

דוח מבקר העירייה

שנת 2022

מספר 45

ח' ניסן תשפ"ג
30 מרץ 2023

דוחות הביקורת הכלולים בדוח השנתי לשנת 2022, הינם תוצר של ביקורות שנערכו באגפי העירייה ובגופים מבוקרים כהגדרתם בפקודת העיריות.

דוח מבקר העירייה לשנת 2022 כולל דוחות ביקורת בנושאים הבאים:

- רישוי עסקים
- פיקוח ואכיפה עירונית
- שינויים בהיטלים ואגרות
- מבני ציבור בגני אילון
- פרויקטים ברווחה
- שירות לתושב
- מועצה דתית
- הקמת מתחמי בריכות

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

תיקון הליקויים

בדוחות הביקורת פורטו ממצאים וליקויים בהתנהלות העירייה בנושאים שנבדקו. הביקורת המליצה על הדרך לתיקון הליקויים ומניעת הישנותם. השלמת הליך הביקורת היא בנקיטת פעולות לתיקון כל הליקויים שהועלו ומניעת הישנותם.

עם סיום עריכת כל דוח ביקורת הכלול בדוח השנתי, הועבר כל דוח ביקורת 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 תקווה שהביקורת תסייע לקדם את השגת יעדי העירייה באספקת שירותים מוניציפאליים איכותיים בעילות, פיתוח העיר וניצול מיטבי של משאבי העירייה.

בהזדמנות זו ברצוני לציין את שיתוף הפעולה והסיוע לו זוכה הביקורת מראש העיר, הנהלת העירייה ועובדיה.

בברכה,

משה מימון

מבקר העירייה

וממונה על תלונות הציבור

תוכן העניינים

7.....	רישוי עסקים.....
60.....	פיקוח ויחידת האכיפה העירונית.....
135.....	שינויים בהיטלים ואגרות.....
169.....	מבני ציבור בגני אילון.....
209.....	פרויקטים ברווחה.....
293.....	שירות לתושב.....
368.....	מועצה דתית.....
418.....	הקמת מתחמי בריכות.....

רישוי עסקים

תוכן עניינים

12	פרק א' – מבוא.....	12
17	פרק ב' – תמצית הממצאים.....	17
20	פרק ג' - פירוט הממצאים.....	20
20	1. יועץ רישוי עסקים.....	20
22	2. מדיניות רישוי עסקים.....	22
23	3. נהלי עבודה.....	23
24	4. פרסום מידע באתר העירייה.....	24
26	5. מבנה ארגוני.....	26
26	5.1 כללי.....	26
26	5.2 כפיפות מחלקת רישוי עסקים.....	26
27	6. בעלי תפקידים במחלקת רישוי עסקים.....	27
27	6.1 תקן מול מצבת עובדים.....	27
28	6.2 כוח אדם נדרש.....	28
31	7. ניהול מידע אודות העסקים.....	31
33	8. תכנית עבודה ותקציב.....	33
33	8.1 כללי.....	33
33	8.2 תוכניות עבודה.....	33
35	8.3 תקציב רישוי עסקים.....	35
36	9. ועדות בנושא רישוי עסקים.....	36
36	9.1 ועדת נבחרים לרישוי עסקים.....	36
37	9.2 שולחן עגול.....	37
37	10. טיפול בעסקים המבקשים רישיון עסק וחידוש רישיון עסק.....	37
37	10.1 כללי.....	37
37	10.2 הוצאת רישיון עסק חדש.....	37
38	10.3 חידוש רישיון עסק.....	38
39	11. חוות דעת מקדמית.....	39
39	12. היתר זמני ורישיון זמני.....	39
41	13. רוכלות.....	41

43	.....	14. פיקוח ובקרה שוטפים
42	.....	14.1
45	.....	15. תלונות ופניות
46	.....	16. ניתוח נתוני עסקים ללא רישיון
45	.....	16.1 כללי
46	.....	16.2 שיעור עסקים ללא רישיון
47	.....	16.3 התפלגות עסקים ללא רישיון ע"פ קבוצת עסקים
48	.....	16.4 התפלגות עסקים ללא רישיון עסק חפי תחומי רישוי
49	.....	16.5 עסקים ללא רישיון עסק בתחום עסקי מזון
50	.....	16.6 עסקים ללא רישיון עינוג ציבור
54	.....	17. היתר להעמיד כסאות ושולחנות וסגירה עונתית
55	.....	18. אכיפה מנהלית ומשפטית
54	.....	18.1 כללי
54	.....	18.2 אכיפה מנהלית
54	.....	18.3 אכיפה משפטית
57	.....	19. סיכום
58	.....	ד - נספח – התייחסות מנהל מחלקת רישוי עסקים לטיוטת הדוח

פרק א' - מבוא

1. כללי

פעילות העירייה בתחום רישוי עסקים מבוססת על חוק רישוי עסקים התשכ"ח 1968 כולל התיקונים שנעשו במשך השנים (להלן: "החוק"). החוק מסדיר את נושא רישוי עסקים במדינת ישראל במספר תחומים ומסמיך את "רשות הרישוי" העירונית להעניק רישיונות עסק ולפקח על עמידת העסקים בתנאי הרישיון במטרה להבטיח את האינטרס הציבורי ואת שלום הציבור ובריאותו.

להלן מטרות החוק (ס' 1 (א)):

- (1) איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים [המשרד להגנת הסביבה];
- (2) מניעת סכנות לשלום הציבור והבטחה מפני שוד והתפרצות [המשרד לביטחון פנים – משטרת ישראל];
- (3) בטיחות של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו [משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים];
- (4) מניעת סכנות של מחלות בעלי חיים ומניעת זיהום מקורות מים בחומרי הדברה, בדשנים או בתרופות [משרד החקלאות ופיתוח הכפר];
- (5) בריאות הציבור, לרבות תנאי תברואה נאותים [משרד הבריאות];
- (6) קיום תכליות דיני התכנון והבנייה [הרשות המקומית/משרד הפנים];
- (7) קיום הדינים הנוגעים לכבאות [המשרד לביטחון פנים – נציבות כבאות והצלה].

בנוסף, משרד הפנים פרסם "תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות) התשס"א-2000 (להלן: "התקנות") וצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי) התשע"ג-2013 (להלן: "הצו").

החוק (סעיף 4) קובע כי "לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי אלא אם בידו רישיון או היתר זמני לפי חוק זה ובהתאם לתנאיו".

יש לציין כי החוק מטיל עונשי קנס ומאסר לאדם המפעיל עסק הטעון רישוי ללא רישיון בתוקף או באופן החורג מתנאי הרישיון שניתן לו.

חוקי עזר

בנוסף לחוק רישוי עסקים והתקנות, העסקים כפופים לחוקי העזר של העירייה. כפי שכתוב בדף חוקים ותקנות והנחיות תחת רישוי עסקים באתר העירייה, קיימים שלושה חוקי עזר שרלוונטיים לבעלי עסקים:

א. חוק עזר ללוד (פתיחת בתי עסק וסגירתם), תשכ"ז - 1966

ב. חוק עזר ללוד (שימור רחובות), תשל"ו - 1976

ג. חוק עזר ללוד (שילוט), התש"ס - 2000

יצוין כי חוק עזר כללי המתייחס לנושא רוכלות וחוק עזר בנושא אשפה עודפת נמצאים בהליכי הכנה.

קבוצות עסקים שעליהם חל החוק

החוק חל על עסקים המפורטים בצו בחלוקה ל- 10 קבוצות כדלקמן:

- א. קבוצה 1 – בריאות, רוקחות וקוסמטיקה (כולל: בתי מרקחת, קוסמטיקה, מספרה, ניקוב חורים בגוף האדם לצורך ענידת תכשיטים, מעבדת שיניים).
- ב. קבוצה 2 – דלק ואנרגיה (כולל: תחנות דלק).
- ג. קבוצה 3 – חקלאות ובעלי חיים (כולל: הדברה, מזון לבעלי חיים).
- ד. קבוצה 4 – מזון (כולל: בתי אוכל, מכירת מזון ומשקאות, וכל מי שמטפל בבשר, עופות, דגים וכד')
- ה. קבוצה 5 – מים ופסולת (כולל: מתקנים להפקת מי שתיה, אתר סילוק פסולת).
- ו. קבוצה 6 – מסחר ושונות (מקום המיועד לאחסון ששטחו מעל 50 מ"ר, חנות ששטח המכירה בה הוא 800 מ"ר לפחות, מכבסה וניקוי יבש, קניון).
- ז. קבוצה 7 – עינוג ציבורי, נופש וספורט (כולל: אירוח ולינה, בית אבות, בריכת שחיה, מקווה, מכון כושר, משחקים, קולנוע, דיסקוטק, יריד מזון, קייטנה).
- ח. קבוצה 8 – רכב ותעבורה (כולל: הובלה, הסעות נוסעים, תחנה מרכזית, מכירה והשכרת כלי רכב, חניון בתשלום מעל 500 מ"ר, רחיצת רכב, מוסך).
- ט. קבוצה 9 – שירותי שמירה ואבטחה, נשק ותחמושת (כולל: מכירה ותיקון נשק, מטווח ירי).
- י. קבוצה 10 – תעשייה, מלאכה, כימיה ומחצבים (כולל: ליטוש יהלומים, בית דפוס, מתפרה, ייצור רהיטים, חומרים מסוכנים).

סוגי רישיונות

ברישוי עסקים קיימים שלושה סוגי רישיונות:

- א. רישיון עסק - ניתן לתקופה מוגדרת וטעון חידוש בתום תקופת הרישיון. לפני הרפורמה ניתן רישיונות עסק גם לצמיתות.
- ב. היתר זמני – היתר לניהול עסק הטעון רישוי עד לקבלת רישיון עסק. היתר זמני ניתן לתקופה שאינה עולה על שנתיים (לפני הרפורמה היתר זמני היה מוגבל לשנה אחת בלבד).
- ג. רישיון זמני – רישיון שניתן לעסק שהוא זמני מטבעו (לדוגמה: קרקס, קייטנה, דוכני יום עצמאות). תוקף הרישיון הזמני הינו פחות משנה - לעיתים לחודשים ספורים ואף ליום אחד.

הרפורמה ברישוי עסקים – רישוי עסקים דיפרנציאלי (תיקון 34)

בתאריך 10.7.2018 הצביעה מליאת הכנסת על תיקון 34 לחוק רישוי עסקים. מטרת הרפורמה ברישוי עסקים, הקרויה "רישוי עסקים דיפרנציאלי" היא ליצור איזון בין המטרות של חוק רישוי עסקים - שמירה על הציבור מפני נזקים (בריאותיים, בטיחותיים, סביבתיים וכד') - לבין עידוד הפעילות הכלכלית במשק וצמצום הפגיעה בעסקים. רפורמה זו היא בעצם המשך ישיר לרפורמה של שנת 2012 ומשלימה אותה. הרפורמה הנוכחית שואפת לשפר ולייעל את תהליכי הרישוי, תוך הגדרת תהליכי רישוי שונים

המותאמים לסוגי העסקים השונים ומכאן שמה "רישוי עסקים דיפרנציאלי". פעימה ראשונה של

הרפורמה נכנסה לתוקף ב-1.1.2019 והאחרונה ב – 1.4.2021.

להלן עיקרי הרפורמה במסגרת תיקון 34:

- קביעת מסלולי רישוי המותאמים לרמת המורכבות של העסק (מסלול קצר לעסק קטן, בינוני וכך הלאה).
- קיצור משך הטיפול בבקשה לרישיון – לוחות זמנים מחייבים את גורמי הרישוי כאשר אי מענה בזמן כמוהו כמענה חיובי.
- בעסקים פשוטים: פתיחת עסק על סמך תצהיר של בעל העסק – מבוסס על אמון והעברת האחריות לידי האזרח.
- הארכה משמעותית של תוקף הרישיון – "משתלם" לבעל העסק להתאמץ עבור השגת הרישיון כי הוא יישאר אצלו לאורך זמן (בשונה מרישיון שהושג במאמצים גדולים וכעבור שנה צריך לחזור שוב על התהליך).

על פי תיקון מס' 34: "החלטות, תנאים ודרישות ע"י הרשות המקומית בתחום רישוי עסקים יפורסמו באתר האינטרנט של הרשות המקומית. רשות הרישוי לא תוכל לדרוש כל תנאי או דרישה שלא יפורסמו באתר". משרד הפנים פרסם "מדריך יישומי להטמעת תיקון 34 לחוק רישוי עסקים" – מהדורה חמישית אפריל 2021¹.

הערה: הביקורת מתייחסת לרגולציה שהייתה בתוקף בעת עריכת הביקורת בתחילת שנת 2021.

מחלקת רישוי עסקים בעירייה

בעיריית לוד (להלן: "העירייה") פועלת מחלקת רישוי עסקים בראשות מנהל מחלקה. להלן חזון המחלקה כפי שמופיע באתר העירייה במרשתת: "לשפר ולייעל את הליכי הרישוי ולהקל ככל הניתן על בעלי העסקים ועל המעוניינים לפתוח עסקים חדשים, כל זאת, תוך הקפדה על הוראות חוק רישוי עסקים ומטרותיו".

להלן תחומי האחריות של המחלקה כפי שמפורט גם באתר העירייה:

- סיוע, הכוונה ותדרוך בהקמת עסקים בעיר.
- הכוונה וקבלת רישיון עסק תוך הסבר מפורט על התהליך.
- הנפקה רישיון עסק/היתר זמני.
- חידוש רישיון עסק.
- בקרה על עסקים בעיר.

¹ המדריך הרביעי פורסם בינואר 2021.

- מח' רישוי עסקים אחראית על ניהול כלל נושא רישוי עסקים טעוני רישוי על פי חוק רישוי עסקים תשכ"ח – 1968, המגדיר במפורש את העסקים אשר לגביהם חל החוק.
- המחלקה עוסקת בהדרכה, מסירת מידע לאזרחים המעוניינים לפתוח עסקים בעיר.
- אחריות על הפיקוח התברואתי בעסקים.
- המחלקה אחראית על הפעלת תהליך הרישוי.

יועץ רישוי עסקים

בשנת 2018 העירייה העסיקה יועץ בתחום רישוי עסקים (להלן: "יועץ רישוי עסקים") לצורך קבלת שירותי ליווי וייעוץ למחלקת רישוי עסקים בעירייה, כולל ליווי והטמעת תהליכי עבודה, רפורמה, כתיבת תכנים לאתר האינטרנט, עדכון וכתיבת חוקי עזר ועוד.

תמונת מצב רישיונות עסק בעיר

נכון לסוף שנת 2021 בעיר לוד פעלו מעל 1,000² עסקים טעוני רישוי, מתוכם בסוף שנת 2020 היו כ- 650 עסקים עם רישיון עסק בתוקף. לאור הגידול המואץ של העיר, צפוי שמספר העסקים ילך ויגדל בשנים הקרובות. מצד שני, בעקבות הרפורמה יצומצמו סוגי העסקים שחייבים ברישיון.

2. מטרת הביקורת

לבחון את נאותות טיפול העירייה בעסקים טעוני רישוי בעיר.

3. היקף הביקורת

הביקורת התמקדה בעסקים טעוני רישוי שהיו פעילים נכון לאפריל 2021.

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

הביקורת כללה, בין היתר, את הפעולות הבאות:

- א. פגישות וראיונות עם מנהל מחלקת רישוי עסקים.
- ב. ראיונות, שיחות והתכתבויות עם:
 - 1) הלשכה המשפטית – היועץ המשפטי (פרונטלית) והמשנה ליועץ המשפטי (בדוא"ל).
 - 2) מנהל הנדסה (פגישה פרונטלית) - אדריכלית העיר בתפקידה כמ"מ מהנדס העיר, מנהלת אגף רישוי ופיקוח ומפקח שמטפל ברישוי עסקים.
 - 3) השירות הווטרינרי (טלפונית) – הווטרינר הרשותי החדש.
 - 4) אגף משאבי אנוש (פגישה פרונטלית) – מנהלת אגף משאבי אנוש.
 - 5) אגף התפעול (טלפונית והתכתבויות) – מנהל אגף התפעול,
 - 6) סגן מנהל אגף קידום ורישוי עסקים (טלפונית) – סגן מנהל אגף תפעול לשעבר.
 - 7) המוקד העירוני – מנהל המוקד העירוני (התכתבות בדוא"ל).
- ג. עיון בתיקי רישוי עסקים במשרדו של מנהל המחלקה.
- ד. ניתוח קבצים שנגזרו מתוך מערכת "רמה מערכות" לרישוי העסקים ונתונים בכתב שנמסרו לביקורת ע"י מנהל מחלקת רישוי עסקים ונתוני פניות בנושא רישוי עסקים שהתקבלו במוקד העירוני.
- ה. עיון במסמכים רלוונטיים כגון: חוקי עזר, מסמכים שקשורים למתן רישיון עסק ודיווחים למשרד הפנים, חוברת רישוי עסקים ועוד.
- ו. עיון באתר האינטרנט של העירייה – לרבות דפי רישוי עסקים, איכות הסביבה והשירות הווטרינרי.

ההתייחסויות גזבר העירייה, מהנדסת העיר, מנהל אגף התפעול, מנהלת אגף משאבי אנוש, סגן מנהל האגף לקידום ורישוי עסקים, מנהל המוקד העירוני, דובר העירייה ומנהל רשת המתנ"סים שולבו בדוח. ההתייחסות מנהל מחלקת רישוי עסקים מצורפת כנספח לדוח.

פרק ב' – תמצית הממצאים³

1. העירייה לא הגדירה מדיניות בנושא סגירה עונתית והוצאת כסאות ושולחנות ולא הכינה מדיניות אכיפה; כתוצאה מכך לא ניתן לבצע אכיפה אפקטיבית בתחומים אלה.
2. לעירייה אין נהלי עבודה כתובים בנושא רישוי עסקים אשר מעגנים את תהליכי העבודה הרצויים. נהלים אלה חשובים במיוחד עקב מספר הרב של גורמים שמעורבים בתהליך. העדר הגדרות ברורות של תהליכי העבודה והסטנדרט הנדרש, המעוגנות בנהלים כתובים, עלול להביא לביצוע הפעילות באופן שאינו אחיד, אינו מתואם ואינו מיטבי.
3. נמצא כי המידע באתר האינטרנט של העירייה אודות רישוי עסקים אינו נותן מענה לצרכים, בין היתר הוא לא מעודכן, הקישור למפרטים האחידים הובילו לאתר של עיריית מודיעין ולבעלי עסקים אין אפשרות להפיק חוברת מידע בנושא רישוי עסקים.
4. עסקים של אנשים שעדיין לא רשומים במחלקת הגביה אינם יכולים לשלם אגרת רישוי עסקים באופן מקוון ולכן צריכים להגיע למחלקת הגביה כדי לשלמה, דבר אשר פוגע בשירות שניתן לעסקים.
5. הכפיפות של מחלקת רישוי עסקים השתנה מספר פעמים בעשור האחרון ונכון למועד הביקורת המבנה טרם התייצב במתכונתו הסופי; בנוסף, נמצא כי המבנה הארגוני המעודכן של רישוי עסקים טרם הובא לאישור המליאה.
6. בתקופה המבוקרת, תהליכי העבודה וכוח האדם הקיים במחלקת רישוי עסקים לא נתנו מענה לצרכים, בין היתר לא הועסק במחלקה רכז רישוי עסקים שאמור לתת את התמיכה האדמיניסטרטיבית העיקרית למחלקה.
7. המידע אודות העסקים שמנוהל במערכת רישוי עסקים הוא חלקי, אינו עדכני וכתוצאה מכך לא ניתן להסתמך עליו; מנהל המחלקה מסתמך בעיקר על רישומים ידניים ועל הזיכרון שלו.
8. תכנית עבודה ותקציב:
 - 8.1. בשנים האחרונות, מחלקת רישוי עסקים הכינה תכנית עבודה שנתית מפורטת, בפורמט המקובל בעירייה. יחד עם זאת, הביקורת מעירה שלתוכנית חסרות הנחות יסוד ומשימות חשובות כגון מספר תיקי החקירה שיועברו ללשכה המשפטית וצמצום מספר העסקים ללא רישיון מסיבות תכנון ובניה/בריאות.
 - 8.2. נמצא כי לא הוכן מסמך השוואה של ביצוע מול תכנון בתוכנית העבודה. העדר השוואה של ביצוע מול תכנון, מקשה על עריכת ניתוח והפקת לקחים וביצוע פעילות לשיפור. יצוין כי מבדיקת הביקורת תכנית העבודה של שנת 2020 בוצעה באופן חלקי ובחלק מהסעיפים לא נבדק ביצוע.
 - 8.3. גובר העירייה התריע שהכספים שאושרו לטובת רישוי עסקים טרם מומשו וביקש לקדם את מימוש התקציבים בהקדם.
 - 8.4. לדברי מנהל המחלקה, הוא לא היה שותף להכנת תקציב המחלקה ואינו בקיא בנתוני התקציב.

9. המלצת יועץ רישוי העסק משנת 2018 להקים "שולחן עגול" של מחלקת רישוי עסקים עם נותני הרישוי השונים, למרות יתרונותיו, לא יושמה.
10. נמצא כי כמעט שלא נעשה שימוש בחוות דעת מקדמית על ידי המעוניינים לפתוח עסק בעיר, הליך שעשוי לחסוך להם כסף רב.
11. רישיון זמני והיתר זמני –
- 11.1. לעיתים השימוש ב"רישיון זמני" בעירייה אינו בהתאם לייעודו האמיתי לעיתים לעסקים אשר פג תוקף ההיתר הזמני ניתן "רישיון זמני".
- 11.2. נמצא כי בהעסקי רישיון זמני המתוקים אצל מנהל מחלקת רישוי עסקים ושנבדקו על ידי הביקורת חסרות חתימות נדרשות ואישורים נדרשים.
12. רוכלות –
- 12.1. נתונים אודות הרוכלים במערכת המידע אינו מעודכן ולא ניתן להסתמך על נתונים אלה.
- 12.2. נמצא מקרה בו לחברת הסעות שאינה עוסקת ברוכלות ניתן רישיון "רוכלות".
13. ביקורות בעסקים -
- 13.1. נמצא כי למחלקת רישוי עסקים לא קיימת תכנית שנתית מוסדרת לביצוע ביקורות בעסקים, לרבות שילוב המחלקה לאיכות הסביבה והשירות הוטריריני.
- 13.2. מאחר שהביקורות מתועדות באופן ידני וברמה יומית בלבד, לא ניתן להפיק נתונים אודות סוגי הביקורת השונים שבוצעו בפועל.
- 13.3. נמצא כי אין הקפדה על ביצוע ביקורות חוזרות בעסקים בהם נמצאו ליקויים בביקורות קודמות.
14. פניות למוקד העירוני
- 14.1. נמצא כי אופן הגדרת שדה "נושאי הפניה" במערכת מוקד העירוני אינה ברורה.
- 14.2. מניתוח נתוני הפניות למוקד העירוני בשנת 2020, עולה כי רוב הפניות שהועברו לטיפול של מחלקת רישוי עסקים אינן שייכות למחלקת רישוי עסקים; מרביתן בתחום טיפול יחידת האכיפה העירונית - שיטור ופיקוח.
15. בנוסף לעסקים שמטופלים על ידי מחלקת רישוי עסקים, ישנם עסקים רבים שפועלים ללא רישיון עסק ואינם מנוהלים על ידה. עסקים אלה כוללים עסקים בבתים ועסקים בשכונת פרדס שניר ובשכונת גני אילון. להערכת מנהל מחלקת רישוי עסקים, ישנם כ-100 עסקים נוספים (כ-10%) טעוני רישוי שאינם רשומים במערכת.
16. במשך השנים האחרונות העירייה אינה מצליחה לצמצם באופן משמעותי את שיעור העסקים שפועלים ביישוב ללא רישיון עסק. העירייה אינה מצליחה להשיג את היעד שקבעה במסגרת תוכניות העבודה שלה - לצמצם את שיעור העסקים ללא רישיון עסק ל- 25%.

17. משנת 2016 לשנת 2018 צומצם שיעור העסקים ללא רישיון מ- 40% מהעסקים ל-30%. בשנת 2020 שיעור העסקים ללא רישיון עסק עלה ל-35%; מנהל מחלקת רישוי עסקים מסר לביקורת כי הגידול בשיעור עסקים ללא רישיון עסק בשנת 2020 הוא בעקבות נגיף ה"קורונה". בשנת 2021 השיעור ירד ל-32%.
18. נכון לסוף שנת 2020, כ 80% מהעסקים ("פרטו") ללא רישיון עסק שייכים ל-4 קבוצות עסקים כדלהלן: עסקים בתחום המזון (רוב העסקים ללא רישיון עסק), עסקים בתחום הרכב והתחבורה, עסקים בתחום הבריאות והרוקחות ותעשייה מלאכה כימיה ומחצבות.
19. להלן התפלגות העסקים ללא רישיון עסק לפי תחום הרישוי: תכנון ובניה – 44%, משרד הבריאות – 20%, כיבוי אש – 13%.
20. הביקורת מעירה בחומרה שמעל 100 עסקים שמהווים סכנה פוטנציאלית לציבור בתחום הבריאות ו/או בטיחות אש פועלים בעיר.
21. ל 20 מסעדות/בתי קפה מתוך 40 עסקים בקטגוריה זו, אין רישיון עסק. המשמעות היא שצרכני מזון במסעדות/בתי קפה ברחבי העיר רוכשים מזון בעסקים שאינם עומדים בסטנדרטים הבריאותיים הנדרשים על כל המשתמע מכך.
22. נכון למרס 2021, ל – 50% מהמתקנים בקטגוריית העסקים בתחום "עינוג ציבורי" (17 מ – 34), אין רישיון עסק; חלק מהעסקים האלה הם אתרים של העירייה.
23. הביקורת מעירה כי מאז כניסת תיקון 34 לחוק רישוי עסקים, לא בוצעה עבודה מקיפה לבחינת כלל העסקים שאינם מקבלים רישיון עסק עקב סיבת "תכנון ובניה".
24. מספר "תיקי החקירה" שהועברו לתביעה העירונית קטן ביותר ביחס למספר הגדול של עסקים ללא רישיון (341), בממוצע הועברו לתביעה 25 תיקים לשנה המהווים כ-6% בלבד מכלל העסקים ללא רישיון.
25. נכון לתחילת שנת 2021, היו במחלקת רישוי עסקים 10 עסקים שנאסף לגביהם די חומר כדי להעביר את הטיפול בהם ללשכה המשפטית להגשת כתבי אישום, אך למנהל המחלקה לא היה הזמן להשלמת "תיקי חקירה".

פרק ג' - פירוט הממצאים

1. יועץ רישוי עסקים

העירייה העסיקה בשנת 2018 יועץ רישוי עסקים לצורך קבלת שירותי ליווי וייעוץ למחלקת רישוי עסקים בעירייה, כולל ליווי והטמעת תהליכי עבודה, רפורמה, כתיבת תכנים לאתר האינטרנט, עדכון וכתובת חוקי עזר ועוד.

מטרת הייעוץ הייתה קידום מחלקת רישוי עסקים ותהליכי הרישוי בעירייה באמצעות ייעול תהליכים במחלקה, השתלבות ברפורמות שכבר אושרו ורפורמה חדשה שהייתה בתהליך חקיקה לרבות חוק רישוי עסקים וחוק תכנון ובניה, התאמת החקיקה העירונית והמפרטים האחידים לתהליכים החדשים. כמו כן, סיוע למחלקת רישוי עסקים ולעירייה בקידום תהליך הרישוי ושיפור מצב הרישוי בקרב העסקים בעיר במטרה לעודד את הפעילות העסקית בלוד.

בפניה לקבלת הצעות מחיר להעסקת היועץ פורט היעוץ המבוקש כדלהלן:

א. המלצות לקידום והטמעת הרפורמה החדשה ברישוי עסקים – הטמעת הרפורמה בחוק רישוי עסקים; עבודה מול מחלקת רישוי עסקים, אגף הנדסה והלשכה המשפטית ו/או כל יחידה עירונית רלוונטית, להטמעת הרפורמה שכבר אושרה בחוק רישוי עסקים וליווי תהליך הטמעת הרפורמה החדשה שאושרה בממשלה ושמצויה בתהליך חקיקה.

ב. גיבוש נהלי פעילות וממשקים, בין מחלקת רישוי עסקים ואגף הנדסה להטמעת השינויים שכבר אושרו בתחום היטל השבחה והשינויים הצפויים בשימוש חורג.

ג. הטמעת הרפורמה בחוק תכנון ובניה, במחלקה, בכל הנושאים והתחומים הקשורים לרישוי עסקים.

ד. עדכון חוקי עזר בתחום רישוי עסקים וכן ניסוח חקיקה מומלצת בתחום.

ה. הכנת תכנית לעידוד עסקים בעיר וליווי הטמעת התכנית.

ו. ייעוץ מקצועי וגיבוש נהלי עבודה לוועדת חריגים שמקיימת העירייה ומתן מענה שוטף לבעיות מיוחדות ולצרכים המתעוררים תוך כדי עבודה.

ז. ניסוח תכנים וטפסים בתחום רישוי עסקים שנדרשים לעלות לאתר האינטרנט העירוני וחידוש החומר הקיים. סיוע בקידום החומרים באתר האינטרנט של עיריית לוד בכל הנוגע לרישוי עסקים.

ח. ניסוח והתאמת נהלי עבודה כוללים למחלקת רישוי עסקים וליווי המחלקה להטמעתם.

ט. הכנת מפרטים אחידים לשימוש העירייה, לדוגמה

(1) רישוי עסקים במבנים בהם הבנייה לא מוסדרת.

(2) נוהל שעות עבודה של עסקים.

(3) מפרט חזית של עסקים.

(4) מדיניות אכיפה.

בתאריך 24.5.2018 התקיימה ישיבה בנושא היעוץ בראשות מנהל אגף התפעול, בהשתתפות סגן מנהל אגף התפעול ואחראי רישוי עסקים, יועץ רישוי עסקים ומנהל אזורי תעסוקה ועסקים. להלן הסיכום (ציטוט):

- א. נוהל רישוי עסקים במבנים בהם הבניה לא מוסדרת – התקיים דיון ראשוני בנוהל שכתב [היועץ] ושוכתב ע"י היועמ"ש לעירייה. [היועץ] סבור שמדובר בנוהל טוב שיש להטמיע בעירייה. **המשתתפים מתבקשים לקרוא את הנוהל ולהתייחס עד לישיבה הבאה.**
- ב. חוק עזר רישוי עסקים – [היועץ] עדכן כי בנוסף לנוהל... נכתבו טיוטות של חוקי עזר התואמים את הנוהל, שכבר לפני כשנתיים הועברו למשרד יועמ"ש חיצוני, ומאז לא נעשה דבר. [היועץ] **מתבקש להעביר למשתתפים את הטיוטות לקראת דיון עליהם בישיבה הבאה בעוד כשבועיים.**
- ג. תב"ע זמנית לאזורי תעסוקה – רלוונטי בעיקר לאזור התעסוקה הצפוני, שם ייעודי הקרקע הנם לתעשייה, ועסקים נדרשים לאישור שימוש חורג. [היועץ] עדכן שהדבר נעשה בהצלחה בתל אביב, ניתן לאשר תב"ע כזו תוך שנה. **לפי המלצתו של [היועץ], [מנהל אזורי תעסוקה ועסקים] יבדוק אפשרות לקדם את הנושא יחד עם צוות מהתכנון.**
- ד. תכנית עבודה לעידוד עסקים – לבקשת המשתתפים, [היועץ] מכין טיוטה לתכנית עבודה לעידוד עסקים, נהלים ומפרטים, אופן קיום דיונים וקבלת קהל שיועברו למשתתפים בהקדם עד הישיבה הבאה בעוד שבועיים.

נמצא כי לא הייתה המשכיות בטיפול בנושאים שסוכמו בישיבה שהתקיימה ב- 24.5.2018 עד למועד הביקורת.

יצוין כי ליועץ שולם תשלום אחד בסך 16,965 ₪ בתאריך 26.8.2019 בהתאם להזמנה מס' 182368 מה 2.5.2018. בחשבונית העסקה מס' 65 שהגיש היועץ בתאריך 7.3.2019 בסך 16,965 ₪ כולל מע"מ הוא רשם שביצע את הפעילות הבאה: הגדרת תוכנית עבודה, הכנת הגדרת תפקידים, הכנת נוהלי עבודה, הכנת תיקונים לחוקי העזר, הכנת נהל שולחנות וכסאות, הכנת נוהל לפרגודי חורף, הכנת נוהל לפעילות לילה, פגישות לאגף התפעול ואצל המנכ"ל, חוות דעת לחריגי רישוי ובניה. מנהל אגף התפעול מסר בהתייחסותו לטיוטת הדוח, כי: "מחלקת רישוי עסקים הייתה תחת אגף התפעול עד שנת 2019. בשנים 2018 – 2017 התחלתי תהליך של הטמעת רפורמה רישוי עסקים. במסגרת זאת, עשינו נוהל לבחירת יועץ לתחום הרישוי, והחלנו הליך של כתיבת נהלי עבודה ומפרטים אחידים לשימוש העירייה. בוצע מיפוי של בעלי העסקים וניתוח בעיות שקיימות בהוצאת רישיון עסק.

כאמור, המחלקה כיום לא תחת אגף התפעול, על כן איני יכול להתייחס להמלצות לביצוע.

המלצה:

- לקיים דיון על סטטוס יישום המלצות היועץ לרישוי עסקים ובהחלטות שהתקבלו בעקבות המלצות היועץ בישיבה בראשות מנהל אגף התפעול שהתקיימה בתאריך 24.5.2018, ולקבל החלטה על המשך הפעילות. בדיון ישתתפו בעלי התפקידים הרלוונטיים ומומלץ להזמין גם את יועץ רישוי העסקים לישיבה זו.

2. מדיניות רישוי עסקים

לעירייה מדיניות כתובה בנושא רישוי עסקים אשר מפורסמת באתר העירייה שבמרשתת.

להלן סעיפי המדיניות כמפורט באתר:

א. מדיניות העירייה – רישוי עסקים – מסמך מפורט אשר כולל את נושא הוצאת שולחנות וכסאות, רוכלות ועוד.

ב. מדיניות העירייה – עסקים לרחיצת כלי רכב.

ג. מדיניות העירייה – עסקים למכירת משקאות משכרים.

נמצא כי מדיניות העירייה בנושא רישוי עסקים אינה מתייחסת לנושא סגירה עונתית וכי אין לעירייה

מדיניות אכיפה. כתוצאה מכך לא ניתן לבצע אכיפה אפקטיבית בתחומים אלה.

סגנית היועמ"ש מסרה לביקורת כי אכן לא נקבעה בעירייה מדיניות אכיפה כתובה; מנהל מחלקת רישוי עסקים האמון על קביעת מדיניות האכיפה פועל על פי מדיניות לא כתובה, שבמסגרתה ניתן סדר עדיפות לעסקים לממכר מזון שנמצאו בהם ליקויים תברואתיים שבגינם נשקפת סכנה לבריאות הציבור.

יועץ רישוי העסקים התייחס לנושא מדיניות אכיפה בטיוטת תכנית העבודה שהכין בעבור העירייה בשנת 2018: "המחלקה נדרשת לפעול על פי מדיניות האכיפה שתקבע ותאושר על ידי היועמ"ש לעירייה ומנכ"ל העירייה".

המלצות:

- הלשכה המשפטית יחד עם מנהל מחלקת רישוי עסקים יגדירו מדיניות אכיפה כתובה בנושא רישוי עסקים שתובא לאישור מועצת העיר.
- מדיניות העירייה תכלול התייחסות לנושא סגירה עונתית והוצאת שולחנות וכסאות.

3. נהלי עבודה

נהלי העבודה הם כלי שנועד להבטיח תפעול שוטף של הארגון באופן קבוע וידוע מראש על פי חוק, כללים מוסכמים ועקרונות מדיניות העירייה. נהלי העבודה קובעים את תהליך העבודה הרצוי ועל כל העובדים לפעול על פיו. נהלי העבודה נערכים על ידי הנהלת העירייה ומאושרים במוסדותיה. לנהלי עבודה חשיבות רבה גם מבחינת שמירה על סדרי עבודה, רציפות, אחידות, קביעת גורמי אחריות, קביעת מנגנוני בקרה וקביעת גורמים המוסמכים לאשר פעולות חריגות.

קיומם של נהלי עבודה חשוב במיוחד עקב ריבוי הגורמים שמעורבים בתהליך (מחלקת רישוי עסקים, השירות הווטרינרי, הוועדה לתכנון ובניה, המחלקה לאיכות הסביבה, הלשכה המשפטית, המוקד העירוני ועוד).

נמצא כי אין לעירייה נהלי עבודה כתובים בנושא רישוי עסקים אשר מעגנים את תהליכי העבודה הרצויים. העדר הגדרות ברורות של תהליכי העבודה והסטנדרט הנדרש, המעוגנות בנהלים כתובים, עלול להביא לביצוע הפעילות באופן שאינו אחיד, אינו מתואם ואינו מיטבי.

יצוין כי באתר העירייה במרשתת נמצא מסמך (דף אחד) שכותרתו "נוהל הגשת בקשה לרישיון עסק" (ללא תאריך) המפרט את המסמכים שיש לצרף לבקשה ואת תוכנית העסק (יעוד העסק, כתובת, מספר גוש וחלקה, שם המתכנן ומפה מצבית). למרות שבכותרת כתוב "נוהל", בעצם מדובר במסמך המנחה את מי שמעוניין לבקש רישיון עסק, איזה מסמכים עליו לצרף לבקשה.

לדברי מנהל מחלקת רישוי עסקים, בשנת 2018 הוכנו טיוטות נהלי עבודה לתחומים הבאים: "נוהל קבלת עסק חדש", "נוהל רוכלות" ותוכנו לכתוב "נוהל אכיפה". הוא מסר לביקורת שלא היה מעורב בכתיבת טיוטות הנהלים ואין לו עותקים.

הביקורת מעירה כי לא נמצא תיעוד לנהלי עבודה בנושאים "נוהל קבלת עסק חדש", "נוהל רוכלות" ולתכנון לכתוב "נוהל אכיפה" שעליהם דיווח מנהל המחלקה.

יועץ רישוי העסקים הכין נוהל המתייחס לעסקים שמתנהלים במבנים שבוצעו בהם עבירות על חוק התכנון והבניה (מנהל אגף התפעול העביר לביקורת טיוטת נוהל בנושא "מפרט אחיד – רישוי עסקים במבנים בהם בנייה לא מסודרת"). לדברי סגנית היועצת המשפטית, תיקון 34 מייתר את הצורך בנוהל שכן הנושא מוסדר בחקיקה ראשית.

המלצה:

- לערוך נהלי עבודה כתובים בנושא רישוי עסקים.

4. פרסום מידע באתר העירייה

- אתר האינטרנט של העירייה מהווה מקור מידע חשוב בכל תחומי פעילות העירייה, לרבות תחום רישוי עסקים. הנגישות למידע מקיף ומפורט הינו הכרח ליעילות ואפקטיביות ומחויב על פי חוק.
- סעיף 3ג7 לחוק רישוי עסקים מחייב את הרשות המקומית (הפועלת בכובעה כרשות רישוי) לפרסם באתר האינטרנט שלה את המידע שיצוין בעניין הדרישות והתנאים הנוגעים לרישוי עסקים. נציין, כי סעיף 3ג7(ב) לחוק, קובע שרשות הרישוי לא תדרוש ממבקש רישיון מסמכים ותנאים מהסוג שצוינו בסעיף 3ג7 (שפורטו לעיל) ככל שהם לא פורסמו באתר האינטרנט.
- אתר העירייה, דף רישוי עסקים, כולל את המידע שלהלן:
- א. מדיניות עיריית לוד בהתאם לרפורמה ברישוי עסקים.
 - ב. נתונים על מחלקת רישוי עסקים - כתובת ומספרי טלפון של המחלקה, תפקידי מחלקת רישוי עסקים
 - ג. חוקים תקנות והנחיות (כולל מדיניות העירייה).
 - ד. טפסים למיניהם – לרבות להגשת בקשה לרישיון, טופס השגה, טופס הודעה על עזיבה/סגירת עסק, בקשה להיתר לילה וטפסים לבדיקות שונות (כגון טופס לבדיקת בית אוכל, טופס לבדיקת עסק של מספרה/מכון יופי וקוסמטיקה ועוד).
 - ה. הוצאת רישיון עסק – החייבים ברישיון, השלבים בהגשת הבקשה, הגשת תוכנית, היתרים מיוחדים ועוד.

בטיוטת תכנית העבודה שהוכנה על ידי יועץ רישוי העסקים בשנת 2018 נכתב כי:

"חוק רישוי עסקים קובע כי כל דרישה או תנאים של רשות הרישוי חייבים להיות מפורסמים על ידי העירייה באתר האינטרנט של העירייה. אתר האינטרנט הנוכחי אינו נותן מענה סביר ואינו משרת את מטרת החוק והצורך להפוך את המידע שנדרש לו בעל העסק לנגיש וברור".

"יש לקבוע תכנית עבודה מול דובר העירייה והממונה על האינטרנט העירוני להפוך את האתר העירוני לידידותי למשתמש. יש לקבוע לוח זמנים קשיח ולאפשר לבעלי עסקים להגיע לאתר רישוי עסקים ישר מהמסך הראשי.

"יש לדרוש מחברת המחשוב שמנהלת את מערכת המחשוב של רישוי עסקים לפתח מודול שיאפשר לבעלי העסקים כמו בעל תפקיד בעירייה לקבל מידע על מצב הרישוי של העסק באינטרנט."

הביקורת מציינת שהמסמך נשאר כטיוטה ולא גובשה תכנית עבודה סופית.

מנהל מחלקת רישוי עסקים מסר לביקורת כי בשנת 2019 שודרג האתר, כולל עדכונים בתחום רישוי עסקים.

בבדיקת הביקורת בסוף חודש אפריל 2021, נמצא כי אתר העירייה טרם עודכן על פי העדכון האחרון של חוק רישוי עסקים.

בתאריך 11.4.2021 מנהל מחלקת רישוי עסקים פנה לדובר העירייה כדי להעלות לאתר את עדכוני הרפורמה שנכנסו לתוקף ב- 1.4.2021. נכון לתחילת אוקטובר 2021 האתר טרם עודכן.

למרות שמאז הכנת טיוטת תכנית העבודה ע"י היועץ בוצעו שיפורים באתר האינטרנט של העירייה בנושא רישוי עסקים והוא כולל מידע רב, עדיין קיימים פערים כדלהלן:
א. נמצא כי מדיניות העירייה בנושא רישוי עסקים וחוקי העזר מוצגים באתר כמלל ולא כמסמכים שניתן להדפיסם או לשומרם כקובץ.

ב. עוד נמצא כי ההפניות למפרטים של "נותני רישוי" הם למפרטים באתר עיריית מודיעין. בהתייחסותו לטיוטת דוח הביקורת, דובר העירייה מסר לביקורת כי "כל המידע המופיע באתר העירייה בנושא רישוי עסקים, הועבר לנו על ידי המחלקה הרלוונטית, לרבות הקישורים של נותני שירותים המובילים לאתר עיריית מודיעין. באחריות המחלקה להעביר לנו את התוכן המתאים לעיר לוד ואת ההפניות הנכונות ונדאג לפרסמם באתר מיד עם קבלתם".

במחלקת רישוי עסקים נמצאה חוברת "המדריך לרישיון עסק – המדריך המלא לצורך קבלת רישיון, הכולל מידע שיסייע לך בהכרת שלבי תהליך הרישוי, התנאים לקבלתו, תקנות, צווים, חוקים והוראות רשות הרישוי". לחוברת אינה נושאת תאריך, אך לדברי מנהל מחלקת רישוי עסקים היא הוכנה בשנת 2014.

החוברת כוללת את הסעיפים הבאים:

- רישיון עסק מהו?
- מדוע חייבים ברישיון לניהול עסק?
- למי נחוץ רישיון לניהול עסק?
- למי לא נחוץ רישיון עסק?
- שינויים בעסק.
- תקנות רישוי עסקים.
- הגשת תכנית לניהול עסק.
- מספרי טלפון של גורמים שונים רלוונטיים בעירייה ומחוץ לעירייה.
- תחומי אחריות נוספים של המחלקה – היתר להצבת שולחנות וכסאות על מדרכות, אישור למופע חד פעמי, אישור לדוכני החתמה והגרלה, רוכלות ועוד.

הביקורת מעירה כי לא ניתן להפיק באתר חוברת/מסמך מעודכן בנושא רישוי עסקים אותו ניתן להדפיס/לשמור כקובץ.

בנוסף, נמצא כי אנשים שאינם רשומים במחלקת הגביה אינם יכולים לשלם אגרת רישוי עסקים באופן מקוון ולכן צריכים להגיע למחלקת הגביה כדי לשלמה.

המלצות:

- לוודא שהמידע שמפורסם באתר האינטרנט של העירייה יהיה מעודכן בכל עת.
- להציג מידע מלא בנושא רישוי עסקים בצורה ידידותית עם אפשרות לשמור את החומר כקובץ או להדפיסו בצורה נוחה וברורה.
- למצוא פתרון לתשלום אגרת רישוי עסקים באופן מקוון גם לאנשים/עסקים שאינם רשומים בעיר.

דובר העירייה מסר בהתייחסותו לטיוטת הדוח, כי " לפי חוק הנגישות – תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התשע"ג 2013, אנו מחויבים להנגיש את אתר האינטרנט ואת המידע שבו. החוק קובע כללים לפיהם בין היתר, לא ניתן להעלות קבצי PDF בלתי מוגשים לאתר העירייה. עניין זה מצוי בהתדיינות מול גזברות העירייה, המחלקה המשפטית ואגף מערכות מידע, ואנו בשלבי התקשרות עם חברה למתן הכשרה ותוכנה כדי לאפשר את הנגשת מסמכי העירייה, בין היתר יתאפשר להעלות את קובץ מדיניות העירייה בנושא רישוי עסקים כמסמך שניתן יהיה להדפיסו או לשומרו כקובץ. עם זאת יובהר, כי המדיניות בנושא רישוי עסקים המוצגת באתר כמלל, עונה על דרישות ההנגשה."

כמו כן, הוא מסר לביקורת כי "דוברות העירייה באמצעות מחלקת ניו-מדיה, אחראית לתחזוקת ועדכון אתר העירייה ולספק את האפשרות והמקום לפרסם קישורים לביצוע תשלומים מקוונים, בכלל זה תשלום אגרת רישוי. על מחלקת רישוי עסקים לפעול מול גורמי העירייה הרלוונטיים בגזברות העירייה / מחלקת הכנסות וכיו"ב, כדי למצוא פתרון ולאפשר ביצוע תשלום מקוון של אגרת רישוי עסקים לכל המעוניין בכך, לרבות אנשים ובעלי עסקים שאינם רשומים כתושבי העיר. באחריות המחלקה להעביר לנו את הקישור לתשלום מקוון של האגרה, ונדאג לפרסמו באתר מיד עם קבלתו".

5. מבנה ארגוני

5.1. כללי

ניהול נושא רישוי עסקים בישוב שמספר העסקים טעוני רישוי גדול (מוערך כי בעיר ישנם מעל 1,000 עסקים טעוני רישוי), מחייב מבנה ארגוני שכולל בעלי תפקידים מתאימים. על פי הגישה העירונית המעודכנת, העירייה אמורה לטפל גם בעידוד/קידום עסקים ולא ברישוי עסקים בלבד. גישה זו באה לידי ביטוי בהקמת האגף קידום ורישוי עסקים. מנהלת אגף משאבי אנוש הסבירה לביקורת כי "ההחלטה להפוך את יחידת רישוי עסקים לאגף עצמאי תוך התייחסות גם לעידוד העסקים בעיר (ולא רק טיפול ברישוי) מהווה נדבך נוסף לחשיבות שרואה הנהלת העיר בקידום התחום ולמינוף העסקים בעיר".

5.2. כפיפות מחלקת רישוי עסקים

בהגדרות תפקיד של משרד הפנים, היחידה שמטפלת ברישיונות עסק אמורה להיות כפופה למנכ"ל העירייה. מנהל מחלקת רישוי עסקים מסר לביקורת כי עד לפני כ-10 שנים מחלקת רישוי עסקים הייתה כפופה לאגף הנדסה ועקב ניגודי עניינים, המחלקה הועברה לאגף התפעול. לדברי מנהל אגף תפעול, משנת 2019 מחלקת רישוי עסקים אינה באגף תפעול.

בתאריך 9.3.2019 אישרה מועצת העירייה מבנה ארגוני חדש שעל פיו נושא קידום ורישוי עסקים כפוף לאגף קהילה ושירות לתושב. מבנה ארגוני זה הוצג באתר העירייה בעת הביקורת. מנהלת אגף משאבי אנוש מסרה לביקורת שהמבנה הארגוני שמפורסם באתר אינו המבנה המעודכן ומסרה לביקורת מבנה ארגוני מעודכן⁴ בו אגף קידום ורישוי עסקים כפוף למנכ"ל. מבנה זה לא הובא לאישור המליאה.

בשנת 2020 הוחל בהקמת אגף קידום ורישוי עסקים, פורסמו מכרזים ונבחרו מנהל אגף וסגן מנהל אגף. בחירת מנהל אגף קידום ורישוי עסקים נדונה בבית דין לעבודה עקב התנגדות משרד הפנים בשל טענות באשר לאי עמידת המועמד בתנאי הסף לכאורה ולא התאפשר למנותו לתפקיד.

בחלוף כשלוש שנים מאישור המבנה הארגוני ע"י המועצה, נכון ליולי 2022, טרם אויש תפקיד מנהל האגף וסגן מנהל האגף עדיין מבצע חלק מהתפקידים הקודמים שלו כסגן מנהל אגף התפעול. המלצה:

- לאשר את המבנה הארגוני המעודכן של העירייה במליאה העירייה.
- לקדם את איוש תפקידי מנהל אגף לרישוי וקידום עסקים.

6. בעלי תפקידים במחלקת רישוי עסקים

כאמור, מחלקת רישוי עסקים נדרשת לטפל בעסקים שברחבי העיר הנאמדים בכ- 1,000 עסקים. פעילותה השוטפת של המחלקה כוללת טיפול במתן רישיונות עסק, מעקב אחר תוקף רישיונות העסק, איתור עסקים ללא רישיון, טיפול בעסקים ללא רישיון והכנת תיקי חקירה לבתי משפט לעסקים שאינם פועלים להוצאת רישיון עסק לאורך זמן, וביצוע בקרה ומעקב אחר עסקים טעוני רישיון.

6.1. תקן מול מצבת עובדים

הטבלה שלהלן מציגה תקן מול מצבת עובדים במחלקת רישוי עסקים (נכון לסוף שנת 2021):

מס"ד	התפקיד	תקן	מצבה	הערה
1	מנהל אגף	0	0	מוקפא
2	סגן מנהל אגף	1	1	התקן נויד מתקן סגן מנהל אגף התפעול יחד עם העובד שמאייש אותו.
3	מנהל מחלקה	1	1	בתפקיד משנת 2005
4	תברואנית	1	1	בתפקיד משנת 2014
5	פקח רישוי עסקים	1	1	נקלט בינואר 2021
6	פקח רישוי עסקים	1	1	מושהה ומקבל 0.5 משכורת
7	מזכירה	1	1	
8	סה"כ	6	6	
9	ללא תקני מנהל וסגן מנהל אגף רישוי עסקים	5	5	

הביקורת התמקדה בתקנים שקשורים לרישוי עסקים בלבד ולא בתקנים שהתווספו לצורך קידום עסקים (מנהל אגף וסגן מנהל אגף).

להלן פירוט בעלי התפקידים במחלקה:

- א. מנהל המחלקה – מועסק במחלקה משנת 1995, בהתחלה שימש כפקח תברואה ומשנת 2005 מכהן כמנהל המחלקה.
- ב. תברואנית במשרה מלאה – בתפקיד משנת 2014. הפעילות שלה כוללת עריכת בדיקות וביקורות בעסקים בנושאי תברואה התחום המזון, מכוני יופי וכד'. כמו כן, היא מלווה ומסייעת בביקורות מטעם משרד הבריאות.
- ג. פקח רישוי עסקים במשרה מלאה – נמצא בתפקיד מינואר 2021. עבד כ- 1.5 שנים ביחידת רישוי עסקים במועצה האזורית בנימין, אך לא עבר הכשרה בתחום. נכון ל 4.10.2021 הוא נמצא בקורס רישוי עסקים – שלב א' (תחילת הקורס נדחה בעקבות ה"קורונה").
- ד. פקח רישוי עסקים (מושהה) – ביצוע פיקוח בעסקים. בעת הביקורת היה מושהה וקיבל 50% משכורת.
- ה. מזכירה – מבצעת עבודה פקידותית בסיסית – טלפונים, הדפסות כד'.

6.2. כוח אדם נדרש

כדי שמחלקת רישוי עסקים תוכל לתת מענה ראוי, עליה להעסיק בעלי תפקידים מתאימים הכוללים מנהל יחידה, תמיכה אדמיניסטרטיבית בעבודת המנהל (בעיקר ניהול מידע במערכת המידע וסיוע בהכנת תיקי חקירה), גורמי פיקוח וגורמי תברואה. התפקידים הנדרשים הם בעיקר תפקידי פיקוח ובקרה בשטח, ניהול נתונים במערכת המידע והכנת תיקי חקירה לבתי משפט. בפרסום משרד הפנים – אוגדן בעלי תפקידים – מנהל השלטון המקומי – אגף בכיר בקרת הון אנושי ברשויות מקומיות מפורטות הגדרות תפקיד של בעלי תפקידים ביחידות רישוי עסקים. להלן בעלי התפקידים במחלקות רישוי עסקים ותחומי האחריות שלהם:

- א. מנהל יחידת קידום ורישוי עסקים – ניהול היחידה לרישוי עסקים, ניהול תהליך קבלת רישיון עסק, פיקוח על פעילות העסקים בהתאם להוראות הדין הקיים ולחוקי עזר עירוניים.
- ב. רכז רישוי עסקים ברשות מקומית – קבלת קהל, טיפול בבקשות לרישוי עסקים והפקת רישיונות והיתרים.
- ג. מפקח רישוי עסקים ברשות המקומית – בדיקה ולווי של הבקשות לקבלת רישיון עסק ולעסקים חדשים, בקרת עמידת העסק בדרישות והוראות הדין הקיים, אכיפת החוקים והתקנות בהתאם להוראות הדין הקיים ותיעוד פעילות הפיקוח.
- ד. תברואן – פיקוח תברואתי על בתי עסק בתחומי הרשות המקומית - מתן חוות דעת מקצועית בתחום התברואתי בנוגע לרישיונות עסק.

לא הועסק במחלקה בתקופה המבוקרת, רכז רישוי עסקים שאמור לתת את התמיכה

האדמיניסטרטיבית העיקרית למחלקה.

כאמור, בשנת 2018 נשכרו שירותיו של יועץ רישוי עסקים, אשר בחן את תהליכי העבודה וחלוקת העבודה בין הפונקציות השונות במחלקה והגיש טיוטת מסמך בה פירט את ממצאיו והמלצותיו. היועץ הגיע למסקנה כי מנהל מחלקת רישוי עסקים מטיל על עצמו עומס רב ומטלות שניתנות לביצוע ע"י מתאמת/פקידת רישוי שעובדת במחלקה ומעוסקת כפקידה. היועץ ציין שתפקידה חסר חשיבות עם המעבר למחשוב מסודר ובהעדר מנהל מחלקה היא אינה יכולה לתפקד. עיקרי הממצאים והמלצות מפורטות בסעיף 1 בדוח זה – "יועץ רישוי עסקים".

היועץ הכין הצעה לארגון הצוות הכוללת הגדרת תפקידים לכוח אדם – מנהל מחלקה, מתאמת רישוי, תברואנית ופקח.

מבדיקת הביקורת עלה כי המלצות היועץ בנושא כוח אדם במחלקה לא יושמו אף שחלפו כ 3 שנים.

ב-9.1.2019 משרד הפנים פרסם מסמך לראשי הרשויות המקומיות, מנכ"לים וגזברים, הדרן בתקצוב רשויות מקומיות לטובת יישום הרפורמה ברישוי עסקים. (התקציב היה אמור לעבור לרשויות המקומיות הזכאיות לכך עוד באותה שנה). התקציב מיועד עבור השתתפות בעלויות תקינה של כוח אדם ביחידת רישוי עסקים ועבור כתיבת מפרטים ומדיניות הרשות, כולל פרסום באתר.

המסמך כולל את הטבלה שלהלן אשר מפרטת תקינה מומלצת על פי מספר העסקים טעוני רישוי ברשות המקומית:

קבוצת גודל	כמות תקנים בממוצע	עלות תקינה בממוצע
רשות גדולה (מעל 4000 עסקים טעוני רישוי)	26.4	₪ 3,908,653
רשות בינונית (1000 – 4000 עסקים טעוני רישוי)	15.1	₪ 2,362,488
רשות קטנה (500 – 1000 עסקים טעוני רישוי)	5.3	₪ 759,897
רשות זעירה (100 – 500 עסקים טעוני רישוי)	3.1	₪ 458,126
רשות זעירה מאוד (עד 100 עסקים טעוני רישוי)	0.9	₪ 120,993

כאמור, בלוד פועלים מעל 1,000 עסקים טעוני רישוי, מתוכם 972 רשומים במערכת המידע של המחלקה.

על פי הטבלה שפורסמה על ידי משרד הפנים, מתוך הנחה שבעיר 1,000 עסקים טעוני רישוי (בפועל יש יותר⁵), מספר תקני כוח האדם הנדרשים כדי להפעיל את מערך רישוי העסקים הוא כ- 7 עובדים, דהיינו קיים פער של 2 עובדים ביחס ל- 5 העובדים הקיימים (מנהל, מזכירה, שני פקחים, תברואן). יצוין כי בשנת 2020 לא היה פקח ולכן הפער היה גדול יותר.

יצוין כי פקח אחד מושהה מתפקידו והמזכירה מבצעת עבודה פקידותית בלבד ואינה ממלאת תפקיד ברישוי עסקים, ולכן הפער המעשי למול התקינה המומלצת, נכון לאוקטובר 2021 הוא 3.5 עובדים.

להלן אופן חישוב מספר העובדים הנדרשים על ידי הביקורת:

א. רשות קטנה (500 – 1,000 עסקים טעוני רישוי) – 5.3 עובדים – מכאן הביקורת חישבה של 750 עסקים נדרשים 5.3 עובדים – עובד לכל 141 עסקים.

ב. ברשות בינונית (1,000 – 4,000 עסקים טעוני רישוי) – 15.1 עובדים – מכאן הביקורת חישבה של- 2,500 עובדים נדרשים – 15.1 עובדים – עובד לכל 165 עסקים.

ג. מכאן ניתן להעריך, על פי הערכה מקלה, שצריך עובד לכל 150 עסקים. ועל בסיס הנחה שבלוד יש לפחות 1,000 עסקים טעוני רישוי – מספר העובדים הוא 1,000/150 – 6.6 עובדים (מאחר שבפועל ישנם יותר מ-1,000 עסקים – הביקורת העריכה שצריך 7 עובדים).

כאמור, החל משנת 2018 מגיע לעירייה תקציב רב שנתי ממשרד הפנים ליישום הרפורמה שנועד בעיקר להעסקת כוח אדם נוסף. התקציב מסתכם ל- 416 אלף ש"ח (ראו גם פרק תכנית עבודה ותקציב).
נמצא כי כוח האדם הקיים אינו נותן מענה מספק למטלות המחלקה. ממצא זה בא לידי ביטוי לאורך דוח זה (ביקורת, הזנת נתונים למערכת המידע, עדכון אתר, הכנת תיקי חקירה, אתור עסקים ללא רישיון, בקרה ועוד).

כאמור, בשנה האחרונה היה ניסיון להוסיף שני עובדים נוספים לאגף (מנהל אגף קידום ורישוי עסקים וסגן מנהל אגף), אך תקנים אלה מיועדים בעיקר לנושא קידום עסקים ואינם תורמים באופן ישיר לתהליכי רישוי עסקים.

סגן מנהל אגף רישוי עסקים (דני כהן) מסר בהתייחסותו לטיטוט הדוח, כי "כיום אני משמש כסגן מנהל האגף לרישוי עסקים בפועל בכפיפות למנכ"ל העירייה.

אני מטפל במסגרת התפקיד ב- ניהול עובדים, סיוע לבעלי העסקים בקבלת רישוי לעסקים, הבאת תקציב למחלקה, פתירת בעיות ומחלוקות, קיום ישיבות עם מחלקות שונות בעירייה, הנוגעים למחלקת רישוי עסקים,

השתתפות במכרזים לקבלת כח אדם למחלקה."

מנהלת אגף משאבי אנוש מסרה בהתייחסותה לטיטוט הדוח, כי "לאחר זכיה במכרז, בתאריך 1/12/2021 החלה עובדת נוספת באגף בתפקיד רכות רישוי עסקים".

המלצה:

- לאייש כוח אדם מתאים מחלקת רישוי עסקים הכולל 7 עובדי רישוי עסקים (ללא מנהל אגף וסגן מנהל אגף), כולל מנהל מחלקה, רכז רישוי עסקים, פקחים/תברואנים, למתן מענה ראוי לצרכי העיר תוך הסתמכות על עבודת היועץ הארגוני ועל מסמך משרד הפנים.

7. גיהול מידע אודות העסקים

כדי שמחלקת רישוי עסקים תוכל לתת מענה ראוי ליותר מ- 1,000 עסקים טעוני רישוי בעיר, יש צורך במנגנון תיעוד וניהול מידע התומך באופן יעיל ואפקטיבי בתהליכים.

המסמכים שקשורים להוצאות רישיונות עסק במחלקה מנוהלים בתיקים פיזיים ובאמצעות מערכת "רמה מערכות":

- א. תיקים פיזיים - לכל עסק הטעון רישוי שבטיפול המחלקה נפתח תיק פיזי. התיקים הפיזיים מצויים בארונות שבמשרד של מנהל המחלקה.
- ב. גיהול תיקים במערכת המידע - בנוסף לתיקים הפיזיים, המידע אודות העסקים מנוהל באמצעות תכנת רישוי עסקים "רמה מערכות", שהנה מערכת לניהול רישוי עסקים שנפוצה ברשויות מקומיות רבות. במערכת זו ניתן לבצע פעולות רבות, לרבות: פתיחת תיקים בעבור עסק חדש, עדכון פרטי העסק, מעקב אחר סטטוס הרישיון של העסק וניהול כלל המידע שקשור לאותו עסק טעון רישוי. המערכת מאפשרת הפקת דוחות בחתכים רבים ומסמכים/טפסים שונים על פי פורמטים מוגדרים. חשיבות רבה נודעת לעדכון שוטף של מערכת המידע בסטטוס הפרטים של כל עסק והפקת דוחות לגורמים השונים (לדוגמה משרד הפנים, המנכ"ל, מנהל המחלקה עצמו).

נמצא כי המידע אודות העסקים שמנוהל במערכת המידע הוא חלקי ואינו עדכני ולכן לא ניתן להסתמך עליו. אי עדכניות המידע נובעת ממספר סיבות, כדלהלן:

- א. בעיות בהעברת מידע מהמערכת הקודמת – הנתונים ההיסטוריים מהמערכת הקודמת לא עברו למערכת החדשה במלואם ולא בוצע טיוב לנתונים לאחר ההעברה - לדברי מנהל המחלקה, במעבר למערכת החדשה לפני כעשור, הנתונים עברו באופן לא תקין (הביקורת מעירה כי יתכן שגם במערכת הקודמת הנתונים לא היו עדכניים).
 - הביקורת מעירה כי, למרות הזמן הרב שעבר מאז הסבת המערכת, המידע במערכת לא טוייב ויתכן שקיים "זבל" רב בתוך המערכת.
 - ב. אי עדכון שוטף של המידע במערכת – נתוני העסקים במערכת המידע אינם מתעדכנים באופן שוטף. מנהל המחלקה מעדכן את המידע בתיקים הפיזיים וכשנמצא לכך זמן מזין את המידע במערכת המידע. המידע אודות ביקורות בעסקים (כולל מסמכים), אישורים מגופים שונים כגון משרד הבריאות, סטטוס תביעה משפטית ועוד, אינו מוזן באופן שוטף למערכת המידע. מנהל המחלקה אינו מקפיד על סריקת כלל המסמכים שקשורים לעסקים לתוך המערכת ואינו מקפיד לעדכן במערכת עסקים שנסגרו. הביקורת מעירה שבעת הביקורת מנהל המחלקה בלבד עשה שימוש במערכת המידע. יתר בעלי התפקידים אינם יכולים לעדכן את הנתונים במערכת או להפיק שאילתות או דוחות.
- נמצא כי מספר רב של רשימות עסקים שנמסרו לביקורת היו בכתב יד ולא הופקו מתוך מערכת המידע ובכלל זה עסקים שקיבלו רישיון בשנת 2020, רשימת השגות, טבלת נתוני רישיון זמני והיתר זמני ועוד.**

כתוצאה מחוסר העדכניות של המידע, לא ניתן להסתמך על נתונים במערכת המידע לצרכי הביקורת.

להמחשת הפער יצוין שלצורך הגשת הדיווחים השנתיים למשרד הפנים, מנהל המחלקה משקיע זמן רב כדי להכין דוח ידני (אשר מועד לטעויות) במקום להפיק דוח ממערכת המידע בלחיצת כפתור.

להלן דוגמאות לחוסר עדכניות של נתונים במערכת המידע:

- א. המידע על ביקורות/ביקורים בעסקים אינו מוזן למערכת – לכן לא ניתן היה להפיק דוח על ביקורות.
 - ב. במערכת רשומים 14 עסקי הרוכלות, בעוד ברשימה העדכנית המנוהלת ע"י מנהל המחלקה ישנם רק 9 עסקי רוכלות.
 - ג. חלק מהעסקים הרשומים במערכת "רמה" מופיעים מספר פעמים.
 - ד. נמצאו רישומים לא עדכניים במערכת המידע. להלן דוגמאות:
 - (1) עסק א' פג רישיון בסוף 2018. התיק מופיע עדיין במערכת כעסק פעיל למרות שכבר אינו פעיל וכיום קיים עסק אחר פועל באותו מקום (שאינו לו רישיון עסק).
 - (2) עסק ב' – דוכן יום שישי בשוק שנסגר.
 - (3) עסק ג' – מוכר ירקות ופירות – העסק נסגר – מנהל המחלקה לא סגר את העסק ברישומים במערכת.
 - (4) עסק ד' – רוכלות סוכות – רשום רישיון זמני למרות שבסוף לא הקים את העסק.
 - (5) עסק ה' – מופיע במערכת למרות שנסגר.
 - (6) עסק ו' - מסעדה - מרבית הפעולות שבוצעו בתהליך לקבלת רישיון עסק שלא אושר אינם מתועדים במערכת.
 - (7) עסק ז' - מעדניה – מופיעה במערכת ללא רישיון למרות שקיים רישיון.
 - (8) במערכת ישנם עוד עסקים שעדיין רשומים כפעילים למרות שכבר נסגרו.
 - ה. לגבי עסקים שמוגש נגדם כתב אישום – לא מוזן למערכת שהוגש כתב אישום.
- נמצא כי מנהל המחלקה יודע את פרטי סטאטוס העסקים שאינם מתועדים במלואם במערכת המידע. המשמעות היא סיום תפקידו, מידע רב ילך לאיבוד וידרשו משאבים רבי לשחזרו.**
- יועץ רישוי העסקים התייחס לנושא המחשוב בטיוטת תכנית העבודה שהכין בשנת 2018: "על מחלקת רישוי עסקים להיערך לסריקה מתמשכת של כל מסמכי המחלקה מתוך מגמה להקטין את הארכיון עד לצמצומו לכדי תיקי תכניות בלבד".

המלצות:

- לבצע פעילות מרוכזת במחלקת רישוי עסקים כדי לעדכן את המידע במערכת המידע ולאחר מכן להקפיד לעדכן את המידע במערכת באופן שוטף.
- לקלוט את כלל המסמכים שקשורים לעסקים לתוך המערכת לרבות קליטת קבצים וסריקת מסמכים.

8. תכנית עבודה ותקציב

8.1. כללי

קיימת חשיבות לקיומה של תכנית עבודה שנתית מפורטת המקושרת תקציב אשר מקדמת את מטרות העירייה ומגדירה את סדרי העדיפות. כמו כן, חשוב לבצע מעקב אחר ביצוע תכנית העבודה, לרבות ניתוח הפעילות השנתית, במטרה לבחון את ההתקדמות, את מידת העמידה ביעדים וכבסיס להפקת לקחים לצורך שיפור עתידי.

8.2. תוכניות עבודה

תכנית עבודה, כדי שתהיה מכוונת להשגת מטרות הארגון ותהווה אמצעי לשיפור מתמיד, צריכה לכלול מטרות, יעדים, הנחות יסוד ומדדי ביצוע. במסגרת תכנית עבודה צריך לכלול משימות שוטפות כגון חידוש רישיונות, ביקורות שוטפות וכו', ומשימות פיתוח כגון טיוב נתונים במערכת המידע, כתיבת/עדכון נהלי עבודה, פעילות ממוקדת להקטנת מספר עסקים ללא רישיון בתחום מסוים, קליטת עובדים חדשים וכו'.

תכנית עבודה אמורה להיות מוצגת ומאושרת לפני תחילת כל שנת העבודה ע"י הגורמים הבכירים שנקבעו ע"י העירייה. כמו כן, חשוב מאוד להציג בפני אותם גורמים את סטטוס הביצוע מול התכנון כדי לאפשר בחינת מידת העמידה בתכנית, להפיק לקחים ולבצע עדכונים.

יצוין כי ב-12.6.2018 הוכנה על ידי יועץ רישוי העסקים טיוטת תכנית עבודה לקידום עסקים בעיר, אשר כללה התמודדות עם סוגיות תכנון ובניה, ארגון המחלקה מחדש תוך שיפור תשתיות, מחשוב, הכנת מדיניות אכיפה, עדכון חוקי עזר, מיסוד מפגשי "שולחן עגול" עם נותני האישור וגורמי האישור, היערכות לרפורמה ברישוי עסקים, פרסום מפרטים אחידים ושיפור אתר האינטרנט.

נמצא כי מסמך תכנית העבודה לקידום עסקים בעיר לוד שהוכנה על ידי יועץ רישוי העסקים ב

12.6.2018 נשארה כטייטה ולא הוכנה תכנית סופית (ראו פרק יועץ רישוי עסקים). יצוין כי חלק מהתכנית בוצע, כגון הכנת מפרטים אחידים ושיפור אתר האינטרנט (למרות שנדרשים עדכונים נוספים באתר) והחלק שקשור לתכנון ובניה אינו רלוונטי בעקבות תיקון מס' 34 לחוק התכנון והבניה.

בשנים האחרונות, מחלקת רישוי עסקים מכינה תכנית עבודה שנתית מפורטת מידי שנה, בפורמט המקובל בעירייה.

תוכנית העבודה השנתית מוצגת באמצעות טבלה המחולקת ע"פ יעדים עירוניים, תוכניות ומדדי תוצאה (תיאור המדד, ערך השוואתי, יעד חצי שנתי וערך צפוי).

להלן היעדים העירוניים אשר היוו בסיס לתכנית העבודה השנתית של המחלקה:

א. עיר מטופחת ובטוחה – שמירה על המרחב הציבורי והסדר הציבורי – כוללת ביקורות (יזומות,

ביקורות בעסקי מזון ובעסקים בהליך רישוי, סוירים ביום ובלילה) וטיפול בבקשות לרישיונות עסק.

ב. מצוינות ארגונית – שיפור השירות לתושב - התייעלות ותשתיות ארגוניות – רפורמה (ועדת

חריגים להתייעלות. הטמעת שינוי תוקף האישור) ניהול ממשקי עבודה (משטרה, וטרינר, מהנדס

העיר, יועמ"ש וגורמי חוץ נוספים), בקרת ביצועיים ודיווחים להנהלה

(דוח למשרד הפנים ולהנהלת העיר, דוחות ריכוז פעילות חודשיים למנכ"ל), פיתוח מקצועי של המחלקה (כנס מנהלי רישוי). תשתיות עבודה (העברה לארכיון, אינטגרציה בין תכנת רישוי עסקים לבין תכנת מחלקת הכנסות). שירות איכותי לתושב (פניות מוקד בנושא אי עמידה ברישיון עסק וחריגות, תברואה ורעש)

נמצא כי תוכניות העבודה אינן מבוססות על הנחות יסוד, כגון: מספר עסקים בעיר, מספר עסקים חדשים בעיר ואזורי עסקים חדשים שאמורים לקום, כוח האדם במחלקה, כו'.
לדעת הביקורת חסרות בתוכניות העבודה משימות חשובות כגון מספר תיקי החקירה שיועברו ללשכה המשפטית וצמצום מספר העסקים ללא רישיון מסיבות תכנון ובניה/בריאות.

יצוין כי תכנית העבודה כוללת מדד תוצאה מרכזי:

- א. שנת 2019 – העלאה מ- 70% עסקים בעלי רישיון ל- 75%.
- ב. שנת 2020 – העלאה מ- 70% עסקים בעלי רישיון ל- 75%.
- ג. שנת 2021 – העלאה מ- 65% ל- 69%.

נכון לפברואר 2022, תכנית העבודה האחרונה באתר העירייה במרשתת תחת הכותרת "שקיפות ושיתוף הציבור" היא תכנית העבודה לשנת 2019 (תכנית עבודה מלפני שלוש שנים)
 מנהל מחלקת רישוי עסקים מסר לביקורת כי לא הציג את תכנית העבודה של המחלקה לשנים 2020 ו-2021 בפני גורם כלשהו בעירייה.

נמצא כי לא הוכן מסמך השוואה של ביצוע מול תכנון בתוכנית העבודה. העדר השוואה של ביצוע מול תכנון מקשה על עריכת ניתוח והפקת לקחים וביצוע פעילות לשיפור.

יצוין כי מנהל המחלקה מעביר מדי פעם דיווחים למנכ"ל העירייה, לדוגמה בתאריך 10.1.2021 מנהל המחלקה העביר למנכ"ל מסמך "סיכום מצב רישוי עסקים בשנת 2020" אשר כלל נתוני ביצוע, אך ללא השוואה לתכנון. להלן הנתונים שהוצגו:

- א. מספר בקשות לרישוי עסקים שהוגשו – 161
- ב. מספר רישיונות שניתנו – 155
- ג. מספר ביקורות שנערכו בעסקים – 572
- ד. מספר תיקי חקירה שהוגשו למחלקה המשפטית – 7
- ה. מספר עסקים שנסגרו באמצעות צו הפסקתה מנהלי – 15
- ו. מספר בקשות לרישיון עסק שנדחו ע"י נותני אישור – 47
- ז. מספר עסקים טעוני רישוי – 979
- ח. מספר עסקים הפועלים ברישיון עסק – 638 – 65%
- ט. מספר עסקי מזון טעוני רישיון עסק – 433
- י. מספר עסקי מזון בעלי רישיון עסק – 276 – 64%

לבקשת הביקורת הוכן ע"י מנהל המחלקה סטטוס ביצוע מול תכנון תכנית עבודה לשנת 2020.

מהנתונים שהועברו לביקורת על ידי מנהל מחלקת רישוי עסקים עולה כי חלק מתוכנית העבודה לא בוצע או בוצע חלקית (חלקו בשל משבר הקורונה) וחלקו לא נמדד.

- א. בוצעו 572 "ביקורות" למול התכנון של 1,000. ניתן לייחס את הפער ל"קורונה" ולהעדר פקח. כנ"ל לגבי פתיחה וחידוש רישיונות.
- ב. לא בוצעו סיורי לילה (תוכנו 2).
- ג. לא נמדד טיפול ברישיונות חדשים (תוכנו 60) וטיפול בעסקים מסורבים (תוכנו 90).
- ד. לא התכנסה ועדת חריגים (תוכנו 6 התכנסויות).
- ה. ניהול ממשקי עבודה – אין נתון מול היעד – דוח לביקורת כי "בוצע ע"פ הצורך". (תוכנו 12 פגישות עם המשטרה, 12 פגישות עם הוטרניר, 6 פגישות עם המהנדס ו-12 פגישות עם היועץ המשפטי).
- ו. לא הוגשו דוחות חודשיים למנכ"ל (הוגש דיווח שנתי מצומצם ללא השוואה לתכנון).

8.3. תקציב רישוי עסקים

הטבלה שלהלן מציגה את נתוני סה"כ התקציב והביצוע לשנים 2019 – 2020⁶

מס'	הנושא	2019			2020		
		תכנון	בצוע	ניצול	תכנון	בצוע	ניצול
1	שכר	753,666	655,585	87.0%	833,650	825,774	99.1%
2	אחר *	47,900	35,912	75.0%	58,700	30,749	52.4%
3	סה"כ	801,566	691,497	86.3%	892,350	856,523	96%

(*) אחזקת רכב, השתלות, ציוד, כיבוד ועוד.

הסיבה לגידול בשכר בשנת 2020 היא שהחל מחודש מרס 2021 התווסף לתקציב המחלקה עלות שכר של סגן מנהל אגף קידום ורישוי עסקים, מאחר שהתקן הוסב מתקן סגן מנהל אגף תפעול לתקן סגן מנהל אגף קידום ורישוי עסקים.

יצוין כי בשנת 2020 הייתה עלייה בשיעור הביצוע בסעיף השכר ביחס לשנת 2019 מ 87% לכמעט 100%.

הטבלה שלהלן מציגה את מקבלי משכורת במחלקת רישוי עסקים בשנים 2019 ו-2020:

מס'ד	השם	2019	2020	הערות
1	פקח רישוי עסקים	משרה מלאה	משרה מלאה	משרה חלקית בחלק מהחודש. כרגע מושהה ומקבל 50% משכורת.
2	מזכירה	משרה מלאה	משרה מלאה	
3	מנהל המחלקה	משרה מלאה	משרה מלאה	
4	תברואנית	משרה מלאה	משרה מלאה	
5	סגן מנהל האגף		משרה מלאה	החל מ- 3/2020

בתאריך 17.3.2021 גזבר העירייה שלח למנהל מחלקת רישוי עסקים דוא"ל על אישור כספים לטובת

רישוי עסקים בסך 415,590 ש"ח, כמפורט:

א. הטמעת רפורמה עסקים 2018 – 252,910 ₪

ב. רישוי עסקים 2019 – 75,316 ₪

ג. רישוי עסקים 2020 – 87,364 ₪.

גזבר העירייה התריע שהכספים שאושרו לטובת רישוי עסקים טרם מומשו וביקש לקדם את מימוש התקציבים בהקדם.

במסמך שהוציא משרד הפנים בתאריך 9.1.2019, נקבע כי התקציב מיועד לשתי מטרות:

1. השתתפות בעלויות תקינה של כוח אדם ביחידות רישוי עסקים ברשות.
2. כתיבת מפרטים ומדיניות הרשות בנוגע לעסקים ופרסומם באתר האינטרנט של הרשות בעמוד יעודי לרישוי עסקים.

לדברי מנהל המחלקה, הוא לא היה שותף להכנת תקציב המחלקה ואינו בקיא בנתוני התקציב.

המלצות:

- במסגרת הכנת מסמך תוכניות עבודה, יוגדרו הנחות היסוד עליהן מתבססת התוכנית (מספר עסקים, מספר עובדים וכד').
- לכלול בתכנית העבודה השנתית של המחלקה משימות "פיתוח" ייחודיות לאותה שנה.
- על מנהל מחלקת רישוי עסקים להציג ולאשר את תכנית העבודה בפני מנכ"ל העירייה.
- במהלך השנה לבצע מעקב ביצוע מול תכנון תכנית עבודה ובסוף השנה מנהל מחלקת רישוי עסקים יציג מסמך ביצוע מול תכנון תכנית עבודה עם הסברים לסטיות מהתכנון.
- על מנהל מחלקת רישוי עסקים להיות מעורב בהכנת תקציב המחלקה ולקבל תמונת מצב שוטפת; בהעדר כלכלן למחלקה, יקבל סיוע מגזברות העירייה.
- לקדם את המימוש של תקציבים שמגיעים ממשרד הפנים לטובת רישוי עסקים.

9. ועדות בנושא רישוי עסקים

9.1. ועדת נבחרים לרישוי עסקים

למרות שזו ועדת רשות ולא חובה, רשויות מקומיות רבות בוחרות להקים ועדת נבחרים בנושא רישוי עסקים. על פי המדריך לנבחר ברשות מקומית משנת 2018 שפרסם משרד הפנים, הוועדה אינה מתערבת בתהליך השוטף של הרישוי, אלא רק באותם מקרים בהם ישנה סוגיה מהותית ונדרשות החלטות מדיניות ומתן גיבוי למסגרת המקצועית.

על פי המדריך, בראש הוועדה עומד ראש הרשות או מחזיק תיק רישוי עסקים ברשות, וחבריה הם חברי מועצת ונציגי ציבור. לשיבות הוועדה מוזמנים בקביעות נציגי הלשכה המשפטית, הנדסה, הכבאות והיחידה לאיכות הסביבה.

היועץ המשפטי מסר לביקורת כי בשנת 2013/2014 הוא בחן את הצורך בהקמת ועדת רישוי עסקים המורכבת מנבחרים והמליץ לא להקים וועדה כזו.

9.2. שולחן עגול/ועדת מקצועית

ישנן רשויות מקומיות בהן פועלת ועדה מקצועית לרישוי עסקים, במסגרתה דנים בבקשות לרישוי עסקים. ועדות אלה כוללות נציגי: היחידה לרישוי עסקים, הוועדה לתכנון ובניה, הלשכה המשפטית וגורמים נוספים שקשורים לנושא, כגון השירות הווטרינרי ואיכות הסביבה. יצוין כי במסגרת טיוטת תכנית העבודה שהכין יועץ רישוי העסקים בשנת 2018, הוא הציע למסד מפגשי "שולחן עגול" עם נותני האישור וגורמי האישור: "יש למסד נהל מסודר לקיום דיוני "שולחן עגול" של מחלקת רישוי עסקים עם נותני הרישוי השונים כדי לדון ולחפש פתרונות לביעות שלא מצאו פתרונם בעבודה השוטפת. מומלץ לקבוע תדירות למפגשים לפחות שלוש פעמים בשנה".

המלצת היועץ בדבר "שולחן עגול" של מחלקת רישוי עסקים עם נותני הרישוי השונים לא יושמה.

המלצה:

- להקים פורום של "ועדה מקצועית" או "שולחן עגול" בנושא רישוי עסקים בהשתתפות בעלי התפקידים הרלוונטיים, אשר יתכנס פעם ברבעון כדי לדון בעסקים שלא מקבלים רישיון עסק. (מנהל מחלקת רישוי עסקים מסר לביקורת בהתייחסותו לטיטוט דוח הביקורת, כי ועדת רישוי עסקים בראשות המנכ"ל חידשה את פעילותה לאחר הביקורת.)

10. טיפול בעסקים המבקשים רישיון עסק וחידוש רישיון עסק

10.1. כללי

המידע אודות תהליך הוצאת רישיון עסק או חידושו מפורסם באתר האינטרנט של העירייה ובחוברת "המדריך לרישיון עסק".

10.2. הוצאת רישיון עסק חדש

לתהליך הוצאת רישיון עסק שישה שלבים מרכזיים, כדלקמן:

- א. קבלת מידע מוקדם (חוות דעת מקדמית) והכנת מסמכי הבקשה הכוללים תכנית לניהול עסק – טיפול טרם פתיחת העסק. שלב זה אינו חובה, אך רצוי.
- ב. הגשת הבקשה על ידי המעוניין לפתוח עסק הטעון רישוי (הבקשה מוגשת למחלקת רישוי עסקים לאחר תשלום אגרה).
- ג. בחינת הבקשה ע"י מחלקת רישוי עסקים.
- ד. העברת הבקשה ע"י מחלקת רישוי עסקים לבחינה ואישור גורמי ונותני אישור (הוועדה לתכנון ולבניה, כבאות, איכות הסביבה, משטרה, משרד הבריאות, משרד הכלכלה, משרד החקלאות) – בהתאם לסוג הרישיון הנדרש.
- ה. בחינת הזכאות לרישיון/היתר זמני – ע"י מחלקת רישוי עסקים – בהתאם לאישורים שהתקבלו מנותני האישור השונים.
- ו. הנפקת רישיון עסק/היתר זמני על ידי העירייה (הרישיון חתום ע"י מנכ"ל העירייה) לעסק שעומד בתנאים לקבלת רישיון.

תהליך הוצאת רישיון עסק מלווה על ידי מערכת רישוי העסקים ממוחשבת אשר מתנה את אישור הרישיון בקבלת האישורים הנדרשים מגורמים שונים. על מערכת זו מסתמך מנהל מחלקת רישוי עסקים לצורך הוצאת רישיון עסק.

10.3. חידוש רישיון עסק

מרבית מועדי תפוגה של רישיונות עסק חלים ביום האחרון לשנה האזרחית - 31 לדצמבר - וע"כ יש להתחיל בתהליך החידוש לפחות ארבעה חודשים (120 יום⁷) לפני סוף השנה ע"מ לעמוד ביעד תאריך חידוש - 1 בינואר. התחלת התהליך מספיק זמן לפני מועד תפוגת רישיונות מאפשרת לבעל העסק להיערך להכנת המסמכים הנדרשים מבעוד מועד ולמנהל מחלקת רישוי עסקים ולגורמים המקצועיים לבדוק את הבקשות (בחלק מהמקרים חידוש הרישיון כולל ביקורת של המחלקה בעסק). מנהל המחלקה פועל במקביל:

- א. פקח רישוי עסקים מוסר לבעל העסק טופס חידוש שהוא צריך למלא ולצרף אליו תצהירים.
- ב. במקביל הוא שולח בקשות לגורמי רישוי – משרד בריאות, משטרה, כיבוי אש, הגדסה, איכות הסביבה, נגישות וכד', פניה בנושא חידוש רישיון העסק. לאחר שגורמים אלה בוחנים את העסק (או באמצעות ביקורת בעסק או על בסיס תצהירים), הם מאשרים/לא מאשרים למנהל המחלקה לחדש את רישיון העסק.

בחודש ספטמבר 2020 נשלחו מכתבים ל – 51 עסקים שתוקף רישיונם עמד לפוג בתאריך 31.12.2020.

בתאריך 10.1.2021 אישרה הכנסת את התיקון "לחוק הארכת תקופות" החל גם על עסקים שרישיון העסק או ההיתר הזמני עתיד לפוג בין התאריכים 1.9.2020 ועד לתאריך 30.9.21 ע"פ הפירוט:

- א. רישיון עד שנה – יוארך בשלושה חודשים נוספים ממועד הפקיעה המקורי.
 - ב. יותר משנה ופחות משלוש שנים – יוארך בשישה חודשים נוספים מפקיעת המקורי.
 - ג. שלוש שנים ויותר – יוארך בשנה נוספת ממועד הפקיעה המקורי.
- יצוין כי חלק מהעסקים היו סגורים במהלך שנת 2020 עקב ה"קורונה" ולכן לא חידשו את רישיון העסק. במחצית השנייה של שנת 2021, עסקים שלא נסגרו לצמיתות נפתחו. מכאן שנכון לשנת 2022 כל העסקים אמורים ליישר קו.

להלן עיקרי מסמך הבהרה שנשלח ב- 7.1.2019 על ידי משרד הפנים למנהלי רישוי עסקים ברשויות המקומיות:

התוקף החדש בצו, הוא זה שקובע מעתה ואילך, **ללא קשר** לפרסום מפרטים אחידים.

- (1) עסק חדש או בהליך חידוש, יכול כבר לקבל רישיון לפי התוקף החדש.
- (2) עסק קיים שיש לו רישיון, לא יוארך אוטומטית, אלא רק בחידוש הבא יקבל לפי התוקף החדש.
- (3) עסק שיש לו ביד רישיון כדין שתוקפו לצמיתות ותוקפו אמור להתקצר בצו ל-15 שנה, יישאר לו הרישיון לצמיתות.
- (4) עסק שיש לו ביד רישיון שתוקפו לצמיתות ותוקפו אמור להתקצר לתוקף של פחות מ-15 שנה, יש להנפיק לו רישיון חדש לפי התוקף החדש, ללא הליך חידוש וללא שליחה לגורמים (רק בתוך תקופת הרישיון החדש יעבור הליך חידוש).

המלצה:

- על מחלקת רישוי עסקים לפתוח בהליכי אכיפה כנגד עסקים שלא דואגים לחדש את רישיון העסק שלהם.

11. חוות דעת מקדמית

מטרת "חוות הדעת המקדמית" היא לאפשר לכל מי שמעוניין לפתוח עסק, לקבל מידע מוקדם - מידע ראשוני, בטרם פתיחת העסק בנוגע לצורך ברישיון עסק לפעילות העסק, ומידע ספציפי נוסף לכתובת ולסוג העסק בהתאם למהות העיסוק. חוות דעת מקדימה חוסכת לבעל העסק כסף רב עקב מניעת הצורך לבצע תיקונים והתאמות שנדרשות כדי להוציא רישיון עסק, לכן החשיבות שלה.

נמצא כי כמעט שלא נעשה שימוש בחוות דעת מקדמית על ידי המעוניינים לפתוח עסק בעיר, הליך שעשוי לחסוך כסף רב לבעלי העסקים.

לדברי מנהל מחלקת רישוי עסקים הוא בד"כ מפנה בעלי עסקים לאגף הנדסה ולנותני השירות הרלוונטיים האחרים.

המלצה:

- להביא לידיעת העומדים לפתוח עסקים שניתן לבקש חוות דעת מקדמית; בין היתר באמצעות פרסום באתר העירייה במרשתת.

12. היתר זמני ורישיון זמני

כאמור, "היתר זמני" ניתן לעסק שנמצא בתהליך רישוי ו"רישיון זמני" ניתן לעסק שהוא זמני במהותו. נציין כי שני סוגי הרישיונות הנ"ל שונים במהותם כדלקמן:

א. היתר זמני

"היתר זמני" לעסק בעסק טעון רישוי ניתן לפני הוצאת רישיון. סעיף 7 לחוק רישוי עסקים קובע כי היתר זמני יכול להינתן לתקופות קצרות ובלבד שהתקופה המצטברת לא תעלה על שנתיים (לפי תיקון 34). בפסק דין "עבאס" עומד בית המשפט על מאפיין מהותי נוסף הנובע מהגדרת המונח בתקנות, לפיו ההיתר הזמני יינתן לעסק "לפני מתן רישיון". מכאן מסיק בית המשפט, כי ניתן להוציא היתר זמני, כאשר טרם בשלו התנאים להוצאת רישיון ולכן על מנת לקבל היתר זמני, על העסק לעמוד בתנאים פחותים מאלו הנדרשים לשם הוצאת רישיון.

הוצאת היתר זמני מאפשרת לעסק לפעול באופן חוקי בזמן שהוא נערך להוצאת רישיון עסק.

ב. רישיון זמני

"רישיון זמני" הוא רישיון שניתן לעסק שהוא זמני מטבעו, לדוגמה: קרקס, קייטנה, דוכני יום עצמאות. תוקף הרישיון הזמני הינו פחות משנה ולעיתים לחודשים ספורים ואף ליום אחד. הביקורת ביקשה לקבל מידע אודות רישיונות זמניים והיתרים זמניים נכון למרס 2021. ע"פ דוח שהופק לביקורת ממערכת המידע היו רשומים 5 היתרים זמניים ו-9 – רישיונות זמניים.

להלן ממצאי הביקורת בנושא:

א. נמצאו עסקים אשר תוקף ההיתר הזמני שקיבלו פג וניתן להם "רישיון זמני" אף שאין זה ייעודו של ה"רישיון הזמני. להלן מספר דוגמאות :

1. עסק טז' (מסעדה) – העסק קיבל בעבר היתר זמני שתוקפו פג וניתן לו רישיון זמני. הרישיון הזמני ניתן למרות שלא נועד לעסקים מסוג זה והוא ניתן בהעדר יכולת לתת לעסק רישיון בגלל אי עמידתו בדרישות חוק התכנון ובניה.
 2. עסק יז' – מרכול ללא טיפול במזון. אין לעסק היתר בניה. אגף הנדסה נתן אישור זמני לשנתיים מאחר ויש תכנית לשנות את התב"ע בעקבות האישור הזמני שנתן אגף הנדסה ניתן לו רישיון זמני למרות שלא נועד לעסקים ולמצבים כאלה.
 3. עסק יח' – מרכול + אטליז – קיבל רישיון זמני למרות שאינו סוג עסק שאמור לקבל רישיון זמני. מנהל מחלקת רישוי עסקים מסר לביקורת כי לעיתים מתן רישיון זמני לעסק משמש כפתרון ביניים עד לפתרון סוגיית העדר אישור הוועדה לתכנון ובניה. הביקורת מציינת שהתייחסות מנהל מחלקת רישוי עסקים שאינה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק.
- ב. הביקורת בדקה רישיונות עסק זמניים לאירועי יום העצמאות לשנת 2019. הוצאו 3 רישיונות לעירייה עם הנחיות משטרה.

ב.1. העתקי הרישיונות במחלקת רישוי עסקים לא היו חתומים כנדרש ע"י המנכ"ל (לטענת מנהל המחלקה, מנהלת האירוע החתימה את המנכ"ל). אצל מנהל מחלקת רישוי עסקים לא היה עותק חתום.

ב.2. רישיון 07/2124 – אירועי יום העצמאות – 8.5.2019 – 9.5.2019 – העותק לא חתום ואישור המשטרה וכיבוי אש אינם מתויקים בתיק.

המלצות:

- להקפיד שרישיון זמני יינתן רק לעסק שהאופי שלו זמני (עד שנה) ולא לעסק שאמור לפעול לאורך זמן.
- להקפיד שטופסי אישור רישיון זמני במחלקה יהיו חתומים על ידי הגורמים המאשרים כנדרש.
- להגדיל את השימוש בהיתרים זמניים על ידי כך שמעודדים עסקים ללא רישיון להוציא רישיון (עסק שפועל להוצאת רישיון ועומד בתנאים הבסיסים לכך, יוכל לקבל היתר זמני עד להשלמת התהליך, כל עוד זה מתבצע תוך שנתיים).

13. רוכלות

כל רשות מקומית, כחלק מהמדיניות שלה, מחליטה האם יפעלו רוכלים בתחומה. ישנן רשויות מקומיות רבות שהחליטו שביישוב שלהן לא יפעלו כלל רוכלים; ברשויות מקומיות אחרות מנפיקים רישיונות לרוכלים בהתאם למדיניות שנקבעה. יצוין כי רוכלים נדרשים לחדש את רישיון העסק שלהם מדי שנה.

מדיניות רוכלות של העירייה – כפי שמפורסם באתר העירייה:

"בשנים האחרונות מסתמנת בארץ מגמה של צמצום רישיונות הרוכלות הקיימים ואי מתן רישיונות לרוכלים חדשים, וזאת בהתחשב באינטרסים הציבוריים המחייבים הגבלה זו כגון: שמירה על חזות העיר, שמירה על המרחב הציבורי לשימוש כלל הציבור ומניעת מפגעי רעש ולכלוך, שמירה על תחרות הוגנת עם העסקים במבנים של קבע וכו'.

מדיניות עיריית לוד בנושא עיסוק ברוכלות הינה שלא לאשר רישיונות רוכלות נוספים מעבר לאלו שעומדים בתוקפם ובמגמה, כי מספר עסקי הרוכלות יצומצם עד לסיימה של תופעת הרוכלות בכלל. יחד עם זאת, ומכוח סמכותו הבלעדית של ראש העירייה עפ"י חוק רישוי עסקים התשכ"ח – 1968, חוק עזר ללוד (שימור רחובות) התשל"ו – 1976 וחוק עזר ללוד (רוכלים), תשכ"ב – 1962, הוא יכול לאשר במקרים חריגים מתן רישיונות רוכלות נוספים מעבר לקיים באותה העת הרלבנטית לבקשה, וזאת בתנאי עמידתו של המבקש בתנאים ובמבחנים שיפורט להלן ותוך שימת דגש לצרכי התושבים בשכונות השונות בסוג המרכולה אותה הוא מבקש הרוכל להציע, ובהתאמתה לאופי האזור בו ניתן לרוכל".

להלן התנאים והמבחנים למתן רישיון רוכלות:

- א. מבקש הרישיון הינו תושב העיר המטופל ע"י המנהל לשילוב חברתי בעיריית לוד.
- ב. מבקש הרישיון הינו בעל רישיון נהיגה ובקשתו לרישיון עסק מסוג רוכלות אושרה ע"י משטרת ישראל.
- ג. מבקש הרישיון הינו בעל רכב יעודי שאושר ע"י משרד הבריאות למטרת הרוכלות המבוקשת.
- ד. לא תותר רוכלות נייחת (בסטה, סככה, דוכן וכדומה) מכל סוג שהוא, אלא לתקופה מוגבלת במסגרת אירוע במועד של חג. (הביקורת מעירה שלמקרים אלה מיועד רישיון זמני).
- ה. לא יינתן רישיון עסק לרוכלות במרכז העיר.
- ו. הרישיון יונפק לשנה אחת בלבד כאמור בחוק רישוי עסקים התשכ"ח – 1968.
- ז. הרישיון הינו אישי ואינו ניתן להעברה לאדם אחר או ליורשיו של בעל הרישיון.
- ח. על עיסוק ברוכלות עפ"י רישיון עסק שינתן כאמור לעיל יחולו הוראות חוק רישוי עסקים התשכ"ח – 1968 התקנות והצווים שהותקנו מכוחו, הוראות חוקי העזר ללוד וכל דין אחר שיחול באותה עת והמסדיר ו/או חל על העיסוק הנ"ל."

הביקורת בחנה את רשימת עסקי הרוכלות כפי שמתועדת במערכת "רמה" ובטבלה הידנית המנוהלת ע"י מנהל המחלקה ולהלן הממצאים.

- א. נמצאה אי התאמה בין הרשימה במערכת "רמה" (14 עסקים) לבין הרשימה הידנית (9 עסקים).
- ב. חלק מהעסקים הרשומים במערכת "רמה" מופיעים מספר פעמים.
- ג. לא ניתן להבין מנתוני המערכת מהו סטאטוס התיק (בתהליך, רישיון קבוע או זמני, היתר זמני) ותאריך תוקף.
- ד. נמצאו רשומים לא עדכניים שלנתוני רוכלים שאינם פעילים, שרישומים במערכת לא עודכן. כך לדוגמה :
- 1) עסק ב' – זוכן יום שישי בשוק שכבר נסגר ומופיע ברשימה הידנית.
 - 2) עסק ג' – עסק לממכר ירקות ופירות שאינו פעיל לא נסגר ברישומים במערכת.
 - 3) עסק ח' – מופיע בדף הידני אך כבר לא קיים. לא מופיע במערכת המידע.
 - 4) עסק ד' – רוכלות סוכות – רשום רישיון זמני למרות שבסוף לא הוקם.
 - 5) עסק ה' – מופיע במערכת למרות שסגר.
- ה. נמצא עסק רוכלות (מוכר פרחים/אבטיחים) עסק א', תיק מספר 069004, שרישיון העסק שלו פג בסוף שנת 2018 הרשום במערכת כעסק פעיל למרות שנכון ל 1.5.2021, כבר אינו פעיל. יצוין כי במקום אולם שמחות אשר פועל ללא רישיון.
- ו. נמצא כי לעסק י', הוצא רישיון לעסק "רוכלות" למרות שהעסק עוסק במתן שירותי הסעות הפעיל מהבית ואינו עוסק ב"רוכלות".

המלצות:

- להקפיד שנתוני הרוכלים במערכת המידע יהיו נכונים ומעודכנים בכל עת ורק רוכלים ירשמו כרוכלים.
- להקפיד שלא להנפיק רישיון רוכלות לעסקים שאינם רוכלים (כגון חברת הסעות).

14. פיקוח ובקרה שוטפים**14.1 כללי**

כדי שמערך רישוי העסקים ישיג את מטרותיו, נדרשים מגננוני פיקוח ובקרה שוטפים אפקטיביים אשר כוללים בעיקר את עובדי מחלקת רישוי עסקים, מערך הפיקוח העירוני, השירות הווטרינרי ומחלקת איכות הסביבה.

הפיקוח והבקרה צריכים לפעול במספר מישורים:

א. איתור עסקים טעוני רישיון עסק שנפתחו מבלי שהגישו בקשה לרישיון עסק ובמידת הצורך לאסוף תיעוד כדי להכין "תיק חקירה" לעסק, אותו מעבירים ללשכה המשפטית לצורך אכיפה משפטית.
 ב. לגבי עסקים שביקשו רישיון עסק – עריכת ביקורות בעסקים כדי לוודא שהם עומדים בתנאי רישיון העסק.

ג. לגבי עסקים עם רישיון עסק בתוקף – עריכת ביקורות כדי לוודא שהם עומדים לאורך זמן בתנאי רישיון העסק.

להלן הפונקציות העיקריות בעירייה שמעורבות בפיקוח ובקרה על עסקים טעוני רישיון עסק:

א. מחלקת רישוי עסקים

כאמור, במחלקת רישוי עסקים מועסקים פקחי רישוי עסקים ותברואנית רישוי עסקים שתפקידם לבצע ביקורות בעסקים טעוני רישיון עסק. להלן מעורבות המחלקה בביקורות על עסקים והדגשים כפי שנמסרו לביקורת ע"י מנהל המחלקה:

1) ביקורת יזומה בעסקים – פקחים בודקים האם הוגשה בקשה לרישיון ואם לא, מוסרים מכתב התראה. עובדי המחלקה מבקרים בעסקים, אוספים ראיות, מצלמים תמונות בעסק ומכינים מזכר בו מפורטים הממצאים. החומר שנאסף מצורף גם לתיק חקירה במידת הצורך.

2) ליווי ביקורות של משרד הבריאות - בביקורות מטעם משרד הבריאות – תברואנית המחלקה מתלווה לביקורות משרד הבריאות. התברואנית קובעת מועדים לתיקון הליקויים שנמצאו ובודקת את מידת תיקונם.

3) ניהול הביקורות בעסקים - במחלקה מנוהל יומן עבודה בו נרשמת כל הפעילות שנעשתה במחלקה, כולל שיחות טלפון, קבלת קהל, טיפול בתיקי רישוי, סיור בעסקים ופעילות שוטפת. היומן מודפס מדי יום. בסוף שנה, הביקורות נספרות ידנית (ולא באמצעות המערכת הממוחשבת).

להלן מספר ה"ביקורות" שבוצעו מדי שנה בעסקים, בהתאם לנתוני מחלקת רישוי עסקים:

מס'	2018	2019	2020	2021
1.	976	1080	572	903

ב. פיקוח עירוני

פקחי הפיקוח/שיטור העירוני מסיירים ברחבי העיר לצורך טיפול בסל עבירות ובין היתר עבירה של ניהול עסק ללא רישיון. (ה"סל עבירות" שיטור עירוני ע"פ המשרד לביטחון פנים כולל גם עבירה של עסקים ללא רישיון).

ג. השירות הווטרינרי

הממשק עם השירות הווטרינרי בא לידי ביטוי בתהליך אישור בקשה לרישיון עסק ובביקורות שוטפות בעסקים, בעיקר בתחום המזון מן החי. בעסקים החייבים אישור משרד הבריאות, (בתי קרור, ייצור מזון ואטליז) מבוצעת ביקורת ע"י משרד הבריאות אליה מתלווה וטרינר עירוני.

ד. היחידה לאיכות הסביבה

היחידה לאיכות הסביבה שבאגף התפעול מונה חמישה עובדים. אחד מתפקידי היחידה לאיכות הסביבה: "רישוי עסקים - טיפול בנושא רישוי עסקים ומתן הנחיות סביבתיות מול בית העסק תוך טיפול עוכב ואכיפה אל מול העסקים שאינם עומדים בהנחיות הסביבתיות"⁸.

ה. המוקד העירוני

המידע על עסקים שפועלים ללא רישיון עסק מגיע בין היתר באמצעות המוקד העירוני. פניות שמתקבלות במוקד העירוני מועברות למנהל מחלקת רישוי עסקים לטיפול. מנהל מחלקת רישוי עסקים מדווח על כך חזרה למוקד העירוני.

הביקורת בחנה את מערך הפיקוח והבקרה של מחלקת רישוי עסקים. להלן הממצאים:

- א. ביקורות הפקחים והתברואנית של מחלקת רישוי עסקים מתועדות ומנוהלות ידנית, בכתב יד וברמה היומית בלבד ואינן מנוהלות באמצעות מערכת ממוחשבת. הניהול והתיעוד הידני אינו מאפשר קבלת סטאטוס כל הביקורות במהירות ואינו מאפשר קבלת נתונים של כל סוג מהביקורות שנערכו בעסקים בחתכים ופילוחים שונים (במסגרת אכיפה, במסגרת הליך פתיחת עסק, במסגרת הליך חידוש עסק, וכד').
- ב. אין למחלקת רישוי עסקים תוכנית ביקורות שנתית, חודשית ויומית. בתחילת כל יום עובדי המחלקה מחליטים היכן לבצע ביקורות.
- ג. אין תכנית סדורה לביצוע ביקורות חוזרות בעסקים בהן נמצאו ליקויים בביקורות קודמות.
- ד. בשנת 2020 נערכו פחות ביקורות (572) מהשנים הקודמות. ההסבר שנמסר לביקורת היא: העדר פקח רישוי עסקים ועקב "הקורונה".
- ה. אין כל תוכנית סדורה לשילוב השירות הווטרינרי והיחידה לאיכות הסביבה בביקורות שוטפות שאינן במסגרת בקשה לרישיון עסק ולא נמצאו במחלקה נתונים ו/או תיעוד על ביקורות בעסקים שבוצעו על ידי השירות הווטרינרי או ע"י יחידת איכות הסביבה. הביקורות נדרשות כדי לוודא שעסקים אלה ממשיכים לפעול על פי תנאי הרישיון.
- ו. לא הוכנה תוכנית לאיתור עסקים שפועלים ללא רישיון עסק.
- ז. מנהל מחלקת רישוי עסקים מסר לביקורת שקיים קושי לאתר עסקים הפועלים ללא רישיון עסק באזורים לא מסודרים, בין היתר בשכונות במגזר הערבי שבהן חצרות עם מוסכים או עסקים אחרים; עוד מסר מנהל מחלקת רישוי עסקים כי קשה לשלוט בעסקים הפועלים בבתים פרטיים. כאמור אין מדיניות בנושא.

ח. לא נמצא תיעוד לדיוח על תיקון הליקויים שהועלו בביקורת משרד הבריאות שבוצעה בתאריך 1.3.2021, ע"י רופאה ווטרינרית עירונית ומפקחת בכירה לבריאות הסביבה. הביקורת הצביעה על 8 ליקויים חמורים (דוח בתיק) ודרשה את תיקונם ודיווח על תיקונם לא יאוחר מתאריך 14.3.21.

המלצות:

- בעת תיעוד הביקורות, להבדיל בין סוגי הביקורות השונות: ביקורת שמלווה גורם חיצוני בביקורת שלו, ביקורת במסגרת בקשה לקבלת רישיון עסק, ביקורת במסגרת חידוש רישיון עסק, ביקורת במסגרת הכנת תיק חקירה, ביקורת לבדיקת התנהלות עסק שיש לו רישיון בתוקף וכד'.
- להגדיר באופן ברור את יחסי הגומלין בין מחלקת רישוי עסקים לבין השירות הווטרינרי ומחלקת איכות הסביבה. ולהכין תכנית לשילוב השירות הווטרינרי ואת היחידה לאיכות בסביבה בביקורות.
- לנהל את כלל הביקורות באמצעות מערכת המידע ולתעד את תוצאות הביקורות במערכת.
- לבצע ביקורות חוזרות בעסקים כדי לוודא תיקון ליקויים.

15. תלונות ופניות

הערוצים שדרכם מתקבלות תלונות/פניות בעירייה הם כדלהלן:

- א. ממונה תלונות הציבור (מבקר העירייה) – בשנים האחרונות לא התקבלו תלונות/פניות בנושא רישוי עסקים.
 - ב. ראש אגף קהילה ושרות לתושב – פועלת החל משנת 2020 – לא התקבלו פניות בנושא רישוי עסקים.
 - ג. המוקד עירוני – ראו פירוט בהמשך.
 - ד. מדיה (בעיקר מקומית)
 - ה. פניות ישירות למחלקת רישוי עסקים – מגיעות לעיתים.
- בשנת 2019 התקבלו במוקד העירוני 27 פניות בנושא רישוי עסקים ובשנת 2020 התקבלו 35 פניות. להלן תהליך הטיפול בפניה:

- א. תושב פונה למוקד העירוני עם הטענה שלו (בד"כ בנוגע לפעילות העסק);
- ב. עם קבלת הפניה, נציג המוקד העירוני פותח פניה במערכת; הפניה מקבלת מספור אוטומטי מהמערכת ותאריך הפניה נרשם במערכת; נציג המוקד מזין את המחלקה המטפלת, נושא הפניה ותיאור הפניה (פירוט הפניה). במקרה של מחלקת רישוי עסקים, נושאי הפניה הקיימים במערכת הם: "אי עמידה ברישיון עסק", "חריגות עסק", "רעש עסק", "מצב תברואתי לקוי בתוך עסק" ו"אחר".
- ג. הפניה מופנית באופן אוטומטי למחלקה המטפלת (במקרה זה רישוי עסקים).

להלן נתוני פניות שהתקבלו בשנת 2020 במוקד העירוני והועברו לטיפול מחלקת רישוי עסקים:

מס'	נושא הפניה	אי עמידה ברישיון עסק	חריגות עסק	רעש עסק	מצב תברואתי לקוי בתוך העסק	אחר	סה"כ
1.	במערכת מוקד	15	14	2	2	2	35
2.	אינם בנושא רישוי עסקי – הוחזרו למוקד	9	10	2	0	0	21
3.	בתהליך בטיפול המחלקה	6	4	0	2	2	14

נמצא כי אופן הגדרת שדה "נושאי הפניה" במוקד העירוני אינה ברורה. לדוגמה: לא מובן ההבדל בין "אי עמידה בתנאי רישיון" לבין "חריגות עסק".

ע"פ הסטטוס במערכת של המוקד כל התלונות טופלו/נסגרו.

מניתוח נתוני הפניות במוקד העירוני לשנת 2020, עולה כי רוב הפניות שהועברו לטיפול של מחלקת רישוי עסקים אינן שייכות למחלקת רישוי עסקים (21 תלונות מתוך 35 שהם כ-60% הוחזרו למוקד העירוני להמשך טיפול על ידי הגורמים הרלוונטיים, מרביתן בתחום טיפול יחידת האכיפה העירונית - שיטור ופיקוח. כך לדוגמה: העמדת כלי רכב למכירה ברחוב, תלונות שקשורות למרפאות שאינן דורשות רישיון עסק.

המלצות:

- לבצע בחינה מחודשת של "נושא הפניה" במערכת לגבי פניות שקשורות לרישוי עסקים.
- להבהיר למוקד העירוני מהם העסקים שאינם מחויבים ברישיון עסק ושלגביהם לא צריך לשלוח לטיפול מחלקת רישוי עסקים.

בהתייחסותו לטיטת הדוח, מנהל המוקד העירוני מסר לביקורת כי "בימים אלה אנו לקראת מעבר למערכת מוקד אחרת, הרבה יותר טובה מהמערכת הנוכחית. שוחחתי ברגעים אלה עם מנהל מחלקת רישוי עסקים, והחלטנו שבמסגרת המעבר למערכת החדשה, נשנה ונתקף את הנושאים ששייכים למחלקת רישוי עסקים כיום.

16. ניתוח נתוני עסקים ללא רישיון

16.1 כללי

קיומם של עסקים חייבי רישוי הפועלים ללא רישיון עסק מנוגד לחוק ועלול לפגוע בבריאות הציבור, בבטיחותו ו/או באיכות החיים. השאיפה היא שכלל העסקים ביישוב שטעונים רישיון עסק יפעלו עם רישיון עסק בתוקף. במסגרת זו, נדרש מצד אחד לעודד את העסקים להוציא רישיון עסק ומצד שני לפעול בתקיפות כנגד עסקים שפועלים ללא רישיון עסק.

מספר העסקים שבטיפול מחלקת רישוי עסקים נמצא במגמת עלייה – מ-866 עסקים בשנת 2016 ל-979 עסקים בסוף שנת 2020 (גידול בשיעור של 13% על פני 4 שנים); בעקבות הגידול של העיר, צפוי שמגמה זו תמשיך.

הטבלה שלהלן מציגה נתוני פעילות רישוי עסקים נכון לסוף השנים 2016 – 2021 על בסיס נתונים שדווחו ע"י העירייה למשרד הפנים בסוף כל אחת מהשנים.

מס'	נושא	שנת 2016	שנת 2017	שנת 2018	שנת 2019	שנת 2020	שנת 2021
1.	סה"כ עסקים רשומים	866	893	886	931	979	954
2.	מספר עסקים ללא רישיון	346	321	265	277	341	305
3.	אחוז עסקים ללא רישיון	40%	36%	30%	30%	35%	32%
4.	סה"כ עסקים בהליך רישוי	183	122	48	79	49	112
5.	מספר בקשות שהוגשו	179	217	265	246	161	190

על פי הנתונים שבטבלה לעיל, ניתן לראות כי בשנת 2020 הייתה ירידה משמעותית במספר הבקשות

שהוגשו לקבלת רישיון עסק ביחס לשנים קודמות, כנראה בעקבות נגיף "הקורונה".

בנוסף לעסקים שמטופלים על ידי מחלקת רישוי עסקים, ישנם עסקים רבים שפועלים ללא רישיון

עסק ואינם מנוהלים במחלקה. עסקים אלה כוללים עסקים בבתים ועסקים בשכונת פרדס שניר

ובשכונת גני אילון. המיוחד בשכונות אלה, היא שישנם מספר רב של עסקים שפועלים מבתים

פרטיים. להערכת מנהל מחלקת רישוי עסקים, ישנם כ-100 עסקים נוספים (כ-10%) טעוני רישוי

שאינם רשומים במערכת.

16.2 שיעור העסקים ללא רישיון עסק

משנת 2016 לשנת 2018 צומצם שיעור העסקים ללא רישיון מ- 40% מהעסקים ל-30%. בשנת

2020 שיעור העסקים ללא רישיון עסק עלה ל-35%; בשנת 2021 שיעור העסקים ללא רישיון

עסק ירד ל-32%). מנהל מחלקת רישוי עסקים מסר לביקורת כי הגידול בעסקים ללא רישיון עסק

בשנת 2020 הוא בעקבות נגיף ה"קורונה".

במשך השנים האחרונות העירייה אינה מצליחה לצמצם באופן משמעותי את שיעור העסקים

שפועלים ביישוב ללא רישיון עסק. לאורך השנים, העירייה אינה מצליחה להשיג את היעד שנקבע

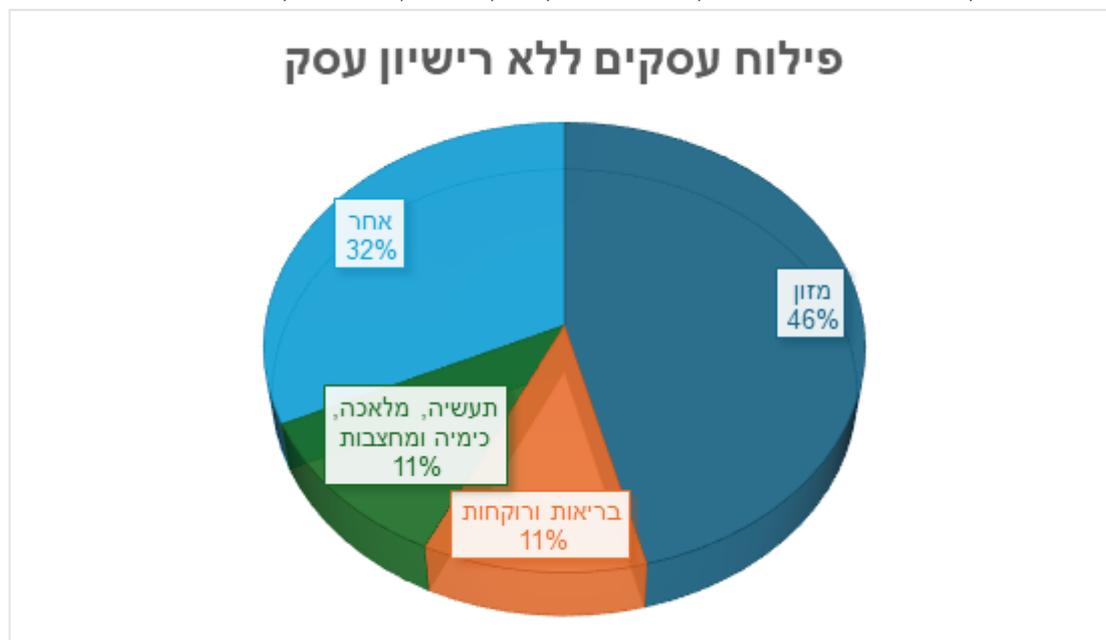
בתוכניות העבודה לצמצם את שיעור העסקים ללא רישיון עסק ל-25%.

16.3. התפלגות העסקים ללא רישיון עסק על פי קבוצות עסקים

הטבלה שלהלן מציגה נתונים אודות מספרם ושיעורם של העסקים ללא רישיון בשנת 2020 לפי קבוצות עסקים:

מס"ד	קבוצת עסקים	מספר עסקים חייבי רישוי	מספר עסקים ללא רישיון	אחוז העסקים ללא רישיון מתוך קבוצת העסקים	אחוז מסה"כ עסקים ללא רישיון	עסקים בהליכי רישוי
.1	בריאות ורוקחות	164	38	23%	11.1%	6
.2	דלק ואנרגיה	12	4	33%	1.25%	0
.3	חקלאות	21	12	57%	3.5%	1
.4	מזון	433	157	36%	46%	33
.5	מים ופסולת	24	9	38%	7.6%	1
.6	מסחר ושירותים	76	20	26%	5.8%	3
.7	עינוג ציבורי	34	17	50%	5.0%	1
.8	רכב ותחבורה	112	46	41%	13.5%	2
.9	שירותי שמירה ואבטחה	3	0	0%	0%	0
.10	תעשייה מלאכה כימיה ומחצבים	100	38	38%	11.1%	2
.11	סה"כ	979	341	35%	100%	49

התרשים שלהלן מציג את התפלגות העסקים ללא רישיון עסק על פי קבוצות עסקים:



בדיקת 341 העסקים ללא רישיון עסק בסוף שנת 2020, מתוך הדיווחים של מנהל מחלקת רישוי עסקים, העלתה כי כ-80% מהעסקים (פרטו) ללא רישיון עסק שייכים ל-4 קבוצות עסקים, כדלהלן:

- א. עסקים בתחום המזון – 44% מהעסקים שבטיפול מחלקת רישוי עסקים הם בתחום המזון. ל- 36% מעסקים אלה אין רישיון עסק. קבוצה זו מהווה 46% מכלל העסקים ללא רישיון עסק.
- ב. עסקים בתחום הרכב והתחבורה – כ- 11% מהעסקים שבטיפול מחלקת רישוי עסקים הם בתחום הרכב והתחבורה. ל- 41% מעסקים אלה אין רישיון עסק. קבוצה זו מהווה 13.5% מכלל העסקים ללא רישיון עסק.
- ג. עסקים בתחום הבריאות והרוקחות – כ-17% מהעסקים שבטיפול מחלקת רישוי עסקים הם בתחום הבריאות והרוקחות. ל- 23% מהעסקים בתחום זה אין רישיון עסק. קבוצה זו מהווה 11.1% מסך העסקים ללא רישיון עסק.
- ד. תעשייה מלאכה כימיה ומחצבות – כ-10% מהעסקים שבטיפול מחלקת רישוי עסקים הם בקבוצה זו. ל- 38% מהעסקים בקבוצה זו אין רישיון עסק. קבוצה זו מהווה 11.1% מכלל העסקים ללא רישיון עסק.

16.4. התפלגות העסקים ללא רישיון עסק לפי תחומי רישוי

להלן הסיבות העיקריות לאי מתן רישיון עסק על פי תחומי רישוי:

- א. תכנון ובניה – נמצא כי הסיבה העיקרית לאי מתן רישיון עסק היא העדר אישור בתחום התכנון ובניה (155 עסקים שהם 44% מסך הסיבות).
- ב. משרד הבריאות – 69 עסקים מהווים 20% מכלל העסקים שאינם מקבלים רישיון עסק, אינם עומדים בדרישות משרד הבריאות.
- ג. כיבוי אש – 44 עסקים מהווים 13% מכלל העסקים ללא רישיון עסק אינם מקבלים רישיון עסק כי אינם עומדים בדרישות כיבוי אש.
- הביקורת מעירה בחומרה שמעל 100 עסקים שמהווים סכנה פוטנציאלית לציבור בתחום הבריאות ו/או בטיחות אש פועלים בעיר.
- בטבלה שלהלן מוצגים עסקים טעוני רישוי ע"פ הקבוצות והסיבות לאי אישורן לשנת 2020, כפי שדווח למשרד הפנים:

סה"כ	אחר *	כיבו	משרד הבריאות	משרד החקלאות	משרד התמ"ת	משטרת ישראל	הגנת הסביבה	תכנון ובניה	סוג העסקים ע"פ צו רישוי עסקים
38	11	10	1					16	קבוצה 1 בריאות ורוקחות
4	1						2	1	קבוצה 2 דלק ואנרגיה
12	2	1		1				8	קבוצה 3 חקלאות
167	24	10	67		1			65	קבוצה 4 מזון
9							8	1	קבוצה 5 מים ופסולת
20	6	6						8	קבוצה 6 מסחר ושונות
18	1	10	1			3		3	קבוצה 7 עינוג ציבורי
46	12	2			2	1		29	קבוצה 8 רכב ותחבורה
0									שירותי שמירה ואבטחה
38	7	5			1		1	24	קבוצה 9 תעשייה, מלאכה, כימיה ומחצבים
0									
352	64	44	69	1	4	4	11	155	סה"כ
100%	18%	13%	20%	0%	1%	1%	3%	44%	אחוז

16.5. עסקים ללא רישיון עסק בתחום עסקי מזון

כאמור, רוב העסקים ללא רישיון עסק הם בתחום עסקי המזון. ע"פ נתוני שנת 2020 (בדומה לשנים קודמות) תחום עסקי המזון הוא הדומיננטי בעסקים (44% מכלל העסקים חייבי רישוי) וכך גם שיעורם של העסקים ללא רישיון – 157 עסקים ללא רישיון (46% מכלל העסקים ללא רישיון).

הסיבות העיקריות לחוסר רישיון בתחום עסקי מזון הוא אי אישור מסיבות תכנון ובניה (65 עסקים), אי אישור משרד הבריאות (67 עסקים) ואי עמידה בדרישות כיבוי אש (10 עסקים).

נמצא כי ל 20 מסעדות/בתי קפה מתוך 40 עסקים בקטגוריה זו, אין רישיון עסק. המשמעות היא שצרכני מזון במסעדות/בתי קפה ברחבי העיר רוכשים מזון בעסקים שאינם עומדים בסטנדרטים הבריאותיים הנדרשים על כל המשתמע מכך.

הביקורת בדקה מדגמית תיעוד של- 5 עסקים ללא רישיון עסק בתחום המזון (על פי נתוני מערכת המידע). להלן הממצאים:

1) עסק יא' – עסק לממכר כריכים לתלמידי בתי ספר, שהחל לפעול בשנת 2014. העסק פועל באזור מגורים סמוך לגדר של בית ספר בשכונת הרכבת. מכירת הכריכים נעשית דרך הגדר. הוגשו שתי תביעות משפטיות והוצא צו סגירה על ידי בית משפט. בעל העסק נשפט פעמיים בגין ניהול עסק ללא רישיון ואי קיום צו סגירה. ב 23.12.2021 נצפה עדיין מוכר אוכל לתלמידים, על ידי נציגי המשטרה.

(2) **עסק יב'** – העסק בבעלות עמותה המעסיקה חוסים. העסק פועל ללא רישיון עסק. בתחילת שנת 2020 התקבלה בקשה ונערכו מספר ביקורות תברואתיות במקום. טרם תוקנו הליקויים במלואם ולא הוגשו תצהירים בעניין בטיחות אש ונגישות. מנהל מחלקת רישוי עסקים החליט לא לאכוף ולא להביא לסגירת העסק מאחר שבמתחם מועסקים אנשים עם מוגבלויות. בתאריך 3.5.2022 מחלקת רישוי עסקים שלחה לבעלי העסק מכתב התראה.

(3) **עסק יג'** – מפעל לייצור לחם ודברי מאפה, אשר קיבל רישיון לניהול עסק לצמיתות בשנת 1996 לאחר אכלוס המבנה. בשנת 2008 ניתן לעסק רישיון נוסף לצמיתות הכולל פריטים נוספים – אחסנת קמח וסולת, אריזת דברי מאפה, תחנת תדלוק פנימית. בשנת 2016 נבנו בשטח המפעל מבנים נוספים, ובעלי העסק הגישו לעירייה בקשות חדשות לקבלת היתרי בניה ורישיון לניהול עסק בהתאם למצב בניה החדש. בתחילת ההליך הבקשה סורבה ע"י גורמים בהנדסה, אך אושרה ע"י גורמי רישוי אחרים. בשנת 2019 כאשר נכנסה לתוקף רפורמה בחוק רישוי עסקים (תיקון 34) החליטו בהנדסה לאשר את הרישיון לתקופה של שנתיים בתנאי השלמת הליך רישוי הבניה. נערכה בעסק ביקורת של מכבי אש ולא ניתן אישור כיבוי אש. כאשר התקבל אישור כב"א בשנת 2021, פג תוקפו של אישור מהנדס רישוי, והבקשה הועברה להתייחסות של אגף הנדסה ולחידוש האישור. עד היום לא התקבלה החלטת מהנדס רישוי של העירייה, האם ניתן להוציא לעסק רישיון מבחינה תכנונית. העסק פועל כעת ללא רישיון לניהול עסק.

(4) **עסק יד' - לעסק רישיון עסק תקף עד שנת 2029. אשר הונפק ב 5.1.2020.** נשלחו התראות משרד הבריאות במסגרת חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), 2015. יצוין כי בקובץ שהופק מהמערכת היה רשום שרישיון העסק בתוקף עד 17.2.2020 למרות שהתוקף עד שנת 2029, לכן העסק עלה במדגם של הביקורת.

(5) **עסק טו'** – העסק פועל למרות שהוצא צו סגירה למאפיה. הוגש כתב אישום בגין אי קיום צו במאי 2021. (מספר תיק 55127-05-21).

16.6. עסקים ללא רישיון - העינוג הציבורי

נכון למרס 2021, ל – 50% מהמתקנים בקטגוריית העסקים בתחום "עינוג ציבורי" (17 מ – 34), אין רישיון עסק, כדלהלן:

מס'	סוג	עם רישיון	ללא רישיון	סה"כ
1.	מקווה	6	1	7
2.	משחקים	3	4	7
3.	עינוג ציבורי ⁹	1	4	5
4.	קולנוע, תיאטרון	0	1	1
5.	אצטדיון, אולם ספורט	4	5	9
6.	יריד שלא במבנה קבוע	1		1
7.	אולם שמחות	1	2	3
8.	מתקן שעשועים	1		1
9.	סה"כ	17	17	34

⁹ מקום לעריכת מופעים וירידים במבנה קבע, בלא מזון.

הביקורת בחנה את העסקים הבאים: היכל התרבות (סעיף 4) ו 5 מתקני הספורט (סעיף 5) שבטבלה שלעיל:

- א. **היכל התרבות העירוני (מס' 4) – מופעל ע"י רשת המתנ"סים. נמצא כי היכל התרבות העירוני פועל ללא רישיון עסק.** לאחר ששופץ קיבל אישור זמני שפג תוקפו ב 2.2020. **כיבוי אש, לא אישר מתן רישיון עקב אי עמידה בדרישותיו ונכון ל-1 מאי 2022, אין להיכל התרבות רישיון עסק עקב אי עמידה בדרישות כיבוי אש.** כדי שהיכל התרבות יקבל רישיון עסק נדרש לפתור את הבעיה של לחץ מים שמחייב התקנת מיכל מים על הגג וזה טרם בוצע.
- ב. **אצטדיון (מס' 5) – הרישיון פג בתאריך 9.2020 וטרם חודש. קיבלו רישיון עסק ב-9.8.2021.**
- ג. **אולם ספורט ביאליק (מס' 5) – נמצא כי האולם פועל ללא רישיון עסק. נכון ל 1.5.2022 אין להם רישיון עסק – חסר אישור כיבוי אש.** מנהל אגף הספורט מסר לביקורת אישורי בדיקת מערכות כיבוי אש וחשמל בטיחות, תקן 5515 כפי שנמסר לרשות הכבאות; בתקופת ה"קורונה" לא הייתה קבלת קהל ברשות הכבאות.
- ד. **אולם ספורט מדעים (מס' 5) – נמצא כי האולם פועל ללא רישיון עסק.** הרישיון פג בתאריך 7.20. נכון ל 1.5.2022 אין רישיון עסק – חסר אישור כיבוי אש. מנהל מחלקת הספורט מסר לביקורת כי נמסרו כל המסמכים לרשות הכיבוי והסיבה להעדר רישיון עסק היא שברשות הכבאות לא הייתה קבלת קהל בעת ה"קורונה".
- ה. **מגרש כדורגל בשכונת הרכבת (מס' 5) – נכון ל 1.5.2022 אין רישיון עסק – חסר אישור כיבוי אש.** מנהל אגף הספורט מסר לביקורת כי מגרש הכדורגל שכונת הרכבת אינו טעון רישוי מאחר ואין בו מקומות ישיבה לקהל. הביקורת מעירה שבמידה שמגרש הספורט אינו מחויב ברישיון עסק, על מנהל מחלקת רישוי עסקים – לסגור את העסק במערכת.
- ו. **אולם ספורט בשכונת הרכבת (5) – מופעל ע"י רשת המתנסים. נמצא כי האולם פועל ללא רישיון עסק.** רישיון עסק פג בתאריך 7.2019 ונכון ל 1.5.2022 אין רישיון עסק מאחר שחסר אישור כיבוי אש. מנהל רשת המתנ"סים מסר לביקורת כי המבנה נשרף בפרעות מאי 2021 ונדרש שיקום יסודי של הקומה השנייה. לא ניתן להוציא רישיון עסק עד תום השיפוץ (באחריות העירייה).

הביקורת רואה בחומרה שהעירייה ורשת המתנ"סים מפעילים מגרשי ספורט, אולמות ספורט והיכל תרבות מבלי שיש להם רישיון עסק, תוך סיכון הציבור (העדר אישור כיבוי אש). על העירייה להקפיד הקפדה יתרה עם "עסקים" של העירייה ושל רשת המתנ"סים של לוד.

16.7 עסקים ללא רישיון עסק בשל חריגות תכנון ובניה

הסיבה המרכזית לאי מתן רישיון עסק זה נושא התכנון והבניה. בשנת 2020 מתוך 352 עסקים שהתנהלו כאמור, ללא רישיון עסק, ל- 155 (44%) לא ניתן רישיון בין היתר בשל חריגות בתחום התכנון והבניה. במסגרת תהליך בדיקה ואישור רישיון העסק, מחלקת רישוי עסקים מעבירה לאגף רישוי ופיקוח במנהל הנדסה עותק מודפס של בקשת רישיון עסק. מפקח בניה מבקר במקום ובדוק האם קיימת התאמה להיתר

הבניה ולשימוש. ממצאי הבדיקה נרשמים בדוח שמועבר למהנדסת העיר אשר ממליצה האם לאשר את הבקשה לרישיון העסק מבחינת תכנון ובניה או לדחותה.
לבקשת הביקורת הועברה רשימה של 91 עסקים מתוך מערכת המידע שלא אושרו ע"י אגף ההנדסה. הסיבות העיקריות לדחייה הינן:

- א. בניה ללא היתר
- ב. תוספת בניה ללא היתר
- ג. חריגות בניה
- ד. לא בהתאם ליעוד (משרדים לדוגמה)
- ה. ללא היתר במקום מגורים
- ו. הוקם בשטח חקלאי

הפער בין מספר העסקים ללא רישיון עסק כפי שאותרו באופן ידני על ידי מנהל המחלקה - 155 לבין 91 עסקים ללא אישור תכנון בניה כפי שרשום במערכת המידע כנראה נובע מאי עדכניות הנתונים במערכת המידע.

מאחר שנושא התכנון והבניה מהווה מכשול מרכזי למתן רישיון עסק, יועץ רישוי עסקים הכין נוהל אשר אמור לתרום לטיפול בנושא. נוהל זה לא אושר וממילא התייטר עם תיקון 34 לחוק רישוי עסקים. בתיקון 34 (סעיף 8 א 1) ניתק המחוקק את הקשר המוחלט בין קיום מלא של דיני התכנון והבניה ובין עמידה בדרישות חוק רישוי עסקים. המחוקק קבע כי ניתן לתת רישיון עסק גם אם בעסק קיימת חריגה מהוראות חוק התכנון והבניה שאינה מהותית, ואינה פוגעת בתכלית לשמה חוק התכנון והבניה. כך גם ניתן למהנדס הוועדה המקומית שיקול דעת נרחב לקבוע האם חריגת הבניה בעסק הינה מהותית, והכל בכפוף להוראות בחוק.

בניגוד לכוונות החוק, ממלאת מקום מהנדסת העיר בעת הביקורת (כיום מהנדסת העיר) מסרה לביקורת שתיקון 34 צמצם עוד יותר את הגמישות של העירייה במתן רישיון עסק מסיבות תכנון ובניה – בעצם החמיר את המצב בעיריית לוד במקום להקל.

הביקורת מעירה כי מאז כניסת תיקון 34, בעירייה לא בוצעה עבודה מקיפה לבחינת כלל העסקים שאינם מקבלים רישיון עסק עקב סיבת "תכנון ובניה".

המלצות:

- לבצע עבודת מטה מערכתית לצורך הורדת שיעור העסקים בעיר ללא רישיון עסק.
- במסגרת תכנית עבודה לצמצום שיעור העסקים ללא רישיון עסק, רצוי להתמקד, על פי סדר עדיפות בתחומי הרישוי הבאים שהם הגורמים המרכזיים לאי מתן רישיון: תכנון ובניה, בריאות וכיבוי אש.
- במסגרת תכנית זו, לעשות מאמץ לצמצם את מספר עסקי המזון שפועלים ללא רישיון עסק.
- במסגרת העבודה להורדת שיעור העסקים ללא רישיון בעיר, מומלץ לקיים דיון בראשות מנכ"ל העירייה על אופן התמודדות עם מספר העסקים הגדול שאינם מקבלים רישיון עסק בעקבות נושא התכנון והבניה ובנוגע למדיניות האישור בשלב הביניים עד למימוש תכנית ההתחדשות.

- לטפל בעסקים בעלי רישיון עסק שבמסגרת ביקורות בעסק מתגלה שהם אינם עומדים בתנאי רישיון עסק, לרבות שלילת הרישיון במידת הצורך.
- להקפיד הקפדה יתרה על קיום רישיון עסק ל"עסקים" שבאחריות העירייה ורשת המתנ"סים של העירייה.

17. היתר להעמיד כסאות ושולחנות וסגירה עונתית

להעמדת שולחנות, כסאות או כל ציוד אחר (מכונות ליצור מזון, סככות לדוגמה) על המדרכה משמעות על איכות החיים של התושבים.

קיימת התייחסות לנושא "העמדת שולחנות וכסאות" בחוק עזר עירוני (שימור רחובות) תשל"ו 1976:

3 (א) ראש העירייה, לאחר התייעצות עם קצין משטרה, רשאי לתת היתר להעמיד במדרכה כסאות ושולחנות לצרכי מסעדה, מזנון, בר או בית קפה וכיוצא בזה, מאזניים אוטומטיות, מכונות לייצור גלידה או למכירת מיצים, או כל מכונה אחרת; היתר לפי סעיף זה, רשאי ראש העירייה לתיתו, לסרב לתיתו, להתלותו או לבטלו, לכלול בו תנאים, להוסיף עליהם, לגרוע מהם, לשנותם או לבטלם.

(ב) בעד מתן היתר לפי סעיף קטן (א) ישולמו לקופת העירייה אגרות כמפורט בתוספת.

(ג) היתר שניתן לפי סעיף זה יפקע ביום 31 בדצמבר שלאחר תאריך נתינתו אם לא צוין בו תאריך מוקדם יותר.

מתן רישיון להעמדת שולחנות וכסאות על מדרכה ורישיון לסגירה עונתית הינם באחריות מחלקת רישוי עסקים.

ב"מדריך לרישיון עסק" של העירייה כתוב: "בקשה להיתר תוגש במח' רישוי עסקים בצירוף תרשים ב-2 העתקים עם פירוט מידות השטח. התרשים יכלול את השטח עד לכביש ויציג את המכשולים והעצמים המצויים בו. ההיתר יוצא לאחר הבדיקות בשטח. ההיתר טעון תשלום אגרה שתחושב בהתאם למספר השולחנות שיאושר".

נמצא כי העירייה לא קבעה מדיניות בנושא הוצאת כסאות ושולחנות ע"י עסקים בעיר וכי מחלקת רישוי עסקים כמעט שאינה מטפלת בכך.

העדר טיפול בנושא הוצאת כסאות ושולחנות ע"י עסקים בעיר ואי הקפדה ודרישה לקבלת רישיונות להעמדת כסאות ושולחנות, אינם מאפשרים לאכוף את חוק העזר בנושא שהמשמעות היא פגיעה באיכות החיים של התושבים.

בשנת 2020 – 4 עסקים בלבד הוציאו היתר להוצאת שולחנות וכסאות ובשנת 2021 רק עסק אחד (נכון לסוף ספטמבר 2021). לדברי מנהל מחלקת רישוי עסקים, בשנת 2015 30 עסקים הוציאו היתר להוצאת

שולחנות וכסאות. הוא מסר לביקורת שהסיבה לירידה במספר הבקשות להיתרים היא שבשנת 2015 הפיקוח העירוני אכף את הנושא, אך מאז שהופסקה האכיפה של היתרי הוצאת שולחנות וכסאות, עסקים

כבר לא מגישים בקשות לרישיון ומוציאים את השולחנות והכיסאות למדרכה ללא היתר.

כאמור, גם בנושא סגירה עונתית בעירייה לא קיימת מדיניות; בנוסף אין חוק עזר בנושא.

המלצה:

- יש להקפיד על מתן היתרים להוצאת שולחנות וכסאות ולבצע אכיפה כנגד עסקים שמוציאים שולחנות וכסאות ללא היתר.

18. אכיפה מנהלית ומשפטית**18.1. כללי**

כשעסק המחויב ברישיון עסק ממשיך לפעול למרות שאינו מקבל רישיון עסק, יש לבצע אכיפה משפטית על ידי הגשת תביעה בבית משפט. בנוסף, ישנם מקרים בהם עקב הפרות חמורות של העסק, אשר מסכנות את הציבור, ראש העיר מורה על סגירה מנהלית. הטבלה שלהלן מציגה את נתוני אכיפת רישוי עסקים לשנים 2016 – 2021 כפי שדווחו למשרד הפנים על ידי העירייה:

מס"ד	צעדי האכיפה	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1	מספר תביעות משפטיות שהוגשו כנגד עסקים שפעלו ללא רישיון	30	32	22	28	7	30
2	מספר עסקים שנסגרו בעקבות צו סגירה של ראש הרשות המקומית	5	10	12	7	15	1

18.2. אכיפה מנהלית

צו סגירה מנהלי בחתימת מנכ"ל העירייה מוצא לפרק זמן של חודש על פי דרישות משרד הבריאות או המשטרה ונבדק תחילה ע"י הלשכה המשפטית. בשנת 2020, מרבית הצווים הוצאו לדרישת המשטרה ובשנת 2021 כולם.

מנהל המחלקה מסר לביקורת שהגידול בשנת 2020 היא בעקבות הנחיות "קורונה" בהן העסקים לא עמדו.

18.3. אכיפה משפטית

כדי שהלשכה המשפטית תוכל לטפל בעסקים שפועלים ללא רישיון עסק למרות שמחויבים בכך, מחלקת רישוי עסקים נדרשת להכין "תיק חקירה". תהליך הכנת התיק כולל, בין היתר, עריכת מספר ביקורים/ביקורות בבית העסק לצורך איסוף מידע על ניהול העסק ללא רישיון ותיעודו, זימון בעל העסק ל"שימוע" במחלקת רישוי עסקים ותיעודו. לאחר השלמתו, "תיק חקירה" מועבר לתובע העירוני כדי שיבחן הגשת תביעה כנגד העסק לבית משפט.

סגנית היועץ המשפטי מסרה לביקורת כי בין השנים 2016 – 2020 הוגשו על ידי מחלקת רישוי עסקים 119 תיקי חקירה (כ-25 במוצע לשנה), מתוכם 19 עדיין מתנהלים נכון לתחילת שנת 2021. לדברי הלשכה המשפטית, החומר שמועבר אליה ממחלקת רישוי עסקים מוגש בצורה מקצועית מאוד ותיקי החקירה איכותיים.

בפברואר 2021 מנהל מחלקת רישוי עסקים מסר לביקורת רשימת העסקים שבגינם הועברו תיקים לתביעה העירונית כדי שתבוצע כנגדם אכיפה משפטית. בין השנים 2018 – 2020 הועברו לתביעה העירונית 59 תיקים.

הטבלה שלהלן מפרטת את התיקים שהוכנו והוגשו בפילוח לשנים וסטטוס התיקים:

מס'	סטטוס	2018	2019	2020	סה"כ
1.	בתהליך תביעה	2	5	6	13
2.	בית העסק נסגר	8	10		18
3.	בית העסק קיבל רישיון	5	10	3	18
4.	אחר	7	3		10
5.	סה"כ	22	28	9	59

להלן הערות הביקורת לנתונים שהוצגו בטבלה הנ"ל:

- א. הנתונים אודות התיקים שהועברו ללשכה המשפטית התקבלו מרשימות ידניות שהוכנו ע"י מנהל המחלקה ולא ממערכת המידע.
 - ב. מספר "תיקי חקירה" שהועברו לתביעה העירונית קטן ביותר ביחס למספר הגדול של עסקים ללא רישיון (341), במוצע הועברו לתביעה 25 תיקים לשנה המהווים כ-6% בלבד מכלל העסקים ללא רישיון.
 - ג. 13 עסקים מתוך 22 עסקים שטופלו על ידי התביעה העירונית בשנת 2018, המהווים כ-59%, נסגרו/הוציאו רישיון עסק ו-20 מתוך 28 עסקים המהווים 71%, נסגרו/הוציאו רישיון עסק בשנת 2019 (נכון למועד הביקורת).
 - ד. 10 עסקים מתוך 50 שטופלו על ידי התביעה העירונית בשנים 2018 ו-2019 המהווים כ-20%, מפרים את החלטת בית המשפט אשר הוציא צו סגירה לעסק, או שבעלי העסקים והעבירו את הבעלות למישהו אחר.
 - ה. מניתוח 10 המקרים בסטאטוס "אחר" בטבלה שלעיל ומהסבר מנהל המחלקה עולה כדלהלן:
 - 1) ב - 6 מקרים הוטל קנס והבעלות הועברה לגורם אחר.
 - 2) ב - 4 מקרים הוצא צו סגירה ע"פ החלטת בית המשפט והעסק לא נסגר או שאין למחלקת רישוי עסקים מידע לגבם.
- לדברי מנהל המחלקה, אין ביכולת כוח האדם הקיים במחלקה לתת מענה ראוי לטיפול בנושא. נכון לתחילת שנת 2021, היו במחלקת רישוי עסקים 10 עסקים שנאסף לגביהם די חומר כדי להעביר את הטיפול בהם ללשכה המשפטית להגשת כתבי אישום, אך למנהל המחלקה לא היה את הזמן להשלמת "תיקי חקירה".
- הלשכה המשפטית מסרה לביקורת שבמידה שיועברו לה תיקי חקירה נוספים ביכולתה לטפל בהם.

המלצה:

- במסגרת תכנית העבודה של מחלקת רישוי עסקים לשנים הבאות, להגדיל באופן משמעותי את מספר תיקי החקירה שנמסרים על ידי המחלקה לתביעה העירונית.

19. סיכום

הביקורת בדקה את אופן הטיפול בנושא רישוי עסקים על ידי העירייה ומצאה כי הטיפול בנושא **אינו**

מספיק אפקטיבי:

- בעירייה לא נקבעה מדיניות בתחומים חשובים כגון: סגירה עונתית והוצאת שולחנות וכסאות.
 - לעירייה אין נהלי עבודה כתובים בנושא רישוי עסקים.
 - המידע אודות רישוי עסקים באתר האינטרנט של העירייה אינו מעודכן ואינו ידידותי למשתמש.
 - המידע אודות העסקים טעוני הרישוי שבמערכת המידע אינו עדכני ולכן לא ניתן להסתמך עליו; כתוצאה מכך נדרשת עבודה יזנית רבה.
 - המבנה הארגוני וכוח האדם בנושא רישוי עסקים אינם תומכים בצרכי הטיפול ברישיונות עסק. כמו כן בשנים האחרונות היו מספר שינויים בכפופות המחלקה.
 - למחלקה קיימת תכנית עבודה מפורטת אך היא אינה כוללת הנחות יסוד ומשימות פיתוח.
 - מאז כניסת תיקון 34 לחוק רישוי עסקים, בעירייה לא בוצעה עבודה לבחינת משמעויות התיקון.
 - נמצא כי למחלקת רישוי עסקים אין תוכנית שנתית מוסדרת בנושא ביקורות בעסקים ואין הקפדה על ביקורות חוזרות.
 - מספר תיקי החקירה שמחלקת רישוי עסקים מכינה ומעבירה לתביעה העירונית היא קטנה מאוד ביחס למספר העסקים שפועלים לאורך זמן ללא רישיון עסק.
 - נמצא כי אופן סיווג הפניות בנושא רישוי עסקים במוקד העירוני אינו מספיק ברור.
 - בעת הביקורת לא הונהג "שולחן עגול" של מחלקת רישוי עסקים עם נותני הרישוי השונים והלשכה המשפטית.
- כתוצאה מחוסר האפקטיביות:
- כמעט לא נעשה שימוש בחו"ד מקדימה ע"י בעלי עסקים שמעוניינים להוציא רישיון עסק, למרות שזה עשוי לחסוך להם כסף רב.
 - בעיר ישנם עסקים רבים שפועלים ללא רישיון עסק ואינם מנוהלים על ידי מחלקת רישוי עסקים.
 - בעירייה לא מצליחים להגיע ליעד של 25% עסקים ללא רישיון עסק (בשנת 2021 השיעור עמד על 32%).
 - בעיר פועלים כ- 100 עסקי מזון ללא רישיון עסק, דבר שמסכן את הציבור.
 - מבין העסקים שפועלים ללא רישיון עסק, ישנם "עסקים" השייכים לעירייה.
- בנוסף, נמצא כי לעיתים ניתן רישיון זמני לעסק שהוא קבוע ונמצא מקרה שניתן לעסק בתחום ההסעות רישיון רוכלות למרות שלא מדובר ברוכל.

ד - נספח – התייחסות מנהל מחלקת רישוי עסקים לטיטות הדוד

בס"ד



עיריית לוד
MUNICIPALITY OF LOD

בית העירייה

בר כוכבא 2 ת.ד. 401 לוד 7122302
2 Bar Kochva, P.O.B 401 Lod
7122302

דוא"ל: / Mail:

borist@lod.muni.il

טלפון: 08-9279930
פקס: 08-9279726

כתובתנו באינטרנט:
www.lod.muni.il



לוד

ראש העיר:
עדי יאירוביט

שנת הקמה:
ה'תש"ח-15 לפנה"ס

מקור השם:

ניכרת לראשונה כאחת מערי כנען שנכבשו על ידי החיילים השלישי (1501 - 1447 לפני ספירת הנצרים). שוחררה על ידי גודר שנתו 89 של עזרל, במהלך "מבצע דני", ביום ה' בחמשה עשר (11.7.1948)

שטח שיפוט:
כ-13,000 דונם

מיקום:
במרכז שפלת החוף, בצמת דרכים בין ת"א לירושלים.

