

דו"ח ביקורת
מספר 42
לשנת 2022

תוכן עניינים

7.....	תגובת ראש העיר	
46.....	אגף גנים ונוף	
49.....	מבוא	.1
51.....	ממצאים	.2
64.....	סיכום והמלצות	.3
69.....	אגף ביטוח	
72.....	מבוא	.1
73.....	ממצאים	.2
94.....	המלצות	.3
103.....	הוצאות דלק ושמנים	
105.....	מבוא	.1
107.....	ממצאים	.2
115.....	סיכום והמלצות	.3
117.....	בית תרבות	
120.....	מבוא	1
122.....	ממצאים	.2
140.....	סיכום והמלצות	.3
145.....	הסדרי חניה	
147.....	מבוא	.1
149.....	ממצאים	.2
163.....	המלצות	.3
165.....	רשת חוויות הכנסות עצמיות	
168.....	מבוא	.1
170.....	ממצאים	.2
189.....	המלצות	.3
192.....	השרות הווטרינרי	

194.....	מבוא	.1
196.....	ממצאים	.2
223.....	המלצות	.3
228.....	היסעים בחינוך	
230.....	מבוא	.1
234.....	ממצאים	.2
246.....	סיכום והמלצות	.3
249.....	דוברות	
251.....	מבוא	.1
252.....	ממצאים	.2
267.....	סיכום והמלצות	.3
270.....	הביקורת הפנימית בעירייה	

לכבוד ח"מ מתן דיל

יו"ר ועדת ביקורת

עיריית רחובות

שלום רב,

הנדון: דו"ח מבקר העירייה מס' 42 לשנת 2022

הנני מתכבד להגיש לכם בזאת, את דו"ח מבקר העירייה מס' 42 לשנת 2022, וזאת על פי סעיף 170 ג' לפקודת העיריות.

ברצוני להודות למבקר העירייה, מר נפתלי אקרמן ולצוותו, על עבודת הביקורת המעמיקה כפי שמופיעה בדו"ח וכן להודות לצוות תיקון ליקויים בראשות מנכ"ל העירייה, מר מאיר דהן, על עבודה מקצועית ויסודית שנעשתה בכל נושא מדוח הביקורת .

אני רואה חשיבות רבה בעבודת הביקורת המהווה את אחד המנופים החשובים לשיפור מתמיד בעבודת העירייה על כלל המנהלים, האגפים, המחלקות והתאגידים העירוניים וביצוע התפקידים על פי דין ומתן שירות איכותי לתושבי העיר .

לאחר עיון מעמיק בדו"ח, ברצוני להודות למבוקרים על שיתוף הפעולה עם הביקורת והתייחסותם לנושאים המבוקרים בתחומם.

שמחתי לקרוא בדו"ח כי מרבית מהליקויים כבר תוקנו תוך כדי עבודת הביקורת ועם זאת עבודה רבה לפנינו בתיקון הליקויים ככל שניתן כפי שמופיעים בריכוז הממצאים וההמלצות בדו"ח.

אני סמוך ובטוח שהצוות לתיקון הליקויים בראשות מנכ"ל העירייה ימשיך להוביל ביד רמה את המעקב מול המבוקרים עד לתיקון כל הליקויים.

בכבוד רב,
רחמים מלול
ראש העיר

העתקים:

חברי ועדת הביקורת

חברי מועצת העירייה

מאיר דהן, מנכ"ל העירייה

נפתלי אקרמן, מבקר העירייה

לכבוד
ראש העירייה
מר רחמים מלול
אדון נכבד,

הנדון: דוח מבקר העירייה מס' 42 לשנת 2022

הנני מתכבד להגיש לך את דוח מבקר העירייה לשנת 2022, בהתאם להוראות סעיף 170 ג' (א) לפקודת העיריות (נוסח חדש).

גם בדו"ח זה, כפי שנעשה בדו"חות קודמים, הגדרתי כיעד בניית תכנית עבודה במגוון נושאים באגפי העירייה השונים.

פריסה כאמור מהווה מסר חשוב הן לעובדי העירייה והן לציבור תושבי העיר, כי העירייה פועלת בשקיפות ומאפשרת בחינת פעילותה על פי עקרונות של יעילות וחסכון.

כולי תקווה כי הביקורת תסייע לעירייה בראשה אתה עומד, בהשגת מטרותיה ובניהול מיטבי של משאביה בהגשת שירות יעיל ואיכותי לתושבים.

יש לזכור, הביקורת אינה מציגה תמונה כוללת ואין משתקפים בה בדרך כלל ההישגים בתחומים השונים, על אף שישנם וודאי גם הישגים לא מבוטלים.

אבקש לציין לחיוב כי חלק מהליקויים תוקנו כבר במהלך הביקורת.

אני מודה מקרב לב לראש העירייה, על הסיוע והגיבוי המלא לה זוכה הביקורת, למנכ"ל העירייה, למנהלי האגפים ולכל עובדי העירייה, הרואים בביקורת כלי עזר ניהולי לשיפור ויעול הארגון.

יש להדגיש את העבודה האפקטיבית של צוות תיקון ליקויים בראשות מנכ"ל העירייה, הפועל מכוח הוראות סעיף 170 ג' לפקודת העיריות (נוסח חדש), אשר מקפיד לקיים דיונים בדרכים ובמועדים לתיקון הליקויים, ועוקב אחר תיקונם ובדרכים למניעת הישנותם.

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

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

בברכה,

עיריית רחובות
נפתלי אקרמן
מבקר העירייה
וממונה תלונות הציבור

נפתלי אקרמן

מבקר העירייה וממונה תלונות ציבור

העתק:

מר מתן דיל (עו"ד) – חבר המועצה ויו"ר הוועדה לענייני ביקורת

חברי הוועדה לענייני ביקורת

מר מ. דהן, מנכ"ל העירייה

תגובת ראש העיר

ריכוז ממצאים והמלצות דו"ח בנושא אגף גנים ונוף

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
1	2.1.2	נהלי עבודה	חוסר עדכון והתאמה של נהלי עבודה	ביצוע עדכון והתאמה בהתאם לשינויים בתהליכי העבודה והגדלת שטחי הגינון	בימים אלה מתקיים תהליך של חידוש נהלי האגף באמצעות יועץ חיצוני. הנהלים צפויים להתפרסם עד לנובמבר 2023.
2	2.1.3	סנכרון עם תאגיד המים	היעדר סנכרון עם תאגיד המים	קביעת נהלים המבטיחים תיאום וסנכרון הוספת מונה וכיוב"ז	נקבעו הנחיות בנושא בתיאום עם התאגיד. במסגרת כתיבת הנהלים יושם דגש גם על נושא זה.
3	2.2.1	אחזקת גנים ציבוריים	היעדר שינוי בהיקף כ"א למרות גידול בשטחי גינון ומשימות	בחינת התאמת כ"א להיקף הצרכים והמשימות	הוחל בתהליך של ביצוע תהליכי ייעול והתאמות במסגרת לכמות כ"א הנדרש לאגף. כמו כן יבוצעו תהליכי חפיפה ותהליכי הגדרת תפקיד לכלל העובדים. קיים קושי בגיוס כ"א בשל מגבלות שכר הנקבעות ע"י מ. הפנים

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
4	2.2.2		היעדר תיעוד לשיבות תיאום בין מחלקות מקשה על יכולת הבקרה ועל יישום החלטות	הקפדה על פרוטוקולים	החל תהליך ארגוני באגף כולל הוצאת פרוטוקולים, סיכומי פגישות וכו'
5	2.3.1	גינון מבני ציבור ומוס"ח	היעדר התאמה בין מצבת כ"א לצרכים והמשאבים הנדרשים	בחינת התאמת כ"א להיקף הצרכים והמשימות	קיים קושי בגיוס כ"א בשל מגבלות שכר הנקבעות ע"י מ. הפנים
6	2.3.2		מחסור בכלי עבודה	השלמת הציוד הנדרש	הושלם הליך הרכישה
7	2.3.4		חוסר אבחנה בשטחי ציבור לתחזוקה בין אינטנסיבי לאקסטנסיבי	מיפוי ואבחנה כאמור	האבחנה אינה נדרשת בשל מיעוט שטחים אקסטנסיביים (אין בעיר חורש טבעי היקפי, והחורשות הקיימות הן קטנות).
8	2.4	מאגר מידע	היעדר מאגר נתונים ממוכן שלם ומעודכן של שטחים מגוננים	ניהול ממוכן של המידע להגברת יעילות ההשקיה	הוחל בהליך הטמעה ושימוש בתוכנת ניהול לפעילות האגף
9	2.5	בחירת קבלני גינון	פערים ושינויים בשטחי מדידה (טרם ובמהלך תקופת ההתקשרות)	העמקת הבדיקה ע"י האגף	נעשית בדיקה כל הזמן וגם מצוין במכרז שעשויים להיות שינויים

דו"ח מבקר העירייה 42 – תגובת ראש העיר

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
10	2.6.1	תשלום לספקים	נוהל תשלום לספקים אינו מעודכן	עדכון נוהל תשלום לספקים התייחסות לכלל הגורמים הרלוונטיים	העירייה שוקדת על בניית אוגדן נהלים לכלל אגפי העירייה.
11	2.6.2		העדר בקרות מהותיות ע"ג החשבוניות לתשלום	בקרה על בסיס הצלבה ליומני עבודה ולתעריפים שנקבעו בהסכם (לפי אזורי חיוב)	ממצאי הביקורת יילמדו ויופקו הלקחים הנדרשים.
12	2.6.3		פגיעה בהרתעה - הטלת עיצומים בסכום מופחת מהקבוע בהסכם ההתקשרות ופגיעה בהרתעה	שימוש במנגנון הפיצויים הקבוע בהסכם	החלטה לגובה הקנס מתקבלת מחשבתית בהתאם לנסיבות הייחודיות של כל מקרה הפרה, על פי שיקול דעתו של המפקח.
13	2.7.1	תקציב האגף	גידול משמעותי בתקציב למרות היעדר שינוי בהיקף השטחים	ניתוח הסיבות לגידול בתקציב	הגידול נובע מריבוי הקמות גינות חדשות ושדרוגים ושיפורים של גינות קיימות. (הרבה מעבר לשנים קודמות).
14	2.7.2		חריגה משמעותית בתקצוב צריכת מים לגינון ציבורי	תקצוב לאומדן ומהימן של העלויות	בהתאם משוער 2020-2021, בשל העברת חלק

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
					מתקציב הגינון באמצעות תקציבי מנהל ההנדסה.
15	2.8.1	מים לגינון ציבורי	חריגה משמעותית		העירייה מצויה בשלבי מעבר לתכניות עבודה מקושרות תקציב
16	2.8.2		היעדר אומדן אחזקה חודשי לכל אחת מהגינות	ניהול מושכל ומעקב חודשי יאפשר הליכי מעקב ובקרה אפקטיביים	קיימת בקרה על כל קו צריכה של מים. יש שליטה מרחוק. קיים זיהוי ועצירה אוטומטית של צריכת מים חורגת / בלתי צפויה
17	2.8.3		אי ביצוע סקר מונים בגינון הציבורי	יש להבטיח כי כלל המונים בשימוש העירייה	האגף מצוי בהליך מיפוי מונים ושדרוג לטכנולוגיית של קריאת מונים מרחוק ובנוסף המערכת מזהה ומתריעה בעת זיהוי צריכת מים חריגה באופן משמעותי.
18	2.8.4		היעדר תוכנית להורדת פחת	אימוץ תוכנית פעולות תחזוקה שוטפות להורדת פחת	הלכה למעשה מבוצעות פעולות רבות ומגוונות להורדת הפחת ולחיסכון כספי בהוצאות ההשקיה. מקובלת הערכת הביקורת

דו"ח מבקר העירייה 42 – תגובת ראש העיר

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
					בדבר הצורך בקביעת תכנית .
19	2.9.1	עצים	היעדר נוהל עירוני בתחום העצים	נוהל בתחום גיזום, שימור ושיקום עצים	עובדים בהתאם לנוהל פקיד היערות הארצי (נותן מענה גם לנושא עקירות, שימור / כריתות וכו')
20	2.9.2		היעדר מערכת ממוכנת לניהול נתוני העצים והאחזקה בעיר	הטמעת מערכת ממוכנת לניהול	כיום בשלבי פיילוט מערכת לריכוז וניהול כל נתוני העצים והאחזקה בעיר
21	2.9.3		אי הזנת ביצוע סקר למערכת ה GIS	הטמעת שכבת מידע להצגת מידע על עצים	הוחל בסקר עצים בכל רחבי העיר שלאחריו הנתונים יעודכנו במערכת
24	2.10.1	פניות ציבור	אי התאמה בזמני תקן שנקבעו לטיפול בפניות הציבור בין החוזה למוקד העירוני	קביעת זמני תקן ריאליים המבטיחים קביעת יעדים אפקטיביים ומדידים	בחוזה נקבעו זמני תקן מחמירים באופן מכוון
25	2.10.2		היעדר סיווג אחיד בתוכנת המוקד של תוצאות הטיפול	סיווג מחודש של תוצאות הטיפול וניסוח התשובות לפונים בתיאום מנהלת המוקד	נקבעו נהלי עבודה חדשים בעבודת האגף מול המוקד.
26	2.10.3		היעדר בקרה או מעקב אחר סטאטוס "טופל"		

דו"ח מבקר העירייה 42 – תגובת ראש העיר

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
27	2.10.4		היעדר פיקוח ומעקב אחר פניות המתקבלות ישירות באגף גנים	ניתוב כלל הפניות למערכת ה - CRM המאפשרת מעקב ובקרה	העירייה החלה בשלבי הטמעת מערכת CRM הצפויה להיכנס לכלל אגפי העירייה
28	2.10.5		היעדר תיעוד לביצוע סקרי שביעות רצון יזומים	ביצוע סקרים יזומים באופן מדגמי אחת לתקופה	מבוצעות פניות לפונים לבדיקת שביעות רצון באופן מדגמי הן ע"י המוקד והן ע"י האגף

ריכוז ממצאים והמלצות דו"ח בנושא ביטוח

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
1	2.2	תכנית עבודה	היעדר תכנית עבודה שנתית	אימוץ תכנית עבודה מקושרת תקציב עם מדדי ביצוע	כבר בשנת התקציב הקרובה, תוגש תכנית עבודה שנתית
2	2.3	נהלי עבודה	היעדר נהלים לחלק מהמטלות המתבצעות ע"י האגף	קביעת נהלים עדכון והרחבת נוהל תביעות	במסגרת בניית אוגדן נהלים לעירייה, ייקבעו נהלים לכלל האגפים.
3	2.4	הגדרת תפקיד	היעדר הגדרות תפקידים לעובדי האגף	הגדרת קשת האחריות והתפקידים של אגף ביטוח	המלצה מקובלת. במסגרת קביעת נהלי עבודה לאגף ישולבו הגדרות תפקיד.
4	2.5	אתר אינטרנט	חוסר אפשרות הגשה מקוונת של התביעות	הטמעת טופס תביעה מקוון	המלצה מקובלת, בנוסף למידע המצוי באתר בנושא הגשת תביעה, יוטמע טופס תביעה מקוון להגשת דרישות.
5	2.6	הרחבת כיסוי ביטוחי	היעדר סמכויות מספקות להרחבת כיסוי ביטוחי	הרחבת סמכויות עבור וועדה לקביעת הכיסוי הביטוחי	בנוהל יקבע פורום לקבלת החלטות בהרכב מנכ"ל, גזבר, יועמ"ש, מנהל ביטוחים ויועצת הביטוח
6	2.7	יועץ ביטוח	היעדר תיעוד לשיקולים ולדירוג בבחירת היועץ	הגברת שקיפות אמות המידה לבחירת יועץ	הופקו הלקחים.

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
7	2.8	מכרז ביטוח	היעדר אבחנה בין מכתבי דרישה לתביעות (היעדר מענה לשירות)	היערכות מתאימה של אגף הביטוח בין אם באמצעות כ"א פנימי ובין אם באמצעות הליכים מכרזיים	הביקורת מקובלת. במכרז הבא שייערך יתבקש מענה ביטוחי
8	2.9	רכישת שירות ללא מכרז והסכם	היעדר בקרה בגזברות על הקמת ספק וביצוע תשלומים ללא הליך מכרזי וללא הסכם	1. הידוק הפיקוח והבקרה על הקמת ספק חדש במערכת 2. הידוק הפיקוח על 'ספקים מזדמנים'	העירייה בתהליך הטמעת מערכת ליבה שתיתן מענה להמלצות הביקורת (Dynamix)
9	2.10.1	רכישת שירות משפטי	היעדר בקרה על תעריפי השירות (כגון חוו"ד לוועדת סילוק)	1. יש להקפיד כי תשלום יבוצע על בסיס הסכם ו/או תעריפון מוסכם 2. יש להקפיד כי דרישות תשלום ישקפו את הפעילות שנערכה בתיקים	המלצה מקובלת. הופקו הלקחים
10	2.10.2		היעדר הפרדה ברישום בין שכר טרחה ליועץ לבין תשלום פיצויים לתובעים	הפרדה חשבונאית בין שכר טרחה והוצאות משפטיות לתשלומי פיצויים	תוקן החל מתקציב 2023

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
11	2.11	הארכה / הרחבת שירות ביטוח	היעדר בקרה על הצגת מלוא המידע הרלוונטי בפני הלשכה המשפטית	הטמעת בקרה להצגת מלוא הנתונים (הוצע שימוש בטבלה שנערכה ע"י הביקורת)	הופקו הלקחים
12	2.12	ועדת סילוק	היעדר נוהל עבודה מחייב	קביעת נהלי עבודה לרבות מדרג סמכויות	המלצה מקובלת. יאומץ נוהל עבודה מחייב
13			אי שיתוף הלשכה המשפטית בוועדה	חובת נציגות היועמ"שית אלא אם כן יוחלט על יועץ במיקור חוץ	המלצה מקובלת, הופקו לקחים
14			היעדר הפרדה בין גורם שעורך חווי"ד לבין הגורם המאשר	הפרדה בין גורם שעורך חווי"ד לבין גורם מאשר	המלצה מקובלת. יאומץ נוהל עבודה מחייב
15			אין חובת הנמקה של הוועדה	חובת הנמקה של הוועדה	המלצה מקובלת. יאומץ נוהל עבודה מחייב
16			2.13	סקר סיכונים	רכישת פוליסות ביטוח ללא בסיס נתונים עדכני
17	2.13.1	רכישת כיסוי בנזק ראשון בלבד	רכישת כיסוי בנזק ראשון	בחינת הביטוח לתשתיות בפוליסת נזק ראשון	המלצה מקובלת

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר	
18	2.13.2		היעדר כיסוי ביטוחי למעילות והונאות	לבחון רכישת כיסוי ביטוחי	יירכש כיסוי ביטוחי במכרז הקרוב	
19	2.13.3		היעדר ביטוח סייבר		בוצעה רכישת פוליסה מתאימה	
20	2.13.4		ספק ביחס לצורך בכיסוי ביטוחי לכספים במעבר (סכומי כסף נמוכים)	בחינת הצורך	הוחלט ע"י המנכ"ל על המשך רכישת פוליסה	
21	2.14		היעדר מאזן ביטוחי		לצורך מניעת אפשרות לתשלום יתר, מומלץ לבצע מאזן ביטוחי	הנושא ייבחן ע"י שמאי
22	2.15		קיום סעיף החרגות שמתנה את תוקף הפוליסה במצבים שונים		בחינת צעדים המבטיחים את תקפות הפוליסה	המלצה מקובלת
23	2.16		סקר חצרים אחרון בוצע לפני 11 שנים	1. ביצוע סקר עדכני 2. הבהרת ה'עובדות המהותיות'	בימים אלו נערך סקר חצרים	
24	2.17		ביטוח מבנים	תיאום חלקי בין אגף הביטוח ואגף נכסים ושכירויות	מתן הרשאה לאגף ביטוח למאגר הנכסים לצורך סנכרון מלא בין האגפים	הופקו הלקחים ויהודק הפיקוח בין הביטוח לבין אגף נכסים

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר	
25			ספק ביחס למידת עדכניות ומהימנות שווי הנכסים לצרכי ביטוח	שערוך מהימן של שווי הנכסים על בסיס חו"ד שמאי	בימים אלה נערכת עבודת שמאי לצורך עדכון הנתונים	
26			היעדר פיקוח על קיום פוליסת ביטוח למבנים בהקצאה ולחילופין ביטוח ע"י העירייה (כמבטח בנזק ראשון)	<p>1. מסירת חזקה תותנה בהצגת אסמכתא לרכישת ביטוח (כנדרש בנוהל הקצאות)</p> <p>2. ניהול מעקב אחר חידוש הפוליסה מדי שנה</p> <p>3. תשלום ביטוח בהתאם לנוהל תמיכות בלבד</p>	יהודק התיאום בין אגף נכסים לבין אגף הביטוח	
27		היעדר בקרה לקיום פוליסת ביטוח למבנים עירוניים בשימוש צדדים שלישיים	פעילות אכיפה מצד אגף נכסים			
28		ספק ביחס לכיסוי ביטוחי למקלטים בשימוש דו-תכליתי	הידוק הפיקוח			
29		חשש לכיסוי ביטוחי עודף לנכסי גופי סמך	הידוק התיאום בין אגף נכסים ואגף הביטוח			

דו"ח מבקר העירייה 42 – תגובת ראש העיר

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
30	2.18	עדכון מוטבים בפוליסה	אי צירוף המדינה כמוטב	צירוף המדינה כמוטב בהתאם להנחיה	הופקו הלקחים. במכרז הבא שייערך המדינה תצורף כמוטב
31	2.19	נספחי ביטוח (קבלנים)	ליקויים בניהול נספחי ביטוח (קבלנים)	1.אימוץ נוהל מחייב 2.הגברת התיאום בין אגף הביטוח והתביעות ללשכה המשפטית 3.הגברת הפיקוח בעת הארכת חוזים	בשנת 2023 יופץ נוהל
32	2.20	פגיעה בתשתיות עירוניות	אי מיצוי זכאות העירייה לפיצוי בגין פגיעה בתשתיות מצד צדדים שלישיים	הקמת מערך תביעות בגין פגיעות בתשתיות עירוניות (ספקים / תושבים)	למכרז שירותים משפטיים הקרוב יצורף פרק שייתן מענה לתביעות מסוג זה

ריכוז ממצאים והמלצות דו"ח בנושא הוצאות דלק ושמונים

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
1	2.1	נהלים לניהול צי רכב	היעדר נהלי עבודה	אפיון והגדרת תהליכי העבודה המהותיים בתחום ניהול צי הרכב של העירייה	בימים אלו האגף שוקד על כתיבת נהלי עבודה בסיוע יועץ חיצוני
2	2.2	מכרז רכישת דלק	המשך התקשרות עם חברת הדלק ללא הארכת הסכם	<p>1. יש להטמיע אמצעי בקרה והתרעה המבטיחים הארכת הסכם ו/או יציאה למכרז חדש</p> <p>2. הקמת יחידת התקשרויות שתבטיח נגישות לידע מקצועי מגוון הנדרש למכרזי העירייה</p> <p>3. הרחבה ועיבוי מאגר היועצים של העירייה</p>	הופקו הליקויים ; נבחר זכיון חדש בהליך מכרזי
3	2.3	מערכת מידע על כלי הרכב	היעדר מידע ומעקב על ק"מ של כלי הרכב	1. הידוק המעקב על צבירת ק"מ של כלי הרכב והתראה	מתבצע באמצעים ידניים

תגובת ראש העיר	המלצות מבקר העירייה	ממצאים	נושא	סעיף בדו"ח	מספר סידורי
	למניעת חריגה מהמכסה 2. ניהול מעקב אחר הוצאות הרכבים לצורך בדיקת כדאיות	למנוע חריגה בהתאם להסכם ההתקשרות			
המלצה מקובלת ותיושם	יש להקפיד על תיעוד הבקורות ו/או הבדיקות המתבצעות	היעדר תיעוד לבקרה על חיובים בגין צריכת דלק	הוצאות דלק	2.4.1	4
הוטמעה מערכת ממוכנת שנותנת מענה להמלצת הביקורת	הקפדה על מעקב	היעדר מעקב אחר קריאת מד הק"מ ברכבי האיגום.		2.4.2	5
קיימת חריגה באמצעות חסימת תדלוק במקרים חריגים. נקבעו נהלים מעודכנים בנושא	1. הקפדה על מעקב ורישום ק"מ והצלבה מול צריכה 2. חסימת תדלוק מעבר למכסה. 3. הטמעת בקרות מונעות (חוסמות) תדלוקים חריגים (מיקום וזמנים חריגים)	היעדר מעקב אפקטיבי אחר מד ק"מ ברכבי ליסינג		2.4.3	6

דו"ח מבקר העירייה 42 – תגובת ראש העיר

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
7	2.6.1	שוברי תדלוק	תהליך עבודה ידני	מעבר לשימוש באמצעים דיגיטליים	הודקו אמצעי הפיקוח אחר השימוש בשוברים
8	2.6.2		היעדר בקרה על עילת השימוש בשוברים	הקפדה על רישום	המלצות התקבלו ומיושמות
9	2.6.3		חוסר הקפדה על רישום כמות הדלק על גבי השובר		
10	2.6.4		היעדר רישום מספר רכב בדו"ח התדלוקים		
11	2.6.5		שימוש בפנקסים ללא קוד זיהוי ייחודי לכל שובר	החלפת פנקסים	המלצה התקבלה ויושמה. המלצה התקבלה ויושמה.
12	2.7	רכש	רכש ע"י האגף ללא הליך מכרזי וללא הסכם	<p>1. הידוק הפיקוח על הקמת ספק חדש בגזברות</p> <p>2. הידוק הפיקוח על ספקים מזדמנים ספקים יחידים ניתן לאשר בפטור ממכרז</p>	<p>הופקו הליקויים.</p> <p>העירייה מצויה בהליכים מכרזיים.</p> <p>ניתנה הנחיה להגביר את השימוש בפורטל הצעות מחיר</p>

ריכוז ממצאים והמלצות דו"ח בנושא היכל התרבות

תגובת ראש העיר	המלצות מבקר העירייה	ממצאים	נושא	סעיף בדו"ח	מספר סידורי
המלצה התקבלה ותיושם עד מאי 2023	ריכוז כל האירועים ביומן מקוון והגברת השימוש במערכת סמארטיקט	אי מיצוי המערכות הממוכנות לפיקוח, מעקב ובקרה אחר הפעילות המתקיימת בהיכל תהליכי עבודה ידניים שניתן להטמיע במערכות המידע.	שימוש חלקי במערכות מידע	2.1	1
המלצה התקבלה וניתנו הנחיות בהתאם.	<p>(1) ככלל יש להימנע מביצוע בדיקות בסביבות אמת ולבצע אותם בסביבה ייעודית (TEST).</p> <p>(2) עם הזנת נתונים לצורך בדיקה בסביבת אמת יש להקפיד על מחיקתם.</p> <p>(3) זיכויים / קיזוזים וביטולים יש להזין</p>	נמצאו נתונים שהוזנו לצורך בדיקות – דבר שפוגם ביכולת הפיקוח והמעקב	שימוש במערכת כסביבת בדיקה	2.2	2

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
				באופן ברור ולא באמצעות יצירת "אירוע"	
3	2.3	למנהל ההיכל אין הרשאות למערכת המידע	היעדר הרשאה למנהל למערכת "סמארט טיקטס", ולפיכך נמנעת ממנו יכולת מעקב ובקרה באופן ישיר ובלתי אמצעי, תוך תלות בדיווחים, דו"חות	מומלץ על מתן הרשאה מרבית למנהל ההיכל לצורך פיקוח ומעקב.	המלצה התקבלה ויושמה מיידית
4	2.4	אוגדן הנהלים אינו ערוך צורנית ומהותית כנהלים	היעדר נהלים מובנים הכוללים התייחסות לכלל ההיבטים הנדרשים	מומלץ על עריכת נהלים בפורמט מובנה	המלצה מקובלת ותיושם עד יולי 2023
5	2.5	אי התאוששות במכירת כרטיסים בשנת 2021 ביחס	ירידה בהיקף מכירות כרטיסים לאחר משבר הקורונה	הגברת פעולות השיווק והמכירה של כרטיסים למופעים השונים בכדי	מתבצעת פעילות נמרצת לשיווק

דו"ח מבקר העירייה 42 – תגובת ראש העיר

תגובת ראש העיר	המלצות מבקר העירייה	ממצאים	נושא	סעיף בדו"ח	מספר סידורי
כרטיסים ומנויים. הגדלת היקף מכירת כרטיסים ומנויים הוצגה כיעד מרכזי לשנת 2023	להוביל לעלייה בהכנסות ההיכל.		לשאר היקפי הפעילות		
		בשנת 2022 ההכנסות ממכירה לוועדים כמעט וחזרה להיקפי הפעילות שטרם הקורונה (שנת 2019) ואילו המכירה לפרטיים לא התאוששה כלל.	ירידה משמעותית במכירת מנויים על ידי ההיכל	2.6	6
יבוצע עדכון וצמצום בטבלת תעריפון ההיכל	פישוט וצמצום סוגי המנויים והכרטיסים על מנת לאפשר בקרה ומעקב נאותים, היעדר טעויות אנוש וכדומה. מומלץ כי שמות סוגי הכרטיסים לא יהיו משיקים לשמות סוגי המנויים בכדי לא ליצור	(1) מאחר ההיכל מציע 30 סוגי מינויים שונים ולכל סוג מינוי ניתן לרכוש 20 סוגי כרטיסים הרי שקיימים 600 תעריפים שונים. (2) ישנם 9 סוגי כרטיסים עבור אזרחים ותיקים במקום 2 (אבחנה בין אולם ליציע).	ריבוי סוגי מינויים וכרטיסים	2.7	7

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
			3) ישנם שמות של מנויים בסוגי הכרטיסים – "שלישיית הצגות" ו"שלישיית מופעים-מנויי".	בלבול וטעויות אצל הלקוחות או העובדים.	
8	2.8	מכירת כרטיסים ללא הגדרת סוג, ללא עלות וללא שריון מקום	נמצאו מקרים של מכירת מנויים ללא שיוך לסוג כרטיס, ללא גבייה וללא שריון מושב קבוע	יש להדק את הפיקוח והמעקב על טעויות הקלדה. יש להטמיע בקרה למניעת הזנת מנוי ללא רישום תקבול וכן בקרות מגלות באמצעות בדיקה תקופתית.	תוקן. תהודק הבקרה בנושא
9	2.8	חוסר אחידות במחירי מינויים וכרטיסים	קביעת תעריפים שונים לאנשים שונים שרכשו סוג כרטיס זהה ומנוי זהה לכאורה.	פישוט בתעריפי הכרטיסים והמנויים למניעת טעויות	תוקן
11	2.11	אי עדכון תקנון באתר ההיכל	באתר האינטרנט של ההיכל תקנון ההטבות לא עודכן	מומלץ לעדכן לקראת כל עונת מנויים חדשה את	בוצע

דו"ח מבקר העירייה 42 – תגובת ראש העיר

תגובת ראש העיר	המלצות מבקר העירייה	ממצאים	נושא	סעיף בדו"ח	מספר סידורי
	התקנון העדכני לאותה שנה עם מספרי השנה הנכונים.	לעונת 22-23 על אף שבפרק של סדרת התאטרון מציינים את העונה הזו.	לעונת מנויים 2022-2023		
המלצה מקובלת. יקבעו נהלי עבודה מחייבים	מומלץ להדק את הפיקוח והמעקב על החזר בגין ביטול כרטיסים. יש לקבוע מדרג סמכויות לאישור החזרים וכן לתעד נימוק להחזרים חריגים.	מפורט בדו"ח מדגם של 9 ביטולים שנעשו פחות מ-24 שעות לפני תחילת המופע והחזרים כספיים שגויים.	ביטול כרטיסים שלא לפי הנהלים – פחות מ-24 שעות לפני מופע או אחרי מופע	2.12	12
נרשם גידול משמעותי בתפוסת ההיכל	מומלץ לערוך בדיקה באלו מופעים אחוזי התפוסה נמוכים ולבחון את האפשרות להחליפם במופעים שמושכים יותר קהל.	אחוז התפוסה החודשי הממוצע המקסימלי היה בחודש אוגוסט ועמד על 78% ואילו אחוז התפוסה החודשי הממוצע המינימאלי היה בחודשים ספטמבר ופברואר ועמד על 57%.	אחוזי תפוסה נמוכים	2.13	13

דו"ח מבקר העירייה 42 – תגובת ראש העיר

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
14	2.14	מופעים שלא נמכרו אליהם כרטיסים	נמצאו 7 מופעים אשר בוטלו בשל שיעור רכישת כרטיסים נמוך		
15	2.15	אי עדכון מחירוני השכרת האולם – מאז שנת 2014	במהלך עונת המופעים -2021 2022 בוצעו 69 השכרות של האולם למופעים חיצוניים לפי מחירים משנת 2014.	מומלץ כי מחירון השכרת האולם יעודכן מעת לעת בהתאם לשינויים המתרחשים בעולם התרבות.	תוקן. עודכנו התעריפים
16	2.16	אי מיצוי הכנסות מהחניונים	החניונים סגורים לקהל הרחב ברוב שעות היום (מלבד החניון העליון (חניון מספר 3)	מומלץ לבחון מתכונת הפעלת החניונים למיקסום השימוש ואף ההכנסות. מוצע לבחון העברת אחריות לתפעול החניות לעירייה בשעות בהם לא קיימת פעילות בהיכל. (יביא להגברת מיצוי	הוחלט על בדיקת הנושא בתיאום אגף התנועה

תגובת ראש העיר	המלצות מבקר העירייה	ממצאים	נושא	סעיף בדו"ח	מספר סידורי
	השימוש ולהגדלת ההכנסות)				
בוצע ריענון של מרבית חברי הוועדה	ריענון תקופתי של הרכב חברי ועדת הרפרטואר כדי לאפשר ייצוג רחב של קהלים שונים	הרכבה של ועדת הרפרטואר, אינו משקף את אוכלוסיית העיר ו/או צופי ההיכל וממילא אינה מייצגת את מגוון ההעדפות והטעמים לצורך משיכת קהלים חדשים להגדלת היקף הצופים וההכנסות.	הרכב ועדת רפרטואר	2.17	17
המלצה מקובלת. ייקבע נוהל עבודה מחייב	גיבוש נוהל עבודה, שבין היתר יקבע מספר הצגות שהחברים נדרשים לבחון, קריטריונים לבחירת הצגה, ישיבות צוות בראשות מנהל ההיכל ועוד.	היעדר נוהל להסדרת פעילות חברי הוועדה	לא קיים נוהל המסדיר את פעילות ועדת הרפרטואר	2.18.2	19

ריכוז ממצאים והמלצות דו"ח בנושא הסדרי חניה

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
1	2.1	מידע סטטיסטי	היעדר מידע סטטיסטי - ניהולי	השלמת הביקורת לאחר קבלת הדו"חות, לדוגמא : א. דו"חות לפי כתובות / אזורים ב. היקף דו"חות בהתאם לפקח ג. זכאות לתו דייר	יבוצע
2	2.2.1	יועץ בטיחות של אגף התנועה	אי רישום היועץ למאגר היועצים הדיגיטלי	עבודה עם יועצים מתוך מאגר היועצים הדיגיטלי	יבוצע רישום של היועץ למאגר החדש
3	2.2.2		היעדר הליך מכרזי והסכם התקשרות	1. נדרש הליך מכרזי 2. יש להדק את הפיקוח והמעקב בגזברות	יבוצע הליך מכרזי
4	2.3	יועץ תנועה במנהל הנדסה	העסקת יועצים במיקור חוץ כחלופה לקליטת עובד	1. בחינת תקינות העסקה בהתאם לנוהל מ. הפנים 2. קליטת עובד לביצוע המטלות המבוצעות	לאחר בחינת הנושא הוחלט להותיר את המתכונת הקיימת

דו"ח מבקר העירייה 42 – תגובת ראש העיר

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
				כיום ע"י יועצים חיצוניים.	
5	2.4.1	נהלי עבודה	נהלי עבודה חלקיים שאינם ערוכים בהתאם לפורמט העירוני	עדכון והוספת נהלים בהתאם לפורמט העירוני	האגף יקדם אוגדן נהלים עד לדצמבר 2023
6	2.4.2	נוהל חניות נכים 2013	אי עדכון נוהל חניות נכים בהתאם לשינוי חקיקה	עדכון נוהל חניות נכים	הקצאת חניה נעשית לאחר בדיקת נידות בהתאם לחוק. יבוצע עדכון של הנוהל.
7	2.6	תכנית עבודה	התכנית אינה ערוכה בהתאם לפורמט של משרד הפנים	עריכת תכנית בפורמט משרד הפנים	העירייה מצויה בשלבי אימוץ של תכנית עבודה מקושרת תקציב
8	2.7	תכנית אב לנושא חניה	היעדר תוכנית אב לנושא החניה בעיר	קביעת תכנית אב לנושא חניה	לאחרונה הוגשה בקשת מימון משרד התחבורה לעריכת תכנית אב
9	2.8	חוק העזר	אי תיקון חוק העזר בהתאם להערות מבקר המדינה	תיקון בהתאם לתגובת העירייה למבקר המדינה	פעילות מתבצעת על בסיס פקודת התעבורה [נוסח חדש]
10	2.9	הסדרי חניה	אי פרסום תעריפי החניה	הצגת התעריפים באתר	המידע הוסר מהאתר באופן זמני בלבד

דו"ח מבקר העירייה 42 – תגובת ראש העיר

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
11	2.10	פיקוח חניה	אי מינוי בכתב של פקחים	הליכי מינוי כמתחייב בחוק העזר	הפקחים הוסמכו כנדרש ע"י ראש העיר ואין צורך באישור מועצה.
12	2.11.1	תביעה	שיעור גבוה (25%) של ערעורים ו/או בקשות להישפט	הזנת קוד עילת הבקשה ואיסוף מידע ניהולי	הנתון הגבוה נובע מדחיית פעילות גביה ואכיפה משנים קודמות (קורונה) ואינו משקף את הנתונים ביחס לשנה רגילה
13	2.11.2		היעדר מידע ניהולי אודות דו"חות מבוטלים (מעל 52%)	דו"חות ניהוליים המציגים דו"חות מבוטלים לפי עילת הביטול	

ריכוז ממצאים והמלצות דו"ח בנושא רשת חוויות – הכנסות עצמיות

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
1	2.1	הסכם	הסכם מסגרת ארכאי בין העירייה לרשת	חתימה על הסכם מסגרת חדש	הצורך ייבחר בישיבה משותפת של הנהלת העירייה ורשת חוויות
2	2.2	חוב כספי	קיים חוב כספי של רשת המתנסים לעירייה (מעל 70 מיליון ₪)	הסדרת החוב	הנושא יוסדר לקראת תקציב 2024
3	2.3.1	המטוח העירוני	יומן רישום מתאמנים – שימוש בדפים שאינם מאוגדים ואינם ממוספרים	שימוש ביומן עם דפים ממוספרים ורציפים בסדר עוקב	יירכש יומן מתאמנים מותאם
4	2.3.2				יומני רישום אינם משקפים את מכלול הפעילות הכספית

דו"ח מבקר העירייה 42 – תגובת ראש העיר

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
5	2.3.3		היעדר בקרה מצד הרשת על שלמות רישום ההכנסות והתקבולים	3. פתיחת אפשרות תשלום באמצעות BIT כחלופה למזומן	ראה סעיף 2.3.3
6	2.3.4		היעדר בקרה על חיוב בהתאם למחירון		
7	2.3.5		היעדר מעקב אחר חייבים		
8	2.3.6		אי הנפקת קבלה ללקוח בתשלומי אשראי	הקפדה על הנפקת קבלות בכל סוגי אמצעי התשלום	ראה סעיף 2.3.3
9	2.3.7		שימוש בפנקס קבלות שאינו מותאם לפעילות	הדפסת פנקס קבלות מותאם לפעילות המטווח	יוזמן פנקס קבלות מותאם
10	2.3.8		היעדר בקרה לגביה בפועל מלקוחות קבועים	הידוק מעקב הרשת אחר גבייה בפועל	ראה סעיף 2.3.3
11	2.3.9		שימוש במתקני המטווח ע"י צדדים שלישיים (מועדוני ירי) ללא הסכם שימוש	הסדרת השימוש במתקני המטווח וקביעת תגמול הולם	הנושא בטיפול אגף נכסים ושכירויות
12	2.4.1		בריכה טיפולית היעדר מנגנון לביצוע התאמת הכנסות	קביעת נוהל תהליך סגירת חודש וביצוע התאמות בין התקבולים שנרשמו במערכת דוקטור	יקבע נוהל לחיזוק הבקרה הכספית בין המערכות

דו"ח מבקר העירייה 42 – תגובת ראש העיר

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
				לבין כספים שהופקדו בבנק.	
13	2.5.1	מתנ"סים	חשיפה לביצוע שינויים בקובץ ממשק הכנסות חודשי	לבחון מיכון ממשק העברת הנתונים בין מערכת הגבייה לבין מערכת הנהלת החשבונות, כבקרה מונעת לביצוע שינויים	הבקרה על מערכת רישום ההכנסות נעשית קבע ע"י כל מנהלי המרכזים אשר בודקים שלמות ברישום ההכנסות
14	2.5.2		פגמים בתהליך הבקרה הפנימי	1. נדרש תיעוד הבקרות המתבצעות ע"י החשב 2. נדרשת הפרדת רשויות	
15	2.5.3		חשש לפגיעה בפרטיות	הקפדה על השחרה ו/או השמדת טפסים הכוללים פרטי אזרחי	תהליכי שמירה על הגנת הפרטיות יובאו לבחינה ויגובשו נוהם מתאים
16	2.5.5		אי תמיכת המערכת ברישום מקוון בפיצול אמצעי תשלום ובביצוע תשלום יחסי לחוגים	הרחבת יכולות התמיכה של מערכת Info-cash לאפשר פיצול אמצעי תשלום	מערכת Info-cash נבחנה ע"י הרשת טרם הכנסתה לעבודה ברשת מול כל תוכנות רישום חוגים להיקפי פעילות גדולים, ונמצאה המתאימה ביותר.

דו"ח מבקר העירייה 42 – תגובת ראש העיר

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
17	2.6.1	מכירת כרטיסים באירועים	היעדר ביצוע בקרת שלמות אחר גבייה בפנקסי כרטיסים	1. הקפדה על רישום ותיעוד מלאים של פרטי פנקסי כרטיסים.	1. נרכשו מכשירי חיוב אשראי ורישום הפעולה אוטומטית בנוסף לרכישת כרטיסים בעלי ברקוד. הרשת תבטל את השימוש בפנקסי מכירת הכרטיסים הידנית. 3. ייצא נוהל מסודר.
18	2.6.2		תיעוד חסר במערכת של פרטי פנקס למכירת כרטיסים	2. הטמעת מערכת מכירת כרטיסים דיגיטלית אשר תאפשר שליטה ובקרה אפקטיביים (כגון מערכת TICKS)	
19	2.6.3		היעדר בקרה ממוכנת אפקטיבית אחר מגבלת משתתפים לאירוע	הגבלת מכירת הכרטיסים בהתאם למגבלת השתתפות שנקבעה.	
20	2.7.2	ספריית הרשת	פיגורים בהחזרת ספרים	בחינת דרכים לצמצום והתמודדות עם אי החזרת ספרים במועד	הקף הפיגורים נמוך כאשר יתופעת האיחורים' היא תופעה שכיחה בספריות ציבוריות
21	2.7.3		גביית קנסות חלקית בגין אי החזרת ספרים במועד	הטלת סנקציות	והנושא ייבחן.
22	2.7.5		היעדר בקרה אחר מלאי ספרים	הטמעת בקורת ניהוליות לניהול מלאי הספרים (ספירת מלאי וכיוב"ז)	

ריכוז ממצאים והמלצות דו"ח בנושא השירות הווטרינרי

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר		
1	2.1	נהלים	צורך בעדכון והשלמת נהלים	עדכון והשלמת נהלים בהתאם לפורמט העירוני	בכוונת העירייה להשלים אוגדן נהלים עבור כלל אגפי העירייה		
2	2.2	כוח אדם	אי איוש תקנים	איוש התקנים החסרים	עד לסוף שנת 2023 יבוצע איוש תקן נוסף		
3	2.3.1	תקציב	חוסר הלימה בין תקצוב וביצוע	1.תקצוב מהימן בהתאם לצפי ההוצאות 2.מעקב ביצוע בהצלבה של הוצאות מול הכנסות	העירייה מצויה בשלבי הטמעה של תכניות עבודה מקושרות תקציב		
4	2.3.2				סעיף תקציבי כללי	פיצול ושיוך התקבולים בהתאם לאגף ולפעילות	תבוצע הפרדה חשבונאית שתאפשר זיהוי ואבחנה בין סוגי התקבולים
5	2.3.3				זקיפת הכנסות שונות לסעיף תקציב אחד		
6	2.5.1	מזון מן החי – הובלה ושיווק	הפסקת בצוע בדיקות משנה פגעה ברמת הפיקוח על ממכר מזון מן החי	תגבור הביקורות בנקודות קצה כפי שאכן נעשה	העירייה פועלת בהתאם לרגולציה המונעת על ידי משרד הבריאות.		

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
7	2.5.2		אי עדכון חוק העזר המקומי בהתאם לשינויים רגולטוריים המונעים מהעירייה יכולת לבצע "בדיקות משנה"	בחינת הצורך בשינוי חוק העזר	בהתאם לחו"ד משפטית אין צורך בעדכון החוק
8	2.6.1	מזון מי החי – תברואה בעסקים	צוין לחיוב גידול בהיקף הביקורות בעסקים		
9	2.6.5		שיהוי בביצוע ביקורות ב-35% מהעסקים המפוקחים	קביעת תקן לתדירות הביקורת בכלל העסקים	שינוי הרגולציה הביא לגידול בהיקף העסקים המפוקחים ע"י השירות הווטרינרי.
10	2.6.6		שיהוי בביקורת באטליזים	הגברת תדירות הביקורות באטליזים	השירות שוקד על מערכת לקביעת התדירות בהתאם לפרמטרים שיוגדרו ומדיניות של ניהול סיכונים
11	2.6.7		אי ביצוע ביקורות פתע	ביצוע ביקורות פתע	כלל הביקורות נעשות ללא כל תיאום עם המבוקר. יבוצעו ביקורות בתדירות משתנה לשמר את גורם ההפתעה.

תגובת ראש העיר	המלצות מבקר העירייה	ממצאים	נושא	סעיף בדו"ח	מספר סידורי
הירידה בשיעור הקנסות על רקע מגפת הקורונה	יש להבטיח רמת אכיפה שתבטיח רמת תברואה גבוהה	ירידה בהיקף הקנסות	אכיפה בעסקים לממכר מזון מהחי	2.7.1	12
הצורך והיכולת להפעלת סנקציות בתקופת הקורונה הייתה מוגבלת	שימוש באמצעי אכיפה לצורך הבטחת גורם ההרתעה	צמצום השימוש צו הפסקה מנהלי ושימוע		2.7.2	13
האכיפה נעשית באמצעות קנסות מנהליים המהווה תגובה מהירה והאפקטיבית ביותר לאכיפה עירונית		צמצום הבקשות לנקיטת צעדים משפטיים		2.7.3	14
נוספו במערכת קטגוריות חדשות שיאפשרו סיווג מדויק יותר של הפניות.	1. הגברת התיאום בין המוקד לשירות הוטרנירי . 2. חסימת אפשרות פתיחת פניה ללא שיוך לנושא 3. עדכון הסיווגים באופן משקף (מוצע להוסיף קטגוריה "צער בעלי חיים")	פניות ללא סיווג	פניות מוקד	2.8.1	15

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
16	2.8.2		סיווג כפול של סטאטוס 'טופל'	הגברת התיאום בין המוקד לשירות הוטרנירי	יהודק הפיקוח והבקרה על דיווחים והזנות נתונים ע"י הפקחים .
17	2.8.3		שיעור חריג של סגירת תיקים בסטאטוס 'לא נדרש טיפול'	הקפדה על סיווג מדויק בסגירת תיקים	נוסף במערכת סטאטוס ייעודי.
18	2.9.2	רישום, חיסון ורישוי כלבים	שימוש מצומצם בקנסות בגין אי חיסון כלבים	הגברת האכיפה	1. קנסות ניתנים באופן שוטף, בהתאם לצורך. 2. היות והטלת קנס מותנית בבדיקה פרטנית של כל מקרה, קיים קושי בשל מגבלות כ"א
19	2.9.3		חוסר התאמה בנתוני חיסון כלבים	יש להדק את הפיקוח והמעקב לצורך אבטחת אחידות הנתונים	חוסר התאמה נובע מחיסון כלבים ללא בעלים המובאים לכלביה
20	2.9.2	הכלבייה העירונית	היעדר אישור משרד החקלאות לכלבייה	המצאת האישורים הנדרשים	בשל אובדן המסמך, נעשתה פניה מחודשת למשרד החקלאות לקבלת האישור

דו"ח מבקר העירייה 42 – תגובת ראש העיר

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
21	2.10.3		אי חידוש הכלבייה כמתקן מוגן בהתאם לחוק צער בע"ח	בחינת הצורך בחידוש האישור	בשל עומס קבוע ומשמעותי, לא ניתן להתחייב לקבל בע"ח נוספים
22	2.10.4		פעילות לא מוסדרת של עמותה במתחם הכלבייה	הסדרת פעילות העמותה	יטופל בתיאום עם הלשכה המשפטית
23	2.11.1	טיפול בחתולי רחוב	1. התקשרויות ללא הסדרה 2. היעדר פירוט בחשבוניות מונע יכולת בקרה	1. הסדרת התקשרויות עם מרפאות חוץ 2. על חשבוניות לפרט השירות	1. אנו פועלים בהתאם להצעות המחיר הנבדקות בסכומים נמוכים מהנדרש בנהלים. 2. מבוצע בפועל
24	2.11.2		פעילות תחנות האכלה לחתולי רחוב עשויות למשוך חיות בר לא רצויות	מפגשים והדרכות תקופתיות עם מאכילי חתולים לצורך הגברת התיאום והידוק שיתוף הפעולה	1. הפעילות נעשית בתיאום עם ציבור מאכילי החתולים, תוך התחשבות בנתוני הסביבה, האוכלוסייה והתנועה באזור. 2. מיקום התחנות נקבע במרכז ולא בשוליים על מנת לא לעודד כניסה שלחיות בר החיות משולי העיר

ריכוז ממצאים והמלצות דו"ח בנושא היסעים בחינוך

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
1	2.1	נהלי עבודה	העדר נהלי עבודה כתובים	אימוץ נהלי עבודה לכלל היבטי פעילות מחלקת היסעים	בתכנית עבודה של העירייה נקבע יעד לבניית אוגדן נהלים עבור כלל אגפי העירייה.
2	2.2	מדיניות היסעים	העדר קריטריונים לשילוב תלמידים שאינם זכאים להסעה בקווים	קביעת קריטריונים	מאחר וכל מקרה נבחן לגופו באופן מעמיק אין צורך בקביעת קריטריונים
3	2.3	מערכת מחשוב	היעדר מערכת מחשוב לניהול היסעים	הומלץ לבחון שימוש במערכות ייעודיות לניהול היסעים	
6	2.5	בקרה	1. העדר מערכת ממוחשבת למעקב אחר ההסעות	אימוץ מערכת ממוכנת בקרה ומעקב	הוחלט לקדם רכישה והטמעה של מערכת ממוכנת לניהול מערך ההיסעים
7			2. היעדר תכנית בקרה שנתית	קביעת תכנית בקרה	
8			3. קושי בתיאום הבקרה הכוללת מול משכ"ל	סנכרון הבקרה מול משכ"ל	

דו"ח מבקר העירייה 42 – תגובת ראש העיר

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
9			4. היעדר תיעוד לביצוע בקרות	תיעוד הבקרות המתבצעות	
10	2.7	תשלום למסיעים	קושי בפיקוח על החשבונות המוגשים במתכונת PDF	מוצע לבחון דרישת דו"ח אקסל	
11			היעדר הקפדה לפרט סוג הרכב	יש לחייב את החברות לפרט סוג רכב	המלצת הביקורת מקובלת
12	2.8	שיתופי פעולה עם רשויות אחרות	היעדר שיתוף בתכנון מסלולי נסיעה עם רשויות אחרות	בחינת שיתוף לצורך הוזלה	הנושא נבחן בעבר ולא נמצאה כדאיות כלכלית ו/או תפעולית
13	2.9	תלונות	היעדר רישום ותיעוד טיפול בתלונות	תיעוד הטיפול	המלצה התקבלה ויושמה במהלך הביקורת
14	2.10.1	מלווים	דיווח ידני של נוכחות המלווים	מערכת דיווח ממוכנת	הוחלט על מעבר לדיווח טלפוני

ריכוז ממצאים והמלצות דו"ח בנושא דוברות

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת ראש העיר
1	2.2.2	נוהל בנושא פרסומי העירייה והחברות העירוניות	היעדר הגדרה ברורה ל'תפוצה אקטיבית'	הגדרת היקף תפוצה באופן בהיר	המלצה התקבלה ויושמה. נקבע מספר חד ערכי
2			הגדרה כוללנית לקריטריון להימנעות מרכישת שטחי פרסום	תיקון הקריטריון לעבירה שיש עימה קלון	המלצה התקבלה ויושמה. ההגדרה עודכנה בהתאם
3	2.3.1	פניות הציבור	הטיפול בפניות מבוזר בין יחידות שונות בעירייה	בחינת איגום כלל משאבי העירייה בתחום פניות הציבור	הנושא ייבחן במסגרת עדכון המבנה הארגוני של הרשות ב- 2024
4	2.3.2		מחסור בכוח אדם	בחינה של היקף כ"א	
5	2.4	תכנית עבודה	אי קביעת לוי'ז לתכנית עבודה	קביעת לוי'ז למטלות	תוכנית העבודה השנתית תחולק לרבעונים, בכפוף לאילוצי כ"א
6	2.5.2	תקציב פעולות	ביזור תקציבי הן בעירייה והן בחברה העירונית	מוצע לבחון ריכוז סעיף התקציב לצורך הידוק המעקב והפיקוח	הביזור נובע ממכרזים משותפים של העירייה עם גופי הסמך. התקציב הפנימי יקודם במסגרת המשך תכניות מקושרות תקציב

דו"ח מבקר העירייה 42 – תגובת ראש העיר

תגובת ראש העיר	המלצות מבקר העירייה	ממצאים	נושא	סעיף בדו"ח	מספר סידורי
ההמלצה התקבלה ויושמה באמצעות מתן הנחיה לחברת הדיגיטל	עיבוי הדו"חות התקופתיים המופקים ע"י הדוברות	היעדר מידע היסטורי (כגון נתוני חשיפה) , לאתרים דוגמת פייסבוק	תיעוד מידע	2.10.2	7

דו"ח ביקורת

מספר 42/1

אגף גנים ונוף

תוכן עניינים

49	מבוא	1
49	כללי	
49	חוקים, תקנות והנחיות רלוונטיות בהיבטי הגיבוי הציבורי	
50	מבנה ארגוני	
50	מטרת הביקורת	
50	מתודולוגיה	
51	ממצאים	2
51	ממצאים הנוגעים למדיניות העירונית ונהלי עבודה	2.1
51	מדיניות עירונית (תקין)	2.1.1
51	אי עדכון של נהלי עבודה	2.1.2
51	העדר תיאום וסנכרון עם תאגיד המים העירוני	2.1.3
51	ממצאים הנוגעים למחלקת אחזקת גנים ציבוריים	2.2
52	העדר התאמה בין מצבת כ"א לצרכים והמשאבים הנדרשים	2.2.1
52	העדר תיעוד לסינרגיה בין המחלקות	2.2.2
52	ממצאים הנוגעים למחלקת גינון במוס"ח	2.3
53	העדר התאמה בין מצבת כ"א לצרכים והמשאבים הנדרשים	2.3.1
53	חוסר בכלי עבודה	2.3.2
53	העדר כשירות צי הרכב של המחלקה (תוקן במהלך הביקורת)	2.3.3
54	היעדר סיווג שטחי ציבור לתחזוקה לאינטנסיבי ואקסטנסיבי	2.3.4
54	מאגר נתונים חלקי ביחס לשטחים מגוונים	2.4
55	ממצאים הנוגעים למכרזים והתקשרויות עם קבלני גינון	2.5
55	פערים ושינויים בשטחי מדידה – טרם התקשרות	2.5.1
56	פערים ושינויים בשטחי מדידה – בתקופת ההתקשרות	2.5.2
56	ממצאים הנוגעים לבקרה על דרישות תשלום הספקים	2.6
56	אי עדכניותו של נוהל תשלום לספקים	2.6.1
56	בקרות ע"ג החשבונות לתשלום	2.6.2
57	הטלת עיצומים בסכום מופחת מהקבוע בהסכם ההתקשרות	2.6.3
57	ממצאים הנוגעים לתקציבים	2.7
57	התפתחות משמעותית בתקציבי תב"ר בין השנים 2020-2022	2.7.1
58	חריגות תקציביות בביצוע	2.7.2
58	ממצאים הנוגעים למים בגינון ציבור	2.8
59	חריגה תקציבית בשל תת תקצוב ההשקיה	2.8.1
59	היעדר תיעוד לביצוע אומדן אחזקה בכל אחד מהגינות	2.8.2
60	אי ביצוע סקר מונים בגינון הציבורי	2.8.3

60	העדר תיעוד לתוכנית פעולות תחזוקה שוטפות להורדת פחת	2.8.4
60	העדר תיעוד לקביעת יעדים לשיפור זמני תגובה ופעולה	2.8.5
60	ממצאים הנוגעים לעצים - שימור, שיקום, גיזום	2.9
61	העדר תיעוד לקיומו של נוהל עירוני בתחום העצים	2.9.1
61	העדר קיומה של מערכת לריכוז נתוני העצים והאחזקה בעיר	2.9.2
61	אי הזנת ביצוע סקר למערכת ה GIS	2.9.3
61	ממצאים הנוגעים לפניות ציבור	2.10
62	חוסר התאמה בזמני תקן	2.10.1
63	העדר סיווג אחיד בתוכנת המוקד	2.10.2
63	העדר בקרה או מעקב אחר סטאטוס "טופל"	2.10.3
64	היעדר תיעוד לפניות ישירות לאגף	2.10.4
64	היעדר תיעוד לביצוע סקרי שביעות רצון יזומים	2.10.5
64	סיכום והמלצות	3
65	מדיניות עירונית	3.1
65	נהלי עבודה	3.2
65	התאמה בין מצבת כ"א לצרכים והמשאבים הנדרשים	3.3
65	סינרגיה בין המחלקות	3.4
65	תוכניות עבודה	3.5
66	סיווג שטחי ציבור לתחזוקה לאינטנסיבי ואקסטנסיבי	3.6
66	מכרזים והתקשרויות עם קבלני גינון	3.7
66	תשלומי ספקים	3.8
66	תקציבים	3.9
67	מים בגינון הציבורי	3.10
67	עצים- שימור, שיקום, גיזום	3.11
67	פניות הציבור	3.12

1. מבוא

כללי

עיריית רחובות מפתחת גנים ציבוריים כחלק מהשירותים אשר מעניקה הרשות המקומית לרווחת תושביה.

באמצעות פיתוח ואחזקת גנים ציבוריים, מקנה העירייה לתושבים וילדים בתחומה מקום מרגוע ובטוח בשטח הציבורי. ציבור תושבים רחב, עושה שימוש בגינות אלו.

בעיר פרוסים כיום כ- 1,055 דונם של שטחים ירוקים – גנים ופארקים ציבוריים שאגף גנים ונוף (להלן "האגף") אחראי על הגינות, התחזוקה, האחזקה ובטיחות המתקנים הפועלים בהם.

כמו כן פועלים בעיר כ- 420 מוסדות חינוך ומבני ציבור (גני ילדים, בתי ספר, מתני"סים) שבשטחם קיימים שטחי גינות, מתקני משחקים וריהוט גן שגם עליהם האגף אחראי בנושא תחזוקה, אחזקה ובטיחות.

בהתאם לתוכניות, החזון העירוני והסכמי הגג של העיר צפוי גידול של מוסדות החינוך ומוסדות הציבור ובתוך כך קיים צפי גידול מתוכנן של שטחי גינות ושטחים ירוקים ב-5 שנים הקרובות בשיעור של כ-30% בהתאמה לגידול האוכלוסייה בעיר.

פעילות האגף באופן כללי מתבצעת באמצעות מטה מרכזי הכולל את מטה האגף ופקיד יערות עירוני ו-4 מחלקות: מחלקת אחזקת גנים ציבוריים, מחלקת גינות במוס"ח, מחלקת תכנון ופרויקטים והמחלקה הטכנית.

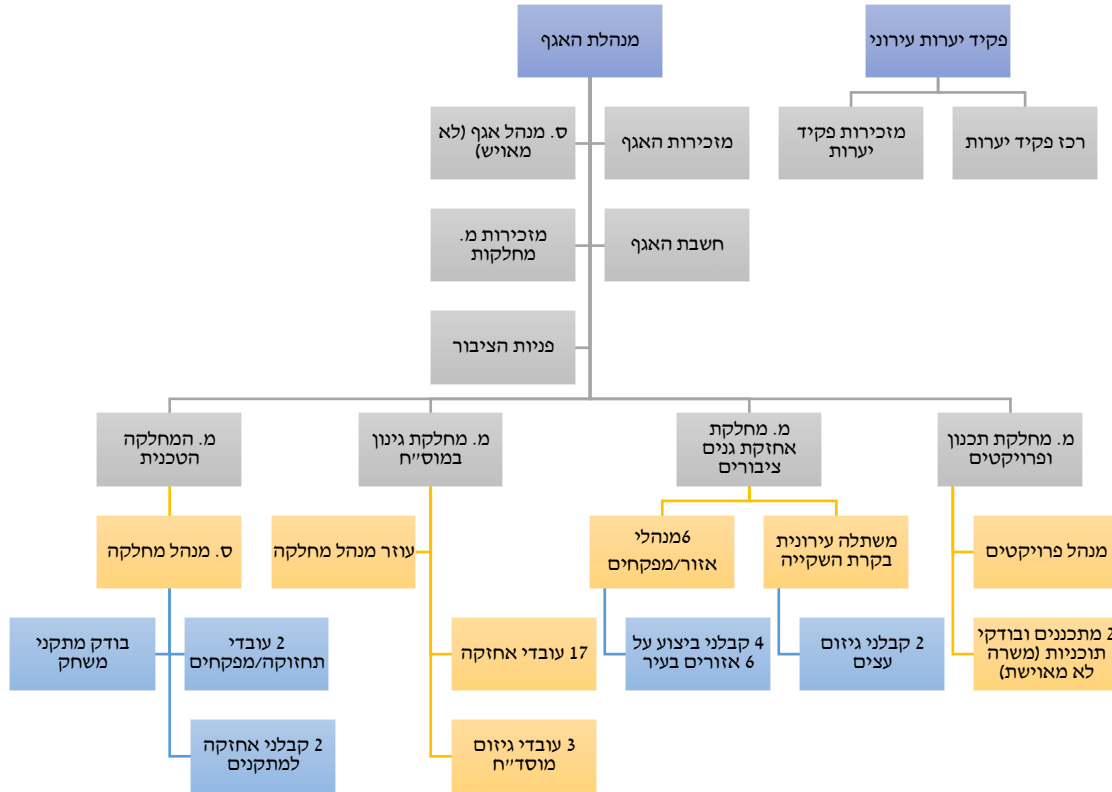
בהתאם לתוכנית העבודה השנתית נערכה ביקורת לבדיקת פעילות האגף בתחום תחזוקה שטחי ציבור בנושא הגינות ציבורי.

חוקים, תקנות והנחיות רלוונטיות בהיבטי הגינות הציבורי

- פקודת העיריות (נוסח חדש) סעיף 249, גנים ציבוריים (תיקון מס' 109) תשס"ז-2007:
- בנוגע להשקיה הנורמות הרלוונטיות הן, כדלקמן:
 - תקנות המים (השקיית גינות ציבורי וגינות פרטי), התשנ"א 1991,
 - תקנות המים (איסור השקיית גינות ציבורי וגינות פרטי בשעות היום), תש"ן-1990,
 - כללי המים (השימוש במים באזור קיצוב), תשל"ו-1976,
- פרק 11 רשות המים (מ-67) - מתכונת הדיווח על היקף שטחי הגינות הציבורי לשם קביעת כמות להשקיה יעילה לגינות ציבורי.
- פרסומים מקצועיים והנחיות משרד החקלאות .
- בנוגע לגיזום עצים הנורמות הרלוונטיות הן:
 - פקודת היערות 1926.
 - צו היערות (אכרזה על אילנות מוגנים) (מס' 2), תשנ"ז-1997.
 - חוק עזר לרחובות (שמירת הסדר והניקיון), התשמ"ג-1982

חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 לעניין מעורבות פקיד היערות בשלבי תכנון ורישוי, חובת סימון עצים בתשריט התוכנית, סעיף 83 ג'.

מבנה ארגוני



מטרת הביקורת

מטרת הביקורת לבחון את פעולות הרשות המתייחסות לתחום תחזוקה גינות ציבוריות ברחבי העיר עמידה בכללי היעילות והחיסכון, תוך מתן המלצות לתיקון הליקויים ושיפור מערך הבקרה.

מתודולוגיה

נהלי הביקורת שנקטו, כללו בין היתר:

ניתוח נתונים כספיים, חוזים, החלטות.

איסוף וניתוח תוכניות, תוכניות עבודה, דוחות בקרה ופיקוח.

בחינה וניתוח דוחות פניות ציבור מוקד עירוני.

איסוף וניתוח חומרי עזר נוסף, חוקים, תקנות, נהלים, הנחיות, פרסומים גופים מקצועיים/ממשלתיים, מאמרים.

שיחות ובירורים עם גורמים רלוונטיים.

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

2. ממצאים

2.1 ממצאים הנוגעים למדיניות העירונית ונהלי עבודה

2.1.1 מדיניות עירונית (תקין)

הוצג בפני הביקורת מסמך ממאי 2022 המציג מדיניות ותכנית רב שנתית לשנים 2022-2027 שנערך על ידי האגף.

המסמך מציג את המדיניות העירונית ביחס לגינון והמרחב הציבורי ומגדיר ומתווה תחום זה בעירייה.

2.1.2 אי עדכון של נהלי עבודה

- מרבית נהלי העבודה נכתבו לפני זמן רב (כ-2 עשורים בממוצע) ובמהלך תקופה זו, נמסר לביקורת כי בוצעו שינויים ועדכונים בתהליכי העבודה, זאת ללא שבוצע עדכון והתאמה של הנהלים הכתובים בנושא.

- חסר נוהל עבודה מוגדר לתפקידו של מנהל אזור.

- חלוקת האחריות בין המחלקות השונות לא אופטימלית ונשענת על מהלכים שקרו בעבר ולא שונו בהתאמה לשינויים ולפיתוח העירוני שהעיר עברה בשנים האחרונות.

- הגדרות התפקידים אשר בוצעו בעבר ולא עברו טרנספורמציה למציאות החדשה, אינם מאפשרים הטמעת נהלים חדשים וביצוע התאמות של נהלי העבר להווה, הנדרשים לשינויים ולפיתוח העירוני שהעיר עברה במהלך השנים האחרונות.

תגובת האגף - בימים אלה מתקיים תהליך של חידוש נהלי האגף. העירייה התקשרה עם יועץ חיצוני לכתיבת וחידוש הנהלים. הנהלים צפויים להתפרסם עד לאמצע שנת 2023.

2.1.3 העדר תיאום וסנכרון עם תאגיד המים העירוני

נמצא כי העירייה מתקינה מדי מים באופן עצמאי בנקודות שונות, בעיקר במקומות אספקת מים חדשים.

לא קיים נוהל מסודר של התקנת מוני מים חדשים ותיאום מול תאגיד המים העירוני. נמסר, כי לעיתים התקנת מוני המים מבוצעת על דעת עובדי אגף גנים ונוף, ללא תיאום וללא ידיעת תאגיד המים.

לביקורת נמסר כי במסגרת כתיבת הנהלים יושם דגש גם על נושא זה כמו כן התקיימה פגישה בנושא מול תאגיד המים ונקבעו הנחיות לנושא באופן מסודר ומבוקר.

עוד צוין בתגובת האגף כי התקנת מדי המים מבוצעת רק לאחר הוצאת מס' פיזי מסודר מול מח' שומה וקבלת הזמנה מסודרת.

2.2 ממצאים הנוגעים למחלקת אחזקת גנים ציבוריים

כללי

המחלקה אמונה על אחזקה שוטפת של השטחים המגוננים בעיר, בהיקף של כ- 1055 דונם שטחים ירוקים ציבוריים לרבות גינות ציבוריות, ערוגות, כיכרות, איי תנועה, וכך שטחי חורשה.

הפעילות השוטפת של הגינות, התחזוקה והניקיון מבוצעת באמצעות קבלנים חיצוניים, בהתאם לחוזי התקשרות בינם ובין העירייה. לצורך ביצוע פעולות הגינות, התחזוקה והניקיון חולקה העיר ל-6 אזורים, השירות הניתן ברחבי העיר זהה בכל אחד מחלקי העיר. לכל אזור קיים מנהל אזור (עובד עירייה) המפקח על עבודות הקבלן. לכל אזור קבלן אחזקה אשר מעסיק תחתיו מנהל עבודה, עובד השקיה ועובדי גינות על פי הנדרש במכרז עליו הוא חתום ובהתאם למספר הדונמים אותם הוא מתחזק. מנהלי האזורים מנהלים בפועל את עבודת הקבלנים ומוודאים שהעבודה הנדרשת מבוצעת.

במסגרת זו קבלני האחזקה מטפלים גם בפניות המוקד וגם בדו"ח תקלות ההשקיה המונפקים להם על בסיס יומי.

באגף גנים ונוף עובדים כ-10 הנדסאי נוף בעלי ידע וניסיון רב בתחום תכנון צמחיה והשקיה, הגנת הצומח, עצים, מים וקרקע. מנהלת האגף הינה הגורם המקצועי אשר מלווה ומתווה את הקו העיצובי והאדריכלי בתחום התכנון הנופי בעיר.

מצבת העובדים במחלקת אחזקת גנים ציבוריים, הינה: מנהל מחלקה, 6 מנהלי אזור, אחראי משתלה ו-3 עובדי משתלה. מצבת העובדים של קבלני אחזקת הגינות, הינה: 6 מנהלי עבודה, 6 עובדי השקיה ו-61 עובדי גינות ו-2 קבלני גיזום.

2.2.1 העדר התאמה בין מצבת כ"א לצרכים והמשאבים הנדרשים

מהביקורת עולה כי מצבת העובדים באגף זהה למצב לפני 10 שנים ומזה זמן רב לא בוצעה התאמה ובחינה לצרכים ולמשאבים הנדרשים כיום, זאת על אף הגידול בשטחי הגינות וריבוי המשימות.

בתגובת האגף לטיוטת הדו"ח צוין כי בעקבות הביקורת נמסר כי החל תהליך של ביצוע תהליכי ייעול והתאמות במסגרת לכמות כ"א הנדרש לאגף, הוגשה בקשה להגדלת מצבת כ"א לפי כמות שטחי אחזקת הגינות שהתווסף לעיר כמו כן יבוצעו תהליכי חפיפה ותהליכי הגדרת תפקיד לכלל העובדים.

בתגובת מנכ"ל העירייה לטיוטת הדו"ח צוין כי קיים קושי בגיוס כ"א בשל מגבלות שכר הנקבעות ע"י משרד הפנים.

2.2.2 העדר תיעוד לסינרגיה בין המחלקות

לביקורת נמסר כי אחת לשבוע, מתקיימות ישיבות תכנון בין מחלקתי.

בפועל, לא נמצא תיעוד בכתב לקיום הישיבות ובפרט להחלטות וזאת בהיעדר פרוטוקולים.

העדר תיעוד או סיכומי פגישות מחליש את הבקרה והמעקב אחר ביצוע החלטות שהתקבלו והתיאום בין המחלקות.

בעקבות הביקורת נמסר כי החל תהליך ארגוני באגף כולל הוצאת פרוטוקולים, סיכומי פגישות וכו' – אחריות מזכירת האגף.

2.3 ממצאים הנוגעים למחלקת גינות במוס"ח

כללי

המחלקה אמונה על אחזקה שוטפת של כלל הגינות הנמצאות ב כ- 480 מוסדות חינוך ומבני ציבור (מבנים בבעלות העירייה) ברחבי העיר (בשטח כולל של כ 580 דונם) לפי החלוקה הבאה:

- 340 גני ילדים - מאופיינים בשטחי גינון קטנים יחסית בכל אתר כאשר העבודה נעשית במהלך היום החל משעה 7:00 בתיאום עם מנהלת הגן בזמן שהילדים שוהים בתוך המבנים.
 - 80 בתי ספר - מאופיינים בשטחי גינון נרחבים יחסית בכל אתר שהעבודה בהם נעשית גם כאשר הילדים נמצאים בהפסקות בחצר כיוון שיש צורך בעבודה רציפה על פני כל שעות היום (בזמן נוכחות התלמידים בחצר, העבודה היא ללא כלים מכניים העלולים לסכן אותם).
 - 60 מבני ציבור וצהרונים – מאופיינים בשטחי גינון קטנים עד בינוניים שהעבודה נעשית לרוב כאשר אין נוכחות של ילדים במקום.
- מצבת העובדים כוללת מנהל מחלקה הממלא שני תפקידים נוספים: עוזר בפועל (תקן לא רשמי) למנהלת האגף ופקיד היערות העירוני ומנהל צוות של 17 עובדי אחזקה ו-3 עובדי גיזום במוס"ח.
- למחלקה צי רכבים המונה 8 רכבים.

2.3.1 העדר התאמה בין מצבת כ"א לצרכים והמשאבים הנדרשים

תקן העובדים במחלקה, אינו מתאים להיקף המשימות והאחריות על 480 מוסדות חינוך ומבני ציבור להם נדרש לתת מענה.

כך לדוגמא: בחודשי הקיץ – מאי, יוני, יולי ואוגוסט נוצר עומס מעבר לרגיל על המחלקה עקב ריבוי עבודות התחזוקה והגינון הנדרשים וכחלק מהכנת מוסדות החינוך לשנת הלימודים הבאה.

בתגובת מנכ"ל העירייה לטיוטת הדו"ח צוין כי קיים קושי בגיוס כ"א בשל מגבלות שכר הנקבעות ע"י משרד הפנים.

2.3.2 חוסר בכלי עבודה

קיים חוסר בכלי עבודה מכניים תקינים המתאימים לעבודות הגיזום והתחזוקה, כגון: דיסק, רתכת, מגזמות, חרמשים, מכסחות, מסורים, מרססים וכו'; החוסרים הן עקב בלאי מואץ והתיישנות.

בתגובת האגף לטיוטת הדו"ח צוין כי הושלם הליך רכישת הציוד החסר.

2.3.3 העדר כשירות צי הרכב של המחלקה (תוקן במהלך הביקורת)

בטיוטת הדו"ח הוצגו ליקויים הנוגעים לניהול מאגר הרכבים של האגף, לרבות חוסר בכלי רכב הגורמים לפגיעה בעמידה ביעדי האגף ובביצוע המשימות.

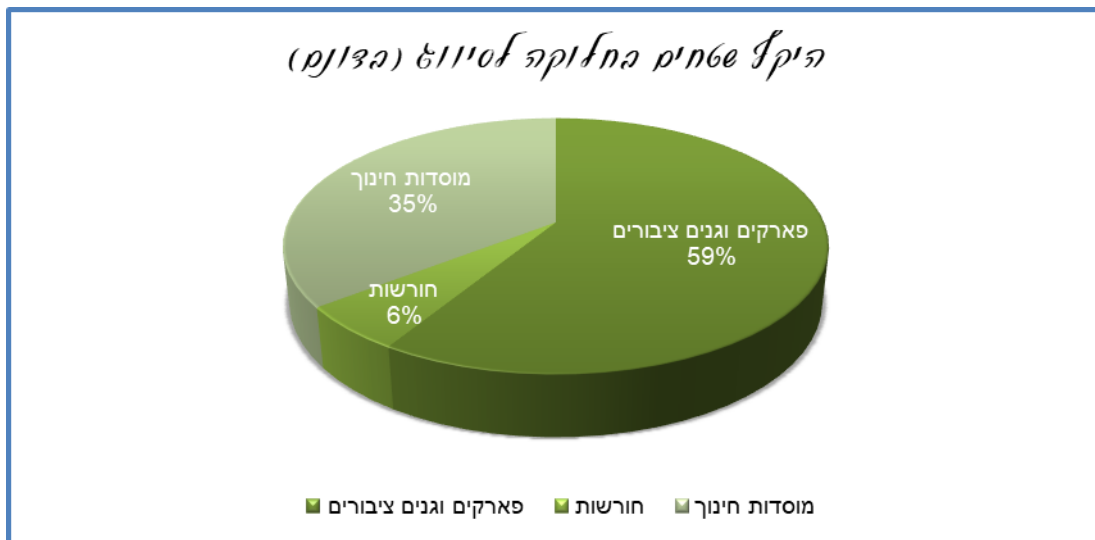
במהלך קבלת התייחסויות האגף לטיוטה דווח כי הליקויים טופלו ובוצעה השלמה של כלי רכב.

להלן סך שטחי הגינון המטופלים, נכון למועד הביקורת, עמד על כ-1,635 דונם שצפים המתוחזקים ע"י העירייה, כדלקמן:

2.3.4 היעדר סיווג שטחי ציבור לתחזוקה לאינטנסיבי ואקסטנסיבי¹

על אף חשיבות האבחנה הבסיסית בין שטחי ציבורי שהם חורש טבעי לבין פארקים וגנים שנבנו על ידי העירייה, נמצא כי היקף השטחים המגוננים בעיר אינו מחולק לפי סיווג של אינטנסיבי/אקסטנסיבי (חורשות וכד') וכי הדרישות לתחזוקת הגינון בעיר, שווה לכל השטחים.

לדעת הביקורת, היקף השטחים המגוננים נשוא המכרז ואי חלוקתם לאינטנסיבי/אקסטנסיבי, מהווים את הפרמטר המשמעותי והבעייתי בהתקשרות, מאחר ושטח אינטנסיבי מצריך סוג והיקף עבודה שונים ומורכבים ביחס לשטח אקסטנסיבי ולכן, אי חלוקה לפי סיווג, מהווה פגיעה בעיקרון היעילות והחיסכון ומגדילה את עלויות התחזוקה, ללא צורך.



בתגובת האגף לטיטות הדו"ח צוין כי האבחנה אינה נדרשת בשל מיעוט שטחים אקסטנסיביים (אין בעיר חורש טבעי היקפי, והחורשות הקיימות הן קטנות).

2.4 מאגר נתונים חלקי ביחס לשטחים מגוננים

האגף מנהל מאגר נתונים בפורמט אקסל לכל השטחים המגוננים בחלוקה לפי שם האתר, כתובת, גודל השטח, תוספת מגוננת לשטח ותאריך התוספת או ההפחתה וסה"כ לאזור. בנוסף קיימת תוכנת ניהול לנושא מתקני משחק, כושר, הצללות, משטחי הולם. בתוכנה זו נמצא מאגר נתונים המתעד את תכולת המתקנים הקיימת בכל אתר ואתר, ומעקב שוטף על הטיפול והתחזוקה.

להלן תיאור סיכומי קובץ הנתונים, נכון לתאריך 26/5/22:

¹ בתחום הגינון מקובל לסווג שטחי ציבור פתוחים ל-2: אקסטנסיבי, ו-1 אינטנסיבי: אקסטנסיבי = מהווה חלק מהמערכת הירוקה של העיר אך נשאר לרוב במצבו הטבעי או ברמת פיתוח נמוכה. אינטנסיבי = במהותו כולל פארקים, גינות וגנים כולל ריהוט גן, פרגולות, מתקני משחק, נטיעות, התוויית שבילים ורחבות, ומצריך רמת תחזוקה וגינון משמעותיים.

פירוט	אזור 1	אזור 2	אזור 3	אזור 4	אזור 5	אזור 6
סה"כ בסיס	161.454	168.709	168.214	157.781	177.465	182.084
תוספות	26.128	0.390-	----	4.346	7.208	13.610
סה"כ מעודכן	187.182	168.319	168.214	159.127	184.673	195.694
מס' עובדים	15	9	9	9	11	12
מחיר במכרז	115,770	122.448	107.352	104,000	122,451	114,000
מחיר דונם	718.83	725.79	638.19	671.92	690	626.08
עלות תוספת	18,781.52	283.06	----	2,920.15	4,973.53	8,521.01
סה"כ	134,551.52	122,164.94	107,352	106,920.15	127,424.53	122,521.01

מסקירת פרטי המאגר, עולה כי המאגר אינו מעודכן וחסרים בו נתונים מהותיים, כגון: הגדרת הגן ומאפייניו הייחודיים, סוג צמחיה, מס' עצים, מידע בדבר מערכת ההשקיה ותחזוקת המערכת.

