה הכוללת במונחים חודשיים ותקופתיים, נתונים על קנסות שניתנו בגין מקדמי הספק נמוכים המשקפים את יעילות השימוש והצריכה וכלים ניהוליים נוספים אודות צריכות ותעריפים.

כאמור לעיל, לרשות הגורמים הרלוונטיים ברשות עומדים כלים ניהוליים המאפשרים להם לקבל תמונה כוללת על נתוני הצריכה ובהתאם לכך לקבל החלטות שמכוונות להורדת צריכת החשמל ונגזר מכך, להורדת סך ההוצאות בגין הצריכה.

כך למשל מאפשר המידע קבלת החלטות בנושא של ניהול עומס בצד הביקוש הכולל פעולות המכוונות לחיסכון ומניעת בזבז בצריכת החשמל, הסטת עומסים ככל שניתן משעות הפסגה לשעות השפל, הגבלת הביקוש המירבי בשעות הפסגה ובשעות הדחק במערכת אספקת החשמל הארצית והגדלת המודעות בקרב העובדים והמנהלים בארגון.

ממצאי הביקורת:

מערכת "יהל" מספקת מידע חיוני למנהל מחלקת החשמל הכולל נתונים כלליים ופרטניים על צריכות החשמל במוסדות השונים של העירייה. נתונים אלה אמורים לתת למערכת בסיס מידע לצורך קבלת החלטות בסוגיות שונות כמו איתור בזבז חשמל, התחברויות פיראטיות, שגיאות בחיובים וכיוצא בזה.

נמצא כי במקרים בהם ישנה צריכה חריגה במאור רחובות פונה נציגת הקבלן למנהל מחלקת החשמל ומודיעה לו על כך, על מנת שיבצע בדיקה באשר לסיבות העלייה בצריכה. ברם, לביקורת הובהר כי מדובר בבדיקה המבוצעת במאור רחובות בלבד.

בכל שאר מוסדות העירייה, למעט תהליך הניתוח שמתבצע ע"י חברת גדיר, לא מתקיימת בקרה פנימית לאיתור צריכות חריגות והמקור להן, ולהכנת תוכנית שתכליתה הורדת צריכות החשמל במוסדותיה.

1 במכרז זכתה חברת נדן המספקת לרשות המקומית את הנתונים באמצעות מערכת "טופז".



המלצת הביקורת:

יש לעשות שימוש במידע המגיע למחלקת החשמל לצורך איתור חריגות בצריכה בכל מוסדות העירייה ולא רק בתאורת הרחוב. יש לקבוע בנוהל, הליך של טיפול בחריגות בצריכה ובכלל זה המלצות לדרכי הטיפול בחריגות, כולל התקנת אמצעי עזר שיהיה בהם כדי להוריד את הצריכה.

תגובת מנהלת נכסים:

"העירייה לא יכולה לזהות צריכות חריגות מכיוון והחשבונות משולמים באמצעות הוראת קבע ואין מישהו שנכנס כל חודש לחשבון לבדוק מה חויב. מחלקת נכסים לא יכולה/אמורה לעשות זאת".
הערת הביקורת:
המערכת בה השתמשה הביקורת היא המערכת המצויה בקרב נושאי תפקיד רלוונטיים בעירייה והיא נועדה כדי לאתר צריכות חריגות.

5.3 השוואת מוני חשמל ע"פ מערכת "יהל" ומערכת "טרקלין":

הביקורת בחנה והשוותה את מצבת המונים הרשומים במערכת טרקלין ובמערכת יהל. ככל שקיימים פערים בין סך המונים המופיעים בטרקלין לבין אלה המופיעים ביהל וככל שאין מדובר בפערים הנובעים מהקמת מונים חדשים שטרם עודכנו ביהל, עלול פער זה להצביע על מספר ליקויים:

מונה המופיע בטרקלין ואינו מופיע ביהל: עלול להצביע על מבנה שהועבר לידיים חוץ רשותיות או אז עולות שאלות הנוגעות לסוגיית הליך הקצאת המבנה. יחד עם זאת במקרה מעין זה ניתן לקבוע כי העירייה אינה משלמת את חשבונות החשמל במבנה וכי המחזיק החדש הסב את המונה על שמו והוא משלם בגין צריכת החשמל במבנה.

מונה המופיע ביהל ואינו מופיע בטרקלין: יכול להצביע על מבנה שאינו שייך לעירייה אולם היא שוכרת אותו מבעליו אך יחד עם זאת הדבר יכול להצביע על מבנה שעל אף שאינו ברשותה משלמת העירייה את חשבונותיו אם כיוון שמדובר במבנה שלא בוצעה עליו העברת משלמים או אם בדרך של תמיכה שיתכן כי לא אושרה כדן.

ממצאי הביקורת:

ע"פ מערכת "יהל" רשומים על שם העירייה 320 חוזים, מתוכם, 23 לא פעילים ובסה"כ 297 חוזים מונים פעילים, כולל מאור רחובות ורמזורים. ע"פ מערכת טרקלין, קיימים לעירייה 300 חוזים.

5.3.1 מונים המופיעים ב"יהל" ולא מופיעים "בטרקלין":

נמצאו 13 מונים פעילים במערכת "יהל" אשר לא מופיעים במערכת טרקלין. הביקורת בדקה את השימוש שנעשה במבנים אלה. מבין אלה, נמצא כי מבנה אחד הנו מקלט ברחוב טשרניחובסקי שהרשות הינה מחזיקה "היסטורית" במבנה. המקלט נמסר לשימוש של גורם חוץ רשותי והוא משלם את צריכת החשמל.

צריכת חשמל במונה מקלט ברחוב טשרניחובסקי

מספר זיהוי צרכן חח"י	מספר מונה חח"י	מספר נדיר	ממצאי הבדיקה
341367631	4475597	41749	העירייה שילמה עד מאי 2018. הועבר לחשבון מקלט 124 המופעל ומשולם ע"י המחזיק

נמצא כי מסירת מבנה זה לגורם חוץ רשותי לא עברה את אישורה של ועדת הקצאות וכן לא התקיים הליך הקצאה בנוהל של מתן רשות שימוש.



המלצת הביקורת:

יש לפעול להסדרת מסירת המקלט במסגרת ועדת הקצאות/מתן רשות שימוש ובכלל זה, חתימה על התחייבות לתשלום כל הוצאות תפעול המקום.

תגובת מנהלת הנכסים:

"בוצעה בעבר פניה למחזיק, להגשת בקשה להקצאה אך לא התקבל ממנו מענה. על מזכירת ועדת הקצאות לפנות שוב למחזיק ולבקש להתחיל בהליך הקצאה קצרת מועד, כמו גם במקלטים נוספים."

נמצא חוזה ע"ש העירייה אשר עד שנת 2019 שילמה העירייה את הוצאות החשמל שלו:

צריכות חשמל מונה במבנה בכתובת לא ידועה

קטגוריה	זיהוי חח"י	מספר גדיר	סה"כ חיוב לתקופה
2016	341355714	41900	2,417
2017	341355714	41900	2,511
2018	341355714	41900	3,600
2019	341355714	41900	8,148

באשר ל- 11 החוזים האחרים נמצא כי מדובר במתקנים אשר היו בעבר בשימוש הרשות אולם הוצאו מחזקתה2 והיא חדלה מלשלם עבור צריכות החשמל בהם, כאמור בטבלה שלהלן:

מוני חשמל המופיעים במערכת "יהל" ואינם מופיעים במערכת "טרקלין"

מספר	זיהוי צרכן חח"י	מספר מונה חח"י	שם צרכן	מספר גדיר	קטגוריה
1	341204240	304099	ככר העצמאות 3 משרד	41793	פיקוח
2	341262502	4470597	ע. עפולה ככר העצמאות 1	41662	משרדים
3	341303397	4470536	ע. עפולה ככר העצמאות 1	41649	משרדים
4	341325842	47289868	ע. עפולה ככר העצמאות 1	41671	מאור רחוב
5	341341377	12581149	ע. עפולה רש"י 60 מעש	41639	משרדים
6	341353518	1527861	יוספטל גיורא 31 ד11	93064	נוער
7	341470887	6067474	ע. עפולה האביב עבודה-בי"ס יזרע	41548	בתי ספר
8	341506426	8069919	חט"ב אלון	93031	בתי ספר
9	341506426	8069919	חט"ב אלון	93031	בתי ספר
10	341506426	11501973	חט"ב אלון	93031	בתי ספר
11	345799503	18000293	מעון יום רחוב חבצלת	93070	מעון יום

2 בנסיבות רגילות היה מקום לדרוש מהקבלן להסיר את המונים ממצבת המונים של העירייה ממערכת "יהל" אולם במהלך הביקורת הובא לידיעת הביקורת כי העירייה סיימה את ההתקשרות עם הקבלן.



משרד בכיכר העצמאות 1 מונה חח"י 341262502: צריכות חשמל מונה במשרד בכיכר העצמאות 1

שנה	זיהוי חח"י	מספר גדיר	סה"כ חיוב לתקופה
2016	341262502	41662	14,368
2017	341262502	41662	-11,615

נמצא כי בספטמבר 2017 הוסר המונה ולאחר הסרתו זוכתה הרשות בסך של 17,060 שקלים אשר הותירו אותה כאמור בטבלה, ביתרת זכות של 11,615 ש"ח בסוף השנה.

המלצת הביקורת:

יש לבחון את הליך מסירת המקלט ברחוב טשרניחובסקי וככל שיימצא כי לא נמסר במסגרת הליך הקצאה מסודר יש לפעול לעשות כן. כמו כן, יש להחתיים את המחזיק על התחייבות לתשלום צריכות החשמל במקום.
יש לבחון אם ישנה הוראת קבע של העירייה על מבנים שאינם בבעלותה או בחזקתה כפי שרשום במערכת יהל וככל שיתברר שאכן יש רישום מעין זה יש לפעול להסרתו בחברת החשמל.
יש לוודא ביצוע הזיכוי בפועל עבור חח"י 341262502

5.3.2 מונים המופיעים ב"טרקלין" ולא מופיעים "ביהל":

נמצאו 8 חוזים הרשומים במערכת של חברת החשמל ע"ש העירייה שאינם מופיעים במערכת יהל. היות שלכאורה מדובר במבנים השייכים לרשות אולם זו לא משלמת את צריכה החשמל בהם בחנה הביקורת את השימוש שנעשה במבנים אלה:

מונים המופיעים במערכת טרקלין אך אינם מופיעים במערכת יהל

חשבון חוזה	כתובת אספקה	תיאור מקום אספקה	ממצאי בדיקת רכזות הנכסים
341242625	בציר 1521	גן ילדים	פעיל משנת 2009 משולם בהו"ק של המשתמשים
341279023	רחוב אתרוג	מקלט 308	אין חשבונות חשמל.
341351651	יצפור 6	מעון כורש	פעיל משנת 2012. משולם בהו"ק של המשתמשים
341362768	אל על 40		אין מידע על הנכס שמשולם בהו"ק ע"י המשתמשים.
341463823	עליית הנוער 12	בית פוזנק	משולם בהו"ק של המשתמשים
341594175	רובע יזרעאל-1	מעון אמונה	משולם בהו"ק של המשתמשים
341626221	רובע יזרעאל 11	בית ספר יסודי	משולם בהו"ק של המשתמשים
341454112	פ 19-XY1/60		הוראת קבע של העירייה

נמצא כי חשבונות החשמל אינם משולמים ע"י הרשות. כן נמצא כי מתוך שמונת מתקנים אלה, בשבעה מבנים יש הוראת קבע של המחזיקים בפועל, לתשלום חשבון החשמל.
לביקורת נמסר כי חוזה 341454112 שייך לעמוד תאורה אליו מחובר מוסד חינוכי המקבל את אספקת החשמל ממנו.

המלצת הביקורת:

יש לבחון את מהות השימוש הנעשה בצרכן חח"י 341454112



6. עדכון מצבת המונים של העירייה:

מערך מוני החשמל בעירייה משנה כל העת את פניו, זאת עקב הצורך בהתקנה של מונים בעיקר במוסדות חדשים או לחילופין עקב העברת מבנים חוץ עירוניים לשימושם של גופים עירוניים. לעתים רחוקות יותר נדרשת גריעת מונים במתקנים שהיו בשימוש העירייה ויצאו מחזקתה.

6.1 סקר מונים:

על מנת לשמור על בסיס מידע מעודכן נדרש לבצע סקר מונים אשר לבד מזיהוי המונים וביצוע שיוך, יכול לסייע בזיהוי ויצירת רישום אחד שלהם בקרב הגורמים הרלוונטיים בעירייה הכוללים את גזברות העירייה, מחלקת החשמל, מחלקת הבטחון ומחלקת הנכסים. מלבד זאת, סקר מונים יביא לאיתור ושיוך כל המונים שהעירייה מחויבת על צריכת החשמל בהם ולזיהויים מול מבני ומוסדות העירייה. מיפוי המונים יכול לסייע אף בעת בדיקה של קריאת המונה הרשומה בחברת החשמל מול הצריכה בפועל, על מנת לעמוד על חיובים ביתר, איתור חיבורים פירטיים ואיתור צרכנים זרים המחוברים שלא כדון למערכת החשמל של העירייה וצרכים חשמל על חשבונה

ממצאי הביקורת:

נמצא כי לא בוצע סקר מונים ולפיכך אין בסיס מידע המזהה את כל המונים על פי מיקום ועל פי מספר החוזה המשויך למונה בחברת החשמל.

נמצא כי רישום המונים כפי שמופיע בחברת החשמל אינו מדויק ואינו מאפשר זיהוי של המבנה שבו ממוקם אותו מונה בגינו מחויבת העירייה. במהלך הביקורת נעשה ניסיון לזהות מונים המופיעים במערכת טרקלין ובמערכת יהל אולם נמצא כי קיים חוסר אחידות ברישום המונים במערכות השונות ובמשרדי העירייה אצל רכזת הנכסים, מחלקת החשמל, מחלקת הביטחון ואגף הכספים.

הערת הביקורת:

במהלך שנת 2020 ועם ההתקשרות עם חברת נידן אשר החליפה את חברת גדיר, החלה הרשות להשתמש במערכת "טופז" שמספקת חברת נידן. מערכת "טופז" מטמיעה את מוני החשמל לפי כתובת על מפות גוגל, באופן המאפשר לדעת באיזה מונה מדובר ומשם גם מאפשרת כניסה לכל חשבונות החשמל שהופקו עבור מונה זה.

ברם, ניצול נכון של כלי זה יכול להתאפשר רק לאחר שיעשה רישום מדויק ואחיד של כתובות המונים. מאחר שהרשות לא ביצעה כלל סקר מונים הרי שלא ניתן להשתמש באופן המיטבי בכלי חשוב זה.

במהלך הביקורת ונוכח הצורך שעלה, התקיימה ישיבה בהשתתפות מנכ"ל העירייה, מבקרת העירייה, גזבר העירייה, מנהלת מחלקת הנכסים ומנהל מחלקת חזות העיר. בישיבה זו סוכם כי יתבצע סקר מונים שיעשה שימוש בנתונים שיש במערכות המידע של הקבלן. על פי המתווה, מבצעי הסקר יאתרו את המונים במבנים השונים המופיעים במערכת המידע של הקבלן, יצמידו את מספרי המונים למספר החוזים בחברת החשמל (חח"י) ויציינו את מיקומם המדויק של המונים. הוחלט כי רישום המיקום צריך לעבור גם לחברת החשמל על מנת ליצור מערכת מידע אחת של כתובות אצל כל הגורמים שנדרשים לבצע פעולות הקשורות במבנים אלה, כפי שפורט לעיל.

המלצת הביקורת:

מומלץ לבצע סקר מונים למיפוי ולרישום אחיד של כל המונים במוסדות העירייה.

תגובת מנהלת נכסים:

"מצטרפת להמלצה לבצע סקר מונים בשיתוף עם מנהל מחלקת החשמל ונציג חברת החשמל".



7. דפוסי צריכה:

הביקורת בחנה את דפוסי צריכת החשמל בעירייה, מתקניה ומוסדותיה.

7.1 ממצאי הביקורת:

ניתוח צריכת החשמל בין השנים 2017-2019 מעלה את תמונת המצב הבאה:

השפעת הצריכה במאור רחובות על הצריכה הכללית בעירייה ובמוסדותיה

שנה	צריכה כללית בש"ח	מאור רחובות בש"ח	צריכה כללית בקווט"ש	מאור רחובות בקווט"ש	שיעור ההוצאה במאור רחובות מכלל הצריכה	שיעור הצריכה במאור רחובות מכלל הצריכה
2017	5,201,618	2,593,693	10,692,307	5,320,799	49.8%	49.9%
2018	4,704,944	2,113,461	9,134,027	3,607,275	39.5%	44.9%
2019	4,636,966	1,666,426	9,093,723	3,386,742	37.2%	35.9%
שיעור השינוי שנים 2017-2019 ³	-10.9%	-35.8%	-15.0%	-36.3%		

כעולה מהטבלה, סך הצריכה השנתית נמצא במגמת ירידה. נמצא כי שיעור הצריכה בתאורת רחוב קטן במשך שלוש שנים בכ-36 אחוזים. תרמה לכך, החלפת תאורת הרחובות לתאורת לד אשר אושרה בישיבת המועצה ביום 23.10.2017 ובוצעה בשלבים שונים בהתאם למסגרות התקציב שעמדו לרשות העירייה. עם סיום הפרויקט ניכרת ירידה בצריכה אך לא פחות חשוב מכך, בד בבד עם הורדת הצריכה ועלותה, החלפת התאורה הביאה גם להגדלת הספק תאורת הרחוב.

משמעות הקטון צריכה להבחן לא רק במונחי הירידה בצריכה בין שנה אחת לקודמתה, אלא בירידה בתשלום/בחיובים בין התקופה שלפני החלפת גופי התאורה לתקופה שלאחריה קרי, בשינוי דפוסי הצריכה מתחילת שנת 2017 עד סוף שנת 2019. למעשה, מדובר בפוטנציאל לחיסכון תזרימי של למעלה מ-900,000 ש"ח מדי שנה.

החיסכון בצריכת החשמל מקבל ביטוי גם בסך החיוב הנובע מהצריכה השנתית אשר קטן בשיעור של כ-11 אחוזים בפרק זמן זה ובמשקלה של צריכת תאורת הרחוב בכלל הצריכה אשר קטנה אף היא, מכמעט מחצית מכלל ההוצאה בתאורה לכדי 37 אחוזים מכלל ההוצאה. כל זאת עם העובדה כי ביחד עם הירידה בצריכה ובתשלומים, החלפת המנורות לתאורת לד הביאה לבד מהחיסכון הכספי גם לעלייה בשיעור ממוצע של כמעט 100 אחוזים בעוצמת התאורה.

עם זאת, יש לתת את הדעת לכך שבגריעת החיסכון הנובע מהחיסכון בתאורת הרחוב, סך החיובים מהצריכה שאינה בתאורת רחוב, גדל.

המלצת הביקורת:

יש לשמר פעולות ויוזמות שתכליתן הורדת צריכת החשמל והתשלום הנגזר ממנה. מול המגמה הכללית בנושא צריכות החשמל בתאורת הרחוב, נמצא כי ירידת הצריכה אינה מוחלטת בכל מרכזות התאורה וכי על אף הירידה הכללית בצריכה ובחיוב ישנן מרכזות מאור שבהן התגלתה דווקא עלייה בצריכת החשמל:

3 קיים פעם בין הירידה בשיעור הצריכה בקווט"ש לבין הירידה בסך התשלומים הנובע מתשלומים נוספים לבד מהתשלום בגין הצריכה בפועל.



7.1.1 ע. עפולה מאור כביש ניר העמק, גדיר 41776 זיהוי חח"י 341521180:

טבלה השוואתית - ניתוח הצריכה במאור כביש ניר העמק בשנת 2019 ביחס לשנת 2018

חודש	זיהוי חח"י	צריכה חודש דוח	צריכה חודש מקביל אשתקד	אחוז שינוי בצריכה	חיוב בחודש דוח	חיוב חודש מקביל אש-תקד	אחוז שינוי נוי בחיוב
01/19	341521180	2,178	1,137	91.56%	1,061.63	572.21	85.53%
02/19	341521180	1,876	858	118.65%	917.94	431.09	112.94%
03/19	341521180	2,020	900	124.44%	988.07	450.24	119.45%
04/19	341521180	1,640	848	93.4%	806.55	428.26	88.33%
05/19	341521180	1,659	873	90.03%	815.50	436.97	86.63%
06/19	341521180	1,924	1,325	45.21%	942.18	658.04	43.18%
07/19	341521180	2,025	1,445	40.14%	990.49	712.99	38.92%
08/19	341521180	2,222	1,614	37.67%	1,085.53	797.94	36.04%
09/19	341521180	2,179	1,593	36.79%	1,063.46	783.46	35.74%
10/19	341521180	2,435	1,907	27.69%	1,187.40	939.44	26.39%
11/19	341521180	2,399	1,863	28.77%	1,168.55	913.70	27.89%
12/19	341521180		2,228			1,095.25	
סה"כ לצרכן	341521180	22,557	16,591	35.96%	11,027.30	8,219.59	34.16%

כעולה מהטבלה, סך הצריכה במאור רחובות, מרכזת ניר העמק, גדל בשיעור של למעלה משלושים וארבעה אחוזים. לבקשת הביקורת בוצעה בדיקה של מנהל מחלקת החשמל במקום. **ממצאי הבדיקה מעלים כי ביה"ס ניר העמק מחובר חיבור פיראטי למרכזת, שלא קיבל את אישור והסכמת העירייה לביצועו.**

הביקורת מעירה כי מעבר לעובדה שצריכות החשמל אינן נזקפות לחובת ביה"ס אלא משולמות מקופת העירייה, מדובר בחיבור שיכול לסכן חיי אדם ושעלול להביא לנשיאה באחריות של העירייה בעבירה שלא הייתה שותפה לה ושלא ידעה על קיומה.



7.1.2 עמ 671/291 שד יצחק רבין גدير 93037 זיהוי חח"י 341606552:

טבלה השוואתית - ניתוח הצריכה במאור שד¹ יצחק רבין בשנת 2019 ביחס לשנת 2018

אחוז שינוי בחיוב	חיוב חודש מקביל אש"תקד	חיוב חודש דוח	אחוז שינוי בצריכה	צריכה חודש מקביל אשתקד	צריכה חודש דוח	זיהוי חח"י	חודש
507.18%	198.77	1,206.89	530.46%	325	2,049	341606552	01/19
414.45%	214.44	1,103.19	461.68%	334	1,876	341606552	02/19
389.51%	248.90	1,218.39	415.5%	400	2,062	341606552	03/19
388.01%	234.67	1,145.22	402.84%	387	1,946	341606552	04/19
405.42%	233.21	1,178.68	397.01%	401	1,993	341606552	05/19
306.44%	263.60	1,071.38	318.16%	435	1,819	341606552	06/19
283.94%	285.78	1,097.21	289.68%	475	1,851	341606552	07/19
-41.31%	753.34	442.17	-43.82%	1,294	727	341606552	08/19
-73.19%	838.36	224.80	-76.71%	1,460	340	341606552	09/19
-75.01%	869.84	217.40	-76.67%	1,509	352	341606552	10/19
-74.46%	831.40	212.31	-76.64%	1,460	341	341606552	11/19
-96.24%	1,154.57	43.44	-97.15%	1,999	57	341606552	12/19
49.52%	6,126.88	9,161.08	47.08%	10,479	15,413	341606552	סה"כ לצרכן

נמצא כי במרכזת זו היה גידול של עשרות אחוזים בשיעור הצריכה אשר החלה בסוף שנת 2018. מבידקה שנערכה עם מנהל מחלקת החשמל נמצא כי העלייה בצריכת החשמל נובעת מחיבור של שכונת C למרכזת זו.



7.2 שימוש במידע על צריכות חריגות:

מערכת יהל מספקת ללקוחותיה נתונים על צריכות חריגות. נתוני הצריכות החריגות מוצגים הן ביחס לצריכות שהיו בחודש המקביל אשתקד והן ביחס לצריכות בחודש הקודם. כן מספקת המערכת דוח מנהלים המכיל נתונים על הצריכה בחודש הבדיקה ועל התעריפים והמדדים בחודש נתון מול הנתונים בתקופה המקבילה, במונחים חודשיים ובמונחים שנתיים. נתונים אלה מעניקים למשתמש כלים להסקת מסקנות בקשר לדפוסי הצריכה ולליקויים באופן הצריכה על מנת להימנע מחיובי יתר בחשבונות הבאים. ניתוח של צריכות חריגות מתחייב נוכח העובדה שמלבד היכולת לאתר צריכה בזבזנית ולא מבוקרת, הוא יכול גם לאתר חיבורים פיראטיים, שלא לומר גניבות של חשמל ממוסדות העירייה.

ממצאי הביקורת:

במהלך שנת 2015 התקשרה העירייה עם חברת חיצונית בהסכם להכנת סקר תאורת רחוב ומוסדות חינוך ולהכנת מכרז לתאורת רחוב. פועל יוצא של מכרז זה היה החלפת תאורת הרחובות לתאורת לד אשר הביאה לחיסכון בעלויות צריכת החשמל בתאורת הרחוב. ברם, בכל הנוגע למוסדות החינוך, למרות ההמלצות בסקר, לא ננקטו פעולות אופרטיביות להורדת הצריכה בהם. נמצא כי אין ברשות גורם המפקח על צריכות חריגות וכתוצאה מכך, אין הסקת מסקנות והפקת החלטות שתכליתן להביא לירידה בהוצאות החשמל. נמצא כי לא מתקיים הליך חשיבה שתכליתו לתת מענה לסיבות בעטיין ישנן צריכות חריגות.

המלצת הביקורת:

מומלץ לבצע סקר אנרגיה בסיסי במוסדות העירייה כדי להכיר את המערכות צורכות האנרגיה ואת תפקודן וכן לאתר את הפוטנציאל לחיסכון באנרגיה וגיבוש המלצות לגבי יישום השיטות והאמצעים המתאימים להשגת החיסכון, תוך התחשבות בהשפעות על תפוקת העבודה, הבטיחות, הנוחות וההשלכות על פעולות האחזקה של המבנים והמערכות המתוקנות בהם.



7.3 דפוסי הצריכה של הצרכנים הגדולים בשנת 2019 לפי "יהל":

הביקורת בחנה את נתוני הצריכה של החייבים הגדולים בשנת 2019. כ"חייבים גדולים" הוגדרו חח"י⁴ שהצריכה השנתית בהם עלתה על 50,000 ₪ בשנת 2019. כן נבחנה מגמת הצריכה בהם ביחס לשנת 2018:

רשימת צרכני החשמל הגדולים ביותר בעירייה ובמוסדותיה

שיעור הגידול בין 2018-2019	סה"כ חיוב 2018	סה"כ חיוב 2019	מספר גدير	זיהוי חח"י	קטגוריה	שם צרכן
17%	173,267	202,225	93031	341506426	בית ספר	חט"ב אלון
11%	161,475	179,597	41547	341468062	משרדים	ע. עפולה חטיבה 9 היכל התרבות
-11%	152,272	135,386	41784	341468212	משרדים	משרדים עמ 193 / 56
32%	101,341	134,254	93067	345510296	מ. מוזיק לית	מזרקה מוזיקלית
64%	81,710	133,727	41501	341451829	משרדים	ע. עפולה אולם ספורט עפולה עלית
-6%	132,966	125,121	41783	341540337	משרדים	בית יד לבנים+מרכז אומניות מוזי
43%	80,162	115,025	41790	341527497	משרדים	ספריה ליד יד לבנים יצחק רבין ע
-7%	103,219	95,510	93019	341625365	משרדים	מגרש ספורט
-14%	97,924	84,219	41506	341491500	בית ספר	ע. עפולה בי"ס ההגנה 1
-6%	88,526	83,329	41505	341478021	בית ספר	עלי יצחק שדה בי"ס נופים
-4%	83,007	79,574	41560	341437156	בית ספר	בי"ס בית זאב
160%	29,347	76,166	93068	345743823	בית ספר	חט"ב אורן
15%	62,098	71,164	41520	341587015	בית ספר	בי"ס רמות הנרייטה סולד
4%	64,823	67,564	41542	341479326	בית ספר	ע. עפולה וולפסון אולפנה צביה
11%	60,662	67,198	93041	341604288	בית ספר	תדהר 11 כא בית ספר
-41%	103,583	61,350	93014	341573078	משרדים	אמפי-פארק
34%	41,851	55,883	93059	345242604	?	הרימונים
-9%	58,534	53,178	93046	341632832	משרדים	עמ רובע יזרעאל 11 אולם ספורט
9%	1,676,767	1,820,470				סה"כ

ממצאי הביקורת מעלים כי לא נקבעה מדיניות של טיפול, מעקב אחר צריכות חשמל וקבלת החלטות שתכליתן להקטין את צריכות החשמל, אף כשמדובר בצרכנים גדולים כדוגמת הצרכנים המופיעים בטבלה שלעיל. מהטבלה שלעיל עולה כי סך הצריכה בשמונה עשר חח"י בהם הצריכה השנתית עולה על 50,000 ₪ בשנה, גדל בשיעור של 9 אחוזים

ישנם חוזים אליהם משויכים יותר ממונה אחד

4



בשנת 2019 ביחס לשנת 2018. חוזים אלה "אחראים" על צריכה של 1.82 מיליון ₪ בשנה המהווים כמעט 39 אחוזים מסך החיוב השנתי בגין צריכות חשמל והם משקפים גידול של כ - 144,000 ₪ ביחס לצריכה בשנת 2018. השינוי בצריכה בקרב צרכנים אלה הנו מעורב ומשקף בקרב חלקם עלייה בצריכה ביחס לשנת 2018 ובחלקם האחר, ירידה בצריכה. כפי שיוצג להלן, ככל שמדובר בצרכנים הגדולים ביותר בהם נרשם גידול בצריכה ביחס לשנת 2018, שיעור העלייה בצריכה גבוה אף יותר. משם כך הצורך במעקב אחר הצריכות חשוב אף יותר כפי שיפורט להלן

7.4 עלייה בצריכת החשמל בקרב צרכנים גדולים:

כאמור בטבלה שלעיל, בקרב הצרכנים הגדולים ניכרת מגמה מעורבת באשר לצריכה בשנת 2019 ביחס לשנת 2018. על מנת לבחון את השפעת הגידול בצריכה בקרב הצרכנים הגדולים שצריכתם גדלה, גרעה הביקורת את כל הצרכנים אשר צריכתם בשנת 2019 קטנה ביחס לשנת 2018.

על מנת ליצור מנחה משותף בחישוב השינוי בצריכה נבדקו כל הצרכנים אשר בשנים 2018-2019 צרכו חשמל בכל השנה ולפיכך נעדרים מהניתוח צרכנים גדולים חדשים אשר מחויבים בחלק משנת 2018 כדוגמת המזרקה המוזיקלית.

טבלה השוואתית - שינוי בסך הצריכה של צרכנים גדולים בשנת 2019 ביחס לשנת 2018

שם צרכן	זיהוי חח"י	חיוב שנת 2018	חיוב שנת 2019	הפרש בחיוב	אחוז שינוי בחיוב	צריכה שנת 2018	צריכה שנת 2019	הפרש צריכה	אחוז שינוי
חט"ב אלון	341506426	173,267	202,225	28,957	16.7%	270,744	314,911	44,167	16.3%
היכל התרבות	341468062	161,475	179,597	18,121	11.2%	266,628	284,982	18,354	6.9%
אולם ספורט ע. עלית	341451829	81,710	133,727	52,018	63.7%	153,820	210,170	56,350	36.6%
ספריה ליד יד לבנים	341527497	80,162	115,025	34,864	43.5%	132,272	170,204	37,932	28.7%
בי"ס רמות	341587015	62,098	71,164	9,066	14.6%	100,954	113,324	12,370	12.3%
אולפנה צביה	341479326	64,823	67,564	2,740	4.2%	111,928	113,024	1,096	1.0%
תדהר 11 בית ספר	341604288	60,662	67,198	6,536	10.8%	106,040	115,570	9,530	9.0%
בי"ס ברוש	341460179	14,776	49,414	34,638	234.4%	21,144	90,684	69,540	328.9%
סה"כ		698,973	885,914	186,941	26.7%	1,163,530	1,412,869	249,339	21.4%

כעולה מהטבלה, סך הצריכה בקרב החייבים הגדולים ביותר אשר בהם נרשמה מגמה של עלייה בצריכה בשנת 2019 ביחס לשנת 2018 משקף עלייה של למעלה מ 21 אחוזים. עלות הגידול בצריכה עומדת על כ - 187,000 ₪ בשנה, כל זאת כאמור, בשמונה מבנים בלבד.

המלצת הביקורת:

יש למפות את הצרכנים הגדולים, לבחון את הסיבה לעלייה בסך הצריכה ולגבש מדיניות שתביא לחיסכון בצריכת החשמל בקרב צרכנים אלה.



7.5 צריכות חריגות בקרב משתמשים:

"התרומה" של צריכות חריגות לעלייה בצריכה צריכה להבחן לא רק במונחים שנתיים כי אם גם במונחים דו חודשיים, בהם יש עלייה בצריכה ביחס לתקופה המקבילה, שכן לעתים, בחינת דפוסי הצריכה במונחים שנתיים מטשטשת את הצריכה החריגה הדו חודשית ויש בה כדי לפגום בקבלת החלטות שתכליתן ליתן מענה הולם לצריכות חריגות עונתיות.

הביקורת בחנה צריכות חריגות דו חודשיות בקרב צרכנים בשנת 2019 ביחס לתקופה המקבילה בשנת 2018 כדי לאמוד את "תרומת" החריגה החד פעמית בצריכה שלהם לסך הצריכה השנתי ולחיוב השנתי הנגזר ממנה. צריכה חריגה בשנת 2019 הוגדרה כצריכה העולה על הצריכה בתקופה המקבילה בשנת 2018 בלמעלה מעשרים וחמישה אחוזים.

הבחינה נעשתה בקרב הצרכנים הגדולים ביותר אצלם נרשם גידול בצריכה העולה על שיעור של 25 אחוזים לחודש נתון אחד בשנת 2019 מול החודש המקביל לו בשנת 2018 ולהלן הממצאים:

צריכות חריגות של משתמשים גדולים בשנת 2019 ביחס לשנת 2018 בקוטר "ש"

שם צרכן	זיהוי הח"י	מספר גדיר	קטגוריה	חודש	צריכה החודש בקוט"ש	צריכה בחודש מקביל אשתקד בקוט"ש	אחוז שינוי בצריכה (לעומת חודש מקביל אשתקד)
בית יד לבנים+מרכז אומניות מוזי	341540337	41783	משרדים	ספטמבר	24,540	19,074	28.7%
מגרש ספורט	341625365	93019	ספורט	אוגוסט	22,070	13,760	60.4%
מגרש ספורט	341625365	93019	ספורט	אוקטובר	20,720	13,490	53.6%
בית יד לבנים+מרכז אומניות מוזי	341540337	41783	משרדים	פברואר	19,272	14,640	31.6%
חט"ב אורן	345743823	93068	בתי ספר	ספטמבר	18,010	10,550	70.7%
מגרש ספורט	341625365	93019	ספורט	ספטמבר	17,590	12,340	42.5%
ע. עפולה הרב ליון 10	341468244	41563	משרדי	ינואר	17,180	4,821	256.4%
הרימונים	345242604	93059	שונות	ספטמבר	16,065	9,125	76.1%
בריכת עפולה עילית	341590881	93013	ספורט	ספטמבר	15,490	1,035	1396.6%
מאור רחובות עמ 56/181	341565496	41823	מאור רחובות	נובמבר	14,320	6,962	105.7%
ע. עפולה ב"ס ההגנה 1	341491500	41506	בתי ספר	מרץ	13,895	8,375	65.9%
מאור רחובות עמ 56/181	341565496	41823	מאור רחובות	אוקטובר	13,182	6,982	88.8%
עמ רובע יזרעאל 11 אולם ספורט	341632832	93046	ספורט	ספטמבר	12,490	9,365	33.4%
מאור רחובות עמ 56/181	341565496	41823	מאור רחובות	ספטמבר	11,355	6,460	75.8%
בי"ס אלומות	341451839	41502	בתי ספר	פברואר	11,260	8,844	27.3%
אמפי-פארק	341573078	93014	ספורט	נובמבר	10,860	8,510	27.6%
ע. עפולה ב"ס גבעת המורה שכ דר	341446919	41529	בתי ספר	פברואר	10,796	6,980	54.7%
מאור רחוב עי מגרש טניס	341488021	41779	מאור רחובות	מאי	10,385	8,159	27.3%
סה"כ					279,480	169,472	64.9%

הביקורת מעירה כי מדובר ב - 18 תקופות חשבון בלבד, מתוך מאות רבות של חשבונות שמשלמת הרשות מידי שנה. שימור המצב כפי שהיה קיים בשנת 2018, שלא לדבר על הפחתת הצריכה, היה בו כדי לחסוך כ 100,000 קוטר"ש בשנת 2019 שפירושו חיסכון של כ - 50,000 ₪ נוספים בשנה בתעריפים הנכונים למועד הביקורת.



המלצת הביקורת:

יש ליצור מנגנון מעקב ובקרה אחר צריכות חריגות כפי שמדווחות מתוך מערכת יהל ובהתאם למידע המתקבל יש לקבל החלטות שתכליתן לבדוק אם ניתן להוריד את הצריכות ואלו פעולות יש לנקוט בשים לב לשיקולי עלות תועלת. יש להמשיך ולשמר תהליכים שתכליתם הורדה בעלות צריכת החשמל במוסדות העירייה.

7.5 מזרקה מוזיקלית:

במהלך שנת 2018 החלה לפעול המזרקה המוזיקלית בעיר אשר עם תחילת פעילותה "תורמת" את חלקה לעלייה בצריכה הכולל של העירייה בהיותה אחד הצרכנים הגדולים של הרשות. סך הצריכות במזרקה המוזיקלית ממועד הקמתה מתפלג באופן הבא:

התפלגות הצריכות במזרקה המוזיקלית בשנים 2018-2019

שנה	דצמ.	נוב.	אוק.	ספט.	אוג.	יולי	יוני	מאי	אפר.	מרץ	פבר.	ינו.	סה"כ
2019	9,604	13,333	10,975	9,803	13,183	13,825	11,523	10,848	8,766	9,480	11,396	11,518	134,254
2018	10,205	10,308	10,998	9,993	11,813	12,048	8,837	9,167	8,776	9,196			101,341

הביקורת מציינת כי מדובר באטרקציה אשר נודעת לה חשיבות בהיבט של חזות העיר ומוקד אטרקטיבי, אך יחד עם זאת וכפי שיוצג בהמשך, יש מקום לבצע פעולות שתכליתן הורדת עלות הצריכה.

8. צריכות במקלטים דו תכליתיים:

8.1 מקלטים המצויים ברשותם של גורמים חוץ רשותיים:

הרשות המקומית מחזיקה עשרות מקלטים ברחבי העיר. חלקם של המקלטים סגורים וללא שימוש, חלקם משמשים את מחלקות העירייה. מבין אלה הפעילים, ישנם מקלטים דו תכליתיים אשר מתקיימת בהם פעילות רשותית וחוף רשותית ומשום כך ישנה צריכה שוטפת של חשמל בהם. הביקורת בחנה את צריכות החשמל במקלטים הדו תכליתיים שבשימוש גורמי חוץ:

מקלטים דו תכליתיים בשימוש גורמי חוץ

מספר	זיהוי ח"י	שם צרכן	מספר גדיר	מידע טרקלין
1	341348435	ע. עפולה מקלט הנריטה סולד ג"ה	41760	מקלט 112
2	341356313	ע. עפולה הנריטה סאלד 232 מקלט	41758	מקלט 106
3	341303856	ע. עפולה ג. המורה 15 מקלט	41747	מקלט 118
4	341359293	עומר צבי מקלט - מועדון	93043	עומר צבי 4
5	341344371	ע. עפולה ראסל 380 מקלט	41770	מקלט 110
6	341291256	ע. עפולה כצנלסון 29-מקלט	41577	מקלט 208
7	341283132	ע. עפולה גודד 15 מקלט	41723	מקלט 204
8	341352190	ע. עפולה הצאלון 11	41643	מקלט 239
9	341356710	שדמית 8 מקלט	41759	מקלט 107
10	341223492	ע. עפולה רח מצפה עי 118	41750	מקלט 118
11	341231264	ע. עפולה דרך ב חולים 20-מקלט	41645	מקלט 303
12	341368968	ע. עפולה כצנלסון 20	41604	מקלט 207
13	341302454	ע. עפולה מורן 1	41630	מקלט 240

למשל, פעולות שתכליתן ביטול הקנסות בגין מקדם הספק נמוך

5



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

ממצאי הביקורת:

בדיקת הביקורת מעלה כי חלקם של המקלטים הדו תכליתיים מצויים בחזקתם של גורמים חוץ רשותיים אשר על אף דרישת העירייה להעברת חיובי החשמל על שמם, טרם עשו זאת:

טיפול העירייה במקלטים דו תכליתיים שבשימוש גורמי חוץ

זיהוי חח"י	שם צרכן	מידע טרקלין	מחזיק/שימוש	נשלה התראה	בוצעה העברת חשבונות	צורת תשלום	הקצאה
341348435	הנריטה סולד ג"ה	מקלט 112	עמותת תורה וחסד			ה.ק. עירייה	לא
341356313	הנריטה סאלד 18	מקלט 106	עמותת תורה וחסד	כן	לא	ה.ק. עירייה	לא
341303856	נתן אלבז 1	מקלט 118	עמותת תורה וחסד			ה.ק. עירייה	לא
341359293	עומר צבי מועדון	עומר צבי 4	ויצו			ה.ק. עירייה	לא
341344371	ראסל 19 380 מקלט	מקלט 110	עמותת תורה וחסד			ה.ק. עירייה	לא
341291256	כצנלסון 2 -29 מקלט	מקלט 208	ז.א.	כן	לא	ה.ק. עירייה	לא
341283132	גודד 15	מקלט 204	ג.ע. בית כנסת	כן	לא	ה.ק. עירייה	לא
341352190	הצאלון 11	מקלט 239	א.ד.	כן	לא	ה.ק. עירייה	לא
341356710	שדמית 8 מקלט	מקלט 107	י.א.	כן	לא	ה.ק. עירייה	לא
341223492	רח מצפה 118	מקלט 118	עמותת תורה וחסד	כן	לא	ה.ק. עירייה	לא
341231264	דרך ב חולים 20	מקלט 303				ה.ק. עירייה	לא
341302454	מורן 1	מקלט 240	א.ד.	כן	לא	ה.ק. עירייה	לא

הביקורת בחנה את צריכות החשמל במקלטים אלה. באין נתונים מדויקים על מועד המסירה של המקלטים לידי המחזיקים, נבדקה הצריכה במקלטים על פרקי זמן שונים בין מקלט למקלט, במשך למעלה מחמש שנים, כל עוד נמצא שמדובר במונה פעיל שלא חלה הפסקה בצריכה השוטפת שלו, נתון שיש בו כדי להצביע על המועד שבו נמסר הנכס לידי המפעיל:

צריכות במקלטים המוחזקים ע"י גורמים חוץ רשותיים יולי-2014 נובמבר 2019

מספר	מונה נדיר	מונה חח"י	כתובת	מחזיק	סה"כ
1	41760	341348435	מקלט הנריטה סולד ג"ה	עמותת תורה וחסד	102,050
2	41758	341356313	הנריטה סאלד 232 מקלט	עמותת תורה וחסד	108,630
3	41747	341303856	ג. המורה 15 מקלט	עמותת תורה וחסד	56,329
4	93043	341359293	עומר צבי מקלט - מועדון	ויצו	58,311
5	41770	341344371	ראסל 380 מקלט	עמותת תורה וחסד	26,152
6	41577	341291256	כצנלסון 29-מקלט	ז.א.	10,278
7	41723	341283132	יהודה הלוי 15 מקלט	ג.ע. - בית כנסת	40,754
8	41643	341352190	הצאלון 11	א.ד.	16,687
9	41759	341356710	שדמית 8 מקלט	י.א.	35,276
10	41750	341223492	רח מצפה עי 118	עמותת תורה וחסד	8,000
11	41645	341231264	דרך ב חולים 20-מקלט	לא זוהה	11,033
12	41630	341302454	מורן 1	א.ד.	7,701
					486,601
					סה"כ

- כאמור בטבלה שלעיל, סך החיובים המושגים על העירייה במקלטים דו שימושיים שאינם נמצאים ברשותה, עומד על סך של למעלה מ 480,000 ₪.
1. חח"י 341348435: מקלט דו תכליתי שהועבר לידי עמותת מרכז תורה וחסד גבעת המורה. המבנה נמסר לפני כשנתיים - שלוש (אין מועד מסירה ידוע) ומשמש כמועדון תרבות תורנית. החשבונות משולמים בהוראת קבע ע"י העירייה.
 2. חח"י 341356313: מקלט דו תכליתי שהועבר לידי עמותת מרכז תורה וחסד גבעת המורה. המבנה נמסר לפני כשנתיים - שלוש ומשמש כמועדון תרבות תורנית. (אין מועד מסירה ידוע). החשבונות משולמים בהוראת קבע ע"י העירייה.
 3. חח"י 341303856: מקלט דו תכליתי שהועבר לידי עמותת מרכז תורה וחסד גבעת המורה. המבנה נמסר לפני כשנתיים - שלוש ומשמש כמועדון תרבות תורנית. (אין מועד מסירה ידוע). החשבונות משולמים בהוראת קבע ע"י העירייה.
 4. חח"י 341359293: מקלט דו שימושי מוחזק ע"י יוצו משולם בהוראת קבע ע"י העירייה.
 5. חח"י 341344371: מקלט דו תכליתי שהועבר לידי עמותת מרכז תורה וחסד גבעת המורה. המבנה נמסר לפני כשנתיים - שלוש ומשמש כמועדון תרבות תורנית. (אין מועד מסירה ידוע). החשבונות משולמים בהוראת קבע ע"י העירייה. נשלחה דרישה למפעיל להעברת החשבונות על שמו (ר.ס) אולם עד כה לא בוצע שינוי משלם.
 6. חח"י 341291256: מקלט דו שימושי משולם בהוראת קבע ע"י העירייה. נשלחה דרישה להעברת החשבונות על שמו של המפעיל המחזיק בו מזה כשלוש שנים, אולם עד כה לא בוצע שינוי משלם. בחברת החשמל מופיע כגן אור פרפרים.
 7. חח"י 341283132: הבדיקה מעלה כי מדובר בבית כנסת ברחוב גודד 15 אשר לפני שנים רבות למפעיל. נשלחה דרישה למפעיל להעברת החשבונות על שמו אולם עד כה לא בוצע שינוי משלם.
 8. חח"י 341352190: מקלט דו תכליתי המשמש כמועדון קבלה מזה כשנתיים. משולם בהוראת קבע ע"י העירייה. נשלחה דרישה למפעיל להעברת החשבונות על שמו אולם עד כה להפסיקה העירייה לשלם את חשבונות החשמל. לא בוצע שינוי משלם.
 9. חח"י 341356710: הכתובת הנכונה היא הנרייטה סאלד23. מקלט דו שימושי משולם בהוראת קבע ע"י העירייה. נשלחה דרישה למפעיל להעברת החשבונות על שמו אולם רק בנובמבר 2019 לאחר 4 שנים שהמקלט היה ברשותו, חדלה העירייה לשלם את חשבונות החשמל.
 10. חח"י 341223492: מקלט דו שימושי משולם בהוראת קבע ע"י העירייה. במקום יש הערכות חשמל מרובות.
 11. חח"י 341231264: מקלט (חריש 12?) המשולם בהוראת קבע ע"י העירייה. ברם חיובי החשמל מתבססים על הערכות מרובות. המקלט אינו פעיל בימים אלה.
 12. חח"י 341302454: מקלט דו תכליתי המשולם בהוראת קבע ע"י העירייה. נשלחה דרישה למפעיל המחזיק בו כשנה, להעברת החשבונות על שמו אולם עד כה לא בוצע שינוי משלם.



התייחסות הביקורת לנושא המקלטים בדוחות קודמים:

בדוח מבקרת העירייה לשנת 2017 אשר בדק את הטיפול בנכסי העירייה נכתב כדלקמן:
 הביקורת מצאה, כי המלצות הביקורת הקודמת של מבקרת העירייה לא יושמו על ידי העירייה עד 12/17. להלן עיקרי המלצות הביקורת הקודמת בהקשר לניהול מקלטים כנכסי עירייה:
 יש לבצע הליכי הקצאה למקלטים שאינם משמשים את העירייה
 יש לחייב מקלטים שאינם בשימוש עירייה בחשמל ובמים
 יש לשקול רישום הטבת השימוש במקלט כתמיכה עירונית ואישור על פי נוהל תמיכות.
 רק ב 12/17 לקראת סוף הכנת דוח הביקורת הנוכחי, החלה העירייה ליישם את המלצות הדוח הקודם ולפעול על מנת שהמקלטים יחויבו. עם זאת, מדובר בהליך שרק החל ולא ניתן היה לבדוק תוצאותיו.
 הביקורת ממליצה - בשלב ראשון לעדכן את ספר הנכסים כך שיכיל פרטים על כל המקלטים של העירייה. לשם כך, מומלץ להסתמך על נתוני מחלקת הביטחון
 הרישום "דו תכליתי" בעמודת השימוש, אינו נותן כל מידע על מהות השימוש בפועל במקלט (מלבד העובדה כי לא מדובר בשימוש עירוני). למעשה, רוב המקלטים הם דו שימושיים, אך פרטי השימוש אינם רשומים במחלקת הנכסים/ הביטחון. יש לבדוק את השימוש ולציין את השימוש בפועל במקלט.
 מעצם היותו של מקלט מבנה לשעת חירום, קיימות הגבלות על השימוש בו. הביקורת לא בדקה השימושים בפועל ונוהלי מחלקת הביטחון. נמצא, כי לא נגבים דמי שימוש במקלטים. מכיוון שהרבה מהשימושים הם פרטיים או שימושים של עמותות שונות, הביקורת סבורה, כי על העירייה לשקול גביית דמי שימוש במקלטים. בהחלטתה לגבי גביית דמי שימוש, על העירייה לשקול בין השאר האם השוכר הוא אדם פרטי או עמותה, מה מצבו ומה מיקומו של המקלט וכדומה.
 לגבי משתמשים שהם עמותות, במידה ומאפשרים להם שימוש במקלט ללא תמורה, יש לבצע הליך הקצאה על פי נוהל הקצאות/הליך מתן רשות שימוש.
 במקרים מיוחדים, במידה והמשתמשים אינם יכולים לבצע הליך הקצאה, יש לשקול פתרון למתן זכות שימוש במקלט תוך שימוש בנוהל תמיכות (שווי השימוש ירשם כתמיכה עירונית).

כעולה מבדיקת הביקורת נמצא כי ההמלצות אשר ניתנו לעניין זה לא יושמו:

כאמור ברשימה שלעיל, נמצאו מקלטים שנמסרו לגורמים חיצוניים ללא הליך מסודר של הקצאה. משכך, המחזיקים לא חתמו על הסכם שימוש ולא התחייבו לשלם את יתרות החוב הנצברות עקב השימוש, הלעתיים אינטנסיבי שיש במקלטים אלה. המחזיקים במקלטים לא העבירו את החשבונות לתשלום על שמם ולפיכך העירייה משלמת עבור צריכת החשמל במקום.

המלצת הביקורת:

יש לפעול בנוהל הקצאת מבנים ובכלל זה יש להחתים את המחזיקים על חוזה המבטיח תחזוקה נאותה של המקלטים ותשלום חובות החשמל והמים במקום.
 יש לפעול לאלתר להעברת החיובים ע"ח המחזיקים וכן לחייב את המחזיקים חיוב רטרואקטיבי החל מהתקופה בה מוחזק הנכס בידיהם.

תגובת מנהלת נכסים:

"בוצעו פניות למחזיקי המקלטים מספר פעמים להעברת החשבונות על שמם. חלקם העביר וחלקם לא. על מזכירת ועדת הקצאות לפנות שוב לכל המחזיקים אשר לא העבירו החשבונות לצורך התחלת הליך הקצאה קצרת מועד וכן העברת החשבונות".



8.2 חיובים על פי הערכות:

הביקורת מעלה כי לארבעה מבין המקלטים הדו שימושיים יוצאים חיובים המתבססים על פי הערכות, זאת כיוון שבעת ביקור נציג חברת החשמל, אין נוכחות של גורם כלשהו במקום. במקרים אלה מחויבת הרשות בסכומים המבוססים על הערכה אשר בכל מקרה אינה רצויה, בין כשמדובר בהערכות יתר המושגות על העירייה, הגם שזו אינה מחזיקה בפועל במקום ובין שמדובר בצריכות מופחתות שלאחריון מגיע חיוב גבוה המשקף את הצריכה האמיתית לכל אורך התקופה.

המלצת הביקורת:

יש למפות את המבנים שבהם אין גישה לבודק המונים מטעם חברת החשמל ובפרקי זמן קבועים יש להעביר לחברת החשמל קריאות מונה עדכניות.

תגובת מנהלת נכסים:

"יש לערוך סיור משותף של מחלקת החשמל עם מחלקת נכסים ולאחר המקלטים שמחויבים בחשבון "הערכה" ולעשות נוהל לפיו מידי חודשיים יש להעביר לחברת חשמל את קריאות המונה".

9. צריכת חשמל - חברה הכלכלית:

בדיקה של כרססת הנהלת החשבונות של העירייה מעלה כי הרשות משלמת את צריכת החשמל עבור תאורת הגשר להולכי רגל בדרך 65 מול בית החולים העמק.

מדובר בתאורת השילוט של חברת מקסימדיה אותו היא מפעילה במסגרת הסכם משנת 2014. נמצא כי ההסכם לא הגדיר את הגורם אשר יישא בעלות הארת השלט ולפיכך נטען ע"י חברת מקסימדיה כי היא אינה צריכה לשאת בעלות זאת. משכך, משלמת העירייה - אשר אינה צד להסכם, את צריכות החשמל במקום ומחייבת את החברה הכלכלית.

נמצא כי בשנת 2018 שילמה הרשות חשבונות חשמל בסך של 46.3 אלף שקלים עבור החברה הכלכלית. בשנת 2019 שילמה הרשות סך של 50.2 אלף שקלים בגין צריכות החשמל בחברה הכלכלית. למעשה, מדובר בצריכות חשמל בסך של כ 50,000 ₪ מידי שנה המשולמים ע"י הרשות המקומית.

הערת הביקורת:

הסכם ההתקשרות עם חברת מקסימדיה נחתם בשנת 2014 למשך שנתיים עם אופציה להארכה של שלוש תקופות, בנות שנה כל אחת ובסה"כ, לא יותר מחמש שנים. נוכח תוכנו ואופיו של ההסכם, הביקורת סבורה כי היה זה נכון לדרוש כי חשבון החשמל ישולם ע"י חברת מקסימדיה ובנסיבות העניין וכפי שנמסר לביקורת, נוכח סירוב החברה לשלם את הוצאות החשמל, היה מקום לבחון את הפסקת ההתקשרות מן העת שנתגלעו חילוקי הדעות. נוכח מצבה הפיננסי של החברה הכלכלית המקשה עליה לשלם את יתרות חוב אלו לעירייה, יוצא שצריכות החשמל בגין שלטי הפרסום מושגות מעשית על העירייה על אף שאינה צד להסכם.

המלצת הביקורת:

נוכח העובדה שתוקפו של ההסכם עם הזכיין חלף, מומלץ לפעול לאלתר להפסקת הסכם ההתקשרות, וככל שהדברים נוגעים לחברה הכלכלית, יש לפרסם מכרז חדש ובו מעוגנת הסדרת התשלום באופן שיסיר את הנטל מעל כתפי העירייה.



10. קנסות בגין מקדמי הספק נמוכים:

מקדם הספק הנו היחס שבין ההספק הפעיל של המתקן לבין ההספק המדומה של המתקן. במידה שמקדם ההספק שהוא מקדם טהור נמוך ממקדם ההספק שנקוב באמות המידה, הלקוח מחויב בגין ההפרש. מקדם הספק נמוך גורם להפסדי אנרגיה, להוצאות חשמל מוגברות ומצריך הגדלת השקעות בתשתית מערכת החשמל. הגדלת מקדם ההספק פירושה הגדלת האנרגיה האקטיבית, זו האנרגיה הניתנת להמרה לכל צורה של אנרגיה, מכנית, אור, חום וכדומה ובמילים אחרות, לאנרגיה יעילה והקטנת האנרגיה הריאקטיבית שאינה תורמת לעבודה המבוצעת ולמעשה מביאה לעלייה בעלות יצור החשמל ולהפסדי אנרגיה.

מקדם ההספק התקני הנדרש בישראל הנו 0.92 מלקוחות מתח נמוך, 0.9 מלקוחות מתח גבוה ו - 0.87 מלקוחות מתח עליון.

תוספת תשלום לכל 0.001 החסר ממקדם ההספק הנדרש (בא"ח חוזים)	מתח עליון	מתח גבוה	מתח נמוך	מקדם הספק נמדד
0.1	0.75	0.78	0.78	לא פחות מ -
0.125	0.65	0.68	0.7	פחות מהנ"ל אך לא פחות מ -
0.15	0.65	0.68	0.7	פחות מ -

מהטבלה שלעיל ניתן ללמוד על המשמעות הכספית של מקדם הספק נמוך. כך למשל, צרכן במתח נמוך בעל מקדם הספק של 0.74, יקבל קנס העמד על 22.5 אחוזים מסך הצריכה שלו על פי החישוב הבא:
 $0.125\% * 0.001 / (0.92 - 0.74)$

ממצאי הביקורת:

נמצא כי בכל שנה נקנסים מוסדות הרשות בסכומים הנעים בין 15,000-20,000 ש"ח בגין מקדם הספק נמוך. נמצא כי בשנים 2016-2019 שילמו מוסדות הרשות קנסות בגין מקדמי הספק נמוכים, סך של 63,000 ש"ח כשהבולטים שבהם הם המוסדות שלהלן:

קנסות בגין מקדמי הספק נמוכים בשנים 2016-2019

קנסות בתקופה	מס' גدير	מס' חוזה	שם המוסד
21,183	93031	5801928	חט"ב אלון
14,692	41783	341540337	בית יד לבנים+מרכז אומניות מוזיקה
3,726	93067	345510296	מזרקה מוזיקלית
3,427	93046	341632832	עמ רובע יזרעאל 11 אולם ספורט
3,199	41501	341451829	ע. עפולה אולם ספורט עפולה עלית

ניתוח דפוסי הצריכה והקנסות מעלה את הנתונים הבאים:



10.1 חט"ב אלון חוזה 341506426 גدير 93031:

קנסות מקדם הספק נמוך חטיבת בנייה אלון

חודש	מקדם הספק	קנס בשל חריגה
08/17	0.850	1,007.42
08/17	0.850	1,057.91
09/17	0.880	674.83
11/17	0.890	279.06
04/18	0.860	420.91
06/18	0.860	674.57
06/18	0.870	531.68
07/18	0.850	1,080.59
08/18	0.840	1,429.99
09/18	0.870	795.51
10/18	0.870	702.74
12/18	0.890	305.22
05/19	0.890	315.21
06/19	0.890	467.12
08/19	0.840	1,871.40
09/19	0.820	2,092.51
09/19	0.830	1,650.34
10/19	0.840	1,184.99
11/19	0.840	796.32
סה"כ		21,182.59

נמצא כי בחט"ב אלון קיים דפוס של חריגה במקדם ההספק העולה לרשות אלפי ש"מ מדי שנה ומשכך יש לבחון שינוי של מקדמי ההספק במקום.

10.2 בית יד לבנים חוזה 341540337 גدير 41783:

קנסות מקדם הספק נמוך בית יד לבנים

חודש	מקדם הספק	קנס בשל חריגה
02/18	0.910	70.85
03/18	0.860	506.09
04/18	0.870	298.65
06/18	0.830	688.71
06/18	0.860	368.74
07/18	0.880	327.33
08/18	0.890	239.96



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

104.36	0.910	09/18
311.38	0.890	10/18
270.19	0.880	11/18
295.67	0.870	12/18
295.55	0.880	05/19
175.17	0.890	05/19
739.39	0.840	06/19
820.00	0.860	08/19
306.69	0.880	08/19
664.45	0.860	09/19
551.98	0.860	10/19
150.74	0.880	11/19
14,692.20		סה"כ

נמצא כי בבית יד לבנים קיים דפוס של חריגה במקדם ההספק העולה לרשות אלפי ש' מידי שנה ומשכך יש לבחון שינוי של מקדמי ההספק במקום.

10.3 מזרקה מוזיקלית, חוזה 345510296 גדיר 93067:

קנסות מקדם הספק נמוך מזרקה מוזיקלית

קנס בשל חריגה	מקדם הספק	חודש
83.39	0.900	04/19
62.07	0.910	04/19
117.31	0.910	05/19
181.53	0.900	06/19
248.68	0.900	08/19
79.34	0.910	08/19
152.10	0.910	09/19
2,801.70	0.690	12/19
3,726.12		סה"כ

נמצא כי המזרקה נקנסת באופן קבוע עקב מקדם הספק נמוך. נמצא כי בחודש דצמבר 2019 שולם קנס בסך של 2,800 ש' בגין מקדם הספק נמוך של 0.69.

המלצת הביקורת:

נוכח העובדה שמדובר במגמה עקבית הנובעת מצריכת החשמל הקבועה במזרקה, יש לפעול לאלתר לבצע פעולות לשינוי מקדם ההספק אשר יביאו לחיסכון של עשרות אלפי ש' בשנה.



10.4 אולם ספורט רובע יזרעאל חוזה 341632832 גדיר 93046:

במונה 523320 נרשמו בעבר מקדמי הספק נמוכים ומשום כך הוטלו קנסות על צריכת יתר, אולם הצריכות האחרונות מעידות כי הליקוי תוקן.

קנסות מקדם הספק נמוך אולם ספורט רובע יזרעאל

חודש	מקדם הספק	קנס בשל חריגה
12/16	0.772	1,933.67
01/17	0.771	401.69
03/17	0.911	20.05
04/17	0.911	13.98
08/17	0.900	149.34
09/17	0.790	554.81
01/18	0.910	40.71
02/18	0.910	36.22
03/18	0.900	29.46
12/18	0.890	66.42
01/19	0.890	73.83
02/19	0.890	59.23
04/19	0.890	31.17
05/19	0.910	16.73
סה"כ		3,427.31

10.5 אולם ספורט עפולה עלית חוזה 341451829 גדיר 41501:

נתוני הצריכה והקנסות במונה 511480 מעלים כי מדובר בליקוי שעודנו קיים ואי תיקונו עלול לעלות לעירייה באלפי שקלים מידי שנה.

קנסות מקדם הספק נמוך אולם ספורט עפולה עלית

חודש	מקדם הספק	קנס בשל חריגה
07/16	0.917	21.53
08/17	0.910	211.84
06/18	0.910	55.26
07/18	0.910	47.75
08/18	0.900	228.92
09/18	0.910	145.96
10/18	0.910	85.98



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

148.89	0.900	06/19
329.87	0.890	07/19
790.24	0.880	08/19
449.12	0.900	09/19
683.58	0.880	10/19
3,198.94		סה"כ

נמצא כי מערכת התמיכה של הקבלן מספקת דוחות בחתכים שונים המאפשרים ניתוח של מקדם ההספק במונחים חודשיים ושנתיים בכל מונה השייך לרשות. ברם, נמצא כי על אף שישנם צרכנים אשר באופן תדיר סופגים קנסות בשל מקדם הספק נמוך, לא מתבצעת פעולה שתכליתה לטפל בהעלאת מקדם ההספק.

טבלה מסכמת קנסות בגין מקדם הספק נמוך בעירייה ובמוסדותיה שנים 2016-2019

מס' פעמים בהם ניתנו קנסות	קנסות בתקופה	מס' גدير	מס' חוזה	שם המוסד
28	21,183	93031	5801928	חט"ב אלון
37	14,692	41783	341540337	בית יד לבנים+מרכז אומניות מוזיקה
8	3,726	93067	345510296	מזרקה מוזיקלית ⁶
14	3,427	93046	341632832	עמ רובע יזרעאל 11 אולם ספורט
12	3,199	41501	341451829	ע. עפולה אולם ספורט עפולה עלית
11	3,077	41784	341468212	בניין העירייה

הביקורת מעלה כי לא מתנהל מעקב אחר צרכנים המחויבים בקנסות בגין מקדמי הספק נמוכים וכן לא מתבצעת פעולה לתיקון מקדמי הספק נמוך, ככל שפעולה מעין זו משתלמת כלכלית ויש בה כדי לחסוך בהוצאות העירייה. כעולה משיעורי הקנסות, תדירותם וגובהם יש מקום לבחון התקנת מערכות להעלאת מקדם ההספק אשר יחזירו את עצמן תוך פרק זמן קצר.

המלצות הביקורת:

יש להקפיד על שליפת דוחות על מבנים בהם יש קנסות בשל מקדמי הספק נמוך וככל שהקנסות גבוהים יותר, כן יש מקום לבחון אם להתקין מערכות להגדלת מקדם הספק באותם מבנים. יש מקום לבחון כבר עתה התקנת מערכות להגדלת מקדמי הספק במבנים כאמור בטבלה שלעיל.

