

עיריית לוד

דוח מבקר העירייה

שנת 2021

מספר 44

כ"ח אדר ב' תשפ"ב
31 מרץ 2022

בס"ד

דוח הביקורת לשנת 2021, כולל דוחות ביקורת במגוון נושאים שנערכו בהתאם לתוכנית העבודה שנבנתה עפ"י שיקולי הביקורת ודרישת ראש העיר.

הדוח כולל דוחות ביקורת בנושאים הבאים:

- מצלמות
- נגישות מבנים
- שכר
- ועדת ערר לענייני ארנונה
- ניהול מצאי בעמותת רשת המתנ"סים לוד
- התנהלות העירייה מול תאגיד המים
- מכרז להפעלת מועדונית למתבגרים
- הפצת שוברי ארנונה

לצד עריכת ביקורת, הביקורת עסקה בבירור סוגיות שונות במסגרת הליך הטיפול בתלונות הציבור. תוצאות בירור התלונות מוצגות בדוח נפרד המפורסם אהת לשנה.

יצוין כי ממצאי הדוח אינם מאפיינים את כל פעילות העירייה כי אם את הנושאים שנבדקו.

תיקון הליקויים

בדוחות הביקורת פורטו ממצאים וליקויים בהתנהלות העירייה בנושאים שנבדקו. הביקורת המליצה על הדרך לתיקון הליקויים ומניעת הישנותם. השלמת הליך הביקורת היא ביישום המלצות הביקורת. עם סיום עריכת כל דוח ביקורת הכלול בדוח השנתי, הדוח הועבר לגורמים המבוקרים לטיפול בליקויים ויישום המלצות הביקורת.

הוראות בדבר הטיפול בליקויים נקבעו בחקיקה והם כוללים בין היתר דיון בוועדה לענייני ביקורת, דיון במועצת העיר ומעקב אחר תיקון הליקויים ע"י הצוות לתיקון ליקויים בראשות מנכ"ל העירייה.

אני מבקש להודות לך ראש העיר, למנכ"ל העירייה, להנהלת העירייה ועובדיה, על שיתוף הפעולה לו זוכה הביקורת.

בברכה,

משה מימון

מבקר העירייה

והממונה על תלונות הציבור

תוכן עניינים

7.....	מצלמות.....
79.....	נגישות מבנים.....
133.....	שכר.....
203.....	ועדת ערר.....
239.....	ניהול מצאי בעמותת רשת המתנ"סים.....
267.....	התנהלות העירייה מול תאגיד המים.....
303.....	מכרז להפעלת מועדונית למתבגרים.....
329.....	הפצת שובר ארנונה.....

מצלמות

תוכן עניינים

11	פרק א' – מבוא
14	פרק ב' – תמצית הממצאים וההמלצות
21	פרק ג' – פירוט הממצאים וההמלצות
21	1. מבנה ארגוני
24	1.1 העסקת התצפיתנים
25	1.2 הכשרת התצפיתנים
26	2. תקציב
26	3. נהלים
28	3.1 נהלי עבודת המוקד הרואה
32	4. תוכנית עבודה
34	5. הצבה והתקנה
34	5.1 קבלת ההחלטה על התקנת מערך מצלמות עירוני
35	5.1.1 ועדה ראשונה 8.7.2019
37	5.1.2 ועדה שנייה 12.9.2019
39	5.1.3 ועדה שלישית 9.5.2021
41	5.2 קביעת מאפייני מערך המצלמות
43	5.3 יידוע הציבור
46	5.4 ההתקשרות עם הספק
47	5.4.1 תנאי ההתקשרות
48	5.4.2 תכנון והתקנה
50	5.4.3 תחזוקה
53	6. תיעוד אירועים
55	7. ניהול מאגר מידע
55	7.1 רישום
57	7.2 אבטחת מידע
58	7.2.1 אבטחה פיזית
59	7.2.2 הרשאות
61	7.2.3 שמירת הצילומים ומחיקתם
64	7.3 זכות העיון
67	8. התנהלות המוקד הרואה בתקופת מבצע "שומר החומות"
67	8.1 כללי
67	8.2 היערכות למצב חירום בתחום המצלמות
67	8.2.1 תרחיש ייחוס - מצלמות
69	8.2.2 גיבוי רשת התקשורת
71	8.3 הטיפול במהלך המבצע
73	8.4 עלויות תיקון הנזקים
75	9. נספחים

פרק א' - מבוא

1. כללי

בשנים האחרונות, השימוש באמצעים טכנולוגיים לפיקוח ומעקב על שטחים ציבוריים ופרטיים הולך וגובר. רשויות מקומיות רבות בוחרות להשתמש במצלמות אבטחה הפזורות ברחבי העיר למגוון של מטרות, וביניהן הגנה על רכוש, מניעת עבירות וגילויין, הכוונת תנועה, שמירה על הסדר הציבורי, פיקוח על עובדים וכדומה.

בשנת 2004 החלה לפעול באילת תוכנית "עיר ללא אלימות" במימון המשרד לביטחון הפנים והרשויות המקומיות. מדובר בתוכנית רב-תחומית למאבק באלימות ברשויות המקומיות, אשר נבחרה לשמש תוכנית הדגל של ממשלת ישראל ושל המשרד לביטחון הפנים בהתמודדות עם אלימות, עבריינות ופשיעה.

על רקע הצלחת התוכנית בצמצום שיעורי האלימות והפשיעה באילת ועל רקע תופעות האלימות המתגברות בארץ, הוחלט לאמץ את תוכנית "עיר ללא אלימות" כמודל לאומי למאבק באלימות בתחומי הרשויות המקומיות. בשנת 2007 הורחבה פעילות התוכנית ל-12 רשויות מקומיות, ביניהן לוד. החל מ-2010 הורחבה התוכנית ל-74 רשויות נוספות, כאשר כיום היא פועלת ב-151 רשויות ברחבי הארץ.

התוכנית מתמקדת בחמישה תחומי פעילות מרכזיים הפועלים ברמה העירונית: חינוך, חינוך בלתי פורמלי (פנאי), רווחה, קהילה ואכיפה. תחום האכיפה כולל, בין היתר, הצבת מערך מצלמות עירוני באזורים חמים המועדים לאלימות ופשיעה.

כיום התוכנית עברה לאחריותו של המשרד הממשלתי לחיזוק וקידום קהילתי אשר פועל, בין היתר, למניעת אלימות ולקידום פרויקטים והתנדבויות לחיזוק הקשר בין הקהילה ורשויות השלטון.

הקמת מערך מצלמות עירוני הנו

פרוייקט מורכב הטומן בחובו הקמת תשתית הנדסית ומחשובית באמצעותה יכולות המצלמות לתקשר עם המוקד ששולט בהן, בחירת מיקומי המצלמות, התקנת המצלמות בשטח, תחזוקה שוטפת, מעקב אחר תקלות ותיקונן ועוד. בנוסף, מדובר בפרוייקט המחייב מעורבות של שורת גורמים בעירייה ומחוצה לה.

המידע הנאסף באמצעות המצלמות מהווה בהתאם להוראות החוק והתקנות מאגר מידע המחייב את העירייה ברישום כדין ובעמידה בהוראות ניהול מאגרי מידע מחמירות.

צילום באמצעות מצלמות מעקב במרחב הציבורי יוצר חשש לפגיעה בזכויות אדם בכלל ובזכות לפרטיות המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, התשנ"ו-1992 בפרט, כפי שעולה ממסמך שכותרתו "מצלמות מעקב- הדין החל ואופן השימוש" של הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע (להלן: "רמו"ט") של משרד המשפטים:

"עצם הידיעה על הימצאותו של אדם במקום נתון ובזמן נתון או עצם חזותי-עשויות לכלול נתונים על צנעת אישותו (כגון עם מי הוא נמצא ובאילו נסיבות), על מצבו בריאותו (כגון הימצאות במרפאה), על אמונתו הדתית (הימצאות בבית תפילה של עדה מסוימת או לבוש מסוים של המצולם – וכיוצ"ב נתונים העשויים ללמד את אחד מרכיבי הגדרת המונח "מידע" בסעיף 7 לחוק."

לפיכך, שימוש במערך מצלמות מחייב קביעת קריטריונים ברורים ומחמירים בדבר עצם הצבת המצלמות, מיקומן, המטרות לשמם יכולים הצילומים לשמש, הגורמים המורשים לעשות שימוש בצילומים, משך שמירת הצילומים, זכות העיון במאגר ועוד.

פרוייקט מערך מצלמות האבטחה בעיר לוד קיבל לפי האמור באתר האינטרנט העירוני את הכינוי "האח הגדול" וכולל תכנון להצבת מצלמות בכ- 250 אתרים במרחב הציבורי ובמוסדות החינוך. בפועל מוצבות נכון לחודש אפריל 2021 כ-508 מצלמות ב-71 אתרים עירוניים.

על פי האמור באתר העירייה, המצלמות משדרות בזמן אמת אל מרכז השליטה והבקרה במוקד העירוני, מסייעות לטפל באירועי פשיעה או הפרות סדר בזמן אמיתי, להתערב ולמזער נזקים ברכוש ציבורי, וכן בקרה ומעקב אחר "אורחים" בלתי רצויים, ואיתור פעילות פלילית או בלתי חוקית.

במסגרת תוכנית העבודה העירונית לשנת 2019, נקבעו 8 יעדי על עירוניים, ובכללם יעד של "ביטחון אישי לתושבים". מיקודי המנכ"ל כפי שנקבעו ליעדים כוללים עבור יעד זה את "הגברת תחושת הביטחון ואכיפה באמצעות רישות העיר במצלמות".

2. מטרת והיקף הביקורת

בחינת נאותות טיפול העירייה במערך מצלמות האבטחה העירוני, תוך בחינת שורת היבטים הנוגעים להצבה והתקנה של המצלמות ברחבי העיר, תחזוקתן, תפעולן של המצלמות, ניהול מאגר המידע והשימוש בצילומים.

הביקורת תבחן את מערך מצלמות האבטחה המוצבות במרחב הציבורי העירוני (לא כולל מצלמות אבטחה המוצבות במוסדות חינוך).

3. מתודולוגיה

הביקורת נערכה במהלך החודשים נובמבר 2020 עד מאי 2021, ובמסגרתה:

- התקיימו פגישות עבודה עם עובדים רלוונטיים, לרבות סגן מנהל אגף הביטחון ומנהל מחלקת מצלמות ומוקד רואה.
- נבחנו נהלים פנימיים ותהליכי עבודה;
- נסקרו מסמכים, נתונים ואסמכתאות מבססות;

הביקורת מציינת לחיוב את שיתוף הפעולה לו זכתה במהלך עבודתה.

4. המקור הנורמטיבי

1. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, התשנ"ו-1992.
2. חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.
3. תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986.
4. תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017.
5. הנחיות רשות למשפט טכנולוגיה ומידע (רמו"ט) במשרד המשפטים בנוגע לשימוש במצלמות אבטחה.

פרק ב' – תמצית הממצאים וההמלצות

1. מבנה ארגוני

- תפקיד מנהל זירת לילה/ אחראי משמרת שנועד לאפשר ניהול מיטבי ולפי סדר עדיפויות נכון של גורמי האכיפה בלילה ולסייע למשטרה בהפעלת גורמי האכיפה האזרחיים, לא אויש למרות החשיבות במינוי זה עקב ריבוי אירועי אלימות והפרות סדר בשעות החשיכה.
- יצוין כי בין השעות 8:00 בבוקר ועד השעה 15:00 בצהריים, המוקד הרואה אינו מאויש כלל ועל פי הנמסר לביקורת מסתייע מנהל המוקד הרואה באחד מהפקחים העירוניים.
- לא נערכה בחינה ארגונית מסודרת לקביעת התקינה הדרושה לאיוש תקין ומיטבי של המוקד הרואה באופן שיספק מענה שלם לצרכי הביטחון העירוניים.

1.1 העסקת התצפיתנים

- בבדיקת הביקורת את כתבי ההתחייבות עליהם חתמו התצפיתנים, נמצאו שגיאות.

1.2 הכשרת התצפיתנים

- הביקורת מציינת לחיוב את תיק החפיפה שערך מנהל המוקד הרואה בו נקבעה תוכנית חפיפה מסודרת ומאורגנת.

2. תקציב

- אין הערות

3. נהלים

- נוהל המצלמות אינו ערוך בפורמט של נוהל עירוני הכולל מספר סידורי, מהדורה, הגורמים העירוניים המאשרים וכדומה. כמו כן, מבנה הנוהל אינו ערוך כדוגמת נוהל עירוני ואינו כולל פרק הגדרות, רשימת מסמכים ישימים וסעיפיו בחלק הראשון אינם ממוספרים.

3.1 נהלי עבודת המוקד הרואה

- נוהל המוקד אינו מסדיר את כל הדרישות לכתיבת נהלי מוקד רואה הקבועות בתורת ההפעלה, ובכלל זה, נוהל שת"פ עם משטרת ישראל ונוהל הפעלת סוור משולב/ שיטור עירוני.
- מבדיקת הביקורת את דגשי העבודה נמצא כי העירייה עושה שימוש במצלמות האבטחה למטרות שאינן בהכרח מידתיות לפגיעה בזכות הפרטיות, בלא שנערך דיון מעמיק על כך על ידי מקבלי ההחלטות בעירייה.

- נמצא כי התצפיתן במשמרת ערב, מונחה לפנות לשיטור/ משטרה "במקרה של זריקת בדל סיגריות/ פחית/ לכלוך/ עישון נרגילה/ שתיית שתיה חריפה/ ישיבות לילות/ רוכלות לא חוקית/ הוצאת גזם בשטח ציבורי שלא ביום הוצאה...". שימוש כאמור במצלמות אינו עולה בקנה אחד עם הכתוב במסמך של רמו"ט שכותרתו "מצלמות מעקב- הדין החל ואופן השימוש" הקובע כי: "באיסוף המידע באמצעות מצלמות מעקב גלומה גם פגיעה בזכות הפרטיות עצמה, המעוגנת בפרק א' לחוק הגנת הפרטיות ובסעיף 7(א) לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו", ולכן המטרה שלשמה מבוצעת הפגיעה חייבת להיות ברורה ובלתי ניתנת להשגה באמצעים אחרים שפגיעתם פחותה.

4. תוכנית עבודה

- לאיוש משרת התצפיתנים קבעה העירייה בתוכנית העבודה העירונית לשנת 2019, כיעד חצי שנתי, 5 תקני סטודנטים של 120 שעות כל אחד שאינו מספיק לאיוש המוקד הרואה 24/7 בתצפיתן אחד. יצויין שלאיוש מלא נדרשות 6 משרות לפחות בכל משמרת. (התחשיב: 24 שעות ביממה כפול 30 ימי עבודה בחודש = 720 שעות בחודש לחלק ל- 120 שעות משרת סטודנט = 6 משרות).

- אף שהקצאת התצפיתנים לא נתנה מענה לאיוש המוקד הרואה 24/7, העירייה הקצתה 2 תקני תצפיתנים בלבד, שפוצלו ל-3 משרות סטודנט בהיקף של 120 שעות בחודש, כלומר כשני שלישי משרה כל אחד ובפועל, מאוישות כיום 2 משרות סטודנט בלבד, כעולה מדברי מנהל המוקד הרואה.

- השקעת כספים רבים ברישות העיר במצלמות אבטחה, תחזוקתן ותפעולן השוטף, ללא איוש מלא של המוקד הרואה העירוני, אינו מאפשר שימוש מלא ומיטבי במצלמות.

5. הצבה והתקנה

5.1 קבלת ההחלטה על התקנת מערך מצלמות עירוני

5.1.1 ועדה ראשונה 8.7.2019

- מבדיקת הביקורת עולה כי אף שהוועדה קיבלה החלטה שיתקיים דיון אחת לרבעון, בפועל הוועדה התכנסה שוב ברבעון האחרון של 2019, לא התכנסה כלל בשנת 2020 ובשנת 2021 הוועדה התכנסה ברבעון השני.

- יוער כי לוועדה השנייה שהתקיימה ברבעון האחרון של שנת 2019, לא זומן היועץ הטכנולוגי מחברת טנדו, כנדרש בהתאם להחלטת הוועדה הקודמת.

- העירייה אינה מפרסמת לציבור כי קיימת הזכות להביע התנגדות למיקומי המצלמות, את המתכונות בה ניתן להביע התנגדות ואף לא קבעה תהליכי דיון בהתנגדויות הציבור למיקומי המצלמות ככול שיהיו.
- אישור שני האתרים (גן מזרחי טפחות והשוק העירוני) בוצע בלא שהוצגו בפני הוועדה תוכניות האתר, מיקומי המצלמות ומספרן, וכל הפרטים הרלוונטיים הנחוצים לקבלת החלטה בדבר הצבת המצלמות בשטחים הציבוריים שנקבעו.

5.1.2. ועדה שנייה 12.9.2019

- העירייה לא ביצעה שימוע ציבורי בשלבי ההסדר של הצבת מצלמות ברחבי העיר. לא נערך דיון פומבי ולא ניתנה לתושבים אפשרות להביע את עמדתם בנוגע להצבת מצלמות אבטחה הפזורות ביעדים רבים ברחבי העיר.
- הוועדה לא בחנה כלל את הצבת המצלמות אשר הוצבו ברחבי העיר טרם כינוסה ואת עמידתן בעקרונות התכלית הראויה והמידתיות בניגוד לקבוע בהנחיית רמ"ט.
- פרוטוקול הדיון של הוועדה אינו כולל פירוט של הדיון בכל אתר ואתר באשר להתקנת מצלמות בעתיד, בחינת מספר המצלמות הנדרש לכל אתר ודיון בבחינת עקרונות התכלית הראויה והמידתיות.
- הביקורת מעירה כי לא נעשה שיקוף מלא של מטרות הצבת המצלמות בדיונים הפרטניים עבור המצלמות שהוצבו בפארקים ולא צוינה המטרה של שמירה על נקינותם כפי שהועלתה בפרוטוקול הוועדה הן על ידי מנכ"ל העירייה והן על ידי מנהל אגף ביטחון ושירותי חירום.
- מבדיקת הביקורת עולה כי למרות שבועדה הראשונה אושרה הצבתן של 2 מצלמות ובוועדה השנייה הצבתן של 459 מצלמות אבטחה ב-48 אתרים ברחבי העיר, בפועל הוצבו 148 מצלמות ב-14 אתרים בלבד.

5.1.3. ועדה שלישית 9.5.2021

- אין הערות

5.2. קביעת מאפייני מערך המצלמות

- הביקורת מציינת שבמסגרת דיוני הוועדה שדנה בהתקנת המצלמות, לא נערך דיון בנוגע לסוג המצלמות שיעשה בהן שימוש, הרזולוציה של המצלמות והיכולות הטכנולוגיות הנוספות שלהן (למשל, יכולת הקלטה, זיהוי פנים, זיהוי לוחיות רישוי וכדומה), למרות ששימוש בטכנולוגיה משוכללת יותר, עלולה להביא לפגיעה חמורה יותר בפרטיות.
- מנהל המוקד הרואה לא מסר לביקורת מידע בדבר קיומן או אי קיומן של יכולות טכנולוגיות במצלמות.

5.3. יידוע הציבור

- נמצא כי כתובת אתר האינטרנט המצוינת על גבי שלטי המצלמות המותקנים ברחבי העיר אינה של אתר המפרט את רשימת האתרים בהם מותקנות מצלמות האבטחה, וכלל אינה פעילה בניגוד לקבוע בהנחיית רמו"ט.
- נמצא כי ישנם שלטים הממוקמים במרחק רב מהמקום בו מוצבות המצלמות באתר.

5.4. ההתקשרות עם הספק

- הביקורת מעירה שלמרות שההסכם עם הספק נחתם בשנת 2016 ומאז הוארך כבר פעמיים, העירייה לא נערכה לעריכת המכרז החדש להתקשרות עם ספק מצלמות חדש, טרם סיום תקופת ההסכם ביום 14.6.2021.

5.4.1. תנאי ההתקשרות

- הוצגה רשימת השירותים והמפרטים

5.4.2. תכנון והתקנה

- בבדיקת הביקורת נמצא כי הרשימות שקיבלה הביקורת אשר מפרטות את אתרי המצלמות הקיימים בעיר אינן מעודכנות באופן מלא ואין תואמות בהכרח לתיקי ה-AS MADE.

5.4.3. תחזוקה

- בבדיקת הביקורת נמצא כי חוזה ההתקשרות עם הספק אינו קובע זמני הגעת טכנאי על פי סוגי התקלות המוגדרות במסגרתו, כך שלא ניתן לדעת האם תקלה "רגילה" שזמן הגעת הטכנאי עבורה הינו 8 שעות כוללת הן תקלה שאינה משביתה והן תקלה מטרידה/ חוזרת. בשל אי בהירות זו, לא ניתן לבצע מעקב ובקרה נאותים אחר עמידת הספק בתנאי ההסכם בכל הנוגע לזמני הטיפול בתקלות.

6. תיעוד אירועים

- מנהל המוקד הרואה, מסר לביקורת שנכון למועד הביקורת - ראשית חודש מאי 2021, מזה כחודשיים (מתוך קצת פחות מ-4 חודשי פעילות של התצפיתנים) ישנה תקלה במערכת של המוקד העירוני אשר לא מאפשרת ביצוע דיווח עבור כל אירוע וקישורו למצלמה הספציפית בה נצפה. לאור זאת, בסיום כל משמרת, עובדי המוקד עורכים סיכום משמרת המפרט את כל האירועים שהתרחשו באותה משמרת. סיכומי המשמרת ערוכים כדיווחי ארוע כלליים ולא נעשה תיעוד של כל אירוע אבטחה שמתקיים מידי יום ונצפה על ידי התצפיתנים.

- על פי הנמסר לביקורת על ידי מנהל המוקד הרואה מסר לביקורת שאף שנעשו מספר ניסיונות לפתרון התקלה, טרם נמצא פתרון אל מול המתכנתים.
- לא ניתן להעריך את יעילות עבודתו של המוקד הרואה, להשוות בין זמנים בהם המוקד מאוייש וזמנים בהם אינו מאוייש, לבחון את נחיצותן של המצלמות השונות המוצבות ברחבי העיר וכדומה.

7. ניהול מאגר מידע

7.1. רישום

- אין הערות

7.2. אבטחת מידע

7.2.1. אבטחה פיזית

- בסיוור הביקורת שנערך בתאריך 2.5.2021 במוקד הרואה נמצא כי המוקד הרואה ממוקם בחדר פנימי בתוך המוקד העירוני, כאשר מפרידה ביניהם דלת זכוכית שקופה.
- המוקד הרואה פתוח לכל באי המוקד העירוני ואין הגבלה על הכניסה אליו. לא קיימת הגבלת כניסה למוקד העירוני, לכלל עובדי אגף הביטחון.
- עובדי המוקד העירוני משתמשים בחדר המוקד הרואה במשמרת הבוקר שאינה מאוישת על ידי התצפיתנים של המוקד הרואה ובכך נחשפים למידע רגיש למרות שאינם מורשים.

7.2.2. הרשאות

- הביקורת מעירה כי למשטרת ישראל יש עמדת צפייה משלה אשר מאפשרת לה צפייה בזמן אמת, וכן איחזור ושמירה של הסרטונים ללא הגבלה פיקוח ובקרה של העירייה.
- נמצא כי נתנו הרשאות גישה רבים למצלמות האבטחה ומערכותיהן אף שהסרטונים והנתונים המופקים ממערך מצלמות האבטחה העירוני כוללים מידע רגיש שהגישה אליו אמורה להיות מוגבלת.
- הביקורת מעירה כי ההחלטה למי תינתן הרשאת גישה התקבלה ע"י מנהל המוקד הרואה ללא שנעשה דיון על כך במסגרת אחת הוועדות בנושא המצלמות.
- בניגוד לנספח א' לנוהל המוקד הקובע כי בתחילת כל משמרת יש לבצע "כניסה למערכת¹ - secure-m בשם משתמש האישי של כל אחד מהצוות במשמרת". בפועל לא מתבצעת כניסה ויציאה מהמערכת אשר פועלת באופן רצוף במשך 24/7.

7.2.3. שמירת הצילומים ומחיקתם

- נמצא כי אין הקפדה על מחיקה של סרטונים משוחזרים אשר נשמרו באופן ידני על מחשב מוקד הרואה. אף שמערכות המידע של מערך המצלמות מבצעות באופן אוטומטי מחיקה של הצילומים בטווחי הזמן הקבועים במסמכי רמו"ט,
- בנוסף לאישור היועץ המשפטי של העירייה, נוהל המצלמות מאפשר שחזור ושמירה של סרטונים לבקשת "גוף מוסמך" דוגמת משטרת ישראל, אך בקשות אלו אינן מתועדות ולא ניתן לשחזר את הסיבה בגינה בוצע כל אחד מהשחזורים שנשמרו על מחשב העירייה לתקופת זמן בלתי מוגבלת.

7.3. זכות העיון

- נמצא כי מנהל המוקד הרואה אינו מקפיד על יישום נאות של הדרישות לזיהוי מגיש הבקשה לעיון בצילומים, באמצעות תמונה. כלומר אינו מחייב הגעה פיזית לצורך הגשת הבקשה. בהתאם לקבוע בנוהל המצלמות, הבקשות מועברות באמצעות דואר אלקטרוני למנהל המוקד הרואה בצירוף צילום תעודת זהות המבקש, כך שלא אימות זהותו בפועל של המבקש אל מול תמונתו בתעודת הזהות שלו.
- נמצא כי לא נשמר תיעוד מלא של כל מסמכי הבקשה הדרושים, ובכלל זה, טופס הבקשה לאיחזור מידע, צילום תעודת זהות וטופס תלונה במשטרה.
- אין הקפדה על מילוי כל הפרטים הנדרשים בטופס הבקשה לרבות חתימת הגורמים הרלוונטיים (ראו נספח ד' - דוגמא לטופס בקשה לאיחזור מידע חסר). יתרה מכך, חתימת היועץ המשפטי של העירייה כלל אינה נדרשת על גבי הטופס, למרות שעל פי נוהל המצלמות, הוא הגורם העירוני אשר אמון על אישור כל הבקשות המוגשות, כך שלא נשמר תיעוד בדבר אישורו או סירובו לבקשות העיון שהוגשו בשנים שנבדקו.
- בכל הנוגע למתן גישה ישירה למשטרת ישראל למערך המצלמות העירוני, הביקורת תציין כי מבדיקה מול רשויות מקומיות אחרות במרכז הארץ, הן אינן מאפשרות למשטרה גישה ישירה למאגרי המידע של המצלמות העירוניות, אלא דורשות הגשת בקשה לעיון באמצעות טופס הנשמר לצרכי תיעוד ואשר חתום על ידי גורמים משטרתיים אשר נקבע כי הם אלו אשר אמונים על כך.

8. התנהלות המוקד הרואה בתקופת מבצע "שומר החומות"

8.1. כללי

8.2. היערכות למצב חירום בתחום המצלמות

8.2.1. תרחיש ייחוס - מצלמות

- מנהל המוקד הרואה² מסר לביקורת שלמוקד הרואה תרחיש ייחוס אחד בכל הנוגע למערך המצלמות העירוני שנערך לפני כעשור וכולל התייחסות לצורך במיגון פיזי של ארונות התקשורת של מצלמות האבטחה בלבד.
- הביקורת מעירה כי תרחיש הייחוס היחיד בכל הנוגע למערך המצלמות העירוני אינו כולל התייחסות לפתיחת גוב התקשורת וגרימת נזק לסיבים האופטיים. עוד מעירה הביקורת כי לא נמצא בידי העירייה מסמך המתעד את תרחיש הייחוס ועל כן לא ניתן היה לקבלו.

8.2.2. גיבוי רשת התקשורת

- לא נמסר לביקורת פרוטוקול הדיון בלשכת מנכ"ל העירייה בנושא "סגירת טבעות תקשורת לרשת הסיבים האופטיים ברחבי העיר לוד" שהתקיים בתאריך 21.5.2018.
- אף שתוכנה הקמת אתרי ליבה של הסיבים האופטיים הראשיים באופן המייצר יתירות וגיבוי והנושא נדון מספר פעמים, היישום טרם אושר בהעדר תקצוב.

8.3. הטיפול במהלך המבצע

- הביקורת מעירה כי לא נערך פרוטוקול רשמי מסודר לדיון העירייה מיום 16.5.2021 בו נכחו גורמים עירוניים בכירים וגורמים חיצוניים, למרות שהתקבלו במסגרתו החלטות מהותיות להמשך הפעלת מהמוקד הרואה ומערך המצלמות העירוני. בפועל, סיכום הדיון נערך ונשלח בפורמט של מייל על ידי מנהל המוקד הרואה וגם זאת לגורם חיצוני בלבד.
- עוד מעירה הביקורת כי לא נקבעו פרקי זמן לביצוע ההחלטות המהותיות להמשך הפעלת מהמוקד הרואה ומערך המצלמות העירוני שהתקבלו בדיון, וזאת למרות חלוקתן לטווח הקצר ולטווח הארוך.

8.4. עלויות תיקון הנזקים

- נמצא כי בסיכום הסיור שהועבר לביקורת, לא נכלל - אתר מס' 59 - אקסודוס אחד האתרים אשר נכלל בכתבי הכמויות.
- כתבי הכמויות אינם כוללים התייחסות להקמת אתרי ליבה חדשים ויצירת מערך גיבוי תקין התואם את היקף המצלמות הקיים היום בעיר ואשר היה מאפשר המשך שידור של המצלמות למוקד הרואה במקרה שיתרחשו שוב אירועי ונדליזם כפי שהתרחשו בתקופת המבצע.
- כתבי הכמויות אינם כוללים התייחסות להקמת "עמודי 10 או 12 מטר כולל מיגון מאסיבי כנגד שריפות ומנעול רתק בתא אביזרי מצלמות", כפי שנקבע בהחלטות לטווח ארוך בדיון שנערך בתאריך³ 18.5.2021.

פרק ג' – פירוט הממצאים וההמלצות

1. מבנה ארגוני

מבנה ארגוני הוא מונח כולל לאופן בו מאורגן מערך התפקידים בארגון ולקשרי הגומלין והממשקים ביניהם. הוא מגדיר איך בעלי התפקידים בארגון צריכים לפעול כדי להגשים את ייעודו ומטרותיו. להלן תרשים המציג את המבנה הארגוני בפועל של הגורמים בעירייה המעורבים בתפעול מערך המצלמות:



בנוסף, התקשרה העירייה עם גורמים חיצוניים: קבלן מצלמות- חברת MER ויועץ מצלמות- חברת טנדו. כחלק מתוכנית "עיר ללא אלימות", פרסם המשרד לביטחון פנים מסמך שכותרתו "עיר ללא אלימות- אכיפה- תורת הפעלה של המוקד הרואה" (להלן: "תורת ההפעלה").

תורת ההפעלה "באה לענות על הצורך בהגדרות אחידות של יעדים ומשימות של מוקדים רואים הפרוסים היום ביישובים רבים בארץ, כמו גם על הצורך בגיבוש כלים ואסטרטגיות להגברת היעילות בשימוש באמצעים אלה."

להלן טבלה המפרטת את התפקידים השונים, תחומי אחריותם ועיקר דרישותיהם, כפי שקבועים בתורת ההפעלה:

תפקיד	תחומי אחריות	דרישות עיקריות
מנהל מוקד רואה	<ul style="list-style-type: none"> הפעלת המוקד הרואה בשגרה ובחירום. גיוס והכשרה של כ"א למוקד הרואה. מדידה והערכה של תפקוד המוקד. בניית תכנית העבודה של המוקד ואישורה על ידי הגורם הממונה. 	<ul style="list-style-type: none"> ניסיון בניהול צוות עובדים. ידע וניסיון במערכות טכנולוגיות. ידע וניסיון בכתיבת תכנית עבודה, יישום ובקרה. היעדר רישום פלילי.

תפקיד	תחומי אחריות	דרישות עיקריות
	<ul style="list-style-type: none"> קשר בין המוקד הרואה לגורמי האכיפה השונים (משטרה, סירת הורים וכו'). כתיבה ויישום נהלי המוקד וסדרי הפעולות. ייצוג המוקד הרואה בפורום האכיפה ברשות. התאמת פעולת המוקד הרואה בהתאם לצורך (כולל הרחבתו והוספת מצלמות/אתרים) בשיתוף עם הגורם הממונה ברשות. תחזוקת המוקד בהיבטיו הטכניים והטכנולוגיים (אל מול חברות טכנולוגיה וגורמי הנדסה ברשות המקומית). 	<ul style="list-style-type: none"> רצוי ניסיון קודם בהפעלת מוקד. רצוי בוגר קורס קצינים בצה"ל/משטרה/ שב"ס.
מנהל זירת לילה/ אחראי משמרת	<ul style="list-style-type: none"> הפעלת גורמי האכיפה העירוניים בשיתוף עם קצין המשמרת במשטרת ישראל/משלח משימות במוקד. יהיה מעודכן בכלל פעילויות גורמי האכיפה האזרחיים ובפעילות החינוך/פנאי המתבצעת. אחריות על פעילות המוקד הרואה. יכיר את גורמי הסיוע ברשות ואת דרכי ההתקשרות עימם. 	<ul style="list-style-type: none"> בוגר שירות צבאי או שירות לאומי או פטור משירות על פי חוק. בעל ידע בהפעלת אמצעים טכנולוגיים. היעדר רישום פלילי. רצוי ניסיון פיקודי/ניהולי.
מוקדן/ תצפיתן	<ul style="list-style-type: none"> מפעיל את המערכות הטכנולוגיות של המוקד הרואה. מאתר אירועים ומכווין את גורמי האכיפה. מענה לפניות אזרחים בנוגע לאירועים מוגדרים. תיעוד האירועים במסגרת יומן האירועים/ מערכת השו"ב. 	<ul style="list-style-type: none"> בוגר שירות צבאי או בעל פטור או במסגרת שירות לאומי או אזרחי. עדיפות לסמב"צים / תצפיתנים. היעדר רישום פלילי.

על פי תורת ההפעלה, ישנה חשיבות רבה במינוי מנהל זירת לילה- "לאור כמות ומורכבות אירועי האלימות והפרות הסדר בשעות החשיכה מומלץ למנות מנהל לזירת הלילה. ייעודו של תפקיד זה לאפשר לנהל בצורה מיטבית ולפי סדר עדיפויות נכון את גורמי האכיפה בלילה ולסייע למשטרה בהפעלת גורמי האכיפה האזרחיים."

כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל מחלקת מצלמות ומוקד רואה (להלן: "מנהל המוקד הרואה"), שלושת התצפיתנים החלו את עבודתם במסגרת המוקד הרואה בפברואר 2021. לפני כן, הצפייה במצלמות נעשתה על ידי עובדי המוקד העירוני באופן לא סדיר.

המוקד הרואה מאויש בחלוקה לשתי משמרות:

○ משמרת צהריים- בין השעות 15:00-23:00;

○ משמרת לילה- בין השעות 23:00- 8:00.

נמצא כי העירייה לא איישה את תפקיד מנהל זירת לילה/ אחראי משמרת למרות החשיבות במינוי זה עקב ריבוי אירועי האלימות והפרות הסדר בשעות החשיכה. כפי שמצוין בתורת ההפעלה, ייעודו של תפקיד זה הוא לאפשר לנהל בצורה מיטבית ולפי סדר עדיפויות נכון את גורמי האכיפה בלילה ולסייע למשטרה בהפעלת גורמי האכיפה האזרחיים.

יצוין כי בין השעות 8:00 בבוקר ועד השעה 15:00 בצהריים, המוקד הרואה אינו מאויש כלל ועל פי הנמסר לביקורת מסתייע מנהל המוקד הרואה באחד מהפקחים העירוניים.

לא נערכה בחינה ארגונית מסודרת לקביעת התקינה הדרושה לאיוש תקין ומיטבי של המוקד הרואה באופן שיספק מענה שלם לצרכי הביטחון העירוניים.

המלצה:

- מומלץ כי העירייה תערוך בחינה ארגונית מסודרת של מספר התקנים הדרוש לתפעול שוטף ומלא של המוקד העירוני הרואה, תוך מתן מענה שלם לצורכי הביטחון העירוני, ובכלל זה, בחינת נחיצות איוש המוקד הרואה במשך כל שעות היממה והקצאת תקן למנהל זירת לילה.

תגובת מנהל המוקד הרואה מיום 27.10.2021:

"בחודשים האחרונים כהפקת לקחים מהפרעות שהעיר לוד עברה בחודש מאי 2021, המוקד הרואה מאויש 24/7.

▪ משמרת בוקר – תצפיתן אחד הנותן מענה לאירועי ביטחון / אירועים עירוניים.

▪ משמרת צהריים – תצפיתן אחד הנותן מענה לאירועי ביטחון / אירועים עירוניים.

▪ משמרת לילה – תצפיתן אחד הנותן מענה לאירועי ביטחון / אירועים עירוניים.

בנושא "מנהל זירת לילה", התפקיד הנ"ל מיועד למערכות גדולות יותר, בעיר לוד יש כיום קרוב ל 600 מצלמות אבטחה, כמות המצלמות הקיימת אינה מחייבת מנהל זירת לילה.

משמרת בוקר + צהריים + לילה ישנה גישה מלאה למוקדני המוקד העירוני (106) לטיפול בבעיות עירוניות / ביטחון וכו'."

העסקת התצפיתנים

התצפיתנים המועסקים במחלקת המוקד הרואה חתמו על "כתב התחייבות לשמירה על סודיות" (להלן: "כתב התחייבות") עם תחילת העסקתם, הקובע את ההתחייבויות הבאות:

- 1 • שמירה בסוד של כל מידע שהגיע לידיעת התצפיתן
- 2 • לא להעתיק בדרך כלשהי מידע או מסמכים שהגיעו לידי התצפיתן
- 3 • לא לפרסם את המידע בדרך כלשהי
- 4 • לנקוט בכל אמצעי הזהירות לאבטחת המידע
- 5 • הבטחת הגישה לחדר השרת למורשים בלבד

בבדיקת הביקורת את כתבי ההתחייבות עליהם חתמו התצפיתנים, נמצאו שגיאות. כך לדוגמה:

- בסעיף מס' 1 נרשם "המוח" במקום "המונח" וכדומה.
- לכתב ההתחייבות לא מצורפת הנחיית רמו"ט, אף שמצוין בו "מצ"ב העתק הנחיית רשם המידע".

המלצה:

- מומלץ כי העירייה תערוך את נוסח כתב ההתחייבות, תבצע הגהה מלאה ותצרף את הנחיית רמו"ט הרלוונטית למסמך.

תגובת מנהל המוקד הרואה מיום 27.10.2021 :

"1. ישנה טעות סופר, היא תתוקן בהתאם.

2. הנחיית רמו"ט תצורף כנספח מודפס מעתה ואילך לכל חתימה של בעל תפקיד הצופה במצלמות הביטחון, מדובר בחוברת של יותר מ 50 עמודים. לכן לא צורפה באופן ישיר. החוברת מונחת במוקד הרואה של העירייה לעיון של תצפיתני הביטחון."

הכשרת התצפיתנים

הביקורת קיבלה לידיה מסמך שכותרתו "תיק חפיפה לעובד צוות מוקד הביטחון החדש/ה" (להלן: "תיק חפיפה") שעודכן לאחרונה בנובמבר 2020.

תיק החפיפה כולל מידע כללי, מערכות מידע, נהלים, הנחיות עבודה באירועים קריטיים, טיפול בתקלות מערכות מוקד הביטחון וכדומה.

תיק החפיפה מבצע מעקב אחר הכשרת התצפיתן במספר אופנים:

9. סיור ב-60 אתרים בהם ממוקמות מצלמות אבטחה.

10. סימון "בוצע" לאחר קריאת כל אחד מהנהלים המפורטים בו.

11. ביצוע "משמרת צל" בה יבצע את עבודתו תחת פיקוח מנהל מוקד המצלמות.

12. סימון "מכיר" בטבלת הנספחים המצורפים לתיק החפיפה הכוללים טפסים שונים המשמשים את המוקד.

הביקורת מציינת לחיוב את תיק החפיפה שערך מנהל המוקד הרואה בו נקבעה תוכנית חפיפה מסודרת ומאורגנת.

המליצה:

- הביקורת ממליצה על עיגון תיק החפיפה כמסמך רישמי של העירייה אשר ייגזרו ממנו נהלי העבודה הפנימיים לתהליכי העבודה של המוקד הרואה.

תגובת מנהל המוקד הרואה מיום 27.10.2021 :

"בהמשך לביקורת, תתבצע המרה של תיק החפיפה לפורמט נהלים כללי של עיריית לוד, שבו יש אישור תקינות הנוהל ע"י מנכ"ל העירייה/ מנהל אגף הביטחון וכן תאריך של הנוהל וכן מספר סידורי רץ של הנוהל."

2. תקציב

דיני הרשויות המקומיות קובעים כי כל רשות מקומית תפעל לפי תקציב שנתי, כאשר שנת הכספים לכל הרשויות תתחיל ב-1 לינואר בכל שנה. תקציב שאושר הינו מסמך משפטי המחייב את הרשות המקומית.

התקציב הוא המסגרת הכלכלית לפעילותה של הרשות ומהווה גם כלי לניהולה על פי מטרות ויעדים. בנוסף, התקציב כולל הצהרת כוונות של הרשות לגבי מסגרת הפעילות הכספית שלה בשנת התקציב, ובעצם מבוסס על חתירה לאיזון, כלומר שסך כל ההוצאות לא יעלה על סך כל ההכנסות.

להלן טבלה המפרטת באש"ח את הסעיפים התקציביים הנוגעים למערך המצלמות על פי תקציב העירייה לשנת 2020:

2020		2019		פירוט הסעיף	סעיף תקציבי
ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב		
224	211	211	211	אחזקת מצלמות אבטחה	1721000750
0	0	1,038	1,038	מצלמות	1721000751
0	0	1,093	1,093	העברה לתב"ר מצלמות	1721000910

בנוסף, לעירייה תב"ר ייעודי למצלמות שמספרו 2318221750. תקציב התב"ר עומד על סך של 5.3 מיליון ₪.

מנתוני כרטסת הנהלת חשבונות, חברת ט⁴ קיבלה בשנים 2018-2020 סך כולל של 335 אש"ח עבור שירותי ייעוץ, וחברת מ⁴ קיבלה סך כולל של 9.3 מיליון ₪ בגין התקנה והצבה של מצלמות האבטחה באותן שנים.

3. נהלים

נוהל הוא מסמך שאושר על ידי בעל תפקיד אחראי לפעילות הנדונה בו, מנוהל תחת שיטה לבקרת שינויים ומתאר, מגדיר או מתעד עקרונות, מדיניות, תפקידים, או פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה ואשר מתאר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני. נהלי עבודה הינם כלי חשוב שנועד להבטיח התנהלות מיטבית תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה להנהלת הרשות המקומית.

נוהל כולל בדרך כלל 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 "נוהל משפט- הפעלת מערכות מצלמות במרחב הציבורי- עיריית לוד" מתאריך ה-20.2.2017 (להלן: "נוהל המצלמות").

נוהל המצלמות מגדיר את מטרתו:

"מסמך זה נועד לקבוע כללים ונהלים ברורים לעבודת הגורמים השונים בעיריית לוד ביחס להצבת מצלמות במרחב הציבורי, אופן הצילום באמצעות ואופן השימוש בצילומים, מתוך מטרה לקיים איזון ראוי בין האינטרס הציבורי לשמירת ביטחון הציבור בטיחותו ורכושו המחייב קיום מעקב ותיעוד של פעולות במרחב הציבורי לבין זכות הפרט לפרטיות."

החלק הראשון של נוהל המצלמות כולל מספר פרקים של רקע כללי הנוגעים ליתרון בשימוש במצלמות, הזכות לפרטיות, הסייג לאיסור על הפגיעה בזכות לפרטיות והאם הסרטים המצולמים הינם מאגר מידע כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות.

החלק השני של נוהל המצלמות קובע הנחיות להצבת מצלמות ולשימוש במידע המצולם, ובכלל זה, מיקום המצלמות וכיוונן, הימנעות משימוש בפונקציות מיוחדות, יידוע הציבור, הגבלת הצפייה וכדומה.

נוהל המצלמות אינו ערוך בפורמט של נוהל עירוני הכולל מספר סידורי, מהדורה, הגורמים העירוניים המאשרים וכדומה. כמו כן, מבנה הנוהל אינו ערוך כדוגמת נוהל עירוני ואינו כולל פרק הגדרות, רשימת מסמכים ישימים וסעיפיו בחלק הראשון אינם ממוספרים.

נמצא כי בסעיף 4.6 לחלק ב' של נוהל המצלמות מצוין שמה של עיריית חיפה, במקום עיריית לוד: "השלט חייב להיות קריא וברור ולכלול סמל גראפי מתאים בציון עיריית חיפה (מלל או סמל)".

המלצה:

- הביקורת ממליצה כי העירייה תערוך מחדש את נוהל המצלמות כך שיהיה ערוך בפורמט של נוהל עירוני הכולל מספר סידורי ומהדורה וכי הנוהל יאושר וייחתם על ידי הגורמים האמונים על אישור הנהלים בעירייה.
- עוד מומלץ כי נוהל העבודה יכלול התייחסות לתהליכים פנים ארגוניים כפי שהם מתנהלים בעיריית לוד בכל הנוגע לתפעול מערך המצלמות העירוני.
- הביקורת מציינת כי תיק החפיפה שנערך עבור התצפיתנים יכול לשמש תשתית מצויינת לנוהל עבודה תקין.

תגובת מנהל המוקד הרואה מיום 27.10.2021:

- "יבוצע תיקון של הנוהל הקיים, והמילה "חיפה" תוחלף למילה "לוד".
- תתבצע המרה של פורמט הנוהל הקיים, לפורמט קיים של העירייה הכולל את מאשר הנוהל, מהדורה וכו'".

נהלי עבודת המוקד הרואה

סעיף 3א לתורת ההפעלה של המוקד הרואה קובע כי:

- "כל מנהל מוקד יכתוב נוהל המתאר את אופן פעילות המוקדנים (זמני הגעה למשמרת, קוד לבוש, איסורים והנחיות מיוחדים).
 - כל דיווח יירשם במערכת השליטה והבקרה ו/או ביומן המבצעים.
 - בכל אירוע יש לציין את הפרטים הבאים: שעה, תאריך, הגורם המדווח, הגורם אליו הועברה הפנייה וסטטוס הטיפול.
 - בכל החלפת משמרת יתבצע נוהל החלפה שיכלול בעיקרו מעבר על אירועים אחרונים, עדכון לגבי הפעילויות השונות, מעבר על תקינות מצלמות וכו'.
 - כל מוקד יכלול את הנהלים הבאים:
- תיק הפעלת מוקד רואה (ע"ב הפורמט המצורף במסמך זה).

- נוהל שת"פ משטרת ישראל (ייכתב ע"י הקב"ט והמת"ח) נהלי דיווח ועדכון, - עבודה משותפת באירועים, מבצעים משותפים וכו'.
- נוהל הפעלת סיור משולב/שיטור עירוני (ע"ב נוהל מ"י).
- נוהל דיווח אירוע (ייכתב ע"י הקב"ט) מדרג הדיווחים והפעלת הכוחות באירועים.
- נוהל סריקה במצלמות (ייכתב ע"י הקב"ט והמת"ח) פירוט המצלמות, שטחים - נצפים, משימה של כל מצלמה, הגדרת מצלמות ברזל וכו'."

הביקורת קיבלה לידיה את שלושת המסמכים הבאים:

א. נוהל המוקד - מסמך שכותרתו "מוקד ביטחון מצלמות עירוני- נוהל עבודה- הנחיות ומשימות קבע" (להלן: "נוהל המוקד") אשר עודכן לאחרונה בנובמבר 2020. נוהל המוקד כולל שורה של נהלי עבודה פנימיים לתצפיתנים העובדים המוקד הרואה, ובכלל זה, אופן ההתנהלות במוקד כמקום עבודה, פעילות המוקד בשגרה ובחירום, ביצוע דיווחים שונים וכדומה.

ב. דגשי עבודה - מסמך שכותרתו "דגשי עבודה והערות- מוקד רואה" (להלן: "דגשי עבודה"). מסמך דגשי העבודה קובע את אופן התגובה של התצפיתן למקרה/ אירוע שנצפה במצלמות לפי שעות המשמרת- בוקר, צהריים או לילה.

מסמך דגשי העבודה מפרט שורה של אירועים ואת אופן הטיפול של התצפיתן במוקד הרואה כאשר צופה בהתרחשותם בזמן אמת. להלן טבלה המפרטת את האירועים הללו והטיפול בהם בחלוקה למשמרות המוקד הרואה:

אירוע	משמרת בוקר/ משמרת צהריים	משמרת לילה
וונדליזם שנצפה במצלמות / חשש לחיי אדם, תאונת דרכים.	פנייה לשיטור/ לפיקוח העירוני, להזעיק כוחות הצלה במקרה הצורך (מד"א).	פנייה לשיטור/ למשטרה, להזעיק כוחות הצלה במקרה הצורך (מד"א).
זריקת בדל סיגריות/ פחית/ לכלוך/ עישון נרגילה/ שתיית שתיה חריפה/ ישיבות ליליות/ רוכלות לא חוקית/ הוצאת גזם בשטח ציבורי שלא ביום הוצאה.	הפעלת כריזה (בשעות 8:00-14:00 או 16:00-20:00).	פנייה לשיטור/ למשטרה

אירוע	משמרת בוקר/ משמרת צהריים	משמרת לילה
	אם לא ניתן מענה- פנייה לשיטור/ לפיקוח העירוני.	
כלב ללא מחסום פה/ צואה שלא נאספה.	פנייה לשיטור/ לפיקוח העירוני, אם הם רחוקים מהאירוע - הפעלת כריזה	פנייה לשיטור/ למשטרה

ג. תוכנית סריקה - "תוכנית סריקה במצלמות מתניידות- מח' מוקד רואה" (להלן: "תוכנית סריקה"). תוכנית הסריקה קובעת באילו אתרים יש לבצע סריקה במהלך המשמרות, בחלוקה ל-5 טווחי זמן לאורך כל שעות היממה.

מנהל המוקד הרואה, מסר לביקורת כי בסיום כל משמרת התצפיתנים עורכים סיכום משמרת כתוב אשר מפרט את כל האירועים החריגים שהתרחשו במהלך המשמרת. סיכום המשמרת נערך באמצעות טופס דיווח במערכת הממוחשבת של המוקד.

הביקורת בדקה האם נוהל המוקד עומד בקבוע בתורת ההפעלה של המוקד הרואה וכולל את כל הדרישות שפורטו לעיל. להלן טבלה המציגה את בדיקת הביקורת:

הדרישה	האם קיים בנהלי המוקד הרואה בעיריית לוד?
נוהל המתאר את אופן פעילות המוקדנים	✓
רישום כל הדיווחים במערכת	✓
בכל אירוע יש לציין את הפרטים הבאים: שעה, תאריך, הגורם המדווח, הגורם אליו הועברה הפנייה וסטטוס הטיפול.	✓
נוהל החלפת משמרת	✓
תיק הפעלת מוקד רואה	✓
נוהל שת"פ עם משטרת ישראל	✗
נוהל הפעלת סיור משולב/שיטור עירוני	✗
נוהל דיווח אירוע, מדרג הדיווחים והפעלת הכוחות באירועים	✓
נוהל סריקה במצלמות הכולל פירוט המצלמות, שטחים נצפים, משימה של כל מצלמה, הגדרת מצלמות ברזל וכו'.	✓

מנתוני הטבלה לעיל עולה כי נוהל המוקד אינו מסדיר את כל הדרישות לכתיבת נהלי מוקד רואה הקבועות בתורת ההפעלה, ובכלל זה, נוהל שת"פ עם משטרת ישראל ונוהל הפעלת סיור משולב/ שיטור עירוני.

מבדיקת הביקורת את דגשי העבודה נמצא כי העירייה עושה שימוש במצלמות האבטחה למטרות שאינן בהכרח מידתיות לפגיעה בזכות הפרטיות, בלא שנערך דיון מעמיק על כך על ידי מקבלי ההחלטות בעירייה.

נמצא כי התצפיתן במשמרת ערב, מונחה לפנות לשיטור/ משטרה "במקרה של זריקת בדל סיגריות/ פחית/ לכלוך/ עישון נרגילה/ שתיית שתיה חריפה/ ישיבות ליליות/ רוכלות לא חוקית/ הוצאת גזם בשטח ציבורי שלא ביום הוצאה..." . שימוש כאמור במצלמות אינו עולה בקנה אחד עם הכתוב במסמך של רמו"ט שכותרתו "מצלמות מעקב- הדין החל ואופן השימוש" הקובע כי: "באיסוף המידע באמצעות מצלמות מעקב גלומה גם פגיעה בזכות הפרטיות עצמה, המעוגנת בפרק א' לחוק הגנת הפרטיות ובסעיף 7(א) לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו", ולכן המטרה שלשמה מבוצעת הפגיעה חייבת להיות ברורה ובלתי ניתנת להשגה באמצעים אחרים שפגיעתם פחותה.

יודגש כי על פי רמו"ט "מטרת הצבת המצלמות חייבת להיות מוגדרת באופן חד, ספציפי ומפורש – ולאחר שנקבעה המטרה אין להשתמש בצילומים למטרות זרות".

המלצה:

- מומלץ כי העירייה תערוך את נוהל המוקד הרואה באופן בו יכלול את כל הדרישות הקבועות בתורת ההפעלה, ובכלל זה, נוהל שת"פ עם משטרת ישראל, נוהל הפעלת סיור משולב/ שיטור עירוני וכדומה.
- עוד מומלץ כי העירייה תערוך דיון לקביעת המטרות של השימוש במצלמות האבטחה הפזורות ברחבי העיר, וזאת בשקלול הפגיעה בזכות הפרטיות על פי ערכי המידתיות ובהיבנה האם התכלית ראויה. לאחר דיון זה, ראוי כי דגשי העבודה ותוכנית הסריקה ייערכו מחדש על פי המטרות שייקבעו.

תגובת מנהל המוקד הרואה מיום 27.10.2021 :

- " - בהתאם להמלצת דו"ח המבקר, יוכן נוהל שת"פ מול משטרת ישראל ונוהל שת"פ מול השיטור העירוני .
- בוועדת המצלמות הקרובה, ייקבעו מטרות לתכלית הצבת המצלמות.
- ככלל כלל אתרי המצלמות הותקנו ובוצעו ע"ב עבודת מטה שבוצעה בנושא מול מנהלי אגפים בעירייה ומשטרת ישראל, המצלמות מותקנות ע"פ נקודות חמות הן של המוקד העירוני והן של המוקד המשטרתית."

תאמת היוצץ האספטי לצירייה מיום 21.2.2022 :

לא רק שהצירייה עושה לציתים שימוש במצלמות האבטחה למטרות שאינן בהכרח מידתיות לפגיעה בזכות הפרטיות, אלא שמאור מכך - לציתים הופסו

*תחנות אהמלצות מפורומים רחמים שונים (כאן קבוצות ווסטאפ), מאופן
המנוסד לחוק.*

4. תוכנית עבודה

תוכנית עבודה שנתית היא מתווה מפורט, תחום בזמן ובמשאבים אשר מגדיר מה היחידה הארגונית תעשה, כיצד יבוצע, על ידי מי, מתי ובאילו משאבים. בנוסף קובעת התוכנית השנתית מהן התוצאות הרצויות מהעשייה.

על פי "מודל תוכנית עבודה אפקטיבית- קווים מנחים לרשויות מקומיות" שפורסם על ידי משרד הפנים בשנת 2016 (להלן: "מודל תוכנית עבודה" או "המודל"), תוכנית עבודה אפקטיבית הינה כלי לניהול אשר מאפשר יישום החזון של הרשות באמצעות תכנון עתידי, תוך פיקוח ומעקב אחר ההתקדמות, זיהוי אתגרים וכשלים, הערכת יעילות ושיתוף פעולה חוצה ארגון על בסיס מטרות ויעדים משותפים. זאת ועוד, מציין המודל כי תוכניות העבודה השנתיות של הרשות מהוות כלי עזר בחשיבה אסטרטגית ומשקפות את כלל הפעולות שהרשות מתכננת לבצע בתקופה נתונה, כדי להגיע מהמצב הקיים למצב עתידי רצוי שאליו היא שואפת ויכולה להגיע.

מודל תוכנית עבודה קובע שלושה תהליכים הכרחיים בבניית תוכנית עבודה אפקטיבית:

- 1. תכנון מקדים**- חזון המבטא את הערכים והשאיפות של הרשות המקומית, הערכת המצב הקיים וזיהוי פערים, יעדים אגפיים המשקפים כיווני פעולה רצויים למימוש החזון;
- 2. כתיבת תוכניות**- משימות הנגזרות ממטרות ויעדי הרשות ומדדים היוצרים בסיס להערכת והסקת מסקנות לצורך ביצוע שינויים והתאמות;
- 3. מדידה ובקרה**- איסוף נתונים שיטתי ומתוכנן, ביצוע מדידה ובקרה הינם קריטיים ויש לבצע אותם לאורך כל התהליך החל משלב התכנון ועד לשלב הסקת המסקנות במשך השנה ובסיומה.

במסגרת תוכנית העבודה העירונית לשנת 2019 אחד היעדים שנקבעו היה היעד של "ביטחון אישי לתושבים". כחלק מהפעולות הנדרשות ליעד זה, נקבעה "הקמת מוקד רואה במתחם הביטחון" בשיתוף סגן ראש העיר ומשימות מרכזיות נוספות להגברת תחושת הביטחון לתושבים בעיר. לטובת הקמת המוקד הרואה תוקצב סך של 500 אש"ח.

להלן טבלה המפרטת את המשימות המרכזיות ואבני הדרך לפעולות אלו, כפי שנקבעו בתוכנית העבודה העירונית לשנת 2019:

מדד תוצאה				מועד לבקרה/ אבן דרך	משימות מרכזיות/ אבני דרך	
ערך צפוי/ רצוי	יעד חצי שנתי	ערך השוואתי	תיאור המדד			
100%	100%	לא יותר מ- 30% מהזמן	אחוז הזמן שבו יש תצפיתן	יוני 2019	איוש 24/7 של עמדת תצפיתן במוקד	הגברת תחישת הביטחון לתושבים
5	5	0	מס' התצפיתנים שיגויסו	יוני 2019	גיוס תצפיתנים (משרת סטודנט)	
100%	100%	0	100% מהעובדים יעברו הכשרת שירות	יוני 2019	הכשרת העובדים בנושא חירום	
	1	0	ביצוע אבן דרך	מרץ 2019	תכנון אדריכלי	הקמת מוקד
	1	0	ביצוע אבן דרך	יוני 2019	ביצוע- הקמה	רואה במתחם
1	0	0	ביצוע אבן דרך	יולי 2019	תחילת עבודה	הביטחון

הקמת מוקד רואה במתחם הביטחון הייתה אחת מהמשימות המרכזיות בתוכנית העבודה העירונית לשנת 2019 ותחילת העבודה נקבעה לחודש יולי 2019. לדברי מנהל המוקד הרואה, בוצע תכנון אדריכלי והוכן כתב כמויות ובסופו של דבר המוקד הרואה לא הוקם במבנה הקיים של אגף הביטחון עקב חוסר בתקציב. ישנן תוכניות להכללת המוקד הרואה במבנה חדש אליו יועבר אגף הביטחון בעתיד.

לאיוש משרת התצפיתנים קבעה העירייה בתוכנית העבודה העירונית לשנת 2019, כיעד חצי שנתי, 5 תקני סטודנטים של 120 שעות כל אחד שאינו מספיק לאיוש המוקד הרואה 24/7 בתצפיתן אחד. יצויין שלאיוש מלא נדרשות 6 משרות לפחות בכל משמרת. (התחשיב: 24 שעות ביממה כפול 30 ימי עבודה בחודש = 720 שעות בחודש לחלק ל- 120 שעות משרת סטודנט = 6 משרות).

אף שהקצאת התצפיתנים לא נתנה מענה לאיוש המוקד הרואה 24/7, העירייה הקצתה 2 תקני תצפיתנים בלבד, שפוצלו ל-3 משרות סטודנט בהיקף של 120 שעות בחודש, כלומר כשני שלישי משרה כל אחד ובפועל, מאוישות כיום 2 משרות סטודנט בלבד, כעולה מדברי מנהל המוקד הרואה.

השקעת כספים רבים ברישות העיר במצלמות אבטחה, תחזוקתן ותפעולן השוטף, ללא לאיוש מלא של המוקד הרואה העירוני, אינו מאפשר שימוש מלא ומיטבי במצלמות.

המלצה:

- הביקורת ממליצה כי בעת קביעת תוכניות עבודה, יועמד עבורן התקציב הרלוונטי אשר יאפשר יישומן באופן מלא ככל וניתן.
- הביקורת תמליץ בנוסף לבחון את פעילות המוקד הרואה והצורך באיושו ביותר ממוקדן אחד, לפחות בחלק משעות היממה.

תגובת מנהל המוקד הרואה מיום 27.10.2021 :

"- כיום יש 2 סטודנטים בפועל. ממתנינים לגיוסים נוספים בנושא.

- הח"מ יזמן ישיבה בנושא אצל מנכ"ל העירייה ומחזיק תיק הביטחון במועצה, לאשר תקנים נוספים עבור מח' המוקד הרואה בהתאם לצורך המכצעי."

5. הצבה והתקנה

קבלת ההחלטה על התקנת מערך מצלמות עירוני

באפריל 2012 פרסמה הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע הנחיה מספר 4/2012 שכותרתה "שימוש במצלמות אבטחה ומעקב ובמאגרי התמונות הנקלטות בהן" (להלן: "הנחיית רמו"ט"). מטרת הנחייה זו הינה להבהיר את עמדת רשם מאגרי מידע ביחס לתחולת הוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 על שימוש במצלמות במרחב הציבורי.

הנחיית רמו"ט קובעת כי על רשות מקומית "לקבל את ההחלטה על השימוש במצלמות האבטחה באופן מושכל ומודע, לאחר בחינת הצרכים והחלופות... יש לערוך בדיקה מקיפה של השלכות השימוש במצלמה על זכויות הציבור, ובמיוחד על הזכות לפרטיות".

הנחיית רמו"ט קובעת שורת נושאים אליהם יש להתייחס במסגרת קבלת ההחלטה על עצם הצבת המצלמות ובדיקת ההשלכות מכך בנוגע לכל אתר ואתר. להלן תרשים המציג את הנושאים הללו:



תכלית ראויה- מטרת הצבת המצלמות חייבת להיות מוגדרת ומפורשת, כאשר על הפגיעה בזכות לפרטיות להיות ראויה ומצויה בתחומי אחריותה של הרשות המקומית.

מידתיות- המטרה לשמה הוחלט על הצבת המצלמות חייבת להיות מידתית לפגיעה בזכות הפרטיות ולעמוד בשלושה מבחני משנה:

1. בחינה האם המצלמות הן האמצעי המתאים והיעיל להשגת המטרה.

2. בחינה האם לא ניתן להשיג את התוצאה באמצעי אחר שפוגע פחות בזכות הפרטיות.

3. בחינה האם התועלת מהשגת המטרה גוברת על הפגיעה בפרטיות שתיגרם בעטייה.

שימוע ציבורי פומבי- קבלת הכרעה נכונה בדבר הצבת מצלמות במרחב הציבורי, בדרך כלל מצדיקה קיום שימוע ציבורי פומבי על מנת לאפשר לציבור להביע עמדתו. במידה והדבר אינו אפשרי, יש להיוועץ ברשויות אחרות, בבעלי עניין הנוגעים לדבר או אשר יושפעו מהצבת המצלמות הספציפיות.

הצבת מצלמות האבטחה בלוד החלה עוד לפני שנת 2014, כאשר לא נערכו ועדות על עצם התקנת המצלמות אל מול הפגיעה בזכות הפרטיות של ציבור התושבים.

בתאריך 8.7.2019 התכנסה "ועדה להצבת מצלמות במרחב הציבורי עפ"י נוהל הרשות להגנת הפרטיות (לשעבר רמו"ט)". במסגרת הוועדה נקבעו הנחיות בכל הנוגע לטיפול בהצבת מצלמות, וכן אושרו 2 אתרי מצלמות חדשים.

הוועדה השנייה שדנה בהצבת המצלמות התכנסה בתאריך 12.9.2019, כאשר במועד בו התכנסה כבר היו מוצבות 322 מצלמות ב-53 אתרים הפזורים ברחבי העיר.

הוועדה השלישית התכנסה במאי 2021, בה הועלו לאישור הוועדה 191 מצלמות ב-30 אתרים נוספים.

ועדה ראשונה 8.7.2019

במסגרת הדיון בוועדה, התקבלו ההחלטות הבאות:

- להכניס כמופע חוזר, אחת לרבעון, ועדה להצבת מצלמות במרחב הציבורי ולזמן אליהן נציגים הן מחברת מר והן מחברת טנדו.
- במקרה שבו יש חשש לצילום אזורים פרטיים ולא ציבוריים, יש לבצע מיסוך דיגיטאלי של השטחים המצולמים.
- יש לבצע פרסום למיקומי התקנה של מצלמות עתידיות באתר האינטרנט ולראות אם ישנן התנגדויות לנושא.
- יש לבחון התקנת מצלמות מתניידות במרחב הציבורי בכל הנוגע להיבטי דת, במיוחד בשכונת גני איילון.
- נקבע כי מכיוון והחברה הכלכלית לוד מתקינה מצלמות אבטחה על פי הנחיות העירייה, יש להעביר להם את הנוהל העירוני.

- אושרה התקנת מצלמות בגן מזרחי טפחות ובשוק העירוני לוד.

מבדיקת הביקורת עולה כי אף שהוועדה קיבלה החלטה שיתקיים דיון אחת לרבעון, בפועל הוועדה התכנסה שוב ברבעון האחרון של 2019, לא התכנסה כלל בשנת 2020 ובשנת 2021 הוועדה התכנסה ברבעון השני.

יוער כי לוועדה הוועדה השנייה שהתקיימה ברבעון האחרון של שנת 2019, לא זומן היועץ הטכנולוגי מחברת טנדו, כנדרש בהתאם להחלטת הוועדה הקודמת.

אף שהעירייה מפרסמת באתר האינטרנט את רשימת אתרי המצלמות הקיימים והעתידיים, הרי שהיא אינה מפרסמת לציבור כי קיימת הזכות להביע התנגדות למיקומי המצלמות, את המתכונת בה ניתן להביע התנגדות ואף לא קבעה תהליכי דיון בהתנגדויות הציבור למיקומי המצלמות ככול שיהיו.

אישור שני האתרים (גן מזרחי טפחות והשוק העירוני) בוצע בלא שהוצגו בפני הוועדה תוכניות האתר, מיקומי המצלמות ומספרן, וכל הפרטים הרלוונטיים הנחוצים לקבלת החלטה בדבר הצבת המצלמות בשטחים הציבוריים שנקבעו.

המלצה:

- הביקורת ממליצה כי העירייה תקפיד על קיום של ועדה לדיון במיקומי מצלמות קיימים ועתידיים, אחת לרבעון, כפי שנקבע בישיבתה הראשונה בה נקבעו סדרי עבודתה הצפויים.
- מומלץ כי העירייה תקפיד על זימון נציגים הן מחברת מר והן מחברת טנדו לכל ועדה שתתקיים בנוגע להצבת מצלמות אבטחה בעיר.
- מומלץ כי העירייה תקבע מנגנון שיאפשר לציבור להביע עמדתו בכל הנוגע להצבת המצלמות ומיקומן, בין אם באמצעות אתר האינטרנט של העירייה ובין אם בכל דרך אחרת שתהיה נגישה לציבור. ראוי כי העירייה תקבע תהליכי עבודה פנימיים לאופן הדיון בהתנגדויות ופניות הציבור בעניין זה.
- מומלץ כי העירייה תוודא שכל החלטה שמתקבלת בנוגע להצבת מצלמות האבטחה בעיר תתבצע על בסיס נתונים מפורטים הכוללים את כל החלופות האפשריות ופירוט לכל אתר ואתר.

תגובת מנהל המוקד הרואה מיום 27.10.2021 :

"- ועדת מצלמות נקבעת לפני כל התקנת מצלמות ספציפית, כחלק מהפקת לקחים, הנ"ל מתקיים כשיש תקציב לביצוע, החומר הרלוונטי מועבר לחברי הוועדה בצורה מפורטת ככל שניתן, כדי שכל אחד יוכל להציג את המשמעויות שיש בפיו .

- לגביי יידוע הציבור, פורסם הנושא באתר האינטרנט של העירייה וברשתות החברתיות, יש לשפר את הנושא של מנגנון שיאפשר לציבור להביע את התנגדותו להצבת מצלמות, ככלל רוב הציבור בלוד רוצים מצלמות בכל פינה ובכל אזור, כי הם יודעים שמצלמות עוזרות במניעת פשיעה וונדליזם הן במגזר הערבי והן בקרב הציבור היהודי.

- הבעת עמדת הציבור במיקומי מצלמות, הרשימה שפורסמה באתר האינטרנט של העירייה תתעדכן באופציה להתנגדות על סמך שליחת מייל מסודר למנהל המחלקה. הנושא יועלה כנושא לדיון בוועדת המצלמות הבאה עם כלל ההתנגדויות שיוגשו. דוגמא לנושא מצ"ב כנספח ב'.

תלמת היוצ' המספ' לצירייה מ'וט 21.2.2022 :

צ' לכינוס הישיבה הראשונה של ועדת המצלמות ב-8/7/2019, מוצ'ט לא כוננה ועדת מצלמות והצירייה נהט' להצ'ב מצלמות במרחב הציבורי, לא' הלי'ק מסודר ומני'ט'ד לקבוצ' ב'נה'ל הרשות להט'נת הפרטיות. ייסוד ועדת המצלמות והיוזמה להכין נוה'ל צירוני להצ'בת מצלמות במרחב הציבורי נצ'ט' על ידי אצ'י היוצ' המספ'י, משהתחוויר לו אופן הצ'ב'דה ביחס למצלמות.

ועדה שנייה 12.9.2019

בתאריך 12.9.2019 התכנסה "וועדה להצבת מצלמות במרחב הציבורי ע"פ נוהל הרשות להגנת הפרטיות" בנוכחות מנכ"ל העירייה, יועמ"ש העירייה, מנהל אגף ביטחון ושירותי חירום, מנמ"ר העירייה, מנהל מוקד ביטחון ומצלמות ומנהל הקמה מחברת MER.

במסגרת הוועדה נערך דיון בדבר הצבת מצלמות עתידית ברחבי העיר, כאשר הוחלט כי הוועדה לא תדון במצלמות שהוצבו קודם לכן.

אחד מהנושאים שהועלה בדיון נגע להצבת מצלמות בפארקים ציבוריים שתיצור פגיעה בפרטיותם של קטינים אשר שוהים בהם. מנהל אגף ביטחון ושירותי חירום בנוגע להתקנת מצלמות בפארקים ציבוריים ציין כי "אנחנו צריכים לצפות 24/7 במצלמות לראות כל אירוע שמתרחש ולא רק אירועי ביטחון וונדליזם שמתרחשים בפארקים הציבוריים, אלא גם אירועים עירוניים ניקיון פארקים וכיו"ב." מנכ"ל העירייה הוסיף ואמר "...למה שאני לא אצלם?! ואקנוס כאלה שמשליכים שם פסולת ומטנפים את הפארקים". כלומר, הצבת המצלמות בפארקים ציבוריים לא נועדה רק למטרה של מניעת אלימות וביטחון התושבים בלבד, אלא גם למעקב אחר השלכת פסולת בפארקים הציבוריים.

הוועדה אישרה במעמד זה התקנה של כ- 474 מצלמות ב-49 אתרים ברחבי העיר בהתבסס על נתונים שהועברו אליה לגבי כל אתר, ובכלל זה, צילום האתר ומענה על מספר שאלות עבור כל אחד מהאתרים. שאלות אלו נוגעות לצורך בהצבת המצלמות במקום הספציפי, התועלת שתיווצר מהצבתן, בחינת

חלופות אפשריות, מרחב הצילום של המצלמות וטווחי הזמנים בהן יופעלו, אופן יידוע הציבור, כמה זמן יישמרו הצילומים וכדומה.

להלן דוגמא לבחינת אחד האתרים להצבת מצלמות אבטחה, כפי שנעשתה במסגרת הוועדה:



תעודת זהות - אתר 21 - צומת יסמין הברדלסים

ש. מהי מידת הציור בהצבת המצלמות במקום הספציפי?

ת. מניעת מקרי פשיעה באיזור הנ"ל, מדובר בנקודה חמה שבה היו מספר אירועי ירי.

ש. מהי תועלת הצפייה שתיווצר בעקבות הצבת המצלמות?

ת. שמירה על סדר ציבורי, מניעת פשיעה.

ש. מהן החלופות להצבת המצלמות במקום שנבחר?

ת. לא קיימות חלופות, מצלמות מוקמו ע"פ ידע מקצועי ומיקום אסטרטגי.

ש. מהו מרחב הצילום של המצלמות?

ת. חניון + פינות ישיבה.

ש. האם ניתן להפעיל את המצלמות רק בשעה שקיים חשש גדול לביצוע עבירה?

ת. ניתן, אך נדרשת בקרה של 24/7.

ש. האם המצלמות יצלמו כינוסי קטינים / מתנסים / בתי ספר וכו' האם יש חשש לצילום איזורים פרטיים?

ת. לא.

ש. מה יעשה כדאי ליידע את הציבור?

ת. התקנת שילוט אזהרה במקום + יידוע באתר האינטרנט של העירייה.

ש. תוך כמה זמן הצילומים יימחקו?

ת. תוך 29 יום בשיטת FIFO.

אתר מצלמות עתידי

מבדיקת הביקורת עולה כי העירייה לא ביצעה שימוע ציבורי בשלבי ההסדר של הצבת המצלמות ברחבי העיר. לא נערך דיון פומבי ולתושבים לא ניתנה האפשרות להביע עמדותיהם בנוגע להצבת מצלמות אבטחה הפזורות ביעדים רבים ברחבי העיר.

עוד נמצא כי בניגוד לקבוע בהנחיית רמו"ט, הוועדה לא בחנה כלל את הצבת המצלמות אשר הוצבו ברחבי העיר טרם כינוסה ואת עמידתן בעקרונות התכלית הראויה והמידתיות. כפי שעולה אף מדברי יועמ"ש העירייה מפרוטוקול הדיון: "הוועדה לא יכולה לאשר עכשיו כמות גדולה כל כך של מצלמות כמו המסמך שאתם מציגים על המסך. צריכים לעבור על אתרי המצלמות שבהם אתם רוצים לבצע התקנה של מצלמות אבטחה."

נוסף על כך, מבחינת פרוטוקול הדיון של הוועדה עולה כי הפרוטוקול אינו כולל פירוט של הדיון בכל אתר ואתר באשר להתקנת מצלמות עתידיות שטרם הוצבו, בחינת מספר המצלמות הנדרש לכל אתר ודיון בבחינת עקרונות התכלית הראויה והמידתיות. יצוין כי הדיון נערך עבור מספר רב של מצלמות.

כך למשל, הביקורת תציין כי לגבי השאלה "האם ניתן להפעיל את המצלמות רק בשעה שקיים חשש גדול לביצוע העבירה?" ניתנה ברוב המקרים התשובה: "ניתן, אך נדרשת בקרה של 24/7", בלא שניתן נימוק לסיבה מדוע נדרשת בקרה של 24/7. עוד יצוין בהקשר זה כי אף שבפועל המצלמות מתעדות 24/7, המוקד הרואה כלל אינו פעיל לאורך כל שעות היממה.

הביקורת תוסיף כי במענה לשאלה "מהן החלופות להצבת המצלמות במיקום שנבחר?" ניתנה בכל המקרים התשובה: "לא קיימות חלופות, מצלמות מוקמו ע"פ ידע מקצועי ומיקום אסטרטגי". כלומר, לא הוצעו חלופות בדבר התקנת המצלמות עבור אף אחד מהאתרים שנדונו.

הביקורת תעיר כי לא נעשה שיקוף מלא של מטרות הצבת המצלמות בדיונים הפרטניים עבור המצלמות שהוצבו בפארקים, כאשר לא צוינה המטרה של שמירה על נקיונם כפי שהועלתה בפרוטוקול הוועדה הן על ידי מנכ"ל העירייה והן על ידי מנהל אגף ביטחון ושירותי חירום.

מבדיקת הביקורת עולה כי למרות שבועדה הראשונה אושרה הצבתן של 2 מצלמות ובוועדה השנייה הצבתן של 459 מצלמות אבטחה ב-48 אתרים ברחבי העיר, בפועל הוצבו 148 מצלמות ב-14 אתרים בלבד.

המלצות:

- הביקורת ממליצה כי תיערך בחינה מחודשת של כל האתרים בהם מוקמו מצלמות טרם כינוס הוועדה, וכי עבור כל מצלמה ייערך דיון בנוגע לפגיעה בזכות הפרטיות באופן מידתי ולתכלית ראויה.
- עוד מומלץ כי העירייה תבחן את המצלמות הקיימות שכבר הוצבו והמצלמות העתידיות באופן מעמיק עבור כל אתר ואתר, כך שיערך דיון נאות בנוגע לתכליתן והפגיעה המידתית בזכות הפרטיות, בחינת חלופות אפשריות לצמצום הפגיעה בזכות הפרטיות וכדומה.
- הביקורת ממליצה כי העירייה תפעל למען הצבת המצלמות שאושרו בוועדות הקודמות טרם כינוס ועדות נוספות לאישור התקנת מצלמות באתרים חדשים נוספים. לחילופין, מומלץ כי תיערך בחינה מחודשת של האתרים שאושרו בוועדות הקודמות והצורך בהצבת מצלמות בכל אחד מהם, אל מול האתרים החדשים שמועלים בפני הוועדה, וזאת על מנת ליצור סדר עדיפויות ובחינת הצורך בהתקנת מספר כה רב של מצלמות ברחבי העיר.

תגובת מנהל המוקד הרואה מיום 27.10.2021 :

"- בוועדה הקרובה ייבחנו כלל אתרי המצלמות שהותקנו עד כה בעיר לוד.

- יבוצע יישור קו בכל הנושא הקשור בהצבת המצלמות, לכלל המצלמות שהותקנו גם לפני כינון הוועדה בנושא."

ועדה שלישיית 9.5.2021

בתאריך 9.5.2021 צפויה הוועדה להתכנס בפעם השלישית לדיון בדבר הצבת מצלמות עתידית ברחבי העיר. במסגרת הוועדה דנו בהצבה של כ-191 מצלמות אבטחה ב-30 אתרים ברחבי העיר.

לביקורת הועברו מסמכי ההכנה לדיון אשר כוללים בנוסף למענה על השאלות הנוגעות לצורך בהצבת המצלמות, התועלות מהצבתן וכדומה, כפי שהוצגו בוועדה הראשונה, המסמכים שהוגשו לוועדה

השלישית כללו גם פירוט בדבר מספר המצלמות שיוקנו בכל אתר, סוג המצלמה, סיבת ההתקנה של כל אחת מהמצלמות, רזולוציה של כל מצלמה וכדומה. להלן דוגמא להצגת אחד מהאתרים כפי שהוצגו בפני הוועדה השלישית:



תעודת זהות - אתר 143 - אולם ספורט "גני אביב"

ש. מהי מידת הצורך בהצבת המצלמות במקום הספציפי?

ת. רישוי אולם הספורט ע"פ פריט רישוי משטרתית.

ש. מהי תועלת הצפייה שתיווצר בעקבות הצבת המצלמות?

ת. שמירת סדר ציבורי במתחם אולם הספורט, מניעת וונדליזם.

ש. מהן החלופות להצבת המצלמות במיקום שנבחר?

ת. לא קיימות חלופות, מצלמות מוקמו ע"פ ידע מקצועי ומיקום אסטרטגי.

ש. מהו מרחב הצילום של המצלמות?

ת. מעטפת המבנה, יציעים, מעברים ע"פ הפריט המשטרתית.

ש. האם ניתן להפיל את המצלמות רק בשעה שקיים חשש גדול לביצוע עבירה?

ת. ניתן, אך נדרשת בקרה של 24/7.

ש. האם המצלמות יצלמו כינוסי קטינים / מתנסים / בתי ספר וכו' / האם יש חשש לצילום איזורים פרטיים?

ת. כן, הצילום יתבצע ע"פ המאשר בחוק.

ש. מה ייעשה כדאי ליידע את הציבור?

ת. התקנת שילוט אזהרה במקום + יידוע באתר האינטרנט של העירייה.

ש. תוך כמה זמן הצילומים יימחקו?

ת. תוך 29 יום בשיטת FIFO.

אתר מצלמות עתידי



n o	מספר תצלום	סוג ציוד	סוג התקנה	תנאים והגבלות	האם ישנם הבטים רישיון	רזולוציה
1	FIX	כניסה אחורית	מניעת ונדלים, מניעת אירועי יר, שמירה על סדר ציבורי	המצלמות מצולמות 24/7 מחשש לפגיעה בהן	כן, וניסו כלל ההגבלות על ענדי המוקד הריאה בתחום לויטום בחוק "הגנת הפרטיות"	4MP
2	FIX	רח' ארבע עשר	מניעת ונדלים, מניעת אירועי יר, שמירה על סדר ציבורי	המצלמות מצולמות 24/7 מחשש לפגיעה בהן	כן, באתר ייתכנו שלטי אזהרה שמוקדם הינו מקום מוגבל.	4MP
3	FIX	כניסה ראשית	מניעת ונדלים, מניעת אירועי יר, שמירה על סדר ציבורי	המצלמות מצולמות 24/7 מחשש לפגיעה בהן	מסוים על מיקומי המצלמות באתר האינטרנט של הקהילה וברשתות החברתיות.	4MP
4	FIX	שביל מעבר	מניעת ונדלים, מניעת אירועי יר, שמירה על סדר ציבורי	המצלמות מצולמות 24/7 מחשש לפגיעה בהן	בכניסי קנינים, המצלמות נפלו בתחום לויטום תחת להגנות הפרטיות ובהתאם להנחיות בחוק.	4MP
5	FIX	מגרש כדורסל	מניעת ונדלים, מניעת אירועי יר, שמירה על סדר ציבורי	המצלמות מצולמות 24/7 מחשש לפגיעה בהן		4MP
6	FIX	מעבר רחוב תלנץ	מניעת ונדלים, מניעת אירועי יר, שמירה על סדר ציבורי	המצלמות מצולמות 24/7 מחשש לפגיעה בהן		4MP
7	FIX	רח' תלנץ	מניעת ונדלים, מניעת אירועי יר, שמירה על סדר ציבורי	המצלמות מצולמות 24/7 מחשש לפגיעה בהן		4MP
8	PTZ	סריקה שטחים	מניעת ונדלים, מניעת אירועי יר, שמירה על סדר ציבורי	המצלמות מצולמות 24/7 מחשש לפגיעה בהן		4MP
9	PTZ	סריקה שטחים	מניעת ונדלים, מניעת אירועי יר, שמירה על סדר ציבורי	המצלמות מצולמות 24/7 מחשש לפגיעה בהן		4MP

קביעת מאפייני מערך המצלמות

הנחיית רמ"ט קובעת כי בתכנון ובשימוש במצלמות, ההגנה על פרטיות הציבור צריכה לשמש שיקול מרכזי, וזאת באמצעות הכרעה בכל אחד מהנושאים הבאים:

מיקום התקנת המצלמות וזווית הצילום

- יש להציב את המצלמה במקום ובזווית שיכסו במידת האפשר רק את השטחים הרלוונטיים. במקרים בהם לא ניתן לעשות זאת, יש לשקול שימוש בטכניקות הסוואה או ערבול של הצילומים העודפים.

מספר המצלמות

- יש להתקין בכל אתר את מספר המצלמות המינימאלי החיוני להשגת המטרה.

זמני הצילום

- יש לצמצם את פעילות המצלמות רק לזמנים בהם הצילום הוא רלוונטי למטרה המבוקשת.

רזולוציית התמונה ואיכותה

- יש להתאים את איכות הצילום למטרה המבוקשת ולא להשתמש בזיהוי פנים כשאין צורך בכך.

שימוש בפונקציות מיוחדות

- שילוב מערך המצלמות עם מאגרי מידע נוספים.
- טכנולוגיית זיהוי פנים או צורת הליכה.
- יכולות מעקב דינמיות על בסיס קול, תנועה, לבוש, שפת גוף וכדומה.
- צילום תרמי או אינפרה-אדום לתנאי ראות קשים.
- מפתוח ותיוג מתוחכמים המאפשרים עריכת חיפושים אוטומטיים במאגר.

תורת ההפעלה של המשרד לביטחון פנים מפרטת את העקרונות להפעלת המוקד הרואה. כחלק מעקרונות אלו נקבע כי "גורמי האכיפה ברשות (משטרת ישראל, פקחים וכו') יכירו את מיקומי המצלמות ואת יכולות המערכת וידעו להשתמש בה בכל זמן נתון."

סעיף 3 לפרק ב' של נוהל המצלמות מגדיר הימנעות משימוש בפונקציות מיוחדות:

"3.1 ככלל לא ייעשה כל שימוש בפונקציות מיוחדות של מצלמת מעקב

כגון אלה המפורטות להלן :

3.1.1 טכנולוגיה של זיהוי פנים או זיהוי הליכה.

3.1.2 תיוג ומפתוח של המצלמים.

3.1.3 שימוש בטכנולוגיה המאפשרת מעקב דינמי על בסיס מאפיינים

מיוחדים שהוגדרו מראש (תנועה, שפת גוף, לבוש).

3.1.4 צילום תרמי או אינפרא אדום המסוגל לקלוט תמונה בחשיכה או

בתנאי תאורה קלושים.

3.1.5 שילוב של מערכת המצלמות עם מידע השמור במאגרי מידע אחרים

לרבות מאגרים ביומטריים למעט הלבשת פרטים ממאגר משרד הרישוי

לצורך משלוח דוח חנייה.

3.2 לא תעשה הקלטה קולית של המצלמים.

3.3 כל חריגה מהוראות סעיף זה מחייבת אישור בכתב של היועץ

המשפטי לעירייה ומנהלת אגף המחשוב ומערכות מידע."

כלומר, על פי הקבוע בנוהל המצלמות, העירייה החליטה להימנע משימוש בפונקציות מיוחדות של המצלמות, כאשר אין להן אפשרות להתקנת זיהוי פנים ושמע.

מצלמות האבטחה בעיריית לוד הותקנו לאורך השנים באיכויות צילום שונות. כפי שנמסר לביקורת על די מנהל המוקד הרואה, ישנן שלוש רמות איכות למצלמות המותקנות ברחבי העיר.

שנת התקנת המצלמות	איכות הצילום (מגה פיקסל)
2014	1.3
2015-2019	3
2020 ואילך	4

כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל המוקד הרואה, מצלמות האבטחה המותקנות ברחבי העיר מחוברות למשטרת ישראל אשר יכולה לצפות בהן בכל זמן נתון.

עוד נמסר לביקורת כי ישנן כ-100 מצלמות מסוג "PTZ" אשר ניתן לכוון את זווית הצילום בעת הצפייה בהן. בנוסף, ישנן כ-34 מצלמות מסוג "LPR" אשר בעלות יכולת זיהוי של מספרי רכבים. משטרת ישראל עושה את השימוש העיקרי ביכולת זו של מצלמות ה-LPR.

בבדיקת הביקורת נמצא כי בכל הנוגע לרכישת מצלמות אבטחה חדשות, לאורך השנים העירייה בחרה במצלמות באיכות גבוהה יותר וברזולוציה טובה יותר מהמצלמות שנרכשו קודם לכן.

הביקורת מציינת שבמסגרת דיוני הוועדה שדנה בהתקנת המצלמות, לא נערך דיון בנוגע לסוג המצלמות שיעשה בהן שימוש, הרזולוציה של המצלמות והיכולות הטכנולוגיות הנוספות שלהן (למשל, יכולת הקלטה, זיהוי פנים, זיהוי לוחיות רישוי וכדומה), למרות ששימוש בטכנולוגיה משוכללת יותר, עלולה להביא לפגיעה חמורה יותר בפרטיות.

מנהל המוקד הרואה לא מסר לביקורת מידע בדבר קיומן או אי קיומן של יכולות טכנולוגיות במצלמות.

המלצה:

- מומלץ כי העירייה תבחן את סוג המצלמות הנרכשות על ידה, כך שהיכולות הטכנולוגיות והרזולוציה של המצלמות יידונו במסגרת ההחלטה על הצבת המצלמות בכל אתר ואתר, אל מול הפגיעה בזכות לפרטיות שעלולה להיגרם.

תגובת מנהל המוקד הרואה מיום 27.10.2021 :

"- ככלל המצלמות עם השנים שעברו, הותקנו ברזולוצייה גבוהה יותר מהציודים הישנים שהותקנו בלוד, עם התקדמות הטכנולוגיה, איכות המצלמות עלתה. עם זאת, מחלקת מוקד רואה, עשתה את כל מה שמותר בחוק וע"פ נוהל הרשות להגנת הפרטיות.

- בנוסף כלל אתרי המצלמות אושרו בוועדות מסודרות עד כמה שניתן ובהתאם לנסיבות, המצלמות מתעדות שטחים ציבוריים בלבד, אם וכאשר ישנו צילום של שטח פרטי מתבצעת הסתרה דיגיטאלית ע"ב המצלמה. כלל עובדי המחלקה עוברים תדריכים בנושא צנעת הפרט, ביטחון מידע ואבטחת מידע."

יידוע הציבור

חוק הגנת הפרטיות קובע בסעיף 1 כי אסור לפגוע בפרטיותו של אדם ללא הסכמתו. בנוסף, קובע החוק בסעיף 11 חובת שקיפות המחייבת ליידע את הציבור על הצבת מצלמות. ישנן דרכים שונות ליידוע הציבור, ביניהן, הצבת שילוט בסמוך למקום בו המצלמה מותקנת או בכניסה לאזור הכיסוי של המצלמה, פרסום המקומות בהם מותקנות המצלמות וכדומה.

בכל הנוגע להצבת שילוט, קובעת הנחיית רמו"ט כי על שלטי ההזהרה להיות ברורים וקריאים, לרבות מבחינת גודלם, וכי רצוי שיכללו את הפרטים הבאים:

- ציור של מצלמה או סמל גרפי מקובל;

- שם הארגון האחראי על הצבת המצלמה;
- תיאור תמציתי של מטרת הצבת המצלמה;
- כתובת אתר האינטרנט, אם קיים, בו מפורסמת רשימת המצלמות ומדיניות השימוש בהן.
סעיף 4 לחלק השני של נוהל המצלמות קובע כי:

"4.1 באזורים מצולמים יותקן שילוט בולט המתריע כי המקום מצולם ומוקלט.

4.2 הצוות המחליט על הצבת המצלמה יקבע האם יש צורך בשלט גם בכניסה לאזור הכיסוי של המצלמה או שניתן להסתפק בשלט בסמוך למקום בו המצלמה מותקנת.

4.3 בבניינים או במתחמים סגורים (כגון בית ספר או גן ציבורי) יש להציב שלט בכניסה.

4.4 באתר האינטרנט של העירייה תפורסם רשימת האזורים המצולמים.

4.5 ביחס למוסדות חינוך ותרבות, בהם שוהים קטינים יש לידע את ההורים בכתב קודם לתחילת הפעילות השנתית במקום, על קיומן של המצלמות.

4.6 השלט חייב להיות קריא וברור ולכלול סמל גראפי מתאים בציון עיריית חיפה (מלל או סמל).

4.7 במידת האפשר, יש לציין בפרסום ובשלט את מטרת הצבת המצלמה."

הביקורת ערכה סיור ב- 5 אתרים מתוך 71 אתרים ברחבי העיר (7% מכלל האתרים) בהם הותקנו מצלמות אבטחה, על מנת לבחון האם העירייה עומדת בתנאים הקבועים בהנחיית רמז"ט ובנוהל המצלמות העירוני בנוגע להצבת השילוט לידוע הציבור. בכל אתרי המצלמות בהם ביקרה הביקורת נמצא שילוט זהה אשר עומד במרבית הדרישות, כפי שיפורט להלן:

השילוט	שילוט ברור וקריא	ציור של מצלמה/סמל	איזכור העירייה	מטרת ההצבה	כתובת האנטרנט בו מפורסמת רשימת המצלמות	אתר
	✓	✓	✓	✓	✗	

נמצא כי בניגוד לקבוע בהנחיית רמו"ט, כתובת אתר האינטרנט המצוינת על גבי שלטי המצלמות המותקנים ברחבי העיר אינה של אתר המפרט את רשימת האתרים בהם מותקנות מצלמות האבטחה, ואף כלל אינה פעילה.

בנוסף, נמצא כי ישנם שלטים הממוקמים במרחק רב מהמקום בו מוצבות המצלמות באתר, כפי שעלה בסיוור הביקורת ברחוב אקסודוס, לעומת השילוט באתרים אחרים.

להלן תרשים המציג את העדר השילוט ליד מצלמה ברחוב אקסודוס לעומת השילוט על עמוד המצלמה בפארק דוד ברוך:



רח' אקסודוס
• אין שילוט
בסמוך למצלמה



פארק דוד
ברוך
• שילוט תקין
סמוך למצלמה

המליצה:

- הביקורת ממליצה כי העירייה תשנה את כתובת אתר האינטרנט המופיעה על גבי השלטים הפזורים ברחבי העיר באתרים בהם מותקנות המצלמות, לכתובתו של אתר העירייה המפרט את רשימת המצלמות המוצבות ברחבי העיר.
- עקב החשיבות הרבה ביידוע הציבור על כל מצלמה המותקנת בשטחים הציבוריים ברחבי העיר, מומלץ כי העירייה תוודא כי שלטי המצלמות ברחבי העיר יוצבו בסמוך למיקומן של המצלמות, כך שלא תהיה מצלמה שמוצבת ללא שילוט סמוך אליה.
- ככל הניתן, מומלץ כי שילוט יותקן על גבי העמוד עליו הותקנו המצלמות.

תגובת מנהל המוקד הרואה מיום 27.10.2021 :

"- כהפקת לקחים מהביקורת, במסגרת כתיבת מכרז חדש לנושא המצלמות, יוכנס עיצוב חדש לשלטי המצלמות להתקנה ברחבי העיר לוד, כולל ברקוד שדרכו יהיה ניתן להגיע לרשימת המצלמות העדכנית שיש באתר האינטרנט של העירייה.

- בנוסף, יתווספו שלטי מצלמות לאתרים קיימים שבהם לא היו שלטי מצלמות כנדרש.

- נערך פורמט לשלט עם עיצוב חדש, יעודכן סופית ע"י דובר העירייה לפני הדפסות והפצה."

ההתקשרות עם הספק

לצורך הצבת והתקנת המצלמות פרסמה העירייה בשנת 2016 מכרז מסגרת פומבי מס' 3/16 "לאספקה, התקנה ותחזוקת מערכות אבטחת טכנולוגיות בעיר לוד" (להלן: "המכרז").

במסגרת המכרז, בתאריך 15.6.2016 התקשרה העירייה בהסכם (להלן: "ההסכם") עם חברת מר מערכות אבטחה ותקשורת בע"מ (להלן: "הספק") לתקופה של 36 חודשים, כאשר לעירייה ניתנה אופציה להארכתו ל-2 תקופות נוספות של 12 חודשים או פחות כל אחת.

ההסכם הוארך בכל שנה כאשר ההארכה האחרונה בוצעה בתאריך 31.5.2020 בו חתמה העירייה על הארכת הסכם ההתקשרות עם הספק לתקופה של 12 חודשים, עד לתאריך 14.6.2021.

כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל המוקד הרואה, מאחר והחווה עם הספק מסתיים בקרוב, מחלקת המכרזים בעירייה עורכת 2 מכרזים חדשים:

- א. מכרז ליועץ לתחום המצלמות- יועץ אשר יסייע בכתיבת מכרז מסגרת חדש לספק המצלמות, וזאת לצורך עדכון הטכנולוגיות בהן משתמשת העירייה ושינוי העלויות בהתאם לכך.
- ב. מכרז לספק מצלמות- יפורסם לאחר התקשרות עם יועץ לתחום המצלמות.