בעקבות הביקורת נמסר כי הוחל בשלבי הטמעה של תוכנת ניהול שתיתן מענה להמלצות הביקורת, הן ברמה הניהולית והן ברמת העובדים, באמצעות הדרכה מקצועית מטעם מפתחי התוכנה.

2.5 ממצאים הנוגעים למכרזים והתקשרויות עם קבלני גינון

כללי

במכרז 28/2017 שפרסמה העירייה לביצוע עבודות אחזקת שטחי גינון ציבוריים, קביעת הזוכה במכרז מבוססת על הצעת המחיר של המשתתפים, בכפוף לעמידת המשתתפים בתנאי הסף כמפורט במסמכי המכרז, לרבות שלמות הצעתם, כתב ערבות והשתתפות בסיוור הקבלנים (שאינה חובה).

המכרז הינו מכרז "הנחה למחיר מוצע", דהיינו העירייה מגדירה את הצרכים והשירותים הנדרשים על ידיה, מגדירה את המחיר ועל הקבלן לתת הנחה מהמחיר הנקוב.

השירותים הכלולים במכרז, ביצוע כל עבודת הגננות, כמפורט במסמכי המכרז.

2.5.1 פערים ושינויים בשטחי מדידה – טרם התקשרות

במכרז 28/2017 עת נערכה מדידה ע"י הקבלן, נערכה השוואה בין מדידת העירייה לבין מדידה שערך הקבלן נמצא פער בגין תוספת שטחי גינון ותחזוקה של **כ-33.3 דונם**, כדלקמן:

מס' אזור	מס' דונמים בתחילת המכרז	תוספת / הפחתה מתחילת המכרז	סה"כ דונמים מתחילת המכרז
1 - חב' 1	161.054 ד'	26.128 ד' +	187.182 ד'
3 - חב' 2	168.214 ד'	0 ד'	168.214 ד'
5 - חב' 3	177.465 ד'	7.208 ד' +	184.673 ד'

2.5.2 פערים ושינויים בשטחי מדידה – בתקופת ההתקשרות

במכרז 30/201 הפער עמד על תוספת שטחי גינון ותחזוקה של **כ-9 דונם**, כדלקמן:

מס' אזור	מס' דונמים בתחילת המכרז	תוספת / הפחתה מתחילת המכרז	סה"כ דונמים מתחילת המכרז
2 – חב' XXX	168.709 ד'	0.390 ד' -	168.319 ד'
4 – חב' XXX	154.781 ד'	4.346 ד' +	159.127 ד'
6 – חב' XXX	182.084 ד'	5.010 ד' +	187.94 ד'

לביקורת נמסר כי נעשית בדיקה כל הזמן וגם מצוין במכרז שעשויים להיות שינויים.

2.6 ממצאים הנוגעים לבקרה על דרישות תשלום הספקים

כללי

סכום התשלום לספקים הינו מהותי בכל ארגון וראוי לפיקוח הדוק, למסגרת עבודה סדורה, ולמערך בקרה אפקטיבי. בהיעדר אחד מאלה, הארגון חשוף לא רק לטעויות בביצוע תשלומים, אלא גם למעילות ולהונאות.

להלן תיאור תהליך בקרה על דרישות תשלום בהתאם לקבוע בחוזה ההתקשרות:

הקבלן מחויב לנהל יומן עבודה על בסיס יומי ולהעביר למפקח אחת לשבוע מטעם העירייה. היומן מבוקר על בסיס יומי, שבועי וחודשי. ביומן אמורים להירשם מדי יום כל הפרטים הנוגעים למהלך העבודות לרבות פירוט שמות העובדים, פעולות שוטפות ומיוחדות, שעות עבודה בפועל, הערות המפקח, קנסות, נזקים ככל שנגרמו, דרישות, שינויים, סיכומים וכד',

לביקורת הועברו 6 חשבונות עסקה של הקבלן בצירוף יומני עבודה, להלן הממצאים:

2.6.1 אי עדכניותו של נוהל תשלום לספקים

הנוהל הקיים "תשלום לספקים" אינו נותן מענה לתהליך הקיים בפועל באשר לתשלום ספקי הגינון והתחזוקה ואינו מגדיר את הגורמים הנוספים אשר צריכים לחתום על אישור הוראת התשלום.

בתגובת מנכ"ל העירייה לטיטוט הדו"ח צוין כי העירייה שוקדת על בניית אוגדן נהלים שלם לכלל אגפי העירייה.

2.6.2 בקרות ע"ג החשבוניות לתשלום

יומני עבודה מוגשים באיחור לאחר הגשת חשבוניות עסקה. (ראה חשבוניות עסקה מס' 2128,2129) מהביקורת עולה, כי על גבי החשבוניות המאושרות לא מצוין כי התבצעה התאמה ליומני העבודה המצורפים, אלא צוינה העובדה שהיומנים התקבלו באיחור.

בבדיקה מדגמית שנערכה הופיע התעריף החוזי הקבוע לתשלום פר דונם לפי אזור חיוב, באופן המאפשר קיומה של בקרה נאותה אחר התשלום שיש לשלם, הן על ביצוע בפועל של התאמה בין

יומני עבודה ע"ג החשבונות והן על התאמת הסכומים לתעריפים השונים בחלוקה לאזורים שיש לשלם לספקי הגינון והתחזוקה.

לביקורת נמסר כי קיימים מקרים בהם יומני העבודה מוגשים ע"י הקבלנים לאחר קבלת חשבון עסקה.

הביקורת מציינת את הצורך בהקפדה על תיעוד בכתב לקיומה של ביצוע התאמה ליומני העבודה המצורפים.

יש להקפיד לרשום באופן מפורש ע"ג החשבונות (בעת אישורם) כי התשלום מאושר לאחר בחינת התאמה מול יומני עבודה.

בתגובת האגף לטיטוט הדו"ח צוין כי יופקו הלקחים הנדרשים.

2.6.3 הטלת עיצומים בסכום מופחת מהקבוע בהסכם ההתקשרות

לא נעשה שימוש מדוקדק במנגנון הפיצויים, במקרים בהם גובה הפיצוי נקבע לסכום של 500 ₪ למקרה. לדוגמא:

מצאנו, כי בחלק מהחשבונות הופחתו ע"י האגף סכומים בשיעור של – 60% מהסכום שנדרש ע"י הקבלן, כאשר, בפועל, הקנס על חלק מההפרות עמד על סך של 250 ₪ בלבד (סכום מופחת מהסכום שנקבע בסעיף ההפרה בחוזה) שאינו מגלם בחובו את הנזק שנגרם/עלול להיגרם עקב אי ביצוע ההתחייבות.

לביקורת נמסר כי קבלת ההחלטה לגובה הקנס מתקבלת בגמישות מחשבתית בהתאם למציאות בשטח ולעובדות והסיבות שבגינם לא בוצעה העבודה, לעיתים עקב טעויות אנוש וכי הקנסות ניתנים על פי שיקול דעתו של המפקח.

אין חולק כי מטרת הקנס הינה להרתיע אך יחד עם זאת עלינו לפעול בשיקול דעת על מנת שהמטרה הסופית תושג – שמירה על רמת האחזקה.

2.7 ממצאים הנוגעים לתקציבים

כללי

תקציב תב"ר מחלקת גנים ונוף מורכב מהוצאות עבור שכר, הוצאות עבור מים, הוצאות הקבלנים בעבור תחזוקת גנים ציבוריים והוצאות עבור חומרים, כלים וציוד.

2.7.1 התפתחות משמעותית בתקציבי תב"ר בין השנים 2020-2022

גידול משמעותי בתקציב ככל שאינו נובע מנתונים אובייקטיביים כדוגמת הגדלת היקף השטחים המוגוונים המחייב הגדלת משאבים, מצריך בדיקה.

להלן התפתחות התקציב בחלוקה לשנים ³:

תקציב 2022	תקציב 2021	תקציב 2020	חשבון
37,300	29,000	12,500	540
37,300	29,000	12,500	750

בתגובת האגף לטיטוט הדו"ח צוין כי הגידול נובע הן מריבוי הקמת גנים חדשים והן בפרויקטים של שדרוג ושיפור גינות קיימות, הרבה מעבר לשנים קודמות.

2.7.2 חריגות תקציביות בביצוע

נמצא חריגה משמעותית בין נתוני ביצוע 2020 לתקציב 2020 העומד על סך של כ- 1,646 אלפי ₪ ובין ביצוע 2021 ביחס לתקציב 2021 על סך של כ- 4,661 אלפי ₪. לביקורת הוסבר כי הירידה המשמעותית בתקציב בעבודות קבלניות בין השנים 2020-2021, נובעת עקב החלטת הנהלת העיר להעביר חלק מתקציב הגינון דרך סעיף תקציבי של מנהל ההנדסה. מעיון בסעיפי התקציב עולה כי הגידול העיקרי נובע מהגדלת סעיפי תקציב צריכת המים לגינון הציבורי. להלן נתוני תקציב שוטף מול ביצוע לשנים 2020-2022 ⁴:

חשבון	תקציב 2020	בצוע 2020	%	תקציב 2021	בצוע 2021	%	תקציב 2022	ביצוע 2022	%
1746000..	18,516	20,162	108	9,875	14,536	147	9,868	5,898	56

2.8 ממצאים הנוגעים למים בגינון ציבור

כללי

מטרת ניהול נכון של ההשקיה היא לספק לשטחי גידול מים, המותאמת לתצרוכת המים האופיינית לאותו גידול כדי להשיג תוצאות מיטביות תוך מניעת בזבז במים. צריכת המים בשטחי הגינון הציבורי מושפעת מהפרמטרים הבאים: תכנון הגן, תכנון מערכת ההשקיה, אחזקת הגן, שימוש בשיטות אגרוטכניות, לפיכך - ניתן ויש לבצע פעולות אשר ישפיעו על תצרוכת המים. ההשקיה ברחבי העיר מנוהלת ומפוקחת ע"י מנהלי האזורים שמפעילים את עובד ההשקיה של קבלני האחזקה לצורך תחזוקה וטיפול במערכות ההשקיה.

³ נתונים מעודכנים ליום 16/6/2022.

⁴ נתונים מעודכנים ליום 16/6/2022.

מערכת ההשקיה מופעלת אוטומטית באמצעות מרכז בקרת ההשקיה של חברת מוטורולה, כאשר חל איסור להפעיל באופן ידני את ברזי ההשקיה.

קיים מנגנון אוטו/ לזיהוי זרימת מים מיותרת מהכמות הסוגרת את ההשקיה.

עלות השנתית של ההשקיה לשנת 2021 הינה 4,928,258 ₪.

מחיר לקוב לגינון ציבורי בהתאם לתעריפי המים של רשות המים, עומד על סך של 7.758 ₪.

2.8.1 חריגה תקציבית בשל תת תקצוב ההשקיה

מהביקורת עולה כי בין השנים 2020-2021 נמצאו חריגות תקציביות משמעותיות בביצוע (172% ו-213% בהתאמה) בצריכת המים השנתית בגינון הציבורי.

חריגה כאמור עלולה להיגרם בשל אחת מהבאות:

1. אומדן שגוי
 2. אי חישוב העלייה בצריכה לנוכח העלייה בהיקף השטחים המגוננים, ללא שקיימת בקרה אפקטיבית הרתעתית מתאימה.
- הביקורת בדעה לפיה חיוני לבחון את הסיבות לחריגה הנ"ל על מנת להבטיח תכנון מושכל ומהימן של תקציב האגף.
- להלן תקציב המים לגינון מול ביצוע ברשות בין השנים 2020-2021 נכון ליום 16/6/2022 (באלפי ₪) המצביע על היקפי החריגה בביצוע:

שנה	תקציב	ביצוע	שיעור חריגה
2020	2,799	4,808	172%
2021	2,900	6,175	213%
2022	3,600	8,860	246%
2023	4,500		

לביקורת נמסר כי בעקבות שינויי מזג אוויר קיצוני בשנת 2020 הייתה חריגה גדולה בהשקיה שלא ניתן היה לצפות.

בתגובת מנכ"ל העירייה לטיוטת הדו"ח נמסר כי העירייה מצויה בשלבי מעבר לתכנון עבודה מקושרות תקציב, באופן שיבטיח קביעת תקציב מהימן ומעודכן.

2.8.2 היעדר תיעוד לביצוע אומדן אחזקה בכל אחד מהגינות

לא נמצא תיעוד לניהול טבלאות נתונים לבחינת אומדן מחיר אחזקה לחודש בש"ח בגין כל אחת מהגינות; לדעת הביקורת, ביצוע הנ"ל יאפשר הליכי מעקב ובקרה אפקטיביים.

בתגובת האגף לטיטוט הדו"ח צוין כי קיימת בקרה על כל קו צריכה של מים; יש שליטה מרחוק. קיימת בקרה אוטומטית לזיהוי וסגירת הזרימה במקרה של חריגה בצריכת מים שהוגדרה ביחס לכל אחד מהקווים.

2.8.3 אי ביצוע סקר מונים בגינון הציבורי

לא נערך סקר מונים עירוני במטרה לוודא שכל המונים שבגנים מקבלת העירייה חשבונות מים שייכים לעירייה.

נחיצותו של הסקר מקבלת משנה תוקף לנוכח החשש שהעירייה תחויב בגין צריכת מים בנכסים שנעשה בהם שימוש בידי גורמים שאינם עירוניים.

יש לוודא קיומו של סקר מונים הנמצא תחת אחריות תאגיד המים.

בתגובת האגף לטיטוט הדו"ח צוין כי האגף מצוי בהליך מיפוי מונים ושדרוג לטכנולוגיית של קריאת מונים מרחוק; בנוסף המערכת מזהה ומתריעה בעת זיהוי צריכת מים חריגה באופן משמעותי;

2.8.4 העדר תיעוד לתוכנית פעולות תחזוקה שוטפות להורדת פחת

לא נמצא תיעוד של תוכנית להחלפת מדי מים עצורים, ניקוי מסננים, כיוול ווסתי לחץ והתאמת הלחץ לסוג ההשקיה הנדרש.

נכון למועד הביקורת, מדי המים אינם מסוג קר"ם (קריאה מרחוק) ולכן לא ניתן לדעת את הצריכה אלא רק בהגעה למקום וקריאת המונה- באחריות תאגיד המים.

הביקורת מציינת, כי לעיתים קריאת מונה המים מרחוק זמן שנחסך בהגעה למקום עשויים להיות קריטיים באיתור התקלה ומזעור הנזקים שבעקבותיה.

בתגובת האגף לטיטוט הדו"ח צוין כי הלכה למעשה מבוצעות פעולות רבות ומגוונות להורדת הפחת ולחיסכון כספי בהוצאות ההשקיה. מקובלת הערכת הביקורת בדבר הצורך בקביעת תכנית.

בין היתר, במהלך חודשי החורף משדרגים ככל שניתן את מערכות ההשקיה ועורכים בדיקת תקינות של המערכות. כמו כן שותלים עצים חסכוניים במים.

בעקבות שנת שמיטה נשתלו צמחים רב שנתיים במקום פרחים עונתיים אשר מחייבים עקירה ושתילה מחודשת בסיום העונה.

2.8.5 העדר תיעוד לקביעת יעדים לשיפור זמני תגובה ופעולה

לא נמצא תיעוד לתוכנית להגברת מהירות התגובה והפעולה של צוותי הגינון למנע ותיקון פיצוצים דליפות וחלוקת שטח השיפוט לתתי אזורים.

האגף בהתייחסותו סיפק הסבר לאי קיומה של תוכנית להגברת מהירות התגובה בכך שמופצים מדי יום דוחות ממרכז בקרת ההשקיה למנהלי האזורים ולמנהלי העבודה של הקבלנים.

2.9 ממצאים הנוגעים לעצים - שימור, שיקום, גיזום

כללי

האגף פועל בכפוף לחוק פקודת היערות ונהלי משרד החקלאות, בתחום הנוגע לעצים. כל כריתה או העתקה של אילן מוגן או עץ בוגר בשטח הרשות, מחייבת רישיון כריתה/העתקה מפקיד היערות העירוני.

ככלל, גיזום העצים ברחבי העיר מתבצע באמצעות שני קבלני גיזום במסגרת התחזוקה השוטפת, שזכו במכרז פומבי מס' 12/2020 המנוהלים ע"י מנהלי האזורים.

קיימת תוכנית עבודה שנתית, בנוסף, לקבלני הגיזום מועברת אחת לשבוע על ידי מנהלי האזורים תוכנית גיזום שבועית, המורכבת מעבודות יזומות, דרישות מנהל האזור וכן עבודות גיזום עפ"י קריאות מוקד/דחופות.

תקציב קבלן הגיזום בין השנים 2021-2022 הינו : 3,000 ו-3,200 אש"ח בהתאמה.

סקר עצים אגרונומי לכלל העצים הציבוריים בוצע בשנת 2017.

לביקורת נמסר כי בימים אלו האגף מתחיל לבצע סקר עצים עירוני.

2.9.1 העדר תיעוד לקיומו של נוהל עירוני בתחום העצים

לא נמצא נוהל עירוני/ אגפי פנימי בתחום גיזום עצים, שימורם, שיקומם. לביקורת נמסר כי האגף פועל בהתאם לנוהל פקיד היערות הארצי של משרד החקלאות, אשר נותן מענה לכלל ההיבטים הנדרשים.

2.9.2 העדר קיומה של מערכת לריכוז נתוני העצים והאחזקה בעיר

לא קיימת מערכת ממוחשבת המרכזת את המידע בדבר סקר עצים ואופן בצוע הערכת סיכונים בעצים ברחבי העיר לרבות בדבר סקר בטיחות עצים במוסדות חינוך. לביקורת נמסר כי בימים אלה נבחנת מערכת חדשה שתרכז את כל נתוני העצים והאחזקה בעיר.

2.9.3 אי הזנת ביצוע סקר למערכת ה-GIS

טרם בוצע מיפוי וקליטת העצים למערכת ה-GIS. בתגובת האגף לטיוטת הדו"ח צוין כי הוחל בסקר עצים בכל רחבי העיר שלאחריו הנתונים יעודכנו במערכת. במרחב של מוסדות חינוך הסקר הסתיים וכבר הוזן למערכת.

2.10 ממצאים הנוגעים לפניות ציבור

כללי

לאגף נוהל לטיפול בפניות הציבור במהלך שעות העבודה ולאחריה. במחלקה ישנה רפרנטית האחראית על ביצוע בקרה שוטפת על טיפול בפניות התושבים. ככל שנדרש, מתבצעות שיחות ועידה ו/או פגישות בשטח בין המנהלים לתושבים בכדי לתת את המענה המיטבי לפניית התושב.

בשנת 2021 נתקבלו במוקד 15,251 פניות בתחום הגינון ועיצוב הסביבה. מבדיקת נתוני חודש דצמבר 2019 עולה, כי התקבלו בעירייה 261 פניות מהציבור בתחום הגינון וההשקיה, אחוז עמידה בתקן עמד על 84.7%. להלן תרשים פניות גינון ופיתוח סביבתי לשנת 2021 המציג פניות בהתאם לנושאי הפניה :

מניתוח הפניות עולה, כי שיעור הפניות בתחום הגינון מתוך סך הפניות בפילוח לעיל המציג את הפניות לאגף גנים ונוף, עומד על 84%.

הביקורת ממליצה לייחס חשיבות רבה לנתון זה, בשים לב לכך שהמוקד העירוני נתפס כעוסק בתחומים מהותיים ודחופים ושאינם חזותיים, ועל כן הנטייה של התושבים היא שלא לפנות בתחומים אלה.

לאור זאת, שיעור הפניות בתחום זה הוא משמעותי.

להלן תרשים נתוני הפניות בתחום הגיזום:

מניתוח הפניות מהתרחשים לעיל, עולה כי עיקר הפניות (48%) מסווגות בסטטוס טופל, (36%) מהפניות מסווגות כפניות שלא נדרש בהן טיפול, (11%) מהפניות מסווגות ככאלו שאינם משויכות למרחב הציבורי, ו- (3%) מהפניות מסווגות בסטטוס של יפוני לפי ימי פינוי לאחר שהעצים נגזמו.

מבדיקה מדגמית של תוכן הפניות, נמצא כי לצד הפניות המהותיות בדבר הסיכון הטמון עקב אי גיזום, פגיעה בכבלי חשמל או הסתרת תמרורים, ישנן גם פניות שתוכנן מתייחס להפרעה לאדם עקב אי גיזום העץ, כדוגמת לכלוך מהציבורי לפרטי, פלישה לשטח פרטי וכך גם דרישות תושבים לגיזום אגרסיבי.

הביקורת ביקשה לבחון את דוח סיכום פניות הציבור של שנת 2021 בהם מפורט הגורם המטפל, מסי הפניות ועמידה בתקן, להלן ממצאים:

2.10.1 חוסר התאמה בזמני תקן

נמצאו אי התאמות ב-5 סעיפי קריאה שונים, בין זמני התקן המופיעים בדוח של המוקד העירוני, לזמני התקן להם מחויב הקבלן.

להלן יוצגו הפערים בטבלה, כדלקמן:

זמן תקן במוקד	זמן תקן בחוזה (אגף גנים)	סעיף הקריאה
10 ימים	שעתיים	ניקיון גנים ציבורים
7 ימים	7 ימים	אחזקת גנים ציבוריים
30 יום	7 ימים	מחסור בצמחייה
13 ימים	7 ימים	גינון מוסדות ציבור
3 ימים	3 ימים	הדברת עשבייה
1 ימים	1 ימים	הדברת מזיקים
30 יום	1 שעה	פיצוץ השקייה

זמן תקן במוקד	זמן תקן בחוזה (אגף גנים)	סעיף הקריאה
5 שעות	5 שעות	תיקון ליקוי בטיחות
30 יום	3 ימים	בעיות השקייה כללית

הביקורת בדעה לפיה נדרשת הלימה בין זמני התקן שנקבעים בהסכם לבין זמני טיפול ריאליים, שאלמלא כן אין משמעות לזמני התקן שנקבעים בהסכם ואלו "מזמינים" חריגות בלתי נמנעות ולחלופין נמנע אמצעי מעקב מדידה אפקטיבי אחר איכות ויעילות העבודה.

בתגובת האגף לטיטוט הדו"ח צוין כי בחוזה נקבעו זמני תקן מחמירים באופן מכוון, על מנת לאפשר עמידה במרווחי זמן בזמני התקן מול המוקד.

יחד עם זאת, הנתונים יילמדו במטרה להביא לצמצום זמני התקן מול המוקד כלל שניתן.

2.10.2 העדר סיווג אחיד בתוכנת המוקד

סיווג מהימן ומדויק של הפניות תורם מאפשר פילוחים וניתוחים סטטיסטיים לצרכי ניהול מושכל של משאבי האגף וטיפול מיטבי בפניות.

בפועל, הביקורת מעלה כי קיימת חוסר אחידות באופן סיווג הפניות. לדוגמא: ישנם סטאטוסים דומים: "טופל" ו-"תהליך הסתיים טופל", דוגמא נוספת: "לא נדרש טיפול" ו-"לא נדרש טיפול-חזות העיר" ו-"בעיה פרטית" שהמכנה המשותף של שלושתם שלא נדרש טיפול.

בתגובות האגף והמוקד צוין כי בימים אלו הסתיים שלב הטמעת שינויים והתאמות בסטאטוסים והודעות משוב לתושבים, על מנת לספק מענה מדויק, מהיר ויעיל לתושב.

2.10.3 העדר בקרה או מעקב אחר סטאטוס "טופל"

לרוב אין פרוט בדבר אופן הטיפול בפניות כלל שאכן בוצע, לעיתים הפניה נסגרת בניתובה לגורם אחר, אולם אין בקרה או מעקב, כך שסגירת הפניה בסטטוס טופל אינה מעידה בהכרח כי הפניה טופלה.

כמו כן, על מנת לדעת אם הפניה אכן טופלה יש לקרוא את הפרוט המתייחס לפניה ככל שאכן נרשם ותועד במערכת וככל שזה מתייחס לטיפול גוף הפנייה, במידה ואין פירוט – לא ניתן לדעת מה עלה בגורל הפניה.

להלן תרשים פניות גינון לפי סטטוס הטיפול לשנת 2021⁵:

⁵ עיקר הפניות מסווגות בסטטוס טופל 68%.

בתגובת אגף גנים לטיטוט הדו"ח צוין כי במסגרת השינויים שהוטמעו, נערכו שינויים בסיווג הפניות ותוצאות הבדיקות והמענה לפונים.

בתגובת מנהלת המוקד לטיטוט הדו"ח צוין כי המוקד העירוני מבצע סקר בקרת פניות שטופלו.

בכל תקופה אשר מוגדרת מראש, המוקד עורך בקרה על פניות שטופלו וזאת בנוסף לסקרים שנשלחים לתושב לאחר הודעת סיום טיפול.

2.10.4 היעדר תיעוד לפניות ישירות לאגף

אגף גנים מעמיד לרשות התושבים אמצעי התקשרות ישירים, הן בפקס והן בטלפון ובמייל.

מעבר לפעילות ההנגשה המבורכת, יש לזכור כי פניות בערוצים הנ"ל, נעדרות יכולת מעקב ובקרה אחר אופן הטיפול מאחר ואלו לא מנוהלים במערכת ה-CRM.

בתגובת מנהלת המוקד לטיטוט הדו"ח צוין כי באפשרות עובדי האגף לעשות שימוש הן באפליקציה למטפלים והן בווצאפ לפתיחה יזומה של פניה המתקבלת ישירות באגף, לצורך ניהול בקרה ומעקב אחר הטיפול.

בתגובת מנכ"ל העירייה לטיטוט הדו"ח נמסר כי העירייה החלה בשלבי הטמעת מערכת CRM הצפויה להיכנס לכלל אגפי העירייה; השימוש במערכת ייתן מענה להמלצת הביקורת מאחר ותבטיח ניתוב כלל הפניות במערכת אחידה.

2.10.5 היעדר תיעוד לביצוע סקרי שביעות רצון יזומים

בסיום טיפול בפנייה של התושב, נשלחת הודעת SMS מהמוקד המעדכנת את התושב שפנייתו טופלה, בצירוף סקר שביעות רצון.

מהביקורת עולה כי על פי רוב התושב לא מחזיר משוב להודעת SMS שנשלחת לבדיקת שביעות רצון מהטיפול בפנייתו וגם לא מבוצעות פניות יזומות של המוקד לקבלת משוב שביעות רצון מהטיפול ובכך נפגעת הערכת/מדידת השירות ואיכותו.

לביקורת נמסר כי מבוצעות פניות יזומות על ידי המנהלים באופן מדגמי וכי סגן מנהל האגף מבצע בקרה על איכות הפניות המתקבלות במשרד.

3. סיכום והמלצות

הביקורת התרשמה כי ככלל הגינון במרחב הציבורי מתוחזק באופן נאות ועובדי האגף האמונים על אחזקתו מבצעים את עבודתם באופן מיטבי.

עם זאת מהביקורת עולה כי נדרש לבצע פעולות שונות לצורך שיפור ניהול מערך תחזוקה שוטפת בגינון הציבורי, בין היתר, נדרש לגבש מדיניות סדורה, לבצע התאמות של נהלי עבודה, לבצע התאמות של היקף כוח אדם למשימות, כתיבת תוכניות עבודה מפורטות ולהמשיך ולהתייעל ולחסוך במים בשטחים המגוננים.

להלן פירוט ההמלצות המוצעות ע"י הביקורת לתיקון הליקויים שהועלו:

3.1 מדיניות עירונית

מומלץ לגבש מדיניות עירונית ברורה שתהווה את הבסיס והתווית דרך לפעולות האגף ומשימותיו. כך לדוגמא: אימוץ תפיסת עצי רחוב כתשתית בעלת חשיבות במנגנוני התכנון והביצוע העירוניים, עידוד נטיעה וטיפול עצים במרחב הפרטי, ובפרט במרחב פרטי הצמוד למדרכה ולמרחב הציבורי, התייחסות לסוג הגיטון או הגינות, סוג הצמחים, שימוש בצמחיה חסכונית. ועוד'.

3.2 נהלי עבודה

3.2.1 מומלץ לבצע התאמה של נהלי העבודה לתהליכי העבודה ולצרכים המשתנים ולשנות ולעדכן את הנוהל בהתאם לחלוקת אחריות אופטימלית בין המחלקות השונות, כך שימשיך להיות יעיל.

3.2.2 מומלץ שהביצוע יעשה באמצעות ליווי יועץ ארגוני מקצועי.

3.2.3 מומלץ לקבוע נוהל עבודה לעניין התקנת מוני מים חדשים בשיתוף עם תאגיד המים העירוני, אשר יכלול, בין היתר, את נושא התיאום בין העירייה לתאגיד ורישום מסודר של המונים הקיימים ברחבי העיר.

3.3 התאמה בין מצבת כ"א לצרכים והמשאבים הנדרשים

3.3.1 מומלץ לבצע התאמות במצבת כוח האדם במחלקות השונות בהתאם לצרכים ולמשימות הנדרשות.

3.3.2 מומלץ לבחון חידוש רכש של כלי עבודה מכניים העומדים בתקנים הנדרשים, בכמות שתיתן מענה לכלל המשימות וצוותי העבודה של הגיטון והתחזוקה במוסדות חינוך ומבני ציבור.

3.4 סינרגיה בין המחלקות

יש לתעד את ישיבות התיאום בין המחלקות השונות בפרוטוקולים או סיכומי פגישות, במסגרתן יתועדו, בין היתר, ההחלטות שהתקבלו ויתאפשר מעקב אחר התיאום והביצוע.

3.5 תוכניות עבודה

3.5.1 מומלץ לערוך ולנהל מאגר נתונים לכל השטחים המגוונים שיכלול הנתונים הרלוונטיים כגון: הגדרת הגן ומאפייניו הייחודיים, סיווג, סוג צמחיה, מספר עצים, מידע בדבר מערכת ההשקיה, תחזוקת המערכת, משטחים מתקנים, מועד התקנה, תחזוקה וכיוצא ב' ולגבש תוכנית רב שנתית מדורגת ומתועדת לפרויקטים/ תחזוקה שוטפת/ שדרוגים על פי קריטריונים ברורים ומוגדרים

מראש, וכן אבני דרך ומועדים מוגדרים, תוך השארת מרווח ל-
ולתמים (בלתי צפויים).

3.5.2 מומלץ לבחון את הצורך בקיומה של ישיבת מעקב בדרג ניהולי
בכיר (מנכ"ל) במעקב על עמידה/אי עמידה ביעדים, ובמידה
הצורך עדכון/שינוי התיעדוף.

3.6 סיווג שטחי ציבור לתחזוקה לאינטנסיבי ואקסטנסיבי

מומלץ לבצע מיפוי לבחינת קיומם של שטחים אקסטנסיביים ובהתאם לבחון מחדש את הצורך בשינוי
תמהיל התחזוקה לפי סיווג הרכב שטחי ציבור לאינטנסיבי ממנו יידרש אחזקה בינונית וגבוהה ול-
לאקסטנסיבי ממנו יידרש אחזקה נמוכה.

3.7 מכרזים והתקשרויות עם קבלני גינון

3.7.1 מומלץ לבדוק האם החברות הזוכות יישמו פעולות בנושא של
אכיפה מנהלית.

3.7.2 מומלץ להקפיד על תיעוד בפרוטוקולים לבדיקות שנערכו בעניין
הרשעות ו/או הליכים משפטיים ו/או כתבי אישום, הרלוונטיים
לנשוא ההתקשרות, אשר תלויים ועומדים כנגד המציעים ו/או
בעלי זיקה למציעים במועד הגשת ההצעה כמו גם לאורך
ההתקשרות, וזאת בהתייחס הן למציע, בעלי המניות ולמנהליו.

3.7.3 מומלץ לקבוע הוראות בדבר הקריטריונים לשינוי שטחי גינון
ותחזוקה לאחר הזכייה במכרז, אופן עריכת השינוי, סוג המדידה
המאושרת, הגורם שיישא בעלויות, מנגנון לפתרון מחלוקות.

3.8 תשלומי ספקים

3.8.1 מומלץ לעדכן נוהל "תשלום לספקים" בהתאם לתהליך הנוכחי.

3.8.2 מומלץ להוסיף לחשבונות את ציון התעריף המוסכם לתשלום פר
דונם לצורכי בקרת התאמת הסכומים לתעריפים השונים
בחלוקה לאזורים שיש לשלם לספקי הגינון והתחזוקה.

3.8.3 מומלץ לפעול באופן עקבי וליישם מנגנון הקיזוז בהתאם לתנאי
ההתקשרות לטובת הרתעה וגילום הנזק שנגרם/עלול להיגרם
עקב אי ביצוע ההתחייבות.

3.9 תקציבים

3.9.1 מומלץ לבחון הסיבות לגידול תקציב המחלקה (תב"ר) ביחס
לשנים הקודמות, והאם הגידול בתקציב נובע מהצפי לגידול
בהיקף השטחים המגוננים.

3.9.2 מומלץ לבחון עמידה ביעדים גם ברמה הרבעונית.

- 3.10 מים בגינות הציבורי**
- 3.10.1 מומלץ להגדיר את נושא ה"טיפול במים בגינות הציבורי", כיעד אסטרטגי במטרה להמשיך ולהתייעל ולחסוך במים בשטחים המגוננים.
- 3.10.2 מומלץ לנהל טבלאות נתונים לבחינת אומדן מחיר אחזקה לחודש בש"ח בגין כל אחת מהגינות, טבלאות אלו יכללו עמודה לעניין צריכת המים, שיעור הצריכה ויאפשרו הליכי מעקב אפקטיביים. ובתוך כך לערוך סקר מים בגינות הציבורי.
- 3.10.3 מומלץ לקבוע תוכנית החלפת מדי מים עצורים, ניקוי מסננים, כיול ווסתי לחץ והתאמת הלחץ לסוג ההשקיה הנדרש.
- 3.10.4 מומלץ לבחון חלוקה חדשה או נוספת לתתי אזורים על מנת לאפשר תגובה מהירה לבעיות הנובעות ממערכות ההשקיה.
- 3.10.5 מומלץ לבצע שינוי מערך הדישון והפיכתו לממוחשב, חסכוני ויעיל יותר, וכפועל יוצא אף חסכון במים.
- 3.10.6 מומלץ לערוך סקר מונים עירוני במטרה לוודא שכל המונים שבגינם מקבלת העירייה חשבונות מים שייכים לעירייה.
- 3.10.7 מומלץ להחליף את מדי המים לדיגיטליים הניתנים לקריאה ומעקב מרחוק חישוב הפערים בין כמות המים שיוצאת לטובת השקית הגן, לבין המים היוצאים מהברז הראשי.
- 3.11 עצים- שימור, שיקום, גיזום**
- 3.11.1 מומלץ לקדם מערכת חדשה שתרכז את כל נתוני העצים והאחזקה בעיר
- 3.11.2 מומלץ לבצע מיפוי וקליטת העצים למערכת ה GIS.
- 3.12 פניות הציבור**
- 3.12.1 מומלץ לעדכן את זמני התקן לטיפול בפניות, בהתאם לסוג הפנייה תוך התחשבות בדחיפות הטיפול ובאופן שיאפשר מדידה אפקטיבית של יעילות ואיכות הטיפול.
- 3.12.2 על המוקד לערוך בדיקות תקופתיות אחר עמידה וחריגה בזמני תקן ולהתריע ככל שנדרש על הצורך בעדכון זמני התקן.
- 3.12.3 על המוקד להדק את הבקרה והמעקב אחר פניות בסטאטוס 'פתוח' החורגות מזמני התקן.
- 3.12.4 על המוקד להדק את הבקרה אחר סגירת פניות בסטאטוס 'לא נמצאה בעיה' / 'לא נדרש טיפול' על מנת לבחון את סיבת סגירת הפנייה בסטטוס זה .

- 3.12.5 מומלץ כי האגפים יחויבו להזין מלל המפרט את הסיבה לסגירת הפניה במקרים הנ"ל.
- 3.12.6 מומלץ לגבש נוהל אחיד לטיפול בפנ"צ, קביעת אמות מידה, מבנה דוח פנ"צ, השימוש בו, עריכת טבלאות עבודה אגפיות, שיפור זמני הטיפול בפניות
- 3.12.7 מומלץ כי מנהלת האגף תפעל בתיאום המוקד לסיווג מהימן ומשקף של תוצאות הטיפול בפניות. מיותר לציין כי שימוש לא נכון עשוי לפגוע ברמת הטיפול ואף שלא לטפל כלל בפניה ושימוש לא אחיד אינו מאפשר קבלת נתונים מדידים ועשוי ליצור תמונה מעוותת ושלא לאפשר תהליכי מעקב ובקרה אמיתיים.
- 3.12.8 מומלץ להוסיף סיווג "בטיפול" לפניות שנמצאות בתהליך טיפול, והטיפול בהן טרם הסתיים.
- 3.12.9 מומלץ לבחון קריאות השירות בנושא אחזקה אחת לרבעון, לצורך הסקת מסקנות ושיפור השירות.
- 3.12.10 מומלץ לתעדף הטיפול בפניות בעלי דחיפות ושכיחות גבוהה וכן בפניות בנושאים בהם חלה עליה.

דו"ח ביקורת

מספר 42/2

אגף ביטוח

תוכן עניינים

72.....	מבוא	.1
73.....	ממצאים	.2
74.....	נתונים כספיים	2.1
74.....	היעדר תכנית עבודה	2.2
74.....	חוסר בנהלי עבודה	2.3
76.....	היעדר הגדרת תפקיד/אחריות	2.4
77.....	הגשת תביעה מקוונת	2.5
77.....	היעדר סמכויות מספקות לוועדת תביעות ביטוח	2.6
78.....	היעדר תיעוד לאופן יישום אמות המידה לבחירה ביועץ ביטוחי	2.7
78.....	היעדר מענה במרכז לטיפול במכתבי דרישה	2.8
79.....	רכישת שירות ללא הליך מכרזי וללא הסכם	2.9
79.....	היעדר בקרה על תשלומים לעו"ד חיצוני	2.10
79.....	היעדר בקרה על תעריפי השירות של עו"ד	2.10.1
80.....	היעדר אבחנה ברישום בין הוצאות משפט ותשלומי פיצויים	2.10.2
81.....	הארכת התקשרות על בסיס מצג חלקי	2.11
81.....	ועדת סילוק	2.12
82.....	רכישת פוליסות ביטוח ללא בסיס נתונים מתאים (סקר סיכונים)	2.13
84.....	ניהול מושכל של הכיסוי הביטוחי	2.13.1
85.....	היעדר ביטוח מעילות עובדים	2.13.2
85.....	היעדר ביטוח סייבר (בשל אי מילוי שאלונים)	2.13.3
85.....	חוסר בהירות ביחס לצורך בפוליסת ביטוח כספים במעבר	2.13.4
86.....	אי עריכת מאזן ביטוחי	2.14
86.....	חוסר בהירות בנוגע לסעיף החרגות במכרז	2.15
87.....	היעדר תיעוד לסקר עדכני בחצרי המבטח	2.16
88.....	היעדר נתונים עדכניים על מצבת הנכסים באגף הביטוח	2.17
92.....	אי צירוף המדינה כמוטב בניגוד להנחיות	2.18
93.....	ליקויים בניהול נספחי ביטוח (קבלנים)	2.19
94.....	אי מיצוי זכאות העירייה לפיצוי בגין פגיעה בתשתיות מצד צדדים שלישיים	2.20
94.....	המלצות	.3
94.....	תכנית עבודה	3.1
95.....	קביעת נהלי עבודה	3.2
95.....	היעדר הגדרות תפקיד	3.3

95	הטמעת טופס תביעה מקוון	3.4
95	הרחבת סמכות ועדת תביעות ביטוח	3.5
95	יועץ ביטוחי	3.6
96	הפקת לקחים במכרזי ביטוח	3.7
96	המלצות בעקבות רכישת שירותים מעו"ד	3.8
97	הידוק הבקרה והפיקוח על הקמת ספק במערכת	3.9
97	הידוק הפיקוח והבקרה על שכר טירחה ליועץ	3.10
97	וועדת סילוק	3.11
97	הידוק הבקרה על הארכת / הרחבת התקשרות עם חברת ביטוח	3.12
98	סקר סיכונים	3.13
98	בחינת הכיסוי הביטוחי	3.14
99	ביצוע סקר בחצרי המבוטח	3.15
99	הידוק הפיקוח, המעקב והבקרה על ביטוח נכסי העירייה	3.16
101	צירוף המדינה כמוטב בפוליסת ביטוח של הרשות	3.17
101	ייעול ניהול נספחי ביטוח יועצים / ספקים לצורך אבטחת כיסוי ביטוחי	3.18
101	מערך טיפול בתביעות בגין פגיעה בתשתיות עירוניות	3.19

1. מבוא

רקע כללי

במהלך החודשים יוני – ספטמבר 2022 ערך מבקר העירייה ביקורת על מערך ביטוחי העירייה. נכסי הרשות המקומית חשופים לסיכונים רבים ושונים (אש, ברק, פיצוץ, רעידת אדמה, סופה וסערה, שיטפון פריצה, השחתה בזדון וכד'). מתן הגנה ראויה לרכושה יבוא לידי ביטוי, בין היתר, במיגון ואבטחה של נכסיה ובהבטחת קבלת פיצוי כספי בסכום ערכי הכינון של כלל הנכסים, לרבות מבנים ותכולתם, תשתיות מוניציפליות, אם יינזקו בדרך כלשהי.

ביטוח נכסים מאפשר לרשות המקומית לעמוד בחובתה להגן על נכסיה על ידי קבלת פיצוי שישמש למימון הקמתם המחודשת של נכסים ותשתיות שיינזקו (קימום). רכישת כיסוי ביטוחי מתאים מחייבת היערכות מקצועית, ובכלל זה ביצוע סקר נכסים

ביטוח הנו מוצר בלתי מוחשי, שאינו מעניק תשואה או סיפוק מידיים. פוליסת הביטוח הינה חוזה בין שני צדדים לפחות, שבו צד אחד מתחייב בפני צד שני, לשפוטו בגין נזקים שיגרמו לנכסים מסוימים או כנגד כל מצב אחר כקבוע בפוליסה.

המסד הנורמטיבי

נכסי הרשות המקומית חשופים לסיכונים רבים ושונים (אש, ברק, פיצוץ, רעידת אדמה, סופה וסערה, שיטפון, פריצה, השחתה בזדון וכד'). מתן הגנה ראויה לרכושה יבוא לידי ביטוי, בין היתר, במיגון ואבטחה של נכסיה ובשמירה על היכולת לקבל פיצוי כספי בסכום ערכי הכינון⁶ של כלל הנכסים, לרבות, מבנים ותכולתם ותשתיות מוניציפליות, אם יינזקו בדרך כלשהי.

ביטוח נכסים מאפשר לרשות המקומית לעמוד בחובתה להגן על נכסיה על ידי קבלת פיצוי שישמש למימון הקמתם המחודשת של נכסים ותשתיות שיינזקו (קימום). רכישת כיסוי ביטוחי מתאים מחייבת היערכות מקצועית, ובכלל זה ביצוע סקר נכסים ושערוכם על פי ערך הכינון שלהם, ביצוע הערכת סיכונים, בחירת פוליסות הביטוח המתאימות לכל רשות מקומית ושמירה על עדכניותן.

ביצועם של כל אלה מחייב ניהול תקין של יחידת הביטוח והכשרת כוח אדם מתאים.

בשנים האחרונות גברה המודעות לנזקים שעלולים להיגרם לנכסים ציבוריים כתוצאה מאסונות טבע ובעיקר כתוצאה מרעידות אדמה⁷. מחקרים מלמדים כי רעידת אדמה חזקה תתרחש בישראל במוקדם

6 הסכום הנדרש להקמת הנכס, דהיינו ערכו של הנכס כשהוא חדש - בניגוד לערך השוק שלו. ביטוח נכסים על פי ערך הכינון נעשה במקרים שבהם ייתכן שפיצוי לפי ערך השוק של הנכס לא יאפשר למבוטח לחזור למצבו היצרני הקודם, הואיל ויהא עליו להוסיף תשלום על מנת להקים שוב את הנכס או לרכוש נכס חדש.

7 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 63א (2012), "היערכות הממשלה לביטוח רכוש ותשתיות מפני אסונות".

או במאוחר, ועל פי ההערכות בעניין זה⁸. היא צפויה לגרום נזק ישיר הנאמד במיליארדי דולרים. על פי אותן הערכות, מדינת ישראל נמצאת בביטוח חסר⁹ ומבטחת רק 20% משווי נכסיה.

מתודולוגיה

לצורך עבודתה קיימה הביקורת ראיונות עם:

- ממונה ביטוחים ותביעות
 - מנהלת התביעות
 - רכזת תביעות,
 - יועץ הביטוחי לעירייה
 - סגן גזבר העירייה (מסים),
 - מנהל אגף אכיפה
 - מנהלת חשבונות ראשית
 - מנהל מחלקת נכסים ושכירויות
- הביקורת שלחה שאלוני ביקורת למנהל אגף מיחשוב, ליועמ"ש העירייה למהנדס העירייה, מנהל אגף נכסים ושכירויות, מנהלת מחלקת שכירויות, סקרה את הפוליסות שרכשה העירייה, ניתחה נתונים ממערכת התביעות וכן עיינה במסמכים.

2. ממצאים

תחום הביטוח מנוהל בעירייה על-ידי אגף ביטוח ותביעות, הנעזר לצורך הטיפול בתביעות ביועץ ביטוח ובעורכי דין חיצוניים.

רקע

תחומי העיסוק של יחידת הביטוח ברשות המקומית כוללים, בין היתר:

- ← איסוף מידע וריכוז נתונים שהם בסיס לקביעת ערך הרכוש המבוטח והיקף הביטוח שיירכש;
 - ← קבלת תביעות מהציבור וטיפול בהן;
 - ← מעקב שוטף אחר נזקים הנגרמים לנכסי הרשות המקומית;
 - ← הגשת תביעות לחברות הביטוח וקבלת השיפוי בגינן.
- במסגרת תפקידה על היחידה להיות מעורבת בניהול נכסי הרשות המקומית, במערך הרכש ובניהול המלאים שלה;

8 ראו למשל את נייר המדיניות הערכות פיננסית לרעידות אדמה בישראל, המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה, נובמבר 2010.

9 מצב שבו שווי הנכסים המבוטח הרשום בפוליסה קטן משוויים האמתי. בהתרחש נזק יקבל המבוטח רק פיצוי חלקי לפי היחס שבין השווי המבוטח ובין שווי האמתי של הרכוש.

עליה לקיים קשר עם מינהל ההנדסה ועם הנהלת הרשות לשם העברה הדדית של מידע, ועליה לקיים קשר עם חברות מבטחות או עם נציגיהן (סוכנויות ביטוח).

לשם ביצוע יעיל של הפעולות הכרוכות במגוון תחומי העיסוק האמורים נדרשת תשתית הכוללת, בין היתר, נהלים פנימיים ומיחשוב של הפעילות בתחום זה. כמו כן, תחום הביטוח נחשב תחום מקצועי מאוד הדורש ידע, ניסיון והכשרה מקצועית של העוסקים בו.

מחלקת ביטוח ותביעות – נתונים כלליים

כאמור אגף ביטוח תביעות אמון על הטיפול ברכש ביטוחים ובטיפול בתביעות נזיקיות.

באגף 3 עובדים במשרה מלאה, ממונה ביטוחים ותביעות, מנהלת מדור ביטוח ותביעות ופקידה; משרדי האגף שוכנים בבניין העירייה.

2.1 נתונים כספיים

2.1.1 גידול בעלויות לעירייה בגין טיפול משפטי בתובענות נזיקיות
כפי שניתן לראות בגרף שלהלן, בשנים האחרונות חל גידול בהיקף עלויות העירייה בגין טיפול משפטי בתובענות נזיקיות:

ככל הנראה, הגידול נובע מעלייה במספר התביעות הנזיקיות כנגד העירייה.

2.1.2 גידול בהוצאות דמי השתתפות עצמית
להלן נתונים אודות תשלומים ששולמו ע"י העירייה בגין השתתפות עצמית בשנים 2019-2021:

(סעיף 1767000442)

	סכום	שנה
שינוי בא - %	1,239,964	2018
143%	1,769,925	2019
154%	2,719,419	2020
98%	2,651,549	2021

בתגובת מנהל הביטוח לטיוטת הדו"ח נמסר כי הגידול נובע מעליית סכום ההשתתפות העצמית והאישור נעשה על בסיס חו"ד היועץ הביטוחי.

2.2 היעדר תכנית עבודה

כל יחידה ארגונית, בטח ובטח כזו שיש לה סעיפי תקציב בתקציב העירייה, חייבת להכין תוכנית עבודה שנתית, ולהגיש תוכנית זו להנהלה.

מבדיקה שערכנו עולה כי האגף לביטוח ותביעות אינו עורך תוכניות עבודה שנתיות, המבוססת על מדדי ביצוע ומקושרת לתקציב.

בתגובה לביקורת נמסר כי האגף יתחיל ב 2023 לקבוע לאגף תכנית מקושרת לתקציב.

2.3 חוסר בנהלי עבודה

נוהלי העבודה, הנם עדות לממשל תאגידי נאות, אשר יוצרים מעבר להסדרה, בקרה שאמורה לצמצם טעויות ואי סדרים.

מתשובה לשאלת הביקורת עולה כי האגף קבע נוהל טיפול בתביעות ביטוח וסילוקן (ראה סעיף 2.12 בהמשך).

הביקורת רואה בחיוב את קביעת נוהל עבודה וממליצה לבחון להסדיר את עיקרי עבודת תחום הביטוח בנוהל עבודה, כגון: תביעות נזיקין של אזרחים; מעקב את תוקף פוליסת ביטוח קבלנים וכיוצא ב.

כמו כן ממליצה הביקורת לקבוע נוהל המחייב הפקת לקחים במקרים הרלוונטים, באמצעות העברת המלצות של אגף הביטוח לתיקון הכשל.

בתגובת הממונה על הביטוחים לטיטת הדו"ח, נמסר כי הוא ישמח לשתף פעולה עם הגורם המתאים לצורך השלמה ועדכון נהלי עבודה עבור אגף ביטוחים.

צורך בעדכון והרחבה של נוהל תביעות

כאמור אגף ביטוח ותביעות קבע נוהל עבודה אחד, המסדיר את הטיפול בתביעה.

מעיון בנוהל עולה כי נדרש להשלים בו התייחסות למספר נקודות:

- א. התייחסות לסוגי התביעות השונים (רכוש, ציוד אלקטרוני וכו').
- ב. דוגמא, אין בנוהל התייחסות ספציפית לנזקי תאונות דרכים (דו"ח של קצין רכב, דיווח למד"א/משטרה, דיווח לחברת הליסינג (כאשר רכב עירייה מעורב).
- ג. התייחסות לעובדי העירייה (תחזוקה) שנדרשים לתקן את הכשלים בתשתיות העירוניות שחוללו את אירוע הביטוח.
- ד. אירועי סייבר או אירועי ביטוח המשפיעים על עבודת העירייה המבוצעת באמצעות מערכות מיחשוב.
- ה. התייחסות לאחזור תמונות ווידאו מהאורגנים השונים בעירייה (לרבות ממצלמות רחוב).
- ו. אירועי ביטוחים הנובעים מהליך פלילי (כגון: פריצה, שריפה וכו') ולכן אין בו התייחסות לפעולות שיש לשקול, כגון הגשת תלונה למשטרה.
- ז. הנוהל אינו מגדיר ולא מתייחס למוקד העירוני כגורם מידע מתכלל, אלא רק מציין כי יש להעזר במידע המצוי במוקד.
- ח. לדעת הביקורת יש לשקול להגדיר את המוקד העירוני כגורם המתעד את כל המידע הקשור באירוע שחולל את התביעה הביטוחית.
- ט. הנוהל לא מתייחס לפעולות הנדרשות כדי להשיב את המצב לקדמותו, ולגבי המקורות הכספיים לכך.
- י. היעדר התייחסות להליכים הנדרשים כנגד צד ג' (תושבים / ספקים), במקרה של פגיעה בתשתיות עירוניות.
- יא. הנוהל אינו מתייחס לצעדים שיש לשקול, כדי לצמצם סיכונים בקרות אירוע ביטוח, והבטחת קבלת שיפוי בגין אותם הוצאות, לרבות מתן הודעות מתאימות למבטח.

- י. הנוהל בסעיף מתן פיצוי לתושבים, קובע רק ש"האגף יתקצב את הטיפול בתביעות עד לתשלום סופי" מבלי להסביר לאיזה מצבים הוראה זו חלה. כמו כן הנוהל לא מתייחס לכל ההיבטים הקשורים בתשלום פיצויים, כגון מי קובע ומי דן בהחלטות.
- יא. אין בנוהל התייחסות לפרק זמן לביצוע הפעולות (כגון מתן מענה לתושבים) הנזכרות בו.
- יב. להוציא בסעיף 1 (מס' 3) הנוהל לא מטיל אחריות ברמת העובד הספציפי.
- יג. הגדרת סמכויות לגבי קביעת אחריות העירייה לנזק ו/או פגיעה וכן קביעת זכאות לפיצוי ללא הליך משפטי, כגון העברת השתתפות עצמית.
- הביקורת בדעה לפיה יש לערוך קובץ נהלי עבודה שלם ומקיף לאגף הביטוח והתביעות.

בתגובת הממונה על הביטוחים לטיטת הדו"ח, נמסר כי הוא ישמח לשתף פעולה עם הגורם המתאים לצורך השלמה ועדכון נהלי עבודה עבור אגף ביטוחים.

2.4 היעדר הגדרת תפקיד/אחריות

כללי מנהל תקין מחד, ועקרונות הפעלת סמכות מנהלית מאידך, מחייבים בהגדרה אופרציונלית פוזיטיבית (בכתב) של תחומי האחריות של יחידות ואורגנים ברשות מנהלית. היעדר הגדרה פורמלית יוצרת חוסר בהירות באשר לחבות החלה על האורגנים, דבר שהפוגע ביכולת הארגון לעמוד ביעדיו בצורה אפקטיבית.

מבדיקה שערכנו עולים הממצאים הבאים:

- א. למרות שאגף ביטוח ותביעות הנו יחידה ארגונית, הגדרת תפקידו, תחומי פעולתו והיקף אחריותו מעולם לא נקבעו בצורה פורמלית.
- ב. מצב זה גורם לכך שתחומים שונים, ובהם בדיקת ביטוחים של קבלנים ויועצים, לא טופלו בשל חוסר בהירות בנושא זה (ראה סעיף 2.19 בהמשך).
- הביקורת מעירה כי יש לפעול להגדיר את קשת האחריות והתפקידים של אגף ביטוח. חובה זו הנה בולטת במיוחד על רקע משקלו של אורגן זה בתקציב העירייה והעובדה שלא קיימת במשרד הפנים הגדרה ממנה יכולה העירייה להיבנות (תפקיד ממונה על הביטוח לא קיים בקובץ ניתוח עיסוקים ברשומ"ק, של משרד הפנים).

בתגובת הממונה על ביטוח ותביעות לטיטת הדו"ח, צוין כי הוא יפעל לקבוע הגדרות תפקיד לעובדי האגף.

מיקור חוץ בפעילות האגף

הביקורת מעלה כי מרבית פעילות האגף מתבצעת בפועל באמצעות מיקור חוץ.

1. טיפול בתביעות מעל השתתפות העצמית – מועברות לחברת הביטוח
2. טיפול בהן חל חריג ו/או תביעות מתחת להשתתפות העצמית : (הטיפול מפוצל ל – 2)

- 1) תביעות מורכבות מועברות למשרד עו"ד חיצוני א'
 - 2) מכתבי דרישה וכן תביעות קטנות ופשוטות מועברות למשרד עו"ד חיצוני ב'
- משמעות הדברים היא מיקור חוץ של מרבית המטלות המבוצעות באחריות אגף הביטוח.

2.5 הגשת תביעה מקוונת

בעקבות הביקורת עודכן אתר העירייה ונוספו תכנים בנושא ביטוח. כמו כן, מומלץ להטמיע באתר אפשרות הגשה תביעה מקוונת, המנתבת את התושב למלא את כלל הנתונים הנדרשים ולצרף את האסמכתאות הנדרשות לצורך טיפול בתביעה, בהתאם לעילת התביעה.

בין היתר יש לדרוש את הזנת השדות הבאים:

- תאריך
- שעה
- כתובת האירוע (רחוב ומספר בית),
- תיאור מפורט של המקרה,
- פרטי התקשרות של הפונה (כתובת ומספר טלפון).
- יש להנחות את הפונה לצרף תמונות צבעוניות של המפגע הנטען (באופן שניתן לזהות את מקום המקרה).

בנוסף, יש לצרף פרטים נוספים לפי סוג הפנייה:

- במקרה של נזקי גוף – יש לצרף מסמכים רפואיים רלוונטיים.
- במקרה של נזק לרכוש
- ← 2 הצעות מחיר לתיקון
- ← טופס אישור "אי הגשת תביעה" מחברת הביטוח או תצהיר לגבי אי קיום כיסוי ביטוחי לרכוש
- ← דו"ח שמאי.
- אם הנזק הוא לרכב

← רישיון רכב בתוקף ליום האירוע

← חשבונית תיקון/2 הצעות מחיר. (במקרה הצורך יש לצרף דו"ח שמאי)

העברה מסודרת ומרוכזת של כלל הנתונים והמסמכים, תקיל על הפונים בהגשת התביעה, תסייע לגורם המטפל בייעול וקידום הטיפול וכן תאפשר ניתוב פנימי של המידע בין המחלקות בעירייה לצורך בדיקה וטיפול בדרישות ולכן לצורך הפקת לקחים ותיקון ליקויים במידה ויידרש.

2.6 היעדר סמכויות מספקות לוועדת תביעות ביטוח

העירייה מוסמכת להקים ועדות על מנת ליעל את עבודתה.

ישנם רשויות שהקימו לתחום הביטוח ועדה ייעודית העוסקת בתחום הביטוח, המקבלת החלטות מהותיות בתחום זה.

ועדה כזו יכולה לקבל החלטות על רכש פוליסות ביטוח, קבלת החלטות בתביעות ביטוחיות וכיוצא ב. העירייה קבעה ועדה העוסקת בסילוק תביעות ביטוח (ראה סעיף 2.12 בהמשך), אולם זו אינה עוסקת בהחלטות אודות רכש פוליסות ואלו מתקבלות באגף ביטוח ותביעות לאור המלצות יועץ הביטוח.

לנוכח חשיבות החלטה אודות רכש ביטוחי ועלותו הגבוהה והשפעתו על על ניהול סיכוני הרשות, מומלץ לבחון הרחבת סמכות ועדת תביעות ביטוח לנושא רכש ביטוחי ולחילופין להקמת פורום מקצועי חלופי.

2.7 היעדר תיעוד לאופן יישום אמות המידה לבחירה ביועץ ביטוחי

מעיון במסמכים עולה כי בהליך הצעות מחיר שערכה העירייה הוגשו 2 הצעות, כאשר הסכום שהציעו המציעים זהה.

ע"פ הפרוטוקול ועדת התקשרויות מיום 20.5.2021 החלטה נעשתה "בשקלול אמות המידה" שחלקם איכותיים :

א.	הצעת מחיר – 60% ;
ב.	התרשמות הגורם המקצועי הרלוונטי בעירייה ממומחיות המציע בתחום – 15% ;
ג.	ניסיון קודם של המציע בתחום הרלוונטי (עדיפות לניסיון ציבורי) – 15% ;
ד.	המלצות מצדדי ג' על המציע – 10% ;

מעיון במסמכי ההתקשרות לא נמצא תיעוד לאופן יישום אמות המידה.

לאור העובדה שהמחיר של המציעים היה זהה, מתגברת החשיבות המיוחסת לאופן הפעלת שיקול הדעת והתיעוד להפעלת אמות המידה לבחירת היועץ.

יש לזכור כי פרוטוקולי ועדת התקשרויות חייבות להציג בשקיפות את כל רכיבי קבלת החלטות בבחירת מציעים.

בפועל, לא נמצא תיעוד לשיקול בדירוג המציעים בהתאם לאמות המידה שנקבעו.

2.8 היעדר מענה במכרז לטיפול במכתבי דרישה

במסגרת הליך הטיפול בתביעות ביטוח, יש להבחין ולהפריד בין מכתבי דרישה לבין מכתבי תביעה. **מכתבי דרישה** - נכתבים לרוב ע"י הפונה ו/או מי מטעמו **בטרם הגשת תביעה** ומטרתם בקשה לקבלת פיצוי ו/או החזר הוצאות שנגרמו לפונה (לטענתו)

מכתבי תביעה - נכתבים ע"י עו"ד ומוגשים במסגרת תחילתו של הליך משפטי .

בשיחה עם היועצת הביטוח הובהר מהות ההבדל בטיפול בין המקרים :

הטיפול במכתבי דרישה נעשה ע"י **משרד עו"ד ש'**, והוא כולל ניהול מו"מ עם התובע, דרישה לקבלת מסמכים, כאשר לרוב התביעה מסולקת או נסגרת בפשרה.

הטיפול במכתבי תביעה, נעשה ב- 2 שלבים :

בשלב ראשון נעשה ניסיון ע"י משרד עו"ד ש' לסלק את התביעה ללא צורך בהגשת כתב הגנה, על מנת לייתר ניהול הליך משפטי; במידה והתובע מתעקש על תביעה ונדרש להגיש כתב הגנה, התיק מופנה להמשך טיפול למשרד עו"ד ת.ז., והוא מנהל את התיק בהליך משפטי.

הביקורת מעלה כי חרף החשיבות הגבוהה המיוחסת לאבחנה בין טיפול בדרישות לבין טיפול בתביעות - כפי שנמסר ע"י ממונה ביטוחים ויועצת הביטוח – בפועל מסמכי המכרז וההסכם אינם נותנים ביטוי לאבחנה זו ונוסח המכרז נוסח באופן כללי וגורף - "טיפול בתביעות" ולמעשה לא הייתה כל התייחסות לטיפול ו/או שירות ו/או ייעוץ במכתבי דרישה.

נמצא כי בפועל, הטיפול בדרישות ניתן ע"י משרד עו"ד ג.א.ש ושות' שנבחר לשם כך ע"י חברת הפניקס וככל הידוע השירות ניתן ללא תשלום וללא הגבלה על מספר התיקים.

2.9 רכישת שירות ללא הליך מכרזי וללא הסכם

הביקורת מעלה כי אגף הביטוח הפנה לטיפול משרד עו"ד ת.ז 2 סוגי תיקים :

(1) תביעות מתחת לסכום השתתפות עצמית, [מייצג את העירייה מול התובעים, מוביל הסכמי הפשרה וכיוב"ז], כאשר שכר טרחה נקבע ביחס ובהתאם לפעולות הננקטות בתיק לכל תיק בנפרד

(2) בקשות לקבלת חוות דעת עבור וועדת סילוק של העירייה. הביקורת מעלה כי לא נמצאה כל אסמכתא לזיקה בין משרד עו"ד ת.ז לבין חברת הפניקס או משרד עו"ד ש' וכן לא נמצא כל מסמך המבהיר ומסדיר את מערכת היחסים בין משרד עו"ד לעירייה.

הקמת ספק ללא הסכם וללא הליך מכרזי

הביקורת העירה כי יש צורך בהסדרה חוקית של מערכת היחסים בין העירייה לבין משרד עו"ד ת.ז ובקבלת אסמכתא מטעם המבטח לכשירות עורך הדין ובפרט שהעירייה היא הגורם המשלם.

נמצא כי בין השנים 2019-2022 שולם למשרד עו"ד סכום מצטבר של 435,000 ₪ ללא הליך מכרזי (כגון קבלת פטור ממכרז) וללא חוזה התקשרות.

היעדר התחייבות נותן השירות למניעת ניגוד עניינים

בהיעדר הליך התקשרות תקין, משרד עו"ד ת.ז ושות' לא נדרש לחתום על התחייבות להיעדר ניגוד עניינים.

2.10 היעדר בקרה על תשלומים לעו"ד חיצוני

2.10.1 היעדר בקרה על תעריפי השירות של עו"ד

כמוזכר לעיל, השירות הניתן ע"י משרד עו"ד ת.ז כלל מספר פעולות משפטיות שונות, בהתאם לטיפול ולפעולות שננקטו בכל אחד מהתיקים שהועברו לטיפולם, {בין היתר: ניהול מו"מ עם תובעים, הכנת תיקים לפשרה, כתיבת חו"ד לוועדת סילוקין – הרחבה בסעיף 2.12} וכוי.

בהיעדר התייחסות בפוליסה לתשלום נוסף מעבר לתשלום שנקבע בהסכם עם המבטחת, ובהיעדר כל אסמכתא אחרת לקביעת תעריפים בגין שירות משפטי בטיפול בתביעות מתחת להשתתפות עצמית, לא ברור כיצד ועל בסיס אילו תעריפים נקבעו הסכומים ששולמו למשרד עו"ד עבור שירותיו בתיקים הני"ל.

יתרה מכך, לא נמצאו בחשבוניות פירוט אודות היקף ו/או מהות ו/או אופי הפעולות המשפטיות שבוצעו בכל אחד מהתיקים באופן שיאפשר פיקוח ו/או בקרה על התשלומים ששולמו למשרד.

בתגובת ממונה ביטוחים לטיטת הדו"ח צוין כי אין מניעה לפנות אליו לקבלת פירוט אודות הפעולות בכל אחד מהתיקים.

מומלץ ע"י הביקורת כי בכל מקרה של התקשרות לרכישת שירות משפטי הנקבע על בסיס הפעולות הננקטות בתיק, יש לעשות כן על בסיס טבלת תעריפים מוסכמת, המאפשרת יכולת בקרה ומעקב על דרישות התשלום.

היעדר בקרה על חיובים בגין חו"ד משפטיות לוועדת סילוק

מאחר וכמוזכר לעיל, משרדו של עו"ד ת.ז. עורך עבור העירייה חו"ד עבור וועדת סילוק, הרי שבהיעדר הסכם משפטי הכולל תעריפים מוסכמים לשכר טירחה, לא ניתן לקיים פיקוח על דרישות התשלום בגין חוות הדעת.

היעדר פירוט אודות הפעילות בתיק

נמצא כי לא זו בלבד שלא נקבעו תעריפי שכר טירחה עבור השירות המשפטי, אף זו שהחשבוניות כלל אינן מציגות פירוט של הפעולות שננקטו ביחס לכל תיק.

פרט לסכום החיוב, החשבונית אינה כוללת פירוט ו/או תיאור הפעולות המשפטיות שנערכו בתיק, ולפיכך אין אפשרות לבקר את התשלום, (ניהול מו"מ לפשרה / ייצוג משפטי בערכאה, גיבוש חו"ד לוועדת סילוק בלבד).

מבדיקת הביקורת עולים סכומים שונים ומשתנים בהם חויבה העירייה (6,390 ₪, 5,026 ₪, 4,406 ₪, 3,786 ₪, 3,304 ₪ ו- 3,029 ₪).

לא נמצאה כל מסמך המסביר את השונות בחיוב בין החשבוניות השונות.

בשיחה שקיימה הביקורת עם יועצת הביטוח, נמסר כי בתהליך העבודה מול המבטחת, לעירייה אין יכולת שליטה על היקף ההוצאות של המבטחת, אשר רשאית ומוסמכת לבצע פעולות שונות לצורך בירור התביעה, (חקירות / חו"ד רפואיות / וכיוב"ז) ולדרוש החזר מלא מהרשות; יחד עם זאת, היא מביעה הסכמה עם סמכות העירייה לדרוש פירוט ההוצאות ביחס לכל אחד מהתיקים.

2.10.2 היעדר אבחנה ברישום בין הוצאות משפט ותשלומי פיצויים

בהמשך לאמור בסעיף הקודם, מעיון בכרטיסת הנה"ח עולה כי אין הפרדה ברישום בין הוצאות משפט לבין הפיצויים.

העדר הפרדה ברישום והעובדה שחב' הביטוח מספקת שירותי ייצוג משפטי, לא מאפשר לדעת מהו היקף שכ"ט ששולם ע"י העירייה בכל אחד מהתיקים.

2.11 הארכת התקשרות על בסיס מצג חלקי

מכרז פומבי לרכישת פוליסת ביטוח נערך ב- 2018 (2/2018). למכרז נגשו שני מציעים, כאשר המציע שהצעתו הזולה ביותר נבחר.

למן תחילת ההתקשרות האריכה העירייה משנה לשנה את ההתקשרות עם המציע שנבחר.

הביקורת מעלה כי לאורך השנים חל גידול משמעותי בהיקף תשלומי הפרמיה ששולמו למבטחת.

מבירור שנערך עם הממונה על הביטוחים ועם יועצת הביטוח עולה כי הגידול לאורך השנים בהיקף התשלום, נבע ממספר טעמים:

א. עדכון גובה הפרמיה

ב. הוספת מבנים / נכסים לביטוח

ג. הוספת כיסויים ביטוחיים שלא נכללו בהסכם המקורי

ד. עדכון גובה הפרמיה בשל שינוי סכום השתתפות עצמית

ה. שינוי נוסחת חישוב בחלק מהענפים

בתגובה לטיטוט הדו"ח נמסר כי דרישת חברת הביטוח להגדלת הפרמיה נבחנה על-ידי יועץ הביטוח, והאישור התקבל לאור חוות דעתו ובאישור הלשכה המשפטית.

מאחר ובחלק מהמקרים הגדלה כאמור טעונה אישור המועצה, לצורך בחינת הבקשה, חיוני להציג את פרטי ההגדלה המבוקשת, תוך התייחסות לשיעור ההגדלה ביחס לתעריפי ההסכם המקורי ולציין את העילה להגדלת התשלום המבוקשת.

מומלץ ע"י הביקורת לעשות שימוש בטבלה עם פורמט מובנה אשר יבטיח הצגת מכלול הנתונים הנדרשים.

2.12 ועדת סילוק

בעירייה קיימת ועדת סילוק, שרכזת התביעות משמשת כמזכירת הועדה, שהרכבה כולל: עו"ד חיצוני (משרד עו"ד ת.ז), גזברית העירייה וממונה ביטוח ותביעות.

2.12.1 ספק ביחס לתקינות השתתפות עו"ד חיצוני בוועדה

הביקורת בדעה לפיה קיים פגם, שיורד לשורשם של דברים, בכך שעו"ד חיצוני, שאין לו הסכם עם העירייה, יושב כחבר בוועדה שמקבלת החלטות על אישור הסכמי פשרה עם תובעים, כאשר הוא קובע בפועל, בחוות דעת, את נוסחת הפשרה.

מצב זה אינו תקין, זר למנהל התקין, ופוגע ביכולת העירייה להבטיח כי היא שומרת בצורה טובה על האינטרס הציבורי.

אין ולא יכול להיות חבר ועדה בעירייה שהוא לא זו בלבד שאינו עולה על התנאים המנויים בסעיף 120 לפקודת העיריות אלא שהוא גורם חיצוני, שאין לו הסכם ישיר עם העירייה (חובת הנאמנות היא לגורם מזמין השירות).

הביקורת בדעה לפיה קיים ספק ביחס לתקינות הליך שבו חבר ועדה נדרשת לדון ולבחון חוות דעת שגובשה ונערכה ע"י אחד מחבריה.

2.12.2 היעדר נציגות ליועמ"ש של העירייה

הביקורת בדעה כי וועדת סילוק צריכה לכלול נציג הלשכה המשפטית ולא להסתמך באופן בלעדי על חו"ד משפטית של עורך דין חיצוני, שבהחלט יכול לגבש את חוות הדעת המקצועית. השתתפות נציג הלשכה המשפטית, יבטיח את קיומו של מרחק נאות (arm length) בין הגורם הממליץ (עו"ד שמגיש חו"ד) ובין הגורם המחליט (ועדת סילוק שמקבלת את החלטות).

2.12.3 חשש לחוסר הפעלת שיקול דעת

הביקורת מעלה כי הוועדה מאשרת את כל הצעות הפשרה שהועברו לאישורה. מעיון בפרוטוקולים של הוועדה עולה כי הלכה למעשה, החברים מאמצים את חו"ד של עורך הדין היועץ לוועדה.

2.12.4 היעדר מספר אי זוגי לקבלת החלטה

על מנת להבטיח את איכות קבלת החלטות הפורום צריך להיות אי זוגי, ואילו כאן בפועל רק שני גורמים, הגזברית וממונה ביטוחים ותביעות שאמורים לדון ולהחליט. לסיכום, מומלץ ע"י הביקורת לבצע שינוי בהרכב הוועדה, באופן שיבטיח בחינה מעמיקה ומאתגרת של חו"ד היועץ החיצוני.

2.12.5 נוהל העבודה בנושא תביעות לא מתייחס לוועדת סילוק

כאמור אגף ביטוח ותביעות ערך נוהל עבודה בנושא טיפול בתביעות. נוהל זה נועד ע"פ הגדרתו "להסדיר את תהליך הטיפול וסילוק דרישות/תביעות הביטוח, מרגע הגשתן לעירייה ועד לסילוקן הסופי". בפועל נמצא כי אין בנוהל כל התייחסות לקיומה ותפקידה של ועדת הסילוקין. (הנוהל כולל התייחסות לתפקיד עו"ד לבחינת התביעה בלבד).

2.13 רכישת פוליסות ביטוח ללא בסיס נתונים מתאים (סקר סיכונים)

בעת היערכות ליציאה למכרז ביטוח, מבוצע עדכון של רשימת ושווי הנכסים הקיימים וכן ועדכון הנתונים הרלוונטיים הנדרשים לצורך כל אחד מהכיסויים הביטוחיים הנכללים במכרז.

לדוגמא:

- ✓ עדכון רשימת הנכסים אותם נדרש לבטח – מאגף נכסים ושכירויות.
- ✓ עדכון משכורות העובדים לצורך קביעת הכיסוי הביטוחי.

יחד עם זאת, קביעת הכיסויים הביטוחיים עצמם, מתבצעת על בסיס צרכי העירייה הנלמדים בעיקר על בסיס ניסיון העבר, (הכיסויים הביטוחיים שנדרשו במכרזים הקודמים).

ככל שנמסר לביקורת, לא מתבצע חשיבה מחודשת ביחס לנחיצות חידוש כל אחד מהכיסויים הקיימים וכן לא נבחן הצורך ברכישת כיסויים נוספים.

הביקורת בדעה לפיה במהלך היערכות ליציאה למכרז, נדרש לבצע סקר סיכונים לצורכי ביטוח, על מנת לבחון בחינה מחודשת של כלל הכיסויים הקיימים על מנת לצמצם ככל שניתן את החשיפה לאירוע ביטוחי בסבירות גבוהה מחד ומאידך לבחון את הכדאיות הכלכלית ברכישת פוליסות הנועדות למתן כיסוי לאירועים בסבירות נמוכה.

בהיעדר סקר סיכונים כאמור, לא ניתן ליתן הבטחה (assurance) כי היקף 'ההגנות' שרכשה העירייה (פוליסות) אכן הולמים את מידת חשיפת הסיכונים.

ביחס לכך יש לציין כי מבקר המדינה (דוח מבקר המדינה על השלטון המקומי לשנים 2011-2012, עמ' 166) ציין, כדלקמן:

”הרשות מקומית נדרשת גם היא לבצע תהליך של הערכת הסיכון הפוטנציאלי לרכושה כדי לאתר סיכונים נוספים שראוי לבטח את הנכסים מפניהם וסיכונים שלא מקובל לבטח מפניהם (כגון סיכונים מלחמה ואירועי טרור). התהליך מאפשר לרשות לבחון פתרונות חלופיים לביטוח, לבחון את סוג הכיסוי הביטוחי הנדרש לה ואת היקפו, לבחון את אמצעי המיגון של הנכסים, ואף לפעול להקטנת הפרמיה המשולמת אם תפעל להקטנת הסיכון. חובתה של הרשות המקומית כנאמן הציבור היא לשמור על רכושה, שהוא רכוש הציבור. לכן מן הראוי שכל רשות מקומית תרכוש ביטוח מפני אבדן, גנבה או נזק, במטרה למנוע הפסדים כספיים ניכרים, שמשמעותם פגיעה באינטרס הציבורי של תושביה. ההחלטה על רכישת כיסוי ביטוחי תתבסס על פעולות מקצועיות לרבות ביצוע סקר נכסים, שערוכם וניהול סיכונים. לאחר ההחלטה על רכישת ביטוח, תפעל הרשות המקומית באופן מקצועי לניהולו.”

הואיל וכך, ההחלטה לרכוש פוליסת ביטוח ראוי שתהיה חלק מניהול הסיכונים של הארגון.

תהליך ניהול סיכונים מביא לגיבוש אסטרטגיה (תגובה) הולמת ביחס להיקף החשיפה לסיכונים.

ניתן לדוגמא, להחליט כי הסיכונים רבים כל כך עד כדי שאין מקום לקיים פעילות, או לחילופין להחליט כי רמת הסיכון הקיימת אינה גבוהה דיה ומאפשרת להכיל אותה באמצעים עצמאים.

דרך נוספת להתמודד עם סיכון היא נקיטת אמצעים והליכים למניעתם או צמצומם.

לאור האמור לעיל, ההחלטה לרכוש ביטוח חייבת לכלול את השלבים הבאים:

מיפוי הנכסים והסיכונים המהותיים עבור העירייה.

ניתוח הסיכונים אליהם חשופה העירייה.

הערכת שווי הסיכונים לעירייה.

בחינת חלופות.

להלן דוגמאות לכיסויי ביטוחים חסרים / חלקיים :

2.13.1 ניהול מושכל של הכיסוי הביטוחי

בבעלות העירייה, קשת רחבה של נכסים הנכנסים תחת המונח "תשתיות המוניציפליות", כגון : כבישים, גשרים ומעברים תת-קרקעיים ועיליים, תשתית חשמל, מתקני תקשורת, גדרות ושערים, רמזורים ושלטים.

2.3 תשתית מוניציפלית :

הביטוח מורחב לכסות אבדן או נזק לרכוש המהווה תשתית מוניציפלית הכולל גם (מבלי לפגוע בכלליות האמור לעיל) מקלטים שאינם בשימוש שוטף יעודי, גדרות, שערים מדרכות, כבישים, שבילים, עצים וצמחים וצמחי נוי שנשתלו ו/או נטעו על ידי הרשות המקומית, מעבירי מים, מגרשי משחקים וספורט, עמודי חשמל וטלפון, עמודי תאורה, תמרורים, רמזורים, לוחות פרסום, תחנות אוטובוס, פסלי חוצות, ורשתות עיליות ותת קרקעיות של צנרת ו/או קווי חשמל, מים, ביוב ותקשורת, מערכות השקיה, גשרים ומעברים עיליים. ותת קרקעיים ומתקנים המוצבים בפארקים ציבוריים. אחריות החברה לפי סעיף זה 10,000,000 ₪, על בסיס נזק ראשון שאינו כפוף ל"ביטוח חסר". ערך התשתית אינו כלול בסכומי הביטוח, למעט סכום הנזק הראשון.

נכסים אלה פזורים בכל תחום העיר, מה שמקטין, באופן טבעי את הסבירות שכולן ייפגעו בו זמנית, לפיכך נהוג לבטח תשתיות מוניציפליות על בסיס "נזק ראשון".

"נזק ראשון" - ביטוח הנכסים ע"פ שווי הרכוש ולא לפי שווי הנזק המקסימלי האפשרי¹⁰. מאחר וביטוח בנזק ראשון מגביל את הסיכון של המבטח, הוא זול יותר מביטוח רגיל שכן הוא מגביל את השיפוי לעירייה.

לצורך קבלת החלטות כאמור, נדרש להתבסס על כלי אמפירי (כגון סקר סיכונים) לקביעת החשיפה ביחס לפגיעה אפשרית בכלל מרכיבי התשתיות העירוניות, על מנת להבטיח כיסוי אופטימאלי תואם למידת החשיפה והסיכון.

הרשות המקומית צריכה לנהל את סיכוני הביטוח בדרך שתבטיח חסכון מקסימלי, כך שישנם מצבים שאנו נוציא נכסים ספציפיים ששווים רב, מביטוח נזק ראשון¹¹.

מבדיקה שערכנו עולה כי כל הנכסים והתשתיות המוניציפליות בוטחו על בסיס נזק ראשון וכוללות בביטוח זה תשתית נקודתית בעלת ערך כיוון שלא נקבע בסקר אמפירי. כמו כן, לא נמצא תיעוד לשימוש בכלי כלשהוא כבסיס לקבלת החלטות.

10. בביטוח מסוג זה מוסכם בין החברה המבטחת למבוטח כי הרכוש יבוטח בסכום הנמוך מערך הכינון שלו, והחברה המבטחת מוותרת מראש על האפשרות לדרוש הפחתה של תגמולי הביטוח שישולמו לתובע בטענת ביטוח חסר.

11. סכום הביטוח שנקבע ל"נזק ראשון" לתשתיות, הנגזר מחיזוי הנזק המרבי הצפוי, נותן מענה טוב כאשר מבטחים תשתית מוניציפלית רגילה (כבישים, מדרכות, צנרת מים וביוב וכו') הפרוסה על שטח גדול. זאת משום שפגיעה נקודתית בתשתית כזאת לא תגרום בדרך כלל לנזק גדול. אולם כאשר באים לשקול ביטוח של תשתית נקודתית יקרה כמו גשר מרכזי, אם ערכה יובא בחשבון בחישוב הנזק המרבי הצפוי לשם קביעת סכום הביטוח, תהיה הפרמיה גבוהה מאוד, מכיוון שפגיעה נקודתית בה תגרום לנזק רב. לכן רצוי לשקול לבטח נכס מעין זה בנפרד מהתשתיות הרגילות, כפי שמבטחים מבנה יקר.