6 המזרקה החלה את פעילותה במרץ 2019



11. יתרות זכות בחברת החשמל:

11.1 יתרות זכות בשנת 2019:

נמצא כי לזכות העירייה נזקפו יתרות זכות בחברת החשמל שמקורן בזיכויים עקב חיובי יתר שנעשו במהלך השנים. יתרות הזכות במהלך 2019 היו כדלקמן:

יתרות זכות שנצברו בחברת החשמל לזכות הרשות המקומית

קטגוריה	שם צרכן	זהויה ח"י	01/2019	03/2019	05/2019	07/2019	12/2019
משרדים	הרב לוין 10	341468244		-117,194			-87,119
מקלטים	אבן גבירול 72	341357303	-16,477	38			
גן ילדים	גבעתי 127 גן ילדים	341214326			-3,200	3,148	
מקלטים	הרב עוזיאל 1	341210600			-3,474	239	
גן ילדים	הצנחנים 10 גן ילדים	341273839			-9,626	1,099	

הביקורת מעירה כי הצורך בביצוע פעולות זיכוי בחשבון העירייה נובע מהעובדה שמדובר במבנים אשר מתבצעת בהם הערכה לאורך תקופה ארוכה שכן, רישום עקבי מידי חודשיים של צריכות החשמל, מביא בהכרח חיוב המשקף את הצריכות בפועל. כאמור לעיל, שלושה חודים הנם במבנים בהם מתבצעות הערכות באופן תדיר.

ח"י 341468244: כעולה מהטבלה, חברת החשמל חיבת לרשות המקומית יתרת חוב בגין חיוב יתר בנכס ברחוב הרב לוין 10 אשר במועד הזיכוי בחודש מרץ 2019 עמד על כ 117 אלף ש"ח.

ח"י 341357303: בחודש ינואר 2019 בוצע תיקון חשבון וחשבון מונה זה זוכה בסך של 16,477 ש"ח.

ח"י 341273839: בחודש מאי 2019 בוצע תיקון חשבון וחשבון מונה זה זוכה בסך של 9,626 ש"ח.

11.2 מדיניות הזיכוי בחברת החשמל:

נמצא כי במקרים בהם יש זיכוי, נוהגת חברת החשמל, כל עוד לא נתבקשה אחרת, לבצע קיזוז כנגד יתרות החוב באותו הנכס (להבדיל מאותו המשלם). יוצא אפוא כי במקרים בהם הזיכוי הוא משמעותי והצריכה במונה היא קטנה, "שומרת" חברת החשמל במשך תקופה ארוכה מאוד את יתרת הזכות המגיעה לעירייה אצלה.

המלצת הביקורת:

יש לקבוע בנהל בדיקה דו חודשית של חיובי החשמל וככל שיש זיכויים, מומלץ לפנות לחברת החשמל לביצוע זיכוי לאלתר בחשבון העירייה. נוכח העובדה כי במקרים שלפנינו צריכות החשמל הינן מועטות, מומלץ לדרוש זיכוי חד פעמי של יתרות החוב של המשלם הכללי, קרי העירייה או לחילופין, יומצא שיק בגין יתרת הזכות.

תגובת מנהלת הנכסים:

"אין באפשרות מחלקת נכסים לבדוק יתרות מול חברת החשמל".



12. תמיכות עקיפות:

נוהל מתן תמיכות קובע אמות מידה באשר לדרך בה יש להעניק תמיכות למוסדות ציבור, הכל לפי הכלל של שמירה על עקרון של שוויון, שקיפות, מנהל תקין, חיסכון, יעילות ושמירה על טוהר מידות. חוזר מנכ"ל 4/2006 אשר הסדיר את נוהל התמיכות קובע כי רשות מקומית לא תיתן תמיכה ישירה או עקיפה אלא על פי הנוהל. תשלום חשבונות חשמל ככל שנעשה מקופת העירייה לגורמים חוץ רשותיים הנו סוג של תמיכה עקיפה בשווה כסף המחייב אישור של ועדת התמיכות.

חשבון חח"י 341535842 - בית כנסת:

נמצא כי העירייה משלמת את צריכת החשמל במונה זיהוי חח"י 341535842 הרשום ברחוב וולפסון 33. בשנת 2018 עמדה יתרת החיוב על 12,399 ₪. בשנת 2019 עמדה יתרת החיוב שהעירייה שילמה ע"ס של 9,574 ₪. לביקורת הובהר כי מדובר בבית כנסת אשר בשל הרכב האוכלוסייה המשתמש בו, קיבלה העירייה עליה לשלם את הוצאותיו.

המלצת הביקורת:

הביקורת סבורה כי אף שהרשות רשאית לקבל החלטות לתכלית ציבורית וחברתית ראויה, עליה להסדיר זאת כחוק, בין באמצעות תמיכה ולאור הנסיבות המיוחדות, בקבלת חוות דעת משפטית.

תגובת מנהלת נכסים: "מקלט המשמש בית כנסת בוולפסון נמצא בהליך הקצאה מתקדם. פרטי חשבון הבנק הועברו לחברת החשמל לצורך חיוב העמותה. יש להחליף את המונה הוא לא תקין. הועברה פניה לחברת החשמל. אין כל קשר לתמיכה".



13. קריאות בהערכה:

חברת החשמל מבצעת קריאות בהערכה במונים שונים אשר אינם נגישים לה. הערכות אלה מתבצעות לעתים במשך תקופה ארוכה פעם אחר פעם מבלי שתתבצע קריאה מדויקת.

נמצא כי העירייה לא בודקת את רשימת המונים שבהם מתבצעת קריאה בהערכה על מנת למסור לחברת החשמל קריאה מדויקת, זאת על מנת להגיע לחיוב האמיתי בין שהוא נמוך מהחיוב שבהערכה ובין אם לאו.

הביקורת בחנה את סך קריאות ההערכה שהיו במהלך שנת 2019. נבחנו 287 חשבונות חייבים ונמצא כי ב - 89 מהם ניתנו במהלך השנה 152 חשבונות בהערכה. פילוח החשבונות לפי קטגוריה מעלה את התמונה הבאה:

קריאות בהערכה במוסדות העירייה בשנת 2019

קטגוריה	מספר החוזים	מספר ההערכות	משקל באחוזים
אחרים	1	2	1%
גשר	1	1	1%
בתי ספר	9	19	13%
גני ילדים	15	23	15%
מאור רחובות	30	37	25%
רווחה ⁷	4	11	7%
מקלטים	17	34	23%
משרדים	5	7	5%
ספורט	2	6	4%
רמזורים	3	6	4%
בית כנסת	1	3	2%
תנועות נוער	1	2	1%
סה"כ	89	151	100%

כעולה מהטבלה 30 אחוזים מכלל ההערכות, הנם במקלטים (כולל במקלטים המצויים בשימוש מחלקת הרווחה), שם בד"כ נמצא המפתח בידיו של מאן דהו אשר קיבל הרשאה להחזיק את המקלט כמקלט דו שימושי. כך למשל נמצא כי במקלט ברחוב מצפה 10 בוצעו 4 הערכות במהלך השנה. במקלט מעון רווחה ברחוב אבן גבירול בוצעו 3 הערכות במהלך השנה. בב"ס ברוש ברחוב איינשטיין בוצעו 5 הערכות במהלך השנה. לביקורת הובהר כי מדובר במקלט סגור אשר אין אליו גישה. ברם, סך החיוב בשנת 2019 עמד על 10,115 ₪, סכום אשר לדעת הביקורת הנו גבוה מדי ויש לפעול לאלתר לתיקונו. כן נמצאו 14 אתרים בהם בוצעו 3 הערכות במהלך השנה.

הביקורת סבורה כי מדובר במצב לא תקין לפיו ב - 17 אתרים ובהם שישה מקלטים, מבוצעות יותר הערכות מאשר קריאות אמיתיות. כפי שהוצג לעיל, במקרים רבים לא עברו המקלטים לחיוב של המחזיקים ומשכך, בניגוד לעמדת העירייה ולמנהל התקין, מושגות הוצאות החשמל על העירייה. לנוכח זאת ומאחר שמדובר בהערכות, נחשפת הרשות לצבירה של יתרות חוב של המשתמשים, עליהם אין לה כל מידע ולפיכך אינה יכולה לפעול לאלתר על מנת לחייב את המחזיק לבצע העברה של הנכס על שמו ולשלם את יתרת החוב. זאת ועוד, ביצוע הערכות חשמל עלול להביא עמו הערכות יתר שמחד משיתות על הרשות הוצאות מיותרות ומאידך, כפי שהודגם לעיל, ככל שמדובר ביתרות זכות, חברת החשמל אינה נוהגת לזכות את המשלם, אלא על פי דרישה מפורשת שלו וכל עוד לא נעשה כן, היא גורעת את התשלום השוטף מתוך יתרת הזכות.

7 במקלט הרווחה בוצעו ארבע הערכות



הביקורת מעירה כי ככל שהדברים נוגעים למקלטים אשר צריכים להיות בכל עת מוכנים לקליטה של אוכלוסייה בהם, נדרשת העירייה לנקוט משנה זהירות שכן ניתוק מונה החשמל עקב אי תשלום, עלול לגרום להשאת המקלטים ללא חשמל בעתות חירום.

המלצת הביקורת:

הביקורת סבורה שיש לנקוט באמצעים נחרצים להסדרת תשלום חשבונות החשמל במקלטים ע"י הגורמים המחזיקים בהם, ככל שמדובר במחזיקים חוץ רשותיים.

כמו כן, מומלץ לקבוע נוהל עבודה עם נציגי חברת החשמל לפיו תתאפשר כניסתם למוסדות בהם המונה נעול או לחילופין, נציג מחלקת החשמל יבצע קריאה מרוכזת של קריאות המונה במבנים נעולים ויעבירם לחברת החשמל.

14. סיכום - הפעולות שיש לנקוט על מנת להמשיך במגמת החיסכון וההתייעלות:

על מנת להמשיך את מגמת החיסכון בצריכה, מוטלת על הרשות המשימה להסדיר את מערך הצריכה ובכלל זה, הסבת חשבונות חשמל למחזיקים בפועל, ביצוע פעולות להקטנת הצריכה של צרכנים כבדים, וביצוע פעולות לשימור וחיסכון באנרגיה. סך פוטנציאל החיסכון השנתי הצפוי כתוצאה מביצוע פעולות אלה בהתבסס על נתוני השנים 2018-2019 הנו כדלקמן:

חיסכון שנתי צפוי עקב פעולות של הקטנת צריכה, שימור וחיסכון באנרגיה

המשתנה	סך החיסכון
חיסכון בצריכה של צרכנים גדולים	187,000
חיסכון בצריכה תקופתית של צרכנים גדולים אחרים	50,000
חיסכון עקב הסבת חשבונות במקלטים דו שימושיים	107,000
חיסכון בגין מקדם הספק	11,000
סה"כ	355,000

מעבר לכך, מונח לפתחה של הרשות האתגר לרתום את העובדים והתלמידים (במוסדות חינוך), לחיסכון בצריכה, הן בהיבט של החיסכון של המוסד וכך גם בהיבט של החשיבות הלאומית לחיסכון באנרגיה.

פעולת החיסכון תתאפשר באמצעות חלוקת חומר הדרכתי והסברתי, התקנת שילוט לשימור אנרגיה להזכיר לעוזבים את המבנה לכבות מערכות בסיום יום העבודה/לימודים, כמו מיחמים ומזגנים, שילוב העובדים והתלמידים בתוכניות שימור אנרגיה, במעקב אחר הפעילות לקידום פעילות שימור האנרגיה ועידוד התראה על צריכה בזבזנית של אנרגיה. כל אלה יסייעו להקטין את צריכת האנרגיה ואת בזבוז הכספים הנובע מכך.



עפולה - שימוש ברשתות חברתיות

דו"ח מבקרת העירייה 
2020

תקציר ממצאי והמלצות הביקורת

המלצות	ממצאים
<p>יש לבצע התאמות נגישות לאתר רישוי עסקים ובכלל זה יש לעדכן את המידע באמצעות מסמכי PDF הניתנים לקריאה באמצעות קורא מסך.</p> <p>יש לאפשר שימוש בכלים המקובלים באתרים מונגשים המאפשרים שינוי גודל וצבע פונטים על מנת להקל את הקריאה עבור כבדי ראייה.</p>	<p>הפלטפורמות העירוניות – תיאור כללי: פעילות העירייה ברשתות החברתיות מתנהלת בפייסבוק, באינסטגרם, ווטסאפ ויוטיוב. עיקר הפעילות מתנהלת בדף הפייסבוק העירוני.</p> <p>אגפי ההנדסה ורישוי עסקים מנהלים דפי אינטרנט עצמאיים. אתר אגף ההנדסה מונגש לציבור. אתר אגף רישוי עסקים אינו מונגש.</p>
<p>יש לפעול בהתאם להוראות מבקר המדינה לעניין סמכויות המנהלים בניהול הדף, תוך אבחנה בין מנהלים הבאים מתוך הרשות, המוסמכים לבצע פעולות אכיפה, לבין מנהלים חיצוניים האחראים על ענייני התוכן.</p>	<p>בעלי תפקידים בדף הפייסבוק העירוני: דף הפייסבוק העירוני מנוהל באמצעות דוברות העירייה. במחלקת דוברות העירייה מועסק עובד המשמש בפועל כמנהל השירותים הדיגיטליים.</p>
<p>יש להמשיך ולשמר מדיניות מחמירה של ביטחון מידע, הכוללת ניהול הרשאות, תיעוד פעולות וגיבוי מידע אישי שוטף, בעיקר בעת רכישת שירותים מגורמי חוץ.</p>	<p>שימוש במיקור חוץ: דף האינטרנט הוקם ומתוחזק ע"י חברת חיצונית. יחד עם זאת, כל התכנים בדף האינטרנט מנוהלים ע"י מחלקת הדוברות. הסכם ההתקשרות עם החברה קובע אמות מידה מחמירות הנוגעות לשימוש במידע.</p>
<p>יש להטמיע כל מידע רלוונטי הנוגע למלחמה בקורונה גם בדף האינטרנט של העירייה כשירות למי שאינו גולש בדף הפייסבוק.</p>	<p>ניהול המידע ברשתות החברתיות בשעת חירום: העירייה מספקת עדכונים שוטפים בדף הפייסבוק הכוללים מתן מידע על מצב התחלואה בעיר, הודעות על תחנות ומועדי בדיקת קורונה וכן מודעות הקוראות לציבור להגיע לבדיקת קורונה. באתר האינטרנט של העירייה לא קיימים פרסומים דומים למשתמשי דפי האינטרנט שאינם נמנים על משתמשי הפייסבוק.</p>



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

המלצות	ממצאים
<p>יש לקבוע בנוהל אילו פרסומים ראוי שיעלו על דפי האינטרנט של העירייה לצד הפרסומים ברשתות החברתיות.</p> <p>יש לקבוע נוהל מערך הפצה של מידע שנדרש להביאו לידיעת אוכלוסיות יעד שאינן חשופות לדפי הפייסבוק ואת הכלים שיש להשתמש בהם על מנת להגיע לקהל זה שאינו עושה שימוש ברשתות החברתיות.</p>	<p>הנגשת מידע לציבור:</p> <p>ישנן קבוצות אוכלוסייה אשר מטעמים דתיים, חברתיים, אידיאולוגיים ועקרוניים אינן נוהגות להיכנס לדפי הפייסבוק. עם זאת, אנשים אלה גולשים באינטרנט וכלל שהעירייה מפרסמת שם את הודעותיה הם חשופים להם.</p> <p>כמו כן, קיימות קבוצות אוכלוסייה אשר מטעמים שונים, מתקשות להשתמש באמצעים דיגיטליים.</p>
<p>יש לפעול להנגשת דף הפייסבוק של העירייה וכך גם של דפי הפייסבוק העירוניים שמנוהלים ע"י גורמים עירוניים הפועלים עצמאית מחוץ לדף העירייה.</p>	<p>הנגשת הרשתות החברתיות לאנשים עם מוגבלות:</p> <p>העירייה שידרגה באופן משביע רצון את אתר האינטרנט ובכלל זה גם הנגישה אותו למבקשים להשתמש בשירותי ההנגשה. עם זאת, נמצא כי תכנים המופיעים בדפים עירוניים המנוהלים מחוץ לדף העירוני, ע"י מחלקות בתוך העירייה אינם מוגשים כהלכה.</p> <p>דף הפייסבוק של העירייה אינו מספק כלים הולמים באופן פשוט וקל לכל מי שזקוק להם. הסרטונים שמעלה הרשות אינם נגישים ואינם מכילים כתוביות.</p>
<p>נמצא כי איכות השידורים הינה גרועה. במהלך ביצוע הביקורת רכשה העירייה ציוד משוכלל לשם העברת השידורים באיכות ראויה.</p>	<p>מערכת אודיו/וידאו וצילום לשידור ישיבות מועצת העיר:</p> <p>סגירת ישיבות המועצה בשל מגיפת הקורונה הפכה את הצפייה בשידורים הישירים המוקרנים בפייסבוק לכלי אלטרנטיבי למי שמעוניין להתעדכן בנעשה בישיבות.</p>
<p>ככל שיש צורך בתשלום נוסף על פעילות שהיא מעבר לפעילות בגינה משלמת העירייה תמלוגים, יש להבהיר זאת, כדי למנוע הפרה של זכויות יוצרים.</p>	<p>מגבלת שימוש בתכנים:</p> <p>הביקורת מתרשמת כי קיימת אי בהירות באשר לתשלומים שעל העירייה לשלם, מעבר לתשלומים הקבועים בהסדרים השונים.</p> <p>עקב אי בהירות בנוגע לזכויות יוצרים, לא שילמה על שיר שצורף לאחד מסרטוניה לאחר שסברה כי הזכיון העורך סרטונים עבורה משלם את התמלוגים.</p>



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

המלצות	מצאים
<p>יש לקבוע אמות מידה לבחירת תפוצת היעד של הפרסום הממומן.</p> <p>מומלץ לבחון את נחיצות הפרסום בטווח של המחוז הצפוני כולו או לחילופין, לצמצם אותו לעיר עפולה בלבד, זאת בהתאם לאופי הפרסום והרלוונטיות שלו לתושבי העיר,</p>	<p>קידום תוכן בתשלום ברשתות החברתיות: העירייה מקדמת פרסום ממומן בדף הפייסבוק העירוני. מחלקת הדוברות קובעת את אוכלוסיית היעד לכל פרסום ממומן. לאחר הפרסום מתבצע ניתוח של האוכלוסייה שצפתה בפרסום, על מנת ללמוד את האפקטיביות של הפרסום ואת האוכלוסייה שנחשפה אליו, באם אכן הייתה אוכלוסיית היעד אליה כיוונה הדוברות את הפרסום. פרסומי העירייה הממומנים אינם מכילים תכנים פוליטיים שתכליתם לקדם את ענייניו הפוליטיים של גורם זה או אחר בעיר.</p>
<p>יש לקבוע בנהל ולחדד את הוראות החוק בפני כל מנהלי הדפים העירוניים בדבר איסור השימוש במידע שהשיגו, בין שמדובר במידע מתוך מאגרי המידע של העירייה ובין שמדובר במידע שהושג במהלך ניהול הדפים, מבלי לקבל הסכמה מפורשת מצד מי שהמידע נוגע לו.</p>	<p>קביעת אמות מידה לפרסום ממומן: לא קיים נוהל מנחה הקובע אמות מידה באשר לשימוש במידע שיש בידיה של העירייה. העירייה אינה שומרת מידע על תושבים ואין היא עושה שימוש במידע שיש ברשותה שיש בו חשש לפגיעה בפרטיותם של תושבים.</p>
<p>יש להימנע מלהעביר מידע מעין זה לגורמים מסחריים.</p>	<p>איסוף מידע הטומן בחובו אפשרות לפגיעה בפרטיות: העירייה אינה אוספת או שומרת מידע על תושבים מתוך הפלטפורמות הדיגיטליות ואין היא עושה שימוש במידע שיש ברשותה במאגרי המידע שלה, שיש בו חשש לפגיעה בפרטיותם של תושבים. לא קיים נוהל מנחה הקובע אמות מידה באשר לשימוש במידע שיש בידיה של העירייה. נוכח חוסר הרלוונטיות הנובע מהעדר איסוף מידע, לא הונחו מנהלי הדפים העירוניים השונים באשר למגבלות על איסוף מידע ועל השימוש בו.</p>
<p>יש לשקול שמירה של החומר שהרשות צוברת בפלטפורמות החברתיות באופן עצמאי. כך למשל ניתן לשמור את המידע ב-DROPBOX, המספק נוחות גישה למידע, באמצעות זיהוי מילים ודמויות, תמורת תשלום שנתי.</p>	<p>שמירת מידע: העירייה אינה שומרת מידע בארכיון שלה. כל המידע המתפרסם בדפי הפייסבוק נשמר במסגרת הדף, אולם מידע זה שמור על פי הקריטריונים לשמירת מידע של פייסבוק, המתאפיין בשמירה כרונולוגית של פוסטים או סרטונים שהגישה אליהם יחסית מסורבלת ואינה מאפשרת שמירת מידע תחת שם קובץ כפי שבוחרת העירייה לקטלג אותו.</p>



המלצות	ממצאים
יש להנגיש את התקנון בדף הפייסבוק של העירייה, עבור משתמשים במחשבים אישיים.	<p>תוכן שהציבור מעלה לרשתות החברתיות: העירייה מפרסמת תקנון הנותן ביטוי לעקרונות ואמות המידה לניהול הדף, כפי שמפורטות בעמדת מבקר המדינה.</p> <p>נמצא כי בעוד שהכניסה לתקנון דרך אפליקציית פייסבוק בטלפון הנייד הינה קלה, הכניסה לתקנון דרך מחשב אישי נתקלה בקשיים.</p>
יש לקבוע נוהל המגדיר מהי תגובה שיש להסתיר או למחוק וכן את מסלול ההתראה שיש לתת למשתמש טרם החלטה על הסתרה או מחיקה של פוסט וטרם חסימתו של המשתמש. מוצע להתייעץ עם היועמ"ש טרם קבלת החלטה על חסימת משתמש. יש לנהל רישום המתעד את כל הפעולות שבוצעו טרם חסימת המשתמש.	<p>ניהול ותייעוד רשימת חסומים: העירייה מנהלת רשימת משתמשים חסומים אשר ממנה עולה כי בדף הפייסבוק העירוני ישנם 16 משתמשים חסומים עקב מה שמוגדר כעבירה על התקנון ובכלל זה שימוש בשפה בוטה והעלבה. בדיקה של הפוסטים מעלה כי מרביתם נעדרי תאריך.</p> <p>בהעדר נוהל כתוב המגדיר את הפעולות שיש לבצע לפני מחיקה/הסתרה של פוסט או חסימת משתמש, מתרשמת הביקורת כי אין אמות מידה ברורות הקובעות מתי התגובה הינה ביקורת לגיטימית ומתי היא מפרה את התקנון.</p>
רצוי כי העירייה תקבע בנוהל, מדיניות לחסימת תגובות קיצוניות, בין אם באמצעות מסנן ובין אם בצורה ידנית ע"י מנהלי הדף.	<p>סינון מראש של תכנים: העירייה אינה משתמשת בסינון תכנים והיא מאפשרת לכל דכפין להביע את דעתו במילותיו הוא. הימנעות מסינון אוטומטי של מילים מקנה לרשות יכולת לבדוק התבטאויות של מגיבים באופן פרטני ובכך למנוע הסרת תגובה תמימה. עם זאת ונוכח השארת שיקול הדעת והפרשנות לשאלה מהי תגובה ראויה, למנהלי הדף, רצוי היה כי מרחב שיקול הדעת יוגדר באופן ברור ובכתב.</p>



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

המלצות	ממצאים
<p>מומלץ שלא לאפשר תיוג של העירייה בפוסטים חיצוניים.</p> <p>מומלץ לקבוע בנוהל, כללים המאפשרים ביצוע שיתוף של פוסטים חיצוניים ע"י מנהלי הדף, כמו למשל, פוסטים שמקורם במשרדי ממשלה, או פוסטים המשמשים כמידע חיוני לציבור, זאת על מנת להקטין סיכון של חשיפה לטענות לשון הרע, הפרת זכויות יוצרים, פגיעה בפרטיות וכו'.</p> <p>יש לקבוע מדיניות פיקוח ובקרה על פוסטים המתפרסמים בלשונית "קהילה" תוך מתן דגש לקביעת מדיניות פרסום אחידה לכל המשתמשים.</p>	<p>פוסטים אורחים:</p> <p>מדיניות העירייה אינה מאפשרת העלאת פוסטים בידי הציבור. נמצא כי באמצעות פרסום תמונות מבקרים, זולגים לדף אלמנטים מסחריים של גופים מסחריים ושל יחידים. במקרים של שיתוף פוסטים, העירייה אינה שולטת בתכנים ובתגובות של הציבור שכן מדובר בתכנים ובתגובות שהעירייה אינה יכולה לבקר אותם או לשלוט עליהם ובכך היא חושפת עצמה לתביעות בשל העלבה או פגיעה בפרטיות.</p>
<p>יש להנחות ולהדריך את מנהלי הדפים להבחין בין ביקורת לגיטימית לבין תגובות המהוות הפרה של הכללים ומשהחלט כי קיימת הפרה, על הפעולות שעליהם לנקוט ובכלל זה תיעוד ושמירה של כל הפעולות שננקטו טרם קבלת החלטה על חסימת משתמש.</p> <p>יש להנחות את מנהלי הדפים לקיים את כל הכללים לפיהם נוהגת העירייה בניהול הדף שלה.</p>	<p>דפי פייסבוק עירוניים:</p> <p>דפי הפייסבוק הקשורים לעירייה אינם מנוהלים ע"י דוברות העירייה אלא ע"י אותו גורם שהוא נושא הדף.</p> <p>אין הנחיות ברורות באשר לסוגיות העלולות לעלות עקב ניהול דף פייסבוק ציבורי שבו מותר לכל אדם להביע את דעתו תוך שמירה על כללי דיון נאותים.</p> <p>מנהלי הדפים השונים אינם מקפידים לפרסם תקנון המגדיר את האסור והמותר בדף ולפיכך הורה דובר העירייה לכל מנהלי הדפים להעלות תקנון אחיד בדף הפייסבוק אותו הם מנהלים.</p> <p>מנהלי הדפים לא הונחו כיצד לקבוע מתי מתקיים שיח ציבורי העולה כדי שיח לגיטימי ומתי מתקיימת הפרה של הכללים שנקבעו בתקנון. כן נמצא כי מנהלי הדפים לא הונחו באשר לאופן הטיפול במי שלדעתם מפר את הכללים.</p>
<p>יש לחדד את ההנחיות לעובדים לפיהן חל עליהם איסור להתבטא בעניינים פוליטיים, לבטח כשמדובר בפוליטיקה העירונית.</p>	<p>שימוש בדפים עירוניים לעניינים החורגים מפעילות המחלקה המפעילה:</p> <p>עקב הישנותם של מקרים בהם ניכרה מעורבות פוליטית של עובדי עירייה, הוציאו מנכ"ל העירייה ודוברת חידוד של ההנחיות האוסרות על מעורבות מעין זו של עובדים.</p>



המלצות	ממצאים
<p>נוכח יעילות השימוש בווטסאפ, יש לעודד את הציבור להמשיך ולהשתמש בו ככלי ליצירת קשר עם העירייה לדיווח על מפגעים ועל כל תלונות אחרות.</p>	<p>טיפול בפניות המתקבלות ברשתות החברתיות: בשנת 2016 החל המוקד להשתמש בשירותי הווטסאפ, על מנת לקבל קריאות על תקלות ומפגעים. נמצא כי השימוש בווטסאפ קונה לו אחיזה. בשנים 2016-2019 נרשמו 20,603 פניות דרך האפליקציה. בשנת 2020 סך הפניות עמד על 10,097 פניות המשקפות הכפלה של הפניות דרך האפליקציה ביחס לממוצע הפניות השנתי שנרשם בין השנים 2016-2019.</p>
<p>יש לנהל תיעוד של הסיבות לחסימת משתמשים.</p>	<p>דף הפייסבוק של ראש הרשות: דף הפייסבוק שמנהל ראש העיר כדף ציבורי, מכיל תקנון השתתפות הקובע את מטרותיו ואת הסייגים החלים על מי שמתבטא. בדף הממומן ומנוהל ע"י ראש העירייה ללא השתתפות של העירייה בהוצאותיו, קיימת רשימת חסומים. נמצא כי אין תיעוד מלא של הסיבות לחסימה, אולם לאור עמדת מבקר המדינה, הובהר לביקורת כי מנהלי הדף ינהלו הליך חסימה התואם את עמדת מבקר המדינה אשר יכלול גם תיעוד מלא של רשימות החסומים ושל הסיבות לחסימתם.</p>



שימוש העירייה ברשתות החברתיות

1. מבוא

בשנים האחרונות הולכת ופופרת תופעת השימוש שעושות רשויות מקומיות ברשתות החברתיות ככלי להעברת מסרים והודעות לציבור באופן מהיר ובלתי אמצעי בנושאים שונים. הן עושות זאת על מנת להביא לידיעת תושביהן מידע אודות הנעשה בעיר, מכרזים, משרות פנויות וקבלת משוב על פעולותיה של העירייה, אך לא רק זאת - הרשתות הינן כלי להעברת מידע וניהול דיונים באופן שבו הרשות מזינה וניזונה. באמצעות המידע המגיע אליה ואותו היא מעבדת, היא נחשפת לרחשי הלב של הציבור, בין שמדובר בהבעת תמיכה או בין שמדובר בדברי ביקורת ובהתאם לכך לנתב את פעולותיה.

רשת חברתית היא אתר אינטרנט או אפליקציה המשמשת כפלטפורמה לשיתוף תוכן. חלקן של הפלטפורמות מבוססות על צ'טים וטקסט, חלקן על שיתוף תמונות וחלקן על תכני ווידאו. בחלק מהרשתות ניתן להתקשר מאחד לשני בחינם וישנן רשתות חברתיות המאפשרות שילוב של כמה מהדברים הללו. רשת חברתית היא המקום בוא אנשים מתאגדים לצורך שיתוף תוכן והכרת אנשים זרים אחרים. שימוש נכון ברשתות החברתיות ועברת מידע אמין, זמין ושקוף, מסייע בהגברת אמון הציבור ברשות. אם מוצא הציבור שהמידע הוא חיוני ויש בו כדי לתרום לו, קיים סיכוי שהשימוש ברשת החברתית יהיה אינטנסיבי. העברת מידע בנושאי תכנון ובנייה, מודעות על משרות פנויות, מכרזים, אירועים המתקיימים בתחומי העיר ומידע לשעת חירום ושיתוף הציבור במידע באמצעות תקשורת בלתי אמצעית, תוך קבלת משוב בנושאים שונים, יכולים לתרום תרומה של ממש לפופולריות של הדף ואף לחיסכון במשאבים של העירייה, נוכח העדר הצורך בשימוש בצינורות מידע, לרוב לא "ירוקים", שהשימוש בהם כרוך בתשלום.

עיריית עפולה מנהלת את שירות המידע לציבור באמצעות שתי פלטפורמות עיקריות. הראשונה, דף האינטרנט העירוני. דף זה מכיל מידע על כל יחידות העירייה והחברות העירוניות. הוא מהווה למעשה עלון אינטרנטי שבו ניתן לקרוא ולהתעדכן אודות העירייה, על אגפיה ומחלקותיה ולצד אלה, מאפשר לציבור להגיש בקשות מקוונות על מנת לחסוך ממנו הגעה למשרדי העירייה. השני, פלטפורמות חברתיות שהעיקרית שבהן היא דף הפייסבוק ואחריה, אינסטגרם ויוטיוב.

2. מטרת והיקף הביקורת:

ביום 14.7.2020 פרסם מבקר המדינה (להלן - המבקר), דוח על הביקורת בשלטון המקומי בנושא "שימוש הרשויות המקומיות ובחירהן ברשתות החברתיות" (להלן - דוח מבקר המדינה) ובו בחן סוגיות הקשורות בניהול רשתות חברתיות שבשימוש הרשויות. מדובר במסמך אשר לראשונה מבקש לאסדר את פעילות הרשויות ברשתות החברתיות. הדוח העלה ליקויים רבים בתפקוד הרשויות שנבחנו ונוכח העובדה שעיריית עפולה לא נכללה בו, ביצעה הביקורת בדיקה של סוגיות שונות אותן בחן המבקר, בהקשר של העיר והעירייה. עד למועד פרסומו של הדוח הייתה אי בהירות בנוגע לדרך ניהולן של רשתות חברתיות. פרסומו של הדוח מהווה מסמך מנחה ראשון הנותן מענה לכל הסוגיות העולות מהשימוש שעושות רשויות מקומיות ברשתות חברתיות, בראי החוק. באין אסדרה חוקית של הפעילות במרשתת, תכליתה העיקרית של הבדיקה הנה להמליץ ולקבוע כללים אשר יעלו בקנה אחד עם המלצות המבקר וככל שפעילות כלשהי צריכה להיעשות על פי הוראות חוק או הוראות נוהל (הגנת הפרטיות, זכויות יוצרים, חוק הארכיונים וכו'), לקיים את הוראות החוק כהלכתו. ביצוע הביקורת נעשה דרך בחינת הפעילות בדף האינטרנט ובפייסבוק המהווים את מרכז הפעילות העיקרי של התושבים ביחס לפלטפורמות האחרות דוגמת אינסטגרם ויוטיוב.

3. הפלטפורמות העירוניות - תיאור כללי:

הביקורת בחנה את הפלטפורמות בהן משתמשת העירייה ואת דרך הניהול שלהן. ממצאי הביקורת מעלים את הנתונים כדלקמן. פעילות העירייה ברשתות החברתיות מתנהלת בפייסבוק, באינסטגרם, ווטסאפ ויוטיוב. אין שימוש בפלטפורמה של טוויטר.



סך העוקבים אחר העירייה בכל הרשתות מתפלג באופן הבא:

הפלטפורמות שבשימוש העירייה

יוטיוב	טוויטר	אינסטגרם	פייסבוק עירוני	עוקבים
110	אין	1,415	13,187	

כאמור לעיל, עיקר הפעילות מתנהלת בדף הפייסבוק העירוני ורק מיעוטה בפלטפורמות האחרות. כפי שיפורט בהמשך, נמצא כי מלבד דף הפייסבוק שמנהלת העירייה באופן ישיר באמצעות מחלקת הדוברות, ישנם דפים נוספים המנוהלים באמצעות מחלקות העירייה.

3.1 תיאור כללי של אתרי האינטרנט העירוניים:

לשכת דובר העירייה מנהלת דף אינטרנט עירוני המכיל מידע כללי על העיר והעירייה. כן ניתן למצוא בדף מידע גם על החברות העירוניות של העירייה. דף האינטרנט מעניק שורה ארוכה של שירותים לנוחות התושב ובהם מידע על שעות קבלת קהל, מכרזים, תיק תושב, פרוטוקולים של ישיבות מועצה ושל הוועדה לתכנון ובנייה וכן נתונים על אירועים ומופעים שהעירייה והחברות העירוניות מקיימות. עוד מכיל הדף, תכנים שהציבור יכול למצוא בהם עניין בכל עת והם אקטואליים למשך זמן רב וכל עוד לא השתנו, הם נשארים במערכת. כך למשל, מאפשר הדף עיון בתיק תושב, המאפשר לתושב ללמוד על מצב החשבון שלו בעירייה ולהגיש בקשות מקוונות כמו למשל, בקשה לקבלת פטור לנכס ריק, הנחה בארנונה לפי מבחן הכנסה, בקשה לקבלת הנחה בהתאם לקריטריונים כאמור בתקנות ההסדרים במשק (הנחה מארנונה) וביצוע תשלומים מקוונים אחרים, כמו למשל, תשלום עבור תו חניה שנתי ותשלום אגרה עבור חיסון כלבים.

אתר האינטרנט של העירייה מאפשר למשתמש בו כניסה מתוכו לפלטפורמות השונות שהיא מנהלת ובלחיצת כפתור ניתן להגיע לדף הפייסבוק, לווטסאפ ולעמוד האינסטגרם של העירייה.

בתוך האתר ניתן לעבור ממחלקה אחת למשניה ושם ניתן לקבל מידע שימושי על פעילות המחלקה, שעות פעילות, דרך ליצירת קשר וכו'. מלבד זאת, האתר מפנה לאתרים של שתי יחידות בעירייה המנוהלים באופן עצמאי ע"י היחידות עצמן. הראשון, אתר אגף הנדסה. לחיצה על לשונית האגף באתר העירייה מפנה את המשתמש לאתר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, שם ניתן למצוא אינפורמציה הקשורה בתכנון ובנייה. האינפורמציה מתעדכנת ע"י הוועדה עצמה ולא באמצעות דובר העירייה. האתר השני, של מחלקת רישוי עסקים והוא מנוהל באמצעות המחלקה עצמה אשר אף היא מציעה שפע של מידע רלוונטי למשתמשיה.

נמצא כי אתר אגף הנדסה עומד בדרישות תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשנ"ג, 2013 ובכלל זה מספק האתר אפשרות שימוש עם תוכנת הקראת מסך. לעומת זאת, נמצא כי אתר רישוי עסקים מכיל מידע רב אשר מגיע במסמכים סרוקים אשר לא ניתן לקרוא אותם באמצעות קורא מסך.

3.2 דף הפייסבוק העירוני:

הפלטפורמה השנייה הינה דף הפייסבוק של העירייה. דף זה משמש את העירייה על מנת לעדכן את הציבור בפעולות שוטפות שהיא מבצעת ובהעברת נתונים עדכניים היפים למועד הפרסום, אשר מתאפיינים בתדירות עדכון גבוהה. בדף הפייסבוק יכול הציבור להביע את דעתו על הפוסטים העולים בו והתבטאויותיו עולות מיידית בדף וניתנות לצפייה ע"י כל אדם אשר נכנס לדף ולפוסט שעלה. מלבד דף הפייסבוק העירוני ישנם דפי פייסבוק נוספים המתנהלים ע"י גורמים עירוניים כפי שיפורט בהמשך.

המלצת הביקורת:

יש לבצע התאמות נגישות לאתר רישוי עסקים ובכלל זה יש לעדכן את המידע באמצעות מסכי PDF הניתנים לקריאה באמצעות קורא מסך. יש לאפשר שימוש בכלים המקובלים באתרים מונגשים המאפשרים שינוי גודל וצבע פונטים על מנת להקל את הקריאה עבור כבדי ראייה.



4. בעלי תפקידים בדף הפייסבוק של הרשות

פייסבוק מגדירה שישה סוגי תפקידים בדף. הגורם היוצר את הדף הופך אוטומטית למנהל הדף ולו הסמכות לקבוע את אופי הדף, לשנות את מראהו ולפרסם בתוכו. אין הגבלה על מספר המנהלים ובעלי התפקידים שניתן להוסיף לדף. נוסף על תפקיד המנהל, יש חמישה תפקידים נוספים שניתן להגדיר – עורך, מנחה, מפרסם, אנליסט ומנהל משרות – אך רק המנהל יכול להקצות תפקידים ולשנות תפקידים של אנשים אחרים.

בדוח מבקר המדינה הדגיש המבקר את חשיבות הגדרת התפקידים בדף הפייסבוק והגדרת הסמכויות שיש לכל בעלי התפקיד. המבקר סבור למשל כי חסימת משתמשים צריכה להיעשות ע"י גורמים שהוסמכו לכך מפורשות ואין ליתן סמכות זו באופן אוטומטי לכל מנהלי הדף ובכלל זה, סבור המבקר, שאין לתת לגורמים שכבר אינם עובדים ברשות או עם מי מטעמה את הסמכויות לעשות שינויים בדף.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי "לחשבון הרשות ברשת החברתית ייקבע מספר מצומצם של מנהלים מתוך עובדי הרשות. זאת מאחר שמנהלים אלה אחראים, בין היתר, לחלוקת התפקידים לניהול הדף, והם יכולים בכל רגע נתון ועל דעתם בלבד, לשנות או לבטל את סמכויות בעלי התפקידים האחרים בחשבון ללא התראה מוקדמת, ואילו בעלי התפקידים האחרים אינם יכולים לשנות פעולות אלו ללא הסכמת המנהלים".

4.1 מנהל השירותים דיגיטליים ברשות המקומית

בעדכון לקובץ ניתוח העיסוקים שפרסם משרד הפנים בשנת 1992 הוגדר תפקיד חדש של "מנהל שירותים דיגיטליים" בתחום המחשוב ברשויות המקומיות. מדובר בתפקיד שלא חלה על הרשות החובה לאיישו והסמכות להחליט על כך נתונה לראש הרשות.

בהגדרת התפקיד נקבע כי ייעודו הוא חיזוק, עידוד וקידום מתן שירות לתושב באמצעים דיגיטליים, ניהול ותפעול של כל הפלטפורמות הדיגיטליות ברשות המקומית, לרבות המדיה החברתית וכן הזנת תכנים ועדכון השוטף בפלטפורמות הדיגיטליות; עידוד שימוש בכלים דיגיטליים למתן שירותים לתושב והנגשתם לציבור; הכנת הפלטפורמות הדיגיטליות לשעת חירום כחלק ממתן השירות הדיגיטלי לתושב.

בדוח מבקר המדינה מציין המבקר כי "נוכח ההתפתחות הטכנולוגית והשינוי הדרמטי בשנים האחרונות בשימוש שעושות הרשויות המקומיות במדיה החברתית להעברת מידע, לחיזוק הקשר עם תושבי העיר ולקבלת משוב מהם כדי לשפר את טיב ואיכות שירותיהן, מומלץ שהן ישקלו את אישור תפקיד "מנהל שירותים דיגיטליים", או לכל הפחות יוודאו שיהיה להם כוח אדם מתאים לניהול הרשתות החברתיות בהתאם לכישורים הנדרשים שקבע משרד הפנים".

ממצאי הביקורת:

דף הפייסבוק העירוני מנהל באמצעות דוברות העירייה. במחלקת דוברות העירייה מועסק עובד המשמש בפועל כמנהל השירותים הדיגיטליים המנהל את הפלטפורמות של העירייה ובכלל זה הוא אחראי על העלאת תכנים לרשת ועדכון.

המלצת הביקורת:

יש לפעול בהתאם להוראות מבקר המדינה לעניין סמכויות המנהלים בניהול הדף, תוך אבחנה בין מנהלים הבאים מתוך הרשות, המוסמכים לבצע פעולות אכיפה, לבין מנהלים חיצוניים האחראים על ענייני התוכן.



5. שימוש במיקור חוץ

לדעת מבקר המדינה, נוכח הצורך בהסתייעות באנשי מקצוע, מקובל ואף רצוי להשתמש בשירותי מיקור חוץ לתכלית ספציפית. עם זאת, יש חשיבות רבה להקפדה על עיגון ההתקשרות עם הספק בהסכם כתוב אשר יסדיר בין היתר, את סדרי העבודה ואת החובות והזכויות של שני הצדדים. אשר להסכם עם ספק שירותים דיגיטליים, על הסכם כזה לכלול הוראות מפורטות בנושא אבטחת המידע ובעניין ההגנה על מאגרי המידע המוחזקים או המנוהלים על ידי הספק. יש לקבוע את מורשי הגישה למאגרי המידע מטעם הספק, אופן ניהול מאגרי המידע וכן הוראות לאיסוף המידע, לסימונו, לאימותו, לעיבודו ולהפצתו - בהתאם לחוק הגנת הפרטיות. בהסכם כזה יש לעגן הוראות בנושא אחריות הספק לתקינות השירות, שמירת הסודיות, וכן הוראות בעניין הליכי הפיקוח והבקרה על שירותי הספק הנדרשים מצד הרשות.

ממצאי הביקורת:

נמצא כי דף האינטרנט הוקם ומתוחזק ע"י חברת חיצונית הנותנת שירותים למספר רב של רשויות מקומיות. כן נמצא כי הסכם ההתקשרות עם החברה קובע אמות מידה מחמירות הנוגעות לשימוש במידע ובכלל זה, שמירה של המידע בהפרדה לוגית ממידע של לקוחות אחרים של הספק, איסור העברה של נתונים ללא הסכמת העירייה, ניהול הרשאות מחמירות בכל הקשור לגישה למידע אישי, תיעוד של כל פעולה המבוצעת במידע אישי, גיבוי שוטף של מידע אישי, התחייבות החברה כי עובדיה כולם חתומים על הסכם שמירת סודיות ולשיתוף פעולה בכל הנוגע לאירוע אבטחת מידע הדורש בדיקה וחקירה. עם זאת, כל התכנים בדף האינטרנט מנוהלים ע"י מחלקת הדוברות. לא נעשה שימוש בגורמים חיצוניים אלא לצורך פעולות כגון עיצוב באנרים, עריכת סרטונים ועיצובים גרפיים אחרים, זאת במסגרת הסכם שנחתם עם חברת מלכין קניגסברג בע"מ למתן שירותי עיצוב גרפי לעירייה, הכולל עיצוב שלטי חוצות, מוצגי פרסום של העירייה ועיצוב באנרים דיגיטליים לרשתות חברתיות ופורטלים של אתרי חדשות.

המלצת הביקורת:

יש להמשיך ולשמר מדיניות מחמירה של ביטחון מידע, הכוללת ניהול הרשאות, תיעוד פעולות וגיבוי מידע אישי שוטף, בעיקר בעת רכישת שירותים מגורמי חוץ.

6. ניהול המידע ברשתות חברתיות בשעת חירום

מגיפת הקורונה אשר שטפה את העולם ולא פסחה גם על מדינת ישראל, הקנתה לפלטפורמות החברתיות ובהן דפי הפייסבוק, מעמד על בכל הנוגע להעברת מידע לציבור, זאת בשל יכולתן לספק מידע בזמן אמת על התפשטות המגיפה בישראל בכלל ובעפולה בפרט. חשיבות הפלטפורמות הללו במקרה זה כמו בכל אירוע חירום אחר, ניכרת לעין נוכח הכלים שהן מספקות להעברת המידע על התרחשות אירוע, העברת דיווחים ממקור ראשון על השפעתו וכן קבלת דיווחים שוטפים ופרטים מדויקים על מהות האירוע, מיקומו, זמן התרחשותו וממדיו. הביקורת בחנה את השימוש שעושה הרשות בפלטפורמות החברתיות להעברת מידע חירום, דרך בחינת הפעילות בדף הפייסבוק:

ממצאי הביקורת:

נמצא כי העירייה מספקת עדכונים שוטפים בדף הפייסבוק, הכוללים מתן מידע על מצב התחלואה. מדובר בפרסומים שחלקם נשארים רלוונטיים לאורך כל התקופה כל עוד לא חלפה המגיפה מן העולם, אולם נוכח מבנה דף פייסבוק המציג מודעות לפי מועד פרסומן, פרסומים חשובים נעלמים בין פרסומים אחרים הדוחקים אותם מטה בסדר הכרונולוגי. נמצא כי העירייה לא מנהלת פרסום דומה גם בדף האינטרנט. נוכח העובדה שקיים ציבור לא קטן אשר אינו נמנה על משתמשי הפייסבוק אולם הוא גולש באתרי אינטרנט, משמש לו דף האינטרנט העירוני מקור מידע חשוב. הדעת נותנת שמידע חשוב זה על ההתנהלות בתקופת הקורונה, יוטמע גם בדף האינטרנט העירוני. ברם, נמצא כי באתר האינטרנט של העירייה לא קיימים פרסומים מקבילים למשתמשי דפי האינטרנט שאינם נמנים על משתמשי הפייסבוק.

המלצות הביקורת:

יש להטמיע כל מידע רלוונטי הנוגע למלחמה בקורונה גם בדף האינטרנט של העירייה כשירות למי שאינו גולש בדף הפייסבוק.



תגובת דובר העירייה: הביקורת מצאה כי ישנם פרסומים רבים בעמוד הפייסבוק שרובם נעלמים ככל שתדירות הפרסומים גוברת. מחלקת הדוברות מקפידה לפרסם מדי יום ולעיתים מספר פעמים ביום, פרסומים הרלוונטיים לאותו יום ולנושאים שעל סדר היום הציבורי והתקשורתי. פרסומים בעלי חשיבות "ננעצים" בראש העמוד (הפיד) כדי לאפשר חשיפה רחבה כלל האפשר.

בנוסף, ציינה הביקורת כי בעמוד הפייסבוק עולים פרסומים בתדירות גבוהה יותר מאשר אתר האינטרנט של העירייה. מחלקת הדוברות מכירה בעובדה שישנה אוכלוסייה רבה שאינה נמצאת ברשת הפייסבוק ולכן הקימה מערך מדיה כדי לנסות ולמקסם את החשיפה בקרב אוכלוסיות רבות ככל האפשר, כגון קבוצות וואטס-אפ שכונתיות, מערכת סמסים לתושבים ובתוכם מובילי דעה ומנהיגי קהילה, שלטי חוצות, פרסומים ברדיו, עיתונות מודפסת ואתרי חדשות מקומיים, פלאיירים ופשווקולים ואפילו מערכת כריזה שפעלה עשרות פעמים ברחבי העיר בשנה האחרונה.

7. הנגשת מידע לציבור

לסוגיית הנגשת השימוש ברשתות החברתיות יש היבטים שונים. הביקורת התמקדה בשניים מהם: האחד, בדיקה, אם הרשות מספקת אלטרנטיבה לציבור שאינו משתמש ברשתות החברתיות אם בשל סיבות דתיות, או העדר אמצעים או יכולות להשתמש בהן, דוגמת אוכלוסיית קשישים שאינה משתמשת בטלפונים חכמים, או במחשבים ביתיים. השני, בדיקה אם המידע המפורסם בפלטפורמות הדיגיטליות מונגש לכל בעלי המוגבלויות.

7.1 פרסום בלעדי ברשתות החברתיות:

הרשתות החברתיות משמשות עבור הרשויות המקומיות כלי נוח וזול לשימוש, להעברת מסרים ומידע לציבור וליצירת אינטראקציה עימו. עם זאת, על הרשות לזכור כי לא כל תושביה משתמשים ברשתות החברתיות, ולעיתים שימוש בלעדי בהן עלול לגרום לפגיעה, בעיקר בקרב אלו המתקשים להשתמש באמצעים דיגיטליים או אלו שממניעים אידיאולוגיים אינם משתמשים ברשתות החברתיות, כדוגמת הציבור החרדי. סוגיה זו של פרסום בלעדי או מתן שירותים לציבור באמצעות הרשתות החברתיות בלבד טרם הוסדרה בדין. באוקטובר 2019 פורסמה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה "כללים מנחים לגיבוש הסדרים דיגיטליים" (להלן - הנחיית היועץ). הנחיית היועץ מתייחסת, בין היתר, למקרים שבהם נקבע כי צריכת שירות כלשהו תתבצע רק באופן דיגיטלי. כפי שצוין בהנחיית היועץ "קביעת ערוץ דיגיטלי כערוץ יחיד היא נושא מורכב, שמעלה שאלות כבדות משקל בדבר סבירות קביעה זו". עוד נקבע שהשיקול המרכזי שעל בסיסו ייקבע אם החלת הסדר כערוץ דיגיטלי יחיד היא סבירה, הוא השאלה אם ההסדר נוגע לאוכלוסיות העלולות להתקשות בשימוש באמצעים דיגיטליים. לדעת מבקר המדינה, "כאשר מדובר בפרסום שנועד לכלל הציבור (או לכלל תושבי הרשות) מצופה מהרשות להביא בחשבון שיש בציבור אוכלוסיות המתקשות מסיבות שונות להשתמש באמצעים דיגיטליים, וכאלה שאינן עוקבות אחרי הרשות ברשתות החברתיות, ולכן ביצוע הפעולה באופן בלעדי ברשתות החברתיות ימנע מאוכלוסיות אלו את האפשרות להיחשף לפרסום, להנות מהשירות או להשפיע על מדיניות הרשות. פעולה כזו עלולה לגרום לפגיעה בשוויון ולהדרה של אוכלוסיות ממהלכים של הרשות המקומית". משום כך מציע מבקר המדינה להשתמש בדרכים שאינן רשתות חברתיות, על אף שמדובר בפרסומים לא "רוקים" שבצדם גם הוצאה כספית.

ממצאי הביקורת:

ישנה אוכלוסייה אשר מטעמים דתיים, חברתיים, אידיאולוגיים ועקרוניים, אינה נוהגת להיכנס לדפי הפייסבוק אולם חלקה גולשת באינטרנט וככל שהעירייה מפרסמת שם את הודעותיה הם חשופים להם. כמו כן, ישנה אוכלוסייה המתקשה להשתמש באמצעים הדיגיטליים. נוכח זאת, נודעת חשיבות לפרסום מידע חשוב בכל הכלים העומדים לרשות העירייה ובכלל זה, הרשתות החברתיות, דף האינטרנט של העירייה ואף פרסום שאינו "רוק" הכולל מודעות בעיתונים ופרסומי רחוב.

נמצא כי העירייה מספקת עדכונים שוטפים בדף הפייסבוק. מנגד, נמצא כי לעתים אין פרסום דומה גם בדף האינטרנט. עם זאת, לביקורת הובהר כי העירייה נוהגת לשלוח הודעות ווטסאפ בקבוצות שכונתיות. כן מפעילה העירייה שירות הודעות סמסים הנשלחים לתושבים מתוך מאגר של עשרות אלפי מכשירים ניידים המצוי ברשות העירייה ומאפשר למקבל ההודעה, להסיר את שירות המידע הנ"ל באופן עצמאי ומבלי להודיע לעירייה על רצונו להתנתק משירות זה.

לצד אלה וככל שיש חשיבות כי המידע יגיע לכל בית בעיר, משתמשת העירייה גם בפרסומים ברדיו, שלטי חוצות, פשווקולים ולפעמים אף שימוש במערכות כריזה ניידות.



המלצת הביקורת:

יש לקבוע בנהל אילו פרסומים ראוי שיעלו על דפי האינטרנט של העירייה לצד הפרסומים ברשתות החברתיות. כמו כן יש לקבוע נוהל מערך הפצה של מידע שנדרש להביאו לידיעת אוכלוסיות יעד שאינן חשופות לדפי הפייסבוק ואת הכלים שיש להשתמש בהם על מנת להגיע לקהל זה שאינו עושה שימוש ברשתות החברתיות.

7.2 הנגשת הרשתות החברתיות לאנשים עם מוגבלות

בתקנה 35 לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013 (להלן - תקנות הנגישות) נקבעה החובה על גופים ציבוריים - והרשויות המקומיות בתוכם - להנגיש לבעלי מוגבלות את המידע שאותו הם מספקים בשירות המרשתת. בתקנה 35 לתקנות נקבע בס"ק (ד) כי "חייב יהיה פטור מביצוע התאמת נגישות מסוימת בשירותי אינטרנט שהוא מעביר על גבי תשתית של רשת חברתית, אם תשתית זו לא מאפשרת את ביצועה". כלומר, לגבי שירות או מידע שרשות מקומית מספקת ברשת החברתית שלה, עליה לבצע את התאמות הנגישות בהתאם לאפשרויות שנותנת הפלטפורמה הרלוונטית.

על פי תקנות הנגישות יש להנגיש את הרשתות החברתיות בהתאם למה שמתאפשר בהן. נוכח העובדה כי ציבור המשתמשים ברשתות החברתיות אינו בהכרח זהה לציבור המשתמשים באתר האינטרנט של הרשות המקומית, ישנה חשיבות רבה בהנגשת דף האינטרנט לצד הנגשת הרשתות החברתיות של הרשות.

7.2.1 אתר העירייה:

נמצא כי העירייה שידרגה באופן משביע רצון את אתר האינטרנט ובכלל זה גם הנגישה אותו למבקשים להשתמש בשירותי ההנגשה. בכלל זה בוצעו פעולות כדלקמן:

קיים תפריט נגישות המאפשר לשלוט על גודל המלל, רמת הניגודיות של התצוגה, שליטה על צבע הגופן ושינוי הפונט לפונט קריא יותר לפי נוחות המשתמש.

כן קיימת הדגשה של קישוריות, התאמת האתר למשתמשים בתוכנת קורא מסך ואפשרות ניווט בדפי האתר באמצעות מקשי החצים במקלדת. באתר קיימים טקסטים חלופיים לתמונות, אפשרות הגדלת תמונות, גרסאות PDF עם מלל נגיש למודעות תמונה המכילות מידע. כדי שניתן יהיה לקרוא מסמכים טקסטואליים יש להעלות אותם לרשת כקבצי PDF שלא נסרקו, אלא נשמרו מלכתחילה בפורמט זה. נמצא כי העירייה שוקדת על המרת מסמכים המופיעים בגרסה סרוקה שאינם ניתנים לקריאה והפיכתם למסמכים הנגישים להקראה ובכלל זה, פרוטוקולים ישנים של מועצת העיר, צווי ארנונה, קבצי רישום לחינוך, פרסומים לפי חוק התכנון והבנייה, חוקי עזר ודוחות חופש מידע והחלטות ועדות ערר וארנונה. נמצא כי מחלקות העירייה קיבלו הוראה לפיה כל מסמך שאותו הן מבקשות להעלות, עליו להגיע בקובץ PDF המאפשר שימוש בקורא מסך. מסמכים סרוקים לא עולים לאתר נוכח העובדה שאינם נגישים.

יחד עם זאת, נמצא כי דפים עירוניים המנוהלים מחוץ לדף העירוני, ע"י מחלקות בתוך העירייה, אינם מוגשים כהלכה ויש לפעול להנגיש אותם לקהל הרחב.

7.2.2 דף הפייסבוק:

חברת פייסבוק מאפשרת הנגשה של דפיה תוך שימוש בטכנולוגיה מסייעת כגון קוראי מסך, כלי הגדלה ומקלדות חלופיות. בכלל זה ניתן להשתמש בתכונה של טקסט חלופי אוטומטי המשתמש בטכנולוגיה של זיהוי אובייקטים כדי ליצור תיאור של תמונה המיועד לקהילה של עוורים וכבדי ראייה.

כן מאפשר דף הפייסבוק להוסיף או להסיר כתוביות בתוך סרטון כדי להנגישו לקהל רחב. עוד ניתן לשנות את מראה הכתוביות תוך שליטה על צבע הרקע של הכתובית, אטימות הרקע, צבע הטקסט וגודלו.

נמצא כי דף הפייסבוק של העירייה אינו מספק כלים פשוטים לכל מי שזקוק להם באופן פשוט וקל. הסרטונים שמעלה הרשות, בכלל זה, סרטוני שירות חשובים כמו למשל סרטונים הקוראים לציבור להגיע ולהיבדק ולהתחסן מפני נגיף הקורונה, אינם נגישים ואינם מכילים כתוביות. כמו כן, נמצא כי תמונות שמעלה הרשות בצירוף כתוביות, אינן מאפשרות שימוש בקורא מסך, שתכליתו לאפשר לעיוורים וכבדי ראייה להתוודע לתוכנה של התמונה/מודעה.



7.3 הנגשת ישיבות מועצת העיר:

בימים כתיקונם, פתוחות ישיבות המועצה לכל דיכפין. הציבור יכול להגיע פיזית לישיבות אלה ולהיות נוכח בהן. עקב נסיבות הקורונה סגורות הישיבות לציבור ונוכחים בהן חברי המועצה ונושאי תפקידים בלבד, תוך שמירה על מרחק בין אדם אחד למשנהו. סגירת הישיבות הפכה את הצפייה בשידורים הישירים המוקרנים בפייסבוק לכלי אלטרנטיבי למי שמעוניין להתעדכן בנעשה בישיבה ועל רקע זאת, ניכרת חשיבות להעברת הישיבות באיכות המאפשרת להקשיב לדברי חברי המועצה.

נמצא כי איכות השידורים הינה גרועה. נמצאו תגובות של תושבים המעירים על איכות השמע אשר אינה מאפשרת להבין את דברי הנואמים. הביקורת סבורה כי נוכח העובדה שלא ניתן לציבור להיות נוכח בישיבות ונוכח העובדה שבימים אלה עולים בישיבות המועצה נושאים חשובים נוסף על הנושאים הנידונים בעתות שיגרה, כמו למשל, עדכונים על פעולות העירייה ומצב בתחלואה בעיר, ישנה חשיבות מיוחדת להעביר לציבור את הישיבות באיכות שמע ראויה.

הערת הביקורת: נמצא כי עוד במהלך ביצוע הביקורת פעלה העירייה לרכישת מערכת אודיו/וידאו וצילום אשר נכנסה לשימוש כבר בחודש ינואר 2021. בעקבות זאת אף פסקו התלונות אשר נגעו לאיכות השידורים.

המלצת הביקורת:

יש לפעול להנגשת דף הפייסבוק של העירייה ובכלל זה, להכניס כתוביות לסרטונים וכן לאפשר שימוש בקורא מסך על מנת לאפשר לכבדי ראייה ולעיוורים להתוודע לתוכן של תמונות המופיעות בדף הפייסבוק של העירייה.
יש לפעול להנגשת דפי הפייסבוק העירוניים שמנוהלים ע"י גורמים עירוניים מחוץ לדף העירייה.

תגובת דובר העירייה: דוח הביקורת מציין לטובה את שדרוג אתר האינטרנט הרשמי של העירייה בכל הקשור לנגישות. עם זאת, מציין כי עמוד הפייסבוק הרשמי אינו מספק כלים הולמים באופן פשוט. מחלקת הדוברות ערה לנושא ופעלה לשיפורו באמצעות כתיבת טקסטים מקיפים הכוללים את כל המידע שנכתב בבאגרים הגרפיים (ואינם נגישים). כמו כן תפעל המחלקה להוספת כתוביות לסרטונים לטובת תושבים עם מוגבלות.

8. מגבלות שימוש בתכנים

על התכנים שהרשויות מעלות לרשתות החברתיות חלים כללים ומגבלות משני סוגים: מגבלות מכוח הדין, כגון הפרה של זכויות יוצרים, לשון הרע ופגיעה בפרטיות, ומגבלות חוזיות שקבעה הפלטפורמה. נוסף על אלה חלות חובת תום הלב וחובת ההגינות. אחד האתגרים המרכזיים העומדים בפני הרשות המקומית בעשותה שימוש ברשתות החברתיות, הוא התאמה לתנאי השימוש המשתנים, הנקבעים באופן חד-צדדי על ידי הפלטפורמות, והקפדה על כך שבתכנים שהיא מפרסמת לא תהיה הפרה של תנאי השימוש הללו.

מבקר המדינה מציין כי על הרשויות המקומיות חלים כללי המשפט הציבורי על פרסום התכנים שהן מעלות לרשתות החברתיות. משום כך חלה עליהן החובה לוודא כי בתכנים שהן מעלות אין משום פגיעה שלא כדין בזכויות כגון הזכות לשוויון, הזכות לפרטיות וזכויות יוצרים. הביקורת בחנה את השימוש שעושה הרשות בתכנים המגיעים לידיה כדי להימנע מפגיעה בזכויות כאמור לעיל.

ממצאי הביקורת:

העירייה משתמשת בשירותים חיצוניים לעריכת סרטונים בנושאים שונים שעל סדר יומה. בסרטונים אלה מושמעת מוזיקת רקע עליה משלם יוצר הסרטונים תמלוגים. תשלום התמלוגים הנו על יצירות שהספק משתמש בהן והוא אינו חל על כל היצירות שהעירייה מפיקה באופן עצמאי. מלבד זאת, משלמת העירייה תמלוגים לפדרציה למוסיקה ישראלית וים תיכונית בע"מ (הפי"ל). תשלום התמלוגים נעשה עבור השמעת מוסיקה ישראלית וים תיכונית בפומבי, בהתאם להסכם שיש להפי"ל עם מש"מ והוא מחושב לפי נפש בהתאם לגודל האוכלוסייה בעיר. בתחילת שנת 2020 הוציאה הפי"ל הודעה לרשויות כי תשלום מוקדם של דמי התמלוגים יכול יביא לזיכוי בשיעורים הנעים בין 10 אחוזים למי שמשלם ברבעון הראשון עד לאפס אחוזים למי שמשלם ברבעון האחרון של השנה כדלקמן:



הנחות בתמלוגים לפי מועד התשלום (הפי"ל)

תשלום לאחר הנחה בש"ח	שיעור ההנחה באחוזים	רבעון שני
18,045	10	ראשון
18,847	6	שני
19,448	3	שלישי
20,050	0	רביעי

נמצא כי במהלך הרבעון השלישי שילמה העירייה את התמלוגים בגובה של 19,948 ₪.

המלצת הביקורת:

תשלום דמי תמלוגים הנו בבחינת תשלום חובה. היות שתשלום מוקדם מזכה בהנחה, מומלץ כי עם קבלת החיוב ולא יאוחר מסוף הרבעון הראשון, ישולמו דמי התמלוגים, זאת על מנת לזכות בהנחה הנובעת מתשלום מוקדם.

כן משלמת העירייה תמלוגים עבור שימוש בזכויות מבצעים ל"עילם", עמותה ישראלית לזכויות מוסיקאים מבצעים. בשנת 2020 שילמה העירייה תמלוגים בסך של 11,843 ₪. תשלום נוסף מועבר גם ל"אקום". בשנת 2020 שילמה העירייה תמלוגים עבור אירועים שהיא מקיימת ואינה גובה סכום העולה על 19 ₪. חישוב התמלוגים נעשה לפי מפתח תשלום של 0.4 ₪ לתושב, סה"כ 23,025 ₪ בשנת 2020. נמצא כי עקב אי בהירות בנוגע לזכויות יוצרים, לא שילמה על שיר שצורף לאחד מסרטונים לאחר שסברה כי הזכיון העורך סרטונים עבורה משלם את התמלוגים. בירור עם הזכיון העלה כי התשלום מתבצע עבור נעימות בלבד ואין תשלום עבור שימוש בשירים. עקב הערת הביקורת פנתה העירייה לאקום והסדירה את התשלום בגין השימוש בשיר.