מנהל המוקד הרואה מסר לביקורת כי המחלקה המשפטית של העירייה תתירה להנהלת המוקד הרואה להאריך את ההסכם עם הספק הנוכחי ל-3 חודשים נוספים עד לסיום ההליכים המכרזיים.

הביקורת מעירה שלמרות שההסכם עם הספק נחתם בשנת 2016 ומאז הוארך כבר פעמיים, העירייה לא נערכה במועד לעריכת המכרז החדש להתקשרות עם ספק מצלמות חדש, טרם סיום תקופת ההסכם ביום 14.6.2021.

המלצה:

- מומלץ כי העירייה תפעל בהקדם למען עריכת המכרזים ופרסומם טרם סיום תקופת ההסכם עם ספק המצלמות הנוכחי והיועץ לתחום המצלמות.

תגובת גזבר העירייה מיום 7.10.2021:

"מח' המכרזים של העירייה פנתה ב-12/20 למנהל אגף הביטחון וביקשה לקדם את המכרז, לצערי הטיפול בנושא ע"י האגף היה איטי ולכן הגענו למצב שבו האגף דרש הארכת חוזה."

תגובת מנהל המוקד הרואה מיום 27.10.2021 :

"- בימים אלו, אנו בשלבי סיום של כתיבת מכרז מוביל עבור מערכות ביטחון וטכנולוגיה שבסופו ייבחר ספק חדש לנושא.

- הח"מ יעשה הכל שלמכרז הבא בעוד 5 שנים, ההכנות יבוצעו מבעוד מאוד, לפחות שנה לפני תום המכרז, כך המכרז שיהיה בתוקף לא יצטרך לקבל הערכות קצרות."

תנאי ההתקשרות

ההתקשרות עם הספק בתחום המצלמות כוללת שורה של שירותים לאספקת מצלמות אבטחה, התקנתן ותחזוקתן, לרבות מערכות אבטחה טכנולוגיות.

להלן רשימת השירותים שנכללו במכרז:

- תחזוקת מערכות הביטחון הטכנולוגיות הקיימות;
- אספקת והתקנת מערכות אבטחה טכנולוגיות חדשות באתרים הקיימים ובאתרים חדשים;
- הקמת מוקדי שליטה ובקרה נוספים, כמוקדים משניים;
- שדרוג מערכות קיימות;
- התקנת מערכות חדשות, החלפת מערכות ישנות, ביצוע שינויים במערכות קיימות והתקנת תוספות למערכות הקיימות בכל אחד מאתרי הקצה, וכן במוקד השליטה והבקרה הראשי של העירייה;
- מתן שרותי תיקונים ותחזוקה מונעת, על בסיס שוטף למערכות הקיימות והחדשות שיוקמו באמצעות המכרז בכל האתרים למשך תקופת החוזה.

מסמכי המכרז כוללים 3 מפרטים טכניים המפרטים את האפיון הטכנולוגי והטכני של המכרז:

- חלק א' – מפרט כללי (להלן: "המפרט הכללי");

- חלק ב' – תיאור מצב קיים ;

- חלק ג' – מפרט טכני .

סעיף 8 למפרט הכללי קובע את שיטת ההתנהלות בפרויקטים שיבוצעו במסגרת החוזה עם הספק. להלן תרשים המתאר את התהליך:



תכנון והתקנה

מערך מצלמות אבטחה מורכב ממערכת שנדרשת לתפקד ביעילות 24 שעות ביממה, שבעה ימים בשבוע. מעצם טבעה, מערכת זו דורשת בקרה מלאה, תחזוקה שוטפת, מעקב אחרי אירועים חריגים המשפיעים על התפקוד השוטף כגון בעיות חשמל, תקלות טכניות, גניבות של המצלמות בשטח וכדומה.

על פי המפרט הכללי, חלקה של העירייה בתהליך התכנון יהיה ברמת הגדרת הדרישות לתכנון המפורט אשר יועברו לספק באחת מהאפשרויות הבאות, על ידי העירייה:

- מסמך אפיון דרישות לאתר.

- בעל פה במהלך סיור משותף או בכל דרך אחרת כגון מפגש או שיחת טלפון.

חלקו של הספק בתהליך התכנון יהיה לבצע את התכנון המפורט ולהכין את כל התוצרים הנלווים, וזאת לאחר ביצוע מיפוי של המצב הקיים בשטח והצגת המשמעויות לעירייה.

על מנת לנהל את מערך המצלמות באופן נאות ולקבל החלטות נכונות, נדרש מידע מקיף ורחב ככל הניתן לגבי כל מצלמה ומצלמה המותקנת בשטח. המידע הבסיסי ההכרחי הוא מיפוי מלא ומדויק של כל רשת המצלמות, כאשר בלעדיו לא ניתן לדעת כיצד לטפל באירועים חריגים. כך למשל, ללא מידע מדויק על מיקום מצלמה תקולה, לא ניתן לקבל החלטות לביצוע הפעולות ההכרחיות לתיקונה, קל וחומר כשאינן מידע על מיקומם חיבורי החשמל והרשת שלה.

ריכוז כל הנתונים והמידע נעשה באמצעות "תוכנית עדות" (להלן: "AS MADE").

לאחר ביצוע התכנון המפורט ובהתאם לבחינת המצב הקיים בשטח, על הספק לבצע את ההתקנה בהתאם לתוכניות והמפרטים הטכניים המצורפים להסכם ההתקשרות. בסיום כל פרויקט התקנה, על הקבלן להגיש לעירייה מסמכי תיעוד של הביצוע בפועל – AS MADE.

כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל המוקד הרואה, לכל אתר בו הותקנו מצלמות אבטחה ישנו תיק AS MADE המפרט את כל המידע והנתונים לגבי המצלמות שהותקנו באתר.

הביקורת קיבלה 3 רשימות של אתרי המצלמות הקיימים ברחבי העיר, משלושה מועדים שונים:

- מרץ 2021 (להלן: "רשימת מצלמות מרץ");

- אפריל 2021 (להלן: "רשימת מצלמות אפריל");

- מאי 2021 (להלן: "רשימת מצלמות מאי").

הביקורת קיבלה לידיה תיקי AS MADE עבור 54 מהאתרים ברחבי העיר בהם הותקנו מצלמות אבטחה. הביקורת סיירה בתאריך 2.5.2021 במספר אתרים ברחבי העיר ובדקה התאמתם למפורט בתיקי ה- AS MADE.

להלן האתרים בהם סיירה הביקורת:

- אתר 156 - פארק דוד ברוך (ראו נספח ב' - תיק AS MADE פארק דוד ברוך);

- אתר 106 - שוק עירוני;

- אתר 59 - רח' אקסודוס.

בבדיקת הביקורת נמצא כי הרשימות שקיבלה הביקורת אשר מפרטות את אתרי המצלמות הקיימים בעיר אינן מעודכנות באופן מלא ואין תואמות בהכרח לתיקי ה-AS MADE. כך למשל, אתר 106 בו סיירה הביקורת אשר צוין בפני הביקורת כי מדובר באתר ישן יחסית, אינו מופיע באף אחת משלוש הרשימות.

נוסף על כך, אתר פארק דוד ברוך בו הביקורת סיירה גם כן, מופיע בשלוש הרשימות כאתר 155, ואילו בתיק AS MADE של האתר, מופיע אתר פארק דוד ברוך כאתר 156. עוד יצוין כי הביקורת קיבלה בנוסף גם רשימה של "ריכוז נקודות עניין להתקנת מצלמות" אשר בה אתר זה מופיע כאתר 156, בדומה לתיק AS MADE.

המלצה:

- הביקורת ממליצה כי העירייה תערוך את רשימת אתרי המצלמות הקיימים בעיר ותעדכן אותה בהתאם לתיקי AS MADE הקיימים ובהתאם לקיים בפועל בשטח. נוסף על כך, ראוי כי רשימה זו תכלול נתונים בדבר מספר הוועדה בה אושרה התקנת המצלמה ומועד השלמת הקמת האתר בפועל.

תגובת מנהל המוקד הרואה מיום 27.10.2021 :

"- תבוצע עריכה מחדש של רשימת אתרי המצלמות כולל, פירוט אישור וועדה בצורה מסודרת וברורה .

- תיכנס עמודה עבור תאריך התקנת אתר מצלמות בפועל .

- טבלה מרכזת ומעודכנת מצורפת כנספח ד'."

תחזוקה

על פי המפרט הכללי, "אחריות הקבלן לפעולתה התקינה של כלל המערכת היא מוחלטת". סעיף 13.4.3.1 למפרט הכללי קובע את התחזוקה לה אחראי הספק:

"א. ביצוע תחזוקה מונעת על בסיס שוטף.

ב. "ביטוח מלא".

ג. בתקופת האחריות תתקן החברה את כל התקלות ללא תשלום נוסף מעבר למחיר הנקוב בכתב הכמויות.

ד. כנ"ל בתקופה שלאחר תום האחריות וע"פ המחיר הנקוב בכתב הכמויות עבור השנים שלאחר תום האחריות."

עוד קובע המפרט הכללי כי השרות והתחזוקה למערכות יינתנו באמצעות הספק עצמו ולא על ידי קבלני משנה, כאשר "הספק מתחייב כי ימצאו ברשותו חלקי החילוף הנדרשים לביצוע התחזוקה, בכל תקופותיה, גם עם התחלפות הטכנולוגיה, ולא ייווצר מצב בו יהיה צורך להחליף את דגם המכשיר כתוצאה ממחסור בחלקי חילוף או לחילופין, לבצע אלתורים בתוך המערכת. החברה תהיה אחראית לביטוח מלא של כל אנשיה אשר ייטלו חלק בפעילות הקשורה למערכת מפני כל מקרה של פגיעה מכל סיבה וגורם."

סעיף 13.4.3.2 למפרט הכללי קובע את חובתו של הספק לטפל בתקלות שלא נגרמו עקב מקרי זדון:

"א. במסגרת חוזה האחזקה יידרש הקבלן לתקן את כל התקלות בכל האתרים וחדרי הבקרה.

ב. התכולה מתייחסת לתקלות שיאתר הקבלן במסגרת הטיפוליים התחזוקתיים השוטפים ולתקלות אשר יתרחשו במערכות בתקופה שבין טיפול לטיפול שעבורן ישלח נציג העירייה לקבלן קריאות שרות.

ג. החוזה אינו כולל תקלות שנגרמו בזדון. עבור תקלות אילו תשלום לקבלן תמורה בשיטת זמן וחומר. עלות חלקי החילוף והזמן שישקיע הקבלן בתיקון התקלות, תהיה ע"פ מחירי הפריטים בכתב הכמויות.

ד. ההחלטה באם מדובר במקרי זדון תהיה של העירייה באופן חד צדדי ולקבלן לא תהיה על כך זכות ערר."

סעיף 13.7 למפרט הכללי מגדיר 3 סוגי תקלות, כאשר לעירייה הסמכות להגדיר בכל פעם את סוג התקלה:

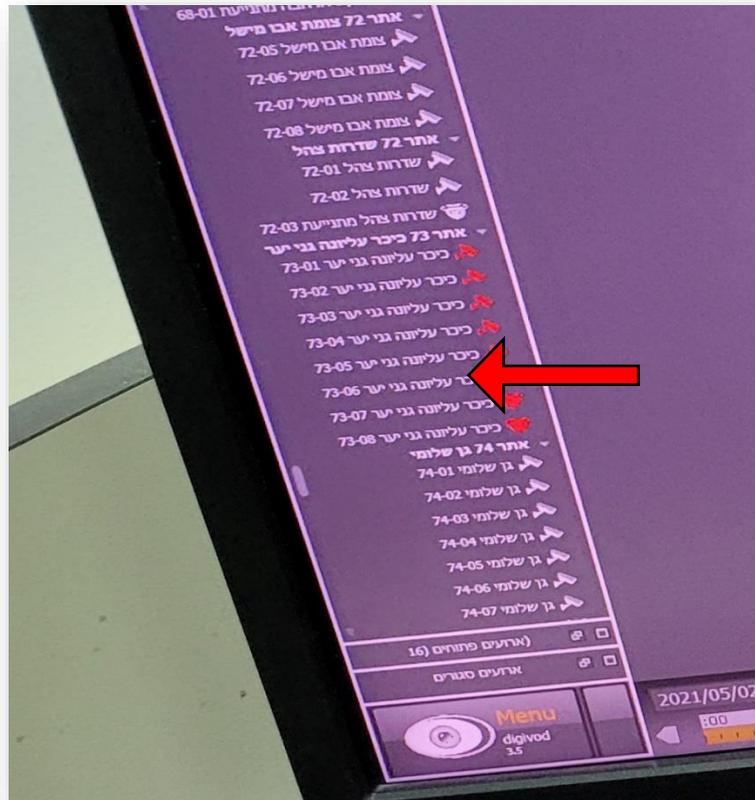
<ul style="list-style-type: none"> • תקלה שבגללה נמנעת פעולת תת מערכת שלמה שהוגדרה כחיונית ופגיעה בה גורמת לירידה ברמת הביטחון שתגדיר העירייה, דוגמת מערכת שליטה ובקרה, אזעקה, מצלמות וכדומה. 	<p>תקלה משביתה</p>
<ul style="list-style-type: none"> • כל תקלה שאינה מוגדרת כתקלה משביתה. 	<p>תקלה משביתה חלקית</p>
<ul style="list-style-type: none"> • תקלה שחזרה על עצמה יותר מפעם אחת במשך 48 שעות. • תקלה שחזרה על עצמה יותר מפעמיים במשך 7 ימים. 	<p>תקלה מטרידה/ חוזרת</p>

הזמינות לקריאות על ידי העירייה לקבלת שירות קבועות בסעיף 13.8.4 למפרט הכללי, לפיו זמן הגעת הטכנאי מרגע קבלת הקריאה עבור תקלה "משביתה" הינו 4 שעות, ואילו עבור תקלה "רגילה" הינו 8 שעות.

בבדיקת הביקורת נמצא כי חוזה ההתקשרות עם הספק אינו קובע זמני הגעת טכנאי על פי סוגי התקלות המוגדרות במסגרתו, כך שלא ניתן לדעת האם תקלה "רגילה" שזמן הגעת הטכנאי עבורה הינו 8 שעות כוללת הן תקלה שאינה משביתה והן תקלה מטרידה/ חוזרת. בשל אי בהירות זו, לא ניתן לבצע מעקב ובקרה נאותים אחר עמידת הספק בתנאי ההסכם בכל הנוגע לזמני הטיפול בתקלות.

בסיור שערכה הביקורת בתאריך 2.5.2021 נמצא כי 16 מהמצלמות היו מושבתות ועל פי הנמסר לביקורת, טכנאי של החברה כבר נמצא בשטח לתקנן.

להלן צילום של מסך המחשב באחת מעמדות התצפיתנים במוקד הרואה, בה ניתן לראות את רשימת המצלמות התקולות:



המליצה:

- הביקורת ממליצה כי הסכם ההתקשרות עם הספק ייערך באופן בו תנאי השירות הניתנים לעירייה יהיו ברורים ונהירים, כך שייקבע במפורש זמן הגעת הטכנאי מרגע קבלת הקריאה על תקלה מהעירייה עבור כל אחת מסוגי התקלות המוגדרות בהסכם.

תגובת גזבר העירייה מיום 7.10.2021:

"בניגוד לנכתב בס', במפרט הטכני חלק א' מעמוד 75 ואילך, יש התייחסות לסוגי תקלות עם דרישות מפורטות בקשר למועד תיקון תקלות, כולל אבחנה בין תקלה משביתה/ לא משביתה."

תגובת מנהל המוקד הרואה מיום 27.10.2021:

"- נהלי העבודה להגעה וטיפול בתקלות, ידועות הן למנהל האגף והן למנהל המחלקה.
- כפי שהיה בביקורת, הייתה תקלה משביתה שסודרה עוד באותו היום, ללא שום דיחוי."

- במכרז החדש, הוכנס הנושא של קנסות ביתר שאת, שבכל תקלה אם לא יהיה מענה הולם ע"פ החוזה, הזכייין יחטוף דוחות וקנסות .

- קיים הסכם התקשורת המציין את זמני התגובה – מצ"ב כנספח ה'."

התייחסות הביקורת לתגובת גזבר העירייה ולתגובת מנהל המוקד הרואה:

חוזה ההתקשרות עם הספק מגדיר 3 סוגי תקלות: תקלה משביתה, תקלה משביתה חלקית ותקלה מטרידה/ חוזרת. עם זאת, זמני הגעת הטכנאי המוגדרים במסגרת ההסכם נוגעים ל-2 סוגי תקלות אחרים: תקלה משביתה ותקלה רגילה, ולא עבור 3 סוגי התקלות שהוגדרו בחוזה. בשל כך, לא ניתן לדעת מהו זמן הגעת הטכנאי עבור תקלה משביתה חלקית ותקלה מטרידה.

6. תיעוד אירועים

על פי תורת ההפעלה, אחת ממטרותיו המובהקות של מהמוקד הרואה העירוני הינה "תיעוד עבירות אלימות וונדליזם וסיוע לגורמי האכיפה למיצוי הדין עם עבריינים." בהתאם לכך, הגדרת התפקיד של התצפיתן כוללת מדגישה את היותו "אחראי על תיעוד האירועים במסגרת יומן האירועים/מערכת השו"ב".

נספח ד' לתורת ההפעלה קובע את סדר הפעולות שעל התצפיתן במוקד הרואה לפעול על פיהן במקרה בו קיבל צפה באירוע חריג במצלמות האבטחה. בנוסף לדיווחים הנדרשים ולהזעקת גורמי ביטחון למקום הארוע, על התצפיתן לבצע תיעוד של האירוע ביומן האירועים או בתוכנת השליטה והבקרה.

סעיף 11 לנוהל המוקד העירוני קובע כי "כל נושא יש לתעד במערכת המוקד העירוני ct-connect:

11.1. כל אירוע, הודעה, בעיה, הנחייה, עדכון ירשמו בצורה מסודרת במערכת השו"ב.

11.2. כל אירוע ירשם יקושר כאירוע משני לאירוע עיקרי של המשמרת הרלוונטית.

11.3. יש לרשום בצורה ברורה את המדווח, מקבל הדיווח והנדון.

11.4. פרטי באירוע ירשמו בתוכן בצורה ברורה.

11.5. דיווחים וטיפולים שבוצעו יעודכנו בלשונית "טיפול באירוע"

11.6. כל אירוע בטיפול ישונה הסטאטוס ל"בטיפול"

11.7. יש לעשות שימוש סיווג סוגי האירועים בהתאם לסוג האירוע.

11.8. במידה ויש תיעוד וידאו של אירוע יש לרשום איזה מצלמות (מספר) ראו כלל, שעות מדויקות ואין לסגור את האירוע, עד סגירה אמיתית .

11.9. לפני סגירת אירוע יש לוודא כי כל הפרטים מוזנים, עודכנו כל

הדיווחים שבוצעו. יש לרשום מדוע נסגר האירוע."

תיעוד האירועים הנצפים במוקד הרואה ואופן הטיפול בהם בעל חשיבות רבה, שכן באמצעות בחינת האירועים שהתרחשו ניתן לבחון את התועלות מהפעלת המוקד הרואה והאם המטרה לשמה הוקם מקדשת את האמצעים, כלומר, האם הפגיעה בזכות הפרטיות הייתה מידתית ביחס לתועלת שהביאה בצמצום אירועי האבטחה בעיר.

בהתאם לכך, הנחיית רמו"ט קובעת כי יש לערוך דיון תקופתי בנוגע להצבת מצלמות האבטחה: "החלטה על הצבת מצלמות צריכה להיות קצובה בזמן, ולהבחן מחדש בהתאם לנסיבות. לכן מעת לעת על הרשויות לחזור ולבחון האם הנסיבות שהצדיקו את הצבתן של המצלמות מלכתחילה עדיין עומדות בתוקפן, והאם המשך השימוש במצלמות עומד במבחן המידתיות."

על פי תורת ההפעלה, "פעילות המוקד צריכה להיבחן באופן תדיר על מנת לסייע למנהל המוקד, לקב"ט ולמנהל תכנית על"א ברשות לתכנן את הפעלתו ולהתאימה למציאות המשתנה כך שתיגבר יעילותה להשגת המטרות. לצורך כך יש לבצע מעקב סדור אחר התוצרים אותם מפיק המוקד הרואה."

להלן רשימת המדדים שנקבעו בתורת ההפעלה להערכת האפקטיביות של המוקד:

- מספר האירועים שזוהו על ידי המוקד הרואה ופילוח הפניית גורמי האכיפה האופרטיביים.
- מספר האירועים שזוהו על ידי המוקד העירוני ופילוח הפניית גורמי האכיפה האופרטיביים.
- השוואה בין מספר האירועים במתחמים המפוקחים שתועדו על ידי המצלמות לבין מספר האירועים בפרק זמן דומה בשנים קודמות.
- פילוח האירועים שנצפו לפי סוגי הזירות (חוף הים, בית ספר וכו').

כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל המוקד הרואה, נכון למועד הביקורת ראשית חודש מאי 2021, מזה כחודשיים (מתוך קצת פחות מ-4 חודשי פעילות של התצפיתנים) ישנה תקלה במערכת של המוקד העירוני אשר לא מאפשרת ביצוע דיווח עבור כל אירוע וקישורו למצלמה הספציפית בה נצפה. לאור זאת, בסיום כל משמרת, עובדי המוקד עורכים סיכום משמרת המפרט את כל האירועים שהתרחשו באותה משמרת. סיכומי המשמרת ערוכים כדיווחי ארוע כלליים ולא נעשה תיעוד כל אירוע האבטחה שמתקיים מידי יום ונצפים על ידי התצפיתנים.

על פי הנמסר לביקורת על ידי מנהל המוקד הרואה, אף שנעשו מספר ניסיונות לפתרון התקלה, טרם נמצא פתרון אל מול המתכנתים.

להלן דוגמא לסיכום משמרת (לדוח המלא ראו נספח א' - דוגמא לסיכום משמרת):

• מחלקה שיטור עירוני, מחלקה פיקוח, מחלקה מוקד רואה, מחלקה ביטחון, מחלקה מקלטים, 15.03.2021, 00:02, פנימי, סיכום משמרת צהריים: בוצעו סריקות עפ"י תוכנית סריקה סיוע לבעלי תפקיד: דיווח טלפוני במוקד על ילדים המבערים אש בגן קהילות ישראל - מציאת הילדים במצלמות והכוונת השיטור לשם - השוטרים פינו את הילדים. סיוע לשיטור תצפית בגן שמעוני - חיפוש אחר שני גברים לפי תיאור שגנבו ארנק - בוצע שיחזור האירוע התקיים מעבר לשטחי המצלמות. סבב פארקים מול פיקוח מעבר בכל הפארקים - לא נצפו אירועים חריגים.

מהאמור לעיל עולה כי, בפועל לא ניתן כיום להעריך את יעילות עבודתו של המוקד הרואה, להשוות בין זמנים בהם המוקד מאויש וזמנים בהם אינו מאויש, לבחון את נחיצותן של המצלמות השונות המוצבות ברחבי העיר וכדומה.

המלצה:

- הביקורת ממליצה כי הליקוי במערכת יתוקן בהקדם האפשרי ובאופן מידי, זאת על מנת לאפשר רישום ומעקב תקין ושלם אחר כל האירועים שמתרחשים במהלך המשמרות. לחילופין, מומלץ כי תיבחן אפשרות אחרת לרישום האירועים הנצפים במצלמות האבטחה ותיעודם באופן תקין בהתאם להנחיות.
- עוד מומלץ כי יוגדרו מדדי אפקטיביות לבחינת נאותות עבודת המוקד הרואה ויעילותו וכן מדדים לבחינת נחיצותן של המצלמות המוצבות בכל אתר ואתר ברחבי העיר.

תגובת מנהל המוקד הרואה מיום 27.10.2021 :

"בכל סיום משמרת תצפיתן הביטחון מבצע סיכום משמרת של מה שבוצע בפועל, כל הפעילות שביצע מול הכוחות בשטח והן בתחום סריקת אתרי המצלמות.

- בנוסף, הח"מ פועל לבצע קישור בין מערכת השליטה והבקרה של העירייה השולטת על מערכת המצלמות לבין מערכת המוקד העירוני, שכך בפתחת אירוע במערכת השליטה תהיה פתיחת אירוע דו כיוונית. וכך לכל פעולה של תצפיתן יהיה תיעוד מסודר ומפורט ע"פ אתרי מצלמות באופן ספציפי."

7. ניהול מאגר מידע

רישום

ברשות מקומית קיימים מאגרי מידע רבים בתחומים שונים כגון: גבייה, שכר, תשלומים לספקים, חינוך, שירות פסיכולוגי, גני ילדים, שירותי רווחה, כוח אדם, רישוי עסקים, תחבורה וחנייה, תברואה ועוד.

המחוקק נתן דעתו להיבטים שונים של אבטחת מידע, והדבר בא לידי ביטוי בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן: "חוק הגנת הפרטיות") ובחוק המחשבים, התשנ"ה-1995.

חוק הגנת הפרטיות קובע את החובה לרישום מאגרי המידע בפנקס מאגרי המידע. על הרישום לכלול את זהות בעל מאגר המידע, המחזיק במאגר ומנהל המאגר, ומעניהם בישראל, מטרות הקמת מאגר המידע והמטרות שלהן נועד המידע וכן את סוגי המידע שייכללו במאגר.

חוק הגנת הפרטיות קובע את ההגדרות הבאות:

▪ "מאגר מידע" - "אוסף נתוני מידע, המוחזק באמצעי מגנטי או אופטי והמיועד לעיבוד ממוחשב, למעט –

▪ אוסף לשימוש אישי שאינו למטרות עסק; או

▪ אוסף הכולל רק שם, מען ודרכי התקשרות, שכשלעצמו אינו יוצר איפיון שיש בו פגיעה בפרטיות לגבי בני האדם ששמותיהם כלולים בו, ובלבד שלבעל האוסף או לתאגיד בשליטתו אין אוסף נוסף;

▪ "מידע" – "נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו";

סעיף 8(ג) לחוק הגנת הפרטיות קובע כי "בעל מאגר מידע חייב ברישום בפנקס ועל בעל המאגר לרשמו אם נתקיים בו אחד מאלה:

▪ מספר האנשים שמידע עליהם נמצא במאגר עולה על 10,000;

▪ יש במאגר מידע רגיש;

▪ המאגר כולל מידע על אנשים והמידע לא נמסר על ידיהם, מטעמם או בהסכמתם למאגר זה;

▪ המאגר הוא של גוף ציבורי כהגדרתו בסעיף 23;

▪ המאגר משמש לשירותי דיוור ישיר כאמור בסעיף 17ג.

הגדרתו של "גוף ציבורי" על פי סעיף 23 לחוק הגנת הפרטיות: "משרדי הממשלה ומוסדות מדינה אחרים, רשות מקומית וגוף אחר הממלא תפקידים ציבוריים על פי דין";

על הרישום לכלול את זהות בעל מאגר המידע, המחזיק במאגר ומנהל המאגר, ומעניהם בישראל, מטרות הקמת מאגר המידע והמטרות שלהן נועד המידע וכן את סוגי המידע שייכללו במאגר.

סעיף 17 לחוק הגנת הפרטיות קובע כי:

"בעל מאגר מידע, מחזיק במאגר מידע או מנהל מאגר מידע, כל אחד מהם

אחראי לאבטחת המידע שבמאגר המידע."

כלומר, החוק מטיל אחריות לאבטחת המידע במאגר על בעל מאגר המידע, מנהל מאגר המידע והמחזיק בו.

אבטחת מידע מוגדרת בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות כהגנה על שלמות המידע ומניעת חשיפתו, העתקתו או שימוש בו שלא כדין.

חלק ניכר מההקלטות ממצלמות המעקב נכנס לגדר "מאגר מידע" המתייחס למידע מזוהה או ניתן לזיהוי אודות אדם כמשמעותו בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות.

חוק הגנת הפרטיות מחייב אם כן רישום של מאגר המידע בפנקס המאגרים ובתשלום אגרה בגינו.

בחלקו הראשון של נוהל המצלמות צוין כי "לשם מניעת הבעייתיות המשפטית והמהותית הכרוכה במאגרי מידע, מוצע לקבוע עקרונות אלה: א. ככלל, עיריית לוד לא תתקין במערכות הצילום שלה אמצעי זיהוי פנים ו/או מספרי רכב. ב. הצילומים יישמרו למשך תקופה קצרה, שלא תעלה על חודש ימים."

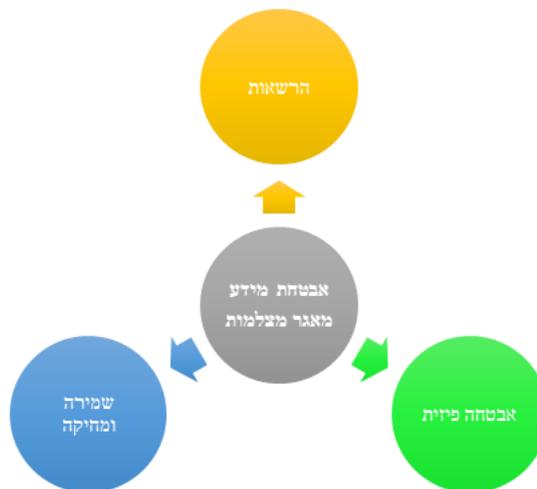
למרות הקבוע בנוהל המצלמות, בתאריך ה-13.9.2018 רשמה העירייה כנדרש את מאגר המצלמות העירוני בפנקס מאגרי המידע הממשלתי כמאגר שמספרו 700063408. - **נמצא תקין**.

המלצה:

- מאחר ובוצע רישום מאגר המידע באופן תקין, הביקורת ממליצה על עדכון נוהל המצלמות בהתאם.

אבטחת מידע

הנחיית רמ"ט קובעת שורת כללים מחייבים להחלת אבטחת מידע נאותה על מערך מצלמות. להלן תרשים המציג את כללי אבטחת המידע הללו:



אבטחה פיזית

המוקד הרואה נמצא בתוך אגף הביטחון השוכן בקדושי קהילת מזריץ 20 בחדר פנימי בתוך המוקד העירוני.

להלן תמונת המוקד הרואה:



סעיף 6 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017 קובע כי:

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

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

כאמור, תקנות הגנת הפרטיות קובעות חובה לאבטחת המקום בו מאגרי המידע שמורים.

בסיוור הביקורת שנערך בתאריך 2.5.2021 במוקד הרואה נמצא כי המוקד הרואה ממקום בחדר פנימי בתוך המוקד העירוני, כאשר מפרידה ביניהם דלת זכוכית שקופה.

המוקד הרואה פתוח לכל באי המוקד העירוני ואין הגבלה על הכניסה אליו. יוער כי לא קיימת הגבלת כניסה למוקד העירוני, לכלל עובדי אגף הביטחון.

בנוסף, עובדי המוקד העירוני משתמשים בחדר המוקד הרואה במשמרת הבוקר שאינה מאוישת על ידי התצפיתנים של המוקד הרואה ובכך נחשפים למידע רגיש למרות שאינם מורשים.

המלצה:

- מומלץ כי העירייה תבחן את מיקומו של המוקד הרואה ותגביל את הכניסה אליו לעובדי המוקד הרואה בלבד. ראוי כי הדבר ייעשה בהקדם, עקב החשיבות בהגבלת הגורמים הרשאים לצפות בתכני המצלמות, וזאת לצורך צמצום הפגיעה בזכות הפרטיות של תושבי העיר עד כמה שניתן.

תגובת מנהל המוקד הרואה מיום 27.10.2021 :

"- בוצעה הפרדה פיזית בין עובדי המוקד הרואה לבין עובדי המוקד העירוני (106).

- כחלק ממדיניות הנהלת העירייה, גם למוקדני העירייה ישנה הרשאה מסודרת לצפייה במצלמות, על מנת לראות תקלות עירוניות שמתרחשות בעיר, כמו : הצפת ביוב, נפילת עצים וכיו"ב. כלל המוקדנים חתמו על הסכם סודיות כפי שמתבצע לכלל עובדי המוקד הרואה."

הרשאות

אחד העקרונות החשובים ביותר בבקרה פנימית נאותה בארגון הינו יישום מערך הרשאות ועיקרון הפרדת התפקידים במערכות המידע.

מערך ההרשאות במערכות המידע בארגון נדרש שיעמוד בעיקרון "הצורך לדעת" (Need to Know) – הגבלת הגישה למידע לבעלי התפקידים הזקוקים לו בלבד. עיקרון הפרדת תפקידים, משמעו, קיום הפרדה בין הגורמים השונים האחראים לביצוען של פעולות בארגון, כגון הפרדה בין גורם מבצע, מאשר ומבקר.

המטרות העיקריות ביישום מערך הרשאות נאות ועיקרון הפרדת התפקידים בארגון הינה מניעת טעויות ומעשי מרמה, ומנגד, הימנעות מיצירת תלות בפונקציה עיקרית אחת ושליטת גורם יחיד על תהליך שלם.

הנחיית רמו"ט קובעת כי:

"אבטחת המידע במערכת מצלמות מעקב המופעלת בידי גוף פרטי או ציבורי כאחד, מחייבת... קביעת רשימת מורשי גישה, והטלת מגבלות על גישתם למידע; ... הקפדה בבחירת העובדים שיהיו בעלי גישה למידע, הדרכה נאותה שלהם בדבר נהלי אבטחת המידע ובדבר חובותיהם לפי הנהלים ולפי החוק, והחתמת העובדים על התחייבות לסודיות וחובותם להימנע ממסירת תוכן הצילומים לגורמים בלתי מוסמכים."

כלומר, על פי ההנחיה, על העירייה לקבוע רשימת עובדים בעלי הרשאות באופן קפדני, כאשר יתודרכו לשמירה על אבטחת המידע וסודיות.

רשימת מצלמות מרץ מפרטת את רשימת האתרים שהותקנו בהם מצלמות אבטחה, נכון לחודש מרץ 2021. ברשימה זו ישנו פירוט עבור כל אתר של מורשי הגישה, אשר הינם זהים לכל האתרים המפורטים ברשימה: "ראש העיר, מנכ"ל העירייה, מנהל אגף הביטחון, מנהל מח' מוקד רואה, מנהל מוקד עירוני, מוקדנים ותצפיתנים במוקד 106 ובמוקד הרואה, חברת MER (קבלן המצלמות)".

הביקורת מעירה כי למשטרה ישראל יש עמדת צפייה משלה אשר מאפשרת לה צפייה בזמן אמת, וכן אחזור ושמירה של הסרטונים ללא הגבלה פיקוח ובקרה של העירייה.

נמצא כי נתנו הרשאות גישה רבים למצלמות האבטחה ומערכותיהן אף שהסרטונים והנתונים המופקים ממערך מצלמות האבטחה העירוני כוללים מידע רגיש שהגישה אליו אמורה להיות מוגבלת.

הביקורת מעירה כי ההחלטה למי תינתן הרשאת גישה התקבלה על מנהל המוקד הרואה ללא שנעשה דיון על כך במסגרת אחת הוועדות בנושא המצלמות.

בנוסף, בניגוד לנספח א' לנוהל המוקד הקובע כי בתחילת כל משמרת יש לבצע "כניסה למערכת⁵ secure-m בשם משתמש האישי של כל אחד מהצוות במשמרת". בפועל לא מתבצעת כניסה ויציאה מהמערכת אשר פועלת באופן רצוף במשך 24/7.

המלצה:

- הביקורת ממליצה כי העירייה תערוך בחינה של כל הגורמים מורשי הגישה למוקד הרואה ולמערך המצלמות העירוני. ראוי כי ההחלטה בדבר מורשי הגישה תיערך במסגרת דיון של הוועדה העוסקת בתחום המצלמות ותתועד בפרוטוקולי ועדות העירייה.
- מומלץ כי תיערך בחינה של היועץ המשפטי לעירייה בדבר מתן ההרשאה הגורפת לצפייה ושימוש במצלמות על ידי משטרת ישראל.
- עוד מומלץ כי ייערך מעקב ובקרה אחר פעילותם של עובדי המוקד הרואה בהתאם לנוהל המוקד ויישום הוראותיו בפועל, תוך מתן דגש לתחום אבטחת המידע. מומלץ לוודא כי בתחילת כל משמרת, התצפיתנים יבצעו כניסה מחודשת למערכת על מנת שניתן יהיה לבצע מעקב ובקרה נאותים.

תגובת מנהל המוקד הרואה מיום 27.10.2021 :

"- בוצעה ישיבה בנושא חיבוריות של גופים בטחונים למערכת המצלמות.

- התחברות לגופי ביטחון : שב"כ , משטרה וכו'.

- מנהל המחלקה יוציא את פרוטוקול הסיכום לישיבה הנ"ל.

- ככלל, כלל עובדי המוקד הרואה עוברים חפיפה מסודרת בנושאי ביטחון מידע ואבטחת מידע."

תגובת היועץ המשפטי לצירייה מיום 21.2.2022:

אצל הבטחון איננו מאפשר למנמ"ר הצירייה, בעבר ובהווה, אישה למצרכות המידע של האצל, המתיוחסים למצלמות ולחומר הנאצר על ידן וזאת בניכוד לנהל רמו"ט, הקובע שהחומר הנאצל על ידי המצלמות מהווה מאצר מידע. מאצר לכך, המנמ"ר, הוא האחראי על מצרכות המידע ואבטחת המידע בארצון, וחסימת האפשרות שלו לצלל במצרכות המידע של אצל הבטחון, מנוצרת לכל מינהל תקין. בהקשר זה יודע כי ניתנות הרשאות לאורמים חיצוניים לצירייה, בצוד שלמנמ"ר הצירייה לא ניתנות ההרשאות, כמפורט לציל.

שמירת הצילומים ומחיקתם

סעיף 2 לחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981 קובע כי:

"פגיעה בפרטיות היא אחת מאלה: ... (9) שימוש בידיעה על עניויו

הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה;"

בנוסף, סעיף 8(ב) לחוק קובע כי:

"לא ישתמש אדם במידע שבמאגר מידע החייב ברישום לפי סעיף זה,

אלא למטרה שלשמה הוקם המאגר."

כלומר, חוק הגנת הפרטיות קובע את עקרון הגבלת המטרה לפיו ניתן להשתמש במידע למטרתו אליה מיועד בלבד. שמירה של צילומי מצלמות האבטחה שלא לצורך, עלולה לפגוע בעיקרון זה, כפי שנקבע בהנחיית רמו"ט:

"שמירת הצילומים לאחר שהם אינם נחוצים עוד מהווה הפרה של עקרון

הגבלת המטרה ויוצרת סיכוני אבטחת מידע מיותרים, ומשום כך גם פוגעת

בזכות החוקתית לפרטיות במידה העולה על הנדרש."

נוסף על כך, הנחיית רמו"ט קובעת שני כללים מנחים עליהם יש לתת את הדעת בדבר שמירת הצילומים:

- שמירה מוגבלת בזמן - יש לקבוע את משך התקופה בה יישמרו ההקלטות.
- מחיקה אוטומאטית - מומלץ לתכנן את מערכת ההקלטה למחיקה אוטומאטית של הצילומים לאחר התקופה שנקבעה.

בעניין משך שמירת הצילומים, מסמך "מצלמות מעקב - הדין החל ואופן השימוש" של רמו"ט קובע כי "משך שמירת ההקלטות תלוי במטרה של התקנת כל מצלמה ומצלמה באופן ספציפי, וברגישות המידע הנקלט בעדשה, ולכן קשה לקבוע מסמרות בדבר פרק הזמן המדויק בו מוצדק לשומרן. משך שמירת הצילומים יקבע בכל מקרה בנפרד לפי מבחני המידתיות. עם זאת בהכללה ניתן לומר שבמצלמות מעקב המותקנות

במרחב הציבורי למטרת מניעת עבריינות, כדוגמת המצלמות המוצבות בערים בארץ במסגרת תכנית "עיר ללא אלימות", קשה להצדיק שמירת מידע למשך למעלה משבוע ימים; את תקופת שמירת ההקלטות במצלמות מסוג זה אפשר להאריך אם במהלך אותה תקופה מתקיימת באזור המצולם התרחשות המעלה אפשרות ממשית שיהיה צורך לגיטימי לשימוש בצילומים, או אם נפתחת חקירה רשמית שלצרכיה ההקלטות עשויות להיות רלבנטיות. מובן כי מיד כשמסתיים הצורך להאריך את תקופת השמירה – יש למחוק את ההקלטות כפי שצריך היה לעשות מלכתחילה."

עם זאת, הנחיית רמ"ט קובעת בסעיף 3.1.5.1. כי "לנוכח אופי המאגר ובשים לב לקשיים הפרקטיים והמשפטיים הכרוכים במימוש זכות עיון באוסף הצילומים, סבור הרשם שבדרך כלל לא יהיה צורך להעניק זכות עיון במאגר הקלטות בו לא בוצע עיבוד של המידע המאפשר אחזור לפי זהות המצולמים, בתנאי שמשך שמירת הצילומים אינו עולה על 30 ימים."

כלומר, על פי העולה ממסמכי רמ"ט השונים, יש לשמור את הצילומים לתקופה של בין שבוע ל-30 ימים. סעיף 6 לנוהל המצלמות העירוני קובע כי "הצילומים יישמרו לתקופה שלא תעלה על חודש ימים או לתקופה קצרה יותר שתיקבע על ידי הצוות, לפי צרכי העניין... על אף האמור לעיל, באישור היועץ המשפטי לעירייה ובתנאים שייקבעו על ידו לפי נסיבות העניין, ניתן לשמור קטע צילום (סטילס או וידאו) אם הצילום מגלה עבירה או נזק לכאורה ושמירתו עשויה להיות דרושה לצורך איתור מבצעי העבירה והבאתם לדין ו/או אם התקבלה פנייה בנושא מגוף מוסמך כמשטרת ישראל. מקטע הצילום השמור יועתק על ידי גורם מורשה למדיה נפרדת וישמור באופן שיימנע גישה אליו אלא למי שהורשה לכך."

כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל המוקד הרואה, המידע והצילומים במערכת המצלמות נשמרים לתקופה שבין 25-29 ימים, על פי שיטת "נכנס ראשון יוצא ראשון" (FIFO- FIRST IN FIRST OUT). שיטה זו מתייחסת לצורה שבה פריטי מידע מאוחסנים בבסיס נתונים ולצורת הטיפול בפריטי מידע אלו. פריט מידע אשר נשמר ראשון במאגר הנתונים יהיה הראשון אשר יימחק ממנו.

בנוסף לאופן שמירת הצילומים ומחיקתם על ידי המערכת, במקרים בהם מבוצע שחזור של סרטונים, הן לבקשת משטרת ישראל או גורמים אחרים, והן במקרים בהם התצפיתן צפה בארוע חריג במהלך המשמרת, נשמרים הסרטונים המשוחזרים על גבי תיקייה במחשב של המוקד הרואה. כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל המוקד הרואה, הסרטונים המשוחזרים השמורים בתיקייה זו אינם נמחקים באופן קבוע וסדור.

ניתן לראות דוגמא לכך באחת מהבקשות לאחזור מידע ממצלמות המוקד משנת 2019. להלן התכתובת בין מנהל מחלקת המוקד הרואה אשר פונה ליועץ המשפטי של העירייה לקבלת אישור על העברת צילומים ששוחזרו ונשמרו על מחשב המוקד כשנה קודם לכן:

"קיבלתי פנייה בנושא אחזור וידאו ממצלמות המוקד. מדובר בעובדת המוקד העירוני, שעברה תאונת דרכים בחודש ינואר 2019. הוידאו נשמר בזמנו ע"י הח"מ על מחשבי העירייה. כיום לאחר שנה העובדת מבקשת את הוידאו להגשה לבית משפט כנגד הנהג שפגע בה. מבקש את אישורך לנושא."

להלן תגובתו של היועץ המשפטי לעירייה ממנה ניתן לראות כי לא ניתן אישור לשחזור הצילומים ושמירתם על ידי היועמ"ש במחשב המוקד לפני כן:

" שלום, ראשית עפ"י הנוהל, על צילומים להימחק אוטומטית בתוך פרק זמן מוגבל. אבקש לדעת מדוע ובאילו נסיבות הוידאו נשמר על מחשבי העירייה ולא נמחק אוטומטית כפי שהיה צריך להיות. שנית, הבקשה איננה מנומקת ואיננה מפורטת ולא צורף העתק התלונה למשטרה ו/או ההפניה לחברת הביטוח."

מתשובתו של מנהל המוקד הרואה ליועץ המשפטי של העירייה עולה כי "מדובר באירוע שנצפה במצלמות העירייה, והמשטרה ביקשה לשמור העתק במחשבים, כעקרון, החומר נמחק אוטומטית כל 29 יום בשיטת FIFO, חומרים מורדים למחשב אך ורק אם מדובר במקרה שהמשטרה ביקשה או קב"ט העירייה."

מכל האמור לעיל עולה כי למרות שמערכות המידע של מערך המצלמות מבצעות באופן אוטומטי מחיקה של הצילומים בטווחי הזמן הקבועים במסמכי רמו"ט, נמצא כי אין הקפדה על מחיקה של סרטונים משוחזרים אשר נשמרו באופן ידני על מחשב מוקד הרואה.

בנוסף לאישור היועץ המשפטי של העירייה, נוהל המצלמות מאפשר שחזור ושמירה של סרטונים לבקשת "גוף מוסמך" דוגמת משטרת ישראל, אך בקשות אלו אינן מתועדות ולא ניתן לשחזר את הסיבה בגינה בוצע כל אחד מהשחזורים שנשמרו על מחשב העירייה לתקופת זמן בלתי מוגבלת.

המלצה:

- הביקורת ממליצה כי העירייה תערוך בחינה של אופן שמירת הצילומים המשוחזרים ומורשי הגישה אליהם. ראוי כי ייערכו מעקב ובקרה נאותים אחר פרקי הזמן בהם נשמרים צילומים אלו וכי תבוצע מחיקה סדורה של צילומים אשר אין עוד צורך לשמור. כך למשל, ניתן לקבוע כי לאחר שמועברים הסרטונים למשטרה, ניתן למחוק אותם מהמחשב של המוקד הרואה מאחר וכבר נעשה בהם שימוש לשמו נשמרו מלכתחילה.

- עוד מומלץ כי תיערך בחינה של הקבוע בנוהל המצלמות בכל הנוגע לסיבות בגינן ניתן לבצע שמירה יזומה של צילומים לפרק זמן ארוך יותר, לרבות הגורמים המאשרים את עצם

השמירה, ובכלל זה, תיעוד של אישור היועץ המשפטי של העירייה ו/או בקשת המשטרה לשיחזור הצילומים ושמירתם.

תגובת מנהל המוקד הרואה מיום 27.10.2021 :

"- החומרים הנשמרים במחשבי המוקד הרואה, נשמרים לאחר שמתבצע אירוע פשיעה / וונדליזם במסגרת בקשה של המשטרה.

- לגביי שמירת הסרטונים באופן שוטף שלא במסגרת עבודת המשטרה והעירייה, יש נוהל אוטומטי של המערכת שכל 29 יום החומר נגרס ונמחק בצורה אוטומטית.

- אופן שמירת הסרטונים כאשר גוף חיצוני מבקש אותם לצפייה, תיערך בחינה של הנושא בוועדת המצלמות הקרובה."

זכות העיון

אופן מתן זכות העיון במידע מוסדר בסעיף 13 לחוק הגנת הפרטיות ובתקנותיו. הנחיית רמו"ט קובעת כי בטרם מתן זכות עיון בצילומים שצולמו במצלמות מעקב, יש לנהוג במשנה זהירות ייחודי תוך התייחסות למאפיינים הייחודיים הנובעים מכך שמדובר באגר מידע של מערך מצלמות עירוני:

- זיהוי על ידי תמונה- אופיו של המידע האגור במאגר מחייב שזיהויו של מבקש העיון בצילומים ייעשה גם על פי תמונה.
- בקשה ספציפית- על הבקשה לעיון להיות קונקרטית וספציפית יותר מהרגיל (ברמת תאריך, שעה והסיבות לבקשת העיון).
- פגיעה פחותה בפרטיות גורמים שלישיים- כאשר בצילום מופיעים גורמים נוספים אשר אינם מעורבים, ראוי למחוק מהסרט את הדמויות הנוספות או לטשטש אותן. לחילופין, ניתן לקבוע כי תינתן האפשרות לצפייה בהקלטה במתקני מפעיל המצלמה ללא מסירת העתקי הצילומים.

סעיף 8 לנוהל המצלמות העירוני קובע הנחיות בנוגע להעברת העתקי צילומים:

8.1" חל איסור על העברת מידע שהופק באמצעות המצלמות לכל גורם

אלא באישור היועץ המשפטי לעירייה.

8.2 במקרה של חשד לביצוע עבירה פלילית, יימסרו קטעי הצילום

הרלוונטיים למשטרת ישראל, לפי בקשתה.

8.3 במקרה של חשד לביצוע עבירה או נזק כלפי רכוש העירייה ייעשה

שימוש בצילומים הרלוונטיים לשם הוכחת הנזק וזיהוי מבצעיו, בהגשת

תלונה לגורמי חקירה מוסמכים ו/או נקיטת הליכים משפטיים.

8.4 במקרה שבו אזרח יבקש להשתמש בצילומים לשם הוכחת עבירה או נזק כלפי רכוש או גוף שלו, יתאפשר עיון בסרט הצילום בקטע (זמן ומקום) הרלוונטי בלבד. על האזרח יהיה להזדהות באמצעות תעודת זהות, להגיש בקשה כתובה ומנומקת אשר תכלול פירוט רב ככל האפשר של נסיבות הבקשה ואשר אליה יצורף העתק תלונה במשטרה על דבר העבירה הנטענת, באופן שיבהיר את הצורך בעיון ויאפשר צמצום מרבי של היקף העיון. במידה והעיון מגלה מידע אשר לטענת האזרח יכול להועיל לו, העירייה תמסור לידיו העתק של קטע הסרט הרלוונטי בלבד. הממונה על מסירת מידע אחראי לוודא שהחומר הנמסר מוגבל לחומר הדרוש בלבד.

הבקשה תועבר במייל למנהל מח' מוקד רואה באמצעות צירוף טופס הגשת תלונה משטרתית שהוגשה ע"י מבקש הבקשה, וכן טופס בקשה לאחזור מידע...".

כלומר, כל בקשה לקבלת צילומים ממערך המצלמות העירוני מחויבת באישור של היועץ המשפטי לעירייה. הבקשות נערכות על גבי טופס בקשה לאיחזור מידע (להלן: "בקשה לעיון") (ראו נספח ג'- טופס בקשה לאיחזור מידע), ויש לצרף להן העתק תעודת זהות וטופס הגשת תלונה במשטרה.

בתאריך 18.8.2014 התקיים דיון עירוני בנושא "אתרי מצלמות- חריצה סופית טמ"ס לוד" בנוכחות מנכ"ל העירייה, גזבר העירייה, ראש אגף הביטחון, מנהל המוקד הרואה, נציג משטרת לוד וגורמים נוספים. במסגרת דיון זה נקבע כי אחת מהמשימות לביצוע בתחום התשתיות לתקשורת העירייה היא "משטרה- אינטרנט", ככל הנראה, חיבור המשטרה למערך המצלמות העירוני. בפועל, משנת 2014 למשטרה יש חיבור ישיר עם גישה למערך המצלמות באמצעות שם משתמש וסיסמה למערכת, כך נמסר לביקורת על ידי מנהל המוקד הרואה.

הביקורת ביקשה לקבל את כל הבקשות לעיון בחומרי התצפיות שהוגשו על ידי תושבים בשנים 2019-2020, לרבות אישור/ סירוב היועמ"ש על העברת הסרטונים. להלן טבלה המרכזת את מסמכי הבקשות שהועברו לביקורת:

שנה	מס' הבקשות לעיון שהתקבלו
2019	2
2020	5
2021 (עד חודש מאי)	2

מבדיקת הביקורת ועל פי העולה כי בניגוד לקבוע בהנחייה רמו"ט, מנהל המוקד הרואה אינו מקפיד על יישום נאות של הדרישת לזיהוי מגיש הבקשה לעיון בצילומים, באמצעות תמונה. כלומר אינו מחייב הגעה פיזית לצורך הגשת הבקשה. בהתאם לקבוע בנוהל המצלמות, הבקשות

לביקורת הוצרכו על ידי היועץ המשפטי לצירייה המסכרת התיוחסותו לדוח הביקורת צילומי מסך משיחות פייסבוק ווואטסאפ מיום 3.2.2022 במסגרתן הוצרכו סרטונים שהופקו מצילומי המצלמות הצירוניות. מכיוון והנתונים הוצרכו לאחזר השלמת הצבודה על דוח הביקורת לא ניתן היה לבדוק לצומק את האירוע אולם הביקורת ממליצה כי תיוצק בחינה פנימית ארכיונית לבחינת הסיבות לאירוע חמור זה.

המליצה:

- הביקורת ממליצה כי העירייה תבחן את אופן הגשת הבקשה לאיחזור מידע ממערך המצלמות העירוני באופן בו יעמוד בדרישות הנחייית רמ"ט ובנוהל המצלמות העירוני, ובכלל זה, ביצוע זיהוי של המבקש באמצעות תמונה באופן ישיר ולא באמצעות צילום תעודת זהות בדואר אלקטרוני.
- עוד מומלץ כי העירייה תערוך את טופס הבקשה לאיחזור מידע באופן בו יכלול את חתימת כל הגורמים העירוניים הרלוונטיים, ובייחוד את חתימתו של היועץ המשפטי של העירייה אשר אמון על אישור כל בקשה לעיון שמתקבלת במוקד הרואה.
- יוער כי על המוקד הרואה להקפיד על שמירת תיעוד מלא של כל הבקשות וכל הטפסים המצורפים להן, לרבות תעודות הזהות, טפסי התלונה במשטרה ואישור היועץ המשפטי לעירייה או סירובו, וזאת למען ביצוע מעקב ובקרה נאותים אחר איחזור המידע ושמירתו בהתאם לכל הכללים וההנחיות.
- הביקורת ממליצה כי העירייה תערוך בחינה באמצעות היועץ המשפטי לעירייה בכל הנוגע למתן גישה ישירה וגורפת למשטרת ישראל למאגר המצלמות העירוני.

תגובת מנהל המוקד הרואה מיום 27.10.2021 :

- " נושא הפניות הציבוריות לטובת קבלת חומרי וידאו נבחן בישיבה פנימית שבוצעה באגף הביטחון .
- נושא הפנייה למוקד הרואה בכל הקשור לבקשות אחזור מידע, יתבצע מעתה ואילך בצורה דיגיטאלית, בימים הקרובים הולכת להתבצע עבודה בנושא של דיגיטציה של מסמכי הבקשה . כך שהכל יישמר בצורה נאותה במערכות העירוניות.
- לאור הפרעות הקשים שהעיר לוד עברה , ובשל מצב הביטחון האישי הדורש תיקון, החליטה הנהלת העירייה לאפשר לגורמי אכיפת החוק (משטרה+שב"כ) צפייה ישירה במערכת המצלמות 24/7 על מנת לתת מענה הולם, מהיר ומקצועי בזמן אמת."

התייחסות הביקורת לתגובת מנהל המוקד הרואה:

הביקורת תציין כי מתן הגישה הישירה למשטרה לצפייה במצלמות האבטחה בעיר נעשה זמן רב לפני הפרעות של מאי 2021, לפיכך הם אינם מהווים את העילה למתן ההרשאה. ראוי כי תיערך בחינה מסודרת של ההחלטה בליווי היועץ המשפטי של העירייה.

תאמת היועץ המשפטי לצירייה מיום 23.2.2022:

מקבץ להפנות תשומת לבך לדו"ח מבקר הצירייה לשנת 2020 לפרק הדן בהגנת הפרטיות וסייבר, בצמודים 47 ו-48 נאמר כך: "הביקורת מצירה כי ניהול מאגר המצלמות הצירוניות נמצא בכפיפות ארגונית לאגף הבטחון. המאגר אינו כפוף למנהל מערכות המידע ולנהלי אבטחת המידע המתחייבים, מצב העלול להביא לפגיעה ברמת האבטחה", ובהמשך בהמלצות: "לפקוד להכפוף את מאגר המצלמות הצירוניות לאחריות האורגן המוסמך במערכות המידע ולוודא כי כל נהלי האבטחה ותקנות חוק הגנת הפרטיות הרלבנטיות חלות עליו כמו על יתר המאגרים הרשומים".

הליקוי צדיין ממשיק וביתר שאת...

8. התנהלות המוקד הרואה בתקופת מבצע "שומר החומות"

כללי

מבצע שומר החומות היה מבצע צבאי של צה"ל ברצועת עזה, שהחל בתאריך 10.5.2021 ונמשך עד להפסקת האש שנכנסה לתוקפה בתאריך 21.5.2021 (להלן: "תקופת המבצע"). עם תחילת המבצע, פרצו מהומות בעיר לוד שבמהלכן נותקו מצלמות רבות מהמוקד הרואה, בעיקר ברחבי העיר העתיקה של לוד. עיקר הנזק למערך מצלמות האבטחה בעיר נגרם כתוצאה מפתחת בור (גוב) התקשורת במדרכה ושריפת הסיב האופטי הראשי שבתוכו.

מכיוון שבתקופת המבצע, הביקורת טרם הסתיימה ובשל הנזקים שנגרמו למצלמות ברחבי העיר, החליט מבקר העירייה להרחיב את הבדיקה ולבחון את היערכות העירונית בתחום המצלמות למצבי חירום כגון המצב שנוצר בתקופת המבצע, והן לאופן הטיפול העירוני במצלמות והשימוש בהן במהלך תקופת המבצע ותיקון הנזקים לאחריו.

היערכות למצב חירום בתחום המצלמות

8.1.1. תרחיש ייחוס - מצלמות

ההיערכות בשגרה לקראת מצבי החירום היא תנאי הכרחי לתפקוד טוב ויעיל של העירייה במצבי החירום השונים ובכל עת שתידרש לכך. במונח "היערכות" מגולמות כל פעולות ההכנה, ההצטיידות,

ההדרכה, התיאומים והתרגול של העירייה, שיש לבצע בעת שגרה. ההיערכות למצבי חירום מבוססת על תרחישי ייחוס שונים.

תרחיש ייחוס הינו מושג המגדיר את התסריט האפשרי של אירוע חירום וכולל תיאור מהלך שעלול להתרחש, ומשמש בסיס להיערכות לקראתו. תרחיש ייחוס ממפה את האיומים האפשריים, משקלל את סבירות התממשות האיום, ומפרט את צפי הנזקים במצבי חירום שונים. על ידי כך, תרחיש הייחוס מאפשר לבצע היערכות מוקדמת ולספק תוכנית פעולה מסודרת למצבי החירום השונים.

על מנת להיערך לאירוע חירום, על העירייה לבחון את ההשלכות האפשריות והצפויות ולייצר תוכנית מענה לכל אחד מתרחישי הייחוס הקיימים. תוכנית מענה נועדה לספק מענה מפורט לאיומים ולנזקים האפשריים במצבי חירום שונים. על תוכניות המענה לתת ביטוי בין היתר לשיקולים כגון איזון בין הגנה לחוסן (היכולת להתמודד באופן מוצלח עם מצבים קשים), אפקטיביות המיגון וכו'. על העירייה לערוך הכנות מקדימות בהתאם לתרחיש הייחוס, כך שכל בעל תפקיד יידע את תחומים שעליהן הוא אמון ואת הפעולות אותן הוא אמור לבצע.

חשיבות עריכת תרחישי ייחוס ועדכון מעת לעת נובעת מהצורך לתפעל אירועי חירום להבטחת המשכיות פעילות העירייה והתמודדות עם נזקים שעלולים לקרות בעקבותיהם, באופן מהיר ויעיל ככול שניתן.

מנהל המוקד הרואה⁶ מסר לביקורת שלמוקד הרואה תרחיש ייחוס אחד בכל הנוגע למערך המצלמות העירוני שנערך לפני כעשור וכולל התייחסות לצורך במיגון פיזי של ארונות התקשורת של מצלמות האבטחה בלבד.

הביקורת מעירה כי תרחיש הייחוס היחיד בכל הנוגע למערך המצלמות העירוני אינו כולל התייחסות לפתיחת גוב התקשורת וגרימת נזק לסיבים האופטיים. עוד מעירה הביקורת כי לא נמצא בידי העירייה מסמך המתעד את תרחיש הייחוס ועל כן לא ניתן היה לקבלו.

המלצות:

- הביקורת ממליצה כי העירייה תערוך בחינה מחודשת של כל תרחישי הייחוס האפשריים הנוגעים למערך המצלמות במצבו הנוכחי, וכן תערוך מסמך רשמי המפרט את תרחישי הייחוס וסדר הפעולות שיש לבצע בעת התרחשותם, לרבות כל הגורמים האמונים על ביצוע הפעולות בכל תרחיש.
- הביקורת ממליצה כי העירייה תקפיד על שמירה ותיעוד של כל מסמכי תרחישי הייחוס ותוודא כי כל הגורמים המעורבים במערך המצלמות ותפעולו השוטף יהיו מעודכנים בתכניהם.

- עוד מומלץ כי העירייה תקפיד על עדכון תרחישי הייחוס מעת לעת, וזאת בהתאם לשינוי מערך המצלמות (הוספת מצלמות/ אתרים חדשים, שינוי האמצעים הטכנולוגיים, שינוי נהלי המוקד הרואה וכדומה).

תגובת מנהל המוקד הרואה מיום 27.10.2021 :

"- מנהל המחלקה יקדם ישיבה בנושא תרחיש ייחוס חדש בנושא המצלמות, בהמשך לגל הפרעות שהיו בעיר לוד, כך שבעתיד הרשות תהיה מוכנה הרבה יותר טוב למצב החדש.

- סיכום הישיבה יועבר להתרשמות ובקרה של כלל הנוגעים בדבר וייצא נוהל מסודר בנושא, ע"פ פורמט העירייה הכולל מקרים ותגובות."

8.1.2. גיבוי רשת התקשורת

בעיר לוד הותקנה רשת תקשורת ייעודית נפרדת עבור המצלמות המבוססת בעיקרה על סיבים אופטיים. ארכיטקטורת התקשורת שהוקמה, תוכננה בשנים 2011-2012 עבור 100 מצלמות ומבוססת על הסיב האופטי, מורכבת מתוואי ראשי של 3 טבעות תקשורת המאפשרות התקנה של 12 סיבים אופטיים, כאשר בפועל הותקנו 6 סיבים (3 לכל כיוון לטובת גיבוי ושרידות של מערך התקשורת).

נכון לחודש מאי 2018, הוצבו ברחבי העיר 120 מצלמות, כבר בנקודת זמן זו פנו חברת טנדו (היועץ החיצוני של העירייה בנושא המצלמות) וחברת מר (החברה המספקת, המתקינה והמפעילה את המצלמות עבור העירייה), לעירייה בהמלצה לבצע הוספה של טבעות תקשורת. בתאריך 21.5.2018 נערך דיון אצל מנכ"ל העירייה בנושא "סגירת טבעות תקשורת לרשת הסיבים האופטיים ברחבי העיר לוד"⁷.

"סגירת טבעות תקשורת" משמעותה חיבור האתר האחרון אליו מגיע הסיב האופטי בחזרה אל המוקד באופן שמונע פגיעה בתקשורת מהאתרים וניתוקם מהמוקד.

בדיון הוצג הרקע לצורך בהוספת טבעות תקשורת לסיבים האופטיים של מערך מצלמות האבטחה, וזאת בעקבות ניתוקי תקשורת בין המצלמות למוקד העירוני שנגרמו כתוצאה מפגיעה בסיב האופטי עקב עבודות פיתוח בעיר:

"כתוצאה מפגיעה בסיב עקב עבודות פיתוח בעיר, בתקופה האחרונה פעמיים פגעו בסיב וכתוצאה מכך נותקה התקשורת אל המוקד העירוני, ראוי לציין שפגיעה זו מנתקת את יכולת הצפייה והשליטה על מספר רב של אתרים. ככל שהפגיעה קרובה יותר למוקד ניתק הקשר לכמות גדולה יותר של אתרים."

כאמור, הפתרון של סגירת טבעות תקשורת מאפשר המשך פעילות מיידית במצב בו ינותק הסיב האופטי, כפי שעולה מהמצגת שהוצגה בדיון: "במידה והסיב יפגע, הדבר לא יפגע בתקשורת מהאתרים וניטור האירועים המתקבלים במוקד."

מנהל המוקד הרואה מסר לביקורת שבשל מגבלות תקציביות, לא אושרה הוספת טבעות תקשורת. הביקורת מציינת שלא נמסר לביקורת פרוטוקול הדיון בלשכת מנכ"ל העירייה בנושא "סגירת טבעות תקשורת לרשת הסיבים האופטיים ברחבי העיר לוד" שהתקיים בתאריך 21.5.2018. בתאריך 5.1.2020 התקיים בלשכת מ"מ ראש העיר דיון בנושא "ביצוע מצלמות ביטחון שנה"ע 2020"⁸, בו נכחו מנהל אגף הביטחון, מנהל המוקד הרואה, נציג מחברת טנדו ונציג מחברת מר. בדיון הוצע להקים 6 "אתרי ליבה" שיוקנו במספר מתחמים בעיר, וזאת עקב הרחבת מערך המצלמות העירוני והצורך בשדרוג הטכנולוגיה, כפי שעולה מחוות הדעת⁹ של חברת טנדו מתאריך 9.12.2019 שהוצגה בדיון:

"תשתית התקשורת אשר מבוססת על סיבים אופטיים תוכננה בשנת 2011-2012 והותקנה על בסיס המכרז העירוני... לאור שינויים בטכנולוגיה, הן באמצעי הקצה כגון מצלמות והגדלת הרזולוציה שלהן... והן בהגדלת כמות המצלמות כ-320..... יש צורך בתכנון מחודש של רשת התקשורת הקיימת המבוססת מספר אתרי ליבה באזורים שונים בעיר המחוברים בינם באמצעות סיב אופטי ומחוברים לאתרים שונים..."

בדיון נקבע כי "יש ליצור הצעות מחיר לביצוע אתרי הליבה הנ"ל ולבצע הפרדה בין אתרי ליבה לבין ביצוע אתרי מצלמות בפועל."

בתאריך 20.10.2020 הועברו למנהל המוקד הרואה הצעות מחיר¹⁰ להקמת אתרי הליבה משתי חברות. הראשונה של חברת מר בסך 526,500 ₪ והשנייה של חברת סימביוט בסך 821,361 ₪.

לדברי מנהל המוקד הרואה, בהעדר תקצוב טרם אושרה הקמת אתרי ליבה.

מהאמור לעיל עולה שאף שתוכננה הקמת אתרי ליבה של הסיבים האופטיים הראשיים באופן המייצר יתירות וגיבוי והנושא נדון מספר פעמים, היישום טרם אושר בהעדר תקצוב.

המלצה:

- מומלץ כי העירייה תבחן את הפתרונות הטכנולוגיים שהוצעו בשנים האחרונות להקמת אתרי ליבה ו"טבעות תקשורת" שיאפשרו המשך הפעילות של המוקד הרואה במצב בו הסיב האופטי הראשי ינותק, תבחר את הפתרון המתאים ותעמיד בגינו את התקציב הדרוש ליישום.

תגובת מנהל המוקד הרואה מיום 27.10.2021 :

"- במסגרת המכרז החדש שנכתב בימים אלו עבור מערכות ביטחון טכנולוגיות בהובלת אגף הביטחון ומח' מוקד רואה, הוכנס הנושא של יצירת טבעות תקשורת ושרידות המערכות שהותקנו בשנים האחרונות בעיר לוד.

- יחד עם זאת, הנושא כרוך בתקצוב שכרגע לא קיים."

הטיפול במהלך המבצע

בשל המהומות בעיר שהחלו להתרחש כאמור, בתאריך 10.5.2021, נותקו מהמוקד הרואה מצלמות אבטחה רבות. על פי הנמסר לביקורת על ידי מנהל המוקד הרואה¹¹, נותקו במהלך תקופת המבצע כ- 200 מצלמות.

בתאריך 18.5.2021 נערך דיון¹² עירוני בנושא "החזרה לתקינות של 80 מצלמות אבטחה בעיר עקב הפוגרום שהתרחש בימים האחרונים בעיר לוד". בדיון זה השתתפו מ"מ ראש העיר ומחזיק תיק הביטחון, מנהל אגף הביטחון, מנהל המוקד הרואה, מנכ"ל חברת ט', סמנכ"ל ומנהל פרויקטים מחברת מ'.

להלן תרשים המפרט את ההחלטות שהתקבלו במסגרת הדיון:

החלטות נוספות	שימוש במצלמות של 360 מעלות	החלטות לטווח הארוך	החלטות לטווח הקצר
<ul style="list-style-type: none"> • התקנת מצלמות אח"מים והיבורן למוקד הרואה- בית ראש העיר ומנכ"ל העירייה. • הוצאת צו תחילת עבודה למתחם גני איילון. 	<ul style="list-style-type: none"> • התקנת מצלמת 360 מעלות בגובה של 10 מטרים באחד משני אתרים שנקבעו. • עריכת תכנון בנושא אנליטיקות חכמות ויישומן על מצלמות של 360 מעלות שהותקנו ברחבי העיר. • התקנת מצלמה של 360 מעלות בבית רוטשיין. 	<ul style="list-style-type: none"> • מיפוי נקודות חמות והתקנה של עמודי מצלמות במתכונת משופרת הכוללת מיגון נגד שריפות ומנעול רתק. • בעיר העתיקה: התקנת שופרות כריזה בכלל אתרי המצלמות. • התקנת מצלמות בשני אתרים נוספים- מתחם המכינה הקדם צבאית ובית כנסת דוסא 	<ul style="list-style-type: none"> • החזרה לפעילות של 80 מצלמות תקולות, לרבות ארונות, מצלמות ועמודים שנשרפו או נעקרו. • נעילת גוב התקשורת ע"י ריתוך. • נעילת תאי בקרת המצלמות ע"י ריתוך בעמודי המצלמות. • בעיר העתיקה: ריתוך כלל גובי התקשורת, מיגון ארונות הטמ"ס שהוצתו ע"י הומר מעכב בעירה והתקנת ארונות חדשים.

על פי הנמסר לביקורת על ידי מנהל המוקד הרואה, נערכו על ידו בשיתוף עם חברת ט' וחברת מ', שורת סיורים ברחבי העיר לבחינת הנזקים שנגרמו למצלמות.

הביקורת ביקשה לקבל תיעוד של הסיורים שנערכו ותיעוד הממצאים שעלו במסגרתם בדבר הנזקים. בפועל, התקבל מייל שכותרתו "פירוט אתרי מצלמות 18.5.2021"¹³ המפרט רשימה של 12 אתרים ומציין עבור כל אחד מהם מה הציווד הדרוש בהחלפה (להלן: "סיכום הסיור").

הביקורת מעירה כי לא נערך פרוטוקול רשמי מסודר לדיון העירייה מיום 16.5.2021 בו נכחו גורמים עירוניים בכירים וגורמים חיצוניים, למרות שהתקבלו במסגרתו החלטות מהותיות להמשך הפעלת המוקד הרואה ומערך המצלמות העירוני. בפועל, סיכום הדיון נערך ונשלח בפורמט של מייל על ידי מנהל המוקד הרואה וגם זאת לגורם חיצוני בלבד.

עוד מעירה הביקורת כי לא נקבעו פרקי זמן לביצוע ההחלטות המהותיות להמשך הפעלת המוקד הרואה ומערך המצלמות העירוני שהתקבלו בדיון, וזאת למרות חלוקתן לטווח הקצר ולטווח הארוך.

המלצה:

- מומלץ כי העירייה תקפיד על עריכת פרוטוקולים שיתעדו את הדיונים שנערכים על ידי גורמים בכירים בעירייה במסגרתם מתקבלות החלטות מטעם העירייה.

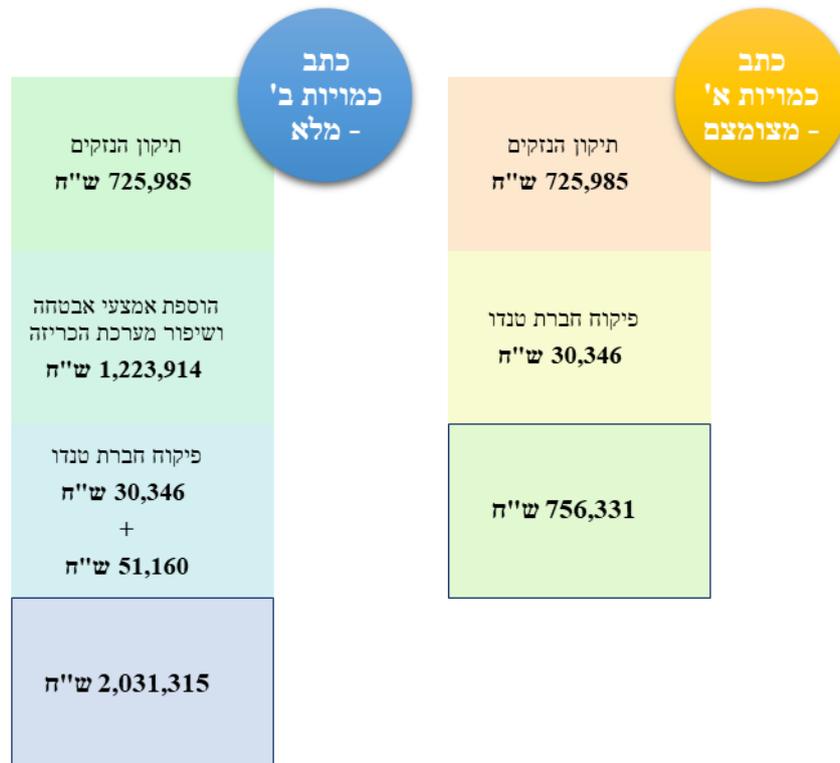
- עוד מומלץ כי כל החלטה לביצוע משימה מוגדרת מראש שמתקבלת במסגרת ועדה או דיון עירוני, בייחוד בארועי חירום, ייתחמו בזמן ויקבע עבורן מועד אחרון לביצוע שיהיה ידוע לכל הגורמים הרלוונטיים האמונים על השלמת המשימה.
- הביקורת ממליצה כי ככל ונדרש תיקון של נזקים הנגרמים כתוצאה מונדליזם יבוצע תיעוד ברישום ובצילום של הנזק שנגרם על ידי נציג העירייה, בטרם ביצוע התיקון.

תגובת מנהל המוקד הרואה מיום 27.10.2021 :

"- במסגרת הפרעות שהעיר לוד עברה בחודש מאי האחרון, אגף הביטחון ומח' מוקד רואה באמצעות קבלן המצלמות ח.מר ביצעו את כל שנדרש להחזיר את המצב לקדמותו ולהחזיר את מערך מצלמות הביטחון לתקינות מלאה בפרק זמן הקצר ביותר. עברנו פרעות קשים והמערך חזר לתפקוד מהיר בפרק זמן קצר מאוד, תיקוני המערכות בוצעו בליווי ושמירה של כוחות מג"ב עקב המצב הביטחוני הרגיש שהתקיים בעיר."

8.2. עלויות תיקון הנזקים

על מנת לתקן את הנזקים שנגרמו למערך מצלמות האבטחה בעיר ולמען שיפור אמצעי האבטחה, נערכו שני כתבי כמיות המפרטים את העבודות הדרושות להשבת מערך המצלמות לקדמותו ולשיפורו:



כתב כמיות א'¹⁴ הועבר לאישור ונחתם בתאריך 20.5.2021 על ידי גזבר העירייה. נכון למועד הביקורת, 8.6.2021, כתב כמיות ב' טרם אושר לביצוע.

נמצא כי בסיכום הסיור שהועבר לביקורת, לא נכלל - אתר מס' 59- אקסודוס אחד האתרים אשר נכלל בכתבי הכמויות.

כתבי הכמויות אינם כוללים התייחסות להקמת אתרי ליבה חדשים ויצירת מערך גיבוי תקין התואם את היקף המצלמות הקיים היום בעיר ואשר היה מאפשר המשך שידור של המצלמות למוקד הרואה במקרה שיתרחשו שוב אירועי ונדליזם כפי שהתרחשו בתקופת המבצע.

כתבי הכמויות אינם כוללים התייחסות להקמת "עמודי 10 או 12 מטר כולל מיגון מאסיבי כנגד שריפות ומנעול רתק בתא אביזרי מצלמות", כפי שנקבע בהחלטות לטווח ארוך בדיון שנערך בתאריך 18.5.2021¹⁵.

המלצה

- מומלץ כי העירייה תערוך בחינה מסודרת של צרכי העירייה בכל הנוגע לשדרוג מערך אתרי המצלמות הקיים ושיפורו, תוך קבלת החלטות מסודרת בדבר מנגנוני הגיבוי והאבטחה הנדרשים ליישום בכל אתר ואתר, ורק לאחר מכן יוצאו כתבי כמויות מעודכנים.

תגובת מנהל המוקד הרואה מיום 27.10.2021 :

"- כתב הכמויות של מהומות שלב ב', אינו כתב הכמויות העדכני שבסופו של תהליך הוצא על בסיסו צו תחילת עבודה לקבלן המצלמות ח.מר. יצא כתב כמויות מעודכן על סל 995 אלף נמ כולל מע"מ."

לגבי עמודים חזקים ומחוזקים, לא היה אישור של המשרד לביטחון פנים להוצאת הזמנה עבור עמודים כאלה, המימון היה לפי טעמם רק לנושא של "החזרת מצב לקדמותו בלבד".

- ביצוע אתרי ליבה וסגירת מעגלי תקשורת לשרידות ויתירות, הנושא ייכנס לביצוע בע"ה במכרז הקרוב.

- בנוסף לרשום לעיל, בוועדת המצלמות הקרובה, יועלה נושא צורכי העירייה בנושא שדרוג מערך המצלמות והתאמתו לצרכים העירוניים."

נספח א' - דוגמא לסיכום משמרת



עיריית לוד

דיווח מס' 2737237, יזום כניסה/יציאה ממשמרת - אתר מצלמות 101-מוקד עירוני

תאריך הפקת הדוח: 14:32 28.04.2021, קישור לדף דיווח: <https://ng.ctconnect.co.il/report/2737237>

הדו"ח הופק ע"י: אבירן כהן, מחלקה שיטור עירוני, מחלקה פיקוח, מחלקה מוקד רואה, מחלקה ביטחון, מחלקה מקלטים

פרטי הדיווח

תיאור:

טלפון	אופן קבלת הדיווח:	תאריך דיווח:	15:58 14/03/2021
יזום כניסה/יציאה ממשמרת	קטגוריה:	מיקום:	אתר מצלמות 101-מוקד עירוני
טופל	סטטוס:	כתובת:	קדושי קהילת מזריץ 20
		דחיפות:	3
מספר דיווח קודם:			
שם מטפל:		מקליד הדיווח:	
דיווח אב קודם:			
משך זמן ההקלדה: 53 שניות		שיוך למחלקה: מוקד רואה מוקד עירוני	

פרטי מדווח:

הדיווח נשלח על-ידי רוני צימבליסטה, נייד: 1111111222, מיקום: אתר מצלמות 101 - מחסן חירום, כתובת: צלאח אדין 0, לוד

תגובות

- מחלקה שיטור עירוני, מחלקה פיקוח, מחלקה מוקד רואה, מחלקה ביטחון, מחלקה מקלטים, 15.03.2021, 00:02, פנימי, סיכום משמרת צהריים: בוצעו סריקות עפ"י תוכנית סריקה סיוע לבעלי תפקיד: דיווח טלפוני במוקד על ילדים המבערים אש בגן קהילות ישראל - מציאת הילדים במצלמות והכוננת השיטור לשם - השוטרים פינו את הילדים. סיוע לשיטור תצפית בגן שמעוני - חיפוש אחר שני גברים לפי תיאור שגנבו ארנק - בוצע שיחזור האירוע התקיים מעבר לשטחי המצלמות. סבב פארקים מול פיקוח מעבר בכל הפארקים - לא נצפו אירועים חריגים.

הדו"ח הופק במערכת סטיקונקט 09-8828820 | support@ctconnect.co.il



בס"ד
 אגף ביטחון ושרותי חירום
 צחי זינגי – מנהל מח' מוקד ביטחון מצלמות עירוני
 טל': 08-9279079 | בקס: 08-9279079
 0528323655
 tzahiz@lod.muni.il

טופס בקשה לאיחזור מידע

תאריך: _____

טופס בקשה לאיחזור מידע – מוקד מצלמות הביטחון

1. א. הגוף המבקש: _____

ב. פרטי המבקש: _____, ת.ז: _____

ג. חתימה - _____

2. תוכן הבקשה - _____

על מגיש הבקשה לציין כתובת מייל לשליחת הודאו !

3. א. הגוף המאשר – אגף הביטחון ושרותי החירום

הערות: _____

ב. חתימת מנהל מוקד מצלמות הביטחון העירוני / אחמ"ש

– שם ומשפחה - _____

****** יש לצרף לבקשה, טופס הגשת תלונה במשטרת ישראל.**



נספח ד' - דוגמא לטופס בקשה לאיחזור מידע חסר

בס"ד
 אגף ביטחון ושרותי חירום
 צחי זיני - מנהל מח' מוקד ביטחון מצלמות עירוני
 טל' 08-9279079 | פקס: 08-9279079
 0528323655
 tzahiz@lod.muni.il



נספח ה' - טופס בקשה לאיחזור מידע

תאריך: 21/3/21

טופס בקשה לאיחזור מידע - מוקד מצלמות הביטחון

1. א. הגוף המבקש: _____

ב. פרטי המבקש: _____, ת.ז.: _____ 0417 _____

ג. חתימה - _____

2. תוכן הבקשה - בזמני סדר בקבוצה השגב 15.42 רכב נכנס בגרמיה
ברכב שלי שחנה על גרמיה (רובע אולמיר זא'/ד)
אזכר אדם אלא נרין ירה צינור בקצה של המבטאים של המוקד על אינה
אשר איה הרכב השגב
על מגיש הבקשה לציין כתובת מייל לשליחת הודאו!

3. א. הגוף המאשר - אגף הביטחון ושרותי החירום

הערות: _____

ב. חתימת מנהל מוקד מצלמות הביטחון העירוני / אחמ"ש

שם ומשפחה - _____

***** יש לצרף לבקשה, טופס הגשת תלונה במשטרת ישראל.

עיריית לוד | שד' דוד המלך 2 (כיכר קומנדו) | ת.ד. 401 לוד 7127225 | טלפון: 08-9279900/01
 MUNICIPALITY OF LOD | 2 King David Blvd. (Commando Square) | P.O.B 401 LOD 7127225 | Phone: 08-9279900/01
 כתובתנו באינטרנט: www.lod.muni.il



נגישות מבנים

תוכן עניינים

83	פרק א' – מבוא.....
87	פרק ב' – תמצית הממצאים.....
90	פרק ג' – פירוט הממצאים וההמלצות.....
90	1. מבנה ארגוני.....
90	1.1 כללי.....
90	1.2 ממונה על תחום הנגישות.....
91	1.3 רכז נגישות.....
92	1.4 יועץ נגישות חיצוני.....
94	2. תכנית אב לנגישות.....
97	3. מעקב נגישות.....
98	4. תקציב.....
103	5. נהלים.....
104	6. נגישות מתו"ס- מבנים, תשתיות וסביבה.....
104	6.1 כללי.....
107	6.2 הנגשת מבנים.....
107	6.2.1 מבני ציבור.....
109	6.2.2 מוסדות חינוך.....
120	6.2.3 מקלטים ציבוריים.....
122	6.3 הנגשת תשתיות.....
122	6.3.1 כללי.....
122	6.3.2 הנגשת דרכים (צמתים ומדרכות).....
124	6.3.3 הנגשת רמזורים.....
125	6.3.4 הנגשת תחנות אוטובוסים.....
127	6.4 הנגשת סביבה (מקום שאינו בניין).....
130	7. נספחים.....

פרק א' - מבוא

א. כללי

סקר חברתי שנערך בישראל על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2019 מצא כי 14% מכלל האוכלוסייה בארץ מעל גיל 20 הינם בעלי מוגבלות תפקודית חמורה. אדם עם מוגבלות תפקודית חמורה הוא מי שמתקשה קושי רב, או שכלל אינו יכול לעשות לפחות אחת מהפעולות הבאות: לראות, לשמוע, ללכת או לעלות במדרגות, להתלבש או להתרחץ בעצמו, לזכור או להתרכז.

לפי הסקר, שכוחות המוגבלות עולה עם הגיל ומגיעה ל- 25% בגיל 65-74 (26% מהגברים ו- 24% מהנשים) ול- 49% בגיל 75 ומעלה (43% מהגברים ו- 54% מהנשים). הסקר מוסיף כי שיעור האנשים עם מוגבלות באוכלוסייה גבוה יותר בפועל, מכיוון שהנתונים אינם כוללים דיירי מוסדות טיפוליים וסיעודיים שלא נכללו בסקר, וכן נדגמים שלא יכלו להתראיין לסקר בשל מוגבלותם.

שיעורים אלו צפויים לעלות עם הארכת תוחלת החיים, בעקבות חשיפה לתאונות ולמלחמות, ובזכות ההישרדות הרבה יותר של יילודים ואנשים החולים במחלות קשות. רק המיעוט שבמיעוט נולדים עם מוגבלות, ואילו מרבית המוגבלויות נרכשות במהלך החיים מבלי שניתן לנבא מראש את סיבתן. אשר על כן, ההיכרות עם הנושא צריכה להיות עניינו של כל אזרח אשר טובתו האישית, המשפחתית, החברתית והמקצועית – וטובתה של החברה הישראלית בכלל – עומדות לנגד עיניו.

על מנת לתת מענה ציבורי לצרכים של בעלי המוגבלויות בישראל נחקק בסוף שנות ה-90 חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק שוויון זכויות"), במטרה "להגן על כבודו וחירותו של אדם עם מוגבלות, ולעגן את זכותו להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים, וכן לתת מענה הולם לצרכיו המיוחדים". החוק מכיר בכך שנגישות פיזית היא תנאי מוקדם לקיום שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, ולכן קובע בסעיף 19 ח' כי "מקום ציבורי יהיה נגיש לאנשים עם מוגבלות".

על מנת להבטיח את ביצוע ההנגשה בהתאם לחוקים ולתקנות, הוקמה יחידה במשרד המשפטים "נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות" אשר פועלת למניעת אפליה ולקידום השתלבותם של אנשים עם מוגבלות בחברה הישראלית (להלן: "הנציבות").

המושג "הנגשה" מתייחס ליצירת סביבה המאפשרת השתתפות ותפקוד מיטביים. המושג הינו תוצר של תפיסת עולם הרואה את מצבו של האדם עם המוגבלות כתולדה של יחסי גומלין בין מצבו הגופני, השכלי או הנפשי לבין הפעילויות שהוא מבצע בחיי היומיום לבין הגורמים הסביבתיים המאפשרים או המעכבים השתתפותו של האדם בחיי המשפחה, הקהילה והחברה.

חוק שוויון זכויות קובע הוראות בדבר הנגשת מקומות ציבוריים. החוק מטיל חובה ישירה על הרשויות המקומיות להנגשת כל המקומות שבאחריות ובבעלות הרשות וכן להנגשת כל השירותים שהרשות מספקת, בתוך פרק זמן קצוב. הנגישות הנדרשת היא לכל סוגי המוגבלות.

ישנם שלושה תחומים עיקריים לפעולה במקביל בתחום הנגישות:

א. נגישות פיזית – הנגשת מבנים, תשתיות וסביבה (להלן: "נגישות מתו"ס"). תהליך הדורש מיפוי הנכסים והשטחים בעיר החייבים בהנגשה ותעדופם על פי סקירת נגישות, תמחור עלויות וקביעת לוחות זמנים.

ב. נגישות השירות – בחינת אופן מתן השירות והמידע לציבור, איתור צרכי הציבור בתחום הנגישות, שינוי נהלי עבודה, שיטות, נהגים והדרכת עובדים (להלן: "נגישות בשירות").

ג. בנייה חדשה - הכללת הסדרת התאמות לנגישות בכל מבנה ובכל שירות חדש אשר מוצע לתושב.

נגישות השירות והאחריות להנגשת מבני ציבור, מרחבים ציבוריים ומוסדות חינוך בשטחה המוניציפאלי של העיריה חלה על העירייה. חוק שוויון זכויות ותקנותיו מסדירים יישום הדרגתי של הנגשת המבנים עד למועד שבו נדרשת השלמת הנגשת כל המבנים וכל תחומי השירות המוניציפאליים.

להלן לוח הזמנים להנגשת מקום או שירות ציבורי שבאחריות הרשות המקומית:

מועד סיום ההנגשה	חייב בנגישות
א. מדרכות וצמתים- אמור היה להסתיים בשנת 1993 לפי חוק הרשויות המקומיות (סידורים לנכים) התשמ"ח 1988	מדרכות, צמתים וכל מקום אחר שיש בו זכות מעבר לציבור
ב. דרישות משלימות להנגשת מדרכות, צמתים וכל מקום אחר שיש בו זכות מעבר לציבור - בהחלה הדרגתית רב- שנתית עד ל- 1/11/2018	
בהחלה הדרגתית רב שנתית עד ל-2014 (עד שנת 2009 חובה להנגיש 50% מכלל התחנות הקיימות וכן כל התחנות שהוצבו החל משנת 2004)	תחנות אוטובוסים, מערכת הסעת המונים וסביבתן הקרובה
בהחלה הדרגתית רב שנתית עד ל- 1/11/2018	מקומות שאינם בניינים
א. מבני ציבור שניבנו אחרי שנת 1972 - אמור להיות נגיש על פי הדרישות בחלק ח' של תקנות התכנון והבניה	מבני ציבור
ב. דרישות משלימות למבנים קיימים - בהחלה הדרגתית רב- שנתית עד ל- 1/11/2021	
חובה להנגיש החל מנובמבר 2010	מקומות להצבת קלפיות
בהחלה הדרגתית רב שנתית עד ל- 1/5/2019	מערכת החינוך המוכרת והרשמית (12 שנות לימוד)
מייד	נגישות פרטנית לתלמיד ולהורה עם מוגבלות
מייד	נגישות בריכות שחיה
בהחלה הדרגתית, בפרישה המוגדרת בתקנות, עד ל- 1/11/2018	נגישות השירות

המחוקק מקל במעמסה הכלכלית על החייבים בהנגשה על ידי האפשרות לבצע החלה הדרגתית של ביצוע התאמות הנגישות ופורש אותה על פני מספר שנים. התקנות מפרטות איזה חלק מהמבנים, מהסביבה ומהשירותים חייב בנגישות, בכל שנה, עד שנת היעד הסופית. החלה הדרגתית מאפשרת לחייבים בנגישות לתכנן את ביצוע ההתאמות כך שלפחות חלקן ישתלבו בתוכניות הבינוי והפיתוח שלהם. לדוגמא: שילוב ביצוע התאמות ברחוב או בניין במהלך שיפוץ כללי שמתוכנן ממילא בעוד מספר שנים יחסוך משאבים רבים.

להלן לוחות הזמנים הקבועים בחוק להשלמת 100% הנגשה:

מועד אחרון לביצוע	סוג הנגישות
1.11.2018	נגישות בשירות
1.11.2021	נגישות מתו"ס

בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2018 היו בעיר לוד כ- 75.7 אלף תושבים מתוכם כ- 5,728 מקבלי קצבאות סיעוד או נכות, המהווים כ-7.6% מאוכלוסיית העיר:

מס' מקבלים	סוג קצבה
2,202	סיעוד
2,783	נכות כללית
371	ניידות
372	נכות מעבודה ותלויים
5,728	סה"כ מקבלי קצבאות

ב. מטרות הביקורת

לבחון את פעולות העירייה, על אגפיה ומחלקותיה הרלוונטיים, ליישום החוקים והתקנות הדנים בחובת הנגישות.

ג. מתודולוגיה

הביקורת נערכה במהלך החודשים ינואר – יוני 2021, ובמסגרתה:

- התקיימו פגישות עבודה עם עובדים רלוונטיים לרבות רכות הנגישות בעירייה וגורמים במשרד מהנס העיר;

- נבחנו נהלים פנימיים ותהליכי עבודה;
 - נסקרו מסמכים, נתונים ואסמכתאות מבססות;
- הביקורת מציינת לחיוב את שיתוף הפעולה לו זכתה במהלך עבודתה.

ד. המקור הנורמטיבי

- חוק שיוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח – 1998;
- חוק שיוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (תיקון מס' 2), תשס"ה – 2005;
- תקנות שיוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הסדרת נגישות לשירותי תחבורה ציבורית) תשס"ג - 2003;
- תקנות שיוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמת נגישות למקום ציבורי שהוא בניין קיים) תשע"ב-2011;
- תקנות שיוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (עדיפות במקומות חנייה במקומות עבודה) תשס"ב-2001;
- תקנות שיוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (מורשים לנגישות מבנים, תשתיות וסביבה) תשס"ז-2007;
- תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג – 2013;
- חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה – 1965;
- תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות) (תיקון מס' 5), תשס"ט – 2009;
- תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות) (תיקון מס' 2), תשס"ט – 2010;
- חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968;
- חוק הרשויות המקומיות (סידורים לנכים, תשמ"ח – 1988);
- חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, תשס"א – 2000;

פרק ב' – תמצית הממצאים

1. מבנה ארגוני

- לא ניתן היה לקבל מידע ונתונים אודות רכזי הנגישות שמילאו את התפקיד בשנים קודמות, החל ממועד החקיקה ועד למינוי רכזת הנגישות הנוכחית.
- נמצא כי בנוסף לתפקידה כרכזת נגישות, מבצעת רכזת הנגישות תפקיד נוסף של בודקת היתרים. הביקורת מסיבה את תשומת הלב לכך שביצוע בפועל של שני תפקידים, ריכוז תחום הנגישות בעירייה ובדיקת היתרי בנייה, עלולים לפגוע ביכולת למלא כראוי כל אחד מהתפקידים.
- ההתקשרות בין העירייה ליועץ החיצוני בתחום הנגישות לא נקצבה בזמן.
- העירייה לא הפסיקה את ההתקשרות עם היועץ ולא פעלה לקבלת הפיצוי המוסכם שנקבע בהסכם ההתקשרות אף שהיועץ לא עמד בהתחייבויותיו מראשית תקופת ההסכם.

2. תכנית אב לנגישות

- העירייה לא עשתה שימוש בתכנית האב בתחום הנגישות הפיזית ובתחום הנגישות בשירות אשר הוכנו בשנת 2013 כבסיס להכנת תכניות עבודה שנתיות. כפועל יוצא מהעיכוב ביישום הנגשות המבנים שנסקרו, נדרשת העירייה כיום לערוך סקרי נגישות חדשים בשל עדכון תקנות הנגישות.

3. מעקב נגישות

- העירייה לא ערכה מעקב ובקרה נאותים אחר פעולות ההנגשה שביצעה במהלך השנים משנת 2013 ועד היום והעירייה אינה מתעדת באופן מסודר את פעולות ההנגשה שביצעה. הדבר חמור במיוחד נוכח העובדה שאי עמידה בהוראות המחייבות עלולה לגרור נקיטת הליכים פליליים כנגד נושאי משרה בכירים בעירייה.
- אף שרכזת הנגישות והממונה על תחום הנגישות פועלות כבר משנת 2019 בתפקידים אלו, טרם הושלם מיפוי המבנים והמקומות הטעונים הנגשה כך שלא ניתן לקבל נתונים מדוייקים בדבר סטטוס ההנגשה של כל מבנה או מקום בעיר.
- בדיקת קובצי המעקב העירוניים אחר ביצוע ההנגשות הנדרשות בהתאם לחוק, העלתה כי הנתונים אינם מעודכנים ואף אינם מתעדכנים מעת לעת, כך שלא קיימת תמונת מצב עדכנית בנוגע להנגשה העירונית.

4. תקציב

- לא הוקצו תקציבים ייעודיים לנגישות השירות, וכבישים ולהנגשת גנים ציבוריים הכלולים בתוכנית האב. עיקר התקציבים שהעירייה תקצבה במהלך העשור האחרון, הוקצו להנגשת מוסדות חינוך (כ 69%).
- נמצא כי 9 תב"רים אשר נפתחו מתקציבים שמשרד החינוך העמיד לרשות העירייה לביצוע הנגשות, לא נוצלו כלל, תוקף ההתחייבויות פג והתב"רים נסגרו.
- רכזת הנגישות עושה שימוש ב- 2 תב"רים בלבד שתקציבם הכולל ויתרתם לניצול היא 1,430,000 ש"ח מההווים 18% מהיתרה לניצול של 26 תברים שנפתחו ותקציבם הכולל המעודכן הוא 11,652,801 ש"ח ויתרתם לניצול מסתכמת בסך של 8,280,408 ש"ח. המשמעות היא שהעירייה אינה עושה שימוש במלוא כספי התב"רים שהועמדו לרשותה לצורך ביצוע ההנגשה, וזאת למרות אי עמידתה בלוחות הזמנים שנקבעו בחוק, כפי שיפורט להלן לגבי כל תחום הנגשה בפרקים הבאים.

5. נהלים

- בבדיקת הביקורת נמצא כי נכון למועד הביקורת, לא היו לעירייה נהלים פנימיים העוסקים בתחום הנגישות. המשמעות הינה שעובדי העירייה העוסקים בתחום הנגישות פועלים ללא נהלים כתובים המסדירים את פעילותם, תהליכי העבודה שלהם וממשקי עבודתם מול גורמים חיצוניים, כך שלא ניתן לקיים בקרה נאותה אחר עבודתם ואחר ממשקי העבודה.

6. נגישות מתו"ס- מבנים, תשתיות וסביבהמבני ציבור

- העירייה לא עמדה בתאריך היעד הראשון להכנת רשימת מבני הציבור להנגשה במגה הראשונה והשנייה, שכן רק בשנת 2013 ערכה העירייה את סקרי המבנים הראשונים במסגרת תוכנית האב.
- העירייה הנגישה 23%-29% ממבני הציבור במקום 65% לפחות אשר היו אמורים להיות מוגשים עד לתאריך 22.6.2020.

מבני חינוך

- העירייה לא פעלה להנגשת מוסדות החינוך בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו בצו ההנגשה ההדרגתית שהוציאה נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. בפועל, לא הסתיימה ההנגשה באף אחד ממוסדות החינוך שהעירייה נדרשה להנגישם.
- העירייה לא דיווחה למשרד החינוך באופן סדיר בכל שנה אחר התקדמותה בהנגשת מוסדות החינוך בעיר, בניגוד להוראות חוק שוויון זכויות הקובעות כי רשויות מקומיות נדרשות להגיש דיווח בדבר סטטוס הנגשת מוסדות החינוך מידי שנה.

- העירייה לא עשתה שימוש במשך שנים רבות בהתחייבויות תקציביות המיועדות לביצוע הנגשה פיזית במוסדות חינוך ספציפיים עד שפג תוקפן ונדרשה קבלת התחייבות תקציבית חדשה.
- נמצא כי 2 מוסדות חינוך כלל אינם נכללים בדוח מעקב נגישות המרכז את כל הנתונים הנוגעים להנגשת מוסדות החינוך בעיר.
- טרם הסתיימה ההנגשה הפרטנית ב-5 מתוך 6 מוסדות החינוך הדרושים בהנגשה פרטנית.
- נמצא כי המעקב אחר הנגשה פרטנית הנעשה באמצעות דוח מעקב נגישות, אינו כולל פירוט של המועדים הרלוונטיים, ובכלל זאת, מועד קבלת בקשה פרטנית, מועד קבלת צו הנגשה, מועד אחרון לביצוע וכדומה. יוער כי ללא ציון מועדי ביצוע, לא ניתן לבצע מעקב ובקרה נאותים אחר ביצוע הנגשה פרטנית.

7. מקלטים ציבוריים

- נכון למועד הביקורת לא התבצע מיפוי של המקלטים הציבוריים בעיר ומעקב ובקרה אחר סטטוס הנגשתם.

8. הנגשת תשתיות

- העירייה אינה מבצעת מעקב אחר הנגשת תשתיות כגון דרכים, צמתים, מדרכות וכדומה וכי לא ניתן היה לקבל מידע המרכז את התשתיות הקיימות אשר דרושות או תידרשנה בהנגשה על פי החוק.
- העירייה לא ערכה תוכנית הנגשה לרמזורים ברחבי העיר, ואף אינה מחזיקה במידע מרוכז אודות סטטוס הנגשתם.
- הביקורת מעירה כי הדיווח של רכזת הנגישות לפיו כלל התחנות בעיר הונגשו, אינו מגובה באישור מורשה נגישות.
- נמצא כי מעקב העירייה אחר הנגשת תחנות האוטובוס בעיר נוהל במספר טבלאות מעקב שונות, שאין התאמה בין הנתונים המופיעים בכל אחת מהן. אחת מפרטת 202 תחנות, השנייה מפרטת 179 תחנות והשלישית 178 תחנות.
- עוד נמצא כי סטטוס ההנגשה המפורט במכתבו של היועץ כולל התייחסות רק ל-142 תחנות מתוך בין כ-178 עד 202 תחנות שייתכן וקיימות בעיר.
- רכזת הנגישות והממונה על תחום הנגישות לא מסרו מיפוי מסודר שנערך על ידי העירייה למקום שאינו בניין מלבד רשימה של 67 פארקים ציבוריים המפורטים בדוח מעקב נגישות שמנוהל על ידי רכזת הנגישות ואשר כולל את שם הגן, כתובתו ובחלק מהמקרים את תאריך הקמתו.

פרק ג' – פירוט הממצאים וההמלצות

1. מבנה ארגוני

כללי

המחוקק קובע חובת מינוי של שני בעלי תפקידים בתחום הנגישות ברשות מקומית :

1- ממונה על תחום הנגישות;

2- רכז הנגישות.

בנוסף, נדרשת הרשות להעסיק מורשי נגישות אשר יערכו עבודה סקרי נגישות וינפיקו אישורי נגישות. בדרך כלל רשויות מקומיות מתקשרות עם יועצים חיצוניים לעריכת סקרי הנגישות.

תפקידי הממונה על תחום הנגישות ורכז הנגישות, לא אוישו טרם כניסתן של הממונה והרכז הנוכחיות לתפקיד .

ממונה על תחום הנגישות

סעיף 19 נב לחוק שוויון זכויות קובע אחריות ישירה של נושא משרה בכיר ליישום הוראותיו, להלן:

"נעשתה עוולה כאמור בסעיף 19 נא על ידי תאגיד, יהיה אדם אחראי גם הוא לעוולה, אם היה אותה שעה מנהל פעיל ראשי בתאגיד, מנהל פעיל בתאגיד הקשור לנושא העוולה, שותף, למעט שותף מוגבל, או עובד בכיר האחראי לתחום שבו נעשתה העוולה אלא אם כן הוכיח שניים אלה:

1. העוולה נעשתה שלא בידיעתו;

2. הוא נקט אמצעים סבירים בנסיבות העניין כדי למנוע את העוולה."

כלומר, החוק מאפשר נקיטת הליכים פליליים כנגד נושאי משרה בכירים ברשות המקומית בכל הנוגע לאי עמידה בהוראות חוק שוויון זכויות.

בשנת 2009 פרסמה הנציבות לשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות מסמך שכותרתו "עיר נגישה - נגישות לאנשים עם מוגבלות ברשויות המקומיות - מדריך למנהלים" (להלן: "מדריך מנהלים"), אשר מחדד את הסעיף וקובע כי מוטב שאת תפקיד זה ימלא מנכ"ל העירייה או בעל סמכויות רחבות המקביל למנכ"ל (למשל, מזכיר הרשות). החוק מסמך את נציב השוויון להוציא צו נגישות כנגד מי שמפר את הוראות החוק, והוא מעניק לנציב סמכות להגיש תובענה ותביעה ישירה נגד נושא המשרה הבכיר ברשות ציבורית שלא פעל בהתאם להוראות המחייבות. נושא המשרה הבכיר צריך להתארגן ולפעול בהתאם.

דוח מבקר המדינה משנת 2013 קובע כי "להצלחת יישום התכנית על הרשות המקומית למנות את אחד מעובדיה הבכירים - מנכ"ל הרשות או בעל סמכויות רחבות מקבילות - למוביל התכנית". זאת משום שחובת הנגישות חלה כמעט על כל תחומי הפעילות של השלטון המקומי, ונוגעת לפעילותם של רוב המחלקות והאגפים ברשות המקומית.

על פי הנמסר לביקורת, סגנית מהנדס העיר היא "המחזיקה בתיק הנגישות בעירייה" ומשמשת בפועל כממונה על תחום הנגישות במשך כשנתיים, ממועד כניסתה לתפקיד.

לא נמצא תיעוד למינוי סגנית מהנדס העיר לתפקיד ממונה על תחום הנגישות באמצעות כתב מינוי.

המלצה:

- למנות את הממונה על תחום הנגישות באמצעות כתב מינוי.

תגובת רכז הנגישות מיום 3.8.2021:

"התקבל מינוי לתפקיד ממונה על תחום הנגישות של סגנית מהנדסת העיר [REDACTED] בתאריך ה- 12.07.2021".

התייחסות הביקורת לתגובת רכז הנגישות:

הביקורת שמחה על תיקון הליקוי לפיו לא היה מינוי רשמי מסודר לממונה על תחום הנגישות.

רכז נגישות

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות קובע בסעיף 19מב :

"(א) מי שאחראי להספקת שירות ציבורי כהגדרתו בסיומן ד', המעסיק 25 עובדים לפחות ימנה מקרב עובדיו אדם הבקיא, ככל הניתן, בתחום הנגישות לאנשים עם מוגבלות וככל האפשר הוא יהיה אדם עם מוגבלות (בסעיף זה – רכז נגישות).

(ב) רכז נגישות

(1) ימסור מידע לציבור על אודות נגישותו של השירות הציבורי או המקום שבו הוא ניתן;

(2) ייתן ייעוץ והדרכה בדבר חובותיו של השירות הציבורי לפי פרק זה."

תפקיד רכז הנגישות על פי חוק שוויון זכויות הוא למסור מידע לציבור אודות נגישותו של השירות הציבורי או המקום שבו הוא ניתן וכן מתן ייעוץ והדרכה בדבר חובות ההנגשה של השירות הציבורי.

בתקנות הנגישות לשירות נקבע כי על הרשות להביא לידיעת הציבור והעובדים ברשות את שמו של רכז הנגישות שמינתה, מקום משרדו ודרכי הפניה אליו, אך החוק או התקנות לא מקנים לרכז הנגישות סמכות לברר תלונות ציבור על הפרת חובות נותן השירות על פי החוק.

החוק מגדיר את רכז הנגישות כאדם הבקיא ככל האפשר בתחום הנגישות לאנשים עם מוגבלות. אם הדבר אפשרי, רצוי למנות עובד שהוא אדם עם מוגבלות בעצמו.

הגדרה מפורטת של תפקיד רכז הנגישות הוסדרה גם על ידי מינהל השלטון המקומי של משרד הפנים (להלן: "הגדרת תפקיד משרד הפנים") הקובע כי שם רכז הנגישות, מקום משרדו ודרכי הפניה אליו יפורסמו לציבור, וכן יועברו לידיעת נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ולידיעת העובדים.

תחומי האחריות של רכז הנגישות על פי הגדרת התפקיד הם:

1. מתן ייעוץ והדרכה לרשות המקומית לגבי חובותיה בביצוע התאמות נגישות ע"פ החוק.
2. ריכוז וניהול מערכות מידע וניתוב המידע לציבור אודות נגישותו של השירות הציבורי/עירוני או המקום שבו הוא ניתן.
3. קידום המודעות ברשות המקומית בנושא נגישות לאנשים עם מוגבלות.
4. סיוע לראש הרשות בתכלול עבודת השרות המקומית בתכנון ובביצוע תכניות אב ותכניות עבודה בתחום הנגישות, וביצוע מעקב על התקדמות ביישום.
5. סיוע לראש הרשות בריכוז עבודת המטה השוטפת בכל היבטי הנגישות, בנייה וריכוז פורומים העוסקים בנגישות.
6. מעקב אחר פניות ציבור בתחום הנגישות.

רכזת הנגישות הנוכחית בעירייה מונתה בכתב מינוי מיום 1.6.2019, כחודש לאחר שסיימה קורס רכזי נגישות של עמותת "נגישות ישראל". פרטיה של הרכזת ודרכי הפנייה אליה מפורסמים באתר העירייה כנדרש בהגדרת התפקיד של משרד הפנים - **נמצא תקין**.

הביקורת מציינת כי לא ניתן היה לקבל מידע ונתונים אודות רכזי הנגישות שמילאו את התפקיד בשנים קודמות, החל ממועד התקיקה ועד למינוי רכזת הנגישות הנוכחית.

נמצא כי בנוסף לתפקידה כרכזת נגישות, מבצעת רכזת הנגישות תפקיד נוסף של בודקת היתרים. הביקורת מסיבה את תשומת הלב לכך שביצוע בפועל של שני תפקידים, ריכוז תחום הנגישות בעירייה ובדיקת היתרי בנייה, עלולים לפגוע ביכולת למלא כראוי כל אחד מהתפקידים.

יצוין כי על פי חוק שוויון זכויות, תקנות השירות או חוזר משרד הפנים אין כל דרישה כי רכז הנגישות ינהל את הפרוייקטים ההנדסיים בפועל אלא רק יתאם בין הגורמים השונים בעירייה ויפקח כי התאמות הנגישות והפרוייקטים בנושא הנגישות יבוצעו.

המלצה:

- תפקיד רכז הנגישות בעירייה יבוצע על ידי גורם אחד אשר זהו תפקידו היחיד, כפי שנדרש בהתאם להנחיות משרד הפנים. הביקורת מדגישה כי מדובר בתפקיד בעל חשיבות רבה ובהיקף עבודה רב, שאי מילוי כנדרש עלול להוביל לנקיטת הליכים פליליים כנגד נושאי משרה בכירים.

יועץ נגישות חיצוני

ברשויות מקומיות ניתן להתקשר עם יועצים חיצוניים בעלי ידע מקצועי על מנת להיעזר בהם בתחומים שונים, בדומה לתחום הנגישות לסיוע בקידום הנגשת מבנים לבעלי מוגבלויות.

העירייה התקשרה בתאריך 19.9.2017, עם יועץ חיצוני בשם ג'6 (להלן: "היועץ" או "המתכנן") ב"הסכם מסגרת לעבודות תכנון יועצים/ מתכננים" לביצוע תכנון, ייעוץ ונגישות בפרויקטים שונים (להלן: "ההסכם").

הביקורת מעירה שההתקשרות בין העירייה ליועץ נשוא הסכם זה לא נקצבה בזמן.

סעיף 4 להסכם מפרט את מהות העבודה: "מתן שירותי תכנון ו/או יעוץ בפרויקטים שונים בעיר, במסגרת עבודת התכנון ילווה המתכנן את הפרויקט מטעם העירייה בתחום עליו מופקד המתכנן זאת לרבות התייצבות לפגישות, הגשת תוכניות וחוות דעת וכל פעולה אחרת אשר נחוצה לקידום הפרויקט והקשורה לתחום עליו מופקד המתכנן בפרויקט. במסגרת עבודת התכנון יפעל המתכנן על פי החוקים, התקנות והנהלים הרלוונטיים לעבודתו."

באוגוסט 2018 פרסמה העירייה מכרז פומבי מס' 15/18 לשירותי יועץ מורשה נגישות עבור העירייה. היועץ זכה במכרז ונערך עימו הסכם חדש לשירותי יועץ מורשה נגישות שנחתם בתאריך 24.12.2018 (להלן: "ההסכם החדש"). תקופת ההסכם החדש נקבעה לתקופה של 36 חודשים, כלומר עד לתאריך 23.12.2021.

השירותים שנכללו במסגרת ההסכם החדש הינם "שירותי יועץ מורשה נגישות, כולל בדיקה וסקירת האתרים ו/או המבנים קיימים, הכנת חו"ד, בדיקה ומתן אישורי מורשה נגישות, הכנת תוכניות מפורטות להנגשה כללית כולל הנגשה הדורשת ביצוע פיר מעלית (במידת הצורך) ואישורן בחוברת בקשה של משרד החינוך... הכנת תוכניות לביצוע וכתב כמויות...".

כחלק מתנאי ההסכם החדש, ניתנה לעירייה האפשרות לביטול ההסכם טרם סיום תקופתו:

- סעיף 2.5 - "...לעירייה שמורה הזכות בכל עת, להביא הסכם זה לידי סיום בהודעה של 60 יום מראש ובכתב וזאת בכל עת ומחמת כל סיבה ולנותן השירות לא תהיינה דרישות או תביעות כנגד העירייה בגין כך."
- סעיף 2.6 - "אם נותן השירות לא מילא אחת או יותר מהתחייבויותיו על פי מסמכי המכרז / ההסכם, העירייה תהא רשאית להפסיק את ההתקשרות לאלתר...".

נוסף על כך, סעיף 12 להסכם החדש קובע ערבות ביצוע לקיום החוזה בסך של 10,000 ₪ כאשר "במקרה של הפרת ההסכם ע"י נותן השירות, הערבות תשמש כפיצוי מוסכם לעירייה מבלי שיהיה עליה להוכיח נזק...".

בתאריך 14.9.2020 נערכה ישיבה בראשות מנכ"ל העירייה ובנוכחות גזבר העירייה, סגנית מהנדס העיר, רכזת הנגישות וע. מנכ"ל העירייה בנושא יועץ הנגישות בעקבות טענות שהיועץ לא מילא את תפקידו באופן נאות ולא ביצע את סקרי הנגישות ואת הפעולות הנדרשות לקידום ההנגשות אליהן מחויבת העירייה.

בישיבה נקבע כי "יש לקיים שימוע בנוכחות הגזבר ולהוציא פרוטוקול. לאחר מכן ובמידה ואכן יובהר שיועץ הנגישות מפר את החוזה- יש להוציא מכתב הפסקת הסכם."

בתאריך 20.10.21, נערך שימוע למורשה הנגישות בו הוחלט שבמידה ולא יעמוד בהתחייבויותיו העירייה תדרוש את סיום ההתקשרות.

באפריל 2021, לאחר תקופת היעדרות ממושכת של היועץ, פנתה רכזת הנגישות ללשכה המשפטית של העירייה על מנת לבחון אפשרות להתקשרות עם יועץ חיצוני נוסף. על פי תשובת סגנית היועמ"ש לעניינים משפטיים בעירייה מתאריך 12.4.2021, ישנן שתי אפשרויות לקידום תחום הנגישות נוכח חוסר תפקודו של היועץ. האחת, הודעה ליועץ על ביטול ההסכם עימו ועריכת מכרז חדש. השנייה, עריכת התקשרויות נקודתיות למקרים דחופים באמצעות הליך התמחרות של קבלת הצעות מחיר.

נמצא כי העירייה לא הפסיקה את ההתקשרות עם היועץ ולא פעלה לקבלת הפיצוי המוסכם שנקבע בהסכם ההתקשרות אף שהיועץ לא עמד בהתחייבויותיו מראשית תקופת ההסכם.

המלצה:

- העירייה תפעל להפסקת ההתקשרות עם יועץ הנגישות ולעריכת מכרז חדש.
- העירייה תפעל בזריזות להעסקת יועצים מקצועיים בהליכים מהירים הקבועים בחוק על מנת לקדם את ההנגשות הדחופות כגון הנגשות פרטניות במוסדות חינוך .

תגובת רכזת הנגישות מיום 3.8.2021:

"התבצע שימוע וכן תופסק ההתקשרות מול יועץ הנגישות החל מ-1.9.1. אנו בשלב זה מכינים תוכנית רב שנתית להשלמת כל פערי הנגישות הקיימים."

2. תכנית אב לנגישות

חוק שוויון זכויות קובע שפעולות הנגישות יסתיימו עד נובמבר 2018 והחובה לביצוע ההנגשה תחל מיד עם הכניסה לתוקף של תקנות נגישות בכל אחד מהתחומים. כמו כן קובע חוק שוויון זכויות כי ההנגשה תחולק למנות שוות שנה בשנה בהיקף המפורט בתקנות שהותקנו מכוח החוק.

נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (להלן: "הנציב") המליץ בשנת 2009 במסגרת "מדריך מנהלים" לרשויות המקומיות להכין תכנית רב-שלבית ליישום ההנגשה שבתחום שיפוטן. התכנית תכלול סקר נגישות מידי שנה ולוח זמנים לביצועה כנדרש בתקנות התאמת נגישות בבניינים ציבוריים, פירוט של מנגנוני התיאום לניהולה של התכנית להטמעתה ולבקרה עליה, וכן אומדן עלויות. להצלחת יישום התכנית על הרשות המקומית למנות את אחד מעובדיה הבכירים - מנכ"ל הרשות או בעל סמכויות רחבות מקבילות - למוביל התכנית.

התכנית הרב־שלבית פורשת את משימות ההנגשה לשלבים על רצף הזמן המוגדר בחוק, וכן מגדירה אומדן עלויות של תהליכי יישום והטמעה. בניה של תכנית רב־שלבית איכותית וניהול מושכל של התהליך הם ערובה להצלחת תהליך הנגישות ברשות המקומית הכולל הן נגישות פיזית במבנים, תשתיות וסביבה והן נגישות בשירות.

תכנית רב שלבית תכלול התייחסות לכל התאמות הנגישות המוגדרות בחוקים, בתקנות ובתקנים הרלוונטיים ותחלק את משימות ההנגשה לתקופות קצובות לפי לוחות הזמנים המוגדרים בחוקים ובתקנות, ותינתן הערכה תקציבית לכל תקופה. לתכנית אב אין מעמד סטטוטורי.

על מנת לקבוע סדר עדיפויות כבסיס להכנת התכנית, יש למפות את התאמות הנגישות הנדרשות ברשות ולאמוד אותן תקציבית וזאת לשם חלוקת מלאכת ההנגשה למנות קצובות של שנה, עד להנגשת הרשות כולה.

לאחר הכנת תכנית האב, באפשרות העירייה לבקש ממושרד האוצר סיוע כלכלי למימון ביצוע תכנית הנגישות בשטחה. על מנת שהעירייה תקבל את הסיוע עליה להגיש את תכנית האב לנציבות שוויון זכויות ובנוסף, להגיש למשרד האוצר בקשה הכוללת את התכניות והעלויות המשוערות.

בנובמבר 2013 נערכה "תוכנית אב להנגשת העיר לוד לאנשים עם מוגבלות" על ידי המרכז הישראלי לנגישות של עמותת שק"ל (שירותים קהילתיים לאנשים עם צרכים מיוחדים) בשיתוף הקרן לפיתוח לוד (להלן: "תוכנית האב").

תוכנית האב הוגדרה כתוכנית אסטרטגית שמטרתה "לשמש כתוכנית עבודה מנחה עבור העירייה בתהליך יישום הנגישות העירונית בעיר לוד ובמקביל, לשמש כמסמך מקצועי המשמש לקבלת משאבים ליישום מהגורמים הרלוונטיים."

על פי תוכנית האב, נערך סקר הנגשה של 158 מבנים, במסגרתו נסקרו רוב מבני ציבור בתחומי תרבות, רווחה, בריאות ושירותים עירוניים שונים וחינוך (להלן: "סקר מבנים") כ-25% ממדרכות העיר וכ-25% מהגנים הציבוריים. תוכנית האב פוצלה ל-2 מסמכים עיקריים:

1- תוכנית האב - תוכנית אב להנגשת העיר הכוללת הנחיות מקצועיות, ממצאים עיקריים, אומדנים ותכנית עבודה רב שנתית;

2- סקרי נגישות - סקרים מפורטים הכוללים פירוט של הבדיקות שנערכו עם הנחיות ספציפיות לכל יחידת בדיקה (מבנה, רחוב, גן ציבורי).

בנוסף, מתוכנית האב עולה כי האומדן הכללי של הנגשת העיר לוד הוא כ-22 מיליון ₪. מכיוון והתוכנית הייתה מיועדת ליישום על פני 8 שנים, מדובר באומדן עלויות של כ-3 מיליון ₪ לשנה.

להלן פירוט מרכיבי התוכנית:

סוג המונגש	אומדן עלויות (₪)
מבני ציבור	15,453,200
מדרכות וכבישים	5,000,000
גנים ציבוריים	320,000
נגישות השירות	1,000,000
סה"כ	21,773,200

הממונה על תחום הנגישות, ורכזת הנגישות מסרו לביקורת כי לא נעשה שימוש בנתוני סקרי הנגישות המפורטים שנערכו לכל מבנה בתחום העירייה שעליהן התבססה תוכנית האב ואשר היו אמורות לשמש לעריכת תוכניות שנתיות, ובכלל זה, לא נעשה שימוש ברשימות המפורטות שהוכנו לצורך תוכנית האב בדבר המבנים והשטחים הנדרשים בהנגשה וכיום מוקדשים משאבים רבים לאיסוף וריכוז המידע מחדש

נמצא כי מבנים שהיו חלק מסקר הנגישות שעל בסיסו הוכנה תוכנית האב משנת 2013, רשומים בטבלת המעקב של רכזת הנגישות של העירייה בסטטוס "ממתין לסקר נגישות", כך לדוגמה: בתי הספר חב"ד ד', דקל ואלרזאי.

רכזת הנגישות הסבירה כי לא ניתן לעשות שימוש בסקרים שנערכו במסגרת תוכנית האב כיוון שבחלוף השנים התעדכנו חלק מהתקנות הרלוונטיות ונדרשת בחינה מחודשת של המבנים.

נמצא כי העירייה לא עשתה שימוש בתוכנית האב בתחום הנגישות הפיזית ובתחום הנגישות בשירות אשר הוכנו בשנת 2013 כבסיס להכנת תכניות עבודה שנתיות. כפועל יוצא מהעיכוב ביישום הנגשות המבנים שנסקרו, נדרשת העירייה כיום לערוך סקרי נגישות חדשים בשל עדכון תקנות הנגישות.

המלצה:

- לעשות שימוש בתוכנית האב בתחום הנגישות הפיזית כבסיס מידע נתונים לעריכת תכניות עבודה שנתיות וספציפיות.
- לבחון את החומרים והנתונים הקיימים ולמצותם על מנת לא לבזבז משאבי עירייה ללא שימוש מלא בחומרים קיימים כמו תוכנית האב שנערכה בשנת 2013 שהושקעו משאבים רבים לעריכתה.
- לבחון את השימוש שניתן לעשות בסקרי הנגישות הקיימים על מנת לחסוך משאבים בקיום סקרי נגישות חדשים.

תגובת רכזת הנגישות מיום 3.8.2021:

"כיוון שהתוכנית הרב שנתית להנגשה שבוצעה ב-2013 הייתה צריכה להסתיים בשנה הזאת, אני יכולה להגיד שטרם השלמנו את כל פעולות ההנגשה, לכן יש פער בין התוכנית לבין מה שבוצע בשטח.

סקר המבנים שקיבלתי ממחלקת נכסים לא עדכני."

3. מעקב נגישות

הביקורת ביקשה לקבל את נתוני הנגשת מוסדות העירייה וקיבלה את הקבצים הבאים:

- **דוח סטטוס נגישות** - קובץ אקסל שכותרתו "סטטוס נגישות פעימות 1-2 עדכני" הכולל שלושה גיליונות: מבני ציבור פעימה 1 (רשימה של 4 מבנים), מבני ציבור פעימה 2 (רשימה של 12 מבנים) ומוסדות חינוך (רשימה של 45 מבנים). בכל גיליון ישנה טבלה הכוללת את העמודות הבאות: שם המבנה, כתובת, סטטוס, הערות, כתב כמויות, דוח ליקויים, תאריך תחילת עבודה, תאריך סיום עבודה, אישור נגישות סופי, תאריך עדכון, איש קשר ומסמכים נוספים (להלן: "דוח סטטוס נגישות").
- **דוח מבנים** - קובץ אקסל שכותרתו "דוח מבנים פעימה 3" הכולל רשימה של 829 נכסים שהעירייה עושה בהם שימוש (בין אם בבעלותה ובין אם לאו), נכון ליום 1.1.2018. רשימת הנכסים כוללת פירוט בדבר הנתונים הבאים: מספר נכס, כתובת, גוש וחלקה, תאור המבנה, סטטוס המבנה, שימוש ראשי, שטח המבנה, סה"כ קומות במבנה, תאור המחזיק, בעל זכות, מקור הזכות, מהות הזכות וזכות הרשות (להלן: "דוח מבנים").
- **דוח מעקב נגישות** - קובץ אקסל שכותרתו "מסד נתונים הנגשה" הכולל 11 גיליונות: הזמנות עבודה, מוסדות חינוך הנגשה פרטנית, מוסדות חינוך הנגשה פיזית, גני ילדים, מבני ציבור, פארקים ציבוריים, תחנות אוטובוס במסגרת מהיר לעיר, תחנות אוטובוס משרד התחבורה, חניונים ציבוריים, סקרים והדרכות לעובדים ברשות. הגיליונות כוללים נתונים בדבר המבנים הקיימים, וחלקם בדבר סטטוס ההנגשה (להלן: "דוח מעקב נגישות").
- **תוכנית 2020-2021** - הביקורת קיבלה לידיה קובץ אקסל שכותרתו "תוכנית אב שנתית לנגישות" (להלן: "תוכנית 2020-2021") המפרטת את יעדי ההנגשה העירוניים, עלויות ההנגשה ופירוט התקציבים עבור השנים 2020-2021.

רכזת הנגישות הדגישה בפני הביקורת כי הקבצים המפורטים לעיל נמצאים בתהליך עדכון שוטף על ידה ואינם שלמים.

בדיקת קובצי המעקב העירוניים אחר ביצוע ההנגשות הנדרשות בהתאם לחוק, העלתה כי הנתונים אינם מעודכנים ואף אינם מתעדכנים מעת לעת, כך שלא קיימת תמונת מצב עדכנית בנוגע להנגשה העירונית.

כך לדוגמה:

1. על פי דוח סטטוס נגישות, הסטטוס של הנגשת המבנה ד¹⁷ הינו "התקבל כתב כמויות, מחכים לתקציב", ואילו על פי דוח מעקב נגישות הסטטוס הינו "בוצע כתב כמויות" אך בהערה רשום "בוצע סיוור עם חסן ב 1.8.19 מחכים לדוח ליקויים חדש ולכתב כמויות".

2. בדוח סטטוס נגישות ישנם 43 מוסדות חינוך להנגשה, ואילו בדוח מעקב נגישות ישנם 54 מוסדות חינוך להנגשה פיזית ופרטנית.

3. כל קובץ מפרט מספר שונה של מבנים המיועדים להנגשה, סטטוסים, אומדנים וכדומה.

הביקורת מעירה כי טרם הושלם מיפוי המבנים והמקומות הטעונים הנגשה וכי לא ניתן לקבל נתונים מדויקים בדבר סטטוס ההנגשה של כל מבנה או מקום בעיר.

מכל האמור לעיל עולה כי העירייה לא ערכה מעקב ובקרה נאותים אחר פעולות ההנגשה שביצעה במהלך השנים משנת 2013 ועד היום והעירייה אינה מתעדת באופן מסודר את פעולות ההנגשה שביצעה. הדבר חמור במיוחד נוכח העובדה שאי עמידה בהוראות המחייבות עלולה לגרור נקיטת הליכים פליליים כנגד נושאי משרה בכירים בעירייה.

המלצה:

- להקפיד על שמירת תיעוד מסודר של פעולות ההנגשה, ריכוז כל נתוני הנגשת מבני העירייה לסוגיהם תוך עדכון שוטף של הטבלאות המרכזות את המידע כך שניתן יהיה לקבל בכל עת תמונת מצב עדכנית ומדויקת.

- לבצע מעקב ובקרה כדי להבטיח עמידת העירייה ברמת ההנגשה שאליה היא מחויבת בהתאם לחוק.

- להעמיד בדחיפות משאבים לטיוב הנתונים ולעריכת סקרי נגישות חדשים על ידי גורם מקצועי ובכלל זה מיפוי מלא של המבנים והמקומות המחויבים בהנגשה.

תגובת רכזת הנגישות מיום 3.8.2021:

"חשוב מאוד. אנו עושים פעולות רבות על מנת לקבל את המידע מכל מחלקה."

4. תקציב

תחום הנגישות בעירייה מתקצב הן באמצעות תקציב שוטף והן במסגרת תקציב בלתי רגיל (להלן: "תב"ר"). על פי סעיף 213א לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: "פקודת העיריות"), תקציב בלתי רגיל

הוא "תקציב של עירייה המיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, הכולל אומדן תקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות, וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל". לרוב, מקורות התקבולים בתב"ר הם ממענקים המועברים לרשויות המקומיות משרדי ממשלה וממוסדות ציבור, ממקורות עצמיים של הרשויות ומהלוואות. התב"ר נסגר על ידי הרשות עם סיום התשלומים בפרויקט וגביית כל הסכומים שנועדו למימונו.

מדריך המנהלים קובע כי רוב תקציב ההנגשה יגיע מתקציב הרשות במסגרת בניה חדשה ושיפוצים המתקיימים ממילא, אך ישנם סעיפים הצריכים להופיע כסעיף תקציבי נפרד בתוך תקציב הרשות כפי שנקבעו במדריך המנהלים:

- תקציב להכנת תוכנית רב-שנתית;
- תקציב לייעוץ מקצועי של מורשי נגישות;
- תקציב לסקרי נגישות ולתכנון פרטני של נגישות;
- תקציב הדרכה;
- תקציבים לביצוע עבור המחלקות השונות;
- תקציב להנגשת מצב קיים כפרויקט אמצעי לרבות תכנון מפורט;

הממשלה מתקצבת את הנושאים הבאים:

גורם מממן	אגף	נושא
משרד החינוך	אגף בינוי ותקצוב	סידורי נגישות לתלמיד או להורה עם מוגבלות
משרד התחבורה	האגף לתחבורה ציבורית	החלפת סככות של תחנות אוטובוס
	אגף תשתית ואינטגרציה באמצעות נוהל הגשת בקשה לתקציב	ביצוע סידור נגישות בצמתים כחלק מפרויקט של שיפורי בטיחות (הנמכת מדרכות ורמזורים להולכי רגל):
משרד הבינוי והשיכון		הכללת סידורי נגישות בתכניות לביצוע רחובות חדשים בשכונות מגורים חדשות מתוקצב

בהתאם להנחיות משרד הפנים, רשות מקומית רשאית לכלול בתקציבים הבלתי רגילים (תב"ר) סעיפים שמטרתם ביצוע פעולות תכנון ופיתוח לנגישות.

להלן טבלה המפרטת את אומדני העלויות כפי שנקבעו במסגרת תוכנית האב בשנת 2013 :

סוג המונגש	אומדן עלויות (₪)
מבני ציבור	15,453,200
מדרכות וכבישים	5,000,000
גנים ציבוריים	320,000
נגישות השירות	1,000,000
סה"כ	21,773,200

כלכלנית אגף ההנדסה מסרה לביקורת טבלה המפרטת את כל התב"רים בתחום הנגישות משנת 2013 ועד למועד הביקורת (אפריל 2021), כאשר עבור כל תב"ר מפורטים הנתונים הבאים: מס' תב"ר, שם תב"ר, תאריך התחלה, שם פרק ותקציב.

להלן טבלה המפרטת את הסכומים המקוריים שהעירייה תיקצבה בתב"רים לצרכי הנגשה בתחומים שונים,

החל משנת 2010, כפי שמופיעים בטבלה שהועברה לביקורת :

סוג ההנגשה	סך התב"רים (₪)	%	
			הנגשה אקוסטית
מוסדות חינוך	הנגשה פיזית פרטנית	1,371,069	9.94
	הנגשה פיזית	6,021,838	43.65
סה"כ חינוך	9,487,907	68.77	
הנגשת תחבורה ציבורית	559,211	4.05	
הנגשת מבני ציבור	3,748,661	27.17	
סה"כ	13,795,779	100	

מנתוני הטבלה לעיל עולה כי, לא הוקצו תקציבים ייעודיים לנגישות השירות, וכבישים ולהנגשת גנים ציבוריים הכלולים בתוכנית האב. עיקר התקציבים שהעירייה תקצבה במהלך העשור האחרון, הוקצו להנגשת מוסדות חינוך (כ 69%).

תגובת הגזבר מיום 1.8.2021:

העירייה אכן אישרה ממקורותיה תקצוב בסך של 880 אל"ח בתב"ר 3515.

התייחסות הביקורת לתגובת הגזבר:

הביקורת תציין כי מדובר בכ- 5% מסך התקצוב הדרוש לטובת הנגשת העיר.

הביקורת תציין כי רשימת התב"רים בתחום הנגישות שהועברה לידיה על ידי כלכלנית אגף ההנדסה ורכזת הנגישות לא כללה את תב"ר 3515 אשר צוין בתגובת הגזבר, כלומר, הגורמים אשר אמורים לעשות שימוש בתב"רים לא מודעים לקיומם.

לבקשת הביקורת הועברה בחודש מאי 2021 טבלה מעודכנת הכוללת נתוני ביצוע בפועל, יתרות וסטטוס התב"רים- (פעילים או סגורים) (להלן: "הטבלה המעודכנת").

להלן נתונים אודות התב"רים בהתאם לנתוני הטבלה המעודכנת:

סטטוס התב"ר	מס' התב"רים	סכום תקציב מעודכן (₪)	ביצוע בפועל (₪)	יתרות (₪)
פעיל	26	11,652,801	3,372,393	8,280,408
סגור	62	2,793,723	1,961,592	832,125
ללא סטטוס	2	0	0	0
סה"כ	90	14,446,524	5,333,985	9,112,533

נמצא כי עד שנת 2020, נפתח תב"ר נפרד עבור כל הנגשה אקוסטית שבוצעה בכל מוסד חינוך והחל משנת 2020 נפתחים תב"רים מאוחדים למספר מוסדות חינוך להנגשה אקוסטית.

עוד נמצא כי עד שנת 2020 התב"רים שנועדו להנגשת מבני ציבור הוגדרו תחת "משרד מהנדס הרשות" ומשנת 2020 תחת "מינהל נכסים ציבוריים". המשמעות הינה שניהול התב"ר בפועל הועבר ממהנדס העיר שאמון על תחום הנגישות למחלקה אחת שאינה מטפלת בתחום זה.

תגובת הגזבר מיום 1.8.2021:

הגדרת תב"ר נגישות תחת "מינהל נכסים" - 1. הרישום יתוקן. 2. בכל מקרה אין הדבר פוגם ביכולת השימוש בכספי התב"ר היות ולכלכלנית אגף ההנדסה יש הרשאה לשימוש בתב"ר זה.

נמצא כי העירייה העמידה סך של 650 אש"ח בלבד כתקציבים ייעודיים לתחום הנגישות מכספיה וכי כמעט כל תקציבי התב"רים משנת 2013 ועד היום מגיעים רובם ככולם מהתחייבויות תקציביות של משרד החינוך.

לצורך קבלת תמונה מעודכנת של סטטוס כל תב"ר, פנתה לרכזת הנגישות ובהפנייתה גם לכלכלנית אגף ההנדסה בבקשה לקבל רשימה של התב"רים הכוללת את מועד פתיחת התב"ר, תקציבו המקורי, השינויים שבוצעו בתקציב לאורך השנים והביצוע בפועל (השימוש בתקציב).

הביקורת קיבלה קובץ המפרט את רשימת התב"רים בתחום הנגישות אשר כולל פרטים אודות מס' התב"ר, שם התב"ר, תאריך התחלה, שם פרק ותקציבו המקורי.

נמצא כי 9 תב"רים אשר נפתחו מתקציבים שמשרד החינוך העמיד לרשות העירייה לביצוע הנגשות, לא נוצלו כלל, תוקף ההתחייבויות פג והתב"רים נסגרו.

להלן טבלה המפרטת את התב"רים שנסגרו, מועד פתיחתם ותקציבם המקורי:

מס"ד	מס' תב"ר	שם תב"ר	תאריך התחלה	תקציב מעודכן (שח)
1	2991	הנגשה אקוסטית חט"ב מקסים לוי	13.08.13	30,000
2	3048	הנגשה אקוסטית עתיד מדעים	11.09.14	30,000
3	3051	הנגשה אקוסטית תיכון ערבי טומשין	11.09.14	30,000
4	3088	הנגשה אקוסטית ביהס זבולון המר-גני אביב	15.04.15	27,000
5	3107	הנגשה אקוסטית גן מנחם	26.08.15	30,000
6	3122	הנגשה פיזית פרטנית (ראייה) ממ"ד נועם המאירי	22.11.15	15,814
7	3149	הנגשות כלליות- צביה, דרכא, אלעולא, המאירי בנות, נועם	29.06.16	550,000
8	3170	נגישות פיזית פרטנית עתיד מדעים	28.09.16	21,362
9	3195	הנגשת מועדון קשישים אבא אחימאיר	06.02.17	50,277
סה"כ				784,453

תגובת הגזבר מיום 1.8.2021:

תב"רים שלא נוצלו:

תב"רים 1-6 - לא בוצעו בהתאם להנחיות אגף החינוך שבדק את נחיצות ההנגשה בהתאמה ללימודיו של כל תלמיד שאושרה לו הנגשה. פרטים ניתן לקבל מאגף החינוך.

תב"ר 7 - התב"ר נפתח שוב ומספרו 3459.

תב"רים 8-9 - ההנגשה בוצעה מתקציבי העירייה.

התייחסות הביקורת לתגובת הגזבר:

הביקורת תציין כי העובדה שתב"ר נפתח ונסגרו שוב או שההנגשה בוצעה מתקציב העירייה במקום מתקציבי משרד החינוך, משמעותה כי לא נוצלו התקציבים במועד.

רכזת הנגישות עושה שימוש ב 2 תברים שתקציבם הכולל ויתרתם לניצול היא 1,430,000 שח המהווים 18% מהיתרה לניצול של 26 תברים שנפתחו ותקציבם הכולל המעודכן הוא 11,652,801 שח ויתרתם לניצול מסתכמת בסך של 8,280,408 שח. המשמעות מכך היא שרכזת הנגישות אינה עושה שימוש במלוא כספי התב"רים שהועמדו לרשותה לצורך ביצוע ההנגשה, וזאת למרות אי עמידתה בלוחות הזמנים שנקבעו בחוק, כפי שיפורט להלן לגבי כל תחום הנגשה בפרקים הבאים.

המלצה:

- לערוך בחינה מקיפה ומסודרת של התב"רים המיועדים לנגישות, ובכלל זה בחינת מועד פתיחת התב"ר, תקציבו המקורי, השינויים שבוצעו בתקציב לאורך השנים והביצוע בפועל (השימוש בתקציב) וכי תקבל לגבי כל תב"ר החלטה בדבר סגירתו/איחודו עם תב"ר אחר/השארית פתוח, בכפוף לקיום הליכי אישור תב"ר תקינים ובהתאם לתוצאות הבדיקה.
- על רכזת הנגישות והממונה על הנגישות להתעדכן בתקציבים העומדים לרשותן להוצאה לפועל של הנגשות ברחבי העיר.
- על העירייה להקצות תקציבים ייעודיים לעריכת סקרי הנגישות בכל התחומים, למיפוי, להנגשה, להכנת תוכנית לביצוע ההנגשות הכוללת לוחות זמנים, לנצל תקציבים קיימים ולפעול להקצאת תקציבים נוספים כנדרש.
- לפעול לניצול מלא של ההתחייבויות התקציביות העומדות לרשות העירייה לצורך ביצוע הנגשות במוסדות חינוך.

5. נהלים

נוהל הוא מסמך שאושר על ידי בעל תפקיד אחראי לפעילות הנדונה בו, מנוהל תחת שיטה לבקרת שינויים ומתאר, מגדיר או מתעד עקרונות, מדיניות, תפקידים, או פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה ואשר מתאר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני. נהלי עבודה הינם כלי חשוב שנועד להבטיח התנהלות מיטבית תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה להנהלת הרשות המקומית.

נוהל כולל בדרך כלל 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:

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

בבדיקת הביקורת נמצא כי נכון למועד הביקורת, לא היו לעירייה נהלים פנימיים העוסקים בתחום הנגישות. המשמעות הינה שעובדי העירייה העוסקים בתחום הנגישות פועלים ללא נהלים כתובים המסדירים את פעילותם, תהליכי העבודה שלהם וממשקי עבודתם מול גורמים חיצוניים, כך שלא ניתן לקיים בקרה נאותה אחר עבודתם ואחר ממשקי העבודה.

המלצה:

- לעגן את תהליכי העבודה הפנימיים של העובדים העוסקים בתחום הנגישות וממשקי העבודה שלהם מול גורמים אחרים בעירייה ומחוצה לה באמצעות נהלי עבודה כתובים. כך למשל יש לקבוע נהלים בנוגע לתהליכים הבאים:
 - חלוקת האחריות בין כל העוסקים בתחום הנגישות.
 - ממשקי העבודה בין כל העוסקים בתחום הנגישות.
 - התקשרות עם יועצים חיצוניים בתחום הנגישות.
 - דיווח של העוסקים בתחום הנגישות לגורמים מפקחים.
 - תהליך העבודה של רכזת הנגישות מול הגורמים השונים בעירייה.
 - תהליך הטיפול בפרוייקט נגישות על כל היבטיו השונים משלב התכנון ועד הביצוע והדיווח לגורמים הרלוונטיים.
 - ניהול תיק פרוייקט ושמירת המסמכים הנוגעים לכל פרוייקט.
 - דיווח ותיאום מול רכזת הנגישות בכל הפרוייקטים ההנדסיים הרגילים.
 - הסדרת החובה לשלב ביצוע הנגשות במוסדות החינוך במהלך שיפוצי הקיץ.

6. נגישות מתו"ס- מבנים, תשתיות וסביבה

6.1 כללי

נגישות פיזית במבנים, תשתיות ובסביבה (להלן: "מתו"ס") היא המרכיב הבסיסי ביותר בתחום הנגישות הכוללת: התאמת הגישה מן החנייה, עלייה למדרכה, גישה לבניין, שטחים פתוחים, גישה בתוך הבניין, מעבר בין הקומות, מעלית, שירותי נכים ועוד.

בשנת 2005 נוספו לחוק שוויון זכויות הוראות בדבר הנגשת מקום ציבורי, המוגדר מקום או חלק ממקום "העומד לשימוש של כלל הציבור או חלק בלתי מסוים ממנו". נגישות מתו"ס כוללת הנגשת מבני ציבור, מוסדות חינוך וכן הנגשת מקום שאינו בניין הכוללים בין היתר תשתיות וסביבה (מרחבים ציבוריים, רמזורים ותחנות הסעה).

בתקנות התכנון והבנייה נקבעו ההתאמות הנדרשות בבניין לצורך הנגשתו לבעלי מוגבלות, ובהן הקצאת מקומות חניה נגישים, הקמת דרך נגישה, הנגשת הכניסה לבניין והתקנת בתי שימוש מיוחדים:

חניות נכים במקום ציבורי

- בחניה של בניין ציבורי יוקצו מקומות חניה נגישים לנכים ודרך נגישה תחבר בין מקומות חניה אלה ובין מעלית או כניסה לבניין. מספר מקומות החניה לנכים ייקבע לפי מספר מקומות החניה במגרש החניה הסמוך למבנה.

סימון חניית נכים

- על מקום אשר סימן חנייה כ"חניית נכים" למסור לרשות התמרור המקומית הודעה על מקום החניה שהקצה. רשות התמרור המקומית תציב תמרור לסימון מקום החניה בתוך 30 ימים מיום קבלת ההודעה.

הנגשת כניסה למקום

- בתקנות התכנון והבנייה נקבע כי "הכניסה הקובעת" לבניין תהיה נגישה. עוד נקבע כי כניסה נגישה תהיה "במפלס הרחובות או שתוביל אליה דרך ששיפועה אינו גדול מ-5%. במידה ושיפוע הדרך גדול מ-5% תהיה הכניסה לבניין באמצעות כבש (רמפה).
- בכל כניסה על הדלת להיות ברוחב שלא יהיה קטן מ-80 ס"מ.

הנגשת חלקי הבניין השונים

- הגישה לחלקי הבניין השונים תהיה באמצעות מעלית שמידותיה נקבעו בתקן, או באמצעות כבש בשיפוע של לא יותר מ-8%. בכבש בשיפוע של יותר מ-5% יותקנו בתי אחיזה.
- בתקנות התכנון והבנייה נקבע כי בבניין ציבורי יותקנו לפחות שני תאים של בית שימוש המיועדים לנכים - אחד לנשים ואחד לגברים, ומידותיהם יהיו לפי התקן.

בשנת 2011 תיקן שר המשפטים את תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשע"ב – 2011 והן נכנסו לתוקפן ביום 22/6/2012. בתקנות נקבעו לוחות זמנים הדרגתיים להנגשת מבנים. מועדי ההנגשה המצוינים בלוחות הזמנים נקבעו לפי מספר המבנים שיש להנגיש ולפי מצבם הפיזי של המבנים.

נקבע כי על ביצוע ההגשה להסתיים לא יאוחר מהמועדים הבאים:



באופן כללי התקנות נחלקות לשלושה סיווגים:

- תקנות בתחום הבנייה - תקנות התכנון והבנייה פרק ח'1- בניין חדש, תקנות לבניין קיים, לבנייני מגורים - בכל הקשור למבנים, תשתיות מחוץ ובתוך הבניין.
 - תקנות נגישות השרות - תקנות אלה הן בנוסף לתקנות לעניין המבנים/הסביבה ואלה עוסקות במגוון רחב של נושאים החל מעיצוב פנים, דרך הדרכות עובדים לשרות נגיש, הנגשת מוקדים טלפונים ואתרי אינטרנט, הנגשת מידע לפורמטים מותאמים למוגבלויות השונות, פרסום נגיש, יצירת נהלים המוודאים הטמעת הנגישות ועוד.
 - תקנות ייעודיות - תקנות במגוון נושאים שונים לדוגמא - שעת חרום, השכלה גבוהה, מוסדות חינוך, מערכת הבריאות, פארקים ועוד.
- ככלל, חוק שוויון זכויות לא מעניק לעיריות את הזכות להפחתה בחובת הנגישות (סעיף 19ג). במקרים קיצוניים ביותר יפנו העיריות לנציב בבקשה להפחית מחובת ההגשה, וזאת רק אם וכאשר תמצאנה שביצוע עבודות הנגישות פוגע פגיעה מהותית בערכי תרבות ונוף, או בשלום הציבור (אין היתכנות הנדסית) או שאין להן חלופות לקיים (נטל כבד מדי).
- תקנות הנגישות ותקני הנגישות כוללים הוראות בדבר צורת הביצוע של ההתאמות. כדי להבטיח שהעיריות תבצענה את המוטל עליהן, החוק מסדיר בעבורן כלי עבודה משלושה סוגים: עדכון חקיקה מנהלית קיימת (ובראשה חוק התכנון והבנייה וחוק רישוי עסקים), הכשרת אנשי מקצוע בעלי סמכויות ומטלות מעוגנות בחקיקה ותקצוב ממשלתי ייעודי לביצוע הפעולות המתחייבות מחוק שוויון זכויות. ולבסוף, המחוקק הסמיך את נציב השוויון להוציא 'צו נגישות' לנושאי משרות בעירייה שלא מילאו את החובות שמטיל עליהם חוק שוויון זכויות.

6.2 הנגשת מבנים

מבני ציבור

רשות מקומית מספקת לתושביה שירותים שונים שחלקם ניתנים במבנים שיועדו לכך, כמשרדי העירייה. שירותים אלה מיועדים לכלל התושבים ובכלל זה תושבים בעלי מוגבלות פיזית. בהעדר הנגשה מתקשים בעלי מוגבלויות לקבל את השירותים או אינם מקבלים אותם.

בחוק שוויון זכויות נקבע כי "מקום ציבורי יהיה נגיש לאנשים עם מוגבלות". על פי קביעה זו, נדרשים מקימי בניינים ציבוריים מראשית שנות השמונים של המאה העשרים לדאוג שבניינים יהיו נגשים לאנשים עם מוגבלות. בדצמבר 2011 הותקנו כאמור תקנות התאמת נגישות בבניינים ציבוריים שיטמן אמור להיעשות בהדרגה ונפרס על פני מספר שנים.

נגישות מת"ס מהווה את הנתח העיקרי של פעולות ההנגשה בהן מחויבת העירייה, הן מבחינת היקפי העבודות והן מבחינת העלויות הצפויות. פעולות ההנגשה מהוות על פי אומדנים כ-99% מעלויות הנגישות בהן תדרש העירייה לשאת.

בחוק השוויון נקבעו מועדים לסיום ההנגשה בהתאם למספר הנכסים שיש בשטחה של כל רשות מקומית, להלן המועדים ומספר המבנים שעל עיריית לוד להגיש בהתאם לחוק ועל פי מספר מבני הציבור בדוח מעקב נגישות:

שלב	אחוז המקומות שבהם יושלמו כל התאמות הנגישות	מועד סיום ההנגשה	מספר הבניינים שיש להנגיש במנה זו (תחשיב הביקורת לפי דוח מעקב נגישות)	מספר הבניינים שיש להנגיש במנה זו (תחשיב הביקורת לפי תוכנית האב)
הכנת רשימה ראשונה של בניינים להנגשה (מנות 1 ו-2)	-----	22/12/2012	20	16
1	15%	22/6/2015	6	5
2	35%	22/6/2018	14	11
הכנת רשימה שניה של בניינים שנותרו להנגיש (מנה 3 ואילך)	-----	22/6/2018	21	17
3	65%	22/6/2020	6	5
4	100%	1/11/2021	15	12
		סה"כ מבני ציבור*	41	33

* יצוין כי מספר מבני הציבור על פיו נערך החישוב לקוח מתוכנית האב ומדוח מעקב נגישות. עם זאת, בדוח מבנים ישנם כ-150

מבנים שבשימוש העירייה אשר אינם מוסדות חינוך.

הביקורת ביקשה לבדוק האם העירייה עמדה בהוראות החוק והנגישה את מבני הציבור הנדרשים בכל אחת מהמנות.

העירייה לא עמדה בתאריך היעד הראשון להכנת רשימת המבנים להנגשה במנה הראשונה והשנייה

שכן רק בשנת 2013 ערכה העירייה את סקרי המבנים הראשונים במסגרת תוכנית האב.

לא נמסר לביקורת העתק מהמסמכים שהוגשו לנציבות שוויון זכויות בדבר רשימת מבני הציבור הדרושים להנגשה ותלוקתם למנות בהתאם להוראות החוק למרות שביקשה.

תגובת רכזת הנגישות מיום 3.8.2021:

"מצוין כי עליי למסור העתק של המסמכים שהוגשו לנציבות על החלוקה למנות של מבני ציבור- קיימת אצלי רק החלוקה למוסדות חינוך, לא קיים אצלי העתק מהחלוקה למנות של מבני הציבור..."

מדוח סטטוס נגישות עולה כי המנה הראשונה כללה 4 מבנים והמנה השנייה כללה 13 מבנים כמפורט להלן:

מנה ראשונה:

מס"ד	שם המבנה	כתובת
1	סניף יד שרה	חנה סנש 30
2	מועדון גימלאים - סביון	קפלן 2
3	גישור/שי"ל	הנרקיס 5
4	מועדונית רמ"ט	אברהם מזרחי 1

מנה שנייה:

מס"ד	שם המבנה	כתובת
1	בריכת שחייה עירונית	קרית הספורט 5
2	מרכז הצעירים	גרטבול 2
3	מועדון הצעירים	חנה סנש
4	מועדון הקשישים	לובלין
5	טיפת חלב	צמרות 7
6	היכל התרבות	אליעזר קפלן 2
7	טיפת חלב	ספרן 6
8	מרכז ספיר	חיים משה שפירא 13
9	ספריה לדורות	דוד המלך 20
10	משרדי הגבייה	הנשיא 2
11	מועדון לעדה האתיופית	חיים משה שפירא 0

מס"ד	שם המבנה	כתובת
12	מועדון רוטרי	חיים משה שפירא 1
13	מעון סטודנטים	הרצל

מנתוני הטבלאות לעיל עולה כי אין התאמה בין תחשיב הביקורת עבור מספר נכסי הציבור שנקבע כי יש להנגיש בשתי המנות הראשונות, לבין מספר נכסי העירייה המופיעים בדוח הנכסים.

נמצאה אי התאמה בין נתוני דוח מעקב נגישות לבין נתוני דוח סטטוס נגישות שמסרה רכזת הנגישות של העירייה לביקורת. מדוח מעקב נגישות עולה כי העירייה הנגישה 6 מבני ציבור בלבד מתוך 21 (לפי נתוני דוח מעקב נגישות) או 26 (לפי נתוני דוח סטטוס נגישות) מבני הציבור אשר נדרשו להנגשה עד למועד הביקורת. כלומר, העירייה הנגישה 23%-29% ממבני הציבור במקום 65% לפחות אשר היו אמורים להיות מוגשים עד לתאריך 22.6.2020.

יצויין כי רכזת הנגישות מסרה לביקורת שבחלק מהמבנים בוצעה הנגשה בפועל אך לא התקבל אישור מורשה הנגישות שהמבנה הוגש.

המלצה:

- מומלץ כי העירייה תפעל בדחיפות לקבלת אישורי מורשה נגישות לכל המבנים שהוגשו בפועל וכן להנגשת כל מבני הציבור הנמצאים בתחומה בהתאם להוראות החוק.

מוסדות חינוך

6.2.1.1 כללי

בחוק שוויון זכויות נקבע כי הוראות הנגישות בנוגע למוסדות החינוך ושירותי החינוך יוחלו בהדרגה, במשך 12 שנה, מ-1.5.2007 עד 1.5.2019, בפריסה שווה בכל אחת משנים אלה.

מוסד חינוך בהגדרת תקנות הנגישות הינו מוסד חינוך רשמי, מוסד חינוך מוכר, מוסד חינוך פטור ומוסד לחינוך מיוחד. מוסדות האלה כוללים בתי ספר מכיתה א' עד יב' (בית ספר יסודי, חטיבת ביניים או בית ספר תיכון), אך לא גני ילדים, ישיבות גבוהות וכוללים.

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות קובע כי בית ספר קיים צריך לבצע שלוש התאמות נגישות עיקריות:

- פיר מעלית למעלית נגישה.
- שני בתי שימוש נגישים.
- דרך נגישה אל פיר המעלית והשירותים.

בהתאם לנתונים המוצגים באתר האינטרנט של העירייה, בעיר לוד ישנם 198 מוסדות חינוך, מתוכם 159 גני ילדים, 24 בתי ספר יסודיים ו-15 בתי ספר על יסודיים.

מנתוני אומדן עלויות הנגשת 27 בתי ספר, אשר עבורם נערכו סקרי נגישות, במסגרת תוכנית האב 2013 עולה כי ההנגשה צפויה לעלות כ-8.2 מיליון ש"ח, כ-304,000 ₪ למוסד בממוצע.

יצוין כי משרד החינוך מעמיד לרשות הרשויות המקומיות סך של כ-110,000 ₪ לביצוע הנגשה פיזית של כל בית ספר.

6.2.1.2 דיווחים למשרד החינוך

החוק קובע כי בעליהם של מוסדות חינוך יגישו לשר החינוך, עד מרץ 2012, תכנית בנוגע להנגשה בסיסית של מוסדות החינוך שבבעלותם ושל שירותי החינוך שהם נותנים.

עוד קובע חוק שוויון זכויות כי החל מספטמבר 2011 יגישו בעלי מוסדות חינוך לשר החינוך מדי שנה דיווח בדבר התקדמות ההנגשה.

בספטמבר 2011 פרסם שר החינוך את תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות במוסד חינוך קיים), התשע"א-2011 (להלן: "תקנות התאמת נגישות במוסד חינוך קיים"). בתקנות אלה נקבעה חובת התקנת פיר מעלית ותאי שירותים במוסדות חינוך קיימים וכן הוראות לתחזוקתם, כמצוין בתקן.

משרד החינוך פרסם הנחיות לרשויות המקומיות בנוגע לאופן קבלת תקציב סיוע להסדרת סידורי נגישות במוסדות חינוך. בהנחיות אלה, שעודכנו לאחרונה בנובמבר 2011, פורטו המסמכים שיש לכלול בבקשה לקבלת התקציב, ובהם מסמכים שמצוין בהם פירוט טכני של הפתרונות המוצעים להנגשת המוסד החינוכי ותכניות מעשיות לביצוע.

בהנחיות נקבע כי תכנון סידורי הנגישות ייעשה בידי אדריכל רישוי או מהנדס רישוי ויאושר בידי מורשה נגישות מבנים ותשתיות. עוד נקבע בהנחיות כי לאחר בחינת מסמכי הבקשה ימציא משרד החינוך לרשות המקומית התחייבות תקציבית להנגשת בית הספר. עם קבלת ההתחייבות התקציבית רשאית הרשות המקומית לפרסם מכרז ולהתקשר עם קבלן לביצוע ההנגשה. מחצית ההקצבה תינתן לרשות המקומית במועד התקשרותה עם הקבלן, והמחצית הנותרת תינתן לה עם סיום העבודה.

להלן פירוט התב"רים הפעילים בתחום נגישות פיזית של מוסדות חינוך (לא כולל הנגשות פרטניות/אקוסטיות):

מס' תב"ר	שם תב"ר	תאריך התחלה	תקציב (₪)
3127	הנגשות פיזיות לביה"ס	16.12.15	330,000
3128	הנגשות פיזיות לביה"ס	16.12.15	1,100,000
3149	הנגשות כלליות-צביה, דרכא, אלעולה, המאירי בנות, נועם	29.06.16	550,000
3237	הנגשות ביה"ס שונים	26.07.17	223,638
3357	נגישות למוסדות חינוך: גני אביב, אל מנאר, שובו ונטעים	04.12.18	440,000
3358	נגישות למוסדות חינוך: אלראשדייה, נווה שלום יסודי ערבי, או חנה, ישיבת צביה	04.12.18	440,000
3359	נגישות למוסדות חינוך: מקיף טומשין, סנט ג'ורג', אורט זייל, תומכי תמימים	04.12.18	440,000
3361	נגישות למוסדות חינוך: יסמין, אשכול, ספיר	04.12.18	330,000
3363	נגישות פיזית אורט זייל (עמנואל מורנו)	03.01.19	384,000
3455	נגישות פיזית ישיבת צביה	31.12.19	73,000
3459	הנגשות פיזיות: צביה, דרכא, אלעולה, המאירי בנות, נועם המאירי	14.01.20	550,000
3460	נגישות פיזית: מעפילים, חב"ד ד', חב"ד בנים, הרמב"ם	14.01.20	440,000
3395	נגישות פיזית פרטנית אור חנה ותיכון להנדסה ומדעים	19.06.19	699,000
3386	נגישות פיזית פרטנית המעפילים	05.03.19	263,408

נמצא כי העירייה לא דיווחה למשרד החינוך באופן סדיר בכל שנה אחר התקדמותה בהנגשת מוסדות החינוך בעיר, בניגוד להוראות חוק שוויון זכויות הקובעות כי רשויות מקומיות נדרשות להגיש דיווח בדבר סטטוס הנגשת מוסדות החינוך מידי שנה.

על פי הנמסר לביקורת על ידי רכזת הנגישות והממונה על הנגישות, וכן על פי נתוני התב"רים כפי שהועברו לביקורת על ידי כלכלנית אגף ההנדסה, כל תקציבי התב"רים המיועדים להנגשת מוסדות חינוך מקורם בהתחייבויות תקציביות שהתקבלו ממשרד החינוך.

העירייה לא עשתה שימוש במשך שנים רבות בהתחייבויות תקציביות המיועדות לביצוע הנגשה פיזית במוסדות חינוך ספציפיים עד שפג תוקפן ונדרשה קבלת התחייבות תקציבית חדשה. כך לדוגמה:

1. תב"ר 3149 אשר נועד להנגיש 5 מוסדות חינוך מתאריך 29.6.2016, הוחלף בתב"ר 3459 מיום

14.1.2020.

2. תב"רים 3412 אשר נועד להנגיש אקוסטית את מוסד החינוך א¹⁸ מתאריך 8.8.2019, ותב"ר 3406 אשר נועד להנגיש אקוסטית את מוסד החינוך ב¹ הוחלפו בתב"ר 3502 מיום 19.10.2020.

המלצה:

- לדווח למשרד החינוך אחר התקדמותה בהנגשת מוסדות החינוך בעיר בהתאם להוראות החוק
- לפעול בדחיפות למימוש תקציבים המתקבלים ממשרד החינוך להנגשת מוסדות חינוך, להשלמת הנגשת מוסדות החינוך שבתחומה.
- לקבוע בקרות להבטחת מימוש תקציבים שמתקבלים מגורמים חיצוניים לפני שיפוג תקופם.

6.2.1.3 צווי נגישות

ביצוע הנגשות בבתי ספר ניתן ורצוי לשלב במסגרת שיפוצי הקיץ הנערכים כל שנה במוסדות חינוך, באמצעות תיאום מערכת, כיוון שניתן לבצע את העבודות רק במהלך החופשות מהלימודים.

החוק קובע כי בעליהם של מוסדות חינוך יגישו לשר החינוך, עד מרץ 2012, תכנית בנוגע להנגשה בסיסית של מוסדות החינוך שבבעלותם ושל שירותי החינוך שהם נותנים.

עוד קובע חוק שוויון זכויות כי החל מספטמבר 2011 יגישו בעלי מוסדות חינוך לשר החינוך מדי שנה דיווח בדבר התקדמות ההנגשה.

בתאריך ה-2.11.2016 העבירה נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות צו ל"החלה הדרגתית של התאמות נגישות מוסדות חינוך" המפרט את מוסדות החינוך שהעירייה נדרשת להנגיש בהחלה הדרגתית המתפרסת על פני 4 שנים (להלן: "צו הנגשה הדרגתית").

צו ההנגשה ההדרגתית קובע כי בכל שנה יונגשו 25% ממוסדות החינוך באופן מצטבר, כך שבשנה הרביעית יונגשו כלל מוסדות החינוך בעיר. להלן טבלה המפרטת את מוסדות החינוך שהעירייה נדרשה להנגיש ואת המועדים שנקבעו להנגשתם:

מס'	להנגשה עד 1.9.16	להנגשה עד 1.9.17	להנגשה עד 1.9.18	להנגשה עד 1.5.19
1	ממ"ד בנים חב"ד ב'	בית מנחם תורני מעורב	אורט התעשייה האווירית	מקיף טומשין לוד
2	ממ"ד בנות חב"ד ב'	ישיבת תמימים	ממ"ד רמב"ם	עתיד למדעים לוד
3	הראל	עתיד טכנולוגי	אור חנה	תיכון אלעולא

4	הראל תיכון	רשב"י	אורט לוד ע"ש זייל	אשכול
5	המעפילים	תיכון טכנולוגי נעמת	אל ראשידיה	גני אביב
6	ממ' המר (גני אביב ב')	תיכון טכנולוגי עמל 1	יסודי ערבי נווה שלום	יסמין
7	אלראזי	אולפנת צביה לוד	ישיבת צביה לוד	ספיר
8	אל זהרא	גני יער	סנט ג'ורג' יסודי	אל מנאר
9	דקל- תוחלת	דרכא ע"ש מקסים לוי	סנט ג'ורג' חטיבה עליונה	הבניית נטעים- התנהגות
10	רימון	תיכון להנדסה ולמדעים אורט ערבי	עופרה יהודה	שובו לוד- מעורב
11	ממ"ד נועם המאירי			מעוז חיים
להלן:	"מנה 1"	"מנה 2"	"מנה 3"	"מנה 4"

נוסף לצו ההנגשה ההדרגתית, פנתה הנציבות לעירייה ב-3 צווי נגישות עבור 3 מוסדות חינוך שהנגשתם טרם בוצעה. להלן טבלה המפרטת את 3 הצווים שהתקבלו:

מוסד החינוך	מועד הנגשה נדרש בצו ההנגשה ההדרגתית	תאריך צו הנגישות	מועד הנגשה נדרש בצו הנגישות	סוג ההנגשה
אור חנה	1.9.2018	24.7.2019		פיזית ופרטנית
הראל	1.9.2016	3.6.2020	3.1.2021	פיזית
נועם המאירי	1.9.2016	3.6.2020	3.1.2021	פיזית

הביקורת בדקה האם מוסדות החינוך בעיר הונגשו במועדים הנדרשים בהתאם לקבוע בצו ההנגשה ההדרגתית. להלן טבלה המפרטת את ממצאי הבדיקה:

מס"ד	סמל מוסד	שם המבנה	פיר מעלית	מנה להנגשה	תב"ר	אומדן 2013	סטטוס
1	413658	ספיר	לא קיים	4	3361	300,000	לא מונגש
2	470641	נעמ"ת	לא קיים	2	3127		לא מונגש
3	460576	עתיד מה"ט ערבי	לא קיים	2	3127		לא מונגש
4	431171	עמ"ל 1	לא קיים	2	3127		לא מונגש
5	444612	תיכון "דרכא" מקסים לוי	קיים	2	3459		מונגש חלקית
6	410001	תיכון אלעולא	לא קיים	4	3459		לא מונגש
7	441824	ישיבת צביה לוד (אלישיב)		3	3358		לא מונגש
8	441584	אולפנת צביה (אליעד)	קיים	2	3459		מונגש חלקית
9	411041	נועם המאירי בנות	לא קיים	1	3459		לא מונגש
10	417097	נועם נריה בנים	קיים		3459	290,000	מונגש חלקית
11	411058	חב"ד בנות	קיים	1	3128	370,000	מונגש חלקית
12	414219	חב"ד בנים	קיים	1	3460	276,000	מונגש חלקית
13		חב"ד ד'			3460	276,000	לא מונגש
14	415489	הראל בוגרים ה-ח	לא קיים	1	3128	320,000	לא מונגש
15	415489	הראל צעירה א-ד	לא קיים	1	3128	300,000	לא מונגש
16	415984	זבולון המר גני אביב	קיים	1	3128	300,000	מונגש חלקית
17	417170	אלרזאי	לא קיים	1	3128	330,000	לא מונגש
18	415695	מוסיקלי תורני					לא מונגש

מס"ד	סמל מוסד	שם המבנה	פיר מעלית	מנה להנגשה	תב"ר	אומדן 2013	סטטוס
19	417741	בית ספר למוסיקה- מחוננים מצטיינים במוסיקה			3128		לא מונגש
20	418004	החווה החקלאית			3128	93,000	לא מונגש
21	420331	דקל- תוחלת	קיים	1	3128	10,000	מונגש חלקית
22	418400	יסודי ערבי- נוה שלום	לא קיים	3	3358	265,000	לא מונגש
23	418228	אל ראשידיה	קיים	3	3358	400,000	מונגש חלקית
24	413161	לוי אשכול		4	3361	440,000	לא מונגש
25	418293	יסמין		4	3361	300,000	לא מונגש
26	440727	תומכי תמימים		2	3359		לא מונגש
27	412817	סנט גורג-חטיבת ביניים		3			לא מונגש
28	448332	סנט גורג-חטיבה עליונה		3	3359		לא מונגש
29	412114	שובו לוד- מעורב בנים בנות		4	3357		לא מונגש
30	415364	גני אביב		4	3357	500,000	לא מונגש
31	420307	נטעים התנהגות הבניית		4	3357	320,000	לא מונגש
32	418129	אל מנאר		4	3357	260,000	לא מונגש
33	416040	גני יער	קיים	2		280,000	מונגש חלקית
34	418269	אל זהרא		1		300,000	לא מונגש
35	421107	רימון		1		300,000	לא מונגש

מס"ד	סמל מוסד	שם המבנה	פיר מעלית	מנה להנגשה	תב"ר	אומדן 2013	סטטוס
36	448159	מקיף טומשין לוד		4	3359		לא מונגש
37	475723	מעוז חיים-תלמוד תודה		4			לא מונגש
38	482489	עמנואל-עתיד					לא מונגש
39	414946	רשבי בנות לשעבר- בנות יוסף		2			לא מונגש
40	739037	רשבי בנים לשעבר- תלמוד תורה בני יוסף		2			לא מונגש
41	470120	אורט לוד ע"ש זייל	לא קיים	3	3363-780-3359	410,000	לא מונגש
42	441618	אור חנה	לא קיים	3	3395-3358		לא מונגש
43	412825	המעפילים	לא קיים	1	338634-60	260,000	לא מונגש
44	417204	אורט-ערבי תיכון להנדסה ולמדעים	קיים	2	3395	382,000	מונגש חלקית
45	441196	עתיד למדעים		4		270,000	לא מונגש
46	414276	רמב"ם	לא קיים	3	333934-60	430,000	לא מונגש
47	761742	תשב"ר-חדש	קיים				מונגש
48	761569	דרכי יושר-חדש	קיים				מונגש
49	642124	בנות יעקב-חדש	קיים				מונגש

מנתוני הטבלה לעיל עולה כי 3 מוסדות חינוך מתוך 49 המפורטים בטבלה מונגשים באופן מלא (יוער כי, שלושת בתי הספר המונגשים הינם בתי ספר חדשים שנבנו מראש באופן נגיש), 10 מוסדות הונגשו באופן חלקי, כלומר קיים בהם פיר מעלית או לחילופין הושלמו כל עבודות ההנגשה במסגרת

הנגשה פרטנית, אולם טרם התקבל אישור מורשה נגישות וביתר 36 מוסדות החינוך המהווים כ-75% ממוסדות החינוך המחויבים בהנגשה, העירייה כלל לא החלה בביצוע ההנגשה.

העירייה לא פעלה להנגשת מוסדות החינוך בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו בצו ההנגשה ההדרגתית שהוציאה נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. בפועל, לא הסתיימה ההנגשה באף אחד ממוסדות החינוך שהעירייה נדרשה להנגישם.

נמצא כי 2 מוסדות חינוך אינם נכללים בדוח מעקב נגישות המרכז את כל הנתונים הנוגעים להנגשת מוסדות החינוך בעיר. להלן פירוט המוסדות:

מס"ד	שם מוסד החינוך	מנה להנגשה
1	אורט התעשייה האווירית	3
2	עופרה יהודה	3

המלצה:

- לפעול להנגשה מלאה ומיידית של כל מוסדות החינוך בעיר כנדרש בהוראות החוק, שכן המועדים שנקבעו בצו הנגישות ההדרגתי לסיום ההנגשה האחרונה חלפו לפני כשנתיים.
- למפות את כל מוסדות החינוך בעיר בהתאם לצו הנגישות ההדרגתי ולקיים מעקב ובקרה נאותים אחר הנגשת מוסדות החינוך בעיר.

תגובת רכזת הנגישות מיום 3.8.2021:

"אורט התעשייה האווירית ועופרה יהודה לא מופיעים בטבלאות של מחלקת החינוך - כנראה ושייכות לרשות רמלה".

התייחסות הביקורת לתגובת רכזת הנגישות:

ככל שרכזת הנגישות סבורה שמדובר במוסדות שאינם שייכים לעיריית לוד, היה ראוי להסדיר זאת מול הנציבות סמוך למועד הוצאת הצו.

6.2.1.4 הנגשה פרטנית

בסעיף 19 לד לחוק שוויון זכויות נקבעה הזכות ל"נגישות פרטנית" לתלמיד עם מוגבלות ולהורה עם מוגבלות למוסד חינוך או גן ילדים ולשירותי החינוך שהם נותנים. החוק קובע כי תלמיד עם מוגבלות זכאי לנגישות למקום שהוא מוסד חינוך ולשירותי החינוך שהוא נותן.

בית המשפט העליון קבע גם הוא כי יש להנגיש מוסד חינוך כדי לאפשר לילד הנכה להשתלב בו, ובכך לקיים "שוויון הזדמנויות בחינוך". היו מקרים שבהם הכיר בית המשפט בנזק שנגרם לתלמידים בעלי מוגבלות שנאלצו ללמוד בבתי ספר שאינם נגישים ופסק לזכותם פיצויים, מאחר שהרשות המקומית לא הנגישה את בתי הספר במועד.

משרד החינוך פרסם במאי 2008 נוהל "קבלת תקציב לסיוע – סידורי נגישות פיזית פרטנית" בדבר תקצוב הנגשה פרטנית של בתי ספר שבהם לומדים תלמידים בעלי מוגבלות (להלן: "נוהל הנגשה פרטנית").

משרד החינוך מממן את ההנגשה הפרטנית של כל בתי הספר - הממלכתיים, העירוניים והפרטיים. נקבע כי את הגשת הבקשות לתקצוב ההנגשה תגיש הרשות המקומית בלבד, כי לזכותה תירשם ההתחייבות הכספית של משרד החינוך להנגשה, וכי היא שתפקח על ביצוע ההנגשה ותדאג לקבל את מלוא התקציב הנדרש למימונה.

על פי דוח מבקר המדינה משנת 2013 "משנרשם תלמיד בעל מוגבלות למוסד חינוך רשמי חייבת הרשות המקומית לבחון את מידת הנגישות של מוסד החינוך, ואם אין הוא מונגש עליה לדאוג להנגשתו הפרטנית. אשר להנגשת מוסדות פרטיים - חובת הנגשתם הפרטנית הוחלה על בעליהם, אך ראוי שהרשות המקומית, בתפקידה כרשות חינוך מקומית, תעקוב אחר ביצוע ההנגשה בבתי ספר אלה".

עוד העיר מבקר המדינה כי ראוי שיהיה ברשות מקומית מאגר מידע ובו נתונים על אודות מידע הנגישות של כל אחד ממוסדות החינוך המצויים בתחום שיפוטה, על מנת שהרשות תוכל להכין תכנית להנגשה בסיסית של מוסדות החינוך הטעונים הנגשה כזאת.

על הרשות המקומית או בעל מוסד החינוך ליידע את הורה התלמיד על זכותו להגיש בקשה לביצוע התאמות הנגשה עבור ילדו או עבורו, ולספק לו טפסי הבקשה. על ההורה להגיש את הבקשה לרשות המקומית בצירוף המסמכים המעידים על אופי המוגבלות של התלמיד או ההורה בקשר לתפקודו במוסד החינוכי.

ישנם 4 סוגי התאמות הנגשה, כפי שמפורט בתרשים שלהלן:

התאמות הנגשה פיזיות

- תלמידים עם מוגבלות כגון מוגבלות בתחום הפיזי, מוגבלות בשמיעה ומוגבלות בראייה, הלומדים במוסדות חינוך שבהם המבנה והריהוט אינם מותאמים לצורכיהם, זכאים להתאמות שיבוצעו באחריות ובאמצעות הבעלות או על ידי בעלי המבנה לפי חלוקת האחריות הקבועה בתקנות.

התאמות הנגשה בתחום הפדגוגי

- תלמידים עם מוגבלות הזקוקים להתאמות בדרכי ההוראה, בלמידה ובחומרי הלמידה וההיבחנות, תיבחן זכאותם להתאמות על ידי הצוות החינוכי והטיפולי בבית הספר, שכן אישור התאמות אלו הוא באחריות משרד החינוך. לגבי התאמות בדרכי ההיבחנות לתלמידים הלומדים בחינוך העל יסודי, על בית הספר לפעול לפי נוהלי אגף לקווים למידה של השירות הפסיכולוגי הייעוצי (שפ"י) במשרד החינוך.

התאמות הנגשה בתחום הפדגוגי-טכנולוגי

- תלמידים עם מוגבלות הזקוקים להתאמות טכנולוגיה מסייעת, תיבחן זכאותם על ידי הגורמים המקצועיים הרלוונטיים בהתאם למוגבלות (מומחי התחום מהמתי"א, מומחי התחום מהמתי"א לעיוורים ומומחי תחום מהמרכז הטיפולי לכבדי שמיעה וחירשים) יחד עם הצוות החינוכי והטיפולי בבית הספר.

הנגשת טיולים ופעילויות פנים וחוץ בית ספריות

- על בעלות המוסד החינוכי להבטיח שפעילות חינוכית מחוץ לבית הספר, כגון טיולים, סל תרבות, סיורים, פעילות ספורט ופעילות אתגרית, תהיה נגישה בהתאם לצורכי התלמידים. ככלל, תינתן עדיפות לפעילות כללית נגישה. עם זאת, במקרים מיוחדים ניתן לקיים פעילות נפרדת ובלבד שהובטח קיומה של חלופה נגישה, הולמת ומכבדת הפתוחה לכלל התלמידים, בהשתתפות תלמידים עם מוגבלות ותלמידים ללא מוגבלות.

הביקורת שלפה מדוח מעקב נגישות את רשימת הבקשות להנגשה פרטנית בהם מטפלת העירייה נכון למועד הביקורת. להלן טבלה המפרטת את 6 מוסדות החינוך הנדרשים בבקשה פרטנית, סטאטוס ההנגשה, תקציב, אומדן ועלות ביצוע בפועל:

מס"ד	שם המוסד	סטאטוס	אומדן (ש)
1	אורט לוד ע"ש זייל	לא התקבל ברישוי זמין-ממתין לחסן	41,000 אין סקר
2	אור חנה	התקבל צו נגישות-בתהליך בקשה להיתר אושר בוועדה	אין נתון
3	המעפילים	בתהליך בקשה להיתר אושר בוועדה	260,000 יש סקר

מס"ד	שם המוסד	סטאטוס	אומדן (ש"ח)
4	אורט-ערבי תיכון להנדסה ולמדעים	ערד הנדסה-יוסי דרעי תוספת אנף חדש תבר3374 מעלית-מחכים ליועץ מעליות - קיים פיר	382,000 אין סקר
5	עתיד למדעים	הנגשה הושלמה	270,000- אין סקר
6	רמב"ם	בתהליך בקשה להיתר אושר בוועדה	430,000 אין סקר

מנתוני הטבלה לעיל עולה כי טרם הסתיימה ההנגשה הפרטנית ב-5 מתוך 6 מוסדות החינוך הדרושים בהנגשה פרטנית.

נמצא כי המעקב אחר הנגשה פרטנית הנעשה באמצעות דוח מעקב נגישות, אינו כולל פירוט של המועדים הרלוונטיים, ובכלל זאת, מועד קבלת בקשה פרטנית, מועד קבלת צו הנגשה, מועד אחרון לביצוע וכדומה. יוער כי ללא ציון מועדי ביצוע, לא ניתן לבצע מעקב ובקרה נאותים אחר ביצוע הנגשה פרטנית.

המלצה:

- לפעול לסיום ההנגשה של מוסדות החינוך שעבורם התקבלה בקשה פרטנית להנגשה אשר עליה לקבל קדימות על פני הנגשות אחרות, הן מבחינה תקציבית והן מבחינה תפעולית.
- לבצע מעקב ובקרה נאותים אחר הנגשת מוסדות החינוך בכלל, ואחר מוסדות החינוך שהתקבלה בקשה פרטנית להנגשתם.

מקלטים ציבוריים

החוק קובע כי כל המקלטים שנבנו לאחר 1.4.2007 יהיו נגישים לאנשים עם מוגבלות וכי לעניין מקלטים ומבני התגוננות שנבנו קודם למועד זה, תדרש הרשות למתן מענה חלופי הולם ונגיש באותו מבנה או במבנה סמוך.

הביקורת שלפה מדוח המבנים (רשימת נכסי העירייה מאגף הנכסים) אשר מפרט את כלל נכסי העירייה נכון לשנת 2018, את רשימת המקלטים העירוניים, ומצאה כי הרשימה כוללת 51 מקלטים (ראה נספח ב'- רשימת מקלטים).

לבקשת הביקורת לקבל רשימה של כל המקלטים הציבוריים בעיר וסטטוס הנגשתם, קיבלה הביקורת מסמך שכותרתו "רשימה של מקלטים פעילים" המפרטת 42 מקלטים פעילים ועוד 4 מקלטים פסולים, אשר הועבר לרכזת הנגישות מהיחידה האמונה על תחזוקת המקלטים ובסה"כ 46 מקלטים.

מבדיקת הביקורת עולה כי אין התאמה בין נתוני המקלטים המופיעים בדוח המבנים לבין רשימת המקלטים הפעילים. כך למשל:

מס' מקלט	כתובת בדוח המבנים	כתובת ברשימת המקלטים הפעילים
611	ברחוב אחימאיר אבא	ברחוב גלעד
672	ברחוב אינשטיין 10	בחצר בית ספר חב"ד.

נמצא כי הכתובות המפורטות בדוח המבנים, אינן מופיעות כלל ברשימת המקלטים הפעילים. עוד נמצא כי נכון למועד הביקורת לא התבצע על ידי מיפוי של המקלטים הציבוריים בעיר ומעקב ובקרה אחר סטטוס הנגשתם.

המלצה:

- על העירייה לפעול להנגשת כל המקלטים הציבוריים בהתאם להוראות החוק, ולבצע מעקב ובקרה נאותים אחר הנגשתם.

תגובת רכזת הנגישות מיום 3.8.2021:

"יש אי התאמה בין דוח הנכסים לדוחות המחלקות וכן גם במקלטים. דוח הנכסים לא מעודכן."

התייחסות הביקורת לתגובת רכזת הנגישות:

המיפוי והמעקב אחר סטטוס הנגשת המקלטים הציבוריים הוא באחריות האמונים על תחום הנגישות.

6.2.2 כללי

מטרת הנגישות בתשתיות היא מתן אפשרות הגעה ממקום למקום באופן חופשי ובטיחותי ועיצוב סביבת הרחוב בהתאמה לדרישות תקן ישראל 1918. להלן התשתיות החייבות בהתאמות נגישות:

מדרכה

- רצועת הליכה רחבה, נוחה ובטוחה די הצורך למעבר חופשי של אנשים שנעזרים במכשירי נייודות כגון: עגלת פעוטות, הליכון, כיסא-גלגלים או קלנועית, או שהם לקויי-ראייה, או שיש להם קושי להישמר מפני נפילה מכל סיבה אחרת.



צמתים ורמזורים

- חוק השוויון מוסיף את הדרישה להתקנת אמצעי-עזר לחציית כבישים בטוחה עבור לקויי-ראייה ואנשים עם לקויות אינטלקטואליות כגון משטח אזהרה מישושי ורמזורי שמע מתקתקים.



תחנת אוטובוס

- הנגשת התחנה הינה באחריות הרשות המקומית. יש לדאוג לסימון רחבת היערכות לפתיחת כבל מאוטובוס, כך שיתאפשר התמרון הנדרש לעלייה ולירידה בכיסא-גלגלים, מקום להמתנה עם כיסא-גלגלים, מושבים מותאמים לאנשים עם מוגבלות, השוואת גובה המפלס של רצפת תחנת האוטובוס למפלס המדרכה שסביבה.



חניות נכים

- חניות לרכב נכים בחניונים וברחוב, ואזורי הורדה והעלאה של נוסעים עם מוגבלות, בצד חניית נכים יותקנו הנמכת מדרכה, שילוט מתאים ותאורה טובה. יסופקו חניות נכים במקומות מרכזיים בעיר, וליד מוסדות ציבור יתאים חלק מחניות הנכים לרכב גבוה המשתמש במעלון צד.



6.2.3 הנגשת דרכים (צמתים ומדרכות)

בחודש מרץ 2005, הוסף תיקון מספר 2 לחוק שוויון זכויות (להלן: "תיקון לחוק שוויון זכויות"). סעיף 19 לט (סימן ט') לתיקון לחוק שוויון זכויות קובע כדלקמן:

א. "צמתים ומדרכות יתוכננו, ייבנו ויותאמו באופן המאפשר לאדם עם מוגבלות נגישות באופן סביר בין המדרכה לכביש, בין מקום החניה למדרכה, על המדרכה ובחציית הכביש בהתאם להוראות לפי סימן זה, לרבות הסרת מפגעים ומכשולים אשר פוגעים בזכותו של אדם עם מוגבלות לנגישות כאמור בסעיף זה, ולרבות התקנת רמזורים המותאמים לאנשים עם מוגבלות בראייה.

ב. גשרים, מנהרות ומעברים אחרים המיועדים להולכי רגל יהיו נגישים ומותאמים לאנשים עם מוגבלות באופן סביר בהתאם להוראות לפי סימן זה. "

הסעיף קובע פטור מלא/חלקי מביצוע הוראות ההנגשה בהתקיים אחד מהבאים:

- התאמת הנגישות פוגעת באופן מהותי בערכי ארכיאולוגיה, היסטוריה או טבע.
- התאמת הנגישות אינה ניתנת לביצוע מטעמים הנדסיים.
- התאמת הנגישות מחייבת שינוי יסודי ורחב היקף באזור ביצועה.

כאמור, החוק והתקנות קובעים החלה הדרגתית של 12 שנים, להנגשת מקומות ציבוריים קיימים ומקומות ציבוריים שאינם בניינים (צמתים, מדרכות, גשרים, מנהרות ומעברים אחרים בשטח המקום הציבורי, חניות) בכפוף לתקנות. כלומר, העירייה נדרשה להשלים ההנגשה האמורה עד חודש מרץ 2017.

עם זאת, יצוין כי על פי עמדת נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בעניין הגשת תובענות ייצוגיות בנושא נגישות דרכים מתאריך 5.13.2019, טרם קמה חובה חוקית על הרשויות המקומיות להנגיש את הדרכים:

"7. נוכח המורכבות הכרוכה במימוש חובת הנגשת הדרכים, נקבע בסימן ט' לחוק (סעיף 19לט(ד)) כי עד יום 1 בנובמבר 2006 על שר הפנים, בהתייעצות עם שר התחבורה, הנציבות והארגונים העוסקים בדבר, לקבוע את ההתאמות הנדרשות כדי למלא חובה זו... עוד נקבע, כי אם לא ייקבע השר האחראי צו לפי סעיף זה, תחול חובת הנגישות לפי סימן זה במלואה לא יאוחר מיום 1.5.2018 (סעיף 19לט(ו)).

8. אשר לתחולת סימן ט', נקבעו בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (תיקון מס' 2), התשס"ה-2005 סעיפי תחילה ותחולה. סעיף 19 לתיקון לחוק זה קובע כי תחילתו של סימן ט' בפרק ה'1 לחוק השוויון תהיה ביום תחילתן של התקנות שהותקנו לראשונה לפי הסימן.

9. למרבה הצער, חרף העובדה שהחוק קבע מועדים ספציפיים להתקנת התקנות, אלה נדחו מספר פעמים ועד היום טרם חוקו. מאחר שטרם חוקו התקנות האמורות, למעשה לא קמה חובה חוקית על הרשויות המקומיות לבצע התאמות נגישות לדרכים על פי סעיף 19לט."

נכון למועד הביקורת (מאי 2021) טרם נחקקו התקנות המקימות חובה חוקית על הרשויות המקומיות לבצע התאמות נגישות לדרכים.

מדוח מעקב נגישות עולה כי העירייה אינה מבצעת מעקב אחר הנגשת תשתיות כגון דרכים, צמתים, מדרכות וכדומה וכי לא ניתן היה לקבל מידע המרכז את התשתיות הקיימות אשר דרושות או תידרשנה בהנגשה על פי החוק.

המלצה:

- לפעול על פי הוראות החוק ולערוך מיפוי של כל התשתיות הדורשות הנגשה, ולגבש תוכנית הנגשה עבודה.

6.2.4 הנגשת רמזורים

הנגשת רמזורים מבוססת בעיקרה על הנגשה עבור עיוורים ולקויי ראייה באמצעות שימוש בשמע. תקן ישראלי 5990 מיוני 2011 שכותרתו "התקני שמע לרמזורים להולכי-רגל עם מוגבלות ראייה: דרישות תפקוד" (להלן: "ת"י 5990") מגדיר מהו התקן שמע לרמזורים: "התקן המפיק אות שמע ואות מישושי המיועדים לסייע לאנשים עם מוגבלות ראייה או/וגם לאנשים עם מוגבלות ראייה ושמיעה לחצות את הכביש בבטחה. התקן השמע יכול נוסף על כך להפיק גם אותות דיבור". הביקורת ביקשה לבדוק האם העירייה השתמשה בהתקני שמע בהתאם לת"י 5990 ברמזורים קיימים, ועל כן ביקשה לקבל רשימה של כל הרמזורים בעיר וסטטוס הנגשתם, אך לא היה ניתן לקבל נתונים אלו. כפי שנמסר לביקורת על ידי מחלקת התנועה בעירייה, "ישנם רק 5 צמתים בהם מותקנים יח' שמע לפי תקן ישן. שאר הצמתים ללא יח', שמע".

נמצא כי העירייה לא ערכה תוכנית הנגשה לרמזורים ברחבי העיר, ואף אינה מחזיקה במידע מרוכז אודות סטטוס הנגשתם.

המלצה:

- לערוך מיפוי של כל הרמזורים בעיר לבנות תוכנית הנגשה הכוללת מטרות ויעדים להנגשת הרמזורים בהתאם לקבוע בת"י 5990.

תגובת רכזת הנגישות מיום 3.8.2021:

"כפי שנכתב כבר, לא קיבלתי נתונים על רמזורים מדרכות ומעברי חציה וחנונים מהמחלקות הרלוונטיות."

התייחסות הביקורת לתגובת רכזת הנגישות:

ככל שקיימים קשיים באיתור נתונים ומידע, מן הראוי להעלותם בפני הממונים ובין היתר בפני הממונה על תחום הנגישות שהיא סגנית מהנדסת העיר ומהנדס העיר ובמידת הצורך אף בפני גורמים בכירים מכך.

6.2.5 הנגשת תחנות אוטובוסים

שירות אוטובוסים נגיש הוא אחד המרכיבים החשובים להשגת חברה שוויונית ומשלבת. חוק שוויון זכויות והתקנות הנלוות לחוק זה מחייבים נגישות של התחבורה הציבורית על כל מרכיביה ומגדירים את התנאים ההכרחיים (המחייבים) כדי לאפשר לאנשים עם מוגבלות להשתמש וליהנות משירותי התחבורה הציבורית ככלל הציבור.

מכשולי נגישות בתחנות האוטובוס ובגישה אליהן מקשים ולעתים קרובות אינם מאפשרים כלל לאנשים עם מוגבלות להשתמש באוטובוס הציבורי. התוצאה היא פגיעה בניידותם של אנשים עם מוגבלות ועלייה משמעותית בהוצאותיהם לצורכי ניידות. לפיכך יש חשיבות רבה לשיפור הנגישות ולהסרת מכשולים בתחנות האוטובוס.

תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הסדרת נגישות לשירותי תחבורה ציבורית), תשס"ג-2003 (להלן: "תקנות נגישות לשירותי תחבורה ציבורית") קובעות את הדרישות לפיהן יש להסדיר נגישות לתחנות אוטובוס עירוניות ולמדרכות הסמוכות.

מאפייני הנגישות העיקריים בתחנת האוטובוס הם נגישות הדרך אל התחנות (מדרכות רחבות ונקיות ממכשולים, מעבר נגיש מן המדרכה אל תחום התחנה וכדומה), מיקום וגובה התחנה, ספסל המתנה, רחבת הערכות (המאפשרת לפתוח כבש בין האוטובוס למדרכה עבור אדם בכיסא גלגלים), סימון ותאורה וכדומה.

בהתאם לתקנות נגישות לשירותי תחבורה ציבורית, כל התחנות העירוניות בעיר היו צריכות להיות מונגשות עד ליום 31/12/2014. יצוין כי כל התחנות החדשות שנבנו החל מ-24/12/2003 היו חייבות להיות נגישות בעת הצבתן בהתאם לתקנות.

בפני הרשויות המקומיות מספר אפשרויות לתקצוב הנגשת התחנות: תקציב הפיתוח הרגיל או תקציב התחזוקה של הרשות, בקשה לתב"ר ממשרד הפנים להנגשת תחנות, מכירת שטח הפרסום בתחנות האוטובוס, או בקשה לתקציב פיתוח תשתיות ממשרד התחבורה, אשר הודיע כי יהיה מוכן לסייע תקציבית לכל רשות מקומית שתכין ותגיש תכנית הנגשה מסודרת רב-שנתית.

הביקורת קיבלה מספר מסמכים וקבצים אשר כללו התייחסות לסטטוס הנגשת תחנות אוטובוס ברחבי העיר. הראשון, דוח מעקב נגישות המנוהל על ידי רכזת הנגישות אשר כולל פירוט בדבר סטטוס התחנה, סוג התחנה (גבול תחנה מרכזית, גבול תחנת רכבת, מסוף, מרכזית רציפים ותחנה רגילה), מבנה התחנה (עמוד, סככה, תחנה מרכזית ולא מוגדר), כמות השלטים האלקטרוניים והאם קיים שילוט סטטי.

להלן טבלה המפרטת את מספר תחנות האוטובוס בלוד, על פי נתוני דוח מעקב נגישות:

מס' תחנות	סוג התחנה
162	תחנות של משרד התחבורה
40	תחנות במסגרת פרויקט "מהיר לעיר"
202	סה"כ

הביקורת מציינת כי במסמך אחר שמסרה מרכזת הנגישות שכותרתו "טבלת הנגשת תחנות אוטובוס", מפורטות רק 181 תחנות אוטובוס ברחבי העיר.

בתאריך 19.8.2018 נערך סקר הנגשת תחנות האוטובוס הפזורות ברחבי העיר (להלן: "סקר הנגשת תחנות האוטובוס"). במסגרת הסקר נבדקו הקריטריונים הבאים עבור **179 תחנות אוטובוס**:

רוחב 130 ס"מ	✓
מדרכה חופשית ממכשולים	✓
רוחב מעבר פנוי של 110 ס"מ	✓
רחבת הערכות	✓
מקום המתנה	✓
סימן מאתר	✓
הנמכת מדרכה במרחק תקין	✓

על פי תוצאות סקר הנגשת תחנות האוטובוס, אף אחת מתחנות האוטובוס לא הייתה מוגשת במלואה במועד עריכת הסקר, כאשר ברוב תחנות האוטובוס לא הושלמו הדרישות להנגשה הנוגעות לרחבת הערכות, מקום המתנה וסימן מאתר.

לפי תוכנית 2020-2021, העירייה מתכננת להגיש **178** תחנות אוטובוס ברחבי העיר עד דצמבר 2021, במימון חיצוני בסך של 219,000 ₪.

בתאריך 23.12.2020 עדכן יועץ הנגישות את סגנית מהדס העיר בסטטוס ההנגשה של תחנות האוטובוס ברחבי העיר, לאחר סיורים ובדיקות שערך. לפי האמור במכתבו של היועץ, מתוך 142 תחנות ברחבי העיר, הונגשו 109 תחנות הונגשו, 20 תחנות יונגשו במסגרת פרויקט "מהיר לעיר" ו- 13 תחנות בלבד טרם הונגשו.

הביקורת מעירה שמכתבו של היועץ מפרט סטטוס הנגשה כללי ואינו ערוך במתכונת של אישור מורשה נגישות.

רכזת הנגישות מסרה לביקורת שביום 26.4.2021, כלל תחנות האוטובוס בעיר הונגשו.

הביקורת מעירה כי הדיווח של רכזת הנגישות לפיו כלל התחנות בעיר הונגשו, אינו מגובה באישור מורשה נגישות.

נמצא כי מעקב העירייה אחר הנגשת תחנות האוטובוס בעיר נוהל במספר טבלאות מעקב שונות, שאין התאמה בין הנתונים המופיעים בכל אחת מהן. אחת מפרטת 202 תחנות, השנייה מפרטת 179 תחנות והשלישית 178 תחנות.

עוד נמצא כי סטטוס ההנגשה המפורט במכתבו של היועץ כולל התייחסות רק ל-142 תחנות מתוך בין כ-178 עד 202 תחנות שייתכן וקיימות בעיר.

המלצה:

- לנהל מעקב אחר ההנגשה של תשתיות בכלל ותחנות אוטובוס בפרט באמצעות טבלת מעקב אחת אשר תכלול את כל הנתונים הנדרשים ותעודכן מעת לעת על ידי רכזת הנגישות בלבד.
- למפות באופן מלא ומסודר את תחנות האוטובוס ברחבי העיר תוך ציון סטטוס הנגישות העדכני של כל אחת מהן ולקבל אישור מורשה נגישות חתום עבור כל תחנה ותחנה בנפרד.

תגובת רכזת הנגישות מיום 3.8.2021:

"אני רוצה לציין שאמרתי כי סיימנו את פעולות ההנגשה זה לא אומר שכלל תחנות האוטובוס בעיר נגישות- ייתכן כי יש ליקויים או תחנות כאלה ואחרות שעדיין בעבודה. סיימנו את פרויקט הנגשת תחנות אוטובוס וזה על פי הדוח שהוציא לנו המורשה לנגישות, אחריות הבדיקה היא שלו וכן נא לשים לב כי חלק מהתחנות הורדו ונפסלו- לא יהיו פעילות יותר ולכן יש פערים במספרי תחנות אוטובוס."

הנגשת סביבה (מקום שאינו בניין)

הנגשת הסביבה נועדה למתן אפשרות התניידות ושימוש במתקנים באתרי פנאי, נופש וספורט, בבת-יעלמין ועוד בהתאמה לדרישות תקן ישראל 1918.

תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמת נגישות למקום ציבורי שאינו בניין), התשס"ח – 2007 (להלן: "תקנות הנגשת סביבה"), מגדירות בתוספת הראשונה מהם מקומות ציבוריים שאינם בניין. עיקרון חשוב המוגדר בתקנות אלו הוא הקניית חוויה לאדם עם מוגבלות, הדומה ככל האפשר בטיבה ובאיכותה לזו של מבקר שאין לו מוגבלות.

להלן המקומות החייבים בהתאמת נגישות (להלן: "מקומות שאינם בניין"):

שטחים ציבוריים פתוחים כגון פארקים, גני-שעשועים וכדומה

- יש לעצב אותם כך שאנשים וילדים עם מוגבלות יוכלו ליהנות מהם באופן בטיחותי, ויוכלו להגיע אל מרבית המתקנים, לפחות אל מתקן אחד מכל סוג.



ברכות-שחייה וחופי-רחצה

- תקנות הסדרת מקומות רחצה (בטיחות בבריכות שחיה) התשס"ד-2004 מחייבות את הרשות המקומית לאפשר לאדם עם מוגבלות שימוש מלא ומכובד במתקני המקום, בכלל זה במלתחות ובבתי-שימוש מותאמים. יש לאפשר הגעה לאזורי הפעילות והמנוחה ושהייה בהם, וכן כניסה ויציאה נגישה מהמים. על הרשות המקומית לאכוף את ההוראות בתחום זה במסגרת רישוי עסקים.



מתקני ספורט

- אפשרות השתתפות הן כמשתתף פעיל והן כצופה במגרשים למשחקי כדור ואתלטיקה, באצטדיונים, במסלולי הליכה ואופניים, במתקני נופש פעיל וכדומה.



בתי-עלמין, אתרי הנצחה ומקומות קדושים

- אפשרות להגיע קרוב לחלקת הקבר, לקחת חלק בטקסים המתקיימים במקום ולצאת מהמקום, הכולל ביחד עם הקהל. באתרים רחבי-ידיים יש לאפשר גישה עם רכב ולספק די מקומות ישיבה.



על פי תקנות הנגשת סביבה על העירייה להכין תכנית נגישות המתבססת על אפיון יעדי הנגישות ועליה להכיל את פירוט התאמות הנגישות בסוגי המקומות שפורטו לעיל.

תקנות הנגשת סביבה קובעות כי במקום שאינו בניין תהיה לאדם עם מוגבלות נגישות רציפה לכניסה ראשית למקום וחלקים במקום שניתנים בהם שירותים ציבוריים כדוגמת: מזנון, בית שימוש נגיש, בניין שפתוח לציבור, למתקנים נגישים לאורך דרך נגישה.

להלן שלבי ההנגשה למקומות שאינם בניינים בעיר הנדרשים בהתאם להוראות החוק והתקנות:

שלב	אחוז המקומות שבהם יושלמו כל התאמות הנגישות	מועד סיום ההנגשה
הכנת רשימה ראשונה של מקומות להנגשה (מנות 1 ו-2)	-----	11.11.2014
הנגשת המנה ה-1 של המקומות	15%	22.6.2017
הנגשת המנה ה-2 של המקומות	35%	22.6.2018
הכנת רשימה שניה של מקומות שנותרו להנגיש (מנה 3 ואילך)	65%	22.6.2020
הנגשת המנה ה-3 של המקומות	100%	1.11.2021
סה"כ		

רכזת הנגישות והממונה על תחום הנגישות לא מסרו מיפוי מסודר שנערך על ידי העירייה למקום שאינו בניין מלבד רשימה של 67 פארקים ציבוריים המפורטים בדוח מעקב נגישות שמנוהל על ידי רכזת הנגישות ואשר כולל את שם הגן, כתובתו ובחלק מהמקרים את תאריך הקמתו.

המלצה:

- לערוך מיפוי וסטטוס הנגשה של כל המקומות שאינם בניין ובכלל זה, בתי עלמין, אתרי משחקים ושעשועים, מקומות קדושים, מקומות לתצוגה, אתרי הנצחה, מגרשי ספורט וחניונים ציבוריים ולפעול בהקדם להנגשת כל המקומות שאינם בניין אשר פזורים ברחבי העיר ומשמשים את כלל הציבור.

נספח א' - תוכנית רב שנתית על פי תוכנית האב

להלן טבלה המפרטת את התוכנית הרב שנתית שהוצעה בתוכנית האב בין השנים 2014-2021:

שנה	תוכנית	עלות (₪)
2014	סדנאות הדרכה	10,000
	תכנון מדריך עירוני לשפת רחוב	100,000
	תכנון מפורט מבנים נבחרים	200,000
	ביצוע הנמכת מדרכות	500,000
	ביצוע נגישות במספר מבנים נבחרים (שאינם דורשים תכנון מפורט)	500,000
סה"כ	1,310,000	
2015	תכנון מפורט של מבנים	200,000
	ביצוע הנמכת מדרכות	500,000
	ביצוע גנים ציבוריים	100,000
	ביצוע הנגשת מבנים	1,000,000
	תכנון שילוט עירוני	200,000
סה"כ	2,000,000	
2016	תכנון מדרכות מפורט של מבנים	200,000
	ביצוע הנגשת מבנים	1,000,000
	ביצוע הנגשת מדרכות	500,000
	ביצוע גנים ציבוריים	220,000
	ביצוע שילוט עירוני	700,000
סה"כ	2,620,000	
2017	תכנון וביצוע הנמכת מדרכה והנגשת מדרכות	750,000
	ביצוע הנגשת מבנים	2,134,000
	סדנאות, הדרכה, ריענון	10,000
סה"כ	3,894,000	
2018	תכנון מפורט של מבנים	150,000
	ביצוע הנגשת מבנים	2,000,000
	ביצוע סביבת רחוב (מדרכות)	1,000,000
סה"כ	3,150,000	
2019	ביצוע מדרכות	1,000,000
	ביצוע מבני ציבור	2,500,000
סה"כ	3,500,000	
2020	ביצוע מדרכות	1,000,000
	ביצוע מבני ציבור	2,000,000
סה"כ	3,000,000	
2021	ביצוע מדרכות	150,000
	ביצוע מבנים	2,348,000
סה"כ	2,498,000	

נספח ב' – רשימת מקלטים

מס"ד	מספר נכס	כתובת	תאור המבנה
1	45430051	אחימאיר אבא	מקלט ציבורי מס' 611
2	45410225	אינשטיין 10	מקלט ציבורי מס' 672
3	40240347	אלתר רחל 3	מקלט ציבורי מס' 670
4	40240443	ארלוזורוב	מקלט ציבורי מס' 669
5	40260341	ביל"ו	מקלט
6	39500087	בין רח' קלויזנר לרח' החלוץ	מקלט
7	39510012	בית"ר	מקלט
8	40250210	גבורי ישראל	מקלט ציבורי מס' 628
9	45430052	גלעד	מקלט ציבורי מס' 609
10	45430056	גלעד	מקלט ציבורי מס' 610
11	45430049	גרינבוים	מקלט ציבורי מס' 612
12	45430136	גרינבוים	מקלט מס' 607
13	40240377	דוד המלך	מקלט ציבורי מס' 625
14	40240383	דוד המלך	מקלט ציבורי מס' 619 המשמש ביכ"נ" אהבת חינם"
15	45410135	דיזראלי 13	מקלט ציבורי מס' 642
16	45410137	דיזראלי 13	מקלט ציבורי מס' 627
17	45410193	דיזראלי 4	מקלט ציבורי מס' 641
18	45410083	דיזראלי 72	מקלט ציבורי מס' 666
19	45410170	דיזראלי 8	מקלט ציבורי מס' 617
20	45420081	הגיא	מקלט ציבורי מס' 640
21	53820091	הורדים	מקלט מס' 629 המשמש לבי"כ" שערי תשובה"
22	45480039	החלוץ	מקלט מס' 624
23	39620013	הרצל	מקלט ציבורי מס' 630
24	39510173	טשרניחובסקי	מקלט מס' 623
25	40160025	י"א חללי מינכן	מקלט מס' 608
26	40260027	יוספטל	מקלט ב'
27	39730088	יסמין	מקלט ציבורי

מס"ד	מספר נכס	כתובת	תאור המבנה
28	40250225	ירושלים	מקלט ציבורי מס' 644
29	40240321	כהן אלי	מקלט ציבורי מס' 603 שמעליו ביכ"נ" מגן דוד"
30	40240392	כהן אלי	מקלט ציבורי מס' 615
31	39620013	כהן מיכאל	מקלט ציבורי מס' 614
32	40260236	כלניות 6	מקלט ציבורי מס' 667
33	40260236	כלניות 6	מקלט ציבורי מס' 643
34	39600016	כצנלסון	מקלט מס' 631 המשמש כ"בית מעין מרגלית"
35	40260124	מרזוק משה 4	מקלט ציבורי מס' 664 המשמש בית תמחוי
36	40260348	נימרוב	מקלט
37	40240367	סטרומה	מקלט ציבורי מס' 634
38	59300067	צמרות, שכ' גני אביב 7	מקלט+קארוון המשמש בית כנסת אוהל אבנר
39	40260163	קני סוף	מקלט ציבורי מס' 665 המשמש בית כנסת לעולי בוכרה
40	40260255	קני סוף 7	מקלט ציבורי מס' 620
41	40240385	שלמה המלך	מקלט ציבורי מס' 616
42	40240596	שלמה המלך	מקלט
43	40260232	שלמה המלך	מקלט ציבורי מס' 606
44	40260232	שלמה המלך	מקלט ציבורי מס' 663
45	45410166	שלמה המלך	מקלט ציבורי מס' 600
46	45410166	שלמה המלך	מקלט ציבורי מס' 601
47	45410160	שלמה המלך 31	מקלט ציבורי מס' 631
48	45410165	שלמה המלך 41	מקלט ציבורי מס' 632
49	40160022	שפירא חיים משה	אולם ספורט+מקלט
50	40250256		מקלט ציבורי מס' 662
51	40260027		מקלט א'

שכר

תוכן העניינים

137	פרק א' – כללי.....
142	פרק ב' – פירוט הממצאים.....
142	1.רכיבי שכר המחושבים באופן אוטומטי.....
142	2.תוספות שכר שאינן מחושבות כנדרש ודרגות שכר שאינן תואמות לכללים שנקבעו באוגדן.....
145	3. העסקה שלא עפ"י דירוג דרגה
147	4.עובדים ששכרם משולם לפי דירוג ההוראה שלא עפ"י כללי האוגדן.....
147	5.חריגות שכר לכאורה הנובעות מאי קיזוז תוספות שכר מקומיות קבועות.....
149	6.תוספות שכר ספיגת עבודה, כיתות עודפות מזכירות בתי ספר.....
152	7.אי תשלום תוספת מנקו על אף שהעובדים עומדים בכללים.....
152	8.חישוב תוספת תואר שני לעובדים סוציאליים שלא בהתאם לכללי האוגדן.....
153	9.תוספת פיצול למלווה בהסעה שלא בהתאם באוגדן תנאי שירות.....
155	10.בדיקת יישום הוראות תשלום קצובת נסיעה והחזרי הוצאות רכב.....
158	11. אי תשלום דמי כלכלה לעובדים הזכאיים לכך.....
158	12. אי תשלום דמי כלכלה לעובדי משמרת ג'.....
159	13. אי תשלום תוספת סייעות לעובדים זכאיים.....
159	14. הכרת וותק מוכר מעל 10 שנים עבור הדירוג המנהלי.....
160	15. תוספות שכר מקומיות שלא הוכשרו במועדים הקובעים.....
193	16. תוספות שכר לעובדים שאינם מוגדרים כעובדים וותיקים לפי ההסכם מיום 03/03/99.....
194	17. תוספת משמרות בתפקידם שאינם מאופיינים בעבודה במשמרות.....
195	18. סיווג לא תקין של תוספות קבועות.....
196	19. עובדים המקבלים תוספת שקלית אחוזית שלא בהתאם לכללי ההסכם.....
197	20. דרגות העובדים שאינן תואמות למסלול הקידום.....
199	21. חוזים אישיים – בכירים עיריית לוד.....

פרק א' - כללי

1. מבוא

עיריית לוד (להלן: "העירייה") הינה גוף מתוקצב כהגדרתו בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: "חוק יסודות התקציב" או "החוק") וכפופה להוראת סעיף 29, לפיה אינה רשאית להעניק לעובדיה תנאי שכר החורגים מן המקובל בקרב כלל עובדי המדינה, אלא באישורו של הממונה על השכר. המסגרת הנורמטיבית החלה על רשויות מקומיות לעניין תשלום שכר כוללת את ההסכמים הקיבוציים הארציים המאושרים, אוגדן תנאי שירות של העובדים במרכז השלטון המקומי, חוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות וההסכם הקיבוצי מיום 3.3.99.

אחד ההסכמים המרכזיים החל על הרשויות המקומיות הינו הסכם מרץ 99.

ביום 3.3.99 נחתם הסכם קיבוצי כללי בין ההסתדרות הכללית החדשה לבין מרכז השלטון המקומי, שלוש הערים הגדולות, מרכז המועצות האזוריות, חבר המועצות הדתיות ואיגודי ערים לכבאות.

הסכם זה בא להסדיר בהסכמה את אופן הטיפול בחריגות השכר הרבות והמגוונות שנתגלו במגזר זה, תוך הבחנה בין עובדים ותיקים לבין עובדים חדשים שנקלטו לעבודה לאחר מועד חתימת ההסכם.

על תכליתו של ההסכם הקיבוצי עמד בית הדין הארצי, באומרו:

"ההסכם הקיבוצי מיום 3.3.99 הוא הסכם מיוחד במינו. מדובר בהסכם אשר נועד לענות על תופעה של חריגות שכר ששררו במרחבי השירות הציבורי שמחוץ לשירות המדינה. ההסכם הוא בין ההסתדרות הכללית לבין המרכז לשלטון מקומי, שלוש הערים הגדולות, מרכז המועצות האזוריות, חבר המועצות הדתיות ואיגודי ערים לכבאות"¹⁹.

הסכם 99 אם כן תכליתו "יישור קו" לגבי העתיד, כאשר לא ניתן עוד לתת הטבות שלא עולות בקנה אחד עם הוראות סעיף 29 לחוק. על גישה זו מבוסס ההסכם הקיבוצי כולו, והעיקרון של העברת "קו פרשת מים" המבחין בין התקופה שטרם חתימת ההסכם לבין התקופה שאחריה הוא עקרון יסודי שעליו מושתתות כל הוראות ההסכם - הן לעניין עובדים חדשים והן לעניין עובדים ותיקים. מטרתו של הסכם מרץ 99 הייתה אם כן, לצמצם את תופעת חריגות השכר ולאפשר את המשך תשלום חריגות השכר רק בכפוף להוראות הקבועות בהסכם.

19 ראו: ע"ע 1249/02 עיריית ירושלים נגד שלמה כהן, עבודה ארצי לג (81), 51, סעיף 22.

עיקרון יסוד זה מוצא את ביטויו בהוראות סעיף 4.1 להסכם, הקובעות כדלהלן:

"כל ההסכמים המקומיים שנחתמו, שהוסכמו, שנקבעו או שהונהגו מ-1.4.1982 ועד למועד הקובע, אשר לא אושרו על ידי הממונה וכפי שהם מיושמים על כל עובד ועובד ערב חתימת ההסכם, ימשיכו לחול על עובדים ותיקים, ככל שאין בהם כדי לגרום לשכרו של עובד ותיק להיות שכר גבוה כהגדרתו בהסכם זה, אלא אם תוקנו או בוטלו על ידי הוראה מהוראות הסכם זה, ויהיו מאושרים לפי סעיף 29(א) לחוק כמפורט באישור הממונה על השכר בסיפא להסכם זה".

כפי שניתן לראות, סעיף 4.1 "מכשיר" בדיעבד חריגות שכר שנקבעו בהסכמים מקומיים, כפי שהוגדרו בהסכם, ובלבד שהתקיימו לגבי הסכמים מקומיים אלה **שני תנאים מצטברים: התנאי הראשון** הוא כי ההסכמים המקומיים הללו נחתמו, הוסכמו, נקבעו או הונהגו עוד לפני 31.8.1998, ואילו **התנאי השני** הוא כי הסכמים מקומיים אלה אכן יושמו בפועל ערב חתימת הסכם חריגות השכר, קרי – שהטבות השכר החריגות אכן שולמו למעשה לעובד בשכר חודש פברואר 1999.

לשון אחר: אין בהסכם חריגות השכר אישור לכל דבר ועניין ולכל הסכם מקומי פלוני. קיומו של האישור נבחן באופן פרטני ביחס לכל עובד ועובד, על פי מידת יישומו של ההסכם המקומי בפועל ערב חתימת ההסכם, ובכפוף לתקרת "שכר גבוה"²⁰.

20 וכך נקבע בעס"ק 75/05 הסתדרות המעו"ף וועד עובדי עיריית רחובות נ' עיריית רחובות והממונה על השכר, תק-אר (4)2005:137.

1.1. פילוח עובדי עיריית לוד

1.1.1. כללי

בעיריית לוד (להלן: "העירייה") קיימים 1,068 עובדים²¹, כאשר עובדים אלו מדורגים בדירוגי השכר הבאים:

דרוג	סה"כ
מח"ר - 11	40
מהנדסים - 12	3
הנדסאים - 13	10
ח. ונוער - 141	23
פסיכולוגים - 16	15
בכירים עיריה - 185	23
מנהלי - 2	850
משפטנים - 21	2
עו"ס - 24	80
מ.מחלקת חינוך - 241	3
וטרינרים - 32	2
אחיות - 39	2
הוראה - 41	6
נבחרים - 45	3
בכירים-עיריה - 86	4
כללי - 90	1
שכר כולל-משפטנים - 987	1
סכום כולל	1,068

כמו כן, עיריית לוד משלמת פנסיה ל- 612²² גמלאים:

דרוג	סה"כ פנסיונרים
מח"ר - 11	9
מהנדסים - 12	8
הנדסאים - 13	11
ח. ונוער - 141	44
פסיכולוגים - 16	8
מנהלי - 2	466
משפטנים - 21	4
עו"ס - 24	23
וטרינרים - 32	1
אחיות - 39	4
הוראה - 41	21
בכירים-עיריה - 44	4
נבחרים - 45	9
סכום כולל	612

21 בהתאם לנתוני שכר חודש ינואר 2019

22 בהתאם לנתוני שכר חודש 01/2019

1.1.2. תקציב שכר

להלן נתונים בדבר הוצאות שכר של העירייה על פי תלושי שכר לחודשים ינואר 2019 ופברואר 2019.

דרוג	עלות מעסיק 01/01/2019	עלות מעסיק 01/02/2019
מנהלי - 2	9,639,772	9,842,768
כללי - 90	1,203,151	1,258,396
עו"ס - 24	1,081,334	1,113,858
בכירים עירייה - 185	690,923	668,550
מח"ר - 11	529,115	577,134
ח. ונוער - 141	545,587	565,780
נבחרים - 45	358,967	361,048
הנדסאים - 13	210,974	230,416
פסיכולוגים - 16	172,126	174,385
וטרינרים - 32	128,707	157,966
בכירים-עירייה - 86	140,001	140,071
הוראה - 41	134,614	134,614
מ.מחלקת חינוך - 241	68,373	119,012
משפטנים - 21	80,507	80,930
מהנדסים - 12	78,666	73,491
בכירים-עירייה - 44	66,798	66,798
אחיות - 39	44,279	43,238
שכר כולל-משפטנים - 987	18,421	18,352
סה"כ עלות מעסיק	15,192,313	15,626,809

2. מטרת הביקורת

לבחון את תנאי ההעסקה של עובדי העירייה הפעילים והפנסיונרים בהתאם להוראות המחייבות.

3. תוכנית ביקורת

הביקורת בחנה את רכיבי השכר המהווים תשלום שכר, אופן תשלום רכיבי השכר והתאמתם להסכמים החלים על הצדדים ליחסי עבודה, אפשרות של טעויות שכר בחסר / יתר, וכן את הזכויות הפנסיוניות של העובדים, לרבות ובפרט הסכם השכר מתאריך 3.3.1999 לעניין הכשרת חריגות שכר לעובדים הוותיקים (המוגדרים בהסכמי העבודה כ"עובדים ותיקים").

הביקורת בחנה את אופן ביצוע תשלומי השכר לעובדים בדירוגים השונים, בין היתר רכיבי השכר המחושבים באופן אוטומטי במערכת ואינם תלויים בדיווח זכאות לשכר.²³

4. מתודולוגיה

- הביקורת נפגשה עם מנהלת אגף משאבי אנוש, מנהלת מחלקת שכר, גזבר העירייה
- הביקורת עיינה במסמכים שהתקבלו ממחלקת שכר ומאגף משאבי אנוש, ובין היתר,

23 ממצאים באשר לצבירת ימי חופשה יפרטו בדוח נפרד. בדוח זה ישנה התייחסות לצבירת ימי חופשה למלווים בהסעות בלבד.

- תלושי שכר למועדים הבאים: 08/98 , 02/99 (עבור עובדים ותיקים – עובדים שנקלטו בעיריית לוד לפני 04/99).
 - תלושי שכר למועדים הבאים: 01/19 ושנת 2019 לכל עובדי המועצה (חדשים + וותיקים).
 - תיאור תפקידי עובדי העירייה נכון להיום כפי שמופיע במערכת משאבי אנוש.
 - דו"ח הגדרת מתחי דרגות לכל תפקיד – ככל שקיים.
 - דו"ח חופשה ומחלה לתאריכים ינואר 2019 ודצמבר 2018 וקובץ היעדרויות לחודש 01/2019.
 - דו"ח הפרשות וניכויים לקופות (פנסיה, גמל, ביטוח מנהלים, קה"ל וכו'), לחודש ינואר 2019.
 - תיאור מבנה אירגוני של העירייה כפי שעודכן לאחרונה (לצורך אבחנה בין מחלקות/אגפים).
 - הדוח שהועבר למשרד הפנים לעניין הדרגות, התפקידים והמשרות.
 - אישורי משרד הפנים לחוזים אישיים עבור כל עובד המקבל שכר לפי חוזה אישי (עובדים פעילים בלבד)
 - דו"ח תאריכי עידכון דרגה.
- בשלב הראשון הביקורת עשתה שימוש בכלים ממוחשבים שבאמצעותם אותרו חריגות שכר ו/או תשלומי שכר ביתר/בחסר לכאורה. הממצאים נבדקו באופן פרטני ונבחנו האסמכתאות לתשלומים חורגים לכאורה.
- בשלב השני בוצעה בדיקה מדגמית של שכר עובדים והגמלאים במדגם שהיקפו כדלהלן:
- פנסיונרים ששכרם 6,000 ₪ ברוטו ומעלה (כ 85 פנסיונרים) ו 200 עובדים מכל הדירוגים הקיימים בעירייה.

5. הבסיס החוקי

- סעיף 92 לחוק יסודות התקציב, ההסכם הקיבוצי הכללי מיום 3.3.99.
- חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות
- אוגדן תנאי שירות לעובדים בשלטון המקומי
- חוזרי מנכ"ל: משרד הפנים, הממונה על השכר במשרד האוצר ומרכז שלטון מקומי
- ההסכמים הקיבוציים הארציים במשק.

פרק ב' – פירוט הממצאים

1. רכיבי שכר המחושבים באופן אוטומטי

מהבדיקות עולה כי קיימים רכיבי שכר המחושבים באופן אוטומטי ללא צורך בדיווח זכאות שכר אלא כנגזרת מדירוג ודרגת העובד, תוספות שכר אלו נמצאו תקינות.

להלן רשימת תוספות שכר שנבדקו ונמצאו תקינות: הסכם שכר 2001, הסכם שכר 2011, הסכם שכר 2009, הסכם שכר 99, תוספת איזון, גמולי השתלמות, תוספת מעוף, תוספת מח"ר, הסכם 2011, השלמה לשכר מינימום, ביגוד, הבראה, מענק יובל, תוספת אחוזית 2016 ותוספת שקלית 2016.

2. תוספות שכר שאינן מחושבות כנדרש ודרגות שכר שאינן תואמות לכללים שנקבעו באוגדן ביחס לעובדים בדירוג הפסיכולוגים

תוספת באחוזים שמחושבת על בסיס שכר רחב מהתקין:

בהתאם להחלטת המעקב משנת 1995 סעיף 2.1 נקבע כי החל מיום 1.7.94 יהיו זכאים הפסיכולוגים לתוספת מקצועית שתשולם כאחוז מהשכר המשולב, לפי הפירוט הבא:

"תוספת מקצועית"

פסיכולוג – 6%

פסיכולוג מומחה – 8%

פסיכולוג מדריך – 10%

הבסיס לחישוב התוספת אמור להיות שכר יסוד ותוספת וותק בלבד.

נמצא כי, התוספת האחוזית (המקצועית) בדירוג פסיכולוגים מחושבת על בסיס רחב הכולל שכר יסוד, וותק, גמולי השתלמות תוספת פסיכולוגים חינוכיים. התוספת מסתכמת בהתאם לחישוב מוערך בכ- 1,610 ש"ח ביתר, נכון לחודש ינואר 2019, בו הועסקו 15 פסיכולוגים.

2.1 דרגות העובדים בתפקידי פסיכולוגים

סעיף 8 ה' לפרק 9.1.2 תנאי עבודה ושכר בדירוג המח"ר קובע כי, תקופת השהייה בין הדרגות תקוצר במקרה בו לעובד קיים תואר שני. כדלהלן:

"עובד המדרג בדירוג המח"ר והוא בעל תואר שני, המשובץ במשרה שלה צמודות בתקן כמה דרגות, תקוצר תקופת שהייתו בכל דרגה ודרגה למחצית התקופה שנקבעה להתקדמות באותן דרגות בתנאים המיוחדים למשרתו, או – באין תנאים כאלה – למחצית התקופה שנקבעה בסעיף 11 שלעיל".

מתחי הדרגות הרלוונטיות לאגף שפ"י בעיריית לוד הם מתחי הדרגות הבאים:

פסיכולוג שאינו מומחה	37-39
פסיכולוג עדיין ללא תואר שני	36-39
לבעלי תעודת מומחה לפי חוק הפסיכולוגים	38-40
לבעלי תעודת "מדריך" על פי החוק והתקנות	39-42
מנהל שירות פסיכולוגי שיש בו לפחות 17 משרות שלמות של פסיכולוגים כולל מנהל	41-44

כללי הקידום בדרגות – הקידום בדרגות הוא לפי שנתיים בכל אחת מהדרגות במתח הדרגות ולאחר ההגעה לדרגת השיא פרק הזמן הנדרש לקבלת דרגת שהייה (דרגת +) הוא 3 שנים.

בהתאם לסעיף שצוטט לעיל, עובדים בעלי תואר שני יהיו זכאים לקיצור פז"מ כך שהם יהיו זכאים להמתין שנה אחת בלבד במעבר בין דרגה לדרגה בתוך מתח הדרגות ו-3 שנים עד לקבלת דרגת השהייה (דרגת ה+).

דרגה אישית לעובדים עקב ההגעה לדרגת השיא (כעבור 40 שנה)

בהתאם לסעיף 8 לאוגדן תנאי השירות בפרק 9.1.2 נקבע כי "עובד בדירוג המח"ר שהוא בעל תואר שני, אשר הגיע לשיא דרגתו (שיא דרגתו פירושו השכר המשולם בשיא הותק - 40 שנה נכון להיום), זכאי לעלות בדרגה אחת, כדרגה אישית, בתום שנה מיום הגיעו לשיא הדרגה, (פרט לעליה לדרגה 46).

הפכה דרגתו האישית לדרגה תקנית, יהיה זכאי לדרגה אישית נוספת כעבור מחצית תקופת השהייה בדרגה הנחוצה לקידום לדרגה זו".

להלן ניתוח דרגות הפסיכולוגים בפועל כעולה מתלושי שכר ינואר 2019, ממצאי הביקורת והתייחסות העירייה:

1. עובד מספר 241 שכרו שולם בהתאם לדרגה +40 התואמת דרגת פסיכולוג מומחה בעוד שהוא מוגדר במערכת כ"פסיכולוג" רגיל שמתח הדרגות המקסימלי הוא +39 .
מנהלת אגף משא"ן הסבירה שהגדרת תפקיד הפסיכולוג שגויה.

המלצה: לתקן את הגדרת תפקיד העובד לתפקיד "פסיכולוג מומחה" .

2. עובד מספר 252 ת. ת. עבודה 22.1.12, העובד מועסק בתפקיד פסיכולוג בדרגה 39 אף שהוא זכאי לקיצור פז"מ לדרגה דרגה +39.

המלצה: לתקן את דרגת העובד לדרגה +39.

24 מס' הת"ז של העובד קודד

25 מס' ת"ז של העובד קודד

3. עובד מספר 263 – ת.ת. עבודה 1.11.2000, שכרו משולם בהתאם לדרגה 38 בעוד דרגתו אמורה להיות מחושבת לפי דרגה +39.
המלצה: יש לעדכן את דרגתו לדרגה +39.
4. עובד מספר 264 – ת.ת. עבודה 01.09.1992, שכרו משולם בהתאם לדרגה 40, בעוד דרגתו אמורה להיות מחושבת לפי דרגה +41 כדרגה אישית לאחר השלמת 40 שנות וותק.
המלצה: יש לעדכן את דרגתו לדרגה +41.
5. עובד מספר 265 - ת.ת. עבודה 17.02.2002, שכרו משולם בהתאם לדרגה 41, במכתב תשובה לשאלת הביקורת נטען ששכרו אמור להיות משולם לפי דרגה 40 בהסתמך על אישור שהוצג בתגובה לשאלת הביקורת. מבדיקת הביקורת עולה כי האישור אינו אישור משרד הפנים אלא אישור מרכז השלטון המקומי והאישור שניתן הוא לקליטת העובד לאמצע מתח הדרגות, קרי לדרגה 39 ולא שתי דרגות מעל כפי ששכרו משולם בפועל. לאור האמור מדובר בדרגה חורגת לכאורה. יש לתקן את הדרגה כמובן לאחר קבלת הסכמת העובד לדרגה 39.
המלצה: יש לעדכן את דרגתו לדרגה 39.
6. עובד מספר 266 – דרגתו משולמת כיום לפי דרגה 39, דרגה זאת גבוהה מהדרגה המקסימלית שאליה היה יכול להגיע לו היו משלמים לעובד שכר בעת תחילת עבודתו בעירייה בהתאם לדרגה התחילית. אגף משאבי אנוש הסביר כי "בהתאם להנחיות מש"מ, ניתן לקלוט פסיכולוג בדרגת ביניים, במיוחד כאשר מדובר בפסיכולוג בעל ותק קודם ברשות ציבורית" הביקורת מציינת כי שיבוץ עובד לאמצע מתח הדרגות דורש את אישורו של הממונה על השכר ואישור כאמור לא הוצג. לפיכך דרגת הפסיכולוג אינה יכולה להיות 39, אלא 38 בלבד.
המלצה: יש לעדכן את דרגתו לדרגה 38.
7. עובד מספר 267 – דרגת הפסיכולוג היא 40. נמצא כי דרגת העובד לא עודכנה בהתאם לתקופת העסקת העובד בעירייה המזכה אותו בדרגה +40 וזאת בניגוד לאמור באוגדן תנאי השירות.
המלצה: יש לשנות את דרגת הפסיכולוג לדרגה + 40.

3. העסקה שלא עפ"י דירוג דרגה –

3.1 ככלל, לא ניתן לשלם שכר שאינו מתבסס על האמור בחוקת העבודה, אוגדן תנאי השירות או אישור מפורש של משרד הפנים ו/או הממונה על השכר. המקרים בהם ניתן לשלם לשכר באופן שעתי מעבר לשכר המינימום:

א. סטודנטים

ב. עובדי חינוך נוער וקהילה – מדריכים (כגון: אומנות, ספורט וכו')

ג. פסיכולוגים במסגרת דלת פתוחה.

ד. גמלאים במסגרת חוזה עבודה שעתי לגמלאים כאמור בסעיף 2.3.4 "העסקת גמלאים" מעבר למקרים שלעיל אין לדווח שכר כולל לעובד מבלי שהתקבל לכך אישור מראש במפורש של הממונה על השכר במשרד האוצר.

מנייתוח תלושי השכר של העובדים לחודש ינואר 2019 עלה כי ל 55 עובדים משולם שכר שעתי העולה על שכר המינימום וזאת לכאורה ללא שהתקבל אישורו של הממונה על השכר או של אגף כח אדם במשרד הפנים.

תגובת המבוקר -

התשלום באופן שעתי מתייחס לעובדים פרויקטאליים (העסקתם תלויה תקציב) הממומנים ע"י משרדי הממשלה השונים כגון: משרד החינוך, בט"פ ומשרד הרווחה, ערך השעה נגזר בהתאם לאישור המשרד הממשלתי הרלוונטי.

לבקשת הביקורת הועבר פירוט של משרדי הממשלה המתקצבים את תשלום שכרם של העובדים ששכרם משולם באופן שעתי. משרדים אלו כוללים את המשרדים הבאים: (משרד החינוך, המשרד לביטחון פנים והעירייה).

תגובת הביקורת -

מבירור שנערך מול סגן הממונה על השכר מר דיאא אסדי, נאמר כי בימים אלו נבחנת האפשרות להסדרת חריגת השכר לכאורה באופן של ניתוח אופן קביעת ערך שעתי ע"י משרדי הממשלה השונים, משלא קיימת הסדרה ברורה לא נדרש לטפל בממצא ברמה האכיפתית עד להוצאת הבהרות ברורות של הממונה על השכר במשרד האוצר.

נמצא כי העובד 278 ו 279, מועסקים לפי פרויקטים לפי תעריף שעתי הגבוהה מתעריף שעת מינימום וממומנים ע"י העירייה מבלי שקיים תקציב ממשלתי מנגד.

המלצת הביקורת -

להסדיר את שכרם של עובדים אלו לפי אחת משתי החלופות הבאות:

א. יש לשלם את שכרם לפי דירוג דרגה בהתאם להגדרת התפקיד

ב. לשלם את שכרם לפי שכר המינימום.

3.2. העסקה לפי דירוג דרגה במקביל לתשלום שעות צהרונים –

נמצא כי משולמת "תוספת שעות צהרונים" בסמל שכר 114 לפי תעריף של 75 ₪ לשעה, כאשר תשלום זה אינו תואם את כללי התשלום שנקבעו בחוקת העבודה או באוגדן תנאי שירות. כך לדוגמא, עובד 2810 מסווג לדירוג כללי ומקבל שכר לפי 75 ₪ לשעה, כאשר על שעות אלו מופרשים הפרשות סוציאליות לפי האחוזים הבאים:

7.5 גמל, 8.33% פיצויים וכן 5% בגין החזרי הוצאות נסיעה.

ככלל העסקה בעיריות שלא על פי חוזה אישי טעונה אישור משרד האוצר ומשרד הפנים .

מנהלת אגף משאבי האנוש מסרה לביקורת כי קיים תקציב שעתי המועבר ממשרד החינוך לצורך מימון צהרונים, בהתאם לחזור משרד החינוך שכותרתו, "קריטריונים לתקצוב רשויות מקומיות בשנת הלימודים תש"פ עבור תכניות ניצנים תכנית ניצנים בתום יום הלימודים לגילאי 3-8 (גן - כיתה ב') בכל הארץ תכנית "ניצנים בחופשות" גילאי 3-9 (גן - כיתה ג') בכל הארץ.

תגובת הביקורת -

מבירור שנערך מול סגן הממונה על השכר, נאמר כי בימים אלו נבחנת האפשרות להסדרת חריגת השכר לכאורה באופן של ניתוח אופן קביעת ערך השעה ע"י משרדי הממשלה השונים, משלא קיימת הסדרה ברורה לא נדרש לטפל בממצא ברמה האכיפתית עד להוצאת הבהרות ברורות של הממונה על השכר במשרד האוצר.

3.3. תשלום כוננויות לעובדת שעתית-

פרק 4.3.3 לאוגדן תנאי השירות קובע כי הזכאות לתשלום תוספת כוננות הינה אך ורק לעובדים המקבלים שכר לפי דירוג דרגה ולא עובדים המקבלים את שכרם באופן שעתי.

נמצא כי בחודש שכר ינואר 2019 שולם לעובד 2811, שכר לפי שכר גלובאלי ברכיב שעות עבודה סמל 112 ובמקביל שולם ברכיב שכר 158 סך של 873 ₪, לכאורה ללא הצדקה ובניגוד לאמור באוגדן תנאי שירות.

המלצת הביקורת -

יש לבטל את התשלום המקביל של כוננויות עם תשלום השכר השעתי, לאחר בדיקת הממצא ושיחת שימוע עם העובד/ת.

4. עובדים ששכרם משולם לפי דירוג ההוראה שלא עפ"י כללי האוגדן –

בהתאם לאוגדן תנאי עבודה ושכר – 9.1.7-1-9.1.7-42 נקבע כי עובד הוראה יכול להיות מוגדר כעובד הוראה אך ורק אם תפקידו הינו עובד בהוראה עיונית בכיתה (עובד פרונטלי), וכן במקרה בו לעובד ההוראה קיימת תעודת הוראה.

מניתוח הנתונים לפי הדוח חזותי לחודש 01/2019 עלה כי 6 עובדים בדירוג ההוראה אשר תפקידם מוגדר כמורים למוזיקה שאינו תואם לדירוג ההוראה, שהוחלו עליהם הסכמי שכר החלים על העובדים בתפקידי הוראה.

תגובת המבוקר -

במסגרת תוכניות ההבראה שנערכו בעיריית לוד בשנים 2004-2008 בזמן שהעיר נוהלה ע"י ועדה קרואה, בית הספר למוזיקה ביחד עם בתי הספר התיכוניים הועברו לניהול באמצעות רשות שונות תוך שמירה על תנאי העסקה היסטוריים של המורים. המורים שברשימה לעיל מבוטחים במסלול של פנסיה תקציבית ולפיכך הוחלט לשמר את תנאי העסקתם ולהמשיך להעסיקם דרך העירייה ללא פגיעה בתנאי העסקתם.

תגובת הביקורת -

בהתאם לפסק הדין סע"ש 16995-11-13 פאיק נאסר נגד מועצה מקומית זמר, ולפסק דין בשא (ת"א) 7187/04 אהבה לב נ' עיריית ראשון לציון, נקבע כי הסכם 03/03/99 אינו מכשיר את דירוג ההוראה שכן הוא אינו חל על דירוג זה ולכן ככל ששכר העובד משולם לפי דירוג ההוראה הרי שיש לפעול לפי אחת החלופות הבאות: או להקפיא את הדירוג באופן כזה ששכרו ישולם לפי דירוג ההוראה מוקפא למועד הקובע 02/99 או לשנות את הדירוג לדירוג חינוך נוער וקהילה. הביקורת מציינת כי אין בהכרח חפיפה בין העובדים בפנסיה תקציבית לעובדים וותיקים כמוגדר בהסכם 03/03/99, לאור האמור יש להעביר את העובדים ברשימה שלעיל לדירוג חינוך נוער וקהילה או להקפיא את שכרם כפי ששולם ב- 02/99. אציין כי השכר ששולם לאורך התקופה אינו תקין. יצוין כי תהליך השבה כרוך בין היתר בשימוע וקבלת הסכמת העובד.

5. חריגות שכר לכאורה הנובעות מאי קיוזו תוספות שכר מקומיות קבועות מתוספת "הבלתי

ייחודיים" –מקורה של תוספת זו בהסכם קיבוצי ארצי משנת 2003 (להלן: "הסכם 2003") שנערך בין מרכז השלטון המקומי ושלוש הערים הגדולות לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה. הסכם זה אושר ע"י הממונה על השכר, ובו נקבע כדלהלן:

1.2 עבור תקופה החל מיום 1.6.2003 יהיה כל עובד המועסק אצל המעסיק

זכאי עבור כל חודש להפרש (אם קיים לגביו) שבין 22% משכרו

המשולב או סכום של 700 ₪ לפי הגבוה מבניהם (להלן: "התוספת"), לבין התשלום שקיבל עבור אותו חודש, בגין תוספות קבועות בהגדרתן בסעיף 2.3 להלן, לפי התוספות הקבועות הרלוונטיות לגביו, באופן אישי, באותו חודש...

1.3 "תוספת קבועה" לעניין סעיף 2.2 לעיל - כל תוספת שכר הקיימת במועד חתימת הסכם זה והמשולמת לעובד במועד התשלום ומתקיימים בה כל אלה: התוספת במהותה הינה חודשית, בלתי מותנית בתנאי, ומהווה חלק מהשכר הקובע לצורך פנסיה תקציבית או פיצויי פיטורים....

לאחר מכן, בתאריך 25/09/2009 נחתם הסכם קיבוצי אשר עדכן את הסכום הנקוב בהסכם הקיבוצי שנחתם ביום 4/8/03 ל **סכום של 1,400 ₪**.

בהתאם להוראות הסכם 2003, כל תוספת שכר מקומית או ארצית שמקיימת את התנאי של תוספות חודשיות במהותן, בלתי מותנות בתנאי ומהוות כאמור חלק מהשכר הקובע לצורך פנסיה, אזי יש לקזז אותן מתוספת הבלתי ייחודיים.

מצורף בנספח ב' פירוט העובדים שקיבלו תוספת אחוזית שלא קווצה מתוספת בלתי ייחודית לכאורה ללא הצדקה, וזאת מאחר והתוספת מהווה חלק מרכיב ערך השעה ולכן התוספת המדווחת היא פנסיונית ובלתי מותנית כך שהתוספת עונה להגדרת תוספת קבועה מאחר והתוספות אינן מותנות בכל תנאי שהוא, והעירייה רואה בהן חלק מ"השכר הרגיל" כהגדרתו בסעיף 18 לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א- 1951 כך שתוספת זאת מהווה חלק מרכיב ערך השעה. יש לראות בתוספות שכר אלו תוספות קבועות שיש לקזזן מתוספת בלתי ייחודית.

תגובת המבוקר -

- א. סמל 520 תו' משמרת - שולמה לעובדים שעבדו בפועל משמרת, לכן אינה מקווצת מתו' 22%.
- ב. התו' שכר החריגות לכאורה הינם בסמכות משרד האוצר.
- ג. החישובים של השכר מתבצעים ע"י חברת מל"ם במידה וישנו חישוב המבוצע לדעתכם לא נכון, תשלחי לי אותו ואבדוק עמם.

תגובת הביקורת -

יש לתקן מול חברת מל"ם הגדרת ואפיונים לתוספות השכר הבאות כך שהן יתקזזו מתוספת שכר בלתי ייחודית.

כמובן שהביצוע יכול להתבצע אך ורק בהסכמת העובד, ככל שאין הסכמה של העובדים לביצוע התיקון כאמור אין מנוס מלפנות לממונה על השכר לצורך ביצוע התיקון.

סה"כ עובדים רלוונטיים - 35 עובדים, עלות חודשית 22,523 ₪, בממוצע לעובד 643 ₪, ברכיב שכר 4305.

6. תוספות שכר ספיגת עבודה, כיתות עודפות מזכירות בתי ספר

ככלל, קיימות מספר תוספות שכר שהזכאות להן נגזרת מתפקידי העובדים.

תוספת ענפית למזכירות בתי ספר - תוספת זאת מחושבת לפי 10% מהשכר היסוד בתוספת וותק, תוספת זאת אינה מהווה תוספת בלתי ייחודית לעניין קיזוז מתוספת בלתי ייחודית ומהווה בסיס לתוספת 2001 בלבד.

תוספת ספיגת עבודה לפי סעיף 102.61 לחוקת העבודה - תוספת זאת מחושבת לפי 10% מהשכר המשולב (יסוד + וותק) ומהווה תוספת ייחודית לעניין קיזוז מתוספת בלתי ייחודית וזאת החל מיום 1.8.89.

תוספת ספיגת כיתות לפי סעיף 102.312 לחוקת העבודה - תוספת זאת היא תוספת שמהווה עבודה נוספת ואינה אמורה להתקזז מתוספת בלתי ייחודית וזאת בהתאם לאמור בחוזר השלטון המקומי מספר 510 מחודש פברואר 2013 כי תוספת ספיגה אינה נחשבת לתוספת קבועה כהגדרתה בסעיף 2.3 בהסכם ה"בלתי ייחודיים" לעניין ההסכם הקיבוצי שנחתם בין הצדדים ביום 4.8.2003, וסכומה לא יקוזז מתוספת השכר לעובדים הבלתי ייחודיים.

יצוין כי תוספת זאת אמורה להיות משולמת בהתאם למספר הכיתות ה"נספגות" מעבר למכסת הכיתות הרגילה בהתאם לטבלה הבאה:

כיתות עודפות על המשרה המלאה	ברשות המקומית שהמשרה המלאה בה"ס היא לפי 14 כיתות	ברשות המקומית שהמשרה המלאה בה"ס היא לפי 12 כיתות
כיתה אחת	4.76%	5.55%
2 כיתות	9.52%	11.11%
3 כיתות	14.28%	16.67%
4 כיתות	19.04%	22.22%
5 כיתות	23.80%	27.77%

6.1. אי התאמת אחוז תוספת ספיגה לכמות הכיתות -

מנהלת אגף משאבי אנוש מסרה לביקורת כי משרה מלאה בבתי ספר מוגדרת לפי 14 כיתות. כל כיתה נוספת מעל ה- 14 כיתות מזכה באחוז תוספת לשכר הקובע.

נמצא כי אחוזי התוספת בסמל שכר 361 אינם מתאימים לכמות הכיתות וכי סה"כ תשלומי שכר ביתר מסתכמים ב- 1,686 ₪ לחודש ל 13 מזכירות בבתי הספר.

להלן דוגמא מפורטת:

העובד 12²⁹ – מקבל 23.8% מהשכר לערך שעה כאשר בפועל ישנם 18.5 כיתות, כלומר 4.5 כיתות מעבר ל- 14 הכיתות,

לכאורה היה אמור לקבל 21.42% כלומר 4.76% (כיתה אחת) * 4.5 כיתות = 21.42%.

בפועל הוא מקבל 23.8% כלומר האחוז תואם ל- 5 כיתות עודפות ולא ל- 4.5.

תגובת המבוקר -

יש כיתות חינוך מיוחד שכל כיתה נספרת כ- 1.25 כיתה.

תגובת הביקורת -

לא נמסרו לביקורת נתונים אודות מספר כיתות החינוך המיוחד ששיעור תוספת הספיגה בגינן הוא 1.25 לכיתה ועל כן החישוב נערך על בסיס הנתונים שהועברו לביקורת ביחס למספר הכיתות,

המלצת הביקורת -

- לדווח בהתאם למספר הכיתות בפועל וסוגן

- לבדוק אחורה אם התוספת חושבה נכון ואם לא לפעול בהתאם

6.2. נמצא כי הבסיס לחישוב תוספת כיתות עודפות כולל אך ורק את הרכיבים המרכיבים את

ערך השעה, כאשר רכיבים אלו אינם כוללים את תוספת הספיגה המדווחת בסמל שכר 368

שאמור להיות רכיב פנסיוני וחלק מהשכר הקובע.

סה"כ תשלומים בחסר בגין רכיב זה ל-12 עובדות. מסתכמים ב- 1,446 ₪

להלן דוגמא מפורטת לאמור:

עובד 13³⁰ – מקבל שכר פנסיוני בסך של 8,172 ₪ כאשר שכר לערך שעה המדווח ברכיב שכר

91203 – הינו 40.82 ₪, הכפלת ערך השעה ב- 182 שעות חודשיות (בסיס למשרה מלאה

מסתכם ב- 7,429 ₪ וזאת עבור משרה מלאה), ההפרש בין תוצאה זאת לבסיס הפנסיוני בפועל

(8,172) מסתכם ב- 742 ₪, סכום זה הינו הסכום של תוספת ספיגת העבודה המדווח ברכיב

שכר 368.

לאור האמור, יש לאפיין רכיב זה כרכיב המהווה בסיס לערך השעה ולהפרשות פנסיוניות.

29 מס' ת"ז של העובד קודד

30 מס' ת"ז של העובד קודד

המלצת ביקורת -

יש לאפיין ולהגדיר את רכיב 368 – "תוספת ספיגת עבודה" כתוספת המהווה בסיס לערך שעה ולחשב על בסיסה את תוספת ספיגת עבודה.

6.3. תוספת ספיגה בקוד סמל 361 –

לפי חוקת העבודה ואוגדן תנאי שירות תוספת ספיגה אמורה להיות מחושבת אך ורק משכר יסוד ותוספת וותק, כמו כן, התוספת אמורה להתקזז מתוספת בלתי ייחודית שכן תוספת זאת מהווה תוספת קבועה לעניין ההסכם הקיבוצי שנחתם בין הצדדים ביום 4.8.2003, וסכומה לא יקוזז מתוספת השכר לעובדים הבלתי ייחודיים.

מניתוח תלושי השכר של מזכירות בתי הספר עלה כי ל 29 מזכירות בתי ספר משולמת תוספת ספיגה לפי החישוב הבא:

10% כפול שכר לערך שעה ללא תוספת ספיגה * 182 שעות. בחישוב זה לא כל סכום תוספת הספיגה מתקזז מתוספת בלתי ייחודית וזאת בניגוד לנקבע באוגדן תנאי השירות ובחוקת העבודה.

המלצת הביקורת -

יש לתקן את חישוב התוספת לפי הפירוט הבא:

התוספת אמורה להיות מחושבת לפי 10% מהשכר המשולב, וכן התוספת אמורה להיות מקוזזת מתוספת בלתי ייחודית ולהוות בסיס לחישוב ערך שעה, קה"ל³¹ והפרשות פנסיוניות.

6.4. חישוב אחוזים גבוהים או נמוכים מהשיעור הנדרש ברכיב שכר 368 –

נמצאו 6 עובדים שתוספת ספיגה שחושבה בשכרם שונה מהשיעור הקבוע באוגדן.

המלצת ביקורת -

יש לתקן את חישוב התוספת לשיעור של 10%.

6.5. אי קיזוז תוספת ספיגה מהשלמה לשכר מינימום-

בהתאם לסעיף 4.7.1 לאוגדן תנאי השירות נקבע כי תוספת בלתי ייחודית קבועה שלא הוחרגה אמורה להיות מקוזזת מהשלמה לשכר מינימום.

מניתוח הנתונים לחודש שכר ינואר 2019, נמצא כי בחישוב שכר אחד העובדים תוספת ספיגת כיתות אינה מתקזזת משכר המינימום על אף שהתוספת היא בלתי ייחודית.

המלצה -

יש לבקש ממלם לתקן את אופן חישוב תוספת השלמה למינימום.

7. אי תשלום תוספת מנקו על אף שהעובדים עומדים בכללים המפורטים בפרק 4.3.11-

עובדים העוסקים בגביה זכאים לקבלת תוספת מנקו המהווה רכיב החזר הוצאות וזאת בתנאי שהעובד ייגבה מעל סכום כסף מסוים בשנה.

מניתוח תפקידי העובדים עלה כי 13 עובדות בתפקיד מזכירות בתי ספר אינן מקבלות תוספת מנקו על אף שלכאורה התפקיד כולל גבייה.

תגובת המבוקר -

מרבית העובדים המופיעים ברשימה לכאורה זכאיים לתוספת מנקו אך לא העבירו את המסמכים המעידים על זכאותם. דיווחי העובדים נדרשים לעניין דיווח התוספת שכן לפי הסכום המדווח ניתן לקבוע מה המדרגה הרלוונטית לתשלום ת. המנקו ולסוג אמצעי גבייה.

תגובת הביקורת - תוספת מנקו היא תוספת משמעותית בשכר העובד ועל פניו לא עולה מהאוגדן כי קיימת דרישה שיוצגו מסמכים לזכאות לתוספת מנקו,

המלצות -

להטמיע בקרות המבטיחות מימוש זכאות עובד לקבלת התוספת.

8. חישוב תוספת תואר שני לעובדים סוציאליים שלא בהתאם לכללי האוגדן – בסעיף 2 לפרק 9.1.5

"עובדים סוציאליים – תנאי עבודה ושכר" נקבע כי "עובדים בעלי תואר מ.א. בעבודה סוציאלית יהיו זכאים לתוספת בשיעור 7% משכרם המשולב" (ההדגשה אינה במקור).

סעיף 27 בפרק 9.1.5, באוגדן תנאי השירות נקבע כי תוספת התמריץ תחושב מהשכר המשולב בלבד, ובסעיף 17 נקבע כי גמול ההשתלמות יחושב משכר משולב בלבד.

מניתוח תוספות השכר עולה כי כאשר לעובד מוגדרת תוספת 7% בגין תואר שני, התוספת מחושבת כחלק מבסיס השכר, כך ששאר רכיבי השכר של העובדים הסוציאליים מחושבים על בסיס תוספת השכר של תואר שני M.A בשיעור 7% בשונה מהאמור בפרק 9.1.5 לאוגדן תנאי השירות לפיו תוספות השכר האחוזיות יחושבו על בסיס השכר המשולב בלבד.

הממצא רלוונטי לכאורה ל 40 עובדים סוציאליים בעלי תואר שני.

תגובת המבוקר - נושא זה מוכר הן ע"י הממונה על השכר והן ע"י מרכז השלטון המקומי מאחר וברשויות רבות החישוב אינו תקין כך שיש להמתין עם הטיפול בממצא להוראות האוצר/מרכז השלטון המקומי.

תגובת הביקורת - אכן יש להמתין להנחיות משרד האוצר אגף הממונה על השכר בנושא זה.

9. תוספת פיצול למלווה בהסעה שלא בהתאם באוגדן תנאי שירות –

פרק 9.3.7 ג' לאוגדן תנאי שירות - העסקת מלווי הסעות – מסדיר את אופן העסקת מלווי הסעות לתלמידים מוגבלים ובעלי בעיות מוטוריות במסגרת החינוך הרגיל והחינוך המיוחד.

לפי האמור באוגדן ניתן לשלם תוספת פיצול למלווה הסעות וזאת בהתאם לתנאים שפורטו פרק 4.3.2. לאוגדן תנאי השירות "תשלום עבור עבודה בפיצול" – וזאת לפי השיעורים הבאים:

שיעור התוספת לחודש באחוזים מהמשכורת	מספר ימי העבודה המפוצלים לשבוע
10.4%	5
8.2%	4
6.0%	3
4.3%	2
--	1

כאשר הבסיס לחישוב תוספת הפיצול אמור להיות לפי הפירוט הבא:

שכר יסוד, תוספת וותק, תוספת איזון ותוספת 1999.

נמצא כי אחד העובדים המוגדר כמלווה הסעות המקבל את התוספת בשכרו על אף שיש לדווח את התוספת ברכיב שכר שונה. תוספת זאת כפי שחושבה הינה תוספת שכר מקומית, שלא אושרה ע"י הממונה על השכר. כדלהלן:

העובד מקבל בשכרו תוספת פיצול בסך 562.12 ₪ לפי החישוב השכר: שכר לערך שעה- שכר קובע בניכוי תוספת פיצול * 182 * 10.4%, כאשר בפועל תוספת זאת אמורה הן להיגזר משכר היסוד, תוספת וותק ותוספת איזון ולא מהשכר הקובע המלא וכן אמור להיות לפי חלקיות המשרה דהיינו הכפלה ב- 57% ולא לפי 100%. כמו כן, תוספת הפיצול מתקזזת מתוספת בלתי ייחודית בניגוד לאמור באוגדן תנאי השירות.

דהיינו התקלות בחישוב הן שתיים:

1. בסיס החישוב רחב מידי

2. תוספת המתקזזת מתוספת בלתי ייחודית על אף שלא אמורה להתקזז.

יצוין כי נמצאו מספר עובדים נוספים שקיבלו את התוספת ומאחר שעובדים אלו עונים להגדרה של עובדים וותיקים, הרי במועדים הקובעים 02/99 ו- 08/98 רכיב השכר דווח ושולם כפי שיפורט מטה ולפיכך הוכשר לכאורה.

המלצות –

יש להגדיר את סמל התוספת הנכון לחישוב תוספת הפיצול כמו לשאר המלווים וזאת ברכיב שכר 4303.

9.1. בהתאם לפרק 1-4.3.2 "תשלום עבור עבודה בפיצול" נקבע כי התוספת תשולם בכפוף לתנאים

הבאים:

- א. משך הפסקת הצהריים היא 3 שעות לפחות.
- ב. העובד מועסק דרך קבע לפחות בשני ימי עבודה מפוצלים בשבוע.
- ג. העובד אינו זכאי לקבל כל הטבה בקיצור יום העבודה בעד יום העבודה המפוצל.
- ד. העובד מועסק במסגרת שבוע עבודה של 42.5 שעות, יחד עם זאת תוספת זו תחול על העובדים המנהליים ברשות המקומית שבה כלל העובדים מועסקים פחות מ- 42.5 שעות שבועיות.

נמצא כי המלווים אינם מדווחים בדוח הנוכחות על שעת הכניסה ושעת היציאה ולא ניתן לבדוק את עמידתם בסעיף 1 המחייב קיומה של הפסקת צהרים שאורכה 3 שעות לפחות כתנאי לקבלת התוספת .

עוד נמצא כי כל המלווים (48) מקבלים את תוספת הפיצול לפי התעריף הגבוהה ביותר והוא : 10.4% על אף שחלקיות משרתם היא 57% .

חריגת השכר בגין רכיב זה עבור 48 עובדים מסתכמת בסך 7,977 ₪ . חריגת השכר הממוצעת מסתכמת ב- 160 ש"ח לעובד.

תגובת המבוקר -

המלווים מועסקים לפי מערך של 5 ימים בשבוע וחלקם הלא מבוטל מועסקים 6 ימים בשבוע עם הפסקה של 3 שעות לפחות במהלך היום ולכן הערייה מדווחת ת. פיצול לפי שיעור מקסימלי של 10.4% .

תגובת הביקורת -

אי דיווח המלווים על נוכחותם באמצעות שעות נוכחות אינה מאפשרת לבחון את עמידתם בתנאים שפורטו בחוקת העבודה ואוגדן תנאי שירות ועל כן לא ניתן לשלם להם ת. פיצול.

9.2. צבירת ימי חופשה ומחלה למלווים בהסעות שלא כאמור באוגדן תנאי שירות -

נמצא כי צבירת ימי החופשה למלווה הסעות הינה לפי 26 ימים בעוד לפי אוגדן תנאי השירות פרק 9.3.7 ג' העסקת מלווי הסעות לתלמידים מוגבלים ובעלי בעיות מוטוריות במסגרת החינוך הרגיל והחינוך המיוחד זכאים העובדים ל- 16 ימי חופשה שנתית עבור העסקה ב- 10 חודשי הלימוד בכל שנת לימודים ויחסית למספר חודשי העבודה בפועל, לגבי אותה שנת לימוד.

עוד נמצא כי מלווה הסעה זכאי מידי שנה ל-30 ימי מחלה בשונה מהאמור בסעיף ט לפרק 9.3.7 לאוגדן הקובע כי מלווה יהיה רשאי לנצל 22 ימי מחלה מידי שנת לימודים כמקובל ב"חוקת העבודה".

סה"כ חריגת שכר לכאורה עבור סעיף זה- 248,060 ש"ח לפי חישוב של 26 ימים שנצברו בפועל פחות 16 ימי חופשה נדרשים * ערך היום של המלווים.

תגובת המבוקר -

מלווי ההסעות מועסקים בפועל בכל חודשי השנה כולל חודשי יולי ואוגוסט ולכן מכסתם השווה למכסת הימים כפי שנהוג ביחס לשאר עובדי הרשות.

האוגדן קבע כי המלווה זכאי ל- 16 ימי חופשה שנתית עבור העסקה ב- 10 חודשי הלימוד בכל שנת לימודים ויחסית למספר חודשי העבודה בפועל. משמעות הדברים היא מתן אפשרות לגמישות בחודשי העבודה. הזיכויים הם בהתאם לאמור בחוקת העבודה.

תגובת הביקורת -

יש לבקש אישור משרד האוצר/הפנים להפעלת כללים שונים. בהעדר אישור יש לפעול בהתאם להוראות המחייבות.

10. בדיקת יישום הוראות תשלום קצובת נסיעה והחזרי הוצאות רכב

תשלום הנסיעות מוסדר בעיקרו באוגדן תנאי השירות בפרק 4.4.6 "החזר הוצאות נסיעה לבעלי רכב אישי", ובפרק 4.4.3 "קצובת נסיעה", ובהוראות התכ"ם 13.4.1 וחוזרי החשכ"ל.

להלן יובאו כללי הזכאות באופן מתומצת:

קצובת נסיעה - משולמת לכל עובד הזקוק לתחבורה כדי להגיע למקום עבודתו, בין אם הוא משתמש בתחבורה ציבורית או בין אם הוא משתמש ברכבו האישי או בכל אמצעי אחר ובלבד שאינו מקבל רכב צמוד מהמעסיק.

הקצובה נועדה לשקף את הוצאת העובד בגין ההגעה לעבודה מביתו בשני הכיוונים.

קצובת הנסיעה לא תהיה כפופה לחלקיות המשרה ככל שהעובד מועסק ב- 5 ימי עבודה ומעלה.

קצובת הנסיעה תשולם על פי התעריף הזול ביותר בתחבורה הציבורית, במחיר הנמוך הקיים באותו מסלול נסיעה וללא תלות בתדירות התחבורה ושעות העבודה.

עובד הנוסע בקווים שבהם חל הסדר "חופשי חודשי" או "חופשי חודשי מרחבי", זכאי לקצובת נסיעה שלא תעלה על מחיר כרטיסי חופשי חודשי בהסדרים אלה.

עובד הנוסע בקווים שבהם לא חל הסדר "חופשי חודשי" או "חופשי חודשי מרחבי", זכאי לקצובת נסיעה בשווי מחיר נסיעה בודדת, הלוך ושוב, כפול מספר הימים שבהם הגיע לעבודה. קצובה זו, מותנית בדיווח, ותשולם רק עבור ימים שבהם הגיע העובד בפועל למקום עבודתו הקבוע.

עובד אשר לצורך נסיעותיו נזקק לכרטיס "חופשי חודשי" וגם לנסיעות בין-עירוניות, זכאי הן לקצובת נסיעה כמחירו של כרטיס "חופשי חודשי" והן לנסיעות על בסיס יומי, וזאת עד לתקרה של 1,330 ₪ לחודש.

בפועל יש לשלם לעובדים החדשים נסיעות בהתאם לרפורמת התעריפים בתחבורה הציבורית בתחולה מיום 01.01.2016. מפת התחבורה הציבורית בישראל מחולקת לארבעה מטרופולינים - ת"א, חיפה, ירושלים ובאר-שבע. בתוך כל מטרופולין ישנן שלוש "טבעות" המסמנות את אזור מרכז המטרופולין והאזורים שמחוצה לו. בתחומי המטרופולינים תתאפשר נסיעה ללא הגבלה תוך שילוב בין אמצעי התחבורה הציבורית השונים.

כמו כן, בעקבות הרפורמה נפתחו כרטיסי חופשי חודשי משולבים בין המטרופולינים וישובים נוספים.

תשלום עבור רכב אישי

ככל שלעובד קיימת זכאות לקבלת תשלום עבור רכב אישי בכפוף לאישור ראש הרשות המקומית או מי שהוסמך לכך על-ידיו כאמור בסעיף 4.4.6-5 לאוגדן תנאי השירות, התשלום ישולם בהתאם לרמות הניידות הרלוונטיות:

קיימות 4 רמות ניידות שונות: רמה א' בה מכסת הק"מ המקסימלית החודשית היא 375 ק"מ, רמה ב' בה מכסת הק"מ המקסימלית החודשית היא 500 ק"מ, רמה ג' בה מכסת הק"מ המקסימלית החודשית היא 667 ק"מ ורמה ד' בה מכסת הק"מ המקסימלית החודשית היא 833 ק"מ.

ניתן לדווח על 500 ק"מ נסיעה בתפקיד בתוך העיר ללא פרוט ק"מ. במידה ועובד רוצה לדווח על יותר מ-500 ק"מ עירוני, עליו לפרט את כל הנסיעות, החל מהק"מ הראשון. עובד שנעדר יותר ממחצית מימי העבודה, יקבל חלק יחסי בלבד של הק"מ בעיר, אלא אם יפרט ספציפית כל נסיעה. תעריף לק"מ רגיל הוא 0.68 ₪.

תשלום בגין אחזקת רכב הינו פררוגטיבה של ראש הרשות בלבד. ברוח ההסכם עם נציגי העירייה וההסתדרות, נקבע כי הממונה על השכר אינו מתערב בהחלטת ראש הרשות האם לשלם או לא לשלם לעובד החזר הוצאות רכב. לפיכך, ראש הרשות שרואה שתקציבו דל יכול להודיע חודש מראש כי בכוונתו לבטל את ההחזר ולבטל את האמור (בבג"ץ 8111/96 ; 922/97 נקבע כי זכותו של המעביד ליישם את השינויים הדרושים לתפעולו השוטף והתקין של מקום עסקו. בנסיבות אלה, בהיעדר התניה חוזית הקובעת אחרת, יראו את העובד כמי שהסכים במשתמע לביצועם של שינויים אלה).

יחד עם זאת, אם בוחר ראש הרשות לשלם החזר הוצאות רכב, אזי יש לעשות זאת לפי הכללים כאמור בחוזרי הממונה על השכר, באוגדן תנאי השירות ובהוראות התכ"ס. אחרת, התשלום מהווה חריגת שכר לעניין סעיף 29 לחוק יסודות התקציב.

תשלום החזר הוצאות מותנה בכך שלעובד רכב כשיר ומורשה בבעלותו המלאה למשך השנה ושהוא בעל רישיון בר תוקף ברכב זה. במידה והרכב רשום על שם בן זוג העובד, על העובד להצהיר שבן זוגו לא מקבל ממקום עבודתו השתתפות כלשהי באחזקת הרכב.

לאור האמור במידה והחזר אחזקת רכב לא ידווחו באופן מלא ובהתאם לאמור בחוזרי הממונה על השכר הרי שהמצב מהווה חריגת שכר לכאורה.

10.1. עובדים המקבלים רק החזרי ק"מ ללא שדווח להם סכום קבוע ברוטו ונטו.

נמצא כי 30 עובדים מקבלים החזרי ק"מ בלא שדווח להם סכום קבוע ברוטו ונטו.

חריגת השכר לכאורה -**תשלום בחסר** ל 30 עובדים, בהנחה שרמת אחזקת הרכב היא רמה ב' מוערכת כ- 444,238 ₪. כולל הפרש מעסיק החזרי הוצאת בשיעור 5% - 21,438 ₪.

תגובת המבוקר – הרשימה הועברה לטיפול והתייחסות מחלקת שכר אשר היא הגורם המטפל בנושא.

10.2. דיווח מעל למכסת הק"מ המותרת לרמת ניידות עובדים שאינם עובדים וותיקים –

אוגדן תנאי השירות קובע 4 רמות ניידות שונות: רמה א' בה מכסת הק"מ המקסימלית החודשית היא 375 ק"מ, רמה ב' בה מכסת הק"מ המקסימלית החודשית היא 500 ק"מ, רמה ג' בה מכסת הק"מ המקסימלית החודשית היא 667 ק"מ ורמה ד' בה מכסת הק"מ המקסימלית החודשית היא 833 ק"מ. עוד קובע האוגדן כי עובדים המדורגים בדירוג דרגה אינם יכולים לקבל מעבר ל- 833 ק"מ.

נמצאו 35 עובדים שדווחה להם מכסת קילומטרים הגבוהה מרמת הניידות שנקבעה להם.

תגובת המבוקר –

הקביעה באוגדן לגבי הגבלת כמות הק"מ לעובדים בדירוג ודרגה חדשה יחסית, ולא ידוע לי מתי התווספה, פניתי בבירור הנושא למרכז השלטון המקומי, לאחר קבלת הנתונים נבחן באם קיימים עובדים בדירוג דרגה אשר מקבלים מעל ל-833 ק"מ לאחר מועד העדכון באוגדן".

תגובת הביקורת –

עד למועד לתום הביקורת לא התקבלה אסמכתא לטענת המבוקר יש לפעול בהתאם להנחיה בסעיף 4.4.6-7 "ההוצאות המשתנות".

10.3. מעקב אחר אחוזי ניצולי מכסות הק"מ והתאמתם לרמת הניידות.

פרק 4.4.6-7 "ההוצאות המשתנות" לאוגדן תנאי השירות קובע כי פעמיים בשנה – במשכורת חודש אוקטובר ובמשכורת חודש אפריל – יערכו חישובי התאמת תשלום ההוצאות המשתנות על-פי מספר הק"מ שבדו"חות שהוגשו במשך 6 חודשים שחלפו, ובמידת הצורך ישלימו את ההפרש עד למכסה היחסית המתייחסת לאותה תקופה שנקבעה בכל רמת-דרגת ניידות. ראש הרשות המקומית יקבע את העובדים הזכאים להחזר השתתפות בהחזקת רכב ואת מכסת הקילומטרים להם זכאיים.

נמצא כי לא מתקיים מעקב אחר מכסת הק"מ, כאמור באוגדן תנאי השירות ומכסות הניידות

אינן מעודכנות בהתאם.

סה"כ חריגת השכר לכאורה בגין רכיב זה מסתכמת ב- 11,102 ₪ וזאת עבור 102 עובדים

המלצת -

יש לפעול בהתאם לאמור באגדן תנאי השירות ופעמיים בשנה בחודש אפריל ובחודש אוקטובר לבחון את אחוז ניצול מכסת הניידות ולהתאים את רמת הניידות כעולה מאחוז הניצול.

11. אי תשלום דמי כלכלה לעובדים הזכאיים לכך –

סעיף 9-4.4.1 לאוגדן תנאי השירות קובע כי עובד המועסק 2 שעות נוספות לפחות יהיה זכאי ל- 19.3 ₪ ליום ועובד המועסק לפחות 4 שעות בתחום משמרת שלישית זכאי ל- 11.8 ₪.

מניתוח דוחות הנוכחות שהועברו לחודש 12/2018 עולה כי קיימים 816 מקרים בהם העובדים הועסקו מעל לשעתיים נוספות ולכן היו זכאים בגין רכיב זה לסך 18,421 ₪, לסכום זה יש להוסיף סך של 5% בגין הפרשות על החזרי הוצאות.

סה"כ תשלום בחסר עבור חודש נוכחות 19,342 ₪. מצ"ב נספח ג' (עובדים שלא משולם להם דמי כלכלה על אף שנמצאו מועסקים מעל שעתיים נוספות רגילות)

המלצת הביקורת -

יש להגדיר במערכת הנוכחות את האפשרות לתשלום דמי כלכלה למועסקים מעל שעתיים נוספות ראשונות ולבחון את גובה החזר הכספי להם העובדים זכאיים כתוצאה מאי יישום תשלום דמי כלכלה. **תגובת המבוקר -** תועבר בקשה לחברת התוכנה לאיפיון תשלום דמי כלכלה בכפוף לאישור הגורמים השונים בעירייה.

12. אי תשלום דמי כלכלה לעובדי משמרת ג' –

סעיף 9-4.4.1 לאוגדן קובע כי יש לשלם דמי כלכלה לעובד המועסק בתחום משמרת שלישית לפחות 4 שעות בלילה.

מניתוח דוחות הנוכחות לחודש ינואר 2019 עלה כי לא שולמו דמי כלכלה עבור משמרת ג' וזאת ב- 86 מקרים .

תשלום השכר בחסר לכאורה בגין ממצא מסתכם ב- 1,065 ₪ לחודש ינואר 2019.

תגובת המבוקר - תועבר בקשה לחברת התוכנה לאיפיון תשלום דמי כלכלה בכפוף לאישור הגורמים השונים בעירייה.

13. אי תשלום תוספת סייעות לעובדים זכאיים -

מניתוח דוחות הנוכחות עולה כי לא משולמת תוספת סייעות בחודש שכר 01/2019 בסמל שכר 625 ל 2 עובדות שתפקידם מוגדר כסייעות.

המלצת הביקורת -

יש לדווח לעובדות אלו את רכיב השכר שלא שולם להם דהיינו תוספת סייעות בסמל השכר הרגיל ולא בסמל שכר 4301, רכיב שכר המתקזז מתוספת בלתי ייחודית כפי ששולם להם כיום.

14. הכרת וותק מוכר מעל 10 שנים עבור הדירוג המנהלי -

בהתאם לכללי החוקה ואוגדן תנאי השירות סעיף 3.4.1 "זכויות ותק מגופים ציבוריים" נקבע לעניין גרירת ותק כי עובדים בדירוג המנהלי או האחיד אשר הועסקו ע"י הממשלה או מרכז השלטון המקומי או אחד הגופים הנזכרים בפרק 3.41 לאוגדן יהיו זכאים לגרור עד 10 שנות וותק וזאת בתנאי שתאריך תחילת העסקתם יהיה גדול מיום 1.4.80.

נמצא כי 25 עובדים בדירוג המנהלי/האחיד שוותקם המוכר עלה על 10 שנות וותק, רשימת העובדים הועברה לעירייה לצורך קבלת הבהרות. בהבהרות הוסבר שמשובר ב 3 קבוצות עובדים כדלהלן:

א. עובדים שהוכר להם וותק מעבר ל- 10 שנים לפני המועד הקובע ולכאורה הוותק הוכר.

ב. עובדים שקיבלו וותק מוכר במסגרת הסכם המעבר.

ג. עובדים שעזבו את העירייה וחזרו לעבוד בתקופה נוספת כך שתאריך תחילת העסקתם הוא התאריך המאוחר יותר.

ביחס לעובדים שבקבוצה א' הביקורת ביקשה לקבל תלושי שכר לחודשים 02/99 ו- 08/98 לעובדים אלו על מנת לוודא שהוותק הוכר כבר במועדים הקובעים 02/99 ו- 08/98. תלושי השכר לא נמסרו לביקורת להשלמת הבדיקה.

ביחס לעובדים שבקבוצה ב', הביקורת ביקשה ממשאבי אנוש למסור את אישור הממונה על השכר ולא קיבלה. בהעדר אישור מפורש של הממונה על השכר, מדובר בחריגת שכר לכאורה.

ביחס לעובדים בקבוצה ג' סעיף 6.2 לחוקת העבודה לעניין הזכאות להכרת הוותק המוכר קובע כדלהלן:

" עובד שפרש מעבודתו ברשות המקומית וחזר לעבוד בה תוך חמש

שנים מיום פרישתו והרוצה בהכרת שרותו הקודם, יגיש בקשה על כך

לראש הרשות המקומית.

לצורך זה תוכר רק תקופת שירות קודמת בשכר שהעובד הועסק בה

בשכר חודשי או יומי (ואינה מתייחסת לעובדים שהועסקו על -פי חוזה

מיוחד) ועם אישור ראש הרשות המקומית יהיה העובד זכאי להכרת

תקופת שרותו הקודמת לצורך תוספת הותק, מכסת חופשה שנתית, צבירת חופשת מחלה, מכסת הבראה וקידום בדרגה. הכרת התקופה לצורך חישוב הפנסיה בגין עבודה קודמת אינה כלולה בקביעה זו."

אגף משאבי אנוש התבקש למסור בהתייחסותו את אישורי ראש העירייה לעניין זה. האישורים לא נמסרו לביקורת. הביקורת מציינת שבהעדר אישורים כאמור התוספת אינה חוקית לכאורה.

המלצות הביקורת

- ביחס לעובדים שבקבוצה א' יש לבדוק בתלושי שכר לחודשים 02/99 ו-08/98 של העובדים שהוותק הוכר בר במועדים הקובעים 02/99 ו-08/98 ולא מדובר בחריגת שכר לכאורה.
- לטפל בחריגות השכר לכאורה.

תגובת המבוקר - כל נושא הוותקים נבחן ע"י מבקר העירייה הקודם שאף הוציא דוח ביקורת בנושא, בעקבות הדוח התקיימו פגישות ודיונים מול מ. האוצר והפנים ואף הנושא הועבר להכרעה שיפוטית בבית הדין לעבודה לאחר מכן נערכו הסכמות אשר במסגרתם הוכרו חלק מהוותקים כוותקים שניתנו כדין ולגבי הוותקים שלא אושרו בוצעה השבת כספים שנפרשה על פני 3 שנים בין חודש 03/12 לחודש 03/15.

תגובת הביקורת – סיכום הדיון שצורף אכן מצביע על כך שנערך תהליך אכיפה מול משרד האוצר אך יחד עם זאת אין פירוט ביחס לעובדים שנכללו בהסכמות וכן אין פירוט ביחס לחריגה שבגינה הוחזרו כספים ע"י העובדים, לפיכך הביקורת אינה יכולה להוריד ממצא זה מהדוח.

15. תוספות שכר מקומיות שלא הוכשרו במועדים הקובעים

סעיף 4.1 להסכם 03/03/99 קובע כי תוספות שכר מקומיות יוכשרו אם הן שולמו בפועל במשכורת ערב חתימת הסכם 03.03.99 וכפי שמיושמות במשכורת 02.99. הביקורת בדקה אם משולמות לעובדים תוספות שכר שלא הוכשרו לכאורה במועדים הקובעים.

בבדיקת הביקורת נמצא כי לחלק מהעובדים הוותקים שולמו תוספות שכר מקומיות שלא הוכשרו לכאורה במועדים הקובעים, כדלהלן:

1. לעובד 3214 - שולמה תוספת ימי עבודה לפי החישוב הבא: 3 ימי עבודה * ערך יום כאשר תוספת זאת ברכיב שכר 105 – "ימי עבודה", בפועל מניתוח תלושי השכר למועדים הקובעים

– 02.99 ו- 08.98 עלה כי תוספות זאת לא דווחה או שולמה ולכן מהווה חריגת שכר לכאורה סכום החריגה מסתכמת ב- 1,004 ₪ לחודש.
 סה"כ הפרשי שכר בגין רכיב זה כולל הפרשות סוציאליות – 1,004 ₪ * 1.075 אחוז = 1,079 ₪.³³

תגובת המבוקר -

העובד הינו אב בית בבית הספר המועסק על בסיס של 5 ימי עבודה בשבוע אולם בפועל עובד הנ"ל 6 ימי עבודה בשבוע כאשר היום השישי משולם לו כיום עבודה נוסף הואיל וה- 5 הימים הוא משלים את מכסת התקן השבועי שלו.

המלצות -

ככל שזה המצב יש לדווח תוספת שכר תחת רכיב עבודה נוספת ולא תחת רכיב פנסיוני שכן מדובר בפועל על עבודה נוספת שיש לשלם לפי 125% או 150%.

יש לשקול שינוי משרה לשישה ימים בשבוע, ובהתאם לכך לעדכן את ימי החופשה ל- 26 ימים בשנה.

2. עובד 15³⁴ - מקבל תוספות שכר מקומיות בשיעור 25% בתוספות שכר 4306 ו- 4307 וזאת מבסיס החישוב הבא: שכר יסוד, וותק, איזון.
 במועדים הקובעים – 02/99 ו- 08/98 שולמה תוספת בשיעור 10% בלבד.

יש לשים לב כי תוספות מקומיות אלו ממילא מתקזזות מתוספת שכר בלתי ייחודית (סמל 63) כך שחריגת השכר לכאורה מסכמת ב- 200 ₪ בלבד.

תגובת המבוקר -

תוספת 15% ניהול אושרה לעובד עפ"י החלטת ועדה פריטטית מיום 12/9/00 על בסיס הסכם מרץ 99 סעיף 6.1. - קידום אחד נוסף.

תגובת הביקורת -

מנהלת אגף משאבי אנוש מסרה לביקורת מסמך מיום 28/11/2000, לפיו בהתאם להחלטת וועדה פריטטית מיום 21/02/2002, שכללה את מרכז השלטון המקומי, מרכז הסתדרות הפקידים, מנהל אגף משאבי אנוש דאז וגורמים נוספים מטעם הוועד אושר תשלום של תוספת 15% למספר עובדים מנהלי מחלקות ובין היתר לעובד זה.

הביקורת מציינת כי סעיף 7 להסכם הקיבוצי מיום 3/3/99 קובע כי "עובד ותיק שאינו בעל שכר גבוה אשר עבודתו החלה לפי 1.1.96 אשר בגין התפקיד אותו הינו ממלא ערב החתימה על הסכמים

33 יש לקזח ערך שעה * מספר השעות בהם מועסק ביום שישי מחריגת השכר לכאורה, יש לשים לב כי רכיבי העבודה הנוספת אינם פנסיוניים.

34 מס' ת"ז של העובד קודד

מקומיים (להלן: עובד ותיק אחר"), יפנה לוועדת החריגים המיוחדת בבקשה השוואת שכרו לשכר עובד ותיק אחר...

ועדת החריגים המיוחדת, כאמור תהיה בהרכב נציגי מרכז השלטון המקומי, נציג הממונה על השכר ונציב ההסתדרות ותדון בבקשות של עובדים ותיקים שהוגשו עד למועד שלא יהיה מאוחר מתום 6 חודשים מיום חתימת הסכם זה."

בפועל הוועדה הפריטטית לא הייתה בהרכב הממונה על השכר כך שלכאורה אין לה תוקף בהתאם לאמור בהסכם מיום 03/03/99.

3. עובד 101³⁵ - מקבל תוספות שכר מקומיות לפי הפירוט הבא:

תוספת לנהגים סמל 224 – 70.8 ₪

תוספת רחיצה סמל 226 - 20 ₪

דמי כלכלה תברואה 265 - 16.56 ₪

תוספת 3% ליום נהגים 379 – 1641.11 ש"ח

תוספות שכר אלו מלבד תוספת 3% ליום נהגים, שולמו במועדים הקובעים הן בחודשים 02.99 ו 08.98 והוכשרו במועד הקובע.

תוספת 3% ליום נהגים שולמה במועדים הקובעים אולם בשיעורים שונים. בחודש 02/99 התוספת שולמה 54% מהשכר הקובע ובחודש 08/98 התוספת שולמה לפי 81% ממנו שהם שיעורים גבוהים מהשיעור המשולמים היום שהם 24% מהשכר הקובע לפנסיה.

תגובת המבוקר -

תוספות השכר המפורטות בדוח הביקורת משולמות לעובד על בסיס הסכם מקומי משנת 92 אשר מטבע הדברים הוכשר במועד הקובע. יחד עם זאת הואיל והתוספת משולמת על בסיס ימי העבודה בפועל, הרי שהיא משתנה מחודש לחודש בהתאם למספר הימים בהם עבדו העובדים בפינוי האשפה בפועל. אין שינוי בשיטת התשלום.

תגובת הביקורת -

בהתאם לפסק הדין עסק (ארצי) 75/05 הסתדרות המעו"ף נ' עיריית רחובות, נקבע כי

"אישור הממונה לא ניתן להסכמים המקומיים מכוחם ניתנו הטבות השכר החריגות, אלא לתשלום החורג מכוח יישומו של הסכם מקומי, כפי ששולם בפועל לעובד הספציפי ערב חתימת ההסכם. לתשלום שכזה בלבד, שנמצא להיות תשלום חורג כמשמעותו בסעיף 29 לחוק יסודות התקציב, ניתן אישור הממונה בדיעבד על פי סעיף 4.1 להסכם ומתוקפו בלבד."

כלומר האישור לא ניתן למנגנון ההסכם אלא אך ורק לתשלום כפי ששולם בפועל במועד הקובע 02/99 ו-08/98.

לאור האמור יש להסדיר את נושא התשלום.

4. עובד – 3616

העובד מועסק ב 90% משרה ומשולמים לה כל רכיבי השכר. בנוסף לכך העובד מקבל תוספת שעות עבודה ברכיב שכר 112- שהוא רכיב פנסיוני. לא ברור מדוע העובד מקבל רכיב זה. מניתוח תלושי שכרה למועד הקובע עולה כי רכיב זה לא שולם.

ככל שהעובד מבצע עבודה נוספת הרי שיש לשלם לו בגין שעות העבודה הנוספת תחת רכיבי "עבודה נוספת".

משמעות סיווג הרכיב תחת עבודה נוספת היא אי הפרשות לקה"ל בסך $21.6 = 7.5\%$ שח.

תגובת המבוקר -

יועבר לטיפול מחלקת שכר.

5. עובד - 3617

העובדת מועסקת ב 100% משרה ומשולמים לה כל רכיבי השכר. בנוסף לכך העובדת מקבלת תוספת שעות עבודה ברכיב שכר 112- שהוא רכיב פנסיוני. לא ברור מדוע העובדת מקבלת רכיב זה. מניתוח תלושי שכרה למועד הקובע עולה כי רכיב זה לא שולם.

ככל שהעובד מבצע עבודה נוספת הרי שיש לשלם לו בגין שעות העבודה הנוספת תחת רכיבי "עבודה נוספת".

משמעות סיווג הרכיב תחת עבודה נוספת היא אי הפרשות לקה"ל בסך $21.6 = 7.5\%$ שח.

תגובת המבוקר -

יועבר לטיפול מחלקת שכר.

6. עובד - 3618

העובד/ת מקבל/ת תוספת מקומית בשיעור 14% ברכיב שכר 4305- תוספת זאת מחושבת מבסיס השכר הבא: שכר היסוד, תוספת וותק ותוספת איזון.

תוספת זאת היא תוספת שאינה מהווה בסיס לחישוב שכר פנסיוני או בסיס להפרשה לקה"ל, יחד עם זאת תוספת זאת מהווה בסיס לחישוב ערך שעה.

מניתוח תלושי שכרו/ה למועד הקובע עולה כי תוספת זאת שולמה הן בחודש 02/99 והן בחודש 08/98 כתוספת שכר פנסיונית המהווה בסיס להפרשות לקה"ל ולפנסיה.

לאור האמור התוספת הוכשרה באותו האופן ששולמה בחודשים 02/99 ו-08/98 לכאורה תוספת זאת מהווה תוספת קבועה בהתאם להגדרת הסכם קיבוצי ארצי משנת 2003 (להלן: "**הסכם 2003**") שנערך בין מרכז השלטון המקומי ושלוש הערים הגדולות לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה, ולכן אמורה להיות מקוזזת מתוספת בלתי ייחודית. כלומר תוספת שקלית ייחודית המדווחת ברכיב שכר 63 אמור להיות נמוך ב- 513.59 ₪.

נמצא כי תוספת 4305 הוגדרה באופן שאינה מתקזזת מתוספת בלתי ייחודית למרות שהינה תוספת קבועה שאמורה להתקזז מתוספת בלתי ייחודית.

תגובת המבוקר -

יועבר לטיפול מחלקת שכר.

חריגת השכר לכאורה מסתכמת ב- 551.47 ₪.

7. עובד - 3719

העובד מקבל תוספת ספיגת עבודה שאמורה להתקזז ותוספת ספיגת כיתות. תוספת בלתי ייחודית ברכיב שכר קוד 63 אינה משולמת כנדרש שכן מתקזז סכום שאינו מתאים לתוספת ספיגת עבודה. שימו לב לאמור לעיל ביחס למזכירי בתי ספר הליקוי הוא שהתוספת אינה מתקזזת מרכיב תוספת שקלית ייחודית.

תגובת המבוקר -

יועבר לטיפול מחלקת שכר.

סה"כ חריגת שכר לכאורה מסתכמת ב- 206 ₪.

8. עובד - 3720

העובד מקבל כיום תוספות שכר מקומיות לפי הפירוט הבא:

תוספת לנהגים 224 - 70.8 ₪

תוספת רחיצה 226 - 57.5 ₪

דמי כלכלה תברואה 265 - 47.61 ₪

תוספת 3% ליום נהגים 379 - 4718 ₪ לפי 78% מהשכר הקובע.

תוספות שכר אלו שולמו במועדים הקובעים הן בחודשים 02.99 ו 08.98 והוכשרו במועד הקובע. להלן פירוט התשלומים:

תוספת נהגים שולמה במועד הקובע ב- 02/99 לפי 112.6 ₪.

תוספת רחיצה שולמה ב- 02/99 לפי – 37.5 ₪.

דמי כלכלה תברואה שולמה ב- 02/99 לפי 31.05 ₪.

תוספת 3% נהגים שולמה ב- 02/99 לפי 75% * (משכר יסוד, וותק ותוספת איזון).

בדיקת הביקורת העלתה שכיום חישוב תוספת 3% נהגים הינה 69% * כל תוספות השכר הקבועות (שכר קובע) שהוא שיעור נמוך לכאורה מהשיעור שהוכשר במועד הקובע.

עוד העלתה הביקורת שתוספת 3% נהגים מחושבת מבסיס שכר רחב יותר מהבסיס שחושבה התוספת במועד הקובע.

יצוין כי במועד הקובע לא היו עדיין הסכמי שכר נוספים. כלומר, שכר קובע = שכר יסוד, משולב, איזון ותוספת אחוזית לפי 10%.

לכאורה חישוב הינו ביתר בסך של 1,709 ₪ (לפי חישוב של 75% כפי ששולם במועד הקובע משכר יסוד, וותק ותוספת איזון).

יש לבחון מהי עמדת הממונה על השכר בעניין זה.

תגובת המבוקר -

תוספות השכר המפורטות בדוח הביקורת משולמות לעובד על בסיס הסכם מקומי משנת 92 אשר מטבע הדברים הוכשר במועד הקובע. יחד עם זאת הואיל והתוספת משולמת על בסיס ימי העבודה בפועל, הרי שהיא משתנה מחודש לחודש בהתאם למספר הימים בהם עבדו העובדים בפניו האשפה בפועל. אין שינוי בשיטת התשלום.

תגובת הביקורת -

בהתאם לפסק הדין [עסק \(ארצי\) 75/05 הסתדרות המעו"ף נ' עיריית רחובות](#), נקבע כי

"אישור הממונה לא ניתן להסכמים המקומיים מכוחם ניתנו הטבות השכר החריגות, אלא לתשלום החורג מכוח יישומו של הסכם מקומי, כפי ששולם בפועל לעובד הספציפי ערב חתימת ההסכם. לתשלום שכזה בלבד, שנמצא להיות תשלום חורג כמשמעותו בסעיף 29 לחוק יסודות התקציב, ניתן אישור הממונה בדיעבד על פי סעיף 4.1 להסכם ומתוקפו בלבד."

לפיכך ניתן להכשיר את חריגות השכר לכאורה אך ורק לפי שיעורם במועדים הקובעים דהיינו לפי 75% בלבד ולא 78% כפי שמשולם כיום.

9. עובד – 3821

בדיקת הביקורת העלתה כי מדווחות תוספות שכר מקומיות בשיעור 25% בקודי רכיבים 4306, 4307 כשבמועדים הקובעים שולמה תוספת בשיעור 10% בלבד.

לכאורה מדובר בחריגת שכר שאינה מתקזזת במלואה מול תוספת בלתי ייחודית.

תגובת המבוקר -

תוספת 15% ניהול אושרה לעובד עפ"י החלטת ועדה פריטטית מיום 12/9/00 על בסיס הסכם מרץ 99 סעיף 6.1 - קידום אחד נוסף.

תגובת הביקורת -

מנהלת אגף משאבי אנוש מסרה לביקורת מסמך מיום 28/11/2000, לפיו בהתאם להחלטת וועדה פריטטית מיום 21/02/2002, שכללה את מרכז השלטון המקומי, מרכז הסתדרות הפקידים, מנהל אגף משאבי אנוש דאז וגורמים נוספים מטעם הוועד אושר תשלום של תוספת 15% למספר עובדים מנהלי מחלקות ובין היתר לעובד זה.

בהתאם להסכם הקיבוצי מיום 3/3/99 נקבע בסעיף 7 כי "עובד ותיק שאינו בעל שכר גבוה אשר עבודתו החלה לפי 1.1.96 אשר בגין התפקיד ממלא ערב החתימה על הסכמים מקומיים (להלן: עובד ותיק אחר)", יפנה לוועדת החריגים המיוחדת בבקשה השוואת שכרו לשכר עובד וותיק אחר...

ועדת החריגים המיוחדת, כאמור תהיה בהרכב נציגי מרכז השלטון המקומי, נציג הממונה על השכר ונציבי ההסתדרות ותדון בבקשות של עובדים ותיקים שהוגשו עד למועד שלא יהיה מאוחר מתום 6 חודשים מיום חתימת הסכם זה."

בפועל הוועדה הפריטטית לא הייתה בהרכב הממונה על השכר כך שלכאורה אין לה תוקף בהתאם לאמור בהסכם מיום 03/03/99.

לאור האמור, חריגת השכר לכאורה במקרה זה מסתכמת ב- 760 ש"ח לחודש כולל הפרשות לקה"ל.

10. עובד – 3822

במועד הקובע שולמה לעובד תוספת שכר פנסיונית בשיעור 20% משכר יסוד וותק ותוספת איזון. תוספת זו אמורה להתקזז ולהוות בסיס להפרשות סוציאליות פנסיוניות.

כיום משולמת לעובד תוספת באחוזים בשיעור 20% המוגדרת כלא פנסיונית ומהווה בסיס לערך שעה אינה מתקזזת מתוספת בלתי ייחודית בקוד שכר 63.

חריגת השכר לכאורה מסתכמת ב- 750.35 (תוספת אחוזית + 7.5% קה"ל).

תגובת המבוקר -

יועבר לטיפול מחלקת שכר.

11. עובד – 3923

לעובדת משולמת כיום תוספת אחוזית בקוד שכר 4305 המוגדרת כבסיס לחישוב ערך שעה ולא כתוספת פנסיונית. תוספת זו אינה מתקזזת מתוספת בלתי ייחודית שקלית בקוד תוספת 63 – מצב זה אינו תקין.

מאחר ובמועדים הקובעים ב- 02/99 וב- 08/98 תוספת זאת לא שולמה כלל מכאן שהיא לא הוכשרה במועדים הקובעים ולכן מהווה חריגת שכר לכאורה לפיכך אי קיזוז התוספת המקומית מתוספת בלתי ייחודית משליכה באופן כספי על תלוש העובד.

חריגת השכר לכאורה מסתכמת ב- 508 (תוספת אחוזית + 7.5% קה"ל).

תגובת המבוקר -

הואיל והתוספת עבור עבודה במשמרת שניה אינה נכללת במשכורת הקובעת לצורך חישוב הפנסיה אלא היא מבוטחת במסגרת קרן פנסיה צוברת (מקפת) הרי שדינה בפועל הוא כשל תוספת מדווחת.

יועבר לטיפול מחלקת שכר.

12. עובד - 3924

כיום משולמות לעובד תוספות שכר מקומיות לפי הפירוט הבא:

תוספות אחוזיות בשיעורו 25%

תוספת פיצול בשיעור 10% מהשכר הקובע (כולל תוספת כוננות).

תוספת כוננות גלובלית לפי 10% מהשכר הקובע (כולל תוספת פיצול).

מניתוח תלושי השכר לחודשים 02/99 ו- 08/98 עלה כי תוספות שכר אלו שולמו באופן דומה מלבד תוספת שכר כוננות ופיצול המשולמות כדלהלן:

תוספת פיצול משולמת לפי שכר קובע כולל תוספת כוננויות גלובליות בניכוי תוספת פיצול כפול 10%.

תוספת כוננות גלובלית משולמת לפי 10% מהשכר הקובע כולל תוספת פיצול בניכוי תוספת כוננות.

כאשר במועד הקובע שתי תוספות השכר שולמו באופן כזה שהן שולמו אך ורק מתוספות שכר קובעות ללא תוספת פיצול ו/או תוספות כוננות.

כלומר התוספות שולמו לפי אותו הבסיס.

חריגת השכר מסתכמת בסך של – 186 ₪⁴⁰

יש לתקן את אופן החישוב כך שתוספות שכר אלו לא ישולמו על בסיס תוספת שכר פיצול ו/או כוננות.

תגובת המבוקר -

יועבר לטיפול מחלקת שכר.

13. עובד – 4125

כיום משולמות בשכרו של העובד התוספות הבאות:

- תוספת שכר מקומית 10% בסמל שכר 4307
 - תוספת מקומית "חומרים רעילים" בסמל שכר 315 שמחושבת לפי שכר קובע ללא חומרים רעילים * 10%.
 - תוספת בלתי ייחודית בסך של 196.45 ₪.
- תוספות השכר המקומיות אלו הוכשרו במועד הקובע, יחד עם זאת תוספת חומרים רעילים לא נחשבת לתוספת שכר פנסיונית לאור האמור לכאורה היא אינה אמורה להתקזז מתוספת בלתי ייחודית בסמל שכר 63.

בפועל עולה מתלוש השכר כי היא מתקזזת מתוספת בלתי ייחודית.

משולם בחסר לכאורה 618 ₪ חומרים רעילים.

תגובת המבוקר -

יועבר לטיפול מחלקת שכר.

14. עובד - 4226

העובד מקבל תוספת מקומית בשיעור 14% ברכיב שכר 4305. התוספת מחושבת מבסיס השכר הבא: שכר היסוד, תוספת וותק ותוספת איזון, מהווה בסיס לחישוב ערך שעה ואינה מהווה בסיס לחישוב שכר פנסיוני או בסיס להפרשה לקה"ל..

מניתוח תלושי השכר למועד הקובע עלה כי התוספת שולמה בחודש 02/99 ובחודש 08/98 כתוספת שכר פנסיונית המהווה בסיס להפרשות לקה"ל ולפנסיה.

40 כולל הפרשות של 7.5% גמל + 6% פיצויים על רובד עבודה נוספת.

41 מס' ת"ז של העובד קודד

42 מס' ת"ז של העובד קודד

לאור האמור התוספת הוכשרה באותו האופן ששולמה בחודשים 02/99 ו-08/98 לכאורה תוספת זאת מהווה תוספת קבועה בהתאם להגדרת הסכם קיבוצי ארצי משנת 2003 (להלן: "הסכם 2003") שנערך בין מרכז השלטון המקומי ושלוש הערים הגדולות לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה, ולכן אמורה להיות מקוזזת מתוספת בלתי ייחודית. כלומר רכיב 63 אמור להיות נמוך ב- 627.64 ₪.

נמצא כי התוספת הוגדרה כתוספת שאינה מתקזזת מתוספת בלתי ייחודית אף שהיא אמורה להתקזז. חריגת שכר לכאורה – 43674 ₪.

תגובת המבוקר -

יועבר לטיפול מחלקת שכר.

15. עובד - 4427

כיום משולמות בשכרו של העובד תוספות שכר מקומיות הבאות:

- תוספת חלב ברכיב 104-125 ₪
 - תוספת מ. פועלי תברואה 380 – 36.66
 - תוספת 1.5% ליום פועל ברכיב שכר 381 – 2,483.
- מניתוח תלושי השכר למועדים הקובעים 02/99 ו-08/98 עלו הממצאים הבאים:

בחודש 02/99 ובחודש 08/98 לא שולמה כלל תוספת 1.5% ליום פועל.

לאור האמור לכאורה תוספת זאת מהווה חריגת שכר אלא אם קיימת עמידה בכללי קידום ראשון כאמור בסעיף 6.1 להסכם 3.3.99.

חריגת השכר לכאורה מסתכמת ב- 2,438 ₪.

16. עובד - 4428

מניתוח תלושי שכרה לחודשים 02/99 ו-08/98 של העובדת עולה כי לא שולמו תוספות שכר מקומיות כלל יחד עם זאת כיום משולמת תוספת שכר בשיעור 10% המתקזזת מתוספת בלתי ייחודית כך שאין חריגת שכר לכאורה.

עוד עולה כי קיים רכיב פנסיוני של תשלום שעות צהרונים בסמל שכר 114 – לפי 4.35 שעות כפול ערך השעה.

43 כולל 7.5% הפרשות לקה"ל

44 מס' ת"ז של העובד קודד

ככל שמדובר בעבודה נוספת הרי שיש לסווג רכיב זה תחת עבודה נוספת מאחר שהפרשות בגין עבודה נוספת הן נמוכות יותר שכן על עבודה נוספת אין הפרשה בשיעור 7.5% לקרן השתלמות. חריגת שכר לכאורה בגין 7.5% קה"ל סה"כ 15 ש"ח.

תגובת המבוקר -

יועבר לטיפול מחלקת שכר.

17. עובד – 4429

מניתוח תלושי שכרו של העובד כיום עולה כי משולמות לעובד 30% תוספות שכר מקומיות בקודי שכר 4305 ו-4307.

מניתוח תלושי שכרו במועדים הקובעים עולה כי שולמה תוספת שכר מקומית בשיעור 10% בלבד. מכאן שתשלום 20% תוספות שכר מקומיות מהווה חריגת שכר לכאורה.

כמו כן, נמצא כי תוספת השכר האחוזית ברכיב שכר 4305 אינה מתקזזת מתוספת בלתי ייחודית על אף שהיא מהווה בסיס לערך שעה ולא להפרשות פנסיוניות.

תוספת שכר 4307 היא תוספת שכר חורגת שמתקזזת מתוספת בלתי ייחודית בשונה מתוספת 4305 שאינה מתקזזת מתוספת בלתי ייחודית. אי קיזוזה מתוספת בלתי ייחודית מהווה חריגת שכר לכאורה

חריגת שכר לכאורה מסתכמת ב – 815 ש"ח בגין רכיב מזוהה בתוספת שכר 4305⁴⁵

תגובת המבוקר -

יועבר לטיפול מחלקת שכר.

18. עובד - 4430

כיום משולמות בתלוש שכרה של העובדת 25% תוספות שכר מקומיות ברכיבי השכר הבאים 4306, 4307, ותוספת שכר כוננות גלובלית ברכיב שכר 167 לפי 10% מהשכר הקובע בניכוי תוספת שכר גלובלית.

בפועל מניתוח תלושי שכרה של העובדת למועדים הקובעים עולה כי שולמו תוספות שכר מקומיות בשיעור 15% בלבד.

לאור האמור הגדלת התוספת המקומית ל- 25% מהווה חריגת שכר לכאורה.

חריגת השכר לכאורה בגין רכיב זה מסתכמת ב- 1,035 ש"ח כולל הפרשות לקה"ל.

45 כולל הפרשות לקה"ל בשיעור 7.5%.

תגובת המבוקר -

התוספת ניתנה עפ"י החלטת ועדה פריטטית מיום 02/05/2001.

תגובת הביקורת -

מנהלת אגף משאבי אנוש מסרה לביקורת מסמך מיום 28/11/2000, לפיו בהתאם להחלטת ועדה פריטטית מיום 21/02/2002, שכללה את מרכז השלטון המקומי, מרכז הסתדרות הפקידים, מנהל אגף משאבי אנוש דאז וגורמים נוספים מטעם הוועד אושר תשלום של תוספת 15% למספר עובדים מנהלי מחלקות ובין היתר לעובד זה.

בהתאם להסכם הקיבוצי מיום 3/3/99 נקבע בסעיף 7 כי "עובד ותיק שאינו בעל שכר גבוה אשר עבודתו החלה לפי 1.1.96 אשר בגין התפקיד ממלא ערב החתימה על הסכמים מקומיים (להלן: עובד ותיק אחר)", יפנה לוועדת החריגים המיוחדת בבקשה השוואת שכרו לשכר עובד וותיק אחר...

ועדת החריגים המיוחדת, כאמור תהיה בהרכב נציגי מרכז השלטון המקומי, נציג הממונה על השכר ונציב הסתדרות ותדון בבקשות של עובדים ותיקים שהוגשו עד למועד שלא יהיה מאוחר מתום 6 חודשים מיום חתימת הסכם זה."

בפועל הוועדה הפריטטית לא הייתה בהרכב הממונה על השכר כך שלכאורה אין לה תוקף בהתאם לאמור בהסכם מיום 03/03/99.

19. עובד - 4631

מניתוח תלושי שכרו של העובד כיום עולה כי משולמות תוספות שכר מקומיות לפי הפירוט הבא:

- תוספות מקומיות בשיעור 25% בתוספות שכר 4306, 4307.
- תוספת חומרים רעילים בסמל שכר 315 בשיעור של 10% מהמשכורת הקובעת בניכוי תוספת חומרים רעילים.

מניתוח תלושי השכר למועדים הקובעים 02/99 ו-08/98 עולה כי שולמה רק 10% תוספת שכר מקומית ו-10% תוספת חומרים רעילים מבסיס שכר קובע.

לכאורה הגדלת התוספות האחוזיות ל-25% מהווה חריגת שכר.

חריגת השכר לכאורה מסתכמת ב-841 ש"ח כולל הפרשות לקה"ל.

תגובת המבוקר -

תוספת 15% גמול ניהול שולמה בעקבות ועדה פריטטית מיום 21/2/02.

תוספת סיכון אושרה החל מיולי 98 אך שולמה בפועל בפעם הראשונה בתלוש ספטמבר 98 כולל תשלומי רטרו עבור החודשים הקודמים. כמו כן תוספת זו נכללת בתלוש 2/99.

תגובת הביקורת -

הגדלת תוספת אחוזית בהתאם לאמור בוועדה הפריטטית

מנהלת אגף משאבי אנוש מסרה לביקורת מסמך מיום 28/11/2000, לפיו בהתאם להחלטת וועדה פריטטית מיום 21/02/2002, שכללה את מרכז השלטון המקומי, מרכז הסתדרות הפקידים, מנהל אגף משאבי אנוש דאז וגורמים נוספים מטעם הוועד אושר תשלום של תוספת 15% למספר עובדים מנהלי מחלקות ובין היתר לעובד זה.

בהתאם להסכם הקיבוצי מיום 3/3/99 נקבע בסעיף 7 כי "עובד ותיק שאינו בעל שכר גבוה אשר עבודתו החלה לפי 1.1.96 אשר בגין התפקיד ממלא ערב החתימה על הסכמים מקומיים (להלן: עובד ותיק אחר)", יפנה לוועדת החריגים המיוחדת בבקשה השוואת שכרו לשכר עובד וותיק אחר...

ועדת החריגים המיוחדת, כאמור תהיה בהרכב נציגי מרכז השלטון המקומי, נציג הממונה על השכר ונציגי ההסתדרות ותדון בבקשות של עובדים ותיקים שהוגשו עד למועד שלא יהיה מאוחר מתום 6 חודשים מיום חתימת הסכם זה."

בפועל הוועדה הפריטטית לא הייתה בהרכב הממונה על השכר כך שלכאורה אין לה תוקף בהתאם לאמור בהסכם מיום 03/03/99.

תשלום הרטרואקטיבי של תוספת הסיכון - ההסבר מתקבל שכן צורף ע"י מנהלת משאבי אנוש מסמך מתאריך 9/9/98 לפיו חלה טעות בדיווח השכר ותוספת הסיכון לא שולמה ויש לשלמה רטרואקטיבית מיום 1/7/1998 כמו כן, צורף תלוש שכר לחודש 09/1998 לפיו עולה כי תוספת הסיכון דווחה. לאור האמור בפסק הדין הבא אינו חל המקרה הנ"ל שכן התוספת ניתנה בפועל עוד קודם לחודש 01/07/1998.

לעניין תשלום הרטרואקטיבי יש לפעול בהתאם לכללים שנקבעו בפסק הדין [סע \(י-ם\) 6766-04](#) [11 גבריאל משה שטאובר נ' עיריית ירושלים \(פורסם בנבו, 01.07.2013\)](#),

להלן ציטוט רלוונטי מתוך פסק הדין לעניין תשלום הרטרו', יש לבחון מה הייתה סיבת התשלום הרטרו' בענייננו.

"ראשית משגמול זה לא שולם לתובע בפועל במועד הקובע, אלא אושר לו רק ביום 16.4.00, גמול זה לא הוכשר על ידי ההסכם הקיבוצי ועל כן מהווה חריגת שכר לא מאושרת שהתובע אינו זכאי לה. לעניין זה נשוב ונדגיש כי בפסיקה נקבע מפורשות כי אישור בדיעבד של הסכמים מקומיים כפי שהם מיושמים על כל עובד ועובד ערב חתימת ההסכם וזכות שלא מומשה עד למועד הקובע, אינה באה בגדר "ההגנה" המוקנית בסעיף 4.1 להסכם מיום 03/03/99.

"(ראו פסקי הדין דלעיל בענין: עיריית חיפה, פרידה גוסמן, שלמה כהן)."

20. עובד - 4732

מניתוח תלוש שכרו של העובד מחודש ינואר 2019 עולה כי ערך השעה מחושב לפי 42 שעות שבועיות קרי, המשרה בת 42 שעות שבועיות.

אוגדן תנאי שירות קובע בסעיף ו'- לפרק 9.3.2 עובדי חינוך, נוער, חברה וקהילה - תנאי העסקה, כדלהלן:

"1) משרה של מדריך, מנהל בית נוער, מרכז קהילתי, מועדון, בית תלמיד וכו', תהיה בת 30 שעות עבודה בפועל בשבוע. בנוסף לכך ימלאו את התפקידים המינהליים המתחייבים ממהות עבודתם (2 שעות שהייה).

2) משרה של מדריך קידום נוער – 30 שעות שבועיות בעבודה ישירה, בנוסף לכך ימלא את התפקידים המתחייבים ממהות עבודתו, במסגרת של 6 שעות שבועיות נוספות למשרה שלמה או במספר שעות יחסי לחלקיות משרתו. שעות אלה לא יחושבו כשעות נוספות ולא יחושבו לצורך חישוב ערך שעה. . ."

יש לחשב את היקף המשרה בהתאם להנחיות האוגדן, דהיינו גורך חלוקה של 36 שעות ולא 42 שעות.

תגובת המבוקר -

גורם החלוקה צריך להתבצע 36 ש"ש (30+6) הנחיה בהתאם תועבר למחלקת שכר.

באשר לרמת גמול בוצע עדכון רמת גמול בהתאם להסכם מיום 18/5/2017 סעיף 11ב.

הערכת חישוב שכר בחסר בגין חישוב ערך שעה לפי 42 שעות במקום 36 שעות:

10 שו לשעה בהנחה שמבצע 27 שעות נוספות (182 שעות פחות 155 שעות לחודש).

ההשלכה של תשלום בחסר לחודש לכאורה מסתכמת ב- 270 שו. כלומר מידי חודש מועסק סה"כ 27 שעות ביתר.

תגובת הביקורת -

אכן יש לבצע את התיקון כאמור.

21. עובד - 4833

גורם חלוקה של ערך השעה לפי 100 שעות חודשיות, בפועל הוכשר במועדים הקובעים גורם חלוקה של 120 שעות חודשיות.

יש לבחון ולאמת כי אחוז גמול הניהול המשולם (ככל הנראה 30%) הוא אכן הגיוני, יצוין כי במועדים הקובעים שולם לעובד אך ורק 20% גמול ניהול.

חישוב שכרו של העובד לפי גורם חלוקה של 100 שעות מהווה חריגת שכר לכאורה.

תגובת המבוקר -

הואיל וגורם החלוקה נקבע במועד הקובע הרי שאין חובה לשנות את מערך השעות. לעניין גמול ניהול – הגמול עודכן בעקבות בחירתו במכרז למנהל מועדון הטניס העירוני.

תגובת הביקורת-

תשלום שכר ביתר- העובדת מועסקת לפי 100 שעות בחודש בעוד שבמועד הקובע הוכשרו לכאורה סה"כ 120 שעות ולכן יש להתאים את חלקיות המשרה.

התשלום ביתר לכאורה – בסך 1,974 ₪ לפי חישוב של 20 שעות כפול ערך שעה (98.7).

22. עובד – 4834

לעובד משולמות תוספות שכר מקומיות לפי הפירוט הבא:

- תוספת חלב קוד תוספת 125–40 ₪

- תוספת מ. פועלי תברואה תוספת 389 – 14 ₪

- תוספת 1.5% ליום פועל תוספת 381 – 967 ₪.

תוספות השכר המקומיות לא שולמו במועדים הקובעים 02.99 ו- 08.98 ולכאורה לא הוכשרו ומהוות חריגות שכר.

תוספות שכר אלו מתקזזות מתוספת השלמה לשכר מינימום ולכאורה אין להם השפעה כספית.

עוד עולה לכאורה כי התוספת מתקזזת מתוספת בלתי ייחודית שקלית.⁴⁹

תשלום בחסר של 175 ₪.

תגובת המבוקר -

יועבר לטיפול מחלקת שכר

23. עובד - 5035

לעובד משולמות לפי תלושי שכר ינואר 2019 - תוספות שכר מקומיות לפי הפירוט הבא:

- תוספת חומרים רעילים קוד תוספת – 315 לפי חישוב של 10% מהמשכורת הקובעת.
- תוספת כוננויות גלובלית בשיעור 10% מהמשכורת הקובעת וזאת כעבודה נוספת.
- תוספות שכר אחוזיות בשיעור – 25% מבסיס החישוב הבא: (יסוד, וותק, איזון גמול השתלמות א' וב').

במועדים הקובעים 02/99 ו- 08/98 שולמו תוספות השכר המקומיות הבאות: 25% מבסיס החישוב שכולל גמול השתלמות א' בלבד.

כמו כן, במועדים הקובעים ב – 02/99 ו- 08/98 גורם החלוקה של סה"כ שעות עבודת העובד עמד על 22 ימים.

כל תוספות השכר המקומיות הוכשרו לכאורה מלבד עצם חישוב תוספות אלו על בסיס גמול השתלמות ב' שלא היה בפועל.

חריגת שכר לכאורה מסתכמת ב- 208 ₪

24. עובד - 5036

משולמת לעובדת תוספת באחוזים לפי 20% בסמל שכר 4305

התוספת הינה תוספת קבועה שלא שולמה במועדים הקובעים 02/99 ו- 08/98 ואינה מתקזזת מתוספת בלתי ייחודית סמל 63.

חריגת שכר לכאורה מסתכמת ב – 1,010 ש"ח⁵¹

תגובת המבוקר -

הואיל והתוספת עבור עבודה במשמרת שניה אינה נכללת במשכורת הקובעת לצורך חישוב הפנסיה אלא היא מבוטחת במסגרת קרן פנסיה צוברת (מקפת) הרי שדינה בפועל הוא כשל תוספת מדווחת.

תגובת הביקורת-

התוספת שולמה במועדים הקובעים כתוספת קבועה פנסיונית המהווה בסיס לערך שעה . לפיכך, תגובת המבוקר אינה עולה בקנה אחד עם המצב העובדתי.

יש להגדיר את התוספת כתוספת פנסיונית המתקזזת מתוספת בלתי ייחודית שקלית.

50 מס' ת"ז של העובד קודד

51 כולל הפרשות לקה"ל בסך 7.5%.

25. עובד - 5237

לעובדת משולמת תוספת מקומית בשיעור 20% מבסיס החישוב הבא: (שכר יסוד, וותק, איזון הסכם 99). התוספת שולמה במועד הקובע כתוספת קבועה ולא מותנית.

מניתוח תוספת בלתי ייחודית בסמל שכר 63 עלה כי התוספת לא מתקזזת מתוספת בלתי ייחודית וזאת בניגוד לאמור בהסכמי השכר הרלוונטיים.

חריגת שכר לכאורה מסתכמת ב – 717 ₪.

תגובת המבוקר -

יועבר לטיפול מחלקת שכר.

26. עובד - 5238

העובד מדורג בדירוג עובדי הוראה בעוד שלפי מהות תפקידו בעירייה לכאורה דירוג זה אינו תואם את מהות תפקידו.

אחוז המשרה לפי המועד הקובע הינו 240% וכיום 110% (לכאורה לא מוכשר). אציין כי לא ניתן להכשיר את דירוג העובד בדירוג הוראה לפיכך לא ניתן לשלם מעבר למשרה מלאה ככל שלא שולמה הגדלת היקף משרה במועדים הקובעים.

גורם חלוקה מוכשר לפי 120 שעות חודשיות.

(חישוב והערכת עלויות בסעיף בעניין דירוג ההוראה)

מאחר והסכם 03.03.99 אינו חל על דירוג הוראה יש לבחון מהו הדירוג שיכול להתאים לתפקידו (חינוך נוער וקהילה?) או לחילופין להכשיר את דירוג ההוראה כפי ששולם בפועל במועד הקובע, ללא אפשרות להגדיל את השכר שכן השכר מוקפא, ראו לעניין זה פסק הדין אהבה לב.

תגובת המבוקר -

העובד הנ"ל מועסק בתפקיד הוראה פרונטלית במסגרת בית ספר למוזיקה בזמן הוועדה הקרואה בתי הספר עברו לעבוד במסגרת הרשתות, מספר מצומצם של מורים אשר הועסק במסגרת העירייה ואשר היה משויך למסלול של פנסיה תקציבית נשאר לעבוד ברשות על מנת לפגוע בזכויותיהם. עם סיום עבודתם ברשות, לא יקלטו עובדים במקומם.

תגובת הביקורת -

בפסק הדין בשא (ת"א) 7187/04 אהבה לב נ' עיריית ראשון לציון, נקבע כי הסכם 03/03/99 אינו מכשיר את דירוג ההוראה שכן הוא אינו חל על דירוג זה ולכן ככל ששכר העובד משולם לפי דירוג ההוראה הרי שיש לפעול לפי אחת החלופות הבאות: או להקפיא את הדירוג באופן כזה

ששכרו ישולם לפי דירוג ההוראה מוקפא למועד הקובע 02/99 או לשנות את הדירוג לדירוג הינוך נוער וקהילה.

27. עובד - 5339

מניתוח תלוש שכרו לחודש 01/19 עולה כי משולמת לעובד תוספת השכר המקומית תוספת 4305 בשיעור – 20%.

במועדים הקובעים 02/99 ו- 08/98 תוספות השכר המקומיות שולמו לפי 20% כתוספות שכר קבועות.

תוספת זאת אינה מתקזזת מתוספת בלתי ייחודית לכאורה ללא סיבה.

כמו כן, משולמת תוספת פקיד זכאות לפי 7.5% מהשכר המשולב מוותק ומגמולי השתלמות ואיזון ולא רק משכר משולב כנדרש לפי חוזר משרד הרווחה מיום 5/12/2017.

מאחר ותוספת 4305 אמורה להתקזז מתוספת בלתי ייחודית הרי שיש משמעות לאי חישוב תוספת 7.5% כנדרש. שכן תוספת 7.5% פקיד זכאות עולה על סכום הקיזוז של רכיב 4305 כך שקיימת משמעות כספית להריגת השכר לכאורה.

כמו כן, גורם החלוקה של שכר העובד הינו לפי 162 שעות בעוד במועד הקובע גורם החלוקה של שכר העובד היה בגורם חלוקה של 184 שעות לפיכך יש לחשב את שכרו לפי גורם החלוקה של 182 שעות).

חריגת שכר לכאורה מסתכמת ב- 1,000 ₪⁵⁴

תגובת המבוקר -

הואיל והתוספת עבור עבודה במשמרת שניה אינה נכללת במשכורת הקובעת לצורך חישוב הפנסיה אלא היא מבוטחת במסגרת קרן פנסיה צוברת (מקפת) הרי שדינה בפועל הוא כשל תוספת מדווחת. לעניין תוספת 7.5%, הנושא הינו בתחום אחריות וטיפול מחלקת שכר, יועבר להתייחסותם.

תגובת הביקורת-

התוספת שולמה במועדים הקובעים כתוספת קבועה פנסיונית המהווה בסיס לערך שעה. לפיכך, תגובת המבוקר אינה עולה בקנה אחד עם המצב העובדתי.

יש להגדיר את התוספת כתוספת פנסיונית המתקזזת מתוספת בלתי ייחודית שקלית.

28. עובד - 5540

מניתוח תלוש השכר לחודש ינואר 2019 עולה כי משולמת לעובדת תוספת גמול השתלמות ותוספת כפל תואר 10.5% - 1,087 ש"ח שהבסיס לחישובם כולל את כל תוספות השכר ובין היתר תוספת מסגרת 87, בניגוד להסכמים הקיבוציים ובניגוד להסכמים החלים על עובדים בדירוג ההוראה . מניתוח תלושי השכר למועדים הקובעים 02/99 ו- 08/98 לא שולמה תוספת כפל תואר וכן לא שולמה תוספת גמול השתלמות אחוזית בסמל שכר 83 – עם גמל. ולכן התוספת המשולמת כיום בסך 664 ש"ח חורגת לכאורה.

תגובת המבוקר -

יועבר לטיפול מחלקת שכר.

29. עובד - 5641

מדווחת לעובד תוספת אחוזית בסך של 10% משכר היסוד, וותק ותוספת איזון. התוספת הינה תוספת קבועה ובלתי מותנית לכאורה ואמורה להתקזז מתוספת בלתי ייחודית. התוספת הבלתי ייחודית אמורה לעמוד על 714 ש"ח בניכוי 257 ש"ח (תוספת איזון). בפועל חישוב תוספת בלתי ייחודית שקלית אינה תקינה וחורגת לכאורה.

תגובת המבוקר -

יועבר לטיפול מחלקת שכר.

30. עובד - 5642

משולמת לעובדת תוספת אחוזית בסך 20% בסמל שכר 4305 – שהתנהגה במועד הקובע כרכיב פנסיוני. נמצא כי כיום התוספת אינה מתקזזת מתוספת בלתי ייחודית כך שקיימת חריגת שכר לכאורה בסך של 878 ש"ח.

תגובת המבוקר -

יועבר לטיפול מחלקת שכר.

31. עובד - 5743

לעובד משולמות התוספות הבאות:

- תוספות שכר אחוזיות מקומיות בשיעור 25% שהוכשרו במועדים הקובעים 02/99 ו-08/98.
 - "תוספת סיכון" בשיעור 10%
 - ותוספת מקומית "תוספת רעלים" בשיעור 10%.
- הבסיס לחישוב תוספות שכר אלו הוא כל המשכורת הקובעת מלבד שתי תוספות השכר המקומיות (תוספת רעלים ותוספת סיכון).
- בפועל תוספת הסיכון והרעלים מחושבת על בסיס רחב יותר שכן כל אחת מתוספות השכר הנ"ל מחושבות על תוספת סיכון ואו על תוספת רעלים תוספות שלא היוו בסיס לחישוב התוספת האחוזית חריגת שכר לכאורה מסתכמת ב- 195 ₪.

תגובת המבוקר -

יועבר לטיפול מחלקת שכר.

32. עובד - 5744

- מניתוח תלוש השכר עולה כי משולמת לעובד תוספת מקומיות בסך של 10%.
- תוספת זאת היא פנסיונית ולכן יש לקזזה מתוספת בלתי ייחודית בסמל שכר 63.
- מאחר ותפקיד העובד הוא תפקיד של עוזר נהג פינוי אשפה הרי שתוספת 10% המשולמת בסמל שכר 4307, מהווה לכאורה תוספת מאמץ שאינה אמורה להתקזז מהשלמה לשכר מינימום על אף שבפועל התוספת מתקזזת מההשלמה לשכר מינימום
- השלמה לשכר מינימום מחושבת באופן הבא:
- $$9802 \text{ ₪ (שכר ממוצע במשק לחודש)} * 47.5\% = 4655$$
- מסכום זה מקוזזות תוספת השכר הבאות: יסוד, איזון, השלמה לבלתי ייחודית, תוספת מעוף, תוספת איזון ותוספת עבודות אשפה, ותוספת הסכם שכר 99.
- התוספת המקומית סמל 4307 אינה מתקזזת מתוספת בלתי ייחודית וזאת באופן חורג לכאורה יש לקזז את תוספת 4307 מתוספת שקלית ייחודית
- תשלום בחסר לכאורה בסך של 340 ₪.

תגובת המבוקר –

יועבר לטיפול מחלקת שכר.

33. עובד - 5745

מניתוח תלושי שכרה של העובדת לחודש ינואר 2019 עולה כי משולמות לעובדת תוספות שכר מקומיות לפי הפירוט הבא:

- תוספת איזון – סמל שכר 378 בסך של 8.7% מהמשכורת הקובעת בניכוי תוספת האיזון.
- תוספת באחוזים בסך של 16% ממשכורת קובעת בניכוי תוספת איזון מקומית ותוספת אחוזית בסך 16%.

במועדים הקובעים תוספת האחוזית בסך 16% לא שולמה. אך ורק בחודש 08/98 התוספת שולמה כתוספת שכר בהפרשים במשכורת השוטפת, בתלוש שכר 02/99.

תוספות שכר אלו אינן פנסיוניות ולכן הן אינן אמורות להתקזז מתוספת בלתי ייחודית בסמל שכר 63. התוספת הבלתי ייחודית אמורה לעמוד לכאורה על 1142 ₪ ולא על 607 ₪.

תשלום בחסר בסך של 575 ₪⁵⁸

תגובת המבוקר –

יועבר לטיפול מחלקת שכר.

34. עובד - 5946

מניתוח תלוש שכרה של העובדת לחודש שכר 01/19 עולה כי משולמת לה תוספת שכר מקומית בסמל תוספת שכר 4305 – בשיעור 15% משכר יסוד, וותק, תוספת איזון וגמול השתלמות.

תוספת שכר מקומית זאת לא שולמה במועדים הקובעים ב-02/99 וב-08/98.

תוספת שכר זאת אינה מתקזזת מתוספת בלתי ייחודית ומהווה חריגת שכר לכאורה בסך של 672 ₪. כולל הפרשות לקה"ל.

תגובת המבוקר –

הואיל והתוספת עבור עבודה במשמרת שניה אינה נכללת במשכורת הקובעת לצורך חישוב הפנסיה אלא היא מבוטחת במסגרת קרן פנסיה צוברת (מקפת) הרי שדינה בפועל הוא כשל תוספת מדווחת.

תגובת הביקורת –

יש לקזז את תוספת 4305 בשיעור 15% מתוספת בלתי ייחודית שקלית.

35. עובד - 5847

⁵⁸ כולל הפרשה לקה"ל מעסיק בסך 7.5%.

⁵⁹ מס' ת"ז של העובד קודד

מניתוח תלוש השכר לחודש שכר 01/19 עולה כי משולמות לעובד תוספות שכר מקומיות לפי הפירוט הבא:

- תוספת לנהגים – 70.8
- תוספת רחיצה – 57.5
- דמי כלכלה תברואה – 47.6
- תוספת 3% ליום נהגים – מחושבת לפי 68.5% מהמשכורת קובעת.

התוספות הוכשרו במועדים הקובעים כמפורט להלן:

תוספת לנהגים בסך 70.8 ש"ח לא שולמה לא בחודש 02/99 וגם לא בחודש 08/98, התוספת אומנם דווחה במועדים הקובעים ואולם הסכום עמד על 0 כ"ח שלא ניתן לשלם את התוספת כיום.

תוספת רחיצה ב-02/99 עמדה על 40 ש"ח וב-08/98 עמדה על 60 ש"ח וזאת לפי תעריף של 2.5 לפי כמות הימים : בחודש 02/99 – 16 ימים ובחודש 08/98 – 24 ימים.

לכאורה התוספת אמורה להיות משולמת אך ורק כפי שהוכשרה במועד הקובע דהיינו לפי 16 ימים בלבד.

תוספת הכלכלה שולמה במועדים הקובעים לפי תעריף של 2.07 ש"ח . במועדים הקובעים הסכומים התוספת ניתנה לפי הימים : בחודש 02/99 – 16 ימים ובחודש 08/98 – 24 ימים. יש להכשיר את התוספת אך ורק לפי 16 ימים כפי שיושם בתלוש שכר לחודש 02/99.

תוספת 3% שולמה במועדים הקובעים באופן הבא:

תעריף יום לפי משכורת קובעת חלקי 25 ימים, כאשר תעריף היום כלל אך ורק את הרכיבים הבאים: (יסוד, וותק, איזון) / 25.

בסיס החישוב היום הינו רחב יותר וכולל את כל רכיבי השכר המהווים בסיס להפרשות פנסיוניות כולל שכר מינימום שבמועד הקובע לא נכלל בבסיס החישוב של התעריף של ערך היום.

כמו כן, האחוז במועד הקובע לפיו חושבה תוספת 3% ליום נהגים חושבה לפי 48%, וזאת לפי חישוב של 16 ימים, כלומר, 16 ימים כפול 3% = 48% (כ"ח הוכשרה בתוספת במועד הקובע בחודש 02/99) החודש בו נבחן יישום חריגות השכר, בעוד בחודש 08/98 חושבו 69% וזאת לפי חישוב של 23 ימים כפול 3%.

כיום בחודש ינואר 2019 החישוב הינו לפי 69% לפי 23 ימים. מה שלכאורה מהווה חריגת שכר, היה נדרש להכשיר את חריגת השכר לפי 48%. או לפחות לפי ממוצע של שנה מלאה. ראו פסק הדין טוכמן.

חריגת שכר לכאורה מסתכמת ב- 70.8 ש, בתוספת הקטנת תוספת אחוזית 3% לבסיס שהיה במועדים הקובעים ולאחוז שחושב במועדים הקובעים – 1,945 ש סה"כ חריגות שכר לכאורה בגין רכיבים מקומיים – 2,016 ש.

תגובת המבוקר –

תוספות השכר המפורטות בדוח הביקורת משולמות לעובד על בסיס הסכם מקומי משנת 92 אשר מטבע הדברים הוכשר במועד הקובע. יחד עם זאת הואיל והתוספת משולמת על בסיס ימי העבודה בפועל, הרי שהיא משתנה מחודש לחודש בהתאם למספר הימים בהם עבדו העובדים בפינוי האשפה בפועל. אין שינוי בשיטת התשלום.

תגובת הביקורת -

בהתאם לפסק הדין [עסק \(ארצי\) 75/05 הסתדרות המעו"ף נ' עיריית רחובות](#), נקבע כי

"אישור הממונה לא ניתן להסכמים המקומיים מכוחם ניתנו הטבות השכר החריגות, אלא לתשלום החורג מכוח יישומו של הסכם מקומי, כפי ששולם בפועל לעובד הספציפי ערב חתימת ההסכם. לתשלום שכזה בלבד, שנמצא להיות תשלום חורג כמשמעותו בסעיף 29 לחוק יסודות התקציב, ניתן אישור הממונה בדיעבד על פי סעיף 4.1 להסכם ומתוקפו בלבד.

36. עובד - 48⁶⁰

הגדרת תפקידו של העובד היא מסגר. בתלוש שכרו משולמות תוספות שכר אחוזיות בגובה 25%. מניתוח תלוש שכר העובד עולה כי בחודש 02/99 שולמה תוספת אחוזית בשיעור של 10% בלבד שחושבה על שכר יסוד, תוספת וותק, תוספת איזון ותוספת גמול השתלמות א'. לאחר קיזוז תוספות השכר החורגות התוספת הבלתי ייחודית חריגת השכר מסתכמת בכ- 200 ש, מניתוח תלוש השכר לחודש שכר ינואר 2019 עולה כי משולמת לעובד תוספת חומרים רעילים בשיעור של 10% ממרכיבי השכר המרכיבים את ערך היום. מאחר שלפי תלוש השכר העובד מועסק היום בתפקיד מנהל מחלקה, הוא אינו זכאי לכאורה להמשיך לקבל את תוספת חומרים רעילים שניתנה עקב תפקידו הקודם. ככל שזה המצב של שינוי תפקיד יתכן וגם תוספת ה- 10% לא תוכשר לעובד.

תגובת המבוקר -

הואיל וגם בתפקיד מנהל מחלקה העובד עדיין עוסק בפועל בעבודת שטח לרבות תחזוק שוטף של מקלטים הרי שהוא עדיין זכאי לתוספת חומרים רעילים.

תוספת ניהול 15% שולמה לעובד במסגרת קידום אחד נוסף עפ"י סעיף 6.1 בהסכם 3/99.

תגובת הביקורת -

מנהלת משאבי אנוש העבירה מסמך סיכום דיון בהשתתפות גורמים מטעם העירייה וגורמים מטעם הממונה על השכר במשרד האוצר, בו אושר לעובד גמול ניהול בשיעור 15% וזאת בשל החלפתו את קודמו בתפקיד. לפיכך תוספת גמול ניהול הוכשרה לפי סעיף 6.1 להסכם 3/99/3.

יחד עם זאת תוספת הסיכון אינה מוכשרת במלואה שכן, פסק הדין תעא (ת"א) 2932/09 אורי סופר נ' עיריית תל אביב קובע כי:

"כל עוד עובד המשיך לעבוד בתפקיד המזכה בתוספת על פי הסכם מקומי 'חורג', התשלום ממשיך להשתלם מכוח הגנתו של סעיף 4.1 להסכם 3/99. אולם עם נידודו של העובד לתפקיד אחר, אין עוד זכאות לתשלום תוספות שכר, אשר היו תלויות בביצוע בפועל של תפקידו הקודם של העובד." לאור האמור יש לבחון כמה שעות מתוך משרתו העובד כבר אינו עובד שטח ובהתאם לכך לדווח לו את תוספות השכר המקומיות.

37. עובד - 6049

מניתוח תלוש השכר של העובד לחודש שכר 01/2019 עולה כי שולמו לעובדת תוספות שכר מקומיות לפי הפירוט הבא:

תוספת מפעיל- 10% מהשכר הקובע

תוספת חומרים רעילים – 10% מהשכר הקובע

תוספת סיכון – 10% מהשכר הקובע

תוספת באחוזים – 10% (שכר יסוד, וותק ותוספת איזון).

תוספות שכר מקומיות אלו שולמו בעודו מועסק במחלקת "בריכת שחיה" כאשר היום תפקידו שונה למלווה הסעות.

ככל שאכן זה המצב יש לבטל את תוספות השכר המקומיות שכן תפקידו שונה ולכן יתכן ותוספות השכר המקומיות הוצמדו לתפקידו.

ככל שהוא אכן בתפקיד מלווה בהסעות יש לבחון אם הוא זכאי לתוספת פיצול.

חריגות השכר לכאורה מסתכמות ב- 2,127 ₪⁶¹

תגובת המבוקר -

הואיל והתוספות שולמו לעובד טרם המועד הקובע ולמעט תוספת מפעיל בשיעור 10% כל התוספות האחרות שולמו לעובדי שטח מאגף התפעול כדבר שבשגרה הרי שלעובד בדיעבד לא קמה זכאות לתוספת אלו, אולם הם התקבעו במועד הקובע בהתאם לאמור בהסכם.

תגובת הביקורת -

בהתאם לפסק הדין תעא (ת"א) 2932/09 אורי סופר נ' עיריית תל אביב, נקבע כי "כל עוד עובד המשיך לעבוד בתפקיד המזכה בתוספת על פי הסכם מקומי 'חורג', התשלום ממשיך להשתלם מכוח הגנתו של סעיף 4.1 להסכם 3/99. אולם עם נידודו של העובד לתפקיד אחר, אין עוד זכאות לתשלום תוספות שכר, אשר היו תלויות בביצוע בפועל של תפקידו הקודם של העובד."

38. עובד - 6250

מניתוח תלוש השכר לחודש ינואר 2019 עולה כי שולמו לעובד תוספות שכר מקומיות אחוזיות ברכיבי השכר הבאים:

4307 - 10%

4305 - 20%

עוד עולה כי תוספות השכר שולמו כתוספות שכר פנסיוניות במועדים הקובעים – 02/99 ו- 08/98 והוכשרו בפועל.

נמצא כי תוספת שכר 4305 בשיעור 20% אינה מתקזזת מתוספת בלתי ייחודית בניגוד לאמור בהסכמי השכר. יש להגדיר את התוספת באופן כזה שהיא תקוזז מהתוספות הבלתי ייחודיות.

חריגת השכר לכאורה כולל הפרשות לקה"ל מסתכמת ב- 810 ₪.

תגובת המבוקר - הואיל והתוספת עבור עבודה במשמרת שניה אינה נכללת במשכורת הקובעת לצורך חישוב הפנסיה אלא היא מבוטחת במסגרת קרן פנסיה צוברת (מקפת) הרי שדינה בפועל הוא כשל תוספת מדווחת.

תגובת הביקורת - יש לבחון את מהות התוספת בפועל במועדים הקובעים. נראה כי התוספת לא שולמה בכפוף לדיווחי שעות ולכן לכאורה מהותה פנסיונית ולא משתנה. ראו ע"ע (ארצי) 291/09 מדינת

ישראל - הממונה על השכר נ' מוריס זוהר (פורסם בנבו) 21/04/10

כמו כן, תוספת זאת מהווה בסיס לערך שעה, ויש לכאורה להכירה כתוספת פנסיונית ולקזזה מהתוספת הבלתי ייחודית.

39. עובד - 6351

מתלוש שכר לחודש ינואר 2019 עולה כי משולמות לעובד תוספות שכר מקומיות לפי הפירוט הבא:

- תוספת חלב – 100 ₪
- תוספת עבודות אשפה – 22.2
- תוספת 1.5% ליום פועל
- תוספת באחוזים – 4307

במועדים הקובעים ב- 02/99 ו- 08/98 תוספות שכר מקומיות אלו שולמו באופן הבא:

ערך יום * 22.5% * 182 שעות חודשיות.

ערך היום למועד הקובע כלל את רכיבי השכר הבאים: (שכר יסוד, ת.איזון, וותק) חלקי 25.

בפועל כיום חישוב ערך היום הינו על בסיס רחב יותר מבסיס החישוב למועדים הקובעים. להלן הרכיבים בבסיס חישוב ערך היום: כל הרכיבי השכר המהווים בסיס לערך שעה, כולל תוספת השלמת שכר מינימום, מאחר ותוספת זאת שולמה במועדים הקובעים.

לאור האמור אופן החישוב שונה והוא מחושב לפי 25 יום כפול $1.5\% = 37.5\%$ ולא לפי ערך יום * 22.5% כפי שהוכשר בחודש שכר 02/99, אציין כי בחודש שכר 08/98 החישוב היה לפי 33%.

חריגת השכר לכאורה מסתכמת ב- 1,713 ₪.

תגובת המבוקר -

יועבר לטיפול מחלקת שכר.

40. עובד - 63102

העובד מקבל כיום תוספות שכר מקומיות לפי הפירוט הבא:

- תוספת חלב לפי 13 יום * 4 ₪.
- תוספת לנהגים – 70.8
- תוספת רחיצה – 32.5 לפי 18 יום * 2.5 ₪
- תוספת דמי כלכלה – לפי 13 יום
- תוספת 3% לנהגים לפי החישוב הבא: (שכר לערך יום * 22 (מספר הימים בחודש עבודה רגיל) * 25 יום * 3%)

תוספות אלו שולמו במועדים הקובעים ב- 02/99 וב- 08/98 לפי 54% ו- 81%.

יש לבחון מדוע אופן החישוב שונה כך שערך היום כולל גם את ההשלמה לשכר המינימום וכי קיים שוני במספר ימי העבודה המזכים ב- 3% תוספת מקומית.

לכאורה חריגת השכר מסתכמת ב- (כפי שחושב ה- 02/999 – לפי 54%) - 533 ש"ח.

תגובת המבוקר -

יועבר לטיפול מחלקת שכר.

41. עובד - 6452

העובד משמש כמנהל מחלקה בדרגת שכר +11, בעוד במועדים הקובעים 02/99 ו- 08/98 הועסק בתפקיד אחר במחלקת המבצעים.

מאחר והסכם 02/99 הכשיר תוספות שכר חורגות לכאורה אך ורק בכפוף לתפקידי העובדים כפי שהיו במועדים הקובעים, תשלום תוספות שכר מקומיות אלו מהווה חריגת שכר לכאורה:

תוספת באחוזים – 4306 – 787 ש"ח

תוספת באחוזים – 4307 – 524.9 ש"ח

אציין כי תוספות שכר אלו מתקזזות מתוספת בלתי ייחודית יחד עם זאת, לאחר הקיזוז קיימת יתרת חיובית של חריגת שכר בסך כ- 200 ש"ח.

תגובת המבוקר -

התוספות מוכשרות בהתאם להסכם 3/99 סעיף 6.1

10% ניתן טרם המועד הקובע ורלוונטי לתפקידו גם לאחר הקידום

15% במסגרת קידום אחד נוסף.

תגובת הביקורת -

מנהלת אגף משאבי אנוש מסרה לביקורת מסמך מיום 28/11/2000, לפיו בהתאם להחלטת וועדה פריטטית מיום 21/02/2002, שכללה את מרכז השלטון המקומי, מרכז הסתדרות הפקידים, אבי מנהל אגף משאבי אנוש דאז וגורמים נוספים מטעם הוועד אושר תשלום של תוספת 15% למספר עובדים מנהלי מחלקות ובין היתר לעובד זה.

בהתאם להסכם הקיבוצי מיום 3/3/99 נקבע בסעיף 7 כי "עובד ותיק שאינו בעל שכר גבוה אשר עבודתו החלה לפי 1.1.96 אשר בגין התפקיד ממלא ערב החתימה על הסכמים מקומיים (להלן: עובד ותיק אחר)", יפנה לוועדת החריגים המיוחדת בבקשה השוואת שכרו לשכר עובד ותיק אחר...

ועדת החריגים המיוחדת, כאמור תהיה בהרכב נציגי מרכז השלטון המקומי, נציג הממונה על השכר ונציב ההסתדרות ותדון בבקשות של עובדים ותיקים שהוגשו עד למועד שלא יהיה מאוחר מתום 6 חודשים מיום חתימת הסכם זה."

בפועל הוועדה הפריטטית לא הייתה בהרכב הממונה על השכר כך שלכאורה אין לה תוקף בהתאם לאמור בהסכם מיום 03/03/99.

42. עובד - 6553

בתלוש השכר לחודש 01/2019 מדווחות תוספות השכר הבאות וזאת לפי כמות של 26 ימי עבודה.

רכיב שכר מקומי	סכום רכיב שכר 01/2019	כמות (ימי עבודה)
תוספת לנהגים - 224	70.8	
תוספת רחיצה - 226	65	26
דמי כלכלה תברואה - 265	53.82	26
תוספת 3% ליום - 379 נהגים	5992.18	25

בפועל במועדים הקובעים תוספות השכר הנ"ל שולמו לפי ערך יום כאשר גורם החלוקה היה 25 ימים ולא 22 יום כפי שמחושב כיום.

יצוין כי אופן החישוב כיום הוא הכפלת 25 ימים כפול ערך היום.

ערך היום מחושב באופן שונה מערך היום כפי שחושב במועדים הקובעים. כיום ערך היום מחושב לפי 22 ימים ולא לפי 25 ימים מכאן שערך היום הוגדל ולכן תוספות השכר המקומיות הוגדלו באופן חורג לכאורה.

כאשר החישוב לחודש 01/2019 הוא לפי 3% ליום * 26 ימים בחודש ולא לפי 45% כפי שהוכשר ויושם ב- 02/99. בחודש 08/98 הוכשר לפי 22 יום.

חריגת השכר לכאורה מסתכמת ב- 2,950 ₪.

תגובת המבוקר -

יועבר לטיפול מחלקת שכר.

43. עובד - 6654

שולמה לעובדת תוספת שכר מקומית בשיעור 20% שהוכשרה במועד הקובע כתוספת פנסיוניות כיום, התוספת משולמת לפי אותו בסיס יחד עם זאת היא אינה מתקזזת מתוספת בלתי ייחודית.

סמל שכר – 4305 – 1,050 ₪.

חריגת השכר לכאורה כולל הפרשות לקה"ל מסתכמת ב- 1,129 ₪

65 מס' ת"ז של העובד קודד

66 מס' ת"ז של העובד קודד

תגובת המבוקר -

יועבר לטיפול מחלקת שכר.

44. עובד - 6655

שולמה לעובדת תוספת שכר מקומית בשיעור 20% שהוכשרה במועד הקובע כתוספת פנסיוניות כיום, התוספת משולמת לפי אותו בסיס יחד עם זאת היא אינה מתקזזת מתוספת בלתי ייחודית.

סמל שכר – 4305 – 782 ש.נ.

חריגת השכר לכאורה מסתכמת ב- 840 ש"ח⁶⁷.

תגובת המבוקר -

יועבר לטיפול מחלקת שכר.

45. עובד - 6856

מניתוח תלוש שכרו לחודש 01/2019 עולה כי משולמים לעובד רכיבי השכר המקומיים לפי הפירוט הבא:

- תוספת באחוזים קוד רכיב – 4305 – 15% משכר יסוד, וותק, איזון וגמול

- תוספת באחוזים קוד רכיב – 4307 – 10% משכר יסוד, וותק, איזון וגמול

- תוספת חומרים רעילים – קוד רכיב 315 – 10% מהשכר הקובע לפנסיה.

מניתוח תלושי השכר לחודשים הקובעים 02/99 ו- 08/98 עולה כדלהלן:

- שולמו אך ורק 10% תוספת מקומית.

מאחר ובתלוש שכר ינואר 2019 קיים תשלום של 25% תוספת אחוזית הרי שקיימת לכאורה חריגת שכר של 15%.

- תוספת חומרים רעילים שולמה לפי ערך יום * 22 ימים * 10%. כך שלכאורה הוכשרה. מאחר ותוספות השכר המקומיות ממילא מתקזזות מתוספת בלתי ייחודית הרי שחריגת השכר מסתכמת בכ- 215 ש.נ.

- מאחר ותפקיד העובד כיום הוא מנהל מחלקה נראה שאין לשלם לו תוספות שכר בגין חומרים רעילים.

תגובת המבוקר -

הואיל וגם בתפקיד מנהל מחלקה העובד עדיין עוסק בפועל בעבודת שטח לרבות עיסוק בתחום האינסטלציה והכלים הסניטריים הרי שהוא עדיין זכאי לכל התוספות של עובדי שטח.

67 כולל הפרשה לקה"ל בשיעור 7.5%.

68 מס' ת"ז של העובד קודד

תוספת ניהול 15% שולמה לעובד במסגרת קידום אחד נוסף עפ"י סעיף 6.1 בהסכם 3/99.

תגובת הביקורת -

יש לבחון כמה מתוך זמן העבודה עדיין מוקדש לעבודות שטח וכמה זמן מוקדש לתפקידו כמנהל ובהתאם לכך לחלק את תוספות השכר המקומיות. וזאת בהתאם לאמור בהתאם לפסק הדין תעא (ת"א) 2932/09 אורי סופר נ' עיריית תל אביב, נקבע כי "כל עוד עובד המשיך לעבוד בתפקיד המזכה בתוספת על פי הסכם מקומי 'חורג', התשלום ממשיך להשתלם מכוח הגנתו של סעיף 4.1 להסכם 3/99. אולם עם נידודו של העובד לתפקיד אחר, אין עוד זכאות לתשלום תוספות שכר, אשר היו תלויות בביצוע בפועל של תפקידו הקודם של העובד."

מנהלת אגף משאבי אנוש מסרה לביקורת מסמך מיום 28/11/2000, לפיו בהתאם להחלטת וועדה פריטטית מיום 21/02/2002, שכללה את ימרכז השלטון המקומי, מרכז הסתדרות הפקידים, מנהל אגף משאבי אנוש דאז וגורמים נוספים מטעם הוועד אושר תשלום של תוספת 15% למספר עובדים מנהלי מחלקות ובין היתר לעובד זה.

בהתאם להסכם הקיבוצי מיום 3/3/99 נקבע בסעיף 7 כי "עובד ותיק שאינו בעל שכר גבוה אשר עבודתו החלה לפי 1.1.96 אשר בגין התפקיד ממלא ערב החתימה על הסכמים מקומיים (להלן: עובד ותיק אחר)", יפנה לוועדת החריגים המיוחדת בבקשה השוואת שכרו לשכר עובד ותיק אחר...

ועדת החריגים המיוחדת, כאמור תהיה בהרכב נציגי מרכז השלטון המקומי, נציג הממונה על השכר ונציב ההסתדרות ותדון בבקשות של עובדים ותיקים שהוגשו עד למועד שלא יהיה מאוחר מתום 6 חודשים מיום חתימת הסכם זה."

בפועל הוועדה הפריטטית לא הייתה בהרכב הממונה על השכר כך שלכאורה אין לה תוקף בהתאם לאמור בהסכם מיום 03/03/99.

46. עובד - 57⁹⁹

מניתוח תלוש שכרו לחודש 01/2019 עולה כי משולמים לעובד תוספות שכר מקומיות לפי הפירוט הבא:

- תוספת באחוזים קוד רכיב - 4305 - 20% משכר יסוד, וותק, איזון וגמול
- תוספת באחוזים קוד רכיב - 4307 - 10% משכר יסוד, וותק, איזון וגמול
- תוספת סיכון - קוד רכיב 209 - 10% מהשכר הקובע לפנסיה.

מניתוח תלושי שכרו למועדים הקובעים 02/99 ו-08/98 עולה כי שולמו אך ורק 10% תוספות שכר מקומיות שהוכשרו.

מאחר והעובד כיום מקבל תוספת שקלית אחוזית הרי שתוספות שכר מקומיות אלו אינן מתקזזות במלואן מתוספת בלתי ייחודית, לאור האמור יש להגדיר את התוספות השכר המקומיות הפנסיוניות כמתקזזות מתוספת בלי ייחודית.

התוספת היחידה שהוכשרה במלואה לכאורה היא תוספת הסיכון שמשולמת כיום באותו האופן ששולמה במועדים הקובעים.

חריגת השכר לכאורה מסתכמת ב- 235 ₪ כולל הפרשה לקה"ל.

תגובת המבוקר -

תוספת 20% עבור משמרת שניה אושרה לעובד החל מ-1/1/99 טרם המועד הקובע. בפועל התשלום הראשון בוצע רק בתלויש 8/99, אולם התשלום בוצע כולל הפרשי שכר רטרואקטיבי החל מ-1/1/99.

תגובת הביקורת -

יש לבחון מדוע שולמו הפרשים שכן פסק הדין [סע \(י-ם\) 6766-04-11 גבריאל משה שטאובר נ' עיריית ירושלים \(פורסם בנבו, 01.07.2013\)](#), קבע כי מצב זה מהווה חריגת שכר לכאורה.

להלן צייטוט רלוונטי מתוך פסק הדין לעניין תשלום הרטרו', יש לבחון מה הייתה סיבת התשלום הרטרו' בענייננו.

" ראשית משגמול זה לא שולם לתובע בפועל במועד הקובע, אלא אושר לו רק ביום 16.4.00, גמול זה לא הוכשר על ידי ההסכם הקיבוצי ועל כן מהווה חריגת שכר לא מאושרת שהתובע אינו זכאי לה. לעניין זה נשוב ונדגיש כי בפסיקה נקבע מפורשות כי אישור בדיעבד של הסכמים מקומיים כפי שהם מיושמים על כל עובד ועובד ערב חתימת ההסכם וזכות שלא מומשה עד למועד הקובע, אינה באה בגדר "ההגנה" המוקנית בסעיף 4.1 להסכום מיום 03/03/99.

"(ראו פסקי הדין דלעיל בענין: עיריית חיפה, פרידה גוסמן, שלמה כהן)."

47. עובד - 7058

מניתוח תלויש שכרו לחודש 01/2019 עולה כי משולמת לעובדת תוספת שכר מקומי בקוד רכיב 4305 – תוספת אחוזית בשיעור 20%.

תוספת זאת הוכשרה במועדים הקובעים כתוספת שכר פנסיונית קבועה שמהווה בסיס לשכר הקובע ולהפרשות.

התוספת לא קוזזה מתוספת בלתי ייחודית כך שקיימת חריגת שכר לכאורה ב- 1,169 ש"ח כולל הפרשה לקה"ל.

תגובת המבוקר -

יועבר לטיפול מחלקת שכר.

48. עובד - 7059

מניתוח תלוש שכרה לחודש 01/2019 עולה כי משולם לעובדת שכר מקומי בקוד רכיב 4305 – תוספת אחוזית בשיעור 20%.

התוספת הוכשרה במועדים הקובעים כתוספת שכר פנסיונית קבועה שמהווה בסיס לשכר הקובע ולהפרשות אך לא קוזזה מתוספת בלתי ייחודית.

חריגת השכר מסתכמת ב- 737 ש"ח כולל הפרשה לקה"ל.

תגובת המבוקר -

יועבר לטיפול מחלקת שכר.

49. עובד - 7160

העובד הועסק במועד הקובע במחלקת "גנים ונטיעות".

תפקידו שונה ותפקידו הוא הוא מלווה הסעות, במחלקת מלווים בהסעות.

נמצא כי העובד ממשיך לקבל תוספות שכר מקומיות לפי הפירוט הבא:

4307 – 10% משכר יסוד, וותק ואיזון

209 – תוספת סיכון בשיעור 10% מהמשכורת הקובעת.

במועדים הקובעים הוכשרו תוספות השכר הבאות וזאת אך ורק בהנחה שתפקיד העובד לא השתנה. מאחר שבפועל תפקיד העובד השתנה יש לבחון האם כיום הוא אכן מלווה ואם כן האם קיימת לו זכאות לתוספת הפיצול.

ככל שהוא כיום אינו משמש בתפקיד ליווי הסעות הרי שתשלום תוספת פיצול מקומית לכאורה מהווה חריגת שכר בסך של 567 ש"ח (סכום תוספת הסיכון) שאר התוספת מתקזזות מול תוספת שכר בלתי ייחודית.

תגובת המבוקר -

תוספת אשר הוכשרה במועד הקובע מלווה את העובד לאורך כל מסלול חייו ברשות המקומית.

תגובת הביקורת -

בהתאם לאמור בהתאם לפסק הדין תעא (ת"א) 2932/09 אורי סופר נ' עיריית תל אביב, נקבע כי "כל עוד עובד המשיך לעבוד בתפקיד המזכה בתוספת על פי הסכם מקומי 'חורג', התשלום ממשיך

להשתלם מכוח הגנתו של סעיף 4.1 להסכם 3/99. אולם עם נידודו של העובד לתפקיד אחר, אין עוד זכאות לתשלום תוספות שכר, אשר היו תלויות בביצוע בפועל של תפקידו הקודם של העובד." לאור האמור עדיין מדובר בחריגת שכר לכאורה.

50. עובד -104⁷¹

בתלוש השכר לחודש 01/2019 מדווחות תוספות השכר הבאות וזאת לפי כמות של 26 ימי עבודה.

רכיב	סכום	כמות
תוספת חלב - 125	104	26
תוספת עבודות אשפה - 156	22.2	1
תוספת מ.פועלי תברואה - 380	36.66	26
תוספת 1.5% ליום פועל - 381	2654.57	25
תוספת באחוזים - 4307	419.61	0

בפועל במועדים הקובעים תוספות השכר הנ"ל שולמו לפי ערך יום כאשר גורם החלוקה היה 25 ימים ולא 22 יום כפי שמחושב כיום.

יצוין כי אופן החישוב כיום הוא הכפלת 25 ימים בערך היום (המחושב לפי גורם חלוקה של 22 ולא 25 ימים).

בפועל החישוב לחודש 01/2019 הוא לפי 1.5% ליום * 26 ימים בחודש ולא לפי 16 ימים כפול 1.5% כפי שהוכשר ויושם ב- 02/99. בחודש 08/98 הוכשר לפי 27 ימים כפול 1.5% יום.

כמו כן, תוספת החלב ותוספת מ. פועלי תברואה הוכשרו אך ורק לפי 16 ימים בחודש 02/99.

התוספת האחוזית הוכשרה במועדים הקובעים.

יש לשים לב כי הבסיס לחישוב ערך יום כולל היום תוספת השלמה לשכר מינימום בסך של 1,308 ₪ בעוד שבמועדים הקובעים תוספת זאת לא הייתה חלק מחישוב ערך היום.

חריגת השכר לכאורה מסתכמת ב- 1,435 ₪.

תגובת המבוקר -

תוספות השכר המפורטות בדוח הביקורת משולמות לעובד על בסיס הסכם מקומי משנת 92 אשר מטבע הדברים הוכשר במועד הקובע. יחד עם זאת הואיל והתוספת משולמת על בסיס ימי העבודה בפועל, הרי שהיא משתנה מחודש לחודש בהתאם למספר הימים בהם עבדו העובדים בפינוי האשפה בפועל. אין שינוי בשיטת התשלום.

תגובת הביקורת -

בהתאם לפסק הדין עסק (ארצי) 75/05 הסתדרות המעו"ף נ' עיריית רחובות, נקבע כי

"אישור הממונה לא ניתן להסכמים המקומיים מכוחם ניתנו הטבות השכר החריגות, אלא לתשלום החורג מכוח יישומו של הסכם מקומי, כפי ששולם בפועל לעובד הספציפי ערב חתימת ההסכם. לתשלום שכזה בלבד, שנמצא להיות תשלום חורג כמשמעותו בסעיף 29 לחוק יסודות התקציב, ניתן אישור הממונה בדיעבד על פי סעיף 4.1 להסכם ומתוקפו בלבד."

51. עובד - 7261

מניתוח תלוש השכר למועדים הקובעים 02/99 ו-08/98 עלה כי משולמת לעובד תוספת אחוזית בשיעור 25% המחושבת מבסיס החישוב הבא: (שכר יסוד, וותק, תוספת הסכם הוראה 94), כאשר בפועל היום התוספת האחוזית משולמת מבסיס שכר רחב יותר.

לאור האמור יש לחשב את תוספת השכר ברכיב שכר 4308 – תוספת באחוזים מאותו הבסיס כפי שחושב במועדים הקובעים 02/99 ו-08/98.

חריגת שכר לכאורה מסתכמת ב- 646 ₪.

תגובת המבוקר -

יועבר לטיפול מחלקת שכר.

16. תוספות שכר לעובדים שאינם מוגדרים כעובדים וותיקים לפי ההסכם מיום 03/03/99

מניתוח תלוש השכר לחודש 01/2019 עלה כי ל 5 עובדים משולמות תוספות שכר מקומיות ללא אסמכתה. להלן פרטי העובדים:

1. לעובד - 7262 משולמת תוספת כפל תואר תחת רכיב שכר 269, בשיעור 7.5% מהשכר הקובע לכאורה ללא הסבר וללא הצדקה.

יצוין כי תאריך תחילת העסקת העובד הוא 01/01/2004 ועל כן אין מדובר בעובד וותיק בהתאם להגדרת ההסכם מיום 03/03/99 והתוספת לא הוכשרה.

חריגת שכר לכאורה מסתכמת ב- 760 ₪.

2. עובד - 7263 מקבל תוספת 20% בסמל תוספת 4305 מרכיבי השכר הבאים (יסוד, וותק, איזון), כאשר תאריך תחילת העסקתו הוא 01/10/2001 ולכן מדובר בחריגת שכר לכאורה. חריגת שכר לכאורה מסתכמת ב- 671 ש"ח.⁷³

3. עובד - 7264 מקבל תוספת של 15% על אף שהוא עובד חדש ולכאורה אינו זכאי לתוספת מאחר ותאריך תחילת העסקה הינו 28/08/2000 ולכן הינו עובד חדש. חריגת שכר לכאורה מסתכמת ב- 671 ש"ח.⁷⁴

4. עובד - 7565 מקבל 20% תוספת שאינה מתקזזת מתוספת בלתי ייחודית לכאורה ללא זכאות. חישוב התוספת 20% כפול (שכר יסוד, וותק, איזון וגמול השתלמות), תאריך תחילת העסקתו 01/11/2000 ולכן אינו עובד וותיק לכאורה. חריגת שכר לכאורה מסתכמת ב- 972 ש"ח. לחודש

5. עובד - 7566 מקבל תוספת בשיעור 20% שאינה מתקזזת מול תוספת בלתי ייחודית וזאת לכאורה ללא הצדקה מאחר ואינו עובד וותיק, תאריך תחילת העסקתה 01/11/2000. חריגת שכר לכאורה מסתכמת ב- 555 ש"ח לחודש

בהסכם מתאריך 03/03/99 בנושא "חריגות שכר" נקבע כי עובדים ותקים עובדים שהחלו את עבודתם עד לחודש לאחר חתימת הסכם חריגות שכר, להם שולמה תוספת שכר "מקומית", תוספת שלא מכח חוקת העבודה אוגדן תנאי השירות או הסכמים קיבוציים ארציים, יוכלו להמשיך לקבל תוספת זאת במקרה והתוספת שולמה ויושמה בשכרם במועדים הקובעים (02/99 ו- 08/98). במקרים שלעיל (1-5) העובדים אינם נחשבים לעובדים וותיקים לפיכך התוספות לא הוכשרו ומהוות חריגת שכר לכאורה.

תגובת המבוקר - מדובר על עובדים שהועסקו ביחידת סמך של העירייה והועברו לעבוד בעירייה באופן שישמרו תנאי שכרם.

תגובת הביקורת - לא הוצג אישור הממונה על השכר ו/או משרד הפנים לאמור ולכן חריגות השכר נותרות בעינן.

17. תוספת משמרות בתפקידם שאינם מאופיינים בעבודה במשמרות- מניתוח תלושי השכר לחודשים

ינואר 2019 ו- 02/2019 עלה כי עובדים מקבלים תוספת משמרות 20% או 50% כאשר תפקידם אינו מוגדר לכאורה כתפקיד העונה להגדרת עובדים משמרות:

בהתאם לפרק 5.8 לאוגדן תנאי השירות "עבודה במשמרות" מוגדרת באופן הבא:

73 כולל הפרשה לקה"ל

74 כולל הפרשה לקה"ל

75 מס' ת"ז של העובד קודד

סעיף 5.8.1 "עבודה במשמרות" משמעותה עבודה שבה מועסק העובד, המבוצעת ביחידתו לפחות בשתי משמרות קבועות ומלאות ליום, והעובדים מועסקים בהן לחילופין" מעבר להגדרה זאת קיימים עובדים נוספים הזכאיים לקבל תשלום לפי 20% עבור עבודתם בשעות הצהריים וזאת לפי הפירוט הבא:

- א. אם בית במועדוניות- לפי סעיף 7 (א) לפרק 9.14 לאוגדן תנאי השירות מזכה את אם הבית בתגמול של 20% על שעות עבודתה שמעבר לשעה 14:00, בתנאי שהועסקה לפחות 3 שעות ביום. דין תוספת זו כדין תוספת משמרת שניה.
- ב. עובדים סוציאליים המועסקים החל מהשעה 14:00 לפחות 3 שעות זכאיים לתוספת משמרות וזאת בהתאם לחוזר מרכז השלטון המקומי מיום 19/02/2008.
- ג. עובדים בתפקידי שיטור עירוני- זכאיים למשרת שניה.

נמצא כי משולמת תוספת משמרות ל 16 עובדים שלכאורה אינם עומדים בתנאים לקבלתה.⁷⁶:

סה"כ חריגת שכר לכאורה עבור 16 העובדים מסתכמות ב- 5,655 ₪ יש להוסיף עבור סכומים אלו הפרשות על רובד עבודה נוספת (גמל ופיצויים סך של 13.5%) – סה"כ חריגות השכר לכאורה כולל הפרשות סוציאליות בגין רובד עבודה נוספת מסתכמות ב- 6,429 ש"ח⁷⁷ לחודש. מנהלת משאבי אנוש העבירה הסברים ביחס לחלק מהעובדים המקבלים משמרות לכאורה בניגוד לכללים, הסברים מנהלת משאבי האנוש התקבלו בחלקם. לפיכך הוצגו בדוח הביקורת העובדים בגינם לא התקבלו הסברי מנהלת משאבי אנוש.

המלצות -

יש להפסיק את תשלום תוספת המשמרות לעובדים שבטבלה בסעיף זה, שאינם זכאים לה לכאורה.

18. סיווג לא תקין של תוספות קבועות –

מניתוח תלושי השכר עלה כי למספר עובדים קיימים אי סדרים בסיווגי תוספות השכר. להלן פרטי העובדים:

1. עובד - 7867 מקבל תוספת שכר גלובאלית של כוננות, לכאורה תוספת זאת אמורה להיות חלק משכרו הפנסיוני, יחד עם זאת התוספת מסווגת כרכיב עבודה נוספת, לאור האמור יש לשנות את סיווג תוספת בסמל שכר 167.
- הפרשות בחסר בגין קה"ל בשל סיווג לקוי – 60 ₪.

⁷⁶ אינם עונים להגדרות המפורטות לעיל.

⁷⁷ יש לשים לב כי חריגות השכר לכאורה חושבו על בסיס שעות המשמרת ששולמו בחודש שכר ינואר 2019, ולכן החישוב הוא מוערך שכן מידי חודש יתכן שוני במתכונת שעות העסקה.

⁷⁸ מס' ת"ז של העובד קודד

2. עובד - 7868 מקבל תוספת שכר גלובאלית של כוננות, לכאורה תוספת זאת אמורה להיות חלק משכרו הפנסיוני, יחד עם זאת התוספת מסווגת כרכיב עבודה נוספת, לאור האמור יש לשנות את סיווג תוספת בסמל שכר 167.

הפרשות בחסר בגין קה"ל בשל סיווג לקוי – 61 ש.

3. עובד – 7869 מקבל תוספת שכר גלובאלית של כוננות, לכאורה תוספת זאת אמורה להיות חלק משכרו הפנסיוני, יחד עם זאת התוספת מסווגת כרכיב עבודה נוספת, לאור האמור יש לשנות את סיווג תוספת בסמל שכר 167.

הפרשות בחסר בגין קה"ל 73 ש.

4. העובד - 7970 מקבל תוספת שכר גלובאלית של כוננות, לכאורה תוספת זאת אמורה להיות חלק משכרו הפנסיוני, יחד עם זאת התוספת מסווגת כרכיב עבודה נוספת, לאור האמור יש לשנות את סיווג תוספת בסמל שכר 167.

הפרשות לקה"ל בחסר – 68 ש.

5. העובד - 7971 מקבל שכר פנסיוני שעומד על סך 10,753 ש.

מאחר שלרוב כל רכיב שהינו בסיס לשכר פנסיוני הוא קבוע ולא משתנה הרי שהוא אמור להיות בסיס לערך שעה.⁸⁰

תשלומים בחסר בגין רכיב זה 262 ש בגין אי ביצוע הפרשות על רכיב הכוננויות.

19. עובדים המקבלים תוספת שקלית אחוזית שלא בהתאם לכללי ההסכם-

מקורה של תוספת זו בהסכם קיבוצי ארצי משנת 2003 (להלן: "הסכם 2003") שנערך בין מרכז השלטון המקומי ושלוש הערים הגדולות לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה. הסכם זה אושר ע"י הממונה על השכר, ובו נקבע כדלהלן:

1.4 עבור תקופה החל מיום 1.6.2003 יהיה כל עובד המועסק אצל המעסיק

זכאי עבור כל חודש להפרש (אם קיים לגביו) שבין 22% משכרו

המשולב או סכום של 700 ש לפי הגבוה מבניהם (להלן: "התוספת"),

לבין התשלום שקיבל עבור אותו חודש, בגין תוספות קבועות בהגדרתן

בסעיף 2.3 להלן, לפי התוספות הקבועות הרלוונטיות לגביו, באופן

אישי, באותו חודש...

79 מס' ת"ז של העובד קודד

80 יצוין כי לא כל רכיבי השכר המהווים חלק מהשכר הקובע מהווים בסיס לערך שעה, כך לדוגמא רכיב תוספת כוננות גלובלית אינו בסיס לחישוב ערך שעה.

1.5 "תוספת קבועה" לעניין סעיף 2.2 לעיל - כל תוספת שכר הקיימת במועד חתימת הסכם זה והמשולמת לעובד במועד התשלום ומתקיימים בה כל אלה: התוספת במהותה הינה חודשית, בלתי מותנית בתנאי, ומהווה חלק מהשכר הקובע לצורך פנסיה תקציבית או פיצויי פיטורים....

לאחר מכן, בתאריך 25/09/2009 נחתם הסכם קיבוצי אשר עדכן את הסכום הנקוב בהסכם הקיבוצי שנחתם ביום 4/8/03 ל **סכום של 1,400 ש.ח.**

בהתאם להוראות הסכם 2003, כל תוספת שכר מקומית או ארצית שמקיימת את התנאי של תוספות חודשיות במהותן, בלתי מותנות בתנאי ומהוות כאמור חלק מהשכר הקובע לצורך פנסיה, אזי יש לקזז אותן מתוספת הבלתי ייחודיים. בפועל כפי שיפורט בסעיפים הבאים יוצגו פערים ביחס לאופן החישוב של תוספת שקלית אחוזית מהאמור בהסכם וזאת מאחר והמערכת אינה עורכת את התחשיב באופן הנדרש.

נמצאו פערים בין האמור בהסכם לאופן החישוב של התוספת השיקלית האחוזית ל 7 עובדים וזאת מאחר שהמערכת אינה עורכת את התחשיב באופן הנדרש.

דוגמאות לאופן החישוב:

1. העובד - 8172 מקבל תוספת אחוזית שקלית נמוכה מהנדרש המסתכמת ב- 144.16 ש.ח. התוספת הייתה אמורה להסתכם ב- 683 ש.ח בהתאם לחישוב הבא: 1,400 ש.ח בניכוי 717 (תוספות שכר קבועות) = 683 ש.ח . תוספות השכר הקבועות מסתכמות ב- 717 ש.ח בהתאם לחישוב הבא: (תוספת איזון 257 ש.ח + תוספת אחוזית סמל שכר 4307 = 460 ש.ח).

תשלום שכר בחסר על סך 539 ש.ח.

2. העובד - 8173

מקבל תוספת אחוזית שקלית נמוכה מהנדרש המסתכמת ב- 196 ש.ח. התוספת הייתה אמורה להסתכם ב- 736 ש.ח בהתאם לחישוב הבא: 1,400 ש.ח בניכוי 664 (תוספות שכר קבועות) = 736 ש.ח . תוספות השכר הקבועות מסתכמות ב- 664 ש.ח בהתאם לחישוב הבא: (תוספת איזון 257 ש.ח + תוספת אחוזית סמל שכר 4307 = 407 ש.ח).

תשלום שכר בחסר על סך 540 ש.ח כולל הפרשה לקה"ל.

20. דרגות העובדים שאינן תואמות למסלול הקידום-

תשלום דרגות שלא בהתאם למסלולי הקידום - בהתאם לחוקת העבודה ולאוגדן תנאי השירות פרק 3.3 מפורטים מסלולי קידום לכל אחד מהתפקידים המפורטים בחוקת העבודה ובאוגדן תנאי השירות.

מסלול הקידום כולל את המאפיינים הבאים:

דרגה תחילית ודרגת שיא, הזמן שנדרש לשהות בכל אחת מהדרגות והזמן שיש להמתין בדרגת השיא על מנת להתקדם לדרגת השהייה (דרגת הפלוס).

חלק ממסלולי הקידום משתנים בהתאם לגודל הרשות, וסיווגה, כאשר עיריית לוד מסווגת כעירייה בדרגה ב'.

להלן המחשה לעניין מסלולי הקידום:

מסלול הקידום של מלווה הסעות הוא המסלול הבא:

דרגה תחילית- דרגה 6, דרגת שיא-דרגה 8.

דרגת שהייה דרגה +8

שיבוץ העובד לתפקיד אמור להיות בדרגה 6 כאשר המעבר מדרגה 6 לדרגה 7 אמור להיות כעבור שנתיים והמעבר מדרגה 7 לדרגה 8 אמור להיות לאחר שהות של שנתיים נוספות בדרגה 7.

המעבר מדרגה 8 לדרגת השהייה (דרגת ה+) אמורה להינתן כעבור 3 שנים.

לצורך הביקורת הופק דו"ח תפקידים נכון לחודש 01/2019 כאשר הנחת העבודה הייתה כי העובד משובץ לתפקיד החל ממועד תחילת העסקתו וזאת לאור חוסר היכולת להתחקות אחר שינויי התפקידים של העובדים בשל אי עריכת רישום מסודר של תפקידי העובדים לאורך השנים.

נמצאו אי התאמות בין הדרגה בפועל של העובד לבין הדרגה שצריכה להיות לו היו פועלים לפי מסלולי הקידום.

מניתוח ההסברים שהועברו ע"י העירייה בנושא דרגות העובדים עלה כי קיימים 3 הסברים כדלהלן:

א. עובדים שעברו מתפקיד לתפקיד כאשר בתפקידם הקודם דרגתם הייתה גבוהה מדרגתם בתפקיד החדש, להלן הפרק הרלוונטי בתקש"ר נש"מ המפרט את הכללים לגרירת דרגה מתפקיד קודם.

21.32 - העברה לרגל דרישת העובד

21.321

הועבר עובד, לפי דרישתו, למשרה שלה צמודה בתקן דרגה נמוכה מדרגתו, ידורג בדרגה הצמודה למשרתו החדשה, אולם ימשיך לקבל את המשכורת ששולמה לו לאחרונה בדרגתו הקודמת, ובלבד שלא תהיה גבוהה משיא הדרגה הצמודה למשרתו החדשה. אין האמור לעיל פוגע בזכותו של עובד להעלאה בדרגה אחת מעל דרגת משרתו בתקן או לקבלת תוספת שהייה בדרגה בהתאם להוראות פסקה 25.311. לצורך מתן תוספת שהייה בדרגה כאמור, תובא בחשבון תקופת עבודתו של העובד גם בכל דרגה שהיא הגבוהה מדרגת המשרה אליה הועבר.

ב. עובדים בעלי דרגות שאינם תואמים את כללי הפז"מ (פרק זמן נדרש לצורך מעבר מדרגה לדרגה).

ג. מתן דרגה אישית בניגוד לכללים לעובדים וותיקים בעלי תוספות שכר מקומיות שהוכשרו לפי סכום העולה על 22% מהשכר המשולב.

הביקורת העבירה את רשימת העובדים הרלוונטיים.

בבדיקת הביקורת נמצא כי העובדים שניתן לגביהם הסבר ב' ו ג', המצב אינו תקין. באשר לעובדים שניתן לגביהם הסבר א', המצב תקין בחלק מהמקרים וביתר לא, כמפורט ברשימה.

21. חוזים אישיים – בכירים עיריית לוד

במסגרת הביקורת נבדק שכר כל הבכירים בעירייה, ששכרם משולם כשכר בכירים המחושב כאחוז משכר מנכ"ל.

ככלל תשלום שכר לעובדים בכירים ייעשה בהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד הפנים וההנחיות בנושא - חוזר מנכ"ל 3/1993, מכתב משותף לממונה על השכר ומנכ"ל משרד הפנים לשעבר מיום 14/11/1999, חוזר מנכ"ל 12/2002, חוזר מנכ"ל 1/2011, חוזר מנכ"ל 4/2011, מכתבו של סגן הממונה על השכר מיום 24/9/2017.

שכר הבכירים ככלל ישולם בהתאם לאחוז הנגזר משכר מנכ"ל כאשר קיימות מספר טבלאות לפיהן מאושר שכר הבכירים בכפוף למועד אישור החוזה האישי של העובד:

עובדים ששכרם צמוד לשכר הממוצע המועסקים לפי חוזה בכירים עד ליום 30.1.2001.

עובדים ששכרם צמוד למדד המחירים המועסקים לפי חוזה בכירים החל מיום 1.1.2003.

עובדים ששכרם צמוד למדד המחירים המועסקים לפי חוזה בכירים מיום 1.5.2001 עד ליום 31.12.2002

כאשר מידי שנה בינואר השכר מתעדכן בהתאם למנגנון העדכון הרלוונטי.

תשלום שכר לפי חוזה אישי דורש את אישור משרד הפנים ככל שהרשות אינה מוגדרת כרשות איתנה. בפועל בעיריית לוד קיימים מספר דירוגים בהם מסווגים עובדים בחוזים אישיים וזאת לפי הפירוט הבא: דירוג בכירים – 44 דירוג גמלאים, דירוג 185 ודירוג 86 בכירים.

דירוג בכירים – עירייה גמלאים - דירוג 44:

בדרוג זה 5 גמלאים .

מנהלת משאבי אנוש מסרה לביקורת כי עובדים בכירים אלה הינם גמלאים ולכן קיים קושי אובייקטיבי באיתור אישורי משרד הפנים.

מס'	ת"ז	אחוז חוזה	הערת ביקורת
1	74	100%	טבלה החל מיום 1/1/2003 תקין
2	75	55%	טבלה החל מיום 1/1/2003 תקין
3	76	70%	תקין.
4	77	לפי 75%30%	הומצא סיכום דיון מיום 31/12/2002 לפיו קיים אישור מיוחד של משרד הפנים להעסיקו לפי חלופה של דירוג דרגה או חוזה אישי 25% משרה דרגה 7 לפי היקף משרה של 75%. לא הומצא לביקורת אישור משרד הפנים המגדיל את אחוז המשרה ל- 30%. לא תקין
5	78	60%	טבלה החל מיום 1/1/2003 תקין
6	79	65%	טבלה החל מיום 1/1/2003 תקין
7	80	30%	טבלה החל מיום 1/1/2003 תקין
8	81	30%	תקין
9	82	100%	תקין
10	83	30%	טבלה החל מיום 1/1/2003 תקין
11	84	90%	טבלה החל מיום 1/1/2003 תקין
12	85	30%	טבלה החל מיום 1/1/2003 תקין
13	86	65%	תקין
14	87	65%	טבלה החל מיום 1/1/2003 תקין
15	88	55%	טבלה החל מיום 1/1/2003 תקין
16	89	90%	טבלה החל מיום 1/1/2003 תקין
17	90	90%	טבלה החל מיום 1/1/2003 תקין
18	91	25%	טבלה החל מיום 1/1/2003 תקין
19	92	16,383	לא הומצא אישור משרד הפנים לגובה שכרה. לא תקין
20	93	35%	טבלה החל מיום 1/1/2003 תקין
21	94	25%	טבלה החל מיום 1/1/2003 תקין
22	95	35%	טבלה החל מיום 1/1/2003 תקין
23	96	45%	לפי טבלה צמוד לשכר ממוצע במשק תקין
24	97	75%	טבלה החל מיום 1/1/2003 תקין
25	98	50%	טבלה החל מיום 1/1/2003 תקין
26	99	30%	טבלה החל מיום 1/1/2003 תקין
27	100	30%	לפי אישור משרד הפנים מיום 11/2/2019 השכר עודכן ל- 35% משכר בכירים. השכר לינואר 2019 הוא לפי טבלה שמיום 1/1/2003 לפי 30% תקין

1. הפרשות סוציאליות והפרשות לקה"ל-

א. עובדים קבועים שמועסקות מעל לשנה ללא הפרשות לקה"ל –

חוקת העבודה, אוגדן תנאי השירות וההסכמים הקיבוציים קובעים את החובה להפריש לקה"ל לאחר שנת עבודה אחת.

בסעיף 6.3.2 נקבע כי:

"עובד לאחר 12 חודשי עבודה הזכאי לקביעות בהתאם לחוקת העבודה

ולהסכמים קיבוציים תהא זכאותו להצטרף לקרן השתלמות בתום התקופה"

מניתוח דוחות הפקדות לקה"ל לחודש 01/2019 נמצא כי למספר עובדים לא מופקדות ההפרשות לקה"ל. מחלקת שכר מסרה הסברים מפורטים לאי פתיחת קה"ל שהינן כדלהלן :

1. עובדים המועסקים באופן שעותי.

2. עובדים שעברו מהעסקה שעתית להעסקה קבועה (וותרו העובד בזמן עבודתו כשעתי נספר

לצורך הוותרו בתלוש השכר אך לא לעניין הפרשות לקה"ל).

3. עובדים שבחרו שלא יופרשו הפרשות סוציאליות עבורם.

נמצא הסברי מחלקת השכר לאי פתיחת קה"ל לעובדים כאמור, מניחות את דעת הביקורת.

ב. עובדים ללא הפרשות סוציאליות על הרובד של החזרי הוצאות –

על פי ההסכם הקיבוצי חוקת העבודה, אוגדן תנאי השירות וחוזרי משרד הפנים שיעורי ההפרשות אמורים להיות בהתאם לרובדי השכר הבאים:

מרכיב פיצויים	תגמולי מעביד	תגמולי עובד	
8.33%	7.5%	7%	רובד פנסיוני
6%	7.5%	7%	עבודה נוספת
	5%	5%	החזרי הוצאות

מבדיקות מדגמיות שנערכו עלה כי בפועל מופרשות ההפרשות הסוציאליות בהתאם למפורט לעיל.

ועדת ערר לענייני ארנונה

תוכן עניינים

207	פרק א' – מבוא.....	
209	פרק ב' - תמצית הממצאים וההמלצות.....	
212	פרק ג' - פירוט הממצאים.....	
212	1. ארגון , מדיניות ונהלים.....	
212	1.1. מבוא.....	
213	1.2. סמכות ועדת ערר על קביעת ארנונה.....	
214	1.3. תהליך הגשת ערר על הודעה לחיוב ארנונה.....	
215	1.4. נהלי עבודה.....	
215	1.5. ניהול מערך העררים.....	
216	2. איוש ועדת ערר לענייני ארנונה.....	
216	2.1. תהליך מינוי יו"ר ועדת ערר.....	
217	2.2. תהליך מינוי חברי ועדת ערר.....	
219	2.3. ניגודי עניינים.....	
220	2.4. תשלום גמול לחברי ועדת ערר.....	
	2.5. איוש תפקיד מכרזת הוועדה.....	
	221	
222	3. ניתוח רב שנתי של עררים שהוגשו.....	
222	3.1. כללי.....	
223	3.2. ניתוח התכנסות הוועדה ומספר התיקים שנדונו.....	
224	3.3. ניתוח נתונים מחלקת הכנסות והארנונה.....	
224	4. טיפול בעררים שהתקבלו.....	
225	4.1. הגשת ערר לאחר השגה למנהלת הארנונה.....	
226	4.2. הגשת הערר תוך פרק זמן של 30 יום ממועד תשובתה של מנהלת הארנונה.....	
226	4.3. הודעה על קבלת ערר.....	
227	4.4. דרישה לקבלת התייחסות ממנהלת הארנונה.....	
228	4.5. קבלת התייחסות ממנהלת הארנונה.....	
	5. קביעת מועדים לדיון הוועדה.....	
	229	
229	5.1. פערי הזמנים בין קבלת הערר לבין זימון לדיון ראשוני.....	
230	5.2. פערי זמנים שבין הדיון ראשון לבין הדיון השני.....	
230	6. פרסום החלטות וועדת ערר.....	
231	6.1. פרסום הסדרי פשרה.....	
232	נספח א' – התייחסות רכזת הוועדה.....	
233	נספח ב' - פירוט החלטות ועדת ערר לענייני ארנונה.....	

נספח ג' – העתק פרוטוקול ישיבת מועת העיר מיום 5.9.2016.....237

פרק א' - מבוא

א. כללי:

ועדת ערר לענייני ארנונה (להלן – "ועדת ערר") הינה ועדת חיצונית לעירייה אשר פועלת מכח חוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) תשל"ו 1976 (להלן – "החוק") ותקנותיו. ועדת ערר מוסמכת לקבל פניות של תושבים המבקשים לערער עם חיובי הארנונה שחושבו ע"י מחלקת הארנונה של העירייה.

בהתאם לפקודת העיריות⁸³ רשאי מבקר העירייה לבצע בדיקה בכל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר המועצה משתתפת בתקציבו השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם. מי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה הוגדר בפקודת העיריות "גוף עירוני מבוקר". לאור זאת פנה מבקר העירייה (בחודש נובמבר 2020 ובחודש ינואר 2021), בבקשה להיפגש עם יו"ר ועדת הערר אולם נתקל בסירוב. הביקורת סבורה שתגובת יו"ר הוועדה אינה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק.

הביקורת מבקשת להדגיש שדוח ביקורת זה עוסק אך ורק בהליכים פרוצדורליים, תהליכי העבודה, מתן מענה לתושבים, עמידה בנהלי משרד הפנים וכולל התייחסות לממשקי העבודה של ועדת ערר עם הגורמים השונים בעירייה.

עוד מדגישה הביקורת כי דוח הביקורת אינו עוסק בבדיקה או חוות דעת על החלטות שיפוטיות של ועדת הערר שנתונות לביקורת שיפוטית של בית המשפט.

ב. מטרות הביקורת:

הביקורת נערכה כחלק מתוכנית העבודה השנתית של מבקר העירייה במטרה לבחון את תהליכי העבודה העיקרים בוועדת ערר לענייני ארנונה, לרבות:

א. קבלת עררים מתושבי העיר

ב. תהליך הטיפול בעררים שהתקבלו

ג. ניהול סדרי העבודה של הוועדה

ד. עמידה בהנחיות משרד הפנים והוראות החוק

ממצאי דוח הביקורת מבוססים על בדיקות מדגמיות.

ג. המסגרת החוקית:

- חוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), תשל"ו – 1976
- תקנות הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית)(סדרי דין בועדת ערר), תשל"ז - 1977
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים 01/2012, נושא 1 – הנחיות לעניין דרך מינויין ופעולתם של ועדות הערר לארנונה.
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים 05/2012, נושא 5 – כללים לעניין תשלום גמול לחברי ועדת הערר לארנונה.
- חוברת של משרד הפנים בשיתוף עם מפעם – ועדת ערר על קביעות ארנונה כלליות (מהדורה חמישי מאוקטובר 2008)

ד. מתודולוגיה:

- הביקורת נערכה במהלך החודשים נובמבר 2020 – יולי 2021, ובמסגרתה:
- נערכו ישיבות עבודה עם רכזת ועדת ערר, היועץ המשפטי של העירייה, גזבר העירייה וגורמים רלוונטיים נוספים.
 - נסקרו פרוטוקולים, מסמכים, ואסמכתאות מבססות
 - נותחו נתונים כמותיים אודות היקפי הפעילות ונתונים כספיים.

הביקורת מציינת לחיוב את שיתוף הפעולה של רכזת הוועדה.

פרק ב' - תמצית הממצאים וההמלצות

הביקורת בחנה את תהליכי עבודת ועדת הערר לענייני ארנונה, להלן עיקרי הממצאים שפורטו בהרחבה גוף הדוח :

1. היקף עבודת הוועדה – על פי נתוני רכזת הוועדה, במהלך 10 השנים האחרונות הוגשו לוועדת ערר 261 עררים, מתוכם 40% עדיין מוגדרים "פתוחים" ולא התקבלה בהם החלטה על אף שביניהם תיקים שנפתחו בשנים 2011, 2012 ו-2013. נמצא כי בכל שנה מהשנים 2011-2021 כמות התיקים שנפתחו עלתה על כמות התיקים שנסגרו. המשמעות היא שיתרת התיקים הפתוחים עולה עם השנים. כמו כן נמצא שמספר הישיבות שקיימה ועדת הערר בכל שנה לא הולם את מספר העררים שעמדו לבירור. התנהלות זו פוגעת משמעותית ברמת השרות לציבור ופוגמת ביכולת המחזיקים בנכסים לממש את זכותם על פי חוק ולערער על החלטות מנהל הארנונה. (ראה הרחבה סעיף 3)

2. העדר נהלי עבודה - וועדת הערר ו/או הנהלת העירייה לא קבעו ולא ניסחו נהלי עבודה כתובים לשם הסדרת פעילותה לדוגמא, לא נקבע מהו לוח הזמנים לתחילת טיפול בערר שהתקבל, אופן בדיקת שלמות המסמכים שנמסרים לוועדה, הגשת עררים על גבי טפסים אחידים, פרק הזמן למתן תשובת מנהל הארנונה, פרק הזמן לדיון ראשון בערר וכו'. (ראה הרחבה סעיף 1.4)

מומלץ לקבוע נהלי עבודה לפעילות הוועדה וכן לפרסם נהלים אלו לציבור על מנת שידע כיצד לפעול ומה מצופה ממנו.

3. העדר מערכת ממוחשבת לניהול עבודת ועדת הערר - ניהול הוועדה מתבצע בפועל באמצעות גליונות אקסל ידניים המנוהלים אצל רכזת הוועדה ובאופן שלא מאפשר הפקת דוחות ניהוליים, לנתח את המידע העררים הפתוחים לפי סוג, לוחות זמנים, לבצע מעקב החלטות, לעכוב אחר לוחות זמנים שנקבעו וכו' (ראה הרחבה סעיף 1.5)

מומלץ לבחון אפשרות להתקנת תוכנה ייעודית לניהול תחום ועדת ערר.

4. מינוי יו"ר ועדת ערר – סדר היום של ישיבת מועצת העיר בחודש ספטמבר 2019 כלל אישור מינויו של [REDACTED] כיוור ועדת ערר, בפועל סוגיה זו ירדה מסדר היום, לא התקיימה הצבעה ויו"ר הוועדה לא נבחר בפועל, כן לא נמצא תיעוד לפרסום דבר מינוי של יו"ר ועדת ערר ברשומות כנדרש. בהעדר אישור של מועצת העיר, והעדר פרסום ברשומות, הליך מינויו של יו"ר הוועדה בוצע באופן לא תקין. בנוסף, עד פי סעיף 3.2 לחוברת ההנחיות של משרד הפנים, תוקף מינוי חבר ועדה הינו ל-4 שנים ורשאית המועצה למנותו לקדנציה נוספת. גם בהנחה שהליך מינוי של יו"ר הוועדה בחודש ספטמבר 2016 היה תקין הרי שמינוי זה הינו בתוקף עד לחודש ספטמבר 2020. בבדיקת הביקורת נמצא שרק בחודש נובמבר 2021 התקבלה החלטה במועצה למנות את יו"ר הוועדה לקדנציה נוספת. המשמעות – בתקופה שבין ספטמבר 2020 ועד נובמבר 2021 (קצת יותר משנה) לא היה תוקף לכתב המינוי של היו"ר.

5. מינוי של חברי ועדת ערר – בבדיקה נמצא כי בתקופה שבין ינואר 2020 ועד נובמבר 2021, כתב המינוי של מר [REDACTED] לא היה בתוקף והשתתפותו בישיבות לא תקינה. כמו כן לא נמצא תיעוד למועד בו אישרה מועצת העיר את מינויו של מר [REDACTED] לשמש כחבר ועדת ערר, לא נמצא תיעוד לפרסום דבר מינויו ברשומות ולא נמצא תיעוד לחוות דעת של היועץ המשפטי של העירייה במסגרתה דיווח על כך שבדק את מועמדותו של מר [REDACTED], ושהינו עומד בתנאי הכשירות. (ראה הרחבה סעיף 2.2)

6. שאלוני ניגוד עניינים - בבדיקת הביקורת לא נמצא תיעוד לשאלון ניגוד עניינים שמילאו כל אחד מחברי הוועדה והיו"ר (במידה ומילאו). (ראה הרחבה סעיף 2.3)

מומלץ לערוך שאלונים והסדרי ניגודי עניינים במידת הצורך

7. הגדרת תפקיד רכז ועדת ערר - נמצא כי לא הוצא כתב מינוי לרכזת הוועדה ולא הוגדרו באופן פורמאלי תחומי אחריותה, סמכויותיה, והיקף שעות העבודה המוקצות לצורך ביצוע עבודתה למרות חשיבות תפקידה. (ראה הרחבה סעיף 2.5)

מומלץ לגבש כתב מינוי לרכזת פרוט תחומי אחריותה, סמכויותיה והיקף העסקתה במסגרת ריכוז הוועדה.

8. טיפול בעררים שהתקבלו – הביקורת בחרה באופן מדגמי 18 תיקי ערר שהוגשו לוועדה:

- נמצאו 5 מקרים בהם לא צורף לכתב הערר העתק של ההשגה שנשלחה למנהלת הארנונה וכן לא צורפה תשובתה של המנהלת להשגה זו.
- נמצאו 8 מקרים הוגשו לאחר המועד הקבוע בחוק ולכאורה היה על הוועדה לדחות את העררים הללו מאחר שאינם עומדים בכללים המנהליים. נמצא כי הוועדה דנה בעררים אף שהוגשו לאחר המועד הנקוב בחוק.

- נמצאו 18 מקרים (100% מהתיקים שנכללו במדגם) בהם לא נשלח מכתב / הודעה לתושב שערר התקבל והועבר לטיפול הוועדה, כדלהלן:
- בבדיקת הביקורת נמצאו 18 מקרים (100% מהתיקים שנכללו במדגם) בהם לא נשמר תיעוד למכתבים פורמאליים שנשלחו למנהלת הארנונה בבקשה לקבלת התייחסותה לערר שהתקבל.
- נמצאה שונות גדולה בין התיקים בזמן שחלף בין תאריך הגשת הערר לתאריך הדיון הראשון בערר. ישנם ערערים שדיון ראשון התקיים כחצי שנה לאחר הגשת הערר וישנם עררים שדיון ראשון בהם התקיים כשלוש שנים וחצי, ארבע שנים או חמש שנים לאחר הגשת הערר.
- נמצאו פערים גדולים בלוחות הזמנים שבין הדיון הראשון לבין הדיון השני שנקבע בתיק, מדובר על פערים שמגיעים לכדי שנים

9. העדר פרסום מידע לציבור - בבדיקת הביקורת נמצא שבאתר האינטרנט של העירייה מפורסמים הפרוטוקולים וההחלטות של ישיבות ועדת הערר מחודש אוקטובר 2014 עד חודש יולי 2020, בלבד. כל הישיבות החל מאוגוסט 2020 טרם פורסמו באתר בניגוד לתקנות. כמו כן נמצאו 6 תיקי ערר שעל פי המידע שנמסר על ידי רכות הוועדה נסגרו בהסכם פשרה. פשרות / החלטות אלו לא פורסמו ולא הובאו לידיעת הציבור כחלק מפרסום הפרוטוקולים של הוועדה. לכאורה נדרש היה לקיים ישיבת ועדת ערר, לאשר את ההסכמים ולפרסם את הפרוטוקול אולם בפועל לא התקיים דיון, לא נערך פרוטוקול ולא פורסם באתר האינטרנט, בניגוד להוראות החוק. (ראה הרחבה סעיף 6)

10. נתוני ערר במחלקת הכנסות – בבדיקה נמצא שאין למחלקת הכנסות וארנונה יכולת להציג דוח מהמערכת הממוחשבת ובו פרוט של כל התיקים הנמצאים בסטטוס "ערר" או בסטטוס "השגה". מומלץ לבחון את האפשרות לסווג כעת, באופן רטרואקטיבי את כלל התיקים הנמצאים בטיפול של ועדת הערר, תוך השוואה בין המידע הקיים במחלקת ארנונה למידע הקיים אצל רכות הוועדה. סוגיה זו טופלה על ידי מנהלת ההכנסות בשיתוף עם בית התוכנה באופן שהחל משנת 2022 כל תיקי הערר יסווגו במערכת הממוחשבת (מטרופולינט). (ראה הרחבה סעיף 3.3)

פרק ג' - פירוט הממצאים

1. ארגון, מדיניות ונהלים

1.1. מבוא

מחזיק בנכס שהגיש "השגה" על חיוב ארנונה למנהל הארנונה והשגתו נדחתה במלואה או בחלקה, רשאי להגיש ערר לוועדת ערר לענייני ארנונה (להלן – "ועדת ערר"). על החלטות ועדת ערר רשאי העורר לערער לבית משפט מחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים⁸⁴.

פעילות הוועדה וסמכויותיה הוסדרו על ידי המחוקק ועל ידי משרד הפנים כדלהלן:

- **חוק הרשויות המקומיות** (ערר על קביעת ארנונה כללית) תשל"ו 1976
- **תקנות הרשויות המקומיות** (ערר על קביעת ארנונה כללית) (סדרי דין בוועדת ערר) תשל"ז 1977
- **חוקרת הדרכה** – "ועדת ערר לענייני ארנונה – 2018" הוצאת מפע"ם, משרד הפנים.
- **חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2012** - בדבר "דרך מינויין ופעולתן של ועדת הערר לארנונה".
- **חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2012** - בדבר "כללים לעניין תשלום גמול לחברי ועדת ערר לארנונה".

סעיף 150 לפקודת העיריות קבוע: "... רשאית המועצה לבחור ועדות קבועות או ועדות ארעיות שתפקידן לייעץ למועצה בעניינים או במקרים מסוימים."

ככלל, ניתן לחלק את הוועדות המקצועיות הפועלות תחת מועצת העיר לשני סוגים עיקריים:

- **ועדות רשות** – בסמכות המועצה להחליט להקימן.
- **ועדת חובה** – ועדות שעל מועצת העיר להקימן על פי חוק כדוגמת ועדת כספים, ועדת ביטחון, ועדת הנחות ועדת ערר וכו'.

כמו כן, ניתן לבצע אבחנה בין:

- **ועדות מייעצות** – ועדות אשר להחלטותיהן אין תוקף מחייב והן בבחינת המלצה למועצת העיר.
- **ועדות מחליטות** – ועדות אשר להחלטותיהן יש תוקף מחייב, והמליאה ובעלי התפקידים בעירייה מחויבים למלא החלטה זו, ללא צורך באישור המליאה.

ועדת ערר, הינה "ועדת חובה", שהרשות המקומית חייבת להקים והינה "ועדה מחליטה", אשר החלטותיה מחייבות הן את העירייה, הן את בעלי התפקידים בעירייה והן את המחזיקים בנכסים (המערערים).

1.2. סמכות ועדת ערר על קביעת ארנונה

בהתאם לחוק⁸⁵ מי שחויב בתשלום ארנונה רשאי להגיש "השגה" בפני מנהל הארנונה בעיר. השגה זו מהווה ערכאה ראשונה. החוק ממשיך וקובע⁸⁶ כי לתושב עומדת הזכות להגיש ערר על החלטת מנהל הארנונה, במסגרת ערכאה שניה, בפני ועדת ערר לענייני ארנונה.

להלן פירוט העילות שבגין ניתן להגיש ערר לוועדת הערר:

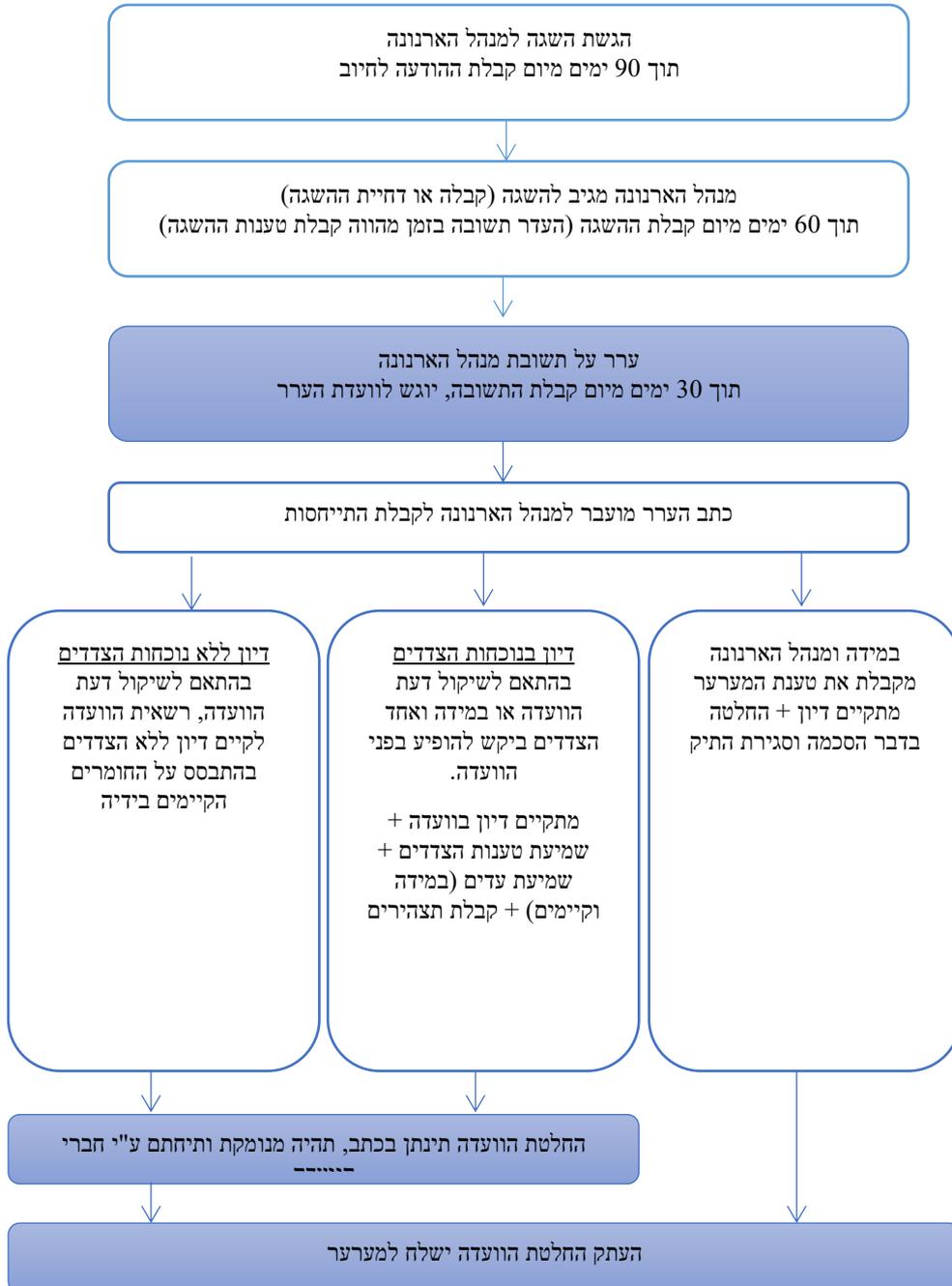
- הנכס שבגיניו נדרש תשלום הארנונה אינו מצוי באזור הגיאוגרפי (שטח השיפוט של העירייה) או באזור החיוב המפורט שנקבע בהודעת התשלום.
- בחישוב התשלום נפלה טעות בהודעת התשלום בציון סוג הנכס, גודל הנכס או סיווג השימוש בו.
- הנכס שבגיניו נדרש תשלום הארנונה אינו נמצא בחזקתו של בעל הנכס (נכס מושכר).
- הנכס שבגיניו נדרש תשלום הארנונה הינו נכס עסקי שהחיוב הוצא למי שאינו בעל שליטה או חוב, הארנונה הכללית בשל אותו הנכס נפרע בידי המחזיק בנכס.

85 חוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), תשל"ו-1976 – סעיף 3(א)

86 סעיף 6(א)

1.3. תהליך הגשת ערר על הודעה לחיוב ארנונה

כל תושב שמקבל הודעת חיוב לארנונה זכאי להשיג עליה בהליך הבא:



1.4. נהלי עבודה

ככלל, נהלי עבודה הינם מסמכים מחייבים, אשר נערכים על ידי הנהלת העירייה ומאושרים במוסדותיה. נהלי העבודה קובעים את תהליך העבודה הרצוי ועל כל העובדים לפעול על פיו בכל נושא ונושא. לנהלי עבודה חשיבות רבה גם מבחינת שמירה על סדרי עבודה, רציפות, אחידות, קביעת גורמי אחריות, קביעת מנגנוני בקרה וקביעת גורמים המוסמכים לאשר פעולות חריגות. נוהלי עבודה בנושא ועדת ערר מהווים בנוסף גם מסמך הנחיות לבעלי נכסים המפרט את זכויותיהם ואת סדרי העבודה של הוועדה אל מול התושבים.

בבדיקת הביקורת נמצא שוועדת הערר ו/או הנהלת העירייה לא קבעו ולא ניסחו נהלי עבודה כתובים לשם הסדרת פעילותה ובין היתר לא נקבע מהו לוח הזמנים לתחילת טיפול בערר שהתקבל, אופן בדיקת שלמות המסמכים שנמסרים לוועדה, הגשת עררים על גבי טפסים אחידים, פרק הזמן למתן תשובת מנהל הארנונה, פרק הזמן לדיון ראשון בערר וכו'.

המלצות:

הביקורת ממליצה לקבוע נהלי עבודה לפעילות הוועדה וכן לפרסם נהלים אלו לציבור על מנת שידע כיצד לפעול ומה מצופה ממנו.

1.5. ניהול מערך העררים

בהיות תהליך הגשת עררים לוועדת ערר תהליך בירוקרטי - מנהלי, הכולל מתוכו מספר שלבים הקצובים בזמן (כמפורט בהרחבה בסעיף 1.3) ובהיות הליך הערר הליך מעין שיפוטי שאמור להתבצע בשקיפות ובאחידות, מן הראוי לנהלו באמצעות תוכנה ייעודית/מערכת ממוחשבת.

נמצא כי פעילות וועדת הערר אינה מנוהלת באמצעות תוכנה ייעודית/מערכת ממוחשבת.

ניהול ותיעוד החומרים ומעקב אחר התיקים מתבצע בטבלאות אקסל, ללא מערכת התראות המדווחת על חריגה מלוחות זמנים

טבלאות האקסל שבאמצעותם מנוהלת פעילות הוועדה אינן מאפשרות ניהול יעיל ואפקטיבי של הנתונים. כך לדוגמה:

- אין יכולת לנתח את העררים לפי סוגי ערר (כמה עררים הינם בגין טעויות חישוב שטח, כמה בגין איזור חיוב, כמה בגין נכסים עסקיים וכו')
- אין יכולת לנתח את העררים לפי היקף/שווי המחלוקת הכספית.
- אין יכולת לנתח את מספר העררים שהתקבלו ומספר העררים שנמצאו לא מוצדקים.

העדר מערכת ממוחשבת לניהול עבודת וועדת הערר אינו מאפשר הפקת דוחות ניהוליים בחתכים שונים אשר יכולים לסייע לעבודת חברי הוועדה מחד ולאפשר למנהלת הארנונה

להסיק מסקנות מאירועים ועררים ולתקן ליקויים שעלו במהלך העבודה ולמנוע הישנות מקרים דומים.

המלצה:

לבחון אפשרות להתקנת תוכנה ייעודית לניהול תחום ועדת ערר .

2. איוש ועדת ערר לענייני ארנונה

בהתאם לחוק⁸⁷ על המועצה למנות את חברי ועדת ערר לענייני ארנונה:

- המועצה צריכה לבחור 3 חברים.
- חברי הוועדה צריכים להיות מבעלי הזכות להיבחר כחברי מועצה.
- מינוי התפקיד יהיה לתקופה של 4 שנים והוא יוכל להתמנות לתקופת כהונה נוספת.

2.1 תהליך מינוי יו"ר ועדת ערר

בהתאם לחוק וכפי שפורט בחוזר מנכ"ל משרד הפנים⁸⁸, על מליאת המועצה למנות יו"ר לוועדת ערר שהינו עו"ד במקצועו העומד בתנאים / כשיר להתמנות לשופט בית משפט השלום ושהינו בעל ידע וניסיון בדיני השלטון המקומי והמיסוי המוניציפאלי.

בחודש מאי 2016 הגיש יו"ר ועדת הערר דאז, מכתב התפטרות מתפקידו. בעקבות זאת פרסמה העירייה מודעה לציבור בה ביקשה לקבל מועמדים העונים על דרישות משרד הפנים, לשמש כיו"ר ועדת ערר. למודעה זו נענה מועמד אחד בלבד.

בבדיקת הביקורת נמצא שתהליך מינוי של יו"ר ועדת ערר כלל את השלבים הבאים :

- בתאריך 2.6.2016 פרסמה העירייה מודעה לציבור – קול קורא לאיוש תפקיד יו"ר ועדת ערר.
- בעקבות מודעה פומבית זו, הגיש בתאריך 19.6.2016 [REDACTED] את הצעתו לרבות מסמכים ואסמכתאות על השכלתו וניסיונו. הצעתו [REDACTED] הייתה הצעה יחידה, לא התקבלו הצעות נוספות.
- בתאריך 25.8.2016 הגיש מנכ"ל העירייה בקשה למועצת העיר למינוי של עו"ד [REDACTED] לתפקיד יו"ר ועדת ערר.
- היועץ המשפטי דיווח על כך שבדק את מועמדותו של [REDACTED], ושהינו עומד בתנאי הכשירות.

87 חוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), תשל"ו-1976, סעיף 5

88 חוזר מנכ"ל 01/2012, נושא 1 – "הנחיות לעניין דרך מינוי ופעולתם של ועדות הערר לארנונה" סעיף 1

- בתאריך 5.9.2016 התכנסה מועצת העיר לדיון בנושא אישור מינויו של [REDACTED] כיו"ר ועדת ערר לארנונה. אולם, על פי הפרוטוקול סוגיה זו ירדה מסדר היום, לא התקיימה הצבעה ויו"ר הוועדה לא נבחר בפועל. מצ"ב בנספח ג', העתק של פרוטוקול הישיבה
- לא נמצא תיעוד לפרסום דבר מינויו של יו"ר ועדת ערר ברשומות כנדרש. יצוין שבמהלך עבודת הביקורת נעשו ניסיונות רבים לאתר את המסמכים החסרים הן על ידי רכות הוועדה, הן על ידי היועץ המשפטי והן על ידי הרכזת האחראית על ישיבות המועצה.
- בהעדר אישור של מועצת העיר, והעדר פרסום ברשומות, הליך מינויו של יו"ר הוועדה בוצע באופן לא תקין. בנוסף, עד פי סעיף 3.2 לחוברת ההנחיות של משרד הפנים, תוקף מינוי חבר ועדה הינו ל-4 שנים ורשאית המועצה למנותו לקדנציה נוספת. גם בהנחה שהליך מינוי של יו"ר הוועדה בחודש ספטמבר 2016 היה תקין הרי שמינוי זה הינו בתוקף עד לחודש ספטמבר 2020. בבדיקת הביקורת נמצא שרק בחודש נובמבר 2021 התקבלה החלטה במועצה למנות את יו"ר הוועדה לקדנציה נוספת. המשמעות – בתקופה שבין ספטמבר 2020 ועד נובמבר 2021 (קצת יותר משנה) לא היה תוקף לכתב המינוי של היו"ר.

2.2. תהליך מינוי חברי ועדת ערר

בוועדת ערר לענייני ארנונה מכהנים בנוסף ליושב הראש (ראה הרחבה סעיף 2.1) שני חברים נוספים.

תהליך מינויו של חבר הוועדה מר [REDACTED] כלל את השלבים הבאים:

1. בתאריך 4.1.2016 אישרה מועצת העיר את מינויו של מר [REDACTED] לשמש כחבר ועדת ערר.
 2. בתאריך 18.1.2016⁸⁹ פורסם דבר מינויו ברשומות
 3. בתאריך 15.7.2015, טרם המינוי, הכין היועץ המשפטי של העירייה חוות דעת במסגרתה דיווח על כך שבדק את מועמדותו של [REDACTED], ושהינו עומד בתנאי הכשירות. נמצא כי הליך מינוי של חבר הוועדה מר [REDACTED] היה תקין.
- בסעיף מספר 3.2 בחוברת ההנחיות של משרד הפנים⁹⁰ נקבע כי: "חבר ועדת ערר יתמנה לתקופה של ארבע שנים והוא יוכל לשוב ולהתמנות לתקופת כהונה אחת נוספת".
- לאור האמור מינויו של מר [REDACTED] החל בחודש ינואר 2016 לקדנציה שהסתיימה בחודש ינואר 2020

89 ילקוט פרסומים מס' 7217.

90 ועדת ערר לענייני ארנונה – 2018" הוצאת מפע"ם

ורשאית הייתה מועצת העיר למנותו לתקופה נוספת.

בדיקת הביקורת העלתה שרק בחודש נובמבר 2021 (שנתיים לאחר סיום תקופת כהונתו), התכנסה מועצת העיר ובחרה את מר [REDACTED] מחדש לתפקיד חבר המועצה.

נמצא כי בתקופה שבין ינואר 2020 ועד נובמבר 2021, כתב המינוי של מר [REDACTED] לא היה בתוקף והשתתפותו בישיבות לא תקינה.

תהליך מינויו של חבר הוועדה מר [REDACTED] :

לא נמצא תיעוד למועד בו אישרה מועצת העיר את מינויו של מר [REDACTED] לשמש כחבר ועדת ערר, לא נמצא תיעוד לפרסום דבר מינויו ברשומות ולא נמצא תיעוד לחוות דעת של היועץ המשפטי של העירייה במסגרתה דיווח על כך שבדק את מועמדותו של [REDACTED], ושהינו עומד בתנאי הכשירות.

יצוין כי במהלך עבודת הביקורת נעשו ניסיונות רבים לאתר את המסמכים החסרים הן על ידי רכזת הוועדה, הן על ידי היועץ המשפטי והן על ידי הרכזת האחראית על ישיבות המועצה.

2.3. ניגודי עניינים

ניגוד עניינים הוא מצב שבו אדם ממלא תפקיד, כאשר יש לו אינטרס נוסף, סותר, אשר עלול להשפיע על החלטותיו ולהוות שיקול זר. הכוונה למצב בו יש לעובד ציבור שני עניינים במקביל, האחד הוא העניין הרלוונטי לעצם תפקידו הציבורי והשני הוא האינטרס אישי אשר עלול להשפיע על החלטותיו. הוראות החוק ופסיקת בית המשפט קובעים כי כאשר עובד הציבור נתון במצב של ניגוד עניינים, קיים חשש כי הוא יקח בחשבון, שעה שיפעיל את סמכותו, אף את האינטרס הנוגד...

הנחיות משרד הפנים (סעיף מס' 5 העוסק כולו בסוגיית ניגודי עניינים) מתייחסות באופן נרחב לסוגיית ניגוד עניינים של חברי ועדת ערר:

- לא יתמנה ולא יכהן כחבר ועדת הערר מי שעלול להימצא, במישרין או בעקיפין, באופן תדיר במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר ועדת הערר לבין ענין אחר שלו.
- לא יתמנה ולא יכהן כחבר ועדת הערר מי שנמצא בקשר מקצועי, עסקי או אחר, עם הרשות המקומית שעל החלטותיה ניתן לערור בפני ועדת הערר.
- חבר ועדת ערר לא ישתתף בדיון של ועדת הערר, אם הוא עלול להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר ועדת הערר לבין ענין אחר שלו.
- התברר לחבר ועדת הערר שהוא מנוע מלהשתתף בדיון על ערר מסוים בשל ניגוד עניינים, יודיע על כך לחבריו בוועדת הערר, ואם החל הדיון - גם לבעלי הדין, ויימנע מלהשתתף בדיון על אותו ערר.
- התעורר אצל חבר ועדת הערר ספק בשאלה אם הוא מנוע מלהשתתף בדיון על ערר מסוים בשל ניגוד עניינים, או טען אחד מהצדדים שחבר ועדת הערר מנוע כאמור, יחליט המותב בדבר וינמק את החלטתו.

1. שאלון ניגוד עניינים – הפרקטיקה המקובלת כיום במדינת ישראל, דורשת מכל נבחר ציבור (חברי כנסת, עובדי ציבור במגזר הממשלתי, נבחרים ועובדי ציבור ברשויות המקומיות) למלא "שאלון ניגוד עניינים" הכולל שני רכיבים עיקריים.

האחד – פרוט הקשרים העסקיים, מקצועיים או אחרים שיש לו עם גורמים הקשורים עם העירייה. השני – הצהרה והתחייבות שלא להימצא במצב של ניגוד עניינים וחובת דיווח במידה ויתעורר חשש עתידי בנדון.

לאור זאת, כל אחד מחברי ועדת ערר נדרש היה לחתום על טופס ניגודי עניינים.

בבדיקת הביקורת לא נמצא תיעוד לשאלון ניגוד עניינים שמילאו כל אחד מחברי הוועדה והיו"ר (במידה ומילאו).

2. אי עריכה של הסדרי ניגוד עניינים – בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים (סעיף 5 (ו)), נדרש היועץ המשפטי של העירייה לבחון את שאלון ניגוד העניינים של המועמדים לכהן כחברי ועדת ערר ושל היו"ר ולערוך הסדר ניגוד עניינים במידת הצורך. במקרים בהם לא נמצא אפשרות להיווצרות ניגוד עניינים, יפיק היועץ המשפטי חוות דעת שבו אין צורך בהסדר כאמור ובמידה ויחולו שינויים בעתיד, על חברי הוועדה לעדכן את הגורמים הרלוונטיים.

בבדיקת הביקורת נמצא שלא נערכו הסדרי ניגוד עניינים לחברי הוועדה, ולא נמצא תיעוד להפקת חוות דעת של היועץ המשפטי המעידה על בחינת סוגיה זו טרם המינוי.

התייחסות היועץ המשפטי מיום 3.3.2022 :

1. "הנחת העבודה הבסיסית היא שהיועץ המשפטי לעירייה ינו צד לדיונים המתקיימים בפני ועדת הערר לארנונה, שהיא ערכאה מעין שיפוטית ועל כן היועץ המשפטי מוגבל מאד בהתערבותו בסדרי עבודתה של ועדת הערר ו/או במינוי חבריה ובוודאי שאיננו יוזם בדיקות ומתן חוות דעת.

2. כפי שהיועץ המשפטי נותן דעתו ביחס לשאלונים למניעת ניגוד עניינים של עובדי עירייה, **בהתאם לבקשות מאגף משאבי אנוש**, או שאלונים למניעת ניגוד עניינים של חברי ועדת מקומית לתו"ב, **בהתאם לפניות מזכירת הוועדה המקומית לתו"ב**, כך יש להעביר לעיונו שאלונים שהחברים מילאו על מנת שיתן דעתו עליהם.

3. יש להכניס לנהלי העבודה של מזכירת הוועדה הוראה בדבר חלוקת שאלונים למניעת ניגוד עניינים לכל חבר ועדת ערר חדש, העברת היועץ המשפטי לשם קבלת חוות דעת ומעקב אחר אישור המועצה, לאחר קבלת חוות הדעת.

4. יודגש כי היועץ המשפטי לעירייה קבע בחוות דעתו בדבר התאמת המועמדים לכהן כחברי ועדת הערר כי "על המועמד למלא שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים ותצהיר ביחס לכך, שלא הורשע בעבירה שיש עמה קלון, **בטרם יובא מינויו לאישור מועצת העיר**". (מצ"ב לדוגמא חוות דעת ביחס למינויו של [REDACTED] וכן למינויו של [REDACTED] מהן ניתן ללמוד כי כאשר חברי הוועדה מילאו שאלונים למניעת ניגוד עניינים, הדבר נבחן על ידי היועץ המשפטי).

2.4. תשלום גמול לחברי ועדת ערר

מועצת העיר רשאית לקבוע כי חברי ועדת ערר יקבלו גמול בגין השתתפות בישיבות הוועדה. תעריף הגמול מתעדכן מעת לעת על-ידי החשב הכללי ובהתאם להוראות התכ"מ.

נכון למועד עריכת הביקורת (יוני 2021) עומד סכום התגמול על:

- 194 ₪ לשעת עבודה יו"ר
- 174 ₪ לשעת עבודה חבר הוועדה.

התעריפים הנ"ל כוללים כיסוי של כל ההוצאות, לרבות הוצאות נסיעה, אשל וכדומה כאשר התשלום מבוצע על בסיס דיווח שעות עבודה בפועל.

להלן ריכוז התגמול ששולם לחברי הוועדה בשנת 2020, כפי שמסרה רכזת הוועדה:

י"ר הוועדה - 2020					
תאריך	מהות הפגישה	משעה עד שעה	כמות שעות	תעריף לשעה כולל מע"מ	סה"כ כולל מע"מ
27.7.2020	הכנה לדיון 27.7.2020	10:00-16:00	6	226.98	1,361.88
27.7.2020	דיון ועדת ערר	16:00-19:30	3.5	226.98	794.43
24.11.2020	הכנה לדיון 25.11.2020 (דיון כפול - מרוכז של 8 תיקים)	09:00-17:00	8	226.98	1,815.84
25.11.2020	דיון ועדת ערר	10:00-18:00	8	226.98	1,815.84
					סה"כ 2020 ₪ 5,787.99

חבר ועדה					
תאריך	מהות הפגישה	משעה עד שעה	כמות שעות	תעריף לשעה כולל מע"מ	סה"כ כולל מע"מ
27.7.2020	דיון ועדת ערר	16:00-19:30	3.5	203.58	712.53
25.11.2020	דיון ועדת ערר	10:00-18:00	8	203.58	1,628.64
					סה"כ 2020 ₪ 2,341.17

חבר ועדה					
תאריך	מהות הפגישה	משעה עד שעה	כמות שעות	תעריף לשעה כולל מע"מ	סה"כ כולל מע"מ
27.7.2020	דיון ועדת ערר	16:00-19:30	3.5	203.58	712.53
25.11.2020	דיון ועדת ערר	10:00-18:00	8	203.58	1,628.64
					סה"כ 2020 ₪ 2,341.17

2.5. איוש תפקיד מכרזת הוועדה

ועדת ערר לענייני ארנונה (להלן – "ועדת ערר") הינה ועדת הפועלת מכוח חוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) ותקנותיו והינה מסגרת "מעין שיפוטית" לבירור עררים על קביעת ארנונה. לפיכך, קיימת חשיבות רבה לשמירה על סדרי התנהלות תקינים, עמידה בלוחות זמנים, המצאת מסמכים ותיעוד השלבים השונים של הליך הבירור. "לפרוצדורה" הטכנית קיימת חשיבות רבה לשמירה הליך הוגן וחתירה לברור האמת.

ראוי לציין כי רכזת הוועדה שימשה בעת הביקורת גם כמנהלת לשכת סגנית ראש העיר בנוסף לתפקידה כך שחיוני לקבוע את חלוקת הזמנים בין שני התפקידים.

נמצא כי לא הוצא כתב מינוי לרכזת הוועדה ולא הוגדרו באופן פורמאלי תחומי אחריותה, סמכויותיה, והיקף שעות העבודה המוקצות לצורך ביצוע עבודתה למרות חשיבות תפקידה. מומלץ לגבש כתב מינוי לרבות פרוט תחומי אחריותה, סמכויותיה והיקף העסקתה במסגרת ריכוז הוועדה.

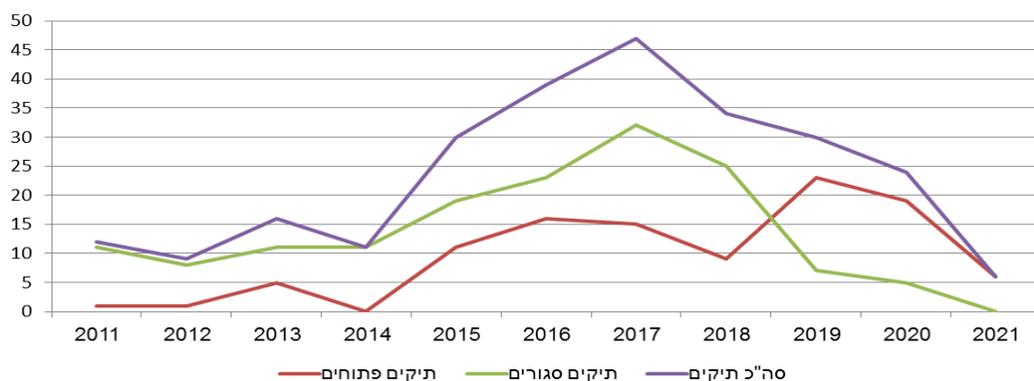
3. ניתוח רב שנתי של עררים שהוגשו

3.1. כללי

הביקורת ביקשה לבחון את היקף פעילות הוועדה ואת מספר העררים שהוגשו במהלך 10 השנים האחרונות (2011-2020). לצורך כך ביקשה הביקורת לקבל מידע אודות העררים שהוגשו והתיקים שטופלו בתקופה הרלוונטית. בתאריך ה-14/03/2021 העבירה מרכזת ועדת הערר קובץ EXCEL בו מנוהלות ההשגות/התיקים.

על פי נתוני רכזת הוועדה, במהלך 10 השנים האחרונות הוגשו לוועדת ערר 261 עררים, כדלהלן:

שנת פעילות	סטטוס הערר נכון להיום		כמות העררים שהוגשו השנה
	תיקים פתוחים	תיקים סגורים	
2011	1	11	12
2012	1	8	9
2013	5	11	16
2014	1	13	14
2015	11	19	30
2016	16	23	39
2017	15	32	47
2018	9	25	34
2019	23	7	30
2020	19	5	24
2021	6	0	6
סה"כ תיקים	107	154	261



מעיון בטבלה עולה כדלהלן:

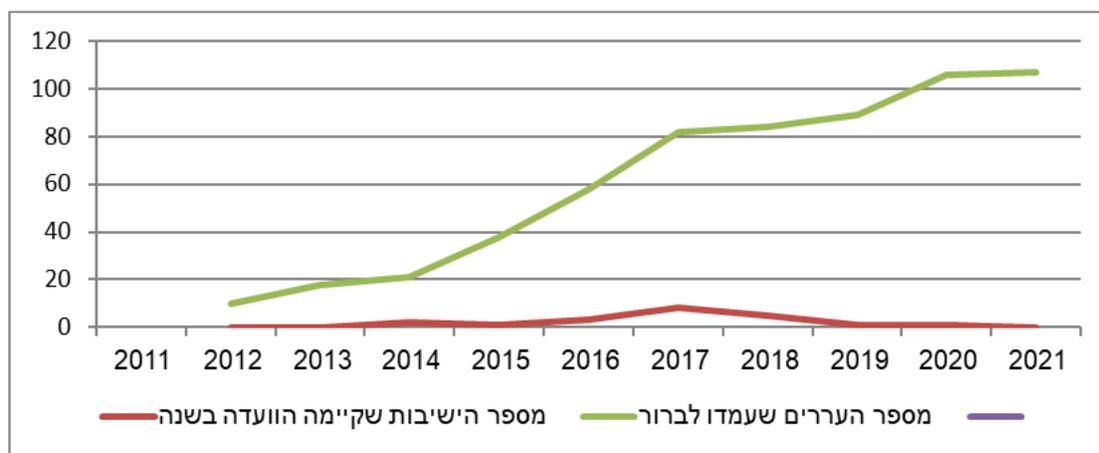
- 107 תיקי עררים מתוך 261 התיקים שנפתחו במהלך השנים 2011-2021, המהווים כ 40% עדיין פתוחים, נכון לתאריך 12/21.
- ישנם תיקים פתוחים משנת 2011, 2012 ו- 2013 על אף שחלפו שנים רבות מאז מקבלת העררים.
- נמצא כי בכל שנה מהשנים 2011-2021 כמות התיקים שנפתחו עלתה על כמות התיקים שנסגרו. המשמעות היא שיתרת התיקים הפתוחים עולה עם השנים.

3.2. ניתוח התכנסות הוועדה ומספר התיקים שנדונו

להלן מספר ישיבות הוועדה במהלך השנים 2014-2020, ומספר התיקים שנדונו בכל אחת מהשנים⁹¹:

פירוט מועדי ישיבות ועדת ערר והתיקים שנדונו פורטו בהרחבה בנספח ב' .

שנת פעילות	מס העררים לתחילת שנה	עררים שהתקבלו	מספר העררים שעמדו לביור	תיקים שנסגרו	אחוז העררים שלא נסגרו ביחס למספר העררים שעמדו לביור	מס' ישיבות הוועדה בשנת
2011		12	12	11	8%	.
2012	1	9	10	8	20%	.
2013	2	16	18	11	39%	.
2014	7	14	21	13	39%	2
2015	8	30	38	19	50%	1
2016	19	39	58	23	60%	3
2017	35	47	82	32	61%	8
2018	50	34	84	25	66%	5
2019	59	30	89	7	92%	1
2020	82	24	106	5	95%	1
2021	101	6	107	0	100%	0
סה"כ תיקים		261		154		



91 בהתאם לפרוטוקולים המפורסמים באתר העירייה.

מנתוני הטבלה עולה כי מספר הישיבות שקיימה ועדת הערר בכל שנה לא הולם את מספר העררים שעמדו לבירור. התנהלות זו פוגעת משמעותית ברמת השרות לציבור ופוגמת ביכולת המחזיקים בנכסים לממש את זכותם על פי חוק ולערער על החלטות מנהל הארנונה.

שיעור העררים שלא נסגרו ביחס למספר העררים שעמדו לבירור גדל מ 8% ל 100% במהלך העשור האחרון. בשנים 2019-2021 לא נסגרו למעלה מ 90% מהעררים שעמדו לבירור.

3.3. ניתוח נתונים מחלקת הכנסות והארנונה

סדרי עבודתה של ועדת הערר, שמירת התייעוד וניהול המידע צריכים להתנהל באופן נפרד ממחלקת ההכנסות והארנונה של העירייה, שכן מדובר לכאורה בערכאה מעין שיפוטית על התנהלות המחלקה. המשמעות היא שצריך להיות "רישום כפול" של כל התיקים שנמצאים בהליך של ערר ו/או השגה הן על ידי רכזת ועדת הערר והן על ידי מחלקת ההכנסות.

מנהלת הארנונה מסרה לביקורת שכל ההשגות וכל העררים מתועדים במערכת הממוחשבת. בכל תיק שיש בו ערר או השגה ניתן לגשת ולצפות הן בתוכן הערר / השגה והן בתשובות והמסמכים שהתקבלו. לשאלת הביקורת השיבה מנהלת הארנונה כי לא ניתן להפיק דוח של כל התיקים שנמצאים בסטטוס "ערר" / "השגה".

בבדיקת הביקורת נמצא שאין למחלקת הכנסות וארנונה יכולת להציג דוח מהמערכת הממוחשבת ובו פרוט של כל התיקים הנמצאים בסטטוס "ערר" או בסטטוס "השגה". בשיחה שקיימה הביקורת הן עם מנהלת הארנונה והן עם נציגי חברת מטרופוליט הוסבר שקיימת אפשרות לביצוע סיווג כאמור, סיווג כאמור יתבצע החל משנת 2022.

המלצות:

הביקורת ממליצה לבחון את האפשרות לסווג כעת, באופן רטרואקטיבי את כלל התיקים הנמצאים בטיפול של ועדת הערר, תוך השוואה בין המידע הקיים במחלקת ארנונה למידע הקיים אצל רכזת הוועדה.

4. טיפול בעררים שהתקבלו

כפי שפורט בהרחבה בסעיף 1.5 לדוח, ועדת הערר מנהלת את כל המידע באופן ידני. רשימות העררים שהוגשו מבוצעות באמצעות אקסל, תיקי העררים הינם תיקים פיזיים, המסמכים אינם ממוחשבים ואינם מנוהלים במערכת ממוחשבת.

לאור זאת, נדרשה הביקורת לבצע בדיקה ידנית של החומרים, מסמכים, אסמכתאות ותרשומות מתוך התיקים הקיימים. מרבית הממצאים בפרק זה הינן תוצאה של בדיקה חלקית ומדגמית.

לצורך בחינת תהליכי העבודה המתקיימים בוועדת הערר שליד עיריית לוד, הביקורת בחרה באופן אקראי מדגם של תיקים, תיקים אלו צולמו והועברו לביקורת על ידי רכזת הוועדה, כדלהלן:

	מס' ערר	מס' התיקים	מס' ערר	מס' התיקים	מס' ערר	מס' התיקים	מס' ערר	
1	55/17	7	24/19	6	31/18	11	16	9/16
2	21/17	8	2/18	7	14/19	12	17	22/17
3	3/18	9	21/16	8	8 (ישן)	13	18	35/18
4	20/18	10	3/17	9	9 (ישן)	14		
5	37/18	11	4/17	10	29/15	15		

פירוט הממצאים שעלו מניתוח החומר בתיקים שנבדקו פורטו בסעיפים הרלוונטים.

4.1. הגשת ערר לאחר השגה למנהלת הארנונה

על פי החוק, וכפי שפורט בהרחבה בסעיף 1.3, הזכות להגיש ערר על חיוב ארנונה קיימת לאחר קבלת התשובה ממנהלת הארנונה בקשר להשגה שהוגשה.

הביקורת ביקשה לבחון את התנהלות וועדת הערר תוך בחינה האם הוועדה מקפידה על סדרי מנהל וקבלת ערר רק לאחר שהתושב הגיש השגה למנהלת הארנונה.

נמצאו 5 מקרים (מתוך 18 התיקים שנכללו במדגם) בהם לא צורף לכתב הערר העתק של ההשגה שנשלחה למנהלת הארנונה וכן לא צורפה תשובתה של המנהלת להשגה זו.

ראוי להדגיש, שבהעדר פניה למנהל הארנונה (הגשת השגה – כערכאה ראשונה) לא ניתן לקיים דיון בוועדת ערר שכן היא מהווה ערכאה שניה.

מספר ערר	ערר בעניין	תאריך הגשת הערר לוועדה	האם כתב הערר שהוגש תקין?
1		18/08/14	חסר העתק של ההשגה שהוגשה (במידה והוגשה למנהל/ת הארנונה וכן חסר תשובת מנהלת הארנונה על ההשגה (במידה וניתנה תשובה)
2		19/03/18	חסר העתק של ההשגה שהוגשה (במידה והוגשה למנהל/ת הארנונה וכן חסר תשובת מנהלת הארנונה על ההשגה (במידה וניתנה תשובה)
3		חסר תאריך	חסר העתק של ההשגה שהוגשה (במידה והוגשה למנהל/ת הארנונה וכן חסר תשובת מנהלת הארנונה על ההשגה (במידה וניתנה תשובה)
4		04/02/18	חסר העתק של ההשגה שהוגשה (במידה והוגשה למנהל/ת הארנונה וכן חסר תשובת מנהלת הארנונה על ההשגה (במידה וניתנה תשובה)
5		04/02/16	חסר העתק של ההשגה שהוגשה (במידה והוגשה למנהל/ת הארנונה וכן חסר תשובת מנהלת הארנונה על ההשגה (במידה וניתנה תשובה)

4.2. הגשת הערר תוך פרק זמן של 30 יום ממועד תשובתה של מנהלת הארנונה

שומה שלא הוגש בגינה השגה או ערר במועד הופכת להיות סופית. לפיכך קיימת חשיבות לשמור את על לוחות הזמנים שנקבעו. על פי הוראות החוק, רשאי מחזיק בנכס להגיש ערר על החלטת מנהל/ת הארנונה בתוך פרק זמן של 30 יום יום קבלת תשובתו.

בבדיקת הביקורת נמצא ש 8 מקרים (מתוך 18 תיקים שנכללו במדגם) הוגשו לאחר המועד הקבוע בחוק ולכאורה היה על הוועדה לדחות את העררים הללו מאחר שאינם עומדים בכללים המנהליים. נמצא כי הוועדה דנה בעררים אף שהוגשו לאחר המועד הנקוב בחוק.

להלן נתוני 8 העררים:

מספר ערר	ערר בעניין	תאריך תשובת מנהלת הארנונה	תאריך הגשת הערר לועדה	חריגה בלוחות זמנים
21/17		27/04/17	26/06/17	חודש
37/18		18/06/18	12/12/18	חמישה חודשים
21/16		20/03/16	13/07/16	חודש וחצי
03/17		05/03/17	20/06/17	חודשים וחצי
4/17		06/03/17	20/06/17	חודשים וחצי
14/19		07/07/19	28/08/19	שבועיים
29/15		07/01/15	18/02/15	שבועיים
22/17		19/04/16	26/06/17	יותר משנה

4.3. הודעה על קבלת ערר

ועדת ערר נדרשת לספק שרות לתושב. קיימת חשיבות לתת מענה לכל פניה במועד הקרוב ביותר למועד קבלתה. לפיכך, נהוג במחלקות רבות בשרות הציבורי לשלוח לפונה הודעה בה מאשרים את קבלת פנייתו והיא תטופל בהקדם האפשרי.

הביקורת ביקשה לבחון את סדרי התנהלותה של הוועדה תוך בחינה האם במועד קבלת העררים מופק למערער מכתב פורמלי המאשר את קבלת הערר, מאשר את תקינות/שלמות המסמכים ומעדכן בהמשך ההתנהלות בוועדה.

בבדיקת הביקורת נמצאו 18 מקרים (100% מהתיקים שנכללו במדגם) בהם לא נשלח מכתב /

הודעה לתושב שערר התקבל והועבר לטיפול הוועדה, כדלהלן:

מספר ערר	ערר בעניין	תאריך הגשת הערר לוועדה	בדיקת הביקורת
1		18/08/14	אין אישור קבלת הערר ולא תיעוד שנשלח לתושב
2		26/06/17	אין אישור קבלת הערר ולא תיעוד שנשלח לתושב
3		19/03/18	אין אישור קבלת הערר ולא תיעוד שנשלח לתושב
4		17/06/18	אין אישור קבלת הערר ולא תיעוד שנשלח לתושב
5		12/12/18	אין אישור קבלת הערר ולא תיעוד שנשלח לתושב
6		חסר תאריך	אין אישור קבלת הערר ולא תיעוד שנשלח לתושב
7		04/02/18	אין אישור קבלת הערר ולא תיעוד שנשלח לתושב
8		13/07/16	אין אישור קבלת הערר ולא תיעוד שנשלח לתושב
9		20/06/17	אין אישור קבלת הערר ולא תיעוד שנשלח לתושב
10		20/06/17	אין אישור קבלת הערר ולא תיעוד שנשלח לתושב
11		01/08/18	אין אישור קבלת הערר ולא תיעוד שנשלח לתושב
12		28/08/19	אין אישור קבלת הערר ולא תיעוד שנשלח לתושב
13		07/07/13	אין אישור קבלת הערר ולא תיעוד שנשלח לתושב
14		27/02/12	אין אישור קבלת הערר ולא תיעוד שנשלח לתושב
15		18/02/15	אין אישור קבלת הערר ולא תיעוד שנשלח לתושב
16		04/02/16	אין אישור קבלת הערר ולא תיעוד שנשלח לתושב
17		26/06/17	אין אישור קבלת הערר ולא תיעוד שנשלח לתושב
18		04/07/18	אין אישור קבלת הערר ולא תיעוד שנשלח לתושב

רכזת הוועדה הסבירה שאיננה נוהגת להפיק מכתבים בסגנון זה בגין כל אחת ואחת מהפניות. בחלק מהמקרים נשלחה הודעה באמצעות הדוא"ל, אולם הודעות אלה אינן מתועדות בתיקי הערר.

המלצות:

מומלץ לקבוע מנגנון שעל פיו בעת קבלת ערר, ישלח למערער מכתב פורמאלי המאשר את קבלת הערר, מאשר את שלמות המסמכים או השלמות נדרשות ומעדכן לגבי העברה לטיפול של הוועדה. תיעוד למכתבים אלו יש לשמור בתיקי הערר כאסמכתא לתקינות ההליכים.

4.4 דרישה לקבלת התייחסות ממנהלת הארנונה

בהתאם לתקנות (סעיף מס' 5), על ועדת הערר לשלוח את כתב הערר למנהל הארנונה בעירייה לצורך קבלת התייחסותו על כתב הערר שהתקבל. דיון בוועדה בגין הערר שהוגש אפשרי רק לאחר קבלת התייחסות מנהל הארנונה.

הביקורת ביקשה לבחון את סדרי התנהלותה של הוועדה תוך בחינה בתוך כמה זמן הועבר דיווח למנהלת הארנונה אודות הגשת הערר ובקשה לקבל התייחסותה.

בבדיקת הביקורת נמצאו 18 מקרים (100% מהתיקים שנכללו במדגם) בהם לא נשמר תיעוד למכתבים פורמאליים שנשלחו למנהלת הארנונה בבקשה לקבלת התייחסותה לערר שהתקבל וכן אין תיעוד למועד שליחת הודעות כאמור.

מספר ערר	ערר בעניין	תאריך הגשת הערר לועדה	תאריך שליחת מכתב למנהלת הארנונה לקבלת התייחסותה לערר שהוגש
1		18/08/14	אין תיעוד בתיק לפניה למנהלת הארנונה
2		26/06/17	אין תיעוד בתיק לפניה למנהלת הארנונה
3		19/03/18	אין תיעוד בתיק לפניה למנהלת הארנונה
4		17/06/18	אין תיעוד בתיק לפניה למנהלת הארנונה
5		12/12/18	אין תיעוד בתיק לפניה למנהלת הארנונה
6		חסר תאריך	אין תיעוד בתיק לפניה למנהלת הארנונה
7		04/02/18	אין תיעוד בתיק לפניה למנהלת הארנונה
8		13/07/16	אין תיעוד בתיק לפניה למנהלת הארנונה
9		20/06/17	אין תיעוד בתיק לפניה למנהלת הארנונה
10		20/06/17	אין תיעוד בתיק לפניה למנהלת הארנונה
11		01/08/18	אין תיעוד בתיק לפניה למנהלת הארנונה
12		28/08/19	אין תיעוד בתיק לפניה למנהלת הארנונה
13		07/07/13	אין תיעוד בתיק לפניה למנהלת הארנונה
14		27/02/12	אין תיעוד בתיק לפניה למנהלת הארנונה
15		18/02/15	אין תיעוד בתיק לפניה למנהלת הארנונה
16		04/02/16	אין תיעוד בתיק לפניה למנהלת הארנונה
17		26/06/17	אין תיעוד בתיק לפניה למנהלת הארנונה
18		04/07/18	אין תיעוד בתיק לפניה למנהלת הארנונה

4.5. קבלת התייחסות ממנהלת הארנונה

על פי התקנות (סעיף מס' 6), מנהל הארנונה נדרש להגיש את התייחסותו לערר שהוגש בתוך 30 יום. תשובה זו תוגש לוועדת הערר ותהווה בסיס לניהול ההליך "המעין שיפוטי".

הביקורת ביקשה לבחון את סדרי התנהלותה של הוועדה תוך בחינה האם מקפידה על עמידה בלוחות הזמנים שנקבעו בחוק ועל קבלת התייחסות מנהלת הארנונה כנדרש.

בבדיקת הביקורת נמצאו 14 מקרים שבהם התשובות הוגשו לוועדה על ידי עו"ד חיצוניים הפועלים מטעם העירייה בכל המקרים הללו תשובתם ניתנת ללא ציון תאריך. ראוי לציין כי גם בנתוני רכזת הוועדה אין תיעוד למועד קבלת התייחסות וחוות דעת מנהלת הארנונה ו/או היועצים המשפטיים החיצוניים. בהעדר רישום תאריכים, אין אפשרות טכנית לבחון האם מנהלת הארנונה או בא כוחה (עו"ד המייצגים) פעלו במסגרת לוחות הזמנים שנקבעו בחוק.

מספר ערר	ערר בעניין	תאריך הגשת הערר לועדה	מועד קבלת התייחסות מנהל הארנונה לערר	עו"ד מייצג בתיק
55/17		18/08/14	המסמך לא כולל תאריך	
21/17		26/06/17	המסמך לא כולל תאריך	
3/18		19/03/18	המסמך לא כולל תאריך	
37/18		12/12/18	המסמך לא כולל תאריך	
2/18		04/02/18	המסמך לא כולל תאריך	
21/16		13/07/16	המסמך לא כולל תאריך	
03/17		20/06/17	המסמך לא כולל תאריך	
4/17		20/06/17	המסמך לא כולל תאריך	
14/19		28/08/19	המסמך לא כולל תאריך	
8 (ישן)		07/07/13	המסמך לא כולל תאריך	
9 (ישן)		27/02/12	המסמך לא כולל תאריך	
9/16		04/02/16	המסמך לא כולל תאריך	
22/17		26/06/17	המסמך לא כולל תאריך	
35/18		04/07/18	המסמך לא כולל תאריך	

כמו כן נמצאו מקרים בהם בתיק הערר כלל אין תיעוד לתגובת מנהלת הארנונה, במידה וניתנה.

לדוגמה:

מספר ערר	ערר בעניין	תאריך הגשת הערר לועדה	מועד קבלת התייחסות מנהל הארנונה לערר	עו"ד מייצג בתיק
20/18		17/06/18	אין תיעוד לקבלת התייחסות	---
24/19		חסר תאריך	אין תיעוד לקבלת התייחסות	---
31/18		01/08/18	אין תיעוד לקבלת התייחסות	---
29/15		18/02/15	אין תיעוד לקבלת התייחסות	---

5. קביעת מועדים לדיון הוועדה

בהתאם לתקנות (סעיף מס' 9), לאחר קבלת כתב הערר ולאחר קבלת התייחסות מנהל הארנונה, על הוועדה להתכנס לדיון בערר. ראוי לציין כי הדיון הינו הליך מעין שיפוטי. לוועדה סמכות לקיים מספר ישיבות, לזמן עדים, לקבל תצהירים, ואף לפעול להגעה להסכמות ופשרות. כן בסמכות הוועדה לקיים דיון בהשתתפות הצדדים או ללא השתתפותם.

הימשכות התהליך ודחיית מועדי הטיפול בעררים שהוגשו עלולים להביא לתחושת חוסר אמון במערכת ובאחד הכלים החשובים ביותר שעומדים לזכות התושבים – הזכות לערער על סכום החיוב בארנונה.

5.1 פערי הזמנים בין קבלת הערר לבין זימון לדיון ראשוני

הביקורת סקרה את המסמכים שהתקבלו במטרה לבחון את מועד קבלת הערר ואת מועד הדיון הראשוני שבוצע בגינו.

בבדיקת הביקורת נמצאה שונות גדולה בין התיקים בזמן שחלף בין תאריך הגשת הערר לתאריך הדיון הראשון בערר. ישנם ערערים שדיון ראשון התקיים כחצי שנה לאחר הגשת הערר וישנם עררים שדיון ראשון בהם התקיים כשלוש שנים וחצי, ארבע שנים או חמש שנים לאחר הגשת הערר. כדלהלן:

מספר ערר	ערר בעניין	תאריך הגשת הערר לועדה	תאריך הפקת זימון לדיון	מועד דיון ראשון	פער בין מועד הערר למועד הדיון
1		18/02/15	חסר תיעוד	23/12/19	חמש שנים
2		27/02/12	חסר תיעוד	01/03/16	ארבע שנים
3		18/08/14		07/03/18	שלוש וחצי שנים
4		07/07/13	חסר תיעוד	28/02/16	שנתיים וחצי
5		04/02/16		08/01/18	שנתיים
6		13/07/16		07/03/18	שנה ושלושה רבעים
7		04/02/18		06/05/19	שנה ורבע
8		28/08/19		27/07/20	שנה
9		04/07/18		06/05/19	עשרה חודשים
10		26/06/17		07/03/18	שמונה חודשים
11		12/12/18		29/07/19	שמונה חודשים
12		26/06/17		15/01/18	חצי שנה
13		19/03/18		15/10/18	חצי שנה
14		20/06/17		15/01/18	חצי שנה

ראוי לציין כי בשאר התיקים שנכללו במדגם (4 תיקים) לא ניתן לבחון את פערי הזמן שבין תאריך הגשת הערר לבין תאריך מועד הדיון הראשון בהעדר תיעוד וודאי לגבי מועד קבלת הבקשה לערר ו/או מועד הדיון.

5.2. פערי זמנים שבין הדיון ראשון לבין הדיון השני

מסקירה של עבודת הוועדה ומניתוח הנתונים שהתקבלו מרכזת הוועדה נמצא שבחלק מהעררים, הוועדה הצטרכה לקיים יותר מדיון אחד בתיק הערר. לרוב הדיון הראשון נועד לשמיעת טענות הצדדים ולבדיקה האם יש מקום להגיע לפשרה ואילו הדיון השני מהווה לכאורה "דיון הוכחות". במסגרת התיקים שנכללו במדגם נמצא שב- 3 מקרים בהם קיימה הוועדה שני דיונים.

בבדיקת הביקורת נמצאו פערים גדולים בלוחות הזמנים שבין הדיון הראשון לבין הדיון השני שנקבע בתיק, מדובר על פערים שמגיעים לכדי שנים.

כדלהלן:

מספר ערר	ערר בעניין	תאריך הגשת הערר לועדה	מועד דיון ראשון	מועד דיון נוסף	פער בין מועד הערר למועד הדיון
2		27/02/12	01/03/16	26/08/18	שנתיים ורבע
3		18/08/14	07/03/18	19/08/20	שנתיים וחצי
4		07/07/13	28/02/16	21/11/17	שנה ושלושה רבעים

6. פרסום החלטות וועדת ערר

בהתאם לתקנות (סעיף מס' 20) ההחלטות של ועדת ערר הן החלטות מחייבות אשר יש לפרסם באתר הרשות ועל הרשות לפעול לביצועם.

13. החלטת הוועדה תהיה מנומקת; היא תיערך בכתב ותיחתם בידי חברי הוועדה.

14. בגוף ההחלטה יצוין כי החלטת הוועדה נתונה לערעור לפני בית המשפט לעניינים מינהליים שבאזור שיפוטו מצוי מקום מושבה, בתוך 45 ימים ממועד המצאת ההחלטה לצדדים.

15. החלטות הוועדה יפורסמו באתר האינטרנט של הרשות המקומית, כפי שיקבע יושב ראש הוועדה.

16. יושב ראש הוועדה רשאי להורות, מיוזמתו או לבקשת בעל דין, שפרט מן הפרטים המופיעים בהחלטת הוועדה לא יפורסם, אם ראה שיש בחשיפתו משום פגיעה מטעם מן הטעמים המפורטים בתקנה 11 (סוגייה של פרטיות)

בבדיקת הביקורת נמצא שבאתר האינטרנט של העירייה, מפורסמים הפרוטוקולים וההחלטות של ישיבות ועדת הערר מחודש אוקטובר 2014 עד חודש יולי 2020, בלבד. כל הישיבות החל מאוגוסט 2020 טרם פורסמו באתר בניגוד לתקנות.

פירוט מועדי הישיבות ונושאי הדיון נערכו וצורפו בנספח ב'.

6.1 פרסום הסדרי פשרה

כפי שהוסבר בהרחבה בסעיף 1.5, מנהלת רכזת הוועדה רישומים אודות סטטוס של העררים הנמצאים בטיפול הוועדה. ברישומים אלו ישנם תיקים / עררים המסווגים "כתיקים סגורים – הסכמי פשרה".

במהלך עבודת הביקורת הוסבר שישנם מקרים שבמהלך הדיונים בין העורר למנהלת הארנונה מגיעים להסכם פשרה. הסכם זה מובא לוועדת ערר לצורך אישורה טרם כניסתו לתוקף.

עיון ב 18 תיקי המדגם העלה שב 6 תיקי ערר ציינה רכזת הוועדה שתיקים אלו נסגרו בהסכם פשרה. נמצא כי פשרות / החלטות אלו לא פורסמו ולא הובאו לידיעת הציבור כחלק מפרסום הפרוטוקולים של הוועדה. לכאורה נדרש היה לקיים ישיבת ועדת ערר, לאשר את ההסכמים ולפרסם את הפרוטוקול אולם בפועל לא התקיים דיון, לא נערך פרוטוקול ולא פורסם באתר האינטרנט, בניגוד להוראות החוק. כדלהלן:

מספר ערר	ערר בעניין	סטטוס הערר ברישומי רכזת הוועדה	פרסום החלטה זו באתר העירייה
55/17		הסכם פשרה - העורר ישלם 8,500 ₪ לסילוק חובותיו	לא פורסם באתר
24/19		הסכם פשרה - העירייה תזכה את העורר בסכום חד-פעמי של 217,274.90 ₪, כאשר סכום הזיכוי יישם תחילה על סכום חיובי הארנונה לשנת 2020.	לא פורסם באתר
21/16		הסכם פשרה - הנכס יסווג בסיווג "משרדים ושירותים שלא פורטו במקום אחר" (313) בהתאם להשגת העורר, במידה ותיווצר יתרת חוב העורר מתחייב להסדירה בתוך 30 יום	לא פורסם באתר
4/17		הסכם פשרה - השטחים יחוייבו בסיווג של "בנין כללי שירותי כזר המשמש לסירותי אחסנה מעל 2,500 מ"ר", למעט שטח של 285 מ"ר אשר יחוייב בסיווג "משרדים למלאכה"	לא פורסם באתר
31/18		הסכם פשרה - הצדדים הסכימו על הגודל לחלוקה וסיווג של הנכס	לא פורסם באתר
14/19		הסכם פשרה - העורר ישלם סכום של 110,000 ₪ באופן חד פעמי לעירייה, כאשר מעבר לחיוב זה אין לעורר עוד חוב נוסף / אחר בארנונה	לא פורסם באתר

נספח א' – התייחסות רכזת הוועדה

התייחסות של רכזת ועדת ערר לטיטוט דוח הביקורת

- בפתח דבריי אבקש לציין שהוועדה קיבלה את המינוי בחודש אפריל 2017, נדרשו מספר חודשים על מנת לסדר ולארגן את המסמכים השונים (היה כאוס מוחלט) כך שרק בתחילת אוקטובר 2017 החלה בפועל הפעילות.
- עם כניסתה של הוועדה לתפקידה כמות העררים הפתוחים עמד על כ- 180 תיקים ישנים וכן 32 תיקים הרלוונטיים לשנת 2017. כלומר – על שולחנה של הוועדה הצטברו כ- 220 תיקים.
- במרבית התיקים הישנים כלל לא התקיימו דיונים, בחלק קטן התקיים דיון מקדמי אך היה המשך להליך והוועדה נאלצה לחזור לנקודת ההתחלה.
- מידי שנה התווספו תיקים חדשים כדלהלן: שנת 2018 התווספו 355 תיקים, בשנת 2019 24 תיקים ובשנת 2020 29 תיקים. בשנת 2021 התקבלו עד כה 17 תיקים חדשים.
- בשלב הראשון הוועדה החלה לקיים דיונים מקדמיים לכל התיקים, נכון לתאריך 13.6.2021 יתרת העררים הפתוחים (שלא דנו בהם) עומד על 26 תיקים בלבד.
- ראוי לציין לשבח את נכונות הצדדים להגיע להבנות, אך אלמלא יוזמת ומעורבות הוועדה אשר הפגישה את הצדדים, זה לא היה קורה והצדדים לא היו מגיעים להידברות והסכמות ביניהם מה שהוביל בסופו של דבר לפשרה ומחיקת הערר.
- ראוי להדגיש כי תפקיד יו"ר וחברי הוועדה והמזכירות אינם מסתכמים בהוצאת זימונים וקיום הדיון בלבד, ישנה עבודה לא מועטה סביב זה, לרבות:
 - קבלת בקשות והחלטות ביניים שמתקבלות תדיר מהצדדים ויש צורך להפיץ בין כל הגורמים.
 - הכנת פרוטוקולים לאחר הדיון, הפצתם ופרסום באתר אינטרנט
 - עבודות נוספות back-office שמתחיל מרגע קבלת הערר, רישום ומספור והעברתו למשיבה למתן כתב תשובה, קביעת מועד הוצאת זימונים והיערכות לדיון, לרבות הכנת כיבוד.
 - מענה לפניות במיילים וטלפוניות של משרדי עורכי הדין משני הצדדים, דאר ודאר שליחים, התכתבויות פנימיות, שיחות עדכון עם ב"כ הצדדים וכו'
 - טיפול בתיקים סגורים לגניזה.
- עלי לציין כי אני חושפת בפני כולם את הטלפון האישי שלי, על מנת שלא ייווצר מצב שאין מענה במקרים בהם אני נעדרת.

הערות	בעניין	ערר מספר	תאריך ועדה
		8 (ישן)	22/11/2017
		23/17	22/11/2017
		53 (ישן)	22/11/2017
		8 (ישן)	22/11/2017
		27/15	08/01/2018
		14/16	08/01/2018
		25/17	08/01/2018
		1/16	08/01/2018
		1/16א	08/01/2018
		26/17	08/01/2018
		9/16	08/01/2018
		17 (ישן)	08/01/2018
		30/16	15/01/2018
		39/16	15/01/2018
		03/17	15/01/2018
		20/17	15/01/2018
		21/17	15/01/2018
		27/16	15/01/2018
		44/17	15/01/2018
		40 (ישן)	07/03/2018
		2/15	07/03/2018
		21/16	07/03/2018
		39/17	07/03/2018
		8 (ישן)	07/03/2018
		22/17	07/03/2018
		55/17	07/03/2018
		20/17	07/03/2018
		9 (ישן)	26/03/2018
		64 (ישן)	26/03/2018
		1/17	16/04/2018
		61 (ישן)	16/04/2018
		31 (ישן)	11/06/2018
		36/16	11/06/2018
		2/17	11/06/2018
		13/16	11/06/2018
		8/17	11/06/2018
		72 (ישן)	15/10/2018
		5/15	15/10/2018
		13/15	15/10/2018
		17/16	15/10/2018
		18/16	15/10/2018
		19/17	15/10/2018
		38/17	15/10/2018
		45/17	15/10/2018

הערות	בעניין	ערר מספר	תאריך ועדה
		12/18	15/10/2018
		3/18	15/10/2018
נרשם באותו הפרוטוקול		20 (ישן)	10/12/2018
		31/17	10/12/2018
		7/18	10/12/2018
		70 (ישן)	10/12/2018
		31/17	10/12/2018
		9/18	10/12/2018
		44 (ישן)	10/12/2018
		45 (ישן)	10/12/2018
		25/15	10/12/2018
		30/17	10/12/2018
		6/18	10/12/2018
		69 (ישן)	10/12/2018
		76 (ישן)	10/12/2018
		24/15	10/12/2018
		16/16	10/12/2018
		5/17	10/12/2018
		5/18	10/12/2018
		2/18	06/05/2019
		11/16	06/05/2019
		35/18	06/05/2019
		36/17	06/05/2019
		37/18	29/07/2019
		38/18	29/07/2019
		12/19	16/09/2019
		59/13	16/09/2019
		59/14	16/09/2019
	10/19	16/09/2019	
	35/17	16/09/2019	
	2/16	28/10/2019	
	6/17	28/10/2019	
	20/16	28/10/2019	
	40/17	28/10/2019	
	10/16	28/10/2019	
	7/17	28/10/2019	
	2/19	28/10/2019	
	33/16	28/10/2019	
	46/17	23/12/2019	
	38/18	23/12/2019	
	16/19	23/12/2019	
	11/18	23/12/2019	
	5/19	23/12/2019	
	29/15	23/12/2019	

הערות	בעניין	ערר מספר	תאריך ועדה
		21/19	27/07/2020
		26/2020	27/07/2020
		14/19	27/07/2020
		22/19	27/07/2020
		10/20	27/07/2020

נספח ג' – העתק פרוטוקול ישיבת מוועדת הערר מיום 5.9.2016



בס"ד

מועצת העיר ה-13

פרוטוקול החלטות לישיבת מועצה מן המניין – מס' 08/16

שדהקיימה ביום שני, ב' אלול תשע"ז 05/09/2016, בשעה 18:00

היכל התרבות העירוני ע"ש מקסים לוי

משתתפים:**חברי מועצה:**

ראש העיר – יאיר רביבו, מ"מ – אליהו סער, ס. ראש העיר – אליהו ממון, ס. ראש העיר – יוסף חיים הרוש, רפי קטשוילי, אביב וטרמן, עמיחי לנגפלד, גיל חוד, ליאה שטיינברג, אלעזר קוליכמן, דוד עידן, אריה לוי, דוד אדרי, מאיר אסולין, פרגי אבן פרגי, מוחמד אבו שריקי, אכרם סאקללה, עמוס חגי, עבד אלכרים אזורגה.

הנהלת העירייה:

אהרון אטיאס- מנכ"ל העירייה, ציון הדר – גזבר העירייה, אבנר יוסף – יועץ משפטי, שירן גירבי – מנהלת מחלקת פרויקטים, משה מימון- מבקר העירייה, משה אלדן – ע. ראש העיר, יהורם בן ארוש- דובר העירייה.

נעדרים:

אלעזר קוליכמן

על סדר היום במועצה:

1. דברי פתיחה ראש העיר
2. אישור פרוטוקול של ישיבת המועצה מתאריך 01/08/16 - **הצבעה:** פה אחד
1. **הודעת ראש העיר בדבר הענקת תואר כבוד של משנה לראש העיר, ללא שכר ותנאים נלווים לחבר המועצה רפי קטשוילי**
2. שאילתא של חבר המועצה פרגי אבן פרגי
3. **דין מורחב** - אכיפת חוקי עזר
4. **ענייני מינהל כספים** - אישור החלטות מפרוטוקול ועדת כספים מס' 07/2016 - **הצבעה:** פה אחד

5. ענייני המחלקה המשפטית-**א. דברי הסבר לבקשה:**

בהמשך להחלטת מועצה מיום 7/9/15, לפיה החליטה מועצה העיר לאמץ חיקוקי סביבה בהתאם לחוק רשויות מקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים, התשס"ח – 2008. הודעה נשלחה למשרד המשפטים, בשלב זה ניתן לפעול לפי חלק מהחוקים שאומצו, ולצורך אמוץ שאר החוקים יש לשלח הודעה נוספת בנוסח המצ"ב.

הצעת החלטה: לתקן את ההודעה על החלת חוקי עזר כפי שמופיע בנוסח המצורף

הצבעה: פה אחד**ב. דברי הסבר לבקשה: - ירד מסדר היום!**

יו"ר ועדת ערר לארנונה עו"ד אסף פונקלשטיין התפטר מתפקידו ביום 22/5/2016. העירייה פירסמה ביום 2/6/2016 מודעה לציבור שבה היא מבקשת ממועמדים אשר עונים על הקריטריונים להגיש מועמדות. יודגש כי הקריטריונים נקבעו בהתאם להנחיית משרד הפנים. לעירייה הוגשה הצעת מועמדות אחת בלבד על ידי עו"ד רפאל שושן. לאחר שנבדקו קורות החיים שצירף ולאחר שנוכח כי הנ"ל עומד בתנאים הקבועים בחו"ר מנכ"ל משרד הפנים לתפקיד, הוחלט להמליץ למועצת העיר על מינויו לתפקיד יו"ר ועדת הערר. אין במינוי על מנת למנוע מהעירייה להעסיק יו"ר ועדת ערר ארנונה נוסף. מצ"ב קורות החיים של עו"ד שושן ופרוטוקול ועדת השלושה שדנה בעניין.

הצעת החלטה: מינוי עו"ד רפאל שושן כיו"ר ועדת ערר לארנונה.

6. אישור התבחינים לתמיכות לשנת 2017 - **הצבעה:** פה אחד7. **הודעות:**

• ישיבת המועצה הבאה תתקיים ב-10/10/16, ח' בתשרי תשע"ז

אהרון אטיאס
מנכ"ל העירייה

ניהול מצאי עמותת רשת

המתנ"סים לוד

תוכן עניינים

243	פרק א' – מבוא.....
248	פרק ב' - תמצית ממצאים עיקריים.....
250	פרק ג' – פירוט הממצאים.....
250	1. מדיניות כתובה ונהלים.....
251	2. בעלי תפקידים האחראים על המצאי.....
252	3. הדרכת בעלי תפקידים בתחום המצאי.....
253	4. ניהול המצאי במערכות מידע.....
254	5. מק"ט לפריטי מצאי במספר מזהה.....
255	6. קבלת מצאי מרכש.....
257	7. מצאי שכור.....
257	8. קליטת המצאי וסימונו.....
259	9. החתמת מנהלים ביחידות השונות.....
260	10. ספירת מצאי.....
262	11. גריעת פריטי מצאי.....
264	12. בדיקת פתע לאימות מצאי בסניפים.....
265	13. סיכום.....

פרק א' - מבוא

1. מבוא

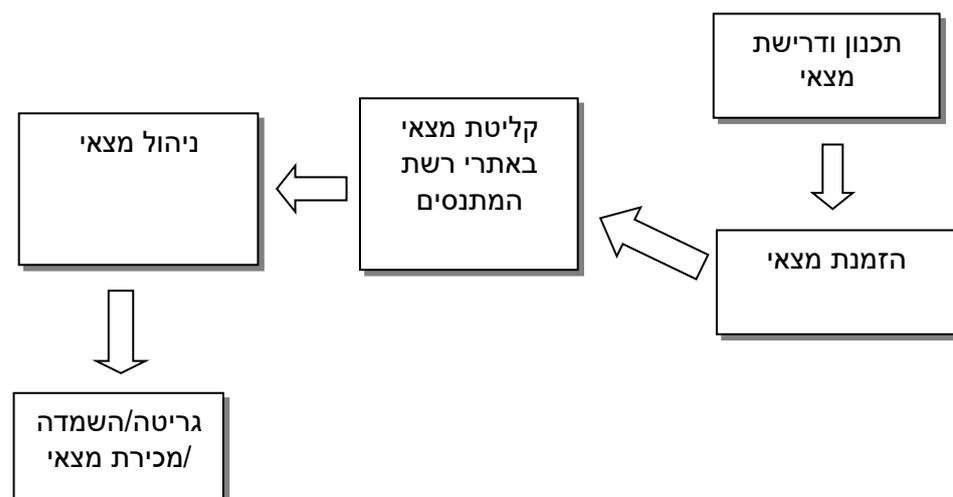
עמותת רשת המתנ"סים לוד (ע"ר) (להלן: "העמותה" או "רשת המתנ"סים") נוסדה בתאריך 16.1.2013. בתאריך 1.1.2017, הועברו הפעילויות, הנכסים והעובדים של רשת המתנ"סים מהחברה הכלכלית לוד לעמותה⁹².

העמותה פועלת כתאגיד מעין עירונית, כאשר הרכב הוועד המנהל על פי תקנון העמותה⁹³ הוא: לפחות 40% העירייה, לפחות 40% הציבור ועד 20% נציגי החברה למתנ"סים. בין מטרותיה נכללות⁹⁴: ניהול מתנ"ס מרכז קהילתי לוד, ייצוג האזור ותושביו בתחומי הרשות המקומית שבה פועל המתנ"ס, פעולה קהילתית בקרב האוכלוסייה בתחום הרשות המקומית בה נמצא המתנ"ס או המרכז על כל רבדיה, תוך שיתופה בפעילויות אלה, ביצוע פעולות קהילתיות, תרבותיות, חינוכיות וספורטיביות בתיאום ובזיקה לחברה [למתנ"סים] ואגב שיתוף פעולה איתה.

העמותה רוכשת טובין ברי קיימא (להלן: "אינוונטר" או "מצאי" או "רכוש קבוע") המשמשים את המטה, המרכזים הקהילתיים ומעונות היום (להלן: "הסניפים" או "המרכזים הקהילתיים") לפעילות השוטפת שלהם.

ככלל רכש של מצאי נרשם בהנהלת החשבונות כהוצאה שוטפת כשההוצאה נמוכה ולא מהותית, כשההוצאה גבוהה ומהותית היא נרשמת כרכוש קבוע ומנוהלת כרכוש קבוע לצרכי הפחתה לפי כללי מס הכנסה.

ניהול טובין מורכב מקליטת פריטים מרכש, ניהולו השוטף באתרים וגריעתו בסוף התהליך. התרשים שלהלן מתאר את מחזור החיים של טובין:



92 נתוני דוח כספי של העמותה.

93 סעיף 10.4 בתקנון. בפועל יש 17 חברי ועדת מנהל כאשר 41% הם ממונה הרשות, 41% נציגי ציבור ו-18% נציגי החברה למתנ"סים.

94 בהתאם לסעיף 4.1 בתקנון העמותה.

עד לשנת משנת 2019 לא היה לעמותה אחראי מצאי. מאז, המצאי אמור להיות מנוהל באופן מרוכז על ידי אחראי המצאי, אשר כפוף למנהל הכספים. תפקיד זה מבוצע בנוסף לתפקידו כמנהל הבטיחות והביטחון של רשת המתנסים.

מנהל הכספים מסר לביקורת כי, במסגרת ההיערכות והלימוד לצורך הטמעת ניהול המצאי בעמותה, אחראי המצאי של העמותה נפגש עם רכז המצאי בעירייה.

מצאי העמותה נמצא במשרדים הראשיים שבהיכל התרבות וב-9 אתרים נוספים. הטבלה שלהלן מפרטת את האתרים השונים של העמותה בהם קיים מצאי:

מס'	שם הסניף	הערות
1	היכל התרבות	משרדי הנהלת רשת המתנסים
2	מתנ"ס גני יער	
3	מעון גני יער	
4	מרכז הצעירים	כולל מרכז צעירים "קליקה"
5	מתנ"ס גני אביב	
6	מתנ"ס חב"ד	
7	מתנ"ס נווה ירק	
8	מתנ"ס ספיר	
9	מתנ"ס רכבת	
10	מתנ"ס שיקגו	

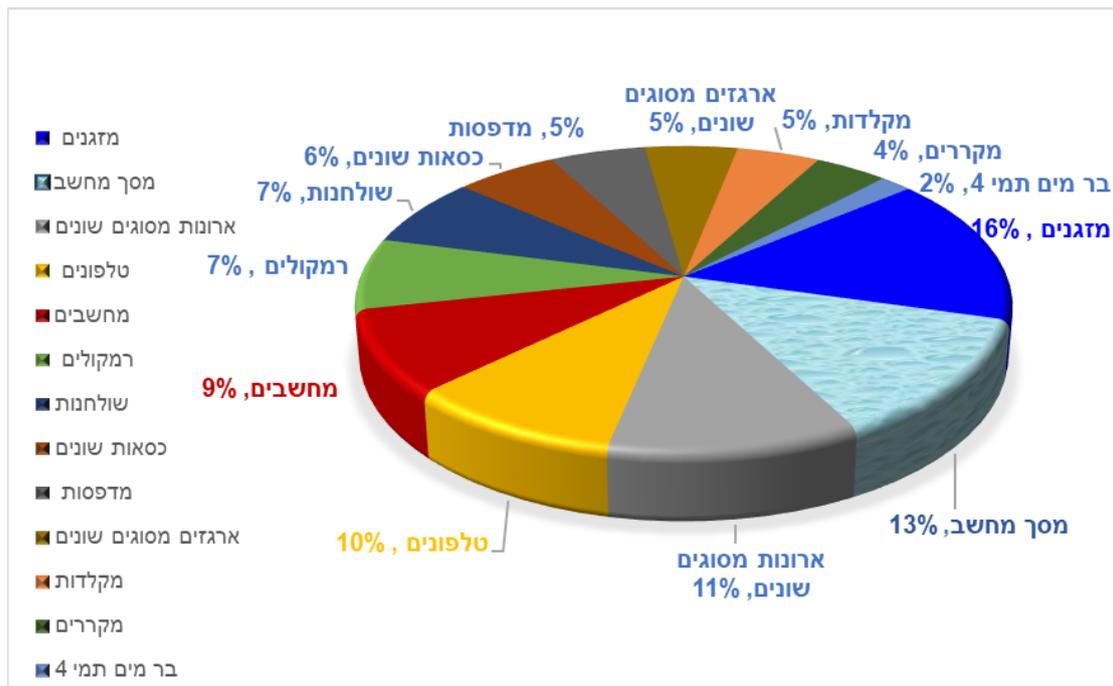
הערה: בנוסף לאתרים המפורטים בטבלה ישנו ג'מבורי, אך באתר זה לא קיים מצאי של העמותה.

הביקורת ריכזה בקובץ "אקסל" את נתוני המצאי שבאתרי העמותה מתוך הרישומים הידניים שנערכו על ידי אחראי המצאי, שהועברו אליה מהעמותה; נמצאו בסה"כ 657 רשומות המתעדות ציוד ופריטים שונים. מרשומות אלה מיפתה הביקורת (לצורך הצגה בדוח) 582 רשומות לפי קבוצות הפריטים והציוד כמפורט להלן:

מס'	תיאור פריט	כמות
1	מזגנים	85
2	מסך מחשב	70
3	ארונות מסוגים שונים	60
4	טלפונים	52
5	מחשבים	48
6	רמקולים	41
7	שולחנות	40
8	כסאות שונים	32

מס'	תיאור פריט	כמות
9	מדפסות	30
10	ארגזים מסוגים שונים	29
11	מקלדות	26
12	מקרים	23
13	בר מים תמי 4	10
14	מכונות שונות	9
15	תנורים לבישול/קרמיקה	8
16	טלוויזיות	6
17	שעון נוכחות	6
18	בידורית	2
19	כספת	2
20	DVR	1
21	אקס בוקס + משחקים	1
22	מכשיר שמיצה	1
23	סה"כ	582

להלן תרשים המציג את פילוח הפריטים שמופו על פי פריטים.



קיימת חשיבות רבה לניהול המצאי, אשר נרכש ממיטב כספי העמותה (שחלקו מתקבל מהעירייה) על פי נהלים וכללים ברורים המבטיחים את שמירתו וניהולו באופן מבוקר ויעיל.

מנגנוני בקרה הולמים התומכים בניהול מצאי מורכבים ממדיניות כתובה, נהלים כתובים וברורים, בקרה שוטפת על יישום המדיניות והנהלים ומערכות מידע תומכות. שימוש נכון בכלי בקרה אלה מאפשר שימוש יעיל ונאות של המצאי.

בהעדר נוהל ניהול מצאי בעמותה, הביקורת בחנה את תהליכי ניהול המצאי שלה על בסיס שני מסמכים אשר מפרטים תהליכים מקובלים בתחום ואשר יכולים להוות נורמה לאופן ניהול המצאי:

א. "נוהל מספר 4.15 – רישום רכוש קבוע וסימונו" הכלול בנהלי החברה למתנסים (להלן: "נוהל 4.15").

ב. תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), תשנ"ח – 1998, שהעירייה מחויבת לפעול על פיהן (להלן: "תקנות העיריות") תקנות אלה מתוות את התהליכים לניהול תקין של המצאי.

מערכות מידע:

- א. המצאי מנוהל בקבצים "וורד" של תכנת "אופיס".
- ב. מערכת "יש כיסוי": מערכת לניהול התקציב והרכש.

2. משרות הביקורת

בחינת תהליכי ניהול המצאי בעמותה ובין היתר עמידתם בהוראות המחייבות, הנהלים, ותהליכים המקובלים בארגונים דומים וקיומם של הליכי פיקוח ובקרה נאותים.

3. היקף הביקורת

הביקורת סקרה את אופן ניהול המצאי באתרי העמותה ובפרט במשרדי הנהלת העמותה בהיכל התרבות, במתנ"ס גני יער ובמעונות היום.

הביקורת התמקדה בין היתר בנושאים הבאים:

- א. ארגון ונהלי העמותה בנושא ניהול המצאי.
 - ב. תהליך קליטת המצאי.
 - ג. ניהול שוטף של המצאי.
 - ד. ספירות שנתיות/ספירות פתע.
 - ה. הטיפול בבלאי, החלפת ציוד, אובדן וגניבה של מצאי.
- בביקורת לא נבחן היבט הביטוח בניהול המצאי.

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

4.1. ראיונות

הביקורת נפגשה עם בעלי התפקידים הבאים:

- מנהל הכספים – ממונה על אחראי המצאי.
- אחראי המצאי.

4.2. בחינת מסמכים

הביקורת עיינה במסמכים הבאים:

- א. ריכוזי רישומי המצאי הידניים (בהעדר רישומים ממוחשבים) בכל אחד מהמתנ"סים, מעונות היום והיכל להתרבות.
- ב. מדגם חשבוניות בגין רכש ציוד.

4.3. ביקורת פתע

נערכה ביקורת פתע במשרדי ההנהלה שבהיכל התרבות, במתנ"ס גני יער ובמעונות היום במסגרתה נבדקה התאמה בין פריטי המצאי הרשומים לבין המצב בפועל.

פרק ב' - תמצית ממצאים עיקריים

1. מדיניות כתובה ונהלים

- 1.1. אין לעמותה מסמך מדיניות בנושא ניהול המצאי המגדיר יעדים, מטרות, קובע הנחיות, היתרים/איסורים ואופן יישום המדיניות.
- 1.2. אין לעמותה נוהל עבודה פנימי, כולל הנחיות לסניפים המסדיר את ניהול המצאי ובין היתר מתייחס לנושאים הבאים: קבלה ורישום ציוד חדש, ניהול המצאי, ספירת המצאי, גריעת המצאי.

2. בעלי תפקידים האחראים על המצאי

- 2.1. כתב המינוי שהוצא לאחראי המצאי כ-10 חודשים לאחר תחילת תפקידו זה אינו מפרט את מה שנדרש ממנו; בנוסף, לא הוצאו כתבי מינוי לאחראי מצאי ביחידות השונות.

3. הדרכת בעלי תפקידים

- 3.1. אחראי המצאי לא עבר הכשרה בתחום ניהול מצאי ולא נערכה הדרכה מסודרת למנהלי הסניפים באשר לניהול המצאי ובפרט בנושאים כמו דיווח על רכישת פריטים, העברת אסמכתאות, תיעוד להליך קליטת המצאי והתהליך הנדרש בביצוע לגבי הטיפול בבלאי פריטים וגריטה.

4. ניהול המצאי

- 4.1. נמצא כי ניהול רישום המצאי מתבצע באופן ידני באמצעות טפסים ולא באמצעות מערכת ייעודית או קבצי אקסל. ניהול המצאי, הרישום, התיעוד והבקרה טעונים שיפור משמעותי.

5. מק"ט לפריטי מצאי ומספר מזהה

- 5.1. נמצא כי לפריטי המצאי לא נקבעו מספרים קטלוגים חד-חד ערכיים; נקבעו שמות כלליים לפריטים בלי להבדיל בין התצורות השונות, לדוגמה: מחשבים, מזגנים וכד'.
- 5.2. נמצא כי העמותה אינה מנהלת את מחירי הפריטים, ולכן לא ניתן לדעת מהו ערך המצאי/עלות אבדנים.

6. קבלת מצאי מרכש

- 6.1. לא נקבעו בקורות ולא הוסדר בנוהל כתוב הליך קליטת פריטי מצאי מרכש או ממקור אחר, המבטיח שאחראי המצאי יקבל מידע אודותיו טרם הגעתו ולאחריה.

7. קליטת המצאי וסימונו

- 7.1. ניתוח טפסי המצאי וביקורי הפתע בשלושה אתרים העלה ליקויים באופן סימון הפריטים.
- 7.2. הממונה באתר/סניף העמותה אינו נדרש לאשר בחתימתו על טופס ייעודי שפריט המצאי נקלט באתר והינו באחריותו, בעת קליטת פריטים למצאי העובד.

8. ספירת מצאי

- 8.1. בכל שנות הפעילות של העמותה (משנת 2017) לא בוצעו ספירות מצאי למעט ספירת המצאי הראשונה שנערכה בסוף שנת 2019 ומאז לא בוצעה ספירת מצאי.

9. גריעת מצאי

- 9.1. לא נמצא כי תהליך גריעת פריטים מהמצאי נעשה על פי נוהל או הליך מובנה; כמו כן לא נמצא אצל אחראי המצאי תיעוד למצאי שנגרע.

פרק ג' – פירוט הממצאים

1. מדיניות כתובה ונהלים

מדיניות כתובה מתווה קווים מנחים ברורים וחד משמעיים לגבי תהליכי העבודה כפי שמקובל בתחום לגביהם הם גובשו ונכתבו (לדוגמה על איזה נהלים מתבססים – תקנות העיריות או נהלי רשת המתנ"סים, האם המצאי מנוהל ברמת סניף בודד או משרדים בתוך הסניף, האם הרכש של המצאי מרכזי או מבוזר, ניהול ממוחשב או ידני, איזה פריטים מנוהלים כמצאי ואיזה כהוצאה שוטפת וכד').

נהלים מוודאים שתהליכים יבוצעו בכל פעם באותו אופן, תוך שמירה על הפרדת תפקידים, בקרה נאותה, תיעוד וקיומו של נתיב בקרה שלם מייזום הפעולה ועד סיומה. במסגרת זו, קיימת חשיבות רבה לקיומם של מדיניות כתובה ונהלים כתובים בתחום ניהול המצאי.

אין לעמותה מסמך מדיניות בנושאי ניהול מצאי המגדיר יעדים, מטרות, קובע הנחיות, היתרים/איסורים ואת אופן יישום המדיניות. לדוגמה: רכש מרכזי, מדיניות חידוש מצאי וכ"ד.

כמו כן, אין לעמותה נוהל עבודה פנימי, כולל הנחיות לסניפים המסדיר את ניהול המצאי ובין היתר מתייחס לנושאים הבאים:

- א. קבלה ורישום ציוד חדש – תיעוד ודיווח לאחראי המצאי כולל העברת אסמכתאות, קליטת המצאי ורישומו וסימונו.
- ב. ניהול המצאי – עדכון לגבי שינויים במצאי כגון העברה בין סניפים, השאלות וכד'.
- ג. ספירות מצאי – ספירות שנתיות, ספירות בעת החלפת בעלי תפקידים.
- ד. גריעת מצאי – הטיפול בציוד לבלאי, גניבות וכד'.

כאמור, קיימים שני מסמכים אשר מפרטים תהליכים מקובלים בתחום ואשר יכולים להוות נורמה לאופן ניהול המצאי:

- א. "נוהל מספר 4.15 – רישום רכוש קבוע וסימונו" הכלול בנהלי החברה למתנסים.
- ב. תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), תשנ"ח – 1998, שהעירייה מחויבת לפעול על פיהן (להלן: "תקנות העיריות").

מנהל הכספים מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הדוח, כי "כללי החברה הארצית למתנסים בנושא רכוש קבוע הם הכללים הרלבנטיים גם לרשת המתנסים בלוד".

המלצות

- לקבוע מדיניות כתובה בנושא ניהול המצאי.
- לכתוב נוהל מפורט בנושא ניהול המצאי, בהתבסס על נוהל רכוש הקבוע של החברה למתנ"סים; מומלץ גם להסתייע בתקנות העיריות.

2. בעלי תפקידים האחראים על המצאי

קיימת חשיבות למינוי אחראי מצאי גם ברמת העמותה כולה וגם ברמת הסניפים. נושא זה מעוגן בתקנות העיריות ובנוהל החברה למתנ"סים.

משיחות עם אחראי המצאי עולה כי תפקידיו כוללים בין היתר:

- ניהול רישום מרוכז של המצאי ברשת המתנסים בקובץ מצאי.
 - קביעת רוטינה לספירת מצאי בכל סניף ותיעוד ממצאייה.
 - קביעת סדרי דיווח על נזקים שנגרמו למצאי.
 - גריעת פריטי מצאי מהרישום בשל אובדן או השבתה או מכל סיבה אחרת.
- כמו כן, חשוב למנות את מנהלי הסניפים (או בעל תפקיד מטעמם) כאחראים על המצאי שבסניפים שלהם. בהגדרות שבתקנות העיריות (סעיף 1) מוגדר: "רשם מצאי" - עובד העיריה שמונה לנהל רישום מצאי של טובין בעירייה.

בסעיף 30 בתקנות כתוב:

(ד) מנהל יחידה או עובד היחידה שמונה לכך בידו, ינהל את רישום המצאי באותה יחידה.

סעיף 96 לנוהל החברה למתנסים – "אחראי רישום רכוש קבוע" קובע כי:

96.1 מנהל המרכז הקהילתי ימנה עובד/ים לתפקיד אחראי על רישום רכוש קבוע ככל שיידרש

לפי שיקול דעתו. אחראי רישום קבוע, יהיה אחד מבעלי התפקידים האלה:

96.1.1 מנהלן

96.1.2 אב הבית

96.1.3 מנהל משק ואחזקה

96.2 במסגרת תפקידו, אחראי רישום רכוש קבוע ממונה על רישום, ניהול וסימון רכוש קבוע

במרכז הקהילתי וזאת בתיק פיזי או במערכת ייעודית.

נמצא כי בסוף שנת 2019, כשלוש שנים לאחר שנוסדה העמותה, מונה לראשונה אחראי מצאי בעמותה וכי לא מונו אחראי מצאי בכל אחד מהסניפים. במסגרת ישיבת הנהלת העמותה שהתקיימה ב-9.12.2019, מנהל העמותה עדכן את כי "...מנהל מתנ"ס הרכבת מסיים את תפקידו ומתמנה למנהל לוגיסטי של רשת המתנ"סים ויהיה אחראי על בטיחות ובטחון המבנים ובנוסף יהיה אחראי מלאי. המשמעות: לאחר שמילאתם את כל שלבי הרכש – זיהוי הצורך, מקור תקציבי, הצעות מחיר, הזמנה, קבלת טובין. באחריותכם לעדכן את [המנהל הלוגיסטי] על כניסת המלאי למאגר הפריטים שלנו והוא יצטרך להכניסו לרשומות". (הערת הביקורת היכן שנכתב "מלאי" הכוונה היא ל"מצאי").

ביום 4.10.2020 (כ-10 חודשים לאחר תחילת תפקידו של אחראי המצאי, מנהל העמותה הוציא לו כתב מינוי כדלקמן: "הריני להודיעך על מנויך באופן רשמי כאחראי על תחום המלאי והאיגוונטר ברשת המתנ"סים בלוד, על כל היבטיו של תפקיד זה. נעמוד לרשותך ככל שתידרש להבהרות נוספות לגבי מהות התפקיד."

הביקורת מעירה כי בכתב המינוי חסר פירוט של דרישות התפקיד.

המלצות

- להגדיר בנהלים את תפקידו והמשימות של אחראי המצאי של העמותה, ואחראי המצאי בסניפים השונים.
- להפיק כתבי מינוי לכל אחד מבעלי התפקידים בנושא המצאי אשר מפרט את מה שנדרש מהם.

3. הדרכת בעלי תפקידים בתחום המצאי

ניהול נכון של המצאי מצריך ידע מקצועי, השתלמות והדרכה מסודרת של בעלי התפקידים בכל הבטי הנושא ובכלל זה שימוש במערכות מידע ספירות ועוד.

סעיף 96.3 לנוהל החברה למתנ"סים קובע כי:

"היה וקיימת מערכת ממוחשבת לניהול מלאי במכרז הקהילתי, מנהל המרכז יוודא כי אחראי רישום רכוש קבוע, יעבור השתלמות על השימוש במערכת זו".

אחראי המצאי לא עבר הכשרה בתחום ניהול מצאי ולא נערכה הדרכה מסודרת למנהלי הסניפים באשר לניהול המצאי ובפרט בנושאים כמו דיווח על רכישת פריטים, העברת אסמכתאות, תיעוד להליך קליטת המצאי והתהליך הנדרש בביצוע לגבי הטיפול בבילאי פריטים וגריטה.

בהתייחסותו לטיוטת הדוח, מנהל הכספים מסר לביקורת כי "התקיימה השתלמות בנושאים מנהליים עם אנשי מקצוע לכל הגורמים הרלבנטיים במסגרתה הוצגו גם הנהלים בנושא רכוש קבוע. כל בעלי התפקידים עברו הכשרה מודרכת בנושא."

עוד מסר מנהל הכספים כי "בישיבת מנהלים הציג המנכ"ל באופן תדיר את כל שלבי רכישת הרכוש הקבוע וקליטתו כחידוד לנוהל וישנה בהירות גבוהה ומתועדת באשר לנוהל זה".

הביקורת מעירה כי מאז שאחראי המצאי מונה לתפקיד בסוף שנת 2019 והעמותה החלה לנהל את המצאי, לא נערכו השתלמויות בנושא.

המלצה

- לבצע השתלמות והדרכה מסודרת לכל בעלי התפקידים - אחראי מצאי ומנהלי הסניפים בכל הבטי ניהול המצאי ובכלל זה קליטה, גריעה, שינויים, גריטה ספירות ושימוש במערכות מידע.

4. ניהול המצאי במערכות מידע

שימוש במערכות מידע ממוחשבות לניהול המצאי אשר מאפשר שליטה, מעקב ובקרה של המצאי.

בסעיף 3 לתקנות העיריות כתוב: (ציטוט):

3. עירייה תנהל פנקס באחד מן האמצעים הנמצאים המפורטים להלן:

(1) מערכת עיבוד נתונים אוטומטית מרכזית, לניהול טובין שעליה יורה המנהל;

(2) מערכת עיבוד נתונים אוטומטית נפרדת, ובלבד שהתקיימו תנאים אלה:

(א) מערכת עיבוד הנתונים, מאפשרת מעקב אחר הרישום של החשבון הנגדי

בהנהלת החשבונות של העירייה ואיתור התיעוד המתאים;

(ב) נתקבל דיווח על יתרות כספיות, במתכונת שעליה הורה רואה החשבון של העירייה;

(ג) המערכת מאפשרת העברת הדיווח למערכת עיבוד נתונים מרכזית, באמצעים ממוכנים;

(ד) תכנון עיבוד הנתונים יהיה בהתאם להוראות כל דין ויאפשר בדיקה פנימית ובקרת נתונים;

(3) לפי בקשת ראש העירייה - בדרך אחרת שעליה הורה רואה חשבון שהמנהל מינה לאותה העירייה, ובאופן שהורה.

בסעיף 30 לתקנות העיריות כתוב:

(א) רשם המצאי ינהל רישום מרוכז של המצאי בעירייה על יחידותיה, בפנקס הטובין.

מחלקת הנהח"ש עושה שימוש בתוכנת "יש כיסוי" לצורך רישום הרכש בהיבט המעקב התקציבי.

סעיף 97 בנוהל החברה למתנ"סים בנושא קליטת רכוש קבוע קובע שאחראי רכוש קבוע יבצע את הפעולות הבאות בעת קבלת פריטי מצאי:

- א. סעיף 97.3 – "יעביר את פרטי הרכוש הקבוע למנהל החשבונות, לצורך קליטת הפריט בהנהלת החשבונות ולצורך רישום ב"ספר רישום מלאי" של המרכז הקהילתי (ושל השלוחה אם קיימת הפרדה)".
- ב. סעיף 97.4 – "ירשום את פרטי הרכוש הקבוע ב"כרטיס פריט" המסודר בסדר א-ב או במערכת ממוחשבת לניהול מלאי".

העמותה אינה עושה שימוש במערכת מידע ייעודית לניהול המצאי; הניהול מבוצע באופן ידני בלבד (באמצעות טבלאות/טפסי ספירת מצאי במסמכי "וורד").

המלצות

- לבחון הטמעת מערכת מידע לניהול המצאי לנוכח מספר הפריטים הרב המצוי במשרדי הרשת ובסניפים השונים.

5. מק"ט לפריטי מצאי וספר מזהה

ניהול נכון של מצאי מחייב שיטת קטלוג מובנת ואחידה המבדילה בין קבוצות הטובין, בה לכל פריט יקבע מספר קטלוגי ייחודי - מק"ט⁹⁵ חד-חד ערכי.

להלן ציטוטים בנושא קטלוג מתקנות העיריות:

הגדרות (תקנה 1):

"הקטלוג האחיד" - הגדרה אחידה לזיהוי טובין של העיריה, שפרסם המנהל הכללי של משרד הפנים;

"מספר קטלוגי" - מספר זיהוי של פריט טובין, כפי שהוא מופיע בקטלוג האחיד;

תקנה 16 - מנהל המחסן או רשם המצאי, לפי הענין, יזהה את הטובין שבאחריותו ויגדירם לפי הקטלוג האחיד.

להלן כללים לקביעת מספר קטלוגי על פי קטלוג אחיד שנהוגים ברשויות מקומיות ובארגונים רבים פריט: מדובר במספר קטלוגי של פריט, מורכב מתשע ספרות ומזהה אותו חד-ערכית מתוך כלל הטובין של הרשות. המק"ט הוא מספר קטלוגי של הפריט ומוגדר באופן מובנה על פי סיווגו לקבוצה, מדור ותת-מדור (ראשי, משני, תת-משני). כמו כן, לכל מק"ט אמור להיות מחיר אשר מאפשר הערכת עלות המצאי/אבדנים.

95 המק"ט הוא מספר שמוגדר על פי סיווגו לקבוצה, מדור ותת-מדור (ראשי, משני, תת-משני).

להלן תיאור גרפי של מבנה המק"ט:

X	– XX	– XX	– XXX	– X
קבוצה	מדור	תת	מס' רץ	ספרת
		מדור	ביקורת	

להלן הממצאים:

- א. נמצא כי לפריטי המצאי לא נקבעו מספרים קטלוגיים חד חד ערכיים; נקבעו שמות כלליים לפריטים בלי להבדיל בין התצורות השונות, לדוגמה: מחשבים, מזגנים וכד'.
- ב. נמצא כי העמותה אינה מנהלת את מחירי הפריטים, ולכן לא ניתן לדעת מהו ערך המצאי/עלות אבדנים.

המלצות

- לאמץ את שיטת הקטלוג של העירייה ולהטמיע אותה לגבי כלל הפריטים הקיימים במצאי העמותה; במסגרת זו, להגדיר מק"ט לכל סוג פריט.
- לרענן את הרישום של המצאי בטפסי המצאי ולפרט לגבי כל פריט, פרטים מזהים נוספים כגון שם היצרן, ומפרט (לדוגמה "מחשב דל i5" ולא רק "מחשב").
- לנהל מחירים לכל המק"טים.

6. קבלת מצאי מרכש

קיימת חשיבות לביצוע מעקב אחר הרכש קליטתו ורישומו כמצאי עם הגעתו לאחד מסניפי העמותה. סעיף 97.2 לנוהל רישום רכוש קבוע וסימונו של החברה למתנ"סים קובע כי, "התקבל הרכוש קבוע מול הזמנת רכש, יקבל את הרכוש כאמור בנוהל 4.05 – "קבלת טובין".

אחראי המצאי נדרש לנהל את המצאי ולרושמו על בסיס אסמכתאות לביצוע רכש כמו – הזמנת רכש, חשבונית ותעודת משלוח.

בהתאם לתהליכי העבודה הנהוגים בעמותה ומוטמעים במערכת המידע, רכישות עד 3,000 ש"ח אינם נדרשים באישור מנהל הכספים (על פי החלטה פנימית לא כתובה של העמותה). כתוצאה מכך, מנהל הכספים אינו מודע על רכישת מצאי מתחת ל-3,000 ש"ח אלא אם נודע לו באקראי.

נמצא כי לא נקבעו בעמותה בקרות ולא הוסדר בנוהל כתוב הליך לקליטת פריטי מצאי מרכש או ממקור אחר, המבטיח שאחראי המצאי יקבל מידע אודותיו טרם הגעתו ולאחריה. מנהל הכספים מסר לביקורת כי פריטים מגיעים ישירות לאתר הרלוונטי בלא ידיעתו ולא נרשמים על ידו כמצאי.

עוד נמצא כי לא קיים דיווח מתועד המלווה בהעברת העתקי אסמכתאות כאמור על ידי מנהלי הסניפים אינם מעבירים לאחראי המצאי של העמותה העתקי אסמכתאות ובין היתר, כפי שצוין,

העתקי הזמנת רכש וחשבוניות. יצוין כי, גם במועד קבלת מסמכים אלה בהנהלת החשבונות של הרשת, הם אינם מועברים לאחראי המצאי לצרכי עדכון המצאי.

חלק מהרכש שבוצע (מצוין להלן בטבלה) הינו בסכומים משמעותיים, שלדעת הביקורת, ראוי שירשמו במערכת המצאי של אחראי המצאי גם אם מדובר ברישום ממוריאלי⁹⁶ בנפרד ממערכת הנהלת החשבונות - לצרכי ניהול, מעקב ובקרה.

בהיעדר מערכת רכש, הביקורת בחנה מדגם של 7 חשבוניות בהן נרכש מצאי שנבחר אקראית, כדי לבחון האם הן קיימות בטפסי רישום המצאי ומשויות לסניפים או להיכל התרבות.

נמצאו מקרים בהם לא מצוין על האסמכתא/חשבונית בעבור איזה סניף בוצע הרכש; במקרים אלה צריך לבדוק מיהו הסניף שביצע את הרכש.

הטבלה שלהלן מציגה את תוצאות בדיקת מדגם החשבונות על ידי הביקורת:

מס'	שם הספק	מהות הרכש	תאריך	סכום ש"ח	הערות
1	כחול לבן	פירוק מזגן והתקנת מזגן חדש	31/12/2020	3,700	לא צוין בחשבונית באיזה סניף הותקן המזגן.
2	אלון מחשבים	התקנת מערכת מצלמות במעגל סגור במעון גני יער	31/8/2020	23,166	לא נמצא בטפסי רישום המצאי אינדיקציה לרישום מערכת המצלמות במעגל סגור. המערכת לא קיימת במצאי.
3	מיזוג המרכז	הספקת 2 מזגנים, פירוק 3 מזגנים	10/11/2019	9,360	לא צוין בחשבונית באיזה סניף הותקן המזגן.
4	אלון מחשבים	מערכת הקלטה ל-32 מצלמות	11/7/2021	3,159	לא צוין בחשבונית באיזה סניף הותקנה המערכת.
5	רדיוס לוד	ריהוט	24/1/2021	3,000	
6	ביתק טכנולוגיות	עבור מנועים שואב [מרכזי]	18/2/2020	16,000	לא צוין בחשבונית עבור מה נרכשו המנועים, אם עבור היכל התרבות המערכת אינה רשומה במצאי.
7	יונייטד סיטצ	ריהוט	14/9/2020	27,509	לא צוין בחשבונית לאילו מתנסים מיועד הריהוט ברובו כסאות ושולחנות שונים.

מנהל הכספים מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הדוח, כי "מיקום הפריטים כגון מצלמות ומסכים ידוע לנו מתוקף ביצוע ההזמנה מתוכנת הרכש הייעודית "יש כיסוי". תוכנה זו מנתבת את זימון הפריטים בהתאם למתג"ס ובכך מייצרת פיקוח ושליטה על מיקום הרכש".

הביקורת מעירה כי רצוי שהמיקום יצוין גם על גבי החשבוניות.

96 רישום ממוריאלי הוא מונח בחשבונאות כשרוצים לומר שרושמים משהו לצרכי מעקב ובקרה ולווא דווקא לצרכים של רישום בספרי הנהלת החשבונות לצרכי פחת או ערך כספי.

בבדיקות פתע שבוצעו בשלושה אתרים נמצאו פרטי מצאי שהתקבלו אך לא נרשמו. להלן מספר דוגמאות:

- א. במשרד המנכ"ל נמצאו 3 כסאות לא רשומים.
- ב. במשרדי הנהלת חשבונות נמצאו שני מכשירי אל פסק (UPS) לא רשומים.
- ג. במשרדי הנהלת חשבונות נמצאו 2 כסאות לא רשומים.
- ד. במתנ"ס גני יער נמצאו 3 טלפונים לא רשומים כמצאי (יצוין כי הטלפונים לא היו בשימוש וככל הנראה היו בלאי, אך כל עוד הם נמצאים במשרדים הם אמורים להיות רשומים כמצאי).

המלצות

- להקפיד על רישום כלל פרטי המצאי שמתקבלים בעמותה.
- להסדיר בנוהל כתוב הליך דיווח לאחראי המצאי על קליטת פריטי מצאי סניפים; הדיווח על קליטת הפריטים יכלול בין היתר אסמכתאות כמו הזמנת רכש וחשבונית.

7. מצאי שכור

בהתאם לתקנות העיריות – סעיף 1 (הגדרות):

"טובין" - מיטלטלין שבבעלות העיריה או שנמסרו לה דרך שכירות, שאילה או רשיון, לרבות כאלה שנתרמו או נרכשו מכספי תרומה;

כדי להפריד בין סוגי ההוצאה, רכש כנגד שכירות, וכן לצורך הפרדה באופן הטיפול בכל סוג ציוד, מקובל לעשות הפרדה ברישום בין ציוד שנרכש לבין ציוד שכור.

נמצא כי הציוד השכור מנוהל כחלק מהמצאי הכללי מבלי להפריד ביניהם. כך לדוגמה, שתי מכוניות צילום מסמכים שכורות המוצבות במחלקות השונות של משרדי ההנהלה אינן מצוינות כשכורות בטפסי ניהול המצאי.

המלצה

- לציין בטפסי המצאי לגבי פריטי ציוד שכור כי מדובר בכזה.

8. קליטת המצאי וסימונו

בעת קליטת פרטי מצאי בעמותה, יש לבצע הליך סדור של בדיקה ודיווח לאחראי המצאי כדי שהוא יוכל לעדכן את הרישומים. חשוב לסמן את הפריטים בסימון שכל האפשר אינו ניתן למחיקה ולהגדיר לפריטים הרגישים יותר מספר טבוע (מספר רץ), אשר מהווה מעין תעודת זהות שמאפשרת לזהות את הפריט הספציפי.

- א. פריטים הנספרים כמותית: פריטי ריהוט וכדומה, תודבק מדבקה "רכוש רשת המתנסים לוד".
 ב. פריטים הנספרים ברמת מספר טבוע: ציוד חשמלי, ציוד מחשוב וכו', תודבק מדבקה הכוללת את הכיתוב "רכוש רשת המתנסים" ומספר טבוע חד-חד ערכי.

בהתאם לתקנות העיריות – תקנה 30:

30. (ב) המצאי יסומן בסמל העיריה, בסימון שככל האפשר אינו ניתן למחיקה.

(ג) כל יחידה בעיריה, שבה קיים מצאי, תופיע ברישומי העיריה כיחידת

רישום עצמאית, כפי שיורה רשם המצאי, ותצוין במספר זיהוי נפרד.

סעיף 97 בנוהל החברה למתנסים קובע כי –

קיבל אחראי רכוש קבוע פריטים המוגדרים כרכוש קבוע, יבצע את פעולות אלה:

סעיף 97.5 – יודא סימון הרכוש על ידי ביצוע הפעולות האלה:

97.5.1 – יחרוט את שם המרכז הקהילתי על הפריט

97.5.2 – ידביק מדבקה שאינה ניתנת להסרה הכוללת את שם המרכז הקהילתי

ניתוח טפסי המצאי וביקורי פתע בשלושה אתרים שונים, העלה ליקויים באופן סימון הפריטים:

- א. בבדיקת הביקורת נמצאו פריטי מצאי באתרים שונים שסומנו במדבקות עם מספר זהה; סימון שאינו חד חד ערכי פוגע בניהול המצאי.

הטבלה שלהלן מציגה דוגמאות של פריטים שונים שסומנו במספרים זהים:

מס"ד	מיקום הפריט	תיאור הפריט	מס' פריט על המדבקה
1	מתנ"ס נווה ירק	מקרר	545
2	מתנ"ס נווה ירק	תנור	545
3	מתנ"ס שיקגו	ארון עץ	448
4	מתנ"ס שיקגו	רגל ברקן	448
5	מתנ"ס חב"ד	מיחם מים	424
6	מתנ"ס שיקגו	מקלדת	424
7	מתנ"ס שיקגו	מקלדת	423
8	מתנ"ס חב"ד	תמי 4 מים	423
9	מתנ"ס שיקגו	ארגז מחשב	422
10	מתנ"ס חב"ד	תיק עזרה ראשונה	422

מס"ד	מיקום הפריט	תיאור הפריט	מס' פריט על המדבקה
11	מתנ"ס שיקגו	מסך מחשב	420
12	מתנ"ס חב"ד	רמקול קטן	420
13	מתנ"ס שיקגו	ארגז מחשב	421
14	מתנ"ס חב"ד	רמקול קטן	421
15	מתנ"ס חב"ד	ארון ברזל	419
16	מתנ"ס שיקגו	מסך מחשב	419

ב. נמצא כי מספר הפריט שעל המדבקות שבהן סומן המחשב והמסך שבחדר מנהל הכספים אינם תואמים לרשום בטופס המצאי.

ג. נמצאו פריטים שלא הודבקה עליהם מדבקה שמסמנת אותם כפריטים השייכים לעמותה. להלן מספר דוגמאות:

(1) במשרד הנהלת חשבונות נמצא מסך ללא מדבקות כנדרש.

(2) באחד מחדרי הנהלת חשבונות נמצאה כספת ללא רישום וללא מדבקה

מנהל הכספים מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הדוח, כי "טעויות הרישום שציינתם הינן טעויות טכניות וכמובן שאנו פועלים לתקנן".

המלצות

- להקפיד על סימון כל פריטי המצאי בסימון שמזהה אותם כרכוש העמותה.
- להקפיד על סימון מספר חד-חד ערכי של כל פריט מפריטי המצאי הרגישים (בעיקר פריטים חשמליים) המצויים באתרי העמותה.
- לבדוק אם הסימון של כל פריט מפריטי המצאי הרגישים הינו חד-חד ערכי ותקן את הסימון של הפריטים שנמצא שסימונם אינו חד-חד ערכי.

9. החתמת מנהלים ביחידות השונות

כדי להגביר את תחושת האחריות על המצאי, רצוי כי מנהל סניף או בעל תפקיד מטעמו יאשר בחתימתו על טופס ייעודי את קבלת הציוד לאחריותו. הטופס יתועד אצל אחראי המצאי.

נמצא כי העובד הממונה באתר העמותה אינו נדרש בעת קליטת פריט למצאי, לאשר בחתימתו על טופס ייעודי שפריט המצאי נקלט באתר והינו באחריותו.

העדר דרישה לחתימה כאישור לקבלת ציוד פוגם בתחושת האחריות ובהליך זיכוי העובד על פריטים ששימשו אותו או את היחידה שלו, בעת עזיבתו את רשת המתנסים.

המלצה

- להחתים את הממונים על המתנ"סים והמחלקות על מצאי הנמצא באחריותם.

10. ספירת מצאי

סעיף 33 בתקנות קובע:

אחת לשנה, במועד שיקבע רשם המצאי, תיערך ספירת מצאי בכל יחידה לפי טופס המיועד לכך בהתאם לתקנות 26(א) ו-27(ג), 27 ו-28 בשינויים המחויבים, וממצאיה יועברו לרשם המצאי.

בהתאם לסעיף 26 בתקנות:

(א) אחת לשנה לפחות, בסוף שנת הכספים, תיערך ספירת מלאי (להלן הספירה) בכל מחסני העיריה; מנהל רכש ואספקה אחראי לספירה שתיערך בפיקוח מבקר העיריה, ובהשתתפות הגזבר.

(ב) בעת ספירת המלאי ייסגרו מחסני העיריה לכניסה של טובין ולהוצאתם מהם, למעט במקרים חריגים ובאישור מנהל רכש ואספקה.

(ג) תוצאות הספירה יירשמו בטפסים המיועדים לכך ויכללו את מספרם הקטלוגי של הפריטים, תיאורם והכמויות בפועל שנמצאו במחסן בעת הספירה; מבצעי הספירה יחתמו על הטפסים.

סעיף 100 לנוהל החברה למתנסים – ספירת מלאי רכוש קבוע קובע:

100.1 ספירת רכוש קבוע תבוצע על ידי בעלי התפקידים האלה:

100.1.1 אחראי רישום רכוש קבוע

100.1.2 עובד נוסף אשר נבחר על ידי מנהל המרכז הקהילתי

100.2 בעלי התפקידים האחרים על ספירת המלאי יבצעו יחדיו את הפעולות האלה:

100.2.1 ימלאו את טופס "גיליון ספירה"

100.2.2 יוודאו כי הפריט קיים וממוקם במקום המתועד ב"כרטיס פריט"

100.2.3 יוודאו עודף או חוסר של פריטי מצאי ובכלל זה, פרטי ציוד אשר ניוזק, או יצא מכלל

שימוש

100.2.4 נמצא חוסר התאמה ברשימת פרטי רכוש קבוע, יודיעו על הדבר בכתב למנהל המרכז

הקהילתי, ההודעה תכלול הפרטים האלה:

100.2.4.1 מספר קטלוגי

100.2.4.2 תיאור הפריט

100.2.4.3 הסיבה להפרש והצורך לשינוי המלאי

100.2.5 דוח ספירת המצאי יאושר על ידי הנהלת המרכז הקהילתי

100.2.6 מנהל המרכז הקהילתי יעביר את הדוח המאושר לרואה החשבון לצורך הכנת המאזן.

על פי נהלים מקובלים לרבות תקנות העיריות ונוהל החברה למתנ"סים (כפי המתואר לעיל), אחת לשנה, במועד שיקבע אחראי המצאי, תיערך ספירת מצאי בכל אחד מהסניפים לפי טופס המיועד לכך וממצאיה יתועדו. תוצאות הספירה יירשמו בטפסים המיועדים לכך ויכללו את מספרם הקטלוגי של הפריטים, תיאורם והכמויות בפועל שנמצאו בכל אתר בעת הספירה; מבצע הספירה יחתום על הטפסים ותוצאות הספירה הסופיות יועברו למנהל הכספים של רשת המתנ"סים לבקרה נוספת. כמו כן, חשוב לבצע ספירות בעת החלפת מנהלי סניפים ואחראי מצאי במטה ובסניפים השונים.

כאמור, בתאריך 1.1.2017 הועברו הפעילויות, הנכסים והעובדים של רשת המתנ"סים מהחברה הכלכלית לוד לעמותה. נמצא כי בכל שנות הפעילות לא בוצעו ספירות מצאי למעט ספירת המצאי הראשונה שנערכה בסוף שנת 2019 ומאז לא בוצעה ספירת מצאי.

הביקורת ניתחה את טפסי הספירה משנת 2019. להלן הממצאים:

א. **נמצאו פריטים שלא צוינה כמותם . להלן דוגמאות:**

שם האתר: גני יער

מס' טבוע	מק"ט	תיאור פריט	דגם או יצרן	כמות
109		מזגן	amcor	
110		מחשב		
111		מסך	fujicom	
112		מדפסת		
115		מגרסה		לא צוין
116		כספת		
117		מקלדת		
118		טלויזיה		
119		כיסא מנהל		

אי ציון הכמות של כל אחד מפריטי המצאי אינו מאפשר ביצוע ספירה תקופתית של המצאי ובקרה על הספירה.

ב. מבדיקת ריכוז נתוני הפריטים כפי שנרשמו ידנית בטפסי התיעוד עולה כי בסה"כ קיימים יותר מסכי מחשב ממחשבים, ויותר מחשבים ממקלדות.

מס'	תיאור פריט	כמות
1	מסך מחשב	70
2	מחשבים	48
3	מקלדות	26

המלצות

- יש להקפיד על ביצוע ספירות של המצאי בכל אתרי העמותה מדי שנה ובעת החלפת מנהלי סניפים/אחראי מצאי באתרי העמותה.
- לבצע את הספירות על פי תהליכי ספירה תקינים; כמו כן, יש להקפיד על בקרות נאותות, כגון חתימת הגורמים המחויבים לחתום על טופס הספירה, פיקוח ובקרה על התוצאות וכו'.
- על מנהל הכספים או מי מטעמו לבקר את תוצאות הספירה; כמו כן עליו להכין מסמך בלאי למנכ"ל כחלק מהבקרה בנושא.
- להקפיד על רישום הכמות של כל פריט מצאי בטופס רישום מצאי (גם כשמדובר בפריט בודד).
- לנתח ולבחון את ממצאי הספירה ובכלל זה בדיקת סבירות הממצאים.

11. גריעת פריטי מצאי

בהתאם לתקנות העיריה:

- א. סעיף 34 לתקנות קובע כי: "מנהלי היחידות ידווחו לרשם הטובין על נזקים שנגרמו למצאי לפי סדרי דיווח שעליהם הורה רשם המצאי (להלן - דו"ח)".
- ב. סעיף 35 לתקנות קובע כי: "גריעת פריט מצאי מהרישום בשל אובדן, או השבתה או מכל סיבה אחרת, תיעשה רק באישור ועדת רכש ובלאי. . .".
- ג. סעיף 29 לתקנות קובע כי: "טובין בלתי ראויים לשימוש יימכרו על ידי מנהל רכש ואספקה לפי הוראות כל דין החלות על מכירת טובין, ואם אינם ניתנים למכירה, תחליט ועדת רכש ובלאי על ייעודם".

בהתאם לנוהל החברה למתנ"סים:

סעיף 101 לנוהל החברה למתנסים קובע את הפעולות הנדרשות בביצוע כשעולה הצורך בגריעה/גריטה

סעיף 101.1 קיבל מנהל המרכז הקהילתי הודעה כי פריט רכוש רבוע נעלם, או יצא מכלל שימוש, יבצע את הפעולות האלה:

- 101.1.1 יביא את ההודעה לידיעת וועדת הכספים או וועדת הביקורת של המרכז הקהילתי
- 101.1.2 יבצע את כל שיידרש בהתאם להחלטת הוועדה
- 101.1.3 יאשר בכתב לאחראי ציוד בר קיימה, לגרוע את הפריט מרשימת המצאי
- 101.1.4 על פי החלטת הוועדה, יודיע למשטרה ויעביר הודעה לחברת הביטוח במקרים הבאים:
- 101.1.4.1 אבד הציוד
- 101.1.4.2 נגנב הציוד
- 101.1.4.3 הושמד הציוד
- 101.1.5 יעדכן את מנהל הכספים של המרכז הקהילתי על המקרה והטיפול לצורך גריעת הציוד.

סעיף 101.2 קיבל אחראי רכוש קבוע אישור בכתב ממנהל המרכז הקהילתי, יגרע ממלאי את הפריט על ידי עדכון בטופ או מערכת המלאי, כמפורט:

- 101.2.1 הכמות המאושרת לגריעה מהמלאי
- 101.2.2 המועד והסיבה לגריעת הפריט מהמלאי
- 101.2.3 הסימוכין לביצוע הפעולה

לא נמצא ברשות מנהל המצאי תיעוד לגריעת פריטים מהמצאי, מכל סיבה שהיא. אחראי המצאי הסביר שבמקרים בהם מנהלי הסניפים מבקשים לגרוע ציוד עקב בלאי או השבתה תהליך הגריעה נעשה בעל פה ואין לכך תיעוד.

נמצא כי תהליך פינוי פריטי מצאי עקב בלאי אינו מתועד ואינו מבוצע על פי תהליך מובנה ומבוקר על ידי אחראי המצאי.

מאחר שהמצאי אינו מנוהל על פי נוהל כשלהו, בכל תקופת פעילות העמותה משך כ 5 שנים בוצעה ספירת מצאי אחת. בהעדר תיעוד לגריעת פריטים מהמצאי והעדר ניהול ורישום ממוחשב של המצאי, לא ניתן לבחון האם אירעה גניבת פריטי מצאי.

מנהל הכספים מסר לביקורת בהתייחסותו לטיטות הדוח, כי "רכוש המתבלה או תקול ברמות מחיר נמוכות נגרע וזאת משום שלעיתים עלות התיקון של המוצר כגון מסך אינה משתלמת ולכן כדאי להחליפו".

המלצות

- לקבוע בנהלים כתובים בנושא חובת דיווח ותייעוד על בלאי/גניבה סמוך להתבלות הציוד ולוחות זמנים לטיפול באישורו כבלאי (מההודעה ועד לאישור).
- לקבוע כי ציוד יוכר כבלאי יוסדר בנוהל כתוב המחייב בין היתר אישור בכתב של גורם מקצועי ראוי, אחראי המצאי ומנהל הכספים.
- לפני החלטה על השמדת פריטי מצאי יש לבחון אפשרות למכור את הפריט הבלוי/פסולת.

12. בדיקת פתע לאימות מצאי בסניפים

הביקורת בדקה קיומם של פריטי מצאי הרשומים ברשימות המצאי אצל אחראי המצאי באתרי העמותה ואת נכונות הרישום. הבדיקה בוצעה בליווי אחראי המצאי.

הבדיקה בוצעה בהיכל התרבות, במעונות היום ובמתנ"ס גני יער.

בבדיקה נמצאו פריטים שאינם רשומים ברשימות המצאי, ליקויים בסימון הפריטים, פריטים לא מלאים ברשימות המצאי.

להלן ממצאי הבדיקה:

מס'	שם האתר	מיקום הפריט	שם הפריט	ממצאים
1	היכל התרבות/משרדי רשת המתנסים	חדרו של המנכ"ל	מדפסת גדולה	לא צוין ברישומים דגם המדפסת לא צוין ברישומים כי המדפסת הינה בשכירות
2			3 כסאות	הפריטים לא רשומים בטופס המצאי
3				לגבי מחשבים ומדפסות לא צוין ברשימת המצאי דגם הפריט והיצרן
4		חדרו של מנהל הכספים	מחשב מסך	הוחלפו מדבקות הזיהוי ביון הפריטים יחסית לרשום בטופס המצאי לא מצוין בטופס המצאי דגם ויצרן המחשב
5		חדר הנה"ח 1	מדפסת גדולה	לא צוין ברישומים דגם המדפסת לא צוין ברישומים כי המדפסת הינה בשכירות
6			UPS מספר 65	הפריט לא הופיע ברשימת המצאי המפרטת את הפריטים בחדר זה

מס'	שם האתר	מיקום הפריט	שם הפריט	ממצאים
7		חדר הנה"ח 2	2 כסאות	הפריטים לא הופיעו ברשימת המצאי המפרטת את הפריטים בחדר זה
8		חדר הנה"ח 3	UPS מספר 0651	הפריט לא הופיע ברשימת המצאי המפרטת את הפריטים בחדר זה
9			מסך	לא נמצאה מדבקה על המסך
10		חדרה של נעמי(חדר 2)	מסך מחשב / כיסא מנהל	פריט מס' 58 ברשימת הפריטים בחדר זה מציינת כיסא מנהל כאשר בפועל נמצא כי המדבקה הודבקה על מסך מחשב AOC
11			כספת	נמצאה כספת ללא רישום ומדבקה
12		חדרה של נעמי(חדר 3)		פריט מס' 86 המצוין בטופס מצאי ככיסא בפועל מדובר במדפסת לקסמרק פריט 88 המצוין ככספת בטופס המצאי בפועל מדובר בכיסא
13		מתנ"ס גני יער		נמצאו 3 טלפונים לא בשימוש, לכאורה בלאי, ולא רשומים
14		מעונות יום		לא נמצאו חריגים

יצוין כי כל הפריטים שמופיעים ברשומים נמצאו באתרים שנדגמו.

13. סיכום

לעמותת "רשת המתנ"סים לוד" קיים מצאי רב אשר נמצא במשרדים שבהיכל התרבות ובסניפים (מתנ"סים) השונים שלה ברחבי העיר. המצאי לא נוהל באופן פורמאלי ומרוכז מתאריך 1.1.2017, בו הועברו הפעילויות, הנכסים והעובדים של רשת המתנ"סים מהחברה הכלכלית לוד לעמותה⁹⁷ לעד לבסוף שנת 2019 בו מונה אחראי לניהול המצאי בעמותה. עם כניסת אחראי המצאי לתפקיד, ביצע ספירה ורישום של המצאי שבאתרים השונים של העמותה.

תוצאות הספירה שבוצעה בסוף שנת 2019 תועדו בטבלאות "וורד" בלבד, והמצאי אינו מנוהל במערכת ממוחשבת כלשהי. הפריטים בטפסי ה"וורד" רשומים ללא מספרי קטלוגי (מק"ט) אשר מאפשר להבדיל בין הפריטים השונים ובמקרים רבים נעשה שימוש בשם כללי (כגון "מחשב") במקום לציין את הפריט המדויק. כמו כן, לא קיים רישום של מחירי הפריטים ולכן לא ניתן לדעת מהו ערך המצאי באתרים השונים

97 נתוני דוח כספי של העמותה.

ובעמותה כולה. לצורך ניתוח המצאי, הביקורת הזינה את הפריטים לקובץ "אקסל", אותו העבירה לעמותה כדי שתוכל להיעזר בו.

בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת בשלושה אתרים שונים של העמותה ומבדיקה מדגמית של חשבונות רכש מצאי, נמצא כי ישנם פריטי מצאי שלא נרשמו ברשימות המצאי הקיימות. בנוסף, נמצאו מקרים בהם מספר פריטים סומנו במספר סידורי זהה, מספר שאמור לזהות פריט באופן חד-חד ערכי.

למעשה, ניהול המצאי אינו מוסדר בנוהל כתוב. עובדה זו יוצרת מצב של ניהול ללא תהליכים מוגדרים וללא הגדרת אחריות וסמכות פורמאליים. בהעדר נהלים כתובים בתחום המצאי, הביקורת השוותה את תהליכי העבודה בעמותה לשתי מסגרות נורמטיביות רלוונטיות:

- א. "נוהל מספר 4.15 – רישום רכוש קבוע וסימונו" הכלול בנהלי החברה למתנסים.
- ב. תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), תשנ"ח – 1998, שהעירייה מחויבת לפעול על פיהן (להלן: "תקנות העיריות").

יצוין כי בתום הביקורת, מנהל הכספים מסר לביקורת שהעמותה חליטה להתבסס על נוהל החברה למתנ"סים.

לא קיימים העמותה מנגנונים אפקטיביים ויעילים לקליטה ורישום פריטי מצאי שנרכשים על ידי הסניפים השונים. מאחר שרוב הרכש בעמותה מבוצע באופן מבוזר על ידי הסניפים, אחראי המצאי אינו מקבל מידע שוטף על מצאי שמתקבל באתרים השונים, במיוחד פריטים שערכם מתחת ל-3,000 ש"ח, המהווה סכום שאינו מחייב אישור מראש של מנהל הכספים.

לא מבוצעות ספירות מצאי שנתיות ולא מבוצעות ספירות מצאי בעת החלפת מנהלים שאצלם קיים מצאי. לא נקבעו כללים המגדירים את אופן הטיפול בבלאי תהליך גריטתו וגריעתו. כתוצאה מכך אין בקרה שוטפת ולא מתקבלת תמונת מצב בנוגע למצאי בפועל למול הרישומים.

מעבר לנ"ל, לא הוגדר באופן פורמאלי שמנהלי הסניפים אחראים על המצאי שנמצא באתרים שלהם ולא קיבלו הדרכה כלשהי בנוגע לאופן ניהול המצאי. הביקורת מעירה שגם אחראי המצאי לא עבר הכשרה בנושא ואת הידע שלו בנושא הוא קיבל מפגישות שקיים עם אחראי המצאי של העירייה.

בנוסף לרישום הפריטים ברשימות המצאי שמנוהלות אצל אחראי המצאי, מבוצע רישום של מצאי בהנהלת חשבונות לצורך חישוב פחת בדוחות הכספיים. נמצא כי לא נקבעו כללים אחידים לאופן רישום הפריטים שמתקבלים מרכש. כתוצאה מכך, גם לא ניתן להסתמך על רישומי המצאי בהנהלת החשבונות.

למעשה, למעט ספירה חד פעמית של המצאי בסוף שנת 2019, המצאי של העמותה אינו מנוהל.

הביקורת ממליצה ליישם את ההמלצות המפורטות בדוח זה, שרובם מתבססות על כללים שהוגרו בתקנות העיריות ובנוהל של רשת המתנ"סים במטרה לשפר מהותית את אופן ניהול המצאי, רישומו, הפיקוח הבקרה.

התנהלות העירייה מול תאגיד המים

תוכן עניינים

271	פרק א' – מבוא.....
273	פרק ב' – תמצית הממצאים.....
274	פרק ג' – פירוט הממצאים וההמלצות.....
274	1. נוהל עבודה
275	2. שירותי ביוב.....
275	2.1. הסכם שירותי ביוב
276	2.2. חיובים בגין שירותי ביוב.....
279	3. צריכה ונלווים
281	3.1. בדיקת נכונות תעריפי החיוב.....
282	3.2. חיובים נלווים שאינם מצריכת מים.....
285	4. עבודות לפי הזמנה.....
287	5. חיובים נוספים.....
287	5.1. חיוב בגין חובות עובדי עירייה.....
288	5.2. תשלום לצד ג'.....
289	6. קיזוזים.....
289	6.1. קיזוז בצד החובה.....
291	6.2. קיזוז בצד הזכות.....
294	7. התשלום לתאגיד.....
296	8. נספחים.....
296	8.1. נספח א'- פקודת זיכוי מס' 2011690
298	8.2. נספח ב'- טבלה מרכזת- דצמבר 2020
299	8.3. נספח ג'- הודעת חיוב ידנית מס' 28
300	8.4. נספח ד'- הזמנות שנת 2018.....
301	8.5. נספח ה'- הזמנות שנת 2019.....
302	8.6. נספח ו'- הזמנות שנת 2020

פרק א' - מבוא

א. כללי

עד ראשית שנות האלפיים, אספקת שירותי מים וביוב לצרכנים הייתה באחריות הרשויות המקומיות. בשנת 2001 התקבל חוק תאגידי מים וביוב, תשס"א-2001, שמטרתו להעביר את האחריות על משק המים העירוני מהרשויות המקומיות לתאגידי מים פרטיים. בהתאם לכך, רשויות רבות הקימו תאגידי מים וביוב עירוניים שיספקו את שירותי המים והביוב ויטפלו בגבייה עבור השימוש בהם.

תאגיד "מי לוד בע"מ" (להלן: "תאגיד המים") הינו תאגיד מים וביוב של העיר לוד שהוקם על פי הוראות חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001. תאגיד המים הוקם במטרה לנהל באופן יעיל ומקצועי את משק המים והביוב העירוניים ולהעניק שירות איכותי לתושבים בתחום זה.

בשל העובדה שתאגיד המים מספק מים לעירייה כצרכן, וכן בשל העובדה כי התאגיד מבצע עבודות תשתית לטיפול במים וביוב ברחבי העיר, קיימת התחשבות שוטפת בין העירייה לתאגיד, כאשר על העירייה לנהל מעקב ובקרה אחר התחשבות זו על כל רבדיה.

להלן תרשים המציג את רבדי ההתחשבות של העירייה עם תאגיד המים העירוני:



להלן היקף ההתקשרות של העירייה עם תאגיד המים במהלך השנים 2018-2020 עבור כל אחד מרבדי ההתחשבות:

שנה	צריכה	נלווים לצריכה	עבודות לפי הסכם- ביוב	עבודות לפי הזמנה	חובים נוספים	היקף ההתקשרות
2018	2,884,078			176,083	152,293	3,212,454
2019	3,449,028	3,769	55,224	85,890	32,000	3,625,911
2020	3,796,983	3,235	82,836	122,939	6,929	4,012,922
סה"כ	10,130,089	7,004	138,060	384,912	191,222	10,851,287
שיעור מההתקשרות	93.35%	0.065%	1.27%	3.55%	1.76%	100%

לאורך השנתיים האחרונות התגלו קשיים בתהליכי ההתחשבות בין העירייה לתאגיד המים, לאור זאת, הנחה ראש העיר לבדוק את מערכת יחסי העבודה בין עיריית לוד ובין תאגיד המים ומדוע יש כשלים.

ב. מטרות הביקורת

בחינת נאותות תהליכי העבודה העירוניים להתחשבות עם תאגיד המים במהלך השנים 2018-2020 ואת הסיבות לכשלים.

ג. מתודולוגיה

הביקורת נערכה במהלך החודשים דצמבר 2020 עד יוני 2021, ובמסגרתה:

- התקיימו פגישות עבודה עם עובדים רלוונטיים לרבות גזבר העירייה;
- נבחנו נהלים פנימיים ותהליכי עבודה;
- נסקרו מסמכים, נתונים ואסמכתאות מבססות;

הביקורת מציינת לחיוב את שיתוף הפעולה לו זכתה במהלך עבודתה.

הביקורת נערכה תוך בחינת מסמכים ומידע שהועברו על ידי העירייה בלבד ותוך בחינת נאותות התנהלות העירייה בלבד. הביקורת לא בחנה את נאותות התנהלות תאגיד המים וממצאיה אינם נוגעים לתאגיד.

ד. המקור הנורמטיבי

- פקודת העיריות [נוסח חדש];

פרק ב' – תמצית הממצאים וההמלצות

בחינת התקשרות העירייה עם תאגיד המים העלתה שורת כשלים ובראשם העובדה כי יחסי העבודה מול התאגיד כספק של העירייה (בשורת תחומים ובכללם שירותי ביוב ועבודות נוספות) לא הוסדרו בחוזים כנדרש, תקופה ממושכת. להלן הכשלים העיקריים:

- גם כאשר הוסדר תחום כלשהו בחוזה, הדבר נעשה בדיעבד ולצורך "הכשרת" התשלומים לתאגיד בגין עבודות שכבר בוצעו, ולא מראש. הדבר היה נכון גם לתקופה שבין 2013 ל-2015 וגם לתקופה שבין 2016 ל-2020.
- כפועל יוצא מהעובדה כי יחסי העבודה בין העירייה לתאגיד לא הוסדרו בחוזים, התאגיד גובה תקורה מהעירייה בשיעור של 10% בגין חלק מהזמנות העבודה המבוצעות על ידו.
- בניגוד למקובל, לא נקבע גובה ההנחה אשר מקבלת העירייה מהתאגיד בגין השירותים הניתנים על ידו.
- חשבונות אשר הועברו על ידי התאגיד לא אושרו לתשלום, לא נרשמו בכרטיסי הנהלת החשבונות ולא נערך לגביהם בירור תקופות ממושכות, לעיתים אף שנים.
- תשלומים הועברו בסכומים שאינם תואמים לחשבונות הצריכה, או החשבונות בגין הזמנות/עבודות וזאת לאחר שבוצעו קיזוזים בגין חובות הארנונה של התאגיד, באופן שאינו מאפשר מעקב ובקרה נאותים אחר התאמת היתרות בין העירייה לתאגיד.
- לכל סוג עבודה או שירות נקבעו תנאי תשלום שונים (שוטף + 60 / 45 / 150120).
- העירייה לא מבצעת מעקב ובקרה נאותים אחר חיובי התאגיד בגין צריכת מים, זאת למרות הנחיית גזבר העירייה לפיה על שורת מנהלים לבדוק ולאשר את החיובים.

פרק ג' – פירוש הממצאים וההמלצות

נוהל עבודה

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.

מהתכתובות שהועברו לביקורת, צוין שוב ושוב ניהול עבודה מול התאגיד. למשל, במייל של סגן מנהל אגף קהילה ושירות לתושב ומנהל המוקד העירוני, לראש העיר מיום 23.7.2020, עולה כי "אני לא יודע איפה זה בתוך הנוהל של התשלום...". בתשובת ראש העיר מיום 29.7.2020 צוין כי "סוכם ניהול פשוט מאוד וכשהוא מתקיים בשלמותו, על העירייה להעביר הכסף תוך 60 יום למי לוד".

לא נמצא ניהול המסדיר את מנגנון התשלום לתאגיד המים, אף לא בפורמט של סיכום פגישה או מסמך החלטה פנימי. ניהול כזה נקבע רק במסגרת ההסכם למתן שירותי ניקוי קולטנים שנחתם בשנת 2015 וקובע תנאי תשלום של שוטף + 60 יום.

הביקורת ביקשה את כל הנהלים הפנימיים העוסקים בהתקשרות עם תאגיד המים וקיבלה לידיה את המסמכים הבאים:

1. נוהל התקשרויות - מסמך שכותרתו "רענון נוהלים" מתאריך 10.1.2016 מגזבר העירייה הממוען לעובדי העירייה וכולל דגשים הנוגעים להתנהלות בכל הנוגע להתקשרויות, רכישות ועבודות קבלניות של העירייה.
2. הנחיות לסגירת שנת 2019 והנחיות לסגירת שנת 2020 - מסמכי הנחיות מגזבר העירייה אל מנהלי האגפים ומנהלי המחלקות בעירייה, הכוללים הנחיות לקראת סוף שנת התקציב בנוגע להזמנות, הגשת חשבונות, קופה קטנה וכדומה.
3. מכתב מגזבר העירייה - ביום 26.8.2018 הועבר מכתב מגזבר העירייה לתאגיד המים בדבר הגורמים המורשים לאשר את חשבונות המים מטעם העירייה.

המסמכים שהתקבלו כוללים הנחיות חלקיות ונקודתיות בנוגע להליכי הרכש הכללים של העירייה, אך אינם מהווים ניהול עבודה מסדיר. בנוסף, לביקורת ידוע כי קיימים נהלי עבודה בתחום ההתקשרויות והתשלומים לספקים, אך הביקורת סבורה כי נדרש, במקרה של תהליכי עבודה בין תאגידים עירוניים, לעגן נהלי העבודה בניהול מסודר.

המלצה

- מומלץ כי העירייה תערוך ניהול פנימי שיסדיר את כל התהליכים הפנימיים בעירייה הנוגעים להתנהלותה מול תאגיד המים וההתחשבנות עימו, ובכלל זה:

- קביעת הגורמים האמונים על אישור חשבונות המים והוספת מדים חדשים;
- אישור חיובים נוספים בגין עבודות המבוצעות עבור העירייה על ידי תאגיד המים, לרבות קביעת הגורמים המאשרים, אופן האישור ותיעודו;
- בדיקת ההתחשבות מול תאגיד המים;
- קביעת לוחות הזמנים לאישור חשבונות המים ומועדי התשלום.

תגובת גזבר העירייה:

"ההמלצה מקובלת"

שירותי ביוב

הסכם שירותי ביוב

תאגיד מי לוד התאגד בתאריך 3.12.2008. במהלך השנים מאז שנת 2013 ועד שנת 2015, סיפק התאגיד שירותי ביוב הכוללים אחזקת וניקיון קווי ביוב, לעיריית לוד.

ביום 30.11.2015 נחתם הסכם בין העירייה לבין תאגיד המים לפיו העירייה מזמינה "שירותי פתיחת סתימות ושטיפת קווי ביוב של צנרת הביוב הפרטית במוסדות העירייה" (להלן: "ההסכם").

ההסכם מסדיר רטרואקטיבית את קבלת השירותים בשנים 2013 עד 2015 (כלומר 3 שנים) ואת התשלום בגינם, כפי שעולה מסעיפים 4-5 להסכם:

"בתמורה לשירותים שהחברה⁹⁸ נתנה לעירייה לתקופה שמיום 1.1.2013 ועד ליום 31.12.2014 תשלם העירייה במועד חתימת ההסכם סך של 141,600 ₪ לא כולל מע"מ.

בתמורה לשירותים שהחברה⁹⁹ נתנה ותתן לעירייה על פי הסכם זה לתקופה שמיום 1.1.2015 עד ליום 31.12.2015 תשלם העירייה לחברה סך של 70,800 ₪ לא כולל מע"מ. התשלום היחסי בעבור התקופה שמיום 1.1.2015 ועד סוף החודש האחרון שלפני מועד חתימת הסכם זה, ישולם תוך 30 ימים ממועד חתימת הסכם זה."

בהסכם בין העירייה לתאגיד המים, מצוין כי התאגיד פרסם מכרז פומבי בשנת 2010 ל"אחזקה, שטיפה, ניקוי, צילום ושרוול קווי ביוב בלוד", וכי במסגרת המכרז שפורסם על ידי התאגיד, נכלל גם פרק שהוגדר אופציונאלי, ואשר מבקש מהמציעים הצעת מחיר מפורטת למתן שירותים זהים לשירותים כפי שנקבעו במסגרת ההסכם עם העירייה.

⁹⁸ התאגיד הוגדר בהסכם " החברה"

⁹⁹ כ"ל

עוד מצוין כי חברת 1001 זכתה במכרז של תאגיד המים והיא תשמש כקבלן המשנה שלו במסגרת ההסכם עם העירייה.

התמורה בגין השירותים נקבעה על סך של 5,900 ₪ לחודש (לא כולל מע"מ), ו- 70,800 ₪ לשנה, סכום זהה לסכום המשולם על ידי תאגיד המים לקבלן בהתאם להצעת המחיר שהגיש במסגרת המכרז שערך תאגיד המים.

ההסכם נקבע כבעל תוקף לחודש אחד, עד ליום 31.12.2015, והצדדים רשאים להסכים ביניהם על הארכתו לשנה.

העירייה המשיכה לקבל שירותים מהחברה עד לסוף שנת 2019, אף שההסכם לא הוארך ולא נחתם הסכם אחר המסדיר את אספקת השירותים.

ביום 9.8.2016 נערך דיון במסגרתו נקבע כי יוצאו הזמנות רטרואקטיביות בגין שנת 2016 החל מינואר.

העירייה המשיכה לשלם עבור שנת 2017 סך של 70,800 ₪ (לא כולל מע"מ) – מכפלת הסכום החודשי -5,900 ₪ לחודש ב- 12 חודשים, עבור שירותי הביוב, בלא שהיה הסכם התקשרות בתוקף.

רק בחודש אפריל 2019, לאחר שהעירייה עיכבה את התשלום בגין שנת 2018, התברר שאין הסכם תקף, כפי שציינה מנכ"לית התאגיד בהתכתבויות: "כפי שאת מעודכנת אין היום הסכם בתוקף אלא אנחנו עובדים מכוח האנרציה וההסכמים של העבר."

בפועל, ביום 29.4.2019, בסיכום בין גזבר העירייה ומנכ"לית התאגיד, ובאישור סגנית היועמ"ש לעירייה, הוחלט כי תוצא לתאגיד הזמנת עבודה בהתאם להיקף ההתקשרות נשוא ההסכם לתקופה שעד לעריכת מכרז ייעודי על ידי העירייה וחתימה על הסכם חדש.

מכרז כאמור פורסם רק ביום 28.11.2019, בו זכה קבלן המשנה של התאגיד שנתן שירותים לעירייה עד כה.

המלצה

- מומלץ כי העירייה תקפיד על קיום התקשרויות מסודרות, מעוגנות בהסכם, מאושרות משפטית ורציפות אל מול גורמים חיצוניים המספקים לה שירותים.

חיובים בגין שירותי ביוב

על פי ההסכם, אמורה העירייה לשלם תשלום חודשי קבוע לתאגיד המים עבור שירותי ביוב בסך של 5,900 ₪ (לא כולל מע"מ), בתנאי תשלום של שוטף + 60 יום.

להלן תרשים המתאר את שלבי תהליך ההתחשבות של העירייה עם תאגיד המים בנוגע לשירותי הביוב:



בשל העובדה כי התשלום לתאגיד אינו מתבצע בהעברה בסכום הזהה לסכום החשבון, אלא מתבצע באופן של קיצוץ במסגרת ההתחשבות הכוללת בין העירייה לתאגיד, תאריך רישום החשבון בהנהלת החשבונות של העירייה נחשב לטובת הבדיקה כתאריך התשלום בפועל, כיוון שמשמעותו שהתשלום אושר.

הביקורת בדקה את החשבונות שהוגשו על ידי תאגיד המים בגין שירותי ביוב עד סוף חודש אוגוסט 2019 המועד בו הפסיק תאגיד המים לספק את השירותים.

להלן פירוט החיובים כפי שהועברו לעירייה על ידי תאגיד המים, תקופת החיוב, סכום החיוב, מועד העברת החשבון לעירייה, הפירוט בגין החיוב כפי שמופיע בכרטיס הנהלת החשבונות של תאגיד המים בעירייה ותאריך הערך המצוין בכרטיס:

תקופת החיוב	סכום (₪)	מועד העברת החשבון לעירייה	הפירוט כפי שמופיע בכרטיס הנה"ח	תאריך רישום בהנה"ח
2018	82,836	22.10.2018	מי לוד – עבודות ביוב למוסדות בעיר 2018	1.1.2020
1-8/2019	55,224	18.9.2019	הזמנה 192461 שירותי ביוב למוסדות חינוך עבור החודשים מאי- יולי 2019	18.9.2019

-1,292,426.17	1,333.33	2266721750	הז 192610 רחוב הברזלטים	01.07.19	04.08.19	19000034	9805232
-1,295,161.05	2,734.88	2266721750	הז 192611 הוצאת מד מים ברחוב יריחו	01.07.19	04.08.19	19000035	9805234
-1,218,438.05		76,723.00	1100000055		13.08.19	13.08.19	980120
-1,219,438.05	1,000.00		5000000573	שכר לחודש 2019/8 רגב סורול רויטל	31.08.19	31.08.19	92908
-1,767,820.04	548,381.99		1813200432	מי לוד-צריכה 08.19	31.08.19	31.08.19	819 9807905
-1,823,044.04	55,224.00		1813200753	הז 192461 שירותי ביוב למוס"ח (פתיחת סתימות) עבור חודשים מאי - יולי 2019	18.09.19	31.08.19	19000066 9813048
-1,822,044.04		1,000.00	3000003000	מי לוד-רגס סול רויטל עי"ח חובות מים	03.09.19	03.09.19	13579 1907980

כפי שעולה מנתוני הטבלה לעיל, אף שהחשבון בגין שנת 2018 הועבר לעירייה כבר ביום 22.10.2018, רישום החיוב בכרטיס הנהלת החשבונות של התאגיד בעירייה בוצע רק ביום 1.1.2020, מעל שנה לאחר קבלתו. כלומר, העירייה הכירה בחוב רק לאחר שנה וחודשיים.

גזבר העירייה הסביר שהתשלום בגין שנת 2018 עוכב מאחר ש "אין הסכם תקף".

הביקורת מציינת כי למרות אי קיום ההסכם בוצע רישום של החשבונות לשנים 2016-2017 בהנהלת החשבונות, אך הללו עוכבו על פי הנחיית הגזבר.

במהלך חודש אפריל 2019, ניסו בתאגיד ובעירייה לגבש הסכם חדש והוחלט כי העירייה תצא למכרז עצמאי וההתקשרות ממאי 2019 ועד לעריכת מכרז תתבצע על פי הזמנות עבודה. בפועל החשבון בגין שירותי הביוב שניתנו בשנת 2019 נרשם בהנהלת החשבונות כבר ביום 18.9.2019, מספר חודשים לפני שהדבר בוצע בגין חשבון שנת 2018.

כלומר, אף שהגיעו להסכמה על הסדרת היחסים עד לעריכת מכרז, המשיכה העירייה לעכב את התשלום לתאגיד בגין שנת 2018.

על פי אישור סגנית היועצת המשפטית של העירייה, העירייה הפיקה בתאריך 29.4.2019, הזמנת עבודה מספר 192461 לקבלת שירותי ביוב מהתאגיד עבור החודשים מאי- יולי 2019, בסך כולל של 17,700 ₪ (לא כולל מע"מ) כלומר, מכפלת הסכום שוטף בסך 5,900 ₪ ב- 3 חודשים.

נמצא כי בתאריך 18.9.19, נרשמה פקודת זיכוי ע"ס 55,224 ₪ עבור 8 חודשים (ינואר עד אוגוסט 2019) שהם מכפלת 5,900 ₪ לחודש ב- 8 חודשים, אף על פי שלא הוצאו הזמנות נוספות, וכאילו התשלום/הרישום כולו הוא בגין הזמנה 192461, שהיא כאמור חלקית.

מבדיקת הביקורת עולה כי בניגוד להנחיות שנקבעו במסגרת רענון הנהלים שהופץ על ידי הגזבר בינואר 2016 בהן נקבע כי "יש להקפיד על כך שהתקשרות תבוצע בהתאם לתנאים שייקבעו בהזמנה/ בהסכם. אין לבצע חריגות מסכום ומכמויות ההזמנה/ ההסכם, אלא באישור הגזברות", העירייה ביצעה תשלום לתאגיד המים שלא על פי הזמנה מאושרת.

- מומלץ כי העירייה תקפיד כי תשלומים יבוצעו בהתאם לתנאי התשלום כפי שנקבעו על ידי העירייה במסגרת ההסכמים שנחתמו על ידה או בהתאם לתנאי התשלום כפי שנקבעו על ידי גזברות העירייה.
- מומלץ כי ככל ומבוצעת התקשרות באמצעות הזמנה ונדרש תשלום נוסף, תופק הזמנה נוספת ותאושר על ידי הגורמים המוסמכים בעירייה בטרם ביצוע התשלום.

צריכה ונלווים

צריכת מים נמדדת באמצעות מדי מים המותקנים ע"י תאגיד המים. חיובים הצריכה מבוססים על קריאת מדי המים. מד מים הינו מכשיר או מתקן, כהגדרתו בתקנות מדידת מים, המשמש למדידה וסיכום של כמות מים שסופקה בצינורות לנכס באמצעות מונה שהוא ה"שעון". רישום נתוני צריכת המים מאפשר ניתוח צריכת המים ומהווה בסיס להתייעלות בצריכת המים.

מד המים מסומן באופן חד ערכי המאפשר זיהוי הנכס הספציפי ואת החייב.

מדי המים העירוניים משויכים לנכסים שבשימוש העירייה. ישנה חשיבות לרישום מלא ועדכני של כתובות הנכסים על מנת שניתן יהיה לאתר את מד המים ולשייכו לנכס בו משתמשת העירייה ובפרט לצרכי מעקב ובקרה נאותים על חיובי המים.

בקרה על חשבונות המים של העירייה נועדה לוודא שחשבונות המים משקפים במדויק את צריכת המים ואת התשלום בגינה, ולפעול לקבלת החזרים במקרה של חיובי יתר על ידי תאגיד המים.

בדיקת חשבונות מים של עירייה, מחייבת בחינת מכלול של פרמטרים, והסיבות העשויים להשפיע על גובה חשבונות המים החודשיים, למשל: אתרי צריכת המים בגינם העירייה מחויבת בתשלום, מספר וסוג הצרכנים, חיובים בגין נכסים מסוגים שונים, חיובים חריגים, סוג קריאת מוני המים שמבוצעת ועוד.

להלן טבלה המפרטת את חיובי העירייה בש"ח בגין צריכת המים והחיובים הנלווים לה (בגין התקנת מדי מים) עבור השנים 2018-2020, על פי כרטסות הנהלת החשבונות של העירייה:

שנה	צריכה	נלווים לצריכה	סה"כ
2018	2,884,078		2,884,078
2019	3,449,028	3,769	3,452,797
2020	3,796,983	3,235	3,800,218
סה"כ	10,130,089	7,004	10,137,093

בתאריך 26.8.2018, כתב גזבר העירייה לתאגיד המים שיש לאשר את חשבונות המים על ידי כל אגף בנפרד וכי "חשבון שלא יאושר ע"י המנהל הרלוונטי, לא יירשם בספריי העירייה ולא ישולם."

להלן פירוט הגורמים האמונים על אישור חשבונות המים על פי סוג המבנה:

מס"ד	סוג המבנה	הגורם המאשר
1	בתי ספר וגני ילדים	מנהל אגף החינוך
2	גינון ציבורי	סגן מנהל אגף תפעול
3	מוסדות ספורט	מנהל אגף התנ"ס
4	מקלטים ומבנה ביטחון	מנהל אגף הביטחון
5	מבני עירייה אחרים	מנהל מחלקת נכסים

גזבר העירייה, מסר לביקורת שאחת לחודש התאגיד מפיק דוח שמועבר לאישורם וחתיתם של הגורמים המפורטים בטבלה לעיל.

נמצא כי לא נקבעו הנחיות ונהלים מסודרים המגדירים את אופן בדיקת חיובי המים של העירייה על ידי הגורמים השונים בעירייה.

על מנת לבדוק את הליך אישור חשבונות המים בגין צריכה, הביקורת ביקשה לקבל את חשבון המים שהופק על ידי התאגיד עבור חודש דצמבר 2020, וכן כל תכתובות הגזברות עם הגורמים השונים בעירייה לאישור חשבון מים זה. הביקורת קיבלה 3 מסמכים עבור חודש דצמבר 2020:

א. פקודת זיכוי - פקודת זיכוי מס' 2011690 עבור חשבון הצריכה של העירייה לחודש דצמבר 2020 (ראה נספח א' - פקודת זיכוי מס' 2011690) (להלן: "פקודת זיכוי").

ב. טבלה מפורטת - טבלה המפרטת את כל הכרטיסים עבור חיוב המים לחודש דצמבר 2020, הכוללת מספר מד פנימי, מספר נכס, תאריך קריאה נוכחית, כתובת נכס, תאור סוג שימוש, קריאה קודמת, קריאה נוכחית, סה"כ צריכה וסכום מים כולל מע"מ אשר מועברת לעירייה על ידי התאגיד לצורך ביצוע התשלום בגין צריכת המים (להלן: "טבלה מפורטת").

ג. טבלה מרכזת - טבלה הנערכת על ידי העירייה ואשר מרכזת את חיובי המים לחודש דצמבר 2020 בחלוקה לקטגוריות כגון בתי ספר, גני ילדים, נכסי עירייה, גינון ציבורי וכדומה (ראה נספח ב' - טבלה מרכזת - דצמבר 2020) (להלן: "טבלה מרכזת").

בדיקת הטבלה המפורטת העלתה כי רשומות בה כתובות חלקיות ללא מספרי בתים.

כך לדוגמה: "הרב חורי חיים", "רותם", "טיילת זיתון", "דוד ברוך".

עוד העלתה הבדיקה כי רשומים בטבלה חיובים בגין 9 נכסים אשר לא מצוין עבורם מספר מד המים. מבדיקת הביקורת עולה כי גזבר העירייה מעביר לכלל חשבי המחלקות את חשבונות התאגיד לשם בחינה פרטנית של כל חשבון על פי תחומי האחריות.

המלצה

- מומלץ כי העירייה תקבע הנחיות ונהלים מסודרים ואחידים לבדיקת חיובי המים של העירייה עבור הגורמים האמונים על אישורם, ובכלל זאת:

- בדיקת שלמות מספרי המדים והכתובות;
- בדיקת מספרי המדים אל מול הכתובות;
- בדיקת החיובים הנלווים לצריכת המים;
- השוואה בין החיוב הנוכחי לחיוב המקביל אשתקד.

בדיקת נכונות תעריפי החיוב

אחת לחצי שנה מפורסם על ידי רשות המים הממשלתית "ספר תעריפי המים והביוב תעריפים לצרכני מים וביוב (מקורות, ספקים מקומיים ותאגידים)" (להלן: "ספר תעריפי המים"), הכולל בין היתר התייחסות לתעריפים הרלוונטיים לרשויות מקומיות.

להלן טבלה המפרטת תעריפים אלו, על פי ספר תעריפי המים המעודכן נכון ליום 1.7.2020:

קבוצת תעריף	סוג תעריף	תעריף כולל מע"מ (ש לקו"ב)
מים שפירים לבית או לכל צריכה אחרת (כולל ביוב)	תעריף אחיד למוסדות ציבור של רשות מקומית	10.998
גיגון ציבורי	כמות בהקצאה	7.634
	חריגה של עד 8% הכמות המוקצית	9.543
	חריגה של יותר מ- 8% מהכמות המוקצית	11.451

מנתוני הטבלה לעיל עולה כי, רשויות מקומיות נהנות מתעריף אחיד לצריכת מים עבור מוסדותיהן ומהקצאת מים לטובת צרכי גינון ציבורי. עבור המים המוקצים לרשות לטובת גינון ציבורי, היא משלמת תעריף נמוך. צריכה חריגה מהכמות המוקצית מייקרת את התעריף עבור כל קו"ב מים.

הביקורת ביקשה לבדוק האם העירייה משלמת לתאגיד המים את חשבונות המים בגין צריכה בהתאם לתעריפי החיוב. שנקבעו על ידי רשות המים הממשלתית.

לצורך בדיקת נכונות תעריפי החיוב, דגמה הביקורת מהרשימה המפורטת שהופקה לה עבור חודש דצמבר 2020 מספר חיובים בגין שתי קבוצות התעריף. הביקורת ערכה תחשיב בו חילקה את סך התשלום (שם כולל מע"מ) בכמות הצריכה (קו"ב) על מנת לבדוק את התעריף ששולם בגין כל חיוב. נבדקו מחצית מ- 198 החיובים בגין הצריכה בחודש דצמבר 2020.

להלן טבלה המציגה את ממצאי בדיקת הביקורת:

קבוצת תעריף	מס' מד	מס' נכס	סה"כ צריכה (קו"ב)	סך התשלום בפועל (שם כולל מע"מ)	תעריף (על פי תחשיב הביקורת)	התעריף על פי ספר תעריפי המים	סך התשלום הנדרש (שם כולל מע"מ)	ההפרש בין התשלום בפועל לתשלום הנדרש
מים שפירים לבית או לכל צריכה אחרת (כולל ביוב)	152021729	14000211	44.1	609.67	13.824		485.012	124.658
	52049556	518600001	23.7	327.65	13.824	10.9998	260.653	66.997

מבדיקת הביקורת עולה כי תעריפי החיוב על פיהם משלמת העירייה את חשבונות צריכת המים לתאגיד העירוני, בשני המקרים המפורטים בטבלה לעיל, אינם תואמים לתעריפים שפורסמו על ידי רשות המים הממשלתית.

יצוין, כי העירייה זוכתה בגין התעריף השגוי שחויב על ידי התאגיד בשני המקרים הנ"ל.

חיובים נלווים שאינם מצריכת מים

העירייה מחוייבת בהתאם לכללי תאגידי המים ע"י תאגיד המים בגין זמינות האספקה וקריאת המונה בשטח בסכום השווה לתעריף עבור 1.5 מ"ק של מים בחודש (3 מ"ק בחודשיים). העירייה מחוייבת

בסכום זה בין אם באותה תקופה הייתה צריכה פחותה מכך ובין אם לא הייתה כלל צריכה ואינה מחוייבת בנוסף לחשבון הצריכה בפועל כשהצריכה עולה על 3 מ"ק בחודשיים.

בנכסים בהם צריכת מים נמוכה מאוד או שאין בהם צריכת מים כלל מן הראוי לבחון את נחיצות חיבור המים לנכס.

לבחינת החיובים שאינם בגין צריכה הביקורת שלפה מהרשימה המפורטת של חודש דצמבר 2020 את כל הנכסים שהעירייה חוייבה בגינם בתשלום למרות שלא הייתה בהם צריכה כלל (כלומר, צריכה = 0). להלן טבלה המפרטת את הנכסים שנמצאו בבדיקה זו:

מס"ד	מס' מד	מס' נכס	תיאור סוג שימוש	סך התשלום (ש"ח כולל מע"מ)
1	9176273	5904800210100	מים לבנייה	15.63
2	597036665	6013	גינן ציבורי	23.72
3	13947256	6040	גינן ציבורי	23.72
4	52129691	6050	גינן ציבורי	23.34
5	181559695	6052	גינן ציבורי	23.72
6	181559696	6054	גינן ציבורי	22.59
7	171571510	6061	גינן ציבורי	22.97
8	9494166	6071	גינן ציבורי	23.72
9	52158530	6072	גינן ציבורי	23.34
10	9273183	6090	גינן ציבורי	22.59
11	9288861	6105	גינן ציבורי	23.72
12	2688958	6106	גינן ציבורי	23.72
13	12115079	6107	גינן ציבורי	23.72
14	52152743	6110	גינן ציבורי	21.84
15	13931850	6115	גינן ציבורי	21.84
16	13034497	6116	גינן ציבורי	24.10
17	2661675	6118	גינן ציבורי	24.10
18	9286898	6157	גינן ציבורי	22.96
19	171577513	6158	גינן ציבורי	22.21
20	13939435	6171	גינן ציבורי	23.72
21	13937847	5006300	גינן ציבורי	22.59
22	9584017	50081000	גינן ציבורי	22.21
23	9292207	613005000	מקלטים	39.54
24	2661754	6191	גינן ציבורי	22.59
25	9357820	553605000	מקלטים	39.54
26	437617	9898989	גינן ציבורי	22.96

מס"ד	מס' מד	מס' נכס	תיאור סוג שימוש	סך התשלום (ש"ח כולל מע"מ)
27	52102059	9999109050	גינון ציבורי	22.59
28	9178390	99991093	גינון ציבורי	21.84
29	52074764	99991094	גינון ציבורי	22.21
30	9275031	99991099	גינון ציבורי	24.10
31	13021703	999910100	גינון ציבורי	24.10
32	52131786	999910101	גינון ציבורי	22.21
33	9288195	999910102	גינון ציבורי	22.21
34	13089473	513687004	גינון ציבורי	23.72
35	52081402	903300101	גינון ציבורי	22.59
36	52152496	999910900	גינון ציבורי	22.59
37	52134382	5430010000	מוסדות אחרים	42.27
38	9237750	29440000001	מבני עירייה	34.17
39	192006592	9807000020	גינון ציבורי	23.34
40	9361698	611701000001	גינון ציבורי	24.10
41	5112465	5412	בתי ספר עירוניים	33.63
סה"כ				1,012.37

מנתוני הטבלה לעיל עולה כי העירייה נשאה בחיובים שאינם מצריכת מים בחודש דצמבר 2020 עבור 41 נכסים בהם לא הייתה צריכת מים כלל.

המלצה

- הביקורת ממליצה כי העירייה תבחן את נחיצות חיבור נכסים למים אף שלא היתה בהם צריכה ובגינם חויבה במשך תקופה משמעותית ותפעל לניתוקו במקום שתמצא לנכון.

עבודות לפי הזמנה

העירייה פונה לתאגיד המים גם במקרים בהן נדרש ביצוע עבודות בתחום מומחיותו. ההתקשרות נעשית באופן חד פעמי ועל בסיס הזמנות עבודה.

להלן היקף ההתקשרות של העירייה עם תאגיד המים במהלך השנים 2018-2020 בגין עבודות לפי הזמנה בהתאם לנתוני כרטסת הנהלת החשבונות של התאגיד בספרי העירייה:

שנה	מספר הזמנות שהוצאו	עבודות לפי הזמנה (₪)	ראה נספח לפירוט ההזמנות
2018	11	176,083	ד'
2019	12	85,890	ה'
2020	16*	122,939	ו'
סה"כ	39	384,912	

*מתוכן 2 הזמנות הן במיננס

הביקורת בדקה מתוך ההזמנות שמפורטות בכרטיס הנהלת החשבונות של התאגיד בעירייה מדגם של 3 הזמנות עבודה שהופקו לתאגיד:

תאריך החשבון	פרטי תנועה	סכום (₪)
3/10/2018	הזמנה 182805 קו ביוב 6 התחברות לחווה חקלאית	21,195
24/12/2018	הזמנה 172852 ב"ס אלמנאר- גניבת מים	7,722
29/4/2019	הזמנה 191056 שדרות ירושלים מול מד"א	51,030

הזמנה 172852 העבודה שהוזמנה היא גישוש וניתוק גניבת מים בבית ספר אלמנאר. להזמנה צורפה הצעת מחיר על סך של 3,861 ₪ הכוללת כתב כמויות לביצוע העבודה לשם הפקת הזמנת עבודה ב- 18.6.2017. חשבון בגין עבודה זו הוגש רק ב- 24.12.2018.

ביום 6.8.2020 לאחר למעלה משנה וחצי ממועד הגשת החשבון נרשם זיכוי כרטיס הנהלת החשבונות בעירייה לזכות התאגיד סך של 7,722 ₪ בגין ההזמנה האמורה. יצוין כי באותו היום בוצע גם חיוב בסך 3,861 ₪.

העירייה זיכתה את תאגיד המים בגין עבודות ניתוק גניבת המים בבית הספר אלמנאר כשנתיים לאחר ביצוע העבודה וזאת כפי שעולה מהשתלשלות העניינים ומהתכתובות שהועברו לביקורת בשל מחלוקת מתמשכת בנוגע להסדרת התשלום.

הזמנה 191056 ביום 11.2.2019 הופקה ואושרה הזמנת עבודה על סך של 43,615.63 ₪ (לא כולל מע"מ). להזמנה צורפה הצעת המחיר שהתקבלה מתאגיד המים ביום 7.2.2019.

בתאריך 29.4.19 התקבל החשבון הסופי בגין העבודה נשוא ההזמנה על סך של 43,615.63 ₪, על פי החישוב הבא:

פירוט	סכום (₪)
סכום לחישוב הנחה/ תוספת	41,050
הנחה כללית 15%	-6,157.50
סה"כ	34,892.50
תקורה 25%	8,723.13
סה"כ	43,615.63

לא נתברר לביקורת מדוע ובגין מה חוייבה בתקורה בשיעור 25%, שהרי התאגיד מבצע את הפעולה עבור העירייה ואין התקשרות עם צד שלישי וכן מדוע מנגנון תקורה/הנחה זה אינו מוסדר בהסכם.

תגובת גזבר העירייה:

"מקובל בענף התשתיות לגבות רווח קבלני של 12%, במקרה זה מדובר על תאגיד ולכן אין זה רווח קבלני אלא תקורה בשיעור של 10% שהיא מקובלת ואינה חריגה."

המלצה

- הביקורת ממליצה כי ככל וקיימות מחלוקות בין העירייה לבין תאגיד המים בגין חיוב מסוים או חלק ממנו, ייקבע מנגנון יישוב מחלוקות מוסכם וקצר מועד אשר יאפשר פתרון יעיל ומהיר למחלוקת.
- עוד מומלץ כי ככל וישנם סכומים אשר אינם שנויים במחלוקת, סכומים אלה ישולמו במועד וללא תלות ביישוב המחלוקת בנוגע לסכומים נוספים.
- ככל ומוסדר מול ספק כלשהו, לאו דווקא תאגיד המים, תשלום אשר גבוה מסכום ההזמנה המקורית שהופקה לספק, מומלץ כי תבוצע אחת משתי הפעולות האפשריות: תיקון ההזמנה

המקורית או הפקת הזמנה משלימה עד לגובה הסכום שסוכם מול הספק. ראוי שהדבר יתבצע לפני התשלום בפועל.

- ככל ובין העירייה לתאגיד המים יש סיכומים הנוגעים לאופן ההתחשבנות, ובכללם מנגנוני הנחה, תשלום תקורה ותנאי התשלום, מומלץ כי אלו יעוגנו במסגרת הסכם חתום ומאושר על ידי כל הגורמים הרלוונטיים בעירייה ובתאגיד המים.

חייבים נוספים

במסגרת ההתחשבנות בין העירייה לתאגיד המים העירוני, העירייה נושאת בחיובים נוספים שאינם חלק מהצריכה, הזמנות העבודה או ההסכמים השונים.

הביקורת בחנה את כרטסות הנהלת החשבונות של העירייה עבור השנים 2018-2020 על מנת לאתר חיובים נוספים, ומצאה 2 סוגים של חיובים:

1. חיוב בגין חובות עובדי עירייה לתאגיד המים - העירייה משלמת חשבונות מים של עובדים לתאגיד המים העירוני ומקזזת התשלום ממשכורותיהם;
2. חיוב בגין תשלום לגורם שלישי - תשלום שכר טרחה למשרד עורכי דין עקב פסק דין שניתן כנגד העירייה ותשלום לחברת ביטוח.

במהלך השנים 2018-2020 הסתכמו החיובים הנוספים בסך כולל של 191,222 ₪.

חיוב בגין חובות עובדי עירייה

בעבר, רשויות מקומיות נהגו לקזז חובות של עובדים וספקים נותני שירותים, וזאת ללא עמידה בכללים מסוימים שנקבעו בחוזר מנכ"ל 3/2004 של משרד הפנים שקבע נוהל לקיזוז חובות מסוגים אלו. עקב כך, באפריל 2007, בוטל נוהל קיזוז חובות על ידי מנכ"ל משרד הפנים.

בתאריך 7.10.2007, לאחר שנערכה בחינה מחודשת של הנושא, פורסם חוזר מנכ"ל 7/2007 של משרד הפנים שכותרתו "נוהל קיזוז חובות ברשויות המקומיות" (להלן: "נוהל קיזוז חובות").

נוהל קיזוז חובות קובע כי "קיזוז חובות של עובדים באמצעות ניכוי מהשכר יתבצע בהתקיים שלושת התנאים שלהלן:

1. אישור העובד בכתובים כי הוא מודע לצעד הקיזוז.
2. הקיזוז יתבצע עד התקרה המותרת על-פי החוק.
3. יבוצע רישום מתאים בהנהלת החשבונות על-פי כללי הרישום החשבונאי החלים על קיזוזים מעין אלה.

למען הסר ספק, יצוין כי אין לבצע קיזוזים לטובת צד ג' בשום מקרה, ללא יוצא מן הכלל. קרי: אין לבצע קיזוז לעובד ו/או ספק שאינו מתגורר ו/או מנהל את עסקו בתחום שיפוטה של הרשות ואשר אין לו חוב ישיר בגין תשלומי ארנונה לרשות."

גזבר העירייה מסר לביקורת כי העירייה מקזוזת חובות של עובדי עירייה לתאגיד המים העירוני באמצעות משכורותיהם. קיזוז כאמור הינו קיזוז ממשכורות עובדים לטובת צד ג', המנוגד לקבוע בנהל קיזוז חובות שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

נמצא כי העירייה שילמה עבור עובדיה לתאגיד המים סך של 2,293 ₪ בשנת 2018, 12,000 ₪ בשנת 2019 ו- 6,000 ₪ בשנת 2020. יצוין כי העובד האמור נתן אישורו לביצועו הקיזוז. עוד ציין גזבר העירייה כי מבדיקה שערך עם עורך דין המתמחה בנושא, במקרים בהם העובד נותן הוראה בעל פה/בכתב לעירייה לביצוע קיזוז מתלוש השכר, והעירייה מבצעת את הקיזוז, הרי שהדבר מקובל.

המלצה:

- לבחון משפטית את סוגיית קיזוז משכר עובד ובכלל זה התנאים המאפשרים קיזוז.

תשלום לצד ג'

מבדיקת כרטסת הנהלת החשבונות של תאגיד המים בעירייה, עולה כי העירייה העבירה לתאגיד תשלומים בגין שירותים שאינם ניתנים במישרין על ידי התאגיד.

כך לדוגמה:

מס"ד	תאריך ערך	פרטי תנועה	סכום (₪)
1	6.5.2019	מי לוד הוצ' עו"ד מגדלי מירב 8522-10-08	20,000
2	20.3.2020	הראל ביטוח תא"מ	929

בדיקת הביקורת העלתה כי העירייה שילמה לתאגיד המים את תשלום מספר 1 עקב פסק דין שניתן ביום 18.4.2019 בת"א 8522-10-08 מגדלי מירב (1990) בע"מ ואח' נ' לנדקו ישראל ייזום וניהול בע"מ:

"ההודעה לצד ג' ששלחה העירייה כנגד מי לוד נדחית. אני מחייבת את העירייה לשאת בהוצאות מי לוד (שכר בטלה לעדים) וכן בשכ"ט עו"ד בסך כולל של 20,000 ₪."

- נמצא תקין.

קיזוזים

נוהל קיזוז חובות המוגדר בחוזר מנכ"ל 7/2007 של משרד הפנים קובע כי "קיזוז חובות של ספקים ונותני שירותים של הרשות המקומית יתבצע בהתקיים שני התנאים שלהלן:

- הקיזוז יתבצע כאשר הספק/ נותן השירותים החייב לרשות המקומית מזוהה על-פי מס' ח.פ. שלו או על פי מס' עוסק מורשה שלו, לפי העניין, ומספר זה תואם במדויק למספר ח.פ. של הספק או נותן השירותים אן מס' עוסק מורשה, לפי העניין, אשר הרשות המקומית חייבת לו כספים. אין לבצע קיזוזים במידה והנתונים הנ"ל אינם מתאימים.
- יבוצע רישום מתאים בהנהלת החשבונות על-פי כללי הרישום החשבונאי החלים על קיזוזים מעין אלה, לרבות קבלת חשבונית/ קבלה המאשרת קבלת התשלום בעבור השירות שניתן לרשות."
- ישנן שתי דרכים בהן מבוצע על ידי העירייה הרישום החשבונאי של קיזוז לתאגיד המים. האחת – רישום פעולה בחובה (כאילו בוצע תשלום), השנייה - רישום פעולה בזכות (כאילו הוצאה חשבונית זיכוי או הוצאה חשבונית על ידי העירייה).

המלצה

- מומלץ כי העירייה תקפיד על ביצוע רישום הקיזוזים באופן אחיד.

קיזוז בצד החובה

הביקורת שלפה מכרטסות הנהלת החשבונות של העירייה את כל הקיזוזים שנרשמו בצד החובה בהתחשבות בין העירייה לתאגיד המים בשנים 2018-2020, וביקשה לקבל את כל המסמכים הנוגעים לפקודות אלו.

להלן טבלה המפרטת את פקודות הקיזוז, תאריך רישומן והסכום שקוּזו:

מס"ד	פקודה	תאריך רישום	פרטים	סכום (₪)
1	880001	14/01/2018	קיזוז 514209162	123,610.60
2	8800058	19/06/2018	קיזוז 514209162	146,794.45
3	88069	05/07/2018	קיזוז 514209162	104,883
4	880146	05/12/2018	מי לוד קיזוז ארנונה 2018	119,928
5	980066	28/05/2019	קיזוז 514209162	234,676.30
6	200025	24/03/2020	מי לוד קיזוז ע"ה ארנונה	159,806.80
סה"כ				889,699.15

להלן הממצאים:

פקודת קיזוז 880001 - צורף לה מסמך שכותרתו "דוח מצב חשבון" אשר נראה כאילו הופק ממערכת ממוחשבת כלשהי וכן טופס פנים עירוני אשר ממולא באופן ידני ובו מפורט הצורך בביצוע קיזוז חוב ממחלקת המיסים ויש מקום לחתימת הגזבר ואישורו.

הביקורת מציינת שלא נרשם תאריך חתימת הגזבר לצד חתימתו.

פקודת קיזוז 8800058 ופקודת קיזוז 980066 – עבור קיזוז ממחלקת המיסים, כוללת טופס ידני חתום בנושא תאריך. אינה כוללת דוח מצב חשבון המפרט בגין מה בוצע הקיזוז.

פקודת קיזוז 880069 – מתוארת באותו אופן ומשויכת לאותו כרטיס בהנהלת החשבונות. לא מצורף לפקודה טופס ידני לאישור הגזבר, אלא מצורף לה כרטיס הנהלת החשבונות של תאגיד מי לוד בעירייה שעל גביו צוין באופן ידני "חוב בגבייה על סך 104,883 ₪ אישורך לקיזוז", הגזבר חתום ולצד חתימתו מצוין "מאושר קיזוז בלבד".

פקודת קיזוז 880146 – לפקודת הקיזוז מצורף מייל לפיו סכום הקיזוז שונה ועומד על 119,928 ₪. לא צוין מה היה הסכום המקורי ומה סיבת השינוי.

פקודת קיזוז 200025 – לפקודת הקיזוז מצורף מייל מיום 23.3.2020, ממנהלת מחלקת ההכנסות והארנונה בו רשום חוב הארנונה של תאגיד המים. לא מצויינת תקופת הארנונה המחויבת. בהנהלת החשבונות נרשם כאמור שהחוב הוא בגין שנת 2020.

לשתי פקודות קיזוז הארנונה מצורף מסמך מטעם העירייה לתאגיד המים המעדכן בדבר ביצוע הקיזוז. מסמך דומה בדבר הקיזוזים לא צורף לכל יתר פקודות הקיזוז. יצוין כי בכלל פקודות הקיזוז קיים אישור של גזבר העירייה, כאשר השוני באישור (עם או בלי טופס ייעודי) נובע מהגורם אשר יוזם את ביצוע הקיזוז (מנהל החשבונות/מנהל מחלקה/גזבר).

המלצה

- הביקורת ממליצה כי לקיזוז בגין חובות הארנונה השנתיים של תאגיד המים יצורף פירוט ממערכות הגבייה העירוניות המפרט את תקופת התשלום וסכומי התשלום לצורך אישורם בטרם ביצוע הקיזוז.
- עוד מומלץ כי עבור כל קיזוז יצוין באופן מפורש בגין מה מבוצע הקיזוז ולא יזו תקופה הוא מתייחס.
- הביקורת ממליצה כי תהיה הקפדה של הגזברות על טפסים אחידים לאישור ביצוע הקיזוזים ועל המסמכים שיש לצרף לבקשות הקיזוז לצורך אישורן, וכן לצרכי מעקב ובקרה נאותים אחר ביצוע הקיזוז.

תגובת גזבר העירייה:

"לכל בקשה לקיזוז מצורף דוח בו מצויין מצד אחד סכום החוב של החייב במערכת המיסים (לאחר שנבדק על ידי מחלקת הגבייה סכום החוב) ומצד שני הזכות של הספק. בפועל כל פעולת קיזוז מאושרת בכתב ע"י גזבר העירייה"

קיזוז בצד הזכות

על פי הרישומים בכרטיס הנהלת החשבונות של תאגיד המים בספרי העירייה, מבוצעים קיזוזים בצד הזכות בגין "פינוי פסולת מתחנות שאיבה". רישומים אלה החלו במהלך שנת 2020, כאשר החלה העירייה לגבות מתאגיד המים תשלום עבור פינוי פסולת מתחנת השאיבה בסך של 12,906.37 ₪ לחודש.

להלן טבלה המפרטת את המועדים בשנת 2020 בהם בוצעו הקיזוזים בגין פינוי פסולת מתחנות השאיבה וסכומיהם, על פי כרטיס הנהלת החשבונות של תאגיד המים בעירייה :

מועד הקיזוז בשנת 2020	סכום הקיזוז (₪)	החייב בגין
13.7	77,438	ינואר עד יוני
9.8	12,906	יולי
31.8	12,906	אוגוסט
30.9	12,906	ספטמבר
30.11	12,906	אוקטובר
31.12	12,906	נובמבר
סה"כ	141,968	

על מנת לבדוק את מהות הקיזוז, ביקשה הביקורת לקבל את כל המסמכים הנוגעים לפקודת הזיכוי שמספרה 2004332 מתאריך 13.7.2020. אשר נוגעת לחיוב בגין ינואר עד יוני 2020.

מהמסמכים שקיבלה הביקורת עולה כי, ביום 24.1.2020 פנה מנהל מחלקת התברואה בעירייה להנהלת העירייה ותאגיד המים במכתב שכותרתו "הפסקת פינוי מיכלי הגבבה על ידי מחלקת תברואה עיריית לוד".

במכתב נכתב כדלהלן:

"בשטח העיר לוד ממוקמות שתי תחנות שאיבה ממערכת הביוב השואבות את פסולת הגבבה ומופעלות ומתחזקות ע"י תאגידי המים מי לוד. השיטה המתבצעת כיום היא שאיבה ע"י מסוע של הגבבה לתוך מיכלי אצירה בנפח של 1100 ליטר. כאשר מיכלים אלו מלאים נדרש להם פינוי. פינוי זה מתבצע ע"י מח' תברואה של עיריית לוד לפי קריאה/תוכנית פינוי שנקבעה מראש ונעשה אחת לשבוע בתאום. כאשר כל עלות הפינוי וההטמנה כולל אספקת כלי האצירה הינם על חשבון עיריית לוד".

מכתבו של מנהל מחלקת התברואה מציג חישוב עלויות פינוי הפסולת מתחנות השאיבה במהלך 7 השנים האחרונות, אשר מסתכם בסך של כ-930 אש"ח. להלן פירוט התחשיב, כפי שמוצג במכתב:

קטגוריה	כמות	סה"כ
מספר פינויים בשנה	52 פינויים בשנה	
משקל בכל סבב פינוי	13 מיכלי אצירה בכל פינוי שכל אחד שוקל 290 ק"ג בממוצע	3770 ק"ג בכל סבב פינוי.
מחיר לטון	עלות פינוי 374.3 ₪ + עלות הטמנה 304 ₪	678.3 ₪ לא כולל מע"מ
עלות כל סבב	3.77 טון * 678.3 ₪	2557.191 ₪
עלות שנתית	52 סבבים * 2557.191 ₪	עלות לסבב = 132,373.93 ₪ לא כולל מע"מ
סה"כ עלות 7 שנות פעילות	סה"כ 7 שנות פעילות	930,817.51 ₪

במכתבו של מנהל מחלקת התברואה התבקש התאגיד למסור את תגובתו למכתב עד ליום 30.2.2020.

הביקורת מציינת כי תגובת התאגיד לא צורפה למסמכים שקיבלה.

ביום 29.6.2020 התקבלה חוות דעתו של היועץ המשפטי לעירייה בנוגע לחיוב תאגיד המים בעלויות פינוי הפסולת מתחנת השאיבה, כאשר חוות הדעת התייחסה הן לחיוב רטרואקטיבי בגין השנים שחלפו והן לחיוב עתידי.

חוות הדעת של היועץ המשפטי מפרטת את המסגרת הנורמטיבית החלה במקרה זה:

- תקנה 7 לתקנות המים (מניעת זיהום מים), (מערכת להולכת שפכים), תשע"ב-2011 – על פי התקנה, רשות מקומית תחזיק ותפעיל תחנת שאיבה לשפכים לפי הנחיות שפרסם הממונה באתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה, כעדכון מזמן לזמן. כאשר המושג "רשות מקומית" בתקנות אלה משמעותו – תאגיד מים, במקום שבו קיים תאגיד כזה.

- הנחיות התכנון, התפעול והתחזוקה של תחנות שאיבה לשפכים (מערכות הולכת שפכים ציבוריות) - הנחיות שהוצאו ביום 1.3.2016 על ידי משרדי הבריאות, איכות הסביבה והשיכון ובינוי, בשיתוף הרשות הממשלתית נקבעו גם סמכויות התפעול והתחזוקה של תחנות שאיבה. לפי הקבוע בסעיף 4.1 להנחיות מפעיל התחנה ידאג לתחזוקה רצופה ותקינה של כל מרכיבי המערכות בתחנה, כך שלא יוצרו מטרדים סביבתיים.
 - מסמך הנחיות "רכיב התפעול בתאגידי המים והביוב" - מסמך שהוציאה רשות המים והביוב במסגרתו, בחישוב העלות הנורמטיבית של אחזקת רשת הביוב, צורף ביאור ביחס לתחנות שאיבה לביוב הקובע כדלקמן: "עלות אחזקת תחנות שאיבה לביוב אינן דומות לתחנות שאיבה למים עקב כך שמדובר בזורמים מזוהמים המאיצים תהליכי בלייה, מערך תחנות שאיבה לביוב כולל טיפול קדם בשפכים. נמצא כי עלות אחזקה שנתית של תחנות שאיבה לביוב עומדת על כ 2% מערך התשתית".
 - חוק העזר ללוד (פינוי פסולת), התשס"ג-2003 – החוק המסדיר את פינוי הפסולת ברחבי העיר לוד אשר קובע כי ישנה הבחנה בין סוגי הפסולת השונים, כאשר העיקרון הוא שכל פסולת שאינה פסולת ביתית מפונה על ידי בעל הנכס בו נוצרה הפסולת או על ידי העירייה בתמורה לתשלום אגרת פינוי.
- היועץ המשפטי קבע כי "גבבה הנוצרת כתוצאה מתהליך הפרדה בתחנת שאיבה של מי שפכים, והמהווה תוצר של תהליך העבודה בתחנת שאיבה, בהחלט נופלת בגדר המושג "פסולת מפעל", בהיותה חומר הנובע מתהליך ייצור".
- "על תאגיד המים חלה החובה לשאת בהוצאות התפעול השוטפות של תחנות שאיבה, לרבות הוצאות פינוי והטמנת הפסולת".
- חוות הדעת של היועץ המשפטי אינה קובעת כיצד על העירייה לנהוג בכל הנוגע לחיובים הרטרואקטיביים הנוגעים לפינוי הפסולת מתחנות שאיבה בעבר, אלא מותירה בידי העירייה והתאגיד את האחריות להסדרת נושא ההתחשבנות כאשר מצוין כי "עליהן לחלוק במימון עלויות הפינוי בשנים אלה", וכן כי "יש לנסות ולהגיע לפיתרון מוסכם צודק וראוי במסגרת מנגנון ליישוב מחלוקות כספיות בין התאגיד לעירייה".
- בנוגע לחיובים העתידיים, קובעת חוות הדעת כי יש לחייב מעתה ואילך את תאגיד המים בגין פינוי הפסולת מתחנות שאיבה.
- מהמסמכים המצורפים לפקודת הזיכוי מס' 2004332 עולה כי הגזברות רושמת בטופס ידני פקודת זיכוי אשר נחתם על ידי מנהל אגף תפעול, כלכלנית באגף התפעול וגזבר העירייה. לאחר מכן, מופקת הודעת חיוב ידנית לתאגיד המים (ראה נספח ג'- הודעת חיוב ידנית מס' 28) ומבוצעת פקודת הזיכוי בהנהלת החשבונות.

הביקורת מציינת כי למרות האמור בחוות הדעת של היועץ המשפטי לעירייה, נכון לחודש יוני 2021, טרם הוסדרה ההתחשבות הרטרואקטיבית בגין פינוי פסולת השאיבה עם תאגיד המים.

המלצה

- מומלץ כי העירייה תפעל בהתאם לחוות הדעת של היועץ המשפטי לעירייה ותסדיר את ההתחשבות הרטרואקטיבית עם תאגיד המים בגין פינוי פסולת השאיבה.
 - עוד מומלץ כי תיקבע מתכונת להתחשבות בין העירייה לתאגיד בגין שירותים שהיא מספקת עבורו ובכלל זה, האם יש לבצע קיזוז מהסכומים להם זכאי התאגיד או להוציא חיוב ולקבל תשלום מהתאגיד.
- תגובת הגזבר: בעקבות המלצת היועמ"ש נערכו פגישות עם נציגי התאגיד על מנת לחייב אותם רטרואקטיבית, נציגי התאגיד טענו שלא ניתן לחייבם רטרואקטיבית ולכן בשלב זה נותר החיוב רק בגין השוטף.

1. התשלום לתאגיד

במערכות הממוחשבות של העירייה, מצוין כי תנאי התשלום לתאגיד הם שוטף + 45 יום. אופן התשלום הוא באמצעות מס"ב (מרכז סליקה בנקאי, כלומר, העברה בין חשבונות בנק).

נמצא כי תנאי התשלום לתאגיד המים המופיעים במערכות הממוחשבות של העירייה אינם תואמים את האמור בהסכמים שנחתמו מול התאגיד בעבר. כך למשל במסגרת הסכם למתן שירותי ניקוי קולטנים שנחתם בשנת 2015 נקבעו תנאי תשלום של שוטף + 60 יום.

בנוסף, נמצא כי בחלק מהמקרים נקבעו תנאי תשלום שונים שהתנאים שמופיעים במערכות הממוחשבות. כך למשל, עבור הזמנה 191056, נקבעו בפקודת הזיכוי תנאי תשלום של שוטף + 150 יום, ואילו עבור הזמנה 182805, נקבעו תנאי תשלום של שוטף + 45 יום.

בפועל, כפי שעולה מבדיקות הביקורת, התשלומים לתאגיד בגין הזמנות ובגין ההסכמים מתבצעים רק לאחר ביצוע קיזוזים על ידי העירייה ולעיתים רבות מעוכבים לפרקי זמן ממושכים הנעים בין כחצי שנה לכשנתיים.

מבדיקת הביקורת עולה כי התשלומים המבוצעים בפועל באמצעות מס"ב נרשמים בכרטיס הנהלת החשבונות של התאגיד בספרי העירייה בפרטים כקוזזים. להלן 3 דוגמאות:

פקודה	אסמכתא	תאריך רישום	פרטים	כרטיס נגדי	סכום (₪)
1906317	19663	15/07/2019	מי לוד- קיזוז ארנונה 2018	3000002900	295,223.06
1802623	9081	26/03/2018	קיזוז- 514209162	3000003000	90,460.83
1806782	23331	07/08/2018	קיזוז- 514209162	3000002900	217,785.45

- הביקורת ממליצה כי העירייה תסדיר את תנאי התשלום של תאגיד המים באופן אחיד (פרק הזמן לביצוע התשלום) ומוסכם.

תגובת גזבר העירייה:

"תנאי התשלום תואמים לחוק מוסר תשלומים והם מבוצעים בכפוף לאישור הגורמים המקצועיים. אין ספק כי התנהלות התאגיד בעניין מתן השירותים לעירייה בחלק מהתקופות נעשתה בניגוד הנהלים ולהוראות ס' 203, עת ביצע התאגיד עבודות בידועין ללא הסכמים/הזמנות תקפים וזאת למרות שכבר בתחילת הדרך, בתאריך 8.12.13 הונחה התאגיד בכתב שלא לבצע עבודות ללא הזמנה חתומה. ככל שהיו עיכובים ברישומי החשבונות כספרי העירייה הרי שהם תולדה של התנהלות התאגיד. מלכתחילה סבור הח"מ ועודנו סבור שהתאגיד לא היה זכאי לקבל תשלום על עבודותיו. יחד עם זאת, היות וניתנו הנחיות מפורשות של ראש העיר לבצע התשלום לפנים משורת הדין, בוצעו התשלומים בדיעבד ובאיחור".

2.1. נספח א' - פקודת זיכוי מס' 2011690

שנת כספים 2020
תאריך הדפסה 23.02.2021 09:00

עיריית לוד

פקודת זיכוי מס' 2011690

פרטים כלליים
רושם הפקודה: רזי
מקור פקודה: הנה"ח
סטטוס פקודה: נרשמה

תאריך קליטה: 23.02.2021
תאריך רישום: 31.12.2020

פרטי הספק 7130059000
מס' עוסק מורשה: 514209162
תוקף אישור ניהול ספרים: 31.03.2022
צורת תשלום: מסב
תנאי תשלום: שטרף + 60
כתובת: אבא הילל סילבר 18, לוד
e-mail: Hani@mei-lod.co.il

חשבוניות הספק

מס' חשבונית ספק	מקור	סכום	תאריך תשלום	תאריך חשבונית	סוג חשבונית
122020	הנה"ח	122,427.18	01.03.2021	31.12.2020	אחר

יתרה במערכת הגבייה: 159941.00 : סוג ספק

פרטי החיוב 12.20
מי לוד-צריכה 12.20

#	סעיף תקציב	תאור הפעולה	סכום	מספר חשבונית
1	1813200432	מי לוד-צריכה 12.20	7,125.77	122020
2	1813400432	מי לוד-צריכה 12.20	6,609.80	122020
3	7050031000	מי לוד-צריכה 12.20	159.26	122020
4	1613700432	מי לוד-צריכה 12.20	22,448.55	122020
5	1813260780	מי לוד-צריכה 12.20	456.95	122020
6	1746000432	מי לוד-צריכה 12.20	41,941.70	122020
7	1812000432	מי לוד-צריכה 12.20	9,629.19	122020
8	1812001432	מי לוד-צריכה 12.20	9,629.19	122020
9	1829200432	מי לוד-צריכה 12.20	21,611.07	122020
10	6200287000	מי לוד-צריכה 12.20	1,575.13	122020
11	1823000432	מי לוד-צריכה 12.20	1,240.57	122020

ניכויים
סכום לתשלום: 122,427.18
סכום ניכוי: 0.00
סכום מע"מ: 0.00
סכום ניכוי: 31.03.2022

סה"כ 122,427.18

מס' הדוח: 2545

דף 1

שנת כספים 2020
תאריך הדפסה 09:00 23.02.2021

עיריית לוד



פקודת זיכוי מס' 2011690

יתרה לתשלום: 122,427.18

_____	_____		_____
הנחיה	תאריך	גבר	תאריך

2.2. נספח ב' - טבלה מרכזת - דצמבר 2020

	7,125.77	1813200432	בתי ספר		דצמבר
		7400044000	ביה"ס מתי"א	5031	נכס
		1749200432	בית יד לבנים	950500200	נכס
	6,609.80	1813400432	חווה חקלאית 35%	5032	נכס
	159.26	7050031000	גרעין תורני (מתנ"ס דגור)	286800000	נכס
	22,448.55	1613700432	נכסי עיריה	מד 52105819 שייך לתיאטרון	
			נכסי עיריה	מד מים 9175517 נותק	
		1817200432	מרפ"ד	52043866	מד -
			עמותת אליעד	מד לא לתשלום 14027510	
		1813260780	מתחם בית הנוער		
	456.95	1813260780	מועדונית שכונת הרכבת		נכס
		1813264410	דירת חיילים	17512618	מד מים
	41,941.70	1746000432	גינון ציבורי	903902302 , 980700002	נכס
	0.00	7400003500	בית יעקוב גני איילון(חינוך)	מד 40% 193038229	
	0.00	7160085000	בית כנסת גני איילון בית יעקוב	מד 60% 193038229	
		1843500410	מועדונית גני אביב	מד 16015407	
	9,629.19	1812000432	גני ילדים 50%		
	9,629.19	1812001432	גני ילדים 50%		
		7160067000	גן ילדים תומכי תמימים	מד 2688957	
		1613700432	מרכז לקויי שמיעה		
		1829210432	דרכי משה	נכס 3391581020	
	21,641.07	1829300432	מוסדות ספורט		
			נכס 8521201 בי"ס טומשין לא תשלום		
		6200287103	מרכז צעירים	52056392, 181559700	מד מים
		1829200432	מגרש כדורגל	נכס 903902300	
			מתנ"ס	5114190531,99991091,8009,999 003001,903510200,568044801	
	1,575.13	6200287000	מתנ"ס		
	1,240.57	1823000432	ספריה לדורות	נכס 959000200	
	122,427.18	1841000432	רווחה	נכס 8000	

2.4. נספח ד' - הזמנות שנת 2018

תאריך ערך	תאריך רישום	מס' הזמנה	סכום (₪)
08/04/2018	08/04/2018	181439	392
14/03/2018	12/04/2018	154131	5,631
08/04/2018	06/05/2018	180810	5,718
28/03/2018	21/06/2018	172551	74,777
07/08/2018	07/08/2018	פגיעת הקבלן בן חמו	2,461
05/12/2018	05/12/2018	תיקון נזילת מים	3,456
03/10/2018	20/12/2018	183251	19,733
25/12/2018	31/12/2018	185463	56,686
24/01/2019	31/12/2018	186207	5,406
24/01/2019	31/12/2018	186187	1,328
24/01/2019	31/12/2018	186186	495

2.5 נספח ה' - הזמנות שנת 2019

תאריך ערך	תאריך רישום	מס' הזמנה	סכום (₪)
29/04/2019	07/05/2019	191056	51,030
29/04/2019	07/05/2019	191057	1,121
01/07/2019	04/08/2019	192612	1,121
01/07/2019	04/08/2019	192610	1,333
01/07/2019	04/08/2019	192611	2,734
08/08/2019	15/09/2019	192653	5,408
02/09/2019	26/09/2019	194252	3,963
01/12/2019	01/12/2019	193151	8,096
19/12/2019	29/12/2019	196723	1,404
23/02/2020	31/12/2019	197313	3,218
23/02/2020	31/12/2019	197314	2,909
23/02/2020	31/12/2019	197312	3,553

2.5. נספח ו' - הזמנות שנת 2020

תאריך ערך	תאריך רישום	מס' הזמנה	סכום (₪)
29/01/2020	12/03/2020	197060	2,420
24/05/2020	24/05/2020	202762	5,264
22/10/2018	07/06/2020	183503	3,640
24/12/2018	08/06/2020	174320	8,353
03/10/2018	28/07/2020	182805	21,195
24/12/2018	06/08/2020	172852	7,722
28/12/2018	06/08/2020	172852	-3,861
24/08/2020	25/08/2020	204213	1,243
24/08/2020	25/08/2020	204215	895
24/08/2020	25/08/2020	204214	2,529
18/11/2020	29/11/2020	205147	9,550
21/10/2020	14/12/2020	204580	21,625
21/10/2020	14/12/2020	204037	10,746
14/12/2020	27/12/2020	204037	21,016
16/12/2020	27/12/2020	204580	-21,625
14/12/2020	27/12/2020	204580	32,227

מכרז להפעלת

מועדוניות למתבגרים

תוכן עניינים

307	פרק א' – כללי.....	
309	פרק ב' תמצית הממצאים.....	
311	פרק ג' - ממצאי הבדיקה.....	
311	1. אופן הגשת ההצעות.....	
312	2. בדיקת עמידה בתנאי סף.....	
312	2.1 כללי.....	
313	2.2 בדיקת תנאי סף "ניסיון קודם".....	
314	3. פרמטרים לבחינת הזוכה.....	
314	3.1 כללי.....	
315	3.2 מדדי האיכות.....	
316	3.3 מסמך ב' 11.....	
316	4. הפרמטרים לבחינת ההצעות.....	
317	5. התנהלות "ועדת מכרזים".....	
321	פרק ד' נספחים.....	

פרק א' – כללי

1. רקע

בתאריך 17.12.2019, העירייה פרסמה מכרז מספר 26/19 להפעלת מועדונית למתבגרים (נוער) בשכונת רמת אשכול בעיר לוד (להלן "העיר"), הכול על פי דרישות המכרז, תקנון העבודה הסוציאלית (להלן: "התע"ס") והחווה. המועדונית מיועדת לספק מסגרת חינוכית/טיפולית משלימה לאחר שעות הלימודים, לקבוצת מתבגרים בגילאי 11-18, העומדים בקריטריונים הקבועים בהוראות התע"ס, בכפוף להשמות מאושרות ע"י משרד הרווחה, למשך 3 ימים בשבוע. המועדונית מיועדת לפעול בחדר שיוקצה לכך במתנ"ס "שיקגו" ברח' מחנות קפריסין 6, בשכונת רמת אשכול בעיר, בכפוף לקבלת אישור הסוכנות היהודית לכך.

התמורה להפעלת המועדונית תחושב על פי תעריפי משרד הרווחה שיקבעו מעת לעת ועל פי הנחיות חוזר מנכ"ל משרד הרווחה מס' 60 המצורף למכרז, תועבר ממשרד הרווחה באמצעות "הועדות" ישירות למפעיל.

בשלב שאלות הבהרה התקבלה שאלה אחת בלבד שנענתה בתאריך 6.1.2020. (יצוין כי השאלה הייתה קשורה לאוכלוסיית היעד ולא לתנאי סף או לפרמטרים לבחירת הזוכה).

המועד האחרון להגשת הצעות נקבע לתאריך 14.1.2020 ובתאריך 20.1.2020 נפתחו מעטפות המציעים (האחת לכל המסמכים הנדרשים והשנייה לסכום התקציב הנוסף שהוצע). התקבלו שתי הצעות, האחת של עמותה א' והשנייה של עמותה ב'.

ועדת המכרזים (להלן "הוועדה") התכנסה שלוש פעמיים לדון בהצעות. במסגרת זו, לאחר זימון נציגי שני המציעים לצורך קבלת הבהרות, הוחלט בתאריך 14.5.2020 ברוב קולות (שלושה בעד ואחד נגד) על עמותה א' כזוכה. כן הוחלט על בחירת "עמותה ב' כזוכה במעמד "כשיר שני".

חווה עם עמותה א' נחתם בתאריך 21.6.2020.

יצוין כי עמותה א' התקשתה להפעיל את המועדונית ולאחר שימוע נבחר הכשיר השני.

משהועלו טענות לפגמים לכאורה בהתנהלות ועדת מכרזים, ראש העיר ביקש לערוך בדיקה זו.

2. מטרת הבדיקה

מטרת הבדיקה היא לבחון את התנהלות ועדת המכרזים במכרז שבנדון ובכלל זה את נושא תנאי הסף והניקוד של הצעות המציעים.

3. היקף הבדיקה

הבדיקה התמקדה בנושאים הבאים:

- א. בדיקת עמידת המציעים בתנאי הסף
- ב. בחינת הפרמטרים שהיוו בסיס לבחירת הזוכה
- ג. בדיקת תקינות חישובי הניקוד של המציעים
- ד. התנהלות ועדת המכרזים

4. מתודולוגיה – שיטת הבדיקה

לצורך הבדיקה, הביקורת נקטה בפעולות הבאות:

- א. **ראיונות** – צוות הביקורת שוחח עם בעלי התפקידים הבאים:
 - יו"ר ועדת המכרזים
 - חבר ועדת המכרזים - חבר ועדה א'
 - מנהלת האגף לשילוב חברתי (להלן: "מנהלת האגף")
 - סגנית היועמ"ש לעניינים אזרחיים (להלן: "סגנית היועמ"ש")
 - מנהלת מחלקת המכרזים
- ב. **מסמכים** - צוות הביקורת בחן מסמכים רלוונטיים לרבות:
 - מסמכי המכרז
 - פרוטוקול פתיחת הצעות
 - מסמך ניקוד ההצעות
 - מסמכי ההצעה של שני המציעים
 - פרוטוקולים של ועדת המכרזים
 - מסמכים נוספים שקשורים למכרז

פרק ב' - תמצית הממצאים

1. נמצא כי לא הייתה הקפדה על חתימת המציעים על כל עמודי הצעתם כנדרש במסמכי המכרז.
2. מסמך "בדיקת הצעות למכרז פומבי מס' 26/19 להפעלת מועדוניית בשכונת רמת אשכול בעיר לוד" מה- 20.1.2020 שהוכן ע"י מנהלת האגף לשילוב חברתי אינו מפורט דיו, כדלהלן:
 - תנאי הסף ופרמטרים לניקוד נוסחו באופן לא מדויק.
 - המסמך אינו מציג כיצד חושב הניקוד ובפרט באשר לפרמטר הניסיון הקודם; המסמך אינו מפרט את טפסי ההמלצות שהתקבלו, ההמלצות שאושרו, ההמלצות שנדחו על ידה והנימוקים לכך.
3. לדעת צוות הביקורת, בפרמטרים לבחירת זוכה ניתן משקל גבוה מדי לפרמטרים ניסיון קודם ומחזור כספי. בנוסף, היה מקום להכניס פרמטר נוסף של "איכות השירות".
4. נמצא כי טופס ב' 11 (אישור/המלצה על ניסיון המציע אשר היווה בסיס לחישוב פרמטר הניסיון) שצורף למסמכי המכרז אינו כולל את המידע החשוב הבא:
 - האוכלוסייה שהשתתפה בתוכניות.
 - שם הגוף שקיבל את השירות.
 - תאריך החתימה על המסמך.
5. בשיחה עם נציגת הלשכה המשפטית ועם מנהלת מחלקת המכרזים – התברר שלא בוצעה בקרה נוספת על חישובי מנהלת האגף; קיימת חשיבות לכך שיהיה גורם שמבצע את הבדיקה וגורם שמבקר אותה.
6. לאחרונה לא נערכה הדרכה בנושא מכרזים למנהלי האגפים.
7. יצוין כי בעת הביקורת נוהל מכרזים נמצא בתהליך הכנה.
8. מהבדיקה עולה כי התנהלות הוועדה, בכל הקשור להחלטה שלא לפסול את עמותה א' בשל ניסיון קודם שלא צלח, הייתה תקינה.
 - הוועדה הסתמכה על הניקוד שקיבלה מהגורם המקצועי - מנהלת האגף.
 - הוועדה פעלה בהתאם לייעוץ משפטי שניתן ע"י סגנית היועץ המשפטי של העירייה.
 - הוועדה זימנה את עמותה א' לשימוע והעלתה בפניה את ניסיון הקודם ואת עמותה ב' כדי לוודא את יכולתה להעמיד תקציב מדי שנה בסכום שהוצע.
 - רוב חברי הוועדה אישרו את הזכייה של עמותה א' לאחר שקיבלו את טענת המציע שהוא מסוגל לעמוד במשימה למרות הכשלון הקודם.
 - הביקורת מציינת שהצבעת חבר הוועדה נגד הזוכה, מאחר שלא השתכנע שהוועדה רשאית להחליט לפסול את המציע על בסיס ניסיון קודם על פי סעיף 11.3 במכרז¹⁰¹, הייתה לגיטימית.

101 סעיף 11.3 - "...מובהר, כי במסגרת שיקולי ועדת המכרזים מטעם העירייה לבחירת הזוכה רשאית לשקול במקרים, בין היתר...ניסיון קודם של העירייה עם המשתתף (ככל שקיים) ו/או של כל רשות אחר"

- צוות הבדיקה מציין לחיוב את החלטת הוועדה לבחור בעמותה ב' ככשיר שני, דבר שחסך מכרז חדש לאחר שעמותה א' לא הצליחה להרים את הפרויקט.

פרק ג' - ממצאי הבדיקה

אופן הגשת ההצעות

מסמכי המכרז מגדירים, בן היתר, את אופן הגשת ההצעות. במסגרת זו, המציעים נדרשו להגיש את ההצעה בשני עותקים. להלן הנחיות לגבי אופן הגשת ההצעות כפי שכתוב בסעיף 5.6 במסמכי המכרז:

"על המציע להגיש הצעתו בשני עותקים מלאים וכרוכים/משודכים. עותק אחד מקור (חובה) + עותק מלא מצולם. שני עותקי ההצעה חייבים להיות זהים. שני העותקים הכרוכים וכן הערבות הבנקאית, יוכנסו לתוך מעטפה שתוגש לתיבת המכרזים. * במקום העותק המצולם, ניתן להגיש את העותק הנוסף מלא, כשהוא סרוק בקובץ PDF ע"ג תקליטור / התקן usb."

כמו כן, בסעיף 5.9 במסמכי המכרז כתוב:

"החתימה על כל עמוד של הצעת המציע ושל מסמכי המכרז מהווה הצהרה של המציע, כי עיין בכל מסמכי המכרז, הבין אותם, לרבות באמצעות סיוע בייעוץ משפטי ו/או כלכלי ככל שנדרש, והביא בחשבון את תוכנם באופן מלא בעת העריכה של הצעתו וכי כל תנאי המכרז מקובלים עליו במלואם".

נמצא כי לא הייתה הקפדה על חתימת המציעים על כל עמודי הצעתם כנדרש במסמכי המכרז.

מנהלת מחלקת המכרזים מתעדת את עותק ההצעה המקורי אצלה ואת העותק השני היא מפרקת ומכינה ממנו מספר עותקים – (1 לאגף המקצועי; 2 להנהלת חשבונות; 3 מצורף להסכם עם הזוכה; 4 למחלקה המשפטית; 5 העתק נוסף (זה העותק שהועבר לביקורת)).

הביקורת סבורה שפירוק עותק חוברות ההצעות שהוגשו על ידי המציעים כדי להפיק עותקים נוספים, מהווה מקור לטעויות.

המלצה:

- לבחון את האפשרות לחייב את המציעים לצרף להצעה שלהם "דיסק און קי" עם עותק מלא (ולא רק כאופציה) ולשמור את הקובץ במחשב.
- ככלל, להימנע מהכנת עותקים מההצעות שהתקבלו ולתת לגורמים רלוונטיים בעירייה הרשאת גישה והדפסה מעותק דיגיטלי.
- בעת הכנת עותק של ההצעה, לוודא שהעותק הזה למקור.

- להקפיד שמציעים יחתמו על כל עמודי הצעתם, כנדרש במסמכי המכרז.
- לדרוש ממציעים למספר את כל עמודי הצעותיהם, ולהכין תוכן עניינים.

בדיקת עמידה בתנאי סף

כללי

סעיף 3 למכרז הוזן בתנאי סף להשתתפות במכרז קובע כי:

"רשאים להשתתף במכרז זה גופים פרטיים תושבי ישראל/עמותות/תאגידים הרשומים כדין בישראל (להלן: "המשתתף" ו/או "המציע" ו/או "המפעיל"), העומדים במועד האחרון להגשת הצעות, בכל התנאים...".

תנאי הסף, כפי שהוגדרו במסמכי המכרז, מפורטים בטבלה שבנספח א.

בהתאם למסמך הניקוד שמנהלת האגף מסרה לוועדת המכרזים בישיבה שהתקיימה ב- 3.2.2020, שני המציעים עמדו בתנאי הסף (לאחר השלמת מסמכים). להלן טבלת העמידה בתנאי סף כפי שהוכנה על ידי מנהלת האגף:

מס'	תנאי סף	סעיף במסמכי המכרז	עמותה א'	עמותה ב'
1	ניסיון של לפחות 3 תוכניות ב-5 השנים האחרונות	3.1	תקין	תקין
2	עמידה בחוק לעבריינות מין	3.2	תקין	תקין
3	עוסק פטור/מורשה פטור לענין מע"מ ומנהל ספרים חשבונות כחוק	3.3	תקין	לא צורף (*)
4	ערבות בנקאית	3.4	תקין	תקין
5	הצהרה על העדר קרבה לעובד עירייה	3.5	תקין	תקין
6	הצהיר העדר הרשעה חוק שכר מינימום	3.6	תקין	תקין
7	תשלום רכישת מכרז	3.7	תקין	תקין

(*) הושלם לאחר מועד ההגשה.

הערה: בטבלת הניקוד שהכינה מנהלת האגף כתבה "ניסיון 3 שנים בפרויקטים של לפחות 3 שנים" אף שבמסמכי המכרז נכתב "ניסיון של לפחות 3 תוכניות ב-5 השנים האחרונות". מנהלת האגף הסבירה שבדקה את העמידה בתנאי הסף בהתאם לכתוב במסמכי המכרז ולא כפי שכתבה בטבלת הניקוד. הביקורת מצאה שהסבר מנהלת המחלקה עולה בקנה אחד עם הממצאים ותיקנה את תנאי הסעיף הראשון (3.1) שבטבלה לעיל.

יצוין כי המסמכים שלא צורפו למסמכי המכרז והושלמו לאחר מכן הם "דקלרטיביים" ולכן אינם פוסלים על הסף, דבר שאפשר לעמותה ב' לעבור לשלב הניקוד.

ליתר פירוט בנוגע לתנאי סף "ניסיון קודם" ראו תת הסעיף הבא.

בדיקת תנאי סף "ניסיון קודם"

עמידת המציע בתנאי הסף נבחנה באמצעות שני מסמכים שהמציעים נדרשו לצרף להצעותיהם:

א. מסמך ב' 5 – "דף מידע על המציע" – במסמך זה על המציע למלא את הטבלה שלהלן:

מסמך ב' 5 – המשך

פירוט ניסיון המציע:

<u>שם מזמין התוכנית (רשות מקומית / גוף ציבורי)</u>	<u>תאריך ביצוע התוכנית . יש לציין מתאריך עד תאריך</u>	<u>פירוט הפעילות</u>	<u>כמות ילדים / נוער</u>	<u>שם ממליץ</u>	<u>טלפון נייד</u>

ב. מסמך ב' 11 (ראו דוגמה בנספח ד) - המלצות לקוחות קודמים המוכיחים ניסיון ב-5 השנים

האחרונות

הביקורת בחנה את הטפסים שמעידים על הניסיון הקודם שצורפו ע"י המציעים.

מבדיקת מסמכי המכרז, ורק לאחר הצלבת הנתונים שהוצגו במסמך ב' 11 עם נתוני מסמך ב' 5 נמצא כי המציעים עומדים בתנאי הסף. להלן פירוט:

▪ עמותה א'

העמותה פירטה במסמך ב' 5 ניסיון ב- 24 פרויקטים. לגבי מסמך ב' 11, העמותה צירפה 19 אישורים. לאחר שמנהלת האגף בחנה את האישורים למול הטבלה המרכזת, היא אישרה 15 המלצות כהמלצות תקפות.

▪ עמותה ב'

העמותה פירטה בטבלה שבמסמך ב' 5 (פירוט ניסיון המציע), ניסיון ב - 9 פרויקטים. לגבי המלצות לקוחות קודמים, העמותה צירפה למסמך ב' 11 - 5 אישורים. בניקוד, מנהלת האגף הכירה בניסיון ב- 5 פרויקטים קודמים רלוונטיים על בסיס מסמך ב' 11. על פי האישורים שצורפו למסמכי המכרז, שתי העמותות עמדו בתנאי הסף.

בדיקת מסמך "בדיקת הצעות למכרז פומבי מס' 26/19 להפעלת מועדוניית בשכונת רמת אשכול בעיר לוד" שהוכן ע"י מנהלת האגף, מה 20.1.2020, העלתה שהמסמך אינו מפורט דיו, כדלהלן:

○ תנאי הסף ופרמטרים לניקוד נוסחו באופן לא מדויק.

○ המסמך אינו מציג כיצד מנהלת האגף חישבה את הניקוד ובפרט באשר לפרמטר הניסיון הקודם. המסמך אינו מפרט את טפסי ההמלצות שהתקבלו, ההמלצות שאושרו, ההמלצות שנדחו על ידה והנימוקים לכך.

פירוט כאמור היה מאפשר לכלל הגורמים (מנהלת האגף, הלשכה המשפטית, מחלקת המכרזים והביקורת) להבחין בחסרונם של המלצות בחוברת שהועברה לביקורת.

המלצה:

- הגורם המקצועי הבוחן את ההצעות יכין מסמך בו מוצגת מידת העמידה של המציעים בתנאי סף ואת הניקוד, יציג את הפרמטרים המהווים בסיס לחישוב באופן מדויק ויפרט כיצד חישב את הניקוד. במקרים בהם מדובר בהמלצות שמצורפות למסמכי המכרז, הגורם המקצועי יצרף למסמך טבלה המפרטת את ההמלצות ויציין את תוצאת הבדיקה של כל אחת מהן.

פרמטרים לבחינת הזוכה

1.1. כללי

במסמכי המכרז נקבעו שלושה פרמטרים לבחירת זוכה - שני מדדי איכות הכוללים ניסיון קודם והיקף מחזור כספי ומדד כספי - סכום תקציב נוסף ממשאבי המציע לטובת הפרויקט.

להלן המשקל שנקבע לכל אחד משלושת הפרמטרים:

1. 50% לניסיון הקודם - האמור לשקף יכולת והתאמה מקצועית שניתן להגדירו כמדד איכות מובהק.

2. 20% להיקף מחזור כספי - האמור לשקף מדד איכות לאיתנות פיננסית.

3. 30% לסכום תקציב נוסף ממשאבי המציע - שהוא כאמור מדד כספי.

יצוין כי קביעת מדדי איכות לפרויקטים בתחום השירותים החברתיים/שילוב חברתי (רווחה) הינה מורכבת ולא נמצאה התייחסות מקצועית לנושא בתע"ס ("האורים ותומים" של תחום העבודה הסוציאלית) או במקור רלוואנטי מחייב אחר.

מדדי האיכות

הביקורת בחנה את מדדי האיכות שנקבעו במכרז. במסגרת זו שוחחה עם סגנית היועץ המשפטי, מנהלת מחלקת המכרזים ומנהלת האגף. להלן המסקנות:

1.1. פרמטר היקף המחזור כספי (20%) - אמנם מדד איכות, אך להערכת צוות הבדיקה ולדעת מנהלת האגף, המשקל שניתן למדד זה גבוה מדי מאחר שאינו מצביע על יכולת המציע לעמוד במשימות שהוגדרו.

1.2. פרמטר ניסיון קודם (50%) -

1.2.1. צוות הבדיקה סבור שפרמטר זה מציג תמונה של הניסיון הקודם של המציע

ומעניק יתרון מובהק למי שביצע מספר רב של פרויקטים ביחס לאחרים בהתחשבו

1.2.2. היתרון של הפרמטר הוא שהוא מחייב את המציע להציג אסמכתאות המעידות

על הניסיון הקודם החתומות על ידי מקבלי השירותים ולא על הצהרת המציע בלבד.

1.2.3. צוות הבדיקה סבור שמתן ניקוד בשיעור של 50% לפרמטר בודד אחד הינו גבוה

מדי.

1.3. פרמטר סכום תקציב נוסף (30%) - מדובר בפרמטר כספי ולדעת הביקורת, השיעור שנקבע לו הינו סביר.

הביקורת סבורה שבמדדי האיכות שנקבעו חסר פרמטר המתייחס לאיכות השירות - על פי פרמטר זה, גורמי עירייה יפנו ללקוחות קודמים שצוינו ויתבקשו להשיב לשאלון מובנה שיצורף למסמכי המכרז ויתבקשו לחוות את דעתם על פרמטרים שונים (עמידה בלוחות זמנים, עמידה במשימה, יחסי אנוש וכד') על פי סולם ציונים מ-5 ל-1 כאשר 5 הגבוה ביותר. מודגש כי הראיונות צריכים להתבצע על ידי נציגי העירייה הואיל וקבלת חוות הדעת באמצעות המציע פחות אפקטיבית (ללקוחות של המציעים יש נטייה לתת ניקוד גבוה יותר למציעים כשהמציע פונה לקבלת חוות הדעת).

הביקורת סבורה שבפרמטרים לבחירת זוכה ניתן משקל גבוה מדי לפרמטרים ניסיון קודם ומחזור כספי וכי היה מקום לכלול פרמטר נוסף של "איכות השירות".

המלצות:

- מומלץ להוסיף למדדי האיכות פרמטר של "איכות השירות" שיתבסס על חוות דעת לקוחות קודמים שיתקבלו באמצעות פניה של נציגי העירייה למספר לקוחות קודמים באופן אקראי לקבלת חוות דעתם. הלקוחות יתבקשו להשיב לשאלון מובנה ולהתייחס לפרמטרים שונים (כגון: זמינות, עמידה בלו"ז).

- להקטין את משקל הפרמטרים "מחזור כספי" ו"ניסיון קודם".

1.2. מסמך ב' 11

הביקורת בחנה את טופס ב' 11 – אישור/המלצה על ניסיון המציע אשר היווה בסיס לחישוב פרמטר הניסיון.

נמצא כי טופס ב' 11 אינו כולל את הנתונים החשובים הבאים:

- א. האוכלוסייה שהשתתפה בתוכניות .
- ב. שם הגוף שקיבל את השירות .
- ג. תאריך החתימה על המסמך.

המלצה:

- לעדכן את מסמך ב' 11 – להוסיף את "אוכלוסיית היעד", "מי הגוף שקיבל את השירות" ו"תאריך חתימה על המסמך".

2. הפרמטרים לבחינת ההצעות

כאמור, בתאריך 2.2.2020 מנהלת האגף מסרה לוועדת המכרזים את טבלת הניקוד לשתי ההצעות שהוגשו, על פיה לעמותה א' (עם 71 נקודות) "יתרון מובהק על עמותה ב' (עם 55.2 נקודות).

הטבלה שלהלן מציגה את הניקוד שניתן לכל אחד משני המציעים ע"י מנהלת האגף:

מס'	פרמטר לניקוד	ניקוד מכסימלי בנקודות	הצעת עמותה א'	ניקוד סופי עמותה א'	הצעת עמותה ב'	ניקוד סופי עמותה ב'
1.	ניסיון המציע	50	15 אישורים	50	5 אישורים	16
2.	מחזור כספי בש"ה	20	37,792,484	20	13,661,417	7.2
3.	סכום נוסף בש"ה	30	5,000	1	160,000	30
4.	סה"כ ניקוד	100		71		55.2

הביקורת בחנה את נכונות הניקוד שניתן למציעים שנקבע שעברו את תנאי הסף, על פי הפרמטרים שנקבעו במסמכי המכרז. הפרמטרים לבדיקת ההצעות כפי שפורסמו במסמכי המכרז מפורטים **בנספח ב'.**

להלן תוצאות בדיקת הניקוד על ידי הביקורת:

- א. ניסיון המציע – כאמור, הניקוד נכון, אך נמצא כי המסמך של מנהלת האגף שמפרט את הניקוד אינו מפורט דיו.
- ב. מחזור כספי – נמצא כי חישוב הניקוד לשני המציעים תקין – שניהם הגישו אישורים החתומים על ידי רואה חשבון כנדרש.
- ג. סכום נוסף ממשאבי המציע - נמצא כי החישוב לשני המציעים תקין. חשוב לציין כי הוועדה זימנה את מציע עמותה ב' לשימוע כדי לוודא שהוא אכן עומד אחר הסכום שהציע בסך 150,000 ₪.

בבדיקת הביקורת עלה כי לא בוצעה בקרה נוספת על חישובי מנהלת האגף. וכי לא בוצעה לאחרונה הדרכה בנושא מכרזים למנהלי האגפים.

המלצות:

- למנות בעל תפקיד מטעם מחלקת המכרזים או מטעם הלשכה המשפטית שיבצע בקרה על בדיקות תנאי הסף ועל הפרמטרים לבחינת הצעות ולא להסתמך על בדיקה של הגורם המקצועי בלבד.
- לבצע ריענון בנושא מכרזים אצל מנהלי היחידות.
- לשלב את ההמלצות שבדוח זה בנוהל המכרזים החדש שנמצא בתהליכי הכנה.

3. התנהלות "ועדת מכרזים"

בוועדת מכרזים חמישה חברים (יו"ר וארבעה חברים נוספים). הביקורת בחנה את התנהלות ועדת המכרזים בבדיקת המכרז הנדון.

ועדת המכרזים התכנסה ארבע פעמים בנושא המכרז – פעם אחת לפתיחת מעטפות ההצעות ועוד שלוש פעמים לדיון בהצעות ולקבלת החלטה על ההצעה הזוכה.

הטבלה שלהלן מפרטת את התכנסויות חברי ועדת המכרזים:

מס'	תאריך	אירוע	פירוט	סיכום/הערות
1.	20.1.2020	ועדת מכרזים - פתיחת מעטפות הצעה נוכח חבר ועדה אחד	<ul style="list-style-type: none"> ▪ שתי חוברות לכל אחד משני המציעים ▪ הצעה כספית להשתתפות ▪ צורפו ערבויות בנקאיות 	השתתפות ורישום פרוטוקול כנדרש
2.	3.2.2020	ועדת מכרזים מספר 14 -	<ul style="list-style-type: none"> ▪ הצגת ההצעות ▪ מנהלת האגף הציגה כישלון עמותה א' בעבר. 	5. זימון עמותה א' לשימוע בנושא ניסיון עבר.

מס'	תאריך	אירוע	פירוט	סיכום/הערות
		נוכחים ארבעה חברי ועדה	<ul style="list-style-type: none"> ▪ סגן יועמ"ש – יעצה לגבי ניסיון שלילי - אסמכתא וזכות שימוע 	6. זימון עמותה ב' לחינוך לגבי יכולת עמידה בהשתתפות של 150 אש"ח
3.	10.5.2020	ועדת מכרזים מספר 17 - נוכחים שלושה חברי ועדה.	שימוע לעמותה א' בהשתתפות – מנכ"לית העמותה - - עקב ניסיון קודם שלא צלח	בשל תקלה טכנית והצורך של מנהלת האגף לצאת, הוחלט לקיים דיון נוסף להמשך השמעת טענות שעלו
4.	14.5.2020	ועדת מכרזים מספר 18 - נוכחים ארבעה חברי ועדה	17. שימוע נוסף לעמותה א' – עקב ניסיון קודם 18. שימוע לעמותה ב' לגבי יכולת עמידה ב 150 אש"ח	11. בחירת עמותה א' 12. בחירת עמותה ב' כזוכה במעמד "כשיר שני"

להלן פירוט התהליך:

א. פתיחת תיבת המכרזים – 20.1.2020

תיבת המכרזים נפתחה ע"י מנהלת מחלקת המכרזים ונציגת לשכת המנכ"ל. פתיחת ההצעות בוצעה ע"י חבר ב' בוועדת מכרזים. כן נכחו בתהליך גזבר העירייה, מנהלת האגף ומזכירת מחלקת מכרזים – סה"כ שישה אנשים.

פרוטוקול פתיחת ההצעות כולל את:

- 1 מספר החוברות שהוצאו מתיבת המכרזים - שתיים לכל מציע.
- 2 ערבות בנקאית לפני בדיקה – 15,000 ₪ עם תוקף עד ה- 19.4.2020.
- 3 הצעה כספית להשתתפות ממשאבי המציע בפרויקט בכל שנה – עמותה ב': 150,000 ₪ ועמותה א': 5,000 ₪.

ב. הדיונים בטענות על ניסיון קודם שלא צלח עם עמותה א'

במהלך דיוני הוועדה הועלו על ידי מנהלת האגף טענות על ניסיון קודם שלא צלח עם עמותה א' בפרויקטים דומים בעיר. כתוצאה מכך התקיים דיון בנושא, בו הושמעו הדעות השונות, נמסרה חוות דעת משפטית והעמותה הוזמנה לוועדה.

לפירוט נקודות מרכזיות שעלו בקשר לניסיון הקודם של עמותה א' ראו **נספח ג'**.

ככלל, זוכה שעומד בתנאי הסף אמור להיבחן ולהיבחר על פי הפרמטרים שפורטו בסעיף 11.2 במסמכי מכרז, ואשר מפורטים ב**נספח ב'** למסמך זה.

לצד זה יצוין כי סעיף 11.3 למכרז קובע כדלהלן:

"מבלי לגרוע מכלליות האמור בס"ק 11.2 לעיל, מובהר, כי במסגרת שיקולי ועדת המכרזים מטעם העירייה לבחירת הזוכה (להלן "ועדת המכרזים" או "הוועדה") רשאית לשקול במקרים, בין היתר, את הפרמטרים המפורטים להלן (5 פרמטרים). בין הפרמטרים (סעיף 11.3.3): "ניסיון קודם של העירייה עם המשתתף (ככל שקיים) ו/או של כל רשות אחר".

דהיינו, באפשרות העירייה לפסול מציע כלשהו על בסיס ניסיון קודם.

במהלך הדיונים על המכרז, אמרה סגנית היועמ"ש כי:

"הפסיקה הכירה בכך שניתן לפסול מציע על סמך ניסיון שלילי ב 2 תנאים מצטברים: האחד קיום אסמכתאות המתייחסות לניסיון השלילי והשני זכות שימוע".

בהמשך לחוות הדעת שלעיל, מנכ"לית עמותה א' זומנה ל"שימוע" טרם קבלת החלטה על הזוכה במכרז.

לאחר השימוע, ועדת המכרזים החליטה לבחור בהצעה עם הניקוד הגבוה ביותר על פי סעיף 11.2 במסמכי המכרז ולא להפעיל את סעיף 11.3 ברוב של שלושה חברים כנגד אחד, שחשב שצריך לפסול את ההצעה הזוכה על פי ניסיון קודם.

ג. היכולת לעמוד בתוספת כספית

כאמור, אחד הפרמטרים לבחירת הזוכה (30% מהניקוד) היא הצעה כספית ממשאבי המציע להשתתפות בפרויקט.

במהלך דיוני הוועדה עלה הצורך לבדיקת יכולת עמותה ב' לעמוד בתוספת הכספית בסכום של 150 אש"ח מדי שנה.

בישיבת ועדת המכרזים מספר 18 בתאריך 14.5.2020 השתתף מנכ"ל "עמותה ב', שהסביר שהיקף התרומות שמגייסת העמותה מדי שנה מאפשרת לה להשקיע את הכסף עליה התחייבה (היקף התרומות כ - 600 אש"ח מדי שנה).

מסקנות:

מהבדיקה עולה כי התנהלות הוועדה, בכל הקשור להחלטה שלא לפסול את עמותה א' בשל ניסיון קודם שלא צלח, הייתה תקינה.

1. הוועדה הסתמכה על הניקוד שקיבלה מהגורם המקצועי - מנהלת האגף.
2. הוועדה פעלה בהתאם לייעוץ משפטי שניתן ע"י סגנית היועץ המשפטי של העירייה: "הפסיקה הכירה בכך שניתן לפסול מציע על סמך ניסיון שלילי ב 2 תנאים מצטברים: האחד קיום אסמכתאות המתייחסות לניסיון השלילי והשני זכות שמוע".
3. הוועדה זימנה את עמותה א' לשימוע והעלתה בפניה את הניסיון הקודם ואת עמותה ב' כדי לוודא את יכולתה להעמיד תקציב מדי שנה בסכום שהוצע.
4. רוב חברי הוועדה אישרו את הזכייה של עמותה א' לאחר שקיבלו את טענת המציע שהוא מסוגל לעמוד במשימה למרות הכשלון הקודם.
5. הביקורת מציינת שהצבעת חבר הוועדה נגד הזוכה, מאחר שלא השתכנע שהוועדה רשאית להחליט לפסול את המציע על בסיס ניסיון קודם על פי סעיף 11.3 במכרז¹⁰², הייתה לגיטימית.
6. צוות הבדיקה מציין לחיוב את החלטת הוועדה לבחור בעמותה ב' ככשיר שני, דבר שחסך מכרז חדש לאחר שעמותה א' לא הצליחה להרים את הפרויקט.

המלצה:

- לאמץ את הבחירה של "כשיר שני" במכרזים עתידיים בכמה שיותר תחומים.

102 סעיף 11.3 - "...מובהר, כי במסגרת שיקולי ועדת המכרזים מטעם העירייה לבחירת הזוכה רשאית לשקול במקרים, בין היתר...ניסיון קודם של העירייה עם המשתתף (ככל שקיים) ו/או של כל רשות אחר"

פרק ד' נספחים

נספח א' – אופן בחינת תנאי הסף

מס	תנאי סף	עמותה א'	עמותה ב'
1.	המציע בעל ניסיון בהפעלת 3 תוכניות רווחה חינוכית ו/או טיפולית לילדים ו/או נוער עבור גוף ציבורי או רשות מקומית ב - 5 השנים האחרונות. לעניין זה: "תכנית חינוכית או טיפולית – פעילות רווחה שכללה פעילות חינוכית או טיפולית להיקף של 10 משתתפים לפחות, ושנמשכה שנת לימודים או 10 חודשים לפחות. להוכחת תנאי זה יש לצרף פירוט של התוכנית שהופעלה ע"י המציע, במסמך דף מידע על המציע, בנוסח המצורף כמסמך ב' 5, וכן אישור/המלצה מהגוף הציבורי/הרשות המקומית אשר הזמין את השירות מהמציע, בנוסח מסמך ב' 11 למכרז.	1.הוגשו 24 תוכניות בטבלה 5 ב' מהן מנהלת האגף בחרה 15 – שזה הניקוד שניתן למציע. 2. הוגשו רק 6 המלצות, מהן רק חלקן קבילות.	1. הוגשו 9 תוכניות בטבלה 5 ב'. 2. הוגשו 5 המלצות - כולן קבילות (ראה פרק תנאי סף). הניקוד שמנהלת האגף נתנה למציע עמד על 5.
2.	המציע מצהיר ומתחייב לעמידה בתנאי החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, תשס"א – 2001. להוכחת תנאי זה יש לצרף הצהרה, בנוסח המצורף כמסמך ב' 6 למכרז.	תקין – צורפה הצהרה כנדרש.	תקין – צורפה הצהרה כנדרש.
3.	המציע עוסק מורשה/פטור לצורך מע"מ ומנהל ספרי חשבונות כחוק לפי חוק עסקאות גופים ציבוריים, אכיפת ניהול חשבונות ותשלום חובות מס התשל"ו – 1976. להוכחת תנאי זה יש לצרף אישור על ניהול ספרים, אישור על שיעור ניכוי מס ותעודת עוסק מורשה.	תקין	תקין לאחר השלמות – מדובר במסמכים דקלרטיביים שלא צורפו למסמכי המכרז אך הושלמו בהמשך.
4.	המציע צירף ערבות בנקאית תקינה על שמו, על פי דרישות המכרז, בנוסח המדויק המצורף כמסמך ב' 1 למכרז, להבטחת קיום התחייבויותיו על פי מכרז זה.	תקין – בהתאם לפרוטוקול פתיחת תיבת המכרזים.	תקין – בהתאם לפרוטוקול פתיחת תיבת המכרזים.
5.	על המציע להיות נעדר קרבה לעובד עירייה ו/או חבר מועצת העירייה. להוכחת תנאי זה יש לצרף הצהרה בנוסח המצורף כמסמך ב' 4 למכרז.	תקין – צורף מסמך ב' 4 חתום כנדרש.	תקין – צורף מסמך ב' 4 חתום כנדרש.
6.	המציע לא הורשע בעבירות לפי חוק שכר מינימום ועובדים זרים בשנתיים שקדמו להגשת הצעות. להוכחת תנאי זה יש לצרף תצהיר בנוסח במצורף כמסמך ב' 2 למכרז.	תקין – צורף מסמך ב' 2 חתום כנדרש.	תקין – צורף מסמך ב' 2 חתום כנדרש.
7.	המציע שילם עבור רכישת המכרז, כאמור במסמך א' לעיל. להוכחת תנאי זה יש לצרף אסמכתא על התשלום.	לא צורף למכרז, אך הושלם בהמשך.	תקין

נספח ב' – פרמטרים לבחינת הצעות

מס'	פרמטר	משקל מכסימלי בנקודות	הערות
1	ניסיון המציע בהפעלת פרויקטים ו/או תוכניות חינוכיות/טיפוליות עבור רשות מקומית/גוף ציבורי, במהלך 5 השנים האחרונות. לעניין זה: "פרויקט" / תכנית" – פעילות חברתית או טיפולית, שכללה 10 ילדים לפחות ונמשכה לפחות לתקופה של כ- 10 חודשים או בחפיפה לשנת לימודים. על מנת לקבל ניקוד בפרמטר זה חובה על המציע לצרף אישורים ו/או אסמכתאות מטעם המוסדות הציבוריים בהתאם, המעידים על כל אחד מהפרויקטים ו/או המסגרות החינוכיות/ טיפוליות שהפעיל, בנוסח המצורף כמסמך ב' 11.	50 נקודות	כל פרויקט שבוצע ע"י המציע במהלך 5 השנים האחרונות עבור גוף ציבורי או רשות מקומית יילקח בחשבון לצורך הניקוד ובלבד שהוא פורט במסמך ב' 5 והוזכר במפורש באישורים ב' 11 מטעם הרשות המקומית / הגוף הציבורי. המציע שהיקף התוכניות/ הפרויקטים שבוצעו על ידו הינו הרב יותר מבין המציעים יקבל את מירב הנקודות בפרמטר זה, ויתר המציעים ינוקדו באופן יחסי למציע זה. לדוגמה: מציע א- הפעיל 18 פרויקטים מציע ב- הפעיל 12 פרויקטים מציע ג' – הפעיל 10 פרויקטים מציע א מקבל 50 נקודות מציע ב מקבל 33.333 נקודות. מציע ג' מקבל 27.777 נקודות. מציע ב- $33.333 = 18 * 50$: 12 מציע ג'- $27.777 = 10 * 50$: 1
2	היקף המחזור הכספי של המציע בסה"כ ל- 3 השנים: 2016, 2017, 2018 . לקבלת הניקוד בפרמטר זה, חובה לצרף אישור ר"ח מטעם המציע המעיד על כך	20 נקודות	המציע בעל המחזור הכספי הגבוה ביותר יקבל את מירב הנקודות בפרמטר זה, ויתר המציעים ינוקדו באופן יחסי למציע זה.
3	סכום התקציב הנוסף שהוצע לטובת הפרויקט, ממשאביו של המציע.	30 נקודות	המציע שיגיש את ההצעה הגבוהה ביותר בפרמטר זה יקבל את מירב הנקודות. יתר ההצעות תנוקדנה באופן יחסי למציע זה.
4	סה"כ	100 נקודות	

נספח ג' - פירוט התייחסות לניסיון עבר שלא צלח של עמותה א'

7. דיון מספר 14 מתאריך 3.2.2020

מנהלת האגף

העלתה את הבעייתיות הניסיון הקודם עם עמותה א' שלא צלח:
 "בניקוד הסופי [עמותה א'] קיבלה את מירב הנקודות. מה שכתבתי בדוח הבדיקה זה רק המספרים היבשים לפי הבדיקה החשבונית של הניקוד, אך אני חייבת לשים על השולחן כמה עובדות רלוונטיות לפני קבלת החלטה על בחירת הזוכה. יש לנו ניסיון קודם עם שתי העמותות. [עמותה ב'] מפעילה את פרויקט הבית החם לנערות בזנות, הם מפעילים אותו על הצד הטוב ביותר. גם [עמותה א'] מפעילה פרויקט מוצלח. יחד עם זאת, היו לה 2 פרויקטים שהיא זכתה בעבר ולא הצליחה להרים. הם הפעילו מועדונית והפסיקו. זכו גם בבית חם לנערים והפרויקט תקוע עד עכשיו."

בהמשך ציינה מנהלת האגף כי העמותה היא האחראית לכך הואיל ולא הצליחה לגייס עו"ס.

[סגנית יועמ"ש]

"הפסיקה הכירה בכך שניתן לפסול מציע על סמך ניסיון שלילי, אבל ב 2 תנאים מצטברים: (1) קיומן של אסמכתאות המתייחסות לניסיון השלילי (2) מתן זכות שמוע למציע". רק לאחר שקוימו 2 התנאים הללו, ניתן להחליט אם פוסלים המציע".
 על סמך הנ"ל הוחלט לזמן את עמותה א' לוועדת המכרזים כדי לברר איתה את הטענות שהושמעו ובדבר יכולתה לבצע את הפרויקט.

8. דיון מספר 17 בו השתתפה מנכ"לית עמותה א' בתאריך 10.5.2020

מנהלת האגף

"חשוב לי לשתף את הוועדה כי בעובדה, שבשנת 2017 [עמותה א'] זכתה במכרז לפרויקט דומה, הפעלת מועדונית לנוער ברמת אשכול שנקרא "תוכנית מט"ל" והיא לא הצליחה להרים את הפרויקט. עד היום הפרויקט לא עובד אני מסופקת אם [עמותה א'] תוכל לבצע את הפרויקט הנוכחי".

לדברי מנהלת האגף הכשלון תלוי בעמותה בלבד.

חבר וועדה א'

"העמותה הייתה אחראית לבצע את הפרויקט, אך היא לא קידמה אותו ולצדדי הוא לא פועל."

מנכ"לית עמותה א'

"הושקעו 200 אלף ש"ח, נכון שהיו בעיות בגיוס עו"ס אך מנגד לא נמצאו מספיק מועמדים".

טענה המוכחשת ע"י מנהלת האגף.

מנהלת האגף

"אם [עמותה א'] לא פעלה כמו שצריך, מאתרת בזמן עו"ס, ואם היו משווקים את הפעילות כמו שצריך, היו מצטרפים נערים והם היו מקדמים את הפרויקט".

סיכום הדיון

לאור העובדה כי התעוררו טענות הדורשות בירור נוסף ולא ניתן מסיבות טכניות להמשיך בדיון, סוכם לקיים דיון נוסף אליו יוזמנו המשתתפים במכרז לצורך ברור הטענות שעלו.

9. דיון מספר 18 בתאריך 14.5.2020 בו השתתפו מנכ"לית וסמנכ"לית כספים עמותה א'

בדיון נשאלו נציגי העמותה לגבי יכולתם להצליח הפעם על רקע הכשלון בפרויקט מט"ל.

מנכ"לית עמותה א'

"לפני שהגעתי לישיבה עשיתי בדיקת גישוש ואני סבורה שיש לי היכולת לאתר עו"ס לתוכנית. כיום עובדים כאן בעיר 3 עו"ס וקיימת אפשרות להרחיב משרה של אחד מהם".
 "אנחנו מפעילים הרבה מועדוניות ברחבי הארץ, יש לנו 150 עובדים, כשליש מהם עובדים טיפוליים ורובם עו"ס".

לשאלת יו"ר הוועדה אם יוכלו להרים את הפרויקט תוך 30 יום ענתה "אני חושבת שכן".

סמנכ"לית כספים של עמותה א'

"במכרז אנו לא נדרשים להביא מבנה ולכן יש יותר אפשרויות לאתר עו"ס".

יו"ר הוועדה

"לאחר ששמעתי את נציגי המציעים אני סבורה שיש לבחור במציעה שקיבלה את הניקוד הגבוה ביותר לפי תנאי המכרז שמפורט בדוח הניקוד שמונח לפנינו".

חבר ועדה א'

"הניקוד מתבסס על ניסיון קודם ועל מחזור כספי. אלו דברים חשובים, אבל בגלל שהיה לנו ניסיון קודם לא מוצלח עם [עמותה א'] אין משמעות לניקוד הגבוה שהיא קיבלה ואין סיבה לבחור בה שוב".

סגנית היועמ"ש

הדגישה שוב ע"פ הפסיקה הוועדה רשאית לא לבחור במציע בעל הניקוד הגבוה ביותר במקרה שלעירייה ניסיון ממש רע עם אותו מציע והוועדה מתרשמת שלא חל כל שינוי אצל המציע והשירות שיינתן על ידו שוב יהיה כושל. מדובר במקרים חריגים מאוד.

חבר ועדה ג'

"ברגע שחברת [עמותה א'] עמדה בתנאי הסף וקיבלה את הניקוד הגבוה ביותר צריך לבחור בה, לא התרשמתי שיש לפסול אותה".

חברת ועדה ד'

"לאחר ששמעתי את ההסברים של [סגנית היועמ"ש], ולאחר ששקלתי את הדברים, אני סבורה שיש לבחור ב[עמותה א'] כזוכה במכרז". אני סבורה שיש לבחור ב [עמותה ב'] כ "כשיר שני " במקרה ש[עמותה א'] לא תעמוד בחוזה".

כאמור ההחלטות שהתקבלו לבחור בעמותה א' כזוכה ובעמותה ב' כזוכה במעמד "כשיר שני".

נספח ד' – אישור/המלצה על ניסיון המציע

עיריית לוד
מכרז פומבי מס' 26/19
להפעלת מועדוניית למתבגרים בשכונת רמת אשכול בעיר לוד

מסמך ב' 11
אישור / המלצה על ניסיון המציע

- ניתן לצרף אישור ע"ג דף מטעם המאשר / הממליץ ובלבד שיכלול את כל הנתונים המסומנים ב-^{*}.
- יש לצרף אישור נפרד מכל גוף ממליץ.
- יש לצרף מסמך זה לצורך הוכחת עמידת המציע בתנאי סף המפורט בסעיף 3.1 למכרז וכן לצורך ניקוד הצעות המציע כפי שמפורט בתנאי המכרז בסעיף 11.2 – פרמטר מס' 1.

לכבוד
עיריית לוד
שלום רב,

הנדון: אישור ניסיון עם המציע

הרינו לאשר כי המציע: _____, סיפק לנו שירותים כמפורט להלן:

מתאריך עד תאריך	*תקופת מתן השירות -	*תיאור הפרויקט / התוכנית	*כמות משתתפים

חוות דעת על השירותים: _____

פרטי המאשר וחתימתו:

שם המאשר: _____ תפקיד: _____
טלפון: _____ חתימה: _____

עמוד 32 מתוך 54

חתימת המציע: _____

נספח ה' - התייחסויות

- **גזבר העירייה** (מתאריך 16.3.2021)
קראתי את הדו"ח ואין לי הערות לדו"ח.
- **סגנית היועצת המשפטית לעניינים אזרחיים** (מתאריך 16.3.2021)
אין לי הערות לדו"ח למעט ציון לשבח על עבודתה של הביקורת ועל המלצותיה.
- **מנהלת מחלקת המכרזים** (מתאריך 16.3.2021)
תודה ששיתפת אותי בממצאי הדו"ח. אין לי הערות!
- **מנהלת האגף לשילוב חברתי** (התייחסות ראשונה - מתאריך 17.3.2021)
כפי שהסברתי בשיחות שקיימנו:
 1. ההתייחסות שלי הייתה על הניסיון המצטבר בפרויקטים השונים של כל עמותה ולא דווקא על האישורים הפרטניים של הניסיון. גם כיום אני עומדת על דעתי [שלעמותה א'] ניסיון רב יותר בהיכרות אישית על הפרויקטים המדוברים. מדובר בעמותה שנותנת שירות ברמה ארצית לעומת [עמותה ב'] שהינה עמותה מקומית עם היקף פעילות קטן בהרבה.
 2. ובכל זאת אבקש לציין שביקשתי ערער על הקביעה של ועדת המכרזים בדבר בחירת [עמותה א'] לאור ניסיון לא מוצלח בהפעלת פרויקטים לנוער.
 3. יש להחליט או להתבסס על טבלה של כל הפרויקטים עם תאריכים ועם שמות ממליצים וללא צורך בטפסים נלווים.
 4. נכון יהיה שתהיה בקרה נוספת על ניקוד המנהלת המקצועית.
 5. לסיכומו של דבר, הביקורת הנ"ל עושה סדר באופן חישוב הניקוד בפרמטר האיכות ונאמץ כל החלטה.
- **מנהלת האגף לשילוב חברתי** (התייחסות שניה - מתאריך 7.4.2021)
בהמשך להתכתבות מטה, אבקש להוסיף ולתקן שבדקתי שוב את האישורים שצירפו העמותות. [עמותה א'] הגישה 19 אישורים, בחלק מהאישורים יש יותר מפרויקט אחד לכן בסיכומה של בדיקה נתתי 15 נקודות.
זאת בהתאם לשיקול דעתי המקצועית והיכרות אישית עם חלק גדול מהפרויקטים וכמובן בדיקה מדוקדקת של האישורים.
כפי שכתבתי מטה הניקוד שלי היה על הניסיון המצטבר בפרויקטים השונים של כל עמותה, שהשתקף בטבלה המצורפת מחד והאישורים שצירפו שלא תמיד תאמו בניהם והיה ממש צורך ל"דוג" הנתונים.

הפצת שוברי ארנונה

תוכן העניינים

333	פרק א' – כללי.....
336	פרק ב' – תמצית ממצאי הבדיקה.....
337	פרק ג' – ממצאי הבדיקה.....
337	1. הטיפול במידע על התקלות בחלוקת הדואר.....
339	2. נהלים.....
339	3. רישום ומעקב אחר תלונות בנושא חלוקת שוברי ארנונה.....
340	4. פניות למוקד העירוני בנושא אי חלוקת דואר ע"י העירייה.....
340	5. הבקרה השוטפת על אופן וטיב חלוקת שוברי ארנונה.....
342	פרק ד' – המלצות.....
343	נספח א' – ריכוז פניות/תלונות בנושא חלוקת שוברי ארנונה שהתקבלו במהלך שנת 2020.....
344	נספח ב' – התייחסות הגזבר לטיוטת הדוח.....
345	נספח ג' – התייחסות מנהלת ההכנסות והארנונה.....

פרק א' – כללי

1. רקע

חלוקת שוברים לתשלום ארנונה הינה באחריות מחלקת הכנסות וארנונה (להלן: "מחלקת ההכנסות") הכפופה לגזבר העירייה. מחלקת ההכנסות מחלקת שובר חיוב שנתי לתשלום הארנונה השנתית ושוברים תקופתיים (דו-חודשיים). החיוב השנתי הינו חובה ע"פ חוק.

העירייה התקשרה עם חברת הגביה בע"מ (להלן: "חברת הגביה") אשר זכתה במכרז 12/15 ל"אספקת שירותי גביה לעיריית לוד" (להלן: "המכרז") ושליחת השוברים הינו באחריותה.

ע"פ סעיף 13 למכרז קובע כי:

"כל ההוצאות בגין דיוור צילומים והדפסות יחולו באופן בלעדי על החברה, לרבות ההוצאות

בגין תשלום עבור חלוקת חשבונות דו חודשיים, שנתיים, התראות, דרישות הודעות חיוב וכו".

נספח ד' 4 להסכם העירייה עם הגביה – "פירוט שירותי הגביה" – כולל, בין השאר, את השירותים הבאים:

- הפקת תלוש דו חודשי בתוספת יתרות חוב לידיעה.

- שליחת התלושים בדואר.

- השבת תשובות לתושבים על מכתבים המגיעים למחלקה הכולל: רישום הפניה, טיפול

תוך 7 ימי עבודה, עדכון המערכת לפי הצורך, מענה לתושב, סגירת הפניה ברישום,

תיוק וסריקת חומר לתיק תושב.

חברת הגביה שלחה את השוברים באמצעות דואר ישראל (להלן: "הדואר"). בעקבות ריבוי תקלות בשליחת השוברים, הוחלט בשנת 2018 בתיאום עם העירייה, להעביר את תהליך חלוקת הדואר לחברת ההפצה (להלן: "חברת ההפצה"). בהתחלה חלק מהשוברים (ראו פרוטוקול יישום מכרז 12/15 מס' 23 מיום 20.2.2018) ולאחר מכן (בתקופה 3) את הרוב (כ- 85%). הדואר ימשיך לחלק את יתר השוברים (כ- 15%) (אזור 2 מגזר הערבי ללא כתובות תקינות). לדברי מנהלת ההכנסות, חלוקה חוזרת לנכס מתבצעת באמצעות עובד שטח של חברת הגביה¹⁰³.

להלן ציטוט מאתר משרד הפנים:

"חיוב הארנונה הינו שנתי, ומתייחס לתקופה שבין 1 בינואר ל- 31 בדצמבר של אותה שנה.

ככלל, המועד לתשלום השנתי של הארנונה הינו ה- 1 בינואר של אותה שנה. על מנת להקל

על תושבי הרשות המקומית, רשאיות הרשויות המקומיות לאפשר הסדרי תשלום שונים

לתקופה שלא תעלה על שנה ממועד החיוב. (כגון תשלום דו חודשי, או תשלום על פי הוראת קבע לזכות הרישות המקומית). תשלום לפי הסדר כאמור, יחויב בהפרשי הצמדה בלבד¹⁰⁴.

תשלום ארנונה שלא שולם תוך שלושים יום מהמועד שנקבע לתשלומו ובכלל זה אי תשלום כאמור לפי הסדר תשלומים יחויב בתוספת תשלומי פיגורים."

נכון למועד הביקורת, מופקים כ- 29,000 שוברי ארנונה בתקופה הראשונה (קרי שובר ארנונה שנתי המחויב על פי חוק) ולאחר מכן, כל חודשיים כ-23,000 שוברים. היתר הינם שוברים למשלמים מראש או שוברים הנשלחים בדוא"ל).

במהלך חודש ינואר 2020 הגיעו ללשכת ראש העיר מספר תלונות על אי סדרים בחלוקת שוברי הארנונה לתושבים כמפורט להלן:

- א. דואר ברחוב דקר 19 נמצא ברחוב דקר 21 בערמה וגם בתיבות של אותו רחוב.
 - ב. הדואר ברחוב איילון 7 (ארנונה) הונח על התיבות.
 - ג. הדואר ברחוב דקר 5 (ארנונה) הונח על התיבות.
 - ד. ברחוב דרך לוד הירוקה 4 תמיד יש דואר של רחוב דרך הירוקה 3.
 - ה. ברחוב דקר 3 כול הדואר בערמה.
- בעקבות התלונות הנחה ראש העיר לערוך ביקורת זו.

2. מטרת הבדיקה

מטרת הבדיקה היא לבחון את טיפול העיריה בתקלות בחלוקת שוברי הארנונה, תיקון הליקויים, הפקת לקחים ונקיטת אמצעים למניעת הישנות מקרים דומים.

3. מתודולוגיה – שיטת הבדיקה

במסגרת הבדיקה ננקטו הפעולות הבאות:

- א. **ראיונות** – שיחות עם בעלי התפקידים הבאים:
 - מנהלת מחלקת ההכנסות
 - מנהלת מחלקת הגביה מטעם חברת הגביה בע"מ

- מנהל המוקד העירוני
- מנהלת אגף קהילה ושרות לתושב¹⁰⁵
- ב. **מסמכים** - צוות הביקורת בחן מסמכים שונים לרבות:
 - תכתובת ראש העיר עם גזבר העירייה אודות תלונות תושבים
 - התקשרות העירייה עם חברת הגביה – מסמכי מכרז 12/15 והסכם עם חברת הגביה מתאריך 21.6.15 אשר היה בתוקף בתקופה הנבדקת
 - סיכומי ישיבות (פרוטוקולים) יישום מכרז 12/15 להם התייחסות לנשוא הביקורת
 - א. לשנת 2018 - 20.2.18, 25.3.18, 23.4.18, 30.5.18
 - ב. לשנת 2020 - 6.1.20, 26.2.20, 4.5.20 ליישום מכרז, 12/15 בהם החלטות לגבי שינוי בחלוקת שוברי הארנונה.
 - מסמכי מכרז 22/2020 מאוגוסט 2020 - הזמנה לקבלת הצעות לאספקת שירותי גבייה עירוניים עבור עיריית לוד.
 - פניות בנושא תקלות בחלוקת שוברי ארנונה שהגיעו למנהלת פניות הציבור.
 - תלונות ופניות בנושא תקלות בחלוקת שוברי ארנונה שהגיעו מבקר העירייה.

פרק ב' – תמצית ממצאי הבדיקה

1. הופקו לקחים מתקלות בחלוקת שוברי הארנונה, בין היתר:
 - א. תקלות בחלוקת הדואר נדונים בדיון תקופתי בנושא "יישום מכרז הארנונה" בראשות גזבר העירייה.
 - ב. במאי 2020 העירייה החליטה כי החל ממועד החלוקה הבא חלוקת של רוב שוברי הארנונה תבצע באמצעות עובדי חברת הגביה.
 - ג. כלקח מהתלונות, במכרז החדש מאוגוסט 2020 נקבע כי על חברת הגביה לחלק דואר בעצמה ולא באמצעות חברות חלוקה (למעט כמות מסוימת של שוברים באמצעות דואר ישראל).
 - ד. מחלקת ההכנסות וארנונה מבצעת פעולות שוטפות לשיפור החלוקה של הדואר ומטפלת בתלונות שמגיעות אליה.
 - ה. תקלות בחלוקה, בעיקר בשכונות ערביות עקב העדר כתובות, מחייבות מציאת פתרון, כגון העמדת ביתן חלוקה בשכונות בעייתיות מבחינת כתובות.
2. לא קיים נוהל המפרט את אופן חלוקת שוברי הארנונה, טיב השירות וכן בקרה מתאימה (כולל בשטחי החלוקה) ואופן הטיפול בתלונות ובתקלות בחלוקת שוברי ארנונה. לדעת הביקורת עקב הסבירות הגבוהה לתקלות בחלוקת שוברי ארנונה בעיר קיימת חשיבות לקיומו של נוהל כזה.
3. במחלקת ההכנסות אין כל יומן של רישום התקלות בחלוקת הדואר (ע"פ הנתונים בשנת 2020 הוגשו 6 תלונות והיו עוד 2 מקרים שנמסרו לביקורת ע"י מחלקת ההכנסות), המבוסס, בין השאר, על ההסכם עם חברת הגביה (רישום הפניה, טיפול תוך 7 ימי עבודה, עדכון המערכת לפי הצורך, מענה לתושב, סגירת הפניה ברישום, תיוק וסריקת חומר לתיק תושב).
4. פניות למוקד העירוני בנושא אי חלוקת דואר על ידי העירייה אינן נרשמות במערכת של המוקד העירוני והתושב מופנה למוקד של מחלקת הגביה. לדעת הביקורת מידע אודות תלונות בקשר לחלוקת דואר ע"י העירייה הינו מידע חשוב שעל המוקד העירוני לרושמו.
5. למרות שתקלות בחלוקת שוברים לתושבים מטופלות באופן שוטף, לא קיים פורמט מוגדר להצגת תמונת מצב חלוקת השוברים – זמן חלוקה, תקלות, תלונות וכד' כבקרה אחר חלוקת השוברים. לדעת הביקורת קבלת תמונת מצב מובנית על תקלות בחלוקת שוברים תסייע לאיתור כשלים והפקת לקחים.

פרק ג' – ממצאי הבדיקה

1. הטיפול במידע על התקלות בחלוקת הדואר

לדברי מנהלת הגביה, בעקבות התלונות על חלוקת שוברי ארנונה ברחובות דקר, איילון ולוד הירוקה, אשר חולקו על ידי עובדי חברת החלוקה "ההפצה", נשלח איש שטח מחברת הגביה לאסוף ולחלק את הדואר, והוגשה תלונה במשטרה שלדבריה סגרה את התיק מחוסר עניין לציבור.

להלן דברי הגזבר כפי שנכתבו בפרוטוקול דיון יישום מכרז 12/15 מס' 40 מתאריך 26.2.2020:

" דיברנו על חלוקה שובר עד 5 ימים. אנו מעוניינים בחלוקה באמצעות עובדים. העירייה רוצה

שחלוקת הדואר תהיה ידנית ותבוצע באמצעות חלוקת עם רישיון להפצה דואר כמות "

(הערת הביקורת – הכוונה לחברה עם רישיון הפצה לדואר).

בדיון הנ"ל סוכם כי מנכ"ל חברת הגביה יעביר לגזבר תוך שבועיים מתווה לחלוקת הדואר באמצעות עובדי חברת הגביה.

בדיון יישום מכרז 12/5 מס' 41 מתאריך 4.5.2020 הציג מנכ"ל הגביה את ההערכות החדשה (ציטוט):

א. הגביה נערכת לחלוקת הדואר באופן עצמאי כבר מהשובר הנוכחי (חייב תקופתי 5-6/2020).

ב. בימים אלו תבצענה חלוקת השובר.

ג. לחלוקה – 26,500 שוברים שיחולקו עד 7 ימי חלוקה, על אף שנקבע חלוקה ל – 5 ימים, בגלל שזה שובר הראשון לחלוקה.

ד. כ - 2,000 שוברים ישלחו בדואר, רובם נכסי המגזר הערבי.

מנהלת הגביה מסרה לצוות הביקורת כי בהתאם להחלטה הנ"ל נעשו הכנות לחלוקה פיזית כגון: הכשרת עובדים ורישום סדר הליכה ע"ג השוברים.

בנוסף, כלקח מהתלונות, במכרז החדש 22/2020 מאוגוסט 2020 - "הזמנה לקבלת הצעות לאספקת שירותי גבייה עירוניים עבור עיריית לוד" - נרשם בסעיף 20: "החברה מתחייבת לחלק את החשבונות הדו חודשיים בדיוור ישיר ולא באמצעות הדואר או ע"י חברת ההפצה או דומות לה".

מנהלת מחלקת הגביה מסרה לביקורת שבשנת 2020 בוצעו פעולות נוספות לשיפור חלוקת שוברי הארנונה לתושבים ובין היתר: עידוד קבלת שוברי ארנונה בדוא"ל, הוספת ברקוד לשוברי ארנונה להקלת המעקב, וקיים פקח שמנהל ומבצע בקרה אחר עבודת הפקחים.

צוות הבדיקה ביקש ממנהלת ההכנסות ומנהלת הגביה שתמסורנה לו תלונות שהתקבלו בעירייה מאז שהגביה הפסיקה לעבוד עם ההפצה. מנהלת הגביה העבירה לצוות הבדיקה שני מקרים מהתקופה שבין

יולי 2020 לבין נובמבר 2020 כמפורט:

א. מקרה א' - בתאריך **6.7.2020** העביר מנכ"ל העירייה תלונה של תושב מרחוב א¹⁰⁶ 12 כי מצא בתיבת הדואר שלו מכתב של תושב מכניסה אחרת (חיוב ארנונה) וכן ראה כמות מכתבים בנושא ארנונה שלא שייכים לכתובת זו. לדברי התושב הוא יצא לחפש את מכתב החיוב שלו (5-6/2020) ומצא אותו ברחוב א¹⁰⁶ 8.

באותו יום מנהלת הגביה מסרה את התייחסותה למנכ"ל: "בכל התלוישים קיים ברקוד לפיו אנו בודקים באמצעות מערכת ממוחשבת את החלוקה תלוישים, כל התלוישים נסרקו והנושא הועבר לבדיקה. במקביל נשלח פקח לחלק את המכתבים בסדר הנכון".

בהתייחסותה לטיוטת הדוח, מנהלת ההכנסות והארנונה מסרה לביקורת כי "מדובר בטעות אנוש של המחלק, היות ומדובר היה במבנה בעל 4 כניסות צמודות. מיד עם גילוי הטעות בוצעה חלוקה לפי הסדר הנכון".

ב. מקרה ב' - בעקבות דואר שנמצא זרוק בשכונת ב¹⁰⁷ הכולל חשבונות ארנונה, בזק, מי לוד וחברת חשמל התקיימה בתאריך **23.11.2020** פגישה של מנהלת הגביה עם גורמי הדואר (מנהל קשרי לקוחות ומנהל הדוורים). בפגישה סוכם כדלהלן:

- הואיל ובשכונה עובד דוור קבוע כבר 10 שנים ולא היו תלונות, יתבצע מעקב בשבועיים הקרובים.

- בשל מכתבים חוזרים במגזר הערבי, יבדקו גורמי הדואר אפשרות להעמדת ביתן חלוקה (במקום לחלק דואר ישירות לבתים).

- עקב מכתבים חוזרים בגלל שמות תושבים, הוחלט על שליחת מכתבים ע"פ כתובת הנכס.

מנהלת ההכנסות והארנונה מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הדוח:

"רח' ב¹⁰⁷ - נתגלה כי מקור התלונות הוא בדוור של דואר ישראל. נציגי הדואר הוזמנו לשיבה בה נציגי הדואר לקחו אחריות על התקלות. בעקבות זאת הגביה טיפלה בתלונות באופן מידי וביצעה את חלוקת השוברים באופן ידני ע"י עובדיה".

בנוסף לשתי התלונות שנמסרו לביקורת על ידי מנהלת ההכנסות, הביקורת קיבלה 6 פניות/תלונות נוספות (לפירוט ראו נספח א'):

א. ממנהלת אגף קהילה ושרות לתושב – 2 פניות. אחת מיולי 2020 ושניה מדצמבר 2020.

ב. מהממונה על תלונות הציבור – תלונה אחת מאוגוסט 2020, פניה אחת מיולי 2020 ושתי פניות מדצמבר 2020

(לדברי מנהלת ההכנסות הגיעו אליה רק 4 מתוך 6 התלונות/פניות הנוספות)

בדיקת התלונות העלתה כי העירייה והגביה, טיפלו בתלונות ונקטו בצעדים לאי הישנות המקרים כמפורט בבדיקה זו.

יחד עם זאת, נמצא כי לא גובש מסמך המפרט את הפעולות שיש לנקוט ע"מ למנוע הישנות מקרים בהם שוברי ארנונה אינם מחולקים לתיבות הדואר של התושבים כנדרש. כך לדוגמה: מערכת דיווחים שוטפת, מנגנוני בקרה, תלונות מהשטח ואף "ביקורת פתע" וכד'.

לדברי מנהלת מחלקת הגביה דואר ישראל דחו את ההצעה להקים ביתני חלוקת דואר במגזר הערבי.

2. נהלים

ניהול תקין של חלוקת שוברי ארנונה אמור להיות מוסדר בנהלים כתובים כחלק מנושא גביית ארנונה. בנהלים יוגדר התהליך והוא אמור לכלול בין היתר תיעוד, בקרה וטיפול בתלונות. הביקורת בדקה האם בעירייה קיים נוהל בנושא חלוקת השוברים לתושבים.

ממצאי הבדיקה עולה כי בעירייה לא קיים נוהל המפרט את אופן חלוקת שוברי הארנונה, טיב השירות וכן בקרה מתאימה (כולל בשטחי החלוקה) ואופן הטיפול בתלונות ובתקלות.

3. רישום ומעקב אחר תלונות בנושא חלוקת שוברי ארנונה

כאמור ברקע, בהסכם העירייה עם חברת הגביה מפורט תהליך השבת תשובות לתושבים על מכתבים המגיעים למחלקה הכולל: רישום הפניה, טיפול תוך 7 ימי עבודה, עדכון המערכת לפי הצורך, מענה לתושב, סגירת הפניה ברישום, תיוק וסריקת חומר לתיק תושב.

מבדיקת הביקורת עולה כי במחלקת ההכנסות אין כל יומן של רישום התקלות בחלוקת הדואר והטיפול בהן.

מנהלת ההכנסות והארנונה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הדוח, כי "נושא זה יוטמע במסגרת הנהל שנכתב".

בדיקת הביקורת עם מנהלת אגף קהילה ושרות לתושב שהטיפול בפניות הציבור בתחום סמכויותיה ועיון בתיעוד הממונה על תלונות ציבור, העלה כי בשנת 2020 התקבלו 6 פניות/תלונות בנושא חלוקת שוברי ארנונה:

- א. פניה אחת למנהלת אגף קהילה ושרות לתושב – מ-7/20
- ב. 4 פניות התקבלו בלשכת מבקר העירייה – אחד מ-7/20 ו-3 מ-12/20
- ג. תלונה אחת לממונה על תלונות ציבור מ-8/20

4. פניות למוקד העירוני בנושא אי חלוקת דואר ע"י העירייה

המוקד העירוני הינו הגוף אליו פונים תושבי העיר בין היתר בקשר למפגעים שונים או תקלות. במוקד מבוצע רישום ומעקב ממוחשב אחר טיפול בתלונה והמענה שניתן להן.

מנהל המוקד העירוני ההפצה לביקורת כי תלונות בקשר לחלוקת הדואר ע"י מחלקת הגביה שמתקבלות במוקד העירוני אינן נרשמות והתשוב מופנה למוקד של מחלקת הגביה.

מנהל המוקד העירוני ההפצה בהתייחסות לטיוטת הדוח כי "המוקד העירוני אינו מתעד פניות שמגיעות אליו בנושא דואר שלא הגיע ליעדו, לא בעיר לוד ולא באף מוקד עירוני בערים אחרות. אינני מקבל ואף דוחה את מה שנרשם בדוח שהוצאתם."

הביקורת דוחה את התייחסות מנהל המוקד וסבורה שמידע אודות תלונות בקשר לחלוקת דואר ע"י העירייה הינו מידע חשוב שעל המוקד העירוני לתעדו.

מנהל המוקד העירוני הוסיף בהתייחסותו, כי:

" באופן כללי, אני מכיר את הנושא מאוד מקרוב מכיוון שאני גר בשכונת ואני חווה את בעיית חלוקת הדואר באופן יומיומי, אולם הבעיה היא באופן כללי מול חברת "ההפצה" לכול הדואר שמגיע ולא רק לדואר שמגיע מהעירייה.

לדוגמא, קורה לעיתים קרובות שמחלק הדואר מניח את כל הדואר שמגיע לבניין בחבילה אחת ולא דואג להכניס את המעטפות לתיבת הדואר".

5. הבקרה השוטפת על אופן וטיב חלוקת שוברי ארנונה

קשיים בחלוקת שוברי הארנונה נובעים בחלקם מקשיים מובנים (בעיקר באזורים שבהם הכתובות אינן מסודרות) וחלקם מביצוע כושל של גופי החלוקה. קיומם של קשיים כאמור מעלה את הצורך בהטמעת בקרה שוטפת בתהליך חלוקת שוברי ארנונה.

בדיונים בנושא יישום מכרז הגביה בשנת 2018 הודגש הצורך במעקב אחר מועדי החלוקה וסיום החלוקה ביחס למועד התשלום (מנכ"ל חברת הגביה משיבה בתאריך 25.3.2018), בדיקת מהירות וטיב חלוקה (מנכ"ל חברת הגביה משיבה בתאריך 23.4.2018) וקבלת משוב מחברת ההפצה (מנהלת גביה משיבה בתאריך 25.3.2018).

לדברי מנהלת הגביה לחברת הגביה שני עובדי שטח אשר, בין יתר תפקידיהם, בדיקה האם חלוקת השוברים בוצעה באופן תקין; הבקרה נעשית ע"י בדיקה מדגמית של חלוקת השוברים באזורים השונים. עוד מסרה מנהלת הגביה כי נכון להיום, מאז שחברת הגביה מחלקת את השוברים, לא מתקבלות תלונות מתושבים, באזורים שהדואר מחולק ע"י חברת הגביה.

נמצא כי לא קיים פורמט מוגדר להצגת תמונת מצב חלוקת שוברי ארנונה – זמן חלוקה, תקלות, תלונות וכד' כבקה אחר חלוקת הדואר.

מנהלת ההכנסות והארנונה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הדוח כי "במסגרת הנוהל יגובשו פעולות ונהלים ביחס לביצוע הליכי בקרה ופיקוח שוטפים ע"י הגביה על אופן ביצוע החלוקה. כמו כן, כבר גובש פורמט מוגדר להצגת מצב חלוקת הדואר לפילוח גאנט . . . בנוסף, כבר כיום מתבצעת בקרה שוטפת על השוברים שנשלחים ע"י הדואר וזאת באמצעות הברקוד שמוטמע על גבי השוברים. במסגרת בקרה זו נמצא, כי כ- 99% מהשוברים שחזרו מקורם בתושבים שבמגזר הערבי בהם אין כתובות מסודרות. מצ"ב דו"ח לדוגמא המפרט את המכתבים שחזרו מהדואר."

פרק ד' – המלצות

- לגבש מסמך המפרט את הפעולות שיש לנקוט ע"מ למנוע הישנות מקרים בהם הדואר אינו מחולק לתיבות הדואר של התושבים כנדרש; מסמך זה יהווה בסיס לנוהל בנושא.
- לבחון העמדת ביתן חלוקה בשכונות הבעייתיות כפי שעלה בשיחה של נציגי חברת הגביה עם נציגי הדואר.
- לכתוב נוהל המפרט את תהליך חלוקת שוברי ארנונה ולכלול בו, בין היתר, נהלי חלוקה ובקרה אחר הגעת שוברי הארנונה לכתובות הנכונות ואופן הטיפול בתקלות בחלוקת דואר.
- על מחלקת ההכנסות לנהל מעקב מתועד אחר תקלות (כולל תלונות/פניות בנושא) בחלוקת הדואר שבאחריותה, מקור המידע על התקלה (תלונת תושב, בקרה של פקחי הדואר) הכולל את מועד התקלה, פירוט התקלה, הגורמים לתקלה ואופן הטיפול בתקלה והלקחים שהופקו.
- על המוקד העירוני לתעד את הפניות שמתקבלות אצלו בנושא אי חלוקת הדואר.
- במסגרת הדיווחים התקופתיים שהגביה נדרשת להעביר למנהלת ההכנסות ולגזבר, לכלול דוח בנושא חלוקת הדואר.
- הגזברות תבצע בקרה תקופתית כדי לוודא שהתהליכים המוצעים מתבצעים כנדרש באמצעות מפקח ארנונה מטעמה (שאינו כפוף למחלקת ההכנסות).

נספח א' – ריכוז פניות/תלונות בנושא חלוקת שוברי ארנונה שהתקבלו במהלך שנת 2020

מס'	גורם מקבל	פניה/תלונה	שם הפונה ¹⁰⁸	תאריך	נושא הפניה
1	מנהלת אגף קהילה ושרות לתושב	פניה	ג.ב	8.7.2020	כתובת הנכס במערכת הארנונה השתנתה מספר פעמים. התייחסות מנהלת הארנונה: במערכת הגבייה עודכנו כתובות לא נכונות וזאת לאחר שמחלקת ההנדסה ביצעה החלפה של כתובות בשכונת גני אביב. עם גילוי הטעות בוצע תיקון במערכת כנדרש.
2	ממונה תלונות הציבור	פניה	י.פ	26.7.2020	לא קיבל את החשבונות החל מסוף דצמבר 2019 בשל העובדה שמספר הבית שונה ל 153 ואז ל- 3 במקום ל-5 רק בשל העובדה שהדוור מכיר את שמו קיבל את החשבונות בסוף מאי. התייחסות מנהלת ארנונה - במערכת הגבייה עודכנו כתובות לא נכונות וזאת לאחר שמחלקת ההנדסה ביצעה החלפה של כתובות בשכונת גני אביב. עם גילוי הטעות בוצע תיקון במערכת כנדרש.
3	ממונה על תלונות ציבור	תלונה	ט.ל	6.8.2020	דרישות תשלום ארנונה לא הגיעו לכתובת מהגורמים בירושלים כפי שהגיעו בעבר. התייחסות מנהלת ארנונה: הכתובת שמעודכנת משנת 2014 הינה בעיר ירושלים ומשך שנים רבות לא התקבלה כל תלונה בנושא. בכל מקרה, השוכרים נשלחים ע"י דואר ישראל ולא ע"י הגביה. הגביה הוציעה לנ"ל לקבל את השוכרים במייל אך זו טרם השיבה.
4	ממונה תלונות הציבור	פניה	ח.פ	14.12.2020	לא התקבלו דרישות לתשלום ארנונה לאחרונה. התייחסות מנהלת ארנונה: מדובר בטעות אנוש של המחלקה, היות ומדובר היה במבנה בעל 4 כניסות צמודות. מיד עם גילוי הטעות בוצעה חלוקה לפי הסדר הנכון.
5	ממונה תלונות הציבור - פניה	פניה	ע.ת	30.12.2020	לא התקבל שובר תשלום. התייחסות מנהלת ארנונה: לא התקבלה כל תלונה מתושב זה
6	מנהלת אגף קהילה ושרות לתושב	פניה	ר.ט	31.12.2020	אי קבלת חשבונות ארנונה ומים מטעמכם התייחסות מנהלת ארנונה : לא התקבלה כל תלונה מתושב זה.

נספח ב' – התייחסות הגזבר לטיוטת הדוח

שוברי ארנונה – התייחסות לטיוטת הדוח

From: ציון הדר
Sent: Tuesday, March 16, 2021 10:05 AM
To: משה מימון; אורטל; טשלה
Subject: RE: טיוטת דוח ביקורת בנושא הפצת שוברי ארנונה - תקלות

משה שלום

קיבלתי את הדו"ח ולהלן תגובתי :

1. מברך על עצם ביצוע הבדיקה.
2. מטבע הדברים, היות שמדובר בחלוקה של מאות אלפי מכתבים בשנה יתכנו ליקויים והחשוב הוא שכמות הליקויים תהיה מצומצמת מאוד.
3. העיריה תלויה בגורמי חוץ בחלוקת הדואר כמו : דואר ישראל, חברות פרטיות וחברת הגביה ולכן היכולת שלה על התהליך מצומצמת.
4. יחד עם זאת כפי שניתן לראות מהמסמכים שהועברו אליכם, גזברות העיריה ומחלקת הגביה עשו הכול כדי לטפל בבעיה ולצמצם את כמות התלונות למינימום.
5. יתרה מכך, במכרז החדש שפורסם ב- 2020 ניתן דגש מיוחד גם לנושא זה ואנו מקווים שכמות התלונות תקטן מאוד.

בברכה,

ציון הדר**גזבר עיריית לוד**

משרד: 08-9279913 Office:

פקס: 08-9224282 Fax:

דוא"ל: zionh@lod.muni.il E-mail:

נספח ג' – התייחסות מנהלת ההכנסות והארנונה

התייחסות לטיטת דו"ח ביקורת בנושא הפצת שוברי ארנונה

בטרם נתייחס לתלונות שפורטו בטייטה, נבקש לפרט מספר מילים על נושא הפצת שוברי הארנונה ומעורבותה של חב' הגביה בע"מ (להלן: "חברת הגביה") בנושא זה.

במסגרת מכרז מס' 12/15 נקבע, כי על הגביה לשלוח את השוברים באמצעות הדואר וכך נעשה.

בעקבות תקלות רבות בחלוקת השוברים על ידי הדואר, בתחילת שנת 2018 העירייה החליטה לשנות את הגורם שיחלק את השוברים, והחל ממועד זה כ- 85% מהשוברים חולקו ע"י חברת ההפצה והיתר (כ- 15%) חולקו על ידי הדואר (בעיקר המגזר הערבי- ללא כתובות מעודכנות/ תקינות).

על אף שהחלוקה באמצעות ההפצה הביאה לקיטון משמעותי בהיקף התקלות, עדיין אירעו מספר מקרים בהם נתגלתה תקלה בחלוקת השוברים ובשל כך העירייה החליטה, בחודש פברואר 2020, כי חלוקת השוברים תתבצע יזנית באמצעות חברה עם רישיון להפצת דואר כמותי.

לפיכך, בחודש מאי 2020 החליטה העירייה כי החלוקה תתבצע באמצעות עובדי הגביה, וכך נעשה.

החלטה זו של העירייה, לבצע את החלוקה באמצעות הזכין במכרז, באה לידי ביטוי גם במסגרת המכרז החדש (מס' 22/2020) בו זכתה הגביה, שגם מכוחו החלוקה מתבצעת ישירות ע"י הגביה.

נכון למועד זה הגביה מפיקה כ- 29,320 שוברים בתקופה הראשונה (קרי- שובר ארנונה שנתי המחויב על פי חוק) ולאחר מכן, מפיקה כל חודשים, כ- 23,000 שוברים, כאשר היתר הינם משלמים מראש או שוברים הנשלחים במייל.

בסך הכל הגביה מחלקת/מפיצה כ- 85% מכלל השוברים, ויתר השוברים מחולקים על ידי הדואר (שכונה במגזר, כתובות מחוץ לעיר ות.ד).

החל מהמועד שבו החלה הגביה לבצע את חלוקת השוברים אירעו מספר מקרים בודדים שהם זניחים, שוליים ומועטים ביותר בשים לב להיקף השוברים הנשלחים בממוצע בשנה (כ- 150,000 שוברים!) שבהם נתגלו תקלות נקודתיות וספציפיות בחלוקת השוברים, שרובן ככולן מקורן בדואר ו/או בעובדה שישנה בעיה כזו או אחרת בכתובת הנכס, ואין מקורן בהגביה.

מיעוט התלונות נובע לטעמנו בעיקר לאור העובדה שהגביה מגבשת בימים אלה יחד עם העירייה נוהל מפורט לגבי אופן ביצוע החלוקה הכולל בין היתר, חלוקת העיר למקטעי חלוקה ורישום ברקוד על גבי כל השוברים ובו הפרטים המלאים של הנכס כפי הידועים לעירייה (להלן: "הנוהל"). אנו מעריכים, כי נוהל זה יגובש ויוטמע במלואו עד לחודש יוני שנה זו, עם תום שנת החלוקה הראשונה, וזאת על מנת שניתן יהיה להטמיע נוהל מגובש ומפורט ככל הניתן, ולאחר למידה והפנמה של הקשיים והכשלים שנתגלו במהלך שנה זו.

במסגרת הנוהל יקבע, בין היתר, כי אחת לחודשיים, בסיום החלוקה, תיערך ישיבת סיכום עם נציגי כל הגורמים הרלבנטיים בהגביה (סמנכ"ל החברה, מנהלת מחלקת הגבייה ומנהל אנשי השטח בחברה). ישיבות כאמור כבר נערכו ומתבצעות בפועל. במסגרת ישיבת עבודה זו מחליפים רשמים לגבי ביצוע החלוקה ביחס לתקופה הרלבנטית, מעלים נושאים לשיפור ולתיקון, מעלים בעיות שאירעו תוך כדי ביצוע החלוקה (כתובות שגויות/לא מעודכנות) וכיו"ב.

כל הבעיות שמועלות בישיבה מטופלות בו במקום באמצעות איש השטח ומנהלת מחלקת הגבייה.

כמו כן, בסיום החלוקה (אחת לחודשיים) נערכת פגישה נוספת עם נציגי הדואר שבה מועלות כל הבעיות בהן הדואר נתקל בעת ביצוע החלוקה (מצ"ב לדוגמא פרוטוקול הדיון האחרון שנערך עם הדואר).

למיטב ידיעת הגביה, נוהל חלוקת דואר כאמור לא קיים באף רשות בארץ.

יודגש, כי כפי שניתן ללמוד גם ממצאי הביקורת כאמור בטייטה, כל התקלות הספורות שהתקבלו במחלקת ההכנסות באמצעות המייל טופלו באופן מידי, והעירייה ביחד עם הגביה נקטו בצעדים על מנת שהתקלות הנקודתיות לא ישנו.

לאחר שאמרנו זאת, להלן התייחסותנו להערות והתלונות המפורטות בטייטה ;

לסעיף 1 ס"ק א' - אמנם מדי פעם ישנן תקלות ספורות ונקודתיות, אך מקורן של אלה בדואר ו/או בקשיים אובייקטיביים מובנים (כגון כתובות לא מוסדרות/לא מעודכנות וכיו"ב) ולא בעירייה או בהגביה (התייחסות נקודתית לכל תלונה, ראה במפורט להלן).

לסעיף 1 ס"ק ב' ולסעיף 2 - הנושאים המפורטים בסעיף זה מפורטים בנוהל שמגובש בימים אלה כמפורט לעיל. כמו כן, מתבצעת פעילות שוטפת של בקרה ופיקוח על המחלקים ע"י מנהל אנשי השטח בחברת הגביה.

לסעיף 3 - נושא זה יוטמע במסגרת הנוהל שנכתב יחד עם העירייה.

לסעיף 5 - במסגרת הנוהל יגובשו פעולות ונהלים ביחס לביצוע הליכי בקרה ופיקוח שוטפים ע"י הגביה על אופן ביצוע החלוקה. כמו כן, כבר גובש פורמט מוגדר להצגת מצב חלוקת הדואר, לפי לוח גאנט שלהלן :

חודש זוגי	קבלה מהדואר	ימי חלוקה	שיחה עם המחלקים	שיחה עם הדואר
16-21	22-23	22-27	28-29 לחודש זוגי	10 לחודש אי זוגי

בנוסף, כבר כיום מתבצעת בקרה שוטפת על השוברים שנשלחים ע"י הדואר וזאת באמצעות הברקוד שמוטמע על גבי השוברים. במסגרת בקרה זו נמצא, כי כ- 99% מהשוברים שחזרו מקורם בתושבים שבמגזר הערבי בהם אין כתובות מסודרות. מצ"ב דו"ח לדוגמא המפרט את המכתבים שחזרו מהדואר.

להלן התייחסות תמציתית לתלונות הספציפיות שפורטו בטייטה :

התלונות שהתקבלו בינואר 2020 (עמ' 4 לטייטה) - עוד בטרם הגביה החלה לבצע את חלוקת השוברים :

1. ברח' ג¹⁰⁹ - נתגלה כי מקור התלונות הוא בעובדיה של חברת ההפצה. בעקבות זאת הגביה טיפלה בתלונות באופן מידי ע"י הגשת תלונה במשטרה וע"י חלוקת השוברים באופן ידני ע"י עובדיה.

2. ד¹⁰⁹ - נתגלתה בעיה ברישום מספרי הבניינים. הועבר לטיפול מחלקת הנדסה לתיקון הרישומים.

התלונות שהתקבלו החל מחודש יולי 2020 - לאחר שהגביה החלה לבצע את החלוקה של השוברים:

1. מקרה א' - עמ' 7 לטיוטה - רח' א¹⁰⁹ - מדובר בטעות אנוש של המחלק, היות ומדובר היה במבנה בעל 4 כניסות צמודות. מיד עם גילוי הטעות בוצעה חלוקה לפי הסדר הנכון.
2. מקרה ב' - עמ' 8 לטיוטה - רח' ב¹⁰⁹ - נתגלה כי מקור התלונות הוא בדוור של דואר ישראל. נציגי הדואר הוזמנו לישיבה בה נציגי הדואר לקחו אחריות על התקלות. בעקבות זאת הגביה טיפלה בתלונות באופן מידי וביצעה את חלוקת השוברים באופן ידני ע"י עובדיה. (תלונה זו מוזכרת גם בעמ' 8 לטיוטה - "מקרה ב").
3. ג.ב.וי.פ¹¹⁰ - במערכת הגבייה עודכנו כתובות לא נכונות וזאת לאחר שמחלקת ההנדסה ביצעה החלפה של כתובות בשכונת גני אביב. עם גילוי הטעות בוצע תיקון במערכת כנדרש.
4. ט.ל - הכתובת שמעודכנת משנת 2014 הינה בעיר ירושלים ומשך שנים רבות לא התקבלה כל תלונה בנושא. בכל מקרה, השוברים נשלחים ע"י דואר ישראל ולא ע"י הגביה. הגביה הציעה לנ"ל לקבל את השוברים במייל אך זו טרם השיבה.
5. ח.פ - רח' א¹¹¹ - ראה לעיל.
6. ע.ת.ור.ט - לא התקבלה כל תלונה מתושבים אלה.