אי לכך, לא ניתן לדעת האם החלטה האמור הנה אופטימלית והאם ערכי הכינון שנקבעו מכסים את הנזק שעלול להיגרם.

בתגובת הממונה על ביטוח ותביעות לטיוטת הדו"ח, צוין כי החלטה זו נלקחה, לאור חו"ד של יועץ הביטוח.

2.13.2 היעדר ביטוח מעילות עובדים

נמצא כי לא נרכש כיסוי ביטוחי המספק מענה לחשיפה של העירייה לאירוע מעילה בכספים והונאה על-ידי עובדים בעירייה או ע"י גורמי חוץ - **ביטוח מעילות (Crime)**.

הואיל ולא נערך סקר סיכונים, לא ניתן לדעת האם נבחנו השיקולים בעד ונגד רכישת כיסוי ביטוחי כאמור.

יצוין כי גם מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה לשקול לרכוש פוליסת ביטוח כנגד נזקי מעילות.

2.13.3 היעדר ביטוח סייבר (בשל אי מילוי שאלונים)

במהלך בירור שקיימה הביקורת עם יועצת הביטוח של העירייה, נמסר כי הם ממליצים על רכישת ביטוח סייבר.

בפועל, ביטוח זה לא נזכר במסמכי המכרז, והעירייה לא רכשה ביטוח זה.

מהסבר שניתן לביקורת מיועצת הביטוח עולה, כי בשל שונות הטיפול בביטוח סייבר, נדרש היה לדעתה להפריד תחום זה מהמכרז ולקיימו בדרך של הצעת מחיר.

עוד נמסר כי אגף הביטוח והתביעות העביר לאגף מחשוב שאלונים של חברות הביטוח שהציעו לעירייה פוליסת סייבר, אך בשל חוסר היענות אגף מחשוב לשאלונים, לא ניתן היה לרכוש את הפוליסות הללו.

א. בסופו של יום, העירייה חשופה לסיכוני סייבר ללא כיסוי ביטוחי מתאים, למרות חו"ד של היועץ הביטוחי אשר סבר כי זו נחוצה לצמצום הסיכון.

ב. על הלשכה המשפטית לחוות דעתה ביחס לחוקיות פיצול רכישת פוליסת ביטוח לסייבר (באמצעות הליך של הצעות מחיר) מכלל רכישת הפוליסות הנרכשות באמצעות בהליך מכרז פומבי.

מומלץ לפעול בהקדם כדי לקדם רכישת כיסוי ביטוחי מתאים.

בתגובת הממונה לטיוטת הדו"ח צוין כי הוא יפעל לרכישת ביטוח סייבר.

2.13.4 חוסר בהירות ביחס לצורך בפוליסת ביטוח כספים במעבר

העירייה רכשה פוליסת ביטוח "כסף בכספת ובהעברה" (להלן - כספים במעבר); הפוליסה מכסה אירועי גנבה, פריצה ומעבר של כספים (כגון הפקדות בבנק).

גובה הכיסוי עומד על 101,605 ₪, כאשר גובה השתתפות עצמית הנו 10,160 ₪ ואילו שיעור הפרמיה הנו 1,270 ₪.

מהסברים שקיבלנו עולה כי כלל הגביה אינה נערכת במתקני העירייה. הגביה של מיסים אגרות והיטלים מבוצעות באמצעות שוברי תשלום המשולמים באמצעות הדואר/בנק. אגף אכיפה גובה אומנם קנסות בשיקים, אך הוא סולק אותם בו במקום, באמצעות מכשירים ייעודים, כך שבפועל השיקים אינם מולנים בין כותלי האגף. אשר על כן המקום היחיד במתקני העירייה שמולנים בו שיקים, שמופקדים ידנית בבנק אלו הם תקבולים שנגבים בהנדסה, חינוך ומפע"ם, המועברים למנהלת החשבונות הראשית ועובדת הגזברות מפקידה אותם בחשבון הבנק של העירייה. בתשובה לשאלת הביקורת נמסר שלא ניתן לאחזר את נתוני גובה התקבולים המולנים. ברם, על מנת להבין את סדרי גודל התקבולים המולנים, נמסר כי בחודש 5/2022 נגבו בדרך זו 381,000 ₪. ברי כי ביטוח זה לא נדרש בגין כל התקבולים הנגבים בשנה/חודש, אלא רק את התקבולים המולנים עד להפקדת בבנק. אשר על כן בחינת היקף הכיסוי מחייב בבדיקה שכזו, בכל יחידות העירייה הגובות כספים, לרבות מוס"ח. בפועל להבנתנו בדיקה זו לא בוצעה, כך שלא ניתן לדעת האם שיעור הכיסוי שנקבע הולם את הסיכונים. מוצע לבחון את הנחיצות של הכיסוי הביטוחי ואת ההיקף הנדרש.

2.14 אי עריכת מאזן ביטוחי

על מנת להבטיח כי היקף הכיסוי הביטוחי נאות נדרשת העירייה לבצע מאזן ביטוחי. מדובר בבדיקת היחס הביטוחי בין שווי הרכוש המבוטח ובין סכום הפרמיה המשולמת [מצב שבו היקף הכיסוי הביטוחי שרכשה הרשות המקומית גבוה מסך נכסיה]. מכיוון שתקרת הפיצוי שהרשות תהיה זכאית לו אם יתרחש נזק אינה יכולה לעבור את ערך הכינון של הרכוש, מדובר בביטוח מיותר ובהוצאת כספים לשווא. מתשובה לשאלת הביקורת עולה כי העירייה לא עורכת מאזן ביטוחי, וכי אין בעירייה מסמך כלשהו היכול להצביע על עריכת מאזן.

2.15 חוסר בהירות בנוגע לסעיף החרגות במכרז

מעיון בכתב הפוליסה עולים החריגים הבאים שאינם נזכרים בנוסח המכרז:

2.15.1 עובדות מהותיות

פוליסת הביטוח קובעת כי טרם החיתום ייערך סקר שערך המבטח בנכסי העירייה.

הואיל ולא נמצא בעירייה עותק מהסקר, לא ניתן לדעת, בביטוח רכוש, מהן ה"עובדות" שעל בסיסן החליט המבטח בתביעות פיצוי שמגישה העירייה.

חוסר בהירות כאמור עלול לשמש את חברת הביטוח להימנע מנשיאה באחריות לאירועים ביטוחיים.

שינוי בעובדות מהותיות

ככלל, חוזה הביטוח נכרת לאחר סקר שערך המבטח בחצרים המבוטחים ואשר ממצאיו מהווים עובדות מהותיות בשיקול דעתו של המבטח.
בכל מקרה של שינוי בעובדות מהותיות אלה לענין הסיכונים המבוטחים, על המבוטח להודיע למבטח אודותיו.

2.15.2 החרגת הקורונה בפוליסה, על אף שלא נכללה במכרז (תקין)

הפוליסה מחריגה כל נזק אובדן וכו', בין אם במישרין ובין אם בעקיפין, שנגרם על-ידי, בקשר עם או הקשורים או הנובע בכל דרך נגיף הקורונה.

החרגה זו לא נכללה בנוסח המכרז, אולם היא מקובלת ונפוצה על-ידי המבטחים בכל הארץ.

2.15.3 חוסר בהירות לנקיטת אמצעים מצמצמי סיכון

פוליסת הביקורת קובעת חריג, לפיו על העירייה לשמור את הציוד המבוטח מעל הרצפה, ובמרחק מהקירות החיצוניים, ואם לא ינהג כך הציוד האלקטרוני (מחשבים וכו') לא יהיה מבוטח.

קיים ספק בנוגע לעמידת העירייה בתנאי זה, אשר עלול לחשוף את העירייה לחוסר תקפות הביטוח.

ג. נקיטת אמצעים להקלת הסיכון:

על המבוטח לוודא ולהקפיד על ביצוע האמצעים להקלת הסיכון כמפורט להלן:
הרכוש המבוטח לא יונח ישירות על הרצפה אלא יהא מוגבה לפחות 10 ס"מ מעל הרצפה ויונח במרחק סביר מהקירות החיצוניים של המבנה.
במקרה בו לא נקט המבוטח את האמצעים להקלת הסיכון בהתאם לאמור לעיל, יהא המבטח רשאי לבטל את הפוליסה או להקטין את חבותו, הכל בכפוף להוראות החוק.

יש לבחון את יכולת העירייה לעמוד בתנאי ובהתאם לכך לשקול את נחיצותה של הפוליסה.

2.16 העדר תיעוד לסקר עדכני בחצרי המבוטח

פוליסת הביטוח קובעת כי "חוזה הביטוח נכרת לאחר סקר שערך המבטח בחצרים המבוטחים ואשר ממצאיו מהווים עובדות מהותיות בשיקול דעתו של המבטח".

שינוי בעובדות מהותיות

ככלל, חוזה הביטוח נכרת לאחר סקר שערך המבטח בחצרים המבוטחים ואשר ממצאיו מהווים עובדות מהותיות בשיקול דעתו של המבטח.
בכל מקרה של שינוי בעובדות מהותיות אלה לענין הסיכונים המבוטחים, על המבוטח להודיע למבטח אודותיו.

מבירור שנערך ע"י הביקורת, עולה כי הסקר האחרון שנערך ע"י המבטח בחצרי העירייה התקיים בשנת 2011 - קרי 7 שנים לפני שפורסם המכרז לביטוח שלפיו הוצאה אותה פוליסה.

עוד נמסר לביקורת שאגף ביטוח ותביעות מעדכן מעת לעת את המבטח על נכסים חדשים שמתווספים ואת שוויים.

לאור חלוף השנים (הסקר נערך לפני 11 שנה) ולאור חשיבותו היה מקום לדרוש מהמבטח לערוך סקר עדכני סמוך לכניסת הפוליסה לתוקפה - דבר שכאמור לא נעשה.

2.17 היעדר נתונים עדכניים על מצבת הנכסים באגף הביטוח

2.17.1 היעדר בסיס נתונים עדכני ומהימן

נמצא כי הנתונים הקיימים באגף הביטוחים הנם ממועד תחילת ההתקשרות עם המבטח.

הביקורת מעלה כי קיים תיאום חלקי ולא מספק בין אגף נכסים לבין אגף הביטוח בכל הנוגע לעדכון מצבת הנכסים של העירייה.

לצורך קבלת החלטה מושכלת אודות ביטוח הנכסים, חיוני לנהל בסיס נתונים מלא, מעודכן ומהימן אודות כלל נכסיה של העירייה.

בתגובת מנכ"ל העירייה לטיוטת הדו"ח נמסר כי יהודק התיאום והסנכרון בין האגפים.

2.17.2 רישום הנכסים ושערוכם לצורך ביטוח – הסבר כללי

על מנת שהעירייה תוכל לרכוש ביטוח רכוש בהיקף ההולם את צרכיה היא זקוקה לשערך את שווי נכסיה, דבר מהחייב בניהול שוטף של נכסי המקרקעין ולהחזיק לצורך כך מאגר אמין ועדכני של נתונים על הנכסים, לרבות נתונים על שטחם המבונה.

מאגר נתונים כאמור יאפשר, בין היתר, לאמוד את ערכם של נכסיה הקבועים, כדי שערכם החשבונאי ישקף את ערכם העדכני, וכדי שיהיה אפשר לקבוע את ערכי הכינון של הנכסים לצורך ביטוחם ולא להימצא במצב של ביטוח חסר.

פירוט היקף הכיסוי הביטוחי – ראה נספח א .

2.17.3 קושי בסנכרון מול ספר נכסים

רשויות מקומיות חייבות לנהל את נכסי המקרקעין שלהם בפנקס ייעודי ולהבטיח כי נכסים רשומים בלשכת רישום מקרקעין.

תקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ז-1967, קובעת את דרך ניהול רישום הזכויות במקרקעין שלה. מאגר זה יכול וצריך לשמש את העירייה בבואה לקבוע את היקף כיסוי הביטוח רכוש שהיא קונה. מבדיקה שערכנו עולו הממצאים הבאים:

(1) היעדר נהלי העברת מידע בין האגפים

אין נוהל המסדיר את דרכי העברת מידע ושת"פ בין מחלקת נכסים לאגף ביטוח ותביעות. בפועל, המידע על הנכסים נמסר למחלקת ביטוחים רק על בסיס דרישה של מחלקת ביטוח לקבלת מידע נקודתי.

נתונים מלאים אודות כלל נכסי העירייה, מועברים לאגף לביטוח ותביעות אחת לכמה שנים, ככל הנראה לקראת הכנת מכרז לביטוח.
(2) היעדר הרשאת צפייה

למרות שמאגר הנכסים ממוחשב, לא קיימת הרשאת צפייה לעובדי אגף ביטוח ותביעות.

לדעת הביקורת מתן הרשאה שכזו, שאינה כרוכה בעלויות כלשהן לעירייה, עשוי לסייע לאגף ביטוח ותביעות לעמוד במשימותיו בצורה יעילה יותר.

2.17.4 חוסר בהירות ביחס לאופן קביעת שווי הנכסים לצרכי ביטוח

לא ניתן להפריז בחשיבות של שיטת קביעת שווי הנכסים (לצרכי ביטוח) בפוליסת ביטוח רכוש, הן מהטעם שזו משליכה באופן ישיר על גובה הפרמיה המשולמת ע"י העירייה והן מהטעם שהיא נועדה להבטיח שיפוי הולם בקרות אירוע ביטוחי.

פוליסת ביטוח רכוש של העירייה כוללת את היקף הנכסים המבוטחים, כמופיע במסמכי המכרז שערכה העירייה (ראה טבלה מטה), כאשר לשוויים של נכסים לצרכי ביטוח יש השלכה ישירה על גובה הפרמיה.

מהסברים שקיבלנו עולה כי גובה שווי הנכסים נעשו ברובו על בסיס הכפלת גודל הנכס בתעריף למ"ר, כאשר הערכה זו נקבעה בשנת 2011 ומאז לא נבחנה ו/או עודכנה לאורך השנים.

המשמעות אפוא היא כי ששווי הנכסים אינו מבוסס על חו"ד שמאית, ולא עודכן במשך שנים. לאור האמור לעיל, אין בקרה המבטיחה כיסוי של הפוליסה בהתאם לשווי כל נכסי הרשות, לרבות אלה שהוקמו/הושבחו.

3.1	מבנים (סעיף 2.1)	₪ 900,000,000
3.2	ותכולה (סעיף 2.2)	₪ 190,000,000
3.3	כה"ס (נ. ר.)	₪ 1,000,000
3.4	תשתית מוניציפלית (נ. ר.) (סי' 2.3 לעיל)	₪ 10,000,000
3.5	פריצה (נ. ר.)- היכל התרבות מוזיאון יהדות תימן	₪ 1,000,000

2.17.5 חשש לרכישת כיסוי ביטוחי עודף (מבנים בחזקת צד ג')

נמצא כי העירייה מבטחת מבנים שחלקם נמצאים בשימוש וחזקת גורמים שונים, כגון:

- החברה העירונית רחובות לתרבות ספורט ונופש
- תיכונית רחובות (המכללה העירונית לחינוך מבוגרים),
- ה.ל.ר החברה לפיתוח תרבות בע"מ,
- מרכז רש"ת
- עמותה למען הקשיש
- ביי"ס גבוה למנהל כספי (מפע"ס),
- חברות עירוניות,

- גופים שהעירייה משתתפת בהנהלה/תקציבה בשיעור של 50% או יותר,
- גופים שיש לרשות חובה לבטחם, מתנ"ס, מפעילי משפחתונים עירוניים ו/או חוגים, מגבית/סוכנות, ועדה לתכנון ובניה, רח"ל, עובדי הרשות ונבחריו.

◀ ספק ביחס לתקינות ביטוח מבנה בבעלות עמותת על"ה

מעיון ברשימת הנכסים המבוטחים עולה כי היא כוללת עמותת פרטית, שקיבלה קרקע בהקצאה מהעירייה ללא תמורה על מנת להפעיל בית לקשיש.

הביקורת מעירה כי ע"פ נוהל הקצאות החובה לבטח את הנכס חלה על העמותה.

בפרט שככל הידוע, חלק מהמבנה של העמותה מושכר על ידה לגורמי חוץ

מומלץ לבחון את תקינות הכללת המבנה בפוליסת הביטוח של העירייה.

◀ ביטוח מבני טיפות חלב בשימוש משרד הבריאות

נמצא כי העירייה מבטחת 6 מבנים המצויים בחזקה של משרד הבריאות, המשמשים כתחנות למתן שירותים לתינוק ולאם (טיפות חלב).

מומלץ לבחון העברת האחריות על ביטוח המבנים למשרד הבריאות.

2.17.6 היעדר בקרה לקיום פוליסת ביטוח תקפה לנכסי עירייה בהקצאה

נוהל ההקצאות¹² קובע כי רשויות מקומיות צריכות לנהל ספר הקצאות המרכז את כל המידע הנוגע להקצאת נכסיה, שיהיה פתוח לעיון הציבור.

סעיף 18 לנהל הקצאות קובע "הגוף יבטח את הקרקע בביטוח חבויות, כאשר הרשות המקומית מהווה מבוטח משותף וקיים סעיף של אחריות צולבת".

סעיף 18 קובע כי "אי עמידה בתנאים ובהתחייבויות לעיל, תביא לביטול ההסכם והשבת הקרקע מידית לחזקת הרשות המקומית".

הרשות המקומית יכולה להיעזר בנוהל ובספר ההקצאות לשם מעקב אחר ביטוח רכוש הנמצא בחזקת אחר, בין היתר כדי לדעת אם מקבלי הנכס ביטחו אותו, אם הביטוח נעשה על פי ערך הכינון של הנכס ואם הרשות המקומית נקבעה כמוטבת בפוליסת הביטוח.

בעניין זה קבע מבקר המדינה¹³ כי אין די "בקביעת משרד הפנים בנוהל הקצאות כי רכישת ביטוח חבויות על ידי מקבל הנכס היא תנאי לקבלתו; מן הראוי שיקבע גם כי הנכס יבוטח בביטוח רכוש לפי ערך הכינון שלו, במטרה להבטיח שהרשות המקומית תקבל שיפוי על הוצאות שייגרמו לה בשל אבדן או נזק שייגרם לרכוש המוקצה".

¹² בשנת 2001 פרסם משרד הפנים את "נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית" (להלן - נוהל ההקצאות). נוהל זה נועד להסדיר הקצאת קרקע או מבנה של רשות מקומית בפטור ממכרז ללא תמורה או בתמורה סמלית לגוף הפועל בתחום שיפוטה בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה, ספורט ועוד כדי לסייע לו בפעולותיו לטובת הציבור.

¹³ דוח מבקר המדינה על השלטון המקומי לשנת 2011-2012

מעיון בספר הקצאות המפורסם באתר האינטרנט של העירייה עולה כי העירייה הקצתה 56 נכסים עירוניים.

(1) היעדר בקרה לרכישת פוליסת ביטוח בטרם העברת חזקה

בהתאם לנוהל העבודה הקיים, העברת חזקה בנכס עירוני מותנית בהעברת נספח ביטוח, המועבר לבדיקת ביטוח ותביעות לבדיקת תקינותו: הדבר מהווה תנאי סף לקבלת הקצאה. בפועל, אין כל בקרה, פיקוח ומעקב לקבלת נספח ביטוח, על מנת לוודא קיום ביטוח למבני העירייה.

בתגובת אגף נכסים נמסר כי הם אינם בודקים את נספחי הביטוח, (תקינותם, תוקפם וכו') וזאת בשל הכמות הגדולה של הנכסים המוקצים.

(2) היעדר בקרה לחידוש הפוליסות מדי שנה

הואיל והקצאות, הנם התקשרויות ארוכות טווח (עד 25 שנה), הרי שנדרש לקיים מעקב שנתי אחר חידוש הפוליסות ע"י הגורמים המחזיקים. בפועל, נמצא כי לא מתקיים כל מעקב וזאת על אף שכאמור רכישת פוליסת ביטוח מהווה תנאי סף לקבלת ההקצאה.

יתרה מכך, יכול ומעת לעת עשויים להתרחש שינויים המשליכים על תנאי הפוליסה וההיקף הביטוחי הנדרש ולכן נדרש מעקב אקטיבי מצד אגף נכסים ושכירויות בשיתוף אגף ביטוח ותביעות, אולם בפועל לא מתקיים הליך כאמור.

היעדר ביטוח למחזיק נכס עירוני חושף את העירייה לסיכוני ביטוח ולסיכונים משפטיים.

על אגף הביטוח והתביעות ואגף נכסים ושכירויות לתאם נהלי עבודה שיבטיחו מנגנון בקרה ומעקב לקיום פוליסות ביטוח תקפות לכלל נכסי העירייה, בפרט בנוגע למבנים בחזקת צדדים שלישיים.

מוצע להסדיר את הבקרה באמצעות מתן הרשאת צפייה למאגר הנכסים המנוהל באגף נכסים לעובדי אגף ביטוח ותביעות.

2.17.7 היעדר כיסוי ביטוחי לנכסי עירייה אשר בשימוש צד שלישי ללא הסדרה

מהביקורת עולה כי ישנם נכסים שהחזקה בהם מצויה בידי גורמים שונים כאשר ההעברת הזכויות בהם לא הוסדרה. {ללא הקצאה/תמיכה (ללא תמורה או בתמורה סמלית) או בדרך של בר רשות/חכירה/השכרה}.

בהיעזר הליך העברת חזקה באופן תקין- ממילא אין כל אמצעי בקרה לרכישת פוליסת ביטוח. מומלץ למצוא דרכים להשית ולאכוף על אותם משתמשים לרכוש כיסוי ביטוחי מתאים.

2.17.8 היעדר בקרה לרכישת כיסוי ביטוחי למחזיקי המקלטים בשימוש דו-תכליתי

רשויות מקומיות מחזיקות במקלטים, זאת לאור אחריותם כקבוע בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (חוק הג"א), ובתקנות ההתגוננות האזרחית (השתתפות רשויות מקומיות)(תיקון), (התשמ"ה-1984).

במסמך "הנחיות להגשת מסגרת תקציב הרשות המקומית לשנת 2011", שהוציא משרד הפנים מכוח התקנות שלעיל, נקבע כי על הרשות המקומית לבטח את הציוד, המבנים והמקלטים מפני גנבה, שרפה, סיכוני חשמל, שיטפונות וכיו"ב.

כידוע, רשויות מקומיות נוהגות לתת רשות שימוש במקלטים ציבוריים שבאחריותן לצורכי קהילה (יכולה להינתן בלא תמורה, בתמורה סמלית או תמורת דמי שכירות).

במקרים הנ"ל, כפי שהעיר מבקר המדינה, העירייה נדרשת לחייב את אותם גופים ברכישת ביטוח מתאים.

גם אם החליטה העירייה לבטח על חשבונה מקלטים שנמסרו לאחר, אזי אל לה לעשות זאת באופן גורף, אלא לבחון כל הקצאה לגופה בהתחשב ביכולתו של מקבל המקלט לבטחו ובסוג הפעילות המתוכננת בו".

בפועל, מבדיקת הביקורת עולים הממצאים הבאים:

- א. אין באגף ביטוח ותביעות מידע על המקלטים שנתנה בהם זכות שימוש לאחר.
- ב. אגף ביטוח ותביעות אינו יוזם פניות לקבלת המידע, אלא מטפל במקרים בהם המידע מועבר אליו ביוזמת אגף נכסים ושכירויות - ואף זו כמצוין לעיל - רק בשנה הראשונה בה המקלט נמסר לשימוש, ללא כל פיקוח ובקרה על חידוש הפוליסה מדי שנה. פועל יוצא מהאמור לעיל, שאין הבטחה (assurance) כי אכן כל הנכסים המוקצים מבוטחים בפוליסות ביטוח תקפות.

2.18 אי צירוף המדינה כמוטב בניגוד להנחיות

חוזר מנכ"ל 2/2001 קובע כי המדינה תצורף כמובטחת בפוליסות ביטוח ע"ש רשויות מקומיות. ע"פ החוזר "נוצר מצב שיש בו עיוות שבו נטל העלות של הסיכונים הכרוכים בפעילות של הרשות המקומית נופל על המדינה פעמיים: פעם אחת בדרך של מימון פרמיות הביטוח של אותה רשות, כחלק מתקצובה הכללי; ופעם נוספות בדרך של תשלום הפיצויים בגין התממשות הסיכון, עקב הגשת תביעות על ידי הנפגעים או משלוח הודעות לצד שלישי על ידי חברות הביטוח.

למניעת מצב בלתי תקין זה נדרשים הרשויות לדאוג לכך שבכל פוליסות הביטוח המוצאות תצורף המדינה כמוטבת".

מעיון בפוליסות של העירייה עולה כי המדינה צורפה כמוטב לרכוש הג"א ומל"ח, שהתקבל ע"י המדינה, כדלקמן:

14). צירוף המדינה כמוטבת בפוליסות ביטוח ע"ש רשויות מקומיות

1. אנו נתקלים מדי פעם בתופעה שבה מוצאת המדינה את עצמה נתבעת, במישרין או בדרך של הודעה לצד שלישי, בגין רשלנות לכאורה של רשות מקומית אשר פעילותה מבוטחת בחברות ביטוח פרטיות.
2. נוצר, אפוא, מצב שיש בו עיוות שבו נטל העלות של הסיכונים הכרוכים בפעילות של הרשות המקומית נופל על המדינה פעמיים: פעם אחת בדרך של מימון פרמיות הביטוח של אותה רשות, כחלק מתקצובה הכללי; ופעם נוספת בדרך של תשלום הפיצויים בגין התממשות הסיכון, בעקבות הגשת תביעות על ידי הנפגעים או משלוח הודעות לצד שלישי על ידי חברות הביטוח.
3. זאת בנוסף לתופעה בה חברות ביטוח המבטחות את תלמידי בתי הספר ברשויות המקומיות, מסרבות להחזיר למדינה, במקרה של חילוף תלמיד פצוע באמצעות פינוי אירי ע"י מטוסי חיל האוויר, את הוצאות הפינוי (המסתכמות בעשרות אלפי שקלים לכל פינוי).
4. למניעת מצב בלתי תקין זה הנכם נדרשים לדאוג לכך שבכל פוליסות הביטוח המוצאות על ידכם תצורף המדינה כמוטבת.

8.17 מוסכם ומוצהר כי לעניין רכוש הג"א מל"ח ופס"ח תתווסף מדינת ישראל לשם המבוטח.

יצוין כי מבקר המדינה¹⁴ קבע כי בעניין זה כי יש לאכוף הנחיה זו, שמקורה בהוראה של משרד המשפטים.

עמדת משרד הפנים היא כי "נוכח ריבוי המקרים בהם נתבעת המדינה בגין אירועים שבאחריות הרשות המקומית, לרבות מקרים בהם נשלחו הודעות צד ג' כנגד המדינה על ידי הרשות המקומית עצמה או על ידי חברת הביטוח שלה".

בפועל, נמצא כי למעט האמור לעיל – רכוש הג"א - (ציוד פס"ח/מל"ח) העירייה לא כללה את המדינה כמוטב.

הומלץ ע"י הביקורת לפעול בהתאם להנחיה.

בתגובה לטיוטת הדו"ח נמסר כי הופקו הלקחים הנדרשים.

2.19 ליקויים בניהול נספחי ביטוח (קבלנים)

העירייה מתקשרת מדי שנה עם קבלנים, נותני שירותים שבמסגרת התחייבויות החוזיות שלהם הם מחויבים לרכוש פוליסות ביטוח שונות (חבות מעבדים, צד ג', אחריות מקצועית וכו').

על מנת להבטיח את זכויותיה חייבת העירייה לוודא בייחוד בחוזים רב שנתיים, כי הקבלנים אכן מחזיקים בכל העת בפוליסות תקופות.

מהסברים שקיבלנו מהממונה על ביטוח ותביעות עולה כי "אגף הביטוח אמון ואחראי על הטיפול בהתאמת אישורי קיום ביטוחים ובניסוח סעיפי אחריות ושיפוי בנזיקים במסגרת הכנת מכרז/הסכם".

¹⁴ . דוח מבקר המדינה על השלטון המקומי 2011-2012

יחידה זו גם בודקת את נספח קיום ביטוחים לאחר חתימת הסכם ההתקשרות, ובעת הארכה/חידוש לאחר שהדבר אושר על-ידי הלשכה המשפטית.

מבדיקת הביקורת עולים הממצאים הבאים:

2.19.1 היעדר נוהל מחייב

למרות שמדובר בדרישה רוחבית – המשליכה על התקשרויות העירייה בכלל האגפים, הנושא לא עוגן בנוהל מחייב.

2.19.2 היעדר תיאום בין אגף הביטוח והתביעות ללשכה המשפטית

מאחר והאחריות לנושא זה מוטלת על אגף ביטוח ותביעות, והמידע הנדרש למעקב בנושא (במערכת ממוחשבת) מצוי בלשכת המשפטית, נדרש נוהל המבטיח תיאום וסנכרון בין היחידות.

חוסר הקפדה על בדיקת נספחי ביטוח בעת הארכת חוזים

ממידע שנמסר לביקורת עולה כי נמצאו מקרים בהם הוארכו חוזי התקשרות עם יועצים וקבלנים מבלי שנספח הביטוח הוארך, דבר שחשף את העירייה לסיכונים (התקשרויות מחיבות ברכש ביטוח כדי לצמצם את הסיכונים).

יש לציין כי הלשכה המשפטית פנתה לאגף הביטוח ביום 19.6.2022 ובו קראה לפעול לקביעת נוהל עבודה המבטיח תיאום בכל הנוגע להארכת אישורי הביטוח:

בנסיבות אלה, ראוי כי מערך הארכת אישורי הביטוח של נותני השירותים הנ"ל ינוהל על-ידי מחלקת הביטוחים בעירייה, אשר תערוך אצלה מעקב אחר מועד פקיעת תוקף אישורי הביטוח ותפנה, טרם למועד פקיעתם, בבקשה להאריך את תקופתם של אישורי הביטוח.

נשמח לסייע בהכנת נוהל עבודה מסודר להארכת אישורי הביטוח, אשר יכלול, בין היתר, מועד ונוסח הפניה למנהל האגף הרלוונטי וכן, יידוע הגזברות, במקרה שבו נותני השירותים לא יאריכו את הביטוח במועד.

בהעדר מעקב לא ניתן ליתן הבטחה (assurance) כי המעקב אחר ביטוחי קבלנים אפקטיבי, וכי אכן כל הקבלנים/יועצים/נותני שירותים אכן מחזיקים בפוליסות ביטוח תקפות, ובהיקף ובתנאים הנדרשים.

2.20 אי מיצוי זכאות העירייה לפיצוי בגין פגיעה בתשתיות מצד צדדים שלישיים

העירייה הינה בעלת נכסים, וככאלה היא חייב לפעול ולנקוט בצעדים משפטיים כנגד הפוגעים בה. מהביקורת עולה כי בפועל אין אף גורם בעירייה הנוקט צעדים כנגד גורמים שפגעו בנכסי העירייה ו/או בתשתיות עירוניות.

יש לאמץ נהלי עבודה שיבטיחו טיפול ומצוי מלא של זכויות העירייה.

3. המלצות

3.1 תכנית עבודה

מומלץ לקבוע תכנית עבודה מקושרת תקציב עם מדדי ביצוע.

בתגובת ממונה הביטוח לטייטת הדו"ח צוין כי כבר בשנת התקציב הקרובה, תוגש תכנית עבודה שנתית.

3.2 קביעת נהלי עבודה

מומלץ להגדיר נהלי עבודה לכלל המטלות המתבצעות באגף הביטוח, וכן יש לבצע עדכון והרחבה של נוהל תביעות.

בתגובת ממונה הביטוח לטייטת הדו"ח צוין כי במסגרת בניית אוגדן נהלים לעירייה, ייקבעו נהלים לכלל האגפים ואף הוחל בכתיבת נוהל לאגף הביטוח באמצעות סיוע מיועץ חיצוני.

3.3 היעדר הגדרות תפקיד

מומלץ להגדיר הגדרת קשת האחריות והתפקידים של כל אחד מעובדי אגף ביטוח.

בתגובת ממונה הביטוח לטייטת הדו"ח צוין כי בכוונתו לאמץ הגדרות תפקיד במסגרת נוהל עבודה לאגף.

3.4 הטמעת טופס תביעה מקוון

מומלץ להטמיע באתר אפשרות הגשה תביעה מקוונת, המנתבת את התושב למלא את כלל הנתונים הנדרשים ולצרף את האסמכתאות הנדרשות לצורך טיפול בתביעה, בהתאם לעילת התביעה.

העברה מסודרת ומרוכזת של כלל הנתונים והמסמכים, תקל על הפונים בהגשת התביעה, תסייע לגורם המטפל בייעול וקידום הטיפול וכן תאפשר ניתוב פנימי של המידע בין המחלקות בעירייה לצורך בדיקה וטיפול בדרישות ולכן לצורך הפקת לקחים ותיקון ליקויים במידה ויידרש.

בתגובת ממונה הביטוח לטייטת הדו"ח נמסר ההמלצה מקובלת ותיושם.

3.5 הרחבת סמכות ועדת תביעות ביטוח

מוצע לבחון הרחבת סמכות הועדה לעסוק בקביעת מדיניות ניהול סיכוני הביטוח, באמצעות קביעת הכיסי הביטוחי הנדרש לרשות ולחילופין להקים פורום מקצועי אחר לנושא זה.

בתגובה לטייטת הדו"ח נמסר כי בכוונת המנכ"ל למנות וועדה מקצועית בהשתתפות מנכ"ל, גזבר, יועמ"ש, מנהל ביטוחים ויועץ ביטוח.

3.6 יועץ ביטוחי

3.6.1 הרחבת מאגר היועצים בתחום הביטוח

נוכח הקושי שהוצג בפני הביקורת לאיתור יועץ ביטוחי, מומלץ לעבות את מאגר היועצים בתחום הביטוח.

3.6.2 הפקת לקחים מהליך הבחירה ביועץ

בעת החלטה על בחירת ההליך המכרזי הנדרש לבחירת יועץ, יש להתבסס, בין היתר, על משך תקופת ההתקשרות הצפויה.

3.6.3 הגברת שקיפות אמות המידה לבחירת יועץ

ככל שנקבעו אמות מידה לבחירת יועץ, יש להקפיד על תיעוד יישום אמות המידה שנקבעו לצורך ההליך.

על פרוטוקול להציג בשקיפות את כל רכיבי קבלת ההחלטה בבחירת המציע. המלצה זו מקבלת משנה תוקף במקרים מסוג זה, בהם מתקבלות הצעות במחיר זהה, כאשר השיקול הדעת בבחירת המציע (התרשמות ו/או ניסיון קודם ו/או המלצות) ניתן משקל מכריע.

בתגובה לטיוטת הדו"ח נמסר כי ההמלצה מקובלת.

3.7 הפקת לקחים במכרזי ביטוח

3.7.1 על הנהלת העירייה להכריע בנוגע להיקף הטיפול באמצעות מיקור חוץ.

הדברים אמורים בפרט בנוגע לנושאים שלהלן:

← טיפול במכתבי דרישה

← טיפול בתביעות קטנות

← טיפול במכתבי תביעה מתחת להשתתפות העצמית

← שירות משפטי וכתובת חוות דעת עבור וועדת סילוק

← מערך טיפול בתביעות בגין פגיעה בתשתיות עירוניות

3.7.2 היערכות מתאימה של אגף הביטוח

על אגף הביטוח להיערך בהתאם לביצוע העבודה באמצעות הקמת מערך טיפול עצמאי שיבוצע ע"י עובדי האגף ולחילופין באמצעות רכישת שירותים באמצעות מיקור חוץ ובאמצעות עיבוי מאגר היועצים.

יש לבצע הערכות מיידית לשירותים שכיום אינם מקבלים מענה.

בתגובת ממונה הביטוח לטיוטת הדו"ח נמסר המלצות מקובלות וכי האגף נערך ליציאה מיידית למכרזים שייתנו מענה להמלצות הביקורת.

3.7.3 חידוד היקף השירות המשפטי הכלול בפוליסת ביטוח

על הלשכה המשפטית לחדד במסמכי המכרז וההסכם מהו היקף השירות הכלל בשירותי הביטוח בכלל ובכל הנוגע לשירותים משפטיים בפרט.

בתגובת היועמ"שית לטיוטת הדו"ח נמסר כי הופקו הלקחים לקראת המכרזים הבאים.

3.8 המלצות בעקבות רכישת שירותים מעו"ד

3.8.1 הפצת ריענון לכלל המנהלים המקצועיים

מומלץ להפיץ ריענון לכלל מנהלי האגפים ובו יחודדו הנקודות הבאות:

(1) שירות משפטי יינתן אך ורק ע"י הלשכה המשפטית של העירייה ו/או מי מטעמה ובפרט בכל הנוגע להתקשרות לרכישת שירות משפטי.

(2) על גורמי המקצוע באגפים השונים להקפיד על היועצות עם הלשכה המשפטית בכל אירוע חריג שבו קיים ספק ביחס לקיום הסכמים עם ספקים חיצוניים.

בתגובת מנכ"ל העירייה לטיוטת הדו"ח נמסר כי ההמלצה מקובלת.

3.9 הידוק הבקרה והפיקוח על הקמת ספק במערכת

- (1) על הגזברות לפעול להידוק הפיקוח אחר הקמת ספקים חדשים במערכת.
- (2) יש להבטיח כי הקמת ספקים חדשים תתאפשר על בסיס הליך מכרזי והסכם התקשרות.
- (3) יש להטיל מגבלות על ספקים מזדמנים (ללא הסכם וללא הליך מכרזי).

בתגובת מנכ"ל העירייה לטיטת הדו"ח נמסר כי הנושא צפוי לקבל מענה במסגרת תהליך הטמעת מערכת ליבה dynamix.

3.10 הידוק הפיקוח והבקרה על שכר טירחה ליועץ

3.10.1 אסמכתא מוסכמת לטבלת תעריפים

מומלץ להדק את הפיקוח והבקרה על התשלומים המשולמים עבור שירות משפטי, על מנת לוודא התאמת התשלומים בהתאם לתעריפים מוסכמים - בפרט במקרים בהם קיים מחירון המבוסס על הליך מכרזי.

3.10.2 הקפדה על קבלת פירוט הפעילות בדרישת תשלום

יש להקפיד כי דרישות תשלום ישקפו את הפעולות שהתבצעו בתיק, הן לצורך בקרה על אישור חשבונות, (המבוסס בין היתר, על הוצאות המדווחות ע"י הגורם המטפל) והן על איכות הטיפול הניתן.

3.10.3 הפרדה חשבונאית בין שכר טירחה והוצאות משפטיות לתשלומי פיצויים

יש לבצע הפרדה ואבחנה חשבונאית בין רישום הוצאות שכר טירחה והוצאות משפטיות לבין תשלומי פיצויים לתובעים. הפרדה כאמור נחוצה הן לצורך בקרה על תשלומים לספק והן לצורך מאגר מידע מהימן אודות תשלומי פיצויים בגין דרישות ו/או תביעות ביטוח.

בתגובת ממונה הביטוח לטיטת הדו"ח נמסר המלצות מקובלות והן יושמו באופן מיידי.

3.11 וועדת סילוק

- (1) קביעת נהלי עבודה – יש לקבוע נהלי עבודה ביחס להרכב הוועדה ומדרג סמכויות לעניין סילוק תביעות
- (2) יש להכריע בנוגע לנחיצות מיקור חוץ לשירות משפטי עבור פעילות האגף
- (3) הביקורת בדעה לפיה יש צורך בנציגות מטעם הלשכה המשפטית בפורום בקבלת החלטות.
- (4) יש להבטיח הפרדה בין גורם שעורך חו"ד לוועדה לבין גורם מאשר
- (5) על הוועדה לנמק את החלטותיה ולתעד את שיקול הדעת בבסיס החלטותיה.

בתגובת ממונה הביטוח לטיטת הדו"ח נמסר המלצות מקובלות והוא פועל לאשר נוהל בשבועות הקרובים.

3.12 הידוק הבקרה על הארכת / הרחבת התקשרות עם חברת ביטוח

בעת בקשה להארכה ו/או הרחבה של תוקף הסכם התקשרות, יש חשיבות להצגת מכלול הנתונים הרלוונטיים לבקשה בפני הלשכה המשפטית, במטרה להבטיח את תקינות וחוקיות ההליך. אי לכך, מומלץ להדק את הבקרה על הצגת מלוא הנתונים.

בתגובת היועמ"שית לטיטת הדו"ח נמסר כי ההמלצה מקובלת וזו תיושם בעת הארכת התקשרות.

3.13 סקר סיכונים

לנוכח שינויים טכנולוגיים ואחרים המתפתחים ונוצרים עם הזמן, מומלץ לאגף הביטוח לערוך סקר סיכונים לקביעת הכיסויים הביטוחיים הנדרשים לעירייה ולא להסתמך באופן אוטומטי על הכיסויים במכרז קודם.

בתוך כך, יש לבחון נחיצותם של כיסויים ביטוחיים שהיו מקובלים ונדרשים בעבר.

מומלץ כי העירייה תבצע הליך מתמשך ופרואקטיבי של ניהול סיכונים תפעולי (להבדיל מסקר חד פעמי) במגוון תחומים, במטרה לצמצם את סיכוני הביטוח על ידי שיפור הליכי העבודה, אמצעים ובקורות מונעות.

בין היתר יש לנהל סיכונים בתחומים הבאים:

← ניהול סיכונים **תפעולי** - במסגרתו יגובשו נוהלי עבודה ויוגדרו בקורות ויעדים למניעת התרחשותם של אירועי ביטוח כתוצאה מכשלים תפעוליים.

לדוגמה: זיהוי רחובות או אזורים "מועדים", שבהם העירייה נתבעת בתדירות גבוהה בשל מפגעים למיניהם, והפצת הנחיות ממוקדות לצמצום הסיכונים.

← ניהול סיכונים הנדסי - במסגרתו יגובשו נוהלי עבודה ויוגדרו בקורות ויעדים למניעת התרחשותם של אירועי ביטוח כתוצאה מכשלים הנדסיים.

← לדוגמה: מעקב על קבלת מבנים, בהיבט של מניעת מפגעים העלולים לגרום לאירועים ביטוחיים.

← ניהול סיכוני תביעות ונזקין - דירוג תביעות נגד העירייה לפי העלויות ששולמו בנושאים השונים, והקצאת משאבים לצמצום הסיכון לאירוע ביטוחי בהתאם לדירוג זה.

בתגובת ממונה הביטוח לטיטת הדו"ח נמסר המלצות מקובלות.

3.14 בחירת הכיסוי הביטוחי

הומלץ לבחון את הצורך בכיסוי ביטוחי בתחומים הבאים:

(א) מאזן ביטוחי

על מנת להבטיח כי היקף הכיסוי הביטוחי נאות ואינו גבוה מסך הנכסים - על מנת להימנע מתשלומי יתר - מומלץ לבצע מאזן ביטוחי.

(ב) ביטוח מעילות עובדים

הומלץ ע"י הביקורת לבחון נחיצות ביטוח מעילות והונאות, (המלצה זו הועלתה אף ע"י מבקר המדינה).

בתגובת ממונה הביטוח לטיוטת הדו"ח נמסר המלצה מקובלת ובמכרז הקרוב ייכלל כיסוי ביטוחי מתאים.

(ג) ביטוח סייבר

מומלץ לרכוש ביטוח סייבר, (אף יועצת הביטוח של האגף המליצה על רכישת ביטוח בנושא).

בתגובת ממונה הביטוח לטיוטת הדו"ח נמסר המלצה התקבלה ונרכש כיסוי ביטוחי.

(ד) ביטוח כספים במעבר

מוצע לבחון את הנחיצות של הכיסוי הביטוחי ואת ההיקף הנדרש של הפוליסה (לכיסוי אירועי גנבה, פריצה ומעבר של כספים (כגון הפקדות בבנק) בהתאם להיקף הכספים שקיים לגביהם שיהוי ממועד הגביה ועד מועד ההפקדה.

בתגובת ממונה הביטוח לטיוטת הדו"ח נמסר כי מנכ"ל העירייה החליט להמשיך ולרכוש כיסוי ביטוחי לכספים במעבר.

(ה) נקיטת אמצעים מצמצמי סיכון

נוכח תנאי הפוליסה המתנה ביטוח ציוד בנקיטת צעדים מצמצמי סיכון, מומלץ לבחון את יכולת העירייה לעמוד בתנאים ובהתאם לכך לשקול את נחיצותה של הפוליסה.

(ו) ניהול מושכל של סיכוני ביטוח – סעיף החרגות

על אגף הביטוח לוודא כיסוי ביטוחי הולם וניהול סיכונים מושכל של המקרים / מצבים הנכללים בסעיף ההחרגות.

לדוגמא, הביקורת העלתה כי קיימת חוסר בהירות ביחס לאפשרות לבטח מבני פל-קל הנכללים בסעיף ההחרגות וייתכן ואינם נכללים בפוליסה; בעקבות ממצאי הבדיקה, נערכת בדיקה של הנושא.

מומלץ לבחון ולהגדיר את הצרכים בטרם עריכת מכרז חדש בנושא.

(ז) בחירת הביטוח לתשתיות בפוליסת נזק ראשון

מומלץ להתבסס על כלי אמפירי (כגון סקר סיכונים) לקביעת החשיפה ביחס לפגיעה אפשרית בכלל מרכיבי התשתיות העירוניות, על מנת להבטיח כיסוי אופטימאלי תואם למידת החשיפה והסיכון.

בתגובת ממונה הביטוח לטיוטת הדו"ח נמסר כי המלצות הביקורת מקובלות ותיושמו.

3.15 ביצוע סקר בחצרי המבוטח

← בחלוף 11 שנים ממועד הסקר האחרון, מומלץ לבצע סקר בחצרי המבוטח בהתאם לקבוע בפוליסה.

← מומלץ להבהיר ולהגדיר מהן "העובדות המהותיות" המהוות בסיס להחלטות המבטח לעניין זה.

בתגובת ממונה הביטוח לטיוטת הדו"ח נמסר כי בימים אלו נערך סקר חצרים עדכני.

3.16 הידוק הפיקוח, המעקב והבקרה על ביטוח נכסי העירייה

מומלץ להגביר את התיאום בין אגף נכסים ושכירויות, במטרה להבטיח קיום פוליסות ביטוח תקפות למבנים עירוניים.

בין היתר מומלץ לנקוט בפעולות הבאות:

3.16.1 סנכרון מאגר הנתונים בין אגף הביטוח ואגף נכסים ושכירויות
הביקורת בדעה לפיה על אגף הביטוח להתבסס על מצבת נכסים עדכנית ולשם כך יש צורך בסנכרון עם מאגר הנתונים של אגף נכסים ושכירויות.
מומלץ ליישם זאת באמצעות מתן הרשאת צפייה למאגר הנכסים לעובדי אגף ביטוח ותביעות.

בתגובת מנכ"ל העירייה לטיוטת הדו"ח נמסר כי יהודק התיאום והסנכרון בין האגפים.
הביקורת בדעה כי ניהול מושכל ויעיל של ביטוח כלל נכסי העירייה, מותנה בבסיס נתונים מלא, מעודכן ומהימן אודות כלל הנכסים.
ניהול חלקי ולא עדכני עלול להביא למצב של תת ביטוח והיעדר כיסוי ביטוחי מלא לכלל נכסי העירייה.

3.16.2 שערוך מהימן של שווי הנכסים לצרכי ביטוח
מאגר נתונים מהימן, מלא ומעודכן של הנכסים יאפשר לאמוד את ערכם של הנכסים הקבועים, כדי שערכם החשבונאי ישקף את ערכם העדכני, וכדי שיהיה אפשר לקבוע את ערכי הכינון של הנכסים לצורך ביטוחם ולא להימצא במצב של ביטוח חסר.
על הכיסוי הביטוחי לשקף שווי של כלל הנכסים שהוקמו ו/או הושבחו וזאת בהסתמך על חו"ד מקצועיות מטעם שמאי מוסמך.

בתגובת הממונה על הביטוח לטיוטת הדו"ח נמסר כי בימים אלו העירייה התקשרה עם שמאי לצורך עדכון שווי הנכסים

3.16.3 הידוק הפיקוח על ביטוח מבנים בהקצאה
← הואיל וקבלת נספח ביטוח מהווה תנאי סף להקצאה, יש להתנות מסירה חזקה במבנה בכפוף להמצאת המסמך כפי שנדרש בנוהל הקצאות.
← יש לנהל מעקב שוטף אחר חידוש פוליסות ביטוח בעת הארכת תוקף הקצאה וכן לעקוב אחר שינויים שעשויים להשליך על תנאי הפוליסה וההיקף הביטוחי הנדרש.

3.16.4 הבטחת כיסוי ביטוחי לנכסים עירוניים אשר בשימוש צדדים שלישיים ללא הסדרה
מומלץ למצוא דרכים להשית ולאכוף על כלל המשתמשים במבנה עירוני - בפרט אלו שאינם בהסדרה - לרכוש כיסוי ביטוחי מתאים.

על אגף הביטוח והתביעות ואגף נכסים ושכירויות לתאם נהלי עבודה שיבטיחו מנגנון בקרה ומעקב לקיום פוליסות ביטוח תקפות לכלל נכסי העירייה, בפרט בנוגע למבנים בחזקת צדדים שלישיים.

3.16.5 בדיקת חוקיות מימון תשלומי ביטוח למבנים בשימוש צדדים שלישיים

מומלץ לקבוע אמצעי הסדרה המבטיחים קיום פוליסות ביטוח תקפות למבנים הנמצאים בחזקה ובשימוש צדדים שלישיים ולמנוע כפילות עם פוליסת הביטוח של העירייה. ככל שמבנה בשימוש צד ג' נכלל בפוליסה של העירייה, יש להסדיר זאת בהתאם לנוהל תמיכות.

3.16.6 בקרה לרכישת כיסוי ביטוחי למחזיקי המקלטים בשימוש דו-תכליתי
על הרשות לפעול בהתאם לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (חוק הג"א), ותקנות ההתגוננות האזרחית (השתתפות רשויות מקומיות)(תיקון), (התשמ"ה-1984) והנחיות משרד הפנים מכוח התקנות לעיל, הקובעות כי על הרשות המקומית לבטח את הציוד, המבנים והמקלטים מפני גנבה, שרפה, סיכוני חשמל, שיטפונות וכיו"ב.

בתגובת מנכ"ל העירייה לטיטות הדו"ח נמסר כי יהודק התיאום בין אגף נכסים ושכירויות לבין אגף הביטוח.

3.17 צירוף המדינה כמוטב בפוליסת ביטוח של הרשות
על הרשות לפעול בהתאם לחוזר מנכ"ל 2/2001 הקובע כי המדינה תצורף כמובטחת בפוליסות ביטוח ע"ש רשויות מקומיות. (מיושם רק לגבי רכוש הג"א ומל"ח).

בתגובת ממונה ביטוחים לטיטות הדו"ח צוין כי ההמלצה מקובלת ותיישם במכרז הביטוח הקרוב.

3.18 ייעול ניהול נספחי ביטוח יועצים / ספקים לצורך אבטחת כיסוי ביטוחי
(א) יש לקבוע באופן רשמי כי אגף הביטוח אחראי על אישור עמידת הקבלנים/יועצים בדרישת הביטוח.

(ב) יש להגדיר בנוהל עבודה, אמצעי מעקב אחר הנושא.
לשם כך, מוצע ע"י הביקורת לשקול את הפעולות הבאות:

- אגף ביטוח ותביעות יציין ברשימת החוזים של העירייה את פרטי תוקף נספח הביטוח.
- אגף הביטוח ותביעות יערוך מעקב אחר תוקף פוליסת הביטוח ומימושו, בדגש במקרים של הארכת חוזים.
- אין באמור כדי להפחית מאחריות של היחידה המזמינה (שעבורה ניתן השירות) לקיים מעקב אף היא אחר סעיפי החוזה.
- אגף הביטוח ותביעות ישלח תזכורות / התראות -לכל המאוחר חודש לפני תום תוקף פוליסת הביטוח - הודעה ליחידה שבה תוקף הפוליסה עומד לפוג.
- אגף ביטוח ותביעות ידווח בכתב ליחידת הביצוע הרלוונטית וללשכה המשפטית על כל מקרה בו הקבלן לא המציא נספח ביטוח חדש

בתגובת ממונה ביטוחים לטיטות הדו"ח נמסר כי במהלך השנה ייקבע ויופץ נוהל עבודה מחייב.

3.19 מערך טיפול בתביעות בגין פגיעה בתשתיות עירוניות
יש להקים מערך טיפול בתביעות כלפי גורמי חוץ - נושבים ו/או ספקים וכיוב"ז - אשר גרמו נזק לתשתיות עירוניות.

יש לקבוע נהלי עבודה שיבטיחו טיפול ומצוי מלא של זכויות העירייה, כאשר הביקורת בדעה לפיה האחריות בנושא זה צריכה להיות מוטלת על אגף ביטוח ותביעות.

בין היתר, יש לנקוט את הצעדים הבאים:

← לצורך זיהוי המקרים וניהול מעקב אחר הטיפול בהם, מומלץ לסווג אותם בנפרד במערכת ה-CRM של המוקד.

← המקרים הנ"ל ישויכו וינותבו אוטומטית לטיפול אגף ביטוח ותביעות. אגף ביטוח ותביעות יפעל אל מול יחידות הביצוע הרלוונטיות (שפ"ע/תחזוקה) כדי לקבל פרטים על היקף הנזק.

במידה והנזק מהותי על אגף ביטוח ותביעות לפעול אל מול קב"ט העירייה כדי לאחזר מידע ממצלמות האבטחה ומהסיירים ועדים אחרים לאירוע, ולהעביר ללשכה המשפטית את התיק עם העדויות בציון המלצה על נקיטה בהליכים ככל שיידרש.

בתגובת ממונה ביטוחים לטיטת הדו"ח נמסר כי במכרז הביטוח הקרוב ייכלל פרק שייתן מענה להמלצת הביקורת.

דו"ח ביקורת

מספר 42/3

הוצאות דלק ושמונים

תוכן עניינים

105.....	מבוא.....	.1
107.....	ממצאים.....	.2
107.....	העדר נוהלי עבודה.....	2.1
107.....	התקשרות עם חברת לאספקת שירותי תדלוק.....	2.2
109.....	מערכת המידע של מחלקת הרכב.....	2.3
110.....	בחינת הגבלה על הוצאות דלק.....	2.4
110.....	סבירות צריכת דלק בכל תדלוק (תקין).....	2.5
111.....	רכישת דלק באמצעות שוברי תדלוק.....	2.6
113.....	רכישות ללא הסכם ו/או מכרז.....	2.7
115.....	סיכום והמלצות.....	3.
115.....	נהלי עבודה.....	3.1
115.....	חוזה התקשרות בתוקף.....	3.2
115.....	פרסום מכרז.....	3.3
115.....	מערכת מידע.....	3.4
115.....	תיעוד על הבקרות על צריכת הדלק.....	3.5
115.....	תיעוד שוטף של מד האוץ ברכבים צמודים.....	3.6
115.....	הידוק המעקב והבקרה על רכישת דלק בשוברים.....	3.7
116.....	התקשרות עם ספקים ונותני שירותים.....	3.8

1. מבוא

במסגרת תכנית העבודה של המבקר לשנת 2022 נבחנו הוצאות דלק, סולר ושמנים מחברת פז חברת נפט בע"מ לתקופה של 2020-2021.

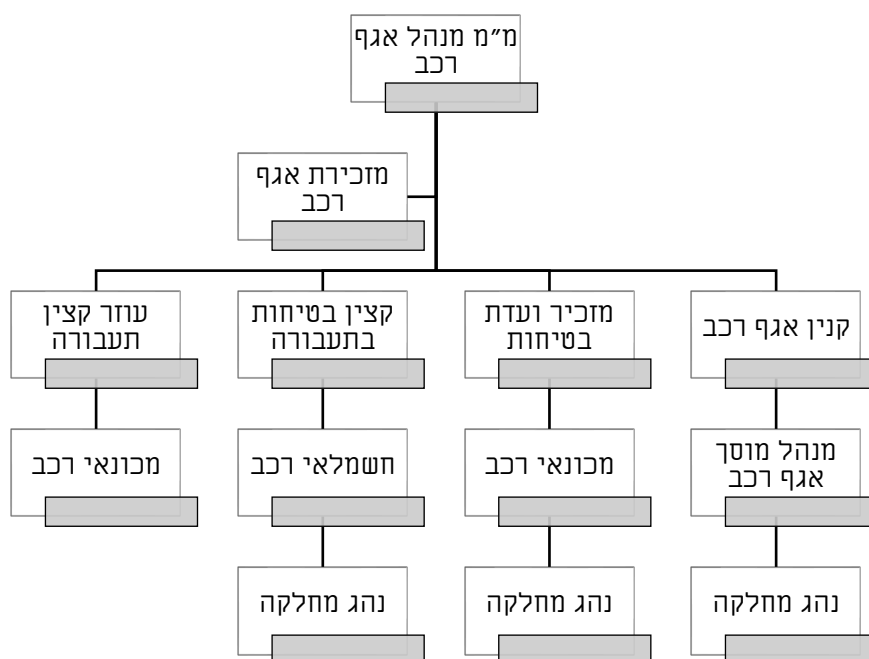
עניינו של הדוח הוא החובה המוטלת על הרשות להקפיד לא רק על ביצוע הנורמה החוקית אלא גם על נורמות של יעילות וחסכון.

נתונים כלליים

רכבי העירייה הינם רכוש ציבורי ומחויבים בניהול מקצועי ותקין. הפעלת כלי רכב נמצאת באחריות האגפים, והניהול המקצועי מופקד בידי אגף הרכב האחראי על תפעול צי הרכב, תחזוקתו ובכלל זה אמון על קיומן של מעקב ובקרה אחר סעיף הוצאות דלק ושמנים, ניתוח הוצאות ומתן המלצות לחיסכון.

באגף הרכב ישנם 13 עובדים.

להלן מצבת כוח אדם באגף הרכב:



תחת ניהול אגף הרכב ישנם כ- 181 רכבים (כולל קטנועים).

רכבי העירייה משויכים לפי אגפים.

בהתאם לנתונים שנמסרו למועד פרסום המכרז החדש, כמות כלי הרכב להם ידרשו התקנים יעמוד על כ- 190, צריכת הדלק השנתית הממוצעת מסוג אוקטן 95 עומדת על 145,000 ליטר והסולר על 255,000 ליטר.

עלות צריכת השמנים השנתית עומדת על כ-60,000 ₪.

להלן תרשימים של מצבת כלי רכב, פילוח לפי סוגי רכבים וצריכת דלק בחלוקה לפי סוג:

נכון למועד עריכת הביקורת, טרם נבחר זוכה במכרז זה.

מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה בחינת פעולות הרשות המתייחסות לתחום הוצאות הדלק לרכבי ליסינג/רכבי איגום/רכבים חליפיים, בדיקת מערך המעקב והבקרה, עמידה בכללי היעילות והחיסכון, תוך מתן המלצות לתיקון הליקויים במידה וקיימים ושיפור מערך הבקרה הקיים.

מתודולוגיה

- בחודשים מאי-ספטמבר 2022 בדק מבקר העירייה את הוצאות הדלק ברכבי העירייה.
- במסגרת הביקורת נערכו ישיבות עם מנהל הרכב.
- נסקרו העתקי הסכם התקשרות והארכה ופרוטוקול ההצעה הזוכה.
- בוצע ניתוח ותחקור נתוני קובץ אב של העירייה המנוהלים בתוכנה של חברת פז.
- נבדקו דוחות תשלומים לחב' פז בין השנים 2017-2021.
- נבדקה צריכת הדלק העירונית לשנים 2021-2022.

רקע כללי

התקשרות עם חברה לאספקת דלק לרכבים

העירייה התקשרה עם חברת "פז" לאספקת שירותי דלוק לרכבים. ההתקשרות החלה בתאריך 1.9.2021 ונמשכה על למועד תחילת הביקורת. במהלך תקופת הביקורת העירייה בחרה ספק חדש לאספקת שירותי דלוק, חברת "סונול". הביקורת מתייחסת לתקופת ההתקשרות עם חברת "פז". תקופת החוזה נקבע ל- 3 שנים עד ליום 1/9/2018. בהתאם לחוזה לעירייה אופציית הארכת תקופת ההסכם בשתי תקופות נוספות בנות שנה כל אחת ובהסכמת הצדדים אכן החוזה הוארך עד ליום 31/8/2020.

מערכת המידע של אגף הרכב

מערכת המידע של המינהל היא מערכת ייעודית שפותחה על ידי ספק חיצוני ומתוחזקת על ידי אותו ספק באופן שוטף. המערכת כוללת את בסיס הנתונים על כלל רכבי העירייה ומשמשת את הנהלת אגף הרכב בעבודתה. לטובת ניהול צי הרכב, אגף הרכב עושה שימוש בתוכנה ממוחשבת של "פזומט". חברת פז מעמידה למנהלי ציי הרכב כלי ניהול ובקרה ומגוון פתרונות אשר נותנים מענה מעולה לכל צרכי המנהל והופכים את עבודתו ליעילה ומקצועית יותר ומאפשרים לו להביא חיסכון בהוצאות החברה ומעלים את תרומתו לחברה.

לפי המפורסם באתר החברה, מערכת ניהול האיכות של פזומט הנה היחידה בענף התדלוק הממוחשב בעלת תו תקן ISO 9001 ממכון התקנים הישראלי.

בנוסף, בחלק מרכבי העירייה מותקנת מערכת SKYLOCK ON LINE המבוססת על טכנולוגיית GPS\GPRS ונגישה באמצעות תוכנה אינטרנטית ואפליקציה המאפשרות למשתמש בקרה וצפייה בכל עת ומכל מקום בעולם לטובת ניהול, שליטה ובקרה יעילים על צי הרכב שברשותו.

2. ממצאים

2.1 העדר נוהלי עבודה

נהלי עבודה מיועדים למימוש מדיניות, התווית תהליכי עבודה ודרכי פעולה בעירייה. ככלל, כל רשות ציבורית לרבות רשות מקומית, מחויבת להנהיג נוהלי עבודה וכללי התנהגות אשר יבטיחו ניהול תקין של משאביה ויאפשרו פיקוח ובקרה לשימוש בנכסים וברכוש. נמצא כי לא קיימים נוהלי עבודה כתובים בתחומי האחראיות השונים של תהליכי העבודה הנוגעים לניהול ציי הרכב של העירייה, תפעולו ואחזקתו.

בין היתר לא קיימים נוהלי עבודה ייעודיים לנושא צריכת הדלק והשמנים בעירייה. הביקורת מציינת, כי צריכת הדלק של העירייה מבוצעת, בחלקה הגדול, באופן מבוזר על ידי עובדים שונים, כגון: עובדים בעלי רכב צמוד שמתדלקים את הרכבים באופן עצמאי ללא צורך באישור תהליך רכש, עובדי עירייה שונים אשר מבצעים שימוש ברכבי האיגום ומתדלקים אותם באופן עצמאי על פי הצורך ללא אישור מוקדם, הנפקת שוברי תשלום לתדלוק חד פעמי וכד'. במטרה לסייע לאגף בגיבוש נהלים, צורפו לדו"ח נהלים מרשויות אחרות, על מנת שישמשו בסיס ואמצעי עזר.

בין היתר, צורך נוהל טיפול בתשלומים עבור דלק ומוצריו של עיריית אשדוד.

העדר נוהל כללי התנהגות בתאונות דרכים

תקנות התעבורה קובעות כי "בעל מפעל יעסיק במפעלו קצין בטיחות... לסוגי הרכב המופעלים במפעלו", התקנות מפרטות את סוגי כלי הרכב שהוא מתפעל ואת מספריהם, אשר בגינם יחויב מפעל להעסיק קציני הבטיחות.

סעיף 17(1) פרק ב' להוראות קבע לקצין הבטיחות בתעבורה של משרד התחבורה, קובע את חובת קצין הבטיחות בהוצאת נוהל מנחה לכללי התנהגות בתאונות דרכים, נוהל אשר יובא לידיעת כל הנהגים העירוניים ויחייבם.

מהביקורת עולה, כי למערך הרכב בעירייה יש קצין בטיחות רכב ע"פ תקנה 579 לתקנות התעבורה התשנ"א.

עם זאת, לא נמצא תיעוד בכתב לקיומו של נוהל זה.

2.2 התקשרות עם חברת לאספקת שירותי תדלוק

2.2.1 בחירת הספק הזוכה (תקין)

כאמור, העירייה התקשרה עם חברת "פז" לאספקת שירותי תדלוק לרכבים.

במסגרת מכרז פומבי 9/16 לאספקת שרותי תדלוק לרכבי עיריית רחובות הגישו 3 מציעים את הצעתם למכרז: חברות "דלק", "פז" ו-"סונול".
 הספק הזוכה מחויב גם לאספקה והתקנת מערכות תדלוק אוניברסליות העומדות בתקן מכון התקנים זאת לכל כלי הרכב שברשות העירייה ללא כל תמורה.
 במסגרת חוות דעת מומחה חיצוני¹⁵ מיום 4/7/16 שערכה חברת "פורטל" עבור ועדת המכרזים, נבחנו עמידתן של הצעות המציעים לעיל בדרישות תנאי הסף כפי שהן מפורטות בתנאי המכרז וכן דרישות בהמצאת מסמכים והצעות המחיר.
 בהליך דרוג ההצעות ע"י חברת "פורטל", הצעתה של חברת "פז" זכתה לניקוד המצטבר הגבוה ביותר מבין שלושת המציעים, חברה שהייתה הספק הנוכחי עת ביצוע המכרז וע"פ הצהרת העירייה, העירייה הייתה שבעת רצון מאספקת השירותים ע"י חברת "פז".

2.2.2 חריגות מתקופת ההסכם

חוזה התקשרות הוא חלק בלתי נפרד ממסמכי המכרז, ומטרתו לתת ביטוי משפטי להסכם בין הצדדים. על פי חוזה ההתקשרות, תקופת החוזה הינה החל מיום 1/9/2016 ועד ליום 1/9/2018. בהתאם לחוזה לעירייה אופציית הארכת תקופת ההסכם בשתי תקופות נוספות בנות שנה כל אחת, ובהסכמת הצדדים אכן החוזה הוארך עד ליום 31/8/2020. בהתאם לתקנות העירייה (מכרזים) (הוראת שעה) התש"ף-2020 החליטה העירייה על הארכת החוזה העיקרי לתקופה נוספת בת 6 חודשים שסיומה נקבע ליום 28/2/2021 בתנאים הקבועים בחוזה העיקרי. נמצא כי העירייה המשיכה את ההתקשרות עם חברת פז מעל שנה ללא הסכם תקף, זאת לאחר שפג תוקפו של הסכם הארכה הכולל שתי תקופות נוספות בנות שנה כל אחת והארכה של תקופה נוספת בת 6 חודשים שסיומה נקבע ליום 28/2/2021.

הביקורת מעירה כי היה על העירייה לקיים את המכרז לבחירת ספק בתוך פרק זמן סביר, וכי "התארכות בהוצאת המכרזים" אינה יכולה לשמש נימוק להארכה חוזרת ונשנית של תקופת ההתקשרות בפטור ממכרז. הארכת תקופות ההתקשרות בפטור ממכרז, באופן שבוצעה ולתקופה מצטברת של כשנה וחצי, אינה מתיישבת עם הוראות חוק חובת המכרזים, בנוסף, יוצא כי שולמו סכומי כסף ניכרים לספק בעוד שלא היה הסכם בתוקף עימו.

2.2.3 חוסר היערכות במועד למכרז לאספקת שירותי דלק

תהליך בחירת ספק באמצעות מכרז כרוך בתהליך מובנה המוגדר בחוק חובת המכרזים ותקנותיו. התהליך כולל מספר שלבים, בין היתר: פרסום המכרז, הגשת הצעות, בחינת ההצעות, בחירת הזוכה וחתימה על הסכם התקשרות, עד לתחילת ההתקשרות עם הספק.

¹⁵ ס' 18 לתקנות העיריות מכרזים

שלבם אלה אורכים מספר חודשים ובמסגרתם עשויות להתעורר סוגיות המחייבות בחינה מעמיקה שלעיתים אורכת זמן לא מבוטל.

לאור האמור, מקובל לפרסם מכרז מספר חודשים **טרם** סיום תקופת ההתקשרות עם הספק הנוכחי.

מעיון במסמכי המכרז החדש לאספקת שירותי תדלוק לרכבים בשימוש עיריית רחובות, עולה כי רק בחודש 3/2022 פרסמה העירייה מכרז חדש בעוד שתקופת ההתקשרות הסתיימה ב- 28/2/2021.

הביקורת מעלה כי השיהוי בטיפול במכרז, נבע מהיעדר יועץ שיספק ללשכה המשפטית פרטים טכניים ומקצועיים אודות השירות הנדרש.

הביקורת בדעה לפיה יש בממצא זה כדי לשוב ולהצביע על הצורך בהקמת יחידת התקשרויות בגזברות שתהיה אמונה על אספקת מידע מקצועי הנדרש להליכים מכרזיים, בכל מקרה שבו האגף המקצועי נעדר את הידע הדרוש.

2.3 מערכת המידע של אגף הרכב

2.3.1 מערכת מידע ממוכנת (תקין)

לטובת ניהול צי הרכב, אגף הרכב עושה שימוש בתוכנה ממוחשבת של "פזומט". חברת "פז" מעמידה לרשות מנהלי ציי הרכב כלי ניהול ובקרה ומגוון פתרונות אשר נותנים מענה לכל צרכי אגף הרכב, שהופכת את עבודתו ליעילה ומקצועית יותר ומאפשרת להביא חיטון בהוצאות העירייה והעלאת התרומה לארגון.

לעירייה ניתנה גישה לנתוני צריכת הדלק של הרכבים כפי שמופיעים במערכת הממוחשבת של חברת "פז", כך שיש לאגף הרכב מידע זמין ושוטף, ON LINE, על צריכת הדלק ברכבים, באמצעות שם משתמש וסיסמה.

בנוסף, בחלק מרכבי העירייה מותקנת מערכת SKYLOCK ON LINE המבוססת על טכנולוגיית GPS\GPRS ונגישה באמצעות תוכנה אינטרנטית ואפליקציה המאפשרות למשתמש בקרה וצפייה בכל עת ומכל מקום בעולם לטובת ניהול, שליטה ובקרה יעילים על צי הרכב שברשותו.

2.3.2 העדר קיומן של התראות במערכת המידע של הרכב

במהלך הביקורת התברר כי מערכת המידע אינה מספקת התראות מסוגים שונים אשר קיומן היה מאפשר לייעל במידה רבה את העבודה.

כך לדוגמה, ניתן היה לספק התרעה על סיום מכסת הקילומטרים המאושרים בהסכם הליסינג והחזרתו ללא קנס בהתאם להסכם בטווח של 6 חודשים טרם סיום החוזה ו/או סבירות צריכת הדלק בתדלוק יחיד למניעת הונאות וכד'.

עוד התברר בביקורת כי אין במערכת מידע בדבר הניהול הכספי של כל רכב ורכב.

בין היתר, לא קיימת אפשרות לדעת בכל רגע נתון מה סך ההוצאות שהיו בגין כל אחד מהרכבים מיום הרכישה.

מידע כאמור עשוי לאפשר בחינת הצדקה וכדאיות בהמשך אחזקת הרכבים.

ריכוז המידע חשוב מן מהבחינה החשבונאית וכן יש בו כדי לתרום לאיכות תהליך קבלת ההחלטות.

2.4 בחינת הגבלה על הוצאות דלק

2.4.1 העדר תיעוד לקיומה של בקרה על צריכת דלק

בכדי לבדוק את צריכת הדלק החודשית של הרכבים ועמידה בהוראת מנכ"ל העירייה, ציינו מ.מ. מנהל אגף הרכב ומזכיר האגף כי מידי חודש נבחנת צריכת הדלק, מבוצע מעקב אחר שעות התדלוקים והיקפן, וכן כמות התדלוק, לטובת איתור חריגים ובירורם, לפי הצורך, מול העובד. יש לציין כי לא נמצא תיעוד בכתב לציות בנושא.

הביקורת מעירה, כי בהיעדר תיעוד לקיום בקרה ומעקב ולעריכת בירור בנוגע לחריגים, לא ניתן לוודא כי אכן מתבצעת בקרה כנדרש ואף אם אכן מתבצעת היעדר תיעוד פוגם באפקטיביות הפיקוח.

2.4.2 העדר בקרה אחר קריאת מד הקילומטרים רכבי איגום

נמצא כי לא מתקיים מעקב אחר קריאת מד הק"מ ו/או השוואות בין צריכת הדלק למד מרחקים ברכבי האיגום.

הביקורת ביקשה לבחון את סבירות צריכת הדלק ברכבים במהלך שנת 2021 ביחס למספר הק"מ שנרשמה במד הק"מ של הרכב, בכדי לוודא סבירות של צריכת הדלק ולשלול חשש לצריכת דלק באמצעות הדלקן לרכבים אחרים, אולם בהיעדר רישום של מספר הק"מ של הרכב לא עלה בידי הביקורת לבצע את הבדיקה.

2.4.3 העדר בקרה אחר קריאת מד הקילומטרים – רכבי ליסינג

נמצא כי לא מתקיים מעקב אחר קריאת מד הק"מ ו/או השוואות בין צריכת הדלק למד מרחקים ברכבי ליסינג.

מעקב כאמור נדרש על מנת לוודא כי לא נעשה שימש בדלקנים לצורך תדלוק רכבים נוספים.

בתגובת מ"מ מנהל האגף לטיוטת הדו"ח צוין כי מתבצע מעקב במסגרתו אף נעשים חסימות תדלוק במקרים חריגים.

בתגובת המנכ"ל לטיוטת הדו"ח נמסר כי נקבעו נהלים חדשים במסגרת לכל עובד בעל רכב צמוד בליסינג ייקבע בעת חידוש ההסכם (רכב חדש) סל צריכה מותאם בהתאם להיקף השימוש ומקום מגוריו.

2.5 סבירות צריכת דלק בכל תדלוק (תקין)

קיבולת מיכל הדלק של כל רכב מוגבלת בהתאם לנפח המיכל, בהתאם כמות הדלק שניתן למלא בכל תדלוק מוגבלת. לרוב, ככל שהרכב גדול יותר כך מיכל הדלק גדול יותר וניתן למלא כמות דלק גדולה יותר בכל תדלוק.

לאור זאת, הביקורת ביקשה לבחון את סבירות כמות הדלק בתדלוק בודד ולבחון האם קיים חשש לתדלוק בלתי סביר שאינו מתאים לסוג הרכב שניתן לעובד.

במסגרת הבדיקה שערכנו, לא נמצאו מקרים בהם כמות הליטרים שנרכשו בתדלוק בודד אינה מתאימה לסוג הרכב.

2.6 רכישת דלק באמצעות שוברי תדלוק

לעיתים נדרשים משתמשי הרכבים לבצע תדלוק אולם אין ברשותם מכשיר תדלוק אוטומט (בתקופה הנבדקת – פזומט), בין היתר במקרים הבאים: הרכב הקבוע מושבת עקב תאונה, הרכב הקבוע נמצא במוסך לצורך טיפול ארוך מעל ליממה, המתנה לרכב חדש, וכד'. כמו כן, לעיתים ברכב חדש התקנת מכשיר התדלוק האוטומטי מתעכבת מעט ובימים הראשונים נדרשים משתמשי הרכב לתדלק לרכב ללא התקן תדלוק, בין היתר באמצעות שוברי תדלוק.

להלן ריכוז הוצאות תדלוק באמצעות שוברים בין השנים 2020-2022:

<u>שנה</u>	<u>תדלוק בשוברים בש"ח</u>	<u>הערות</u>
2020	102,303	8,525 ש"ח בממוצע לחודש
2021	49,762	4,147 ש"ח בממוצע לחודש
2022	16,541	לתקופה של 1-5.2022

בשיטת תשלום זו מנפק סגן מנהל אגף הרכב לנהג שובר תדלוק בציון כמות ליטרים מאושרת בחתימתו או בחתימת מזכיר האגף.

לאחר התדלוק הנהג מפקיד את השובר בידי עובד תחנת הדלק ומקבל חשבונית מס קבלה בגין התדלוק. הנהג מגיע למחלקת הרכב ומוסר את החשבונית למזכיר המחלקה, שמצמיד את החשבונית להעתק השובר שנשאר ברשותו.

בסוף כל חודש בודק סגן המנהל את כל השוברים ודוח ריכוז צריכת הדלק, בוחן את סבירות ההוצאות, מאשרם ומעבירם לגזברות לתשלום.

2.6.1 תהליך עבודה ידני

בעידן המודרני מערכות ממוחשבות מהוות כלי עזר יעיל ואפקטיבי לניהול ותפעול התהליכים. מערכות המידע מאפשרות למנהלי המחלקות ובעלי התפקידים בין היתר לקבל תמונת מצב על הפעילות, לקבל נתונים בזמן אמת, להסיק מסקנות בדרך מהירה ויעילה על ידי ניתוח נתונים, לנהל מסדי נתונים בצורה קלה יעילה, ועוד.

ניהול שוברי הדלק באמצעים ממוחשבים יאפשר בקרה ומעקב אחר צריכת הדלק החד פעמית באופן אוטומטי, ללא התערבות ידנית.

מאחר ומדובר בשובר ידני, העברת השובר מאגף הרכב לעובד מחייבת מפגש פיזי – דבר המסרביל את תהליך הטיפול, בפרט במקרים בהם נדרש לבצע תדלוק מחוץ לשעות העבודה הקבועות, דבר שעשוי לשבש את המשך העבודה השוטפת עם הרכב.

מומלץ לבחון דרך למכן את התהליך באמצעות שימוש בשובר מקוון.

2.6.2 העדר בקרה על שימוש בשוברים

תדלוק באמצעות השובר נועד כאמור למצבים חריגים בהם לא ניתן לתדלק באמצעות דלקן והשימוש בו מחליש את הבקרה והמעקב אחר צריכת הדלק, מהטעם הפשוט שאין אפשרות לוודא כי התדלוק אכן משמש לרכב לו נועד ולכן ככלל, רצוי לאפשר זאת למקרים חריגים בלבד, תוך קביעת רשימת מקרים מצומצמת ככל שניתן.

הביקורת מעלה כי בעת שימוש בשובר, לא נדרש לפרט את הסיבה לתדלוק שלא באמצעות המערכת האוטומטית; הנתון אינו מוזן ואינו נרשם בתהליך ההנפקה ו/או לאחריו.

כמו כן, אין הגבלה בשובר על כמות הדלק שניתן לרכוש באמצעותו לכל סוג של תקלה. לאור זאת, סגן מנהל אגף הרכב מאשר את כמות הדלק שתירכש, בהתאם לכל מקרה, ורושם אותה על גבי השובר.

הביקורת מציינת, כי בהעדר הגבלה על כמות הדלק שניתן לרכוש באמצעות השובר בהתאם לפרמטרים קבועים מראש, בין היתר הסיבה לצורך בתדלוק באמצעות השובר, מחליש את הבקרה והמעקב אחר צריכת הדלק.

כך לדוגמה, במידה והעובד מקבל רכב חלופי כתוצאה מטיפול יומי ברכבו והרכב מוחזר לו בתום יום העבודה, אין צורך לאפשר לעובד לבצע תדלוק מלא ברכב החלופי אלא תדלוק המתאים ליום עבודה אחד בהתאם לתפקידו של העובד.

2.6.3 העדר הקפדה על רישום כמות הדלק

מסקירת העתקי השוברים ששימשו לתדלוק רכבי העירייה בשנת 2021 נמצא, כי על גבי חלק מהשוברים לא צוינה כמות הליטרים המרבית שניתן לתדלק.

העדר רישום כמות הדלק המאושרת לרכישה מהווה פגם ניהולי ופותרת פתח להונאות לרכישה פרטית ושאינה מאושרת.

יצוין, כי במסגרת הדגימות שערכה הביקורת לא עלו ממצאים המעלים חשש כי מקרים מעין אלה אכן קרו.

יחד עם זאת, בהינתן שהביקורת מתבססת על מדגמים ואינה יכולה לבדוק את כל המקרים, ראתה הביקורת לנכון להציג את החשש כדי להמחיש את הסיכון הקיים במקרים מעין אלה המוצגים לעיל.

2.6.4 העדר רישום מספר רכב בדוח התדלוקים

בסוף כל חודש מופק דוח "פירוט קניות אשראי" מחברת פ.ד. אנרגיה בע"מ, המפרט את התדלוקים שבוצעו במהלך החודש באמצעות שוברי התדלוק. בהתאם לפירוט זה מעבירה החברה חשבונית לתשלום לעירייה. מסקירת הדוחות לחודשים 3.2022-8.2021 נמצא, כי מידי חודש נרשמים בדוח תדלוקים ללא מספר רכב.