המלצת הביקורת:

הביקורת מתרשמת כי קיימת אי בהירות באשר לתשלומים שעל העירייה לשלם, מעבר לתשלומים הקבועים בהסדרים השונים. ככל שיש צורך בתשלום נוסף על פעילות שהיא מעבר לפעילות בגינה משלמת העירייה תמלוגים, יש להבהיר זאת, כדי למנוע הפרה של זכויות יוצרים.

תגובת דובר העירייה: עיריית עפולה משלמת על תמלוגים לגופים שונים תמורת שימוש בזכויות יוצרים. הביקורת מציינת כי עקב אי בהירות נעשה ביצירה אחת שימוש ללא אישור. הנושא טופל ובעתיד יושם דגש. יחד עם זאת, הביקורת מציינת כי התמלוגים שולמו ברבעון השלישי של השנה דבר שגורם לאיבוד גובה ההנחה - חשוב לציין כי הדבר לא באחריות מחלקת דוברות שאינה אחראית על הרכישה של זכויות אלה.



9. קידום תוכן בתשלום ברשתות החברתיות

רשתות חברתיות מאפשרות למשתמשים בהן לקדם תכנים בתשלום (פרסום ממומן/קמפיין), בתמורה לכך שהפרסומים יגיעו למספר רב יותר של משתמשים. הפרסום הממומן שונה מהפרסום ה"אורגני" ברשת החברתית - שאינו כרוך בתשלום ולרשות אין שליטה על כמות המשתמשים הנחשפים אליו. במסגרת פרסום ממומן, הרשתות החברתיות מאפשרות לבעלי תפקידים שונים בדף להגדיר קהל יעד שאליו יועד פרסום ספציפי. קהל היעד יכול להיות מאופיין לפי אמות מידה המוגדרות בפלטפורמה - דוגמת טווח גילים, מגדר, מקום יישוב, תחומי עניין, קהלים דומים וכיוצא באלה - או לפי רשימות של קבוצות שהרשות יוצרת ומגדירה בעצמה, ובמקרה כזה היא מעבירה לפלטפורמה רשימת כתובות דואר אלקטרוני של אנשים שבחשבונותיהם היא מבקשת שהתכנים יפורסמו. בתכנים המקודמים בתשלום מצוין על גבי הפרסום כי הוא ממומן, כחלק ממדיניות השקיפות של הפלטפורמות.

ממצאי הביקורת:

נמצא כי העירייה מקדמת פרסום ממומן בדף הפייסבוק העירוני. מחלקת הדוברות קובעת את אוכלוסיית היעד לכל פרסום ממומן ולאחר הפרסום מתבצע ניתוח של האוכלוסייה שצפתה בפרסום, על מנת ללמוד את האפקטיביות של הפרסום ואת האוכלוסייה שנחשפה אליו, באם אכן הגיע הפרסום לאוכלוסיית היעד אליה כיוונה הדוברות את הפרסום. סך ההוצאה בשנת 2020 על תוכן ממומן עומד על 15,888 ש"ח. נמצא כי בדפי הפייסבוק העירוניים האחרים אין פרסום ממומן.

9.1 קביעת אמות המידה לפרסום ממומן

לדעת מבקר המדינה, "קביעת אמות מידה לקידום ממומן מאפשרת מצד אחד לרשות המקומית לבצע פרסום יעיל יותר ולהגיע לאוכלוסייה שאליה מיועד הפרסום, באופן שעשוי להביא לחיסכון במשאבים. אך מצד אחר, אפשרויות הטרנט הספציפי עלולות לשמש עבור המפרסמים פירצה קלה ונוחה לביצוע העדפה בפרסום ופעולה הנגועה בהפליה. כך למשל, מודעת דרושים המיועדת לשני המינים, המקודמת לאחד המינים בלבד, או קידום פרסומת של אירוע תרבות המיועד לכלל הציבור, בקרב תושבי שכונות מסוימות או קהלים מסוימים עשויים, בהיעדר אבחנה רלוונטית, יכולים להיות נגועים בהפליה אסורה". לפיכך מציע מבקר המדינה לרשויות המקומיות, לבחון היטב שמא בקביעת קהל היעד עלולה העירייה למנוע מקהלים רלוונטיים שהפרסום יפה גם להם מלהיחשף לפרסום זה. כך למשל בעניין של פרסום מכרזים או קדום אירועי תרבות.

ממצאי הביקורת:

נמצא כי הפרסומים הממומנים של הרשות כוללים מידע המוגש כשירות לציבור בנושא הקורונה, מידע על פעילויות עירוניות ואירועים ברחבי העיר שמארגנת העירייה ואין הם מכילים מידע שיש בו כדי להפלות אוכלוסיות ומגדרים, זאת נוכח העובדה שמדובר במודעות שירות לטובת הציבור ולא מודעות שאתנן חברתי או כספי בצדן.

נמצא כי עלות כל מודע כזאת נעה בסכום של עד 200 שקלים והיא מופנית לציבור של עד כ - 50-10 אלף אנשים בכל המחוז הצפוני. כן נמצא כי ציבור של עד 10,000 משתמשים נחשפים למודעות אלה.

היקף החשיפה נקבע ע"י דובר העירייה. ככל שמדובר במודעה המופנית לתושבי העיר, היקף החשיפה מתרכז בעיר עפולה וסביבתה הקרובה, אולם כשהתכלית היא ליצור חשיפה ומיתוג לעיר, כמו למשל, במודעה הקוראת לציבור לבוא ולהתגורר בעפולה, היא מתפרסמת בכל המחוז הצפוני.

כן נמצא כי העירייה מגדירה בד"כ את הגורמים אליהם מכוונת המודעה למשתמשים בניגול של מעל 18, אולם מעת לעת, היא מגדירה את אוכלוסיית היעד גם בגילאים נמוכים יותר, כמו למשל מופע סיום הקיץ אשר אוכלוסיית היעד שלו הוגדרה בין השנים 13-24. ברם, מודעה שתוכנה "רגע של גאווה עפולאית" המספר את סיפורו של תלמיד כיתה י"ב אשר נבחר לשמש כיו"ר מועצת התלמידים והנוער של מחוז הצפון" הופנה לגילאים מעל 18, הגם שהיה מקום לחשוף פוסט זה בפני אוכלוסייה צעירה יותר. עוד נמצא כי פרסומי העירייה הממומנים אינם מכילים תכנים פוליטיים שתכליתם לקדם את ענייניו הפוליטיים של גורם זה או אחר בעיר.

המלצת הביקורת:

יש לקבוע אמות מידה לבחירת תפוצת היעד. ככל שמדובר במידע שמוגש כשירות לטובת תושבי העיר עפולה, דוגמת מועדי בדיקות קורונה המיועדות ורלוונטיות לתושבי עפולה, מומלץ לבחון את נחיצות הפרסום בטווח של המחוז הצפוני כולו או לחילופין, לצמצם אותו לעיר עפולה בלבד, שכן הגדלת טווח הפרסום מקטינה את הסיכוי שהמידע אותו מעוניינת העירייה להביא לידיעת התושבים, אכן יגיע לכל בית בעפולה.

תגובת דובר העירייה: הביקורת מציינת בצדק כי מחלקת הדוברות היא שקובעת את אוכלוסיית היעד לכל פרסום ממומן. עם זאת חשוב להוסיף ולציין כי ברירת המחדל היא פרסום לכלל עפולה ופילוחים שונים נעשים אך ורק כאשר המסר רלוונטי לאוכלוסייה מסוימת ולאחרת פחות.



10. איסוף מידע אישי הטומן בחובו אפשרות לפגיעה בפרטיות

בסעיף 2(9) לחוק הגנת הפרטיות נקבע כי שימוש בידיעה על ענייניו הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה, הוא פגיעה בפרטיות. סעיף 16 לחוק הגנת הפרטיות מחיל חובת סודיות על אדם שמידע מתוך מאגר מידע הגיע אליו כעובד, כמנהל או כמחזיק של מאגר המידע והשימוש שניתן לעשות בו הינו לצורך ביצוע עבודתו או לצרכים אחרים כמפורט בסעיף. הפרת הוראות אלה עלולה להיחשב עבירה פלילית.

בדוח מבקר המדינה קובע המבקר כי "השימוש ברשתות החברתיות מאפשר לרשות לקבל מידע אישי על אודות המשתמשים, ובאופן טבעי נוצרים אצלה, כמי שמפעילה חשבון ציבורי, מאגרי מידע שונים, כגון קהל העוקבים אחר החשבון והמידע העולה ממנו. העברת מידע רב כזה לידי מכוונות לומדות המעבדות אותו לכדי פרופילים אישיים, פסיכולוגיים והתנהגותיים מדויקים לצורך השפעה על בחירה, כפי שמתרחש ברשתות החברתיות, מעניקה למי שמחזיק במידע כוח רב. בידי הרשויות המקומיות מידע רב על תושביהן, בין היתר ממחלקות הארנונה (כתובת וגודל הנכס), החינוך (מספר וגיל הילדים, מצב משפחתי), הרווחה (מצב כלכלי), הנדסה (עבירות בנייה). כאשר הרשות בוחרת להצליב את המידע שיש ברשותה על תושביה עם המידע הקיים ברשתות החברתיות, מתאפשר לה לטרגט באופן מדויק עוד יותר ברשתות החברתיות. לכן, איסוף המידע והשימוש בו על ידי הרשות המקומית ונבחריה צריך להיעשות בהתאם לדין ובזהירות הנדרשת". לפיכך ממליץ המבקר כי "רשות שיצרה קהל יעד לטרגוט, בין השאר באמצעות שימוש במידע שברשותה, צריכה לעשות זאת רק אם ניתנה לה הסכמה מפורשת לשימוש במידע".

ממצאי הביקורת:

נמצא כי העירייה אינה אוספת או שומרת מידע על תושבים מתוך הפלטפורמות הדיגיטליות ואין היא עושה שימוש במידע שיש ברשותה במאגרי המידע שלה, שיש בו חשש לפגיעה בפרטיותם של תושבים. ברם, לא קיים נוהל מנחה הקובע אמות מידה באשר לשימוש במידע שיש בידה של העירייה.

נוכח חוסר הרלוונטיות הנובע מהעדר איסוף מידע, לא הונחו מנהלי הדפים העירוניים השונים באשר למגבלות על איסוף מידע ועל השימוש בו.

המלצת הביקורת:

יש לקבוע נוהל ולחדד את הוראות החוק בפני כל מנהלי הדפים העירוניים בדבר איסור השימוש במידע, בין שמדובר במידע מתוך מאגרי המידע של העירייה ובין שמדובר במידע שהושג במהלך ניהול הדפים, מבלי לקבל הסכמה מפורשת מצד מי שהמידע נוגע לו. יש להימנע מלהעביר מידע מעין זה לגורמים מסחריים.



11. שמירת מידע

החל משנות השישים נדרשות הרשויות המקומיות לנהל ארכיונים בתחומן. חומר ארכיוני מוגדר בסעיף 1 לחוק הארכיונים כ"כל כתב על גבי נייר או על גבי חומר אחר וכל תרשים, דיאגרמה, מפה, ציור, תו, תיק, תצלום סרט, תקליט וכיוצא באלה" המצוי בין היתר ברשותה של רשות מקומית, להוציא חומר שאין לו ערך של מקור או שמצוי בכל מקום, ושיש בו עניין לחקר העבר, העם, המדינה או החברה".

לדעת מבקר המדינה, גם תכנים שהרשויות המקומיות מפרסמות ברשתות החברתיות עשויים להיות בגדר החומרים שהן נדרשות לשמור על פי חוק הארכיונים והתקנות שנקבעו לפיו.

לדברי המבקר, "הרשתות החברתיות מופעלות על ידי חברות פרטיות, שעליהן לא מוטלת כל חובה על פי דין לשמור את התכנים המפורסמים באמצעותן, והאפשרות של המשתמשים לשמור או לקבל העתק של תכנים שכבר פרסמו דרכן אינה פשוטה. מעבר לכך, החברות יכולות לכאורה להחליט ביום מן הימים להפסיק את פעילות הרשויות המקומיות המתנהלת באמצעותן, או לסגור את הפלטפורמה - ובכך תימנע גישתן לכל החומרים שפורסמו על ידן ברשתות החברתיות" ולפיכך ממליץ המבקר לרשויות לשקול שמירת התוכן באופן עצמאי כדי למנוע מהפלטפורמות ביום מן הימים למחוק מידע או שלא לאפשר גישה אליו.

ממצאי הביקורת:

נמצא כי העירייה אינה שומרת מידע המתפרסם בפלטפורמות שלה, בארכיון כלשהו. למעשה, כל המידע המתפרסם בדפי הפייסבוק נשמר במסגרת הדף, אולם מידע זה שמור על פי הקריטריונים לשמירת מידע של פייסבוק, המתאפיין בשמירה כרונולוגית של פוסטים או סרטונים שהגישה אליהם יחסית מסורבלת ולבטח אינה מאפשרת שמירת מידע תחת שם קובץ כפי שבוחרת העירייה לקטלג אותו. כן, נמצא כי המידע בדף האינטרנט מאוחסן ונשמר ע"י החברה המתחזקת את הדף, בהתאם לכללי אבטחה מחמירים, כאמור בהסכם עם החברה.

המלצת הביקורת:

יש לשקול שמירה של החומר שהרשות צוברת בפלטפורמות החברתיות באופן עצמאי. כך למשל ניתן לשמור את המידע ב-DROPBOX, המספק נוחות גישה למידע, באמצעות זיהוי מילים ודמויות, תמורת תשלום שנתי.

12. תוכן שהציבור מעלה לרשתות החברתיות

ייחודה של הרשת החברתית שהיא כדברי מבקר המדינה, "לוח מודעות" המאפשר יצירת אינטראקציה בין הרשות לבין הציבור באמצעות החשבון. באמצעות הרשת החברתית יכול הציבור להגיב לתכנים המתפרסמים, בשיתוף ובהבעת רגש ולהתכתב עם הרשות בשליחת הודעה פרטית.

לדעת המבקר, השיח הציבורי בשנים האחרונות הוא אלים לעתים ויש בו לא פעם פגיעה בעובדי ציבור, נבחרי ציבור ואף בפרט זה או אחר בציבור עצמו. מציאות זו מציבה בפני הרשויות אתגר הנובע מהצורך לאזן בין חופש הביטוי וביקורת נוקבת לגיטימית, לבין שיח מתלהם ואף ביוש (shaming), שאין בינם לבין ביקורת דבר.

כמו כל בעל חשבון, כך גם לרשות המקומית ולמי שמנהל את החשבון עבודה עומדים כלים לניהול התוכן שהציבור מעלה אליו. הרשות יכולה למחוק תכנים, להסתירם, לחסום משתמשים ולהסיר חסימתם. כמו כן, היא יכולה לצנזר מראש ובאופן אוטומטי תגובות ופרסומים לפי מילות מפתח שהיא קובעת מראש.

מחיקת תגובה ברשת החברתית מסירה אותה באופן סופי והיא לא תופיע יותר לאף אדם. לעומת זאת, הסתרת תגובה, מסירה אותה חלקית והיא ממשיכה להראות ע"י מי שהעלה אותה ובקרב חבריו בלבד. בעת ביצוע פעולות אלה ע"י מנהל הדף, הכותב לא יקבל הודעה על כך. חסימת אדם מחשבון ברשת חברתית מונעת ממנו את אפשרות התגובה או המעקב בדף של בעל החשבון והוא אינו יכול להשתתף באופן אקטיבי בשיח הציבורי, אלא שבחשבון ציבורי יכול עדיין הנחם להיכנס לחשבון ולראות את המידע - גם אם הוא חסום.

מבקר המדינה, מתוקף תפקידו כנציב תלונות הציבור, נתן את עמדתו בנון. לדעת הנציב, "בחשבון ציבורי ברשת חברתית - וחשבון הרשות הוא כזה - נוצר מרחב ציבורי, בבחינת כיכר העיר החדשה, ובו חלה זכותו של הציבור לחופש ביטוי, ובראש ובראשונה חופש הביטוי הפוליטי והזכות לבקר את פועלו של השלטון, ועל הרשות לדאוג לפעול בו על פי כללים של שוויון - למשל במתן ביטוי לדעות שונות ומגוונות. עם זאת, הזכות לחופש הביטוי של הציבור אינה מוחלטת, והרשות רשאית לדרוש שהשיח בחשבון שלה יתנהל בדרך מכבדת ולא יכלול למשל גידופים ודברי הסתה וגזענות". לדעת הנציב, מחיקת תגובה או חסימת אדם מלהגיב בחשבון כזה ולעקוב אחריו היא בגדר צנזורה והשתקה, הפוגעת בזכות לחופש הביטוי. עמדת הנציב היא שהרשות רשאית לעשות זאת רק כאשר הפגיעה היא לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש. לממן הסר ספק, מבהיר הנציב, כי פגיעה בחופש הביטוי שנובעת מתוך הרצון למנוע מתיחת ביקורת לא נוחה על הגוף הציבורי,



מפלה את המשתמשים על רקע השקפתם והיא אינה בבחינת תכלית ראויה בהקשר זה". מנגד, לניהול הדף באופן מוקפד ומושכל יש חשיבות יתרה נוכח העובדה שלרשות יש אחריות משפטית על הדברים הנכתבים ע"י מאן דהוא שיש בהם עוולה של לשון הרע, פגיעה בפרטיות או הפרה של זכויות יוצרים, בקשר לתכנים שהעלה בחשבון שלה. האחריות תהא אף גדולה יותר אם קיבלה הודעה על התכנים ולא עשתה דבר כדי להסירם. לסיכום, לדעת מבקר המדינה בכובע הנציב, במחיקת תגובות והסתרתן וכן בחסימת משתמשים עלולה להיות פגיעה בזכות היסוד של הציבור לחופש ביטוי, ולכן על הרשויות המקומיות לעשות בהן שימוש במשורה, על פי כללים ידועים מראש המפורסמים לציבור – כללים העולים בקנה אחד עם אמות המידה המגדירות פגיעה בחופש הביטוי – ולהקפיד לתעד את נסיבות החסימה, ההסתרה או המחיקה. מומלץ שהרשויות המקומיות יפעלו בהתאם לאותם כללים, כך שבשיח המתנהל בחשבונותיהן ברשתות החברתיות לא יהיו תופעות של ביוש, אלימות או הסתה.

12.1 פרסום תקנון:

לדעת הנציב, על הרשות הציבורית לפרסם בחשבון שלה ברשת החברתית תקנון בדבר אופן הטיפול בתגובות הציבור, שיעלה בקנה אחד עם הזכות לחופש הביטוי ועם מטרות החשבון, וישקף את האיזון העדין הנדרש בין הזכות לחופש הביטוי של הציבור, העניין לציבור והערך של שמירה על אותנטיות השיח המוצג לציבור, לבין הצורך למנוע פגיעה בזכויות – כגון הזכות לשם טוב, הזכות לפרטיות וכדומה. עוד קובע הנציב, שעל התקנון לכלול צעדים מידתיים והדרגתיים שיינקטו נגד המפירים את מדיניות השימוש בדף – כגון אזהרה, מחיקת תגובה, השעיה ולבסוף חסימה, בהתאמה כמובן לאופי הביטוי המפר ולנסיבות העניין.

ממצאי הביקורת:

נמצא כי בדף העירוני מפרסמת העירייה תקנון. התקנון מגדיר התקנון את הכללים שיש לקיים בשימוש בדף ואת הצעדים שיינקטו כנגד מי שיפר את מדיניות הדף ובכלל זה, מחיקת תגובות לא ראויות, השעיה וחסימת המשתמש תוכנו של התקנון הנו כאמור להלן:

מטרת העמוד הינה לספק מידע לתושבי עפולה על המרחש בעיר ומענה לפניות התושבים והמבקרים בעיר. עיריית עפולה מקדמת בברכה וקוראת את כל התגובות המתקבלות מהגולשים. אנא שימרו על תרבות השיח בעמוד, בדיונים עם גולשים אחרים – דברו זה אל זה בכבוד. אין לפרסם בעמוד תכנים מסחריים, פוגעניים, אלימים ומסיתים. תכנים מסוג זה יימחקו. וגולש אשר יחזור על תכנים מסוג זה יחסם מהעמוד. חל איסור מוחלט לבצע "שיימינג" מכל סוג שהוא. ביצוע "שיימינג" יגרור חסימת המשתמש. בעמוד זה חל איסור על העלאת תכנים בעלי גוון פוליטי. חל איסור לפרסם כל חומר בעל זיקה פוליטית בעמוד זה, במידה ויפורסם הוא יוסר לאלתר מהעמוד. העלאה חוזרת עלולה להוביל לחסימת המשתמש/ת. כמו כן לא יתאפשר דיון בנושאים בעלי גוון פוליטי, או דיון בנושאים פוליטיים-ציבוריים. תגובות שאינן קשורות לנושא הפוסט יימחקו. כמו כן, גולש שיכתוב את אותה התלונה מספר פעמים בעמוד, תגובותיו יימחקו והוא עלול להיחסם מהעמוד. עמוד זה אינו מאפשר קידום קמפיינים מכל סוג שהוא כולל עצומות למיניהן, מחאות ברשת, מחאות פוליטיות, צרכניות, קידום כתבות המשרתות אינטרסים של קבוצות כאלו או אחרות. שימרו על פרטיותכם ועל פרטיותם של אחרים. בעניינים אישיים ובפרט כאשר הפניה היא בנוגע לילדים – יש להיזהר בפרסום פרטים אישיים ואם הדבר מחייב – נא לשלוח בהודעה פרטית בלבד. המידע המופיע בעמוד הפייסבוק, הינו בגדר שירות לגולשים ונמסר באופן כללי בלבד ואין לראות בו תחליף למידע רשמי אחר מטעם העירייה, או תחליף להתייעצות מול גורם מקצועי ו/או מומחה. פנייה לעמוד הפייסבוק אינה מהווה תחליף לפנייה למוקד העירוני בטלפון 106, אשר נותן מענה זמין 24 שעות ביממה. יובהר כי עם כניסת הגולש לעמוד הפייסבוק הינו מאשר כי קרא בעיון את הוראות תקנון זה. יובהר למען הסר ספק, כי גולש אשר ימצא מפר הוראות תקנון זה – יופנה לסעיף הרלוונטי אותו הפר ויתבקש לפעול בהתאם. לא תינתן אזהרה נוספת. אין באמור בעמוד הפייסבוק כדי לשמש אסמכתא ו/או ראייה משפטית לכל דבר ועניין.

ניכר כי נוסח התקנון המפורסם בדף הפייסבוק של העירייה, נותן ביטוי לעקרונות ואמות המידה לניהול הדף כפי שמפורטות בעמדת מבקר המדינה מתוקף תפקידו כנתיב תלונות הציבור, זאת על מנת לדכא מחד כל שיח פוגעני ומאידיך, לאפשר את חופש הביטוי. נמצא כי בעוד שהכניסה לתקנון דרך אפליקציית פייסבוק בטלפון הנייד הייתה קלה, הביקורת ניסתה להגיע לתקנון דרך מחשב אישי אולם נתקלה בקשיים במציאתו.

המלצת הביקורת:

יש להנגיש את התקנון בדף הפייסבוק של העירייה עבור משתמשים במחשבים אישיים.



12.2 תכנים שמעלה הרשות בדף הפייסבוק העירוני:

כעולה מהתקנון, חל איסור פרסום של תכנים מסחריים ו/או פוגעניים ו/או מסיתים ו/או אלימים. התקנון קובע כי תכנים המהווים הפרה של הוראה זו יימחקו וגולש אשר יחזור על הפרה זו ייחסם. המבצע "שיימינג" בדף ייחסם. כמו כן, חל איסור על העלאת תכנים בעלי גוון פוליטי. על פי התקנון, העלאת תכנים פוליטיים תביא להסרתם וחזרה על הפרה מעין זו תביא לחסימת המשתמש. כן חל איסור על ניהול דיונים בנושאים פוליטיים.

על פי התקנון, תגובות שאינן קשורות לנושא הפוסט יימחקו וחזרה על תגובה מספר פעמים תביא אף היא למחיקת התגובה ולחסימת המשתמש. חל איסור על קידום קמפיינים מכל סוג שהוא, עצומות, מחאות צרכניות או מחאות פוליטיות וקידום כתבות המקדמות אינטרסים של קבוצות כאלה ואחרות.

ממצאי הביקורת:

נמצא כי מנהלי הדף מקפידים לשמור על הכללים אותם הם מתווים. מנהלי הדף לא מעלים תכנים פוליטיים לדף העירוני. כן נמצא כי לנבחר הציבור כמעט שאין במה וככל שעלה פוסט או סרטון המראה את ראש העירייה בדף, זה קרה בעת הראש הרשות התראיין ברשת תקשורת ארצית ודיבר על עניינים הקשורים בענייניה של העיר.

12.3 ניהול ותיעוד רשימת חסומים:

נמצא כי העירייה מנהלת רשימת משתמשים חסומים אשר ממנה עולה כי בדף הפייסבוק העירוני ישנם 16 משתמשים חסומים עקב מה שמוגדר כעבירה על התקנון ובכלל זה שימוש בשפה בוטה והעלבה. בדיקה של הפוסטים מעלה כי מרביתם נעדרי תאריך.

בחינה של הסיבות לחסימה מעלה כי שני משתמשים נחסמו עקב שימוש בזהות בדויה. כן נמצא כי 14 משתמשים נחסמו עקב התבטאות אשר לטעמו של מנהל הדף היה בהם שיימינג והעלבה. נמצא כי במקרה אחד נחסרה הודעה על הסרת תוכן בשל היותו הפרה של התקנון. נמצאו ארבעה מקרים בהם ניתנה הודעת אזהרה על הפרת התקנון טרם חסימת המשתמש. באחד ממקרים אלה בוצעה החסימה בהתייעצות היועמ"ש.

בדיקה של תוכן התגובות אשר הביאו לחסימת המשתמשים מעלה כי במקרה אחד השתמש הכותב במטבעות לשון אשר אין להן מקום באופן מובהק בשיח ציבורי ברם, בכל שאר המקרים שנבחנו, קיים ספק אם מדובר באמירות פוגעניות או כאלה שהן בגדר ביקורת לגיטימיות על פעולות העירייה אף שאינן ערבות לאוזנו של השומע.

במהלך שנת 2020 טיפלה הביקורת בתלונות של תושב אשר טען שנחסם על לא עוול בכפו. במענה לכך ומאחר שלא היה קיים תיעוד לסיבה לחסימה, ניתנה הוראה להסיר את החסימה ולאפשר לתושב להתבטא בדף העירוני.

בהעדר נוהל המגדיר את הפעולות שיש לבצע טרם מחיקה או הסתרה של תגובה או טרם חסימה של משתמש, מתרשמת הביקורת כי אין אמות מידה ברורות הקובעות היכן עובר הקו שבין ביקורת לגיטימית להתנהלות המפרה את התקנון.

המלצת הביקורת:

יש לקבוע נוהל המגדיר מהי תגובה שיש להסיר או למחוק וכן את מסלול ההתראה שיש לתת למשתמש טרם החלטה על הסתרה או מחיקה של פוסט וטרם חסימתו של המשתמש.

מוצע להתייעץ עם היועמ"ש טרם קבלת החלטה על חסימת משתמש.

יש לנהל רישום המתעד את כל הפעולות שבוצעו טרם חסימת המשתמש.

תגובות דובר העירייה: מחלקת הדוברות מזמינה את התושבים להשתתף בשיח, גם אם מדובר בביקורת כלפיי העשייה העירונית. הגישה היא לא למחוק או להסיר תגובות ורק במקרים של הפרה בוטה של התקנון לחסום גולשים בעמוד. בשנתיים האחרונות נמחקו או הוסתרו מעט מאוד תגובות וניתן לספור אותן על יד אחת. חלקן אף הובאו לידיעתו ודעתו של יועמ"ש העירייה. לגבי החסומים, כיום חסומים בעמוד העירייה 16 אנשים בלבד, רובם ככולם הפרו את תקנון העמוד. מיד לאחר פרסום דוח מבקר המדינה בנושא הרשתות החברתיות בחודש יולי 2020 אומץ הליך חסימה הכולל התראה ראשונה, ורק אם הגולש חזר על התנהגותו הוא נחסם ובוצע תיעוד של ההתראה והחסימה.



12.4 סינון מראש של תכנים

הפלטפורמות השונות מאפשרות סינון מראש של ביטויים. כלי הסינון מאפשר חסימה של כל תוכן בו מופיעים ביטוי או מילה שהוגדרו במסנן. מדובר בכלי יעיל אך לא מתוחכם היות שהכנסת מילים למסנן עלולה לגרום לסינון של הודעות תמימות, בהקשרן נכתבה אותה מילה שנכנסה למסנן. מעבר לכך, לסינון תגובות עלולה להיות משמעות הנוגעת לפגיעה בחופש הביטוי. בדוח שכתב, העיר מבקר המדינה כי "סינון מראש של ביטויים, שמשמעותו צנזורה ומניעה מראש של פרסומים המכילים את אותם ביטויים, אמור להיעשות רק במקרים קיצוניים המצדיקים פגיעה גסה בחופש הביטוי" ולפיכך לדעת המבקר, "ראוי כי הרשויות המקומיות יעשו בכלי זה שימוש במשורה, ויעדיפו שימוש בכלים אחרים שהפלטפורמה מאפשרת, זאת בשל הפוטנציאל הממשי לפגיעה בחופש הביטוי בעת סינון מראש של תכנים".

ממצאי הביקורת:

נמצא כי העירייה אינה משתמשת בסינון תכנים והיא מאפשרת לכל דכפין להביע את דעתו במילותיו הוא. יחד עם זאת, ככל שיש עבירה על התקנון מקבל הכותב הודעת אזהרה לפיה חרג מאמות המידה הקבועות בתקנון. ככל שזה נמשך, מבצעת מחלקת הדוברות הסרה - אם יש אמירות בוטות כלפי אחר, או הסתרה - אם יש שימוש לרעה בדף לצורך פרסום או לכל עניין אחר. הימנעות מסינון אוטומטי של מילים מקנה לרשות יכולת לבדוק התבטאויות של מגיבים באופן פרטני ובכך למנוע הסרת תגובה תמימה. עם זאת ונוכח השארת שיקול הדעת והפרשנות לשאלה מהי תגובה ראויה, למנהלי הדף, רצוי היה כי מרחב שיקול הדעת יוגדר באופן ברור ובכתב.

המלצת הביקורת:

הביקורת סבורה ששימוש במסנן יכול להיות כלי יעיל רק כשהוא נעשה במשורה כדי לסנן מילים וביטויים קיצוניים, זאת כדי למנוע מראש את זליגתם לפלטפורמות השונות של העירייה. עם זאת, כל הסרה שבוצעה אוטומטית צריכה להבחן ע"י מנהלי הדף, על מנת לוודא שאין מדובר בתגובה תמימה שסווגה ללא סיבה מוצדקת. רצוי כי העירייה תקבע בנהל, מדיניות לחסימת תגובות קיצוניות, בין אם באמצעות מסנן ובין אם בצורה ידנית ע"י מנהלי הדף.

12.5 פוסטים אורחים

אפשרות נוספות למעורבות הציבור בעמודי פייסבוק היא כתיבת פוסט עצמאי או העלאת תמונה או סרטון בעמוד המבוקש באמצעות "פוסטים אורחים" או תיוג הרשות. ניתן לקבוע בהגדרות העמוד אם לאפשר למשתמשים מבחון לפרסם פוסטים אורחים, או לחסום כליל אפשרות זו. מנהלי העמוד יכולים גם להגדיר אפשרות לפרסם פוסטים אורחים רק לאחר שהם אישרו את תוכנם. את הפוסטים הללו ניתן לראות באמצעות לחיצה על הלשונית "קהילה". גם במקרה מעין זה, עלול להתנהל שיח אשר הרשות לא תהא מעוניינת להיות שותפה לו ואשר עלול לפגוע בזכויותיו של מאן דהוא.

ממצאי הביקורת:

מדיניות העירייה אינה מאפשרת העלאת פוסטים של הציבור. לעתים נדירות נעשה שיתוף של פוסט זה או אחר אשר העירייה סבורה כי יכול להיות לציבור עניין בו. עם זאת, נמצא כי העירייה מאפשרת פרסום של תמונות שהעלו משתמשים באתר. כאמור בתקנון, חל איסור פרסום לצרכים מסחריים. כניסה לדף הקהילה מעלה כי העירייה אינה מאפשרת פרסום פוסטים של הציבור. ברם, נמצא כי באמצעות פרסום תמונות מבקרים, נעשה במספר מקרים בודדים, שימוש בלשונית זו לצורך פרסום אלמנטים מסחריים של גופים מסחריים ושל יחידים.

כך למשל ניתן היה למצוא פרסום של דירה להשכרה, פרסום איחולי שנה טובה של עסק מסחרי ופרסום של הלבשה למתחתנים. הביקורת מעירה כי על אף שלא היה בפרסומים מידע שצריך שעלול היה לפגוע בזכויות של פרטים, עצם הפרסום התמים מעיד כי יכולות להתפרסם מודעות נוספות שעלולות לגרום לתביעות בשל הפרת זכויות. במקרים של שיתוף פוסטים, העירייה אינה שולטת בתכנים ובתגובות של הציבור שכן מדובר בתכנים ובתגובות שהעירייה אינה יכולה לבקר אותם או לשלוט עליהם ובכך היא חושפת עצמה לתביעות בשל העלבה או פגיעה בפרטיות.



המלצת הביקורת:

מומלץ שלא לאפשר תיוג של העירייה וככל שלא ניתן לעשות כן, יש לבחון כל תיוג שמא מכיל תוכן או תגובות שהרשות אינה מעוניינת להיות שותפה להם.

מומלץ לקבוע בנוהל, כללים המאפשרים ביצוע שיתוף של פוסטים חיצוניים ע"י מנהלי הדף, כמו למשל, פוסטים שמקורם במשרדי ממשלה, או פוסטים שלא ניתן להגיב להם אלא משמשים כמידע חיוני לציבור וכו', זאת על מנת למנוע טענות משפטיות נגד העירייה בעצם שיתוף הפוסט, כגון לשון הרע, הפרת זכויות יוצרים, פגיעה בפרטיות וכו'.

נוכח העובדה שפייסבוק מאפשרת בחינה של פוסטים שהציבור מפרסם טרם העלאתם לדף, ניתן לבחון מתן אפשרות לפרסום פוסטים אורחים, זאת כדי לאפשר למשתמשים לבטא את עצמם באופן שייפתח ערוץ של קשר דו כיווני ישיר בין הרשות לתושבים. העלאת הפוסטים תהיה סלקטיבית תוך החלת הכללים שהרשות מחילה על תגובות הציבור בחשבון, כגון לגבי מחיקה, חסימה, העלאת פרסומות ועוד, בשינויים המחויבים, כדי לשמור על מכובדות השיח ברשתות החברתיות.

יש לקבוע מדיניות פיקוח ובקרה על פוסטים המתפרסמים בלשונית "קהילה" תוך מתן דגש לקביעת מדיניות פרסום אחידה לכל המשתמשים.

תגובת דובר העירייה: מחלקת הדוברות אינה משתפת בדרך כלל פוסטים בעמוד הרשמי אלא לעיתים רחוקות במסגרת פינה המוכרת בשם "גאווה עפולאית", במסגרתה מבקש העמוד לפרגן לאחד/ת מתושבי העיר או ילידיה שרשמו הצלחה ופרצו לתודעה בתחום עיסוקם. המחלקה שמה דגש רב בנושא ובטח שלא תשתף פוסט שנוי במחלוקת, פוליטי או עסקי.



13. דפי פייסבוק עירוניים:

בדוח מבקר המדינה התייחס המבקר לנושא קיומם של נהלים המסדירים את השימוש ברשתות וכה כתב המבקר: "ככלל, על כל גוף ציבורי לקבוע את מטרות השימוש שלו ברשתות החברתיות בהתאם לאופיו, לייעודו ולמטרותיו. על כן, מומלץ שהרשויות המקומיות יכינו נהלים כתובים לעבודה ברשתות החברתיות, לרבות התייחסות למטרות השימוש בהן, וכן תוכניות עבודה שיעגנו מטרות אלו". הביקורת בחנה את נושא עדכון הנהלים והנחיית היחידות השונות של העירייה בכל הנוגע לניהול דפי פייסבוק עצמאיים שאינם קשורים ישירות לדף העירוני. נוכח העובדה שמדובר בדפים עירוניים, מצופה מדפים אלה כי יאמצו את כל הכללים החלים על הדף העירוני המנוהל ע"י יחידת דובר העירייה.

ממצאי הביקורת:

נמצא כי ישנם אחד עשר דפי פייסבוק עירוניים נוספים הקשורים לעירייה ולפעולותיה בתוך המחלקות השונות. שניים מהם בשפה הרוסית. הבדיקה מעלה כי דפים אלה אינם מנוהלים ע"י דוברות העירייה אלא ע"י אותו גורם שהוא נושא הדף. רשימת הדפים היא כדלקמן: קאנטרי קלאב עפולה, שיטור עירוני עפולה, מרכז צעירים עפולה, מועצת הנוער, עיריית עפולה - חינוך לסביבה מקיימת, דור לדור עפולה, הגלריה העירונית לאומנות, פארק עירוני עפולה וביטחון קהילתי עפולה, עיריית עפולה (רוסית) וחדשות עפולה (רוסית).

הביקורת בחנה את הדפים בהתאם לפרמטרים אשר קיומם נבחן בדף העירוני, על מנת לוודא כי כל אמות המידה הנהוגות בדף העירוני מתקיימות גם בדפים האחרים המנוהלים ע"י מחלקות העירייה השונות ונספחיה:

דפי פייסבוק עירוניים שאינם מנוהלים ע"י מחלקת הדוברות

פרסום מסחרי	מודעות	אודות	עוקבים	פוסטים אורחים	מנהלים	תקנון	שם הדף
	אין	ארגון ממשלתי	954	יש	אין מידע	אין	שיטור עירוני
	אין	ארגון ממשלתי	7,447	אין	3	יש	מרכז צעירים עפולה
	אין	ארגון נוער	1491	אין	אין מידע	אין	מועצת הנוער עפולה
	אין	ארגון ממשלתי	160	אין	אין מידע	אין	חינוך לסביבה מקיימת
	אין	ציבורית	1,234	אין	אין מידע	יש	מנהלת שכונות עפולה
קיים	אין	ארגון	486	יש	אין מידע	יש	עמותת דור לדור עפולה
	אין		1,151	יש	4	אין	גלריה עירונית לאומנות
קיים	אין	ארגון ממשלתי	3,742	יש	4	יש	פארק עירוני עפולה
	אין	ארגון ממשלתי	954	אין	אין מידע	אין	בטחון קהילתי עפולה
אין	אין	ארגון ממשלתי	566	אין	אין מידע	יש	עיריית עפולה (רוסית)
אין	אין		2,080	אין	אין מידע	יש	חדשות עפולה (רוסית)

כעולה מהטבלה, נמצא כי אין אחידות בניהול והצגת הדפים השונים כארגון ממשלתי, הכולל תקנון אחיד, הפועל בשקיפות ומפרסם מידע אודות מנהליו וכן במניעת השימוש בהם לצרכים מסחריים.

נמצא כי אין הנחיות ברורות באשר לסוגיות העלולות לעלות עקב ניהול דף פייסבוק ציבורי שבו מותר לכל אדם להביע את דעתו תוך שמירה על כללי דיון נאותים. מנהלי הדפים השונים אינם מקפידים לפרסם תקנון המגדיר את האסור והמותר בדף. ביום 21.7.2019 לאחר התייעצות עם היועמ"ש ועם מבקרת העירייה, פנה דובר העירייה אל מנהלי הדפים הקשורים עם עיריית עפולה והורה להם להעלות תקנון אחיד בדף הפייסבוק אותו הם מנהלים. בתרשים זרימה מסודר הנחה הדובר את המנהלים להגדיר את קטגוריית הדף כארגון ממשלתי ופרסום תקנון הדף בלשונית "אודות". ברם, נמצא כי בחלקם של הדפים לא הוטמע התקנון. לאחר שהממצאים הובאו בפני דובר העירייה הוציא הדובר הנחייה להטמעת התקנון



בכל הדפים שטרם עשו זאת, לאלתר. הביקורת מציינת כי בהטמעת התקנון אין די. בהיותו מסמך מנחה הקובע כללי התנהגות, הפרת הכללים מחייבת נקיטת הליכים. ברם, נמצא כי מנהלי הדפים לא הונחו לקבוע מתי מתקיים שיח ציבורי העולה כדי שיח לגיטימי ומתי מתקיימת הפרה של הכללים שנקבעו בתקנון. כן נמצא כי מנהלי הדפים לא הונחו באשר לאופן הטיפול במי שלדעתם מפר את הכללים, החל משליחת התראה, המשך בהסתרת הפוסט או הסרתו וכלה בחסימת המשתמש, הכל תוך תיעוד ההפרות והפעולות שנקט המנהל טרם קבלת החלטה על חסימת המשתמש.

המלצת הביקורת:

להנחות ולהדריך את מנהלי הדפים להבחין בין ביקורת לגיטימית לבין תגובות המהוות הפרה של הכללים ומשוחרט כי קיימת הפרה, על הפעולות שעליהם לנקוט ובכלל זה תיעוד ושמירה של כל הפעולות שנקטו טרם קבלת החלטה על חסימת משתמש. להנחות את מנהלי הדפים לקיים את כל הכללים לפיהם נוהגת העירייה בניהול הדף שלה.

תגובת דובר העירייה: מחלקת הדוברות מפעילה ומנהלת את עמוד הפייסבוק הרשמי של העירייה. בנוסף, מפעילה העירייה באמצעות אגפים ומחלקות עמודי פייסבוק נוספים המנוהלים על ידי עובדים בתוך אותם אגפים ומחלקות. מחלקת הדוברות הנחתה את מפעילי העמודים להטמיע תקנון שימוש וכן הנחתה את רוב המנהלים כיצד לפעול בניהול הדף. הביקורת מצאה כי ישנם עמודים שלא הטמיעו תקנון ובעקבות סמיכות הביקורת לפרסום דוח מבקר המדינה בנושא, לא הונחו כל מנהלי העמודים כיצד להפעיל נוהל חסימות. מחלקת הדוברות תרכז את מסקנות הדוח ותנחה בצורה מרוכזת את כל מנהלי העמודים במסקנות שהומלצו וכיצד יש לנהל את העמודים.

13.1 שימוש בדפים עירוניים לעניינים החורגים מפעילות המחלקה המפעילה:

תכליתם של הדפים העירוניים, להאיר בזרקור את פעילות המחלקה המפעילה אותם. בדפים אלה יוצרות המחלקות השונות קשר עם התושב בנוגע לפעילותן ובאמצעות דפים אלה, מתקצר הזמן וההליך הבירוקרטי הכרוך במתן מענה לתושב. זו תכליתם של הדפים וכל התנהלות לתכלית אחרת אינה מותרת, לא כל שכן כשמדובר בפעילות פוליטית. הביקורת בחנה את התנהלותם של הדפים העירוניים על בסיס התלונות שהגיעו לביקורת במהלך השנה.

עקב הישנותם של מקרים בהם ניכרה מעורבות פוליטית של עובדי עירייה ונוכח העדר הנחיות ברורות, הוציאו מנכ"ל העירייה ודוברת חידוד של ההנחיות האוסרות על מעורבות מעין זו של עובדים. נמצא מקרה אחד בו עלה פוסט פוליטי של סיעה מסיעתו של אחד מחברי מועצת העיר. הפוסט הוסר לאלתר בעקבות התערבות הביקורת.

המלצת הביקורת:

יש לחדד את ההנחיות לעובדים לפיהן חל עליהם איסור להתבטא בניינים פוליטיים, לבטח כשמדובר בפוליטיקה העירונית.



14. טיפול בפניות המתקבלות ברשתות החברתיות

פניות לרשות באמצעות הרשתות החברתיות יכולות להתבצע בכמה אופנים: בפנייה פרטית לרשות או בפנייה באופן פומבי בחשבון הרשות, כתגובה (לפרסום של הרשות או לתגובה אחרת).

לדעת מבקר המדינה, "פניות רבות של תושבים המתפרסמות בדף הרשות נותרות ללא מענה פומבי, והרשויות נוטות לענות עליהן באופן פרטי, או ליצור קשר עם התושב באופן אחר (למשל טלפוני או דוא"ל). היעדר התגובה הפומבית, ולו רק בנוסח "ניתן מענה בפרטי", עשוי לגרום לכך שהרשות תיתפס בעיני הציבור ככזו שאינה משיבה לפונים אליה וכאדישה לפניות הציבור ולרחשי לבם של התושבים, ובסופו של דבר לגרום לחוסר אמון ברשות במקום להגדלתו".

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות לסנכרך את המידע המתקבל מפניות ותלונות הציבור ברשתות החברתיות בין כל הגורמים האחראים בהן, לרבות: המוקד העירוני, יחידות פניות הציבור, ממונה תלונות והמחלקות העירוניות הרלוונטיות, במטרה להבטיח טיפול יעיל ומיטבי מענה מהיר לפונים.

ממצאי הביקורת:

נמצא כי באתר האינטרנט של העירייה ובדף הפייסבוק שלה ישנו קישור לווטסאפ. לחיצה על הווטסאפ מובילה את המשתמש לדו שיח עם המוקד העירוני שם הוא שוטח את טענותיו ואם נדרש, הוא יכול להוסיף תיאור ויזואלי מצולם של מהות התלונה שלו. בהתאם לאופי התלונה נפתחת תלונה במערכת "פוקוס" המקבלת מספר תלונה שמצויה במוקד העירוני והיא נשלחת למחלקה הרלוונטית כמו הפיקוח העירוני, השירות הווטרינרי, איכות הסביבה, תכנון ובנייה, חזות העיר, אחזקת מוסדות חינוך, גינון וכיוצ"ב. באמצעות מספר התלונה שבידו, יכול התושב לעקוב אחר התלונה. עם סיום הטיפול נשלחת הודעה למוקד העירוני ומשם נשלחת הודעת סמס לתושב כי התלונה טופלה. נמצא כי בין השנים 2016-2020 התקבלו במוקד העירוני 286,191 פניות אשר הגיעו למוקד ישירות מהציבור או מגורמים שונים בעירייה ובכלל זה, לשכת ראש העיר, פניות טלפוניות, דוא"ל, פייסבוק ועוד.

בשנת 2016 החל המוקד להשתמש בשירותי הווטסאפ, על מנת לקבל קריאות על תקלות ומפגעים. נמצא כי השימוש בווטסאפ קונה לו אחיזה. כך למשל, בשנים 2016-2019 נרשמו 20,603 פניות דרך האפליקציה. בשנת 2020 סך הפניות עמד על 10,097 פניות המשקפות הכפלה של הפניות דרך האפליקציה ביחס לממוצע הפניות השנתי שנרשם בין השנים 2016-2019.

כן נמצא כי קיימת קבוצת ווטסאפ אקטיבית של כל הגורמים הרלוונטיים ברשות הקשורים בפניות ציבור. הקבוצה העונה לשם "פניות ציבור ברשת" מטרתה הודעות על תלונות העוברות ברשת שלא בפלטפורמות של העירייה ובהתאם לתוכנה, מפנים אותה למחלקה הרלוונטית לשם המשך טיפול.

המלצת הביקורת:

נוכח יעילות השימוש בווטסאפ, יש לעודד את הציבור להמשיך ולעשות בו שימוש ככלי ליצירת קשר עם העירייה, לצורך דיווח על מפגעים ועל כל תלונה אחרת.

15. דף הפייסבוק של ראש הרשות

15.1 מדיניות ניהול הדף:

על פי מבקר המדינה, "אנשי ציבור רשאים להשתמש ברשת החברתית ככל אדם. השימוש שהם עושים יכול להיות פרטי - למשל פרסום בנושאים אישיים וצילומים של חייהם הפרטיים לחברים ולקרובי משפחה ולעיניהם בלבד, ויכול להיות ציבורי-פוליטי או בקשר לתפקידם השלטוני ברשות הציבורית. פעולתו של איש הציבור ברשת החברתית כאדם פרטי או כאישיות ציבורית על שני היבטיה תקבע למשל, אם חלים עליו כללים של המשפט הציבורי, ואילו כללים; אם נוצר בחשבון שלו מרחב ציבורי שבו זכאי הציבור לחופש ביטוי, דבר העשוי להשפיע על זכותו לחסום משתמשים ולמחוק תגובות של הציבור (ההדגשה אינה במקור); אם חובתו לנהוג בחשבון בשוויון כלפי הציבור; אם הוא רשאי להשתמש במשאבי הציבור של הרשות; אם חלה עליו חובה לפעול בחשבון באופן ממלכתי; מהי מידת אחריותו כאשר נעשות עוולות בחשבון ואם יהיה זכאי לחסינות של עובד ציבור בניזקין. חלק מהסוגיות טרם נדונו בבית המשפט העליון בישראל וגם המחוקק והמאסדרים הרלוונטיים טרם הביעו עמדתם בעניין".



לדעת מבקר המדינה, "...בעוד שאין חולק על כך שהחשבון של הרשות המקומית ברשת החברתית הוא ציבורי ובבחינת משאב ציבורי, ולכן חלים על פעולת הרשות בו כללי המשפט הציבורי, הרי שלגבי חשבונות של ראשי הרשויות - השאלה אם איש הציבור פועל בחשבון שלו ברשת החברתית כאיש פרטי או כאיש ציבור, ובפרט כנושא תפקיד ציבורי-שלטוני, מורכבת יותר. התשובה לשאלה זו חשובה, שכן יש לה השלכות לגבי הדינים שיחולו על פעולות איש הציבור במרחב האמור ולזכויותיו ולחובותיו בהקשר זה."

המבקר קובע כי "הכלים שמציעות היום הרשות החברתית מאפשרים הפרדה בין הפרטי לציבורי. כך למשל, איש ציבור יכול ליצור חשבון שהעוקבים אחריו יהיו רק חבריו הקרובים ובני משפחתו, ולהעלות אליו תכנים הנוגעים לחייו הפרטיים שיהיו גלויים רק לעיניהם. מנגד, הוא יכול ליצור חשבון שאחריו יעקוב הציבור כולו, והתכנים בו יהיו ציבוריים וגלויים לעיני כול. ישנם אנשי ציבור המשתמשים ברשת החברתית באופן שבו אין הפרדה בין הפרטי לציבורי. הדבר יכול לנבוע מחוסר אוריינות דיגיטלית והבנת הכלים שמעניקה הרשת החברתית לגבי הגדרות הפרטיות, מתוך אי-הבנה שגם פעולות ברשת החברתית עשויות להיחשב ציבוריות ולשאת עימן חובות ואחריות, ויכול לנבוע גם מתוך כוונת מכוון - למשל לצורכי הפקת רווח פוליטי או כדי לטעון שמדובר בחשבון פרטי ולהתחמק מקיום חובות החלות עליהם כאנשי ציבור."

מבקר המדינה קובע כי אופיו של החשבון אותו מנהל ראש הרשות, בין שהוא פרטי או ציבורי, משליך על הכלים שבהם רשאי הוא להשתמש לצורך ניהול התכנים שיוכל הציבור להעלות לחשבון ואת סמכותו לחסום משתמשים. על מנת לקבוע אם הדף עונה להגדרה של דף ציבורי, מציע המבקר לבחון מספר סממנים:

- **סוג החשבון** - אם מדובר בחשבון ציבורי לפי הגדרת הפלטפורמה דהיינו שכל אדם ברשת החברתית יכול להיחשף אליו ולעקוב אחריו או, שלהבדיל - מדובר בחשבון המתנהל כפרטי, שלתכניו חשופים רק מי שאושרו כ"חברים/עוקבים" על ידי בעל החשבון;
- **תפקידו ומידת בכירותו של איש הציבור** - ככל שתפקידו בכיר יותר כך יש להניח שמדובר בחשבון ציבורי;
- **תכלית ואופן השימוש בחשבון** - אם איש הציבור משתמש ברשת החברתית כאמצעי תקשורת ומסגרת לקיום שיח אינטראקטיבי עם הציבור ושל הציבור. אם איש הציבור משתמש ברשת החברתית לצורכי תעמולה וקידום יחסי ציבור לפעילותו. אם קיימת חלופה אפקטיבית שבאמצעותה יכול הציבור לתקשר עם איש הציבור - בהקשר זה לא ניתן לראות בפרסום במקום אחר ברשת חלופה אפקטיבית מאחר שהדיון הציבורי מתקיים בחשבון של איש הציבור;
- **הבחירה להשתמש בחשבון לעבודה הציבורית** - אם איש הציבור בוחר לערוב בחשבון בין "כובעיו" כאדם פרטי וכאיש ציבורי, ועושה בחשבון שימוש לצרכים ציבוריים, כמו פרסום תכנים הקשורים לתפקידו הציבורי - הופך החשבון למקום ציבורי, שבו יש לציבור זכות להגיב ולכתוב;
- **תכני החשבון** - אם החשבון משמש את איש הציבור לצורכי עבודתו ועיקר תכניו קשורים למילוי תפקידו הציבורי, או שעיקר תכניו פרטיים ואישיים;
- **האופן שבו החשבון ומסריו נתפסים בעיני הציבור** - אם הציבור מתייחס לחשבון כאל מרחב פרטי או ציבורי, אם הציבור מתייחס למפרסם בתפקידו הציבורי או הפרטי;
- **קהל היעד של הפרסומים בחשבון** - למי מיועדים הפרסומים, מה מספר העוקבים או החברים. בהקשר זה יצוין שכאשר איש הציבור מפרסם תכנים פרטיים לציבור כולו, ההנחה תהיה שמטרת הפרסום אינה פרטית אלא נעשית לצרכים ציבוריים;
- **מימון החשבון** - אם בחשבון מושקעים כספי ציבור;
- **הפעלת החשבון** - אם החשבון מופעל על ידי עובדי ציבור מטעמו של איש הציבור או על ידי איש הציבור בעצמו, כשאפשר לראות גם בזמן שאיש הציבור משקיע בתפעול החשבון זמן ציבורי לצורך מילוי תפקידו; אם החשבון מופעל באמצעות כספי ציבור או משאבי אחרים.

עוד קובע מבקר המדינה כי על מנת שדף יוגדר כדף ציבורי יש לבדוק בעיקר מה תכלית החשבון ומהם תכניו ואף עמידה בחלק מהסממנים שלעיל די בה כדי שהדף יוגדר כציבורי.



נוכח העובדה שאין כיום הבחנה ברורה בין חשבון פרטי לציבורי של נבחר ציבור מציע המבקר כי "משרד המשפטים יבחן את הנושא בכללותו, ומשרד הפנים ישקול בהתאם הוצאת הנחיות לראשי הרשויות".
 כן מציע המבקר לראשי הרשויות, "...לאפשר לציבור חופש ביטוי, ובעיקר חופש ביטוי פוליטי, בחשבונותיהם הציבוריים ברשתות החברתיות ובכלל זה, "... שראשי הרשויות יעשו שימוש מושכל ומידתי בכלים של מחיקת התגובות, הסתרתן או חסימת משתמשים. עליהם לעגן את כללי השימוש ולפרסמם במקום בולט ככל האפשר בחשבון, וכן במקרים של פגיעה בחופש הביטוי - להקפיד על תיעוד נסיבותיה" (ההדגשה אינה במקור).
 במילים אחרות, מציע המבקר לראשי הרשויות לפרסם תקנון וככל שתהא חריגה ממנו, ייחסמו העוברים על התקנון, תוך תיעוד הסיבות לחסימתם.

ממצאי הביקורת:

נוכח העובדה שמדובר בדף המונה אלפי עוקבים, שמרבית תכניו מופנים לתושבי העיר והוא נגיש לכל דיכפין אשר יכולים להיכנס אליו מבלי לבקש חברות כמו גם להביע דעתם, לצפות בפוסטים ובסרטונים העולים בדף ולהגיב להם ניתן לומר כי מדובר בדף ציבורי.

15.2 חסימת משתמשים

לפי מבקר המדינה בכובעו כנציב תלונות הציבור, " הזכות לחופש הביטוי של הציבור אינה מוחלטת, והרשות רשאית לדרוש שהשיח בחשבון שלה יתנהל בדרך מכבדת ולא יכלול למשל גידופים ודברי הסתה וגזענות".

מאחר שמדובר בסוגיה תקדימית, קבע מבקר המדינה, ב"כובעו" כנציב תלונות הציבור את עמדתו העקרונית בסוגיה וכן נתן מתווה לברור תלונות כאלו. "...בחשבון ציבורי ברשת חברתית - וחשבון הרשות הוא כזה - נוצר מרחב ציבורי, בבחינת כיכר העיר החדשה, ובו חלה זכותו של הציבור לחופש ביטוי, ובראש ובראשונה חופש הביטוי הפוליטי והזכות לבקר את פועלו של השלטון, ועל הרשות לדאוג לפעול בו על פי כללים של שוויון - למשל במתן ביטוי לדעות שונות ומגוונות".

הנציב קבע עוד כי רשות המוחקת תגובה או חוסמת אדם מלהגיב בחשבון כזה ולעקוב אחריו מבצעת מעשה של צנזורה או השתקה הפוגע בזכות לחופש הביטוי, מעשה שחלים עליו כללי המשפט הציבורי. לכן הרשות רשאית לעשות זאת רק כאשר הפגיעה היא לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש בהתאם לפסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הובהר שפגיעה בחופש הביטוי שנבעה מתוך הרצון למנוע מתיחת ביקורת לא נוחה על הגוף הציבורי גם מפלה את המשתמשים על רקע השקפתם, והיא אינה בבחינת תכלית ראויה בהקשר זה.

עוד קבע הנציב שעל הרשות הציבורית לפרסם בחשבון שלה ברשת החברתית תקנון בדבר אופן הטיפול בתגובות הציבור, שיעלה בקנה אחד עם הזכות לחופש הביטוי ועם מטרות החשבון, וישקף את האיזון הנדרש בין הזכות לחופש הביטוי של הציבור, העניין לציבור והערך של שמירה על אותנטיות השיח המוצג לציבור, לבין הצורך למנוע פגיעה בזכויות - כגון הזכות לשם טוב, הזכות לפרטיות וכדומה. על התקנון לכלול צעדים מידתיים והדרגתיים שיינקטו נגד המפירים את מדיניות השימוש בדף - כגון אזהרה, מחיקת תגובה, השעיה ולבסוף חסימה, בהתאמה כמובן לאופי הביטוי המפר ולנסיבות העניין.

זאת ועוד, על הרשות לשמור תיעוד של הנסיבות שהובילו אותה לקבלת ההחלטה על המחיקה או החסימה. חובת הרשות לתעד פגיעה בזכות הציבור - גם אם היא נעשית לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש - קיימת הן לצורכי ביקורת עצמית והן לצורכי ביקורת חיצונית, כמו בכל החלטה מינהלית אחרת שהיא מקבלת הפוגעת בזכות הציבור.

ממצאי הביקורת:

נוכח העובדה שהדף אותו מנהל ראש העירייה אף הוא עונה להגדרה של דף ציבורי, הרי שעמדתו של מבקר המדינה בכובעו כנציב תלונות הציבור באשר לניהול דף ציבורי של רשות, נכונה גם לעניין ניהול דף ציבורי של ראש הרשות. בהתאם לכך נבחן הדף של ראש הרשות ונמצא כדלקמן:

הדף מכיל תקנון השתתפות הקובע את מטרותיו ולפיהן, תכליתו לשמור על קשר עם הציבור, להקשיב לבעיותיו ולהעביר מסרים. כן מפרט הדף את הסייגים החלים על מי שמתבטא בו והוא קובע כי פרסומים טורדנים, מעליבים, מאיימים, מפוגעים ברגשות בציבור או פרסומים שקריים, פרסומים הפוגעים בזכות קניינית של אחר ושימוש בפרופילים מזויפים ועוד, יהוו עילה למחיקת הפרסומים ואף לחסימת המשתמש.

בדף קיימת רשימת חסומים. נמצא כי אין תיעוד מלא של הסיבות לחסימה, אולם לאור עמדת מבקר המדינה, הובהר לביקורת כי מנהלי הדף ניהלו הליך חסימה התואם את עמדת מבקר המדינה אשר יכול גם תיעוד מלא של רשימות החסומים ושל הסיבות לחסימתם.



15.3 שימוש במשאבי הרשות:

מבקר המדינה קובע כאמור כי לראש רשות קיימות שתי אפשרויות לניהול הדף שלו. הראשונה, יצירת דף רשמי הממומן במשאביה של הרשות והשנייה, יצירת חשבון של ראש הרשות הממומן מכספו אשר בו הוא יכול לערב את התכליות הפוליטיות והשלטוניות. נוכח העובדה שמדובר בדף אשר מערב תכליות בחנה הביקורת את סוגיית מימון הדף, באם הוא ממומן ע"י הרשות, אם לאו.

ממצאי הביקורת:

נמצא כי דף הפייסבוק של ראש העיר, אשר נוצר ביום 14.8.2013 ממומן ומנוהל ע"י ראש העירייה באופן פרטי ואין העירייה משתתפת בהוצאות תפעול. כך גם לגבי הפרסומים הממומנים שאף הם משולמים ע"י ראש העירייה מכיסו הפרטי.

עיריית עפולה מברכת על הגשת דוח הביקורת בנושא שימוש העירייה ברשתות החברתיות. מיד עם היבחרי הציבה עיריית עפולה את נושא השקיפות כנר לרגליה ואף רשמה הישג נפלא כאשר זכתה במקום הראשון בישראל ב'מדד השקיפות' שבחן את נושא השקיפות באתרי האינטרנט של הרשויות בישראל.

בשנים האחרונות המגזר הציבורי, ובתוכן הרשויות המקומיות ונבחריהן, עושה שימוש ברשתות החברתיות המקוונות ומנהל עם הציבור תקשורת בלתי אמצעית. השימוש ברשתות החברתיות מאפשר תקשורת ישירה ובלתי אמצעית עם הציבור, המגבירה את מעורבותו בנעשה בהן. השימוש ברשתות מקצר את הליך העברת המסרים והמידע לציבור בדבר מתן שירותים בשגרה ובחירום ומייעל את הטיפול בפניות ובתלונות הציבור.

הנחיתי את מחלקת הדוברות ודובר העירייה לאמץ בחום את המלצות הדוח, להמשיך לפעול על פי הנהלים ולשפר את הדרוש שיפור במטרה להגביר את אמון הציבור ברשות, נבחריה ועובדיה, וזאת לנוכח השימוש הנרחב ברשתות החברתיות, שצפוי לגבור בעתיד.

המלצת הביקורת:

יש לנהל תיעוד של הסיבות לחסימת משתמשים.



לסיכום:

נוכח העובדה שהתכנים העולים בדף הפייסבוק של ראש העירייה מכניסים אותו להגדרה של דף ציבורי, הוא מתנהל על פי אמות מידה שקבע מבקר המדינה לעניין המימון ולניהול החסימות בהתאם לתקנון הקבוע בו.

תגובת דובר העירייה לדוח הביקורת:

מחלקת הדוברות של עיריית עפולה מכירה בחשיבות של הליך הביקורת ומברכת על הדוח שביקש לבחון את שימוש העירייה ברשתות החברתיות.

בשנים האחרונות זוכה רשת האינטרנט ובתוכה הרשתות חברתיות להתפתחות בקצב מסחרר. מיליארדי אנשים ברחבי העולם פעילים בצורה כזאת או אחרת ברשת מדי יום וכך גם חברות וגופים פרטיים וציבוריים, בעולם בכלל ובישראל בפרט.

עיריית עפולה, כנוף ציבורי, הציבה את נושא השקיפות כנר לרגליה ולראייה זכתה בשנת 2019 במקום הראשון במדינה ב'מדד השקיפות' אותו מנהלת עמותת שקיפות בינלאומית לישראל. מחלקת הדוברות נעזרת ברשת האינטרנט וברשתות החברתיות כדי להעביר מידע לציבור, בשגרה ובחירום, ולהאיר באור חיובי את העשייה של נבחרי הציבור ועובדיה בתחומים השונים.

כפי שצוין לאורך דוח הביקורת, מחלקת הדוברות פועלת על פי הסטנדרטים המקובלים ומטמיעה את השינויים התכופים בתחום, כגון המלצות דוח מבקר המדינה בנושא שפורסם בחודש יולי 2020. מחלקת הדוברות מאמצת בחום את המלצות הדוח, תנחה את כל הנוגעים בדבר ותמשיך לפעול לשיפור באופן קבוע.

תגובת ראש העירייה לדוח הביקורת:

עיריית עפולה מברכת על הגשת דוח הביקורת בנושא שימוש העירייה ברשתות החברתיות. מיד עם היבחרי הציבה עיריית עפולה את נושא השקיפות כנר לרגליה ואף רשמה הישג נפלא כאשר זכתה במקום הראשון בישראל ב'מדד השקיפות' שבחן את נושא השקיפות באתרי האינטרנט של הרשויות בישראל.

בשנים האחרונות המגזר הציבורי, ובתוכן הרשויות המקומיות ונבחריהן, עושה שימוש ברשתות החברתיות המקוונות ומנהל עם הציבור תקשורת בלתי אמצעית. השימוש ברשתות החברתיות מאפשר תקשורת ישירה ובלתי אמצעית עם הציבור, המגבירה את מעורבותו בנעשה בהן. השימוש ברשתות מקצר את הליך העברת המסרים והמידע לציבור בדבר מתן שירותים בשגרה ובחירום ומייעל את הטיפול בפניות ובתלונות הציבור.

הנחיתי את מחלקת הדוברות ודובר העירייה לאמץ בחום את המלצות הדוח, להמשיך לפעול על פי הנהלים ולשפר את הדרוש שיפור במטרה להגביר את אמון הציבור ברשות, נבחריה ועובדיה, וזאת לנוכח השימוש הנרחב ברשתות החברתיות, שצפוי לגבור בעתיד.