אוכלוסייה:
כ-77,000 תושבים

למלה של העיר צייד ע"י זאב פבונר. הסמל מתאר את אפיה הרחשתי, על רקע החלמים המסמלים את סביבתה החקלאית של העיר. מתחת לשער רחב הפתוח בפני באיה, שובצו המילים: "ישבו בנים לגבולם" (מתוך ירמיהו לא, 16) ואכן יצתה העיר, ורבים מן העולים אשר עברו לארץ ישראל, קבעו בה את בתים ומצאו בה את פרנסתם.

המחלקה לרישוי עסקים

15 יוני, 2022

לכבוד:

מר משה מימון
מבקר העירייה

שלום רב,

הנדון: התייחסות לטיטות דוד"ח מבקר העירייה בנושא רישוי עסקים

ברצוני להודות לביקורת, אשר בדקה את נושא רישוי עסקים בעיריית לוד בצורה מעמיקה ומקצועית. להלן התייחסותי לממצאי הביקורת:

1. מחלקת רישוי עסקים פועלת בהתאם לדרישות חוק רישוי עסקים, 1968, צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), 2013 ותקנות רישוי עסקים (הודאות כלליות), 2000. מסמכי חקיקה אלה משקפים במלואם את כל הליכי הרישוי, ברם עוסקים עובדי המחלקה, וכל ניסיון לקצר או להשלים את נוסח החוק מהווה פרשנות שרירותית של חקיקה, אשר עלולה לגרום להפרת החוק, לכן לא נכתבו עד היום נהלי עבודה נוספים בהליכי רישוי עסקים לעובדי המחלקה. העובדים ממלאים את תפקידם בהתאם לדרישות מרכזי כוח אדם, אשר הם קיבלו בעת קליטתם לעבודה בעיריית לוד, ובהתאם להוראות מנהל המחלקה.

2. מפרט אחיד ומדיניות העירייה בנושא רישוי עסקים פורסמו באתר אינטרנט עירוני בהתאם להחלטת הממשלה בשנת 2019. כעת נוסח המפרט אושר ע"י ממונה על רישוי עסקים במחוז מרכז משרד הפנים. בהתאם לתיקון מס' 36 לחוק רישוי עסקים, 2021 עיריית לוד חייבת לפרסם את המפרט לצורך קבלת הערות הציבור ולאתר מכן להעביר אותו לאישור מועצת העיר. בנוסף, מחלקת רישוי עסקים בסיוע של היועץ המשפטי מכינה מסמך "מדיניות העירייה בתחום אכיפת חוק רישוי עסקים", אשר נמצא בשלב מתקדם להגשה וקבלת אישור הנהלת העירייה.

3. מבנה ארגוני ומיקומה של מחלקת רישוי עסקים בו נקבעו ע"י הנהלת העירייה, ותקן כוח האדם הקיים תואם את מצב וכמות העסקים טעוני הרישוי בלוד. חשוב לציין, כי למרות שהעיר גדלה ונפתחים בלוד מדי יום עסקים חדשים, התקבלו לאחרונה בממשלה מספר תיקונים של צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), 2013 לפיהם סוגים שונים של עסקים לא יידרשו יותר בקבלת רישיון עסק וימחקו מהצו. יחד עם זאת ולאור ממצאי הביקורת מתבקשים ונדרשים שינויים במבנה הארגוני, זאת על מנת שנוכל לשפר את השרות שאנו במחלקה חייבים לספק לציבור בעלי העסקים ולחושבי העיר. בין האפשרויות המשוערות הנני ממליץ להקים אגף חדש ובו לרכז את כל הכוחות המטפלים בתחום הרישוי, קידום, פיקוח ואכיפה בעסקים. בין היתר האגף יכלול מדורים הבאים: רישוי עסקים, קידום עסקים, היחידה לאיכות הסביבה, שלוט עסקים, שירות וטרינרי ויחידת פיקוח ואכיפה בעסקים לרבות פיקוח תברואתי. במצב הנוכחי רוב היחידות אלה הקיימות אכן פועלות לפי התקן, אלא אין ביניהן תיאום מלא, איחוד המטרות ואין יד המכוונת.

4. מחלקת רישוי עסקים הינה מחלקה מגיבה ופעילותה כעיקרון תלויה במדדים הבאים: כמות עסקים טעוני רישוי בעיר, אשר נפתחים ומגוישים בקשות לקבלת רישיון עסק, אופי שיתוף הפעולה בהליכי רישוי בין העירייה ובין בעלי עסקים, סיכון לבריאות או שלום הציבור הנובע מהפעלת עסק זה או אחר ללא רישיון לניהול עסק. לפיכך, תוכניות העבודה, אשר מכינים עובדי המחלקה, מציגות את המדדים הכלליים בלבד

לוד - פסיפס של תרבויות

המחלקה לרישוי עסקים

ומטרת מתוכננת לביצוע במועד התוכנית. כל שאר פעולות העובדים תלויות מכמות הבקשות, הליכי רישוי ואכיפה הנמצאים בטיפול יום יומי במחלקה, ותכנון מוקדם לפעילויות אלו הוא בעייתי.

5. ועדת רישוי עסקים בראשות מנכ"ל העירייה חידשה את פעילות לאחרונה, ובהתאם להחלטת התעדה רכות רישוי עסקים הבינה רשימת עסקים לצורך בחינת הליכי רישוי דיפרנציאליים לסוגים שונים של עסקים. כמו כן, התחלנו בדיקה כללית של תיקי רישוי הנמצאים במאגר נתונים בתוכנת מחשב "רמה" ע"מ לצמצם את כמות התיקים, אשר לא קיימים או נסגרו או נמחקו מצד רישוי עסקים בהתאם לרפורמה. בנוסף, כתוצאה מהחלטת הועדה, הוסמך גורם נוסף לבדיקת תוכניות העסקים באגף הנדסה, זאת במטרה להאיץ בהליך בדיקת מצב תכנוני ותוכנית העסקים. חשוב לציין שמחלקת רישוי עסקים עובדת בשיתוף פעולה מלא עם גורמי רישוי שונים. תברואנית המחלקה משתתפת בסיוורים משותפים עם נציגי משרד הבריאות והשירות הוטרינרי, פקח המחלקה נפגש עם נציגי משטרה ומקבל סיוע לפי הצורך מפקחים של שיטור עירוני, רכות רישוי עסקים שומרת על קשר עם גורמי רישוי נוספים כגון יחידה ומשרד להגנת הסביבה, שרות המזון, משרד העבודה, אגף הספורט, אגף הנדסה. כמובן הח"מ מרכז ומביים את סינכרוניות פעולות העובדים.

6. הביקורת בדקה את הליכי רישוי שונים, אשר מבצעים עובדי המחלקה, וכן היתר נמצאו אי דיוקים שונים ברישומים קיימים בתוכנת מחשב "רמה". חשוב לציין, כי מחלקת רישוי עסקים פעלה שנים רבות ללא רכות רישוי. העובדת החדשה - אדרי אתי, התקבלה לעבודה במחלקה בתחילת השנה וכעת מסיימת לימודים בקורס בסיסי של רישוי עסקים. רכות הרישוי עוסקת בקבלת קהל, בקשות לרישיון עסק, הכנת טפסים ותצהירים לבעלי עסקים, שליחת הפניות לנותני האישור, סריקת מסמכי הגשה לתיקי הרישוי בתוכנת רמה ועורכת שיחות טלפון עם בעלי עסקים בעניין תזכורות להגשת מסמכים/אישורים חסרים ועוד. בזכותה של רכות רישוי רוב הליקויים ברישומי החוכנה כבר תוקנו או בשלב סיום התיקון. כמו כן, בעת העברת משרדי המחלקה לבניין העירייה החדש נשלחו לארכיון כ- 50 קרטונים עם תיקי גניזה.

7. הביקורת הדגישה בין היתר שבמחלקת רישוי עסקים קיימים רישומים רבים, אשר במקביל לתוכנת מחשב רמה נערכים באופן ידני. אכן בשנת 2002 מחלקת רישוי עסקים התחילה להשתמש בתוכנת מחשב בשם "אוטומציה", ולאחר מספר שנים של שימוש מוצלח והכנת מאגרי נתונים מסודרים בתוכנת, עיריית לוד החליטה לפרסם מכרז חדש בנושא מחשוב, בכך נאלצנו לעבור לשימוש בתוכנה החדשה, אלא במעבר מוצאנו, כי רוב הנתונים לא נשמרו, ולצערנו, התרגיל חזר בעוד מספר שנים, כאשר תוכנת רישוי עסקים "מטרופולינט" הוחלפה לתוכנת "רמה". מאז ליתר ביטחון ועל מנת שנוכל להכין בסוף שנת הפעולות דו"ח סטטיסטי תיקני המשקף את מדדי רישוי עסקים אמיתיים, הח"מ מנהל במקביל רישומים בכתב יד.

מנכ"ל רב,
בוליס סמין
מנהל מחלקת רישוי עסקים

העתק: מר אהרון אטיאס, מנכ"ל העירייה
מר דני כהן, סגן מנהל אגף ממונה על רישוי עסקים

לוד - פסיפס של תרבויות



עיריית לוד
MUNICIPALITY OF LOD

בית העירייה

בר סוכבא 2 ת.ד. 401 לוד 7122302
2 Bar Kochva, P.O.B 401 Lod
7122302

דוא"ל: / Mail:
borist@lod.muni.il

טלפון: 08-9279930
פקס: 08-9279726

כתובתנו באינטרנט:
www.lod.muni.il



לוד

ראש העיר:
ע' דיאור רביבו

שנת הקמת:
המאה ה-15 לפנה"ס

מקור השם:
נוכח לראשונה ככח מערי
כנען שנכבש ע"י החותמים
השלישי (1501 - 1447 לפני
ספירת הנפחים).
שחזרה ע"י גוד קמנדו 89
של צה"ל, במהלך "מבצע
דני", ביום ה' בחמה הש"ח
(11.7.1948)

שטח שיפוט:
כ-13,000 דונם

מיקום:
במרכז שפלת החוף, באמת
הרכים בין ת"א לירושלים.

אוכלוסייה:
כ-77,000 תושבים

סמלה של העיר צויר ע"י זאב
פכורי. הסמל מתאר את
אופייה החרישתי, על רקע
התלמים המסמלים את
סביבתה החקלאית של העיר.
מתחת לשער רחב הפתוח
בפני באיה, שובע המילים:
"ושבו בנים לגבולם" (מתוך
ירמיה ל"א, 16)
ואכן אכזה העיר, ורבים מן
העולים אשר שבו לארץ
ישראל, קבעו בה את ביתם
ומצאו בה את פריסתם.

פיקוח ואכיפה עירונית

תוכן העניינים

65.....	פרק א- מבוא.....
70	פרק ב' – תמצית הממצאים.....
75	פרק ג' - פירוט הממצאים.....
75	1. מדיניות בנושא אכיפה ורישום דוחות.....
76	2. נהלי עבודה.....
76.....	2.1 נהלים במחלקת שיטור עירוני.....
77.....	2.2 נהלים משותפים לפקחים עירוניים ומסיעים.....
79	3. מערכות מידע.....
80.....	3.1 אתר העירוני.....
80	4. תכנית עבודה.....
81	5. חוקי עזר עירוניים.....
83.....	6. ארגון וכוח אדם.....
83.....	6.1 מבנה ארגוני.....
84.....	6.2 איוש תקן מנהל מחלקת פיקוח.....
84.....	6.3 תקן לעומת מצבה פקחים.....
85.....	6.4 תקן מול מצבה שפקחים מסייעים.....
85.....	6.5 תקן מול מצבה פקחים עירוניים.....
86.....	6.6 פקחי חנייה.....
86.....	6.7 פקוח על רכבים נטושים.....
85.....	6.8 בחינת הקף פיקוח העירוני הנדרש.....
87.....	6.9 סבב בין פקחים.....
87	7. פיקוח ובקרה על עבודת הפקחים.....
86.....	7.1 פקחים עירוניים ופקחי חנייה.....
88.....	7.2 פקחים מסייעים.....
89	8. הדרכות עובדים.....
89	9. דוחות פיקוח עירוני.....
92.....	9.1 ניתוח עבודת פקחים.....
93	10. פיקוח על החניה.....
93.....	10.1 כללי.....
95.....	10.2 תווי חנייה.....
98.....	10.3 ניתוח עבודת פקחים.....
100.....	11. התראות.....
102	12. הטיפול בדוחות.....

103.....	12.1 דוחות חנייה שלא ניתן לאתר בעלי ר
103	13. גביית קנסות.....
103.....	13.1 תהליך גביית קנסות.....
105.....	13.2 דוחות בהליכי גבייה מנהלית.....
108.....	13.3 עיקולי בנק.....
108.....	13.4 דוחות מצב אכיפה.....
108.....	13.5 העדר גבייה משפטית.....
109	14. עבודת התביעה העירונית.....
109.....	14.1 כללי.....
109.....	14.2 ביטוח דוחות.....
112.....	14.3 התיישנות דוחות.....
115	15. רכבים נטושים ופינוי גרוטאות
115.....	15.1 כללי.....
115.....	15.2 פתיחת קריאה על רכב נטוש.....
116.....	15.3 תהליך טיפול ומעקב אחר רכב נטוש.....
117.....	15.4 גרירת רכבים נטושים לחניון.....
118.....	15.5 טיפול בגרוטאות רכב.....
118	16. הסכמי התקשרות.....
118.....	16.1 הסכם תקשורת עם מלגם.....
119.....	16.2 הסכם תקשורת עם משרד הפנים.....
120.....	16.3 דוח ביקורת משרד הפנים.....
121.....	16.4 הסכם תקשורת עם חברת גרירה.....
122	17. טיפול בקריאות מוקד
122.....	17.1 כללי.....
123.....	17.2 אמנת שירות וזמני תקן.....
126.....	17.3 פירוט אופן טיפול בפניות.....
128	18. מגבלות מערכת המוקד העירוני
128.....	18.1 הגבלת גישה לאפליקציה.....
128.....	18.2 דוחות בקרה על תפוקת עובדים.....
129.....	18.3 פערים בין נתוני המערכת לאפליקציה.....
133	נספח א' – סל העבירות של יחידת האכיפה.....

פרק א' - מבוא

1. רקע כללי

בהתאם לסעיף 249 (29) לפקודת העיריות נדרשת העירייה "לעשות בדרך כלל, כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העירייה, בריאות הציבור והביטחון..." ו"להסדיר עניינים של שמירה, אבטחה וסדר ציבורי בתחומה..." .

לצורך כך, התקינה העירייה חוקי עזר עירוניים אשר אמורים להיות נאכפים באמצעות יחידות הפיקוח העירוניות שתחת אגף הביטחון בעירייה במטרה לשמור על ביטחונם, בטיחותם ורווחתם של תושבי העיר והמבקרים בה.

בשנת 2011 נחקק החוק "לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), תשע"א-2011" (להלן: "חוק לייעול האכיפה") שמטרתו, יעול יכולת הפיקוח והאכיפה של הרשות המקומית בעבירות שבתחום שיפוטה ולאפשר איגום משאבים עם תחנת המשטרה באופן שיכול לסייע למשטרה בפעילותה למניעת אלימות. בעקבות כך הוקם מערך אכיפה עירוני.

מערך האכיפה העירוני הוא כוח משולב הכולל כוחות שיטור ופיקוח עירוני שמטרתו להרתיע, למנוע ולאכוף עבירות בתחומי איכות החיים, אלימות והתנהגות אנטי-חברתית. תפקידו של מערך זה לממש יעדי אכיפה עירוניים ולחזק את הביטחון האישי ותחושת הביטחון של אזרחי ותושבי המדינה במרחב העירוני. ראש הרשות מוביל את המערך וקובע את המדיניות וסדר העדיפות העירונית בתיאום עם המשטרה.

תפקידו העיקריים של מערך האכיפה העירוני בין היתר, הקמת כוח ייעודי משולב, של שוטרים ופקחים, הפועל למניעת אירועי אלימות והתנהגות אנטי-חברתית במרחב המוניציפלי הפועל מתוך הכוונה משותפת לרשות המקומית ולמשטרה.

המשרד לביטחון פנים מקדם בשנים האחרונות תכנית "עיר ללא אלימות" (להלן: "תכנית על"א"). במסגרת תכנית מערכתית ורב-תחומית המכוונת להתמודד עם כלל הסוגים והמצבים של אלימות, פשיעה והתנהגות אנטי-חברתית המתרחשים ברשות מקומית. מטרתה להגביר את תחושת הביטחון האישי של התושבים באמצעות הקמת מערך מתואם ויעיל בהובלתו של ראש הרשות, אשר מחבר את כלל המאמצים האזרחיים עם כלל המאמצים המשטרתיים בנושא.

על"א משלבת בין תכניות המותאמות לרשות המקומית ולצרכיה הייחודיים לבין סל "תכניות ליבה" המופעלות בכל רשות. תכניות הליבה כוללות, בין היתר, את השיטור העירוני לצד מערך מצלמות הביטחון והמוקד הרואה. השיטור העירוני בלוד הוקם במרס 2011, והוא כולל פקחי עירייה ושוטרים, המסיירים ברחבי העיר בכלי רכב וקטנועים, המפגינים נוכחות וכולטות ופועלים מדי יום, 24 שעות ביממה. והוא אמור להגביר את נוכחות כוח האכיפה בעיר

הגדרות

"פקח עירוני"¹⁰ – עובד הרשות המקומית, שהוסמך לשמש פקח עירוני לשם פיקוח על ביצוע חוקי עזר ברשות בה מועסק ואשר עומד בקריטריונים הקבועים בחוק (העדר רישום פלילי, הכשרה מתאימה וכו').

"פקח מסייע"¹¹ – פקח עירוני אשר הוסמך על ידי מועצת הרשות המקומית לשמש כפקח מסייע לשם סיוע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות, ובלבד שהוסמך בהתאם לנדרש בחוק ייעול האכיפה לפעול במסגרת מערך האכיפה העירוני.

"מערך אכיפה ושיטור עירוני" – מערך אכיפה הכולל שוטרים ופקחים ופועל במרחב העירוני של הרשות המקומית, לצורך אכיפה של עבירות איכות חיים, אלימות ופעילויות אנטי חברתיות במטרה להקנות תחושת ביטחון גבוהה לתושבים (להלן: "מערך אכיפה").

"שיטור עירוני" – יחידה משטרתית הפועלת במערך האכיפה העירוני.

"פקח סביבתי" – עובד האחראי על פיקוח ואכיפה בתחום איכות הסביבה בתחום שיפוט הרשות המקומית מתוקף חוק רשויות מקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים)¹².

"פקח חניה" – עובד עירייה שמונה בידי ראש העירייה לפקח לעניין אכיפת הוראות חוק עזר ללוד (העמדת רכב וחנייתו), תשע"ג-2013.

בידי פקחי העירייה שהוסמכו לכך ניתנה הסמכות למסור דרישה לסילוק מפגע בהתאם לחוקי העזר העירוניים (להלן: "התראה") או לרשום הודעות תשלום קנס (ברירת משפט) בגין עבירה על חוקי עזר עירוניים (להלן: "דוח פיקוח עירוני" או "הודעת תשלום קנס" או "דוח ברירת משפט").

רגולציה

מערך האכיפה והשיטור העירוני אמון על פיקוח חוקים ותקנות, בין היתר:

- הגנה על הצומח תשי"ב 1952
- שמירה על הנקיון ואיסור העישון תש"ך 1960
- רוכלים - תשכ"ב 1962
- פתיחת בתי עסק סגירתם - תשכ"ז 1966
- עגלות - תשל"א 1971
- תברואה וסילוק מפגעים - תשל"א 1971
- רחצה בבריכות שחיה - תשל"ב 1972
- שחיטת עופות - תשל"ג 1973
- מודעות ושלטים - תש"ס 2000
- החזקת מקלטים - תשל"ו 1975
- שמירה ושיפוץ של חזית הבית - תשל"ט 1979

¹⁰ סעיף 3 לחוק ייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות מקומיות.
¹¹ סעיף 10 לחוק ייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות מקומיות.
¹² על פי קובץ הגדרת תפקידים, משרד הפנים, מינהל שלטון המקומי.

- שווקים - תשכ"א 1961
- החזקת בעלי חיים - תשמ"ח 1988
- שימור רחובות - תשל"ו 1976
- פיקוח על כלבים - התשנ"ב 1991
- חוק למניעת העישון במקומות הציבוריים - תשמ"ג 1983
- צו סדר הדין הפלילי (עבירות קנס - שמירת הניקיון), תש"ס-2000
- צו סדר הדין הפלילי (עבירות קנס - מניעת רעש), תש"ס-2000
- צו סדר הדין הפלילי (עבירות קנס - סילוק ומיחזור צמיגים), תשס"ח-2008
- צו סדר הדין הפלילי (עבירות קנס - מניעת העישון במקומות ציבוריים), תשס"ח-2007
- חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) התשנ"ד 1994
- תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (מופעים של בעלי חיים), התשס"א-2001
- תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (החזקה של עגלי חלב), התשס"ו-2006
- תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (הובלת בהמות), התשס"ו-2006
- תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (החזקה שלא לצרכים חקלאיים), התשס"ט-2009
- תקנות צער בעלי חיים (הובלת עופות), התשע"ב-2011
- קנסות מכוח צו סדר הדין הפלילי (עבירות קנס – זיהום אוויר), תשס"ח-2008
- קנסות מכוח צו סדר הדין הפלילי (עבירות קנס – פינוי יריעות פלסטיק), תשס"ד-2003
- קנסות מכוח צו סדר הדין הפלילי (עבירות קנס – זיהום אוויר מכלי רכב בדרך), תשע"ו-2016
- חוק לייעול הפיקוח והאכיפה העירוניים ברשויות המקומיות (תעבורה), תשע"ו-2016
- צו בריאות העם (נגיף קורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020
- תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש - הגבלת פעילות) התש"ף 2020
- חוק לתיקון פקודת בריאות העם (מס' 34), התש"ף-2020

יחידות הפיקוח שבאגף הביטחון

באגף הביטחון בעירייה פועלות מספר יחידות שתפקידן לשמור על הסדר הציבורי בהתאם לחוקי העזר שנקבעו (להלן: "יחידות הפיקוח"). להלן פונקציות הפיקוח באגף הביטחון:

- א. שיטור עירוני - בהתאם לחוק לייעול האכיפה הוקם מערך אכיפה עירונית – שילוב של פקחים מסייעים השייכים לעירייה ושוטרים השייכים למשטרת ישראל. הפקחים המסייעים שייכים למחלקת השיטור העירוני. להלן: "מחלקת השיטור" או "יחידת האכיפה"
- ב. פיקוח עירוני – באגף הביטחון קיימת מחלקת פיקוח עירוני (להלן: "מחלקת הפיקוח") שבמסגרתה פועלים פקחים עירוניים האמונים על אכיפת חוקי העזר העירוניים, אשר נועדו, בין היתר, לשמור על ביטחונם, בטיחותם ורווחתם של תושבי העיר והמבקרים בה. בנוסף,
- ג. פיקוח על החניה - במסגרת מחלקת החניה והתנועה (להלן: "מחלקת החניה") פועלים פקחי חניה. מחלקת החניה אמונה על אכיפת כללי החניה ברחבי העיר כפי שנקבעו בחוק העזר ללוד (העמדת רכב וחנייתו), התשע"ג-2013.

בעת הביקורת השיטור העירוני והפיקוח העירוני נוהלו בפועל על ידי מנהל מחלקת השיטור העירוני.

סל עבירות האכיפה

"סל העבירות" שהפיקוח העירוני נדרש לאכוף הוגדר בשני אופנים: במסגרת חוקי העזר העירוניים ובהסכם עם המשרד לביטחון פנים. מצ"ב **בנספח א'** פירוט של "סל העבירות" בהתאם להסכם עם המשרד לביטחון פנים. הטבלה שלהלן המפרטת את עיקרי העבירות שאותן אוכפים הפקחים העירוניים:

עיקרי העבירות על פי חוקי העזר	"סל עבירות" על פי שיטור עירוני
- מניעת מפגעים ושמירת הסדר והניקיון	- בריונות, אלימות ומשחיתנות (ונדליזם)
- העמדת רכב וחנייתו	- עבירות איכות חיים (מניעת מפגעים, שמירה על סדר וניקיון, בע"ח)
- שילוט – על גבי מתקן ציבורי	- סיוע בעבירות רישוי ובניה (לרבות שילוט)
- החזקת בעלי חיים – (צואת בעלי חיים)	- עבירות תנועה (לרבות חניה)
	- אבטחת אירועים

דוח פיקוח עירוני

הפקחים ביחידות הפיקוח רושמים דוחות פיקוח עירוני או התראות למפירי חוק, על פי העונשים שנקבעו לכל סוג העבירה, כפי שנקבע בחוקי העזר העירוניים או חוקי מדינה אחרים.

אכיפת דוחות הפיקוח

האכיפה המינהלית של דוחות פיקוח עירוניים מבוצעים באמצעות חברת מילגם בע"מ (להלן: "מילגם") אשר מועסקים על פי הסכם בין העירייה לבין מילגם.

2. מטרת הביקורת

בדיקת פעילותן והאפקטיביות של השיטור העירוני, הפיקוח העירוני והפיקוח על החניה בעיריית לוד.

3. היקף הביקורת

הביקורת התמקדה בתהליכי העבודה בתחומים הבאים: הפיקוח העירוני, השיטור העירוני והפיקוח על החניה. הדוח התמקד בשנים 2020 ו-2021 ובחנה נתונים היסטוריים אודות דוחות והתראות בין השנים 2017 – 2021.

דוח זה אינו עוסק בתהליכים ובתפקידים הקשורים לפקחים השייכים ליחידות אחרות בעירייה (כגון פקח רישוי עסקים או פקח וטרינריה) ולא בגופים ותפקידים הקשורים במשטרת ישראל ו/או בנקודת המשטרה בלוד.

4. שיטת הביקורת

במסגרת הביקורת בוצעו הפעולות הבאות:

א. הביקורת ראינה בעלי תפקידים שונים, ביניהם: מנהל מחלקת השיטור העירוני, מנהלת מחלקת החניה, האחראי על הרכבים הנטושים, התובעת העירונית, נציגת "מילגם" במחלקת החניה ומנהלת אגף משאבי אנוש.

ב. הביקורת ניתחה נתונים מהמערכות הממוחשבות בדבר התראות, דוחות החניה, דוחות הפיקוח העירוני ופניות תושבים למוקד העירוני.

ג. הביקורת סקרה מסמכים רלוונטיים שונים לרבות: הסכמים, תכניות עבודה ונהלי עבודה, נתונים בדבר גרירת כלי רכב והסכמים רלוונטיים. כמו כן, הביקורת עיינה במסמכים הרלוונטים לפעילות עובדי המחלקה, כגון: דיווחי סוף יום, טפסי רכבים נטושים לפינוי ועוד.

פרק ב' – תמצית הממצאים

הביקורת בחנה את התנהלות יחידות הפיקוח העירוניות, הפיקוח על החניה, הפיקוח העירוני, השיטור העירוני והפיקוח על רכבים נטושים. בין היתר נבחנו נהלי העבודה ומדיניות הפיקוח, עמידה בכללי הרגולציה המחייבת, היקף כוח האדם, ניהול עבודת הפקחים בשטח, תמיכת המערכות הממוחשבות בתהליכי העבודה, וקשרים עם יחידות נוספות בעירייה הרלוונטיות לתהליכי הפיקוח, כגון: התביעה העירונית, המוקד העירוני, וכד'.

להלן עיקרי הממצאים:

1. מדיניות בנושא אכיפה ורישום דוחות

העירייה לא פרסמה מדיניות ברורה ומוצהרת בנושא אכיפה על עבירות חנייה או עבירות על הוראות חוקי העזר העירוניים בכללם, ולכן מרבית התושבים אינם מכירים את המדיניות ולעיתים אינם יודעים על קיומה. כמו כן, לא נמצא תיעוד לכך שמדיניות אכיפה נדונה ואושרה בעירייה.

2. נהלי עבודה

לא נערכו נהלי עבודה המתייחסים לפעילות יחידות הפיקוח העירוניות.

3. מערכות מידע

לא מתנהל מעקב אחר הטיפול ברכבים נטושים באמצעות מערכת ממוחשבת כלשהי שמאפשרת ניהול דוחות זמנים, מעקב אחר השלבים בטיפול, התראות על המשך הטיפול הנדרש, וכד'. המעקב מבוצע באופן ידני על גבי הטפסים המונחים במשרדו של האחראי או בתיקיות נפרדות במחשב.

4. אתר האינטרנט העירוני

לחוק עזר ללוד (תברואה וסילוק מפגעים), תשל"א-1971 המפורסם באתר העירייה לא קיים קישור המאפשר לצפות בחוק העזר באופן מקוון.

5. חוקי עזר

- 3 חוקי עזר נערכו ועודכנו לפני למעלה מ-40 שנה.
- נמצא כי חוקי העזר בנושא פינוי פסולת ובנושא פינוי חפצים מיושנים מגדירים הוראות לגבי מפגעים דומים.
- לא קיים חוק עזר עירוני בנושא טיפול ברכב נטוש ופינוי גרוטאות רכב ואף לא נקבעו הנחיות ספציפיות לטיפול ברכב נטוש בחוק העזר העירוני בנושא סילוק מפגעים (חוק עזר ללוד (תברואה וסילוק מפגעים), תשל"א-1971) או בחוק העזר העירוני בנושא חניית כלי רכב (חוק עזר ללוד (העמדת רכב וחנייתו), תשע"ג-2013).

6. איוש תקן מנהל מחלקת הפיקוח העירוני

מנהל מחלקת הפיקוח על רכבים נטושים מועסק עדיין על תקן מנהל הפיקוח העירוני אף שאינו מנהל את הפיקוח העירוני. כלומר, תקן מנהל הפיקוח העירוני מאויש בתפקיד אחר מזה מספר שנים ולא בתפקיד המקורי לו הוא מיועד.

7. תקן לעומת מצבה פקחים

איוש המשרות ביחידות הפיקוח אינו בהתאם לתקנים שנקבעו ואושרו לכל יחידה. בין היתר, מתוך 23 תקנים של פקחים מסייעים מאוישים רק 20 תקנים ומתוך 15 תקנים של פקחים עירוניים מאוישים רק 7 תקנים. כמו כן, שני פקחים בלבד אמונים על אכיפת החניה בכל רחבי העיר. בעירייה לא נערכה עבודה לבחינה של צורכי העיר בנושא פיקוח בכדי לקבוע את היקף התקנים הנדרש וכמות הפקחים הרצויה לביצוע פיקוח יעיל בעיר. בין היתר, לא נמצאה לוגיקה לחלוקת הפקחים העירוניים בין מחלקת הפיקוח העירוני לבין מחלקת החניה או בין פקחים המוצבים ברובעים לבין פקחים שמסתובבים בכל העיר.

8. פיקוח על עבודת הפקחים העירוניים ופקחי החניה

- הדיווח היומי על תוצרי יום העבודה ואירועים מיוחדים מבוצע במלל חופשי ולא מובנה ואינו מחייב את הפקח לדווח על כל הנושאים.
- לא נערך פרוטוקול מהישיבות התקופתיות של ראשי הצוותים בהם נבחנות תפוקות הפקחים ולא קיימים דוחות בקרה יומיים ו/או תקופתיים על פעילות הפקחים.

9. הדרכות עובדים

- הפקחים העירוניים שאינם מחויבים בהשתלמויות שנתיות, אינם עוברים השתלמויות מעבר להכשרה הבסיסית כדי לשפר את המקצועיות שלהם.
- מידי שבוע מועברות הדרכות לכלל הפקחים במסגרת הישיבה השבועית וכן מועברים דגשים לפקחים. עם זאת, לא נמצא תיעוד להדרכות, דגשים והנחיות שמועברות לפקחים במסגרת הישיבות השבועיות.

10. דוחות פיקוח עירוני

מניתוח ההתראות והדוחות שנרשמו ע"י 19 הפקחים ב- 3 שנים (סה"כ 57 שנות פעילות במצטבר) ב- 11 מקרים בלבד פקח רשם מעל 250 דוחות בשנה. ב- 3 מקרים בלבד פקח רשם מעל 100 התראות בשנה. על אף העלייה בכמות הדוחות מידי שנה, מניתוח ההתראות והדוחות לפקחים העירוניים בלבד (פקחים- 13 ב- 17 בטבלה) עולה, כי ממוצע הדוחות השנתי לכל פקח הוא כ- 92 דוחות בשנה בלבד.

11. תווי חניה

- אישורים חריגים למתן תו חניה לבעלי רכבים שאינם תושבי העיר אינם מתויקים דרך קבע במערכת.
- לעיתים חסר תיעוד לסיבת האישור, כך שלא ניתן לדעת על סמך מה אושר התו על אף שמגיש הבקשה אינו עומד בקריטריונים המזכים קבלת תו חניה.

12. ניתוח עבודת הפקחים

- חלה ירידה בהיקף עבודת הפיקוח של כ- 31% לפקח 1 וכ- 8% לפקח 2 בין השנים 2020 ל- 2021 וכן ירידה בפעילות האכיפה בכלל.
- בחודשים האחרונים של שנת 2021 לא היו פקחי חניה ופעילות האכיפה הכוללת בעיר הצטמצמה למינימום ונעשתה על ידי הפקחים העירוניים.

13. התראות

נמצאו התראות פתוחות במשך מספר שנים. קיומן של התראות פתוחות במשך מספר שנים מעיד על העדר מעקב מוקפד אחר ביצוע הדרישה שבהתראה וסגירת ההתראה סמוך לביצועה או רישום דוח בהעדר ביצוע.

14. גביית דוחות

- נמצא כי ישנם תושבים שקיבלו מספר דוחות וטרם שילמו. נמצאו 8 תושבים שלא שילמו מעל 10 דוחות ונמצאים בהליכי גבייה מנהלית.
- נמצאו דוחות שלא שולמו מעל שנתיים וטרם הועברו להליכי אכיפה, כלומר דוחות אלה לכאורה אינם מטופלים.

15. עיקולי בנקים

לא נמצאו הליכי גבייה נוספים באמצעים משפטיים כנגד החייבים שלא שילמו את חובם לאחר ביצוע עיקולי בנק שלא הניב תפיסה של כספים בחשבונות הבנק של החייבים ותשלום הקנס.

16. דוחות על מצב אכיפה

לא קיים במערכת הגבייה דוח המאפשר לראות את השלבים השונים באכיפה שעבר הדוח.

17. העדר גביה משפטית

העירייה אינה מבצעת גביית דוחות חניה מחייבים באמצעות משרדי עו"ד חיצוניים. המשמעות היא שחוב שלא נגבה לאחר פעולות אכיפה מנהלית לא ניתן לגבות.

18. התיישנות דוחות

בשולחנה של התובעת העירונית נמצאים מספר קלסרים עם תדפיסי בקשות רבות לביטול דוח. בשל כמות הבקשות הרבות שהצטברו טרם כניסתה לתפקיד, התובעת העירונית הנוכחית נדרשה לטפל בכמות גדולה מאוד של בקשות. התובעת העירונית מסרה לביקורת כי כאשר נכנסה לתפקיד הצטבר עומס תיקי עבירות הנדרשים למענה, זאת בשל העדר כוח אדם מספיק. מאז כניסתה לתפקיד היא מתחילה לצמצם את הפערים, אולם אין באפשרותה לסיים את הטיפול בכל התיקים בזמן הנדרש ולהגיש מענה ולכן ישנם תיקים שהיא נאלצת לבטל הקנס בשל איחור בתגובה.

כמו כן, מאחר שבקשות שהגיעו אליה היו תדפיסים בשחור לבן, היה קושי לקבל החלטות בנוגע לבקשה לביטול הדוח – לדוגמה לא ניתן להבדיל האם הסימון הוא כחול-לבן או אדום לבן. הנ"ל מסביר את השיעור הגבוה של ביטולי דוחות משנת 2017.

לקראת סיום הביקורת התובעת העירונית יצאה לחופשת לידה. היועמ"ש של העירייה מסר לביקורת, כי המחליפה המיועדת טרם החלה בתפקידה, כך שבפועל אין מי שמטפל בענייני התביעה העירונית ובכלל זה טיפול בתיקי עבירות הנדרשים למענה.

19. פתיחת קריאה על רכב נטוש

לא נפתחת משימה במערכת המוקד העירוני במקרים בהם עובדי יחידת הפיקוח על הרכבים הנטושים מאתרים בעצמם רכבים נטושים. במקרים אלה, המעקב אחר הטיפול הרכבים הנטושים מבוצע במחשבו האישי של מנהל המחלקה ללא תיעוד במערכת המוקד או במערכת ממוחשבת אחרת. נמצאו שני מקרים בהם תאריך המעקב שקבע האחראי על רכבים נטושים עבר ולא צוינה ארכה לבעל הרכב, אולם הרכב לא עבר להמשך טיפול ולגרירה.

20. גרירת רכבים נטושים לחניון

מסקירת חוזה ההתקשרות עם קבלן הגרירה נמצא כי סעיף 8.ג. קובע שלאחר 60 יום מיום הגרירה, הרכב עובר לבעלות קבלן הגרירה, זאת בניגוד להוראות חוק הניקיון הקובעות כי בעל הרכב יהיה זכאי לקבל את רכבו בכל עת אלא אם כן הרכב נמכר לאחר חודשיים, אזי התמורה ממכירת הרכב תועבר לבעל הרכב (בניכוי ההוצאות שנגרמו לעירייה).

21. טיפול בגרוטאות רכב

בנוהל טיפול ברכבים נטושים וגרוטאות רכב לא הוגדרו פרמטרים ברורים לקבוע האם הרכב עומד בהגדרה לקביעת גרוטאת רכב.

22. הסכם התקשרות עם מילגם

העירייה התקשרה עם מילגם לאספקת שירותי אכיפה וגביה במשך כחודשיים וחצי ללא הסכם התקשרות בתוקף.

23. הסכם התקשרות עם המשרד לביטחון פנים

- העתק ההסכם שהועבר לעיון הביקורת אינו כולל חתימה של נציגי המשרד לביטחון פנים.
- לא נמצאו פרוטוקולים מיישבות המועצה לאכיפה עירונית בשנים 2019-2021.
- מסקירת דוח הביקורת של המשרד לביטחון פנים לשנת 2021 עולה כי ישנם ליקויים בהתנהלות העירייה, חלקן ליקויים שלא תוקנו מהביקורת בשנת 2019.

24. ביצוע משימות שאינן בסל העבירות

בחודשים מאי, יולי ויוני ביצעו משימות שאינן בסל העבירות בשיעורים של 10.8%, 18.8% ו-11.4% בכל חודש בהתאמה. על אף שבהסתכלות שנתית אין מדובר בחריגה מ-5%, העובדה שבחודשים אלה היה ריכוז גבוה של משימות שאינן במסגרת סל העבירות מהווה חריגה נקודתית שיש לתת לה התייחסות.

25. הסכם התקשרות עם חברת גרירה

לא בוצעה הארכה של הסכם ההתקשרות עם חברת הגרירה וכתוצאה מכך, העירייה המשיכה להעסיק קבלן גרירה עד למועד הביקורת ללא הסכם בתוקף.

26. טיפול בקריאות מוקד

- זמני התקן שנקבעו לטיפול בפניות למוקד העירוני לא פורסמו לציבור במסגרת אמנת שירות כפי שמקובל ברשויות מקומיות רבות ולכן הפונים למוקד אינם מודעים למשך הטיפול הצפוי/מקובל בפנייתם.
- נמצאו 2 פניות לטיפול בתלונות דחופות שנענו לאחר זמן רב.
- אין הקפדה על רישום אופן הטיפול במערכת. בחלק מהמקרים מפרטים הפקחים במערכת את אופן הטיפול בפניה, אך ישנם מקרים בהם לא מפרטים את אופן הטיפול. במדגם של 12 פניות שערכה הביקורת נמצא כי ב-3 מקרים (25%) לא היה פירוט לאופן הטיפול בקריאה ומה נעשה על ידי הפקח.
- נמצא כי ב-2 מקרים מתוך 12 שנדגמו הקריאה נסגרה במערכת מיד לאחר שנפתחה. הנ"ל עשוי להעיד כי האירוע נפתח לאחר שהסתיים לצורכי תיעוד בלבד או לחילופין שלא טופל כלל.

27. אפליקציה לקריאות המוקד

עולה כי ניתן להשתמש באפליקציה ולקבל גישה באמצעותה לקריאות המוקד רק לבעלי טלפונים בהם מותקנת מערכת הפעלה מסוג "אנדרואיד". לבעלי טלפונים מסוג "iPhone" אין גישה לאפליקציה ואין הם יכולים לראות את הקריאות שהתקבלו.

28. פערים בין הנתונים במערכת לנתונים באפליקציה

במדגם שערכה הביקורת ל-12 מקרים נמצאו 4 מקרים (33%) בהם שעת הפתיחה או שעת הסגירה של הקריאה כפי שהופיעה בדוח הקריאות המצומצם שהופק לביקורת שונה מהשעה שמופיעה במסך המערכת שהוצג לביקורת במועד הביקורת במשרדי המוקד העירוני. הנ"ל מעלה חשש לאמינות הנתונים.

פרק ג' - פירוט הממצאים

1. מדיניות בנושא אכיפה ורישום דוחות

בסעיף 6 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 נקבע, בין היתר, כי:

"(א) רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור.

(ב) הוראות סעיף 9 יחולו, בשינויים המחויבים, על העמדת הנחיות מינהליות לעיון הציבור לפי סעיף זה.

(ג) רשות מקומית תעמיד לעיון הציבור את חוקי העזר שלה".

אכיפה בעולם המעשה נעשית במגבלות תקציב ומשאבים וכפופה לסדרי עדיפויות, וברור כי הפקחים מטעם הרשות אינם עוסקים באכיפה בכל עת ובכל מקום. לכן נהוג לקבוע מדיניות אכיפה ולבצע אכיפה בהתאם למדיניות שנקבעה. כמו כן, כפי שהוסבר לביקורת, לעיתים קיימות החלטות פרטניות בנוגע לאכיפה, כגון: הגברת אכיפת החניה באזורי מוסדות חינוך ומנגד התחשבות בחנייה שאינה מוסדרת בקרבת אירועים מיוחדים וחד פעמיים (כגון: בתי אבלים, וכד'), הגברת האכיפה בנושא ניקיון העיר ופינוי מפגעים וגרוטאות, וכד'.

התובעת העירונית ומנהל השיטור העירוני מסרו לביקורת כי העירייה פועל על פי מדיניות אכיפה שאינה ברורה פרט להגדרת כלליות בנושא חניה המפורסמות באתר האינטרנט העירוני.

מבדיקת הביקורת עולה כי העירייה לא פרסמה מדיניות ברורה ומוצהרת בנושא אכיפה על עבירות חנייה או עבירות על הוראות חוקי העזר העירוניים בכללם, ולכן מרבית התושבים אינם מכירים את המדיניות ואף לעיתים לא יודעים על קיומה. כמו כן, לא נמצא תיעוד לכך שמדיניות אכיפה נדונה ואושרה בעירייה.

הביקורת מציינת כי נושא מדיניות האכיפה ברשויות המקומיות נדון בבית המשפט ואף נפסק על ביטול דוח לתושב במקרים מסוימים לאור העובדה שהתושב לא הכיר את המדיניות מכיוון שהעירייה לא פרסמה את מדיניותה בנושא (ראה חע"מ 36864338 מדינת ישראל נגד אפרים פרידמן).

עוד יצוין כי התובעת העירונית ציינה בפני הביקורת קושי בבדיקת חלק מהערעורים על דוחות פיקוח וקבלת החלטות בשל העובדה שלא קיימת מדיניות ברורה ומפורסמת. כך לדוגמה: קיימת בעיתיות לרשום דוח למשאית שחונה במקום אסור בזמן פריקה וטעינה אם העירייה לא הגדירה מקום פריקה וטעינה מוסדר.

המלצה:

- על העירייה לקבוע מדיניות ברורה בנושא אכיפת חוקי העזר העירוניים ובפרט אכיפת הוראות חוקי העזר בתחום הפיקוח העירוני והפיקוח על החניה, לאשרה במליאה ולפרסם את המדיניות לציבור.

2. נהלי עבודה

נהלי העבודה הם כלי שנועד להבטיח תפעול שוטף של הארגון באופן קבוע וידוע מראש על פי חוק, כללים מוסכמים ועקרונות מדיניות העירייה. נהלי העבודה קובעים את תהליך העבודה הרצוי ועל כל העובדים לפעול על פיו בכל נושא. נהלי העבודה נערכים על ידי הנהלת העירייה ומאושרים במוסדותיה. לנהלי עבודה חשיבות רבה גם מבחינת שמירה על סדרי עבודה, רציפות, אחידות, קביעת גורמי אחריות, קביעת מנגנוני בקרה וקביעת גורמים המוסמכים לאשר פעולות חריגות.

2.1 נהלים במחלקת השיטור העירוני

בהתאם להוראות החוק לייעול האכיפה ולהסכם שנחתם בין העירייה לבין המשרד לביטחון פנים, העירייה מחויבת לפעול על פי נוהל הפעלת מערך שיטור עירוני שפורסם ע"י אגף המבצעים במשטרת ישראל. הנוהל אושר ועודכן בתאריך 6.6.2021. מנהל מחלקת השיטור העירוני מסר לביקורת כי בתחום השיטור העירוני מתבססים על נהלי המשרד לביטחון פנים בכל הקשור לפעילות השיטור העירוני וכן לכללים וההנחיות המפורטים בחוקי העזר העירוניים וחוקים ותקנות רלוונטיים אחרים.

מסקירת נוהל העבודה של המשרד לביטחון פנים עולה כי הוא מקיף ומפרט את הפעולות הנדרשות מהפקחים המסייעים והשוטרים, מגדיר את חלוקת התפקידים ביניהם, מנחה אותם לגבי תהליכי העבודה, החל מהתדרוך לפני היציאה למשימה ועד למילוי דוחות הבקרה בסיום המשמרת. עוד כולל הנוהל הנחיות על אופן קבלת הודעה על אירועים, חלוקת התפקידים בין השוטר לפקח המסייע, בעלי התפקידים המוסמכים לטפל בכל אירוע, נוהל נהיגת פקח מסייע בניידת משטרה, ועוד.

בנוסף, קיימים שני נהלי עבודה פנימיים במשרדי המחלקה שקשורים לשיטור העירוני בלבד:

א. נוהל הופעה ומדים שיטור עירוני – 2016/5 – מטרת הנוהל להסדיר ולהבהיר את הופעת המפקח/ת במהלך העבודה.

ב. נוהל דיווח על תאונה/פגיעה בניידת – 2016/6 – מטרת הנוהל להסדיר את נושא הדיווח במקרה של תאונה/פגיעה אחרת בניידות השיטור.

נהלים אלה משלימים את נוהל העבודה של המשרד לביטחון פנים ומתמקדים בפעולות הפקחים המסייעים. עם זאת, **נהלים אלה אינם ערוכים כנהלי עבודה עירוניים, אינם נושאים תאריך עריכה ולא אושרו על ידי הנהלת העירייה.**

תגובת מנהל השיטור העירוני:

"אין מדובר על נהלים אלא הנחיות פנימיות של המחלקה שמשלמות את נוהל העבודה של המשרד לביטחון פנים ומתמקדות בפעולות הפקחים המסייעים".

2.2 נהלים משותפים לפקחים העירוניים ולפקחים המסייעים

מנהל השיטור העירוני מסר לביקורת כי המחלקה הכינה במהלך השנים מסמכים שבהם הנחיות עבודה שונות, שנערכו על ידי המחלקה עם השנים, בין היתר:

ג. נוהל חופשים/מחלה – 2016/6 – מטרת הנוהל להסדיר ולהבהיר את תהליך יציאת העובד/ת לחופש אישי/מחלה.

ד. עבודה מול וטרינריה – 2016/10.

ה. רישום מזכרים לדוחות – 2016/12.

ו. נוהל: עבודה טיפול בהפרעות מנוחה בפארקים/מקומות ציבוריים – 2016/15.

ז. נוהל ראש משמרת – מה- 2.3.2020 – פירוט תפקיד ראש המשמרת.

ח. נוהל ראש צוות מה- 2.3.2020 – פירוט תפקיד ראש צוות.

ט. נוהל: עליה למשמרת וסיום משמרת מה 24.3.2021.

י. נוהל: מתן קנס או התראה מה 24.3.2021.

מסקירת המסמכים עולה כי הם מתייחסים לחלק מפעילות הפקחים העירוניים, אינם כתובים כנהלי עבודה מסודרים בפורמט אחיד של העירייה, חלקם אינם כוללים מספר סידורי, חלקם לא עברו ריענון משנת 2016 ולא אושרו על ידי הנהלת העירייה.

מנהל מחלקת השיטור מסר כי אלה אינם נהלי עבודה אלה הנחיות פנימיות של המחלקה.

תגובת מנהל השיטור העירוני:

"הנחיות פנימיות של מחלקה הינן הכוונת הפקחים לכללי עבודה והתנהגות תקינים בעבודה.

הפקחים בשיטור העירוני מוכוונים מקצועית ומבצעית ע"י המשרד לבט"פ או משטרת ישראל עם נהלים שקיבלו תוקף של חקיקה מדינית / חקיקה ממשלתית.

תיק ההנחיות הקיים בשיטור העירוני ובפיקוח הינם הנחיות פנימיות של המחלקות, ליישום כללי עבודה והתנהגות.

הנחיות אלו אינן הנחיות של מדיניות כל שהיא או אשר מיישמת מדיניות של מאן דהוא בעירייה, אלו הנחיות פנימיות של המחלקה ולכן אינן צריכות אישור הנהלה.

הנחיות אלו משמשות כהנחיות פנימיות של מנהל מחלקה לעובדיו, במקום שיהיו בע"פ הינן הנחיות כתובות.

חלק מהנחיות אלו לא עברו ריענון, כי אין מה לרענן, לא היו שינויים בהנחיות אלו והן תקפות גם היום.

אם ניקח לדוגמה את נוהל המדים כפי שהציגה הבקרה, נוהל זה לא השתנה בשנים אלו כי ההנחיות ללבישת מדים לא השתנה.

לא מובנת לי הערת הבקרה לדרוש ריענון כשלא צריך?

הנחיות אלו מועברות לפקחים כול אימתי שצריך.

ההנחיות שנכתבו הן כתובות על דף פורמט של העירייה ומצוין עליהם תאריך.

בבדיקה שעשיתי, הנחיות פנימיות מחלקתיות אינן צריכות אישור הנהלה. הנחיות אלו דומות להנחיות שניתנות ע"י מנהל המחלקה לעובדיו בע"פ. האם הנחיות בע"פ גם צריכות אישור הנהלה?"

הביקורת מציינת כי היא רואה חשיבות בעריכת נהלי עבודה המתייחסים לכל התהליכים והפעילויות, כתובים כנהלי עבודה מסודרים בפורמט אחיד של העירייה, מאושרים על ידי הנהלת העירייה ונבחנים ומעודכנים מעת לעת.

נהלים לפקחי החניה

תחום החניה העירונית מסועף וכולל נושאים רבים ומגוונים, לכן ישנה חשיבות להגדיר את תהליכי העבודה השונים בכל תחומי הטיפול בחניה, בין היתר: זכאות לתו חניה עירוני, קליטת פקח והכשרתו, נוהל עבודת הפקח, היערכות לחורף ומצבי חירום, טיפול בבקשות לביטול דוחות חניה, נוהל שמירת מקום חניה, ועוד.

מבדיקת הביקורת עולה כי טרם נערכו נהלי עבודה כתובים בנושא ניהול מערך הפיקוח על החניה בעיר, הן נוהל עבודה כללי על פעילות המחלקה והן נוהל עבודה פרטני לנושאים השונים. מנהלת מחלקת החניה מסרה לביקורת כי בימים אלה (נכון לסוף שנת 2021) מתקיים תהליך כתיבת נהלים ייעודיים לפעילות הפיקוח על החניה.

נהלים בתחום הטיפול ברכבים נטושים

נמצא כי נערך נוהל עבודה בנושא "טיפול ברכבים נטושים וגרוטאות". הנוהל כולל, בין היתר: מטרות, פירוט הפעולות הנדרשות, זמני התראות, מקום גרירת הרכב ואחראי ביצוע הנוהל. מסקירת הנוהל בנושא "טיפול ברכבים נטושים וגרוטאות" עולה כי הנוהל כתוב בתמציתיות, חסרים בו פרטים, לא מפורט בו אופן ביצוע הפעולות הנדרשות, לא הוגדרו בנהל הטפסים הייעודיים ואופן המעקב אחר מסמכי הטיפול ברכבים נטושים וגרוטאות רכב במחלקה, כגון:

- א. הנוהל אינו נושא מספר סידורי רץ ואינו חלק מנהלי העבודה הרשמיים של העירייה.
- ב. מועד עריכת הנוהל – לא מצוין תאריך עריכת הנוהל או עדכנו; לא ברור מתי הנוהל נערך והאם הוא רלוונטי למצב היום.

ג. ההנחיות בנוהל כתובות בתמצית ואינן מפרטות את אופן ביצוע הפעולות הנדרשות. כך לדוגמה:

- בסעיף 3.1 לנוהל מצוין כי "עדכון לגבי רכב נטוש גרוטאות רכב יתקבל מהמוקד העירוני או בדיווח מהפקחים בשטח". לא מצוין מי האחראי על בדיקת הקריאות מהמוקד העירוני, באיזו תדירות, מי מנהל מעקב אחר הקריאות, מי מעדכן את סטטוס הקריאות ובאיזה שלב, כיצד מועברים הממצאים של הפקחים בשטח ומנהל המחלקה ובאיזה אופן, וכד'.
- בסעיף 3.2 לנוהל מצוין כי "יוודא צילום רכב ומקום הימצאו". לא מצוין מה מטרת הצילום ובאיזה אופן יש לצלם את הרכב, היכן נשמרים הצילומים, וכד'.

- בסעיף 3.3 לנוהל מצוין כי "במידה ולרכב מספרי זיהוי יפנה מנהל הפיקוח העירוני למנהל ההכנסות ואיתור בעל הרכב". הנוהל אינו מפרט מה הפעולות שיש לבצע במידה שלרכב אין מספרי זיהוי או במידה ולא אותר בעל הרכב.
- ד. לא הוגדרו בנוהל הטפסים הייעודיים לטיפול ברכבים נטושים וגרוטאות רכב, כגון: טופס התראה על גבי הרכב, טופס התראה שניה וטופס הודעה על גרירת רכב.
- ה. בנוהל לא מוגדר אופן המעקב אחר מסמכי הטיפול ברכבים נטושים וגרוטאות רכב במחלקה.

המלצות:

- לערוך נהלי עבודה כתובים בתחום הפיקוח על החניה והפיקוח העירוני שיגדירו את תהליכי העבודה העיקריים של הפקחים ולוודא שיהיו מעודכנים בכל עת.
- לעדכן את נהלי העבודה בנושא רכבים נטושים וגרוטאות רכב בהתאם להערות הביקורת.
- מומלץ לערוך את כלל הנהלים במסגרת קובץ נהלים שלם (או חוברת) ומרוכז, הכולל את כל הנהלים בפורמט אחיד של כלל נהלי העבודה העירוניים ולאשרו על ידי הנהלת העירייה.

3. מערכות מידע

- השימוש במערכות ממוחשבות תומכות מסייעות לניהול יעיל ואפקטיבי של הפעילות ומאפשר ליחידות הפיקוח השונות לשלוט בצורה מיטבית בפעילות שלהן, הן מבחינה תפעולית והן מבחינה תקציבית. ביחידות הפיקוח שבאגף הביטחון פועלים באמצעות מספר מערכות מידע:
- א. "מטרופארק" – מערכת מטרופארק הינה מערכת שתומכת באכיפה בשטח ומנהלת את כל חיי הדוח. באמצעות המערכת ניתן לבחון אם בוצעה עבירה (למשל: האם רכב חונה במקום חניה מוסדר באמצעות מערכת חניה רשמית כגון "פנגו" או "סלופארק") ולרשום דוח או אזהרה לעובר העבירה, ככל שנדרש. למערכת מקושרים מסופונים הנמצאים ברשותם של הפקחים. הדוחות נרשמים באמצעות המסופון ומועברים בממשק למערכת המטרופארק. המערכת מאפשרת לנהל מעקב אחר דוחות שניתנו, החל משלב רישום הדוח על ידי הפקח ועד לתשלום הדוח או ביטולו בעקבות החלטת התובעת העירונית או בית משפט.
 - ב. "סיטיקונטקט" – מערכת לניהול אירועים במוקד העירוני. באמצעות המערכת מנהלים מעקב אחר הטיפול בקריאות שנפתחות במוקד העירוני, לרבות דיווחים בנוגע לטיפול בתלונה על ידי יחידות העירייה. ליתר פירוט על מערכת זו, ראו סעיף בנושא המוקד העירוני.
 - ג. "גחלת" – המערכת שייכת למשרד הפנים ומשמשת לאיתור כתובות של תושבים. למחלקת שיטור עירוני קיים משתמש המאפשר גישה למערכת זו.
 - ד. מערכת משרד הרישוי - בנוסף, למנהלת מחלקת החניה יש גישה למערכת הממוחשבת של משרד הרישוי המאפשרת קבלת נתונים בדבר כלי רכב, כגון: נתונים על בעלי הרכב, נתונים לגבי תו חנית נכה לרכב, נתונים מיוחדים שנדרש לדעת לגבי הרכב, וכד'.

מבדיקת הביקורת עולה כי לא מתנהל מעקב אחר הטיפול ברכבים נטושים באמצעות מערכת ממוחשבת כלשהי שמאפשרת ניהול לוחות זמנים, מעקב אחר השלבים בטיפול, התראות על המשך הטיפול הנדרש, וכד'. המעקב מבוצע באופן ידני על גבי הטפסים המונחים במשרדו של האחראי או בתיקיות נפרדות במחשב.

המלצות:

- לבחון אפשרות לנהל את המעקב אחר הטיפול ברכבים נטושים באמצעות מערכת ממוחשבת במקום תהליכי העבודה הידניים הקיימים היום.

3.1 אתר האינטרנט העירוני

אתר האינטרנט של העירייה מהווה כלי חשוב מאוד ליישום מדיניות העירייה והאמור להיות פלטפורמה יעילה לתקשורת בין התושבים לעירייה.

מחלקת החניה - באתר האינטרנט של העירייה הוקצה דף למחלקת החניה והפיקוח על החניה המאפשר לתושבים לפנות למחלקה בנושאים שונים, בין היתר: תשלום דוחות חניה, הגשת ערעור על דוח והנפקת תו תושב. האתר בעל ממשק משתמש ידידותי ומאפשר גישה ברורה לתושבים המעוניינים לפנות. כמו כן, האתר מאפשר הצגת פרטי הדוח, תשלום הדוח, הגשת ערעור או בקשה להישפט.

הפיקוח העירוני - כמו כן, באתר האינטרנט העירוני ישנה אפשרות לפנות בנושא דוחות פיקוח עירוני, בין היתר: צפייה בפרטי הדוח ואפשרות לתשלום מקוון, הגשת בקשה לערעור על דוח והגשת בקשה להישפט. הגשת הבקשה לערעור או להישפט ניתן להגיש באופן מקוון בתהליך מובנה. האתר מנחה את התושב בתהליך הגשת הבקשה או הערעור על פי מספר הרכב או מספר הדוח כיצד לפעול.

חוקי עזר - כמו כן, באתר האינטרנט העירוני ישנה אפשרות לצפות בחוקי העזר העירוניים בדף "שקיפות ושיתוף הציבור" באמצעות קישור לכל חוק עזר. עם זאת, לחוק עזר ללוד (תברואה וסילוק מפגעים), תשל"א-1971 המפורסם באתר העירייה לא קיים קישור המאפשר לצפות בחוק העזר באופן מקוון.

המלצה:

- לוודא שכלל הקישורים לחוקי עזר עובדים.

4. תכנית עבודה

קיימת חשיבות לקיומה של תכנית עבודה מסודרת ומפורטת בכל אחת מיחידות העירייה, לרבות יחידות הפיקוח העירוני. במסגרת תכנית העבודה השנתית רצוי לקבוע מטרות ויעדים, משימות לביצוע ומדדי ביצוע ככל האפשר, כולל ל"ז לביצוע. הנ"ל מסייע למיקוד הפעילויות, השגת המטרות ומייעל את פעילות היחידה. פעילות יחידות הפיקוח מבוצעת בכל רחבי העיר וכוללת פעילות כנגד כללים והנחיות שנקבעו במסגרת חוקים, תקנות וחוקי העזר. לכן ישנה חשיבות לתכנון מיטבי של הפעילות בכדי לוודא כי היחידות יפעלו באופן מיטבי ומלא על פי תכנית עבודה סדורה ושיטתית שכוללת את מלוא הפעילויות הנדרשות במהלך השנה. לביקורת הוצגה תכנית עבודה לשנת 2020 הכוללת את הביצוע בפועל למול התכנון.

נמצא כי בעירייה קיימת תכנית עבודה ייעודית ליחידות הפיקוח כחלק מתכנית העבודה של אגף הביטחון, במסגרת תכנית העבודה השנתית של כלל העירייה. תכנית העבודה מקושרת ליעדים העירוניים, הבאים:

- א. שיפור חזות פני העיר
 - ב. קידום שירות איכותי לתושב והקשר עמו
 - ג. פיתוח וקידום מנועי צמיחה כלכליים
 - ד. חיזוק תשתיות פנים ארגוניות ובטחון אישי לתושבים
- כמו כן, במסגרת תכנית העבודה נקבעו מדדי ביצוע וערך השוואתי לכל מדד בכדי שיתאפשר לבדוק עמידה ביעדים שהוגדרו.

עוד עולה כי תכנית העבודה של אגף הביטחון מכסה את תחומי הפעילות של יחידות הפיקוח באגף הביטחון, בין היתר: ניהול יעיל של הפעילות באמצעות חלוקה לצוותים ומשמרות, קיום ישיבות עבודה לדיווח ובקרה, קיום השתלמויות לפקחים, וכד'.

בנוסף, מנהל מחלקת השיטור הציג לביקורת תכנית עבודה שבועית לביצוע המועברת לפקחים מידי שבוע, על פיה הם מבצעים את העבודה בפועל. התכנית מפרטת לכל פקח את אזור העבודה המתוכנן שלו מידי יום במהלך השבוע. עם זאת מסר מנהל מחלקת השיטור כי ייתכנו שינויים בביצוע העבודה בפועל בהתאם להתפתחויות בשטח.

5. חוקי עזר עירוניים

חוקי העזר הם חוקים שמתקינה הרשות המקומית, מעין חקיקת משנה. בעזרת חוקי העזר מתאפשר לרשות המקומית למלא את תפקידיה, לפעול לפי סמכויותיה ולהסדיר את דרכי הפעולה של מחלקותיה במתן השירותים לתושבים. נוסף על כך, חוקי העזר מאפשרים לרשות המקומית להטיל על בעלי נכסים או על המחזיקים בהם את החובה לבצע פעולות מסוימות בנכסים אלו ולהימנע מפעולות אחרות כדי לשמור על טובת הציבור, בריאותו וביטחונו. חוקי העזר נועדו גם לתת לרשויות המקומיות את הסמכות להטיל על התושבים תשלומים שונים (היטלים, אגרות, דמי השתתפות ותשלומי הוצאות) כדי לממן את פעולותיהן לרווחת תושביהן וכדי לחלק את הנטל באופן הוגן בין התושבים. חוקים אלו נחקקים בדרך כלל בנושאים הקשורים לתחום איכות הסביבה, להסדרת החניה, לתליית מודעות ושלטים, לפיקוח על בעלי חיים והחזקתם, ועוד.

העירייה עגנה מספר חוקי עזר בנושא השמירה על איכות חיים של התושבים, בין היתר:

- א. חוק עזר ללוד (תפיסת רכב), התשע"ח - 2018.
- ב. חוק עזר ללוד (העמדת רכב וחנייתו), התשע"ג - 2013.
- ג. חוק עזר ללוד (פיקוח על כלבים ובעלי חיים אחרים), התשנ"ב - 1991.
- ד. חוק עזר ללוד (פינוי פסולת), התשס"ג - 2003.
- ה. חוק עזר ללוד (החזקת בעלי חיים), התשמ"ח - 1988.

- ו. חוק עזר ללוד (ניקוי מגרשים, חצרות וכניסות לבנינים), תשל"ו – 1975.
- ז. חוק עזר ללוד (מניעת רעש), תשי"ב – 1952.
- ח. חוק עזר ללוד (שמירה על הנקיון ואיסור העישון), תש"ך – 1960.
- ט. חוק עזר ללוד (פינוי חפצים מיושנים), התשמ"ב – 1981.
- י. חוק עזר ללוד (תברואה וסילוק מפגעים), תשל"א – 1971.

מסקירת חוקי העזר נמצא כי חלק מחוקי עזר לא עודכנו זמן רב, קיימות כפילויות בחוקי עזר וחסר חוק עזר בנושא פינוי רכב נטוש וגרוטאות רכב, כמפורט להלן :

א. **חלק מחוקי עזר לא עודכנו זמן רב** - 3 חוקי עזר נערכו ועודכנו לפני למעלה מ- 40 שנה. כך לדוגמה, חוק העזר בנושא מניעת רעש פורסם בשנת 1952, לפני כ- 70 שנה, וכולל הנחיות כלליות בלבד למניעת רעש. בשנת 1992 פורסמו תקנות חדשות בנושא, תקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), תשנ"ג-1992¹³ במקום התקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), תשכ"ו – 1966. חוק העזר בנושא מניעת רעש בלוד לא עודכן בהתאם.

ב. **קיימות כפילויות בחוקי עזר** - נמצא כי חוקי העזר בנושא פינוי פסולת ובנושא פינוי חפצים מיושנים מגדירים הוראות לגבי מפגעים דומים. בשני חוקי העזר ניתנה הנחייה על איסור השלכת חפצים לרשות הרבים, ונראה לכאורה כי מדובר על הנחיות דומות בחוקים שונים.

ג. **חסר חוק עזר בנושא פינוי רכב נטוש וגרוטאות רכב** - לא קיים חוק עזר עירוני בנושא טיפול ברכב נטוש ופינוי גרוטאות רכב ואף לא נקבעו הנחיות ספציפיות לטיפול ברכב נטוש בחוק העזר העירוני בנושא סילוק מפגעים (חוק עזר ללוד (תברואה וסילוק מפגעים), תשל"א-1971) או בחוק העזר העירוני בנושא חניית כלי רכב (חוק עזר ללוד (העמדת רכב וחנייתו), תשע"ג-2013). בהעדר חוק עזר עירוני המעניק סמכות לפקחים לאכוף עבירות בתחום ולהטיל קנסות על תושבים המפירים את הכללים הרתעה אינה מספיקה וישנו קושי ביישום פתרון ארוך טווח לבעיית הרכבים הנטושים ברחבי העיר.

הלשכה המשפטית מסרה לביקורת כי נמצאים בתהליך הכנת חוק עזר רוחבי לעיריית לוד, אשר יאחד בין חוקי העזר השונים, תוך עדכון הסעיפים השונים.

יצוין כי תהליך זה נמשך כבר מספר שנים בעירייה וטרם הסתיים.

היועץ המשפטי של העירייה מסר לביקורת כי בניגוד לרשויות מקומיות אחרות, שבהן מוקצים לתביעה העירונית מספר תובעים, בשל חשיבות עבודת התביעה למערך האכיפה העירונית, הרי שבעיריית לוד קיים תובע אחד, אשר אין ביכולתו לטפל בהכנת חוקי עזר, ועיקר עיסוקו הוא בייצוג בבתי משפט ועל כן הליך תיקון חוקי העזר נמשך מספר שנים ועתיד להימשך עוד זמן רב.

המלצות:

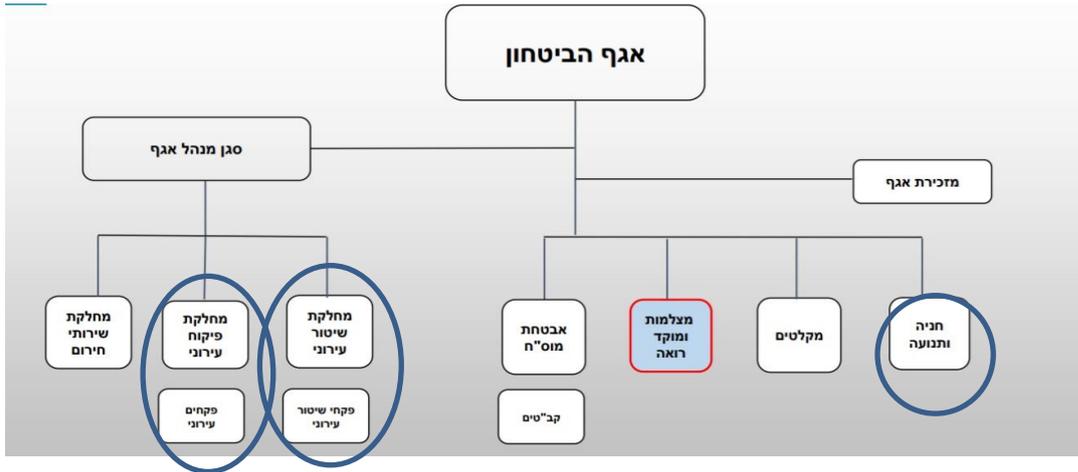
- להשלים בהקדם את העבודה להכנת חוק עזר רוחבי מעודכן לעיריית לוד.
- לבחון עריכת חוק עזר בנושא רכב נטוש.

¹³ ק"ת תשנ"ג מס' 5474 מיום 5.10.1992 עמ' 8.

6. ארגון וכוח אדם

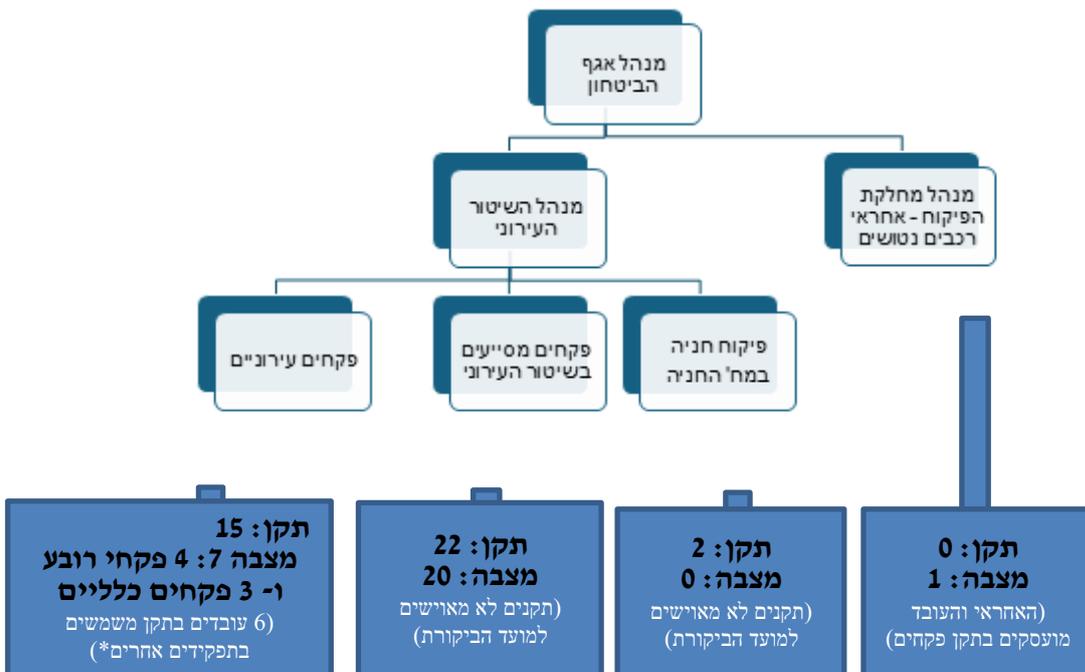
6.1 המבנה הארגוני

כאמור, באגף הביטחון ישנן מספר פונקציות המטפלות בהיבטים שונים של הפיקוח העירוני. התרשים שלהלן מציג עץ מבנה ארגוני של היחידות שנבדקו במסגרת הביקורת הנוכחית, מתוך המבנה הארגוני המאושר של העירייה כפי שאושר במליאת העירייה במרס 2019 (היחידות הרלוונטיות מסומנות):



כפי שיבוא לידי ביטוי בהמשך הפרק, ישנם הבדלים בין המבנה הארגוני שאושר לבין המבנה הארגוני בפועל.

להלן תיאור המבנה הארגוני של יחידת הפיקוח והאכיפה בפועל נכון לחודש דצמבר 2021 :



תקן: 15
מצבה: 7 : 4 פקחי רובע
ו- 3 פקחים כלליים
 (6 עובדים בתקן משמשים בתפקידים אחרים*)

תקן: 22
מצבה: 20
 (תקנים לא מאוישים למועד הביקורת)

תקן: 2
מצבה: 0
 (תקנים לא מאוישים למועד הביקורת)

תקן: 0
מצבה: 1
 (האחראי והעובד מועסקים בתקן פקחים)

להלן פירוט התפקידים של 6 העובדים הנוספים שבתקן פקחים:

2 עובדים בתקן פקחים אחראים על הטיפול ברכבים נטושים.

2 עובדים בתקן פקחים עובדים במוקד הרואה הל העירייה.

2 עובדים בתקן פקחים משמשים בתפקידים אחרים בעירייה.

כאמור, הפקחים העירוניים, הפקחים המסייעים ופקחי החניה נמצאים תחת אחריותו של אגף הביטחון בעירייה. מחלקת השיטור העירוני ומחלקת הפיקוח העירוני כפופות למנהל אגף הביטחון, יחידת הפיקוח על החניה כפופה למנהלת מחלקת החניה (אשר כפופה למנהל מחלקת השיטור), ואילו יחידת הפיקוח על רכבים נטושים כפופות ישירות למנהל האגף.

6.2 איוש תקן מנהל מחלקת הפיקוח העירוני

מנהל מחלקת הפיקוח העירוני הועבר מתפקידו במהלך שנת 2019 ומונה לאחראי על רכבים נטושים בלבד תוך צמצום סמכויות. במסגרת תפקידו החדש הוא אחראי על פינוי רכבים נטושים וגרוטאות רכב ברחבי העיר. מחלקת הפיקוח העירוני מנוהלת בפועל ע"י מנהל מחלקת השיטור.

הביקורת מעירה כי האחראי על רכבים נטושים מועסק עדיין על תקן מנהל הפיקוח העירוני אף שאינו מנהל את הפיקוח העירוני. כלומר, תקן מנהל הפיקוח העירוני מאויש בתפקיד אחר מזה מספר שנים ולא בתפקיד המקורי לו הוא מיועד.

מחלקת הפיקוח העירוני ומחלקת החניה הוכפפו למנהל מחלקת השיטור וכיום מנהל מחלקת השיטור מנהל את שלוש התחומים ביחד, ללא נושא גרוטאות רכב ורכב נטוש אשר נשאר באחריות מנהל מחלקת הפיקוח העירוני.

6.3 תקן לעומת מצבה פקחים

כוח אדם בנושא הפיקוח הינו קריטי לאפקטיביות עבודת שמירת הסדר והניקיון ברחבי העיר. הפקחים אינם יכולים להיות בכל עת בכל מקום ובכל אירוע ברחבי העיר, לכן חשוב לוודא כי קיים כוח אדם מספיק לכסות את כמות האירועים באופן המיטבי. בהעדר כוח אדם מספיק וניצולו היעיל יתקשו הפקחים לבצע את עבודת הפיקוח והאכיפה באופן מלא ומקיף, דבר אשר עלול לגרום אי סדרים ברחבי העיר, פגיעה בחיי היום יום של התושבים, אי רישום דוחות למי שמבצע הפרות חוקים, וכתוצאה מכך פגיעה באיכות החיים של התושבים.

כוח האדם בעירייה מאושר בתקן במסגרת התקציב השנתי. לכן, ישנה חשיבות למיצוי מלוא התקנים ואיושם על ידי בעלי התפקידים הרלוונטיים.

מבדיקת הביקורת נמצא כי האיוש ביחידות הפיקוח אינו בהתאם לתקני כוח האדם שנקבעו ואושרו לכל יחידה.

בטבלה שלהלן פירוט תקני פקחים מאושרים לעומת מצבת פקחים בפועל:

מס"ד	יחידה הפיקוח	תקן	מצבה סוף 2021	הערות
1	פקחים מסייעים	23	20	במסגרת הסכם ההתקשרות בין המשרד לביטחון פנים לעירייה התחייבה העירייה על 14 תקנים, בפועל תוקננו בעירייה 23 פקחים מסייעים, כולל מנהל המחלקה, ובפועל ישנם 20 פקחים מסייעים.
2	פקחים עירוניים	15	7	הפקחים העירוניים מחולקים בפועל באופן הבא: 4 פקחי רובע ו- 3 פקחים עירוניים שמבצעים אכיפה בכל רחבי העיר. בנוסף, ישנם 4 עובדי עירייה המועסקים בתקן פקח אך בפועל משמשים בתפקידים אחרים: 2 עובדים במוקד הרואה של העירייה ו- 2 עובדי עירייה ביחידות אחרות.
3	רכבים נטושים	0	2	שני עובדים בתקן פקח אחראים על הפיקוח על רכבים נטושים.
4	אחר	--	4	שני עובדים בתקן פקח עובדים במוקד הרואה שמפעילה העירייה. שני עובדים בתקן פקח עובדים ביחידות אחרות בעירייה.

6.4 תקן מול מצבה פקחים מסייעים

כאמור, במחלקת השיטור מועסקים פקחים מסייעים מטעם העירייה. במסגרת ההסכם בין המשרד לביטחון פנים לעירייה נקבע, בין היתר, כי "המשרד הקצה 17 תקני כוח אדם...". עוד נקבע כי "העירייה תעמיד יחידת פיקוח עירוני ייעודית, ..., בהיקף של 14 תקני כוח אדם...". נמצא כי בפועל הוקצו 23 תקנים של פקחים מסייעים למחלקת השיטור ו- 3 תקנים לאיוש המוקד הרואה של העירייה - העירייה עומדת בהתחייבותה במסגרת ההסכם.

6.5 תקן מול מצבה פקחים עירוניים

למחלקת הפיקוח העירוני מוקצים 15 תקני פקחים עירוניים; בפועל סה"כ 13 תקנים מאוישים. הפקחים מחולקים בין פקחי רובע, פקחים כלליים, פקחי חניה ואחראים על גרוטאות רכב ורכב נטוש, כמפורט להלן:

- א. 4 פקחים המוגדרים כפקחי רובע, כאשר כל אחד מפקח על קיום חוקי העזר ברובע המוגדר לו.
- ב. 3 פקחים כלליים שמסותבבים ברחבי העיר ומפקחים על קיום חוקי העזר ברחבי העיר.
- ג. 2 פקחים עירוניים האחראים על הפיקוח על הרכבים הנטושים.

ד. 4 תקנים נוספים מאוישים על ידי עובדי עירייה בתפקידים אחרים, 2 במוקד הרואה ו-2 ביחידות אחרות.

מנהל מחלקת השיטור העירוני מסר לביקורת כי קיים קושי לגייס פקחים לעירייה ומרכזי כוח אדם בתחום, לא הצליחו להביא מספיק פקחים כדי להשלים את התקנים.

6.6 פקחי חניה

למחלקת החניה מוקצים שני תקני פקחים במסגרת תקציב העירייה. חלוקת התפקידים בין הפקחים מבוצעת באופן שכל פקח אחראי על אזור אחר, במטרה לכסות את כל אזורי החניה בעיר. עם זאת, מכיוון שלא ניתן לכסות את כל רחבי העיר ביום אחד תכנית העבודה השוטפת של הפקחים נערכת באופן שיהיו באזורים שונים בימים שונים, על פי סדרי עדיפויות שנקבעים על ידי מנהלת מחלקת החניה, באופן המיטבי ביותר המאפשר כיסוי מרבי של העיר.

הביקורת מעלה ספק בדבר יכולתם של שני פקחים בלבד לבצע פיקוח ואכיפה יעילים על כל אזורי החניה ברחבי העיר. יצוין כי לרוב הגברת האכיפה על החניה מניבה הכנסות לעירייה, לכן סביר שהקצאת פקח ייעודי נוסף לנושא זה תכסה את העלות הצפויה מהוספת התקן.

מעבר לכך, במהלך הביקורת, נכון לחודש דצמבר 2021, לא הועסקו פקחי חניה ייעודיים בפועל במחלקה. זאת עקב העובדה שפקח אחד עזב את תפקידו ועבר לתפקיד אחר בעירייה ופקח נוסף הועבר מתפקידו עקב חוסר יעילות ואי התאמה בעבודתו.

במהלך הביקורת, העירייה פרסמה מכרז לגיוס שני פקחי חניה, אולם מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי בעקבות היענות נמוכה ואי הגשת מועמדות למשרה המוצעת, ספק אם העירייה תצליח לגייס שני פקחי חניה לאיוש המשרות הקיימות. נכון לתחילת שנת 2022 גויס פקח חניה אחד והעירייה ממשיכה לפרסם את המכרז בכדי לנסות לגייס פקח חניה נוסף.

נמצא כי הפקחים העירוניים מבצעים אף הם אכיפה על חניית רכבים בעיר. מנהל מחלקת השיטור מסר כי הם מבצעים זאת אגב עבודתם במקרה שנתקלו בעבירת חניה אך אין זו המטרה העיקרית שהוגדרה להם.

6.7 הפיקוח על רכבים נטושים

שני פקחים עירוניים מבצעים בפועל את עבודת הפיקוח על הרכבים הנטושים בעיר: האחראי על הרכבים הנטושים שבתפקידו הרשמי הוא מנהל מחלקת הפיקוח העירוני (להלן: "האחראי") ופקח נוסף שהעירייה הקצתה לסייע לאחראי.

6.8 בחינת היקף הפיקוח העירוני הנדרש

נמצא כי לא נערכה בעירייה עבודה לבחינת צורכי העיר בנושא פיקוח בכדי לקבוע את היקף התקנים הנדרש וכמות הפקחים הנדרשת לביצוע פיקוח יעיל ברחבי העיר. בין היתר, לא נמצאה לוגיקה לחלוקת הפקחים העירוניים בין מחלקת הפיקוח העירוני לבין מחלקת החניה או בין פקחים המוצבים ברובעים לבין פקחים שמסתובבים בכל העיר.

מנהל מחלקת השיטור העירוני מסר לביקורת כי היקף התקנים נקבע באופן היסטורי ולאור הגידול בכמות האוכלוסין והגדלת הצרכים הוא העלה את הצורך בהוספת תקנים בפני מקבלי ההחלטות. כיום ישנם 7 פקחים עירוניים במבצעים את עבודת הפיקוח בפועל לכל העיר, ושני פקחים נוספים שאחראים על טיפול ברכבים נטושים וגרוטאות רכב.

6.9 סבב בין הפקחים

בשל השגרה החוזרת בתפקיד פקה רובע ישנה שחיקה הגוברת אצל הפקה ובכך פוחתת יעילותו בהתאמה. שיגרה עלולה לקבע את דפוסי העבודה שיצר ואינו מחפש חידושים. בנוסף, הוא נקשר לאזור בו הוא נמצא ועל כן, יש יתרון בתחלופה בין הפקחים מידי תקופה (לדעת הביקורת, לפחות פעם בשנה).

מנהל מחלקת השיטור מסר לביקורת כי הוא נוהג לבצע סבב בין הפקחים באופן שוטף ולהחליף ביניהם את אזורי הפיקוח והאכיפה. דהיינו אין פקחים קבועים ברובעים.

המלצות:

- לבצע בחינה ארגונית כדי לקבוע את המבנה המיטבי של מערך הפיקוח העירוני בעירייה, לרבות מספר הפקחים ביחס לגודל האוכלוסייה/היישוב.
- לבחון את חלוקת הפקחים בין פקחי רובע לבין פקחים שמסתובבים בכל העיר לבין פקחי חניה, ואת מספר הרובעים המיטבי.
- לבחון העברת פקחי החניה למחלקת הפיקוח העירוני במטרה לשפר את אפקטיביות הפיקוח העירוני.
- להקפיד לאייש את הפקחים בהתאם לתקנים שלהם.
- לפעול לאיתור וגיוס פקחים לאיוש מלוא התקנים, בהתאם לצורך.

7. פיקוח ובקרה על עבודת הפקחים

מטבע פעילותם, עבודת הפקחים מבוצעת ברחבי העיר באופן עצמאי המרוחק ממושרדי המחלקה המחייב מנגנוני בקרה מותאמים. הביקורת בחנה את מערך הבקרה אחר עבודת פקחים.

7.1 הפקחים העירוניים ופקחי החניה

מנהל מחלקת השיטור ומנהלת מחלקת החניה מסרו לביקורת כי מבוצעת בקרה שוטפת על עבודת הפקחים.

מידי בוקר מכנס מנהל מחלקת השיטור, יחד עם מנהלת מחלקת החניה, את כל הפקחים, מנחה אותם בדבר העבודה השוטפת ובדגשים ייחודיים לכל יום ולכל תקופה, ולאחר מכן יוצאים הפקחים לבצע את עבודת הפיקוח ברחבי העיר.

דיווח בסוף יום עבודה

בסוף כל יום נדרש כל פקח לדווח על יום העבודה שביצע, על התוצרים של יום העבודה ועל אירועים מיוחדים שבהם טיפל במהלך היום. הדיווח מבוצע למערכת המוקד העירוני.

נמצא כי דיווח הפקחים מבוצע במלל חופשי ואינו מובנה. הפקח אינו מחויב לדווח על כל הנושאים.

מנהל מחלקת השיטור ומנהלת מחלקת החניה מסרו לביקורת כי מעבר לדיווח הנדרש בסוף כל יום, הפקחים מדווחים על כל פעילות חריגה במהלך עבודתם באופן שוטף בקבוצת "ווטסאפ" ייעודית לעובדי הפיקוח העירוני. עוד מסרו כי אחת לחודשיים מופקים דוחות תקופתיים על עבודת הפקחים. ראשי הצוותים מפקחים דוחות תפוקה לכל פקח, בוחנים את העבודה בפועל, את יעילות העבודה והיקפה ובוחנים את ההספק לכל פקח ואת יעילות העבודה, ומציגים את הנתונים במסגרת ישיבת ראשי צוותים תקופתית בפני מנהל הפיקוח.

מנהל מחלקת השיטור מסר לביקורת כי בישיבות אלה נבחנת יעילותו של כל פקח. במידה ועולה כי פקח אינו מבצע את עבודתו כמצופה מבצעים עמו שיחת הבהרה במטרה לכוון אותו בעבודתו ולייעל את התפוקות שלו.

מעבר לכך, אחת לרבעון מעביר מנהל המוקד העירוני דוחות ביצוע מתוך המערכת הממוחשבת על פעילות המחלקה. מנהל מחלקת השיטור מסר, כי הוא סוקר את הדוחות, בוחן את תפוקת המחלקה, פועל לאיתור חריגים באמצעות הדוחות הנ"ל, אולם אינו שומר תיעוד לפעולות אלה.

הביקורת מעירה כי לא נערכים דוחות בקרה יומיים ו/או תקופתיים על פעילות הפקחים ולא נערך

פרוטוקול לישיבות התקופתיות של ראשי הצוותים בהם נבחנות תפוקת הפקחים

7.2 פקחים מסייעים

עבודת הפקחים המסייעים מפוקחת ומבוקרת על פי הנחיות המשרד לביטחון פנים ומשטרת ישראל. לפני כל משמרת מגיעים הפקחים המסייעים לתדרוך, יחד עם השוטרים, מקבלים דיווח על האירועים הצפויים ותדרוך על אופן תפעול אירועים ויוצאים לשטח בליווי שוטר. על כל אירוע ממלאים טופס דיווח, בסוף כל יום ממלאים דוח עיסוק ובסוף כל חודש מועבר דוח חודשי. התהליכים והבקורות מגובים בנוהל אג"מ 220.007.01 של המשרד לביטחון פנים.

המלצה:

- לערוך פרוטוקול מישיבות ראשי הצוותים בו יפורטו עיקרי המסקנות וההנחיות לביצוע. כחלק מישיבת ראשי הצוותים תבוצע בחינה של יישום ההנחיות מהישיבה הקודמת.

תגובת מנהל השיטור העירוני:

"נלמד וניישם".

- לתעד את הבקרה התקופתית אחר תפוקות העובדים.
- להגדיר דוחות בקרה ומעקב אחר עבודת הפיקוח על הרכבים הנטושים.

8. הדרכות עובדים

כאמור, עבודת הפקחים מבוססת על חוקי עזר והנחיות רגולטוריות שונות. בכדי לפעול בהתאם לכללים וההנחיות המחייבות באופן מיטבי, על הפקחים לקבל הדרכה ולהתרענן בהנחיות חדשות המועברות על ידי הגופים המוסמכים מעת לעת. בהתאם לסעיף 3 א. לחוק לייעול האכיפה, פקחים עירוניים ופקחים מסייעים נדרשים לעבור הכשרה מתאימה בתחום סמכויותיהם.

נמצא כי כלל הפקחים עברו את ההדרכות המתאימות בהתאם לתחום אחריותם. התעודות וההדרכות נשמרות בתיקים האישיים של הפקחים במשרדו של מנהל הפיקוח. מנהל מחלקת השיטור מנהל מעקב אחר הדרכות העובדים באמצעות קובץ "אקסל", בו מפורט לכל פקה, בין היתר: האם עבר קורס, איזו הדרכה עבר או מתי מתוכננת לו הדרכה ומספר תעודת ההסכמה שלו.

הפקחים המסייעים עוברים הכשרות מדי שנה כפי שנדרש על ידי המשרד לביטחון פנים. לעומת זאת, **הפקחים העירוניים שאינם מחויבים בהשתלמויות שנתיות, אינם עוברים השתלמויות מעבר להכשרה הבסיסית כדי לשפר את המקצועיות שלהם.**

מנהל מחלקת השיטור העירוני מסר לביקורת כי מידי שבוע מועברות הדרכות לכלל הפקחים במסגרת הישיבה השבועית וכן מועברים דגשים לפקחים בנושא סל העבירות מחוק הייעול והאכיפה וכן הנחיות ספציפיות ולקחים שנלמדו ממקרים שוטפים בהם נתקלים הפקחים, הן על ידי מנהלי היחידה והם על ידי גורמים חיצוניים, כגון: הוטרניר העירוני, התובעת העירוני, וכד'. **עם זאת, לא נמצא תיעוד להדרכות, דגשים והנחיות שמועברות לפקחים במסגרת הישיבות השבועיות.**

המלצה:

- לתעד ולנהל רישום מרוכז של הדרכות, הדגשים וההנחיות המועברות לפקחים במסגרת הישיבות השבועיות על ידי הגורמים השונים.

תגובת מנהל השיטור העירוני:

"מקבל את הערת הביקורת".

9. דוחות פיקוח עירוני

כאמור, מחלקת הפיקוח העירוני נועדה לאכוף את חוקי העזר, להבטיח את השלטת הסדר ואת איכות חיי התושבים ולמנוע מטרדים בפיקוח העירוני פועלים 3 פקחים עירוניים, פקחי רובע ושני פקחים שאחראים על טיפול ברכבים נטושים וגרוטאות רכב.

תחומי האחריות של הפיקוח העירוני כוללים, בין היתר, אכיפת חוקי העזר, כגון: שילוט, השלכת אשפה ופסולת, אחזקת מקלטים, צעצועים מסוכנים, עישון, סגירת עסקים, שימור רחובות, סדר בשוק העירוני ובקרב הרוכלים, וכן טיפול בתברואה וסילוק מפגעים, כגון: חצרות מוזנחות, הזרמת מים או ביוב לרחוב.

פילוח דוחות לפי שנים וסוג העבירה

במהלך השנים 2017 – 2020 נרשמו 11,431 דוחות על ידי הפקחים העירוניים.
הטבלה שלהלן מציגה את נתוני הדוחות בחלוקה לשנים:

שנה	הודעת תשלום קנס	הועבר למחלקת גבייה	לאחר הלבשה/הסבה	סה"כ
2017	303	626	394	1,323
2018	827	1,398	486	2,711
2019	896	1,925	512	3,333
2020	1,727	1,507	830	4,064
סה"כ	3,753	5,456	2,222	11,431

הטבלה שלהלן מציגה את נתוני כמות הדוחות לפי סוגי העבירות:

מס"ד	סוג העבירה	2017	2018	2019	2020	סכום כולל	שיעור מכלל הדוחות
1	השלכה ב/מ רשות הרבים לרשות היחיד של פסולת שהיא שיירי מזון-יחיד	89	562	517	532	1,700	15%
2	מכשול ברחוב	61	135	295	654	1,145	10%
3	לא ינהג אדם רכב/בע"ח על פני מדרכה/שביל/נתיב מסומן אלא לשם חצייה		241	486	289	1,016	9%
4	איסור פתיחת עסק או בית עינוג בימי מנוחה	7	205	235	153	600	5%
5	מהזיק כלב ללא רישיון מטעם עיריית לוד	123	76	230	53	482	4%
6	ללא עטיית מסיכה במקום שאינו בית מגורים				433	433	4%
7	גרימת רעש חזק מרכב מנועי במידה שאינה דרושה להפעלה תקינה-יחיד	139	88	119	59	405	4%
8	השלכה ב/מרשות רבים לרשות יחיד של גרוטות רכב/פסולת בניין-יחיד	31	105	121	136	393	3%
9	איסור עקירת צמח השחתתו או השמדתו	233	81	37	36	387	3%
10	נזק לרחוב	31	169	91	32	323	3%
11	חובה לשמור על נקיון בנכס ובסביבה ולסלק כל מפגע	3	19	32	192	246	2%
12	רישיון להחזקת בעלי חיים	19	90	76	52	237	2%
13	גרימת רעש על ידי שירה/מכשירי קול וכד, בין 24 ל 6 - יחיד	38	77	61	33	209	2%

מס"ד	סוג העבירה	2017	2018	2019	2020	סכום כולל	שיעור מכלל הדוחות
14	השלכה ברשות הרבים או מרשות הרבים לרשות היחיד של פסולת-יחיד	61	32	54	41	188	2%
15	מחזיק בעל חיים במקום ציבורי ללא רצועה וללא מחסום על פיו	29	30	48	81	188	2%
16	איסור שפיכת מים או נוזלים לרשות הרבים	6	26	30	90	152	1%
17	איסור התעסקות ברוכלות באופן המהווה מכשול לרבים	81	42	14	13	150	1%
18	לא יעשן אדם במקום המפורט בתוספת	42	44	24	31	141	1%
19	גרימת רעש מנהיגה ברכב שלא מותקן במפלטו משתיק קול-יחיד	12	28	55	35	130	1%
20	עישון במקום ציבורי כמפורט בתוספת.	3	39	61	26	129	1%
21	מתיר לכלבו לעשות צרכיו ברשות הרבים	18	30	21	51	120	1%
22	איסור עשיית צרכים במקום שאיננו מיועד לצורך כך	2	25	46	43	116	1%
23	השלכת פסדים או פסולת בניין ב/מרשות הרבים לרשות היחיד - יחיד	7	45	47	8	107	1%
24	מחזיק או מפעיל של מקום אשר הכניס אדם שאינו חובש מסכה, נתן שירות לאדם שאינו חובש מסכה, לא תלה מודעה בדבר חובת חבישת מסכה				106	106	1%
25	לא ירכב אדם גלגינוע על מדרכה אלא בשביל אופניים ובהיעדר כזה-כביש		6	48	46	100	1%
26	אחר (*)	288	516	585	839	2,228	19%
	סה"כ	1,323	2,711	3,333	4,064	11,431	100%

(*) עבירות בהן נרשמו פחות מ- 100 עבירות בשנים 2017-2020, סה"כ 2,228 עבירות על 176 סעיפי עבירה שונים.

מהנתונים המוצגים בטבלאות לעיל עולה כי ישנה עליה בכמות הדוחות שנרשמים על ידי הפקחים מידי שנה. בהנחה של 314 ימי עבודה בשנה (כולל יום שישי) נרשמו על ידי הפקחים בשנת 2017 4.21 דוחות פיקוח ביום ובשנת 2020 נרשמו 12.94 דוחות פיקוח ביום, עליה של כ- 300%. בהינתן שהפקחים אינם נמצאים ברחבי העיר מידי יום (בשל ימי עיון, הדרכות, חופשות מרוכזות, וכד') ניתן להניח שממוצע הדוחות היומי גבוה יותר.

סטטוס טיפול בדוחות

הטבלה שלהלן מציגה את סטטוס הטיפול בדוחות שהופקו על ידי יחידת הפיקוח העירוני בשנים 2017-2020 ועד לחודש 5.2021:

שלב/סטטוס	בהסבה	בזיכוי	במשפט	בעירעור	לא אותר	מבוטל	פעיל	שולם חלקי	שולם מלא	סה"כ
הודעת תשלום קנס		26	191	1,183	46	393	568	3	1,343	3,753
הועבר למחלקת גבייה		14			571	209	3,646	60	956	5,456
לאחר הלבשה/הסבה	1	5	152	60		582	183	1	1,238	2,222
סה"כ	1	45	343	1,243	617	1,184	4,397	64	3,537	11,431

בהמשך הדוח תהיה התייחסות לכל אחת מהסטטוסים שלעיל.

9.1 ניתוח עבודת הפקחים

הטבלה שלהלן הפרטת את היקף דוחות הפיקוח וההתראות לכל עובדי מחלקת השיטור והפיקוח העירוני בשנים 2019-2021¹⁴:

#	מספר פקח	התראות			דוחות		
		2019	2020	2021	2019	2020	2021
1	10	2	4	0	199	211	161
2	16	8	31	0	15	24	1
3	14	17	8	6	108	98	66
4	47	0	19	23	4	275	403
5	31	10	7	4	155	212	141
6	28	13	12	0	218	127	3
7	29	3	2	0	280	277	189
8	30	15	5	24	351	312	234
9	42	0	13	10	5	145	251
10	5	19	0	11	309	37	87
11	4	6	4	8	260	141	198
12	34	18	17	8	166	304	144
13	45	0	221	38	2	155	76
14	19	11	1	29	130	176	94
15	44	17	165	53	8	69	43
16	46	1	175	64	0	131	7
17	3	0	4	6	214	218	172
18	9	9	19	19	259	200	134
19	35	9	12	21	153	203	101

יצוין, כי הפקחים המפורטים בסעיפים 17-13 הינם פקחים עירוניים שעיקר תפקידם עבודת פיקוח ומתן דוחות. יתר הפקחים משמשים בתפקידים אחרים במחלקת השיטור והפיקוח, כגון: פקחי השיטור העירוני. עיקר עבודתם של עובדים אלה אינה מתן דוחות והתראות, אך הם גם רשומים דוחות והתראות אגב עבודתם השוטפת העיקרית, במקרים שהם נדרשים לכך.

מניתוח ההתראות והדוחות שנרשמו ע"י 19 הפקחים המפורטים לעיל (פקחים עירוניים ופקחים נוספים) ב- 3 שנים, 11 פקחים בלבד רשמו מעל 250 דוחות בשנה ו- 3 פקחים בלבד רשמו מעל 100 התראות בשנה. יתר הפקחים רשמו פחות מ- 250 דוחות או 100 התראות במהלך שנה שלמה, אך אין זה עיקר תפקידם והם אינם רשומים דוחות או התראות במסגרת שגרת עבודתם. הביקורת מעירה, כי על אף העלייה בכמות הדוחות מידי שנה, מניתוח ההתראות והדוחות לפקחים העירוניים בלבד (פקחים 17-13 בטבלה) עולה, כי ממוצע הדוחות השנתי לכל פקח הוא כ- 92 דוחות בשנה בלבד.

תגובת מנהל השיטור העירוני:

"בשנת 2020 היו קיימים בפיקוח העירוני 3 פקחים עירוניים מתוך רשימת השמות בטבלה המוצגת בטיוטת דוח הבקרה. מרבית השמות הקיימים ברשימה זו שייכים לפקחים בשיטור העירוני ולא בפיקוח העירוני. לציין שהשיטור העירוני בסיס עבודתו אינו לרשום דוחות, אלא עבודת שיטור. טיפול באירועים, בט"ש, תחושת ביטחון וטיפול בעבירות איכות חיים לדוגמה רעש.

רישום דוחות בשיטור העירוני נמצא במדרג הנמוך בתחום פעילותו.

לציין ששניים מהשמות המופיעים בטבלה זו אינם שייכים לפיקוח, מעבר לזאת שאר הפקחים היו חדשים ואינם מוסמכים לכתוב דוחות. להסמיך פקח הן בשיטור העירוני והן בפיקוח או בחניות לוקח חצי שנה ועדיין קיימת עלייה ברישום הדוחות כל שנה עם כל הקשיים והבעיות".

10. פיקוח על החניה

10.1 רקע כללי

כאמור, נושא הסדרת החניה בעיר מעוגן בחוק עזר ללוד (העמדת רכב וחנייתו), התשע"ג-2013 (להלן: "חוק החניה העירוני").

התשתית החוקית

- סעיף 77 לפקודת התעבורה מסמיך את מועצת העירייה, בהסכמת שר הפנים ושר התחבורה, להתקין חוקי עזר בדבר "האמצעים שיינקטו לגבי רכב החונה במקום שהעמדתו אסורה על פי חוק".
- חוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982 (להלן: "חוק סדר הדין הפלילי").
- פקודת המיסים (גבייה), 1929.
- חוק עזר ללוד (העמדת רכב וחנייתו), התשע"ג – 2013 (להלן: "חוק החניה העירוני").
- הנחית היועץ המשפטי לממשלה 4.3040 – ביטול הודעת תשלום קנס - הנחיות לתובעים.

מחלקת החניה בעיריית לוד אחראית על אכיפת חוק החניה העירוני בדבר הסדרי החניה בעיר. המחלקה אמונה על שמירת הסדר הציבורי, איכות חיים ובטיחות בכלל הקשור להסדרי חניה בעיר לתושבי העיר לוד והמבקרים בה. תחומי פעילות המחלקה העיקריים: אכיפת חוקי החניה ע"פ חוק החניה העירוני, הנפקת תוני חניה לתושבים בהתאם לקריטריונים, טיפול בפניות הציבור, ועוד.

שעות אכיפה בחניה מוסדרת (כחול-לבן)

שעות אכיפת דוחות חניה קשורות לשעות הפעילות בהן נדרש לשלם על חניה בכחול לבן. להלן שעות הפעילות בתחום החניה:

- ימים א'-ה' בין השעות 19:00-08:00.
- ימי ו' בין השעות 13:00-08:00.

במהלך השנים 2017 – 2020 נרשמו 39,814 דוחות חניה. הטבלה שלהלן מציגה את נתוני דוחות חניה כפי שהופקו מהמערכת הממוחשבת של העירייה לתקופה שבין 2017 - 2020:

שלב/סטטוס	בהסבה	בזיכוי	במשפט	בעירעור	לא אותר	מבוטל	מוקפא	פעיל	שולם חלקי	שולם מלא	סה"כ
דו"ח חלון		32	13	73		995	19	1,112	1	14,044	16,289
הודעת תשלום קנס	4	76	29	191	107	895		691		8,507	10,500
הועבר למחלקת גביה		74			1,342	317		4,047	268	6,026	12,074
לאחר הלבשה/הסבה		1	15	15		335	17	63		505	951
סה"כ	4	183	57	279	1,449	2,542	36	5,913	269	29,082	39,814

הטבלה שלהלן מציגה את נתוני דוחות החניה בחלוקה לשנים:

שנה	בהסבה	בזיכוי	במשפט	בעירעור	לא אותר	מבוטל	מוקפא	פעיל	שולם חלקי	שולם מלא	סכום כולל
2017		35	2		430	697	30	509	81	6,887	8,671
2018		63	12	14	389	790	4	804	118	8,299	10,493
2019		55	19	63	415	554	2	1,144	57	7,778	10,087
2020	4	30	24	202	215	501		3,456	13	6,118	10,563
סכום כולל	4	183	57	279	1,449	2,542	36	5,913	269	29,082	39,814

מהנתונים שבטבלה שלעיל עולה כי:

- 36 דוחות נמצאים במצב "מוקפא", 30 מתוכם משנת 2017. נציגת מילגם מסרה לביקורת, כי סטטוס זה ניתן במקרים בהם לא קיימים במשרד התחבורה נתונים על בעלי הרכבים. נציגת "מילגם" מסרה לביקורת כי במצב עניינים זה לא ניתן לפעול לגביית החוב, לכן דוחות אלה לא מטופלים. מהנתונים עולה כי לאחר שנת 2017 חלה ירידה משמעותית בהיקף הדוחות סטטוס "מוקפא" שלא ניתן לפעול לגבייתם. הביקורת מציינת, כי בהעדר יכולת להמשיך טיפול כנגד בעלי רכבים אלה, הנתונים על הרכבים במערכת אינו מועיל לעירייה.
- 1,449 דוחות בסטטוס "לא אותר". נציגת מילגם מסרה לביקורת כי מדובר על סטטוס אוטומטי של דואר ישראל כאשר כתובת משלוח דואר אינה מעודכנת. נמצא כי הטיפול בגביית דוחות אלה ממשיך על פי חוק.

הטבלה שלהלן מציגה נתוני ההכנסות מדוחות חניה כפי שדווחו לביקורת העירייה לתקופה שבין 2017-2020 (הנתונים באלפי ₪):

<u>שנה</u>	<u>כמות</u>	<u>לתשלום</u>	<u>שולם</u>	<u>יתרה לתשלום</u>	<u>אחוזי גביה</u>
2017	8,671	1,916,500	1,847,144	69,356.04	96.38%
2018	10,493	2,410,350	2,304,409	105,941.22	95.60%
2019	10,087	2,132,600	1,834,507	298,093.37	86.02%
2020	10,563	2,175,850	1,232,522	943,327.99	56.65%
סכום כולל	39,814	8,635,300	7,218,581	1,416,718.62	83.59%

10.2 תווי חניה

כל תושב המתגורר באזור המוסדר כחניה בתשלום וכן תושבים ותיקים וניצולי שואה, זכאים לתו חנייה אזורי, המקנה להם אפשרות לחנות ללא תשלום. בהתאם לסעיף 6(ה) לחוק החניה העירוני, תוקף תו חניה אזורי הוא עד 31 לדצמבר בשנה שבה הונפק והוא מאפשר חניה חינם בכל רחבי העיר במקומות המוסדרים לחניה בתשלום (חניה ב"כחול לבן") עד 4 שעות במצטבר ליממה לא כולל את אזור התעשייה הצפוני, זאת באמצעות מערכת חניה ממוחשבת ("פנגו"/"סלופארק"). מי שמעוניין לקבל את התווית נדרש להגיש בקשה ולצרף מסמכים המעידים על מקום מגוריו ובעלות על הרכב. הבקשות מועברות לטיפול מחלקת החניה באמצעות חברת "מילגם" אשר מועסקת על ידי העירייה באמצעות מחלקת החניה.

עם קבלת תו החניה יש להדביקו על השמשה הקדמית, בצד הנוסע (ולא בצד הנהג). התו מהווה סימן לפקחי החניה כי הרכב הינו של תושב האזור והוא זכאי לחניה ללא תשלום.

מהנתונים שהועברו לביקורת עולה כי משנת 2013 עד לשנת 2021 הונפקו 11,604 תווי חניה. כמפורט בטבלה שלהלן:

<u>שנת הנפקת התו</u>	<u>ללא סוג</u>	<u>אזור התעשייה</u>	<u>אזרח ותיק</u>	<u>עסקי</u>	<u>תו דייר</u>	<u>תו תושב חוץ</u>	<u>תושב חוץ</u>	<u>סה"כ</u>
2013					876			876
2014			13	4	1,475			1,492
2015		40	6	3	969			1,018
2016	1	23	37	1	817	585		1,464
2017		28	7	2	837	347		1,221
2018		9	97	1	762	315		1,184
2019		23	228	7	1,062	478	1	1,799
2020		22	137	7	695	479	2	1,342
2021		7	159	42	619	377	4	1,208
סה"כ	1	152	684	67	8,112	2,581	7	11,604

נכון למועד הבדיקה (8.12.21) 8,611 תווים בתוקף. מבדיקת הביקורת עולה כי ככלל, התהליך לקבל תו חניה הנו תהליך מובנה במערכת "מטרופארק" באמצעות אתר האינטרנט. במהלך הגשת הבקשה מוגדרים מסמכי חובה שעל המבקש לצרף, כך שכל מגיש בקשה נדרש לצרף את האסמכתאות המעידות על זכאותו. ללא צירוף המסמכים לא ניתן להגיש את הבקשה. עם זאת, כל מגיש בקשה יכול לצרף כל טופס ועל עובדי "מילגם" לבדוק את המסמכים ולוודא שהם תקינים. מסקירת קובץ תווי התושב נמצא, כי לגבי 2,310 תווים צוינה הערה כללית. בחלק מהמקרים מצוין בהערה אישור מיוחד למתן הצו. מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת לקיום מסמכי הזכאות למתן תו תושב באישור מיוחד עלו הממצאים הבאים:

מס. היתר	הערות	אסמכתא לאישור	ת.ז.	רישיון נהיגה	רישיון רכב	זכאי / לא
01-05557	מאושר ע"י מנכ"ל	נמצאה הערה כי התו מאושר ע"י המנכ"ל אולם לא נמצא נימוק לסיבת האישור.	נמצא	נמצא	נמצא	לא זכאי, אינו עומד בתנאים
01-08090	גנת, אישור	נמצאה בקשה של גנת העובדת בעיר ומתגוררת ברחובות. במייל הבקשה ציינה " שישלחו לי את כל המסמכים כדי להנפיק את תו החניה". לא נמצאה פניה מטעמו.	לא נמצא	נמצא	נמצא	לא זכאי, אינו עומד בתנאים
03-00152	אישור - רכב ממותג	נמצאה הנחיה ממנהלת יחידת הפיקוח על החניה לאשר תווי חניה לרכבים של חברה המספקת מוצרים ומגיעה למשלוח עד לבית הלקוח.	לא רלוונטי	נמצא	נמצא	לא זכאי, אינו עומד בתנאים
01-07603	אישור	לא נמצאה אסמכתא, סמנכ"ל גביה במילגם ואינו מורשה לאשר חניות חריגות בעיר לוד.	לא נמצא	לא נמצא	נמצא	לא זכאי, אינו עומד בתנאים
01-07547	אישור תו לבקשת	לא נמצא אישור סרוק.	נמצא	נמצא	נמצא	לא זכאי, אינו עומד בתנאים
01-07294	אישור מנכ"ל		נמצא	נמצא	נמצא	לא זכאי, אינו עומד בתנאים

<u>מס. היתר</u>	<u>הערות</u>	<u>אסמכתא לאישור</u>	<u>ת.ז.</u>	<u>רישיון נהיגה</u>	<u>רישיון רכב</u>	<u>זכאי / לא</u>
01-04675	מאושר ע"י [REDACTED]	לא נמצא אישור סרוק.	לא נמצא	לא נמצא	נמצא	
01-06045	אישור עזר מציון	נמצא אישור במייל שעובד בעמותת עזר מציון. בכל מקרה העובד זכאי לאור העובדה שהוא תושב העיר לוד.	נמצא	נמצא	נמצא	זכאי, תושב העיר
01-05584	התו ניתן באישור מנכ"ל העירייה דברתי עם [REDACTED]	לא היה אישור, אבל לא נדרש אישור מכיוון שהתושב בעל זכאות	לא נמצא	נמצא	נמצא	זכאי, תושב העיר
03-00072	אישור 5588	רכב שכור, לא נדרש אישור מיוחד	לא רלוונטי	לא נמצא	נמצא	זכאי, עומד בתנאים
05-06510	אושר תו תושב 4 שעות חינם דרך חנייה סלולארית פנגו/ס	לא נדרש	נמצא	נמצא	נמצא	זכאי, עומד בתנאים
01-02512	הנ"ל הבן של [REDACTED] אישור [REDACTED]	נמצא אישור כי האם מבוגרת ומתגוררת בעיר והבן גר מחוץ לעיר וסועד את האם.	נמצא	נמצא	נמצא	לא זכאי, אינו עומד בתנאים

מהבדיקה המדגמית שערכה הביקורת, כפי שמפורט בטבלה שלעיל, נמצא כי:

א. **אישורים חריגים למתן תו חנייה לבעלי רכבים שאינם תושבי העיר אינם מתויקים דרך קבע במערכת.** נציגת "מילגם" מסרה לביקורת כי האישורים מגיעים אליהם בדוא"ל מהגורמים המוסמכים בעירייה. בעבר לא היה נהוג לשמור את האישורים הנ"ל, כיום נדרשים הנציגים לתיק את האישורים במערכת.

ב. **נמצאו מקרים שלא תועדה סיבת האישור**, כך שלא ניתן לדעת על סמך מה אושר התו על אף שמגיש הבקשה אינו עומד בקריטריונים המזכים קבלת תו חנייה.

המלצות:

- יש להקפיד לתיק את כלל המסמכים המעידים על אישור הענקת תו חנייה לתושבים, לרבות אישורים מיוחדים והגורם המאשר, ולהקפיד על הנפקת אישורים רק על בסיס אישורים מתועדים.
- יש לוודא כי אישור מיוחד יינתן על ידי גורם מוסמך מטעם העירייה בלבד כגון: מנכ"ל העירייה או מנהל מחלקת החנייה ולציין את סיבת האישור.
- מומלץ לבחון שינוי סטטוס רכבים שנמצאים בסטטוס "מוקפא" לסטטוס "סגור" או סטטוס אחר באופן שיהיה ברור שאין המשך טיפול.

10.3 ניתוח עבודת הפקחים

במסגרת תפקידם, הפקחים בודקים את כלי הרכב ובמידת שהחניה אינה על פי החוק, הם רושמים דוחות.

הטבלה שלהלן מפרטת בדיקות כלי הרכב לכל פקח ודוחות החניה שרשם בשנים 2020-2021:

<u>מספר דוחות</u>	<u>מספר בדיקות</u>	<u>תפקיד</u>	<u>הפקח</u>
4,392	22,863	פקח חניות	פקח 1
4,160	15,035	פקח חניות	פקח 2
1,742	7,976	פקחית רובע	פקח 3
816	5,495	פקח בשיטור העירוני	פקח 4
1,270	5,235	פקח רובע	פקח 5
1,064	5,034	פקח קלאסי	פקח 6
498	2,712	פקח קלאסי	פקח 7
327	2,628	פקחית קלאסית	פקח 8
591	1,896	פקחית מסייעת שיטור עירוני	פקח 9
522	1,818	פקח מסייע שיטור עירוני	פקח 10
291	1,816	פקחית קלאסית	פקח 11
261	1,698	התקבל כפקח מסייע שיטור עירוני - עבר לפקח קלאסי	פקח 12
145	1,468	פקח מסייע בשיטור העירוני	פקח 13
420	1,332	פקחית קלאסית	פקח 14
216	868	פקח מסייע שיטור עירוני	פקח 15
271	736	פקח מסייע שיטור עירוני	פקח 16
223	690	פקחית מסייעת שיטור עירוני	פקח 17
199	629	פקח מסייע שיטור עירוני	פקח 18
164	614	התקבל כפקח מסייע שיטור עירוני - עבר לפקח קלאסי	פקח 19
189	557	פקח מסייע בשיטור העירוני	פקח 20
160	496	פקח מסייע שיטור עירוני	פקח 21
230	445	פקח מסייע שיטור עירוני	פקח 22
150	419	פקח מסייע שיטור עירוני	פקח 23
141	385	פקח מסייע שיטור עירוני	פקח 24
79	382	פקח מסייע שיטור עירוני	פקח 25
117	362	פקח מסייע שיטור עירוני	פקח 26
121	353	פקח מסייע שיטור עירוני	פקח 27
108	334	פקחית רובע פיקוח קלאסי	פקח 28
115	325	פקח מסייע שיטור עירוני	פקח 29
81	278	פקח מסייע שיטור עירוני	פקח 30
80	241	פקח רובע פיקוח קלאסי	פקח 31
38	124	פקח רובע פיקוח קלאסי	פקח 32
19	69	פקח מסייע שיטור עירוני	פקח 33
21	67	עבד כפקח מסייע שיטור עירוני	פקח 34
26	65	פקח קלאסי	פקח 35
6	15	פקחית מסייעת בשיטור עירוני	פקח 36
2	7	משתמש מערכת	פקח 37
19,255	85,467		סה"כ

טבלה שלהלן מציגה ריכוז דוחות החניה שנרשמו לפי סוג הפקח:

מספר פקחים	סוג הפיקוח	כמות הבדיקות	כמות הדוחות	אחוז מהדוחות
2	חניה	37,898	8,552	44%
34	אינם פקחי חניה יעודיים	17,753	4,412	23%
		15,899	3,051	16%
		13,910	3,238	17%
	סכום כולל (*)	85,460	19,253	100%

(*) לא כולל פקח 37 שהוא משתמש מערכת ולא פיקוח בפועל.

מהטבלה שלעיל עולה כי כ- 56% מבדיקות חניה לרכבים ומדוחות החניה שנרשמו בוצעו על ידי פקחים שאינם פקחי חניה ייעודיים. מנהלת מחלקת החניה מסרה לביקורת כי במשך כשנה וחצי לא הועסקו בפועל שני פקחי חניה לכן הפקחים האחרים רשמו יותר דוחות חניה. הנ"ל מעיד, כי קיים גיבוי של כלל הפקחים בנושא אכיפה עבירות חניה.

הטבלה להלן מציגה ניתוח של עבודת פקחי החניה לפי חודשים:

חודש	פקח 1		פקח 2	
	כמות הדוחות שנרשמו	כמות הרכבים שנבדקו	כמות הדוחות שנרשמו	כמות הרכבים שנבדקו
2020				
פבר'	113	652	150	727
מרס	176	939	196	860
אפריל	7	18		1
מאי	387	1,805	351	1,206
יוני	595	3,305	611	1,886
יולי	433	2,301	292	1,005
אוג'	430	1,978	294	946
ספט'	180	828	235	771
אוק'	4	11	39	95
נוב'	238	1,240	210	661
דצמ'	430	2,165	206	857
סה"כ	2,993	15,242	2,584	9,015
2021				
ינו'	191	1,043	274	1,215
פבר'	131	713	123	507
מרס	266	1,360	56	225
אפר'	228	1,294	128	613
מאי	250	1,274	166	614
יוני	211	1,216	344	1,286
יול	47	244	316	1,014
אוג	75	477	169	546
סה"כ	1,399	7,621	1,576	6,020

בהינתן שבשנת 2020 היו 314 ימי עבודה (כולל ימי שישי), שני פקחי החניות בדקו כ- 73 וכ- 48 רכבים ביום בממוצע.

הממוצע החודשי של בדיקת הרכבים בשנת 2021 לפקח 1 ולפקח 2 עומד על 953 בדיקות ו- 753 בדיקות בהתאמה. בשנת 2020 הממוצע עמד על 1,386 בדיקות ו- 820 בדיקות בהתאמה. **הנ"ל מעיד על ירידה בהיקף עבודת הפיקוח של כ- 31% לפקח 1 וכ- 8% לפקח 2.**

בהינתן שבשנת 2020 הייתה ירידה חדה בכמות בדיקות הרכבים בחודשי החגים אפריל ואוקטובר, דבר שהוריד את הממוצע החודשי באופן משמעותי, הרי שהיקף בדיקת הרכבים בשנת 2021 ירד באופן משמעותי הרבה יותר. כלומר חלה ירידה בפעילות האכיפה בשנת 2021. מעבר לכך, הביקורת מציינת כי בחודשים האחרונים של שנת 2021 לא היו פקחי חניה ופעילות האכיפה הכוללת בעיר הצטמצמה למינימום ונעשתה על ידי הפקחים העירוניים.

המלצות:

- יש לעקוב אחר התפוקות של פקחי החניה ולבחון את הסיבות לירידה בתפוקות במידה שיש.
- לנתח את הפערים בתפוקות בין הפקחים השונים ולפעול ליישום תהליכי עבודה יעילים לפקחים בעלי תפוקות נמוכות.

תגובת מנהל השיטור העירוני:

"הירידה נובעת כתוצאה מ:

בחודשי החגים יש הנחיות של מקבלי ההחלטות בעירייה שאין לרשום דוחות כדי להקל על התושבים. בנוסף במחלקת החנייה לא היו פקחי חנייה כשנה וחצי".

11. התראות

לעיתים פקחים מגיעים למקום ביצוע עבירה ומחליטים על פי הממצאים במקום כי ניתן להסתפק קודם באזהרה לתושב (להלן: "התראה"). מכיוון שאין מדובר על סנקציה בפועל כנגד מבצע העבירה יש לבצע מעקב כי עובר העבירה פועל להסרת המפגע או תיקון הליקוי. במידה שהדבר אינו מבוצע, נהוג לסגור את ההתראה ולרשום דוח קנס.

ממצאים

מניתוח הנתונים ממערכת ה"מטרופארק" נמצא כי בשנים 2019 עד 2021 נרשמו 2,701 התראות. הטבלה שלהלן מציגה התפלגות ההתראות לפי סטטוס ההתראה:

סטטוס	כמות	אחוז מהדוחות
העבר לדוח	93	3%
סגור	2,403	89%
פתוח	205	8%
סה"כ	2,701	100%

מהטבלה שלעיל עולה כי נכון למועד הפקת הדוח בתאריך 20.2.22 כ- 8% מההתראות היו בסטטוס פתוח. מניית ההתראות שבסטטוס פתוח עולה כי 86 מהן נפתחו בשנת 2019, 40 נפתחו בשנת 2020 ו- 79 נפתחו בשנת 2021. קיומן של התראות פתוחות במשך מספר שנים מעיד על העדר מעקב מוקפד אחר ביצוע הדרישה שבהתראה וסגירת ההתראה סמוך לביצועה או רישום דוח בהעדר ביצוע.

מנהל מחלקת השיטור מסר לביקורת כי ככלל לכל פקח יש רשימת התראות פעילות במערכת (אותם הוא רואה במסופון), כך שהוא מודע לכל ההתראות הפתוחות וקיימת הנחיה לבדוק אותם בכל תחילת יום ולטפל על פי הצורך. כמו כן, באשר לקיומן של התראות ישנות השביר שבמרבית המקרים מדובר בהתראות שנרשמו לתושבים בשנים קודמות והפקחים לרוב אינם עובדים עוד ביחידה או בעירייה. לכן במבחן "עלות תועלת" אין כדאיות לטפל בהתראות אלא.

הביקורת מבהירה שסיום העסקת פקח אינה מיתרת את הצורך לקיים מעקב אחר ביצוע הדרישה שבהתראה והמשך טיפול.

מסקירת ההתראות הסגורות, נמצאו 219 התראות חוזרות פעמיים או יותר בימים שונים מההווים 1,390 התראות מכלל ההתראות בקובץ ההתראות (למעלה מ- 50%). התראות חוזרות מלמדות שלא השיגו את יעדן, העבירה חזרה ובכל זאת ניתנה התראה נוספת שנסגרה בלא שנרשם דוח. להלן מספר דוגמאות:.

מספר התראה	מועד העבירה	רחוב עבירה	קוד עבירה	מהות ההתראה
592279	24/08/20 11:56	אינשטיין 16	35	חובה לשמור על נקיון בנכס ובסביבה ולסלק כל מפגע
349472	25/07/21 19:25	אינשטיין 16	35	חובה לשמור על נקיון בנכס ובסביבה ולסלק כל מפגע
656371	21/09/20 14:05	תלמים 2	35	חובה לשמור על נקיון בנכס ובסביבה ולסלק כל מפגע
514174	05/07/20 07:15	תלמים 2	35	חובה לשמור על נקיון בנכס ובסביבה ולסלק כל מפגע
458174	31/01/20 06:58	שורץ נתן 4	35	חובה לשמור על נקיון בנכס ובסביבה ולסלק כל מפגע
589978	22/12/20 08:35	שורץ נתן 4	35	חובה לשמור על נקיון בנכס ובסביבה ולסלק כל מפגע

מבדיקת הביקורת עולה כי לא ניתן להפיק דוח בקרה המציג את סיבת סגירת ההתראות ואת שיעור ההתראות שנסגרו במסגרת הזמן המרבית לתיקון הליקוי.

המלצות:

- מומלץ להימנע ממתן התראה כאשר מדובר בהפרה חוזרת של אותה הנחיית חוק, אלא לרשום מייד דוח קנס, בכדי לקיים את ההרתעה ולוודא את אפקטיביות עבודת הפיקוח.

תגובת מנהל השיטור העירוני:

"כשהפקח מגיע לבדוק את ההתראה באם טופלה ורואה שמקבל ההתראה ביצע חלק מהתראה ולא סיים אותה, ומראה נכונות לסיים את המפגע, נותן התראה נוספת לטיפול במפגע".

התייחסות הביקורת:

ככל שמדובר על התראות במקרים המצדיקים זאת הביקורת אינה מעירה על כך, אלא מבקשת לוודא כי מקרים של התראות חוזרות נבחנים בכדי להימנע מהתראות שאינן אפקטיביות.

- לקיים מעקב אחר ההתראות פתוחות זמן רב ולטפל בהם גם אם הפקח שרשם אותם סיים את עבודתו בעירייה.

תגובת מנהל השיטור העירוני:

"נלמד וניישם".

- להגדיר דוח בקרה שמציג את סיבת סגירת ההתראה (כגון הסרת המפגע/רישום דוח פיקוח) ואת שיעור ההתראות שנסגרו בזמן ואלה שחרגו מהזמן שנקבע בהתראה, ברמת פקח וסעיף עבירה, לנתח ולהסיק מסקנות מנתוני הדוח.

תגובת מנהל השיטור העירוני:

"בימים אלו עיריית לוד יוצאת למכרז חניות חדש".

12. הטיפול בדוחות

הטיפול בדוחות פיקוח מוגדר בחוק סדר הדין הפלילי, סעיף 229 - תשלום הקנס. סעיף זה בחוק מגדיר את זמן הטיפול בהודעת תשלום קנס בכל אחת מהתפצלויותיו האחרות, הן כבקשה לבטל דוח, הן כבקשה להישפט והן כתשלום הקנס.

סעיף 237(א) לחוק סדר הדין הפלילי קובע כי:

"237. (א) מסמך שיש להמציאו לאדם לפי חוק זה, המצאתו תהיה באחת מאלה:

(1) במסירה לידו; ובאין למצאו במקום מגוריו או במקום עסקו - לידי בן משפחתו הגר עמו

ונראה שמלאו לו שמונה עשרה שנים, ובתאגיד ובחבר בני-אדם - במסירה במשרדו הרשום

או לידי אדם המורשה כדין לייצגו;

(2) במשלוח מכתב רשום לפי מענו של האדם, התאגיד או חבר בני האדם, עם אישור מסירה;

בית המשפט רשאי לראות את התאריך שבאישור המסירה כתאריך ההמצאה".

תקנה 44 א לתקנות מוסיפה על הוראה זו וקובעת חזקת מסירה. זו לשונה:

"44א. בעבירות תעבורה שעליהן חל סעיף 239א לחוק ובעבירות קנס רואים את ההודעה על ביצוע

העבירה, ההודעה לתשלום קנס או ההזמנה למשפט, לענין עבירת קנס כאילו הומצאה כדין גם בלא

חתימה על אישור המסירה, אם חלפו חמישה עשר ימים מיום שנשלחה בדואר רשום, זולת אם הוכיח

הנמען שלא קיבל את ההודעה או את ההזמנה מסיבות שאינן תלויות בו ולא עקב הימנעותו מלקבלן"

פקחי העירייה נושאים עימם בעת עבודתם מסופונים ופנקסי "הודעת תשלום קנס". המסופון הוא מכשיר

טלפון סלולארי עם מדפסת, באמצעותו מתקשר הפקח עם התוכנה המשמשת להפקת דו"חות.

- פקח החניה מזין במסופון את קוד העבירה, מספר הרכב ושם הרחוב, מצלם את הרכב, מדפיס את טופס העבירה שהודפס במסופון (להלן: "דו"ח חניה") ומניחו על שימשת הרכב. בכדי להימנע מטעויות אנוש בהקלדה, נדרש הפקח להקליד את מספר הרכב פעמיים.
- הפקח מזין במסופון את תיאור המקרה, כגון: תאריך, שעה, כתובת ופרטי התושב, ככל שיש ברשותו, מפיך את הדוח מהפנקס הייעודי ומוסר למבצע העבירה.

12.1 דוחות חניה שלא ניתן לאתר את בעלי הרכבים

מסקירת נתוני דוחות החניה נמצאו דוחות בסטטוס "לא אותר", המעיד לכאורה על קושי באיתור בעל הרכב ובעקבות כך חוסר יכולת לביצוע פעולות גבייה מצד העירייה.

הטבלה שלהלן מציגה נתונים כמותיים על דוחות פעילים או בסטטוס "לא אותר" בין השנים 2017-2020 שטרם הסתיים הטיפול בהם:

שנה	לא אותר	פעיל
2017	430	509
2018	389	804
2019	415	1,144
2020	215	3,456
סה"כ	1,449	5,913

מבדיקה שערכה הביקורת לגבי דוחות בסטטוס "לא אותר" עולה כי מדובר על מקרים בהם הכתובת למשלוח דואר אינה נכונה ולכן דואר ישראל לא הצליח להעביר את הדוחות למבצעי העבירות. יחד עם זאת, עובדי "מילגם" המבצעים את אכיפת הגביה מטעם הפיקוח העירוני ממשיכים בפעולות הגביה כנגד חייבים אלה באמצעים העומדים לרשותם בפקודת המיסים (גביה), חוק עדכון כתובות וחוק סדר דין פלילי. יצוין כי בהתאם לסעיף 12ב. לפקודת המיסים (גביה), ככל שהרשות המקומית שלחה את הדוח לכתובת המעודכנת במשרד הפנים קיימת חזקת מסירה וניתן להמשיך בפעולות הגבייה. כלומר, העירייה באמצעות "מילגם", ממשיכה בתהליכי אכיפת הגביה גם במקרים אלה.

13. גביית קנסות

13.1 תהליך גביית הקנסות

תהליך האכיפה נגד החייבים מנוהל על ידי חברת חיצונית, "מילגם" המופעלת על ידי מחלקת החניה. במידה שהחייבים לא משלמים את הקנס במועדים שנקבעו בחוק כפי שיפורט להלן (ולא הגישו בקשה לביטול הדוח ובקשה להישפט), "מילגם" יוצרת קשר עם ופועלת לגביית החובות בהליכי גביה מנהלית בהתאם להוראות החוק, בין היתר באמצעות דרישות תשלום, עיקולי בנק, עיקולי מטלטלין, תביעה משפטית ועוד.

להלן תיאור תהליך האכיפה:

- עם סיום הפקת הדו"ח באמצעות המסופון מבוצע שידור אלהוטי של נתוני הדו"ח מהמסופון למערכת ה"מטרופארק".
- הדוח מונח על שמשות הרכב או מוגש למבצע העבירה, לפי העניין, ומוקצים לו 90 יום לתשלום הקנס. עם זאת, כאשר מונח דוח חניה על שמשות הרכב נשלח הדוח, באופן אוטומטי, לבעל הרכב בדואר רשום. במקרים אלה, מניין 90 הימים מתחיל מרגע שליחת המכתב בדואר.
- לאחר שעוברים 90 ימים מושגת על בעל הרכב תוספת קנס בשיעור של 50% מסכום הקנס המקורי. בכל שישה חודשים תתווסף - תוספת של 5% מהקנס המקורי
- דוח שלא שולם לאחר המועד האחרון עובר להליך גבייה מנהלית.

דוחות פיקוח

מסקירת דוחות הפיקוח שנרשמו בשנים 2017-2020 נמצא כי נכון לחודש מרס 2021 טרם שולמו 6,466 דוחות הפיקוח העירוני בסכום כולל של 6,170,239.5 ₪ ו- 9,470 דוחות חניה בסכום כולל של 2,299,250 ₪.

הטבלה שלהלן המפרטת את הקנסות שנגבו בפילוח לפי שלב הגבייה ושנת הפקת הדוח:

פיקוח עירוני

סכום כולל	2021	2020	2019	2018	2017	
762,818	106,654	223,255	264,420	146,049	22,440	הודעת תשלום קנס
913,909	164,591	508,594	159,978	80,746		הועבר למחלקת גבייה
642,365	16,520	231,130	190,160	151,205	53,350	לאחר הלבשה/הסבה ¹⁵
2,319,091	287,765	962,979	614,558	377,999	75,790	סכום כולל

פיקוח חניה

סכום כולל	2020	2019	2018	2017	
2,634,306	802,906	729,950	550,100	551,350	דו"ח חלון
2,016,589	294,896	499,925	706,912	514,856	הודעת תשלום קנס
2,446,712	91,721	582,482	1,008,722	763,788	הועבר למחלקת גבייה
120,975	43,000	22,150	38,675	17,150	לאחר הלבשה/הסבה
7,218,581	1,232,522	1,834,507	2,304,409	1,847,144	סכום כולל

¹⁵ במידה והעבירה נעשתה על ידי נהג שאינו בעל הרכב, כגון נהג ברכב ליסינג, נרשמת לעיתים על בעל הרכב ומוסבת למבצע העבירה בפועל.

הטבלה שלהלן מפרטת את הדוחות הפעילים שטרם נגבו לפי שנת ביצוע העבירה:

פיקוח עירוני

שנת ביצוע העבירה	כמות הדוחות שטרם נגבו	סכום הדוח המקורי	סכום החוב נכון לעכשיו
2017	354	328,820.0	524,871.0
2018	1,172	1,016,695.0	1,383,380.5
2019	1,898	1,355,360.0	1,797,255.0
2020	3,042	2,077,015.0	2,464,733.0
סכום כולל	6,466	4,777,890.0	6,170,239.5

פיקוח חניה

שנת ביצוע העבירה	כמות הדוחות שטרם נגבו	סכום הדוח המקורי
2017	1,366	348,200
2018	1,752	468,850
2019	1,996	501,550
2020	4,356	980,650
סכום כולל	9,470	2,299,250

מהנתונים שהועברו לביקורת עולה כי ישנם 45 דוחות בסטטוס "בזיכוי". ההסבר שניתן לביקורת הוא שמדובר בדוחות ששולמו ביתר, לעיתים תשלום כפול לדוגמה במקרה שהדוח נגבה באמצעות העיקול למרות שבינתיים הדוח שולם או שנגבה סכום גבוה מהנדרש, וכד'.

13.2 דוחות בהליכי גביה מנהלית

דוחות חניה

בהתאם לנתונים שהתקבלו מ"מילגם", נכון למועד הבדיקה נמצאו 5,565 דוחות חניה שטרם שולמו בהיקף כספי כולל של 2,172,731 ש"ח נכון למועד הביקורת¹⁶.

מניתוח של הדוחות עולה כי רוב הדוחות שטרם נגבו הם מתקופות קודמות. להלן פילוח של היקף הדוחות לפי שנים:

שנת ביצוע העבירה	כמות הדוחות שטרם נגבו	סכום הדוח המקורי	סכום החוב נכון לעכשיו
2013	137	28,600	62,376
2014	290	59,950	124,411
2015	296	59,600	119,702
2016	518	114,650	217,641
2017	456	114,800	207,359
2018	690	177,250	305,442
2019	778	194,350	316,282

¹⁶ סכום הדוחות המקורי ללא הגדלת חוב כתוצאה מעיכוב בתשלום נכון למועד הביקורת עומד על 1,287,650 ש"ח.

<u>שנת ביצוע</u> <u>העבירה</u>	<u>כמות הדוחות שטרם</u> <u>נגבו</u>	<u>סכום הדוח</u> <u>המקורי</u>	<u>סכום החוב נכון</u> <u>לעכשיו</u>
2020	1,899	428,000	653,845
2021	501	110,450	165,675
סכום כולל	5,565	1,287,650	2,172,731

לפי נתוני הטבלה, ישנם 2,387 דוחות משנת 2018 או קודם לכן (לפני כ- 3 שנים או יותר) בהיקף כספי כולל של 1,036,929 ש"ח שטרם נגבו. בעקבות משך הזמן הרב שחלף, קיים ספק בדבר יכולת העירייה לגבות את החוב באמצעי הגבייה המנהלית בעומדים לרשותה.

עוד נמצא כי ישנם תושבים שקיבלו מספר דוחות וטרם שילמו. להלן רשימה של אנשים שלא שילמו מעל 10 דוחות ונמצאים בהליכי גבייה מנהלית:

<u>מס' רכב</u>	<u>כמות דוחות</u>
9885254	18
5174654	17
4891338	16
2561223	14
6834274	13
5657269	12
5679060	11
6098065	11

הביקורת מציינת כי העובדה שלמישהו קיימים מספר רב של דוחות חנייה שהעירייה אינה מצליחה לגבות מעידה על קושי מובנה בגביית חובות מאנשים מסוימים ומעמידה בספק את אפקטיביות המשך מאמצי הגבייה המנהלית כנגד בעל החוב לגביית דוחות אלה ודוחות עתידיים של בעל החוב.

המלצה:

- יש לבחון דרכים חלופיות לפעול כנגד בעלי חוב במקרים חריגים בהם בעלי חוב מקבלים מספר דוחות ובדרך קבע אינם משלמים אותם.

דוחות פיקוח

נמצאו 6,467 דוחות בגין עבירות שאינן חניה שטרם שולמו בהיקף של 6,170,489.5 ש"ח¹⁷. להלן ריכוז הנתונים לפי שנים:

<u>שנת ביצוע העבירה</u>	<u>כמות הדוחות</u>	<u>סכום לתשלום</u>	<u>יתרה לתשלום היום</u>
2017	354	328,820	524,871
2018	1,173	1,016,945	1,383,631
2019	1,898	1,355,360	1,797,255
2020	3,042	2,077,015	2,464,733
סכום כולל	6,467	4,778,140	6,170,490

¹⁷ סכום הדוחות המקורי ללא הגדלת חוב כתוצאה מעיכוב בתשלום וללא הפחתה בעקבות מבצעי גבייה נכון למועד הביקורת עומד על 4,778,140 ש"ח.

מניתוח רשימת דוחות הפיקוח שטרם שולמו, נמצאו 13 דוחות בגין עבירות שנעברו בשנת 2019 שנמצאים בסטטוס "פעיל" ובשלב "הודעת תשלום קנס" נכון למועד העברת הנתונים לביקורת, בחודש מאי 2021, חלקם מחודשים מרס ואפריל 2019. כלומר, דוחות שלא שולמו מעל שנתיים טרם הועברו להליכי אכיפה ולכאורה אינם מטופלים.

להלן פירוט המקרים:

מס'	מס' דוח	ת. עבירה	תיאור שלב	לתשלום	פירוט עבירה
1	861781	11/03/19 08:59	הודעת תשלום קנס	1,203	נזק לרחוב
2	1050384	18/04/19 18:27	הודעת תשלום קנס	1,095	מחזיק כלב ללא רישיון מטעם עיריית לוד
3	1050483	18/04/19 18:43	הודעת תשלום קנס	1,125	החזקת בע"ח שלא בתנאים המתאימים לו כמפורט בהרחבה בתקנה זו
4	726885	27/05/19 08:59	הודעת תשלום קנס	730	נזק לרחוב
5	1286889	08/07/19 12:53	הודעת תשלום קנס	3,000	השלכה כאמור בפרטים 2, 13 או 16 של פסולת המכילה חומר מסוכן-ליחיד
6	1286988	08/07/19 13:03	הודעת תשלום קנס	730	רשיון להחזקת בעלי חיים
7	1287085	08/07/19 13:10	הודעת תשלום קנס	730	רשיון להחזקת בעלי חיים
8	1287184	08/07/19 13:16	הודעת תשלום קנס	730	רשיון להחזקת בעלי חיים
9	1011188	27/07/19 15:37	הודעת תשלום קנס	730	נזק לרחוב
10	1011386	27/07/19 17:12	הודעת תשלום קנס	730	איסור פתיחת עסק או בית עינוג בימי מנוחה
11	855189	04/08/19 07:17	הודעת תשלום קנס	730	מתיר לכלבו לעשות צרכיו ברשות הרבים
12	1115286	03/09/19 00:09	הודעת תשלום קנס	730	נזק לרחוב
13	1367887	06/10/19 11:31	הודעת תשלום קנס	1,000	לא יעשן אדם במקום המפורט בתוספת

הביקורת מעירה כי היועמ"ש לממשלה קבע¹⁸ כי "אין זה סביר שרשות מקומית תנקוט הליכי גביה מנהליים לראשונה ללא צידוק לאחר שנים רבות, תוך שהיא מעמידה את האזרח, בשל הזמן הרב שחלף, במצב בו יקשה עליו להתמודד עם טענת החוב". לכן, אי טיפול בגביית דוחות במשך זמן רב עלול לגרום לחוסר יכולת לגבות את הדוח והפסד כספי לעירייה.

המלצה:

- יש לפעול כנגד החייבים בהליכי הגביה המקובלים בהקדם האפשרי וללא דיחוי, בכדי להימנע מהתיישנות דוחות ופניה לחייבים לאחר מספר שנים, דבר שעלול לגרום חוסר יכולת לגבות את החוב ויגרור הפסד הכנסה לעירייה.

18 הנחיה מס' 7.1002 "הפעלת הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המיסים (גביה).

13.3 עיקולי בנק

מחלקת הגבייה מבצעת פעולות אכיפת גבייה בין היתר באמצעות עיקולי בנק. העיקולים מבוצעים כנגד חייבים שלא נענו לפניות לתשלום החוב גם לאחר שליחת מכתב התראה שני.

ממצאים:

עיקולי הבנק מבוצעים ממערכת הגבייה במילגם ונשלחים ישירות לבנקים המסחריים. מסקירת קובץ עיקולי בנק שהועבר לביקורת עולה כי בתקופה 1.2020 עד 11.2021 בוצעו עיקולי בנק כנגד 2,547 חייבים. עוד עולה כי ב- 794 מקרים ל- 782 חייבים המהווים כ- 30% מהדוחות העיקול צלח ונתפסו סכומים של החייב בחשבונות הבנק בסך כולל של 582,820 ₪.

פרט לדוחות הנ"ל נותרו 2,676 דוחות שטרם נגבו בהיקף כולל של 1,967,205 ₪, מתוכם 123 דוחות בהם סטטוס העיקול פתוח וביתר המקרים סטטוס בעיקול סגור. לא נמצאו הליכי גבייה נוספים כנגד החייבים שלא שילמו את חובם לאחר ביצוע עיקולי בנק שלא הניב תפיסה של כספים בחשבונות הבנק של החייבים ותשלום הקנס.

המלצה:

- יש להמשיך לפעול כנגד החייבים בכל אמצעי הגבייה העומדים לרשות העירייה במטרה לגבות את החובות, בין היתר: עיקולי צד ג', עיקולי כרטיסי אשראי ללקוחות עסקיים, וכד'.

13.4 דוחות מצב אכיפה

הביקורת ביקשה לבחון את שלבי האכיפה השונים בהתפתחות של כל דוח. לצורך כך, נערכה פניה ל"מילגם" להפקת דוח המאפשר לראות את השלבים השונים באכיפה שעבר הדוח, כגון: מועד הוצאת מכתב ראשון, מועד הוצאת מכתב שני, מועד ביצוע עיקול בנק, וכד'. **נציגת מילגם מסרה לביקורת כי לא קיים במערכת הגבייה דוח כמבוקש. הביקורת מעירה כי ברשויות מקומיות אחרות ניתן להפיק דוח זה מהמטרופארק.**

המלצה:

- מומלץ לבחון מדוע לא ניתן להפיק דוח אודות מצב האכיפה של הדוחות ולהגדיר תהליך ודוח שיציג את התפתחות שלבי האכיפה של הדוח.

13.5 העדר גבייה משפטית

מנהל מחלקת השיטור ומנהלת מחלקת החניה מסרו לביקורת כי **העירייה אינה מבצעת גביית דוחות חניה מחייבים באמצעות משרדי עו"ד חיצוניים. המשמעות היא שחוב שלא נגבה לאחר פעולות אכיפה מנהלית לא ניתן לגבות.**

לדעת הביקורת, מניסיון בפעולות אכיפת גבייה בתחומים שונים, ניתן להגדיל את אחוזי הגבייה באמצעות פעולות אכיפה משפטית, במיוחד כנגד חייבים שאינם נמצאים בארץ, חייבים בפשיטת רגל, צווי ירושה, וכד', או באמצעות פעולות ברשות האכיפה והגבייה (הוצאה לפועל) כנגד החייב.

הביקורת מעירה כי אכיפה משפטית מבוצעת על ידי משרדי עו"ד שמתמחים בתחום ושכר טרחתם משולם על ידי החייב כנגד הצלחת הגבייה, כך שהעלות לעירייה מזערית.

המלצה:

- לבחון התקשרות עם משרד עו"ד המתמחה באכיפה משפטית לקבלת שירותי אכיפה מחייבים באמצעים משפטיים.

14. עבודת התביעה העירונית**14.1 כללי**

התביעה ברשות המקומית היא גורם מרכזי במערך האכיפה שלה. התובעים העירוניים שותפים בגיבוש מדיניות האכיפה של הרשות, קובעים את מדיניות התביעה העירונית ומיישמים אותה. בתפקידם כתובעים פליליים, הם משמשים נציגיו של היועץ המשפטי לממשלה ועליהם לנהל את ההליכים המשפטיים בכפוף להנחיותיו, תוך שמירה על עצמאות התביעה.

על פי סעיף 2 לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975, "רשות מקומית חייבת בקבלת ייעוץ משפטי", וסעיף 3(א) לחוק קובע כי "רשות מקומית תמנה עורך דין שיהיה יועצה המשפטי". התובעים של הרשות המקומית מנהלים בשמה את כל ההליכים המשפטיים שעניינם אכיפה של חוקים בתחומים שהאחריות לאכיפתם היא בסמכות הרשות המקומית.

יחידות התביעה העירונית מקבלות את תיקי החקירה מיחידות הפיקוח, והן אחראיות לבחינת הראיות שנאספו והחלטה אם די בהן כדי לבסס אישום פלילי, הגשת כתבי אישום וניהול ההליך הפלילי. במחלקה המשפטית בעירייה ישנם מספר תובעים עירוניים, כאשר אחת מהם מוגדרת כאחראית על הטיפול בערעורים ובקשות להישפט שהגישו אזרחים על דוחות הפיקוח שקיבלו.

14.2 ביטול דוחות

סעיף 229 לחוק סדר הדין הפלילי קובע כי מי שנמסרה לו הודעת תשלום קנס, ישלם, תוך תשעים ימים מיום ההמצאה את הקנס, או שיכול לבחור לפעול באחת משתי הדרכים הבאות:

- להודיע, תוך תשעים ימים מיום הודעת התשלום הראשונה, שיש ברצונו להישפט על העבירה.
- להגיש לתובע העירוני, תוך שלושים ימים מיום הודעת התשלום הראשונה, בקשה לביטול הדו"ח. בקשה לביטול דוח צריכה להיעשות בכתב והיא יכולה להישלח בפקס, בדואר אלקטרוני ובדואר רגיל, או להימסר אישית במחלקת החניה. כמו כן, ניתן להגיש בקשה לביטול הדוח באמצעות אתר האינטרנט העירוני. הסמכות לביטול דוחות תינתן אך ורק בידי תובע שהוסמך בידי היועץ המשפטי לממשלה. (להלן: "התובע העירוני").

הטבלה שלהלן מציגה סטטיסטיקה של ביטול דוחות לשנים 2017-2020 נכון ליום 31.5.2021:

שנה	דוחות שבוטלו	סה"כ דוחות	אחוז ביטולים	דוחות שבוטלו	סה"כ דוחות	אחוז ביטולים
				פיקוח עירוני		
				פיקוח חניה		
2017	488	1,323	36.89%	697	8,671	8.04%
2018	402	2,711	14.83%	790	10,493	7.53%
2019	194	3,333	5.82%	554	10,087	5.49%
2020	100	4,064	2.46%	501	10,563	4.74%

שנה	דוחות שבוטלו	סה"כ דוחות	אחוז ביטולים	דוחות שבוטלו	סה"כ דוחות	אחוז ביטולים
סה"כ	1,184	11,431	10.36%	2,542	39,814	6.38%

מהטבלה עולה כי חלה ירידה קבועה ומשמעותית בביטול דוחות בין השנים 2017 ל- 2020. הוסבר לביקורת כי בשל מחסור בכוח אדם היו עיכובים בטיפול בדוחות אשר הביאו לביטולם עקב התיישנות. לעניין זה ראה בפרק "התיישנות דוחות" להלן.