העדר ציון מספר הרכב בשורת החיוב בדוח פרוט קניות באשראי אינו מאפשר הצלבה של הנתון מול הנתונים המנוהלים באגף הרכב ולפיכך מחליש את הבקרה והמעקב אחר החיובים בגין רכישת הדלק וחושף את העירייה לתשלומי יתר בגין תדלוק רכבים שאינם של העירייה.

2.6.5 העדר שימוש בבקרת מספר רץ על שוברי התדלוק

בכדי לנהל מעקב אחר השוברים המועברים לשימוש עובדי העירייה ולקיים קבלה על השימוש בשוברים, נהוג לקבוע לכל שובר מספר סידורי חד חד ערכי כך שלא ניתן יהיה להשתמש במספר סידורי אחד לשני שוברים ולאתר את השוברים על פי המספר בעת הצורך. סקירת שוברי התדלוק מעלה, כי השוברים אינם נושאים מספר סידורי רץ. השובר אמנם נושא כותרת "תעודת משלוח מס' ____" אולם יש להזין את המספר באופן ידני מאחר לא הוטבעו מספרים מראש על גבי בסדר רץ על גבי השוברים. הביקורת מציינת, עובדי אגף הרכב אינם נוהגים לרשום מספר סידורי על גבי השוברים.

הביקורת מציינת, כי בהעדר מספר סידורי על גבי השוברים שיאפשר זיהוי של השוברים, נחלשת הבקרה אחר השימוש בשוברים. כך לדוגמה, במידה שייוצר מצב בו נידרש לבצע בדיקת התאמה בין השובר המקורי להעתק השובר שנמצא בפנקס כגון במקרים של אי התאמה לכאורה בין השובר שבידי הנהג להעתק השובר שברשות אגף הרכב, בהעדר מספר סידורי לכל שובר לא ניתן לקבוע בוודאות שמדובר על אותו שובר שעבר שינוי שנתלש מהפנקס או לחילופין שמדובר בשובר אחר.

2.7 רכישות ללא הסכם ו/או מכרז

תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח - 1987 (להלן: "תקנות המכרזים") קובעות, כי ככלל עירייה תתקשר עם ספק לאחר עריכת מכרז פומבי ובחירת הספק המיטבי. בתקנות נקבעו חריגים לכלל הפוטרים את העירייה מעריכת מכרזים במקרים המפורטים בסעיף 3 לתקנות. בין היתר נקבע, כי במקרים בהם מדובר על ספק יחיד בתחומו או ייחודי בתחומו יש לקבל בכתב את אישור ועדת המכרזים להתקשרות עמו ללא מכרז.

נמצא כי העירייה התקשרה עם מספר ספקים ונותני שירותים לרכבי העירייה ללא שנמצא כי נערך מכרז או נעשתה פניה לקבלת מספר הצעות מחיר.

להלן מספר דוגמאות:

שנה	ספק א	ספק ב	ספק ג
2020	₪ 203,043	₪ 219,915	₪ 54,013
2021	₪ 260,494	₪ 293,341	₪ 45,439
2022	₪ 192,789	₪ 252,842	₪ 33,714
סיכום	₪ 656,326	₪ 766,098	₪ 133,166

מ"מ מנהל אגף הרכב מסר, כי העירייה התקשרה עם הספקים הנ"ל התבצעה בשל העובדה שמדובר על ספקים מוכרים ואיכותיים בסביבה ואף חלקם ייחודיים, כמפורט להלן:

צ.ב רחובות –

1. מ"מ מנהל אגף הרכב מסר, כי הספק הינו ספק בלעדי באזור בכל הקשור למתן שירות למשאיות וכלי צמ"ה. הביקורת מציינת, כי לא הוצג אישור ועדת המכרזים להתקשרות עם ספק יחיד.
2. מ"מ מנהל אגף הרכב מסר, כי נעשו ניסיונות לקבל שירותים מספקים אחרים אך ללא הצלחה. הביקורת מציינת כי לא הוצגו ניסיונות כאמור.

א.ס.בע"מ

1. מ"מ מנהל אגף הרכב מסר, כי הספק מהווה סוכנות משנה של היבואן, שמספק קטנועים לעירייה. הביקורת מציינת, כי לא הוצג אישור ועדת המכרזים להתקשרות עם ספק יחיד.
2. מ"מ מנהל אגף הרכב מסר, כי הספק פועל באזור העיר רחובות, מספק שירותים לרשויות נוספות וגופים גדולים, לכן הוא ראה לנכון להתקשר אתו.

ז.ו.ח.ל בע"מ

מ"מ מנהל אגף הרכב מסר, כי העירייה התקשרה עם הספק מהסיבות הבאות:

1. זמינות החלפים והמוצרים! נחשב כספק מוביל באזור ועל כן זמינות המוצרים בהתאם.
 2. שירות מהיר באספקת החלפים (מגיע שליח עד לעירייה).
 3. תוקף אחריות ארוך יותר משאר הספקים.
 4. מתן פתרונות מהיר לחלפים ברי קושי להשיגם.
 5. חוסר רצון של ספקים שונים לעבוד עם העירייה.
- הביקורת מציינת, כי לא נמצא תיעוד לבדיקות השוואה בין ספקים שונים שנערכה על ידי אגף הרכב המעידה על היתרונות שציין מ"מ מנהל אגף הרכב.

3. סיכום והמלצות

3.1 נהלי עבודה

מומלץ לפעול להכנת נהלים שיאפיינו ויגדירו את תהליכי העבודה המהותיים בתחום ניהול צי הרכב על העירייה להטמיע שיטות עבודה, לכלול תהליכי בקרה נאותים על תהליכים מהותיים כמו מדיניות הקצאת רכבים, דרישה לעמידה בתקנות בנושאי ניהול תיקי רכב, טיפולים ובקורות נדרשות, טיפול בנזקים ותאונות, הוצאות דלק, השתתפות עצמית בנזקים, הגבלות שימוש וכו'.

3.2 חוזה התקשרות בתוקף

על הגורם המטפל במכרזים ובהתקשרויות להימנע, מלאשר המשך התקשרות עם ספק ללא הסכם הארכה בתוקף.

3.3 פרסום מכרז

על מנכ"ל העירייה לוודא פרסום מכרזים בזמן, כדי לאפשר התקשרויות חדשות עם ספקים ועם נותני שירותים. יש לפרסם מכרז המשך להתקשרות קיימת מבעוד מועד באופן שיבטיח כי הסיום ההליך המכרז ובחירת הספק יאפשרו את תחילת ההתקשרות מיד בתום ההתקשרות הקיימת. הביקורת מצביעה על הצורך בהקמת יחידת התקשרויות בגזברות, שתהיה אמונה על אספקת מידע מקצועי הנדרש להליכים מכרזיים, בכל מקרה שבו האגף המקצועי נעדר את הידע הדרוש.

3.4 מערכת מידע

מומלץ לבחון מערכת מידע לניהול צי הרכב מתאימה ועדכנית שתסונכרן עם מסד הנתונים של ספק הדלק שתספק התראות מסוגים שונים לטובת ייעול הבקרה והעבודה.

1.1 הקפדה על מגבלת צריכת הדלק החודשית

- 1) על העירייה לקבוע מגבלת צריכת דלק חודשית אשר מתאימה לצרכי העובדים בפועל ולהקפיד על עמידה במגבלה.
- 2) יש לשלוח לעובדים תזכורת תקופתית ביחס לקיום מכסת דלק ככל שיוחלט.
- 3) מוצע לחסום באופן ממוכן אפשרות תדלוק מעבר למכסה שנקבעה ולחילופין מוצע לקבוע כי כל חריגה מהמגבלה תדווח למנכ"ל העירייה ותאושר בכתב על פי שיקול דעתו.
- 4) יש לקבוע סנקציות כנגד חריגה בלתי מוצדקת ולהפעילה במידת הצורך.

3.5 תיעוד על הבקורות על צריכת הדלק

מומלץ לתעד את הבקורות החודשיות שמבצע סגן מנהל אגף הרכב על היקף צריכת הדלק החודשית של עובדי העירייה.

3.6 תיעוד שוטף של מד האוץ ברכבים צמודים

מומלץ לבצע בקרה ממוחשבת על היקף הק"מ של כל רכב, באמצעות מערכת ניהול ציי רכב, כגון: איתורן, ממשק אודיומטר נסיעה, וכד'.

3.7 הידוק המעקב והבקרה על רכישת דלק בשוברים

- 1) הקפדה על הגבלת כמות רכישת הדלק בשוברים
יש להקפיד על ציון כמות הדלק על גבי שובר התדלוק המוגש לעובדי העירייה לצורך תדלוק ללא מכשיר תדלוק אוטומטי.

- 2) רישום מספר הרכב בדו"ח התדלוקים

יש להקפיד על ציון מספר הרכב לגבי כל חיוב בדוח ריכוז התדלוקים החודשי המוגש לתשלום בסוף כל בחודש.

(3) סיבת התדלוק בשובר רכישת הדלק
מומלץ לציין על גבי השובר את הסיבה בגינה אין ברשותו מכשיר תדלוק אוטומט ולכן הוא נדרש לתדלק את רכבו באמצעות שובר.

(4) מספר סידורי רץ לשוברים
יש לוודא כי על גבי השוברים מוטבע מספר סידורי רץ ייחודי לכל שובר.

(5) מערכת ממוחשבת לניהול השוברים
מומלץ לבחון אפשרות לנהל את השימוש בשוברי התדלוק באמצעות מערכת ממוחשבת, שתאפשר בקרה ומעקב אוטומטיים ותצמצם את הניהול הידני של שוברי התדלוק.

3.8 התקשרות עם ספקים ונותני שירותים

- (1) יש להתקשר עם ספקים ונותני שירותים בהתאם לתקנות המכרזים ולאחר בחינת מספר חלופות.
- (2) יש לתעד את ההפניות לספקים ונותני שירותים וההחלטה שהתקבלה בדבר הספק הנבחר והסיבות לבחירתו.
- (3) יש לקבל את אישור ועדת המכרזים בכתב לכל התקשרות עם ספק יחיד או ייחודי, ללא בחירת הצעות נוספות.

דו"ח ביקורת

מספר 42/4

היכל התרבות

תוכן עניינים

120.....	מבוא.....	1.
122.....	ממצאים.....	.2
122.....	שימוש חלקי במערכות המידע.....	2.1
123.....	שימוש במערכת כסביבת בדיקה.....	2.2
125.....	למנהל היכל אין הרשאות למערכת המידע.....	2.3
126.....	אוגדן הנהלים אינו ערוך צורנית ומהותית כנהלים.....	2.4
127.....	אי התאוששות במכירת כרטיסים בשנת 2021 ביחס לשאר היקפי הפעילות.....	2.5
128.....	ירידה משמעותית במכירת מנויים על ידי היכל.....	2.6
129.....	ריבוי סוגי מינויים וכרטיסים.....	2.7
132.....	מכירת כרטיסים ללא הגדרת סוג, ללא עלות וללא שריון מקום.....	2.8
132.....	חוסר אחידות במחירי מינויים וכרטיסים.....	2.9
133.....	אי גביית תשלום עבור מנוי.....	2.10
133.....	אי עדכון תקנון באתר היכל לעונת מנויים 2022-2023.....	2.11
134.....	ביטול כרטיסים שלא לפי הנהלים – פחות מ-24 שעות לפני מופע או אחרי מופע.....	2.12
134.....	אחוזי תפוסה נמוכים.....	2.13
135.....	מופעים שלא נמכרו אליהם כרטיסים.....	2.14
136.....	אי עדכון מחירוני השכרת האולם – מאז שנת 2014.....	2.15
137.....	אי מיצוי השימוש וההכנסות מהחניונים.....	2.16
138.....	הרכב ועדת רפרטואר אינו מייצג את הרכב האוכלוסייה.....	2.17
140.....	סיכום והמלצות.....	.3
140.....	שימוש במערכות מידע.....	3.1
140.....	שימוש במערכת מידע ללא נתוני בדיקות.....	3.2
141.....	הרשאות למנהל היכל.....	3.3
141.....	עריכת נהלים בהתאם למבנה אחיד.....	3.4
141.....	פעולות שיווק למכירת כרטיסים ומנויים.....	3.5
141.....	צמצום סוגי מנויים וכרטיסים.....	3.6
141.....	שלמות נתונים במכירת כרטיסים.....	3.7
142.....	אחידות במחירי מנויים וכרטיסים.....	3.8
142.....	הידוק הפיקוח אחר גביית תשלום עבור מנוי.....	3.9
142.....	עדכון אתר היכל.....	3.10
142.....	ביטול כרטיסים בהתאם לנהלים.....	3.11
142.....	בחינת מופעים עם אחוזי תפוסה נמוכים.....	3.12
142.....	עדכון מחירון השכרת האולם.....	3.13
143.....	מקסום השימוש והכנסות מחניוני היכל.....	3.14
143.....	אכיפת הוראות ההסכם הפעלת קפיטריה.....	3.15

143	ייצוג נרחב בוועדת הרפרטואר	3.16
143	קבלת חברי וועדת רפרטואר בהליך מוסדר	3.17
143	פעילות הוועדה תוסדר בנוהל	3.18
143	מילוי תקין של משובים	3.19
144	קיום בקרה ומעקב אחר פעילות חברי הוועדה	3.20

1. מבוא

בפתח הדברים נבקש לציין לשבח את שיתוף הפעולה של מנכ"ל החברה העירונית מר אייל פרנקל ומנהל היכל התרבות מר אילן גרזי בביצוע הביקורת בכלל וביישום המלצות הביקורת ופעילותם הנמרצת לתיקון הליקויים והפקת הלקחים בפרט.

רקע כללי

היכל התרבות העירוני "בית העם" ברחובות (להלן: "היכל התרבות") הנו מרכז אשר מפעיל שורה של אירועי תרבות מסוגים שונים ובכללם, תיאטרון, מחול, קולנוע, מוסיקה וכדומה עבור תושבי העיר והסביבה.

ההיכל מנוהל על ידי החברה העירונית רחובות - לתרבות, ספורט ונופש שהיא תאגיד עירוני (להלן: "החברה העירונית").

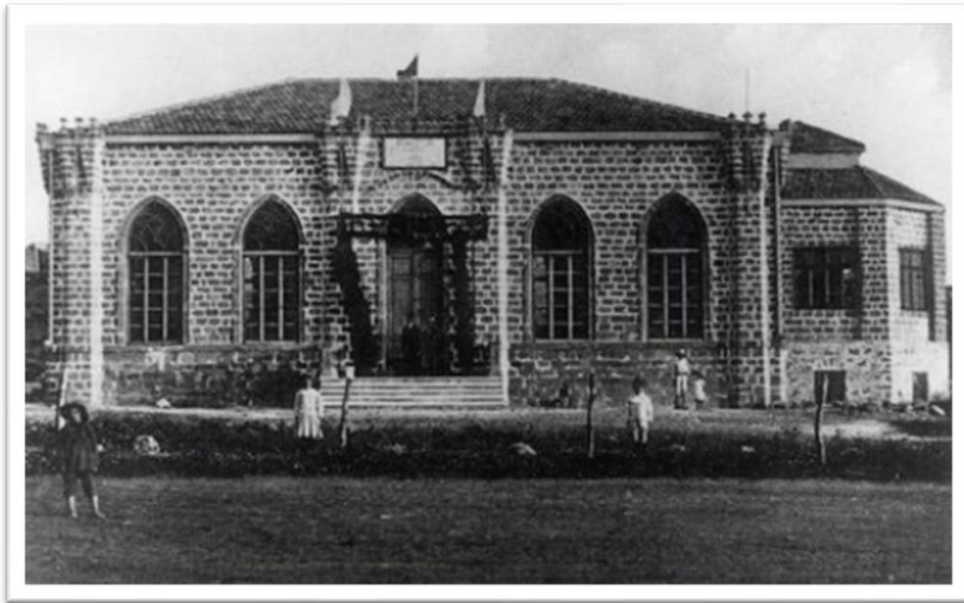
ככלל, תאגיד עירוני הוא כלי בידי הרשות המקומית המסייע לה לבצע את המשימות המוטלות עליה והוא משמש לה מעין "זרוע ביצועית ארוכה". בה בעת, התאגיד העירוני הוא ישות משפטית עצמאית, ואין רואים בו מחלקה ממחלקות הרשות המקומית.

היכל התרבות פועל במבנה בית העם המקורי שהוא מבנה ציבורי שהוקם בשנת 1912. המבנה הוכר כאתר מורשת, על ידי המועצה לשימור אתרי מורשת בישראל.

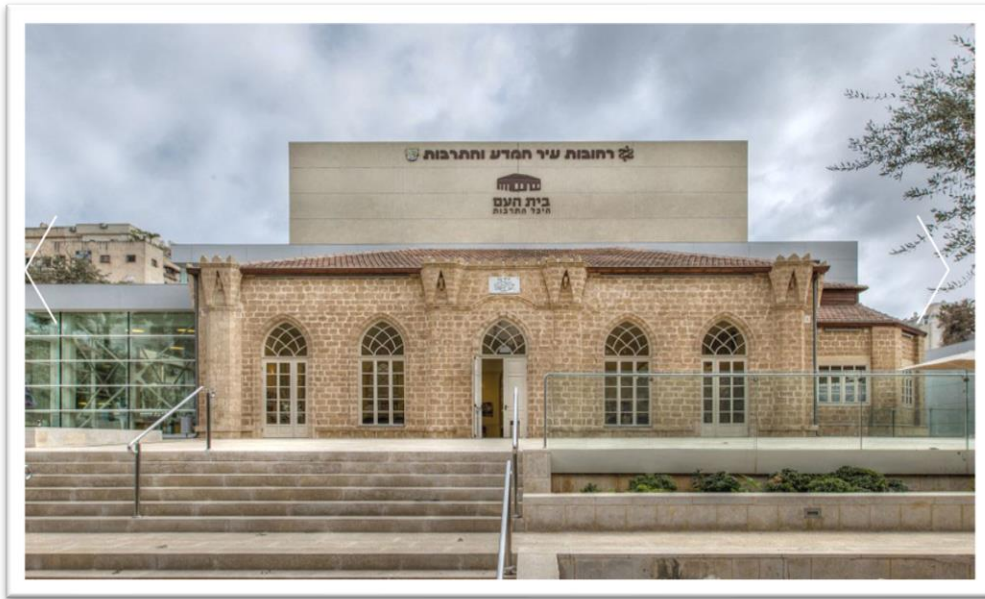
מבנה בית העם עבר לצורך פעילות היכל התרבות שיפוץ והרחבה בתקציב של כ-11 מיליון ש"ח ונחנך בשנת 2014. הבניין המקורי משמש כיום כמבואה לבניין המורחב.

היכל התרבות פועל בימים א'-ו' ובמוצאי שבת.

בית העם המקורי:



בית העם לאחר החידוש וההרחבה:



המבנה החדש משתרע על 3,800 מטרים רבועים ובו שני אולמות: אולם אחד מכיל 768 מקומות ישיבה, והאולם הקטן - "בימת הנוער" 153 מושבים.

נכון לשנת 2019, בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מתגוררים בעיר רחובות כ-148 אלף תושבים להם ולתושבי הסביבה מספק היכל התרבות שירותים.

להלן נתונים אודות השתתפות העירייה בפעילות השוטפת של ההיכל בשנים 2019-2021:

2021	2020	2019
כ-2.5 מיליון ₪ (חלק מהנמכת תקציב בגלל נסיבות הקורונה).	3.5 מיליון	3.5 מיליון

להלן התייחסות החברה העירונית כפי שהועברה לטיטת הדו"ח

בתחילת שנת 2021 החברה העירונית התקזזה עם העירייה על תקציבים שלא נוצלו בשנת 2020 עקב נסיבות הקורונה) בהיקף כולל של 10,103,481 ₪, ובכלל זה סך של 1,707,147 ₪ בגין היכל התרבות. כל סכום אחר שהתקבל מהעירייה מעבר לרשום לעיל בשנים המוזכרות – הוא בגין השתתפות העירייה באירועים בהיכל / קניית שירותים.

לאור קשיים בהתנהלותו של ההיכל נערך במהלך שנת 2019 (הוגש במרץ 2020) דוח "מיפוי פיננסי, בית העם – היכל התרבות העירוני" (להלן: "דוח מיפוי פיננסי") אשר בחן את נאותות ההתנהלות הכלכלית והארגונית של ההיכל ואשר המליץ על שורת צעדים אפשריים להתייעלות.

בסוף שנת 2019 החלו מדינות העולם להתמודד עם מגפת הקורונה, מגפה עולמית מתמשכת של מחלת נגיף הקורונה (COVID-19) שהביאה להדבקה של מיליוני בני אדם.

התפרצות נגיף הקורונה בישראל החלה לקראת סוף פברואר 2020 ואילצה את המדינה, על כלל תושביה, להתנהלות חדשה ושונה (להלן: "משבר הקורונה"). גם פעילותו של היכל התרבות הושבתה במהלך שנה זו עקב ביטולם של הצגות ומופעים רבים ועד לימים אלו קיימת השפעה על היקף המבקרים בהצגות והיקף המנויים.

מטרת הביקורת הינה לבחון את נאותות התנהלות היכל התרבות הן בהיבטים התפעוליים והן בהיבטים הכספיים.

מבנה ארגוני

עובדי היכל התרבות כפופים ארגונית לחברה העירונית רחובות.

נכון לחודש מאי 2022 (מועד הביקורת), מועסקים בהיכל התרבות 21 עובדים קבועים המאיישים משרות בהיקף של 18.45 משרות + מספר משתנה של סדרנים המועסקים בחלקיות משרה משתנה ועל בסיס שעת.

מנהל ההיכל מיום הקמתו סיים את תפקידו בסוף חודש ספטמבר 2022 ופרש לגימלאות. לתפקיד מנהל ההיכל נכנס החל מחודש אוקטובר 2022 מי ששימש עד כה כמנהל בימת הנוער.

המסד הנורמטיבי

הביקורת נסמכה על החוקים, התקנות והנהלים הבאים:

- חוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992 והתקנות מכוחו;
- חוזר מנכ"ל מספר 5/2013- נוהל חלוקת כרטיסים על ידי רשויות מקומיות ותאגידיים עירוניים;

מתודולוגיה

הביקורת ערכה פגישות ושיחות עם גורמים בחברה העירונית ובהיכל התרבות העוסקים בניהול ותפעול ההיכל, וכן קיבלה לידיה מסכמים וקבצים הרלוונטיים לביקורת.

2. ממצאים

2.1 שימוש חלקי במערכות המידע

השימוש במערכות מידע הכרחי לפעילות השוטפת של כל ארגון, לרבות היכלי התרבות. מערכת המידע מאפשרת תיעוד ומעקב אחרי הזמנת וביטול מנויים וכרטיסים, השכרות אולם, פרוטוקולים, מניעת טעויות אנוש וכדומה וכן מתן שירות הולם. החל מחודש מאי 2020 ועד היום היכל התרבות עושה שימוש במערכת smart ticket (להלן: "המערכת"). מדובר במערכת מכירת כרטיסים המבוססת רשת כך שנתוני הלקוחות זמינים עבור הארגון בכל מקום ובכל זמן.

המערכת מאפשרת עדכון בכל רגע נתון על קצב מכירת הכרטיסים, מאפשרת צפייה במזמינים לפי קריטריונים שונים, הזנת נתוני השכרות אולם, הזנת מופעים מכל הסוגים, הזנת נתונים תפעוליים שונים ועוד.

נכון למועד הביקורת, ספטמבר 2022, ההיכל לא עושה שימוש במערכת לטובת תיעוד השכרות ומופעים שונים שאינם חלק ממופעי הרפרטואר והעברת תשלום להיכל בגינם.

בפועל רוב ההיבטים בתפעול ההיכל מנוהלים באופן ידני ובנפרד ולא באמצעות המערכת.

כך למשל, לוח הפעילויות (הצגות, מופעים, הרצאות וכדומה), מנוהל באמצעות יומן מקוון בתוכנת outlook- על ידי מנהלת השיווק וההסכמים מתויקים בקלסרים.

מלבד העובדה שהניהול ידני ועלול ליצור אי סדר וקושי בבקרה ומעקב נאותים, גם לא ניתן לדעת אם המופעים המפורטים ביומן המקוון התקיימו בפועל או לא.

בנוסף, ישנם נתונים נוספים שלא נמצאים במערכת על אף שניתן להזינם, כגון מחירון, משובי ועדת הרפרטואר, פרוטוקולים של ועדת רפרטואר וכדומה ואלו שמורים באופן ידני.

תהליכי עבודה ידניים מעצם טיבם, פוגמים בפיקוח ובקרה על תיעוד ורישום כלל ההכנסות.

להלן התייחסות החברה העירונית כפי שהועברה לטיטת הדו"ח

כל האירועים הנמצאים ביומן המקוון בשנת 2021 הם אירועים שהתקיימו, אלא אם כן צוין לידם שבוטלו.

החברה מסכימה עם ממצאי הדו"ח, כי חלק לא קטן מהפעילות של ההיכל אינו מנוהל במערכת מסודרת אלא ידנית.

בעקבות הערת הביקורת, צוות ההיכל פועל מול סמארטיקט להטמעת הפונקציות המאפשרות תיעוד השכרות אולם ומופעים במערכת וההיבטים הכלכליים בגינם ככל שיתאפשר במסגרת ההתנהלות החשבונאית של החברה העירונית.

2.2 שימוש במערכת כסביבת בדיקה

הזנות למערכת מבוצעות בסביבת עבודה (production) ואילו הזנות המתבצעות לצורך בדיקת תפקוד המערכת יש להקפיד לבצע בסביבת בדיקה (Test).

סביבת בדיקה נועדה למנוע השפעה על נתוני אמת אשר עשויים להשפיע על מסד הנתונים.

ביצוע ניסיונות או בדיקות מערכת בסביבת אמת, שאינם נמחקו או אופסו, עלולים לשבש את מסד נתוני האמת ובכך ליצור מידע שגוי אודות נתוני מכירה, הכנסות ותפוסת אולם ובכך לפגום בבקרה ובמעקב אחר הפעילות ואף ההכנסות.

בדוח מופעים שהפיקה הביקורת לעונת 2020-2021 ממערכת סמארט טיקטס הכוללת את הנתונים הבאים:

• מס"ד	• משך	• למכירה
• תאריך	• הערות	• נמכרו
• שעה	• סוגי מנוי	• משוריינים בסל
• שם	• אולם	• פנויים

בין האירועים הנכללים, נמצא מופע בשם "ארוע לדוגמא", להלן טבלה עם פרטי השורה:

מס"ד	מועד	שם	משך	סוגי מנוי	אולם	למכירה	נמכרו	פנויים
3228	שלישי 02/03/2021 12:00	ארוע לדוגמא	שעה	מנוי דוגמא	בית העם רחובות	576	0	576

לביקורת נמסר כי מדובר בהזנה שבוצעה למערכת במסגרת בדיקה בלבד.

בנוסף, בדוח מופעים לעונת 2021-2022 מופיעה שורה המצביעה על ניסיון או הזנה שגויה במערכת, כך שמופיע שעבור מופע ניתן למכור 9,999 כרטיסים כאשר בפועל אין מקום בהיכל למספר כזה של מבקרים:

מס"ד	מועד	שם	משך	סוגי מנוי	אולם	למכירה	נמכרו	פנויים
3430	שישי 31/12/2021 06:00	חיוב בונוס תיאטרון	שעה	-	בית העם רחובות - היכל התרבות.	9999	49	9950

נתון זה משפיע על ניתוחי רווחיות, אחוז מכירת כרטיסים במועדים מסוימים, אחוזי תפוסה וכדומה.

מבדיקה מול מנהלת קשרי הלקוחות של ההיכל עולה כי הסעיף "חיוב בונוס תיאטרון" נפתח לטובת קיזוז סך של 19 ₪ ממנויים אשר ביקשו לבטל את המנוי בעקבות הקורונה.

כמוזכר לעיל, בסביבת אמת לא אמורים להימצא נתוני בדיקות אשר עשויים לשבש את הבקרה והמעקב.

ככל שמבוצעת הזנת נתונים לצרכי בדיקה בסביבת אמת, עם השלמת הבדיקות יש להקפיד כי הכרטיסים מאופסים.

להלן התייחסות החברה העירונית לטיטת הדו"ח

1. החברה מקבלת את הערות הביקורת.

2. בתוכנה של סמארטיקט אין אפשרות לסביבת "סטט" ולכן נעשה שימוש בהקמה רגילה של אירוע. האבחנה נעשית ע"י השם שניתן לאירוע "אירוע לדוגמא" כאשר לאחר הבדיקה האירוע אמור להימחק.

לאור הערת הביקורת – הונחתה מנהלת שירות הלקוחות להקפיד הקפדה יתרה על ביטול אירועים שכאלו.

3. בדוגמא השנייה שהוזכרה, לא מדובר בבדיקה, אלא כפי שצוין, "האירוע" נפתח לצורך קיזוז כספי ממנויים, שביקשו לבטל את מנוי התיאטרון כבר קיבלו את הבונוס של המנוי. זה היה הפתרון היחידי לבעיה שנוצרה בעקבות ביטול מנויים מימי "הקורונה".

2.3 למנהל ההיכל אין הרשאות למערכת המידע

המחלקה הבכירה לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה פרסמה בחודש ספטמבר 2005 "נוהל מסגרת לאבטחת מידע", הכולל 38 נהלים לאבטחת מידע במשרדי הממשלה, העוסקים בנושאים כגון: ניהול הרשאות משתמשים על בסיס "הצורך לדעת", ניהול סיסמאות ועוד (להלן: "נהלי המסגרת").

במערכת "סמארט טיקטס" ניתן להגדיר דרגות הרשאת שימוש שונות, על פיהן ייחשף המשתמש למידע הרלוונטי לו.

הביקורת בדקה את מערך ההרשאות במערכת, ומצאה כי ישנם 14 עובדים אשר להם הרשאה למערכת "סמארט טיקטס":

מס'	תפקיד	רמת הרשאה
1	מנהלת מחלקת שירות הלקוחות והמנויים	קבוצת הנהלה – הרשאה מרבית
2	סגנית מחלקת שירות הלקוחות והמנויים	קבוצת הנהלה – הרשאה מרבית
3	מנהלת שיווק ומכירות	קבוצת הנהלה – הרשאה מרבית
4	עובדת שיווק ומכירות	קופות לצפייה בלבד
5	נציגת שירות/ מוקדנית	קופות כולל שריון
6	נציגת שירות/ מוקדנית	קופות כולל שריון
7	נציגת שירות/ מוקדנית	קופות כולל שריון
8	נציגת שירות/ מוקדנית	קופות כולל שריון
9	נציגת שירות/ מוקדנית	קופות כולל שריון
10	נציגת שירות/ מוקדנית	קופות כולל שריון
11	נציגת שירות/ מוקדנית	קופות כולל שריון
12	נציגת שירות/ מוקדנית	קופות כולל שריון
12	נציגת שירות/ מוקדנית	קופות כולל שריון
13	מנהלת אכסדרה	צפיה בלבד

הרשאת "קבוצת הנהלה" הנה ההרשאה הגבוהה ביותר ומאפשרת הקמת מופעים, עדכון מחירון, עדכון מנויים ועוד.

הרשאה זו כוללת סיכונים רבים כגון עדכון מחירון במחיר נמוך, ביצוע מכירה ולאחר מכן החזרת המחירון למחיר הגבוה.

מנתוני הטבלה עולה כי הרשאה זו קיימת ל-3 עובדות שהן כולן מנהלות – **נמצא תקין**.

עוד עולה כי למנהל ההיכל לא קיימות הרשאות כלל למערכת "סמארט טיקטס", כלומר, המשמעות היא כי אין באפשרותו לקיים מעקב ובקרה נאותים, לצפות בנתונים בזמן אמת ועליו להסתמך על דיווחים, דוחות וכדומה.

להלן התייחסות החברה העירונית כפי שהועברה לטיטת הדו"ח

1. עובדות 2 ו-10 ו-12 סיימו את עבודתן בהיכל התרבות ובהתאם נמחקו הרשאותיהן.
 2. החברה מקבלת את הערת הביקורת בנוגע למנהל ההיכל.
- המנהל קיבל הרשאות של קבוצת הנהלה - הרשאה מירבית החל מתחילת חודש נובמבר 2022 - והוא יכול לצפות בנתונים בזמן אמת, לעקוב ולבקר את הפעילות.

2.4 אוגדן הנהלים אינו ערוך צורנית ומהותית כנהלים

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.

מטרת כתיבת נהלים הינה תיעוד שיטת העבודה ו/או דרכי ביצוע פעילות ליצירת נורמת עבודה אחידה, המאפשרת הדרכה, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים ומתארים את שגרת העבודה במקום.

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

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

הביקורת קיבלה לידיה מסמך שכותרתו "בית העם רחובות - תיק נהלים" (להלן: "חוברת נהלים") המפרטת הנחיות שונות בהתאם למחלקות השונות.

מבדיקת הביקורת את חוברת הנהלים עולה כי על אף שכותרת הקובץ מכילה את השם "נהלים" אין מדובר בחוברת אשר הנהלים בה ערוכים מבחינה צורנית כנוהל, כיוון שאינו כולל מספר נוהל, תאריך עדכון, חתימות (של מנהל ההיכל למשל) ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם.

בנוסף, מבחינה מהותית, לא מפורטים בו בעלי תפקידים בכל מחלקה ותחומי אחריותם והממשקים השונים בין המחלקות, תהליכי בקרה נאותה אחר חיובים, הגדרת הפעולות שיש לנקוט לשם מימוש יעדי היכל בכל הנוגע לשיווק ומכירת כרטיסים ומנויים, העסקת העובדים בהיכל התרבות, מחירון כרטיסים, הרשאות בקופה וכדומה. כמו כן לא מפורטים לוחות זמנים, הגדרות, מסמכים ישימים וכדומה.

התייחסות החברה העירונית:

1. הערות הביקורת מקובלות על החברה.
2. הממונה על ההיכל פעל לביצוע ריענון נהלים ועדכון בעלי התפקידים ותחומי אחריותם, הממשקים בין המחלקות, יעדים מספריים של היקף המנויים ומועדי היעד להגעה אליהם.
3. היכל התרבות יפעל לעריכת הנהלים באופן המחייב של מתכונת נהלים.

2.5 אי התאוששות במכירת כרטיסים בשנת 2021 ביחס לשאר היקפי הפעילות

להיכל התרבות יש שני מקורות הכנסה עיקריים:

(1) מימון על ידי העירייה

(2) הכנסות עצמיות.

להלן פירוט הכנסות בש"ח של ההיכל בשנים 2019-2021:

סוג ההכנסה	שנת 2019	% מכלל ההכנסות	שנת 2020	% מכלל ההכנסות	שנת 2021	% מכלל ההכנסות	
מימון עירוני	3,704,199	33.97%	2,158,038	52.95%	2,621,627	80.04%	
הכנסות עצמיות	מכירת מנויים	4,208,867	38.60%	1,492,151	36.61%	257,050	7.85%
	מכירת כרטיסים	1,994,766	18.29%	48,797	1.20%	49,642	1.52%
	השכרת אולם	674,349	6.18%	227,176	5.57%	312,945	9.55%
	חניונים	55,465	0.51%	28,029	0.69%	30,356	0.93%
	בית קפה	150,000	1.38%	50,000	1.23%	0	0.00%
	סוכנים	72,678	0.67%	56,023	1.37%	3,960	0.12%
	שוברים	11,383	0.10%	15,413	0.38%	0	0.00%
	שירותים נוספים	33,105	0.30%	11,027	0.27%	0	0.00%
סה"כ	10,904,812		4,075,627		3,275,580		

מהטבלה לעיל עולה כי על אף ההתאוששות במשך לאחר משבר הקורונה, בשנת 2021 גובה ההכנסות ממכירת כרטיסים נמוך ב-98% משנת 2019 ודומה יותר לשנת 2020 אשר במהלכה נקבעו יותר סגרים לאור נגיף הקורונה והופסקה פעילות ההיכל.

כלומר, היה מצופה לראות עליה במכירת כרטיסים לעומת שנת 2020 ולפחות מחצית משנת 2019 שהייתה דומה לשנת 2021 (מלבד הסגר שהוטל בינואר-פברואר 2021). לאחר מועד זה ניתן היה להיכנס למקומות בהצגת תו ירוק).

להלן התייחסות החברה העירונית כפי שהועברה לטייטת הדו"ח

1. השנים הנ"ל הן שנים לא מייצגות, בגלל נסיבות הקורונה, ההגבלות על מכירת הכרטיסים (כגון: ההנחיות למרווח בין כסאות, הגבלת מס' הצופים, כניסה עפ"י תו ירוק בלבד, אי כניסת ילדים ועוד) והמצב הבטחוני (מבצע "שומר החומות"), בגינם בוטלו אירועים. הלקוחות לא מיהרו לחזור אל ההיכל, מפיקים לא מיהרו להשכיר את האולם מהחשש שאירועים יתבטלו או שלא יגיע מספיק קהל. זאת ועוד, הלקוחות שכן הגיעו להיכל השתמשו בזיכויים ויתרות שהיו להם מימי הקורונה בשנת 2020 וזה פגע כמובן בהכנסות. בהתאם לכך צומצמו הוצאות ההיכל בהתאמה. (עובדים הוצאו לחל"ת, צמצום תקציבים ועוד).
2. שנת 2021 הושפעה אף היא מתחלואת הקורונה והשלכותיה, במסגרתה היו שני גלי תחלואה, ובעקבות אחד מהם הגבלות ובעקבות שניהם עלה החשש של באי ההיכל להגיע לאירועים שונים.

2.6 ירידה משמעותית במכירת מנויים על ידי ההיכל

היכלי התרבות בארץ נוהגים להציע לתושבים מנויים להצגות ומופעים: מנוי מקנה לבעליו כרטיסי כניסה לשורת הצגות/ מופעים אשר נקבעים מראש ולמספר מופעי בחירה, במחיר מוזל.

המנויים מאפשרים להיכלי התרבות להבטיח רפרטואר הצגות נרחב יותר.

היכל התרבות רחובות מציע מנויים לסדרות רבות של מופעים מסוגים שונים – תיאטרון (גם לילדים), מחול, מוסיקלי – לפי ערים בעולם, סרטים, אומנות המוסיקה, קונצרטים, התזמורת הסימפונית, תיאטרון היידישפיל, מפגשים פסיכולוגיים ועוד.

מכירת המינויים נפתחת כל שנה בחודש אפריל. כלומר, נתוני ההכנסות בגין עונת המינויים 2022-2023 שמתחילה בספטמבר 2022 ונגמרת באוגוסט 2023 יכללו בנתוני שנת 2022.

להלן טבלה המפרטת את הכנסות ההיכל ממכירת מנויים בשנים 2020-2021 כפי שמפורט במאזן הבוחר, אשר נכללות תחת שני סעיפים שונים:

הכנסה בש"ח				סוג המכירה	שם החשבון
עד אוגוסט 2022	2021	2020	2019		
247,334	100,954	101,619	3,124,782	מכירה לפרטיים	הכנסות
1,047,424	156,095	1,390,532	1,056,372	מכירה לוועדים	הכנסות מגופים
1,294,758	259,070	1,494,171	4,183,173		סה"כ

כפי שניתן לראות מנתוני מכירת המינויים בשנת 2022 ההכנסות ממכירה לוועדים כמעט וחזרה להיקפי הפעילות שטרם הקורונה (שנת 2019) ואילו המכירה לפרטיים לא התאוששה כלל.

להלן התייחסות החברה העירונית לטיטת הדו"ח

1. ראה התייחסות החברה גם לסעיף 2.5 דלעיל.
2. המנויים, שחלק ניכר מהם הוא אנשים מבוגרים, לא מיהרו לחזור להיכל. למנויים הפרטיים היו יתרות רבות מעונת 2019-2020 וביתרות אלו השתמשו למימוש המנוי בעונה 2021-2022.
3. בהתאם לירידה בכמות המנויים בעונת 2021-2022 (ביחס להיקף המנויים טרום הקורונה) קוצצו שתי סדרות תיאטרון (מ-9 סדרות ל-7) במטרה לאזן את התקציב.
4. נעשית פעילות נמרצת על מנת להגדיל את היקף המנויים ובעקבותיה בשנת המנויים 2022/3 כבר קיימים למעלה מ-8,000 מנויים (כ-1,000 יותר מהשנה הקודמת).
5. פעולות נוספות נעשות על מנת להגדיל את היקף המנויים בשנה זו, תוך ייסוד מתכונות נוספות/חדשות (כגון: מנוי חורף).
6. הגדלת היקף המנויים הוצב ע"י מנכ"ל החברה כאחד מהיעדים המרכזיים של היכל התרבות לשנת 2023 (שיבוא לביטוי בעיקר בהרשמה לעונת מנויים 2023-2024).
7. האמור לגבי ייחוס ההכנסות לשנת תקציב אינו מדויק. חלק מההכנסות של עונת המנויים מיוחסים לשנה העוקבת את תחילתה כנדרש במסגרת סגירת שנה והכנת החומר לדוחות הכספיים.

2.7 ריבוי סוגי מינויים וכרטיסים

הביקורת הפיקה ממערכת סמארט טיקטס דוחות מכירת מנויים לעונת 2018-2019 ולעונת 2021-2022 המציגים את הנתונים הבאים:

• יתרת זכות רשות	• תאריך יצירה
• יתרת זכות החלפה	• מס"ד
• שווי יתרות	• שם פרטי
• מקומות קבועים	• שם משפחה
• מאזן, הטבה	• שם מלא מסבסד
• הערות	• סוג מנוי
• מצב	• עונת מנוי
• סוג מכירה	• סוג כרטיס
• משתמש/ נציג	• כרטיסים
• מחלקה.	• נטו
	• יתרת זכות חובה

להלן טבלה המפרטת את סוגי המנויים אשר נמכרו על ידי ההיכל בעונת המנויים - 2021-2022 :

מס' המנויים שנמכרו	סוג מנוי	מס"ד
417	בוקר של כיף	1
183	ביצועי המופת ליצירות הנצח עם גיל שוחט	2
438	גיל שוחט כשהקלאסי פוגש את הפופ(ערב)	3
362	האחים אסנר	4
4	הסגל האקדמי ילדים	5
8	הסגל האקדמי מבוגרים	6
632	טרום בכורה	7
53	ידישפיל	8
16	מוסיפור	9
222	מחול	10
178	מיני מנוי 4 כרטיסים ב 249 ש"ח	11
24	מנוי מוסיקלי	12
60	מנוי פתוח יום חול 8	13
6	מנוי שלישיית הצגות	14
11	מנוי שלישיית מופעים	15
152	מפגשים עם פרופסור יורם יובל	16
478	סדרת הוירטואוזים של אריק דוידוב	17
442	סובב עולם (לשעבר הערים המרתקות בעולם)	18
32	פניני המוסיקה הקאמרית	19
152	קולנוע תרבויות	20
473	תיאטרון יום א' סדרה 3	21
1	תיאטרון יום א' סדרה 9	22
459	תיאטרון יום ב' סדרה 4	23
456	תיאטרון יום ג' סדרה 5	24
458	תיאטרון יום ד' סדרה 6	25
516	תיאטרון יום ה' סדרה 1	26
97	תיאטרון ילדים	27
415	תיאטרון מוצ"ש סדרה 2	28
383	תיאטרון מוצ"ש סדרה 8	29
13	תיאטרון מנוי פתוח 8 מוצ"ש	30
7,141	סכום כולל	

כפי שעולה מנתוני הטבלה לעיל, ניתן לראות כי ההיכל מציע 30 סוגי מינויים שונים. יתירה מכך, הואיל ולכל סוג מינוי ניתן לרכוש אחד מ-20 סוגי כרטיסים שונים הרי שקיימים 600 צירופים אפשריים, שמשמעות כל אחד מהם – תעריף אחר.

להלן טבלה המפרטת את סוגי כרטיסים במנויים שנמכרו בעונת המנויים 2021-2022 :

מספר מנויים שנמכרו	סוג כרטיס במנוי	מס"ד
557	אזרח ותיק (אולם) - מותנה בהצגת תעודה	1
58	אזרח ותיק (יציע) - מותנה בהצגת תעודה	2
5	אזרח ותיק חדש	3
157	אזרח ותיק חדש (אולם)	4
8	אזרח ותיק חדש (יציע)	5
24	אזרח ותיק מחדש	6
1878	אזרח ותיק מחדש (אולם)	7
75	אזרח ותיק מחדש (יציע)	8
19	ועדים לא מסבסדים גמלאים (אולם)	9
18	הנחה למחדש/ארגון	10
128	ועדים לא מסבסדים (אולם)	11
10	ועדים לא מסבסדים (יציע)	12
37	חדש (אולם)	13
210	רגיל (אולם)	14
225	מחדש (אולם)	15
10	מחדש (יציע)	16
38	נכה (אולם)	17
6	שלישיית הצגות	18
11	שלישיית מופעים - מנוי	19
13	ריק	20
3487	סה"כ	

מהטבלה לעיל עולה כי:

- ישנם 9 סוגי כרטיסים עבור אזרחים ותיקים במקום 2 המפרידים בין אולם ליציע.
- בנוסף, נראה כי ישנם סוגים שונים לצורך הנחות שונות, דבר אשר צריך לבצע בנפרד לפי קריטריונים מסוימים.
- ישנם שמות של מנויים בסוגי הכרטיסים – "שלישיית הצגות" ו"שלישיית מופעים-מנוי" – דבר שעלול לצור בלבול והטעיה בקרב העובדים ו/או לקוחות.

להלן התייחסות החברה העירונית לטיוטת הדו"ח:

1. ריבוי סוגי המנויים נועד לתת מענה מתאים למגוון הלקוחות ולמקסם את כמות המנויים בהיכל. ישנם ועדי עובדים, שמבקשים מנוי שיתאים להם ספציפית וצוות ההיכל בונה "את החליפה המתאימה".
2. באוכלוסיית האזרחים ותיקים יש הבדל בין מנוי חדש לבין מנוי מחדש שמקבל "הנחת וותק", ובין אולם ויציע.

3. לאור הערות הביקורת צוות ההיכל מבצע מיפוי מחדש של סוגי המנויים על מנת לבחון את איכותם וכדאיותם לקראת פתיחת שנת המנויים 2023-2024. תוצאות בחינה זו יבואו לידי ביטוי בהרשמה לעונת המנויים 2023-2024.

2.8 מכירת כרטיסים ללא הגדרת סוג, ללא עלות וללא שריון מקום

כאשר לקוח רוכש מנוי בהיכל התרבות שווי המנוי שלו נקבע בהתאם לסיווגים הקיימים, כגון: אזרח ותיק, נכה, רגיל, ועד מסבסד וכדומה.

בנוסף, עם רכישת המנוי משוריין לבעל המנוי כיסא קבוע עבור כל המופעים, למשל כיסא מספר 7 בשורה מספר 10.

מבדיקת הביקורת את דוח המינויים עולה כי ישנם 13 מנויים שנמכרו מבלי לשייך לסוג כרטיס, ללא גבייה בגין כרטיס זה ולא שוריין מקום קבוע. נתונים אלו עלולים להצביע על הענקת מנוי בחינם ועל בסיס מקום פנוי.

להלן התייחסות החברה העירונית לטיטת הדו"ח:

1. הרישומים הנ"ל נובעים, ככל הנראה, מטעויות הקלדה, במהלך הלמידה וההטמעה של המערכת החדשה. עיקר הלימוד נעשה החל מהחזרה של מירב העובדים מהחל"ת (לאחר הרבעון הראשון של שנת 2021 ואילך).

לא ניתנו ולא ניתנים בהיכל מנויים בחינם. המנויים שבטבלה לא מומשו ולא נשמר עבורם מקום.

2. בהמשך להערת הביקורת נבדקו הנתונים בטבלה ותוקנו ובהמשך יתקיים מעקב על מנת לוודא שטעויות מעין אילו אינן חוזרות.

2.9 חוסר אחידות במחירי מינויים וכרטיסים

מבדיקת הביקורת עולה כי נקבעו תעריפים שונים לאנשים שונים שרכשו סוג כרטיס זהה ומנוי זהה לכאורה (מצ"ב כנספח א').

למשל עבור מנוי "מיני מנוי 4 כרטיסים ב-249 ש"ח", סוג כרטיס "רגיל (אולם)", קיימות 7 עלויות שונות כפי שיפורט בטבלה שלהלן:

מספר מנויים שנמכרו	עלות המנוי בש"ח
161	249
3	337
1	347
5	395
5	498
1	528
1	644
177	סה"כ

להלן התייחסות החברה העירונית לטיטת הדו"ח:

כפי שניתן לראות מהנתונים מעלה, מעל 90% מהמנויים נמכרו באותו מחיר. נראה, שבחלק מהמקרים נעשתה גביה על בסיס תעריף שגוי כתוצאה מטעות. נערכה בדיקה של מחירי מיני מנוי ע"י צוות ההיכל, הטעויות תוקנו וההפרשים הוחזרו ללקוחות ויבוצע מעקב.

2.10 אי גביית תשלום עבור מנוי

על פי כללי מנהל תקין כל אדם המעוניין להשתתף במופעים שונים המוצגים בהיכלי תרבות למיניהם נדרש לשלם סכום קבוע כפי שנקבע מראש לאותו סוג מנוי.

בבדיקת הביקורת נמצאו 18 מנויים שלא שילמו כלל על המנוי.

בתגובת החברה העירונית לטיטת הדו"ח צוין כי ברוב המקרים מדובר על הטבת מנוי חנם הניתנת למלווה של עיזור / נכה אשר רוכש מנוי ומקבל מנוי מלווה חנם.

בתגובה צוין כי בעתיד תישקל המשך מתן ההטבה.

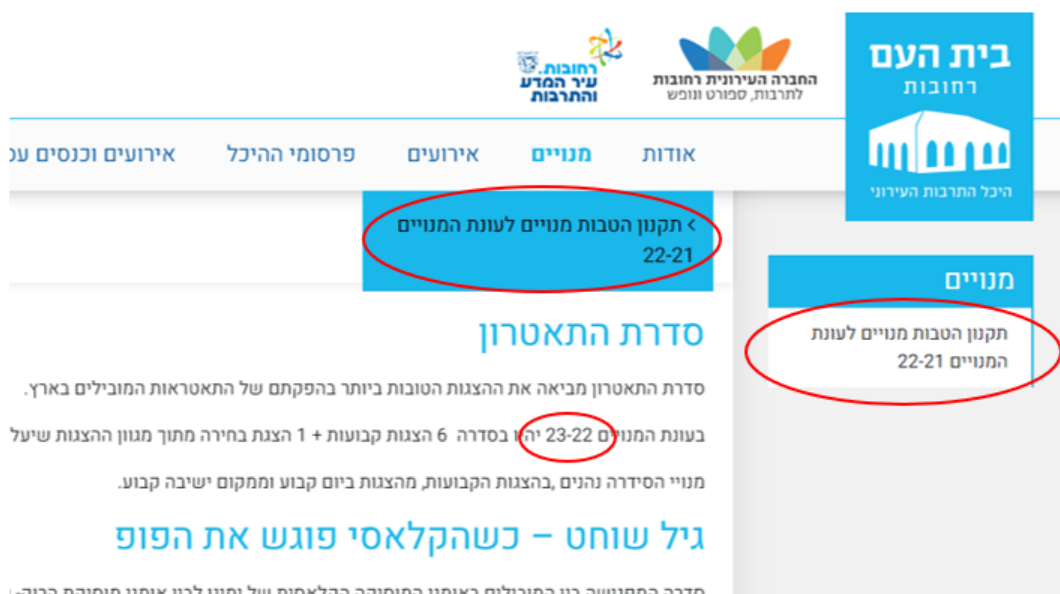
יובהר ע"י הביקורת כי אין מניעה להעניק כרטיס מלווה, אולם במקרה כאמור יש לאפשר זיהוי במערכת של כרטיס המלווה ללקוח הנדרש לליווי.

ביחס למקרים נוספים צוין בתגובת החברה כי מדובר בטעויות הקלדה שנבעו, ככל כנראה, מהמעבר למערכת החדשה כאשר המנויים לא מומשו.

בעקבות הערות הביקורת בוצע מעבר על המנויים השונים וטעויות כגון אלו תוקנו. מעקב יתבצע גם בעונות הבאות.

2.11 אי עדכון תקנון באתר ההיכל לעונת מנויים 2022-2023

נמצא כי באתר האינטרנט של ההיכל תקנון ההטבות לא עודכן לעונת 22-23 על אף שבפרק של סדרת התאטרון מציינים את העונה הזו.



להלן התייחסות החברה העירונית כפי שהועברה לטיוטת הדו"ח :

בדף המוצג שני עמודים (תתי נושאים) :

הראשון מנויים - ובו מפורטות כל סדרות ההיכל לעונת 2022-2023.

השני- תקנון הטבות המנויים לעונת 2021-2022 ובו מפורט תקנון ההטבות לעונה הנ"ל. בעונה 2022-2023 לא ניתנו הטבות ברכישת מנוי ולכן אין תקנון לעונה זו. התקנון של עונה 2021-2022 הושאר באתר בכוונה , במידה ויהיו פניות לגבי זכאות ו/ או מימוש ההטבות של עונה 2022-2023.

בתגובת מנהל החברה לטיוטת הדו"ח צוין כי בעקבות הערת הביקורת, ולמניעת בלבול שיכול להיווצר - הוסר תקנון הטבות למנויים לעונת 2021-2022.

2.12 ביטול כרטיסים שלא לפי הנהלים – פחות מ-24 שעות לפני מופע או אחרי מופע

בנוסף למכירת כרטיסים למנויים קיימת מכירת כרטיסים בודדים לקהל הרחב.

מכירת הכרטיסים למופעים מתבצעת בשני אופנים :

(1) באתר האינטרנט של ההיכל ;

(2) באמצעות רכישה טלפונית.

בהתאם לנהלים , ניתן לבטל או לדחות את הזמנת הכרטיסים למופעים השונים עד 24 שעות לפני מועד המופע באמצעות פנייה טלפונית למחלקת מכירות בלבד.

מופעים המתקיימים בשבת/ מוצ"ש ניתן לבטל או לדחות עד יום שישי בשעה 12:00. במקרה של ביטול כאמור יוחזר התשלום בניכוי 5% דמי ביטול.

הביקורת קיבלה לידיה דוח זיכויים באשראי אשר הופק ממערכת סמארט טיקטס (להלן : "דוח זיכויים").

יש לציין כי תהליך החלפת המערכת של ההיכל, גרמה לאיבוד חלק מהנתונים אודות תעריפי מכירת כרטיסים.

עיון בדו"ח הזיכויים העלה מספר מקרים של חוסר התאמה בין סכום ההחזר שהיה נדרש לבצע לבין סכום ההחזר שבוצע בפועל, כאשר בחלק מהמקרים לא ניתן לדעת באילו תעריפים נמכרו הכרטיסים.

להלן התייחסות החברה העירונית כפי שהועברה לטיוטת הדו"ח :

בשיגרה הביטול נעשה על פי הנהלים שנקבעו . לעיתים יש מקרים שחורגים מנהלים עקב סיבות יוצאות דופן (כגון : פטירת קרוב מדרגה ראשונה). הנ"ל נעשה בשיקול דעתה של מנהלת שירות לקוחות ובאישורה בלבד.

2.13 אחוזי תפוסה נמוכים

אולם היכל התרבות מכיל 768 מושבים ובאולם של בימת הנוער 153 מושבים.

הביקורת בחנה את אחוז התפוסה בהיכל במופעים השונים. להלן טבלה המפרטת, עבור כל המופעים המוצעים בחודש, את מספר הכרטיסים למכירה, מספר הכרטיסים שנרכשו ואחוז התפוסה בעונת המנויים 2021-2022 :

חודש	מספר הכרטיסים למכירה	מספר הכרטיסים שנרכשו	אחוז תפוסה
ספטמבר	3,839	2,176	57%
אוקטובר	7,941	4,659	59%
נובמבר	11,704	7,638	65%
דצמבר	24,952	16,522	66%
ינואר	12,299	7,949	65%
פברואר	13,124	7,507	57%
מרץ	16,169	11,669	72%
אפריל	11,952	6,957	58%
מאי	15,150	10,762	71%
יוני	12,148	8,588	71%
יולי	10,905	7,464	68%
אוגוסט	5,328	4,166	78%
סה"כ	145,511	96,057	66%

כפי שעולה מנתוני הטבלה לעיל, אחוז התפוסה החודשי הממוצע המקסימלי היה בחודש אוגוסט ועמד על 78% ואילו אחוז התפוסה החודשי הממוצע המינימאלי היה בחודשים ספטמבר ופברואר ועמד על 57%.

יצוין כי אחוזי התפוסה חושבו על כלל המופעים, כלומר כוללים מופעים חיצוניים בודדים כגון "אדיר מילר" אשר אחוזי התפוסה אליהם עומדים על 100% ואינם חלק מהרפרטואר של ההיכל.

להלן התייחסות החברה העירונית לטייטת הדו"ח:

1. לא ניתן להסתכל באופן כללי על כל המופעים. לכל מופע אחוזי תפוסה שונים ולא בכל המופעים מלכתחילה מצופה למלא את כל האולם ובמיוחד את היציע.
2. תחלואת הקורונה והשלכותיה והמגבלות שהוטלו בעקבותיהן (כגון: כניסה לבעלי תו ירוק בלבד, היקף צופים מוקטן אפשרי, מרווח בין כסאות וכיו"ב), השפיעו גם הן על התפוסה. כפי שניתן לראות החל ממאי 2022 האחוזים גבוהים יחסית.
3. צוות ההיכל עושה מאמצים ומשתמש בכל האמצעים על מנת למקסם את מכירות הכרטיסים בכל אירוע.
4. ראה הערה 3 בהתייחסות החברה בסעיף 2.8 לדוח הביקורת.

2.14 מופעים שלא נמכרו אליהם כרטיסים

מבדיקת הביקורת נמצאו 7 מופעים אשר לא נמכרו אליהם כרטיסים כלל.

הבהרה: מדובר במופעים שמכירת הכרטיסים מתבצעת על ידי אמרגנים חיצוניים ועל כן אין תיעוד בהיכל התרבות ביחס להיקף מכירת כרטיסים להלן רשימת המופעים:

תאריך	שעה	שם	משך	הקצאות למכירה ע"י היכל	עדכון החברה למופעים שבוטלו
שלישי 01/02/2022	17: 30	טינקרבל וקלרינט הפלאים	60	49	בוטל עקב מכירת כרטיסים נמוכה
שלישי 01/02/2022	20: 30	על אהבה וחושך	90	779	צומצם משתי הצגות לאחת
שבת 09/04/2022	21: 00	הבן	90	779	צומצם משתי הצגות לאחת
שלישי 19/04/2022	11: 30	קרקס העולם- The World Circus	90	134	בוטל עקב מכירת כרטיסים נמוכה
שני 23/05/2022	21: 00	יוליה ופיליפ – ערב הוקרה לאנריקו מסיאס	90	666	בוטל עקב מכירת כרטיסים נמוכה
חמישי 07/07/2022	21: 30	אסף מור יוסף	60	102	נדחה לבקשת ההפקה
שישי 22/07/2022	10: 00	בוקר חשיפה- עונת המנויים 23-22	105	700	בוטל משיקולי תקציב

להלן התייחסות החברה העירונית לטיטת הדו"ח:

נסיבות ביטול המופעים הובהרו בעמודה שמאלית בטבלה דלעיל. מודגש, כי רוב המופעים שבוטלו ומצוינים לעיל הם מופעים של אמרגנים, אשר היו אמורים לשלם דמי שימוש להיכל התרבות והעדיפו לבטל מפאת מכירה נמוכה.

2.15 אי עדכון מחירוני השכרת האולם – מאז שנת 2014

ההיכל משכיר את אולם המופעים לטובת הפקות שונות של הצגות ומופעים. לעיתים, במקום שכר אולם תעביר ההפקה, אשר עושה שימוש בהיכל, אחוז מסוים מההכנסות עבור אותו מופע.

להלן פירוט הכנסות ההיכל משכירות בשנים 2019-2021:

שנה	הכנסות משכירות (בש"ח)
2019	609,818
2020	227,176
2021	314,042

הביקורת קיבלה לידיה את מחירון ההיכל עבור השכרת אולם אשר כולל שני נושאים :

1) מחירון אולם גדול – "מחירון בית העם – היכל התרבות – אולם גדול 2014" (להלן: "מחירון השכרות") המפרט את הנושא בגינו נדרש תשלום, מי הגורם שמשכיר (מפיקים ואמרגנים או עירוני), מה התשלום עבור כל גורם, הערות והשוואת מחירים עם ערים דומות.

2) מחירון בימת הנוער – "מחירון בית העם – בימת הנוער – אולם גדול 2014" (להלן: "מחירון השכרות בימת הנוער") המפרט את הנושא בגינו נדרש תשלום, מי הגורם שמשכיר (מפיקים ואמרגנים או עירוני), מה התשלום עבור כל גורם והערות. בבימת הנוער יש 153 מקומות ישיבה.

במהלך עונת המופעים 2021-2022 בוצעו 69 השכרות של האולם למופעים חיצוניים. הביקורת בדקה באופן מדגמי 6 מחוזי השכירות (מהווים כ- 9% מכלל החוזים).

להלן התייחסות החברה העירונית לטיטת הדו"ח:

1. מחירון דמי שימוש באולם הגדול בהיכל התרבות עודכן החל מחודש ספטמבר 2022 באישור ראש העיר, מחזיק תיק התרבות ומנכ"ל החברה.
2. אולם בימת הנוער משמש לחזרות והצגות של מאות חניכי בימת הנוער ואינו ניתן עוד לשימוש של גורמי חוץ.

2.16 אי מיצוי השימוש וההכנסות מהחניונים

הכנסות מחניונים יכולות להגיע למיליוני שקלים בשנה ולהוות אחוז משמעותי מסך ההכנסות של ההיכל. בסביבת ההיכל יש 230 חניות בחניונים.

מיצוי נמוך של השימוש בחניוני ההיכל

מנהל היכל התרבות מסר לביקורת כי החניונים סגורים לקהל הרחב ברוב שעות היום (מלבד החניון העליון (חניון מספר 3) וזאת מכיוון שעלות פתיחת החניונים ואחזקתם עולה על ההכנסות הצפויות ממנו.

החניונים נפתחים כאשר ישנו אירוע בהיכל ודרישת התשלום מתחלקת באופן הבא :

- מופע בסדרה – מנויים לא צריכים לשלם, כל היתר צריכים לשלם.
- להלן הפרסום אודות החניה בחוברת הרפרטואר של ההיכל :

חניה

לנוחיותכם, חניוני "ראשית המושבה" צמודים להיכל. הכניסה בתשלום מרחוב יעקב. חניה חינם למנויי הסדרות בימי הסדרה עפ"י מספר הרכב שמסרתם לנו ועל בסיס מקום פנוי. לתשומת ליבכם, החניונים יסגרו בתום האירוע.

- **מופע לא בסדרה** – כולם צריכים לשלם. עלות החניה הינה 15 ₪ למקסימום 5 שעות.

נושא החניונים תואם, על פי הנמסר ממנהל היכל התרבות וכן על פי המיפוי הפיננסי שנערך עבור ההיכל, בהשוואה לערים השכנות – נס ציונה (באתר ההיכל מצוין "לנוחיותכם חניה מסודרת ללא עלות") ויבנה.

בנוסף, ביררה הביקורת אם דומה הדבר גם להיכל התרבות בראשון לציון ונמצא כי גם שם בעלי המנויים זכאים לחניה חינם.

2.17 הרכב ועדת רפרטואר אינו מייצג את הרכב האוכלוסייה

ההיכל מספק מגוון רחב של תכנים הכוללים: הצגות תיאטרון למבוגרים ולילדים, מופעים מוסיקליים, בידור, קולנוע, מופעי מחול, העשרה ודעת. לצורך בחירת המופעים, יש למנות ועדת רפרטואר.

ועדות הרפרטואר הן הזרוע האמנותית המקצועית של גופי התרבות. ועדת רפרטואר כפי שקיימת בהיכלי תרבות אחרים תהיה מורכבת ממגוון רחב של אנשים, שעיסוקם והשכלתם באמנות ובחינוך לאמנות (הן מן האקדמיה והן מן שדה האמנות).

האחריות המוטלת על ועדות הרפרטואר מורכבת: מחד עליהן לפעול בתשומת לב בבחירת היצירות המובחרות שאליהן ייחשפו תלמידי ישראל, לגוניהם התרבותיים, במסגרת מערכת החינוך הפורמלית בכספי ציבור ובשילוב הצרכים החינוכיים של מערכת החינוך; ומאידך מוטלת עליהן גם החובה לנהוג בהוגנות כלפי היוצרים ומוסדות התרבות. לפיכך, פועלות הוועדות על פי כללים שיבטיחו אמנות מידה אובייקטיביות ומניעת ניגוד עניינים, מבלי לוותר על חופש אמנותי והיבט חינוכי בבחירת הרפרטואר המיטבי.

מנהל ההיכל הקודם מסר לביקורת כי חברי הוועדה הינם: מנהל ההיכל, מנהלת השיווק, מנהלת שירות לקוחות ו-16 אנשים בגילאי 60 ומעלה אשר להם ניסיון של כ-30 שנה בתחום ההצגות והמופעים.

עוד מסר מנהל ההיכל הקודם כי חברי הוועדה צופים בכ-30 עד 40 הצגות נבחרות ובכל הצגה ממלא כל חבר חוות דעת לגבי אותה הצגה, לאחר מכן דנים בהצגה במסגרת ישיבת וועדה ומנהל ההיכל מכריע.

הרכבה של ועדת הרפרטואר, אינו מהווה מדגם מייצג של אוכלוסיית העיר ו/או של צופי ההיכל. כפועל יוצא בחירת התכנים המוצגים בהיכל אינה בהכרח משקפת את ההעדפות

והטעמים של כלל האוכלוסייה בעיר, באופן אשר יש בו כדי להשפיע באופן מהותי על יכולתו של ההיכל למשוך קהלים חדשים ולהגדיל את מספר הצופים והמנויים ואת הכנסותיו.

א. חברי הוועדה נבחרים ללא הליך קבלה מוסדר

מנהל ההיכל בוחר את חברי ועדת הרפרטואר ללא הליך קבלה מוסדר אשר יכול לכלול, בין היתר, ראיונות בראשותו בשיתוף עם מנהלת השיווק או מנהלת שירות לקוחות, בחינת תעודות השכלה, בחינת ניסיון עבר וכדומה.

מנהל ההיכל אינו פועל על פי נוהל מוסדר הקובע מה יהיה הליך קבלת החברים בוועדת הרפרטואר, ובכלל זאת – גיל החבר, השכלתו, ניסיונו, אזור מגוריו וכדומה.

ב. לא קיים נוהל המסדיר את פעילות ועדת הרפרטואר

נמצא כי לא קיים נוהל המסדיר את פעילות חברי הוועדה אשר קובע בין היתר את מספר ההצגות שעל הוועדה לראות בשנה, קריטריונים לבחירת ההצגות, כינוס חברי הוועדה במועדים קבועים וכן תיעוד בפרוטוקול וכדומה.

ג. חוסר הקפדה על מילוי משובים

תפקיד הוועדה הינו כאמור, לבחון הצגות המציגות ברחבי הארץ, ולחוות דעה באם יש להציגן בהיכל התרבות, זאת כדי להבטיח שההיצע האמנותי יהיה היצע איכותי, שיתאים למגוון הגילאים ולטעמו של קהל היעד. יצוין כי וועדה זו אינה מחויבת על פי פקודת העיריות אך פעילותה מהותית בנוגע להכנסות ההיכל.

הביקורת קיבלה לידיה, באופן מדגמי על פי בחירה אקראית של מנהל ההיכל, 16 משובים שמולאו על ידי חברי ועדת הביקורת.

הביקורת בחנה את המשובים ונמצא כי:

- תאריך צפייה בהצגה – לא קיימת הקפדה על מילוי תאריך או על מילוי תאריך הכולל שנה. המשמעות היא כי לא ניתן לדעת מתי נצפתה ההצגה ולאילו עונת מנויים רלוונטית.
- פורמט אחיד – לא קיימת הקפדה על מילוי הפורמט וחלק מהמשובים נשלחו כהודעה מייל. המשמעות הינה חוסר סדר ואחידות הנדרשים במקרים אלו.
- צפייה באופן אישי – באחד המשובים עולה כי חברת הוועדה הפנתה אחרים לצפות בהצגה ושמעה את דעתם או שציינה לגבי הצגות אחרות ששמעה ביקורות טובות. משמעות הדבר כי אינה הולכת באופן אישי, כפי שמצופה ממנה לעשות ולהמליץ על פי שיקול דעתה.

ד. בקרה ומעקב חלקיים אחר פעילות חברי ועדת הרפרטואר

לבקשת הביקורת העביר מנהל היכל התרבות רשימה של הצגות שחברי ועדת הרפרטואר ראו בשנים 2020-2021. הביקורת בדקה האם ההצגות המופיעות ברשימה תואמות את המשובים שמולאו על ידי חברי הוועדה ונמצא כי לא מצוינות ברשימה ההצגות הבאות: רודף העפיפונים, אמא תרזה, אוסלו, הלווייה חורפית, ברית מילה וקן הקוקיה.

בנוסף לא מצוין לצד כל הצגה אלו מחברי ועדת הרפרטואר צפו בהצגה, משמעות הדבר היא כי לא ניתן לדעת את אופן החלוקה בין החברים השונים, למשל: 2 חברים יכולים ללכת ל-20 הצגות וכל השאר להצגה אחת או שתיים.

להלן התייחסות החברה העירונית לטיטת הדו"ח:

1. ועדת הרפרטואר היא גוף המסייע למנהל ההיכל בשיקולים לבחירת מופעים להיכל.
2. בוועדת הרפרטואר כיום 17 חברים (לרבות שלושה חברים של צוות ההיכל, כמוזכר קודם לכן).
3. ברבעון האחרון של שנת 2022 נעשה ריענון בקרב חברי הוועדה (8 חברים סיימו וארבעה חדשים מונו).
4. החברים החדשים שמונו מייצגים גילאים צעירים יותר ונותנים ביטוי לשכבות אוכלוסייה נוספות.
5. הערות הביקורת נלקחו בחשבון ובוצעו מספר פעולות לגבי וועדת הרפרטואר:
 - נבנה דוח צפיה מעודכן, אותו חברי הוועדה ממלאים בתום כל הצגה ומעבירים למנהל ההיכל ולמנהלת השיווק.
 - מתבצע מעקב המוודא שליחת המשובים בתום הצפייה במופעים.
 - אחראית הוועדה מחלקת את ההצגות בין חברי הוועדה השונים באופן שוויוני (רישום מתנהל במשרדי ההיכל).
 - הודגש שהצפייה היא באופן אישי.

3. סיכום והמלצות

בפתח הדברים נבקש לציין לשבח את שיתוף הפעולה של מנכ"ל החברה העירונית מר אייל פרנקל ומנהל היכל התרבות מר אילן גרזי בביצוע הביקורת בכלל וביישום המלצות הביקורת ופעילותם הנמרצת לתיקון הליקויים והפקת הלקחים בפרט.

ממצאי הביקורת עולה תמונה לפיה התנהלות ההיכל בשנים האחרונות אינה מיטבית, קשיי הקורונה, תהליכי עבודה ידניים, ריבוי סוגי כרטיסים, מנויים ותעריפים (600!) וועדת רפרטואר הומוגנית, תרמו לירידה במספר המנויים והמבקרים בהיכל ולשיעורי תפוסה נמוכים. יישום המלצות הביקורת בכל הנושאים, הרחבת השימוש במערכות הממוחשבות, צמצום וייעול סוגי המנויים, הכרטיסים והתעריפים, השקעה בשיווק ובהרחבת הרפרטואר ובהגדלת הכנסות ההיכל יכולים להביא לשיפור משמעותי בהתנהלותו ובהיקפי פעילותו.

3.1 שימוש במערכות מידע

מומלץ כי ייעשה שימוש במערכת סמארטיקט לטובת ניהול הנושאים השונים בהיכל כגון: השכרות אולם, מחירון, משובי ועדת רפרטואר ועוד.

בתגובת מנהל החברה העירונית לטיטת הדו"ח נמסר כי המלצת הביקורת מקובלת ותיישם עד לחודש מאי 2023.

3.2 שימוש במערכת מידע ללא נתוני בדיקות

מומלץ כי ככל שמבוצעת הזנת נתונים לצרכי בדיקה בסביבת אמת, עם השלמת הבדיקות יש להקפיד כי הכרטיסים מאופסים.

בתגובת מנהל החברה העירונית לטיוטת הדו"ח נמסר כי ההמלצה התקבלה ונתנו הנחיות בהתאם.

3.3 הרשאות למנהל ההיכל

מומלץ כי תינתן הרשאת "קבוצת הנהלה" למנהל ההיכל וזאת על מנת לאפשר קיום בקרה ומעקב נאותים, הנדרשים, בין היתר במסגרת תפקידו.

בתגובת מנהל החברה העירונית לטיוטת הדו"ח נמסר כי ההמלצה התקבלה ויושמה מיידית.

3.4 עריכת נהלים בהתאם למבנה אחיד

מומלץ כי יערך נוהל בהתאם למבנה אחיד הכולל מטרה, מסמכים ישימים, הגדרות, שיטה, אחריות ונספחים ובכל פרק יפורטו הדברים.

בתגובת מנהל החברה העירונית לטיוטת הדו"ח נמסר כי ההמלצה מקובלת ותיושם עד יולי 2023.

3.5 פעולות שיווק למכירת כרטיסים ומנויים

מומלץ כי ההיכל יפעל להגברת פעולות השיווק והמכירה של כרטיסים למופעים השונים בכדי להוביל לעלייה בהכנסות ההיכל.

בתגובת מנהל החברה העירונית לטיוטת הדו"ח נמסר כי מתבצעת פעילות נמרצת לשיווק כרטיסים ומנויים וכי הגדלת היקף מכירת כרטיסים ומנויים הוצגה כיעד מרכזי לשנת 2023

3.6 צמצום סוגי מנויים וכרטיסים

מומלץ כי תיערך בחינה של סוגי המנויים והכרטיסים, האם נדרשים כל כך הרבה סוגים או שניתן לצמצם את הרשימה וזאת בכדי לאפשר בקרה ומעקב נאותים, היעדר טעויות אנוש וכדומה.

מומלץ כי שמות סוגי הכרטיסים לא יהיו משיקים לשמות סוגי המנויים בכדי לא ליצור בלבול וטעויות אצל הלקוחות או העובדים.

בתגובת מנהל החברה העירונית לטיוטת הדו"ח נמסר כי יבוצע עדכון וצמצום בטבלת תעריפון ההיכל.

3.7 שלמות נתונים במכירת כרטיסים

ככל שמדובר בטעויות הזנה יש לתקן במערכת. ראוי כי ההיכל יישם בקורות למניעת הזנת מנויים ללא רישום תקבול במערכת (למשל חסימה במערכת של הזנת מנוי בעלות אפס) וכן בקורות מגלות באמצעות בדיקה תקופתית.

בתגובת מנהל החברה העירונית לטיוטת הדו"ח נמסר כי ההמלצה התקבלה ויושמה וכי תהודק הבקרה לאיתור הזנות שגויות.

3.8 אחידות במחירי מנויים וכרטיסים

מומלץ כי ההיכל יסדיר את כל נושא המינויים וההנחות בגינם באופן שיאפשר תמחור פשוט וימנע טעויות ותמחור שגוי.

בתגובת מנהל החברה העירונית לטיוטת הדו"ח נמסר כי יבוצע פישוט בתעריפי הכרטיסים והמנויים למניעת טעויות.

3.9 הידוק הפיקוח אחר גביית תשלום עבור מנוי

מומלץ כי מנוי אשר לא הסדיר תשלום ייחסם במערכת באופן אוטומטי מהאפשרות לקבלת כרטיסים.

עוד מומלץ כי ייערכו בקרה ומעקב תקופתיים על ידי מנהל ההיכל אחר המנויים שנמכרו בכל תקופה שתיקבע.

בתגובת מנהל החברה העירונית לטיוטת הדו"ח נמסר כי המלצה התקבלה ויושמה.

3.10 עדכון אתר ההיכל

מומלץ לעדכן לקראת כל עונת מנויים חדשה את התקנון העדכני לאותה שנה עם מספרי השנה הנכונים.

בתגובת מנהל החברה העירונית לטיוטת הדו"ח נמסר כי המלצה התקבלה ויושמה.

3.11 ביטול כרטיסים בהתאם לנהלים

מומלץ כי בהתאם לנהלי העבודה של ההיכל לא יבוטלו כרטיסים בפרק זמן של פחות מ-24 שעות לפני המופע. ככל שישנן סיבות חריגות, ראוי שיוגדרו מראש ויצוינו במערכת.

עוד מומלץ כי אישור חריג כזה ידרוש אישור במערכת על ידי מנהל ההיכל או מי שייקבע על ידו.

בתגובת מנהל החברה העירונית לטיוטת הדו"ח נמסר כי המלצה מקובלת ויקבעו נהלים ברורים בנושא.

3.12 בחינת מופעים עם אחוזי תפוסה נמוכים

מומלץ לערוך בדיקה באלו מופעים אחוזי התפוסה נמוכים ולבחון את האפשרות להחליפם במופעים שמושכים יותר קהל.

בתגובת מנהל החברה העירונית לטיוטת הדו"ח נמסר כי ממצאי הביקורת אינם משקפים עוד את המצב הנוכחי וכי נרשם גידול משמעותי בתפוסת ההיכל

3.13 עדכון מחירון השכרת האולם

מומלץ כי מחירון השכרת האולם יעודכן מעת לעת בהתאם לשינויים המתרחשים בעולם התרבות.

בתגובת מנהל החברה העירונית לטיוטת הדו"ח נמסר כי המלצה התקבלה ויושמה ועודכן מחירון השכרת האולם.

3.14 מקסום השימוש והכנסות מחניוני ההיכל

מומלץ כי תיערך בחינה מחודשת של ההיכל בדבר מתכונת הפעלת החניונים הן במטרה למקסם את השימוש בחניונים והן לצורך הגדלת ההכנסות.

מוצע ע"י הביקורת לבחון שיתוף פעולה בין החברה העירונית לבין העירייה לצורך הגברת מיצוי השימוש בשטח החניה וכן לצורך מיקסום ההכנסות.

מבירור שנערך ע"י הביקורת מול מנהל אגף התנועה, שילוט והחניה עולה כי באמצעות שיתוף פעולה בין הגופים, ניתן להביא הן למיקסום המיצוי בשטח החניונים בהן ממילא לא קיימת פעילות בהיכל, (כגון בשעות הבוקר לצורך חניית צוותי הוראה) והן לצורך הגדלת ההכנסות ללא השקעת תשומות משמעותיות, (באמצעות סימון החניה ככחול לבן בהגבלת שעות בהן כאמור לא מתקיימת פעילות בהיכל).

בתגובת מנכ"ל העירייה לטיטת הדו"ח נמסר כי הוחלט על מקסום השימוש בחניון ההיכל וכי יבוצע pilot בנושא בתיאום אגף התנועה.

3.15 אכיפת הוראות ההסכם הפעלת קפיטריה

בהתאם להוראות ההסכם עם החברה המפעילה, יש לדרוש ממנה לעמוד בהתחייבויותיה ולהפעיל את הקפיטריה במקום שנקבע לכך.

3.16 ייצוג נרחב בוועדת הרפרטואר

מומלץ כי הרכב חברי ועדת הרפרטואר ישתנה מעת לעת וזאת בכדי לאפשר ייצוג רחב של קהלים שונים שעשויים להגיע להיכל למופעים מתאימים לגילם, זרם הדת אליו משתייכים, מצבם החברתי וכדומה.

בתגובת מנהל החברה העירונית לטיטת הדו"ח נמסר כי בוצע ריענון של מרבית חברי הוועדה.

3.17 קבלת חברי וועדת רפרטואר בהליך מוסדר

מומלץ כי חברי הוועדה ייבחרו בהליך קבלה מסודר המוגדר בנוהל עבודה ויתועד אצל מנהל ההיכל בקלסר ו/או רשומה ממוחשבת.

3.18 פעילות הוועדה תוסדר בנוהל

מומלץ לגבש נוהל עבודה שיסדיר את פעילות ועדת הרפרטואר ויפרט, בין היתר, כמה הצגות חברי הוועדה נדרשים לבחון, מהם הקריטריונים לבחירת הצגה, ישיבות צוות בראשות מנהל ההיכל ועוד.

בתגובת מנהל החברה העירונית לטיטת הדו"ח נמסר כי ההמלצה מקובלת ויקבע נוהל להסדרת הנושא.

3.19 מילוי תקין של משובים

מומלץ כי חבר ועדת רפרטואר ימלא את המשוב במלואו ועל ידו בלבד.

3.20 קיום בקרה ומעקב אחר פעילות חברי הוועדה

מומלץ לתעד את כל המשובים שמולאו על ידי חברי הוועדה וכן לתעד את רשימת ההצגות אותן ראו.

עוד מומלץ, לחלק את עבודת הוועדה בין חברי הוועדה באופן שוויוני.