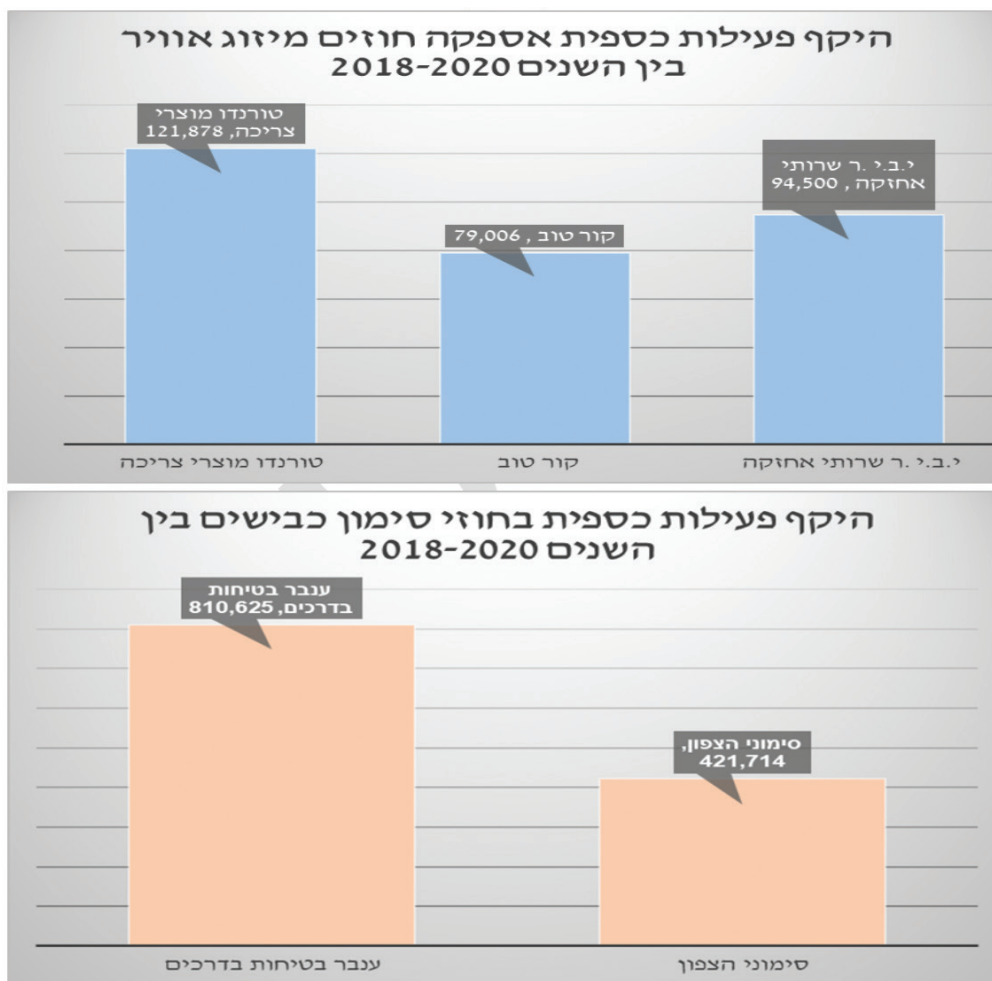
**חוזים והתקשרויות
אגף שפ"ע עיריית עפולה**

חוזים והתקשרויות - אגף שפ"ע עיריית עפולה

סיכום דו"ח הביקורת

לאגף שפ"ע תפקידים רבים לצורך ניהול החיים העירוניים ובהם פינוי אשפה, ניקיון רחובות, גינון ועוד. כמו כן, האגף מספק שירותי אחזקה שונים למוסדות העירייה. לצורך ביצוע תפקידיו, האגף משתמש בשירותיהם של קבלנים ונותני שירותים ומסדיר רכש זה באמצעות חוזים. לאגף מספר התקשרויות בהיקפים של מיליוני ש"ח בשנה.

נתונים



סיכום ממצאי הדו"ח

ממצאים עיקריים	נושא הפרק
<ul style="list-style-type: none"> ○ מסמכים רבים אינם מתועדים באופן מסודר בעירייה. אין גורם אחד האחראי על ניהול תיק ההתקשרות ריאות. קיים קושי באיתור מסמכים. ○ לא נקבעו נהלים לניהול תיק פרויקט וסטנדרטים אחידים הקובעים אלו מסמכים יש לתייק בתיק ואיזה מידע יש לקבל ולשמור באופן ממוחשב 	ניהול כללי
<ul style="list-style-type: none"> ○ לא מתקיימת בקרה איכותית ותקנית על הגשת מסמכי מכרז, על פי הפרמטרים שמוגדרים במכרז ובנוסחים המבוקשים. עד כדי זכייה לא תקינה של זוכה במכרז. ○ מסמכי מכרז לא תמיד ערוכים ומותאמים למכרז ספציפי. קיימים ליקויים במפרט למכרז. ○ יש להוסיף לפרמטר הבחירה במכרזים גם את נושא האיכות ושביעות רצון לקוחות. 	הליך מכרז
<ul style="list-style-type: none"> ○ כל ההארכות מבוצעות באופן אוטומטי ללא דיון, הסברים ונימוקים. ○ בהתקשרות שנחתמה לאחזקת מזגנים למבנים גדולים, נמצא ניגוד עניינים מובנה. שעלול לפגום בטיב העבודה המסופקת על ידי החברה. ○ לא מתבצע עדכון מחירים במכרזים השונים לאורך שנים רבות והודעות על הארכות התקשרות לא נמסרות כנדרש על פי הזמן הקצוב. 	התקשרות עם קבלן
<ul style="list-style-type: none"> ○ מסמכי הביטוח לא ערוכים כנדרש ואינם מותאמים לכל מכרז בנפרד. ותאריכי הביטוח אינם זהים לעיתים לתקופת הפוליסה הכללית. ○ לא נמצאו מסמכי הארכת ביטוחים כנדרש. במצב הקיים, בהחלט יתכן שהקבלן והעירייה אינם מבוטחים על חלק נכבד מההתקשרויות שנבדקו על ידי הביקורת. ○ בחלק מהמכרזים, לא קיימת כלל דרישה לערבות ולא מוגשים מסמכי ערבות כנדרש. בנוסף, לעיתים לא מוגשות ערבויות בנוסח הנדרש על פי החוזה. 	ביטוחים וערבויות
<ul style="list-style-type: none"> ○ לא תמיד מוגשים צווי עבודה כנדרש גם בתקופת התקשרות וגם בהארכה. ○ לא בכל המכרזים קיימת דרישה ליומני עבודה, בחלק מהמקרים לא קיים תיעוד כלל ליומן עבודה, או שיומני העבודה אינם מלאים, כנדרש על פי הגדרות המכרז/הסכם. ○ המיפוי שעל בסיסו מתבצע סימון הכבישים בשטח העיר, אינו מעודכן ורחובות חדשים רבים אינם נמצאים בתוכנית המיפוי. 	ביצוע העבודה
<ul style="list-style-type: none"> ○ חלק מהחשבוניות לא מוגשות בצורה ויזואלית נוחה לבדיקה, ומוגשות באיחור רב. ○ חלק מהחשבוניות לא מוגשות כלל עם תיעוד או אסמכתאות כנדרש על פי סעיפי החוזה ○ נמצאה חשבונית ששולמה ללא תיעוד יומן עבודה ונמצאו יומני עבודה שאינם חתומים כלל ע"י המפקח. כמו כן, בחלק מהחשבוניות לא מבוצעת בקרת סימון ובדיקה. ○ נמצאו חשבוניות ששולמו ללא הזמנות עבודה. כן נמצאה הזמנת טובין לא בהתאם למפרט. 	הגשת חשבוניות ותשלומים
<ul style="list-style-type: none"> ○ אין התאמה בין זמני השרות המוגדרים בהסכם עם הספק, לזמני התקן המוגדרים במוקד העירוני. ולא מתבצע מעקב על כמויות הפעולות שבוצעו בעזרת נתוני המוקד 	פניות למוקד טלפוני



המלצות הדו"ח

תיעוד ושמירת מסמכים

- יש לקבוע נוהל לתיעוד מסמכים בתיק מכרז.
- יש לרכז את כל המסמכים בתיקייה ממוחשבת משותפת אחת לכל הגורמים הקשורים לתהליך ההתקשרות.

הליך המכרז

- יש למנות גורם אחראי מרכז על קבלת ביטוחים וערבויות לכל הפרויקטים.
- יש לבצע בדיקה מדוקדקת של מסמכי המכרז. ולהכין טבלת השוואת הצעות שתאפשר ע"י יועמ"ש טרם התכנסות וועדת הרכש/מכרזים.
- יש לנסח מכרזים מותאמים לסוג העבודה המבוצעת. ולהקפיד בהצעות מחיר על כללי מנהל תקין. מומלץ לעירייה להגדיר כללים להעסקת יועץ חיצוני מומחה.
- יש לשלב פרמטרים נוספים בבחירת הזוכה כגון: מבחני איכות ומבחני שביעות רצון של תושבים או עובדים מהשרות המ-סופק, ועמידה בזמני טיפול.

התקשרות עם קבלן

- יש לקיים דיון רציני עם נימוקים במקרה של הארכת התקשרות. ניתן לקיים דיון בעדכון מחירים במסגרת ההארכת החוזה.
- יש להקפיד על ביצוע הארכת חוזים באישורם של מורשה חתימה, שהם בעלי הסמכות היחידים להתחייב בחוזה בשם העירייה.
- על מנת למנוע ניגוד עניינים יש לבחון הפרדה ברורה בהצעות מחיר או מכרזים, בין אחזקה לבין תיקון. במקרה דנן מומלץ שלא לקחת הצעות לתיקון מאותו ספק שאמון על תחזוקה של הפריט.
- חשוב להקפיד על מתן הודעה מראש לספק, על פי הכללים (60 יום הודעה מראש). כך, גם הספק וגם העירייה יערכו בהתאם לצורך. הביקורת מעירה, כי ככל שלא סוכם מראש על תקופת ההארכה, חובה לצאת להליך מכרז/ הצעת מחיר חדש.

ביטוחים וערבויות

- אין לקבל מסמך ביטוח שאינו ממוחשב ומותאם למכרז הספציפי. למעט תיקונים שאושרו במסגרת הבהרות המכרז.
- בגלל הסיכון המשפטי שהעירייה חשופה לו, יש להקפיד הקפדה יתרה על המלצה זו.
- חשוב להקפיד, כי תאריכי הפוליסה יהיו תואמים במדויק לתקופת הפוליסה עצמה וזאת על מנת שהביטוח יחול ויכסה את הנזק במקרה של אירוע ביטוחי.
- יש להקפיד, כי הערבות תחול לפחות כל תקופת החוזה ורצוי גם מספר חודשים לאחר סיומו. במקרה של הארכת החוזה, יש להקפיד בהתאם על הארכת תוקף הערבות לאותו חוזה.

ביצוע העבודה

- יש להקפיד על מתן צווי עבודה לכל ספק בהתאם להסכם.
- יש להקפיד על הוצאת צווי עבודה גם במקרה של הארכת הסכמים ולא רק בתחילת חוזה.
- יש להקפיד על מילוי ותיעוד יומני עבודה וצירוף אסמכתאות כנדרש ואף ראוי להתנות בחוזה את התשלומים בקיומם של יומנים אלה.
- יש לבצע עדכון למיפוי השטחים לסימון כבישים, שכן חלו שינויים רבים וגידול אינטנסיבי בשכונות וברחובות חדשים בעיר.



הגשת חשבונות ותשלומים

- יש לבקש מהספק להגיש חשבוניות המודפסות בצורה ממוחשבת וקריאה וכוללת את האסמכתאות הנדרשות. ראוי להתנות את התשלום בצירוף תיעוד ואסמכתאות תקינות ויומני עבודה החתומים על ידי מפקח העבודה.
- יש לשקול להכניס סעיף בחוזה, שמגביל את האפשרות להגשת חשבונות עד תקופה מסוימת, ככל שהאיחור הוא מצד הספק. רצוי למנות גורם שיעקוב על כך.
- אין לאשר פתיחת הזמנה וודאי לא לשלם על הזמנת מוצר שאינו מהמפרט.

פניות למוקד הטלפוני

- במכרזים מומלץ לשלב בדיקה של סקרי שביעות רצון משרות הניתן על ידי ספק אם בעבודה קודמת של ספק בעירייה בעזרת סקרים שעורך המוקד הטלפוני ואם בסקרים מרשויות אחרות שבהם עבד הספק.
- יש להוסיף לנוהל של תהליך המכרז, סעיף עדכון התאמת זמן תקן בפניות המוקד לפי החוזה. ניתן לשלב בחוזה סעיף בגין קנסות עקב אי עמידה בזמני תקן שנקבעו. ניתן בנוסף להתנות תשלום בחוזה בגין אי עמידה בזמני תקן.



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

ממצאי הביקורת מעלים ליקויים בתחומים שונים מהותיים בנושא חוזים והתקשרויות. שיפור בנושא בקרה ומעקב על נושא זה תוך מינוי גורם מתכלל, תיעוד תקין של החומרים, התאמת נוסחים למכרזים וכדומה ישפר רבות את התנהלות המחלקה בנושא החוזים. שיפור זה יביא בהכרח להתנהלות תקינה, יעילות וחסכון כספי משמעותי לרשות.

הליך מכרז

לא מתקיים מעקב
נאות על הגשת
מסמכים והמלצות
המכרז אינו מותאם
לסוג העבודה לא
נעשה שימוש במדדי
איכות במכרזים.
נמצא כי מתקיים ניגוד
עניינים מובנה במכרז

ניהול כללי

אין גורם מתכלל
למעקב ובקרה
נאותים על תהליך
המכרז.
חסר תיעוד של
מסמכים רבים.



ביטוחים וערבויות

מסמכי הארכת
ביטוחים חסרים.
חוסר התאמה בין
מסמכי ביטוח בנוסח
ובתקופת הביטוח
למכרז.

מעקב על ביצוע עבודה

צווי עבודה לא
מוגשים, אינם מלאים
ולא התומים כנדרש.
המיפוי של סימון
הכבישים אינו מעודכן
בהתאם להתפתחות
העיר.

מעקב חשבוניות ותשלומים

חשבוניות מוגשות
ומשולמות לעיתים
באיחור.

חשבוניות משולמות
ללא התימה על יומן
עבודה, ללא הזמנה
ולא על פי המפרט.



דו"ח ביקורת עיריית עפולה

חוזים והתקשרויות - אגף שפ"ע

א. מבוא

לאגף שפ"ע תפקידים רבים לצורך ניהול החיים העירוניים - פינוי אשפה, ניקיון ואחזקת רחובות, גינון ועוד. כמו כן, האגף מספק שירותי אחזקה שונים למוסדות העירייה. לצורך ביצוע תפקידיו, האגף משתמש בשירותיהם של קבלנים ונותני שירותים ומסדיר רכש זה באמצעות חוזים. לאגף מספר התקשרויות קבועות בהיקפים של מיליוני ש"ח בשנה. הביקורת ביקשה לבדוק את אופן ביצוע ההסכמים עם ספקים הנותנים שירות לעירייה ולאגף, בשני תחומים: 1. אחזקת כבישים - סימון וצביעת כבישים. 2. מיזוג אוויר - אספקה, התקנה ותחזוקת מזגנים. הביקורת בדקה, האם האגף והעירייה מקפידים על עריכת מכרזים, חתימת חוזים וקיומם של הוראות חוזים אלו בכל הנוגע לטיב השירות, חשבוניות ותשלומים, ביטוחים, ערבויות וכיוצא בכך.

ב. מתודולוגיית הביקורת

הביקורת בדקה מספר חוזים והתקשרויות ובחנה את הנושאים הבאים:

- ❖ מכרזים ותקינות מסמכים שהוגשו, המלצות, אישורים ערבויות וביטוחים
- ❖ מכרזים וחוזים.
- ❖ הגשת חשבונות ותשלום.
- ❖ פיקוח על העבודה וניהול יומני עבודה.
- ❖ טיפול בפניות ותלונות (מוקד עירוני) בנושאים שנבדקו - סימון כבישים ומיזוג.

אמצעי הביקורת שננקטו:

- ❖ פגישות עם ממלאי תפקידים בעירייה ובכלל זה - אגף שפע, גזברות, רכש, הנדסה
- ❖ שיחה עם מנהל מחלקת חשמל
- ❖ פגישות עם מנהל חזות העיר וסויר בשטח.

בדיקות מסמכים הנוגעים להתקשרויות:

- ❖ כרסות הנהלת חשבונות לשנים 2019-2020 של כל הספקים נותני השירותים נשוא הביקורת.
- ❖ מסמכים הנוגעים למכרזים בתחומים לעיל, כולל הצעות הקבלנים, ערבויות וביטוחים.
- ❖ חוזים ומסמכי הארכת חוזים
- ❖ הזמנות עבודה, חשבונות, חשבוניות ויומני עבודה.
- ❖ פניות מוקד ושביעות רצון בשירותים המסופקים במכרזים שנבדקו.

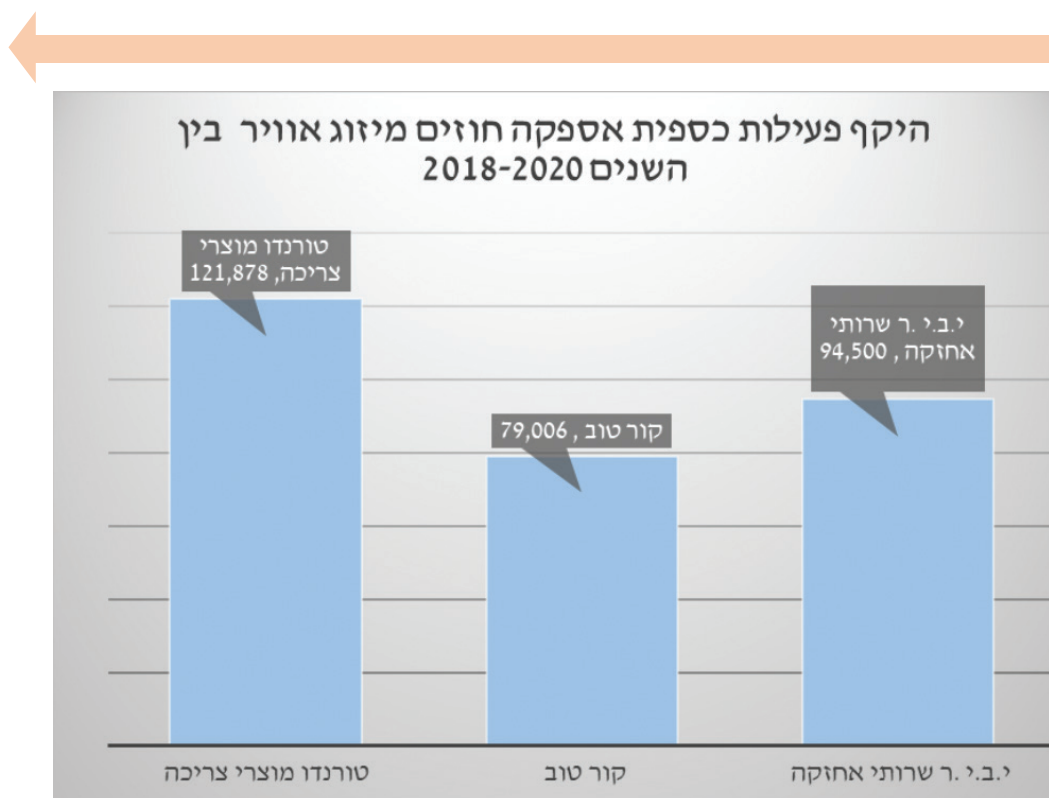


משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

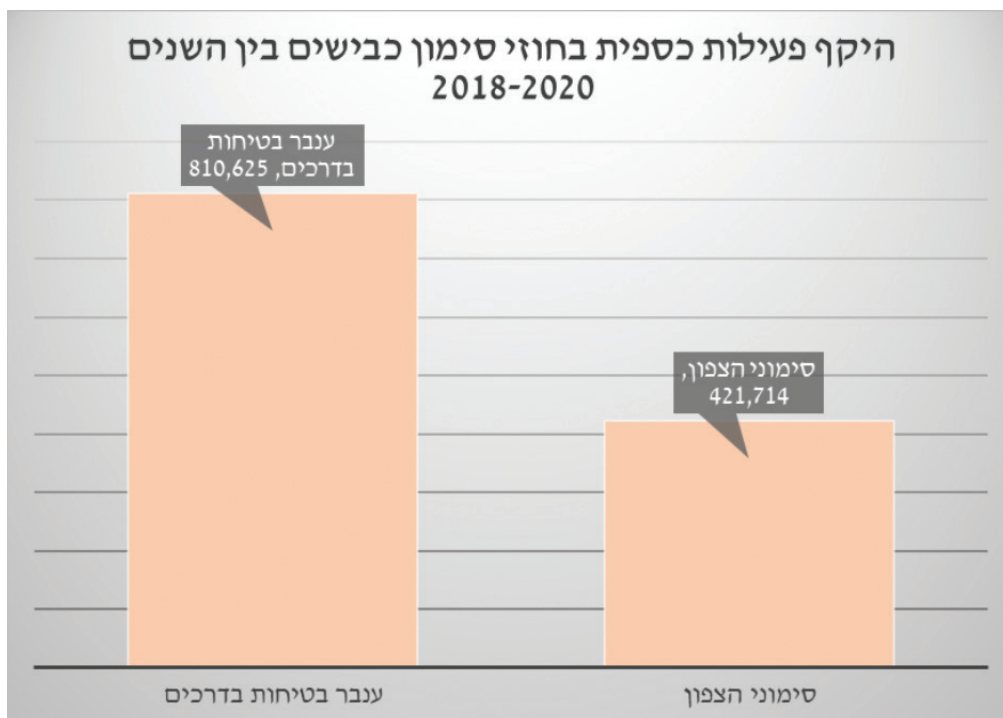
שלבי התקשרות חוזית עם ספקים



ג. נתונים



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור



תיעוד ושמירת מסמכי התקשרויות מכרזים וחוזים

בהתקשרויות רכש ישנם הליכים ארוכים ויש צורך להקפיד על קבלה ותיעוד כל המסמכים - החל משלבי התכנון והוצאת המכרז, עובר לחוזים וביצוע בפועל וכלה בהליכי התשלום. בניהול ההתקשרות שנבדקו, מעורבות מספר מחלקות - שפע, רכש והתקשרויות, הנדסה וגזברות. הביקורת בחנה את אופן ניהול תיק הקבלן, החוזה ותיעוד מסמכים.

הביקורת מבקשת לציין, כי על אף שיתוף הפעולה לו זכתה, הביקורת התקשתה לקבל לידיה אסמכתאות למסמכים רבים הרלוונטיים לחוזים שנבדקו כלל לא נמצא תיעוד. להלן מספר דוגמאות של מסמכים חשובים שלא תועדו/התקבלו:

- לא נמצאו פרוטוקולים של ישיבות הנוגעות לתכנון הכנת המכרז לפני תחילת הביצוע.
- רק במכרז אחד נמצא תיעוד להשוואת הצעות (הוצגו נתוני הצעת מחיר נוספת).
- באף אחד מהמכרזים, לא נמצא תיעוד להצעות הקבלנים שלא זכו במכרז.
- לא נמצא תיעוד לדיונים ולקבלת ההחלטה, על הארכות חוזים של קבלנים.
- החשבונות המוגשים לתשלום, מתועדים באופן פיזי ולא ממוחשב. רבים מהחשבונות הנ"ל נמצאים בארכיב ויש צורך להזמין ולחכות מספר ימים על מנת לעיין בהם.
- התיעוד של הליכי הביצוע והפיקוח, נמצא בחלקו במחלקת שפ"ע, בחלקו בהנדסה, בחלקו ברכש ובחלקו בהנהלת החשבונות.
- בעירייה לא נשמרו חלק מאישורי ביטוחים וערבויות.



1.1 ניהול כללי ומעקב

מבדיקת המכרזים לעיל, נמצאו כאמור ליקויים בשמירת מסמכים. עקב כך, הביקורת ביקשה לבדוק באופן כללי את אופן המעקב אחר חוזים.

נמצא, כי במחלקת רכש נמצאת מערכת ממוחשבת למעקב אחר חוזים - העירייה עושה שימוש במערכת ייעודית של חברת מטרופולינט לניהול חוזים. במערכת זו מתועדים החוזים של העירייה. בפגישה עם אחראית רכש, הוצגה המערכת בפני הביקורת. מהבדיקה עלה, כי חלק מהותי מהחוזים, לא מנוהלים ברכש אלא אצל המחלקות השונות. קיימים מספר חוזים כלליים, כגון ציוד משרדי, שמטופלים ברכש. להלן עיקרי ההליך:

- כאשר חוזה מנוהל דרך מחלקת הרכש, אחראית הרכש מבקשת לקבל מהמחלקות את מסמכי המכרז וההסכם ואז היא פותחת את ההתקשרות במערכת של מטרופולינט. גם הצעות מחיר נפתחות במערכת באותו הליך של מכרז. המערכת מקושרת להנהלת חשבונות ובסיום כל הסכם, אחראית הרכש סוגרת את ההסכם. המערכת מאפשרת "לסגור" הסכם, רק במידה ואין לעירייה חשבונות פתוחים מול הספקים.
- כפי שצוין, לא כל החוזים עודכנו במערכת הרכש. חלק מהחוזים הישנים והמסמכים הנלווים להם, אינם מעודכנים ברכש וכך אין מעקב אחר חידושם/ ערבות וביטוח.
- בחוזים המעודכנים למערכת, פרטי כל הערבויות מוזנים למערכת הממוחשבת וזו נותנת התראה 4 חודשים לפני סיום מועד הערבות.
- עדכון ביטוחים - אין במערכת התרעה על סיום ביטוחים.
- הגבלת סכומים על מכרזים - נמצא, כי המערכת אינה מתריעה על סכומים של הסכמים רגילים.
- הסכמי מסגרת - מחלקת הרכש עוברת בשנה האחרונה לביצוע הסכמי מסגרת. הסכמי מסגרת הם הסכם התקשרות בין העירייה לספק, למתן מוצר/שירותים או טובין, לפרק זמן ארוך הכולל מספר רב של אספקת ע"פ מחירים/מחירון ידועים. הוסבר לביקורת, כי במסגרת הסכם כזה, המערכת מתריעה, על ניצול של 60% מההסכם, וזאת על מנת לאפשר לעירייה להיערך להוצאת מכרז חדש, לפני שמגיעים לסכום המקסימאלי של החוזה (ולפני שהמערכת "נועלת" את החוזה להזמנות חדשות)
- נמצא, כי בחלק מההתקשרויות שנבדקו, מחלקת שפע היא האחראית על ההתקשרות וכל המסמכים נמצאים אצלה. עם זאת, בשאר ההתקשרויות שנבדקו, אין גורם מתכלל אחד והן מנוהלות תחת אחריות של לפחות 4 גורמים ממחלקות שונות - מחלקת שפע ומחלקת הנדסה מטפלים בנושאי תוכניות ופיקוח, מחלקת רכש טיפלה גם היא בחלק מהחוזים ומחלקת גזברות אחראית על היבטים כספיים ותקציביים. למעשה, אין איש מטעם העירייה, האחראי על ההתקשרויות שנבדקו מתחילתן ועד סופם. בעקבות כך, לביקורת היו כאמור קשיים משמעותיים בקבלת מסמכים ובקבלת מידע על פרטי ההתקשרות.



סיכום והמלצות

- ❖ **ממצא:** מהביקורת עולה, כי לגבי חלק מההתקשרויות, מסמכים רבים אינם מתועדים באופן מסודר בעירייה. אין גורם אחד האחראי על ניהול תיק התקשרות. כתוצאה מכך, קיים קושי באיתור מסמכים.
- ❖ **המלצה:** מומלץ להגדיר גורם ממחלקת התקשרויות או ממחלקת שפ"ע, שיהיה אחראי על תיעוד כלל המסמכים בהתקשרות מתחילתה ועד סופה.
- ❖ **ממצא:** לא תמיד נשמרים אישורים על ביטוחים וערבויות.
- ❖ **המלצה:** יש לנהל את המידע על ביטוחים וערבויות במערכת המידע של העירייה. יש לנהל בין השאר במערכת הממוחשבת רישום החוזים, התרעות על סיום התקשרות וכו'. מומלץ, כי מחלקת רכש והתקשרויות, תהיה אחראית על קבלת ביטוחים וערבויות לכל הפרויקטים. מומלץ, כי מחלקת הרכש תעסוק גם במעקב על ביצוע הארכת תוקף למסמכים אלו, ככלל שיידרש.
- ❖ **ממצא:** קיים קושי באיתור מסמכי הפרויקט, היות ולא קיימת רשימה של המסמכים המצויים בתיק וחלק מהמסמכים לא מתויקים כלל. כמו כן, לא נקבעו נהלים לניהול תיק פרויקט וסטנדרטים אחידים, הקובעים אלו מסמכים יש לתיק בתיק ואיזה מידע יש לקבל ולשמור באופן ממוחשב.
- ❖ **המלצה:** מומלץ לקבוע נוהל לתיעוד מסמכים בתיק מכרז. יש להכין "טופס תכולת תיק", בו ירשמו כל המסמכים האמורים להיות מתויקים בתיק מכרז. יש להקפיד על מילוי הטופס וכך ניתן יהיה לוודא קבלת ותיוק כל המסמכים. מומלץ, בנוסף לכך, לסרוק ולשמור את כל המסמכים בתיקות מחשב.



2. הליך מכרז

כללי מכרז תקין נועדו לקיום תחרות הוגנת בין ספקים. בנוסף לכך, הם נועדו להבטיח יעילות, איכות עבודה וחסכון כספי לגוף העורך את המכרז.

קיימת חשיבות רבה לאופן עריכת המכרז. קיום מפרט טכני ברור, כולל כתב כמויות ודרישות כתובות ברורות ממספק העבודה, יבטיחו את איכות ביצוע הפרויקט וישפרו את התמורה המגיעה מהספק. הביקורת בחנה 4 מכרזים והליך הצעת מחיר אחד.

להלן טבלה המרכזת את פרטי המכרזים שנבדקו:

שם המכרז בפרסום	אחזקה שוטפת של מבנים קטנים	שירות ואחזקה מונעת למזגנים במבני ציבור גדולים בעפולה	ביצוע אחזקה שנתית לסימון, תמרור מעקות, והתקני בטיחות	ביצוע עבודות צביעה וסימון כבישים ומדרכות עפ"י יום עבודה
מספר מכרז	הצעות מחיר	הצעות מחיר	48/2015	52/2017
שם הזוכה	קורטוב	י.ב.י.ר 1995 בע"מ	ענבר בטיחות בדרכים בע"מ	סימוני הצפון בע"מ
קיום מפרט / כתב כמויות		לא	כן	פירוט מלא, פר כמויות עבודה נדרשות לכל יום
רמת פירוט			מלאה ומפורטת	כמויות עבודה נדרשות לכל יום
כתב כמויות זהה				כן
הגשת מסמכים נדרשים		לא צורפו מסמכים להצעה כנדרש - יפורט בהרחבה.	אינו תקין. חסר המלצות כנדרש. פירוט בהרחבה	חלק מההמלצות אינן עומדות בחמש שנים אחרונות. ראה פירוט.
עמידה בתנאי סף		אינו עומד	אינו עומד	אינו עומד
השוואת הצעות		מחיר ואיכות - יפורט בהרחבה.	אחוז הנחה ביחס למחיר המחירון בכתב הכמויות. 40% הנחה	המחיר הנמוך ביותר ליום עבודה 1550 - ש ליום עבודה
סכום הזכייה (אלפי ש לפני מע"מ).		31,500 ש לחודש	תלוי בכמות הביצוע	1,550 ש ליום עבודה
הארכה להסכם המקורי		בוצעה הארכה להסכם	בוצעה הארכה להסכם	בוצעה הארכה להסכם

• להצעות מחיר עבור שירות והתקנה למזגנים צורפו תנאי הצעה להתקשרות ל"חדקונית הדקל".



2.1 מסמכי המכרז

הביקורת בדקה ומצאה, כי בחוזים השונים הוגשו מסמכי מכרז שאינם תקינים או לא עומדים בתנאי המכרז. הביקורת מעירה כי אי הקפדה על צרוף מסמכים תקינים פוגעת בהליך המכרז ובחוקיותו, עד כדי פסילתו. כך לדוגמא:

- במכרז סימון כבישים בו זכתה סימוני הצפון 52/2017 - הוגשה המלצה של רשות מקומית ראש פינה מתאריך 16.10.12. המלצה זו אינה עומדת בתנאי המכרז, מכון שהיא ניתנה לפני למעלה מ 5 שנים ממועד המכרז.
- במכרז לסימון כבישים 48/2015 - הוגשה המלצה ממועצה מקומית מטולה מתאריך 2.12.15 עם היקף כספי נמוך מ 300 אלפי ש"ח.
- במכרז לסימון כבישים 48/2015 - הוגשה תעודת הסמכה מס' 1174 מטעם נתיבי ישראל בנושא תמרור ושילוט צד מטיפוס G-A ללא אישור עו"ד נאמן למקור.
- בהצעת המחיר שבו זכתה חברת י.ב.י.ר 1995 בע"מ - לא נמסרו לביקורת אישורים כגון ניהול ספרים כחוק, אישור רישום עוסק מורשה ועוד.

2.2 מפרט המכרז

הביקורת בחנה את מפרט החוזים והתאמתם לדרישות לפי סוג השרות/המוצר המסופק. בחלק מהחוזים ובעיקר בחוזי אספקת מזגנים, חסר מפרט מתאים הן בכמויות והן במפרט הטכני. כך לדוגמא:

- בהצעת מחיר שבו זכתה חברת י.ב.י.ר 1995 בע"מ לא נמצא פירוט לכמות וגודל מערכות המיזוג המטופלות במסגרת הצעת המחיר, כמו כן, לא צוין מפרט לאחזקה מונעת שוטפת בכל המערכות.
- במפרט המכרז של חברת טורנדו 44/2018, בכתב הכמויות של טורנדו שרותי צריכה, מופיעה הגדרת המזגן הדרוש "או שווה ערך" ללא הסבר ברור. הדבר מאפשר לחברת טורנדו, לספק מוצר חליפי באיכות פחותה, בלא שהדבר יוגדר כ"הפרת חוזה" ולקבל את התמורה המלאה.
- במפרט המכרז של חברת טורנדו 44/2018, נמצא כי המפרט של המזגנים בעלי BTU (כוח סוס) הנדרש הוא בעלי דרוג אנרגטי גבוה קרי זוללי חשמל. הביקורת מעירה, כי נושא צריכת החשמל שהוא מרכיב משמעותי בקניית מזגנים, לא בא לידי ביטוי במפרט המכרז. לפרמטר זה יש השפעה על הוצאות החשמל של הרשות וראוי כי ייבחן בנוסף לשאר הפרמטרים שנבחנו.

הביקורת מעירה, כי ליקויים בהגדרות מפרט תקינות יוצרת עלויות נוספות כגון: הוצאות נוספות, חוסר יעילות בכוח אדם וכדומה.



2.3 חוות דעת מומחה, השוואת הצעות וקבלת החלטה על הזוכה

הביקורת בדקה את הנושא, ומצאה כי לא נעשה שימוש בחוות דעת מקצועיות להכנת ובניית מכרזים של סימוני הצפון ומכרז ענבר סימון כבישים. לגבי שאר המכרזים/הצעות מחיר לא נעשה שימוש בחוות דעת מומחה. בטבלת השוואת הצעות של מכרז סימון כבישים, בו זכתה ענבר בטיחות בדרכים, הועתקו תנאי הסף בצורה לא נכונה לטבלה. לדוגמא:

במסמכי ההבהרה למכרז זה מתאריך 30.11.15 רשומה ההבהרה הבאה (סעיף 4 במענה לתנאי סף): "הוסבר למציעים, כי ישנו תנאי סף מחייב והוא: ניסיון של 3 שנים רצופות ב 3 רשויות, בהיקף של 300,000 בשנה ותעודת סימון כבישים ממע"צ"

מצ"ב טבלת ההשוואה שנערכה בפועל במכרז הנדון:

היקף כספי	נסיון		
היקף כספי ברשות מקומית או מע"צ בהיקף של 300,000 ₪ לשנה לפחות	בעל נסיון של 3 שנים רצופות בחמש השנים האחרונות	ח.פ.	שם המציע

ניתן לראות כי ההפרדה בין הקריטריונים שינתה את תנאי הסף, באופן שיצר תנאי סף חדשים שלא תואמים כלל לאלו שפורסמו במכרז. למעשה הזוכה לא עומד גם בתנאי סף אלו והיה אמור להיפסל על הסף.

סיכום והמלצות

- ❖ **ממצא:** הביקורת מעירה כי התגלו קשיים באיסוף הנתונים והחומר התיעודי הקשור למכרזים, בעיקר בגלל שמחלקות רבות מטפלות בחלקים שונים של המכרז וחומרים שונים שמורים/סרוקים במחלקות שונות ואצל בעלי תפקידים שונים.
- המלצה:** הביקורת ממליצה, לפתוח תיקיות ממוחשבות משותפות לכל הגורמים העוסקים בהכנת המכרז ומשתמשים בשירותי הקבלן לאחר הזכייה. כך, כל גורם יוכל לשמור את המסמכים הרלוונטיים בחלק שלו ובסופו של דבר תהיה תיקייה שלמה, שתקל על איתור ושימוש במסמכים. אני הייתי ממליץ שכל הגורמים יעבדו על אותה תוכנה ועל אותו תיק וכל המסמכים יתויקו באותה מערכת ובאותו תיק
- ❖ **ממצא:** מבדיקת הביקורת עולה, כי לא מתקיימת בקרה איכותית ותקנית על הגשת מסמכי מכרז, על פי הפרמטרים שמוגדרים במכרז ובנוסחים המבוקשים.
- המלצה:** יש להקפיד על בדיקה מדוקדקת של מסמכי המכרז, כולל הסתייעות ביועמ"ש הרשות במידת הצורך. מומלץ שגורם משפטי/מקצועי יאשר בכתב ויחתום שבדק את מסמכי המכרז ושהם תקינים ועומדים בתנאי החוק או בכללים הרלוונטיים
- ❖ **ממצא:** מבדיקת המכרז והמסמכים שהוגשו עולה, כי ספקים שלא עמדו בתנאי הסף, התמודדו במכרז. יתרה מכך, לעיתים הזוכה במכרז היה צריך להיפסל עקב אי עמידה בתנאי הסף.
- המלצה:** הביקורת ממליצה, כי תיערך טבלת השוואת הצעות וזו תיבדק ותאושר ע"י יועמ"ש בטרם מתן החלטה והודעה על זוכה.
- ❖ **ממצא:** במכרזים שונים חסר מפרט ראוי ומספק בגין השירות המבוקש. לעיתים לא נמצא כלל מפרט ולעיתים הוא חלקי. היעדר מפרט מקשה על קבלת השירות המיטבי מהספק לטובת העירייה.



המלצה: יש לבנות את המכרז עם מפרט מלא וברור לרבות הגדרות באשר לטיב ואיכות המוצר /השירות המסופק. בעיקר יש לתת על כך דגש במכרז של תשלום קבוע עבור שירות, בדומה למכרז האחזקה. הביקורת ממליצה במידת הצורך, להסתייע במומחים בניסוח העבודות הנדרשות.

❖ **ממצא:** נמצא, כי העירייה לא נעזרת בחוות דעת מומחה בהכנת המכרזים השונים ובהגדרת מפרטים ומאפיינים חשובים לאותם טובין המסופקים לעירייה. מפרט לא ברור, מאפשר לזוכה לספק טובין חלופי ופחות בערך או באיכות, באופן שלא יפר את תנאי ההסכם.

המלצה: מומלץ לעירייה להגדיר כללים להעסקת יועץ חיצוני מומחה. בכללים אלה יילקחו בחשבון בין השאר שיקולי עלות תועלת בהעסקת מומחים לקבלת חוות דעת ולדרג את הצורך בסיוע שכזה על פי מורכבות, היקף ותקופה של מכרז. דרוג שכזה, יקל על שימוש מושכל בחוות דעת שלא יגרום להוצאות כספיות רבות. כמו כן יוכל המומחה לסייע בדירוג ההצעות הזוכות

❖ **ממצא:** במכרזים נמצא, כי הפרמטר היחיד לבחירת ההצעה הזוכה, הוא המחיר (בחלק מהמקרים המחיר מתבטא בהנחה המקסימלית הניתנת ממחיר המחירון שהוצג במכרז).

המלצה: הביקורת ממליצה, לשלב פרמטרים נוספים בבחירת הזוכה ומתן משקל לפרמטרים אלו כגון: ניסיון, מבחני איכות ומבחני שביעות רצון של תושבים או עובדים מהשרות המסופק. הביקורת מעירה, כי מבחן המחיר הנמוך ביותר, או המלצות כתובות, לא תמיד נותנות תמונה מלאה על רמת השרות והביצוע של הספק.

3. התקשרות עם הקבלן

לאחר קיום הליך המכרז, יש לבצע הליך התקשרות מול הקבלן הזוכה. ביצוע ההתקשרות צריך שיהיה מעוגן בחוזה, המסדיר את פירוט העבודה המוזמנת ותנאי התקשרות נוספים כגון אופן ביצוע העבודה, לוחות זמנים, אחריות, תנאי תשלום, פיקוח, הגשת חשבונות ערביות וכדומה. יש להכליל בחוזה חובת עריכת ערביות וביטוחים לביצוע העבודה.

3.1 התאמת נוסח חוזה לעבודה המוזמנת

לכל עבודה, המוזמנת ע"י העירייה, יש צורך בהתאמת חוזה עם מפרט ברור, הגדרות עבודה פיקוח וכללים המתאימים לעבודה המוזמנת. לעיתים קרובות, כדי לחסוך בעלויות מומחה חיצוני או זמן, "מלבישים" חוזה מסוג אחר של עבודה שלא מתאים כלל לנדרש. התאמה מלאכותית זו פוגמת באיכות ובהתאמת החוזה לביצוע הנדרש ופוגמת בבקרה על העבודה, דיווח ואפילו בהגדרת תנאי ההפרה של החוזה. לביקורת הוצג חוזה של הספק סימוני הצפון במכרז 52/2017. מבחינת נוסח החוזה, עולה, כי החוזה ככל הנראה מתאים לפרויקטים הנדסיים ולא מתאים כלל לסימוני כבישים.

כך לדוגמה, סעיף 12 לחוזה מחייב קבלת צו עבודה לפני כל תחילת עבודה. סעיף 36-37 עוסק בתשלומים, בדרך הגשתם עם כל האסמכתאות הנדרשות. וסעיף 32 מדבר על "תעודת השלמה". מובן, כי בסימון שוטף של כבישים לא מבוצעת "מסירה" של כל סימון, לא מבוצע הליך של תיקון ו"מסירה חוזרת".

3.2 חתימה על חוזה

חתימה על חוזה כנדרש יוצרת התחייבות משפטית הדדית וערבון לביצוע העבודה בהתאם לקבלת התמורה בגינה, הביקורת מצאה כי לא תמיד החוזים חתומים כנדרש כך לדוגמה:

- במקרה של הצעות מחיר לשרות ואחזקה מונעת של חברת י.ב.י.ר 1995 בע"מ, לא נמצא כלל חוזה חתום אלא רק הצעת מחיר.
- בחוזה של מכרז מס' 52/2017 של חברת סימוני הצפון ובחוזה 45/2015 של ענבר סימוני כבישים נמצא כי מורשה החתימה של העירייה חתומים רק בדף האחרון ולא בכל דף בחוזה. כמו כן, פרטי הזוכה ותאריך חתימת החוזה בעמוד הראשון, אינן מלאים ולא רשומים בחוזה פרטי הספק ומספר הספק.



3.3 ניגוד עניינים בחוזה

הביקורת בדקה את ההסכם של חברת יביר, המעניקה שרות מזגנים למסדות גדולים ומצאה בו היתכנות לניגוד עניינים מובנה. העובדה שהחברה מתחזקת את מערכות המזגנים ובמקביל מחליפה ומתקנת את אותם החלקים ומקבלת עליהם תשלום נוסף, יוצרת ניגוד עניינים. יתרה מכך, להחלפת החלקים ולתיקון המזגנים לא התבצע הליך הצעות מחיר ואף לא נקבע בחוזה כיצד יתומחרו.

3.4 תקופת ההתקשרות, הארכת הסכמים ועדכון מחירים

ככלל, רשאית העירייה להאריך את תקופת ההתקשרות עם הספק שזכה במכרז וחנתם על ההסכם. יש לערוך כנדרש, הסכם הארכת התקשרות החתום על ידי הצדדים. תקופת ההתקשרות צריכה להיות מקבילה לתקופה האפשרית להארכה מבחינת החוזה הראשוני שנחתם. יש לחתום על הסכם הארכה, רק במידה והרשות מרוצה מביצועי הקבלן ומעוניינת לחסוך לעצמה את ההתעסקות הבירוקרטית בהכנת מכרז. עם זאת, יש לשים לב, כי בהארכת הסכם העירייה לא "מתקבעת" על ספקים ובכך מונעת תחרות בין ספקים. יתרה מכך, במכרזים מסוימים יש לבצע עדכון ובדיקת מחירים. במיוחד נכון הדבר כאשר נרכשים מוצרים או שירותים שהעלות שלהם פוחתת או שהיעילות שלהם עולה ככל שעובר הזמן כמו מחשבים, מזגנים וכו'.

הביקורת מצאה כי העירייה מאריכה את החוזים באופן אוטומטי, ללא בחינה אמיתית של הצורך להאריך את החוזה. אין גורם מוסמך שבוחן את ההארכה ומאשר אותה, הודעות ההארכה לא מתבצעות לפי לוח הזמנים שנקבע בחוזה ומחירים לא מתעדכנים כך לדוגמא:

- בהארכת חוזה של ענבר סימון כבישים בע"מ, לא קיים תיעוד לדיון בצורך בהארכה ומי שחתום על הודעת הארכה הוא סגן מנהל שפ"ע ולא מורשה החתימה ברשות.
- חוזה עם חברת טורנדו מכרז 44/2018 הוארך במשך 3 שנים ללא בחינת מחירים בעת ההארכה.. לפי בדיקת הביקורת, מחירי המזגנים הוזלו משמעותית מאז עריכת המכרז (ראה נספח א טבלת בדיקת מחירים)
- בחוזה של ענבר סימון כבישים 48/2015 תוקף החוזה פג בתאריך 28.2.2018 ומכתב הארכה לתקופה נוספת של 12 חודש נשלח בתאריך 28.2.2018 ומודיע על המשך התקשרות עד לתאריך 28.2.2019. קרי, ההודעה על הארכה נמסרה באותו היום של סיום החוזה ולא 60 יום קודם, כנדרש.
- בחוזה של חברת סימוני הצפון אין כלל התייחסות לתקופת הארכה. קרי, אין אפשרות לבצע הארכה לחוזה. למרות זאת, החוזה הוארך בשנה. גם פה ההודעה ניתנה באיחור - בתאריך 7.5.20 (לתקופת הארכה של 12 חודשים, עד לתאריך 30.04.21).

סיכום והמלצות

- ❖ **ממצא:** הביקורת מצאה, כי מורשה החתימה אינם חתומים בכל עמוד בחוזים.
- ❖ **המלצה:** יש להקפיד על חתימה של מורשה החתימה בכל אחד מעמודי החוזה.
- ❖ **ממצא:** כל ההארכות שנבדקו ע" הביקורת, בוצעו באופן אוטומטי ללא דיון, הסברים ונימוקים. העדר בחינה אמיתית של האפשרות להאריך את התקשרות, הופכת את החוזה למעשה לחוזה למספר שנים ומאיינת את כל מטרתה של הגדרת תקופה קצרה עם אופציה להארכה.
- ❖ **המלצה:** יש לבחון את הארכות ההתקשרות החוזית בצורה יסודית, ואין לבצע הארכות ללא הסבר. הביקורת ממליצה, כי לקראת סיום חוזה, יתקיים דיון בוועדת רכש בו תיבחן האפשרות להארכת תקופת ההתקשרות. ניהול דיון רציני ישמש כבקרה של העירייה על רמת וטיב השרות של הספק.



- ❖ **ממצא:** על חלק מהאישורים על המשך ההתקשרות, חתומים מנהל אגף או סגן ראש המועצה ולא מורשה החתימה של העירייה.
המלצה: יש להקפיד ביצוע הארכת חוזים, באישורם של מורשה חתימה שהם בעלי הסמכות היחידים להתחייב בחוזה בשם העירייה.
- ❖ **ממצא:** התקשרות עם חברת י.ב.י.ר 1995 בע"מ לאחזקה ובמקביל רכישת ציוד מאותה חברה יוצרת מצב של ניגוד עניינים.
המלצה: יש לבחון הפרדה ברורה בהצעות מכרזים בין אחזקה לבין תיקון, במקרה דנן אין לקחת הצעות לתיקון מאותו ספק שאמון על תחזוקה של הפריט.
- ❖ **ממצא:** בנושא אספקת מזגנים, לא מתבצע עדכון מחירים במשך תקופת הארכה. בכך לא בא לידי ביטוי ירידת המחירים/ עלית האיכות, במיוחד במכרזים לאספקת מוצרים טכנולוגיים שונים, שבהם חלות הן ירידות מחירים והן שדרוג איכות לאורך הזמן.
המלצה: יש לבצע בחינה מדי תקופה של המחירים במפרט של החוזים, במיוחד במוצרים שמחירן נוטה לרדת לאורך השנים. ניתן לבחון זאת במסגרת הדיון שהוצע לעיל בוועדת הרכש לבחינת הארכת חוזה.
- ❖ **ממצא:** ההודעות על הארכה, לא נמסרות לקבלן חודשיים לפני תום החוזה כנדרש.
המלצה: הביקורת מעירה, כי חשוב להקפיד על מתן הודעה מראש לספק, על פי הכללים (60 יום הודעה מראש). כך, גם הספק וגם העירייה יערכו בהתאם לצורך.
- ❖ **ממצא:** להתקשרות עם אחד הספקים, בוצעה הארכה, על אף שלא מופיעה בחוזה כלל התייחסות להארכת אופציונאלית של תקופת ההתקשרות.
המלצה: הביקורת מעירה, כי ככל שלא סוכם מראש על תקופת הארכה, אין לבצע הארכה כלל, אלא יש חובה לצאת להליך מכרז/ הצעת מחיר חדש
- ❖ **ממצא:** חלק מהחוזים לא נמצאו וחלק לא נמצא עותק חתום על ידי העירייה
- ❖ **המלצה:** יש לשמור ולסרוק עותק חתום של החוזה בתיק. יש לקבוע במערכת רכש, שלא ניתן לבצע תשלום ראשון אם אין חוזה חתום. יש לדאוג שיועץ המשפטי יאשר בכתב שבדק את החוזה והוא מתאים למכרז ומאושר על ידו.



4. ביטוחים וערבויות

4.1 ביטוח

בדרך כלל, בהתקשרויות שוטפות, על הקבלן לערוך 3 סוגים של ביטוחים - ביטוח עבודות קבלניות, ביטוח צד ג וביטוח חבות מעבידים. בכל החוזים עליהם חתמו הקבלנים, ישנו סעיף, על פיו על הקבלנים לבטח את העבודות. לכל המכרזים שמוציאה העירייה, מצורף נספח ביטוח, עליו חותמים הקבלנים בעת הגשת ההצעות למכרז. נספח הביטוח מפרט את סוגי הביטוחים בהם יבוטח הקבלן וכן מצייין כי הקבלן יביא אישורים על הביטוח, שבהם מופיעה עיריית עפולה כמוטב.

סעיף 9 להסכם עם חברת טורנדו, עוסק בנושא הביטוחים וקובע כי: "להבטחת אחריותו של הקבלן... מתחייב הקבלן לערוך ולקיים על חשבונו במשך כל תקופת ההסכם וכל עוד קיימת אחריות שבדין כלפיו, ביטוחים בהתאם לשיקול דעתו ובלבד שלא יפחתו מהביטוחים, גבולות האחריות והתנאים המפורטים בטופס האישור על קיום ביטוחים ..."

הביקורת מצאה ליקויים שונים בתחום הביטוח בחוזים השונים כגון: תקופת פוליסה לא תואמת לתקופת חוזה, מסמכי ביטוח שאינם חתומים, הארכות ביטוחים לא מוגשות לעירייה, עריכה לא תקינה של מסמכי הביטוח וכדומה.

כך לדוגמא:

- על פי סעיף 9.2 לחוזה טורנדו, הקבלן מתחייב להביא טופס ביטוח מדי שנה במשך כל תקופת חלותו של ההסכם. מבדיקת הביקורת עולה, כי לא נמצא אישור על הארכת ביטוח כנדרש על פי החוזה.
- סימוני הצפון - לביקורת הוגש טופס ביטוח, שאינו חתום על ידי חברת הביטוח, אך חתום ע"י חברת סימוני הצפון. מובן כי לטופס ביטוח זה אין שום ערך ולמעשה אין בידי העירייה אישור ביטוח עבור השירותים שמעניקה החברה לעירייה.
- ענבר סימון כבישים - לביקורת הוגש טופס ביטוח חתום על ידי חברת הביטוח מיום 10.3.16 לתקופת ביטוח מתאריך 10.3.16 עד 28.2.17.
- הביקורת מצאה, כי מסמכי הביטוח לא ערוכים וכוללים תיקונים ושינויים רבים בכתב יד ולא בצורה ממוחשבת. בעיקר שינוי בסכומים או בהוראות הביטוח.
- בתנאי ההתקשרות של הצעת המחיר (י.ב.י.ר. 1995), לא קיימת כלל דרישה לביטוח.

הביקורת מעירה, כי ראוי היה, כי לכל עבודה שתבוצע יערך ביטוח בהיקף שנקבע על ידי יועץ ביטוח של העירייה. מסמך זה מגן על העירייה מפני תביעות שונות ויקרות בגין טענות שונות. הערה זו נכונה במיוחד, כאשר מדובר בעבודות סימון כבישים שמטיבן הינן עבודות שיש להן פוטנציאל גבוה לקרות אירוע ביטוחי (החל מתאונה בזמן ביצוע הסימון וכלה בסימון שגוי/ לא איכותי שגרם לתאונה).



4.2 ערבויות

על מנת להקטין סיכונים בביצוע העבודות, על העירייה לדאוג לקבלת ערבויות מתאימות מהקבלנים. בהתקשרויות לביצוע עבודות שוטפות, קיימים 2 סוגי ערבות על פי השלבים - ערבות ראשונה ניתנת לעירייה ביחד עם מסמכי המכרז, על מנת להבטיח כיבוד ההצעות הניתנות במכרז. ערבות שנייה היא ערבות ביצוע, הניתנת למשך כל תקופת ביצוע העבודות בפרויקט. לעיתים ובעיקר בעבודות גדולות, ניתנת ערבות שלישית היא ערבות בדק. ערבות זו ניתנת לאחר סיום הביצוע של הפרויקט ומטרתה להבטיח, כי הקבלן יכבד את מחויבותו לתקופת בדק ויבצע את הביקורות ואת התיקונים הנדרשים לאחר המסירה.

להלן פרטי הערבויות שהוגשו לביקורת בהתקשרויות שבנידון:

שם המכרז בפרסום	שירות ואחזקה מונעת למזגנים במבני ציבור בעפולה:	אספקה הובלה והתקנת מזגנים במוסדות העירייה וגופי הסמך	ביצוע אחזקה שנתית לסימון, תמרור מעקות, והתקני בטיחות	ביצוע עבודות צביעה וסימון כבישים ומדרכות ברחבי העיר עפ"י יום עבודה
מספר מכרז	הצעות מחיר	44/2018	48/2015	52/2017
הוגשה ערבות הצעה (מכרז)	לא קיימת דרישה	הוצג לביקורת חתום ע"י החברה בנוסח נדרש של המכרז	לא הייתה דרישה במכרז	לא קיים
הוגשה ערבות ביצוע	לא קיימת דרישה	ערבות חתומה ע"י בנק הבינלאומי מתאריך 5.2.19	נחתמה ע"י בנק דיסקונט בתאריך 25.2.16	לא קיים
סכום ערבות מכרז		20,000 ₪		20,000 ₪
סכום ערבות ביצוע	-	40,000 ₪	150,000 ₪	לא מצוין סכום
תוקף ערבות	-	30.04.20	31.05.18	-

הביקורת בדקה ומצאה את הליקויים הבאים:

- במכרז של סימוני הצפון, בסעיף 10, מוגדרת דרישה לערבות בנקאית או לחילופין ערבות של חברת ביטוח על סך 20,000 ₪. בסעיף 10.7 מודגש במקור כי "הצעה שלא צורפה אליה ערבות תפסל על הסף ולא תידון בכלל" במקרה דנן, לא רק שההצעה נדונה, אלא אף זכתה, למרות שאין כל מסמך המעיד על כך שהוגשה ערבות בנקאית.
- במכרז סימוני הצפון, לא קיימת התאמה בסכום ערבות ההצעה, בין הסעיף במכרז בסעיף 10 (בו מופעי סכום ערבות של 20,000 ₪) לבין נוסח הערבות המצורף למכרז בסך 100,000 ₪. גם אם מסמך זה משמש כדוגמא, חייבת להיות התאמה בין המכרז לנספחים.



סיכום והמלצות

- ❖ **ממצא:** מסמכי הביטוח לא ערוכים כנדרש ואינם מותאמים לכל מכרז בנפרד. על טופס הביטוח קיימים שינויים רבים בכתב יד שאינם ברורים דיים ולא בוצעו בצורה ממוחשבת. בנוסף, המסמך הנדרש על פי המכרז, שונה באופן משמעותי ממה שנדרש במכרז המקורי.
- המלצה:** יש לנסח ולהתאים את מסמכי הביטוח להסכם הספציפי עצמו. כמו כן, אין לקבל מסמך ביטוח שאינו ממוחשב ומותאם למכרז הספציפי. ואין לקבל תיקונים למעט תיקונים שאושרו במסגרת הבהרות המכרז. יש לקבל אישור מיועץ הביטוח של העירייה לסעיפי הביטוח בחוזה ו/או לכל תיקון בכתב יד.
- ❖ **ממצא:** הביקורת מצאה, כי אין התאמה בין סכומי הערבות הנדרשים לבין נוסחי הערבות במכרז.
- המלצה:** יש להקפיד על התאמת סכומי ערבות בנוסחים השונים.
- ❖ **ממצא:** מבדיקת הביקורת, לא נמצאו מסמכי הארכת ביטוחים כנדרש. במצב הקיים, בהחלט יתכן שבעת הביקורת הקבלן והעירייה אינם מבוטחים על חלק נכבד מההתקשרויות שנבדקו.
- המלצה:** הביקורת מעירה, כי מסמך ביטוח הניתן על תקופת החוזה, מבטח את העירייה ומגן עליה כספית מפני תביעות שונות. יש להקפיד הקפדה יתרה על נושא זה, שכן זהו סיכון כספי ומשפטי גדול מאוד לעירייה. ולקבל לצורך כך אישור בכתב מיועץ הביטוח של העירייה.
- ❖ **ממצא:** הביקורת מצאה, כי תאריכי הביטוחים אינם זהים לתקופת העבודות
- המלצה:** חשוב להקפיד כי תאריכי הפוליסה יהיו תואמים במדויק לתקופת העבודות וזאת על מנת שהביטוח יחול ויכסה את אירועי הביטוח בתקופת העבודה.
- ❖ **ממצא:** בחלק מהמכרזים, לא קיימת כלל דרישה לערבות ולא מוגשים מסמכי ערבות כנדרש. בנוסף, לעיתים לא מוגשות ערבויות בנוסח הנדרש על פי החוזה.
- המלצה:** מסמכי ערבות הם הערבון של העירייה לביצוע העבודה על פי החוזה. הגשתם גם מהווה תנאי סף להשתתפות ברוב המכרזים ואי הגשתם במקרה זה פוסלת את ההצעה. על העירייה להקפיד על קבלת כל הערבויות הנדרשות לחוזה, ועל כך שערבויות אלו יינתנו בסכומים הנדרשים בחוזה יש להקפיד, כי הערבות תחול לפחות כל תקופת החוזה ורצוי גם מספר חודשים לאחר סיומו. במקרה של הארכת החוזה, יש להקפיד בהתאם על הארכת תוקף הערבות לאותו חוזה.



5. ביצוע העבודה

על המפקחים הממונים מטעם העירייה, להקפיד על ביצוע העבודה על פי תנאי ההסכם. ביצוע קפדני על פי תנאי ההסכם, יבטיח את ביצוע העבודה בצורה המיטבית ויביא ליעילות וחסכון בכספי העירייה, שהם גם כספי הציבור. יש לקיים תהליכי בקרה לאורך ביצוע העבודה ובעיקר בשלב תשלום החשבונות המוגשים על ידי הקבלן. לפני מתן אישור לתשלום חשבונית, יש לוודא כי מולאו יומני העבודה כנדרש/ ניתן פירוט העבודות על פי החוזה, כי ניתן אישור הגורם המפקח לעבודות אלו וכי איכות העבודה המסופקת אכן תואמת את המפרט בהסכם/במכרז.

5.1. צווי התחלת עבודה

צווי תחילת עבודה מסדירים את תחילת העבודה הפורמלית לאחר סיום פעולת ההתקשרות החוזית, זכייה במכרז וחתימה על חוזה. הביקורת בדקה את צווי העבודה ומצאה את הממצאים הבאים:

- תקופת ההתקשרות במכרז סימוני הצפון 52/2017 נקבעה במסמך הבהרות מתאריך 12.3.18. התקופה שנקבעה, היא שנה + שתי אופציות הארכה לשנה כל אחת. צו העבודה שנמסר לחברה, מציין תקופת עבודה של מ 1/05/18 ועד 1/05/20. כך שבעצם, ניתן כבר עם תחילת החוזה, צו עבודה על תקופה של שנתיים, בעוד שאחת מהשנים אמורה בכלל להיות תקופת האופציה.
- בשלושה מתוך חמישה מכרזים, נמצאו צווי התחלת עבודה חתומים על ידי מורשה החתימה כנדרש.
- הביקורת מצאה כי לא הוצאו צווי עבודה במסגרת הארכות חוזה.

5.2. ניהול יומני עבודה

מטרתו של יומן עבודה, היא לתעד באופן מסודר ועל בסיס קבוע, את העבודות שבוצעו, את מספר וסוג העובדים שהועסקו ואת החומרים שבהם נעשה שימוש במסגרת העבודות. בנוסף, מתועדים ביומן העבודה הערות שונות, עיכובים בביצוע, הערות של המפקח ושל הקבלן. יומן העבודה הוא הבסיס לתשלום עבור העבודות והוא המסמך החוקי המחייב במקרה של מחלוקת בין העירייה לקבלן המבצע. הביקורת בדקה ומצאה ליקויים שונים בנושא ניהול יומני עבודה כגון: אי מילוי יומן עבודה, חוסר תיעוד ואסמכתאות לביצוע עבודה וכדומה. כך לדוגמה:

- בהצעת מחיר י.ב.י.ר 1995 בע"מ (אחזקת מערכות מזגנים במבני עירייה גדולים) – נדרש כי בכל אחד מהמבנים יערכו לכל הפחות 3 ביקורים שוטפים של טכנאים בשנה, לצורך תחזוקה מונעת. מבדיקה שערכה הביקורת, לא הוצג כל תיעוד לביקורים אלו ולא נמצאו יומני עבודה או אישורים אחרים לעבודות התחזוקה.
- במכרז של סימון כבישים מס' 48/2015 (הזוכה – ענבר סימון כבישים) הביקורת מצאה, כי בשתי חשבוניות לא צורפו כלל יומני עבודה, המתעדים את כמות הפעולות והמטרים שסומנו או לא צורפו אסמכתאות להוכחת אמיתות הדווח. לדוגמה: חשבונית מס' 4160 ו- 4159 מתאריך 30/06/20 על סך 39,259 ₪ ו- 16,513 ₪ בהתאמה. וחשבונית מספר 3521 מתאריך 16.8.18 על סך 60,138 ₪.
- במכרז של אספקת והתקנת מזגנים (טורנדו מוצרי צריכה בע"מ), לא נדרש כלל תיעוד יומני עבודה.

5.3. תכנית מיפוי כבישים ותקצוב

על מנת למפות את צורכי העיר בנושא סימון כבישים, מתבצעת תכנית מיפוי מסודרת לכל העיר מדי מספר שנים. במיפוי זה מודדים וסוקרים את הרחובות ואת הצרכים של השטח בנושא סימוני הכבישים והתמרור. תכנית זו כוללת מדידה של השטחים ופירוט הסימונים הנדרשים בהם, כגון סימון חצים, סימון וצביעת חניות נכים, צביעת קווי הפרדה ופסי הפרדה. עלות המיפוי היא משמעותית, אך חשוב להקפיד כי התוכנית תהיה מעודכנת בהתאם להתפתחות העיר. על בסיס תכנית זו, נערכת תכנית



העבודה של סימון כבישים – הן של ספקים והן של עובדי העירייה במחלקת חזות העיר. מטרת המיפוי הוא בין השאר לקבוע תקציב מתאים בהתחשב שצרכים מעודכנים, הגדלים עם ההתפתחות המהירה של העיר.

- לביקורת נמסר, כי המיפוי האחרון של סימוני הכבישים בוצע לפני כ- 10 שנים ועל פי מיפוי זה מבצעת מחלקת שפע את תכנון העבודות הנדרשות. בנוסף, עבודות מתבצעות על פי פניות מוקד וצרכים חדשים שעולים מהשטח, בשכונות חדשות שאינן מופיעות במיפוי. הביקורת מעירה כי מיפוי מלפני 10 שנים, אינו מעודכן ברובו ויש לעדכן את המיפוי בתכיפות רבה יותר. בין השאר יש לציין, את ההתפתחות המהירה והדינמית של העיר עפולה בשנים האחרונות, כולל גם בניית שכונות חדשות וגם שינוי בתוך הרחובות עצמם.