הביקורת ערכה ניתוח נוסף של 1,051 מקרים בהם בוטלו דוחות חניה בשנים 2018-2021 על בסיס החלטת התובע העירוני. להלן תוצאות ניתוח הממצאים:

קוד עילה	עילה	ביטול באזהרה	ביטול	סה"כ
10	הודעת תשלום הקנס לא נשלחה בדואר רשום או אין בידי הרשות ראייה למשלוחה בדואר רשום		3	3
12	הודעת תשלום הקנס הומצאה כתוצאה מטעות במחשב, אם בדרך של חזרה על הודעת תשלום הקנס שבוטלה בעבר והדבר לא נקלט במחשב ואם בדרך אחרת. ביטול מעילה זו ייעשה רק על מסמך המאמת את הטעות במחשב	1	12	13
15	הודעת תשלום הקנס נמסרה למי שניפטר בינתיים		17	17
31	נפלה טעות עובדתית ברישום הודעת תשלום הקנס כגון העדר תמרור, תמרור בלתי חוקי, רישום מוטעה של מספר הרכב וכדומה.	7	276	283
32	לא נתקיים אחד מיסודות העבירה, למשל הודעת תשלום הקנס נמסרה לבעל פטור מחובת חגירת חגורת בטיחות. לנכה שחנה במקום המיועד לרכב נכה לבעל תו חניה החונה בחניה באזור, לבעל רכב החונה במקום המיועד לפריקה טעינה. בעת שהוא עוסק בכך וכיוצא באלה.		75	75
33	הודעת תשלום הקנס נמסרה למי שאינו בר עונשין		1	1
34	אין ראיות מספיקות להוכיח מעבר לכל ספק סביר כי מי שנמסרה לו הודעת תשלום הקנס עבר את העבירה. ביטול מעילה זו ייעשה רק בידי מי שהוסמך כתובע והוא עורך דין או אם אינו עורך דין, בהסכמת תובע לפי סעיף 12 לחסד"פ.		16	16
35	תובע רשאי לבטל הודעת תשלום קנס אם לאחר שבדק את טענות המבקש הוא נוכח כי העבירה נעברה שלא בידי מי שקיבל את הודעת תשלום הקנס. ככלל על מי שטוען טענה זו להוכיח מי הוא זה שעבר את העבירה. בעבירות הקשורות לכלי רכב אם נטען כי הרכב נמכר או הושכר. על המבקש להמציא מסמך המעיד על המכירה או על ההשכרה.		6	6
51	הודעת תשלום הקנס ניתנה לנכה בעל נכות של 60% לפחות או בעל מום קשה בגפיים התחתונות והנכה המציא תעודה מגוף מוסמך על נכותו.	7	140	147
52	רכב חנה שלא כדין בשל תקלה ברכב והפונה המציא אישור על כך ממוסד, מגורר או מגוף אחר כיוצא באלה.	1	22	23
53	הרכב חנה בחנייה מוסדרת. מי שקיבל את הודעת תשלום הקנס שם כרטיס חניה בר-תוקף ברשות מקומית. אך טעה בצורת התלישה לגבי פרט אחד בלבד (היום בחודש, היום בשבוע או שעה).	3	244	247

קוד עילה	עילה	ביטול באזהרה	ביטול	סה"כ
54	הודעת תשלום הקנס ניתנה לאדם שהוביל נכה או חולה קשה למתקן רפואי או ממנו והחניה שלא כדין הייתה מיועדת לאפשר לנכה או לחולה באמור גישה נוחה למתקן או לרכב. על הפונה להמציא אישור על דבר הנכות או המחלה וכן אישור מהמתקן הרפואי		13	13
55	הודעת תשלום הקנס נתנה לעובד של גוף הממלא תפקיד ציבורי משטרה, אשר נאלץ לחנות שלא כדין לצורך מילוי תפקידו. הפונה ימציא אישור על קיום נסיבות אלה מטעם מי שהרשות המקומית והגוף המעסיק את העובד קבעו כמוסמך לעניין זה.		10	10
56	הודעת תשלום הקנס נתנה לעובד של גוף הממלא תפקיד ציבורי מע"צ. אשר נאלץ לחנות שלא כדין לצורך מילוי תפקידו. הפונה ימציא אישור על קיום נסיבות אלה מטעם מי שהרשות המקומית והגוף המעסיק את העובד קבעו כמוסמך לעניין זה.		2	2
57	הודעת תשלום הקנס נתנה לעובד של גוף הממלא תפקיד ציבורי חברת חשמל, אשר נאלץ לחנות שלא כדין לצורך מילוי תפקידו. הפונה ימציא אישור על קיום נסיבות אלה מטעם מי שהרשות המקומית והגוף המעסיק את העובד קבעו כמוסמך לעניין זה.		1	1
58	הודעת תשלום הקנס נתנה לעובד של גוף הממלא תפקיד ציבורי רשות הדואר, אשר נאלץ לחנות שלא כדין לצורך מילוי תפקידו. הפונה ימציא אישור על קיום נסיבות אלה מטעם מי שהרשות המקומית והגוף המעסיק את העובד קבעו כמוסמך לעניין זה.		1	1
61	הודעת תשלום הקנס נתנה לעובד של גוף הממלא תפקיד ציבורי אחר, אשר נאלץ לחנות שלא כדין לצורך מילוי תפקידו. הפונה ימציא אישור על קיום נסיבות אלה מטעם מי שהרשות המקומית והגוף המעסיק את העובד קבעו כמוסמך לעניין זה.	1	5	6
62	הודעת תשלום הקנס ניתנה לעובד הרשות המקומית מהמפורטים להלן. שנאלץ לחנות שלא כדין כדי למלא את תפקידו ומנהל האגף שבו הוא עובד אישר כי בנסיבות המקרה נאלץ העובד לחנות כאמור א. עובדי האגף הממונה על בינוי ותשתית העוסקים בתיקוני דרך. ב. עובדי תברואה העוסקים בניקיון ופינוי אשפה. ג. עובדי רווחה הנתנים שירותים סיעודיים לקשישים ולחולים.		1	1
64	הודעת תשלום הקנס ניתנת משיקולים פסולים או שניתנו מספר הודעות תשלום קנס בשל אותה עבירה בסמיכות זמנים כגון תוך שעתים במקרה זה תשאר בתוקף הודעת תשלום קנס אחת.	1	5	6
65	נסיבות אישיות קשות של הפונה מצדיקות שלא למצות עמו את הדין.	14	65	79
66	התובע שוכנע כי נבצר מהמבקש להציג כרטיס חניה בשל טעם סביר		100	100
84	עפ"י החלטת שופט	1	1	
	סה"כ	35	1,016	1,051

מנהל מחלקת השיטור העירוני ומנהלת מחלקת החניה מסרו לביקורת כי מתקיים שיח שוטף עם התובעת העירונית. ככל שעולים נושאים של טעויות אנוש ברישום דוחות או חוסר תשומת לב של הפקחים בעת רישום הדוחות, היא מעדכנת את מחלקת הפיקוח ו/או מחלקת החניה ומנהלי המחלקות מעבירים את המסקנות לפקחים במסגרת התדרוכים היומיים. אחת לתקופה, במסגרת הישיבות התקופתיות עם הפקחים,

מעביר מנהל מחלקת השיטור את הדגשים לפקחים ומנחה אותם ללמוד מהטעויות ולפעול להבא על פי המסקנות שעלו. מנהל מחלקת השיטור מסר לביקורת כי לעיתים, בהתייעצות בין התובעת העירונית, מנהלי מחלקת השיטור ומנהלת מחלקת החניה, התובעת העירונית מצטרפת לשיבות התקופתיות ומציגה את מסקנותיה ממצאי הערעורים שהוגשו.

היועץ המשפטי של העירייה מסר לביקורת כי בהעדר כוח אדם בתביעה העירונית, הטיפול בבקשות לביטול דו"חות ומתן הדרכות לפיקוח הינם בתחתית סדר העדיפות של העבודה, שכן ייצוג העירייה בבתי המשפט בתיקי תכנון ובניה ורישוי עסקים, הינם בראש סדר העדיפות של התביעה.

14.3 התיישנות דוחות

רקע כללי

בהתאם לסעיף 41 (ב) לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב – 1982, (להלן: "חסד"פ") "לא שולם הקנס במועד שנקבע בהודעה שהוצמדה לרכב ולא ביקש בעל הרכב להישפט תוך אותו מועד, תומצא לבעל הרכב הרשום ברשות הרישוי הודעת תשלום קנס חדשה". המועדים למשלוח ההודעה החדשה מצויים בסעיף 225 א לחסד"פ, מועדי המצאה בעבירות קנס, כדלקמן:

"(א) עברה שנה מיום ביצוע עבירת קנס, לא יוגש עליה כתב אישום ולא יומצאו בענינה הזמנה לפי סעיף 222 או הודעת תשלום קנס לפי סעיף 228(ב)..."

הודעת החיוב תיחשב חלוטה, משמע שאין עליה עוד ערעור, באחד מהמקרים הבאים:

א. ביום שבו עבר המועד לתשלום, משמע 90 יום מההמצאה.

ב. ביום שחלף המועד להגשת בקשה לביטול הקנס, משמע 30 יום מההמצאה.

ג. ביום שחלף המועד להגיש בקשה להישפט ובקשה זו לא הוגשה, משמע 90 יום מההמצאה.

ד. ביום שבו בקשה לביטול הקנס נדחתה על ידי התובע וחלף המועד להגיש בקשה להישפט, משמע 30 יום.

הודעת חיוב עלולה להתיישן, אם לא נעשית לגביה פעולה לגבייה על ידי הרשות המקומית, במשך 3 שנים. כך לפי סעיף 10 לחסד"פ, התיישנות עונשים:

"עונש שהוטל לא יתחילו בביצועו, ואם נפסק ביצועו לא ימשיכו בו, אם מיום שפסק הדין נעשה

לחלוט, או מיום ההפסקה, הכל לפי המאוחר יותר, עברו -... (3) בחטא - שלוש שנים."

בבג"ץ 1618/97 יצחק סצ'י נגד עיריית תל אביב, תק-על 98 (2) 1644, נקבע שאם חלפו שלוש שנים או יותר מבלי שרשות מקומית נקטה פעולה לגבייה של קנסות חניה (כגון משלוח הודעת חיוב או התראה לפני עיקול), הרי הקנס התיישן ולא ניתן יהיה לגבותו. את שלוש השנים המהוות תקופת התיישנות מתחילים לספור מחלוף 90 ימים מיום שקיבל בעל הרכב את הדו"ח בהודעת חיוב.

בהנחיה מספר 401202 של היועמ"ש לממשלה נקבע, בין היתר, כי תביעה תגבש את החלטתה הסופית בעניין תיק עבירה עד לתקופה של חצי שנה.

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

בראיון שערכה הביקורת במשרד התובעת העירונית במהלך חודש מרס 2021 נמצא כי בשולחנה של התובעת העירונית נמצאים מספר קלסרים עם תדפיסי בקשות רבות לביטול דוח. בשל כמות הבקשות הרבות שהצטברו טרם כניסתה לתפקיד, התובעת העירונית הנוכחית נדרשה לטפל בכמות גדולה מאוד של בקשות.

התובעת העירונית מסרה לביקורת כי כאשר נכנסה לתפקיד הצטבר עומס תיקי עבירות הנדרשים למענה, זאת בשל העדר כוח אדם מספיק. מאז כניסתה לתפקיד היא מתחילה לצמצם את הפערים, אולם אין באפשרותה לסיים את הטיפול בכל התיקים בזמן הנדרש ולהגיש מענה ולכן ישנם תיקים שהיא נאלצת לבטל הקנס בשל איחור בתגובה. כמו כן, מאחר שבקשות שהגיעו אליה היו תדפיסים בשחור לבן, היה קושי לקבל החלטות בנוגע לבקשה לביטול הדוח – לדוגמה לא ניתן להבדיל האם הסימון הוא כחול-לבן או אדום לבן. הנ"ל מסביר את השיעור הגבוה של ביטולי דוחות משנת 2017 (37%).

החל מאמצע שנת 2021 הנושא הוסדר והתובעת העירונית עוסקת בתחום יותר מצומצם, על כן יש לה אפשרות להקדיש יותר זמן ולתחום זה וכתוצאה מכך ישנו צמצום בהיקף הדוחות שבוטלו עקב משך הזמן. לקראת סיום הביקורת התובעת העירונית יצאה לחופשת לידה. היועמ"ש של העירייה מסר לביקורת, כי המחליפה המיועדת טרם החלה בתפקידה, כך שבפועל אין מי שמטפל בענייני התביעה העירונית ובכלל זה טיפול בתיקי עבירות הנדרשים למענה.

היועץ המשפטי של העירייה מסר לביקורת כי לא יהיה מנוס מלצבור שוב כמויות גדולות של בקשות לביטול דוחות ולבטלם בסופו של דבר עקב הימשכות ההליכים בעניינם וזאת נוכח העדר כוח אדם מספיק בתביעה ואי יכולת גיוס כוח אדם איכותי לתביעה העירונית, בתנאים נמוכים מהמקובל ברשויות אחרות. במצב הנוכחי של התביעה העירונית, ובהקצאת המשאבים עליה החליטה העירייה, לא יהיה מנוס מהמשך מצב הטיפול בדוחות. כך למשל, בעיריית הוד השרון, אשר קטנה מעיריית לוד בצורה משמעותית, ואשר פחות מורכבת מעיריית לוד בצורכי האכיפה, הלשכה המשפטית מונה 10 עורכי דין כאשר שלושה מהם משמשים כתובעים עירוניים. במצב שבו הלשכה המשפטית בעיריית לוד מונה תובע אחד או שניים, אין יכולת אמיתית לטפל בבקשות לביטולי דוחות בזמן סביר ובאיכות טובה.

הביקורת מציינת כי בעת הפגישה עם התובעת העירונית באמצע שנת 2021 היו שלושה עורכי דין בלשכה המשפטית שהיו מוסמכים כתובעים עירוניים – היועץ המשפטי, סגנית היועץ המשפטי ותובעת העירונית שגויסה לטיפול בדוחות הכספיים. נכון למועד הביקורת בחודש יוני 2022 סגנית היועץ המשפטי סיימה את תפקידה והתובעת העירונית בחופשת לידה – כך שאין לעירייה תובעים עירוניים בפועל שמטפלים בערעורים על דוחות וכתוצאה מכך העירייה מפסידה כסף רב.

ממצאים

מסקירת דוחות חניה שבוטלו, נמצאו 51 דוחות בין השנים 2016 - 2020 שבוטלו מסיבת: "העבירה התיישנה אם משום שעברה שנה מיום ביצועה ואם משום שעברו שנתיים לגבי עבירה שנעברה לפני תחילתו של החוק (20.6.90) או לגבי עבירת תעבורה". להלן התפלגות הדוחות שבוטלו עקב עילה זו:

סכום כולל	2020	2019	2018	2017	2016	תיאור העבירה
1			1			שאינן שחנייתו הותרה בניגוד לתמרור איסור חניה לרכב כבד, תקנה 72(ג)
8	1	3	2	1	1	בחניה לרכב מסוים המשמש נכה או לכלי רכב המשמשים נכים
19	1	4	10	4		במקום שהחניה נאסרה ע"י רשות תמרור מקומית
6		2	3	1		בצד רכב אחר העומד או חונה בצד של הדרך, תקנה 72 (א) (10)
1		1				בצד שמאל של רחוב שאינו חד סטרי או בניגוד לתנועה 72 (א) (1)
1			1			בתוך מעבר חציה או בתחום 12 מ' מלפניו תקנה 72 (א) (6)
1	1					בתחנת אוטובוס או בנתיב תחבורה ציבורית, תקנה 72 (א) (12)
1		1				מבלי ששלמת אגרה במקום חניה מוסדר כאמור בחוק העזר
11	1	5	3	1	1	על מדרכה שלא נקבעה כמקום חניה מותר-כל הרכב, תקנה 72 (א) (א2)
2		2				שלא בתוך המקום המסומן בהתאם לתמרור או לתקנות התעבורה
51	4	18	20	7	2	סה"כ

עוד נמצא כי ב- 3 דוחות הנמצאים בשלב אכיפה מנהלית והועברו למחלקת הגבייה לא נשלחה הודעת דרישה מעל 3 שנים נכון למועד הביקורת. הנ"ל מעמיד בספק את יכולתה של העירייה לפעול לגביית החובה האמור.

להלן המקרים:

מס' דוח	מס' רכב	מקור	יתרה	קוד עבירה	תאור עבירה	מקום עבירה	הודעה אחרונה
5835095	1214160	250	435	6	במקום שהחניה נאסרה ע"י רשות תמרור מקומית	אקסודוס 7	18/10/18
4179891	4484751	250	400	6	במקום שהחניה נאסרה ע"י רשות תמרור מקומית	שלמה המלך 23	29/06/17
2053395	6636168	100	210	1	מבלי ששלמת אגרה במקום חניה מוסדר כאמור בחוק העזר	הרץ הנרי 9	29/12/15

העדר ביצוע פעולות אכיפה במשך 3 שנים רצופות עלולות להביא להתיישנות הדוח ולא ניתן יהיה להמשיך בפעולות האכיפה.

המלצות:

- יש להימנע מלצבור בקשות לביטול דוח ויש לטפל בהם תוך פרק זמן סביר.
- יש להימנע מבדיקת בבקשות ביטולי דוח שהודפסו בשחור לבן, אלא לבצע את הבדיקה על גבי מסך המחשב.
- יש להעסיק תובעים עירוניים בעירייה בהיקף ראוי למתן מענה לטיפול בבקשות לביטולי דוחות ובקשות להישפט. במסגרת זו, על העירייה לבצע בדיקה מהו מספר התובעים העירוניים המינימאלי הנדרש כדי לתת מענה.
- יש לוודא קיום דוחות בקרה ותהליך עבודה שיאפשרו בקרה יעילה על משך זמן הפניה חייבים, בכדי להימנע ממצב של התיישנות החוב.

15. רכבים נטושים ופינוי גרוטאות**15.1 כללי**

כלי רכב שננטשו ברחוב ע"י בעליהם הופכים למטרד ומפגע תברואי, אסטי ובטיחותי. העירייה, במסגרת סמכויותיה עפ"י חוק, נאלצת כאמור להתמודד עם מפגעים ומטרדים הנגרמים ע"י בעלי הרכבים הנטושים את כלי רכבם. בעל רכב הנוטש ברחוב את רכבו אשר יצא מכלל שימוש או מסיבה אחרת עובר על הוראות חוק שמירת הניקיון התשמ"ד – 1984.

העירייה נאלצת לגרור מידי שנה כלי רכב רבים אשר ננטשו ברשות הרבים ע"י בעליהם. הטיפול בגרוטאות הרכב ורכבים נטושים מבוצע בידי עובדי אגף הביטון. הטיפול כולל ביצוע זיהוי של בעל הרכב ומשלוח התראה לפינוי הרכב. פעילות זו מתועדת ע"י טופס התראה, צילום הרכב הנוטש, מילוי טופס אביזרים המתעד את מצב הרכב וכן צירוף אסמכתאות לעניין משלוח דברי דואר רשום ורישום ברירת קנס בהתאם לחוק העזר. במידה שמדובר בגרוטאה שאין אפשרות לזהות את בעל הרכב, אז מפנים את הרכב מייד ללא התראה. גרירת כלי הרכב מבוצעת ע"י קבלן גרירות ואחסנת כלי רכב שהינו קבלן שעומו התקשרה העירייה לביצוע גרירות רכב ואחסנתם.

15.2 פתיחת קריאה על רכב נטוש

כאשר מפקחי העירייה שמבצעים סיורים ברחבי העיר מזהים רכב נטוש או שמתקבל מידע על כך במוקד העירוני, נציגי המוקד העירוני פותחים קריאה במערכת, מציינים את פרטי המקרה, כולל מקום הרכב הנוטש. הקריאה מועברת לאחראי רכבים נטושים שמתחיל בטיפול ברכבים.

האחראי על הטיפול ברכבים נטושים מסר לביקורת כי לעיתים הוא או עובד מטעמו מבצעים סיורים יזומים, מאתרים רכבים נטושים ומתחילים בטיפול לפינוי הרכבים באופן מידי. במקרים אלה לא נפתחת משימה במערכת המוקד העירוני והמעקב אחר הטיפול הרכבים הנוטשים מבוצע במחשבו האישי של מנהל המחלקה ללא תיעוד במערכת המוקד או במערכת ממוחשבת אחרת.

המלצה:

- מומלץ כי כל טיפול ברכב נטוש יתועד במערכת המוקד העירוני, גם במקרים בהם המחלקה מאתרת את הרכבים הנטושים.

מנהל מחלקת הפיקוח מסר לביקורת כי מיום ביצוע הביקורת ועד בכלל המלצת הביקורת לתייעוד, כל טיפול ברכב נטוש עוברת דרך המוקד ומבוצעת הלכה למעשה, ובכך הוא מאמץ את המלצת המבקר כלשונוה.

15.3 תהליך הטיפול והמעקב אחר רכב נטוש

אחראי הרכבים הנטושים העביר לביקורת נוהל טיפול ברכבים נטושים וגרוטאות רכב. בנוהל מוגדרת גרוטאות רכב כדלקמן:

"גרוטאות רכב" – רכב שיצא מכלל שימוש מחמת שהתיישן שפורק או שנקבע כרכב באובדן גמור, וכן שלד של רכב או חלקים ממנו"

בסעיף 8 לחוק שמירת הניקיון, תשמ"ד-1984 (להלן: "חוק הניקיון") נקבע, בין היתר, כי:
"(א) רשות מקומית או מי שהשר לאיכות הסביבה הסמיכו לכך (להלן – רשות מוסמכת), רשאית לסלק גרוטאות רכב שהושלכו ברשות הרבים או ברשות היחיד, למעט גרוטאות המצויות בחצריו של מי שמחזיק בהן כדין, או מנהל בהן כדין עסק בגרוטאות רכב.

(ב) לא תשתמש רשות מוסמכת בסמכותה לסלק גרוטאות רכב לפי סעיף זה אלא לאחר שדרשה בכתב מבעלה או מהמחזיק בה לפנותה תוך תקופה שקבעה בדרישה והוא לא עשה כן, ולאחר שהודעה בדבר כוונתה לסלק את הגרוטה הודבקה עליה במקום הנראה לעין, 48 שעות לפחות לפני ביצוע הסילוק".
 כאשר מתקבל מידע על רכב נטוש, מגיע מנהל המחלקה או נציגו למקום, בוחן את הרכב, מצלם אותו, מפיק התראה עם פרטי הרכב ובקשה לפנות את הרכב ומדביק את עותק ההתראה בצבע לבן על הרכב במקום בולט. העותק בצבע ורוד נשמר במעקב במשרדו מנהל המחלקה והעותק בצבע צהוב נשלח בדואר רשום לבעל הרכב (במידה ואותר).

אחראי רכבים נטושים שומר את תמונות הרכב בתיקייה ייעודית במחשבו האישי שבמשרדו. לכל רכב נפתחת תיקייה ייעודית ובה נשמרות כל התמונות של הרכב ונתוני הרכב הנטוש, כגון: מספר הרכב, מיקום הרכב, וכד'. במקביל, מנהל המחלקה שומר את העתק טופס ההתראה בצבע ורוד בקלסר ייעודי. בהעתק ההתראה רשום תאריך ההתראה ומשך הזמן שניתן לפינוי הרכב (לרוב 14 יום). בנוסף, אחראי רכבים נטושים רושם תאריך להמשך מעקב.

כאמור, בהעדר מערכת מידע לניהול הפיקוח על רכבים נטושים המעקב מתבצע באופן ידני על ידי האחראי תחום זה. מבדיקת הביקורת, בתאריך 13.9.21 נמצאו שני מקרים בהם תאריך המעקב עבר ולא צוינה ארכה לבעל הרכב, אולם הרכב לא עבר להמשך טיפול ולגרייה.

להלן פירוט המקרים:

<u>מספר רכב</u>	<u>תאריך ההתראה</u>	<u>תאריך למעקב חוזר</u>	<u>עיכוב בימים לאחר המעקב</u>
22-902-16	17.6.21	20.7.21	55
28-798-14	4.7.21	31.7.21	44

במקרים אלה לא נמצא תיעוד למתן ארכה לתושב לפינוי הרכב. עיכובים אלה בפינוי הרכבים יוצרים מצב בו הרכבים נשארים ברחבי העיר, במרחב הציבורי, ומשרים מראה לא ראוי לחזות פני העיר.

המלצה:

- להקפיד, על פינוי רכבים נטושים על פי לוחות הזמנים שנקבעו, ללא עיכובים, ושמירה על חזות פני העיר.

מנהל מחלקת הפיקוח מסר לביקורת כי "שנה הקפדה מאז ומתמיד לעמוד בלוח זמנים שנקבע ע"פ חוק. יחד עם זאת, היו מספר מקרים חריגים בהם בעל הרכב ביקש ארכת זמן מסיבות רבות ועל פי שיקול דעתי חלק מהם קבלו אישור להארכת זמן. ואולם ברור ללא כל צל של ספק כי יש לעמוד בלוח זמנים ע"פ חוק".

15.4 גרירת רכבים נטושים לחניון

בהתאם להוראות נוהל טיפול ברכבים נטושים וגרוטאות רכב שהושאר ברשות הרבים במקום אחד במשך תקופה העולה על 60 ימים ייגרר.

בסעיף 8 לחוק הניקיון נקבע, בין היתר, כי:

"(א) נגרר רכב לפי האמור בסעיף 8א, ובעליו לא בא לקבלו תוך חדשיים מהיום שבו נמסרה לו הודעה כאמור בסעיף 8א(ג), תהא הרשות המוסמכת רשאית למכור את הרכב.

(ב) ביקש בעל רכב לקבל את רכבו, תהא הרשות המוסמכת זכאית לדרוש החזר כל הוצאותיה בגין גרירת הרכב והחזקתו ותשלום כל קנס בגין עבירה הכרוכה בשימוש באותו רכב.

(ג) נמכר רכב כאמור בסעיף זה, תעמוד תמורת מכירתו לרשות בעל הרכב, בניכוי הסכומים המפורטים בסעיף קטן (ב)".

כלומר, קבלן הגרירה רשאי למכור את הרכב בשם העירייה לאחר שחלפו 60 יום ממועד גרירת הרכב והעברתו לחניון ייעודי, והתמורה ממכירת הרכב, בניכוי הוצאות הגרירה והאחסנה בחניון, תוחזר לבעל הרכב במידה שיגיע לדרוש אותה.

מסקירת חוזה ההתקשרות עם קבלן הגרירה נמצא כי סעיף 8ג. קובע שלאחר 60 יום מיום הגרירה, הרכב עובר לבעלות קבלן הגרירה, זאת בניגוד להוראות חוק הניקיון הקובעות כי בעל הרכב יהיה זכאי לקבל את רכבו בכל עת אלא אם כן הרכב נמכר לאחר חודשיים, אזי התמורה ממכירת הרכב תועבר לבעל הרכב (בניכוי ההוצאות שנגרמו לעירייה).

המלצה:

- להגדיר את תנאי חוזה ההתקשרות בין הצדדים בהתאם להוראות החוק ולציין באופן מפורש כי התמורה בגין מכירת הרכב בניכוי הוצאות הגרירה והשהייה בחניון תועבר לעירייה ותוחזר לבעל הרכב במידה ויגיע לדרוש אותה.

15.5 טיפול בגרוטאות רכב

כאשר אחראי רכבים נטושים או הפקח המסייע לו בתחום זה מגיע למקום הקריאה ורואה כי מדובר ברכב שאינו בר שימוש הוא פועל באופן הבא:

- במידה שנמצא מספר רכב, הוא ממלא טופס התראה, מדביק על הרכב, מנסה ליצור קשר עם בעלי הרכב ושולח את ההתראה בדואר רשום.
- במידה שלא נמצא מספר רכב, הוא ממלא טופס התראה לפינוי הרכב, מדביק על הרכב ומבקש לפנות את הרכב תוך מספר ימים.

רכב שנמצא במצב שאינו בר שימוש, כגון: רכב ללא גלגלים, רכב שרוף וכד' מוגדר כגרוטאה. האחראי על רכבים נטושים מסר לביקורת כי לא קיימים פרמטרים ברורים לקביעה האם מדובר על גרוטאת רכב, ההחלטה מתקבלת על פי מצב הרכב בהתאם לשיקול דעתו בעת שהגיע למקום. כמו כן, בנוהל טיפול ברכבים נטושים וגרוטאות רכב לא הוגדרו פרמטרים ברורים לקבוע האם הרכב עומד בהגדרה שבנוהל.

המלצות:

- לקבוע בכתב פרמטרים ברורים ככל האפשר, במסגרת הנוהל, לקביעת גרוטאת רכב, כגון: מצב הגלגלים והצמיגים, מצב החלונות והשמשות, מצב הפח, וכד'.
- מנהל מחלקת הפיקוח מסר לביקורת כי הוא מקבל את המלצת הביקורת ובימים הקרובים תוכן טבלה מפרטת את הסעיפים המגדירים רכב גרוטאה.

16. הסכמי התקשרות**16.1 הסכם התקשרות עם מילגם**

כאמור, העירייה התקשרה עם חברת מילגם בע"מ לאספקת שירותי אכיפה וגביה בהתאם לזכייתה במכרז 15/17 שפרסמה העירייה "לאספקת שירותי הפעלת מערך החנייה העירוני, אכיפת חוקי העזר העירוניים וחוקי אכיפה סביבתיים עבור עיריית לוד".

בסעיף 1.3 למכרז נקבע, בין היתר, כי:

"ההתקשרות עם הגוף שייבחר כזוכה במכרז, הינה לאספקת כל השירותים הנדרשים לצורך ניהול ותפעול מערך החנייה העירוני, אכיפת חוקי העזר העירוניים וחוקי אכיפה סביבתיים, כולל אספקת כל הציוד הנדרש...."

ממצאים

העירייה חתמה על הסכם התקשרות עם מילגם בתאריך 1.1.18 לתקופה של 36 חודשים (להלן: "**התקופה המקורית**"). במסגרת ההסכם ניתנה לעירייה האופציה להאריך את תקופת ההתקשרות עד 5 שנים ממועד תחילת ההסכם. העירייה החליטה להמשיך את ההתקשרות עם מילגם לתקופה של שנה נוספת מעבר לתקופה המקורית, כלומר מה- 1.1.21 עד 31.12.21. לביקורת הוצג מסמך הארכת הסכם חתום על ידי שני הצדדים. המסמך נחתם בתאריך ב- 10.3.21, כלומר כחודשיים וחצי לאחר תום התקופה הראשונה. המשמעות, **העירייה קיבלה שירותים מחברת מילגם במשך כחודשיים וחצי ללא הסכם התקשרות בתוקף.**

נמצא כי במסגרת ההתקשרות, מילגם מספקת לעירייה את כלל השירותים הנדרשים לתפעול מערך האכיפה והגבייה. בין היתר: מסופונים להפקת דוחות, קטנועים לפקחים, תוכנה להפקת דוחות ומעקב גביה, כוח אדם לביצוע הגביה, שירותי משלוח דואר לחיובים, וכד'. אין הערות.

16.2 הסכם התקשרות עם המשרד לביטחון פנים

ב- 31.12.20 נחתם הסכם מעודכן בין מדינת ישראל באמצעות המשרד לביטחון פנים לבין עיריית לוד לצורך ההפעלה של מערך אכיפה עירוני (להלן: "**ההסכם**"). זאת, בהתאם להוראות החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011. מטרתו של חוק זה לייעל את יכולת הפיקוח והאכיפה של הרשויות המקומיות בעבירות שבתחום אחריותן וכן לאפשר להן לסייע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות, והכל בלי לגרוע מתפקידיהן של משטרת ישראל ושל הרשות המקומית על פי דין.

מטרת ההסכם להסדיר את דרכי שיתוף הפעולה בין המשטרה לרשות המקומית, באמצעות הקצאת פקחים מסייעים שיצטוו לשוטרים ויסיירו ברחבי העיר במטרה לאכוף עבירות, לקידום והפעלת מערך האכיפה העירוני בתחומי הרשות המקומית.

להלן בחינה של סעיפים נבחרים מההסכם:

1. חתימה על ההסכם ותוקפו – ההסכם המעודכן נחתם על ידי גזבר העירייה וראש העירייה כנדרש בתאריך 31.12.20. תקופת ההסכם נקבעה בסעיף 3 א. מיום 1.1.21 עד 31.12.21. עוד נקבע בסעיף 3 ב. כי תוקפו של ההסכם יתחדש אוטומטית לשנה נוספת עד לתקופה נוספת של שנתיים נוספות, כלומר עד לתאריך 31.12.23. כלומר, נכון למועד הביקורת ההסכם בתוקף.

יצוין, כי העתק ההסכם שהועבר לעיון הביקורת אינו כולל חתימה של נציגי המשרד לביטחון פנים.

2. בסעיף 4 א. להסכם נקבע, בין היתר, כי: "**ברשות המקומית יוקם מערך אכיפה עירוני וכן יוקמו 'מועצה לאכיפה עירונית' וועדות אשר יפעלו מטעמה**". לא נמצאו פרוטוקולים משיבות המועצה לאכיפה עירונית בשנים 2019-2021. מנהל מחלקת השיטור מסר כי במסגרת ישיבות ועדת הביטחון דוברים הנושאים בנדרשים מהמועצה לאכיפה עירונית.

הביקורת מציינת, כי ועדת הביטחון דנה בנושאים שונים בין היתר בנושאים הקשורים למערך האכיפה העירוני באופן עקיף. עם זאת, אין זה מהווה תחליף להתחייבות העירייה להקמת מועצה לאכיפה עירונית וועדות מטעמה, אשר נדרשות לקיים ישיבות תקופתיות ולדון בנושאי אכיפה עירונית גרידא. נושא זה עלה גם בביקורות של המשרד לביטחון פנים, כפי שיובא בהמשך.

3. בסעיף 5 ב. (1) להסכם נקבע, בין היתר, כי: "הרשות המקומית תעמיד יחידת פיקוח עירוני ייעודית,.... בהיקף של 14 תקני כוח אדם...". נמצא כי העירייה מעמידה לרשות יחידת הפיקוח העירוני 20 תקני כוח אדם, כאשר נכון למועד הביקורת כל התקנים מאוישים.

4. בסעיף 8 א. להסכם נקבע, בין היתר, כי: "היקף ההשתתפות המקסימלי הכולל את המשרד במימון הפקחים המסייעים במסגרת התכנית יהיה בסך של עד 455,000 ₪ לשנה...". מבדיקת הביקורת עולה כי בשנת 2020 העביר המשרד לביטחון פנים סך של 454,538 ₪ במסגרת ההסכם. כלומר העירייה ניצלה את מלוא התקציב שהובטח לה.

16.3 דוח ביקורת המשרד לביטחון פנים

במסגרת ההסכם נקבע, בין היתר, כי "בכוונת המשרד לבצע מעקב ובקרה אחר מימוש התכנית, לרשות לעניין מימוש כספי השתתפות המשרד במימון הפקחים המסייעים במערך האכיפה העירוני כמפורט בהסכם זה לטובת יישום התכנית ברשות המקומית...". לצורך כך המשרד מקיים ביקורת שנתית במחלקה ובודק את הפעילות.

לביקורת הוצגו דוחות מהמשרד לביטחון פנים לשנים 2019 ו-2021. מנהל מחלקת השיטור מסר, בשנת 2020 לא נערכה ביקורת בשל מגבלות הקורונה.

מסקירת דוח הביקורת לשנת 2021 עולה כי ישנם ליקויים בהתנהלות העירייה, חלקן ליקויים שלא תוקנו מהביקורת בשנת 2019, כגון: חסרה התכנסות של מועצת האכיפה העירונית בשנת 2021, התווית מדיניות בטיפול בעבירות, קביעת קווים מנחים וסדרי עדיפויות למערך האכיפה העירוני, ליקויים בשימוש ברכבי היחידה, תחקיר בנושא "שחיטה שחורה" מתאריך 25.7 לא הועבר לכלל הפקחים והשוטרים, וכן העירייה הפסיקה את הסעדת הפקחים עם השוטרים בניגוד להסכם.

המלצות:

- יש לוודא כי המועצה לאכיפה עירונית מתכנסת בתדירות הנדרשת ודנה בנושאי האכיפה העירונית כנדרש.
- יש לערוך פרוטוקול מכל ישיבה של מועצת האכיפה העירונית.
- יש להקפיד על תיקון הליקויים מדוחות הביקורת של המשרד לביטחון פנים.
- יש לפעול לקבלת העתק מהסכם ההתקשרות החתום על ידי נציגי המשרד לביטחון פנים.

ביצוע משימות שאינן בסל בעבירות

יחידת השיטור העירוני פועלת על פי יעדים המוגדרים על ידי ראש הרשות ומפקד תחנת המשטרה אל מול סל עבירות מוגדר הכולל את העבירות המשפיעות על תחושת הביטחון של התושב ומשפיעות על איכות חייו. לפירוט סל העבירות ראה נספח א'.

במסגרת דוח הביקורת של המשרד לביטחון פנים נקבע כי ביצוע משימות שאינן במסגרת סל העבירות על ידי פקחי יחידת השיטור העירוני עד 5% מכלל המשימות אינן מהווה חריגה בבקרה.

מבדיקת דוח הביקורת של משרד הפנים לשנת 2021 עולה כי פקחי השיטור העירוני ביצעו משימות שאינן בסל העבירות בשיעור של 4.7% מכלל המשימות.

עם זאת נמצא, כי בחודשים מאי, יולי ויוני ביצעו משימות שאינן בסל העבירות בשיעורים של 10.8%, 18.8% ו-11.4% בכל חודש בהתאמה. על אף שבהסתכלות שנתית אין מדובר בחריגה מ-5%, העובדה שבחודשים אלה היה ריכוז גבוה של משימות שאינן במסגרת סל העבירות מהווה חריגה נקודתית שיש לתת לה התייחסות.

המלצה:

יש להעלות את החריגות הנקודתיות בפני נציגי המשטרה במסגרת הדיונים התקופתיים.

תגובת מנהל השיטור העירוני:

"המשרד לבט"פ מודד את החריגה מסל העבירות של השיטור העירוני, שנתי ולא חודשי כמו שהביקורת ציינה בדוח הטיוטה וע"פ זה אנו פועלים. יש חודש שהשיטור העירוני יחרוג בכמות אירועים מסוימת, ובחודש אחר כמות מסוימת, המדידה נעשית שנתית ולא חודשית.

השיטור העירוני בלוד ככול ביקורת של המשרד לבט"פ עומד באחוזי החריגה מסל עבירות, וכך גם בבקרה האחרונה של המשרד לבט"פ הביקורת ציינה 4.7%. דוח הבקרה של המשרד לבט"פ שנמסר לביקורת הציג נתון של 4.7% חריגה מהסל כשמותר לחרוג 5% שנתי.

בימים אלו המשרד לבט"פ שינה אחוזי החריגה שכיום עומדים על 10%.

אל לנו לשכוח שהעיר לוד היא עיר מורכבת ומשימות השיטור נגזרים ממה שקורה בעיר ותמיד נצטרך לבצע חריגות מסל העבירות".

16.4 הסכם התקשרות עם חברת גרירה

לעירייה התקשרות עם חברה חיצונית לצורך ביצוע גרירה של רכבים נטושים; בתאריך 1.10.2017 התקשרה העירייה בחוזה עם פואד שתיווי (להלן: "קבלן גרירה"). בסעיף 7 לחוזה נקבע כי תוקף ההסכם הוא עד ליום 30.9.2020. נמצא כי לא בוצעה הארכה של ההסכם וכתוצאה מכך, העירייה המשיכה להעסיק קבלן גרירה עד למועד הביקורת ללא הסכם בתוקף.

מנהל המחלקה מסר לביקורת כי עקב הפעילות המוגבלת של העירייה בתקופת מגפת הקורונה לא הספיקה העירייה להתקשר עם ספק חדש לפני תום תוקף ההסכם ולא נחתמה הארכת הסכם עם הספק. האחראי על

הרכבים הנטושים מסר כי לאור העיכוב ניתן אישור מיוחד להארכת ההסכם עד לבחירת ספק חדש. בפועל, העירייה התקשרה עם קבלן הגרירה ללא הסכם בתוקף במשך כשנה, בכך הייתה חשופה לתביעות והפסדים כספיים. לביקורת לא הוצג תיעוד לאישור.

המלצות:

- יש להקפיד שהעירייה עובדת עם קבלן גרירות בהתאם להסכם שבתוקף בכל עת ולהקפיד לצאת למכרז בזמן כדי לבחור קבלן חדש.
- במידה וניתן אישור מיוחד להארכת ההסכם ההתקשרות, יש לקבל אישור חתום ומתועד ממורשי החתימה בעירייה.

17. טיפול בקריאות מוקד

17.1 כללי

כאשר מתגלית תקלה או מפגע על ידי תושבים או פקחי העירייה במרחב ציבורי, יש באפשרותם לפנות למוקד העירוני ולדווח על כך. נציג המוקד רושם את התקלה במערכת המידע ומעביר את הפנייה לטיפול הגורם הרלוונטי.

לעיתים מגיעות פניות למוקד העירוני אשר הטיפול בהן מועבר ליחידת הפיקוח הרלוונטית בהתאם למהות הפניה. ליחידות הפיקוח גישה למערכת המוקד העירוני ולקריאות שנפתחו באמצעות האפליקציה שברשותם. בהתאם מבוצעות פעילויות לטיפול בקריאות שנפתחו, ככל שנדרש.

הטבלה שלהלן מציגה את נתוני הפניות למוקד העירוני שהועברו לטיפול יחידות הפיקוח בשנת 2021 (פרט לפיקוח על החניה):

יחידה	פניות בטיפול	פניות שטופלו	פניות שנסגרו מסיבה אחרת (*)	סה"כ פניות
השיטור העירוני	-	73,634	19	73,653
הפיקוח העירוני	6	18,842	77	18,925
גרוטאות רכב	15	243	28	286

(*) פניות שאינן באחריות יחידת הפיקוח או שאינן רלוונטיות, כגון: נפתחו בכפילות או שלא נמצא מפגע.

כאמור, גם הפקחים מדווחים למוקד העירוני. דיווחי הפקחים כוללים, בין היתר:

- דיווחים יזומים – הם מדווחים על פעילות יזומות שהם מטפלים בהם או דיווחי סוף יום.
 - דיווחים על אירועים ומפגעים שונים שנתקלים בהם במסגרת הפעילות השוטפת.
- הטבלה שלהלן מציגה את הפילוח של הפניות למוקד בתחום השיטור והפיקוח בחלוקה לפעולות יזומות, סיכומי משמרת, אירועי משטרה ואירועים אחרים שאותרו על ידי תושבים או פקחים שנדרש לטפל בהם

במסגרת עבודת הפיקוח העירוני:

<u>אירועים אחרים</u>	<u>אירועי משטרה</u>	<u>סיכום משמרת</u>	<u>פעולות יזומות</u>	<u>יחידה</u>
4,193	7,690	2,448	59,322	השיטור העירוני
4,497	4	1,059	13,369	הפיקוח העירוני
286	0	0	0	גרוטאות רכב

17.2 אמנת שירות וזמני תקן**- אמנת שירות**

העירייה קבעה זמני תקן פנימיים לטיפול בפניות למוקד העירוני, במטרה להגדיר נורמות שירות מקובלות למתן מענה לפניות לפי סדרי עדיפות. זמני התקן מגדירים את הנורמה הנדרשת ומאפשרים לבדוק את זמן הטיפול בפועל למול הנדרש. עם זאת, זמני התקן לא פורסמו לציבור במסגרת אמנת שירות כפי שמקובל ברשויות מקומיות רבות ולכן הפונים למוקד אינם מודעים למשך הטיפול הצפוי/מקובל בפנייתם. בנוסף, בהעדר פרסום זמני התקן לציבור המחויבות כלפי הציבור היא פחותה.

עמידה בזמני תקן

להלן זמני התקן כפי שהועברו לביקורת:

<u>שיטור עירוני</u>		<u>פיקוח עירוני</u>	
זמן תקן דקה:שעה:יום	נושא	זמן תקן דקה:שעה:יום	נושא
003:00:00	איכות סביבה-פסולת בניה/שפכים	150:00:00	ארוע פיקוח יזום
000:02:00	אלימות מכול סוג	000:04:00	ונדליזם נזק לרכוש מכל סוג
000:02:00	אנשים חשודים/שונות	000:02:00	חניות רכבים
150:00:00	ארועי משטרה	150:00:00	יזום- כללי
150:00:00	ארועי משטרה	007:00:00	מפגע בשטח ציבורי או פרטי
000:02:00	הפרעת מנוחה והקמת רעש	150:00:00	סיכום משמרת
000:02:00	ונדליזם-נזק לרכוש מכול סוג	007:00:00	פסולת בנייה ובניין
000:02:00	חזיז/נפץ/זיקוק/ירי	000:04:00	רוכלות
000:02:00	חניות רכבים/רכבים חוסמים	060:00:00	רכב נטוש וגרוטאת רכב
150:00:00	יזום-כללי	000:01:00	שריפה במרחב העירוני
007:00:00	מפגע בשטח ציבורי או פרטי		
000:04:00	סיוע למחלקות אחרות		
150:00:00	סיכום משמרת		
000:04:00	רוכלות		
000:02:00	שיכרות		
000:02:00	שריפה במרחב העירוני		

הביקורת סקרה את קובץ נתוני עמידת הפקחים בזמני התקן הפנימיים שנקבעו לטיפול בקריאות השונות.

שיטור ופיקוח עירוני

להלן פילוח הטיפול בקריאות שנפתחו על ידי תושבים בשנת 2021:

<u>יחידה</u>	<u>עמידה בזמן התקן</u>	<u>חריגה מזמן התקן</u>	<u>אחוז החריגה מזמן התקן</u>
השיטור העירוני	3,340	75	2.20%
הפיקוח העירוני	11,769	42	0.36%
גרוטאות רכב	262	8	2.96%

מנתוני הטבלה עולה כי פקחי יחידות הפיקוח עומדים בזמני התקן שנקבעו בשיעור של כ- 98%.

יצוין, כי שיעור זה כולל פעולות שנפתחות באופן יזום על ידי עובדי יחידת הפיקוח והאכיפה אשר נסגרות באופן מידי, כגון: "ארוע פיקוח יזום", "יזום – כללי", "סיכום משמרת", וכד'. להלן פירוט אחוז עמידה בתקן לפי נושאי האירועים:

פיקוח עירוני

זמן טיפול ממוצע דקה:שעה:יזום	אחוז עמידה בתקן משוקלל	סגורות חורגות מהתקן	סגורות בתקן	מספר פניות סגורות	פתוחות חורגות מהתקן	פתוחות שעדיין בתקן	מספר פניות פתוחות	סה"כ פניות	תקופה	זמן תקן דקה:שעה:יזום	נושא
000:00:24	99.99%	2	24859	24861	0	0	0	24861	תקופה 1	150:00:00	ארוע פיקוח יזום
000:01:48	94.74%	3	54	57	0	0	0	57	תקופה 1	000:04:00	ונדליזם נזק לרכוש מכל סוג
000:01:44	85.98%	74	454	528	0	0	0	528	תקופה 1	000:02:00	חניות רכבים
000:00:25	100.00%	0	1	1	0	0	0	1	תקופה 1	150:00:00	יזום-כללי
000:21:09	99.15%	23	2798	2821	1	1	2	2823	תקופה 1	007:00:00	מפגע בשטח ציבורי או פרטי
000:05:00	100.00%	0	1588	1588	0	0	0	1588	תקופה 1	150:00:00	סיכום משמרת
000:18:25	99.38%	3	477	480	0	0	0	480	תקופה 1	007:00:00	פסולת בנייה ובניין
000:02:17	100.00%	0	2	2	0	0	0	2	תקופה 1	000:04:00	רוכלות
020:10:29	95.60%	19	413	432	0	9	9	441	תקופה 1	060:00:00	רכב נטוש וגרוטאת רכב
000:00:50	100.00%	0	2	2	0	0	0	2	תקופה 1	000:01:00	שריפה במרחב העירוני

שיטור עירוני

זמן טיפול ממוצע דקה:שעה:יזום	אחוז עמידה בתקן משוקלל	סגורות חורגות מהתקן	סגורות בתקן	מספר פניות סגורות	פתוחות חורגות מהתקן	פתוחות שעדיין בתקן	מספר פניות פתוחות	סה"כ פניות	תקופה	זמן תקן דקה:שעה:יזום	נושא
000:08:11	100.00%	0	15	15	0	0	0	15	תקופה 1	003:00:00	איכות סביבה-פסולת בניה/שפכים
000:00:33	96.30%	2	52	54	0	0	0	54	תקופה 1	000:02:00	אלימות מכול סוג
000:01:08	96.10%	55	1355	1410	0	0	0	1410	תקופה 1	000:02:00	אנשים חשודים/שונות
000:00:36	100.00%	0	8332	8332	0	0	0	8332	תקופה 1	150:00:00	ארועי משטרה
000:02:24	100.00%	0	4	4	0	0	0	4	תקופה 2	150:00:00	ארועי משטרה
000:00:42	97.76%	36	1572	1608	0	0	0	1608	תקופה 1	000:02:00	הפרעת מנוחה והקמת רעש
000:00:29	97.92%	1	47	48	0	0	0	48	תקופה 1	000:02:00	ונדליזם-נזק לרכוש מכול סוג
000:00:21	99.12%	1	112	113	0	0	0	113	תקופה 1	000:02:00	חזיז/נפיץ/זיקוק/ירי
000:02:40	92.22%	79	936	1015	0	0	0	1015	תקופה 1	000:02:00	חניות רכבים/רכבים חוסמים
000:00:21	99.99%	9	75299	75308	0	0	0	75308	תקופה 1	150:00:00	יזום-כללי
000:09:20	98.79%	5	407	412	0	0	0	412	תקופה 1	007:00:00	מפגע בשטח ציבורי או פרטי
000:01:03	96.35%	10	264	274	0	0	0	274	תקופה 1	000:04:00	סיוע למחלקות אחרות
000:01:16	99.96%	1	2675	2676	0	0	0	2676	תקופה 1	150:00:00	סיכום משמרת
000:00:17	100.00%	0	3	3	0	0	0	3	תקופה 1	000:04:00	רוכלות
000:00:49	83.33%	1	5	6	0	0	0	6	תקופה 1	000:02:00	שיכרות
000:00:52	83.33%	1	5	6	0	0	0	6	תקופה 1	000:02:00	שריפה במרחב העירוני

להלן חישוב אחוז העמידה בתקן בנטרול פעולות יזומות:

חריגה % מהתקן	עמידה בתקן %	סה"כ קריאות	טיפול שלא בתקן	בטיפול בתקן	
3%	97%	4,322	122	4,200	פיקוח עירוני
4%	96%	4,690	181	4,509	שיטור עירוני
3%	97%	9,012	303	8,709	סה"כ

הביקורת מציינת, כי ככלל שיעור הטיפול במסגרת זמן התקן שנקבע גבוה. מנהל המוקד העירוני מסר לביקורת כי בעקבות שיתוף הפעולה בין מחלקת השיטור העירוני ומחלקת הפיקוח העירוני חל שיפור בפעילות אשר מתבטא, בין היתר בירידה בפניות תושבים למוקד.

פיקוח על החניה

לביקורת הועברו נתונים בדבר עמידה בזמני תקן על מחלקת הפיקוח הכוללים נתונים בדבר אכיפת עבירות חניה לשנת 2020. מהנתונים עולה כי פקחי מחלקת החניה עמדו בזמני התקן לגבי פניות בנושא "חניות רכבים/רכבים חוסמים" בשיעור של 92.22%.

עם זאת, נמצאו 2 פניות לטיפול בתלונות דחופות שנענו לאחר זמן רב, כמפורט להלן:

- פניה 2568726: תלונה על רעש מחנויות שמוכרים משקאות – הפקחים הגיעו למקום אחרי 3 שעות ולא מצאו "עבירה במקום".
- פניה 2590449: הייתה תלונה על כלי רכב שחוסמים חניה – פקחי השיטור העירוני הגיעו למקום אחרי 9 שעות ולא מצאו את המפגע.

17.3 פירוט אופן הטיפול בפניות

לאחר הטיפול בקריאות שהתקבלו במוקד על הפקח המטפל להעביר את הקריאה במערכת לסטטוס "סגור", דבר המעיד כי הקריאה טופלה. לצורכי בקרה ומעקב נהוג לציין את אופן ומהות הטיפול. מבדיקת הביקורת עולה כי אין הקפדה על רישום אופן הטיפול במערכת. בחלק מהמקרים מפרטים הפקחים במערכת את אופן הטיפול בפניה, אך ישנם מקרים בהם לא מפרטים את אופן הטיפול. במדגם של 12 פניות שערכה הביקורת נמצא כי ב- 3 מקרים (25%) לא היה פירוט לאופן הטיפול בקריאה ומה נעשה על ידי הפקח.

להלן פירוט המדגם שערכה הביקורת:

מס"ד	מספר פניה	מועד פתיחה בדוח	תאריך סגירה	פירוט הפניה	הערות הביקורת
1	2568726 (לפיקוח)	4.1.2021 00:24	4/1/2021	רעש מהחנויות שמפריע לאנשים מבוגרים	1. שעת פתיחה במערכת שונה מאשר בדוח – 1:24 2. הפקחים הגיעו למקום אחרי כ- 3 שעות ודיווחו כי "אין עבירה במקום".
2	3087074 (לשיטור)	5.8.2021 24:00	5.8.2021	ירי זיקוקים מחשמונאים	1. סגירה תוך 3 דקות. 2. אין פירוט של אופן הטיפול.

3	2766191 (לפיקוח)	26.3.2021 5:20	26.3.2021	נצפה במצלמות אדם מוכר פרחים ברחוב שד' ירושלים גבריאלי.	<ol style="list-style-type: none"> 1. הפניה נפתחה מהמוקד הרואה. 2. שעת פתיחה במערכת שונה מאשר בדוח – 6:20 3. הפקחית בדקה ומצאה שלמוכר הפרחים יש אישור בתוקף.
4	2590449 (שיטור)	14.1.2021 10:36	14.1.2021	שני רכבים חוסמים חניה.	<ol style="list-style-type: none"> 1. הפניה נסגרה בשעה 19:53 (אחרי כ- 9 שעות). 2. לגבי הטיפול בפניה כתוב "לא ידוע מי קיבל את האירוע בשטח."
5	2965669 (פיקוח)	16.6.2021 18:54	17.6.2021	מבקשים אכיפה על כלי רכב שחונים על מדרכה ליד המכולת (מדובר על תופעה)	<ol style="list-style-type: none"> 1. מדובר במקרה לא דחוף – טופל אחרי יום. 2. בפירוט כתוב "יבוצע במקום אכיפה".
6	2989856 (שיטור)	27.6.2021 9:34	12.5.2021	השלכת פסולת בניין.	<ol style="list-style-type: none"> 1. הפניה נפתחה על ידי השיטור בעצמו ולא המוקד. 2. דווח כי ניתנה התראה, דוח פיקוח, בוצעה ניקיון ועוד שעתיים מגיע משאית לפנות את הפסולת.
7	2876217 (פיקוח)	12.5.2021 17:06	12.5.2021	תושב מתלונן במקלט בבניין משותף מלא חפצים שלא ניתן להשתמש בו.	<ol style="list-style-type: none"> 1. נסגר אחרי שעה. 2. בוצעה הסברה לועד הבניין שחייב להשאיר את המקלט פתוח. המקלט ראוי לשימוש.
8	3297097 (פיקוח)	1.11.2021 15:15	7.11.2021	מפגע תברואתי בשטח ציבורי.	<ol style="list-style-type: none"> 1. נפתח על ידי פקחים. 2. מדובר במפגעי צמיגים שיצאו מגני ילדים. 3. הוער למחלקת איכות הסביבה – הם אמרו שלא מטפלים. 4. נסגר אחרי 6 ימים.
9	3004721 (פיקוח)	1.7.2021 18:10	1.7.2021	שני כלי רכב חונים באדום לבן.	<ol style="list-style-type: none"> 1. נסגר אחרי כשעה. 2. לא נמצא מפגע במקום.
10	3386566 (פיקוח)	18.11.2021 22:57	18.11.2021	אופנועים חשמליים משתוללים (ללא מיקום)	<ol style="list-style-type: none"> 1. שעת פתיחה במערכת שונה מאשר בדוח – במערכת 23:57. 2. לא עבר דרך המוקד העירוני. 3. נפתח על ידי פקחים אשר סגרה אותה מייד – בלי לפרט מה הטיפול.
11	3459856 (פיקוח)	24.12.2021 10:08	24.12.2021	חבלי כביסה בחזית בית.	<ol style="list-style-type: none"> 1. שעת פתיחה במערכת שונה – 11:08 2. פקחית פתחה פניה וסגרה לאחר דקה. 3. כתוב "הפניה טופלה" – אין פירוט לגבי אופן הפניה.

12	3048190 (שיטור)	19.7.2021 21:07	19.7.2021	כבשים מוחזקים בכתובת מסוימת- נדרש סיוע של המשטרה.	1. נסגר אחרי כשעתיים ורבע. 2. נרשמו דוחות ובוצעה החרמה של הכבסים.
----	--------------------	--------------------	-----------	--	---

סגירת קריאות באופן מידי

ככלל, יש לפתוח קריאה במערכת המוקד, לטפל באירוע ולאחר מכן לסגור את הקריאה במערכת, במסגרת זמן התקן שנקבע לכל סוג אירוע. כל סוג של אירוע מחייב בדיקת המקרה, לרוב הגעה למקום האירוע, וביצוע הפעולות הנדרשות על פי המקרה. בבדיקה המדגמית שערכה הביקורת המוצגת לעיל נמצא כי ב- 2 מקרים מתוך 12 שנדגמו הקריאה נסגרה במערכת מיד לאחר שנפתחה. הנ"ל עשוי להעיד כי האירוע נפתח לאחר שהסתיים לצורכי תיעוד בלבד או לחילופין שלא טופל כלל.

המלצות:

- לבצע בחינה של תוצאות העמידה בתקנים על רקע האחוז הגבוה של העמידה בתקן=
- להקפיד על תיאור אופן הטיפול בקריאות בעת סגירתם במערכת.
- לבחון את המקרים בהם נפתחו ונסגרו קריאות באופן מידי.

18. מגבלות מערכת המוקד העירוני

הקריאות המגיעות למוקד העירוני מנוהלות על ידי מערכת "סיטיקונטק". למערכת ישנה גם אפליקציה ייעודית המאפשרת צפייה בקריאות שהוזנו באמצעות הטלפון הנייד מכל מקום.

18.1 הגבלת גישה לאפליקציה

עולה כי ניתן להשתמש באפליקציה ולקבל גישה באמצעותה לקריאות המוקד רק לבעלי טלפונים בהם מותקנת מערכת הפעלה מסוג "אנדרואיד". לבעלי טלפונים מסוג "iPhone" אין גישה לאפליקציה ואין הם יכולים לראות את הקריאות שהתקבלו.

18.2 דוחות בקרה על תפוקות העובדים

הביקורת ביקשה לבחון את תפוקת הפקחים בהתאם לדוחות במערכת המוקד. לבקשת הביקורת הוצג דוח על פעילות פקחית אחת לשנת 2021. הדוח מפרט את פעילות הפקחית מידי יום במלל חופשי לפי קטגוריות. הביקורת מציינת כי הועבר דוח פעילות של פקחית אחת מכיוון שלא ניתן להפיק דוח פעילות בפורמט אקסל לכלל הפקחים בפילוח לפי הקטגוריות השונות, באופן שניתן יהיה לנתח ביעילות את הפעילות של כלל הפקחים במחלקה.

מסקירת הדוח לפקחית עולה כי מרבית הפעילות המדווחת של הפקחית במערכת היא בגין דיווחי סוף יום או פעילות סיורים יזומים. במקרים מעטים דיווחה הפקחית על אירועים שנתקלה בהם במהלך עבודתה,

כגון: רכב נטוש, רמזור לא תקין, גזם המפוזר ברחובות העיר, וכד'. במקרים אלה ציינה הפקחית כי יש להעביר את הטיפול למחלקה הרלוונטית. להלן שתי דוגמאות:

0587525262	פקחית לינוי יזדי פקח לינוי יזדי	תברואה	01.12.20	החשמונאים 8 דרל העלייה ב לא אותרו משליכים מבקשת לפתוח פניה לפינוי מנוף	החשמונאים 8 לוד	פינוי גזם / גרוטאות / אשפה עם מנוף	טיפול	2676206
0587525262	פקחית לינוי יזדי פקח לינוי יזדי	תברואה	01.12.20	יוספטל בכניסה לוקטורי לפתוח פניה לפינוי אשפה	יוספטל גיורא לוד	פינוי גזם / גרוטאות / אשפה עם מנוף	טיפול	2676212

במקרה הראשון ציינה כי יש לפתוח קריאה לפינוי מנוף ובמקרה השני ציינה כי יש לפתוח פנייה לפינוי אשפה.

מסקירת דוח הפעילות עולה הרושם כי מרבית הפעילות של הפקחית הינה בגין פעולות יזומות ולא טיפול בתקלות.

18.3 פערים בין הנתונים במערכת לנתונים באפליקציה

במדגם שערכה הביקורת ל- 12 מקרים נמצאו 4 מקרים (33%) בהם שעת הפתיחה או שעת הסגירה של הקריאה כפי שהופיעה בדוח הקריאות המצומצם שהופק לביקורת שונה מהשעה שמופיעה במסך המערכת שהוצג לביקורת במועד הביקורת במשרדי המוקד העירוני. הנ"ל מעלה חשש לאמינות הנתונים.

מנהל המוקד העירוני מסר לביקורת כי הארגון כרגע לקראת החלפת מערכת המוקד מזאת של סיטי קונקט לא.ש.בינה, מערכת מצוינת וחדשה עם שיפורים וחדשנות טכנולוגית.

המלצות:

- לפעול מול מפתחי התוכנה לפתרון הליקויים שהועלו, כגון: שימוש באפליקציה למשתמשי "iPhone", הפקת דוחות אקסל מהמערכת, וכד'.
- לבחון הטמעת מערכת ייעודית המותאמת לדיווח של הפקחים ופעילותם, שתאפשר הפקת דוחות לפי פילוחים שונים וניתוח יעיל של פעילות הפקחים.
- לבחון את הפערים בין הנתונים במערכת לנתונים שהוצגו בדוח הקריאות המצומצם ולוודא פתרון מלא והתאמה של הנתונים.

תגובת מנהל המוקד העירוני:

"מערכת המוקד החדשה שעל בסיסה עובדות מחלקות העירייה, וביניהן גם מחלקת השיטור והפיקוח הקלטה ב- 25/10/22 בעיריית לוד, המערכת תומכת את כל מכשירי הפלאפון אנדרואיד ואייפון, המערכת מתקדמת מאד וניתן לבצע על בסיסה חיתוכים וקבלת נתונים בצורה מעולה".

סיכום ומסקנות

מערך האכיפה העירוני הוא כוח משולב הכולל כוחות שיטור ופיקוח עירוני שמטרתו להרתיע, למנוע ולאכוף עבירות בתחומי איכות החיים, אלימות והתנהגות אנטי-חברתית. תפקידו של מערך זה לממש יעדי אכיפה עירוניים ולחזק את הביטחון האישי ותחושת הביטחון של אזרחי ותושבי המדינה במרחב

העירוני. ראש הרשות מוביל את המערך וקובע את המדיניות וסדר העדיפות העירונית בתיאום עם המשטרה.

תפקידו העיקרי של מערך האכיפה העירוני בין היתר, הקמת כוח ייעודי משולב, של שוטרים ופקחים, הפועל למניעת אירועי אלימות והתנהגות אנטי-חברתית במרחב המוניציפלי הפועל מתוך הכוונה משותפת לרשות המקומית ולמשטרה.

יחידות הפיקוח באגף הביטחון בעירייה אמונות על יישום תפקידי מערך האכיפה העירוני. מבדיקת הביקורת עולה, כי ככלל יחידות הפיקוח מבצעות את תפקידי מערך האכיפה באופן יעיל, באמצעות מערך כוח מקצועי, שעבר הכשרות מתאימות, בהתאם לתכנית עבודה יומית, הדרכות צמודות של מנהלי היחידה ודיווחים שוטפים על המשימות היומיות. מניתוח קריאות המוקד ניתן להיווכח, כי הפקחים מבצעים את עבודתם בצורה יעילה וברוב המוחלט של המקרים הקריאות נסגרות במסגרת זמני התקן שנקבעו.

עם זאת, לא נקבעה מדיניות אכיפה עירונית ולא נערכו נהלי עבודה למשימות מערך האכיפה העירוני. מערכת המידע אינה תומכת בניהול מערך האכיפה על רכבים נטושים, חלק מחוקי העזר עודכנו לפני שנים רבות ובמקרה אחד לא קיים קישור לחוק העזר באתר האינטרנט העירוני. עוד נמצא, כי מצבת כוח האדם אינה תואמת את התקן שנקבע. מנהל מחלקת הפיקוח על רכבים נטושים מועסק עדיין על תקן מנהל הפיקוח העירוני וכן תקני כוח אדם של פקחים הוסטו ליחידות אחרות. לא נערכה בחינה של צורכי העיר לקביעת כוח האדם הנדרש. מנהל יחידת הפיקוח מבצע הדרכות לעובדים, מקיים פגישות תקופיות ומעביר הנחיות יומיות. עם זאת, לא נערכים פרוטוקולים משיבות אלה. מניתוח עבודת הפקחים עולה, כי ממוצע הדוחות השנתי לכל פקח היינו 92 דוחות בשנה. נמצא כי חלה ירידה בהיקף עבודת הפיקוח בין השנים 2020 ל- 2021. עיקר הירידה כתוצאה מהעדר פקחי חניה בסוף שנת 2021 בעקבות פרישת עובדים. העירייה התקשרה עם חברת מילגם להפעלת מחלקת הגביה. ההתקשרות בפועל החלה כחודשיים וחצי לפני מועד החתימה על ההסכם. במסגרת עבודתה, חברת מילגם אחראית, בין היתר, על גביית הדוחות. מילגם מבצעים את הגבייה בהתאם לתהליכי עבודה מובנים ומוטמעים במערכת הגבייה הממוחשבת. עם זאת, ישנם תושבים שלא שילמו את דוחותיהם זמן רב וקיים חשש להתיישנות החובות. כמו כן, העירייה אינה מפעילה הליכי גביה משפטית כנגד חייבים שלא שילמו את חובם בהליכי גביה מינהלית. עוד נמצא, כי תפקיד התובע העירוני לא היה מאויש במשך זמן רב, לכן לא היה טיפול שוטף בבקשות לביטול דוחות. הנ"ל הביא להתיישנות דוחות והפסדים כספיים לעירייה. העירייה מעניקה תווי חניה לתושבי העיר ולאזרחים נוספים על פי קריטריונים קבועים מראש. עם זאת נמצא, כי אין הקפדה על תיעוד האסמכתאות להענק תווי חניה חריגים. בנושא הרכבים הנטושים לא קיימת מערכת ממוחשבת לניהול האכיפה ואף חלק מהמקרים אינם נרשמים במערכת המוקד העירוני. העירייה התקשרה עם קבלן גרירה ולא האריכה את ההתקשרות עמו בזמן

שהמשיך להעניק שירותים בפועל. עוד נמצא, כי רכב שנגרר ולא נדרש על ידי בעליו עובר לבעלות קבלן הגרירה בניגוד להוראות חוק הניקיון.

העירייה התקשרה עם המשרד לביטחון פנים בנושא האכיפה. העתק ההסכם שהועבר לעיון הביקורת אינו כולל חתימה של נציגי המשרד לביטחון פנים ולא נמצאו פרוטוקולים משיבות המועצה לאכיפה עירונית נקבעו במסגרת ההסכם בשנים 2019-2021. כמו כן, נמצאו ליקויים בביקורת של המשרד לביטחון פנים שלא תוקנו במשך שנתיים. עוד נמצא, כי ככלל העירייה עומדת ביעד השנתי של סל העבירות שנקבע, עם זאת ב-3 חודשים במהלך השנה נרשמה חריגה בביצוע משימות שאינן בסל.

העירייה קבעה זמני תקן לטיפול בקריאות מוקד, אולם לא פרסמה אותם לציבור הרחב. מניתוח הקריאות נמצא כי ככלל הפקחים עומדים בזמני התקן שנקבעו פרט למקרים בודדים, אולם הם אינם מקפידים לפרט את אופן הטיפול בקריאה במערכת המוקד. עוד נמצא, כי האפליקציה של קריאות המוקד אינה נתמכת לבעלי טלפונים מסוג "iPhone", וכן ישנם פערים בין הנתונים באפליקציה לבין הנתונים במערכת המוקד.

מנהל יחידת הפיקוח מבצע הדרכות לעובדים, מקיים פגישות תקופיות ומעביר הנחיות יומיות. עם זאת, לא נערכים פרוטוקולים משיבות אלה. מניתוח עבודת הפקחים עולה, כי ממוצע הדוחות השנתי לכל פקח היינו 92 דוחות בשנה. נמצא כי חלה ירידה בהיקף עבודת הפיקוח בין השנים 2020 ל-2021. עיקר הירידה כתוצאה מהעדר פקחי חניה בסוף שנת 2021 בעקבות פרישת עובדים.

העירייה התקשרה עם חברת מילגם להפעלת מחלקת הגביה. ההתקשרות בפועל החלה כחודשיים וחצי לפני מועד החתימה על ההסכם. במסגרת עבודתה, חברת מילגם אחראית, בין היתר, על גביית הדוחות. מילגם מבצעים את הגבייה בהתאם לתהליכי עבודה מובנים ומוטמעים במערכת הגבייה הממוחשבת. עם זאת, ישנם תושבים שלא שילמו את דוחותיהם זמן רב וקיים חשש להתיישנות החובות. כמו כן, העירייה אינה מפעילה הליכי גביה משפטית כנגד חייבים שלא שילמו את חובם בהליכי גביה מינהלית.

עוד נמצא, כי תפקיד התובע העירוני לא היה מאויש במשך זמן רב, לכן לא היה טיפול שוטף בבקשות לביטול דוחות. הנ"ל הביא להתיישנות דוחות והפסדים כספיים לעירייה.

העירייה מעניקה תווי חניה לתושבי העיר ולאזרחים נוספים על פי קריטריונים קבועים מראש. עם זאת נמצא, כי אין הקפדה על תיעוד האסמכתאות להענק תווי חניה חריגים.

בנושא הרכבים הנטושים לא קיימת מערכת ממוחשבת לניהול האכיפה ואף חלק מהמקרים אינם נרשמים במערכת המוקד העירוני. העירייה התקשרה עם קבלן גרירה ולא האריכה את ההתקשרות עמו בזמן שהמשיך להעניק שירותים בפועל. עוד נמצא, כי רכב שנגרר ולא נדרש על ידי בעליו עובר לבעלות קבלן הגרירה בניגוד להוראות חוק הניקיון.

העירייה התקשרה עם המשרד לביטחון פנים בנושא האכיפה. העתק ההסכם שהועבר לעיון הביקורת אינו כולל חתימה של נציגי המשרד לביטחון פנים ולא נמצאו פרוטוקולים משיבות המועצה לאכיפה עירונית נקבעו במסגרת ההסכם בשנים 2019-2021. כמו כן, נמצאו ליקויים בביקורת של המשרד לביטחון פנים

שלא תוקנו במשך שנתיים. עוד נמצא, כי ככלל העירייה עומדת ביעד השנתי של סל העבירות שנקבע, עם זאת ב- 3 חודשים במהלך השנה נרשמה חריגה בביצוע משימות שאינן בסל. העירייה קבעה זמני תקן לטיפול בקריאות מוקד, אולם לא פרסמה אותם לציבור הרחב. מניתוח הקריאות נמצא כי ככלל הפקחים עומדים בזמני התקן שנקבעו פרט למקרים בודדים, אולם הם אינם מקפידים לפרט את אופן הטיפול בקריאה במערכת המוקד. עוד נמצא, כי האפליקציה של קריאות המוקד אינה נתמכת לבעלי טלפונים מסוג "iPhone", וכן ישנם פערים בין הנתונים באפליקציה לבין הנתונים במערכת המוקד.

נספח א' – סל העבירות של יחידת האכיפה

בהתאם למסמך תפיסת ההפעלה, הוגדר סל עבירות ייעודי אשר יטופל במסגרת השיטור העירוני, כדלהלן:

(1) פעולות בתחום מאבק בתופעת בריונות, אלימות ומשחיתנות (ונדליזם):

- נוכחות וסיוורים למניעת בריונות רחוב;
- נוכחות במקומות מועדים, כגון: ריכוזי קהל, מרחבים ציבוריים, פארקים, מתנ"סים וגנים ציבוריים;
- נוכחות במוקדי בילוי, כדוגמת שווקים וקניונים;
- סיוורים ונוכחות במוסדות, משרדי עירייה - בהתאם להערכת סיכונים;
- נוכחות במקומות רגישים בהם מתבצעות פעולות פיקוח של פקחי הרשות המקומית.

(2) פעולות בתחום מאבק בעבירות איכות חיים:

- טיפול, מניעה ותגובה למטרדי רעש;
- טיפול בהשלכת פסולת;
- טיפול בבע"ח משוטט/תוקף/משתולל;
- מניעה וטיפול בסכנה, תקלות תשתית ומכשולים;
- אכיפת עישון במקומות ציבוריים;
- אכיפה וטיפול בכל הקשור במאבק בשכרות.

(3) סיוע בתחום אכיפת עבירות רישוי ובניה וביצוע צווי בתי משפט:

- סיוע לפקחי אכיפת חוק רישוי עסקים;
- סיוע לפקחי אכיפת חוק תכנון ובנייה;
- סיוע לגורמים הרלוונטיים לצורך מימוש צווי בתי משפט.

(4) פעולות בתחום התנועה:

- עבירות חניה;
- גרירת כלי רכב;
- טיפול באכיפה והזרמת התנועה.

(5) פעולות בתחום אבטחת אירועים:

- סיוע באבטחת אירועים ציבוריים ריבוי משתתפים.

שינויים באגרות והיטלים

תוכן עניינים

139	פרק א' – מבוא.....
143	פרק ב' – תמצית הממצאים וההמלצות.....
145	פרק ג' – פירוט הממצאים וההמלצות.....
145	1. מבנה ארגוני.....
146	2. נהלים.....
148	3. מערכות מידע.....
148	3.1 בר טכנולוגיות.....
148	3.2 הרשאות.....
151	4. חישוב וחיוב היטלים ואגרות.....
152	4.1 הבקרה אחר החישובים והחיובים.....
153	4.2 ביצוע שינויים והפקת חיוב חדש.....
155	5. תיק מס' 2014161- שער העיר.....
159	6. פירוט המדגם.....
166	7. נספחים.....

פרק א' - מבוא

א. כללי

רשות מקומית מספקת לתושביה מגוון סוגי שירותים הכוללים: חינוך, תרבות, ניקיון, וכיוצ"ב. כדי לממן את שירותים אלה, הניתנים לתושב, על הרשות לגבות מן התושבים מיסים, אגרות והיטלים, אשר חלק ניכר מהם מבוסס על היתרי הבנייה הניתנים לתושבים על ידי הועדה המקומית. חוק התכנון והבניה, תשכ"ה 1965 (להלן: "החוק") ותקנותיו, מסדירים את תחום התכנון והבניה מהרמה הארצית ועד למקומית. החוק קובע, בין היתר, כי הקמתו של בניין, הריסתו מחדש וכל תוספת או תיקון לבניין קיים יעשו רק לאחר קבלת היתר מהוועדה המקומית לתכנון ובנייה. החוק מציב תנאים לקבלת היתר בניה, ביניהם, תשלום כל האגרות וההיטלים המתחייבים על פי כל חיקוק. סעיף 145(ד)(1) לחוק קובע.

"החליטה רשות רישוי מקומית כי הבקשה להיתר עומדת בתנאים האמורים בסעיף קטן (ב1), וניתן אישור מאת מכון בקרה כאמור בסעיף קטן (ב3), אם הוא נדרש, תיתן רשות הרישוי את ההיתר בתוך 15 ימי עבודה מיום קבלת אישור מכון הבקרה, או מיום ההחלטה כאמור, לפי העניין, ובלבד שהתמלאו לגבי הבקשה להיתר כל הדרישות לפי חוק זה, ושולמו האגרות, ההיטלים והתשלומים האחרים, למעט ארנונה, שיש לשלם על פי כל חיקוק בשל הנכס נושא ההיתר (בסעיף קטן זה – החיובים), או ניתנו הערבויות המתאימות להבטחת תשלום החיובים, בכפוף להוראות כל דין; רשות הרישוי המקומית תשלח למבקש ההיתר את פירוט החיובים לא יאוחר מעשרה ימי עבודה מיום קבלת אישור מכון הבקרה, או מיום ההחלטה כאמור, לפי העניין."

כלומר, היתר הבנייה יינתן לאחר החלטת הרשות המקומית בהתאם לתנאים הקבועים בחוק וכן לאחר תשלום כל האגרות, מלבד ארנונה, או מתן ערבויות לתשלום אגרות. הרשות המקומית תשלח את פירוט החיובים למבקש תוך 10 ימים מיום אישור מכון הבקרה (הבודק התאמת הבקשה להיתר להוראות בטיחות הבניין) או מיום ההחלטה למתן היתר. ישנם 3 סוגים של אגרות והיטלים המושגים על בעלי הנכסים.

אגרות בנייה

- הוועדה המקומית תגבה אגרת הבנייה ממי שמבקש לבצע עבודות טעונות היתר.
- האגרה נקבעת בהתאם להיקף הבנייה המבוקשת ובהתאם לסוג הבנייה.
- התעריפים נקבעים על פי הפירוט המופיע בתקנות, ומתעדכנים פעם בשנה בהתאם למדד.

היטלי פיתוח

- היטלי פיתוח משולמים פעם אחת בלבד בחיי נכס ומשולמים בגין מרכיב הקרקע ומרכיב הבנייה. תוספות בנייה יהויבו בהיטלים בגין תוספת בנייה.
- קיימים 5 סוגים עיקריים של היטלי פיתוח, כאשר כל אחד מהם נקבע בחוק עזר נפרד:
 1. היטל סלילה נועד לממן סלילה של כבישים ומדרכות.
 2. היטל תיעול נועד לממן הנחה של תעלות ניקוז מי גשמים.
 3. היטל ביוב נועד לממן הנחה של תשתית לניקוז ביוב.
 4. היטל צנרת מים נועד לממן הנחה של צינורות הולכת מי שתייה.
 5. היטל שטחים ציבוריים פתוחים נועד לממן פתוח שטחים ציבוריים פתוחים כגון גנים ציבוריים.

היטלי השבחה

- היטל השבחה הינו מהצית מההשבחה במקרקעין עקב אחד מאלה: אישור תוכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג.

להלן טבלה המפרטת את הכנסות העירייה מאגרות והיטלים לשנים 2019-2021 באלפי ש"ח.

סעיף	תיאור סעיף	ביצוע 1- 9/2020	תקציב 2020 סופי	הצעת תקציב 2021
1121000220	תעודות ואישורים טאבו	71,085	105,000	105,000
1122000220	זכיון שלטי חוצות	270,000	375,000	375,000
1122000222	אגרת שילוט מעסקים	275,121	500,000	500,000

אגרות בניה

אגרות בניה והיטלי פיתוח הינם תשלומי חובה אשר נגבים על ידי רשויות מקומיות ותאגידי המים והביוב, מכוח חוקי עזר מקומיים, בזיקה לפעולות שאותן הן מבצעות להתקנתן של תשתיות מוניציפאליות חיוניות כגון מערכת הביוב והמים, מערכת סלילת הרחובות, הכבישים והמדרכות ומערכת התיעול והניקוז.

החיוב בתשלום אגרות והיטלי הפיתוח לסוגיהם מוטל על בעליו של הנכס.

סעיף 1.00.7 לתוספת השלישית לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאי ואגרות), התש"ל-1970 (להלן: "תקנות התכנון והבניה") קובע דרישה לתשלום אגרות בניה ואופן חישובן.

"א) בעד כל עבודה או שימוש הטעונים היתר.. תשולם אגרה במחיר

הנקוב...

**ב) חישוב האגרה ייערך על בסיס תכניות הבניה המצורפות להיתר
ובהתאם לשיטות החישוב של שטחי הבניה המפורטות.."**

היטלי פיתוח

חיובים בגין היטלי פיתוח, נדרשים בדרך כלל לפני הוצאת היתר בניה או במקביל לביצוע עבודות תשתית באזור הסמוך לנכס. החיוב הינו באופן יחסי לשטח המגרש ולשטח/נפח הבניין – זאת בהתאם להוראות חוקי העזר של כל רשות מקומית.

היטלי פיתוח הינם מס מוניציפלי מתוקף חוקי עזר, המהווה תשלום חובה שנדרש מבעל המקרקעין ונועדו לממן הנחת תשתיות מוניציפליות כגון:

- היטלי סלילת רחובות נגבות בלוד מכח חוק עזר ללוד (סלילת רחובות), התש"ס-2000 (להלן: **"חוק עזר לסלילת רחובות"**);

- היטל תיעול נגבה מכח חוק עזר ללוד (תיעול), התש"ס-2000 (להלן: **"חוק עזר לתיעול"**),

- היטל ביוב נגבה מכוח חוק עזר ללוד (ביוב), תשס"ג-2003 (להלן: **"חוק עזר לביוב"**).

סכום ההיטל נקבע כמכפלת שטחי הבניה בתעריף המעודכן למועד הפקת דרישת התשלום. שטח הבניה כולל את שטחי הבניה ושטח הקרקע עליו הוקם או יוקם הבניין. תעריפי היטלי פיתוח נקבעו בחוקי העזר העירוניים וצמודים למדד מחירים לצרכן.

היטלי השבחה

חיובים בגין היטלי השבחה מבעלים או מחוכרים לדורות של מקרקעין נדרשים בעקבות עליית שוויים, עקב אישור תכנית בניין עיר (תב"ע), מתן הקלה מהוראות התב"ע, או התרת שימוש חורג מהשימושים המותרים עפ"י התב"ע. כאשר רשות מקומית משנה את התוכניות המסדירות את זכויות הבנייה והשימוש במקרקעין שבתחומה, מדובר בהרחבת הזכויות ולכן שווי המקרקעין עולה. גובה ההיטל הוא מחצית מעליית השווי של המקרקעין עקב האישור של תוכנית הבניה.

דוח מבקר העירייה לשנת 2018

בשנת 2018 התפרסם דוח ביקורת שערך מבקר העירייה בנושא אגרות בנייה והיטלי פיתוח בו עלו שורה של ליקויים הנוגעים להליכי הטיפול והחישוב של אגרות בנייה והיטלי פיתוח ובכללם:

- נהלים – היעדר נהלי עבודה המסדירים את תהליכי חישוב אגרות הבנייה והיטלי הפיתוח;

- מבנה ארגוני – מבנה חסר, העדר מנהל ועובדים נטולי הכשרה רלוונטית

- נאותות החישובים – ממדגמי הביקורת נמצאו הליקויים הבאים:

- אי התאמה בחישובי השטחים בין מסמכים שונים.

- חישוב שטחים שלא בהתאם להוראות חוקי העזר.

- העדר חיוב היטלי פיתוח על שטח הקרקע, אף שמדובר בבנייה חדשה.

- אי גביית אגרת בנייה בהתאם לשטחי הבנייה לחיוב.

- העדר חיוב היטלי פיתוח בגין חדרי טרנספורמציה (חדרי חשמל בבניינים) באופן גורף ללא

בחינה האם מדובר בחדר היושב על שטח ציבורי או על שטח פרטי.

- חישוב היטלי פיתוח על שטח נמוך משטח הבנייה לחיוב.
- אי גביית היטלי פיתוח בגין חריגות בנייה שבוצעו.
- תיעוד – נמצאו חוסרים בתיעוד תהליכי קבלת החלטות ובדיקות שנערכו בנכסים לטובת אימות הריסת שטחים או בדיקת מצב בפועל, וכן חוסרים בתיעוד ביצוע התשלומים על ידי החייבים;
- הצמדות למדד - נמצאה בעיה מערכתית בחישובי הצמדה במערכת העירונית לניהול ועדה;
- הביקורת קיבלה לידיה מכתב מהיועץ המשפטי לעירייה אשר פנה למבקר העירייה בתאריך 01.12.2020, בו ציין שמתנהלת עתירה מנהלית שהוגשה כנגד העירייה בנושא אגרות והיטלי פיתוח ממנה עולה לכאורה כי קיימת שורה של ליקויים חמורים בהתנהלות העירייה ובקבלת החלטות הנוגעות לחיובים באגרות והיטלים.
- סעיף 2 במכתב מפרט כי "המדובר בהחלטה של עובדת עירייה לשעבר, לתקן חיובים של אגרות והיטלי פיתוח לשישה מבנים בפרויקט "שער העיר" ולהפחית מהחיוב סכום של כ-700 אלף ש"ח בגין מרפסות". לאור זאת בחנה הביקורת, בנוסף לפרויקט "שער העיר", מדגם של 8 חיובים באגרות והיטלים.

א. מטרת והיקף הביקורת

בחינת נאותות טיפול העירייה בשינויים בחישוב אגרות בנייה והיטלי פיתוח. הביקורת הפיקה קובץ שינויים ממערכת האגרות וההיטלים (להלן: "מערכת בר טכנולוגיות") לתקופה שבין השנים 2015-2020 הקובץ כולל שינויים המתייחסים ל-613 תיקים. האחריות לנושא חישוב האגרות וההיטלים הועבר לגזברות העירייה החל מחודש ינואר 2019 (ראה פרק מבנה ארגוני). לפיכך, נדגמו 15 תיקים עבור השנים 2019-2020 ו-6 תיקים נוספים עבור השנים 2015-2019 (ראה פירוט התיקים בסעיפים 5 ו-6 לדוח זה).

א. מתודולוגיה

הביקורת נערכה במהלך החודשים מרץ 2021 ועד אוגוסט 2022, לסירוגין. במסגרת הביקורת:

- התקיימו פגישות עבודה עם עובדים רלוונטיים לרבות מנהל מחלקת היטלי השבחה והיטלי פיתוח, אגף גזברות.
- נבחנו נהלים פנימיים ותהליכי עבודה;
- נסקרו מסמכים, נתונים ואסמכתאות מבססות;

הביקורת מציינת לחיוב את שיתוף הפעולה לו זכתה במהלך עבודתה.

א. המקור הנורמטיבי

- חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה"),
- תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תש"ל-1970 (להלן: "תקנות התכנון והבניה"),
- חוק עזר ללוד (ביוב), תשס"ג-2003,
- חוק עזר ללוד (סלילת רחובות), תש"ס-2000,
- חוק עזר ללוד (תיעול), תש"ס-2000.

פרק ב' – תמצית הממצאים¹⁹

1. מבנה ארגוני

- במהלך 6 שנים, משנת 2016 עד אוקטובר 2021, התחלפו 6 מנהלים. תחלופה רבה של עובדים בתחום ההיטלים פוגמת ביכולת לנהל את נושא קביעת היטלים וגבייתם באופן מיטבי תוך מתן שירות מקצועי ושוטף לפונים.
- בין התאריכים 29.02.2020 עד ה-18.10.2020, משך כ 8 חודשים, לא היה בעל תפקיד אשר מילא את תפקיד מנהל המחלקה.

2. נהלים

- נמצא כי לא קיימים נהלי עבודה המפרטים בין היתר את תהליך הטיפול באגרות הבנייה והיטלי הפיתוח, החל משלב קליטת הבקשה ועד לשלב הפקת האישור.

3. מערכות מידע

3.1 בר טכנולוגיות

- השימוש במערכות מידע הכרחי לפעילות השוטפת של כל ארגון, לרבות רשות מקומית. מערכת המידע מאפשרת תיעוד ומעקב אחרי הבקשות המוגשות, לוחות הזמנים והטיפול בהן, מניעת טעויות אנוש וכן, מתן שירות הולם. לצורך פעילותה השוטפת בתחום האגרות וההיטלים, משתמשת העירייה במערכות ממוחשבות. המערכת המרכזית בה משתמשת העירייה היא מערכת "בר טכנולוגיות".

3.2 הרשאות

- נמצא כי קיים משתמש כללי בשם "אחראי" אשר ביצע 2 פעולות/שינויים במערכת. קיומו של משתמש לא מזוהה שמאחוריו יכול להיות כל עובד אף אם אינו רשאי לגשת למידע, חמור מבחינת אבטחת מידע. אם מדובר בפעולות שבוצעו ע"י אנשי תמיכה הדבר המהווה פגיעה בנושא הפרדת התפקיד בתחום הפרדת המידע. שכן, אנשי התמיכה במערכת שהינם בעלי הרשאה גבוה אינם אמורים להיות רשאים לבצע פעולות ביישומי המערכת. במידה שנדרשת התערבותם ביישום, יש לנטר את פעולותיהם במערכת.
- מזכירת מחלקת פיקוח דאז, ביצעה בשנים 2016-2019, 449 שינויים באגרות. בדיקת הביקורת מול מהנדסת העיר ומנהלת מחלקת רישוי בנייה העלתה כי על פי הגדרת תפקידה העובדת אינה אמורה להיות בעלת הרשאה לביצוע שינויים באגרות והיטלים.

- נמצא כי בשנת 2016 בוצעו 37 שינויים במערכת באמצעות שם המשתמש של העובדת [REDACTED] למרות שעל פי תיאור תפקידה כמזכירה, אינה אמורה להיות בעלת הרשאה לביצוע שינויים באגרות והיטלים הגם שסיימה את תפקידה בשנת 2005.
- העובדת [REDACTED], שהייתה מזכירת מחלקת רישוי עד לתאריך 14.03.2018, ולאחר מכן מנהלת הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, ביצעה בשנים 2015-2019, 1,139 שינויים בהיטלים ואגרות אף שלא הייתה ראשית לבצעם
- עובד שכיהן כמפקח בניה עד לתאריך 01.04.2019, ביצע בשנים 2015-2016, 78 שינויים בהיטלי השבחה אף שלא היה ראשי לבצעם.
- העובדת [REDACTED] ביצעה בשנת 2017, 18 שינויים במערכת בנושא היטלי השבחה בעת שכיהנה כמנהלת מדור מבני ציבור אף שלא הייתה אמורה לבצעם. העובדת מילאה תפקיד זה בין התאריכים 10.05.2015-01.11.2020
- מנתוני הטבלה שלעיל עולה כי ל-21 עובדים קיימת גישה למערכת הממוחשבת המשמשת את המחלקה שביצעו שינויים רבים באגרות והיטלים בין השנים 2015-2020. הביקורת סבורה שההרשאות לביצוע שינויים נתנו למספר רב של עובדים בשונה מהמקובל ברשויות מקומיות בהן ניתנות הרשאות מצומצמות לעובדים זוטרים.

4. הישוב וחיוב היטלים ואגרות

4.1 הבקרה אחר החישובים והחיובים

- נמצא כי הגורם אשר מזין את הנתונים החל משלב בדיקת התוכניות עד לשלב הפקדת השובר לתשלום הינו אותו משתמש. עוד נמצא כי לא קיימת כל בקרה אחר פעולות המשתמש על ידי בעל תפקיד בכיר יותר, על אף שמדובר בהכנסות מהותיות לעירייה בהיקף של 4,458 אלפי ש"ח לשנה.

4.2 ביצוע שינויים והפקת חיוב חדש

- מהתיקים שבוצעו בהם שינויים שנדגמו, עולה כי ב- 57.2% מן המקרים שבמדגם בוצעו שינויים שמקורם בשמאות שגויה שלאחריה הוצאה שמאות נוספת מתוקנת וזאת בעקבות הערת החייב. הישנות מקרים אלה עלולה להביא לפגיעה באמון הציבור בחיובים המופקים מן העירייה.

5. תיק מס' 2014161- שער העיר²⁰

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. הגורם העירוני האמון על תחום האגרות וההיטלים בעיריית לוד החל מה-01.01.2019, הינו גזבר העירייה (לפני כן נוהל על ידי מחלקת רישוי בניה שבמנהל הנדסה) כאשר הזנת הנתונים מבוצעת על ידי אגף ההנדסה וחשוב האגרות וההיטלים מבוצע על ידי מנהלת מחלקת אגרות והיטלים (להלן: "המחלקה") הפועלת תחת אגף הכספים.

להלן תרשים מבנה ארגוני של המחלקות הרלוונטיות לנושא הביקורת:



גביית האגרות וההיטלים מבוצעת על ידי 2 מחלקות באגף הכספים.

(1) מחלקת אגרות והיטלים;

(2) מחלקת הכנסות וגבייה.

המחלקה אחראית על חישוב אגרות בניה והיטלי פיתוח, וכן בדיקת חבות וחיוב בהיטל השבחה בעת מימוש זכויות או בקשה למידע מוקדם בטרם מימוש זכויות.

ניהול המחלקה הינו תפקיד בעל משמעות רבה בכל הקשור להיבטים כספיים ולהכנסות העירייה. לתפקיד ממשקים עם מספר מחלקות, ביניהם הכנסות ורישוי ושמאים חיצוניים. התפקיד מחייב היכרות עם חוקי הבנייה והעזר השונים ומערכת המידע "בר טכנולוגיות".

כיום המחלקה מונה 3 עובדים:

- מנהלת המחלקה, [REDACTED] – נכנסה לתפקיד באוקטובר 2021;
- שמאי חיצוני המשמש כיועץ, [REDACTED] – מילא את מקומה של מנהלת המחלקה הקודמת ומשנכנסה מנהלת מחלקה חדשה סוכם עימו שלא יועסק במשרה מלאה ויעניק ייעוץ בפרויקטים גדולים ויבצע חפיפה למנהלת המחלקה עד לדצמבר 2022.
- מזכירת המחלקה, [REDACTED]

להלן טבלה המפרטת את כלל מנהלי מחלקת רישוי בניה/ היטלי פיתוח והיטלי השבחה החל משנת 2015:

שם	תאריך התחלה	תאריך סיום	הערות
██████████	01.03.1985	01.09.2016	החל מה- 01.01.2016 יצא לחופשת מחלה
██████████	03.02.2016	04.08.2018	
██████████	01.01.2019	18.10.2020	
██████████	01.12.2019	29.02.2020	החליף את ██████████ שיצאה ██████████ לחופשת לידה מה- 13.01.2020 ועד ב- 18.10.2020
██████████	18.10.2020	10.2021	
██████████	08.08.2021	-	

מהטבלה לעיל עולה כי במהלך 6 שנים, 2016 עד אוקטובר 2021, התחלפו 6 מנהלים. תחלופה רבה של עובדים בתחום ההיטלים פוגמת ביכולת אגף הכספים (ועד שנת 2019 אגף ההנדסה) לנהל את נושא קביעת היטלים וגבייתם באופן מיטבי תוך מתן שירות מקצועי ושוטף לפונים. עוד עולה כי במשך 8 חודשים, בין התאריכים 29.02.2020 עד ה-18.10.2020 לא היה בעל תפקיד אשר מילא את תפקיד מנהל המחלקה.

תגובת מנהלת מחלקת היטלי פיתוח והיטלי השבחה מיום 07.11.2022:

הועסק כמחליף חופשת לידה של ██████████ מה- 09.02.2020 ועד 10.09.2020. חזרה מחופשת לידה ב- 02.09.2020 ועזבה ב- 18.10.2020. לאחר עזיבתה של ██████████, פורסמו מספר מכרזים בזמנו, אך לא הייתה הענות, ולכן הוחלט להעסיק את ██████████ כמנהל מחלקה חיצוני (אשר שימש כמנהל מחלקה) מה- 18.10.2020 עד לקליטה של מנהל מחלקה קבוע ב- 08.08.2021.

2. נהלים

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

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:

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

בבדיקת הביקורת מול מנהלת המחלקה נמצא כי לא קיימים נהלי עבודה המפרטים בין היתר את תהליך הטיפול באגרות הבנייה והיטלי הפיתוח החל משלב קליטת הבקשה בכל נושא המחייב את אישור המחלקה ועד לשלב הפקת האישור.

להלן דוגמאות לנושאים שראוי שיעוגנו בנוהל עבודה עירוני:

- לאיזו מחלקה ובעל תפקיד מוגשת הבקשה לאישור המחלקה לבנייה/ לטאבו.
- אופן טיפול המחלקה בבקשה
- אופן הבקרה אחר שינויים המבוצעים על ידי מחלקת רישוי בדומה להפקת קובץ השינויים שנבדק על ידי הביקורת.

המלצה:

- העירייה תעגן את כלל פעולות המחלקה ומחלקת הרישוי, כולל ממשקי העבודה בניהם, ובכלל זאת תקבע נהלים המתייחסים לתהליך קביעת האגרות וההיטלים, השינויים והבקרה אחר נכונות חישוב האגרה.

גזבר העירייה מסר בתגובה לביקורת בחודש מאי 2022, כי המחלקה מסיימת בימים אלו את עריכת הנהלים המתייחסים, בין היתר, לממשקי העבודה מול אנף הנדסה, בנושא בקשות להיתרים וכן מול הכנסות בנושא אישורים לטאבו.

3. מערכות מידע

3.1. בר טכנולוגיות

השימוש במערכות מידע הכרחי לפעילות השוטפת של כל ארגון, לרבות רשות מקומית. מערכת המידע מאפשרת תיעוד ומעקב אחרי הבקשות המוגשות, לוחות הזמנים והטיפול בהן, מניעת טעויות אנוש וכן, מתן שירות הולם.

לצורך פעילותה השוטפת בתחום האגרות וההיטלים, משתמשת העירייה במערכות ממוחשבות. המערכת המרכזית בה משתמשת העירייה היא מערכת "בר טכנולוגיות". מערכת זו משמשת כלי לניהול, למעקב ולבקרה של כל התהליכים הקיימים בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אשר כוללת מודולים רבים, ובכלל זאת, תהליכי רישוי בניה וניהול בקשות מקוונות, ניהול בקשות מידע להיתר, תהליכי תוכניות בנין עיר, וכן ניהול וגביית אגרות והיטלי השבחה. הביקורת קיבלה לידיה קובץ מהמערכת הממוחשבת המפרט את כל השינויים בחישובי האגרות וההיטלים, בין השנים 2015-2020 (להלן: "קובץ השינויים").

3.2. 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.

הביקורת בדקה בקובץ השינויים את מספר המשמשים שביצעו שינויים בחישובי אגרות והיטלים בין השנים 2015-2020 ומספר השינויים שכל אחד מהם ביצע עבור כל שנה.

להלן טבלה המציגה את בדיקת הביקורת:

מס"ד	שם משתמש	תיאור תפקיד	תאריך סיום העסקה	2015	2016	2017	2018	2019	2020	סה"כ שינוי ים	
1		בודקת היתרים (מחברת מאור הייטק) – רישוי בנייה			4					4	
2								2		2	
3		בודקת היתרים						3	3	6	
4		מזכירת מה' פיקוח	01/09/2019		209	168	63	9		449	
5		בודק תוכניות	31/08/2016	6						6	
6		מנהלת מחלקת רישוי ובנייה	01/09/2016	439						439	
7		בודקת התרים (חיצונית)				3				3	
8		מידענית			9		7			16	
9		מזכירה	01/02/2005		37					37	
10		מנהל מחלקת היטלי פיתוח והיטלי השבחה	29/02/2020						82	82	
11		מנהל מחלקת היטלי פיתוח והיטלי השבחה	10/09/2020						683	683	
12		בודקת היתרים + מנהלת מחלקת רישוי בנייה	04/08/2018	3	199	186	18			406	
13		מנהל מחלקת היטלי פיתוח והיטלי השבחה	18/10/2020					1,651	192	1,843	
14		מנהלת מחלקת רישוי בנייה			31	39	201	12		283	
15		מנהלת הועדה לתכנון ובנייה		44	257	432	384	22		1,139	
16		אחראית על הרישוי בתכנית של הסכם הגג + בודקת היתרים							19	19	
*17		בודקת תכניות	31/07/2017	3						3	
18		מנהל רובע		9	69					78	
19		מזכירת אגף				18				18	
20		בודקת תוכניות	31/01/2022		31		12	3		46	
21		מידען	08/04/2021			6	11	7	27	51	
				סה"כ							5,613

* תגובת מנהל הרובע הדרומי (שימש כמפקח בנייה עד לתאריך 01.04.2019) מיום 23.11.2022: [REDACTED]

במסגרת תפקידי כמפקח בניה, נדרש ממני לחשב אגרות והיטלים, בדרך כלל כאשר מגישים כתב אישום על עבירות בניה, וכך עשיתי. הנחייה זאת כמובן הגיעה מהמנהלת הישירה שלי (מהנדסת העיר) ומהתובעת העירונית. במסמך שצירפתם רשום היטלי השבחה, אציין כי לא מדובר בהיטלי השבחה אלא רק בחישוב אגרות והיטלים על עברת הבניה הרלוונטית. תגובת מנהלת לשכת מהנדסת העיר [REDACTED] אני לא עסקתי בעבודה שלי בנושא היטלי השבחה, אלא מחלקת פיקוח בניה. בנושא היטלי השבחה, היינו בעבר מקבלים בהנדסה טפסים של מאבו ממחלקת המיסים ומעבירים לשמאי לבדיקה במערכת. בהתאם לטפסים היינו ממלאים את השומא

של העברה לטאבו. אני לא עסקתי בנושא, יותר מחלקות אחרות בהנדסה. רק במקרה שאחד העובדים לא היה, הייתי מעדכנת.

התייחסות הביקורת- הביקורת סבורה כי גישת גזבר העירייה כי יש להסיר את כלל ההרשאות ולהעבירם למנהלת מחלקת היטלי השבחה היא העדיפה ולשנות במידת הצורך לאחר בחינה פרטנית של צרכי העובד.

1. נמצא כי קיים משתמש כללי בשם "אחראי" אשר ביצע 2 פעולות/שינויים במערכת. קיומו של משתמש לא מזוהה שמאחוריו יכול להיות כל עובד אף אם אינו רשאי לגשת למידע, חמור מבחינת אבטחת מידע. אם מדובר בפעולות שבוצעו ע"י אנשי תמיכה הדבר המהווה פגיעה בנושא הפרדת התפקיד בתחום הפרדת המידע. שכן, אנשי התמיכה במערכת שהינם בעלי הרשאה גבוה אינם אמורים להיות רשאים לבצע פעולות ביישומי המערכת. במידה שנדרשת התערבותם ביישום, יש לנטר את פעולותיהם במערכת.

2. מזכירת מחלקת פיקוח [REDACTED], ביצעה בשנים 2016-2019, 449 שינויים באגרות. בדיקת הביקורת מול מהנדסת העיר ומנהלת מחלקת רישוי בנייה העלתה כי על פי הגדרת תפקידה העובדת אינה אמורה להיות בעלת הרשאה לביצוע שינויים באגרות והיטלים.

3. נמצא כי בשנת 2016 בוצעו 37 שינויים במערכת באמצעות שם המשתמש של העובדת [REDACTED] למרות שעל פי תיאור תפקידה כמזכירה (בדומה לעובדת [REDACTED]), אינה אמורה להיות בעלת הרשאה לביצוע שינויים באגרות והיטלים הגם שסיימה את תפקידה בשנת 2005.

4. העובדת [REDACTED], שהייתה מזכירת מחלקת רישוי עד לתאריך 14.03.2018, ולאחר מכן מנהלת הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, ביצעה בשנים 2015-2019, 1,139 שינויים בהיטלים ואגרות אף שלא הייתה ראשית לבצעם.

5. העובד [REDACTED] שכיהן כמפקח בניה עד לתאריך 01.04.2019. ביצע בשנים 2015-2016, 78 שינויים בהיטלי השבחה אף שלא היה רשאי לבצעם.

6. העובדת [REDACTED] ביצעה בשנת 2017, 18 שינויים במערכת בנושא היטלי השבחה בעת שכיהנה כמנהלת מדור מבני ציבור אף שלא הייתה אמורה לבצעם. העובדת מילאה תפקיד זה בין התאריכים 10.05.2015-01.11.2020.

7. מנתוני הטבלה שלעיל עולה כי ל-21 עובדים קיימת גישה למערכת הממוחשבת המשמשת את המחלקה שביצעו שינויים רבים באגרות והיטלים בין השנים 2015-2020. הביקורת סבורה שההרשאות לביצוע שינויים נתנו למספר רב של עובדים בשונה מהמקובל ברשויות מקומיות בהן ניתנות הרשאות מצומצמות לעובדים זוטרים.

- המלצות: צמצום מספר המשתמשים בעלי הרשאה לביצוע שינוי הפרמטרים המשפיעים על חישוב האגרה והשארית האפשרות לעדכון חישוב היטלי ההשבחה על ידי מנהלת המחלקה ו/או מזכירתה.

- בנושא הרשאות 'אחראי' מומלץ כי מנמ"ר העירייה יבחן עם נציגי 'בר טכנולוגיות' מי הגורם שביצע את הפעולות ביום ה- 8.11.2017

גובר העירייה מסר בתגובה לביקורת כי יש להסיר את כלל הרשאות המשתמשים במערכת, המתייחסים לנושא חישוב היטלי ההשבחה, וזאת למעט מנהלת המחלקה הגב' [REDACTED] ומזכירת המחלקה, [REDACTED]. תגובת מנהלת ועדה לתכנון ובניה (שימשה כמזכירת מחלקת רישוי עד לתאריך 14.03.2018) [REDACTED] וכן התייחסות הביקורת מצורפים כנספח ב.

4. חישוב וחיוב היטלים ואגרות

מנהלת המחלקה מקבלת מידע תכנוני ממנהל ההנדסה הכולל בין היתר את השטחים להיתר, והיא מתרגמת את השטחים לחישובי אגרות ובוחנת בהתאם לתוכנית אם קיים היטל השבחה. לאחר החישוב האגרה נקבעת ומוזנת במערכת "בר טכנולוגיות" היא נשלחת למבקש לתשלום. לאחר קביעת מנהלת המחלקה את גובה האגרה לא עושים שום שינוי מלבד אם מוגש ערר ומתבקשת החלטה של שמאי מכריע והחלטת השמאי המכריע היא סופית.

חישוב וחיוב ההיטלים והאגרות בעירייה מבוצע באמצעות מערכת ממוחשבת של חברת "בר טכנולוגיות" אשר משמשת לניהול תיקי הבניין. המערכת מתעדת כל פעולה שמבוצעת וכל שינוי שמבוצע כאשר נשמר תיעוד של השדה המקורי והשינוי שמבוצע בו, ומתועדים פרטי הגורם המבצע, התאריך, השעה וכדומה.

החישוב וחיוב ההיטלים והאגרות מתבססים על חוקי העזר העירוניים (ביוב, תיעול וסלילת רחובות), בסעיף 1 קיימת הגדרה לחישוב שטחי הקומה לפיו מדובר ב"חלל המשתרע בין שתי רצפות סמוכות הנמצאות זו מעל זו, לפי גובהו המזערי של אותו חלל כקבוע בתקנות היתר בניה, לרבות בנייני עזר, מרתפים, מרפסות מקורות ופתוחות, מחסנים, חדרי מדרגות, מעברים, גבליות, מרתפי חניה, חניות מקורות, יציעים, חדרי מעליות, עליות גג ושטח אחר בקומה".

להלן תרשים המציג את שלבי תהליך החישוב והחיוב עבור האגרות וההיטלים בעירייה:



הביקורת בחנה את נאותות הליך חישוב וחיוב אגרות הפיתוח והיטלי ההשכחה, לוח הזמנים לטיפול בבקשות והבקרה הניהולית על תהליכים אלה, ובכלל זאת:

- קביעת ההרשאות למערכת הממוחשבת;
- הבקרה המתקיימת אחר נאותות החישובים והחיובים המופקים בגינם;
- תהליך ביצוע שינויים בחישוב האגרות וההיטלים והפקת חיוב מעודכן והבקורות הקיימות אחריו. לבדיקת נאותות השינויים שנערכו ותקינותם, האם בוצעו בסמכות הגורמים הרשאים לביצוע שינויים ועל בסיס אסמכתאות תקינות, הביקורת בחרה מדגם על בסיס תיעוד השינויים בחישוב האגרות וההיטלים שבוצעו במערכת הממוחשבת משנת 2015 ואילך.

4.1. הבקרה אחר החישובים והחיובים

הביקורת סקרה את התהליך בשיתוף אחת מבודקות ההיתרים אשר בשלב מאוחר יותר שימשה אף ממלאת מקום של מנהל הרישוי והייתה אחראית על כל שלב בתהליך הפקת השובר לתשלום בשנים 2015-2018.

להלן תיאור התהליך:



נמצא כי הגורם אשר מזיין את הנתונים החל משלב בדיקת התוכניות עד לשלב הפקדת השובר לתשלום הינו אותו משתמש. עוד נמצא כי לא קיימת כל בקרה אחר פעולות המשתמש על ידי בעל תפקיד בכיר יותר, על אף שמדובר בהכנסות מהותיות לעירייה בהיקף של 4,458 אלפי ש"ח לשנה.

המלצה:

- כי ייערך פיקוח ובקרה בכל שלב, תוך הפרדה בין הגורם שמזיין את הנתונים לבין הגורם שמחשב ומבקר את החישוב, על ידי בעל תפקיד בכיר, תוך כדי תיעוד הבקורות המבוצעות.

גובר העירייה ציין בפני הביקורת כי אכן התהליך המתואר בתרשים תואם את המבצע בפועל, בנוסף ציין הגובר כי הוא מבצע בקורות מדגמיות של נכונות חישוב היטלי ההשכחה, בעיקר כאשר קיימות

מחלוקות בנושא, כך שאין לדעתו צורך בבקרה נוספת, אשר תבחן את נכונות הישוב ההיטל, מעבר למנהלת המחלקה.

4.2. ביצוע שינויים והפקת חיוב חדש

ישנם מספר פרמטרים הקובעים את גובה האגרה לתשלום כמפורט בנספח א', כדלקמן:

▪ סעיפי החיוב:

- סעיף 1.00.100 – בנייה או שימוש חורג
- סעיף 1.00.510 – עבודות להכשרת אתרים להטמנה וטיפול בפסולת יבשה
- סעיף 2.03.0 – תיעול וניקוד לשטח בניה עד 3.75 תעשייה, מגורים ואחר
- סעיף 2.03.1 – תיעול וניקוד לשטח המגרש
- סעיף 3.01.1 – סלילת כביש לשטח הקרקע
- סעיף 3.01.2 – סלילת כביש לבניין שייעודו מגורים
- סעיף 3.02.1 – סלילת מדרכות לשטח קרקע
- סעיף 3.02.2 – סלילת מדרכות לבניין שייעודו מגורים

▪ גודל הנכס

▪ תעריף ליחידה

כאשר מתקנים את אחד הפרמטרים ישתנה החישוב ויופק שובר חיוב חדש עם הסכום העדכני באופן אוטומטי על ידי המערכת.

מערכת "בר-טכנולוגיות" מאפשרת הפקת דוח שינויים, בדומה לקובץ שהופק על ידי הביקורת, כך שניתן יהיה לבקר את מהות השינויים שבוצעו.

שינוי נוסף בגובה האגרה לתשלום יכול להיות כאשר יש שינוי בביצוע לפי היתר שניתן, לדוגמא כאשר ההיתר ניתן עבור 5 מבנים והקבלן מחליט לבנות בשלב הראשון רק 2 מבנים ולשלם רק עליהם, ראה לדוגמא תיק מספר 2014161.

הביקורת קיבלה קובץ המציג שינויים כספיים ושינוי תאריכי שבוצעו בבקשות ההיטלים והאגרות. "נשלפו" שינויים שבוצעו בשנים 2019-2020 (להלן: "התקופה המבוקרת") אשר השינוי בגינם הביא להפחתה של סכום החיוב.

להלן "ריבוד" נתוני השינוי בתקופה המבוקרת וכמות התיקים שנדגמו:

סכום שינוי מינימלי ב – ₪	סכום שינוי מקסימלי ב – ₪	כמות תיקים בהם בוצעו שינויים	כמות תיקים שנדגמו	אחוז דגימה
0	10,000	382	6	1.57%
10,000	50,000	137	8	5.84%
50,000	300,000	46	3	6.52%
300,000	400,000	48	3	6.25%
סה"כ		613	20	3.26%

דרישות התשלום של ההיטלים המופקות ע"י גזברות העירייה מבוססות על שמאויות שנערכות ע"י שמאים חיצוניים. שמאויות אלה נמסרות לעיון מנהל המחלקה ולהפקת שובר תשלום לחייב. נתוני השמאויות מוזנים למערכת הקומפלוט שבאמצעותה מופקים החיובים.

להלן ריכוז הממצאים שעלו בתיקים שנדגמו אשר בהם בוצעו שינויים:

תיאור הממצא	כמות תיקים שנמצאו מדגם	מספר התיק	אחוז מכלל המקרים
1 בוצעה דרישת תשלום חלקי	2	5, שער העיר	9.54
2 בוצעה שמאות ודרישת תשלום לנכס שאינו חייב	1	2	4.77
3 בוצעה לפחות שמאות אחת שגויה	9	1,6,8,10,11,12,13,14,16	42.8
4 השינוי שבוצע הינו תקין	9	3,4,7,9,15,17,18,19,20	42.8
סה"כ	21		100

מהטבלה עולה כי ב- 57.2% (ממצאים 1-3 בטבלה) מן המקרים שבמדגם בוצעו שינויים שמקורם בשמאות שגויה שלאחריה הוצאה שמאות נוספת מתוקנת וזאת בעקבות הערת החייב. הישנות מקרים אלה עלולה להביא לפגיעה באמון הציבור בחיובים המופקים מן העירייה.

המלצה:

- אגף הכספים, באמצעות מנהלת מחלקת היטלים, ינחה את כלל השמאים טרם ביצוע השמאות באשר לכלל התב"עות הקיימות באזור בו נדרש השמאי לבצע את השמאות וזאת על מנת למנוע הישנות מקרים של הפקות שומות שאינן מדויקות.

תגובת מנהלת מחלקת היטלי פיתוח והיטלי השבחה מיום 07.11.2022:

כפי שאני מציינת בהערות למטלה בפרק 6, אסור לעירייה על פי החוק לשנות את השומה לחייב לאחר שהוצאה לו דרישת תשלום. שינוי אפשרי רק אם יצאה הכרעת שמאי מכריע או ועדת ערר. אציין, כי שמאי מכריע משמש כשופט בעולם השמאות, ובאפשרותו להוריד או להעלות את השווי אשר נקבע בשומת הועדה. אין זה מעיד על שמאות שגויה או לא נכונה, אלא על הערכה מקצועית. התייחסות הביקורת- ריבוי שינויי שומה מעלה תהיות על אופן עריכת השומות ומקצועיות עריכתן.

5. תיק מס' 2014161-שער העיר

לבקשת היועץ המשפטי בוצעה בחינה פרטנית של השינויים שבוצעו בתיק מספר 2014161 להלן תיאור השתלשלות האירועים:

1. היזם בנה פרויקט הקרוי "שער העיר" שבוצע בשני שלבים. בגין כל אחד מהשלבים הופקו היתרים וחושבו אגרות בניה והיטלים. חישוב האגרות וההיטלים לשלב ב' בוצע ע"י מ"מ מנהל המחלקה לרישוי ובניה. היתר בניה לשלב ב' הופק בחודש יוני 2016 ע"י הוועדה.

2. בשנת 2014 הוגשה בקשה להיתר בניה שמספרה 2014161 לבניין בן 5 קומות + קומת קרקע+ חדר יציאה לגג ובסה"כ 24 יח"ד במגרש 102 המתייחסת לשלב ב' בפרויקט שער העיר.

3. אגף הנדסה הפיק ליזם שובר תשלום של אגרות בניה, אגרות תיעול וניקוז ואגרות כבישים ע"ס 1,001,522 ש.ח. לדברי מ"מ ממלאת מקום מנהל המחלקה לרישוי ובניה, היזם התנגד בתוקף לתשלום השובר הכולל חיוב בגין שטח המרפסות בטענה שאופן החישוב שונה מאופן החישוב של אותם היטלים ואגרות בשובר שהופק בגין חלק א' של הפרויקט, שם שטח המרפסות לא חויב.

4. לדברי ממלאת מקום מנהל המחלקה לרישוי ובניה, היא יזמה דיון בנושא אופן החישוב של ההיטלים (עם או בלי מרפסות) בהשתתפות מהנדסת העיר דאז, גזבר העירייה ועו"ד [REDACTED] היועץ המשפטי של הוועדה, זאת לאחר שנוכחה שעל פי חוקי העזר העירוניים יש לחייב בהיטלים ואגרות בגין מרפסות.

תגובת מנהלת מחלקת רישוי ובניה ובודקת היתרים לשעבר [REDACTED] מיום 30.11.2022:

הדיון היה בלי קשר לנושא האגרות של שער העיר (הסוגייה של שער העיר הייתה לאחר מכן). כאשר התחלתי למפל בנושא האגרות וההיטלים, לאחר [REDACTED] עזב, גיליתי במקרה, כי לפי חוק העזר העירוני צריך לחייב אגרות והיטלים בגין מרפסות פתוחות, מה שלא נעשה מעולם עד אז, ובעקבות כך קבעתי פגישה עם עו"ד [REDACTED], היועץ המשפטי של הוועדה (לדעתי אח"כ היו סיכומים גם במייל), בה הוא הנחה אותי לגבי חיוב המרפסות באגרות והיטלים, וכן אמר שלא גובים רטרואקטיבית בבקשות שכבר אושרו ללא חיוב המרפסות, אלא רק מהיום והלאה.

תגובת מהנדסת העיר לשעבר מיום 09.11.2022:

לא זוכרת שהיה דיון ספציפי על בקשה זו. עם זאת, בתקופת כהונתי התקיימו דיונים רבים בהשתתפות מחלקת רישוי, נציגי המחלקה המשפטית, יחד עם [REDACTED] (היועץ המשפטי של הוועדה).

דיונים אלו התקיימו לרוב כהכנה לוועדה, ונועדו להצגה ובדיקה נוספת על בקשות שהוגשו לוועדה.

בדיונים הפנימיים האלו התקבלו גם החלטות גורפות לנושאים בהם לא הייתה מדיניות ברורה, או נושאים בהם הוועדה נהגה עד אז בצורה שאינה תואמת את החוק, כגון נושא האגרות וההיטלים במרפסות פתוחות. ההחלטות שהתקבלו תמיד היו בראייה עתידית, והמדיניות

הייתה שהשינויים יהיו בבקשות החדשות ולהיתרים הבאים ולא להיתרים קיימים. לא הייתה אפשרות לבדוק את כל ההיתרים שהוצאו, לכן למיטב זכרוני לא נעשו שינויים בהיתרים הקיימים או באלו שהיו בהליכים ואושרו לפני כן על ידי הועדה.

5. חלק המרפסות בחישוב תכנית הבנייה מהווה 504.9 מ"ר. (נספח א')

6. לדברי [REDACTED], ממלאת מקום מנהל המחלקה לרישוי ובניה, לאור הדיון שנערך בנוכחות מהנדסת העיר [REDACTED] תיקנה את השובר (אגרה מספר 3242) ביום 09.05.2016 כך שלא נלקח בחשבון החיוב בגין מרפסות. סך החשבון הסתכם בסך כולל של 1,001,522 ₪, לתשלום עד ליום 15.05.2016.

תגובת מנהלת מחלקת רישוי ובניה ובודקת היתרים לשעבר [REDACTED] מיום 30.11.2022:

לא אמרתי אף פעם שזה היה בעקבות דיון עם מהנדסת העיר, אלא מאחר והנוהל באגף היה שלא גובים רטרואקטיבית על פרויקטים שאושרו, ומאחר ועלב א' כבר שילם ללא מרפסות ואף קיבל היתר וטופס 4 ללא מרפסות, הונחיתי להתייחס גם לעלב ב' כפרויקט שאושר, מאחר וכבר קיבל שובר לפני כן ללא חיוב מרפסות [REDACTED] כמעט שנה קודם (לפני שגיליתי את הטעות שלא גובים מרפסות) ואלי היום הגיע רק לעדכן תאריך לתשלום. זאת אומרת, שהשינוי בנושא חיוב מרפסות היה בתפר בין 2 השוברים. לסיכום, אני לא שנייתי את השובר על דעת עצמי ומאוד קשה לאחר כל כך הרבה שנים לזכור את כל הפרטים, במיוחד שזה היה הנוהל כללי ולא ספציפי לבקשה זו.

התייחסות הביקורת- דברי הגב' [REDACTED] לא עולים בקנה אחד עם התייחסותו של עו"ד [REDACTED], היועץ המשפטי של הוועדה וכן עם תגובת מהנדסת העיר לשעבר לנושא חיובים רטרואקטיביים וכן דיון ספציפי לגבי היטל ההשבחה בשער העיר, כמוכן לא ניתנה על ידו כל חוות דעת בנושא.

7. היתר בניה ניתן ביום 05.06.2016 לאחר תשלום אגרת בנייה.

8. יצוין כי ממלאת מקום מנהל המחלקה לרישוי ובניה, לא הציגה בפני הביקורת חו"ד משפטית ולא הנחיה מן הממונים עליה, הפוטרת תשלום עבור היטלים ואגרות משטח המרפסות. כמוכן לא הוצגה על ידי ממלאת מקום מנהל המחלקה לרישוי ובניה דוגמאות לחיובי אגרות גם עבורם לא בוצע חיוב בגין מרפסות.

גזר העירייה מסר בתגובה בחודש מאי 2022 שלא ידוע לו על פרוטוקול / פגישה בנושא זה. מהנדסת העירייה לשעבר מסרה לביקורת שלא זכור לה שנתנה הנחיה לממלאת מקום מנהל המחלקה לרישוי ובניה, לפטור את היום מתשלום בגין אגרות והיטלים עבור מרפסות, ובמידה והייתה ניתנת, הדבר היה מגובה בחו"ד משפטית של היועץ המשפטי של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. עו"ד [REDACTED] היועץ המשפטי של הוועדה מסר בתגובה: "לא אותרה על ידי ולא מוכרת לי חוות דעת שיצאה ממשרדנו לפיה אין לכלול מרפסות בחיוב היטלי פיתוח. זכור לי שבמענה לשאלה הבעתי את עמדתי שיש לחייב באגרות בניה ובהיטלי פיתוח שמחי מרפסות, ועמדה זו הובעה בין היתר בעתירה שהוגשה כנגד דרישה לאגרות בניה והיטלי פיתוח למרפסות (עת"מ 55638-08-20), אך לא איתרתי חוות דעת מסודרת בנושא."

בחוות דעת משפטית שניתנה ביום 10.06.2021 על ידי עו"ד [REDACTED] מטעם הלשכה המשפטית ציינה כי בהתאם ל"סעיף 4(א) לחוק העזר משנת 2000 קובע שהיטלים לשטח בנוי ישולמו בגין "שטח בניין המוגדר בסעיף 1 כ"סכום במ"ר של שטחי כל הקומות בבניין".

שטח הקומה המוגדר בסעיף 1 כולל את "החלל המשתרע בין שתי רצפות סמוכות הנמצאות זו מעל זו, לפי גובהו המזערי של אותו חלל כקבוע בתקנות היתר בניה, לרבות בנייני עזר, מרתפים, מרפסות מקורות ופתוחות, מחסנים, חדרי מדרגות, מעברים, גבליות, מרתפי חניה, חניות מקורות, יציעים, חדרי מעליות, עליות גג ושטח אחר בקומה".

מבדיקת הביקורת מול מנהלת המחלקה לשעבר, גב' [REDACTED], ומול מנהלת מחלקת רישוי בנייה הנוכחית, גב' [REDACTED], עולה מדבריהם כי בעבר הפרקטיקה הייתה לא לחשב במסגרת האגרה את שטח המרפסת בהתאם לחוות דעת משפטית שלאחר מכן השתנתה והנחו לחשב את שטח המרפסות.

הביקורת ביקשה לבחון את חוות הדעת המשפטיות שניתנו לאורך השנים אך נמסר מהיועץ המשפטי הנוכחי כי אינו מכיר חוות דעת משפטיות שקבעו פטור למרפסות ולא נמצא בלשכה המשפטית תיעוד לחוות דעת כאלה.

מנהלת מחלקת היטלי השבחה והיטלי פיתוח - אגף גזברות, מסרה בהתייחסותה לנושא חיוב אגרות בפרויקט שעיר העיר כי "במסגרת שלב א חויבו אגרות והיטלים בגין מרפסות בקבלת טופס 4, כאשר הם היו לפני היתר, זה היה במחלקת הנדסה והם לא חויבו".

המלצה:

- מומלץ כי ימונה גורם באגף הכנסות אשר יבצע בקרה אחר חיובים המופקים על ידי מחלקת אגרות והיטלים, טרם מסירתם לחייב, בקרה זו תבוצע בין היתר באמצעות שלמות סך החיוב לגודל הניתן בהיתר.

תגובת מנהלת מחלקת היטלי פיתוח והיטלי השבחה מיום 07.11.2022:

כל ההתנהלות המפורטת בסעיף זה לדוח הביקורת, התנהל כאשר מחלקת היטלי השבחה התנהלה תחת אגף הנדסה. נכון להיום, כל בקשה להיתר, אשר מפורטת בה בניית מרפסות, מחויבת באגרות והיטלים לפי החוק.

תגובת מנהלת מחלקת רישוי בניה מיום 22.11.2022:

מאשרת את הכתוב במיומנה עבור בקשה 2014161.

תגובת עו"ד [REDACTED] היועץ המשפטי של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מיום 26.10.2022:

1. לא זכורה לי חוות דעת או הנחיה שלא לחייב בהיטלי פיתוח על שטחי מרפסות, ועמדתי היא כי שטחי מרפסות חייבים בהיטלי פיתוח לפי הוראות חוקי העזר העירוניים.
2. ככל שהייתה פרקטיקה שלא לחייב שטחי מרפסות בהיטלי פיתוח, זו לא הייתה מוכרת לי.
3. הנושא הובא בפני בעקבות בדיקה שערכה גב' [REDACTED], אשר נכנסה לתפקיד מנהלת מחלקת חיוב בעלים, ובמסגרת בדיקותיה למופס 4 ערכה בדיקת של החיובים, ובדיקתה הציפה את הכשל של אי חיוב שטחי המרפסות בעת מתן ההיתר, ובעקבותיה נמסר חיוב משלים לשטחי המרפסות. בנושא נוהלה עתירה מנהלת שהוגשה על ידי הנישומים, שסימנה עת"מ 5563808-20 [REDACTED] נ' עיריית לוד, והשתלשלות העובדות מפורטת בתגובת העירייה – מצ"ב. העתירה הסתיימה בהסכמה, לאחר שהצדדים קיבלו את המלצת בית המשפט לעניינים מנהליים.
4. ברקע הדברים אציין, כי ספק משפטי בנוגע לחיוב שטחי מרפסות פתוחות התעורר בהקשר לאגרות בניה, המוטלות על ידי הוועדה המקומית מכוח התוספת השלישית לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר תנאיו ואגרות), תש"ל-1970. בנושא הוגשו מספר תובענות ייצוגיות כנגד ועדות מקומיות, ניתנו החלטות בית המשפט לעניינים מנהליים בתל אביב, עליהן הוגש ערעור לבית המשפט העליון, ובמסגרתו התבקשה עמדת היועץ המשפטי לממשלה, ובסופו של דבר נקבע על ידי בית המשפט העליון ביום 31.05.2018 כי יש לאמץ את עמדת היועץ"ש ובהתאם לחייב גם שטחי מרפסות פתוחות באגרות בניה. אלא שספק וקביעות אלה התקיימו בהקשר לאגרות בניה המוטלות מכוח תקנות התכנון והבניה כאמור, בשונה מהיטלי פיתוח המוטלים מכוח חוקי העזר העירוניים [חוק העזר ללוד (סלילת רחובות), חוק העזר ללוד (תיעול)], ויש בהם הסדרים אחרים לחישוב השטחים לחיוב, ובהקשר להיטלי הפיתוח לעמדתי לא התקיים ספק דומה.

6. פירוט המדגם

מס"ד	מספר תיק במערכת	מספר דרישה	תאריך שינוי	שם משתמש – מבצע השינוי	ערך קודם	ערך חדש	מהות השינוי	נייע	סכום השינוי - ש"ח / מ"ר - בערך מוחלט	תיאור הממצא	תגובת מנהלת מחלקת היטלי השבחה והיטלי פיתוח מיום 07.11.2022
1	20160017	1367	10/02/2019		331,968	-331,968	המדובר בתכנית משביחה שאושרה בשנת 2003, ההשבחה הראשונה נאמדה בסך של 519,165 ש"ח. השמאי המכריע הפחית את הסכום ל - 196,765 ש"ח. שולם על ידי התושב בסך 647,430 ש"ח כך שנותר החזר בסך 331 אלפי ש"ח.	220	322,400	שמאות שאינה מדויקת	הסכום שונה בעקבות הכרעת שמאי מכריע. לפי החוק באפשרות התושב לפנות לשמאי מכריע (המשמש כ'שופט') בגין חיוב בהיטל השבחה שהתקבל מהועדה. אין זה מעיד על שומה שאינה מדויקת.
2	20190026	1404	06/03/2019		397644.64	72486.31	למרות שלדברי מנהלת המחלקה המדובר בנכס עירוני, הופקה דרישת תשלום ב - 6/3/2019 בסך 72,486 ש"ח. באותו מועד אף הופקה דרישת תשלום בסך 397,644 ש"ח. מנהלת המחלקה ציינה בפני הביקורת כי היות ומדובר בנכס עירוני אין גבייה בגין דרישת התשלום.	230	325,158	שמאות לנכס שאינו חייב	הנכס נמכר בחלקו לעיריית לוד ובחלקו האחר לפרטיים. היטל השבחה חל על המוכר ולכן חיוב היטל ההשבחה הינו נכון.
3	2020047	3822	01/06/2020		361,093	3,611	המדובר בדרישת תשלום שהופקה בגין היטל פיתוח כביש בתעריף של 361,093 ש"ח למטר, כאשר תוקן לאחר מכן על ידי המערכת ל 3,610.93 ש"ח למטר.	229	357,483	תקין	- תקין

מס"ד	מספר תיק במערכת	מספר דרישה	תאריך שינוי	שם משתמש – מבצע השינוי	ערך קודם	ערך חדש	מהות השינוי	נייע	סכום השינוי - ש"ח / מ"ר - בערך מוחלט	תיאור הממצא	תגובת מנהלת מחלקת היטלי השבחה והיטלי פיתוח מיום 07.11.2022
4	2014165	3785	10/12/2019		190,406	29,555	המדובר ב - 2 דרישות תשלום. הראשונה הופקה ב - 25/5/2016 על שטח ההיתר שנאמד בסך 3,247 מ"ר. והשנייה ב - 10/12/2019 שהינה על סך 504.9 מ"ר בגין מרפסות שהיוו תוספת ותיקון לשומא הראשונה.	מ"ר	160,852	תקין	
5	2017052	1494	12/11/2019		261,808	130,904	ביום ה - 1/8/2019 הוגשה שמאות מכריע בגובה 260,502 ש"ח. דרישת תשלום הוגשה ביום ה - 12/11/2019 על סך של 130,904 ש"ח בלבד.	240	129,598	דרישת תשלום חלקית !!	תוקן בעקבות החלטת שמאי מכריע (כמפורט בתגובה לתיק מס"ד 1 בטבלה לעיל).
6	2018122	1469	17/11/2019		210,704	165,101	המדובר בשומא 1 אשר נתנה ביום ה - 13/11/2019 ושומא מתוקנת אשר הופקה ביום ה - 3/12/2019.	222	45,603	שמאות שאינה מדוייקת	השומה תוקנה בעקבות בקשה לפטור 140 מ"ר לאחר פרסום השומה לתושב (לאחר התיקון יצא חיוב על ההפרש).
7	20190902	1524	12/02/2020		44,640	0	בוצעה שמאות לנכס ביום ה - 23/1/2020 על סך של 44,640 ש"ח. דרישת תשלום הופקה ביום ה - 26/1/2020 תשלום בגין השמאות בוצע ביום ה - 12/2/2020 על סך של 44,640 ש"ח.	223	44,640	תקין	

מס"ד	מספר תיק במערכת	מספר דרישה	תאריך שינוי	שם משתמש – מבצע השינוי	ערך קודם	ערך חדש	מהות השינוי	נייע	סכום השינוי - ש"ח / מ"ר - בערך מוחלט	תיאור הממצא	תגובת מנהלת מחלקת היטלי השבחה והיטלי פיתוח מיום 07.11.2022
8	20190603	1492	19/12/2019		43,400	0	שומא ראשונה ביום ה - 6/11/2019, נאמדה בסך של 43,400 ש"ח. שומא שנייה פטרה את המבקש מכל תשלום וזאת בעקבות תוכנית לד/במ/ 1/730 א. הפוטרת נכסים שהינם עד 80 מ"ר כאשר גודל הנכס הינו 47.7 מ"ר.		43,400	שמאות שאינה מדויקת	השומה תוקנה בעקבות אי הבנה של חוות הדעת התכנונית שניתנה על ידי מנהלת מחלקת רישוי, שנאמר כי ההרחבה של הדירה בהתאם לתב"ע הינה 20 מ"ר ובנוסף היה רשום כי קיימת חריגה של 17 מ"ר. לאחר בירור נאמר כי ה- 17 מ"ר חריגה הינו מתוך ה- 20 מ"ר הרחבה שניתנה, ולכן השומה תוקנה.
9	20200121	1542	03/05/2020		0	6,172	שומא בגין הנכס הועברה לעירייה ביום ה - 3/5/2020 על סך 6,172 ש"ח. דרישת תשלום הופקה ביום ה - 19/4/2020 על סך של 6,172 ש"ח. הסכום שולם ביום ה - 6/5/2020.		6,172	תקין	

מס"ד	מספר תיק במערכת	מספר דרישה	תאריך שינוי	שם משתמש – מבצע השינוי	ערך קודם	ערך חדש	מהות השינוי	נייע	סכום השינוי - ש"ח / מ"ר - בערך מוחלט	תיאור הממצא	תגובת מנהלת מחלקת היטלי השבחה והיטלי פיתוח מיום 07.11.2022
10	20190499	1479	19/12/2019		46,627	23,380	ב - 7 לאוקטובר נערכה שומא לנכס שהסתכמה ב- 46,627 ש"ח, שומא זו תוקנה ביום ה - 16 לדצמבר 2019 עקב אי התייחסות לתכנית 406-0575837 , כך שהשמא המתוקנת הסתכמה ב - 23,380 ש"ח. דרישת תשלום הופקה ביום ה - 19 לדצמבר ושולמה.	226	23,247	שמאות שאינה מדויקת	שומה זו תוקנה עקב בירור זכויות הבנייה במצב הקודם. לאחר בירור ובדיקה נוספת, הזכויות שהתב"ע הקנתה במצב הקודם הינם עד 80 מ"ר (למרות שהקבלן בנה את הדירות פחות מ"ר). השומה כן מתייחסת לתב"ע 406-0575237 שזוהי התב"ע החדשה (המשביחה) המאפשרת את ההרחבה.
11	20190629	1489	19/12/2019		26,644	3,464	ב - 5 לנובמבר נערכה שומא לנכס שהסתכמה ב- 26,644 ש"ח, שומא זו תוקנה ביום ה - 16 לדצמבר 2019 עקב אי התייחסות לתכנית 406-0575837 , כך שהשומא המתוקנת הסתכמה ב - 3,464 ש"ח. דרישת תשלום הופקה ביום ה - 19 לדצמבר ושולמה.	227	23,180	שמאות שאינה מדויקת	כמפורט בתיק מס' 10.

מס"ד	מספר תיק במערכת	מספר דרישה	תאריך שינוי	שם משתמש – מבצע השינוי	ערך קודם	ערך חדש	מהות השינוי	נייע	סכום השינוי - ש"ר / מ"ר - בערך מוחלט	תיאור הממצא	תגובת מנהלת מחלקת היטלי השבחה והיטלי פיתוח מיום 07.11.2022
12	20190412	1511	22/12/2019		9,991	-9,991	ב - 4 לנובמבר נערכה שומא לנכס שהסתכמה ב- 9,991 ש"ר, שומא זו תוקנה ביום ה - 16 לדצמבר 2019 לאחר התייחסות נוספת לתכנית 406-0575837, כך שלא קיימת חבות להיטל השבחה פקודת הזיכוי לשם החזר התשלום לתושב בוצעה ביום ה 23 לדצמבר 2019.	228	19,982	שמאות שאינה מדוייקת	כמפורט בתיק מס' 10.
13	20200005	1353	14/01/2020		1417	0	לא נמצא חיוב לתיק. נמצאה בקשת פטור עקב נכס עד 140 מ"ר ששולם עליו בעבר היטל. המדובר בטעות היות וגודל הנכס 198 מ"ר והפטור הינו עד 140 מ"ר	221	1,417	שמאות שאינה מדוייקת	
14	20190734	1495	16/12/2019		54,250	0	לנכס הופקה שומא ביום ה - 13/11/2019 בגובה 54,250 ש"ר. שומא מתוקנת אשר מתייחסת לכלל התוכניות המתייחסות לנכס הופקה ביום ה - 16/12/2019 וקבעה כי לא קיים היטל השבחה כלל.		54,250	שמאות שאינה מדוייקת	כמפורט בתיק מס' 10.

מס"ד	מספר תיק במערכת	מספר דרישה	תאריך שינוי	שם משתמש – מבצע השינוי	ערך קודם	ערך חדש	מהות השינוי	נייע	סכום השינוי - ש"ח / מ"ר - בערך מוחלט	תיאור הממצא	תגובת מנהלת מחלקת היטלי השבחה והיטלי פיתוח מיום 07.11.2022
15	20200673	1617	15/11/2020		10,131	10,628	שמאות שבוצעה ביום 11/11/2020 העריכה את שווי בסך של 7,560 ש"ח. דרישת תשלום שהופקה ביום ה - 15/11/2020 העמידה את גובה היטל ההשבחה על סך של 10,628 ש"ח.		497	תקין	
16	2016031	1063	30/05/2016		35,135	12,077	היתר הבניה השטח לגביו נתבקש שימוש חורג הוא 63.17 מ"ר. השמאי הפחית את השטח המהווה את הבסיס לחיוב (כפי שעולה מחלוקת סך דמי השכירות השנתיים בדמי השכירות השנתיים למ"ר).	200	23,058	שמאות שאינה מדוייקת	
17	2015083	3363	23/08/2016		7,162	6,835	בוצע שינוי בחישוב ההיטלים משטח של 7,162 מ"ר לחישוב של 6,835.78 מ"ר.	מ"ר	327	תקין	
18	20170039	1255	10/09/2017		3,675	20,590	שמאות שבוצעה ביום 5/9/2017 העריכה את שווי נכון ליום 3/5/2000 על סך של 3,675 ש"ח. הצמדה המבוצעת על ידי המערכת ליום הפקת הדרישה ב - 10/9/2017 העמידה את גובה היטל ההשבחה על סך של 20,590 ש"ח.		16,915	תקין	

מס"ד	מספר תיק במערכת	מספר דרישה	תאריך שינוי	שם משתמש – מבצע השינוי	ערך קודם	ערך חדש	מהות השינוי	נייע	סכום השינוי - ש"ח / מ"ר - בערך מוחלט	תיאור הממצא	תגובת מנהלת מחלקת היטלי השבחה והיטלי פיתוח מיום 07.11.2022
19	20160267	3577	28/03/2018	████████	3,372.84	3,279.20	דרישת תשלום מספר 3577 הונפקה ביום 11.06.2018 מרכיב תוספת הבנייה עמד על סך של 3,279 ש"ח בגין תוספת בנייה של 101.21 מ"ר. בוצע ביום זה תיקון של כמות תוספת הבנייה מ- 104.1 מ"ר ל- 101.21 מ"ר על מנת להעמיד את גובה התשלום לכמות בהיתר.		94	תקין	19
20	20180044	1340	03/10/2018	████████	17,022.01	17,094.89	שומת היטל השבחה במקרקעין ניתנה ביום 05.09.2018 על ידי השמאי ██████████, לפיה היטל ההשבחה עמד על סך של 16,349 ש"ח. ולאחר הצמדה נאמדה בסך של 17,022 ש"ח מקור השינויים היה בגין שינויים במועד ההצמדה שבוצעו, כאשר האסמכתא שהופקה לתושב נאמדה בסך של 17,022 ש"ח.		72.88	תקין	20

נספח ב - תגובת מנהלת ועדה לתכנון ובניה (שימשה כמזכירת מחלקת רישוי עד לתאריך 14.03.2018)

באותה תקופה [REDACTED] עזב את המחלקה ולא היה מי שיבצע את החיובים במערכת וירכו את היטלי ההשבחה הכרוכים באישורי עירייה למאבו או היתרים. הסכמתי לקחת על עצמי, באישור מהנדסת העיר, באותה תקופה על מנת שלא יתקנו אישורי עירייה למאבו והנפקת היתרים המחייבים בירור השבחה וחיובם במידת הצורך. כל זאת ללא הדרכה או חפיפה בנושא.

בהמשך לדרישתכם להסביר מה היו הסיבות לשינויים באגרות והיטלים, פנייתכם אינה ברורה, אך אם הכוונה לביצוע שינויים או פעולות במערכות, יכולות להיות מהסיבות הבאות:

1. פתיחת חשבון חיוב השבחה.
 2. עדכון חיוב השבחה בעקבות שומות שהתקבלו.
 3. כניסה נוספת לעדכון היא עדכון תאריך העסקה (כי מאותו תאריך יש לחייב הצמדה).
 4. כניסה לעדכון תשלום השבחה וקליטת פרטי קבלה ותאריך תשלום.
 5. פעולה נוספת בעקבות שומה מכרעת ועדכון תשלום לפיה.
 6. לפעמים השמאים היו מבקשים לתקן שומה. לדוגמה, אם חויבו על פי תב"ע לר/1004 והוכיחו שלא ניתן לבנות משום שהתקרה הייתה מרביץ או שלא הייתה אפשרות בפועל לבצע את התוספת מסיבה מוצדקת המקובלת על השמאי/ יועמ"ש.
 7. בשלב מאוחר יותר, במידה ומילאו הצהרה כי הנכס בגודל מסוים ומתגוררים בו הרבה שנים ושהיה ברשותם ולא הושכר, יועמ"ש הוועדה היו פוטרים אותם מתשלום.
 8. כניסה נוספת הייתה בעקבות עדכון תאריך שובר לתשלום. במידה ולא שולם, הגיעו לקבל תאריך מעודכן לתשלום. לפעמים היו מגיעים לאותה בקשה כמה פעמים, כי לא הספיקו לשלם ובכל חודש יש הצמדת מדד על פי התאריך לתשלום.
 9. לפעמים היו מגיעים עם תשלום אגרות עבור חריגות בניה והגדלתי ראש והייתי מעדכנת תשלום על פי פרטי הקבלה, בכדי שישמר תיעוד במערכת.
 10. כל פעולה שבוצעה לגבי היטלי השבחה הייתה בתאום עם השמאים ותמיכה מבר מכלולוגיות, בכדי שלא יהיו מעויות.
- בהמשך לפנייתך לתגובה על שינויים באגרות והיטלים ששיניתי למענתכם, ניסיתי להפיק דוח המראה את השינויים שביצעתי ולמענת בר מכלולוגיות הנתונים שלכם אינם נכונים. ראי מטה את תגובה בר מכלולוגיות. אשמח לקבל את הדוח על פי מענותיהם.
- תגובת בר מכלולוגיות [REDACTED] שצורפה לתגובת מנהלת ועדה לתכנון ובניה (בתשובה לבקשה של מנהלת ועדה לתכנון ובניה מבר מכלולוגיות להוציא דוח התואם למענת המבקר כי ביצעה בין השנים 2015 עד 2020 שינויים בחישובי אגרות והיטלים): "לאחר בדיקה שביצענו נראה כי הנתונים ששלחו לך לא תואמים את מה שיש במערכת שלנו. על פי הנתונים בדוח שהופק יש הרבה פחות ממה שכתוב כאן".
- התייחסות הביקורת בתגובה: דוח השינויים עליו התבססה הביקורת הופק על ידי חברת בר מכלולוגיות.

מבני ציבור - שכונת גני איילון

תוכן עניינים

173.....	פרק א' – מבוא.....
175.....	פרק ב' - תמצית הממצאים וההמלצות.....
178.....	פרק ג' - פירוט הממצאים.....
178.....	1. תוכנית בינוי כללית – שכונת גני איילון.....
180.....	2. תכנון ובניה של מבנים לטובת הפעלת מוסדות חינוך.....
180.....	2.1 תכנון ובניה של גני ילדים.....
182.....	2.2 תכנון ובניה של בתי ספר יסודיים.....
183.....	2.3 תכנון ובניה של בתי ספר על יסודי לבנות.....
183.....	2.4 תכנון ובניה של תלמודי תורה לבנים.....
185.....	3. תכנון ובניה של מבנים טובת הפעלת מעונות יום.....
186.....	4. תכנון ובניה של מבנים לטובת בתי כנסת.....
186.....	4.1 פניית היועמ"ש למבקר העירייה.....
187.....	4.2 תהליך בניית בית כנסת.....
187.....	4.3 שינוי ייעוד - תכנית בניין עיר.....
189.....	4.4 הליך הקצאת קרקע.....
191.....	4.5 הנפקת היתר בניה.....
195.....	4.6 הנפקת היתר אכלוס – טופס 4.....
196.....	4.7 פיקוח ואכיפה.....
198.....	4.8 טיפול בהפרת צווים מנהליים.....
198.....	4.9 שמירה על בטחון הציבור.....
204.....	5. תכנון ובניה של מקווה שכונתי.....
204.....	6. תכנון ובניה של מתנ"ס – מרכז קהילתי.....
205.....	נספח ב' – "הסכם הסדרה".....
206.....	נספח ג' – דוגמא לכתב התחייבות.....

פרק א' – מבוא

א. כללי:

שכונת גני איילון הינה אחת מהשכונות החדשות והצעירות ביותר בעיר לוד. השכונה ממוקמת בסמוך למושב אחיסמך וכוללת כ- 3,600 יחידות דיור. השכונה החלה באכלוס בשנת 2019 ובשנים הקרובות צפויה להתאכלס באופן מלא.

תכנון השכונה עבר מספר גלגולים במהלך השנים האחרונות :

- בראשית שנת 2000, יזם משרד השיכון הקמת שכונת חדשה בלוד בת 3,000 יחידות דיור, על אדמות מושב אחיסמך הסמוך, שהועברו לשטח השיפוט של העיר. המטרה, הרחבת שטח השיפוט של לוד וחיזוקה של העיר באמצעות שכונת מגורים חדשה אשר תמשוך אליה אוכלוסייה חזקה בעל מאפיינים סוציו-אקונומיים גבוהים. במקור, שכונת "אחיסמך החדשה", תוכננה לציבור הכללי בבנייה רוויה, בניינים רבי קומות בני 7 ועד 12 קומות, ומוסדות ציבור וחינוך בהתאם לתקן הקיים.
- בהמשך גובש הסכם בין רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) לבין מושב אחיסמך במסגרתו נרכשו אדמות המושב לטובת פיתוח השכונה.
- בשנת 2013 הוצאה התוכנית להפקדה ובשנת 2016 יצא לפועל הפרויקט הראשון בלוד בשיטת "מחיר למשתכן" שגיבש משרד האוצר.
- בשנת 2019 נכנסו ראשוני התושבים החדשים לשכונה בשנים הקרובות צפויה להתאכלס במלואה.

ב. מטרות הביקורת:

חודש אפריל 2021, התקבלה במשרדו של מבקר העיירה פניה מהיועץ המשפטי בדבר "הצבת מבנים במקרקעין עירוניים ללא הליך הקצאה" במתחם בשכונת "גני איילון".

לאור פנייתו של היועץ המשפטי, ערכה הביקורת בדיקה של כלל תהליכי התכנון והבניה של מוסדות ציבור בשכונת גני איילון לרבות : בתי ספר, גני ילדים, מעונות יום, בתי כנסת, מתנ"ס קהילתי ומבני ציבור.

ג. מתודולוגיה:

עיקר עבודת הביקורת נערכה במהלך החודשים יולי – דצמבר 2021 ובמסגרתה:

- התקיימו ישיבות עבודה עם מהנדסת העיר, מנהלת המחלקה לפיקוח על הבנייה, מנהלת אגף ביצוע וכמו כן גורמים רלוונטיים בעירייה הכוללים את מחלקת הנכסים באגף הגזברות, ואת מנהלת אגף תכנון פרויקטים
- התקיימו ישיבות עבודה עם עובדי אגף חינוך בעירייה
- התקיימו שיחות וישיבות עבודה עם היועץ המשפטי, גזבר העירייה וגורמי הנהלה נוספים.
- נערכו סיורים במתחם – תיעוד צורף בגוף הדוח.
- נסקרו פרוטוקולים, מסמכים, ואסמכתאות מבססות

בתום עבודת הביקורת, נשלחה טיוטת הדוח לגורמים הרלוונטיים לצורך קבלת התייחסותם, תגובות המבוקרים שולבו בגוף הדוח.

פרק ב' - תמצית הממצאים וההמלצות

דוח ביקורת זה עוסק בתהליכי העובדה שהתקיימו באגפים השונים בעירייה בכל הקשור לתכנון והקמה של מבני ציבור בשכונת גני איילון ולאור תלונה שהתקבלה במשרד המבקר.

להלן עיקרי הממצאים שפורטו בהרחבה גוף הדוח :

(1) תכנון ובניה של גני ילדים - בבדיקת הביקורת נמצא שנכון למועד סיום הבדיקה (12.2021) קצב

התקדמות עבודות הבניה ואכלוס הגנים תואם לקצב אכלוס השכונה. אין מחסור במבנים ובאגף

החינוך לא התקבלו תלונות תושבים בדבר ילדים שלא נמצא להם סידור בגני הילדים – תקין.

(ראה הרחבה סעיף 2.1).

(2) תכנון ובניה של בתי ספר יסודיים - בבדיקת הביקורת נמצא שנכון למועד סיום הבדיקה

(12.2021) קצב התקדמות עבודות הבניה ואכלוס בתי הספר תואם לקצב אכלוס השכונה. אין

מחסור במבנים ובאגף החינוך לא התקבלו תלונות תושבים בדבר ילדים שלא נמצא להם סידור

בבתי הספר היסודיים – תקין. (ראה הרחבה סעיף 2.2).

(3) תכנון ובניה של בתי ספר על יסודי לבנות - בבדיקת הביקורת נמצא שנכון למועד סיום הבדיקה

(12.2021) קצב התקדמות עבודות הבניה ואכלוס בתי הספר תואם לקצב אכלוס השכונה. היות

ורוב המשפחות בשכונה הינם משפחות צעירות אין מחסור בבתי ספר על יסודיים ובאגף החינוך

לא התקבלו תלונות תושבים בדבר ילדים שלא נמצא להם סידור בבתי הספר היסודיים – תקין.

(ראה הרחבה סעיף 2.3).

(4) תכנון ובניה של תלמוד תורה לבנים - בבדיקת הביקורת נמצא שנכון למועד סיום הבדיקה

(12.2021) קצב התקדמות עבודות הבניה ואכלוס בתי הספר תואם לקצב אכלוס השכונה. אין

מחסור בכיתות לימוד ובאגף החינוך לא התקבלו תלונות תושבים בדבר ילדים שלא נמצא להם

סידור לימודי הולם – תקין. (ראה הרחבה סעיף 2.4).

(5) תכנון ובניה של מעונות - בבדיקת הביקורת נמצא שנכון למועד סיום הבדיקה טרם הושלמה

בנייתם של מעונות יום בשכונה. 4 מבנים נמצאים כיום בתהליך בניה וככול הנראה סיום העבודות

יהיה רק בשנת הלימודים הבאה (תשפ"ג). בשיחה שקיימה הביקורת עם אגף החינוך הוסבר

שמדובר בפער גדול, מחסור גדול במבנים המונע פתיחתם של מסגרות לגיל הרך לרווחתם של

תושבי השכונה. (ראה הרחבה סעיף 3).

(6) תכנון ובניה של בתי כנסת - בבדיקת הביקורת נמצא כי , במתחם המסומן במפה בסימון D-4, שיועד לעל פי תכנית הבינוי הכללית לבניית בית ספר/תלמוד תורה לבנים, מוצבים 9 מבנים חלקם יבילים וחלקם מבני אבן.

- כל המבנים ניבנו על ידי גורמים פרטיים על "קרקע עירונית" ללא הליך הקצאה כנדרש (ראה הרחבה סעיף 4.4).
- כל המבנים ניבנו על ידי גורמים פרטיים מבלי שהגישו בקשה לקבלת היתר בניה ולפיכך ללא היתר (ראה הרחבה סעיף 4.5).
- כל המבנים אוכלסו בפועל ללא קבלת טופס 4 – היתר אכלוס (ראה הרחבה סעיף 4.6).

(7) פיקוח ואכיפה בניה על בניית בתי כנסת במתחם 4-D - בבדיקת הביקורת נמצא שפקחי מחלקת פיקוח על הבניה, הגיעו למתחם בתי הכנסת שברחוב אליישיב עשרות פעמים במהלך החודשים אפריל – יולי 2021 במסגרת זו תיעודו את פעילות הבניה המתחם, את הפרות הצווים להפסקת הבניה ואת השימוש שנעשה בפועל במתחם . בפועל, עבודות הבניה נמשכו ובנכס נעשה שימוש על אף קיומו של הצו המנהלי להפסקת שימוש בנכס. בבדיקת הביקורת לא נמצא תיעוד לחקירה שבוצעה (במידה ובוצעה) לבעל הנכס בגין הפרת צו הפסקת שימוש כמו כן לא נמצא תיעוד לצו מנהלי חתום לסגירת המקום. (ראה הרחבה סעיף 4.7).

(8) טיפול בהפרת צווים מנהליים לבתי הכנסת במתחם 4-D - בבדיקת הביקורת נמצא שצווים להפסקת שימוש בנכסים הוצאו לכל המבנים עוד בחודש אפריל 2021 (לפני כחצי שנה) אולם על אף הצווים הנ"ל עבודות הבניה נמשכות וכן שימוש יומי בנכסים . כמו כן, לא נמצא תיעוד לזימונים לחקירות של מנהלי הגופים המפרים את הצווים המנהליים שהוצאו ולא נמצא תיעוד להוצאת צווים לסגירת המתחם שמשמעותם היא העדר אכיפה יעילה של צווי הפסקת עבודה וצווי הפסקת שימוש בנכסים. (ראה הרחבה סעיף 4.8).

(9) שמירה על בטחון ושלום הציבור - הביקורת מבקשת להתריע, באופן חד וברור, שהמשך שימוש במבנים שנמצאים באמצע תהליך הבניה, ללא היתרי בניה וללא היתר אכלוס, מהווה סכנה ברורה ומיידית לשלום הציבור. במהלך עבודת הביקורת, התקיימו מספר סיורים בשטח שבמסגרתם נצפו מתפללים רבים בתוך אתר בניה, ילדים משחקים ברחבה בתוך שטח העבודות ובאופן שעלול להביא לפגיעה בחיי אדם. מדובר באתר בניה פעיל שאינו מגודר כראוי, הכניסות למבני התפילה אינן מוסדרות, כבלי חשמל פירטים מחוברים למבנים, גנרטורים לא מוגנים, חומרי בניה פזורים, בורות פתוחים ועוד.

משיחה שערכה הביקורת עם גורמים רלוונטים לאחר הפצת טיוטת הדוח, הוסבר שהעירייה פועלת על מנת לנסות ולהסדיר את מעמדם של המבנים לרבות הליכי הקצאה, הנפקת היתרי בניה ועבודות פיתוח. הביקורת מברכת על ההתגייסות העירונית, אך יחד עם זאת ממליצה לגדר את האתר באופן שימנע כניסה של תושבים / מתפללים / משתמשים עד לסיום הליכי התכנון והבניה וקבלת טופס 4. שמירה על ביטחון התושבים היא ערך עליון. (ראה הרחבה סעיף 4.9).

(10) תכנון ובניה של מקווה שכונתי - בבדיקת הביקורת נמצא שעל פי תכנון הבניה בעיר, סומנו 3 מתחמים / שטחים המיועדים לבניית מקוואות. מתחם M-1, M-2, ו-M-3. אולם, מבנים אלה טרם נבנו ועל פי נתוני מחלקת הנדסה אין תאריך יעד לתחילת עבודות הבניה. (ראה הרחבה סעיף 5).

(11) תכנון ובניה של מתנ"ס שכונתי - בבדיקת הביקורת, וכפי שעלה מגורמי המקצוע באגף הנדסה, שטח זה נמצא כיום במחלוקת מול מושב אחיסמך ולא ידוע האם ניתן יהיה לממש את תוכניות הבניה במתחם זה. (ראה הרחבה סעיף 6).

פרק ג' - פירוט הממצאים

1. תוכנית בינוי כללית – שכונת גני איילון



הביקורת סימנה את מבני הציבור שתוכננו לבניה בתב"ע, כל אחד מהמבנים הנ"ל קיימת התייחסות על גבי המפהספציפית :

- האות A – מציינת מבנה מתוכנן לגן ילדים.
- האות B – מציינת מבנה מתוכנן בית ספר יסודי
- האות C – מציינת מבנה מתוכנן בית ספר על יסודי.
- האות D – מציינת מבנה מתוכנן בית ספר לבנים - תלמוד תורה.
- האות F – מציינת מבנה מתוכנן למנהל קהילתי (מתנ"ס)
- האות H – מציינת מבנה מתוכנן לחינוך מיוחד
- האות G – מציינת מבנה מתוכנן למעונות.
- האות M – מציינת מבנה מתוכנן למקווה עירוני (נשים).

2. תכנון ובניה של מבנים לטובת הפעלת מוסדות חינוך

אחד השלבים החשובים ביותר בתהליכי התכנון והבניה של שכונת מגורים חדשה הינו תהליך תכנון הצרכים של מוסדות החינוך, בהתאם לגודל האוכלוסייה וסוג אוכלוסיית היעד המתוכננת ובהתאם ללוחות הזמנים לאכלוס. מדובר בתהליך ארוך שמתבצע תוך שיתוף פעולה הדוק שבין הרשות המקומית (אגף הנדסה, אגף חינוך, הנהלת העיר) לבין משרד החינוך (באמצעות האגף למיפוי ותכנון) שהינו הגורם הרגולטורי אחראי להכנת הפרוגרמות להקצאת מגרשים למוסדות חינוך בתוכניות המתאר של שכונות ויישובים, בתיאום עם האדריכלים המתכננים, הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר. האגף מקבל מהרשויות בקשות לבניית מוסדות חינוך חדשים (או הרחבה של בתי ספר קיימים) בוחן את הבקשות בהתאם לתהליכי ההתפתחות העירונית והדמוגרפית, מאישור את התוכניות האדריכליות בהתאם לפרוגרמה החינוכית והפיזית של כל בית ספר. לאחר אישור האגף למיפוי ותכנון, מועברות התוכניות לבחינת תקצוב בהתאם לסדרי העדיפויות של משרד החינוך ולצרכי הרשות.

2.1 תכנון ובניה של גני ילדים

במסגרת תוכנית הבניה העירונית מתוכננים בשכונת גני איילון 11 מבנים שאמורים לשמש כגני

ילדים. מבנים אלו סומנו במפה תחת האות A.

להלן טבלה המפרטת את כל גני הילדים המתוכננים תוך פרוט סטטוס בניה של כל אחד מהמבנים

והיקף התקציבים שהוקצו לכל מבנה, כדלהלן:

תבר' מס'	סימון מפה	שם תב"ר	מספר כיתות	תקציב משרד החינוך	סה"כ תקצוב	ביצוע בפועל	יתרה כספית	סטטוס בניה
3147	A-4	אשכול גנים	8	3,533,294	3,533,294	2,936,671	596,623	בנייה הסתיימה - מאוכלס באופן מלא
3142	A-9	אשכול גנים	4	3,675,000	3,675,000	3,675,000	0	בנייה הסתיימה - מאוכלס באופן מלא
3392	A-10	אשכול גנים	4	3,635,083	3,635,083	3,228,122	406,961	בנייה הסתיימה - מאוכלס באופן מלא
3473	A-11	אשכול גנים	4	3,635,083	3,635,083	3,634,935	148	בנייה הסתיימה - מאוכלס באופן מלא
3542	A-3	אשכול גנים	8	6,340,952	6,340,952	1,500,000	4,840,952	בתהליך בנייה
	A-1	אשכול גנים						תכנון התחלתי
	A-2	אשכול גנים						תכנון התחלתי
	A-5	אשכול גנים						תכנון התחלתי
	A-6	אשכול גנים						תכנון התחלתי
	A-7	אשכול גנים						תכנון התחלתי
	A-8	אשכול גנים						תכנון התחלתי
			28	20,819,412	20,819,412	14,974,728	5,844,684	

ממצאי הביקורת :

1. השלמת בנייתם של גני ילדים - בבדיקת הביקורת וכפי שמוצג בטבלה שלעיל"ל, בנייתם של 4 אשכולות גנים הסתיימה ונכון למועד הביקורת (12.2021) 20 כיתות גן מאוכלסות.
 2. גני ילדים בתהליך בניה - מבנה אחד נוסף נמצא בשלבי בניה וצפוי להיות מושלם בחודשים הקרובים. במבנה זה 8 כיתות גן.
 3. תכנון מוקדם לבנייה של גני ילדים בעתיד - על פי התב"ע המאושרת, קיים תכנון של עוד 6 מבנים קטנים, בכל אחד מהם מתוכננות 2 כיתות גן (בסה"כ 12 כיתות) מבנים אלה נמצאים בשלבי תכנון מוקדם וטרם התקבלו אישורי תקציב.
 4. היקף כספי – לצורך בניית גני הילדים הקצה משרד החינוך למעלה מ- 20 מיליון ש"ח.
 5. שימוש נוסף למבנה גני הילדים – הביקורת מבקשת לציין כי על פי תוכניות הבניה, על כל אחד ממבני גני הילדים ניתן לבנות קומה נוספת (עליונה) לטובת הקמת בית כנסת. סוגיה זו תידון בהרחבה בפרק מס' 4.
- בבדיקת הביקורת נמצא שנכון למועד סיום הבדיקה (12.2021) קצב התקדמות עבודות הבניה ואכלוס הגנים תואם לקצב אכלוס השכונה. אין מחסור במבנים ובאגף החינוך לא התקבלו תלונות תושבים בדבר ילדים שלא נמצא להם סידור בגני הילדים – תקין.**

2.2 תכנון ובניה של בתי ספר יסודיים

במסגרת תוכנית הבניה העירונית מתוכננים בשכונת גני איילון 6 מבנים שאמורים לשמש כבתי ספר יסודיים. מבנים אלו סומנו במפה תחת האות B. להלן טבלה המפרטת את כל בתי הספר המתוכננים תוך פרוט סטטוס בניה של כל אחד מהמבנים והיקף התקציבים שהוקצו לכל מבנה, כדלהלן:

תבר מס'	סימון מפה	שם תב"ר	מספר כיתות	תקציב משרד החינוך	תקצוב מפעל הפיס	סה"כ תקצוב	ביצוע בפועל	יתרה כספית	סטטוס בניה
2975	B-2	בי"ס- יסודי בנות	24	9,084,824	10,436,983	19,521,807	18,227,124	1,294,683	בנייה הסתיימה - מאוכלס באופן מלא
2974	B-3	בי"ס- יסודי בנות	24	10,971,109	9,600,950	20,572,059	17,135,144	3,436,915	בנייה הסתיימה - מאוכלס באופן מלא
2976	B-4	בי"ס- יסודי בנות	24	15,005,791		15,005,791	11,573,462	3,432,329	שלב א' ושלב ב' הסתיימו-אוכלסו 16 כיתות מתוך 24
3258	B-5	בי"ס- יסודי בנות	24	327,699		327,699	327,698	1	נמצא בתהליך תכנון
	B-1	בי"ס- יסודי בנות							תכנון התחלתי
	B-6	בי"ס- יסודי בנות							תכנון התחלתי
			96	35,389,423	20,037,933	55,427,356	47,263,428	8,163,928	סה"כ

ממצאי הביקורת:

- השלמת בנייתם של בתי ספר - בבדיקת הביקורת וכפי שמוצג בטבלה שלעיל, בנייתם של 3 מבני בתי ספר הסתיימה – בסה"כ 64 כיתות לימוד.
- גני ילדים בתהליך בניה - מבנה אחד נמצא בשלבי הרחבת בניה וצפוי להיות מושלם בחודשים הקרובים. במבנה זה 8 כיתות לימוד נוספות.
- תכנון מוקדם לבנייה של גני ילדים בעתיד - על פי התב"ע המאושרת, קיים תכנון של עוד 6 מבנים מבנים אלה נמצאים בשלבי תכנון וטרם התקבלו אישורי תקציב.
- היקף כספי – לצורך בניית בתי הספר הקצה משרד החינוך למעלה מ- 35 מיליון ₪ ומפעל הפיס הקצה מעל ל- 20 מיליון ₪. סה"כ השקעה כספית של מעל ל- 55 מיליון ₪ בבתי ספר יסודיים.

בבדיקת הביקורת נמצא שנכון למועד סיום הבדיקה (12.2021) קצב התקדמות עבודות הבניה ואכלוס בתי הספר תואם לקצב אכלוס השכונה. אין מחסור במבנים ובאגף החינוך לא התקבלו תלונות תושבים בדבר ילדים שלא נמצא להם סידור בבתי הספר היסודיים – תקין.

2.3 תכנון ובניה של בתי ספר על יסודי לבנות

במסגרת תוכנית הבניה העירונית מתוכננים בשכונת גני איילון 3 מבנים שאמורים לשמש כבתי ספר על יסודיים לבנות. מבנים אלו סומנו במפה תחת האות C. להלן טבלה המפרטת את כל בתי הספר המתוכננים תוך פרוט סטטוס בניה של כל אחד מהמבנים והיקף התקציבים שהוקצו לכל מבנה, כדלהלן:

תבר מס'	סימון מפה	שם תב"ר	מספר כיתות	תקציב משרד החינוך	סה"כ תקצוב	ביצוע בפועל	יתרה כספית	סטטוס בניה
3464	C-1	תיכון בנות		8,579,771	8,579,771		8,579,771	בשלבי תכנון
3465	C-2	תיכון בנות		5,563,336	5,563,336		5,563,336	בשלבי תכנון
2980	C-3	בית ספר על יסודי בנות	12	11,713,960	11,713,960	8,169,680	3,544,280	שלב א' שלב ב' הסתיימו – אכלסו 16 כיתות מתוך 24
			12	25,857,067	25,857,067	8,169,680	17,687,387	

ממצאי הביקורת:

(1) השלמת בנייתם של בתי ספר - בבדיקת הביקורת וכפי שמוצג בטבלה שלעיל, בנייתו של מבנה בית ספר אחד החלה ונמצאת בתהליך בניה, עד כה אוכלסו 16 כיתות מתוך 24 שתוכננו. 8 כיתות נמצאות בתהליך בניה.

(2) תכנון מוקדם לבנייה של גני ילדים בעתיד - על פי התב"ע המאושרת, קיים תכנון של עוד 2 מבנים הנמצאים בשלבי תכנון בשניהם התקבלו אישורי תקציב ממשרד החינוך.

(3) היקף כספי - לצורך בניית בתי הספר הקצה משרד החינוך למעלה מ- 25 מיליון ₪.

בבדיקת הביקורת נמצא שנכון למועד סיום הבדיקה (12.2021) קצב התקדמות עבודות הבניה ואכלוס בתי הספר תואם לקצב אכלוס השכונה. היות ורוב המשפחות בשכונה הינם משפחות צעירות אין מחסור בבתי ספר עלי יסודיים ובאגף החינוך לא התקבלו תלונות תושבים בדבר ילדים שלא נמצא להם סידור בבתי הספר היסודיים – תקין.

2.4 תכנון ובניה של תלמודי תורה לבנים

במסגרת תוכנית הבניה העירונית מתוכננים בשכונת גני איילון 10 מבנים שאמורים לשמש כבתי ספר על יסודיים / תלמוד תורה לבנים. מבנים אלו סומנו במפה תחת האות D.

להלן טבלה המפרטת את כל בתי הספר המתוכננים תוך פרוט סטטוס בניה של כל אחד מהמבנים והיקף התקציבים שהוקצו לכל מבנה, כדלהלן :

תבר מס'	סימון מפה	שם תב"ר	מספר כיתות	תקציב משרד החינוך	תקצוב מפעל הפיס	סה"כ תקצוב	ביצוע בפועל	יתרה כספית	סטטוס בניה
2978	D-1	בי"ס- תלמוד תורה-בנים	18	4,790,580	5,359,982	10,150,562	8,042,841	2,107,721	בנייה הסתיימה - מאוכלס באופן מלא
2977	D-9	בי"ס- תלמוד תורה-בנים	27	10,398,458	4,602,670	15,001,128	14,905,444	95,684	בנייה הסתיימה - מאוכלס באופן מלא
3256	D-3	בי"ס- תלמוד תורה-בנים	18	5,016,336	5,345,955	10,362,291	9,578,841	783,450	בנייה הסתיימה - מאוכלס באופן מלא
3257	D-10	בי"ס- תלמוד תורה-בנים	27	5,345,680	5,345,680	5,345,680	243,424	5,102,256	בתהליך בניה
3254	D-2	בי"ס- תלמוד תורה-בנים	18	4,793,091	4,793,091	4,793,091	223,010	4,570,081	בתהליך בניה
	D-4	בי"ס- תלמוד תורה-בנים							תכנות התחלתי
	D-5	בי"ס- תלמוד תורה-בנים							תכנות התחלתי
	D-6	בי"ס- תלמוד תורה-בנים							תכנות התחלתי
	D-7	בי"ס- תלמוד תורה-בנים							תכנות התחלתי
	D-8	בי"ס- תלמוד תורה-בנים							תכנות התחלתי
									סה"כ
									108
									30,344,145
									15,308,607
									45,652,752
									32,993,560
									12,659,192

ממצאי הביקורת :

- השלמת בנייתם של בתי ספר - בבדיקת הביקורת וכפי שמוצג בטבלה שלעיל נמצא שבנייתם של 3 בתי ספר הושלמה באופן מלא. מדובר על 63 כיתות לימוד שכבר אוכלסו.
- מבנים בתהליכי בניה – נכון למועד סיום הבדיקה נמצאים עוד 2 מבנים בתהליכי בניה. מבנים אלה צפויים לכלול כ- 45 כיתות לימוד נוספות.
- תכנון מוקדם לבנייה של גני ילדים בעתיד - על פי התב"ע המאושרת, קיים תכנון של עוד 4 מבנים הנמצאים בשלבי תכנון ראשוניים שבגינם טרם התקבלו אישורי תקציב ממשרד החינוך.
- היקף כספי – לצורך בניית בתי הספר הקצה משרד החינוך למעלה מ- 30 מיליון ש"ח ואילו מפעל הפיס תקצב למעלה מ- 15 מיליון נוספים. סה"כ השקעה בתלמודי תורה לבנים מוערכת ב- 45 מיליון ש"ח.
- שימוש חריג במתחם שתוכנן לתלמוד תורה - הביקורת מבקשת לציין כי על פי תוכניות הבניה, השטח שמסומן במפה כ- D4, מיועד על פי תוכניות הבניה לטובת הקמתו של תלמוד תורה לבנים. בפועל בשטח זה פועלים נכון למועד הבדיקה כ- 10 בתי כנסת – ראה הרחבה בפרק 4.

בבדיקת הביקורת נמצא שנכון למועד סיום הבדיקה (12.2021) קצב התקדמות עבודות הבניה ואכלוס בתי הספר תואם לקצב אכלוס השכונה. אין מחסור בכיתות לימוד ובאגף החינוך לא התקבלו תלונות תושבים בדבר ילדים שלא נמצא להם סידור לימודי הולם – תקין.

3. תכנון ובניה של מבנים טובת הפעלת מעונות יום

במסגרת תוכנית הבניה העירונית מתוכננים בשכונת גני איילון 10 מבנים שאמורים לשמש כמעונות יום. מבנים אלו סומנו במפה תחת האות G.

להלן טבלה המפרטת את כל בתי הספר המתוכננים תוך פרוט סטטוס בניה של כל אחד מהמבנים והיקף התקציבים שהוקצו לכל מבנה, כדלהלן:

תקציב / תב"ר מס'	סימון מפה	שם תב"ר	מספר כיתות	תקציב משרד העבודה והרווחה	תקציב עירוני	סה"כ תקצוב	ביצוע בפועל	יתרה כספית	סטוס בניה
3520	G-2	מעונת		3,136,000	493,750	3,629,750	1,697,826	1,931,924	בתהליך בניה
3521	G-3	מעונת		3,136,000	493,750	3,629,750	924,708	2,705,042	בתהליך בניה
3256	G-4	מעונת		3,136,000	493,750	3,629,750	924,708	2,705,042	בתהליך בניה
3523	G-10	מעונת		3,136,000	493,750	3,629,750	1,850,047	1,779,703	בתהליך בניה
	G-1	מעונת							בשלב תכנון
	G-5	מעונת							בשלב תכנון
	G-6	מעונת							בשלב תכנון
	G-7	מעונת							בשלב תכנון
	G-8	מעונת							בשלב תכנון
	G-9	מעונת							בשלב תכנון
			0	12,544,000	1,975,000	14,519,000	5,397,289	9,121,711	
									סה"כ

ממצאי הביקורת:

1. השלמת בנייתם של מעונות – בבדיקת הביקורת וכפי שמוצג בטבלה נכון למועד סיום הבדיקה טרם הושלמה בנייתם של מעונות יום בשכונה. 4 מבנים נמצאים כיום בתהליך בניה וככול הנראה סיום העבודות יהיה רק בשנת הלימודים הבאה (תשפ"ג).
בשיחה שקיימה הביקורת עם אגף החינוך הוסבר שמדובר בפער גדול, מחסור גדול במבנים המונע פתיחתם של מסגרות לגיל הרך לרווחתם של תושבי השכונה.
2. היקף כספי – לצורך בניית מעונות יום הקצה משרד הכלכלה למעלה מ- 12.5 מיליון ש"ח ואילו העירייה תקצבה כ- 2 מיליון ש"ח נוספים. סה"כ השקעה במעונות מוערכת ב- 14.5 מיליון ש"ח.

התייחסות של מנהלת אגף תכנון ופרויקטים מיום 24.10.2022

נכון להיום הושלמה בנייתם של המעונות וכיום יש שם כ- 300 ילדים.

4. תכנון ובניה של מבנים לטובת בתי כנסת

בתי כנסת מהווים צורך חשוב ומשמעותי לרווחת תושבי העיר בדומה לצורך במוסדות חינוך. אולם אם בניית בתי ספר מוטלת האחריות התקציבית העיקרית על משרד החינוך ובניית מעונות יום מוטלת האחריות העיקרית על משרד הרווחה/כלכלה, הרי שבניית בתי כנסיות אין גורם מממשלתי מתקצב. בהעדר תקצוב ממשלתי, סדור ומאורגן נדרשת העירייה לאלתר פתרונות זמניים תוך שיתוף פעולה עם הנהגת התושבים והקהילות השונות. בדרך כלל נהוג שכל קהילה המבקשת לבנות בית כנסת נדרשת לגייס כספים באופן עצמאי מציבור המתפללים / תורמים וכן לזכות בהקצאה של מקרקעין עירוניים לטובת הפעלה / בנייה של בית הכנסת.

4.1 פניית היועמ"ש למבקר העירייה

בחודש אפריל 2021, התקבלה במשרדו של מבקר העירייה פניה מהיועץ המשפטי בדבר "הצבת מבנים במקרקעין עירוניים ללא הליך הקצאה" במתחם בשכונת "גני אילון". במכתבו פירט היועץ המשפטי השתלשלות של אירועים ופעולות שנעשו לדעתו באופן לא תקין, לרבות: מתן רשות שימוש במקרקעין עירוניים ללא אישור הקצאה כדין, בניה ללא היתרי בניה והתחברות לא תקינה לחיבורי מים וחשמל.

בשל חשיבות הנושא ולאור העובדה שסוגיית בנית בתי כנסת בשכונת גני אילון הועברה לידיעתם של גורמי חקירה חיצוניים, לרבות - הרשות לאכיפת מקרקעין / היחידה הארצית, הביקורת פנתה למשרד המשפטים, כדי לוודא שאין בעבודת הביקורת כדי לשבש הליכי חקירה במידה שמתקיימים. בתאריך 28.6.2021, התקבלה תשובתה של המחלקה להנחיית תובעים במשרד המשפטים שעל פיה "אין מניעה לבצע את עבודת הביקורת".

בבדיקת הביקורת נמצא כי, במתחם המסומן במפה בסימון D-4, שיועד לעל פי תכנית הבינוי הכללית לבניית בית ספר/תלמוד תורה לבנים, מוצבים 9 מבנים חלקם יבילים וחלקם מבני אבן.

- כל המבנים ניבנו על ידי גורמים פרטיים על "קרקע עירונית" ללא הליך הקצאה כנדרש (ראה הרחבה סעיף 4.4).
- כל המבנים ניבנו על ידי גורמים פרטיים מבלי שהגישו בקשה לקבלת היתר בניה ולפיכך ללא היתר (ראה הרחבה סעיף 4.5).
- כל המבנים אוכלסו בפועל ללא קבלת טופס 4 – היתר אכלוס (ראה הרחבה סעיף 4.6).

4.2 תהליך בניית בית כנסת

תהליך אישור תוכניות בניה למבני ציבור ובין היתר מוסדות דת הינו תהליך שהוסדר בחוקי התכנון והבניה ובהנחיות המקצועיות. תהליך זה כולל ארבעה מרכיבים עיקריים שנבחנו ע"י הביקורת. להלן תיאור תמציתי של השלבים השונים, כפי שהוסבר לביקורת על ידי אגף הנדסה :

שם ההליך	ביצוע באחריות	
רכיב ראשון – אישור תב"ע	אישור תכנית בניין עיר (תב"ע) לבניית מבנים / מוסדות ציבור	באחריות העירייה
רכיב שני – הליך הקצאת קרקע ²¹	הקצאה של שטח ייעודי בוועדת הקצאות לטובת הגורם המבקש לבנות מוסד ציבורי כדוגמת בית כנסת.	באחריות ועדת הקצאות
רכיב שלישי – הנפקת היתר בניה	הנפקת היתר בניה לאחר בדיקה שתוכניות הבניה תואמות את ייעוד הקרקע, כללי תכנון ובניה ואת הדרישות המקצועיות.	באחריות אגף הנדסה
רכיב רביעי – הנפקת טופס 4	לאחר בדיקה שהבניה בפועל תואמת את היתר הבניה ואת תוכניות הבניה מונפק טופס 4 המאפשר אכלוס של המבנה.	באחריות אגף הנדסה

4.3 שינוי ייעוד - תכנית בניין עיר

במהלך הבדיקה עלתה טענה כאילו בשטח D-4 מקודמות תוכניות לבניית בית ספר / תלמוד תורה לבנים ולפיכך לא ניתן לכאורה לאשר בניה נוספת / אחרת כדוגמת בניית בתי כנסת.

התייחסות הנהלת העיר ואגף הנדסה הינה שאכן מתוכנן בנייתו של תלמוד תורה בשטח במסומן במפה כ- D-4 אולם כל עוד לא ניתנו היתרי בניה לגופים / מוסדות אחרים, וכל עוד מדובר בשטח "חום" המיועד לשטחי ציבורי, אזי אין מניעה להשתמש באופן זמני לטובת בניית בתי כנסת לרווחת התושבים.

במסגרת זו נערך "הסדר" בין העירייה לבין ראשי הקהילות, שעיקריו:

- כל אחת המקהילות מורשית להניח מבנה יביל במיקום שהוקצה לה על חשבונה.
- העירייה תהיה אחראית על עבודות הפיתוח והתשתית של המתחם.
- לאחר הנחת היבילים יתבצע הליך הקצאה לתקופה של 5 שנים.
- בתום 5 שנים, יפונו המבנים היבילים

דוגמה ל"הסדר" שנחתם על ידי אחת הקהילות מצ"ב כנספה ב'.

בבדיקת הביקורת נמצא שה"הסדר" שנערך בוצע ללא מעורבות של הלשכה המשפטית של העירייה, ובאופן שאינו תואם את הוראות התכנון והבניה. כמו כן נמצא שהסדר זה לא נחתם על ידי העירייה ו/או אחד מבעלי התפקידים של העירייה ולא ברור מעמדו המשפטי. להלן פרוט הקהילות שלקחו חלק בהסדר שגובש:

- בית הכנסת המרכזי - בראשות הרב [REDACTED]
- קהל פרושים - בראשות הרב [REDACTED]
- דרכי שמואל - הפלג הירושלמי, בראשות הרב [REDACTED]
- שערי תורה - ספרדי, בראשות הרב [REDACTED]
- עץ חיים - תימני, בנשיאות הרב [REDACTED]
- סדרא רבא - ליטאי, בראשות הרב [REDACTED]
- כתר תורה - ליטאי, בראשות הרב [REDACTED], ראש כוללי וקהילות כתר תורה.
- שובה ישראל - ספרדי מסורתי, בראשות הרב [REDACTED]
- קהילת חב"ד - בראשות הרב [REDACTED]

בסיוור שערכה הביקורת במתחם בתי הכנסת נמצא שתנאי ה"הסדר" שגובש הופרו ברגל גסה. במתחם הוצבו מבני קבע ולא מבנים יבילים, החורגים בגודלם מהגודל שהותר, חלקם מבנים דו קומתיים. המבנים חוברו באופן לא מוסדר לרשת החשמל. להלן תרשים גרפי המתאר את פריסת המבנים במתחם, כפי שמופו על ידי הביקורת:



התייחסות מהנדסת העירייה מיום 3.8.2022 :

מנהל ההנדסה לא היה שותף לעריכת ההסדר. בשלב קביעת הסדרים עבודת ההנדסה אינה משפיעה או תנאי.

התייחסות היועץ המשפטי של העירייה מיום 18.8.2022 :

עצם עריכת המסמך (המכונה "הסדר") על ידי מי מגורמי העירייה הינו ליקוי חמור בעיני. מדובר במסמך שנעשה בחריגה מסמכות ומנוגד לחוק. ראוי היה שהתייחסות לעצם הכנת המסמך תועבר לגורמים הרלבנטיים. בשעתו הועבר מצ"ב מסמך ההתחייבות שהכנו עבור העמותות שהציבו את המבנים במתחם, מסמך שמעולם לא נחתם, וחתימה עליו היתה כאמור התנאי מבחינתנו, להתחלת הליך ההסדרה.

התייחסות של מנהלת אגף תכנון ופרויקטים מיום 24.10.2022

ההסדר נעשה בשיתוף עם אגף ההנדסה ואגף הכספים, גם במעמד הצגת ההסכם לעמותות נכחו נציגי ההנדסה.

4.4 הליך הקצאת קרקע

בשנת 2001 פרסם מנכ"ל משרד הפנים את "נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית" אשר נועד להסדיר הקצאת קרקע או מבנה בפטור ממכרז וללא תמורה (או בתמורה סמלית), לגופים הפועלים ברשות, תוך שמירה על עקרון השוויון, על חיסכון, על יעילות ועל שקיפות ומניעת פגיעה בטוהר המידות. הנוהל מחייב בין השאר הרשות להכין פרוגרמה לשטחי ציבור, שבה ייקבעו ייעודי הקרקעות שבתחום שיפוטה ולפיה יוקצו הקרקעות.

בחודש בספטמבר 2005 פורסם "תדריך תכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור"²² אשר קובע מכסות קרקע שיוקצו למוסדות בכל תחום באופן שנועד להבטיח הספקת שירותים ציבוריים לאוכלוסייה כבר מראשית תהליך התכנון תוך ייעול השימוש בקרקעות וחסכון בהן. תדריך זה יכול לשמש כלי עזר רב תועלת לרשות המקומית בהכנת פרוגרמה.

הנחיות משרד הפנים קובעות כי רשות מקומית רשאית להעניק זכות שימוש בקרקע או מבנה הנמצא בבעלותה לגופים ציבוריים בעלות סמלית או ללא עלות, לתקופה קצובה ובתנאי שהליך ההקצאה בוצע על פי ההנחיות ובאישור ועדת הקצאות.

בבדיקת הביקורת נמצא, שכל המבנים המפורטים, נבנו על קרקע עירונית, על ידי גורמים שונים ללא ההליך הקצאה. העירייה לא פרסמה קול קורא לקבלת בקשות, לא קיבלה שום בקשה לקבלת זכות שימוש בקרקע, וועדת הקצאות לא התכנסה ולא דנה בשום בקשה בוועדת הקצאות המתייחסת לשטח שבו הוצבו המבנים. השימוש שנעשה בקרקע הינו בניגוד להנחיות משרד הפנים ובניגוד לחוק.

²² פורסם במשותף על ידי המינהל לפיתוח במשרד החינוך, מינהל התכנון במשרד הפנים, אגף הפרוגרמות במשרד הבינוי והשיכון ואגף התקציבים במשרד האוצר.

התייחסות מנהל מחלקת נכסים מיום 29.8.2021:

הנושא מטופל ומרוכז ע"י מהנדסת העיר, לעמותות אין הקצאה היות ומדובר על מבנים שנבנו ללא היתר שמתופלים במחלקת פיקוח הבניה. מבחינת הקצאות כרגע העירייה פרסמה הודעה - פרסום ראשון, בהתאם להנחיית יועמ"ש המלווה את ההליך הנושא יעלה לדיון בוועדה אך ורק למבנים שיוצא להם היתר.

להלן העתק של הפרסום בעיתונות:



נוסח פרסום הודעת הקצאה
- פרסום ראשון -

בס"ד

הודעה בדבר הגשת בקשות להקצאת קרקע/מבנה לצרכי ציבור – פרסום ראשון בהתאם לנוהל הקצאות
 עריית לוד מביאה בזאת לידיעת הציבור כי בכוונתה להקצות מקרקעין המיועדים לצרכי ציבור כמפורט להלן לגופים ציבוריים:

פרטי המקרקעין:
 גוש 5413 חלקה 105 מגרש 604.
 רחוב אלישיב שכונת גני איילון, לוד.
 תב"ע החלה על המגרש - לוד/3/8100 מסי 406-0102616

ייעוד - שטח בנייני ציבור

שימושים מאושרים ע"פ הפרוגרמה: צרכי חינוך, דת, תרבות וכל שימוש ציבורי אחר.

מטרת ההקצאה- הפעלת בית כנסת, בית מדרש, כולל מקווה,
תאגיד המבקש להשתמש בחלק מהמקרקעין ימלא את טפסי הבקשה ויגישה לא
אוחר מ-60 ממועד פרסום מודעה זו במחלקת הנכסים קומה ד' בבניין העירייה
שברחוב בר כוכבא 2 לוד

הערה: במקרקעין מצויים מבנים יבילים ומבנים מבניה קלה. מבקש שיהיה מעוניין להשתמש באחד מהם, כחלק מההקצאה, מתבקש לבקש זאת במפורש בבקשת ההקצאה. ככל שהבקשה תאושר, השימוש ייוונה בהשלמת הליכי הוצאת היתר הבניה שנמצאים בעיצומם ובתשלום עבור עלות המבנים, בהתאם לשמאות שתערך ע"י שמאי מטעם העירייה.

עמ"י חוזר מנכ"ל משרד הפנים, הגופים המפורטים בפרסום זה לעיל, מחויבים לשאת בעלות הפרסום. ביצוע התשלום בתוך 30 יום ממועד הפרסום מהווה תנאי לדיון בבקשה בנועת ההקצאות.

הפרסום נעשה בהתאם לנוהל "הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סימלית" שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2001 על תיקוניו. כל גוף המעוניין בקרקע או מתנגד להקצאתו רשאי לפנות בכתב תוך 60 יום מהפרסום למחלקת הנכסים בעיריית לוד, כיכר קומנדו 1 לוד.
 08-9279937

מודגש כי זהו פרסום ראשון בטרם ועדת ההקצאות דנת בבקשת העמותות אין בפרסום הודעה זו משום התחייבות העירייה לקבל בקשה כלשהי או להקצות את המקרקעין.

עיריית לוד
ועדת ההקצאות העירונית



לוחן על
 י"ד הגב'
 08-6797
 ויהיו, לא
 קן באחר
 ולהחזיר
 וחתומים

29/07/21
 ד"ר א31
נ מסמכי
 החצעה
 ובנספח

ק לצרכי
 ה" על פי

התרה	
יצעה	
01/1	
01/6	
המועצה	



1
 ביצוע
 ט של
 שונית
 7, בדף
 : סיום
 ליום
 7.7.21
 יסגרת

הביקורת מבקשת להעיר, שהפרסום הנ"ל איננו מציג את המצב לאשורו, לכאורה מבקשת העירייה לקבל בקשות להקצאת קרקע לצורכי ציבור תוך פרוט העובדה שעל קרקע זו מצויים מבנים יבילים, מגיש הבקשה נדרש לציין אם הוא מעוניין להשתמש במבנים אלו. אולם בפועל:

- חלק מהמבנים המצויים במקרקעין אינם מבנים יבילים, חלק משמעותי מהם הינם מבני אבן ואחדים מהם דו קומתיים.
- המבנים הנ"ל אינם בבעלות העירייה ואין העירייה רשאית לתת למבקש זכות שימוש במבנים.
- נכון למועד סיום הביקורת, טרם הוגשו בקשות לקבלת זכות שימוש בקרקע ולפיכך טרם התקיים דיון בוועדת הקצאות.

התייחסות מהנדסת העירייה מיום 4.7.2022 :

1. ועדת ההקצאות מסתמכת בדרך כלל על חוות דעת תכנונית מטעם מהנדס העיר המתבססת על האופק התכנוני מחד ועל פרוגרמות צרכי הציבור מאידך.
2. בניגוד לדברי מנהל מחלקת נכסים, הנושא אינו מרוכז על ידי מהנדסת העיר. הנושא רוכז על ידי מנהלת אגף פרויקטים. וועדת ההקצאות אינה מנוהלת על ידי מהנדסת העיר.

התייחסות היועץ המשפטי של העירייה מיום 18.8.2022 :

הנחיית היועץ המשפטי לעירייה היתה לקדם את הליכי ההקצאה רק לאחר חתימת העמותות על מסמך התחייבות והפקדת ערבויות לכך שיפסיקו לאלתר את השימוש במבנים.

התייחסות של מנהלת אגף תכנון ופרויקטים מיום 24.10.2022

העירייה פרסמה, (אמנם לאחר מעשה) קול קורא להגשת בקשות.

4.5 הנפקת היתר בניה

הנפקת היתר בניה הוא אחד הרכיבים המשמעותיים ביותר בהליך תכנון ובניה. בשלב זה נדרש בעל זכות השימוש בנכס להגיש תוכניות מפורטות לאגף ההנדסה ולעמוד בכלל החוקים, הנהלים וכללי הרגולציה הרלוונטיים. בקשתו נבדקת, במידה וקיימת עמידה בכל הדרישות, לרבות תשלום אגרות, מופק היתר בניה. רק לאחר קבלת היתר בניה יכול בעל זכות השימוש ל"עלות על הקרקע" ולהתחיל בביצוע הבניה.

בבדיקת הביקורת נמצא שכל המבנים המפורטים החלו בתהליכי בניה ללא היתר ואף מבלי שהגישו בכלל בקשה לקבלת היתר בניה.

בעקבות הערת הביקורת, התקבלה החלטה בהנהלת העירייה, לנפק היתרי בניה בגין המבנים הקיימים באופן שהעירייה תיקח על עצמה את עבודות התכנון ואת עריכת הבקשה ותפיק היתר בניה כאילו שהיא בעלת ההיתר ובעלת הנכס. ראוי להדגיש, הביקורת לא קיבלה תיעוד / פרוטוקול להחלטה זו.

להלן פרוט ההיתרים שהוצאו :

חתימת הועדה המקומית לתכנון ובניה	חתימת ראש העיר	חתימת מהנדסת העיר	מתכנן שלד	עורך הבקשה	בעל הנכס	בעל היתר	תאריך חתימה	מס' במערכת רישוי זמין	היתר בניה מס'	
									לא הופק היתר בניה	מבנה מס' 1
√	√	√				עיריית לוד	11.11.2021	57333	2021091	מבנה מס' 2
√	√	√				עיריית לוד	28.11.2021	56980	2021087	מבנה מס' 3
x	√	√				עיריית לוד	1.12.2021	56827	2021089	מבנה מס' 4
√	√	√				עיריית לוד	11.11.2021	57455	2021088	מבנה מס' 5
									לא הופק היתר בניה	מבנה מס' 6
√	√	√				עיריית לוד	11.11.2021	56803	2021086	מבנה מס' 7
√	√	√				עיריית לוד	11.11.2021	66396	2021113	מבנה מס' 8
√	√	√				עיריית לוד	15.12.202	57343	2021090	מבנה מס' 9

הערות הביקורת :

1. הנפקת היתרי בניה בדיעבד – הביקורת מבקשת להדגיש, את שגם נרשם בהיתרי הבניה, שמדובר בהיתרים שהופקו בדיעבד. כלומר לאחר הבניה הוצא היתר בניה בהתאם למה שנבנה בפועל. פעולה זו יש בה לכאורה כדי הכשרה בדיעבד של עבירת הבניה.
2. תנאים להיתר הבניה – בצירוף להיתרי הבניה הועבר לכל אחת המקהילות מכתב המפרט את הליקויים הקיימים במבנה אותם לכאורה לא ניתן להכשיר, לרוב מטעמי בטיחות. מכתב זה נחתם על ידי סגנית מהנדסת העיר אולם אין תיעוד לכך שראשי הקהילות קיבלו את המכתב ואין התחייבות שהם יעמדו בדרישות שהוצבו.
3. הצגת העירייה כבעלת הנכס – מצד אחד בהיתר הבניה נרשם כאילו העירייה היא בעלי הנכס ואילו מצד שני מופק לעמותות מכתב המפרט איזה ליקויים צריכים לבצע / לתקן במסגרת הבניה שהם בעצמם (ולא העירייה) מבצעים.

התייחסות סגנית מהנדסת העירייה ומנהלת אגף ביצוע מיום 7.9.2022 :

לעניין סעיף מס' 2, העירייה מסרה באופן ידני את היתר הבניה לעמותות השונות בצרוף המכתב המדובר. העמותה לא חתמה על קבלת ההיתר כיוון שההיתר הוא על שם העירייה ולא על שם העמותה. בשיחה שניהלתי עם מנהלת הועדה לתכנון ובניה נמסר לי על ידה כי היא באופן אישי מסרה את ההיתרים בצרוף המכתב.

התייחסות מהנדסת העירייה מיום 3.8.2022 :

1. ניתנה הנחייה מצוות משולב בעירייה ממספר אגפים למקם באתר מבנים יבילים. נעשו עבודות פיתוח ראשוניות ליישור הקרקע כהכנה על ידי קבלנים מטעם העירייה ונערכה עבודת ייעוץ בנושא קיר תומך ותשתיות. על הפרויקט עבד רכז מבנים יבילים מההנדסה. המחשבה המוטעית הייתה שניתן להקים מתחם יבילים זמניים ללא היתר מראש ולהפכם לקבועים בהיתר בהמשך. זו הייתה טעות בהבנת החוק וספק אם גורמי הרישוי בהנדסה היו מעורבים. בפועל, ללא תיאום ואישורים בנו חלק מהקהילות מבנים שאינם יבילים וחרגו מהנחיה בסיסית זו וגם אלו שהביאו יבילים, הביאו מבנים משומשים או כאלה שלא נועדו לשימושי ציבור. מנהלת מחלקת הפיקוח בקשה לאכוף את האתר אולם קבלה סירוב מאת מהנדס העיר הקודם לאכוף בפועל.

למרות ההנחיה שלא לאכוף, יצאו המפקחים לאתר לאסוף עדויות, כאמור עד להפנייתן למ"מ מהנדסת העיר בהזדמנות הראשונה. כאשר מ"מ מהנדסת העיר קראה סיכום פגישה שכותבה אליו שאלה על הפרויקט וכך החל הליך התיקון.

2. ההחלטה למתן היתרי בניה התקבלה בפגישת עבודה משותפת בה היו: ראש העיר, מנכ"ל העירייה, מהנדסת העיר, מנהלת אגף פרויקטים, גזבר ויועמ"ש. צווי איסור השימוש והפסקת העבודה הופרו לאורך התקופה אולם האופק האסדרתי היה. לכן נמשכו מחד פעולות התייעוד והאכיפה והכנת תיקי אכיפה ומאידך היה רצון שלם להסדיר את המתחם. ההנחיות לתיקוני המבנה נמסרו במעמד מסירת ההיתר. המסמך גם מתויק במערכת כצמוד להיתרים וזמין באופן פומבי באתר הוועדה. חלק מן הקהילות חתמו על ההיתר והחתימה מצויה גם היא באתר הוועדה. כמו כן קיים תיעוד של סיכומי פגישות במסגרתן הוצגו ליקויים והבקשה לתיקונם.

3. יש לתאר את האירועים מאז כתיבת הדו"ח. בפגישות עבודה שהתקיימו בנוכחות כלל הגורמים העירוניים הוחלט להמשיך להכשיר את שטח הפיתוח של המתחם, לתכנן ולבצע את תשתית החשמל. אגף ההנדסה התריע מספר רב של פעמים שללא מנהל פרויקט מקצועי וללא תקציב מלא שנאמד ב כ 1.5 מיליון ש"ח לא ניתן יהיה לסיים את עבודות הפיתוח והחשמל. מנהלת אגף פרויקטים תאמה רכישת ממ"דים ומבני שירותים על ידי הקהילות. אגף ההנדסה לא קיבל מנהל פרויקט כמבוקש, וקיבל תקציב חלקי מאד של כ 350,000 ש"ח בלבד להשלמת עבודות הפיתוח והחשמל. בחודש יוני התריעה מהנדסת העיר כי הפרויקט אינו יכול להתקדם ללא אישורי תקציב וללא התערבות מסיבית

של העירייה בסיום המבנים והכשרתם על פי תקני הבטיחות והוראות ההיתר. כתוצאה מכך החליט ראש העיר להטיל את המשימה על החכ"ל לבצע מתקציב החכ"ל היות שלעירייה לא היה את התקציב הנדרש וקצב העבודה ואישור הזמנות העבודה הופר.

4. העבודה אכן הועברה לחברה הכלכלית אשר יש ביכולתה להתגבר על הקושי התקציבי וביחד עם מינהל ההנדסה והנהלת העיר נערכת עבודת תיקון הכוללת טפול במבנים שניתן לתקן והחלפת המבנים שלא ניתן לתקן במבנים חדשים והכל על פי היתר שמוכן מראש. כמו כן מקודמת עבודת החיבור החוקי לתשתיות הציבוריות. יצאה הנחיה גם לגדר את המתחם ובפרט את הגישה לגבעת העפר עליה מטפסים ילדים. במקביל יצאו דוחות ליקויים חמורים במבנים, ומהנדסת העיר ביחד עם היועץ המשפטי החליטו לבקש מבית המשפט להוציא דוחות שיפוטיים לאיסור השימוש משום שהדוחות המינהליים פגו תוקף. בשלב זה המטרה העיקרית היתה להבטיח את שלום הציבור ולוודא כי הציבור אינו נמצא במבנים והעירייה והחכ"ל יוכלו לבצע את הבנייה המחודשת והתקינה של המתחם. כאמור תיקון הליקויים במבנים או החלפת מבנים שלא ניתן לקן במבנים חדשים.

התייחסות היועץ המשפטי של העירייה מיום 18.8.2022 :

1. חוות הדעת המשפטית שהונחה בפני מהנדסת העיר היתה להוציא צווי הריסה מנהליים לכל תשעת המבנים, כשעוד ניתן היה לעשות זאת. בניגוד לאמור בפסקה 1, מנהל ההנדסה בחר שלא להוציא צווי הריסה מנהליים.
2. בהתייחס לדברי המהנדסת סעיף 2 – ההחלטה למתן היתרי בניה התקבלה בניגוד לדעתו של היועץ המשפטי, אשר התנה כל המשך טיפול בנושא, בחתימת העמותות על מסמך התחייבות והפקדת ערבויות לכך שלא יעשו שימוש במבנים, עד להשלמת הליכי היתרי הבניה והליכי ההקצאה.
3. בהתייחס לדברי המהנדסת סעיף 3 – ההחלטה להמשיך ולהכשיר את שטח הפיתוח של המתחם, נעשה בניגוד לחוות הדעת של היועץ המשפטי אשר כאמור, התנה כל המשך הטיפול בהכשרת המבנים, בהתחייבות העמותות לחתום על המסמך ולהפקיד ערבויות לפינוי המבנים.

התייחסות נוספת של מהנדסת העירייה (לדברי היועץ המשפטי) מיום 30.8.2022 :

- (1) כאשר קיימת התכנות להסדרה אין אנו מוציאים צווי הריסה. על כן שקלנו והגענו להחלטה על איסור שימוש והפסקת העבודות.
- (2) בפועל היועצת המשפטית של הוועדה לא התנגדה לאישור הבקשות.
- (3) התקבלה החלטה להעביר הטיפול באכיפה בפועל לפי צווי איסור השימוש ליחידה הארצית לאכיפה שפעלה בעיר בתקופה זו בליווי המשטרה. אך גם היחידה הארצית השיבה שאין בפועל ביכולתה לאכוף מבני דת בסיוע משטרה.

התייחסות מנכ"ל החברה הכלכלית מיום 21.8.2022 :

- בתחילת אוגוסט נתבקשה החברה הכלכלית לסייע בהסדרת מתחם בתי הכנסת בגני איילון (מגרש 604)
- מייד עם קבלת הבקשה, מינתה החכ"ל מנהל פרויקט לתפקיד.
- הועסק יועץ בטיחות לטובת בחינת המצב הקיים.
- לאור ממצאי היועץ וחוסר יכולת להשיג אישורים מן העמותות הוחלט כי הפתרון יהיה החלפת חלק המבנים שלא ניתן להשמיש (6 מבנים מתוך 9 בסה"כ) במבנים חדשים ע"ח החכ"ל.
- מבנים אלו יוזמנו ממפעל מאושר, עם מלא המסמכים ההנדסיים הנדרשים ואישור חומרים.
- כמובן שמבנים חדשים אלו יוצבו בתהליך רישוי מאושר.
- בנוסף יוסדר נושא המרחבים המוגנים ותשתיות החשמל, הביוב, המים והפיתוח.
- כמו כן סוכם כי בשלב ביניים יוצבו אוהלים שכורים וממוזגים במקום לתת מענה לעמותות בזמן העבודה על המבנים.
- יצוין כי אנו פועלים בשיתוף פעולה יחד עם אגף ההנדסה ומהנדסת העיר על מנת להשלים את הפרויקט מהר ככל הניתן.

התייחסות היועץ המשפטי של העירייה מיום 22.8.2022 :

בהתייחס לסיכום שפירט מנכ"ל החברה הכלכלית נאמר שאיננו מכירים את הסיכום ולא שותפנו כלל בפתרונות אותם הוא מנה, אולם ראוי להדגיש שני דברים:

- גם הצבת אוהלים לצורכי תפילה טעונה היתר בניה.
- מימון העירייה את בניית המבנים החדשים או תיקון הקיימים יחייב הליך הקצאה מסודר אשר יחייב את הזוכים בהקצאה לשפות את העירייה על הוצאותיה.

התייחסות של מנהלת אגף תכנון ופרויקטים מיום 24.10.2022:

קיים היתר להצבת לאוהלים אין מימון עירייה לאוהלים.

4.6 הנפקת היתר אכלוס – טופס 4

היתר אכלוס מונפק על ידי מחלקת הנדסה של העירייה בסיום הליך הבנייה ולאחר בדיקה מדוקדקת של גורמים המקצוע (מהנדסים, מודדים, וכו') ואישורם כי המבנה נבנה בהתאם לתוכניות הבניה שהוגשו ולהיתר בניה שהונפק. בכל מקרה של חריגות מהיתר הבניה, מופק דוח לליקויים אשר דורש הסרה של ה"חריגות" שבוצעו בפועל אל מול ההיתר שהונפק.

בבדיקת הביקורת נמצא שמרבית הקהילות אכלסו את המבנים שבמתחם ועושות שימוש יום יומי במבנים שנבנו, חלקם תוך כדי הליך בניה, ללא קבלת טופס 4. מדובר בהפרה גסה של הוראות תכנון ובניה. וחשיפה של התושבים למפגעי בטיחות / מפגעי בניה.

התייחסות מהנדסת העירייה מיום 3.8.2022 :

בשלב זה בקשה מהנדסת העיר לסגור את המתחם. זאת על מנת להתמקד בפעילות הבניה הנדרשת ולסיים את הפרויקט. הערכת מינהל ההנדסה היא כי נדרשים כשלושה חודשים לעבודות פיתוח חשמל וסיום המבנים. הגורם המעכב העיקרי הינו לוחות הזמנים של חברת החשמל. הצווים הארעיים שהוציא בית המשפט לאיסור השימוש יוכרעו על ידי השופטת בימים הבאים. הצווים מופרים על ידי הציבור.

התייחסות היועץ המשפטי של העירייה מיום 18.8.2022 :

אכן ניתנו צווי איסור שימוש ארעיים, אשר בינתיים לא נאכפים, בהתאם לסמכות מהנדסת העיר הקבועה בסעיף 237 לחוק התו"ב.

התייחסות של מנהלת אגף תכנון ופרויקטים מיום 24.10.2022:

הצווים נאכפו וביה"מש נתן אורכה.

4.7 פיקוח ואכיפה

בשיחה שקיימה הביקורת עם מנהלת מחלקת הפיקוח על הבניה באגף הנדסה הוסבר שבחודש דצמבר 2020 במהלך עבודת פיקוח שגרתית, נתגלה למחלקת הפיקוח על הבניה, שמתבצעות עבודת בניה בהיקף נרחב ללא היתרים ותוך הפרת חוקי התכנון והבניה באופן גלוי, כדלהלן:
ברוחב הרב אלישיב מס' 5, בגוש 5413 חלקה מס' 105, הולכם ונבנים ללא היתר בניה כ- 10 מבני ציבור המיועדים לכאורה למוסדות דת (בתי כנסת ובתי מדרש) . בעקבות זאת החל מחלקת פיקוח על בניה בפעילות לתיעוד המצב במתחם.

בבדיקת הביקורת נמצא שפקחי מחלקת פיקוח על הבניה, הגיעו למתחם בתי הכנסת שברחוב אלישיב עשרות פעמים במהלך החודשים אפריל – יולי 2021 במסגרת זו תיעודו את פעילות הבניה המתחם, את הפרות הצווים להפסקת הבניה ואת השימוש שנעשה בפועל במתחם .

דוגמא לטיפול בבניה לא חוקית של מבנה מס' 1 (סדרא רבה)

- בתאריך 12.4.2021 ביצע מפקח בניה של הועדה המקומית לתכנון ובניה ביקור בנכס . במועד זה הופק מכתב התראה לפני נקיטת הליכים שדורש הסרה מיידית של כל הבניה ללא היתר.
- בתאריך 12.4.2021, התובעת העירונית וחתמה על חוות דעת המאשרת הוצאת צו להפסקת שימוש בנכס.
- בתאריך 13.4.2021 ניתן צו מנהלי להפסקת שימוש במבנה שנבנה ללא היתר בניה. צו זה נחתם על ידי מהנדסת העיר ונמסר ידנית למחזיק בנכס.
- ממועד הוצאת צו ההפסקה המנהלי הוצא מספר רב של דוחות פיקוח. לרבות בתאריכים 18.4.2021, 3.5.2021, 10.5.2021, 11.5.2021, 20.5.2021, 23.5.2021, 24.5.2021, 30.5.2021, 1.6.2021, 13.6.2021. (10 דוחות במהלך כחודשיים).

בפועל, עבודות הבניה ממשיכות ובנכס נעשה שימוש על אף קיומו של הצו המנהלי להפסקת שימוש בנכס. בבדיקת הביקורת לא נמצא תיעוד לחקירה שבוצעה (במידה ובוצעה) לבעל הנכס בגין הפרת צו הפסקת שימוש כמו כן לא נמצא תיעוד לצו מנהלי חתום לסגירת המקום.

דוגמא לטיפול בבניה לא חוקית מבנה מס' 2

- בתאריך 12.4.2021 ביצע מפקח בניה של הועדה המקומית לתכנון ובניה ביקור בנכס . במועד זה הופק מכתב התראה לפני נקיטת הליכים שדורש הסרה מיידית של כל הבניה ללא היתר.
 - בתאריך 12.4.2021 נחתם תצהיר מפקח בניה לצורך הוצאת צו הספקת שימוש בנכס שמבנה ללא היתר
 - בתאריך 12.4.2021, נחתם צו מנהלי להפסקת עבודה על ידי מהנדסת העיר.
 - בתאריך 12.4.2021, התובעת העירונית וחתמה על חוות דעת המאשרת הוצאת צו להפסקת שימוש בנכס.
 - בתאריך 13.4.2021 נמסר צו מנהלי להפסקת שימוש במבנה שנבנה ללא היתר בניה. צו זה נחתם על ידי מהנדסת העיר ונמסר ידנית למחזיק בנכס.
- ממועד הוצאת צו ההפסקה המנהלי הוצא מספר רב של דוחות פיקוח. לרבות בתאריכים 18.4.2021, 3.5.2021, 11.5.2021, 23.5.2021, 24.5.2021, 1.6.2021, 7.6.2021, 13.6.2021, 30.6.2021 (9 דוחות במהלך כחודשיים וחצי)

בפועל, עבודות הבניה ממשיכות, ובנכס נעשה שימוש על אף קיומו של צו המנהלי להפסקת שימוש בנכס. בבדיקת הביקורת לא נמצא תיעוד לחקירה שבוצעה (במידה ובוצעה) לבעל הנכס בגין הפרת צו הפסקת שימוש כמו כן לא נמצא תיעוד לצו מנהלי חתום לסגירת המקום.

התייחסות מנהלת מחלקת הפיקוח על הבניה מיום 16.6.2022 :

1. יחידת הפיקוח היא זו שיזמה את פעולות האכיפה במתחם .
2. נפתחו תיקי חקירה מסודרים לכל אחד מהמבנים
3. ממתנים לצווי סגירה שלא מוכנים לחתום
4. התקיימו התייעצויות רבות עם המחלקה המשפטית אודות צווי הריסה

התייחסות היועץ המשפטי של העירייה מיום 18.8.2022 :

בהתייחס לדברי מנהלת מחלקת הפיקוח על הבניה סעיף 4 – אכן התקיימו התייעצויות רבות עם הלשכה המשפטית אולם מינהל ההנדסה לא פעל בהתאם לחוות דעת המשפטית שניתנה לו, דהיינו – הוצאת צווי הריסה מנהליים, הכנת תיקי חקירה מהירים לצורך הגשת כתבי אישום והפסקת הטיפול בהכשרת המבנים עד לחתימת העמותות על מסמך התחייבות ופינוי המבנים.

התייחסות נוספת של מהנדסת העירייה (לדברי היועץ המשפטי) מיום 30.8.2022 :

- לגבי ההיתרים הוחלט שהעירייה תקדם את הבקשה ותאפשר שימוש ציבורי מלא במבנים לאחר אכלוסם כדין.
- תיקי חקירה לכתבי אישום היו כבר בהכנה
- בהתייחס לכך גם טענה מהנדסת העיר בחודש יוני 2022 שהעירייה יכולה וצריכה לממש את אחריותה להמשיך את בניית המבנים וביצוע התיקונים הנדרשים בהם לצורך התאמתם להיתרים וקבלת כל האישורים הנדרשים לצורך אכלוס. ובהתאמה לממש את איסור השימוש עד מתן אישורי אכלוס באמצעות הצווים המשפטיים כפי שהציע היועמ"ש

4.8 טיפול בהפרת צווים מנהליים

הוראות החוק מאפשרות הגשת כתבי אישום במקרים בהם מופר צו מנהלי, כמו כן בסמכות העירייה להורות על סגירת מתחם שהופעל בניגוד לצו הפסקת שימוש.

בבדיקת הביקורת נמצא שצווים להפסקת שימוש בנכסים הוצאו לכל המבנים עוד בחודש אפריל 2021 (לפני כחצי שנה) אולם על אף הצווים הנ"ל עבודות הבניה נמשכות וכן שימוש יומי בנכסים. כמו כן, לא נמצא תיעוד לזימונים לחקירות של מנהלי הגופים המפרים את הצווים המנהליים שהוצאו ולא נמצא תיעוד להוצאת צווים לסגירת המתחם שמשמעותם היא העדר אכיפה יעילה של צווי הפסקת עבודה וצווי הפסקת שימוש בנכסים.

4.9 שמירה על בטחון הציבור

בשנה האחרונה אירעו שני מקרים בהם בניה של מבני ציבור, שימשו לצורכי דת, נבנו שלא בהתאם לחוקי תכנון ובניה וגרמו לפגיעה בחיי אדם.

- במקרה הראשון התרחש בחודש אפריל 2021, בליל ל"ג בעומר, בציונו של רבי שמעון במתחם במירון. במקרה זה מצאו את מותם 45 בני אדם (חלקם ילדים) וכ- 100 אנשים נפצעו. ועדת חקירה שהוקמה לצורך חקירת "האסון האזרחי הגדול ביותר בתולדות המדינה". נכון למועד סיום הביקורת, עבודת ועדת החקירה טרם הסתיימה, אולם אין ספק להמצאות עשרות מבנים בלתי חוקיים, ללא היתר בניה וללא עמידה בדרישות בטיחות הייתה תרומה רבה להתרחשות האירוע, במסגרתו נמצאו למוות מתפללים באחת מנתיבי היציאה ממתחם הציון.

▪ מקרה שני ארע בחודש מאי 2021, בליל שבועות, בבית הכנסת של חסידות קרליין בישוב גבעת זאב שמצפון לירושלים. במקרה זה מצאו את מותם 3 בני אדם וכ- 200 נפצעו. במהלך תחקיר האירוע נמצא שבית הכנסת אויש טרם שהושלמו עבודות הבניה, ללא היתר אכלוס (טופס 4) ותוך בנייה של טריבונות זמניות אשר לא עמדו בדרישות הבטיחות.

אירועים אלו צריכים להדליק נורת אזהרה בפני הנהלת העיר וגורמי האכיפה והפיקוח. הקפדה על הליכי תכנון ובניה ופעילות אכיפה אפקטיבית כנגד מפרי חוק הינם מרכיבים חשובים בשמירה על שלום הציבור ובטחונו.

הביקורת מבקשת להתריע, באופן חד וברור, שהמשך שימוש במבנים שנמצאים באמצע תהליך הבניה, ללא היתרי בניה וללא היתר אכלוס, מהווה סכנה ברורה ומיידית לשלום הציבור. במהלך עבודת הביקורת, התקיימו מספר סיורים בשטח שבמסגרתם נצפו מתפללים רבים בתוך אתר בניה, ילדים משחקים ברחבה בתוך שטח העבודות ובאופן שעלול להביא לפגיעה בחיי אדם. מדובר באתר בניה פעיל שאינו מגודר כראוי, הכניסות למבני התפילה אינן מוסדרות, כבלי חשמל פירטים מחוברים למבנים, גנרטורים לא מוגנים, חומרי בניה פזורים, בורות פתוחים ועוד.

הביקורת ממליצה לפעול לאלתר לסגירה מיידית של אתר הבניה לכניסת גורמים שאינם מורשים עד לקבלת טופס 4.

משיחה שערכה הביקורת עם גורמים רלוונטים לאחר הפצת טיוטת הדוח, הוסבר שהעירייה פועלת על מנת לנסות ולהסדיר את מעמדם של המבנים לרבות הליכי הקצאה, הנפקת היתרי בניה ועבודות פיתוח.

הביקורת מברכת על ההתגייסות העירונית, אך יחד עם זאת ממליצה לגדר את האתר באופן שימנע כניסה של תושבים / מתפללים / משתמשים עד לסיום הליכי התכנון והבניה וקבלת טופס

4. שמירה על ביטחון התושבים היא ערך עליון.

ראוי להדגיש, במידה וחלילה תתרחש תאונה ו/או פגיעה בחיי אדם, עלולה להיווצר חשיפה לעירייה ו/או לגורמי המקצוע.

מצ"ב תמונות שצולמו במהלך ביקורים אלו :

(תמונות של תושבים ו/או ילדים צונזרו לשם שמירה על צנעת הפרט).

בורות פתוחים ומפגעי בניה :



גנרטור חשופ :



מיכל סולר חשופ:



מוטות ברזל חשופים ומסוכנים



חומרי בניה :



מתחם פרוץ ואינו מגודר :



פסולת אשפה ופסולת בניה :



חיבורי חשמל לא תקינים :



אירועים לאחר תאריך סיום הביקורת

הטיפול במבני בתי הכנסת בשכונת גני איילון, ממשיך להעסיק את הנהלת העיר והגורמים המקצועיים. לאחרונה בוצעה פניה לבית המשפט השלום ברמלה לצורך הוצאת צווי סגירה למבנים הקיימים.

5. תכנון ובניה של מקווה שכונתי

אין ספק שמקווה עירונית (לנשים) מהווה את אחד ממבני הציבור שיש לבנות בכול שכונה שבה מרכיב האוכלוסייה העיקרי דתי-חרדי. ברחבי העיר לוד פועלים מספר מקוואות עירוניים, כולם מופעלים ומנוהלים באמצעות המועצה הדתית.

בבדיקת הביקורת נמצא שעל פי תכנון הבניה בעיר, סומנו 3 מתחמים / שטחים המיועדים לבניית מקוואות. מתחם M-1, M-2, ו-M-3. אולם, מבנים אלה טרם נבנו ועל פי נתוני מחלקת

הנדסה אין תאריך יעד לתחילת עבודות הבניה.

ראוי לציין שבדרך כלל תקצוב של מקוואות מגיע בחלקו ממשד הדתות לרוב באמצעות קולות קוראים. נכון למועד הבדיקה, ואף שהעריה הקצתה כ- 586 אלף ש"ח מתקציבה (תב"ר 3446) לצורך בניית מקווה, אין אישור תקציבי ממשד לשרותי דת ו/או מגורם ממשלתי אחר לצורך כך.

6. תכנון ובנייה של מתנ"ס – מרכז קהילתי

על פי מפת התכנון ובניה, הוגדר שטח המסומן במפה באות F כשטח המיועד לבניית מתנ"ס שכונתית. בבדיקת הביקורת, וכפי שעלה מגורמי המקצוע באגף הנדסה, שטח זה נמצא כיום במחלוקת מול מושב אחיסמך ולא ידוע האם ניתן יהיה לממש את תוכניות הבניה במתחם זה.

בפועל, הוגדר מתנ"ס ספיר שמתנ"ס המספק שרותים לרווחת התושבים על אף שהוא אינו נמצא בקרה גאוגרפית לשכונה.

נספח ב' – "הסכם הסדרה"

לכבוד : עיריית לוד

לאור השקעת העירייה בהקשר שטחים להנחת מבנים עבור בתי הכנסת, העמותה מתחייבת לנושאים הבאים :

הפיכת המעונות
גני אילון, לוד (ע)
580684132

אנו חברי העמותה : הסדרת חז"נים בני אילון תש"פ

שם ומשפחה	ת.ז.	כתובת
1. גרית אלי ארצי	805000000	רח' מנחם פריד 31, לוד
2. יעל רגא קרית		
3.		
4.		

1. הובהר לנו כי עיריית לוד לקחה על עצמה את עלויות הפיתוח והתשתיות (מים וביוב) ואת היתרי הבניה.
עוד הובהר לנו שהעירייה תאפשר להניח את המבנה היביל רק לאחר חתימה על הסכם זה.
2. יצוין שמרגע החתימה על הסכם זה, העמותה תניח את המבנה היביל בשטח ובמיקום שהעירייה תנקוב בלבד.
עוד יצוין שמרגע החתימה על הסכם זה, נניח את המבנה לא יאוחר מארבעים יום.
3. המבנה עצמו יהיה חייב להיות בעל חזות תקינה וראויה, והעמותה תראה את החיפוי לאישור ההנדסה. (צבע אחיד לפולם)
4. למען הסדר ספק, המבנה יעמד בתיקני הבטיחות בכדי שיוכל להיות שמיש לאחר הנחתו.
אם וכאשר המבנה ימצא שלא תקין לא יונפק טופס 4.
5. נוסמך זה מחייב את החתום מטה בעלויות היחסיות של המבנה היביל שלו. כל זאת באם נסיבותיו האישיות יבטל את ההסכם ולא יניח את המבנה היביל.
6. הוסכם שהעירייה תיקח על עצמה את עבודות הפיתוח של הכנת מים וביוב. על מבקש המבנה החתום מטה לדאוג לחיבור לשוחות האלו, בנוסף ההתקשרות מול חברת חשמל באחריות בעל המבנה.
7. אחרי הנחת המבנה היביל על החתום מטה לעבור תהליך הקצאה ע"פ הנהלים שהעירייה תקבע. במידה והחתום מטה לא יעבור את התהליך ההקצאה תבוטל. ההקצאה הינה לחמש שנים.
8. ידוע לנו שלאחר סיום השימוש במבנה בתום תקופת החמש שנים מרגע הנחתו, המבנה יפונה ע"י החתום מטה, במידה ולא ימוגה בפרק זמן של שבוע, העירייה תכנה את המבנה ובאופן מידתי המבנה יעבור לבעלות העירייה.
9. אנו העמותה לוקחים על עצמנו את כל תשלומי המים והחשמל שנצרך ע"פ החלוקה שתוצג בהמשך ע"י מנהל מחלקת הנכסים.
10. העמותה מתחייבת להביא וועד חשמל מוסמך שיאושר ע"י ההנדסה ולהציג תוכנית חיבור חשמל לכל המבנים יחד.

חתימת בא כוחה של העמותה

 הפיכת המעונות
 גני אילון, לוד (ע)
 580684132

נספח ג' – דוגמא לכתב התחייבות

כתב התחייבות

אנו הח"מ, מר....., תעודת זהות מספר..... ומר....., תעודת זהות מספר..... מצהירים ומתחייבים בזאת כלפי עיריית לוד כדלקמן:

הננו משמשים כמנהלים בעמותת..... עמותה רשומה מספר..... שמענה הינו..... ומוסמכים להצהיר ולהתחייב בשמה על כתב התחייבות זה.

תאריך:

שם העמותה:

מספר עמותה:

כתובת העמותה:

מנהלי העמותה:

מס' טלפון:

הואיל והעמותה נקטה בהליכי בניה ובנתה/הציבה מבנה יביל/מבנה מבניה קלה, במגרש הנמצא ברחוב..... בלוד וידוע כחלקה.... בגוש....וזאת, מבלי שהושלמו הליכי התכנון ומבלי שהתקבל היתר בניה כדין ומבלי שבוצע הליך הקצאת מקרקעין בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים,

והואיל וידוע לנו שהצבת המבנה היביל טעונה קבלת היתר בניה והשימוש בקרקע מחייב הליך הקצאת מקרקעין, בהתאם לנוהל הקצאת קרקעות ומבנים של משרד הפנים ושלא ניתן להשתמש במבנה ובקרקע ללא היתר בנייה וחזרה הקצאה שאושר על ידי מועצת העירייה ומשרד הפנים, אנו מתחייבים, ללא כל תנאי והסתייגות, לפעול כדלקמן:

1. לפנות את המבנה מכל אדם וחפץ לאלתר.
2. להימנע מאכלוס המבנה ומכל שימוש בו ובקרקע ללא היתר בנייה וחזרה הקצאה.
3. לנתק כל חיבור לכל תשתית, חשמל, מים וכדומה, אשר נעשתה במקום ולא לעשות כל שימוש בתשתיות, מבלי שניתן היתר בניה והוסדר הליך הקצאה כדין.
4. להגיש בקשה להקצאת המקרקעין בהתאם לנוהל הקצאת קרקעות ומבנים של משרד הפנים.

5. אנו מודעים לכך כי יתכן שבסופו של הליך ההקצאה, הקרקע לא תוקצה דווקא לעמותה ויתכן שתוקצה לגוף אחר או שלא תוקצה כלל.
6. אנו מצהירים שככל והמקרקעין לא יוקצו לעמותה, אין ולא תהיה לנו כל טענה, דרישה, תביעה וכיוצ"ב כנגד העירייה ובמקרה כזה אנו מתחייבים לפנות את המבנים ו/או להרוס אותם ולפנות את ההריסות בתוך 10 ימים ממועד קבלת ההודעה מהעירייה על כך שלא זכינו בהקצאה.
7. ידוע לנו ואנו מסכימים לכך שככל שלא נפנה או נהרוס את המבנה כאמור, הרי שהעירייה ו/או הוועדה המקומית לתכנון ובניה לוד תהיינה רשאיות לפנות או להרוס ואנו מצהירים שאין לנו ולא תהיה לנו כל טענה ו/או דרישה ו/או תביעה בקשר לכך.
8. להבטחת התחייבויותינו אנו מצרפים לכתב התחייבות זו ערבות בנקאית אוטונומית בסך של.....ש"ח.
9. ידוע לנו כי ככל שלא נקיים את אחת מההתחייבויות המפורטות במסמך ו/או את כולן, העירייה תהיה רשאית לחלט את הערבות ולהרוס את המבנה ולא תהיה לנו כל טענה ו/או דרישה ו/או תביעה בקשר לכך.
10. הנני מצהיר כי זהו שמי, זו חתימתי ותוכן הדברים אמת.

אישור

אני הח"מ _____ עו"ד, מאשר/ת כי ביום הופיעו בפני מר ת.ז. , ומרת.ז. שניהם מנהלים בעמותת _____ ומוסמכים לחתום בשמה ולחייבה בהתחייבות זו ולאחר שהסברתי להם את המשמעות של כתב התחייבות זה והזהרתי אותם כי עליהם להצהיר את האמת וכי יהיו צפויים לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשו כן, אישרו בפני את תוכן התחייבותם לעיל וחתמו עליה בפני.

חתימת עוה"ד

פרויקטים ברווחה

תוכן עניינים

213	פרק א' – מבוא
216	פרק ב' – תמצית הממצאים
223	פרק ג' – פירוט הממצאים וההמלצות
223	1. מפעל עבודה שיקומי (מע"ש)
223	1.1. רקע
223	1.2. השמות וועדות קבלה
226	1.3. תקני כוח אדם
227	1.4. שירותים
230	2. בית חם לנערות
230	2.1. רקע
231	2.2. מבנה ארגוני
234	2.3. מבנה הפעילות
242	2.4. השמות
244	2.5. ועדת היגוי
245	3. מרכז הקשר הורים-ילדים
245	3.1. רקע
246	3.2. מבנה פעילות
251	3.3. ציוד
252	3.4. מבנה ארגוני ותקינת כ"א
253	3.5. שעות פעילות המרכז
253	3.6. השמות וטיפול
256	3.7. ועדת היגוי
256	4. מרכז יום לקשיש
256	4.1. רקע
257	4.2. התקשרות עם גורם מפעיל
259	4.3. מבנה הפעילות
265	4.4. ועדת קבלה
266	4.5. השמות
268	4.6. תקני כוח אדם
273	4.7. השירותים הניתנים במרכז היום
281	4.8. ועדת היגוי
282	5. נספחים

פרק א' – מבוא

א. כללי

חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958 (להלן: "חוק הסעד") מחייב את הרשות המקומית להעניק שירותי סעד לתושביה הנזקקים בהתאם למבחנים הקבועים בתקנות. לפי חוק הסעד "נזקק" הוא "אדם הזקוק לסעד מחמת גילו, מצב בריאותו, ליקויו הרוחני או הגופני, או מסיבות אחרות". בין האוכלוסיות המקבלות את השירות נמנים ילדים ונוער במצוקה, בעלי צרכים מיוחדים ובני משפחותיהם, בעלי מוגבלויות ובני משפחותיהם, קשישים, עולים חדשים ועוד. הפעילות בתחום השירותים החברתיים מוסדרת באמצעות חוקים שונים העוסקים בטיפול ובהגנה על משפחות, יחידים, ילדים, זקנים ונשים הנזקקים לסיוע ולתמיכה, ותקנות כגון תקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים), התשמ"ו - 1986 (להלן: "תקנות טיפול בנזקקים"), תקנות שירותי הסעד (הסכם להחזקת נזקק-מפגר במעון) תשס"א - 2001 ותקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), תש"ל-1970. כמו כן, מוסדרת פעילות זו באמצעות תקנון עבודה סוציאלית (להלן: "תע"ס") המשמש כהנחיות לרשויות מקומיות ולמוסדות המעניקים שירותים למטופלים בתחום הרווחה. התע"ס מתייחס לכלל נושאי הרווחה וכולל בין היתר את התחומים הבאים:

- טיפול באזרחים ותיקים;
- טיפול בילדים ובבני נוער;
- טיפול בבעלי מוגבלות שכלית התפתחותית;
- טיפול בנערות במצוקה;
- טיפול באוטיסטים ועוד.

התע"ס שואב את תוקפו החוקי מסעיף 4(א)(1) לתקנות שירותי הסעד (תפקיד המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד-1963 הקובע כי "מתן טיפול סוציאלי לנזקקים יהיה בהתאם להוראות נוהל והנחיות המנהל הכללי של משרד הסעד".

שירותי הרווחה ניתנים על ידי עובדים סוציאליים ברשות המקומית (בסיוע של עובדי מינהל ומזכירות), וכן באמצעות עמותות ציבוריות וארגונים פרטיים עימם מתקשר המינהל, לצורך אספקת שירותים חברתיים. הרשות המקומית אחראית לבקרה ולפיקוח על השירותים החברתיים אותם היא מספקת באמצעות העמותות והארגונים הללו.

לרשויות המקומיות מועבר תקציב ממשרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן: "המשרד") המיועד למימון שירותי הרווחה לתושביהן, ובלבד שמשרד הרווחה אישרם.

על פי מדריך שהכין המשרד בנושא "תקצוב בשירותי רווחה", "בהיות נושא הרווחה נגזר ממדיניות לאומית בתחום, ממומנות הפעולות השוטפות בכ- 75% על ידי משרד הרווחה". היתרה ממומנת בדרך כלל מכספי הרשויות המקומיות. המשרד יכול להעביר לעירייה את התשלומים לכיסוי הוצאות פעילות רווחה באחת משתי דרכים:

1. הפעלת השירותים באופן עצמאי על ידי הרשות המקומית:

- תשלום שכר לכה אדם - באמצעות מערכת תשלומי כח אדם המכסה, למשל, את ההוצאות למשכורות עובדי מע"ש, בסעיף כ"א ברשויות המקומיות.
- מימון הוצאות - במסגרת מערכת ההתחשבנות של דוח תקצוב והתחשבנות, תשלומים אלה באים לכסות כל הוצאה (למעט משכורות) לגבי חניכים מאותה רשות מקומית.

2. הפעלה באמצעות גורם חיצוני:

בהתאם לחוזר מנכ"ל מיוחד מס' 60 מיום ה- 7 באפריל 2014, התמורה עבור השירותים תועבר במלואה במישרין לגורם המפעיל באמצעות משרד הרווחה והביטחון החברתי. על יישומו של חוק הסעד אחראית לשכת הסעד ברשות המקומית. בעיריית לוד אחראי לכך אגף רווחה ושילוב חברתי (להלן: "האגף").

האגף מפעיל שורת פרויקטים שמטרתם לסייע לגורמים השונים הזכאים לתמיכה ממחלקות הרווחה, חלק מהפרויקטים מופעלים במישרין על ידי המחלקה וחלקם מופעלים כאמור, באמצעות עמותות המספקות שירותים חברתיים לעירייה.

ב. מטרת והיקף הביקורת

מטרת הביקורת הינה לבחון את נאותות פעילות אגף רווחה ושילוב חברתי באמצעות בדיקת עומק של ארבעה פרויקטים המופעלים על ידו.

הביקורת בדקה את פרויקטי הרווחה הבאים:

מס"ד	הגורם המפעיל	פרוייקט	מהות הפעילות	כתובת בלוד
1	עיריית לוד	מרכז קשר הורים-ילדים	מסגרת מוגנת, תומכת ומקצועית לקיום מפגשים בין הורים לילדיהם במצבים של קונפליקטים במשפחה על רקע של פירוד וגירושין או במצבים של אלימות וסיכון.	יוברט המפרי 4
2	האגודה למען הקשיש בלוד	מרכז יום לקשיש	מסגרת יומית המספקת לקשישים שירותים ופעילויות חברתיות ותרבותיות, לצד טיפולים מקצועיים, וכן תומכת במשפחתם.	עשרת הרוגי מלכות
3	עיריית לוד	מפעל עבודה שיקומי	מסגרת לאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית ברמה קלה או בינונית, במטרה להכשיר אותם לחיי העבודה.	הצנחנים 2
4	עמותת תפנית בחינוך	בית חם לנערות ורד	מסגרת טיפולית לנערות בסיכון ובמצוקה, שמטרתה להגן, לחזק ולפתח את ההזדמנויות לצמיחה ולהתפתחות תקינה של הנערות העונות לאוכלוסיית היעד.	אהרון לובלין (תיכון דרכא)
	עמותת תפנית בחינוך	בית חן לנערות יסמין		בית"ר 2

ג. מתודולוגיה

הביקורת נערכה במהלך החודשים יוני עד דצמבר 2021, ובמסגרתה:

- התקיימו פגישות עבודה עם העובדים רלוונטיים בעירייה ובמסגרות השונות;
- נבחנו נהלים פנימיים ותהליכי עבודה;
- נסקרו מסמכים, נתונים ואסמכתאות מבססות;

הביקורת מציינת לחיוב את שיתוף הפעולה לו זכתה במהלך עבודתה.

ד. המקור הנורמטיבי

- חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958
- תקנות שירותי הסעד (תפקיד המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד-1963
- תקנות שירותי הסעד (טיפול בנוזקים), התשמ"ו - 1986
- תקנות שירותי הסעד (הסכם להחזקת נזק-מפגר במעון) תשס"א - 2001
- תקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), תש"ל-1970
- תקנון עבודה סוציאלית – פרקים 3, 4, 14 ו-17

פרק ב' – תמצית הממצאים

1. מפעל עבודה שיקומי (מע"ש)

1.1. רקע

- אין הערות.

1.2. השמות וועדת קבלה

- עולה כי לא כל החניכים המושמים למרכז בהתאם לנתוני משרד הרווחה מגיעים בפועל למע"ש, והם אינם נכללים ברשימות הנוכחות שמנהלים במע"ש.
- עוד עולה, כי גם החניכים המושמים הכלולים ברשימות הנוכחות שמנהלים במע"ש אינם מגיעים באופן סדיר.
- בסיוור הביקורת במע"ש נמצא ש-5 חניכים מתוך 51 חניכים (כ-10%) אשר מגיעים בפועל למע"ש אינם משולבים בעבודות בפועל וחלקם משחקים כל היום במחשב/ טאבלט. – כאמור, מהות המע"ש היא לסייע בשיקומם וקליטתם במסגרות עבודה.

1.3. תקני כוח אדם

- עולה שהמע"ש אינו מעסיק עובדי שירותים בהיקף הנדרש בהתאם להוראות התע"ס.
- מנהלת המע"ש, מסרה לביקורת שמדריכי המע"ש אינם בעלי ההכשרות הנדרשות בהתאם לדרישות משרד הרווחה. בהקשר זה חשוב לציין כי רוב המדריכים מועסקים באמצעות חברת כ"א ואין סיבה שלא לדרוש מלכתחילה כי יעמדו בתנאי הסף.
- הביקורת ביקשה לבדוק מהם תנאי הסף שנקבעו להעסקת עובדים במסגרת המכרז, חוזה ההתקשרות והזמנת העבודה אולם למרות שורת פניות הביקורת קיבלה רק מסמכים חלקיים של המכרז והחוזה אשר סעיפים כאמור לא נכללו בהם ולפיכך לא ניתן לדעת האם העירייה העמידה דרישות כאמור.

1.4. שירותים

- אין הערות.

1.4.1. גמול עבור עבודה

- נמצא כי הניכויים מהגמול לחניכים אינם עולים על 20% והינם בהתאם להוראות התע"ס - תקין.
- עוד נמצא כי לא מנוהלים יומני עבודה לחניכים ולא מתועד הספקם בעבודות השונות בניגוד להוראות התע"ס. לחניכים ניתן ניקוד עבור ביצוע עבודתם.

1.4.2. הערכה תפקודית

- לא נמצא תיעוד לטפסי הערכה תפקודית לכלל החניכים שנדרש לבצעה אחת לשנה, זאת בניגוד להוראות התע"ס ובניגוד למסמך תכולת תיק שלפיו מנהלים בפועל את תיקי החניכים במע"ש.

1.4.3. שירותים נוספים

- נמצא כי המע"ש מספק לחניכים את כל השירותים הנוספים, הן את שירותי החובה (ארוחת צהריים) והן את השירותים המותנים בתקציב (פעילויות, עזרי לימוד, טיול שנתי) בהתאם לדרישות התע"ס – תקין.

2. בית חם לנערות

2.1. רקע

- אין הערות.

2.2. מבנה ארגוני

- נמצא כי העובדת הסוציאלית האמונה על ניהול הבית החם מטעם העמותה בבית החם ורד, התפטרה בחודש אוגוסט 2021 וטרם נמצאה לה מחליפה. מנהלת הבתים החמים ממלאת את מקומה, עד אשר תימצא לה מחליפה.

- עוד נמצא כי, בבית החם יסמין מועסקת מנהלת שאינה עובדת סוציאלית, בניגוד להוראות התע"ס.
- ההעסקה החריגה אושרה על ידי משרד הרווחה, הביקורת קיבלה לידיה העתק מהתכתובת במסגרתה ניתן האישור החריג להעסקתה עם הנימוקים הבאים:

- העובדת הסוציאלית של העמותה אינה דוברת ערבית ונדרש רכזת בית שדוברת גם ערבית.
- העובדת הסוציאלית של העמותה תלווה באופן צמוד את רכזת הבית.
- רכבת הבית "עובדת בעיר שנים רבות בתחום של נערות ונערים בסיכון, מוערכת מאוד ומכירה היטב את העיר ומורכבותה".

האישור החריג ניתן לתקופה מוגדרת של חצי שנה מחודש ספטמבר 2021 ועד לחודש פברואר 2022. האישור ניתן בכפוף לעמידת העמותה בשורת תנאים ובכללם התחייבות כי "העו"ס של העמותה בעלת ניסיון רב בעבודה עם נוער והיא תוכל להנחות/ ללוות/ להדריך את מנהלת הבית וכן תיקח גם את ההיבט הטיפולי הנוסף על פי הצורך שיעלה מהשטח" וקבע כי בטווח זמן זה תתחייב העירייה:

- לאתר בתוספת למנהלת המוצעת עו"ס דוברת ערבית ל-5 שעות שבועיות.
 - העו"ס תיתן מענה קבוצתי ופרטני במידת הצורך ותודרך ע"י עו"ס העמותה.
 - העו"ס יכולה להגיע מהמחלקה עצמה או כשירות קנוי.
- מנהלת האגף לשילוב חברתי מסרה כי מנהלת הבתים החמים מטעם העמותה מלווה באופן רציף ושוטף את מנהלת הבית החם יסמין – מגיעה לבית החם אחת לשבוע למתן מענה והדרכה וכן יוצרת קשר עם הנערות על פי הצורך.

2.2.1. מודל הפעלה ומצבת תקנים

- עולה כי היקף ההעסקה בבית החם יסמין עומד בדרישות התקינה – תקין.
- עוד עולה, כי משרת עו"ס הבית החם ורד אינה מאוישת מזה כ-4 חודשים.

2.2.2. הכשרה, השתלמויות והדרכה שוטפת

- לא נמצא תיעוד לקיום ההדרכות הקבועות בתכנית ההדרכות השנתית כך שלא ניתן לדעת מה מתוך ההדרכות המפורטות במסגרת התכנית בוצע בפועל ומי מנשות הצוות של הבתים החמים לקחה חלק בכל הדרכה.
- בנוסף, לא נמצא תיעוד לקיום של ההדרכות החד שבועיות המועברות על ידי מנהלת מדור נוצ"ץ ו/או עו"ס העמותה, מועד ושעות קיום ההדרכות, נושאיהן ונשות הצוות שהשתתפו בכל הדרכה.

2.3. מבנה הפעילות

- אין הערות.

2.3.1. בית חם "ורד"

- נמצא כי פינת האוכל בבית החם אינה מיועדת ל-20 אנשים כפי שקבוע בתע"ס.

2.3.2. בית חם יסמין

- בסיוור נמצא כי פינת האוכל בבית החם אינה מיועדת ל-20 אנשים כפי שקבוע בתע"ס.
- בנוסף, נמצא כי המבנה עוד בשלבי שיפוץ ואבזור, חלק מהחפצים והמתקנים שבורים. כמו כן, החדר של העובדת הסוציאלית אינו מאובזר בהתאם לתע"ס (המחשב אינו מחובר, אין מקלדת ועכבר, חסר ארון לתיוק התיקים של הנערות, כיסא/ספה נוספת ועוד).
- עוד נמצא בסיוור כי תאי השירותים בבית החם יסמין אינם נקיים, באחד התאים לא הייתה ידית, לא היה נייר טואלט ובאחד התאים לא הייתה תאורה.

2.4. השמות

- נמצא כי בניגוד להוראות התע"ס לא נערכת ועדת הערכה לנערות אחת לחצי שנה על גבי הטופס הנדרש. הביקורת מציינת כי ראש מדור נוצ"ץ לא הכירה אפילו את הטופס המצורף להוראת התע"ס.

2.4.1. החלטות השמה – בית חם "ורד"

- נמצא כי ניתנה הארכת שהות לתקופה העולה על חצי שנה זאת בניגוד להוראת התע"ס הקובעת שניתן להאריך שהות לחצי שנה בלבד. כדלהלן:
 1. לנערה מספר 1 בטבלה המפורטת בגוף הדו"ח האריכו שהות לתקופה העולה על חצי שנה (30.04.2021-31.12.2021, קרי – 8 חודשים);
 2. לנערה מספר 4 בטבלה האריכו שהות לתקופה של 10 חודשים.

2.4.1.1. משוב נערות – בית חם "ורד"

- טפסי המשובים אינם נושאים תאריכים המאפשרים לבחון מתי נערכו.
- מהטבלה לעיל עולה כי מרבית המענים אשר ניתנו על ידי הנערות במסגרת המשובים היו חיוביים. עם זאת, בעת בחינת תוקף ממצאי המשוב יש להביא בחשבון שהמשוב בוצע על ידי הצוות הטיפולי ובנוכחותו וייתכן שהממצאיו אינם משקפים את תחושות הנערות במלואן.

2.4.2. החלטות השמה – בית חם "יסמין"

- בדיקת הביקורת העלתה כי קיימים טפסי החלטה על השמה ל 6 הנערות – נמצא תקין.
- הבית החם יסמין החל לפעול בחודש ספטמבר 2021 ולכן טרם נדרשו ועדות הערכה.

2.5. ועדת היגוי

- מנהלת יחידת נוצ"ץ מסרה לביקורת כי וועדות היגוי מתקיימות פעם או פעמיים בשנה, אך לא קיים תיעוד בפרוטוקולים עבור מפגשים כאלו שהתקיימו בשנים 2020 ו-2021.
- הביקורת קיבלה לידיה מסמך שכותרתו "דו"ח סיכום פעילות" מפברואר 2020 בו מפורטים הפעילויות, ההישגים והאתגרים בתקופה שבין מאי 2019 (ועדת היגוי קודמת) לפברואר 2020. בנוסף, מפורטים שם הנושאים לדיון וטיפול כגון גיוס עובדת סוציאלית מחליפה ולחופשת לידה, מענים נוספים לנערות הזקוקות לכך וכדומה.

מסמך דוח סיכום הפעילות אינו תיעוד לתדירות התכנסות הוועדה והשתתפות בעלי התפקידים כמתחייב בהתאם לתע"ס.

3. מרכז הקשר הורים-ילדים**3.1. רקע**

- אין הערות.

3.2. מבנה פעילות

- במהלך סיור הביקורת במקום נמצא כי חדר העו"ס והסומכת ואחד מחדרי פעילות אינם נפרדים. אי הפרדת החדרים כנדרש עלולה לחשוף משפחות שנמצאות שם למידע חסוי ורגיש על משפחה אחרת.

3.3. ציוד

- בבדיקת קיומו של ציוד הבטיחות הדרוש נמצא כי אין ארון ייעודי לשמירת חפצים ולא מותקנות טלויזיות בחדרים בניגוד לנדרש בהוראות התע"ס.
- עוד נמצא כי הגישה ללחצן המצוקה חסומה בציוד (מצורפת תמונה שצולמה במהלך סיור הביקורת במקום).

3.4. מבנה ארגוני ותקינת כ"א

- נמצא כי במרכז מועסקים עובדים בהתאם לתקינה הנדרשת ואף מעבר לה – תקין.

3.5. שעות פעילות המרכז

- נמצא כי מרכז הקשר פועל בהיקף שעות כנדרש בהוראות התע"ס ומוצבת שמירה משך כל שעות פעילותו – תקין.

3.6. השמות וטיפול

- התייעוד נעשה הן באמצעות מערכת המטרופולינט, הן באמצעות תיקים פיזיים והן באמצעות תיקיות במחשב, אך שמירה נאותה של המידע ראוי שתהיה במקום אחד, בעדיפות לממוחשב ומגובה וזאת בכדי שניתן יהיה לראות את כלל המידע (נוכחי ומהעבר) על משפחה מסוימת.

3.6.1. תיק ההשמה

- נמצא כי בכל תיק משפחה מתויק טופס הפניה למרכז הקשר וכתב התחייבות עליו ההורים חתומים – תקין.

3.6.2. הארכת השמות

- נמצא שאין הקפדה על עריכה ו/או שמירה של תיעוד הסיכומים כמתחייב מדרישות התע"ס וכי ההפניה למרכז הקשר וכתב ההתחייבות שמורים באופן ידני בקלסר פיזי ואינם סרוקים למחשב או למערכת ממוחשבת.
- בדיקת מסמך "הועדות להמשך" בחודשים ינואר, פברואר, מאי, אוקטובר ונובמבר 2020 העלתה כי מספר המשפחות עולה על הקבוע בהוראת התע"ס, כלומר, מעל 23 משפחות מקבלות שירותים ממרכז הקשר.
- נמצא כי, מסמך "הועדות להמשך" הינו ידני ולא ממוחשב. תיעוד ידני חשוף לטעויות אנוש ובין היתר לא יוארכו ולא יטופלו השמות כנדרש בהוראות התע"ס.

3.7. ועדת היגוי

- לא נמצאו פרוטוקולים המתעדים את התכנסות ועדת ההיגוי הובכך נמנעת בחינת הרכב הוועדה, החלטותיה ויישומן.
- מנהלת מרכז הקשר מסרה לביקורת כי הוועדה מתכנסת פעמיים בשנה ויותר אך אין תיעוד כתוב לכך.

4. מרכז יום לקשיש**4.1. רקע**

- אין הערות.

4.2. התקשרות עם גורם מפעיל

- בדיקת הביקורת העלתה כי התחשבנות העירייה עם האגודה בנוגע לדמי ההשתתפות העצמית נעשית אחת לחצי שנה ולא פעם ברבעון, כפי שנקבע בהסכם בין הצדדים.
- נמצא כי סעיף 12.ה. בו כתוב כי "המפעיל ישקיע סך של _____ ש"ח כולל מע"מ בכל תחילת שנת התקשרות", לא מצוין כל סכום.
- נמצא הבדל בנוסח שני נוסחים חתומים של ההסכם בין האגודה לעירייה שנמסרו לביקורת.

4.3. מבנה הפעילות

4.3.1. נגישות

- בדיקת הביקורת העלתה כי מבנה מרכז היום לקשיש אינו עומד בכל דרישות הנגישות כנדרש.

4.3.2. שטח המבנה

- השטח עומד בדרישות של הוראת התע"ס - תקיין.

4.3.3. מרחב פתוח

- מבדיקת הביקורת נמצא כי למרכז היום יש 3 חצרות גדולות לרווחת המבקרים – תקיין.

4.3.4. חלוקת המבנה

- מהטבלה לעיל עולה כי המרכז עונה על הדרישות המפורטות מבחינת קיום חדרים במבנה לפי הוראות התע"ס – תקיין.

4.4. ועדת קבלה

- נמצא כי בוועדת השמה שהתקיימה ביוני 2021 לא נכחו בעלי התפקידים הנדרשים בהוראת התע"ס.

4.5. השמות

- בדיקת הביקורת העלתה כי התיקים האישיים של הקשישים המבקרים במרכז אינם כוללים את כל הטפסים והמסמכים הנדרשים בהוראת התע"ס וכי סיכום ועדת הקבלה אינו ערוך בהתאם לטופס המצורף להוראת התע"ס.
- סעיף 12 להוראה העוסק ברישומים קובע כי "התיק יאוחסן במקום נעול" - נמצא כי התיקים האישיים מאוחסנים במקום נעול כנדרש.

4.6. תקני כוח אדם

- נמצא כי יומן הנוכחות נרשם באופן ידני ואינו כולל סיכום של המבקרים באותו יום, או סיכום של מספר ההגעות של אותו מבקר באותו חודש. אי רישום הסיכומים מקשה על ביצוע בקרה ומעקב נאותים אחר נוכחות המבקר ותדירות ביקוריו.
- מבדיקת יומני הנוכחות לחודש יוני ויולי 2021 עולה כי מידי חודש הוספו באופן ידני שמות, של מבקרים אשר אינם מעודכנים במערכת הממוחשבת. וכי ישנם מבקרים שכתובים באופן ידני בחודש העוקב ולא הוקלדו במערכת הממוחשבת כפי שראוי לעשות.
- נמצאו פערים רבים באיוש כוח האדם במרכז.
- עוד נמצא כי ברישום ביומני הנוכחות לא קיימת הפרדה בין מבקרים תשושים לבין מבקרים המוגדרים כתשושי נפש. משמעות הדבר היא שלא ניתן לקיים מעקב ובקרה נאותים אחר ההגעה של הקשישים המוגדרים כתשושי נפש עבורם קיים מתחם טיפולים נפרד ואשר נדרשים בהשגחה וטיפול מיוחדים.
- בנוסף, לא ניתן לקיים מעקב ובקרה נאותים אחר התשומות המוקצות לטיפול בתשושי הנפש (כח אדם, חדרים, מזון) בהתאם להוראות התע"ס.

4.7. השירותים הניתנים במרכז היום

4.7.1. שעות הפעלת המרכז

- הביקורת בדקה את שעות הפעילות בפועל כפי שמופיעות בלוח החודשי וכן בהסכמים עם חברות ההסעות ועולה כי המרכז פועל בכל יום במשך 5 שעות מהבוקר עד הצהריים ולא 7 שעות כפי שסוכם בהסכם בין העירייה לאגודה וכפי שנקבע בהוראות התע"ס.

4.7.2. פעילות חברתית ותרבותית

- מבדיקת זמני ארוחת הצהריים הקבועים בתוכנית השבועית העלתה כי בחלק מהימים מוקצית לטובת ארוחת הצהריים שעה ואילו בחלק מהימים רק מחצית השעה. לדעת הביקורת קיימת חשיבות לקביעת מתכונת פעילות מסודרת ואחידה של מרכז היום ובכלל זאת זמנים ומשך ארוחות קבועים.

4.7.3. הסעות

- מבדיקת הביקורת למול מנהלת המרכז עולה כי ההסעה מגיעה לביתו של הקשיש בכדי לאסוף אותו למרכז היום ומשך הנסיעה אורך בין 20 ל-30 דקות. כמו כן, ישנם 3 קשישים הזקוקים להסעת נכים פעמיים בשבוע (או בהתאם לצורך) - תקיין.
- השעות אשר נקבעו במסגרת ההסכמים עם קבלני ההסעות אינם תואמים לשעות הפעלת המרכז המחוייבות בהתאם להוראות התע"ס, כלומר אם הקשישים יאספו ויפוזרו בשעות שנקבעו עם קבלני ההסעות הם יוכלו להיות במרכז היום רק כ-4 שעות.

4.7.4. ארוחות

- בעת ביקור הביקורת במקום נמצא כי המטבח נקי ומסודר וקיימת הפרדה ברורה בין איזור בישול בשרי לחלבי - תקיין.
- מבדיקת הביקורת עולה כי ביומיים מתוך השבוע לא מוצעות למבקרים אפשרויות בחירה במנה העיקרית בארוחת הצהריים.

4.7.5. שירותים בתשלום נוסף

- מרכז היום מספק למבקרים גם שירותים בתשלום נוסף כנדרש.

4.8. ועדת היגוי

- מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי בשנת 2020 ו-2021 לא התקיימו ועדות היגוי. אי קיום ועדות היגוי הינו בניגוד להוראת התע"ס.

5. נספחים

פרק ג' – פירוט הממצאים וההמלצות

1. מפעל עבודה שיקומי (מע"ש)

1.1.1. רקע

המשרד לשירותים חברתיים מעניק שירותים לבעלי מוגבלות שכלית התפתחותית (להלן: "בעלי מוגבלויות") בכל הגילים באמצעות מסגרות מיוחדות ספציפיות. שירותים אלו מיועדים לקדם את בעלי המוגבלויות בתפקודם ולתת להם שירותים וכן, להקנות להם כלים בעזרתם יוכלו להשתלב בשוק העבודה החופשי.

מפעל עבודה שיקומי (להלן: "מע"ש") הינו מסגרת יומית המיועד לאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית ברמה קלה או בינונית. מטרת המע"ש היא להכשיר אנשים בוגרים (מגיל 21 ומעלה) עם מוגבלות שכלית התפתחותית לחיי העבודה, לאחריות ולעצמאות מרבית. עבור רוב המועסקים משמש המע"ש מקום עבודה קבוע למשך כל חייהם הבוגרים. הוראת תע"ס 14 – "טיפול באדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית" מסדירה את הפעלת המע"ש (להלן: "תע"ס 14").

המע"ש בלוד (מספר מסגרת 930602) מופעל על ידי העירייה, באמצעות תחום מוגבלויות באגף לשילוב חברתי בעירייה ובאמצעות עובדי חברת כ"א מטב (להלן: "עובדי קבלן") ומשמש גם כמרכז יום לאוכלוסייה סיעודית (מספר מסגרת 201236). המע"ש מספק שירותים בשתי המסגרות לכ-67 בעלי מוגבלויות וסיעודיים.

1.2. השמות וועדות קבלה

הוראה 14.10 לתע"ס, בנושא "מסגרות יום בקהילה למפגרים והשירותים הניתנים בהם" קובעת בסעיף 5.1 כי: "דיווח על קליטות חדשות יעשה על בסיס טופס הועדה למסגרת יומית", כלומר, קליטת חניכים במע"ש נעשית באמצעות "הועדה" שהינה השמה במסגרת.

להלן תהליך קליטת חניכים במע"ש והבקרה אחר החיובים בגינם:



מנהלת המע"ש מסרה לביקורת כי לחניכים ותיקים שנמצאים במע"ש לא נערכו ועדות קבלה, אולם לכל החניכים שהתקבלו במע"ש החל משנת 2010 יש ועדות קבלה. הביקורת בדקה באופן מדגמי עבור חמישה חניכים מתוך 31 חניכים המופיעים ברשימת ההשמות של משרד הרווחה ("חשבון אחזקת חניכים" + "דוח תשלומים לילדי חוץ") האם נערכו בעניינם ועדות קבלה למע"ש באמצעות מסמכי ועדות הקבלה שנשלחו על ידי מנהלת המע"ש. להלן טבלה המפרטת את תוצאות בדיקת הביקורת:

מס"ד	מספר ת.ז.	תאריך קליטה	טפסי ועדת קבלה
1	****1259	17.06.2007	✓
2	****7876	01.09.2018	✓
3	****1522	*01.07.2021	✓
4	****8827	01.09.2010	✓
5	****5151	01.01.2009	✓

*היה בעבר במע"ש, עזב וחזר

הביקורת קיבלה לידיה דוחות אחזקת חניכים לחודשים מאי ויוני בשנים 2020 ו-2021 (להלן: "דוח אחזקת חניכים") ודוח תשלומים עבור תושבי חוץ (להלן: "דוח תשלומים") בהם מפורטים פרטי החניכים עבורם מקבלת עיריית לוד תשלום ממשרד הרווחה (להלן: "חניכים ו/או מושמים"). בנוסף, קיבלה הביקורת לידיה דוחות נוכחות לחודשים מאי ויוני בשנים 2020 ו-2021 בהם מפורטים סך הימים בכל חודש בהם נכחו החניכים.

הביקורת בדקה את ההשמות למול דוחות הנוכחות כמפורט להלן:

חודש	מס' חניכים בדוח אחזקת חניכים	מס' חניכים בדיווחי הנוכחות	מס' חניכים בדוח תשלומים	מס' חניכים בדיווחי הנוכחות
מאי 2020	44	37	22	19
יוני 2020	44	37	21	19
מאי 2021	44	35	21	16
יוני 2021	44	35	21	16

מהטבלה לעיל עולה כי לא כל החניכים המושמים למרכז בהתאם לנתוני משרד הרווחה מגיעים

בפועל למע"ש, והם אינם נכללים ברשימות הנוכחות שמנהלים במע"ש.

עוד עולה, כי גם החניכים המושמים הכלולים ברשימות הנוכחות שמנהלים במע"ש אינם מגיעים

באופן סדיר.

בסיוור הביקורת במע"ש נמצא ש-5 חניכים מתוך 51 חניכים (כ-10%) אשר מגיעים בפועל למע"ש

אינם משולבים בעבודות בפועל וחלקם משחקים כל היום במחשב/טאבלט. – כאמור, מהות המע"ש

היא לסייע בשיקומם וקליטתם במסגרות עבודה.

המלצות:

- העירייה תקיים בקרה ומעקב אחר חניכים מושמים שאינם מגיעים למע"ש ובמידת הצורך

תשבצם במסגרת טיפולית בעלת אופי אחר המתאימה להם בכדי שיפיקו את התועלות

שהמסגרת נועדה לספק.

- ייעשה מאמץ לשלב את כל החניכים בעבודות תעסוקה במע"ש בהתאם להוראות התע"ס.

תגובת מנהלת האגף לשילוב חברתי מיום 06.06.22:

במע"ש לוד לא מתקבל חניך ללא אישור של עו"ס קהילה או עובדת זכאות וללא הועדה מוסדרת, כנ"ל

לגבי מושמי חוץ (ערים אחרות).

מע"ש ומרכז היום מדווחים בכל יום בדוח נוכחות חניכים. בכל סוף חודש דוח הנוכחות נידק מול המסר

שאני מקבלת. במידה ובדוח המסר חסר חניך או ישנו דיווח מיותר, מיד אני פונה במייל לעובדת הזכאות

ולעו"ס משפחה בעיר אחרת לסידור העניין. רב החניכים מגיעים בכל יום באופן סדיר. חלק קטן לא הגיע

(בעיקר בשל תקופת הקרונה), כיום כולם מגיעים.

חמישה חניכים שאינם עובדים אלא פעילים באופן טיפול אחר - חניכי המעש מעודדים לעבוד ברוב

השעות, יחד עם זאת במידה ויש רצון לעשות גם פעילויות פנאי והדבר מתאפשר ישנו עידוד לכך

מבחינתנו.

התייחסות הביקורת לתגובה:

נושא הנוכחות נבחן לאחר תקופת הסגרים בשל מחלת הקורונה, בנובמבר 2021, ומנהלת המע"ש מסרה לביקורת כי מספר החניכים הרשומים במע"ש גבוה ממספר החניכים שמגיעים בפועל ועל כן ההמלצה לערוך בקרה ומעקב נאותים אחר הגעתם בפועל של כלל המושמים למסגרת. בנוסף, על אף שחניכים אלו מעודדים לעבוד, בפועל אינם מצליחים לעשות זאת ועל כן ההמלצה לשלבם במסגרת אחרת שתאיים ליכולותיהם, או לחילופין לשלבם בעבודות תואמות יכולת כיוון שזו היא מטרת העל במע"ש בהתאם להוראות התע"ס.

1.3. תקני כוח אדם

הוראה 14.6 לתע"ס קובעת כי מספר התקנים במע"ש מותאם למספר החניכים, כך שעבור כל 12 חניכים תיפתח קבוצה ולכל מספר קבוצות נקבע תקן כוח אדם שונה.

הביקורת ביקשה לבדוק האם העמותה עומדת בדרישות התקנים. מכיוון שהמע"ש הינו גם מרכז יום לתעסוקה וגם מעון יום לסייעודיים ולא קיימת הפרדה בין המדריכים ועובדי השירותים במרכז, נבדקה התקינה הכוללת במע"ש גם בהתאם לתקנים הנדרשים עבור הפעלת שתי קבוצות תעסוקה וגם עבור מרכז יום לסייעודיים.

הביקורת קיבלה לידיה את דיווחי הנוכחות של עובדי העירייה ועובדי הקבלן לחודש אוקטובר 2021 וכן, את דוח אחזקת החניכים ודוח התשלומים לחודש זה על מנת לבחון את נאותות איוש התקינה בפועל במע"ש בהתאם להוראות התע"ס.

מדוח אחזקת החניכים ודוח תשלומים עולה כי בחודש אוקטובר 2021 נכחו במע"ש 31 חניכים ו-33 גימלאים. כלומר, בהתאם להוראות התע"ס נדרשת הפעלה של 3 קבוצות תעסוקה ובהתאם לתקינה

הבאה:

מס' תקנים נדרש	תיאור המשרה
1	מרכז
2.5	מדריך
0.75	עובד הזנה ושירותים

להלן טבלת תקן נדרש מול איוש בפועל לחודש אוקטובר 2021 עבור 31 חניכים ו-33 גימלאים:

משרה	תקן נדרש	תקן נדרש תעסוקה	סה"כ תקינה נדרשת	איוש בפועל	הפרש
מנהל	0.55	1	1	1	0
מדריך*	4.4	2.5	6.9	13	6.1
עובד שירותים	0.55	0.75	1.3	1	-0.3

* 5 עובדי עירייה ו-8 עובדי קבלן.

בהתאם להוראת התע"ס, נדרש כי מדריכי המע"ש יהיו מדריכי שיקום מוסמכים אשר עברו קורס מדריכי שיקום מוסמכים בבית הספר המרכזי להכשרת עובדים לשירותי הרווחה של משרד הרווחה. מהטבלה לעיל, עולה שהמע"ש אינו מעסיק עובדי שירותים בהיקף הנדרש בהתאם להוראות התע"ס.

מנהלת המע"ש, מסרה לביקורת שמדריכי המע"ש אינם בעלי ההכשרות הנדרשות בהתאם לדרישות משרד הרווחה. בהקשר זה חשוב לציין כי רוב המדריכים מועסקים באמצעות חברת כ"א ואין סיבה שלא לדרוש מלכתחילה כי יעמדו בתנאי הסף.

הביקורת ביקשה לבדוק מהם תנאי הסף שנקבעו להעסקת עובדים במסגרת המכרז, חוזה ההתקשרות והזמנת העבודה אולם למרות שורת פניות הביקורת קיבלה רק מסמכים חלקיים של המכרז והחוזה אשר סעיפים כאמור לא נכללו בהם ולפיכך לא ניתן לדעת האם העירייה העמידה דרישות כאמור.

המלצות:

- להקפיד על איוש מלא, גם של משרת עובדי שירותים, בהתאם להוראות התע"ס.
- העירייה תקפיד על בקרה אחר כשירותם והכשרותיהם של העובדים המעניקים שירותי רווחה.
- העירייה תקפיד שקבלנים שמספקים לה שירותי רווחה יעסיקו עובדים שעומדים בדרישות הסף של משרד הרווחה בלבד.

תגובת מנהלת האגף לשילוב חברתי מיום 06.06.22:

חלק מהעובדים הוותיקים הינם בעלי תעודות ישנות. יש צורך לשלוח לקורסים שמשרד הרווחה עידכן משנת 2015.

לא ניתן למצוא מדריכים ומטפלים מוכשרים ע"פ דרישות משרד הרווחה בשכר מינימום ולכן העמדת דרישות מסוג זה במיכרז יגרום לכך שלא יהיו עובדים בכלל. בנוסף, העירייה אינה יכולה לממן לימודים לעובדים של חברות כוח אדם למרות שהיה רצוי שכך יעשה.

התייחסות הביקורת לתגובה:

קושי בגיוס עובדים קיים בשורה ארוכה של תחומים בשירות הציבורי. התקשרות עם חברות הייצוריות המספקות את השירותים ומעסיקות בעצמן את העובדים אמורה לפתור בעיה זו בשל הגמישות הרבה יותר בהליכי הגיוס ובאפשרויות השכר.

ברור כי ככל והעירייה הייתה מאיישת בעצמה את בעלי התפקידים היא הייתה מחוייבת לעשות כך בהתאם לדרישות הסף הקבועות בהוראות התע"ש ואין ספק כי היא נדרשת לקבוע דרישות "מסוג זה" – היינו דרישות הנובעות במישורין מהוראות התע"ס, במסגרת ההליכים המכרזיים.

1.4. שירותים

הוראת התע"ס קובעות בפרק 14 שכותרתו "טיפול באדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית" מהם השירותים שיש לספק ע"י המע"ש לחניכים. הביקורת בדקה בנוגע לכל אחד מהשירותים האם המע"ש בלוד מספק אותם.

1.4.1. גמול עבור עבודה

הוראת תע"ס 14.11 – "סדרי תשלום לחניכי מע"ש" קובעת סדרי תשלום לחניכים בגין ביצוע עבודות במע"שים. סעיף 5 העוסק בסדרי תשלום לחניכים קובע בין היתר כי:

- "כל חניך במע"ש יקבל תשלום חודשי בגין עבודתו והספקו (על בסיס קבלני) בעבודה במע"ש"
- "שכר העבודה לחניך יחושב על פי טופס יומן עבודה אישי לחניך"
- "משכר עבודתו של כל חניך מע"ש ינוכו 20% שישמשו למימון הוצאות"

מנהלת המע"ש מסרה לביקורת כי משולמים תגמולים לחניכים בהתאם לניקוד הנצבר על ידי כל חניך ומתועד ברמה היומית. הניקוד ניתן לחניך בהתאם לקריטריונים קבועים מראש של משימות/מטלות שהושלמו על ידו והמלצת המדריך/ה ונע בין 0 (לא עשה כלום) ל-4 (עבד הרבה). בסוף החודש מחשבים את סך ההכנסות מהגורמים החיצוניים ומחלקים בניקוד המצטבר של כל החניכים לקביעת שווי נקודה. כל חניך מקבל את שווי הניקוד שלו בניכוי 5% אשר מוקצה ככספי ועד הורים ונשמר בחשבון בנק כחיסכון. ישנם שני הורים שהם מורשי החתימה ומשתמשים בכספים האלו למטרת מתנות לחניכים, חומרי אומנות מיוחדים, מסיבות, הוצאות דחופות וכדומה. הביקורת קיבלה לידיה קבצים עם פירוט ההכנסות מספקים שונים ופירוט ההוצאות עבור הגמולים לחניכים.

להלן טבלה המפרטת את ההכנסות וההוצאות:

שנה	חודשים	הכנסות (בש"ח)	גמול לחניכים (בש"ח)	ניכוי לביטוח לאומי (בש"ח)	ניכוי לועד הורים (בש"ח)	אחוז הניכוי
2020	ינואר-פברואר	8,350	6,674	1,552	118	20%
	מרץ-אפריל	3,177	2,541	591	45	20%
	מאי-יוני	6,007	5,701	מחודש זה הפסיקו לנכות לביטוח לאומי	306	5%
	יולי-אוגוסט	7,059	6,495	-	564	8%
	ספטמבר-אוקטובר	6,162	6,162	-	-	0%
	נובמבר-דצמבר	10,414	9,864	-	550	5%
2021	ינואר-פברואר	9,385	8,885	-	500	5%
	מרץ-אפריל	6,539	6,346	-	193	3%
	מאי-יוני	6,755	6,696	-	59	0.9%
	יולי-אוגוסט	7,706	7,079	-	627	8%
	ספטמבר-אוקטובר	8,691	8,481	-	210	2%

נמצא כי הניכויים מהגמול לחניכים אינם עולים על 20% והינם בהתאם להוראות התע"ס - תקין.

עוד נמצא כי לא מנוהלים יומני עבודה לחניכים ולא מתועד הספקם בעבודות השונות בניגוד

להוראות התע"ס. לחניכים ניתן ניקוד עבור ביצוע עבודתם.

המלצה:

- בהתאם להוראות התע"ס, ינוהל יומן עבודה המתעד את הספק העבודה של כל חניך.

תגובת מנהלת האגף לשילוב חברתי מיום 06.06.22:

אכן אנו לא סופרים לכל חניך את הכמות המדויקת שעבד בעיקר כי יש תגמול שונה על כל מוצר, בהתאם למה שהספקים מסכימים לשלם. אנו נותנים תגמול ע"פ מדדי עבודה ולא ע"פ הכנסות מעבודה.

התייחסות הביקורת לתגובה:

ניהול יומן עבודה לכל חניך מחויב על פי הוראות התע"ס. גם חלוקת התשלום נדרשת להתבצע "בגין עבודתו והספקו".

1.4.2. הערכה תפקודית

הנחיות המשרד כפי שמפורסמות באתר האינטרנט המשרד קובעות כי "במסגרת שירותי המע"ש תבוצע הערכה תפקודית אחת לשנה" של כל חניך ויוחלט על המסלול המתאים לו מבין 4 המסלולים הבאים:

- הכנה לעבודה בשוק הפתוח.
 - יציאה לתעסוקה נתמכת בשוק הפתוח.
 - תכנית קידום אישית לשימור וקידום תפקודים התומכים בתעסוקה.
 - קידום תעסוקתי ופיתוח קריירה (הכנה להשמה והשמה בשוק הפתוח ביחסי עובד-מעביד)".
- הביקורת בדקה באופן מדגמי עבור חמישה חניכים (המהווים כ-16% מכלל החניכים) שנבחרו באופן אקראי מתוך 31 חניכים המופיעים ברשימת ההשמות של משרד הרווחה ("חשבון אחזקת חניכים" + "דוח תשלומים לילדי חוץ") האם נערכו בעניינם הערכות תפקודיות הנערכות אחת לשנה עבור השנים 2019 ו-2020. להלן טבלה המפרטת את תוצאות בדיקת הביקורת:

מס"ד	מספר ת.ז.	תאריך קליטה	הערכה תפקודית	
			2019	2020
1	*****1259	17.06.2007	x	✓
2	*****7876	01.09.2018	x	✓
3	*****1522	*01.07.2021	x	✓
4	*****8827	01.09.2010	✓	✓
5	*****5151	01.01.2009	x	✓

*היה בעבר במע"ש, עזב וחזר

לבדיקת ביצוע הערכה תפקודית של החניכים אחת לשנה, הביקורת עיינה בטפסים מתיקי החניכים שמסרה מנהלת המע"ש.

לא נמצא תיעוד לטפסי הערכה תפקודית לכלל החניכים שנדרש לבצעה אחת לשנה, זאת בניגוד להוראות התע"ס ובניגוד למסמך תכולת תיק שלפיו מנהלים בפועל את תיקי החניכים במע"ש.

המלצה:

- בהתאם להוראות התע"ס תיערך הערכה תפקודית לחניך אחת לשנה וזו תתועד על גבי הטופס הייעודי כפי שמפורסם בתע"ס.

תגובת מנהלת האגף לשילוב חברתי מיום 06.06.22:

דוחות תפקוד ודוחות תוכניות קידום הינם חלק מתפקיד עו"ס. לצערנו, לא הצלחנו לקלוט עו"ס למעש למרות שהוקצה תקציב לכך ולאחר פרסום מכרז מספר פעמים. לאחרונה נכנסה רכזת תוכניות קידום חדשה (לא עו"ס) בתקווה שתוכל להתחיל לבנות תוכניות קידום אישיות. חשוב להדגיש כי במע"ש נעשית עבודה מקצועית מעולה למרות הקשיים העצומים בגיוס כוח אדם מיומן והכשרתו ועל כן הצוות ראוי לכל ההערכה וזאת תוך כדי איכלוס אגף חדש לסייעודיים.

התייחסות הביקורת לתגובה:

הביקורת רואה לנכון להדגיש כי קביעת תוכניות קידום ועריכת דוחות תפקוד נדרשים לבחינת התקדמות החניכים במע"ש והשגת מטרת השמתם במע"ש, שהיא כאמור הכשרה לשילוב בשוק העבודה. כלומר, תוכניות שיקום וקידום לחניכים ודוחות הבחנים את תפקודם בפועל והתקדמותם בהתאם לתוכנית, הינם כלים לבחינת איכות עבודת המע"ש.

1.4.3. שירותים נוספים

הוראת תע"ס 14.10 – "מסגרות יום בקהילה למפגרים והשירותים הניתנים בהם" קובעת בסעיף 3, המפרט את שירותים שעל המע"שים לספק. הביקורת בדקה האם המע"ש בלוד מספק את כל השירותים:

השירות	דרישה	עלויות 2020-2021 באש"ח
ארוחת צהריים	חובה	313
עזרי לימוד (חומרי מלאכה)	מותנה תקציב	8
פעולות תרבות חברה וספורט (ציוד ספורט והקרנת סרטים)	מותנה תקציב	269
טיול שנתי אחד	מותנה תקציב	3

יצויין כי לחניכים יש לו"ז שבועי הכולל שורת פעילויות וחוגים מגוונים כגון יוגה צחוק, ספורט, ריקודי עם, אומנות טיפולית, תופים, סינגור (איך לפנות למשרדים ציבוריים), דיבור וכתבה, אופניים טיפוליות, אפיה וכדומה.

נמצא כי המע"ש מספק לחניכים את כל השירותים הנוספים, הן את שירותי החובה (ארוחת צהריים) והן את השירותים המותנים בתקציב (פעילויות, עזרי לימוד, טיול שנתי) בהתאם לדרישות התע"ס – תקין.

2. בית חם לנערות

2.1. רקע

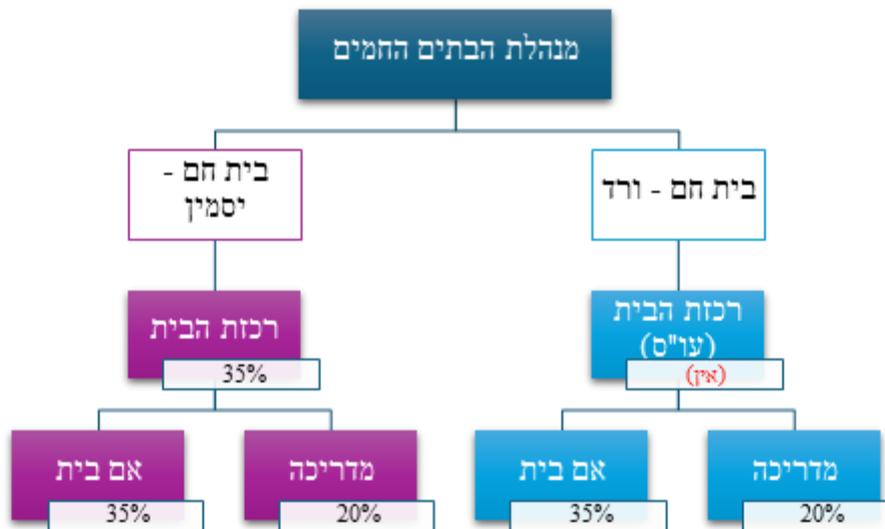
בית חם הינו מסגרת טיפולית שמטרתה להעניק ולאפשר לנערות ולצעירות חוויה חיובית של קבלה, חום ושייכות, העצמה וכישורי חיים, במטרה להגן, לחזק ולפתח את ההזדמנויות לצמיחה ולהתפתחות תקינה של נערות העונות לאוכלוסיית היעד.

הוראת תע"ס 17.4 – "בית חם לנערות וצעירות בסיכון ובמצוקה" מסדירה את הפעלת הבית החם. מדור נוער, צעירים וצעירות (להלן: "מדור נוצ"ץ") במחלקת פרט ומשפחה באגף לשילוב חברתי בעירייה, מפעיל, באמצעות העמותה לתפנית בחינוך מייסודה של קרן רש"י (להלן בפרק זה: "העמותה") שני בתים חמים לנערות:

- (1) בית חם ורד - בית חם לנערות יהודיות ועולות חדשות ממוקם בבית הספר התיכון דרכא ברחוב אהרון לובלין 8 (להלן: "בית חם ורד");
- (2) בית חם יסמין - בית חם לנערות ערביות ממוקם ברחוב בית"ר 2 (להלן: "בית חם יסמין").

2.2. מבנה ארגוני

הוראת תע"ס 17.4 "בית חם לנערות וצעירות בסיכון ובמצוקה" קובעת בסעיף 2 כי "בית חם הינו מסגרת יומית המעניקה מענים טיפוליים, חברתיים, לימודיים ותרבותיים (המופעלת על ידי הרשות המקומית או באמצעות ארגון מפעיל שזכה במכרז של משרד הרווחה והביטחון החברתי)". העמותה מפעילה את הבתים החמים במסגרת מכרז של משרד הרווחה מס' 221/2017 בו זכתה ונחתם עימה חוזה התקשרות. להלן תרשים המתאר את בעלי התפקידים הרלוונטיים לבתים החמים:



נמצא כי העובדת הסוציאלית האמונה על ניהול הבית החם מטעם העמותה בבית החם ורד, התפטרה בחודש אוגוסט 2021 וטרם נמצאה לה מחליפה. מנהלת הבתים החמים ממלאת את מקומה, עד אשר תימצא לה מחליפה.

עוד נמצא כי, בבית החם יסמין מועסקת מנהלת שאינה עובדת סוציאלית, בניגוד להוראות התע"ס. ההעסקה החריגה אושרה על ידי משרד הרווחה, הביקורת קיבלה לידיה העתק מהתכתובת במסגרתה ניתן האישור החריג להעסקתה עם הנימוקים הבאים:

- העובדת הסוציאלית של העמותה אינה דוברת ערבית ונדרש רכזת בית שדוברת גם ערבית.
- העובדת הסוציאלית של העמותה תלווה באופן צמוד את רכזת הבית.

- רכבת הבית "עובדת בעיר שנים רבות בתחום של נערות ונערים בסיכון, מוערכת מאוד ומכירה היטב את העיר ומרכבותה".
- האישור החריג ניתן לתקופה מוגדרת של חצי שנה מחודש ספטמבר 2021 ועד לחודש פברואר 2022.
- האישור ניתן בכפוף לעמידת העמותה בשורת תנאים ובכללם התחייבות כי "העו"ס של העמותה בעלת ניסיון רב בעבודה עם נוער והיא תוכל להנחות/ ללוות/ להדריך את מנהלת הבית וכן תיקח גם את ההיבט הטיפולי הנוסף על פי הצורך שיעלה מהשטח" וקבע כי בטווח זמן זה תתחייב העירייה:
 - לאתר בתוספת למנהלת המוצעת עו"ס דוברת ערבית ל-5 שעות שבועיות.
 - העו"ס תיתן מענה קבוצתי ופרטני במידת הצורך ותודרך ע"י עו"ס העמותה.
 - העו"ס יכולה להגיע מהמחלקה עצמה או כשירות קנוי.
- מנהלת האגף לשילוב חברתי מסרה כי מנהלת הבתים החמים מטעם העמותה מלווה באופן רציף ושוטף את מנהלת הבית החם יסמין – מגיעה לבית החם אחת לשבוע למתן מענה והדרכה וכן יוצרת קשר עם הנערות על פי הצורך.

המלצות:

- העירייה תקיים פיקוח ובקרה שהעמותה המפעילה עבורה את הבית החם ורד תאייש את התקן של העובדת הסוציאלית.
- העירייה תקיים פיקוח ובקרה שהעמותה המפעילה עבורה את הבית החם יסמין תעסיק עובדת סוציאלית דוברת ערבית ואם לא תאוטר עובדת כאמור תפעל להארכת האישור שנתן משרד הרווחה.

2.2.1. מודל הפעלה ומצבת תקנים

הוראת תע"ס 17.4 – "בית חם לנערות וצעירות בסיכון ובמצוקה" מסדירה את הפעלת הבית החם. ההוראה קובעת מהו מספר התקנים הדרוש להפעלת הבית החם. התקנים הם נגזרת של הבחירה במודל ההפעלה של הבית החם המתייחס למספר הנערות המבקרות בבית החם ומספר ימי הפעילות (כל יום פעילות מוגדר כ- 5 שעות שבועיות).

להלן פירוט שלושת המודלים האפשריים להפעלת הבית החם:

הגדרה	מודל א'	מודל ב'	מודל ג'
מס' נערות	15	15	30
ימי הפעלה	2	3	5

הבתים החמים בלוד פועלים בהתאם ל**מודל א'** ומפעילים בכל בית קבוצה אחת של חניכות פעמיים בשבוע, בימים שני ורביעי בין השעות 13:00-18:30. הביקורת בדקה האם התקינה בפועל בבית החם תואמת הפעלה של מודל א'.

להלן טבלה המפרטת את המשרות הדרושות, אחוז המשרה בהתאם להוראת התע"ס ואחוז המשרה בפועל:

בית חם יסמין		בית חם ורד		אחוז משרה לפי תע"ס מודל א'	תיאור תפקיד
הפרש	אחוז משרה בפועל	הפרש	אחוז משרה בפועל		
2%	35%	2%	35%	33%	אם בית
10%	35%	-25%	0%	25%	עו"ס בית חם
0%	20%	0%	20%	20%	מדריכה

מהטבלה לעיל עולה כי היקף ההעסקה בבית החם יסמין עומד בדרישות התקינה – תקין.

עוד עולה, כי משרת עו"ס הבית החם ורד אינה מאוישת מזה כ-4 חודשים.

המלצה:

העירייה תקיים פיקוח ובקרה שהעמותה המפעילה עבורה את הבית החם ורד תאייש את התקן של העובדת הסוציאלית בהקדם האפשרי וככל שאינה עומדת בדרישות יבחן המשך ההתקשרות.

תגובת מנהלת האגף לשילוב חברתי מיום 06.06.22:

אנו מתקשים ברווחה בכלל ובעמותות המפעילות בפרט במציאת עובדים. אנו עובדים ימים כלילות על מנת לאייש את המשרות אך לצערנו מדובר בבעיה ארצית.

2.2.2. הכשרה, השתלמויות והדרכה שוטפת

הוראת תע"ס 17.4 – "בית חם לנערות וצעירות בסיכון ובמצוקה" קובעת כי "האגף ידאג להדרכות והשתלמויות לצוות המיועד להפעלת הבית. ההשתלמויות בהתאם לתוכנית הכשרה שתוכן עם משרד הרווחה והביטחון החברתי ותאושר על ידו תוך התאמה למאפיינים של הנערות המטופלות וזאת בעבור הצוות המיועד להפעיל את הבית החם. ההדרכה תבוצע לפחות אחת לחודש על ידי עו"ס מיומן בתחום אשר יאושר על ידי ועדת ההיגוי המקומית. אם הבית, המדריכה והמנטורית יקבלו הדרכה וליווי שוטפים מעו"ס הבית החם".

הביקורת קיבלה לידיה מסמך המפרט את תכנית ההשתלמויות שאמורים הצוותים בבתי החמים לעבור שאושרה על ידי משרד הרווחה. התכנית מפרטת הדרכות לתקופה שבין ספטמבר 2020 עד יוני 2021 וכוללת פירוט בדבר הדרכות המועברות לצוות על ידי גורמים חיצוניים פעם או פעמיים בחודש וכן פגישות הדרכה אישיות ללא תאריכים.

מנהלת מדור נוצ"ץ מסרה לביקורת כי נעשות הדרכות אחת לשבועיים לצוות הבית החם על ידה ואחת לשבועיים על ידי העובדת הסוציאלית מטעם העמותה. כך שבפועל יוצא שהצוות מקבל הדרכה אחת לשבוע.

לא נמצא תיעוד לקיום ההדרכות הקבועות בתכנית ההדרכות השנתית כך שלא ניתן לדעת מה מתוך ההדרכות המפורטות במסגרת התכנית בוצע בפועל ומי מנשות הצוות של הבתים החמים לקחה חלק בכל הדרכה.

בנוסף, לא נמצא תיעוד לקיום של ההדרכות החד שבועיות המועברות על ידי מנהלת מדור נוצ"ץ ו/או עו"ס העמותה, מועד ושעות קיום ההדרכות, נושאיהן ונשות הצוות שהשתתפו בכל הדרכה.
המלצה:

- כלל ההדרכות יתועדו וזאת בכדי לאפשר מעקב ובקרה נאותים אחר מקצועיות הצוות והתאמת המענה הנכון לכל נערה.

תגובת מנהלת האגף לשילוב חברתי מיום 06.06.22:

לא התבקשו לתעד ו/או לתת תיעוד על ההדרכות שנעשו. עו"סית המלווה נתנה באופן שוטף הדרכות קבועות. וכן מנהלת מדור נוצ"ץ הדריכה וקיימה פגישות עבודה שוטפות אחת לשבועיים. ואף על פי העבודה הקשה תחת מגפת הקורונה, ההדרכות והפגישות התקיימו כסדרן.

התייחסות הביקורת לתגובה:

בכדי שניתן יהיה לקיים בקרה ומעקב נאותים אחר הוראות התע"ס ראוי לתעד הדרכות אלו.

2.3. מבנה הפעילות

הוראת תע"ס 17.4 "בית חם לנערות וצעירות בסיכון ובמצוקה" מסדירה בסעיף 7 את דרישות המבנה המשמש להפעלת הבית החם. הביקורת בדקה עבור כל אחד מהבתים החמים האם הוא עומד בכל הדרישות:

2.3.1. בית חם "ורד"

לצורך הפעלת הבית החם "ורד" הוקצו שטח משטח בית הספר ובו מספר חדרים לשימוש הצוות והנערות.

הביקורת בדקה האם המבנה עומד בדרישות:

דרישה בתקן	בית חם ורד
שטח של כ – 100 מ"ר	✓
חדר לפעילות קבוצתית	✓
סלון	✓
מטבח	✓
2 חדרי שירותים*	✓
חדר טיפולים לעו"ס	✓
מיזוג לחום ולקור	✓
נגישות מבחינת תחבורה ציבורית	✓

*על פי הנמסר לביקורת ממנהלת האגף לשילוב חברתי, בשעות הפעלת הבית החם שירותי בית הספר משמשים את הנערות והצוות בלבד.

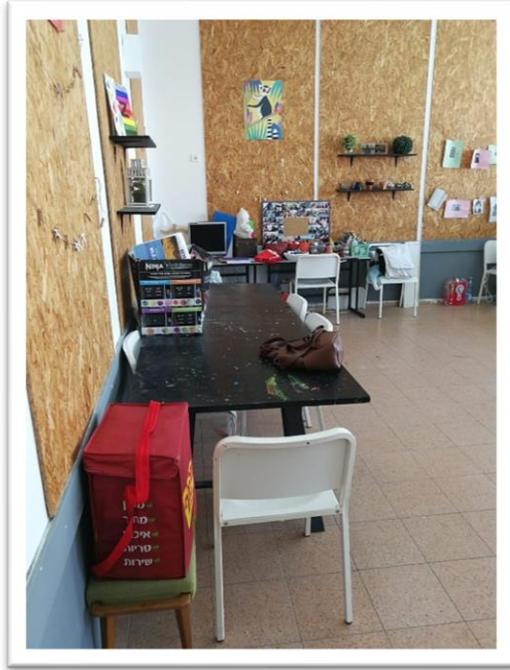
בנוסף, קובעת הוראת התע"ס בנספח א' מהו הציוד והריהוט הנדרש. הביקורת בדקה האם כל הציוד הדרוש קיים:

בית חם ורד	ציוד נדרש
✓	תנור אפייה
✓	מקרר
✓	כיריים
✓	טוסטר
✓	קומקום חשמלי
✓	מיקרוגל
חלקי	פינת אוכל שולחן וכסאות ל-20 איש
✓	סלון וכורסאות

להלן תמונות שצולמו על ידי הביקורת בעת סיור שערכה בבית החם:

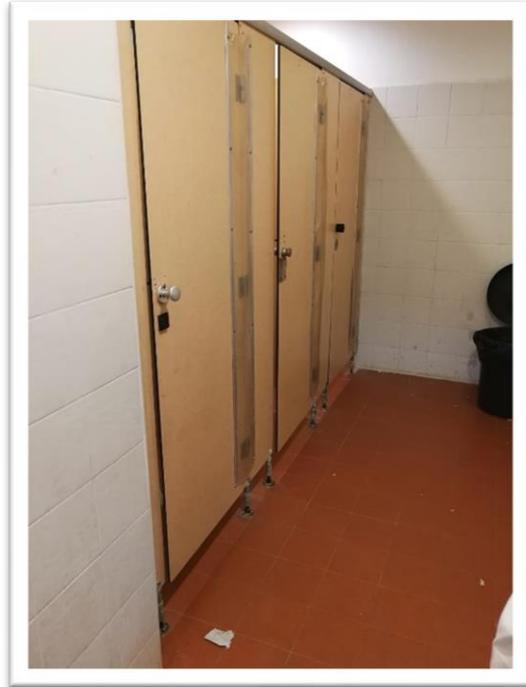
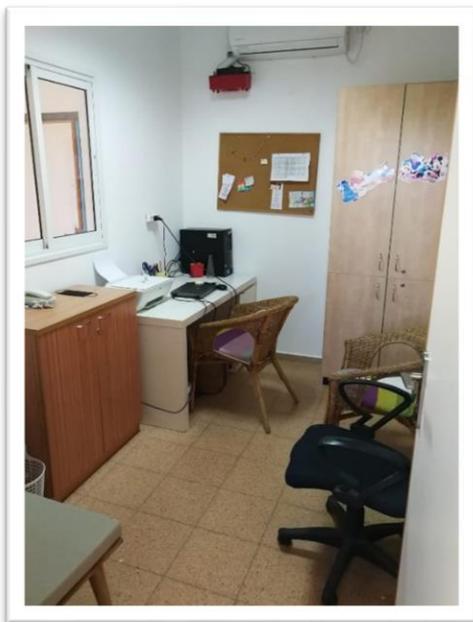
חדר פעילות וסלון:





מטבח ופינת אוכל:



2 חדרי שירותים:חדר טיפולים לעובדת הסוציאלית:

נמצא כי פינת האוכל בבית החם אינה מיועדת ל-20 אנשים כפי שקבוע בתע"ס.

המלצה:

- פינת האוכל תכלול שולחן וכסאות ל-20 איש בהתאם להוראות התע"ס ותסודר באופן שיאפשר להושיב סביב השולחן 20 אנשים.

2.3.2. בית חם "יסמין"

לצורך הפעלת הבית החם "יסמין" הוקצו שטח מבנה המשמש כמרכז יום לאזרחים ותיקים ובו מספר חדרים לשימוש הצוות והנערות.

הביקורת בדקה האם המבנה עומד בדרישות:

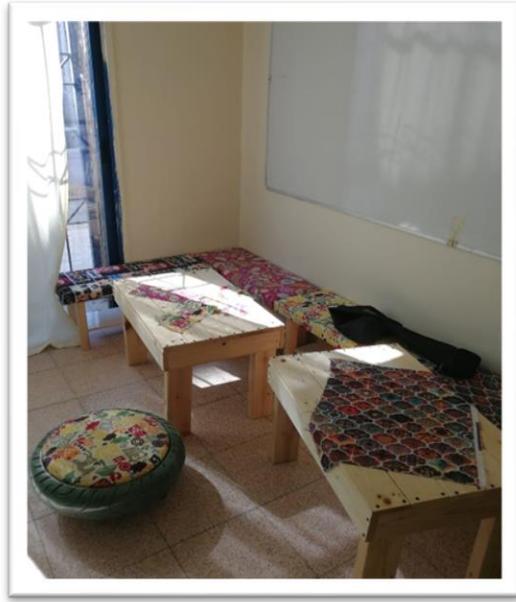
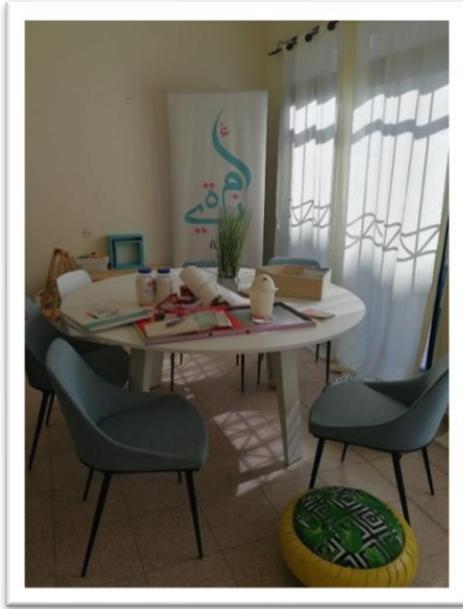
דרישה בתקן	בית חם יסמין
שטח של כ – 100 מ"ר	✓
חדר לפעילות קבוצתית	✓
סלון	✓
מטבח	✓
2 חדרי שירותים	✓
חדר טיפולים לעו"ס	✓
מיזוג לחום ולקור	✓
נגישות מבחינת תחבורה ציבורית	✓

בנוסף, קובעת הוראת התע"ס בנספח א' מהו הציוד והריהוט הנדרש. הביקורת בדקה האם כל הציוד הדרוש קיים:

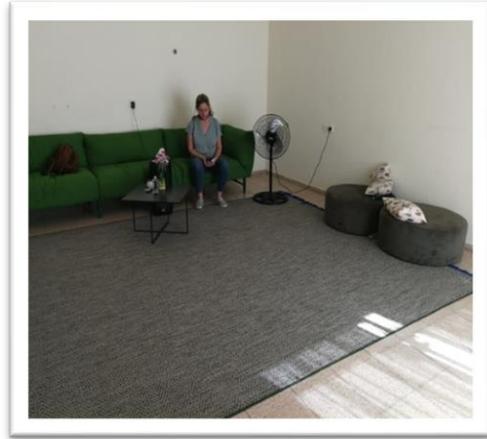
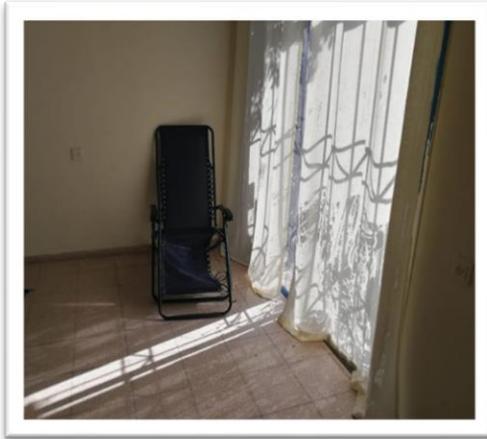
ציוד נדרש	בית חם יסמין
תנור אפייה	✓
מקרר	✓
כיריים	✓
טוסטר	✓
קומקום חשמלי	✓
מיקרוגל	✓
פינת אוכל שולחן וכסאות ל-20 איש	חלקי
סלון וכורסאות	✓

להלן תמונות שצולמו על ידי הביקורת בעת סיור שערכה בבית החם:

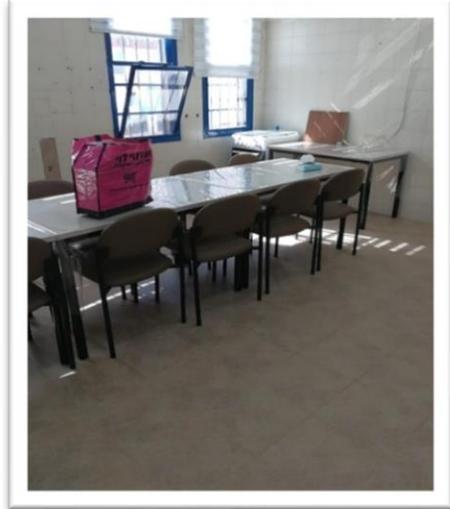
חדר הפעילות:

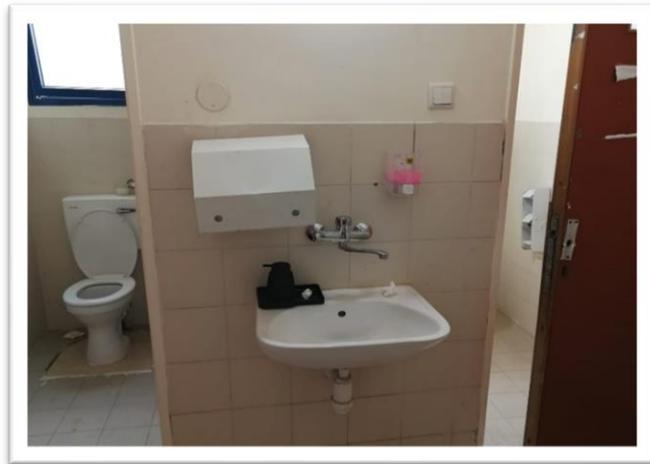
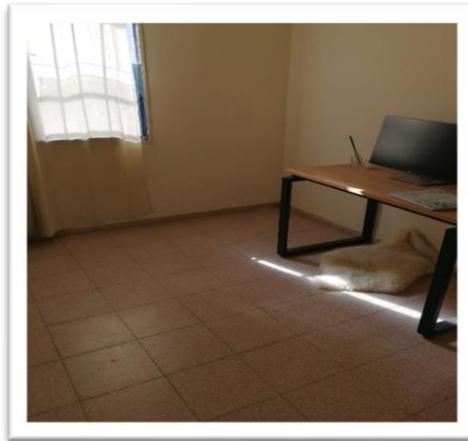


הסלון:



מטבח ופינת אוכל:



2 חדרי שירותים:חדר טיפולים לעובדת הסוציאלית:

הביקורת מציינת לחיוב את העובדה שהעירייה מקצה הסעות הלך וחזור לנערות בבית החם – איסוף הנערות מבתי ספר במקומות שונים בלוד ופיזורם בסוף היום לבתיהם. בסיוור נמצא כי פינת האוכל בבית החם אינה מיועדת ל-20 אנשים כפי שקבוע בתע"ס. בנוסף, נמצא כי המבנה עוד בשלבי שיפוץ ואבזור, חלק מהחפצים והמתקנים שבורים. כמו כן, החדר של העובדת הסוציאלית אינו מאובזר בהתאם לתע"ס (המחשב אינו מחובר, אין מקלדת ועכבר, חסר ארון לתיוק התיקים של הנערות, כיסא/ ספה נוספת ועוד).

עוד נמצא בסיוור כי תאי השירותים בבית החם יסמין אינם נקיים, באחד התאים לא הייתה ידית, לא היה נייר טואלט ובאחד התאים לא הייתה תאורה.

המלצה:

- מומלץ לבצע מעקב ובקרה אחר השיפוץ ואבזור הבית החם יסמין בכדי שיהיה ראוי לשימוש הנערות שמגיעות אליו.

2.4. השמות

הוראת תע"ס 17.4 "בית חם לנערות וצעירות בסיכון ובמצוקה" מסדירה בסעיף 10 את אופן ההפניה לבית החם וקובעת כי:

- הפניה תעשה אך ורק על ידי עו"ס במחלקה לשירותים חברתיים ואם אין עו"ס על ידי מנהל המחלקה לשירותים חברתיים.
- הפניית הנערה לבית החם תלווה בתכנית טיפול/ התערבות וטופס "החלטה על השמה". נערות מופנות לבית החם ע"י יועצת בית הספר, נערה שמביאה חברה, החלטת וועדות רווחה שמתנהלות בעירייה לשבץ בבית החם, החלטה של בית משפט וכדומה. מנהלת צוות נוצ"ץ מסרה לביקורת כי לרוב הנערות הצעירות מוכרות למחלקת הרווחה בעירייה. המסגרת של הבית החם אינה מחייבת וכל נערה יודעת שהחודש הראשון בבית הינו חודש ניסיון, במהלכו הנערה והעובדת הסוציאלית בוחנות אם מסגרת הבית החם עונה על הצרכים והציפיות. בסעיף 12 להוראה 17.4 נקבע כי "משך השהות לנערות וצעירות עד שנה. במקרים מיוחדים בהם יש צורך להאריך את משך השהות מעבר לשנה, יש לקיים דיון בוועדת הערכה ולקבל אישור על מספר חודשי הארכה, עד 6 חודשים נוספים. בתום תקופת הארכה תתקיים ועדת הערכה". בסעיף 13.2 להוראה 17.4 נקבע כי "לגבי כל נערה, יתקיים דיון בוועדת הערכה, אחת ל-6 חודשים, לבחינת השגת המטרות שהוצבו עבורה ודרכי המשך טיפול להמשך של חצי שנה נוספת." הדו"ח עבור כל נערה ימולא בהתאם לנספח ו' להוראת תע"ס 17.4 (מצ"ב כנספה א'). החברים בוועדת הערכה בהתאם להוראת התע"ס הינם:

- מפקח מחוזי
- עו"ס נערות במחלקה או נציג
- עו"ס הבית החם

הביקורת קיבלה לידיה סיכומים חצי שנתיים של 5 נערות מתוך כ-13 נערות בבית החם באותה העת. **נמצא כי בניגוד להוראות התע"ס לא נערכת ועדת הערכה לנערות אחת לחצי שנה על גבי הטופס הנדרש. הביקורת מציינת כי ראש מדור נוצ"ץ לא הכירה אפילו את הטופס המצורף להוראת התע"ס.**

המלצה:

- בהתאם לדרישות התע"ס, ייערכו ועדות הערכה אחת לחצי שנה ואלו שתתועדנה בטופס המצורף כנספה להוראת התע"ס.

2.4.1. החלטות השמה - בית חם ורד

הביקורת בדקה מדגם של החלטות השמה המתייחסות ל 4 מתוך 13 נערות בבית החם (נכון ליוני 2021). להלן טבלה המפרטת את תאריך הקליטה של הנערה, תאריך סיום ההשמה והארכות ככל שנדרשו:

מס"ד	מספר ת.ז.	תאריך קליטה	תאריך סיום ההשמה	הארכות
1	*****4549	01.11.2019	30.04.2020	1. 30.10.2020 2. 30.04.2021 3. 31.12.2021
2	*****3391	01.06.2021	31.05.2022	-
3	*****3208	04.04.2021	31.12.2021	-
4	*****7731	09.12.2019	30.05.2020	1. 28.02.2021 2. 31.12.2021

נמצא כי ניתנה הארכת שהות לתקופה העולה על חצי שנה זאת בניגוד להוראת התע"ס הקובעת שניתן להאריך שהות לחצי שנה בלבד. כדלהלן:

1. לנערה מספר 1 בטבלה לעיל האריכו שהות לתקופה העולה על חצי שנה (-30.04.2021-31.12.2021, קרי – 8 חודשים)

2. לנערה מספר 4 בטבלה לעיל האריכו שהות לתקופה של 10 חודשים.

המלצה:

- להקפיד שהארכות שהות ייתנו לחצי שנה כפי שקבוע בהוראות התע"ס.

2.4.1.1. משוב נערות – בית חם ורד

בכל הנוגע להפעלת הבית החם, חשוב לקבל משוב מהנערות המגיעות בקשר לפעילויות והחוויות שעוברות בבית החם בכדי להעריך את התקדמותן בהתאם לתכנית הטיפול שנקבעה להן. לקבלת משוב מהנערות, מעבירה הנהלת הבית החם, שאלון משוב, לכל הנערות, אחת לשלושה חודשים. השאלון ערוך במסמך שכותרתו "שיחות אמצע שנה" המהווה שיחת חתך ומאפשר התאמת הגישה הטיפולית לנערה. במסמך הנערה מתבקשת להשיב לשאלות. הביקורת עיינה במסמך שמילאו 5 נערות מתוך כ-13 נערות בבית החם.

להלן טבלה המפרטת את השאלות הנשאלות ותמצית התשובות:

מס"ד	השאלה	התשובות
1	ספרי על החוויה שלך בבית החם	5 מתוך 5 הנערות ענו שהחוויה כיפית וטובה
2	איך את מרגישה מבחינה חברתית: מי החברות הטובות שלך? עם מי את פחות מסתדרת ולמה? את מי היית רוצה להכיר? האם את מרגישה בנוח בקבוצה להיות מי שאת? הקשר עם הצוות: עם מי מהצוות את מרגישה יותר בנוח, ועם מי פחות? האם את מרגישה בנוח לפנות כשאת צריכה? האם את מרגישה שיש לך כתובת לפניה?	5 מתוך 5 הנערות ענו שיש להם חברות טובות ושיש אחת או שתיים שפחות מתחברות אליהן
3	פעילויות הבית החם: האם נהנת? מרגישה שלומדת דברים חדשים? הדברים שהם אנחנו עוסקות מעניינות אותך? ספרי על פעילות אחת שזכורה לך, לחיוב או לשלילה.	5 מתוך 5 הנערות ענו שמרגישות בנוח עם הצוות ויש להן למי לפנות
4	ספרי על הדברים שמפריעים לך בבית החם	4 מתוך 5 הנערות ענו שנהנות בפעילויות ולומדות דברים חדשים
5	ספרי מהם הדברים שגורמים לך להגיע כל פעם מחדש לבית החם	3 מתוך 5 מהנערות ענו שמשעמם בזמן חופשי או פעילות ספציפית כמו שיחה אישית ו-2 מתוך 5 ענו שכלום לא מפריע
6	מה חסר לך בבית החם? איזה פעילויות היית רוצה שיהיו? באילו נושאים היית רוצה שנתעסק? מה היית רוצה לשנות?	4 מתוך 5 הנערות ענו שהחברות, הפעילויות, האוכל והאווירה הם הדברים שגורמים להם להגיע כל פעם מחדש
7	כשהגעת לבית החם דיברנו על מטרות למהלך השנה. האם את זוכרת מה המטרות שבחרת? מהן? האם את מרגישה שיש שינוי או שיפור בנוגע אליהן?	תשובות מגוונות: -פעילויות נוספות שקשורות לבישול, ריקוד ויצירה -מקום שקט לביצוע שיעורי בית והתכוננות למבחנים -איך מסדרים לוח זמנים נכון בשביל להתכונן למבחנים -פעילויות מחוץ לבית החם
8		3 מתוך 5 הנערות ענו שהן זוכרות ושחל שיפור במטרות שהציבו לעצמן

טפסי המשובים אינם נושאים תאריכים המאפשרים לבחון מתי נערכו.

מהטבלה לעיל עולה כי מרבית המענים אשר ניתנו על ידי הנערות במסגרת המשובים היו חיוביים.

עם זאת, בעת בחינת תוקף ממצאי המשוב יש להביא בחשבון שהמשוב בוצע על ידי הצוות

הטיפול ובנוכחותו וייתכן שהממצאו אינם משקפים את תחושות הנערות במלואן.

2.4.2. החלטות השמה - בית חם יסמין

הבית החם יסמין החל לפעול בחודש ספטמבר 2021.

הביקורת בדקה את קיומם של טופסי החלטה על השמה של נערות באמצעות מדגם אקראי של 6 נערות

מתוך 15 שמגיעות לבית החם "יסמין".

בדיקת הביקורת העלתה כי קיימים טופסי החלטה על השמה ל 6 הנערות – נמצא תקין.

הבית החם יסמין החל לפעול בחודש ספטמבר 2021 ולכן טרם נדרשו ועדות הערכה.

2.5. ועדת היגוי

הוראת תע"ס 17.4 "בית חם לנערות וצעירות בסיכון ובמצוקה" מסדירה בסעיף 9 את ועדת ההיגוי

המלווה את פעילות הבית החם וקובעת כי "הפעלת הבית החם תלווה על ידי ועדת היגוי מקומית, ועדת

ההיגוי תהיה אחראית על קיום תכנית העבודה של הבית החם, ביצוע הנהלים וההחלטות".

סעיף 9.3 מפרט כי הרכב הוועדה יכלול את בעלי התפקידים הבאים:

- מנהל המחלקה לשירותים חברתיים;
- מפקח מחוזי מטעם המשרד ;
- מנהל הפרוייקט ;
- עו"ס נערות.

עוד נקבע, בסעיף 9.4 כי "הוועדה תתכנס לפחות אחת ל-3 חודשים".

מנהלת יחידת נוצ"ץ מסרה לביקורת כי וועדות היגוי מתקיימות פעם או פעמיים בשנה, אך לא קיים

תיעוד בפרוטוקולים עבור מפגשים כאלו שהתקיימו בשנים 2020 ו-2021.

הביקורת קיבלה לידיה מסמך שכותרתו "דו"ח סיכום פעילות" מפברואר 2020 בו מפורטים הפעילויות, ההישגים והאתגרים בתקופה שבין מאי 2019 (ועדת היגוי קודמת) לפברואר 2020. בנוסף, מפורטים שם הנושאים לדין וטיפול כגון גיוס עובדת סוציאלית מחליפה ולהופשת לידה, מענים נוספים לנערות הזקוקות לכך וכדומה.

מסמך דוח סיכום הפעילות אינו תיעוד לתדירות התכנסות הוועדה והשתתפות בעלי התפקידים כמתחייב בהתאם לתע"ס.

המלצה:

- העירייה תעקוב ותפקח אחר קיום דיוני ועדות היגוי בהתאם להוראות התע"ס, כלומר התכנסות ועדה אחת לשלושה חודשים בהשתתפות בעלי התפקידים הרלוונטיים.

3. מרכז הקשר הורים-ילדים

3.1 רקע

מרכז קשר הורים-ילדים (להלן בפרק זה: "המרכז") הוא מסגרת אזורית מוגנת, תומכת ומקצועית לקיום מפגשים בין הורים לילדיהם - במצבים של קונפליקטים במשפחה על רקע של פירוד, גירושין או במצבים של אלימות וסיכון.

על רקע עליה במספר הזוגות המתגרשים ובמספר הזוגות שמנהלים מאבקים קשים בנושא משמורת וסדרי ראייה לגבי ילדיהם, חשוב מאוד לשמור על קשר תקין והמשכי של הילד עם שני הוריו, דבר המשפיע על התפתחותו. לאור זאת, יש צורך במקום מוגן הנמצא בפיקוח מקצועי לקיום הקשר בין ההורים או ההורים לילדיהם.

המרכז נועד להבנייה מחדש של הקשר בין ההורים לילדיהם, בנוסף לטיפול הישיר הניתן בידי גורמים מטפלים אחרים (עובדים סוציאליים, פקידי סעד וכדומה) כאשר המטרה היא לגבש תכנית התערבות שתאפשר, בצורה הדרגתית, בהתאם לצרכים השונים של הקטינים והוריהם, לעבור מהסדרי ראייה במסגרת מוגנת, להסדרי ראייה עצמאיים ללא פיקוח.

מטרות מרכז הקשר על פי הקבוע בהוראת התע"ס הן:

- בנייה והבניה מחדש של הקשר בין ההורים לילדיהם לאחר שנפגע במהלך משרד פירוד או גירושין של ההורים או במקרים של אלימות במשפחה;
- חידוש הקשר בין הורים לילדים שאינם גרים יחד בגלל פריוד, גירושין, נתק ממושך או עזיבת ילדים את ביתם (למקלט, אומנה, פנימייה), שימורו והידוקו;
- כחלק משמירת הקשר לטווח ארוך, הגנה על ילדים הנמצאים בסיכון במפגש עם אחד מהוריהם או שניהם.

הוראת תע"ס 3.36 קובעת בסעיף 5 כי אחד התנאים העיקריים להפעלת מרכז קשר הוא מספר המשפחות שזקוקות לשירותי המרכז. לפי ההוראה נדרש כי יהיו ברשות לפחות 12 משפחות הנזקקות לשירותי מרכז הקשר ומקסימום 23 משפחות.

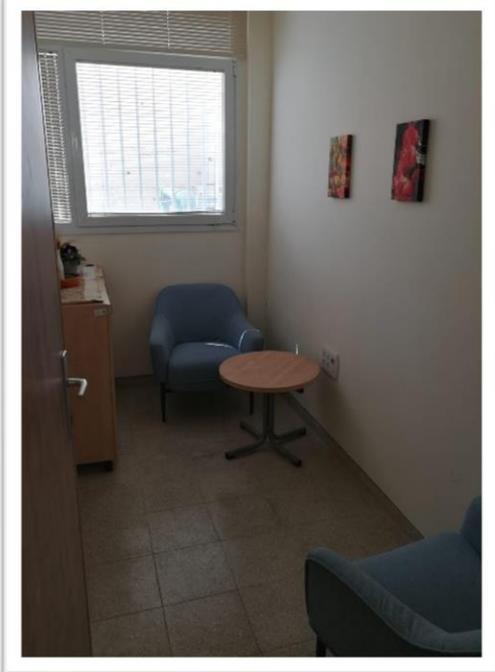
מחלקת פרט ומשפחה (להלן: "המחלקה") של האגף לשילוב חברתי אמונה על הפעלת מרכז הקשר ובכלל זאת, העסקת העובדים, ליווי ופיקוח, הדרכות, פגישות שוטפות ועוד. בפועל ישנן 22 משפחות המקבלות שירות במרכז (נכון לאוקטובר 2021).

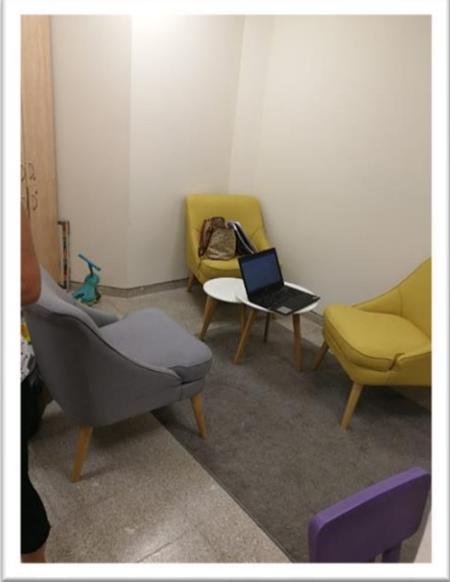
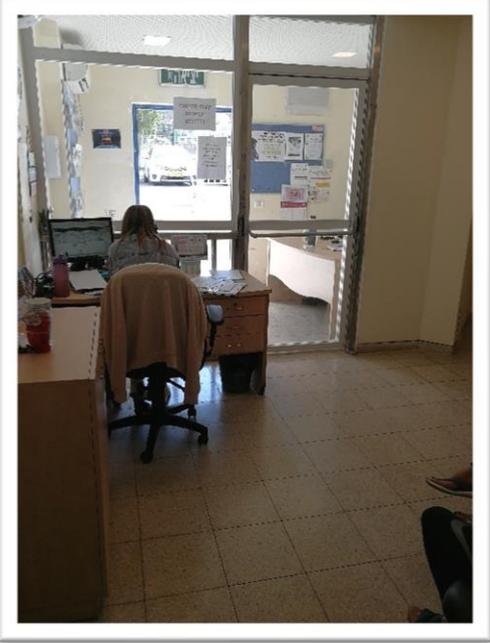
3.2. מבנה פעילות

הוראת תע"ס 3.36 קובעת בסעיף 5 כי על מנת להפעיל מרכז קשר נדרשת הרשות הקים/להעמיד מבנה העומד בדרישות המפורטות בתע"ס.

מרכז הקשר בלוד נמצא במבנה של האגף הממוקם ברחוב יוברט המפרי 4 ואשר בבעלות העירייה.

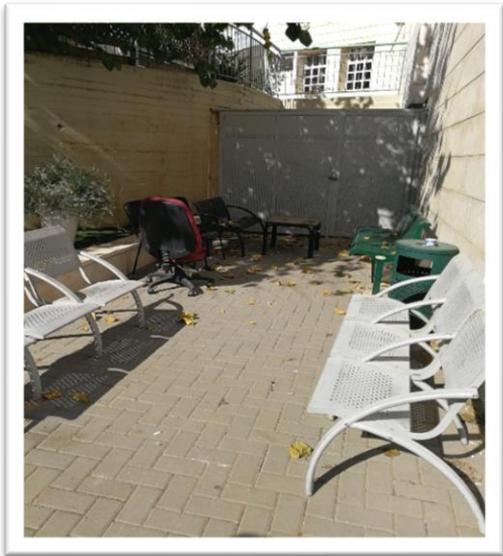
להלן פירוט החדרים הדרושים ובדיקת הביקורת אודות קיומם במרכז:

הערות	תמונה	חובה/ מומלץ	החדר
		חובה	חדרי פעילות החדרים משמשים את ההורים והילדים בפגישותם. במרכז יש 2 חדרי פעילות.

הערות	תמונה	חובה/ מומלץ	החדר
<p>חדר פעילות זה מחובר למשרד של העו"ס והסומכת</p>			
<p>אין חדר ייעודי למזכירות אלא ממוקם במבואה לבניין ומשמש את כל המשרדים</p>		<p>חובה</p>	<p>חדר מזכירות משמש להפניית קהל למקומות הרלוונטיים</p>

הערות	תמונה	חובה/ מומלץ	החדר
<p>במשרד נשמרים חומרים אישיים של המשפחות. החדר צמוד לחדר פעילות (ללא דלת מפרידה) כך שהמשפחו ת חשופות לחומרים אישיים אלו.</p>		<p>חובה</p>	<p>חדר לעובד סוציאלי והצוות החדר משמש את עובדי המרכז (להלן: "המשרד")</p>
		<p>מומלץ</p>	<p>פינת מטבח משמש את כלל המרכזים הנמצאים במבנה</p>

הערות	תמונה	חובה/ מומלץ	החדר
		מומלץ	<p>חדר המתנה</p> <p>משמש את המשפחות שמגיעות</p>

הערות	תמונה	חובה/ מומלץ	החדר
	 	מומלץ	חצר או גינה אם מתקנים מתאימים

במהלך סיור הביקורת במקום נמצא כי חדר העו"ס והסומכת ואחד מחדרי פעילות אינם נפרדים. אי הפרדת החדרים כנדרש עלולה לחשוף משפחות שנמצאות שם למידע חסוי ורגיש על משפחה אחרת.

המלצות:

- להקפיד שלא לקיים פעילות עם משפחות בחדר שאינו מופרד מהמשרד.
- לבצע הפרדה (להתקין דלת או מחיצה) בין חדר הפעילות למשרד.

3.3 ציוד

הוראת התע"ס קובעת בסעיף 5.1 ג' כי הרשות תצייד את המרכז באמצעי בטיחות תוך קבלת ייעוץ מקצין הבטיחות.

להלן רשימת הציוד הדרוש ותוצאות בדיקת הביקורת אודות קיומם במרכז:

מס"ד	דרישה לפי התע"ס	האם קיים
1	לחצן מצוקה	✓
2	גלאי מתכות	✓
3	מראה חד כיוונית (רצוי)	✗
4	ארון לשמירת הפצים	✗
5	ציוד משרדי (שולחן, כיסא, מחשב וכדומה)	✓
6	ריהוט	✓
7	צעצועים ומשחקי חברה	✓
8	טלויזיה (בשני החדרים)	✗
9	ספרייה	✓
10	חומר הסברה	✓
11	ציוד למטבחון	✓

בבדיקת קיומו של ציוד הבטיחות הדרוש נמצא כי אין ארון ייעודי לשמירת הפצים ולא

מותקנות טלויזיות בחדרים בניגוד לנדרש בהוראות התע"ס.

עוד נמצא כי הגישה ללחצן המצוקה חסומה בציוד. להלן תמונה שצולמה במהלך סיור הביקורת

במקום:



המלצות:

- העירייה תפעל להשלמת ציוד הבטיחות של מרכז הקשר בהתאם לנדרש בתע"ס.
- ייבחן מיקומו של לחצן המצוקה וינקטו פעולות לפינוי הציוד החוסם את הגישה אליו.

תגובת מנהלת האגף לשילוב חברתי מיום 06.06.22:

מרכז הקשר חזר לחדר המקורי, בחדר זה קיים ארון לשמירת ציוד וחפצים. טלוויזיה: בחדר המרכז לא מותקנת טלוויזיה. העירייה תפעל להשלמת הציוד.

לחצן מצוקה: מרכז הקשר חזר לחדר המקורי, בחדר קיימת גישה מלאה ללחצן המצוקה.

3.4 מבנה ארגוני ותקינת כ"א

הוראה מספר 3.36 לתע"ס קובעת בסעיף 7 כי "מרכז הקשר הוא חוליה במערך השירותים המוצעים במחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית לאוכלוסיית היעד...מרכז הקשר הוא אזורי ומשמש את אוכלוסיית היעד של הישובים הסמוכים, במידה ואין בהם מרכז קשר".
הוראת תע"ס 3.36 קובעת בסעיף 7(ב) כי "מרכז הקשר פועל בכל ימות השנה, למעט ימי מנוחה והחגים של הדתות השונות. כל מרכז קשר יפעל לפחות יום בשבוע במהלך חופשות מרוכזות וחול המועד פסח וסוכות".

מרכז הקשר מנהל על ידי צוות סדרי הדין במחלקת פרט ומשפחה של האגף לשילוב חברתי. צוות סדרי דין כולל בנוסף לעובדי מרכז הקשר גם 3 עובדות סוציאליות לעניין סדרי הדין.
להלן תרשים המציג את בעלי התפקידים הרלוונטיים במרכז הקשר והיקף משרתם:



להלן פירוט התפקידים לפי הוראות התע"ס:

- ראש צוות סדרי דין (הוראת תע"ס 2.4) – אחראית על מתן השירות על ידי הצוות לפונים ואוכלוסייה באזור גאוגרפי מוגדר.
 - מנהל מרכז קשר (הוראת תע"ס 3.36) – עובד סוציאלי בעל ניסיון בעבודה עם משפחות וילדים.
 - עובד סמך (הוראת תע"ס 3.3) – עובד אשר מבצע משימות שונות שהוגדרו על ידי העובד הסוציאלי של האגף לשילוב חברתי, כלומר – תומך את עבודת מנהל מרכז הקשר.
- כאמור, מרכז הקשר בלוד משמש נכון למועד הביקורת, למתן שירותים ל-22 משפחות (כאשר המספר המקסימלי של משפחות להן ניתן לתת שירות, בהתאם להוראות התע"ס, הוא 23).

להלן טבלה המפרטת את התקן הנדרש עבור בעלי התפקידים במרכז והיקפי שעות העבודה:

בפועל	תקן	
0.9	0.5	היקף משרת סמך
0.5	0.5	היקף משרת עו"ס

נמצא כי במרכז מועסקים עובדים בהתאם לתקינה הנדרשת ואף מעבר לה – תקין.

3.5. שעות פעילות המרכז

על פי הוראות התע"ס המרכז יפעל 20 שעות בשבוע ובשעות אלו יעבוד מאבטח צמוד. ממנהלת המרכז נמסר כי מרכז הקשר פועל 3 פעמים בשבוע בחלוקה הבאה:

▪ יום ראשון בין השעות 08:00-12:00

▪ יום שלישי וחמישי בין השעות 11:00-19:00

כלומר, סך הכל שעות שבועיות עומד על 20 שעות. כמו כן, ישנו מאבטח בכניסה למבנה לאורך כל שעות פעילות המרכז.

נמצא כי מרכז הקשר פועל בהיקף שעות נדרש בהוראות התע"ס ומוצבת שמירה משך כל שעות פעילותו – תקין.

3.6. השמות וטיפול

הוראת תע"ס 3.36 קובעת בסעיף 6 כי "פניה למרכז קשר תעשה באמצעות פקיד סעד ו/או עובד סוציאלי מהמחלקה לשירותים חברתיים המטפל במשפחה...הפניה תהיה חלק מתכנית כוללת שנקבעה בוועדת תכנון טיפול והערכה (ועדת החלטה), שמטרתה בנייה ו/או חידוש קשר בין הורים לילדיהם..".

להלן תרשים המתאר את הליך ההשמה למרכז בהתאם להוראת תע"ס 3.36:



לאורכו של התהליך יש לעשות שימוש בטפסים המצורפים כנספחים לתע"ס. להלן רשימת הטפסים:

- **טופס הפניה** – טופס הכולל פירוט של הפרטים האישיים של המשפחה, פרטי העובד/ת הסוציאלי המפנה, סיבת הפניה ועוד. בדרך כלל ימולא על ידי העו"ס המפנה.
- **החלטה על השמה** – טופס בו מפורטת ההחלטה של הרשות העירונית לקבלה למסגרת רווחה.
- **כתב התחייבות** – טופס בו מפורט ייעוד המרכז והתחייבות ההורה על קיום כללי המרכז בחתימתו.
- **סיכום מפגש** – טופס הכולל פירוט של פרטי ההורים והילדים, תאריך ושעת ההגעה למרכז, פירוט על מהלך הביקור, סיכומו וכתובת הערות ככל שצריך. הטופס ימולא על ידי עובד המרכז בכל יום שמגיעה המשפחה למרכז.
- **טופס סיכום והערכה תקופתית** – טופס הכולל פירוט של הפרטים אישיים של המשפחה, תאריך תחילת ביקורים וכמה ביקורים היו עד לאותו מועד, סיכום כללי של הפגישות שנערכו, תכנית/ המלצות להמשך וציון תאריך לועדת הערכה. על עובדי המרכז למלא את הטופס בתום שישה חודשים לקיום המפגשים במרכז.
- **אישור הארכת ביקורים** – טופס הכולל פירוט של פרטים אישיים של המשפחה, תאריך קליטה, תאריך ועדת הערכה, החלטת המפקחת והנימוקים והתקופה שאושרה להארכה. התיעוד נעשה הן באמצעות מערכת המטרופולינט, הן באמצעות תיקים פיזיים והן באמצעות תיקות במחשב, אך שמירה נאותה של המידע ראוי שתהיה במקום אחד, בעדיפות למוחשב ומגובה וזאת בכדי שניתן יהיה לראות את כלל המידע (נוכחי ומהעבר) על משפחה מסוימת.

3.6.1. תיק ההשמה

במערכת המטרופולינט, עבור כל משפחה, נפתח תיק השמה ובו מוזנים הנתונים הבאים:

- התכנית הטיפולית תחת השם "תכנית התערבות". דוגמא מצורפת **בנספה ב'**.
 - כל מפגש עם המשפחה. דוגמא מצורפת **בנספה ג'**.
- משרד הרווחה מעביר כספים לעירייה בהתאם להשמות הנקלטות אצלו ובשל כך מנהלת מרכז הקשר בוחנת כי ההשמות אכן נקלטות במשרד הרווחה כראוי וזאת על ידי הפקת מסמך שכותרתו "רשומות כספיות למסגרת".

הביקורת בדק האם טופס ההפנייה של המשפחות וההתחייבות בעניינם מתויקים ושמורים, באמצעות מדגם של 5 מתוך 23 תיקי משפחות, המהוות כ-22% מהמשפחות המלוות על ידי מרכז. להלן טבלה המפרטת את בדיקת הביקורת:

מספר המשפחה	טופס הפניה למרכז	כתב התחייבות
1	✓	✓
2	✓	✓
3	✓	✓
4	✓	✓
5	✓	✓

נמצא כי בכל תיק משפחה מתויק טופס הפניה למרכז הקשר וכתב התחייבות עליו ההורים התומים – תקין.

ממנהלת מרכז הקשר מסרה לביקורת שהיא מבצעת מעקב שוטף אחר קליטת ההשמות בפועל במשרד הרווחה ואחר תאריך סיום ההשמות כדי להאריך מבעוד מועד ככל שצריך, באמצעות מסמך "הועדות להמשך" שהיא מנהלת.

3.6.2. הארכת ההשמות

הביקורת קיבלה לידיה מסמך שכותרתו "הועדות להמשך" בו מפורטים פרטי המשפחות המקבלות את שירותי המרכז, תאריך הקליטה והסיום, מצב ההועדה ושם העו"ס המטפל. מסמך זה משמש את מנהלת מרכז הקשר במעקב אחר השמות שקרובות לסיום בכדי לטפל בהארכתם או בסיומם כנדרש.

להלן טבלה המפרטת האם מתועד סיכום מפגש במרכז, סיכום והערכה תקופתית ואישור הארכה לשנת 2020, לכל משפחה המקבלת את שירותי המרכז:

תאריך סיום מפגשים	אישור הארכת ביקורים		סיכום והערכה		סיכום מפגש במרכז בחודש		תאריך התחלת מפגשים	מספר המשפחה
	קיים	נדרש	קיים	נדרש	קיים	נדרש		
31.12.2021	3	2	2	2	0	12	12.06.2018	1
30.11.2021	0	1	1	1	6	6	30.06.2020	2
30.11.2020	1	2	0	2	3	11	04.12.2019	3
31.07.2021	2	2	0	2	12	12	06.02.2019	5

נמצא שאין הקפדה על עריכה ו/או שמירה של תיעוד הסיכומים כמתחייב מדרישות התע"ס וכי

ההפניה למרכז הקשר וכתב ההתחייבות שמורים באופן ידני בקלסר פיזי ואינם סרוקים למחשב או למערכת ממוחשבת.

בדיקת מסמך "הועדות להמשך" בחודשים ינואר, פברואר, מאי, אוקטובר ונובמבר 2020 העלתה כי מספר המשפחות עולה על הקבוע בהוראת התע"ס, כלומר, מעל 23 משפחות מקבלות שירותים ממרכז הקשר.

נמצא כי, מסמך "הועדות להמשך" הינו ידני ולא ממוחשב. תיעוד ידני חשוף לטעויות אנוש ובין היתר לא יוארכו ולא יטופלו השמות כנדרש בהוראות התע"ס.

המלצות:

- כלל המסמכים בנוגע לכל משפחה יישמרו במערכת ממוחשבת ומגובה.
- המחלקה תערוך בקרה ומעקב אחר ביצוע סיכומים והערכות שיש לעשות לכל משפחה אחת לחצי שנה.

תגובת מנהלת האגף לשילוב חברתי מיום 06.06.22:

עו"ס מרכז הקשר מקפידה לתעד סיכומי מפגשים מדי שבוע וסיכומי הארכות מדי חצי שנה. המסמכים נערכים ונשמרים במערכת מגובה. כלל המסמכים – טופס פניה וכתב התחייבות, יסרקו וישמרו במערכת מגובה.

התייחסות הביקורת:

ככל שקיים תיעוד במערכת לסיכומי המפגשים שחסרים, בהתאם לממצאים שעלו, הביקורת לא קיבלה אותם לידיה.

3.7. ועדת היגוי

הוראת תע"ס 3.36 קובעת בסעיף 7(א) כי "הפעלת המרכז תלווה בוועדת היגוי שתתכנס לפחות פעמיים בשנה". הוועדה תכלול את בעלי התפקידים הבאים:

- מנהל המחלקה לשירותים חברתיים או מי מטעמו
- עובד סוציאלי של מרכז הקשר
- נציג הארגון שמפעיל את המרכז
- מפקח השירות לרווחת הפרט והמשפחה
- פקידי סעד לסדרי דין/ חוק הנוער

לא נמצאו פרוטוקולים המתעדים את התכנסות ועדת ההיגוי הובכך נמנעת בחינת הרכב הוועדה, החלטותיה ויישומן.

מנהלת מרכז הקשר מסרה לביקורת כי הוועדה מתכנסת פעמיים בשנה ויותר אך אין תיעוד כתוב לכך.

המלצה:

- המחלקה תקפיד על עריכת פרוטוקולי הפגישות במסגרת וועדות ההיגוי וזאת לצורכי תיעוד והגדרת משימות ומטרות.

תגובת מנהלת האגף לשילוב חברתי מיום 06.06.22:

וועדת היגוי למרכז הקשר התכנסה לפחות פעמיים בשנה. יחד עם זאת, מעתה עו"ס מרכז הקשר תדאג לרישום פרוטוקולים המתעדים את הכינוסים של וועדת ההיגוי. פרוטוקולים אלו יפרטו את הרכב הוועדה, החלטותיה ויישומיה.

4. מרכז יום לקשיש**4.1. רקע**

משרד הרווחה והביטחון החברתי קובע בפרק 4 לתע"ס, בשורה של הוראות, את אופן הטיפול באזרחים ותיקים.

הוראה מספר 4.13 מתייחסת להפעלת מרכזי היום לקשיש וקובעת בין היתר כי "מרכז היום הינו אחד המענים ברצף השירותים לקשיש בקהילה המיועד לאפשר לקשיש המוגבל להישאר בביתו עם משפחתו תוך מתן מענה טיפולי כוללני על בסיס יומי ולמנוע או לדחות על כמה שניתן את הוצאותו לסידור חוץ בית".

מרכז היום (להלן: "המרכז") מספק לקשיש שירותים ופעילויות חברתיות ותרבותיות, לצד טיפולים מקצועיים, דבר המאפשר מעורבות חברתית וקהילתית וכן תומכת במשפחתו של הקשיש בטיפולו. המרכז משמש גם כמרכז לתשושי נפש, הנמצא במתחם נפרד מהמתחם הכללי.

ההוראה מגדירה בנוסף את סוגי המבקרים במרכז היום:

- זקן – אזרח ותיק כהגדרתו בחוק גיל הפרישה התשס"ד-2004.
- זקן זכאי גמלת חוק ביטוח סיעוד – זקן הזכאי לגמלת סיעוד עפ"י חוק ביטוח סיעוד של המוסד לביטוח לאומי. (להלן: "זכאי חוק סיעוד")
- זקן תשוש – זקן אשר מפאת תפקודו זקוק לעזרה חלקית בפעולות היומיום (להלן: "תשושים")
- זקן תשוש נפש – זקן הסובל מירידה קוגניטיבית בתחומים כגון: זיכרון, שיפוט, התמצאות (להלן: "תשושי נפש")

המחלקה לטיפול בקשיש באגף שילוב חברתי (להלן: "המחלקה") אמונה על הפיקוח והבקרה אחר השירותים הניתנים לאזרחים ותיקים בעיר ובכלל זאת אחר הפעלת מרכז היום לקשיש. המרכז לקשיש בלוד נמצא ברחוב הרוגי לוד ומבקרים בו, נכון ליולי 2021 כ-75 קשישים ביום, כאשר בפועל רשומים 136 קשישים.

4.2. התקשרות עם גורם מפעיל

בסעיף 4 להוראה נקבע כי "הקמת מרכז יום יכולה להיעשות על ידי גופים שונים, ציבוריים או פרטיים וזאת בהתאם וביזומת במחלקה לשירותים חברתיים לצורכי האוכלוסייה הזקנה ביישוב". עוד נקבע, בסעיף 6.1 כי "נותן השירות שנבחר במרכז להפעלת מרכז יום ידאג למגוון פעילויות ושירותים המותאמים לצרכים הייחודיים של הזקן המוגבל, בהתאם לתנאי ההסכם ויהיה אחראי לשלומם וביטחונם של הזקנים בשעות הפעילות". במסגרת מכרז פומבי מספר 13/19 שפירסמה העירייה נחתם הסכם בינה לבין האגודה למען הקשיש בלוד (ע"ר) (להלן: "האגודה") ביום 4 לנובמבר 2019 לצורך הפעלת המרכז (להלן: "ההסכם"). תקופת ההסכם נקבעה בסעיף 5 להסכם ל-36 חודשים מיום 05.11.2019 ועד 04.11.2022 וכן קיימת לעירייה בלבד האופציה להאריכו לתקופות נוספות ועד לתקופה של 5 שנים מיום תחילת ההתקשרות כלומר עד ליום 04.11.2024.

התמורה נקבעה בסעיף 12 להסכם ונקבע כי "תעריף התשלום בגין השירותים יקבע על ידי משרד הרווחה...וישולם ישירות על ידו באמצעות "השמות"/"הועדות" ... וימסרו למפעיל. מובהר כי העירייה אינה מחויבת בהעברת כספים כלשהם מתקציבה למפעל ו/או למרכז היום".

כלומר, חלקה של העירייה בהוצאות ההשמה של הלקוחות במוסדות הינו 25% וחלקו של משרד הרווחה הינו 75% (למעט אוטיסטים ששיעור השתתפות המשרד לגביהם הוא 100%). התשלומים מועברים ישירות ממשרד הרווחה למוסד הזכאי לתשלום (נותן השירות) והמשרד מקזז מהתשלומים שהוא אמור להעביר לעירייה, את חלקה בגין השמת מטופלים במסגרות השונות.

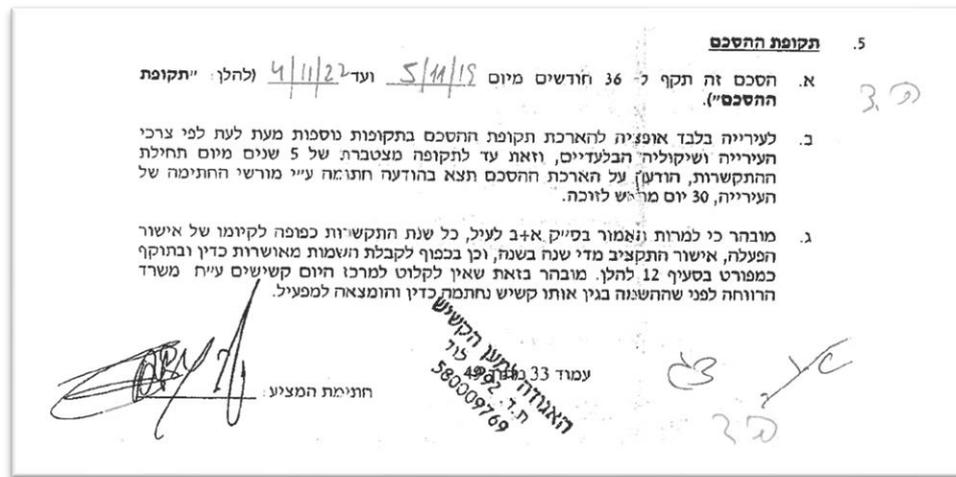
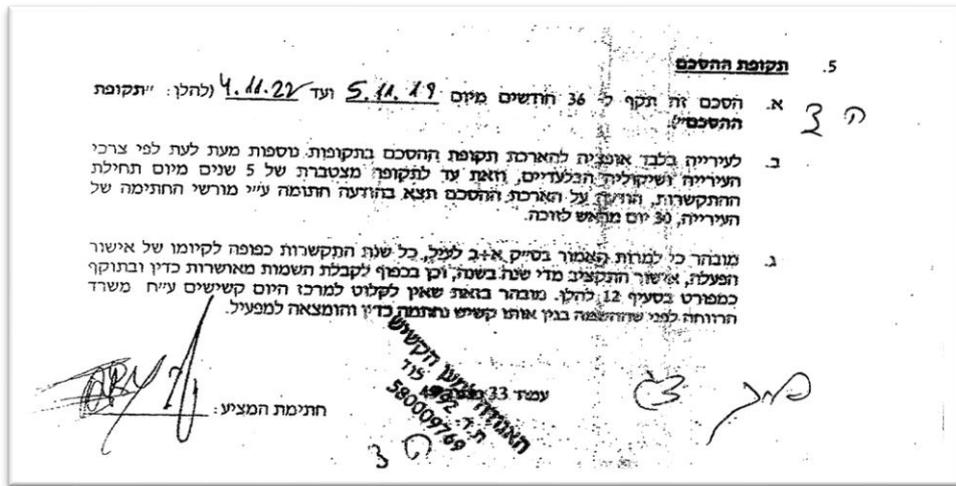
בסעיף 12.ד. נקבע כי דמי ההשתתפות העצמית של המבקרים המושמים מטעם משרד הרווחה ישולמו ישירות לאגודה והאגודה תעביר לעירייה בכל סוף רבעון. מבירור שערכה הביקורת עם מנהלת המרכז נמסר כי התשלום לאגודה מבוצע אחת לחודש וההתחשבות מול העירייה מתבצעת אחת לחצי שנה.

בדיקת הביקורת העלתה כי התחשבות העירייה עם האגודה בנוגע לדמי ההשתתפות העצמית נעשית אחת לחצי שנה ולא פעם ברבעון, כפי שנקבע בהסכם בין הצדדים.

נמצא כי סעיף 12.ה. בו כתוב כי "המפעיל ישקיע סך של _____ ש"ח כולל מע"מ בכל תחילת שנת התקשרות", לא מצוין כל סכום.

נמצא הבדל בנוסח שני נוסחים התומים של ההסכם בין האגודה לעירייה שנמסרו לביקורת.

כך לדוגמה קטע מההסכם בו ציינו את התאריכים והתמוות הצדדים שאינם זהים:



המלצות:

- ההתחשבות עם העירייה תעשה בהתאם להסכם, קרי – אחת לרבעון וזאת בכדי להימנע מחובות במקרה של הפסקת הגעת הקשיש למרכז.
- להקפיד על מילוי כל המקומות בהסכמים ששנועדו למילוי.

תגובת האגודה מיום 06.06.22:

מבדיקת מסמכי המכרז, ההצעה וההסכם, ככל הנראה מסמך אחד הוא של ההצעה שהוגשה למכרז והמסמך השני הוא ההסכם שנחתם לאחר שהאגודה זכתה במכרז. כיום שוהים 3 מושמים בלבד. מדובר בסכומים פעוטים. אין מניעה לבצע על פי הוראות התע"ס.

4.3. מבנה הפעילות

הוראת תע"ס 4.13 – "מרכז יום לזקן" קובעת בסעיף 5 העוסק במבנה מרכז היום ומיקומו, מהן הדרישות בהן חייב המבנה המשמש לפעילות מרכז היום לעמוד. במסגרת הדרישות נכללים תנאים הנוגעים ל:

- נגישות;
- שטח המבנה;
- מרחב פתוח;
- חלוקת המבנה.

להלן פירוט הדרישות ובדיקת הביקורת בנוגע לכל דרישה:

4.3.1. נגישות

סעיף 5.1 לתע"ס קובע כי: "מרכז היום יפעל במקום נגיש. מבנה מרכז היום חייב לעמוד בתקנות חוק הבנייה והתכנון התשמ"ח (1980) (נספח א') העוסק בנגישות והתאמה של מבני ציבור". חשוב לציין כי קשישים הם הרבה פעמים בעלי מוגבלויות וגם אלו שאינם מוגבלים נדרשים פעמים רבות לסיוע ותמיכה של התאמות נגישות.

הביקורת קיבלה לידיה מסמך שכותרתו "הודעה לביצעו התאמות נגישות בהתאם לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח, 1998" בו מודיעה האגודה לעירייה כי ביצעו התאמות נגישות במבנה ויש בידם את האישורים הנדרשים להתאמת הנגישות ובהתאם לצרכים הייחודיים של אדם עם מוגבלות ובני אדם אחרים האמורים לעשות שימוש במבנה.

לביקורת הועבר בנוסף, מסמך שנערך על ידי מורשה נגישות חיצוני עבור העירייה, בתאריך לא ידוע, שמתייחס למרכז יום לקשיש מרחוב שפירא 13 ולפיו נדרשים תיקונים לצורך השלמת דרישות הנגישות. **בדיקת הביקורת העלתה כי מבנה מרכז היום לקשיש אינו עומד בכל דרישות הנגישות כנדרש.**

המלצות:

- על המרכז להשלים לאלתר את דרישות הנגישות ולקבל אישור מורשה נגישות בדבר עמידתו בדרישות הנגישות בהתאם לחוק.

תגובת האגודה מיום 06.06.22:

כמפורט בדוח ומסמך בדיקת מהנדס בטיחות, 2 אגפי מרכז היום נגישים ונדרש להוסיף מאחזים על אלו הקיימים בחדרי השירותים, שבאגף הראשי בלבד. האגודה השלימה המאחזים ותפנה בימים הקרובים בהודעה לרשות בבקשה לקבלת אישור מורשה נגישות ואחר שעמדה בכל הדרישות לחוק.

4.3.2. שטח המבנה

התאמה למספר המבקרים היומיים – סעיף 5.2 לתע"ס קובע כי: "המבנה של מרכז היום יותאם לשהייה של ממוצע המבקרים בו מדי יום עפ"י המפתח שבנספח ב".

המפתח בנספח ב' קובע כי שטחו של מרכז היום המאכלס בין 60-90 קשישים מדי יום יהיה 750 מ"ר ברוטו.

הביקורת קיבלה לידיה חלק ממסמך "בקשה לקבלת אישור להפעלת מרכז יום לזקן" שהוגש למשרד הרווחה בו מופיע סעיף 4 המפרט את השטחים במרכז היום לקשיש ומציין כי בסה"כ המבנה בגודל של 947 מ"ר.

כלומר, השטח עומד בדרישות של הוראת התע"ס - תקין.

4.3.3. מרחב פתוח

קיום מרחב פתוח – סעיף 5.3 לתע"ס קובע כי: "למבנה המרכז יהיה גם מרחב פתוח לשימוש המבקרים (גינה, חצר או מרפסת גדולה)".

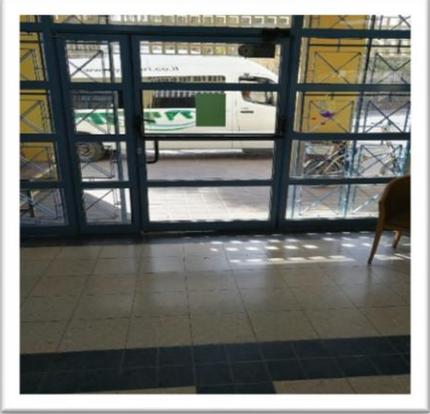
להלן תמונות שצולמו במהלך סיור הביקורת במקום ביום 15.11.2021:



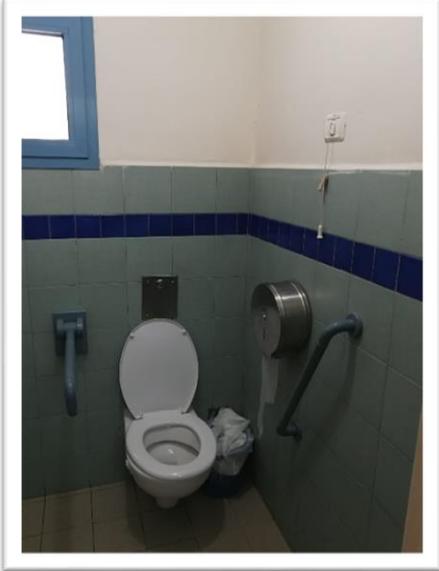
מבדיקת הביקורת נמצא כי למרכז היום יש 3 חצרות גדולות לרווחת המבקרים – תקין.

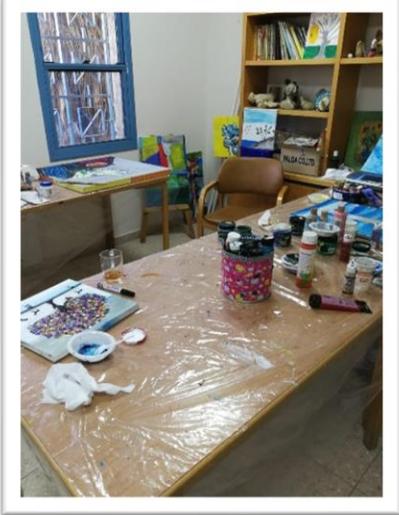
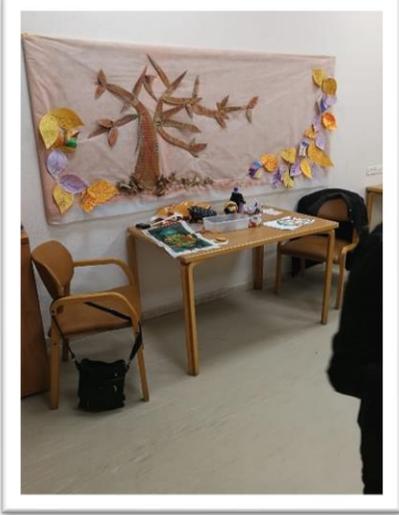
4.3.4. חלוקת המבנה

הביקורת בדקה את נאותות חלוקת המבנה בהתאם להוראות נספח ב':

תמונה	האם עומד בדרישות	חלל	סעיף בנספח
	<input type="checkbox"/>	מבואה	א
	<input type="checkbox"/>	מעברים ופתחים	ב
	<input type="checkbox"/>	מטבח	ג
	<input type="checkbox"/>	חדר האוכל	ד

תמונה	האם עומד בדרישות	חלל	סעיף בנספח
	<input type="checkbox"/>	חדר מנוחה	ה
	<input type="checkbox"/>	ממ"ד	ו

תמונה	האם עומד בדרישות	חלל	סעיף בנספח
	<p>לפי מספר המבקרים במרכז היום נדרשים כ-8 תאי שירותים. קיימים 10 תאי שירותים.</p>	<p>חדרי שירותים לתשומים – תא אחד ל-10 משתמשים לתשושי נפש – תא אחד ל-7 משתמשים</p>	ז
	<p><input type="checkbox"/></p>	<p>מקלחות</p>	ה

תמונה	האם עומד בדרישות	חלל	סעיף בנספח
	<input type="checkbox"/>	חדרי תעסוקה	ט
	<input type="checkbox"/>	חדרי פעילות	י

תמונה	האם עומד בדרישות	חלל	סעיף בנספח
	<input type="checkbox"/>	חדר פיזיותרפיה	יא
	לא נבדק	מחסן כללי	יב

מהטבלה לעיל עולה כי המרכז עונה על הדרישות המפורטות מבחינת קיום חדרים במבנה לפי הוראות התע"ס – תקיין.

יצוין כי במהלך עריכת ביקורת זו האגודה טיפלה בצינור הברז במקלחת שתמונתה צורפה בטבלה לעיל.

4.4. ועדת קבלה

סעיף 10 להוראה מסדיר את נושא ההשמות למרכזי היום וקובע כי "ההפניה למרכז היום תעשה בידי העובד הסוציאלי במחלקה לשירותים חברתיים או ע"י מרכז הוועדה המקומית לחוק ביטוח סיעוד...תכנית הטיפול המוסכמת תרשם על גבי טופס "סיכום ועדת קבלה/ עזיבה במרכז היום", מצורף כנספח ד'. הרכב ועדת הקבלה כולל את בעלי התפקידים הבאים:

- מנהל מרכז היום – יו"ר
- עובד סוציאלי של המרכז
- עובד אחר של המרכז (אה/ות, פיזיותרפיסט/ית או מרפא/ת בעיסוק)
- עו"ס המחלקה לשירותים חברתיים
- אנשי מקצוע אחרים, לפי הצורך (רופא קופ"ח וכדומה)

הביקורת קיבלה לידיה מסמך המהווה סיכום ועדת השמה למרכז מיום 13.06.2021 וחברי הוועדה שנכחו וחתמו על מסמך זה הינם מנהלת המרכז ועובדת סוציאלית מטעם המחלקה.

נמצא כי בוועדת השמה שהתקיימה ביוני 2021 לא נכחו בעלי התפקידים הנדרשים בהוראת התע"ס.

המלצה:

- בהתאם להוראת התע"ס בכל ועדת קבלה ישתתפו בעלי התפקידים הנדרשים לכך.

התייחסות האגודה מיום 06.06.2022:

ועדת קבלה מתבצעת במרכז היום בשיתוף כלל בעלי התפקידים. בוועדה ביוני 2021 לא נכחה עו"ס המרכז מאחר והייתה בחופשת לידה, מנהלת המרכז שבהכשרתה עובדת סוציאלית מילאה מקומה. אחות מרכז היום נעדרה ביום זה עקב קורונה. מהיוועצות עם עו"ס המחלקה לקשיש הוחלט לקיים את הוועדה.

4.5 השמות

סעיף 3 להוראה עוסק באוכלוסיית היעד וקובע את העדיפות לקליטת הקשישים במרכז היום:

1. ביטוח לאומי - זקנים זכאי חוק ביטוח סיעוד;

2. רווחה - זקנים תשושים או תשושי נפש שאינם חוק ביטוח סיעוד;

3. פרטי - זקנים המעוניינים לבקר במרכז היום.

האגודה מעניקה שירותיה לכ-130 קשישים כאשר כ-99% מהם הם זכאי חוק סיעוד.

להלן טבלה המפרטת את מספר המבקרים הרשומים במרכז בחלוקה לפי גורם משלם כפי שעולה מביקורת

הביקורת את יומן הנוכחות נכון לחודש יולי 2021:

מס' מבקרים רשומים	גורם משלם
126	ביטוח לאומי
3	משרד הרווחה*
7	פרטי
136	סה"כ

* בהתאם לדוח אחזקת חניכים לחודש יוני 2021.

הביקורת בדקה מדגם של 10 תיקי מטופלים לבחינה האם קיימים בתיק המטופל המסמכים הנדרשים

בהתאם לסעיף 10 להוראה:

1. טופס קליטה – טופס אשר ממלאים בעת קליטת המטופל למסגרת בפעם הראשונה וכולל מידע מפורט על המטופל ומצבו.
2. ועדת קבלה – אישור של ועדת ההשמה כי המטופל מתאים למסגרת.
3. תוכנית טיפול – תוכנית הנבנית על ידי עובדת סוציאלית בשיתוף עם הקשיש ובן משפחתו ומאושרת על ידי ועדת קבלה.
4. מעקב עובדת סוציאלית – דוחות הממולאים על ידי העובדת הסוציאלית של מרכז היום ואשר מעדכנים את מצבו של הקשיש, דפוסי השימוש שלו בשירותי המרכז השונים והמלצות להמשך. את הדוחות יש לערוך פעם ראשונה – חודשיים אחרי שהמטופל הגיע למרכז היום ולאחר מכן אחת לחצי שנה.

להלן טבלה המפרטת תוצאות בדיקת הביקורת:

שם בראשי תיבות	טופס קליטה	ועדת קבלה	תוכנית טיפול	מעקב עובדת סוציאלית
י.מ.	✓	✗	✓	✓
ר.ל.	✓	✓	✓	✓
א.ש.	✓	✓	✗	✓
י.י.	✓	✓	✗	✓
ד.מ.	✓	✗	✗	✓
ל.מ.	✓	✓	✓	✗
א.ש.	✓	✓	✓	✓
ר.ש.	✓	✓	✓	✗ (ללא מעקב מיולי 2020)
א.ל.	✓	✗	✓	✓
י.ד.	✓	✓	✓	✗ (ללא מעקב ממאי 2020)

בדיקת הביקורת העלתה כי התיקים האישיים של הקשישים המבקרים במרכז אינם כוללים את כל הטפסים והמסמכים הנדרשים בהוראת התע"ס וכי סיכום ועדת הקבלה אינו ערוך בהתאם לטופס המצורף להוראת התע"ס.

סעיף 12 להוראה העוסק ברישומים קובע כי "התיק יאוחסן במקום נעול".

נמצא כי התיקים האישיים מאוחסנים במקום נעול כנדרש.

להלן תמונה שצולמה במהלך הביקור במרכז:



המלצה:

- להקפיד לקיים ועדת קבלה לכל קשיש המבקר במרכז, להכין טופס קליטה ותכנית טיפול ומעקב של העובדת הסוציאלית שיתיוקו בתיקו האישי של כל קשיש.

תגובת האגודה מיום 06.06.22:

וועדות הקבלה עבור מושמים זכאי חוק הסיעוד הופסקו ביוזמת הרשות עם מעבר הטיפול בזכאי חוק סיעוד מעו"ס הרווחה לעו"ס ביטוח לאומי ומכאן העדר טופס וועדת קבלה בתיקי חלק מהמבקרים. מרכז היום עושה שימוש בתוכנה ממוחשבת. התוכנה מאפשרת בין היתר רישום תוכניות טיפול ורישום מעקב אחר החברים בתיק אישי. תיקי המושמים מעודכנים בתוכנה. מפקחת משרד הרווחה והבטחון החברתי, מחוז מרכז, מבצעת מתוקף תפקידה ביקורי פיקוח ובקרה וביקורי פתע במרכז ובודקת בין היתר רישום ומעקב. המפקחת מאשרת רישום בתוכנה כתחליף לרישום ידני בתיק אישי.

התייחסות הביקורת:

בעת ביקור הביקורת במקום נבדקו התיקים למול התוכנה הממוחשבת בשיתוף עם העובדת הסוציאלית של המרכז ונמצא כי חסרים שם נתונים כפי שהוצגו בטבלה לעיל.

4.6. תקני כוח אדם

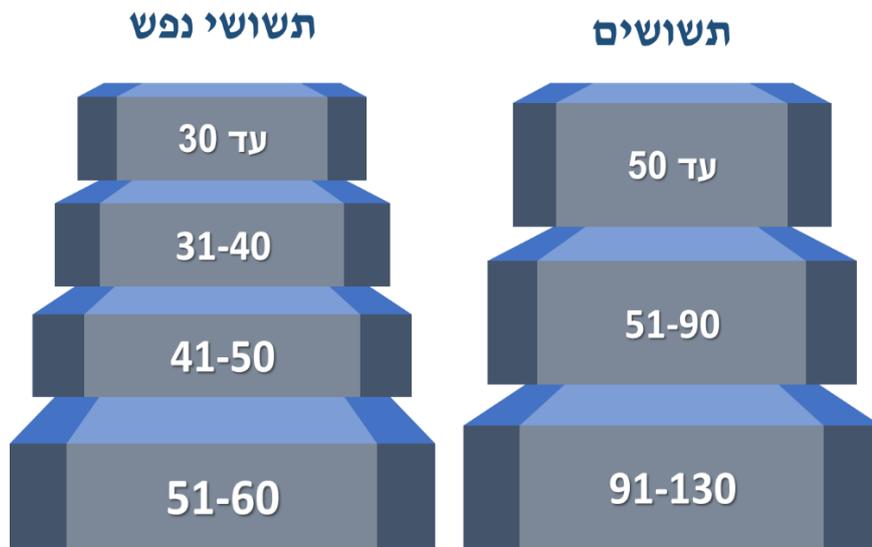
בסעיף 6 להוראה נקבע כי כל מרכז יום חייב לקבל אישור הפעלה של המשרד ובקשה לקבלת אישור זה תוגש על גבי טופס שכותרתו "בקשה לקבלת אישור להפעלת מרכז יום לזקן" (מצורף כנספח ג' להוראה).

הביקורת קיבלה לידיה את מסמך "בקשה לחידוש אישור להפעלת מרכז יום לזקן" (להלן: "**הבקשה לחידוש**") שהוגש על ידי האגודה למשרד הרווחה ביום 07.12.2020 וכן נמסר ממנהלת המרכז כי בכל שנה שולחת טופס כזה, זאת בהתאם לסעיף 6.4 להוראה.

על גבי מסמך הבקשה מפורטים העובדים במרכז היום בהתאם לתפקידיהם ואחוז משרתם.

סעיף 9 להוראת התע"ס קובע כי כוח האדם במרכז היום יותאם למספר המבקרים במרכז היום בכל יום.

ההוראה קובעת מדרגות להיקף העסקת כוח האדם הנגזרות ממספר המבקרים היומיים התשושים ומספר המבקרים תשושי הנפש.



הוראת התע"ס כוללת טבלה המפרטת את התקנים הדרושים בכל תחום בהתאם למספר המבקרים (מצורף כנספח ה').

סעיף 12 להוראת תע"ס 4.13 קובע כי "בכל יום שהמרכז פועל ייעשה רישום נוכחות יומי של כל המבקרים במרכז אשר יוגש בסוף כל חודש למחלקת לשירותים חברתיים". הביקורת קיבלה לידיה העתק של יומני הנוכחות של המבקרים במרכז לחודשים יוני-יולי בשנים 2020 ו-2021. יומני הנוכחות מופקים ממערכת ממוחשבת וכוללים באופן מוקלד את רשימת המבקרים במרכז היום ומקום לסימון הגעה בכל אחד מהימים בחודש. דוגמא ליומן נוכחות **בנספח ו'**. הביקורת בדקה באופן מדגמי הגעת המבקרים ב-5 ימים בחודש יוני 2021 ו-5 ימים בחודש יולי 2021. להלן טבלה המפרטת את מספר המבקרים בכל יום בחודשים אלו:

חודש	יום	מספר מבקרים	ממוצע מבקרים ליום
יוני	1	66	69
	9	82	
	17	59	
	21	77	
	27	63	
יולי	1	50	61
	6	73	
	13	68	
	18	50	
	27	63	

נמצא כי יומן הנוכחות נרשם באופן ידני ואינו כולל סיכום של המבקרים באותו יום, או סיכום של מספר ההגעות של אותו מבקר באותו חודש. אי רישום הסיכומים מקשה על ביצוע בקרה ומעקב נאותים אחר נוכחות המבקר ותדירות ביקוריו.

מבדיקת יומני הנוכחות לחודש יוני ויולי 2021 עולה כי מידי חודש הוספו באופן ידני שמות,

של מבקרים אשר אינם מעודכנים במערכת הממוחשבת. וכי ישנם מבקרים שכתובים באופן

ידני בחודש העוקב ולא הוקלדו במערכת הממוחשבת כפי שראוי לעשות.

כאמור, כפי שעלה מבדיקת הביקורת מספר המבקרים היומי הממוצע במרכז היום עומד על כ-65

קשישים ביום (גם תשושים וגם תשושי נפש).

יצויין כי כיוון שרישומי הנוכחות של מרכז היום אינם כוללים התייחסות להיותו של מבקר תשוש או

תשוש נפש, הביקורת התייחסה למספר תשושי הנפש במרכז היום כ-15 (כך גם נאמר לביקורת

ממנהלת המרכז). כלומר, רף התקינה לתשושים עומד על כ- 51 תשושים ו-15 תשושי נפש.

להלן טבלה המפרטת את ממצאי בדיקת הביקורת ביחס למספר התקנים המינימלי לפי התע"ס ואיושם

במרכז היום בהתאם למסמך הבקשה לחידוש בו מפורטים פרטי העובדים:

הפרש	בפועל	סה"כ תקינה	תקן – תשושי נפש (עד 30)	תקן – תשושים (מ-51 עד 90)	כוח אדם
0	1 משרה	1 משרה	1 משרה	1 משרה	מנהל
+0.09 משרה	1 משרה	0.91	0.25 משרה	0.66 משרה	עו"ס
7-שעות שבועיות	29 שעות שבועיות	36 שעות שבועיות	6 שעות שבועיות	30 שעות שבועיות בחלוקה בין שלושתם	פיזיותרפיסט/ ריפוי ועיסוק/ אחות
+0.2 משרה	40 שעות שבועיות	0.75 משרה	3 שעות ביום	0.75 משרה	עובד תעסוקה/ מלאכה
2- שעות שבועיות	41 שעות שבועיות	43 שעות שבועיות	18 שעות שבועיות	25 שעות שבועיות	מדריכי חוגים
-3.5 משרה	4	7.5 משרה	3 משרות	4.5 משרה	מטפלות (לפי אחת על כל 20 קשישים/ 10 קשישים (בתשושי נפש)
-0.75 משרה	2 משרה	2.75 משרה	1 משרה	1.75 משרה	נקיון
-0.03 משרה	0.72 משרה	0.75 משרה	0.25 משרה	0.5 משרה	מטבח
-0.06 משרה	1.02 משרה	1.08 משרה	0.33 משרה	0.75 משרה	מזכירה
-0.27 משרה	0.48 משרה	0.75 משרה	0.25 משרה	0.5 משרה	עובד אחזקה
-85.5 שעות שבועיות	24 שעות שבועיות	109.5 שעות שבועיות	36 שעות שבועיות	73.5 שעות שבועיות*	ליווי בהסעות

*המרה של 1.75 משרות לשעות שבועיות.

נמצאו פערים רבים באיוש כוח האדם במרכז. כך לדוגמה:

1. חסרים מטפלים בהיקף של 4 משרות.
2. חסר עובד ניקיון בהיקף של כמעט משרה מלאה.
3. חוסר שעות ליווי בהסעות בהפרש של 10 שעות.

עוד נמצא כי ברישום ביומני הנוכחות לא קיימת הפרדה בין מבקרים תשושים לבין מבקרים המוגדרים כתשושי נפש. משמעות הדבר היא שלא ניתן לקיים מעקב ובקרה נאותים אחר ההגעה של הקשישים המוגדרים כתשושי נפש עבורם קיים מתחם טיפולים נפרד ואשר נדרשים בהשגחה וטיפול מיוחדים.

בנוסף, לא ניתן לקיים מעקב ובקרה נאותים אחר התשומות המוקצות לטיפול בתשושי הנפש (כח אדם, חדרים, מזון) בהתאם להוראות התע"ס.

המלצות:

- העירייה תקיים פיקוח הדוק אחר מצבת תקני כח האדם במרכז היום לקשיש שכן רמת וטיב השירותים הניתנים לקשישים מושפעים רבות מהיקף כח האדם המספק אותם.
- מומלץ כי האגף לשילוב חברתי ידרוש מהעמותה לאייש באופן מיידי את תקני כח האדם החסרים.
- הרישום עבור כל מתחם ייעשה בנפרד וזאת בכדי לוודא עמידה בהוראות התע"ס ביחס לתקינה הנדרשת והשלמת פערי כוח אדם ככל שצריך.
- בסוף כל חודש ייערך סיכום מספר המבקרים בכל יום בחודש וכן סיכום של מספר הביקורים עבור כל קשיש.
- רישום המבקרים ביומן ייעשה באופן מוקלד ולא ידני.

תגובת האגודה מיום 06.06.22:

רישום נוכחות: רישום נוכחות המבקרים מתבצע בתוכנה הממוחשבת, התוכנה ממוקמת במחשבי המזכירות, חדר מנהלת וחדר עו"ס. מתבצע מעקב ובקרה כמה פעמים במהלך היום. למבקרים תוכניות טיפול הכוללות את ימי ביקור הקבועים במהלך השבוע. ניתן לצפות בתוכנה על ימי הביקור הצפויים של המבקר במהלך כל החודש ואת ימי הביקור בפועל. הצוות המקצועי מקבל דיווח בבוקר על היעדרות מבקרים ועל מבקרים חדשים. הצוות המקצועי מבצע סיורים ומפגשים עם המבקרים לאורך היום ויש בידו כל המידע לגבי הגעה או היעדרות של כל מבקר ומבקר ומידע גם על המבקרים על פי השתייכותם האגפית. הצוות המקצועי עורך בירור, מידי יום, לגבי היעדרות מבקרים שהיו צפויים להגיע למרכז ובהתאם לצורך נותן מענה מתאים בבית כחלופה לביקור. יומן הנוכחות הידני מופק מהתוכנה והוא לנוחיות בלבד ולבקרה.

סיכום היומי של מספר המבקרים: סיכום המבקרים היומי הכללי נתן להפיק מהתוכנה הממוחשבת.

לנוחיות הצוות נרשם סיכום המבקרים היומי גם על גבי טופס רישום הסעות יומי ופירוט של מספר המבקרים השוהים בכל אגף. התרשומת נמצאת במזכירות המרכז וזמינה לעיון למורשים.

הוספה ידנית ביומן נוכחות מזכירות: רישום נוכחות ראשוני מתבצע בתוכנה ממוחשבת ולנוחיותינו גם על גבי יומן נוכחות באופן ידני. היומן מכיל את כל המושמים המאושרים לשהייה באמצעות פוליסות המוסד לביטוח לאומי או השמות רווחה. הדיווח היומי מועבר לתוכנה הממוחשבת. ההוספה הידנית של מבקרים על גבי יומן נוכחות ידני היא של מועמדים פוטנציאליים בלבד אשר מבקרים בימי התנסות במרכז היום

במהלך כל החודש. מרכז היום מעניק ימי התנסות בחינם. קיימים מצבים נדירים בהם ירשם ידני מבקר שנרשם ידני גם בחודש הקודם, כגון: המבקר הפוטנציאלי הגיע בסוף החודש להתנסות וטרם התקבלה השמה והוא מבקש להמשיך להתנסות בחודש העוקב. מיד עם קבלת השמה מדווחים המושמים החדשים בתוכנה ממוחשבת והיומן המודפס מתעדכן.

תקינה נדרשת: בשנה המבוקרת, שנת 2021, מרכז היום פעל בכ"א מלא ועל פי התקינה הנדרשת בהתאם להוראות התע"ס. למרכז היום אישור הפעלה תקף לשנה המבוקרת 2021 וכן לשנת 2022. האישור ניתן ע"י מפקחת משרד הרווחה והבטחון החברתי מחוז מרכז ובהסתמך על "בקשה לקבלת אישור להפעלת מרכז יום לזקן" לשנת 2021 הכולל פירוט את אותו כ"א בפועל שבדקה הביקורת מול הוראות התע"ס (מצורף כנספח ג' להוראה). במידה ומבדיקת המפקחת היה עולה שקיים מחסור בכ"א המרכז לא היה מחזיק באישור הפעלה בתוקף. מבדיקתנו, הטבלה המצורפת לטיוטת הביקורת ומפרטת את הפער בין כ"א הנדרש לכ"א בפועל, אינה משקפת את הנדרש על ידינו ולצורך זה נבהיר:

1. הביקורת התייחסה לאגף תשושים על פי תקן של מ-51-90 ולאגף תשושי נפש לתקן עד -30. כפי שציינה הביקורת ממוצע מבקרים יומי בשנת 2021, זמן קורונה, היה באגף תשושים 50 ובאגף תשושי נפש 15. הממוצע בכל אגף מראה שכ"א הנדרש על פי התקן הוא חישוב יחסי של התקן המינימאלי ולא המקסימאלי שכן לא שוהים במרכז בממוצע 90 מבקרים ביום. דומה החישוב באגף תשושי הנפש, חישוב התקן הוא מחצית מהתקן הנדרש שכן בממוצע מבקרים באגף זה 15 קשים ולא 30 בממוצע יומי. כך מבצע משרד הרווחה את חישובי כ"א הנדרש. חישוב מחדש בהתייחסות לממוצע המבקרים יראה שבמרכז היום קיים כ"א מעל התקן.
2. מרכז היום מעסיק איש תחזוקה. מרכז היום הוא מרכז יום משולב המשמעות היא שחלק מכ"א הוא משותף ל-2 האגפים כגון: טבחית, מנהלת, עו"ס וכך גם איש תחזוקה.
3. מעקב אחר תשומות המוקצות לטיפול בתשושי נפש - נציין כי לא התבקשו להציג בפני המבקר תשומות מהטיפול באגף לתשושי נפש. ניתן לקבל מידע ולבחון תשומות הטיפול ושביעות הרצון מהצוות וממידע הנשמר במרכז. במרכז היום אגף קטן לתשושי נפש, כניסה עם דלת מקודדת, האגף בנוי מחזרי פעילות, חדר אוכל, מטבחון, חדרי שירותים, מקלחת ומנוחה, לובי וחצר גדולה מוארת ומוצללת. הכולל גינה טיפולית. האגף פועל על פי כל הנהלים ופועל להשגת כל מטרות הטיפול הנדרשות ממסגרת המרכז. נתן לערוך בו בקרה ופיקוח אחר תשומות ואחר מספר יומי של המבקרים, ימי הביקור הקבועים בשבוע, של הנעדרים וסיבת ההיעדרות. מספר המבקרים, תשושי הנפש רשום בפירוט במסמך במזכירות ונגיש למורשים, בתוכנה הממוחשבת אין אפשרות לפצל בין המבקרים בכל אגף. מבקרים תשושי הנפש שוהים באגף סגור ונפרד ומובדלים ממבקרים תשושים. באגף יומן לרישום יומי של המבקרים. מנהלת ועו"ס המרכז מבצעים בקרה והדרכה לצוות, מודעים בכל יום למספר המבקרים בכל אגף וכן באגף המוגן ומי הם המבקרים השוהים בכל יום ויום במרכז ומקבלים בו שירות. מעקב אחר תשומות נתן לראות בתיק אישי של כל מושם. תיקי תשושי הנפש מופרדים מתיקי התשושים. עו"ס מעדכנת גם בתיק אישי בתוכנה הממוחשבת.

4. התייחסות הביקורת לתגובה:

סיכום יומי של מספר המבקרים: הנספח שצורף הינו "רישום הסעות" ולא סיכום של מספר המבקרים ביום ומספר הביקורים של כל קשיש בחודש. הוספה ידנית ביומן נוכחות: מבדיקת הביקורת את יומני הנוכחות נמצא כי ישנם מבקרים שרשומים באופן ידני גם בחודש העוקב ואלו התחילו לבקר במרכז מתחילתו של החודש הקודם. בנוסף, בהתאם להוראות התע"ס על מרכז היום לגבות תשלום מהמבקרים בהתאם לטבלת ההשתתפות כפי שפירסם משרד הרווחה, תשלום אשר מגיע לרשות המקומית. להלן צילום של הטבלה:

השתתפות עצמית מרכז יום לזקן

1. טבלת השתתפות

מרכז יום לזקן – אחח"צ בלבד – תעריף 7006 (השתתפות ליום ב ש"ח)	מרכז יום לזקן – תעריף 7005 (השתתפות ליום ב ש"ח)	מרכז יום לזקן – תעריפים 7002, 7004 (השתתפות ליום ב ש"ח)	הכנסה לנפש עד סיכום (ש"ח)	הכנסה לנפש מסיכום (ש"ח)	זרגה
7	22	15	3,270	0	1
7	31	24	3,706	3,271	2
7	44	37	4,142	3,707	3
7	62	55	4,578	4,143	4
7	83	76	5,232	4,579	5
7	182	137		5,233	6

תקינת כוח אדם:

1. התקינה שקבע משרד הרווחה מתייחס לטווח מספר המבקרים היומי במרכז ואינו מעניק גמישות יחסית לפי מקסימום או מינימום משתתפים בטווח זה. בכל מקרה כפי שמפורט לעיל הביקורת בחנה על פי ממוצע מספר המבקרים.
2. הביקורת בחנה את היקפי המשרה ביחס לשני האגפים כאשר ברור שישנם נותני שירות שנותרו מענה לשניהם.
3. לעניין התשומות נציין כי הממצא התייחס לעצם העובדה כי לא נרשמת נוכחות בהתאם לאגפים כך שלא ניתן לדעת אם המבקרים שם זוכים למענה כפי שנקבע בהוראות התע"ס.

4.7 השירותים הניתנים במרכז היום

סעיף 7 להוראה קובע מהם השירותים להם זכאים הקשישים המבקרים במרכז היום הכוללים טיפול אישי וסוציאלי וכן את השירותים הבאים:

- פעילות חברתית, תרבותית ותעסוקתית
- הסעות
- ארוחות (בוקר וצהריים)
- שירותים בתשלום נוסף – מניקור, פדיקור, מספרה, כביסה, תיקוני בגדים וכדומה.

4.7.1. שעות הפעלת המרכז

סעיף 6.3 להוראה מסדיר את שעות וימי הפעלת המרכז וקובע כי המרכז יהיה פתוח לאורך כל ימות השנה למעט שבתות וחגים ויפעל 6 שעות רצופות בשעות הבוקר. כמו כן, בערבי חג וחול המועד ניתן להפעיל את המרכז עד השעה 12:00. בפסח ניתן לסגור את המרכז לאחר קבלת אישור מראש מהמפקח הארצי ולאחר שהמרכז התחייב לספק שירותים חלופיים בבית (עבור קשישים זכאי חוק ביטוח סיעוד). מנהלת המרכז מסרה לביקורת כי המרכז פתוח ופועל חמישה ימים בשבוע בין השעות 07:30-14:30, כלומר, כ-7 שעות (שעה יותר מהדרוש על פי הוראות התע"ס), למעט בחג הפסח והם נותנים מענה עד הבית למי מהקשישים שזקוק לכך. כך גם בהסכם בין האגודה לעירייה מוסכם בסעיף 3.ה. כי "הזוכה מתחייב להפעיל את מרכז היום 5 ימים בשבוע, בימים א'-ה', החל משעה 07:30 ועד השעה 14:30 לפחות...". חשוב לציין כאן כי הלו"ז המפורט לפעילויות מרכז היום (כפי שיפורט בהרחבה בהמשך) הינו בין השעות 08:30-13:30 ושעות ההסעה שנקבעו הינן 08:45-13:45. הביקורת בדקה את שעות הפעילות בפועל כפי שמופיעות בלו"ז החודשי וכן בהסכמים עם חברות ההסעות ועולה כי המרכז פועל בכל יום במשך 5 שעות מהבוקר עד הצהריים ולא 7 שעות כפי שמוסכם בהסכם בין העירייה לאגודה וכפי שנקבע בהוראות התע"ס.

המלצות:

- העירייה תפקח אחר שעות הפעלת מרכז היום, כך ששעות הפעילות יהיו החל מ-07:30 ועד 14:30 או בין 08:30 ועד 15:30 (7 שעות הפעלה רצופות), בהתאם להסכם ולהוראות התע"ס.
- כמו כן, האגף לשילוב חברתי יידרוש מהאגודה ויוודא שמרכז היום יפעל בהתאם לדרישות התע"ס וההסכם.

תגובת האגודה מיום 06.06.22:

מרכז היום פועל 5 ימים בשבוע החל מהשעה 07:00 ועד 14:30, בסך הכל המרכז פועל 7 שעות ביום. המרכז פתוח החל מהשעה 07:00 לטובת החברים והוא מאפשר קליטה של חברים ובעיקר אלו שבני המשפחה המטפלים בהם נאלצים לצאת בשעה זו למקום עבודתם. החבר הראשון מגיע כיום למרכז בשעה 07:00 והחבר האחרון שיוצא מהמרכז יוצא בשעה 14:30. זמן האיסוף בבוקר בהסכם ההסעות מתייחס לזמן האחרון להגעת חברים למרכז בבוקר והוא עד 08:45. הכוונה להסעת חברים המתקשים לקום בבוקר או נדרשים לזמן הכנה ארוך יותר או כאלה המבקשים להתפלל בבוקר בבית הכנסת. בפועל במוצע הסעה אחרונה מגיעה ב-08:30. זמן הפיזור מתייחס לזמן הפיזור של ההסעה הראשונה, החל מהשעה 13:30. העלאת החברים להסעה דורש התייחסות מיוחדת, תכנון צוות, לווי עד ההסעה תמיכה בעליה לרכב וסיוע בהושבה ברכב, סיוע עם ציוד ומכשור כגון: קיפול הליכונים ועוד.

צוות המרכז האחראי על כך פועל להעלותם בבטחה ולוודא חזרתם הבייתה בבטחה בזמן הנסיעה והורדתם בכתובת הנכונה. העלאת החברים אינה בבת אחת, אלא כל רכב בנפרד, במוצע כ-7 רכבים. מכאן שהחל משעת סיום הארוחה בשעה 13:30 ועד 14:30 ישנם חברים במרכז שממשיכים לקבל את שירותי המרכז בתחומים שונים. לסיכום מרכז היום פועל מהשעה 07:00 ועד 14:30 או מ-08:00 ועד 14:30.

התייחסות הביקורת לתגובה:

גם לאחר תגובת האגודה עולה כי על אף שמרכז היום פתוח בין השעות 07:00-14:30 המבקרים אשר מגיעים בהסעות מגיעים עד השעה 08:30 ובשעה 13:30 כבר צריכים לעלות להסעות בחזרה, משמע מקבלים את שירותי המרכז בהיקף של 5 שעות ביום בלבד ואינם זוכים להנות מ-7 שעות הפעלה יומיות, בהתאם לקבוע בהוראות התע"ס.

4.7.2 פעילות חברתית ותרבותית

- הוראת תע"ס 4.13 – "מרכז יום לזקן" קובעת בסעיף 7.4 העוסק ב"פעילות חברתית ותרבותית" כי:
- "מרכז היום ידאג לפעילות חברתית, תרבותית ותעסוקתית לזקנים ע"י עובדים שמוסמכים לכך בהיקף שעות התואם את מספר הזקנים במרכז".
 - "בחירת הפעילות במרכז תהיה בהתייעצות עם נציגות הזקנים עפ"י רצונותיהם, צורכיהם ויכולותיהם.
 - "המרכז יפעיל לפחות ב-2 פעילויות שונות ביום".
- מרכז היום מציע תוכנית פעילות שבועית קבועה הכוללת שורת פעילויות, אשר ברובן חוזרות מדי יום וחלקן מספר פעמים במהלך השבוע. להלן דוגמא ללו"ז שבועי של מרכז היום (לשבוע השני בחודש נובמבר 2021):

ראשון	שני	שלישי	רביעי	חמישי
8:30-9:30 ארוחת בוקר	8:30-9:30 ארוחת בוקר	8:30-9:30 ארוחת בוקר	8:30-9:30 ארוחת בוקר	8:30-9:30 ארוחת בוקר
9:30-10:00 התעמלות א' אמנון	9:30-10:00 התעמלות א' אמנון	9:30-10:00 התעמלות א' אמנון	9:30-10:00 התעמלות א' אמנון	9:30-10:00 התעמלות א' אמנון
10:00-10:30 התעמלות ב' אמנון	10:00-10:30 התעמלות ב' אמנון	10:00-10:30 התעמלות ב' אמנון	10:00-10:30 התעמלות ב' אמנון	10:15-10:30 ארוחת ביניים
9:30-12:30 מלאכה/ אירית	9:30-12:30 תרפיה בציור/ אלי	9:30-12:30 מלאכה/ אירית	9:30-12:30 תרפיה בציור/ אלי	11:00-12:00 ערך מוסף/ שלמה קהילה
9:30-12:30 תרפיה בציור/ אלי	10:00-11:15 טורניר השיבה/ תלמידי תיכון מדעים	10:15-10:30 ארוחת ביניים	10:30-11:00 ארוחת ביניים	11:30-12:30 קבוצת תמיכה לדוברי רוסית/ פאינה
10:30-10:45 ארוחת ביניים	10:30-11:00 ארוחת ביניים	11:15-12:00 יוגה צחוק/ לילך	11:00-12:00 מלאכה/ רחל	12:00 בינגו
11:30 בינגו א' 12:00 בינגו ב'	10:45-11:30 מוזיקה ותנועה/ מלי	11:30 בינגו א' 12:00 בינגו ב'	11:00-12:00 מה בוער/ אילנה	
12:30-13:30 ארוחת צהריים	12:30-13:30 ארוחת צהריים	12:30-13:30 ארוחת צהריים	11:30 בינגו א' 12:00 בינגו ב'	12:30-13:00 פרשת השבוע/ הרב נייזוב
12:30-13:30 ארוחת צהריים	12:30-13:30 ארוחת צהריים	13:00-13:30 ארוחת צהריים	12:30-13:30 ארוחת צהריים	13:00-13:30 ארוחת צהריים

תמונות בנושא שצולמו במהלך סיור של הביקורת במרכז ביום 15.11.2021 מצורפות כנספה ז'.
מבדיקת זמני ארוחת הצהריים הקבועים בתוכנית השבועית העלתה כי בחלק מהימים מוקצת
לטובת ארוחת הצהריים שעה ואילו בחלק מהימים רק מחצית השעה. לדעת הביקורת קיימת
חשיבות לקביעת מתכונת פעילות מסודרת ואחידה של מרכז היום ובכלל זאת זמנים ומשך ארוחת
קבועים.

המלצה:

- ראוי כי מרכז היום יעמיד לרשות הקשישים שעה לטובת ארוחת הצהריים מדי יום.

תגובת האגודה מיום 06.06.22:

תוכנית הפעילות שהועברה לא משקפת את הזמנים המוקצים לארוחות. הזמן המוקצה לארוחת צהריים
במרכז הוא 12:45-13:30. ישנה התייחסות למבקרים הזקוקים לזמן ארוך יותר.

התייחסות הביקורת לתגובה:

הביקורת קיבלה לידיה את התכנית ממנהלת מרכז היום.

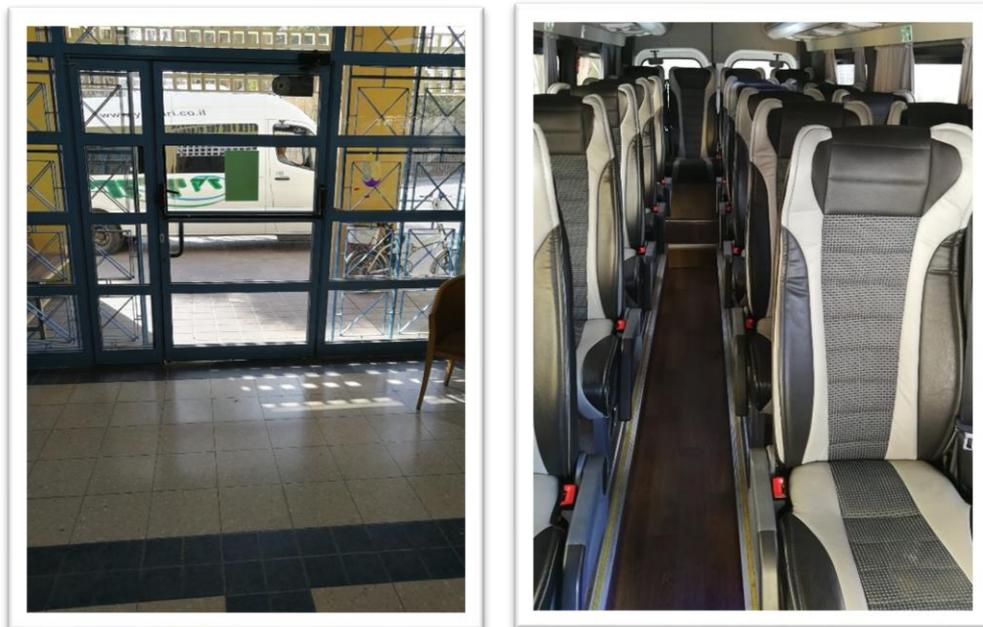
4.7.3. הסעות

סעיף 7.1 להוראה העוסק בהסעות הקשישים למרכז היום קובע כי "הזקנים יגיעו למרכז היום ברכב מותאם למגבלותיהם שיסיע אותם מפתח ביתם ובחזרה. על הרכב להיות ממוזג ומצויד במכשיר קשר. רצוי שזמן ההסעה מביתו של הזקן למרכז היום לא יעלה על 40 דקות".

במסגרת הפעלת המרכז, התקשרה האגודה בהסכמים עם הספקים הבאים:

- חברת ז'ק יולז'ירי – במסגרת ההסכם סוכם בסעיף 2 כי החברה תביא את הקשישים למרכז לא יאוחר מהשעה 08:45 ולהסיעם לביתם לא לפני השעה 13:30 ולא יאוחר מהשעה 13:45 (כך גם לפי הנחיות משרד הרווחה). כמו כן, בסעיף 7 החברה מתחייבת לנהיגים קבועים, רכבים קבועים ושעות איסוף קבועות באופן שוטף. תקופת ההסכם נקבעה בראשו כך שהינו בתוקף "מיום 23.07.2018 ועד בכלל".
- חברת מעלון – במסגרת ההסכם סוכם בסעיף 5 כי החברה "תדאג לתקינותם ולהצבת רכבים חדישים (עד 3 שנים) ומתאימים לצורך בטיחות כולל מעלון להסעת קשישים הרתוקים לכיסא גלגלים. באוטובוס זעיר יוסעו עד 4 קשישים עם ציוד עזר נלווה (כגון: הליכונים)".
- בנוסף נקבעו לוחות זמנים ותנאים דומים להסכם עם חברת ז'ק יולז'ירי. תקופת ההסכם נקבעה לתאריכים 01.01.2020 ועד 31.12.2022 עם אופציית הארכה לשנתיים נוספות בהסכמת שני הצדדים וללא שינוי במחירי ההסעות.

להלן תמונות של רכב ההסעה שצולמו במהלך סיור של הביקורת במרכז ביום 15.11.2021:



מבדיקת הביקורת למול מנהלת המרכז עולה כי ההסעה מגיעה לביתו של הקשיש בכדי לאסוף אותו למרכז היום ומשך הנסיעה אורך בין 20 ל-30 דקות. כמו כן, ישנם 3 קשישים הזקוקים להסעת נכים פעמיים בשבוע (או בהתאם לצורך) - תקין.

השעות אשר נקבעו במסגרת ההסכמים עם קבלני ההסעות אינם תואמים לשעות הפעלת המרכז המחוייבות בהתאם להוראות התע"ס, כלומר אם הקשישים יאספו ויפוזרו בשעות שנקבעו עם קבלני ההסעות הם יוכלו להיות במרכז היום רק כ-4 שעות.

המלצה:

- לוחות הזמנים של הסעות הקשישים יותאמו לשעות הפעילות של מרכז היום ויאפשרו לקשישים שהייה רציפה של 6 שעות לפחות כנדרש בהתאם להוראות התע"ס ורצוי אף 7 שעות כנדרש בהתאם להוראות ההסכם בין העירייה לאגודה.

4.7.4. ארוחות

סעיף 7.2 להוראת תע"ס 4.13 העוסק במתן ארוחות קובע כי "מרכז היום יקפיד על תנאי תברואה נאותים בהכנת הטיפול ובהגשת המזון לזקנים" וכן כי "מרכז היום יספק ארוחת בוקר וצהריים. על ארוחת הצהריים להיות חמה ומבושלת ולכלול את כל מרכיבי המזון כולל אפשרות בחירה". במסגרת הפעלת המרכז, התקשרה האגודה בהסכם עם חברת "מנה-מנה" במסגרתה נקבע כי החברה תספק למרכז רכיבי מזון בתיאום עם המרכז בכל הנוגע לימי האספקה והזמנים בשבוע, אופן קבלת המוצרים, דרישות הכשרות ועוד.

תקופת ההסכם הינה בין ה-01.01.2019 ועד 31.12.2022 ולאגודה קיימת, באופן בלעדי, האופציה להאריך ההסכם עד ליום 31.12.2023.

הביקורת קיבלה לידיה העתק מתפריטים שבועיים לארוחות בוקר וצהריים המוגשים לקשישים במרכז וכן נמסר ממנהלת המרכז כי התפריט מורכב בהתאם להוראות משרד הרווחה כפי שפרסמו במסגרת מכרז 103/2013. דוגמא לתפריט מצורף כנספח ח'.

להלן תמונות של המטבח וחדר האוכל שצולמו במהלך סיור של הביקורת במרכז ביום 15.11.2021:





בעת ביקור הביקורת במקום נמצא כי המטבח נקי ומסודר וקיימת הפרדה ברורה בין איזור בישול בשרי לחלבי - תקין.
מבדיקת הביקורת עולה כי ביומיים מתוך השבוע לא מוצעות למבקרים אפשרויות בחירה במנה העיקרית בארוחת הצהריים.
המלצה:

- האגודה תחייב את חברת ההסעדה להציע למבקרים אפשרויות בחירה במנה העיקרית בכל אחד מימי השבוע כנדרש בהתאם להוראות התע"ס.

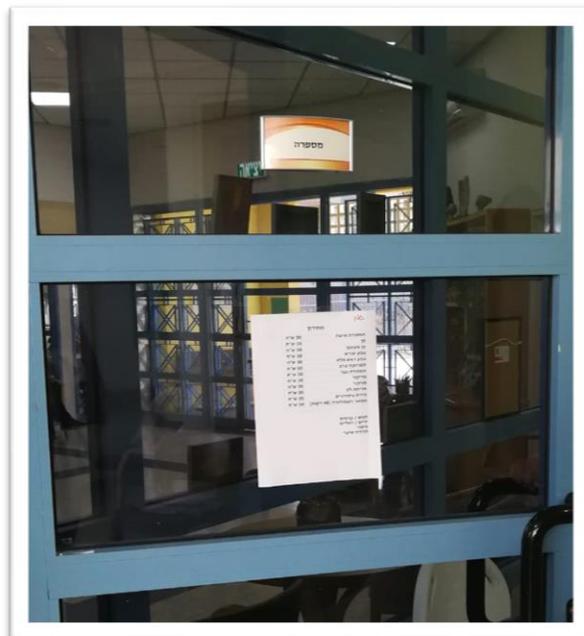
תגובת האגודה מיום 06.06.22:

למבקרי המרכז מוצע תפריט הכולל מגוון במנה העיקרית. במרכז היום קיים מטבח מבשל, הארוחות מבושלות במרכז. המטבח מקבל רכיבי מנות על פי תפריט שמוזמן, מחברת "מנה מנה" חברה לאספקת רכיבי מזון.
 הביקורת קיבלה את התפריט הבסיסי שנרשם ע"י חברת "מנה מנה" על פי הזמנת המנות הבסיסיות בלבד ולא את התפריט בפועל של מרכז היום הכולל רכיבים מ"הזמנה מיוחדת" מחברת "מנה מנה". בהזמנה המיוחדת מקבל המרכז על פי בקשה רכיבים כגון רכיבים לחוג אפיה, למסיבות ואירועים, למנת הבניים וכן רכיבים המתווספים למנה העיקרית למרכז היום תפריט שמועבר לידיעת החברים בשיחת הבוקר

לטובת המבקרים שאינם יודעים קרוא וכתוב ובנוסף נרשם על גבי לוח הודעות בחדר האוכל מידי יום. במנה העיקרית יש בכל יום מגוון לבחירה הכולל לעיתים מנה רכה למבקרים עם בעיות אכילה. עם סיום קליטת החברים מידי בוקר, מועבר דו"ח לטבחית עם מספר המנות ופירוט הגיוון הנדרש. דו"ח זה כולל לעיתים גם בקשות מיוחדות של חברים כגון: קבלת מנת דג עקב שמירה על מנהגי אבלות, מנה צמחונית ועוד. לחודש ימים או מבקשים מנה צמחונית. במקרי המטבח קיים מלאי קטן ומתחדש של סוגים שונים של מנה עיקרית.

4.7.5. שירותים בתשלום נוסף

סעיף 8 להוראת התע"ס קובע כי "המרכז יפתח שירותים נוספים בתשלום..לאוכלוסיית הזקנים המבקרים במרכז היום וגם לזקנים בקהילה כגון: מניקור, פדיקור, מספרה, שירותי כביסה, תיקוני בגדים, טיפול אישי וארוחות בבית...". להלן תמונות של המספרה וחדר הכביסה שצולמו על ידי הביקורת במהלך הסיור במרכז:





מרכז היום מספק למבקרים גם שירותים בתשלום נוסף כנדרש – תקין.

4.8. ועדת היגוי

סעיף 13 להוראת תע"ס 4.13 עוסק באחריות המחלקה לשירותים על מתן סל השירותים וקובע כי: "מנהל המחלקה לשירותים אחראי לוודא שכל סל השירותים המופיעים בסעיף 7 לעיל ניתנים לזקנים המבקרים במרכז היום".

סעיף 6.2 קובע כי "פעילות מרכז היום תלווה בוועדת היגוי שתפקידה לדאוג להספקת סל השירותים על פי סעיף 7..".

הוועדה תכלול את בעלי התפקידים הבאים:

- מנהל מרכז היום
- מפקח מחוזי של השירות לזקן
- נציג המחלקה לשירותים חברתיים
- נציג אש"ל
- נציג המוסד לביטוח לאומי
- נציג מערכת הבריאות
- נציג הזקנים המבקרים במרכז (לא בכל הדיונים)
- נציג אחר (לפי הצורך)

ועדת ההיגוי תתכנס לפחות 3 פעמים בשנה.

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי בשנת 2020 ו-2021 לא התקיימו ועדות היגוי. אי קיום ועדות היגוי הינו בניגוד להוראת התע"ס.

- **המלצה:** המחלקה תקיים ועדות היגוי כנדרש בתע"ס ואלו יתועדו באמצעות פרוטוקולים בכדי שניתן יהיה לקיים בקרה ופיקוח נאותים אחר התנהלות האגודה והפעלת המרכז.

5. נספחים

5.1. נספח א'

נספח ו' (17.4)

שם הרשות המקומית _____ תאריך הערכה _____

הערכת תוצאות הטיפול בבית החם - לכל נערה

(ימולא בשיתוף הנערה)

שם הנערה _____ מסי זהוי _____ תאריך לידה _____

מועד כניסה לבית החם _____

שם וסוג ההתערבות הטיפולית _____

תאריך תחילת ההתערבות הטיפולית _____

תאריך סיום ההתערבות הטיפולית _____

תכיפות ההתערבות הטיפולית (מסי שעות בשבוע) _____

דרג את הערכת התוצאה הרלוונטית להתערבות הטיפולית בה השתתפה הנערה, הדרוג נע על מתח 1-3.

3 - הצליחה להגיע לתוצאה,

2 - הצלחה חלקית,

1 - לא הצליחה להגיע לתוצאה.

3	2	1	משתתפת באופן קבוע ובהתמדה בפעילות בבית
3	2	1	מציעה את מסגרת הבית לחברותיה
3	2	1	עליה בדמוי ובבטחונה העצמי (אסרטיביות חיובית, קבלת החלטות, יכולת קבלת סמכון וגבולות)
3	2	1	מתמודדת עם בעיותיה

3	2	1	בעלת סדר יום קבוע
3	2	1	לוקחת אחריות על מעשיה
3	2	1	שיפור בקשריה עם הוריה
3	2	1	שיפור בקשריה עם משמעותיים אחרים רלבנטיים
3	2	1	בוחרת בן זוג מתוך שיקולים בונים והתאמה
3	2	1	תומכת ונתמכת ביחסיה עם קבוצת השווים
3	2	1	מתמידה במסגרת בה השתלבה
3	2	1	מתפקדת לשביעות רצונה ולשביעות רצון האחרים המשמעותיים, במסגרת.

סיכום:

הגדירי את מידת ההצלחה של התוצאה המצופה:
הצלחה, הצליחה חלקית, לא הצליחה להגיע לתוצאה המצופה

נמקי את הסיבות: _____

המלצות לגבי המשך הטיפול בנערה: _____

מה הן רצונות הנערה לגבי המשך _____

האם נקבעו יעדים לתוצאות אחרות אם כן, פרטי _____

באיזו מסגרת אמורה להשיג תוצאות אלו _____

חתימת המעריך

שם ותפקיד המעריך/כה

חתימת הנערה

שם הנערה

5.2. נספח ב'

מספר משימות	תאריך תחילת הערכה	תדירות הערכת התקדמות	רמת תפקוד	תוצאה	מקורות	רמה / בן משפחה	גורם מנטל
4	01/03/2018	שנתית	סיכון/פגיעות ...	שיפור התפקוד ההורי בהיבטים הפיזיים, רגשיים קוגניטיביים/סיכון/פגיעות ...	206 לקוי בתפקוד הורי לרבות קשיים בהשגחה והגנה	מספחית	אלבו לבינון
2	28/05/2019	חצי שנתי	יציב/קבוע (כרוני) ...	שיפור ביחסי הורים לילדים	206 קשיים בין הורים לבין ילדיהם	מספחית	אלבו אריס
1	25/11/2019	שנתית	יציב/קבוע (כרוני) ...	שיפור בהתמודדות עם קשיים על רקע מחלה או נכות ומגוון	302 התמכרות	מספחית	תקנת ספיקה

5.3. נספח ג'

איתור נוקות רמה / בן משפחה משפחית קרובה 206 קשיים בין הורים לבין ילדיהם

גורם מנטל אלבו אריס ת. הערכה הבא סטטוס נוקות בטיפול

28/05/2019

משימה	אחראית לכיפוע	שם אחראי	ת. התחלה	סטטוס	הנחיות
14 איתור מפתחים במרכז	ע"ס אור	אלבו אריס	2019 / 5	0	מפגשי הורה-ילד במרכז קשר
15 איתור	ע"ס אור	אלבו אריס	2019 / 11	0	מפגשי הורה ילד במרכז קשר

מספר	תאריך	שם	מספר	מספר	מספר
118593	15/06/2021	אלבו אריס	15/06/2021	ק	האם הגיע בזמן, אם האומנה הגיעה בזמן עם מ
119339	22/06/2021	אלבו אריס	22/06/2021	ק	ים גבוש של האגף. המפגש בטל
119340	29/06/2021	אלבו אריס	29/06/2021	ק	ביקור אודם. האם ווסטה הגיעה בזמן. אם ה
117464	01/07/2021	אלבו אריס	06/07/2021	ק	האם הגיע בזמן, אם האומנה הגיעה בזמן עם מ
126269	13/07/2021	אלבו אריס	13/07/2021	ק	האם הגיע בזמן, אם האומנה הגיעה בזמן עם מ
121991	20/07/2021	אלבו אריס	20/07/2021	ק	האם הגיעה, כי אמונתה חולה ולכן מבטלת את
121982	25/07/2021	אלבו אריס	25/07/2021	ק	האם הגיעה בזמן, רוסטה הגיעה בזמן, אם האומ

הוספת דיווח מסמכים סיום התערבות משימות

נספח ז' (4.13)

שם העמותה _____

שם מרכז היום: _____

ישוב / עיר: _____

סיכום ועדת קבלה/עזיבה ממרכז היום**פרטים אישיים**

שם משפחה _____ שם פרטי _____ ת"ז _____

תאריך לידה _____ ארץ מוצא: _____ מין: זכר נקבה

שפה: _____

סוג הדיון: ראשון חוזר הערכה חרום אחר: _____החלטת הוועדה: לקבל לא לקבל ימשיך לבקר יפסיק לבקר יתקבל לאגף התשושים יתקבל לאגף תשושי הנפש

במידה ולא, נימוקים:

_____**תוכנית טיפול אישית ראשונית:**ימי ביקור: א' ב' ג' ד' ה' ו'

יום רגיל: _____ יום ארוך: _____

פעילויות מומלצות: רחצה פיזיותרפיה התעמלות מלאכת יד תעסוקה גינון מחשב משחקי שולחן טאיצ'י אחר: _____

סיבות עיקריות להפניית הזקן למרכז היום: _____

צרכים מיוחדים: _____

השירותים אותם מקבל בקהילה: _____

תיאור תיפקודו של הזקן: _____

הערות: _____

תשלום מביטוח לאומי: 50% 75% 100% 150%

אחר: _____

מלווה קליטת הזקן במרכז: _____

התקבלו הטפסים הבאים (יש לסמן ב-V):

דו"ח סוציאלי טופס ויתור סודיות טופס תיפקוד אחר

(אבחנה פסיכוגריאטרית, אישורי הכנסה וכד'): _____

משתתפים בוועדה: מנהל/ת, עו"ס, אחות, אחר: _____

שם ממלא הטופס: _____ תפקיד: _____

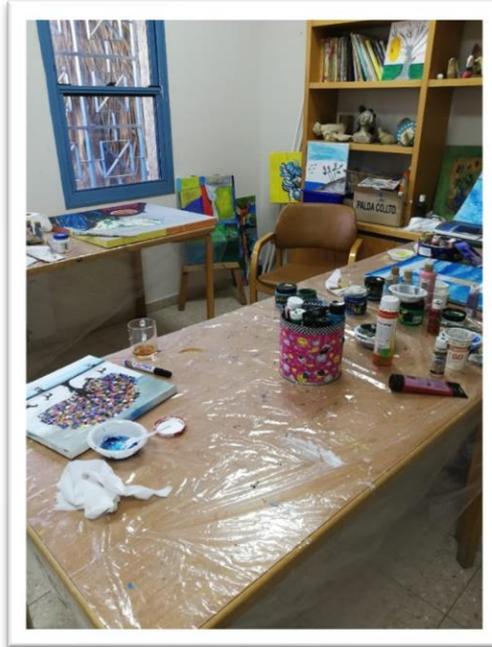
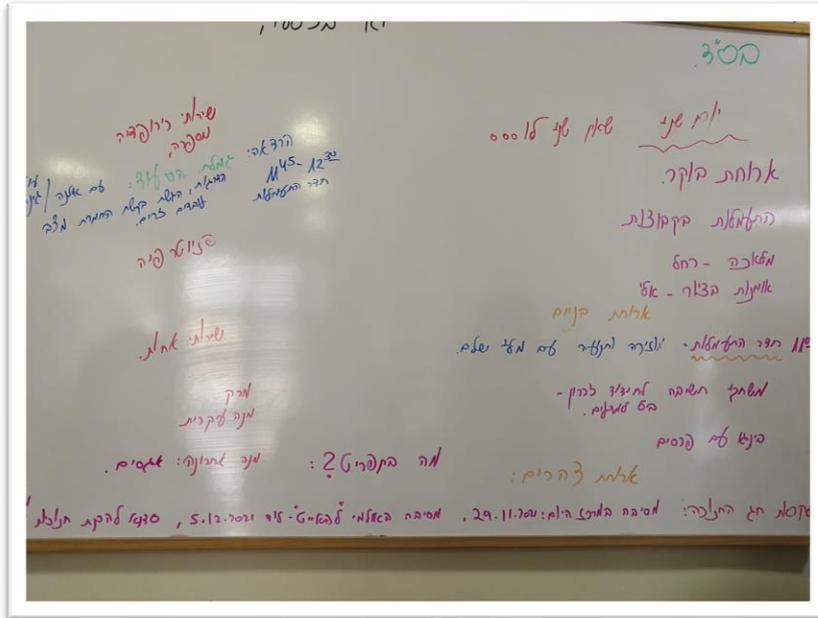
5.5. נספח ה'

להלן טבלה המפרטת את שם בעל התפקיד והיקף המשרה בהתאם למספר הבקרים במרכז לתשומים:

מ-91 עד 130	מ-51 עד 90	עד 50	כוח אדם
1 משרה	1 משרה	1 משרה	מנהל
1 משרה	0.66 משרה	0.25 משרה	עו"ס
30 שעות שבועיות בחלוקה בין שלושתם	30 שעות שבועיות בחלוקה בין שלושתם	5 שעות שבועיות לאחד משלושתם	פיזיותרפיסט/ ריפוי ועיסוק/ אחות
1 משרה	0.75 משרה	0.33 משרה	עובד תעסוקה/ מלאכה
30 שעות שבועיות	25 שעות שבועיות	15 שעות שבועיות	מדריכי חוגים
6.5 משרה	4.5 משרה	2.5 משרה	מטפלות (לפי אחת על כל 20 קשישים)
2.25 משרה	1.75 משרה	1 משרה	נקיון
0.66 משרה	0.5 משרה	0.33 משרה	מטבח
1 משרה	0.75 משרה	0.33 משרה	מזכירה
0.75 משרה	0.5 משרה	0.25 משרה	עובד אחזקה

להלן טבלה המפרטת את שם בעל התפקיד והיקף המשרה בהתאם למספר הבקרים במרכז לתשומי נפש:

מ-51 עד 60	מ-41 עד 50	מ-31 עד 40	עד 30	כוח אדם
1 משרה	1 משרה	1 משרה	1 משרה	מנהל
0.25 משרה	0.25 משרה	0.25 משרה	0.25 משרה	עו"ס
6 שעות שבועיות	6 שעות שבועיות	6 שעות שבועיות	6 שעות שבועיות	פיזיותרפיסט/ ריפוי ועיסוק/ אחות
6 שעות ביום	5 שעות ביום	4 שעות ביום	3 שעות ביום	עובד תעסוקה/ מלאכה
36 שעות שבועיות	30 שעות שבועיות	24 שעות שבועיות	18 שעות שבועיות	מדריכי חוגים
6 משרות	5 משרות	4 משרות	3 משרות	מטפלות (לפי אחת על כל 10 קשישים)
2.25 משרה	1.75 משרה	1.25 משרה	1 משרה	נקיון
0.33 משרה	0.33 משרה	0.25 משרה	0.25 משרה	מטבח
0.5 משרה	0.5 משרה	0.33 משרה	0.33 משרה	מזכירה
0.5 משרה	0.25 משרה	0.25 משרה	0.25 משרה	עובד אחזקה
72 שעות שבועיות	60 שעות שבועיות	48 שעות שבועיות	36 שעות שבועיות	ליווי בהסעות



איכות השירות לתושב

תוכן עניינים

296.....	פרק א' – מבוא.....
299.....	פרק ב' – תמצית הממצאים.....
305.....	פרק ג' – פירוט הממצאים וההמלצות.....
305.....	1. מבנה ארגוני.....
305.....	1.1. כללי.....
305.....	1.2. אגף קהילה ושירות לתושב.....
306.....	1.3. צוות היגוי.....
307.....	2. תקציב.....
308.....	3. תוכנית עבודה.....
309.....	4. נהלים.....
310.....	5. אמנת שירות.....
311.....	6. ערוצי השירות – מדגם הביקורת.....
312.....	6.1. ערוצים מסורתיים.....
366.....	7. נספחים.....
366.....	7.1. נספח א'.....

פרק א' - מבוא

א. כללי

רשות מקומית היא במהותה ארגון שירות שתכליתו אספקת שירותים למתגוררים בה ולבאים בשעריה. יחידות הרשות המקומית הפועלות בתחומיה מופקדות, על אספקת השירותים שלהם השפעה ישירה על איכות חיי התושבים ורווחתם.

אחד האתגרים בתחום איכות השירות לתושב הוא הגדרת השירות ותיחומו, האופן בו יוערך, שיפורו וניהולו. בסקרים בנושא איכות שירות מתמקדות מרבית השאלות בשביעות רצון התושבים מפעולות הרשות המשפיעות על איכות החיים ביישוב – שאלות בתחום חינוך, תרבות, ניקיון, תנועה וכיוצא באלה. שירותים אלה מעידים על תפקודה המקצועי והניהולי של הרשות.

פעמים שהתושבים מצפים מהרשות לאחריות גם על מכלול ההיבטים של החיים ביישוב, גם אלה שאינם בתחום סמכותה, כגון טיפול במפגעים בחצרות פרטיות, איכות החינוך או תקינות מערכת החשמל ביישוב.

בעידן המודרני הלקוח אינו מסתפק רק בשירות והוא מצפה לאיכות: להתחייבות ללוח זמנים, למענה מהיר ויעיל בערוצים דיגיטליים, לזמינות השירותים, להנגשת מידע מותאם באופן אישי ובזמן אמת. הוא יודע מהן זכויותיו ורוצה שישתפו אותו בקבלת ההחלטות. יותר ויותר תושבים רוצים ליצור קשר עם הרשות המקומית שלהם מהבית, בשעות הנוחות להם, כפי שהתרגלו ליצור קשר עם הבנק, חברת הביטוח וקופת החולים. אם הם נאלצים להגיע למשרדי הרשות בשעות העבודה – הם מצפים לקבוע תור מהבית ודורשים שלא יבזבזו את זמנם.

בהסתכלות שירותית על עבודת רשות מקומית יש לצאת מנקודת מבט של חוויית הלקוח, במקרה זה – תושב, בעל עסק או מבקר ביישוב (להלן: "הלקוח"). נקודת מבט זו שמה את הדגש על מה שעובר הלקוח ברגע האמת מול הרשות.

להלן תרשים המתאר את מכלול הנסיבות המשפיעות על רגע האמת מול הלקוח:



חויית הלקוח היא בעיקרה רגשית, תפישתית, אם כי היא מושפעת כאמור גם מהיבטים תפעוליים של השירות. למשל, זמן המתנה הוא בעיקרו מרכיב תפעולי, אך מחקרים בתחום השירות מורים כי זמן המתנה ממושך למענה אנושי מייצר סנטימנט שלילי כלפי הארגון גם אם בסופו של דבר ניתן פתרון טוב.

איכות השירות של הרשות בהיבט זה נמדדת על פי יכולתה להיות קשובה ולזהות את ציפיות התושבים ואת החוויה שלהם, להיות בתקשורת איתם, להתאים את השירות לצורכיהם ולתאם איתם ציפיות במקרים שהדבר אינו אפשרי.

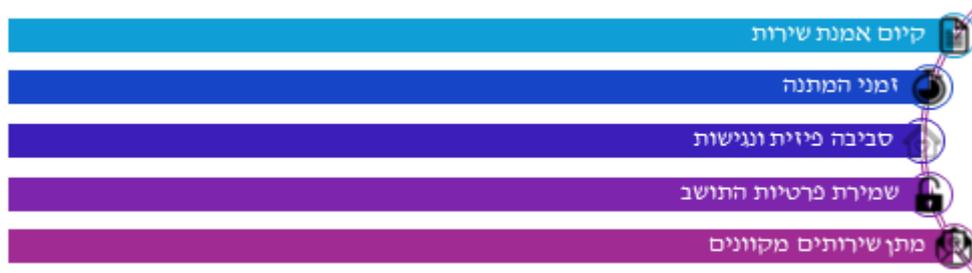
בלוד מתגוררים כ-77 אלף איש, נכון לסוף שנת 2019, מתוכם 69% יהודים ו-31% ערבים, ופועלים בה כ-483 עסקים, להם נדרשת העירייה לספק שירות.

עיריית לוד הקצתה מתחם בקומת הכניסה של בניין העירייה החדש, בו יינתן שירות לתושב באמצעות יחידות העירייה (להלן: "מרכז שירות לתושב") וזאת בכדי להקל על התושב בבואו לבקש את שירותי יחידות אלו. התושב אינו צריך להגיע למקומות שונים (לעיתים אף בכתובות שונות) והוא יכול לקבל את השירות במקום אחד.

השירותים שניתנים במרכז השירות לתושב, נכון למועד הביקורת (08.12.2021) הם בנושאי ארנונה, מים וחניה. שירותים בנושאי רישוי עסקים, ש.י.ל, הנדסה ועוד צפויים להינתן במרכז לפי הנמסר לביקורת ממנהלת אגף קהילה ושירות לתושב.

ב. מדדי איכות השירות

בשנת 2016 במסגרת דוחות הביקורת על השלטון המקומי, בחן מבקר המדינה את "איכות מתן השירות לתושב ברשויות המקומיות" (להלן: "דוח איכות השירות"). במסגרת הדוח בחן המבקר את איכות השירות הניתן על ידי רשויות מקומיות לתושביהן במספר פרמטרים:



בעקבות דוח איכות השירות ולאור ממצאיו והמלצותיו, ערך משרד הפנים בשיתוף עם מפעם, מסמך שכותרתו "שירות ברשויות המקומיות תפישה ומתודולוגיה" ואשר פורסם בינואר 2019 (להלן: "מסמך המתודולוגיה").

אף שמסמך המתודולוגיה אינו מחייב את הרשויות לפעול על פיו ולא נקבע כנוהל, הרי שהוא מציג תפישה סדורה בדבר ערוצי השירות ורמת השירות המצופה בכל ערוץ וכן מתודולוגיות סדורות לבחינת וניטור איכות השירות.

בביקורת זו ייבדק המענה הניתן בערוצי התקשורת השונים בעירייה והאם הוא עונה על הצורך של מגוון התושבים בעיר כמפורט לעיל הן בהתאם להנחיות דוח איכות השירות והן בהתאם להנחיות מסמך המתודולוגיה.

ג. מטרת והיקף הביקורת

בחינת נאותות איכות השירות הניתן לתושבים ביחידות נבחרות- אגף רווחה ושילוב חברתי, אגף החינוך ומחלקת הכנסות וארנונה.
במגוון ערוצי תקשורת כגון: אתר האינטרנט העירוני, המענה טלפוני, קבלת קהל, דואר אלקטרוני, לרבות הנגשת השירותים והמידע באתר האינטרנט העירוני והאפליקציה העירונית.

ד. מתודולוגיה

הביקורת נערכה במהלך החודשים יולי 2021 עד ינואר 2022, ובמסגרתה:

- התקיימו פגישות עבודה עם עובדי עירייה רלוונטיים;
- נבחנו נהלים פנימיים ותהליכי עבודה;
- נסקרו מסמכים, נתונים ואסמכתאות מבססות;

הביקורת מציינת לחיוב את שיתוף הפעולה לו זכתה במהלך עבודתה.

הביקורת התקשרה טלפונית ושלחה דואר אלקטרוני ליחידות השונות, בחנה את אמצעי המדיה הממוחשבת וערכה ביקורות פתע סמויות וגלויות.

ה. המקורות הנורמטיביים

- הנורמות הרלוונטיות לעניין איכותו של השירות הניתן לתושב משתקפות, בין היתר, בהוראות הדין הישראלי ובדוחות בנושא שמפרסם משרד מבקר המדינה:
- חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981;
 - חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968;
 - דבר המלך במועצה על ארץ ישראל, 1922 עד 1947;
 - תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013, מסדירות, בין השאר, את הנגשתם של אתרי האינטרנט העירוניים לאנשים עם מוגבלויות שונות;
 - הנחיית ממונה חוק הגנת הצרכן (תיקון מס' 57), התשע"ח-2018 – מענה אנושי מקצועי (חוק ה"שש דקות)";
 - משרד הפנים – "פיתוח איכות השירות ברשות המקומית", מהדורה ראשונה, כסלו תש"פ, נובמבר 2019 (להלן: "מסמך המתודולוגיה");
 - דוח מבקר המדינה – דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016 - "איכות מתן השירות לתושב ברשויות מקומיות" עמ' 406-339. (להלן: "דוח איכות השירות");
 - דוח מבקר המדינה – דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015 - "ניהול ותפעול של אתרי אינטרנט בשלטון המקומי" עמ' 278-229. (להלן: "דוח אתרי אינטרנט");
 - דוח מבקר המדינה – דוח שנתי 53ב – "השירות לציבור" עמ' 227-111. (להלן: "דוח שירות לציבור").

פרק ב' – תמצית הממצאים

1. מבנה ארגוני

1.1.1. אגף קהילה ושירות לתושב

- בדיקת אתר האינטרנט העירוני העלתה שלא קיים באתר מידע על האגף ובכלל זה, ייעודו, תפקידיו, מטרותיו, היקפי עבודתו וכדומה, על אף שהאגף פועל מזה כשנתיים;
- טרם גובשה על ידי העירייה מדיניות ותודעת שירות רחבת היקף בכל הנוגע לשירות לתושב.

1.1.2. צוות היגוי

- נכון למועד הביקורת קיים הצוות מפגש אחד בלבד;

2. תקציב

- מהנתונים עולה כי תקציב אגף קהילה ושירות גדל בהתמדה אולם האגף אינו מנצל את מלוא התקציבים העומדים לרשותו.

3. תוכנית עבודה

- אין לאגף שירות לתושב תכנית עבודה שנתית אשר מתכללת תהליכי עבודה וקובעת הטמעה רב-שנתית מדורגת המשלבת תהליכי עומק ביחידות או בתהליכים ספציפיים ופעולות רוחב רשותיות.

4. נהלים

- לא נמצאו נהלים עירוניים בכל הנוגע לשירות לתושב.

5. אמנת שירות

- העירייה טרם גיבשה אמנת שירות המגדירה את מחויבותה הכוללת לשמירה על איכות גבוהה של שירות ואשר מיידעת את תושביה באיכות השירותים להם הם זכאים.

6. ערוצי השירות – מדגם הביקורת

6.1. ערוצים מסורתיים

6.1.1. שירות פרונטלי

6.1.1.1. מחלקת הכנסות

- פרטי כתובת המחלקה ושעות קבלת הקהל שפורסמו באתר העירייה נכונים – תקין;
- נמצא כי במחלקת הכנסות וארנונה לא הוצב לוח מודעות שבו מפורטים ערכי השירות של העירייה ו/או המחלקה, מידע אודות השירות שניתן במחלקה, יכולת התמצאות במבנה וכדומה.
- מבקש השירות צריך להמתין זמן רב יחסית בצפייה על מסך טלוויזיה בו מוצגים התורים כדי לדעת את מיקומו בתור והוא עלול לפספס מידע זה כיוון שהמסך המוצג משתנה מהר ומציג עוד שירותים שכלל נוספים שאינם ניתנים במרכז.
- משך זמן המתנה – נמצא כי זמן ההמתנה לשירות הינו כשעה – המתנה ארוכה מידי – לא תקין;
- מספר נציגים – במקום יש 4 עמדות לקבלת קהל המשמשות עבור ארנונה מספר 5, 7, 8 ו-9. כל העמדות היו פעילות. מס' הנציגים מקבלי הקהל אינו מספיק על מנת לספק שירות נאות ותוך זמן סביר (עד 10 דקות);

- תגי שם (על הבגד/ שולחן/ קיר) – אין תגי שם, מופיע רק שם המחלקה;
- שירותי קבלת קהל (פתוחים, נקיים ושמישים + לנכים) – תקין.

6.1.1.2. מרכז שירות ייעוץ לאזרח

- השירות ניתן במבנה ישן חד קומתי בסוף סמטה בפאתי שכונה ולא באזור מרכזי, דוגמת בניין העירייה;
- ימי ושעות קבלת קהל אינם תואמים את המופיע באתר העירייה.
- שילוט – הכוונה למקום – הוצבו שני שלטים, אחד על הכביש הראשי ואחד בכניסה למתחם – תקין;
- שילוט – שעות קבלת קהל – מוצב שלט בו מפורטים זמני קבלת קהל. נמצא כי זמני קבלת קהל אינם עדכניים.
- נגישות – תחבורה ציבורית/ חניה (גם לנכים) – תחנת אוטובוס ליד היכל התרבות – תקין.
- אין חניה מסודרת ואין מקומות חניה לנכים אך ניתן לחנות ברחוב;
- נגישות – רוחב דלת – תקין;
- נגישות – רמפה/ מעלית פועלת – אין צורך כיוון שמדובר במבנה חד קומתי;
- אזור המתנה – מקומות ישיבה (כמות, נוחות) – כ-10 מקומות;
- אזור המתנה – ניקיון – תקין;
- אזור המתנה – מתקן מים תקין עם כוסות – יש מתקן מים, אך אין מספיק כוסות;
- מערכת ניהול תורים וקריאה על עפ"י תור – אין עמדת ניהול תורים, מקבלי השירות שואלים מי אחרון בתור וממתינים, אם אין ממתינים צריך להיכנס למשרדים ולהודיע שממתינים;
- משך זמן המתנה – בעת ביקור הביקורת לא היו ממתינים לשירות;
- מספר נציגים – 2 עובדות עירייה – מנהלת המרכז ועובדת סמך ו-2 או 3 מתנדבים או אנשים שצריכים לבצע שעות של"צ (שירות לתועלת הציבור);
- תגי שם (על הבגד/ שולחן/ קיר) – אין.
- שירותי קבלת קהל (פתוחים, נקיים ושמישים + לנכים) – יש תא אחד בלבד ולא מצוין שזה שירותי נכים;
- נמצא כי אחד ממשרדי קבלת הקהל אינו מאובזר ובין היתר אין מחשב, מדפסת, טלפון וכדומה.

6.1.1.3. מחלקת קידום נוער

- כתובת המחלקה וימי קבלת קהל תואמים את המפורסם באתר העירייה – תקין;
- שעות קבלת קהל, אינן מצוינות באתר העירייה. ההגעה לקבלת שירות תעשה בתיאום טלפוני בלבד, דרישה זו אינה כלולה במידע שמפורסם באתר העירייה.
- שילוט – הכוונה – שלט גדול בכניסה;
- שילוט – שעות קבלת קהל – אין;
- נגישות – תחבורה ציבורית/ חניה (גם לנכים) – תחנת אוטובוס סמוכה וחניה באזור – תקין;

- נגישות – רוחב דלת – אינה רחבה מספיק לכניסת כיסא גלגלים בשונה מהנדרש בתקנות;
- נגישות – רמפה/ מעלית פועלת – אין צורך במעלית (קומה אחת). אין רמפה בכניסה למבנה אך יש מדרגה נמוכה, בשונה מהתקנות לפיהן "כניסה נגישה תהיה במפלס הרחוב או שתוביל אליה דרך ששיפועה אינו גדול מ-5%",
- אזור המתנה – מקומות ישיבה (כמות ונוחות) – 2 מקומות בפנים וכ-7 בחוץ להמתנה. בעונת החורף לא ניתן להמתין בחוץ. לביקורת נמסר כי במבנה 2 מקומות ישיבה שאינם נותנים מענה מספק לקהל שמגיע;
- אזור המתנה – ניקיון – המקום נראה נקי, יש מנקה. נמצאו ליקויים הטעונים אחזקה.
- אזור המתנה – מתקן מים תקין עם כוסות – תקין;
- אזור המתנה – מערכת ניהול תורים וקריאה עפ"י תור – הגעה בתיאום מראש;
- אזור המתנה – משך זמן המתנה – מקבלים פניות מהקב"סים, תוך פחות משבוע נקבעת פגישה;
- מספר נציגים – מנהלת המחלקה ועוד 6 עובדים, בכל שעות הפעילות נמצא נציג;
- תגי שם (על הבגד/ שולחן/ קיר) – לא קיימת הקפדה על הצבת תגי שם על הבגד/ שולחן/ קיר;
- שירותי קבלת קהל (פתוחים, נקיים ושמישים + לנכים) – שירותי גברים/נשים פתוחים ושמישים. אין שירותי נכים;
- נמצא כי במחלקת קידום נוער לא הוצב לוח מודעות שבו מפורטים ערכי השירות של העירייה ו/או המחלקה, מידע אודות השירות שניתן במחלקה, יכולת התמצאות במבנה וכדומה.

6.1.1.4 מחלקת רישוי עסקים

- נמצא כי הכתובת שמפורסמת באתר העירייה היא אלי כהן 13 (בניין מועצת הפועלים-הכתובת הקודמת של המחלקה) ולא כתובת בנין העירייה החדש;
- מועדי קבלת קהל אינם מפורסמים באתר העירייה. בשיחה טלפונית למספר שמפורסם באתר נאמר שניתן להגיע בכל שעה.
- שילוט – הכוונה – אין. רק כאשר מגיעים לקומה של המחלקה יש שלט עם שם המחלקה אך עם הכוונה לא ברורה של החץ;
- שילוט – שעות קבלת קהל – אין;
- נגישות – תחבורה ציבורית/ חניה (גם לנכים) – בניין העירייה סמוך לתחנה המרכזית ויש חניה באזור;
- נגישות – רוחב דלת – תקין;
- נגישות – רמפה/ מעלית עובדת – תקין;
- אזור המתנה – מקומות ישיבה (כמות ונוחות) – 2 מקומות ישיבה ויש ריהוט נוסף שניתן להוציאו למסדרון במקרה הצורך;
- אזור המתנה – ניקיון – תקין;
- אזור המתנה – מתקן מים תקין עם כוסות – תקין;

- מערכת לניהול תורים וקריאה עפ"י תור – כמות המבקרים היומית מועטה, לא נראה שיש צורך במערכת ניהול תורים;
- משך זמן המתנה – לא היו אנשים שהמתינו בתור;
- מספר נציגים – 2 נציגים – מנהל ועובדת המחלקה;
- תגי שם (על הבגד/ שולחן/ קיר) – אין;
- שירותי קבלת קהל (פתוחים, נקיים ושמישים + לנכים) – תקין;
- נמצא כי במחלקת רישוי עסקים לא הוצב לוח מודעות שבו מפורטים ערכי השירות של העירייה ו/או המחלקה, מידע אודות השירות שניתן במחלקה, יכולת התמצאות במבנה וכדומה.

6.1.2. שיירות טלפוני

6.1.2.1. מחלקת הכנסות וארנונה

- זמן ההמתנה עומד בהוראת חוק הגנת הצרכן – תקין;
- השיחה מועברת למוקד הודעות מבלי שהפונה ביקש ולא התקבלה שיחה חוזרת כפי שהובטח;
- לא ניתן מענה אחיד המבהיר למבקש השירות אם הגיע לכתובת הנכונה ועם מי הוא משוחח.

6.1.2.2. מחלקת שיירות ייעוץ לאזרח

- לא מצוינים באתר העירייה שעות מענה טלפוני במרכז שיירות ייעוץ לאזרח;
- זמן ההמתנה קצר ועומד בהוראת חוק הגנת הצרכן – תקין;
- אחד המספרים שפורסמו באתר העירייה הוא המספר היחיד שפועל שלרוב ניתן לקבל בו מענה לאחר מספר רב של ניסיונות;
- ימי הפעילות שמפורסמים באתר אינם תואמים את הימים המצוינים במענה הקולי הממוחשב;
- לא ניתן מענה אחיד המבהיר למבקש השירות אם הגיע לכתובת הנכונה ועם מי הוא משוחח.

6.1.2.3. מחלקת קידום נוער

- לא מצוינים שעות מענה טלפוני אלא ימי פעילות א'-ה';
- זמן ההמתנה נמוך ועומד בהוראת חוק הגנת הצרכן – תקין;
- לא מפורסמים באתר העירייה ימי ושעות המענה הטלפוני במרכז;
- לא ניתן מענה אחיד המבהיר למבקש השירות אם הגיע לכתובת הנכונה ועם מי הוא משוחח.

6.1.2.4. מחלקת רישוי עסקים

- לא מצוינים באתר שעות מענה טלפוני.
- מנהל מחלקת רישוי עסקים מסר כי שעות מענה הטלפוני עודכנו באתר העירייה.
- זמן ההמתנה נמוך ועומד בהוראת חוק הגנת הצרכן – תקין.

6.2. ערוצים מתקדמים/ טכנולוגיים

6.2.1. דואר אלקטרוני

- נמצא כי לא ניתן לפנות בדוא"ל לשי"ל, למחלקת קידום נוער ולמחלקת הכנסות וארנונה.

6.2.2. טפסים מקוונים

- הביקורת פנתה ליחידות שנבדקו בטופס פשוט כהגדרתו לעיל ונמצא שניתן לפנות באמצעות טפסים מקוונים רק למחלקת רישוי עסקים ומחלקת הכנסות וארנונה ולא ניתן לפנות למרכז שירות ייעוץ לאזרח ולמחלקת קידום נוער;
- בעמוד האינטרנט של מחלקת הכנסות וארנונה ניתן למלא טפסים חכמים באפשרויות של בקשה לאישור לטאבו, בקשה לפטור בגין נכס הרוס, בקשה לפטור נכס ריק ועוד. ליתר המחלקות לא ניתן לפנות באמצעות טפסים חכמים;
- בטופס המקוון הפשוט, המשמש לפניות למחלקת רישוי עסקים ולמחלקת ההכנסות ארנונה, ניתן לבחור בטופס את עיר המגורים של הפונה, אם אינה לוד, לא ניתן לבחור רחוב שנמצא בעיר אחרת, הרחובות המצוינים הם של העיר לוד.
- לאחר שליחת הטופס המקוון למחלקת רישוי עסקים והכנסות וארנונה, התקבל מייל שהפנייה התקבלה במערכת וצורף קובץ עם פרטי הפנייה – תקין;
- התקבל מענה ממחלקת רישוי עסקים – תקין;
- לא התקבל מענה ממחלקת הכנסות וארנונה בתגובה לטופס המקוון הכללי;
- ביום 05.01.2022 ערכה הביקורת בדיקה באמצעות מילוי טופס מקוון חכם לבקשה לאישור טאבו - נמצא כי בעמוד 2, פרטי הנכס, ניתן להזין כל מספר ואין סנכרון עם מערכת שמאמת את הפרטים ואפשר להמשיך לשלבים הבאים. בנוסף, לא ניתן להזין את פרטי הקונה (שם מלא ות.ז. אלא רק טלפון נייד). עוד נמצא כי ניתן להתקדם בשלבים גם ללא צירוף מסמכים נדרשים כלומר, ניתן להזין נתונים שגויים ולא לצרף מסמכים נדרשים, דבר שעלול לגרום לטיפול ארוך ולתוצאות שגויות;
- ביום 09.01.2022 נציגה ממחלקת הכנסות וארנונה חזרה לביקורת טלפונית בכדי לברר מדוע לא צורפו קבצים לבקשה וכן שאינה מאתרת את הנכס לפי הפרטים שהוזנו בטופס – תקין;
- לא ניתן לפנות באמצעות טפסים מקוונים לשי"ל ולמרכז לקידום נוער.

6.2.3. אתר האינטרנט

- מבדיקת אתר האינטרנט העירוני עולה כי האתר מותאם גם לגלישה בטלפון הנייד, נגיש לאנשים עם מוגבלות, קיים מידע מפורט על היחידות השונות, טעינת הדפים נעשית במהירות, הנגישות לאתר העירייה דרך מנוע חיפוש גוגל פשוטה, קיים לוח אירועים, מפורסמים מועדי הרישום למוסדות החינוך וכן ניתן להירשם דרך האתר – תקין;
- צו ארנונה מפורסם באתר העירייה – תקין;
- נמצא כי במנוע החיפוש לא ניתן למצוא דבר, תמיד חוזר עם תוצאות ריקות;

6.2.4. נמצא כי אף שהאתר העירוני מציג בשורת החיפוש את האפשרות להמיר את המלל באתר לשפות רוסית, אנגלית וערבית, בפועל רק הקישור לשפה הערבית עובד. לחיצה על הקישורים לשפות אנגלית ורוסית אינה משנה את המלל באתר.

6.2.5. רשתות חברתיות

- לא התקבלה תשובה להודעה שנשלחה באמצעות אפליקציית הצ'ט של "פייסבוק";
- נמצא כי התכנים המועלים לאתר הפייסבוק עדכניים ועניינים – תקין;
- עמוד האינסטגרם של עיריית לוד אינו עדכני, הפרסום האחרון בעמוד היה בתאריך 29.07.2018 כתובת העירייה בעמוד האינסטגרם הינה 'שד' דוד המלך 2, בעוד שהכתובת השתנתה במאי 2021 לרחוב בר כוכבא 2.

6.2.6. אפליקצייה עירונית

- לא ניתן לבחור באופן חופשי את נושא הפניה וחלק מהקטגוריות אינן ברורות, למשל: זמני הדלקה/כיבוי;
- האפליקצייה לא נותנת מענה במגוון רחב של תחומים ובכלל זה לא מפורט דבר אודות האפליקצייה או העירייה, לא ניתן לבצע חיפוש בספר הטלפונים, לא ניתן לקבל מענה בעמוד "שירותים" או לדעת אילו פעולות ניתן לבצע דרך האפליקצייה (תשלום ארנונה, רישום לגני עירייה וכדומה) וכן מצורפים טפסים שונים ומגוונים ללא שיוך לתחום מסוים.

6.3. מאגרי מידע לעיון עצמי

- עולה כי מתוך 41 סוגי מידע שנדרשת העירייה להעמיד לעיון הציבור הועמדו באתר 31 סוגי מידע, כלומר 25% לא הועמדו לעיון הציבור.

פרק ג' – פירוט הממצאים וההמלצות

1. מבנה ארגוני

1.1 כללי

שירות איכותי לתושב ברשות מקומית מתחיל בתפישה ובאמונה שהרשות במהותה היא ארגון שירות לציבור, וכל עובד בה הוא לפני הכול איש שירות. ניהול תחום השירות כולל שורת גורמים ובכללם מנהלי האגפים והמחלקות השונות בעירייה, אגף ייעודי לשירות לתושב וועדת היגוי ייעודית לשירות לתושב.

מסמך המתודולוגיה מציין כי תהליך שירות רשותי צריך לכלול מנהל מוביל וצוות היגוי ולכן תתמקד הביקורת בפרק זה באגף קהילה ושירות לתושב ובצוות ההיגוי.

1.2 אגף קהילה ושירות לתושב

מסמך המתודולוגיה אשר פורסם בסוף שנת 2019 הוביל להקמת אגפים העוסקים בשירות לתושב בעיריית רבות, כך שעל אף ששירות לתושב הוא נושא מרכזי במחלקות רבות, עבודת האגף בתחום זה בלבד הינה חדשה, מקיפה ורוחבית יותר.

משרד הפנים מתייחס במסמך איכות השירות לכך שפונקציית השירות הרשותית תהיה כפופה למנכ"ל או למנהל בכיר אחר ותשתייך לצוות הניהולי הבכיר של הרשות וכי מנהל השירות יהיה בדרג מנהל אגף. העיקרון הוא שמנהל השירות יהיה בדרג הבכיר של הרשות.

אגף קהילה ושירות לתושב בעיריית לוד (להלן: "האגף") הינו אגף חדש אשר הוקם לפני כשנתיים וכולל את מנהלת האגף, מזכירה, מקדמת בריאות עירונית (נכון למועד הביקורת לא מאויש) ושתי מחלקות:

- מוקד עירוני - המוקד העירוני הינו יחידת שליטה ובקרה עירונית, המופקדת על הטיפול בפניות תושבים ודיווח על מפגעים ומטרדים בעיר, פועל 24 שעות ביממה במשך 7 ימות השבוע.
- מנהלי ורכזי רובע - ניהול, פיקוח ובקרה על עבודות ברובע בתחומי הגינון, הניקיון, פינוי האשפה והגזם, טיפול במפגעים ועוד. כמו כן, קיום קשר שוטף עם התושבים ברובע ולהוות גורם מקשר ביים העירייה לתושב.

לדברי מנהלת האגף, מטרת האגף היא ליצור מערך אסטרטגי עירוני בנושא השירות לתושב.

מנהלת האגף מסרה לביקורת שתיקור פעילות האגף בשנתיים בו הוא פועל ועם המעבר לבניין העירייה

החדש, התמקדה בהקמת מרכז שירות לתושב בקומת הכניסה בו יאוחדו מירב השירותים, לדוגמה:

ארנונה, חניה, מים ועוד. עוד, מסרה מנהלת האגף שבכוונתה לקדם בשנה הקרובה נושאים רבים נוספים ובכלל זה – שירות טלפוני, שירות דיגיטלי, תיק תושב ועוד.

בדיקת אתר האינטרנט העירוני העלתה שלא קיים באתר מידע על האגף ובכלל זה, ייעודו, תפקידיו, מטרותיו, היקפי עבודתו וכדומה, על אף שהאגף פועל מזה כשנתיים.

טרם גובשה על ידי העירייה מדיניות ותודעת שירות רחבת היקף בכל הנוגע לשירות לתושב .
מנהלת האגף, מסרה לביקורת שבכוונת האגף לגייס יועץ שיסייע בכך.
המלצות:

- מומלץ כי העירייה תפרסם באתר העירוני שמידע אודות האגף ובכלל זה הסבר על האגף, , תפקידיו והיקפי אחריותו, מטרותיו וכדומה.
- מומלץ כי העירייה באמצעות האגף תגבש מסמך מדיניות ותודעת שירות התואמת את מטרותיה ויעדיה כך שיהיה רלוונטי ברמה הרחבתית לכלל יחידות העירייה.

תגובת מנהלת אגף שירות לתושב מיום 24.11.2022:

לאור הערת הביקורת תתעדכן באתר הגדרת האגף – פרופיל אגפי ובעלי התפקידים השונים.
בנוגע למדיניות - נבחר במרכז יועץ מומחה בתחום – חב' סנסקום , אשר החלו בתהליך מיפוי של אגפים ויחידות בעירייה ולפי הממצאים תגובש מדיניות ותוכנית עבודה רחבה.

1.3 צוות היגוי

- מסמך המתודולוגיה קובע כי בנוסף לאגף "רצוי לבנות צוות היגוי מוביל המורכב מאנשי מפתח מרכזיים שיכולים להשפיע בשטח ולפעול ליישום תפישת השירות".
כמו כן, קובע מסמך המתודולוגיה כי צוות ההיגוי יקבע, בין היתר, את סדר הקדימות בין יחידות העירייה השונות בכל הנוגע להטמעת תפישת השירות בהתבסס על מספר שיקולים:
- בחינת המאמץ הנדרש לשינוי לעומת התועלת הצפויה ממנו;
 - קדימות לרגעי אמת שירותיים – מענה לפניות;
 - עד כמה מקדם התהליך את השינוי הרצוי;
 - שילוב יחידה או יחידות הנותנות שירות פנים ארגוני – להשפיע על חווית העובדים ולגייסם לתהליך;
 - בחינת משאבי הרשות.

על פי הנמסר לביקורת ממנהלת האגף, בנובמבר 2021 הוקם צוות הדיגיטל הרשותי המונה 4 אנשים (בהתאם להוראת משרד הפנים) הצוות כפי שקבע מנכ"ל העירייה כולל את בעלי התפקידים הבאים: מנהלת האגף, נציג מהמנמ"ר, נציגה ממשאבי אנוש וצוער מאגף תפעול (להלן: "צוות הדיגיטל").
ממנהלת האגף מסרה לביקורת שהעירייה פרסמה מכרז לאיתור מועמדים לתפקיד מנהל דיגיטל רשותי אשר ינהל את צוות הדיגיטל הרשותי שתפקידו יהיה מיפוי אגפי העירייה, קביעת תכנית עבודה לשיפור השירות לתושב וליווי האגפים בשלב ההטמעה ביחד עם הצוות.

נכון למועד הביקורת קיים הצוות מפגש אחד בלבד.

מנהלת האגף מסרה לביקורת שהקימה צוות היגוי מורחב בראשותה הכולל בעל תפקיד אחד מכל אגף רלוונטי וגם מהדוברות, אך הצוות טרם התכנס לפגישה בנושא השירות לתושב.

המלצה:

- מומלץ כי תפקידיו, סמכויותיו ואופן התנהלותו של כל צוות היגוי יוסדרו בנוהל ובכלל זה הסדרת תדירות התכנסות הצוות, ניהול פרוטוקולים ומעקב אחר יישום החלטותיו.

תגובת מנהלת אגף שירות לתושב מיום 24.11.2022:

צוות ההיגוי בנושא השירות הינו הצוות הבכיר בעירייה, אחת לחודש נקדיש במפגש הצוות הבכיר דיון על התקדמות בתהליך, חשיבה ודרכי פעולה.
צוות הדיגיטל פועל מאז כניסתו של מנהל הדיגיטל הרשותי בחודש מאי, ונפגש אחת לשבוע, הצוות הורחב והשתנה הרכב החברים – מנמ"ר עזב נכנס מחליפו, עוזר מנכ"ל עזב, וחברים בו גם נציגים מאגף ההנדסה, חינוך, תפעול ודוברות.
הצוות מתכנס אחת לשבועיים.

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. מנהלת האגף מסרה לביקורת שאגף תוקצב בתקציב להעסקת יועץ או חברה להובלת תהליך שירות עירוני מקיף.

בחוברת התקציב העירונית לשנים 2019-2021 קיימת התייחסות לתקצוב האגף. להלן טבלה המפרטת את התקציב מול ביצוע עבור השנים 2019-2021 באש"ח:

2021			2020			2019			תיאור הפעולה	מספר הפעולה
ניצול	ביצוע	תקציב	ניצול	ביצוע	תקציב	ניצול	ביצוע	תקציב		
64%	1,185	1,849	69%	1,113	1,623	18%	24	136	קהילה ושירות	613100

מהנתונים עולה כי תקציב אגף קהילה ושירות גדל בהתמדה אולם האגף אינו מנצל את מלוא התקציבים העומדים לרשותו.

המלצה:

- מומלץ כי אגף קהילה ושירות ייעשה שימוש במלוא התקציבים העומדים לרשותו לטובת שיפור השירות הניתן לתושבים.

תגובת מנהלת אגף שירות לתושב מיום 24.11.2022:

נכנסתי לתפקיד באוגוסט 2019 כמעט בסוף השנה לתוך תקופת קורונה בשנת 2020.

3. 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 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.
- על פי המודל, תוכנית העבודה איננה מיועדת לעבודה השוטפת של האגף, והמשימות המוגדרות במסגרתה מסמנות את השינוי אותו רוצים להשיג. כחלק מעקרון הניהול לתוצאות, רצוי לבצע הגדרת משימות במונחים של התוצאות הרצויות. המשימות צריכות להיות אופרטיביות וברות מדידה.
- כל יחידה ברשות עוסקת בשירות לקוחות בצורה ישירה או עקיפה, לכן תוכנית עבודה של אגף השירות עשויה להיות רלוונטית לכלל הרשות כיוון שתהליכי שירות הם תהליכי פיתוח ארגוני עמוקים הצורכים משאבי ארגון רבים – התמודדות עם שינויים, משאבי ניהול, הדרכה, טכנולוגיה, ופעמים רבות גם משאבים כספיים.

ניסיון ליישם את תוכנית העבודה בכל הרשות בבת אחת עלול להיות בבחינת תפסת מרובה – לא תפסת. תהליך מיטבי הוא רב-שנתי ומדורג, משלב תהליכי עומק ביחידות או בתהליכים ספציפיים ופעולות רוחב רשותיות.

אין לאגף שירות לתושב תכנית עבודה שנתית אשר מתכללת תהליכי עבודה וקובעת הטמעה רב-
שנתית מדורגת המשלבת תהליכי עומק ביחידות או בתהליכים ספציפיים ופעולות רחב רשותיות.
המלצה:

- מומלץ כי העירייה תגבש תכנית עבודה שנתית לנושא מתן שירות לתושב התואמת את חזון
העירייה הכוללת יעדים ופעולות למימושן, משימות ומדדים להצלחה ובקרה ופיקוח בכל שלב.
לדוגמא:

- מטרה – שיפור איכות המענה הטלפוני ביחידות העירייה
- יעד – מתן מענה טלפוני מקצועי בנושאים שונים ובמחלקות שונות;
- פעולות למימוש היעד – פרסום מספר טלפון תקין של כל מחלקות העירייה ושעות מענה מוגדרות;
- מדדים להצלחה – תוך כמה זמן ניתן מענה אנושי, תוך כמה זמן טיפלו בפנייה, נגישות (שפה);
- בקרה ופיקוח – סקר שביעות רצון, פניות חוזרות באותו נושא וכדומה.

תגובת מנהלת אגף שירות לתושב מיום 24.11.2022:

במסגרת העבודה עם היועץ שנכנס לתהליך שרות בעירייה, תוגדר תוכנית עבודה בשלבים ויוכנו נהלים ברורים לכל נושא.

4. נהלים

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

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

6) נספחים – טפסים המשמשים לקיום הוראות הנוהל.
 לא נמצאו נהלים עירוניים בכל הנוגע לשירות לתושב המפרטים בין היתר מי בעל התפקיד האחראי בכל אגף ו/או מחלקה על נושא השירות לתושב, תחומי אחריותו, ערוצי השירות הקיימים בכל מחלקה, המדדים לשירות תקין ואופן התייעוד והסנכרון בין המחלקות השונות וכדומה.

המלצה:

- מומלץ כי העירייה תגבש נהלים עירוניים לפיהם יפעלו היחידות השונות אשר מעניקות שירות לתושבים ובכלל זה פרטי בעלי התפקידים האחראים בכל אגף ו/או מחלקה, תחומי האחריות שלהם, ערוצי התקשורת הקיימים בכל מחלקה, המדדים שנקבעו לבחינת שירות תקין, היכן יתבצע תיעוד הפנייה והטיפול וכדומה.

5. אמנת שירות

אמנת שירות הינה מעין חוזה בין ארגונים נותני שירות לבין לקוחותיהם שבאמצעותה הארגון מצהיר בפני לקוחותיו מהם מרכיבי השירות שעליהם הוא מתחייב באופן מדיד וברור. האמנה חשובה הן לארגון, מאחר והיא קובעת סטנדרטים ברורים ומדידים לתהליך והן ללקוח אשר חש בדאגה לצרכיו ובמכוונות למתן שירות איכותי. ברמה העירונית, מדובר במסמך הסכמות בין העירייה לתושב הנותן מענה לציפיות התושבים למול יכולות העירייה. מטרת האמנה יכולות להיות בין היתר:

- יצירת מסגרת עבודה מחייבת בין העירייה לבין תושביה.
 - כלי המלווה את תהליכי העבודה ומאפשר שיפור מתמיד בביצועים ברמה ובאיכות שהוגדרו.
 - הצבת יעדים מדידים לצורך שיפור רמת השירות של העירייה לתושביה.
 - תיאום ציפיות בין העירייה לבין תושביה.
- בדוח איכות השירות צוין כי "יש חשיבות רבה לקיומה של אמנת שירות בגופים ממשלתיים, שיפורטו בה כל השירותים שהציבור זכאי להם והמדדים לאיכותם, והצהרת הגוף הממשלתי על מחויבותו ועל מכוונותו ללקוח (הציבור). דברים אלה יפים גם לעניין הרשויות המקומיות".
- העירייה טרם גיבשה אמנת שירות המגדירה את מחויבותה הכוללת לשמירה על איכות גבוהה של שירות ואשר מיידעת את תושביה באיכות השירותים להם הם זכאים.**

המלצה:

- מומלץ כי העירייה תפעל לגיבוש אמנה לאיכות השירות המגדירה בפומבי את מחויבותה הכוללת של הרשות לשמירה על איכות גבוהה של שירות, בהתאם לצורכי התושבים, המציינת את זמני השירות ואת רמת השירות במונחים מפורשים ומדידים. בכך מתאפשר לציבור לדעת את איכות השירותים שהוא זכאי לצפות לה, והדבר מחייב את נותני השירות לרמת שירות נדרשת בהתאם למדיניות העירייה.

כמו כן, ראוי כי תיקבע אמנת השירות על ידי הדרג הבכיר בעירייה וכן כי תיבחן מעת לעת, ותעודכן במידת הצורך, וזאת תוך כדי דו-שיח מתמשך עם תושבי העיר באמצעי התקשורת השונים.

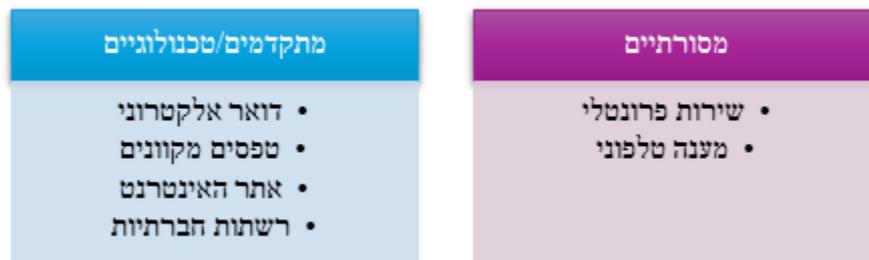
תגובת מנהלת אגף שירות לתושב מיום 24.11.2022:

ישנם זמני תתקן לכל פניה טרם יצאנו בתהליך של גיבוש אמנת שרות, נמצא ביעדים האגף ויתועדף בוועדת ההיגוי.

6. ערוצי השירות – מדגם הביקורת

אחד האתגרים בשירות של רשות מקומית הוא להעניק שירות למגוון רחב של קהלים, בעלי מאפיינים והעדפות שונים.

עולם האפשרויות שנפתח באמצעות הטכנולוגיה מאפשר לרשות לתת שירות במגוון רחב של ערוצים ומציב בפניה אתגר ניהולי וארגוני חדש. נוצרה רב ערוציות; גישה וזמינות של האינטרנט, כוחו וחשיבותו של התוכן ושל הרשתות החברתיות. בעולם השירות יצרו תהליכים אלה צרכים וציפיות חדשים לצד ערוצים וכלים חדשים למתן השירות. ערוצי השירות העיקריים בהם נדרשת הרשות המקומית לספק לתושביה שירות על פי מסמך המתודולוגיה נחלקים לשני סוגים עיקריים:



הפרמטרים העיקריים שמגדיר מסמך המתודולוגיה לבחינת איכות ונאותות השירות הם:



- זמינות – טווח השעות למענה (טלפוני/ קבלת קהל/ תשובה לפנייה מקוונת ועוד) ומענה בפועל.
- נגישות – כל אדם יכול להגיע למקום מתן השירות וכן לקבלו באמצעות הערוצים הטכנולוגיים השונים.
- אחידות – מענה אחיד למקבל השירות, למשל: במענה טלפוני נהוג לענות "מחלקת _____ שלום, במה אפשר לעזור".

הביקורת בחנה את השירות לתושב באמצעות הערוצים השונים ובהתאם לשלושת הפרמטרים זמינות, נגישות ואחידות במחלקות העירייה הבאות:

תחומי אחריות	המחלקה/ התחום	האגף
מעניק יעוץ, הכוונה ומתן מידע בנושאים מגוונים, כגון: ביטוח לאומי, ייעוץ משפטי, דיני עבודה ועוד. השירות מיועד לכלל תושבי לוד וניתן חינם.	שי"ל – שירות ייעוץ לאזרח	רווחה ושילוב חברתי
מסגרת חינוכית טיפולית אשר פועלת בפיקוח הרשות המקומית ומשרד החינוך. המחלקה קולטת אליה נערים ונערות בגילאי 14-18 שנשרו ממסגרות חינוך פורמאליות.	קידום נוער	חינוך
סיוע, הכוונה ותדרוך בהקמת עסק. הנפקת רישיון עסק/ היתר זמני. חידוש רישיון עסק. בקרה על עסקים בעיר ופיקוח תברואתי בעסקים.	רישוי עסקים	תפעול
גבייה שוטפת וטיפול בחובות של מיסים מוניציפאליים המוטלים על התושב מכוח פקודת העיריות.	הכנסות וארנונה	כספים

6.1 ערוצים מסורתיים

6.1.1 שירות פרונטלי

מדובר בשירות שמקבל התושב פיזית מול עובד של הרשות במשרדי הרשות.

ישנם מספר גורמים מרכזיים המשפעים על חווית השירות של הלקוח בעת קבלת שירות פרונטלי:

(1) עיצוב המבנה הפיזי - תכנון וסידור של המרחב הפיזי מתוך חשיבה על מסלול הלקוח והצרכים הפונקציונליים והרגשיים שלו עשויים ליצור אצל הלקוח תחושה שחשבו עליו, משתדלים בשבילו ומכבדים אותו, תחושת הלקוח עשויה להשפיע לטובה על גישת הלקוח בקבלת השירות.

יעדי העיצוב במשרדי הרשות על פי מסמך המתודולוגיה הם:

- שיקוף ערכי תפישת השירות הרשותית באמצעות תליית לוח מודעות המפרט את מדיניות העירייה בנוגע לשירות לתושב, אמנת השירות הרשותית, מידע אודות השירות הניתן וכדומה.
- מיתון הרגשת התלות וחוסר השליטה המאפיינת המתנה בתור ומפגש עם גופים בירוקרטיים או מיושנים.
- יצירת חוויה של קלות, התמצאות, זרימה, יעילות, עדכניות, הוגנות, פתיחות, שקיפות, רוגע וכבוד לזמן של הלקוח.

(2) ניהול תורים - ראוי שהתור ינוהל באמצעות מערכת שיטתית ברורה לכול. בכניסה למרכז קבלת הקהל חשוב להציב שילוט ברור ולפעמים גם הכוונה אנושית לעמדת המספרים או ניהול התור. תצוגה ברורה ובולטת של התור ושל ההתקדמות שלו ושימוש בחיווי מוחשי מפחיתים חוסר ודאות, יוצרים אווירה רגועה יותר, מגבירים תחושת שליטה ומקצרים את משך הזמן הסובייקטיבי הנתפס בהמתנה.

משרד הפנים גיבש כלי מדידה אודות איכות השירות והתייחס באופן ספציפי לזמן ההמתנה הממוצע בערוץ הפרונטלי, כך שזמן ההמתנה המיטבי יהיה עד 10 דקות. הביקורת בחנה באמצעות עריכת ביקורות פתע סמויות וגלויות את נאותות קבלת הקבל ביחידות הנבדקות, ובכלל זה את הפרמטרים הבאים:

- **כתובת** – פרסום הכתובת ועדכנותה על גבי טפסי היחידה;
- **זמן המתנה** – מרגע קבלת מספר בתור ועד לקריאה, מספר הנציגים נותני השירות;
- **אזור המתנה** – מספר מקומות ישיבה, ניקיון, שירותים, מים וכדומה;
- **תגי שם** – קיום תגי שם המאפשרים זיהוי נותן השירות ותפקידו;
- **נגישות** – חניה/ תחבורה ציבורית, כניסה מונגשת למבנה, שירותים מונגשים, שילוט ברור, הכוונה לנותן השירות הרלוונטי וכדומה. על פי תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), תשל"ו-1970, חלק ח': התקנת סידורים מיוחדים לנכים בבניין ציבורי (להלן: "תקנות לנכים") רוחבה של דלת כניסה לא יקטן מ-80 ס"מ וזאת בכדי לאפשר מעבר עם כיסא גלגלים בקלות.

מחלקת הכנסות וארנונה

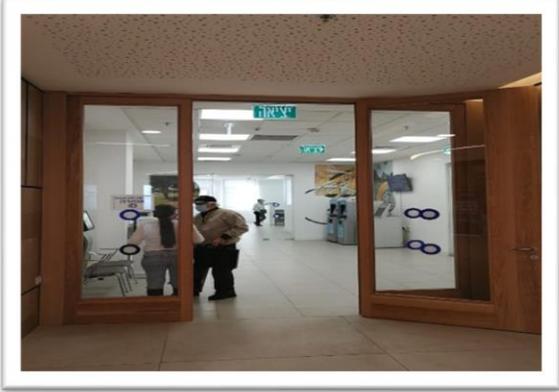
מחלקת הכנסות וארנונה נמצאת בבניין העירייה ברחוב בר כוכבא 2, לוד, בבניין העירייה בקומת הכניסה. המחלקה ממוקמת במרכז השירות לתושב המעניק לתושבים מענה בשורת נושאים נוספים כגון מים וחניה.

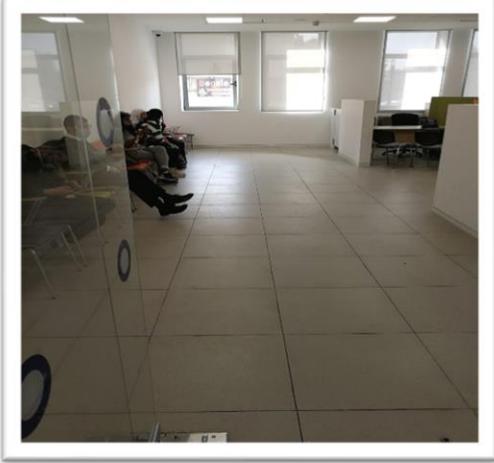
ימי ושעות קבלת קהל, כפי שמופיע באתר העירייה, הינם כדלקמן:

שעות	ימים
16:00-18:00	א'
08:30-15:00	ב'
16:00-18:00, 08:30-13:00	ג'
08:30-13:00	ד'
08:30-15:00	ה'

פרטי כתובת המחלקה ושעות קבלת הקהל שפורסמו באתר העירייה נכונים – תקין. מהסיוור שביצעה הביקורת עולה כי בניגוד להמלצות הקבועות במסמך המתודולוגיה, לפיהן כחלק ממתן השירות לתושב יש להקפיד על קביעת לוח מודעות בכל מחלקה במסגרתו יפורטו ערכי השירות של העירייה ו/או המחלקה, מידע אודות השירות שניתן במחלקה, יכולת התמצאות במבנה וכדומה. נמצא כי במחלקת הכנסות וארנונה לא הוצב לוח כאמור. להלן טבלה המפרטת ממצאים נוספים שעלו:

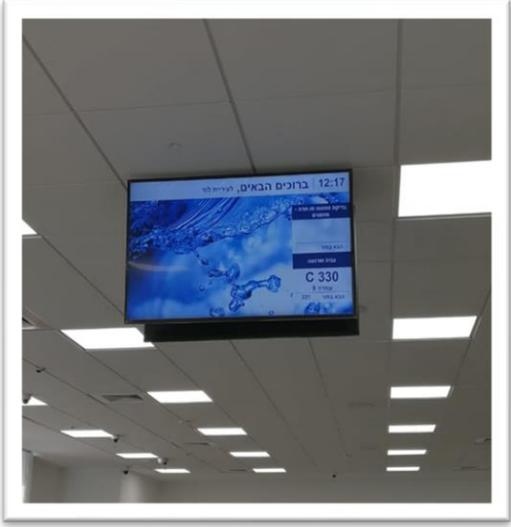
ממצאים	הנושא הנבדק	
אין הכוונה למקום קבלת הקהל בכניסה לבניין. ליד המעליות כתוב "מרכז גביה ושירות לתושב", ללא הסבר היכן המקום. הביקורת הגיעה למקום, בעזרת הכוונה של עובדי העירייה	הכוונה	שילוט

ממצאים	הנושא הנבדק	
<p>להלן תמונה שצולמה עם הגעת הביקורת למקום, ניתן לראות שאין כל שלט המצביע על שם המחלקה:</p> 		
<p>אין שילוט בו מצוינים ימי ושעות קבלת קהל</p>	<p>שעות קבלת קהל</p>	
<p>נמצא כ-4 דקות הליכה מתחנה מרכזית (290 מטר) ויש חניה באזור - תקין</p>	<p>תחבורה ציבורית/ חניה (גם לנכים)</p>	<p>נגישות</p>
<p>תקין</p>	<p>רוחב דלת</p>	
<p>קיים ותקין</p>	<p>רמפה/ מעלית פועלת</p>	
<p>18 מקומות ישיבה, שהספיקו לקהל המבקרים במועד הביקורת</p> <p>כיסאות חדשים ונוחים</p> 	<p>מקומות ישיבה (כמות, נוחות)</p>	<p>אזור המתנה</p>

ממצאים	הנושא הנבדק	
		
תקין	ניקיון	
<p data-bbox="480 965 799 999">המתקן תקין ויש כוסות – תקין</p> 	מתקן מים (בדיקה שיש מים וכוסות)	
<p data-bbox="252 1738 978 1865">במקום 4 עמדות לקבלת פתק המתנה (מספר), אחת לשירותים הניתנים במקום, אחת שייכת לביטוח לאומי ו 2 עמדות אינן תקינות, כלומר, יש רק עמדה אחת פעילה.</p> <p data-bbox="252 1888 978 2016">אין שילוט בו מצוין איזו עמדה מיועדת להפקת פתק המתנה. הביקורת נעזרה בעובדי המקום לקבלת הסבר לאיזו עמדה לגשת להוציא מספר. השירות ניתן בשפות שונות.</p>	מערכת ניהול תורים וקריאה עפ"י תור	

ממצאים	הנושא הנבדק	
<p>קריאה לקבלת שירות לפי מספר מוצגת באופן חזותי ומוכרזת. במתחם מקבלים קהל בנושא ארנונה, מים וחניה אך מופיעים במסך הטלוויזיה תחומים רבים ועד שמוצגים השירותים הללו צריך להמתין כ-2 דקות. המשמעות היא שמבקש השירות צריך להמתין זמן רב יחסית בכדי לדעת את מיקומו בתור ואף עשוי לפספס מידע זה כיוון שהמסך המוצג משתנה מהר ומציג עוד הרבה שירותים שכלל אינם ניתנים במרכז.</p>		
		

ממצאים	הנושא הנבדק	
		
		

ממצאים	הנושא הנבדק	
		
<p>הביקורת בדקה את זמן ההמתנה לקבלת שירות לשני מספרים בתור: מספר-שעת הגעה-שעת קבלת שירות-זמן המתנה לשירות</p> <p>11:59-12:53-54-C341 דקות 12:12-12:55-43-C343 דקות</p> <p>נמצא כי זמן ההמתנה לשירות הינו כשעה – המתנה ארוכה מידי – לא תקין</p>	<p>משך זמן המתנה</p>	
<p>במקום יש 4 עמדות לקבלת קהל המשמשות עבור ארנונה מספר 5, 7, 8 ו-9 . כל העמדות היו פעילות</p> <p>מס' הנציגים מקבלי הקהל אינו מספיק על מנת לספק שירות נאות ותוך זמן סביר (עד 10 דקות).</p>	<p>מספר נציגים</p>	
<p>אין תגי שם, מופיע רק שם המחלקה</p>	<p>תגי שם (על הבגד/ שולחן/ קיר)</p>	

ממצאים	הנושא הנבדק	
		

ממצאים	הנושא הנבדק	
<p style="text-align: center;">תקין</p> 	<p>פתוחים, נקיים ושמישים + נכים</p>	<p>שירותי קבלת קהל</p>

המלצות:

- מומלץ כי ייתלו שלטי הכוונה וכניסה למקום השירות.
- מומלץ כי בכניסה למתחם קבלת הקהל ייתלה שלט מידע על ימי ושעות קבלת קהל.
- מומלץ כי ייתלה שלט ליד עמדת ניהול התורים הרלוונטית על העמדה לשירות או תוצב עמדת ניהול תורים אחת.
- מומלץ להציב נציגים נוספים בשעות קבלת קהל בהתאם לצורך בכדי לצמצם את זמן ההמתנה.

- מומלץ כי בכל עמדה יתלה שלט עם תחום השירות הניתן ושם הנציג שמעניק את השירות.
- מומלץ כי ייוצבו שלטי הכוונה למקום השירותים ושירותי נכים בו יצוין מיקומם .
- מומלץ כי יוצב לוח מודעות אשר יכלול פרסום בדבר ערכי השירות של העירייה ו/או המחלקה, מידע אודות השירות שניתן במחלקה ועוד.
- מומלץ כי יוצבו שלטי הכוונה למחלקה ולהתמצאות במחלקה.

תגובת מנהלת אגף שירות לתושב מיום 24.11.2022:

טופל, הוזמנו שלטי הכוונה וזמני קבלת קהל.

תגובת מנהלת מחלקת הכנסות וארנונה מיום 17.11.2022:

הוזמן שילוט – שילוט הכוונה למערכת זימון תורים, הכוונה לאזור השירות, שילוט לשעות קבלת קהל ושילוט לעמדות קבלת קהל.

מערכת לניהול תורים – קיימת עמדת ניהול תורים אחת בלבד המפנה לחנייה ולארנונה. העמדות הנוספות הקיימות במחלקה הינן – עמדת ממשל זמין, עמדת ביטוח לאומי, עמדת שירות עצמי – העמדות תקינות. מסך השירותים הניתנים במרכז השירות תוקן ומופיעים רק השירותים הניתנים לארנונה ולחנייה. מי לוד אינם נותנים יותר שירות במרכז השירות. הצגת התחומים המטופלים במערכת היא פשוטה ביותר ומתקבלת מיידית ואין צורך בהמתנה כלל.

זמן המתנה לשירות – זמן ההמתנה לשירותי הארנונה אינו קבוע. השאיפה היא כמובן לקצר את זמני ההמתנה אולם לעיתים קבלת הקהל במחלקה היא מרובה והטיפול בכל פנייה ארוך בשל הליכים מסובכים הרבה מעבר לקבלת תשלום. הביקורת נערכה במועד בו התאכלסה אוכלוסייה חדשה בעיר, בשכונת גני איילון, מדובר באוכלוסייה שברובה מטופלת בקבלת הנחות לפי מבחן הכנסה, טיפול שכזה לוקח יותר מזמן המתנה ממוצע. ראוי לציין שבשל כך קיים השירות של זימון תור מראש, ומי שנרשם מראש לקבלת השירות מתקבל ראשון. ייתכן שבדיוק באותו מועד הוזמנו כל התורים והם מתקבלים ראשונים בזמן המתנה קצר ולכן היה צורך בהמתנה ארוכה.

מספר נציגים – קיימות 6 עמדות קבלת קהל בארנונה. בזמנים בהם יש עומס בקבלת קהל ניתן תגבור על ידי כל המחלקה.

תגי שם – טופל. לכל הפקידות יש תג שם.

תגי עמדות – הוזמן שילוט לעמדות.

מרכז שירות ייעוץ לאזרח

מרכז שירות ייעוץ לאזרח ממוקמת ברחוב הנרקיס 5, לוד.

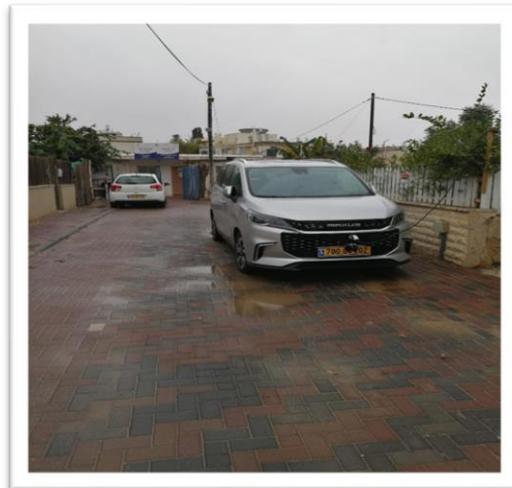
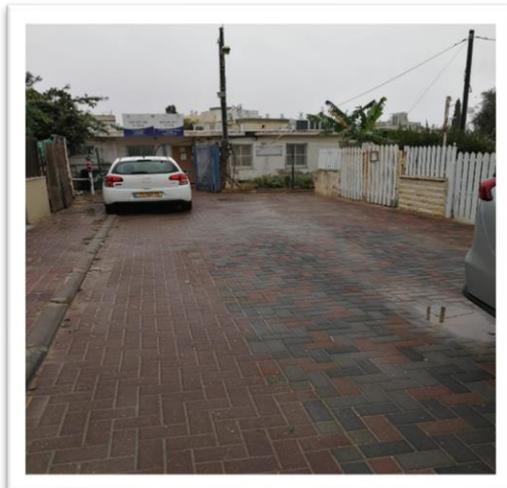
שי"ל הוא שירות הפועל למתן הכוונה וייעוץ לפונים בנושאי זכויות, חובות, ושירותים העומדים לרשות האזרח. השירות ניתן בחינם ובסודיות לכל פונה על ידי צוות עובדים ומתנדבים בתחנות שי"ל הפזורות בארץ. השירות פועל במסגרת תחום מיצוי זכויות באגף למשאבי קהילה ועבודה קהילתית במשרד הרווחה והביטחון החברתי ומופעל בשיתוף הרשויות המקומיות. מרכז שירות ייעוץ לאזרח בעיר מופעל באמצעות האגף לשילוב חברתי.. להלן טבלה המפרטת את היקפי המימון העירוני המוקצה לטובת השירות, נכון לשנת 2021:

תפקיד	היקף המשרה	עלות שנתית (בש"ח)
מנהלת המחלקה	100%	219,681
עובדת שכונתית	100%	109,619
עובדת ניקיון	100%	102,912
מתנדבים	לפי הצורך	15,616
סה"כ		447,828

בנוסף, משרד הרווחה מתקצב פעולות בלבד ומקצה תקציב לפעולות ותגמול למתנדבים כאשר המימון העירוני בגין הפעולות והתגמול למתנדבים מהווה 25% מהתקציב המוקצה על ידי משרד הרווחה.

השירות ניתן במבנה ישן חד קומתי בסוף סמטה בפאתי שכונה ולא באזור מרכזי, דוגמת בניין העירייה.

להלן תמונות שצולמו עם ההגעה למבנה:



ימי ושעות קבלת קהל, כפי שמופיע באתר העירייה, הינם:

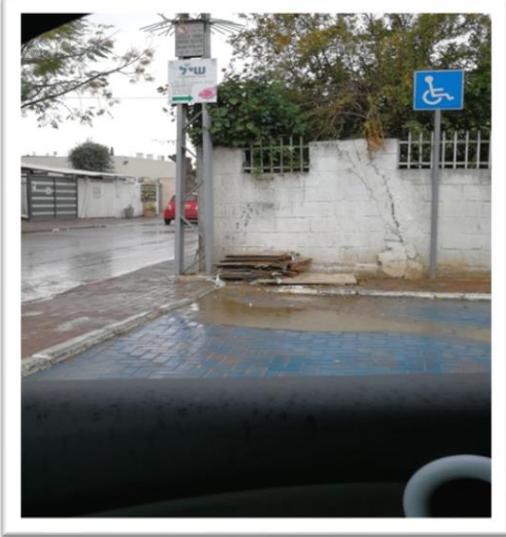
שעות	ימים
09:00-12:00	א', ג', ד', ה'
16:00-19:00	ב'

נמצא כי ימי ושעות קבלת קהל אינם תואמים את המופיע באתר העירייה. בביקורי הביקורת במקום נמצא דף שנתלה על דלת הכניסה בו נכתב שלא מקבלים קהל בימי שני אחר הצהריים ובחמישי.

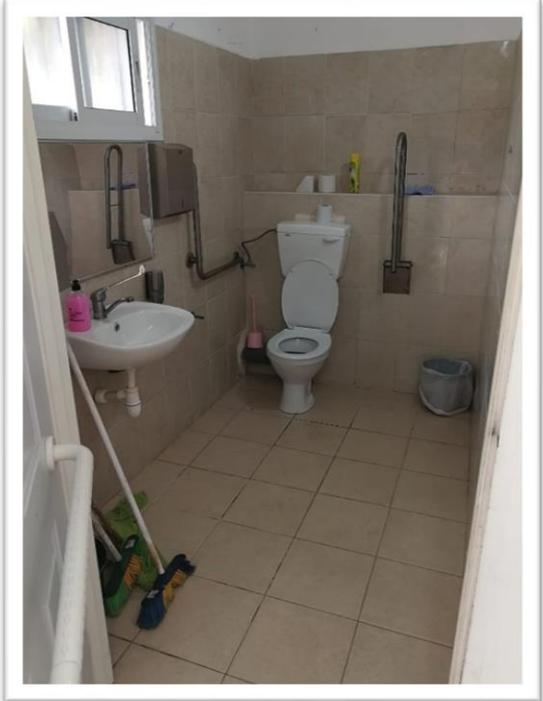
להלן תמונה שצולמה בביקורי הביקורת בימי ה':



להלן טבלה המפרטת את הממצאים הנוספים שעלו מסיור הביקורת:

ממצאים	הנושא הנבדק	
<p>הוצבו שני שלטים, אחד על הכביש הראשי ואחד בכניסה למתחם - תקיין:</p> 	<p>הכוונה</p>	
<p>מוצב שלט בו מפורטים זמני קבלת קהל. נמצא כי זמני קבלת קהל אינם עדכניים. בשלט כתוב שהשירות יינתן ביום שני אחר הצהריים וביום חמישי בבוקר, אך בפועל יינתן שירות רק בימים א'-ד' בבוקר:</p> 	<p>שירות</p> <p>שעות קבלת קהל</p>	
<p>תחנת אוטובוס ליד היכל התרבות (כ-2 דק' הליכה) אין חניה מסודרת ואין מקומות חניה לנכים אך ניתן להנות ברחוב.</p>	<p>תחבורה ציבורית/ חניה (גם לנכים)</p>	
<p>תקיין</p>	<p>רוחב דלת</p>	
<p>אין צורך כיוון שמדובר במבנה חד קומתי</p>	<p>רמפה/ מעלית פועלת</p>	
<p>נגישות</p>		

ממצאים		הנושא הנבדק
כ-10 מקומות		מקומות ישיבה (כמות, נוחות)
תקין		ניקיון
יש מתקן מים אך אין מספיק כוסות		מתקן מים (בדיקה שיש מים וכוסות)
		אזור המתנה
אין עמדת ניהול תורים, מקבלי השירות שואלים מי אחרון בתור וממתינים, אם אין ממתינים צריך להיכנס למשרדים ולהודיע שממתינים		מערכת ניהול תורים וקריאה עפ"י תור
בעת ביקור הביקורת לא היו ממתינים לשירות.		משך זמן המתנה
2 עובדות עירייה – מנהלת המרכז ועובדת סמך ו-2 או 3 מתנדבים או אנשים שצריכים לבצע שעות של"צ (שירות לתועלת הציבור)		מספר נציגים
אין		תגי שם (על הבגד/ שולחן/ קיר)
יש תא אחד בלבד ולא מצוין שזה שירותי נכים, להלן תמונות:		שירותי קבלת קהל

ממצאים	הנושא הנבדק	
		
		

להלן תמונות שצולמו בעת סיור הביקורת במקום:

אזור המתנה:



נמצא כי אחד ממשרדי קבלת הקהל אינו מאובזר ובין היתר אין מחשב, מדפסת, טלפון וכדומה.

המלצות:

- מומלץ כי יעודכנו באתר העירייה ימי ושעות קבלת קהל ויוצב שלט בו יוצגו ימי ושעות קבלת קהל נכונים.
- מומלץ כי העירייה תסדיר אפשרות חניה סמוך למרכז.
- מומלץ כי העירייה תטפל ברטיבות במשרדים.

- מומלץ כי העירייה תתקין מערכת לניהול תורים באזור ההמתנה, בשפות שונות וינתן שירות בכתב ובשמע.
- מומלץ כי תבחן אפשרות לשיבוץ נציגים הנותנים שירות באופן קבוע ולא על ידי מתנדבים בלבד.
- מומלץ לתלות שלטים על דלתות המשרדים שמדובר במשרדים של שי"ל עם מספר החדר (לצורך ניתוב הקהל למשרד הנכון). כמו כן, בעת מתן שירות לפונים מומלץ לציין בשלט כי הדלת סגורה כדי לאפשר פרטיות וחיסיון.
- מומלץ כי יאבזרו את המשרד הנוסף במחשב, טלפון, מדפסת, פקס וכדומה וזאת בכדי להעניק את המענה המיטבי למקבל השירות.
- מומלץ כי העירייה תפעל להוסיף תא שירותים בנוסף לתא שירותי נכים, זאת בהתאם להוראות מתקני תברואה (הל"ת) של משרד הפנים לפיהן במבני משרדים המאפשרים תפוסת קהל של עד 15 אנשים יש להתקין 2 אסלות קבועות. כמו כן, מומלץ לתלות שילוט על דלת השירותים שמדובר בשירותי נכים.

תגובת מנהלת שי"ל מיום 17.11.2022:

- שעות קבלת קהל – עודכנו שעות הקבלה הנכונות באתר העירייה ועל השלט בכניסה למתחם.
- חניית נכים – בחנייה ברחוב יש חנייה אחת לנכים.
- מתקן מים – המנקה של המבנה שמה בתחילת כל יום בסמוך למתקן המים כוסות לרווחת הפונים. לקחנו לתשומת ליבנו את ההערה ואנו דואגים למלא כוסות במהלך שעות קבלת קהל, ע"פ הצורך.
- מערכת ניהול תורים – בעבר נבדקה האפשרות לקבלת עמדה לניהול תורים לשי"ל אך בפועל לא קיבלנו עמדה כזו בגלל העלות הגבוהה שכרוכה ברכישה ותפעול של עמדה כזו.
- תגי שם – העניין תוקן – כל מתנדב ובעל תפקיד עונד תג עם שמו ותפקידו במהלך שעות קבלת קהל.
- שירותי נכים – הוספנו שילוט שהשירותים נגישים.
- חוסר בציוד משרדי – הותקן טלפון ותשתית להתקנת מחשב. ממתניים לקבלת מחשב מהעירייה. במבנה יש 2 מדפסות שמשמשות את כל המבנה – שי"ל והגישור. הבעייתיות היא שניתן להדפיס במדפסות אלה רק מהמחשבים אליהן הן מחוברות כך שכל המחשבים האחרים במבנה כולו, אינם מחוברים למדפסת, דבר שמקשה על התפקוד ביום יום. יש צורך בפקס במבנה מאחר ויש שירותים שניתן לפנות אליהם רק באמצעות פקס. החוסר בפקס מקשה על מתן מענה אופטימלי לפונים. הנושא מטופל בימים אלה.
- עובדים קבועים – במהלך שעות קבלת קהל תמיד תהיה עובדת קבועה שמנהלת את קבלת הקהל ומכירה את הפונים ואת הפניות.
- שילוט על דלתות חדר קבלת קהל – נתלו שלטים על דלתות החדרים בשי"ל, כולל מספור.
- התייחסות הביקורת לתגובה:
- בנוגע לחניית הנכים ברחוב, מדובר בחניה הנמצאת בקצה הרחוב והכי רחוקה מיתר החניות הסמוכות למרכז.

מחלקת קידום נוער

מחלקת קידום נוער נמצאת ברחוב חיים שפירא 33, לוד.
מבנה המחלקה הינו מבנה ישן חד קומתי הנמצא באזור מרכזי. להלן תמונות המבנה:



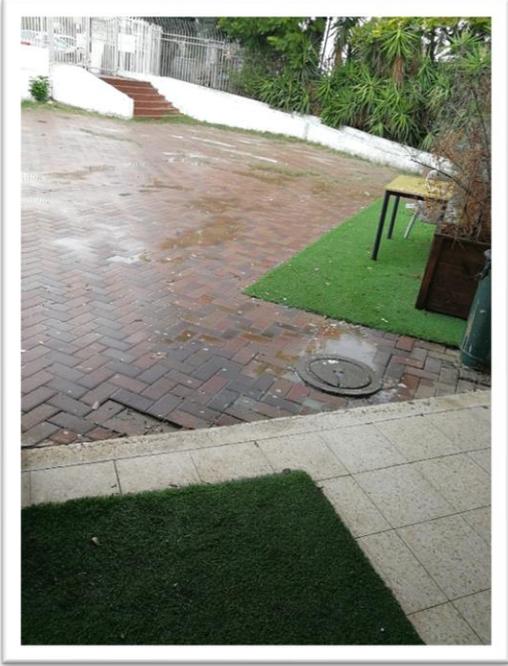
באתר העירייה מפורסם שכתובת המחלקה היא רחוב חיים שפירא 33, לוד וימי קבלת קהל, הינם א'-ה'.

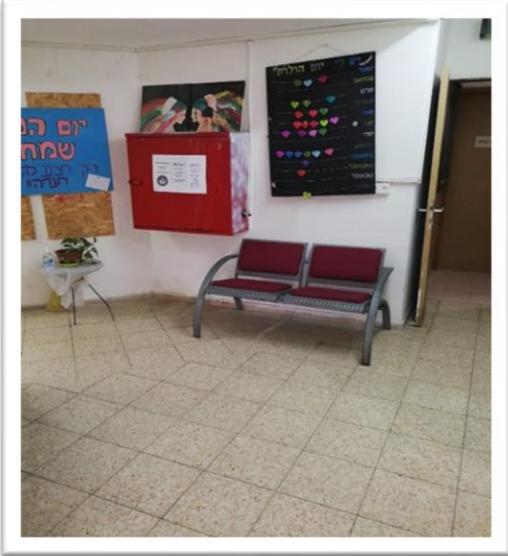
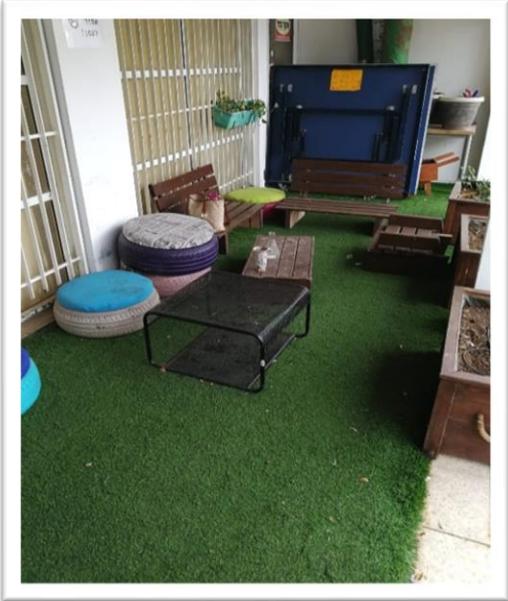
כתובת המחלקה וימי קבלת קהל תואמים את המפורסם באתר העירייה – תקין.
שעות קבלת קהל, אינן מצוינות באתר העירייה.

בדיקת הביקורת העלתה כי המקום פתוח בין השעות 08:00-18:00 וביום רביעי עד 15:00.
עוד העלתה בדיקת הביקורת כי ההגעה לקבלת שירות תעשה בתיאום טלפוני בלבד, דרישה זו אינה כלולה במידע שמפורסם באתר העירייה.

להלן טבלה המפרטת ממצאים הנוספים שעלו:

ממצאים	הנושא הנבדק	
<p style="text-align: center;">שלט גדול בכניסה</p> 	הכוונה	שילוט
לא קיים	שעות קבלת קהל	
תחנת אוטובוס סמוכה וחניה באזור.	תחבורה ציבורית/ חניה (גם לנכים)	
<p>אינה רחבה מספיק לכניסת כיסא גלגלים והיא ברוחב של פחות מ-80 ס"מ הנדרש בהתאם לתקנות (כפי שניתן לראות לפי המרצפות שהן 15 ס"מ, רוחב הפתח כ-50 ס"מ)</p> 	רוחב דלת	נגישות

ממצאים	הנושא הנבדק	
<p>אין צורך במעלית (קומה אחת)</p> <p>בניגוד להוראות התקנות לפיהן "כניסה נגישה תהיה במפלס הרחוב או שתוביל אליה דרך ששיפועה אינו גדול מ-5%", אין רמפה בכניסה למבנה אך יש מדרגה נמוכה .</p> 	<p>רמפה/ מעלית פועלת</p>	
<p>2 מקומות בפנים וכ-7 בחוץ להמתנה</p> <p>יצוין כי הביקורת ערכה סיור במקום בעונת החורף ועל כן לא ניתן להמתין בחוץ, בנוסף נמסר לביקורת מהעובדים במקום כי 2 מקומות ישיבה בתוך המבנה לא נותנים מענה מספק לקהל שמגיע.</p>		<p>מקומות ישיבה (כמות, נוחות)</p>	אזור המתנה

ממצאים	הנושא הנבדק	
 		
<p>המקום נראה נקי, יש מנקה ריקבון בארונות המטבח, תקרה שבורה ורטובה מהגשם, רטיבות בתקרה. לביקורת נמסר על ידי עובדי המקום כי לעיתים אף מטפח פנימה.</p>	ניקיון	

ממצאים	הנושא הנבדק	
		

ממצאים	הנושא הנבדק	
		
תקין	מתקן מים (בדיקה שיש מים וכוסות)	
אין צורך, הגעה בתיאום מראש	מערכת ניהול תורים וקריאה עפ"י תור	
מקבלים פניות מהקב"סים, תוך פחות משבוע נקבעת פגישה	משך זמן המתנה	
מנהלת המחלקה ועוד 6 עובדים, בכל שעות הפעילות נמצא נציג	מספר נציגים	

ממצאים	הנושא הנבדק	
<p>לא קיימת הקפדה על הצבת תגי שם על הבגד/ שולחן/ קיר</p>  	<p>תגי שם (על הבגד/ שולחן/ קיר)</p>	
<p>שירותי בנים ובנות פתוחים ושמישים. אין שירותי נכים.</p>		<p>פתוחים, נקיים ושמישים + נכים</p>	שירותי קבלת קהל

מהסיוור שביצעה הביקורת עולה כי בניגוד להמלצות הקבועות במסמך המתודולוגיה, לפיהן כחלק ממתן השירות לתושב יש להקפיד על קביעת לוח מודעות בכל מחלקה במסגרתו יפורטו ערכי השירות של העירייה ו/או המחלקה, מידע אודות השירות שניתן במחלקה, יכולת התמצאות במבנה וכדומה. נמצא כי במחלקת קידום נוער לא הוצב לוח כאמור.

המלצות:

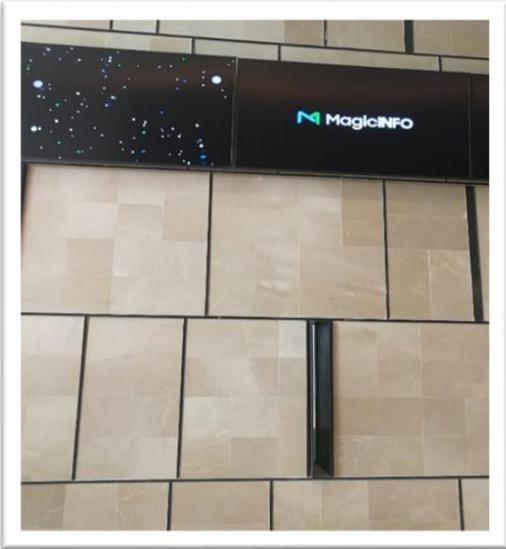
- מומלץ כי האתר העירוני יעודכן ויפורסמו בו גם שעות קבלת קהל וכן ייתלה שלט במקום עם שעות קבלת קהל/ פתיחה של המקום.
- מומלץ כי ייערכו סידורי הנגשה במקום בהתאם לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998 והתקנות שהותקנו מכוחו ובכלל זה, פתח כניסה רחב של 80 ס"מ לפחות, רמפה בהתאם לתקן, שירותי נכים ועוד.
- מומלץ כי העירייה תבחן את התאמת המבנה לשירותים הניתנים בו ובכלל זאת בחינה האם מקום ההמתנה הקיים מספק מענה הולם לצרכי המקום והשירותים הניתנים בו.
- מומלץ כי העירייה תפעל לתיקון התקרה כך שתמנע חדירת מי גשמים למבנה ולא ייווצר ריקבון בעקבות הרטיבות. כמו כן, מומלץ כי יטפלו בריקבון בארונות המטבח ואם יש צורך אף להחליפם.
- מומלץ כי בכניסה לכל משרד ייתלה שלט עם שם העובד ותפקידו במחלקה.
- מומלץ כי יוצב לוח מודעות אשר יכול פרסום בדבר ערכי השירות של העירייה ו/או המחלקה, מידע אודות השירות שניתן במחלקה ועוד.
- מומלץ כי ייתלו שלטי הכוונה שיאפשרו התמצאות במבנה.

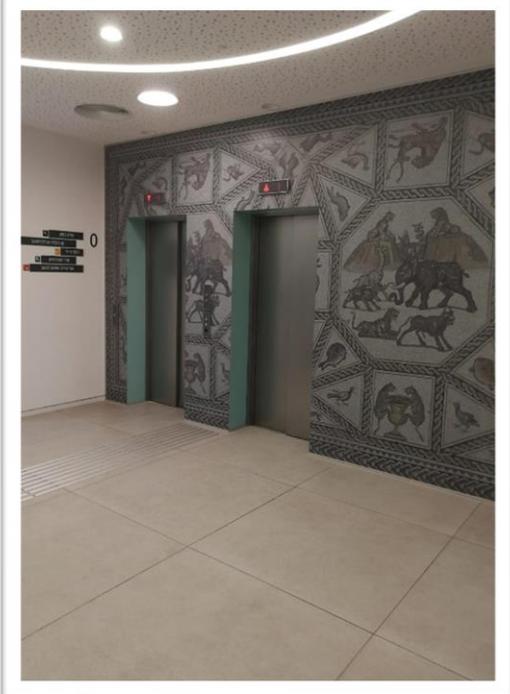
תגובת מנהלת המחלקה לקידום נוער מיום 03.11.2022:**נגישות – טופל לאחר שיפוץ.**

- שעות קבלה** – בקידום נוער אין קבלת קהל שגרתית, תרבות הארגון הנה דרך קבלת הפניות מסודרות מאנשי מקצוע בקהילה. אזרחים אשר מגיעים באופן ספונטני מתקבלים תמיד ולאורך כל שעות פעילות המחלקה. שעות קבלה עודכנו על ידי דוברות העירייה.
- אזור המתנה** – בפנים המחלקה אין מקום לאזור המתנה, ברחבה שמחוץ למבנה ניתן לייצר פינת המתנה אך יש צורך בבניית פרגולה/ מכסה.
- שלט הכוונה** – המבנה לא גדול, העובדים מסייעים לאנשים שנכנסים לכאן בהתאם לצורך. שילוט על דלתות המשרדים – יטופל.

מחלקת רישוי עסקים

מחלקת רישוי עסקים נמצאת בקומה הרביעית בבניין העירייה ברחוב בר כוכבא 2 לוד.
 נמצא כי הכתובת שמפורסמת באתר העירייה היא אלי כהן 13 (בניין מועצת הפועלים-הכתובת
 הקודמת של המחלקה) ולא כתובת בנין העירייה החדש.
 מועדי קבלת קהל אינם מפורסמים באתר העירייה. בשיחה טלפונית למספר שמפורסם באתר
 נאמר שניתן להגיע בכל שעה.
 להלן טבלה המפרטת את הממצאים הנוספים שעלו:

ממצאים	הנושא הנבדק	
<p style="text-align: center;">אין</p> 		
	הכוונה	שילוט

ממצאים	הנושא הנבדק	
		
		
<p>רק כאשר מגיעים לקומה של המחלקה יש שלט עם שם המחלקה אך עם הכוונה לא ברורה של החץ:</p>		

ממצאים	הנושא הנבדק	
		
אין	שעות קבלת קהל	
<p>נמצא כ-4 דקות הליכה מתחנה מרכזית (290 מטר) ויש חניה באזור</p>	תחבורה ציבורית/ חניה (גם לנכים)	נגישות
תקין	רוחב דלת	
תקין	רמפה/ מעלית פועלת	
<p>2 מקומות ישיבה ויש ריהוט נוסף שניתן להוציאו למסדרון במקרה הצורך</p> 	מקומות ישיבה (כמות, נוחות)	אזור המתנה
תקין	ביקיון	

ממצאים	הנושא הנבדק	
<p style="text-align: center;">תקין</p> 	<p>מתקן מים (בדיקה שיש מים וכוסות)</p>	
<p style="text-align: center;">אין</p>	<p>מערכת ניהול תורים וקריאה עפ"י תור</p>	
<p>לא היו אנשים שהמתינו בתור</p>	<p>משך זמן המתנה</p>	
<p>2 נציגים – מנהל ועובדת המחלקה</p>	<p>מספר נציגים</p>	
<p style="text-align: center;">אין</p>	<p>תגי שם (על הבגד/ שולחן/ קיר)</p>	

ממצאים	הנושא הנבדק	
		
<p data-bbox="555 1010 608 1039">תקין</p> 	<p data-bbox="948 1346 1129 1420">פתוחים, נקיים ושמישים + נכים</p>	<p data-bbox="1171 1317 1257 1451">שירותי קבלת קהל</p>

מהסיור שביצעה הביקורת עולה כי בניגוד להמלצות הקבועות במסמך המתודולוגיה, לפיהן כחלק ממתן השירות לתושב יש להקפיד על קביעת לוח מודעות בכל מחלקה במסגרתו יפורטו ערכי השירות של העירייה ו/או המחלקה, מידע אודות השירות שניתן במחלקה, יכולת התמצאות במבנה וכדומה. נמצא כי במחלקת רישוי עסקים לא הוצב לוח כאמור.

המלצות:

- מומלץ כי העירייה תעדכן באתר האינטרנט את פרטי כתובת מחלקת רישוי עסקים וכן שעות קבלת קהל.
- מומלץ כי העירייה תתלה שלטי הכוונה למחלקה, מועדי קבלת הקהל ושלט עם שם המשרד בכניסה.
- מומלץ כי העירייה תתקין מערכת לניהול תורים באזור ההמתנה, בשפות שונות, בכדי לייעל את הסדר והארגון בתור ולנתב לנציג הרלוונטי. מומלץ כי יינתן שירות בכתב ובשמע.
- מומלץ כי יוצב לוח מודעות אשר יכלול פרסום בדבר ערכי השירות של העירייה ו/או המחלקה, מידע אודות השירות שניתן במחלקה ועוד.
- מומלץ כי ייתלו שלטי הכוונה לצורך יכולת התמצאות למחלקה ובמחלקה.

תגובת מנהל מחלקת רישוי עסקים מיום 20.11.2022:

כתובת המחלקה ושעות קבלת קהל – הכתובת באתר עודכנה וכן שעות קבלת קהל ושעות מענה טלפוני. שילוט – הוזמן.

פרסום בלוח מודעות – מדיניות העירייה הינה לא לתלות לוחות ו/או שלטים בקירות האגף ולכן לא נוכל ליישם את ההמלצה המתייחסת לכך.

מערכת ניהול תורים – כמות המבקרים היומית אינה עולה על 2-3 בעלי עסקים שנדרשים בשירות, לכן לא נראה הצורך במערכת ניהול תורים.

התייחסות הביקורת לתגובה:

ככל ואכן מספר המבקרים נמוך ואינו מצדיק השקעה במערכת ניהול תורים הביקורת מקבלת את ההתייחסות.

6.1.2 שירות טלפוני

נציגי השירות הטלפוני זקוקים למידע מדויק, נגיש וזמין בכדי שתהיה להם היכולת לשלוף במהירות מידע לבקשת הלקוח ואופן הטיפול בפנייתו.

הביקורת בדקה אם מספרי הטלפון שמפורסמים מאפשרים קבלת שירות ביחידות הנבדקות, את זמני ההמתנה ואת המענה הטלפוני, באמצעות מספר שיחות טלפון בשעות המענה הטלפוני.

הביקורת בחנה גם את נוחות ובהירות מערכת ניתוב השיחות ככל שקיימת באופן כזה שמענה הקולי נשמע ברור, שמות ברורים של הנציגים או השירות המבוקש, אפשרות הניתוב בסדר רץ מ-1 והלאה וכדומה, האפשרות לשוחח בשפות שונות, התנצלות על זמן המתנה ארוך ונכונות לסייע.

חוק הגנת הצרכן, תשמ"א-1981 (להלן: "**חוק הגנת הצרכן**") קובע בסעיף 18ב(א1)(2) כי "משך ההמתנה לקבלת מענה אנושי מקצועי בסוגי השירותים המפורטים בפסקה (1) לא יעלה על שש דקות מתחילת השיחה, והצרכן לא יופנה לשירות השארת הודעה, אלא אם כן בחר בכך".

חישוב משך זמן ההמתנה הוא מתחילת השיחה, קרי רגע מענה כלשהו לרבות תחילת פעולתו של נתב שיחות אוטומטי.

פסקה (1) כאמור בסעיף 18ב(א1)(2) אינה מתייחסת למענה הקולי של השירותים הניתנים על ידי הרשות המקומית, עם זאת, בהיעדר חוק או תקנה אחרים המתייחסים למתן מענה אנושי, ראוי להקיש מחוק זה להתנהלות העירייה בכל הנוגע למתן מענה אנושי לתושביה.

בנוסף, מתוקף "דבר המלך במועצתו" המגדטורי השפה הערבית מוכרת כשפה בעלת מעמד רשמי ומחייבת את הממשלה והרשויות המקומיות. כפועל יוצא, מוטלת חובה כללית על הממשלה והרשויות המקומיות לפרסם את כל המודעות הרשמיות והטפסים הרשמיים בעברית ובערבית.

הביקורת בחנה את השירות הטלפוני ביחידות שבמדגם, להלן הממצאים:

מחלקת הכנסות וארנונה

באתר העירייה מפורסם מספר הטלפון של מחלקת הכנסות וארנונה 1599-555-122 וימי הפעילות כדלהלן: יום א' - 16:00-18:00, יום ב' - 8:30-15:00, יום ג' - 8:30-13:00, 16:00-18:00, יום ד' - 8:30-13:00, יום ה' - 8:30-15:00.

לא מפורסמים באתר העירייה ימי ושעות המענה הטלפוני.

הביקורת בדקה את המענה הטלפוני במחלקת הכנסות באמצעות שיחות טלפון למחלקה במועדים ובשעות שונות.

להלן טבלה המפרטת את שיחות הטלפון שערכה הביקורת:

מועד השיחה	שעת התחלת השיחה	שעת מענה אנושי	זמן ההמתנה עד לקבלת מענה אנושי (בדקות)	ממצאים
יום ד', 22.12.2021	11:22	11:26	4	פעמיים נשמע פתיח והשיחה הועברה למוקד הודעות ולא לשירות, הושארה הודעה לחזרה. עד לתאריך 04.01.2022 לא נוצר קשר עם הביקורת.
יום ג', 04.01.2022	09:03	09:07	4	השיחה נותבה באמצעות נתב שיחות והתקבל מענה אנושי. נציגת השירות ידעה להשיב לביקורת בנושאים שקשורים למחלקה.

זמן ההמתנה עומד בהוראת חוק הגנת הצרכן – תקין.

השיחה מועברת למוקד הודעות מבלי שהפונה ביקש ולא התקבלה שיחה חוזרת כפי שהובטח.

לא ניתן מענה אחיד המבהיר למבקש השירות אם הגיע לכתובת הנכונה ועם מי הוא משוחח.

המלצות:

- מומלץ כי יפורסמו באתר העירייה שעות מענה טלפוני.
- מומלץ כי יהיו בפני הפונה אפשרויות להמשיך ולהמתין למענה של נציג שירות או לעבור לשירות השארת הודעה ושנציג יחזור בשיחה חוזרת.

- מומלץ כי ייערכו בקרה ומעקב אחר כלל הבקשות לחזרה על ידי נציג שירות טלפוני וזאת בכדי שלא יוותרו פניות פתוחות.

- מומלץ כי מענה אחיד לפונים בו יצוין שם היחידה ושם הנציג.

תגובת מנהלת מחלקת הכנסות וארנונה מיום 17.11.2022:

באתר העירייה מפורטים ימי ושעות מענה טלפוני (צורף צילום מסך). לפונים ישנה אפשרות להשאיר מספר טלפון לחזרה, בנוסף לכל הפונים נשלחת הודעת בוט והם יכולים להתנהל דרך הוואטסאפ.

התייחסות הביקורת לתגובה:

ביום 09.12.2021 בעת בדיקת הביקורת את שעות המענה הטלפוני באתר העירייה לא הופיע מידע אודות ימי ושעות מענה טלפוני, להלן צילום מסך:

מחלקת הכנסות וארנונה
מנהלת המחלקה: רקפת סלע - פרץ

כתובת: רח' בר כוכבא 2 לוד

טל': 1599-555-122

קבלת קהל: יום א' - 16:00 - 18:00

יום ב' - 8:30 - 15:00

יום ג' - 8:30 - 13:00, 16:00 - 18:00

יום ד' - 8:30 - 13:00

יום ה' - 8:30 - 15:00

לפניה מקוונת למחלקה לחצו כאן

זימון תורים למחלקת הכנסות - ארנונה

מוקד טלפוני לברורים ותשלומים: 1599-555-122

מוקד טלפוני לתשלומים בלבד: 072-2147302

תשלומים מקוונים

הנחות בארנונה

הרשמה לחשבונות במייל

צו היטל המיסים לשנת 2022

אישור חריג בארנונה לשנת 2020 בלוד

מכתב למועצת העיר לאישור צו היטל המיסים לשנת 2020

לאור תגובת מנהלת המחלקה בדקה שוב הביקורת את המידע אודות המחלקה באתר העירייה ואכן התווסף המידע אודות מועדי המענה הטלפוני. להלן צילום מסך מיום 08.01.2023:

מחלקת הכנסות וארנונה
מנהלת המחלקה: רקפת סלע - פרץ

כתובת: רח' בר כוכבא 2 לוד

טל': 1599-555-122

קבלת קהל: יום א' - 16:00 - 18:00

יום ב' - 8:30 - 15:00

יום ג' - 8:30 - 13:00 , 16:00 - 18:00

יום ד' - 8:30 - 13:00

יום ה' - 8:30 - 15:00

שעות מענה טלפוני: א'-ה' 8:30-20:00

ו' 8:30-12:30

לפניה מקוונת למחלקה לחצו כאן

זימון תורים למחלקת הכנסות-ארנונה

מוקד טלפוני לביירוים ותשלומים: 1599-555-122

מוקד טלפוני לתשלומים בלבד: 072-2147302

פניות וביירוים בנושא אישורי טאבו (לא בקשות !!) – lod11@mgrp.co.il

מענה טלפוני לביור סטטוס אישורי טאבו: ימי א' בלבד בין השעות 9:00-11:30 - 073-2269277

בקשות לאישורי טאבו יש להגיש כאן

בקשות להארכת אישורי טאבו יש להגיש כאן

לקבלת האישור במייל, נא לשלוח בקשה למייל: lod11@mgrp.co.il - פאני

תשלומים מקוונים

הנחות בארנונה

הרשמה לחשבונית במייל

צו היטל המיסים לשנת 2023

אישור חריג בארנונה לשנת 2020 בלוד

מכתב למועצת העיר לאישור צו היטל המיסים לשנת 2020

מרכז שירות ייעוץ לאזרח

באתר העירייה מפורסמים מספרי הטלפון של מרכז שירות ייעוץ לאזרח שהינם: 08-9283106 ו-1

08-9279633. כן מפורסמים באתר העירייה ימי קבלת קהל א', ג', ד', ה' בין השעות 9:00-12:00

וביום ב' בין השעות 16:00 - 19:00.

לא מצוינים באתר העירייה שעות מענה טלפוני במרכז שירות ייעוץ לאזרח.

הביקורת בדקה את המענה הטלפוני במרכז שירות ייעוץ לאזרח באמצעות שיחות טלפון למחלקה.

להלן טבלה המפרטת את שיחות הטלפון שערכה הביקורת (מקרא: * =לא ניתן מענה/ אין נתונים) :

מועד השיחה	מספר הטלפון	שעת התחלת השיחה	שעת מענה אנושי	זמן ההמתנה עד לקבלת מענה אנושי (בדקות)	ממצאים
יום ד', 22.12.2021	08-9279633	11:05	*	*	מענה ממוחשב לאחר 20 שניות בו מצוין כי שעות קבלת קהל הינם בימים א'-ד' בין השעות 9:00-12:00 וביום ה' סגור
יום ד', 22.12.2021	08-9279633	11:30	*	*	
יום ד', 22.12.2021	08-9283106	11:46	*	*	הקו תפוס (ממתינה) לאחר 26 דקות מועבר לתא הקולי (מענה ממוחשב כפי שפורט לעיל)
יום ג', 04.01.2022	08-9283106	08:52	*	*	לאחר כמה שניות עובר לתא הקולי
יום ג', 04.01.2022	08-9283106	09:30	*	*	מענה ממוחשב מידי – "קו הטלפון תפוס. השיחה מועברת לתא הקולי"
יום ג', 04.01.2022	08-9279633	09:31	*	*	צליל של קו מנותק
יום ג', 04.01.2022	08-9283106	09:54	09:55	01:23	לאחר 13 שניות מישו מרים את הטלפון אך לא עונה (שומעים אנשים ברקע) ואז אחרי 8 שניות מועבר למנגינת המתנה. לאחר מכן שוב מתחברת השיחה למענה אך שומעים אנשים ברקע והשיחה שוב מועברת למנגינת המתנה. רק לאחר כדקה נציגת שירות עונה ואומרת שמדובר במוקד ביטוח לאומי, ולאחר שנשאלה אם לא מדובר בשי"ל אמרה שכן.

זמן ההמתנה קצר ועומד בהוראת חוק הגנת הצרכן – תקין.

טלפון שמספרו 08-9279633 מנותק ולא ניתן ליצור באמצעותו קשר עם המרכז, זאת בניגוד למפורסם באתר העירייה.

טלפון שמספרו 08-9283106 היחיד שפועל ולרוב ניתן לקבל בו מענה לאחר מספר רב של ניסיונות.

ימי הפעילות שמפורסמים באתר אינם תואמים את הימים המצוינים במענה הקולי הממוחשב. לא ניתן מענה אחיד המבהיר למבקש השירות אם הגיע לכתובת הנכונה ועם מי הוא משוחח.

המלצות:

- מומלץ כי יפורסמו באתר העירייה המספרים הנכונים ליצירת קשר עם המרכז.
- מומלץ כי יתקנו או יחליפו את הטלפון התקול וזאת כדי לתת מענה נרחב יותר לתושבים שהרי מרכז זה משמש את כלל התושבים בנושאים רבים ומגוונים.

- מומלץ כי יוקפד על מענה טלפוני בשעות קבלת קהל, לחילופין יפורסמו באתר העירייה שעות מענה טלפוני.

- מומלץ כי נציגי השירות יענו לטלפון בצורה אחידה המבהירה לפונה אם הגיע לכתובת הנכונה ועם מי הוא משוחח.

תגובת דוברות העירייה:

המספרים שפורסמו נכונים. הטלפון שמספרו 08-9279633 אינו מנותק אלא לא הותקן בו מענה קולי לפי ברור מול מנהלת המחלקה. מס' הטלפון 08-9283106 עודכן כטלפון ראשי ו-08-9279633 כטלפון נוסף. עודכנו שעות המענה הטלפוני במחלקה.

מחלקת קידום נוער

באתר העירייה מפורסמים מספרי הטלפון של מרכז קידום נוער מפורסמים באתר העירייה והינם: 08-9279986 ו-08-9279728. כן מפורסמים באתר העירייה ימי קבלת קהל א', ג', ד', ה' בין השעות 9:00-12:00 וביום ב' בין השעות 16:00 - 19:00 .

לא מצוינים שעות מענה טלפוני אלא ימי פעילות א'-ה'.

הביקורת ערכה במועדים ושעות שונות שיחות טלפון למחלקה. להלן טבלה המפרטת את שיחות הטלפונים שערכה הביקורת:

מועד השיחה	מספר הטלפון	שעת התחלת השיחה	שעת מענה אנושי	זמן ההמתנה עד לקבלת מענה אנושי (בדקות)	ממצאים
יום ד', 22.12.2021	שני המספרים	11:17	x	x	המספרים לא מחוברים
יום ג', 04.01.2022	08- 9279728	08:53	08:53	7 שניות	אופן המענה – "הלן"
יום ג', 04.01.2022	08- 9279986	08:58	08:58	20 שניות	אופן המענה – "הלן"

במועד הראשון שבדקה הביקורת את המענה הקולי, בתאריך 22.12.2021, קווי הטלפון היו מנותקים. כאשר קיבלה הביקורת מענה בניסיון נוסף ב-04.01.2022 נשאלה הנציגה מדוע הקווים היו מנותקים ב-22.12.2021 ונמסר לביקורת כי הייתה תקלה.

זמן ההמתנה נמוך ועומד בהוראת חוק הגנת הצרכן – תקין.

לא מפורסמים באתר העירייה ימי ושעות המענה הטלפוני במרכז.

לא ניתן מענה אחיד המבהיר למבקש השירות אם הגיע לכתובת הנכונה ועם מי הוא משוחח.

המלצות:

- מומלץ כי שעות מענה טלפוני יפורסמו באתר העירייה.
- מומלץ כי נציגי השירות יענו לטלפון בצורה אחידה המבהירה לפונה אם הגיע לכתובת הנכונה ועם מי הוא משוחח.

תגובת מנהלת מחלקת קידום נוער מיום 03.11.2022:

אין מזכירה, לכל עובד כולל מנהלת המחלקה יש טלפון, אך מתקבלות שיחות אך ורק אם העובד נמצא פיזית במשרד. מציינת כי העובדים במשרד נמצאים כאשר מקבלים נערים ונערות לשיחות פרטניות, מעבר לכך הם נמצאים במרחב עם התלמידים. על מנת שנייעל את שירות המחלקה נראה לי נכון שלמחלקה תהיה מזכירה (במחלקה כ-26 אנשי צוות), במידה ותהיה מזכירה נוכל לייצר טפסים מקוונים לתושב, מייל לפניות וטלפון שייתן מענה. תגובת דוברות העירייה:

נעשתה פנייה למנהלת המחלקה לקידום נוער להעברת שעות המענה הטלפוני. כאשר מנהלת המחלקה תעביר את המידע הנדרש, אגף הדוברות יטמיע אותו באתר העירוני.

1.1.1.1. מחלקת רישוי עסקים

מספר הטלפון של מחלקת רישוי עסקים המפורסם באתר הוא 08-9279930.

לא מצוינים באתר שעות מענה טלפוני.

הביקורת ערכה במועדים ושעות שונות שיחות טלפון למחלקת רישוי עסקים. להלן טבלה המפרטת את שיחות הטלפונים שערכה הביקורת:

מועד השיחה	שעת התחלת השיחה	שעת מענה אנושי	זמן ההמתנה עד לקבלת מענה אנושי (בדקות)	ממצאים
יום ד', 22.12.2021	11:20	11:21	1	אופן המענה – "רישוי עסקים"
יום ג', 04.01.2022	08:59	08:59	10 שניות	אופן המענה – "רישוי עסקים שלום"

זמן ההמתנה נמוך ועומד בהוראת חוק הגנת הצרכן – תקין.

לא מפורסמים באתר העירייה ימי ושעות המענה הטלפוני.

המלצה:

- מומלץ כי שעות מענה טלפוני יפורסמו באתר העירייה.

תגובת מנהל מחלקת רישוי עסקים מיום 20.11.2022:

שעות מענה הטלפוני עודכנו באתר העירייה.

6.2 ערוצים מתקדמים/ טכנולוגיים

6.2.1 דואר אלקטרוני

בדו"ח ביקורת על ניהול ותפעול של אתרי אינטרנט בשלטון המקומי, ביחס לאפשרות לפנייה באמצעות דואר אלקטרוני ליחידות הרשות, קובע מבקר המדינה כי "היכולת של התושב ליצור קשר ישיר עם מחלקות הרשות המקומית בכלל, ועם בעלי תפקידים מרכזיים בפרט, חיונית לזרימה חופשית של מידע בין הרשות לבין התושב ולהפך, ועשויה לחסוך לתושב זמן המתנה ולרשות משאבים המושקעים בקבלת קהל".

הביקורת פנתה ליחידות הנבדקות באמצעות דואר אלקטרוני על מנת לבדוק את זמן המענה ואיכותו, כלומר, מענה תואם לתוכן הפנייה ולצורך העולה ממנה.

ביום 04.01.2022 בשעה 08:21 נשלחה הודעת דוא"ל לכתובת של מחלקת רישוי עסקים

borist@lod.muni.i והתקבל מענה באותו יום בשעה 09:05 – תקין.

נמצא כי לא ניתן לפנות בדוא"ל לשי"ל, למחלקת קידום נוער ולמחלקת הכנסות וארנונה.

המלצה:

- מומלץ כי תינתן האפשרות לפנות לשי"ל, קידום נוער ומחלקת הכנסות וארנונה באמצעות דוא"ל.

תגובת מנהלת מחלקת קידום נוער מיום 03.11.2022:

למחלקה אין מזכירה ולכן אין מייל אחד שמקבל אליו פניות מתושבים.

התייחסות הביקורת לתגובה:

על אף שלא קיים תקן למזכירה יש מקום לבחון האפשרות לפניות תושבים באמצעות דוא"ל אשר

יגיע לבעל תפקיד נבחר במחלקה או לכמה בעלי תפקידים.

6.2.2 טפסים מקוונים

בדו"ח ביקורת על ניהול ותפעול של אתרי אינטרנט בשלטון המקומי, קובע מבקר המדינה כי "מן הראוי שהרשויות המקומיות יפעלו לספק שירותים מקוונים דרך אתרי האינטרנט. הדבר יתרום לשיפור השירות לציבור, לצמצום הבירוקרטיה ולייעול תהליכי העבודה ברשויות המקומיות ואף יתרום ליעילות הכלכלה במדינה".

ישנם שני סוגים של טפסים מקוונים:

טופס פשוט - טפסים מובנים למילוי באתר האינטרנט אשר אינם כרוכים בתהליך דיגיטלי לטיפול.

לדוגמה, טופס "צרו קשר" בעל שדות מובנים הנשלח לדוא"ל אישי או ייעודי של עובד רשות, וממנו הוא יענה ללקוח.

טופס חכם - טפסים מובנים למילוי באתר האינטרנט אשר כרוכים בתהליך טיפול דיגיטלי, כגון תיעוד נתוני הפנייה במערכת תפעולית ייעודית, CRM. במקרים אלה אפשר לנתב את הפנייה לגורמים נוספים, והטיפול נעשה ומתועד אך ורק מתוך המערכת התפעולית.

הביקורת פנתה ליחידות הנבדקות באמצעות טופס מקוון, פשוט וחכם, על מנת לבדוק את זמן המענה ואיכותו, כלומר, מענה תואם לתוכן הפנייה ולצורך העולה ממנה.

הביקורת פנתה ליחידות שנבדקו בטופס פשוט כהגדרתו לעיל ונמצא שניתן לפנות באמצעות טפסים מקוונים רק למחלקת רישוי עסקים ומחלקת הכנסות וארנונה ולא ניתן לפנות למרכז שירות ייעוץ לאזרח ולמחלקת קידום נוער.

בנוסף, בעמוד האינטרנט של מחלקת הכנסות וארנונה ניתן למלא טפסים חכמים באפשרויות של בקשה לאישור לטאבו, בקשה לפטור בגין נכס הרוס, בקשה לפטור נכס ריק ועוד. ליתר המחלקות לא ניתן לפנות באמצעות טפסים חכמים.

בטופס המקוון הפשוט, המשמש לפניות לרישוי עסקים וארנונה, על אף שניתן לבחור בטופס עיר מגורים של הפונה, שאינה לוד, לא ניתן לבחור רחוב שנמצא בעיר אחרת, הרחובות המצוינים הם של העיר לוד. יש מקום לרשום את תוכן הפניה ולהוסיף קובץ PDF. לאחר שליחת הטופס המקוון למחלקת רישוי עסקים והכנסות וארנונה, התקבל מייל שהפנייה התקבלה במערכת וצורף קובץ עם פרטי הפנייה - תקין. התקבל מענה ממחלקת רישוי עסקים - תקין. לא התקבל מענה ממחלקת הכנסות וארנונה בתגובה לטופס המקוון הכללי. ביום 05.01.2022 ערכה הביקורת בדיקה באמצעות מילוי טופס מקוון חכם לבקשה לאישור טאבו - נמצא כי בעמוד 2, פרטי הנכס, ניתן להזין כל מספר ואין סנכרון עם מערכת שמאמתת את הפרטים ואפשר להמשיך לשלבים הבאים. בנוסף, לא ניתן להזין את פרטי הקונה (שם מלא ות.ז אלא רק טלפון נייד). עוד נמצא כי ניתן להמשיך בשלבים גם ללא צירוף מסמכים נדרשים (ראה צילומי מסך של ממצאים אלו בנספח א'). כלומר, ניתן להזין נתונים שגויים ולא לצרף מסמכים נדרשים, דבר שעלול לגרום לטיפול ארוך ולתוצאות שגויות. ביום 09.01.2022 נציגה ממחלקת הכנסות וארנונה חזרה לביקורת טלפונית בכדי לברר מדוע לא צורפו קבצים לבקשה וכן שאינה מאתרת את הנכס לפי הפרטים שהוזנו בטופס - תקין. יצוין לחיוב כי ניתן לשמור את הטופס ל-30 ימים (ראה בנספח א'). נמצא כי לא ניתן לפנות באמצעות טפסים מקוונים לשי"ל ולמרכז לקידום נוער. המלצות:

- מומלץ כי העירייה תפעל לעדכון אתר האינטרנט העירוני כך שניתן יהיה להגיש פנייה באמצעות טפסים מקוונים גם ליחידות אחרות דוגמת מרכז שירות יעוץ לאזרח ומחלקת קידום נוער.
- מומלץ כי במידה וממלא הטופס אינו תושב לוד, כפי שניתן לסמן, תינתן האפשרות להזין כתובת נכונה ולא מתוך רשימה סגורה של הרחובות בלוד.
- מומלץ כי בכל שלב במילוי טופס חכם יקוים סנכרון של נתונים, למשל נתוני גוש, חלקה ותת חלקה תואמים למרשם המקרקעין וכן מספר משלם התואם את המספרים הנמצאים במאגר העירוני.
- מומלץ כי ניתן יהיה למלא טפסים מקוונים גם לשי"ל ולמרכז לקידום נוער.

תגובת מנהלת מחלקת הכנסות וארנונה מיום 17.11.2022:

טופס כללי שפורסם באתר העירייה לא הגיע למחלקת הארנונה. הטופס הוחלף באתר במילוי הטפסים החכמים של הארנונה, יש סנכרון נתונים מול מרשם האוכלוסין ולמול נתוני המיסים.

תגובת מנהלת מחלקת קידום נוער מיום 03.11.2022:

למחלקה אין צורך בטפסים מקוונים לתושב. במידה ויהיה צורך נשמח לייצר.

תגובת דוברות העירייה:

על המחלקות השונות להעביר לאגף הדוברות את הטפסים המקוונים והדוברות תטמיע את הטפסים באתר.

6.2.3 אתר האינטרנט

ערוץ אינטרנטי לקבלת מידע ושירותים. על האתר להיות רספונסיבי (מותאם לגלישה בטלפונים חכמים) ונגיש לאנשים עם מוגבלויות. ניהול התוכן באתר, עדכניותו וכן הנגשתו מבחינת ממשק משתמש יקלו על הלקוחות לצרוך שירותים ולקבל מידע והכוונה.

הביקורת בחנה האם אתר האינטרנט של היחידה כולל מידע עדכני ומפורט, כמה זמן לוקח לדף להיטען, האם קיים מנוע חיפוש, נראות האתר, נגישות לאתר (דרך דפדפנים שונים, הגעה לשירותים דרך גוגל למשל), אפשרות לקבל שירות לבעלי מוגבלויות (התאמה לתקן נגישות – כבדי ראייה ועיוורי צבעים למשל), השפות בהן ניתן המידע.

זוה שירות לציבור התייחס בפירוט לאופן הנגשת המידע בשפות שונות המקובלות במדינת ישראל עבור מבקש השירות וקבע כי "בעניין מסירת מידע לציבור בשפות שונות כתב היועץ המשפטי לממשלה... כדלהלן: במדינה כישאל הקולטת עלייה והכוללת מיעוטים, יש חשיבות רבה בקשר של רשויות השלטון עם אוכלוסיות ששליטתן בשפה העברית היא חלקית או אפסית. במוסדות אשר ידוע כי הם משרתים אוכלוסייה גדולה שאינה דוברת עברית... חשוב להקפיד כי לכל הפחות שילוט או דברי הסבר ייכתבו גם בשפות זרות הנפוצות בישראל".

כלומר, יש להנגיש את המידע לציבור בשפות העברית, הערבית, הרוסית והאמהרית.

בנוסף, נבחנה הנגשת המידע בעמוד האינטרנט, כלומר - תאריך עדכון אחרון, דרכי התקשרות, לוח אירועים, מועדי רישום למוסדות חינוך, פרסום צו ארנונה וכדומה.

מבדיקת אתר האינטרנט העירוני עולה כי האתר מותאם גם לגלישה בטלפון הנייד, נגיש לאנשים

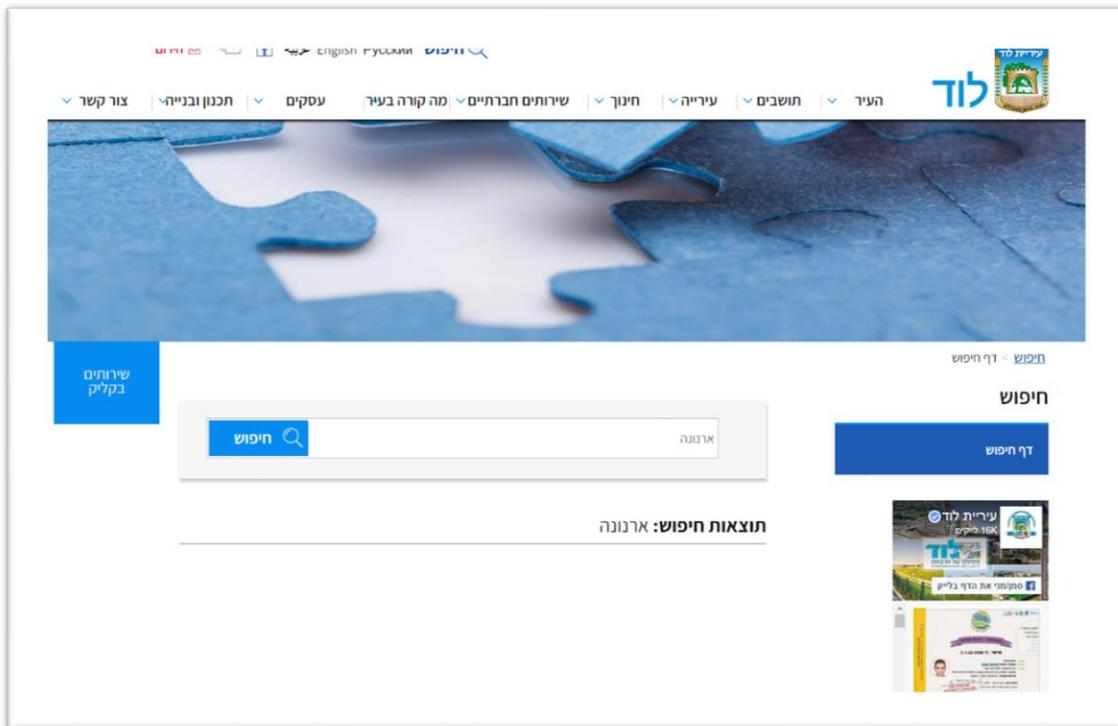
עם מוגבלות, קיים מידע מפורט על היחידות השונות, טעינת הדפים נעשית במהירות, הנגישות

לאתר העירייה דרך מנוע חיפוש גוגל פשוטה, קיים לוח אירועים, מפורסמים מועדי הרישום

למוסדות החינוך וכן ניתן להירשם דרך האתר. – תקין.

בנוסף, צו ארנונה מפורסם באתר העירייה. – תקין.

נמצא כי במנוע החיפוש לא ניתן למצוא דבר, תמיד חוזר עם תוצאות ריקות, להלן צילום מסך:



נמצא כי אף שהאתר העירוני מציג בשורת החיפוש את האפשרות להמיר את המלל באתר לשפות רוסית, אנגלית וערבית (כפי שניתן לראות בריבוע האדום), בפועל רק הקישור לשפה הערבית עובד:



לחיצה על הקישורים לשפות אנגלית ורוסית אינה משנה את המלל באתר. לחיצה על הקישור לשפה הערבית משנה את המלל מעברית לערבית.

חול - מדינת הוד

המדינה

חול - מדינת הוד

שחפונו:

שנת 1948: הוקמה העיר חול. שמה הראשון של העיר היה 'חולון'. שם זה שינה ל'חול' בשנת 1950. העיר הוקמה על ידי מייסדי העיר, אשר היו רוסים, ונבנתה על ידי בנייה מאסיבית של קונומיטות. העיר היא אחת מהערים החדשות שהוקמו במסגרת תוכנית המעבר.

המלצות:

- מומלץ כי המידע המפורסם העמוד הראשי של האתר יעודכן באופן שוטף ויציג תוכן עדכני ורלוונטי.
- מומלץ כי העירייה תפעל לתיקון מנוע החיפוש כך שניתן יהיה למצוא את השירותים השונים שמבקש המבקר באתר לקבל.
- מומלץ כי העירייה תפעל לתיקון האתר כך שניתן יהיה לקבל מידע גם בשפה האנגלית והרוסית.

תגובת דוברות העירייה:

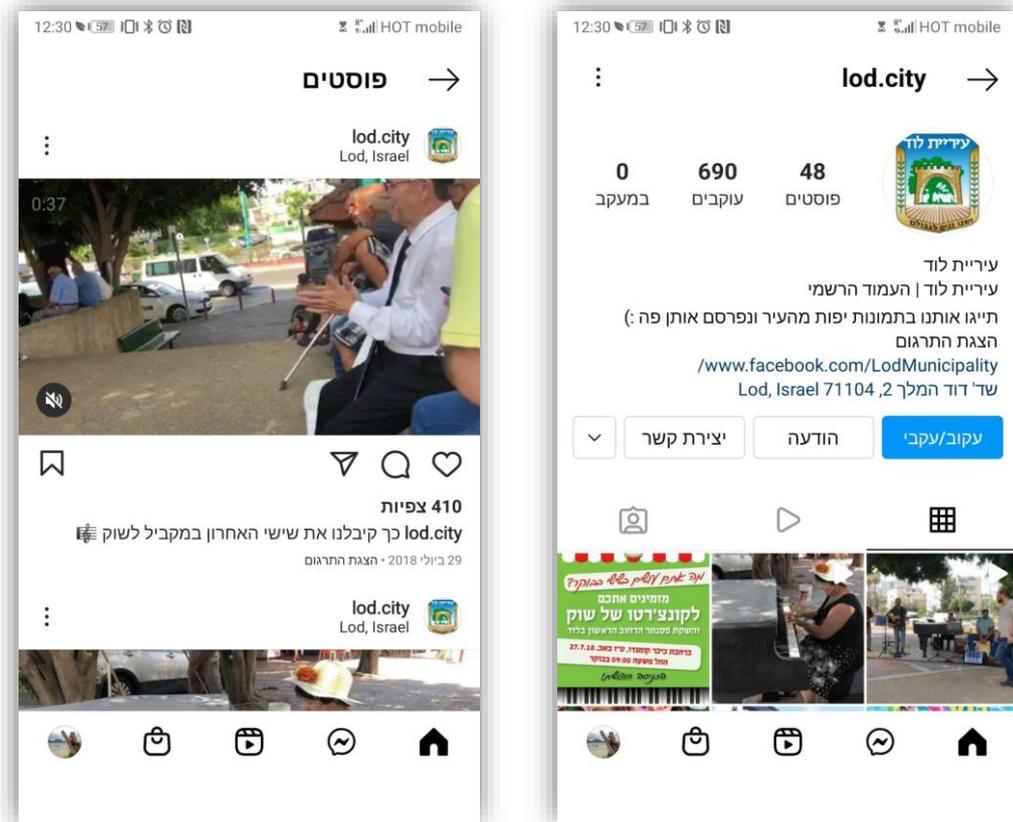
העמוד הראשי של אתר העירייה מציג תוכן עדכני ורלוונטי. התקלה שהייתה במנוע החיפוש תוקנה וכעת ניתן למצוא בקלות את השירותים השונים. בימים אלו אגף הדוברות יוצא במכרז להקמת אתר חדש, מוגש לבעלי צרכים מיוחדים, וכן רב שפתי, לרבות אנגלית, רוסית וערבית. יועץ היצוני הכין את מסמכי המכרז, ובתיאום עם מחלקת המכרזים בעירייה, יפורסם המכרז במהלך החודש הקרוב.

העירייה השיבה לתגובת הביקורת בפרסום בנוגע לאירועי בנות מצווה בעיר ביום 06.01.2022 בשעה 08:50. להלן צילום מסך:



לא התקבלה תשובה להודעה שנשלחה באמצעות אפליקציית הצ'ט של "פייסבוק".
מבדיקת הביקורת עולה כי התכנים המועלים לאתר הפייסבוק עדכניים ועניינים – תקין.
בבדיקת הביקורת נמצא כי עמוד האינסטגרם של עיריית לוד אינו עדכני, הפרסום האחרון בעמוד
היה בתאריך 29.07.2018 וכי כתובת העירייה בעמוד האינסטגרם הינה שד' דוד המלך 2, בעוד
שהכתובת השתנתה במאי 2021 לרחוב בר כוכבא 2.

להלן צילומי מסך:



המלצות:

- מומלץ כי מפעילי אפליקציית הפייסבוק העירוני יפעלו במלוא תשומת הלב בכל הנוגע להודעות שמתקבלות באמצעות הצ'ט ויעניקו מענה לפונים.
- מומלץ כי המידע המפורסם בעמוד האינסטגרם יעודכן בשוטף ויפרסם מידע רלוונטי ועדכני.

תגובת דוברות העירייה:

לעיריית לוד יש ערוץ יוטיוב פעיל – לינק:

<https://www.youtube.com/channel/UCgq7bNpM9M1b4dFoOSaJqCQ/videos>

פייסבוק – צילומי המסך שצורפו מראים שאגף הדוברות עונה לפניות התושבים. תינתן תשומת לב רבה יותר לנושא.

אינסטגרם – עמוד האינסטגרם שנבחן הוא לא עמוד האינסטגרם הרשמי של עיריית לוד. לינק לעמוד הרשמי: https://www.instagram.com/lod_municipality. עמוד האינסטגרם של העירייה מפרסם מידע רלוונטי ועדכני.

התייחסות הביקורת לתגובה:

מבדיקת הביקורת בשנית עולה כי אכן יש עמוד יוטיוב עירוני אך עדכון אחרון בעמוד נעשה לפני 7 חודשים ועל כן מומלץ כי יעודכן בשוטף בתואם לאתר העירייה והרשתות החברתיות הנוספות.

להלן צילום מסך מעמוד היוטיוב:

פייסבוק – תשומת הלב כי ניתן מענה במסגרת תגובות לפרסומים שהועלו לעמוד הבית ולא להודעות שנשלחו בצ'אט.

אינסטגרם – מבדיקת הביקורת את הלינק לעמוד האינסטגרם הרשמי (להלן): "**עמוד האינסטגרם החדש**") עולה כי שם העמוד כתוב באנגלית "lod_municipality" ומחפוש חוזר, בעברית, של "עיריית לוד" עולה תוצאה אחת בלבד של העמוד שהוצג בדוח ביקורת זה (להלן): "**עמוד האינסטגרם הישן**". בנוסף, הלינק המפורסם באתר העירייה פותח את עמוד האינסטגרם הישן. על כן מומלץ כי ניתן יהיה למצוא את עמוד האינסטגרם החדש על גם על ידי חיפוש בעברית וכן יתוקן הלינק המפנה לעמוד האינסטגרם החדש באתר העירייה.

עמוד האינסטגרם הישן:



Profile of **lod.city** on Instagram. The profile picture is the official logo of Lod Municipality, featuring a stone archway with a tree and the Hebrew text "עיירת לוד" (City of Lod) at the top and "ושבו בנים לגבולם" (And their sons returned to their land) at the bottom. The bio reads: "עיירת לוד | העמוד הרשמי עיריית לוד (: תייגו אותנו בתמונות יפות מהעיר ונפרסם אותן פה www.facebook.com/LodMunicipality". The profile shows 48 posts, 723 followers, and 0 following. There are "Follow" and "Message" buttons.

עמוד האינסטגרם החדש:



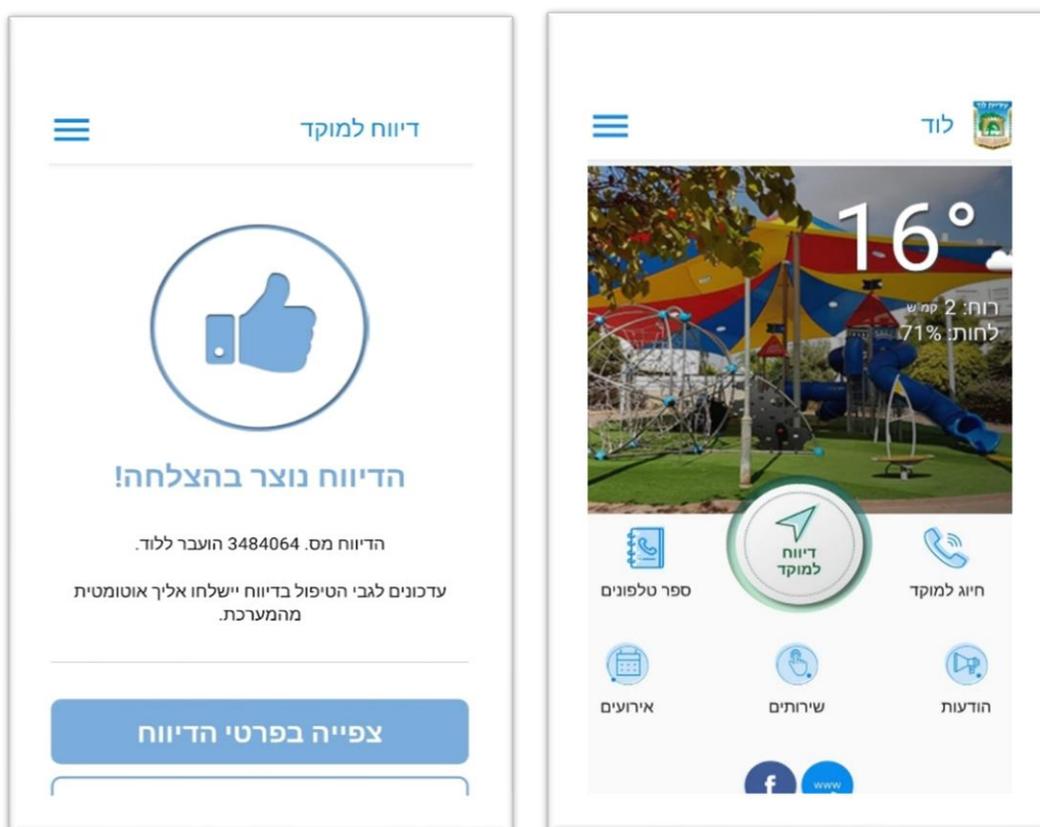
Profile of **lod_municipality** on Instagram. The profile picture is the official logo of Lod Municipality. The bio reads: "Lod Municipality Government organization לניוזלטר השבועי bit.ly/3CiXlUv". The profile shows 378 posts, 1,414 followers, and 272 following. There are "Follow" and "Message" buttons. Below the bio are three featured posts: "#_lod", "לוד חוזרת לחיים", and "לילה סגול בלוד".

6.2.5 אפליקציה עירונית

כיום אתרי הרשות חייבים להיות רספונסיביים (התאמה לכל המסכים), לכן על האפליקציות להכיל ערך מוסף משמעותי כגון ביצוע פעולות מקוונות באמצעות זיהוי חד-פעמי, קבלת מידע מותאם אישית, קבלת התראות לפי בחירה והעברת תמונות ומסמכים (למשל בדיווח על מפגעים או כתחליף למסמכים סרוקים).

הביקורת שלחה דיווח באמצעות אפליקציית העירייה ביום 05.01.2022 בשעה 12:48 תחת קטגוריה "זמני הדלקה/כיבוי". ביום 06.01.2022 בשעה 08:39 התקבלה שיחה חוזרת ממחלקת חשמל שקיבלו את הפניה שלי.

להלן צילומי מסך מהאפליקציה העירונית ופניית הביקורת:



באפליקציה העירונית ניתן לשלוח דיווח למוקד אך הוא מוגבל לנושאים הבאים:

- גילוי אש- מוסדות חינוך וציבור
- זמני הדלקה/כיבוי
- טיפול במוסדות ציבור
- סיכום משמרת שיטור

- פינוי גזם ופסול גושית שלא ביום ההוצאה
- שיטור- אנשים חשודים/ שונות
- שיטור- מפגע בשטח ציבורי או פרטי
- שיטור- סיוע למחלקות אחות
- שיטור יזום- כללי
- תיאום חיסון לקורונה
- תיקון דשא סינטטי וגומי במתקן משחקים בלבד.

כלומר, לא ניתן לבחור באופן חופשי את נושא הפניה וחלק מהקטגוריות אינן ברורות, למשל: זמני הדלקה/ כיבוי.

האפליקציה לא נותנת מענה במגוון רחב של תחומים ובכלל זה לא מפורט דבר אודות האפליקציה או העירייה, לא ניתן לבצע חיפוש בספר הטלפונים, לא ניתן לקבל מענה בעמוד "שירותים" או לדעת אילו פעולות ניתן לבצע דרך האפליקציה (תשלום ארנונה, רישום לגני עירייה וכדומה) וכן מצורפים טפסים שונים ומגוונים ללא שיוך לתחום מסוים.

המלצות

- מומלץ כי העירייה תפעל לתיקון ועדכון האפליקציה באופן כזה שהקטגוריות יהיו ברורות יותר למשתמש ושבנוסף ניתן יהיה לדווח למוקד בכל נושא שהוא והמוקד ינתב את הפנייה למחלקת הנכונה.
- מומלץ כי העירייה תפעל לתיקון ועדכון האפליקציה העירונית כך שיועל התושב לעשות בא שימוש נאות וזאת בהתאם להוראות משרד הפנים בכל הנוגע לפיתוח איכות השירות.

תגובת דוברות העירייה:

האפליקציות העירוניות ברשויות המקומיות נכשלו כישלון חרוץ. מאז הפכו אתרי הרשויות לאתרים רספונסיביים (מותאמים לנייד) ניתן כל המידע והשירות באמצעות האתר העירוני והתייטר השימוש באפליקציות. גם עיריית לוד הודיעה למטרופולינט להפסיק את התחזוקה של האפליקציה "לוד בכף ידך" ולחסוך בהוצאה מיותרת.

התייחסות הביקורת לתגובה:

ראשית יצוין כי האפליקציה עדיין קיימת ופעילה ואתר האינטרנט העירוני עדיין מפנה את התושבים אליה, להלן צילום מסך מיום 08.01.2023:

רוצים להישאר בקשר?



בנינו אפליקציה במיוחד בשבילכם!

[הורידו כאן](#)

שנית, ככל והעירייה אינה מעוניינת להמשיך ולתחזק את האפליקציה העירונית ראוי כי תשלח הודעה מסודרת למשתמשי האפליקציה הרשומים בדבר סגירתה ותוודא כי האפליקציה מוסרת מחנות האפליקציות.

6.3 מאגרי מידע לעיון עצמי

ממשקים באתר האינטרנט המאפשרים קבלת מידע ממערכות הרשות, לעיתים ללא הזדהות, למשל מערכת המפות GIS, המוסרת מידע מסוגים שונים לפי כתובת והמידע המוצג מנוהל במערכות תפעוליות שונות ברשות ומתעדכן אונליין.

להלן טבלה המפרטת את סוגי המידע שבאחריות העירייה על פי חוק להעמיד לעיון התושבים והאם העירייה מעמידה לעיונם:

מס"ד	סוג המידע	הוראות מיוחדות	המקור החוקי	האם קיים? x / ✓
1	פרטים אודות ממונה חופש המידע בעירייה	חובת העמדה לעיון הציבור, מומלץ באתר האינטרנט.	סעיף 4(ב) לחוק חופש המידע + תקנה 4 לתקנות חופש המידע	✓
2	פרטים אודות תאגידים שבשליטת העירייה	חובת העמדה לעיון הציבור, מומלץ באתר האינטרנט.	סעיף 4(ב) לחוק חופש המידע + תקנה 4 לתקנות חופש המידע	✓
3	דו"ח שנתי לפי חוק חופש המידע	עד לראשון ביולי בכל שנה	סעיף 5 לחוק חופש המידע + תקנה 8 (ד) לתקנות חופש המידע	✓
4	דיווח הממונה בעניין יישום חוק חופש המידע	אחת לשנה. ניתן לפרסם ביחד עם הדו"ח השנתי וניתן לפרסם בנפרד.	סעיף 5 לחוק חופש המידע + תקנה 7 לתקנות חופש המידע	✓
5	הנחיות מנהליות	חובת העמדה לעיון הציבור, מומלץ באתר האינטרנט.	סעיף 6(א) לחוק חופש המידע + תקנה 3 לתקנות חופש המידע	✓
6	חוקי עזר	חובת העמדה לעיון הציבור, מומלץ באתר האינטרנט.	סעיף 6(ג) לחוק חופש המידע + תקנה 4 לתקנות חופש המידע	✓

מס"ד	סוג המידע	הוראות מיוחדות	המקור החוקי	האם קיים? x / ✓
7	מידע על איכות הסביבה	יפורסם תוך שלושה חודשים מקבלת המידע ברשות למשך שנה לפחות ובאופן שיבטיח את זמינותו, שמירתו, יכולת אחזור המידע והפקת פלט ממנו	סעיף 6א לחוק חופש המידע + תקנות חופש המידע (מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור)	✓
8	דרכי תשלום אגרות חופש המידע		תקנה 7 לתקנות חופש המידע (אגרות)	✓
9	התאמות נגישות שבוצעו בשירות ציבורי ובמקומות ציבוריים		תקנה 34(א) לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות)	✓
10	התאמות נגישות חלופיות שבוצעו בשירות ציבורי ובמקומות ציבוריים		תקנה 86(ז) לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות)	✓
11	פרטי רכז הנגישות בעירייה	יפורסם שמו של רכז הנגישות בעירייה מקום משרדו ודרכי הפנייה אליו	תקנה 91(ה) לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות)	✓
12	התאמות נגישות לאתר האינטרנט	יפורסם במקום בולט לעין באתר האינטרנט כי בוצעו באתר האינטרנט התאמות נגישות לאנשים עם מוגבלות.	תקנה 35 לתקנות תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות)	✓
13	פרטי הממונה על תלונות הציבור ודרכי הגשת תלונה		סעיף 17 לחוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור)	✓
14	דו"ח הממונה על תלונות הציבור ברשות המקומית		סעיף 15 לחוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור)	✓
15	המסמכים הנוספים הנדרשים לשם קבלת רישוי לפי סעיף 6ד לחוק רישוי עסקים		סעיף 3ג7 לחוק רישוי עסקים	✓
16	התנאים בהם מבקש הרישוי צריך לעמוד לפי סעיף 7 לחוק רישוי עסקים		סעיף 3ג7 לחוק רישוי עסקים	✓

מס"ד	סוג המידע	הוראות מיוחדות	המקור החוקי	האם קיים? x / ✓
17	כל החלטה או הוראה אחרת מטעם העירייה לפי חוק רישוי עסקים לעניין סוג מסוים של עסקים, לרבות החלטות לפי סעיפים 2א (עסקי רוכלות), 8 (עסק הטעון היתר לפי חיקוק אחר) ו-8א (עסק שעוסקים בו במלאכה טעונה רישוי) לחוק, וחוקי עזר לפי סעיף 11ג לחוק, בכל הנוגע לעסקים הכלולים במפרט האחד		סעיף 3ג7 לחוק רישוי עסקים	✓
18	המפרט האחד	חובת העמדה לעיון הציבור, מומלץ באתר האינטרנט.	סעיף 2ג7 לחוק רישוי עסקים	✓
19	דיווח היועץ לענייני אזרחים ותיקים בעירייה		סעיף 7ה(ב) לחוק האזרחים הוותיקים	x
20	מספר טלפון להגשת תלונה בעניין עישון במקום ציבורי		סעיף 2א(ג) לחוק למניעת העישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון	✓
21	נהלים בדבר בחירת מועצת תלמידים ונוער ודרכי עבודתה		סעיף 8 לחוק חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת נוער ומועצת תלמידים ונוער)	✓
22	מועדי הבחירות לעירייה	חובה לפרסם על לוחות המודעות של העירייה ובמשרדה הראשי. מומלץ באתר האינטרנט.	סעיף 6 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות)	x
23	הודעה על הסמכת פקח מסייע		סעיף 10(ב) לחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות	✓
24	ההצעה שהוכנה לתוכנית תחבורתית לצמצום זיהום האוויר וכן את ההערות וההמלצות שהתקבלו בגינה	רלוונטי לעירייה שמספר תושביה עולה על 30,000 תושבים	סעיף 77א(ו) לפקודת התעבורה	x
25	התוכנית התחבורתית לצמצום זיהום האוויר שאושרה	רלוונטי לעירייה שמספר תושביה עולה על 30,000 תושבים	סעיף 77א(יא) לפקודת התעבורה	x
26	חוק עזר בעניין צמצום זיהום האוויר הנובע מתחבורה	רלוונטי לעירייה שמספר תושביה עולה על 30,000 תושבים	סעיף 77ב לפקודת התעבורה + סעיף 248 לפקודת העיריות	x
27	מינוי פקח בעניין חוקי עזר והסדרי תנועה לצמצום זיהום אוויר מתחבורה	רלוונטי לעירייה שמספר תושביה עולה על 30,000 תושבים	סעיף 77ד(ג) לפקודת התעבורה + סעיף 248 לפקודת העיריות	x

מס"ד	סוג המידע	הוראות מיוחדות	המקור החוקי	האם קיים? x / ✓
28	תמצית התקציב המאושר של הוועדה המקומית לתכנון ובניה		סעיף 24(ה) לחוק התכנון והבניה	x
29	פרוטוקולים של ישיבת מועצת העירייה שהתקיימו בדלתיים פתוחות	תוך שני ימי עבודה מיום אישורם במועצה	סעיף 248ב(2) לפקודת העיריות	✓
30	הקלטות או תמלילים של ישיבות מועצת העירייה שהתקיימו בדלתיים פתוחות	לכל הפחות אחד מהשניים	סעיף 248ב(2) לפקודת העיריות	✓
31	הודעה על אישור פעולה במקרקעין בעירייה איתנה	תפורסם תוך 15 ימים מיום האישור במועצת העירייה	סעיף 188(ב1) לפקודה העיריות	x
32	הודעה על אישור חוזה למתן זיכיון או מונופולין בעירייה איתנה	תפורסם תוך 15 ימים מיום האישור במועצת העירייה	סעיף 196(ב) לפקודת העיריות	x
33	החלטת מועצת העירייה בעניין הארנונה הכללית	תפורסם תוך 15 ימים מיום החלטת מועצת העירייה	סעיף 277(א) לפקודת העיריות	✓
34	הודעה על התקנת תקנות בעניין תנאי שירות וגמלאות		סעיף 184 + סעיף 248ב(1) לפקודת העיריות	x
35	תמצית התקציב המאושר		סעיף 209 + סעיף 248ב(1) לפקודת העיריות	✓
36	חוק עזר שאושר		סעיף 258(א) + סעיף 248ב(1) לפקודת העיריות	✓
37	הודעה על אימוץ חוק עזר לדוגמה		סעיף 262(ב) + סעיף 248ב(1) לפקודת העיריות	✓
38	תמצית הדו"חות הכספיים השנתיים		סעיף 216 + סעיף 248ב(1) לפקודת העיריות	✓
39	הודעה על הכוונה לשנות שמו של מקום ציבורי		סעיף 235א(ג) + סעיף 248ב(1) לפקודת העיריות	✓
40	מידע בעניין איכות מי שתייה	כל רבעון בשנה	סעיף 238(ב) + סעיף 248ב(1) לפקודת העיריות	✓
41	תמצית דו"ח שנתי על ניהול העירייה	לראש העירייה סמכות לפרסם בעיתון או בדרך אחרת. מומלץ לפרסם באתר האינטרנט.	סעיף 231 + סעיף 248ב(1) לפקודת העיריות	✓

מהטבלה לעיל עולה כי מתוך 41 סוגי מידע שנדרשת העירייה להעמיד לעיון הציבור הועמדו באתר 31 סוגי מידע, כלומר 25% לא הועמדו לעיון הציבור.
המלצה:

- מומלץ כי העירייה תקפיד לפרסם את כל המידע הנדרש שהיא מחויבת ו/או רשאית.

תגובת דוברות העירייה:

דיווח היועץ לענייני אזרחים ותיקים בעירייה – נעשתה פנייה ליועצת לענייני אזרחים ותיקים בעירייה בנוגע לדיווח, והיא מסרה שהם עובדים בימים אלו על חוברת שמפרטת את הפעילויות שנעשו עבור האזרחים הוותיקים בעיר. כאשר היועצת תעביר את החוברת, אגף הדוברות יטמיע אותה באתר העירוני.

מועדי בחירות – עדיין לא נקבע המועד המדויק של הבחירות לעירייה. בהתקרב המועד, יועבר אלינו מועדת הבחירות המרכזית המועד המדויק והוא יפורסם בכל המקומות הרלוונטיים, לרבות לוחות המודעות ומשרדי העירייה, וכן באתר העירייה.

תכנית לצמצום זיהום האוויר – נעשתה פנייה למנהל מחלקת איכות הסביבה בנוגע לנושאים אלו. כאשר מנהל האגף יעביר את המידע הנדרש, אגף הדוברות יטמיע אותו באתר העירוני.

תמצית תקציב מאושר של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה – נעשתה פנייה למזכירת מינהל הנדסה בנוגע לתמצית התקציב. כאשר מזכירת המינהל תעביר את המידע הנדרש, אגף הדוברות יטמיע אותו באתר העירוני. יצוין כי כל נושא ההנדסה הוא באחריות אגף ההנדסה באתר של הוועדה המקומית לתכנון ובניה שמתוחזק ע"י בר טכנולוגיות ולא ע"י מחלקת ניו מדיה באגף דוברות.

אישור פעולה במקרקעין ברשות איתנה – כאמור, כל נושא ההנדסה הוא באחריות אגף ההנדסה באתר של הוועדה המקומית לתכנון ובניה שמתוחזק ע"י בר טכנולוגיות ולא ע"י מחלקת ניו מדיה באגף דוברות.

הודעה על התקנת תקנות בעניין תנאי שירות וגמלאות – נושא זה באחריות אגף משאבי אנוש בעיריית לוד. כאשר האגף יעביר לאגף הדוברות הודעה לגבי התקנות, אגף דוברות ידאג להטמיע את התקנות באתר העירוני.

7 נספחים

7.1 נספח א'

פרטים אישיים 2 פרטי הנכס 3 פרטי הפניה 4 צירוף מסמכים 5 סיום

פרטי הנכס

סוג נכס* מגורים	מספר משלם* 568421563
מספר נכס	כתובת הנכס - רחוב מס' בית ודיירה* הסבוראים 3/8
קומה* 1	מתוך* 5
נוש* 5656	חלקה* 24
תת חלקה* 5	

המשך לפרטי הפניה

שמור והמשך מאוחר יותר

[חזור >](#)



התחברות הרשמה

מגוון תורים פניות תשלומים טפסים דף הבית **MAST!**

לוד-עירייה - בקשה לאישור טאבו / אישור לצורך מתן משכנתא

פרטים אישיים 2 פרטי הנכס 3 פרטי הפניה 4 צירוף מסמכים 5 סיום

פרטי הפניה

סוג האישור* אישור טאבו	האם שולמה אגרת אישור לטאבו בסך 65 ₪?*
פרטי הקונה	כן
שם פרטי ומשפחה	ת.ז.
טלפון* 0545452946	

המשך לצירוף מסמכים

שמור והמשך מאוחר יותר

[חזור >](#)



- 5 סיום
- 4 צירוף מסמכים
- ✓ פרטי הפניה
- ✓ פרטי הנכס
- ✓ פרטים אישיים

צירוף מסמכים

- לאישור טאבו בלבד - צירוף הסכם מכר/חכירה
- צירוף קובץ נסח טאבו
- צירוף אישור תאגיד מים
- צירוף אישור טאבו בלבד- צוואה/העברה ללא תמורה/אחר
- צירוף ת.ז מוכר/ים
- לאישור טאבו בלבד - להוסיף צירוף ת.ז קונה/ים
- לאישור טאבו בלבד - צירוף חוזה מכר קודם

[המשך לסיום](#) [שמור והמשך מאוחר יותר](#)

[חזור >](#)



[הרשמה](#) [התחברות](#)

MAST! דף הבית טפסים תשלומים פניות תורים

לוד-עירייה - בקשה לאישור טאבו / אישור לצורך מתן משכנתא

הטופס יישמר למשך 30 יום יוצג בדף הבית לאחר התחברות

- 5 סיום
- ✓ צירוף מסמכים
- ✓ פרטי הפניה
- ✓ פרטי הנכס
- ✓ פרטים אישיים

סיום

- ✓ הרני מצהיר בזאת כי כל הפרטים לעיל נכונים ומלאים. ידוע לי כי דיווח חלקי או כוזב הינה עבירה על החוק, וכן ידוע לי כי לעירייה יש זכות לברוק את נכונות הפרטים הל' בכל האמצעים לרשותה כחוק. זהו שמי וזו חתימתי, ותוכן הצהרה זו אמת.
- ✓ מאשר/ת את ההרשמה לשירותים הדיגיטליים וקבלת מידע על שירותים ומידושים נוספים בכפוף לתקנון תנאי השימוש ומדיניות הפרטיות של החברה.
- ✓ מאשר/ת קבלת שוברים תקופתיים באופן דיגיטלי



[הוספת תמונת חתימה](#)

[שלח טופס](#) [שמור והמשך מאוחר יותר](#)

[חזור >](#)

מועצה דתית

תוכן עניינים

372	פרק א' – מבוא.....
374	פרק ב' - תמצית הממצאים וההמלצות.....
377	פרק ג' - פירוט הממצאים.....
377	1. המשאב האנושי.....
377	1.1 איוש הרכב המועצה הדתית.....
378	1.2 חתימה של חברי המועצה על הצהרת אמונים.....
379	1.3 מבנה ארגוני.....
380	1.4 העסקת קרובי משפחה.....
381	2. ארגון, מדיניות ונהלים.....
381	2.1 התנהלות ישיבות המועצה הדתית.....
382	2.2 תוכנית העבודה השנתית.....
382	2.3 מינוי ותפקוד רואה חשבון.....
383	2.4 מינוי ותפקוד מבקר פנים.....
383	2.5 מורשי חתימה לביצוע פעולות בבנק.....
383	2.6 מערכת ממוחשבת "שירת הים".....
384	3. ניהול הפעילות הכספית.....
384	3.1 ניתוח סעיפי הכנסות והוצאות בשנים האחרונות.....
385	3.2 ניתוח תקציב שנת 2019.....
389	3.3 השתתפות המשרד לשירותי דת בתקציב המועצה הדתית.....
390	3.4 השתתפות עיריית לוד בתקציב המועצה הדתית.....
390	4. תהליכי העבודה במחלקת כשרות.....
390	4.1 מבוא.....
391	4.2 מספר בתי העסק המושגחים בעיר.....
392	4.3 תהליך הפקת תעודות כשרות.....
396	4.4 ביצוע פיקוח על בעלי עסקים באמצעות משגיחי כשרות.....
397	4.5 העסקת משגיחי כשרות.....
397	4.6 בקרה על תשלום שכר למשגיחי כשרות.....

397	5. תהליכי העבודה במחלקת נישואין.....
397	5.1 מבוא.....
397	5.2 שימוש במערכת "שירת הים".....
400	5.3 תהליך רישום נישואין.....
402	5.4 מסמכים נדרשים לפתיחת תיק נישואין.....
403	5.5 מתן תעודת פטור מאגרת טבילה.....
403	6. תהליכי העבודה במחלקת טהרת המשפחה (מקוואות).....
403	6.1 מבוא.....
403	6.2 פרוט המקוואות בעיר.....
404	6.3 העסקת בלניות.....
405	6.4 רישיונות עסק למקוואות.....
405	6.5 נגישות מקוואות.....
406	6.6 דיגום ובדיקת המים.....
406	6.7 בקרת המקווה.....
406	7. ניהול השירות.....
406	7.1 אתר האינטרנט.....
407	7.2 אמנת השירות.....
408	7.3 חופש מידע והגברת השקיפות.....
409	7.4 ממונה על חופש המידע והגברת השקיפות.....
409	8. ניהול מאגרי מידע – הגנת פרטיות.....
412	נספחים.....

פרק א' - מבוא

א. כללי

המועצה הדתית בלוד פועלת כישות משפטית ציבורית שמספרה 500300512, ומתוקף חוק שירותי הדת היהודיים התשל"א-1971 והתקנות הנובעות ממנו. המועצה הדתית פועלת במסגרת משותפת של "שלושת הרשויות":

- הרשות המקומית אשר מממנת חלק מפעילות המועצה.
 - המשרד לשירותי דת המשמש כרגולטור וממן חלק מהפעילות.
 - הרבנות הראשית לישראל המשמשת כמסכות הלכתית-דתית.
- המועצה הדתית אחראית לספק לתושבי העיר שירותי דת, לרבות:
- הפעלת מערך הכשרות בבתי עסק
 - הפעלת מערך רישום נישואין
 - הפעלת מערך המקוואות
 - התקנה ותחזוקה של עמודי עירוב
 - הפעלת שירותי קבורה – במסגרת חברה קדישא

ב. מטרות הביקורת:

הביקורת נערכה כחלק מתוכנית הביקורת השנתית של מבקר העירייה, מתוקף סעיף 170 א' (ב), במטרה לבחון את תהליכי העבודה העיקרים במועצה הדתית, לרבות:

- תהליכי העבודה בתחום הכשרות
- תהליכי העבודה בתחום רישום הנישואין
- תהליכי העבודה בתחום טהרת המשפחה (הפעלת מקוואות)
- מענה לפניית תושבים ושרות לציבור

אין דוח זה מתיימר לבחון את כל תהליכי העבודה במועצה הדתית, ממצאי דוח הביקורת מבוססים על בדיקות מדגמיות.

ראוי לציין כי תהליך העבודה של החברה קדישא לא נבדקו בדוח ביקורת זה, סוגיה זו תיבחן בדוח ביקורת נפרד.

ג. מתודולוגיה:

בדיקת הביקורת התפרסה על פני פרק זמן ממושך מהרגיל, שבחלקו נבע מתחלואה ומגבלות מגפת הקורונה ובחלקו עקב רמת שיתוף הפעולה של המועצה הדתית. במסגרת הבדיקה:

- נערכו פגישות עם יו"ר ומזכיר המועצה הדתית.
- נערכו פגישות עם מנהלי התחומים השונים במועצה הדתית.
- ביצוע סיור במקוואות ברחבי העיר.
- ניתוח נתונים, הסכים וחוזים.
- איסוף וניתוח חומר עזר נוסף, חוקי המשרד לשירותי דת, תקנים ונהלים.

תוך כדי עבודת הביקורת, מונה רב עיר חדש, לאחר שנים בהם תפקיד זה לא היה מאויש.

ד. המסגרת החוקית:

פעילות המועצה הדתית מוסדרת במגוון חוקים ותקנות, להלן העיקריים שבהם:

- חוק הרבנות הראשית לישראל, תש"ם – 1980
- חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א – 1971
- חוק איסור הונאה בכשרות, תשמ"ג – 1983
- תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למקוואות טהרה) תשנ"ט 1999
- תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשע"ד-2013
- תקנות שירותי הדת היהודיים (ניהול מועצות), תשל"ל-1970
- חוזרי המנכ"ל מטעם המשרד לשירותי דת.

פרק ב' - תמצית הממצאים וההמלצות

המועצה הדתית בלוד מנוהלת במשך 10 השנים האחרונות באמצעות "וועדה ממונה" המורכבת מאנשי מקצועי, חיצוניים, שאינם נבחרים ציבור. מינוי הוועדה בוצע על ידי מנכ"ל משרד הדתות לאחר שנקלעה לחובות כספיים גדולים של כ- 18 מיליון ₪ והתנהלה באופן לא תקין.

ב- 10 השנים הנ"ל, בוצעו פעולות תיקון רבות

- משרדי המועצה הועברו למקום חדש, נגיש, מכובד המאפשר מתן שרות נאות לתושבים.
- בוצעו פעולות הבראה והתייעלות בסעיפי ההוצאה
- צומצם באופן משמעותי גרעון המועצה ובשנים האחרונות עברה לעודף תקציבי.

להלן עיקרי הממצאים וההמלצות כפי שפורטו בהרחבה בדוח הביקורת:

(1) תקני כח אדם שאינם מאוישים - בבדיקת הביקורת נמצאו פערים משמעותיים בין תקני כח האדם שאושרו להעסקה על ידי משרד לשרותי דת לבין האיוש בפועל, לרבות מנהל מחלקת קבורה, מנהל מחלקת מקוואות, מפקחי מקוואות ומפקחי כשרות. לדעת הביקורת העדר איוש בעלי תפקידים משמעותיים לאורך תקופה ארוכה עלול לפגוע ברמת השרות הניתן לתושבי העיר בתחומים השונים. (ראה הרחבה סעיף 1.3).

המלצה:

- לפנות פורמאלית למשרד הדתות לצורך איוש התקנים החסרים.

(2) ישיבת מועצה חודשיות - בבדיקת הביקורת נמצא שאין במשרדי המועצה תיעוד לישיבות מועצה חודשיות שהתקיימו בשנים 2020 ו- 2021. בהעדר פרוטוקולים לא ניתן לבחון את הנושאים שעלו לדיון, החלטות שהתקבלו, ובחינת יישום ההחלטות בפועל. ראוי לציין כי כחליף לישיבות החודשיות שלחה מזכירת המועצה תיעוד לישיבות שנערכו בנושא כח אדם ומכרזים. (ראה הרחבה סעיף 2.1).

המלצה:

- לקיים ישיבת מועצה אחת לחודש ולהפיק פרוטוקול כנדרש בתקנות.

(3) תוכנית עבודה שנתית - בבדיקת הביקורת נמצא שהנהלת המועצה הדתית לא גיבשה תוכנית עבודה שנתית כנדרש בהנחיות המשרד לשרותי דת. בהעדר תוכנית לא ניתן לבחון מהם המטרות, מה הם היעדים השנתיים, מה המשימות שיש לבצע בכל אחת מהתחומים השונים ומעקב האם בוצעו בפועל. (ראה הרחבה סעיף 2.2).

המלצה:

- לגבש תוכנית עבודה כתובה המקושרת לתקציב ומפרטת את היעדים של המועצה בכל אחד מתחומי פעילותה.

(4) קיזוז גרעון שנים קודמות - מניתוח הדוחות הכספיים לשנים 2017-2019 נמצא כי בכל אחת מהשנים הנ"ל הסתיימה בעודף כספי. העודף הכספי המצטבר בשנים אלו הסתכם לכ- 2.7 מיליון ש"ח. – **תקין**.
(ראה הרחבה סעיף 3.1).

(5) תקציב שנתי - בבדיקת הביקורת לא נמצא תיעוד לישיבת מועצה בה דנה בתקציב לשנת 2019, כנדרש בתקנות. כמו כן לא נמצא תיעוד לאישור ראש העיר ולתיעוד ישיבות תקופתיות לדיון ומעקב תקציב מול ביצוע. (ראה הרחבה סעיף 3.2)

המלצה:

- לקיים דיון ולאשר את התקציב השנתי במועצה לרבות עריכת פרוטוקול כנדרש בתקנות. כן מומלץ לאשר את תקציב המועצה אצל ראש העיר ולבצע מעקב אפקטיבי של תקציב מול ביצוע בפורום של המועצה.

(6) העברת תקציב העירייה - בבדיקת הביקורת נמצא שגזבר העירייה העביר במהלך השנים את סכומי התקציב שנדרשו, בהתאם להנחיות משרד לשרותי דת – **תקין**. (ראה הרחבה סעיף 3.4).

(7) תעודות כשרות - תיעוד חסר בתיקי בתי עסק - בבדיקת הביקורת לא נמצא תיעוד לבקשות שהגישו עסקים לקבלת תעודות כשרות. לכאורה בקשות אלו אמורות להיות מתועדות בתיק עסק אולם בפועל לא נמצא תיעוד בתיקים לבקשות כאמור. לדעת הביקורת, מדובר בליקוי משמעותי, בהעדר טפסי בקשות, כתובים, חתומים, מתוארכים, לא ניתן לבחון את דרישות הכשרות שהוטלו על כל בעל עסק, ולא ניתן לבחון את מידת עמידתו בדרישות הנ"ל. כמו כן, לא נמצא תיעוד לביקור של מנהל המחלקה בכל אחד מהעסקים (במידה ונערך) על מנת לקבוע את דרישות הכשרות המתאימים ולא נמצא תיעוד להיקף שעות הפיקוח הנדרשים מכל אחד מבעלי העסקים – בניגוד להנחיות המשרד לשרותי דת. (ראה הרחבה סעיף 4.3).

המלצה:

- לבצע סדר בכל מערך הכשרות ולשחזר ככול הניתן לכל עסק ועסק את טופס הבקשה לקבלת תעודת הכשר, מסמך המפרט את דרישות הכשרות הנדרשות ומסמך המתעד את הביקור ותהליכי הפיקוח שנערכו בכל אחד מבתי העסק.

(8) קביעת תבחינים להיקף העסקת המשגיחים - בבדיקת הביקורת נמצא אין במועצה / מחלקת כשרויות תבחינים לקביעת היקף שעות השגחה בהתאם לסוג העסק, גודלו, פעילותו וכו' – בניגוד להנחיות.

המלצה:

- לקבוע תבחינים אחידים לקביעת היקף שעות השגחה אשר יהיו אמות מידה הן למשגיחי הכשרות להן לקהל הלקוחות (בתי העסק).

(9) ביצוע פיקוח על בעלי עסקים באמצעות משגיחי כשרות - בבדיקת הביקורת לא נמצאו תיעוד ל"דוח מצב כשרות העסק", אפילו לא לדיווח חודשי אחד, אפילו לא בגין בית עסק אחד. בהעדר דוחות פיקוח, לא ניתן לחוות דעת על רמת ההשגחה הקיימת בעיר (במידה וקיימת) ועל תפקוד המועצה בנושא זה.

המלצה:

- לרענן את הנחיות העבודה לפקחי הכשרות, להגדיר את שעות הפיקוח הנדרשות מכל בית עסק ולהקפיד על ביצוע שעות אלו לרבות שמירת תיעוד של דוחות הפיקוח.

(10) רישום נישואין - הביקורת התרשמה כי היחס לפונים לקבלת שירותי המחלקה מסביר פנים וכי תהליכי העבודה מנוהלים באופן ממוחשב במערכת הממוחשבת – **תקין**.

(11) שמירת תיעוד תיקי נישואין - בבדיקת הביקורת נמצא שכל המסמכים הדרושים, במדגם התיקים שבחרה הביקורת, מתועדים במערכת הממוחשבת באופן המאפשר, חיפוש, ניהול והפקת העתקים ביעילות ובקלות – **תקין**.

(12) פרסום מידע לציבור - בבדיקת הביקורת נמצא כי כל המידע שנקבע בהנחיות המשרד לשרותי דת שעל המועצה הדתית לפרסם כחלק משגרת חופש המידע והגברת השקיפות כמפורט לעיל אינו מפורסם באתר המועצה. (ראה הרחבה סעיף 7)

המלצה:

- להנגיש לציבור (באמצעות אתר האינטרנט של המועצה) את כל המידע הנדרש בהתאם להנחיות משרד הדתות.

(13) רישום מאגר מידע - בבדיקת הביקורת נמצא כי על אף קיומו של מאגר מידע המנוהל במועצה הדתית, לא פעלה המועצה בהתאם להוראות החוק ולא רשמה את מאגר המידע במשרד המשפטים – מרשם המאגרים. (ראה הרחבה סעיף 8).

המלצה:

- להשלים את כלל תהליכי העבודה הדרושים (בשיתוף של היועצים המקצועיים) במטרה לרשום את מאגר המידע בהתאם לחוק ולתקנות הגנת הפרטיות.

פרק ג' - פירוט הממצאים

1. המשאב האנושי

1.1 איוש הרכב המועצה הדתית

- בהתאם לחוק²³ נקבע כי בחירת חברי המועצה תתבצע בהסכמה של "שלושת הרשויות" כאשר:
- השר רשאי להמליץ למנות 45% מכלל החברים.
 - הרשות המקומית רשאית להמליץ למנות 45% מכלל החברים.
 - הרבנות המקומית רשאית להמליץ על 10% הנוותרים.

בהתאם לחוק²⁴ במידה והשר נוכח כי המועצה איננה ממלאת את תפקידה כראוי, הוא רשאי לפזר אותה ולמנות במקומה ועדה ממונה שתקבל את כל הסמכויות והחובות של המועצה. בהתאם לחוק ועדה ממונה תכהן בתפקידה עד לחידוש הרכב המועצה, כאשר יש לחדש את הרכב המועצה²⁵ בתוך שנה מהבחירות לרשות המקומית.

ב-20/05/2012 הודיע השר לשירותי דת כי "לאחר שעיינתי בדין וחשבון של ועדת חקירה, ראיתי כי המועצה הדתית לוד אינה ממלאת את התפקידים המוטלים עליה לפי כל דין. ולאחר שהזהרתי אותה, החלטתי לפזר את המועצה הדתית לוד."

ב-16/08/2012 הודיע השר לשירותי דת כי "לאחר שפזרתי את המועצה דתית לוד מיניתי במקומה ועדה ממונה, לאחר שהתייעצתי עם ראש הרשות המקומית והרבנות המקומית. בהרכב המפורט להלן: [REDACTED] יו"ר, [REDACTED] – חברה, [REDACTED] – חבר."

בבדיקת הביקורת וכפי שמצוין לעיל, הועדה הממונה במועצה הדתית לוד מכהנת בתפקידה החל מאוגוסט 2012 – המשמעות היא שהועדה הממונה מכהנת בתפקידה כ-9 שנים רצופות. זאת למרות שנערכו בחירות לרשות המקומית הן באוקטובר 2013 והן באוקטובר 2018, ובהתאם להחלטת השר לשירותי דת.

ראוי לציין בהקשר זה, כי יו"ר המועצה אשר מונה על ידי משרד הדתות, משמש בתפקידי מפתח גם במועצות דתיות אחרות ברחבי הארץ, והוביל את המועצה ממצב של כמעט "חדלות פירעון" אל איזון כספי ותקציבי.

1.2 חתימה של חברי המועצה על הצהרת אמונים

החוק²⁶ קובע כי חבר מועצה, במקרה הנוכחי חבר ועדה ממונה, נדרש לחתום על מסמך הצהרת אמונים בעת כניסתו לתפקיד. נוסח ההצהרה הוכתב על ידי משרד לשרותי דת, כדלהלן: "אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה, למלא באמונה את תפקידי כחבר המועצה הדתית לפי חוק זה, ולקיים את החלטות המועצה הדתית".

בבדיקת הביקורת נמצא כי על אף שחלפו למעלה מ- 9 שנים מאז היבחרם של חברי המועצה טרם חתמו על מסמך הצהרת אמונים כנדרש בחוק.

התייחסות הנהלת המועצה מיום 25.12.2022

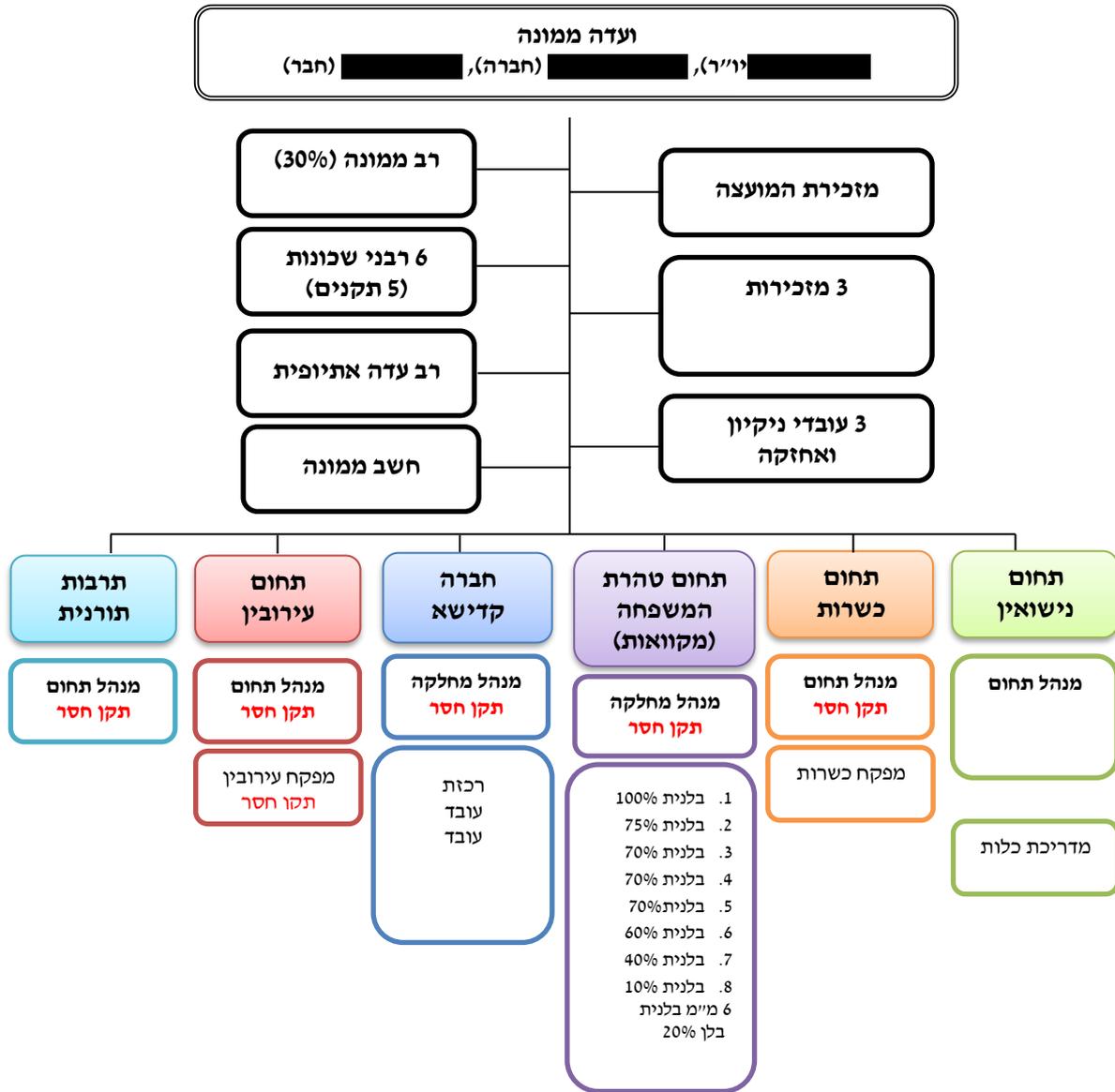
בבירור עם היועצת המשפטית של משרד הדתות נמסר למועצה כי אין חובה לחבר ועדה ממונה לחתום על הצהרת אמונים. כמו כן למועצה אין חברים נבחרים. הביקורת מבקשת להעיר כי חוות דעת היועצת המשפטית לא הועברה לעיונה.

²³ חוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), התשל"א, 1971, סעיפים 2-3.
²⁴ חוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), התשל"א, 1971, סעיפים 10-ו.א. ו-10-ב.
²⁵ חוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), התשל"א, 1971, סעיף 6(א).
²⁶ חוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), התשל"א, 1971, סעיף 6(ג).

1.3 מבנה ארגוני

נכון למועד הביקורת מועסקים במועצה הדתית כ-40 עובדים.

להלן פרוט המבנה הארגוני, בהתאם לרשמית העובדים שהועברה ממזכירת המועצה²⁷:



²⁷ כפי שהועברה לביקורת בתאריך 19.04.2021

בבדיקת הביקורת נמצאו פערים משמעותיים בין תקני כוח האדם שאושרו להעסקה על ידי משרד לשרותי דת לבין האיוש בפועל, לדוגמא :

- מפקחי כשרות - על אף שאושרו כבר בשנת 2019 תקנים של מפקחי כשרות בהיקף של 150% בפועל התקן המאויש הינו של מפקח אחד בהיקף של 100% בלבד.
- מנהל מחלקת קבורה – על אף שתקן זה אושר על ידי משרד לשרותי דת בהיקף של 100%, בפועל התפקיד לא מאויש.
- מנהל מחלקת מקוואות - על אף שתקן זה אושר על ידי משרד לשרותי דת בהיקף של 70% משרה בפועל התפקיד לא מאויש .
- רכז מחלקת מקוואות - על אף שתקן זה אושר על ידי משרד לשרותי דת בהיקף של 50% משרה בפועל התפקיד לא מאויש.
- מפקח/ת מקוואות - על אף שתקן זה אושר על ידי משרד לשרותי דת בהיקף של 50% משרה בפועל התפקיד לא מאויש.

לדעת הביקורת העדר איוש בעלי תפקידים משמעותיים לאורך תקופה ארוכה עלול לפגוע ברמת השרות הניתן לתושבי העיר בתחומים השונים.

המלצה:

- לפנות פורמאלית למשרד הדתות לצורך איוש התקנים החסרים.

התייחסות הנהלת המועצה מיום 25.12.2022

משנת 2019 למרות ההסדרה שאושרה למועצה הדתית המועצה לא הורשתה לצאת במכרזים בשל חילופי שלטון בנושא מפקחי כשרות – מנהלי מחלקות וכדומה, לא אושרו בשל חילופי שלטון.

1.4 העסקת קרובי משפחה

בחוזר מנכ"ל מחודש פברואר 1/2013 נקבעו "סייגים להעסקת עובד מטעמי קרבה משפחתית":

- "לא יועסק אדם במועצה הדתית אם הינו קרוב משפחה של רב העיר, ראש המועצה, חברי המועצה, הממונים על המועצה, מזכיר המועצה, מורשי החתימה במועצה, האחראי על משאבי אנוש במועצה ונציג ועד העובדים".
- "לא יועסק אדם במועצה הדתית באותה יחידה בה מועסק קרוב משפחתו".
- "לא יועסק אדם במועצה הדתית, במשרה אשר תקנה לו יחסי כפיפות או קשרי עבודה (מנהליים ו/או הלכתיים) על קרוב המשפחה שלו".
- "לא יועסק אדם במועצה דתית אם קרוב משפחתו הינו הגורם הממונה עליו (מנהלית ו/או הלכתית)".

▪ "במקרה של קליטת והעסקת עובד שהינו קרוב משפחה אשר לא סותרת את סעיפים הנ"ל תדווח המועצה הדתית לאגף משאבי אנוש במועצות הדתיות במשרד על בחירת העובד וכן תפרט מהי קרבתו המשפחתית, סמוך לאחר בחירתו לתפקיד".

לדברי היו"ר ומזכירת המועצה, לא מועסקים במועצה קרובי משפחה כהגדרתם בחוק ובחוזר משרד לשרותי דת - תקין.

2. ארגון, מדיניות ונהלים

2.1 התנהלות ישיבות המועצה הדתית

בהתאם לתקנות²⁸ המועצה נדרשת להתכנס אחת חודש (מלבד בחודשים ניסן ותשרי של כל שנה), כאשר הרכב חוקי של ישיבות המועצה יהיה רוב חברי המועצה הכולל את יושב הראש. בכל ישיבת מועצה יירשם פרוטוקול אשר יכלול לפחות את: שמות חברי המועצה הנוכחים בישיבה, סדר היום, שמות המתדיינים, ההצעות שהועלו, תוצאות ההצבעות שבוצעו והחלטות שהתקבלו. ראש המועצה נדרש לאשר בחתימתו כל אחד ואחד מהפרוטוקולים ולהעביר העתק ממנו לשאר חברי המועצה, בתוך שבועיים מיום כינוס הישיבה.

במסגרת ישיבות המועצה, נדרש לדון, בין היתר, בתקציב, מעקב אחר ביצוע תקציבי, דוחות ביקורת, רכש והתקשרויות של המועצה וסוגיות הקשורות לקביעת מדיניות להנהלה.

הביקורת ביקשה לקבל את פרוטוקולים של ישיבות המועצה החודשיים שהתקיימו בשנים 2019 – 2020. בבדיקת הביקורת נמצא שאין במשרדי המועצה תיעוד לישיבות שהתקיימו, במידה והתקיימו כנדרש בתקנות. בהעדר פרוטוקולים לא ניתן לבחון את הנושאים שעלו לדיון, החלטות שהתקבלו, ובחינת יישום ההחלטות בפועל.

המלצה:

- לקיים ישיבת מועצה אחת לחודש ולהפיק פרוטוקול כנדרש בתקנות.

התייחסות הנהלת המועצה מיום 25.12.2022

המועצה עורכת פרוטוקולים בנושאים שמחייבים הצעות מחיר ומכרזים, בנושא כח אדם, קבלת עובדים, סיום העסקה וכדומה. המועצה תקפיד על עריכת פרוטוקולים גם בנושאי תקציב, ביצוע תקציבי וכיו"ב.

²⁸ תקנות שירותי הדת היהודיים (ניהול מועצות), תש"ל-1970

2.2 תוכנית העבודה השנתית

תוכנית עבודה שנתית היא מסמך מפורט המגדיר הן במונחי כסף (תקציב) והן במונחי זמן (לוח זמנים) את הפעילות שעל כל מחלקות המועצה לבצע על מנת לעמוד ביעדים והמטרות שהוגדרו לאותה השנה. בניית תוכנית העבודה הינו תהליך חוצה ארגון שנדרש לבצע אחת לשנה, ברבעון האחרון ולקראת השנה החדשה.

בחודש נובמבר 2012 פרסם המשרד לשירותי דת בשיתוף עם "מפעם ירושלים" חוברת בשם "עקרונות ניהול מועצה דתית", בהתאם לחוברת זו תוכנית העבודה השנתית (פרק ג', סעיף 2. גיבוש תוכנית עבודה של המועצה הדתית) צריכה לכלול 5 שלבים: שלב 1 – לימוד המצב הקיים, שלב 2 – קביעת מטרות, שלב 3 – קביעת יעדים, שלב 4 – קביעת משימות לביצוע, שלב 5 – מעקב יישום ובקרה.

בבדיקת הביקורת נמצא שהנהלת המועצה הדתית לא ערכה ולא גיבשה תוכנית עבודה שנתית שנדרש בהנחיות המשרד לשירותי דת. בהעדר תוכנית לא ניתן לבחון מהם המטרות, מה הם היעדים השנתיים, מה המשימות שיש לבצע בכל אחת מהתחומים השונים ומעקב האם בוצעו בפועל.

המלצה:

- לגבש תוכנית עבודה כתובה המקושרת לתקציב ומפרטת את היעדים של המועצה בכל אחד מתחומי פעילותה.

התייחסות הנהלת המועצה מיום 25.12.2022

המועצה מקבלת את הערת הביקורת ותפעל בהתאם להמלצותיה.

2.3 מינוי ותפקוד רואה חשבון

על פי החוק²⁹, המועצה תמנה ר"ח לצורך עריכת דוחות כספיים. נמצא כי בשנים האחרונות הדוחות הכספיים נערכו ע"י ר"ח – תקין

²⁹ חוק שירותי הדת היהודיים, סעיף 7(א) וסעיף 7(ב) ב

2.4 מינוי ותפקוד מבקר פנים

בהתאם לחוק הביקורת הפנימית³⁰ חלה חובה למנות מבקר פנימי במועצה דתית. להלן פירוט עיקרי התפקידים של המבקר הפנימי: בדיקת עמידה בהוראות החוק, כללי המנהל התקין, החיסכון, היעילות וטוהר המידות. בדיקת תהליכי העבודה והאם מועילות להשגת היעדים, בדיקת אופן ניהול הנכסים וההתחייבויות, בדיקת מערכת הנהלת החשבונות, תהליכי תיקון ליקויים וכו'.

בבדיקת הביקורת נמצא שבחודש מרץ 2019, מינתה המועצה מבקר פנימי למועצה.

התייחסות הנהלת המועצה מיום 25.12.2022

מבקר הפנים ליווה וייצג את המועצה בביקורת העומק שנערכה בה מטעם המשרד לשירותי דת בשנת 2019, ואף עדכן בישיבה רבת משתתפים עם הנהלת המשרד אודות תוכנית העבודה שלו. במסגרת זו הכין בשנת 2019 דוח ביקורת מקיף בנושא תקבולים מדמי קבורה, בשנת 2020 הכין דוח מקיף בנושא כספי מקוואות, וב- 2021 הכין דוחות ביקורת בנושאי מערך המחשוב ואבטחת המידע ובנושא כספי צדקה. הדוחות הוגשו להנהלת המועצה ונערך בהם דיון. מבקר הפנים יכין בתחילת 2023 דוח מעקב אחר יישום המלצותיו. מצ"ב כנספחים פרוטוקול דיון בדוחות ביקורת פנים ל- 2019 ו- 2020

2.5 מורשי חתימה לביצוע פעולות בבנק

למועצה הדתית קיימים מספר חשבונות בנק, כדלהלן:
הפעילות הכספית של המועצה מתנהלת בחשבון בנק ע"ש "המועצה דתית לוד" והפעילות הכספית של החברה קדישא מתנהלת בחשבון בנק ע"ש החברה קדישא.
בחודש יוני 2021 התקבל אישור הבנק המפרט את מורשי החתימה של המועצה.

2.6 מערכת ממוחשבת "שירת הים"

מערכת ממוחשבת "שירת הים" הינה מערכת טכנולוגית (תוכנה) שפותחה בשיתוף עם המשרד לשירותי דת אשר מיועדת לייעול תהליכי העבודה השונים במועצות הדתיות. להלן יעדי המערכת העיקריים³¹:

- חיזוק וקידום איכות השירות הניתן על ידי נותני השירות, הן במשרד לשירותי דת והן במועצות הדתיות, על ידי הגדרת סל שירותים אחיד, קביעת מדדי שירות, פיתוח ובניית מערך כלי עבודה והטמעת הנושא עם נציגי השירות ברחבי הארץ.
- שיפור יכולות הניהול והבקרה העצמית של דרגי הניהול במועצות הדתיות.
- הטמעת סביבת עבודה טכנולוגית מתקדמת ואינטגרטיבית.
- שיפור יכולות ניהול התקציב של המועצה.
- שיפור יכולת ניתוח והצגת מידע תפעולי וניהולי ברמת המועצה וברמת הרגולטור.
- שיפור יכולת ניהול ובקרת הרכש בהתאמה לחוק חובת המכרזים.
- שיפור יכולת ניהול המלאי והמצאי של המועצות ויישום הוראות התכ"ם בנושא.
- שיפור תשתיות ניהול המידע והבטחת המידע באמצעות מערכת המבוססת פלטפורמות טכנולוגיות עדכניות.

- פישוט ממשקים – ממשקי משתמש, ממשקים מול האזרח וממשקים מול המשרד לשירותי דת.
 - שדרוג מהותי של תשתיות המחשוב המיושנות הקיימות בחלק הארי של המועצות.
 - הגדלת היקף השימוש במסמכים סרוקים התומכים בתהליכי העבודה.
- בהתאם להוראות המשרד לשירותי דת³² נדרש, החל מדצמבר 2018, לבצע את כל תהליך הרישום והפקת תעודת הנישואין, באמצעות מערכת שירת הים.

בבדיקת הביקורת נמצא שמחלקת רישום נישואים מנהלת את כל פעילותה באמצעות מערכת שירת הים (ראה הרחבה סעיף מס' 5). נמצא כי מחלקת כשרויות ומחלקת מקוואות לא עושות שימוש המערכת שירת הים ואינם מנהלות את תהליכי העבודה והמידע באמצעות תוכנה זו (ו/או בתוכנות ייעודיות אחרות).

התייחסות הנהלת המועצה מיום 25.12.2022

מחלקת כשרות מנוהלת כיום במערכת שירת הים. מחלקת מקוואות לא מנוהלת במערכת שירת הים מכיוון שמערכת "שירת הים" עדיין אינה מוכנה לעבודה בכל מחלקות. יש לציין כי נושא הכספים מנוהל בתוכנת חשבשבת, תוכנה ייעודית לניהול כספים, לכל המחלקות.

3. ניהול הפעילות הכספית

3.1 ניתוח סעיפי הכנסות והוצאות בשנים האחרונות

הביקורת ערכה ניתוח של סעיפי ההכנסות וההוצאות של המועצה הדתית כפי שבאו לידי ביטוי בדוחות הכספיים השנים האחרונות, כדלהלן:

שנת 2017		שנת 2018		שנת 2019		
ב-ש	ב-%	ב-ש	ב-%	ב-ש	ב-%	
הכנסות						
25.32%	2,340,573	23.27%	2,247,922	27.03%	3,201,274	סה"כ הכנסות ממשרד לשירותי דת
28.90%	2,671,478	29.65%	2,864,237	23.13%	2,739,695	סה"כ הכנסות מהרשות המקומית
35.40%	3,271,839	32.12%	3,102,106	29.21%	3,459,948	סה"כ הכנסות מפעילות
10.38%	959,120	14.94%	1,443,140	20.61%	2,441,016	שחרור מהגבלה - פיתוח בית עלמין ¹
-	-	0.02%	1,662	0.02%	2,920	מענקים
100.00%	9,243,010	100.00%	9,659,067	100.00%	11,844,853	סה"כ הכנסות השנה
89.62%	8,283,890	85.06%	8,215,927	79.39%	9,403,837	סה"כ הכנסות בנטרול פיתוח בית עלמין
הוצאות פעילות:						
4.73%	436,837	4.53%	437,112	10.25%	1,214,034	סה"כ הוצאות מיוחסות לרבנות
12.41%	1,147,177	11.26%	1,087,549	3.08%	365,024	סה"כ הוצאות מיוחסות לנישואין
1.28%	118,196	1.33%	128,469	1.08%	128,164	סה"כ הוצאות מיוחסות לכשרות
14.12%	1,305,289	13.57%	1,310,458	12.19%	1,444,256	סה"כ הוצאות מיוחסות לטירה ומקוואות
1.74%	160,566	1.73%	166,736	1.92%	227,201	סה"כ הוצאות מיוחסות לאחזקת עירובין
10.40%	961,542	10.07%	972,350	7.07%	837,386	סה"כ הוצאות מיוחסות לבית עלמין וקבורה
0.28%	26,026	0.22%	21,129	0.17%	20,006	סה"כ הוצאות מיוחסות לתרבות תורנית
0.95%	88,073	0.62%	60,165	3.52%	417,120	סה"כ הוצאות מיוחסות להווי דת ואירועים
10.38%	959,120	14.94%	1,443,140	20.19%	2,391,177	סה"כ הוצאות מיוחסות לפיתוח בית עלמין
19.79%	1,829,337	17.73%	1,712,588	14.73%	1,744,653	סה"כ הוצאות מיוחסות לגימלאים
14.47%	1,337,446	16.54%	1,597,148	16.48%	1,951,547	סה"כ הוצאות מנהלה ואחרות
-3.06%	-282,810	2.65%	255,678	0.02%	2,598	סה"כ הוצאות (הכנסות) מימון ואחרות
87.49%	8,086,799	95.17%	9,192,522	90.70%	10,743,166	סה"כ הוצאות פעילות השנה
77.11%	7,127,679	80.23%	7,749,382	70.51%	8,351,989	סה"כ הוצאות בנטרול פיתוח בית עלמין
עודף השנה						
12.51%	1,156,211	4.83%	466,545	9.30%	1,101,687	
12.51%	1,156,211	4.83%	466,545	8.88%	1,051,848	עודף/גרעון בנטרול פיתוח בית עלמין

מניתוח נתוני הטבלה נמצא כי בכל אחת מהשנים 2017 – 2019 הסתיימה השנה בעודף כספי – תקציבי. העודף הכספי המצטבר בשנים אלו מגיע לכ- 2.7 מיליון ₪.

3.2 ניתוח תקציב שנת 2019

בהתאם להנחיות המשרד לשירותי דת, נדרשת המועצה הדתית לדווח את תקציב המועצה באמצעות "שירות הטפסים הלאומי" (GOV Forms) ישירות למשרד לשירותי דת. התקציב המדווח כולל את כל מרכיבי ההכנסות וכל מרכיבי ההוצאות, לרבות פרוט הוצאות שכר והוצאות בגין פעילות. להלן פרוט תקציב הפעילות לשנת 2019 כפי שהועבר למשרד לשירותי דת:

תקציב 2019			תקציב 2019		
ב-₪	%		ב-₪	%	
		הוצאות			הכנסות
		הוצאות שכר			הכנסות עצמיות
6.81%	622,000	שכר רבני העיר	1.61%	146,650	נישואין
9.86%	899,717	שכר רבני שכונות	27.98%	2,553,610	קבורה (לא כולל קרן פיתוח)
3.47%	317,000	שכר יושב ראש	2.95%	269,050	מקוואות
1.97%	179,451	שכר מחלקת נישואין		0	שחיטה
4.22%	385,000	שכר מחלקת קבורה	1.95%	177,600	כשרות
12.70%	1,159,602	שכר מחלקת מקוואות	0.56%	51,500	עצמאיות אחרות
1.41%	129,000	שכר מחלקת כשרות	4.93%	450,000	הכנסות משרתים בקודש
6.69%	610,865	שכר מינהל			הכנסות מוסדיות
5.21%	476,000	שכר משרתים בקודש	30.01%	2,739,695	המשרד לשירותי דת
1.62%	148,000	שכר אחר	30.01%	2,739,695	הרשות המקומית
19.12%	1,745,070	פנסיה	0.00%	0	הכנסות ח"פ ובגין שנים קודמות
		הוצאות לפעולות	100.00%	9,127,800	סה"כ הכנסות השנה
0.18%	16,000	נישואין			
6.57%	600,000	קבורה (ללא הוצאות פיתוח)			
3.62%	330,000	מקוואות			
0.22%	20,000	עירובין			
3.45%	315,000	תרבות תורנית			
0.11%	10,000	כשרות			
9.32%	850,848	מינהלי			
3.37%	307,747	פעולות אחרות			
0.07%	6,500	הוצאות מימון			
100.00%	9,127,800	סה"כ הוצאות השנה			

הערות הביקורת:**(1) דיווח תקציב במערכות ממוחשבות**

בהתאם לחוק³³ על המועצה הדתית להעביר למשרד לשירותי דת את הצעת התקציב תוך 30 יום מיום פרסום שיעורי ההשתתפות של הממשלה והרשות המקומית בתקציב המועצה. אמות המידה לשנת 2019 פורסמו בתאריך ה-28.4.2019, ועל פי הוראות החוק נדרש היה להגיש את התקציב עד לתאריך 28.5.2019.

בבדיקת הביקורת נמצא שתקציב שנת 2018 דווח למשרד לשירותי דת באיחור של כחודש וחצי.

- בתאריך 30/06/2019 נחתם על-ידי רואה החשבון של המועצה הדתית.
- בתאריך 14/07/2019 נחתם על-ידי החשב המלווה.
- בתאריך 14/07/2019 נחתם על-ידי הממונה בעל סמכות הכרעה.
- בתאריך 15/07/2019 נחתם על-ידי הגזבר (מורשה חתימה שני).

(2) אישור תקציב הפעילות בישיבות המועצה

בהתאם לתקנות³⁴ הצעת התקציב השנתית תאושר בישיבת המועצה וינתן לכך ביטוי בפרוטוקול הישיבה.

בבדיקת הביקורת, וכפי שפורט בהרחבה בסעיף 2.1, לא נמצא תיעוד לישיבת מועצה בה דנה בתקציב לשנת 2019, כנדרש בתקנות.

המלצה:

- לקיים דיון ולאשר את התקציב השנתי במועצה לרבות עריכת פרוטוקול כנדרש בתקנות.

(3) התייעצות עם הרשות המקומית לתקציב המועצה הדתית

בהתאם לחוק³⁵, נדרשת המועצה הדתית לקיים התייעצות עם ראש הרשות המקומית שבתחום שיפוטה היא נמצאת בנוגע להצעת התקציב אותה תעביר לשר. ראוי לציין כי על גבי הטופס הגשת התקציב נכתב בצורה ברורה ובולטת כי תנאי לאישור התקציב הוא צירוף אסמכתא על קיום התייעצות כאמור.

בבדיקת הביקורת נמצא כי תקציב פעילות לשנת 2019 לא הועבר לראש העיר או מי מטעמו ולא קיבל את אישורו, כנדרש בתקנות.

המלצה:

- לאשר את תקציב השנתי אצל ראש העיר או מי מטעמו.

(4) מעקב תקציב מול ביצוע

סעיפי התקציב שאושרו במועצה ודווחו למשרדי לשירותי דת הינם קשיחים ואין למועצה הדתית יכולת לבצע בהם שינויים. בהתאם לחוק³⁶ במידת הצורך על ראש המועצה להגיש בקשה מנומקת לשינוי סעיף תקציבי (לאגף בכיר לתכנון ותקצוב במשרד לשירותי דת).

הביקורת ערכה השוואה בין תקציב 2019 לבין הביצוע בפועל, בבדיקה זו נמצאו סעיפים רבים שחלו בהם שינויים מהותיים בין התכנון לבין הביצוע. כך לדוגמה:

- פעילות מחלקת נישואין – במסגרת התקציב תוקצבה הפעילות בסכום של 16,000 ₪, בפועל הוצא סכום של 87,693 ₪ - מדובר על חריגה בסך כ-71 אלף ₪ (448%).
- פעילות מחלקת עירובין – במסגרת התקציב תוקצבה הפעילות בסכום של 20,000 ₪, בפועל הוצא סכום של 56,122 ₪ - מדובר על חריגה בסך כ-36 אלף ₪ (180.61%).
- שכר מחלקת נישואין – במסגרת התקציב תוקצב השכר בסכום של 179,451 ₪, בפועל הוצא סכום של 277,332 ₪ - מדובר על חריגה בסך כ-98 אלף ₪ (54.54%).
- שכר רבני השכונות - במסגרת התקציב תוקצב השכר בסכום של 622,000 ₪, בפועל הוצא סכום של 86,345 ₪ - מדובר על ייעול בסך כ-535 אלף ₪ (-86.12%).

³³ חוק שירותי הדת היהודיים, תשל"א-1971, סעיף 11.ט (א)

³⁴ תקנות שירותי הדת היהודיים (ניהול מועצות), תשל"ל-1970, סעיף 6(2), סעיף 18

³⁵ חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א – 1971, סעיף 11.ט.

³⁶ חוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב) תשל"א-1971, סעיף 11.2.

להלן טבלת השוואה בין תקציב 2019 לבין הביצוע בפועל:

אחוז ביצוע	הפרש ב- ₪	ביצוע 2019*	תקציב 2019	
				הכנסות
				הכנסות עצמיות
85.47%	21,305	125,345	146,650	נישואין
111.11%	-283,727	2,837,337	2,553,610	קבורה (לא כולל קרן פיתוח)
92.95%	18,964	250,086	269,050	מקוואות
	0	0	0	שחיטה
100.86%	-1,523	179,123	177,600	כשרות
132.15%	-16,557	68,057	51,500	עצמאיות אחרות
85.10%	67,033	382,967	450,000	הכנסות משרתים בקודש
				הכנסות מוסדיות
100.00%	0	2,739,695	2,739,695	המשרד לשירותי דת
100.00%	0	2,739,695	2,739,695	הרשות המקומית
	-78,612	78,612	0	הכנסות ח"פ ובגין שנים קודמות
102.99%	-273,117	9,400,917	9,127,800	סה"כ הכנסות השנה
				הוצאות
				הוצאות שכר
13.88%	535,655	86,345	622,000	שכר רבני העיר
81.83%	163,445	736,272	899,717	שכר רבני שכונות
96.07%	12,443	304,557	317,000	שכר יושב ראש
154.54%	-97,881	277,332	179,451	שכר מחלקת נישואין
96.05%	15,215	369,785	385,000	שכר מחלקת קבורה
92.80%	83,526	1,076,076	1,159,602	שכר מחלקת מקוואות
99.35%	836	128,164	129,000	שכר מחלקת כשרות
113.65%	-83,379	694,244	610,865	שכר מינהל
82.23%	84,584	391,416	476,000	שכר משרתים בקודש
0.00%	148,000	0	148,000	שכר אחר
99.98%	417	1,744,653	1,745,070	פנסיה
				הוצאות לפעולות
548.08%	-71,693	87,693	16,000	נישואין
77.93%	132,398	467,602	600,000	קבורה (ללא הוצאות פיתוח)
111.27%	-37,183	367,183	330,000	מקוואות
280.61%	-36,122	56,122	20,000	עירובין
138.77%	-122,126	437,126	315,000	תרבות תורנית
0.00%	10,000	0	10,000	כשרות
106.54%	-55,634	906,482	850,848	מינהלי
26.22%	227,069	80,678	307,747	פעולות אחרות
39.97%	3,902	2,598	6,500	הוצאות מימון
89.99%	913,472	8,214,328	9,127,800	סה"כ הוצאות השנה
		1,186,589		סה"כ עודף השנה

המלצה:

- לקיים דיון במועצה בנושא תקציב מול ביצוע בתדירות קבועה אחת לחודש / רבעון.

התייחסות הנהלת המועצה מיום 25.12.2022

- תקציבי המועצה לשנים 2021 ו 2022 כבר הוגשו במועד כך שהליקוי טופל.
- לעניין תיעוד לשיבת מועצה בה דנו בתקציב לשנת 2019 - המועצה תקפיד על עריכת פרוטוקולים בנושאי תקציב, ביצוע תקציבי וכיו"ב.
- לעניין התייעצות עם הרשות המקומית בקשר לתקציב לשנת 2019 והעברתו לרשות לאישור. יתכן כי תקציב 2019 לא הועבר גזבר העירייה בשל טעות אנוש.
- המועצה מקפידה להעביר את תקציביה לאישור גזבר העירייה במועד.

3.3 השתתפות המשרד לשירותי דת בתקציב המועצה הדתית

מדיי שנה מפרסם המשרד לשירותי דת את אמות מידה לקביעת סכום ההשתתפות המיוחד בהוצאות התקציב של המועצות הדתיות. אשר במסגרתו נקבע אחוז ההשתתפות וסכום ההשתתפות של המשרד לשירותי דת והעירייה בתקציב המועצה הדתית.

בהתאם לפרסומים אלו:

שנה	תאריך פרסום	מס' ילקוט פרסומים	סכום ההשתתפות שנקבע	סכום שהועבר בגין הכנסה שוטפת	סכום כולל שהועבר בפועל
2019	28/04/2019	8211	ש"ח 2,739,695 (50%)	2,739,695	3,201,274
2018	26/07/2018	7892	ש"ח 1,777,962 (38.3%)	1,777,962	2,247,922
2017	01/06/2017	7515	ש"ח 1,780,985 (40%)	1,780,985	2,340,573

הסכום שהועבר מטעם המשרד לשירותי דת כולל בתוכו את התקציב השוטף, הכנסה בגין משרתים בקודש ומענק מיוחד בגין פעילות תרבות תורנית.

בדיקת הביקורת נמצא כי הסכום שהועבר בגין התקציב השוטף תואם לסכום שנדרש המשרד להעביר

– תקין.

3.4 השתתפות עיריית לוד בתקציב המועצה הדתית

מדיי שנה מפרסם המשרד לשירותי דת את אמות מידה לקביעת סכום ההשתתפות המיוחד בהוצאות התקציב של המועצות הדתיות. אשר במסגרתו נקבע אחוז ההשתתפות וסכום ההשתתפות של המשרד לשירותי דת והעירייה בתקציב המועצה הדתית. בהתאם לפרסומים אלו:

שנה	תאריך פרסום	מס' ילקוט פרסומים	סכום ההשתתפות שנקבע	סכום שהועבר בפועל
2019	28/04/2019	8211	2,739,695 ₪ (50%)	2,739,695 ₪
2018	26/07/2018	7892	2,864,237 ₪ (61.7%)	2,864,237 ₪
2017	01/06/2017	7515	2,671,478 ₪ (60%)	2,671,478 ₪

בבדיקת הביקורת נמצא שגזבר העירייה העביר במהלך השנים 2017 – 2019 את סכומי התקציב שנדרשו, בהתאם להנחיות משרד לשירותי דת – תקין.

4. תהליכי העבודה במחלקת כשרות

4.1 מבוא

בחודש יולי 2010 גיבש המשרד לשירותי דת (כחלק מחוזרי מנכ"ל) "נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות דתיות" (להלן "נוהל הפעלת מערך הכשרות"). נוהל זה מגדיר את ההתנהלות הנדרשת מהמועצה הדתית בתהליכי העבודה העיקריים, לרבות:

- קליטה והעסקת משגיחי כשרות
- קליטה והעסקת מפקחי כשרות
- ניהול תיקי משגיחים
- ניהול תיקי עסקים מושגחים
- תהליך הנפקת תעודות כשרות
- תהליך הסרת תעודת כשרות מעסק
- התייחסות לסוגיית ניגוד עניינים
- ניהול דיווחים ופיקוח על משגיחי ומפקחי הכשרות

בנוסף, תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשע"ד-2013, אשר נחקקו מכח חוק שירותי הדת היהודיים קובעים את גובה האגרות שיש לגבות עבור מתן תעודת כשרות וכן את גובה שכרו של משגיח הכשרות. הביקורת בחנה את תהליכי העבודה של מחלקת כשרות בהתאם להוראות החוק, התקנות וחוזר מנכ"ל משרד לשירותי דת.

4.2 מספר בתי העסק המושגחים בעיר

להלן כמות בתי העסק המושגחים בעיר בהתאם לדוחות הכספיים לשנת 2019:

סוג העסק	גודל העסק	כמות העסקים המושגחים על-ידי המועצה	סה"כ שעות השגחה לכל עסק
בתי אוכל – מזנון, מסעדה,	עד 20 איש	57	440
בית קפה וכדומה	מ-21 עד 50 איש	1	850
	מעל 50 איש	2	950
אולמות אירועים	עד 450 איש	1	1,760
מפעלים ובתי חרושת	עד 10 עובדים	18	880
למזון ומשקאות*	מ-21 עד 30 עובדים	1	1,150
	מעל 30 עובדים	4	1,350
מוסד הכולל מטבח שנוכח בו משגיח באופן קבוע		5	1,320
חנויות מזון, פירות, ירקות, בשר ודגים	לא סיטונאי	16	480
משחטות	עד 500 מ"ר	1	820
מרכולים	מעל 1,000 מ"ר	6	660
סה"כ עסקים מושגחים בעיר		112	

*כולל מאפיות, מגדניות ומפעלים להכנת אוכל מוכן (קייטרינג)

בבדיקת הביקורת נמצא פער משמעותי בין נתוני הדוח הכספי לבין נתונים המפורסמים באתר האינטרנט של המועצה. בעוד שהדוחות הכספיים מדוברים על 112 עסקים הרי שבאתר האינטרנט מפורטים 59 עסקים בעלי כשרות רגילה ו-27 עסקים בעלי כשרות מהדרין – סה"כ 86 עסקים.

התייחסות הנהלת המועצה מיום 25.12.2022

ההפרש נובע בשל רישום שביצעה המועצה לפי שנה עברית ומאז עברה לנהל רישום עסקים על פי שנה לועזית. כמו כן עסקים רבים נסגרו בשל הקורונה בשנת 2020, אך עדיין היו רשומים במערכת "שירת הים" כיוון שחידשו את תעודות הכשרות שלהם.

4.3 תהליך הפקת תעודות כשרות

להלן תהליך הנפקת תעודות כשרות לבית העסק בהתאם לנוהל הפעלת מערך כשרות³⁷:

מספר	שלב	פירוט	גורם אחראי
שלב 1	בקשת בית העסק	בית העסק נדרש להגיש בקשה בכתב ע"ג טופס מוסדר לקבלת תעודת כשרות. הבקשה צריכה לכלול בין השאר את שם מגיש הבקשה וכל פרטיו, תאריך הגשה, שם העסק ופרטיו, תיאור העסק, שם מנהל המקום, סיווג העסק (חלבי/בשרי/פרווה/מעורב), תיאור המאכלים ודרך הכנתם / ייצורם, פרטי הטבחים, שעות עבודת המטבח ושעות עבודת העסק, מקורות אספקת המזון, חומרי גלם ומצרכים, רשימת ספקים צפויה וההכשר שניתן להם וחתומת המבקש והתחייבותו על עמידה בכל נהלי הכשרות וההוראות ההלכתיות.	בית העסק
שלב 2	ביקור בבית העסק	מנהל מחלקת הכשרות במועצה נדרש לקיים ביקור בבית העסק והגשת המלצה בנוגע לבקשה, את סוג ההשגחה והיקפה הנדרש לבית העסק לרבות זהות מפקח הכשרות.	האחראי על תחום הכשרות
שלב 3	אישור רב העיר	רב העיר נדרש לתת החלטה בדבר הנפקה או אי הנפקה של תעודת כשרות לבית העסק תוך פרק זמן סביר (תוך 30 ימי עבודה). במידה והתקבלה החלטה שלא לתת תעודת כשרות, בעל העסק רשאי להגיש ערר.	רב העיר
שלב 4	מסירת נהלי כשרות ספציפיים	בשלב זה יועבר לבית העסק פריטי משגיח ומפקח הכשרות, שעות ההשגחה שנקבעו וכל הנהלים הספציפיים לבית העסק חתומים ע"י רב העיר. מורשה חתימה מטעם העסק יחתום כי קרא את הנהלים והוא לעמוד בכל ההנחיות	מורשה חתימה מטעם העסק
שלב 5	תשלום אגרות כשרות	בשלב זה תגבה אגרת כשרות שנתית מבית העסק. תהליך הגביה יבוצע אך ורק בגזברות או באמצעות שוברי תשלום, חל איסור לערוך כל גבייה במחלקת הכשרות.	מערך הגבייה
שלב 6	הנפקת תעודת כשרות	המועצה תנפיק תעודת כשרות שנתית לבעל העסק ותיחתם באופן אישי על-ידי הרב המקומי (חותמת רשמית וחתומה ידנית).	הדתית ורב העיר

³⁷ חוזר מנכ"ל התש"ע/1 – יולי 2010 – נוהל הפעלת מערך כשרות, סעיף 7.

לצורך בחינת עמידת המועצה בהוראות החוק והתקנות הרלוונטיות, ובהעדר מנהל מחלקת לתחום הכשרויות, נפגשה הביקורת עם מפקח המחלקה.

בפגישה זו הוסבר כי המפקח נכנס לתפקידו לפני חודשים ספורים, לא ביצע חפיפה מסודרת לפני כניסתו לתפקיד וכי כעת בכוונתו לבנות מחדש את תהליכי העבודה במחלקה. יצוין כי במשך שנים רבות לא אוייש תפקיד רב העיר, שהוא בפועל הגורם האחראי על הנפקת תעודות כשרות ועל הפיקוח של תעודות אלו.

להלן ממצאי הביקורת והערותיה:

(1) הגשת בקשת בית העסק (שלב מס' 1)

בהתאם לנוהל הפעלת מערך הכשרות בעל עסק הרוצה בתעודת כשרות נדרש להגיש בקשה בכתב הכוללת מידע אודות העסק למועצה הדתית בתחום המוניציפאלי הרלוונטי בו פועל העסק.

בבדיקת הביקורת נמצא כי המועצה הדתית נסחה טופס לבקשת תעודת הכשר, אשר מופיע באתר המועצה. יחד עם זאת לא נמצא תיעוד לבקשות שהגישו עסקים לקבלת תעודות כשרות. לכאורה בקשות אלו אמורות להיות מתועדות בתיק עסק אולם בפועל לא נמצא תיעוד בתיקים לבקשות כאמור. לדעת הביקורת, מדובר בליקוי משמעותי, בהעדר טפסי בקשות, כתובים, חתומים, מתוארכים, לא ניתן לבחון את דרישות הכשרות שהוטלו על כל בעל עסק, ולא ניתן לבחון את מידת עמידתו בדרישות הנ"ל.

המלצה:

- לבצע סדר בכל מערך הכשרות ולשחרר ככול הניתן לכל עסק ועסק את טופס הבקשה לקבלת תעודת כשרות שהגיש. טופס זה כולל התחייבות של בעל העסק לעמוד בדרישות שקיבל ולפיכך מהווה מסמך יסוד.

(2) ביקור בבית העסק (שלב מס' 2)

בהתאם לנוהל הפעלת מערך הכשרות נדרש מנהל המחלקה לבצע ביקור פיזי בבית העסק בטרם הענקת תעודת כשרות. מטרת הביקור לבחון את אופן פעילות העסק, התאמה לבקשה הנדרשת וקביעת ההנחיות ההלכתיות לביצוע.

בבדיקה לא נמצא תיעוד לביקור של מנהל המחלקה בכל אחד מהעסקים (במידה ונערך) על מנת לקבוע את דרישות הכשרות המתאימים.

המלצה:

- לקבוע נוהל עבודה שבמסגרתו כל הביקורים יתועדו בתיק לקוח לרבות תוצאות הביקורת והחלטות שהתקבלו / הועברו לבית העסק.

(3) אישור רב העיר או מי מטעמו (שלב מס' 3)

רב העיר, מתוקף תפקידו, הוא הגורם המוסך לקבוע למי תינתן תעודת כשרות ומהן התנאים ההלכתיים. ישנם מצבים בהם רב העיר מסמיך או מקנה סמכויות למנהל מחלקת כשרויות לפעול בשמו בטרם תיחתם תעודת הכשרות.

בבדיקת הביקורת לא נמצא תיעוד לאישור רב העיר / או מי שהוסמך לכך למתן תעודת כשרות. אישור זה מתועד בדרך כלל על גבי טופס הבקשה ו/או על גבי טופס התנאים למתן תעודת כשרות. בבדיקות הביקורת נמצא שאין במחלקה תיעוד לאף אחד מהאישורים הנ"ל.

(4) מסירת נהלי הכשרות הספציפיים לבית העסק (שלב מס' 4)

אחד מהמרכיבים החשובים למתן תעודת כשרות הינו הסבר מפורט מבעל העסק על המחויבות שלו לאופן ההתנהלות, לאופן ביצוע רכישה של חומרי גלם ולאופן העסקה של מגיח הכשרות. בהתאם לנהלים, נדרשת המחלקה להסביר לכל בעל עסק מהם נהלי הכשרות הרלוונטיים שהוא נדרש להקפיד.

בבדיקת הביקורת לא נמצא תיעוד למסמך דרישות שהועבר לכל אחד מבעלי העסקים וכן תיעוד על חתימה על הסכמה למלא אחר תנאים הנ"ל.

(5) קביעת מספר שעות השגחה לבית העסק (שלב מס' 4)

חלק מהותי מתהליך בחינת בית העסק ואישור מתן תעודת כשרות הינו בהגדרת מספר שעות ההשגחה הנדרשות על מנת לפקח על תקינות התליכי העבודה בבית העסק בנושא כשרות. ראוי להדגיש שהיקף העסקת משגיח כשרות הינו פועל יוצא של גודל העסק, שעות פעילות העסק, סוג העסק והמורכבות. לצורך כך, נדרשת המחלקה לקבוע את מספר שעות השגחה (בכל יום) שבהן המשגיח צריך להיות בבית העסק. חוזר מנכ"ל משרד לשירותי דת מפרט במפורש את החובה לכלול את שעות ההשגחה שנקבעו לבית העסק לרבות הצהרה של בעל העסק לאפשר את קיומם של שעות עבודה אלו.

בבדיקת הביקורת לא נמצא תיעוד להיקף שעות הפיקוח הנדרשים מכל אחד מבעלי העסקים – בניגוד להנחיות המשרד לשרותי דת.

המלצה:

- להשלים בכל אחד מתיקי העסקים את היקף שעות הפיקוח הנדרש בכל עסק.

(6) קביעת תבחינים להיקף העסקת המשגיחים

בהתאם להנחיות המשרד לשירותי דת, המועצה הדתית נדרש לקבוע את סוג ההשגחה ואת היקף ההשגחה הנדרש לכל אחד ואחד מבתי העסק, בהתבסס על הנחיות ונהלי הרבנות הראשית לישראל.

ראוי לציין כי הרבנות הראשית לא פרסמה, נכון למועד הביקורת, מסמך המפרט את כמות שעות ההשגחה הנדרשות בכל עסק ולפיכך ראוי היה שהמועצה הדתית הייתה קובעת (ומפרסמת) קריטריונים אחידים לכל אחד מסוגי בתי העסק.

בבדיקת הביקורת נמצא כי אין במועצה / מחלקת כשרויות תבחינים לקביעת היקף שעות השגחה בהתאם לסוג העסק, גודלו, פעילותו וכו' – בניגוד להנחיות המלצה:

- לקבוע תבחינים אחידים לקביעת היקף שעות השגחה אשר יהיו אמות מידה הן למשגיחי הכשרות להן לקהל הלקוחות (בתי העסק).

(7) תשלום אגרת כשרות (שלב מס' 5)

בתקנות שרותי הדת היהודיים (אגרות ושרותים) נקבעו סכומי אגרות הכשרות שבעלי העסקים נדרשים לשם. מדובר בסכומים אחידים בכל הארץ הנקבעים בהתאם לסוג העסק, גודלו ופעילותו. בבדיקת הביקורת נמצא כי קבלות בגין תשלום אגרת כשרות מופקות, מתועדות ונשמרות במערכת "שירת הים" – תקין.

התייחסות הנהלת המועצה מיום 25.12.2022

- לעניין סדר במערך הכשרות - לכל בעל עסק חדש או עסק שמגיש בקשה לחידוש כשרות יועבר מסמך הכולל את דרישות המועצה אשר על פיהן תאושר לו הכשרות בימים אלו עובדת המועצה על מסמך חדש שיכלול את דרישות המועצה ואת חתימתו המחייבת של בעל העסק. הטופס הנ"ל יועבר לבעלי העסקים לחתימה החל משנת 2023.
- לעניין תיעוד ביקור מנהל מחלקת כשרות בכל אחד מהעסקים - על מנת לקבוע דרישות כשרות. למועצה אין מנהל מחלקת כשרות, יש עובד שמונה באופן זמני (מצ"ב אישור מינוי זמני כנספח). טרם הענקת אישור ותעודת הכשרות לבית העסק, מפקח הכשרות מבצע את הבדיקות הנדרשות וממלא תיעוד טרם אישור הכשרות לבית עסק.
- לעניין תיעוד לאישור רב העיר למתן תעודת כשרות - מי שחותם על תעודת הכשרות הוא רב העיר ורק הוא מוסמך לחתום עליהן. חתימה על תעודת הכשרות מהווה אישורו של הרב למתן כשרות לבית העסק.
- לעניין תיעוד למסמך דרישות שהועבר לכל עסק וחתימה על הסכמה למילוי תנאים - בימים אלו עובדת המועצה על מסמך חדש שיכלול את דרישות המועצה ואת חתימתו המחייבת של בעל העסק. הטופס הנ"ל יועבר לבעלי העסקים לחתימה החל משנת 2023.
- לעניין תיעוד להיקף שעות פיקוח - בכל תיק בית עסק ישנו דוח פיקוח אשר על גביו מדווח המפקח את שעת הגעתו לעסק. למועצה ישנו דיווח שעות פיקוח כללי למפקח הכשרות בהתאם להמלצת הביקורת המועצה שינתה את טופס הדיווח על פיקוח בעסק כך שיכלול את שעות הפיקוח בעסק בכל ביקור של מפקח כשרות. מצ"ב אסמכתא לפורמט הטופס החדש.

▪ לעניין תבחינים לקביעת היקף שעות השגחה - הנתונים שהתבקשו על ידי הביקורת מתועדים במערכת "שירת הים". המועצה בודקת האם ניתן להפיק דוח ייעודי לכל בית עסק מתוך מערכת "שירת הים" הכוללת את הפרטים שהתבקשו על ידי הביקורת על מנת לתעד בתיק בית העסק.

4.4 ביצוע פיקוח על בעלי עסקים באמצעות משגיחי כשרות

בהתאם לסעיף 12.א. בנוהל הפעלת מערך הכשרות, נדרש משגיח הכשרות לבקר בכל אחד מבתי העסק המושגחים על-ידו בתדירות ובהיקף השעות שנקבעו על ידי רב העיר. לצורך בקרה על עבודתו נדרש המשגיח להעביר אחת לחודש "דוח על מצב הכשרות בעסק". חשוב להדגיש, דיווחי החודשיים של משגיח הכשרות הינם אבן יסוד ביכולת של המחלקה לפקח באופן אפקטיבי על עמידת בתי העסק בהנחיות ההלכתיות. לפיכך, קיימת חשיבות לקבל בצורה סדירה, קבועה, ותקינה את הדיווחים החודשיים. בבדיקת הביקורת לא נמצאו תיעוד ל"דוח מצב כשרות העסק", אפילו לא לדיווח חודשי אחד, אפילו לא בגין בית עסק אחד, שבו בוצע ביקורת במהלך שנת 2019. בהעדר דוחות פיקוח, לא ניתן לחוות דעת על רמת ההשגחה הקיימת בעיר (במידה וקיימת) ועל תפקוד המועצה בנושא זה. לדעת הביקורת, בהעדר תיעוד והעדר פיקוח אפקטיביים אחר בתי עסק ברחבי העיר המועצה אינה ממלאת את תפקידה העיקרי לספק שרותי כשרות מהימנים לאוכלוסיית העיר המבקשת לאכול כשר. חשוב להדגיש, שסוגיה זו עלתה ונדונה גם בדוחות ביקורת חיצוניים שערך המשרד לשרותי דת, ועל אף זאת, הליקויים טרם תוקנו.

המלצה:

- לרענן את הנחיות העבודה לפקחי הכשרות, להגדיר את שעות הפיקוח הנדרשות מכל בית עסק ולהקפיד על ביצוע שעות אלו לרבות שמירת תיעוד של דוחות הפיקוח.

התייחסות הנהלת המועצה מיום 25.12.2022

לעניין תיעוד מסמך "דוח מצב כשרות העסק" בכל העסקים המושגחים באופן סדיר - במועצה מתקיים מנגנון פיקוח כשרות שבועי אשר נקבע בהתאם לסוג העסק ואופיו. ישנם עסקים שנבדקים אף יותר מפעם בשבוע, תלוי בממצאי המפקח. לביקורים אלו יש תיעוד בדוח מפקח כשרות שממלאים בכל ביקור לכל עסק בנפרד. דוחות המפקח מתועדים במערכת שירת הים וכן בעותק קשיח במשרדי המועצה.

הביקורת מבקשת להעיר כי לא קיבלה העתק / תיעוד לקיומם של דוחות כאמור.

4.5 העסקת משגיחי כשרות

בהתאם לנוהל הפעלת מערך הכשרות³⁸ רשאית המועצה הדתית להפעיל את משגיחי הכשרות באחת מבין החלופות הבאות:

- חלופה א' – העסקה על-ידי המועצה הדתית במשרה מלאה או חלקית;
- חלופה ב' – העסקה על-ידי בתי העסק המושגחים;
- חלופה ג' – העסקה באמצעות חברת כ"א ייעודית.

בבדיקת הביקורת נמצא משגיחי הכשרות מקבלים את שכרם באופן ישיר מבעלי העסקים. המועצה הדתית אינה מעסיקה אותם.

4.6 בקרה על תשלום שכר למשגיחי כשרות

נוהל הפעלת מערך הכשרות³⁹ קובע כי על המועצה הדתית לקבוע בתיאום עם בית העסק את שכרו ותנאי העסקתו של המשגיח ואין להשאיר זאת למו"מ בניהם. תנאי השכר הינם תוצאה להיקף שעות הפיקוח הנדרשים בכל אחד מבתי העסק.

בבדיקת הביקורת נמצא שאין במועצה מנגנון אפקטיבי לבחינת תשלום שכר למשגיחים על ידי בתי העסק, לא נבדקת התאמה של שעות הפיקוח הנדרשות לבין שעות שבוצעו בפועל ולא מתבצע בדיקה האם משולם בתלוש שכר ו/או בחשבונית.

5. תהליכי העבודה במחלקת נישואין

5.1 מבוא

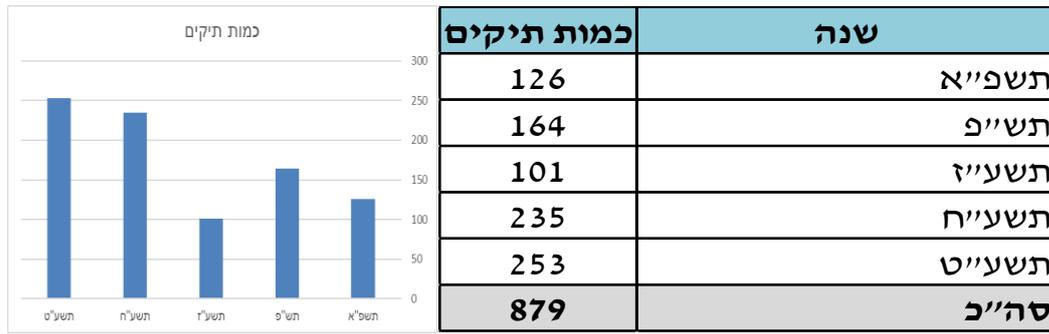
בהתאם לפקודת הנישואין בני זוג המבקשים להינשא נדרשים להירשם לנישואין אצל כל רב שמונה כרושם נישואין. אחד מתפקידי המועצה הדתית⁴⁰ הוא מתן שירות אדמיניסטרטיבי לרב העיר בכל הקשור לרישום זוגות לנישואין, קיום חופה וקידושין והנפקת תעודות נישואין.

5.2 שימוש במערכת "שירת הים"

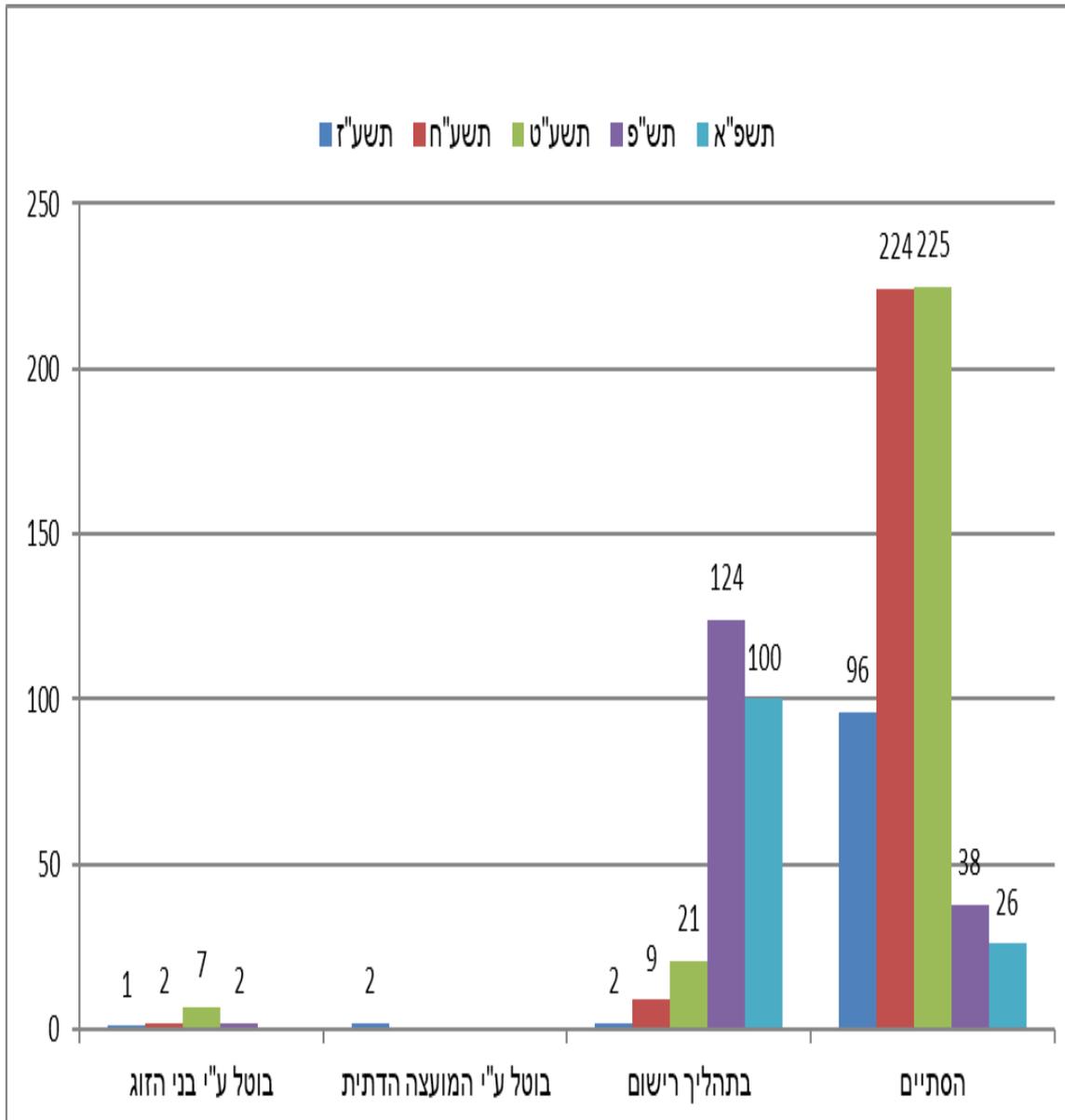
בהתאם להוראות המשרד לשירותי דת⁴¹ נדרש לבצע את כל תהליך הרישום והפקת תעודת הנישואין, באמצעות מערכת שירת הים.

התוכנה מאפשרת לפתוח תיק לכל זוג המבקש להירשם לנישואין ומעניקה לו מספר תיק. בתיק שנפתח יש להזין את פרטי בני הזוג, מועד הנישואין, הרב המחתן, סך האגרה ששולם, מספר תעודת הנישואין שניתנה וכל פרט רלוונטי. כמו כן, ניתן לסרוק מגוון רחב של מסמכים הכולל בין היתר תעודות זיהוי של בני הזוג ואישור תשלום האגרה כנדרש.

להלן היקף התיקים שנפתחו במועצה בכל אחד מהשנים האחרונות כפי שתועדו במערכת שירת הים:



סה"כ	תשפ"א	תשע"פ	תשע"ט	תשע"ח	תשע"ז	סטטוס תיק
1.37%	12	2	7	2	1	בוטל ע"י בני הזוג
0.23%	2				2	בוטל ע"י המועצה הדתית
29.12%	256	100	124	21	9	בתהליך רישום
69.28%	609	26	38	225	224	הסתיים
100.00%	879	126	164	253	235	סה"כ



5.3 תהליך רישום נישואין

להלן תהליך העבודה הנדרש בהתאם להנחיות⁴²:

מספר	שלב	פירוט	גורם אחראי
שלב 1	בקשה לרישום לנישואין	בני הזוג המעוניינים להתחתן נדרשים להגיע למשרדי המועצה בצירוף המסמכים הנדרשים הכוללים בין היתר: ת.ז כולל ספה, תעודת נישואין של ההורים, 3 תמונות פספורט של כל אחד מבני הזוג, במידה ואחד מבני הזוג לא גר במקום רישום הנישואין עליו להביא תעודת רווקות. על הרב לבדוק שמדובר במסמכים מקוריים. כל המסמכים שמביאים בני הזוג מתויקים בתיק ידני.	בני הזוג הנרשמים לנישואין והרב
שלב 2	פגישה עם הרב	רב העיר נפגש עם בני הזוג, יושב איתם ומתדרך אותם. בני הזוג נדרשים לחתום בפני הרב על הצהרה בכתב בנוגע למצבם האישי והמשפחתי בטופס המיועד לכך.	רב העיר
שלב 3	פרסום בעיתון והדבקת העתק בלוח המודעות	בזמן פתיחת תיק הנישואין הרב המורשה נדרש לפרסם את דבר רישום הזוג לנישואין לפחות בעיתון אחד בשפה העברית (עד שבוע לפני עריכת החופה). העתק מפרסום העיתון יודבק בלוח המודעות של לשכת הרב המורשה, הרבנות והמועצה הדתית.	הרב המורשה
שלב 4	הדרכה הלכתית ואישור על תאריך הנישואין.	בני הזוג מופנים (בנפרד) להדרכה הלכתית בנוגע לטהרת המשפחה אצל הרבנית האחראית וקביעת תאריך הנישואין ⁴³ .	
שלב 5	קבלת כתובה והעתק כתובה	לאחר גמר הליך הרישום ולאחר שרב העיר אישר את עריכת החופה והקידושין בני הזוג יקבלו כתובה ועתק כתובה לפני מועד הנישואין ⁴⁴ .	רב העיר
שלב 6	תשלום אגרה	אגרת הנישואין תגבה במשרדי המועצה הדתית ע"י מזכירת המועצה. האגרה כוללת גם את התשלום עבור פתיחת תיק נישואין.	מזכירת המועצה
שלב 7	תעודת נישואין נחתמת ע"י הרב המקדש	החופה מתקיימת. לאחר עריכת טקס הנישואין וקבלת העתק הכתובה מכינים תעודת נישואין החתומה על ידי הרב המקדש.	הרב המקדש

בתאריך 2.6.2021 הביקורת ביקרה במחלקת רישום נישואין ונלוותה למנהל המחלקה, הביקורת התרשמה כי היחס לפונים לקבלת שירותיה מסביר פנים וכי תהליכי העבודה מנוהלים באופן ממוחשב במערכת הממוחשבת – תקין.

לבחינת שלמות המידע המנוהל ואיכות עבודת המחלקה, הביקורת בחרה מדגם של תיקים שנפתחו במערכת הממוחשבת, כדלהלן:

שנה	מ' תיק	פתיחת תיק	תשלומים	מועד נישואין	שם כלה	שם חתן	תעודת נישואין	סטטוס תיק	אישור בדבר הנחה	צילום ת.ז. כלה	תעודת נישואין הורי הכלה	צילום ת.ז. חתן	תעודת נישואין הורי החתן	פרסום הרישום	העתק כתובה
1	תש"פ	13	27/10/2019	430.00	10/12/2019		2846752	הסתים		√	√	√	√	√	√
2	תש"פ	14	29/10/2019	430.00	13/01/2020		2846223	הסתים		√	√	√	√	√	√
3	תש"פ	18	05/11/2019	969.00	25/08/2020		2856178	בתהליך רישום		√					
4	תש"פ	22	19/11/2019	717.00	09/01/2020		2846222	הסתים	לא נדרש	√	√	√	√	√	√
5	תש"פ	29	03/12/2019	717.00	16/03/2020		2849746	הסתים	לא נדרש	√	√	√	√	√	√
6	תש"פ	64	04/02/2020	717.00	30/11/2020		2861740	הסתים	לא נדרש	√	√	√	√	√	√
7	תש"פ	75	03/03/2020	430.00	06/08/2020		2855265	בתהליך רישום		√					
8	תש"פ	88	13/05/2020	720.00	10/09/2020		2857410	בתהליך רישום	לא נדרש	√					
9	תש"פ	98	02/06/2020	720.00				בתהליך רישום	לא נדרש	√					

בבדיקת הביקורת נמצא שכל המסמכים הדרושים, במדגם התיקים שבחירה הביקורת, מתועדים במערכת הממוחשבת באופן המאפשר, חיפוש, ניהול והפקת העתקים ביעילות ובקלות – תקין.

⁴² חוזר מנכ"ל תשס"ג, פברואר 2003, נושא 750 "הוראות נוהל רישום נישואין"

⁴³ קובץ הרבנות הראשית לישראל - תקנות והוראות לרישום לנישואין טבת תשע"ג, סעיף 76.א.

⁴⁴ קובץ הרבנות הראשית לישראל - תקנות והוראות לרישום לנישואין טבת תשע"ג, סעיף 47.

5.4 מסמכים נדרשים לפתיחת תיק נישואין

אתר המועצה הדתית מפרט את התהליך והמסמכים הנדרשים לצורך פתיחת תיק נישואין⁴⁵:

המועצה הדתית והרבנות לוד

נישואין

נהל רישום

זוג שהחליט להינשא חייב להופיע אישית בפני רב רושם נישואין במשרד הרבנות והמועצה. הדתית לכל הפחות 45 יום לפני מועד הנישואין, עם תאריך מדויק לנישואין. הליך הרישום בערך כ- 30-40 דקות בזמן שעות המבלה (היופיעו בהמשך).

בעת הרישום יש להצטייד במסמכים הבאים:

1. תעודת זהות +ספח מעודכנת בהתאם למצב האישי (אורחיו ח'ל' יביאו דרכון).
2. תעודת נישואין של ההורים מרבנות מוסמכת(בארץ ישראל).
3. 2 עדים/ות: לכל אחד(שאינם קרובי משפחה מדרגה ראשונה של החתן/הכלה, אינם קרובים זה לזה, שיכירו היטב את החתן והכלה) חובתם להצטייד בת"ז /דרכון/ רשיון נהיגה.
4. החתן-אישור לרב צורך חופה,
5. הכלה-אישור מדריכת כלות.
6. אין צורך בתמונת פספורט ניתן להצטלם במשרדי המועצה.

במקרה של גרושה/ יביאו בנוסף תעודת הגירושין המקורית ומעשה בית דין מקורי.
במקרה של אלמנה/ יביאו בנוסף תעודת פטירה ממשלתית.
במקרה של אלמנה ללא ילדים תביאו בנוסף תעודת חליצה בהתאם לנסיבות.
במקרה של גר/גירת יביאו בנוסף אישור גרות מבית הדין הרבני + תעודת המרה מקורי.
במקרה של נישואין שניים כשהאשה גרושה /חלוצה/ גירת החתן צריך להוכיח שאינו כהן, תשלום אגרה

לפתיחת תיק נישואין : 708 ש"ח
הנחה לזכאים: 40% - 425 ש"ח

זכאים כולל: סטודנט/ות, חייל בשירות סדיר/שירות לאומי, מקרה סעד, צולה חדש בשנתיים הראשונות לצלייתו, הנושא תעודת נכה, על כל אלו להצטייד באישור המתאים לזכאות הנחה אפשרי לשלם באשראי- בתשלומים / במזומן.

נישואין
מקוואות
כשרות
חברה קדישא
תרבות תורנית
עירובין

נהל רישום
הדרכת כלות
תאריכי נישואין
נישמו לנישואין
דבר נהל המה

רשימת המסמכים הרשומה באתר תואמת את דרישות החוק והנהיות המשרד לשירותי דת – תקין.

נמצא כי סכום האגרה המצוין באתר האינטרנט של המועצה הינו 708 ש"ח ולא 714 כפי בנדרש.

המלצה: לעדכן את סכום אגרת הנישואין המצוין באתר האינטרנט של המועצה.

התייחסות הנהלת המועצה מיום 25.12.2022 :

סכום האגרות באתר האינטרנט של המועצה עודכן.

5.5 מתן תעודת פטור מאגרת טבילה

בהתאם לתקנות, סעיף 5(א) לתוספת, כלות זכאויות לפטור מתשלום אגרה בעד שימוש במקווה בשנה הראשונה לנישואיהן.

5.6 מתן תעודת פטור מאגרת טבילה

בהתאם לתקנות, סעיף 5(א) לתוספת, כלות זכאויות לפטור מתשלום אגרה בעד שימוש במקווה בשנה הראשונה לנישואיהן.

בבדיקת הביקורת נמצא כי בעת ביצוע הדרכות לכלה, מקבלת הכלה פרוספקט המסביר את שעות פתיחת המקוואות בעיר וכן אישור לביצוע טבילה בשנה הראשונה לנישואין – תקין.

6. תהליכי העבודה במחלקת טהרת המשפחה (מקוואות)

6.1 מבוא

בחודש פברואר 2013 הפיק המשרד לשירותי דת, כחלק מחוזר מנכ"ל, נהלי עבודה לתחום טהרת המשפחה (מקוואות), הכוללים:

(1) נוהל ניהול אגרות מקוואות

(2) נוהל תחזוקת מקוואות

(3) הוראת עבודה – השירות הניתן במקווה.

בנוסף, קיימות תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למקוואות טהרה) התשנ"ט-1999 אשר כולל התייחסות להיבטים שונים בהם הפעלה ותחזוקה שוטפת של המקווה. ראוי לציין, כי התקנות אלו הינן תקנות מחייבות לצורך קבלת רישיון העסק, ואי עמידה בהן מהווה עילה להסרת הרישיון. המועצה הדתית אחראית לתחזוקה ולתפעול של המקוואות שברחבי העיר, להעסקת בלניות ומתן שרות לקהילה.

6.2 פרוט המקוואות בעיר

ברחבי העיר פועלים 6 מקוואות:

שם המקווה	כתובת המקווה	סוג המקווה	הערות
1 באר ציון ואוהל שרה	אלפעל 1	נשים	המקווה מונגש ללא מעלון
2 גבעת הזיתים	י"א חללי מינכן 1א	נשים	
3 נאות יצחק	המצביאים 7	נשים	
4 חב"ד	האדמור האמצעי 1	נשים	
5 גני אביב	ניצנים 3	נשים	
6 גני יער	בן שמן 3	נשים	מקווה מונגש כולל מעלון

6.3 העסקת בלניות

בהתאם להנחיות המשרד לשירותי דת⁴⁶ נדרש להעסיק בלנית שהיא בוגרת קורס בלניות ובוגרת קורס עזרה ראשונה, ובנוסף היא מנהלת אורח חיים דתי, לא רווקה, בעלת מיומנות תקשורת בינאישית לטיפול אפקטיבי בלקוחה, בעלת תודעת שירות גבוהה, אדיבה וסובלנית.

המשרד לשירותי דת⁴⁷ קבע את התכנים המקצועיים שצריכים להיכלל בהכשרה של הבלניות, כדלהלן:

- רגישות נושא המקווה לנשים סביב מעגל החיים (דיכאון אחרי לידה, אמצעי מניעה, גיל המעבר).
- קבלת כלה במקווה
- תקשורת בינאישית
- OCD התמודדות במקווה – מידע כללי והנחיות מעשיות
- פחד ממים – התמודדות עם הידרופוביה במקווה
- נורות אדומות לזיהוי אלימות במשפחה ומקום הבלנית בהפניה
- זוגיות ושלוש בית
- סוגיות בבריאות האישה
- פגיעות מיניות והתמודדות במקווה
- רגישות נושא המקווה לנשים בטיפולי פוריות
- עזרה ראשונה
- רגישות נושא המקווה לנשים חולות

לצורך תפעול המקוואות ברחבי העיר מעסיקה המועצה הדתית 8 בלניות ו-6 ממלאות מקום.

בבדיקת הביקורת נמצא שאין במשרדי המועצה תיעוד לכתבי הסמכה והדרכות שביצעו בלניות

המועצה. אין תיעוד לקורסי בלניות, קורס עזרה ראשונה, הדרכות תקופתיות וכו'

לדברי הנהלה, מדובר בנשים מנוסות, רובן ותיקות, אשר פועלות במקוואות בשליחות רבה לתושבת תושבות העיר.

המלצה:

- לנהל תיק עובדת לכל בלנית, בו יתעדו קורות חייה, תפקידה, ניסיונה, העתק תעודות המעידות על השכלתה ועל הכשרתה וכן תיעוד להדרכות מקצועיות שעברה במהלך תקופת העסקתה.

התייחסות הנהלת המועצה מיום 25.12.2022 :

לכל בלנית, כמו לכל עובד במועצה ישנו תיק אישי בו מתועדים פרטיהן האישיים, השכלתן וניסיונן וכן תעודות הסמכה ותעודות על הדרכות מקצועיות שעברו במהלך העסקתן ככל שישנם. תנאי קבלה לבלנית הינו תעודה שאכן עברה הכשרה מתאימה והוסמכה לעבוד כבלנית. הבלניות משתתפות בימי עיון מטעם המשרד לשירותי דת בנושאים הקשורים לתחום העסקתן.

6.4 רישיונות עסק למקוואות

בהתאם לצו רישוי העסקים (1995) ובהתאם לתקנות⁴⁸ מקוואות חייבים ברישוי עסק, לרבות עמידה בתנאי תברואה נאותים. בנוסף, קיימת התייחסות לחשיבותו של רישיון העסק במקוואות באתר משרד הבריאות בו הוא מדגיש כי מקווה ללא רישיון עסק איננה נמצאת תחת פיקוחו ועל כן לא ניתן לדעת האם התנאים התברואתיים והאחרים המתקיימים בה תקינים.

להלן פירוט המקוואות ורישיונות העסק שניתנו להם:

הערות	תוקף הרישיון	מתאריך	מס' רשיון עסק	אופי המקווה	שם המקווה	
	31/12/2025	09/12/2020	103490000	נשים	באר ציון ואוהל שרה	1
	31/12/2025	09/12/2020	100350000	נשים	גבעת הזיתים	2
	31/12/2025	09/12/2020	100831000	נשים	נאות יצחק	3
	31/12/2025	09/12/2020	100858000	נשים	חב"ד	4
היתר זמני / מזורז	31/12/2021	09/12/2020	100548002	נשים	גני אביב	5
היתר זמני/מזורז	30/05/2021	30/12/2020	101086001	נשים	גני יער	6

6.5 נגישות מקוואות

בהתאם לתקנות⁴⁹ נדרשת המועצה הדתית לבצע התאמת נגישות לשירות כך שאדם עם מוגבלות יוכל לקבל שירות בעצמאות, בבטיחות ובאופן שיוויון תוך שמירה על כבודו, פרטיותו של האדם. בנוסף, התקנות⁵⁰ קובעות כי יש להנגיש לפחות מקווה טהרה אחד בישובים שבהם יש לפחות 50 אלף תושבים יהודיים. בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2019 היו כ-77 אלף תושבים בלוד, מתוכם 47,400 תושבים יהודיים.

מרכזת נגישות בעירייה מסרה לעירייה בתאריך ה-29/04/2021, כי אין לאף אחד מהמקוואות בעיר אישור נגישות. לדעת הביקורת, לאור התרחבות העיר וגידול אוכלוסייתה, העיר מתקרבת לסף שבו נדרש להנגיש לפחות מקווה אחד בעיר.

המלצה:

- על המועצה להיערך להנגשת מקוואות בהתאם לתקנות ובין היתר לבצע מבדקי נגישות ולבחון את האפשרויות הקיימות לצורך הנגשת המקוואות.

התייחסות הנהלת המועצה מיום 25.12.2022 :

מקווה גני יער מונגש במלואו- דרכי גישה ומנוף הרמה. לא ברור מדוע אחראית על הנגישות בעירייה מסרה שאין אישור נגישות למקווה זו. כמו כן, כל מקווה שעובר שיפוץ בשנים האחרונות מתבצעות בו גם עבודות הנגשה החובה היא לנגישות במקווה אחד לפחות מה שכבר קיים בעיר. המועצה תבחן את נושא ביצוע מבדקי הנגישות ותקבל החלטות בהתאם.

6.6 דיגום ובדיקת המים

תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למקוואות טהרה) קובעים נהלים והנחיות שעל כל המקוואות לעמוד בהם. בהתאם לתקנות⁵¹ המועצה הדתית נדרשת לבצע פעם בחודש בדיקה של התאמת המים לדרישות באמצעות מעבדה מוכרת. כאשר את הבדיקה נדרש לבצע בשעות הפעילות על-ידי אדם בעל הכשרה אשר ירשום בעת הדיגום את ריכוז חומר החיטוי הפעיל הנותר, ערך ההגבה (Ph) ועכירות המים, ויעביר את הדגימה למעבדה מוכרת. על המועצה הדתית להעביר את תוצאות הבדיקה למשרד הבריאות בתוך שבוע מיום ביצוע הבדיקה, ואם מתקיימות חריגות עליו להעביר את התוצאות בתוך 24 שעות. ראוי לציין כי לאיכות המים במקוואות יש השפעה ישירה על בריאות הציבור.

בבדיקת הביקורת נמצא שאין במועצה תיעוד לבדיקות המים החודשיות שנערכות במקוואות השונות. ראוי להדגיש שבהעדר מנהל מחלקה / מנהל לתחום המקוואות, סוגיה זו מטופלת לכאורה על ידי הבלניות בכל אחת מהמקוואות. משיחה שקיימה הביקורת עם הגורם האחראי הסביר שהוא משמש בסך הכל "מנהל אחזקה ותפעול" של המקוואות ולא התבקש לשמור את תוצאות הדיגומים שנערכים במקוואות.

הביקורת ממליצה לקבוע נוהל עבודה שבמסגרתו בכל חודש יועברו דיווחים שוטפים וקבועים אודות הבדיקות שנערכו והתוצאות הבדיקות בגין כל אחד מהמקוואות, בהתאם לתקנות, דיווחים אלו ישמרו אצל הגורם האחראי לצורכי בקרה ופיקוח.

התייחסות הנהלת המועצה מיום 25.12.2022 :

בכל חודש מתבצעת בדיקת דיגום מים על ידי חברת וולף יוסף. ישנו תיעוד לבדיקות. דוגמאות לתוצאות הדיגום נשלחו לביקורת במסגרת התייחסות לטיוטה.

6.7 בקרת המקווה

בהתאם לחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת⁵² ראש המועצה נדרש לפקח על מצב תחזוקת המקווה באופן שוטף. לצורך כך עליו לבצע בדיקה חודשית אשר תתועד על גבי "טופס בקרת מקווה" אשר ישמר במשרדי המועצה לפרק זמן של 3 שנים.

בבדיקה לא נמצא תיעוד ל"דוחות בקרת מקווה" שערך מנהל המועצה הדתית ו/או מישהו מטעמו – כנדרש בתקנות.

7. ניהול השירות

7.1 אתר האינטרנט

בתקופה הנוכחית (ובפרט בתקופת הקורונה), היכולת לתת שירות לתושבים באמצעות אתר האינטרנט הינה חשובה וחיונית. בהתאם לחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת⁵³ בו נקבע כי עד לחודש ספטמבר 2018 נדרשות כל המועצות הדתיות להקים אתר אינטרנט מוסדר למועצה.

⁵¹ תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למקוואות טהרה), תשנ"ט-1999, סעיף 32

⁵² חוזר מנכ"ל עג/2 (פברואר 2013) נושא 818. נוהל תחזוקת מקוואות סעיף 6.5

⁵³ חוזר מנכ"ל משרד לשירותי דת ע"ח, ערב פסח תש"ע, מרץ 2018 נושא 867 הנחיות בדבר פעולות להגברת שקיפות המידע במועצות דתיות, סעיף 2.5

אתר האינטרנט יכול לפרט, בין היתר: שעות הפעילות, דרכי יצירת קשר, טפסים ייעודיים והגשתם, סכומי אגרות, פרסום אמנת השירות של המועצה וכן פרסום נהלי המועצה, חוקים ותקנות רלוונטיות. בבדיקת הביקורת נמצא כי למועצה הדתית לוד קיים אתר אינטרנט מוסדר בכתובת: [/https://www.mdlod.org](https://www.mdlod.org) - תקין.

באתר המועצה קיים מידע בתחומי האחריות השונים של המועצה הדתית⁵⁴ מצד שני ישנם לא מעט דפי תוכן ריקים כדוגמת: דבר המזכ"לית, נרשמו לנישואין, עדכוני כשרות ופרשת השבוע⁵⁵.

7.2 אמנת השירות

אמנת השירות מוגדרת ככתב התחייבות ותיאום ציפיות בין נותן השירות ללקוחותיו. אמנת השירות מגדירה, בין היתר, את תכולת השירות המוסכמת, התנאים המוגדרים לאספקת השירות, סדרי העדיפויות, ותחומי האחריות שבהם מתחייבת המועצה לעמוד. במסגרת שיתוף פעולה בין המשרד לשירותי דת ו"מפעם ירושלים"⁵⁶ נוסחה אמנת שירות לכלל המועצות הדתיות, הכוללת התחייבויות ספציפיות לכל אחד מהנושאים שעליהם אחראית המועצה הדתית וכן התחייבות כללית של העובדים, הכוללת (בין היתר):

- לספק שירות מקצועי ואיכותי במכלול שרותי הדת הניתנים במסגרת תחומי האחריות של המועצה הדתית בבחינת "דרך ארץ קדמה לתורה"
- לפעול בהתאם לכללי ההלכה היהודית והוראות הרבנות הראשית
- לספק שירותי דת מקצועיים, זמינים ויעילים, לפי הסטנדרטים והזמנים מוגדרים בחוק ועל ידי המשרד לשירותי דת
- לפעול על פי כללי מנהל תקין ומתוך תחושת שליחות
- לתת שירות אמין, יעיל, אדיב ושוויוני לכלל האוכלוסייה
- לפעול למען הרחבת מגוון השירותים כמענה למגוון צורכי האוכלוסייה
- לפעול ביעילות וביצירתיות לשיפור השירות תוך התייחסות מיוחדת לפניית הציבור

תפקיד מנהל המועצה הדתית הוא להטמיע את אמנת השירות ולוודא כי המועצה עומדת בהתחייבויות שלה המוצגות באמנה.

- (1) פרסום אמנת השירות – אמנת השירות צריכה להיות מפורסמת בקרב העובדים והלקוחות של המועצה הדתית.
- (2) הזרכות עובדים – על מנהל המועצה לתאם הדרכות עובדים לצורך היכרות מעמיקה עם כל סעיפי האמנה.
- (3) מעקב ובקרה – על מנהל המועצה ליצור מנגנוני מעקב ובקרה ולוודא כי המועצה עומדת בהתחייבות שלה.

בבדיקת הביקורת נמצא כי אמנת השירות לא אושרה, לא גובשה ולא פורסמה לציבור ו/או באתר האינטרנט של המועצה. ראה דוגמא לאמנת שרות בנספח ב' התייחסות הנהלת המועצה מיום 25.12.2022 : הנושא נמצא בטיפול של היועץ המשפטי של המועצה. המועצה תפעל בהתאם להנחיות היועץ המשפטי.

7.3 חופש מידע והגברת השקיפות

חוק חופש המידע נחקק בשנת 1998 במטרה לעגן את הזכות שיש לאזרחים בקבלת מידע מהרשויות הציבוריות, בשנת 2000 הוחל חוק חופש המידע גם על המועצות הדתיות. חופש המידע מהווה ערך עליו לציבור מאחר והוא מאפשר לכלל הציבור לפנות למועצה הדתית בבקשה לקבלת מידע מסוים. פניות הציבור הן נכס ארגוני אשר בעזרתן ניתן ללמוד על הקולות בשטח ועל תפקודה של המועצה הדתית בעיני לקוחותיה.

לאור חשיבות הנושא ותחולת החוק, הפיק המשרד לשירותי דת הנחיות⁵⁷ בנוגע לכלל המידע שעל המועצה הדתית לפרסם משגרת חופש המידע והגברת השקיפות, כדלהלן:

- (1) פרסום נתוני הבקשות לחופש מידע – אחת לרבעון ידווח באתר המועצה הדתית את נתוני המידע שהועבר בבקשות חופש המידע.
- (2) פרסום תקציב המועצה הדתית – יש לפרסם את תקציב המועצה הדתית התאם לפורמט שאושר ע"י המשרד לשירותי דת, אחת לשנה, 30 יום מיום אישור התקציב.
- (3) פרסום התקשרויות ומרכזי רכש – יש לפרסם אחת לרבעון דוח התקשרויות, מכרזים פומביים, התקשרויות בפטור ממכרז ודוח התקשרויות מצטברות עם ספקים.
- (4) פרסום רשימת הגופים מקבלי תמיכה – אחת לשנה נדרש לפרסם באתר המועצה הדתית את רשימת כל הגופים אשר מקבלים תמיכה מהמועצה לרבות סכום התמיכה.
- (5) פרסום פרוטוקולים של ישיבות המועצה – יש לפרסם את פרוטוקולים המועצה הדתית באופן שוטף, תוך 7 ימים ממועד אישור הפרוטוקול.
- (6) פרסום תוכניות העבודה – אחת לשנה נדרש לפרסם את תוכנית העבודה השנתית של המועצה הדתית.

בבדיקת הביקורת נמצא כי כל המידע שנקבע בהנחיות המשרד לשירותי דת שעל המועצה הדתית לפרסם כחלק משגרת חופש המידע והגברת השקיפות כמפורט לעיל אינו מפורסם באתר המועצה.

המלצה:

- להנגיש לציבור (באמצעות אתר האינטרנט של המועצה) את כל המידע בהתאם להנחיות משרד הדתות.

התייחסות הנהלת המועצה מיום 25.12.2022 :

הנושא נמצא בבחינתו של היועץ המשפטי של המועצה, המועצה תפעל בהתאם להנחיותיו ותפרסם את המידע הנדרש על פי חוק באתר המועצה. יש לציין כי המועצה מפרסמת האתר מכרזים פומביים, מכרזי רכש, נהלים, מידע לציבור על פעילותה השוטפת של המועצה.

7.4 ממונה על חופש המידע והגברת השקיפות

בהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל⁵⁸ נדרש ראש המועצה למנות עובד שיהיה אחראי לנושא חופש המידע והגברת השקיפות, עובד זה יהיה אחראי כי כלל המידע שנדרש לפרסם מפורסם בזמן, וכן יהיה אחראי לפניות הציבור בנוגע לחוק חופש המידע.

בבדיקת הביקורת נמצא שטרם הוגדר פורמאלית עובד ספציפי שאחראי על נושא חופש המידע במועצה, כנדרש בהנחיות.

לדברי מזכירת המועצה, לכאורה היא משמשת כתובת לשאלות ופניות ציבור אולם לא הגדרה באופן פורמאלי "כאחראית לנושא חופש מידע".

התייחסות הנהלת המועצה מיום 25.12.2022 :

מזכירת המועצה מונתה כאחראית על נושא חופש המידע והיא מוגדרת כאחראית חוק חופש המידע גם ביחידה הממשלתית לחופש המידע. מצ"ב כתב מינוי חתום על ידי יור' המועצה.

8. ניהול מאגרי מידע – הגנת פרטיות

בשנים האחרונות בד בבד עם התפתחות העולם הטכנולוגי וכניסתם של מערכות מחשוב משוכללות לחיי היום יום, נוצרו באופן כמעט טבעי ארגונים אשר אוספים מידע על אנשים לצרכים שונים לרבות צרכים עסקיים. כמויות עצומות של מידע מועברות כיום באופן גלובלי כחלק מהכלכלה הדיגיטלית. רשות הגנת הפרטיות הינה יחידה סטטוטורית, הכפופה למשרד המשפטים, האחראית על אסדרה, פיקוח ובקרה על יישום חוק הגנת הפרטיות והתקנים הרלוונטיים. בעבר יחידה זו נקראה בשם רמו"ט – רשות למשפט טכנולוגיה ומידע, אולם בחודש ספטמבר 2017 שונה שמה בעיקר לאור כניסתם לתוקף של תקנות האיחוד האירופאי OECD בדבר הגנה על פרטיות. הרשות להגנת הפרטיות מוסמכת לנהל חקירות פליליות ומנהליות כנגד כל הגופים הפועלים בישראל גופים פרטיים, ציבוריים ועסקיים אשר מחזיקים או מנהלים מאגרי מידע ונתונים – אישיים פרטיים.

⁵⁷ חוזר מנכ"ל ע"ח, מרץ 2018, נושא 867 "הנחיות בדבר פעולות להגברת השקיפות המידע במועצות הדתיות"
⁵⁸ חוזר מנכ"ל ע"ח (27/03/2018), נושא 867 – הנחיות בדבר פעולות להגברת שקיפות המידע במועצות הדתיות

חוק הגנת הפרטיות התשמ"א – 1981

חוק הגנת הפרטיות (והתקנות שהותקנו מכוחו) עוסקים בהגנה על שלמות המידע או הגנה על המידע מפני חשיפה, שימוש או העתקה ללא רשות. החוק קובע כי לא ישתמש אדם במידע הקיים במאגר המידע אשר ברשותו אלא למטרות שלשםם הוקם המאגר. אין עוררין על כך שהמועצה מחזיקה ברשותה מאגר מידע, כהגדרתו בחוק, ונדרשת לעמוד בכללים הרגולטוריים שנקבעו בחוק ובתקנות. חשוב להדגיש, תקנות הגנת הפרטיות חלות על כל המשק הישראלי, הן מבקשות להגן על האנשים שהמידע אודותיהם נאגר ונאסף במאגרי מידע רבים ולעיתים אף ללא ידיעתם.

סוגי מאגרי מידע :

בחודש מאי 2017 פורסמו תקנות אבטחת מידע, אשר נכנסו לתוקף בחודש מאי 2018, ואשר מגדירות לראשונה את סוגי מאגרי המידע הקיימים, כדלהלן:

- "מאגרים שחלה עליהם רמת אבטחה גבוהה"
- "מאגרים שחלה עליהם רמת אבטחה בינונית"
- "מאגרים שחלה עליהם רמת אבטחה בסיסית".
- "מאגר המנוהל בידי יחיד"
- "מאגר ביומטרי"

מאגר מידע ברמת אבטחה גבוהה

מאגר מידע שחלה עליו רמת אבטחה גבוהה הינו מאגר הכולל מידע על 100,000 איש ומעלה או שמספר בעלי ההרשאה (לגישה) בו עולה על 100 ואשר:

- מאגר מידע שבעליו הוא גוף ציבורי
- מאגר מידע הכולל מידע שהוא אחד מאלה:
- מידע על צנעת חייו האישיים של אדם
- מידע רפואי או מידע על מצבו הנפשי של האדם וכן מידע גנטי
- מידע על דעות פוליטיות או אמונות דתיות
- מידע אודות עברו פלילי של אדם
- מידע על נכסים, חובות, התחייבויות, מצב כלכלי, הרגלי צריכה של אדם היכולים ללמד על צנעת חייו, מצבו הבריאותי, מצבו הכלכלי וכו'

מאגר מידע ברמת אבטחה בינונית מאגר מידע שחלה עליו רמת אבטחה בינונית הינו מאגר הכולל את כל המאפיינים של מאגר מידע "ברמת אבטחה גבוהה". השוני היחיד נעוץ בכך שמספר האנשים שיש עליהם מידע הינו פחות מ- 100,000 ומספר העובדים בעלי הרשאת כניסה למידע הינו פחות מ- 100 עובדים.

מאגר מידע ברמת אבטחה בסיסית

מאגר מידע שחלה עליו רמת אבטחה בסיסית הינו מאגר הכולל מידע על מועסקים או ספקים המשמש לניהול עסק בלבד, אינו כולל מידע בדבר צנעת הפרט, מידע גנטי, מידע אודות השקפות פוליטיות ודתיות ומידע ביומטרי ושמספר בעלי הרשאה אינו עולה על 10 עובדים. המועצה הדתית, בהיותה מוגדרת כגוף ציבורי, אוגרת מידע אישי ופרטי באופן שוטף כחלק מפעילותה השוטפת. נכון למועד הביקורת מוערך היקף המידע (הנצבר) בכמה אלפי אנשים פרטיים, עוסקים מורשים ו/או וחברות עסקיות. לפיכך **על פי התקנות אמורה להיות מוגדרת כמאגר מידע בדרגת אבטחה בינונית.**

בבדיקת הביקורת נמצא כי על אף קיומו של מאגר מידע המנוהל במועצה הדתית, לא פעלה המועצה בהתאם להוראות החוק ולא ביצעה אף אחת מהפעולות המינימאליות הנדרשות, לרבות:

- רישום מאגר המידע במשרד המשפטים – רשם המאגרים.
- מינוי ממונה אבטחת מידע
- קביעת נהלי אבטחת מידע
- ניהול הרשאות עובדים
- אבטחה פיזית ואבטחת גישה למאגרי המידע
- הדרכות לעובדים ועריכת בקורות תקופתיות.

המלצה:

- להשלים את כלל תהליכי העבודה הדרושים (בשיתוף של היועצים המקצועיים) במטרה לרשום את מאגר המידע בהתאם לחוק ולתקנות הגנת הפרטיות.

באופן התייחסות הנהלת המועצה מיום 25.12.2022:

- בנושא נהלי אבטחת מידע, בימים אלה עובדת המועצה על גיבוש נהלי אבטחת מידע ביחד עם אחראי המחשוב שלה ואלו יאושרו על ידי הנהלת המועצה לאחר שיתקיים דיון בנושא.
- בנושא הדרכות עובדים, המועצה מקבלת את הערת הביקורת ו כבר החלה לפעול לקיום הדרכות עובדים בנושאים רלוונטים. כמו כן יש לציין כי מתקיימות הדרכות מטעם המשרד לשירותי דת, אבטחת מידע והנחיות רלוונטיות לעבודה וגישה בתוכנת שירת הים."
- בנושא אבטחה פיזית ואבטחת גישה למאגרי מידע, המועצה נוקטת באמצעי אבטחה נדרשים, לכל עובד שם משתמש וסיסמא משלו למערכות המחשוב, רק לעובדים מורשים לתוכנות ייחודיות/ ייעודיות הופקו שם משתמש וסיסמא והעובדים מונחים שלא לחשוף את פרטיהם לגורמים אחרים מלבדם.
- בנושא הרשאות גישה, הרשאות ניתנות לעובד באישור של יור' המועצה ואחר קבלת אישור יור' המועצה נשלחת בקשה למנהל המחשוב של המועצה למתן או ביטול הרשאות גישה לעובד. רישום הרשאות קיים אצל מנהל המחשוב של המועצה.

נספחים

נספח ב' – טופס בקרת מקווה

חוזר המנהל הכללי		62
<p>נספח 1</p> <p>טופס בקרת מקווה</p> <p>שם המקווה: _____</p> <p>שם אחראי המקוואות: _____</p> <p>שם הבלנית: _____</p> <p>תאריך הביקור במקווה: _____</p> <p>עיר / יישוב: _____</p>		
	הערות	דירוג (1-5)*
		1. ניקיון כללי - המקווה וסביבתו
		2. מצב האריחים והקירות
		3. מצב מערכת החימום
		4. מצב בורות הטבילה
		5. מצב מערכת הניקוז והצנרת
		6. אוורור המקווה
		7. תאורה ותאורת חירום
		8. טיפול בתקלות מדוחות ורישומן
		9. מצב הכלים הסניטריים
		10. אבזורי עזר נגישים לטובלות
		11. התרשמות כללית
*מפתח הדירוגים: 1 - הציון נצמק ביותר 5 - הציון הגבוה ביותר		
<p>שם הבדק/ת: _____</p> <p>תפקיד: _____</p> <p>חתימה: _____</p>		

המועצות הדתיות

המועצות הדתיות הינן גופים שהוקמו בהתאם לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב] התשל"א-1974 ותפקידן לספק שירותי דת יהודיים לתושבי העיר/הרשות המקומית באזורן.

פעילות המועצות הדתיות משתרעת על פני תחומים רבים ומלווה את האזרח היהודי במהלך חייו, החל מרגע הלידה, סביב מעגל החיים היהודי, שמחת הנישואין ועד ליווי בשעת הפטירה. המועצות הדתיות מעניקות לאזרחים היהודיים סל שירותים נרחב (רישום נישואין, כשרות ושחיטה, שירותי קבורה, טהרת המשפחה, עירובין) ומשתדלות להתאים את השירותים לגודלה ולצרכיה של האוכלוסייה המקומית. סל שירותים זה, מוענק בתשלום סמלי אשר קבוע בחוק ומתעדכן בהתאם לצורך.

המועצות הדתיות פועלות על פי נהלי עבודה של המשרד לשירותי דת ובכפוף להוראות ההלכתיות של הרבנות הראשית.

כיום, פועלות בישראל 132 מועצות דתיות ברחבי הארץ אשר פועלות על פי הנחיות המשרד לשירותי דת ובשיתוף פעולה מלא עם הרבנות הראשית לישראל והרבנות המקומית בכל הנוגע לסוגיות הלכתיות.

המועצות הדתיות פועלות לספק שירותים מקצועיים, יעילים, איכותיים וזמינים ולהנגיש את השירות והמידע לכלל מקבלי השירות. כחלק מתפיסת עולם זו ככתבה אמנת שירות.



אנו, מנהלי ועובדי המועצות הדתיות מתחייבים:

לספק שירות מקצועי ואיכותי במכלול שירותי הדת הניתנים במסגרת תחומי האחריות של המועצה הדתית בבחינת "דרך ארץ קדמה לתורה"



לפעול בהתאם לכללי ההלכה היהודית והוראות הרבנות הראשית



לספק שירותי דת מקצועיים, זמינים ויעילים, ע"פ הסטנדרטים והזמנים המוגדרים בחוק ועל ידי המשרד לשירותי דת



לפעול על פי כללי המינהל הציבורי התקין ומתוך תחושת שליחות



לתת שירות אמין, יעיל, אדיב ושוויוני לכלל האוכלוסייה



לפעול למען הרחבת מגוון השירותים כמענה למגוון צרכי הציבור



לפעול ביעילות וביצירתיות לשיפור השרות תוך התייחסות מיוחדת לפניות הציבור



לפרסם את מועדי קבלת הקהל ופעילות המועצה הדתית בפרסומים מקומיים ובמשרדי המועצה



רישום נישואין

התחייבות	שירות
<ul style="list-style-type: none"> ◀ קבלת קהל בשעות הבוקר בכל ימי העבודה בשבוע ובשעות אחר הצהריים, לפחות, אחת לשבוע ◀ במקרים של יישובים קטנים או מועצות אזוריות ינתן מענה ההולם את אופי היישוב 	1 רישום הזוג המבקש להינשא/רישום לקבלת תעודת רווקות
<ul style="list-style-type: none"> ◀ מתן אפשרות לתשלום האגרה באמצעי תשלום סטנדרטיים בבנק הדואר ו/או בקופת המועצה 	2 תשלום האגרה
<ul style="list-style-type: none"> ◀ קביעת מועד למתן עדות תוך 10 ימי עבודה מיום הרישום ◀ הנפקת תעודת רווקות תוך 10 ימי עבודה ממועד העדות 	3 מתן עדות לצורך מתן תעודת רווקות
<ul style="list-style-type: none"> ◀ פרסום פרטי בני הזוג בעיתון ארצי עד 10 ימי עבודה לפני מועד החתונה 	4 פרסום בעיתון ארצי
<ul style="list-style-type: none"> ◀ קביעת רב המוסמך לעריכת חופה ויידוע הזוג ככל שניתן במועד הרישום ולא יאוחר משבוע לפני מועד החתונה 	5 קביעת רב עורך החופה
<ul style="list-style-type: none"> ◀ מסירת הכתובה לרב עורך החופה או לבני הזוג לא יאוחר משבוע לפני החתונה 	6 מסירת הכתובה
<ul style="list-style-type: none"> ◀ קביעת מועד להדרכת כלה תוך 10 ימים ממועד הרישום ◀ הדרכת כלה בתיאום עם מדריכת הכלות 	7 הדרכת כלה
<ul style="list-style-type: none"> ◀ הנפקת תעודת נישואין תוך 10 ימי עבודה ממסירת העתק הכתובה על ידי הרב עורך החופה 	8 הנפקת תעודת הנישואין

פיקוח על כשרות המזון

התחייבות	שירות
<ul style="list-style-type: none"> ◀ העמדת מידע ונהלי קבלת תעודת כשרות עדכניים במשרדי המועצה ובאתר המשרד לשירותי דת ◀ קבלת בקשות להנפקת תעודות כשרות במשרדי המועצה בשעות הקבלה המקובלות (רצוי בתיאום מראש) ◀ ביקור בבית העסק לצורך סיווגו תוך 5 ימי עבודה מקבלת הבקשה ◀ קביעת הכשרות וההשגחה תוך 30 ימי עבודה מהביקור בבית העסק ◀ חתימה על הסכמי ההתקשרות בין בית העסק למועצה תוך 15 ימי עבודה לאחר הודעת תנאי הכשרות וההשגחה במשרדי המועצה ◀ מתן אפשרות לביצוע תשלום האגרה באמצעי תשלום סטנדרטיים בקופת המועצה או בבנק הדואר ◀ הנפקת תעודת כשרות תקופתית עם קבלת אישור הרב ובחתימתו 	<p>1 מתן תעודת כשרות לבית העסק</p>
<ul style="list-style-type: none"> ◀ במקרה של חריגה מהותית הסרת תעודת כשרות באופן מיידי ◀ מתן אפשרות לתגובה לבית העסק שתעודתו הוסרה באופן מיידי סמוך להסרה ולא יאוחר מ-24 שעות לאחר הסרת התעודה ◀ במקרה של חריגה לא מהותית, מתן אפשרות להעברת מכתב תגובה של בית העסק תוך 3 ימי עבודה ◀ מתן תשובה לבית העסק בכתב תוך 24 שעות מקבלת המכתב או עם תום המועד שנקצב לו ◀ פרסום רשימת בתי עסק שהוסרה מהם תעודת הכשרות במדעות תוך 42 שעות לאחר אישור וחתימת הרב על החלטה ובמקומן בהתאם לתנאי ההפצה 	<p>2 שלילת תעודת הכשרות</p>
<ul style="list-style-type: none"> ◀ עריכת ישיבת צוות לעדכון שוטף עם משגיחי הכשרות אחת לחודש ◀ עריכת כנסים בנושא בנוכחות המפקחים והמשגיחים פעמיים בשנה ◀ פרסום רשימות בתי עסק שהוסרה להם הכשרות באמצעי פרסום מקובלים 	<p>3 פיקוח ובקרת תחום הכשרות</p>

עירוב ואחזקת מבני דת

התחייבות	שירות
עירובין	
<ul style="list-style-type: none"> ◀ בחינת קו העירוב אחת לשבוע, לפני כניסת שבת ◀ תיקון ליקויים בקו העירוב עד לכניסת השבת באותו שבוע 	1 תחזוקת קו העירוב
מקוואות	
<ul style="list-style-type: none"> ◀ נוכחות בלנית בכל מקווה בשעות פתיחת המקווה ◀ הבטחת מקצועיות וידע הלכתי של צוות הבלנים והבלניות ◀ פיתוח תודעת שירות של צוות הבלנים והבלניות 	1 נוכחות בלניות ובלנים
<ul style="list-style-type: none"> ◀ גביית אגרת טבילה על פי הקבוע בחוק ◀ מתן אפשרות לתשלום אגרת הטבילה במבנה המקווה 	2 גביית אגרת טבילה
<ul style="list-style-type: none"> ◀ הבטחת ניקיון וחימום המקוואות לטובת ציבור המשתמשים ◀ מתן אפשרות לרכישת אמצעים משלימים במקוואות נשים כמו מגבות, מוצרי היגיינה וכיוצ"ב בתשלום נוסף ואחיד ◀ הבטחת תנאי סניטציה ומבנים תקינים באופן שוטף ויומיומי 	3 נוחות השימוש

הקמת מתחמי בריכות

תוכן עניינים

422	פרק א' – מבוא.....	
426	פרק ב' – תמצית הממצאים וההמלצות.....	
434	פרק ג' – פירוט הממצאים וההמלצות.....	
434	1. ההתקשרות עם יועץ הבריכות.....	
434	1.1. רקע.....	
434	1.2. בחינת מומחיות היועץ והשוואתה ליועצים אחרים בשוק.....	
436	1.3. בחירת היועץ על סמך הצעת מחיר אחת בלבד.....	
438	1.4. התשלום עבור שירותי יועץ הבריכות.....	
441	2. ההתקשרות עם מנהל הפרוייקט.....	
441	2.1. רקע.....	
441	2.2. אין תיעוד להצעות מחיר שהתקבלו.....	
442	2.3. תהליך ההתקשרות עם היועץ נוגד את המלצות מבקר המדינה.....	
444	3. הליכי ההתמחרות עם קבלנים לביצוע עבודות הקמת מתחמי הבריכות.....	
444	3.1. רקע.....	
445	3.2. ניהול מכרז מס' 5/2018.....	
455	3.3. מכרז 2/2019.....	
462	3.4. הזמנה להציע הצעות (ההליך השלישי).....	
476	4. איפיון מתחם הבריכות ב"גני אביב" ועומקיהן.....	
476	4.1. הגדרת צרכים ויעדים להקמת הבריכה.....	
482	4.2. איפיון ואישור עומק הבריכה.....	
491	4.3. עומק הבריכה "החדשני" מנוגד להנחיות ראש העיר והמנכ"ל.....	
493	4.4. עומק הבריכה ה"חדשני" לא קיבל ביטוי בפרוגרמה ולא נדון בעירייה בשלב התכנון.....	

פרק א' - מבוא

א. כללי

נוכח העליה במודעות התושבים ודרישתם לאספקת שירותי נופש וספורט פעיל, וכחלק מהשאיפה לטיפוח איכות החיים וקהילה בריאה וספורטיבית, החליטו ראש העיר ומנהל אגף הספורט לערוך "תכנית אב אסטרטגית לספורט ולתרבות פנאי", לשנים 2016 – 2026. על פי תכנית האב, החזון העירוני לספורט הינו "לוד כעיר... תוביל את מרקם תושביה למימוש אורח חיים פעיל המבוסס על הספורט כגורם לאורח חיים בריא, ותפעל להגדלת העוסקים בספורט העממי-קהילתי ותטפח מצוינות בספורט ובחיים". בין מטרותיה העיקריות של תכנית האב: הגדלת שיעור העוסקים בספורט ובפעילות ספורטיבית, טיפוח הענפים המועדפים בספורט תחרותי, ואירוח אירועים בספורט תחרותי, בספורט עממי ובאירועים המוניים. לדברי מנהל אגף הספורט, תכנית האב אושרה במועצת העיר.

במסגרת תכנית האב, הוחלט על הקמת מתקני ספורט שונים, וביניהם המתקנים הבאים; בשכונת "גני אביב" הוחלט בתכנית האב:

בשכונת גני אביב

❖ הקמת בריכת שחייה-חצי אולימפית. עם כל המתקנים הנלווים (קאונטרי קלאב) בהתאם לשטח בפועל.

ובשכונות המיגזר הערבי, כגון שכונת "פרדס שניר":

בשכונות המיגזר הערבי

אנו ממליצים להקים "קריית חינוך וספורט" עם המתקנים שבבתי הספר, או ליד בתי הספר בתנאי שיש שטחים מתאימים ועליהם להקים:

אולם ספורט גדול.

בריכת שחייה חצי אולימפית ובריכה לפעוטות.

הקמת הקאונטרי קלאב ב"גני אביב" ומתחם הבריכות ב"פרדס שניר" בוצעה באמצעות החברה הכלכלית ללוד בע"מ (להלן: "החברה הכלכלית" או "החכ"ל"), שהינה תאגיד עירוני בבעלות מלאה של העירייה, ושעימה יש לעירייה הסכם מסגרת (מתאריך 19.1.2016) לניהול, פיקוח, תכנון וביצוע פרויקטים בהתאם להזמנות עבודה שתפיק לה העירייה. הסכם המסגרת קובע, בין היתר, את שלבי העבודה של החברה הכלכלית בניהול הפרויקטים שיוטלו עליה, וכן תשלום תקורת ניהול ופיקוח לחכ"ל בשווי של 7% מעלות הפרויקט/תקציב מאושר, תקורה אשר אמורה להיות מגולמת בחשבונות הקבלנים שתעסיק חכ"ל.

על בסיס הסכם המסגרת הפיקה העירייה לחכ"ל הזמנות עבודה שונות לצורך הקמת שני מתחמי הבריכות, ב"גני אביב" וב"פרדס שניר":

א. בתאריך 11.5.2017 הופקה הזמנת עבודה בסך 967,680 ₪ על מנת להתחיל בביצוע עבודת ניהול פיקוח וביצוע פרויקט בריכת שחייה גני אביב". לפי טופס הזמנת עבודה, ההזמנה נועדה לתכנון חלקי של פרויקט "גני אביב": הכנת פרוגרמה, תכנון מוקדם, תכנון סופי, הוצאות היתר בניה, תכנון מפורט.

ב. בתאריך 20.5.20 הופקו 2 הזמנות נוספת לחכ"ל:

- להקמת הקאנטרי קלאב ב"גני אביב", בסך 14,846,235 ₪.
- להקמת הבריכה ב"פרדס שניר" בסך 15,142,749 ₪.

בתאריך 12.6.2017 הפיקה החכ"ל הזמנות עבודה למנהל פרויקטים חיצוני שינהל את פרויקט "גני אביב" מטעמה (להלן: "מנהל הפרויקט"), שעזימו יש לה הסכם מסגרת (מתאריך 11.4.2016). לפי הזמנות העבודה שהופקו למנהל הפרויקט, שכרו יהיה 3% מאומדן כל פרויקט. האומדן היה באותה עת 10 מיליון ₪ לכל מתחם, כלומר שכרו של מנהל הפרויקט חושב כ-300,000 ₪ ל"גני אביב" ו-300,000 ₪ ל"פרדס שניר". שכר זה כולל את תקורה בסך 7% לחכ"ל שתקוזז מתוך כל תשלום למנהל הפרויקט, ואינו כולל מע"מ. כן נעזרה חכ"ל בחברה יועצת למתחמי בריכות (להלן: "היועץ" או "יועץ הבריכות"), על מנת להכין, לפי הזמנות העבודה מתאריך 20.7.17, תכנית תפעולית/עסקית ופרוגרמה לאדריכלים. שכרו של יועץ הבריכות לפי ההזמנות, הינו 43,011 ₪ לכל אחד מהפרויקטים ("גני אביב" ו"פרדס שניר"), לא כולל מע"מ. באוגוסט 2017 הכין היועץ תכניות תפעוליות ועסקיות למתחמים.

ב-16.10.17 נערך דיון בנושא בנוכחות ראש העיר, מנכ"ל העירייה ומנכ"ל חכ"ל דאז, אדריכלית העיר דאז וסגנית המהנדסת דאז. בסיכום הדיון נאמר כי ראש העיר הורה לערוך סיור בבריכה שכבר נבנתה, וכי "ראש העיר אישר את הפרוגרמה והנחה להחל בתכנון מפורט". מפורט. לסיכום הדיון שהועבר לביקורת לא צורפה הפרוגרמה שאושרה.

במסגרת גיבוש ואישור התכנית של מתחם הבריכות בגני אביב, התקיימו מספר ישיבות בהשתתפות מנהל אגף הספורט, נציגי החברה הכלכלית, נציגי אגף הנדסה ועוזרת ראש העיר דאז (להלן: "הצוות המתכנן"). הביקורת ביקשה לברר מול מנהל אגף הספורט האם מדובר בצוות מיוחד שהוקם מתוקף החלטה עירונית, אך מנהל אגף הספורט לא ידע להשיב על כך.

הביקורת קיבלה מהיועץ המשפטי של חכ"ל תיעוד לפרוטוקולים של דיונים שהתקיימו בפורום הזה בתאריכים 14.6.17, 20.6.17, 13.3.18 ו-27.3.2018, ושבהן התקבלו החלטות שונות באשר לחלוקת משימות בתחום האדריכלות, הקונסטרוקציה, אינסטלציה, מיזוג אוויר. כמו כן צוין בישיבות אלה כי ישנה מחלוקת בין יועץ הבריכות לבין האדריכלים בקשר לעומק הנקודה הרדודה ביותר בבריכה הגדולה, וכי המשך התכנון בקשר לכך יבוצע לפי התייחסות יועץ הבריכות (שלא נכח בפגישות אלה).

לאחר הכנת התוכניות, המפרטים וכתב כמויות על בסיס התכנית התפעולית-עסקית, חכ"ל פרסמה שני מכרזים - מכרז פומבי מס' 5/2018 מאוקטובר 2018 ומכרז פומבי מס' 2/2019 ממאי 2019 - כדי לבחור קבלן מבצע

שיקים את מתחמי הבריכות - תחילה בשכונת גני אביב ולאחר מכן גם בפרדס שניר. שני התהליכים תחרותיים כשלו.

רק לאחר הליך התמחרות שלישי, במסגרתו נשלחה הזמנה למספר מוגבל של ספקים להציע הצעות (להלן: "הליך ההתמחרות השלישי" או "ההזמנה להציע הצעות") - נבחר קבלן מבצע לשני המתחמים. חכ"ל חתמה עימו הסכם התקשרות בתאריך 17.6.2020.

בתאריך 17.1.21, לאחר שכבר החל הקבלן המבצע בעבודות הקמת הבריכה ב"גני אביב", התקיימה ישיבה בנוכחות סגנית ראש העיר דאז, מחזיק תיק הספורט במועצה, מנכ"ל העירייה ואחרים. בישיבה טענו סגנית רה"ע ומחזיק תיק הספורט כי "עומק הבריכה (בגני אביב) נמוך מדי ולא מתאים לאופי התושבים בשכונה כולל מבוגרים שרוצים לשחות במסלולים ולבצע סיבוב (קיפר) במים עמוקים...". באותה פגישה נימק יועץ הבריכות מדוע נבחר מודל של בריכות רדודות בלבד בכל המתחם, וסוכם כי ייערך סיור בבריכות עם עומק מים של 1.20, וכי ההחלטה בנושא תעבור לראש העיר.

בתאריך 2.3.21 דנה בנושא מועצת העיר. בישיבה מן המניין ביקש ראש העיר כי: "א. מועצת העיר תבקש בדיקת מכרז הבריכה על ידי מבקר העירייה וחכ"ל"⁵⁹; ב. מועצת העיר מעירה שהיה נכון להציג בפניה את גובה הבריכה לפני קבלת ההחלטות; ג. הוחלט לבנות בריכה נוספת בקאנטרי גני אביב- זאת תהיה בריכה קיצית בגובה של 1.8 מטר, שתשמש גם את שכונת ניר צבי הצפויה להתאכלס בשנים הקרובות. ד. העלות הנוספת היא כשני מיליון ש"ח והם יגויסו מתקציבי הפיתוח עתידי של ניר צבי...ה. תוכנן תכנית עסקית". לבסוף הוחלט:

2. דיון בנושא עומק בריכות השחייה הנבנות בגני אביב ופרדס שניר בהשתתפות אגף הספורט

היועץ, המתכנן, וחכ"ל, (מצ"ב מסמך חלופות אפשריות) אושר: פה אחד

⁵⁹ במקור נרשם בפרוטוקול "קק"ל", אך הכוונה היא לחכ"ל

להלן סיכום השלבים העיקריים בפרויקט:



ב. מטרת והיקף הביקורת

מטרות הביקורת הינן:

- נאותות תהליכי ההתקשרות עם הספקים הבאים, שעסקו בתכנון והקמת מתחמי הבריכות "גני אביב" ו"פרדס שניר": יועץ הבריכות, מנהל הפרויקט והקבלן המבצע.
- בחינת תהליכי קבלת ההחלטות לעניין איפיון מתחם הבריכות ב"גני אביב", ובעיקר לעניין עומקי הבריכות.

ג. מתודולוגיה

הביקורת נערכה במהלך החודשים מאי 2021 עד מרס 2022, ובמסגרתה:

- התקיימו פגישות עבודה עם העובדים רלוונטיים בעירייה ובחכ"ל;
- נבחנו נהלים פנימיים ותהליכי עבודה;
- נסקרו מסמכים, נתונים ואסמכתאות מבססות;

הביקורת מציינת לחיוב את שיתוף הפעולה לו זכתה במהלך עבודתה.

פרק ב' – תמצית הממצאים וההמלצות

1. ההתקשרות עם יועץ הבריכות

בתכנון הבריכה נעזרו העירייה וחכ"ל בחברה יועצת למתחמי בריכות (להלן: "היועץ" או "יועץ הבריכות"), על מנת להכין, לפי הזמנות העבודה מתאריך 20.7.17, תכנית תפעולית/עסקית ופרוגרמה לאדריכלים. שכרו של יועץ הבריכות לפי ההזמנות, היה 43,011 ₪ לכל אחד מהפרויקטים.

1.1. בחינת מומחיות היועץ והשוואתה ליועצים אחרים בשוק.

בבקשה לאישור מנכ"ל החכ"ל להתקשרות עם יועץ להקמת הבריכות, דווח כי היועץ נבחר לאחר שנערכה סקירה של החברות הנוספות הפועלות בשוק לעניין מומחיות וניסיון. בפועל, היועץ נבחר בלא שנערכה סקירה כזו. לאישור ההתקשרות עם היועץ לא צורף תיעוד מפורט ומבוסס של בחינת ניסיונו ומומחיותו, על אף שהיועץ הופקד על תכנון אספקטים רבים בפרוייקטים שעלותם עשרות מיליוני ₪.

המלצה:

לצורך אישור בקשה להתקשרות עם יועצים, יש לצרף תיעוד בדבר תחומי השכלתם, התמחותם וניסיונם. מן ראוי לבחון נתונים אלה ביחס ליועצים אחרים הפועלים בשוק, במיוחד כאשר כשירות היועץ חיונית להצלחת פרוייקטים בהיקף עשרות מיליוני ₪.

1.2. בחירת היועץ על סמך הצעת מחיר אחת בלבד

בתאריך 20.7.17 אושרו ליועץ הבריכות שתי עסקאות קטנות יחסית שסכומן המצטבר יותר מ-100 אלפי ₪, כולל מע"מ. מדובר בעסקה למתן שירותים זהים, שניתנו במסגרת אותו הסכם מסגרת עם אותו ספק, לפי הזמנות שיצאו באותו תאריך, לשני אתרים שונים ("גני אביב" ו"פרדס שניר"). לדעת הביקורת, יש לראות בכך פיצול עסקאות אסור. שוויה האמיתי של ההתקשרות עם היועץ הינו כ-100 אלפי ₪ ועל כן היה צורך לקבל לפחות 2 הצעות מחיר.

המלצה:

אין לפצל עסקאות כאשר מדובר בהתקשרות עם אותו ספק, לקבלת שירותים מאותו סוג, במסגרת אותו חוזה מסגרת ובאותה תקופה. אם שוויה של ההתקשרות בפועל עולה על 50,000 ₪ יש לקבל לפחות 2 הצעות מחיר.

1.3. התשלום עבור שירותי יועץ הבריכות

ליועץ שולמו כ-100 אלפי ש"ח, כקבוע בהזמנות העבודה משנת 2017. אך לא קוזזו לו עלויות של חלק מהשירותים שנקבעו בהזמנות אלה אך לא סופקו בפועל (או טרם סופקו) - הכוונה לשירות של עריכת מכרז ספקים וניתוח דמוגרפי.

המלצות :

יש להקפיד כי ספקים יספקו את השירותים בהתאם להזמנת העבודה, ואין לאשר תשלומים בגין שירותים שלא סופקו.

2. ההתקשרות עם מנהל הפרוייקט

בתאריך 12.6.2017 הפיקה החכ"ל הזמנות עבודה למנהל פרויקטים חיצוני שינהל את פרויקט "גני אביב" מטעמה, שעמיתו יש לה הסכם מסגרת (להלן: "מנהל הפרוייקט"). לפי הזמנות העבודה שהופקו למנהל הפרוייקט, שכרו יהיה 3% מאומדן כל פרויקט. האומדן היה באותה עת 10 מיליון ש"ח לכל מתחם, כלומר שכרו של מנהל הפרוייקט חושב כ-300,000 ש"ח לגני אביב" ו-300,000 ש"ח ל"פרדס שניר".

2.1. אין תיעוד להצעות מחיר שהתקבלו

שתי התקשרויות עם מנהל הפרוייקטים של גני אביב ופרדס שניר, בשווי של כ-300,000 ש"ח כל אחת, אושרו בלא שנשמר תיעוד לכלל הצעות המחיר שהוגשו במסגרת ההליך התחרותי שנערך לבחירתו. ללא תיעוד כאמור, לא ניתן לוודא כי נעשתה בחירה כדין.

המלצה:

יש לשמור תיעוד לכלל הצעות המחיר שהגישו ספקים אליהם נעשתה פנייה.

2.2. תהליך ההתקשרות עם היועץ נוגד את המלצות מבקר המדינה

בחירת מנהל לשני פרויקטים, בהתקשרות שהיקפה למעלה מחצי מיליון ש"ח, נעשתה בניגוד לכללים שקבע מבקר המדינה כמתחייבים מכללי מינהל תקין: העדר קביעה מראש של אמות המידה לבחירת הזוכה ומשקלן, אי בחינת ההצעות שהתקבלו לפי אמות מידה אלה, אי נימוק של הבחירה.

המלצה:

בהתקשרויות עם יועצים העולות על 141 אלפי ש"ח, יש לפעול בהתאם לכללי מינהל תקין והחובות הנובעות מהם לפי המלצות מבקר המדינה - המלצות שעוגנו מאוחר יותר בחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

3. הליכי ההתמחרות עם קבלנים לביצוע עבודות הקמת מתחמי הבריכות

לצורך בחירת הקבלן המבצע של העבודות להקמת מתחמי הבריכות נוהלו בחברה הכלכלית 3 הליכים. ראשית כל, פורסם מכרז מס' 5/2018 (אוקטובר 2018), שכלל את העבודות בגני אביב בלבד. המכרז בוטל משום שההצעות שהתקבלו חרגו לכאורה במידה בלתי סבירה מאומדן המכרז. לאחריו פורסם מכרז מס' 2/2019 (מאי 2019), שכלל הן את העבודות בגני אביב והן בפרדס שניר. מכרז זה בוטל אף הוא, משום שלא התקבלה במסגרתו אף הצעה. בתחקור שבוצע מול קבלנים לגבי אי הצלחת המכרזים

"הטענה שעלתה על ידי הקבלנים הינה כי אומדן המכרז לא היה ריאלי". בעקבות ביטולי המכרזים הנ"ל, הוחלט לפנות לקבלנים שהשתתפו בסיוור המציעים בהליכים הקודמים, להזמין להציע הצעות שלא במסגרת מכרז, ולנהל הליך התמחרות (נובמבר 2019). בהליך ההתמחרות האחרון (להלן: "הליך ההתמחרות השלישי") נבחר הקבלן הזוכה.

3.1. ניהול מכרז מס' 5/2018

1. מכרז 5/2018 בוטל בשל חריגה בלתי סבירה של ההצעות שהתקבלו מהאומדן שהופקד. בהליך ההחלטה נפלו, לדעת הביקורת, הליקויים הבאים:

- מהאומדן שערך הכמאי לצורך המכרז, הפחית מנהל הפרויקט עוד הנחה בשיעור של 3% (כ-414 אלפי ₪), מבלי שהפחתה זו נומקה בפני ועדת מכרזים.
- האומדן שנערך למכרז לא כלל תקורה של 7% לחכ"ל, אך הקבלנים נדרשו לחשב את תקורה של 7% בהצעותיהם. מכאן נבע הבדל של 7%, ששוויו מוערך על ידי הביקורת בכמיליון ₪, בין האומדן שנערך למכרז לבין הצעות הקבלנים. בפני הוועדה, שהתבקשה לפסול את המכרז עקב הפער בין ההצעות שהתקבלו לבין האומדן, לא צוינו נתונים אלה, על אף שהם מהווים את אחת הסיבות המרכזיות לפער זה.
- סמנכ"ל הביצוע דיווח לוועדה כי מספר סעיפים באומדן תומחרו בחסר, בסך מצטבר של כ-800,000 ₪.

מהמפורט לעיל עולה, כי המכרז נפסל בגין חריגה מהאומדן, מבלי שהובאו בפני ועדת מכרזים כל הנתונים הנדרשים לצורך בחינת סבירותו של האומדן. בנוסף, בפני הוועדה הוצג כאילו ההצעה הזולה חרגה מהאומדן ב"למעלה מ-30%", בעוד בפועל, לאחר שקלול כלל הנתונים שפורטו לעיל, עולה כי ההצעה הזולה חרגה מאומדן הכמאי בפחות מכך. כתוצאה מביטול המכרז נערכו שני הליכי התמחרות נוספים, ותחילת ביצוע הפרויקט נדחתה בשנה. כמו כן, הספק הזוכה, שנבחר בהליך ההתמחרות השלישי (לאחר ביטול מכרז 5/2018 ומכרז 2/2019) אמנם סיפק הצעה זולה יותר, אך נדרש לעמוד בתנאי סף נמוכים יותר, הן בתחום הניסיון בהקמת בריכות, והן בהיקף המחזור הכספי שלו.

2. תנאי הסף שנקבעו במכרז לגבי המחזור הכספי של המציעים נוסחו באופן סותר ובלתי ברור, ושאלת ההבהרה בעניין זה נענו באופן שגוי ומטעה.

המלצות:

1. על נציגי חכ"ל לפקח על תקינות תהליך עריכת האומדן למכרז על ידי מנהל הפרויקט החיצוני.
2. לפני פסילת מכרז על סמך טענה של חריגה משמעותית מהאומדן, על ועדת מכרזים של חכ"ל לדרוש מידע ונתונים מלאים לגבי תקינות הליך קביעת האומדן וסבירותו.
3. על נציגי חכ"ל לוודא כי תנאי הסף של המכרז מנוסחים באופן ברור ולהשיב באופן מלא ונאות על שאלות ההבהרה למכרז.

3.2. ניהול מכרז 2/2019

במסגרת מכרז 2/2019 נערך סיור קבלנים. לאחר שלא התקבלה מהקבלנים אף הצעה, הוחלט בוועדת מכרזים להמליץ לבטלו ולצאת להליך התמחרות ללא מכרז. יועמ"ש חכ"ל ביקש מחברי הדירקטוריון של החברה בדוא"ל, לאשר בדוא"ל חוזר את המלצת ועדת מכרזים לביצוע הליכי התקשרות ללא מכרז. לעניין זה תעיר הביקורת כי:

1. למרות שההשתתפות הקבלנים בסיור היתה תנאי סף להשתתפות במכרז, החכ"ל לא שמרה תיעוד מספיק לנוכחותם בסיור, כגון: רישום נוכחים בפרוטוקול, חתימת נציג הקבלן וכד'.
2. לדעת הביקורת, וועדת מכרזים וחברי הדירקטוריון לא קיבלו מעורכי המכרז דיווחים מפורטים ומדויקים דיים, ובכך נפגמה יכולתם לקבל החלטה מושכלת בדבר ביטול ההליך המכרזי ולהפיק לקחים:
 - א. לוועדה ולדירקטוריון נמסר כי מכרז 5/2018 ומכרז 2/2019 היו מכרזים דומים, אולם בפועל, לדעת הביקורת, מכרז 5/2018 היה שונה ממכרז 2/2019: כתב הכמויות של מכרז 5/2018 הפך ל"תקרה" ממנה ניתן היה להציע הנחות בלבד במכרז 2/2019, ותנאי הסף של מכרז 2/2019 הוקשחו יחסית למכרז 5/2018.
 - ב. לוועדת מכרזים הוצג כאילו השתתפו בסיור 9 משתתפים, בעוד בפועל נמסרה לביקורת רשימה של 5 קבלנים בלבד שהשתתפו לכאורה בסיור.
3. לא נערך דיון בדירקטוריון בנושא אישור התקשרות עם קבלן הביצוע ללא מכרז. אישור חברי הדירקטוריון לכך התבקש והתקבל בדוא"ל, ולא בדיון. לדעת הביקורת, בקשה לאישור התקשרות ללא מכרז להקמת שני מתחמי בריכות בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח, ראוי היה שיעשה רק לאחר דיון של חברי הדירקטוריון בנושא זה.

המלצות:

1. כאשר ההשתתפות בסיור הקבלנים היא תנאי מחייב להשתתפות במכרז, יש לתעד באופן נאות את הנוכחות בסיור, באמצעות חתימת נציג הקבלן בסיור, רישום נוכחות בפרוטוקול וכד'.
2. יש להקפיד על דיווח מפורט ומדויק לוועדת המכרזים ולדירקטוריון, לצורך קבלת החלטה מושכלת והפקת לקחים.
3. ראוי כי החלטה בדבר קיום הליכי התמחרות ללא מכרז בהיקפים כספיים גדולים, ייעשה רק לאחר דיון הדירקטוריון בנושא, ולא באמצעות התכתבויות בדוא"ל.

3.3. הזמנה להציע הצעות (ההליך השלישי)

לאחר ביטול המכרז השני, הוחלט לפנות לקבלנים שהשתתפו בסיורים שנערכו במסגרת המכרזים הקודמים, לצורך קבלת הצעות מהם וביצוע הליך התמחרות, ללא מכרז. בהליך זה נפלו, לדעת הביקורת, מספר ליקויים:

הקבלנים אליהם הופנתה הזמנה להציע הצעות:

1. קיימת חשיבות לתיעוד אישורי המסירה של ההזמנות להציע הצעות, שנשלחו לכאורה לקבלנים. זאת לצורך הוכחת הליך התמחרות תקין. למרות זאת, לא נמצא בחכ"ל תיעוד לאישורי המסירה של ההזמנות, שנשלחו לכאורה לקבלנים בדוא"ל. בנוסף לכך, הרשימות של קבלנים אליהם פנו לכאורה לצורך הזמנה להציע הצעות (ללא אישורי מסירה), כללו נתונים סותרים, שאינם יכולים לשפוך אור על זהות הקבלנים שהוזמנו להציע הצעות.
2. מהרשימות שהועברו לביקורת עולה, כי חכ"ל לא מילאה אחר ההחלטה שהתקבלה בדיון הפנימי בנושא: לא נשלחו הזמנות לכל הקבלנים שהשתתפו בסיוורים הקודמים, אלא רק לחלקם.

המלצות:

1. בהליך של הזמנה להציע הצעות, ובמיוחד כאשר מדובר בהתקשרות בהיקף של עשרות מיליוני ₪, יש לתעד את אישורי המסירה של ההזמנות לכל אחד מהקבלנים אליהם פנו.
2. כאשר מתקבלת החלטה לגבי זהות הספקים אליהם תישלח ההזמנה להציע הצעות (ללא מכרז), מן הראוי למלאה כלשונה, באופן שיאפשר שוויון בין המשתתפים וקבלת תוצאות יעילות וחסכוניות.

אי בהירות של כתב הכמויות, שהוא הבסיס להליך התמחרות

בהזמנה להציע הצעות שנשלחה לקבלנים, התבקשו הקבלנים לציין בהצעותיהם אחוז הנחה או תוספת לסך המחיר של כתב הכמויות, ובנוסף לכך לחשב סכום כספי כולל של הצעתם. אולם ההזמנה להציע הצעות לא כללה סל שירותים ומחירים אחיד ומסוכם ממנו חושב אחוז התוספת, כתוצאה מאי בהירות זו חישב כל קבלן את הסכום הכספי הכולל של הצעתו באופן שונה. כתוצאה מכך עלולים היו להיגרם חוסר שקיפות ואי שוויון במכרז. בנוסף לכך, אי הבהירות האמורה גרמה לכך שסכומי ההצעות הכספיות בש"ח שנרשמו בגיליון המרכז את ההצעות שהוגש לצוות המכריע, היו שונים מסכומי ההצעות בש"ח אותם רשמו הקבלנים בהצעותיהם, וזאת מבלי שהדבר הובהר לצוות המכריע. ייתכן כי הבהרה לצוות המכריע, שכל מציע התייחס בהצעתו להרכב עבודות ומחירים שונה מהמציעים האחרים, היתה מאפשרת יתר גמישות במו"מ וקבלת הצעות טובות יותר.

המלצות:

1. הנחיותיו של הליך התמחרות בנוגע להגשת ההצעה הכספית ולתחשיב כתב הכמויות עליו היא תתבסס, צריכות להיות ברורות, מדויקות וחד משמעיות.
2. כאשר קיימת אי אחידות ואי בהירות בהצעות הקבלנים, מן הראוי לבקש תיקונים והשלמות.
3. יש להביא את כלל המידע הרלוונטי בפני הצוות הבוחר את ההצעה הזוכה.

תנאי הסף

1. תנאי סף מהותי, לגבי המחזור הכספי של המשתתפים, נרשם בטופס התצהיר של המשתתפים בסתירה פנימית מהותית.
2. על אף שמדובר בבחירת ספק להתקשרות בהיקף של עשרות מיליוני ₪, לא נדרשו מהספקים אסמכתאות לצורך הוכחת המחזור הכספי שלהם וניסיונם.

3. לשיבת מנהלי הפרוייקטים הוזמן ספק, בלא שהצהיר על קיום תנאי הסף הנדרשים (בריכות שנבנו עבור גוף ציבורי בהיקף הגדול מ-10 מיליון ש"ח). למרות שלכאורה הוא לא עמד בתנאי הסף. מנהלי הפרוייקט אף המליצו עליו כאחד משני הקבלנים הראויים לזכות בהתקשרות (אך הוא לא זכה עקב מחיר גבוה יותר).

המלצות:

בהליך התמחרות לצורך פרוייקט בנייה בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח ראוי כי:

- עורכי המכרז יוודאו שתנאי הסף מנוסחים באופן ברור.
- הקבלנים יידרשו לספק אסמכתאות מתאימות.
- עורכי המכרז ייפסלו ספקים שלא יעמדו בתנאי הסף הנדרשים.

מרכיב האיכות

רכיב האיכות במכרז לא הוערך בפועל על פי הפרמטרים שנקבעו במכרז 2/2019 ואף לא הוגדרו מראש פרמטרים אחרים לבחינת איכות ההצעות. בכך יש סטיה מדרך הפעולה לפיה היה אמור להתנהל הצוות המכריע, ומשום פגיעה בעקרון השוויון וכללי מינהל תקין

המלצה:

יש להעריך את איכות המציעים לפי פרמטרים שנקבעו מראש.

4. איפיון מתחם הבריכות ב"גני אביב" ועומקהן

4.1. הגדרת צרכים ויעדים להקמת הבריכה

1. איסוף מידע והגדרת הצרכים והיעדים לצורך תכנון הבריכה הם חיוניים, ונקבעו כמטלה של יועץ הבריכות ומנהל אגף הספורט. למרות זאת, מידע בדבר צרכי התושבים בנוגע לבריכות והעדפותיהם לא פורט באופן מבוסס (על ניתוח דמוגרפי, סקר צרכים או סקר שוק) - לא ב"תכנית העסקית", ולא בפרוגרמה תפעולית או במסמך אחר.
2. איזכור של יעדי המתחם נעשה רק בשני מכתבי הבהרה של היועץ, שנכתבו בהפרש של חודשיים זה מזה, וכללו יעדים סותרים ומנוגדים זה לזה: במכתב ראשון נאמר כי זוהי בריכה ספורטיבית המיועדת לשחית נוער ובוגרים בלבד, וזאת בניגוד לבריכות אחרות המשמשות ל"פנאי". במכתב השני נאמר כי הבריכה מיועדת בעיקר לתלמידי גנים ובתי ספר וכן לפנאי.
3. לא תועד אישורם של יעדי הבריכות על ידי גורם עירוני כלשהו.

המלצות:

1. שלב מפתח בהליך תכנוני הוא איסוף מידע (לדוגמה באמצעות סקרים), וזאת לצורך זיהוי המטרות של הפרוייקט והגדרתן.
2. לפני הוצאה לפועל של תכנון פרוייקט בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח, מן הראוי שהנהלת העירייה או העובדים שהוסמכו לכך מטעמה ידונו ביעדיו ויאשרו אותם.

4.2. איפיון ואישור עומק הבריכה

1. איפיון מתחם הבריכות ב"גני אביב" באופן שהכיל בריכות רדודות בלבד, הינו חריג ו"חדשני", אך למרות חריגותו ו"חדשנותו" הוא לא נדון בהנהלת העירייה לפני תחילת העבודות להקמת המתחם.
2. רק כשעבודות ההקמה כבר היו בעיצומן, נדרש היועץ לנמק את הנחיותיו החריגות לתכנון עומקי הבריכות. הביקורת מצאה, כי הדוגמאות שהביא היועץ בפני הנהלת העירייה וחכ"ל לצורך הצדקת הנחיותיו בעניין זה אינן מדויקות, בלשון המעטה, ועלולות להטעות.
3. לאחר שהביא היועץ את נימוקיו, הוחלט בהנהלת העירייה "לערוך סיוור בבריכות עם עומק מים של 1.2". על אף בקשת הביקורת, לא הובא תיעוד לסיור ולבדיקת הדוגמאות שהביא היועץ לצורך הצדקת האיפיון החריג. בדיקה כזו נדרשה לצורך קבלת החלטה בדבר המשך עבודות הבניה או שינוי ועדכון.

המלצה:

איפיון חריג וחדשני של פרויקט דורש איסוף מידע ובדיקתו על ידי האחראים לו בעירייה.

4.3. עומק הבריכה "החדשני" מנוגד להנחיות ראש העיר והמנכ"ל

לדברי מנהל אגף הספורט, הנחיות ראש העירייה והמנכ"ל לעניין בריכת "גני אביב" היו כי היא תותאם למודל של ה"קאנטרי קלאב" בדימונה. אלא שהביקורת מצאה, כי איפיון עומקי בריכות של "גני אביב" לא התאימו למודל המבוקש של קאנטרי דימונה מבחינת עומק הבריכות, ועל כן האיפיון שבוצע סותר לכאורה את הנחיות ראש העירייה והמנכ"ל.

המלצות:

1. על אחראי מטעם העירייה לאיפיון פרויקט, לוודא כי המודל שנבחר תואם להנחיות שקיבל מהנהלת העירייה.
2. במידה שהחליט האחראי על שינוי במודל, המנוגד להנחיות הראשוניות שקיבל מהנהלת העירייה - מן הראוי להביא את השינוי לידיעת ולאישור הנהלת העירייה מבעוד מועד.

4.4. עומק הבריקה ה"חדשני" לא קיבל ביטוי בפרוגרמה ולא נדון בעירייה בשלב התכנון

איפיון עומקי הבריקה "החצי-אולימפית" היה "חדשני" (או חריג) ויש לו השלכות על אופן השימוש

בבריקה וקהל היעד שלה. למרות זאת, הנחיות בנושא איפיון עומקי הבריקה:

- לא נכללו ב"תכנית העסקית" ולא "בפרוגרמה התפעולית" הכלולה בה, אלא רק במכתב הבהרה של היועץ למנהל הפרויקט.
- לא נדונו על ידי הצוות המתכנן, שכלל נציגי עירייה (לרבות אגף הנדסה) ונציגי חכ"ל, ולמעשה לא נדונו על ידי אף גורם בעירייה. זאת למרות ההתראות של האדריכלים בפני הצוות המתכנן (שכלל נציגי עירייה וחכ"ל) על החריגה בעניין עומק הבריקה מהמלצותיהם.

המלצות:

1. לדעת הביקורת איפיון עומקי הבריקה (במיוחד כאשר הוא "חדשני") ראוי שיכלל בפרוגרמה המאושרת על ידי נציגי העירייה, משום שיש לו השלכה מהותית על אופן השימוש בבריקה וקהל היעד שלה.
2. על נציגי העירייה לדון באיפיון תכנוני של פרויקט, שהוא חדשני וחורג מהמלצות האדריכלים, ושיש לו השלכה על אופן השימוש וקהל היעד של הפרויקט.

פרק ג' – פירוט הממצאים וההמלצות

1. ההתקשרות עם יועץ הבריכות

1.1. רקע

נוהל התקשרות עם יועצים של החכ"ל קובע כי:

- להתקשרות שגובהה עד 50,000 ₪ לפרויקט – די בהצעת מחיר אחת
- להתקשרות מעל 50,000 ש"ח יש צורך ב-2 הצעות מחיר לפחות.
- בכל מקרה יש צורך באישור מנכ"ל החברה.

בתאריך 7.6.16 אישר מנכ"ל החכ"ל דאז שתי בקשות לאישור התקשרות עם יועץ הבריכות, כל אחת מהן "ע"ס 40,000 ₪ לא כולל מע"מ (46,800 כולל מע"מ)". – ובסה"כ 93,600 ₪ כולל מע"מ. המנכ"ל אישר בקשה זו בהסתמך על הבקשה שהוצגה בפניו.

בתאריך 20.7.17 נחתם עם היועץ הנ"ל "הסכם מסגרת ליועצים", ללא הגבלת סכום, ונקבע כי העבודות יימסרו ליועץ לפי הזמנות עבודה.

באותו תאריך נחתמו עם היועץ הזמנות עבודה לשני המתחמים, "גני אביב" ו"פרדס שניר", ע"ס 43,011 ₪, לא כולל מע"מ, לכל מתחם.

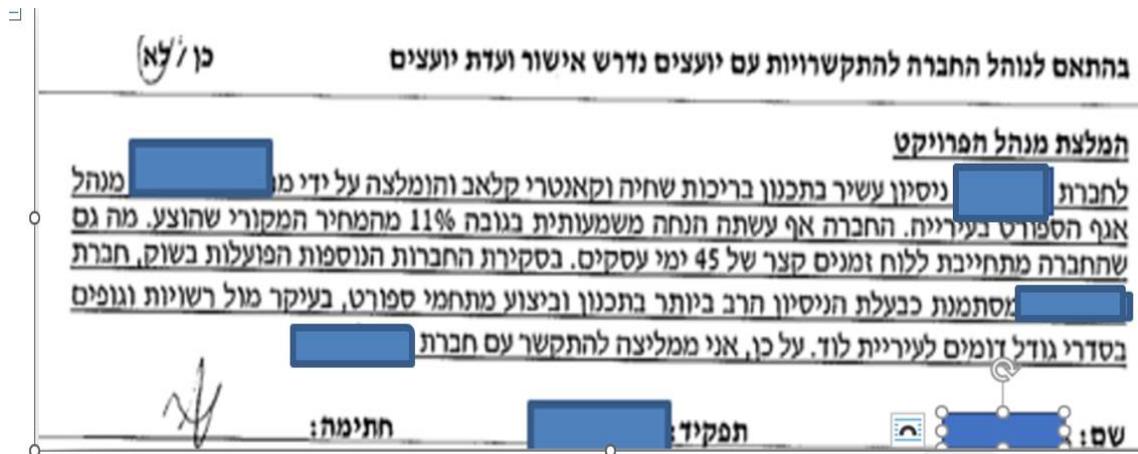
בחודש אוגוסט 2017 נערכו על ידי יועץ הבריכות תכניות עסקיות לשני המתחמים.

בחודש נובמבר 2017 ובחודש ינואר 2018 הפיק יועץ הבריכות חשבונות בסכום מצטבר של 86,024 ₪ ללא מע"מ – כלומר עבור כל מתחם סך של 50,324 ₪ כולל מע"מ.

1.2. בחינת מומחיות היועץ והשוואתה ליועצים אחרים בשוק .

יועץ הבריכות הינו יועץ שמומחיותו חיונית בתהליך איפיון ותכנון הבריכה, ואמור (לפי הזמנת העבודה) להעניק שירותים רבים -פרוגרמה לאדריכלים, תכנית תפעולית, תכנית פיננסית, בניית מחירון ועוד.

בתאריך 7.6.16 אישר מנכ"ל החכ"ל דאז בקשה לאישור התקשרות עם יועץ הבריכות, וזאת בהסתמך על הנימוקים הבאים:



מנכ"ל החכ"ל דאז אישר בקשה זו בהסתמך על הנתונים שהוצגו בפניו. בהסתמך על האמור בבקשת אישור ההתקשרות, הביקורת ביקשה מהחכ"ל תיעוד ל"סקירת החברות הנוספות הפועלות בשוק", לרבות תיעוד הניסיון של המומחה שנבחר. נציגי החכ"ל השיבו לביקורת⁶⁰ כי על אף שההתקשרות עם היועץ בוצעה באמצעות החכ"ל, למעשה הוא נבחר על ידי אגף הספורט בעירייה, והם לא ביצעו סקירה של החברות בשוק או של מומחיות היועץ. הביקורת ביקשה, אפוא, גם ממנהל האגף סקירה כאמור, אולם גם השיב⁶¹ כי היא לא נערכה על ידו, וכי יש בידו רק מסמך "פרופיל עסקי" של החברה⁶² (שאינו בו פירוט בדבר סוג השירותים שסופקו, מועד האספקה, פרטי קשר עם לקוחות או המלצות מהם וכד'). לדבריו, היועץ נבחר משום שליווה את פרויקט הקמת הבריכה בדימונה, בה נערך סיור של ראש העיר והמנכ"ל.

הערת הביקורת:

בבקשה לאישור ההתקשרות עם יועץ הבריכות, דווח כי היועץ נבחר לאחר שנערכה סקירה של החברות הנוספות הפועלות בשוק לעניין מומחיות וניסיון. אולם בפועל, היועץ נבחר בלא שנערכה סקירה כזו. כמו כן, לא צורף לאישור ההתקשרות עם היועץ תיעוד מפורט ומבוסס של ניסיונו ומומחיותו. יודגש, כי היתה חשיבות רבה לבחינת השכלתו, ניסיונו ומומחיותו של יועץ הבריכות במסגרת תהליך בחירתו. יועץ שאינו מומחה בתחומו, עלול לגרום לליקויים בתכנון האספקטים הרבים שהוטלו עליו (תפעוליים, עסקיים והנדסיים), ובכך להביא לליקויים בפרויקטים עליהם הופקדו, שעלותם עשרות מיליוני ₪ במצטבר.

⁶⁰ זום 7.2.22

⁶¹ שיחה טלפונית 23.2.22

⁶² התקבל בדוא"ל 21.7.22

המלצה:

לצורך אישור בקשה להתקשרות עם יועצים, יש לצרף תיעוד בדבר תחומי השכלתם, התמחותם וניסיונם. מן ראוי לבחון נתונים אלה ביחס ליועצים אחרים הפועלים בשוק, במיוחד כאשר כשירות היועץ חיונית להצלחת פרויקטים בהיקף עשרות מיליוני ₪.

התייחסות מנהל אגף הספורט:

"היועץ הומלץ ע"י אגף הספורט אך כל תהליך הקליטה וההתקשרות מולו נעשתה ע"י חכ"ל באופן ישיר. בכל מקרה מי שהוביל את התהליך הייתה עוזרת ראש העיר"

התייחסות החברה הכלכלית:

"המדובר בתיעוד ידני של ישיבות שנערכו לפני זמן רב וככל הנראה חלק מהחומרים הרלוונטים ובכללם תיעוד נסיונו של היועץ ופירוט של הצעתו אינו בנמצא. המלצת הביקורת בדבר צירוף תיעוד בדבר התמחות וניסיון היועץ מקובלת".

1.3. בחירת היועץ על סמך הצעת מחיר אחת בלבד

כאמור, נוהל התקשרות עם יועצים של החכ"ל קובע כי לצורך התקשרות עד 50,000 ₪ לפרויקט – די בהצעת מחיר אחת, ומעבר לכך יש צורך ב-2 הצעות מחיר לפחות. בכל מקרה יש צורך באישור מנכ"ל החכ"ל.

הביקורת תעיר, כי לעניין זה, אין לפצל עסקה אחת למספר התקשרויות, על מנת שסכום כל אחת מהן יפחת מהסכום המחייב הליך התמחרות (50,000 ₪ במקרה זה). לפי ספרו של פרופ' דקל, בספרו "מכרזים" עמ' 226: "הסייג הקיים... בדבר פיצול עסקאות מטרתו למנוע פיצול עסקאות במטרה להתחמק ממכרז.... בכוחו של סייג זה למנוע פיצול התקשרות עם מתקשר מסוים לכמה עסקאות קטנות"⁶³. בתאריך 7.6.16 אישר מנכ"ל החכ"ל דאז שתי בקשות לאישור התקשרות עם יועץ הבריכות – האחת ל"גני אביב" והשניה ל"פרדס שניר" - כל אחת מהן "ע"ס 40,000 ₪ לא כולל מע"מ (46,800 כולל מע"מ)".

להלן נתוני ההזמנות לספק זה. יצוין, כי סכומי ההזמנה עלו על הסכום שאושר על ידי המנכ"ל דאז לפי נוהל יועצים, משום שכללו גם תקורה של 7%.

להלן פירוט הסכומים שפורטו בכל אחד מהמסמכים הנ"ל:

7.6.16 אישור מנכ"ל להתקשרות	20.7.17 הזמנת עבודה של חכ"ל לגני אביב	20.7.17 הזמנת עבודה של חכ"ל לפרדס שניר	
40,000	43,011	43,011	ללא מע"מ
46,800	50,322	50,322	כולל מע"מ

התייחסות החברה הכלכלית:

"סכום ההתקשרות היה על בסיס הסכום שאישרה הועדה 40,000 ₪ בתוספת תקורת החברה בסך 7% - 43,011 ₪".

הערות הביקורת:

1. בתאריך 20.7.17 אושרו ליועץ הבריכות שתי עסקאות קטנות יחסית שסכומן המצטבר יותר מ-100 אלפי ₪, כולל מע"מ. מדובר בעסקה למתן שירותים זהים, שניתנו במסגרת אותו הסכם מסגרת עם אותו ספק, לפי הזמנות שיצאו באותו תאריך, לשני אתרים שונים ("גני אביב" ו"פרדס שניר"). לדעת הביקורת, יש לראות בכך פיצול עסקאות אסור. שוויה האמיתי של ההתקשרות עם היועץ הינו כ-100 אלפי ₪ ועל כן היה צורך לקבל לפחות 2 הצעות מחיר.

2. נוהל יועצים אינו מציין אם הסכום הקובע לעניין כמות ההצעות שיוגשו (50,000 ₪) הינו כולל מע"מ או ללא מע"מ. יש לכך חשיבות, שכן אם הסכום שנקבע בנוהל כולל מע"מ, אזי לא ניתן היה להתקשר עם הספק לפי הצעה אחת בלבד (ההזמנה היתה בסך 50,322 ₪ כולל מע"מ). לדברי היועץ המשפטי של חכ"ל, מדובר בסכום כולל מע"מ.

המלצות:

1. אין לפצל עסקאות כאשר מדובר בהתקשרות עם אותו ספק, לקבלת שירותים מאותו סוג, במסגרת אותו חוזה מסגרת ובאותה תקופה. אם שוויה של ההתקשרות בפועל עולה על 50,000 ₪ יש לקבל לפחות 2 הצעות מחיר.
2. יש לציין בנוהל התקשרות עם יועצים של חכ"ל, אם נכלל מע"מ בסכומים שנקבעו בנוהל לעניין מספר הצעות המחיר הנדרשות.

התייחסות החברה הכלכלית לממצא והמלצה (1):

"ככל הנראה הועדה ראתה באמור 2 פרויקטים נפרדים ושונים ואף אישרה אותם בנפרד (ואף פרסמה בתחילה מכרז נפרד לפרויקט של גני אביב) ועל כן לא איחדה את שוויים. הערת הביקורת מקובלת ובדיעבד יתכן והיה מקום לאחד את הפרויקטים".

התייחסות החברה הכלכלית לממצא והמלצה (2):

" כוונת נוהל היועצים הינה לסכומים ללא מע"מ. בהתאם להמלצת הביקורת החברה תחדד את האמור בנוהל היועצים".

1.4. התשלום עבור שירותי יועץ הבריות

1.4.1. רקע

בתאריך 20.7.17, נחתם עם היועץ הנ"ל "הסכם מסגרת ליועצים", ללא הגבלת סכום, ונקבע כי העבודות יימסרו ליועץ לפי הזמנות עבודה. באותו תאריך נחתמו עם היועץ הזמנות עבודה לשני המתחמים, "גני אביב" ו"פרדס שניר".

ליועץ שולמו מלוא הסכומים שנקבעו בהזמנות העבודה.

מפרט השירותים שבהזמנות העבודה כלל את השירותים הבאים:

שירותי היעוץ: ניתוח כלכלי ובניית תכנית עסקית:

- א. בניית חזון תפעולי
- ב. ניתוח דמוגרפי
- ג. בניית מחירון
- ד. תכנית פעילות
- ה. תכנית תפעולית
- ו. מודל עסקי
- ז. תכנית פיננסית
- ח. תמחור
- ט. דו"ח רווח והפסד
- כ. מכרז ספקים
- ל. פרוגרמה לאדריכלים
- מ. ניהול סיכונים והמלצות.

יודגש כי לפי הזמנת העבודה של חכ"ל שצולמה לעיל, תמורת הסכום שסוכם, על היועץ לערוך "מכרז ספקים", "פרוגרמה" ו"ניתוח דמוגרפי".

1.4.2. עריכת מכרזי ספקים

כאמור לפי הזמנת היועץ ואף לפי פרסומיו שלו באתר האינטרנט שלו, שירותיו לעירייה צריכים היו לכלול מעורבות ב"מכרז ספקים".

בפועל, לדברי היועץ המשפטי של החכ"ל⁶⁴, יועץ הבריות לא היה מעורב עד כה בעריכת מכרזי הספקים. המשימה של עריכת מכרזים הוטלה על המחלקה המשפטית של החכ"ל, והיא הסתייעה במנהל הפרויקט החיצוני שהיה אמון על המפרטים המקצועיים, בהתאם לסעיף 6.2 לחוזה עימו. הביקורת ביררה מול נציגי החכ"ל ומול מנהל אגף הספורט, מדוע לא סופק שירות שנרשם בהזמנת העבודה. הגורמים הנ"ל השיבו לביקורת, כי הכוונה היתה להכנת מכרזים לאספקת ציוד ספורט, שטרם נערכו.

⁶⁴ לדברי היועץ המשפטי ביום

הביקורת תעיר בעניין זה:

- א. ההזמנה מחייבת את יועץ הבריכות בעריכת "מכרז ספקים", ללא ציון כי מדובר בספקי ציוד ספורט בלבד.
- ב. ליועץ הבריכות שולם מלוא הסכום שנקבע בהזמנה, בלא שסיפק את מלוא התמורה (טרם ערך מכרז ספקים).

1.4.3 עריכת ניתוח דמוגרפי

בהזמנת העבודה נכללה גם חובת היועץ לערוך "ניתוח דמוגרפי". הכוונה, לדעת הביקורת, לניתוח שיאפשר החלטה מושכלת בדבר "תכנית עסקית" למתחמי הבריכות, כגון: פילוח גילאים, מגדר, העדפות ספורטיביות ותרבות הפנאי.

ב"תכנית העסקית" של שני המתחמים נכללו לכאורה ניתוחים דמוגרפיים, אך למעשה, לדעת הביקורת, הם אינם יכולים להיחשב כאספקת השירות האמור.

- "הניתוח הדמוגרפי" ל"גני אביב" כלל טענה לפיו נתוני הלמ"ס מספר התושבים הינו 12,000 ש-85% מתוכם עובדים, ושינוי של 0.9% בשנה.

- הניתוח הדמוגרפי ל"פרדס שניר" כלל נתונים זהים לניתוח של "גני אביב", ומשתמע ממנו לכאורה כי לפי נתוני הלמ"ס יש גם בשכונה זו 12,000 תושבים, 85% מתוכם עובדים, ושינוי של 0.9% בשנה (זהות לדרך שהוכן ל"גני אביב"). כמו כן כולל "הניתוח הדמוגרפי" העתק מדף של "סקירה לדיון בנושא העיר לוד", שהוכן על ידי יחידת מחקר ומידע של הכנסת משנת 2003 - כ-14 שנים לפני עריכת התכנית העסקית", ושעניינו נתוני אחוז מקבלי הגמלה בכלל העיר לוד (ולא בשכונה הרלוונטית, "פרדס שניר") ונתונים כלליים אודות תנאי המגורים של המגזר הערבי בלוד (ולא בשכונה הרלוונטית). ה"נתוח הדמוגרפי" כלל גם גרף מתוך אתר הנדל"ן מדלן המראה עלייה במחירי הדירות בלוד.

לדעת הביקורת, הנתונים הנ"ל אינם יכולים להיחשב כאספקת שירות של "ניתוח דמוגרפי", משום שרובם ישנים מאוד או בלתי רלוונטים, וחלקם ככל הנראה שגויים.

לשאלת הביקורת השיב היועץ כי הנתון הדמוגרפי היחיד ששימש אותו היה נתונים שקיבל מהעירייה בדבר סך כל התושבים בכל שכונה (12,000 בגני אביב, 15,000 בפרדס שניר). לא בוצע ניתוח דמוגרפי (מעבר להצגת הנתונים הבלתי מדויקים/ בלי רלוונטים שהוצגו לעיל), לא נערך סקר שוק ולא נבדק פרופיל של המבקרים הפוטנציאליים⁶⁵ (לפירוט ראו להלן גם בפרק על איפיון מתחם הבריכות).

⁶⁵ שיחה 6.3.22, דקה 2:09 (קובץ שמע נשלח במייל 26.7.22)

הערות הביקורת:

ליועץ שולמו כ-100 אלפי ש"ח, כקבוע בהזמנות העבודה משנת 2017. אך לא קוזזו לו עלויות שירותים שנקבעו בהזמנות אלה אך לא סופקו (או טרם סופקו) - עריכת מכרז ספקים וניתוח דמוגרפי ראוי.

המלצות:

1. יש להקפיד כי ספקים יספקו את השירותים בהתאם להזמנת העבודה.
2. אין לאשר תשלומים בגין שירותים שלא סופקו.
3. לבחון משפטית את האפשרות החזר של תשלומים ששולמו ליועץ בגין שירותים שלא סופקו

התייחסות החברה הכלכלית:

" המדובר בהתקשרות כללית שנועדה לאפשר לחברה להעזר ביועץ במכלול רחב של נושאים שונים הנוגעים לפרויקט הקמת הבריכות. ביחס למכרז נציין כי היועץ אמנם לא ערך את מסמכי המכרז אך היה מעורב בנושאים מקצועיים שונים הנוגעים למכרז (כגון המפרטים, חומרי גמר). כן יצויין כי היועץ ממשיך לסייע לצוות המקצועי במהלך ביצוע העבודות בכל הנושאים הקשורים לכמויות/מפרטים/ביצוע. משכך לדעת החברה היועץ ביצע את השירותים הנדרשים ממנו ובמכלול השירותים הרחבים שסופקו על ידו לא היה מקום לקיזוז בגין הניתוח הדמוגרפי שהיה חלק קטן במכלול העבודה (גם באם נקבל את ההנחה כי ניתן היה לבצע ניתוח דמוגרפי באופן אחר)".

התייחסות הביקורת:

- א. היועץ הגיש את החשבונות ששולמו בנובמבר 2017 ובינואר 2018, ואילו המכרז הראשון פורסם רק שנה וחצי מאוחר יותר - במאי 2019. משתמע, כי היועץ קיבל תשלום בטרם סיפק את מלוא השירות בנושא המכרז.
- ב. מהשיחות שנערכו ומהתיעוד שהגיע לביקורת עלה, כי כתב הכמויות למכרז הוכן על ידי כמאי ומנהל הפרוייקט (ולא היועץ) אישר אותו. לביקורת לא הועבר שום תיעוד בנוגע למעורבות היועץ.
- ג. הניתוח הדמוגרפי הוא, לדעת הביקורת, חיוני לצורך הגדרת הצרכים והמטרות של הפרוייקט. היועץ קיבל עליו את ההתחייבות לבצע אותו, אך בפועל לא סיפק שירות זה.

2. ההתקשרות עם מנהל הפרוייקט

2.1. רקע

לפי הזמנות העבודה שהופקו למנהל הפרוייקט, שכרו של מנהל הפרוייקט הינו 3% מאומדן כל פרויקט. האומדן בעת ההזמנה היה 10 מיליון ₪ לכל מתחם כלומר כ-300,000 ₪ ל"גני אביב" ו-300,000 ₪ ל"פרדס שניר". בסה"כ מדובר בהתקשרות שערכה 600,000 ₪, לא כולל מע"מ. לפי נוהל התקשרות עם יועצים של החכ"ל: "התקשרויות עם יועצים בסכום העולה על 141,000 ₪ ייערכו בהתאם לנוהל התקשרויות שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 8/2016". נוהל זה מחייב הקמת מאגר ספקים שעמדו בתנאי סף ואמות מידה שנקבעו. לפי פרוטוקול ועדת התקשרויות עם מציעים 2/2017 (מתאריך 2.3.17)⁶⁶, החכ"ל פנה לשלושה מציעים:

א. פ – "הכי זול ועובד איתנו באופן אישי"

ב. יועץ הבריכות – "עשה בריכה גם בלוד...עושה את התכנית העסקית".

ג. ק – "עשו קאנטרי עם א. בעבר".

נציג היועמ"ש מסר לוועדה כי שלושת המציעים "נמצאים אצלנו במאגר ותנאי הסף נבדקים בעת הכניסה למאגר. התהליך ישתכלל עם העלאת האתר".
הוועדה החליטה לאשר את המציע הראשון כמנהל הפרוייקטים – פ.

ניהול 2 מתחמי בריכות שחייה

2 בריכות שחייה זהות- [REDACTED] בפרדס שניר ואחת בגני אביב.
פנינו לסבב הצעות – [REDACTED] לפי מה אתה פונה דווקא לאלו ולכמות היועצים הללו? [REDACTED]
מחפש אנשים שיש להם ניסיון בתחום הספציפי. [REDACTED] : עשה בריכה גם בלוד. [REDACTED]
עשו קאנטרי עם [REDACTED] בעבר. [REDACTED] : הכי זול ועובד איתנו והוא מנהל באופן אישי.
זה ניהול ופיקוח הנדסי בלבד. [REDACTED] : עושה את התוכנית העסקית
[REDACTED] : הגדרתם תנאי סף: כולם נמצאים אצלנו במאגר ותנאי הסף נבדקים בעת כניסה
למאגר. התהליך ישתכלל עם העלאת האתר.
[REDACTED] : מאושר [REDACTED]

בתאריך 12.6.2017 הפיקה החכ"ל הזמנות עבודה למנהל פרויקטים חיצוני שינהל את פרויקט "גני אביב" מטעמה (להלן: "מנהל הפרוייקט"), שעזמו יש לה הסכם מסגרת (מתאריך 11.4.2016).

2.2. אין תיעוד להצעות מחיר שהתקבלו

הביקורת ביקשה מהחכ"ל לקבל את הצעות המחיר שהתקבלו מכל המציעים⁶⁷. למרות הבקשה, החכ"ל לא סיפקה תיעוד להצעות המחיר שהתקבלו, אלא רק את החלטת ועדת יועצים באשר להתקשרות עם מנהל הפרוייקטים.⁶⁸

⁶⁶ תשובות החברה בדוא"ל מתאריך 9.3.22

⁶⁷ שאלון 15.2.22.

⁶⁸ תשובות לשאלון בדואל 9.3.22

הערת הביקורת:

התקשרויות בשווי של כ-300,000 ₪ כל אחת אושרו ללא תיעוד לכלל הצעות המחיר שהוגשו. ללא תיעוד כאמור, לא ניתן לוודא כי נעשתה בחירה כדין.

המלצה:

יש לשמור תיעוד לכל הצעות המחיר שהגישו ספקים אליהם נעשתה פנייה.

מהחכ"ל נמסר, כי כיום עברה החברה לעבוד במערכת ייעודית להתקשרויות, ויש תעוד למסמכי כל התקשרות, אולם בתקופת ההתקשרות הנדונה עוד לא היתה הקפדה על כך.

התייחסות החברה הכלכלית:

" כפי שצוין לעיל המדובר בתיעוד ידני של ישיבות שנערכו לפני זמן רב וככל הנראה חלק

המחומרים הרלוונטים ובכללם פירוט הצעות המחיר אינו בנמצא."

התייחסות הביקורת:

המדובר בהתמחרות לגבי התקשרות ששוויה מוערך במאות אלפי ₪, והעבודה נשוא ההתקשרות עדין התנהלה במועד איסוף הממצאים. העדר תיעוד לאופן הבחירה בספק עימו בוצעה ההתקשרות אינה תקינה.

2.3. תהליך ההתקשרות עם היועץ נוגד את המלצות מבקר המדינה

הנוהל של החכ"ל מינואר 2018 קובע כי התקשרויות עם יועצים בסכום העולה על 141,000 ₪ יערכו בהתאם לנוהל התקשרויות שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 8/2016. חוזר מנכ"ל קבע כי ייכנס לתוקפו רק ביוני 2017 (ולאחר מכן הוארך מועד זה). החוזר קובע בין היתר חובה לנהל את רשימת המציעים באופן ממוכן ולפרסמה, לקבוע מראש אמות מידה לקביעת ההצעה הזוכה, בחינה של הוועדה לגבי עמידת כל המציעים בתנאי סף, הנמקת ההחלטה ופרסומה. אולם גם לפני שנוהל זה נכנס לתוקפו, קבע מבקר המדינה, בדו"ח ביקורת בנושא "העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות" (דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015) כי כללי מינהל תקין מחייבים "שיהא מנגנון אשר יבטיח התנהלות שקופה של רשות ציבורית, ניהול תקין והוגן של התקשרויות עם נותני שירותים וחלוקת משאבים שוויונית והוגנת". עוד קבע מבקר המדינה:

לפיכך מבקר המדינה העיר לרשויות שונות בין היתר את ההערות הבאות:

א. קביעת אמות מידה ברורות מראש לבחירת ההצעה הזוכה (לדוגמה: לגבי עירייה אחת נקבע כי " על... (הרשות) לקבוע אמות מידה פומביות וברורות לבחירת ההצעה הטובה ביותר מבחינת מחיר ואיכות כדי להבטיח את קיומם של עקרונות השוויון, השקיפות ותקינות המינהל הציבורי". לגבי עירייה אחרת נקבע כי: " על עיריית... לקבוע בנהל כי מציע ייבחר בהתאם לאמות מידה ברורות

- וידועות מראש, המפרטות את הקריטריונים לבחינת ההצעה מבחינת האיכות והמחיר ואת המשקל שיינתן להם").
- ב. חובת הנמקה ("על העירייה לדרוש מוועדת היועצים המאשרת את ההתקשרויות לנמק את החלטותיה").
- ג. פרסום מאגר יועצים ("הקמת מאגר יועצים פומבי וזמין, אשר יכלול רשימת יועצים שעמם תוכל הרשות המקומית להתקשר, תסייע להבטיח כי הרשות המקומית תקיים הליכי התקשרות יעילים ותחלק את משאביה בהליך מוסדר ושקוף... כך יוכלו מציעים נוספים להציע את מועמדותם, ימומש עקרון ההזדמנות השווה וימנע חשש למשוא פנים בהליך הבחירה").

מבדיקת פרוטוקול ועדת ההתקשרויות בהתקשרות הנדונה נמצא, כי לא מולאה אף אחת מהדרישות הנ"ל שנקבעו על ידי מבקר המדינה בשנת 2015:

- א. אין ציון של אמות המידה שנקבעו ומשקלן, לצורך קביעת ההצעה הזוכה
- ב. הוועדה לא בחנה את ההצעות בהתאם לאמות מידה שנקבעו מראש
- ג. הוועדה לא נימקה את החלטתה.
- ד. רשימת המציעים לא מפורסמת באתר האינטרנט של החכ"ל

הערת הביקורת:

בחירת מנהל לשני פרויקטים לצורך התקשרות שהיקפה למעלה מחצי מיליון ש"ח נעשתה בניגוד לכללים שקבע מבקר המדינה כמתחייבים מכללי מינהל תקין.

המלצה:

בהתקשרויות עם יועצים העולות על 141 אלפי ש"ח, יש לפעול בהתאם לכללי מינהל תקין והחובות הנובעות מהם לפי מבקר המדינה והנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים בנושא.

מהחכ"ל נמסר, כי מאז ההתקשרות הזו (משנת 2017) חלו שינויים בהליכי ההתקשרות ומקפידים על פעילות לפי הנוהל.

התייחסות החברה הכלכלית:

"מעיון בדו"ח מבקר המדינה עולה כי הדו"ח הנ"ל אינו מופנה לרשויות המקומיות וגם אם היה כן – החברה לא חרגה מהנקבע בו. המדובר בדו"ח של מבקר המדינה ביחס למשרד הפנים והמציין כי טרם הוסדר על ידי המשרד נוהל ההתקשרות עם יועצים בפטור ממכרז. בסוף הדו"ח (עמוד 11) מובאות המלצות לרשויות המקומיות (ואין המדובר בכללים מחייבים). גם בהמלצות אלו עמדה החברה שכן עוד בטרם פרסום נוהל היועצים של משרד הפנים, לחברה היה קיים נוהל יועצים מסודר, שוויוני והוגן וכלל ההתקשרויות עם היועצים נעשו באופן מסודר בהסכם מפורט בכתב."

התייחסות הביקורת:

דו"ח מבקר המדינה המצוטט לעיל הינו מתוך דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015, ומבקר המדינה העיר בו לרשויות שונות על חריגות מכללי מינהל תקין, והמליץ המלצות לתיקון חריגות אלה (כמפורט לעיל), וזאת בהתבסס על כללי מינהל תקין, יותר משנה לפני הדיון הנדון של ועדת התקשרויות בחכ"ל.

3. הליכי ההתמחרות עם קבלנים לביצוע עבודות הקמת מתחמי הבריכות**3.1. רקע**

לצורך בחירת הקבלן המבצע של העבודות להקמת מתחמי הבריכות, נוהלו בחברה הכלכלית מספר הליכי התמחרות. להלן פירוט:

מס' מכרז	תאריך פרסום המכרז	תחולת המכרז	תנאי מרכזיים	סך	אומדן	מספר מציעים	תוצאות המכרז
5/2018	אוקטובר 2018	גני אביב	מחזור של 80 מלש"ח; ניסיון מוכח בהקמת בריכה ציבורית בהיקף 7 מלש"ח	13,406,076 ⁶⁹	2	פסילת כל ההצעות בשל חריגה משמעותית מהאומדן; יציאה למכרז חדש, בו יצורף גם מתחם פרדס שניר לתחולה	
2/2019	מאי 2019	גני אביב	מחזור של 100 מלש"ח; ניסיון מוכח בהקמת בריכה ציבורית בהיקף 10 מלש"ח	13,392,545	0	ביטול המכרז מאחר שלא הוגשו הצעות מקבלנים	
		פרדס שניר		11,335,353 ⁷⁰		בעקבות ביטול המכרז, נקבעה החלטה לפנות לכלל הקבלנים שהשתתפו בסירי המציעים ולנהל הליך התמחרות שוויוני על בסיס עקרונות ותכולה של מכרז 2/2019. בהמשך יפורטו תוצאות ההתמחרות	
פנייה לקבלנים במסגרת פנייה לספקים להציע הצעות	נובמבר 2019	מתחם גני אביב	מחזור של 70 מלש"ח עבור 2 הבריכות או 50 מלש"ח עבור בריכה אחת ⁷¹ ; הקמת בריכה ציבורית בהיקף 7 מלש"ח או מבנה ציבור בהיקף 10 מלש"ח	13,392,545	5	בחירה בקבלן ש.כ.	
		פרדס שניר		12,561,202			

⁶⁹ אומדן חתום שהתקבל במייל מתאריך 9.3.22 + דיווח בישיבת ועדת מכרזים בה נאמר כי "אומדן המכרז עמד על 16,170,216 ש"ח (כולל מע"מ) ועליו הנחה של 3% ובסה"כ 15,685,110 ש"ח (כולל מע"מ)".

⁷⁰ סיכום כתב כמויות למתחם פרדס שניר לפי הודעת העדכון מתאריך 21.11.19

לצורך ניהול הליכי ההתמחרות, נעזרה החברה הכלכלית במנהל הפרוייקט החיצוני. לפי החוזה, מנהל הפרוייקט יבצע בין היתר את השירותים הבאים:

- ייעוץ למתכננים ולמומחים בגיבוש המפרטים וכתבי הכמויות;
- תאום הכנת המכרזים וריכוז חומר המכרזים;
- קבלת אומדן תקציבי של מומחים לפי כתבי הכמויות, מתן חוות דעת עליהם ועדכון החברה;
- בדיקת הצעות הקבלנים לאחר פתיחתן על ידי החברה;
- ניתוח הצעות הקבלנים, עריכת טבלאות השוואה מפורטות (השוואה איכותית וכספית);
- הכנת דוח מפורט לחברה הכולל השוואות הצעות קבלנים וחוות דעת לגבי הקבלנים המועדפים;
- סיוע בגיבוש ההחלטה הסופית אודות הזוכים בביצוע הפרוייקט.

3.2. ניהול מכרז מס' 5/2018

3.2.1. כללי

האומדן למכרז נערך על בסיס כתב כמויות שערך כמאי (כמאי = בעל מקצוע אשר מתמחה בהכנת כתב כמויות) (ד. תכנון והנדסת בניין).
 על כתב הכמויות שחישב הכמאי הוסיף מנהל הפרוייקט החיצוני הנחה נוספת של 3%, בסך 414,620 ₪. האומדן נחתם על ידי מנהל הפרוייקט פ..

13,820,697.54	סה"כ כללי
2,349,518.58	17% מע"מ
16,170,216.12	סה"כ כולל מע"מ

יקותיאל דוד תכנון והנדסת בניין טלפקס: 03-6394018 נייד: 052-2588790

אומדן היעדים ואגף סכומים - סך 13,820,697.54 ₪
 סכום 3% הנחה - 414,620.84 ₪
 סך 13,406,077

13,820,697.54
 (414,620.84)
 13,406,077

2,349,518.58
 15,685,110

סך 13,406,077 - סך אומדן
 3% הנחה
 2,349,518.58
 סך 16,170,216.12

לפי האומדן החתום שהועבר לביקורת, סה"כ האומדן לעבודות הקמת מתחם "גני אביב", החתום על ידי מנהל הפרוייקט היה בסך 13,406,077 ₪ לא כולל מע"מ.

למכרז התקבלו שתי הצעות (לפי הדיווח לוועדת מכרזים של החכ"ל):

המציעה	סכום ההצעה כולל מע"מ	סכום ההצעה ללא מע"מ
חברה א'	21,419,719	18,307,452
חברה ב'	23,106,330	19,749,000

ראוי להדגיש כבר עתה, כי בטופס הצעת המחיר נרשם כי התמורה המוצעת "כוללת עמלת ניהול לחברה בסך 7% (שבעה אחוזים) אשר תקוזז מכל השבון".

- 9.2. לצורך הגשת ההצעות למכרז זה מקבלים המשתתפים כתב הכמויות עם תיאור העבודה, יח' מידה וכמות, אך ללא מחיר היחידה. המציעים נדרשים למלא את מחירי היחידה בכתב הכמויות המצורף למכרז.
- 9.3. יודגש כי התמורה כוללת דמי ניהול ופיקוח לחברה בסך של 7% (שבעה אחוזים) אשר תקוזז מכל חשבון שיוגש על ידי הזוכה במעמד התשלום, ובגינה תגיש החברה חשבונית מס כדין.
- 9.4. הצעת המציע אינה כוללת מע"מ. על המציע להוסיף את מס הערך המוסף בנפרד מהמחיר הכולל של ההצעה ובנוסף לו.

התקורה הנ"ל צוינה גם בהצעת המחיר שנדרשו המשתתפים להגיש.

בדיון ציין סמנכ"ל הביצוע, כי היתה:

"סטייה גדולה של ההצעות מהאומדן (למעלה מ-30%), וכי "ישנם מספר סעיפים באומדן שייתכן שתומחרו בחסר אך גם תיקונם מוסיף לאומדן כ-0.8 מש"ח בלבד, ואינו מסביר את ההפרש הגדול".

החלטת ועדת המכרזים היתה "לפסול את את הצעת חברה א'... וחברה ב'... בשל החריגה המשמעותית מהאומדן".

3.2.2 סבירות האומדן והחריגה ממנו

מכרז 5/2018 נפסל רק בשל כך שההצעות שהתקבלו במסגרתו חרגו מהותית מהאומדן. כתוצאה מפסילת המכרז, המשיכה החברה וביצעה שני הליכי ההתמחרות נוספים במשך השנה שלאחר מכן. בדיעבד התברר (כפי שנמסר גם מנציגי החברה הכלכלית בפגישה בתאריך 21.7.22), כי האומדן בגינו נפסל המכרז- לא היה ריאלי.

בפני ועדת מכרזים, שהחליטה לפסול את המכרז עקב חריגה מהאומדן, לא הובאו נתונים מהותיים שיאפשרו לבחון את סבירותו: למשל, העובדה שאומדן הכמאי לא כלל תקורה של 7% אשר המציעים נדרשו לשלם לחברה, והעדר נימוק של מנהל הפרויקט להפחתת 3% מאומדן הכמאי.

להלן פירוט:

א. בחינת סבירות האומדן על ידי הוועדה לצורך פסילת המכרז

קיימת חשיבות רבה לבחינת סבירות האומדן. וכך נאמר בפני הוועדה:

לאור הסטייה הגדולה של שתי ההצעות מהאומדן (למעלה מ-30%) ביקשנו זימנו את שני המציעים במטרה לבחון את סבירות ההצעות וכן להבין מהו הבסיס לסטייה מהאומדן.

בהסבר לוועדת מכרזים של החכ"ל צוין כי לצורך האומדן נלקחו בחשבון עלות של 85% ממחירון דקל (15% פחות ממחירון דקל), ומעלות מחושבת זו הופחתו עוד 3% אחוזי הנחה. להלן הפירוט שהוצג בפני הוועדה:

אומדן המכרז עמד על סך של 16,170,216 ₪ (כולל מע"מ) ועליו הנחה של 3% ובסה"כ 15,685,110 ₪ (כולל מע"מ).

המציעים. הבסיס להכנת האומדן היה מחירון דקל עם הנחה של 15%. ישנם מספר סעיפים באומדן שיתכן שתומחרו בחסר אך גם תיקונים מוסיף לאומדן כ-0.8 מלש"ח ואינו מסביר את ההפרש הגדול.

טלפון 076-5391400
פקס 076-5391392

דהיינו לפי הנתונים שהוצגו לוועדה, האומדן בוצע לפי ההערכות הבאות:



מבחינת ההסבר לאומדן בוועדת מכרזים של החכ"ל, וממסמכי הליכי ההתמחרות מעלה, כי הכנת האומדן, שהחריגה ממנו הביאה לביטול המכרז, היתה לקויה מהסיבות הבאות:

- חישוב הנחה נוספת של 3% ללא הסבר:

על אף שהבסיס להחלטת הוועדה לפסילת שני המציעים ולביטול המכרז היה האומדן, מנהל הפרוייקט החיצוני לא פירט בפני הוועדה מדוע החליט לחשב באומדן הנחה של 3% נוספים על הערכת כתב הכמויות שחישב הכמאי. יודגש, כי הכמאי כבר לקח בחשבון הנחה של 15% על מחירון דקל. הנחה נוספת של 3% משמעותה פער של 414,620 ₪. הביקורת ביררה מול הכמאי שערך את האומדן, האם התייעצו עימו לפני הפחתת 3% נוספים מהאומדן שקבע, והאם הפחתה כזו רצויה, לדעתו.

הכמאי השיב לביקורת:

2. לגבי 3% הנחה נוספים על מחירון דקל, על פי ניסיונו, עדיף שלא, לא התייעצו איתנו בנידון

התייחסות החברה הכלכלית:

"ההנחה שניתנה על ידי מנהל הפרויקט צוינה במפורש על גבי האומדן וועדת המכרזים היתה מודעת בהחלט להנחה זו. בנוסף יצויין כי המחיר בו נקב הכמאי – מחירון דקל-15%, היה מחיר השוק הריאלי לביצוע העבודות הכולל רווח קבלני סביר ואין המדובר בהפחתה לצורך הנחה. יודגש כי ההנחה על מחירון דקל נובעת מהעובדה כי מחירון דקל באותה עת שיקף מחירים גבוהים יחסית לביצוע העבודות ולכן אין המדובר על הנחה ממחיר שוק כי אם בהתאמה למחיר שוק.

לאחר שהסברנו כי כתב הכמויות שיקף לפי בדיקת הכמאי באותה עת את מחירי השוק של העבודות, נבהיר כי מנהל הפרויקט סבר כי מתן הנחה בשיעור של 3% על מחיר זה הינו הגיוני וסביר ביחס לפרויקט בהיקף האמור. המדובר בהערכה שמרנית ובוודאי שאיננה חורגת ממתחם הסבירות לתמחור העבודות בנסיבות העניין."

התייחסות הביקורת:

הביקורת אינה על הערכת הכמאי, אשר לפי הנמסר לוועדת מכרזים התבססה על מחירון דקל בהנחה של 15%. הביקורת הינה על כך, שמנהל הפרוייקט הוסיף להערכת הכמאי, המומחה בתחום, הנחה של 3% מבלי לנמק החלטתו זו בפני הוועדה. הכמאי השיב לביקורת, כי לא התייעצו עימו בנדון, וכי לדעתו ולמיטב ניסיונו, הפחתה של 3% מהאומדן שלו אינה רצויה.

תקורה לחברה בשיעור 7%:

בהצעת המחיר של הקבלן הודגש כי "התמורה הנ"ל כוללת עמלת ניהול של החברה בסך של 7%... אשר תקוזז מכל חשבון שיוגש", כלומר הקבלן אמור לחשב בהצעתו גם תוספת עמלת ניהול להכ"ל בשיעור של 7% מהצעתו.

התייחסות החברה הכלכלית:

"לעניין זה יצויין כי הוספת עמלת החברה לעלויות העבודה היתה מקובלת כשיטה לתמחור ממכרזים שהוציא החברה בשנים 2016-2020 ותמיד נלקחה בחשבון במסגרת הכנת האומדנים למכרזים הן על ידי הצוות המקצועי ובפרט על ידי מנהל הפרויקט/היועץ אשר הכין את מסמכי המכרז. כן יצויין כי הכמאי הביא בחשבון את מכלול תנאי המכרז ובכלל זאת עמלת הניהול של החברה בשיעור של 7%. העמלה האמורה צוינה במפורש הן במסמכי המכרז ואף הודגשה במסגרת מסמכי הצעת המחיר שעל הקבלן היה למלא. כן צויינה העמלה במהלך ההבהרות שניתנו לקבלנים במסגרת סיור הקבלנים. אשר על כן, חזקה על הקבלנים שלקחו עמלה זו במסגרת ההצעות שניתנו על ידם למכרז.

יצויין כי קיומה של העמלה בכל מכרזי החברה באותה עת היתה ידועה ומוכרת לחברי ועדת המכרזים וטענת הביקורת לפיה הנתון לא היה מוכר לוועדת המכרזים שגויה... התקורה הנ"ל היתה נהוגה בכל המכרזים שהוציאה החברה במהלך מספר שנים. אשר על כן ברור כי התקורה היתה נהירה הן למשתתפים במכרז והן לחברי ועדת המכרזים והטענה לפיה התקורה לא היתה ברורה למי מהצדדים שגויה."

התייחסות הביקורת:

הליקוי עליו הצביעה הביקורת הוא, שהקבלנים ידעו על העמלה של 7% והיו צריכים לחשב אותה בהצעותיהם, אולם באומדן שערך הכמאי לא נלקחה בחשבון התקורה של 7%.
עקב כך, היו הצעותיהם של הקבלנים, שידעו כי הם צריכים להוסיף להצעתם תקורה של 7%, יקרות ב-7% ביחס לאומדן - שלא לקח בחשבון תקורה של 7%.
מכאן נבע פער של כמיליון ₪ לפחות, בין הצעות הקבלנים לבין האומדן, ולא היה צריך לפסול את הצעותיהם בגינו.

הביקורת תדגיש כי:

- א. הכמאי אישר לביקורת, כי הוא לא לקח בחשבון תקורה של 7% בעת עריכת האומדן.
- ב. הקבלנים נדרשו לחשב את התקורה של 7% בהצעותיהם, ובכך נגרם פער של כמיליון ₪ בין הצעותיהם לבין אומדן הכמאי.
- ג. בפני הוועדה לא צוינה התקורה בסך 7% שנדרשו המציעים לגלם בהצעותיהם, למרות שלא נכללה באומדן.
- ד. בהליך ההתמחרות שנערך לאחר ביטול המכרז הנדון מס' (5/2018) - ויתרה החברה על התקורה של 7%, והקבלנים לא נדרשו עוד לחשבה בהצעתם.

תמחור בחסר:

סמנכ"ל הביצוע ציין בפני הוועדה כי חלק מהסעיפים בכתב הכמויות תומחרו בחסר, ותיקונם צריך היה להוסיף 800,000 ₪.

התייחסות החברה הכלכלית:

" לאחר קבלת ההצעות ולאור הסטייה החריגה מהאומדן זומנו 2 הקבלנים לשימוע בפני הצוות המקצועי של החברה. במהלך השימוע ביקש הצוות המקצועי להבין את הסיבות לסטייה הרבה מהאומדן ובחן באופן מדוקדק את טענות המציעים בנושא. במהלך השימוע הקבלנים אף ציינו בפני הצוות המקצועי כי התכנון וכתב הכמויות נערכו באופן מקצועי ומדויק(!)...מסקנות הצוות המקצועי לאחר קיום השימועים כאמור היה כי התכנון וכתב הכמויות נערכו באופן מקצועי ומדויק וכי לא נמצא פגם באומדן. למען הזהירות בלבד ציין סמנכ"ל הביצוע של החברה כי יתכן וניתן היה לשנות את התמחור למספר סעיפים אך אין באמור כדי לשנות את הערכת הצוות המקצועי ביחס לאומדן. משמעות האמור הינו כי הצוות המקצועי של החברה פעל באופן יסודי ומעמיק על מנת לברר את הסיבות להצעות הגבוהות שנתקבלו והציג את מלוא מסקנותיו בפני ועדת המכרזים."

התייחסות הביקורת:

על אף בקשת הביקורת לא הוצג בפניה פרוטוקול השימוע שנערך למציעים, ועל כן לא ניתן לאמת כי המציעים ציינו שהתכנון וכתב הכמויות נערכו באופן מקצועי ומדויק. במידה שכך היה, ייתכן שכוונתם היתה כי התכנון וכתב הכמויות מדויק, אך האומדן של המכרז אינו מדויק, בהתחשב במכלול תנאיו - לרבות אי הוספת תקורה של 7% על אומדן הכמאי והורדת הנחה של 3% מהאומדן שקבע הכמאי. אם לא מפרשים זאת באופן זה, אין זה ברור מדוע סטו הצעותיהם בשיעור ניכר מהאומדן, באופן שהביא לפסילתם.

סיכומו של דבר, תמחור נכון, שהיה לוקח בחשבון 7% עמלה – כמיליון ש"ח, וכן תוספת של 800,000 ש"ח שתומחרה בחסר וביטול ההנחה מהאומדן בשיעור 3% שלא הוסברה, היה מביא אפוא לאומדן של כ- 15.5 מ"ש"ח, במקום 13.4 מ"ש"ח.

אם לוקחים בחשבון את הליקויים שלעיל באומדן, ובהנחה שיתר המרכיבים חושבו כנדרש, הרי החריגה של המציע הזול ביותר במכרז 5/2018 הינה בסך כ-17% בלבד (במקום 30%). חישוב נאות של האומדן והחריגה ממנו לא היו צריכות להביא, אפוא, בהכרח לפסילת ההצעות ולביטול המכרז.

מהמפורט לעיל ניתן לומר לכל הפחות, כי המכרז נפסל בגין חריגה מהאומדן, מבלי שהובאו בפני ועדת מכרזים כל הנתונים הנדרשים לצורך בחינת סבירותו של האומדן: הן לגבי התקורה של החברה בשיעור 7% והן לגבי הסיבה להפחתת 3% מהאומדן שקבע הכמאי. בפני הוועדה הוצג כאילו ההצעה הזולה חרגה מהאומדן "למעלה מ-30%", בעוד בפועל, לאחר שקלול כלל הנתונים עולה כי ההצעה הזולה חרגה מאומדן הכמאי בהרבה פחות מכך. כתוצאה מכך נערכו שני הליכי התמחרות נוספים, ותחילת ביצוע הפרויקט נדחתה בשנה. כמו כן, הספק הזוכה, שנבחר בהליך ההתמחרות השלישי (לאחר ביטול מכרז 5/2018 ומכרז 2/2019) נדרש לעמוד בתנאי סף נמוכים יותר, הן בתחום הניסיון בהקמת בריכות

(במכרז 5/2018 נדרש מהמציעים ניסיון בבניית בריכה עבור גוף ציבורי בהיקף של 7 מיליון ש"ח, ואילו בהליך ההתמחרות האחרון נדרש רק ניסיון בהקמת מבני ציבור), והן בהיקף המחזור הכספי מחזור כספי 80-90 מיליון במכרז 5/2018 מול מחזור כספי של 50-70 מיליון בהליך ההתמחרות האחרון).

התייחסות החברה הכלכלית:

"מסקנת הביקורת כי האומדן לא שיקף נכונה את עלות העבודות הינה השערה בלבד שמוסקת על ידי הביקורת בדיעבד, כחכמה שלאחר מעשה, אולם בוודאי שלא ניתן לטעון כי לא הובאו בפני ועדת המכרזים כל הנתונים אשר היו דרושים לצורך בחינת סבירותו של האומדן".

התייחסות הביקורת:

ביקורת נעשית לרוב בדיעבד (לאחר מעשה). הרציונל הוא שביקורת מיועדת להאיר עיניים ולסייע להפקת לקחים לעתיד, ולא להתערב בשיקול דעתו של הגוף המבוקר ולהפוך לחלק משרשרת קבלת ההחלטות.

מבחינה בדיעבד של ניהול מכרז 5/2018 עולה, כי בהליך מכרזי זה נפלו ליקויים כמפורט לעיל, וביניהם אי הצגה בפני ועדת מכרזים של כלל הסיבות לסטייה מהאומדן:

- הפחתת 3% הנחה נוספת מהאומדן שהגיש הכמאי, ללא נימוק, ובלא התייעצות עם הכמאי. הכמאי מסר לביקורת, כי הוא סבור מניסיונו שהפחתה כזו אינה רצויה;
- הדרישה מהמציעים להוסיף להצעותיהם 7% ל בגין תקורה, תקורה אשר לא נכללה באומדן שקבע הכמאי.
- כאשר לוקחים נתונים אלה בחשבון, הפער בין ההצעה הזולה במכרז 5/2018 לבין אומדן הכמאי לא עמד על "למעלה מ-30%", וזאת בניגוד למצג שהוצג בפני הוועדה.

יש להפיק מליקויים אלה לקחים לעתיד, על מנת שלא יישנו.

ב. ההצעה שנבחרה בהליך ההתמחרות האחרון

בסופו של דבר, לאחר מכרז נוסף שלא הניב תוצאות, נחתם עם הזוכה בהליך ההתמחרות השלישי הסכם בסך 16,849 אלש"ח על גני אביב⁷². סכום זה כולל את שלב א ושלב ב לפי החוזה עם הזוכה. לפי התייחסות החברה, יש להפחית מסכום זה, לצורך השוואה, את "כל אותם סעיפים שלא סוכמו במסגרת המכרז הראשון בסך כולל של 567,664 ש"ח (לא כולל מע"מ)". הצעת הקבלן הזוכה עומדת אפוא, לצרכי השוואה, על 16,282 אלש"ח.

הקבלן שהציע את ההצעה הזולה במכרז הראשון, 5/2018, הציע סכום של 18,307 אלש"ח, אולם מסכום זה יש להפחית, לצורך השוואה, 7% תקורה שהקבלן הזוכה בהליך ההתמחרות לא היה מחויב בה. כך, הצעתו עומדת, לצורך השוואה, על 17,109 אלש"ח.

⁷² סכום זה כולל את שלב א ושלב ב לפי החוזה עם הזוכה. עם זאת, בחינת מדגם מסעיפי שלב ב בחוזה עם הזוכה העלתה כי הם נרשמו בכתב הכמויות של מכרז 5/2018 כפריטים שיש לתמחרם.

הצעתו של הקבלן במכרז 5/2018 עולה על זו של הקבלן הזוכה ב-827 אלפי ₪, אך זאת עקב:

1. הוספת מתחם פרדס שנר בהליך ההתמחרות השלישי. יודגש, כי לפי ועדת המכרזים, הגדלת היקף העבודה אמורה היתה להביא להפחתה משמעותית במחיר;
2. הפחתה של תנאי הסף בהליך ההתמחרות השלישי (בהליך ההתמחרות האחרון נבחר מציע חסר ניסיון בבניית בריכות, בעוד בהליך ההתמחרות במכרז 5/2018 נדרש ניסיון בבניית בריכה ציבורית בהיקף של 7 מיליון ₪, כמו כן, הקבלן הזוכה בהליך ההתמחרות האחרון נדרש גם להציג מחזור כספי נמוך משמעותית מזה שנדרש ממציעי המכרז הראשון 5/2018).

התייחסות החברה הכלכלית:

בתנאי הסף שנדרשו במסגרת הליך ההתמחרות אכן חלה הפחתה ואולם אין המדובר ב-"הורדה משמעותית" ובפרט המציע שנבחר בהליך ההתמחרות לא היה מציע "חסר ניסיון". ראשית, במסגרת הכשירות הבסיסית והמהותית אשר הינה הסווג קבלני אשר נדרש מהמציעים עברו הקמת 2 הבריכות לא חל כל שינוי והוא נותר על סיווג קבלני של ג-4 בענף 100. ואכן הקבלן שנבחר – ג' הינו בעל הסיווג קבלני ג'-4."

התייחסות הביקורת:

בהליך ההתמחרות השלישי נבחר קבלן חסר ניסיון בבניית בריכות, בעוד במכרז הראשון 5/2018 נדרשו המציעים להציג ניסיון בהקמת בריכה ציבורית בהיקף של 7 מיליון ₪. כמו כן, הזוכה בהליך ההתמחרות האחרון נדרש להציג מחזור כספי נמוך יותר מזה שנדרש מהמציעים במכרז הראשון (70 מיליון במקום 80 מיליון ₪). לדעת הביקורת, מדובר בהפחתה משמעותית בתנאי הסף.

הערות הביקורת:

באומדן של המכרז 5/2018, אשר בגין חריגה ממנו נפסל המכרז, נפלו הליקויים הבאים:

☒ נקבעה הנחה בשיעור 3% (כ-414 אלפי ₪), ללא נימוק, בנוסף על ההנחה בסך 15% שקבע הכמאי;

☒ על אף שהקבלנים נדרשו להוסיף להצעתם עמלת ניהול בסך 7% לחכ"ל, תוספת זו לא נלקחה בחשבון באומדן, כתוספת להערכת הכמאי; התוספת אף לא צוינה בפירוט של אופן חישוב האומדן בפני ועדת מכרזים. המדובר בתוספת של כמיליון ₪ שנדרשו הקבלנים להוסיף להצעותיהם, אשר לא נלקחה בחשבון באומדן.

☒ סמנכ"ל הביצוע דיווח לוועדה כי מספר סעיפים באומדן תומחרו בחסר, בסך מצטבר של כ-800,000 ₪.

לכל הפחות ניתן לומר, כי המכרז נפסל בגין חריגה מהאומדן, מבלי שהובאו בפני ועדת מכרזים כל הנתונים הנדרשים לצורך בחינת סבירותו של האומדן, כמפורט לעיל

(הנימוק של מנהל הפרויקט להפחתת 3% מהאומדן שקבע הכמאי, ואי הכללת התקורה של 7% באומדן). כמו כן, בפני הוועדה הוצג כאילו ההצעה הזולה חרגה מהאומדן ב"למעלה מ-30%", בעוד בפועל, לאחר שלוקחים את כלל הנתונים בחשבון, חרגה ההצעה בהרבה פחות מכך.

המלצות:

1. על נציגי חכ"ל לפקח על תקינות תהליך עריכת האומדן על ידי מנהל הפרויקט החיצוני.
2. לפני פסילת מכרז על סמך טענה של חריגה משמעותית מהאומדן, על ועדת מכרזים של החכ"ל לדרוש מידע ונתונים מלאים לגבי תקינות הליך קביעת האומדן וסבירותו.

3.2.3. תנאי הסף

במכרז נקבע תנאי סף כדלקמן:

המחזור הכספי **המצטבר** של המציע בשנים 2015 – 2017, הנובע מפעילותו בתחום ביצוע עבודות בניה עומד על 80 מיליון ש"ח (תשעים מיליון שקלים חדשים) (לא כולל מע"מ), לפחות.

ניתן לראות כי תנאי הסף המהותי ביותר, לגבי המחזור הכספי של המשתתפים, נקבע בסתירה פנימית מהותית, בלא שניתן לדעת את כוונת עורך המכרז:

תנאי הסף במילרים	תנאי הסף בספרות
תשעים מיליון	מחזור של 80 מיליון

עקב הסתירה הזו, נשאלה שאלה סיור הקבלנים בתאריך 28.10.19: "עולה סתירה בין מחזורי הכספים הנדרשים. מה התנאי הנכון?".

תשובת נציגי החברה היתה: "לא נמצא סתירה בדרישה לנושא היקף המחזור הכספי של המציעה". הביקורת מעירה, כי מדובר בסתירה מהותית של 10 מיליון ש"ח באחד משני תנאי הסף העיקריים במכרז.

הערות הביקורת:

3. תנאי הסף שנקבעו במכרז נוסחו באופן סותר ובלתי ברור.

4. שאלת ההבהרה בעניין זה נענו באופן שגוי ומטעה

המלצות:

1. על נציגי חכ"ל לוודא כי תנאי הסף של המכרז מנוסחים באופן ברור
2. על נציגי חכ"ל להשיב באופן מלא ונאות על שאלות ההבהרה למכרז

התייחסות החברה הכלכלית:

" המדובר ככל הנראה בטעות סופר שנפלה בהדפסת מסמך המכרז."

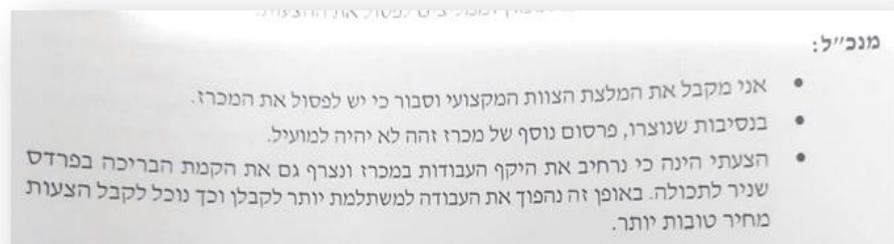
3.3 מכרז 2/2019

3.3.1 רקע

בתאריך 8.1.19 התקיימה ישיבת ועדת מכרזים של החכ"ל, בנוכחות מנכ"ל חכ"ל דאז ונציגי מנהל הפרויקטים, ובה הוחלט לפסול את המציעים במכרז 5/2018 עקב חריגה מהאומדן של שתי ההצעות שהתקבלו, חריגה שהוערכה ביותר מ-30%, ולערוך מכרז חדש. לאחר ששמע את הצוות המקצועי אמר מנכ"ל החכ"ל דאז: "הצעתי היא כי נרחיב את היקף העבודות במכרז ונצטרף גם את הקמת הבריכה בפרדס שניר לתכולה. באופן זה נהפוך את העבודה למשתלמת יותר לקבלן וכך נוכל לקבל הצעות מחיר טובות יותר". החלטת הוועדה היתה: "לצאת למכרז חדש אשר יכלול גם את הקמת הבריכה בפרדס שניר". במכרז 2/2019, בו נכללו הן מתחם גני אביב והן מתחם פרדס שניר, נקבע אומדן של 13,392 אלש"ח למתחם גני אביב ו-11,335 אלש"ח למתחם פרדס שניר⁷³. לא ניגש למכרז זה אף מציע. לאחר שהתברר כי יש לבטל את המכרז השני בהעדר מציעים, ביקש גזבר העירייה וחבר דירקטוריון החברה, לקבל מהמשתתפים בסיור הקבלנים את הסיבות בגינן לא ניגשו למכרז. הגזבר דיווח על תוצאות התשאול בדיון בתאריך 29.9.19: "מבדיקת הסיבות לאי הצלחת המכרז מול המשתתפים הטענה שעלתה על ידי הקבלנים הינה כי אומדן המכרז לא היה ריאלי והעלות הכוללת תגיע לכדי 40 מלש"ח". כמו כן, בחינת הביקורת את פרוטוקול התשאול העלתה, כי סיבה נוספת לאי הגשת ההצעות הינה משום שחלק מהמעוניינים לא עמדו בתנאי הסף. בעקבות ביטולו של מכרז 2/2019 הוחלט לערוך הליך התמחרות בין משתתפי סיור הקבלנים שנערך למכרז 2/2019.

3.3.2 השינויים שחלו בתנאי מכרז 2/2019 לעומת מכרז 5/2018

לפי הנחית מנכ"ל החכ"ל דאז, השינוי המהותי שצריך היה להיערך במכרז 2/2019 לעומת המכרז הקודם, היה הכללת הקמת מתחם נוסף, פרדס שניר, בנוסף למתחם גני אביב.



⁷³ אומדן התום לא הועבר לביקורת, הועבר כתב כמויות מ-27.5.2019

בפועל, בשונה מהנחית מהנחיות מנכ"ל דאז, לא רק שהרחיבו את היקף העבודות במכרז, אלא גם הכניסו שינויים נוספים לחומרה לעומת המכרז הראשון 5/2018.

להלן עיקרי השינויים בין מכרז 5/2018 למכרז 2/2019:

מכרז 5/2018	מכרז 2/2019 *	
האומדן לפרדס שניר	11,335,353	פרדס שניר לא נכלל במכרז 5/2018
האומדן לגני אביב	13,406,076	13,392,545. **
השירות שיספק הקבלן	מגוון עבודות להקמת המתחם	הופחתו עבודות רבות מכתב הכמויות של מכרז 5/2018, והועברו ל"שלב ב" שלא תומחר
אופן מילוי ההצעה	ניתן להציע מחירים לכתב כמויות שצורף למכרז ללא מחירים	ניתן להציע אחוז הנחה בלבד למחירי כתב הכמויות שצורף למכרז
תנאי הסף	מחזור של 80 מלש"ח; ניסיון מוכח בהקמת בריכה ציבורית בהיקף 7 מלש"ח	מחזור של 100 מלש"ח; ניסיון מוכח בהקמת בריכה ציבורית בהיקף 10 מלש"ח
תוצאה	2 מציעים שנפסלו משום שחרגו מהותית מהאומדן	אין מציעים

* על אף בקשות, לא נמסר לביקורת אומדן חתום למכרז 2/2019. נמסר כתב כמויות בלבד. נתוני כתב הכמויות הם המוצגים בטבלה, בהסתמך על דברי נציגי חכ"ל כי סך המחיר הכולל לכתב הכמויות הוא האומדן

** יצוין, כי על אף שהמחיר הכללי לכתב הכמויות נותר דומה למכרז 5/2018, הופחתו ממנו פריטים, וכל פריט שנותר בכתב הכמויות של מכרז 2/2019, תומחר במחיר גבוה יותר מאשר במכרז הקודם. מהטבלה עולה, כי על אף שהמלצת המנכ"ל דאז היתה להוסיף את מתחם פרדס שניר למכרז, על מנת לקבל "הנחת כמות", בפועל חלו במכרז שינויים נוספים: הופחתו מכתב הכמויות עבודות, כתב הכמויות הפך ל"תקרה" ממנו ניתן להציע רק הנחות ולא תוספת, ותנאי הסף הוקשחו.

התייחסות החברה הכלכלית:

"החלטת הוועדה היתה "לצאת למכרז חדש אשר יכלול גם את הקמת הבריכה בפרדס שניר". הצעת המנכ"ל בישיבה היתה: "להרחיב את היקף העבודות במכרז ונצרך גם את הקמת הבריכה בפרדס ניר לתכולה. באופן זה נהפוך את ההצעה ליותר משתלמת לקבלן וכך נוכל לקבל הצעות מחיר טובות יותר". החברה פעלה בהתאם להנחיות אלו בדיוק ופרסמה מכרז חדש בהיקף עבודות גדול באופן משמעותי. כתוצאה מהגדלת היקף העבודה נדרש באופן מתחייב עדכון בתנאי הסף והתאמתם לגידול בהיקף העבודות במכרז והמשתתפים נדרשו להציג נסיון רב יותר וכן חוסן כלכלי גדול יותר. זו מושכלת יסוד בקביעת תנאי סף למכרזים שהצוות המקצועי לחברה היה מחויב בה. בנוסף, כחלק מלקחי המכרז הוקדם ומתוך רצון להמנע מחריגה מהאומדן ומתקציב הפרויקט נדרשו המציעים להציג אחוז הנחה על כתב הכמויות. העדכונים כאמור הינם כחלק מתהליך עבודה סטנדרטי על מכרז ובוודאי שאינם חורגים מהחלטת הוועדה. טענת הביקורת לניגוד בין עדכון התנאים הנ"ל לבין החלטת החברה אינה ברורה שכן ועדת המכרזים אינה מתערבת בתנאים פרטניים של מכרזים אלא מתווה מדיניות אשר הצוות המקצועי של החכ"ל מיישם."

התייחסות הביקורת:

המכרז הוקדם נפסל עקב אי הגשת הצעות בטווח האומדן, והצעת המנכ"ל היתה להרחיב את תכולת המכרז הבא, על מנת שיתקבלו עוד הצעות. בפועל, אין מחלוקת כי בנוסף להרחבת תכולת המכרז הבא, גם הוחמרו בו התנאים: הוקשחו תנאי הסף, והאומדן הפך ל"תקרה". עוד יוער, כי תגובת החברה לפיה החמרת תנאי הסף היא "צעד מתחייב מהגדלת התכולה", אינה עולה בקנה אחד עם ממצאי הביקורת כי בהליך התחרותי השלישי הקלה החברה בדרישות תנאי הסף אף ביחס למכרז הראשון.

3.3.3. משתתפי סיוור הקבלנים

ההשתתפות בסיוור הקבלנים היתה חובה, ותנאי סף במכרז. הצעתו של מי שלא השתתף בסיוור אמורה היתה להיפסל על הסף.

6. סיוור קבלנים

סיוור קבלנים (חובה) יתקיים ביום 3.6.2019 בשעה 16:30.

מקום מפגש: במשרדי החברה הכלכלית לוד בע"מ, רח' בת שבע 1, לוד.

ההשתתפות בסיוור הקבלנים הינה חובה. מציע אשר לא ישתתף, בעצמו או באמצעות מי מטעמו בסיוור הקבלנים לא יוכל להגיש הצעתו במכרז והיא תיפסל על הסף.

המציע מוותר על כל טענה ו/או דרישה בקשר עם סיוור הקבלנים.

הביקורת ביקשה, אפוא, לקבל תעוד להשתתפות קבלנים בסיור הקבלנים של מכרז זה. הביקורת קיבלה רשימה ובה שמות 5 קבלנים עם פרטי קשר – ללא חתימה, רישום נוכחות בפרוטוקול וכד'.

להלן דוגמה למכרז של משרד החינוך בו נקבע כי השתתפות בסיור הקבלנים הינה חובה:

מובהר בזה כי נציגי המציע בסיור הקבלנים ידרשו למלא את פרטיהם על גבי טופס **נוכחות** של המשרד ולחתום עליו בתחילה ובסוף הסיור, בטופס זה יידרשו הנציגים לציין בין היתר את שם הגוף או הגופים אותם הם מייצגים בסיור. לא תהיה כל אפשרות לשנות מידע זה לאחר תום הסיור.

הערות הביקורת:

למרות שההשתתפות בסיור היתה תנאי סף להשתתפות במכרז, החכ"ל לא שמרה תיעוד לנוכחותם בסיור של הקבלנים הכלולים ברשימה שהועברה לביקורת, כגון: רישום נוכחים בפרוטוקול, חתימת נציג הקבלן וכד'.

המלצה:

כאשר ההשתתפות בסיור הקבלנים היא תנאי מחייב להשתתפות במכרז, יש לתעד באופן נאות את הנוכחות בסיור, באמצעות חתימת נציג הקבלן בסיור, רישום נוכחות בפרוטוקול וכד'.

התייחסות החברה הכלכלית:

"במהלך סיור הקבלנים נערך תיעוד מלא של כלל המשתתפים בסיור ובו פירוט של כל המידע הרלוונטי ביחס לכל משתתף. תיעוד מהווה חלק בלתי נפרד מפרוטוקול מפגש המציעים והועלה על הכתב באופן דיגיטלי והוא הרשימה המפורטת שהועברה לביקורת.

יצויין כי אין כל חובה בגין לחתימת המשתתפים בסיור ע"ג הפרוטוקול ובפרט שעה שהסיורים נערכים בשטח והפרוטוקול נרשם ידנית ונערך לאחר מכן, מקובל רישום מפורט של המשתתפים המצורף לפרוטוקול לאחר מכן, כפי שנעשה במקרה זה.

זאת ועוד. קיימים שיקולים כנגד החתמה פיסית של המשתתפים על גבי פרוטוקול אחד ובעיקרם על מנת למנוע מהמשתתפים לאסוף מידע בדבר זהות המשתתפים האחרים ולפעול באמצעים שונים לתיאום ההצעות בין הצדדים. בשל החשש האמור, המדיניות הנוהגת בחלק גדול מהרשויות הינה להימנע מלקיים כל מגע בין משתתפי מכרז ובפרט שלא להעביר בין המשתתפים דף מרכז ובו פרטי המשתתפים".

התייחסות הביקורת:

כאשר נוכחות במפגש קבלנים הינה חובה, מתבקש לתעד נוכחות באמצעות חתימה (לעתים גם סריקה). אם היה לחברה חשש מהעברת פרטים בין מציעים, ניתן היה לפתור זאת באמצעות חתימה בגליונות נפרדים או פתרון טכני אחר.

3.3.4. הדיווח לוועדת מכרזים ולדירקטוריון

תקנות העיריות (מכרזים) מאפשרות להתקשר בחוזה ללא מכרז, אם מועצת העיר נוכחה כי "בנסיבות העניין עריכת המכרז לא תביא תועלת". לדברי יועמ"ש חכ"ל⁷⁴, תקנות אלה הוחלו על החכ"ל בשינויים המחויבים - במקום מועצת העיר יחליט דירקטוריון החכ"ל בנושא, כלומר ועדת המכרזים של החכ"ל ממליצה בפני הדירקטוריון בדבר ההצעות שיתקבלו או בדבר אי קבלת הצעות. קיימת חשיבות, אפוא, בהצגת מידע מלא ומדויק בדבר המכרז לוועדת מכרזים ולדירקטוריון, וזאת על מנת שחבריהם יוכלו להחליט אם אמנם בנסיבות העניין "עריכת מכרז חדש לא תביא תועלת". בפרוטוקול ישיבת ועדת מכרזים 30.7.19 בה הוחלט להמליץ לבטל את המכרז 2/2019 ולבצע הליך התמחרות ללא מכרז, נכחו יו"ר הוועדה וחבר וועדה. בנוסף להם נכחו מנכ"ל חכ"ל דאז, יועמ"ש חכ"ל, סמנכ"ל ביצוע, מנהל פרויקט מטעם חכ"ל ושני עובדים של מנהל הפרוייקט החיצוני. מנכ"ל חכ"ל דאז הציג לוועדה את הנתונים הבאים:

"למכרז לא הוגשה כל הצעה. כן נציין כי בסיוור הקבלנים השתתפו 9 קבלנים אולם רק 2 משתתפים רכשו את מסמכי המכרז. זוהי למעשה הפעם השנייה בה המכרז מפורסם בפועל, ללא הצלחה. מכרז דומה פורסם ביחס לבריכת השחיה של גני אביב בחודש אוקטובר 2018 ולא צלח. בעקבות חוסר ההצלחה במכרז הראשון, פרסמנו את המכרז בשנית תוך הרחבת תכולת העבודה לבריכה נוספת". עיון בפרוטוקול מעלה כי חבר הוועדה, שהוא נציג הציבור, ביקש תשובה לשאלה: "איפה טעינו?". מנהל הפרוייקטים החיצוני השיב כי לא היו לדעתו טעויות, וכי "לקראת פרסום המכרז הזה עברנו שוב כל כל התמחור ועדכנו את המחיר במספר פריטים. כמו כן, במכרז הזה מדובר על הקמה של שתי בריכות שחיה כך שבהחלט יש יתרון לגודל והקבלן שעובד בשני אתרים צמודים יכול לחסוך עלויות ולהרוויח יותר".

מנכ"ל חכ"ל דאז הסביר את כשלון המכרז (אי הגשת הצעות כלשהן) בכך ש"אנו נמצאים במציאות שיש בה יותר היצע עבודה מדרישה". לדעת הביקורת, כחלק ממומחיותם היו עורכי המכרז צריכים להתאים את תנאי המכרז ואומדנו למציאות, בה יש לכאורה "יותר היצע מדרישה".

התייחסות החברה הכלכלית:

" כחלק מהפקת הלקחים נערכו ע"י הצוות המקצועי במכרז השני (2/2019) התאמות אשר אמורות היו להתאים כמפורט לעיל ובכלל זאת הגדלה משמעותית של היקף העבודות על מנת להפוך את הפרוייקט לאטקטיבי יותר לקבלנים במציאות של שוק עם עדיפות למציעים."

בעקבות הדיווחים הללו הוחלט בוועדת מכרזים להמליץ לבטל את המכרז השני ולצאת להליך התמחרות ללא מכרז.

לאחר מכן ביקש יועמ"ש חכ"ל מחברי הדירקטוריון בדוא"ל, לאשר בדוא"ל חוזר את המלצת ועדת מכרזים לביצוע הליכי התקשרות ללא מכרז. לדברי היועמ"ש, המתנה לכינוס ישיבת דירקטוריון היתה גוזלת זמן יקר, ועל כן התבקש האישור בדוא"ל ללא קיום דיון.

וכך כתב היועמ"ש של חכ"ל לחברי הדירקטוריון שהתבקשו לאשר את לבטל את המכרז ולפנות להצעות מחיר: "עוד יצוין כי המדובר למעשה במכרז שני...שכן מכרז דומה להקמתו של מתחם בריכות שחיה פורסם....לאחר כשלון המכרז הראשון הוחלט לבצע בדיקה מחודשת של כל סעיפי התמחור ולעדכן חלק ממחירי הפריטים....(המכרז) לא צלח ולמרות שבסיוור המציעים השתתפו 9 קבלנים".

חברי הדירקטוריון אישרו את ההמלצה ללא שאלות, למעט ראש העיר שציין כי יש לבקש מכל אחד מ-9 המשתתפים הסבר מדוע לא ניגש למכרז.

הערות הביקורת:

1. וועדת מכרזים וחברי הדירקטוריון לא קיבלו מעורכי המכרז דיווחים מזויקים. בכך נפגמה יכולתם של חברי ועדת מכרזים והדירקטוריון לקבל החלטה מושכלת בדבר ביטול ההליך המכרזי ולהפיק לקחים:

ג. בניגוד לדיווח שנמסר לוועדה ולדירקטוריון, מכרז 5/2018 היה שונה מהותית ממכרז 2/2019 – כתב הכמויות הפך ל"תקרה" ממנה ניתן היה להציע הנחות בלבד (ולא תוספות, בניגוד למכרז 5/2018), ותנאי הסף הוקשחו משמעותית יחסית למכרז 5/2018. על אף זאת, בפני הוועדה הוצגה תמונה כאילו שני מכרזים דומים לא צלחו, והבעיה הינה ב"מצב השוק". (לפירוט ראו לעיל בסעיף "השינויים שחלו בתנאי מכרז 2/2019 לעומת מכרז 5/2018").

ד. לוועדת מכרזים הוצג כאילו השתתפו בסיוור 9 משתתפים, בעוד בפועל נמסרה לביקורת⁷⁵ רשימה של 5 קבלנים בלבד שהשתתפו לכאורה בסיוור (לפירוט ראו לעיל בסעיף "משתתפי סיוור הקבלנים"). דהיינו, הדיווח לוועדת מכרזים מטעה בפרט חשוב לצורך תחקור ההיענות המכרזי וסבירות תנאיו.

2. לא נערך דיון בדירקטוריון בנושא אישור התקשרות עם קבלן הביצוע ללא מכרז. אישור חברי הדירקטוריון לכך התבקש והתקבל בדוא"ל, ולא בדיון. לדעת הביקורת, בקשה לאישור התקשרות ללא מכרז להקמת שני מתחמי בריכות בהיקף של עשרות מיליוני ₪, ראוי היה שיעשה רק לאחר דיון של חברי הדירקטוריון בנושא זה.

המלצות:

- יש להקפיד על דיווח נאות ומדויק לוועדת המכרזים ולדירקטוריון אודות ההשתתפות בסיוור הקבלנים מכרז, לצורך קבלת החלטה מושכלת והפקת לקחים.
- ראוי כי החלטה בדבר קיום הליכי התמחרות ללא מכרז בהיקפים כספיים גדולים, ייעשה רק לאחר דיון הדירקטוריון בנושא, ולא באמצעות התכתבויות בדוא"ל.

התייחסות החברה הכלכלית:

לגבי ממצא 1א :

"טענות הביקורת הינן כי בין המכרזים חלו שינויים מהותיים שלא הוצגו בפני ועדת המכרזים והדירקטוריון אולם כפי שהוסבר לעיל:

(1). השינוי המהותי העיקרי בין המכרזים היה הגדלה משמעותית של היקף העבודה וצירוף העבודה לבריכה של פרדס שנר להיקף העבודות. שינוי זה צוין במפורש והוא זה שאמור היה להפוך את העבודות לכלכליות בשל יתרון הגודל ולמשוך קבלנים רבים יותר מלהשתתף.

(2). ההקשחה בתנאי הסף אינה בגדר שינוי מהותי שכן היא נדרשת מטבע הדברים בשל הגדלת היקף העבודות והמדובר בעדכון שנעשה ומתחייב מהשינוי בהיקף העבודות ובוודאי שאין מדובר בשינוי מהותי שצריך היה להיות מצוין בפני הועדה או הדירקטוריון...

(3). שינוי המכרז למכרז הנחה נועד למנוע הצעות מחיר גבוהות מחד וכן לשמירה על המסגרת התקציבית. מכל מקום אין המדובר בשינוי מהותי אשר מנע מקבלת הצעות למכרז והראייה – ההצעה הכספית שהתקבלה כהצעה הזוכה בסופו של דבר היתה זולה יותר מאומדן המכרז הראשון."

התייחסות הביקורת:

לדעת הביקורת, מדובר בשינויים מהותיים.

קביעת האומדן במכרז 2/2019 כתקרה ממנה ניתן להציע הנחות בלבד, יכול שמנעה קבלת הצעות, ולראיה – למכרז 2/2019 לא הוגשה אף הצעה (רק בהליך ההתמחרות השלישי הוצעו הצעות, כאשר במסגרת הליך ההתמחרות השלישי ניתן היה להציע תוספת לאומדן, ולא רק הנחה). בנוסף לכך ראוי לציין, כי אין קשר בין ההצעה שהתקבלה במכרז הראשון 5/2018 לבין פסילת מכרז 2/2019 במסגרתו לא התקבלו כלל הצעות.

הצעת המחיר הנמוך יותר הושגה רק בהליך ההתמחרות השלישי, לאחר ביטול מכרזים 5/2018 ו- 2/2019, וזאת לאחר שהוגדלה תכולת המכרז והופחתו תנאי הסף שנדרשו בשני המכרזים הקודמים. מכל מקום, הביקורת חוזרת ומדגישה כי מן הראוי היה להציג את התמונה המלאה על כל פרטיה בפני הוועדה והדירקטוריון.

לגבי ממצא 1ב:

לגבי השתתפות 5 קבלנים, ולא 9 קבלנים כפי שדווח – "המדובר בטעות סופר ברישום האמור".

לגבי ממצא 2 :

" בהתאם לתקנון החברה הדירקטוריון מוסמך לקבל החלטות בכתב כפי שנעשה במקרה זה. יצוין כי קודם לפנייה לדירקטוריון נערך כאמור לעיל דיון מפורט בוועדת המכרזים של החברה והמלצות ועדת המכרזים הועברו לאישור הדירקטוריון. שלושת חברי ועדת המכרזים מהווים 1/3 מחברי הדירקטוריון והינם הגוף המקצועי המוסמך על ידי הדירקטוריון לדון בנושאי המכרזים. ומשכך הלכה למעשה, הנושא כבר נידון עוד קודם על ידי חלק נכבד מחברי הדירקטוריון.

שנית יצויין כי כינוס ישיבה פרונטלית של חברי הדירקטוריון היה כרוך בתיאומים ומשמעותו היתה דחיה של ההחלטה בנושא לפרק זמן ממושך ובנסיבות העניין לא היתה כל סיבה לעשות כן."

3.4. הזמנה להציע הצעות (ההליך השלישי)

3.4.1. רקע

כאמור, בחודש אוגוסט 2019 התבקש אישור הדירקטוריון ליציאה להליך התמחרות להקמת שני מתחמי בריכות השחיה, ללא מכרז.

בישיבה של נציגי החכ"ל עם גזבר העירייה מתאריך 29.9.19 הוחלט כדלקמן:

החלטה:	
<ul style="list-style-type: none"> • תערוך פנייה בכתב לקבלת הצעות לביצוע הפרויקט לכל הקבלנים שהשתתפו ב-2 המכרזים וכן לקבלנים נוספים רלוונטים. • כל הקבלנים שיגישו הצעה יוזמנו לסבב פגישות והמשך מו"מ עם צוות מקצועי שיכלול את גזבר העירייה, מנכ"ל חכ"ל, סמנכ"ל הביצוע בחכ"ל ויועמ"ש חכ"ל. 	

בתאריך 13.11.19 נשלחו הזמנות להציע הצעות למספר קבלנים. הקבלנים התבקשו להגיש את הצעתם על בסיס העקרונות שנקבעו במכרז 2/2019, "ובכלל זאת כתבי הכמויות". עוד נקבע בהזמנה כי:

4 המציע מתבקש להציע אחוז הנחה או תוספת קבועה על המחירים הנקובים בכתב הכמויות שצורף למכרז. סד הצעתו הכספית של המציע לאחר שכלול

בתאריך 21.11.19 נשלח עדכון לפניה, שכללה הגמשה נוספת בנושא תנאי הסף, לעומת ההזמנה הקודמת.

המציעים יכלו להגיש הצעה לאחוז הנחה או לתוספת לכתב הכמויות שצורף. כמו כן ניתן היה להציע הצעה נוספת לתשלום במתכונת פאושלית במקום לפי כתב כמויות מדוד ומפורט.

במכרז לא נקבע מה החלופה הקובעת – כלומר אם תיקבע ההצעה הפאושלית הנמוכה ביותר או ההצעה המדידה הנמוכה ביותר.

עוד הודגש בפנייה לקבלת הצעות, כי "בניגוד לאמור במסמכי המכרז, התמורה אינה צריכה לכלול כל תוספת בגין דמי ניהול ופיקוח לחברה".

לא נקבעו קריטריונים למדד האיכות, אך נקבע כי "במסגרת בחינת ההצעות יינתן משקל של 80% לרכיב הכספי ו-20% לרכיב האיכות".

3.4.2. הקבלנים אליהם הופנתה הזמנה להציע הצעות

ועדת מכרזים מתאריך 30.7.19 ביטלה את מכרז 2/2019 והחליטה על הליך ההתמחרות כדלקמן:

- בנסיבות אלו, אנו ממליצים בפני דירקטוריון החברה לצאת להליך ההתמחרות שוויוני מול קבלנים. הליך ההתמחרות ינוהל על בסיס העקרונות ותכולת העבודה של המכרז.
- במסגרת ההתמחרות תהיה פנייה, לכל הפחות, לכלל קבלנים שהשתתפו בסיור המציעים (9 קבלנים).
- הליך ההתמחרות ינוהל באופן שוויוני ותחרותי.
- בסיום הליך ההתמחרות תועבר המלצת הצוות המקצועי להחלטת מנכ"ל החברה.

בתאריך 29.9.19 התקיים דיון פנימי בנושא בנוכחות גזבר העירייה, מנכ"ל חכ"ל דאז וכן היועמ"ש, סמנכ"ל הכספים וסמנכ"ל הביצוע של חכ"ל, בו נאמר ונקבע כדלקמן:

גזבר:	אני מציע לפנות בבקשה לקבלת הצעות ולניהול נו"מ לכל מי שהשתתף ב-2 המכרזים.
מנכ"ל:	כמו כן אבקש לפנות לקבלנים רלוונטים נוספים.
גזבר:	מקובל. יש לפנות לכמה שיותר קבלנים ולהעביר להם פנייה כתובה עם כל החומר הרלוונטי (כולל לינק שיאפשר הורדת המסמכים הנדרשים מאתר החכ"ל).
מנכ"ל:	יש לבצע בדיקה נוספת של תנאי הסף למכרז על ידי הצוות המקצועי.
החלטה:	
•	תערך פנייה בכתב לקבלת הצעות לביצוע הפרויקט לכל הקבלנים שהשתתפו ב-2 המכרזים וכן לקבלנים נוספים רלוונטים.
•	כל הקבלנים שיגישו הצעה יוזמנו לסבב פגישות והמשך מו"מ עם צוות מקצועי שיכלול את גזבר העירייה, מנכ"ל חכ"ל, סמנכ"ל הביצוע בחכ"ל ויועמ"ש חכ"ל.

להלן שמות ומספר המשתתפים בשני המכרזים לפי הרשימות שהועברו לביקורת לבקשתה⁷⁶:

הסיור	משתתפים (מודגשים קבלנים שלא השתתפו בסיורים קודמים)	סך המשתתפים
סיור קבלנים ראשון במכרז 5/2018 (14.10.18)	ד', ב', א', ה', ו', ז', ח', ט', י'	9 משתתפים
סיור קבלנים שני במכרז 5/2018 (28.10.18)	ד', ב', א', ה', ו', ז', ח', כ', ל'	10 משתתפים: 9 המשתתפים בסיור הקודם + משתתף חדש
סיור קבלנים במכרז 2/2019	ה', ו', א', מ', נ'	5 משתתפים: 3 משתתפים מסיורים קודמים + 2 חדשים

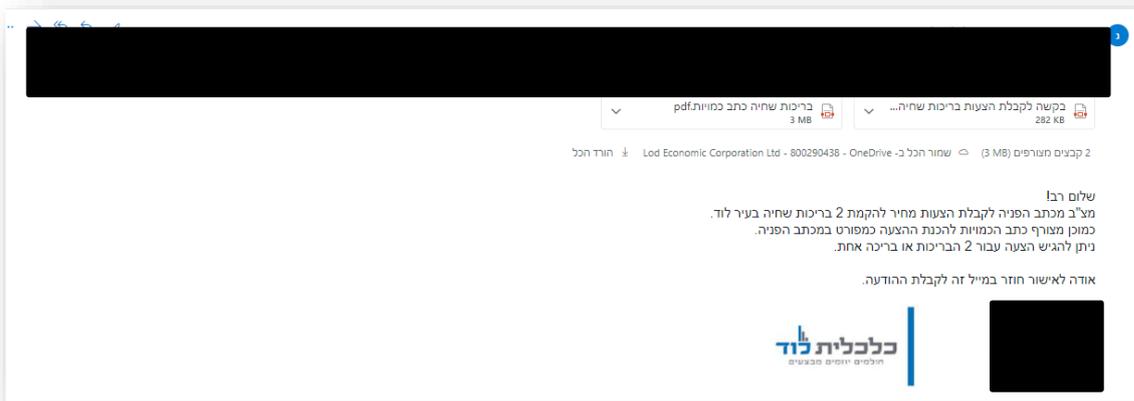
⁷⁶ דוא"ל תשובות מתאריך 9.3.22, הרשימות עצמן בחוצץ מכרז ההתמחרות השלישי

משתמע, שלפי החלטת גזבר העירייה היה צורך לפנות לפחות ל-12 משתתפים: 9 המשתתפים בסיוור הראשון וכן שלושה משתתפים חדשים בסיוורים שלאחר מכן (משתתף חדש אחד בסיוור השני למכרז 5/2018 ושני משתתפים חדשים בסיוור של מכרז 2/2019).

הביקורת ביקשה לקבל תיעוד למשלוח כל הפניות לקבלנים – אישורי מסירה לכל מי שנשלחה לו פניה.

תחילה הביקורת קיבלה רשימה של 13 כתובות דוא"ל – רק 4 מהכתובות הללו שייכות לקבלנים השתתפו בסיוורים קודמים. מעבר להעברת רשימת כתובות דוא"ל, לא התקבלה כל אסמכתה לפנייה אליהם.

לאחר בקשה נוספת של הביקורת לקבלת אישורי מסירה, התקבל מחכ"ל צילום מסך של משלוח דוא"ל לכאורה ל-8 כתובות בלבד - 6 כתובות שייכות לקבלנים שהשתתפו בסיוורים קודמים. לא הועברו לביקורת אישורים כי הפניות אכן התקבלו אצל הקבלנים (אישור מסירה). חמור מכך, בצילום המסך המהווה לכאורה אישור מסירה לא נכלל אף אחד ממגישי ההצעות במסגרת הליך ההתמחרות השלישי, ואף לא הקבלן הזוכה.



הביקורת פנתה ל-3 מהקבלנים המוזכרים בצילום המסך (מ', ו'-NKH, ונ') בשאלה אם קיבלו הזמנה להציע הצעות בדוא"ל, ואם כן – מדוע לא הגישו הצעה. שני קבלנים אישרו לביקורת שקיבלו הצעה כזו (קבלן נוסף לא זכר)⁷⁷, אחד מהם טען כי לא הגיש הצעה משום שהמחירים בכתב הכמויות היו נמוכים מדי.

הערות הביקורת:

1. קיימת חשיבות לתיעוד אישורי המסירה של ההזמנות להציע הצעות, שנשלחו לכאורה לקבלנים. זאת לצורך הוכחת הליך התמחרות תקין. למרות זאת, לא נמצא בחכ"ל תיעוד לאישורי המסירה של ההזמנות, שנשלחו לכאורה לקבלנים בדוא"ל.

⁷⁷ דוא"ל מתאריך 12.4.22

2. לביקורת הועברו רשימות של קבלנים אליהם פנו לכאורה לצורך הזמנה להציע הצעות (ללא אישורי מסירה). הרשימות הללו כללו נתונים סותרים, שאינם יכולים לשפוך אור על זהות הקבלנים שהוזמנו להציע הצעות.
3. מהרשימות שהועברו לביקורת עולה, כי חכ"ל לא מילאה אחר החלטה שהתקבלה בדיון הפנימי בנושא: לא נשלחו הזמנות לכל הקבלנים שהשתתפו בסיורים הקודמים, אלא רק לחלקם.

המלצות:

1. בהליך של הזמנה להציע הצעות, ובמיוחד כאשר מדובר בהתקשרות בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח, יש לתעד את אישורי המסירה של הזמנות לכל אחד מהקבלנים אליהם פנו.
2. כאשר מתקבלת החלטה לגבי אופן ניהול ההתמחרות ללא מכרז, מן הראוי למלאה כלשונה, באופן שיאפשר שוויון בין המשתתפים וקבלת תוצאות יעילות וחסכוניות.

התייחסות החברה הכלכלית:

" אין ספק כי יש חשיבות רבה תיעוד הפניות לקבלנים ו/או מציעים בהליך מכרזי או מעין מכרזי והחברה מקפידה כיום על הנושא באופן מחמיר יותר".

3.4.3. אי בהירות של כתב הכמויות, שהוא הבסיס להליך התמחרות

בהזמנה להציע הצעות שנשלחה לקבלנים, התבקשו הקבלנים התבקשו לציין בהצעותיהם:

- א. אחוז הנחה או תוספת לסך המחיר של כתב הכמויות (להלן: "המחיר לכתב הכמויות"). יצוין, כי כתב הכמויות שצורף להליך ההתמחרות השלישי הינו עדכון של כתב הכמויות שצורף למכרז 2/2019.⁷⁸
 - ב. סכום כספי כולל בש"ח לכל כתב הכמויות לאחר שקלול ההנחה או התוספת. בנוסף, הקבלנים הורשו לציין בהצעתם גם שיעור תוספת או הנחה למחיר כתב הכמויות במתכונת של תשלום פאושלי (דהיינו הצעה למתכונת של תשלום סכום גלובאלי על העבודה, ולא בהתאם לכמויות שיופקו).
- בהזמנה להציע הצעות צוין, כי העבודה הנדרשת מחולקת ל"שלב א" ול"שלב ב". עם זאת, בהזמנה לא הובהר כיצד אמורה חלוקה זו להתבטא בהצעות המחיר שיוגשו. להלן ההוראה הרלוונטית בהזמנה להציע הצעות מ-13.11.19 (בהודעה על עדכון ההזמנה מ-21.11.19 אין התייחסות לשלבים א ו-ב בכלל):

⁷⁸ יצוין, כי כתב הכמויות הקובע היה לכאורה כתב הכמויות של מכרז 2/2019, בו תומחרה בריכת פרדס שניר ב-11.3 מיליון ש"ח בלבד. אך למעשה כתב הכמויות של מכרז 2/2019 עודכן והוספו לו 1.2 מלש"ח, בשל הוספת עבודה של "הטיית תעלת ניקוז קיימת" ששוויה הוערך בכ-1.2 מלש"ח לפי תשובת חכ"ל מ-9.3.22.

4. יודגש כי ההצעה תוגש על כל סכום הביצוע, כאשר בטבלה ובכתבי הכמויות מחולקים הסכומים לשני שלבים – שלב א' – בהסתמך על תקציב קיים ושלב ב' בהינתן תוספת תקציב לביצוע. ההצעה לאחוז ההנחה/תוספת יחייבו את המציע, לכל סכום הביצוע, על שני שלביו. הפעלת שלב ב' כאמור, מותנית באישור המקור התקציבי אצל החברה.

בהזמנה להציע הצעות נרשם כי "ההצעה תוגש על כל סכום הביצוע", אך לא הובהר אם על הקבלן להציע שיעור תוספת רק על שלב א או גם על שלב ב. הבהרה זו נדרשת משום ששלב ב מותנה לכאורה בתוספת תקציב לביצוע והעבודות הכלולות בו רשומות בטבלת "כתב הכמויות" – "לא לסיכום".

להלן לדוגמה ריכוז הסכומים בכתב הכמויות שנשלח לקבלנים עבור "גני אביב"⁷⁹:

10/11/2019

ריכוז סכומי כתב כמויות בריכות לפי שלבים וסה"כ

בריכת גני אביב		שלב	תיאור	סכום - ש"ח
א	מבנה 01	מבנה- בריכת גני אביב		11,963,802.17
א	מבנה 02	עבודות פיתוח ותשתיות חוץ- בריכת גני אביב		1,403,327.81
א	מבנה 04	שונות- בריכת גני אביב		25,415.39
ב	מבנה 01	מבנה- בריכת גני אביב "לא לסיכום"		433,898.71
ב	מבנה 08	שלב ב' קירוי בריכת גני אביב וחנייה "לא לסיכום"		2,611,760.25

להלן סכומי החישוב האפשריים של מחיר כתב הכמויות לצורך ההצעה:

מחיר העבודות בשלב בלבד	מחיר העבודות בשלב א + מבנה 01 "לא לסיכום"	מחיר העבודות בשלב א + ב
13,392,544	13,826,442	16,438,202

להלן פירוט ההצעות שהתקבלו בגין מתחם "גני אביב" מ-3 מציעים:

- שיעור התוספת לכתב הכמויות הנקוב בהצעתם;
- סכום ההצעה בש"ח שנקוב בהצעתם;
- חישוב שערכה הביקורת למחיר כתב הכמויות שהיווה את הבסיס להצעתו של כל אחד מהקבלנים (מחיר ההצעה הסופי בניכוי שיעור התוספת שהציעו).

⁷⁹ התקבל במייל מהקבלן נח"ש, 12.4.22

ש' מ'ציע	ק'	ס'	ש'
אחוז התוספת/הנחה שנרשם בהצעה	36.00%	8.50%	5.80%
מחיר סופי לא כולל מע"מ שנרשם בהצעה	18,213,861	15,001,689	17,391,618
חישוב הביקורת של מחיר כתב הכמויות שהיווה את הבסיס להצעה של הקבלן (מחיר מחושב לפי ניכוי אחוז התוספת המוצעת מן המחיר הסופי של ההצעה)	13,392,544	13,826,441	16,438,202
שלבי העבודה הנכללים בהצעה לפי חישוב הביקורת (שיוך גובה ההצעה לפי שלבי העבודה מפורט בטבלה הקודמת)	שלב א	שלב א + מבנה 01 "לא לסיכום"	שלב א + שלב ב

בחנית הצעותיהם של המציעים העלתה אפוא כי שיעורי התוספת שהציעו הקבלנים בהצעותיהם התייחסו לחישובים שונים של מחיר כתב הכמויות: קבלן אחד חישב את אחוז התוספת רק על מחיר העבודות הכלולות בשלב א, בעוד קבלן שני חישב אחוז תוספת על מחיר שלב א ומבנה נוסף, ואילו קבלן שלישי הציע אחוז תוספת על מחיר העבודות הכלולות הן בשלב א והן בשלב ב.

הערת הביקורת:

אי הבהירות בהזמנה להציע הצעות, גרמה לכך שכל קבלן חישב את הצעתו הכספית באופן שונה. בכך נגרמו חוסר שקיפות ואי שוויון במכרז. הנחת היסוד של עורכי המכרז היתה שישנה "הנחת כמות"⁸⁰. בהתבסס על הנחה זו, מציע שסבר כי עליו להגיש הצעה הן על העבודות הכלולות בשלב א והן על אלו הכלולות בשלב ב, הגיש הצעה טובה יותר ממציעים שסברו כי עליהם להגיש הצעה רק על שלב א (ואכן, המציע שהגיש הצעה על שני השלבים הוא הקבלן הזוכה).

המלצה:

הנחיותיו של הליך התמחרות בנוגע להגשת ההצעה הכספית ולתחשיב כתב הכמויות עליו היא תתבסס, צריכות להיות ברורות, מדויקות וחד משמעיות.

התייחסות החברה הכלכלית:

"אחוז ההנחה שנדרשו לתת הקבלנים התייחס ממילא לכלל כתב הכמויות (שלב א ושלב ב') וההשוואה בין הצעות הקבלנים נעשתה על בסיס אחוז ההנחה הנ"ל והדבר צוין במסגרת הבקשה לקבלת הצעות – "ההצעה לאחוז הנחה/תוספת יחייבו את המציע לכל סכום הביצוע על שני שלביו. יודגש כי גם אם הקבלנים ביצעו חישוב של סכום ההצעה ביחס לשלב א' בלבד או לשני השלבים גם יחד, אין באמור כדי לשנות את מהות ההצעה או לשנות את אופן ההשוואה בין ההצעה אשר התבסס על אחוז ההנחה שניתן על ידי המציעים בלבד, כאמור במסגרת ההצעה לקבלת הצעות".

⁸⁰ לפי נימוקי ועדת מכרזים שהביאו לצירוף עבודות "פרדס שניר" ו"גני אביב" למכרז אחד

התייחסות הביקורת:

הצוות המכריע בחר לפי שיעור התוספת לאומדן ולא לפי ההצעה הכספית, אולם כל מציע נדרש לחשב גם הצעה כספית (ולא רק שיעור תוספת). מהעובדה שכל מציע חישב את הצעתו הכספית באופן שונה עולה, כי הנחיות ההליך התחרותי היו בלתי בהירות ולא חד משמעיות, באופן שפגם בעקרונות השקיפות והיעילות, שהליך תחרותי אמור לקדם.

3.4.4. הצגת נתוני ההצעות שהוגשו לצוות המכריע

כאמור, חלק מהמציעים, ובכללם הקבלן הזוכה, חישבו את שיעור התוספת שהציעו על בסיס מחיר כתב כמויות שונה מזה שהתכוונו אליו עורכי המכרז. לכן נרשמו בהצעותיהם הכספיות סכומים שונים בש"ח מאלו שחושבו על ידי עורכי המכרז. אולם עורכי המכרז לא ציינו זאת בפני הצוות שבחר את הזוכה. במקום זאת, הם הציגו לצוות שבחר את הזוכה, רק את החישוב שערכו בהתאם לאחוז התוספת שהוצע על ידי כל קבלן. אולם הנתונים הכספיים בש"ח שהוצגו לצוות היו שונים ברובם מאלו שצוינו על ידי הקבלנים בהצעותיהם. להלן, לדוגמה, הצעת הקבלן הזוכה, ש' לגבי מתחם גני אביב:

סעיף	תיאור מילולי	סה"כ
1	שיעור הנחה/תוספת מחיר של המציע (באחוזים בערכים חיוביים בלבד)	5.8% (במילים: <u>גוש קלוף 8 אחוזים</u>)
2	סה"כ מחיר בשקלים חדשים לאחר הנחה/תוספת המציע לפני מע"מ	<u>17,311,018</u> (במילים: <u>שבעה עשר מיליון, שלוש מאות וארבע עשרת אלפים שקל</u>)
3		

ולהלן הצעת המציע ס' מבנים לגבי מתחם גני אביב:

I. הצעת המחיר ביחס לבריכת גני אביב
א. הצעת מחיר למדידה

סעיף	תיאור מילולי	סה"כ
1	שיעור הנחה/תוספת מחיר של המציע (באחוזים בערכים חיוביים בלבד)	8.5% (במילים: <u>שמונה וחצי אחוזים</u>)
2	סה"כ מחיר בשקלים חדשים לאחר הנחה/תוספת המציע לפני מע"מ	<u>15,001,689</u> (במילים: <u>חמשה עשר מיליון, אלף שש מאות ושישים אלף שקל</u>)
3		

להלן נתוני מציעים אלה כפי שהוצגו בדוח המרכז את ההצעות, שהוצג לצוות עליו הוטל לבחור את ההצעה הזוכה. בדו"ח זה לא נרשמו הצעות הקבלנים בש"ח. במקום זה חושבו ההצעות בש"ח לפי שיעור התוספת שהוצעה על ידי הקבלנים ביחס לאומדן של עורכי המכרז, שעמד על 13,392,545 ₪.⁸¹

⁸¹ התקבל במייל מתאריך 9.3.22. הנייר אמנם מרכז את ההצעות לאחר הראיונות עם הקבלנים, אך לפי פרוטוקול הראיון, לא חל שינוי בהצעת הקבלן הרלוונטי לרכיב זה

			שם מציע	
8.50%	5.80%	6.00%	אחוז התוספת/הנחה	
14,530,911	14,169,313	14,196,098	מחיר סופי	
17,001,166	16,578,096	16,609,434	מחיר סופי כולל מע"מ	גני אביב - אומדן
-	2.50%	4.00%	אחוז תוספת התקשרות פאנשלי	שלב א 13,392,545

ניתן לראות כי סכומי ההצעה בש"ח שהוצעו על ידי הקבלנים (17,391,618 ש"ח ו-15,001,689 ש"ח לס'), שונים מסכומי ההצעה בש"ח בגיליון המרכז שהובא בפני הצוות הבוחר את ההצעה הזוכה (14,169,313 ש"ח ו-14,530,911 ש"ח בהתאמה).

הערת הביקורת:

מנהל הפרוייקטים הגיש לצוות המכריע גיליון מרכז של ההצעות, בו נרשמו הסכומים בש"ח אותם חישוב לפי אחוז התוספת שהציעו הקבלנים.

אולם הסכומים שחישוב מנהל הפרוייקטים ושאותם רשם בגיליון המרכז שהגיש, היו שונים מהסכומים בש"ח אותם רשמו הקבלנים בהצעותיהם. הדבר אירע משום שלא היה סל שירותים ומחירים אחיד ומוסכם ממנו חושב אחוז התוספת.

לצוות המכריע לא הובהר על ידי עורכי המרכז, כי בהצעות הקבלנים נרשמו בפועל סכומים שונים מאלו שצוינו בגיליון המרכז שהועבר להם. המשא ומתן עם המציעים התקיים אף הוא על בסיס אחוזי התוספות שהציעו הקבלנים, ולא על בסיס הסכומים בש"ח שננקבו בהצעותיהם. כך לא נדון במהלך הדיון, וכנראה גם לא היה ידוע לצוות המכריע, כי אחוזי התוספת שהוצעו על ידי הקבלנים לא חושבו מתוך סל שירותים ומחירים אחיד המוסכם על כולם.

ייתכן כי הבהרה לצוות המו"מ, שכל מציע התייחס בהצעתו להרכב עבודות ומחירים שונה מהמציעים האחרים, היתה מאפשרת יתר גמישות במו"מ וקבלת הצעות טובות יותר.

המלצות:

1. כאשר קיימת אי אחידות ואי בהירות בהצעות הקבלנים, מן הראוי לבקש תיקונים והשלמות.
2. יש להביא את כלל המידע הרלוונטי בפני הצוות הבוחר את ההצעה הזוכה.

התייחסות החברה הכלכלית:

"הבסיס לתמחור כפי שפורט לעיל היה אחוז ההנחה החייב את המציעים על כל שלבי הביצוע. הדבר היה ברור הן למציעים והן לצוות המכריע ומכאן שהתחשיב שהוצג בפני הועדה היה התחשיב הנכון בהתאם לאחוזי ההנחה שהציגו המציעים. מעבר לאמור, המשא ומתן שנוהל עם המציעים (וכמפורט באופן ברור בפרוטוקול הראיונות עימם) הדיון עם המציעים היה על אחוזי ההנחה על כלל העבודות וזה היה הפרמטר הרלוונטי אליו היה צריך להתייחס."

הערת הביקורת:

הצוות המכריע בחר לפי שיעור התוספת לאומדן, אולם כל מציע נדרש לחשב גם הצעה כספית (ולא רק שיעור תוספת). העובדה שסכומי ההצעות הכספיות של המציעים היו שונים מאלו שצוינו בגיליון המרכז שהוגש לצוות המכריע, מעידה על אי בהירות של תנאי המכרז, ומכאן על חשש לפגיעה בעקרונות השקיפות והיעילות. לדעת הביקורת, מן הראוי היה לבקש תיקונים והשלמות מן המציעים במצב זה, ומכל מקום להביא את כלל המידע הרלוונטי בפני הצוות הבוחר.

3.4.5. תנאי הסף

להלן צילום מתוך תצהיר שנדרשו המשתתפים למלא בדבר עמידתם בתנאי הסף:

3. המחזור הכספי המצטבר של המציע במהלך השנים 2016 – 2018, הנובע מפעילותו בתחום ביצוע עבודות בניה עומד על:
- 70 מיליון ₪ (שמונים מיליון שקלים חדשים) (לא כולל מע"מ), לפחות עבור מציע המגיש הצעה להקמת 2 בריכות השחיה.
 - 50 מיליון (שישים מיליון שקלים חדשים) (לא כולל מע"מ), לפחות עבור מציע המגיש הצעה להקמת בריכת שחיה אחת בלבד (גני אביב או פרדס שניר).

ניתן לראות כי תנאי הסף המהותי ביותר, לגבי המחזור הכספי של המשתתפים, נרשם בטופס התצהיר בסתירה פנימית מהותית, בלא שניתן לדעת את כוונת עורך המכרז:

מס' מתחמים בהצעה	תנאי הסף בספרות	תנאי הסף במילים
2 בריכות	מחזור של 70 מיליון	שמונים מיליון
1 בריכה	מחזור של 50 מיליון	שישים מיליון

ראוי לציין כי המציעים לא נדרשו לצרף אישור רואה חשבון בדבר המחזור הכספי שלהם.

עוד נדרשו הקבלנים להצהיר, לפי טופס התצהיר שצורף להזמנה המעודכנת:

4. למציע ניסיון מוכח כקבלן ראשי בביצוע עבודות להקמת בריכת שחיה ציבורית אחת, לפחות, עבור גוף ציבורי, בהיקף כספי של 10,000,000 ₪ (עשרה מיליון שקלים חדשים או לחלופין למציע ניסיון מוכח כקבלן ראשי בביצוע עבודות להקמת מבנה ציבור בהיקף כספי של 15,000,000 ₪ (חמישה עשרה מיליון שקלים חדשים) לפחות וזאת במהלך השנים 2013 עד 2018 בלבד.
- בסעיף זה:
- "ניסיון מוכח" – למציע, כקבלן ראשי, בהתקשרות ישירה מול מוזמין העבודות.
- "גוף ציבורי" – מדינת ישראל, לרבות יחידות סמך ו/או חברות מנהלות בעלות הרשאה, חברות ממשלתיות, רשויות מקומיות, תאגידים עירוניים (כמשמעם בפקודת העיריות).
- "ביצוע" – ובלבד שהשלים ומסר את העבודות במסירה סופית במהלך השנים 2013 – 2018.
- "הקמה" – ובלבד שלא מדובר בעבודות אחזקה שוטפת.
- "היקף כספי" – נכון למועד הגשת ההצעות במכרז.

המציעים נדרשו למלא תצהיר בדבר ניסיונם ולצרף פרופיל החברה, אך לא נדרשו לצרף המלצות, שיאפשרו לאמת את פרטי הניסיון עליו הצהירו. עוד ראוי לציין כי לא הוגדר "מבנה ציבור" – האם מדובר במבנה השייך לגוף ציבורי אם לאו.
עוד קובע התצהיר כי על הקבלן להיות בעל רישיון כדלקמן:

2. המציע רשום ביום הגשת ההצעה בפנקס הקבלנים (עפ"י החוק לרישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969 והתקנות על פיו) כדלקמן: בענף ראשי 100 (בניה) בסיווג הבא:
- ג-4 לפחות בגין הצעות להקמת 2 בריכות השחיה ו/או בגין הצעה להקמת בריכת השחיה בגני אביב.
 - ג-3 לפחות בגין הצעה להקמת בריכת השחיה בפרדס שניר בלבד.

הביקורת ביקשה לקבל את הפירוט והאסמכתאות בדבר ניסיונם והתמחותם של שלושה מהמציעים שהציעו את הקמת 2 הבריכות. נמסרו תצהירי 3 המציעים (המפרטים גם את ניסיונם הרלוונטי) והמלצות שמסרו.
להלן פירוט ממצאי הביקורת:

תנאי הסף	ש'	ר'	ס'
רישיון ג-4	יש	יש. בנוסף, רישיון לבריכות שחיה	יש
בריכה ציבורית אחת לפחות בהיקף של 10 מלש"ח במסירה סופית בין השנים 2013-2018 או	אין	ציין בריכות עירוניות רבות, אך ללא ציון היקף כספי. פרויקט אחד בהיקף 40 מלש"ח טרם הסתיים (ולכן אינו מתאים לתנאי הסף)	הקמת קאנטרי קלאב עירוני בתל-אביב
קבלן ראשי בהקמת מבנה ציבור בהיקף של 15 מלש"ח במסירה סופית בין השנים 2013-2018	טיילת וכפר אוטיסטים. ציין פרויקט נוסף בניהול מנהל הפרויקטים החיצוני של חכ"ל		הקמת קמפוס במכון וייצמן למדע
אסמכתאות התומכות בניסיון המוצהר	אין (יש לשני פרויקטים אחרים שאינם עונים לתנאים). נציגי הביקורת התקשרו לאחד הממליצים שאישר את העבודה והיקפה	אין. (יש המלצה לבריכה אחת אך ללא ציון היקף, ולבריכה בהיקף 40 מלש"ח שטרם הסתיימה.)	אין. יש פרטי קשר לממליצים

ניתן לראות, כי אחד משלושת המציעים המובילים לא הצהיר על הניסיון הנדרש (ר'). הוא גם לא נשאל בריאיון עימו לגבי היקף עבודות אלו.

יודגש, כי בתרשומת שערך עובד חכ"ל לאחר ביטול מכרז 2/2019 מתאריך 10.9.19⁸² הוא ביקש מאותו קבלן (ר') הסבר מדוע לא ניגש למכרז 2/2019 ונציג הקבלן השיב לו כי: "השתתף בסיוור הקבלנים הראשון. קנה ולא הגיש...לא עמד בתנאי הסף, ולכן לא הגישו, אין להם בריכה אחת של 7,000,000 ₪, יש להם הרבה בריכות אך בהיקף קטן יותר".

נמצא, אפוא, כי קבלן זה (ר') לא עמד לכאורה בתנאי הסף ודינו היה להיפסל. בכל זאת, הקבלן לא נפסל, ואף זומן לריאיון והומלץ על ידי מנהל הפרוייקטים מטעם חכ"ל ומנהל הפרוייקטים החיצוני כספק ראוי לזכיה.

הערות הביקורת:

1. תנאי הסף מהותי, לגבי המחזור הכספי של המשתתפים, נרשם בטופס התצהיר של המשתתפים בסתירה פנימית מהותית, בלא שניתן לדעת את כוונת עורך המכרז
2. על אף שמדובר בבחירת ספק להתקשרות בהיקף של עשרות מיליוני ₪, לא נדרשו מהספקים אסמכתאות לצורך הוכחת המחזור הכספי שלהם והיקף ניסיונם.
3. לישיבת מנהלי הפרוייקטים הוזמן ספק, בלא שהצהיר על קיום תנאי הסף הנדרשים (בריכות שנבנו עבור גוף ציבורי בהיקף הגדול מ-10 מיליון ₪). למרות שלכאורה הוא לא עמד בתנאי הסף, הוא זומן לריאיון ומנהלי הפרוייקטים אף המליצו עליו לצוות כאחד משני הקבלנים הראויים לזכות בהתקשרות.

המלצות:

- בהליך התמחרות לצורך פרויקט בנייה בהיקף של עשרות מיליוני ₪ ראוי כי:
1. עורכי המכרז יודאו שתנאי הסף מנוסחים באופן ברור.
 2. הקבלנים יידרשו לספק אסמכתאות מתאימות.
 3. עורכי המכרז יבדקו את פרטי הניסיון עליו הצהירו הספקים.
 4. עורכי המכרז יפסלו ספקים שלא יעמדו בתנאי הסף הנדרשים.

⁸² בחוץ מכרז 2/2019

התייחסות החברה הכלכלית:

"תנאי הסף המעודכנים נקבעו בסעיף 2 לבקשה לקבלת הצעות מיום 21.11.2019 כמפורט להלן: 'עדכון בדבר תנאי הסף הבאים: 2.1.1 המחזור הכספי המצטבר ... 70 מיליון ש"ח (שבעים מיליון שקלים חדשים)(לא כולל מע"מ), לפחות עבור מציע המגיש הצעה להקמת 2 בריכות השחייה. 50 מיליון (חמישים מיליון שקלים חדשים)(לא כולל מע"מ), לפחות עבור מציע המגיש הצעה להקמת בריכת שחיה אחת בלבד (גני אביב או פרדס שניר)'.
אכן כפי שמציינת הביקורת, בתצהיר שצורף כנספח ב' נפלה טעות סופר במלל אולם אין ספק שלמקרה מכלול ההצעה ברור כי המדובר בטעות סופר וכי המלל המצוין בסוגריים מציין את התנאי הישן מפני העדכון."

התייחסות הביקורת:

מדובר בטעות מהותית בטופס התצהיר של המשתתפים, הזורע אי בהירות לגבי פער של 10 מיליון ש"ח במחזור הכספי של המציעים. יצוין, כי גם בהליכים הקודמים להקמת הבריכה נפלו טעויות דומות, אך לא הופקו לקחים.

3.4.6 מרכיב האיכות

בהליך ההתמחרות השלישי (ההזמנה להציע הצעות) נקבע כי ההצעה הזוכה תשוקלל לפי משקל של 80% לרכיב המחיר ו-20% לרכיב האיכות. מעבר לכך, לא נקבעו פרמטרים מדידים (משקולות) לצורך הערכת איכות ההצעות, כגון: מספר הפרוייקטים בהם נרכש הניסיון (בדרך כלל, כל פרוייקט נוסף מוסיף ניקוד), היקף כל פרוייקט שנרשם בניסיון (פרוייקט גדול יכול היה להוסיף ניקוד), טיב הפרוייקט (פרוייקט בתחום הספציפי הנדרש, בניית בריכות, יכול להוסיף ניקוד).
עם זאת, ההזמנה להציע הצעות בהליך השלישי מפנה ל"העקרונות שנקבעו במכרז 2/2019". במכרז 2/2019 נקבע כי "הפרמטר הנבדק" לשקלול איכות ההצעות יהיה אחד: "איכות המציע בביצוע עבודות להקמת בריכת שחיה ציבורית ...". הפרמטר הזה נבחן לפי איכות העבודה שבוצעה, עמידה בלו"ז, הערכה כללית לקבלן.

להלן פירוט מתוך מכרז 2/2019:

הרכיב האיכותי – 20% (20 נק'): :

ניקוד ההצעות ייעשה לפי הפירוט בטבלה שלהלן:

אופו הניקוד	הניקוד המירבי	הפרמטר הנבדק
איכות העבודה – 12 נק' מקסימום לפי הדירוג הבא (גבוהה – 12 נק'; טובה מאד – 10 נק'; טובה – 8 נק'; מספקת 6 נק').	20 נק'	איכות המציע בביצוע עבודות להקמת בריכת שחיה ציבורית אחת, עבור גוף ציבורי, בהיקף כספי של 7,000,000, על בסיס המלצה ממוזמין קודם. מובהר כי לצורך ניקוד הצעת המציע כאמור בפרמטר זה יצרף המציע המלצה, מאת מזמין הפרויקט, בנוסח מצ"ב לחוברת המכרז ביחס לעבודות המפורטות על ידי המציע בנספח 5.
עמידה בלוי"ז – 4 נק' מקסימום לפי הדירוג הבא (מקדים לוי"ז – 4 נק'; עומד בלוי"ז – 3 נק'; חריגות קלות בלבד – 1 נק').		
הערכה כללית לקבלן – 4 נק' מקסימום לפי הדירוג הבא (טובה מאד – 4 נק'; טובה – 3 נק'; מספקת – 2).		
	20 נק'	סה"כ

בדיון לבחירת הזוכה בהליך, בירר גזבר העירייה: "כמה אחוזים מהעבודה הכללית מתייחסים לנושא ההתמחות בבריכות?". הוא נענה על ידי מנהל הפרוייקטים: "מדובר במכלול של דברים, קשה להגדיר, יש לכך משקל רב".

גזבר העירייה: כמה אחוזים מהעבודה הכללית מתייחסים לנושא ההתמחות בבניית בריכות?
מדובר במכלול של דברים, קשה להגדיר, יש לכך משקל רב.

על כך יש להעיר:

לפי תנאי המכרז 2/2019, ניסיון בהקמת בריכה מעל 7 מיליון ₪ הינו הפרמטר היחיד שנכלל ברכיב האיכות (דהיינו: מציע ללא ניסיון בהקמת בריכות לא היה אמור לקבל ניקוד איכות כלל, לפי מכרז 2/2019).. בהתאם לכך, לגזבר העירייה נמסר, כי ניסיון בהקמת בריכות הוא בעל משקל רב. בפועל נמצא, כי לא ניתן לרכיב הניסיון בבניית בריכות כמעט משקל, ולראיה - לזוכה שנבחר לא היה כלל ניסיון בהקמת בריכות, ובכל זאת ניקוד האיכות שלו היה נמוך רק ב-2 נקודות פחות מהמציע שהיה בעל ניסיון בהקמת בריכות בהיקף הנדרש (מתוך 20 נקודות).

מהטבלה שתוצג להלן עולה, כי המציע "ס", שהיה בעל ניסיון בהקמת קאנטרי קלאב בתל-אביב בהיקף גדול מ-7 מיליון ש"ח, נוקד ב-18 נקודות מתוך 20. הוא קיבל רק שתי נקודות יותר מהזוכה ש', שהיה חסר ניסיון בבריכות. הביקורת תעיר, כי על פי מכרז 2/2019 הפרמטר היחיד שצריך היה להיבדק לצורך ניקוד האיכות היה הניסיון בהקמת בריכות, ועל כן הזוכה, חסר ניסיון בהקמת בריכות, לא היה צריך לקבל בכלל ניקוד ברכיב האיכות, ובוודאי שלא רק 2 נקודות פחות מקבלן בעל ניסיון.

להלן פירוט בדבר ניסיונם והתמחותם, לפי תצהריהם ודיווחיהם במו"מ, של שלושת המציעים הרלוונטיים מתוך 5 המציעים (מציע נוסף היה יקר מדי והשני חסר ניסיון בתחום הציבורי).

כמו כן, מצוין ציון האיכות שקיבלו, לפי מסמך שנמסר לביקורת:

הדרישה בתנאי הסף	ש'	ר'	ס'
בריכה אחת לפחות בהיקף 7,000,000 ₪; או	אין.	30 בריכות – אך לא צוין שעמדו בהיקף הכספי הנדרש	קאנטרי קלאב בתל-אביב כולל בריכה;
מבני ציבור בהיקף 10,000,000 ₪, עם קבלן משנה בעל ניסיון בבירכות	3 מבני ציבור	ציינו מבני ציבור, ללא ציון ההיקף הכספי הנדרש	פרוייקטים בהיקפים נרחבים
ציון האיכות שניתן במכרז (מתוך 20)	16	17	18

מהטבלה עולה, כי הספק "ר" נוקד בציון גבוה, על אף שלא הציג כלל ניסיון המאפשר לו לעמוד בתנאי הסף (הקמת בריכות בהיקף העולה על 10 מיליון ₪ ומבני ציבור בהיקף העולה על 15 מיליון ₪ שהסתיים בין השנים 2013 - 2018), ובוודאי שלא לקבל ניקוד בגין איכות. כמו כן, אין קורלציה בין הניסיון והפרוייקטים שהציגו המציעים לבין ציון האיכות שקיבלו. כך, מציע בעל ניסיון בשני התחומים – כולל בריכות שחיה בהיקף הנדרש לקבלת ניקוד איכות גבוה, ושתואר בדיון המו"מ כמציע ב"סטנדרט מאוד גבוה", קיבל רק 18 נקודות, בעוד הזוכה, חסר ניסיון בבירכות (ועל כן לא היה צריך לקבל ניקוד כלל), קיבל רק 2 נקודות פחות.

הערות הביקורת:

רכיב האיכות במכרז לא הוערך על פי הפרמטרים שנקבעו במכרז 2/2019, ואף לא הוגדרו מראש פרמטרים אחרים. בכך יש סטייה מדרך הפעולה לפיה היה אמור להתנהל הצוות הבוחר, ומשום פגיעה בעקרון השוויון וכללי מינהל תקין

המלצה:

יש להעריך את איכות המציעים לפי הפרמטרים שנקבעו במכרז.

התייחסות החברה:

"במסגרת הפנייה לקבלת ההצעות צוין בסעיף 5.1.4 כי המציעים נדרשים בניסיון של הקמת בריכת שחיה ציבורית בהיקף של 7 מלש"ח או לחלופין בניסיון בהקמת מבני ציבור בהיקף כספי של 10 מלש"ח. המציעים ... עמדו בדרישה הנ"ל והציעו ניסיון כנדרש בהקמת מבני ציבור ולכן עמדו בתנאי הסף למציעים. בדיקות האיכות לכלל הקבלנים נעשו בהתאם לפרמטרי האיכות אשר נקבעו במכרז. הבדיקה הנ"ל נעשתה ביחס לעבודות הרלוונטיות שהציגו המציעים בהליך לקבלת הצעות."

התייחסות הביקורת:

הערת הביקורת כאן אינה בקשר לעמידת הזוכה בתנאי הסף, אלא בקשר לאופן ניקוד האיכות, שבהליך תחרותי אמור להיות ברור, שקוף ושוויוני. אולם, במכתב ההזמנה להציע הצעות שנשלח למשתתפים בהליך ההתמחרות דגן כלל לא נקבעו מדדי איכות, ואילו במכרז 2/2019 (אליו הפנתה ההזמנה להליך ההתמחרות) נקבע, כי **הפרמטר היחיד לבחינת איכות ההצעה הינו ניסיון בבנית בריכות**. לפי פרמטר יחיד זה, הזוכה בהליך ההתמחרות השלישי לא היה צריך לקבל כלל ניקוד איכות, משום שלא היה לו ניסיון בהקמת בריכות. בכל זאת הוא נבחר, וזאת לאחר שקיבל רק 2 נקודות פחות מקבלן בעל ניסיון בהקמת בריכות בהיקף גדול (מתוך 20 נקודות).

4. איפיון מתחם הבריכות ב"גני אביב" ועומקיהן

התייחסות החברה הכלכלית לפרק 4:

" החברה כגוף מבצע לא היתה מעורבת הקביעת עומקי הבריכות והנושא אינו באחריותה. נבקש להוסיף הערה כאמור לדו"ח."

4.1. הגדרת צרכים ויעדים להקמת הבריכה

בפסק דין של בית המשפט העליון משנת 1982⁸³ ובדוח מבקר המדינה משנת 2003⁸⁴ נקבע כי תהליך תקיין של קבלת החלטות ברשות מנהלית מחייב **איסוף מידע ונתונים באמצעות עבודת מטה**, בדיקת המשמעויות של הנתונים, בחינת כל השיקולים הרלוונטיים, בדיקת חלופות פעולה שונות ובחירה מנומקת בחלופה המועדפת. חוברת הדרכה של משרד הפנים בנושא "תהליך אסטרטגי ככלי לפיתוח מקומי" (2018) מורה כי ניתוח המצב הקיים, ובכללו איסוף מידע, הוא שלב מפתח בהליך תכנוני.

איסוף וסקירה של מידע קיים: מידע חסר ניתן להשלים באמצעים שונים: ראיונות, קבוצות מיקוד, סקרים וכדומה, בהתאם לצורך ולזמינות המשאבים.

עוד נאמר בחוברת כי:

המידע יכול להשפיע לעתים על זיהוי המטרות ועל תכניות הפעולה הנגזרות. בכל הגישות לארגון ולניתוח מידע, קיימת חשיבות רבה לשילוב ציבור התושבים ובעלי עניין רלוונטיים נוספים בתהליך איסוף המידע וניתוחו. שילוב זה מעשיר את הידע

⁸³ בג"ץ 297/82, **ברגר ואח' נ' שר הפנים**, פ"ד לז(3) 29 (פורסם ב-12.6.83).

⁸⁴ מבקר המדינה, **דוח שנתי 53ב (2003)**, "עבודת המטה של משרדי הממשלה", עמ' 7-13.

בענייננו, התקבלה (בתוכנית האב העירונית לספורט 2016-2026) החלטה על הקמת מרכזים ובהם בריכות שחייה בשתי שכונות.

יצוין, כי בריכות שחיה יכולות למלא צרכים מגוונים, כגון:

- לימוד שחיה לבתי ספר – פרויקט שחיה לכיתות ה;
- הרחבת לימוד שחיה לכיתות א-ג (הרחבה עליה המליצה תכנית האב לספורט של העירייה);
- לימוד שחיה בחוגים;
- מסלולי שחיה ספורטיבית,
- שחיה תחרותית,
- ספורט מים (כדור-מים, קפיצות, שחיה צורנית וכד')
- שעשועי מים, פנאי ונופש,
- טיפול במים (הידרותרפיה);
- התעמלות מים לקשישים.

לקביעת הצרכים והיעדים שעל הבריכה למלא יש השלכה מהותית על תכנונה, לרבות גודלה ועומקה: בריכה המשמשת לשחייה תחרותית, לדוגמה, חייבת להיות עמוקה יותר⁸⁵ מזו שיכולה לשמש ללימוד שחיה לילדים, או לשכשוך של פעוטות.

יעדי הבריכה נגזרים בין היתר מהצרכים ומאופי האוכלוסייה אותה נועדה הבריכה לשרת וכן ממדיניות הרשות. כך למשל נקבע בישיבת "התנעת תכנון" הפרויקט מתאריך 15.6.17 בנוכחות נציגי העירייה, נציגי חכ"ל ומנהל הפרויקט החיצוני: "שוני באוכלוסיות בין השכונות צריך לבוא לידי ביטוי בתכנון בריכות השחיה כך שיתאימו לשכונה בה הן נבנות".

מראיונות של נציגי הביקורת עם חברי מועצה (14.6.21) עלה, כי הם ראו לנגד עיניהם צרכים ויעדים שונים לבריכה בשכונת גני אביב. מחזיק תיק הספורט במועצה טען כי זו שכונה שיש בה צורך ודרישה לספורט בכלל ובבריכה בפרט, וגם לימוד שחיה ושחייה טיפולית. חברה מועצה תושבת גני אביב טענה כי מדובר בשכונה בה רוב התושבים יודעים לשחות וציפו לבריכה עמוקה לשחייה (ספורטיבית). למרות זאת, אדריכל הפרויקט טען בשיחה עם נציגי הביקורת (8.8.21) כי: "המידות של הבריכה נבעו מהצרכים – הוגדרה כבריכה לימודית ובסוף שבוע לפנאי. לא הוגדרה כבריכה ספורטיבית".

אין תיעוד לקיום דיון במועצה או בהנהלת העירייה בנושא צרכי התושבים ויעדי המתחם בשלב אישור הפרוגרמה או התכנון.

רק לאחר שהחלו בבניית הבריכה בגני אביב עלתה הטענה כי עומק הבריכה הנבנית "נמוך מדי ולא מתאים לאופי התושבים בשכונה, כולל מבוגרים שרוצים לשחות במסלולים ולבצע סיבוב (קיפר) במים עמוקים" (לפי פרוטוקול ישיבת זום בנוכחות מנכ"ל העירייה מתאריך 17.1.21).

⁸⁵ לפי הגדרת הפדרציה הבינלאומית לשחיה – עומק מינימלי 1.35 מ'. לפי מכתב היועץ מתאריך 26.12.17 – 1.6 מ'

על כך התקיימו דיונים בעירייה, שבסופם הוחלט להקים בריכה נוספת במתחם, עמוקה, בנוסף על הבריכות הרדודות שכבר מצויות בתהליך בנייה. במסגרת תכנית האב העירונית לספורט לשנים 2016-2026 הותוו מטרות ויעדים לפיתוח הספורט ותרבות הפנאי בעיר לוד והותוו צרכים כלליים בעיר, אך לא נקבעו צרכים ויעדים לגבי הקמת שני המתחמים בגני אביב ובפרדס שניר. הגדרת הצרכים של מתחמים אלה נכללה בתחילת תהליך התכנון, כמטלה שתהיה באחריות מנהל אגף הספורט ושל יועצו:

א. בתאריך 17.1.17 דיווח רכז פרויקטים עסקיים של החכ"ל לעוזרת ראש העיר דאז כי בדיקת היועץ תכלול "סקר שוק...ובדיקת היתכנות כלכלית". סקר שוק אמור לכלול בדרך כלל איסוף מידע על קהלי יעד ולקוחות (תלמידי בית ספר, ספורטאים וקבוצות תחרותיות, משפחות עם ילדים וכד').

ב. בישיבה בנושא "עקרונות לתוכנית בינוי גני אביב ועקרונות לתכולת פרויקט הבריכה" שהתקיימה ביום 22.6.17 בנוכחות מנהל אגף הספורט ומנהל הפרויקט, נקבע כי: "היועץ לפרוגרמה יגדיר את השטחים המומלצים לכל פונקציה כאמור בהתחשב במיקום הבריכה, צרכי התושבים והיקף השימוש החזוי".

ג. כמו כן, במפרט של הזמנת העבודה של היועץ נרשם כי במסגרת השירותים שעליו לספק יבוצעו "בניית חזון תפעולי וניתוח דמוגרפי". ניתוח דמוגרפי בהקשר של תכנית עסקית למתחם בריכות ראוי שיכלול, לדעת הביקורת, את הרכב קהל היעד של המתחם (שכונת "גני אביב") מבחינת מגדר, גיל, תחומי עניין – על מנת שניתן יהיה להבין את צרכי התושבים ולחזות את טיב השימוש הנדרש והיקפו. בפועל, מלבד הטענה כי בשכונה 12,000 תושבים ש-85% מתוכם עובדים – אין כל מידע נוסף לגבי מאפייניהם והעדפותיהם בעניין לימוד שחיה, חוגים, ספורט וביילוי.

לשאלת הביקורת השיב מנהל אגף הספורט (סיכום שיחה 10.8.21)⁸⁶ כי הוא לא מכיר מסמך המגדיר את הצרכים של תושבי השכונה. כמו כן, הם לא צוינו בתכנית העסקית שערך היועץ מאוגוסט 2017. אף יועץ הבריכות נשאל על כך בשיחה טלפונית⁸⁷ והוא השיב כי הצרכים והמטרות הוכתבו לו על ידי העירייה. הוא לא ידע להצביע על גורם ספציפי ו/או על דיון ספציפי בו התקבלה ההחלטה.

⁸⁶ סיכום 10.8.21, בקובץ סיכום שיחות בתחילת הקלטר. ישנו גם מייל ממנהל האגף עם תשובה דומה
⁸⁷ שיחה 6.3.22, דקה 2:09 (קובץ שמע נשלח במייל 26.7.22)

להלן תמלול השיחה בעניין זה:

"ביקורת: כשאתה אומר אוכלוסיה, עשית סקר שוק (לצורך בדיקה) מה האוכלוסיה רוצה? ..

יועץ: לא, את זה קיבלנו בעת כל הישיבות עם מחלקת ספורט... את פרופיל המבקרים ואת פרופיל הדרישה... היה גם ישיבות בעירייה, אני זוכר.

ביקורת: פרופיל של?

יועץ: של הלקוח, מי מגיע ומה הוא רוצה...

ביקורת: זה בדיוק השאלה, אם יש מסמך כזה? מי הלקוח? מי מגיע ומה הוא רוצה?

יועץ: לא יודע, צריך לחפש בתוך פרוטוקולים. זה קיבלתי מהם בתוך ישיבות....

ביקורת: מבחינתכם אתם ביצעתם איזה סקר שוק? מה התושבים רוצים... כמה?

יועץ: לא, לא היתה בקשה כזאת לסקר.

הביקורת: המטרות של הברכה הוגדרו לך? או שאתה הגדרת? האם זו תהיה בריכה לנופש? האם זו

תהיה בריכה ספורטיבית? תחרותית?

יועץ: היה גם על זה הרבה מאוד וריאציות שהצגנו, ובסוף מה שהוחלט היה בריכה קהילתית לשניהם,

ותוספת של בריכה לימודית בגני אביב.

ביקורת: כשאתה אומר הוחלט – מי החליט?

יועץ: אני לא יכול להגיד לך עכשיו. זה היה בתוך ישיבות עבודה. לא אני, זה בטוח.

ביקורת: בישיבות עבודה עם ... (מנהל אגף הספורט)?

יועץ: עם מחלקת הספורט ועם העירייה.

ביקורת: מי בעירייה?

יועץ: 4 שנים אחורה, קשה לי לזכור... אנחנו הצגנו מספר חלופות, ובסוף הוחלט שבריכה לימודית

מכניסה הרבה כסף וגם נדרשת בקרבת בתי ספר... ולשמור על בריכות קהילתיות, הכוונה בריכות

רדודות.

ביקורת: בריכות קהילתיות שהן רדודות? בפני מי הצגת את המודל הזה של בריכות קהילתיות רדודות?

יועץ: בכל הפורומים.

ביקורת: כי בתוכנית העסקית או הפרוגרמה לא רשום בכלל העומק של הבריכה ולא המטרה שלה.

יועץ: זו גם לא המטרה של תכנית עסקית.

ביקורת: בתכנית עסקית אתה לא אמור להגדיר מי קהל היעד?

יועץ: זה הוגדר, בריכות קהילתיות.

ביקורת: לא רשום שם (בתוכנית העסקית) כזה דבר... גם לא העומק.

יועץ: לא רשום... אנחנו לא כותבים את זה בתוכניות עסקיות".

חמור מזאת, כפי שיפורט להלן, בשלבים שונים לאורך תכנון הבריכה התבטאו היועץ ומנהל האגף באופן

שונה וסותר כשנדרשו להציג את הצרכים והיעדים של בריכת "גני אביב".

להלן פירוט:

מכתב שכתבן היועץ 8/17	מכתב היועץ מתאריך * 31.10.17	מכתב היועץ מתאריך 26.12.17 **	דברי היועץ בישיבת זום עם מנכ"ל העירייה 17.1.21***
לא צוינו מטרות, קהל יעד וסקר צרכים. נעשתה הערכת הכנסות על פי מספר מנויים עתידי (יחידים ומשפחות) בהתחשב בגודל האוכלוסייה, לא הוזכרו כלל בתי ספר וגנים	מסלולי שחיה ספורטיבית לבוגרים ונוער בלבד". אינה בריכה לפנאי*	לימודי שחיה לתלמידי גנים ובתי ספר, הידרותרפיה, פנאי ונופש	בריכה "קהילתית", לא בריכה לאגודות תחרותיות

*הציטוט מתוך המכתב 31.10.17 מאת היועץ למנהל אגף הספורט, בנושא "התייחסות לפרוגרמה האחרונה"⁸⁸:

הודעת מסלול לבריכת השחיה

להבדיל ממרכזי קאנטרי קלאבים רגילים, בהם בריכת השחיה משמשת לרוב לפנאי, הבריכה שלנו בבריכת שחיה ספורטיבית תיתן שירות של מסלולי שחיה לבוגרים ולנוער בלבד. הקיבולת המקסימלית למסלול שחיה הינה כ-4 שחיניים במסלול. כלומר, בבריכה של 6 מסלולים

**הציטוט מתוך המכתב מתאריך 26.12.17 (חודשיים לאחר המכתב הקודם) לצורך הבהרה בנוגע לעומקי הבריכות:

שבוע קהל היעד שנסקר המיועד לבקר הינו תלמידי גנים ובתי ספר בעיקר. הפעילות הדומיננטית תבוסס בפעילות חוגים ולימודי שחיה גם במסגרות פורמליות (בתי ספר/ מפעל שחיה) וגם במסגרות בלתי פורמליות (חוגים/ קבוצות שחיה). בנוסף, זיהינו פוטנציאל גדול במיוחד בכל הקשור לקורסים וטיפולי הידרותרפיה לכן, לכל אחד מקהל היעד שייכנו בריכה לטובת העניין.

בריכה לימודית הינה בריכה בעומק קבוע המאפשר לימודי שחיה בקבוצות קטנות ולקורסים וטיפולים. בריכה חצי אולימפית תשמש לשיעורי שחיה מכיתה א' בעומק של 70 ס"מ עד לעומק של 1.20 מ' המאפשר אירוח של כיתה שלימה (כ-30 תלמידים) בו זמנית.

חשוב לציין שבריכת השחיה לא מיועדת לתחרויות שחיה ע"י איגוד השחיה בישראל שכן נדרשים עומקים של מעל 1.60 מ' בשני הצדדים ואדני זינוק שבעיקר גורמים להפסדים וסבסודים כלכליים לטובת הקבוצות.

יחד עם זאת, כיוון שבריכת השחיה משנה את אופייה בסופי השבוע בהיבט הפנאי, ישנה חשיבות עליונה לייצר בריכות רדודות לחוויית ביקור וניצול של כל פני שטח המים כמקובל בבריכות פנאי.

***פרוטוקול ישיבה בזום בנושא גובה בריכת השחיה בגני אביב מתאריך 17.1.21 בנוכחות סגנית ראש העיר דאז, מנכ"ל העירייה, גזבר העירייה, מנהל אגף הספורט ועוד, שהתקיימה עקב הטענה שעומק הבריכה נמוך מדי ולא מתאים לאופי התושבים בשכונה שרוצים לשחות במסלולים. היועץ אמר: "מתוך ראייה ש-2 הבריכות האלה הן קהילתיות ואילו הבריכה בקאנטרי מיועד גם לאגודות תחרותיות".

נציגת הביקורת שאלה את מנהל אגף הספורט מה גרם לשינוי ביעדי הבריכות של גני אביב בין 31.10.17 לבין 26.12.17 ואם השינוי נדון בפורום כלשהו, או שניתן לו אישור באגף הנדסה/ הנהלת העירייה/ מועצת העיר. מנהל אגף הספורט השיב כי אינו זוכר והפנה ליועץ הבריכות, שלא השיב על כך⁸⁹.

הערות הביקורת:

- (1) איסוף מידע והגדרת הצרכים והיעדים לצורך תכנון הבריכה הם חיוניים, ונקבעו כמטלה של יועץ הבריכות ומנהל אגף הספורט. למרות זאת, מידע בדבר צרכי התושבים בנוגע לבריכות והעדפותיהם לא פורט באופן מבוסס (על ניתוח דמוגרפי, סקר צרכים או סקר שוק) - לא ב"תכנית העסקית", ולא בפרוגרמה תפעולית או במסמך אחר.
- (2) איזכור של יעדי המתחם נעשה רק בשני מכתבי הבהרה של היועץ, שנכתבו בהפרש של חודשיים זה מזה, וכללו יעדים סותרים ומנוגדים זה לזה: במכתב ראשון נאמר כי זוהי בריכה ספורטיבית המיועדת לשחית נוער ובוגרים בלבד, וזאת בניגוד לבריכות אחרות המשמשות ל"פנאי". במכתב השני נאמר כי הבריכה מיועדת בעיקר לתלמידי גנים ובתי ספר וכן לפנאי.
- (3) לא תועד אישורם של יעדי הבריכות על ידי גורם עירוני כלשהו.

המלצות:

- (4) שלב מפתח בהליך תכנוני הוא איסוף מידע (לדוגמה באמצעות סקרים), וזאת לצורך זיהוי המטרות של הפרוייקט והגדרתן.
- (5) לפני הוצאה לפועל של תכנון פרוייקט בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח, מן הראוי שהנהלת העירייה או העובדים שהוסמכו לכך מטעמה ידונו ביעדיו ויאשרו אותם.

התייחסות מנהל אגף הספורט:

" ההנחיה שניתנה ליועץ להכין פרוגרמה בדומה לבריכת דימונה שתשמש את כלל האוכלוסייה, שחיינים, תלמידים וגם פנאי. בהגדרתה מדובר בבריכה קהילתית ספורטיבית בה ניתן לקיים אימוני שחייה, תחרויות שחייה שלא במסגרת אגודה ולימודי שחייה. להבדיל מבריכה תחרותית הדורשת עמידה בקריטריונים אגודות שחייה (טריבונות, אדני זינוק, רוחב מסלול וכו.)"

התייחסות הביקורת:

לביקורת לא הומצא מסמך אחיד ומאושר המתעד איסוף מידע אודות צרכי התושבים ו/או קביעת יעדים ברורים למתחמי הבריכות. כפי שיפורט להלן, הבריכה תוכננה באופן שונה גם מהבריכה בדימונה, שלדברי מנהל האגף היוותה את המודל לפרוייקט בלוד.

⁸⁹ שאלון 15.2.22, שיחה 23.2.22

4.2. איפיון ואישור עומק הבריכה

4.2.1. עומק הבריכה הוא "חדשני" וחריג

עומקי הבריכות שנבנו (עד להחלטה החדשה של המועצה בשנת 2021) נקבעו על ידי היועץ במכתב שיועד למנהל הפרויקט בתאריך 26.12.2017 כדלקמן:

מרכז גני אביב
-בריכת פעוטות 25-35 ס"מ עומק.
-בריכה לימודית 1 מ' קבוע עומק.
-בריכה חצי אולימפית 1.20-70 מ' עומק.

נציגי החכ"ל אישרו לביקורת⁹⁰ כי עומקי הבריכות נבנו כהנחיית היועץ במכתבו. יודגש, כי קביעת עומקי שתי הבריכות כרדודות בלבד, עד 1.2 מ' - אינה שכיחה. לדברי היועץ, בניית בריכות רדודות היא מגמה "חדשנית" (דהיינו לא הייתה מקובלת עד לאחרונה) – "עיריית לוד פועלת בצורה חכמה וחדשנית כשבחירה במודל הזה".⁹¹

אדריכל המתחם⁹² מסר לנציגי הביקורת בשיחת טלפון (8.8.21), כי הוא תכנן תחילה את הבריכה לפי התכנון שבדרך כלל נדרש בעיריות - דהיינו עומק מירבי של 1.7 מ', שזוהי ברירת המחדל של האדריכל לעיריות. לכן זהו גם העומק שהוצג בכנס הספקים המועמדים לבנות את הבריכה. עוד טען האדריכל, כי מפעל הפיס למשל מממן רק בריכות במידות הללו, משום שהוא מעוניין בבריכות שישמשו לספורט. על כן ביקש האדריכל ממנהל אגף הספורט לבחון שוב את עומקי הבריכות שקבע, אך מנהל אגף הספורט אישר בפני האדריכל את המלצת יועצו כי אלו יהיו עומקי הבריכות.

יצוין, כי בריכה עד 1.2 מטר נחשבת בריכה רדודה, בה אנשים שלא יודעים לשחות מורשים לשהות. חובתו של מציל, לפי תקנות הסדרת מקומות רחצה (בטיחות בבריכות שחיה), תשס"ד-2004 הינה: "למנוע ממתרחצים, שלפי דעתו אינם יודעים לשחות, להיכנס למים שעומקם מעל 1.2 מטרים". לפי תקנה 14 לתקנות אלה, "מעבר למים שעומקם 1.20 מטר יסומן פס בצבע אדום ברוחב 15 סנטימטרים על קרקעית בריכת השחיה לכל רוחבה ועל דופןותיה".

לאחר שנבחר קבלן מבצע, והחלו עבודות לבניית הבריכה בעומקים שנקבעו על ידי היועץ, הופסקו העבודות על מנת לבדוק את טענתם של חברי מועצה לפיה "עומק הבריכה נמוך מדי ולא מתאים לאופי התושבים בשכונה". בתאריך 17.1.21 נערכה ישיבה בזום, בנוכחות סגנית ראש העיר דאז, מנכ"ל העירייה, מחזיק תיק הספורט, גזבר העירייה ועוד, בנוגע לטענה זו.

⁹⁰ שאלון 15.2.22

⁹¹ פרוטוקול ישיבה 17.1.21

⁹² שיחת טלפון 8.8.21

יועץ הבריכות השיב כדלקמן:

"זו המגמה בכל הבריכות החדשות שנבנות...מתוך ראייה ששתי הבריכות האלה הן קהילתיות ואילו הבריכה בקאנטרי מיועדת לאגודות תחרותיות"...הנימוקים העיקריים לתכנון עומק של 1.2 הם: פיזור מתרחצים בשטח גדול יותר – היום רוב המתרחצים מצטופפים במים הרדודים; בטיחות המתרחצים...אחזקה זולה יותר...עומק המותר על פי חוק לכניסת כלל הציבור ללא בדיקה אם לא יודעים לשחות."

על מנת להוכיח לכאורה כי מדובר ב"מגמה" חדשה ורווחת ולא בפיילוט חדשני ויחיד במינו, היועץ הוסיף וציין לפרוטוקול דוגמאות:

היועץ הציג מספר בריכות חדשות חלקן בתכנון עם עומקים בגובה של 1.20 לדוגמא: קאנטרי קלאב הרצליה, מזכרת בתיה, מכון ויצמן, תל-מונד, מטה בנימין, ירושלים, אור עקיבא, חריש, קאנטרי קלאב שוהם.

בנוסף ציין היועץ כי חברת הולמס פלייס בונה נכון להיום את כל הבריכות שלהם בגובה 1.20 בנקודה העמוקה דוגמת ראש העין.

בסיכום הישיבה הוחלט "לערוך סיור בבריכות עם עומק מים של 1.2". הביקורת ביקשה מיועץ הבריכות וממנהל אגף הספורט תיעוד לסיור בדיקה שנערך בבריכות הללו או, לכל הפחות, את פרטי הבריכות ברשימה שלא ניתן לאתרן לפי הדיווח של היועץ ("בריכה בירושלים" או "בריכה במטה בנימין" אינם פרטים מספקים לצורך בדיקה של הביקורת) – אך לא התקבל כל תיעוד. לביקורת נמסר, כי בוצע סיור רק בבריכה בשוהם, בה יש אמנם בריכה רדודה, אך גם בריכה עמוקה. מבדיקת הביקורת עולה, כי בכל האתרים שהוזכרו על ידי היועץ לצורך הצדקת הנחיותיו לאיפיון עומק הבריכות, ושניתן היה לאתרן - ישנה לפחות בריכה אחת ובה מים עמוקים. (הכוונה לדוגמאות שניתנות לאיתור על ידי הביקורת, שכן דוגמה כגון "בריכה בירושלים" אינה ניתנת לאיתור). לפיכך, בניגוד לטענת היועץ, בניית מתחם עירוני שכל הבריכות בו רדודות אינה נורמה, אלא היא בגדר חריג במגזר המוניציפלי.

יודגש, כי אפילו אם יש במתחם שהזכיר היועץ בריכה רדודה המיועדת ללימוד שחיה או לנופש, הרי שקיימת גם בכל מתחם כזה לפחות בריכה אחת עמוקה לצורך מסלולי שחיה ספורטיביים. זאת בניגוד להנחיות היועץ לגבי הבריכות ב"גני אביב", שקבע כי כל הבריכות במתחם יהיו רדודות (עד 1.2 מ').

עוד יצוין, כי אחד מהאתרים שהוזכרו על ידי היועץ כדוגמה לבריכה רדודה – הקאנטרי קלאב בחריש – עדין נמצא בשלבי המכרז לתכנונו ועוד לא הוחלט מיקומו הסופי.

להלן פירוט הבריכות שהוזכרו על ידי היועץ, והממצאים העולים מצילומים מתוך אתרי האינטרנט או הפייסבוק של האתרים הרלוונטים:

הבריכה	האם אותרה על ידי הביקורת?	האם קיימת בה בריכה עמוקה
קאנטרי קלאב הרצליה	כן	כן
מזכרת בתיה	כן	כן
מכון ויצמן	כן	כן
תל מונד	לא אותרה בריכה בתל מונד	לא אותרה בריכה בתל מונד
מטה בנימין	אין אפשרות לאתר	אין אפשרות לאתר
ירושלים	אין אפשרות לאתר	אין אפשרות לאתר
אור עקיבא	טרם הוקם	טרם הוקם
חריש	טרם הוקם	טרם הוקם
שוהם	כן	כן

קאנטרי קלאב הרצליה

בצילום הראשון שיובא להלן מצוין כי אחת הבריכות במתחם היא בריכה אולימפית, דהיינו עומקה שני מטר לפי התקן. בצילום התחתון ניתן לראות צילום מהבריכה המופיע ב"פייסבוק" של קאנטרי קלאב הרצליה, ובו שלט "מים עמוקים" (מסומן במסגרת). יודגש כי במתחם ניתן מענה גם למעוניינים בשחייה ספורטיבית במים עמוקים.

הרצליה קאנטרי קלאב, 3 בריכות, בריכה אולימפית, בריכה משפחתית ובריכת פעוטות, חדר כושר, חוגים ופעילויות לילדים ולמבוגרים.

המתקנים בקאנטרי הרצליה:

בריכות שחיה

בריכה אולימפית של 50 מטר, מקורה כל השנה ומחוממת בחורף.

בריכה משפחתית באורך של 25 מ'

בריכה לפעוטות

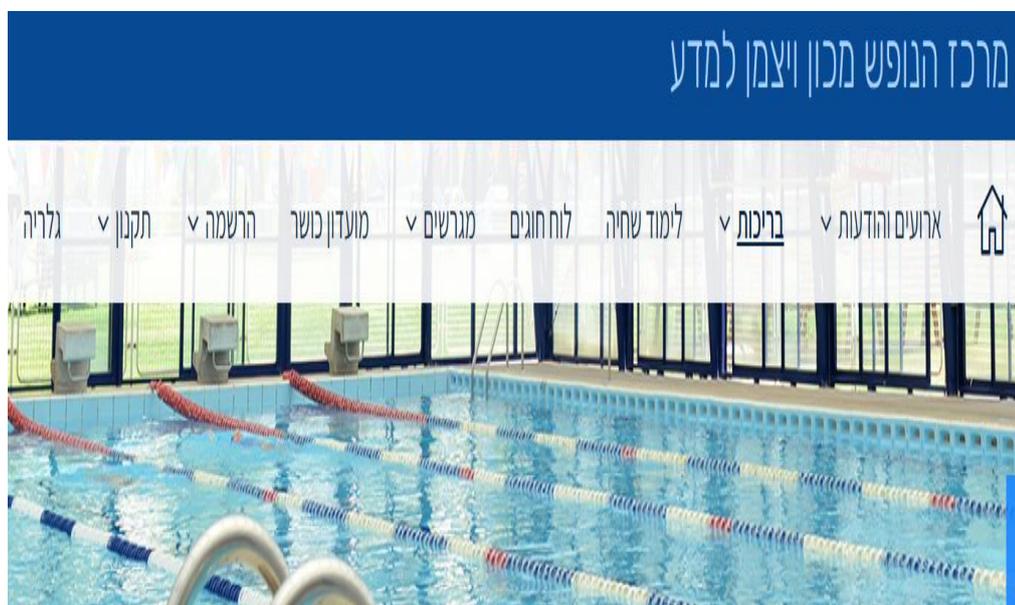
מגלשות מים



עוד מקאנטרי קלאב הרצליה בפייסבוק

מרכז נופש מכון ויצמן

להלן צילום מתוך גלריה באתר של מרכז נופש מכון ויצמן. בתמונה העליונה ניתן לראות כי בבריכה החיצונית יש מים עמוקים (שלט מסומן במסגרת). בתמונה התחתונה, של הבריכה המקורה במרכז, ניתן לראות מקפצות. לפי תקנה 22 לתקנות הסדרת מקומות רחצה (בטיחות בבריכות שחיה), תשס"ד-2004, ניתן להתקין מיתקן קפיצה רק כאשר עומק המים הוא 2.5 מ' ומעלה.



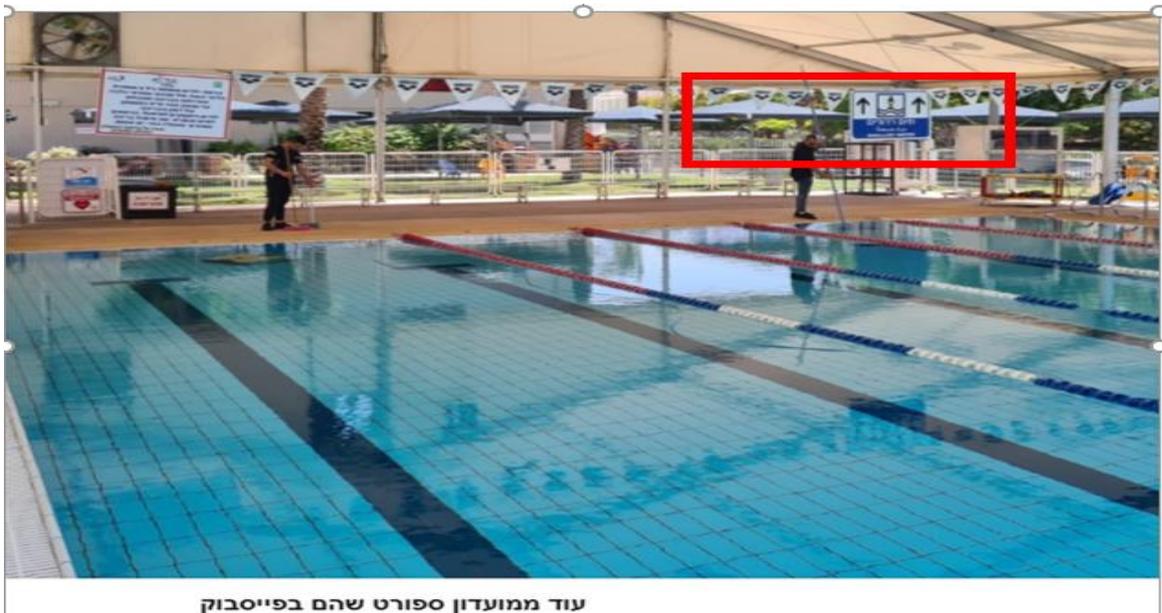
מרכז נופש וספורט מזכרת בתיה

ניתן לראות בתמונה הלקוחה מגלריה ב"פייסבוק" של המתחם, כי יש בבריכה שלט "מים עמוקים" (מסומן במסגרת אדומה).



מועדון ספורט שוהם:

גם כאן ניתן לראות בתמונה הלקוחה מ"פייסבוק" של המתחם, כי קיים שלט "מים עמוקים" (מסומן במסגרת)



הקאנטרי קלאב בחריש

להלן צילום כתבה מ-9/11/21 (לאחר הישיבה של היועץ עם הנהלת עיריית לוד בה נתן את הברכה בחריש כדוגמה), בה מדווח על מכרז לבחירת ספקים שיתכננו ויקימו את הקאנטרי קלאב בחריש, ואפילו מיקומו בעיר עוד לא נקבע באופן סופי. כלומר: בינואר 2021, בעת הדיווח של היועץ להנהלת העירייה, לא ניתן היה לדעת אם אמנם הברכות שיוקמו בו יהיו כולן רדודות אם לאו:

מסתמן: הקאנטרי של חריש ייבנה בשכונת בצוותא

09/11/2021 | לידור שקד



קאנטרי קלאב בסגן שכונת בצוותא

לוח דירות חריש
dirot.harish.co.il
השכרה • מכירה • מקבלן • חנויות • משרדים

לחצו לכניסה >

עיריית חריש מתכננת לפרסם בחודשים הקרובים מכרז ליזמים להקמת קאנטרי קלאב עירוני. המכרז בשיטת DBOT יאפשר ליזם לתכנן, לבנות ולתפעל את הקאנטרי במשך 25 שנים. המגרש המיועד להקמת הקאנטרי מצוי בשלב זה, בצפון שכונת בצוותא. "אם זה לא יסתדר, תהיה לנו אפשרות להחזיר למגרש בשכונת

ברכה עירונית אור עקיבא

גם בריכה זו טרם הוקמה לפי הפרסומים האחרונים.

<< מגדלור ניוז אור עקיבא

נחשף: רעיון הקמת בריכה עירונית באור עקיבא הולך ומתרחק - וזה חלק מהסיבה

בישיבת המועצה האחרונה בעיר נידונה העברת הכסף שיועד על ידי החברה לפיתוח קיסריה לבניית בריכה עירונית - לטובת מבני חינוך בשכונת 'אור ים' החדשה * חבר המועצה יוסיפוב זעם אבל זה כנראה כבר מאוחר מידי * כעת מתגלה: זו אחת הסיבות המרכזיות לכאורה להתמססות רעיון הבריכה בעיר ואי ההצלחה לקדמו בשנים האחרונות

ליין סטרו 27/02/2022 19:45



בנוסף לכך, על מנת לחזק את דבריו ולהצדיק את הנחיותיו לתכנון כל הברכות הרדודות של המתחם של "גני אביב", הביא היועץ בפני הנהלת העירייה שני יועצים נוספים, שהעידו לכאורה שתכנון זה סביר.

הביקורת תעיר, כי גם חוות הדעת של היועצים החיצוניים לכאורה שתמכו בדעתו, אינן חסרות פניות, ועלולות להטעות. להלן פירוט:

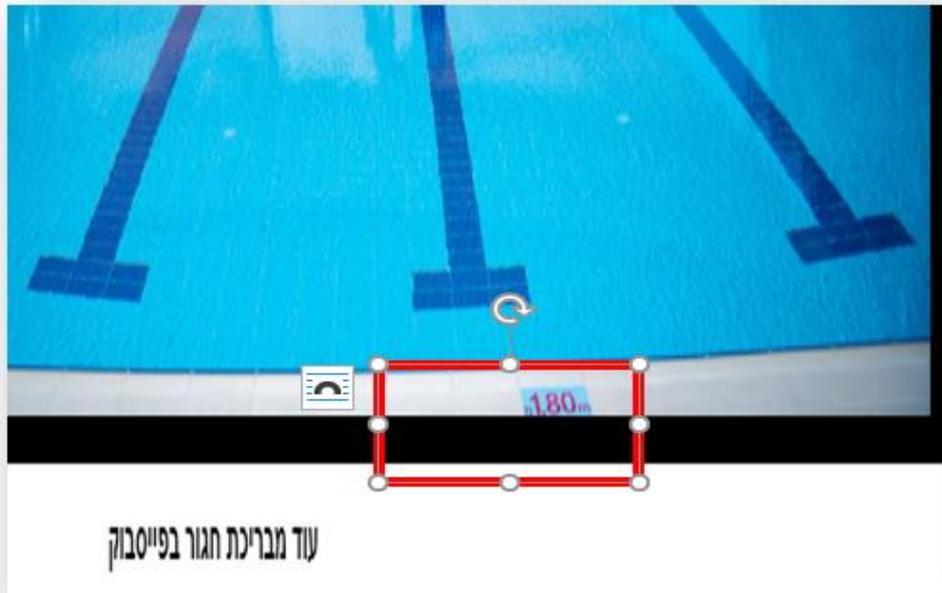
היועץ הראשון, [REDACTED], הזדהה לפי הפרוטוקול כ"יועץ חיצוני" אולם למעשה הוא עובד גם כחלק מצוות משרדו של יועץ הבריכות, המשרד שכתב את התכנית העסקית ונתן את ההנחיות לאדריכל של "גני אביב" [REDACTED] דהיינו הוא יועץ בעל עניין, שאינו אובייקטיבי.

היועץ השני [REDACTED] הזדהה כ"יועץ חיצוני", אשר "מנהל בריכה במושב חגור" וסיפר כי הבריכה שהוא מנהל "רוודדה בשנים האחרונות". הביקורת מצאה, כי גם אם היועץ דובר אמת ובריכת חגור רוודדה, הרי שגם לאחר ה"רידוד" העומק המירבי בה הוא 1.8 מ' (ולא 1.2 מ' כמו הבריכה של "גני אביב"). על כן, דברי היועץ החיצוני גם הם אינם מדויקים ועלולים להטעות.

להלן תמונות מגלריית התמונות באתר האינטרנט ובפייסבוק של בריכת חגור המראות כי יש בה בריכה של מים עמוקים עד 1.8 מ'. במרכז התמונה הראשונה ניתן לראות שלט המציין "מים עמוקים" (מסומן במסגרת):



בתמונה השניה מהפייסבוק ניתן לראות בתחתית התמונה רישום על הרצפה בצד העמוק: "1.80 מ" (מסומן במסגרת אדומה).



הערת הביקורת:

- 1) איפיון מתחם הבריכות ב"גני אביב" באופן שהכיל בריכות רדודות בלבד, הינו חריג ו"חדשני", אך למרות חריגותיו ו"חדשנותו" הוא לא נדון בהנהלת העירייה לפני תחילת העבודות להקמת המתחם.
- 2) רק כשעבודות ההקמה כבר היו בעיצומן, נדרש היועץ לנמק את הנחיותיו החריגות לתכנון עומקי הבריכות. הביקורת מצאה, כי הדוגמאות שהביא היועץ בפני הנהלת העירייה וחכ"ל לצורך הצדקת הנחיותיו בעניין זה אינן מדויקות, בלשון המעטה, ועלולות להטעות.
- 3) לאחר שהביא היועץ את נימוקיו, הוחלט בהנהלת העירייה "לערוך סיור בבריכות עם עומק מים של 1.2". על אף בקשת הביקורת, לא הובא תיעוד לסיור ולבדיקת הדוגמאות שהביא היועץ לצורך הצדקת האיפיון החריג. בדיקה כזו נדרשה לצורך קבלת החלטה בדבר המשך עבודות הבניה או שינוין ועדכון.

המלצות:

איפיון חריג וחדשני של פרוייקט דורש איסוף מידע ובדיקתו על ידי האחראים לו בעירייה.

התייחסות מנהל אגף הספורט:

" תמונת מאתרי ה פייסבוק/אינטרנט שהציגה הביקורת לא משקפות את עומקי המים בבריכות

השונות ולא נכון להסתמך עליהם

מטרת הסיור בשוהם הייתה להראות שגם אגודת שחייה דוגמת מכבי שוהם מקיימת את פעילותה במים בעומק 1.20 מ'. הסיור כלל פגישות עם נציגי אגודת השחייה, מנהלת הקאנטרי ועם ראש מועצת שוהם כולם ללא יוצא מהכלל אמרו שאין כל בעיה לשחות בעומק מים של 1.20 מ' כולל שחייה במסלולים וביצוע " קיפר " (היפוך).

לגבי היועץ הראשון [REDACTED] משמש רפרנט במשרד הבריאות, מנהל קורסים מפעילי בריכות ומרצה במכון וינגייט, [REDACTED] נחשב לאחד המומחים עם ניסיון רב בתחום בריכות השחייה. אדגיש בשנת 2017 שימש [REDACTED] כיועץ לי ולעיריית לוד בשיפוץ ובינוי בריכת השחייה העירונית הנוכחית. יודגש שהקשר המקצועי בין היועץ [REDACTED] לבין עיריית לוד קיים עוד בטרם נכנס לתמונה יועץ הבריכות [REDACTED]. "

התייחסות הביקורת:

כאמור, בפורום מנכ"ל הוחלט כי נציגי העירייה יערכו סיור בבריכות לגביהן טען היועץ, כי הן נבנו כולן בעומק של 1.2 מ'. הביקורת תעיר, כי סיור כזה צריך היה להיערך עוד שנים קודם לכן, בעת תכנון הבריכה עם עומקיה החריגים. אלא שסיור כזה נערך על ידי היועץ ו/או נציגי העירייה רק בעקבות דיון המנכ"ל ורק בבריכה אחת בשוהם, לגביה הסתבר כי נתוני אתר האינטרנט שהוצגו בדו"ח הביקורת נכונים, דהיינו, יש בה גם בריכה עמוקה, ולפיכך היא אינה תומכת במודל שהציג היועץ (בריכות רדודות בלבד). מעבר לכך, לא הוצג לביקורת כל תיעוד וביסוס לממצאיהם של היועץ ו/או מנהל אגף הספורט בשוהם, כפי שהם נטענים בהתייחסות מנהל האגף לטיוטה.

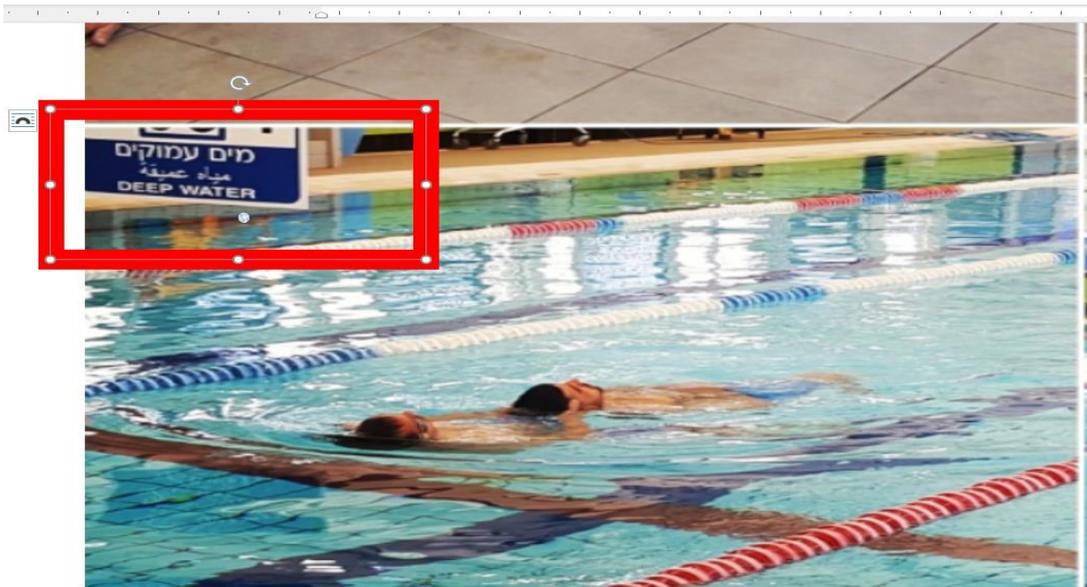
ראוי להדגיש, כי בשום שלב לא טרחו היועץ ומנהל האגף לסייר ביתר האתרים שהציג היועץ לביסוס המודל שנבחר בלוד, ו/או לתעד ממצאיהם, ועל כן לא ברור כיצד נטען בהתייחסות כי אתרי האינטרנט או "הפייסבוק" של אתרים אלה אינם משקפים אמת ושלא נכון להסתמך עליהם. (באתר הבודד בו ביקרו, בשוהם, הסתבר כי הנתונים שהוצגו בדוח הביקורת נכונים). לגבי היועץ [REDACTED] – הביקורת לא טענה כי הוא חסר ניסיון, אלא כי הוא אינו חסר פניות. זאת מאחר שהוא קשור ליועץ הבריכות שקבע את מודל הבריכות השנוי במחלוקת, ושנקרא להצדיקו בפני הנהלת העירייה.

4.3. עומק הבריכה "החדשני" מנוגד להנחיות ראש העיר והמנכ"ל

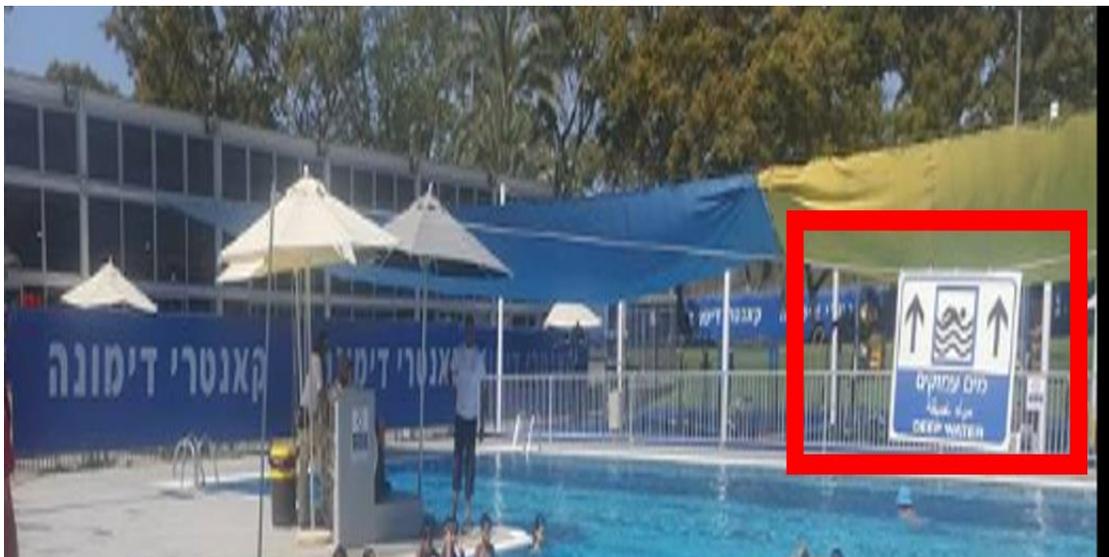
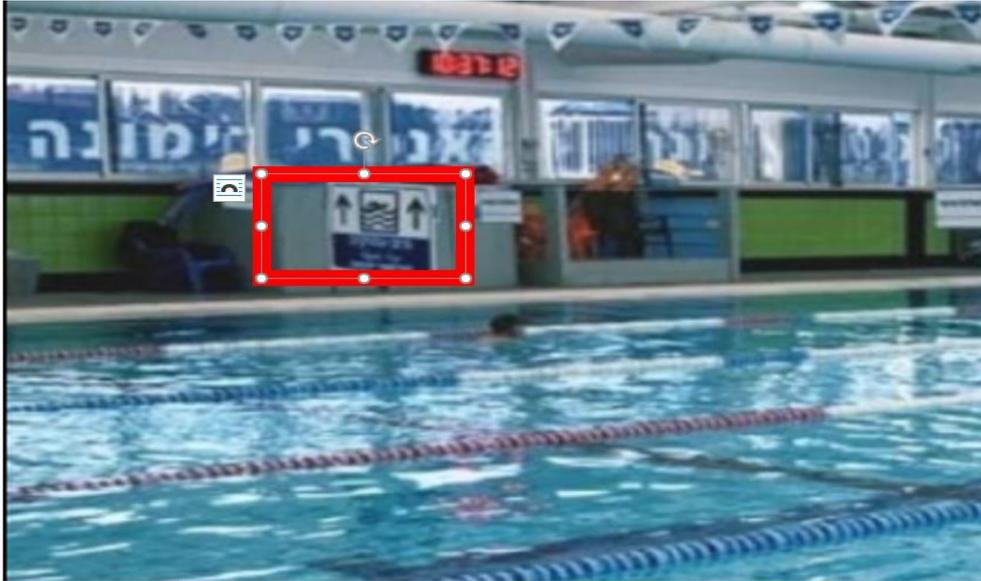
נציגי הביקורת ביקשו לברר מול מנהל אגף הספורט, האם קיבל הנחיות באשר לתכולת המתחם שיוקם ב"גני אביב", מנהל אגף הספורט שב והבהיר (דוא"ל מיום 10.8.21, תרשומת מתאריך 3.6.21, שיחת טלפון 23.2.22), כי הבריכות הוגדרו לו "על בסיס המודל של הבריכה החדשה בדימונה", בה סיירו ראש העיר והמנכ"ל. הוא כתב לביקורת כי: "את ההגדרות והצרכים קבע יועץ הבריכות בהתאמה לבריכה בדימונה".

3. את ההגדרות והצרכים קבע יועץ הבריכות בהתאמה לבריכה בדימונה -מצ"ב הזמנת עבודה מחכ"ל.

אולם בדיקת הביקורת באתר עיריית דימונה מעלה, כי שתי בריכות בהן עמוקות. להלן תמונות מתוך אתר עיריית דימונה ו"פייסבוק" של קאנטרי דימונה המראות כי יש בקאנטרי דימונה שתי בריכות (מקורה ופתוחה) עם מים עמוקים. שלטי ה"מים העמוקים" מסומנים במסגרת אדומה.



עוד מקאנטרי קלאב דימונה בפייסבוק



הערות הביקורת:

לדברי מנהל אגף הספורט, הנחיות ראש העירייה והמנכ"ל לעניין בריכת "גני אביב" היו כי היא תותאם למודל של ה"קאנטרי קלאב" בדימונה. אלא שהביקורת מצאה, כי איפיון עומקי בריכות של "גני אביב" לא התאימו למודל המבוקש של קאנטרי דימונה מבחינת עומק הבריכות, ועל כן האיפיון שבוצע סותר לכאורה את הנחיות ראש העירייה והמנכ"ל.

המלצות:

- 1) על אחראי מטעם העירייה לאיפיון פרויקט, לוודא כי המודל שנבחר תואם להנחיות שקיבל מהנהלת העירייה.
- 2) במידה שהחליט האחראי על שינוי במודל, המנוגד להנחיות הראשוניות שקיבל מהנהלת העירייה - מן הראוי להביא את השינוי לידיעת ולאישור הנהלת העירייה מבעוד מועד.

התייחסות מנהל אגף הספורט:

"מודל הבריכה בדימונה- הכוונה הייתה לקונספט של הקאנטרי-קלאב בדימונה דהיינו: בריכה מקורה, בריכת פעוטות בריכה לימודית, חדר כושר וחדרי סטודיו, לאור האמור לעיל אפיון הבריכה לא היה מנוגד להנחיות ראש עיר והמנכ"ל."

התייחסות הביקורת:

לפי תשובתו הקודמת של מנהל האגף, "ההגדרות והצרכים" של הבריכה היו צריכים להיקבע בהתאם למודל בדימונה. על כן לא ברור מדוע עומקי הבריכות היו שונים מאלו של הבריכה בדימונה.

4.4. עומק הבריכה ה"חדשני" לא קיבל ביטוי בפרוגרמה ולא נדון בעירייה בשלב התכנון

בפרוגרמה שב"תכנית העסקית" לא צוינו עומקי הבריכות, על אף חשיבות מידות אלה להתאמת הבריכות לצרכי התושבים ולאופן השימוש בבריכות. מנהל הפרויקט החיצוני שנשכר על ידי החכ"ל ביקש במכתב ב-26.12.2017 הבהרות מהיועץ בנוגע לעומקי הבריכה (כי כאמור, הם לא צוינו בפרוגרמה). עומקי הבריכות נמסרו מיועץ הבריכות למנהל הפרויקט החיצוני בנפרד⁹³.

ב-18.3.17 צוין בפרוטוקול ישיבת הצוות של סגנית מהנדס העיר דאז, מנהל אגף הספורט, נציגי חכ"ל ומנהל הפרויקט כי הנחיות היועץ בנוגע לעומק המינימלי של הבריכה **עומדת בניגוד להמלצות האדריכלים** (70 ס"מ לפי היועץ לעומת 90 ס"מ) וכי הועברה שאלת האדריכלים ליועץ. **יצוין, כי בדיון הוזכרה רק המחלוקת לגבי העומק המינימלי – 70 ס"מ לעומת 90 ס"מ, ולא צוינה כל מחלוקת לגבי העומק המירבי (1.2 לעומת 1.7).** כמו כן, לא ניכר דיון בעומקי הבריכה, על אף **ההתרעה כי הנחיות היועץ מנוגדות להמלצות האדריכלים. הוחלט להפנות את השאלה ליועץ** (שלא נכח באף אחת מפגישות אלה), על מנת שיתן מענה לאדריכלים.

בישיבה נוספת מתאריך 29.3.17, בנוכחות נציגי העירייה המצוינים לעיל וכן בנוכחות עוזרת ראש העיר דאז, צוין לעניין הנקודה הרדודה ביותר (עומק של 70 ס"מ) כי ההנחיה של היועץ ומנהל אגף הספורט הועברה (בכתב), ועל כן צריך להמשיך בתוכנית לפי הנחיות היועץ. לא תועד כל דיון בנושא, מעבר לכך, וזאת למרות שההנחיה עמדה בניגוד להמלצת האדריכלים. יודגש שוב, כי עלתה בדיון רק הנקודה הרדודה ביותר בבריכה

⁹³ לדברי יועמ"ש חכ"ל (14.6.21) הפרוגרמה שהועברה לביקורת זוהי הפרוגרמה היחידה שישנה. לשאלת מנהל הפרויקט לגבי המידות, הפנה היועץ את מנהל הפרויקט למכתב מיום 26.12.17 – מייל מ-25.3.18 בחוץ ישיבות

מתכננים	<p>עומקי בריכות שחייה – הועברה שאלת האדריכלים בנוגע לעומקי בריכות השחייה כפי שהוגדרו על ידי [REDACTED] המלצת האדריכלים : 90 ס"מ בנקודה הרדודה ביותר בבריכת השחייה הגדולה. על פי הנחיית [REDACTED] – 70 ס"מ בלבד.</p> <p>הנחיית [REDACTED] – להמשיך בתכנון הבריכות על פי העומקים שהוגדרו בהנחיות [REDACTED] – 70 ס"מ.</p>
---------	--

(70 ס"מ) ולא העמוקה ביותר (1.2 מ').

יצוין עוד, כי בדיון מתאריך 17.1.21 מסר מנכ"ל העירייה כי: "מדגיש כי היועץ לא קיבל הנחיה מאף גורם בעירייה ו/או חכ"ל לתכנן בריכה בגובה 1.2 מ".

הערת הביקורת:

איפיון עומקי הבריכה "החצי-אולימפית" היה "חדשני" (או חריג) ויש לו השלכות על אופן השימוש בבריכה וקהל היעד שלה. למרות זאת, הנחיות בנושא איפיון עומקי הבריכה:

- ☒ לא נכללו ב"תכנית העסקית" ולא "בפרוגרמה התפעולית" הכלולה בה, אלא רק במכתב הבהרה של היועץ למנהל הפרויקט.
- ☒ לא נדונו על ידי הצוות המתכנן, שכלל נציגי עירייה (לרבות אגף הנדסה) ונציגי חכ"ל, ולמעשה לא נדונו על ידי "אף גורם בעירייה". זאת למרות ההתראות של האדריכלים בפני הצוות המתכנן (שכלל נציגי עירייה וחכ"ל) על החריגה בעניין עומק הבריכה מהמלצותיהם.

המלצת הביקורת:

- ☒ לדעת הביקורת איפיון עומקי הבריכה (במיוחד כאשר הוא "חדשני") ראוי שיכלל בפרוגרמה המאושרת על ידי נציגי העירייה, משום שיש לו השלכה מהותית על אופן השימוש בבריכה וקהל היעד שלה.
- ☒ על נציגי העירייה לדון באיפיון תכנוני של פרויקט, שהוא חדשני וחורג מהמלצות האדריכלים, ושיש לו השלכה על אופן השימוש וקהל היעד של הפרויקט.