בתגובת מנהל החברה העירונית לטיטת הדו"ח נמסר כי ההמלצה מקובלת ויקבעו נוהלי עבודה מחייבים.

דו"ח ביקורת

מספר 42/5

הסדרי חניה

תוכן עניינים

147	מבוא	1
147	רקע כללי	
147	מטרת הביקורת	
147	המסד הנורמטיבי	
148	מתודולוגיה	
148	מבנה ארגוני	
149	ממצאים	2
149	נושאים שלא נכללו בביקורת	2.1
150	התקשרות עם יועץ בטיחות באגף התנועה	2.2
151	אי רישום היועץ למאגר היועצים הדיגיטלי של העירייה	2.2.1
152	היעדר הליך מכרזי והסכם	2.2.2
152	התקשרות עם יועץ חיצוני באמצעות ה"ר	2.3
153	נהלי עבודה	2.4
153	נהלי עבודה חלקיים שאינם ערוכים בהתאם לפורמט	2.4.1
153	אי עדכון נוהל חניות נכים (2013)	2.4.2
154	רשות תמרור מקומית (ללא ממצא)	2.5
155	תוכנית עבודה	2.6
156	היעדר תוכנית אב לנושא החניה בעיר	2.7
157	חוק העזר ומדיניות הסדרי החניה העירונית	2.8
159	הסדרי חניה – תשלום	2.9
161	מינוי פקחי חניה	2.10
162	תביעה	2.11
162	שיעור ערעורים גבוה על דוחות החניה	2.11.1
162	היעדר מידע ניהולי אודות עילות ביטול דו"חות	2.11.2
163	המלצות	3
163	הגברת השימוש בדו"חות ניהוליים	3.1
163	הסדרת התקשרות יועץ לאגף התנועה	3.2
163	הסדרת התקשרות יועץ למנהל הנדסה	3.3
164	עדכון נוהל חניות נכים בהתאם לשינויי החקיקה	3.4
164	עריכת תוכנית עבודה בהתאם להוראות משרד הפנים	3.5
164	גיבוש תכנית אב	3.6
164	פרסום תעריפי החניה באתר העירייה	3.7

1.

מבוא

רקע כללי

הסדרי התנועה הוגדרו בתקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן: "תקנות התעבורה") ומשמשים בסיס לכל מערך התחבורה ברשת הדרכים. הסדרי תנועה הם כל סימן או התקן בנוי, סלול, מוצב, מסומן או מופעל, המיועד להסדיר את התנועה ואת אופן השימוש בדרך. הסדר תנועה הוא בעצם השפה של משתמשי הדרך (נהגים והולכי רגל).

כפועל יוצא מכך, גם הסדרי החניה מייצרים "שפה אחידה" בין הנהגים, למשל: צביעת אבני שפה בצבעי כחול לבן מציינים לרוב כי מדובר בחניה בתשלום בהתאם להסדר מסוים (בין אם מצוין בשלט או במסמך אגרות עירוני).

בתקנות התעבורה מוגדרת חניה בתור "העמדת רכב לזמן כל שהוא, שלא לשם העלאת אנשים או הורדתם או טעינת מטען או פריקתו מיד, בלי הפסקות, בין שיש ברכב נהג או אנשים או מטען ובין שאין".

בדוח מבקר המדינה בנושא "הסדרי חניה ציבורית בתחומי הרשויות המקומיות והפעלתן" (להלן: "דוח מבקר המדינה") ציין מבקר המדינה כי "בשל ריבוי המינוע והגידול בהיקף הפעילות בכל תחומי החיים, עולה גם חשיבותם של הסדרי התנועה ובכללם הצורך להוסיף מקומות חניה באזורי מגורים ובמרכזים העירוניים.

על הסדרים אלה להיות יעילים ובטיחותיים על מנת שהמשתמשים בהם יוכלו להפיק מהם תועלת ולנצל טוב יותר את רשת הדרכים".

עוד מצוין בדוח מבקר המדינה כי "בעיית החניה הולכת ומחריפה כתוצאה מגידול בשיעור כלי הרכב ומהקושי להגדיל באותו שיעור את מקומות החניה במרכזים העירוניים, שבהם מתרכזים רוב השירותים והעסקים" וכן באזורי מגורים מסוימים.

הסדרי חניה בתשלום מהווים מקור הכנסה משמעותי לרשות המקומית, להלן פירוט ההכנסות והחיובים באלפי ₪ כמפורט בדוח הכספי של העירייה בין השנים 2019-2020:

שנה	הכנסות מחניה סלולרית	דוחות חניה
2019	10,245	12,725
2020	8,617	12,355

אגף תנועה, שילוט, פיקוח ושיטור עירוני בעירייה (להלן: "אגף התנועה") אמון על הסדרי החניה בעיר.

מטרת הביקורת

הביקורת תבחן את נאותות הסדרת החניה במרחב הציבורי בעיר ובכלל זאת, הצבת תמרורים להסדרת חניה, אכיפתם ותחזוקתם.

המסד הנורמטיבי

הביקורת נסמכה על החוקים, התקנות והנהלים הבאים:

- תקנות התעבורה, התשכ"א-1961 ;
- דוח מבקר המדינה "הסדרי חניה ציבורית בתחומי הרשויות המקומיות והפעלתם", במסגרת דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013 (להלן: "דוח הסדרי חניה");
- חוק עזר לרחובות (העמדת רכב וחנייתו), התשס"ח-2008 (להלן: "חוק העזר");
- הודעת התעבורה (קביעת תמרורים), התשע"א-2020 (להלן: "הודעת התעבורה");
- תקנות והנחיות להצבת תמרורים 2020 של משרד התחבורה ;

מתודולוגיה

הביקורת ערכה פגישות ושיחות עם בעלי התפקידים הבאים :

- מנהל אגף התנועה, פיקוח שילוט ושיטור עירוני ;
- רכזת ועדות תחבורה ;
- תובעת עירונית של האגף ;
- מנהלת מחלקת חניה ;
- מנהל מחלקת פיקוח חניה.

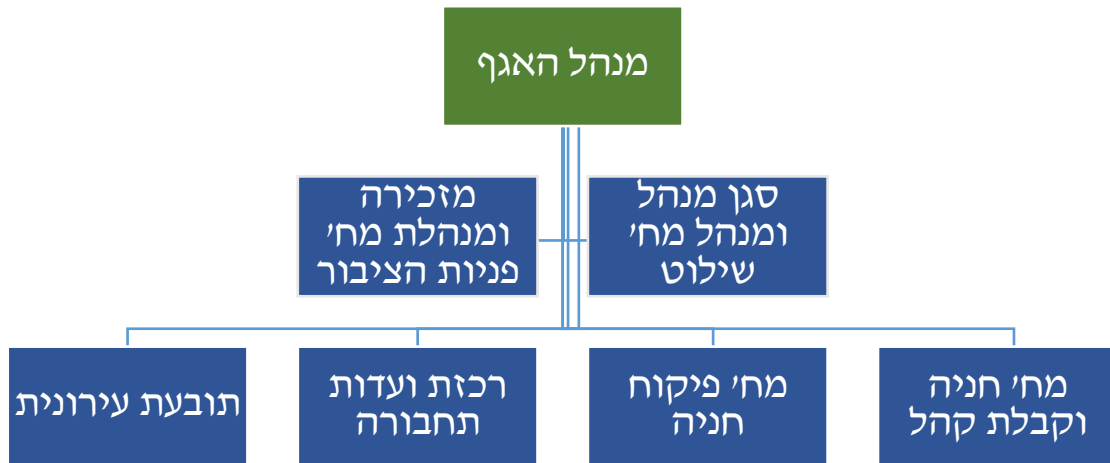
וכן קיבלה לידיה מסכמים וקבצים הרלוונטיים לביקורת ובכלל זאת :

- פרוטוקולי וועדת תחבורה בשנים 2020-2022 ;
- בקשות תושבים בנושא הסדרת חניה ;
- טבלת תווי חניה שנתנו לעובדי עירייה.

מבנה ארגוני

מבנה ארגוני המתוכנן כיאות, הכרחי ברשות מקומית על מנת לבצע באופן יעיל משימות מורכבות, כך שיתאפשר שיתוף פעולה ותיאום בין כל הגורמים האמונים על ביצוע משימה מסוימת, חלוקת עבודה וסמכויות הפיקוח בין הגורמים, תקצוב באופן יעיל את כל הגורמים השונים, תכנון מראש וקבלת החלטות על בסיס תחזיות, הסקת מסקנות וכיו"ב.

להלן תרשים מבנה ארגוני של אגף התנועה, עם המחלקות הרלוונטיות לנושא הסדרי החניה :



במהלך הביקורת, בדצמבר 2022 פוצלה מחלקת חניה ל-2 מחלקות שונות:

- (1) מחלקת חניה – מנהלת מחלקה ועוד 6 עובדים אשר אמונים על בקשות לתווים, להסבות, בקשות להישפט, הזנת החלטות תובעת, דוחות חניה ראשוניים, דוחות חניה חלוטים;
 - (2) מחלקת חניבים – מנהלת מחלקה ועוד 3 עובדים אשר אמונים על גבייה, בין היתר כשהדו"ח מגיע למצב של הוצאה לפועל.
- באגף התנועה, בנוסף לעובדי העירייה, ישנם 4 עובדים במשרה מלאה המועסקים על ידי "החברה לפיתוח רחובות בע"מ" (להלן: "ה.ל.ר").

שם מלא	תפקיד	מועד התחלה	היקף משרה
ק.ג.	נהג רכב מצלמות	01.03.2015	100%
ל.ע.	פקידת פיקוח עירוני	31.01.2021	100%
ה.א.	עובד מחלקת ועדות תחבורה טיפול בפניות מוקד	18.05.2022	100%
ט.ר.	פקח פסולת בניה	24.07.2022	100%

2. ממצאים

2.1 נושאים שלא נכללו בביקורת

- (1) בשל אי קבלת קובץ מפורט של דו"חות חניה, נמנע ביצוען של חלק מהבדיקות, כגון:
 - ✓ ניתוח לבחינת נאותות הסדרי החניה ברחובות העיר השונים, בין היתר, לצורך איתור מיקומים בעייתיים.
 - ✓ בחינת נאותות פריסת האכיפה המבוצעת על ידי הפקחים על פני רחובות העיר.
 - ✓ פילוח היקפי העבודה ומספר הדוחות הניתנים על ידי כל פקח וכדומה.

לצורך ביצוע בדיקות כאמור, מומלץ להפיק דו"ח סטטיסטי- ניהולי מפורט הכולל את הישדותי הבאים:

- | | |
|------------------------|--|
| ▪ מספר רישוי של הרכב | ▪ גובה דוח מקורי |
| ▪ שם בעל הרכב | ▪ גובה דוח עדכני |
| ▪ מספר ת.ז בעל הרכב | ▪ אופן מתן הדוח (ידני או מצלמה) |
| ▪ שם הפקח שנתן את הדוח | ▪ סיבת מתן הדוח |
| ▪ תאריך מתן הדוח | ▪ סטטוס הדוח (בערעור/ בבית משפט/ בוטל וכדומה); |

(2) בשל אי קבלת קובץ מפורט של בקשות ערעור ובקשות להישפט, נמנע ביצוען של בדיקות שונות, כגון: בחינת לוחות הזמנים לטיפול בערעורים וכדומה.

(3) תווי חניה לתושבים

בשל אי קבלת קובץ מפורט ומרוכז של כלל תווי החניה שניתנו לתושבים (לכל אזור קובץ נפרד), נמנע ביצוען של בדיקות שונות כגון:

- ✓ בחינה בדבר נאותות הנפקת תווי החניה, לוחות הזמנים לטיפול בבקשות להנפקת תו וכד'.
- ✓ בדיקה על בסיס מדגם לבחינת קיום כל האסמכתאות הנדרשות להנפקת התווים.

מומלץ על ביצוע הבדיקה באמצעות הפקת דו"ח הכולל את הנתונים הבאים:

- שם מלא של התושב
- מספר תעודת זהות
- כתובת מגורים
- מספר האזור
- תאריך הנפקת התו
- שוכר או בעלים
- האם הוצגה אסמכתא (חוזה שכירות/ מכר/ נסח טאבו וכדומה);

2.2 התקשרות עם יועץ בטיחות באגף התנועה

הקמה של פרויקטים עירוניים ובין-עירוניים שונים דורשת סיוע של יועץ בטיחות בתנועה, על מנת לוודא כי כלל התשתיות מתחום התנועה, אשר מרכיבות את הפרויקט, משולבות באופן שלא יסכן אף משתמש דרך או תושב.

יועצי הבטיחות בתנועה מהווים חלק אינטגרלי מכל צוות בניה מקצועי והם בוחנים את הפרויקט החל משלב התכנון ועד לביצוע של תיקונים מתבקשים בעת העבודות בשטח.

בשל החשיבות המיוחדת להתקשרות עם יועצים בעלי כישורים ו/או ניסיון מתאימים, קבע משרד הפנים בחוזר מנכ"ל הוראות מפורטות ומחייבות לעניין זה.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016 (וחוזר מנכ"ל 5/2017 המתקן את החוזר המקורי) מסדיר את מתכונת ההתקשרות בהתאם לפטור המפורט בתקנה 3(8) ואת תהליכי העבודה הרלוונטיים לסוג התקשרות זה במסגרת "נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז" (להלן: "חוזר המנכ"ל").

סעיף 7.1.2. לחוזר מנכ"ל קובע כי:

"הוועדה תנהל רשימות, הערוכות לפי סוגים, של מציעים מתאימים בכוח וזאת בהתאם לשירותים הניתנים על ידי בעלי המקצועות וההתמחויות השונים."

סעיף 8 לחוזר המנכ"ל קובע כי הוועדה תבחן את עמידתם של היועצים בתנאי הסף שנקבעו. ככל שהמציעים לא עמדו בתנאי הסף, על הוועדה לציין זאת בהחלטתה. ככל שהמציעים עמדו בתנאי הסף, הם נכנסים לרשימת המציעים שבמאגר היועצים.

לצורך אישור רישום יועץ למאגר, נדרשת חוות דעת מקצועית של מנהל האגף המקצועי, לפיה היועץ עומד בתנאי הסף ובקריטריונים שנקבעו על ידי ועדת ההתקשרויות ואשר פורסמו במסגרת הקול קורא.

2.2.1 אי רישום היועץ למאגר היועצים הדיגיטלי של העירייה

במהלך נובמבר 2022 העירייה עברה לניהול מאגר יועצים דיגיטלי שהחליף את המאגר הקודם. בין היתר, נקבעו אמות מידה ותנאי סף **מעודכנים** לחלק מהקטגוריות המקצועיות הכלולות במאגר לצורך הצטרפות.

לקטגוריית יועצים בתחום "תכנון וייעוץ תנועה, כבישים ותחבורה" נקבעו תנאי הסף הבאים:

(1) רישום בפנקס המהנדסים והאדריכלים;

(2) 5 שנות ניסיון לפחות בתחום.

יש לציין כי תנאים אלה נגזרים בין היתר מהגדרות תפקיד שנקבעו לנושא זה ע"י משרד הפנים, אשר מגדיר את תפקידו של "יועץ תחבורה ותנועה לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ולרשות המקומית".

בהתאם למסמך הנ"ל, הגדרת התפקיד קובעת כי על יועץ התנועה להיות כפוף למהנדס הרשות וכי **תנאי הסף להכשרתו הם תואר בהנדסה אזרחית עם התמחות בתחבורה ותנועה ורישום בפנקס המהנדסים והאדריכלים.**

אגף התנועה עובד באופן שוטף עם יועץ בטיחות בתנועה מר.ק.ש (להלן: "היועץ");

התקשרות העירייה עם היועץ הינה ארוכת שנים והחלה לפני שנת 2007 והוא נרשם כנדרש למאגר היועצים הקודם והוא טרם ביצע רישום למאגר הדיגיטלי.

כפי שצוין בהמשך, מתגובת מהנדסת העירייה לטיוטת הדו"ח עולה כי העבודה השוטפת של מנהל הנדסה לכל ענייני התנועה והתחבורה נעשית מול מהנדס התנועה – מר ב.ג. שהינו מהנדס בהכשרתו וכי שירותי הייעוץ מטעם משרד ק.ש לאגף התנועה מתבצעים לצורך אישור גידור באתרי בניה, מיקום שער הכניסה לרכבים לאתרי בניה ושילוט בלבד.

מטעם מנהל אגף התנועה נמסר כי העסקת משרד ק.ש נסמכת על חו"ד משפטית.

2.2.2 היעדר הליך מכרזי והסכם

מבדיקת 5 חשבוניות שהוגשו על ידי היועץ ק.ש לתשלום, עולה כי התשלום מגלם תמורה עבור 45 שעות יעוץ.

הביקורת מעלה כי בין השנים 2020 ועד 2022 שולם ליועץ סכום מצטבר של 434,000 ₪.

שנה	תשלומים
2020	50,900 ₪
2021	157,950 ₪
2022	225,225 ₪
סיכום	434,000 ₪

לביקורת נמסר כי רוב התשלום הינו עבור שירותי יעוץ בטיחות תנועה בהיקף של 30 שעות חודשיות (לאגף התנועה) והיתרה עבור שירותי ייעוץ תנועה להיתרים (למינהל הנדסה).

ככל שנמסר לביקורת, לא נערך הליך מכרזי ולא נערך הסכם התקשרות.

בהיעדר הסכם, אין דרך לבדוק את הסיבה לגידול בהיקף התשלומים כמוצג לעיל.

בתגובת מנהל האגף לטיוטת הדו"ח צוין כי בכוותו לקיים הליך מכרזי כפי שנדרש.

2.3 התקשרות עם יועץ חיצוני באמצעות הל"ר

לביקורת נמסר כי מאז פרישתה של מהנדסת התנועה, הל"ר מספקים לעירייה שירותי ייעוץ תנועה, באמצעות העסקת שירותי יועץ חיצוני (ב.ג.).

עוד נמסר מטעם הל"ר כי היועץ הנ"ל הינו היחיד אשר הסכים לעבוד על בסיס שעתי ואף הוא הודיע על רצונו לסיים את עבודתו, נוכח נפח העבודה המצומצם.

להלן היקף התשלומים ליועץ:

במהלך שנת 2022 שולם סכום מצטבר של 145,711 ₪ כולל מע"מ

בחודשים ינואר – מרץ 2023 שולם סכום מצטבר של 34,070 ₪ כולל מע"מ

כמוזכר לעיל, חוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016 קובע:

”אין להעסיק יועצים חיצוניים בתפקידים שמעצם טיבם או בהתאם לחוק עליהם להיות מאוישים על ידי עובדי הרשות המקומית או במקביל לעובד הרשות הממלא תפקיד דומה¹⁶.”

הביקורת מצביעה על הצורך לפעול בהתאם להוראות חוזר מנכ”ל.

בתוך כך, ייתכן ובאמצעות ריכוז העבודה המחולקת כיום בין משרד ק.ש לבין היועץ ב.ג, יהיה כדי להצדיק העסקת יועץ בהתאם להוראות מ. הפנים.

[במהלך 2022 שולם ל – 2 היועצים המועסקים בתחום התנועה, שכר כולל של 371,000 ₪].

2.4 נהלי עבודה

2.4.1 נהלי עבודה חלקיים שאינם ערוכים בהתאם לפורמט

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.

מטרת כתיבת נהלים הינה תיעוד שיטת העבודה ו/או דרכי ביצוע פעילות ליצירת נורמת עבודה אחידה, המאפשרת הדרכה, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים ומתארים את שגרת העבודה.

נוהל כולל בדרך כלל מבנה אחיד, מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם.

באוגוסט 2022 הוחלט ע”י מנכ”ל העירייה על נוהל הנהלים הקובע פורמט אחיד לכתיבת נהלים.

הביקורת מעלה כי קיימים נהלים חלקיים ואלו אינם ערוכים בהתאם לפורמט שנקבע בעירייה.

בתגובת מנהל האגף לטיוטת הדו”ח נמסר כי הועברו נהלים למנכ”ל העירייה.

בתגובת מנכ”ל העירייה לטיוטת הדו”ח צוין כי בתכנית עבודה של העירייה נקבע יעד לבניית אוגדן נהלים עבור כלל אגפי העירייה.

2.4.2 אי עדכון נוהל חניות נכים (2013)

במסגרת דיון שנערך בוועדה המקומית ביום 10.6.2013 נקבע כי ”מאושר באופן גורף הצבת תמרור נכה ללא דיון בוועדה”.

¹⁶ חוזר מנכ”ל משרד הפנים 10/2004

להחלטה צורף מסמך שכונה "נוהל נכים חדש" ואשר מפרט בטבלה קריטריונים לזכאות לחניות נכים שהיו קיימים וקריטריונים חדשים.

נמצא כי נוהל חניות נכים-2013 לא עודכן בעקבות שינויי החקיקה שחלו בחוק חניה לנכים, תשנ"ד-1993 ואשר צמצמו משמעותית את היקף הזכאות לחניית נכים. (העלאת שיעור הנכות הכללית מ-60% ל-90%).

בתגובת מנהל האגף לטיוטת הדו"ח נמסר כי הקצאת חניה נעשית לאחר בדיקת ניידות בהתאם לחוק; יבוצע עדכון של הנוהל בהתאם לשינויים בחוק.

2.5 רשות תמרור מקומית (ללא ממצא)

על פי תקנה 1 לתקנות התעבורה, "רשות תמרור מקומית" היא "מי שהמפקח על התעבורה שמונה לכל שטח המדינה מינה אותו, בהודעה ברשומות, להיות רשות תמרור מקומית לגבי התחום או המקומות שקבעה"; כלומר, המפקח הארצי על התעבורה ממנה את ראשי הרשויות המקומיות כראשי רשויות התמרור המקומית לגבי דרכים עירוניות בתחום השיפוט של הרשות המקומית.

סמכויות רשות התמרור המקומית מפורטות בסעיף 18 לתקנות התעבורה ועיקרן הצבת תמרורים וקביעת הסדרי תנועה בדרכים שבתחום העירייה.

התקנות קובעות כי סמכויות רשות התמרור המקומית הינן: להציב, לסמן או לסלק בכל דרך שבתחומה את סוגי התמרורים הקבועים בתקנה, כאשר התנאי היחיד הוא שחלה עליה חובת התייעצות עם קצין משטרה, או קצין משטרה צבאית פיקודי, בטרם תעשה כן.

ראש הרשות המקומית ברוב הרשויות המקומיות ממנה ועדה שתפקידה לייעץ לו בהחלטותיו כראש רשות התמרור המקומית.

ועדה זו פועלת כוועדת רשות מקצועית ובדרך כלל מכונה ועדת תנועה/ תחבורה.

ועדת התחבורה פועלת מכוח תקנות התעבורה ומהווה מסגרת לטיפול בנושאים מקצועיים בתחום התנועה והתחבורה ברשות המקומית, לרבות הסדרי התנועה ובכלל זאת:

- **נתיבי נסיעה** – אישור תכנית שביל אופניים, אישור תכנית תנועה;
- **תמרור** – הצבת תמרורים, הסרתם והעתקתם;
- **חניות** – מקומות חניה, אזורים אסורים לחניה, חניות ציבוריות לנכים.

הביקורת קיבלה מסמך שכותרתו "סדר יום..." עבור 13 תאריכים שונים בשנים 2021 ו-2022 (להלן: "מסמך סדר יום") אשר הופק ממערכת מטרופולינט.

מסמך סדר יום מפרט נתונים אודות: מספר הבקשה, תיאור הבקשה וכתובת ומוגש לוועדה.

ממסמכי סדר היום עולה כי ישנם 3 סוגים של ועדות:

- **מנהלת ועדות תחבורה** – בחינת בקשות וקבלת החלטות שמתקבלות על ידי מנהלת ועדות תחבורה, לצורך שינויים ועדכונים.

- ועדת תחבורה מקומית – ועדה המתכנסת בהתאם לפקודת העיריות, בה דנים בבקשות השונות המוגשות לעירייה ומתקבלות החלטות בנושאי תנועה והסדרי חניה;
- ועדת תחבורה מרכזית – בחינה של בקשות העירייה/ אגד/ משרד התחבורה וכדומה לגבי תחנות אוטובוס. וועדת התחבורה המקומית ממליצה, בחתימת ראש העיר, ומשרד התחבורה בוחן את הבקשה ומחליט (ראה דוגמא **בנספח א'**).

הרכב ועדת התחבורה המקומית והמרכזית

בהתאם לאמור בסעיף 162 פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: **"פקודה העיריות"**), הרכב ועדות רשות שלא נקבע לה הרכב מיוחד לפי פקודה זו או לפי כל דין יהיה כלהלן:

"(א) 10% לפחות מחבריה יהיו חברי המועצה ובלבד שמספר חברי המועצה בוועדה לא יפחת מ-2 ואחד מהם יהיה היושב ראש;

(ב) שאר חברי הועדה יהיו בעלי זכות להיבחר לחברי מועצה שאינם פסולים לפי סעיף 120..."

סעיף 120 לפקודה קובע כי מי שפסול לכהן כחברי מועצה הם, בין היתר, עובדים בשכר באותה עירייה, קרי – עובדי עיריית רחובות.

2.6 תוכנית עבודה

תכנית העבודה אינה ערוכה בהתאם להנחיות משרד הפנים

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

תוכנית העבודה צריכה להיות מפורטת במידה שתאפשר לה להיות כלי ניהולי המשרת את המנהלים.

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

לכל משימה בתוכנית העבודה יש להגדיר:

- 1 • יעד אסטרטגי ויעד אגפי
- 2 • לוח זמנים לתחילת ביצוע המשימה וסיומה
- 3 • מדד כמותי ויעד כמותי באמצעותם אפשר להעריך את מידת התקדמות ביצוע המשימה
- 4 • עלות המשימה, סעיף תקציבי והכנסה צפויה ככל וקיימת

מדדי הצלחה:

על פי המודל, מדדים הם ערכים כמותיים המגדירים את השינוי שאנו מבקשים להשיג תוך התייחסות לנקודת ההתחלה. באמצעות המדדים ניתן להגדיר בבירור "לאן אנו רוצים להגיע" (בעתיד) מתוך הבנה "היכן אנו נמצאים כיום" (בהווה). מדדי הצלחה אינם מתבססים על תחושות בטן והערכות בלבד, אלא על נתונים ומספרים מדידים אשר ניתנים לכימות.

ישנם 3 סוגי מדדים:

1. **תשומות** – ההשקעה הנדרשת לביצוע משימה, לדוגמה משאבים, זמן, כוח אדם ועוד.
 2. **תפוקות** – התוצרים שמצופה שיתקבלו מביצוע משימה, לדוגמה מספר ממשותתפים באירוע.
 3. **תוצאות** – השינוי או התועלת שאנו מצפים שאוסף של משימות או פרויקטים ייצרו ברשות, לדוגמה עלייה בשביעות רצון התושבים ברשות.
- להלן פירוט היעדים לשנת 2021 כפי שמופיע בתוכנית העבודה:
- { על בסיס מסמך שכותרתו "יעדי עבודה – אגף תנועה, שילוט, פיקוח ושיטור עירוני – לשנת 2021" אשר מפרט 10 יעדים מרכזיים של האגף }

מס"ד	היעד
1	השלמת התקנת מצלמות על כל הצמתים המרומזרים החדשים שהוקמו בעיר
2	התקנת מצלמות "עיני נץ" ב-5 כניסות לעיר מדרום, צפון, מזרח ומערב
3	תוספת סככות המתנה בתחנת אוטובוס
4	תגבור קווי אגד, מהשכונות המערביות והמזרחיות לתחנת הרכבת
5	התקנת מצלמות משדרות ונסתרות בשטחים הפתוחים עבור מחלקת פיקוח השלכת פסולת בנייה
6	התקנת עמודים מהבהבים (כחול-אדום), בצמתים המרומזרים בעיר
7	החלפת תמרורים ב-50% מהשכונות (המשך החלפה בשנת 2022)
8	הוספת פסי האטה ליד מוסדות חינוך ובשכונות
9	שיפור אתר האינטרנט של האגף והנגשתו לכלל התושבים
10	שדרוג מערכת המענה הטלפוני על ידי תוכנה מתקדמת

2.7 היעדר תוכנית אב לנושא החניה בעיר

תוכנית אב היא מסמך אסטרטגי המרכז מספר תוכניות משנה, ומשקף מגמות פיתוח וחזון באופן מפורט ומקיף. מטרת קביעת תוכנית אב לרשות מקומית הינה גיבוש חשיבה כלל-מערכתית של גורמים שונים בעירייה ומחוצה לה לכדי תוכנית פעולה רב שנתית.

תכניות אב לתנועה אמורות לכלול מיפוי כללי של הרחובות הנמצאים בתחומן של הרשויות המקומיות בהתאם לעומסי התנועה, קרבתם לאזורים מסחריים ולסביבת המגורים.

בדוח מבקר המדינה בנושא הסדרי חניה נכתב כי על תכנית אב להביא בחשבון את צורכי התושבים והמבקרים, לאפיין את עומסי התנועה ומצוקת החניה בתחומן, לזהות את ההיצע מול הביקוש ולבחון חלופות בראייה כוללת בדבר השפעתן על התנועה ועל רווחת התושבים.

מבדיקת הביקורת עולה כי לא קיים מיפוי כללי של הרחובות בהם קיימים עומסי תנועה ומצוקת החניה וכן לא גובשה תכנית אב בכל הנוגע להסדרי החניה בעיר הלוקחת בחשבון את צורכי התושבים והמבקרים בעיר למול ההיצע והחלופות האפשריות וכן תכניות לצמצום תנועת כלי רכב במטרה להפחתת עומסים במרכז העיר וכיוב"ז.

יצוין כי הביקורת קיבלה לידיה מסמך מאפריל 2021 שכותרתו "מדיניות תכנון חניה – עיריית רחובות – להיתרי בנייה" אשר קובע את תקני החניה ברחבי העיר לפי סוגי הרחובות המבנים והשימושים השונים.

מסמך זה יכול לשמש בסיס לתוכנית אב ככל ותיערך.

בתגובת מהנדסת העיר, הגב' דלית לטיטות הדו"ח צוין כי לאחרונה הוגשה בקשת מימון ממשרד התחבורה להכנת תכנית אב לתחבורה.

2.8 חוק העזר ומדיניות הסדרי החניה העירונית

החניה היא מרכיב קריטי במערך התחבורה והסדרי התנועה ברשויות המקומיות, והיא מושפעת מהמדיניות שהן קובעות בתחום זה, במיוחד בערים גדולות.

רשות מקומית מוסמכת לקבוע בתחום שיפוטה מקומות שבהם תותר חניה בתשלום אגרת חניה.

הסדרת מקומות חניה בתשלום על ידי רשות התמרור המקומית נועדה לקדם תכליות שונות, כגון עידוד תחלופת כלי רכב ויצירת זמינות של מקומות חניה, עידוד הציבור להשתמש בתחבורה הציבורית (במקום לשלם אגרת חניה) על מנת לצמצם את תנועת כלי הרכב בדרכים ולשם צמצום מפגעים של איכות הסביבה, כמו מפגעי רעש, ריח וזיהום אוויר.

רשות התמרור המקומית רשאית לקבוע:




- שיעורי אגרת חניה שונים:
 - לפי אזור;
 - לפי משך החניה;
 - לתושבי ומבקרים;

- הסדרי תנועה לגבי העמדה וחניה של כלי רכב: אזור שבו נקבעו מקומות חניה בתשלום, לרבות מתן פטור לתושבים אלה מתשלום אגרת חניה.




במידה והרשות המקומית מבקשת לקבוע בחוק עזר הסדר תנועה ייחודי, היא נדרשת להראות שרשות התמרור המקומית מצאה כי יש הצדקה לקביעת הסדר זה, לאחר שבחנה את השפעתו על תחלופת התנועה.

למדיניות בתחום החניה יש השפעה על קביעת הסדרי התנועה והחניה, ובכלל זה קביעת שיעורי אגרת חניה משתנים לפי אזורים, מתן פטור מתשלום אגרת חניה לתושבי אזור החניה, קביעת תעריף חניה מוזל לתושבי הרשות המקומית, קביעת אזורים שבהם יתאפשר תשלום אגרת חניה יומית, או קביעת הסדרי תנועה וחניה לגבי כלי רכב המשמשים אוכלוסיות מסוימות.

להלן תרשים המפרט את הסדרי החניה ברחובות:

		
<p>חניה חופשית עד השעה שבע בערב, ולאחר מכן החניה לדיירי הרחוב, בעלי תו דייר אזורי</p>	<p>חניה בתשלום עד השעה שבע בערב, ולאחר מכן חניה מותרת רק עבור דיירי הרחוב, בעלי תו דייר אזורי</p>	<p>חניה בתשלום עד השעה שבע בערב, ולאחר מכן החניה חופשית לכולם</p>

כאשר החניה מותרת בתשלום יוצב שלט בתחילת הרחוב הצבוע, עם כיוון הנסיעה ולאחר כל צומת (ככל שקיימת) עם הוראות תמרור 439 בצמוד ומתחת לתמרורים 626 או 627. להלן תרשים המפרט את הוראות התמרורים:

<p>תמרור 626 חניה לכלי רכב</p>	
<p>תמרור 627 מותרת החניה על המדרכה לרכב שמשקלו הכולל המותר עד 2,200 ק"ג, בהתאם למסומן ובלי לחסום את המעבר ברוחב סביר להולכי רגל ולכסא גלגלים לנכה.</p>	
<p>תמרור 439 תמרור למסר מחייב שלגביו אין תמרור בלוח התמרורים. הוצב התמרור מתחת ובצמוד לתמרור אחר – יחול האמור בו בתוספת לתמרור שמעליו ובצמוד לו.</p>	

אי תיקון חוק העזר לאחר הערת מבקר המדינה

מבקר המדינה ציין בדוח הסדרי חניה כי "בחוקי העזר לחניה של עיריית רחובות ושל עיריית נצרת נקבע כי מקום חניה מוסדר יסומן בתמרור ד-19, ד-20 ולפי הנדרש - ד-16. בלוח התמרורים החדש בוטלו מספרי תמרורים אלה, והם מוספרו במספור שונה: תמרור ד-19 הוחלף בתמרור שמספרו 819, תמרור ד-20 הוחלף בתמרור 817, ותמרור ד-16 הוחלף בתמרור 820".

עיריית רחובות ציינה בתגובתה למבקר המדינה כי "תפעל לתיקון נוסח הסעיפים הרלוונטיים בחוק העזר שלה על פי לוח התמרורים החדש".

מבדיקת הביקורת עולה כי העירייה לא תיקנה את נוסח הסעיפים האלו נכון למועד הביקורת (יולי 2022). כפי במפורסם באתר משרד הפנים נכון ליולי 2022 בחוק העזר עדיין מצוינים הסעיפים הישנים).

בתגובת מנהל האגף לטיטת הדו"ח נמסר כי הפעילות בכלל והאכיפה בפרט מתבצעים על בסיס פקודת התעבורה [נוסח חדש] ולכן מתייחר הצורך בתיקונים בחוק העזר.

2.9 הסדרי חניה – תשלום

רשויות מקומיות רבות מעניקות לתושביהן תו חניה המאפשר לתושבים להחנות את רכבם ללא תשלום באזורים מסוימים, בהתאם להוראות התמרור במקום.

תו החניה הינו ייחודי לרכב שמספרו מצוין על גבי התו ואינו ניתן לשימוש/ להעברה לכלי רכב אחר. להסדרי חניה בתשלום שתי מטרות:

- 1) הגבלת משך החניה ברחובות הערים, כדי שנהגים רבים יותר יוכלו ליהנות מההיצע המוגבל של מקומות החניה;
- 2) יצירת הכנסה לרשות/ למפעילי שירותי החניה.

במרכזי הערים וברחובות נוספים שבהם הביקוש לחניה גדול מההיצע, משמשים שולי הרחוב לחניה בתשלום.

בתחילת קטע רחוב כזה מוצב שלט המציין את השעות שבהן נדרש תשלום בעד החניה (למשל מ-8 בבוקר עד 7 בערב). פקחי הרשות המקומית מוודאים שהחניה שולמה כיאות, ובמקרה של חריגה (הימנעות מתשלום, חניה מעבר לזמן ששולם ועוד) מטילים קנס על המכונית החונה.

להלן תרשים המפרט את סוגי תווי החניה ברחובות:

תו עובד עירייה	תו זהב	תו דייר אזורי
<ul style="list-style-type: none"> • עובד זמני • עובד קבוע • שעות חניה 08:00-16:00 מלבד עובדים בדירוג סגן מנהל אגף ומעלה, עד 19:00 	<ul style="list-style-type: none"> • תושבי העיר מעל לגיל 70 ; • מחזיקים ברשותם רכב פרטי הרשום על שמם או על שם בני זוגם ; • חניה חופשית בכל העיר ; • יש להעביר לאגף רישיון רכב בתוקף ע"ש הזכאית בלבד, רישיון נהיגה בתוקף, תעודת זהות+ ספח. 	<ul style="list-style-type: none"> • מי שמתגורר/ת (מגורים בלבד) במקום שנקבע כמקום חניה מוסדר (כחול-לבן, כחול-אדום) ; • יש להעביר לאגף רישיון רכב בתוקף ע"ש הזכאית בלבד, רישיון נהיגה בתוקף, תעודת זהות+ ספח ; • רכב מעל 4 טון (משקל כולל) אינו יכול לקבל תו דייר ; • לא תתקבלנה בקשות לתו דייר לדירות מחולקות שלא בהתאם להיתר הבניה כחוק ; • לא תתקבלנה בקשות לתו דייר לשוכרי דירה שאינם רשומים כמשלמי ארנונה.

במועד הביקורת (מאי 2022) נמסר ממנהל האגף כי התחיל מעבר מתווי חניה פיזיים המודבקים על שמשות הרכב לתוויים דיגיטליים וכך גם באתר מפורסם כי "אגף החניה יוצא בימים אלה בשירות עירוני חדש להנפקת תווי חניה דיגיטליים".

תו חניה דיגיטלי, מחליף את מדבקת תו החניה שהודבקה על שמשות הרכב.

מדובר בתו חניה המעודכן במערכות האגף, לרבות במכשירי המסופונים של מחלקת הפיקוח העירוני פקחי העירייה סורקים באמצעות המסופונים את מספר הרישוי של הרכב וכך יודעים האם מדובר ברכב בעל תו חניה בתוקף.

בנוסף מצוין באתר כי "במסגרת התהליך, כל מי שברשותו תו חניה מודבק ברכב, אינו נדרש להגיש בקשה חדשה עד לתאריך המצוין על גבי התו".

מנהל האגף מסר לביקורת כי תו חניה לתושב ניתן לתושבים אשר בעלותם רשומה בטאבו לתקופה של 4 שנים ולשוכרים לתקופת השכירות. לגבי עובדי עירייה (זמניים וקבועים), בעת סיום תפקידם ובמסגרת "טופס טיולים" שמבצעים, מבטלים עבורם את תו החניה לעובד עירייה.

תווי החניה מחולקים לפי 5 אזורים בעיר, כאשר כל אזור כולל מספר רחובות (ראה **נספח ב'**).

להלן טבלה המפרטת את מספר התוויים הפעילים במערכת בין התאריכים 01.02.2020 עד 24.05.2022 :

שם סטטוס	מס' תוויים שהונפקו
דייר קבע – תווי דייר	4,916
שכירות – תווי דייר	5,044
זמני – תווי דייר	284
תו עובד עירייה קבוע	1,731

שם סטטוס	מס' תווים שהונפקו
תו עובד עירייה זמני	267
תו הזהב	4,319
סה"כ	16,561

הביקורת קיבלה לידיה נתונים ממנהל האגף אודות ההכנסות בתחום החניה לשנים 2021-2022. להלן טבלה המפרטת את מקור ההכנסה וגובה ההכנסה:

מקור ההכנסה	שנת 2021	שנת 2022
דוחות חניה	15,587,221	15,421,930
פנגו	9,406,384	11,159,970
סלופארק	2,199,303	2,129,218
איזיפארק	80,107	0
סה"כ	27,273,015	28,711,118

אי פרסום תעריפי החניה באתר העירייה

תעריף החניה אחיד בדרך כלל. להלן תעריפי החניה ברחובות כפי שמפורסמים על ידי חברת פנגו:

זמן חניה מקסימלי בשעות	תעריף יומי	תעריך תושב לשעה	תעריך לשעה	איזור
12	-	4.5	4.5	כל העיר – חניה שעתית
	10	-		מסוף תחבורתי – רחובות ענטין ואריה שושן – תעריך יומי
	19	-		פארק המדע ובית חולים קלפן – תעריך יומי
	15	-		פארק הורביץ, רחוב מוטי קינד וחניון המדע – תעריך יומי
	17	-		שדרות ח"ן – תעריך יומי
	-	-		למורשים בלבד (עובדי בטי"ל בלבד)

הביקורת מעלה כי התעריפים שהוצגו בעבר באתר העירוני הוסרו בשל אי מינוי גורם ממונה על חישוב הצמדות והם צפויים לשוב לעלות לאתר:

2.10 מינוי פקחי חניה

תפקידי פיקוח חניה מוגדרים ומפורטים על ידי משרד הפנים; ייעוד התפקיד – פיקוח על אכיפת חוקי העזר העירוניים ושמירה על הסדר הציבורי.

מחלקת פיקוח חניה אמונה, בין היתר, על אכיפת חוקי העזר העירוניים (העמדת רכב וחנייתו) באמצעות פקחים המסיירים רגלית, סיור של קטנוע צילום (בצירים ראשיים) וסיור של ניידת צילום.

מידי שנה ניתנים על ידי הפקחים העירוניים כ-80,000 דוחות חניה (לא כולל דוחות של שיטור עירוני).

להלן טבלה המפרטת את סך כל הפניות למוקד העירוני בנושאי חניה בשנים 2021 ו-2022:

שנה	סה"כ פניות
2021	12,847
2022	11,809

חוק העזר העירוני "חוק עזר לרחובות (העמדת הרכב וחנייתו), התשס"ח-2008" (להלן: "חוק העזר") קובע כי פקח הוא "אדם שראש העיריה מינהו בכתב להיות פקח לעניין חוק עזר זה".

בשיחה שקיימה הביקורת עם מנהל האגף עולה כי לא בוצע הליך מינוי בכתב ל-14 פקחי החניה (כולל המנהל וסגנו) עם אישור מועצת העיר וכיוב"ז אלא עברו הסמכה חתומה ע"י ראש העיר.

בתגובת מנהל האגף לטיטוט הדו"ח צוין כי פקחי חניה אינם נדרשים לאישור מועצת העיר כנדרש ביחס לפקחי איכות הסביבה והשיטור העירוני.

2.11 תביעה

בהתאם לסעיף 229 לחוק סדר הדין הפלילי, מי שנמסרה לו הודעת תשלום קנס, ישלם, תוך תשעים ימים מיום ההמצאה את הקנס, או שיכול לבחור לפעול באחת משתי הדרכים הבאות:

- א. להודיע, תוך תשעים ימים מיום הודעת התשלום הראשונה, שיש ברצונו להישפט על העבירה.
- ב. להגיש לתובע העירוני, תוך שלושים ימים מיום הודעת התשלום הראשונה, בקשה לביטול הדו"ח.

2.11.1 שיעור ערעורים גבוה על דוחות החניה

להלן נתונים בדבר מספר הדוחות שנרשמו ושולמו בין השנים 2020-2021:

שנה	מס' הדוחות שנרשמו	הוגש ערעור	התקבל	בקשה להישפט
2021	78,416	19,676	10,837	458
2022	79,488	18,343	9,372	416

מבדיקת הביקורת עולה כי עבור כ-25% מהדוחות מדי שנה מוגש ערעור או בקשה להישפט.

2.11.2 היעדר מידע ניהולי אודות עילות ביטול דו"חות

לביקורת נמסר כי מעל 52% מהערעורים מתקבלים והדוח מבוטל. המשמעות הינה כי כ-13% מכלל הדוחות מתבטלים.

בתגובת מנהל האגף לטיטוט הדו"ח צוין כי הנתונים ביחס לשנה זו משקפים נתוני ביטול דו"חות שניתנו גם בשנים קודמות – לרבות בתקופות הקורונה, מאחר ובתקופה קודמת לא נעשו פעולות גביה ואכיפה; מדובר בדוח"ות שוטפים של שנה קודמת ודו"חות גביה של שנים קודמות, שכן הנתון המוצג בדו"ח הוא בהתאם לתאריך קליטה וסריקה של הערעור.

כתוצאה מדחיית פעילות האכיפה בשנה המבוקרת חל גידול משמעותי בבקשות ערעור ו/או ביטול דו"חות ולכן שיעור הביטולים הגבוה; הנתון אינו משקף את שיעור הערעורים והביטולים בשנה רגילה.

לביקורת נמסר כי נימוקי התובעת ביחס לקבלת או דחיית הערעור נרשמים באופן ידני על גבי כלל הדו"חות ונסרקים למערכת, כאשר עובדות המחלקה מזינות למערכת מטרופארק את החלטת התובעת.

מאחר והזנת ההחלטה מתבצעת ללא 'שדה' לעילת ביטול הדו"חות, אין אפשרות להפיק דו"ח ניהולי המשקף את הסיבות לביטול דו"חות.

מומלץ להוסיף את ה'שדה' המייצג את עילת ביטול הדו"חות, באופן שיאפשר לבחון האם שיעורי ביטולי דו"חות מצביעים על הצורך בהפקת לקחים ושיפור תהליכים בעבודת הפקחים.

3. המלצות

3.1 הגברת השימוש בדו"חות ניהוליים

מומלץ לעשות שימוש בדו"חות ניהוליים המשקפים את פעילות המחלקה בכלל ואת תוצריה בפרט.

בין היתר, מומלץ לעשות שימוש בדו"חות הבאים:

א. דו"חות לפי כתובות / אזורים

ב. היקף דו"חות בהתאם לפקח

3.2 הסדרת התקשרות יועץ לאגף התנועה

3.2.1 רישום יועץ אגף התנועה למאגר היועצים הדיגיטלי (החדש)

יש להסדיר את רישום היועץ במאגר הדיגיטלי בכפוף לעמידתו בתנאי הסף שנקבעו בקטגוריה זו.

3.2.2 הליך מכרזי ועבודה על בסיס בהסכם

נוכח משך זמן ההתקשרות והיקפה, יש להסדיר את ההתקשרות על בסיס הליך מכרזי וחתימה על הסכם התקשרות, אשר בין היתר, יבהיר ויגדיר את היקף התמורה לעירייה.

3.3 הסדרת התקשרות יועץ למנהל הנדסה

יש לבחון אפשרות להעסקת יועץ במתכונת של העסקה ישירה, בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016.

ייתכן ובאמצעות ריכוז העבודה המחולקת כיום בין משרד ק.ש לבין היועץ ב.ג, יהיה כדי להצדיק העסקה ישירה של יועץ בהתאם להוראות מ. הפנים.

3.4 עדכון נוהל חניות נכים בהתאם לשינויי החקיקה

יש לעדכן את נוהל חניות נכים -2013 בעקבות שינויי החקיקה שחלו בחוק ואשר צמצמו משמעותית את היקף הזכאות לחניית נכים. (העלאת שיעור הנכות הכללית מ-60% ל-90%). על מנת להבטיח הקצאת המשאב הציבורי יקר הערך רק למי שזכאי לו באמת.

3.5 עריכת תוכנית עבודה בהתאם להוראות משרד הפנים

בתגובת מנהל הנדסה לטיוטת הדו"ח צוין כי העירייה בשלבי אימוץ של תכנית עבודה מקושרת תקציב

3.6 גיבוש תכנית אב

בהתאם להמלצת מבקר המדינה יש לערוך מיפוי כללי של הרחובות בהם קיימים עומסי תנועה ומצוקת החניה ולגבש תכנית אב בכל הנוגע להסדרי החניה בעיר הלוקחת בחשבון את צורכי התושבים והמבקרים בעיר למול ההיצע והחלופות האפשריות.

בתגובת מנהל הנדסה לטיוטת הדו"ח צוין כי הוגשה בקשת מימון משרד התחבורה לעריכת תכנית אב.

3.7 פרסום תעריפי החניה באתר העירייה

הומלץ לחדש את הצגת תעריפי החניה אותם גובה העירייה באתר העירוני, כפי שהיה נהוג עד לאחרונה.

דו"ח ביקורת

מספר 42/6

רשת חוויות

הכנסות עצמיות

תוכן עניינים

168.....	מבוא.....	.1
170.....	ממצאים.....	.2
170.....	הסכם מסגרת ארכאי בין העירייה ובין רשת חוויות	2.1
170.....	חוב החברה למתנסים (רשת חוויות)	2.2
171.....	המטווח העירוני	2.3
172.....	ניהול ידני של יומן רישום מתאמנים.....	2.3.1
172.....	היעדר תיעוד מלא של הפעילות הכספית.....	2.3.2
173.....	היעדר בקרה מצד הרשת על שלמות רישום ההכנסות והתקבולים.....	2.3.3
174.....	היעדר תיעוד של חישוב החיוב בהתאם למחירון.....	2.3.4
174.....	היעדר מעקב אחר חייבים.....	2.3.5
174.....	היעדר הפקת קבלה על תקבול בכרטיס אשראי.....	2.3.6
174.....	נוסח קבלות שאינו מותאם למטווח.....	2.3.7
175.....	היעדר מעקב אחר גבייה בפועל מלקוחות קבועים.....	2.3.8
175.....	שימוש באתר המטווח לאפסון ציוד של עמותות.....	2.3.9
176.....	בריכה טיפולית	2.4
177.....	היעדר מנגנון לביצוע התאמת הכנסות.....	2.4.1
179.....	אופן שמירת התקבולים (ללא ממצא).....	2.4.2
179.....	הזמנת שירות במסגרת שירותי קופות החולים (ללא ממצא).....	2.4.3
179.....	מתנ"סים	2.5
181.....	פגמים בתהליך הבקרה הפנימי.....	2.5.2
181.....	התאמה חודשית של עסקאות בכרטיסי אשראי (ללא ממצא).....	2.5.3
182.....	חשש לפגיעה בהגנת הפרטיות.....	2.5.4
183.....	אי תמיכת המערכת לרישום מקוון בפיצול אמצעי תשלום ובביצוע תשלום יחסי לחוגים.....	2.5.5
183.....	מכירת כרטיסים באירועים	2.6
184.....	היעדר ביצוע בקרת שלמות אחר גבייה בפנקסי כרטיסים.....	2.6.1
185.....	תיעוד חסר במערכת של פרטי פנקס למכירת כרטיסים.....	2.6.2
185.....	היעדר בקרה ממוכנת אפקטיבית אחר מגבלת משתתפים לאירוע.....	2.6.3
185.....	ספריית הרשת	2.7
187.....	שירותי חינם בגין מנויי הספרייה (תקין).....	2.7.1
187.....	פיגורים בהחזרת ספרים.....	2.7.2
187.....	גביית קנסות חלקית בגין אי החזרת ספרים במועד.....	2.7.3
188.....	בקרת גבייה והתאמת תקבולים (ללא ממצא).....	2.7.4
188.....	היעדר בקרה אחר מלאי ספרים.....	2.7.5
189.....	המלצות3
189.....	עדכון הסכם ההתקשרות בין העירייה ובין רשת חוויות	3.1

189	הסדרת חוב רשת המתנסים כלפי העירייה	3.2
189	חיזוק הבקרות על הפעילות הכספית במטווח	3.3
190	הידוק הבקרה על שלמות הכנסות הבריכה הטיפולית	3.4
190	הידוק הבקרות בתהליכי רישום הכנסות במתנ"סים	3.5
191	הידוק הפיקוח והבקרה על מכירת כרטיסים לאירועים	3.6
191	הגברת האכיפה בגין אי החזרת ספרים במועד	3.7

1. מבוא

רקע כללי

"רשת חוויות רחובות – מיסודה של הסוכנות היהודית לארץ ישראל בע"מ (חל"צ)" (להלן: "הרשת") הינה רשת המספקת מענים במגוון רחב של תחומים לקהילה לשעות הפנאי. הרשת מהווה זרוע ביצועית של העירייה בתחום החינוך הבלתי פורמאלי. ברשת חוויות כ- 20 מרכזים קהילתיים הפרוסים בכל רחבי העיר ונותנים שירותים לתושבי העיר במגוון תחומים. להלן עיקרי תחומי הפעילות של הרשת:

1. כ-16 מרכזים קהילתיים הכוללים פעילויות חוגים, הצגות, הרצאות ומפגשים חברתיים.
2. שני מרכזים ייחודיים לגיל הרך.
3. שירותי ספרייה – 7 שלוחות של ספרייה ברחבי העיר.
4. בריכה הידרותרפית - בריכת שחייה טיפולית הבריכה הנותנת מענה למטופלים שונים.
5. אגף הנוער - מעורבות קהילתית-חברתית ופעילויות התנדבות למען הקהילה של בני נוער.
6. מופת-חוויות על הבמה - אולם תרבות לקיום מופעים ואירועים.
7. המחלקה לאנשים עם צרכים מיוחדים – שילוב בקהילה של אנשים עם צרכים מיוחדים.
8. אגף צהרונים הגנים הנותן מענה חינוכי לילדים בגילאי 3-5 בכל גני העירייה.
9. אגף המעונות והמשפחתונים הנותן מענה חינוכי לילדים בגילאי 3 חודשים עד 3 שנים.
10. היחידה להתפתחות הילד - מענה לצרכים התפתחותיים של ילדים עם קשיים.

מקורות הכנסה של הרשת

בהתאם לדוחות הכספיים של הרשת לשנת 2020, מחזור הפעילות של הרשת נחלק לשני אפיקים עיקריים:

1) הקצבות ותרומות ממוסדות – כולל הקצבות מהעירייה (רגילות ומיועדות). ההקצבות המיועדות כללו הקצבה עבור הספרייה המופעלת על ידי הרשת והקצבה עבור תכניות חברתיות.

2) הכנסות עצמיות - ההכנסות העצמיות של הרשת כוללות הכנסות ממספר מקורות שונים ומגוון פעילויות:

- א. מפעילות הגיל הרך (הפעלת רשת צהרונים ומעונות), המהוות את החלק המהותי של הכנסות הרשת
- ב. הכנסות מפעילות חברתית קהילתית במתנ"סים העירוניים (חוגים, אירועי תרבות ואומנות וכיו"ב)
- ג. בריכה טיפולית
- ד. מטוח העירוני
- ה. שירותי ספרייה.

המתנ"ס גובה תקבולים מלקוחות באמצעי התשלום הבאים: מזומן, המחאות, העברה בנקאית, כרטיסי אשראי (רוב ההכנסות נגבות באמצעות כרטיסי אשראי).

מגבלה בביקורת

הנתונים הכספיים עליהם נסמכה הביקורת, מבוססים על מסמכים ודו"חות המוצגים באתר העמותות של משרד המשפטים - "גיידסטאר".

להלן נתונים ביחס לשנת 2021 היקף ההכנסות של הרשת לשנת 2021. הנתונים ב-% משקפים את שיעור ההכנסה מתוך סך ההכנסה הכולל (נספח א'):

סה"כ	תרומות	תמיכות והקצבות מרשויות מקומיות	תמיכות והקצבות מהמדינה	הכנסות משירותים (עצמיות)	
102,646,000	1,586,000	33,892,000	41,114,000	59,946,000	
	2%	33%	40%	58%	2021
92,052,891	1,189,276	(*)17,836,008	25,274,425	47,753,182	
	1%	19%	27%	52%	2020

(*) ההקצבה מרשויות מקומיות כוללת הקצבה מעיריית רחובות בלבד.

יצוין כי נכון למועד הוצאת דוח זה (26/2/2023), טרם פורסמו באתר האינטרנט "גיידסטאר" הדוחות הכספיים המלאים של הרשת לשנת 2021.

בנוסף, עקב ההשלכה של שנת קורונה על היקפי ההכנסות העצמיות של הרשת, לא יוצגו נתונים כספיים לשנת 2020.

לפיכך, דוח זה אינו מציג מיפוי של נתונים כספיים בגין סוגי ההכנסות העצמיות של הרשת לשנים אלו, לרבות ההכנסות העצמיות הנובעות מהפעילות המבוקרת.

מתודולוגיה

מטרת הביקורת

בחינת תהליכי הפקת ההכנסות העצמיות, והבקורות השלובות בתהליך. הביקורת בחנה את מוקדי הפעילות הבאים המנוהלים על ידי רשת חוויות, שמתבצעת בהם גביית כספים בגין הפעילות:

- פעילות המטווה העירוני.
- פעילות במתני"ס שוויץ המדע ומתני"ס שוויץ החדשה, לרבות חוגים, פעילויות ואירועים.
- פעילות בריכת השחייה במתני"ס שוויץ המדע.
- פעילות הספריות.

הביקורת התמקדה בניהול ההכנסות העצמיות הנובעות מגבייה אשר מתבצעת שלא באופן ישיר באמצעות מערכת הגבייה הממוחשבת של הרשת (Info-Cash), וכן בגביית כספים המתבצעת במזומן, שכן גבייה כאמור הינה ברמת סיכון הגבוהה ביותר (מבחינה איכותית, ולא דווקא כמותית).

נציין כי ניהול ההכנסות מפעילות המעונות, לרבות אופן ניהול ההכנסות, נבדק על ידי מבקר הפנים של הרשת בתחילת שנת 2022. כמו כן, נמסר לנו כי פעילות הצהרונים עתידה להיבדק על ידי מבקר הפנים של הרשת בשנת 2023.

שיטת הביקורת והיקפה

במסגרת הביקורת נערכו, בין היתר, הפעולות המפורטות להלן:

- קיום פגישות ועריכת בירורים עם עובדי הרשת.
- ביקורים באתרי הרשת הבאים: מטה רשת חויות, ספריית המתנ"ס, מטווח עירוני, מתנ"ס שוויץ המדע (כולל משרדי בריכת השחייה) ומתנ"ס שוויץ רחובות החדשה.
- עיון בנהלי המתנ"ס בקשר למערך גביית התקבולים.
- עיון בנתונים כספיים שונים ממערכת "Info-Cash".
- עיון בכרטיסת הכנסות ממערכת הנהלת חשבונות (חשבשבת).
- עיון במסמכים כספיים שונים, כגון: קבלות, פנקסי כרטיסים, יומני רישום וכיו"ב.
- עריכת תצפית בעין על כספות בהן מאוחסנים כספים ומסמכים כספיים.
- עריכת ספירות קופה.

המקורות הנורמטיביים עליהם התבססה הביקורת

- הוראות מס הכנסה (ניהול פנקסי חשבונות), תשל"ג-1973.
- חוק הספריות הציבוריות, התשל"ה-1975.
- חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981.
- ספר הנהלים של הרשת – נהלים אשר עוסקים בטיפול בגביית כספים (קופה, הפקדה).

מועד ביצוע הביקורת והתקופה המבוקרת

- התקופה המבוקרת הינה השנים 2020-2022.
- הביקורת בוצעה במהלך החודשים יולי 2022 עד ינואר 2023.

2. ממצאים

2.1 הסכם מסגרת ארכאי בין העירייה ובין רשת חויות

הביקורת מעלה כי הסכם המסגרת שנערך בין העירייה ובין רשת חויות נערך בשנת 1996 מדובר בהסכם ארכאי שאינו משקף את המציאות הנוכחית ואינו נותן מענה להסדרה בין הגופים. לאור האמור לעיל, מומלץ לפעול לעריכת הסכם חדש.

2.2 חוב החברה למתנסים (רשת חויות)

נמצא כי קיים רישום חוב מצטבר של רשת חויות כלפי העירייה בסך של למעלה מ- 70 מיליון ₪ בשל אי תשלום ארנונה, מים ודמי שמירה.

לביקורת נמסר כי בעבר נעשה ניסיון להסדיר את החוב אולם הדבר לא צלח.

מומלץ לפעול להסדרת החוב.

בתגובת מנכ"ל העירייה לטיוטת הדו"ח נמסר כי העירייה תפעל להסדרת הנושא מול הנהלת הרשת.

2.3 המטווח העירוני

רקע

המטווח העירוני הינו בבעלות העירייה והפעילות בו היא באחריות אגף הביטחון בעירייה. המטווח מנוהל ומאויש ע"י שני עובדי עירייה – מנהל המטווח מאגף הביטחון של העירייה ופקידה אדמיניסטרטיבית; המטווח משרת מגוון לקוחות מהעיר והסביבה.

סוגי הפעילות במטווח כוללים הכשרה ראשונית לקראת הוצאת רישיון נשק, ריענון וחדוש רישיון ואימוני ירי חופשי. השירות המסופק לבאי המטווח כולל אפשרות להשכרת נשק (למוציאי רישיון), הדרכות, זמן שימוש במטווח ותחמושת.

לדרישת העירייה, הרשת מנהלת מבחינה כספית את הכנסות המטווח.

ההכנסות המתקבלות מלקוחות במטווח מופקדות לחשבון בנק של רשת חוויות.

בהתאם לכרטסת הכנסות ממערכת הנהלת החשבונות של הרשת, הכנסות המטווח לחודשים ינואר עד אוגוסט 2021, הסתכמו בכ-297 אלפי ₪.

את לקוחות המטווח ניתן לחלק למספר קטגוריות:

סוג לקוח	השירות המסופק	אופן הזמנת השירות	אופן התשלום
לקוח פרטי	כניסה למטווח, הדרכה, תחמושת, השכרת נשק למוציאי רישיון.	תיאום זמן הגעה, רישום פרטי לקוח ופרטי נשק בעת הגעה למטווח.	תשלום במועד ההגעה לפי תעריפון כללי.
לקוח קבוצתי (מועדוני ספורט)	אימוני ירי מעשי וירי אולימפי.	סגירת הזמנות ביומן מראש (יום בשבוע + שעות), רישום פרטי לקוח ופרטי נשק בעת הגעה למטווח.	תשלום שנתי מראש.
לקוח מוסדי (שוטרים ומתנדבי משמר אזרחי)	אימוני ירי ואישור תקינות נשק למשטרת ישראל.	תיאום זמן להגעה, רישום פרטי לקוח ופרטי נשק בעת הגעה למטווח.	תשלום בעת ההגעה לפי תעריפון משטרת ישראל.
לקוח עסקי (חברות שמירה וכדומה)	אימוני ירי, אימות וזיהוי נשק, חידוש וריענון רישיון.	תיאום מועד הגעה מראש מול מנהל המטווח, רישום פרטי לקוח ופרטי נשק בעת הגעה למטווח.	הגעה למטווח עם דרישת תשלום מהגורם המזמין. העברת דרישת התשלום לגביה להנה"ח.

להלן תיאור תהליך העבודה לרישום פעילות במטווח והליך גביית והפקדת התקבולים:



2.3.1 ניהול ידני של יומן רישום מתאמנים

פקידת האדמיניסטרציה של המטווח מנהלת יומן רישום מתאמנים הכולל את פרטי מבצע האימון, מספר רישיון נשיאת הנשק, תוקף הרישיון, פרטי הנשק, סוג האימון וכמות הכדורים. ניהול רישום יומן המתאמנים המזדמנים נעשה באופן ידני על גבי דפים בתפזורת, ללא רציפות של דפי יומן. ללקוח שמשלם במקום, מופקת קבלה מפנקס קבלות ידני.

תהליך העבודה מתבצע ידנית ללא תמיכה מיכונית; ניהול בסיסי הנתונים ידנית, והתהליכים השלובים בהם, כפי שיפורט בממצאים הבאים, פוגע ביכולת לערוך מעקב ובקרה על נתוני הפעילות במטווח.

בנוסף, ניהול רישום ידנית, ללא תיעוד אגרגטיבי של הפעילות והתשלומים בגינה, אינו מאפשר ביצוע ניתוח בהתאם לסוגי הפעילות השונים, לצורך בחינת רווחיות הפעילויות השונות, שיפור ניצול המשאבים הקיימים במתקן ומקסום ההכנסות.

לפירוט דוגמא של תדפיס יומן רישום ידני של מתאמנים במטווח, ראה נספח ב'.

2.3.2 היעדר תיעוד מלא של הפעילות הכספית

נמצא כי יומן הרישום במטווח אינו כולל את הפעילות הכספית במטווח - אין רישום ותיעוד באופן מרוכז ומלא של ההכנסות הנגבות במטווח, הכולל את כל בסיס הנתונים הרלוונטי (שם לקוח, גובה חיוב, אמצעי תשלום וכיו"ב).

היעדר תיעוד הקבלות הידניות במערכת

מסקירת מספר קבלות, נמצא כי הקבלה ממערכת INFO CASH כוללת את הסכום הכולל שהופקד, ללא רישום של טווח הקבלות הידניות בגינן נעשתה ההפקדה. הדבר מצביע על היעדר נתיב בקרה אחר הכסף ורציפות הקבלות.

להלן תדפיס לדוגמא של קבלה שהופקה על ידי פקידת מתנ"ס שוויץ החדשה ממערכת INFO CASH עבור פקידת המטווה, ללא ציון טווח הקבלות הידניות (לפירוט דוגמאות נוספות, ראה נספח ג').

הרשימה למספר קבלת הסכומים לפי הפירוט הבא:						
מספר חשבון	מספר שיק	שם בנק/ כרטיס אשראי	סניף	תאריך	סכום	מחזור
12	420327	הפועלים	690	01/06/2020	11,299.00	שיק
12	420327	הפועלים	690	31/03/2020	4,755.00	שיק
12	420327	הפועלים	690	31/05/2020	3,175.00	שיק
12	420327	הפועלים	690	13/05/2020	5,120.00	שיק
12	420327	הפועלים	690	13/05/2020	3,670.00	שיק
20	207209	בנק מזרחי טפחות	423	20/04/2020	4,487.00	שיק
סה"כ					32,506.00	

בעד החיובים והשירותים הבאים:			
מס' סידורי	הפקדה	פרטים	סכום
1	01.06.20		32,506.00
סה"כ			32,506.00

2.3.3 היעדר בקרה מצד הרשת על שלמות רישום ההכנסות והתקבולים

קיימים מספר אמצעי תשלום לכל סוג לקוח:

- תשלום במזומן או בהמחאה פרונטלית והפקת קבלה מפנקס ידני.
 - תשלום בכרטיס אשראי באמצעות מערכת סליקה (ללא הפקת קבלה במטווה).
 - הפקת דרישת תשלום ללקוח ותשלום בהעברה בנקאית (ללא הפקת קבלה במטווה).
- בנוסף, לגבי רישום הכנסה של לקוח בודד, רישום ההכנסות מבוצע בין שני בסיסי נתונים – קבלות ידניות והזנת נתונים במערכת הגביה INFO CASH.

מתכונת זו של ביזור דרכי הגבייה, ופיצול רישום התקבולים והפקת הקבלות בין מספר ערוצים, ללא רישום אחיד ומרוכז של התקבולים במערכת מידע, פוגע בנתיבי הבקרה ומהווה חשיפה לאי שלמות התקבולים.

הביקורת מעלה כי הבקרה מצד רשת חוויות על הפעילות הכספית במטווה הינה חלקית ביותר. לדוגמא, לא מתקיימות בקורות פתע או בקרה עיתית במשרדי המטווה לביצוע ספירות קופה והתאמת המזומנים לקבלות שהונפקו בגינם.

בהיעדר בקרה מצד הרשת, היא נסמכת לחלוטין על דיווחי ההכנסות של המטווה.

בישיבה שהתקיימה בלשכת מנכ"ל על ממצאי הדו"ח, סוכם על הידוק הבקרה והפיקוח מצד הרשת על הפעילות הכספית במטווה, הן בכל הנוגע לרישום ההכנסות והן במעקב אחר רישום תקבולים.

כמו כן, ניתנה הנחיה ממנכ"ל העירייה לצמצם ככל הניתן את השימוש במזומן.

2.3.4 היעדר תיעוד של חישוב החיוב בהתאם למחירון

אין תיעוד ביומן רישום ובקבלות לאופן חישוב הסכום לגבייה מלקוחות פרטיים, המתבסס על מחירון המטווח, בהתאם לסוג הנשק, מס' הכדורים שנעשה בהם שימוש וכיו"ב. לדוגמה: בהתאם לקבלה מס' 1261, לקוח פרטי שילם 185 ₪ בגין ביקור במטווח בתאריך 4/11/2022 ורכישה של 100 כדורים; אין בקרה לבחון האם הסכום הנ"ל הנ"ל נקבע בהתאם למחירון המטווח.

2.3.5 היעדר מעקב אחר חייבים

נמצא כי אין ניהול חובות וחייבים – במערכת Info-Cash. בפועל, נרשמים רק תקבולים שנגבו והועברו להפקדה.

מבדיקת הביקורת ומבירורים שנערכו עם עובדי המטווח ואגף הכספים במטה, עולה כי לאחר הוצאת דרישות תשלום ללקוחות, אשר משלמים בהעברה בנקאית, אגף הכספים אינו יודע על קיומם של החובות, אלא אם הם משולמים (ומשתקפים בחשבון בנק של הרשת), והמטווח אינו בודק האם דרישות התשלום שולמו ו / או אינו מעדכן את אגף הכספים אודות דרישות תשלום אלו.

בהיעדר רישום חייבים, נמנעת מאגף הכספים של הרשת יכולת פיקוח, בקרה ומעקב אחר לקוחות חייבים של המטווח, ולבצע בקרה אפקטיבית על הפעילות הכספית במטווח.

2.3.6 היעדר הפקת קבלה על תקבול בכרטיס אשראי

הפקת הקבלה מפנקסי הקבלות כוללת תקבולים במזומן והמחאות בלבד.

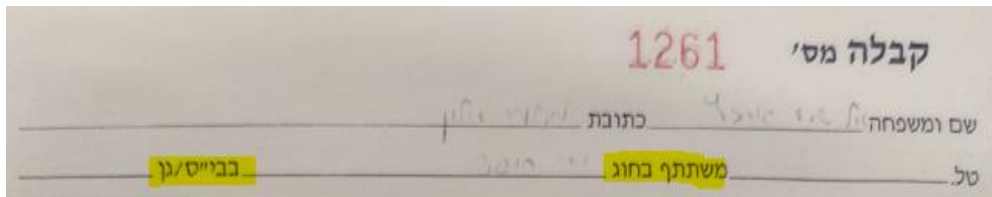
ללקוח אשר משלם בכרטיס אשראי נמסר אישור "שובר עסקה בכרטיס אשראי" ממערכת הסליקה, אך לא מוקפד למסור קבלה ללקוח כאמור, אשר עומדת בהנחיות ניהול ספרים של מס הכנסה.

מתכונת זו הינה בניגוד להוראות מס הכנסה (ניהול פנקסי חשבוניות), תשל"ג-1973, לפיהן קיימת חובה להוציא קבלה, ללא הבחנה באמצעי התשלום שנגבה.

2.3.7 נוסח קבלות שאינו מותאם למטווח

נוסח הקבלות שבשימוש המטווח אינו מותאם לפירוט סוג השירות אותו הוא מספק ללקוחותיו.

לא נרשמים בקבלה פרטים מותאמים לשירות - סוג הפעילות במטווח ואופן חישוב החיוב. על גבי נוסח הקבלה, רשומות המילים "משתתף בחוג _____ בבי"ס/גן _____".



בבדיקה מדגמית של קבלות, נמצא כי לא היו רשומים בהן פרטים רלוונטיים המותאמים לשירות / עסקה שנעשתה: בסיס החיוב (למשל, לפי קוטר הכדורים), כמות הכדורים, תעריף השימוש במטווח, פרטי רישיון נשק (קבלות מס' 1261 ו-1276 מיום 4/11/2022 ו-18/11/2022 בהתאמה).

2.3.8 היעדר מעקב אחר גבייה בפועל מלקוחות קבועים

הלקוחות שהינם קבוצות או לקוחות מוסדיים, כמפורט בטבלה לעיל, נוהגים לשלם לרשת חוויות באמצעות המחאה או העברה בנקאית, תלוי בלקוח המשלם.

ככלל, לקוחות אלו אינם משלמים במעמד השימוש במטווח, כפי שמתבצע מלקוח פרטי, ולא מופקת עבורם קבלה מפנקסי קבלות הידניים על ידי מזכירות המטווח, אלא אמורה להיות מופקת להם קבלה ממערכת הגבייה של הרשת, לאחר זיהוי התקבול בחשבון בנק.

הביקורת מצאה אי גבייה משני לקוחות קבועים בגין פעילות שהן ביצעו במטווח בשנים 2020 ו-2021 בהיקף מצטבר של 37,500 ₪.

בהמשך להערת הביקורת, נמסר כי המטווח פנה ללקוחות אלו בעניין זה, ובוצעה גבייה של הסכום הנ"ל בחודש אוגוסט 2022.

צוין כי על אף שלא נעשתה גבייה מהלקוחות כאמור, הם המשיכו להשתמש בשירותי המטווח כבשגרה במהלך השנים 2021 ו-2022. להלן פירוט הסכומים שלא נגבו:

שם הלקוח	תקופת השירות	תאריך הגבייה בפועל	סכום
עמותה א'	שנת 2020 ו-2021	12/8/2022	22,500 (*)
עמותה ב'	שנת 2020 ו-2021	12/8/2022	15,000 (*)

(*) התשלום נגבה עם הנחה (50%) באישור אגף ביטחון בגין שנת 2020.

2.3.9 שימוש באתר המטווח לאפסון ציוד של עמותות

על פי דו"ח בדיקה שנערך במטווח, באתר המטווח מוצבים מכולות, מחסן וכספת שבבעלות 2 מועדוני ירי (ככל הנראה עמותות - מועדוני ירי ומועדון ירי אולימפי).

מומלץ לבחון האם השימוש האמור נעשה בידיעת הגורמים המוסמכים והאם סכום התמורה המשולמת ע"י המועדונים מגלמת גם את התשלום עבור השימוש כאמור.
בתוך כך, מומלץ לבחון בנוסף האם ההנחה שניתנה למועדונים הוסדרה בהתאם לחוק.

2.4 בריכה טיפולית

רקע

פעילות רשת חוויות כוללת בריכה הידרותרפית הנמצאת במתחם מתנ"ס שוויץ המדע.
הבריכה הינה בריכה טיפולית, המאפשרת קבלת טיפולים רפואיים באופן אישי או קבוצתי; ניתן לקבל טיפולי בריאות והתעמלות חווייתיים מותאמים, לפי גיל, מינו ומצבו הבריאותי של המטופל.
לבריכה הסכמים עם קופות החולים לצורך סבסוד עלויות הפעילויות למבוטחי הקופות. כמו כן, ניתן מענה ללקוחות פרטיים, מבוטחי B-WELL ומבוטחי כללית מושלם בשיטת החוזרים.
הליך הטיפול האדמיניסטרטיבי בלקוחות הבריכה, הכולל את הליך הרישום/ ניהול ההזמנה, גביית התשלום והדיווח הבקרה למטה, משתנה בהתאם לסוג הפעילות המבוקשת.
הפעלת פעילות הבריכה מתבצעת באמצעות מערכת מידע ייעודית – מערכת 'דוקטור' (להלן: "מערכת דוקטור") לניהול תורים בגין טיפולים של לקוחות, וגביית תשלום בגין טיפולים אלו. בהתאם לדוח הכנסות ממערכת דוקטור לחודש יולי 2022, סך ההכנסות לחודש זה שנרשמו במערכת הסתכמו ב-47,750 ש"ח. אחת לחודש, נשלח לאגף הכספים של הרשת קובץ אקסל הכולל את היקף ההכנסות החודשי באופן אגרטיבי (ללא פירוט נתוני התקבולים) הכולל יחד את סך המזומנים + והתשלומים הדחויים, ודוח נתוני הכנסות מפורט ממערכת הד"ר.

את הפעילויות השונות המתקיימות בבריכה ניתן לחלק ל- 3 סוגים:

מס"ד	מהות השירות	מערכת המידע לניהול הלקוחות והגבייה	מידע נוסף
1	טיפולים פרטניים – קניית שירות עצמאית	'מערכת דוקטור' לניהול תורים של המטופל וגביית התשלום מהמטופלים.	מופקת מהמערכת קבלה לכל מטופל.
2	טיפולים פרטניים במסגרת שירותי קופות החולים והביטוחים המשלימים (טופס 17)	'מערכת דוקטור' לניהול תורים של המטופל וגביית התשלום מהמטופלים.	מופקת מהמערכת חשבונית לחיוב תקופתי לקופות החולים בגין הטיפולים שניתנו בפועל, מתוך סך הטיפולים שאושרו למטופל בהפניה מקופת החולים (טופס 17). ממוצע שעות הטיפול החודשי הוא כ- 850 שעות טיפול.

מס"ד	מהות השירות	מערכת המידע לניהול הלקוחות והגבייה	מידע נוסף
3	חוגים קבוצתית ופעילות	מערכת Info-cash	החוגים והפעילות הקבוצתית מנוהלים ע"י צוות המתנ"ס במערכת Info-cash באופן זהה ליתר פעילויות המתנ"ס.

הביקורת התמקדה בגבייה הנעשית באמצעות מערכת דוקטור (מס"ד 1 ו-2 בטבלה).

הקופאית במשרדי הבריכה במתנ"ס מפיקה קבלה ממערכת דוקטור לאחר גביית התקבול מהלקוח.

התקבולים מתקבלים במזומן, שיק או בכרטיס אשראי.

פקידת הקבלה של המתנ"ס מפקידה את התקבולים (מזומן / שיק) בחשבון הבנק של הרשת.

להלן תיאור תהליך העבודה ברישום הפעילות בבריכה והליך גביית והפקדת התקבולים:



פירוט ממצאים

2.4.1 היעדר מנגנון לביצוע התאמת הכנסות

הביקורת מצאה כי לא נעשית על ידי הרשת בדיקת התאמה במטרה לוודא כי התקבולים שהופקדו בבנק במזומן, אכן תואמים לגובה הקבלות שהופקו במערכת דוקטור בגין אותם תקבולים.

ההפקדות בחשבון בנק נעשות ללא נתיב בקרה אחר מספרי הקבלות שהופקו במערכת, ואין יכולת לבצע בקרת התאמה בין הפקדות בבנק לבין קבלות שנרשמו במערכת.

הדבר מצביע על פגיעה במנגנוני הבקרה על תקבולים.

גם במקרה זה, קיימת חשיפה לאובדן / גניבת כספים ללא ידיעת גורם כלשהו ברשת.

יובהר כי במסגרת הביקורים שנערכו במשרדי הבריכה, לא עלה על ידי הביקורת חשש מבוסס כלשהו לאי סדרים או להיעלמות כספים.

קושי ניכר בביצוע התאמה על ידי הביקורת

הביקורת ערכה בדיקת הצלבה בין סכומי ההפקדה בבנק במזומן, לפי דפי הפקדה בבנק, לבין קבלות שהופקו מהמערכת בגין גבייה במזומן, בהתבסס על דוח הכנסות ממערכת דוקטור לחודש אפריל 2022.

לצורך ביצוע התאמה, הביקורת נדרשה 'לזהות' כל תקבול בנפרד מתוך נתוני הפקדה בבנק, ולשייכה לקבלה המתאימה במערכת דוקטור. לאחר ביצוע פעולה זו, הביקורת מצאה כי קיימת התאמה בנתוני הכנסות במזומן בין הבנק מול קבלות במערכת; להלן פירוט ממצאי בדיקת התאמה שנערכה על ידי הביקורת.

כפי שניתן לראות בטבלה, רק חלק מסכום ההפקדה בבנק, מתוך סכום ההפקדה הכולל, משויך לחודש הרלוונטי בו נרשמו התקבולים במערכת דוקטור והדבר מהווה פגיעה בנתיבי הבקרה אחרי הכספים.

נתוני הפקדת מזומנים בבנק				קבלות מערכת דוקטור (מזומן)		
סכום המשוך לקבלות בגין חודש זה בלבד	סכום הפקדה	גורם מפקיד	תאריך הפקדה	סכום קבלה	מספר קבלה	תאריך קבלה
₪ 1,885	₪ 2,100	פקידה א'	25/04/2022	₪ 400	17243	3/04/2022
				₪ 100	17244	3/04/2022
				₪ 200	17257	4/04/2022
				₪ 135	17268	5/04/2022
				₪ 200	17281	6/04/2022
				₪ 200	17282	6/04/2022
				₪ 200	17334	12/04/2022
				₪ 200	17338	13/04/2022
				₪ 125	17352	24/04/2022
				₪ 125	17353	24/04/2022
₪ 900	₪ 2,955	פקידה א'	31/05/2022	₪ 200	17384	27/04/2022
				₪ 200	17386	27/04/2022
				₪ 100	17387	27/04/2022
				₪ 200	17392	28/04/2022
				₪ 200	17396	28/04/2022
₪ 400	₪ 700	פקידה ב'	25/4/2022	₪ 200	17304	7/4/2022
				₪ 200	17348	14/4/2022
₪ 45	₪ 865	פקידה ב'	31/5/2022	₪ 45	17378	26/4/2022
3,230		סה"כ הפקדה בבנק (מזומן)		3,230	סה"כ קבלות במזומן	

2.4.2 אופן שמירת התקבולים (ללא ממצא)

בנוהל הרשת בנושא "קופה, הפקדה והחזרת כספים", נקבע כי כל קופאי יאחסן כספים בכספת.

במסגרת הביקור בבריכה בתאריך 6/12/2022, נערכה תצפית בעין על אופן שמירת הכספים במשרדי הבריכה.