תקצוב מיפוי כבישים

- הביקורת ביקשה לבדוק את השינויים בתקציבי של סימון כבישים בשנים האחרונות. להלן הממצאים:
- הוצאות לסימון כבישים אינן מרוכזות בכרטיס נפרד, אלא נרשמות בתקציב הכולל גם ביצוע מעקות בטיחות, תמרור ועוד.
- בנוסף לתקציב השוטף, למחלקה ניתן תקציב לא קבוע המוגדר כתב"ר סימון כבישים.
- חלק מסימון הכבישים מבוצע על ידי עובדי המחלקה.
- מכיוון שרוב התקציב אינו מוגדר בנפרד, לא ניתן לערוך השוואה של תקציב סימוני הכבישים לאורך השנים וכן לא ניתן לערוך השוואה של תקציב מול ביצוע לסעיף זה.
- לביקורת נמסר, כי מזה שנים ארוכות, מוקצה לסימוני כבישים תקציב של כ 300 אלפי ₪ לשנה.

5.4. סיור שטח עם מנהל חזות העיר

על מנת להתרשם, באופן ישיר מביצוע סימון הכבישים בשטח, הביקורת ערכה סיור עם מנהל חזות העיר. הסיור התקיים בתאריך 3.11.20. בסיור ביקשה הביקורת, לבדוק את ביצוען בפועל של העבודות שהוייבו בחשבוניות של הספק סימוני הצפון. במסגרת הביקורת, נבדקו באופן מדגמי כמויות סימוני כבישים ברחובות, שבוצעו ביוני 2020 וחוייבו ושולמו בחשבונית מתאריך 31/08/2020. הרחובות שנבדקו הן: הדרים 10, אתרוג 4, חטיבה 9 סונול, רחוב קרן היסוד, איינשטיין פינת הדגן. כורש, חרוד קהילת ציון, מנחם בגין והעבודה. בבדיקות שבוצעו בסיור, נמצאה התאמה בין הרשום בחשבונית לבין המסומן בשטח. כמו כן, בסיור נצפו רחובות ושכונות חדשות, שהוקמו בשנים האחרונות ושאינם כלולים במסגרת המיפוי שבוצע.

- הביקורת התרשמה, כי מחלקת חזות העיר, עושה את מירב המאמצים לבצע את סימון הכבישים כנדרש וזאת תוך כדי חיסכון עלויות ככל שניתן. כך לדוגמא: חלק מהצביעה והסימון מתבצע ע"י עובדי המחלקה ולא ע"י הספק (בעיקר כאשר מדובר בעבודה בעלות גבוהה). מנהל המחלקה בוחן את העבודות הדרושות ומחלק בהתאם לביצוע הנדרש – אם על ידי קבלן בחיוב על פי יום עבודה, או על פי מדידה. אם לדוגמא, ישנה עבודה נקודתית שאינה מצריכה יום עבודה שלם – יבחר קבלן על פי מדידה. לעומת זאת, כאשר יש מספר עבודות, שעלות כל אחת מהן גדולה (למשל סימון חניות נכים), ינסה מנהל המחלקה לחבר מספר עבודות ולבצע באמצעות קבלן העובד על בסיס יום עבודה.



סיכום והמלצות

- ❖ **ממצא:** הביקורת מצאה, כי בהארכות הסכמים לא מוצאים צווי עבודה חדשים כנדרש.
- המלצה:** יש להקפיד על הוצאת צווי עבודה, גם במקרה של הארכות הסכמים ולא רק בתחילת חוזה.
- ❖ **ממצא:** לא בכל המכרזים קיימת דרישה ליומני עבודה. כאשר יש דרישה ליומני עבודה, אין הקפדה על מילויים כנדרש.
- המלצה:** יש לשלב דרישה במכרזים/בחוזים לתיעוד והגשת יומני עבודה למכרזים המתאימים לכך. כאשר יש חובה בחוזה למלא יומן עבודה יש להקפיד על כך ואף להתנות בחוזה את התשלומים בקיומם של יומנים אלה.
- ❖ **ממצא:** הביקורת מצאה, כי לא מצורף תיעוד ליומני העבודה כנדרש כגון: שרטוטים מדידות.
- המלצה:** יש להקפיד על כך, שליומני העבודה יצורפו כל האסמכתאות הנדרשות
- ❖ **ממצא:** המיפוי שעל בסיסו מתבצע סימון הכבישים בשטח העיר, אינו מעודכן ורחובות חדשים רבים אינם נמצאים בתוכנית המיפוי בחוזה של סימון כבישים.
- המלצה:** יש לבצע עדכון בתכיפות רבה יותר למיפוי, שכן חלו שינויים רבים וגידול אינטנסיבי בשכונות וברחובות חדשים בעיר.
- ❖ **ממצא:** אין הפרדה של תקציב הכבישים ולא ניתן לעקוב אחר ביצועו ולהשוות בין השנים
- המלצה:** מומלץ לפתוח כרטיס נפרד בהנהלת החשבונות לתקציב זה ולערוך תקציב שנתי והפרדה בין תקציב לביצוע
- ❖ **ממצא:** תקציב סימוני הכבישים לא התעדכן במשך שנים ארוכות.
- המלצה:** בהמשך להמלצה על עריכת מיפוי חדש, יש לעדכן את התקציב בהתאם למיפוי זה ובהתאם לגידול בשכונות וברחובות בעיר.

6. הגשת ותשלום חשבונות

6.1. אופן הגשת החשבונות ומועד תשלום

- לחשבוניות של סימוני הצפון, מצורפות טבלאות, המפרטות את כמויות העבודה שבוצעו. לא נמצאו תרשימים או שרטוטים, המראים את העבודה שבוצעה.
- הביקורת מצאה, כי הפירוט שמוגש בחשבונות של סימוני הצפון, מוגש למחלקת שפע בטבלת אקסל ארוכה, המודפסת על מספר רב של דפים. כותרות הביצוע מודפסות רק בדף הראשון ולא בשאר הדפים מה שמקשה על התאמה בין העבודות לרחובות.
- בחשבוניות של י.ב.י.ר 1995 מוגשות החשבוניות עם ציון של הרבעון בלבד ללא פירוט נוסף.
- הביקורת מצאה, כי חלק מהחשבוניות של טורנדו מוצרי צריכה, מוגשות ומאושרות באיחור ניכר ממועד ביצוע העבודה. כך לדוגמא: חשבונית מס' 81798174 על סך 19,272 ₪, הופקה בתאריך 31.5.19 ונחתמה בחותמת נתקבל בתאריך 2.9.19 באגף ההנדסה. החשבונית שולמה במידי בתאריך 15.9.19 על אף שתנאי התשלום הם שוטף +45.
- הביקורת מצאה, כי חשבוניות שולמו באיחור גדול מיום הפקת החשבונית. לדוגמא: חשבונית מס' 81834291 מתאריך 30.9.19 התקבלה בנזברות רק בתאריך 21.5.20 ושולמה באופן מידי.



6.2. חתימות ואישורים על הזמנות/חשבוניות

הביקורת מציינת לשבח, את העובדה כי רוב ההזמנות ופקודת הזיכוי מוגשות בצירוף החשבונית וכוללות מפרט שירות ברור. ההזמנות חתומות כנדרש על ידי מורשי החתימה מטעם העירייה.

על אף האמור, הביקורת מצאה כי קיימות חשבוניות ללא הזמנה או פקודת זיכוי. להלן דוגמאות לליקויים:

- בחשבונית מס' 81822368 (טורנדו) מתאריך 31.7.19 חסרה חותמת נתקבל ואף חסרה הזמנה. חשבונית זו שולמה בתאריך 15.5.20.
- לחשבונית של ענבר בטיחות בדרכים מס' 3790 על סך של 24,999 ₪ מתאריך 18.6.19, לא צורפה הזמנה ופקודת זיכוי. כמו כן, לא קיים פירוט בחשבונית ולא ברור כלל על מה שולם.
- לחשבוניות של ענבר סימון כבישים, לא צורפו יומני עבודה חתומים על ידי המנהל (מצורף לחשבונית רק פירוט עבודה). לדוגמא - החשבונית מס' 3711 מתאריך 19.3.19 על סך 14,586 ₪.
- בחשבונית מס' 409 של סימוני הצפון, מתאריך 31/05/19 על סך 38,084 ₪, צורף לחשבונית מפרט מחיר, השייך למכרז אחר שמספרו 48/2015. לחשבונית צורפו שתי אסמכתאות לחישוב התשלום - הראשונה לפי כמויות עם מפרט מחיר והשנייה לפי כמות ימי עבודה סך של 21 יום ושתייה הגיעו לאותו חישוב סכום. מבדיקת הביקורת עם מחלקת חזות העיר עולה, כי נעשה ניסיון, על ידי מנהל שפע הקודם, לבצע התאמת כמויות עבודה יומיות לאומדן כמויות לפי מטרים, הביקורת מברכת על כך, חשוב שיהיה תיעוד גם ליומני עבודה שהם לפי יום עבודה עם בקרה על מטרים ולכן הביקורת ממליצה לאמץ שיטה זו.
- הביקורת מעירה, כי חברת י.ב.י.ר 1995 התקשרה לראשונה בהצעת מחיר של אחזקת מזגנים במבנים גדולים החל מ 28.3.18 אך הזמנת העבודה יצאה ונחתמה רק בתאריך 6/09/18. קרי, יצאו חשבוניות לתשלום לפני שהוכנה הזמנה.

6.3. מעקב על תשלום חשבוניות - חברת י.ב.י.ר 1995

חברת י.ב.י.ר 1995, מספקת שרותי אחזקה למזגנים במבנים גדולים כגון: יד לבנים, אשכול פיס וכדומה. הביקורת בדקה את כל חיובי החברה בתקופת החוזה. לביקורת נמסרה כרססת הנהלת חשבוניות וחשבוניות של חברת י.ב.י.ר 1995.

- הביקורת ערכה תחשיב של התשלומים לחברת י.ב.י.ר 1995 - (ראה נספח ב' - תחשיב תשלומים). כפי שעולה מהתחשיב, העירייה שילמה לחברה ביתר סך של 12,291 ₪. סביר, שההפרש בתשלום נובע מכך, שבשנת השירות הראשונה, חויב עבור 3 "רבעונים" חיוב שלמעשה עמד על שנה שלמה, וזאת אף שכאמור השירות לא החל לפני 4/18 - ואולי גם לאחר מכן.

6.4. מעקב אחר קבלת הטובין לפי המפרט ובקרת סימון חשבוניות

הביקורת בדקה את הבקרה על העבודות ועל החיובים בחוזים שנבדקו

- בהסכם של חברת י.ב.י.ר 1995 בע"מ מפורט כי "הסכם זה כולל את כל העבודה הנדרשת עבור תיקון תקלות העלולות להיגרם ללא תשלום מיוחד". בפועל חברת י.ב.י.ר 1995 מתקנת את המזגנים שהיא מתחזקת ומוציאה חשבוניות שוטפות על מרכיב האחזקה ובנוסף אליהן יוצאות גם חשבוניות נוספות על "תיקון". כך לדוגמא: בית יד לבנים נכלל בהסכם שרות האחזקה השנתית של חברת י.ב.י.ר 1995. בתאריך 31/12/19 הוגשה על ידי החברה חשבונית מס' 12308 בסך של 10,214 ₪ כולל מע"מ בגין תיקון מזגן בבית יד לבנים.
- מכרז טורנדו - הביקורת בדקה ומצאה, כי בהזמנה מס' 104407 מתאריך 14/05/20 על סך 5,435 ₪ סופק מזגן מסוג אינוורטר דגם a,440 ללא התאמה כלל למפרט - לא לדגם ולא למחירון. כמו כן, לא קיים סימון על החשבונית, שמעיד על כך שבדקו את אספקת הטובין.



- הגדרת תפוקת קירור - במכרז טורנדו הוגדרה תפוקת קירור. מבדיקה שהביקורת ערכה, נמצא כי בפועל סופקו מזגנים בעלי תפוקת קירור קטנה יותר מהמפרט הרשום.
- לדוגמא: על פי המפרט, יש לספק מזגן מסוג A10 עם תפוקת קירור BTU של 9900. בפועל מסופק ע"י החברה מזגן מסוג A12. על פי פרסום באינטרנט של טורנדו מוצרי צריכה, החברה מספקת מזגן זה, עם תפוקת קירור BTU של 9,366 הנמוך מההספק שנקבע במכרז.
- בחשבונית של חברת ענבר בטיחות בדרכים, לא נמצא סימון ואישור על החשבונית כי כמויות העבודה נבדקו. נמצאה חותמת+ חתימה של מנהל מחלקת חזות העיר, המאשרת את ההזמנה.
- הביקורת מציינת לטובה את בקרת וסימון החשבוניות של חברת טורנדו בע"מ.

סיכום והמלצות

- ❖ **ממצא:** לחברת י.ב.י.ר. 1995 שולם ב 2018 עבור שנה שלמה בעוד שהיא עבדה רק 9 חודשים
- המלצה:** יש לבדוק היטב את ההסכם לפני תשלום, בעיקר כאשר מדובר בחלקיות שנה. יש לדרוש קבלת החזר מהחברה על הסכום ששולם ביתר
- ❖ **ממצא:** חלק מהחשבוניות שנבדקו, לא מוגשות בצורה ויזואלית נוחה לבדיקה.
- המלצה:** במקרה ופירוט החשבונית מורכב מטבלה או מפרט בעל פרטים רבים (לדוגמא: חשבונית של סימון כבישים), יש להדפיס כל עמוד כך שיהיה קריא ונוח לבקרה כולל הדפסת כותרת חוזרת בכל עמוד. כמו כן, יש להגיש בנוסף קובץ ממוחשב, שיקל על החיפוש במידה והחשבונית מכילה פרטים רבים לבדיקה.
- ❖ **ממצא:** חלק מהחשבוניות לא מוגשות עם תיעוד או אסמכתאות, כנדרש על פי סעיפי החוזה.
- המלצה:** הביקורת מדגישה, כי אין לשלם חשבונית המוגשת ללא תיעוד או אסמכתאות כנדרש. חשבוניות המוגשות כך, אינן ניתנות לבדיקה ובקרה ולא ראוי כי העירייה תשלם לספק ללא תיעוד.
- ❖ **ממצא:** כל החשבוניות של טורנדו שרותי צריכה, שהוצגו לביקורת, הוגשו לתשלום באיחור ניכר של מספר חודשים בעוד ההסכם קובע כי יש להגישם ב 10 לחודש העוקב. בהתאם, החשבוניות לא שולמו על פי תנאי התשלום.
- המלצה:** הביקורת ממליצה, למנות גורם שיעקוב אחר הגשת החשבוניות בזמן על פי החוזה.
- ❖ **ממצא:** הביקורת לא קבלה לידיה תיעוד לכך, שחברת י.ב.י.ר. 1995 ביצעה 3 ביקורים שוטפים בנכסים הכלולים בשרות.
- המלצה:** הביקורת מעירה, כי בחוזה של שירות, כדוגמת החוזה של י.ב.י.ר. 1995, יתכן מצב, שנכסים לא תוחזקו כנדרש, והעירייה תדע על כך רק בשנה העוקבת (ולאחר סיום החוזה). עקב כך, יש לבצע מעקב על השירותים הניתנים ואף להתנות בכך את התשלום.
- ❖ **ממצא:** הביקורת מצאה, חשבונית ששולמה ללא תיעוד יומן עבודה ונמצאו יומני עבודה שאינם חתומים כלל ע"י גורם עירוני.
- המלצה:** הביקורת ממליצה, לא לשלם חשבוניות ללא תיעוד יומן עבודה או חשבוניות שאינן חתומות על ידי נציגי העירייה
- ❖ **ממצא:** נמצאו חשבוניות ששולמו ללא הזמנות עבודה. כמו כן נמצאה הזמנת טובין לא בהתאם למפרט המצורף. הזמנה שכזו, נוגדת את תנאי המכרז ומחייבת ביצוע הצעות מחיר או מכרז בנפרד בהתאם למחיר הטובין שהוזמנו.
- המלצה:** אין לאשר פתיחת הזמנה, וודאי לא תשלום, על מוצר שאינו מהמפרט.
- ❖ **ממצא:** בחלק מהחשבוניות לא מבוצעת בקרה וסימון כנדרש, על גבי החשבונית, לפני העברה לתשלום. בנוסף, הביקורת מצאה, כי לעיתים הספקים מספקים טובין שלא על פי המפרט הנכלל בהסכם, אלא מוצר השווה פחות מבחינה כספית או איכותית
- המלצה:** הביקורת ממליצה, למנות גורם שיהיה אחראי למעקב על אספקת הטובין ויבדוק שהטובין שסופק, תואם את המפרט וזאת כתנאי לאישור החשבונית.



7. פניות למוקד בקשר לשירותים המסופקים בנושא מיזוג אוויר

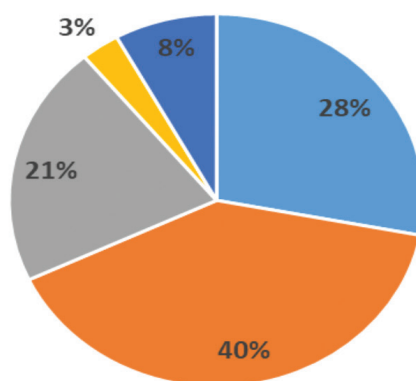
נושא שירות למזגנים מנוהל כך, שמוסדות הציבור, כגון: בית העירייה, גני ילדים ובתי ספר, מפנים קריאות למוקד העירוני וזה מפנה את הקריאה למחלקת חשמל, ובהתאם נשלח טכנאי לתיקון התקלה. רוב התיקונים במוסדות ציבור מבוצעים על ידי צוות האחזקה העירוני. חברת קור טוב בע"מ מעניקה שרות תיקונים, כאשר צוות האחזקה העירוני אינו מצליח לתת שירות (חופש, מחלה, עודף פניות ועוד). כאמור, שירות תיקון למוסדות גדולים ניתן על ידי חברת י.ב.י.ר. כגון: בית העירייה, גני ילדים ובתי ספר. במסגרת הביקורת, נבדקו פניות למוקד העירוני בנושא מיזוג אוויר ותקלות במזגנים.

נתונים כלליים

בשנת 2019 כולה ועד וכולל חודש אוגוסט 2020, נתקבלו סך של 2,127 פניות בנושא מיזוג אוויר. מתוכן 98 פניות ממבנים גדולים, שספק השרות שלהם הוא י.ב.י.ר. שאר הפניות (כ- 2029), הן פניות לתיקונים במיזוג של מבנים קטנים כגון בית ספר, גני ילדים ומבני עירייה, שספק השרות שלהם הוא עובדי העירייה, או חברת קורטוב בע"מ.

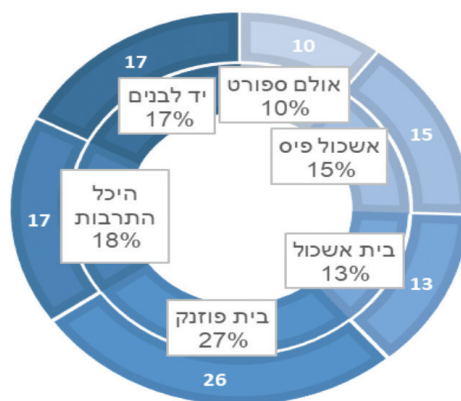
להלן התפלגות פניות לתיקוני מזגנים בשנת 2020:

התפלגות פניות באחוזים לפי סוג אתר



■ מבנים אחרים ■ לא מצוין שם אתר ■ מבני עירייה וגופי סמך ■ גני ילדים ■ בתי ספר

אחוז פניות לפי אתר- ספק י.ב.י.ר.



■ אולם ספורט ■ אשכול פיס ■ בית אשכול ■ בית פוזנק ■ היכל התרבות ■ יד לבנים



7.1. התאמת זמן תקן לפי נושא וזמן המענה לפנייה

- הביקורת בדקה ומצאה, כי זמן התקן שנקבע לטיפול בקריאות שרות למזגנים, אינו תואם את תנאי ההתקשרות של י.ב.י.ר. 1995 ונקבע ל 3 ימי עבודה. על פי החוזה של י.ב.י.ר. 1995, יש לספק שרות לקריאות דחופות תוך 6 שעות ולקריאות שאינן דחופות תוך 24 שעות, קרי לכל היותר יומיים עבודה.
- מתוך 98 פניות לקריאות שרות למיזוג נכסים גדולים, ב- 67 מקרים המענה לפנייה עמד בזמן התקן (שכאמור אינו מסונכרן עם החוזה עם הספק). לגבי שאר הפניות, זמן המענה חרג מזמן התקן.

מצ"ב טבלה המרכזת את זמני המענה לפניות:

זמן מענה	כמות פניות
כמות פניות דחופות שטופלו תוך עד 6 שעות	6
כמות פניות שטופלה עד ל 24 שעות	41
כמות פניות שטופלו עד 48 שעות	14
כמות פניות שטופלו לאחר יותר מ- 48 שעות	37

7.2. התאמת קריאות לחשבוניות

- בחוזה של י.ב.י.ר. 1995 אין קשר בין כמויות פניות לבין תשלום, מכיוון שהתשלום הנו שנתי.
- הביקורת ביקשה לבדוק את הקשר, בין מס' הקריאות, לבין פירוט בחשבוניות דרך הפניות למוקד הטלפוני בחוזה של קורטוב. הביקורת סוברת, שחשוב לבצע בדיקה שכזו, כדי למנוע מצב בו מדווח על תיקון תקלה שבכלל לא נתבקש. הספק יכול "להמציא" תקלות יש מאיין כך להוסיף סכומים לחשבון. הביקורת לא הצליחה לבצע ביקורת זו, מכיוון שלא נמסר לביקורת חוזה של קורטוב וכן לא נמצאו חשבוניות בנוגע לקריאות מזגנים בבתי ספר וגני ילדים.



7.3. שביעות רצון של טיפול בפנייה

- בפניות מיזוג של חברת י.ב.י.ר. 1995, המענה על סקר שביעות הרצון היה נמוך מאוד. ככל הנראה מכון שהפונים הם עובדי עירייה והם מייחסים לכך חשיבות פחותה. שלא כמו תושב, הסבור שיש חשיבות לדעתו על איכות השירות.
- בחברת קורטוב, מכון שהביקורת לא קיבלה חומרים בנוגע לטיפול בקריאות למזגנים בבתי הספר והגנים (הביקורת קיבלה חומרים לגבי חוזים אחרים שלא היו רלוונטיים), הביקורת לא יכלה לבדוק נושא זה.

סיכום והמלצות

- ❖ **ממצא:** הביקורת מציינת, כי מרכיב שביעות רצון משרות הספק, הוא גורם חשוב בבחירת ספק. במכרזים שנבדקו לא נמצא כלל, כי מרכיב זה בא לידי ביטוי או נבדק בדרך כלשהיא לפני בחירת ספק.
- המלצה:** לשלב בדיקה של סקרי שביעות רצון משרות הניתן על ידי ספק, אם בעבודה קודמת של ספק בעירייה, בעזרת סקרים שעורך המוקד הטלפוני ואם בסקרים מרשויות אחרות שבהם עבד הספק.
- ❖ **ממצא:** מבדיקת הביקורת עולה, כי אין התאמה בין זמני השרות המוגדרים בהסכם עם הספק, לזמני התקן המוגדרים במוקד העירוני.
- המלצה:** הביקורת ממליצה, כי בהליך עדכון החוזה לאחר הזכייה במערכות המחשוב של העירייה, כחלק מנוהל שייכתב, יוכנסו הוראות גם להתאמת זמן תקן במוקד. התאמה שכזו תסייע בפיקוח של שתי המחלקות - המוקד על זמני השירות ולמחלקה המזמינה - על רמת השרות. כמו כן, עמידה בזמנים הוא פרמטר נוסף שניתן לבחון אותו בשלב השוואת הצעות במכרז.
- ❖ **ממצא:** מבדיקת הביקורת עולה, כי לא מתבצעת בקרה על זמני השירות הניתנים על ידי הספק. זאת, אף שהזמנים מוגדרים בצורה ברורה בהסכם החתום. חשבוניות הספק משולמות כסדרן למרות האיחורים בזמני המענה.
- המלצה:** לפני תשלום חשבונית ומדי תקופה, יש לבדוק את זמני המענה במוקד הטלפוני של הספק (ולכן חשוב שזמני התקן במוקד יהיו תואמים לחוזה). יש לשקול להכניס סעיף לחוזה/להצעת מחיר על קנסות, במקרה ואינו עומד בזמני התקן שנקבעו. הביקורת ממליצה לבצע מעקב על ספקים ככל שהתשלום הוא פר קריאות באמצעות המוקד הטלפוני.

תגובות

חשבת מחלקת שפע מיטל ארגמן השיבה לביקורת כדלקמן

עיינתי בממצאי הביקורת ולהן התייחסותי:

1. מזגנים - נושא זה עבר לאחריות אגף שפ"ע לפני כמספר חודשים, אך מעבר להצעת מחיר שהוצאתי בנושא אחזקה, אין לי כל נגיע, לא עוברים דרכי חשבוניות. (פרט לרכישת מזגנים עבור אגף שפ"ע - בודדים) אני כן מתארגנת למכרז חדש לאספקת מזגנים. ואני ידאג ליישם את ממצאי הביקורת.
2. סימוני כבישים
 - א. מכרז 52/17 - סימוני הצפון - מכרז שהוכן על ידי מחלקת רכש בזמנו (אתי יפרח) המכרז עבר לטיפול החל מחודש 8/19. מאז אני מטפלת בנושא הערביות, ביטוחים והארכות, בדיקת חשבוניות - וכמובן שגם פה אני יישם את ממצאי הביקורת.
 - ב. מכרז 48/15 - ענבר - המכרז הוכן על ידי מחלקת שפ"ע והתהליך היה מול עו"ד משה אברהם, אני מטפלת בנושא הערביות, ביטוחים והארכות, בדיקת חשבוניות (השוואה למחירון המכרז - לא כמויות). וכן יישם את ממצאי המכרז.



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

נספחים

נספח א' (עמ' 10) - טבלת בדיקת מחירים בחנות פרטית

דגם מזגן	מחיר לא כולל מע"מ נכון ל 2019 לתאריך המכרז	מחיר לא כולל מע"מ נכון להיום כולל הנחה 33% על פי מחירים בעסק פרטי.
תדיראן A35 תלת פאזי תפוקת קירור BTU 28,500 . דרוג 3 F כוח סוס	2,670 ₪	3,074 ₪
תדיראן A15 תפוקת קירור BTU 12,385 . דרוג A	968 ₪	817 ₪
מזגן עילי מפוצל חד פאזי תדיראן תפוקת קירור 18,520 BTU פלטינום 210A דרוג אנרגטי A	1,657 ₪	1,522 ₪
תדיראן מזגן תלת פאזי A42 תפוקת קירור 33,000 דרוג E . פלטינום G 400	3,178 ₪	3,553 ₪

הערה: טורנדו מעניקה שנתיים אחריות על המזגנים, לעומת חנות מזגנים פרטית שמעניקה אחריות שנה אחת.

נספח ב' (עמ' 17) - תחשיב תשלומים י.ב.י.ר 1995 בע"מ

תחשיב תשלום חשבוניות אחזקה רבעונית י.ב.י.ר 2018-2020

שנה	רבעון	חיוב על פי תקופת החוזה	חיוב בפועל בברסטת	שולם בפועל לחברה	יתרה
2018	2	9,213 ₪	12,285 ₪	12,285 ₪	
	3	9,213 ₪	12,285 ₪		
	4	9,213 ₪	12,285 ₪		
		27,639 ₪	36,855 ₪	12,285 ₪	-15,354 ₪
2019	1	9,213 ₪	12,285 ₪	12,285 ₪	
	2	9,213 ₪	12,285 ₪	12,285 ₪	
	3	9,213 ₪		12,285 ₪	
	4	9,213 ₪		12,285 ₪	
		36,852 ₪	24,570 ₪	49,140 ₪	12,288 ₪
2020	1	9,213 ₪	12,285 ₪	12,285 ₪	
		9,213 ₪	24,570 ₪	24,570 ₪	15,357 ₪
סה"כ		73,704 ₪	85,995 ₪	85,995 ₪	12,291 ₪

31/03/2020

סיום עבודה

01/04/2018

תחילת עבודה

תקופת חוזה



**דו"ח ביקורת
התקנת מצלמות אבטחה
עפולה**

ניהול מערך מצלמות אבטחה ברחבי העיר

סיכום הממצאים וההמלצות

תגובת העירייה	המלצות עיקריות	ממצא	מס'
לכשימונה מנהל מאגר נתייחס להערת הביקורת וניישם בהתאם להערה וההמלצה	1. לקבל חוות דעת משפטית בכל הנוגע לחובת רישום מאגר המצלמות במשרד המשפטים, מינוי מנהל המאגר והכנת מסמך הגדרות מאגר ומיפוי כלל רכיבי המאגר. 2. לבצע מיפוי של כל המצלמות שמשמשות את עובדי העירייה ברחבי העיר.	לא בוצע רישום מאגר של הקלטות המצלמות ברחבי העיר במשרד המשפטים	1
	לכתוב ולהגדיר נוהל בנושא תהליכי אישור, התקנה והפעלה של מצלמות	לא קיים נוהל עבודה כתוב בנושא תהליכי אישור	ב.2
מקבלים את ההערה וההמלצה להקים ועדה בשיתוף המחלקה המשפטית לקבלת חוות דעת	להקים ועדה ייעודית בנושא אישור התקנת מצלמות תוך תיעוד החלטות בפרוטוקולים ותוך מעורבות מחלקה משפטית.	לא הוקמה ועדה ייעודית בנושא הצבת מצלמות	ג.2
	לבחון ליישם הגדרות פרטיות במערך המצלמות לרבות טשטוש והורדת פוקוס.	במצלמות קיימת פונקציה לטשטוש והורדת פוקוס אבל היא אינה בשימוש.	ד.2
המלצות הביקורת יועברו לחו"ד משפטית	1. להוסיף גילוי נאות מפורט באתר העירייה בנושא מצלמות. 2. לכלול מערך המצלמות במערכת GIS.	לא קיים באתר העירייה גילוי לכלל הציבור בדבר מיקום הצבת מצלמות.	3.
	לקבוע נוהל למחיקה יזומה של הקלטות	לא נקבע נוהל מחיקה יזום של הקלטות.	4.1
מקבלים את הביקורת לגבי מוסדות חינוך בעניין זה תבחן אפשרות מחיקת המידע לאחר 3 ימים בהתאם להנחיית מנכ"ל משרד החינוך שעליה התבססה הערת הביקורת	יש לוודא מחיקה לאחר 3 ימים לפי חוזר מנכ"ל משרד החינוך	הקלטות במצלמות הנוגעות למוסדות חינוך לא נשמרות בהכרח לפי פרק זמן הנקבע בחוזר מנכ"ל משרד החינוך	4.3



מס'	ממצא	המלצות עיקריות	תגובת העירייה
4.4	לא הוגדר תהליך בקרה תקופתי כדי לוודא כי ההקלטות אכן נמחקות.	יש להגדיר תהליך בקרה תקופתי ושוטף לוודוא מימוש נוהל המחיקות	
6.4	לא הוגדרו דרישות אבטחת מידע לספק המתחזק את רשת המצלמות.	להגדיר הנחיות אבטחת מידע מפורטות לספק המתחזק את מערך המצלמות.	
6.5	* רשת המצלמות אינה מוגנת באמצעות חומת אש מקצועית * לא מיושם מנגנון גישה מרחוק מאובטח VPN וזיהוי חזק OTP.	1. ליישם חומת אש ייעודית להגנה על רשת המצלמות עם הכול המודולים הנדרשים. 2. להפעיל מנגנון גישה מאובטח מרחוק VPN ו- OTP לרשת המצלמות	
6.6	לא מוגדר נוהל לניהול משתמשים והרשאות במערך מצלמות.	להגדיר נוהל אבטחת מידע לרשת מערך המצלמות כולל התייחסות לניהול משתמשים והרשאות, ביצוע עדכוני אבטחה ועוד.	
6.7	לא מבוצעת סקירת הרשאות של מורשי הגישה לעיון במצלמות, הקלטות והגדרות הניהול.	להגדיר תהליך סקירת משתמשים והרשאות תקופתי במערך המצלמות.	
6.8	לא מוגדר נוהל לעדכון תקופתי של מערך המצלמות בעדכוני אבטחה	להגדיר נוהל אבטחת מידע לרשת מערך המצלמות כולל התייחסות לניהול משתמשים והרשאות, ביצוע עדכוני אבטחה ועוד	
6.9	לא נאכפת מדיניות סיסמאות חזקה בהתחברות למערך המצלמות מרחוק ומתחנות צפייה.	להגדיר מדיניות סיסמאות נאותה בגישה לרכיבי מערך המצלמות.	
6.10	לא מופעל אנטי וירוס מקצועי ברשת המצלמות.	להפעיל מוצר אנטי וירוס מקצועי ומעודכן באופן שוטף להגנת כלל הרכיבים ברשת המצלמות.	
6.11	לא נשמר לוג מפורט לתיעוד גישה לרכיבי מערך המצלמות	ליישם לוג מפורט לתיעוד גישה לרכיבי מערך המצלמות.	



פרק א - מבוא

בעירייה מופעל מערך טכנולוגי של מערך המצלמות שהותקן במהלך השנים 2013-2020 במסגרת התוכנית עיר ללא אלימות של משרד הבטחון הפנים. המצלמות משמשות בעיקר את עובדי מוקד ומשל"ט העירוני, קצין הבטחון, מנהל אצטדיון, מנהל בריכה עירונית, מנהל בית ספר חטיבה. קיים ספק טכנולוגי המספק שירותי התקנה ותחזוקה למערך המצלמות ואשר פועל בתיאום עם מנהל המוקד העירוני וקצין הבטחון. למועד הביקורת הותקנו מצלמות ב- 26 מיקומים ברחבי העיר. הפעילות הצבת מצלמות מבוצעת בתיאום עם משטרת ישראל ומנהל שיטור עירוני. הביקורת נערכה במהלך החודשים אוגוסט - אוקטובר 2020.

מטרות הביקורת:

בחינת עמידת העירייה בהוראות החוקים, התקנות וההנחיות הרלוונטיים לנושא בהם:

1. חוק הגנת הפרטיות התשמ"א-1981
2. חוק יסוד כבוד האדם וחירותו, התשנ"ב-1992
3. הנחית רשות למשפט טכנולוגיה ומידע במשרד המשפטים בנוגע לשימוש במצלמות אבטחה. 4/2012.
4. בחינת היקף והליך התקנת מצלמות האבטחה הקיימות.
5. הליך ההתקשרות עם קבלנים לצורך התקנת המצלמות.
6. בחינת הליך ניהול המידע המצולם.
7. בחינת נאותות מערך אבטחת המידע הקיים של מערך המצלמות.
8. קיומם של נהלים עירוניים הנוגעים לאופן התקנת המצלמות, השמירה, השימוש והגישה למידע המתועד.

מתודולוגיית הביקורת

במהלך הביקורת נפגשה הביקורת עם קצין הביטחון, מנהל מוקד עירוני, מנהל מערכות מידע, נציג ספק חיצוני. הביקורת בחנה מסמכי תיעוד בנוגע לנושאים שנבחנו, בחנה הגדרות טכנולוגיות, קיום נהלים, קיום דיונים, סיכומי דיון, סקרים וכד'. בוצעה גם סריקה לאיתור חולשות בכלי סריקה מקצועי לגבי כתובת חיצונית של רשת המצלמות.

הביקורת בוצעה בידי יועצים חיצוניים לביקורת מחברת אינטגרטי יועץ וניהול סיכונים בליווי ופיקוח צמוד של מבקרת העירייה. היועצים הינם בעלי הסמכות בינלאומיות בתחומי אבטחת מידע וביקורת מערכות מידע (כגון CISSP, CISA, ISO 27001 Lead Auditor) המתמחים בביקורת ויישום רגולציות בתחומי אבטחת מידע והגנת הפרטיות, בניהול סיכונים וסייבר ואבטחת מידע ובביצוע מבדקים טכנולוגיים ומבדקי חדירה וסימולציה של תקיפות סייבר לרבות ברשויות מקומיות רבות בישראל.



פרק ב - רקע נורמטיבי וחוקי

רקע נורמטיבי וחוקי

באפריל 2012 פרסמה הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע, להלן – "רמו"ט וכיום רשות הגנת הפרטיות בשמה החדש) הנחיה מספר 4/2012 בנושא "שימוש במצלמות אבטחה ומעקב ובמאגרי התמונות הנקלטות בהן". מטרת ההנחיה, להבהיר את עמדת רשם מאגרי מידע ביחס לתחולת הוראות חוק הגנת הפרטיות התשמ"א 1981 על שימוש במצלמות מעקב במרחב הציבורי, אשר הצילומים הנקלטים בהן נאגרים במאגרי מידע ממוחשבים.

ההנחיה משקפת את הפרשנות המשפטית שתשמש את רשם מאגרי המידע לצורך ובעת הפעלת מגוון הסמכויות המסורות לו בחוק, לרבות הפיקוח על מילוי הוראות החוק והתקנות שמכוחו, רישום המאגר בפנקס המאגרים, ביטול או התלייה של רישום קיים והטלת קנס מנהלי בגין הפרת הוראות בחוק העבירות המנהליות, התשמ"ו 1985 ובתקנות העבירות המנהליות (קנס מנהלי הגנת הפרטיות) תשס"ד 2004. ההנחיה קובעת גם, כי צילום באמצעות מצלמות מעקב במרחב הציבורי יוצר חשש לפגיעה בעצם הזכות לפרטיות, המעוגנת בסעיף 7א' לחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, התשנ"ב, 1992, הקובע כי "כל אדם זכאי לפרטיות ולצנעת חייו". ההנחיה מציינת כי למבט העוקב אחרי בני אדם יש כוח ממשמע וממשטר המשפיע על אופן

התנהגותם. השפעה זו עשויה להיות חיובית, כאשר היא מצמצמת התנהגות עבריינית ומזיקה לזולת ולחברה כולה. מנגד, חלק ניכר מהפעילויות הנתפסות באמצעי התיעוד הדיגיטליים הן פעילויות שגרתיות יומיומיות תמימות, שאינן מהסוג שהחברה מבקשת למנוע ובשל כך למעקב המתמיד יש גם השלכה שלילית.

במערכות צילום והקלטה דיגיטליות המופעלות כיום, קיימות תכונות בסיסיות המאפשרות מפתוח אוטומטי ואפשרויות שלפית מידע לפי פרמטרים כגון חתכי זמן הצילום ומיקומו. במקרים מסוימים אף קיימות יכולות זיהוי אוטומטיות או אוטומטיות למחצה של אובייקטים שונים בתמונה כגון פענוח מספר לוחיות זיהוי של כלי רכב או הפרדה של הפרטים המופיעים בתמונה (אנשים, כלי רכב, בעלי חיים וכד').

בנוסף, גם תוכנות לזיהוי פנים אוטומטי קיימות זה מכבר בשוק, עשויות לספק למערכות הצילום דיוק בזיהוי פנים ברמה הולכת ומשתפרת. סעיף 1 לחוק הגנת הפרטיות התשמ"א 1981 להלן – "חוק הגנת הפרטיות" קובע כי "לא יפגע אדם בפרטיות של זולתו ללא הסכמתו".

סעיף 2 לחוק הגנת הפרטיות קובע, כי "פגיעה בפרטיות היא אחת מאלה:

א. בילוש או התחקות אחרי אדם, העלולים להטרידו, או הטרדה אחרת;

ב. האזנה האסורה על פי חוק;

ג. צילום אדם כשהוא ברשות היחיד;

ד. פרסום תצלומו של אדם ברבים בנסיבות שבהן עלול הפרסום להשפילו או לבזותו;

ה. פרסום תצלומו של נפגע ברבים שצולם בזמן הפגיעה או סמוך לאחריה באופן שניתן לזהותו ובנסיבות שבהן עלול הפרסום להביאו במבוכה".

סעיף 11 לחוק הגנת הפרטיות קובע כי: "פניה לאדם לקבלת מידע לשם החזקתו או שימוש בו במאגר מידע תלווה בהודעה שיצוינו בה –

א. אם חלה על אותו אדם חובה חוקית למסור את המידע, או שמסירת המידע תלויה ברצונו ובהסכמתו;

ב. המטרה אשר לשמה מבוקש המידע;

ג. למי יימסר המידע ומטרות המסירה".

הנחיה 4/2012 של רמ"ט קובעת נורמות התנהלות, בין היתר, בנושאים הבאים:

א. סעיף 3.1.1. להנחיה מתייחס לאופן קבלת ההחלטה על הצבת מצלמות מעקב וקובע בין היתר:

1. "על רשות מקומית לקבל את ההחלטה על השימוש במצלמות האבטחה באופן

מושכל ומודע, לאחר בחינת הצרכים והחלופות..."

2. "יש להתייחס לתכלית אותה מבקשים להשיג באמצעות מצלמות המעקב, מטרת

מצלמות המעקב חייבת להיות מוגדרת באופן חד, ספציפי ומפורש – ולאחר

שנקבעה המטרה אין להשתמש בצילומים למטרות זרות"....

3. "יש לבחון את מידתיות השימוש במצלמות המעקב לשם השגת המטרה

הרצויה"....

4. "כאשר מבקשים להתקין מצלמות מעקב במקומות המיועדים לכינוס של קטינים, כגון מוסדות חינוך ומתנ"סים, יש לנקוט בזהירות יתרה

בקבלת ההחלטה על הצבת המצלמות והקפדה על מיקומן ועל השימוש במידע שנאסף באמצעותן".

ב. סעיף 3.1.2 להנחיה מתייחס לתכנון הפרטיות בעת התקנת והפעלת מצלמות המעקב:

1. "בתכנון מערכת מצלמות מעקב והשימוש בהן, ההגנה על פרטיות הציבור צריכה

לשמש שיקול מרכזי"....

2. "יש להציב את המצלמה במקום ובזווית שיכסו במידת האפשר רק את השטחים

הרלוונטיים ויקלטו באופן המזערי האפשרי את השטח שאינו רלוונטי"....

3. "רצוי להתקין בכל אתר את מספר המצלמות המינימאלי החיוני להשגת המטרה המבוקשת"....



4. יש לצמצם את פעילות המצלמות רק לזמנים בהם הצילום רלוונטי למטרה המבוקשת"....
- ג. סעיף 3.1.3 להנחיה מתייחס לידוע הציבור על הצבת מצלמות האבטחה:
1. "האיסור שבסעיף 1 לחוק הגנת הפרטיות... ודרישת השקיפות המוטלת בסעיף 11 לחוק מחייבים ליידע את הציבור על הצבת מצלמות אבטחה. אמצעי הידוע המינימאלי הוא הצגת שלטים בסמוך למקום בו המצלמה מותקנת, וכן בכניסה לאזור הכיסוי של המצלמה"....
 2. "שלט האזהרה חייב להיות קריא וברור... ורצוי שיכלול את הפרטים הבאים: ציור של מצלמה, שם הארגון האחראי על הצבת המצלמה, תיאור תמציתי של מטרת הצבת המצלמה, במידה וקיים, כתובת אתר אינטרנט הכולל את רשימת המצלמות ומדיניות השימוש בהן"....
 3. נספח ב' להנחיה כולל רשימה נוספת של פרטים שיש למסור אודות הפעלת מצלמות מעקב: מיקום המצלמה והשטח המכוסה על ידה, תיאור מאפייני המצלמה ויכולותיה, האם הצילומים מוקלטים, משך שמירת ההקלטות, שעות הפעלת המצלמה, פרטי הגורם האחראי לצפייה ושמירה של המידע, פרטי התקשרות לצורך מימוש זכות העיון בהקלטות לפי סעיף 13 לחוק.
 - ד. סעיף 3.1.4 להנחיה מתייחס לשמירת הצילומים ומחיקתם:
 1. "שמירת הצילומים לאחר שאינם נחוצים עוד מהווה הפרה של עקרון הגבלת המטרות ויוצרת סיכוני אבטחה"....
 2. "ככל שקיים צורך להקליט, יש לקבוע את משך התקופה בה יישמרו ההקלטות... כדי למנוע תקלות מומלץ לתכנן את מערכת ההקלטה... כך שהצילומים המוקלטים ימחקו אוטומטית לאחר פרק הזמן המוגדר"....
 - ה. סעיף 3.1.5 להנחיה מתייחס למתן זכות עיון, במיוחד בצילומי מצלמות מעקב להם מאפיינים מיוחדים:
 1. "אופן מתן זכות עיון מוסדר בסעיף 13 לחוק הגנת הפרטיות ובתקנות הגנת הפרטיות, (תנאים לעיון במידע וסדרי הדין בערעור על סירוב לבקשת עיון"....)
 2. "סבור הרשם שבדרך כלל לא יהיה צורך להעניק זכות עיון במאגר הקלטות בו לא בוצע עיבוד של המידע המאפשר אחזור לפי זהות המצולמים, בתנאי שמשך שמירת הצילומים אינו עולה על 30 ימים".
 3. "אופיו של המאגר מחייב זיהוי של המבקש. העיון בצילומים יעשה גם לפי תמונה".
 4. "על הבקשה לעיון במאגר להיות קונקרטי וספציפית יותר מן הרגיל. ניתן לדרוש ממבקש העיון שיפרט את התאריך ואת השעה המדויקים בה הוא מבקש לעיון והסבר מדוע הוא מבקש לעיון במידע ממועדים אלה".

ו. סעיף 3.1.6 להנחיה מתייחס לאבטחת המידע:

 1. "סעיף 17 לחוק הגנת הפרטיות מטיל אחריות לאבטחת המידע במאגר על בעל מאגר המידע, מנהל מאגר המידע והמחזיק בו"....
 2. "אבטחת מידע במערכת מצלמות מעקב המופעלת בידי גוף פרטי או ציבורי כאחד, מחייבת: קיום הגנה פיסית ולוגית על המערכת; קביעת נהלים ברורים להקלטת הצילומים, לעיבודם ולהפצתם ולאבטחת המידע בהם; קביעת רשימת מורשי גישה, והטלת מגבלות על גישתם למידע; הקפדה בבחירת עובדים שיהיו בעלי גישה למידע, הדרכה נאותה שלהם... החתמת העובדים על התחייבות לסודיות; קיום מערכת ניטור שתאפשר תיעוד ובקרה של כל ניסיונות הגישה למערכת";
 - ז. סעיף 3.1.7 להנחיה מתייחס להגבלת השימוש במידע:

"אין לעשות שימוש בצילומים, ובכלל זה העברה, מסירה או גילוי לגורמים שאינם קשורים לארגון מציב המצלמות או למטרה המקורית של השימוש במצלמות. (אינו מתייחס למסירת הצילומים לגופים המפעילים סמכויות חקירה, לגורמים אחרים הרשאים לקבל אותם בהתאם להוראות הדין, או למסירת המידע על פי צו שיפוטי)"....

בסעיף 7 פרק ב' לחוק הגנת הפרטיות, העוסק בהגנה על פרטיות במאגרי מידע נקבע: "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 יועד 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 ששר המשפטים קבע בצו, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, שהוא מידע רגיש".
הנחיית רמו"ט קובעת, כי הגדרת המונחים "מידע" ו"מאגר מידע" היא על שמירת נתונים על אודות אדם, כאשר המידע אודותיו מזוהה או ניתן לזיהוי.

בהקשר זה הביקורת מציינת כי חלק ניכר מן ההקלטות ממצלמות המעקב הקיימות כיום נכנס לגדר "מאגר מידע" המתייחס למידע מזוהה או ניתן לזיהוי אודות אדם. בין אלה כלולות:

- א. מערכות צילום המפעילות טכנולוגיות זיהוי רכב, לפי לוחית רישוי אשר כבר כיום מספקות זיהוי אוטומטי ברמת דיוק גבוהה;
 - ב. מערכות אשר לצד הקלטת מצלמות המעקב ניזונות גם ממידע ממאגרים נוספים, כאשר הצלבת המידע משני המקורות ועיבודו מאפשרים רמה גבוהה של זיהוי האובייקטים המצולמים;
 - ג. מערכת מצלמות המפעילה זיהוי פנים אוטומטי ברמת דיוק ממוצעת מינימאלית;
 - ד. מערכות בעלות יכולות ניתוח ושלפת מידע ויזואלי ברמה גבוהה, באופן שמקל מאוד על תהליך זיהוי אנשים.
- עצם הידיעה על הימצאותו של אדם במקום נתון ובזמן נתון או עצם חזותו עשויות לכלול נתונים על צנעת אישיותו, מצבו הבריאותי, אמונתו הדתית וכד'. כל אלה הם נתונים העשויים ללמד על אחד מרכיבי הגדרת המונח "מידע" בסעיף 7 לחוק. קל וחומר שהנתונים הנאגרים בהקלטות מצלמות המעקב נכנסים לגדר "מידע" ואף "מידע רגיש" במערכות בעלות יכולת טכנולוגית לעקוב אחרי אדם נתון לאורך מסלול תנועתו או להסיק מידע רפואי מניתוח תמונתו החזותית או מצילום טרמי שלו.

סעיף 8 לחוק הגנת הפרטיות קובע כי:

א. "לא ינהל אדם ולא יחזיק מאגר מידע החייב ברישום לפי סעיף זה, אלא אם כן התקיים אחד מאלה:

1. המאגר נרשם בפנקס;
2. הוגשה בקשה לרישום המאגר והתקיימו הוראות סעיף 10 ב1 .
3. המאגר חייב ברישום לפי סעיף קטן ה הוראת הרשם כללה הרשאה לניהול והחזקה של המאגר עד רישומו.
- ב. לא ישתמש אדם במידע שבמאגר מידע החייב ברישום לפי סעיף זה, אלא למטרה שלשמה הוקם המאגר.
- ג. בעל מאגר מידע חייב ברישום בפנקס ועל בעל המאגר לרשמו אם נתקיים בו אחד מאלה:
 1. מספר האנשים שמידע עליהם נמצא במאגר עולה על 10,000;
 2. יש במאגר מידע רגיש;
 3. המאגר כולל מידע על אנשים והמידע לא נמסר על ידיהם, מטעמם או בהסכמתם למאגר זה;
 4. המאגר הוא של גוף ציבורי
 5. המאגר משמש לשירותי דיוור ישיר

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

כמו כן, סעיף 17 א לחוק קובע כי:

- א. "מחזיק במאגרי מידע של בעלים שונים יבטיח כי אפשרות הגישה לכל מאגר תהיה נתונה רק למי שהורשו לכך במפורש בהסכם בכתב בינו לבין בעליו של אותו מאגר.
- ב. מחזיק שברשותו חמישה מאגרי מידע לפחות, החייבים ברישום לפי סעיף 8, ימסור לרשם, מדי שנה, רשימה של מאגרי המידע שברשותו, בציון שמות בעלי המאגרים, תצהיר על כך שלגבי כל אחד מן המאגרים נקבעו הזכאים בגישה למאגר בהסכם בינו לבין הבעלים, ושמו של הממונה על האבטחה".

אופן מתן זכות העיון במידע מוסדר בסעיף 13 לחוק ובתקנות הגנת הפרטיות) תנאים לעיון במידע וסדרי הדין בערעור על סירוב לבקשת עיון) התשמ"א 1981 . הנחיות רשם מאגרי המידע מוסיפות וקובעות כי ביחס לעיון בצילומים במצלמות המעקב יש להתייחס למאפיינים ייחודיים: לנוכח אופי המאגר ובשים לב לקשיים הפרקטיים והמשפטיים הכרוכים במימוש זכות עיון באוסף הצילומים, סבור הרשם שבדרך כלל לא יהיה צורך להעניק זכות עיון במאגר הקלטות בו לא בוצע עיבוד של המידע המאפשר אחזור לפי זהות המצולמים, בתנאי שמשך שמירת הצילומים אינו עולה על 30 ימים;

ב. אופיו של המידע האגור במאגר מחייב שזיהויו של מבקש העיון בצילומים יעשה גם לפי תמונה;

ג. כיוון שעל פי רוב בשלב הראשון, האנשים המצולמים לא יהיו מזוהים ולא ניתן יהיה לערוך בהקלטות חיפוש ממוחשב לפי שם, על הבקשה לעיון במאגר להיות קונקרטי וספציפית יותר מן הרגיל: ניתן לדרוש ממבקש העיון שיפרט את התאריך ואת השעה המדויקים בה הוא מבקש לעיין והסבר מדוע הוא מבקש לעיין במידע ממועדים אלה;



ד. מתן זכות עיון בצילומים לפלוני עשוי לחשוף אותו למידע עודף לעניין זכות העיון שלו ועלול לפגוע בפרטיות של אנשים אחרים. לכן כאשר בצילום בו מבקש נושא המידע לעיין מופיעים גם אנשים אחרים, יש לנהוג בבקשה במשנה זהירות: אפשרות אחת היא למחוק מהסרט את הדמויות האחרות או לטשטש אותן. אפשרות אחרת המתאימה יותר לצילומים במצלמה שהותקנה באזור בו הציפיה לפרטיות היא פחותה היא לאפשר למבקש העיון לצפות בהקלטה במתקני מפעיל המצלמה אך להימנע מלמסור לו העתק שלה.

הביקורת מבקשת להגדיר כי, בהתאם לממצאי הביקורת נדרש לחזק באופן משמעותי את היבטי אבטחת מידע במערך המצלמות בעירייה ומעורבות מחלקה משפטית.

פרק ג - ממצאים - הרחבה

1. רישום ומיפוי של רכיבי מאגר המצלמות

ממצא:

לא בוצע רישום מאגר של הקלטות המצלמות ברחבי העיר במשרד המשפטים. הביקורת מכירה גופים ציבוריים דומים בהם בוצע רישום מאגר המצלמות במשרד המשפטים. כמו כן, לא מונה מנהל המאגר ולא הוכן מסמך הגדרות מאגר ומיפוי כלל רכיבי המאגר. כמו כן, נמסר כי ייתכן וקיימות מצלמות שהותקנו באופן מקומי ולא מחוברות למרכז שליטה ובקרה העירוני. לא בוצע מיפוי ייעודי של מצלמות אלה.

המלצות:

1. הביקורת ממליצה לקבל חוות דעת משפטית בכל הנוגע לחובת רישום מאגר המצלמות במשרד המשפטים, מינוי מנהל המאגר והכנת מסמך הגדרות מאגר ומיפוי כלל רכיבי המאגר.
2. הביקורת ממליצה לבצע מיפוי של כל המצלמות שמשמשות את עובדי העירייה ברחבי העיר.

2. תהליכי קבלת החלטות בנוגע להתקנת מצלמות לרבות בחינת היבטי הגנת הפרטיות

ממצאים:

מבוצע תהליך פנימי המנוהל על ידי קצין הבטחון אשר מקבל פניות ממנהל שיטור עירוני ומשטרת ישראל לגבי צורך בהצבת מצלמות חדשות, מתקיימים סיורים בשטח ונערכים דיונים פנימיים עם הגורמים הרלוונטיים. הספק הטכנולוגי מכין תיק אתר לאישור ותקצוב תוך העברת הצעת מחיר מתאימה.

א. יחד עם זאת, לא קיים נוהל עבודה כתוב בנושא תהליכי אישור, התקנה והפעלה של מצלמות ברחבי העיר. הנוהל אמור להגדיר מדיניות שימוש במצלמות, קובע פרמטרים להתקנת מצלמות לרבות מיקום, זווית הצילום, רזולוציה, קובע פונקציות אסורות שיש להימנע, מגדיר אחריות של בעלי תפקידים שונים ועוד.

ב. לא הוקמה ועדה ייעודית בנושא הצבת מצלמות שכוללת גם את היועץ המשפטי של העירייה ולא נידונים כלל היבטים של צמצום הפגיעה בפרטיות. החלטות על הצבת מצלמות מתקבלות במסגרת ישיבות מנכ"ל כוועדת אכיפה תוך העלת הנושא כנושא נפרד. מעיון בפרוטוקולים נראה כמדובר בדיון טכני הנסוב סביב שאלת התקצוב בעיקר והיבטים טכניים, לא מוצגים נימוקים כפי שנדרש בהנחיה 4/2012.

ג. נמסר כי, כיום בכל המצלמות מוגדרת רזולוציה גבוהה FULL HD, קיימת פונקציה לטשטוש והורדת פוקוס אבל היא אינה בשימוש. הדבר מצביע על כך שלא נלקחו שיקולי הגנת הפרטיות בתהליכי התקנת מצלמות.



המלצות:

1. לכתוב ולהגדיר נוהל בנושא תהליכי אישור, התקנה והפעלה של מצלמות
2. להקים ועדה ייעודית בנושא אישור התקנת מצלמות תוך תיעוד החלטות בפרוטוקולים ותוך מעורבות מחלקה משפטית.
3. לבחון ליישם הגדרות פרטיות במערך המצלמות לרבות טשטוש והורדת פוקוס.

3. יידוע הציבור בדבר הצבת מצלמות ושטחי הכיסוי שלהן

ממצאים:

- נמצא כי, לא קיים באתר העירייה גילוי לכלל הציבור בדבר מיקום הצבת מצלמות כולל שטחי כיסוי המצלמה, תיאור מאפייני המצלמה ויכולותיה, האם הצילומים מוקלטים, משך שמירת ההקלטות, שעות הפעלת המצלמה, פרטי הגורם האחראי לצפייה ושמירה של המידע וכד'.
- ד. כמו כן, מיפוי מערך המצלמות טרם נכלל במערכת מידע גיאוגרפי של העירייה GIS של העירייה אך קיים תכנון בנושא.

המלצות:

1. להוסיף גילוי נאות מפורט באתר העירייה בנושא מצלמות.
2. לכלול מערך המצלמות במערכת GIS.

4. משך שמירה ומחיקת הקלטות

ממצאים:

1. נמצא כי, לא נקבע נוהל מחיקה יזום של הקלטות. המחיקה מתקיימת כחלק מתכונות הבסיס של מכשיר ההקלטה אשר "דורס" הקלטות ישנות לאחר 4 שבועות.
2. למעשה משך השמירה, נקבע באופן שרירותי ולא מתייחס באופן פרטני למיקום המצלמות, מטרות המצלמות, סוג אוכלוסייה ועוד פרמטרים והדבר נוגד את דרישות הנחיה 4/2012.
3. בנוגע למצלמות הממוקמות במוסדות חינוך קיימת הנחית מנכ"ל משרד החינוך במסגרתה נדרש מחיקה לאחר 3 ימים. כפי שנמצא מיושמת הגדרה אחידה של מחיקה כול 4 שבועות.
4. נמצא כי, לא הוגדר תהליך בקרה תקופתי כדי לוודא כי ההקלטות אכן נמחקות.

המלצות:

1. לקבוע נוהל למחיקה יזומה של הקלטות שיתייחס באופן פרטי לסוגי המצלמות השונות.
2. להגדיר תהליך בקרה תקופתי כדי לוודא כי ההקלטות אכן נמחקות.



5. זכות העיון בצילומים

ממצאים:

- נמצא כי, קיים נוהל שאושר על ידי מחלקה משפטית המסדיר את נושא זכות עיון בצילומים הכולל התייחסות לנושאים הבאים:
- כל בקשת עיון שמקורה אינה ממשטרת ישראל, מועברת לאישור מחלקה משפטית.
 - אופן טיפול בבקשה של משטרת ישראל.
 - קביעת הגורמים הרשאים לבקש עיון בצילומים.
 - אופן הגשה ותיעוד הבקשה.
 - קביעת הגורמים האחראים לבחינה וטיפול בבקשה.
 - אופן העברת הנתונים לעיון ומחיקה לאחר עיון.

ללא חריגים

6. אבטחת מידע של מערך המצלמות

ממצאים:

1. קיימות עמדות צפייה ייעודיות במצלמות בזמן אמת הממוקמות בתוך הרשת המצלמות המופרדת מרשת העירייה לצפייה ישירה לאתרים שונים.
 2. קיימת אפליקציה לצפייה באמצעות טלפון נייד כולל תווך תקשורת מוצפן HTTPS, הרשאות קיימות לגורמים בודדים תוך הגבלה למצלמות מסוימות.
 3. נמצא כי, עובדים מורשי גישה חתומים על כתבי סודיות.
 4. מנהל מערכות מידע שהינו גם ממונה אבטחת מידע בעירייה לא הגדיר דרישות אבטחת מידע לספק המתחזק את רשת המצלמות.
 5. נמצא כי, רשת המצלמות אינה מוגנת באמצעות חומת אש מקצועית Firewall, עם כל המודולים של הגנה מקובלים לרבות מנגנון גישה מרחוק מאובטח VPN וזיהוי חזק OTP.
- בבדיקה מדגמית באמצעות סריקה בכלי אוטומטי לאיתור חולשות בכתובת חיצונית של הנתב, נמצאו חולשות אבטחה ופורטים פתוחים כולל ממשק ניהול לנתב. ראה נספח טכני.**
6. נמצא כי, לא מוגדר נוהל לניהול משתמשים והרשאות במערך מצלמות.
 7. נמצא כי, לא מבוצעת סקירת הרשאות של מורשי הגישה לעיון במצלמות, הקלטות והגדרות הניהול.
 8. נמצא כי, לא מוגדר נוהל לעדכון תקופתי של מערך המצלמות בעדכוני אבטחה בתחנות קצה, שרתים, ורכיבי צילום והקלטה. נמסר על ידי ספק המצלמות שבוצע שדרוג ועדכון לפני כשנה.
 9. נמצא כי, לא נאכפת מדיניות סיסמאות חזקה בהתחברות למערך המצלמות מרחוק ומתחנות צפייה.
 10. נמצא כי, לא מופעל אנטי וירוס מקצועי ברשת המצלמות.



11. נמצא כי, לא נשמר לוג מפורט לתיעוד גישה לרכיבי מערך המצלמות.

המלצות:

1. ליישם חומת אש ייעודית להגנה על רשת המצלמות עם הכול המודולים הנדרשים.
12. להפעיל מנגנון גישה מאובטח מרחוק VPN ו- OTP לרשת המצלמות.
2. להגדיר הנחיות אבטחת מידע מפורטות לספק המתחזק את מערך המצלמות.
3. להגדיר נוהל לעדכון תקופתי של מערך המצלמות בעדכוני אבטחה בתחנות קצה, שרתים, ורכיבי צילום והקלטה.
4. להגדיר נוהל אבטחת מידע לרשת מערך המצלמות כולל התייחסות לניהול משתמשים והרשאות, ביצוע עדכוני אבטחה ועוד.
5. להגדיר תהליך סקירת משתמשים והרשאות תקופתי במערך המצלמות.
6. להגדיר מדיניות סיסמאות נאותה בגישה לרכיבי מערך המצלמות.
7. ליישם לוג מפורט לתיעוד גישה לרכיבי מערך המצלמות.
8. להפעיל מוצר אנטי וירוס מקצועי ומעודכן באופן שוטף להגנת כלל הרכיבים ברשת המצלמות.

7. הליכי בחירת ספק טכנולוגי

ממצא:

הביקורת מצאה כי, התקיים תהליך נאות לבחירת הספק הטכנולוגי הנוכחי בשנת 2017, המספק שירותי התקנה ותחזוקה של מערך המצלמות. הספק נבחר מתוך רשימת ספקים מורשים שזכו במכרז מסגרת של משרד הבטחון פנים בנושא עיר ללא אלימות. הבחירה בוצעה על בסיס הצעות מחיר משלושת הספקים תוך בחירת ההצעה הזולה ביותר ובהתבסס על דרישות מכרז מסגרת תוך תיעוד הליך הבחירה בפרוטוקולים ובנוסף נחתם גם הסכם עם הספק שכולל התייחסות להיבטי סודיות ואשר אושר על ידי היועץ המשפטי.

ללא חריגים.



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור



Not secure | 82.80.34.139

Mail - michaelbo@... YouTube Maps News Gmail היתר רעלים... מסשקים באוורלנד... Eicar inside ISO file... University Of Haifa... קורס: מבקר מומחה...



Login to pfSense

Username

Password



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



מיצוי הכנסות רווחה עפולה

דו"ח מבקרת העירייה 
2020

פרק א' - מבוא

כללי

חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958 (להלן: "חוק הסעד") מהווה את הבסיס הממלכתי להגשת שירותי הרווחה האישיים בישראל. שירותים אלה מהווים את מכלול תוכניות הרווחה שמטרתן לקדם ולשמר את רווחתם של אנשים המתקשים בתפקוד אישי בשל נכות, מחלה, מגבלה, גיל או מחסור כלכלי. החוק מספק מסגרת ארגונית לאספקת שירותי הרווחה האישיים.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: "משרד הרווחה") הוא המופקד על ביצוע הוראות החוק. בפועל, מפקיד המשרד בידי הרשויות המקומיות את סמכויות הביצוע של שירותי הרווחה הממלכתיים בתחומן.

הפעילות בתחום השירותים החברתיים מוסדרת באמצעות תקנון העבודה הסוציאלית (להלן: "תע"ס") של משרד הרווחה. לרשויות המקומיות מועבר מהמשרד תקציב המיועד למימון שירותי הרווחה לתושביהן, ובלבד שהמשרד אישר את השירותים.