הביקורת מצאה כי הכספים נשמרים באמצעות כספת. הנגישות לכספת הינה באמצעות מפתח וקודן; נמסר לביקורת כי עובדות המנהלה של הבריכה, הכוללים את מנהלת הבריכה ושתי פקידות מנהלה, והן בלבד נגישות לכספת זו.

2.4.3 הזמנת שירות במסגרת שירותי קופות החולים (ללא ממצא)

רישום מטופלים במערכת הד"ר נעשה במקביל לרישום המטופל בפורטל קופת החולים באמצעות הכרטיס המגנטי של קופת החולים.

בפעילות זו, מערכת הד"ר מנהלת את הליך גביית התשלום בגין טיפולים פרטניים באמצעות הפקת חשבונית לחיוב תקופתי לקופות החולים בגין הטיפולים שניתנו בפועל, מתוך סך הטיפולים שאושרו למטופל בהפניה מקופת החולים (טופס 17).

חשבונית החיוב מבוססת על השוואה בין הטיפולים הרשומים בפועל בפורטל קופת החולים לטיפולים בפועל המופיעים במערכת הד"ר.

במידה וקיימת אי התאמה בין הרישומים בין המערכות, מתבצע בירור מול קופת החולים, ובמידת הצורך מתבצע רישום ידני בדיעבד של טיפול חסר.

הביקורת בחנה את השוואת הנתונים בין מערכת הדוקטור למערכת של קופת חולים מאוחדת וכללית לחודש יולי 2022, ולא נמצאו פערים.

מסקירת ניירות העבודה, נמצא כי התהליך מתבצע באופן מתועד ומסודר.

2.5 מתנ"סים

במרכזים הקהילתיים (להלן: "מתנ"סים") מתקיימים פעילויות מסוגים שונים (כגון: חוגים, הצגות, אירועי תרבות ואירועים קהילתיים) לאוכלוסיות שונות בקהילה (ילדים, נוער, מבוגרים, הגיל השלישי ואוכלוסיות מיוחדות).

הליך הרישום והתשלום לפעילויות השונות אפשרי הן פרונטלית במזכירות המתנ"סים, והן באמצעות פורטל "רשת חוויות" באינטרנט.

הרישום והגבייה מתבצעים באמצעות מערכת info cash, כאשר אחת לחודש, מתבצע תהליך של קליטת ההכנסות שנגבו באותו חודש למערכת הנהלת החשבונות.

להלן תיאור תהליך העבודה ברישום לפעילות במתנ"סים והליך גביית והפקדת התקבולים:



פירוט ממצאים

2.5.1 חשיפה לביצוע שינויים בקובץ ממשק הכנסות חודשי

הביקורת בחנה את הליך העברת נתונים התקבולים ממערכת הגבייה Info-Cash אל מערכת הנהלת החשבונות ואת ביצוע ההתאמות בין התקבולים בבנק לבין התקבולים שנרשמו במערכת הגבייה.

אחת לחודש מופק על ידי חשב הרשת דו"ח ייצוא של הקבלות (תקבולים) שנרשמו במערכת Info-cash באותו חודש.

הקובץ נקלט במערכת הנהלת החשבונות (חשבשבת) ופקודת רישום התקבולים החודשית במערכת הנהלת חשבונות מתבססת על קובץ זה.

מבנה הקובץ הינו בפורמט של קובץ טקסט "MOVEIN.XLS".

הועברו לידי הביקורת מספר דוגמאות של קבצי הממשק המופק מתוך מערכת ה-Info-cash.

מבדיקה שנערכה על ידי הביקורת, נמצא כי לאחר הפקת קובץ ממשק נתוני הגבייה מתוך Info-cash ושמירתו במחשב מקומי, ולפני קליטתו במערכת הנהלת החשבונות, **ניתן לערוך שינויים ידניים בנתונים** באמצעות תוכנת אופיס רגילה (אקסל), ולקלוט אותו לאחר מכן במערכת הנהלת החשבונות (חשבשבת) עם הנתונים המעודכנים – ללא כל אמצעי פיקוח ובקרה לאיתור וזיהוי השינויים.

האפשרות לשנות נתונים בקובץ הממשק החודשי, והיעדר בקרה ממוכנת לזיהוי שינויים בקובץ, מונעת יכולת בקרה ומעקב אחר שלמות העברת הנתונים בממשק בין מערכת Info-

cash לחשבשבת, דבר היוצר חשיפה לביצוע מניפולציה בנתוני התקבולים בתהליך ההעברה ממערכת ה-Info-cash למערכת הנהלת החשבונות (חשבשבת).

2.5.2 פגמים בתהליך הבקרה הפנימי

מסקירת התהליך המתואר על ידי הביקורת, עולה היעדר בקרה, כמפורט להלן:

1. ביצוע בדיקה ידנית (ויזואלית) ללא תיעוד
תהליך בדיקת פעולות ההפקדה בדוח המכירות והצלבתם בהתאם לנתוני בנק, כמתואר לעיל, מתבצע ידנית - באמצעות סקירה ויזואלית של הנתונים בעין.

תהליך זה אינו מתועד על ידי חשב הרשת. תהליכים ידניים יוצרים חשיפה לטעויות.

2. היעדר הפרדת תפקידים

ביצוע פעולת העלאת קובץ הממשק למערכת הנהלת החשבונות, רישום פקודת ההכנסות החודשית במערכת הנהלת החשבונות, וביצוע פעולת בקרה על נתוני דוח המכירות מול ההפקדות בחשבון בנק, כפי שמתואר לעיל, מתבצע על ידי גורם יחיד (החשב).

נוצרת חשיפה לפגיעה בעקרון הפרדת תפקידים – כלומר, אין הפרדה בין גורם מבצע לגורם בודק/מאשר.

הביקורת סבורה כי ביצוע בקרת התאמה בין היקף העסקאות הנרשם ב-Info-cash ובחשבשבת לבין אלו הרשומות בבנק, מהווה בקרה בלתי תלויה בתהליך הפקת ההכנסה, אשר אמורה להתבסס על מנגנון הפרדת התפקידים ומיכון התהליך לצורך שמירה על השלמות והדיוק ברישומי ההכנסות בהנהלת חשבונות.

2.5.3 התאמה חודשית של עסקאות בכרטיסי אשראי (ללא ממצא)

כרטיסי אשראי מהווים אמצעי תשלום עיקרי עבור הרשת. רשת חויות התקשרה עם חברת "ישראלכרט בע"מ" כסולק אשראי עבור הרשת בכלל סניפיה. ביצוע עסקאות באמצעות כרטיס אשראי במערכת Info-cash משודר אוטומטית לחברת האשראי הסולקת.

זיכוי העסקאות נעשה בשני מועדים קבועים במהלך חודש. הרשת מקבלת מידי חודש חשבונית מחברת האשראי, המפרטת את נתוני סך העסקאות ברוטו שבוצעו באותו חודש, וסך החיוב בגין עמלות סליקה בגין עסקאות אלו. הזיכוי בחשבון בנק של הרשת מתבצע בגין סך העסקאות, בניכוי עמלות סליקה בגין העסקאות שנעשו באותו חודש.

הביקורת ערכה בדיקת הצלבה לספטמבר 2022 בין נתוני הבנק (זיכוי תקבולים) לבין נתוני חברת האשראי (חשבונית עסקאות ברוטו, וחיוב בגין עמלות סליקה). הביקורת מצאה התאמה. להלן פירוט ממצאי הבדיקה לחודש ספטמבר 2022:

ממצאי הביקורת	סך תקבולים בבנק (נטו)	סך חשבונית בגין עמלות (כולל מע"מ) לפי נתוני החברה הסולקת	סך עסקאות שנסלקו ברוטו לפי נתוני החברה הסולקת
נמצאה התאמה	3,609,178.68	28,028.56	3,637,207.24

2.5.4 חשש לפגיעה בפרטיות

א. פרטי אשראי

חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981, והתקנות שתוקנו מתוקף החוק, קובעים כי קיימת אחריות על בעל מאגר מידע לאבטח את המידע, ולהגן עליו מפני חשיפה, שימוש או העתקה שלא כדין. קיימות הנחיות מפורטות של רשם מאגרי המידע לגבי היקף האבטחה הנדרש.

הרישום של משתתפים לפעילות במזכירות המתנ"ס יכול להעשות באמצעות רישום פרטי הלקוח בטופס דיגיטאלי באתר הרשת או באמצעות מילוי טופס מודפס במזכירות החברה.

הפרטים הנדרשים למילוי בטופס המודפס כוללים מילוי פרטי חשבון בנק ופרטי כרטיס האשראי, לרבות נתוני ה-CVV.

לאחר הזנת נתוני הלקוח, טופס הרישום נשמר בקלסר, ופרטי כרטיס האשראי המופיעים בו מושחרים לאחר ביצוע התשלום. בנוסף, נשמרים במערכת פרטי חשבון הבנק של הלקוח כגיבוי למקרה הצורך של ביצוע החזרים ללקוח.

בפועל, נמצאו טפסים בהם נתוני פרטי האשראי לא הושחרו, או הושחרו אך ניתנים לשחזור.

לדוגמה: לקוח מס' ת"ז 12250353, טופס ההרשמה לחוג כולל נספח של טופס חיוב בכרטיס אשראי המפרט את מספר כרטיס האשראי, תוקפו, ומספר ה-CVV.

ב. המחאות

גם לעניין שמירת השיקים, נמסר על ידי מנהלי המתנ"ס שנדגמו כי שיקים שהופקדו (באמצעות סריקה) נשמרים שלושה חודשים לפחות, בהתאם להנחיות הרשת, ואמורים להיגרס לאחר מכן על ידי הפקיד שביצע את ההפקדה שלהם. לא נמצא תיעוד להליך הגריסה של השיקים לאחר שלושה חודשים ממועד הפירעון.

לדעת הביקורת, שמירת פרטים רגישים של לקוחות, כדוגמת: פרטי כרטיס אשראי ופרטי חשבון בנק, עשויה ליצור חשיפה כלפי הרשת לאי עמידה בדרישות הרגולציה להגנה על הפרטיות ואבטחת מידע רגיש - לפי חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981, והתקנות שתוקנו מתוקף חוק זה, "מידע רגיש" כולל גם מידע כלכלי של אדם, לרבות פרטי כרטיס אשראי, ומחייב רישום מאגר מידע זה אצל רשם מאגרי המידע.

ג. חשש לזליגת נתונים אישיים של תושבים

הביקורת מעלה כי מנוהלים על ידי הרשת מידעים נוספים הנשמרים ברשת חוויות, אם במסמכים מודפסים ואם במערכת Info-cash, כגון: נתונים על מעמד אישי, מצב בריאותי, מצב כלכלי והכשרה מקצועית.

גם נתונים אלו, מוגדרים כ-מידע רגיש על פי חוק, ונדרש לנהוג לגביהם בהתאם לכללי אבטחת מידע רלוונטיים.

2.5.5 אי תמיכת המערכת לרישום מקוון בפיצול אמצעי תשלום ובביצוע תשלום יחסי לחוגים

הביקורת מצאה כי מערכת Info-Cash אינה תומכת בביצוע הפעולות הבאות:

תשלומים בכרטיס אשראי באופן מקוון –

התשלום במערכת Info-Cash בגין פעילות מסויימת מתאפשר באמצעות כרטיס אשראי אחד בלבד, והמערכת אינה תומכת ביכולת לפצל את ביצוע התשלום באופן מקוון באמצעות יותר מכרטיס אשראי אחד.

במידה ולקוח רוצה לפצל את החיוב, ולשלם אותו באמצעות יותר מכרטיס אשראי אחד (כגון: הורים גרושים, קרובי משפחה אשר עשויים להידרש לפצל את התשלום ליותר ממשלם אחד), עליו להגיע למשרדי המתנ"ס לשם ביצוע פיצול אמצעי התשלום.

היעדר יכולת לבצע חישוב יחסי –

המערכת אינה תומכת ביכולת חישוב החיוב כחלק יחסי, על סמך היקף ההשתתפות בפועל של המשתתף מתוך מספר המפגשים הכולל של הפעילות. לדוגמא, בחיוב בגין חוגים המתבצע על בסיס חודשי. במידה והלקוח מעוניין להצטרף לחוג במהלך החודש או לקוח המעוניין לעזוב במהלך החודש את החוג אליו הוא רשום, החיוב היחסי נעשה בהסתמך על חישוב ידני של מספר המפגשים בפועל בהם הוא השתתף / ישתתף, ללא יכולת חישוב ממוכנת של המערכת.

מגבלה זו מעמיסה על עבודת מזכירות המתנ"סים, וגורמת להגדלת היקף העבודה הידני, לרבות תיעוד הטפסים, ומגבירה את החשיפה לטעויות אנוש.

2.6 מכירת כרטיסים באירועים

רקע

שלוחות המתנ"ס מבצעות מכירת כרטיסים לפעילויות שונות חד-פעמיות, כגון: אירועים, הצגות, מופעים וכיו"ב.

מכירת כרטיסים לאירועים מתבצעת, בין היתר, באמצעות פנקסי כרטיסים, המהווים שווה כסף. מכירת כרטיסים מתבצעת באחת משתי הדרכים הבאות:

פנקסי כרטיסים ידניים שהגבייה בגינם מבוצעת באופן פרונטלי על ידי הרוכש. הגבייה מבוצעת לרוב במזומן.

אתר רשת חוויות – באמצעות האתר ניתן להזמין כרטיסים ולבצע את התשלום ולהפיק קבלה באמצעות התממשקות למערכת Info-cash.

הקופאי המאייש את הקופה באירוע גובה תקבולים פרונטלית, ומוסר כרטיס ללקוח המשלם. לאחר האירוע, התקבולים מועברים למנהלניות המתנ"סים לרישום במערכת וביצוע הפקדה בבנק.

להלן תיאור תהליך העבודה ברישום לפעילויות ואירועים במתנ"סים :



פירוט ממצאים

2.6.1 היעדר ביצוע בקרת שלמות אחר גבייה בפנקסי כרטיסים

כאמור לעיל, פנקסי כרטיסים מהווים שווה כסף, והטיפול במסמכים אלו צריך להיות דומה לטיפול בכספים.

מבדיקה עולה כי לא מתבצעת בקרת שלמות בלתי תלויה אחר מלאי פנקסי כרטיסים וגביית כספים באמצעות פנקסי כרטיסים בגין האירועים והפעילויות.

כלומר, לא ניתן לבצע מעקב בכל רגע נתון כי שווי כרטיסים שנמכרו בפנקס כרטיסים, בתוספת שווי כרטיסים שנותרו בפנקס, מסתכם בסך שווי הכרטיסים הכולל בפנקס.

לנוכח אפשרות התשלום במזומן – ללא בקרה מובנית לרישום ישיר של ההכנסות במערכת הגבייה, קיימת חשיפה גבוהה לסיכון של אובדן / גניבת כספים וכיוב"ז וכן לחלוקת כרטיסים ללא קבלת תמורה – ללא כל בקרה.

2.6.2 תיעוד חסר במערכת של פרטי פנקס למכירת כרטיסים

הביקורת בדקה קבלה בסך 1,050 ₪ שהופקה ממערכת ה-Info-Cash, ביום 31/3/2022 בגין תקבולים של אירוע ריקודי עם במתנ"ס שוויץ מדע (קבלה מספר 469934). הביקורת לא מצאה תיעוד למספר כרטיסים שנמכרו, לפי סכום מכירה לכרטיס, וכן תיעוד לפרטי פנקס כרטיסים ממנו בוצעה המכירה (מספר פנקס, וטווח כרטיסים שנמכרו באמצעותו).

2.6.3 היעדר בקרה ממוכנת אפקטיבית אחר מגבלת משתתפים לאירוע

במערכת Info-cash קיימת אפשרות להגביל את מספר הכרטיסים הנמכרים באופן מקוון בגין אירוע מסוים. עם זאת, במסגרת תהליך המכירה הפרונטלי (מכירה מול קופאי בפנקסי מכירה), לא קיימת בקרה אפקטיבית ליישום מגבלת מכירה על מספר כרטיסים לאירוע. אי לכך, נוצרת חשיפה לחריגה מהתפוסה המירבית של מספר המשתתפים באירוע (במידה ויש דרישה של גורם כזה או אחר להגבלת מספר משתתפים באירוע). כפועל יוצא, פגיעה באפקטיביות הבקרה על היקף מכירת הכרטיסים לאירוע בהתאם למגבלה שהוגדרה על ידי המארגן (בהתאם לדרישות חוק או בהתאם לשיקוליו הנוספים).

2.7 ספריית הרשת

רקע

הספרייה של הרשת כוללת 7 שלוחות אשר חלקן ממוקמות בתוך המתנ"סים, והיא נועדה למתן שירות לציבור הרחב. הספרייה על שלוחותיה, מציעה אוסף רחב של ספרים ומקורות מידע המוצעים לתושבים (כתבי עת, קלטות, סרטים וכיו"ב), וכן פעילויות העשרה ואירועים למבוגרים וילדים, כגון: מועדוני קריאה, הצגות לילדים ושעת סיפור, אירועים קהילתיים וכיו"ב. מבוצע שימוש בתוכנה ייעודית (מערכת ניטו-טק) לניהול מאגרי המידע של הספרייה, קטלוג ספרים ומעקב אחר השאלות ספרים. גביית תקבול אשר מבוצעת בספרייה מועברת לאחר מכן אל המטה לרישום התקבול בתוכנת Info-cash.

חוק הספריות הציבוריות ותקנותיו

המתנ"ס כפוף לחוק הספריות הציבוריות, התשל"ה-1975, אשר נועד להסדיר את פעילותן של ספריות ציבוריות בישראל, ולהבטיח שירותי ספרייה ציבורית, לצד אמצעים להבטחת מקורות המימון למימוש מטרה זו.

ככלל, החוק מאפשר שירותי השאלת ספרים לכלל הציבור בחינם, ומתיר לגבות כספים בגין איחור בהחזרת ספרים, השחטה / אובדן ספרים, או בגין שירותי ספרייה מיוחדים כפי שנקבע בחוק.

סעיף 7 לחוק:

"שירותי ספרייה ציבורית יינתנו חינם, אולם ניתן לגבות תשלומים בשל איחור בהחזרת ספרים או בשל אי החזרתם או בשל השחטתם הכל כפי שקבע השר; כן ניתן לגבות תשלומים בשל שירותים מסוימים שניתנו, כפי שקבע השר, באישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת."

תקנות הספרייה הציבוריות (תשלומים), תשל"ח-1977

ניתן לגבות תשלומים בכל אחד מאלו:

- (1) בשל איחור בהחזרת ספר - ובלבד ששיעור התשלום לא יעלה על כפל המחיר של משלוח תזכורת, לכל שבוע של איחור;
- (2) בשל אי-החזרתו של ספר או בשל השחטתו - ובלבד ששיעור התשלום לא יעלה על מחירו הריאלי של הספר, בתוספת חמישים אחוז;
- (3) בשל שירותים מיוחדים אלה:
 - (א) שמירת ספר לקורא לפי בקשתו;
 - (ב) מתן מסמך שנועד להישאר בידי הקורא, בין שהוא העתקה ממסמך הפתוח לעיון בספרייה הציבורית ובין שאינו העתקה כאמור.

תקנון הספרייה בעניין קנסות ותשלומים

לפי תקנון הספרייה בדבר "נהלי השאלת ספרים":

- תקופת ההשאלה של הספרים באגף השאלה למבוגרים ובאגף הילדים והנוער מוגבלת ל- 30 יום אלא אם כן מצוין אחרת.
- המנוי מתחייב להחזיר את הספרים לספרייה במועד.
- בגין ספר שלא יוחזר במועד ייגבו עד 10 ₪ לכל שבוע איחור.
- בגין אבדן או השחטה של ספר ייגבו עד 100 ₪. ניתן להביא לספרייה ספר זהה לזה שאבד ובלבד שהוא במצב חדש.
- ספר שלא יוחזר 3 חודשים מהמועד שהיה אמור להיות מוחזר, ייחשב כספר אבוד ולפיכך סכום התשלום יהיה צמוד לאמור בסעיף הקודם.

מקורות הכנסה של הספרייה

בהתאם ל-'דוח קבלות' שהופק מהספרייה לתקופה שמתאריך 1/1/2022 עד 31/12/2022, נמצא כי סך התקבולים שגבתה הספרייה הסתכם בכ-45,240 ₪. הגבייה נעשתה מ-1,365 אנשים.

מקורות ההכנסה של הספרייה, על סניפיה השונים הפרוסים ברחבי העיר, נובעים ממגוון השירותים אותה היא מספקת: שירותי צילום והדפסה בסניפים רחובות החדשה או קריית משה, קנסות בגין אי החזר ספרים, מכירת ספרים, פעילויות העשרה (כגון: שעת סיפור).

גביית התקבולים מתבצעת באמצעות פנקסי כרטיסים או חיוב טלפונית או פרונטלית בכרטיס אשראי.

פירוט ממצאים

2.7.1 שירותי חינוך בגין מנויי הספרייה (תקין)

שירותי הספרייה, ובכלל זאת גישה לספרים ולמאגרי מידע בספרייה, אינם כרוכים בתשלום, וזאת בהתאם לחוק הספריות האוסר גביית דמי מנוי מציבור תושבי הרשות המקומית הנהנים משירותי הספרייה.

2.7.2 פיגורים בהחזרת ספרים

הביקורת קיבלה מהמערכת הממוחשבת של הספרייה דוח פירוט מנויים ('לקוחות' לפי שם ומספר מנוי) והשאלות ספרים של כל מנוי, כולל תאריכי מנוי, מספר השאלות וסך - מצטבר לכל בסיס הנתונים, ולכל תקופת הפעילות במערכת הממוחשבת (להלן: "דוח השאלות לפי מנויים").

מניתוח דו"ח השאלות לפי מנויים, עולה כי מתוך סך המנויים הקיים, כ-98.5% מהמנויים מאחרים בלפחות החזרת ספר אחד, מתוך סך הספרים שהושאלו על ידיהם.

עם זאת, חשוב לציין כי בחינת היקף האיחורים ביחס להיקף השאלת הספרים הכולל הינו נמוך יחסית ועומד על שיעור של 2.8% במוצע מסך ההשאלות (10,015 איחורים מתוך 351,561 השאלות).

פילוח היקפי המנויים המאחרים בהחזרת יותר משני ספרים מראה כי 2,282 מנויים (58.5%) מאחרים בהחזרת 2-5 ספרים ו-4.3% מאחרים בהחזרת 6 ספרים ומעלה.

הביקורת תציין כי הנתונים הנ"ל כוללים גם מנויים 'היסטוריים' (ראה התייחסות מנהלת הספרייה בעניין זה).

מבירור עם מנהלת הספרייה, נמסר כי אחת לחודש הספרייה שולחת תזכורות, טלפונית ובכתב, למנויים אשר לא החזירו את הספר שהושאל במועד.

לדבריה, הדבר נעשה בעיקר לגבי מנויים פעילים (ברמה השוטפת), ופחות מתמקדים במנויים 'היסטוריים' (מעין 'חוב אבוד'); עוד נמסר ממנהלת הספרייה כי 'תופעת האיחורים' היא תופעה שכיחה בספריות ציבוריות, שנאלצים להתמודד עמה ופועלים לצמצם את היקף התופעה.

יש לציין כי פיגור בהחזרת ספרים פוגם בשירות שנועד לתושבים מאחר ובתקופה הנ"ל נמנעת מלקוחות אחרים גישה לאותם ספרים.

2.7.3 גביית קנסות חלקית בגין אי החזרת ספרים במועד

מבדיקת הביקורת עולה כי מרבית המנויים המאחרים בהחזרת הספרים אינם משלמים קנסות.

בהתאם לדו"ח השאלות לפי מנויים, נמצא כי רק בכ – 25% (992 מנויים) מסך המנויים שאיחרו בהחזרת ספרים או שלא החזירו ספרים בוצעה אכיפה באמצעות גביית הקנס הקבוע לאיחור או אי החזרת ספר.

בבירור עם מנהלת הספרייה, עולה כי הטלת קנסות מתבצעת בהתאם לשיקול דעת בנוגע לאיחורים, אולם לגבי אובדן או השחתה, נטען כי היא מקפידה לבצע גבייה; עוד נמסר כי קיים קושי לגבות קנס ממנוי שלא הגיע פיזית לספרייה, או פנה ביוזמתו.

באחד המקרים שהועלו בבדיקה, נמצא מנוי ('לקוח') אשר נכון לתאריך 23/11/2022, שאל 8 ספרים מהשנים 2019 ו-2020 שלא הוחזרו. יצוין שלמרות שהמנוי שאל 6 ספרים בשנת 2019 שלא הוחזרו, הספרייה המשיכה להשאיל לו ספרים בשנת 2020, מבלי לקנוס אותו, על אף שהוא לא החזיר ספרים שהושאלו מוקדם יותר.

2.7.4 בקרת גבייה והתאמת תקבולים (ללא ממצא)

בחודש אוגוסט 2022, הספרייה גבתה 1,298 ₪ במזומן בגין שירותיה, שכללו בעיקר הכנסות משירותי הדפסות ומכירת ספרים.

הביקורת בחנה האם קיימת התאמה בין התקבולים לפי הרישום בספרי הרשת לבין התקבולים שהופקדו בחשבון בנק לחודש זה.

הביקורת מצאה התאמה בין גביית תקבולים של הספרייה על פי 'דוח קבלות' מהמערכת הממוחשבת של הספרייה, וקובץ אקסל נלווה המפרט את הכנסות של הספרייה לפי אמצעי התשלום, המתבסס על דוח הקבלות כאמור, לבין תדפיס הפקדת הכספים בחשבון בנק של הרשת.

2.7.5 היעדר בקרה אחר מלאי ספרים

המערכת הממוחשבת של הספרייה, כוללת גם את ניהול מלאי ספרי הקריאה והעיון הנמצאים בספריות השונות ברחבי העיר.

מבירור עם מנהלת הספרייה, נמסר כי לא נערכת ספירת מלאי של ספרים לצורך ניהול בסיס הנתונים עדכני של עותקי הספרים הקיימים במערכת.

הביקורת ערכה אקראית בדיקת הצלבה בין עותק ספר המצוי פיזית בספרייה לבין הרישום של הספר המצוי במערכת.

נמצא כי במערכת הממוחשבת רשומים שני עותקים 'על המדף' (בספרייה) של הספר "בוגד משלנו" של הסופר ג'ון לה-קארה, כאשר בפועל נמצא בספרייה עותק אחד בלבד.

לפירוט ניתוח הנתונים בחלוקה לשלוחות הספרייה הפרוסות בעיר (ריכוז נתוני מנויים, השאלות, איחורים וקנסות בספריות הרשת), ראה נספח ה' בדוח.

3. המלצות

הביקורת התמקדה בבדיקת מקורות הכנסה עצמית הנובעת מגבייה אשר מתבצעת שלא באופן ישיר באמצעות מערכת הרישום והגבייה הממוחשבת של הרשת (Info-Cash), ובכלל זאת גבייה באמצעות המטווה העירוני, הבריכה הטיפולית, פנקסי כרטיסים במתני"סים. תהליך הפקת הכנסה הנובעת ממקורות אלו, הינו ברמת סיכון גבוהה, בפרט לגבי גבייה המתבצעת במזומן. מהביקורת עולה היעדר קיומן של בקורות מלאות ונאותות על גביית כספים ממקורות הכנסה אלו.

הביקורת ממליצה לחזק את מנגנוני הבקרה על תהליכי גביית הכספים במקרים הנ"ל. לחילופין, לשקול למנוע או לצמצם את היקף הגבייה המתבצעת שלא באמצעות מערכת ה-Info-Cash כאמור, בכפוף לצרכים התפעוליים של הרשת, מתן שירות לתושבים ושיקולי עלות תועלת.

להלן ההמלצות המוצעות על ידי הביקורת לתיקון הליקויים שהועלו:

3.1 עדכון הסכם ההתקשרות בין העירייה ובין רשת חוויות

נוכח העובדה שההסכם הנוכחי נערך בשנת 1996, מומלץ לפעול לחידוש הסכם ההתקשרות בין הגופים, באופן שייתן מענה להסדרת היחסים בין הגופים במציאות הנוכחית

3.2 הסדרת חוב רשת המתנסים כלפי העירייה

מומלץ לפעול להסדרת החוב.

3.3 חיזוק הבקורות על הפעילות הכספית במטווה

3.3.1 הסדרי התקשרות בכתב

לנסח טופס התקשרות עם לקוחות קבועים במטווה, אשר יסדיר את תנאי ההתקשרות והתשלום (היקף השירות, התמורה וכיו"ב).

3.3.2 מיכון תהליכי העבודה ותיעודם

(2.1) מומלץ לבחון את הטמעת מערכת Info-cash במטווה לרישום לקוחות ולניהול תהליך הגביה.

(2.2) להקפיד על תיעוד ורישום מלא של הפעילות הכספית במטווה, כולל רישום טווח קבלות במערכת ורציפותן.

(2.3) לבחון את מיכון הליך הרישום בטופס דיגיטלי, מותאם לפעילות במטווה.

(2.4) להקפיד על רישום אופן חישוב החיוב של הלקוחות, בהתבסס על מחירון המטווה.

3.3.3 הפקת קבלה על תקבול בכרטיס אשראי

יש להקפיד כי בגין כל העסקאות מופקות קבלות, ללא הבחנה באמצעי התשלום, וכי הן נמסרות לגורם המשלם, כנדרש בהוראות ניהול ספרים של מס הכנסה.

3.3.4 ביצוע בקרה בלתי תלויה על הפעילות הכספית במטווה

להטמיע הליך בקרה על הפעילות הכספית במשרדי המטווח על ידי גורם שיוגדר לכך.

3.3.5 הדפסת נוסח קבלות מותאם למטווח

יש להנפיק נוסח קבלות המותאמות לשירותים המסופקים ללקוחות המטווח.

3.3.6 מעקב אחר גבייה בפועל מלקוחות קבועים

- (1) לבצע רישום ומעקב אחר ניהול חובות וחייבים.
- (2) לבצע מעקב אחר גביית דרישות לתשלום מהלקוחות הקבועים של המטווח, אשר לא משלמים במעמד ההגעה למטווח.
- (3) להגדיר את תהליך העבודה בין המטווח לבין אגף הכספים במטה לשם ביצוע מעקב זה.

3.3.7 הסדרת מועדי העברת תקבולים להפקדה

להגדיר את תדירות מועדי העברת כספים שנגבו במטווח להפקדה בבנק. לעדכן נוהל בהתאם.

3.4 הידוק הבקרה על שלמות הכנסות הבריכה הטיפולית

ביצוע התאמת הכנסות - לעגן נוהל בדבר תהליך סגירת חודש וביצוע התאמות בין התקבולים שנרשמו במערכת דוקטור לבין כספים שהופקדו בבנק.

3.5 הידוק הבקרות בתהליכי רישום הכנסות במתני"סים

לצורך הידוק וחיזוק הבקרות בתהליך רישום פקודת ההכנסות החודשית, מומלץ על נקיטת הפעולות הבאות:

- לבחון מיכון ממשק העברת הנתונים בין מערכת הגבייה לבין מערכת הנהלת החשבונות, כך שלא ניתן יהיה לבצע שינוי בנתונים על ידי גורם אנושי.
- לבחון הטמעת בקרות אוטומטיות לבחינת שלמות הנתונים המועברים ממערכת Info-Cash לחשבשבת.
- במידה ויוותרו תהליכי עבודה ידניים, יש לוודא הפרדת תפקידים בין הגורם הרושם את הפקודה לטעינה בחשבשבת לגורם המבצע את הבקרה על תהליך העיבוד הידני שבוצע בפקודה.
- לוודא את נעילת הפקודה לשינויים, לאחר ביצוע הבקרה.

הרחבת יכולות התמיכה של מערכת Info-cash

- לבחון את היכולת של המערכת לביצוע פיצול תשלום בגין עסקה מקוונת, למספר אמצעי תשלום שונים בהתאם לדרישת הלקוח.
- לבחון את היכולת של המערכת לחשב את סכום הגביה היחסי להשתתפות חלקית בפעילות החוגים החודשית.

3.6 הידוק הפיקוח והבקרה על מכירת כרטיסים לאירועים

- (1) להקפיד על רישום ותיעוד מלאים של פרטי פנקסי כרטיסים (מספרי פנקסים, וטווח מכירה) שבאמצעותם מתבצעת מכירה.
- (2) לבחון הטמעת מערכת מכירת כרטיסים דיגיטלית אשר תאפשר שליטה ובקרה אפקטיביים יותר, בניהול האירוע, בבקרה על ניהול הכספים ושלמות הדיווחים (לדוגמה: מערכת TICKS המהווה פלטפורמה למכירת כרטיסים אונליין במעמד האירוע).

3.7 הגברת האכיפה בגין אי החזרת ספרים במועד

- (1) לבחון את הקריטריונים הקיימים לטיפול באי החזרת ספרים במועד, ואכיפתם הלכה למעשה, בכפוף לתקנון הספרייה, לרבות בחינת הקשחת מדיניות הקנסות ככלי לצמצום התופעה.
- (2) מומלץ לבחון אמצעי התרעה להתמודדות עם אי החזרת ספרים עם תום תקופת ההשאלה, בין היתר מוצע לבחון:
 - (א) גבית פקדון כספי עבור השאלת ספרים באופן שיהווה הרתעה לאי החזרת ספרים במועד ובפרט לצורך התמודדות עם אי החזרת ספרים.
 - (ב) מכסת הספרים להשאלה מותאמת לסכום הפקדון (גביית פקדון עבור כל ספר בנפרד)
 - (ג) מניעת אפשרות השאלת ספרים לפרק זמן מוגבל כאמצעי ענישה
 - (ד) שלילת זכאות להשאלת ספר מקורא המחזיק בספר אחר מעבר למועד המותר או כל עוד לא הסדיר את הקנסות הפתוחים שצבר.
- (3) הידוק המעקב אחר מלאי ספרים להגדיר בקרות ניהוליות לניהול מלאי הספרים הקיים, לרבות קיום ספירת מלאי תקופתית, וגריעת ספרים שדווחו כאבודים/מושחתים על ידי המנויים.

דו"ח ביקורת

מספר 42/7

השרות הווטרינרי

תוכן עניינים

194.....	מבוא	1.
196.....	ממצאים	2.
196.....	נהלים	2.1
196.....	אי איוש תקנים	2.2
197.....	ליקויים בנתונים הכספיים של השירות הווטרינרי	2.3
199.....	קיטון בהכנסות בסעיף "דמי בדיקה ממפעלי בשר" (ללא ממצא)	2.4
199.....	פיקוח על הובלה ושיווק מזון מן החי	2.5
201.....	פיקוח על תברואת מזון מן החי בעסקים בעיר	2.6
207.....	אכיפה בעסקים לממכר מזון מהחי	2.7
211.....	פניות מוקד עירוני הנוגעות לשירות הווטרינרי	2.8
213.....	רישום, חיסון ורישוי כלבים	2.9
218.....	הכלבייה העירונית	2.10
220.....	טיפול בחתולי רחוב	2.11
223.....	המלצות	.3
223.....	הסדרת נהלים	3.1
223.....	איוש תפקידים מרכזיים במחלקה	3.2
223.....	תכנון תקציב ושיוך נאות לסעיפים תקציביים	3.3
224.....	הגדרת יעדי פעילות, מדדי ביצוע והכנת תוכניות עבודה שנתיות	3.4
224.....	עדכון חוק העזר המקומי בהתאם לשינויים רגולטוריים	3.5
224.....	תגבור מערך הביקורת בעסקים	3.6
224.....	שימוש ביישום דיגיטלי בעת הביקורת בעסקים	3.7
224.....	בחינת הירידה במספר הקנסות	3.8
224.....	הקפדה על סווג פניות	3.9
225.....	הקפדה על טיפול בחתולי רחוב במצוקה	3.10
225.....	מתן קנסות מנהליים כחלק מתהליך הפיקוח על חיסוני כלבים	3.11
225.....	התאמה בנתוני דוחות לתושב לקבצים פנימיים של השירות הווטרינרי	3.12
225.....	הקטנת שיעור הכלבים הלא מחוסנים	3.13
225.....	קבלת אישור לכלבייה העירונית ממשרד החקלאות	3.14
225.....	הסדרת פעילות העמותה הפועלת במתחם הכלבייה	3.15
225.....	תיקון ליקויים ביישום חוזר מנכ"ל בנושא תמיכות במוסדות ציבור	3.16
226.....	הסדרת התקשרויות עם נותני שירותים חיצוניים וספקים	3.17
226.....	בחינת דרכים לצמצום היקף הרדמות חתולים בכלבייה	3.18
226.....	תחנות האכלה לחתולי רחוב	3.19
226.....	נספחים	

1. מבוא

רקע כללי

בהתאם לחוק הרופאים הווטרינרים, התשנ"א-1991: "שליחותו של הרופא הווטרינר היא... להגן על האדם מפני סכנות ונזקים שמקורם מחלות בעלי חיים או במזון או במוצרי מזון שמקורם בעלי חיים, וכן לפעול לשיפור איכותם של מוצרי מזון שמקורם בעלי חיים וכמו כן על בריאות ורווחת בעלי החיים במרחב העירוני"

השירות הווטרינרי העירוני כפוף למשרד החקלאות ופיתוח הכפר ופועל בשיתוף פעולה עם משרד הבריאות (להלן: "השירות הווטרינרי" או "המחלקה").

פעילותו כוללת אחריות על בריאות הציבור דרך פיקוח על ייצור ושיווק מוצרי מזון מן החי (בשר, עופות, דגים, נקניקים ועוד).

כמו כן השירות הווטרינרי אחראי על מניעת התפשטות מחלות המשותפות לבעלי חיים ולבני אדם, לרבות מחלת הכלבת, בעזרת רישום, חיסון ופיקוח על בעלי החיים בעיר.

בנוסף, בתחום צער בעלי חיים וזכויותיהם, השירות הווטרינרי נותן מענה טיפולי וחירום לבעלי חיים במצוקה מרחובות ומהסביבה, פועל למניעת שוטטות בע"ח, מפעיל את תחנת ההסגר ונותן מקלט לבעלי חיים נטושים.

המסד הנורמטיבי

הביקורת בוצעה בהתאם למסגרת הנורמטיבית כדלקמן:

חוקים:

- פקודת העיריות (נוסח חדש) (להלן: "פקודת העיריות").
- פקודת מחלות בעלי חיים (נוסח חדש), התשמ"ה – 1985 (להלן: "פקודת מחלות בעלי חיים").
- פקודת בריאות הציבור (מזון) (נוסח חדש), התשמ"ג – 1983 ותקנותיה.
- חוק רישוי עסקים, התש"ח – 1968 (להלן: "חוק רישוי עסקים").
- פקודת המלאכות והתעשיות (הסדרתן), תנאים מיוחדים לאטליזים וחנויות למכירת בשר ומוצרי בשר וכן תנאים מיוחדים לחנויות לבתי מסחר סיטונאיים למכירת דגים.
- חוק צער בעלי חיים, התשנ"ד – 1994.
- פקודת הכלבת (1934).
- חוק להסדרת הפיקוח על כלבים, תשס"ג-2002 (להלן: חוק הפיקוח על כלבים").

תקנות:

- תקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות), התשכ"ד – 1964 (להלן: "תקנות שחיטת בהמות").
- תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למרכולים) התשנ"ט 1999.
- תקנות להסדרת הפיקוח על כלבים, תשס"ה-2005 (להלן: "תקנות הפיקוח על כלבים").

- תקנות הכלבת (החזקת כלבים, חתולים וקופים במאורות בידוד), התשי"ט – 1959 .
- תקנות הכלבת (רישוי וחיסון), התשל"ד – 1974 .
- תקנות הסמים המסוכנים, תש"ס-1979.

צווים:

- צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי) התשנ"ה 1995 (להלן: "צו רישוי עסקים").
- צו הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשל"ו - 1975 .

חוקי עזר:

- חוק עזר לרחובות (פיקוח על כלבים), התשנ"ו - 1996
- חוק עזר לרחובות (פיקוח על מכירת בשר ומוצריו), התשע"ב-2011
- חוק עזר לרחובות (החזקת בעלי חיים), התשנ"ו - 1996

נהלים:

הביקורת קיבלה לעיונה קבצי נהלים והנחיות שונות.

יצויין, כי חלק מהמסמכים שהועברו מנוסחים כנוהל אך אינם מתוארכים וחתומים על ידי גורם עירוני. להלן נהלים שנמצאו חתומים ומתוארכים:

שם הנוהל	תאריך הנוהל	אושר על ידי
נוהל המתות חסד	21/07/22	וטרינר הכלבייה ומנהל השירות הווטרינרי העירוני
נוהל טיפול בפגרים	08/05/22	מנהל השירות הווטרינרי העירוני
נוהל רישום ביקורת בעסקים	23/04/17	סגן מנהל השירות הווטרינרי

מתודולוגיה

הביקורת כללה את הפעולות הבאות:

- עריכת פגישות עם:
 - ✓ מנהל השירות הווטרינרי העירוני
 - ✓ סגן מנהל השירות הווטרינרי- אחראי פיקוח על מזון מן החי
 - ✓ רופאה ווטרינרית האחראית על חתולים במרחב העירוני
 - ✓ רכזת מדור אכיפה
 - ✓ אחראי כלביה.
- סיור במתקני השירות הווטרינרי ובכלל זה בכלבייה העירונית.
- עיון וניתוח מסמכים הרלוונטיים לביקורת.
- אימות הממצאים מול המבוקרים ושילוב התייחסותם לטיוטה.

2. ממצאים

2.1 נהלים

יש לעדכן ולהשלים את הנהלים ולערוך אותם בהתאם לפורמט שנקבע ע"י העירייה.

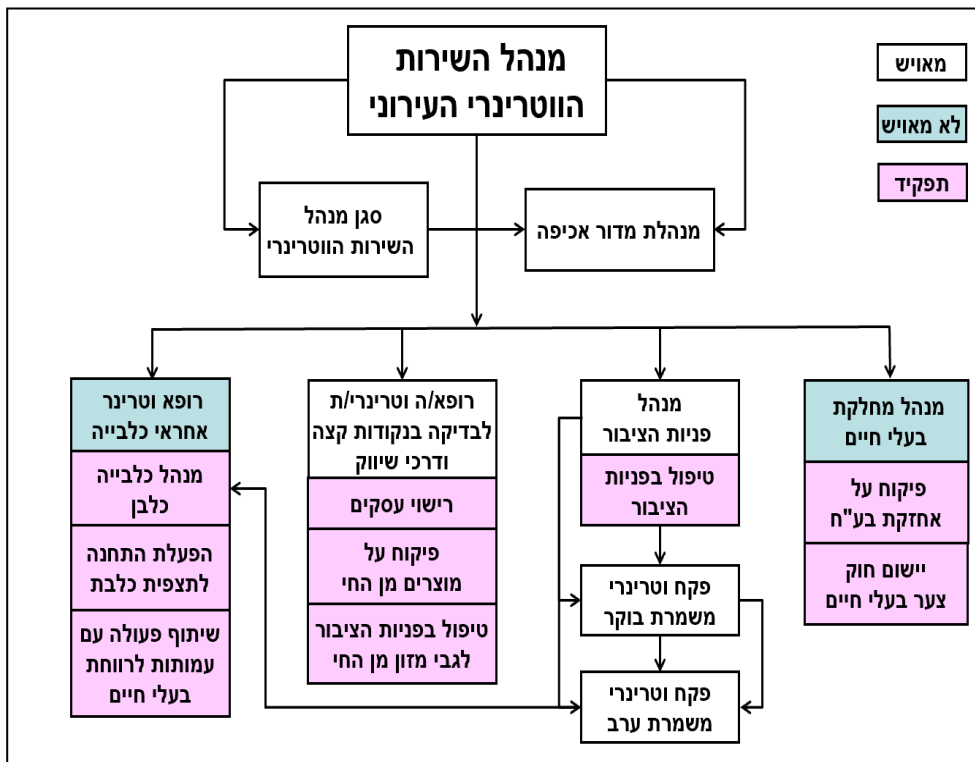
2.2 אי איוש תקנים

הווטרינר העירוני כפוף למנכ"ל בהתאם להנחיית משרד הפנים.

צוות השירות הווטרינרי כולל:

- 4 רופאים.
- 3 פקחים (אחד מהם אחראי על פניות ציבור).
- מזכירה אשר משמשת גם כמנהלת יחידת האכיפה.
- מנהל כלביה עירונית.
- בכלביה קיים סיוע של 1.5 משרה מבנות שירות לאומי (שיתוף פעולה עם עמותות נוער בסיכון).
- כמו כן יש תקן של חצי משרה לכלבן שמיועד לסופ"ש – שכרגע מאויש על ידי בנות השירות אשר זכאיות גם לשכר במסגרת השירות שלהן.

להלן המבנה הארגוני של מחלקת השירות הווטרינרי:



תקנים מרכזיים בלתי מאוישים

כפי שעולה מהתרשים, בשירות הווטרינרי לא מאוישים שני תפקידים מרכזיים: מנהל מחלקת בעלי חיים ורופא אחראי כלבייה.

2.3 ליקויים בנתונים הכספיים של השירות הווטרינרי

במסגרת הביקורת נבדקו נתונים תקציביים המשויכים לשירות הווטרינרי לשנים 2019-2021.

הנתונים שיוצגו להלן משקפים את תמונת המצב ביחס לכל השנים המבוקרות.

2.3.1 חוסר הלימה בין תקצוב וביצוע

תקציב הינו תוכנית פעילות לתקופה מוגדרת במונחים כספיים.

מטרות התקציב הינן הקצאת משאבים לסוגי הפעילות השונים, וקביעת תוכניות פעולה ולוחות הזמנים לביצוע ומכאן החשיבות לעריכה והצגת תקציב באופן המשקף את האומדן באופן המהימן והמעודכן ביותר.

תנודתיות קיצונית בתקצוב ו/או בביצוע, אינה מאפשרת תקצוב מושכל ומשקף לפעילות השירות הווטרינרי וממילא מונעת יכולת בקרה של ממש.

בפועל, הביקורת מעלה כי בחלק מסעיפי התקציב של השירות הווטרינרי, לא קיימת הלימה בין התקצוב לבין הביצוע וזאת בין היתר בשל חוסר הקפדה על שיוך תקציבי מהימן של ההכנסות בהתאם לסעיף המיועד לכך.

להלן דוגמאות:

(א) סעיף הכנסות מאגרת רישיונות כלבים - 1214300210

2023	2022	2021	2020	2019	
10,000	100,000	1,000,000	1,500,000	40,000	תקציב
	5,960	61,457	55,945	769,402	ביצוע

בשל טעות אנוש, במהלך 2019 נזקפו ונרשמו בכרטסת אגרות ורישיונות לכלבים הכנסות חניה בהיקף של כחצי מיליון ₪ בשנה.

(ב) סעיף הכנסות דמי חיסון והסגר כלבים - 1214300410

2023	2022	2021	2020	2019	
1,200,000	900,000	500,000	500,000	500,000	תקציב
	1,836,661	1,422,415	977,518	463,400	ביצוע

בתגובת מנהל השירות הווטרינרי לטיוטת הדו"ח צוין:

”סעיפים תקציביים 1214300210 (אגרת רישיונות כלבים) ו-1214300410 (דמי חיסון והסגר כלבים) צריכים להיבחן יחדיו בשל בעיית שיוך הכנסות מוטעה על ידי הנהלת חשבונות וחוסר יכולת להפריד בין סוגי ההכנסות הרלוונטיים.

עוד צוין בתגובה כי "ההפרדה בין הסעיפים הנ"ל הינה מלאכותית ושני הסעיפים הנ"ל צריכים להתאחד לסעיף תקציבי אחד".

הערת הביקורת: פיצול והפרדת הסעיפים מאפשרת בקרה אפקטיבית על הפעילות הכספית, מאחר והיא מאפשרת הצלבה והשוואה כגון בין היקף ההכנסות מדמי חיסון לבין היקף ההוצאה על רכישת חומרי חיסון וכיוב"ז.

(ג) סעיף ליסינג והוצ' רכב – 1714200536 (באלפי ₪)

חוסר הלימה בין תקצוב לביצוע, נמצא גם ביחס לסעיף הוצאות הרכב שהינו קשיח ופחות חשוף לתנודות משמעותיות; בשל תקצוב בחסר הביא לחריגה מובנית בתקציב השירות הוטרירי:

2023	2022	2021	2020	2019	
195	177	160	105	85	תקציב (באלפי ₪)
	230	199	167	166	ביצוע (באלפי ₪)

2.3.2 סעיף תקציבי כללי {סעיף קנסות בתי משפט – 1281000490}

נמצא כי סעיף קנסות בתי משפט הינו סעיף תקציבי המשמש להצגת כלל התקבולים שמקורם מבתי משפט וזאת ללא הפרדה חשבונאית בין תיקי השירות הוטרירי לתיקים אחרים, (כגון: איכות הסביבה, חניה וכיוב"ז).

הואיל וקיימת אפשרות לפצל ולשייך את התקבולים לסעיפים השונים בהתאם למחלקות ולפעילויות השונות, הביקורת ממליצה על הפרדה ושיוך נפרד באופן שיאפשר הפרדה ומעקב אחר היקף התקבולים ולהימנע משיוך לכרטסת כללית.

בתגובת מנכ"ל לטיוטת הדו"ח נמסר כי יופק דו"ח תקבולים שיאפשר שיוך וזיהוי של ההכנסות בהתאם למחלקות וסוג הפעילות.

הביקורת מעירה כי הצורך בהפרדה ופיצול כאמור, גובר נוכח התנודות הקיצוניות בהיקף התקצוב והביצוע בין השנים 2019-2022:

2023	2022	2021	2020	2019	
700,000	900,000	1,000,000	2,500,000	700,000	תקציב
	842,063	1,251,269	1,038,707	1,009,500	ביצוע

בתגובת מנכ"ל העירייה לטיוטת הדו"ח נמסר כי הוחלט לבצע בחינה מחודשת של סעיפי התקציב של השירות הוטרירי על מנת שישקפו באופן מהימן את נתוני התקצוב והביצוע.

2.3.3 זקיפת הכנסות שונות לסעיף תקציב אחד

נמצא כי בין השנים 2020-2022 נזקפו הכנסות שמקורם מתאגיד לפיקוח וטרירי בגין הפיקוח בשווקים (דמי בדיקה מפעלי בשר) לסעיף תקציבי 1214300/410 המיועד לדמי חיסון והסגר כלבים.

להלן התקבולים שנמצאו בכרססת מתוך סה"כ הסכום :

	2022	2021	2020	
סה"כ הכנסות	1,836,661	,422,415	977,518	
אחוז השגויים	35%	39%	68% ¹⁷	

יש לציין כי קיים סעיף תקציבי ייעודי לתקבולים הנובעים מפיקוח על מזון - (1214200/490) - דמי בדיקה ממפעלי בשר).

יש לציין כי זקיפת הכנסות מתחומים שונים עלולים לצור מצג שווא של גידול בהכנסות בתחום אחד ולחילופין לצור תמונה מטעה של קיטון בתחום אחר.

2.4 קיטון בהכנסות בסעיף "דמי בדיקה ממפעלי בשר" (ללא ממצא)

להלן הכנסות העירייה בסעיף זה (1214200490) בין השנים 2019-2022

שנה	הכנסות בכרססת
2019	1,031,250
2020	373,130
2021	116,584
*2022	60,784

להלן ההסבר לקיטון בהכנסות כפי שהתקבל ממנהל השירות הווטרינרי :

עד לחודש מרץ 2020 ניהל השירות הווטרינרי "משק סגור בבדיקה ופיקוח במפעלי בשר בתחום הרשות המקומית", שהניב הכנסות של כ- 170,000 ש"ח בשנה, ובמקביל קיבל כסף מאגרת בדיקת בשר בגין ביצוע "בדיקות טרום שיווק" במסגרת השירות הווטרינרי, שהניבו הכנסות בסך של כ- 770,000 ש"ח.

עם כניסתו לתוקף של "חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון) התשנ"ו 2015 – פרק ח' (פיקוח וטרינרי)", הופסקה פעילות המשק הסגור כמו גם "בדיקות טרום שיווק", יחד עם ההכנסות הנלוות.

במקומן נכנסו הכנסות בגין הפיקוח בשווקים, הפחותות ב- 20% מהסכומים שהתקבלו בגין הבדיקות טרום שיווק, ובאיחור של 3 חודשים. לאור זאת, בשנת 2020 הייתה ירידה משמעותית בהכנסות ואילו בשנת 2021 הייתה שוב עליה, אך זו לא הגיעה לסכום ההכנסות כפי שהיו בשנת 2019.

2.5 פיקוח על הובלה ושיווק מזון מן החי

כחלק מתפקיד השירות הווטרינרי בנושא פיקוח על מוצרי מזון מן החי התקיימה פעילות של בדיקת הובלת מוצרי מזון במתחם בו ממוקם השירות הווטרינרי העירוני.

להלן תיאור תמציתי של פעילות זו.

¹⁷ כולל הכנסות חניה בהיקף של כ- 400 אש"ח שנוקפו לסעיף זה בשל טעות אנוש.

2.5.1 הפסקת בצוע בדיקות משנה¹⁸ פגעה ברמת הפיקוח על ממכר מזון מן החי

בהתאם לנמסר ממנהל השירות הווטרינרי העירוני :

"...עד מרץ 2020 עת נכנס חוק הגנה על בריאות (מזון) לתוקפו בהקשר הווטרינרי, שימש השירות הווטרינרי העירוני כתחנה לבדיקות משנה (טרום שיווק) אזורית. אחת מ ה -20 תחנות ארציות אשר נתנה שרות לשטח גאוגרפי נרחב מסביב לעיר רחובות... במסגרת פעילות זאת נבדקו כ 80 – 100 משאיות להובלת מזון מהחי ביום בין השעות 6: 30 – 14: 30 כולל ימי שישי בין השעות 6: 30 – 11: 00. בשנת 2019 נבדקו ואושרו לשיווק במסגרת בדיקות המשנה 5,980,161 ק"ג של מוצרי בשר, עוף ודגים ; הושמדו 161,098 ק"ג מזון מהחי שאינו ראוי למאכל אדם. כמו כן נבדקו כ 15 רכיבי קייטרינג ביום אשר הובילו מזון מוכן לצריכה לכלל מוסדות החינוך בעיר, מפעלים גדולים כגון תנובה, אגד וחברות הייטק. נוכח הפסקת ביצוע בדיקות המשנה בעקבות המעבר של הפיקוח מנקודות השיווק ודרכי ההובלה לנקודות השיווק (נקודות קצה: (אטליזים, מרכולים ובתי אוכל), נראה כי נפגע הפיקוח על מוצרי מזון מן החי.

על פניו נראה כי השינוי הרגולטורי הביא לפגיעה משמעותית בפיקוח .

מתגובתו של ד"ר צרפתי לטיטת הדו"ח עולה כי עולם הווטרינריה המקצועי בתחום בריאות הציבור עדיין תומך בהחזרת בדיקות המשנה, כזרוע נוספת בפיקוח על מזון מן החי במדינת ישראל.

(הנושא מצוי בבדיקה מטעם משרד מבקר המדינה).

אי לכך מומלץ לבחון דרכים חלופיות לחיזוק הפיקוח על מוצרי מזון מן החי להבטיח שמירה על בריאות הציבור.

בהתייחסות לטיטת הממצאים נמסר ממנהל השירות הווטרינרי העירוני כי :

"שלושת השינויים המשמעותיים שחלו עם כניסתו לתוקף של חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון) התשנ"ו – 2015 הינם :

- (1) ביטול בדיקות המשנה
 - (2) הפעלת התאגיד הממשלתי לפיקוח על מפעלי מזון מהחי
 - (3) הכללה של עסקים כגון מסעדות ומרכולים כנקודות קצה לביקורות וטרינריות.
- שינויים אלה גרמו לפגיעה בפיקוח על מזון מהחי בכל הארץ, ומאחר שמדובר בהחלטות הרגולטוריים (משרד החקלאות והבריאות), אין אנו יכולים לשנות את ההחלטות ולפעול ללא סמכות או תקצוב של כוח אדם נוסף בהתאם."

¹⁸ "בדיקת משנה" - בדיקה מוקדמת של בשר, הנערכת בידי הרופא הווטרינר, מיד לאחר הכנסתו לתחום השיפוט של העירייה ולפני הכנסתו לעסק, והחתמת חשבוניות או תעודות משלוח של עוסק, ותעודה וטרינרית בחותמת תאריך בדיקת המשנה של המחלקה הווטרינרית העירונית;

2.5.2 אי ביצוע עדכון חוק העזר המקומי בהתאם לשינויים רגולטוריים

הביקורת מעלה כי למרות השינוי הרגולטורי ממרץ 2020 שהביא להפסקת בדיקות משנה, לא בוצע עדכון ו/או ביטול של חוק עזר לרחובות (פיקוח על מכירת בשר ומוצריו), התשע"ב-2011 אשר מנחה על ביצוע בדיקות משנה כדלקמן:

בדיקת משנה

12. (א) בדיקת משנה תיערך במשרדי המחלקה הווטרינרית העירונית או במקום אחר, בשעות שנקבעו ופורסמו מראש בידי הרופא הווטרינר.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), לבקשת עוסק או מוביל רשאי הרופא הווטרינר לערוך בדיקת משנה שלא בשעות הקבועות; בשל בדיקת משנה שלא בשעות הקבועות תשולם אגרה נוספת בסכום הקבוע בתוספת לחוק עזר זה.

(ג) מצא הרופא הווטרינר בבדיקת משנה כי הבשר ראוי למאכל אדם, תוטבע על תעודת המשלוח או על החשבונית המתייחסת אליו חותמת המחלקה הווטרינרית העירונית המעידה כי הבשר נבדק והותר למאכל אדם.

(ד) מוביל או עוסק המכניס בשר לתחום העירייה יציג לפני הרופא הווטרינר תעודה וטרינרית חתומה בידי רופא וטרינר לפני ביצוע בדיקת משנה, אם מקור הבשר הוא מבית מטבחים או בתי שחיטה לעופות; אם הבשר מגיע ממפעל לייצור מזון, יציג המוביל או העוסק לפני הרופא הווטרינר תעודת ליווי וטרינר.

(ה) עוסק יחזיק בעסק חשבוניות ותעודות משלוח או צילומן, הנושאות חותמת המחלקה הווטרינרית בעירייה במשך חודשיים מתאריך החתמתן, שלפיהן עבר הבשר בדיקות משנה.

(ו) בעבור בדיקת משנה של בשר, מוצרי בשר ודגים תשולם אגרה בהתאם לקבוע בתקנה 73 לתקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות), התשכ"ד-1964, בתקנה 10 לתקנות בדיקת דגים לפי העניין; בעבור בדיקת משנה לעופות ישלם העוסק לעירייה אגרה בשיעור הקבוע בתוספת לחוק העזר.

הביקורת סבורה כי יש לבחון מול השירות המשפטי את תוקפו של חוק העזר ואת היכולת ליישמו לאור שינוי זה.

בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר ממנהל השירות הווטרינרי העירוני כי:

בשל התפרצות מגפת הקורונה בשנת 2020, אי יציבות שלטונית וחוסר קיום של דיון מעמיק במשמעויות כניסת החוק לתוקף וההשלכות המעשיות שלו על הפיקוח ובריאות הציבור, טרם נמצא לנכון לבטל את סעיף "בדיקות המשנה" בחוק העזר, אף כי לא נעשה כל שימוש בסעיף זה. בנוסף לעניות דעתי יש לפנות ליועצת המשפטית לקבלת חוות דעתה בנדון.

בתגובת הלשכה המשפטית לטיוטת הדו"ח צוין כי אין הכרח בעדכון חוק העזר.

2.6 פיקוח על תברואת¹⁹ מזון מן החי בעסקים בעיר

בסעיף 7 לפקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], תשמ"ג-1983 נקבע כי:

¹⁹ "תברואה" - סניטציה, שמירת הבריאות, כלל הסדרים הרצויים וחקי ההיגיינה לשמירה על בריאות הציבור מפני מפגעים ביולוגיים, כימיים ופיזיקליים המצויים בסביבתו.

”רופא ממשלתי²⁰, שמצא כי מזון המוצג למכירה עלול להזיק לבריאות אדם או שאינו ראוי למאכל אדם, מחמת רקב, הזדהמות או כל סיבה אחרת, רשאי לפסול מזון כזה ולצוות על השמדתו, או למנוע באופן אחר את השימוש בו למאכל.”

בהתאם לאמור, מבצעים וטרינרים, עובדי השירות הווטרינרי, ביקורת בעסקים וזאת במטרה לצמצם סיכונים הכרוכים בבריאות הציבור.

מהווטרינר העירוני נמסר כי מחלקת רישוי עסקים מבצעת אף היא ביקורות בעסקים בעיר וכן נערכות ביקורות פתע על ידי משרד הבריאות.

2.6.1 גידול עקבי בהיקף הביקורות

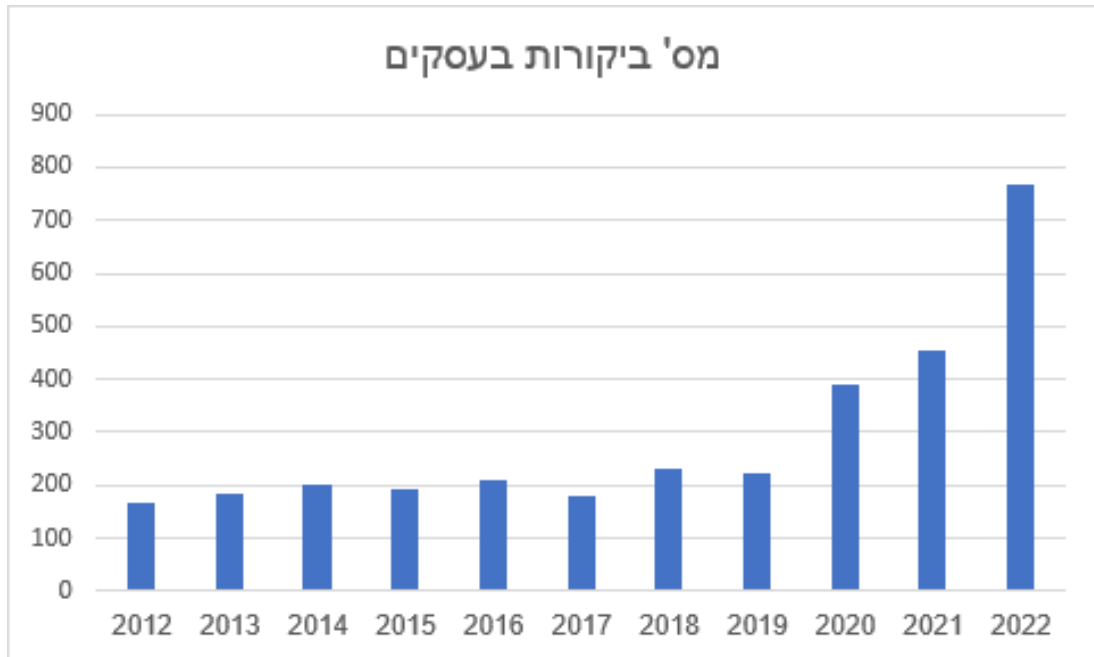
הביקורת מבקשת לציין לחיוב את הגידול בהיקף הביקורות המתבצעות בעסקים השירות הווטרינרי; להלן הנתונים:

שנה	מס' ביקורות בעסקים
2012	167
2013	186
2014	202
2015	193
2016	210
2017	181
2018	230
2019	223
2020	391
2021	453

²⁰ ”רופא ממשלתי” – רופא, או רופא וטרינרי, שהוא עובד המדינה או עובד רשות.

מס' ביקורות בעסקים	שנה
*767	*2022

* נכון לסוף אוגוסט בוצעו 511 ביקורות. הנתון השנתי הינו על בסיס הערכה בקירוב.



מהנתונים לעיל, עולה כי החל משנת 2020, קיימת עלייה משמעותית בכמות הביקורות בעסקים המבוצעות על ידי השירות הווטרינרי. הביקורת מציינת נתון זה לחיוב לאור הפסקת בדיקות המשנה והצורך להגברת הפיקוח על ממכר מזון מן החי בעיר. עם זאת יודגש כי הביקורות בעסקים אינן יכולות להחליף את בדיקות המשנה שבדקו את אופן הובלת מוצרי המזון, תנאי הקירור ותברואה בשלב ההובלה וכיו"ב.

2.6.2 קיטון משמעותי בהיקף השמדת ביצים

להלן נתונים על השמדת מזון מן החי אשר אינו ראוי למאכל אדם, בין השנים 2019-2021 כתוצאה מביקורות שבוצעו בעסקים:

שנה	בשר שהושמד	ביצים שהושמדו
*2019	1,214.935	3,500
2020	1,467.492	245
2021	1,422.230	340

* המספר ב-2019 לא כולל את השמדות שנעשו במסגרת בדיקות המשנה לאותה שנה בהן הושמדו 161,098 ק"ג מזון מהחי שאינו ראוי למאכל אדם.

הביקורת מציינת כי בעוד שכמות הבשר שהושמד דומה בין השנים, ניכר כי הפסקת בדיקות המשנה הביאו להפחתה משמעותית בכמות הביצים המושמדות (מבדיקת הביקורת בכל אחת מהשנים 2017-2018 הושמדו מעל ל-3,000 ביצים).

הביקורת סבורה כי הנתונים לעיל ממחישים את החשיפה התברואתית שנוצרה.

2.6.3 חלוקת עבודה שוויונית (תקין)

בשרות הווטרינרי 3 וטרינרים המבצעים ביקורות בעסקים אשר הינם מוסמכי משרד הבריאות מתוקף חוק ההגנה על בריאות הציבור (מזון).

בהתאם לנמסר מהווטרינר העירוני, הביקורות מתבצעות בתדירות על פי הנחיית משרד הבריאות.

הדיווח על ביצוע הביקורות ותוצאותיהן מועברים באמצעות מערכת ממוחשבת של פורטל משרד הבריאות (ראה בנספח א' דוגמאות מטופסי הבדיקה). עם זאת הביקורת מציינת כי בשטח הדוח ממולא באופן ידני בעוד שקיימים יישומים דיגיטליים לנושא זה המאפשרים את ייעול העבודה באמצעות טאבלט.

להלן חלוקת העסקים העדכנית בין הווטרינרים בשירות הווטרינרי, בהתאם לנתונים שהועברו לביקורת:

שם הווטרינר	ז	ט	ת	סכום כולל
אטליז	17	17	12	46
מסעדה	40	44	27	111
מרכול	17	27	36	80
סכום כולל	74	88	75	237

מהנתונים לעיל עולה כי החלוקה בין הווטרינרים הינה, פחות או יותר, שוויונית.

2.6.4 קיום רוטציה בפקוח

הביקורת מבקשת לציין לשבח כי ע"פ המידע שנמסר מהווטרינר העירוני, אחת לשנה נעשית רוטציה בין הווטרינרים למניעת מצב בו ווטרינר מסויים הינו היחיד המבקר בעסק מסויים.

2.6.5 שיהוי בביצוע ביקורות ב-35% מהעסקים המפוקחים

הביקורת ערכה ניתוח של קבצי ניהול הביקורות בעסקים ומצאה כי קיימים עשרות עסקים בהם קיים איחור משמעותי בביצוע הביקורת בהתאם לתדירות שנקבעה:

- אטליז פעם בחודש.
- מרכול (מזון מן החי קפוא) פעם בארבעה חודשים.
- מסעדה פעם בשישה חודשים.

להלן פירוט מספר העסקים, בהם קיים איחור בביצוע ביקורת נכון לשנת 2022 בחלוקה לפי וטרינר (א=אטליז, מ=מסעדה, מר=מרכול):

ט			ז			ו			וטרינר
א	מ	מר	א	מ	מר	א	מ	מר	טווח איחור בביקורת
2	2	2	7	2	2	3	10	2	עד שבועיים
			17	5	3	9	12	3	שבועיים עד חודשיים
			19	10	9		13	5	חודשיים עד חצי שנה
							1	1	מעל שנה
4	2	2	43	17	14	12	36	10	סכום כולל

בהתאם לנתונים לעיל להלן נתוני האיחור בביקורות בעסקים ברמת כלל המחלקה:

מספר עסקים	טווח האיחור בביקורת
21	עד שבועיים
29	שבועיים עד חודשיים
32	חודשיים עד חצי שנה
1	מעל שנה
83	סכום כולל

בהתאם לטבלאות לעיל למועד הבדיקה 18/9/22, קיים איחור בביצוע ביקורות ב-35% מהעסקים המצויים בפקוח.

בהתייחסות לטיטות הממצאים נמסר ממנהל השירות הווטרינרי העירוני כי:

”עם כניסת חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון) התשנ”ו 2015 לתוקף, נוספו עסקים רבים לרשימת העסקים המבוקרים על ידי הווטרינרים הרשותיים.

מאידך, משרד הבריאות ומנהל היחידה הווטרינרית בשירות המזון (ה”מנהל” כהגדרתו בחוק המזון), לא פרסמו באופן רשמי כל קביעה או המלצה לתדירות ביצוע הביקורות בסוגי העסקים

השונים. קביעת תדירות הביקורות היא קביעה מקומית של השירות הווטרינרי העירוני ברחובות, ועדיין נמצאת בבחינה ולמידה ובעיקר התאמה לכוח האדם המקצועי העוסק בתחום. בימים אלו אנו עובדים על בניית מערכת דיפרנציאלית לקביעת תדירות הביקורות בהתאם להתנהלות העסקים בביקורות קודמות.”

2.6.6 שיהוי בביצוע ביקורות באטליזים

לאור החשיפה התברואתית הקיימת באטליזים (להם נקבעה תדירות ביקורת אחת לחודש) נערכה בדיקה למועד הביקורת באוכלוסיית האטליזים בעיר.

בהתאם לבדיקה, נמצא כי במעקב השירות הווטרינרי 46 אטליזים מתוכם 54% באיחור מבחינת ביקורת השירות הווטרינרי.

להלן אטליזים בהם קיים איחור בביקורת על ידי השירות הווטרינרי, של שבועיים ומעלה (נכון ליום 18/9/22):

שם העסק	וטרינר	ביקורת אחרונה	ביקורת הבאה	ימי איחור נכון ליום 19/8/22
	ז	20/06/2022	20/07/2022	61
	ז	20/06/2022	20/07/2022	61
	ז	20/06/2022	20/07/2022	61
	ז	21/06/2022	21/07/2022	60
	ט	12/07/2022	11/08/2022	39
	ז	24/07/2022	23/08/2022	27
	ז	24/07/2022	23/08/2022	27
	ט	25/07/2022	24/08/2022	26
	ט	25/07/2022	24/08/2022	26
	ט	25/07/2022	24/08/2022	26
	ט	27/07/2022	26/08/2022	24
	ז	27/07/2022	26/08/2022	24
	ז	27/07/2022	26/08/2022	24
	ט	27/07/2022	26/08/2022	24
	ט	31/07/2022	30/08/2022	20
	ט	01/08/2022	31/08/2022	19
	ט	04/08/2022	03/09/2022	16

מהנתונים הנ"ל ניתן גם לראות שעל אף העלייה במספר הביקורות המתבצעות בעסקים בעיר, קיימים איחורים משמעותיים בביצוע הביקורות באטליזים.

בהתייחסות לטיטות הממצאים נמסר ממנהל השירות הווטרינרי העירוני כי:

”כפי שצוין בסעיף 2.4.5, תדירות הביקורות באטליזים נקבעה על ידי השירות הווטרינרי העירוני ברחובות.

הנושא נמצא עדיין בבדיקה לאור המחסור בתקינה ייעודית ובהנחיות מקצועיות, הן בהקשר לתדירות והן לאופן ביצוע הביקורת, מטעם הרגולטור הרלוונטי (משרד הבריאות).

יחד עם זאת, מאחר שהאטליזים הינם עסקי הליבה של השרות הווטרינרי, אני מקבל את ממצאי הביקורת בהקשר לשיהוי תדירות הביקורות בעסקים.

עם זאת, אני דוחה את הטענה לחשיפה לסיכון תברואתי או בריאותי כתוצאה מכך, שכן לעיתים עסקים מבוקרים פעמיים ואף יותר באותו חודש בשל הימצאות ליקויים משמעותיים, וכתוצאה מכך תדירות הביקורות בעסקים אחרים נפגעת, הכל בהתאם לניהול הסיכונים כפי שאנו מוצאים לנכון.”

2.6.7 אי ביצוע ביקורות פתע

הביקורת מעירה כי שיטת העבודה המנחה ביקורת לפי תדירות מסוימת, עלולה להכין את בתי העסק לביקורת ולפיכך מידי פעם יש להגיע לבית העסק במפתיע כשבועיים לאחר מועד הביקורת הקודם בכדי לוודא שלא מתקיימת בעסק התנהלות שיטתית שאינה תקינה.

הביקורת סבורה כי לאור הפסקת בדיקות המשנה (ראה פרק 2.3 בדוח זה) והעובדה שהפיקוח העיקרי של השירות הווטרינרי העירוני - האמון על בריאות הציבור - על מוצרי מזון מן החי, עבר לביקורות בעסקים בעיר, יש לבחון את ייעול והגדלת מספר הביקורות המתבצעות בעסקים בעיר.

2.7 **אכיפה בעסקים לממכר מזון מהחי**

השרות הווטרינרי העירוני עושה שימוש במספר כלים לאכיפה בעסקים לממכר מזון מהחי בהסתמך על חוק העזר העירוני והאכיפה מנהלית.

עסקים בהם נמצאו ליקויים חמורים, העלולים לסכן את בריאות הציבור, מקבלים קנסות, מוזמנים לשימוע במשרדי המחלקה, ובמקרים חריגים מוגשת בקשה לסגירה מנהלתית עד תיקון כל הליקויים.

2.7.1 ירידה בהיקף הקנסות

להלן מספר הקנסות שניתנו לעסקים בשנים 2019-2021:

שנה	מס' קנסות לעסקים
2019	94
2020	79

שנה	מס' קנסות לעסקים
201	57

מנתוני הטבלה ניתן לראות שכמות הקנסות ירדה בכ-40% בין 2019 ל-2021.

בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר ממנהל השירות הווטרינרי העירוני כי:

”הירידה בהיקף מתן הקנסות בין השנים 2019 – 2021 נובעת מהתפרצות מחלת הקורונה, ובשל המצב הקשה אליו נקלע המשק ועסקי המזון במיוחד, אך יחד עם זאת ממשיכה להיות הקפדה ושמירה על בריאות הציבור.”

2.7.2 חוסר שימוש באמצעי אכיפה (הליכי צו הפסקה מנהלי ושימוע)

בהתאם לסעיף 20 בחוק רישוי עסקים, תשכ”ח-1968, במקרים להלן יינתן צו הפסקה מנהלי לעסק:

”(1) עסק טעון רישוי לפי חוק זה פועל בלא רישיון, היתר זמני או היתר מזורז, ובלבד שבמועד הדוח לפי סעיף קטן (א) לא חלפו יותר מ-18 חודשים מיום שהחל העיסוק בעסק;

(2) עסק טעון רישוי לפי חוק זה פועל בלא רישיון, היתר זמני או היתר מזורז, בניגוד לתנאיהם, או בניגוד לתקנות לפי חוק זה, והדבר מקיים סכנה ממשית או חשש משמעותי לפגיעה בציבור בשים לב למטרות המפורטות בסעיף”.

לפני הוצאת הצו, ככל שהדבר נוגע לבריאות הציבור, משרד הבריאות מזמין את העסק לשימוע (למעט מקרים דחופים בהם הצו יוצא לפני עריכת שימוע לעסק).

להלן מספר השימועים שנעשו לעסקים בשנים 2019-2021:

שנה	מס' שימועים לעסקים
2019	2
2020	2
2021	1

מהנתונים לעיל עולה, כי הליך צו הפסקה מנהלי לעסק והשימוע המהווה חלק מהליך זה, אינו שכיר בעיר רחובות.

”תהליכי שימוע וצווי סגירה, מנהלי או שיפוטי, הינם תהליכים בהם לוקחים גורמי עירייה נוספים, כגון מחלקת רישוי עסקים, הלשכה המשפטית, מנכ”ל העירייה והפיקוח העירוני, ובאחריות מחלקת רישוי וקידום עסקים, בהינתן כי בשנים 20-21 השתוללה מגפת הקורונה

במדינה והיכולת להפעיל סנקציות מיידיות כגון קנסות ייתרו את הצורך להגשת בקשות לצווי סגירה מנהלים או שיפטיים".

2.7.3 ירידה בסנקציות הקשורות לממכר מזון מן החי

להלן בקשות לנקיטת צעדים משפטיים שהוגשו למחלקת רישוי עסקים בשנים 2019-2021:

שנה	בקשות שהוגשו
2019	3
2020	4
2021	0

מהנתונים בטבלאות לעיל עולה כי קיימת ירידה לכאורה בסנקציות אכיפה הקשורות לממכר מזון מהחי.

בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר ממנהל השירות הווטרינרי העירוני כי:

"הרשות המקומית אוכפת את חוקי העזר באמצעות הטלת קנסות מנהלים.

פעולה זו מאפשרת תגובה מהירה לעברות ומהווה את דרך המלך לאכיפה עירונית. לעיתים נדרשת פעולה משמעותית כגון הוצאת צו סגירה מנהלי החתום על ידי ראש העיר, כאשר העסק מהווה בעיה חמורה ומסכן את בריאות הציבור באופן מידי, או נקיטה בצו סגירה משפטי, כאשר העסק עובד שלא על פי החוק הן מבחינה בירוקרטית והן מהפך המעשי הקשור ישירות למכירת מזון מהחי.

השימוש באמצעי אכיפה (צווי סגירה לדוגמה) אינו נפוץ, וזאת תודות למצבם הטוב של מרבית העסקים בעיר, פרי של עבודה מאומצת במשך שנים בהנחלת תורת עבודה ונוהלי עבודה מוסדרים.

יחד עם זאת, וכפי שנאמר בסעיף 2.5.2, להוצאת צווי הסגירה נדרש שיתוף פעולה של מספר מחלקות וגורמים בעירייה. יש לציין גם את משבר הקורונה בשנת 2020 שהשפיע רבות על אופן הפיקוח על העסקים המדוברים".

2.7.4 עסקים בעלי רגישות תברואתית אינם מפוקחים על ידי העירייה

בתשובה לשאלת הביקורת נמסר ממנהל השירות הווטרינרי, כי עסקים של "קייטרינג" (ובכלל זה במוסדות חינוך), אולמות אירועים, חדרי אוכל במקומות עבודה וכיו"ב, אינם באחריות השירות הווטרינרי העירוני אלא באחריות משרד הבריאות.

הביקורת סבורה כי מעניינה של עיריית רחובות, לוודא כי נערך פיקוח נאות ובתדירות מספקת בעסקים אלו- ולהתריע בפני משרד הבריאות ככל שהפיקוח אינו מספק.

בהתייחסות לטיטות הממצאים נמסר ממנהל השירות הווטרינרי העירוני כי:

"טרם כניסת חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון) – התשנ"ו 2015 לתוקפו, שימש השירות הווטרינרי העירוני ברחובות כתחנה אזורית לבדיקות משנה טרום שיווק. במסגרת בדיקות אלו, חויבו כלל ספקי המזון מהחי לבצע בדיקת משנה טרום השיווק של המוצרים הללו, וביניהם גם כלל ספקי הקייטרינג המספקים מזון בעיר הן למוסדות החינוך העירוניים והן למטבחים מוסדיים, אולמות שמחה וחדרי אוכל במקומות עבודה גדולים בעיר.

בנוסף על ביצוע בדיקת המשנה, נערכו גם בדיקות בעסקים אלו בהתאם לצורך, ולפחות פעם עד פעמיים בשנה.

עם כניסת החוק לתוקף (מרץ 2020), בוטלו בדיקות המשנה והפיקוח עבר לדרכי השיווק ובעיקר לנקודות הקצה (פיקוח בשווקים).

נקודות הקצה המוגדרות הן: אטליזים, מרכולים ובתי אוכל. סעיף 194 לחוק מפרט: "מנהל היחידה הווטרינרית במשרד הבריאות יסמך רופאים וטרינרים מבין עובדי הרשות המקומית שיהיו מוסמכים לבצע פיקוח וטרינרי על אתרי המכירה של מוצרי בשר ברשות המקומית (שווקים) ובכלל זה על הובלה של מוצרי בשר".

עסקים כגון **אטליזים ומרכולים** מוגדרים היטב בחוק רישוי עסקים.

"**בתי אוכל**" מוגדרים על פי סעיף 25א לחוק: "עסק שבו מכינים ומגישים מזון המיועד דרך כלל לאכילה במקום העסק ובסמוך למועד הכנתו ובכלל זה בית קפה, מסעדה, מזנון ועסק של מזון מהיר".

על פי סעיף 26 לחוק – "**מטבח מוסדי** – בית אוכל במוסד או בעסק שמכינים ומגישים בו מזון המיועד לצריכת העובדים המועסקים באותו מוסד או לאנשים השוהים בו ובכלל זה מטבח של גן אירועים, אולם אירועים, מלון, מוסד רפואי, מוסד חינוך או בית אבות".