במדריך מיום 16.5.14 שהוציא המשרד בנושא "תקצוב בשירותי רווחה" נאמר: "בהיות נושא הרווחה נגזר ממדיניות לאומית בתחום, ממומנות הפעולות השוטפות בכ-75% - על ידי משרד הרווחה". היתרה ממומנת בדרך כלל מכספי הרשויות המקומיות. חלק ניכר מהתקציב שמעביר המשרד למינהל מיועד לתחומים הבאים:

- העסקת עובדי הרווחה בעירייה - משרד הרווחה אמור להשתתף בשיעור 75% משכר העובדים (כולל עובדים מינהליים שהמשרד מאשר).
- השמת מטופלים במסגרות - השמה היא החלטה על מסגרת חברתית/טיפולית עבור מטופל לפרק זמן מוגדר מראש. משרד הרווחה משתתף בעלויות שהייה של המטופל במסגרות אלה, לרוב, בשיעור של 75% (להלן: "השמה").

שירותי רווחה בעפולה

בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2018 היו בעיר עפולה כ- 51.7 אלף תושבים מתוכם כ-14 אלף מקבלי קצבאות מסוגים שונים, המהווים כ- 28% מאוכלוסיית העיר.

להלן פירוט מקבלי הקצבאות בעיר לפי סוג הקצבה:

סוג קצבה	הסבר לנתונים	מס' מקבלים
דמי אבטלה	ממוצע חודשי	595
קצבאות זקנה ושארים	סוף שנה	7,552
גמלת הבטחת הכנסה	נפשות, במשך השנה	1,896
גמלאות	סיעוד	1,167
	נכות כללית	2,628
	ניידות	294
	נכות מעבודה ותלויים	263
סה"כ מקבלי קצבאות		14,395

על יישומו של החוק בעיריית עפולה אמונה מחלקת הרווחה (להלן: "המחלקה"). בין האוכלוסיות המקבלות את השירות נמנים ילדים ונוער במצוקה, בעלי צרכים מיוחדים ובני משפחותיהם, בעלי מוגבלויות ובני משפחותיהם, קשישים, עולים חדשים ועוד. מחלקת הרווחה נותנת שירותי טיפול, ייעוץ והכוון עפ"י החוק למגוון אוכלוסיות נזקקות (אוכלוסיות היעד) הסובלות ממצוקה נפשית, חברתית ו/או כלכלית, ומסייע להן בפתרון בעיות ובהתמודדות עם מצוקותיהן, עם קונפליקטים ועם משברים. המחלקה שוקדת על פיתוח מתמיד של שירותים במטרה לקדם את רווחתם של היחיד, המשפחה והקהילה ולשפר את איכות חייהם.



מערכות ממוחשבות

בתהליך ההתחשבות של המחלקות לשירותים חברתיים מול משרד הרווחה נעשה שימוש במספר מערכות ממוחשבות. להלן המערכות הרלוונטיות לדוח זה:

- **מערכת כח אדם** – מערכת המאפשרת לראות את מצבת כח האדם של המחלקות לשירותים חברתיים ואשר כוללת:
 - תקנים אשר הוקצו לרשויות על פי מפתח התפקידים השונים ובכפוף להסכמי השכר, על ידי משרד הרווחה;
 - פרטיהם של העובדים המאיישים את התקנים;
 - השתתפות המשרד בשכר העובדים לפי חודשים.
- **מערכת תקצוב והתחשבות** – מערכת המאפשרת הפקת דוחות תקצוב והתחשבות ולבחון את נתוני הסיוע התקציבי המוענק לרשות המקומית על ידי משרד הרווחה בהתאם לתקנות התקציביות השונות.
- **מס"ר** – המערכת המרכזית של משרד הרווחה, המרכזת מידע רב על מסגרות, על המושמים במסגרות ועל התשלומים למסגרות. המסגרות מפולחות לפי סוגי מסגרת ויחידות אחראיות.
- **מטרופולינט** – מערכת לניהול מטופלים, השמות וגבייה.
- **מימד** – מערכת רישום אוכלוסין של משרד הפנים.

מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הייתה בחינת נאותות מיצוי הכנסות העירייה ממשרד הרווחה בנוגע לשכר עובדי הרווחה והשמות של מטופלי רווחה במוסדות.

היקף הביקורת

הביקורת נערכה במחצית השנייה של שנת 2020 וכללה בדיקת נתונים מהשנים 2017-2019.

מתודולוגית הביקורת

לצורך הכנת הדו"ח, קיימה הביקורת פגישות ושיחות עם הגורמים הבאים:

- מנהלת מחלקת שירותים חברתיים;
 - עובדת מינהל וזכאות.
- הביקורת נסמכה, בין היתר, על הקבצים והמסמכים שהתקבלו מהמבוקר.

פרק ב' - רקע חוקי

להלן החוקים, התקנות וההוראות, החלים על פעילותה של העירייה בתחום המבוקר

- חוק שירותי הסעד, התש"ח 1958.
- תקנות שירותי הסעד, תש"ל 1970.
- תקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס)



סיכום ההמלצות

מס'	תת פרק	המלצות עיקריות
מבנה ארגוני		
1		מבדיקת הביקורת נמצא כי מתוך 43 העובדים שמועסקים במחלקה ישנם 29 עו"סים ו-14 דרג מנהלי, כלומר היחס במחלקת הרווחה הוא 67% עובדי טיפול מול 33% עובדים מנהלתיים. הביקורת ממליצה כי העירייה תפעל להגדלת אחוז עובדי הטיפול לשיעור של כ-80% כנדרש בהתאם להוראות התע"ס.
נהלים		
2		לא נמצאו במחלקה נוהלי עבודה כתובים המסדירים את תהליכי העבודה. מומלץ כי ייקבעו נהלי עבודה פנימיים המסדירים את תהליכי העבודה במחלקה ואשר מאפשרים קיום בקרה נאותה אחר הדיווחים, ההחזרים וגביית ההשתתפות העצמית.
תקציב		
3.3	דוח תקצוב והתחשבות	מבדיקת הביקורת נמצא כי המחלקה חרגה מתקציבי הפעולות (חריגה משמעותה מימון עצמי של הוצאות) בשנת 2018 בסך של כ-417 אלף ש"ח, בשנת 2019 סך של כ-492 אלף ש"ח, בשנת 2020 סך של כ-140 אלפי ש"ח. יש להקפיד על ביצוע מעקב ובקרה שוטפים אחר הניצול התקציבי בכל אחד מהסעיפים לכל אורך השנה ולהקפיד לפנות למשרד הרווחה בבקשות להגדלת התקציב בטרם בוצעה ההוצאה המהווה חריגה. ככל ומוחלט על מימון נרחב לטובת מתן שירות מלא יותר לתושבי העיר, ראוי לוודא קיום החלטה רשמית בטרם ביצוע ההוצאה הכספית, וכן ראוי כי קודם לכן תעשה פנייה מסודרת למשרד הרווחה בבקשה להגדלת המימון, וזאת כבר במהלך השנה כאשר מתברר כי צפויה חריגה תקציבית.
שכר עובדי רווחה		
4.1	הזכאות לתקנים	נמצא כי העירייה לא מנצלת באופן מלא את התקנים המוקצים לה על ידי משרד הרווחה בשווי של כמיליון ש"ח בשנה. מומלץ כי העירייה תנצל קודם כל את התקנים שניתנו לה על ידי משרד הרווחה ורק לאחר מכן וככל ויש בכך צורך תעמיד תקנים עירוניים על חשבונה.



מס'	תת פרק	המלצות עיקריות
4.2	איוש תקנים עירוניים ייעודיים	העירייה אינה מדווחת למשרד בגין חלק מהתקנים העירוניים להם היא זכאית, עובדים במימון עירוני מלא המתאימים לתפקידים ולכן עובדי עירייה במימון עירוני אינם צוברים וותק של דרגה במשרד הרווחה. מומלץ כי העירייה תקפיד על דיווח מלא בגין עובדי העירייה המאיישים את התקנים הקבועים על ידי המשרד כתקנים שהעירייה מממנת באופן מלא.
4.3.1	איוש בפועל	העירייה אינה מאיישת את מלוא התקנים המוקצים לה על ידי המשרד ובממוצע לא מאוישים כ-10 תקנים בכל חודש. המשמעות היא אי מיצוי תקנים בשווי של כ-95 אלף ₪ בחודש ושל כ-1.1 מיליון ₪ בשנה. הביקורת ממליצה כי העירייה תפעל לאיוש מידי של תקנים חדשים באמצעות עובדים המאיישים תקנים במימון עירוני מלא.
4.3.2	פערי איוש	לא נמצאה חפיפה בין התקנים המדווחים במימון עירוני מלא לבין התקנים שלא אוישו במימון רווחה, כך שלא ניתן להסב עובדים במימון מלא לעובדים בתקן. מומלץ לבחון את תפקידם בפועל של העובדים במימון מלא לעומת המשרות שלא אוישו ביניהם: עובד שכונתי ומתאם הסעות.
4.4	אי הכרה במלוא עלות התקנים הייעודיים	נמצאו 9 עובדים השייכים למחלקה אך אינם מדווחים כלל במשרד וכיוצא מכך לא מתקבל בגינם כל החזר. מומלץ לבחון את תפקידם בפועל של ומדוע אינם מדווחים כלל למשרד, כך שלא מבוצע החזר בגינם.
4.5	אי הכרה במלוא עלות התקנים הייעודיים	נמצא כי רק 40 מתוך 42 העובדים בניגם דווח הינם ברי השוואה, שכן נמצאו 2 עובדים אשר מדווחים למשרד הרווחה אולם אינם מקבלים שכר מהעירייה. בנוסף, נמצא כי בגין 16 מהעובדים שנבדקו קיבלה העירייה סך של 25,744 ₪ פחות משהייתה אמורה לקבל בגינם בהתאם לאחוז המשרה המדווח בגינם נכון לנתוני חודש דצמבר 2019. ברמה שנתית מדובר על סך של כ-300 אלף ₪ להם זכאית העירייה ואשר אינה מקבלת. מומלץ כי העירייה תבחן את הסיבות לפערים בתקצוב שכר העובדים המדווחים בגין תקני הרווחה לצורך מיצוי ההכנסות המגיעות לה בגינם מהמשרד.
4.5.1	תואר אקדמי	נמצאה עובדת אשר מדווח בנינה כי היא בעלת תואר ראשון ובפועל היא בעלת תואר שני. מומלץ כי משאבי אנוש לא יעדכנו את פרטי העובדים אלא לאחר אישור של עובדת הזכאות במחלקה או מנהלת המחלקה.
4.5.2	דרגה	נמצאו 8 עובדים אשר דרגתם גבוהה ממתח הדרגות במשרה שהם מאיישים, וכן 10 עובדים שאינם ברף העליון של מתח המשרה אותה הם מאיישים. מומלץ להקפיד על איוש התקנים בהתאם למתח הדרגות על מנת להבטיח מיקסום החזרים המתקבלים ממשרד הרווחה.



מס'	תת פרק	המלצות עיקריות
4.5.3	תוספת שעות כוננות	<p>נמצאו 4 עובדים המסווגים כעו"ס סעד הזכאים לתוספת כוננות אך לא בוצעו דיווחים בגין תוספת זו למשרד בחודש 12/2019.</p> <p>יש להקפיד על דיווח נכון ומלא של שעות הכוננות המבוצעות ומשולמות על ידי העירייה לצורך קבלת החזר מלא ממשרד הרווחה.</p>
החזרים בגין מושמי רווחה		
5.2	איתור מושמים שאינם תושבי העיר	<p>נמצאו 287 מושמים אשר משולמים על ידי העירייה אך כתובת המגורים שלהם אינם של העיר עפולה, מבדיקה פרטנית של מדגם זה נמצאו 5 מתוך 11 אשר על פי נתוני משרד הפנים אינם שייכים לעיר וההשמה אינה שייכת אליהם.</p> <p>הביקורת ממליצה כי תיערך בדיקה של כל ההשמות המפורטות בדוח אחזקת החניכים עדכני לסוף שנת 2020 עבור תושבים שאינם תושבי העיר, לבחינת היותם של כל המושמים תושבי העיר ותיקון או ביטול השמות שאינם באחריות העירייה. בנוסף, מומלץ לפעול להקמת ממשק מקוון של מערכות הרווחה למערכת רישום האוכלוסין, או לחילופין למתן גישה לקובצי המימד לעובדות מינהל וזכאות במחלקה לצורך בדיקה בטרם כל ביצוע השמה חדשה כי מדובר אכן בתושב העיר.</p>

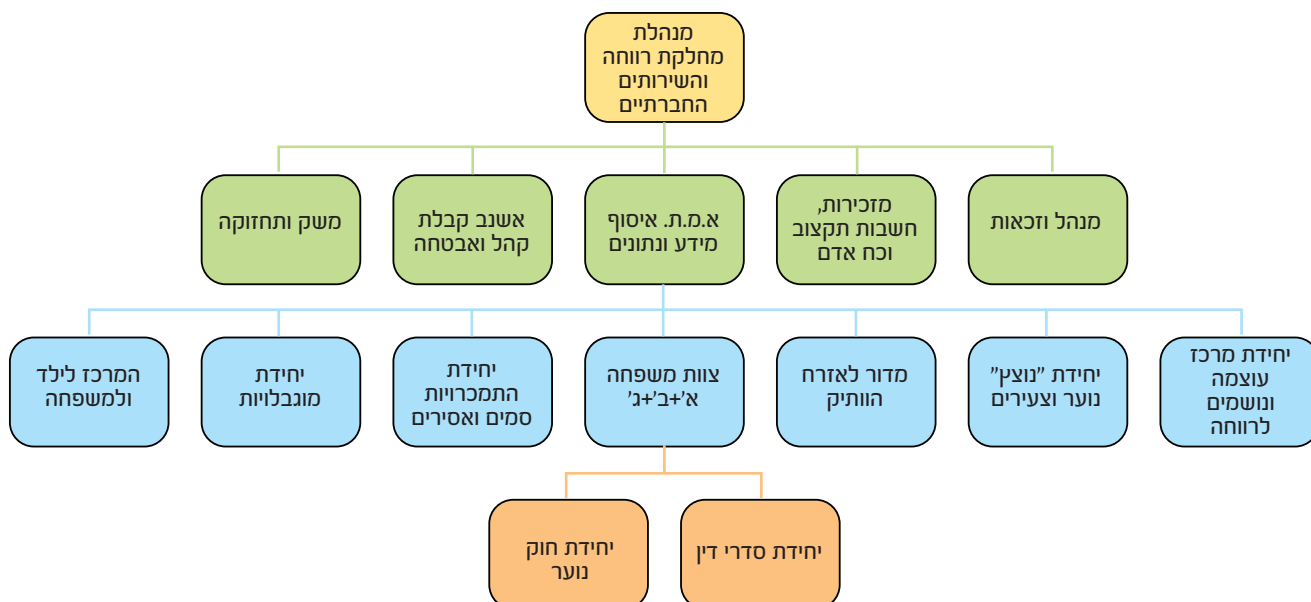


פרק ג' - ממצאים

1. מבנה ארגוני

תע"ס 1.20 בנושא "עקרונות פעולה ומבנה המחלקה לשירותים חברתיים" שפורסם בשנת 1992, קובע את המבנה הארגוני הנדרש למחלקה לשירותים חברתיים. סעיף 3 ב. לתע"ס 1.20 קובע כי: "יש להתאים את המבנה הארגוני של המחלקה לאמור בהוראה זו". על פי התע"ס, תחום הרווחה אמור להיות מנוהל על ידי מחלקה לשירותים חברתיים, שתפעל במתכונת של צוותים, ולא יופעלו בה מדורים, פרט למדור לזקן. הוראה 4 לפרק 2 בתע"ס קובעת כי "יש לשמור על יחס עובדים של 80% עובדי טיפול ו-20% עובדי מינהל". ולכן אין להמיר משרות שהדרישות שלהן הן עו"ס למשרות אחרות. אין להמיר משרות של עובדים מסייעים (מרכזי מועדונים) למשרות מינהל. מחלקת הרווחה בעיריית עפולה מעסיקה כ-43 עובדים (ראה סעיף 4.3.1 לדוח), בהתאם לכך היא נחשבת כמחלקה לשירותים חברתיים.

להלן תרשים המתאר את המבנה הארגוני של המחלקה:



תגובת מנהלת המחלקה: יש לציין את כניסתי לתפקיד כמנהלת מחלקת החל מחודש 11/2019, בנוסף לעזיבתה של מזכירה אשר רכזה חלק גדול מפעילות ההתחשבות מול המשרד, פעילות אשר פוצלה בין 2 עובדות: עובדת זכאות ועובדת משאבי אנוש.

מבדיקת הביקורת עולה כי:

מתוך 43 העובדים שמועסקים במחלקה ישנם 29 עו"סים ו-14 דרג מנהלי, כלומר היחס במחלקת הרווחה הוא 67% עובדי טיפול מול 33% עובדים מנהלתיים. הביקורת תעיר כי ראוי שבעיר שבה כשליש מהתושבים זכאים לקצבאות וזקוקים למערכת טיפולית זמינה, יועסקו על ידי מחלקת הרווחה גורמי טיפול לכל הפחות בהיקף הנדרש בהתאם להוראות.

תגובת מנהלת המחלקה: קיימים עובדים נוספים המועסקים דרך המתנס, וחלק עובדים נוספים המועסקים דרך עמותת יעדים.

המלצות הביקורת:

• הביקורת ממליצה כי העירייה תפעל להגדלת אחוז עובדי הטיפול לשיעור של כ-80% כנדרש בהתאם להוראות התע"ס.

המחלקה מעסיקה 67% עובדי טיפול ו-33% עובדי מנהלה בניגוד להמלצות התע"ס לפיהן עובדי הטיפול יהיו בשיעור של כ-80% מהעובדים. בפועל כאמור קיימים 64 עובדי טיפול ו 35 עובדי מנהלה ובעלי תפקידים אחרים. בנושא הדיווח למשרד בכדי לקבל החזר מקסימלי לרשות - עקב שינוי בעלי תפקידים-מזכירה ותיקה שטפלה בנושא דיווחים והתחשבות מול משרד הרווחה שפרשה עבודתה פוצלה בין 2 עובדות-עובדת זכאות ומזכירה. נושא הדיווח הכפול למשרד ולרשות נלמד והוכנס לשגרת עבודה.

הערת הביקורת בתגובה: כמות העובדים במחלקה נבחנה בהתאם לדיוחי המחלקה למשרד כפי שמופיעים בדוח מצבת עובדים ר. סעיף 4.3.1 לדוח זה. הוראות התע"ס אינן מתייחסות להעסקת באמצעות גורמים עירוניים נוספים.



2. נהלים

נוהל הוא מסמך שאושר על ידי בעל תפקיד אחראי לפעילות הנדונה בו, מנוהל תחת שיטה לבקרת שינויים ומתאר, מגדיר או מתעד עקרונות, מדיניות, תפקידים, או פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה ואשר מתאר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני. נהלי עבודה הינם כלי חשוב שנועד להבטיח התנהלות מיטבית תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה להנהלת הרשות המקומית. ניהול כולל בדרך כלל מבנה אחיד, מספר נהלים, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. ניהול תקין אמור לכלול חמישה או שישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הנושאים הבאים:

- (1) **מטרה** – בפרק זה תוגדר המטרה לשמה נכתב הנוהל. זוהי מטרת קיומו של הנוהל, לא מטרת הפעילות אליה הוא מתייחס.
- (2) **מסמכים ישימים** – פירוט מסמכים עליהם הנוהל נשען באופן ישיר, כגון חוקי המדינה, תקנות, צווים, תקנים או נהלים אחרים.
- (3) **הגדרות** – הגדרת מונחים שיש להם משמעות מיוחדת בנוהל.
- (4) **שיטה** – זהו גוף הנהל, והפרק הארוך ביותר בו. כאן מפורטת השיטה או מוגדר התהליך, רשומים האחראים לביצוע הפעילויות, לוחות זמנים וגורמים לדיווח.
- (5) **אחריות** – פירוט בעלי התפקידים האחראים לביצוע הוראות הנוהל.
- (6) **נספחים** – טפסים המשמשים לקיום הוראות הנוהל.

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- על אף מורכבותם של תהליכי ההשמה במסגרות ותהליכי קבלת החוזרים מהמשרד בגין כוח אדם, לא נמצאו במחלקה נהלי עבודה כתובים המסדירים אותם במלואם, באופן שיגדיר את תהליכי העבודה בעירייה, ובכלל זה הליכי הדיווח למשרד, בדיקת חריגים, קביעת לוח זמנים וחלוקת אחריות וכן קיום בקרות נאותות אחר הדיווחים, החוזרים וגביית ההשתתפות העצמית.

המלצות הביקורת:

- יש לקבוע נהלי עבודה פנימיים המסדירים את תהליכי העבודה במחלקה ואשר מאפשרים קיום בקרה נאותה אחר הדיווחים, החוזרים וגביית ההשתתפות העצמית.

תגובת מנהלת המחלקה: יש לציין את כניסתי לתפקיד כמנהלת מחלקת החל מחודש 11/2019, 4 חודשים לאחר מכן "פרצה" מגפת הקורונה. המחלקה צפויה ל"עגן" את פעולותיה במסגרת נהלי עבודה בשנת 2021. בנוסף, בדו"ח הביקורת מצוין כי לא קיימים נהלי עבודה פנימיים מוסדרים בנושא השמות למסגרת והחזרים בנוגע לכוח אדם מול משרד הרווחה. התייחסותי היא להלן- בנושא השמות למסגרת קיימים בכל אחד מהתחומים נהלי עבודה ברורים הקיימים בתע"ס ומחייבים אותנו. המצב מיום כניסתי לתפקיד עד היום הנוהל היה שבכל אחד מהמקרים כאשר מדובר בסידור הכרוך בהוצאה כספית הייתה נערכת ישיבה התייעצות של העו"ס הרלוונטי עם רכז היחידה, לאחר קבלת המלצה מקצועית הנושא מובא אליי לאישור סופי, בכפוף לתקציב. בנושא השתתפות הורים-נערך חישוב זכאות והמשפחה נדרשת לעשות הוראת קבע על מנת לשלם השתתפות עצמית. ישנם מקרים שגילינו בדיעבד שהמשפחה עשתה הוראת קבע אך ביטלה אותה לאחר חודש/מס' חודשים. לדברי עובדות הזכאות אין להן דרך לפקח על נושא זה. אשמח לסיוע והכוונה בתחום זה.

הערת הביקורת בתגובה: הביקורת מקבלת את הערת מנהלת המחלקה כי הוראות התע"ס הינם המחייבות לפעילות כלל עובדי המחלקה, עם זאת כפי שציננה הביקורת בפרק זה יש להתאים את הוראות התע"ס למערכות המידע, לבקרות הידניות הקיימת במחלקה, ללוחות זמנים מפורטים ועוד הקיימים בעירייה.



3. תקציב

3.1 שיטת התקצוב

למחלקת הרווחה בעירייה תקציב, המאפשר לה להעניק שירותי רווחה לתושבי העיר. תקציב המחלקה, אמור להיות, ממומן כאמור בשיעור של כ- 75% על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים. המשרד, בהתאם למגבלות התקציב שלו, מתקצב רשויות מקומיות על פי מפתחות, הנקבעים על ידו וביניהם גודל הישוב, מספר התושבים, הדירוג הסוציאקונומי של הישוב וכו'. התקציב הנקבע על ידי המשרד לכל רשות מהווה את הסכום הכולל מתוכו יממן המשרד 75%. תקציב זה של המשרד קטן מצרכיה של הרשות, ועל-כן בדרך כלל נאלצת הרשות להוסיף מתקציבה היא על מנת לתת מענה הולם לצרכי הרווחה בעיר. ניצול התקציב באופן שוטף על פני השנה מתבצע בהתאם לדיווחים המועברים על ידי האגף. על העירייה לדווח על כל פעולותיה, לנצל במלואו את התקציב שאושר ולעשות כל מאמץ להגדילו.

3.2 תקציב העירייה

מימון שירותי הרווחה מתחלק ל-75% מימון משרד הרווחה ו-25% מימון עצמי של הרשויות. בדוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מדצמבר 2017 אשר עסק ב"מימון שירותי רווחה ברשויות המקומיות בשיטת המימון התואם (מציג)" אשר הוגש לוועדה לזכויות הילד עולה כי "לפי נתוני משרד הרווחה בשנת 2015 היה תקציב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות.... 78% מהם במימון משרד הרווחה ו-22% במימון הרשויות המקומיות". בדיקה שעשו עורכי הדוח בהתאם לנתוני הלמ"ס העלתה תמונה שונה לפיה שיעור המימון העצמי של שירותי הרווחה על ידי הרשויות המקומיות עמד על כ-30% במוצא. כפי שניתן לראות מנתוני התקציב לעיל הפער בין ההכנסות המתקבלות מהמשרד לשירותים חברתיים לבין הוצאות העירייה בגין מתן שירותי רווחה מהווה מימון עירוני.

להלן טבלה המפרטת את סעיפי התקציב של מחלקת הרווחה מתוך תקציב העירייה בחלוקה לפי הוצאות והכנסות לשנים 2012, 2018-2019:

מסגרת תקציב לשנת 2019	תקציב לשנת 2018	ביצוע שנת 2012	הסעיף התקציבי	
7,642,000	7,951,000	6,079,586	שכר עובדי רווחה	הוצאות
59,265,000	55,816,000	34,988,777	פעולות רווחה	
66,907,000	63,767,000	41,068,363	סה"כ הוצאות	
820,000	1,110,000	572,170	עצמיות רווחה	הכנסות
47,987,000	46,371,000	28,797,606	תקבולים ממשרד הרווחה	
48,807,000	47,481,000	29,369,776	סה"כ הכנסות	
18,100,000	16,286,000	11,698,587	הפרש	
27%	26%	28%	אחוז מימון עירוני	

מבדיקת הביקורת עולה כי:

אחוז המימון העירוני לשירותי הרווחה יציב ועומד על שיעור של כ-27%, אומנם שיעור זה גבוה משיעור של 25% אותו נדרשת העירייה לממן, אולם כאמור בהתאם לנתוני הלמ"ס שיעור מימון זה הינו סביר ביחס לרשויות אחרות.



3.3. דוח תקצוב והתחשבות

משרד הרווחה מתקצב את מחלקת הרווחה בתקציב, הנקבע בהתאם לקריטריונים קבועים וכן הנראה מתאים לצרכיה כפי שדווחו במהלך השנים. על מחלקת הרווחה להקפיד ולדווח, באופן מדויק ובמועד על כל ההוצאות אשר ביצעה העירייה. משרד הרווחה מרכז מדי חודש את כל ההוצאות המועברות אליו לתשלום בדוח מרכז המכונה "דוח תקצוב והתחשבות". הדוח מפרט את ההוצאה החודשית ביחס לתקציב המאושר של משרד הרווחה והיתרה העומדת לזכות או לחובת העירייה לאחר העברת התשלומים לעירייה על ידי משרד הרווחה.

הביקורת בדקה את נתוני התקצוב והתחשבות של העירייה מול המשרד בשנת 2018, סה"כ מקבלת העירייה תקציב שנתי כולל בסך:

שנה	תקצוב בש"ח
2017	39,596,457
2018	43,840,628
2019	49,802,458

כפי שעולה מנתוני הטבלה לעיל, תקצוב משרד הרווחה לעירייה עלה בשיעור של מעל 10% מידי שנה.

3.3.1. דוח תקצוב והתחשבות - שנת 2018

הביקורת בדקה האם העירייה הוציאה תקציבים מעבר לחלקה במימון הפעולות הנדרשות בהתאם לתקצוב משרד הרווחה. להלן פירוט הסעיפים בהם הוציאה העירייה כספים מעבר למימון על ידי משרד הרווחה לשנת 2018:

סעיף	נושא	תקציב משרד הרווחה 100%	ביצוע בפועל על ידי העירייה	ביצוע מעבר לתקציב 100% מימון מלא על ידי העירייה*
230090855431	הסעות למ. יום- מ.ש.ה	775,742	781,889	6,146
230091026090	מרכזי טיפול באלימות	441,893	604,178	162,285
230091038400	ת. לאומית ילד ונוער	150,128	249,425	99,297
230091039441	מועדוניות משותפות	153,620	192,845	39,224
230091043310	טיפול בא. ותיק בסיכון	0	110,520	110,520
	סה"כ	1,521,383	1,938,857	417,472

* הנתונים המוצגים בטבלה לעיל כוללים סעיפים אשר כללו ביצוע מעבר לתקציב בסך העולה על 5,000 ש"ח



3.3.2. דוח תקצוב והתחשבות - שנת 2019¹

להלן פירוט הסעיפים בהם הוציאה העירייה כספים מעבר למימון על ידי משרד הרווחה לשנת 2019:

152 1

סעיף	נושא	תקציב משרד הרווחה 100%	ביצוע בפועל על ידי העירייה	ביצוע מעבר לתקציב 100% מימון מלא על ידי העירייה
230091026090	מרכזי טיפול באלימות	382,211	709,028	326,817
230091038400	ת. לאומית ילד ונוער	150,128	255,777	105,649
230091038404	ת. לאומית נוער וצעירים	171,000	200,207	29,207
230091039441	מועדוניות משותפות	122,495	153,136	30,641
	סה"כ	825,834	1,318,148	492,314

* הנתונים המוצגים בטבלה לעיל כוללים סעיפים אשר נוצלו מעבר למימון המשרד מעל לסך של 5,000 ש"ח

3.3.3. דוח תקצוב והתחשבות - שנת 2020²

להלן פירוט הסעיפים בהם הוציאה העירייה כספים מעבר למימון על ידי משרד הרווחה לשנת 2020:

סעיף	נושא	תקציב משרד הרווחה 100%	ביצוע בפועל על ידי העירייה	ביצוע מעבר לתקציב 100% מימון מלא על ידי העירייה
230091038400	ת. לאומית ילד ונוער	219,188	288,248	69,060
230091038404	ת. לאומית נוער וצעיר	183,721	196,442	12,721
230091039730	מרכזי טיפול באלימות	438,017	496,599	58,582
	סה"כ	840,926	981,289	140,363

* הנתונים המוצגים בטבלה לעיל כוללים סעיפים אשר נוצלו מעבר למימון המשרד מעל לסך של 5,000 ש"ח

152 2



מבדיקת הביקורת עולה כי:

- נמצא כי המחלקה חרגה מתקציבי הפעולות (חריגה משמעותה מימון עצמי של ההוצאות) בשנת 2018 בסך של כ-417 אלף ש"ח, בשנת 2019 סך של כ-492 אלף ש"ח, בשנת 2020 סך של כ-140 אלפי ש"ח.

המלצות הביקורת:

- יש להקפיד על ביצוע מעקב ובקרה שוטפים אחר הניצול התקציבי בכל אחד מהסעיפים לכל אורך השנה ולהקפיד לפנות למשרד הרווחה בבקשות להגדלת התקציב בטרם בוצעה ההוצאה המהווה חריגה.
- ככל ומוחלט על מימון נרחב לטובת מתן שירות מלא יותר לתושבי העיר, ראוי לוודא קיום החלטה רשמית בטרם ביצוע ההוצאה הכספית, וכן ראוי כי קודם לכן תעשה פנייה מסודרת למשרד הרווחה בבקשה להגדלת המימון, וזאת כבר במהלך השנה כאשר מתברר כי צפויה חריגה תקציבית.

תגובת מנהלת המחלקה: בנושא החריגה התקציבית-מדובר כאמור על בדיקת התנהלות המחלקה בשנים 2017-2019. כיום נעשתה בדיקה מחדשת של הנושא ומתקיימת הקפדה על ניצול תקציבי, בהתאם להקצאה ככל הניתן. מלבד מקרים המערבים מצבי סיכון וסכנה גבוהים. מידי חודש מתקיימת ישיבה עם הרכזות ונעשה מעקב אחר הצרכים וניצול ובמידת הצורך נעשות פניות לפיקוח לויסות. כך, נעשה בחודשים האחרונים לשנת 2020 ואכן קבלנו תקצוב נוסף. בנוסף, כידוע העיר בתהליך גידול מואץ. לצערי, התקציב לא גדל בהתאמה לגידול באוכלוסייה.

הערת הביקורת בתגובה: הביקורת מקבלת את הערת מנהלת המחלקה כי חריגות תקציביות מהותיות בוצעו בשנים 2017-2019, אך גם בשנת 2020 בוצעה חריגה בסך 140 אלפי ש"ח.



4. שכר עובדי רווחה

4.1. הזכאות לתקנים

סעיף 1.2 להוראה מספר 2.7 לתע"ס קובע: "מעסיקתם של עובדי מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הנה הרשות המקומית. שכרם משולם על ידי הרשויות המקומיות, כאשר משרד הרווחה והשירותים החברתיים מעביר השתתפותו לרשו"מ 75% מתשלומי שכר, תנאים נלווים ותנאים סוציאליים, כפוף למבנה הארגוני המאושר על ידי המשרד, מספר המשרות שהוקצו על ידי המשרד, הסכמי שכר כפי שנחתמו ע"י הממשלה עם ארגוני העובדים, הוראות תע"ס בהתאמה ומופיעים בדו"ח החודשי של המשרד".

מההנחיות עולה כי המשרד משתתף בשיעור 75% משכר עובדי הרווחה בעירייה (כולל עובדים מינהליים). ההתחשבות עם המשרד מתנהלת על בסיס התקינה שאישר המשרד לעירייה, על-פי מספר העובדים המועסקים בפועל בתקינה האמורה ובהתאמה להסכמי השכר שנקבעו לכל תפקיד.

סעיף 2 להוראה מספר 2.7 לתע"ס, "המשרד מקצה משרות על פי אמות המידה המפורסמות בהוראה 16.2". הוראת תע"ס מספר 16.2 מיום 1.4.08 קובעת נוסחה להקצאת תקני כוח אדם במשרד, המשקללת משתנים רבים, כגון מספר התיקים בטיפול הרשות, נתוני רמה סוציו-אקונומית ביישוב ואינטנסיביות הטיפול. תקנים החורגים מהמכסה שהקצה המשרד לעירייה ימומנו במלואם על ידי זו האחרונה.

סעיף 3 להוראה מספר 2.9 לתע"ס קובע כי "פניה לשינוי תקן במחלקה תוגש על ידי הרשות המקומית למחוז שבתחום שיפוטו היא נמצאת, ע"ג טפסים המיועדים לכך... הטופס יוגש בשלושה העתקים... פנייה כנ"ל תוגש למחוז בהתאם לצורכי המחלקה".

ישנם שני סוגי תקנים שמוגדרים על ידי משרד הרווחה:

- **תקנים ייעודיים** – תקנים שאישר משרד הרווחה לעירייה ושבעלויות שכרם הוא משתתף.
- **תקנים עירוניים** – תקני עובדים עירוניים שמשרד הרווחה אינו משתתף בעלות שכרם. המשרד מגדיר לכל רשות כמה תקנים עירוניים היא צריכה להוסיף.

בגין עובד המועסק על ידי העירייה ניתן לדווח למשרד במספר דרכים: בחלקיות משרה על תקן ייעודי, בחלקיות משרה על תקן עירוני וניתן שלא לדווח על משרתו כלל.

שכר עובדי העירייה נקבע, בין היתר, באמצעות דירוג השכר של העובד. על מנת לקבל את ההחזר המקסימלי מהמשרד בגין עובדיה, על העירייה להעביר דיווחים תקינים בגין כל עובד המתחיל את עבודתו בעירייה. על סמך הדיווחים המשרד מעדכן אצלו את דירוג השכר של העובד והתקן שהעובד ממלא מתחיל לצבור וותק, בדיווחים יש לציין את מועד התחלת העבודה של העובד, את התפקיד אותו מאייש ואת הדרגה המשולמת לו על ידי העירייה. כל דרגה מתעדכנת על ידי המשרד אחת לפרק זמן קבוע מראש בהתאם למתח הדרגות הקבוע למשרה אליה משויך העובד.

המשמעות של אי דיווח של העירייה על עובד חדש למשרד היא שהוותק בגין התקן לא מתחיל להיספר במשרד ובהתאם לא מתאפשר לעירייה להנות מהוותק שהעובד צובר במדרג (דרגה).

תקנים עירוניים ייעודיים מאפשרים לעירייה לדווח על עובדים אשר אין עבורם תקן ייעודי ולאפשר להם לצבור ותק ודרגות במשרד הרווחה, דבר אשר יאפשר כאשר ייפתח תקן ייעודי מתאים אליו ניתן יהיה לשבץ את העובד, כי העירייה תקבל עבורו השתתפות גבוהה יותר.



להלן פירוט התקנים אשר הוקצו לעיריית עפולה על ידי משרד הרווחה בשנת 2019 והתקנים העירוניים במימון מלא:

שנה	חודש	תקנים ייעודיים*	איוש	תקנים עירוניים ייעודיים	איוש	תקנים עירוניים, נוספים במחלקה	סה"כ תקנים במימון עירוני מלא	סה"כ תקנים באגף
2019	דצמבר	48.53	37.79	1.21	1.21	6.64	7.85	45.64

*לא כל התקנים המוקצים ע"י משרד הרווחה מאוישים בפועל.

שווי של כל תקן המוקצה לעירייה שונה בהתאם למשרה הספציפית, מתח הדרגות שלה. על מנת להעריך שוויו של תקן במשך שנה חישוב הביקורת:

סך ההחזרים עבור כלל התקנים לשנה = שווי החזר שנתי של תקן בממוצע מספר התקנים המאוישים

ובמספרים לפי שנת 2017, שוויו של תקן במשך שנה עומד על סך של:
108,734 = 3,880,720 ש"ח
35.69

ובמספרים לפי שנת 2018, שוויו של תקן במשך שנה עומד על סך של:
121,051 = 4,274,333 ש"ח
35.31

ובמספרים לפי שנת 2019, שוויו של תקן במשך שנה עומד על סך של:
106,006 = 4,005,977 ש"ח
37.79



מבדיקת הביקורת עולה כי:

- הביקורת בדקה מה הסכום השנתי של הכנסות שהעירייה לא ניצלה בשנים 2017-2019 בגין אי ניצול מלוא התקנים שהוקצו לה על ידי משרד הרווחה ומצאה כי:

שנה	תקנים לא מאוישים	שווי תקן	אי הכנסה שנתית לעירייה
2017	6.33	108,734	688,287
2018	9.01	121,051	1,090,670
2019	10.74	106,006	1,138,504

ראוי לציין כי אף שהעירייה אינה מקבלת הכנסות בגין התקנים הבלתי מאוישים, הרי שהיא גם אינה נדרשת להוציא בגינם את חלקה בגין ההשתתפות במימון התקנים בשווי 25%.

המלצות הביקורת:

- מומלץ כי העירייה תנצל קודם כל את התקנים שניתנו לה על ידי משרד הרווחה ורק לאחר מכן וככל ויש בכך צורך תעמיד תקנים עירוניים על חשבונה.

תגובת מנהלת המחלקה: המלצת המבקר הינה שהעירייה תאייש את התקנים שניתנו לה. אכן מדובר בהמלצה חשובה, במיוחד לאור הגידול באוכלוסייה והמעמסה המוטלת על העובדים. עד לפני מס' חודשים היה קושי באיוש תקנים שהוקצו על ידי המשרד. לאחרונה, התקבלה הנחייה מראש העיר לאיוש כל משרות העו"ס שהוקצו לנו. בשנה האחרונה לא הוקצו תקנים עירוניים.



4.2. איוש תקנים עירוניים ייעודיים

שכר עובדי העירייה נקבע, בין היתר, באמצעות דירוג השכר של העובד. על מנת לקבל את ההחזר המקסימלי מהמשרד בגין עובדיה, על העירייה להעביר דיווחים תקינים בגין כל עובד המתחיל את עבודתו בעירייה. על סמך הדיווחים המשרד מעדכן אצלו את דירוג השכר של העובד והתקן שהעובד ממלא מתחיל לצבור וותק, בדיווחים יש לציין את מועד התחלת העבודה של העובד, את התפקיד אותו מאייש ואת הדרגה המשולמת לו על ידי העירייה. כל דרגה מתעדכנת על ידי המשרד אחת לפרק זמן קבוע מראש בהתאם למתח הדרגות הקבוע למשרה אליה משובץ העובד.

המשמעות של אי דיווח של העירייה על עובד חדש למשרד היא שהוותק בגין התקן לא מתחיל להיספר במשרד ובהתאם לא מתאפשר לעירייה להנות מהוותק שהעובד צובר במדרג (דרגה).

כאמור העירייה נדרשת לממן 25% מעלות התקנים המדווחים וכן לממן בעצמה 1.21 תקנים עירוניים נוספים.

להלן טבלה המפרטת את מספר התקנים העירוניים הייעודיים אשר הוקצו לעירייה בכל חודש במהלך שנת 2019, מספר התקנים שאוישו בפועל וההפרש ביניהם:

חודש	תקנים עירוניים ייעודיים	תקנים מאוישים	הפרש
ינואר	1.21	0.98	0.23
פברואר	1.21	0.98	0.23
מרץ	1.21	0.98	0.23
אפריל	1.21	0.98	0.23
מאי	1.21	1.21	0
יוני	1.21	0.98	0.23
יולי	1.21	0.98	0.23
אוגוסט	1.21	0.98	0.23
ספטמבר	1.21	1.21	0
אוקטובר	1.21	1.21	0
נובמבר	1.21	1.21	0
דצמבר	1.21	1.21	0
סה"כ	14.52	12.91	1.61

מבדיקת הביקורת עולה כי: מבדיקת הביקורת נמצא כי העירייה אינה מדווחת למשרד בגין חלק מהתקנים העירוניים להם היא זכאית, עובדים במימון עירוני מלא המתאימים לתפקידים ולכן עובדי עירייה במימון עירוני אינם צוברים וותק של דרגה במשרד הרווחה.

המלצות הביקורת:

מומלץ כי העירייה תקפיד על דיווח מלא בגין עובדי העירייה המאיישים את התקנים הקבועים על ידי המשרד כתקנים שהעירייה מממנת באופן מלא.



4.3. איוש תקנים ייעודיים

4.3.1. איוש בפועל

כאמור משרד הרווחה מקצה לעירייה תקנים ייעודיים כל שנה. הקצאת התקן משמעותה שבאם העירייה תאייש את התקן היא תהיה זכאית להשתתפות המשרד בשכר העובד בשיעור של 75%. להלן מספר התקנים הייעודיים אשר הוקצו לעירייה, מספר התקנים שאוישו בפועל והפער ביניהם:

יצוין כי לאחר אישור תקן ייעודי על ידי משרד הרווחה נדרש אישור העירייה לתקצוב השתתפותה במימון התקן בשיעור של 25%. לאחר מכן נדרש עריכת מכרז לטובת איוש התפקיד. עוד יצוין כי לעיתים מקצה משרד הרווחה תקנים ייעודיים בהתאם למדיניות המשרד ולא דווקא בהתאם לצרכים בשטח.

להלן טבלה המפרטת את מספר התקנים הייעודיים אשר הוקצו לעירייה בכל חודש במהלך שנת 2019 מספר התקנים שאוישו בפועל, ההפרש ביניהם וחישוב שווים הכספי של התקנים הלא מאוישים:

שנה	חודש	תקני רווחה ייעודיים	תקנים מאוישים	הפרש	שווי כספי של התקנים הלא מאוישים
2019	ינואר	45.8	35.31	10.49	93,183
	פברואר	47.3	34.31	12.99	115,390
	מרץ	48.3	33.81	14.49	128,715
	אפריל	48.3	33.81	14.49	128,715
	מאי	42.07	37.47	4.6	40,862
	יוני	48.25	36.01	12.24	108,728
	יולי	48.75	38.01	10.74	95,403
	אוגוסט	48.75	37.27	11.48	101,977
	ספטמבר	48.75	40.79	7.96	70,709
	אוקטובר	48.75	40.79	7.96	70,709
	נובמבר	48.53	37.04	11.49	102,066
	דצמבר	48.53	37.79	10.74	95,403
			סה"כ		

* בוצע על פי חישוב של שווי תקן לשנה (106,606 ₪) לחלק ל-12 חודשים = 8,883 * התקן הלא מאויש.



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

מבדיקת הביקורת עולה כי:

העירייה אינה מאיישת את מלוא התקנים המוקצים לה על ידי המשרד ובממוצע לא מאוישים כ-10 תקנים בכל חודש. המשמעות היא אי מיצוי תקנים בשווי של כ-95 אלף ₪ בחודש ושל כ-1.1 מיליון ₪ בשנה משום שהדיווח לא נעשה באופן תקין והתקנים לא דווחו כמאוישים. יצוין כי מדובר בכ-22% מהתקנים המוקצים לעירייה על ידי המשרד.

הביקורת תעיר בנוסף כי ביום 17.8.2020 קיבלה המחלקה מכתב מהמשרד לפיו קיימים 3 תקנים שאינם מאוישים מעל 15 חודשים, וכי תקנים אלה אשר לא יאוישו עד חודש דצמבר 2020 ייגרעו ללא התראה נוספת. הביקורת המשיכה ובחנה את איוש התקנים בחודש 12/2020 ונמצא כי המחלקה החלה לאייש את התקנים ומסך 45.16 משרות אוישו 39.21 משרות.

המלצות הביקורת:

הביקורת ממליצה כי העירייה תפעל לאיוש מיידי של תקנים חדשים באמצעות עובדים המאיישים תקנים במימון עירוני מלא.

תגובת מנהלת המחלקה: הומלץ שהעירייה תקפיד על דיווח מלא בגין עובדי עירייה המאיישים תקנים וממונים באופן מלא על ידי הרשות-אנו מדווחים למשרד הרווחה על כל עובד שתפקידו מתאים לצרכים ומוגדר כתקינה ע"י משרד הרווחה. תקופה ארוכה העירייה לא אישרה איוש כלל התקנים, החל מ- 11/2019 החל איוש הדרגתי ב - 12/2020 ניתנה הוראה על ידי ראש העיר שכל תקן של עו"ס ייעודי יאויש על ידי העירייה.



4.3.2. פערי איוש

הביקורת בדקה בדוח מצבת העובדים לחודש דצמבר 2019 אילו משרות הממונות על ידי המשרד העירייה כלל לא אוישו, להלן פירוט הממצאים:

מס"ד	מתח דרגות	תיאור סיווג מקצועי	מס' משרה	תקן	תגובת מנהל המחלקה
1	3-5	עו"ס לחוק סדרי דין	12100	100	קיים קושי באיוש משרה. ולכן אוישה רק ב - 2020.
2	39-41	מנהל תוכנית לאומית	38100	100	קיים קושי באיוש משרה. ולכן אוישה רק ב - 2020.
3	1-3	עו"ס ט. אלימות ילדים	74100	75	המשרה אוישה ב - 2021
4	37-38	עובד אמ"ת - איסוף מידע	75100	50	המשרה אוישה ב - 2021
5	2-4	עו"ס לטיפול נפגעי סם	90310	50	המשרה אוישה ב - 2020
6	5-7	עובד שכונתי (ק. עליה)	140100	25	לא קיים אישור לאיוש המשרה
7	7-9	מתאם הסעות (מוגבלויות)	165100	25	לא קיים אישור לאיוש המשרה
8	6-8	מזכירה	190110	50	המשרה אוישה ב - 2020
9	6-8	מזכירה	190200	30	המשרה אוישה ב - 2020
10	7-9	מרכז מע"ש 3-5 כתות	200100	100	הועבר לאקים - ולכן אינו רלוונטי
11	5-7	מדריך מע"ש	210100	100	הועבר לאקים - ולכן אינו רלוונטי
12	5-7	מדריך מע"ש	210200	100	הועבר לאקים - ולכן אינו רלוונטי
13	5-7	מדריך מע"ש	210300	100	הועבר לאקים - ולכן אינו רלוונטי
14	4-5	עוזר בשרותים (מע"ש)	220100	66	הועבר לאקים - ולכן אינו רלוונטי
15	5-7	מדריך ראש צוות	1000	100	המדובר במשרתי הקודמת, לאחר ביצוע קורס על ידי המחליפה המשרה תאוּיֵש.
סה"כ				10.71	



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

הביקורת ערכה בדיקה בדוח מצבת עובדים לשנת 2019 אילו משרות שמשולמות במימון מלא של העירייה מאוישות ואילו לא, להלן:

מס"ד	מתח דרגות	תיאור סיווג מקצועי	מס' משרה	תקן	איוש
1	1-3	עו"ס משפחה (כוללני)	10800	50	50
2	1-3	עו"ס משפחה (כוללני)	20600	21	21
3	1-3	עו"ס משפחה (כוללני)	20700	50	50
סה"כ				1.21	1.21

מבדיקת הביקורת עולה כי: לא נמצאה חפיפה בין התקנים המדווחים במימון עירוני מלא לבין התקנים שלא אוישו במימון רווחה, כך שלא ניתן להסב עובדים במימון מלא לעובדים בתקן.

המלצות הביקורת: מומלץ לבחון את תפקידם בפועל של העובדים במימון מלא לעומת המשרות שלא אוישו ביניהם: עובד שכונתי ומתאם הסעות.

תגובת מנהלת המחלקה: המלצת המבקר הייתה לבחון תפקידם של העובדים במימון מלא מול משרות שאינן מאוישות-לא ניתן לביצוע מכיוון שאין התאמה בין המשרות.

בדו"ח תוארו 15 משרות המתקצבות ע"י המשרד ולא מאוישות. מתוכן אוישו 8 משרות ו 5 הועברו לנותן שירותים חיצוני. כיום קיימות רק 2 משרות לא מאוישות עקב חוסר אישור למימוש.

4.4. עובדים הקיימים במחלקה אך אינם מדווחים למשרד³

הביקורת ביקשה לבחון האם קיים עובדים השייכים למחלקה על פי משאבי אנוש אך אינם מדווחים כלל למשרד והעירייה נושאת בשכרם ב - 100%.

מבדיקת הביקורת עולה כי:

נמצאו 9 עובדים השייכים למחלקה אך אינם מדווחים כלל במשרד וכיוצא מכך לא מתקבל בגינם כל החזר, כפי שמפורט בטבלה הנ"ל:

ספ'	שם בר"ת	שם סמל עיסוק	דרוג	שם סמל עיסוק
1	א.ש.	אב בית ואיש אחזקה	מנהלי	אב בית ואיש אחזקה בפועל
2	א.ל.	עובד משק	מנהלי	עובד משק
3	ב.ד.	עו"ס משפחה	עו"ס	עו"ס משפחה
4	ג.ס.	עו"ס משפחה	עו"ס	עו"ס משפחה
5	ד.ר.	מזכירה במרכז לילד ולמשפחה	מנהלי	מזכירה במרכז לילד ולמשפחה
6	ו.י.	עובד סוציאלי	עו"ס	עובד סוציאלי
7	ס.ע.	עו"ס התמכרויות	עו"ס	עו"ס התמכרויות
8	ע.י.	רכז התמכרויות	מנהלי	רכז התמכרויות
9	ש.ס.	עו"ס משפחה	עו"ס	עו"ס משפחה

לא נתקבלה התייחסות ממנהלת המחלקה לממצא זה.

המלצות הביקורת:

מומלץ לבחון את תפקידם בפועל ומדוע אינם מדווחים כלל למשרד, כך שלא מבוצע החזר בגינם.



4.5. אי הכרה במלוא עלות התקנים הייעודיים

השתתפות המשרד בעלויות השכר בגין התקנים הייעודיים מותנית בדיווח חודשי של המחלקה למשרד בנוגע לעובדים המאיישים את התקנים ובנוגע לשינויים בכל אחד ממרכיבי השכר שלהם. העירייה איישה 37.79 תקנים ייעודיים בגינם התקבל מהמשרד בחודש דצמבר 2019 סך של 439,514 ₪. בתחשיב שנתי מדובר על הכנסה מהמשרד בסך של כ- 5,274,168 ₪. במסגרת הדיווח על איש התקנים בחודש דצמבר 2019 דיווחה העירייה (בחלקית משרה שונה) על 42 עובדים. הביקורת ערכה השוואה בין התשלומים שהתקבלו בגין 42 העובדים (37.79 תקנים) בדיווחי חודש דצמבר 2019 לבין השכר ששולם להם בפועל ע"י העירייה:

מס'*	אחוז משרה בעירייה	אחוז משרה מדווח	עלות מעביד כוללת ברוטו (₪)	עלות לפי אחוז משרה מדווח למשרד הרווחה (₪)	הסכום שהיה אמור להתקבל בגין 75% משכר העובד (₪)	השתתפות המשרד הרווחה (₪)	הפרש בין הסכום שהיה אמור להתקבל לסכום שנתקבל בפועל (₪)
1	1	1	12,922	12,922	9,692	11,253	-1,562
2	1	1	14,131	14,131	10,598	11,434	-836
3	0.75	0.75	10,168	7,626	5,720	8,400	-2,681
4	1	0.96	13,153	12,627	9,470	8,325	1,145
5	1	1	30,903	30,903	23,177	15,319	7,858
6	1	1	16,174	16,174	12,130	11,648	482
7	1	1	13,692	13,692	10,269	15,255	-4,986
8	1	1	13,160	13,160	9,870	11,487	-1,617
9	1	0.73	12,792	9,338	7,004	7,716	-712
10	1	0.78	19,356	15,098	11,323	11,057	266
11	1	1	17,283	17,283	12,962	11,834	1,128
12	1	1	19,041	19,041	14,281	12,760	1,521
13	1	1	11,633	11,633	8,725	11,326	-2,601
14	1	1	18,921	18,921	14,191	11,445	2,746
15	1	1	14,023	14,023	10,517	8,643	1,874
16	1	1	17,659	17,659	13,244	12,719	525
17	1	1	11,347	11,347	8,510	7,030	1,480
18	1	1	19,367	19,367	14,525	12,928	1,597
19	1	1	9,827	9,827	7,370	7,358	12
20	1	1	16,392	16,392	12,294	12,149	145
21	0.5	0.5	4,654	2,327	1,745	4,862	-3,117
22	1	1	8,746	8,746	6,560	7,121	-562
23	1	1	18,217	18,217	13,663	12,696	967
24	1	1	14,656	14,656	10,992	11,523	-531



מס'*	אחוז משרה בעירייה	אחוז משרה מדווח	עלות מעביד כוללת ברוטו (₪)	עלות לפי אחוז משרה מדווח למשרד הרווחה (₪)	הסכום שהיה אמור להתקבל בגין 75% משכר העובד (₪)	השתתפות משרד הרווחה בפועל (₪)	הפרש בין הסכום שהיה אמור להתקבל לסכום שנתקבל בפועל ממשרד הרווחה (₪)
25	1	1	14,007	14,007	10,505	11,807	-1,302
26	1	1	8,894	8,894	6,671	7,360	-690
27	1	1	13,440	13,440	10,080	11,648	-1,568
28	1	0.75	12,320	9,240	6,930	8,320	-1,390
29	1	1	13,947	13,947	10,460	11,590	-1,130
30	1	0.88	12,060	10,613	7,960	10,103	-2,143
31	1	1	14,862	14,862	11,147	11,304	-158
32	1	1	17,415	17,415	13,061	11,530	1,531
33	1	1	12,766	12,766	9,575	11,172	-1,598
34	1	1	14,332	14,332	10,749	11,399	-650
35	1	1	10,607	10,607	7,955	5,490	2,465
36	1	0.9	15,995	14,396	10,797	14,754	-3,957
37	1	1	9,781	9,781	7,336	14,775	-7,439
38	0.5	0.5	5,902	2,951	2,213	5,533	-3,320
39	1	0.75	13,689	10,267	7,700	11,378	-3,678
40	1	1	18,242	18,242	13,682	13,804	-123

*לגבי שניים מהעובדים, נמצאו ליקויים פרטניים ולכן אינם מפורטים בטבלה.

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- רק 40 מתוך 42 העובדים בגינם דווח הינם כרי השוואה, שכן נמצאו 2 עובדים אשר מדווחים למשרד הרווחה אולם אינם מקבלים שכר מהעירייה.

לגבי העובד ח.מ., לא נמצא ברשימות העירייה (לא באלפון ולא בדוח השכר).

תגובת מנהלת המחלקה: הנושא תוקן בשנת 2020 וכעת הינו מסווג תחת המחלקה.

לגבי העובדת כ.מ., נמצא כי העובדת סיימה את העסקתה בחודש יולי 2019 אולם העירייה המשיכה לדווח ולקבל בגינה כספים נכון לחודש דצמבר 2019.

תגובת מנהלת המחלקה: בשל שינוי בכ"א בהנהלת המחלקה לא בוצעו כלל הדיווחים למשרד.

- מבדיקת הביקורת נמצא כי בגין 16 מהעובדים שנבדקו קיבלה העירייה סך של 25,744 ₪ פחות משהייתה אמורה לקבל בגינם בהתאם לאחוז המשרה המדווח בגינם נכון לנתוני חודש דצמבר 2019. ברמה שנתית מדובר על סך של כ-300 אלף ₪ להם זכאית העירייה ואשר אינה מקבלת.



המלצות הביקורת:

- על העירייה לבחון את הסיבות לפערים בתקצוב שכר העובדים המדווחים בגין תקני הרווחה לצורך מיצוי ההכנסות המגיעות לה בגינם מהמשרד.

תגובת מנהלת המחלקה: בהמשך להמלצת הביקורת לבחון את הסיבות לפערי התקצוב, בהמשך לביקורת שיזם המשרד ובשל השינוי בנושאות התפקידים במחלקה נוצר פער. בשנת 2020 הנושא תוקן והרשות קבלה החזר של 803.000 ₪.

4.5.1. תואר אקדמי

המשרד משתתף בעלות העירייה בשכר לכל אחד מהעובדים הזכאים לגמול תואר אקדמי, בהסתמך על תעודות רלוונטיות. המשרד מתנה את התוספת באישור תכנית הלימודים במסגרת הוראת תע"ס, כך שתהיה זיקה בינה לבין התפקיד שמבצע העובד.

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- עבור 42 עובדי עירייה המדווחים לרווחה ואשר קיבלו שכר בחודש דצמבר 2019 בדקה הביקורת את תקינות הדיווחים בגין תואר אקדמי למשרד הרווחה בהתאמה לדוח שכר דצמבר 2019. מבדיקת הביקורת נמצא פער בדיווחים לגבי אחת העובדות:

שם העובדת בר"ת	דרגה מדווחת למשרד	דרגה מעודכנת בשכר עירייה
א.ו.	תואר ראשון	תואר שני

המלצות הביקורת:

- מומלץ כי משאבי אנוש לא יעדכנו את פרטי העובדים אלא לאחר אישור של עובדת הזכאות במחלקה או מנהלת המחלקה.

תגובת מנהלת המחלקה: כאמור הנושא נבדק מול משאבי אנוש בתחילת 2020. מאז, קיימת הקפדה יתרה על נושא הדיווחים וההתאמה בין הדיווחים למשרד הרווחה ולרשות, על מנת לקבל מימון מקסימלי כנדרש.



4.5.2. דרגה

משרד הרווחה מעדכן את דירוגי שכר העובדים בהתאם לדיווחים המועברים אליו על ידי העירייה בעת קליטת העובד. בדיווחים יש לציין את מועד התחלת העבודה של העובד, את התפקיד ואת הדרגה המשולמת לו על ידי העירייה. כל דרגה מתעדכנת על ידי המשרד אחת לפרק זמן קבוע מראש בהתאם למתח הדרגות הקבוע למשרה אליה משובץ העובד. עובד ששובץ במשרה בין אם הוא עובד חדש ובין אם עבר ממשרה למשרה - הדרגה שתינתן לו תהיה הדרגה המינימאלית בתקן. ובכל מקרה יש לבצע התאמת מתח דרגות לסוג המשרה:

- **עובדים סוציאליים** - בדרוג עו"ס אין למלא דרגה לעובד (אלא במקרה של עובד שעבר ממשרה למשרה וכבר ישב על אחת מדרגות התקן) דרגת העובד תמולא אוטומטית בהתאם למתח הדרגות המאושר במשרה.
- **מינהלי ואחר** - בשאר הדירוגים ניתן למלא דרגה בתנאי שתהיה במסגרת מתח הדרגות המאושר. במידה ושדה זה יישאר ריק ימולא אוטומטית באמצעות המערכת. קידום העובדים יעשה לפי הפז"מ המקובל.

הביקורת בדקה בדוח מצבת רווחה של חודש דצמבר 2019 עבור 42 עובדי העירייה המדווחים למשרד והמאיישים 37.79 משרות ברווחה, האם העובד משובץ במשרה שמתח הדרגות בה תואם את דרגתו בפועל.

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- מבדיקת הביקורת נמצאו 8 עובדים אשר דרגתם גבוהה ממתח הדרגות במשרה שהם מאיישים, כפי שיפורט להלן:

מס"ד	מספר משרה	מתח דרגות	דרגה בפועל על פי דוח מצבת המשרד
1	87210	2-4	5
2	40100	2-4	5
	100200	2-4	5
3	20500	1-3	5
4	45100	1-3	38
5	41100	1-3	5
	10500	1-3	5
6	87100	2-4	7
	87200	2-4	7
7	100300	2-4	5
8	20100	1-3	5

תגובת מנהלת המחלקה: "במסגרת הביקורת עלה כי ישנם 8 עובדים שדרגתם גבוהה ממתח הדרגות במשרה שהם מאיישים. עובדה זו נודעה לי רק לאחרונה. מבדיקה ראשונית עולה כי חלק מהעובדות ביצעו תפקיד אחר, בנינו זכאיות לדרגה גבוהה יותר והפסיקו את התפקיד. נושא זה יבחן מול מנהלת משאבי אנוש.



להלן תגובה פרטנית לנתוני הטבלה:

מס"ד	תגובה פרטנית
1	יש לה תפקיד נוסף כפ.סעד
2	פרשה
3	תוקן כיום מאיישת משרה שמתח הדרגות שלה 3-5
4	הדירוג לפי מח"ר אין חובה להציב עו"ס בתפקיד זה.
5	יש לה תפקיד נוסף כפ.סעד - לא משובצת תקין
6	בעבר הייתה מרכזת חוק סיעוד - דרגה מהעבר.
7	היא עו"ס משפחה ולא משמשת כפעידת סעד.
8	יש לה תפקיד נוסף כפ.סעד

בנוסף נמצאו 10 עובדים אשר אינם ברף העליון של מתח המשרה אותה הם מאיישים כפי שמפורט בטבלה:

מס"ד	מספר משרה	מתח דרגות	דרגה בפועל
1	40110	1-3	1
2	87300	2-4	3
3	100	8-10	8
4	12200	3-5	3
5	190120	6-8	6
6	11000	1-3	1
7	87200	2-4	2
7	30200	2-4	2
8	10600	1-3	1
9	73100	1-3	1
10	87310	2-4	2

המלצות הביקורת:

- מומלץ להקפיד על איוש התקנים בהתאם למתח הדרגות על מנת להבטיח מיקסום ההחזרים המתקבלים ממשרד הרווחה.
- תגובת מנהלת המחלקה: לגבי עובדים שאינם ברף העליון של המשרה, יש צורך בותק בתפקיד על מנת לקבל את הדרגה המקסימלית.**
 הערת הביקורת בתגובה: מומלץ כי תבוצע בדיקה פרטנית לכלל העובדים שצוינו בטבלה לעיל.



4.5.3. שעות נוספות

בהתאם להוראות התע"ס המשרד מעביר תשלום חודשי גלובאלי בגין שעות נוספות עבור כל אחד מהעובדים הסוציאליים, ללא צורך בדיווח המחלקה למשרד על ביצוע השעות הנוספות בפועל. התעריף כפוף לחלקיות המשרה של העובד. במידה שהעירייה משלמת עבור שעות נוספות מעבר לאלו שקבע המשרד - בהפרש תישא העירייה בלבד. המשמעות העולה מהוראות התע"ס לפיהן רק עבור עובדים סוציאליים ישולמו על ידי המשרד שעות נוספות, הינה כי בתשלום בגין שעות נוספות אשר יבוצעו על ידי עובדים שאינם עו"ס תישא העירייה.

מבדיקת הביקורת עולה כי:
הביקורת בדקה האם העירייה משלמת תוספת שכר בגין שעות נוספות לעובדים שאינם עובדים סוציאליים ומצאה כי העירייה אינה משלמת תוספת למי שאינו עו"ס. **נבדק ונמצא תקין.**

4.5.4. מעונות

לפי הוראה מספר 1.2 לתע"ס, בנושא "השתתפות הממשלה במימון שכר עובדי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות", ישלם המשרד "סכום לחודש לכל עובד/ת המאייש/ת משרה של עו"ס ברשות המקומית (אב/אם לילד עד גיל 12). סכום לחודש לכל עובד/ת אחר/ת שהנו אב/אם לילד עד גיל 5. הסכומים מעודכנים אוטומטית לפי הסכמי השכר (עובד זכאי לתשלום זה במידה ובת זוגו אינה מקבלת התשלום)".
לפי התע"ס, נכון לינואר 2017, בעד ילד ראשון ישולמו 313 ₪, בעד הילד השני - 210 ₪ ועבור ילד בגילאי 5-12 - 36.98 ₪, כנגזרת מאחוז המשרה.

מבדיקת הביקורת עולה כי:
• הביקורת בדקה האם קיימים עובדים שמקבלים תוספת שכר בגין מעונות מהעירייה אך לא מהמשרד והילד הינו מתחת לגיל 12. לא נמצאו ממצאים חריגים - **תקין.**

4.5.5. תוספת שעות כוננות

לפי התע"ס, ביצוע שעות כוננות הוא חלק מתפקידם של פקידי סעד.

משרד הרווחה משתתף בהוצאות העירייה בגין עלויות שעות כוננות וקריאות פתע, בהתאם לדיווחי העירייה. לפי הנחיות משרד הרווחה, כוננות אחת שקולה לשמונה שעות עבודה, ומשולמת לפי ערך של 2/3 שעה לכל שעת כוננות (66%).

משרד הרווחה קבע כי השתתפותו בהוצאות הכוננות תהא כדלקמן:

- פקידי סעד (חוק סדרי דין, חוק הגנה על חוסים, טיפול בבעלי מוגבלות שכלית) - עד ארבע כוננויות לחודש, ובסך הכול עד 32 שעות חודשיות.
- פקידי סעד לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960 - עד 12 כוננויות בחודש, ובסך הכל עד 96 שעות חודשיות.

עוד נקבע שהסכום בגין שעות אלה יועבר רק על סמך דיווח פרטני של העירייה.



מבדיקת הביקורת עולה כי:

- על פי דוח מצבת עובדים העירייה מדווחת על 10 פקידי סעד מתוכם 3 לפי חוק הנוער. מהשוואת נתוני דוח שכר רווחה ודוח שכר עירייה לחודש דצמבר 2019, נמצאו 4 עובדים המסווגים כעו"ס סעד הזכאים לתוספת כוונות אך לא בוצעו דיווחים בנין תוספת זו למשרד בחודש 12/2019:

מס'	שם בר"ת	סוג	זכאות
1	מ.כ.	סעד	32
2	ע.ל.	סעד	32
3	ש.ב.	סעד	32
4	ג.ג.	סעד	32
סה"כ			128

- מנתוני הטבלה לעיל עולה כי העירייה אינה מנצלת את מלוא שעות הזכאות לכוונות עבור פקידות סעד לפי חוק הנוער.

המלצות הביקורת:

- יש להקפיד על דיווח נכון ומלא של שעות הכוונות המבוצעות ומשולמות על ידי העירייה לצורך קבלת החזר מלא ממשרד הרווחה.
- תגובת מנהלת מחלקת רווחה ושירותים חברתיים: בנוגע לעובדת מס' 2 בטבלה, מדובר בעובדת אשר אמנם עברה הסמכה כעו"ס לסדרי דין אולם מאז שנקלטה לעבודה אצלנו משמשת כעו"ס משפחה ולכן אינה זכאית לשעות כוונות. לגבי העובדות הנוספות, מדובר בטעות אשר נבעה מחלופים פרסונליים של העובדת האמונה על דיווחי כח האדם למשרד הרווחה. הטעות תוקנה והעירייה אף קיבלה החזר הפרשים בסך של כ- 800 אלף ₪.



5. החזרים בגין מושמי רווחה

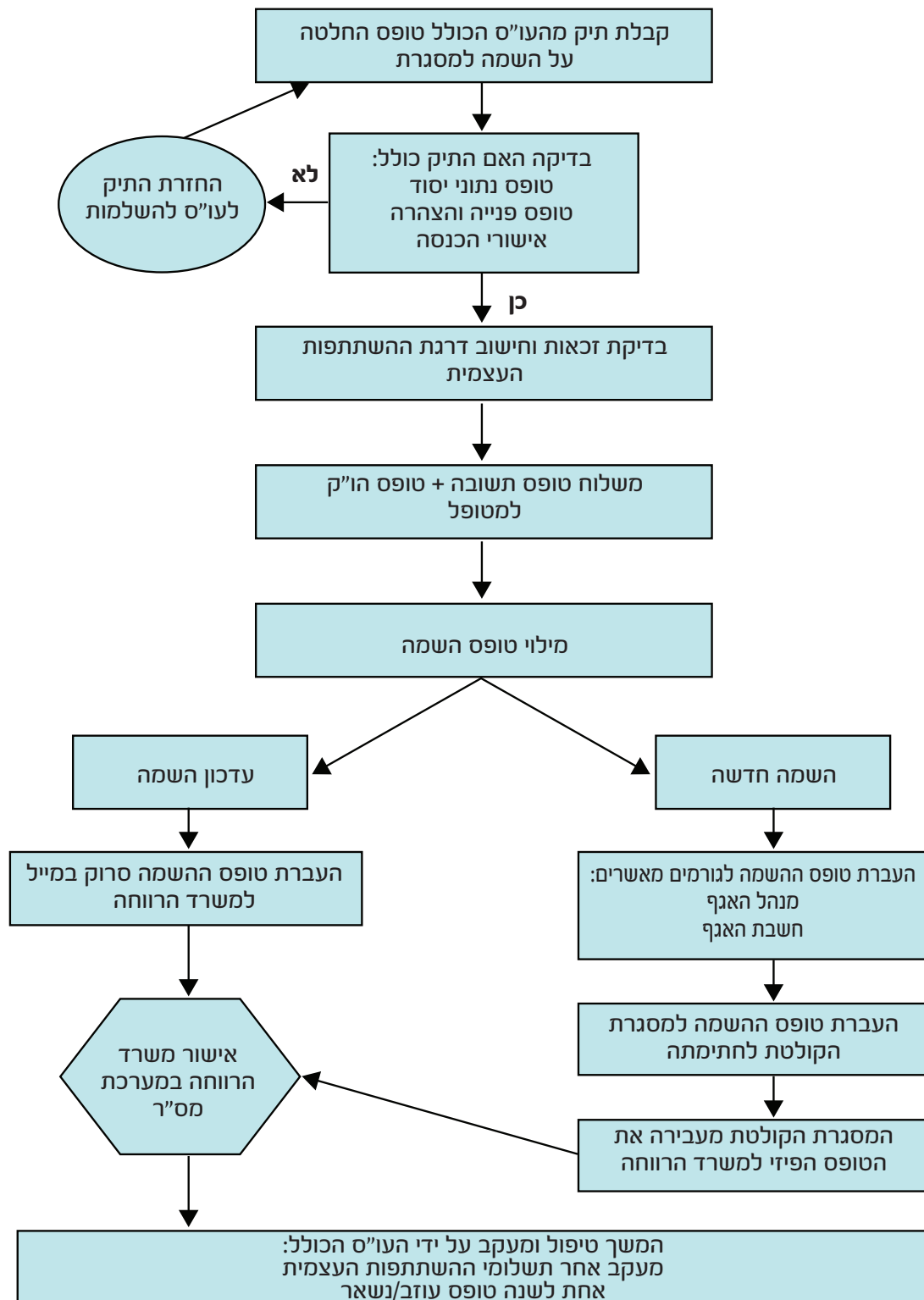
תע"ס 1.1 דן בנושא השתייכות הנזקק לרשות המקומית המקיימת לשכת סעד אשר תישא בהוצאותיו. סעיף 3 לתע"ס השתייכות קובע כי: בהוצאות סעד או טיפול סוציאלי בילד תישא רשות הסעד שבתחום שיפוטה נמצא מקום מגורי הוריו, ואם היה לו רק הורה אחד - או שרק מקום מגוריו של הורה אחד ידוע, תישא בהוצאות רשום הסעד שבתחום שיפוטה מגורי ההורה כאמור. סעיף 4 לתע"ס השתייכות קובע כי: בהוצאות החזקה במעון של זקן או בגיר שהוא בעל מום גופני או לוקה בשכלו, או מטופל במוסד לטיפול במשתמשים בסמים תשיא רשות סעד אשר בחמש השנים שלפני כניסתו למעון התגורר החוסה בתחומה במשך למעלה מ - 30 חודשים ברציפות.

מילוי טופס השמה ואישורו הינו תהליך מורכב הכולל כאמור, קבלת אישורם של גורמים שונים באגף ובמשרד הרווחה. בסוף התהליך נשלח כאמור טופס ההשמה למשרד הרווחה לצורך הזנת הנתונים וקליטתם במערכת. משרד הרווחה מעביר ישירות למסגרת את סכום ההשתתפות עבור המושם, ומחייב את העירייה בגין שיעור השתתפותה מתוך הסכום. על הרשות לוודא, כי לא מתבצעים תשלומי יתר בגין מטופלים שאינם מושמים יותר במסגרת מסיבות שונות, כגון, פטירה, עזיבת העיר, עזיבה למסגרת אחרת וכיו"ב. דוחות מערכת משרד הרווחה (מערכת מס"ר) מופקים בתדירות חודשית והם כוללים את פרטי המושמים והסכום שהועבר בגינם.



5.1 תהליך ההשמה

להלן תיאור תהליך ההשמות באמצעות מערכות המידע והטפסים הנלווים:



5.2. איתור מושמים שאינם תושבי העיר

הביקורת ביצעה השוואה בין נתוני ההשמות כפי שקיימים במערכת המסר ומוצגים בדוח אחזקת חניכים לבין נתוני מערכת מימד המציגים את תושבי העיר עפולה, בזאת לשם איתור השמות בהם מחוייבת העירייה בגין תושבים שאינם תושבי העיר. נמצאו 287 מושמים אשר משולמים על ידי העירייה אך כתובת המגורים שלהם אינם של העיר עפולה, מבדיקה פרטנית של מדגם זה נמצאו 5 מתוך 11 אשר על פי נתוני משרד הפנים אינם שייכים לעיר וההשמה אינה שייכת אליהם. להלן פירוט בטבלה המצורפת:

להלן מדגם מושמים שנבדקו על ידי הביקורת ותגובת המחלקה:

ספ'	שם בר"ת	ישוב נוכחי	רחוב	ת שינוי כתובת	ישוב קודם	תגובת המח"ל	בדיקת נתוני מערכת גחלת נכון לחודש 1/2021	הערת הביקורת
1	צ.י.	בת ים	השומר	25/04/2018	עפולה		בת ים - השומר 15	לא תקין
2	א.ש.	גשר הזיו	גשר הזיו	16/08/2011	עפולה	כאשר בבית אבות לפני כן היה תושב העיר	נפטר	תקין
3	כ.ג.	חולון	שפרינצק	11/08/2018	עפולה		חולון - זאבי רחבעם 26	לא תקין
4	ע.ח.	טבריה	השומר	17/09/2009	עפולה	המדובר בהוסטל כאשר לפני כן היה תושב העיר		תקין
5	ר.ע.	ירושלים	צביה ויצחק	06/12/1976	עפולה	תושב עפולה נמצא דרכינו בהוסטל בירושלים		
6	ל.ב.	כרמיאל	שיזף	11/08/2013	עפולה		כרמיאל - שיזף 24	לא תקין
7	א.א.	נוף הגליל	שקד	09/09/2013	עפולה	יש לקבל נתוני מערכת גחלת - הייתה בבית חם עד שנת 2018	נוף הגליל - שקד 2	לא תקין
8	ר.ו.	קרית ים	תבור	08/08/2018	עפולה	הייתה במרכז מתבגרים ועזבה בשנת 2019	קרית ים - טרומפלדור 5	לא תקין
9	ע.ל.	ראשון לציון	קאליב	20/05/2019	עפולה	היה דרכינו במעון יום ועזב בשנת 2019, וכיום לא קיימות השמות פעילות.		תקין
10	ס.ס.	רוויה	רוויה	25/10/2017	עפולה	היה דרכינו במרכז הורים ילדים ועזב בשנת 2017.		תקין
11	מ.מ.	תל אביב - יפו	חריף אייזיק	05/03/2018	עפולה	היה דרכינו במ"רכז קשר בשנת 2018 ועזב		תקין



המלצות הביקורת:

- הביקורת ממליצה כי תיערך בדיקה של כל ההשמות המפורטות בדוח אחזקת החניכים עדכני לסוף שנת 2020 עבור תושבים שאינם תושבי העיר, לבחינת היותם של כל המושמים תושבי העיר ותיקון או ביטול השמות שאינן באחריות העירייה.
- עוד מומלץ לפעול להקמת ממשק מקוון של מערכות הרווחה למערכת רישום האוכלוסין, או לחילופין למתן גישה לקובצי המימד לעובדות מינהל וזכאות במחלקה לצורך בדיקה בטרם כל ביצוע השמה חדשה כי מדובר אכן בתושב העיר.

תגובת מנהלת מחלקת רווחה ושירותים חברתיים: כפי שעולה מהבדיקה המדגמית המפורטת בטבלה, חלק מהמטופלים שובצו במסגרת חוץ ביתית ולכן כתובתם מעודכנת מחוץ לעפולה. ייתכן שישנן גם טעויות, המחלקה תערוך בדיקה מסודרת של כל ההשמות וככל ונדרש יבוצע תיקון. מזכירה שאין למחלקה גישה ישירה לנתוני מרשם האוכלוסין, דבר אשר יוכל לסייע רבות.



דו"ח ביקורת שפ"י

דו"ח מבקרת העירייה 
2020

שירות פסיכולוגי ייעוצי (שפ"י)

עיקרי הממצאים וההמלצות

נושא ופרק	ממצאים	מסקנות והמלצות
3. פרסום מידע על המחלקה	<ul style="list-style-type: none"> לא קיים פרסום על המחלקה ואין פירוט של דרכי הגעה והתקשרות באתר האינטרנט של העירייה. 	<ul style="list-style-type: none"> יש לעדכן את אתר עיריית עפולה, להוסיף דף על מחלקת שפ"י, והשייכות רותים שהיא מספקת לתושבי העיר. יש לשקול פרסום על המחלקה פעם ברבעון/חצי שנה, מודעה בעיתון מקומי/באתר העירייה, על מנת לפרסם את שירותי המחלקה.
4. מבנה פיזי של המחלקה	<ul style="list-style-type: none"> לא קיים במקום מטף כיבוי אש ומכשיר החיאה. לא קיימת גישה לעובדי המחלקה והמבקרים בה למקלט הנמצא בקרבת מקום. הגישה למטבח הינה דרך הארכיון בו מוחזקים חומרים של מטופלי המחלקה. ארכיון זה אמור להיות חדר ממודר, בעל גישה לאנשים מורשים. בנוסף לכך דלת הארכיון פתוחה בכניסה לבניין קיימת פסולת רבה. לא קיימים מנעולים במשרדי החדרים. בחלק מהארונות הפנימיים שבתוך המשרדים, לא קיימים מנעולים, למרות שמוחזקים בהם מסמכים חסויים של מטופלי המחלקה. 	<ul style="list-style-type: none"> יש באופן מיידי להתקין במבנה ציוד כיבוי אש ולקבל אישור רשות הכיבוי על תקינות הציוד. בנוסף, לכך ישנה המלצה לרכוש באופן מיידי ערכת החיאה למבנה. יש לערוך סקר בטיחות במבנה, על מנת לאתר כשלים בטיחותיים במבנה ולתקנם. יש לשקול להחליף מיקומים בין משרדה של מזכירת המחלקה, לבין מיקום הארכיון, על מנת למנוע גישה לאנשים לא מורשים. יש לפנות למוקד העירוני בכל מקרה של אשפה, הקיימת ברחוב או מחוץ למבנה. אם אין מענה דרך המוקד, יש לפנות למנהל המחלקה המוניציפאלית ולעדכן בכך את מנהל מחלקת החינוך. יש להתקין בהקדם מנעולים בכל דלתות המשרדים במחלקה. בנוסף, מומלץ לדאוג לכך שבכל הארונות בתוך המשרדים, ישנם מנעולים תקינים ושלכל פסיכולוג יש ארון נעול משלו.



מסקנות והמלצות	ממצאים	נושא הפרק
<ul style="list-style-type: none"> יש לנסות למשוך יותר פסיכולוגים לשירות המחלקה, וכן לנסות להגדיל את אחוזי המשרה של הפסיכולוגים הקיימים במחלקה. יש לשקול מתן הטבות, שיעודדו פסיכולוגים נוספים להצטרף לשירות בעפולה. יש לבדוק את פיילוט מודל העבודה החדש בגני הילדים. יש לוודא כי המודל עובד ומצליחים לתת פתרון הן להדרכה חינוכית והן למקרים פרטניים. 	<ul style="list-style-type: none"> למחלקה ישנם כ-16 תקנים של פסיכולוגים. בפועל מאוישים רק כ-13 תקנים, עקב חוסר ארצי בפסיכולוגים. נמצא כי רק כ-2 פסיכו-לוגים במחלקה מועסקים במשרה מלאה. ישנו פיילוט של מודל עבודה חדש בגנים. לאחר תחילת יישום המודל נמסר למחלקה, שרק גנת מובילה אחת תלווה אותו במקום ארבע לפי התוכנית. בנוסף לכך, עד נובמבר 2019 בוצעו רק כשני מפגשי היכרות. 	5. כוח אדם ועבודת השירות
<ul style="list-style-type: none"> על השירות הפסיכולוגי לבצע מעקב אחר העבודה שהוא מבצע במסגרות החינוכיות באמצעות הפצת שאלונים, על מנת שכלל המסגרות ייתנו חוות דעת על השירות שמסופק להם על ידי השירות הפסיכולוגי 	<ul style="list-style-type: none"> השירות הניתן על ידי המחלקה הינו ברמה א' (הגבוהה ביותר). ישנן מספר מועט של מסגרות חינוכיות, המקבלות רמת שירות ב'-ג'. 	6. היקף ועומק השירות
<p>יש לזמן את הגנות המובי-לות של מודל העבודה החדש לפגישה עם הפסיכולוגית האחראית, על מנת לקבוע את מודל העבודה והתערבות בגנים שנמצאים בכל אשכול. בנוסף, יש לבחון את מודל העבודה הנוכחי שמתקיים.</p>	<p>הפסיכולוגים של שפ"י מקיימים מפגשים עם צוותי החינוך בתחילת שנת הלימודים. השנה עקב מעבר לפיילוט של מודל עבודה חדש, לא התקיימו המפגשים כמתוכנן.</p>	8. עבודה עם הצוות החינוכי



מסקנות והמלצות	ממצאים	נושא הפרק
<ul style="list-style-type: none"> יש לבדוק אפשרות של העלאת הקבצים של המטופלים לענן מאובטח ברמה גבוהה, עם מתן גישה לפסיכולוגים מכל מקום באמצעי הזדהות גבוהה. 	<ul style="list-style-type: none"> בחדרי העבודה, קימות 1-2 עמדות מחשב שיכול לשרת 2-3 פסיכולוגים. כפי שניראה, הציוד אינו מספק את צורכי העבודה. למרות האיסור על שימוש במחשבים ניידים אישיים, נמצא כי פסיכולוגית חדשה שהינה עולה חדש עושה שימוש במחשב נייד אישי עקב קשיי שפה. <p>תיקי המטופלים נשמרים או בארכיון הנמצא במחלקה, או במחשבים הנייחים במחלקה. פסיכולוגים הנמצאים בשטח, מתקשים להגיע למידע שזקוקים לו.</p>	10. מחשוב ואבטחת מידע
<ul style="list-style-type: none"> יש לנסות לנצל את מלוא התקציב המתקבל ממשרד החינוך, לטובת הפסיכולוגים במחלקה. אפשר לנסות לנצל זאת למשך יותר פסיכולוגים למחלקה. יש לערב את מנהלת המחלקה בתקציבים של מחלקתה. יש להעביר, את דוחות התקציב המועברים לעירייה מטעם משרד החינוך ומועברים מהעירייה למחלקה. בנוסף, יש להעביר דוח ניצול תקציב למנהלת המחלקה, לפחות אחת לרבעון. 	<ul style="list-style-type: none"> השירות הפסיכולוגי לא מנצל את מלוא תקציב ההדרכות שהוא מקבל. כתוצאה מכך, תקציב שלא מנוצל מוחזר למשרד החינוך. התקציב המועבר למחלקה הפסיכולוגית, הוא נמוך מהתקציב, המועבר לה ממשרד החינוך. מחלקת החינוך אינה נוהגת להעביר את דוחות התקציב למנהלת המחלקה. כתוצאה מכך, למנהלת המחלקה אין מעקב אחר הסכומים שהיא מקבלת ממשרד החינוך. 	11. תקציב הדרכות



מסקנות והמלצות	ממצאים	נושא הפרק
<ul style="list-style-type: none"> על העירייה לערוך דיון עק־רוני בנושא תקצוב המחלקה. במהלך הדיון יש להציף נושא זה, להעלות נושאים שלדעת מנהלת המחלקה אינם מתוקצ־בים כראוי, ולקבוע מדיניות לגבי שיעור התקצוב. 	<ul style="list-style-type: none"> בחודש אפריל 2019, כמעט כל המימון של שכר הפסיכולוגים היה על חשבון משרד החי־נוך והעירייה לא מימנה את השכר בכלל. נמצא, כי שכרם של הפסיכולוגים, נמוך מהעלות הממוצעת שנלקחת בחשבון על ידי משרד החינוך. 	12. שכר פסיכולוגים



1. כללי

- 1.1. השירות הפסיכולוגי ייעוצי הינו אגף במנהל הפדגוגי המעניק שירותים פסיכולוגיים ושירותי ייעוץ חינוכי למוסדות החינוך, לתלמידים ולהוריהם.
- 1.2. תפקיד מחלקת שפ"י הוא לדאוג לרווחה הנפשית ובריאות הנפש, במערכת החינוך. השירות ניתן לכל האוכלוסיות על פי הרצף ההתפתחותי, אם זה על ידי מתן שירותי תמיכה פרטניים וקבוצתיים כאחד, או על ידי מתן שירותים כגון אבחון, טיפול וייעוץ לתלמידים ולהוריהם, לצוות החינוכי במוסדות החינוך.
- 1.3. מחלקת שפ"י בעפולה נותנת את השירות לאוכלוסייה רב תרבותית- דתית, יהודית (העדה האתיופית, מחבר העמים, חרדים וכו"), ערבית כאחד ללא הבדלי גזע, דת ומין.
- 1.4. במחלקה עובדים נכון ל ינואר 2021, 21 פסיכולוגים בעלי תואר שני ומעלה (מתמחים, מומחים ומדריכים). הם פועלים בשיתוף פעולה עם מחלקות שונות בעירייה, במיוחד מחלקת החינוך.
- 1.5. תקציב הדרכות מחלקת שפ"י בין השנים 2017-2019 עמד על 2,359,896 ₪ כולל שכר הפסיכולוגים ותקציב ההדרכות שמועברים לצוות. הסכום לא מכסה את סך התקן הרצוי על מנת לספק את השירותים לכלל האוכלוסייה של העיר עפולה.

להלן נתוני תקציבי משרד החינוך לשירות הפסיכולוגי בעפולה בשנים 2017-2019

2019	2018	2017	
2,437,856	2,371,940	2,341,323	מיתר פסיכולוגים - שכר
111,392	89,397	99,528	מיתר פסיכולוגים - הדרכה
2,549,247	2,461,337	2,440,851	הכנסות שנתי



2. אופן הביקורת והיקפה

הביקורת בוצעה החודשים נובמבר 2019 עד פברואר 2020.

אמצעי הביקורת שננקטו:

פגישות עם ממלאי תפקידים במחלקת שפ"י:

- 2.1. מנהלת המחלקה - גב' איילת נוי
- 2.2. חשב מחלקת החינוך - מר מאיר סלע.

בדיקת מסמכים:

- 2.3. דוחות כספיים לשנים 2017, 2018, 2019.
- 2.4. כרטסת הוצאות והכנסות לשנים הנבדקות.
- 2.5. נהלי עבודה ותכתובות פנימיות
- 2.6. בדיקת תוכנית העבודה של המחלקה.
- 2.7. דוחות משרד החינוך

3. פרסום מידע על המחלקה

ממצאי הביקורת

- 3.1. מחלקת שפ"י הינה חלק ממחלקת החינוך בעיריית עפולה.
- 3.2. במהלך הביקורת נמצא, כי לא קיים פרסום על המחלקה באתר האינטרנט של העירייה. בנוסף עלה מהבדיקה, כי בעירייה לא רק שאין פרסום על המחלקה, אלא לא קיימים פרטים על דרכי ההגעה למחלקת שפ"י והתקשרות. מברור מול מנהלת המחלקה נמסר, כי היו ניסיונות שלה לקדם מול דובר העירייה את פרסום המחלקה באתר האינטרנט. לדבריה, הדובר מסר שאין כדאיות בפרסום, מאחר ואין כמעט נכנסים לאתר העירייה.
- 3.3. בפגישה עם חשב המחלקה, ציין החשב, כי לדעתו אין צורך בפרסום המחלקה באתר העירייה, מאחר והפנייה אל המחלקה נעשית ממילא דרך בתי הספר או דרך מחלקת החינוך.
- 3.4. מבדיקת אתרי אינטרנט של רשויות מקומיות אחרות נמצא, כי כן קיימים בהם פרסומים על מחלקות שפ"י המקומיות.
- 3.5. עוד עולה מהבדיקה, כי כן קיימת אפשרות שתושבי העיר יפנו לקבלת שירותים מהמחלקה באופן עצמאי ולא בהכרח דרך בתי הספר או מחלקת החינוך.
- 3.6. מבדיקה בדוחות הכספיים נמצא, כי המחלקה מוציאה כסף על פרסום באתרים ובעיתונים על מנת לפרסם מודעות דרושים. נמסר לביקורת, כי קיים חוסר בעובדים במחלקה ועל כן יש צורך בתשלום עבור פרסומים שוטפים משרות על מנת למלא תקנים.



מסקנות והמלצות:

- 3.7. הביקורת ממליצה, לעדכן את אתר עיריית עפולה, להוסיף דף על מחלקת שפ"י, והשירותים שהיא מספקת לתושבי העיר.
- 3.8. בנוסף, מומלץ צורך לעדכן באתר בהקדם, את דרכי הגעה והתקשרות למחלקה על מנת שתושבי העיר יוכלו לפנות למחלקה באופן עצמאי.
- 3.9. יש לשקול לפרסם על המחלקה פעם ברבעון / חצי שנה, מודעה בעיתון מקומי / באתר העירייה, על מנת לפרסם את השירותים של המחלקה.
- 3.10 יש לציין לחיוב את הפרסומים שדואגים להוציא מטעם המחלקה והעירייה בעיתונים בפרסום משרות הפנויות במחלקה. פרסומים אלו מעידים על פעילות אקטיבית בנושא של חיפוש עובדים למחלקה.

4. מבנה פיזי של המחלקה

ממצאי הביקורת

- מבנה מחלקת שפ"י משמש לפעילות המחלקה ובין השאר מתקיימות בו הדרכות לקהילה, פגישות וכמובן מקום עבודה של עובדי המחלקה. על המבנה הפיזי לעמוד בחוקים הקיימים לגבי כשירות המקום והתאמתו לצרכי ציבור וכן לעמוד בנהלים הנוגעים לשמירת הפרטיות של מטופלי המחלקה. הביקורת ביקרה במבנה המחלקה ביום 2.12.19 ולהלן ממצאיה
- 4.1. נמצא, כי במקום לא קיימים מטף כיבוי אש ומכשיר החיאה.
- 4.2. נמצא, כי לעובדי המחלקה והמבקרים בה לא קיימת גישה למקלט הנמצא בקרבת מקום. מברור עם מנהלת המחלקה נמסר, כי הוחלפו המפתחות למקלט על ידי העירייה ולא ניתן למחלקה עותק של המפתחות החדשים למקלט.
- 4.3. נמצא, כי הגישה למטבח הינה דרך הארכיון בו מוחזקים חומרים של מטופלי המחלקה. ארכיון זה אמור להיות בחדר ממודר, שאמורה להיות אליו גישה רק לאנשים המורשים. בנוסף נמצא, כי דלת הארכיון הינה פתוחה, והדבר היחיד המונע כניסה אליו הינו שלט שאוסר כניסה.
- 4.4. נמצא, כי בכניסה לבניין קיימת פסולת רבה (ראה תמונה). מנהלת המחלקה מסרה לביקורת, כי היא פנתה מספר רב של פעמים למחלקה הרלוונטית בעירייה בבקשות לפינוי הפסולת, אך פניותיה לא נענו.



4.5. נמצא, כי לא קיימים מנעולים במשרדי החדרים. כך שלמעשה כל אחד המגיע לביקור במחלקה, יכול להיכנס למשרדים של עובדי המחלקה. בנוסף, בחלק מהארונות הפנימים שבתוך המשרדים, לא קיימים מנעולים, למרות שמוחזקים בהם מסמכים חסויים של מטופלי המחלקה.

מסקנות והמלצות:

4.6. במחלקה לא קיים ציוד כיבוי אש וציוד החיאה. הדבר מנוגד לחוק הכבאות ולחוק רישוי עסקים וחושף את המשתמשים במבנה לסיכונים. בהיעדר הציוד הנדרש, לא ברור האם העירייה מבטחת על נזק שעשוי לקרות במקרה שריפה או במקרה של מצב מסכן חיים אחר. הדבר מעמיד את העירייה בסיכון לפגיעה בחיי אדם, ובחשיפה לתביעות. הביקורת ממליצה, כי באופן מידי יותקן במבנה ציוד כיבוי אש ויתקבל אישור רשות הכבאות על תקינות הציוד. כמו כן, מומלץ לרכוש באופן מידי ערכת החיאה למבנה.

4.7. הביקורת ממליצה לערוך סקר בטיחות במבנה, על מנת לאתר, האם קיימים כשלים בטיחותיים במבנה ולתקנם.

4.8. למיקומו של הארכיון, כדרך הגישה למטבח חושף את תיקי המטופלים באופן מעשי לכל מען דבעי, אם עובדי המחלקה ואם מבקריה. יש לשקול להחליף מיקומים בין משרדה של מזכירת המחלקה לבין מיקום הארכיון. כך הארכיון ימצא במקום סגור שהגישה אליו תהיה רק למורשים ולא יהיה מעבר דרכו לאזורים אחרים במחלקה.

4.9. בעניין ניקיון המבנה והאזור הסמוך אליו, הביקורת מעירה, כי לכלוך במקום ציבורי, מהווה סיכון לבריאות המבקרים בו וחוסר האסתטיקה עשוי גם להדיר ממנו מבקרים. הביקורת ממליצה, למנהלת המחלקה, לפנות למוקד העירייה בכל פעם שקיימת אשפה ברחוב או מחוץ למבנה. המוקד העירוני מתעד את הפניות והפנייה אליו "מכריחה" את המחלקה הרלוונטית לטפל בנושא התלונה. באם לאחר מספר פניות בנידון למוקד, הבעיה לא נפתרה, מומלץ לפנות למנהל המחלקה המוניציפאלית וכן לעדכן את מנהל מחלקת החינוך בנושא. יש חשיבות לטפל בנושא זה עד פתרונו.

4.10. הביקורת ממליצה, להתקין בהקדם מנעולים בכול דלתות המשרדים במחלקה. בנוסף מומלץ לדאוג לכך שבכול הארונות בתוך המשרדים, ישנם מנעולים תקינים ושכלל פסיכולוג יש ארון נעול משלו.

5. כוח אדם ועבודת השירות

ממצאי הביקורת

5.1. נמצא, כי למחלקה ישנם כ-16 תקנים של פסיכולוגים, בפועל מאוישים רק כ-13 תקנים. לביקורת הוסבר כי ישנה בעיה כלל ארצית של מחסור בפסיכולוגים. כתוצאה מהמחסור הארצי שקיים, קשה מאוד למצוא פסיכולוגים וקיים מחסור גם במחלקת שפ"י בעפולה.

5.2. נמצא, כי רק כ-2 פסיכולוגים במחלקה מועסקים במשרה מלאה. מבירור עם מנהלת המחלקה נמסר, כי במחלקות שפ"י כמעט אין פסיכולוגים העובדים במשרה מלאה, מאחר ורוב הפסיכולוגים מחזיקים משרות נוספות. המנהלת מסרה לביקורת, כי מאז כניסתה לתפקיד ישנה עלייה באחוזי המשרה של הפסיכולוגים עקב דרישתה למינימום של 50% משרה.

5.3. הביקורת מצאה, כי מנהלת המחלקה דואגת לרמה המקצועית של עובדי השירות ואלו יוצאים להרצאות, השתלמויות, וכנסים מקצועיים.



5.4. נמצא, כי למחלקת השירות הפסיכולוגי ישנה מודעות לשוני ולצרכים השונים של המגזרים המתגוררים בעיר ויש ניסיון למצוא לצרכים אלו מענה. כך לדוגמא, המגזר החרדי ביקש פסיכולוגיות בלבוש צנוע לטיפול הבנות החרדיות. באמצעות תיאום בין שני הגופים, ובשיתוף פעולה, הוחלט לשלוח פסיכולוגית מוסלמית דתיה שעומדת בדרישות הצניעות של הקהילה. נמסר, כי פסיכולוגית זו כבר עובדת במגזר החרדי מספר שנים בהצלחה רבה.

5.5. לקראת הגשת הדוח, ב 1/2021, עדכנה מנהלת המחלקה כי כיום 9 מעובדי השירות מועסקים ב 50-69 אחוז משרה, 3 מועסקים ב 70-89 אחוז משרה ו 9 מועסקים במשרה מלאה.

מסקנות והמלצות

5.6. אחת הבעיות הקשות, היא חוסר בכוח אדם במחלקה, כאשר המחלקה אינה מצליחה לאייש את כל התקנים שאושרו לה וזאת עקב חוסר ארצי בפסיכולוגים בכלל ובשירות הציבורי בפרט. הביקורת ממליצה, לנסות למשוך יותר את הפסיכולוגים להגדיל את אחוזי המשרה וכן להמשיך לנסות לגייס פסיכולוגים חדשים. יש לשקול מתן הטבות, שיעודדו פסיכולוגים נוספים להצטרף לשירות בעפולה וימשכו אותם להגדיל את המשרות.

5.7. הביקורת מציינת לחיוב, את המחלקה הפסיכולוגית על המהלך שבוצע של הגדלת אחוזי המשרות בשנים האחרונות מ 0.25 משרה ל 0.5 ומעלה. הביקורת משבחת את העובדה, כי מאז עריכת הביקורת, הצטרפו עובדים רבים במשרה מלאה ולמעשה רוב העובדים מועסקים בשיעור של מעל 75%. הביקורת גם מציינת לטובה, את המאמץ הרב המושקע על ידי המחלקה, הן בניסיון למתן הטבות והן בפרסומי מודעות דרושים במגוון ערוצי פרסום

6. היקף ועומק השירות:

הנהלים הקיימים

- 6.1. חוזר מנכ"ל 2010, מתאר שלוש רמות של שירות פסיכולוגי - חינוכי.
- 6.2. רמה ג' (בסיסי) מתן שירות פסיכולוגי ייעודי לפעולות המפורטות להלן:
- התערבות במצבי לחץ ומשבר-חירום.
 - השתתפות בוועדות השמה.
- 6.3. רמה ב': נוכחות פסיכולוגית חלקית וייעודית במסגרת החינוכית, ושילוב של הרובד המערכתי והפרטני תוך מתן קדימות למידור המערכתי. הפעולות:
- מתן ייעוץ למנהל ובמידת הצורך לצוות החינוכי על פי פנייה הכולל לפחות 3 מפגשי עבודה בשנה בין המנהל והפסיכולוג.
 - השתתפות בוועדות השמה.
 - השתתפות בוועדות שילוב בגיל הרך.
 - יעוץ פסיכולוגי ראשוני למסגרות החינוך ולנוכח אירועי סיכון חמורים.
 - התערבות במצבי לחץ ומשבר-חירום.



- 6.4. רמה א': נוכחות סדירה של הפסיכולוג במסגרת החינוכית, שילוב של המישור המערכתי והפרטני תוך מתן קדימות למישור המערכתי. השירות מיועד למערכת החינוכית כולה: לצוותים, לתלמידים ולהורים. הפעולות:
- 6.5. מתן ייעוץ, הדרכה וליווי למסגרת החינוכית (עבודה על רצף של מניעה-התערבות).
- השתתפות בוועדות על פי חוק.
- 6.6. מתן הערכות פסיכולוגיות.
- 6.7. התערבות פסיכולוגית טיפולית.
- 6.8. מתן ייעוץ וטיפול להורים.
- 6.9. התערבות במצבי לחץ ומשבר-חירום.

ממצאי הביקורת

- 6.10. נמסר, שעל מנת לאתר את הצרכים ואת מיקוד השירות למקומות שבהם הכי זקוקים לו, פסיכולוגיות של השירות עושות מיפוי בתחילת השנה ובוחרות את הגנים שהכי זקוקים לשירות של הפסיכולוגיה ומתמקדות בהם. בו בזמן, המחלקה כמובן נותנת שירות במקרה חירום לגנים שבהם בחרו שלא להתמקד.
- 6.11. הביקורת מצאה, כי השירות הניתן על ידי המחלקה הפסיכולוגית בעפולה הינו ברמה א' (הגבוהה ביותר). במסגרות החינוכיות, ישנם ביקורים שוטפים בין פעם לפעמיים בשבוע (למסגרות גדולות). בגני הילדים מקבלים שירות פעם בשבועיים/שלושה. גנים טיפוליים פעם בשבוע/שבועיים. כמו כן, ישנן מספר מועט של מסגרות חינוכיות, המקבלות רמת שירות ב'-ג'.

מסקנות והמלצות

- 6.12. הביקורת ממליצה, שהשירות הפסיכולוגי יבצע מעקב אחר העבודה שהוא מבצע במסגרות החינוכיות בהמצאות הפצת שאלונים שכלל המסגרות ייתנו חוות דעת על השירות שמסופק להם על ידי השירות הפסיכולוגי. באמצעות כך השירות הפסיכולוגי יוכל להיות בעל מעקב אחר המסגרות אם הן מרוצות ואם הן זקוקות לשירות בצורה אחרת.

7. הערכה פסיכולוגית (אבחונים)

נהלים וממצאים

- 7.1. על פי חוזר מנכ"ל 2010, "ההעבודה הפרטנית של הפסיכולוג החינוכי כוללת הערכה פסיכולוגית ו/או פסיכותרפיה. ההחלטה לגבי הזהות של מקבל ההתערבות ואופי ההתערבות מבוססת על צרכי הילד, על עמדת ההורים, על צרכי המסגרת החינוכית ועל מרחב היחסים ביניהם, בתיאום עם מנהל המסגרת החינוכית שהוא משרת, על פי מדיניות שפ"ח ותוכנית עבודה שנתית".
- 7.2. ההערכה מבוצעת רק ברמה א' (השירות הגבוהה ביותר), בנוסף לילדים בעלי צרכים מיוחדים ו/או בעלי סיכון גבוהה.
- 7.3. תהליך האבחון במלואו נמשך כ 10 שעות (משלב ההכנה ועד למסירת הדוח להורים), כמובן שבשעות אלו, הפסיכולוג היה יכול להעביר הדרכות, טיפול פרטני להורים/לילדים, הדרכות לצוות החינוכי.



7.4. במסגרת השירות הפסיכולוגי בעפולה, ההערכה הפסיכולוגית מבוצעת לפי הנחיות חוזר המנכ"ל הנ"ל בנוסף לתלמידים שעניינם עומד לדין בפני ועדות ההשמה.

מסקנות והמלצות

7.5. הביקורת רוצה לציין לטובה את השירות הפסיכולוגי והעירייה, שלא מסתפקים רק בשירותי האבחון שהם מחויבים אליו על פי החוק, ומממנים שירותי אבחון נוספים לילדים הזקוקים לכך.

8. עבודה עם הצוות החינוכי

נהלים וממצאים

8.1. לפי חוזר מנכ"ל 2010, העבודה המערכתית של הפסיכולוג, כוללת הערכה והתערבות במערך החינוכי, במסגרת החינוכית, ברמת הקהילה, המוסד החינוכי, שכבת הגיל, הקבצה והפרט וזאת לצורך סיוע בפתרון בעיות בתחום הרווחה הנפשית. העבודה מבוצעת על ידי:

8.1.1. הערכה מערכתית דינמית של מאפייני המסגרת החינוכית וצרכיה.

8.1.2. התערבות מערכתית באמצעות היוועצות ועבודה משותפת עם צוותי החינוך ועם צוותים רב תחומיים.

8.2. הביקורת מצאה, כי הפסיכולוגים של השירות הפסיכולוגי מקיימים מפגשים עם צוותי החינוך בתחילת שנת הלימודים במוסדות החינוך השייכים אליהם. למשל בשנה הנוכחית, הנוהל עם גני הילדים, הינו העבודה עם אשכולות הגנים. ישנם 4 אשכולות ולכל אשכול מוצמדת פסיכולוגית, כאמור, בפועל לא היה שיתוף פעולה מצד האשכולות הללו וזה בא לידי ביטוי בכך שרק גננת מובילה אחת נפגשה עם הפסיכולוגית האחראית המשויכת לאשכול הזה.

8.3. הביקורת מצאה, כי יש למעשה מודל העבודה בגני הילדים, שלפיו נבנית תוכנית העבודה השנתית, אינו עובד. מומלץ לבדוק כבר עכשיו את מודל העבודה החדש בגני הילדים. הביקורת אינה פוסלת פתרון של הדרכת גננות מובילות, אך יש לוודא, כי המודל עובד וכי מצליחים לתת פתרון הן להדרכה חינוכית והן למקרים פרטניים. הביקורת ממליצה, לקיים מפגשים עם כלל הגננות שנבחרו כגננות מובילות, כמו גם עם גננות אחרות ועם גורמי מחלקת חינוך, כדי לראות כיצד ניתן למצות את הפיילוט ולנסות לשפר את השירות הניתן.

8.4. לביקורת הוסבר, כי לכלל הגנים ניתן שירות פסיכולוגי. בשנת 2019 התחילו בפיילוט יחד עם גנים נוספים ברחבי הארץ בפיילוט כשהעבודה היא עם כל גננות האשכול וגם עם הגננת המובילה. כן נמסר, לביקורת כי בשנת 2020, הוסקו מסקנות ויחד עם משרד החינוך הפיילוט שופר. כיום ניתן השירות באופן הבא:

- כל הגנים מקבלים שירות פסיכולוגי ברמת שירות א'. (כפי שהיה גם טרם הפיילוט).
- השירות ניתן לפי אשכולות גנים. בכל אשכול 10-14 גנים וניתן לכל אשכול שירות משתי פסיכולוגיות - מה שמאפשר גמישות ומאפשר עריכת מפגשי גננות מרוכזים על פי אשכולות.
- גני השירות המיוחד מקבלים כרגיל רמת שירות א'.



מסקנות והמלצות

- 8.5. הביקורת מצאה, כי השירות בגני הילדים הוא ברמה א'. נערך הפיילוט שנערך במטרה לשפר את נושא הדרכת הגננות כולל גננות מובלות ושימוש ב"תרון לגודל" של אשכולות גנים. בעקבות הפיילוט, הוסקו מסקנות. הוסדר נוהל עבודה חדש עם הגנים בנושא הדרכת גננות ועבודה עם אשכולות הגנים.
- 8.6. הביקורת משבחת את עריכת הפיילוט והליך הסקת מסקנות ושיפור הליכים שנערכו כתוצאה ממנו וממליצה להמשיך לעקוב אחר ההסדר החדש ול"דייק" אותו במידת הצורך.

9. נוהל עבודה עם אוכלוסייה רב תרבותית

נהלים וממצאים

- 9.1. טופס מחוות לעבודת שירותים פסיכולוגיים חינוכיים וכן הנחיות ה-APA וההנחיות לפסיכולוגים, מציינות כי על הפסיכולוגים להכיר באפשרות שעמדות ואמונות רבות שלהם עשויות להשפיע על התפיסות שלהם ועל האינטראקציות שלהם עם יחידים וקבוצות מתרבויות שונות. איש המקצוע, אשר עובד עם תלמידים ומשפחות מרקעים שונים, צריך לשאוף לפתח תובנה אמיתית של ערכיו, אמונותיו, חוויותיו, עמדותיו, ומנהגיו כפי שעוצב ועל ידי תרבותו. חשוב שפסיכולוגים העובדים בהקשרים רב תרבותיים, יהיו מודעים לדילמות האתיות שעשויות לעלות בשטח גם כתוצאה השפעות התרבות. למשל, צריך לבחון כיצד מדיניות שמדגישה הישגים ועמידה בסטנדרטים כמדד לאיכות בית הספר, מתייחסת להישגי תלמידים עולים ומביאה ללחצים ולעתים מביאה, להמליץ על השמתם בחינוך מיוחד מבלי להתייחס די הצורך ברקע התרבותי.
- 9.2. הביקורת מצאה, כי השירות הפסיכולוגי בעפולה נותן מענה לאוכלוסייה רב תרבותית המורכבת משני מגזרים: המגזר הערבי והמגזר היהודי שכולל בתוכו: חרדים, דתיים, עולי אתיופיה ועולי ברית המועצות.
- 9.3. צוין בפני הביקורת, כי השירות הפסיכולוגי לא מבחין בצורך ייחודי של התלמידים הערבים בעיר. עם זאת, וכפי שצוין, ישנם צרכים ייחודיים של האוכלוסייה החרדית בעיר והשירות עושה מאמץ להיעתר לצרכיה המיוחדים של קהילה זו.
- 9.4. בנוסף, נקלטה במחלקה פסיכולוגית עולה מחבר העמים, שאמורה להשתלב במחלקה ולסייע בין השאר בטיפול באוכלוסיות עולים מחבר העמים.

בינואר 2021, לקראת הגשת הדוח, נמסר לביקורת כי:

"בשפ"ח עפולה יש כעת 2 פסיכולוגיות דוברות רוסית, אחת מהן גם נותנת מפגשי הורים ברוסית, בשיתוף מחלקת הקליטה. 2 פסיכולוגיות דוברות ערבית, נותנות מענה לאוכלוסייה דוברת השפה"

9.5. מסקנות והמלצות

- 9.6. הביקורת מציינת לטובה, את תשומת הלב של השירות לצרכי האוכלוסיות השונות ואת המאמץ לסייע. למשל בכדי לעזור לקהילה החרדית באזור, (הקהילה שלא מקבלת פסיכולוגית חילונית מחוסר תאימות שלהם), השירות שילב בהצלחה פסיכולוגית מוסלמית דתיה שעונה לדרישות הצניעות של הקהילה החרדית והיא שמטפלת בבתי הספר החרדיים לבנות. כן מציינת הביקורת לטובה שילוב פסיכולוגיות דוברות רוסית וערבית לתמיכה באוכלוסייה דוברת שפות אלו.



10. מחשוב ואבטחת מידע

ממצאי הביקורת

- 10.1. מחלקת השירות הפסיכולוגי מטיבה שומרת מידע רפואי ונפשי רגיש על המטופלים בה. עקב כך יש חשיבות עליונה בשמירה על החיסיון הרפואי ובהקפדה על אבטחת מידע.
- 10.2. הביקורת מצאה, כי בכל אחד מחדרי העבודה של הפסיכולוגים בשרות הפסיכולוגי חינוכי, קיימת 1-2 עמדות מחשב שיכול לשרת 2-3 פסיכולוגים. כפי שנראה הציוד אינו מספק את צורכי העבודה.
- 10.3. נמסר לביקורת, כי השימוש במחשבים ניידים אישיים אסור וזאת, על מנת לשמור על הפרטיות ואבטחת המידע של המטופלים. בעת הביקורת נמצא, שישנה פסיכולוגית חדשה - השייכת למשרד הקליטה, המשתמשת במחשב האישי שלה למרות קיום מחשב נייד במשרד. לדברי מנהלת המחלקה, הסיבה לכך היא, שפסיכולוגית זו היא דוברת רוסית ולא קיימת מערכת "חלונות" בשפה הרוסית על המחשבים הניידים.
- 10.4. כאמור נמצא, כי תיקי המטופלים שמורים בכונניות בחדר הארכיון, שמשמש מעבר למטבח של הצוות. כל מגירה מכילה מספר רב של תיקים. הפסיכולוג יכול לגשת ולהוציא את התיק שנחוק לו, על ידי הוצאת המספר הסידורי של התיק מהמערכת שנמצאת במחשב במשרדו. אי ידיעת המספר הסידורי, תקשה מאוד על הפסיכולוג במציאת התיק, מכיוון שיצטרך לחפש באפלי תיקים על מנת למצוא את התיק.
- 10.5. כל התיקים נשמרים במחשבים הניידים של המשרד, או מודפסים ושומרים במגירות של הכונניות בארכיון. עובדה זו, מקשה על הפסיכולוג שנמצא בשטח ומתבקש לדון בעניין תלמיד (מטופל) מסוים. במקרה זה, אין אפשרות לעיון בתיק, מכיוון שהתיק לא נמצא באופן פיזי איתו.

מסקנות והמלצות

- 10.6. הביקורת ממליצה, לבדוק את האפשרות של העלאת הקבצים של המטופלים לענן מאובטח ברמה גבוהה, עם מתן גישה לפסיכולוגים מכל מקום באמצעי הזדהות גבוהה.

11. תקציב הדרכות

ממצאי הביקורת

- 11.1. משרד החינוך מעביר לכל מחלקות הפסיכולוגים בארץ בערים ויישובים, תקציבים שנתיים לצורך הדרכות לפסיכולוגים. תקציבים שאינם מנוצלים, מוחזרים חזרה למשרד החינוך.
- 11.2. הביקורת מצאה, כי המחלקה הפסיכולוגית בעפולה לא מנצלת את מלוא תקציב ההדרכות שהיא מקבלת. להלן טבלה המפרטת את התקציב שהועבר למחלקה על ידי משרד החינוך בהשוואה לתקציב שנוצל בפועל



תקופה	סכום מועבר ממשרד החינוך	תקציב מחלקת שפי מהעירייה	הפרש בין סכום מועבר סכום מועבר	הכנסות מיתר לפי כרטסת מס' 1317300921	ניצול התקציב של המחלקה לפי כרטסת מס' 1817300782	הפרש בין סכום מועבר לניצול תקציב בפועל
2017	99,528 ₪	70,000 ₪	29,528 ₪	73,945 ₪	59,319 ₪	14,626 ₪
2108	89,397 ₪	85,000 ₪	4,397 ₪	89,896 ₪	24,439 ₪	65,457 ₪
2019	392,111 ₪	85,000 ₪	26,392 ₪	111,392 ₪	47,729 ₪	63,663 ₪

11.3. הביקורת מצאה, כי התקציב המועבר למחלקה הפסיכולוגית מהעירייה הינו נמוך מהתקציב המועבר לה ממשרד החינוך.

11.4. מנהלת מחלקת שפ" עפולה - גב' איילת נוי, מסרה לביקורת כי היא מודעת לאי ניצול מלוא תקציב ההדרכה. נמסר, כי ההדרכות מתקיימות במלואן, אך היא משתמשת בשירותי הפסיכולוגים שעובדים במחלקה, על מנת להעביר חלק מההדרכות שהיא זקוקה להן. עקב כך, לא מנוצל את התקציב המלא של ההדרכות.

11.5. מנהלת מחלקת שפ" מסרה לביקורת, כי היא אינה מעורבת בכול נושאי התקציבים שהמחלקה מקבלת. מחלקת החינוך לא נוהגת להעביר למנהלת המחלקה דוחות תקציב. נוצר מצב בו, למנהלת המחלקה אין מעקב אחר התקציב, והיא אינה יודעת במהלך שנה אם התקציב נוצל או לא ואינה יודעת מה הסכומים שהמחלקה מקבלת ממשרד החינוך.

מסקנות והמלצות

11.6. הביקורת ממליצה, לנסות כן לנצל את כל התקציב המתקבל ממשרד החינוך בסעיף ההדרכה, וזאת, לטובת הפסיכולוגים העובדים במחלקה. באמצעות כך, יכולה המחלקה למשוך יותר פסיכולוגים לשירותה.

11.7. לאור המחסור בכוח אדם במחלקה, מתחדדת המלצת הביקורת לנצל את מלוא תקציב ההדרכות. תקציב ההדרכות מאפשר למחלקה להיעזר בפסיכולוגים חיצוניים בתשלום ובכך לפנות זמן לעובדי המחלקה לעסוק בנושאים אחרים.

11.8. הביקורת סבורה, כי העובדה שמנהלת המחלקה לא מקבלת עדכונים של תקציב המחלקה, לא מאפשרת לה לתכנן בצורה מיטבית את ניהול התקציב ולנצל תקציבים. הביקורת ממליצה, כנוהל, לערב את מנהלת מחלקת שפ" בתקציבים של מחלקתה. יש להעביר למנהלת המחלקה, את דוחות התקציב המועברים לעירייה מטעם משרד החינוך, ומועברים מהעירייה למחלקה. כמו כן, מומלץ להעביר למנהלת המחלקה לפחות אחת לרבעון דוח ניצול תקציב, המציג את התקציב המתוכנן ואת ניצול התקציב עד אותו מועד בכל סעיף תקציבי.



בינואר 2021, לקראת הגשת הדוח, מסרה מנהלת השפ"ח לביקורת כי:

לגבי שעות הדרכה, הפסיכולוג שהעביר את רוב ההדרכות עזב. לכן נותרו פחות מדריכים פנימיים. לכן שעות ההדרכה החיצונית עכשיו מנוצלות במלואן. לגבי ניהול תקציב, "הדוח מדבר על כך שראוי ליידע את מנהלת השפ"ח בתקציב השנתי. וודאי שאני מאוד מסכימה לכך. שאיפתי היא לנהל את התקציב העומד לרשותי. במצב הנוכחי אין לי מושג אפילו מה גובה התקציב העומד לרשות המחלקה"

12. שכר פסיכולוגים

ממצאי הביקורת

- 12.1. השירות הפסיכולוגי החינוכי, הוא חלק ממערכת החינוך ומקבל תיקצוב ממשרד החינוך. משרד החינוך מממן פסיכולוגיים בשירות החינוכי בשיעור של 68%, כאשר את השאר אמורה לממן הרשות המקומית.
- 12.2. המימון מבוצע לפי עלות חודשית למשרה * מספר משרות * 68%. משרד החינוך קבע את העלות הממוצעת למשרת פסיכולוג על פי דרגה 1 - 17 שנות ותק. בנוסף נלקחו בחשבון זכויות סוציאליות, והוצאות רכב ואחרות בשיעור 20%.
- 12.3. עלות משרת פסיכולוג משתנה לפי סוג הרשות המקומית (מועצה אזורית/ עירייה) ולפי גודל הרשות. בערים / ישובים שגודלם עד 100,000 תושבים, העלות למשרה מלאה נקבעה לכ- 20.5 אלפי ₪ לחודש.
- 12.4. הביקורת סקרה את תלושי השכר של הפסיכולוגים במטרה לאתר תשלומים יוצאי דופן וכן להשוות נתונים אלו עם התקציב ועם נתוני משרד החינוך. יודגש, כי הביקורת לא ערכה ביקורת שכר (חריגות שכר), מכיוון שנמסר לה, שבשנת 2019 התבצעה ביקורת שכר במחלקה.
- 12.5. כפי שניתן לראות מהטבלה שהוצגה בעמוד ראשון לדוח זה, תקציב שכר פסיכולוגיים עומד על כ- 2.3-2.4 מיליון ₪ בשנים 2017-2018 - כלומר ממוצע של מעט פחות מ 200 אלף ₪ לחודש.
- 12.6. הביקורת בדקה את תלושי השכר של הפסיכולוגים בחודש אפריל 2019. הביקורת הוציאה פירוט ממשרד החינוך על ההקצבות עבור שכר לחודש זה ומצאה כי ההקצבה עמדה על סך של כ- 189 אלפי ₪. ההקצאה בוצעה על בסיס של עלות משרת פסיכולוג (כ- 20.5 אלפי ₪ כפול מספר משרות - 13.55 כפול 68%)
- 12.7. בשירות הפסיכולוגי בעפולה מועסקים 20 פסיכולוגים, חלקם הגדול בחלקיות משרה הנעה בין 50 ל 75 אחוז משרה.



12.8. להלן טבלה המפרטת את משרות הפסיכולוגים נכון לחודש אפריל 2019

סמל עיסוק				
מספר סידורי	מדריך	חינוכי	מומחה	מנהל
1		70%		
2	50%			
3			75%	
4		100%		
5		50%		
6		100%		
7			50%	
8		75%		
9		50%		
10				75%
11		50%		
12		50%		
13		50%		
14		100%		
15		60%		
16			100%	
17		100%		
18		50%		
19		50%		
20		10%		
שעות	91.00	1628.90	409.50	136.50

12.9. בחישוב של כלל אחוזי המשרה, בסה"כ נמצאו במחלקה בחודש זה כ 12.5 משרות פסיכולוגים.

12.10. הביקורת סיכמה את שכר הברוטו של הפסיכולוגים בחודש אפריל 2019 ומצאה, כי הוא עמד על כ 141 אלפי ש"ח. בחישוב עלות שכר לפי תוספת של 33%, יוצא כי עלות השכר עמדה על כ 187 אלפי ש"ח. - דומה לסכום שהועבר על ידי משרד החינוך לאותו חודש.

12.11. כאמור, כוונת משרד החינוך היא לממן את שכר הפסיכולוגים בשיעור של 68 אחוז, כאשר הרשות משתתפת בשיעור של 32%. בפועל הועבר בחודש הנבדק - אפריל 2019, כל הסכום או כמעט כל הסכום והעירייה לא מימנה את השכר כלל.

12.12. הביקורת ניתחה את שכר הפסיכולוגים במחלקה ומצאה, כי הסיבה לתקצוב העודף, היא שרוב הפסיכולוגים אינם ותיקים. פסיכולוגים אלו מדורגים בדרגה נמוכה מ 43 ושנות הותק שלהם קטנות בהרבה מ 17 שנות ותק. לכן שכרם בפועל נמוך מהעלות הממוצעת שנלקחת בחשבון על ידי משרד החינוך. נמצא, כי מתוך 20 פסיכולוגים במחלקה, 15 קיבלו שכר נמוך מהשכר הממוצע של משרד החינוך, מהם 10 קיבלו שכר הנמוך במעל 30 אחוז מהשכר הממוצע. פסיכולוג אחד



- קיבל סכום דומה לשכר הממוצע ורק 4 פסיכולוגים קיבלו מעל השכר הממוצע של משרד החינוך.
12.13. משיחות עם מנהלת השפ"י עולה, כי היא אינה מקבלת דוחות תקציב ואינה מודעת לעובדה שהעירייה אינה מעבירה את חלקה בשיעור 32% .
- 12.14. הביקורת סקרה את תלושי השכר של הפסיכולוגים לחודש 4.2019 על מנת לאתר חריגות, תשלומי שעות נוספות, תשלומי רכב עודפים ועוד.
- 12.15. נמצא, כי רק שני פסיכולוגים קיבלו שעות נוספות בחודש זה וזאת עבור שעות כוננות - אחד עבור 30 שעות ואחד עבור 40 שעות.
- 12.16. בניתוח הוצאות הרכב ואחרות, נמצא, כי שישה פסיכולוגים קיבלו הוצאות רכב ואחרות העולות על שיעור של 20% מהשכר, שהוא השיעור הממומן על ידי משרד החינוך. שניים מהם השיעור עלה על 30%, מהם במקרה אחד התשלום הגדול נבע מתשלום מרכיב הרישיון + הביטוח השנתי. בבדיקה מעמיקה נמצא, כי הוצאות הרכב ששולמו סבירות והמקרים בהם שיעור הוצאות הרכב עולה על 20%, נגרמים בעיקר עקב כך שהוצאות השכר נמוכות, ומהעובדה שבשירות עובדים פסיכולוגיים המתגוררים מחוץ לעיר ולכן הוצאות הרכב והנסיעה גבוהות יותר.

מסקנות והמלצות

- 12.17. באופן כללי, נמצא שהשכר מתנהל בצורה תקינה ואין כמעט תשלום שעות נוספות.
- 12.18. נמצא, כי למעשה משרד החינוך מעביר כמעט את כל עלות הפסיכולוגיים למחלקת חינוך ולכן העירייה למעשה משתתפת בשיעור הנמוך משמעותית מהשיעור של 32%.
- 12.19. שיעור מימון נמוך, יחד עם העובדה שהתקנים ממילא לא מלאים, משמעו פגיעה בשירותים הניתנים לציבור. בנוסף, נמצא, כאמור, כי מנהלת המחלקה אינה מודעת לפער בתקצוב. הביקורת סבורה, כי על העירייה לערוך דיון עקרוני בנושא תקצוב המחלקה. במהלך הדיון יש להציף נושא זה, להעלות נושאים שלדעת מנהלת המחלקה אינם מתוקצבים כראוי, ולקבוע מדיניות לגבי שיעור התקצוב.



**דו"ח שכר
עובדי אגף שפ"ע**

דו"ח מבקרת העירייה 
2020

שכר עובדי אגף שפ"ע

מבוא

1. עיריית עפולה מעסיקה 66 עובדים באגף שפ"ע, נכון לחודש מאי 2020.
2. תשלומי השכר ששילמה העירייה הם בהתאם להסכם קיבוצי משנת 1991, חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות, להסכמי שכר ארציים אחרים ולאונדן תנאי השירות של עובדי השלטון המקומי.
3. סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985 קובע כי "גוף מתוקצב או נתמך לא יסכים על שינויים בשכר, תנאי הפרישה או הגמלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר..." [ההדגשות אינן במקור]
4. העירייה היא גוף מתוקצב, ומשכך, כל הסכמה או הנהגה של תנאי שכר והעסקה של עובדי עירייה כפופים לאישור הממונה על השכר במשרד האוצר. ככול שהנהגה או הסכמה על שינויים בשכר שלא בהתאם לנהוג בשירות המדינה חורגים מהנהוג בשירות המדינה ללא אישורו של הממונה על השכר, מדובר על תשלומים מנוגדים להוראות החוק הנ"ל ואסורים.

עבודת הביקורת

1. מטרת הביקורת הייתה לבדוק כי שכרם של עובדי אגף שפ"ע, המועסקים בעירייה משולם באופן תקני ובהתאם להוראות ההסכמים הקיבוציים, ולוודא כי לא קיימות חריגות שכר מחד, ולא נגרעות מהם זכויות מאידך.
2. הביקורת כללה בדיקת תלושי שכר שלכלל עובדי אגף שפ"ע, 19 עובדי אגף שפ"ע אשר החלו לעבוד לפני חודש מרץ 1999 (להלן - עובדים ותיקים) ו-47 מעובדי האגף אשר החלו לעבוד לאחר מועד זה (להלן - עובדים חדשים).
3. התקופה שנבדקה היא חודש מאי 2020. בנין עובדים שהחלו עבודתם לפני הסכם 99, נבדקו גם תלושי שכר עבור חודשים אוגוסט 1998 ופברואר 1999.
4. הליך איסוף הממצאים נערך בתקופה שבין יולי ועד ספטמבר 2020.

ממצאים

1. קביעת דרגה וקידום בדרגה

- 1.1. דרגת העובדים וקידומם במתח הדרגות הצמוד לתפקידם נקבע בהתאם למתחי הדרגות לתפקידים המפורטים בחוברת מסלולי הקידום של העובדים בשלטון המקומי, בחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות ובהסכמים הקיבוציים הארציים החלים על עובדי עירייה.
- 1.2. לכל עובד המתקבל לעבוד בעירייה, קיים מתח דרגות הצמוד לתפקידו בהתאם לתפקיד אליו התקבל ובהתאם להשכלתו.
- 1.1. עובד חדש שנקלט לעבודה, יקבל את שכרו לפי הדרגה הנמוכה במתח הדרגות הקיים בתפקיד. לאחר שנתיים, יש לקדמו בדרגה אחת בתוך מתח הדרגות הקיים, ולאחר שנתיים נוספות - הוא יקודם שוב בדרגה עד שיגיע לדרגה המרבית בתפקיד. לאחר שלוש שנים של שהייה בדרגה הגבוהה ביותר במתח הדרגות, העובד יקבל דרגת שהייה בתפקיד (+).
- הקידום מדרגה 4 לדרגה 5 יעשה לאחר שנת עבודה אחת ולא לאחר שנתיים.

1 ב-3 במרץ 1999 נחתם הסכם קיבוצי בין מרכז השלטון המקומי וההסתדרות (להלן - הסכם 99) שקיבל את אישורו של הממונה על השכר ומחייב את כלל הרשויות המקומיות. ההסכם קבע שעובדים ותיקים שקיבלו תוספות שכר מקומיות עד למועד הקובע (אוגוסט 1998) ושולמו ערב חתימת ההסכם (פברואר 1999), ימשיכו לקבל שכר זה ובתנאי ששכרם לא עולה על 82.5 אחוז משכר מנכ"ל הרשות (כולל עבודה נוספת, החזר הוצאות, שווי מס ועוד).



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

1.4. דרגה אישית - מועצת העירייה רשאית לאשר דרגות אישיות לעובדים לעד 5 אחוזים מכלל עובדי העירייה בשנה, בכפוף ליכולת התקציבית של העירייה ובהתאם להמלצת ועדה שתוקם לשם מתן דרגות אישיות. מתן דרגה אישית יינתן לעובד השווה ארבע שנים לפחות בדרגה המקסימאלית במתח הדרגות כולל דרגת השהייה (+). אישור דרגה אישית מותנה בכך שלעובד אין חריגות שכר, לרבות כאלו שהוכשרו בהסכם 99.

להלן לדוגמה, אופן קידומו של עובד שמתח הדרגות שלו הוא 7 עד 9 והחל לעבוד בעירייה בינואר 2001:

דרגה	תאריך	תיאור
7	ינואר 2001	תחילת עבודה
8	ינואר 2003	לאחר שנתיים
9	ינואר 2005	לאחר שנתיים
+9 (דרגת שהייה)	ינואר 2008	לאחר שלוש שנים
ניתן לאשר דרגה 10 (דרגה אישית)	ינואר 2012	לאחר ארבע שנים
+10 (דרגת שהייה)	ינואר 2015	לאחר שלוש שנים

1.5. עובד בעל תואר שני בדירוג המח"ר 27 או המהנדסים, אשר הגיע לשיא הוותק (40 שנה נכון להיום), השווה בדרגת השיא של משרתו התקנית, זכאי לקבל דרגה אישית מעל דרגתו התקנית לאחר שהייה של שנה אחת בדרגת השיא, כאמור.

1.6. הביקורת העלתה כי באגף שפע מועסקים עובדים בדירוגים: מנהלי, מח"ר, הנדסאים ועובד אחד בדירוג וטרינרים.

1.7. הביקורת העלתה כי קיימים עובדים השווים בדרגה שאינה מתאימה לכאורה לתפקידם ולשנות הוותק שלהם בתפקיד. מהעירייה נמסר כדלהלן:

1.7.1. 18 עובדים דרגתם גבוהה לכאורה.

1.7.1.1. אחד העובדים מועסק בתפקיד נהג מנוף. מתח הדרגות לתפקיד: 6-8, העובד שווה בדרגה 10. מהעירייה נמסר כי

העובד היה בתפקיד מנהל אזור בין השנים 2001-2010, ועם הניוד לתפקיד זה - לא שונתה דרגתו. הממצא תקין.

1.7.1.2. אחד העובדים מועסק כמנהל עבודה אזורי. מתח דרגות התואם הינו 7-9 מהעירייה נמסר שמועסק כמנהל מחלקה.

1.7.1.3. אחת העובדות שווה בדרגה 7+ - דרגה גבוהה בהתאם לשנות עבודתה בעירייה.

בהתייחסות העירייה עולה כי העובדת בעלת וותק קודם בתחום המזכירות, ועל כן היא נכנסה בדרגה אמצעית - דרגה 6.

הביקורת מציינת כי לא ניתן לקלוט עובד בדירוג המנהלי בדרגה אמצעית, ועל כן, העובדת זכאית לדרגה 7+ רק בתאריך

6/2021

1.7.1.4. אחד העובדים מועסק כמחסנאי. מתח דרגות לתפקיד: 6-8, העובד שווה בדרגה 10. מהעירייה נמסר כי העובד מועסק

כמנהל מדור במתח דרגות 7-9 ומקבל דרגה 10 כדרגה אישית, על כן דרגתו תקינה.

1.7.1.5. נמצאו 14 עובדים המקבלים דרגה הגבוהה לכאורה ממתח הדרגות התואם לתפקידים, מהעירייה נמסר כי מדובר

בדרגה אישית, ועל כן דרגתם תקינה.

1.7.1.2. חמישה עובדים דרגתם נמוכה לכאורה.



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- 1.7.2.1. שני עובדים שדרגתם נמוכה לכאורה, קודמו רטרואקטיבי בחודש 08/2020, ועל כן הדרגה תקינה.
- 1.7.2.2. עובד אחד שדרגתו נמוכה לכאורה, לא קודם מאחר וקיים הליך משמעתי בעניינו. הממצא תקין.
- 1.7.2.3. אחד העובדים שווה בדרגה 6 - דרגה נמוכה לכאורה לשנות ותק בעבודה..
- בהתייחסות העירייה עולה כי העובד מונה ביום 01/02/2017 לתפקיד נהג על כלי רכב כבד של עד 15 טון בהתאם למתח דרגות 5-7 ובחודש 02/2021 יקודם לדרגה 7.
- הביקורת מציינת כי מתח דרגות התואם לתפקיד זה הינו 8-6 ולפיכך בחודש 02/2021 זכאי לדרגה 8.
- 1.7.2.4. אחת העובדות שווה בדרגה +8, למרות שמתח הדרגות לתפקיד רכז תיאום ובקרה הינו 9-7, ועל כן העובדת צריכה להיות מקודמת לדרגה 9 לאחר שהייה של שנתיים בדרגה 8.
- בהתייחסות העירייה עולה כי דרגתה תעודכן בשכר.

2. קביעת ותק

- 2.1. חישוב ותק נערך בחודש ינואר כל שנה.
- 2.2. חישוב ותק לעובד שהחל לעבוד בעירייה באמצע שנה יעשה בהתאם לתאריך תחילת העבודה בעירייה וכמפורט להלן:

אחוז תוספת ותק	נכנס לשירות	
	לבין	בין
100	15 בפברואר	1 בינואר
75	15 במאי	16 בפברואר
50	15 באוגוסט	16 במאי
25	15 בנובמבר	16 באוגוסט
0	31 בדצמבר	16 בנובמבר

2.2. להלן כללי הכרה בוותק קודם וקידום בשנות וותק:

- 2.3.1. בדירוג המנהלי, ניתן להכיר בעד 10 שנות וותק ממקומות עבודה ציבוריים קודמים, בכפוף להצגת אישורים על שנות העבודה.
- 2.3.2. לקביעת הוותק המקצועי בדירוג המח"ר (לעובדים בעלי תואר ראשון לפחות), נחשבת כל תקופת עבודה במקצוע מיום סיום הלימודים לקבלת התעודה. על כן, כל עובד שהינו בעל תואר ראשון המועסק בדירוג המח"ר, זכאי להכרה בשנות וותק ולתוספת שנות ותק עבור כל תקופות עבודתו בארץ ובחו"ל לאחר קבלת התואר הראשון, ובהתאם לאישורי העסקה שיציג לעירייה.
- 2.3.3. בעת מעבר של עובד מדירוג כלשהוא לדירוג המח"ר אצל מעסיק מסוים, יש לקחת בחשבון לצורך תשלום תוספת הוותק את שנות הוותק שהעובד היה זכאי להן בדירוג שממנו עבר, לרבות תוספת ותק צה"ל ושנות עבודה אצל מעסיקים ציבוריים קודמים על-פי הסכם דירוג אחיד.
- 2.3.4. בעלי תואר שני ושלישי המועסקים בדירוג המח"ר זכאים לתשלום עבור כל שנת ותק מיום הזכאות לקבלת התואר, בשיעור של 1.5 שנות ותק לכל שנת עבודה לאחר הזכאות לקבלת התואר, כל זאת עד לשיא הוותק הקיים בדירוג.
- 2.2. בבדיקת תלושי שכר העובדים נמצא כי לחלק מהעובדים חישוב ותק העבודה חושב באופן שגוי.



בהתייחסות העירייה עולה כי לפני מספר שנים נערך סדר בתיקים האישיים של העובדים, ולחלק מעובדי התברואה עודכנו שנות הוותק מאחר והם הועסקו דרך לשכת העבודה לפני שנקלטו לעירייה בשכר, וותק זה נחשב להם כוותק בעבודה. הביקורת מציינת כי העירייה לא העבירה מסמכים המעידים על וותק זה. להלן פירוט:

ותק עבודה חושב גבוה התייחסות העירייה והביקורת	
חישוב הוותק בתלוש השכר גבוה בחודשיים בלבד מתאריך תחילת העבודה, יתכן שסיבה זו נוצרה ע"י עיגול מערכת האוטומציה בזמנו. הביקורת מציינת כי יש לתקן את הותק בעבודה.	עובד 1
חישוב הותק בתלוש השכר גבוה ב-2 שנים ו-5 חודשים מתאריך תחילת העבודה, וזאת מאחר והעובד עבד דרך לשכת עבודה בעירייה ולפיכך הוסיפו לעובד 2 שנים ו-5 חודשים לחישוב שנות הוותק בעבודה. הביקורת מציינת כי לאחר התייחסות העירייה חישוב הותק - תקין.	עובד 2
חישוב הותק בתלוש השכר גבוה ב-6 חודשים מתאריך תחילת העבודה.	עובד 3
חישוב הותק בתלוש השכר גבוה בשנה מתאריך תחילת העבודה, יתכן שסיבה זו נוצרה מאחר והעובד עבד דרך לשכת העירייה, אך אין לכך סימוכין.	עובד 4
חישוב הותק בתלוש השכר גבוה בחודשים מתאריך תחילת העבודה. הביקורת מציינת כי יש לעדכן את וותק בעבודה כדין.	עובד 5
העובדת פרשה לפנסיה מוקדמת ביום 31.08.2020.	עובד 6
חישוב הוותק כולל את הוותק המוכר מרפאל ותעשייה צבאית. הביקורת מציינת כי וותק ממקומות עבודה קודמים צריך להופיע בוותק המוכר ולא בוותק במקום העבודה.	עובד 7
חישוב הותק בתלוש השכר גבוה ב-4 חודשים מתאריך תחילת העבודה, על פי השערת העירייה, יתכן והסיבה היא שהעובד עבד דרך לשכת העירייה, אך אין לכך סימוכין.	עובד 8
חישוב הותק גבוה בשנה וחצי מתאריך תחילת העבודה. לטענת העובד הוא התחיל לעבוד בעירייה החל מתאריך 01.02.1994, העירייה בודקת את מועד תחילת עבודתו בארכיון.	עובד 9



התייחסות העירייה והביקורת	ותק עבודה חושב נמוך
חישוב ותק בעבודה נמוך מתאריך תחילת העבודה וזאת מאחר והעובד שהה בחל"ת בחלק מתקופות עבודתו. הביקורת מציינת כי לאחר התייחסות העירייה - חישוב הותק תקין.	עובד 1
חישוב ותק בעבודה הינו 23 שנים ו-9 חודשים, בתלוש השכר חישוב ותק בעבודה הינו 23 שנים וזאת מאחר ובתקופת העבודה הראשונה העובד הועסק כמה ימים בודדים במשך 10 חודשים לפיכך חודשים אלו לא נלקחו לחישוב וותק בעבודה. הביקורת מציינת כי בהתאם להתייחסות העירייה - חישוב הותק תקין.	עובד 2
חישוב ותק בעבודה נמוך מתאריך תחילת העבודה מאחר ובתקופה זו העובדת שהתה בחל"ת. בהתאם להתייחסות העירייה חישוב הותק לעובדת תקין.	עובד 3
חישוב ותק בעבודה נמוך מתאריך תחילת העבודה מאחר ובתקופה זו העובד שהה בחל"ת. בהתאם להתייחסות העירייה חישוב הותק לעובד תקין.	עובד 4
חישוב הותק יתוקן לאחר קיזוז של 3 חודשים בהם העובד שהה בחל"ת. הביקורת מציינת כי בהתאם לסעיף 26.411 בחוקת העבודה, חל"ת של עד 3 חודשים אינו משפיע על חישוב הותק לשכר, ועל כן, אין להפחית 3 חודשים אלו בחישוב הותק לשכר.	עובד 5

3. רכיבי השכר

להלן פירוט רכיבי השכר המשולמים לעובדים שנדגמו, והתייחסות הביקורת לכל רכיב שכר.

3.1. שכר משולב

3.1.1. עובדים בדירוג ודרגה

בבדיקת תלושי השכר נמצא כי השכר המשולב שולם כדין לעובדים המועסקים בדירוג ודרגה שנכללו במדגם (שכר בהתאם לדרגה ולשנות הוותק).

3.1.2. עובדים המועסקים בחוזים אישיים - חוזים דירוגיים ואחוז משכר מנכ"ל

ברירת המחדל להעסקה בעירייה היא במסלול של דירוג ודרגה, בהתאם להסכמים הקיבוציים שאישר הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.
תשלום שכר מעבר להסכמים הקיבוציים המאושרים, מותנה באישור שר האוצר, שהאציל את סמכותו בהקשר זה לממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - ממונה או ממונה על השכר), על-פי הוראות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985.
לאורך השנים, איפשר הממונה על השכר קליטת עובדים והעסקתם במסגרת הסכם עבודה אישי לפי תפקידים ופרמטרים שקבע. הממונה פרסם טבלאות וטווחי שכר, שלפיהם ניתן לקבוע את רמות השכר ואופן הקידום בשכר בהסכם אישי והממונה מעדכן את הטבלאות מעת לעת.
העסקה במסגרת הסכם עבודה אישי, מחייבת כאמור תשלום שכר בהתאם לטבלאות כמפורט לעיל ואת אישורו של הממונה על השכר.
בתפקידים מסוימים ברשויות המקומיות, האציל הממונה על השכר את סמכותו למשרד הפנים לצורך אישור העסקה



בהסכם אישי. לכן הגורם הרלוונטי לאישור העסקה בחוזה עבודה אישי, הוא משרד הפנים. באין אישור שכזה מכל סיבה שהיא, חלה חובה לקבל אישור מפורש מהממונה על השכר במשרד האוצר. במדגם שהועבר לביקורת, נכללו 2 עובדים המועסקים בחוזה אישי. העירייה העבירה את אישורי העסקה של העובדים ממשרד הפנים. הביקורת מציינת כי אישורים אלו תואמים לתשלום השכר בתלוש (בפועל).

תוספת איזון

- 3.1.3. החל מ-1 באפריל 1984, עובדים המדורגים בדירוג עובדי מינהל ושירותים, מהנדסים, טכנאים-הנדסאים או מח"ר, שאינם מקבלים ואינם זכאים לתוספת שכר ייחודית כלשהי, זכאים לתוספת איזון המהווה שכר לכל דבר ועניין. סכום התוספת הוא 257.37 ש"ח (החל מיום 1 ביוני 2006).
- 3.1.4. נמצא כי התוספת שולמה כדין לעובדים שנכללו במדגם.

3.2. הסכם שכר - תוספת 99

- 3.2.1. החל מיום 01.01.2000 משולמת תוספת 1999 לעובדים המקבלים את שכרם בדרגות 7-4+ בדירוג המנהלי ובדרגות 34-37+ בדירוגים המקצועיים. התוספת משולמת בשיעור 4% מהשכר המשולב, והיא מהווה שכר לכל דבר ועניין. בהתאם להסכם הקיבוצי מיום 17 במאי 2012, החל מ-01.10.2012 התוספת מובאת בחשבון בחישוב השלמה לשכר המינימום בדירוגים המנהלי והמח"ר.
- 3.3.2. נמצא כי התוספת שולמה כדין לעובדים שנכללו במדגם.

3.3. תוספת 2001

- 3.3.1. התוספת הינה בשיעור 3.6 אחוזים למועסקים בדירוג המנהלי והמח"ר. התוספת מהווה שכר לכל דבר ועניין. בסיס השכר לחישוב התוספת: שכר משולב, תוספת איזון, תוספת הסכם 99, תוספת מדורגת, תוספת מעו"ף 37 וכן כל תוספת המשולמת על בסיס חודשי, שבועי או יומי.
- 3.3.2. נמצא כי תוספת 2001 שולמה בחסר לעובדים המקבלים תוספת ניהול מתוקף זכאותם, שכן תוספת הניהול לא נלקחה בבסיס חישוב התוספת.
- מהעירייה נמסר כי אופן לחישוב התוספת הועבר לבדיקה במערכת השכר.

3.4. תוספת בלתי-ייחודיים

- 3.4.1. החל מ-1 ביוני 2003, עובדים בדירוג מנהלי, מח"ר, מהנדסים, הנדסאים או טכנאים, זכאים לתשלום תוספת בלתי-ייחודיים בשיעור של 22 אחוז או 714 ש"ח, הגבוה מבניהם, ובתנאי שאינם מקבלים תוספות מקומיות בסכום העולה על תוספת זו.
- החל מ-1 בדצמבר 2009 עודכן הסכום השקלי כאמור לדירוגים מנהלי ומח"ר, כך שעובדים בדירוגים אלו זכאים לתשלום תוספת בלתי-ייחודיים בשיעור של 22 אחוז או 1,400 ש"ח, הגבוה מבניהם.
- אופן חישוב התוספת: 22 אחוז מהשכר וגמולי השתלמות. מסכום זה יש להפחית את תוספת האיזון בסך 257.37 ש"ח, וכן תוספות מקומיות.
- 3.4.2. נמצא כי התוספת שולמה כדין לעובדים שנכללו במדגם.

3 מנהלים, עובדים, פקידים.



3.5. תוספת מדורגת 2009 לדירוג מנהלי ומח"ר

3.5.1. תוספת מדורגת משולמת לעובדים בהתאם להסכם מיום 25 באוקטובר 2009. סכום התוספת משולם בהתאם לדרגת העובד וכמפורט להלן:

דירוג מנהלי	דירוג המח"ר	תוספת, בש"ח
4 עד +7	34 עד +37	235
8 עד +8	38 עד +38	225
9	39	180
+9	+39	135
10	40	90
+10	+40	45

עובדים בדרגות הנ"ל המועסקים במשרה חלקית, זכאים לתוספת מדורגת באופן יחסי לחלקיות משרתם. בעת מעבר מדרגה לדרגה, זכאי עובד לתוספת הרלוונטית לדרגתו החדשה. עובד שדרגתו מעל +10 או +40 אינו זכאי לקבל את התוספת המדורגת. התוספת מהווה שכר לכל דבר ועניין. התוספת אינה תוספת קבועה לעניין תוספת בלתי-ייחודיים ואינה נכללת בחישוב שכר מינימום. התוספת מהווה בסיס לחישוב תוספת 3.6 אחוזים מכוח הסכם קיבוצי מ-31 בינואר 2001 ומהווה בסיס לחישוב תוספת 2011, אך אינה מהווה בסיס לכל תוספת קיימת אחרת.

3.5.2. נמצא כי התוספת שולמה כדין לעובדים שנכללו במדגם.

3.6. תוספת 2011 לדירוג מנהלי ומח"ר

3.6.1. תוספת 2011 משולמת לעובדים בדירוגים מנהלי ומחר בשיעור 6.15 אחוזים. התוספת מחושבת על תוספות השכר שקדמו לה. ביניהם: שכר משולב, תוספת ותק וכן כל תוספת שכר אחוזית או שקלית המובאת בחשבון לעניין חישוב ערך שעה לרבות "תוספת 2001", תוספת "שקלית-אחוזית" ותוספת "מדורגת".

3.6.2. נמצא כי התוספת שולמה כדין לעובדים שנכללו במדגם.



3.7. תוספת מעו"ף/מח"ר לדירוג מנהלי/מח"ר

3.7.1. תוספת המעוף משולמת לעובדים בדירוגים מנהלי ומחר בהתאם להסכם הקיבוצי מיום 17 במאי 2012 בהתאם לדרגתם ועד לדרגה 11+ / 41+. התוספת מהווה שכר לכל דבר ועניין, והיא נלקחת בחשבון בחישוב השלמה לשכר המינימום. תוספות מקומיות שהוכשרו לפי הסכם מרץ 99, העולות בסכומן על תוספת "בלתי יחודיים" מפחיתות את סכום תוספת המעוף עד לאיפוסה.

סכום התוספת עודכן בהסכם 2016, להלן פירוט סכומי התוספת:

דרגה מנהלי	דרגה מח"ר	סכום התוספת, בש"ח
4	34	1,000
7	36	950
7.5	37.5	950
8	38	750
8.5	38.5	750
9	39	600
9.5	39.5	600
10	40	400
10.5	40.5	400
11	41	200
11.5	41.5	200
12	42	0

3.7.2. נמצא כי התוספת שולמה כדין לעובדים שנכללו במדגם.

3.8. תוספת שקלית 2016

3.8.1. בהתאם להסכם הקיבוצי מיום 14 ביולי 2016, תשולם תוספת שקלית בדירוגים מנהלי / מח"ר. סכום התוספת השקלית נכון לחודש הביקורת הינו: 195.99 ש. התוספת מהווה שכר לכל דבר ועניין.
3.8.2. נמצא כי התוספת שולמה כדין לעובדים שנכללו במדגם.

3.9. תוספת אחוזית 2016

3.9.1. בהתאם להסכם הקיבוצי מיום 14 ביולי 2016, תשולם תוספת אחוזית בדירוגים מנהלי / מח"ר. אחוז התוספת נכון לחודש הביקורת: 3.26%. התוספת מהווה שכר לכל דבר ועניין. בסיס השכר לחישוב תוספת אחוזית 2016 הוא: שכר משולב, תוספת ותק, כל תוספות שכר ותוספות לשכר (אחוזיות ושקליות) שהיו קיימות ב-31 בדצמבר 2015 והמובאות בחשבון לעניין חישוב ערך שעה, למעט:
- תוספות שאינן משולמות על בסיס חודשי, שבועי או יומי.
- תוספות שאינן מתעדכנות על-פי הסכמי תוספת יוקר ויש להן מנגנון עדכון אחר.
- השלמת שכר עד לשכר מינימום בהתאם לחוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987.



- תוספת שקלית 2016.

תוספת אחוזית 2016 לא תהווה בסיס לתוספת שכר ותוספות לשכר שהיו קיימות ב-31 בדצמבר 2015.
3.9.2. נמצא כי תוספת אחוזית 2016 שולמה בחסר לרוב העובדים מאחר ותוספת מעו"ף בסכום שעמדה ביום 31 לדצמבר 2015 לא נלקחה לחישוב התוספת.
להלן טבלת תוספת המעו"ף בסכום שעמדה ביום 31 לדצמבר 2015 שצריכה להוות חלק מבסיס חישוב תוספת אחוזית 2016 בהתאם לדרגות בדירוג המנהלי והמח"ר כדלהלן:

דרגה מנהלי	דרגה מח"ר	סכום התוספת, בש"ח
4	34	410
7	36	410
7.5	37.5	380
8	38	300
8.5	38.5	220
9	39	180
9.5	39.5	120
10	40	70
10.5	40.5	-
11	41	-
11.5	41.5	-
12	42	-

3.10. תוספת מאמץ כפיים 10%

- 3.10.1. עובדים המועסקים בעבודות כפיים פיזיות כגון: עובדי בניין, ביוב, כבישים, תאורת רחובות, חשמלאות, מקצועות המתכת, גינון ונגרות זכאים לתוספת מאמץ כפיים בשיעור 10% מהשכר המשולב.
- 3.10.2. תוספת זו מופחתת מתוספת שקלית אחוזית אך לא מופחתת מתוספת על פי חוק.
- 3.10.3. בסעיף 26.976 בחוקת העבודה מובא כי בהתאם להסכם הקיבוצי משנת 1977, ההסדר אינו חל על נהגים ועובדי תברואה כי הם מקבלים על פי הסכם גמולי תוספות אחרת.
- 3.10.4. עובדים שקיבלו תוספת מאמץ כפיים 08/98 וב-02/99 מתוקף תפקידם ולא כחריגה ואח"כ עברו לתפקיד אחר שאינו מזוכה בתוספת מאמץ כפיים - אינם זכאים לקבל את התוספת בתפקיד החדש.
- 3.10.5. עמדת יחידת האכיפה במשרד האוצר הינה כי בהתאם לאמור בהסכם הקיבוצי, עובדי תברואה ונהגי אשפה אינם זכאים לתוספת מאמץ כפיים. זאת, גם אם הם לא מקבלים תוספת שכר או גמולים ספציפיים לתפקידם.
- 3.10.6. נמצא כי 25 עובדים שנכללו במדגם מקבלים תוספת מאמץ כפיים. להלן פירוט העובדים והתייחסות הביקורת לתקינות התשלום:
- 3.10.6.1. 19 עובדים מקבלים את התוספת כדין. מתוכם, 9 עובדים הזכאים לתוספת מאמץ כפיים מתוקף תפקידם, ו-10 עובדים הזכאים לתוספת כדין תוספת מקומית שהוכשרה להם, זאת מאחר והם עובדים וותיקים והתוספת שולמה להם בחודשים 8/98 ו-2/99.
- יצוי כי לגבי העובדים שהתוספת הוכשרה להם כתוספת מקומית, התוספת צריכה להילקח בחשבון בחישוב השלמה לשכר המינימום.



3.10.6.2. 6 עובדים המועסקים בתפקיד נהג קבלו את התוספת למרות שאינם זכאים לה. בהתייחסות העירייה עולה הכיסובת שלום תוספת מאמץ כפיים לעובדים שפורטו לעיל, הינה בנין העבודה הפיזית הכרוכה באופי תפקידם. הביקורת מציינת כי כפי שכבר הובהר בסעיף 3.10.3 לדוח הביקורת, בהתאם להסכם הקיבוצי משנת 1977 הסדר לתשלום תוספת מאמץ כפיים בשיעור 10% אינו חל על נהגים ועובדי תברואה גם אם עבודתם דורשת מאמץ פיזי.

3.11. תוספת ניהול

3.11.1. תוספת ניהול משולמת בהתאם להסכם הקיבוצי מיום 17.05.2012 לעובדים חדשים כהגדרתם בהסכם הקיבוצי מיום 03.03.1999, המועסקים בתפקיד ניהולי. "כפיים" - עובד ברשות שמועסק תחת עובד אחר כמפורט בהסכם הקיבוצי. בהסכם מיום 14.07.16 עודכנו שיעורי התוספת כדלהלן:

שיעור התוספת	רמת ניהול
7.5%	ראשונה
10%	שנייה
12.5%	שלישית

שיעור תוספת הניהול לעובד זכאי הינה בהתאם לרמת הרשות בה הוא מועסק, למתח הדרגות של העובד ולמספר הכפיים. תנאי הזכאות ושיעורי התוספת כמפורט בטבלאות המובאות באוגדן תנאי שירות של שילטון מקומי בפרק 11-4.2.1.

3.11.2. בבדיקת תלושי השכר נמצא כי לאחר העובדים שולמה תוספת ניהול למרות שהוא אינו זכאי לה מאחר והינו עובד ותיק, ורק עובדים חדשים זכאים לתוספת זו כאמור בהסכם הקיבוצי. מהעירייה נמסר כי תוספת זו שולמה לעובד בטעות ויתוקן שכר.

3.12. תוספת פיצול

3.12.1. תוספת פיצול משולמת לעובדים הזכאים כמפורט בחוקת העבודה בפרק 27.7. התוספת משולמת לעובדים המועסקים בפיצול לפחות פעמיים בשבוע, ובתנאי שקיימת הפסקה של 3 שעות לפחות בין שעות העבודה בבוקר לשעות העבודה אחר הצהריים. שיעורי התוספת הינם כדלהלן:

שיעור התוספת	מס' ימי העבודה המפוצלים לשבוע
10.4%	5
8.2%	4
6%	3
4.3%	2
-	1



3.12.2. במגדם שהועבר לביקורת נמצאו 2 עובדים המקבלים תוספת פיצול בשכרם. לשני עובדים אלו התוספת שולמה שלא בהתאם לאחוזים המפורטים לעיל, והיא שולמה בשיעורים של 1.45% ו-4.82%. יצוין כי בהתייחס לעובד שקבל תוספת בשיעור של 1.45% - נוצלו לעובד 30 ימי מחלה בחודש זה, ועל כן אין זכאות לתשלום התוספת כלל בחודש הביקורת. מהעירייה נמסר כי תוספת הפיצול לעובדים שלעיל בבדיקה במערכת השכר.

3.13. תוספת ענפית 2017

3.13.1. בהתאם לסעיף 13 בהסכם הקיבוצי מיום 14.07.16 החל ממשכורת ינואר 2017 תשלום תוספת ענפית 2017 בשיעור 10% מהשכר המשולב לתפקידים הבאים: מזכירי בי"ס, מנהלנים, אב בית/ שרת, מנקה בית ספר, חשב שכר- הבכיר, פקחי חניה, ראשי חולית חניה. החל מיום 01.02.18 התווספו לרשימת התפקידים המזכים בתוספת, העובדים בתפקידים הבאים: פקחבשיטורהעירוני/משולב, עובד ביחידה לרישוי עסקים בתפקידים המפורטים, עובדי מחשב-טכנאי מחשבים, טכנאי רשת מחשבים, לבורנט מחשבים, עובד ביחידת משאבי אנוש (זכאי לתוספת בשיעור 5% עד לתאריך 01.11.20) בנוסף, בהתאם להסכם נהגים מיום 01.04.19 עובדים במועצות אזוריות בלבד, המועסקים בתפקידים שלהלן זכאים לתוספת גם כן החל מחודש ינואר 2019: מנהל מחלקת תחבורה, נהג אוטובוס, סדרן בעל רישיון נהיגה באוטובוס, וקצין בטיחות.

3.13.2. הביקורת העלתה כי 9 עובדים במדגם הזכאים לתוספת ענפית 2017 מקבלים את התוספת בשכרם. ועובד נוסף המועסק בתפקיד פקח חוקי עזר מקבל תוספת ענפית 2017 למרות שאינו זכאי לה.

3.13.3. העירייה מסרה כי העובד מבצע את עבודתו כפקח ורישום דוחו"ת ולפיכך זכאי לתוספת זו. הביקורת מציינת כי לאחר העברת הגדרת התפקיד המדויק, התשלום תקין הביקורת העלתה כי עובד תברואה המועסק בעירייה לא מקבל את התוספת. בהתייחסות העירייה הובהר כי העובד הינו תברואן שאינו מוסמך ועל כן אינו זכאי לתוספת. בהתאם לתשובת העירייה - אי תשלום תוספת ענפית 2017 לעובד זה - תקין.

3.14. תוספות מקומיות לעובדים וותיקים

תשלומי השכר לעובדי העירייה חייבים להיעשות בהתאם להוראות החוק, חוקת העבודה והסכמים קיבוציים המאושרים על ידי משרד האוצר. ההסכם קיבוצי מיום 03.03.1999 הכשיר תוספות מקומיות ששולמו לעובדים וותיקים (שהתקבלו לעבודה לפני 03.04.1999), בתנאי שתוספות אלו שולמו להם בחודשים 8/98 ו-2/99 (במועד הקובע וערב חתימת ההסכם), ובתנאי ששכרם אינו עולה על 82.5% משכר מנכ"ל הרשות. התוספות המקומיות הפנסיוניות, צריכות להיות מופחתות מתוספת בלתי יחודיים ומתוספת המעוף עד לאיפוסן, וכן מתוספת השלמה לשכר המנימום. הביקורת העלתה כי תוספת מאמץ כפיים / תוספת ספיגה בשיעור 10% שולמה ל-10 עובדים שנכללו במדגם למרות שהם אינם זכאים לה מתוקף תפקידם, אולם הם זכאים לתשלום תוספת זו מאחר והם קבלו אותה בחודשים 8/98 ו-2/99.



3.15. השלמה לשכר מינימום

- 3.15.1. התוספת משולמת לעובדים ששכרם הפנסיוני ותוספות השכר לפיהן היא מחושבת, נמוכות מ-4,953.34 ₪ למשרה מלאה.
- 3.15.2. נמצא כי לחלק מהעובדים תוספת ע"פ חוק שולמה שלא כדין.
- תוספת 2001 לאהופחתה בדרגות המחייבות מתוספת ע"פ חוק, למרות שעלפיה הסכם הקיבוצי מיום 31 בינואר 2001 יש להפחית את תוספת 2001 מהשלמה לשכר המינימום החל מדרגה 10 ומעלה בדירוג המנהלי ו מדרגה 40 ומעלה בדירוג המח"ר.
- כתוצאה מכך, עובדים שקבלו השלמה לשכר המינימום בדרגות אלו - קבלו תוספת זו ביתר.
- 3.15.2. נמצא כי תוספת מאמץ כפיים ותוספת ספיגה ששולמו לחלק מהעובדים הוותיקים כתוספות מקומיות שהוכשרו מכח הסכם מרץ 99, לאהופחתה מהשלמה לשכר המינימום, ועלכן התוספת שולמה ביתר לעובדים שקבלו השלמה לשכר המינימום בשכרם.

3.16. תוספות שכר לוטרינר

- 3.16.1. נמצא כי תוספות השכר הפנסיוניות: בריאות הציבור, כוננות וטרינרים, 2001, 2010 ו-2015 ששולמו לוטרינר המועסק בדירוג הווטרינרים, שולמו בצורה תקינה.
- 3.16.2. תוספת מיוחדת שולמה ביתר. יש לשלם את התוספת לפי וותק העובד במקום העבודה ולא סה"כ שנות וותק. מהעירייה נמסר כי העניין הועבר לטיפול כמערכת השכר.

2. ערך שעה

ערך שעה מחושב לפי השכר הפנסיוני, המחולק בכמות שעות העבודה החודשיות (נכון למועד הביקורת - 182 שעות עבודה) ומחולק בחלקיות המשרה של העובד.

נמצא כי לכלל העובדים ערך שעה חושב כדין.

3. עבודה נוספת

3.1. כוננות

- 3.1.1. העירייה משלמת לחלק מעובדיה תוספת בגין שעות כוננות.
- לפי חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות, מקומות שבהם ניתנים שירותים לציבור אחרי יום עבודה רגיל וצורכי העבודה מחייבים זאת או כדי להמשיך לקיים את השירותים החיוניים לעירייה, רשאי המעסיק לשלם תמורה בגין כוננות לעובדים אשר נדרשים להימצא בכוננות בביתם לרגל צורכי עבודה. על העירייה לשלם תוספת כוננות לעובדים אשר הימצאותם בכוננות אחרי שעות העבודה חיונית לתפקודה של העירייה ובהתאם לכללים הבאים:
- בעד כוננות הנמשכת עד חמש שעות ושליש - תשלום של 100 אחוז בעד כל שעת כוננות.
- בעד כוננות הנמשכת מעל חמש שעות ושליש ועד שמונה שעות - תשלום של 100 אחוז עבור כל שעת כוננות ורק עבור חמש שעות ושליש.
- בעד כוננות הנמשכת מעל שמונה שעות - תשלום בסכום השווה למי שהועסק בכוננות של יותר מחמש שעות ושליש עד שמונה שעות, בתוספת תשלום של שני שלישי משכר של שעה רגילה בעד כל שעת כוננות שמעל השעה השמינית ואילך.



3.1.2. ככלל, תשלום בגין כוננות כפוף להחלטה של ראש הרשות בלבד או מי שהוא הסמיך לכך. לפיכך, ניתן לבטל תשלום זה עם מתן הודעה מראש לעובד. עם זאת, תשלום כוננות שלא בהתאם לכללים, מהווה חריגת שכר לעניין סעיף 29 לחוק יסודות התקציב.

3.1.3. נמצא כי 34 עובדים שנכללו במדגם מקבלים תוספת עבור ביצוע כוננות. לכלל העובדים הנ"ל, הכוננות שולמה לפי 100% מערך השעה של העובדים. מהעירייה נמסר כי עובדים אלו שהו בכוננות עד 5 שעות ושליש ועל כן תשלום התוספת תקין. מהעירייה נמסר כי שעות הכוננות מדווחות על פי ביצוע בפועל לכלל העובדים השוהים בכוננות.

4.1. קריאת פתע

- 4.1.1. העירייה משלמת לארבעה מעובדי המדגם תשלום בעבור קריאות פתע.
- 4.1.2. עובד שחזר לביתו לאחר שעות העבודה ונקרא לפתע לחזור לעבודתו, אחרי הפסקה של פחות משעה, יקבל תשלום של שעות רגילות/ נוספות בעד השעות בהן הועסק.
- 4.1.3. עובד שחזר לביתו לאחר שעות העבודה ונקרא לפתע לחזור לעבודתו, לאחר הפסקה של שעה לפחות, יקבל תשלום בעד השעות הנוספות/ הרגילות בהן הוא עבד אך לא פחות מתמורה בעד 4 שעות רגילות.
- 4.1.4. הועסק העובד יותר מ-4 שעות בקריאות פתע, התשלום בעד שעות אלו לא יהיה פחות מהתמורה בעד יום עבודה מלא.
- 4.1.5. עובד שהיה בכוננות לא יקבל תשלום של קריאות פתע.
- 4.1.6. העסקה בקריאות פתע תחשבה כחלק מסך כל שעות הנוספות בהן הועסק באותו חודש.
- 4.1.6. נמצא כי העובדים גלסמן רביד, פרטוק יוסי ו- קרוטמן מקבלים תשלום בעד כוננות וכן תשלום בעד קריאות פתע מהעירייה נמסר כי התשלום בעד קריאות פתע אינו בגין אותן שעות בהן שהו בכוננות.

4.2. שעות נוספות

- 4.2.1. העירייה משלמת לחלק מעובדיה תוספת בגין עבודה בשעות נוספות. ע"פ סעיף 16 לחוקת שעות עבודה גמול שעות נוספות משולם למי שהועבד בשעות נוספות. שעות נוספות ברמה היומית - משתלמות לאחר שהעובד עבד את מכסת השעות היומית. עובד במשרה חלקית שהועסק בשעות נוספות למשרתו, ישולמו לו שעות עודפות עד להעסקה של 8.5 שעות ביום בימים א-ד, עד ל- 8 שעות ביום ה' (בהנחה שיום זה נקבע להיות היום המקוצר בשבוע) ועד להעסקה של 7 שעות ביום ו'. שעות נוספות ברמה השבועית - משתלמות לעובד לאחר שהועסק מעל 42 שעות שבועיות גם אם ברמה היומית הועסק פחות מהמכסה היומית.
- 4.2.2. חישוב התמורה בעד העסקה בשעות נוספות:
בעד שתי השעות הנוספות הראשונות - ישולם לעובד שכר שעתי בשיעור 125% משכרו הרגיל.
בעד השעה השלישית הנוספת ואילך - ישולם לעובד שכר שעתי בשיעור 150% משכרו הרגיל.
התשלום עבור עבודה בשעות נוספות יהיה באישור ראש העירייה או מי שהוא הסמיך לכך, ובכפוף להחתמת שעון נוכחות לפי דיווח על ביצוע בפועל.
עבודה בשעות נוספות תאושר לעובד רק אחרי שמילא את מכסת שעות העבודה הרגילות שלו.
- 4.2.3. נמצא כי עובדי האגף קבלו תשלום עבור ביצוע שעות נוספות בערך של 100%, 125% ו-150%. בהתייחס לתשלום בערך של 100% משכר שעה, מסרה העירייה כי מדובר בהעסקה בשעות עודפות, ועל כן התשלום תקין.



4.3. תוספת משמרת

4.3.1. העירייה משלמת לחלק מעובדיה תוספת בגין עבודה במשמרות. עבודה במשמרות משמעותה עבודה שבה מועסק העובד, המבוצעות ביחידתו לפחות בשתי משמרות קבועות ומלאות ליום, והעובדים מועסקים בהן לחילופין. שעות עבודה במשמרות הינן:

- משמרת ראשונה משעה 06:00 עד שעה 14:00 (משמרת יום);
- משמרת שנייה משעה 14:00 עד שעה 22:00 (משמרת ערב);
- משמרת שלישית משעה 22:00 עד שעה 06:00 (משמרת לילה)

4.3.2. תוספת שכר בגין עבודה במשמרות - העסקה בתחום המשמרת השנייה מזכה את העובד בתוספת של 20% מערך השעה שלו עבור כל שעה בה הועסק בתחום משמרת זו.

עובד שהחל את עבודתה במשמרת בוקר, זכאי לתוספת משמרת שניה בתנאי שהועסק לפחות 3 שעות בתחום המשמרת השנייה.

- העסקה בתחום המשמרת השלישית מזכה את העובד בתוספת של 50% מערך השעה שלו עבור כל שעה בה הועסק בתחום משמרת זו ועד ל-7 שעות.

- העסקה בתחום המשמרת השלישית לאחר 7 שעות - בהתאם לחוק שעות העבודה ומנוחה יום עבודה בלילה לא יעלה על 7 שעות. על כן, העסקה משעה שמינית ואילך מזכה בתגמול שעות נוספות.

העסקה בשעה השמינית והתשיעית - תגמול של $150\% * 125\% = 187.5\%$.

העסקה מהשעה העשירית והלאה - תגמול של $150\% * 150\% = 225\%$.

4.3.3. מניעת תשלום כפול תוספות משמרת שניה ושלישית

עובד שמועסק במשמרת שניה בצירוף שעות נוספות, מנוחה שבועית או מועד זכאי לתוספת אחת בלבד. והיא הגדולה מבין התוספות הניתנות בעד עבודה במשמרת, בלילה, ביום מנוחה שבועי, ביום העצמאות, ביום מועד ובשעות נוספות החלות על זמן העבודה.

4.3.4. נמצא כי תשלומי השכר בגין תוספת משמרת שניה ושלישית נעשו כדיון.

4.4. תוספת עבודות אשפה ופרמיה

4.4.1. העירייה משלמת לחלק מעובדי התברואה הוותקים תוספת עבודות אשפה ופרמיה כגמול בגין תפקידם.

4.4.2. התוספת משולמת לעובדים שקבלו תוספת זו בחודשים 8/98 ו-2/99.

4.4.3. בהתאם להתייחסות העירייה, העובדים הוותקים שקיבלו תוספות אלו במועד הקובע ממשיכים לקבל זאת כיום בהתאם לאותו מנגנון.

4.4.4. נמצא כי תשלומים אלו מופיעים בתלוש השכר ברכיבי השכר הפנסיוני בעוד שמפורשים לקופ"ג עבודה נוספת, ועל כן יש להציגם בתלוש השכר ברכיבי עבודה נוספת.

בהתייחסות העירייה עולה כי התצוגה תשונה ותעודכן בשכר.



5. החזר הוצאות

5.1. אחזקת רכב

5.1.1. פרק 4.4.6 לאוגדן תנאי שירות קובע את הכללים לתשלום החזר הוצאות נסיעה בתפקיד לעובדים בעלי רכב אישי או רכב שירות. בהתאם להוראות המפורטות בפרק זה, החזר הוצאות רכב יאושר לעובדי עירייה הנדרשים לבצע נסיעות תוך כדי עבודתם. רמת הניידות המאושרת תקבע בהתאם למספר הקילומטרים החודשי שהעובד נדרש לבצע לצורך מילוי תפקידו.

5.1.2. תשלום החזר הוצאות רכב מותנה בהחלטה של ראש הרשות, וצריך להעשות בהתאם לכללים שלהלן. על מנת לשלם החזר הוצאות רכב לעובד, התשלום מותנה בכך שלעובד רכב כשיר ומורשה בבעלותו המלאה במשך השנה ושהוא בעל רישיון בתוקף על רכב זה. אם הרכב רשום על שם בן זוג של העובד/ת, עליו להצהיר שכן זוגו לא מקבל ממקום עבודתו השתתפות כלשהי באחזקת רכב.

5.1.3. החזר הוצאות רכב ישולם לעובד בכפוף לדיווח על הנסיעות שביצע. עובד שאינו מדווח על הוצאות רכב, אינו זכאי לקבל החזר זה באותו חודש. על נסיעות בתפקיד ברחבי העיר ניתן לדווח ללא פירוט עד למכסה של 500 קילומטר בחודש. במקרים שבהם היקף הנסיעות עולה על 500 קילומטר לחודש – על העובד לדווח באופן פרטני על כל נסיעה שהתבצעה באותו חודש (תאריך, יעד, מטרת הנסיעה ומספר קילומטרים). באשר לנסיעות מחוץ לרחבי העיר, על העובד לפרט עבור כל ק"מ שמעל ל-500 קילומטרים הראשונים ועד לתקרת המכסה שנקבעה בהתאם לרמת הניידות שאושרה לו. להלן רמות הניידות:

רמת ניידות	מספר ק"מ שנתי	הוצאות קבועות נטו, בש"ח	הוצאות קבועות ברוטו, בש"ח
1	1,000	37	74
2	1,500	53	106
3	2,000	74	148
4	2,500	95	190
5	3,000	116	232
א'	4,500	159	317
ב'	6,000	238	444
ג'	8,000	318	570
ד'	10,000 ק"מ ומעלה	387	

5.1.4. נוסף על החזר הוצאות קבועות ברוטו וקבועות נטו, זכאי העובד להחזר הוצאות משתנות בסך 0.68 ש"ח לק"מ כפול מספר הק"מ המאושר לאותו החודש.

5.1.5. לפי סעיף 4.4.8 לאוגדן תנאי השירות, לעובדים המועסקים במשרה חלקית, יש לשלם החזר הוצאות קבועות ברוטו ונטו בהתאם למכסת הק"מ השנתית המאושרת להם ללא קשר לחלקיות משרתם. הוצאות משתנות יש לשלם לפי דיווח בהתאם למכסת הק"מ המאושרת לעובד.

5.1.6. נמצא כי אחזקת רכב המשולמת לעובדים שנכללו במדגם משולמת כדיון. זאת למעט וטרינר העירייה המועסק במשרה חלקית, ותוספת קבועות וקבועות נטו משולמות לו בהתאם לחלקיות המשרה, ולא בסכום מלא. בהתייחסות העירייה עולה כי יתוקן בשכר.

5.1.7. בהתייחס לדיווח על נסיעות, מהעירייה נמסר כי נעשה דיווח כדין לעובדים המקבלים אחזקת רכב – בגין עד נסיעות 500 ק"מ נעשה דיווח גלובאלי ואילו על נסיעות מעל 500 ק"מ נעשה דיווח פרטני.



5.2. תוספת מקצועית לנהגים (רכב כבד) ותוספת נהיגה עצמית

- 5.2.1. נהג או מפעיל ציוד הנדסאי כבד יקבל תוספת בשקלים בעד כל יום שבו הוא מועסק בפועל בנהיגה של רכב או של ציוד הנדסאי מכני מן הסוגים שיפורטו להלן.
- 5.2.2. תוספת א': התוספת ניתנת בעד נהיגת סוגי רכב וציוד הבאים:
מכונית משא בעלת משקל כולל מותר של 3 עד 8 טון, אוטובוס המיועד להסעת 11-12 אנשים למעט הנהג, ציוד הנדסי מכני: טרקטור גרירה, מכבש.
- 5.2.3. תוספת ב': התוספת ניתנת בעד נהיגת סוגי רכב והציוד הבאים:
מכונית משא או רכב מנועי אחר בעל משקל כולל מותר גדול מ-8 טון, אוטובוס המיועד להסעת 13 אנשים או יותר (למעט הנהג), אמבולנס, טרקטור משא וסמיטריילר. ציוד הנדסי מכני כבד, מכבש בומאג 200, מכבש היסטר-שייד (צמיגים), טרקטור מחפרון, מפלס, טרקטור 944, ד-6, ד-7. רכב מנועי מיוחד בעל משקל כולל מותר גדול מ-10 טון, המיועד להפעלת ציוד לביצועים מיוחדים (כגון קידוח ועבודות מיוחדות) אם הנהג נדרש להפעיל בעצמו את המתקן. ציוד הנדסי כבד במיוחד: טורנו-דוזר, מינישר ד-8, ד-9 תומך (כהגדרתו בתקנות התעבורה) להובלת ציוד הנדסי מכני כבד, אם הנהג נדרש להפעיל בעצמו את הציוד ההנדסי מכני לשם העמסתו ופריקתו.
- 5.2.4. תוספת משולמת עבור כל יום בה העובד נהג ברכב המפורט לעיל. סכום התוספת ליום:
תוספת א' - 1.89 ₪ ליום.
תוספת ב' - 3.58 ₪ ליום.
- 5.2.5. נמצאו 2 עובדים שנכללו במדגם המועסקים בתפקיד נהג שלא קבלו תוספת מקצועית לנהגים. בהתייחסות העירייה עולה כי לעובד אחד התוספת תעודכן בשכר, ולעובד השני התוספת שולמה רטרואקטיבית במשכורת יוני 2020.

5.3. החזר הוצאות טלפון

- 5.3.1. עובדים שיש ברשותם טלפון נייד או נייד, שהמעסיק יוכל באמצעותו ליצור עימם קשר, זכאים להחזר הוצאות טלפון. עובד במשרה חלקית יהיה זכאי להחזר בהתאם לחלקיות משרתו. ההשתתפות תהיה בהתאם למכסת שיחות לפי ותק:

שנות ותק	מכסה חודשית	סכום לתשלום, בש"ח
0-1	100	24.30
2	125	30.40
3	150	36.45
4 עד 10	175	42.55
11 ומעלה	200	48.60

- 5.3.2. נמצא כי כלל עובדי העירייה מקבלים תשלום החזר טלפון כדן.



5.4. קצובת נסיעות

- 5.4.1. קצובת נסיעה משולמת לפי עלות נסיעה בתחבורה ציבורית (חופשי חודשי או עלות נסיעות יומיות, כנמוך מביניהם), בתנאי שהמרחק בין ביתו של העובד למקום עבודתו מעל מרחק של שתי תחנות אוטובוס או לפחות 500 מטרים.
- 5.4.2. לפי הוראות החשב הכללי, תקרת התשלום לקצובת נסיעות היא 1,330 ₪ לחודש, ולעובדים המתגוררים באזורי עדיפות לאומית התקרה המרבית היא 1,660 ש"ח לחודש.
- 5.4.3. עובד המתגורר מחוץ לתחום השיפוט של הרשות המקומית שבה הוא עובד, זכאי להחזר הוצאה בהתאם לתעריפי התחבורה הציבורית ולא יותר מהסכום המרבי כאמור לעיל.
- 5.4.4. רפורמה בתחבורה הציבורית
- 5.4.4.1. החל משנת 2016 חלה רפורמה בתחבורה הציבורית שהוזילה משמעותית את עליות הנסיעה בתחבורה הציבורית משמעות הוזלה היא ממוצע של 14.5% במחירים.
- 5.4.4.2. על מנת שהפגיעה בהחזר הוצאות הנסיעה ששולמו לעובדי הרשויות המקומיות תהיה מינימאלית, יצאו מספר חוזרים והנחיות על ידי משרד האוצר שקבעו את אופן התשלום הנכון לעובדים שקבלו קודם לכן החזר הוצאות נסיעה.
- 5.4.4.3. נקבעו 4 מטרופולונים: תל אביב, חיפה, ירושלים ובאר שבע, בתוך כל מטרופולין תתאפשר נסיעה ללא הגבלה תוך שילוב בין אמצעי התחבורה הציבורית השונים.
- 5.4.4.4. כל מטרופולין מחולק ל-3 "טבעות"; טבעת מרכזית (טבעת 1) הכוללת את העיר הראשית וסביבותיה ובה מתבצעות מרבית הנסיעות, וטבעת משנה (2 ו-3) הכוללות מספר אזורי משנה המרוחקים יותר ממרכז העיר.
- 5.4.4.5. על פי החשב הכללי לעובדים שהתקבלו לפני הרפורמה ולאחריה, כללי הוראות הנסיעה הן בהתאם להגדרת העובד.
- עובד חדש - עובד שהחל את עבודתו ברשות החל מ - 01.01.2016
עובד וותיק - עובד שהחל את עבודתו עד לתאריך 31.12.2015.
- 5.4.4.6. עובד חדש - כאי לתשלום קצובת נסיעה לפי תעריף חופשי חודשי בלבד בהתאם לכללי תשלום הרפורמה.
עובד וותיק - זכאי לתשלום לפי לתעריפי הרפורמה בהתאם לחלופות הבאות:
- עובד שמקום המגורים ומקום העבודה באותו אזור - תשלום על בסיס חופשי חודשי בתעריפי הרפורמה.
 - עובד שמקום המגורים ומקום העבודה באזורים שונים באותו מטרופולין - תשלום על בסיס חופשי יומי בתעריפי הרפורמה.
 - עובד שמקום המגורים ומקום העבודה במטרופולין שונה - תשלום של חופשי חודשי במטרופולין א', וחופשי חודשי במטרופולין ב' ותשלום עבור נסיעות בודדות הלך ושוב בקו המחבר בין שני המטרופולינים. יש לבצע מעקב בכול חודש לגבי כמות הנסיעות הבינעירוניות.
 - החזר קצובת הנסיעות לעובד וותיק לא יפחת מהסכום שקבל לפני הרפורמה בניכוי של 14.5%. עובד שקצובת הנסיעות תופחת מהסכום שלעיל בהתאם לכללים, יהיה זכאי להשלמה עד לסכום הקצובה ששולמה עד לחודש 12/2015 בניכוי של 14.5%.
- 5.4.5. נמצא כי שניים מהעובדים שנכללו במדגם אינם מקבלים קצובת נסיעות.
מהעירייה נמסר כי קצובת הנסיעות לעובדים זריהן דוד ואנקרי ארז תעודכן בשכר, ובאשר לכי לעובד חגי' אסף נמסר כי מוצמד לו קטנוע.
- 5.4.6. תעריף חופשי חודשי בעיריית עפולה בהתאם למפורט במשרד התחבורה הינו: 149 ₪.
נמצא, כי רוב העובדים שנכללו במדגם קבלו קצובת נסיעות בסכום נמוך יותר ובסך של 103.
- 5.4.7. נמצאו עובדים המקבלים החזר הוצאות נסיעה בסכום הגבוה לכאורה, מהסכום לו הם זכאים בהתאם למקום מגוריהם. בהתייחסות העירייה עולה כי עובדים אלו נקלטו לפני הרפורמה.
הביקורת לא קבלה התייחסות האם סכומים אלו הינם לאחר ניכוי של 14.5% מהסכומים אותם קבלו בחודש 12/2015 או לא.



5.5 דמי כלכלה

- 5.5.1. בסעיף 26.946 בחוקת העבודה מובא כי עובד שהועסק שעתיים נוספות לפחות, בהמשך ליום עבודתו הרגיל, זכאי לדמי כלכלה.
- 5.5.2. החל מיום 01.06.17 תעריף דמי כלכלה לעובד המועסק שעתיים נוספות ומעלה - 19.3 ₪ תעריף דמי כלכלה לעובד המועסק בתחום המשמרת השנייה והשלישית 4 שעות לפחות - 8 ₪.
- 5.5.3. נמצאו עובדים המקבלים תוספת שעות נוספות בערך 150% (הועסקו לפחות שעתיים נוספות ביום) שלא קבלו דמי כלכלה בתלוש השכר.
- להלן התייחסות העירייה לממצאי הביקור;
- שני עובדים אינם מקבלים דמי כלכלה לפי הסכם מרץ 99.
 - שלושה עובדים אינם מקבלים דמי כלכלה מאחר והועסקו בימי שישי.
- הביקורת מציינת כי אין מניעה לשלם דמי כלכלה לעובדים המועסקים בימי שישי.

5.6 החזר מנקו

- 5.6.1. בסעיף 26.881 בחוקת העבודה מובא כי עובדים שבמסגרת תפקידם מועסקים בפועל בתפקידי גביית המחאות או מזומנים, זכאים לתשלום מנקו
- 5.6.2. סכום "תשלום מנקו" לחודש מותנה בגבית מינימום שנתי ובמפורט להלן:

תוספת מנקו לחודש	סכום הגביה השנתי בשקלים	
	מ-	עד-
52 ₪	21,987	41,264
73 ₪	41,265	82,577
117 ₪	82,578	164,904
187 ₪	164,905	ומעלה

- 5.6.3. נמצא כי 5 עובדים במדגם קבלו תוספת זו.
- מהעירייה נמסר כי העובדים המקבלים תשלום מנקו אחרים כחלק מתפקידים לגביה וזכאים לה.

6. הפרשות סוציאליות

6.1 פנסיה תקציבית

- 6.1.1. בהסכם מרץ 99 נקבע כי עובדים שבחודש נובמבר 2001 הועסקו בעירייה לפחות שנה, והיו מבוטחים באותו מועד בפנסיה תקציבית, ימשיכו להיות מבוטחים בפנסיה זו.
- 6.1.2. עובדים שהתקבלו לעירייה לאחר 1 בנובמבר 2000, זכאים לביטוח בפנסיה תקציבית אם הם חתומים על רציפות זכויות עם רשות מקומית אחרת או עם הממשלה.
- 6.1.3. החל מינואר 2005, שיעור הניכוי בפנסיה תקציבית עומד על 2 אחוזים מהשכר המבוטח, עבור דמי ניהול של הקרן.
- 6.1.4. נמצא כי 11 עובדים במדגם מבוטחים בפנסיה תקציבית. מעובדים אלו נוכו 2% דמי ניהול כנדרש, אולם ניכוי דמי הניהול מופיע בשם: "מנורה מבטחים" ולא דמי ניהול, ועל כן קיים חשש כי העובדים יחשבו כי הם מבוטחים בקרן הפנסיה "מנורה מבטחים".
- מהעירייה נמסר כי הנושא בבדיקה במערכת השכר לשינוי שם הקופה ממנורה לדמי ניהול.



6.2. הפקדות לקרן פנסיה צוברת בגין רכיבי שכר פנסיוני

- 6.2.1. שיעור הפרשות המעסיק לתגמולים הוא 7.5 אחוזים, שיעור הפרשות לפיצויים הוא 6 אחוזים ושיעור הניכוי מהעובד הוא 7 אחוזים.
- 6.2.2. נמצא כי הפרשות לפנסיה נעשו כדין לכלל העובדים שנכללו במדגם ומבוטחים בקרן פנסיה צוברת.

6.3. הפרשות נוספות לעובדים ותיקים

- 6.3.1. עובדים וותיקים (שהתקבלו לעבודה עד 2.4.1999), שהופרש בניגם לפיצויים במועד הקובע (חודשים 8/98 ו-2/99), ניתן להמשיך להפריש לקופת פיצויים בהתאם לשיעור שהפרישה הרשות במועד הקובע ולא יותר מ-2.33 אחוזים.
- 6.3.2. עבור עובדים שנכון ל-31 באוגוסט 1998, שיעור ההפרשה של הרשות לקופת תגמולים, עלה על 2.33 אחוזים, על העירייה להעביר את שיעור ההפרש שבין 2.33 אחוזים לאחוז שהפרישה בפועל, לקרן הדרכה וקידום מקצועי (זאת בהתאם להסכם היקבוצי מיום 04 באוגוסט 2003).
- 6.3.3. לא נמצאו ליקויים בהקשר להפרשות סוציאליות לעובדים ותיקים, וההפרשות מבצעות כדין.

6.4. הפקדות לקופת גמל בגין רכיבי עבודה נוספת

- 6.4.1. שיעור הפרשות המעסיק לתגמולים הוא 7.5 אחוזים, שיעור הפרשות לפיצויים הוא 6 אחוזים ושיעור הניכוי מהעובד - 7 אחוזים.
- 6.4.2. נמצא כי לכלל העובדים הזכאים להפרשה על רכיבי עבודה נוספת - בוצעה הפרשה כנדרש.

6.5. הפקדות בגין החזר הוצאות

- 6.5.1. שיעור הפרשת המעסיק לגמל הוא 5 אחוזים ושיעור הניכוי מהעובד - 5 אחוזים.
- 6.5.2. נמצא כי לכלל העובדים קיימת קופה להפרשות עבור רכיבי החזר הוצאות בשיעורים הנדרשים. הביקורת העלתה כי ההפרשה על רכיב "תוספת נהיגה עצמית" שהינו רכיב החזר הוצאות, נעשתה לקופת תגמולים ופיצויים על רכיבי עבודה נוספת במקום לקופת תגמולים על רכיבי החזר הוצאות. בהתייחסות העירייה עולה כי הנושא יתוקן לקופת החזר הוצאות.

6.6. הפרשות לקרן השתלמות

- 6.6.1. עובדים בדירוגים מהנדסים, הנדסאים או מח"ר זכאים להפרשה לקרן השתלמות החל מיומם הראשון בעבודה, עובדים בדירוג המנהלי זכאים להפרשה לקרן השתלמות לאחר 12 חודשי עבודה ברשות וקבלת קביעות.
- 6.6.2. שיעור הפרשת המעסיק מהשכר הפנסיוני הוא 7.5 אחוזים ושיעור הפרשת העובד הוא 2.5 אחוזים.
- 6.6.3. נמצאה עובדת אחת שלא הופרש עבורה לקרן השתלמות.
- בהתייחסות העירייה עולה כי בחודש יוני 2020 הופרשו ברטרו לקרן השתלמות "רום".



7. חופשה ומחלה

7.1. ימי מחלה

- 7.1.1. עובד המועסק במשרה מלאה זכאי לצבירה של 30 ימי מחלה בשנה.
- 7.1.2. עובד המועסק במשרה חלקית ומועסק חמישה ימים בשבוע - זכאי לצבירה של 30 ימי מחלה בשנה, אך ערך כל יום יהיה בהתאם לחלקיות משרתו של העובד. ניצול ימי המחלה יהיה כמקובל במשרה מלאה (לפי ימי לוח, לרבות ימי מנוחה וחג).
- 7.1.3. עובד המועסק במשרה חלקית פחות מחמישה ימים בשבוע - זכאי לצבירה חלקית של ימי מחלה.
- 7.1.4. נמצא כי צבירת ימי מחלה נעשתה כדין לכלל העובדים.

7.2. ימי חופשה

- 7.2.1. עובד המועסק במשרה מלאה חמישה ימים בשבוע - זכאי לצבירה של 22 ימי חופשה בשנה. עובד המועסק שישה ימים בשבוע - זכאי לצבירה של 26 ימי חופשה בשנה.
 - 7.2.2. עובד המועסק במשרה חלקית ומועסק חמישה ימים בשבוע - זכאי לצבירה מלאה של 22 ימי חופשה בשנה, כאשר ערך כל יום יהיה בהתאם לחלקיות משרתו של העובד.
 - 7.2.3. עובד המועסק במשרה חלקית ומועסק פחות מחמישה ימים בשבוע - זכאי לצבירה חלקית של ימי חופשה, לפי ממוצע ימי עבודתו השבועיים חלקי 5 וכפול 22 (בהנחה שבוע העבודה הנהוג במקום עבודתו כולל 5 ימים).
- 7.3. נמצא כי למספר העובדים קיימת ביתר שולית של ימי חופשה. בימים כתיקונם, אין לאפשר לעובדים להיכנס ליתרה של ימי חופשה "חופשה באשראי". בעקבות משבר הקורונה, אושר לעובדים שאינם חיוניים להיכנס ליתרה שלילית של עד 14 ימים, ובתנאי שיתרה זו תתאפס עד ל-01 בינואר 2022. בהתאם לנתונים שנמסרו מהעירייה, לכלל העובדים יתרת ימי החופשה נמוכה מ-14 ימים.
- 7.4. נמצא עובד בעל יתרה של 91 ימי חופשה ועובד בעל יתרת ימי חופשה של 64 ימים. יתרה זו אינה תקינה, שכן - בכול תחילת שנה יש להעיד את יתרת ימי החופשה על מקסימום 55 ימים.
- בהתייחסות העירייה עולה כי שיעור משרתו של אחד העובדים שונתה מ-100% ל-50% וחלה טעות במערכת השכר בשל הכפלת צבירת ימי החופשה, והעניין בטיפול במערכת השכר.
- והעובד השני, התחיל את שנת 2020 עם יתרה של 55 ימים, מאחר ולא ניצל כלל במהלך השנה, לכן יתרת ימי החופשה של 64 ימים היא בגין יתרת פתיחה של 55 ימים וכן צבירת ימי החופשה לשנת 2020, ובסוף השנה תועמד עד למקסימום 55 ימים בהתאם לכמות הניצול.



ריכוז ממצאים והמלצות

1. דירוג ודרגה

דירוג העובדים תקין.
נמצאו שני עובדים המקבלים דרגה שלא בהתאם לכללי הקידום בדרגה.

יש לתקן את שכרם של שני העובדים, כך שדרגתם תחושב בהתאם לכללי הקידום בדרגה.

2. ותק בעבודה

נמצא כי, שמונה עובדים חישוב הותק בעבודה נעשה באופן שגוי.

יש לתקן את אופן חישוב הותק בעבודה של שמונת העובדים, כך שיחושבו על פי הכללים כמובא בסעיף 26.411 בחוקת העבודה.

3. תוספת 2001

נמצא כי תוספת ניהול לא נלקחה לחישוב תוספת

יש לתקן את אופן החישוב כך שתוספת ניהול תילקח לחישוב תוספת 2001.

4. תוספת אחוזית 2016

נמצא כי לרוב העובדים, תוספת אחוזית 2016 שולמה בחסר מאחר ותוספת המעו"ף בסכום שעמדה ביום 31 לדצמבר 2015 לא נלקחה לחישוב התוספת.

יש לחשב את תוספת אחוזית 2016 גם על תוספת המעו"ף בסכום שעמדה ביום 31 לדצמבר 2015

5. תוספת מאמץ כפיים 10%

עבור ששה עובדים המועסקים כנהגי אשפה שולמה תוספת מאמץ כפיים, למרות שאינם זכאים לה, מאחר והם מקבלים תוספות גמולי אחרות כמובא בהסכם 1977.

יש לתקן את תלושי השכר לנהגי אשפה כך, שיקבלו את שכרם ללא תוספת מאמץ כפיים.

6. תוספת פיצול

לעובד אחד שולמה תוספת פיצול באופן שגוי,
ולעובד אחר שולמה תוספת פיצול למרות שבכל החודש שהה במחלה.

ולעובד השני להוריד את תשלום תוספת הפיצול.



7. השלמה למינימום

- 7.1. נמצא כי תוספת השלמה למינימום לעובדים בדירוג המנהלי בדרגה 10 ומעלה ובדירוג המח"ר בדרגה 40 שולמה ביתר מאחר ותוספת 2011 לא קוזזה ממנה כמובא בהסכם 2001.
- 7.2. נמצא כי תוספות ספיגה מאמץ כפיים ששולמו כתוספות מקומיות שהוכשרו לא קוזזה מהשלמה למינימום לחלק מהעובדים

יש לתקן את חישוב השלמה למינימום בהתאם לכללים.

8. תוספת עבודות אשפה ופרמיה

נמצא כי תוספת עבודות אשפה ופרמיה המשולמות לחלק מהעובדים, מופיעות ברכיב השכר הפנסיה למרות שמפורשות לקופ"ג עבודה נוספת.

יש להציג את תוספת אלו ברכיבי עבודה נוספת.

9. תוספת לנהגים

נמצא כי שני עובדים המועסקים כנהגים לא שולמה להם תוספת מקצועית לנהגים חרף זכאותם.

יש לשלם לעובדים אלו תוספת מקצועית לנהגים.

10. קצובת נסיעות

נמצא כי לחלק מהעובדים תשלום קצובת נסיעות שולמה באופן שגוי.

יש לשלם את קצובת הנסיעות בהתאם לכללים.

11. דמי כלכלה

עבור 5 עובדים לא שולם דמי כלכלה למרות שהועסקו בחלק מהימים מעל 2 שעות נוספות

יש לשלם את דמי הכלכלה לעובדים, עבור הימים בהם הועסקו מעל 2 שעות נוספות.

12. קופת פנסיה

נמצא כי דמי הניהול המנוכים לעובדים המבוטחים בפנסיה תקציבית מופיעים בתלוש בשם "מנורה מבטחים"

יש לתקן את שם ההפרשה בגין דמי הניהול, מ"מנורה מבטחים" ל"דמי ניהול"



13. קופת גמל עבודה נוספת

נמצא כי תוספת נהיגה עצמית המשולמת לעובדים הזכאים, הופרשה לקופ"ג עבודה נוספת בעוד שמדובר ברכיב החזר הוצאות.

יש להפריש את תוספת נהיגה עצמית לקופ"ג החזר הוצאות.

14. יתרת חופשה

נמצאו שני עובדים שיתרת ימי חופשה שלהם גבוהה מ-55 ימים.

יש להעמיד את יתרת החופשה לסוף שנה למקסימום של 55 ימים.