מאחר שההגדרה של פיקוח בשווקים כוללת בתי אוכל, אך אינה כוללת מטבח מוסדי, הפיקוח במקומות המוגדרים כמטבח מוסדי אינו באחריות הרופאים הווטרינרים ברשויות המקומיות.

עם המעבר לפיקוח בשווקים ובנקודות הקצה, גדלה משמעותית כמות העסקים המפוקחים על ידי השירות הווטרינרי העירוני ברחובות מ- 56 עסקים ל- 280 עסקים בקירוב.

מספר עסקים זה אינו מאפשר הקצאת משאבים וכוח אדם לביצוע פיקוח שאינו מוגדר בחוק על ידי הרופאים הווטרינרים.

אציין עוד כי מטבחים מוסדיים אינם נדרשים לרישוי עסקים ואינם מוכרים לרשות העירונית ומפוקחים הן על ידי משרד הבריאות והן על ידי משרד הרווחה.

בנוסף, משרד הבריאות אינו מדווח לשירות הווטרינרי על הביקורת שנערכות (אם וכאשר) במטבחים מוסדיים, ואין בידי השירות הווטרינרי העירוני כל נתון בהקשר.

2.8 פניות מוקד עירוני הנוגעות לשירות הווטרינרי

להלן מספר פניות המוקד הקשורות לשירות הווטרינרי בחלוקה לפי "נושאי פניה" לתקופה 2020-2021 (נתונים וסיווגים כפי שהתקבלו מהמוקד):

שינוי	מספר מקרים ב-2021	מספר מקרים ב-2020	נושא פניה
1013%	89	8	בקשה להתקנת תחנת האכלה לחתולים
-5%	89	94	האכלת חתולים לא מוסדרת
6%	140	132	הימצאות זוחלים/נחשים בשטח ציבורי
-20%	878	1,097	כלבים משוטטים
15%	1,181	1,027	מטרדי רעש מבעלי חיים
0%	2	2	מטרדים מעסקים- ריח/רעש ועוד
132%	318	137	עיקור/סירוס חתולים
20%	67	56	תקיפה ע"י בעל חיים
9%	1,179	1,080	(ריק)
9%	3,943	3,633	סכום כולל

2.8.1 פניות ללא סיווג

מהטבלה לעיל עולה, כי 30% מהפניות אינן מסווגות לפי נושא ("ריק"). הביקורת מעירה כי אי סווג הפניות, פוגם באיכות מאגר הנתונים והיכולות לנתחו לצורך פילוחים סטטיסטיים, איתור חריגים וכשלים, הסקת מסקנות ותכנון מענים בהתאם. כמו כן ההגדרות של נושאי הפניות אינן כוללות פעילות משמעותית של השירות הווטרינרי בנושא "סיוע לבעלי חיים במצוקה" (כגון חתולי רחוב או חיות בר שנפצעו, כלבים או חתולים שעוברים התעללות וכיו"ב).

בהתאם לנמסר ממנהל השירות הווטרינרי העירוני:

"השירות הווטרינרי פועל בנושא 24/7, בשיתוף עם המוקד העירוני, השיטור העירוני והמשטרה במקרים חריגים וכלל הפניות מועברות באמצעות המוקד העירוני אשר מנהל מערכת בקרה בטיפול בפנייה.

יש צורך בהגדלת כוח אדם בפקוח על מנת לתת מענה מהיר ויעיל יותר בהתאם לסדרי העדיפות של השרות הווטרינרי."

2.8.2 סיווג כפול של סטאטוס 'טופל'

להלן מספר פניות המוקד הקשורות לשירות הוטרני בחלוקה לפי "סטאטוס טיפול" לתקופה 2020-2021 (נתונים וסיווגים כפי שהתקבלו מהמוקד):

סטאטוס	מספר מקרים ב-2020	מספר מקרים ב-2021	שינוי
בעיה פרטית	73	82	12%
התראה – וטרינריה	487	496	2%
טופל	2,127	1,741	-18%
לא נדרש טיפול	904	1,512	67%
פניה בטיפול גורם חיצוני	1	1	0%
פניות למעקב	-	5	
כללי	2	-	
תהליך הסתיים – טופל	39	106	172%
סכום כולל	3,633	3,943	9%

הביקורת מעירה כי הוגדרו במוקד שדות סטאטוס לכאורה כפולים: "טופל", "תהליך הסתיים-טופל".

"תשובת המוקד העירוני לסוגייה הנ"ל: "השוני בין 2 הסטטוסים האלו הוא בסוג של הפנייה – פנייה שהתפצלה לכמה גורמי טיפול לדוגמה אחת לוטרניריה ואחת לאגף אחר כי היה צורך במספר גורמים מטפלים, לכן סוגרים "בתהליך הסתיים" ו"טופל".

זו פנייה רגילה שנפתחה לוטרנירית ונסגרה על ידי הוטרנירית, התוצאה היא אותה תוצאה – טופל".

ראה דוגמא של פניה מספר 631971, פניה שנפתחה תחילה לניידת הבטחון והועברה לטיפול לשירות הוטרני, ולאחר מכן נסגרה על ידי השירות הוטרני עקב לקיחת הכלב על ידי יחידת הפיצו"ח. ראה נספח 7".

2.8.3 גידול חריג בסטאטוס 'לא נדרש טיפול'

כמו כן מהטבלה לעיל עולה כי בשנת 2021 שיעור הפניות בסטאטוס "לא נדרש טיפול" עלה ב-67% המהווים כ-38% מסך הפניות.

הביקורת סבורה כי שיעור של 38% מהפניות בסטאטוס "לא נדרש טיפול" הינו חריג.

בהתייחסות לטיטות הממצאים נמסר ממנהל השירות הוטרני העירוני כי:

"הסיבה לגידול המשמעותי בסעיף זה קשורה בעיקרה בסגירה שגויה של הפניה. בעבר היה קיים סטטוס סגירה "לא נמצאה בעיה במקום", סטטוס בו נעשה שימוש כאשר בעת הגעה של הפקח למקום לא נמצא בו בעל החיים המשוטט, הזקוק לטיפול, פינוי ועוד. לדאבוני, נעשה שימוש שגוי בסטטוס "לא נדרש טיפול", שנועד במקור לפניות שלא דרשו התערבות של השירות הווטרינרי. לאור האמור כיום קיים סטטוס "לא נמצאה בעיה במקום – וטרינריה" במוקד לטובת פניות מהסוג המדובר.

2.9 רישום, חיסון ורישוי כלבים

2.9.1 גידול משמעותי במספר מצבת הכלבים ברחובות

להלן נתונים, מתוך המאגר הארצי לרישום כלבים באתר של משרד החקלאות ופיתוח הכפר, בנוגע לכמות הכלבים ברחובות בשנת 2020 ואחוז המעוקרים, מתוכם:

רחובות	סה"כ כלבים רשומים	מעוקר	ב%
	8,895	5,871	66%

בהתאם לנמסר ממנהל השירות הווטרינרי העירוני ביולי 2022: "כיום רשומים במערכת שלנו 10,047 כלבים ומתוכם 2126 ללא חיסון בתוקף על פי התוכנה שלנו.

חיסון בתוקף – שלא עברו שנה וחודש מיום החיסון הקודם.

חיסון בתוקף על פי משרד החקלאות- שלא עברו 18 חודשים מיום החיסון האחרון."

הביקורת מציינת את הגידול המשמעותי (13%) במספר הכלבים הרשומים בין 2020 ליולי 2022, בהתאם לאתר משרד החקלאות ונתוני המערכת במחלקה בהתאם לנמסר ממנהל השירות הווטרינרי.

2.9.2 אי מתן קנסות כחלק מתהליך הפיקוח על חיסוני כלבים

בהתאם לחוק להסדרת הפיקוח על כלבים, תשס"ג-2002, הסמכות והאחריות לחיסונים של כלבים לפי הוראות פקודת הכלבת, היא של הווטרינר העירוני:

" 3. (א) רופא וטרינר עירוני ייתן לבעליו של כלב, לבקשתו, רישיון להחזקת כלב לפי הוראות חוק זה, ובלבד שהתקיימו התנאים לפי הוראות סעיף קטן (ג), ורשאי הוא לסרב לתת רישיון, וכן, בכל עת, לקבוע לרישיון תנאים, לשנותם או לבטלם.

(ב) רישיון לפי סעיף קטן (א) לא יהיה בר תוקף אלא אם כן התקיימו כל אלה:

(1) שולמו האגרות שנקבעו לפי הוראות חוק זה;

(2) הכלב מסומן לפי הוראות חוק זה;

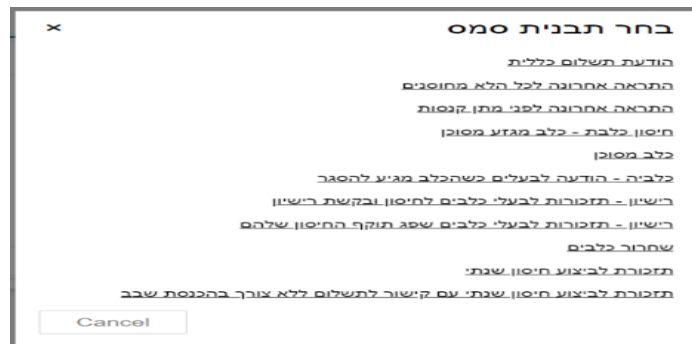
(3) הכלב מחוסן לפי הוראות פקודת הכלבת."

בהתאם לחוק עזר לרחובות (פיקוח על כלבים), התשנ"ו 1996 "לא יחזיק אדם כלב בתחום העירייה אלא כן ניתן לגביו רישיון מאת ראש העירייה, ובהתאם לתנאי הרישיון, ואם סומן הכלב במשדר אלקטרוני."

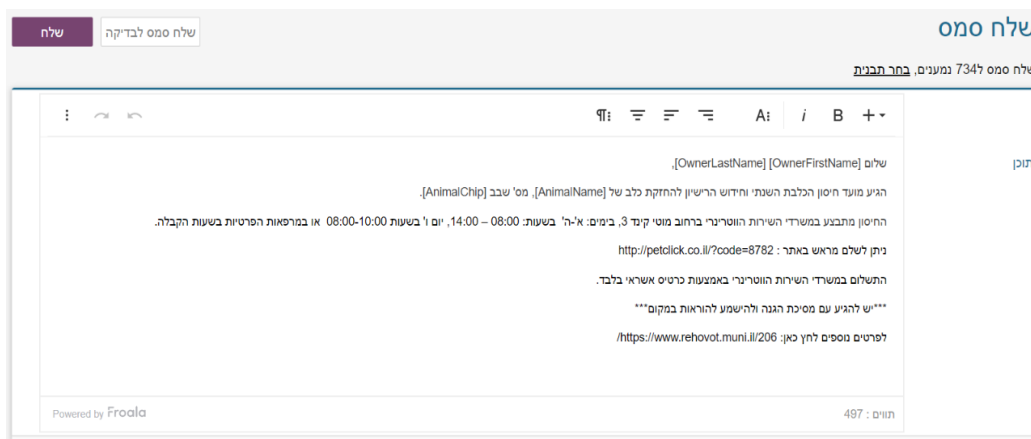
מנהל השירות הווטרינרי מסר כי: "אנו משתמשים בתוכנה לניהול של "סורין"²¹ תוכנה מיושנת אבל בעלת סנטימנטים היסטוריים ובתוכנה של וט קליק²² לדיווחים ועדכוני חיסונים מבחוץ."

להלן תהליך הפיקוח והאכיפה על עריכת חיסונים לכלבים, כפי שמתנהל במחלקה:

- בתחילת כל חודש, מבצעת רכזת אכיפה מעקב על הכלבים במערכת, האמורים להתחסן באותו חודש.
- בהתאם, נשלחות באופן חודשי תזכורות לבעלי הכלבים באמצעות הודעות SMS. להלן תבניות ההודעות הקיימות במערכת המידע אשר משמשות את רכזת האכיפה:



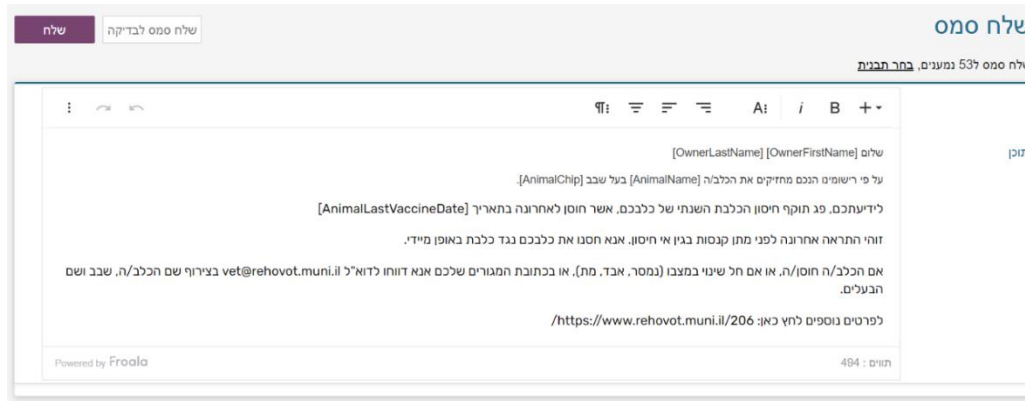
- להלן דוגמה להודעה אשר נשלחת לבעלי הכלבים:



²¹ מערכת מידע לניהול הכלבייה.

²² מערכת תשלום ורישוי חיסונים המסתנכרת עם המידע המתקבל ממרפאות ווטרינריות פרטיות. למערכת ממשק דו כווני עם המערכת לניהול הכלבייה. המידע מהמערכת מועבר למערכת נוספת (authority) ממנה מופקים הקנסות (ראה צילום מסך של המערכת בנספח ב').

- במידה ולא מתקבל דיווח כי הכלב חוסן, נשלחת לאחר חודשיים ב-SMS הודעת התראה כדלקמן:



- הביקורת מציינת כי השלב הבא באכיפה, ככל שבעל הכלב לא חיסן אותו, אמור להיות מתן קנס מנהלי. עם זאת למועד הביקורת, שלב זה טרם מיושם (ראה בנספח ג' חלון לבחירת חוק העבירה במערכת לרישום קנסות).

בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר ממנהל השירות הווטרינרי העירוני כי:

”בחודש מאי 2019, כחלק מתהליך האכיפה שהחל עם הטמעת תוכנת הקנסות החדשה שנקלטה בשירות הווטרינרי, שלח אגף הגבייה כ- 3,000 קנסות, על סמך רישומי השירות הווטרינרי.

הפעולה נעשתה באופן אוטומטי, ועד היום אנחנו עוסקים בטיפול המשפטי בקנסות הללו – ערעורים, משפטים ועוד. הנושא הגיע גם למבקר המדינה אשר חיווה את דעתו בנושא.

כתוצאה מכך, ומניסיון העבר, אין אנו נותנים קנסות בגין אי חיסון כלבים באופן אוטומטי, על פי רישומי המחשב, אלא רק לאחר בדיקה פרטנית לגבי כל מקרה ומקרה. הליך זה הינו ארוך ודורש זמן רב וכוח אדם לניהול שיחות טלפון, שליחת מכתבים ועוד. כיום אין באפשרותנו ליישם זאת בשל מחסור בכוח אדם מקצועי בתחום.

מאידך, הקנסות ניתנים במסגרת אכיפה שוטפת בהתאם לצורך. מצ”ב דוח (נספח 4) על מספר קנסות שניתנו מ- 2019 ועד 2021 כולל.”

2.9.3 חוסר התאמה בנתוני דוחות לתושב לקבצים פנימיים של השירות הווטרינרי:

להלן מספר חישובים שבוצעו בשנים 2019 – 2021:

2021	2020	2019	מבצע החיסון
5,469	4,926	4,436	וטרינרים חיצוניים
1,762	1,615	1,664	המחלקה הווטרינרית
7,231	6,541	6,100	סה"כ

מבדיקת הביקורת עולה כי אין התאמה בנתונים לעיל (שהועברו לביקורת בקובץ האקסל "חיסוני כלבת לפי חלוקה שרות וטרינרי רופאים פרטיים"), לבין הדוחות לתושב שפרסמה עיריית רחובות לפיהם: 6,865 כלבים חוסנו בשנת 2020 ו-7,835 כלבים שחוסנו בשנת 2021.

בהתייחסות לטיטות הממצאים נמסר ממנהל השירות הווטרינרי העירוני כי:

"הקבצים הפנימיים, שנבדקו על ידי הביקורת, מתייחסים אך ורק לחיסונים שנעשו לתושבי העיר רחובות ושביגים הופק רישיון החזקה.

בשירות הווטרינרי מתבצעים חיסוני כלבת גם לכלבים, אך ללא רישיון החזקה, לדוגמה: כלבים מחוץ לעיר שנמצאו משוטטים בעיר רחובות, בתום הסגר לתצפית כלבת של תושבי האזור.

ביציאה מהכלבייה כלבים אלו חוסנו כנגד מחלת הכלבת, אך לא הופק עבורם רישיון, ולכן הם לא מופיעים בקובץ שהופק על ידי הביקורת.

כלבים ללא בעלים ששוהים אצלנו בכלבייה ומחוסנים כנגד כלבת גם כן אינם מופיעים בקבצים אלו. החריגה קטנה מ- 7% לשנה."

2.9.4 גידול חד במספר הכלבים הלא מחוסנים בעיר

להלן מספר כלבים לא מחוסנים בין השנים 2015-2022:

שנה	לא מחוסנים (מסורס/מעוקרת)	לא מחוסנים (לא מסורס/מעוקרת)	סכום כולל
2015	32	33	65
2016	20	39	59
2017	43	55	98
2018	173	133	306
2019	218	131	349
2020	222	187	409
2021	2,087	1,006	3,093
2022	2,882	1,133	4,015

*"השנה" מציינת את השנה האחרונה בה חוסן הכלב

בהתאם לנתונים לעיל, מספר הכלבים הלא מחוסנים בשנה גדל באופן חד 656% בשנת 2021 לעומת 2020.

הביקורת מעירה כי מספר הכלבים הלא מחוסנים מהווה כ-40% מסך הכלבים הרשומים בעיר רחובות.

בהתייחסות לטיטות הממצאים נמסר ממנהל השירות הווטרינרי העירוני כי :

"כפי שציינתי בסעיף 2.7.2, בחודש מאי 2019 נשלחו כ- 3000 קנסות בגין אי חיסון, כפי שהיו רשומים במערכת הממוחשבת של השירות הווטרינרי בשנים הקודמות ל- 2019.

פעולה זו, כפי שהסברתי, גרמה לבעיות רבות בנושא האכיפה והשפיעה רבות על פעילות השירות הווטרינרי.

יחד עם זאת, בעקבות תגובות התושבים לקבלת הקנסות התאפשר לנו "לנקות" את המערכת הממוחשבת מהרבה רשומות לא תקינות (כלבים שמתו ולא ידענו על כך, בעלים שעברו עיר, כלבים שהחליפו בעלים ועוד).

לאור זאת, קטן מספר הכלבים הלא מחוסנים ברשומות השירות הווטרינרי.

פעולה דומה טרם נעשתה לגבי השנים 2021 ו- 2022, בשל מחסור בכוח אדם ואמצעים, ובשל כך המערכת הממוחשבת אינה "נקיה" מרשומות לא רלוונטיות."

2.9.5 מעל ל-1,000 בעלי כלבים לא קיבלו הודעות על הצורך לחיסון כלביהם

הביקורת בחנה את מספר כלבים לא מחוסנים אשר לא נשלחו אל בעליהם הודעות בין השנים 2015-2022 :

שנת חיסון אחרונה	לא נשלחה הודעה (מסורס/מעוקרת)	לא נשלחה הודעה (לא מסורס/מעוקרת)	סכום כולל
2015	1	1	2
2016	3	3	6
2017	7	1	8
2018	16	8	24
2019	21	3	24
2020	7	3	10
2021	163	254	417
*2022	316	471	787
סכום כולל	534	744	1,278

*נכון לספטמבר 2022

מהטבלה הנ"ל ניתן לראות למעל ל-1,000 בעלי כלבים, לא נשלחה הודעה בין השנים 2021-2022.

בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר ממנהל השירות הווטרינרי העירוני כי:

"החל משנת 2020 הפסקנו את השימוש במעטפות / גלויות דואר לתזכורת ביצוע חיסון הכלבת השנתי, ועברנו לעבוד באמצעות הודעות SMS לתושבים.

לכל בעל כלב נשלחות עד 3 הודעות במשך שלושה חודשים עוקבים, בנוסחים שונים, לגבי ביצוע חיסון הכלבת השנתי.

לאחר 3 ההודעות האלו לא נשלחות יותר הודעות ולכן מופיע הסטטוס "לא נשלחה הודעה".

מאחר שהשנים 2021 ו-2022 הינן שנים "טריות", בהן טרם הסתיימה האכיפה, הן מופיעות עם מספרים חריגים של 417 לשנת 2021 ו-787 לשנת 2022, להבדיל ממספרים בודדים (2, 8, 10) בשנים 2015 – 2020, שנים שבהן הסתיימה כבר האכיפה.

יש לזכור כי מדובר על מועד ביצוע החיסון שתוקפו הינו לשנה אחת קדימה, כך שבמידה שהכלב חוסן בשנת 2021 תחל האכיפה רק בשנת 2022.

2.9.6 הליכי פיקוח ואכיפה לא מספקים בנושא חיסון ורישוי כלבים

על פי הנתונים שהוצגו בפרק זה עולה לכאורה, כי חסרה אכיפה בכל הנוגע לחיסון ורישוי כלבים, של השירות הווטרינרי.

ממנהל השירות הווטרינרי נמסר כי היעדר אכיפה נובעת מחוסר כוח אדם לנושא זה.

בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר ממנהל השירות הווטרינרי העירוני כי:

"ביצוע פעולות פיקוח ואכיפה בנושא חיסון ורישוי של כלבים דורש עדכון יומיומי של המערכות הממוחשבות, שליחת הודעות חוזרות וביצוע טלפונים לבעלי הכלבים, עד הגעה פיזית של הפקחים לכתובת הבעלים הרשומה.

במצבת כוח האדם הנוכחית בשירות הווטרינרי העירוני, פעילות זו אינה מתאפשרת במלואה. יש צורך לאייש את תפקיד המזכירה לצורך שיפור הבקרה והטיפול בנושא."

2.10 **הכלבייה העירונית**

2.10.1 החזקה נאותה של כלבים בכלבייה (תקין)

מתחם הכלבייה מצוי בסמוך למבנה השירות הווטרינרי העירוני. בכלבייה ישנם 40 תאים לכלבים ו-11 תאים לחתולים. נמסר ממנהל המחלקה ווטרינרית, כי קיימת בעיה של מקום.

בסיוור שערכה הביקורת בכלבייה נמצא כי הכלבים והחתולים מוחזקים בתנאים נאותים.

2.10.2 היעדר אישור משרד החקלאות לכלבייה

בהתאם לנוהל "הפעלת כלביות כמאורות בידוד לפי פקודת הכלבת, 1934, וכמאורת רשות לפי החוק להסדרת הפיקוח על כלבים, התשס"ג – 2002" אשר פורסם ב מאי 2013 "לא תאושר כלבייה ככלבייה רשותית אלא אם היא עומדת בהוראות תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (החזקה שלא לצרכים חקלאיים), תשס"ט – 2009".

הביקורת ביקשה לקבל את מסמך אישור הכלבייה בהתאם לנוהל כאמור אך מסמך זה לא נמצא.

בהתייחסות לטיטת הממצאים נמסר ממנהל השירות הווטרינרי העירוני כי :

"הכלבייה העירונית ברחובות החלה לעבוד בשנת 1999. בתחילת שנת 2000 קיבלה הכלבייה אישור ממנהל השירותים הווטרינרים לשמש כ- "מאורת בידוד" לפי פקודת הכלבת 1934.

אישור זה, שניתן במכתב, הלך כנראה לאיבוד בעת מעבר השירות הווטרינרי העירוני למשכנו הנוכחי בשנת 2014.

בנוסף פניתי להנהלת השירותים הווטרינרים במשרד החקלאות לקבל העתק של אישור זה ונמסר לי כי כל החומר הרלוונטי עבר לגריסה לפני שנה ואין בנמצא העתק דיגיטלי. ראה עותק התכתבות מייל בנידון – נספח 9.

בעקבות כך נעשתה פניה מחודשת למשרד החקלאות, המחלקה לרווחת בעלי חיים לערוך ביקורת מחודשת והנפקת אישור כנדרש.

2.10.3 הכלבייה העירונית אינה מאושרת כמתקן מוגן בהתאם לחוק צער בע"ח

בהתאם ל"נוהל להכרה במתקן מוגן" של משרד החקלאות אשר עודכן בדצמבר 2018, "כלבים, חתולים, סוסים ובעלי חיים רבים אחרים שחולצו או הוחרמו עקב חשד להתעללות מובאים אל מתקני הארגונים למען בעלי חיים, כלביות הרשויות המקומיות ומסגרות שיקומיות נוספות במטרה לשקם אותם ולמצוא להם בתים חדשים. כשתפיסת בעל החיים נעשית מכוח חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), תשנ"ד – 1994 (להלן – 'חוק צער בעלי חיים'), יש להעבירו למתקן שהוכר כמתקן מוגן, כמוגדר בהגדרות ובסעיף 8 לחוק...".

מבירור שערכה הביקורת מול מנהל השירות הווטרינרי נמסר כי, הכלבייה העירונית לא הוכרה כמתקן מוגן.

כמו כן מנהל השירות הווטרינרי מסר, כי הכרה של הכלבייה כמתקן מוגן תחייב אותה לקלוט בעלי חיים מכל האזור סביב רחובות – דבר שאינו ישים מאחר ובמצב הנוכחי קיימת מצוקת מקום בכלבייה; לדבריו הנושא באחריות משרד החקלאות.

בהתייחסות לטיטת הממצאים נמסר ממנהל השירות הווטרינרי העירוני כי :

”הכלבייה העירונית ברחובות קיבלה בעבר אישור לשמש כ- ”מתקן מוגן” כהגדרתו בחוק צער בעלי חיים, וזאת לתקופה של 6 חודשים החל מאוגוסט 2021 (ראה אישור למתקן מוגן מצ”ב – נספח 10).

לאחר תקופה זו לא הוגשה בקשה לחידוש האישור. עקב עומס קבוע ומשמעותי של בעלי חיים (כלבים וחתולים) בכלבייה על בסיס יומיומי, לא ניתן להתחייב לקבל בעלי חיים נוספים.”

2.10.4 פעילות לא מוסדרת של עמותה במתחם הכלבייה

במתחם הכלבייה פועלת עמותת ”רחובות אוהבת חיות” (להלן: ”העמותה”) הפועלת למטרת אימוץ כלבים וחתולים שהגיעו לכלבייה.

נמסר ממנהל השירות הווטרינרי כי הינו ממייסדי העמותה אך אינו חבר פעיל בה - מבדיקת הביקורת באתר גיידסטאר לא נמצא כי הווטרינר העירוני נמנה בין חברי הועד או נושאי המשרה של העמותה.

הביקורת מעירה כי לא נערך הליך מוסדר להתקשרות עם העמותה.

כמו כן יודגש כי ללא הסכם המאפשר ביקורת של העירייה, אין אפשרות לעירייה לוודא כי העמותה אינה פועלת בניגוד עניינים בהעסקת נותני שירותים שונים.

בהתייחסות לטיטוט הממצאים נמסר ממנהל השירות הווטרינרי העירוני כי:

”עמותת ”רחובות אוהבת חיות” הוקמה עם הפעלת הכלבייה וביוזמת.

בתחילת דרכה פעלה העמותה בעזרת סטודנטים מתנדבים מהפקולטה לחקלאות, ולאחר גדילת הפעילות הוקמה עמותה מוסדרת כנדרש.

מטרת העמותה דאז וגם היום היא לטפל, להכשיר ולפרסם את בעלי החיים בכלבייה על מנת לקדם את האימוץ שלהם ומציאת בתים מאמצים.

2.10.5 הצלחה באיתור מאמצים לכלבים

בהתאם לנתונים לעיל 212 כלבים אשר שהו בכלבייה מצאו בית מאמץ.

הביקורת מציינת **לחייב** את המספר הגבוה של הכלבים שאומצו בכלבייה העירונית.

2.11 טיפול בחתולי רחוב

בהתאם לנמסר ממנהל השירות הווטרינרי העירוני: ”עיריית רחובות מבצעת מזה 8 שנים עיקורי חתולי רחוב/קהילה.

במרבית השנים קיבלנו תמיכה של משרד החקלאות באמצעות הקולות הקוראים למעט שנת 21.

להלן מספר החתולים בכל אחת מהשנים:

- 2019 – 1,700 חתולים
- 2020 – 1,300 חתולים
- 2021 – 1,800 חתולים.

כמו כן נמסר ממנהל השירות הוטרנירי, כי "כלל החתולים עברו ניתוחי עיקור וסירוס בהתאם, חוסנו כנגד כלבת וקיבלו טיפולים משלימים כגון טיפול נגד תולעי מעיים, טיפול נגד טפילי עור ואוזניים, ביצוע ניתוחים משלימים כגון קטיעת זנב, אנוקלאציה²³ וטיפול שיניים בהתאם לצורך"

2.11.1 התקשרויות לא מוסדרות עם נותני שירותים חיצוניים

הביקורת מעירה בהקשר זה (ולגבי טיפול ווטרנירי בבע"ח במסגרת המחלקה), כי השירות הוטרנירי עובד עם נותני שירות חיצוניים (כגון העמותות תנו לחיות לחיות, העמותה להצלת חתולי רחוב, אס או אס חיות, שרי כהן וטרנירית, ועוד) אשר אין עימם הסכם תקף והם לא נבחרו בהליך עירוני מסודר.

בהתייחסות לממצא נמסר ממנהל השירות הוטרנירי העירוני כי:

"ההתקשרות עם נותני שירות בעניין עיקור וסירוס חתולים ומתן טיפולים רפואיים, מחוץ למרפאת השירות הוטרנירי, מבוסס על הצעות מחיר מאת הספקים.

סכומי ההתקשרות עם אותם ספקים הינם נמוכים מהסכומים הדורשים מכרזים פומביים.

בנוסף, בשל מחסור בנותני שירות מסוג זה, הן ברמה המקומית והן ברמה הארצית, החליט השירות הוטרנירי העירוני על הקמת מרפאת עיקורים וסירוסים, וביצוע ניתוחים וטיפולים רציניים יותר במסגרת השירות הוטרנירי העירוני, תוך ניצול המשאבים המקומיים."

הביקורת מעירה כי סך ההתקשרויות בנושא הטיפולים הוטרניריים מגיעים לכדי עלויות המחייבות הליך מכרזי.

כמו כן יוער כי מבדיקה מדגמית עלה כי חשבוניות נותני השירותים המוגשות לאישור, אינן מפרטות את הפעולות בגינן נשלחו החיובים. לדעת הביקורת מצב זה פוגם באיכות הבקרה על התשלומים הניתנים לנותני השירותים.

ממנהל השירות הוטרנירי העירוני נמסר כי:

"אציין כי מאחר וישנם מספר נותני שרות, כל נותן שרות בפני עצמו אינו מגיע לסכומים הדורשים הוצאת מכרז לאותה פעולה ייחודית".

²³ ניתוח לכריתת העין בשלמותה

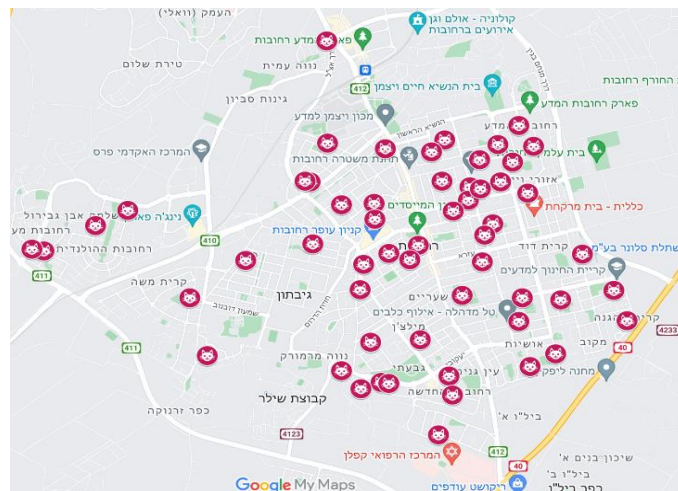
2.11.2 56 תחנות האכלה לחתולי רחוב עשויות למשוך חיות בר לא רצויות

תחנות האכלה לחתולים-בעיר רחובות קיימות תחנות האכלה המפוזרות בעיר. השימוש בתחנות האכלה הינו של תושבים הפעילים למען רווחת החתולים בעיר והמזון נקנה מכספם (להלן: "המאכילים").



פתרון תחנות האכלה, נוצר מתוך הקשר עם המאכילים בעיר ובמטרה למנוע כלי פלסטיק מפוזרים ברחובות. יתרון נוסף הינו שליטה בתנועת החתולים בעיר (הן לצורך סירוס/עיקור והן לצורך טיפול רפואי אחר).

להלן מפה של 56 תחנות האכלה לחתולים ומפת תחנות האכלה ברחובות:



הביקורת מעירה כי לצד היתרונות של תחנות האכלה קיים חשש כי תחנות אלו ימשכו בעלי חיים אחרים (כגון תנים) ויהוו מוקד להעברת מחלות.

הביקורת סבורה כי על השירות הווטרינרי לערוך מפגשים והדרכות עם מאכילים לצורך תיאום (למשל לגבי אי האכלה בשעות הערב והלילה) וחיזוק שיתוף הפעולה.

כמו כן הביקורת סבורה כי על העירייה לתחזק את התחנות ובכלל זה לדאוג לנקות ולחטא אותן באופן שוטף.

בהתייחסות לממצא נמסר ממנהל השירות הווטרינרי העירוני כי :

”התקנת התחנות נעשית בהתאם למדיניות בה נוקט השירות הווטרינרי העירוני של תיאום עם ציבור מאכילי החתולים, תוך התחשבות בנתוני הסביבה, האוכלוסייה והתנועה באזור. אציין כי תחנות אלו לא מותקנות בשולי העיר, או בסמיכות לאזורים פתוחים, וזאת על מנת לא לעודד כניסה, בחיפוש אחר מקורות מזון, של חיות בר החיות בשולי העיר.”

3. המלצות

לשירות הווטרינרי העירוני תפקיד חשוב בשמירה על בריאות הציבור ובהגנה וסיוע לבעלי חיים. במהלך עבודתה הביקורת התרשמה מהיזומה והמסירות המאפיינת את צוות מחלקת השירות הווטרינרי הבאות לידי ביטוי בפעילויות המחלקה- החל מהגדלת כמות הביקורות בעסקים בשנים האחרונות, דרך הקמת תחנות האכלה לחתולים, החזקת בע"ח בתנאים נאותים בכלבייה, הצלחות מרובות במציאת בית חם לכלבים ועוד. עם זאת הביקורת מצאה ליקויים בהתנהלות המחלקה אשר אינם תואמים הליכים מקובלים בגוף ציבורי כגון התקשרויות לא מוסדרות, אי ניהול מלאי של תכשירים ווטרינריים וסמים מסוכנים וכיו"ב. להלן ההמלצות המוצעות ע"י הביקורת לתיקון הליקויים שהועלו :

3.1 הסדרת נהלים

מומלץ לארגן את תהליכי העבודה וההנחיות השונות לפעילות המחלקה לכדי נהלים עירוניים פורמאליים, מתוארכים וחתומים, אשר יתוו מדיניות מיטבית לפעילויות המחלקה.

3.2 איוש תפקידים מרכזיים במחלקה

מומלץ לאייש את התפקידים מנהל מחלקת בעלי חיים ורופא אחראי כלבייה אשר אינם מאויישים בהתאם למבנה הארגוני שהועבר לביקורת.

3.3 תכנון תקציב ושיוך נאות לסעיפים תקציביים

(1) יש להקפיד על עריכה נכונה של צפי תקציבי. כך למשל יש לשייך באופן נכון ובנפרד הכנסות ומאגרות רישוי ומדמי חיסון ולוודא כי לא משויכות למחלקה הכנסות מיחידות עירוניות אחרות. על מנהל השירות הווטרינרי לעקוב ולוודא כי שיוך נאות אכן מתבצע.

(2) מומלץ לתכנן ולבחון באופן תקופתי את הקשר בין סעיפי הכנסות להוצאות בכדי לאתר ולמנוע אנומליה או חריגים אחרים. כך למשל יש לתכנן את הוצאות חומרי חיסון כלבת ביחס דומה להכנסות הצפויות מדמי חיסון.

(3) מומלץ כי יינתן הסבר להנהלת העירייה על חריגה תקציבית לפי רף שיוגדר מראש.

3.4 הגדרת יעדי פעילות, מדדי ביצוע והכנת תוכניות עבודה שנתיות

מומלץ כי השירות הווטרינרי יכין תוכניות עבודה שנתיות המקיפות את כלל הפעילות והמגדירות יעדים שנתיים ובכלל זה מדדי ביצוע.

3.5 עדכון חוק העזר המקומי בהתאם לשינויים רגולטוריים

יש לבחון מול השירות המשפטי את תוקפו של חוק עזר לרחובות (פיקוח על מכירת בשר ומוצריו), התשע"ב-2011 ואת היכולת ליישמו לאור שינויים רגולטוריים שחלו בשנת 2020.

3.6 תגבור מערך הביקורת בעסקים

מומלץ לתגבר ולהדק את הבקרה על ממכר מזון מן החי בעיר (בדגש על אטליזים), להקפיד על ביצוע ביקורות בתדירות שנקבעה ומידי פעם לשלב ביקורות פתע בשגרת הבדיקות.

3.7 שימוש ביישום דיגיטלי בעת הביקורת בעסקים

מוצע לשקול שימוש ביישומים דיגיטליים לנושא ביקורות בעסקים (כגון פטרולית או כל חלופה אחרת הקיימת בשוק) המאפשרים את ייעול הביקורת ותיעודה באמצעות טאבלט.

3.8 בחינת הירידה במספר הקנסות

יש לבחון את הנסיבות לירידה בכמות הקנסות בשנת 2021 ולוודא כי מתבצע אכיפה נאותה בעסקים המפרים את החוק.

מעורבות בפיקוח עסקים בעלי רגישות תברואתית

ככל שמתקבל מידע כי הפיקוח של משרד הבריאות בעסקים אשר בפיקוחו (כגון: "קייטרינג" במוסדות חינוך, אולמות אירועים, חדרי אוכל במקומות עבודה וכיו"ב) אינו נאות או בתדירות מספקת, יש להתריע על כך בפני משרד הבריאות עם העתק להנהלת העירייה.

3.9 הקפדה על סווג פניות

(1) יש להקפיד כי כל פניית מוקד מסווגת לפי נושא פניה רלוונטי כך שתישמר איכות מאגר הנתונים והיכולות לנתחו לצורך: פילוחים סטטיסטיים, איתור חריגים וכשלים, הסקת מסקנות ותכנון מענים.

(2) מומלץ להוסיף סיווגים לנושאים בפניות המוקד כגון: "חתול רחוב פצוע/חולה", "התעללות בבעל חיים/הזנחה" וכיו"ב, בהתייעצות עם השירות הווטרינרי העירוני.

(3) ביטול סיווג כפול של סטאטוס 'טופל'. מומלץ לאחד שדות סטאטוס כפולים: "טופל", "תהליך הסתיים-טופל" לשדה אחד.

(4) פיקוח על פניות מוקד הנסגרות בסטאטוס 'לא נדרש טיפול'

יש לבחון את הנסיבות לשיעור החריג של פניות מוקד בסטאטוס "לא נדרש טיפול" בשנת 2021 ולכונן בקרה בשירות הווטרינרי אשר תפקח באופן חודשי על פניות הנסגרות תחת סטאטוס זה.

3.10 הקפדה על טיפול בחתולי רחוב במצוקה

על השירות הווטרינרי העירוני להקפיד על מתן טיפול לחתולי רחוב שנפצעו או חלו בהתאם לפניות מוקד שיתקבלו או בהתאם לדיווחים אחרים.

3.11 מתן קנסות מנהליים כחלק מתהליך הפיקוח על חיסוני כלבים

מומלץ להתחיל באכיפה באמצעות קנסות מנהליים, לבעלי כלבים לא מחוסנים אשר נשלחה להם התראה.

3.12 התאמה בנתוני דוחות לתושב לקבצים פנימיים של השירות הווטרינרי

יש להקפיד כי דוחות לתושב מתבססים על נתונים מהימנים מתוך מערכות השירות הווטרינרי ולבדוק את אי ההתאמה בנתונים שהועברו לביקורת לגבי חיסונים שבוצעו בשנים 2020-2021 לבין הדוחות לתושב שפרסמה עיריית רחובות.

3.13 הקטנת שיעור הכלבים הלא מחוסנים

יש לבחון את הנסיבות לגידול במספר הכלבים הלא מחוסנים ולפעול להקטנת שיעורם באוכלוסיית הכלבים בעיר (ובכלל זה להקפיד על שליחת הודעות והתראות לכל בעלי הכלבים בהתאם לצורך).

3.14 קבלת אישור לכלבייה העירונית ממשרד החקלאות

מומלץ לפעול לקבלת אישור לכלביית בהתאם לנוהל "הפעלת כלביות כמאורות בידוד לפי פקודת הכלבת, 1934, וכמאורת רשות לפי החוק להסדרת הפיקוח על כלבים, התשס"ג – 2002".

3.15 הסדרת פעילות העמותה הפועלת במתחם הכלבייה

יש להסדיר את ההתקשרות עם העמותה הפועלת במתחם הכלבייה ובכלל זה לבחון מול השירות המשפטי את הצורך בהליך תיחור או מכרז ועריכת הסכם הכולל את כלל ההיבטים הנדרשים בהתקשרות (כגון זכאות לקבלת דמי סל אימוץ, ביטוח, בקרה ודיווח, וכדומה).

3.16 תיקון ליקויים ביישום חוזר מנכ"ל בנושא תמיכות במוסדות ציבור

(1) יש לתת ביטוי, בדיווחים הכספיים של העירייה ובהתאם לנוהל תמיכות במוסדות ציבור, לתמיכה העקיפה שמקבלת העמותה- היושבת במתחם הכלבייה ללא עלות.

(2) יש להפסיק את התמיכה הכספית הניתנת לעמותה על ידי העירייה, עד לניצול כלל העודפים שהצטברו לעמותה, לטובת תושבי העיר. ככל שתופסק ההתקשרות יש לדרוש חזרה את כספי התמיכה שלא נעשה בהם שימוש בהתאם לנוהל תמיכות במוסדות ציבור.

3.17 הסדרת התקשרויות עם נותני שירותים חיצוניים וספקים

בשיתוף עם השירות המשפטי ובהתאם להוראות המחייבות רשות מקומית, יש להסדיר את כלל ההתקשרויות של השירות הווטרינרי עם נותני שירות חיצוניים (מבצעי עיקורים, מרפאות פרטיות, ספקי טובין וכדומה).

יש להקפיד כי לחשבונות הנשלחות מנותני השירותים למחלקה, יצורף רישום מפורט של הפעולות אשר מרכיבות את סכום החשבונית ובכלל זה עלויותיהן והתאריכים בהן בוצעו.

3.18 בחינת דרכים לצמצום היקף הרדמות חתולים בכלבייה

לאור עליה של 288% בכמות ההרדמות/מוות של חתולים בהסגרים בין השנים 2019 ל-2021. יש לפעול להקטנת שיעור הרדמת/מוות חתולים ככל הניתן לצד הגדלת פעולות העיקור/סירוס המבוצעים בעיר.

3.19 תחנות האכלה לחתולי רחוב

(1) מומלץ כי השירות הווטרינרי יערוך מפגשים והדרכות אחת לחודשיים עם מאכילי חתולים לצורך תיאום (למשל לגבי, מבצעי עיקורים, אי האכלה בשעות הערב והלילה) וחיזוק שיתוף

(2) מומלץ כי העירייה תתחזק את התחנות ובכלל זה תדאג לנקות ולחטא אותן באופן שוטף.

נספחים

נספח א- דוגמה שנגזרה מטופס ביקורת עסקים

תאריך _____ שם העסק _____ **ביקורת אטליזים**

עובדים **תשתיות** **ניקיון ותברואה** **קירור והקפאה** **נהלי עבודה**

תקיין	חלקי	לקוי	לא נבדק	לא רלוונטי	
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	לבוש, ניקיון והיגיינה
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	נוכחות קצב מוסמך משרד הבריאות
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	בקיאות בנהלי עבודה ויישום

עובדים **תשתיות** **ניקיון ותברואה** **קירור והקפאה** **נהלי עבודה**

תקיין	חלקי	לקוי	לא נבדק	לא רלוונטי	
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	התאמה לתוכנית עסק מאושרת
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	איזור נפרד לפילוט דגים
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	תשתיות מתאימות לסוג האטליז ?
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	ציוד בהתאם לסוג האטליז ?
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	מטחנות מקוררות ?
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	מקררי הפשרה ?
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	בריכת דגים ?
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	פריקה והכנסת סחורות לעסק ?
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	פחי זבל ייעודיים ומכוסים
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	מכונות קרח / קרח באיכות מי שתיה ?

דו"ח ביקורת

מספר 42/8

היסעים בחינוך

תוכן עניינים

230.....	מבוא.....	1.
234.....	ממצאים.....	.2
234.....	העדר נהלי עבודה כתובים.....	2.1
236.....	בחינות פרטניות של בקשות להסעות חריגות (ללא ממצא).....	2.2
236.....	בקרה על רישום תקבולי הורים במערכת הנה"ח (ללא ממצא).....	2.3
236.....	התקשרות עם המסיעים.....	2.4
238.....	העדר מערכת ממוחשבת לניהול מערך ההסעים.....	2.5
239.....	היבטים לעניין תכנית בקרת הסעות שנתית.....	2.6
241.....	תשלומים למסיעים.....	2.7
243.....	העדר שיתופי פעולה עם רשויות סמוכות בבניית המסלולים.....	2.8
244.....	העדר רישום ותיעוד של תלונות ופניות הורים (תוקן).....	2.9
244.....	מלווים בהסעות.....	2.10
246.....	מיצוי הכנסות ממשרד החינוך (תקין).....	2.11
246.....	סיכום והמלצות.....	.3
246.....	נהלי עבודה.....	3.1
247.....	התקשרות עם המסיעים.....	3.2
247.....	מערכת ממוחשבת.....	3.3
247.....	תכנית בקרת הסעות.....	3.4
247.....	תשלומים למסיעים.....	3.5
247.....	שיתוף פעולה עם רשויות סמוכות.....	3.6
248.....	פניות הורים.....	3.7
248.....	הגברת בטיחות בהורדת נוסעים.....	3.8
248.....	בקורות שטח.....	3.9
248.....	מלווים בהסעות.....	3.10

1. מבוא

רקע כללי

הסעת תלמידים למוסדות החינוך מסייעת ביישום חוק חינוך חובה לתלמידים שבאזור מגוריהם אין בית ספר או שבית הספר נמצא בריחוק ניכר מביתם. האחריות לביצוע הסעות תלמידים חלה על הרשויות המקומיות.

חוק לימוד חובה, התשי"ט-1949 (להלן: "חוק לימוד חובה") קובע כי על כל ילד בישראל מגיל גן חובה ועד כיתה י"ב ללמוד במוסד חינוכי מוכר. לצורך יישום החוק, מסייע משרד החינוך באמצעות הרשויות המקומיות בהסעת תלמידים שבאזור מגוריהם אין בית ספר או שבית הספר נמצא בריחוק ניכר מביתם או לתלמידים הלומדים במסגרות החינוך המיוחד.

מערכת היסעים נותנת בנוסף מענה חשוב לתלמידי החינוך המיוחד ומאפשרת להם ללמוד בבתי ספר העונים על צוריהם הייחודיים. זכויותיהם החינוכיות של ילדים בעלי צרכים מיוחדים במערכת החינוך מוסדרות בחוק לימוד חובה, בחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988 (להלן: "חוק חינוך מיוחד") ובחוק הסעה בטיחותית לילדים נכים, התשנ"ד-1994 (להלן: "חוק הסעה בטיחותית").

בחוקים אלו נקבע כי ילד עם מוגבלות זכאי להסעה ממקום מגוריו או ממקום סמוך לו למוסד חינוך וממנו, לפי צרכיו ובהתחשב בסוג המגבלה שלו, וכי הרשות המקומית שבתחום שיפוטה גר הילד תדאג להסעתו במשך שנת הלימודים בהתאם לשעות הלימודים במוסד החינוך ולמלווים להסעה ככל ונדרש. משרד החינוך משתתף במימון ההסעות והמלווים ובפיקוח על ביצוען. המשרד קבע כללים והנחיות להסעות תלמידים על ידי הרשויות המקומיות למוסדות החינוך ומהם, אשר אוגדו בחוזר מנכ"ל. "הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים" הוראת קבע מס' 0153 מיום 3.12.2018. (להלן: "חוזר המנכ"ל" או "הוראה 153").

למשרד החינוך קיימות שתי מערכות דיווח ממוחשבות שמטרתן לאפשר לרשויות מקומיות לדווח למשרד החינוך על תלמידים מוסעים, כמפורט להלן:

- מערכת הסעות נט- מערכת אשר באמצעותה מדווחות הרשויות על הסעת תלמידים בתעריף פר-נסיעה לתלמיד (להלן: "הסעות נט"). במערכת זו ניתן לדווח רק על תלמידי החינוך הרגיל.

- מערכת מסלולים- מערכת אשר באמצעותה מדווחות הרשויות על הסעת תלמידים במסלולי נסיעה מאורגנים. במערכת זו ניתן לדווח על כלל תלמידי החינוך המיוחד וכן על תלמידי חינוך רגיל של כ- 50 רשויות שלא עברו לשיטת תקצוב פר תלמיד. מטרת הדיווח של הרשויות המקומיות הינה קבלת השתתפות של המשרד בתקצוב ההסעות.

מטרת הביקורת

בחינת נאותות הסעות תלמידים על ידי עיריית רחובות בשנים תשפ"ב- תשפ"ג, בשני היבטים מרכזיים:

- **תפעול** – בחינת תהליך ההתקשרות וההתחשבות עם קבלני ההסעות ותהליכי העבודה הקשורים להסעות תלמידים למוסדות החינוך ובכלל זאת בחינת עמידה בדרישות החוק ובהוראות חוזרי המנכ"ל הרלוונטיים וכן, בחינת מנגנוני הפיקוח, הבקרה והדיווח.

- **ליווי** – בחינת נאותות העסקת מלוי הסעות ושיבוצם וכן בחינת נאותות הפיקוח והבקרה אחר עבודתם.

כאשר עבור כל היבט ייבחן לעומק מיצוי ההכנסות להן זכאית העירייה בגין ההסעות/ הליווי ממשרד החינוך.

המקורות הנורמטיביים

- חוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, תשנ"ד-1994 ;
- תקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי), תשנ"ה-1995 ;
- חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא הסעות תלמידים ועובדי הוראה ;
- נוהל ההשתתפות של משרד החינוך בהעסקת מלווים בהסעות במסגרת 'חוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות בעלי מוגבלות ;

מתודולוגיה

- חוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, התשנ"ד-1994 – (להלן: "חוק הסעות תלמידים") הקובע את זכאותו של ילד עם מוגבלות להסעה ממקום מגוריו למוסד הלימוד בו הוא משובץ ואת חובתה של הרשות המקומית לדאוג להסעה.
- בהוראת קבע מס' 0334 העוסק בנושא "הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים" – (להלן: "הוראה 334") הקובעת את הזכאות, הכללים וההנחיות לביצוע הסעות תלמידים למוסדות חינוך הרגיל והחינוך המיוחד.
- תקנות הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות (כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי), התשנ"ה – 1995 (להלן: "תקנות בטיחות לפעוטות עם מוגבלות") – המפרטות את הזכות של ילדים ופעוטות להסעה למוסד הלימוד בו הם משובצים והזכאות לליווי בהסעה על פי הקריטריונים.
- חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח – 1988 – (להלן: "חוק חינוך מיוחד") המגדיר את הזכאויות של ילדי החינוך המיוחד בכל הקשור לרישום והשמה בבתי ספר ייעודיים המתאימים לצרכיהם.
- תקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי), התשנ"ה – 1995 – (להלן: "תקנות הסעה בטיחותית") המגדירות את זכאותם של ילדי החינוך המיוחד לליווי בהסעה למוסד הלימוד וכללים לגבי זהותם של המלווים.
- נוהל ההשתתפות של משרד החינוך בהעסקת מלווים בהסעות במסגרת 'חוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות בעלי מוגבלות (להלן: "נוהל משרד החינוך").

בהתאם להוראה 334, נושא הפעלת מערך הסעות תלמידים למוסדות חינוך ביישוב מושת על הרשות האחראית, בין היתר, לאתר את הילדים הזכאים להסעות, להגדיר את מסלולי קווי ההסעות, להתקשר

עם חברות ההסעה, לדאוג להימצאותם של מלווים בהסעות בהם מוסעים תלמידים זכאים ולפקח על ביצוע ההסעות בפועל, בהתאם לכללים שנקבעו ועל פי צורכי הילדים באופן המיטבי. מערכת היסעים אף נותנת מענה חשוב לתלמידי החינוך המיוחד, תוך התחשבות בסוגי הלקויות השונים הקיימים בחינוך המיוחד ומאפשרת לתלמידים אלו ללמוד בבתי ספר העונים על צרכיהם הייחודיים.

על פי הוראות החוק והתקנות רשות מקומית שבתחום שיפוטה גר ילד עם מוגבלות מגיל 3 עד גיל 21, תדאג להסעתו ממקום מגוריו או ממקום סמוך לו למוסד חינוכי וממנו, לפי צרכיו ובהתחשב בסוג המגבלה שלו.

במסגרת חובה זו נכללים ילדי החינוך המיוחד שזכאותם להסעה נקבעה על-ידי ועדת זכאון ואפיון²⁴, לפי חוק החינוך המיוחד, בין אם הושם במוסד לחינוך מיוחד כהגדרתו בחוק האמור ובין אם הושם במוסד חינוך מוכר אחר לפי אותו חוק.

במסגרת וועדות זכאות ואפיון נקבעת זכאותם של תלמידי החינוך המיוחד, בין היתר, לסוג ההסעה (רכב רגיל, רכב עם מעלון וכד') וכן נקבע האם הילד זכאי למלווה צמוד, בהתאם לסוג הלקות ועל פי קריטריונים קבועים מראש.

בסעיף 2.7.1 להוראות 334 נקבע, בין היתר, כי:

ג. התלמידים עומדים בתבחין המרחק. המרחק המצדיק השתתפות בהוצאות ההסעה:

- לתלמידים מגן חובה ועד כיתה ד' (שמוסד החינוך שהם לומדים בו נמצא במרחק הליכה של מעל 2 ק"מ)

- לתלמידים מכיתה ה' עד י' שמוסד החינוך שהם לומדים בו נמצא במרחק הליכה של מעל 3 ק"מ.

- לתלמידים בכיתות י"א-י"ב שאין מוסד חינוך בזרם החינוך שבו הם לומדים ברשות שבה הם מתגוררים והם לומדים במוסד חינוך מחוץ לרשות ובהתאם למיפוי הביניים ושייכושי ומוסד החינוך נמצא במרחק הליכה של מעל שלושה ק"מ.

בסעיף 2.8.1 להוראות 334 נקבע, בין היתר, כי:

א. המשרד משתתף בהוצאות של הסעת תלמידים עם מוגבלויות בגיל 3–21 לכל המאוחר למוסדות החינוך על פי החלטת ועדת אפיון וזכאות, ועדת שיבוץ ותקנות הרישום ובהתאם לכללים שלהלן:

תנאי לקבלת השתתפות משרד החינוך בעלויות ההסעה הוא כי ועדת השיבוץ ברשות שיבצה את התלמיד במסגרת החינוך המתאימה הקרובה ביותר לביתו.

ב. בהתאם לתיקון 11 לחוק החינוך המיוחד, החל משנת הלימודים תש"ף החלו את תפקידן ועדות אפיון וזכאות. ועדות אלה קובעות את סל שירותי החינוך המיוחד שכל תלמיד זכאי לו.

²⁴ ועדת זכאות ואפיון היא ועדה מתוקף תיקון חוק החינוך המיוחד, תשמ"ח-1988 (תיקון 11, יולי 2018). הוועדה מתקיימת ברשות המקומית שבה התלמיד רשום על פי תעודת הזהות של הוריו

בסעיף 2 לתקנות הסעה בטיחותית נקבע, בין היתר, כי:

”...”

(ג) ילד נכה זכאי לליווי אם הוא אחד מאלה:

(1) ילד חריג כאמור בתקנה 1(א)(1), שאופיין בוועדת ההשמה כחולה נפש, כאוטיסט, כמי שסובל מהפרעות התנהגות קשות, כבעל פיגור עמוק (סיעודי), כבעל פיגור קשה או כבעל פיגור בינוני;

(2) משותק מוחין או בעל נכות פיסית קשה;

(3) נמצא זכאי לליווי על ידי ועדת חריגים שמינה לענין זה שר החינוך, התרבות והספורט.”

בהתאם לתקנות הסעה בטיחותית, על העירייה לדאוג להסעות מאורגנות לתלמידים הזכאים וכן לדאוג לעובד עירייה שיהיה מלווה בהסעות בהם ישנו ילד הזכאי לליווי (אלא אם כן ישנו מתנדב שאושר לכך בידי ארגון ציבורי).

לצורך כך, עליה למפות את רשימת התלמידים הזכאים, מוסדות החינוך ומערכות הלימודים של התלמידים ולתכנן את המסלולים הנדרשים באופן שייתן מענה הולם לצורכי התלמידים, תוך שימת דגש על ביצוע ההסעות באופן שמחד יאפשר מערך הסעות יעיל, איסוף כלל התלמידים בבוקר אל מוסדות הלימוד השונים בזמן ומאידיך צמצום כלי הרכב המשתתפים בהסעות ככל האפשר בכדי לפעול בהתאם לעיקרון היעילות והחיסכון המתחייב בכספי ציבור.

הביקורת נפגשה עם בעלי התפקידים הרלוונטיים:

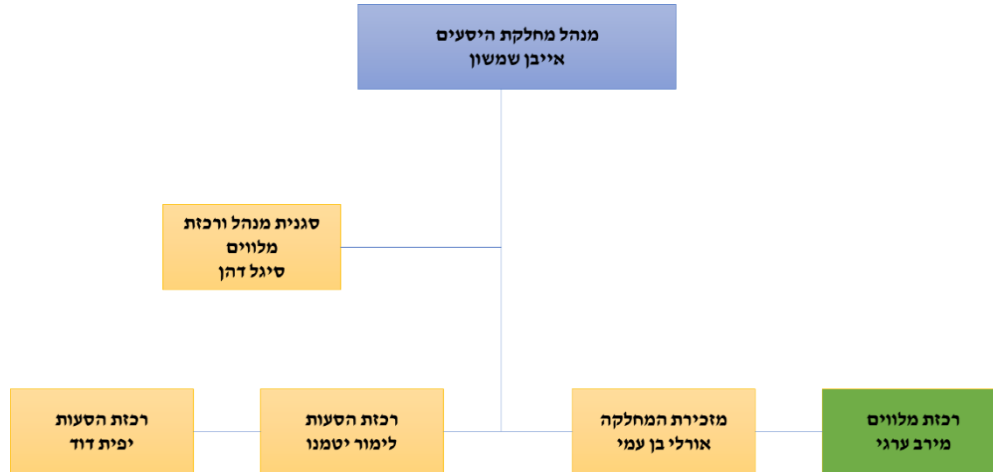
- מנהל מחלקת הסעות.
- מנהלי מוסדות חינוך.
- שומרים במוסדות חינוך.
- מלווים בהסעות.

בנוסף, נאספו ונבדקו מסמכים לפי דרישה ובוצע ניתוח של נתונים שהופקו מהמערכות של העירייה לתקופה שבין ינואר 2021 ועד יוני 2022 לרבות: פירוט המסלולים, כרטיסי הכנסות והוצאות בספרי העירייה בגין הסעות, הסכמי התקשרות עם המסיעים על כל נספחיהם, ועוד.

2. ממצאים

מערך ההסעות מנוהל על ידי מחלקת ההסעים שתחת אגף החינוך בעירייה.

להלן תיאור סכמתי של המבנה הארגוני של המחלקה:



מערך ההסעות כולל כ- 240 מלווי הסעות שחלקם מועסקים באופן ישיר בעירייה ורובם מועסקים באמצעות רשת חויות.

להלן נתונים על כמות התלמידים הלומדים במסגרות החינוך המיוחד המוסעים בשנות הלימוד תש"פ – תשפ"א – תשפ"ב:

תשפ"ב	תשפ"א	תש"פ	
1,435	1,184	1,050	חינוך מיוחד
62	53	52	מגזר ערבי
33	42	34	רפואי
1,530	1,279	1,136	סה"כ

כמו כן, העירייה מסיעה כ- 245 תלמידים נוספים ל- 8 מוסדות בחינוך הרגיל.

2.1 העדר נהלי עבודה כתובים

נהלי הארגון הם הכלי שנועד להבטיח תפעול שוטף של העירייה באופן קבוע וידוע מראש, על פי חוק ועל פי הכללים המוסכמים ועקרונות המדיניות של העירייה, רשויות ממשלתיות ובכפוף לכל דין ואמורים גם להבטיח המשכיות אחידה של התפעול הרלוונטי גם כאשר מתחלפים בעלי התפקידים.

הנהלים מאפשרים הגדרה ברורה של בעלי התפקידים, תפקידם ותחומי אחריותם, תוך שמירה על המתאם הנדרש בין אחריות לסמכות ובין גורם מבצע לגורם מבקר.

בהתאם למתודולוגיות ניהול מקובלות, יש חשיבות לעיגון נהלי עבודה כתובים ומחייבים לכלל פעילויות העירייה. נהלים כאמור, מקבלים משנה חשיבות בתחום האמון על שירות לתושבים, ביטחות הילדים והוצאות העירייה בהיקפים של מיליוני ₪ בשנה.

הביקורת מעלה כי לא עוגנו בכתב נהלי עבודה בנושא ניהול מערך היסעים.

עובדי המחלקה פועלים לניהול ותפעול מערך היסעים על פי הנהלים שנקבעו על ידי משרד החינוך ובהתאם להיכרותם את התהליכים ונוהגי העבודה שהשתרשו על בסיס ניסיון העבר.

הביקורת מציינת כי לא עוגנו נהלי עבודה כתובים, בין היתר, בנושאים הבאים:

(א) שיבוץ תלמידים למערך ההסעות – תהליכי העבודה לשיבוץ התלמידים במערך ההסעות בהתאם להחלטות וועדות השיבוץ, אשר יגדירו את העברת המידע לחלקת היסעים, מועדים להעברת המידע, שיבוץ תלמידים בהסעות לוועדות השיבוץ המאוחרות, וכד'.

(ב) אישור תשלומים למסיעים – תהליכי עבודה ברורים ומוגדרים על תהליך אישור התשלומים למסיעים אשר יגיד תהליך רציף וברור של אישור החשבונות לתשלום מרגע קבלת בעירייה ועד ביצוע התשלום ויכלול, בין היתר: בקורות מובנות בתהליך, הפרדת תפקידים, אישור החשבונות על ידי גורם מוסמך, וכד'.

(ג) מערך המלווים – תהליכי עבודה ברורים לניהול פיקוח על מערך המלווים. תפקיד המלווים הינו בעל חשיבות גדולה מאד לאור העובדה שמדובר על ילדים בעלי מוגבלויות ונדרשת רגישות מיוחדת במסגרת הליווי. מאידך, קיימת תחלופה גדולה במלווים, הן כאלה שעוזבים את התפקיד והן כאלה שנעדרים מהעבודה באופן חד פעמי. לכן ישנה חשיבות רבה למעקב ודיווח של המלווים במסגרת ברורה ואחידה.

(ד) בקורות שטח על ההסעות – מנהל מחלקת ההסעות מבצע בקורות על ההסעות בפועל. כמו כן, החברה למשק וכלכלה מבצעים אף הם בקורות על ההסעות. במסגרת זו הם מגיעים להסעות בפועל, בודקים את הרכבים, הנהגים והמלווים, ובוחנים את ביצוע ההסעות הלכה למעשה. בהעדר תהליכי עבודה מובנים לביצוע הבקורות עלול להיווצר חוסר יעילות בבקורות. הני"ל מקבל משנה תוקף כאשר מדובר על שני גורמים שונים שמבצעים את אותה הבקרה.

(ה) אישור להסעות חריגות – לעיתים מאשרת העירייה לתלמידים שיבוץ בהסעות כאשר אינם עומדים בתנאי הזכאות שנקבעו על ידי משרד החינוך, לאור בקשות מיוחדות של הורי התלמידים. הבקשות נידונות על ידי ועדת הסעות ומתקבלת החלטה. לא עוגן בכתב נוהל עבודה ברור על אופן הגשת הבקשה, המסמכים שנדרשים ההורים לצרף, מועד הגשת הבקשה, קריטריונים לאישור הבקשה, קריטריונים לפתיחת קו הסעות שאינו קיים, השתתפות ההורים בהסעות, וכד'.

יש לציין כי לפני מספר שנים התגלתה מעילה של גנבת כספי השתתפות ההורים ולכן מצופה כי ייקבעו נהלים שיימנעו הישנות המקרה.

בתגובת מנכ"ל העירייה לטיטות הדו"ח נמסר כי בתכנית העבודה של העירייה נקבע יעד לבניית אוגדן נהלים עבור כלל אגפי העירייה.

מנהל המחלקה התבקש לערוך נהלים עד ליום 1/9/2023.

2.2 בחינות פרטניות של בקשות להסעות חריגות (ללא ממצא)

לביקורת נמסר כי בקשות חריגות להירשם להסעה נבחנות באופן קפדני ומעמיק, כאשר כל מקרה נבחן לגופו, כאשר בין היתר נבחן המרחק של התלמיד למוסד החינוכי, מצב סוציו-אקונומי, נתונים באגף לשירותים חברתיים וכיוב"ז ומקרים חריגים כאמור מאושרים ונקבע תעריף בהתאם לנתונים הייחודיים של כל אחת מבקשות המאושרות.

יש לציין כי הבקשות מתקבלות באופן מקוון - דבר שמאפשר נתיב בקרה על התהליך.

עוד נמסר כי כלל הבקשות נבחנות ע"י צוות בראשות מנהלת האגף ומנוהל פרוטוקול מסודר לתיעוד ההחלטות.

לאור האמור לעיל, אין זה נכון לקבוע פרמטרים לקביעת תעריף למקרים חריגים.

2.3 בקרה על רישום תקבולי ההורים במערכת הנה"ח (ללא ממצא)

לביקורת נמסר כי התשלום בגין השתתפות ההורים מתבצע באמצעות ממשק מקוון, דבר שמהווה בקרה אפקטיבית על גביית התשלומים.

2.4 התקשרות עם המסיעים

תקציב ההסעות של העירייה לשנת 2022 הוערך ב- 35,700,000 ₪.

עלות ההסעות לשנת 2021 הסתכמה לסך של 30,027,410 ₪. להלן תקציב מחלקת היסעים על פי הצעת התקציב של העירייה לשנת 2022:

חשבון	שם חשבון	ספר תקציב 2021	אומדן ביצוע 2021	הצעת תקציב 2022
1817800711	החזר הוצ' נסיעת תלמידים	250,000	232,950	250,000
1817800712	ליווי תלמידים- שכר	9,250,000	9,833,660	12,000,000
1817800713	הסעות ח. מיוחד	14,500,000	15,942,420	18,000,000
1817800714	נסיעות מיוחדות אגף חינוך	300,000	187,711	250,000
1817800715	ח. ר. ללא השתתפות	3,500,000	2,727,338	4,000,000
1817800716	שכר מלווים + הסעות מלווים	739,300	1,103,331	1,200,000
סה"כ		28,539,300	30,027,410	35,700,000

התקשרויות בהיקף כספי כאמור מחייב פרסום מכרז פומבי.

2.4.1 פרסום מכרז (תקין)

נמצא כי העירייה פירסמה מכרז פומבי בנושא "הסעת תלמידים ו/או עובדי הוראה" מספר 8/2021.

בהתאם לסעיף 9 למסמכי המכרז, על המציעים להגיש את הצעותיהם עד לתאריך 11.7.2021 בשעה 13:00. המכרז נערך בהתאם למסמכי המכרז האחיד שפרסם משרד החינוך בנושא הסעות תלמידים.

2.4.2 אומדן מכרז (תקין)

בכדי להעריך את היקף ההתקשרות ובכך להיערך באופן המיטבי מבחינה תקציבית נהוג לערוך אומדן עלויות במסגרת ההתקשרות, אשר יהווה בסיס להשוואה להצעות המחיר שיתקבלו לבחינת סבירות ההצעות וכדאיותן.

בסעיף 11 (א) לתקנות המכרזים נקבע כי: "לפני תום המועד להגשת ההצעות יפקיד יושב-ראש הועדה או מי שהוא הסמיך בתיבת המכרזים האמורה בתקנה 14(א), אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות בחוזה המוצע".

בסעיף 17 (ב) לתקנות המכרזים נקבע, בין היתר, כי: "... תיפתח כל מעטפה וחבר הועדה יחתום בראשי תיבות על כל גליון או חוברת כרוכה שהוצאו מכל מעטפה, וכן יחתום על גבי האומדן". נערך אומדן – חתום על ידי מנהל מחלקת היסעים ומנהלת אגף חינוך ונוער. האומדן נשמר במעטפה בתיבת המכרזים ונפתח יחד עם המעטפות של המציעים.

2.4.3 קיום הסכמי התקשרות (תקין)

לאחר בחירת המסיעים יש לעגן את ההתקשרות עם כל מסיע בהסכם חתום. יש לוודא, כי ההסכם חתום על ידי נציגי המסיע ונציגי העירייה. מבדיקת הביקורת נמצאו הסכמים חתומים עם כל המסיעים.

2.4.4 ערבות הסכם (תקין)

נהוג לקבל מהקבלן ערובה שתשמר בידי העירייה בכדי להבטיח את קיום ההסכם ואת איכות השירות במהלך תקופת ההתקשרות. הנחיה זו מובאת בהסכם האחיד שפרסם משרד החינוך.

בהסכמי ההתקשרות עם המסיעים נקבע, בין היתר, כי כל מסיע ימציא לעירייה כתב ערבות בנקאית או ערבות מחברת ביטוח בסכום השווה ל- 5% מהיקף ההתקשרות השנתי המוערך, בתוקף ל- 13 חודשים ממועד חתימת ההסכם.

מבדיקת הביקורת עולה כי כל המסיעים הציגו ערבות בנקאית לטובת העירייה.

במועד הביקורת הערבות בתוקף עד ליום 31.10.22, כלומר 13 חודשים מתחילת שנת הלימודים.

יחד עם זאת, ההתקשרות עם המסיעים המסיעים פז דרים שירותים בע"מ ומסיעי כרמית בע"מ החלו לאחר תחילת שנת הלימודים תשפ"ב ונחתמו לאחר ה- 1.9.21.

עם זאת, המסיעים הללו העבירות ערבות על ליום 31.10.22, פחות מ- 13 חודשים ממועד חתימת ההסכם כפי שנקבע בהסכם.

מנהל מחלקת היסעים מסר, כי מדובר על 2 חברות הסעות אשר זכו במכרז הנוסף אשר התקיים באותה השנה (עקב פסילות מציעים קודמים בגין ערבות לא תקינה), וההסכם היה תקף החל מה 1.09.21, כך שמשך הערבות הינה תקינה.

החתימות על החוזה נמשכו מעבר ל 01.09.21 עקב סמיכות פרסום תוצאות המכרז לתחילת שנה"ל.

2.4.5 אישור קיום ביטוחים (תקין)

בהסכמי ההתקשרות עם המסיעים נקבע, בין היתר, כי כל מסיע ימציא לעירייה אישור על קיום ביטוחים למתן שירותי הסעות.

האישור נבחן על ידי מחלקת הביטוח בעירייה, ולאחר שנמצא כי האישור תקין נציג המחלקה חותם על טבלת החתימות הפנימיות המצורפת לכל הסכם.

מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת ל- 5 מסיעים נמצאו אישורי קיום ביטוחים בתוקף למועד הבדיקה.

2.4.6 אישורים נדרשים מהמסיעים (תקין)

חברות הסעות נדרשות למספר אישורים על פי הוראות חוק ותקנות שונות בכדי לקבל אישור לעסוק בתחום זה, בין היתר: רישיון להפעלת חברת הסעות והעסקת קצין בטיחות בתעבורה. על העירייה לדרוש מהמסיעים להציג אסמכתאות לקיומם של התנאים הנ"ל בכדי לוודא כי העירייה מעסיקה חברות מורשות בלבד.

מבדיקת הביקורת נמצא, כי כל המסיעים הציגו רישיון להפעלת חברת הסעות ואישור להעסקת קצין בטיחות בתעבורה.

2.5 העדר מערכת ממוחשבת לניהול מערך ההסעים

בעידן המודרני, מערכות ממוחשבות מהוות כלי עזר יעיל ואפקטיבי לניהול ותפעול התהליכים, ביצוע, מעקבים ובקורות.

שימוש מושכל במערכות ממוחשבות עשוי לסייע לעירייה בניהול מערך ההיסעים, בין היתר בטיוב מסלולי ההסעות, בדיקת זכאות תלמידים להסעה, בקרה על תשלומים, טיפול בתקלות ועוד, תהליכים העשויים להביא ליעילות וחסכון בהוצאות הפעלת מערך ההסעות מחד ומיצוי מרבי של הכנסות העירייה מכספי השתתפות משרד החינוך מאידך, דבר אשר יביא להתייעלות תקציבית והגדלת הכנסות העירייה.

נמצא כי העירייה לא הטמיעה מערכת ממוחשבת לניהול מערך היסעים. ניהול הפעילות מבוצע על ידי מנהל מחלקת היסעים באמצעות קבצי אקסל שערך על פי צרכי הסעות הכוללים, בין היתר, את רשימת התלמידים המוסעים, רשימת המסלולים, מוסדות הלימוד, ועוד, וכן מסמכים שונים שערך.

מערך המסלולים וטיוב מסלולי ההסעות נערך באופן ידני, על ידי היכרות עובדי מחלקת ההסעים את הדרכים ובשיתוף עם המסיעים. בהעדר מערכת הסעות לא ניתן לבצע בקרה אופטימלית על מסלולי ההסעות, כגון: בקרה באמצעות מערכת GPS ברכבי ההסעות שיבצע השוואה אוטומטית בין המסלול המתוכנן למסלול שבוצע בפועל.

בתגובת מנכ"ל העירייה לטיטות הדו"ח נמסר כי הוחלט לקדם רכישה והטמעה של מערכת ממוכנת לניהול מערך היסעים.

2.6 היבטים לעניין תכנית בקרת הסעות שנתית

בקרה אחר ביצוע ההסעות בפועל מהווה פעולה מחויבת בכדי לוודא קיום נאות של תנאי ההסכם מצד המסיע, אשר תבטיח כי ההסעות מתבצעות על פי דרישות העירייה, מספקות מענה הולם לצרכי התלמידים, מגיעות בזמן למוסדות הלימוד ואינן גורמות לעוגמת נפש בקרב התלמידים וההורים הסומכים ידם על הסעות. התשלום למסיע מותנה בביצוע ההסעות כנדרש.

בכדי לקיים בקרה נאותה על ביצוע התשלומים, יש לבחון את ביצוע ההסעות בפועל ולוודא כי מסלולי ההסעות מבוצעים כפי שהוסכם עם המסיע, בימים ובשעות שנקבעו ועל פי הצורך. לצורך כך נהוג להגדיר גורם בקרה מטעם הרשות המקומית שיסייר בשעות איסוף התלמידים ויוודא בפועל כי ההסעות מתקיימות על פי ההסכם, ובמידה שישנו שינוי במסלול מסוים באופן חד פעמי (כגון תלמידים שלא הגיעו למוסד הלימוד ביום מסוים) העירייה לא תשלם למסיע בגין אותו יום.

לחילופין ניתן לקיים בקרה בדרכים חלופיות אשר תוודא קיום המסלולים בפועל באמצעים אלקטרוניים או אחרים.

בסעיף 9 להסכם ההתקשרות נקבעו הקנסות שבאפשרותה של העירייה להשית על המסיע במידה ויפר את תנאי ההסכם, בין היתר:

“9.1 הקבלן מצהיר כי ידוע לו סעיפים..... הינם תנאים עיקריים ויסודיים בחוזה והפרתם תחשב כהפרה יסודית המזכה את העירייה בפיצויים מוסכמים וקבועים מראש... ”

...

9.4 מבלי לגרוע מהאמור בסעיפים 9.1 ו-9.2 לעיל... מוסכם בין הצדדים כי בגין הפרות החוזה המפורטות להלן, תהא הרשות המזמינה זכאית לפיצויים מוסכמים כמפורט בצידם.”

2.6.1 העדר מערכת ממוחשבת למעקב אחר ההסעות

בהעדר מערכת ממוחשבת לניהול מערכות ההסעות, לא ניתן לבצע מעקב ממוחשב על ביצוע ההסעות בפועל. לכן, מבוצעות בקורות פיזיות בלבד אחר ביצוע ההסעות, באופן מדגמי, על ידי נציגי מחלקת ההסעות, וכן על ידי נציגי החברה למשק וכלכלה.

הביקורת מציינת, כי בקרה פיזית מוגבלת בהתאם למגבלת זמן העבודה הנתון של הגורמים המבצעים את הבקרה, בין יתר המטלות שעליהם לבצע, בעוד בקרה ממוחשבת באמצעות מערכות ה-GPS המותקנות על הרכבים מנטרת את מסלולי ההסעות בפועל בכל זמן נתון ועשויה להצביע על בעיה בהסעה באופן מידי, כגון: נהג הסעות שסטה מהמסלול הקבוע, איחור בהסעה, וכד'.

אימוץ המלצת הביקורת להטמעת מערכת ממוכנת צפויה לתת מענה.

2.6.2 העדר תכנית בקרה שנתית

בהעדר מערכת ממוחשבת לבקרה על ההסעות ובהינתן שהבקרות מבוצעות באופן מדגמי, ישנה חשיבות לתכנון נכון של הביקורת שמבוצעות בפועל.

מנהל מחלקת ההסעות מסר כי הוא רואה חשיבות לקיים לפחות שתי ביקורות בשנה על כל מסלול הסעות.

מבדיקת הביקורת עולה, כי לא נערכה תכנית עבודה שנתית לתכנון ביצוע הבקרות.

בהעדר תכנון מוקדם, ייתכן כי יהיו מסלולים שייבדקו מספר פעמים בשנה ומנגד מסלולים שלא ייבדקו כלל או שייבדקו פעם בשנה בלבד.

2.6.3 קשיים במעקב אחר ביצוע הבקרות

במסגרת השירותים שמספקת משכ"ל לעירייה בנושא ההיסעים, הם מבצעים בקרות על ביצוע הקווים בפועל.

מידי יום, מגיע נציג משכ"ל למספר קווי הסעה, מבצעים בדיקה כי המסיעים עומדים בתנאי ההסעה, בין היתר: האם מוצב שלט הסעת תלמידים על הרכב, האם רישיון הנהיגה של הנהג בתוקף ומתאים להסעה, האם רישיון רכב בתוקף, האם גיל הרכב אינו עולה על 10 שנים, וכד'.

לבקשת הביקורת הועברו העתקי ביקורות שבוצעו על ידי משכ"ל. מנהל מחלקת היסעים מסר, כי משכ"ל מחויבים לבצע 2 ביקורות לפחות בכל הסעה במהלך שנת הלימודים.

בסיום הבקרה היומית נציג משכ"ל שולח את דוח הבקרה לגבי כל הסעה למחלקת ההיסעים. יחד עם זאת, משכ"ל לא נהגו להעביר ריכוז חודשי של הבקרות שביצעו, אלא רק החל מחודש אפריל 2022, כאשר מנהל ההיסעים ביקש זאת מהם, לכן הוא התקשה לבצע מעקב אחר ביצוע הבקרות בתדירות הרצויה ואחר הליקויים שנמצאו לגבי כל מסיע.

2.6.4 העדר תיעוד לביקורות מטעם העירייה

פרט לביקורות המבוצעות על ידי משכ"ל, מנהל מחלקת ההיסעים וכן עובדי מחלקה נוספים מבצעים ביקורות בשטח על ביצוע ההסעות בפועל.

מבדיקת הביקורת לא נמצא תיעוד בממצאי הבקרה.

מנהל מחלקת ההיסעים מסר, כי לא קיים תיעוד לביקורות שהם מבצעים.

במידה ומתגלית תקלה או בעיה היא מטופלת באופן מיידי.

בתגובת מנהל מחלקת היסעים לטיוטת הדו"ח צוין כי "מבוצעות בקרות באופן שוטף ותדיר; המלצת הביקורת מקובלת ומעתה האגף יקפיד על תיעוד הבקרות.

2.7 תשלומים למסיעים

2.7.1 תהליך אישור חשבונות לתשלום (תקין)

במהלך השנה חלים שינויים ברשימות תלמידים המוסעים בפועל, כגון: תלמידים שעוזבים את העיר, תלמידים שמצטרפים לעיר וזכאים להסעות, תלמידים שעוברים מוסדות לימוד וכד', וכן שינויים בימי הלימודים, כגון: ימי חופשה, חגים, ימי מחלה של התלמיד וכדומה.

בכדי לוודא דיווח נאות של המסיע על ביצוע המסלולים בכל יום בחודש כפי שבוצע בפועל, יש לבדוק את החשבון החודשי שהוגש באופן פרטני ולוודא כי:

- א. כל המסלולים עליהם דיווח המסיע ודרש בגינם תשלום, אכן בוצעו בפועל.
- ב. המסלולים הינם מסלולים מאושרים של העירייה.
- ג. ההסעות התקיימו בכל הימים בהם דווחו בחשבונית.
- ד. החיוב בגין כל מסלול מתאים לסכום שנקבע בהסכם.
- ה. המסיע לא דיווח על הסעות בימי חופשה.

נמצא כי בתחילת כל חודש מעבירים המסיעים למנהל מחלקת היסעים חשבונית מס בצירוף פירוט המסלולים לחודש הקודם שבוצעו בפועל מידי יום. מנהל המחלקה בודק את החיובים בהתאם לנסיעות שבוצעו בפועל ומאשר את החיוב בחתימתו. מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת נמצא, כי מנהל מחלקת היסעים מקפיד לאשר את פירוט המסלולים בחתימתו.

לאחר בדיקת פירוט המסלולים ממאשר מנהל מחלקת היסעים את החשבונית שהגישו המסיעים בחתימתו ומעביר לאישור מנהל אגף החינוך והנוער ומעביר לביצוע התשלום. מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת נמצא כי מנהל מחלקת היסעים ומנהלת מחלקת החינוך והנוער מקפידים לאשר את החשבוניות בחתימתם טרם העברתן לתשלום.

2.7.2 קושי בביצוע בקרה על החשבונות

1. הביקורת מעירה, כי פירוט המסלולים וההסעות מוגש בקובץ PDF הכולל פירוט מלא של המסלולים היומיים באופן שמקשה להבחין בפרטים. להלן דוגמה לקובץ פירוט הסעות:

דו"ח מרוכז ללקוח - עיריית רחובות

תאריכים : 28/02/2022 - 01/02/2022
שעות : 23:59 - 00:00

חנין מילני

תאור	סוג הרכב	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	כמ ות	מחיר לקוח	סה"כ ללקוח			
איסוף מלוח נו נצר סיני	רכב 10	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	110.00	2,640.00				
איסוף מלוח קו נצר סיני	רכב 10	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	110.00	2,640.00					
איסוף מרחובות לביה"ס סיני רמלה רכב 10	רכב 10	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	160.00	3,840.00					
פיקוד מביה"ס סיני רמלה לרחובות רכב 14	רכב 14	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	160.00	7,040.00					
איסוף מרחובות למצר סיני רכב 14	רכב 14	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	175.00	4,200.00					
פיקוד מצר סיני לרחובות רכב 14	רכב 14	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	175.00	4,200.00					
איסוף מרחובות לביה"ס סיני רמלה רכב 14	רכב 14	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	185.00	4,440.00					
פיקוד מביה"ס סיני רמלה לרחובות רכב 14	רכב 14	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	185.00	4,440.00					
סה"כ נסיעות - 212																														33,440.00					
סה"כ ללקוח																																			
סה"כ תוספות																																			
סה"כ (17.00 % מע"מ)																																		5,684.60	
סה"כ כולל מע"מ																																			39,124.60

הביקורת מציינת, כי אופן הגשת פירות המסלולים כמתואר לעיל, מקשה על בדיקה לפרטים של המסלולים שדווחו בבדיקה ידנית "בעיין".
 מרוב נתונים צופים קיים קושי מובהק להבחין בפרטים שבנסיעות בבדיקה ידנית, במיוחד כאשר מדובר על בדיקה של 10 חשבונות שונים מידי חודש המוגשים באופן המתואר לעיל. הביקורת מעלה חשש, כי במידה והספקים ידווחו על נסיעות שלא בוצעו בפועל, גם במקרים שמנהל מחלקת היסעים מודע לכך, יקשה עליו לאתר את הדיווחים הנ"ל.
 2. נמצא כי חלק מהמסיעים אינם מקפידים לציין את סוג הרכב המדויק בו השתמשו לביצוע ההסעה. כך לדוגמה, נמצא כי חברת מגה בוס בע"מ מציינת כי ההסעה בוצעה באמצעות טרנזיט אולם לא מצוין איזה סוג טרנזיט. להלן דוגמה:

תאור	מס	מס	רכב	01	02	03
רחובות יבנאלי	1	טרנזיט	3	3	3	3
יבנאלי רחובות	2	טרנזיט	3	3	3	3
גן לימן רחובות	3	מעלון	2	3	3	3
רחובות עידוד	4	מעלון	2	2	2	2
עידוד רחובות	5	מעלון	2	2	2	2
מעלון גדול עידוד	6	מעלון	1	1	1	1
רימון לוד רחובות	7	מעלון	2	2	2	2
ונצואלה הל אביב רחובות	8	מעלון רכב	2	2	2	2
אסה"ר אסיף רחובות	9	מעלון	2	2	2	2

לאור העובדה שעלות טרנזיט של 10 מקומות שונה מעלות טרנזיט של 14 מקומות, ישנה חשיבות לציין את סוג הטרנזיט לצורך בקרה ופיקוח מיטביים על החיובים.
 יצוין, כי התשלום מבוצע לפי סוג הרכב שנקבע ואושר במסגרת הסכם ההתקשרות עם המסיע ומבוצע בפועל.

2.7.3 השוואה בין עלות המסלול המאושר לעלות בפועל (תקין)

מחיר מסלול ההסעה נקבע לגבי כל מסלול ולגבי סוג רכב בהסכמים שנחתמו עם המסיעים. הביקורת ערכה בדיקה מדגמית של המחיר שנקבע עם המסיע לעומת המחיר שנגבה בפועל במהלך השנה בגין ההסעות.

מהבדיקה שנערכה לגבי 7 מסיעים שונים ב- 19 מסלולים שונים נמצא כי המסיעים מחייבים את העירייה והעירייה משלמת למסיעים בהתאם למחירים שנקבעו בהסכמים עם המסיעים.

2.8 העדר שיתופי פעולה עם רשויות סמוכות בבניית המסלולים

אחת הדרכים לשפר ולייעל את מערך היסעים ולחסוך בעלויות הינה באמצעות שיתוף פעולה בין מספר רשויות מקומיות סמוכות.

במידה שברשות מקומית ישנו תלמיד אחד הזכאי להסעה למקום מרוחק, ניתן לבחון שילוב התלמיד בהסעה קיימת של רשות מקומית סמוכה.

במידה שההסעה עוברת בסמוך לרשות המקומית והוספת התלמיד אינה מאריכה את זמן הנסיעה באופן משמעותי, או לחילופין שילוב תלמידים נוספים מרשויות אחרות בהסעה היוצאת מהרשות המקומית. באופן זה, עלות ההסעה מתחלקת בין שתי הרשויות, דבר המאפשר חיסכון ויעילות לשתיהן גם יחד.

בסעיף א. 1. (ה) לנספח ב בהוראה 153 הקבע, בין היתר, כי:

"רשות מקומית תתקשר, אם הדבר מעשי, עם רשויות מקומיות סמוכות, כדי שההסעה והליווי יהיו חסכוניים, ובלבד שההסעה כאמור לא תגרום להארכתו של משך ההסעה באורח בלתי סביר." כלומר, משרד החינוך מעודד, ככל האפשר, שיתוף פעולה בין רשויות סמוכות לשילוב מסלולי הסעות לצורך חיסכון ויעילות.

מנהל מחלקת ההסעות מסר כי הוא פונה למנהלי מחלקות היסעים ברשויות סמוכות בתחילת שנה אולם לא נמצאו שיתופי פעולה מתאימים ולכן לא מתקיימים שיתופי פעולה בשנת הלימודים תשפ"ב.

עם זאת, ישנה תלמידה מהמועצה המקומית גבעת ברנר שמצטרפת למסלול הנסיעה שיוצא מרחובות לירושלים. באופן זה, יתכן כי המועצה המקומית חוסכת בעלות הנסיעה, אולם לעיריית רחובות לא נחסכו עלויות.

נראה כי חברת היסעים יוצאת נשכרת מכך אולם לעיריית רחובות לא מתקבל חיסכון כספי.

מנהל מחלקת היסעים מסר, כי בבדיקה ראשונית שערך נראה שאין כדאיות לשילוב תלמידים בהסעות של רשויות אחרות מסיבות שונות, כגון: הארכת משך זמן ההסעה, התשחבנות עם המסיע, וכד'.

כמו כן, לאור העובדה שרחובות היא הרשות הגדולה באזור האינטרס לשילוב תלמידים הוא של הרשויות האחרות, והעירייה לא תפיק תועלת משמעותית משילוב תלמידים בהסעות ואולי אף תיפגע מכך.

בנוסף, לאור העובדה שישנם שיבוצי תלמידים לאחר עריכת המסלולים, ולעיתים לאחר פתיחת שנת הלימודים, שילוב תלמידים מרשויות אחרות לפני סיום השיבוצים עשוי להביא למצב של חוסר במקום הסעה לתלמיד העיר לאור שיבוץ תלמיד מרשות אחרת בהסעה. לכן, רק לאחר שיבוץ מלוא התלמידים מהעיר בהסעות ניתן לבחון שילובים של תלמידים מרשויות אחרות.

בתגובת מנהל מחלקת היסעים לטיטת הדו"ח נמסר כי "לאחר בחינת הנושא בעבר, לא נמצאה כדאיות כלכלית /או תפעולית לכך לרשות. מכיוון שאנחנו הרשות הגדולה באזור, יש לרשויות הקטנות הסובבות אותנו תמריץ לכך, אך לנו לא".

2.9 העדר רישום ותיעוד של תלונות ופניות הורים (תוקן)

ככלל, במקרים בהם יש תלונה כנגד המסיעים, כגון: איחור בהגעת רכב ההסעה, יחס לא נאות של הנהג לתלמידים, וכד', יש באפשרותם של ההורים ליצור קשר עם המוקד העירוני ולדווח על התקלה. הפנייה מועברת לחלקת היסעים ומטופלת בהתאם.

עם זאת, לאור רגישות הפניה והצורך בטיפול מיידי, כגון: איחור בהסעה, טיפול נקודתי בהתנהלות נהג או מלווה בהסעה כלפי התלמידים, לרוב ההורים מתקשרים וישירות למחלקת היסעים ומעלים בפני עובדי המחלקה את הבעיה והצורך המיידי בטיפול.

מבדיקת הביקורת עולה, כי עובדי מחלקת היסעים אינם מתעדים את הפניות המועברות מההורים ואינם מנהלים רישום מסודר של הפניות שנשמר לאורך זמן.

מנהל מחלקת היסעים מסר לביקורת כי לא קיים תיעוד מאחר שבמרבית המקרים מדובר על מקרים המחייבים טיפול מיידי שלא ניתן לדחותו ועובדי המחלקה פותרים את הבעיה בזמן אמת.

לאור העובדה שהתלונות מטופלות באופן מיידי ללא צורך בביצוע מעקב אחר הטיפול בפניות, חשיבות התיעוד פוחתת.

הביקורת מציינת, כי בהעדר תיעוד לפניות שמגיעות למחלקת היסעים לא ניתן לנטר את התקלות שמתעוררות במהלך ההסעות, לא ניתן לבחון את היקף התלונות וכנגד מי, כנגד איזו חברת הסעות הופנו מרבית התלונות, האם ישנם מלווים שיש כנגדם תלונות רבות, וכד', ובכך נחלשת הבקרה על ביצוע ההסעות.

בעקבות הערת הביקורת מנהל מחלקת היסעים ערך קובץ ייעודי בו מרוכזות כלל הפניות המגיעות למחלקה בכל הקשור לתלונות או הערות בנושא ביצוע ההסעות.

2.10 מלווים בהסעות

זכויותיהם החינוכיות של ילדים בעלי צרכים מיוחדים במערכת החינוך מוסדרות בין היתר בחוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, תשנ"ד - 1994. חוק זה קובע בין היתר:

"2(א1) פעוט עם מוגבלות זכאי להסעה וללווי בידי אדם מבוגר נוסף על הנהג, ממגוריו או ממקום סמוך לו, למעון יום שיקומי וממנו, לפי צרכיו ובהתחשב בסוג המגבלה שלו.

(ב) השר האחראי יקבע כללים ומבחנים לעניין סעיף זה, לרבות לעניין הסעה של ילדים עם מוגבלות ופעוטות ... שתלווה בידי אדם מבוגר בנוסף לנהג, וכן הוראות ותנאים לביצוע ההסעה והליווי ...".

שר החינוך קבע כללים ומבחנים לעניין זה בתקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי), תשנ"ה-1995. לפי התקנות:

"ילד נכה זכאי לליווי אם הוא אחד מאלה:

(1) ילד חריג כאמור בתקנה 1(א)1, שאופיין בוועדת השמה כחולה נפש, כאוטיסט, כמי שסובל מהפרעות התנהגות קשות, כבעל פיגור עמוק (סיעודי), כבעל פיגור קשה או כבעל פיגור בינוני;

(2) משותק מוחין או בעל נכות פיסית קשה;

(3) נמצא זכאי לליווי על ידי ועדת חריגים שמינה לענין זה שר החינוך, התרבות והספורט".

2.10.1 דיווח ידני של נוכחות המלווים

חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951 קובע כי על המעסיק חלה החובה לנהל רישום שוטף של שעות העבודה והמנוחה השבועית של העובדים.

נמצא, כי המלווים עובדי העירייה מדווחים נוכחות באמצעות שערן נוכחות ייעודי במסגרת החינוכית אליה הם מגיעים עם קו ההסעה.

מנגד המלווים המועסקים על ידי הרשת מדווחים נוכחות בגיליונות נוכחות ידניים.

הנ"ל מחליש את הבקרה והמעקב אחר דיווחי הנוכחות. כל לדוגמה, במידה והמלווה לא יבצע את עבודת הליווי באחד מימות השבוע ומנגד ידווח נוכחות באמצעות הטופס הידני, ישנו קושי משמעותי לאתר מקרים אלה.

בתגובת מנכ"ל העירייה לטיטוט הדו"ח צוין כי ניתנה הנחייה למעבר למתכונת דיווח באמצעות מכשירי טלפון, אשר צפויה להחליף את הדיווח הידני.

2.10.2 הסעות מלווים (תקין)

בהתאם להנחיות הוראת 153, על המלווה להיות נוכח בכל מהלך ההסעה, כלומר לכל הפחות עליו להגיע לנקודת האיסוף הראשונה ולרדת בנקודת ההורדה האחרונה.

במידה ומדובר על איסוף תלמידים בבוקר עליו להגיע לנקודת האיסוף של התלמיד הראשון ולרדת במוסד הלימוד כאשר כל התלמידים ירדו. במידה ומדובר על פיזור תלמידים לביתם בסוף יום הלימודים עליו להגיע למוסד הלימוד עם המסיע ולסיים את עבודת הליווי כאשר התלמיד האחרון בהסעה יורד בביתו.

ככלל, הגעה לנקודת האיסוף הראשונה וחזרה לביתו לאחר הירידה בנקודת הפיזור האחרונה הם באחריות המלווה. כנגד כך, זכאי המלווה לקצובת נסיעה מהבית לעבודה. לעיתים, המלווה נדרש להגיע לאזורים מרוחקים או לחזור ממקומות בהם אין תחבורה ציבורית בזמינות

גבוהה. במקרים אלה, העירייה מנחה את המסיעים לאסוף את המלווים ממקום שנקבע מראש או להחזירם הביתה, כנגד תשלום נוסף.

העירייה אישרה תקציב ייעודי להסעות מלווים. תקציב זה מממן את הסעות המלווים שמגיעים חזרה לעיר באמצעות המסיעים.

נמצא, כי המלווים שחוזרים לעיר באמצעות המסיעים הינם מלווים בהסעות מרוחקות למקומות שאין בהם תחבורה ציבורית זמינה. במקרים אלה, המלווים אינם מקבלים קצובת נסיעה במסגרת תלוש השכר.

2.11 מיצוי הכנסות ממשד החינוך (תקין)

המחלקה מדווחת בתוך מערכת המסלולים ומערכת "הסעות נט" של משרד החינוך.

מינהל החינוך בעירייה התקשר עם יועץ חיצוני (ד.ר. שחקים בע"מ) לצורך מיצוי ההכנסות המגיעות לעירייה ממשד החינוך, בין היתר בנושא הסעות.

היועץ בוחן את הדיווחים של מחלקת ההיסעים, מציין נקודות לשיפור, מאתר הכנסות שניתן לקבל ומעדכן את המחלקה. בהתאם, נציגי המחלקה פונים לנציגי משרד החינוך במטרה לקבל את הכספים להם העירייה זכאית.

מנהל מחלקת ההיסעים מסר, כי המחלקה נמצאת בקשר שוטף עם היועץ. במידה ואיתר הכנסות שניתן לקבל ממשד החינוך הוא מדווח למחלקת ההיסעים ונציגי המחלקה פונים למשרד החינוך לקבלת הכספים.

מינהל החינוך התקשר עם היועץ החיצוני במהלך שנת הלימודים תשפ"ב.

בשנה זו בחן היועץ את הדיווחים והתקצוב בגין מלווים לשנת הלימודים תשפ"א, הסעות תשפ"ב בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד ומלווים לשנת הלימודים תשפ"ב.

מבדיקת היועץ אותרו בשנת הלימודים תשפ"א 89 תלמידים נוספים שלא דווחו או לא אושרו על ידי משרד החינוך ולכן העירייה לא קיבלה הכנסות בגינם עבור הליווי.

היועץ עדכן את הדיווחים ובעקבות כך הועברו לעירייה ממשד החינוך כ- 900,000 ₪.

היועץ מסר, כי גם בגין שנת הלימודים תשפ"ב צפוי העירייה לקבל סכום נוסף של כ- 640 אלפי ₪.

3. סיכום והמלצות

3.1 נהלי עבודה

(1) מומלץ לעגן את נוהגי העבודה במחלקת ההיסעים בנוהל עבודה כתוב שיאושר על ידי הנהלת העירייה. הנהל יתבסס על חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא הסעות תלמידים.

(2) נוהל העבודה יכלול הנחיות, בין היתר בנושאים הבאים: אופן תכנון וניהול מערך היסעים, ביצוע בקורות שוטפות על ביצוע ההסעות, אופן בדיקת חשבונות, אישור תלמידים בהסעות, וכד'.

3.2 התקשרות עם המסיעים

יש לוודא כי הערבות המוגשת במסגרת ההתקשרות תואמת את תנאי ההסכם. במקרים בהם ישנו שינוי במועד תחילת ההסכם יש להתאים את לשון ההסכם.

3.3 מערכת ממוחשבת

3.3.1 מומלץ לבחון הטמעת מערכת ממוחשבת לניהול ותפעול מערך היסעים. המערכת תאפשר, בין היתר: עריכת מסלולי הסעות תוך טיוב המסלולים, שימוש במערכת GPS למעקב אחר ההסעות בפועל, מעקב אחר קיום ההסעות והתלמידים הנוכחים בהסעות בכל יום, וכד'.

3.3.2 הטמעת מערכת פייקאל לגביית השתתפות הורים מומלץ להטמיע את המערכת לצורך גביית תשלומי הורים בהסעות חריגות, על מנת לוודא כי הכלל התקבולים מועברים לקופת העירייה. בנוסף, המערכת מאפשרת ביצוע תשלומים מקוונים באופן זמין וידידותי. בתגובת מנהל מחלקת היסעים לטיוטת הדו"ח, צוין כי הוא יפעל להטמיע את המערכת בכלל הנושאים בהם מתבצעת גבייה.

3.4 תכנית בקרת הסעות

3.4.1 מומלץ לערוך תכנית שנתית לביצוע בקורות על מסלולי ההסעות באופן שיתבצעו שתי בקורות לפחות על כל מסלול הסעות.

3.4.2 מומלץ להטמיע את תכנית הבקורות במסגרת המערכת הממוחשבת, ככל שתיושם במחלקת היסעים.

3.4.3 יש לתעד כל בקרה אשר מתקיימת על ידי עובדי מחלקת היסעים, כולל ממצאי הבקורות.

3.5 תשלומים למסיעים

מומלץ לקבוע פורמט אחיד בגיליון אקסל להגשת החשבון החודשי, אשר יכלול את פרטי הרכבים והעלות לכל סוג רכב.

3.6 שיתוף פעולה עם רשויות סמוכות

מומלץ לבחון באופן יסודי אפשרות לשיתוף פעולה עם רשויות סמוכות בשילוב הסעות בכדי לחסוך בעלויות, ככל שניתן.

3.7 פניות הורים

- 3.7.1 יש לנהל מעקב אחר פניות הורים במחלקת היסעים בפילוח לחברת ההסעות, מהות הפניות, וכד'.
- 3.7.2 יש לבחון את כמות הפניות לכל מסיע ביחס לכמות קווי ההסעות שהוא מבצע, לדרג את האיכות המסיעים ולפעול אל המול המסיעים לתיקון הליקויים.

3.8 הגברת בטיחות בהורדת נוסעים

- על מחלקות העירייה להדק את שיתוף הפעולה והתיאום לצורך הגברת בטיחות ההיסעים.
- 3.8.1 על מנהל מחלקת היסעים לדווח למנהל אגף התנועה, שילוט וחניה ולהתריע בפניו על מפגעי בטיחות ו/או מכשול כתוצאה מחניית רכבים במקומות המיועדים להורדת נוסעים, על מנת לבחון אפשרות הגברת האכיפה במקום.
- 3.8.2 מומלץ לבחון אפשרות להגדרת אזור חניה למסיעים תוך אכיפה מוגברת של פקחי העירייה שיבטיחו כי אזורי ההורדה והעלאת התלמידים יהיו פנויים

3.9 בקרות שטח

- 3.9.1 יש לבצע בקרות שטח על ביצוע ההסעות באופן שוטף.
- 3.9.2 יש לקיים ריענון תקופתי למלווים באופן שוטף, ולוודא כי הם מכירים את ההנחיות ופועלים על פיהם.
- 3.9.3 יש לבחון את שעות ההגעה של ההסעות ולוודא כי הם מגיעים למוסדות החינוך סמוך לשעה שנקבעה, ככל שניתן.

3.10 מלווים בהסעות

- מומלץ לבחון אפשרות להטמעת מערכת נוכחות לכל המלווים באמצעות הטלפון הסלולארי, שתאפשר בקרה ממוחשבת על מקום דיווח הנוכחות באמצעות מערכת GPS.

דו"ח ביקורת

מספר 42/9

דוברות

תוכן עניינים

251.....	מבוא.....	.1
252.....	ממצאים.....	.2
252.....	דוברת העירייה.....	2.1
253.....	נהלי עבודה של האגף.....	2.2
255.....	כוח אדם ומבנה ארגוני.....	2.3
258.....	תוכנית עבודה.....	2.4
258.....	הוצאות.....	2.5
260.....	שירותי האגף.....	2.6
260.....	אפקטיביות הכיסוי התקשורתי.....	2.7
263.....	אפקטיביות ביצירת תדמית חיובית לעירייה (ללא ממצא).....	2.8
265.....	אפקטיביות הדוברות ברשתות החברתיות.....	2.9
267.....	אפקטיביות אתר האינטרנט.....	2.10
267.....	סיכום והמלצות.....	.3
269.....	עדכון הנהלים.....	3.1
269.....	איגום משאבי הטיפול בפניות הציבור.....	3.2
269.....	הידוק הבקרה אחר אפקטיביות הדוברות.....	3.3

1. מבוא

רקע כללי

הרשות המקומית, לאור מעמדה כגוף שלטוני והן כפועל יוצא של מעמדה של גוף ציבורי הנדרש לפעול ע"פ ערכי שקיפות וחופש מידע, נדרשת להעמיד לרשות הציבור מידע חיוני הנוגע בחובותיהם (כגון: תשלום מיסים) וזכויותיהם של התושבים (כגון: מלגות סטודנטים, אירועי תרבות וכו').

אשר על כן נדרשת העירייה להקצות אמצעים (כגון: אתר אינטרנט) ומשאבים (כגון: באמצעות כ"א) על מנת לאפשר לציבור לקבל מידע, ולתחזק לצורך כך ערוצים תקשורת שונים.

אחת החובות החוקיות החלות על העירייה היא פרסום פעולותיה והבאתן לידיעת הציבור כגון: דו"ח פעילות שנתית, דו"חות כספיים, ידע לציבור, בין היתר, כמתבקש עפ"י חוק חופש המידע ועוד לבקשת ועדת ביקורת, ערך מבקר העירייה במהלך החודשים אוקטובר 2022 - ינואר 2023 ביקורת על אגף דוברות, שיווק והסברה.

המסד הנורמטיבי

החובות להעמדת מידע לציבור נובעת ממקורות נורמטיביים שונים ובהם:

חוק חופש מידע - חוק חופש המידע, התשנ"ח, 1998 מעניק לכל אזרח או תושב זכות לקבלת מידע המצוי בידי רשויות ציבוריות בכפוף לסייגים שפורטו בו. התקנות שהותקנות מכח החוק קובעות כי על הרשות מוטלת החובה לפרסם ברבים מידע אודות הרשות ושירותיה בדוח שנתי (תקנות חופש המידע, תשנ"ט-1999).

פקודת העיריות – סעיף 248ב לפקודה מחייבת את העירייה להפעיל אתר אינטרנט ולפרסם בו: " (1) מידע שעליה לפרסם וכן מידע בנוגע אליה ששר הפנים פרסם בהתאם להודעת העירייה, לאחר שהשר פרסמו; בפסקה זו, "פרסום" – פרסום על פי דין ברשומות או בעיתון; (2) פרוטוקולים של ישיבות המועצה בדלתיים פתוחות, לא יאוחר משני ימי עבודה מיום אישורם במועצה, והקלטות או תמלילים של ישיבות כאמור; (3) את הטפסים הנדרשים לקבלת השירותים שהעירייה מספקת.

חובה של גוף צרכני – העירייה הנה גם ספק שירותיים לציבור בתשלום וככזו חלים עליה דיני הצרכנות המחייבים אותה לפרסם מידע שלם ומהימן על שירותיה (סעיף 4ב לחוק הגנת הצרכן, תשמ"א-1981).

קובץ ניתוח עיסוקים – קובץ זה שפרסם משרד הפנים מגדיר את תפקידי דובר רשות מקומית.

קוד אתי לדוברי רשמ"ק – איגוד דוברות ודוברי הרשומ"ק פרסם קוד אתי לדוברים ברשויות המקומיות. המסמך נעדר תוקף נורמטיבי מחייב.

מתודולוגיה

הביקורת קיימה שיחה עם דוברת העירייה, מנהלת מחלקת דיגיטאל ותקשורת, ערכה ביקור במשרדי האגף, עיינה במסמכים, ניתחה נתונים כספיים ונתונים כמותיים של תוצרי אגף דוברות וכן שלחה שאלוני ביקורת.

2. ממצאים

2.1 דוברת העירייה

2.1.1 קבלה לעבודה על בסיס מכרז (ללא ממצא)

הוראות הדין והוראות משרד הפנים מחייבים בקבלת עובדים לעבודה במכרז. מבדיקה שערכנו ומהסברים שקיבלנו עולה כי הדוברת התקבלה במכרז חיצוני/פנימי - כ"א 15/2017 דובר/ת הרשות המקומית. מעיון במסמכים ומתשובות לשאלת הביקורת עולה כי המכרז אושר כדין.

2.1.2 עמידה בתנאי כשירות (ללא ממצא)

קובץ ניתוח עיסוקים של משרד הפנים קובע את תנאי הכשירות לדובר ברשות מקומית. ע"פ מסמך זה תנאי הכשירות של דובר ברשות מקומית הנם:

- בעל תואר אקדמי (או חלופה לכך).
 - ניסיון מקצועי של 1 שנים לפחות, שנרכש במהלך 7 השנים האחרונות שקדמו לתאריך המכרז, בתחום הדוברות, יחסי ציבור או עיתונאות.
- במכרז שערכה העירייה הוקשח תנאי הניסיון ל" ניסיון מקצועי של 5 שנים לפחות, שנרכש במהלך 7 השנים האחרונות שקדמו לתאריך המכרז, בתחום הדוברות, יחסי ציבור או עיתונאות. מתשובה לשאלת הביקורת עולה כי הדוברת עומדת בדרישות הסף, ואף למעלה מכך.
- יש לה תואר אקדמי, בעלת רקע משפטי (מחזיקה בתעודת עו"ד) שביצעה הסבה לתקשורת (בוגרת לימודי תעודה בעיתונאות ותקשורת באוניברסיטת בר אילן). כמו כן הדוברת בעלת ניסיון בעבודה במשרד יח"צ והיא כיהנה בעבר כדוברת של גופים מסחריים וציבוריים.
- מכל האמור לעיל עולה כי הדוברת עונה על דרישות התפקיד וכי כישוריה והשכלתה אף עולים על הרף הנדרש.

2.1.3 ניגוד עניינים (ללא ממצא)

בשנת 2011 פורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים (חוזר 2/2011) - נוהל לבדיקה ולמניעת ניגוד עניינים - עובדי הרשויות המקומיות" (להלן – הנוהל). ע"פ הנוהל, כיוון שעובד ציבור ובכלל זאת, עובד רשות מקומית, עלול להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים בעבודתו הציבורית כאשר עניין שעליו הוא מופקד בתפקידו הציבורי עלול להתנגש בעניין אחר שלו, או בתפקיד אחר שהוא ממלא, עליו למלא שאלון לאיתור, שייבדק ע"י יועמ"ש הרשות.

ב 2018 (חוזר 6/2018) עודכן הנוהל, בין היתר, לאור ועדת בדיקה שהוקמה בנושא חיזוק טוהר המידות ברשומ"ק, המתייחס להרחבת תחולת הנוהל על משרות בתחום הפיקוח העירוני, וכן להסדרת הסוגיות הנוגעות למתן פומבי להסדרי ניגוד עניינים ולסייגים להם.

מבדיקה שערכנו עולה כי 4.11.2019 הגישה הדוברת 'הצהרה בדבר העדר ניגוד עניינים במילוי תפקיד' שנבחנה על-ידי יועמ"ש העירייה. מעיון בהצהרה, שאומתה על-ידי יועמ"ש העירייה, עולה כי אין כל חשש לניגוד עניינים בעבודתה בעירייה.

2.1 נהלי עבודה של האגף

נוהל עבודה הנו כלי עבודה המסייע מחד בהסדרה של תהליכי עבודה ומאידך מבטיח כי בהליכים הללו מעוגנת בקרה. אגף דוברות, כיתר יחידות העירייה, נדרש להסדיר את תהליכי העבודה שלו בנוהל. מבדיקה שערכנו עולה כי אגף דוברות קבע את נהלי העבודה הבאים:

- נוהל דוברות והסברה – כללי.
- נוהל מדיניות השימוש ברשתות חברתיות.
- נוהל בנושא פרסומי העירייה והחברות העירוניות באמצעי התקשורת.
- נוהל עבודה בשעת חירום.

מעיון בנהלים הנזכרים לעיל עולים הממצאים הבאים:

2.1.1 נוהל דוברות והסברה כללי

- א. הנוהל מגדיר את ממשקי העבודה בעירייה עם הדוברות והקשר עם אמצעי התקשורת.
 - ב. הנוהל מסדיר את מעמד הדוברת כפונקציה האחראית על מתן תגובות ופרסום הודעות לתקשורת.
 - ג. הנוהל קובע כי הדובר הנו הגורם המקצועי שאישורו נדרש כתנאי לכל פרסום תקשורתי של העירייה, לרבות תגובות, אך הנוהל לא מתייחס לאישורים שהדובר נדרש להם מראש העיר (ראה סעיף 2.5 בהמשך).
 - ד. הנוהל קובע כי "עובד עירייה רשאי להתראיין לכלי תקשורת בעניינים פרטיים לאחר קבלת אישור מהדוברות, וכל עוד אינם פוגמים בתדמיתה של העירייה." (ס. 9.4).
- הביקורת רואה בחיוב החלה של סעיף זה וממליצה להרחיב את תחולת הסעיף ולקבוע בנוסף "שאינם פוגעים בתדמיתו כעובד עירייה" (לדוגמא: עובד המתראיין על נושאים אישיים בצורה שאינה מכבדת עובד ציבור).
- בהקשר לכך נציין כי על-פי חוק הרשויות המקומיות (משמעת), תשל"ח-1978 עובד ציבור שהתנהג בצורה שאינה הולמת את תפקידו עובר עבירת משמעת.
- הביקורת רואה בחיוב את אסדרת תחום מסירת תגובות וידיעות לתקשורת, ואת העובדה שהנוהל מעגן את מעמדו של הדובר כפונקציה המקצועית היחידה בתחום זה, ומכפיף אליה כל יחידות העירייה. והרי איגום משאבים הנו ערובה למנהל תקין.

יחד עם זאת ממליצה הביקורת כי יקבעו גם בנוהל הכללים הנוגעים באישור ראש העיר/מנכ"ל כנ"ל מחד, והרחבת החובה הרובצת על עובדי עירייה בהתנהלות אל מול גורמי תקשורת מחוץ לשעות העבודה.

2.1.2 נוהל בנושא פרסומי העירייה והחברות העירוניות באמצעי התקשורת

- א. הנוהל מסדיר פרסום של העירייה והחברות העירוניות באתרי אינטרנט ובעיתונים, על מנת שהמסרים העירוניים יעברו בצורה אפקטיבית ובתפוצה הנדרשת. כל זאת באופן שוויוני ויחסי ככל שניתן, בנסיבות הרלוונטיות לכל פרסום. הביקורת מבקשת לציין לשבח אימוץ נוהל המבטיח שקיפות בהסדרת נושא הפרסום.
- ב. הנוהל מגדיר את העיתונים שבהם ניתן לפרסם פרסומים עירוניים, ובהם: (1) ותק מוכח של 12 חודשים לפחות; (2) תפוצה אפקטיבית (של אלפי עותקים עיתיים) ורציפה של 12 חודשים. תבחינים אלה לא יחולו בעיתונים מגזריים (בשפות זרות). הביקורת ממליצה כי התנאי של "תפוצה אפקטיבית" יקבע בצורה ברורה, קרי ינקבו במספר העותקים (במקום האופן הלא חד ערכי- "כמה אלפים" שמופיע כיום בנוהל).
- ג. הנוהל כולל תבחינים לעיתונים שבהם העירייה לא תרכוש שטחי פרסום. בין היתר, נקבעו התבחינים הבאים: "קיים ניסיון שלילי מול כלי התקשורת. למשל, פרסום עירוני שבוצע באופן שגוי ו/או שלא בהתאם להוראות, אישורי ונוסח העירייה והדוברות". על מנת שהתבחין יבטיח שהחלטה תהיה מידתית, הביקורת ממליצה על אחת מהשתיים, או למחוק את הדוגמא או לקבוע כי טעות חוזרת תביא לפסילת העיתון.
- ד. הנוהל כולל גם את התבחין הבא: "4. כלי התקשורת מנוהל ו/או בבעלות חלקית או מלאה של מי שבעברו הורשע בפלילים". נוסח התנאי מתייחס לעבר ("שבעברו"). הביקורת רואה זו בחיוב וממליצה לקבוע כי תחת האמור יקבע "נחשד בביצוע עבירה שיש עמה קלון". והרי גם עבירת תנועה או עבירה על חוק התכנון והבניה הנה עבירה פלילית. אשר על כן, כמקובל בתחום, מומלץ לקבוע כי במקרה שבעל העיתון עבר עבירה שיש עמה קלון יישלל הרישיון.
- ה. עוד קובע הנוהל את התבחין: "5. במקרה של הפרת כל דין או נוהל". הביקורת מציינת כי הכלל כוללני מידי (כל החוקים? גם אי הגשת דיווח במועד לרשות המיסים?) ולא ברור על איזה נוהל מדובר. הביקורת מציינת כי במקרים דן מקובל לקבוע הוראות ספציפיות כגון: ניגוד עניינים, הפרת סודיות, עבירה שימש עמה קלון, הפרה יסודית של הסכם, הוגשה בקשה לפירוק/פשיטת רגל, הוטל עיקול על רכוש העיתון, אשר על כן יש לבחון אימוץ הוראות מעין אלה. הביקורת רואה בחיוב את קביעת הנוהל וממליצה לתקן בהתאם להמלצות שלעיל.

2.1.3 נוהל מדיניות השימוש ברשתות החברתיות (ללא ממצא)

- א. דוברת העירייה ערכה נוהל המסדיר את השימוש ברשתות החברתיות בעבודת העירייה שנועד ליצירת מיתוג ושפה אחידים בכל ערוצי המדיה החברתית של העירייה.
- ב. הנוהל זה נועד להבטיח תצורה אחידה ומקצועית בשימוש היחידות העירוניות במדיה החברתית, והוא כולל עקרונות לניהול מדיה חברתית בעיריית רחובות, ואופן תחזוקת העמודים. הביקורת רואה בחיוב אסדרה של תחום זה, שפוטנציאל החשיפה בו, לסיכוני מונטין, אינה מבוטלת.

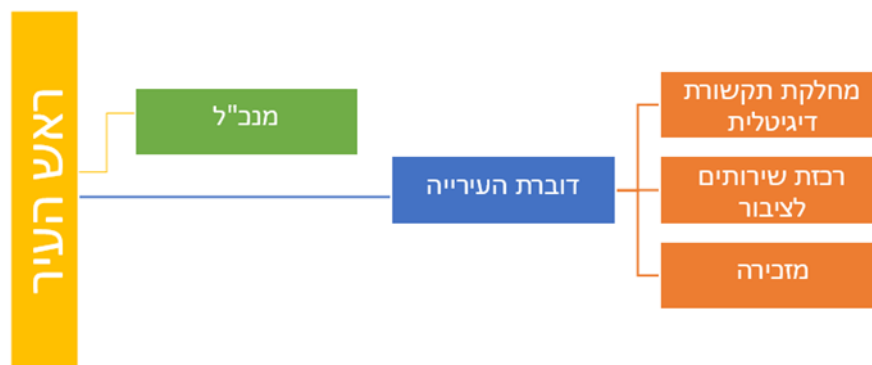
2.1.4 נהלי עבודה בשעת חירום

רשות מקומית, כזרוע של הרשות המבצעת, אחראית על אספקת שירותים לתושבים בשגרה ובחירום. אשר על כן על הרשות המקומית להיערך לכל מצב אפשרי. אחד הנדבכים שהרשות המקומית נדרשת להפעיל הוא מכלול ידע בחירום, וזאת כדי לרכז מידע, לנהלו ולהפיצו ביעילות לתושבים. אשר על כן, בחירום תפקיד של הדוברות, לשמור על קשר בין הרשות לתושב, הנו חשוב עוד יותר. על מנת להבטיח יכולת זו הרשות חייבת לקבוע נוהלי העבודה מתאימים לחירום וכן לתרגל את המכלולים. מבדיקה שערכה הביקורת עולים הבאים:

- א. העירייה ערכה נוהל "מכלול המידע לציבור".
- ב. המועד האחרון בו עודכן הנוהל הוא 10/2021.
- ג. הנוהל מבוסס על נהלים של פיקוד העורף (מרכז השלטון המקומי, ותפיסת ההסברה של פיקוד העורף, מרכז "חוסן").
- ד. הנוהל אוזן 39 עמ' והוא כולל היבטים שונים בהסברה בחירום.
- ה. הנוהל מכפיף את המוקד העירוני לדוברת (מנהלת מכלול מידע לציבור).
- ו. נוהל מגדיר פונקציות ייעודיות לטיפול ב"ניו מדיה".
- הביקורת רואה בחיוב קביעת נוהל לשכת חירום מפורט, הכולל 9 נספחים וטפסים שונים ומתרחמת שאכן נוהל זה מתייחס לכל היבטים הנוגעים בהפעלת מכלול מידע לציבור בשעת חירום.

2.2 כוח אדם ומבנה ארגוני

אגף דוברות העירייה כולל, מלבד המנהל (הדוברת) שלוש עובדות, הראשונה עוסקת בתקשורת ברשתות ובפורמטים הדיגיטליים, השניה מטפלת בשירותים לציבור ומזכירה, כדלקמן:



- מנהלת (דוברת העירייה) – עובדת במשרה מלאה, אמונה על ניהול אגף דוברות ומכהנת בנוסף כדירקטורית מטעם העירייה בחברה העירונית.
- מנהלת מחלקה דיגיטלית – עובדת במשרת מלאה, כיהנה עד לאחרונה כעוזרת הדוברת. מחלקה זו הוקמה לאור הגידול הפעילות ברשתות החברתיות.
- רכזת שירותים לציבור – עובדת במשרת מלאה, מנטרת מידע מרשתות חברתיות ומפיקה מהם פניות ומשיבה לפניות. רכזת שירותים לציבור – מנטרת מידע מרשתות חברתיות ומפיקה מהם פניות ומשיבה עליהן.
- מזכירה האגף – עובדת במשרת מלאה, משמשת מזכירה לדוברת וכן נותנת שירותי מזכירות ואמרכלות לעובדות האגף.

2.2.1 פניות הציבור

הביקורת מעלה כי באגף דוברות, בדומה ליתר אגפי העירייה, ישנה עובדת עירייה שתפקידה לטפל בפניות הציבור וזאת בנוסף למוקד העירוני שבהגדרת תפקידו הוא מהווה "מרכז בקרה ומענה לפניות תושבי העיר, שמטרתו להעניק מענה ושירות טוב ומהיר לתושבים במגוון נושאים.

כמו כן, המוקד משמש כגורם מתווך בין יחידות העירייה. שיטת עבודה זו, באמצעות מרכז אחד, נותנת בידי העירייה אמצעי ניהול רחב, ובקרה מלאה לפניות התושבים. תשובות האגפים והמחלקות מועברות דרך מרכז אחד וכך ניתנת לעירייה גם האפשרות לביצוע מעקב אחר הטיפול בפניות ובסגירתן".

מכל מקום, עובדת פניות הציבור באגף הדוברות היא היחידה בעירייה המטפלת בפניות העולות במיילים ומהרשתות החברתיות.

הביקורת ממליצה לבחון איגום של כלל משאבי העירייה בתחום פניות הציבור.

מאחר ולמתן מענה לפניות במרחב הדיגיטלי השלכה על תדמית העירייה, יש להותיר בידי אגף הדוברות את היכולת לטפל בפניות שמקורם ברשתות החברתיות/אינטרנט.

בתגובת מנכ"ל העירייה לטיוטת הדו"ח צוין כי הנושא ייבחן במסגרת עדכון המבנה הארגוני של הרשות ב- 2024

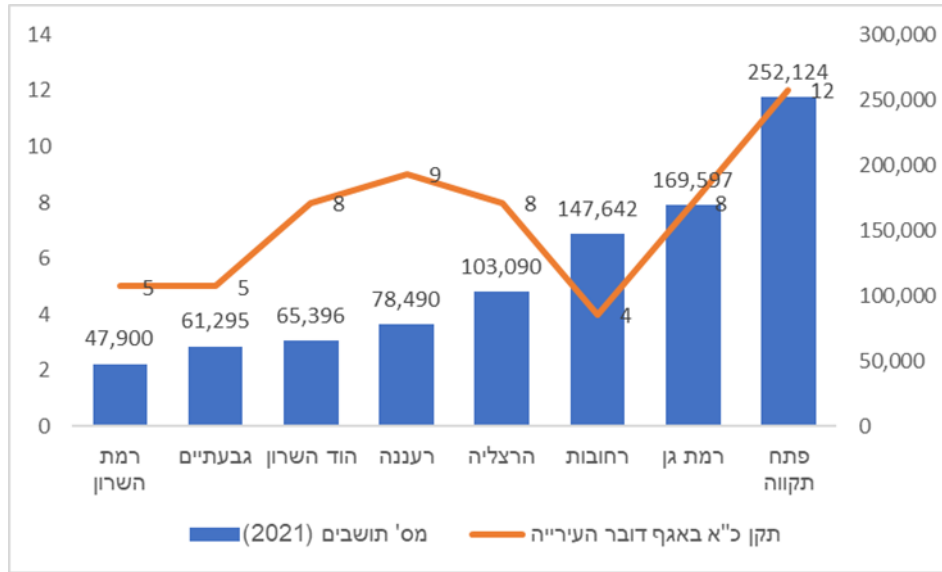
2.2.2 היקף כ"א ביחס לרשויות האחרות

כיוון שהיקף כוח אדם באגף דוברות גדל עם השנים, והדבר נעשה מתוך רצון לתת מענה לצרכים הגדלים, בקשה הביקורת לבחון האם היקף העובדים סביר.

אשר על כן, ביקשה הביקורת לבחון את נתוני העסקת עובדים באגף, ביחס לרשויות אחרות בסדר גודל ומאפיינים דומים לרחובות.

הביקורת קיבלה נתוני היקף כוח אדם ביחידת דוברות ב- 8 עיריות באזור המרכז.

להלן הנתונים:



מהנתונים עולה כי מספר העובדים באגף דוברות של עיריית רחובות, הנו הנמוך ביותר ביחס לרשויות רלוונטיות (מבחינת גודל אוכלוסייה).

עוד עולה מניתוח הנתונים כי ביחס לאוכלוסייה ברחובות ישנו עובד דוברות אחד ל 36,911 תושבים, כדלקמן:

עיר	מס' תושבים (2021)	תקן כ"א באגף דובר העירייה	יחס כ"א לתושב
פתח תקווה	252,124	12	21,010
רמת גן	169,597	8	21,200
רחובות	147,642	4	36,911
הרצליה	103,090	8	12,886
רעננה	78,490	9	8,721
הוד השרון	65,396	8	8,175
גבעתיים	61,295	5	12,259
רמת השרון	47,900	5	9,580

חשוב לציין כי לא מדובר במדד מחייב או בפרמטר בעל נפקות כלשהי, אלא רק בנצימארק המצביע על מיקום העירייה בתחום זה ביחס לרשויות אחרות.

בתגובת מנכ"ל העירייה לטיטות הדו"ח נמסר כי לצורך עריכת השוואה כאמור, נדרש לבחון את תקציב הפעולות באותם רשויות.

2.2.3 אחריות

אגף דוברות של העירייה מופקד על כל נושא התקשרות והסברה בעירייה וכן האגף מנהל את מערך השיווק העירוני של כל חברות הבנות של העירייה.

הביקורת רואה בחיוב את איגום המשאבים בתחום זה.

2.3 תוכנית עבודה

אגף דוברות, ככל יחידה אחרת ברשות, חייב לערוך תוכנית עבודה מבוססת מדדי ביצוע ומקושרת תקציב. מבדיקה שערכנו עולה כי אגף דוברות עורך תוכנית עבודה שנתיות, וזאת כחלק מהצעת התקציב שהוא מגיש להנהלת העיר.

מעיון בתוכנית העבודה של האגף לשנת 2023 עולים הבאים:

- א. תוכנית העבודה של האגף כוללת רשימה של מטלות שוטפות וכן יעדים לשנת 2023.
 - ב. המטלות שנקבעו כיעדים ל 2023 נוסחו בצורה מקיפה וכוללת, היעדים מוצגים באופן כמותי ולכן מאפשרים מעקב אפקטיבי אחר ביצוע.
 - לא נקבע לויז' למטלות לביצוע.
 - ג. יחד עם האמור, כפי שעולה גם מהצעת התקציב, תוכנית העבודה לשנת 2023 כוללת נושאים שלא בוצעו בעבר.
 - מהסברים שקיבלנו עולה כי בשנתיים האחרונות עקב הקורונה משימות הדוברות והיקפי התקציב השתנו ואילו עם הסרת הגבלות, והחזרת הפעילויות לציבור בהיקף שהיה לפני הקורונה, מתאים אגף הדוברות את מאמציו בהתאם. כך עולה כי פעילויות חדשות ובהם למשל:
 - פרסונליזציה בהנגשת מידע לתושבים באמצעות הווטסאפ.
 - ערכה דיגיטלית לתושבים חדשים.
 - פלטפורמת סקרים ושיתוף ציבור.
 - קו מידע טלפוני לחרדים וקשישים, שאינם מחוברים לטלפון חכם
- הביקורת רואה בחיוב את היקף הפעילויות ותכנון המטלות השנתי ועריכת הצעת תקציב וממליצה לקבוע למטלות בתוכנית העבודה לויז' ויעדים כמותיים וכן לקשר את התוכנית לתקציב.

2.4 הוצאות

2.4.1 תקציב מול ביצוע

מהשוואת תקציב אגף דוברות לביצוע עולה כי כ 2/3 מתקציב/ביצוע הולך על שכר, והיתר הוא בגין תקציב פעולות (פרסומים), כדלקמן:

עוד עולה מעיון בסעיפי התקציב ל 2022 כי אגף הדוברות יסיים את 2022 בתת ניצול בהיקף המהווה 14% מהתקציב הפעולות, כדלקמן:

פער ב%	פער	ביצוע	תקציב	
-39%	-53,200	189,000	135,800	משכורות
17%	106,100	528,400	634,500	משכורות זמניים

30%	900	2,100	3,000	דובר-עיתון
23%	160,300	539,700	700,000	פרסומים
69%	6,900	3,100	10,000	הוצאות אחרות
2%	3,300	133,200	136,500	נציב פניות ציבור
14%	224,300	1,395,500	1,619,800	סה"כ

לשון אחר, להוציא סעיף שכר הנקבע על-ידי הגזברות ללא מעורבות האגף, כל יתר סעיפי ההוצאות צפויים להסתיים בעודף.

2.4.2 ביזור תקציב פעולות

הוצאות אגף הדוברות בעירייה בגין פעולות מסתכמים מלמעלה מחצי מיליון ₪ בשנה, כדלקמן:

12% (במונחי 2022) מהוצאות אגף דוברות הנם הוצאות בגין רכישת שטחי פרסום ממקומונים, כדלקמן:

סה"כ	2022	2021	2020	2019	שמות הספקים
11,583			2,342	9,241	
23,732		3,276	6,552	13,904	
38,699	9,450	7,718	15,460	6,071	
4,095	3,510	585			
14,040			7,020	7,020	
15,795	9,477	3,978	2,340		
7,605				7,605	
95,965	14,275	21,361	40,357	19,972	
15,370	1,330	2,340	11,700		
32,474	6,671	5,091	12,498	8,214	
28,665	7,605	4,680	11,115	5,265	
18,492	13,929	4,563			
306,515	66,247	53,592	109,384	77,292	סה"כ

בתגובת הדוברת לטיטות הדו"ח נמסר כי הסכומים המוצגים בטבלה הנ"ל אינם משקפים את כלל הוצאות הפרסום של העירייה, הואיל וסעיף הפרסום המרכזי בגין אירועים ותרבות מקורו בתקציב החברה העירונית.

כמו כן, בשל מגבלת תקציב הדוברות, הוצאות הפרסום לכל אגף בהתאם לפעילותו בפועל, ממומנות ע"י תקציב אגפי העירייה השונים, בהתאם לצרכים השונים העולים במהלך השנה;

עוד נמסר כי התקציב המוצג בדו"ח מתייחס לתקופה של כשנתיים התמודדות עם תקופת קורונה, אשר במהלכן תקצוב הפרסום נוהל באופן שונה ולא מהתקציב השוטף, היות והצרכים היו בלתי צפויים ולא על פי תכנית עבודה שנתית.

בתגובת מנכ"ל העירייה לטיטות הדו"ח צוין כי חלק מהסיבה לביזור התקציבי נובע מעריכת מכרזים משותפים לעירייה ולחברות הבנות שהן הזרוע הביצועית של העירייה ולכן עלות המימון מוטלת על הגופים בהתאם לחלקן היחסי בצריכת השירות.

2.5 שירותי האגף

אגף דוברות מופקד בפועל על כל תחום התקשורת, ההסברה, השיווק, המיתוג הן בתקשורת המסורתית (פרסומים, עלונים, פרסום חוצות, עיתונות) והן בתקשורת הדיגיטלית (אתרי אינטרנט, רשתות חברתיות) וכן תקשורת פנים ארגונית ומיתוג מעסיק.

תכלית שירות זה הוא העברת מסרים - בעיקר באמצעות האינטרנט - ויצירת דו-שיח עם התושבים ואף קבלת מסרים מהם ומתן תגובה באופן שייתן מחד מענה, וישמור על תדמית העירייה כגוף ציבורי מאידך.

אשר על כן, דובר נדרש לסייע לעירייה לצמצם סיכוני מוניטין מחד, ולמקסם את ידוע הציבור בשירותי העירייה, ואף להגביר את מעורבות התושבים בעבודת העירייה.

מתשובות לשאלת הביקורת עולה כי דוברת העירייה פועלת לקדם את הפעולות הבאות:

כפי שניתן להתרשם מהתרשים שלעיל, אגף דוברות מספק קשת רחבה של שירותי ייעוץ, קידום תכנים, תקשורת לרבות במרשתת וברשתות החברתיות, הסברה, דוברות, שיווק לעירייה, יחידות העירייה השונות ולתאגידים העירוניים.

2.6 אפקטיביות הכיסוי התקשורתי

מהות עבודתו של דובר רשות מקומית היא בראש ובראשונה הבאה לפרסום ידיעות וכתבות על הנעשה בעירייה שיש בהם עניין לציבור. לדבר משנה חשיבות כאשר המידע לציבור נדרש, וכדי לאפשר מקסום העברת המסר, נדרש לפרסמו בכלי התקשורת השונים.

בתגובת הדוברת לטיטות הדו"ח צוין כי הביקורת התייחסה רק לעבודה מול תקשורת המקומית, ולא בחנה את כלל היבטי העבודה גם מול התקשורת הארצית.

ע"פ מידע שקיבלנו, בעיר רחובות ישנם 8 ערוצי תקשורת מקומיים :

(1) בי 106	(5) רחובות ניוז
(2) חדשות 08	(6) מיינט, ידיעות רחובות
(3) ערים	(7) גל גפן
(4) רחובות שלי	(8) רחובות פור יו.

אשר על כן, וכדי לעמוד על היקף הכיסוי התקשורתי של הידיעות שמוציא אגף דוברות העירייה בפועל ערכה הביקורת ניתוח אפקטיביות הנשען על הבאים :



לצורך ניתוח ביצועי אגף דוברות העירייה, סקרה הביקורת, בין היתר, את דוחות ריכוז המספרים של הודעות שנשלחו לפרסום בערוצי התקשורת השונים.

להלן הממצאים :

2.6.1 הכרות ומעורבות בפעילות העירייה (ללא ממצא)

דוברים ברשומ"ק אמונים על התיווך התקשורתי בין הציבור לרשות המקומית ופועלים מול כלי התקשורת ובכך מול הציבור.

עליהם להתוות וליישם את האסטרטגיה התקשורתית של המשרד, ולשם כך הם נדרשים להיות בקיאים בסדר היום המשרדי, ליטול חלק פעיל בפעילויות המשרד ולהשתתף בדיונים ובקבלת החלטות; על מנת שיעלה בידם להוסיף ערך לארגון, עליהם להיותו שרויים, בין היתר, בצמתי קבלת החלטות.

מתשובות לשאלת הביקורת עולה כי דוברת העירייה משתתפת בפורומים ודיונים הנוגעים לניהול המועצה וכן מעיון בפרוטוקולים עולה כי היא נוכחת בישיבות מליאת המועצה.

מתשובות לשאלת הביקורת עולה כי הדוברת מעורבת ומעורה בצרכי העירייה.

עוד נמסר כי כל הפורומים המהותיים נגישים לדוברת.

2.6.2 היקף ידיעות המנוסחות ע"י דוברת העירייה (ללא ממצא)

מלבד ייעוץ, שיווק וסיוע ליחידות העירייה המבחן האמיתי לכל דובר הוא יכולתו להביא לפרסום ידיעות וכתבות שהוא מנסח/יוזם. ביכולת זו באים לידי ביטוי כישוריו למן ניסוח ידיעות והצגתם בצורה מעוררת עניין ציבורי וכלה בקשרים עם כתבים ועורכים על מנת למקסם את יכולתו לפרסם כתבות חיוביות ו"להדוף" פרסום שלילי.

אשר על כן, הפרמטר המרכזי לבחינת תפוקת עבודתו של דובר הוא היקף הידיעות שהוא מנסח לתקשורת, והרי כל בדיקות האפקטיביות נשענות על אחוז הפרסום מתוך סך הידיעות שהופצו.

בבחינת הנתונים לשנים 2020 ו 2021 עולה כי התפוקה של דוברת העירייה הנה של 63 כתבות במוצע בחודש.

נמצא כי במהלך 3/2020 נוסח ע"י הדוברות מספר הכתבות הגדול ביותר בשנים 2020-2021 ועמד על 107 – אשר מצביע על תפוקה משמעותית.

2.6.3 הכיסוי העיתי (ללא ממצא)

הביקורת לא הסתפקה בבדיקת סך היקף הכתבות שהדוברת ניסחה אלא בחנה את הכיסוי העיתי, קרי האם הדוברת מנסחת כתבות ומביאה מהם לפרסום בכל חודשי השנה. מבדיקת נתונים 2020-2021 עולה התמונה הבאה:

כפי שניתן לראות, היקף הכיסוי העיתי של עבודת הדוברת הנו מלא, קרי הדוברת פועלת בכל חודשי השנה.

2.6.4 גיוון (ללא ממצא)

גם בבחינה של נושאי הכסוי עולה כי הדוברות מכסה בכתבות שהיא מנסחת ומפיצה לכלי התקשורת אירועים בכל קשת הפעילויות של העירייה והחברה הכלכלית שלה.

2.6.5 אפקטיביות (ללא ממצא)

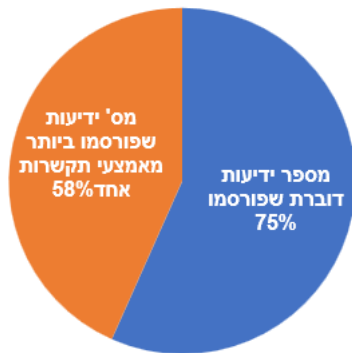
אפקטיביות בעבודת דובר הנה באה לידי ביטוי בראש ובראשונה ביכולת של הדובר להביא לפרסום כתבות וידיעות אודות הגוף לו הוא נותן שירותים.

כמובן שזהו ממד אחד בעבודתו של הדובר, שאמור גם לייעץ לארגון כיצד להתמודד עם תקשורת שלילית או פגיעה במוניטין, וכיצד לקדם אסטרטגיה שיווקיים ותדמיתית, ברם הבסיס בעבודת הדובר הנה ונותרה, יכולתו לכתוב ידיעות אטרקטיביות מחד, והבאתם לפרסום מאידך.

לצורך בחינת אפקטיביות דוברת העירייה, ולאחר שעמדו תחילה על כי היקף התפוקה שלה משמעותי, הן מבחינת כמות הכתבות שהיא מנסחת והן מבחינת הנושאים אותם היא מכסה, בקשה הביקורת לדעת מהן התוצאות בפועל של עבודת הדוברת. לשון אחר, האם הכתבות הרבות שהיא מנסחת, אכן מתפרסמים, ואם כן, אזי בכמה כלי תקשורת.

לאור האמור סקרה הביקורת את נתוני פרסום הכתובת שניסחה הדוברת שהתפרסמו בפועל. מעיון בנתונים עולה התמונה הבאה:

הכתבות שפורסמו ב 2021



כפי שניתן לראות, מכל 3 כתבות שמנסחת הדוברות, כ 2 כתבות (75%) מתפרסמות בפועל, כאשר כמחצית מאלה מתפרסמים ביום מכלי תקשורת אחד. מדובר בנתוני כיסוי גבוהים בכל קנה מידה. גם בניתוח הנתונים בפרספקטיבה של כמות כלי התקשורת עולה כי למעלה מ 1/2 מהכתבות (58%) שמפרסמת הדוברת הם מתפרסמים ב 3 או יותר כלי תקשורת, כדלקמן:

מכל האמור עולה כי, בכל החתכים שבחנו, ניכר כי שיעורי האפקטיביות של עבודת של דוברת העירייה הנו גבוה. כפי שברור שלא כל כתבה שנשלחו לאמצעי התקשורת תפורסם. אשר על כן המצב שבו כ 2/3 מהידיעות מתפרסמים, כאשר רובן ביותר מכלי תקשורת אחד, כאשר עסקינן במאות הודעות בשנה, הנו לכל הדעות שיעור פרודוקטיביות ואפקטיביות גבוה.

2.7 אפקטיביות ביצירת תדמית חיובית לעירייה (ללא ממצא)



Figure 1 The theoretical model of the impact of spokesperson on advertising effectiveness

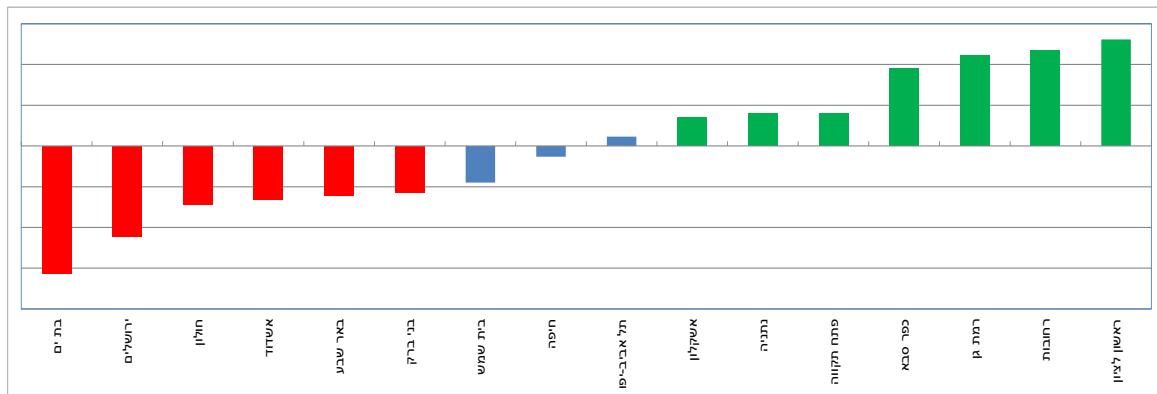
אחד המודלים המקובלים לבחינת אפקטיביות של דובר הוא המודל

הנשען על ויקטוריה ולינה²⁵ מ 2015
הקובע כי בחינת זו תעשה בדרך של

בדיקת הגישה של הציבור למותג/לשם של הגוף בו עובד הדובר תגלה אם כן האם הדובר אפקטיבי, קרי הוא משפיע על הערך של הארגון בדעת הקהל. למודל זה טעם רב, כיוון שאחת המטלות של דובר הוא התמודדות עם כתבות שליליות ויצירת תדמית חיובית של הגוף בו הוא עובד בקרב הציבור, באמצעות המדיה.

על מנת לבחון את תפקוד הדוברת בהקשר לכך, סקרה הביקורת את הסקרים שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס).

הלמ"ס מפרסם אחת לשנה "מדדי איכות חיים בערים הגדולות"²⁶ בישראל בשנת 2021, הסקר האחרון שפורסם, **העיר רחובות ממוקמת במקום השני**, מתוך 16 ערים המונות יותר מ 100,000 תושבים.



מדד זה כולל נתונים של 52 מדדים שונים, שחלקם משליכים באופן עקיף על העירייה (כגון: רמת הכנסה) אך הוא משפיע ומושפע מהעירייה (אוכלוסייה חזקה גרה ביישוב חזק, שמספקת איכות חיים גבוהה), ובהם מדדים בהם מצבה של רחובות: שביעות רצון מהניקיון באזור המגורים (69.3% לעומת 60.9%); תחושת אפליה (18.0% לעומת 26.3%); מחזור (17.6% לעומת 23.5%); שביעות רצון מהתחבורה הציבורית (38.2% לעומת 40.9%); נתונים אלה מצביעים על כי באופן כללי, **הציבור רואה בצורה חיובית את העיר רחובות וכי דבר זה על פניו משליך על תדמית העירייה.**

דרוג 14 הערים הגדולות

דרוג 14 הערים הגדולות* ביותר בישראל (מעל 100,000 תושבים) לפי מצבן ב- 30 מדדי איכות חיים (נתוני שנת 2017):

מיקום	עיר
1	רמת גן
2	רחובות
3	ראשון לציון

יצוין כי גם ב 2019 עיריית רחובות הייתה ממוקמת במקום השני במדד איכות החיים בערים הגדולות, של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ממצא זה מצביע על כי תדמית העיר,

²⁵ . Grigaliūnaitė, V., & Pilelienė, L. (2015). Determination of the Impact of Spokesperson on Advertising Effectiveness. International Journal of Management, Accounting and Economics, 2(8), 810-822.

²⁶ . <https://www.cbs.gov.il>

ומכאן תדמית העירייה, הנו חיובי בקרב הציבור, מטרה שהדוברת מופקדת על קידומה. נראה אם כן כי גם כאשר אנו בוחנים את דוברות העירייה בהיבטים של שמירת תדמית העירייה, העירייה זוכה, לפחות במדדים שלדעת הלמ"ס הינם מהותיים לאיכות החיים, להכרה כעיר הנתפשת באופן חיובי על-ידי ציבור התושבים.

2.8 אפקטיביות הדוברות ברשתות החברתיות

אחד המאפיינים של העידן הדיגיטלי, בו אנו חיים, הוא ההשפעה הגדולה של הרשתות החברתיות על דעת הקהל. הציבור לאינטרנט מהיר ושימשו הרחב והזמין לכול בטלפונים ניידים חכמים, מציבים בפני דוברים אתגר משמעותי - למצוא את הדרך הטובה והמהירה ביותר להעביר מידע ומסרים לציבור. דוברים ברשויות המקומיות אמנם אמונים על ניסוח הודעות לתקשורת ומענה על שאילתות של כתבים, כדרכה של התקשורת המסורתית, אולם הם גם נדרשים להתאים עצמם במהירות למציאות המשתנה, להשתלב בעולם התקשורת הדיגיטלית ולגלות נוכחות רבה ברשתות החברתיות.

2.8.1 מספר הרשתות (ללא ממצא)

עד לשנת 2017 העירייה הפעילה 3 ערוצי תקשורת ברשתות החברתיות, כאשר למן 2020 הכפילה העירייה את הרשתות בהם היא פועלת, כדלקמן:

הרשתות החברתיות בהן פועלת העירייה



מועד הרשתות פתיחת

פייסבוק אינסטגרם ויוטיוב נפתחו לפני 2017

טלגרם וואטסאפ נפתחו ב 2020

טיקטוק נפתח ב 12/2022

הביקורת רואה בחיוב את כניסת העירייה למדיות נוספות וזאת כדי להגביר את אפקטיביות העברת מסרים לציבור.

2.8.2 נתוני צפיה (ללא ממצא)

כדי לבחון את האפקטיביות של העברת מסרים ברשתות החברתיות בהם מחזיקה העירייה דף, בקשה הביקורת לקבל את נתוני צפיה בדפים הללו בשנים האחרונות.

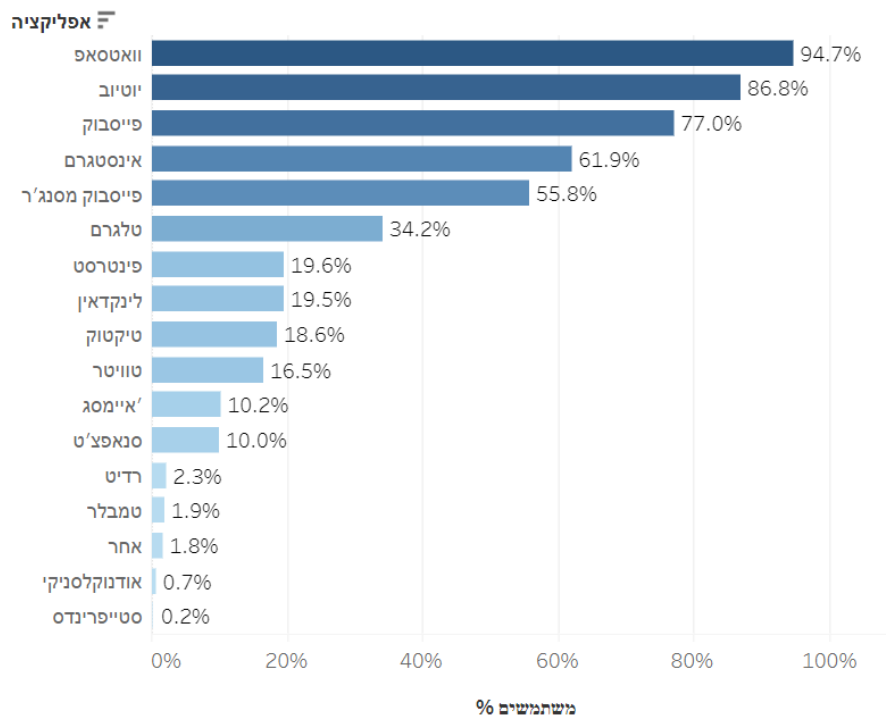
ברם, כיוון שאין בעמוד הפייסבוק של העירייה תיעוד רטרואיבי, נעשתה פניה לחברה חיצונית שפעלה לאחר את הנתונים. מהנתונים שנמסרו לביקורת עולה כי דפי העירייה ברשתות החברתיות זוכים להתייחסות (ליקיים) מהגולשים בהיקפים משמעותיים.

להלן דוגמה לנתונים:

לביקורת אין כלים מעבר לכך להעריך את אפקטיביות העברת מסרים ברשתות החברתיות, אך יחד עם זאת נראה כי הגידול בנוכחות העירייה ברשתות הנו חיובי.

מעבר לכך, נראה כי העירייה פועלת בכל סוגי הרשתות השכיחים בציבור (להוציא טוויטר) – ראה תרשים (נתונים של איגוד האינטרנט²⁷), כדלקמן:

אחוז שימוש של הציבור הישראלי בשירותים ופלטפורמות מקוונים (2021)



בנוסף, כאשר אנו בוחנים את נתוני החשיפה במדיות השונות, ביחס לגודל אוכלוסיית העיר (146,642), הגם שלא ניתן לדעת האם הגולשים בדפי העירייה במדיות השונות הנם תושבים או אפילו אזרחי המדינה, עדין ניתן לראות כי לא זו בלבד שיש בתקופה הנזכרת גידול מספר הגולשים בדפי העירייה

²⁷ <https://www.isoc.org.il/sts-data/2021>.

במדיות הללו, אלא אף שמספרם מהווה חלק משמעותי מגודל האוכלוסייה ברחובות (עלייה מ 38% ב 1/2020 ל 49% ב 1/2023), כדלקמן:

הביקורת ממליצה לעבות את הדו"חות המופקים על ידה מדי שנה בנתונים נוספים ככל שניתן, לאור העובדה שפייסבוק אינה שומרת נתונים היסטוריים וזאת במטרה לתת ביטוי למכלול עבודת אגף הדוברות.

2.9 אפקטיביות אתר האינטרנט

העירייה חייבת מכוח חוק להקים אתר אינטרנט.

באתר זה עליה לפרסם דברים שעליה לפרסם מכח כל דין, כגון מכרזים, וכן מידע אודות העירייה, ובהם פרוטוקולים של ישיבות המליאה. אתר זה אמור להיות ערוץ האינטרנט העיקרי בו תושבים ואזרחים יכולים לקבל מידע אודות העירייה, וזאת כיוון שלהבדיל מהרשתות החברתיות, גישה למדיום זה אינה מותנית בחברות (ברשתות חברתיות נדרש להיות חבר כדי לקבל גישה מלאה לתכנים).

ממוצע	2022	2021	2020	2019	
426,743	411,843	518,474	407,941	368,714	משתמשים
407,113	399,856	490,942	392,134	345,521	משתמשים חדשים
876,588	801,338	1,074,796	860,991	769,228	פעילויות באתר

היקף הגלישה, ובעיקר הפעילויות המבוצעות באתר (כגון, תשלום, הורדת טפסים וכו'), בטח ביחס לגודל האוכלוסייה (כפי 4 מגודל האוכלוסייה) מצביעים על כי אתר האינטרנט מהווה ערוץ מידע שהציבור עושה בו שימוש.

אין לביקורת כלים מעבר לאמור לבחון את אפקטיביות השימוש באתר האינטרנט.

3. סיכום והמלצות

דובר רשות מקומית אמון על התדמית הציבורית של העירייה שבו הוא מועסק. תדמית זו נגזרת מהאופן שבו הדובר מייצג את הרשות בכלי התקשורת והיא מסייעת בגיבוש דעת הקהל על חשיבות הרשות ופועלו. בעידן הנוכחי, כאשר מידע רב מגיע לציבור בזמן אמת באמצעות המרשתת והרשתות החברתיות ולדעת הקהל יש יכולת השפעה מהותית על תפיסת הלגיטימיות של פעולות שלטוניות, התעצמו חשיבות פעולותיו של הדובר והשפעותיהן. חשיבות פעילותו של הדובר והשפעותיה באות לידי ביטוי הן בהיבטים דמוקרטיים של חיזוק אמון הציבור ברשות, והן בהיבטי הסברה הרלוונטיים לרשות המקומית בו הוא פועל.

על מנת לקיים זאת הקימה העירייה יחידה עירונית המונה 4 עובדים, המופקדים על ניהול סיכומי המוניטין של הרשות. בהתאם לדרישת הועדה לענייני ביקורת ערך מבקר העירייה בסוף 2022 ביקורת על אגף דוברות העירייה.

הואיל ויחידה זו אינה מופקדת על הפעלת סמכויות מנהלית או מופקדת על משאבים, כאשר היקף היועצים והספקים העומדים לרשותה מצומצמים יחסים, הביקורת התמקדה בבחינת התנהלות האגף ואפקטיביות עבודתה.

להלן עיקר הממצאים שהעלתה הביקורת בעבודתה:



להלן עיקר הממצאים

- א. דוברת העירייה התקבלה לעבודה במכרז כדין
- ב. דוברת העירייה עונה על דרישות התפקיד, כפי שהם נקבעו על-ידי משרד הפנים, ואף עולה עליהם.
- ג. העירייה בחנה, באמצעות יועמ"ש העירייה, את פוטנציאל ניגוד העניינים והדוברת חתמה על הצהרה בהתאם.
- ד. אגף דוברות קבע נהלי עבודה המתייחסים להיבטים השונים בעבודת האגף, וכן מדיניות בנושא הרשתות החברתיות.
- ה. באגף דוברות 4 עובדות המועסקות כל אחת במשרה מלאה. בהשוואת מצבה זו לרשויות אחרות מעלה כי היקף כוח אדם המועסק באגף הינו נמוך ביותר לעיריות בעלות מאפיינים דומים.
- ו. אגף דוברות עורך תוכנית עבודה מקושרת תקציב; התכנית ב 2023 כללה מטלות חדשות ביחס לשנים עברו.
- ז. נקבעה בקרה, המעוגנת בנוהל, על אישור הודעות ו/או תגובות לתקשורת על-ידי דוברת העירייה, רק לאחר קבלת אישור המנהל הרלוונטי.
- ח. לעירייה ולעיר תדמית חיובית בקרב התושבים, והיקף עבודת הדוברות בניסוח ידיעות לתקשורת ופרסומן בפועל הנו גבוה, דבר המצביע על רמת אפקטיביות גבוהה.

ט. העירייה פועלת ב 6 רשתות החברתיות השכיחות בציבור, וחל גידול בהיקף השימוש במדיות הנ"ל בשנים האחרונות.

י. היקף השימוש באתר האינטרנט ע"י הציבור במגמת גידול משמעותי להלן ההמלצות:

3.1 עדכון הנהלים

(1) הביקורת ממליצה לקבוע בנוהל הדוברות והסברה כי עובד עירייה לא יתראיין באופן הפוגע בתדמיתו כעובד ציבור (ראה סעיף 2.2.2.1 לעיל).

(2) הביקורת ממליצה לתקן בנוהל בנושא פרסומי העירייה את התנאי "תפוצה אפקטיבית" כך שהוא יקבע כמספר חד ערכי, וכן לתקן את התנאי לפסילת עורך או בעל עיתון כך שבמקום עבירה פלילית יקבע עבירה שיש עמה קלון (ראה סעיף 2.2.2.2 לעיל).

3.2 איגום משאבי הטיפול בפניות הציבור

יש לבחון איגום משאבים בהפעלת יחידות לטיפול בפניות הציבור באגפי העירייה השונים (ראה סעיף 2.2.3 לעיל).

3.3 הידוק הבקרה אחר אפקטיביות הדוברות

הביקורת ממליצה לעבות את הדו"חות המופקים על ידה מדי שנה בנתונים נוספים ככל שניתן, לאור העובדה שפייסבוק אינה שומרת נתונים היסטוריים וזאת במטרה לתת ביטוי למכלול עבודת אגף הדוברות. (ראה סעיף 2.8 לעיל).

הביקורת הפנימית בעירייה

חקיקה בנושא הביקורת הפנימית בעירייה

מתוך פקודת העיריות (נוסח חדש)

מינוי מבקר

- סעיף 167 (ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה; לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עירייה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה: (ג)
- (1) הוא יחיד;
 - (2) הוא תושב ישראל;
 - (3) הוא לא הורשע בעברה שיש עמה קלון;
 - (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ-לארץ שהכיר בו, לעניין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון;
 - (5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת;
 - (6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בנוף דומה אחד של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.
- (11) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עירייה מי שכהן כחבר מועצה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה עירייה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעירייה נובלת.
- (21) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העירייה, לא יכהן כמבקר אותה עירייה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאליה היה מועמד.
- (ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף קטן (ג), כמבקר העירייה, אם הוא רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בנוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

דרכי מינוי עובדים וכשירות עובד ביקורת

- סעיף 170 (ב) לא יתמנה אדם לעובד עירייה לרבות למשרות המנויות בתוספת החמישית, למעט המנהל הכללי אלא לאחר שראש העירייה או מי שהוא הסמיך לכך הכריז על המשרה בפומבי על-פי כללים לפי סעיף קטן (ג).
- (1) (ב1) במהלך מינוי למשרה המנויה בתוספת החמישית או למשרת פקח תונח לפני ועדת המכרזים הדנה בעניין, חוות דעתו של היועץ המשפטי של העירייה בדבר קיום הרשעה של המועמד בעבירה שבשל אופייה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לשמש בתפקיד;
- (ה) ראש העירייה בהסכמת מבקר העירייה ימנה עובדים ללשכת מבקר העירייה בהתאם לתקנים שיקבע שר הפנים בתקנות ועל-פי האמור בהוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד). תקנים לפי סעיף קטן זה ייקבעו בידי השר בהתחשב במספר התושבים, בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.

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

תפקידי המבקר

סעיף 170א (א) ואלה תפקידי המבקר:

- (1) לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון;
- (2) לבדוק את פעולות עובדי העירייה;
- (3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון;
- (4) לבקר את הנהלת חשבונות העירייה ולבדוק אם דרכי החקת כספי העירייה ושמירת רכושם והחוקתו מניחות את הדעת.
- (ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הרחבת שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לביקורת, לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר";
- (ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת -
- (1) על-פי שיקול דעתו של המבקר;
- (2) על-פי דרישת ראש העירייה לבקר עניין פלוני;
- (3) על-פי דרישת הוועדה לענייני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.
- (ד) המבקר יקבע על-פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.

המצאת מסמכים ומסירת מידע

- סעיף 170ב (א)** ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על-פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לרעת מבקר העירייה דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.
- (ב)** למבקר העירייה או עובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אומומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר.
- (ג)** לגבי מידע החסוי על-פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו, לגבי המורשים לספל באותו מידע.
- (ד)** עובדו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה.
- (ה)** לצורך ביצוע תפקידו יחמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מוועדותיה או כל ועדה מוועדותיו של גוף עירוני מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

דוח המבקר

- סעיף 170ג (א)** המבקר יגיש לראש העירייה דוח על מצאי הביקורת שערך; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח; בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21 ו-22 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].
- (ב)** בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולוועדה לענייני ביקורת דוח על מצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העירייה או הוועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג)** תוך שלושה חודשים מיום קבלת דוח המבקר יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדוח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצידוף הערותיו.
- (ד)** הוועדה לענייני ביקורת תדון בדוח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הוועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לוועדה. במסרם תשלום הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדוח.

(ה) (1) תוך חודשיים מן היום שהגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחלים בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור.

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

(1) היה למבקר העירייה, יסוד להניח שראש העירייה או היועץ המשפטי של העירייה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, התשל"ז-1977, יעביר המבקר את העניין במישרין לדיעת מבקר המדינה.

פרסום דוח ביקורת או ממצא ביקורת

סעיף 170ג (ו) לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להנשטתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור.

סעיף 334א המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו - מאסר שנה.

חומר שאינו ראיה

סעיף 170ג1 דוחות המבקר, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העירייה במילוי תפקידו, לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעתי.