



דו"ח מבקר העירייה



לשנת 2015

בצירוף הערות ראש העיר



דבר ראש העיר

חברי מועצת העיר הנכבדים,

בהתאם להוראות סעיף 170 ג' לפקודת העיריות, אני מתכבד להגיש בזאת לעיונכם את דו"ח מבקר העירייה לשנת 2015, בצירוף הערותיי והתייחסותי לממצאים.

נושאי הביקורת מתייחסים לתחומי עשייה משמעותיים ברשות, ומאפשרים דיון, בקרה ושיפור מתמיד, כיאה לתהליכי העומק אותם אימצה עיריית אשדוד בסדרי עבודתה בשנים האחרונות.

הדו"ח השנתי המונח לפניכם כולל ביקורת מעמיקה ורלוונטית ביותר לחברי המועצה, לעובדי העירייה ולמנהליה בנושא ניגוד עניינים, נושא שיש לו חשיבות מירבית להתנהלות אתית ומקצועית בכל תחומי פעולתה של הרשות, ואני מתכוון לעקוב מקרוב אחר יישום ההמלצות של הביקורת.

אגף מערכות מידע ומחשוב הינו יחידת מטה מרכזית, שאיכות עבודתה משפיעה באופן ישיר על יכולתו של הארגון לתת שירות מיטבי. מכאן חשיבות תיקון הליקויים כמו גם הסדרת המבנה הארגוני, באופן שיתאים למעמדה של אשדוד ולמקום בו היא רוצה להיות מבחינה טכנולוגית, בהלימה להגדרתה כעיר החכמה של מדינת ישראל.

הביקורת שנערכה במינהל תפעול בנושא שיפוצי הקיץ כמו גם באגף חופים, יאפשרו לנו למידה, שיפור והתחדשות בנושאים שיש להם השפעה על איכות החיים של תלמידי העיר במוסדות החינוך, וכן על רמת התחזוקה והתפעול של חופי הזהב של אשדוד – החופים היפים בארץ, ושדרוגם אף מעבר לרמתם הגבוהה כיום.

הדו"ח בנושא מרכז כיוונים מחייב אותנו לדיון פנימי באשר למתכונת המשך הפעלתו. אני מתכוון לנהל את הדיונים הללו באופן אישי, במטרה להפוך את המרכז לבית פעיל ותוסס עבור צעירי אשדוד בכל תחומי חייהם.

על מנת למקסם את התועלות מדוחות הביקורת, עלינו להקפיד על תיקון הליקויים מדוחות של שנים עברו. משימה זו מבוצעת לשמחתי באמצעות נאמני ביקורת שהוכשרו לתפקיד ועושים זאת בנוסף על עבודתם השוטפת. להם ולעוזרת מנכ"ל העירייה המרכזת את עבודתם, שלוחה תודתי והערכתי.

ברצוני להודות מקרב לב למבקר העירייה מר שלמה בן עזרא, לצוות הביקורת ולמנהלת האדמיניסטרטיבית על עבודתם המסורה והאיכותית ועל שטובת העירייה עומדת לנגד עיניהם והם עושים מלאכתם בנחישות ובמקצועיות הראויה לציון.

ב ב ר כ ה,

ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר

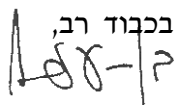


לכבוד
ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר
כ א נ

אדוני ראש העיר,

הנדון: דו"ח מבקר העירייה לשנת 2015

1. הריני מתכבד להגיש לעיונך את הדו"ח השנתי הכולל את ממצאי הביקורת שנערכה בעירייה בשנת 2015.
2. בשנה זו, כמו בכל שנה, עמדה לנגד עיניי הביקורת המטרה של שיפור איכות השירות וקידום היעילות והמקצועיות של יחידות העירייה. מאחר וקיימת עליה מתמדת בציפיות הציבור לקבלת שירותים באיכות גבוהה, הדבר מחייב את העירייה להשקיע את משאבי הארגון במאמץ מתמיד לשיפור ולהתייעלות. מטרתה העיקרית של הביקורת היא לסייע ליחידות העירייה בהשגת יעדים אלה.
3. אני מבקש להודות לך אדוני ראש העיר על תמיכתך בעבודת הביקורת, ועל התייחסותך היסודית לממצאי הביקורת והמלצותיה.
4. עוד אבקש להביע את תודתי למנכ"ל העירייה, המקדיש שעות רבות לדיונים בממצאי הביקורת ובהמלצותיה, ובכך נותן להם תוקף מעשי.
5. אני מבקש להביע את הערכתי הרבה לצוות העובדים בלשכת מבקר העירייה על מקצועיותם ומסירותם, ולהודות להם על תרומתם הרבה, שבלעדיה לא הייתה יכולה הביקורת בעירייה להתקיים.

בכבוד רב,

שלמה בן עזרא
מבקר העירייה

מינהל כללי

תוכן העניינים

עמוד

מינהל כללי

- | | |
|----|------------------|
| 7 | 1. ניגוד עניינים |
| 33 | 2. מערכות מידע |

מינהל התפעול

- | | |
|----|-----------------------------|
| 63 | 3. שיפוצי קיץ במוסדות חינוך |
| 87 | 4. אגף החופים |

מינהל החינוך

- | | |
|-----|-------------------------------|
| 119 | 5. מרכז כיוונים |
| 155 | 6. הבסיס החוקי לעבודת הביקורת |

דו"ח ביקורת

ניגוד עניינים

כללי

ניגוד עניינים הוא מצב שבו אדם ממלא תפקיד מסוים, ובמקביל יש לו אינטרס נוסף, אשר עלול להשפיע על החלטותיו.

ההנחה העומדת בבסיס המושג "ניגוד עניינים" היא שאדם יתקשה למלא את תפקידו הציבורי, אם יש לו גם עניין אישי בתוצאות פעולותיו. לדוגמא, קשרי משפחה, קשרי חברות או קשרים עסקיים, עלולים להשפיע על ההחלטות שמקבלים נושאי משרה בשירות הציבורי. חמור מכך – קיומם של עניינים אישיים מטיל צל כבד על האמון שהציבור רוחש למקבלי החלטות אלה.

הכלל היסודי בנושא ניגוד עניינים קובע כי חל איסור על נבחר ציבור או עובד ציבור המפעיל את סמכויותיו בנושא מסוים, להימצא במצב של ניגוד עניינים, בשל עניין אחר או בשל תפקיד אחר שהוא ממלא.

אין חשיבות לשאלה המעשית האם בפועל הפעיל עובד הציבור שיקול דעת פסול, כתוצאה מהימצאותו בניגוד עניינים. הכלל קובע שעובד הציבור לא ימצא אף לא בחשד לניגוד עניינים. זהו כלל הצופה פני עתיד ומבקש למנוע את העלול להתרחש¹.

בשנת 2015 הגיעו ללשכת מבקר העירייה שלוש תלונות שעסקו בחשש לניגוד עניינים של עובדי העירייה. התלונות נמצאו מוצדקות (הממצאים שעלו בעקבות בדיקת התלונות משולבים בדו"ח זה). נוכח מקרים אלה, החליט מבקר העירייה על ביצוע ביקורת מקיפה בנושא ניגוד העניינים, מתוך מטרה לבחון היבטים שונים של ניגודי עניינים, לאתר מקרים נוספים שיש בהם חשש לניגוד עניינים ולהמליץ על הדרכים לצמצום מצבים של ניגוד העניינים, על סוגיהם.

¹ מדינת ישראל נ' שבס, פ"ד נט(4)385, 2004 – בשנת 2004 הרשיע בית המשפט העליון בהפרת אמונים עובד ציבור שפעל בניגוד עניינים. לא הוכח כי עובד הציבור פגע באינטרס הציבורי, אולם בית המשפט קבע כי המעשה האסור שעשה עובד הציבור היה בעצם הימצאותו בניגוד עניינים.

להלן פירוט הממצאים:**1. נבחרי ציבור**

סעיף 122 בפקודת העיריות קובע הוראות בדבר האיסור החל על נבחר ציבור להיות במצב של ניגוד עניינים.

"חבר מועצה שיש לו, במישרין או בעקיפין, בעצמו או על ידי קרובו, סוכנו או שותפו, כל חלק או טובת הנאה בכל חוזה או עסק שנעשה עם העירייה, למענה או בשמה, פרט לחוזה בדבר קבלת שירות מהשירותים שהעירייה מספקת לתושבים –

(1) יודיע על כך בכתב למועצה או לוועדה הדנה בחוזה או בעסק, לפני

הישיבה הראשונה בה תדון בו ;

(2) לא ישתתף בדיונים על החוזה או העסק במועצה או בוועדה ולא יצביע

בהצבעה על כל שאלה בקשר להם."

בנוסף לכך, סעיף 122א. קובע כי **"חבר מועצה, קרובו, סוכנו או שותפו, או תאגיד שיש לאחד מהאמורים חלק העולה על עשרה אחוזים בהון או ברווחיו או שאחד מהם מנהל או עובד אחראי בו, לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם העירייה ; לעניין זה, "קרוב" – בן זוג, הורה, בן או בת, אח או אחות..."**

בשנת 1984 פרסם המרכז לשלטון מקומי כללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור². הכללים קבעו כי תוקם "הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות" (להלן "הוועדה"), שתפקידה לסייע לנבחרי הציבור בדרך של מתן חוות דעת. במהלך שנות פעילותה, בחנה הוועדה סוגיות שונות בנושא ניגוד עניינים של נבחרים ברשויות המקומיות, וקבעה כללים שונים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור.

² ילקוט פרסומים 3087, כ"ג באב התשמ"ד, 21.8.1984.

1.1. מסירת מידע אודות ענייניהם האישיים של נבכרי ציבור
 הוועדה למניעת ניגוד עניינים פרסמה באפריל 2007 חוברת "עקרונות כללים בדיני ניגוד עניינים" (להלן "חוברת העקרונות").

פרק יד' בחוברת העקרונות, שכותרתו "חובת גילוי – כלי עזר למניעת ניגוד עניינים", עוסק בפעולות שעל הרשות המקומית לנקוט כדי למנוע חשש לניגוד עניינים של נבכרי הציבור.

בפרק זה נכתב, בין היתר, כי "האיסור על הימצאותם של חברי המועצה במצב של ניגוד עניינים אינו יכול להיות איסור תיאורטי בלבד. מימוש העיקרון האוסר על עובדי הציבור להימצא בניגוד עניינים, מחייב לגזור ממנו את החובה לנקוט באמצעים מעשיים שיבטיחו כי חברי המועצה לא יימצאו במצבים של ניגוד עניינים".³

עוד קבעה הוועדה, לגבי חברי המועצה כי – "ללא המידע הרלוונטי לגבי העניינים האישיים, לא יוכלו היועצים המשפטיים ליעץ להם כיצד עליהם לנהוג על מנת להימנע ממצב של ניגוד עניינים". לכן "סמכותו וחובתו של היועץ המשפטי של הרשות המקומית לדרוש מנבכרי הציבור לנהוג כאמור לעיל" (כלומר למסור מידע על ענייניהם האישיים).⁴

הביקורת מצאה כי עד לשנת 2014 לא פנה היועץ המשפטי של העירייה לנבכרי הציבור בבקשה למסור מידע על ענייניהם האישיים, במטרה לבחון האם קיים ניגוד העניינים בין תפקידם כנבכרי ציבור לבין ענייניהם האישיים.

בשנת 2014, בעקבות תיקון לחוק התכנון והבנייה (ראה סעיף 1.3 שלהלן), שלח היועץ המשפטי לחברי המועצה שאלון בנוגע לניגוד עניינים בתחומי התכנון והבנייה.

³ חוות דעת הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבכרי הציבור ברשויות המקומיות, עמ' 25.

⁴ שם, עמ' 28.

לדעת הביקורת, יש להוסיף לשאלון הבוחן ניגודי עניינים בתחומי התכנון והבנייה, גם פרקים בנוגע לתחומי פעילות אחרים של נבחרי הציבור (ראה בעניין זה גם פרק "בדיקת שאלונים" בעמוד 12). הביקורת המליצה כי היועץ המשפטי יעזר ב"שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים" שערך היועץ המשפטי לממשלה⁵, תוך התאמתו לרשות המקומית.

1.2. ניגוד עניינים אישי

פרק ה' בחוברת העקרונות עוסק בסוגיית "ניגוד עניינים אישי":
"אדם מצוי במצב של חשש לניגוד עניינים אישי כאשר הוא עוסק, במסגרת מילוי תפקיד, בנושא שיש לו (או לאדם קרוב אליו) עניין בו, והוא יכול לעשות שימוש בסמכויות הנתונות לו במסגרת התפקיד לצורך קידום ענייניו האישיים או ענייניהם האישיים של אנשים אחרים (המקורבים אליו) על פני מילוי תפקידו כהלכה.

חשוב להבהיר, כי גם אם בפועל פעל אותו אדם באופן המקצועי והאובייקטיבי ביותר, עדיין לא יהיה מנוס מלקבוע כי פעל תוך חשש לניגוד עניינים, רק משום שהייתה לו האפשרות לעשות שימוש לרעה בתפקידו על מנת לקדם את ענייניו האישיים (בין אם מדובר בהשגת יתרון או במניעתה של פגיעה אפשרית בענייניו)."

הביקורת איתרה מספר דוגמאות של חברי מועצה המכהנים כבעלי תפקידים בעמותות שונות המקיימות קשרים עם העירייה (הקצאת קרקע, קבלת הקצבות לצרכי פיתוח, קבלת תמיכות מהתקציב השוטף וכדומה).

נמצא כי חברי המועצה לוקחים חלק בדיוני ועדות המועצה העוסקות, בין היתר, בעמותות שבהם חברי המועצה ממלאים תפקידים שונים (דוגמאות הוצגו ליועץ המשפטי של העירייה, על מנת שיחווה דעתו בנוגע לשאלת ניגוד העניינים באותם מקרים).

⁵ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה – עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה (מס' הנחיה 1.1555)

לדעת הביקורת, על היועץ המשפטי לקיים כנס הסברה לנבחרי הציבור (ותיקים וחדשים כאחד), שבו יוצגו בפניהם סוגיות משפטיות שונות הקשורות לעבודתם כחברי מועצה. בין היתר, יש ליחד מקום מיוחד לדיון בנושא ניגוד העניינים על סוגיו.

1.3. הוועדה המקומית לתכנון ובניה

סעיף 44ד בחוק התכנון והבניה עוסק במניעת ניגוד עניינים של חבר מועצה המועמד לכהן כחבר מוסד תכנון מקומי. הסעיף מפרט את חובת המועמד למסור ליועץ המשפטי של הרשות המקומית מידע בדבר עיסוקיו, תפקידיו וענייניו האישיים של המועמד.

עם כניסתו של התיקון לחוק התכנון והבניה לתוקף⁶, העביר היועץ המשפטי של העירייה לכל חברי המועצה **"שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים"**. השאלון כולל 12 סעיפים, בהם נדרשו נבחרי הציבור למסור מידע בדבר תפקידים שהם ממלאים בנוסף לתפקידם בעירייה, החזקת נכסים בעיר, החזקת מניות בגופים עסקיים, וכן לדווח על כל עניין העלול ליצור ניגוד עניינים בין פעילותם כאנשים פרטיים (או פעילות של קרובי משפחתם) לבין תפקידם כחברים במוסדות התכנון.

הביקורת עיינה בשאלונים שמסרו חברי המועצה ובהסדרים למניעת ניגוד עניינים שגובשו על-ידי היועץ המשפטי, במקרים שהיה בהם צורך. להלן פירוט הממצאים שעלו מבדיקת השאלונים וההסדרים:

- **מסירת המידע** - הביקורת מצאה כי שלושה חברי מועצה לא מילאו את השאלון ולא מסרו ליועץ המשפטי את המידע הדרוש. היועץ המשפטי מסר לביקורת כי שלושת חברי מועצה אלו אינם מכהנים כחברים במוסדות התכנון המקומיים, וכל בקשה למנותם כחברים בוועדה לתכנון ולבניה תותנה בקבלת המידע ובחינתו.

⁶ תיקון מספר 101, תשע"ד-2014 ותיקון מספר 103 הוראת שעה, תשע"ה-2015

- **שלמות המידע** – נמצא כי בשאלונים שמלאו מרבית חברי המועצה, לא צוינו פרטים שונים שנדרשו בשאלון. לדוגמא, בשאלון התבקשו נבחר הציבור לפרט את מקומות עבודתם ואת תפקידיהם של קרוביהם מדרגה ראשונה. רוב נבחר הציבור לא ציינו כלל פרטים בסעיף זה. הביקורת העירה כי על היועץ המשפטי לפנות לחברי המועצה בדרישה להשלים את המידע החסר.
- **עדכון המידע שנמסר** – חברי המועצה נדרשו למסור את המידע בנוגע לענייניהם האישיים באוקטובר 2014. בחלק ג' של השאלון הצהירו חברי המועצה על נכונות הפרטים, ועל מחויבותם לעדכן את היועץ המשפטי בכל שינוי שיחול בפרטים שמסרו.

נמצא כי ממועד מילוי השאלונים, אף חבר מועצה לא דיווח ליועץ המשפטי על שינויים שחלו מאז הצהרתו הראשונה, על-אף שידוע על מקרים שונים שבהם חלו שינויים שעל חבר המועצה היה לדווח עליהם.

לדעת הביקורת, אי הדיווח על השינויים נעשה בתום לב ומחוסר תשומת לב. הביקורת המליצה כי אחת לשנה יפנה היועץ המשפטי לכל חברי המועצה בבקשה לאשרר את תוכן הצהרתם הקיימת, או לעדכן את השינויים הנדרשים בה. יש להדגיש כי המלצת הביקורת ליועץ המשפטי, אין בה כדי להפחית ממחויבותם ומאחריותם של חברי המועצה לדווח ביוזמתם ליועץ המשפטי על כל שינוי בסמוך להתרחשותו.

- **בדיקת השאלונים** – כאמור, השאלונים שהגישו נבחר הציבור נבחנו על-ידי היועץ המשפטי של העירייה. התברר כי היועץ המשפטי בחן את המידע שנמסר לו רק בהקשר של החברות במוסדות התכנון, ולא בהקשר הרחב של מכלול התפקידים שנבחר הציבור נושא בהם.

לדוגמא, נבחנה שאלת ניגוד העניינים של נבחר ציבור שהינו בעל תפקיד בגוף שעשוי להיות לו קשר עם מוסדות התכנון, אך לא ניתנה הדעת לתפקיד שממלא הנבחר בעמותה המקיימת קשרים אחרים עם העירייה (באמצעות קבלת תמיכות, הקצאות קרקע וכדומה).

לאחר הביקורת מסר היועץ המשפטי לעירייה כי בכוונתו להוסיף לשאלון הבוחן ניגודי עניינים בתחום התכנון והבנייה, פרק נוסף העוסק גם בתחומים אחרים שבהם עלול להיווצר ניגוד עניינים בין ענייניו האישיים של חבר המועצה לבין תפקידיו כנבחר ציבור.

- **העברת מידע למי שנמצא בניגוד עניינים** – סעיף יג' בחוברת העקרונות של הוועדה למניעת ניגוד עניינים, מתייחס להסדרים מנהליים שמטרתם למנוע העברת מידע לחברי מועצה העלולים להימצא בניגוד עניינים. נקבע כי במקרה שנבחר ציבור מצוי במצב של חשש לניגוד עניינים בנושא מסוים, אין להעביר אליו מידע שבאופן רגיל אינו עומד לעיון הציבור. חובה זו חלה על מכלול הגורמים, הפוליטיים והמקצועיים, הפועלים ברשות המקומית.

מבדיקתנו עולה כי במקרים מסוימים קבע היועץ המשפטי כי נבחר ציבור מצוי בחשש לניגוד עניינים בנושא מסוים, אך המידע לא הועבר לגורמים הרלוונטיים ברשות, כדי להסב את תשומת ליבם לאיסור על מסירת מידע לנבחר הציבור, בנוגע לנושא שהוא נמצא ביחס אליו בניגוד עניינים.

לדעת הביקורת, על היועץ המשפטי לעירייה לפעול לתיקון הליקויים המפורטים לעיל ולהסדיר את תהליכי העבודה הקשורים למילוי השאלונים ובדיקתם, במטרה למנוע הישנותם של ליקויים דומים בעתיד.

2. עובדי הרשויות המקומיות

העיקרון בדבר מניעת ניגוד עניינים החל על עובדי הרשות המקומית, מעוגן בסעיף 174 בפקודת העיריות:

"174. עובדי העירייה לא יהיו נוגעים בדבר

(א) פקיד או עובד של העירייה לא יהיה נוגע או מעוניין, במישרין או בעקיפין, על ידי עצמו או על ידי בן-זוגו או שותפו או סוכנו, בשום חוזה שנעשה עם העירייה ובשום עבודה המבוצעת למענה.

(ב) פקיד או עובד הנוגע בדבר כאמור בסעיף קטן (א) יהיה פסול לקיים בידו כל משרה או עבודה בעירייה, ואם הורשע, דינו – קנס".

2.1. הדרכת עובדים ומנהלים

הנוהל לבדיקת ניגוד עניינים של העובדים ברשויות המקומיות פורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011. בנוהל נקבע כי **"עובד ציבור, ובכלל זאת עובד רשות מקומית, עלול להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים בעבודתו הציבורית, כאשר עניין שעליו הוא מופקד בתפקידו הציבורי עלול להתנגש בעניין אחר שלו, או בתפקיד אחר שהוא ממלא"**⁷.

נמצא כי העירייה אינה מקיימת הדרכות בנושא הימנעות מניגוד עניינים ולא פרסמה הנחיות לעובדים בנושא זה. אף בחוברת שהפיקה העירייה לעובדים החדשים, אין אזכור לנושא זה. עוד עולה מבדיקתנו כי העירייה לא הסדירה בנוהל את הפעולות הנדרשות מהעובדים כדי להימנע ממצב של ניגוד עניינים, ולא קבעה בנוהל אמצעי בקרה בתחום זה.

הביקורת העירה כי האירועים השונים העלולים להביא את העובד למצב של ניגוד עניינים הינם רבים ומגוונים, ולכן קיימת חשיבות רבה להדריך את העובדים ולהנחותם לגבי הפעולות האסורות עליהם במסגרת עבודתם, כדי שלא להגיע למצב שיש בו חשש לניגוד עניינים.

⁷ סעיף 1(א) בנוהל לבדיקת ומניעת ניגוד עניינים – עובדי הרשויות המקומיות. פורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011 מתאריך 4.4.2011.

הביקורת המליצה לפרסם נוהל הקובע כללים למניעת ניגוד עניינים, והמפרט מהן פעולות הפיקוח שגורמי העירייה השונים אמורים לבצע בתחום זה. כמו כן, על מחלקת הדרכה לשלב הדרכות בנושא הימנעות מניגוד עניינים, במסגרת ההדרכות השוטפות שהעירייה עורכת לעובדים מעת לעת.

2.2. נוהל לבדיקה ומניעת ניגוד עניינים

חוזר המנכ"ל 2/2011 קובע, בין היתר, כי במקרים שבהם עובד הרשות המקומית משובץ לתפקיד בדרגת שכר מסוימת (אחד משלושת הדרגות הגבוהות בכל דירוג) או שהוא מדורג בחוזה בכירים, יש לבחון האם העובד נמצא בניגוד עניינים במסגרת תפקידו החדש⁸.

החוזר מטיל על מנכ"ל העירייה לבחון, בכל הליך בחירה או מינוי למשרה ברשות המקומית, וכתנאי לתחילת עבודתו של המועמד בתפקיד שהוא מיועד לו, את סוגיית ניגוד העניינים ואת הצורך במילוי שאלון מתאים לאיתור חשש לניגוד עניינים.

נמצא כי העירייה אינה מקיימת את הוראות הנוהל. מועמדים שהתמנו למשרות בדרגות השכר המנויות בנוהל, לא נדרשו כלל למלא את השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים. כמו כן, מינויים של עובדים אלו לא נבחן על-ידי היועץ המשפטי של העירייה, ולא נקבעו להם הסדרים למניעת ניגוד עניינים.

נציין כי ממועד פרסום הנוהל (בשנת 2011) ועד למועד הביקורת, קלטה העירייה עשרות עובדים שעל-פי הוראות הנוהל היה עליהם למלא את השאלון ולהעבירו לבחינת היועץ המשפטי של העירייה. לדעת הביקורת, על מנהל האגף למשאבי אנוש לפעול בדחיפות ליישום הנוהל (כלומר, לדרוש מהעובד המתמנה לתפקיד שימלא שאלון לאיתור ניגוד עניינים, ולהעביר את השאלון ליועץ המשפטי במקרה הצורך).

⁸ "עובד" – בין אם מדובר בעובד חדש ובין אם מדובר בעובד קיים המתמודד על תפקיד חדש בעירייה.

לאחר הביקורת מסר מנכ"ל העירייה כי הנחה את היועץ המשפטי להכין טופס מתאים, שבו יתבקש העובד המתמנה למשרה למסור מידע על קשרים עסקיים, חברות בעמותות, קשרי משפחה וכיוצא באלה קשרים העלולים להעמיד את העובד במצב של ניגוד עניינים.

אם מסר העובד מידע בדבר קשרים העלולים להעמידו בניגוד עניינים, יבדוק היועץ המשפטי את המידע ואת הצורך בקביעת הסדר למניעת ניגוד עניינים.

כמו כן, הטופס יכלול הצהרה של העובד על כך שידוע לו כי חל איסור מוחלט להימצא בחשש לניגוד עניינים, וכי העובד מתחייב שלא להיקלע למצב של ניגוד עניינים בין תפקידו בעירייה לבין ענייניו האישיים.

2.3. העסקת קרובי משפחה

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2011 קובע כי אין להעסיק עובד שיש לו קרוב משפחה ברשות המקומית, ללא אישור ועדת השירות⁹, אם העסקתו עלולה להביא ליחסי כפיפות או לקשרי עבודה בינו לבין קרוב משפחתו.

עוד קובע החוזר כי אם לדעת העירייה אין צורך לקבל את אישור ועדת השירות להעסקת קרובי המשפחה, "יש לקבל אישור בכתב מהיועץ המשפטי... כי לא מדובר באחד המצבים האמורים לעיל ושניתן להעסיק את העובד ללא אישור ועדת השירות".

2.3.1. אישור ועדת שירות

כאמור, בהוראות נקבעו המצבים בהם נדרשת העירייה לקבל את אישור ועדת השירות של משרד הפנים. בין היתר, נקבע כי "במקרים בהם נוצרה קרבה משפחתית... בין עובד המועסק כבר ברשות המקומית לבין נבחר ציבור חדש, תשלח הרשות בקשה לאישור העניין בוועדות האמורות... בצירוף הצעה להסדרת העניין שתאושר על-ידי היועץ המשפטי של הרשות המקומית".

⁹ "ועדת השירות במשרד הפנים" – ועדה שממנה שר הפנים שתפקידה לבחון העסקת קרובי משפחה ברשויות מקומיות.

נמצא כי בבחירות האחרונות למועצת העיר (בנובמבר 2013), נבחרו מספר חברי מועצה שלהם קרובי משפחה המועסקים בעירייה. נמצא כי העירייה לא פעלה במקרים אלו כנדרש על-פי ההוראות, לרבות עריכת הסדר על-ידי היועץ המשפטי לעירייה ואישורו בוועדת השירות.

2.3.2. יישום ההוראות חוזר מנכ"ל

הביקורת בחנה באגף למשאבי אנוש את אופן יישום ההוראות שנקבעו בחוזר, בנוגע להעסקת קרובי משפחה, והעלתה את הממצאים הבאים:

- **מינוי עובד חדש באמצעות מכרז** - בכל מינוי של עובד חדש באמצעות מכרז, נדרש העובד להצהיר על קרובי משפחתו המועסקים בעירייה. אם העובד הצהיר שיש לו קרוב משפחה המועסק בעירייה, בוחן היועץ המשפטי האם עלול להיווצר ניגוד עניינים בין קרובי המשפחה, ובמקרים שהדבר נדרש מבקש היועץ המשפטי את אישור ועדת השירות להעסקת העובד שזכה במכרז. הביקורת לא מצאה ליקויים בעניין זה.

- **תנאים שקבע היועץ המשפטי** – במקרים שונים, אישר היועץ המשפטי את העסקת המועמד בתנאי שהמועמד לא יועסק באותה יחידה שבה מועסק קרוב משפחתו. תנאי זה צוין באופן בולט בחוות הדעת של היועץ המשפטי.

נמצא כי במקרים אלו אגף משאבי אנוש לא היה מודע לתנאי שקבע היועץ המשפטי. כתוצאה מכך, העובד היה עלול להיות משובץ ביחידה שמועסק בה קרוב משפחתו, בניגוד להנחיית היועץ המשפטי. לדוגמא, באחת מחוות הדעת של היועץ המשפטי צוין כי למועמדת לתפקיד סייעת גננת ישנן שלוש קרובות משפחה אשר מועסקות אף הן במינהל החינוך.

חוות הדעת של היועץ המשפטי לגבי העסקת הסייעת הייתה חיובית **"ובלבד שהמועמדת לא תועסק בגני הילדים ובתי הספר בהם מועסקים קרובי משפחתה"**. כאמור, אגף משאבי אנוש לא היה מודע לתנאי זה.

מנהל האגף למשאבי אנוש מסר לביקורת כי האגף מקפיד רק על אי קיום יחסי כפיפות בין קרובי משפחה. עוד מסר מנהל האגף כי הניסוח המרחיב של חוזר המנכ"ל בנוגע לאיסור על קשרי עבודה בין קרובי משפחה, אינו מיושם. לדברי מנהל האגף, יישום ההנחיות של חוזר המנכ"ל עלול להביא למצב שבו לא יהיה ניתן לשבץ עובד בלתי משובץ במקום שהתפנה, בגלל החשש התאורטי שעלולים להיות קשרי עבודה כלשהם בין העובד לבין קרוב משפחתו.

הביקורת העירה כי על מנהל האגף ליישם את הנחיות חוזר מנכ"ל. כמו כן, עליו לקבל מהיועץ המשפטי הנחיות קונקרטיות בכל מקרה שיש הכרח לשבץ עובד באחת מיחידות העירייה, וקיים חשש שיהיו קשרי עבודה בינו לבין קרוב משפחתו.

כמו כן, הביקורת המליצה כי על האגף למשאבי אנוש לנהל בברטיס העובד הממוחשב (במערכת מלם) רישום של קרובי משפחה המועסקים בעירייה והיחידות שבהן הם מועסקים, כדי שהמידע יהיה זמין ועדכני. בדרך זו ניתן יהיה למנוע מצב שבו עובד ישובץ ביחידה שמועסק בה קרוב משפחתו, מבלי שנבחנה שאלת ניגוד העניינים.

- **הסדרים למניעת ניגוד עניינים** – במקרים מסוימים, החליט היועץ המשפטי כי ניתן להעסיק את המועמד בכפוף לעריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים, בשל היותו קרוב משפחה של עובד או עובדים בעירייה. נמצא כי המידע בדבר קיום ההסדר ותוכנו אינו מובא לידיעת המנהלים של המועמד ושל קרובי משפחתו, על מנת שיתנו את דעתם לקיומו של חשש לניגוד עניינים.

לדוגמא בשנת 2015 התקבלה לעבודה במינהל ההנדסה מועמדת שאחותה עובדת כמנהלת מחלקה באותו מינהל. היועץ המשפטי בחן האם קיים חשש לניגוד עניינים וקבע כי לא קיימת מניעה להעסקת המועמדת.

יחד עם זאת, קבע היועץ המשפטי כי על העובדות לחתום על הסדר למניעת ניגוד עניינים. נמצא כי סוגיית ניגוד העניינים לא הובאה לידיעת מנהלי העובדות.

לדעת הביקורת, על האגף למשאבי אנוש להעביר לידיעת המנהלים את ההסדר שנקבע בנוגע לעובד מסוים, על מנת שיהיו מודעים למגבלות שמטיל הסדר ניגוד העניינים על העובד הכפוף להם.

- **העברת עובד בין יחידות – לעיתים, מחליט האגף למשאבי אנוש על העברת העובד מיחידה אחת ליחידה אחרת (העברה פנימית שלא מחייבת מכרז).** נמצא כי במקרים אלו האגף אינו מבקש מהעובד להצהיר על קרובי משפחתו המועסקים ברשות, וכן אינו בוחן כלל האם ביחידה שאליה הוא מועבר מועסקים קרובי משפחה של העובד.

לדעת הביקורת, על האגף למשאבי אנוש לפרסם לכלל העובדים חוזר העוסק במניעת ניגוד עניינים, ובמיוחד מניעת ניגוד עניינים העלול לנבוע מקשרי עבודה בין קרובי משפחה.

הביקורת המליצה כי בעת שיבוץ עובד בתפקיד (שלא באמצעות מכרז), יתבקש העובד לדווח על קרובי משפחתו המועסקים בעירייה. אם לאחר קבלת המידע יתעורר חשש לניגוד עניינים בשל קרבת משפחה, יפנה מנהל האגף ליועץ המשפטי בבקשה שיבחן את הצורך בעריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים.

2.3.3. עובד עירייה המכהן כחבר בוועד עובדים

בינואר 2015 נערכה בעירייה בחירות לוועד העובדים הכללי. בין הנבחרים לוועד העובדים, היו מספר חברי ועד שלהם קרובי משפחה מדרגה ראשונה המועסקים בעירייה.

הביקורת המליצה כי האגף למשאבי אנוש יפנה לכל חברי וועד העובדים בבקשה לקבלת מידע בדבר קרובי משפחה המועסקים בעירייה, ויפנה ליועץ המשפטי בבקשה שיבחן את הצורך בעריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים במקרים שהדבר נדרש. כמו כן, ממליצה הביקורת כי היועץ המשפטי ינחה בכתב את כל חברי הוועד בדבר אי מעורבותם בנושאים הקשורים לקרובי משפחתם.

2.4. עבודה נוספת

סעיפים 176 עד 182 בפקודת העיריות קובעים כי עובד הרשות המקומית המועסק בקביעות במשרה מלאה, לא יעסוק בעבודה נוספת, במשרה או בעקיפין. יחד עם זאת, ראש העיר רשאי באישור מועצת העיר לאשר לעובד, במקרים חריגים המנויים בחוק, לעבוד עבודה נוספת.

למילוי ההוראות החלות על עובד העירייה בנוגע לעבודה נוספת, יש חשיבות גם בהקשר לנושא ניגוד העניינים.

נמצא כי אין בעירייה מידע על כמות העובדים שיש להם עבודה נוספת, מהו היקף משרתם בעבודתם הנוספת וכל מידע אחר בתחום זה. עוד נמצא כי לעירייה אין נוהל העוסק בהגשת בקשה לעבודה נוספת המפרט את דרישות החוק, את תהליך בחינת הבקשה ואת אופן אישורה. יצוין כי בשנת 2004 קבעה העירייה הנחיות לאישור בקשות לעבודה נוספת, אולם הן לא יושמו. כמו כן, לא הייתה בהן כל התייחסות לסוגיית ניגוד העניינים.

בחינת התהליך בפועל, כפי שמבוצע על-ידי אגף משאבי אנוש, העלתה את הליקויים הבאים:

- **עובדים שהצהירו על הכנסה נוספת** - הביקורת מצאה שכ – 450 עובדים הצהירו בטופס 101 לשנת 2015 על כך שיש להם הכנסה נוספת. בחלק מהמקרים, ההכנסה הנוספת נבעה מקבלת תגמולים שונים (לדוגמה

פורשי צה"ל שטרם הגיעו לגיל הפנסיה), אולם בחלק מהמקרים היה מדובר על הכנסה מעבודה נוספת.

הביקורת המליצה כי על האגף למשאבי אנוש לפנות לכל העובדים שהצהירו על הכנסה נוספת, לקבל מהם דיווח על מקורות ההכנסה (במקרים שמדובר על הכנסה מעבודה נוספת) ולדרוש מעובדים אלה שיגישו בקשה לאישור עבודתם הנוספת.

- **טופס בקשה לאישור עבודה נוספת** – בהוראות נקבע כי גובה השכר מהעבודה הנוספת יהיה עד 50% מהעבודה העיקרית. הגבלה זו נועדה להבטיח כי העובד ישקיע את מיטב מרצו בעבודתו ברשות המקומית. התברר כי אגף משאבי אנוש הכין טופס ייעודי להגשת בקשה לעבודה נוספת, אולם העובד לא נדרש לציין בטופס היקף העסקתו ואת גובה שכרו בעבודה הנוספת.

- **בחינת הבקשה** – ההוראות השונות בעניין עבודה נוספת נועדו למנוע, בין היתר, ניגוד עניינים בין העבודה ברשות המקומית לבין מקום העבודה הנוסף. נמצא כי במקרים המעטים שבהם הגישו עובדי עירייה בקשה לעבודה נוספת, הבקשות לא הועברו לבדיקת היועץ המשפטי של העירייה, לבחינת שאלת ניגוד העניינים ועריכת הסדר במידת הצורך.

הביקורת העירה כי במסגרת בחינת הבקשה לעבודה נוספת, על האגף לבקש מהיועץ המשפטי לעירייה לבחון האם קיים חשש לניגוד עניינים בין העבודה בעירייה לבין העבודה הנוספת.

- **תוקף אישור עבודה נוספת** – בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים¹⁰, תוקף האישור לעבודה נוספת הינו לתקופה שלא תעלה על שנה. בבדיקתנו נמצאו מספר מקרים בהם תוקף האישור, כפי שהוזן במערכת השכר, הינו לצמיתות.

¹⁰ חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 2/2001

• **סיום תוקף האישור** – נמצא כי במקרים שבהם פג תוקף האישור לעבודה נוספת, המערכת אינה מתריעה על מועד הסיום ואגף משאבי אנוש אינו פונה לעובד לבדוק את רצונו להגיש בקשה לתקופה נוספת. נמצאו מקרים שבהם העובד לא חידש את הבקשה לעבודה נוספת, אולם תוקף האישור לא פג, כך שבמערכת השכר עדיין היה רשום שלעובד יש אישור לעבודה נוספת.

כמו כן, נמצאו מקרים שבהם במועד פקיעת האישור שונה במערכת השכר היקף משרתו של העובד בחזרה ל – 100% משרה, מתוך הנחה שהעובד הפסיק את עבודתו הנוספת, אולם בפועל העובד המשיך לעסוק בעבודה הנוספת.

• **הקטנת משרה ל – 95%** – נמצא כי העירייה מתנה את האישור לעבודה נוספת בהקטנת אחוז המשרה ל – 95%. נמסר לביקורת כי בדרך זו עוקפת העירייה את הוראות החוק, כולל את הצורך באישור המועצה, שכן החוק אוסר על עבודה נוספת למי שמועסק בעירייה **במשרה מלאה**.

הביקורת רואה בחומרה את אופן ההתמודדות של העירייה עם סוגיית העבודה הנוספת, את התעלמותה מהיקף התופעה ואת אי הסדרתה. לדעת הביקורת, על העירייה לגבש נוהל שיקבע כללים בתחום זה ויסדיר את תהליכי העבודה לבחינת הבקשה ולאישורה, על בסיס הוראות החוק.

2.5. עובדים הנותנים שרות לעירייה

כאמור בסעיף 2, על-פי פקודת העיריות אסור לעובד עירייה להתקשר בחוזה עם העירייה לצורך מתן שירות ו/או הספקת טובין.

הביקורת מצאה מספר מקרים בהם העירייה, על יחידותיה השונות, התקשרה בהסכם עם עובדיה למתן שירותים בתחומים שונים. להלן מספר דוגמאות:

2.5.1. ספק קורסים לתגבור בגרויות

בחודש ינואר 2015 התקבלה בלשכת מבקר העירייה תלונה בדבר עובד עירייה המספק שירותים למינהל החינוך במקביל לעבודתו במינהל.

התברר כי העובד מועסק במינהל החינוך מזה כעשר שנים כרכז בגרויות עירוני. תפקידו כלל, בין היתר, קיום בקרה ופיקוח אחר קורסי התגבור לבגרות הניתנים על-ידי ספקים שונים בבתי הספר התיכוניים בעיר. עוד התברר כי במקביל לתפקידו כמפקח מטעם העירייה על קורסי התגבור, סיפק העובד לעירייה בעצמו, באמצעות חברה שבבעלותו, קורסי תגבור לבגרות, וכי בשנים 2006 – 2015 סיפקה החברה לעירייה שירותים בהיקף כספי של 3.5 מיליוני ₪.

מינהל החינוך הסביר לביקורת כי התקשר עם החברה שבבעלות העובד מאחר ואיכות השירות שהחברה מספקת היא גבוהה במיוחד. הביקורת העירה למינהל החינוך כי איכות השירותים אינה רלוונטית לשאלת ניגוד העניינים.

הביקורת ראתה בחומרה את ניגוד העניינים הברור שהעובד היה מצוי בו, ודרשה ממינהל החינוך להורות לעובד להפסיק את אחד משני עיסוקיו בתחום תגבור הבגרויות (כשכיר או כעצמאי).

עוד במהלך הביקורת מסר ראש מינהל החינוך כי נוכח הממצאים, הוחלט כי העובד ימשיך בעבודתו בעירייה כרכז הבגרויות, ובמקביל מינהל החינוך יפסיק את ההתקשרות עם החברה שבבעלות העובד.

2.5.2. פסיכולוגים חינוכיים

השרות הפסיכולוגי החינוכי (שפ"ח) שבמנהל החינוך, מעניק לתלמידים ולמוסדות חינוך בעיר שירות באמצעות פסיכולוגים חינוכיים המועסקים בו.

הביקורת מצאה כי בנוסף להיות הפסיכולוגים עובדי עירייה, נהגה העירייה להתקשר עימם כנותני שירות עצמאיים. לדוגמא, העירייה רכשה

מהפסיכולוגיים המועסקים בשפ"ח שירותי עריכת אבחונים דידאקטיים לתלמידי העיר, מתן שירות פסיכולוגי משלים (שמ"פ) וביצוע תוכניות שונות במסגרת התכנית הלאומית לילדים בסיכון.

מנהלת השירות הפסיכולוגי, שנכנסה לתפקידה באוקטובר 2014, מסרה לביקורת כי בסמוך לכניסתה לתפקיד, החליטה העירייה שיש להפסיק באופן הדרגתי את ההתקשרויות עם הפסיכולוגים החינוכיים כספקי שירותים, במקביל לעבודתם כשכירים בעירייה.

בפועל, בעת הביקורת נמצא כי לא היו פסיכולוגים בשפ"ח שפעלו גם כנותני שירות עצמאיים לעיריית אשדוד.

2.6. עובד רשות מקומית החבר בעמותה

עמותות הפועלות בעיר מקיימות קשרים עם העירייה בתחומים שונים, כגון הקצאת קרקע, התקשרויות באמצעות הסכמי פיתוח והסכמי בר רשות, הגשת בקשות לקבלת תמיכה שנתית ועוד.

הביקורת מצאה מקרים בהם עובדי עירייה כיהנו כבעלי תפקידים בהנהלות של עמותות הפועלות בעיר. כמו כן, נמצאו מקרים בהם עובדי עירייה שימשו כמורשי חתימה מטעם העמותה, והם היו חתומים על הסכמים שונים שנערכו בין העמותה לבין העירייה.

לדעת הביקורת, על היועץ המשפטי לעירייה לבחון את סוגיית כהונתם של עובדי עירייה כחברי הנהלה או כמורשי חתימה בעמותות המקיימות קשרים עם העירייה.

במיוחד, על היועץ המשפטי לבחון את סוגיית ניגוד העניינים, בהתייחס למצב שבו עובד העירייה חותם מטעם העמותה על הסכמים בינה לבין העירייה, או לחילופין מטפל כעובד עירייה בענייני עמותה שהוא חבר בה. על היועץ המשפטי להפיץ לכל העובדים חוות דעת מנחה בעניין זה.

3. ניגוד עניינים של צדדים להתקשרות עם הרשות

מידי שנה מתקשרת העירייה עם מספר רב של קבלנים, ספקים ונותני שירותים בתחומים השונים.

3.1. התקשרות עם יועצים חיצוניים

חוזר מנכ"ל 2/2011 עוסק במניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים ברשויות המקומיות. בין היתר, נקבע כי יועץ חיצוני המועסק על-ידי הרשות ימלא שאלון בדבר העדר ניגוד עניינים. השאלון יבחן על-ידי היועץ המשפטי לעירייה, אשר יקבע הסדרים למניעת ניגוד עניינים במקרה הצורך.

נמצא כי לאחר פרסום החוזר צירפה העירייה את השאלון בדבר העדר ניגוד עניינים לרשימת הטפסים שעל היועץ למלא לצורך בחינת מועמדותו בוועדה לבחירת יועצים, ואף הגדירה שאלון זה כתנאי סף לאישור ההתקשרות עימו.

3.2. התקשרויות עם ספקים, קבלנים ונותני שירותים

כאמור, מידי שנה מתקשרת העירייה עם ספקים, קבלנים ונותני שירותים שונים, אם בהליך מכרז ואם בהליך הגשת הצעות מחיר.

נמצא כי העירייה אינה דורשת ממגשי ההצעות להצהיר על העדר ניגוד עניינים בין ההתחייבויות שנתנו לעירייה במסגרת ההתקשרות עימה, לבין פעילויות עסקיות אחרות או קשרים אישיים העלולים להעמיד אותם במצב של ניגוד עניינים.

הביקורת המליצה כי על מחלקת המכרזים להוסיף למסמכי המכרז או להליך הצעות המחיר, טופס הצהרה בדבר העדר ניגוד עניינים של מגיש ההצעה, כפי שהונהג מזה זמן במשרדי הממשלה השונים.

4. ניתוח מקרה – ניגוד עניינים של מנהל מחלקה

במהלך שנת 2015 התקבלה בלשכת מבקר העירייה תלונה בדבר חשש לניגוד עניינים של מנהל מחלקה במינהל החינוך. בדיקת התלונה העלתה כי מנהל המחלקה פעל במשך זמן רב תוך ניגוד עניינים בין תפקידו בעירייה לבין ענייניו האישיים. פעולותיו של מנהל המחלקה בניגוד עניינים התייחסו לשתי עמותות: האחת מפעילה גני ילדים לחינוך מיוחד (להלן "עמותה א") והשנייה מפעילה בית כנסת (להלן "עמותה ב").

4.1. עמותה א'

עמותה א' הוקמה בשנת 2003. מטרת העמותה היו, בין היתר, הקמת מכון להתפתחות הילד ומתן שירותים בתחומי החינוך המיוחד. בין מקימי העמותה נמנו מנהל המחלקה וקרובי משפחתו (אחיותיו ואחיינו). בנוסף לכך, במשך מספר שנים (עד לשנת 2009) שימש מנהל המחלקה כיושב ראש העמותה ומורשה חתימה מטעמה.

עוד נמצא כי לאורך כל השנים הועסקו קרובי משפחתו של מנהל המחלקה בעמותה וקיבלו שכר מהעמותה, לרבות אשתו ושניים מילדיו.

עם כל הערכת הביקורת לעבודה המקצועית של העמותה ולשירותים הייחודיים שהיא מספקת לתושבי העיר, הביקורת העירה כי קיים ניגוד עניינים אישי מובהק בין תפקידו הציבורי של מנהל המחלקה לבין ענייניו האישיים ותפקידיו בעמותה.

להלן מספר דוגמאות הממחישות את ניגוד העניינים:

- **שיבוץ תלמידים במסגרות חינוך** – נמצא כי לאורך השנים שיבץ המנהל, במסגרת תפקידו כמנהל המחלקה וכיו"ר ועדת השמה, תלמידים עם צרכים מיוחדים בגני הילדים שמפעילה העמותה שבה הוא מכהן כיושב ראש ובה עובדים בני משפחתו.

יצוין כי עבור כל ילד ששובץ במוסדות העמותה, העבירה העירייה לעמותה את העלות הנדרשת בהתאם להוראות משרד החינוך, בסך 6,679 ₪ לשנה (נכון לשנת הלימודים תשע"ה). **בסך הכל, העבירה העירייה לעמותה א' בשנים 2005 – 2015 תשלומים בהיקף מצטבר של 2.2 מיליון ₪, בגין ילדים שלמדו במסגרות העמותה.**

מנהל המחלקה מסר לביקורת כי פועלות בעיר שלוש עמותות נוספות המפעילות גנים לילדים עם מוגבלויות עבור המגזר החרדי, וכי ההחלטה על שיבוץ הילדים בגנים שמפעילה עמותה מסוימת הינה של הורי התלמידים, על-פי שיקוליהם. לדבריו, החלטתו כיו"ר ועדת ההשמה לגבי שיבוץ תלמיד בגן מסוים הינה "טכנית בלבד", מאחר שבפועל ההחלטה על השיבוץ היא של הורי הילדים.

לדעת הביקורת, גם בהתחשב בהסבריו של מנהל המחלקה, העובדה כי לאורך שנים כיהן מנהל המחלקה כיו"ר העמותה ומורשה חתימה מטעמה, וכן העובדה כי לאורך כל השנים הועסקו בני משפחתו בעמותה, (ואף כיהנו בוועד העמותה קרובי משפחה אחרים), העמידה את מנהל המחלקה בניגוד עניינים ברור.

- **אישור חשבונות לתשלום** – בשנים 2005 עד 2008 נמצאו מקרים בהם מנהל המחלקה אישר לתשלום, כגורם המקצועי הממונה על מוסדות החינוך התורני, חשבונות שהעירייה הייתה אמורה לשלם לעמותה שהוא משמש בה כיושב ראש.

כמו כן, נמצא מקרה אחד שבו מנהל המחלקה אישר בשנת הלימודים תשע"ג בחתימתו הזמנות תקציביות בגין מימון סייעת תגבור לגני העמותה (יצוין כי משרד החינוך מימן 70% מעלות העסקת הסייעת, והעירייה נדרשה להשתתף ב – 30% מהעלות).

מנהל המחלקה מסר לביקורת כי הזכאות לסייעת תגבור נקבעה על-ידי משרד החינוך, על-פי שיקולים מקצועיים, וכי אין מדובר בהקצאת כח אדם חריגה לטובת העמותה. כמו כן, מסר מנהל המחלקה כי מדובר על חשבונות משנת 2012 וכי מאז אינו מאשר חשבונות בגין תשלומים שהעמותה אמורה לקבל.

גם בהתחשב בהסבריו של מנהל המחלקה, הביקורת העירה כי על מנהל המחלקה היה להימנע מכל מעורבות בענייני העמותה, ובכלל זה אישור בקשות שהגישה העמותה להקצבות שהיא זכאית להם על-פי קריטריונים מקצועיים.

- **מקום פעילות העמותה** – נמצא כי משרדי העמותה ומוסדות החינוך שלה פועלים בתוך מבנה של עמותה ב' (ראה להלן בסעיף 4.2), וזאת בניגוד להסכם שחתמה עמותה ב' עם העירייה האוסר הכנסת "דיירי משנה" למבנה.

מנהל המחלקה מסר לביקורת כי היתר הבנייה שניתן לעמותה ב' כלל גם בנייה של גני ילדים. הביקורת העירה כי על העמותה היה להסדיר את הקמת גני הילדים גם בהסכם להקצאת הקרקע ובהסכם רשות השימוש.

לסיכום, לדעת הביקורת שיבוץ הילדים למוסדות החינוך המיוחד שמפעילה עמותה שבה עובדים בני משפחתו, וכן אישור החשבונות לתשלום שהגישה העמותה לעירייה, מעמידים את מנהל המחלקה בניגוד עניינים מובהק.

להערכת הביקורת, התנהלות זו של מנהל המחלקה הייתה ידועה לאורך השנים לגורמים שונים בעירייה, והיה עליהם לכל הפחות לבקש מהיועץ המשפטי חוות דעת בנושא זה.

הביקורת הודיעה לראש מינהל החינוך ולמנהל המחלקה כי על מנהל המחלקה להפסיק באופן מוחלט כל מעורבות בפעולות העירייה הקשורות לעמותה א'.

4.2. עמותה ב'

בשנת 1995 התאגדו מספר חברים והקימו עמותה שמטרותיה העיקריות היו הקמה וניהול בית כנסת, כולל, גמ"ח והשאלת ציוד רפואי לנזקקים. בין החברים המייסדים נמנה מי שלימים (בשנת 1999) התקבל לעבודה בעירייה כמנהל מחלקה. לאורך כל שנות פעילות העמותה, כיהן מנהל המחלקה כיושב ראש עמותה ב' וכמורשה חתימה מטעמה. לאחר הקמתה, קבלה העמותה מהעירייה הקצאת קרקע לטובת הקמת בית הכנסת, ובחודש יולי 1997 נחתם הסכם רשות שימוש בין העמותה לבין העירייה. בשנת 2008 הושלמה הקמת בית הכנסת.

בשנים 1997 – 2011 העבירה העירייה לעמותה ב' תשלומים בהיקף מצטבר של 1.15 מיליון ₪, המורכבים מכספי השתתפות בבניית בית הכנסת וכן כספי תמיכה שנתיים.

הביקורת מצאה כי פעילות עמותה ב', שבה כיהן מנהל המחלקה כיושב ראש העמותה וכמורשה חתימה מטעמה, הייתה בניגוד להסכם שהעמותה חתמה עם העירייה, כמפורט להלן:

- **תקופת הרשאת השימוש** – כאמור, ההסכם נחתם בשנת 1997. סעיף 5.ב. בהסכם קובע כי תקופת ההרשאה תהיה לתקופה של 9 שנים ו – 11 חודשים.

נמצא כי על-אף שחלפו מעל לתשע שנים מתום תקופת ההרשאה, העמותה טרם חתמה על הסכם רשות חדש או לחילופין החזירה את הנכס לרשות העירייה.

- **תכליות השימוש** – סעיף 4 בהסכם קובע כי העמותה רשאית לנהל ולהפעיל בנכס "בית כנסת בלבד". עוד נקבע בסעיפים 7.ב. ו – 7.ג. כי רשות השימוש בנכס ניתנת לעמותה בלבד והיא אינה רשאית, בתמורה או ללא תמורה, להעביר רשות זו לאחר.

מעיון בדו"חות הכספיים של העמותה, המוגשים מידי שנה לרשם העמותות, עולה כי העמותה חתמה על הסכם לפיו היא משכירה לגורם מסחרי חלק מהמבנה שברשותה בתמורה לקבלת דמי שכירות, וזאת בניגוד מוחלט להסכם שחתמה עם העירייה. יתרה מכך, בשנת 2008 נפתח תיק פיקוח כנגד העמותה בגין שימוש חורג בחלק מהמבנה כחנות בגדים. מסיבה שאינה ידועה לביקורת, הטיפול בתיק הפיקוח לא התקדם לכדי כתב אישום.

- **ביטול ההסכם** – סעיף 15 קובע, בין היתר, כי ההסכם בין העירייה לבין העמותה יפוג במקרה שבו העמותה תהיה בהליכי פירוק. עיון במסמכי העמותה, העלה כי העמותה הגישה לרשם העמותות בקשה לפירוק, אשר אושרה על-ידו בתאריך 18.11.14. כלומר, בעת הביקורת העמותה לא הייתה קיימת כישות משפטית, אך בפועל ממשיכה להחזיק במבנה שהוקם על קרקע שהעירייה הקצתה לה.

לדעת הביקורת, מנהל המחלקה אמור היה לדעת מתוקף תפקידו כי רשם ראש העמותה וכמורשה החתימה מטעמה, כי העמותה פועלת בניגוד מוחלט להסכם שנחתם בינה לבין העירייה.

כמו כן, הביקורת העירה כי מתוקף היותו עובד ציבור ומנהל, היה על מנהל המחלקה להימנע מלייצג את עמותה ב' בקשריה מול העירייה, ובוודאי שהיה עליו להימנע מלפעול בניגוד להסכם שנחתם בין העמותה לבין העירייה.

מנהל המחלקה הודיע לאחר הביקורת כי עמותה ב' נסגרה והוקמה במקומה חברה לתועלת הציבור. כמו כן, מסר לביקורת כי בתאום עם מנהלת מחלקת נכסים בעירייה, הוגשו בקשות חדשות להקצאות קרקע ולרשות שימוש (הן של עמותה א' והן של עמותה ב'), המסדירות את השימוש במבנה.

הערות ראש העיר

ניגוד עניינים

1. **חשש לניגוד עניינים של נבחר ציבור - ראש העיר הנחה את היועמ"ש לעירייה להשלים את איסוף המידע על תחומי פעילותם של נבחר הציבור, במטרה למנוע חשש לניגוד עניינים.**
2. **ניגוד עניינים של עובדים - ראש העיר הנחה את המשנה למנכ"ל לקיים הדרכה למנהלים ולעובדים לגבי היבטים שונים של ניגוד עניינים ולגבי הדרכים להימנע ממצב של ניגוד עניינים.**
3. **שיבוץ עובד בתפקיד - ראש העיר הנחה את המנכ"ל כי בכל הליך של בחירה או מינוי למשרה בכירה, ימלא העובד טופס לאיתור ניגוד עניינים.**
4. **העסקת קרובי משפחה - בעת שיבוץ עובד בתפקיד כל שהוא (הן בעקבות מכרז חיצוני והן בעיקבות מכרז פנימי, או בעקבות השמה בכל דרך אחרת), יתבקש העובד לדווח על קרובי משפחתו המועסקים בעירייה. על האגף למשאבי אנוש לנהל במערכת הממוחשבת את המידע שיתקבל, כדי שהמערכת תוכל להתריע על שיבוץ קרובי משפחה באותה יחידה.**
5. **עבודה נוספת - ראש העיר הנחה את המנכ"ל לפרסם נוהל שיסדיר את כל ההיבטים הקשורים לעבודה נוספת, לרבות תהליך הגשת הבקשה לעבודה נוספת והתנאים לאישור הבקשה.**

דו"ח ביקורת

מערכות מידע

כללי

התפתחות עולם מערכות המידע במהלך העשורים האחרונים והשימוש ההולך וגובר שנעשה במערכות המידע בכל סוגי הארגונים, הפך מערכות אלו למשאב חיוני בכל ארגון. גם עיריית אשדוד, כרשות מקומית גדולה המספקת מגוון רחב של שירותים לכרבע מיליון תושבים, עושה שימוש רב במערכות המידע.

ניהול מערכות המידע בעירייה נעשה באמצעות האגף למערכות מידע ומחשוב (להלן "האגף"). האגף עוסק בכל ההיבטים של ניהול מערכות המידע, לרבות תשתיות ותקשורת, מערכות ליבה, עזר ותחזוקה, הן בהיבט של פיתוח והטמעה והן בהיבט של התפעול השוטף.

כמו כן, מספק האגף שירותים פנים ארגוניים ליחידות העירייה ולחברות הבנות בעיקר בתחומים הבאים:

- איתור צרכים ומציאת פתרונות טכנולוגיים.
- מתן שירותי מחשוב, טלפוניה וציוד היקפי (מדפסות, פקסים וכדומה) ל – 1,200 משתמשים בבניין העירייה ו – 35 אתרי חוץ הפזורים בעיר.

בשנת 2015 היה תקציב האגף בסך 7.5 מיליון ₪ (כמחציתו תקציב ישיר של האגף, ומחציתו תקציב המחולק ליחידות השונות ומוגדר כמשימת אב של אגף המחשוב).

הביקורת בדקה את פעולותיו של האגף למערכות מידע, והתמקדה בנושאים הקשורים לניהול המערכת ולסדרי הבקרה, לרבות הכנת תכנית אסטרטגית למערכות המידע, הכנת נהלים וקביעת מדיניות, ניהול כח האדם ואבטחת המידע.

להלן פירוט הממצאים:

1. הכנת תכנית אסטרטגית

הכנת תכנית אסטרטגית למערכות מידע הינה נדבך חשוב בתכנון הארוך הטווח של הארגון. הכנת תכנית אסטרטגית נועדה להבטיח התאמה מלאה בין היעדים של הארגון לבין היכולת הטכנולוגית.

נמצא כי העירייה לא הכינה תכנית אסטרטגית למערכות המידע בארגון. באופן שוטף, פעל האגף למציאת פתרונות מחשוביים לצרכים שהועלו על-ידי היחידות השונות, אך זאת ללא קביעת תכנית ארוכת טווח וללא ראייה כוללת של צרכי המערכת.

לדעת הביקורת, העדר תכנית אסטרטגית למערכות המידע בארגון, גרם לחלק מהכשלים המפורטים בדו"ח זה. הביקורת המליצה למנכ"ל העירייה להורות למנהל האגף להכין תכנית אסטרטגית למערכות המידע, כחלק מעבודת מטה מקיפה לבניית תוכניות אסטרטגיות בתחומי הפעילות העיקריים של הארגון והעיר.

1.1. תפיסת ההפעלה

קיימות שיטות שונות לניהול ולהפעלה של מערכות המידע בארגון. בחירת השיטה המתאימה לכל ארגון מושפעת ממאפייני הארגון, לרבות כמות העובדים, מורכבות המערכות והיקף השימוש בהן, הרמה מקצועית של דרגי הניהול השונים, פריסה גאוגרפית ועוד.

מאפייני המערכת העירונית באשדוד, לרבות ריכוז המשתמשים וריכוז מרבית מערכות המידע בבניין העירייה, וכן העדר שדרה ניהולית בעלת הכשרה או רקע מקצועי בתחום מערכות המידע, מחייבים להפעיל ולנהל את מערכות המידע באופן ריכוזי על ידי אגף המחשוב.

הביקורת מצאה כי בניגוד לתפיסת ההפעלה הנדרשת על פי מאפייני הארגון, במקרים רבים האגף לא היה משולב בתהליכים הקשורים לפיתוח מערכות המידע, אלא שימש בתפקיד פורמאלי בלבד (כאחראי על משימת אב).

להלן מספר דוגמאות:

- **רכישת מערכות חדשות** – במסגרת תהליך החלפת מערכות המידע בארגון, הוטמעו בין היתר שלושה מודולים חדשים (מודול ניהול ובקרה, מודול ניהול חייבים ומודול רווחה). נמצא כי הם נבדקו על ידי היחידות המקצועיות ואושרה קבלתם, ללא כל מעורבות מקצועית של אגף המחשוב.

דוגמא נוספת - בחודש מרץ 2014 פרסמה העירייה מכרז לאספקה ולאחזקה של מערכת בקרה מרכזית לרמזורים. המכרז כלל, בין היתר, הספקה, התקנה והפעלה של מערכת פיקוד ובקרה מרכזית לרמזורים, לרבות תשתיות, תקשורת, מערכת בקרה מרכזית, מערכת אל-פסק, תחנות עבודה ועוד.

הביקורת מצאה כי אגף מערכות מידע לא היה מעורב כלל בתהליך, החל משלב הכנת המכרז, דרך בדיקה מקצועית של הצעות הספקים השונים ועד לשלב התקנת המערכת בבניין העירייה וקבלתה על-ידי אגף חשמל, תאורה ורמזורים.

- **התנהלות מול ספקי תוכנה** – לעירייה ספקי תוכנה רבים הנותנים תמיכה שוטפת ליחידות השונות. נמצא כי במקרים המחייבים מעורבות של גורם מקצועי בתחום המחשוב (כגון טיפול בתקלות מהותיות), היחידות מתנהלות ישירות מול ספקי התוכנה, ללא מעורבות אגף מערכות מידע.

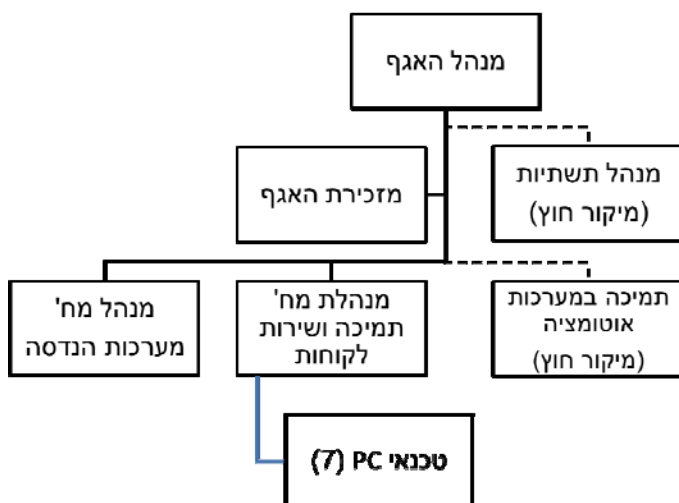
לדעת הביקורת, הדוגמאות המפורטות לעיל לאי שילובו של האגף בתהליכי העבודה בתחום מערכות המידע, מעידות על ליקוי בסיסי בעבודת העירייה. ליקוי זה עלול לגרום לנזקים רבים: העדר יכולת מקצועית של האגף לתת מענה עתידי למערכות שאינן מוכרות, העדר פיקוח על גורמי חוץ המבצעים פעולות שונות במערכות הארגון, וכן פגיעה ביכולתו של האגף לממש את ייעודו כמנהל מכלול מערכות המידע בארגון.

לדעת הביקורת, מעורבות של אגף המחשוב בכל הסוגיות המקצועיות בתחום המחשוב, הינה הכרחית.

2. מבנה ארגוני וכח-אדם

אגף מערכות מידע ומחשוב הינו חלק מהמנהל הכללי. כאמור, האגף מספק מגוון שירותים בתחום המחשוב לכל יחידות העירייה וכן לחברות הבנות של העירייה.

להלן תרשים המתאר את המבנה האירגוני של האגף בעת הביקורת:



הביקורת העלתה כי במבנה הארגוני של אגף המחשוב היו חסרים שלושה בעלי תפקידים מרכזיים, ובהעדרם נפגעה היכולת של האגף לתת מענה לצרכים השונים של הארגון בתחום מערכות המידע, כמפורט להלן:

2.1. מנהל אבטחת מידע

חוק הגנת הפרטיות¹ (סעיף 17ב) קובע כי רשות מקומית חייבת למנות אדם בעל הכשרה מתאימה כממונה על אבטחת המידע.

¹ חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981

התפקיד כולל את תחומי האחריות הבאים: רישום וניהול מאגרי מידע, תכנון מדיניות אבטחת מידע, תכנון וביצוע סקרי אבטחת מידע, ניהול הרשאות ודרכי גישה למשתמשים, תכנון ויישום תכנית "התאוששות מאסון", הגנה פעילה על מערכות המידע והתקשורת ועוד.

נמצא כי למרות שחלפו כעשרים וחמש שנה ממועד חקיקת החוק, העירייה טרם מינתה ממונה על אבטחת המידע, כפי שנדרש ממנה. מנהל האגף מסר לביקורת כי ביקש פעמים רבות תקן למנהל אבטחת מידע, אך בקשותיו לא נענו.

במהלך הביקורת פרסמה העירייה מכרז פנימי לאיוש התפקיד, ונבחר עובד המשמש כטכנאי במחלקת תמיכה ושירות לקוחות, לאחר שעבר הכשרה מקצועית בתחום אבטחת מידע. יחד עם זאת, נוכח העובדה שהאגף לא קיבל תקן נוסף לתפקיד מנהל אבטחת המידע, העובד שנבחר עסק בנושא זה רק חלק קטן מזמנו, וביתר הימים הוא המשיך לשמש כטכנאי במחלקת תמיכה.

לדעת הביקורת, הכרחי למנות מנהל אבטחת מידע שיעסוק בנושא במשרה מלאה.

לאחר הביקורת נמסר כי מנהל האגף העביר בקשה למנהל האגף למשאבי אנוש, לשנות את הגדרת תפקידו של העובד המועסק בחלקיות משרה כמנהל אבטחה ומידע, כך שיעבוד משרה מלאה רק בתפקידו זה.

2.2. מנתח מערכות ומנהל פרויקטים

ניתוח מערכות נועד לאפשר התאמה של מערכות המידע לצרכי הארגון והמשתמשים. תפקידו של מנתח המערכות לבחון את שיטות העבודה הנהוגות בארגון (ניתוח "מצב קיים"), ולסייע למשתמשים להגדיר את דרישותיהם בתחום מערכות המידע (אפיון "מצב רצוי").

נמצא כי במבנה הארגוני של האגף (הן הקיים בפועל והן המתוכנן) לא נקבע הצורך במנתח מערכות, והתפקיד אף לא הוטל על אחד מעובדי האגף, כתפקיד נוסף.

הביקורת רואה חשיבות רבה במינוי עובד מקצועי שישימש כמנתח מערכות ומנהל פרויקטים. אומנם העירייה מסתייעת מעת לעת ביועצים חיצוניים בתחום זה, אך לדעת הביקורת, יש הכרח שמצבת כח האדם של האגף תכלול עובד מקצועי בתחום ניתוח המערכות (לדוגמא, ראה ליקויים הנובעים מהיעדר מנתח מערכות באגף, בפרק 8 העוסק במכרז להחלפת מערכות הליבה).

לאחר הביקורת, מסר מנהל האגף כי הגיש דרישה לפרסום מכרז לגיוס עובד שיועסק בתפקיד מנתח מערכות.

2.3. מנהל רשת ותשתיות

מערכות המידע בארגון מורכבות, בין היתר, מרכיבי רשת ותשתיות, המחייבים תחזוקה שוטפת ויכולת להתמודד עם תקלות שונות. עד לשנת 2012 הועסק באגף מנהל רשת אשר נתן מענה מקצועי בתחומים אלה, אך לאחר שהעובד מונה למנהל האגף, לא איישה העירייה את התפקיד מחדש.

נמסר לביקורת כי במסגרת מכרז לרכישת שירותי ניהול ותחזוקת תשתיות ורשתות מחשבים, יידרש הזוכה להציב מנהל רשת מטעמו, אשר יהיה נוכח באגף המחשוב במקביל לשעות פעילות האגף. העלות של מתן השירות נקבעה ל- 17 אלף ₪ בחודש (כולל מע"מ).

הביקורת העירה כי איוש התפקיד באמצעות מיקור חוץ, עלול ליצור תלות יתר בגורם חיצוני.

לדעת הביקורת, ראוי שתפקידי המפתח המקצועיים יאוישו על-ידי עובדי עירייה, בגלל היתרונות שיש לכך בהיבט המקצועי והניהולי.

2.4. כשירות מקצועית

תחום מערכות המידע הינו תחום המתעדכן באופן רציף ובתדירות גבוהה. העיסוק בתחום מערכות המידע מחייב שמירה על כשירות מקצועית ברמה גבוהה, באמצעות השתתפות העובדים בקורסים, השתלמויות וימי עיון.

מבדיקתנו עולה כי במהלך שלוש השנים שקדמו לביקורת (2013 – 2015), לא נשלחו עובדי האגף להדרכות, למעט עובד אחד שהוכשר בתחום אבטחת המידע.

מנהל האגף מסר לביקורת כי במשך השנים הגיש בקשות שונות לעריכת הכשרות מקצועיות לעובדי האגף, אך בקשות אלו לא אושרו מסיבות תקציביות.

לדעת הביקורת, יש הכרח שעובדי האגף ישמרו על ידע מקצועי מעודכן. הביקורת המליצה כי מנהל האגף יכין תכנית הדרכה שנתית ורב שנתית לעובדי האגף, אשר תיתן מענה לצרכי העירייה בתחום מערכות המידע.

3. נהלים

לתחום מערכות המידע והמחשוב ישנה השפעה על כלל המערכות בארגון, ולכן יש חשיבות רבה להסדרת תהליכי העבודה בתחום זה. אחד הכלים המרכזיים המסייעים ביצירת אחידות, יעילות תפעולית והגנה על המערכות הטכנולוגיות והמידע המצוי בהם, הינו עיגון תהליכי העבודה בנהלים.

נמצא כי לא נקבעו נהלים המסדירים את תהליכי העבודה בעירייה בתחום מערכות המידע והמחשוב. יתרה מכך, גם תהליכי העבודה הפנימיים באגף טרם עוגנו באופן סדור בנהלים או הוראות עבודה פנימיות. מנהל האגף מסר לביקורת כי נכתבו באגף מספר הנחיות עבודה (כגון נוהל התקנת מחשב), אולם לדעת הביקורת אין בכך די.

לדעת הביקורת, הממצאים השונים שעלו בדו"ח ביקורת זה, ממחישים את הצורך בכתיבת מערכת נהלים להסדרת הפעילויות, בכל ההיבטים של ניהול מערכות המידע.

על מנהל האגף, בשיתוף מנהלת יחידת הנהלים בעירייה, לקבוע תכנית עבודה מפורטת לכתיבת נהלים והוראות עבודה בתחום מערכות המידע, הן ברמת כלל הארגון והן ברמת האגף.

4. תכנית עבודה רב שנתית

פעילות אגף מערכות מידע הינה פעילות מורכבת הכוללת, בין היתר, ניהול משימות העובדים, תחזוקת מערכות, ניהול פרויקטים של פיתוח, תפעול תשתיות ושרתים ועוד.

מבדיקתנו עולה כי בשנים 2011 – 2015 כללו תוכניות העבודה של האגף בעיקר משימות פיתוח, ולא כללו פעילויות אחרות של האגף.

לדעת הביקורת, כדי לייעל את ניהול המשאבים (מערכות המידע, התקציב והמשאב האנושי) ולמקסם את ניצולם, על אגף מערכות מידע להכין תכנית עבודת פנים אגפית רב שנתית, שממנה תיגזר התוכנית השנתית.

5. אבטחת מידע

עיריית אשדוד משתמשת במערכות טכנולוגיות רבות, ואבטחת המידע חיונית להבטחת הפעילות השוטפת והרציפה של מערכות אלה.

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

5.1. מדיניות אבטחת מידע

השלב הראשון בהטמעת אבטחת מידע בארגונים גדולים, כדוגמת עיריית אשדוד, הינו קביעת מדיניות לאבטחת המידע, אשר תאושר על-ידי הנהלת הארגון, ולאחר מכן תוטמע בקרב העובדים וגורמי החוץ המשתמשים במערכות.

מדיניות אבטחת המידע עוסקת באמצעים שיש לנקוט בהם כדי להגן על המידע מפני פגיעה בו (כגון גניבה, שימוש בלתי הולם, גישה של בלתי מורשים), וכן כדי להבטיח את זמינותו, שלמותו ואמינותו של המידע.

נמצא כי העירייה לא קבעה מדיניות אבטחת מידע לארגון. יתרה מכך, נמצא כי במהלך 2013 התקשר אגף מערכות מידע עם חברת יעוץ, בין היתר, לצורך גיבוש מדיניות אבטחת המידע. בחודש יולי 2013 הגישה החברה מסמך שנקבעו בו עקרונות למדיניות אבטחת המידע, אך עד למועד הביקורת טרם הוחל בביצוע פעולות כלשהן לאישור מסמך המדיניות.

הביקורת העירה כי העדר מדיניות בנושא אבטחת מידע ואי נקיטת פעולות ליישומה, חושפים את העירייה להתרחשותם של אירועי כשל העלולים לסכן את המערכות ואת המידע המצוי בהם, החל מחשיפת מידע מסווג ועד לכדי השבתה של כל המערכות.

מנהל האגף מסר לביקורת כי עם כניסתו לתפקיד שכר את שירותיה של חברה המתמחה בתחום סקרי אבטחת מידע, אולם בגלל אי מינוי מנהל אבטחת מידע בעירייה לא ניתן היה להמשיך בפעילות בתחום זה.

לדעת הביקורת, העדר מדיניות לאבטחת המידע בארגון, הינה בין הגורמים העיקריים לליקויים בתחום זה המפורטים בדו"ח. הביקורת המליצה כי מנהל אגף מערכות מידע יגבש בהקדם את מדיניות אבטחת המידע ויפעל לאישורה על-ידי הנהלת העירייה. לאחר אישורה, על מנהל האגף ליישם את המדיניות שנקבעה.

5.1.1. סקר סיכונים למערכות המידע

השלב הראשון בתהליך גיבוש מדיניות ארגונית לאבטחת המידע, הינו מיפוי המערכות הטכנולוגיות ובסיסי המידע בארגון וסיווג רמת רגישותם בהיבט של חיוניות (מערכות קריטיות, מערכות ליבה וכדומה) ושל חיסיון (רמת הסודיות הנדרשת).

לאחר מכן, יש לבצע סקר סיכונים אשר יבחן עבור כל מערכת את תרחישי הנזק האפשריים כתוצאה מכשל, ואת הסבירות להתרחשות אירוע כשל. בסיום הסקר מתקבלת מפת סיכונים, המסייעת להנהלת הארגון בקביעת סדרי העדיפות בהשקעת המשאבים, במטרה לצמצם את רמת הסיכון במערכות השונות.

כאמור, בשנת 2013 התקשר אגף מערכות מידע עם חברת יעוץ שתבצע סקר סיכונים למערכות המידע בעירייה. בחודש יולי 2013 הגישה החברה למנהל האגף דו"ח הכולל את פירוט ממצאי הסקר.² בעיקרי הדו"ח נכתב "מניתוח הממצאים בעירייה עולה כי סטאטוס האבטחה של העירייה הוא נמוך (ההדגשה במקור). במהלך הסקר נמצאו מספר ממצאים ברמת סיכון גבוהה, שהטיפול בהם יוביל לעלייה משמעותית ברמת האבטחה הארגונית".

עורכי הסקר המליצו המלצות לשיפור מערך אבטחת המידע בעירייה. למרות תוצאות הסקר, לא התקבלו בעירייה החלטות כלשהן לצמצום הסיכונים, ולא נקבעה תכנית עבודה כוללת לתיקון הליקויים שנמצאו, במטרה להקטין את רמת הסיכון ולהגביר את רמת אבטחת המידע בארגון.

לדוגמא, לא נעשו פעולות לשיפור ניהול הסיסמאות ולהטמעת תוכנת הגנה מפני התקני קצה במחשבים המוקצים לעובדים (ראה פרוט בנושא זה בפרק 5.4 שלהלן).

הביקורת רואה בחומרה את העובדה כי רוב המלצות סקר הסיכונים לא יושמו, במיוחד נוכח העובדה כי מרבית ההמלצות אינן מצריכות השקעה כספית, אלא יישום מיטבי של מנגנוני ההגנה הקיימים.

לדעת הביקורת, על אגף מערכות מידע לגבש בהקדם תכנית עבודה מפורטת ליישום המלצות סקר הסיכונים ולהטמעתן במערכות המידע ובקרב העובדים.

5.2. נהלים והנחיות עבודה

מערכות המידע של הארגון חשופות באופן תמידי לאיומי אבטחת מידע, הן על-ידי גורמי חוץ והן על-ידי גורמים פנימיים, אם בזדון ואם בשוגג. קביעת נהלים והנחיות עבודה בתחום אבטחת המידע, נועדו להבטיח שהמשתמשים,

² בשולי הדברים, הביקורת מעירה כי להערכתה הסקר בחן באופן חלקי את מערכות המידע בארגון. לדוגמא, אין בסקר התייחסות לנושא אבטחה פיזית על נכסי המידע השונים (חדר מחשב ואתר DRP, עמדות משתמשים, מידע רגיש בעותקים קשיחים ועוד).

מנהלי המערכות וגורמי חוץ יהיו מודעים לאיומי אבטחת המידע, מאפייניהם והדרכים להתמודד מול איומים אלו.

נמצא כי אגף מערכות מידע לא פעל להסדיר את תהליכי העבודה באמצעות קביעת נהלים והנחיות בתחום אבטחת המידע.

חמור מכך, כחלק מעבודת חברת הייעוץ הוגשו לאגף טיוטות לארבעה נהלים בתחום אבטחת המידע (נוהל אירועי אבטחת מידע, נוהל בקרת גישה, נוהל ניהול תקשורת ותפעול ונוהל אבטחת מידע בתחום משאבי אנוש). נמצא כי האגף טרם החל בתהליך אישור הנהלים ובתהליך הטמעתם בארגון.

5.3. אבטחה פיזית

תחום אבטחת המידע מחולק לשניים : אבטחה פיזית ואבטחה לוגית. אבטחה פיזית נועדה לתת מענה לפגיעה אפשרית בנכסים הפיזיים של מערכות המידע, כגון שרתים, עמדות מחשב ניידות, מדיה נתיקה (CD, DISK ON KEY, קלטות גיבוי נתונים) וכדומה. להלן הליקויים שנמצאו בתחום האבטחה הפיזית :

5.3.1. חוות השרתים

חוות השרתים נמצאת בצמוד למשרדי האגף, וכן ישנם שרתים נוספים בקומות שונות בבניין (לדוגמא במוקד העירוני ובקומה שנייה).

בסיוור שערכה הביקורת בחוות השרתים נמצאו הליקויים הבאים :

- **גילוי וכיבוי אש – בחוות השרתים מותקנת מערכת גילוי וכיבוי אש ייעודית (מבוססת על גז), הנבדקת בהתאם להוראות היצרן אחת לחצי שנה. בדו"חות הבדיקה שנערכו בחודש נובמבר 2014 ובחודש מאי 2015 צוין שהמערכת אינה "מחומשת" (כלומר לא הופעלה), בשל העדר מנגנון לסגירת הדלת הפנימית באחד מחדרי הטכנאים. כתוצאה מכך, אילו הייתה פורצת שריפה, מערכת כיבוי האש לא הייתה פועלת.**

בנוסף, בארון החשמל המותקן בחוות השרתים, הותקנה מערכת גילוי אש וניתוק זרם, אשר תפקידה לזהות שריפה בתוך ארון החשמל ולנתק את הזנת החשמל לארון. נמצא כי במסגרת התקנת המערכת הוצב גלאי אש בתוך ארון החשמל, אך לא בוצע חיווט של הבקר ללוח החשמל. המשמעות היא שבקורות אירוע המערכת תתריע על כך שפרצה שריפה, אך לא תבצע את הפעולה הנדרשת – ניתוק זרם החשמל לארון.

הביקורת רואה בחומרה רבה את העובדה כי מערכת הכיבוי לא הייתה פעילה בשל ליקוי טכני פשוט, שניתן היה לתקנו באופן מידי עם קבלת דו"ח הבדיקה הראשון, בחודש נובמבר 2014. כמו כן, חמורה העובדה כי הותקנה מערכת לגילוי אש ולניתוק זרם החשמל, אך עבודת ההתקנה לא בוצעה כראוי והמערכת לא פעלה.

לדעת הביקורת, על מנהל האחזקה בבניין היה לפעול לתיקון מידי של הליקויים שצוינו בדו"חות הבדיקה של החברה המתחזקת. כמו כן, היה עליו לוודא כי כל מערכת מותקנת בשלמות. לאחר הביקורת נמסר כי המערכת לגילוי וכיבוי אש תוקנה.

- **תרגול עובדים** - נמצא כי לא נקבע סדר הפעולות שיש לבצע בקורות אירוע שריפה. עובדי האגף לא הוכשרו בתפעול מערכת גילוי האש ואמצעי הכיבוי וכן לא בוצע תרגול. כמו כן, נמצא כי לא נקבע הליך סדור של בדיקה תקופתית ויזואלית של אמצעי הכיבוי (מערכת מרכזית ומטפי הכיבוי).

- **אחסון** – בחוות השרתים מותקנות בדרך קבע שתי מדפסות גדולות המשמשות להפקת דו"חות ממערכת אוטומציה, וכן להדפסת מפות ותרשימים גדולים. כמו כן, לעיתים קרובות מאוחסן בחדר השרתים ציוד רב מסוגים שונים (מסכים, מקלדות, כוננים וכדומה) בתוך אריזות קרטון. הביקורת העירה כי אחסונם של מוצרים דליקים בחדר השרתים מגדיל את הסיכון לאירוע שריפה.

- **מידור** – חוות השרתים ממוקמת בחלל פתוח בסמוך לחדרי הטכנאים. אומנם כדי לפתוח את דלת הכניסה לחוות השרתים יש להקיש קוד כניסה, אולם בפועל דלת הכניסה נפתחת באמצעות זמזום לכל אדם. לדעת הביקורת, העדר ההפרדה בין חוות השרתים לבין חדרי העבודה של הטכנאים, פוגעת ברמת האבטחה.

- **בקרת טמפרטורה ולחות** – בחוות השרתים מותקן בקר טמפרטורה המציין בכל עת את הטמפרטורה הקיימת בחדר. נמצא כי הבקר אינו מודד את הלחות בחדר. עוד נמצא כי לבקר אין סוללת גיבוי למקרה של נפילת חשמל. חמור מכך, נמצא כי הבקר אינו מתריע על טמפרטורה חריגה (משלוח SMS, הודעת מייל, התראה למוקד העירוני וכדומה). כתוצאה מכך, בעת שחווות השרתים אינה מאוישת (שלא בשעות העבודה המקובלות), לא ניתן לדעת על חריגות טמפרטורה בחוות השרתים.

חשוב לציין כי אירוע של עליה חריגה בטמפרטורה ו/או בלחות עלולה לפגוע בחומרה, ואף להביא למצב של השבתת המערכות באופן חלקי או מלא. הנזק הפוטנציאלי הינו רחב היקף, החל מעלויות כספיות ישירות בשל אובדן החומרה, וכלה באובדן מידע שיתכן ולא ניתן יהיה לשחזרו, דבר העלול לפגוע בפעילות העירייה במגוון רחב של תחומים.

5.3.2. אתר שרתי הגיבוי

לפני מספר שנים הקים אגף מערכות מידע אתר גיבוי לשרתים ולמערכות החיוניות של העירייה. האתר הוקם מחוץ לבניין העירייה (במבנה המשמש את אגף הביטחון), כך שבמקרה של כשל בשרתים הראשיים (נפילת חשמל, פגיעה בתשתיות וכדומה), ניתן יהיה להפעיל את מערכות המידע ממבנה אחר.

בסיוור שערכה הביקורת באתר שרתי הגיבוי נמצאו ליקויים רבים, כמפורט להלן:

- **מיקום האתר** – אתר הגיבוי מוקם בחלל פתוח במבנה אגף הביטחון וישנה גישה אליו לכל אדם. בנוסף, האזור המשמש לאתר הגיבוי משמש גם את אגף הביטחון לפעילויות שונות.
- **ארון אחסון השרתים** – הארון נמצא פתוח ודלתותיו לא היו נעולות. כמו כן, לא הותקנה בו ריצפה צפה, שתפקידה למנוע נזק לצידוד במקרה של הצפה. בנוסף, הזנת החשמל לארון הייתה חשופה לחלוטין.
- **מיזוג** – בהתאם להוראות יצרני החומרה, יש לשמור באתר על טמפרטורה מקסימאלית מסוימת כדי להגן על המערכות. נמצא כי אתר הגיבוי אינו ממוזג באופן עצמאי (בנפרד ממערכת המיזוג של המבנה), אלא כחלק ממערכת המיזוג של המבנה כולו. נמסר לביקורת כי אירעו מקרים שבהם קרסה מערכת המיזוג המרכזית של המבנה לשעות ואף למספר ימים, ולכן אתר שרתי הגיבוי לא היה ממוזג באותם ימים, דבר שעלול היה לגרום נזק לצידוד.
- כמו כן, נמצא כי באתר הגיבוי לא הותקנו בקרי טמפרטורה ולחות, שתפקידם להציג את המדדים באופן רציף ועדכני. בנוסף, בסמוך לאתר הגיבוי אותרה נזילת מים אשר הגבירה את הלחות בחלל בו ממוקם אתר הגיבוי.
- **קלטות גיבוי** – האגף מגבה את מכלול נתוני הארגון על גבי קלטות אחסון (גיבוי שעותי, יומי, שבועי וחודשי). את קלטות הגיבוי יש לאחסן במבנה נפרד מאתר השרתים הראשי, בתוך כספות מוגנות ממים ומאש, ולצורך זה הותקנה באתר הגיבוי כספת ייעודית. בעת סיור שערכה הביקורת במקום נמצאו קלטות רבות מחוץ לכספת, והכספת נמצאה פתוחה לרווחה ונגישה לכל אדם.

מנהל האגף מסר לביקורת כי בעתיד מתוכנן שיפוץ של מבנה אגף הביטחון, ובמסגרת השיפוץ יועתק אתר הגיבוי לחדר ייעודי שיוקצה למטרה זו.

הביקורת העירה כי אין להמתין לשיפוץ המבנה, אלא יש לתקן את הליקויים שניתן לתקנם באופן מידי (נעילת דלתות ארון השרתים, התקנת בקרי טמפרטורה ולחות, תיקון כספת קלטות הגיבוי וכדומה).

5.3.2.1. אירוע הפסקת חשמל באתר גיבוי

במהלך סוף השבוע שחל בין התאריכים 31/7 – 2/8, בשעה לא ידועה, ארעה הפסקת חשמל במבנה אגף הביטחון, שבו ממוקם אתר הגיבוי. בבדיקת השתלשלות האירועים עלו הליקויים הבאים:

- **העדר התרעה על הפסקת חשמל** – הפסקת החשמל ארעה במהלך סוף שבוע, כאשר המבנה לא היה מאויש. נמצא כי לא קיימת מערכת המתריעה על הפסקת חשמל לאתר הגיבוי, ולכן עד ליום ראשון בבוקר לא היה ידוע על התקלה ולא בוצעו הפעולות הנדרשות לתרחיש זה.
- **מערכת אל פסק (UPS)** – אתר הגיבוי חובר בעת הקמתו למערכת אל פסק שמטרתה לאפשר המשך הזנת חשמל לציוד שבאתר באמצעות סוללות, כתחליף להזנת החשמל המרכזית. נמצא כי מסיבה בלתי ברורה נותקה מערכת האל-פסק ובעת האירוע היא לא הייתה פעילה. כתוצאה מכך, אתר הגיבוי לא קיבל הזנת חשמל ממקור חלופי שיועד לכך.
- **גנרטור חרום** – במבנה מותקן גנרטור שמטרתו לספק חשמל לכל המבנה באופן אוטומטי בעת הפסקת חשמל. נמצא כי גנרטור החרום לא החל לפעול, מאחר שהמצברים לא היו תקינים (ככל הנראה בשל העדר תחזוקה נאותה).
- **החזרת החשמל** – במקרה של הפסקת חשמל פתאומית באתר הגיבוי, קיים סדר פעולות מוגדר שיש לבצע, לרבות כיבוי ידני של כל השרתים בטרם חזרת החשמל, הפעלה הדרגתית של כל שרת וביצוע בדיקות לתקינותם. נמצא כי לא קיים נוהל המסדיר את הפעולות הנדרשות בעת החזרת החשמל, והפעילויות הנדרשות לא בוצעו.

5.4. אבטחה לוגית

תחום האבטחה הלוגית של מערכות המידע עוסק, בין היתר, במידור, זיהוי ומתן הרשאות למשתמשים השונים במערכות המידע של הארגון.

5.4.1. כניסה לרשת הארגונית

המשתמשים המבקשים להיכנס לרשת מערכות המידע נדרשים להזדהות באמצעות שם משתמש וסיסמא.

חובת ההזדהות באמצעות שם משתמש וסיסמא, הינו המכשול הראשון העומד בפני גורם שאינו מורשה, המבקש להיכנס למערכות המידע של הארגון.

מבדיקתנו עולה כי פונקציות שונות אשר נועדו להגביר את רמת האבטחה הלוגית של הכניסה למערכת, לא הופעלו כלל או שהופעלו ברמת אבטחה נמוכה מאוד. להלן מספר דוגמאות:

- **נעילת מסך** – המערכת מאפשרת להפעיל מנגנון לנעילת גישה לרשת, לאחר זמן מוגדר של העדר שימוש. פונקציה זו נועדה למנוע כניסה לרשת למי שאינו מורשה, בעת שהמשתמש המורשה אינו נוכח זמן ממושך ליד תחנת העבודה.

מבדיקתנו עולה כי פונקציה זו לא הופעלה, ובפועל משתמשים רבים אינם מכבים את המחשבים בסוף יום העבודה, מבלי שתנעל הגישה לרשת הארגונית.

- **סיסמאות** – לא נקבע אורך סיסמא מינימלי, ואף ניתן היה לקבוע תו אחד כסיסמא. כמו כן, לא הוגדרה רמה מינימאלית של מורכבות הסיסמא (שילוב של אותיות ומספרים), ולא נקבעה תקופה שימוש מקסימלית לסיסמא.

הביקורת העירה כי בסקר הסיכונים שנערך בשנת 2013, נקבע על-ידי עורכי הסקר כי ליקויים אלה הינם ברמת סיכון גבוהה, אך על אף ממצאי הסקר לא שונתה מדיניות הסיסמאות במערכת.

5.4.2. פתיחה וסגירת משתמשים

נמצא כי לאגף מערכות מידע לא היה נוהל המפרט את הפעולות הנדרשות לביצוע בעת קליטת עובד, סיום העסקתו או שינוי תפקיד לעובד קיים, לרבות נעילת הגישה לרשת הארגון ולמערכות השונות.

בפועל, בעת סיום העסקתו נדרש העובד להחתים את אגף מערכות מידע על גבי "טופס טיולים", אך לא מתקיימת בדיקה האם בוטלו ההרשאות של העובד.

הביקורת סקרה את רשימת המשתמשים הקיימים במערכת האוטומציה ובמערכת הקומפלוט ומצאה עובדים רבים אשר סיימו את עבודתם בארגון, חלקם לפני זמן רב, אך ההרשאות שהיו להם לא בוטלו. לדוגמא, נמצאה עובדת שפרשה בחודש פברואר 2013 (כשנתיים וחצי לפני הביקורת) וטרם בוטלו ההרשאות שהיו לה בתקופת עבודתה בעירייה.

עוד נמצא כי שינוי תפקיד של העובד אינו מדווח כלל לאגף מערכות מידע, אלא אם היה דיווח יזום של העובד או יחידתו, כך שלא נבדק הצורך בעדכון ההרשאות שהיו לעובד בתפקידו הקודם והתאמתן לתפקידו הנוכחי. לדוגמא, עובדת שעבדה באגף החשבות והייתה בעלת הרשאות רבות במערכת האוטומציה, הועברה לתפקיד אחר במינהל הכללי, שאינו מצריך את מכלול ההרשאות שהיו לה בתפקידה הקודם. מאחר והשינוי בתפקיד לא הובא לידיעת אגף מערכות מידע, האגף לא סגר את ההרשאות שניתנו בעבר לעובדת וכיום אינן בשימוש.

הביקורת העירה כי יש הכרח, עם סיום תקופת העסקתו של עובד, לבטל באופן מידי את ההרשאות שהיו לו בתקופת עבודתו בעירייה. כמו כן, על האגף לבחון אחת לשנה האם רשימת ההרשאות הקיימת באותה עת משקפת את צרכי הארגון.

לאחר הביקורת מסרה המשנה למנכ"ל כי בכוונת העירייה למכן את "טופס הטיולים לעובד" כבר במהלך שנת 2016, דבר שימנה חלק מהליקויים בתחום ניהול הרשאות.

5.5. תכנית "התאוששות מאסון" (Disaster Recovery Planning-DRP)

תכנית התאוששות מאסון נועדה לתת מענה למקרים של אובדן או אי-זמינותם של שירותים חיוניים המסופקים על-ידי מערכות המידע של הארגון, כתוצאה מכשל טכני או אירוע חירום שגרם להשבתת המערכות.

התכנית אמורה לכלול שני מרכיבים עיקריים:

- **תשתיות** – הקמת מערך מחשוב חלופי, הכולל את החומרה, התוכנה ותשתית התקשורת, הנדרשת לצורך הפעלת מערך המחשוב החלופי.
- **נהלים והנחיות** – אוסף של נהלים והנחיות המגדירים מהם התהליכים הנדרשים לצורך המשך פעילותן של המערכות החיוניות לארגון, באמצעות מערך מחשוב חלופי (קביעת תפקידים וסמכויות, הסכמי שירות וכדומה).

הביקורת מצאה כי אגף מערכות מידע לא הכין תכנית התאוששות מאסון. נציין כי האגף הקים מערך מחשוב חלופי (כאמור בסעיף 5.3.2), אך יחד עם זאת לא ערך תכנית המגדירה את הפעולות שיש לבצע במסגרת התאוששות מאסון, לרבות קביעת השירותים החיוניים שעל העירייה להמשיך לספק באמצעות מערכות המידע.

5.6. רישום מאגרי מידע

ההוראות בדבר ניהול ורישום של מאגרי המידע נקבעו בחוק הגנת הפרטיות ובתקנותיו. סעיף 8 בחוק קובע כי כל גוף ציבורי, לרבות רשות מקומית, מחויב ברישום מאגרי המידע שברשותו אצל רשם מאגרי המידע שבמשרד המשפטים.

5.6.1. ליקויים בניהול מאגרי המידע

נמצא כי לפני למעלה מעשור ערכה העירייה רישום של חלק ממאגרי המידע שהיו ברשותה, אך במהלך השנים הנתונים לא עודכנו.

בשנת 2013, התקשר אגף מערכות מידע עם יועץ שיבדוק את יישום הוראות חוק הגנת הפרטיות ואת התאמת מאגרי המידע לדרישות החוק ולהנחיות

משרד המשפטים. נמצא כי עד למועד הביקורת (כשנתיים לאחר תחילת התהליך) תהליך הרישום טרם הסתיים.

עוד מצאה הביקורת את הליקויים הבאים:

- **העדר נוהל** – נמצא כי בעירייה לא קיים נוהל העוסק בתחום מאגרי המידע, ניהולם, אבטחתם ושימוש נאות במידע הקיים בהם.

- **הדרכת מנהלי המאגרים** – סעיף 3 בתקנות³ קובע כי מנהל מאגר מידע⁴ אחראי לאבטחת המידע במאגר המידע שעליו הוא מפקד, לרבות אחריותו לקיום הגנה פיזית על מערכת המידע והתשתיות, קביעת סדרי הניהול של מאגר המידע, הגדרת גורמים מורשים ועוד.

נמצא כי מנהלי המאגרים קיבלו מהיועץ הסבר קצר בעל-פה בדבר אחריותם, אולם הם לא קיבלו הדרכה לגבי ההיבטים הטכניים של חובותיהם בתחום אבטחת המידע. לדוגמא, לא הובהר הצורך בסיווג רגישות המידע שבאחריותם (מידע חסוי, מידע תחת צנעת הפרט וכדומה), וכן לא ניתנה להם הדרכה לגבי דרך הטיפול במידע (לרבות אופן אחסונו והשמדתו).

- **הדרכת משתמשים** – נמצא כי עובדי הארגון לא הודרכו בדבר החובות המוטלות עליהם מכוח חוק הגנת הפרטיות ותקנותיו, וכן בדבר הצורך החיוני לשמור על המידע ועל צנעת הפרט של התושבים והעובדים בארגון.

לדעת הביקורת, יש לפעול בהקדם האפשרי לסיום תהליך רישום מאגרי המידע. כמו כן, מומלץ להסדיר בנוהל את חובותיהם של מנהלי מאגרי המידע ועובדי הארגון, וכן לבחון אחת לחצי שנה את תקינות מאגרי המידע

³ תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), תשמ"ו-1986.

⁴ סעיף 7 בחוק הגנת הפרטיות – "מנהל מאגר" – מנהל פעיל של גוף שבעלותו או בהחזקתו מאגר מידע או מי שמנהל כאמור הסמיכו לעניין זה". מנכ"ל העירייה הסמיך מנהלי יחידות שונות כמנהלי מאגרי המידע שבשימושם.

הקיימים ואת עמידתם בדרישות החוק. בנוסף, יש לבצע הדרכות למנהלי המאגרים ולעובדים, ולהביא לידיעתם את החובות החלים עליהם בנושא הגנת הפרטיות.

5.6.2. החזקת מאגרי מידע על-ידי צד שלישי

חלק ממאגרי המידע של העירייה מוחזקים על-ידי צדדים שלישיים הנותנים לעירייה שירותי תוכנה ושירותי עיבוד נתונים (החברה לאוטומציה, מלם וכדומה).

סעיף 17 בחוק הגנת הפרטיות קובע כי העירייה, כבעלים של מאגרי המידע, אחראית לאבטחת המידע המוחזק בידי נותני השירות. עוד קובע סעיף 17א' בחוק, כי על העירייה לקבוע בהסכם בינה לבין המחזיק במאגר המידע כי הרשאות הגישה למאגר תהיינה רק למי שהורשו לכך, בהסכמת העירייה.

נמצא כי העירייה לא בחנה כלל היבטים שונים בתחום אבטחת המידע, בהתייחס למאגרי מידע המוחזקים על-ידי צדדים שלישיים. עוד נמצא כי העירייה לא דרשה אישור על עמידתם בתקן הישראלי לניהול אבטחת המידע⁵ ISO 27001 או בתקן החשבונאי האמריקאי⁶ SOC1.

לדעת הביקורת, על העירייה להתייחס למאגרי המידע המוחזקים על ידי גורמים חיצוניים, בכל ההיבטים הנוגעים לאבטחת מידע, בדומה למערכות המותקנות בארגון.

הביקורת המליצה לבחון מול נותני השירות את עמידתם בתקן הישראלי והאמריקאי. אם נותני השירות טרם הוסמכו, מומלץ כי אגף מערכות מידע יבחן את איכות אבטחת מאגרי המידע המצוי ברשותם.

⁵ תקן ישראל ISO 27001 למערכת ניהול אבטחת המידע - מגדיר עקרונות להקמה, ניהול ותחזוקה של מערכת אבטחת המידע. קבלת הסמכה ממכון מתקנים, מוכיחה שהארגון נוקט באמצעים המתאימים כדי לממש את מחויבותו לשמירה על המידע ולנהלו בצורה יעילה.

⁶ תקן אמריקאי SOC1 (מחליף את תקן SAS70) - תקן חשבונאי העוסק בנושאי ביקורת חשבונות, מערכות מידע ובקרה פנימית. התקן מתייחס לארגונים נותני שירותים שפעילותם, בצורה כלשהי של מיקור חוץ, משפיעה על הבקרה הכספית של לקוחותיהם.

6. שימוש בתוכנות

כאמור, העירייה עושה שימוש רב בתוכנות מסוגים שונים, חלקן מערכות ליבה אשר משמשות עובדים רבים וחלקן מערכות ייעודיות המשמשות מספר מצומצם של עובדים.

מבדיקתנו עולה כי לא מבוצעת בדיקה תקופתית אחר מידת השימוש במערכות המידע הייעודיות, שנרכשו לטובת יחידה מסוימת.

לדוגמא, בשנת 2007 רכשה העירייה תוכנה ייעודית לניהול צי הרכב של העירייה. נמצא כי משנת 2007 ועד לשנת 2012, מחלקת הרכב לא עשתה שימוש בתוכנה, אך העירייה שילמה לספק התוכנה במהלך תקופה זו כ – 27 אלף ₪ עבור השימוש התוכנה.

מנהל האגף מסר לביקורת כי כל יחידה המפעילה מערכת ייעודית אשר בגינה משולם תשלום חודשי, נדרשת לאשר מידי חודש כי המערכת אכן בשימוש היחידה, אולם האגף לא בודק את אמינות הדיווח.

לדעת הביקורת, על האגף לבחון תקופתית את מהות והיקף השימוש בתוכנות הייעודיות שנרכשו עבור יחידות העירייה השונות. מעבר להיבטים הכספיים, על העירייה לוודא את הטמעתן של הטכנולוגיות המתקדמות שרכשה במטרה לשפר ולייעל את עבודת הארגון.

7. מוקד תמיכה טכנית ושרות לקוחות**7.1. עמידה ביעדי השירות**

החל משנת 2013, החלה העירייה למדוד את פעילות מחלקת התמיכה הטכנית, בכפוף לאמנת השירות וזמני התקן שנקבעו בה. בחודש יוני 2014 הטמיע האגף מערכת לניהול תקלות מחשוב, באמצעותה מנהל האגף את פניות המשתמשים ואת חלוקת העבודה בין הטכנאים השונים.

להלן נתוני המדידה, כפי שדווחו על-ידי אגף מערכות מידע:

שנה	יעד - אחוז הפניות שטופלו במסגרת הזמן שמוגדר באמנת השירות	אחוז העמידה ביעד
2013	80%	95%
2014	80%	92%
2015	80%	92%

מהנתונים עולה כי שיעור העמידה ביעדים, בהשוואה לזמן שנקבע באמנת השירות, היה גבוה.

7.2. מעבדת המחשבים

מוקד התמיכה כולל מעבדת מחשבים המשמשת את הטכנאים לצורך תיקון מחשבים וציוד נלווה, הכנת מחשבים חדשים לשימוש ועוד.

להלן הליקויים שנמצאו במעבדת המחשבים בתחום הבטיחות:

- חשמל – נמצא כי במעבדה לא היו מספיק שקעים לשימוש הטכנאים.**
 כתוצאה מכך, הטכנאים נעזרו במספר רב של כבלי מאריך ומפצלי שקעים, מצב המגביר את הסכנה להתחשמלות ולעומס יתר על נקודת חשמל בודדת. עוד נמצא כי הכבלים הונחו בצורה לא בטיחותית מתחת לשולחנות העבודה ולאורך קירות המעבדה. כמו כן, הארקה למעבדה לא נבדקת תקופתית, ולא הותקן במעבדה שטיח ייעודי למניעת היווצרות חשמל סטאטי.
- כיבוי אש – נמצא כי במעבדה לא היה מטף כיבוי אש.** מחוץ למעבדה היה ארון כיבוי, אך הציוד בו לא התאים לכיבוי ציוד אלקטרוני (נדרש מטף אבקה). כמו כן, הביקורת העירה כי למעבדה כניסה יחידה, כך שבמקרה של אירוע שריפה בתוך המעבדה, יתכן שלא ניתן יהיה להגיע לארון הכיבוי שמחוץ לחדר.

- **ארגונומיה** – במעבדה היו שולחנות עבודה ישנים ושבורים, וכן כיסאות ישנים שאינם מתאימים לעבודת הטכנאים. בנוסף, לא היו במעבדה מקומות לאחסון ציוד (כלי עבודה וחלקי חילוף).

- **הדרכות** – נמצא כי טכנאי המעבדה טרם הודרכו בדבר הסיכונים השונים הכרוכים בעבודתם, לרבות הדרכה בנושא כיבוי אש והסיכון הנובע מחומרים כימיים המשמשים את הטכנאים בעבודתם.

הביקורת המליצה כי הממונה על הבטיחות בעירייה יבחן את ליקויי הבטיחות במעבדה וימליץ על אופן תיקונם, לרבות דירוג חומרת הליקוי ולוח הזמנים הנדרש לתיקונם. כמו כן, על הממונה על הבטיחות להדריך את כל הטכנאים בדבר הסיכונים הקיימים בעבודתם. בנוסף, מומלץ לבחון את השינויים הנדרשים במעבדה על מנת לספק לטכנאים סביבת עבודה בטוחה ומותאמת לצרכיהם.

7.3. ניהול ובקרת מלאי

כאמור, אגף מערכות מידע רוכש מעת לעת ציוד מחשוב מסוגים שונים. הביקורת בדקה את סדרי ניהול המלאי והעלתה את הליקויים הבאים:

- **רישום המלאי** – נמצא כי האגף אינו מנהל את רישומי המלאי באופן ממוכן (פרטי ציוד כגון מחשבים, מסכים, מקלדות וכו'). לדוגמא, בעת קבלת הציוד, לא נוהל באגף רישום של סוגי הפריטים שהתקבלו והכמות שהתקבלה, וכן לא נרשם מועד קבלת הציוד (הרישום משמעותי למימוש תקופת אחריות) ולמי הוא סופק.

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי הזמנת ציוד המחשוב נעשית על בסיס בדיקה פיזית של המלאי. הביקורת העירה שאין בכך די, וכי יש הכרח לנהל את תנועת המלאי באמצעות מחשב.

- **אחסון המלאי** – לאגף הוקצה מחסן המשותף עם יחידות נוספות. בסיור במחסן נמצא כי המלאי מאוחסן בתפזורת, ללא כל סדר וללא הפרדה בין המלאי חדש ותקין למלאי שמוגדר כבלאי. בנוסף, נמצא כי מנהלת המחלקה מאחסנת במשרדה רכיבי מחשוב שונים, חלקם בארון וחלקם בחלל המשרד.

- **צריכת המלאי** – נמצא כי צריכת המלאי אינה מבוצעת בשיטה "ראשון נכנס ראשון יוצא" (FIFO). לדוגמא, במחסן נמצאו שני ארגזים סגורים המכילים מקלדות שרכש האגף בחודש 8/2014, אך על-גביהם נמצאו שני ארגזים פתוחים המכילים מקלדות שנרכשו מאוחר יותר, בחודש 4/2015, וחלקם כבר נמסר למשתמשים.

הביקורת העירה כי צריכת המלאי בשיטת FIFO הינו משמעותי, הן בהיבט של ניצול מיטבי של תקופת האחריות והן בהיבט של אורך החיים של רכיבי המלאי השונים (לדוגמא, דיו למדפסות המסופק עם מדפסות חדשות).

- **בלאי** – במחסן נמצאו פרטי ציוד רבים מסוגים שונים אשר לטענת נציג האגף הוגדרו כבלאי. במרבית המקרים לא נמצא סימון כלשהו המעיד על כך ומפריד אותם מציוד תקין (רישום המעיד על תאריך פסילת הציוד, מהות התקלה, שם הבודק וכדומה).

הביקורת העירה כי האגף אינו מנהל את המלאי באופן נאות ובניגוד לכללי המינהל התקין. על האגף להסדיר את תהליכי ניהול ובקרת המלאי באמצעות הוראות עבודה פנימיות. כמו כן, יש הכרח שהמלאי ינוהל באמצעות כלי ממוכן.

8. מכרז להחלפת מערכות המידע בארגון

במשך שנים רבות, הפעילה העירייה את רוב מערכות המידע שלה באמצעות החברה לאוטומציה⁷, וזאת בהתאם לאישור משרד הפנים שאיפשר להתקשר עם החברה במסגרת פטור ממכרז. נוכח פסיקת בתי המשפט בשנים 2008 – 2009, לפיה אין להתקשר עם החברה לאוטומציה במסגרת הליך של פטור ממכרז, החלה העירייה להיערך לפרסום מכרזים בתחום מערכות המידע השונות.

בשנת 2012 פרסמה העירייה מכרז **"לאספקה, הקמה, חיבור ואחזקה של מערכות מידע לעיריית אשדוד"** (מכרז מספר 36/2012). במכרז זכתה חברת מטרופולי-נט בע"מ.

המענה של חברת מטרופולי-נט לדרישות המכרז התבסס בחלקו על פיתוח של מערכות חדשות, ובחלקו על מערכות קיימות בחברה או שנרכשו מקבלני משנה.

לאור העובדה כי החלפת מערכות המידע בארגון הינו תהליך מורכב ביותר, בדקה הביקורת את הליך הפיתוח וההטמעה של המערכות שנכללו במכרז.

8.1. אפיון צורכי המשתמשים

כפי שצוין בראשית הדו"ח, שלב ראשון ומהותי בתהליך רכישת מערכת מידע הינו שלב ניתוח המערכות הקיימות האפיון המערכות העתידיות.

מבדיקתנו עולה כי לגבי חלק מהמערכות לא בוצע ניתוח ואפיון כנדרש. כתוצאה מכך, היה קושי בהטמעת מערכות אלו, הן בהיבט של התמשכות התהליך (בגלל ביצוע פיתוח שאינו תואם לפעילות בפועל), והן בגלל הצורך בפיתוחים נוספים שנדרשו שלא כחלק מהמכרז.

⁷ החברה לאוטומציה – הינה חברת בת של המרכז לשלטון מקומי המתמחה בפיתוח ויישום מערכות מידע ומתן שירותי מחשוב למגזר המוניציפאלי ולגופים מטעמו.

מנהל האגף מסר לביקורת כי נדרש היה לבצע אפיון של צרכים ע"י מנתח מערכות, ולא ע"י מנהלי המחלקות עצמם בשיתוף עם היועץ שליווה את התהליך.

לדעת הביקורת, ניתוח מעמיק של תהליכי העבודה וצורכי המשתמשים, יכול היה לשפר באופן משמעותי את אפיון המערכות ואת תהליך הטמעתן.

8.2. תהליך מימוש ההסכם

לאחר סיום הליך המכרז וקביעת החברה הזוכה, החלה חברת מטרופולי-נט לפעול למימוש ההסכם שנחתם בינה ובין העירייה. התברר כי החברה מתקשה לספק את כל המערכות שהתחייבה לספק, באיכות הנדרשת ובלוח הזמנים שנקבע (לדוגמא, מודול תקציבים, רכש והנה"ח, מודול הדרכה, מודול גביה).

בדיקת תהליך מימוש ההסכם העלתה מספר ליקויים:

- **סדרי עבודה – נמצא כי העירייה לא קבעה תהליך סדור למעקב אחר מימוש ההסכם עם חברת מטרופולי-נט, לרבות הגדרת אגף מערכות מידע כגורם המרכזי האחראי למימוש ההסכם, הן מקצועית והן ניהולית. בפועל, התברר כי היחידות השונות פעלו ישירות מול מטרופולי-נט, לעיתים בשילוב אגף מערכות מידע ולעיתים באופן עצמאי.**

- **מנהל פרויקטים – נמצא כי העירייה לא מינתה מנהל פרויקטים לצורך ניהול תהליך מימוש ההסכם (למעט בתחומי גביה ותקציבים). להערכת הביקורת, הדבר גרם לקשיים בישום ההסכם. לדוגמא, במסגרת ההסכם נדרשה החברה לספק לעירייה מערכת לניהול מסמכים, שתוטמע בכל יחידות הארגון. המערכת נועדה לשפר משמעותית את ניהול המידע הארגוני, לצמצם את השימוש בניירת ולשפר את תהליכי העבודה בתוך היחידות. מאחר והעירייה לא קבעה מנהל פרויקט**

שתפקידו לנהל את תהליך הטמעת המערכות, התברר כי המערכת הותקנה רק במספר מצומצם יחידות והשימוש בה היה מצומצם מאוד.

- **אישור קבלת מערכות** – נמצא כי קבלתם של חלק מהמערכות שפותחו על-ידי החברה אושרה על-ידי היחידות השונות, ללא כל מעורבות מקצועית של אגף מערכות מידע. לדוגמא, מודול ניהול בקרה ומודול ניהול חייבים נבדקו ואושרו על-ידי מנהלת אגף הגבייה וצוות המנהלים באגף. כמו כן, מודול רווחה נבדק ואושר על-ידי המינהל לשירותים חברתיים. מנהל אגף מערכות מידע נדרש רק לאשר פורמאלית את קבלת המערכת, מבלי שיהיה מעורב באופן מהותי בתהליך.

לדעת הביקורת, מאחר ומדובר במכרז מורכב מאוד שיישומו צפוי להתבצע על-פני מספר שנים, יש לגבש תכנית פעולה מקיפה לניהול התהליך ולבקרה אחר מימוש ההסכם, תוך קביעת האגף כגורם המקצועי האחראי אחריות עליונה לביצועו.

הערות ראש העיר

מערכות מידע

1. **תכנית אסטרטגית** – ראש העיר רואה חשיבות רבה בהכנת תכנית אסטרטגית למערכות המידע בעירייה, והנחה את מנהל אגף המיחשוב להכין בהקדם תכנית אסטרטגית למערכות המידע בארגון.
2. **מבנה ארגוני** – ראש העיר הנחה את מנכ"ל העירייה לבחון את המבנה הארגוני של אגף מערכות מידע ואת צרכי כח האדם של האגף, נוכח חשיבותן של מערכות המידע, שלמותן ואיכותן לתפקוד העירייה.
3. **אבטחת מידע** – ראש העיר הנחה את המשנה למנכ"ל ואת מנהל אגף המיחשוב להכין מסמך הכולל עקרונות למדיניות אבטחת המידע בארגון. לאחר אישור המדיניות, על מנהל האגף להכין תכנית עבודה שנתית ורב שנתית להטמעת המדיניות בארגון, שימורה ועדכונה מעת לעת.
4. **ממונה על אבטחת מידע** - ראש העיר הנחה את המשנה למנכ"ל ואת מנהל האגף למשאבי אנוש לפעול בדחיפות לאיוש תפקיד הממונה על אבטחת המידע, כנדרש בחוק.
5. **תיקון ליקויים** - ראש העיר הנחה את מנהל האגף לפעול בדחיפות לתיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, שאינם קשורים באופן ישיר להגדלת כ"א (כגון ביצוע סקר סיכונים למערכות קריטיות, קביעת נהלי עבודה, הדרכת עובדים, שיפור האבטחה הלוגית והפיזית, שיפור ניהול המלאי ועוד).

מינהל התפעול

דו"ח ביקורת

שיפוצי קיץ במוסדות חינוך

כללי

מידי שנה, בחופשת הקיץ (חודשים יולי – אוגוסט), מבצעת העירייה עבודות תחזוקה במוסדות החינוך. בשנת 2015 תוקצבו העבודות בסכום של כ - 5.5 מיליון ₪, והן כללו ביצוע שיפוצים בעשרות מוסדות חינוך.

בחודש נובמבר 2015, התקבלה בלשכת מבקר העירייה תלונה בנוגע לעבודות שבוצעו בשני מוסדות חינוך במהלך חופשת הקיץ. נוכח הממצאים שעלו בבדיקת התלונה, החליטה הביקורת להרחיב את בדיקתה ולבחון באופן כולל את תהליכי העבודה הנוגעים לביצוע שיפוצי הקיץ, לרבות המכרז שבאמצעותו מופעלים הקבלנים, וכן לבדוק באופן מדגמי עבודות שבוצעו בבתי ספר שונים במהלך קיץ 2015.

להלן פירוט הממצאים:**1. הכנת תכנית העבודה**

בתהליך התכנון והביצוע של שיפוצי הקיץ מעורבות יחידות שונות בעירייה, ובהן מינהל החינוך על אגפיו, מינהל התפעול באמצעות אגף תחזוקה, המינהל הכספי ועוד.

תהליך הכנת התכנית לביצוע העבודות מתחיל בכל שנה בפנייה של מינהל החינוך לכל מנהלי מוסדות החינוך, לפיה מתבקשים מנהלי המוסדות להעביר למינהל החינוך את דרישותיהם לגבי השיפוצים שיש לערוך במוסד שבניהולם.

רשימת הדרישות נבחנת על-ידי מנהלי האגפים במינהל החינוך ועל ידי גורמי מקצוע נוספים במינהל (מנהל הבטיחות במוסדות החינוך, מנהל מחלקת תחזוקת מבני חינוך, חשבת המינהל).

לאחר גיבוש רשימת העבודות במינהל החינוך, הרשימה מועברת לאגף תחזוקה שבמינהל התפעול, לצורך קבלת אומדנים ראשוניים לעלויות הביצוע.

עם קבלת האומדנים, בוחן ראש מינהל החינוך את סדרי העדיפות בהתאם לאילוצי התקציב, ומחליט על הפרויקטים שיבוצעו במהלך השנה. בדרך כלל, רוב הפרויקטים מבוצעים במהלך חופשת הקיץ, ומיעוטם מבוצעים במהלך חופשת הפסח וחופשת סוכות.

1.1. מאגר נתונים

כאמור, בכל שנה מבוצעות עבודות שיפוצים במספר רב של מוסדות חינוך. נמצא כי אין גורם בעירייה המנהל רישום מצטבר של העבודות שבוצעו במשך השנים בכל מוסד חינוך.

לדעת הביקורת, מאגר נתונים המרכז את רשימת העבודות שבוצעו במהלך השנים בכל מוסד חינוך, יש בו כדי לסייע למינהל החינוך בתהליך קבלת ההחלטות על אופן חלוקת התקציב לעבודות השיפוצים. כמו כן, מאגר נתונים זה יכול לסייע לאגף התחזוקה בניתוח רוחבי של נושאים שונים, כגון איכות עבודת קבלנים, ליקויים חוזרים במוסדות חינוך, קבלת אומדנים כללים לפי אופי העבודה ועוד.

1.2. מועד תחילת העבודות

מאחר ועבודות השיפוצים במוסדות החינוך מבוצעות בדרך כלל במהלך חופשת הקיץ, יש הכרח שהקבלנים יחלו את עבודתם במועד מוקדם ככל האפשר ויסיימו את העבודות לפני פתיחת שנת הלימודים.

נוכח החשיבות הרבה של העמידה בזמנים, בתחילת כל שנה שולח אגף התחזוקה לגורמים השונים במינהל החינוך מסמך המפרט את לוח הזמנים הנדרש, שבו נקבע כי על מינהל החינוך להעביר לאגף את הרשימה הסופית של העבודות המבוקשות עד לתאריך ה- 15 לאפריל באותה שנה.

מבדיקתנו מול עובדי ומנהלי מינהל החינוך עולה כי המינהל מתחיל בכל שנה את תהליך הכנת תכנית העבודה לחודשי הקיץ כבר בחודשים ינואר-פברואר, אולם בפועל משך הזמן עד לגיבוש התכנית הסופית והוצאת ההזמנות התקציביות הינו ארוך. מאחר ותהליכי עבודת המטה נמשכים חודשים רבים, בשנים שנבדקו לא החלו השיפוצים מיד עם סיום הלימודים (כלומר ב – 21 ביוני בבתי הספר המקיפים וב- 1 ביולי בבתי ספר היסודיים).

לדוגמא, בשנת 2015 הוחל בביצוע העבודות רק בסוף יולי, ובשנת 2016 העבודות החלו בתחילת יולי. כתוצאה מכך, נדרשו כל הגורמים המעורבים (הקבלנים, המפקחים באגף תחזוקה ובמינהל החינוך) לפעול בלחץ זמן על מנת לסיים את העבודות במועד, ולאפשר את פתיחה שנת הלימודים באופן תקין וללא הפרעות. יתרה מכך, נמצאו מקרים בהם עבודות שתוכננו כלל לא בוצעו, בשל מחסור בזמן, בתקציב ובצוותי עבודה, או שביצוען נדחה למועד מאוחר יותר.

כדי למנוע מצב זה, לדעת הביקורת על הגורמים המעורבים (מינהל החינוך, אגף תחזוקה וגזבר העירייה) לגבש לוח זמנים מוגדר שבו יפורטו מכלול הפעולות הנדרשות להכנת התכנית, החל מקבלת הדרישות ממנהלי המוסדות, דרך עבודת המטה במינהל החינוך, באגף התחזוקה ובגזברות, ועד לגיבוש התכנית הסופית והוצאת הזמנות תקציביות.

1.3. העדר נוהל עבודה

נמצא כי לא נכתב נוהל המסדיר את תהליך הכנת תכנית העבודה לביצוע שיפוצי הקיץ, הקובע את הסמכויות והאחריות של הגורמים המעורבים. בנוהל אמורים גם להיקבע לוחות הזמנים המחייבים את כל הגורמים המעורבים בתהליך, במטרה לעמוד ביעדי התכנית.

לדעת הביקורת, העדר נוהל עבודה מפורט בנושא זה הינו אחת הסיבות לליקויים שנמצאו, כפי שיפורט לאורך הדו"ח.

1.4. תקצוב העבודות

בעת בניית התקציב לשנת 2015, החליט גזבר העירייה כי רוב העבודות שיבוצעו בקיץ 2015 ימומנו מכספי התמיכה של מפעל הפיס, בהיקף כולל של חמישה מיליון ₪¹. בחודש דצמבר 2014 אישר מפעל הפיס את רשימת הפרויקטים שהגיש מינהל החינוך (רשימת המוסדות שבכוונת העירייה לבצע בהם שיפוץ ואומדן עלות השיפוץ בכל מוסד).

לא הובהר לביקורת האם הרשימה שהכין מהנדס מוסדות החינוך ושהועברה לאישור מפעל הפיס, הוכנה בידיעת ראש המינהל, והאם הוא אישר את רשימת בתי הספר ואת הסכום שיוקצב לשיפוץ כל אחד מהם.

בפועל, התברר כי במהלך שנת 2015 החליט ראש מינהל החינוך לבחון מחדש את רשימת הפרויקטים שהוגשה למפעל הפיס, לבטל חלק מהפרויקטים שנכללו ברשימה ולכלול בה פרויקטים אחרים.

רשימה מחודשת ע"ס 3.15 מיליון ₪ הוכנה והוגשה לאישור מפעל הפיס רק ביוני 2015, ורשימה שניה, המתייחסת ליתרת ההקצבה ע"ס 1.85 מיליון ₪, הוגשה באוגוסט 2015.

כתוצאה מבניית התכנית מחדש, והצורך בקבלת אישור מפעל הפיס לרשימה החדשה, חל עיכוב משמעותי במועד התחלת העבודות, אשר כאמור החלו רק בסוף יולי 2015.

לעיכובים בהכנת התוכנית היו השלכות רבות על אופן ביצוע השיפוצים בקיץ 2015, כמפורט להלן בדו"ח הביקורת.

2. תהליך ביצוע העבודות

העירייה מבצעת את עבודות השיפוצים באמצעות קבלנים שזכו במכרז לביצוע "עבודות תחזוקה ושיפוצים במוסדות ציבור"². מסמכי המכרז כוללים, בין היתר, מפרט טכני מיוחד, כתבי כמויות ומחירים, שעל-פיהם נדרשים הקבלנים לבצע את העבודות.

¹ בכל שנה מחליט מפעל הפיס על הקצאת כספים לרשויות המקומיות. סכום הסיוע ומטרות הסיוע נקבעים על-פי אמות מידה שמפרסם מפעל הפיס.

² מכרז 6/2012

במסגרת הביקורת, נבחנו חמישה פרויקטים שבוצעו במוסדות החינוך במהלך קיץ 2015.

2.1. צו התחלת עבודה

המפרט הטכני (סעיף 00.01) קובע כי בגין כל עבודה יוצא לקבלן צו התחלת עבודה המפרט את תכולת העבודה הנדרשת, היקפה הכספי, הוראות בקשר לאופן הביצוע ולוחות זמנים. הצו יהיה חתום על-ידי מנהל מחלקת אחזקה ויחייב את הקבלן. נמצא כי בכל הפרויקטים שנבדקו לא הופק צו התחלת עבודה.

2.2. הכנת אומדן

המפרט הטכני (סעיף 00.10) קובע כי לפני תחילת כל עבודה, על הקבלן להמציא לעירייה אומדן לעלויות הביצוע, שיכלול את כל סעיפי העבודות. **נמצא כי בכל הפרויקטים שנבדקו לא נערך אומדן טרם ביצוע העבודות. בנוסף לכך, הביקורת העירה כי יש הכרח שהכנת האומדן תעשה על ידי האגף ולא על ידי הקבלן המבצע.**

2.3. הזמנה תקציבית

נהלי העירייה קובעים כי לא תבוצע עבודה קבלנית ללא הזמנה תקציבית מאושרת, המעידה על כך שיש מקור תקציבי לעבודה המוזמנת. בבדיקת העבודות שבוצעו בקיץ 2015, נמצא כי העבודות החלו מבלי שהוכנה הזמנה תקציבית מאושרת.

2.4. ניהול יומן עבודה

המפרט הטכני (סעיף 00.09) קובע כי על כל קבלן לנהל יומן עבודה, בו ירשום הקבלן בכל יום את פרטי העבודה שבוצעה. יומן העבודה ייבדק על ידי המפקח מטעם העירייה.

הביקורת העלתה כי בכל הפרויקטים שנבדקו הקבלנים לא הגישו יומני עבודה.

ביחס לסעיפים 2.1 עד 2.4, מנהל אגף התחזוקה מסר לביקורת כי בגלל העיכובים בתחילת העבודות, שלא היו תלויים באגף, נאלץ האגף לבצע בקיץ 2015 את עבודות השיפוצים במוסדות החינוך בלוח זמנים קצר מאוד. נוכח נסיבות אלה, לא קיים אגף התחזוקה בשנה זו את תהליכי העבודה הרגילים הנהוגים בעירייה.

2.5. פיקוח אגף התחזוקה

בקיץ 2015 בוצעו שיפוצי קיץ בעשרות מוסדות חינוך, והם כללו מגוון עבודות בתחומי הבניה השונים (כגון עבודות פיתוח, איטום, מסגרות, ריצוף, אינסטלציה ועוד). הפיקוח על עבודות אלו נעשה בעיקר ע"י מפקח אחד, שהיה עליו לקיים פיקוח ראוי על עשרות פרויקטים שבוצעו במקביל במהלך תקופה קצרה.

לדעת הביקורת, יש לבחון את כמות המפקחים שעל אגף התחזוקה להקצות לפיקוח על עבודות שיפוצי הקיץ, כדי שניתן יהיה לקיים פיקוח אפקטיבי על פרויקטים רבים, המבוצעים במקביל באתרים שונים במשך זמן קצר. לחילופין, הביקורת המליצה לשכור למשך חודשיים שירותי קבלן, אשר יסייע לעירייה לבצע את הפיקוח על שיפוצי הקיץ במוסדות החינוך.

3. מכרז "עבודות תחזוקה ושיפוצים במוסדות ציבור"

המכרז לביצוע שיפוצי קיץ שהיה בתוקף במועד הביקורת פורסם בשנת 2012. במכרז זכו שני קבלנים, ותקופת ההתקשרות עימם נקבעה למשך שנה עם אופציה להארכה של עד 3 שנים נוספות (סה"כ 4 שנים).

בחודש מרס 2016 פרסמה העירייה מכרז חדש, וזכו בו שני הקבלנים שזכו גם במכרז הקודם משנת 2012. בדיקת המכרז החדש העלתה את הליקויים הבאים:

- **ניסוח תנאי המכרז** – הביקורת התרשמה כי המכרז החדש "הועתק" באופן כמעט מלא מהמכרז הקודם, ובוצעו בו רק שינויים מינוריים. למשל, נמצאו דוגמאות רבות לשגיאות כתיב שחזרו על עצמם גם במכרז

החדש, ואף צוין במכרז החדש כי האחראי על התאום והפיקוח מטעם העירייה הינו סגן מנהל אגף התחזוקה אשר פרש מהעירייה לפני מספר שנים.

- **הפקת לקחים – נמצא כי בעת הכנת המכרז החדש, לא בוצעה הפקת לקחים ביחס לכשלים שעלו במכרז הקודם (למעט פתיחת מספר מצומצם של סעיפים חדשים במחירון, שהיו במכרז הקודם תחת סעיף כללי "חריגים").**

לדוגמא, הן המכרז הקודם והן המכרז החדש לא כללו סעיף העוסק באיטום רצפות בחדרים "רטובים" (כגון חדרי שירותים), ולכן אגף התחזוקה שילם לקבלן עבור עבודות איטום רצפה באמצעות סעיף איטום קירות. נציין כי אופי העבודה ותכולתה באיטום קירות, שונים מאוד מעבודות לאיטום רצפות.

מאחר ובכל שנה במהלך הקיץ נעשות עבודות לשיפוץ חדר השירותים בבתי הספר, ניתן היה לצפות שבמכרז החדש יוכנס סעיף העוסק באיטום רצפות בחדרים רטובים, ויופסק השימוש בסעיף איטום רצפה.

דוגמא נוספת - במכרז החדש נדרש הזוכה לספק כיורים דגם "נירית" ברוחב 57 ס"מ (כפי שנדרש גם במכרז הקודם), זאת על-אף שדגם זה אינו מיוצר כבר מספר שנים.

דוגמאות אלו מעידות על כך שלא הופקו לקחים במהלך הכנת המכרז החדש, ולא תוקנו ליקויים שהיו במכרז הקודם.

- **שינויים בתקנים ובתכולת העבודה –** מעת לעת עורכים מכון התקנים או הוועדה הבינמשרדית לסטנדרטיזציה³ שינויים המשפיעים על תכולת

³ ממשלת ישראל, באמצעות "הוועדה הבין משרדית לסטנדרטיזציה של מסמכי החוזה ולמחשובים", הגדירה מפרט כללי לעבודות בנייה (הידוע גם בכינוי "הספר הכחול"). הספר הכחול מהווה חלק בלתי נפרד ממסמכי המכרז ומחוזים לעבודות בנייה של משרדי הממשלה ושל גופים ציבוריים אחרים.

העבודות בכל תחום ותחום בענף הבניה. נמצא כי שינויים אלו לא נבחנו ולא הוטמעו במכרז החדש.

- **העדר פירוט של תכולת העבודה** – נמצאו במפרט הטכני סעיפים רבים שבהם לא היה תיאור של תכולת העבודה. במכרז נקבע כי במקרים אלה תכולת העבודה תקבע על פי "המפרט הכללי של עבודות בניין של הועדה הבין משרדית לסטנדרטיזציה של מסמכי החוזה" בהוצאת משרד הביטחון (להלן "הספר הכחול").

הביקורת מצאה מספר דוגמאות, שבהן אי הגדרת תכולת העבודה הביאה לחוסר בהירות בנוגע לתשלום שהקבלן אמור לקבל, דבר שגרם לדעת הביקורת לתשלומי יתר (ראה דוגמאות בהמשך הדו"ח). הביקורת העירה כי אין להסתפק בהפניה כללית לספר הכחול. לדעת הביקורת, בכל מקרה שמדובר על עבודות המבוצעות בכל שנה ותכולת העבודה בהן ידועה, על האגף לפרט במפרט הטכני הנלווה למכרז את מרכיבי העבודה.

4. בדיקת מדגם פרויקטים

הביקורת בדקה מדגם של חמישה פרויקטים שבוצעו בקיץ 2015, בהיקף כספי כולל של כ- 600 אלף ₪. נבדק ביצוע השיפוץ בבית הספר "יהלום", בבית הספר "צפרירים", בית הספר "מורשה", בית הספר מקיף א' ובית הספר מקיף י'. העבודות בבתי ספר אלה כללו שיפוץ חדרי שירותים, חיפוי קירות בקרמיקה, עבודות ריצוף, שיפוץ גרמי מדרגות, עבודות לתיקון קירות חיצוניים ועבודות נוספות הנלוות לעבודות אלה.

הביקורת בדקה את חשבונות הקבלן אל מול הביצוע בפועל וכן נבדקה איכות העבודה.

להלן עיקר הליקויים שנמצאו:

4.1. איטום קירות בטון תת-קרקעיים

הביקורת מצאה כי במסגרת השיפוץ בוצעו עבודות לאיטום רצפת הבטון בשירותים, אולם התשלום עבור עבודות איטום הרצפה נעשה באמצעות סעיף מס' 05.01.030 – **איטום קירות בטון תת קרקעיים**, וזאת כיוון שבמכרז לא היה קיים סעיף המתייחס לעבודות איטום רצפת בטון. כמו כן, נמצא כי הקבלנים לא הגישו כתב אחריות לעבודות איטום, כפי שנדרש על פי תנאי המכרז.

מנהל האגף קיבל את הערת הביקורת, אך מסר כי סעיף איטום רצפה יקר יותר מאשר סעיף איטום קירות, כך שלדבריו לא נגרם לעירייה נזק כספי.

לדעת הביקורת, בכל מקרה יש הכרח להשתמש בסעיף המשקף את העבודה שבוצעה בפועל, במיוחד כאשר נעשים בכל שנה פרויקטים רבים של שיפוץ חדרי שירותים במוסדות החינוך.

4.2. שכבת הרבצה מתחת לטיח פנים

כאמור, בהסכם בין העירייה לבין הקבלן, נקבע כי הנחיות המפרט הכללי ("הספר הכחול") יחולו במקרה שחסרה הנחיה כלשהי במפרט המיוחד שצורף למכרז.

מאחר ובמפרט הטכני המיוחד שנלווה למכרז לא היה פרוט של תכולת העבודה בתחום "חיפוי קירות", בדקה הביקורת את הוראות העבודה במפרט הכללי, והתברר כי התשלום בגין עבודות חיפוי כולל, בין היתר, גם ביצוע שכבת הרבצה.

לעומת זאת, מעיון בחשבון הסופי ששולם לקבלן, עולה כי בנוסף לתשלום בגין עבודות חיפוי קירות בקרמיקה, שולם לקבלן תשלום נפרד גם עבור ביצוע שכבת הרבצה. כתוצאה מליקוי זה שולם לקבלן בשלושה בתי ספר שנבדקו (יהלום, צפרירים ומקיף א') סכום עודף של 13,367 ₪.

מנהל האגף מסר לביקורת כי לדעתו עבודות חיפוי הקירות כוללת בתכולת העבודה גם שכבת הרבצה רק כאשר מדובר על קירות חדשים, ולא לגבי קירות במבנים ישנים, שבהם נדרשת עבודת הכנה יסודית לפני הדבקת הקרמיקה.

לדעת הביקורת, יש לפרט במכרז באופן מדויק את תכולת העבודה, במטרה למנוע אי בהירות ובמטרה למנוע העברת תשלומי יתר לקבלן. על האגף להבחין במפרט הטכני בין קיר פגום, שנדרשת עבודה יסודית להכנתו, לבין קיר "רגיל", כך שלא ישולם לקבלן תשלום נוסף עבור שכבת הרבצה בגין חיפוי כל הקירות (כולל קירות שאין נדרשת לגביהם עבודת הכנה מיוחדת).

כמו כן, נמצא כי בהנחיות המפרט הכללי נקבע שתשלום בגין עבודות חיפוי כולל בין היתר גם ביצוע שכבת טיח מישרת. מעיון בחשבון הסופי, בחומר הנלווה ומשיחה עם המפקח עולה כי בנוסף לתשלום עבור עבודות חיפוי הקירות בקרמיקה, שולם לקבלן מעבר לנדרש תשלום נפרד בסך 10,505 ₪ עבור ביצוע שכבת טיח מישרת.

לדעת הביקורת, יש לקזז 23,872 ש"ח מהחשבון הסופי בשל תשלום יתר עבור שכבת הרבצה ושכבה מישרת.

4.3. פירוק דלתות עץ

מעיון בחשבון הסופי נמצא כי לקבלן שולמו סה"כ 2,000 ש"ח עבור עבודות פירוק והחלפה של 20 דלתות עץ. מביקור במתחם ומשיחה עם המפקח עולה כי בפועל פורקו סה"כ 16 דלתות עץ. התברר כי במהלך העבודה פורקו עוד 4 כנפיים של דלתות במטרה שלא יינזקו במהלך עבודות השיפוץ במתחם, אך הן הוחזרו למקומן עם סיום העבודות.

לדעת הביקורת, יש לקזז 400 ₪ מהחשבון הסופי, בשל העובדה כי בסה"כ פורקו 16 דלתות עץ ולא 20 כפי שדווח בחשבון הסופי.
מנהל האגף קיבל את הערת הביקורת.

4.4. אסלה מחרס לבן כולל מושב ומכסה מטיפוס "כבד"

מעיון בחשבון הסופי נמצא כי לקבלן שולמו 9,600 ש"ח עבור התקנת 16 אסלות חרס לבן מסוג א', הכוללות התקנת מושב אסלה ומכסה מסוג "כבד" וצירי מתכת.

הביקורת מצאה כי בניגוד לתנאי המכרז, כל המושבים ומכסי האסלות שהותקנו היו מהטיפוס הרגיל (ולא הכבד, שהוא יקר יותר).

עוד נמצא כי במספר תאי שירותים מכסי האסלה כבר התפרקו, לאחר שימוש של מספר חודשים בלבד, בשל התקנת פריטים באיכות ירודה ולא באיכות שנדרשה במכרז.

יודגש כי במהלך השנים 2014 – 2015 הותקנו בבתי הספר על-ידי הקבלנים ב – 250 אסלות בהתאם לסעיף זה.

מבט על אחת מהאסלות שהמכסים שהותקנו בהן התפרקו :



לדעת הביקורת, יש לדרוש מהקבלן החלפת כל המושבים ומכסי האסלה ולהתקין פריטים באיכות שנקבעה במכרז, וזאת ללא קבלת תמורה כלשהיא. לחילופין, יש לקזז מהחשבון הסופי את ההפרש בין עלויות המושבים והמכסים שהותקנו, לבין התשלום ששולם לקבלן בגין הפריטים שלא הותקנו.

לאחר הביקורת מסר מנהל האגף כי הקבלן יידרש להחליף את מכסי האסלות ולהתקין במקומם מכסים בהתאם לנדרש בחוזה.

4.5. התקנת ברז גן בקוטר 3/4"

בהתאם לסעיף מס' 07.04.060, עבודה להתקנת מיכל הדחה כוללת בתכולתה בין היתר גם התקנת ברז זוויתי מצופה כרום.

מעיון בחשבון הסופי ובחומר הנלווה עולה כי עבור התקנת 16 ברזים זוויתיים מצופים כרום שולם לקבלן תשלום נוסף באמצעות סעיף מס' 07.02.330 – (התקנת ברז גן בקוטר 3/4"), כך ששולם לקבלן תשלום עודף בסה"כ ₪720 מעבר לנדרש.

לדעת הביקורת, יש לקזז ש"ח מהחשבון הסופי בשל כפל תשלומים בגין אותה עבודה.

בנוסף, הביקורת מצאה כי חלק ממכלי ההדחה הותקנו באופן לא מקצועי. מבט על אחד ממכלי ההדחה שהותקנו:



לדעת הביקורת, יש לדרוש מהקבלן ביצוע התקנה חוזרת ללא תמורה של מכילי ההדחה שהותקנו באופן רשלני.

4.6. כיורים מחרס לבן בגודל 57 ס"מ.

בהתאם להנחיות המפרט, על הקבלן היה לספק כיורים מחרס לבן סוג א' דגם "נורית" בגודל של 57 ס"מ, בכל אחד מתאי השירותים. הביקורת מצאה כי סופקו כיורים בגודל קטן יותר (בגודל של 51 ס"מ).

יצוין כי במהלך השנים 2014 – 2015 הותקנו על-ידי הקבלנים כ – 150 כיורים בהתאם לסעיף זה.

לדעת הביקורת, יש לקזז מהקבלן את התשלום העודף ששולם לו בגין התקנת הכיורים בכל בתי הספר שבוצע בהם שיפוץ שירותים בשנים האחרונות, בשל העובדה שהתקין בהם כיורים קטנים יותר מהנדרש.

מנהל האגף מסר לביקורת ביחס לסעיפים 4.5 ו- 4.6 כי התשלום העודף יקוזז מחשבון הקבלן.

4.7. מילוי רובה אפוקסי

מעיון בחשבון הסופי (בביה"ס יהלום ובביה"ס מקיף א'), עולה כי בוצע מילוי רובה אפוקסי על האריחים בחדרי השירותים. בגין עבודה זו לקבלן שולם ₪22,652.

הביקורת העירה כי במטרה למנוע חדירת נוזלים אל מתחת לרצפה, ניתן היה להשתמש ברובה רגילה.

מנהל האגף מסר כי הערת הביקורת מקובלת עליו מבחינה מקצועית וכי שימוש ברובה אפוקסי אינו נדרש בתנאי שימוש רגילים, אך הוא נאלץ לבצע מילוי ברובה אפוקסי על פי דרישת מינהל החינוך.

4.8. ביצוע סינר אופקי או אנכי בקירות גבס.

בהתאם להנחיות המפרט, במסגרת בניית קיר גבס יש צורך בביצוע סינר אופקי ו/או אנכי.
נמצא כי ב - 3 מתוך 4 אזורי השירותים בהם נבנו קירות הגבס לא בוצע הסינר האופקי.

מבט על אחד מקירות הגבס שהוקמו ללא הסינר האופקי:



לדעת הביקורת, יש לקזז מהחשבון הסופי את עלויות ביצוע שלושת הסינרים האופקים, באורך כולל של 10.2 מטר (3.4 מטר כ"א) ובסך של 1,020 ₪.

מנהל האגף מסר כי הקבלן יחויב לסיים את העבודה בהתאם לנדרש.

4.9. גירוד והסרת שכבת טיח פנים

הספר הכחול קובע כי הריסת חיפוי קרמיקה כוללת גירוד שכבת הטיח. מעיון בחשבון הסופי בארבעה בתי ספר (יהלום, צפרירים, מורשה ומקיף א'), עולה כי בעבור עבודת פירוק חיפוי הקרמיקה הישן, שולם לקבלן תשלום נוסף עבור הסרת הטיח.

מנהל האגף מסר לביקורת כי המפרט הנלווה למכרז כולל שני סעיפים: סעיף 24.01.160 ("הריסה וקילוף שטחי חיפוי קירות") המיועד להסרת קרמיקה בלבד, וסעיף 24.01.150 המתייחס להסרת שכבת הטיח. מנהל האגף הסביר

לביקורת כי האגף שילם לקבלן תשלום בגין שני הסעיפים, מאחר שבשטחים גדולים יש לשלם לקבלן בנפרד על פרוק הקרמיקה ועל הורדת הטיח. לדעת הביקורת, נכון היה לשלם לקבלן באמצעות סעיף מס' 24.01.160 בלבד (הריסה וקילוף חיפוי קירות), כיוון שעל פי הספר הכחול תכולת הסעיף כוללת גם הסרת טיח ישן.

לדעת הביקורת, יש לקזז 18,621 ש"ח מהחשבון הסופי בשל תשלום יתר.

4.10. הפרשי מדידות

הביקורת מבקשת לציין כי ברוב המקרים שבהם ערכה מדידות בשטח, נמצא כי הכמות שהותקנה זהה לכמות שנרשמה בחשבון הסופי (להוציא הבדלים קלים). יחד עם זאת, נמצאו שני מקרים שבהם היה פער בין תוצאות המדידה לבין החשבון הסופי, כמפורט להלן:

4.10.1. הפרשי מדידה בעבודות חיפוי שיש

בבית ספר מקיף י' בוצעו עבודות לתיקון חיפוי השיש החיצוני שנותק מהקירות, וכן תיקוני סדקים בבטון בקירות החיצוניים. מדידה שערכה הביקורת בשטח, העלתה כי עבודות חיפוי השיש היו בהיקף כולל של 6.28 מ"ר והעבודות לתיקון הבטון היו בהיקף כולל של 10.72 מ"ר, בעוד שבפועל שולם לקבלן עבור עבודות בשטח גדול יותר (8 מ"ר עבודות חיפוי שיש ו-28 מ"ר לעבודות תיקון בטון). בסה"כ שולמו לקבלן ביתר 3,450 ₪.

הוסבר לביקורת כי לאחר ביצוע העבודה ערך המפקח בדיקה באתר, והבחין כי השטח שצוין בחשבון שהגיש הקבלן, גבוה מהיקף העבודה שבוצעה בפועל. במקביל לכך, מצא המפקח שהקבלן לא כלל בחשבון הסופי תשלום בגין עבודות שביצע (כגון השכרת פיגום נייד ושעות עבודת פועל למשך חמישה ימי עבודה).

נוכח עובדה זו החליט המפקח לשלם את החשבון כפי שהוגש לו, במקום להחזיר את החשבון לקבלן לצורך תיקונים, וזאת מאחר שתשלום היתר משולם לקבלן התקזז, להערכת המפקח, עם הסעיפים שהקבלן לא רשם בחשבון.

הביקורת העירה כי חשבון הקבלן חייב לשקף נאמנה ובאופן מדויק את העבודות שבוצעו בפועל.

לדעת הביקורת, המפקח שגה בשיקול דעתו והיה עליו להקפיד על רישום נכון של ביצוע העבודה, גם אם לא היה שינוי בהיקף הכספי.

4.10.2. חוסר התאמה בין סעיף התשלום לבין הפריט שהותקן בפועל.

מבדיקתנו עולה כי עבודת חיפוי הקירות תומחרה בהתאם לסעיף 14.01.110 – "עבודות ציפוי שיש", שעלותה 700 ₪ למ"ר (לפני הנחה ולפני תוספת הצמדה ומע"מ). הביקורת מצאה כי הקבלן השתמש ב"אבן ניסורה" ולא ב"אבן שיש", וכי על העירייה היה לשלם עבור חיפוי באבן ניסורה 400 ₪ למ"ר (לפני הנחה ולפני תוספת הצמדה ומע"מ).

מנהל האגף מסר לביקורת כי העבודה כללה תיקון קטעי קיר קטנים, דבר שמיקר עבור הקבלן את העבודה. לכן, אילו היה משולם לקבלן הסכום שנקבע במפרט בסעיף "אבן ניסורה", לא היה התשלום מכסה את תשומות העבודה.

הביקורת העירה כי על הקבלן היה להשתמש בסעיף 14.01.010 – "חיפוי קירות חוץ בלוחות אבן ניסורה", התואם את העבודה הנדרשת, הן בהיבט של סוג האבן הנדרשת לביצוע החיפוי, והן בהיבט של הוראות העבודה המפורטות בסעיף זה (ביצוע קידוחים באבן וקשירה באמצעות חוט מגלוון).

לדעת הביקורת, יש לקזז מחשבון הקבלן סך של 2400 ₪ בגין החיוב השגוי של העבודה.

4.10.3. הפרשי מדידה בהתקנה פרופיל אלומיניום

הביקורת ביצעה מדידות שונות במתחם, ומצאה כי הקבלן חייב את העירייה בהתקנת פרופילי אלומיניום באורך 239 מ"א, בעוד שבפועל נמדדו רק 171 מ"א.

לדעת הביקורת יש לקזז מחשבון הקבלן 4760 ₪.

מנהל האגף מסר כי הייתה טעות בהקלדת החשבון וכי הוכן חשבון מתוקן.

4.11. עבודות ריצוף

נמצא כי עבודת "ריצוף באריחי גרניט-פורצלן" (סעיף מס' 10.02.040) לא הופיעה בחשבון הסופי, בעוד שבפועל העבודה הוזמנה, תומחרה ע"ס 61,760.25 ש"ח ואף בוצעה. התברר לביקורת כי בטעות עבודות הריצוף שולמו באמצעות סעיף עבודות חיפוי הקירות.

הביקורת העירה כי החשבון אמור לשקף את העבודות שבוצעו בפועל.

4.12. מילוי בחול

במפרט הכללי לעבודות בנייה ("הספר הכחול"), נקבע כי מחירי עבודות הבניה כוללות גם את עבודות הלוואי הדרושות לביצוע העבודה העיקרית (אם לא נקבע במפורש אחרת באחד ממסמכי החוזה). כמו כן, נקבע בפרק 1000.000 (אופני המדידה של עבודות ריצוף) כי מחיר עבודות הריצוף כולל גם את הכנת השטחים לפני ריצופם (כגון יישור, ניקוי, החלקה וכו').

מעיון בחשבון הסופי, עולה כי עבור עבודות אספקה ופיזור חול בעובי ממוצע של 5 ס"מ לפני ביצוע ריצוף, שולם לקבלן תשלום נפרד, בנוסף לתשלום ששולם לו בגין עבודות הריצוף.

הביקורת העירה כי עבודת ריצוף (סעיף מס' 10.02.040 במפרט) אמורות לכלול גם עבודות נלוות של אספקה, מילוי ופיזור חול לשם יישור השטח לפני ביצוע הריצוף.

לדעת הביקורת, יש לקזז 400 ש"ח מהחשבון הסופי בשל כפל תשלומים בגין אותה עבודה.
אומנם מדובר על סכום קטן יחסית, אולם לביטול החיוב הכפול בגין סעיף זה יש ערך מצטבר, מאחר ועבודות ריצוף מבוצעות בכל שנה בבתי ספר רבים במסגרת שיפוצי הקיץ.

4.13. חיפוי צינור בחדרי שירותים

במסגרת השיפוץ בחדרי השירותים בוצעו עבודות לחיפוי צינור 4 צול, אולם התשלום נעשה באמצעות סעיף מס' 10.06.020 (מדרגות טרומיות (שלח) (מטרצו) בסך של 2,070 ₪.
מנהל האגף מסר לביקורת כי לא היה במפרט סעיף המתייחס לעבודת חיפוי צינור, ולכן שולם לקבלן עפ"י סעיף בניית מדרגה.
להלן מבט על תא שירותים שנעשו בו עבודות לחיפוי צינור 4 צול:



לדעת הביקורת, יש לקזז 2,070 ש"ח מהחשבון הסופי בשל העובדה כי הצינור צופה במסגרת עבודות הריצוף והחיפוי, שבגינה כבר שולם לקבלן בסעיף נפרד.

4.14. מדרגות טרומיות

מעיון בחשבון הסופי נמצא כי לקבלן שולם עבור עבודות התקנה של מדרגות טרומיות סך של 19,287 ₪. מביקור במתחם ומשיחה עם המפקח עולה כי בפועל עבודות אלה לא בוצעו, אלא נעשו עבודות לחיפוי מדרגות קיימות באריחי קרמיקה.

לדעת הביקורת, יש לקזז מחשבון הקבלן 4,715 ₪ בגין הפרש העלות בין בניית מדרגות טרומיות לבין חיפוי מדרגות קיימות.

4.15. פס מניעת החלקה

מעיון בחשבון הסופי נמצא כי לקבלן שולמו סה"כ 5,385 ש"ח עבור עבודות התקנה של פסים למניעת החלקה. מביקור במתחם ומשיחה עם המפקח עולה כי בפועל לא הותקנו פסים למניעת החלקה, אלא הותקנו פרופילי אלומיניום מחורצים בפינות של אריחי קרמיקה.

לדעת הביקורת, יש לקזז 3,549 ₪ מהחשבון הסופי בשל הפרש המחירים בין העבודה שבוצעה לבין העבודה הנדרשת.

4.16. איכות ביצוע העבודה

בסיורים שערכה בבתי הספר שבוצעו בהם שיפוצים בקיץ 2015, הביקורת התרשמה כי בחלק מהמקרים העבודות בוצעו ברמת איכות נמוכה. אומנם הביקורת נערכה מספר חודשים לאחר מסירת העבודה, אולם לדעת הביקורת, גם בחלוף מספר חודשים, מצב האתרים שנבדקו אמור היה להיות טוב יותר.

להלן מספר דוגמאות:

מבט על תא שירותים טיפוסי במתחם:



מהתמונה דלעיל ניתן לראות כי בחלק מתאי השירותים מכסי מהאסלות התפרקו. בנוסף, נמצאו אסלות המנותקות מהקרקע. מבט נוסף על תא שירותים טיפוסי במתחם:



כפי שניתן לראות בתמונה דלעיל, לא בוצע גימור לפתחים המשמשים גישה לוויסות זרימת המים בצינורות הפנימיים בקירות.

מבט על דלת כניסה לחדר השירותים :



מהתמונה דלעיל ניתן לראות כי הדלת נצבעה באופן לא מקצועי ולא אסתטי.

לדעת הביקורת, יש לדרוש מהקבלן לבצע את התיקונים הנדרשים במקרים שהעבודה בוצעה באיכות נמוכה.

4.17. חישוב כמויות

הביקורת העירה על כך שקיים קושי רב בקריאת חשבונות הקבלן ובהבנת אופן חישוב הכמויות, מאחר והרישום הידני שהקבלן מסר לצורך ביצוע התשלום היה לא מסודר ולא קריא.

הביקורת העירה כי יש לדרוש מהקבלן להגיש לעירייה את חישוב כמויות באופן קריא וברור, ורצוי שהדבר יעשה באמצעות כלי ממוחשב (בגיליון אלקטרוני).

4.18. ליקויים במפרט טכני מיוחד

כאמור, מסקירת המפרט הטכני המיוחד הנלווה למסמכי המכרז, נמצא כי חסרות הנחיות לאופני המדידה ותכולת המחירים, כדוגמת אי הבהירות בפרק "עבודות ריצוף" ובפרק "חיפוי קירות". בנוסף, נמצא כי חסרים הפרטים הסטנדרטיים לשם ביצוע עבודות השיפוץ השונות.

לדעת הביקורת, יש הכרח להטמיע את אופני המדידה ותכולת המחירים בפרקים הרלבנטיים במפרט הטכני המיוחד הנלווה למכרז. בנוסף, יש להשלים את הפרטים הסטנדרטיים החסרים לשם ביצוע האלמנטים השונים שבמסגרת עבודות השיפוץ, באמצעות נספח ייעודי.

5. סיכום

תהליך התכנון והביצוע של שיפוצי קיץ הינו תהליך ארוך הכולל מעורבות של יחידות שונות בעירייה. נוכח מורכבות זו, על הגורמים המעורבים (מינהל החינוך, אגף התחזוקה וגזבר העירייה) לתאם ביניהם את שלבי העבודה ולגבש לוח זמנים מחייב.

לצורך זה, יש לפרסם נוהל שיפורט בו מכלול הפעולות הנדרשות, החל ממשלוח הפניה למוסדות החינוך וקבלת הבקשות, וכלה בהוצאות ההזמנות התקציביות ומסירת צווי התחלת העבודה לקבלנים.

בנוסף לכך, הביקורת העירה כי במהלך הקיץ מבצע האגף שיפוצים בעשרות אתרים, בתוך תקופה קצרה, ולא ניתן לקיים פיקוח אפקטיבי על עבודת הקבלנים באמצעות מפקח אחד בלבד.

לדעת הביקורת, על האגף לשפר באופן משמעותי את תהליך הפיקוח על ביצוע העבודות. הביקורת המליצה לשקול שימוש בשרותי קבלן שיסייע לעירייה בפיקוח על שיפוצי הקיץ במוסדות החינוך.

הערות ראש העיר

שיפוצי קיץ במוסדות חינוך

1. **כללי** - ראש העיר רואה חשיבות רבה בכך ששיפוצי הקיץ במוסדות החינוך יבוצעו במועדם ובאיכות הראויה, במטרה לספק תנאי למידה נאותים לתלמידי העיר.
2. **הכנת תוכנית עבודה** - ראש העיר הנחה את מנכ"ל העירייה, ראש מינהל החינוך וראש מינהל התפעול להקפיד על השלמת תוכנית העבודה לביצוע שיפוצי הקיץ במועד מוקדם ככל האפשר, ולא יאוחר מה- 15 לחודש אפריל.
3. **פיקוח צמוד** - ראש העיר הנחה את ראש מינהל התפעול לשפר באופן משמעותי את הפיקוח על עבודת הקבלנים המבצעים את שיפוצי הקיץ במוסדות חינוך, ולבחון את האפשרות לקיים את הפיקוח באמצעות קבלן.
4. **נוהל עבודה** - יש להשלים בהקדם את הכנת הנוהל העוסק בכל ההיבטים של התיכנון והביצוע של שיפוצי הקיץ במוסדות חינוך.
5. **ברור בנושא תשלומי היתר ואיכות העבודה** - על מנכ"ל העירייה לבחון, יחד עם מנהל אגף תחזוקה, את המיקרים שבהם שולמו תשלומי יתר לקבלן ואת המיקרים שבהם בוצעו עבודות שלא בהתאם למכרז, ולקזז מהקבלן את הסכומים ששולמו לו בגין עבודות אלה.

דו"ח ביקורת

אגף החופים

כללי

אורכו של חוף הים בתחום המוניציפאלי של העיר אשדוד הוא כ- 7 ק"מ. רצועת החוף כוללת 7 חופים מוכרזים המותרים לרחצה, שאורכם המצטבר הוא קילומטר אחד.

חופי הרחצה הם משאב ציבורי המשמש את תושבי העיר והסביבה כמקום בילוי ונופש עממי.

על פי החוק להסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964, רשות מקומית שבתחומה נמצא מקום רחצה מוכרז, תקיים בו את הוראות שר הפנים שנקבעו בצו. בין היתר, הרשות המקומית נדרשת לספק בחופים המותרים לרחצה שירותי הצלה, לדאוג לניקיונם של החופים ולספק בהם שירותי עזרה ראשונה. כמו כן, על הרשות המקומית להציב שילוט בדבר איסור רחצה בחופים האסורים לרחצה.

הטיפול בחופים, על כל היבטיו, נעשה באמצעות אגף החופים במינהל התפעול.

תחומי האחריות של האגף כוללים בעיקר מתן שירותי הצלה בעונת הרחצה, תחזוקת המתקנים בחוף ושמירה על הסדר והניקיון בחוף לאורך כל השנה.

הרשות המקומית נושאת בעלויות הפיתוח של חופי הרחצה ובעלויות השוטפות של הפעלתם ותחזוקתם.

התקציב הרגיל של אגף החופים הסתכם בשנת 2015 בכ- 16.2 מיליוני ₪, ותקציב הפיתוח היה בסך 1.4 מיליון ₪ (ביצוע בפועל).

הביקורת בדקה את תקציב אגף החופים, ניהול כח האדם באגף (מצילים, עובדי אחזקה ועובדי קבלן), פעולות העירייה להסדרת הרחצה בחופים (לרבות שירותי עזרה ראשונה, נגישות לבעלי מוגבלויות, הניקיון בחוף, בשירותים ובמלתחות, איכות מי הים), וכן בדקה נושאים נוספים.

הביקורת מבקשת לציין כי ב- 2014 מונה לאגף מנהל חדש וכי בוצעו במהלך השנתיים האחרונות שינויים רבים לטובה בתפקוד האגף.

להלן פירוט הממצאים:**1. כח אדם**

כאמור, באשדוד 7 חופי רחצה מוכרזים, החל מחוף מי עמי בצפון רצועת החוף, וכלה בחוף באר שבע (חוף ט"ו) בדרומה. נכון למועד הביקורת, מנה אגף החופים 47 עובדים- מנהל אגף, שתי מזכירות, עוזר מינהלי, מנהל מחלקת אחזקת חופים, 27 מצילים ו-9 עובדי אחזקת חופים. בנוסף, נעזר האגף ב- 6 מצילים זמניים (להלן "ממלאי מקום") שתגברו את מצבת המצילים בעונת הרחצה (כלומר, סה"כ כללה מצבת כח האדם של האגף 33 מצילים). מבין 27 המצילים הקבועים, 17 מצילים היו מצילי דור א' ו- 10 היו מצילי דור ב'.¹ בכל חוף רחצה מוכרז, היו משובצים 3 או 4 מצילים ועובד או שני עובדי אחזקה.

1.1. מצילי ים

תפקידו העיקרי של האגף הוא מתן שרותי הצלה למתרחצים. בשנת 2015 אירעו בחופי אשדוד 103 אירועי טביעה שכללו 218 ניצולים. בנוסף לכך, אירעו בחופים בשנת 2015 שלושה מקרי מות בטביעה (שני מקרי טביעה אירעו בחוף לא מוכרז ואחד בחוף מוכרז, אך לאחר שעות הפעילות של תחנת ההצלה). הביקורת בדקה את שיבוץ המצילים בתחנות ההצלה ואת סדרי עבודתם.

1.1.1. סיווג מקצועי

בצו להסדרת מקומות הרחצה (מצילים, סדרנים, פקחים ומגישי עזרה ראשונה), תשכ"ו 1965, נקבעו שלוש רמות של סיווג מקצועי למצילי הים, כמפורט להלן (מהרמה הנמוכה לבכירה): מציל סוג 1 (עוזר מציל), מציל סוג 2 (מציל משנה) ומציל סוג 3 (מציל אחראי).

¹ מצילי דור א' הינם מצילים שהתקבלו לעבודה בעירייה עד שנת 99, ומצילי דור ב' התקבלו לעבודה לאחר מכן. סדרי העבודה ותנאי השכר של המצילים משני הסוגים היו שונים זה מזה.

התפלגות הסיווג המקצועי של המצילים הקבועים באגף הייתה כדלקמן: 17 מצילים היו בעלי תעודת מציל סוג 3, 2 היו בעלי תעודת מציל סוג 2 ו- 7 היו בעלי תעודת מציל סוג 1. כל ששת המצילים ממלאי המקום היו בעלי תעודת מציל סוג 2.

בצו נקבע כי בכל תחנת הצלה יימצאו בשעות הרחצה לפחות שלושה מצילים, מהם לפחות שניים בדרגת מציל אחראי (סוג 3). הביקורת בדקה מצבת המצילים בחופי הרחצה בעיר, לפי סיווגם המקצועי:

שם החוף	סה"כ מצבת מצילים	מציל סוג 3	מציל סוג 2	מציל סוג 1
מי עמי	4	2	---	2
לידו	3	2	1	---
אורנים	4	3	---	1
קשתות	4	3	---	1
נפרד	3	2	---	1
יא'	4	3	---	1
באר שבע	4	2	1	1

מהנתונים עולה כי בכל תחנות ההצלה שיבוץ המצילים היה לפי התקן, וברוב התחנות אף עלה על הנדרש בתקן (כלומר שובצו 4 מצילים במקום שלושה).

יחד עם זאת, הביקורת העירה כי מאחר והחוף הנפרד הוא חוף עמוס במתרחצים (במיוחד בחודשי יולי - אוגוסט), יש לתגבר באופן קבוע את תחנת ההצלה בחוף הנפרד לפחות במציל נוסף בחודשי הקיץ (ראה פרוט בסעיף 3.6).

עוד המליצה הביקורת לאגף החופים, לפעול לקידום של מצילי הים שדרגתם המקצועית 2 (שני מצילים קבועים ו-6 ממלאי מקום) ולהכשירם לדרגה 3, כדי לשפר את רמתם המקצועית, וכן כדי למנוע חשש לאי עמידה בתקן כתוצאה מחוסר במצילים מסוג 3.

מנהל האגף הסביר לביקורת כי הוא מודע לצורך בקידום המקצועי של המצילים, וכי אפשרות הקידום תלויה בקיום קורסים שמשרד העבודה אמור לערוך.

כמו כן, מנהל האגף מסר כי הוא מתגבר את תחנת ההצלה בחוף הנפרד במצילים נוספים, בתקופה שבה החוף עמוס במיוחד. עוד מסר מנהל האגף כי במטרה לשפר את איכות השירות למתרחצים, יזם את הארכת שעות העבודה של המצילים בחודשי הקיץ עד לשעה 20:00.²

1.1.2. השתלמות בעזרה ראשונה

צו הסדרת מקומות רחצה קובע, כי כל מציל יעבור השתלמות בעזרה ראשונה ויקבל מאת שר הפנים (או מי ששר הפנים הסמיכו) תעודה על כך. תוקף התעודה הינו לשתי עונות. נמצא כי לכל המצילים הייתה תעודה בתוקף, המעידה כי עברו השתלמות עזרה ראשונה.

1.1.3. השתלמות מקצועית

חוקת העבודה³ קובעת כי חודש לפני תחילת עונת הרחצה תערוך הרשות המקומית למצילים השתלמות מקצועית של שישה ימים. הביקורת בדקה את השתתפות המצילים ומצאה כי בהשתלמות שנערכה באפריל 2014 לא השתתפו המצילים ממלאי המקום. בהשתלמות שנערכה לקראת עונת 2015 השתתפו כל המצילים.

1.1.4. מצילי דור ב'

עונת הרחצה אורכת חצי שנה. העונה נפתחת רשמית ב- א' באייר בכל שנה ומסתיימת ב- כ"ט בתשרי.⁴

מצילי דור ב', בשונה ממצילי דור א', אינם יוצאים לחופשה עם סיום עונת הרחצה ועליהם להמשיך לעבוד גם בעונת החורף. חלק ממצילי דור ב'

² נקבע כי בכל גזרה יישארו שני מצילים מעבר לשעה 19:00 (השעה שבה מסתיימת הפעילות בחוף באופן רשמי), כך שבפועל תהייה נוכחות של מצילים בחופים עד השעה 20:00.

³ "חוקת העבודה" - חוקת העבודה ברשויות המקומיות פורסמה ע"י מרכז השלטון המקומי והסתדרות הפקידים, והיא מאגדת את הוראות כל הסכמי העבודה הקיבוציים.

⁴ העירייה רשאית (באישור משרד הפנים) להקדים את תאריך פתיחת העונה ולהאריכה.

אמורים לקבל שיבוץ כעובדים במחלקות העירייה השונות, וחלקם אמורים לשמש כמצילים בחופי הרחצה הפתוחים גם בחורף.⁵

הביקורת בדקה את שיבוץ המצילים מדור ב' בחודשים נובמבר 2014 – אפריל 2015, ומצאה כי כל מצילי דור ב' לא קיבלו שיבוץ לעונת החורף, ולא היה ידוע למנהל האגף למשאבי אנוש על אופן העסקתם לאחר סיום העונה.

מנהל אגף החופים מסר כי חלק מהמצילים מדור ב' הועסקו בתקופת החורף בעבודות אחזקה בחופים, אולם לא היה בידיו כל תיעוד על כך. בנוסף לכך, מזכירת מנהל אגף החופים מסרה לביקורת כי למיטב זיכרונה מספר מצילים מדור ב' שובצו לעבודה במחלקת פינוי אשפה.

בבדיקת דוחות הנוכחות, מצאה הביקורת כי אומנם 3 מצילים (מתוך 10 המצילים מדור ב') עבדו בחורף 2015 - 2014 במחלקת פינוי אשפה. לא הובהר לביקורת האם שאר המצילים מדור ב' הועסקו בעירייה בחודשים אלה, כפי שנדרש, או שבפועל היו בחופשה.

הביקורת העירה כי יש לבצע את השיבוץ של מצילי דור ב' בעונת החורף באופן מסודר, כולל מכתב מטעם האגף למשאבי אנוש, שהעתקו יתויק בתיק האישי של העובד, המפנה את העובד למחלקה המקבלת. לאחר הביקורת מסר מנהל האגף כי לקראת חורף 2016 - 2015 נעשה השיבוץ של עובדי דור ב' באופן מסודר.

1.1.5. שיעון נוכחות

הביקורת מציינת לחיוב כי בשונה מבעבר, כל עובדי האגף חתמו בשיעון הנוכחות בעת הגעתם לחוף בתחילת יום העבודה ובצאתם מהחוף בסיומו. יחד עם זאת, לא הייתה הקפדה על החתימה בשיעון הנוכחות בעת שהמצילים יצאו לסידורים אישיים במהלך יום העבודה.⁶

⁵ בשנים מסוימות החליטה העירייה להפעיל שני חופי רחצה במהלך עונת החורף.
⁶ יודגש כי אין מדובר על הפסקה לצורך אוכל, מנוחה, ספורט וכדומה, שבה העובד נמצא בתחנת ההצלה או בסמוך אליה.

נמסר לביקורת כי המצילים מודיעים למציל האחראי ("מנהל קטע")⁷ על היציאה מהחוף לסידורים אישיים ומקבלים את אישורו, אך לדעת הביקורת אין בכך די.

הביקורת העירה כי יש צורך להקפיד על החתימה בשעון הנוכחות בכל יציאה מהחוף ובעת החזרה לעבודה.

1.2. עובדי אחזקה

עובד האחזקה בחוף אחראי על ניקיון רצועת החול, ניקיון המקלחות והשירותים, תקינות מתקני החוף וטיפול בתקלות שונות שיש בחוף המוכרז. בכל החופים, כלל הצוות התפעולי של התחנה עובד אחזקה אחד לפחות, שתפקידו לדאוג לכך שהחוף והמתקנים שבו יהיו נקיים ובמצב תחזוקתי תקין.

1.2.1. שעות עבודה

מכיוון שבחודשי הקיץ החופים המוכרזים פעילים 12 שעות ברציפות, הוסכם עם עובדי האחזקה כי בעונת הרחצה הם יעבדו שעות עבודה מפוצלות (בשעות 7:00-13:00 ו- 16:00-19:00), כך שיינתן מענה, במהלך רוב שעות היום, לשירותים הנדרשים מעובדי התחזוקה.

הביקורת מצאה כי על חלק מהעובדים לא נאכפו שעות הפיצול, וחלקם עבדו שעות פיצול אך לא בשעות שהוסכם עליהם (לדוגמא, היו עובדים שיצאו לפיצול בדרך קבע בסביבות השעה 11.30).

עוד מצאה הביקורת כי בחופים ששובצו בהם שני עובדי אחזקה (החוף הנפרד וחוף הקשתות), לא נקבעו סדרי עבודה שיבטיחו כי במשך כל שעות הפעילות בתחנת ההצלה יהיה בחוף לפחות עובד אחזקה אחד. כתוצאה מכך, בחלק משעות היום היו נוכחים בתחנת ההצלה שני העובדים, שעבדו שעות עבודה חופפות, ובחלק מהשעות לא היה בתחנה אף עובד אחזקה.

⁷ מנהל קטע – מציל האחראי על מספר תחנות הצלה.

הביקורת המליצה להקפיד על כך שהעובדים יצאו להפסקת פיצול בשעות שנקבעו, בהתאם לשעות שבהן החוף אינו עמוס.

1.2.2. עובדי ניקיון

עובדי האחזקה בחופים נעזרים בעונת הרחצה בעובדי ניקיון, המועסקים באמצעות קבלן שנבחר במכרז להספקת שירותי כ"א (ראה הערות לתנאי ההתקשרות בסעיף 2.2.1 להלן).

הביקורת מצאה כי הפיקוח אחר עבודתם של עובדי הניקיון מטעם הקבלן, לוקה בחסר. בחלק מהימים שבהם נערכה הביקורת בחופים, נמצאו עובדי הקבלן יושבים ללא מעש ומבלי שניתנו להם משימות לביצוע, בעוד שבפועל החוף לא היה נקי.

עוד נמצא כי רישום העסקתם של עובדי הקבלן נעשה במרוכז ע"י מנהל מחלקת אחזקת חופים (נרשם רק המספר הכולל של עובדי הקבלן שהוקצו לעירייה בכל יום).

הביקורת המליצה למנהל האגף לנהל יומן עבודה מפורט של עובדי האחזקה ששובצו לעבודה בכל יום, כולל פירוט שמות העובדים, שעות עבודתם ופיזורם בחופי הרחצה השונים.

1.3. הצבת סדרנים ופקחים

הצו להסדרת מקומות הרחצה קובע כי בכל חוף רחצה מוכרז ימצאו בימי החול סדרן או פקח אחד לפחות, ובשבתות ובחגים ימצאו בכל חוף רחצה שני סדרנים או פקחים.

1.3.1. כמות הפקחים בחוף

הביקורת מצאה כי העירייה לא הציבה פקחים בחוף כנדרש בהוראות. התברר כי בימי חול לא הוצבו כלל פקחים בתחנות ההצלה, והם נשלחו לחוף רק במקרים שהתקבלה במחלקת הפיקוח הודעה על אירוע חריג שנדרשה בו התערבות של פקח.

כמו כן, נמצא כי בשבתות ובחגים היה מוצב בכל חוף רחצה רק פקח אחד, ולא שני פקחים כנדרש בהוראות.

ראש מינהל התפעול מסר לביקורת כי האכיפה בחופי הרחצה בעונת הקיץ ובסופי השבוע מבוצעת על ידי סיורים רכובים של הפיקוח העירוני והשיטור העירוני, וכי פעילות זו מניבה תוצאות טובות יותר מאשר פעולות הפיקוח של פקח בודד הצמוד לחוף רחצה מסוים.

הביקורת העירה כי מנתוני האכיפה עולה שאכן סיור רכוב אפקטיבי יותר מהצבת פקחים נייחים, אך על העירייה היה לקבל אישור לכך ממשרד הפנים. עוד יש לציין כי לאחר הביקורת, פרסם משרד הפנים נוסח מעודכן לצו הסדרת מקומות הרחצה. בצו החדש לא נקבעה כמות הפקחים בחופי הרחצה ולא פורטו סדרי הפעלתם, וההחלטה בעניין זה הועברה לרשות המקומית.

1.4. מנהל האגף

בנובמבר 2013, עם סיום תפקידם של מנהל אגף החופים וסגן מנהל האגף הקודמים, שובץ בתפקיד סגן מנהל האגף עובד אחר בעירייה, והוא החל לתפקד כמנהל אגף בפועל. רק שנה וחצי לאחר מכן, באפריל 2015, פרסמה העירייה מכרז פנימי לאיוש המשרה, ונבחר העובד שכבר שימש תקופה ארוכה כמנהל האגף בפועל.

לדעת הביקורת, ראוי היה שהצבת עובד בתפקיד זמני, עד לעריכת מכרז, תהיה לזמן מוגבל (חצי שנה לכל היותר).

הביקורת כבר העירה מספר פעמים כי אין זה ראוי שיתפרסם מכרז לאיוש משרה, זמן רב לאחר שהמשרה כבר התפנתה, כאשר בסופו של תהליך נבחר במכרז המועמד שכיהן בתפקיד בתקופת הביניים.

דבר זה מקנה למועמד המכהן תקופה ארוכה כממלא מקום, יתרון משמעותי על כל מועמד אחר, ומרוקן למעשה את המכרז מתוכנו.

הביקורת מבקשת להדגיש כי הליקויים באופן המינוי, אינם נוגעים למנהל האגף עצמו, ואינם גורעים מיכולותיו ומכישוריו, כפי שהוכחו בפועל בתקופה שבה הוא מכהן בתפקיד.

2. תקציב אגף החופים

התקציב הרגיל של אגף החופים היה בשנת 2014 בסך 16,865,400 ₪, ובשנת 2015 היה התקציב בסך 16,938,400 ₪. להלן פירוט סעיפי התקציב העיקריים למול ההוצאה בפועל בשנים 2014 ו-2015:

2014			2015			
אחוז ביצוע	ביצוע	תקציב	אחוז ביצוע	ביצוע	תקציב	סעיף
93.53%	11,636,197	12,441,500	95.16%	11,254,049	11,827,000	שכר
95.40%	161,609	169,400	97.47%	176,722	181,300	אחזקת מבנים וציוד
110.83%	494,323	446,000	106.33%	512,504	482,000	אחזקת כלי רכב
85.26%	338,492	397,000	100.41%	398,614	397,000	רכישת כלים וציוד
85.39%	1,819,155	2,130,500	93.04%	2,025,111	2,176,600	עבודות קבלניות
95.74%	221,159	231,000	99.84%	242,611	243,000	ניקוי שטח לא מוכרז
36.29%	58,062	160,000	100.52%	120,628	120,000	חשמל
85.09%	539,455	634,000	110.71%	808,166	730,000	צריכת מים
100.00%	482,998	483,000	100.00%	560,000	560,000	העסקת חובשים
74.11%	37,056	50,000	66.86%	33,431	50,000	דגל כחול
90.92%	72,739	80,000	---	---	---	טיפול בזיהום שמן
---	---	---	100.00%	99,999	100,000	פירוק והרכבת סככות
---	---	---	50.00%	32,000	64,000	דגימת מי ים
95.48%	16,103,626	16,865,400	96.01%	16,262,923	16,938,400	סה"כ

הביקורת בחנה את נתוני התקציב והביצוע של אגף החופים ומצאה את הממצאים הבאים:

2.1. עלות אחזקה ממוצעת לחוף מוכרז

מנתוני תקציב העירייה עולה כי העלות השנתית הממוצעת לאחזקת חוף רחצה באשדוד הייתה בשנים 2014 ו-2015 כ- 2.3 מיליון ₪ בכל שנה (סכום ההוצאה השנתית בפועל לחלק ל- 7 חופי רחצה מוכרזים).

בביקורת שערך מבקר המדינה בנושא הפיקוח על חופי הרחצה בישראל (דוח שנתי 65ג, התשע"ה-2015), צוין כי העלות השנתית הממוצעת לאחזקת חוף רחצה מוכרז הייתה כ- 1.2 מיליון ש"ח⁸.

משרד מבקר המדינה מסר כי הממצא מבוסס על נתונים שנאספו ברשויות מקומיות שונות במחוז הצפון (בגליל המערבי). לא עלה בידי הביקורת לקבל את בסיס הנתונים, שעל פיו חישב משרד מבקר המדינה את ההוצאה השנתית המוצעת לאחזקת חוף הרחצה, כך שלא ברור האם ניתן להשוות את ההוצאה בחופים שבדק משרד מבקר המדינה להוצאות בחופי אשדוד.

הביקורת מצאה כי הוצאות העירייה בגין אחזקת החופים ירדו בשנים האחרונות באופן משמעותי מידי שנה בשנה.

להלן נתונים מפורטים על תקציב האגף ועל ההוצאה בפועל בשנים 2012-2015 :

שנה	תקציב	ביצוע	% ניצול תקציב
2012	20,308,000	19,058,901	95.30%
2013	22,228,000	18,857,000	92.20%
2014	17,564,400	16,103,626	91.60%
2015	16,938,400	16,262,923	91%
סה"כ קיטון		2,795,978	14.7%

מהנתונים דלעיל עולה כי בשנים 2012-2015 חלה ירידה של כ- 15% בהוצאות העירייה בגין חופי הרחצה. הביקורת רואה בחיוב רב את תהליך ההתייעלות באגף החופים ואת החיסכון בכספי הציבור, תוך שיפור רמת השירות.

⁸ דוח מבקר המדינה לשנת 2015, משרד הפנים-הפיקוח על חופי הרחצה בישראל, עמ' 1075.

2.2. עבודות קבלניות

תקציב העבודות קבלניות של אגף החופים הסתכם בשנת 2015 בכ- 2.2 מיליון ₪. מדובר על הסעיף השני בגודלו בתקציב האגף, לאחר הוצאות השכר. ההתקשרות העיקרית של האגף הייתה עם הקבלן המבצע את ניקיון החופים. ההסכם עם הקבלן כלל הן עבודות ניקיון הנעשות באמצעות עובדי הקבלן, והן ניקוי החוף באמצעות טרקטור ונפה המופעלים על ידי הקבלן.

2.2.1. העסקת עובדי קבלן

בכל סוף חודש מעביר הקבלן לאגף חיוב בגין העובדים שהקצה לעירייה באותו חודש.

המכרז לרכישת שירותי הקבלן קבע באופן מפורט את מספר העובדים הנדרשים לכל גזרת חוף ואת שעות העבודה הנדרשות (תוך הפרדה בין חודשי החורף לחודשי עונת הרחצה). כמו כן, במכרז נקבע כי הקבלן ינהל יומן עבודה בו ירשמו בכל יום שעות נוכחות העובדים והעבודות שבוצעו בכל חוף. עוד נקבע, כי מנהל האחזקה בחופים יחתום בכל יום על יומן העבודה ויאשר את ביצוע העבודות לשביעות רצונו.

כאמור לעיל, נמצא כי האגף לא ניהל יומן עבודה לגבי העסקתם של עובדי הקבלן (הכולל את שעת הגעתם לחוף, שיבוצם לקטעי חוף וכו'), אלא התנהל רק רישום מרוכז לגבי המספר הכולל של עובדי הקבלן שהתייצבו באגף בכל היום.

הביקורת העירה כי על האגף לפקח באופן הדוק על העסקת עובדי הניקיון, לרבות דיווח יומי הכולל פירוט העובדים ששובצו בכל חוף, שעת תחילת העבודה וסיומה וחתומת עובד האחזקה האמור לפקח על עבודתם.

2.2.2. רכישת טרקטור

בחודש נובמבר 2012 רכשה העירייה טרקטור בסכום של 240,844 ₪ לביצוע עבודות ניקיון בחוף, עבודות שבוצעו עד אז באמצעות קבלן חיצוני. הטרקטור נקנה בהליך של מכרז פומבי.

נמצא כי מסמכי המכרז לא כללו פרוט של המאפיינים הטכניים הנדרשים, ובפועל נרכש טרקטור ברמת איכות נמוכה שלא תאם את דרישות הנהלת אגף החופים דאז.

עוד נמצא כי במהלך השנים 2013 ו- 2014 אירעו תקלות טכניות רבות בציד שנרכש, כך שעלויות אחזקת הטרקטור הסתכמו ב- 328,229 ₪ (תיקונים, דלק וכו'), ועלויות אחזקת הנפה הנגררת (המשמשת לניקוי החוף) היו בסכום של 121,942 ₪.

חמור מכך, בחורף 2014 נגרם נזק כבד לטרקטור כתוצאה משקיעתו בשפך נחל לכיש. העירייה הגישה תביעה לחברת הביטוח לכיסוי הנזק, אולם מאחר והטרקטור לא היה מבוטח בביטוח מקיף (אלא בביטוח צד ג' בלבד), דחתה חברת הביטוח את התביעה.

הביקורת רואה בחומרה את אי רכישת הביטוח עבור הטרקטור (שהוא כלי הרכב היקר ביותר שהופעל על ידי העירייה), וממליצה שהגזברות תבחן את הכדאיות הכלכלית בכל מקרה שתחליט לא לרכוש ביטוח מקיף לכלי רכב שבשימוש העירייה.

נוכח הנזק שנגרם, החליטה העירייה למכור את הטרקטור, והוא נמכר בסכום של 58,760 ₪ ליבואן שממנו נרכש שנתיים קודם לכן. הביקורת מצאה כי העירייה לא ביקשה לקבל לפני מכירת הטרקטור הערכת שמאי המעידה על ערכו ועל המחיר הראוי שניתן לקבל בגינו.

לאחר מכירת הטרקטור, החליטה העירייה לחזור ולבצע את ניקוי החוף באמצעות שכירת שירותי קבלן, והתשלום לקבלן בשנת 2015 הסתכם ב- 237,230 ₪. מהנתונים עולה כי ההוצאות בשנים 2013-2014, שבהן הפעילה העירייה את הטרקטור באופן עצמאי, היו יקרות יותר מרכישת השירות מהקבלן.

2.2.3. שימוש בטרקטור

כאמור, בשנת 2015 בוצע הניקיון בחוף באמצעות טרקטור המופעל על ידי הקבלן.

הביקורת בדקה את הדיווח החודשי שמעביר הקבלן לעירייה, יחד עם החשבונית לתשלום, והתברר כי בכל הימים בחודש נרשם בעמודה "טרקטור" רישום קבוע של שעות העבודה (0700-1500), ללא כל מידע נוסף.

כמו כן, נמצא כי במסמכי המכרז נקבעה לקבלן תכנית עבודה מפורטת, אולם בפועל, לא נעשה שימוש בתכנית העבודה ולא התקיימה בקרה על עבודת מפעיל הטרקטור. לדוגמא, לא היה באגף מידע על קטעי החוף שנוקו בכל יום באמצעות הטרקטור, ובימים שבהם נערכה ביקורת בחופים, עובדי האגף לא ידעו מהי תכנית העבודה של נהג הטרקטור באותו יום ומהן השעות שבהן הטרקטור אמור להגיע לכל גזרת חוף.

מנהל האגף מסר לביקורת כי תכנית העבודה שצורפה למכרז אינה תואמת את צרכי האגף, ולכן לא נעשה בה שימוש.

הביקורת העירה כי על האגף לשפר את סדרי הפיקוח על עבודת נהג הטרקטור.

לאחר הביקורת, מסר מנהל האגף כי במסגרת המכרז החדש הוכנה לקבלן תכנית עבודה לביצוע עבודות הניקיון בחוף, וכי נקבעו במכרז סדרי פקוח על עבודתו.

2.3. צריכת מים

הביקורת בדקה את נתוני צריכת המים בחופים בשנים 2011-2015. להלן הנתונים שנמצאו:

שנה	2011	2012	2013	2014	2015
סכום	470,000	549,649	488,618	539,455	808,166

נמצא כי ההוצאה בסעיף צריכת המים בתקציב האגף גדלה בשנת 2015 בכ- 300 אלפי ₪, ביחס לממוצע צריכת המים בחופי הרחצה בעיר בשנים קודמות (עליה של כ- 60%).
עוד נמצא כי לא הייתה קיימת בקרה אחר צריכת המים של כל חוף רחצה, ולא נבחנו הסיבות לעליה המשמעותית בהוצאות בשנת 2015.

הביקורת מצאה כי בחודש אוגוסט 2015 נפגע צינור מים בחוף באר שבע ואבדו מים בסכום של כ- 50 אלף ₪. הפגיעה בצינור לא אותרה, אלא רק כאשר נעשתה קריאת מונה תקופתית והתגלתה צריכת המים החריגה. נוכח תקלה זו, החליפה העירייה את קווי המים בחוף והוסיפה נקודות בקרה נוספות (שעוני מים וברזים ראשיים), כדי שניתן יהיה לשפר את הפיקוח אחר צריכת המים.

הביקורת המליצה כי בעונת הרחצה תבוצע קריאת מוני מים פעם בשבוע, כדי שהאגף יוכל לגלות צריכת מים חריגה ולתקן את הנזקים במועד מוקדם יותר.

עוד המליצה הביקורת כי יש לבחון פתרונות טכנולוגיים שיאפשרו סגירה חלקית של קווי המים בעונת החורף (מאחר והחופים אינם פעילים בתקופה זו), ובשעות הלילה במשך כל העונה, על מנת למנוע בזבוז מים כתוצאה מנזילות, נזקי הסופה, מעשי וונדליזם וכדומה.

2.4. קבלת תקציבים מגורמים ממשלתיים

כאמור, חופי הרחצה הינם משאב ציבור חשוב. קיימים מספר משרדי ממשלה וגופים מוסדיים אחרים המסייעים לרשות המקומית במימון פיתוחם ותחזוקתם של שטחי החופים.

בין משרדי הממשלה, ניתן למנות את המשרד לאיכות הסביבה, משרד התיירות, משרד הפנים וכן את המוסד לביטוח לאומי.

הביקורת מצאה כי בשנים 2014-2015 התקבלו ההכנסות הבאות מגורמים ממשלתיים, כדלקמן:

2014		2015		גוף מתקצב
ביצוע (₪)	תקציב (₪)	ביצוע (₪) ⁹	תקציב (₪)	
85,000	428,000	---	345,000	משרד הפנים (תקציב פיתוח)
42,467	50,000	9,099	54,600	איכות הסביבה- ניקיון חופים
65,465	72,000	---	---	איכות הסביבה- טיפול בזיהום
192,932	555,000	9,099	399,600	סה"כ

מהנתונים עולה כי העירייה קיבלה רק חלק קטן מהתקציב שהקצו לה ממשרדי הממשלה השונים.

משרד הפנים הינו הגורם העיקרי המקצה תקציבים לאגף. נמצא כי האגף לא פעל לקבלת הכספים שהקצה לו משרד הפנים, ואיחר לשלוח דיווחים למשרד על ביצוע העבודות שבגינן הייתה העירייה אמורה לקבל את הקצבת המשרד.

לדוגמא, המשרד הקצה בשנת 2013 80,000 ₪ לרכישת טרקטורון הצלה ו- 40,000 ₪ לרכישת עזרים בטיחותיים. הרכישות בוצעו בשנת 2013, אולם נכון לסוף שנת 2015 כספי המשרד בגין הרשאות אלו טרם התקבלו בעירייה.

עוד מצאה הביקורת כי העירייה אינה פועלת להשגת תקציבים מכל המשרדים הממשלתיים שיש להם נגיעה לתחום החופים, וכן מארגונים ציבוריים נוספים (לדוגמא משרד התיירות, משרד התרבות והספורט, רשות העתיקות ועוד).

⁹ הביצוע משקף את הסכום שהתקבל מהמשרד

3. הסדרת הרחצה בחופים המוכרזים

הצו להסדרת מקומות רחצה (סדרים ואיסורים במקומות רחצה מוכרזים), התשכ"ה – 1965, קובע את סדרי הפעלתם של חופי הרחצה. בין היתר, נקבעו בצו גודלם של שטחי הרחצה המוכרזים, מבנה סוכת ההצלה, תכולת הציוד האמור להימצא בה, קיום תחנות עזרה ראשונה, מתקני התברואה הנדרשים בחוף, הוראות ניקיון, התקנת שלטים והוראות שונות נוספות.

3.1. חופי "הדגל הכחול"

תכנית "הדגל הכחול" לחופים ולמרינות מנוהלת ע"י ארגון בינלאומי לשמירה על איכות הסביבה¹⁰. קבלת תו הדגל הכחול מותנית בעמידה בסטנדרטים גבוהים בנוגע לאיכות מי הים, מתקני החוף, הניקיון, הבטיחות ועוד.

כל חופי הרחצה בעיר קיבלו בשנת 2014 את תו הדגל הכחול . יש לציין כי בשנת 2014 קיבלו את תו הדגל הכחול בסך הכל 21 חופים במדינת ישראל (מתוכם, כאמור, 7 חופי אשדוד).

הביקורת רואה בחיוב רב את תהליכי העבודה שבוצעו באגף ואת העמידה בתנאים המחמירים הנדרשים לצורך קבלת התו.

3.2. תחנות הצלה

כאמור, הצו להסדרת מקומות רחצה קובע את מבנה תחנת ההצלה ומפרט את הציוד האמור להימצא בה. הביקורת בדקה את תקינותן של תחנות ההצלה ואת מצאי הציוד, ומצאה כי התחנות בנויות בהתאם להנחיות שבצו, וכן נמצא בהן כל הציוד שנקבע.

יחד עם זאת, נמצא במספר תחנות הצלה כי הגדרות מסביב לסוכת ההצלה אינן בטיחותיות. חלק מהגדרות היו שבורות ורובן היו חלודות מאוד. לאחר הביקורת נמסר כי הגדרות בחופים אורנים ולידו הוחלפו, אולם לא הוחלפו בחוף הנפרד.

¹⁰ בשם F.E.E – foundation for environmental education

3.3. תחנות עזרה ראשונה

הצו להסדרת מקומות הרחצה קובע כי ליד כל תחנת הצלה תהיה תחנת עזרה ראשונה, שבה ימצא ציוד עזרה ראשונה כמפורט בתוספת השלישית. בין היתר, בתחנת העזרה הראשונה אמורים להימצא מיכל חמצן נייד ומיכל חמצן קבוע.

3.3.1. הביקורת מצאה כי בשתי תחנות עזרה ראשונה (בחוף אורנים ובחוף יא') היה חסר במשך כחודשיים מיכל חמצן נייד, המשמש להחייאה במקרה של טביעה. בחוף נוסף (החוף הנפרד), היו בלוני חמצן ניידים, אולם לא היה במשך כל עונת הרחצה בלון חמצן קבוע.

עוד נמצא כי גם בביקורת שערך משרד הפנים בחוף הנפרד בעונה הקודמת, צוין כי קיים חוסר בבלון חמצן. הביקורת רואה בחומרה רבה את החוסר בפרטי ציוד מצילי חיים בתחנות העזרה הראשונה.

3.3.2. העסקת כח האדם בתחנת העזרה הראשונה נעשית באמצעות רכישת שירותים מחברת כח אדם. בצו נקבע כי החובשים שיוצבו בתחנות העזרה הראשונה יהיו בעלי תעודת הסמכה להגשת עזרה בחוף הים או הסמכה כחובש צבאי.

הביקורת ביקשה לקבל אסמכתאות המעידות על כך שכל החובשים שהוצבו בחופי הרחצה היו בעלי ההכשרה המקצועית הנדרשת. התברר כי העירייה לא ביקשה מחברת כח האדם המעסיקה את החובשים להציג תעודות לגבי כישוריהם, כך שלא היה באגף כל מידע על הכשרתם המקצועית. הביקורת המליצה כי כל חובש יעבור ראיון אישי ע"י מנהל האגף, שיבדוק את הכשרתו ואת ניסיונו המקצועי.

מנהל האגף מסר כי לקראת עונת הרחצה בקיץ 2016, נערך ראיון אישי לכל חובש והוא נדרש להציג מסמכים המעידים על ניסיונו והכשרתו המקצועית.

3.3.3. נקבע בצו כי בכל תחנת עזרה ראשונה ימצאו בשעות הרחצה שני מגישי עזרה ראשונה, אלא אם מפקח הרחצה הארצי יאשר את הימצאותו של מגיש עזרה ראשונה אחד. בפועל נמצא כי בכל החופים היה מגיש עזרה ראשונה אחד בלבד, מבלי שהקטנת המצבה תאושר ע"י המפקח מטעם משרד הפנים.

בנוסף, הביקורת מצאה כי במהלך חודש אוגוסט 2015 הוחלט על סגירת תחנת העזרה הראשונה בחוף לידו, ונקבע כי הנזקקים לשירותי העזרה הראשונה יפנו לחוף אורנים הנמצא כ- 400 מ' דרומית לו. ביטול תחנת ההצלה בחוף לידו נעשה ללא אישור המפקח הארצי על חופי הרחצה שבמשרד הפנים, שרק בסמכותו לאשר זאת.

לאחר הביקורת נמסר כי בצו החדש להסדרת חופי הרחצה שפרסם משרד הפנים, נקבע כי אפשר שתחנת עזרה ראשונה תהיה משותפת לשני חופי רחצה, בתנאי שקטע החוף שהתחנה תשרת לא יעלה על 450 מ'. כמו כן, נקבע בצו החדש כי בתחנת ההצלה יהיה מגיש עזרה ראשונה אחד בלבד.

3.4. סקר שביעות רצון

היחידה לתכנון אסטרטגי עורכת באופן שוטף סקרי שביעות רצון של התושבים בעיר ביחס לשירותי העירייה במגוון תחומים.

הביקורת בדקה את תוצאות הסקרים שנערכו בשנים 2011 – 2015 לגבי אגף החופים. בכל שנה נערכו שני סקרים, ונבדקו שלושה מדדים: ניקיון כללי, שירותי ההצלה ותחזוקת השירותים והמקלחות. נמצא כי רמת שביעות הרצון מהניקיון הכללי ומשירותי ההצלה הייתה גבוהה (הציון בכל הסקרים היה מעל 8).

לעומת זאת, הביקורת מצאה כי שביעות הרצון של התושבים בנוגע לרמת האחזקה של השירותים והמלתחות בחופי הרחצה בעיר, הייתה נמוכה. נמצא כי במהלך השנים הציון שהתקבל בסקרים נע בין 6.6 לבין 6.8, כולל בסקר האחרון שנערך במהלך הביקורת, במאי 2015.

גם בבדיקות שערכה הביקורת בחופי הרחצה המוכרזים במהלך עונת הרחצה, נמצא כי רמת הניקיון בתאי השירותים ובמלתחות הייתה טעונה שיפור.

לדוגמא, הביקורת מצאה בחלק מהחופים כי במבני המלתחות לא היה ניקוז כנדרש והצטברו מים על הרצפה, דבר שהיווה סיכון בטיחותי למשתמשים במלתחות. בנוסף לכך, במספר חופים (כגון מי עמי ואורנים) משטחי הרחצה של המקלחות הפתוחות היו פגומים ומכוסים בירוקת. נציין כי ליקויים אלו נמצאו גם בחופים ששופצו לאחרונה. לאחר הביקורת נמסר כי הניקוז במשטחי הרחצה הפתוחים תוקן.

עוד נמצא כי בכל מבני השירותים והמלתחות היה טופס מעקב שאמורים לרשום בו את השעות שבהן בוצע ניקיון השירותים, אך טפסים אלו לא מולאו כלל, כך שלא ניתן היה לדעת כמה זמן מבני השירותים לא נוקו.

3.5. איכות מי הים

הוראות משרד הבריאות קובעות כי הרשות המקומית תבדוק את איכות מי הים בחופי הרחצה. בהוראות נקבע כי יש לבצע דגימות מי ים בחופי הרחצה המוכרזים בתדירות הבאה: בעונת הרחצה תילקח לפחות דגימה אחת בשבוע בכל חוף רחצה מוכרז, ובחודשי החורף תילקח דגימה אחת בחודש.

הביקורת מצאה כי דגימות מי הים בחופי הרחצה בוצעו בהתאם לתדירות שנקבעה, וכי איכות מי הים הייתה בדרך כלל ברמה טובה מאוד. יחד עם זאת, נמצא כי בבדיקות שנערכו במשך מספר ימים בתחילת חודש אוקטובר 2015, רמת זיהום של מי הים בכל החופים (למעט חוף באר שבע) הייתה גבוהה מאוד ביחס לתקן, כתוצאה מזיהום שמקורו בנחל לכיש.

3.6. נגישות לבעלי מוגבלויות

בכל חופי הרחצה בעיר קיימים סידורי נגישות לבעלי מוגבלויות, ממגרש החניה עד לשטחו של החוף המוכרז (עד לסככות המוצלות). בנוסף לכך, בשני

חופים הייתה נגישות מלאה למתרחצים בעלי מוגבלות עד לקו המים (חוף אורנים והחוף הנפרד).

הביקורת רואה בחיוב את הפעולות להנגשת החוף לבעלי מוגבלות, אך מעירה שלא היה בחוף שילוט מתאים, המביא לידיעת המתרחצים בעלי המוגבלות את אפשרויות ההנגשה עד לקו המים, וכן לא היה פרסום בנושא זה לציבור הרחב.

עוד נמצא כי לצורך מתן השירות לבעלי המוגבלות, נרכשו במימון הביטוח הלאומי שמונה עגלות נכים מיוחדת המותאמות לחוף הים. נמצא כי בפועל שתי עגלות בלבד היו מאוחסנות בחוף אורנים, ושאר העגלות היו מאוחסנות במחסן המרכזי של האגף.

הביקורת העלתה כי למרות שהושקעו כספים רבים בסידורי ההנגשה, נעשה שימוש מצומצם מאוד בעגלות הנכים המיוחדות שנרכשו (במספר מקרים בודדים במהלך עונת רחצה). לדברי מנהל האגף, הסיבה לכך הייתה אי התאמתן של העגלות לייעודן.

לאחר הביקורת נמסר כי בנוסף לעגלות הקיימות נרכשו 6 עגלות נכים מסוג אחר, וכי עגלות הנכים החדשות הוצבו בחופים שיש בהם הסדרי נגישות.

3.7. החוף הנפרד

החוף הנפרד משרת את האוכלוסייה הדתית המתגוררת בעיר, וכן אוכלוסייה המגיעה לחוף הנפרד מחוץ לעיר.

3.7.1. חוק הסדרת מקומות הרחצה, תשכ"ד-1964, קובע כי הרשות המקומית רשאית לקבוע זמנים לרחצה נפרדת לגברים או לנשים, אם ביקשו זאת שניים מחברי המועצה. הביקורת לא מצאה תיעוד על כך שהתקבלה החלטה במועצת העיר, בדבר סדרי פעילותו של החוף הנפרד וקביעת זמני הרחצה המיועדים לגברים ולנשים.

הנחיות משרד הפנים¹¹, קובעות כי הרשות המקומית תסדיר בחוק עזר את תנאי הרחצה בחוף הים, ובכללם הוראות בדבר זמנים לרחצה נפרדת לגברים או לנשים בחוף מסוים.

הביקורת מצאה כי חוק העזר לאשדוד אינו כולל הוראות בדבר סדרי הרחצה בחוף הנפרד, ובדבר שעות הפתיחה לנשים או לגברים. כמו כן, נמצא כי החוף הנפרד סגור ביום שבת, מבלי שיהיה לכך בסיס חוקי ומבלי שניתן אישור לכך על ידי משרד הפנים.

3.7.2. בשונה מחופי הרחצה המוכרזים האחרים, גבולותיו של החוף הנפרד מתוחמים מכל צדדיו באמצעות גדר גבוהה העשויה לוחות עץ. כתוצאה מכך, כמות המתרחצים שהחוף יכול להכיל היא מוגבלת.

בשיא עונת הרחצה מגיעים לחוף הנפרד בכל יום אלפי מתרחצים מכל רחבי הארץ, והצפיפות בחוף היא גדולה. חמור מכך, כמות המתרחצים השוהים במים בכל עת היא גדולה מאוד.

נמסר לביקורת כי בתנאים אלה יכולות ההצלה של צוות המצילים הינן מצומצמות מאוד. גם כאשר מתגברים את כמות המצילים בתחנה, רמת הסיכון נותרת גבוהה מאוד.

הביקורת המליצה להנהלת העיר לבחון את הדרכים לפתרון הבעיות הבטיחותיות הנובעות מהצפיפות בחוף הנפרד, ולקבל החלטה בהקדם על האמצעים שיש לנקוט לפתרון הבעיה. למשל, על העירייה לבחון את האפשרות החוקית להגביל את הכמות המקסימלית של המתרחצים בחוף.

3.7.3. מימון משותף

החוף הנפרד מהווה מקום רחצה גם עבור קבוצות אוכלוסייה שאינן מתגוררות באשדוד. התברר לביקורת כי מספר רשויות מקומיות שיש בתחומן חוף רחצה נפרד, הגיעו להסכם עם רשויות מקומיות אחרות שאין

¹¹ "ים וחופים" – הנחיות לפתיחת עונת רחצה, משרד הפנים, 2013.

בתחומן חוף ים ושתושביהן נזקקים לחוף נפרד, בדבר מימון משותף של הוצאות הפעלת החוף.

לדעת הביקורת, רצוי שהעירייה תפנה לרשויות מקומיות אחרות שתושביהן מגיעים לחוף אשדוד, ותבדוק את האפשרות למימון משותף של ההוצאות בגין החוף הנפרד, במטרה לשפר את תנאי השירות בחוף הנפרד, או לפעול במשותף להעתיקו למיקום אחר בגזרת החוף ולהרחיבו.

3.8. חופים אסורים לרחצה

החוק להסדרת מקומות רחצה קובע כי שר הפנים רשאי לאסור בצו את הרחצה בחלק של חוף הים, אם הרחצה באותו מקום עלולה לסכן את חייהם של בני אדם המתרחצים בחוף. בצו משנת 2004 נקבעו לאורך חוף אשדוד שישה קטעי חוף האסורים לרחצה.

נמצא כי אורך קטעי החוף הרשומים בצו האסורים לרחצה הינו שגוי. לדוגמא, נקבע בצו כי מדרום לשפך נחל לכיש יהיה אזור אסור לרחצה באורך של 4,804 מ' (בעוד שבפועל חוף מי עמי נמצא כ- 400 מ' דרומית לשפך). כמו כן נקבע כי האזור האסור לרחצה מצידו הצפוני של שפך נחל לכיש (עד לגבול הנמל) הוא באורך של 3,471 מ'. להערכת הביקורת, גם נתון זה הינו שגוי.

הביקורת העירה כי על אגף החופים לפעול לתיקון אורך קטעי החוף שנקבעו בצו, בהתאם למרחקים שנמדדו בשטח.

3.9. "חוף גיל" - חוף הגולשים

בין קטעי החוף המסוכנים לרחצה, נקבע קטע חוף באורך של 920 מ' באזור המרינה. כמו כן, נקבע בחוזר מנכל מפברואר 2005 כי איסור הרחצה ייחול על שטח של לפחות 50 מ' מצדדיו של שובר הגלים.

התברר כי בשנת 2013 החליטה העירייה לפתח את חוף הגולשים (בין צדו הדרומי של שובר הגלים במרינה לבין החוף הנפרד), הנקרא בשם "חוף גיל", ע"ש גיל שניאור ז"ל שטבע במקום.

כמו כן, החליטה העירייה להקים בחוף הגולשים מקלחת, ברזיות, מעמד לגלשני גלים, תאורת לילה, התקינה שילוט (כגון הוראות שמירה על הניקיון) ובנתה מסלול ירידה לחוף.

נמצא כי לחוף גיל מגיעים מתרחצים רבים שאינם גולשים. הביקורת מבקשת להדגיש כי מדובר על חוף שהוגדר כאסור לרחצה, בשל הסכנה לרוחצים בו. לדעת הביקורת, יש צורך להציב בחוף גיל שלטים המודיעים לציבור באופן ברור כי הכניסה למים מותרת לגולשים בלבד.

3.10. אופנועי ים

האגף מפעיל ארבעה אופנועי ים בארבעה חופי רחצה. השימוש באופנוע ים כרוך בהוצאת רישיון מיוחד. הוראות משרד הפנים קובעות כי בכל תחנת הצלה שמוחזק בה אופנוע ים, נוהל יומן שבו ירשם כל שימוש שיעשה באופנוע, אם לצורך תרגול ואם לצורך הצלה.

הביקורת מצאה כי לא מנוהל בתחנות ההצלה רישום על השימוש באופנועי הים, כך שלא ניתן לדעת לאיזה מטרות נעשה השימוש בהם. כמו כן, לא ניתן לדעת האם השימוש באופנועי הים נעשה רק על ידי המצילים המורשים לכך.

3.11. כלי שיט ממונעים

מדרום לחוף באר שבע (חוף ט"ו), קיימת דרך כורכר שהעירייה הסדירה לצרכים התפעוליים של האגף, והציבור עושה בה שימוש להורדת סירות מנוע ואופנועי ים לחוף הים.

הוראות משרד הפנים קובעות כי הרשות המקומית תגיש לשר הפנים בקשה לאישור רצועת חוף, שבה תותר נסיעת כלי רכב לצורך הורדת כלי שיט לים. נמצא כי העירייה לא הסדירה את הורדת כלי השיט למים, כפי שנדרש.

סעיף 68 לתקנות הנמלים (בטיחות השיט), התשמ"ג 1982, קובע סייגים להשטת כל שייט ממונעים (ובכללם אופנועי ים) בחופי הרחצה. בין היתר, נקבע כי לא ישיט אדם כלי שייט ממונע בתחום של 300 מ' מקו החוף, כדי שלא לסכן את הרוחצים בים. בפועל, הביקורת מצאה כי התקנה אינה נאכפת וכי אופנועי-ים משייטים בסמוך מאוד לקו החוף (דרומה לחוף באר שבע).

3.12. שילוט

תקנות הסדרת מקומות רחצה (הצבת שלטי איסור ע"י רשויות מקומיות), התשכ"ה 1965, וצו הסדרת מקומות רחצה (סדרים ואיסורים במקומות רחצה מוכרזים), התשכ"ה-1965, קובעים את הדרישות להצבת השלטים בחופי הרחצה המוכרזים, גודלם ומספרם, וכן הצבת שלטים האוסרים על הרחצה בחופים שאינם מוכרזים הנמצאים בשטחי העיר.

הביקורת בדקה את השילוט בחופי הרחצה, ומצאה בקטע החוף הדרומי חוסר בשלטים האוסרים על נסיעת כלי רכב בחופי הרחצה. כמו כן נמצאו שלטים רבים האוסרים על הרחצה בחופים לא מוכרזים, שהיו דהויים.

3.13. הסדרי חניה והסדרי תנועה

בצמוד לכל חוף רחצה מוכרז נמצאים מגרשי חניה. הביקורת העלתה כי שטחי החניה שבסמוך לחופי הרחצה, מספקים תנאי חניה נאותים לתושבים המגיעים לחופי הרחצה בימי חול. יחד עם זאת, בסופי שבוע ישנה במספר חופים מצוקת חניה, וכתוצאה מכך נוצרים מפגעים תחבורתיים, כגון חניה בשטחים אסורים והפרעה להסדרי התנועה.

הביקורת המליצה כי מחלקת הפיקוח על החניה תבצע בסופי שבוע אכיפה משמעותית באזור מגרשי החניה שליד החופים.

כאמור, חופי הרחצה בעיר משמשים גם קבוצות אוכלוסייה שאינן מתגוררות באשדוד.

לדוגמא, בחודשי הקיץ מגיעים לחוף הנפרד בכל יום עשרות רבות של אוטובוסים מחוץ לאשדוד, ובגלל מצוקת החניה לא ניתן להכיל בשטח החניון את כל כמות כלי הרכב המגיעים לחוף. כתוצאה מכך, אוטובוסים אלה גורמים למפגעים תחבורתיים (כגון חניה של אוטובוסים לאורך רחוב משה דיין שהינו כביש עורקי, עצירת אוטובוסים באמצע הכביש לצורך הורדת הנוסעים ועוד).

הביקורת המליצה שהעירייה תגבה בעונת הרחצה תשלום מתושבי חוץ בגין חניה במגרשי החניה הסמוכים לחוף, ובאופן זה תצמצם את כמות כלי הרכב החונים בחניונים. כמו כן, הביקורת המליצה כי בחודשים יולי-אוגוסט יבוצעו פעולות לאכיפת הסדרי התנועה באזור החוף הנפרד.

3.14. נזקי חורף

בתקופת החורף, נגרמים נזקים לחופי הרחצה המוכרזים ולחופים הלא מוכרזים, ששיקומם עלול להסתכם במאות אלפי ₪ מידי שנה. חברת הביטוח של העירייה מכסה חלק מהנזקים, אך תמיד השיפוי שהתקבל מחברת הביטוח היה נמוך באופן משמעותי מהיקף הנזקים.

לדוגמא, במהלך סערה שארכה מספר ימים בפברואר 2015, נגרמו נזקים משמעותיים לחופי הרחצה בעיר, ותיקונם הוערך בכ-1.3 מיליון ₪. לאחר מו"מ עם חברת הביטוח, הוסכם כי ישולמו לעירייה 900 אלפי ₪, ובפועל התקבל סכום נטו של 855 אלפי ₪ (לאחר ניכוי דמי ההשתתפות העצמית).

נמצא כי בפועל העלויות של תיקון הנזקים הסתכמו בכמיליון ₪.

עוד התברר כי עבודות השיקום של החוף נעשו ע"י שני קבלנים המועסקים ע"י העירייה באמצעות מכרז של אגף האחזקה, ומבצעים עבודה את תחזוקת מבני הציבור.

צווי התחלת העבודה ניתנו לקבלנים ב- 30.3.15 וב- 1.4.15. נקבע כי קבלן אחד יסיים את העבודות עד 30.4.15, וקבלן שני עד ה- 15.5.15. בפועל, נמצא כי תיקון חלק גדול מהנוזקים לא הסתיים עד פתיחת עונת הרחצה, ואף נמשך חודשים ארוכים במהלך עונת הרחצה.

4. פעילות מסחרית בחופי הים

התקשרויות עם גופים עסקיים בנוגע לפעילות בחוף הים, נעשית באמצעות החברה העירונית "חופית".

הביקורת בחנה את קשרי העבודה בין אגף החופים לבין חופית, בכל הנוגע לפעילות העסקית המבוצעת בשטחי החוף שבאחריות אגף החופים. התברר כי הפעילות העסקית בחוף נוגעת למספר גופים: "חופית" אחראית על עריכת המכרז ובחירת הקבלן, מחלקת הפיקוח העירוני ומחלקת רישוי עסקים אמורות לקיים פעולות אכיפה ואגף החופים אחראי מבחינה מקצועית על החוף שבו מתקיימת הפעילות. למרות מורכבות זו, לא נקבעו הסדרים לתאום בין הגופים השונים שיש להם מעורבות בקבלת ההחלטות בנוגע לפעילות המסחרית בחופי הרחצה.

להלן מספר דוגמאות:

4.1. השכרת שטח בחוף יא' למתקני שעשועים ("וטרבול")

בחודש מאי 2014 השכירה חברת חופית שטח של כ- 500 מ"ר בחוף יא' לצורך הפעלת מתקני שעשועים ופעילות מים. התמורה שנקבעה בגין השכרה השטח הייתה סמלית (2 ₪ למ"ר). לא הובהר לביקורת מה היה הבסיס לקביעת דמי השימוש.

במסגרת תהליך הוצאת רישיון העסק למתקנים, ביקש האגף לרישוי עסקים מהחברה המפעילה לשכור את שירותיו של מהנדס בטיחות שיקבע את תנאי הבטיחות הנדרשים.

המהנדס אישר כי בדק את המתקנים בעת התקנתם ומצא שהם ראויים לשימוש. יחד עם זאת, הוסיף המהנדס תנאים לגבי סדרי ההפעלה וסדרי הבטיחות, כגון תפוסת הקהל המרבית (50 איש), הצבת מטפי כיבוי, התקנת שילוט, התקנת תאורה סביבתית, התקנת מערכת כריזה ועוד. דו"ח מהנדס הבטיחות לא הובא לידיעת מנהל האגף, כך שלא היו ידועים לו התנאים שמפעיל האתר אמור לעמוד בהם.

עוד התברר כי הפעלת המתקן לא התקיימה באופן רצוף במהלך העונה, ובתקופות שהמתקנים לא היו פעילים המקום לא תוחם כנדרש, לא תוחזק כראוי והיווה מפגע סביבתי. עוד מצאה הביקורת כי המפעיל העביר כבל חשמלי על שביל הגישה לחוף הים, באופן שהיווה מפגע להולכי הרגל.

4.2. השכרת קיוסק בחוף הנפרד

בחודש מרץ 2014 פרסמה חופית מכרז להפעלת הקיוסק בחוף הנפרד. הביקורת מצאה כי למרות שהמפעיל התחייב לתת שירות לציבור המתרחצים במהלך כל ימות השבוע (למעט יום שבת), בפועל הקיוסק לא פעל באופן רצוף. בנוסף, במספר הזדמנויות שהביקורת הייתה במקום, סביבתו של הקיוסק הייתה מלוכלכת ומוזנחת מאוד והיוותה מפגע בטיחותי.

חמור מכך, מתרחצים רבים התלוננו בפני עובדי האגף המוצבים בחוף על תנאי השירות הירודים של הקיוסק, אך תלונות אלו לא הועברו לחברת חופית, כך שההסכם עם המפעיל חודש בתום תקופת ההסכם הראשונה, למרות חוסר שביעות הרצון מתפקודו.

4.3. מכרזים להשכרת כיסאות נוח, שמשיות צל ומיטות שיזוף בחופי

הרחצה (מי-עמי, לידו, אורנים, קשתות, חוף יא')

בשנת 2013 פרסמה חופית מכרז להפעלת השירות בחופים המוכרזים, וחתמה על הסכמים עם מספר זכיינים.

נמצא כי חופית לא אכפה את כל תנאי המכרז, לרבות התחייבות המפעיל לתת שירות במהלך כל עונת הרחצה, קביעת המחיר המרבי המותר ועוד. כמו כן נמצא כי ההסכם לא הובא לידיעת אגף החופים, על מנת שיחוזה דעתו לגבי המקומות שבהם יוצבו מערומי הכיסאות ומיטות השיזוף.

4.4. "החוף"

חוזר מנכ"ל מפברואר 2005 קובע כי לא יפותחו שרותי חוף בחופים מסוכנים האסורים לרחיצה, על מנת שלא למשוך אליהם קהל העלול לטעות ולחשוב שהחוף מוסדר ומותר לרחצה.

בניגוד להוראות חוזר מנכ"ל, נמצא כי בשנת 2013 פרסמה חופית מכרז להצבת כסאות ושמשיות בסמוך למסעדת "החוף" (בקרב שובר הגלים בצידה הצפוני של המרינה), בחוף שהוגדר כמסוכן לרחצה.

לדעת הביקורת, הצבת כסאות ושמשיות עלולה לעודד נוכחות מתרחצים בחוף שנקבע כי הרחצה בו מסוכנת ואסורה. כמו כן, הביקורת העירה כי חסרים בחוף שלטים האוסרים על כניסת מתרחצים למים, מאחר והרחצה בים באזור זה היא מסוכנת. לאחר הביקורת נמסר כי ההתקשרות להצבת כסאות ושמשיות בחוף לא חודשה.

5. כלי רכב

אגף החופים מפעיל כלי רכב תפעוליים המשמשים את האגף לצורך ביצוע תפקידיו. סה"כ עמדו לרשות האגף הרכבים הבאים:

- **אופנוע ים** – 4 אופנועי ים, שהיו מוצבים בחוף י"א, חוף באר שבע, חוף הקשתות ובחוף אורנים.
- **טרקטורונים** – 4 טרקטורונים המשמשים את עובדי האחזקה בעבודתם + 2 טרקטורונים המשמשים את שני מנהלי קטע חוף (וצבועים בצבעי רכב הצלה).
- **רכב שטח** – המשמשים את מנהל אגף החופים ואת צוות המנהלה.

הביקורת העלתה כי חלק מהטרקטורונים היו מיושנים וכי הוצאות האחזקה בגין כלי הרכב שהיו בשימוש האגף הסתכמו בשנת 2015 ב- 512 אלפי ₪. כמו כן, נמצא כי למרות שמרבית כלי הרכב צמודים במהלך יום העבודה לעובדי האגף השונים, כל הרכבים היו רשומים כמוחזקים על ידי מנהל האגף. הביקורת המליצה כי לצורך בקרה ופיקוח ירשמו כלי הרכב תחת שמות הנהגים המשתמשים בהם.

6. נהלי עבודה

האגף פועל בדרך כלל על פי סדרי עבודה קבועים (כגון התארגנות לפני תחילת העונה, פעילות לאחר סיום העונה, התפקוד היומיומי של תחנת ההצלה, סדרי הפיקוח על הניקיון ועל תחזוקת המתקנים ועוד).

הביקורת מצאה כי נכתב נוהל עבודה המסדיר את תהליכי העבודה לקראת פתיחת עונת הרחצה. הביקורת המליצה כי יוכנו נהלי העבודה נוספים, במטרה להסדיר את הפעילות בתחומים אחרים שיש חשיבות בהסדרתם.

סיכום

הביקורת מצאה כי בשנים האחרונות חלו שינויים רבים לטובה בתפקוד אגף החופים, והאגף אף זכה להיבחר כיחידה מצטיינת לשנת 2015. יחד עם זאת, נמצאו בכמה תחומים ליקויים הטעונים שיפור.

במיוחד, הביקורת מבקשת לציין את הצורך הדחוף בהסדרת בעיות הבטיחות החמורות הנובעות מהצפיפות הרבה בחוף הנפרד, בתקופה שבה החוף עמוס במיוחד.

הביקורת ממליצה לבחון מול רשויות אחרות את האפשרות להגיע להסדר בדבר מימון משותף של הוצאות ההפעלה של החוף הנפרד, ובמקביל לבחון את האפשרות החוקית להגביל את הכמות המקסימלית של המתרחצים החוף.

הערות ראש העיר

אגף החופים

כללי

ראש העיר מציין לחיוב את השיפור שחל בתפקוד האגף ואת העלייה ברמת השירותים שהאגף מספק לציבור, תוך התייעלות ותוך ירידה בהיקף התקציב שהעירייה מקצה לאחזקת החופים.

1. החוף הנפרד - ראש העיר הנחה את מנכ"ל העירייה לבחון באופן דחוף מול משרד הפנים את האפשרויות החוקיות להגבלת מקסימום השוהים בחוף הנפרד, במטרה לצמצם את הבעיות הבטיחותיות הנובעות מהצפיפות הרבה בחוף.

2. ניקיון שירותים ומקלחות - ראש העיר הנחה את מנהל האגף לפעול באופן דחוף לשיפור משמעותי בניקיון ובתחזוקה של השירותים והמקלחות.

3. כלי שיט ממונעים - ראש העיר הנחה את המנכ"ל לפעול להסדרת ההורדה של כלי שיט ממונעים לחוף הים, ולבחון את האפשרות שהורדת כלי השיט תעשה בתחומי המרינה.

4. הסדרי חניה - ראש העיר הנחה את מנכ"ל העירייה לקדם את התוכנית לגביית תשלום מתושבי חוף במגרשי החניה שבחופי הרחצה.

5. נגישות לבעלי מוגבלויות - ראש העיר הנחה את מנהל האגף ואת דובר העירייה לפעול לידוע הציבור בדבר הסדרי הנגישות הקיימים בחופים לטובת בעלי המוגבלויות (הן פרסום באמצעי התקשורת והן בחופים עצמם).

מינהל החינוך

דו"ח ביקורת

מרכז כיוונים

כללי

מרכז כיוונים (להלן "המרכז") הינו מרכז עירוני לצעירים, המטפל באוכלוסיית הצעירים תושבי העיר בגילאי 18-35 בשני תחומים עיקריים:

- עידוד ההשכלה הגבוהה
- תעסוקה

מרכז כיוונים הוקם בשנת 2005, והוא אחד מ-52 מרכזי צעירים הקיימים בארץ. המרכז פועל כיחידה במינהל החינוך.

על פי הנתונים שהוצגו לביקורת, בשנת 2014 קיבלו שירות בתחומים השונים של פעילות המרכז כ- 3,000 צעירים תושבי העיר¹.

צוות המרכז מנה בעת הביקורת 9 עובדים וכ- 25 סטודנטים "מלגאים"². מצבת העובדים כללה מנהלת, מזכירה ושבע רכזות, שכל אחת מהן הייתה אחראית על אחד מתחומי הפעילות של המרכז.

תקציב המרכז היה בשנת 2015 בסך כ- 1.9 מיליון ₪ : כ- 900,000 ₪ הוקצו להעסקת כח אדם ולהוצאות התפעול של המרכז, 430,000 ₪ עבור מתן הלוואות לסטודנטים, כ- 300,000 ₪ עבור מלגות לתלמידי תיכון ו- 250,000 ₪ הוקצו לשאר תחומי הפעילות.

בנוסף לכך, המרכז היה אחראי לפיקוח על חלוקת מלגות פר"ח לסטודנטים, בסכום של 1.7 מיליון ₪, הכלולים בסעיף אחר בתקציב מינהל החינוך.

הביקורת בדקה את פעילות המרכז בתחומי התעסוקה, עידוד ההשכלה הגבוהה, חלוקת מלגות פר"ח, מתן הלוואות לסטודנטים ועוד. כמו כן, נבדק שיתוף הפעולה בין המרכז לבין גורמים חיצוניים המשתתפים במימון פעילויות שונות המתקיימות במרכז, נבדקה הפעלת המבנה החדש ונבדקו נושאים נוספים.

¹ על פי נתוני המרכז, מספר הצעירים בגילאי 18-35 שהתגוררו באשדוד בשנת 2014 הוערך בכ- 55,000 תושבים.

² "מלגאים" - סטודנטים המועסקים במרכז 4 שעות בשבוע (בעיקר בחודשי הקיץ), ובתמורה מקבלים מלגת פר"ח.

להלן עיקר הממצאים :**1. ייעוד המרכז**

קודם להקמת מרכז כיוונים, פעלה במינהל החינוך המחלקה לקידום ההשכלה הגבוהה.

ייעוד המחלקה היה הגדלת כמות הצעירים הרוכשים השכלה אקדמית, תוך התמקדות בשתי אוכלוסיות – תלמידי כיתות י'-יב' וחיילים משוחררים.

בשנת 2005 נחתם הסכם בין "ג'וינט ישראל"³ (להלן: "הג'וינט") לבין מכללת אשדוד⁴, בדבר הקמת מרכז עירוני לצעירים במימון הג'וינט. תקופת ההסכם הייתה ל-3 שנים (עד סוף 2007). ההסכם כלל הקמה והפעלה של מרכז צעירים יישובי, שמטרתו מתן שירותים לצעירים בגילאי 18-30 במגוון של תחומים.

עם הקמת מרכז כיוונים, הפכה המחלקה לקידום ההשכלה הגבוהה לחלק מהמרכז, ובנוסף פותחו במרכז כיווני פעילות נוספים.

1.1. עמידה ביעדים ובמטרות

על פי ההסכם, המטרות העיקריות של המרכז היו קידום השתלבות של צעירים בעולם העבודה, שיפור האפשרויות לרכישת השכלה, פיתוח מנהיגות ומעורבות חברתית של צעירים, שילוב הצעירים בחיי היישוב ומניעת הגירה שלילית.

בנוסף לכך, נקבעו למרכז 3 מדדים כמותיים להצלחה : גידול במספר הצעירים באשדוד שהינם בעלי השכלה על תיכונית, גידול בשיעור המועסקים וגידול במספר הצעירים הפועלים למען הקהילה.

הביקורת בדקה את העמידה ביעדים שנקבעו :

³ "ג'וינט ישראל" – הוא זרוע של ארגון הג'וינט העולמי (ארגון הומניטרי שהוקם כדי לעזור ליהודים ולקהילות יהודיות ברחבי העולם). ג'וינט ישראל עוסק בקידום איכות החיים, שוויון הזדמנויות וצמצום הפערים בחברה.

⁴ "מכללת אשדוד" – עמותה עירונית המנהלת את לימודי האוניברסיטה הפתוחה באשדוד. העמותה נבחרה על ידי הג'וינט והעירייה כגוף המפעיל שבאמצעותו יועסק כח האדם במרכז כיוונים. לאחר סיום תקופת ההסכם עם הג'וינט, החליטה העירייה כי עובדי המרכז יועסקו באמצעות החברה העירונית למתנ"סים.

- **גידול במספר בעלי ההשכלה העל תיכונית – נמצא כי במהלך מספר שנים חל גידול משמעותי במספר הסטודנטים תושבי אשדוד שלמדו לתואר ראשון, אך בשלוש השנים האחרונות שנבדקו (תשע"ג-תשע"ה) נעצרה העלייה ואף חל קיטון של כ-4% במספר הסטודנטים (ראה נתונים מפורטים בסעיף 4.1.1).**

- **גידול בשיעור המועסקים – דו"ח שערכה היחידה האסטרטגית בשנת 2012 לגבי מאפייני אוכלוסיית הצעירים בעיר בגילאים 25-34, כלל, בין היתר, ריכוז נתונים בתחום התעסוקה לשנים 2008-2012. נמצא כי השתתפות הצעירים באשדוד בכח העבודה הייתה בשיעור של 83% (בדומה לממוצע הארצי, העומד על 82%), אולם שיעור התעסוקה במקצועות האקדמיים היה נמוך (10% מול 16% בממוצע ארצי).**

- **גידול במספר הצעירים הפועלים למען הקהילה ופיתוח מנהיגות חברתית – על פי נתוני המרכז, בשנת 2015 השתתפו 499 צעירים בפעילות בתחום המעורבות החברתית⁵, ובשנת 2014 - 319 צעירים. לא היה תיעוד לגבי הפעילות החברתית שבוצעה, כך שלא ניתן היה לבדוק את הנתונים שהוצגו לביקורת. הביקורת העירה כי יש לקבוע למרכז יעדים מדידים לפעילות בתחום המעורבות החברתית, כדי שניתן יהיה להעריך את הצלחת המרכז בתחום זה.**

לדעת הביקורת, עקב חשיבות המעורבות החברתית של הצעירים ושיתופם בעיצוב החברה הישראלית, ונוכח העובדה כי הפעילות למען הקהילה נקבעה כיעד מרכזי של מרכז כיוונים, יש לקבוע למרכז תוכניות פעולה ומדדים להצלחה בתחום זה ולעקוב אחר מידת השגתם.

⁵ מעורבות חברתית – על פי אתר האינטרנט של ארגון "הגוינט", מעורבות חברתית כוללת טיפוח מנהיגות מקומית צעירה, כוללת הקמת "קבוצות השפעה" המעוניינות להשפיע על היבטים שונים של החיים בעיר, פועלות לקידום פרויקטים חברתיים ולהגברת מעורבותם של צעירים בחיי הקהילה.

- **מניעת הגירה שלילית** – נמצא כי באשדוד קיים מזה מספר שנים מאזן הגירה שלילי של צעירים, וכי מספר הצעירים העוזבים את העיר בכל שנה גבוה ממספר הצעירים שעוברים לגור בה (ראה פירוט בסעיף 8 שלהלן).

1.2. קביעת מדיניות הפעלה

כאמור, ההסכם עם הגוינט להקמת המרכז נקבע לתקופה של שלוש שנים, ולאחר מכן עבר המרכז באופן הדרגתי, במשך מספר שנים, לאחריות המלאה של מינהל החינוך.

התברר כי מאז הקמת המרכז, מינהל החינוך לא בחן את מדיניות ההפעלה של המרכז ולא קבע יעדים לפעילותו. בפועל, המרכז התמקד בפעילויות הנוגעות לתחום החינוך (ובעיקר בעידוד ההשכלה הגבוהה). לדעת הביקורת, על העירייה היה לבחון מהם תחומי הפעילות הנותנים מענה לצרכי הצעירים בעיר, ולעדכן את היעדים שנקבעו בעת הקמת המרכז.

לצורך זה, נכון היה לערוך סקר שיבחן את שביעות הרצון של הצעירים תושבי העיר מהשירותים שמספק מרכז כיוונים, וכן יאסוף מידע לגבי שירותים נוספים הדרושים להם.

2. ועדת היגוי

בהסכם בין העירייה לבין הגוינט נקבע כי לצורך קיומו של פיקוח יעיל על פעילות המרכז, תוקם ועדת היגוי שתלווה את הפעילות ותבחן את אופן מתן השירותים.

2.1. התכנסות ועדת היגוי

הביקורת ביקשה לבדוק את יישום החלטותיה של ועדת ההיגוי בשנים 2006-2015, ומצאה רק ארבעה פרוטוקולים המעידים על התכנסות הועדה בעשר שנות פעילותה: במרץ ובספטמבר 2007, וכן בינואר 2012 ובמרץ 2015.

הביקורת העירה כי התכנסותה של ועדת ההיגוי הינה חיונית על מנת להתוות מדיניות לפעילות המרכז, ואי התכנסותה גרמה לכך שלא היה למרכז גורם מכון ומנחה.

2.2. החלטות ועדת ההיגוי בנושא תעסוקת צעירים

בוועדת ההיגוי שהתקיימה במרץ 2007, נדון בהרחבה נושא תעסוקת הצעירים. הוחלט כי הגיונט והעירייה יממנו במשותף העסקת רכזת שתפעל למתן מענה תעסוקתי ממוקד לצעירים, ותפעיל בעיר את פרויקט תב"ת⁶ ("יתנופה בתעסוקה").

על פי אתר האינטרנט של הג'וינט, פרויקט תב"ת היה אמור להקנות למשתתפים בתוכנית השלמת השכלה, הכשרה מקצועית, סיוע בהשמה בעבודה וליווי הקליטה במקום העבודה. בפועל, המרכז לא ביצע אף אחת מפעילויות אלה. לא התקיימו במרכז הכשרות מקצועיות, ולא התקיים מעקב אישי אחר הצעירים שהגיעו למרכז לייעוץ תעסוקתי, עד להשתלבותם בשוק העבודה.

לדברי מנהלת המרכז, השירות הניתן במרכז אינו אמור להוות תחליף לשירותי לשכת התעסוקה. המרכז עוסק רק במתן הכוונה לצעירים באמצעות ייעוץ אישי, ובהקניית כלים שיקלו עליהם להצליח בניסיון להשתלב בשוק העבודה (כגון סיוע בהכנת קורות חיים).

הביקורת העירה כי תחום התעסוקה הינו בעל חשיבות רבה לקידומו של הצעיר ולהצלחת השתלבותו בחברה. לדעת הביקורת, על העירייה לפתח באופן משמעותי את השירות הניתן לצעירים בתחום התעסוקה, במטרה לשפר את סיכויי השתלבותם בשוק העבודה.

⁶ "גיונט ישראל-תב"ת" הינה שותפות שהוקמה בשנת 2006 בין גיונט ישראל לבין ממשלת ישראל, לפיתוח שירותים חברתיים אשר יסייעו לאוכלוסיות חלשות לצאת ממעגל העוני, על ידי שילובם וקידומם בתחום התעסוקה. אוכלוסיית היעד כללה עולים, חרדים, אנשים עם מוגבלויות, צעירים חסרי עורך תעסוקתי ועוד.

3. תקציב המרכז

3.1. מקורות מימון

כאמור, תקציב הפעילות של המרכז עמד בשנת 2015 על כ - 250 אלפי ₪, והוא כלל פעילות לחיילים משוחררים (סדנאות, ירידים, קורסים ועוד) ופעילות לתלמידי תיכון באקדמיה (הרצאות, ימי עיון ועוד).

הביקורת ערכה ביקורים בשני מרכזי צעירים נוספים – בבאר שבע וברחובות. בכל אחד מהמרכזים האלה, תקציב הפעילות לשנת 2015 היה בסך כמיליון ₪. כלומר, תקציב הפעילות בבאר שבע וברחובות היה גבוה פי ארבעה מתקציב הפעילות של המרכז באשדוד, בעוד שמספר הצעירים בערים אלה היה נמוך יותר מאשר מספרם בעיר אשדוד.

כמו כן נמצא כי בנוסף לתקציבי העירייה, הן בבאר שבע והן ברחובות מתקיים גיוס תרומות (המגיע אף לסכום גדול יותר מן התקציב העירוני), והדבר תורם להרחבה ניכרת של תחומי הפעילות.

התברר כי בוועדת ההיגוי של המרכז שהתקיימה בשנת 2012, צוין כיעד להגדיל את תקציב המרכז באמצעות תרומות, אך בפועל הושגו רק תרומות מעטות לטובת פעילות המרכז (למשל, בשנת 2015 הושגה תרומה ע"ס 30,000 דולר לחלוקת מלגות עפ"י קריטריונים סוציו-אקונומיים).

לדעת הביקורת, על המרכז לבחון את האפשרות החוקית להגדיל את תקציבו באמצעות גיוס תרומות, שיאפשרו פיתוח פעילויות נוספות והגדלת כמות המשתמשים בשירותי המרכז.

3.2. הלוואות

על מנת לעודד את תושבי העיר הצעירים ללמוד במוסדות להשכלה גבוהה, החליטה העירייה לסייע לסטודנטים באמצעות תכנית הלוואות (ראה פרוט בסעיף 4.3 שלהלן). ניהול תכנית ההלוואות נעשה על ידי המרכז.

נמצא כי בממוצע כ- 40% מתקציב המרכז הלוואות אינו מנוצל. לדוגמא, בשנת 2014 עמד תקציב המרכז בגין הלוואות על 600 אלפי ₪, וההוצאה בפועל עמדה על כ- 320 אלפי ₪. התברר כי במהלך השנים חלה ירידה משמעותית בהיקף השימוש שעושים הסטודנטים בתוכנית ההלוואות.

להלן נתוני התקציב שהוקצה בשנים 2012-2015 בסעיף הלוואות, מול סכומי ההוצאות בפועל :

שנה	תקציב	הוצאות בפועל
2012	920,000	549,928
2013	846,000	497,870
2014	600,000	320,389
2015	430,000	*311,896

*עד לתאריך 24.12.15

הביקורת העירה כי תקצוב יתר של סעיף מסוים, שבסופו של דבר אינו מנוצל, מונע את תקצובן של משימות אחרות. לכן, נוכח הירידה בהיקף ההלוואות, על המינהל לתקצב בסכום ריאלי את ההוצאה בסעיף ההלוואות.

3.3. הוצאות פרסום

סך הוצאות הפרסום של המרכז הסתכמו בשנת 2013 ב- 146,300 ₪, בשנת 2014 ב- 120,560 ₪ ובשנת 2015 ב- 104,790 ₪.

התברר כי בשני מרכזי הצעירים בערים הנוספות שהביקורת ביקרה בהן, לא היה תקציב ייעודי לפרסום. רוב הפרסום בערים אלה נעשה באמצעות הרשתות החברתיות ובאמצעות הצעירים עצמם והעברת המידע מפה לאוזן.

מנהלת המרכז מסרה לביקורת כי הוצאות הפרסום בשנים 2013-2014 היו גבוהות באופן חריג ונבעו מהפסקת פעילות המרכז במבנה הישן ופתיחתו של המבנה החדש, והצורך ביידוע הציבור לגבי השינויים במיקום המרכז.

לדעת הביקורת, נוכח העובדה שהמרכז פועל כבר למעלה מעשור, ותחומי פעילותו כבר אמורים להיות מוכרים, יש לשקול את עלויות הפרסום ולבחון מהי הדרך הנכונה להגביר את השתתפות הצעירים בפעילויות המרכז.

4. פעילות המרכז

4.1. עידוד ההשכלה הגבוהה

4.1.1. נתונים על היקף בעלי ההשכלה הגבוהה

על פי נתוני היחידה לתכנון אסטרטגי, נכון לדצמבר 2014, 19% מצעירי אשדוד היו אקדמאים, אחוז הנמוך באופן ניכר מהשיעור הארצי, שעמד על 33%.

הביקורת בדקה את השינוי שחל במהלך השנים במספר הסטודנטים לתואר ראשון שהינם תושבי אשדוד, בהשוואה למגמה הארצית⁷:

שנה	אשדוד		נתונים ארציים	
	מספר סטודנטים	גידול/קיטון	מספר סטודנטים	גידול/קיטון
תשס"ה	3,643		156,075	
תשס"ו	3,792	4.1%	158,671	1.7%
תשס"ז	3,965	4.6%	163,296	2.9%
תשס"ח	4,111	3.7%	165,240	1.2%
תשס"ט	4,421	7.5%	175,326	6.1%
תש"ע	4,574	3.5%	184,834	5.4%
תשע"א	4,729	3.4%	189,240	2.4%
תשע"ב	4,794	1.4%	194,129	2.6%
תשע"ג	4,771	- 0.5%	196,666	1.3%
תשע"ד	4,650	- 2.5%	197,818	0.6%
תשע"ה	4,600	- 1.07%	195,914	- 0.96%

⁷ הנתונים התקבלו מהיחידה לתכנון אסטרטגי, ונלקחו מתוך שנתון הלמ"ס 2015

התברר כי במהלך העשור האחרון, הגידול במספר הסטודנטים תושבי אשדוד שלמדו לתואר ראשון היה זהה למגמה הארצית (עליה של 26%), אולם בשלוש השנים האחרונות חלה ירידה במספר הסטודנטים לתואר ראשון תושבי אשדוד.

חשוב לציין כי המאפיינים הדמוגרפיים של אוכלוסיית הצעירים בעיר, שונים במספר תחומים ממאפייני הצעירים בערים אחרות בארץ, דבר המשפיע על שיעור הצעירים באשדוד הלומדים באקדמיה.

לדוגמא, מסקר שערכה היחידה האסטרטגית, המתייחס לשנים 2008-2012 ולגילאי 25-34, נמצא כי 64% מצעירי העיר נשואים. זהו שיעור גבוה בהשוואה לממוצע הארצי (56%). כמו כן, נמצא כי אחוז ההורים לילדים היה גבוה: 58% מהצעירים באשדוד היו הורים לילדים, לעומת 48% בכלל האוכלוסייה בגילאים אלה.

עוד נמצא כי 19% מצעירי העיר הגדירו עצמם חרדים, בהשוואה ל- 13% בלבד בממוצע הארצי.

לאחר הביקורת מסר ראש מינהל חינוך כי מנתונים ארציים עולה שגם ברמה הארצית חל קיטון במספר הסטודנטים לתואר ראשון. יחד עם זאת, הביקורת העירה כי על מינהל החינוך לבדוק באופן מעמיק מהם הגורמים לאי הגידול בשנים האחרונות בכמות הצעירים תושבי אשדוד הפונים ללימודים אקדמאים, ולבחון האם הסיבות לכך קשורות לגורמים חיצוניים שאינם בשליטת המרכז (כגון המאפיינים הדמוגרפיים שצוינו לעיל), או לגורמים פנימיים כגון היעדר פעילות מתאימה של המרכז בתחום זה.

4.1.2. מתן ייעוץ

מרכז כיוונים פועל להרחבת החשיפה להשכלה הגבוהה בקרב הצעירים תושבי העיר, במטרה להגדיל את מספרם של הצעירים האקדמאים באוכלוסיית העיר.

בין הפעולות לחשיפת ההשכלה הגבוהה, ערך המרכז קורסים וסדנאות, התקיימו פגישות ייעוץ אישיות, וכן מתקיים אחת לשנה יריד השכלה שבו משתתפות חלק מהאוניברסיטאות ורוב המכללות האזוריות.

על פי הרישום במערכת המידע של המרכז, להלן נתונים על כמות היעוצים שנערכו במרכז כיוונים בתחום עידוד ההשכלה הגבוהה, במהלך השנים 2012-2014 :

שנה	כמות נועצים	קיטון/גידול	כמות יעוצים	קיטון באחוזים
2012	1,928		2,908	
2013	1,470	-24%	2,034	-30%
2014	1,507	2.5%	1,673	-18%
2015	1,394	-7.5%	1,630	-2.6%

מהנתונים עולה כי במהלך השנים קיימת מגמה ברורה של ירידה בכמות הפונים לייעוץ ובכמות פגישות הייעוץ המתקיימות במרכז. בסך הכל, בין השנים 2012 ל-2015 חלה ירידה של כ- 29% בכמות הפונים לייעוץ, וירידה של כ- 50% בכמות היעוצים.

מנהלת המרכז מסרה לביקורת כי עיקר הירידה בכמות הצעירים הפונים לייעוץ בתחום ההשכלה הגבוהה הייתה בשנת 2013, ונבעה בעיקר מהמעבר למבנה החדש, דבר שגרם לשיבושים במתן השירות במשך מספר חודשים. כמו כן, ציינה מנהלת המרכז כי הירידה בכמות הבקשות להלוואה (ראה להלן בפרק 4.3.1), השפיעה אף היא על הירידה בכמות היעוצים לסטודנטים.

הביקורת מצאה כי המרכז לא ממשיך ללוות את הצעירים שעברו הכוונה וייעוץ (למעט שיחת משב אחת שמתועדת), ולא בודק האם בסופו של תהליך הם אכן החלו ללמוד לימודים אקדמיים. הביקורת העירה על כך שלא מתקיים במרכז תהליך שלם של תמיכה וליווי, ועל כך שאין בידי המרכז מידע על אפקטיביות השירות.

בתשובתה ענתה מנהלת המרכז כי בחלק מהמקרים, מתקיים תהליך של מספר מפגשי יעוץ והכוונה, עד למצב שבו הבשילה בתודעתו של הצעיר ההחלטה להירשם ללימודים אקדמאיים. יחד עם זאת, מסרה המנהלת כי לא נשמר תיעוד על הטיפול במקרים שהתהליך מתקיים.

לאחר הביקורת נמסר כי בכוונת המרכז להיעזר בתוכנת מעקב, במטרה לקיים מעקב על המשך הטיפול בצעירים שהגיעו ליעוץ ובמטרה לקבל משוב אודות אפקטיביות השירות.

4.1.3. אקדמיה בתיכון

תכנית האקדמיה בתיכון אמורה לחשוף בפני תלמידי התיכון את החשיבות ברכישת ההשכלה הגבוהה כבר בגיל מוקדם יחסית. התוכניות לתלמידי בית ספר התיכונים מתחלקות ל-3 קבוצות עיקריות : צבירת קורסים אקדמיים – מטרת התוכנית לאפשר לתלמידי התיכון ללמוד לימודים אקדמיים במקביל ללימודיהם בתיכון. התלמידים לומדים באקדמיה קורסים זהים לשאר הסטודנטים, וצוברים נקודות זכות שיוכרו להם אם ימשיכו לאחר לימודי התיכון ללמוד באקדמיה.

תוכניות קדם אקדמאיות – קורסים כלליים לפיתוח מיומנויות למידה, שמטרתם להכין את תלמידי התיכון ללימודים באקדמיה. התוכנית מיועדת לתלמידים בכיתות ח-ט, ומתקיימת מטעם האוניברסיטה הפתוחה ("אשנב לאקדמיה"), אוניברסיטת בר אילן ("מול"א"), אוניברסיטת תל אביב (מכינת תל אביב) ומכללת סמי שמעון ("אשנב להנדסה").

תכנית חשיפה – התוכנית כוללת הרצאות לתלמידי התיכון מטעם גופי האקדמיה, והיא מיועדת לתלמידים בכיתות ח'–יא'. המרכז נושא בעלויות ימי העיון, ובית הספר בעלות הסעת התלמידים למוסד האקדמי.

4.1.3.1. סקר תיכונים

המחלקה למידע, למדידה והערכה במינהל החינוך ערכה בשנת הלימודים תשע"ג סקר עמדות כלפי ההשכלה הגבוהה בקרב תלמידי בתי הספר התיכוניים באשדוד (כיתות י"א-י"ב).

על פי תוצאות הסקר, יותר מ- 90% מהתלמידים היו סבורים כי חשוב מאוד או די חשוב לרכוש השכלה גבוהה. כ- 80% מהתלמידים שהשתתפו בסקר היו בטוחים או סבורים כי ימשיכו ללימודים אקדמיים. כ- 96% מהתלמידים היו בעלי אמונה עצמית גבוהה ביכולתם להצליח בלימודים האקדמיים.

בסקר נבדקו מספר היבטים היכולים להשפיע על ההחלטה להמשיך בלימודים אקדמיים:

ההיבט הלימודי (בחירת תחום לימוד ומוסד לימודי) – רובם המכריע של התלמידים תכננו ללמוד באוניברסיטאות, בעוד שבפועל, רק כ- 40% מהסטודנטים באשדוד לומדים באוניברסיטאות, ורובם לומדים במכללות.

ההיבט הכלכלי – נמצא שהיבט זה איננו מרכזי בהחלטה ללמוד או לא ללמוד לימודי השכלה גבוהה.

היבט החשיפה - התלמידים נשאלו האם ההשתתפות בפעילויות החשיפה להשכלה אקדמית תרמה להם. רוב התלמידים השיבו כי הפעילות תרמה להיכרות טובה יותר של תחום הלימוד אותו היו רוצים ללמוד במוסד להשכלה גבוהה, והגבירה את הרצון ללמוד באוניברסיטה.

4.1.3.2. ירידה במספר המשתתפים

להלן נתונים לגבי מספר התלמידים שהשתתפו במהלך השנים תשע"א-תשע"ה בתוכניות השונות המיועדות לתלמידי בתי הספר התיכוניים:

שנה	תוכניות קדם אקדמיות	ירידה/עליה באחוזים	קורסים אקדמיים	ירידה/עליה באחוזים	חשיפה	ירידה/עליה באחוזים
תשע"ב	477	-	331	-	2,795	-
תשע"ג	404	(15%)	309	(7%)	2,628	(6.4%)
תשע"ד	375	(7%)	282	(9%)	2,672	1.7%
תשע"ה	285	(24%)	176	(38%)	2,340	(12%)
סך ירידה		(40%)		(47%)		(16%)

ניתן להיווכח כי במהלך השנים חלה ירידה במספר התלמידים המשתתפים בכל תוכניות האקדמיה בתיכונים, ובמיוחד חלה ירידה במספרם בין השנים תשע"ד לתשע"ה.

מנהלת המרכז הסבירה לביקורת כי חלק מהירידה במספר התלמידים המשתתפים בתוכנית, נובע מהקטנת הפעילות ביוזמת האוניברסיטה הפתוחה ואוניברסיטת ת"א (במקביל החל שיתוף פעולה עם אוניברסיטת בן גוריון והאוניברסיטה העברית).

לאחר הביקורת נמסר כי בשנה"ל תשע"ו חלה עליה של כ- 20% בתלמידי תיכון המשתתפים בתוכניות חשיפה לאקדמיה, וכן חל גידול של כ- 10% בתלמידי תיכון המשתתפים בקורסים אקדמיים. יחד עם זאת, המשיכה מגמת הקיטון במספר המשתתפים בתוכניות קדם אקדמיות.

4.2. תחום התעסוקה

פעילות מרכז כיוונים בתחום התעסוקה כוללת פיתוח מיומנויות למציאת עבודה, עריכת פגישות הכוונה וסדנאות, בניית מאגר משרות ועדכנו ועוד.

על פי נתונים המצויים במערכת המידע של המרכז, התקיימו במרכז כיוונים ייעוצים בנושא התעסוקה במהלך השנים 2012-2015 כדלקמן :

שנה	כמות נועצים	קיטון/גידול באחוזים	כמות ייעוצים	גידול/קיטון באחוזים
2012	562	-	642	-
2013	400	(29%)	582	(10%)
2014	670	67%	796	37%
2015	892	33%	902	13%
סך גידול		59%		40.5%

מהנתונים עולה כי בשנת 2012-2015 חל גידול של כ- 60% בכמות מקבלי הייעוץ בנושא תעסוקה.

יחד עם זאת, יש לציין כי כמות הצעירים המגיעים למרכז בנושא התעסוקה נמוכה באופן משמעותי מכמות הפונים לסיוע בתחום ההשכלה הגבוהה.

עוד יש לציין כי בשנת 2014 החל המרכז להפעיל את תכנית ההתמחות, שבה סטודנטים העומדים לקראת סיום הלימודים משתלבים בעבודה כמתמחים וצוברים ניסיון תעסוקתי (ללא שכר). בשנת 2014 היו רשומים בתוכנית 19 סטודנטים, ובשנת 2015-18 סטודנטים. הביקורת מציינת בחיוב את הפעלת התוכנית, ורואה חשיבות בהרחבתה.

כאמור, הביקורת העירה כי תחום התעסוקה הינו בעל חשיבות מרכזית להצלחת השתלבותו של הצעיר בחברה, וכי על המרכז לפתח מגוון פעילויות בתחום התעסוקה, במטרה לשפר את סיכויי הצעירים להשתלב בשוק העבודה.

4.3. תכנית הלוואות

בשנת 2009 החלה העירייה בתוכנית לסיוע בתשלום הלוואות לסטודנטים הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה. במסגרת התוכנית, זכאי כל סטודנט לקבל בכל שנת לימודים הלוואה בנקאית בסכום של עד 10,000 ₪. במהלך שנות לימודיו של הסטודנט במוסד להשכלה גבוהה, משלמת העירייה לבנק את הריבית החודשית בגין

ההלוואה, ורק עם סיום הלימודים מתחיל הסטודנט לפרוע את ההלוואה, בפריסה של עד 6 שנים.

קבלת ההלוואה אינה תלויה במצב הסוציו-אקונומי של הסטודנט, והזכאות לקבלתה ניתנת לכל הסטודנטים תושבי אשדוד במהלך 3 שנות לימודים. יצוין כי הסיוע אינו ניתן למימון לימודים בלבד, אלא לכל מטרה בה יבחר הסטודנט, בהתאם לקריטריונים הקבועים בנוהל.

4.3.1. ירידה בכמות המבקשים

להלן נתונים בדבר כמות הסטודנטים שקיבלו הלוואות במהלך השנים 2013-2015 :

מספר סטודנטים	תשע"ג	תשע"ד	תשע"ה	ירידה ב-%
הגישו בקשה לוועדת מלגות	441	377	354	(20%)
אושרו בוועדת מלגות	433	367	351	(19%)
קיבלו סיוע בתשלום הלוואה	373	325	290	(22%)

מהנתונים עולה כי ישנה ירידה בכמות הסטודנטים שהגישו בקשות לקבלת הלוואה, וכן ישנה ירידה במספר ההלוואות שנלקחו בפועל.

מנהלת המרכז מסרה לביקורת כי הירידה בכמות מקבלי ההלוואה נובעת מקיומן של אפשרויות מימון אחרות, אטרקטיביות יותר עבור הסטודנט. הביקורת העירה כי המרכז לא דאג להפנות לפעילויות אחרות את התקציב שהתפנה.

4.3.2. הגשת גיליון ציונים

נוהל הלוואות סטודנטים מסדיר את התנאים לקבלת הסיוע בתשלום ההלוואה.

על פי סעיף 9.3 לנוהל, בסיום כל שנת לימודים, לא יאוחר מ-1.8, יגיש הסטודנט אישור על המעבר לשנת הלימודים הבאה או גיליון ציונים לגבי שנת הלימודים שהסתיימה.

סטודנט שלא יגיש אישורים אלו, תפסיק העירייה לשלם את תשלום הריבית בגינו, ויהיה עליו לשלם את הקרן, הריבית וההצמדה על סכום ההלוואה שלקח, בהתאם למדיניות הבנק.

נמצא כי גיליונות הציונים נמסרים למרכז באיחור של מספר חודשים, דבר הגורם לעיכוב בגריעת הסטודנט (במקרה שהייתה הפסקת לימודים).

4.3.3. מעקב ובקרה

על פי סעיף 9.1 לנוהל, אחת לחודש יקבל מרכז כיוונים מהבנק רשימה מרוכזת הכוללת את כל ההלוואות שניתנו לסטודנטים.

כפי שנקבע, בכל חודש העביר הבנק לרכזת ההלוואות דוח הכולל את פרטי הסטודנט מקבל ההלוואה, סכום ההלוואה והריבית, תאריך תחילת ההלוואה וסיומה ופרטים נוספים. לדוגמא, בספטמבר 2014 כלל הדוח 837 הלוואות (קיימות וחדשות).

הדוחות נבדקו על ידי רכזת ההלוואות ונחתמו על ידי מנהלת המרכז וראש המינהל.

נמצא כי לא נבדקת התאמה בין נתוני המערכת (שבה מצויים שמות הסטודנטים שאושרו בוועדת מלגות) לבין נתוני הבנק, לגבי הסטודנטים שלקחו את ההלוואה בפועל.

הביקורת העירה כי על הרכזת לבצע התאמה ממוחשבת בין שמות הסטודנטים המופיעים בדוחות הבנק, לבין שמות הסטודנטים שאושרו בוועדת המלגות, על מנת למנוע מתן הלוואות למי שאינם סטודנטים או שלא אושרו.

נוכח הערת הביקורת מסרה מנהלת המרכז כי הוחל בביצוע הבדיקות.

4.3.4. גריעת סטודנטים מהתוכנית

הביקורת בדקה האם העירייה גורעת מהתוכנית סטודנטים שהפסיקו את לימודיהם. לדוגמא, באוגוסט 2013 שלחה העירייה לבנק רשימה של 22 סטודנטים לגריעה (חלקם עקב הפסקת לימודים וחלקם עקב אי שליחת גיליון ציונים).

נמצא כי 2 סטודנטים מתוך הרשימה הפסיקו את לימודיהם אך לא נגרעו מתוכנית ההלוואות. סטודנטית אחת נגרעה רק בחודש פברואר 2014, והשנייה בחודש דצמבר 2014 (באיחור של למעלה משנה). עד למועדים אלו המשיכה העירייה לשאת בהוצאות הריבית בגינן.

שנה לאחר מכן, באוקטובר 2014, ביקשה העירייה מהבנק לגרוע 9 סטודנטים מתוכנית ההלוואות בשל הפסקת לימודים. נמצא כי אחד הסטודנטים נגרע מרשימות הבנק רק במרץ 2015, ועד למועד זה המשיכה העירייה לשאת בהוצאות הריבית בגינן.

יצוין כי לא ניתן לדעת את המועד שבו הפסיק הסטודנט את לימודיו (מאחר והסטודנט מתבקש להגיש גיליון הציונים רק ב-1.8), כך שייתכן שהלימודים הופסקו חודשים רבים לפני המועד בו ביקש המרכז את גריעת הסטודנט.

הביקורת העירה כי על רכזת ההלוואות לבדוק באופן רציף את דיווחי הבנק על חיובי הריבית בגין ההלוואות, ולהקפיד על גריעת הסטודנטים שהפסיקו את לימודיהם.

4.4. פרויקט חונכות (פר"ח)

"פר"ח" הוא פרויקט ארצי שבמסגרתו סטודנטים חונכים ילדים הזקוקים לעזרה לימודית ורגשית, ובתמורה זוכים הסטודנטים למלגה. על פי הנתונים שנמסרו לביקורת, מדי שנה משתתפים בפרויקט בממוצע כ-20% מכלל הסטודנטים לתואר ראשון באשדוד (שיעור גבוה יותר מהממוצע הארצי).

הפרויקט מנוהל באמצעות "מכון דוידסון לחינוך מדעי", המפעיל את פרויקט החונכות ברשויות מקומיות שונות בכל רחבי הארץ. פרויקט החונכות כללו מספר מסלולי פעילות, חלקן במימון מלא של פר"ח, חלקן במימון משותף של פר"ח ושל גורם נוסף וחלקן במימון מלא של העירייה.

4.4.1. פיקוח ובקרה

בשנת 2014 השתתפו בפעילויות פר"ח לסוגיהן 853 סטודנטים תושבי אשדוד. על פי חוזה ההתקשרות שנחתם ב- 15.9.13 בין העירייה לבין מכון דוידסון, מנהלת פר"ח אחראית לפיקוח על שעות החונכות שהסטודנטים אמורים לבצע, ולקיום המעקב על שיפור הישגי הילדים מקבלי החונכות. כמו כן, נקבע בהסכם כי נותן השירות מתחייב להעביר לעירייה דוחות ביצוע במהלך השנה ודוח סיכום שנתי על פעילות הפרויקט.

בפועל, מנהלת פר"ח העבירה למרכז כיוונים דוח סיכום שנתי, הכולל את רשימת הפרויקטים שבוצעו בשיתוף העירייה, נתונים לגבי סך ההוצאה הכספית וסך החונכויות שבוצעו.

כמו כן הועברו לחשבונות העירייה דוחות ביניים במהלך השנה, הכוללים את הסכומים שהעירייה אמורה לשלם, סך שעות החונכות שבוצעו ותלושי השכר של הרכזים המועסקים במנגנון ההפעלה של הפרויקט.

נמצא כי מרכז כיוונים לא בדק את נכונות הדיווחים, למעט אי חריגה ממסגרת התקציב.

הביקורת העירה כי בדיקת העמידה במסגרת התקציב אינה מספקת, וכי המרכז אמור היה לבדוק באופן מדגמי האם החונכים ביצעו את החונכות שבגינה קיבלו תשלום. כמו כן, המרכז או גורם אחר במינהל החינוך אמור היה לבדוק האם חל שיפור בהישגים הלימודיים של התלמידים.

4.4.1.1. דיווחי החונכים

הביקורת בדקה באופן מדגמי את דיווחי הנוכחות של 35 חונכים בפרויקט "עידוד קריאה כיתות א+ב". מדובר בפרויקט חונכות קבוצתי במימון העירייה, הפועל ב- 37 בתי ספר יסודיים ברחבי העיר. במסגרת הפרויקט, כל חונך מטפל בקבוצה של עד חמישה תלמידים המתקשים בקריאה, הבנת הנקרא או כתיבה.

הביקורת בדקה את נוכחות החונכים באמצעות דפי הדיווח החודשיים שכל חונך אמור למלא, ושנציג בית הספר המלווה את הפרויקט מאשר אותם וחותם עליהם.

כל חונך אמור היה למלא 9 דוחות נוכחות (דיווח אחד בכל חודש פעילות, מחודש אוקטובר ועד חודש יוני).

נמצא כי רוב דוחות הנוכחות היו חסרים. לדוגמא, חונך אחד מילא דוח נוכחות רק ב-3 חודשים, חונך אחד מילא דוח נוכחות רק בחודש אחד, וחונך אחר לא מילא דוחות נוכחות כלל.

הביקורת מציינת כי החונכים ממלאים בנוסף לדוח הידני, גם דיווח ממוחשב על שעות החונכות שביצעו. התשלום לסטודנט נעשה על בסיס הדיווח הממוחשב, אך הדוחות הממוחשבים לא היו חתומים על ידי הגורם המפקח על החונכות בבית הספר, המאשר את אמיתותם.

הביקורת העירה כי על מרכז כיוונים לבדוק באופן מדגמי את הדיווחים החודשיים של החונכים בפרויקטים המופעלים במימון העירייה, בנוסף לפיקוח שמקיימים נציגי פר"ח, במטרה לוודא שהחונכים אכן מבצעים את שעות החונכות שבגינם קיבלו תשלום.

כמו כן, על מינהל החינוך לדרוש שהרכז האחראי על פר"ח בבית הספר, יאשר בחתימתו את הדיווחים הממוחשבים של החונכים, שעל פיהם משולמת להם המלגה.

לאחר הביקורת מסרה מנהלת המרכז כי המרכז יבדוק באופן מדגמי את פעילות החונכים ויקיים בקרה על דיווחי מנהלת פר"ח.

4.4.1.2. דיווח על הישגי התלמידים

הביקורת בדקה האם מתקיימת בקרה אחר השיפור בהישגי התלמידים בעקבות עבודת החונך. הוצג לביקורת "דוח הבניית חונכות", שעל החונך למלא במהלך השנה, ובו עליו לתאר את הפעילות הלימודית והחברתית שבוצעה, מהם צרכי הקבוצה, מה היו הקשיים שעלו, מהם הנושאים לשיפור ועוד. הדוח היה בנוי משלושה חלקים, שהחונך היה אמור למלא בשלושה מועדים במהלך השנה, וכן חלק נוסף מסכם שעל החונך למלא בסוף השנה.

נמצא כי דוחות רבים לא מולאו. היו חונכים שמילאו את הדיווח הראשון בלבד אך לא מילאו את הדיווחים בהמשך השנה, ורובם לא מילאו את החלק המסכם.

הביקורת העירה כי דוח זה (גם אם ימולא בשלמות) אינו מספק, מאחר ואין בו דיווח פרטני על השיפור בהישגי כל תלמיד.

בתגובתה לביקורת, מסרה המנהלת המחוזית של פר"ח כי השיפור בהישגים הלימודיים אינו המדד העיקרי להצלחת הפרויקט, וכי מדידת ההישגים הלימודיים אמורה להיעשות על ידי בית הספר.

הביקורת ערכה באופן מדגמי ביקור בשני בתי ספר ("גאולים" ו"אחדות"), ונפגשה עם היועצים בבתי הספר, האמורים לפקח מטעם בית הספר על פעילות פר"ח.

היועצים ציינו כי הם אינם בודקים את ההגעה של החונכים לשעות החונכות, אלא אם ההורים או הילדים עצמם פונים אליהם ומעלים בעיה של אי הגעה סדירה של החונך.

במקרה אחד, ציינה יועצת בית ספר גאולים כי הורים פנו אליה בסוף השנה ואמרו שהחונכת כלל לא הגיעה במהלך כל השנה. לדברי היועצת, הסתבר לה כי החונכת מילאה דיווחי נוכחות ואף קיבלה תשלום. מאחר והיועצת לא זכרה את שם הסטודנטית, לא ניתן היה לברר באופן יסודי את התלונה.

בנוסף לכך, ציינו היועצים בבתי הספר כי לעיתים חלק מהסטודנטים החונכים אינם מגלים רגישות לצרכיהם הרגשיים של הילדים (מדובר בבתי ספר המשרתים אוכלוסייה ברמה סוציאקונומית נמוכה).

לדוגמא, לבית ספר גאולים הגיעה סטודנטית לפגישת חונכות אחת ולאחריה הפסיקה את החונכות, מאחר ולדבריה "הילד סובל מבעיות רבות". לדברי היועצת, הילד עבר חווית נטישה ודיבר על המקרה במהלך כל השנה.

לדעת הביקורת, על המרכז לבדוק לפחות אחת לחודש, מול יועצי בית הספר את תפקוד החונכים, על מנת למנוע מקרים כגון אלו שתוארו לעיל.

4.4.2. העדר הרשעות בעבירות מין

על פי סעיף 13 להסכם ההתקשרות, על נתן השרות לוודא כי כל הסטודנטים הלוקחים חלק בפרויקט הינם נעדרי הרשעה בעבירות מין, כהגדרתן בחוק למניעת העסקת עברייני מין במוסדות מסוימים. בהסכם נקבע כי העירייה תהא רשאית לדרוש הצגת אישור משטרה, ביחס לכל אחד מהסטודנטים או עובדי נתן השירות.

נמצא כי העירייה לא בדקה האם מנהלת פר"ח עומדת בדרישות ההסכם בנוגע לקבלת אישורי משטרה בגין העדר הרשעות בעבירות מין. הביקורת העירה כי על העירייה לדאוג לביטחונם של הילדים שיש להם חונכים אישיים המצויים עימם בקשר קרוב, ולבדוק מדגמית את אישורי המשטרה.

לאחר הביקורת נמסר כי המרכז יערוך אחת לשנה בדיקה מדגמית לגבי קבלת אישורי המשטרה, כנדרש.

5. שיתוף פעולה עם גופים חיצוניים

המרכז מקיים שיתופי פעולה עם גופים שונים, המשתתפים במימון חלקי או מלא של שרותי המרכז.

הביקורת בחרה לבדוק את ההתקשרות של המרכז עם שני גופים :

5.1. משרד הביטחון

5.1.1. היחידה להכוונת חיילים משוחררים

היחידה להכוונת חיילים משוחררים של משרד הביטחון מפנה צעירים לקבלת מידע, ייעוץ והכוונה בנציגויות היחידה ברחבי הארץ, וביניהן למרכז כיוונים באשדוד.

במסגרת ההסכם שנחתם ב- 1.1.11 בין משרד הביטחון לבין עיריית אשדוד, נקבע שמשרד הביטחון ישתתף במימון שירותי הייעוץ שהעירייה מעמידה לטובת חיילים משוחררים, בסכום של 50,000 ₪ לשנה (השתתפות בשכר הרכות). תוקף ההסכם היה עד ליום 31/12/12, ולאחר מכן נחתם הסכם הארכה לשנה נוספת, עד ליום 31/12/13.

התברר לביקורת כי מדצמבר 2013 ועד למועד עריכת הביקורת, טרם חודש ההסכם עם משרד הביטחון. מרכז כיוונים המשיך לתת הכוון וייעוץ לחיילים משוחררים, אך לא קיבל ממשרד הביטחון השתתפות במימון השירות.

הוסבר לביקורת כי העיכוב בחתימה על הארכת ההסכם נובע מחילוקי דעות בין העירייה לבין משרד הביטחון לגבי היקף משרתה ואופן העסקתה של העובדת שתאייש את תפקיד הרכות.

לאחר הביקורת נמסר כי נחתם מחדש הסכם עם משרד הביטחון (שתחולתו עד יוני 2018) למימון הייעוץ וההכוונה הניתנים לחיילים משוחררים.

5.1.2. תעודת גמר לחיילים משוחררים (קורס תג"ת)

משרד הביטחון מממן לחיילים משוחררים קורסים להשלמת לימודים תיכוניים (קורסי תג"ת).

לצורך שיבוץ התלמידים בקורס, מעביר משרד הביטחון למרכז כיוונים רשימות של חיילים משוחררים שלא סיימו 12 שנות לימוד, והמרכז מאתר מבניהם את המועמדים המתאימים לקורס.

משרד הביטחון מעביר לעירייה תשלום בסך 6,000 ₪ עבור כל חייל משוחרר שילמד בקורס, עד לסכום של 150,000 ₪ בשנה (כלומר עד 25 משתתפים בקורס). התשלום מועבר לעירייה לאחר מסירת דיווח על קיום הקורס.

התברר כי העירייה אינה מנצלת את מלוא התמיכה וכי בשנת הלימודים תשע"ד למדו בקורס שהתקיים באשדוד 15 חיילים משוחררים, ובשנת תשע"ג למדו בקורס 10 חיילים משוחררים בלבד (מתוך 25 המקומות האפשריים).

עוד נמצא כי תוקף החוזה בין העירייה לבין משרד הביטחון פג תוקף ב- 31.12.14, וטרם חודש, וכתוצאה מכך לא נפתח קורס תג"ת באשדוד בשנת 2015.

5.1.3. מכינה קדם אקדמית

חיילים משוחררים זכאים להשתתף במכינה קדם אקדמית במימון משרד הביטחון, שבסיומן מקבל החייל המשוחרר זכאות לתעודת בגרות. הביקורת העירה כי מרכז כיוונים אינו מקבל ממשרד הביטחון מידע על החיילים המשוחררים שפנו למכינה קדם אקדמית, במטרה לסייע להם להמשיך בלימודים האקדמאים.

לדעת הביקורת, יש חשיבות לקבלת מידע ממשרד הביטחון לגבי הבוגרים של המכינות הקדם אקדמאיות, על מנת שניתן יהיה לקדם ללימודים אקדמאיים.

5.1.4. תכנית "עתידים"

תכנית עתידים⁸ מאפשרת לבוגרי תיכון מצטיינים מיישובי הפריפריה לדחות את מועד גיוסם וללמוד לתואר אקדמי בתחומי הטכנולוגיה והמדעים במימון משרד הביטחון. עם סיום התואר, משתלבים הבוגרים ביחידות הטכנולוגיות והמקצועיות המובילות בצה"ל, ומשרתים שירות המקנה להם ניסיון מקצועי בתחום אותו למדו.

⁸ תכנית עתידים פועלת להקטנת הפערים החברתיים והכלכליים בין הפריפריה למרכז במדינת ישראל, על-ידי חינוך למצוינות. התוכנית מממנת לצעירים לימודי טכנולוגיה ומדעים, והיא מנוהלת באמצעות עמותה ציבורית.

הסיוע של "עתידיים" לכל סטודנט במהלך הלימודים כלל, ביו היתר, תשלום שכר לימוד, רכישת מחשב נייד, סיוע בחונך אישי ומתן מלגת קיום לזכאים על פי תנאים סוציאקונומיים.

להלן נתונים בדבר כמות הנרשמים לתוכנית מול כמות המתקבלים, במהלך השנים תשע"א-תשע"ו :

שנה	סה"כ נרשמים	סה"כ מתקבלים
תשע"א	168	41
תשע"ב	179	57
תשע"ג	138	51
תשע"ד	181	76
תשע"ה	167	62
תשע"ו	168	63

נמסר לביקורת כי בדצמבר 2015 הודיעה מנהלת עתידיים לעירייה על צמצום משמעותי של מספר המקומות המיועד לסטודנטים תושבי אשדוד, ועל כך שבשנים הבאות תפעל התוכנית באשדוד רק בקרב אוכלוסיות מיוחדות כגון יוצאי אתיופיה, חרדים ועולים חדשים.

נוכח הודעת מנהלת עתידיים, ביקש ראש מינהל החינוך לערער על ההחלטה בפני ועדת ההיגוי של התוכנית. עד מועד סיום הביקורת לא התקבלה החלטה סופית של מנהלת עתידיים בנוגע להשתתפותם של צעירי אשדוד בתוכנית.

5.2. משרד הקליטה

משרד הקליטה מפעיל תכנית עבור עולים במרכזי הצעירים בארץ. התוכנית מופעלת בערים שבהם לפחות 15% מהצעירים תושבי העיר הינם עולים חדשים.

התוכנית כוללת, בין היתר, ליווי וייעוץ אישי, הכוונה והנגשה של מידע רלוונטי בתחומים כגון תעסוקה, השכלה גבוהה, פיתוח מענים לעולים צעירים ועוד.

על פי נתוני משרד הקליטה, באשדוד מתגוררים כ- 11 אלף עולים חדשים בגילאי 20-35. על פי נתוני המרכז, כ- 450 צעירים עולים הגיעו בשנת 2014 לקבל שירותים שונים במרכז.

עוד התברר כי בשנים 2008-2010 פעלה במרכז רכזת עולים במימון הג'וינט, אך ב- 2010 פעילותה הופסקה בגלל הפסקת המימון על ידי הג'וינט. רק ב- 2015 חודשה הפעילות במימון משרד הקליטה.
לדעת הביקורת, ראוי שאשדוד, כעיר קולטת עולים, תיתן מענה במסגרת המרכז לצרכי העולים הצעירים, גם אם לא יתקבל מימון מגורם חיצוני להעסקת הרכזת.

על פי התוכנית, בשנתיים הראשונות להפעלת התוכנית מימון שכר רכזת אמור להיות משולם על ידי משרד הקליטה והג'וינט, ובשנה השלישית ואילך אמורה הרשות לממן 25% מעלות הרכזת.
נמצא כי לא נערך הסכם התקשרות בין העירייה לבין משרד הקליטה, המסדיר את הפעלת התוכנית ואת אופן מימונה.

5.3. קרנות

המרכז מקבל מימון מקרנות שונות המסייעות לצעירים, כגון קרן גרוס, קרן גנדיר וקרן גלנקור.

קרן גנדיר – הקרן השתתפה במימון הפעילות בתחום המעורבות החברתית ומימנה 75% משכר הרכזת, וכן מימנה קורס לטיפול מנהיגות. הקרן פעלה באשדוד במשך תקופה של 3 שנים (בין השנים 2010-2013). לאחר הפסקת מימון שכרה של הרכזת על ידי הקרן, המשיכה הרכזת לפעול במימון העירייה, אולם הופסק הקורס לטיפול מנהיגות צעירים.

קרן גלנקור – הקרן השתתפה במימון 75% משכר רכזת התעסוקה, ובנוסף מימנה קורסים של הכשרה מקצועית. הקרן פעלה באשדוד במשך 3 שנים. לאחר הפסקת פעילות הקרן באשדוד, הופסק מתן ההכשרות המקצועיות במרכז.

6. סדרי התשלום בגין קורסים וסדנאות

כאמור, המרכז מפעיל קורסים וסדנאות במגוון נושאים. לדוגמא : קורס אנגלית עסקית, קורס פסיכומטרי, סדנא להכוון לימודי ומקצועי, סדנת ניהול פיננסי ועוד.

ההשתתפות בקורסים כרוכה בתשלום, לעיתים תשלום מלא ולעיתים תשלום השתתפות סמלית (עד 60 ₪ לקורס). כאשר מדובר על תשלום מלוא עלות הקורס, התשלום מועבר לעורך הקורס.

דמי ההשתתפות הסמליים שגבה המרכז (סכום מצטבר של כ- 2,500 ₪ בתקופה שנבדקה), הועברו לאגף הגבייה והופקדו בחשבון העירייה.

נמצא כי לא היה קיים במרכז תהליך מסודר של גביית תשלומים בגין ההשתתפות בקורסים ובסדנאות.

לא נמצאו רשימות של הקורסים שבגינם התבצעה הגבייה, הכוללות את שמות המשתתפים וסכומי הכסף שנגבו מכל משתתף בקורס. כמו כן, נמצא כי במקרים מסוימים לא ניתנו כלל קבלות למשלמים.

הביקורת העירה כי יש הכרח לנהל רישום ולהנפיק למשלם קבלה, גם כאשר הכסף שנגבה מועבר לעורך הקורס.

הביקורת רואה בחומרה את העדר הרישום של גביית המזומנים במרכז. הביקורת המליצה לקבוע באופן דחוף מנגנון מוסדר של רישום ופיקוח על גביית הכספים.

לאחר הביקורת הודיע ראש המינהל כי הוסדרו תהליכי הגבייה.

7. הפעלת המבנה

בדצמבר 2013 החל מרכז כיוונים את פעילותו במבנה חדש שהוקם עבורו ברובע הסיטי. מדובר על מבנה בשטח של כ- 1,300 מ"ר, הכולל עמדות קבלה, משרדים, חדרי לימוד, ספרייה, קפיטריה, אודיטוריום ועוד. המבנה תוכנן ועוצב בסטנדרטים גבוהים, והוא מרווח ומזמין.

עבודות הבנייה החלו בשנת 2011 והסתיימו, כאמור, בסוף 2013. התקציב להקמת המבנה נקבע לכ- 6.7 מיליון ₪, אולם בפועל הסתכמה עלות הקמתו בכ- 12 מיליון ₪. בנוסף, תקציב התכנון עמד על 800 אלף, ובפועל הסתכמה העלות לכ- 1.5 מיליון ₪. בסך הכל, הייתה חריגה ביחס לתקציב המקורי בסכום של כ- 6 מיליון ש"ח.

הביקורת עסקה בהרחבה בנושא זה במסגרת דוח הביקורת "הקמת מבני ציבור" שנכלל בדו"ח מבקר העירייה לשנת 2013. על פי דוח הביקורת, הסיבות לחריגה בתקציב היו בעיקר אי קביעת אומדן תקציבי לפרויקט בשלב קבלת ההחלטה על הקמתו, ובאי תקצוב מכלול עלויות ההקמה של המבנה (לדוגמא, הקמת האודיטוריום לא תוכננה ולא תוקצבה בתכנון הראשוני).

להלן ליקויים שנמצאו בהפעלת המבנה :

7.1. נגישות

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות התשנ"ח-1998 ותקנותיו (להלן : "חוק השוויון") וחוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965 (להלן : "חוק התו"ב"), קובעים כי מקום ציבורי יהיה נגיש לאנשים עם מוגבלויות.

7.1.1. אי עמידה בתקני נגישות

במאי 2011, חתמה יועצת הנגישות שהעירייה שכרה את שירותיה על תוכניות הבניה להקמת המרכז. באוקטובר 2013, חתמה יועצת הנגישות על הבקשה לקבלת טופס 4 (טופס אכלוס), ואשרה כי מולאו כל דרישות הנגישות במבנה. בדצמבר 2013, הונפק טופס 4 עבור מרכז כיוונים. טרם הונפקה תעודת גמר.

הביקורת מצאה כי בינואר 2015 נערכה במרכז ביקורת מטעם הנציבות לשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, ונמצאו ליקויים רבים בביצוע התאמות הנגישות.

מדובר בליקויים בסיסיים כגון העדר מקומות חנייה לנכים, גובה מאחזי יד, גובה עמדות הקבלה, תקינות שירותי הנכים ועוד. בפברואר 2015 קיבלה העירייה התראה מהנציבות טרם הגשת תביעה. נוכח התביעה המתגבשת כנגד העירייה, הועבר בדחיפות הטיפול בביצוע התיקונים במבנה למחלקת מבני ציבור.

הביקורת מצאה כי עלות התיקונים הייתה כ-135,000 ₪ (כולל מע"מ). עוד נמצא כי בנוסף לעלות התיקונים, העירייה נאלצה לחתום על הסכם התקשרות עם יועצת נגישות חדשה, ועלות ההתקשרות עימה הייתה בסך של כ-23,000 ₪ (כולל מע"מ).

נמסר לביקורת כי בדצמבר 2015, הודיעה מפקחת הנגישות המחוזית למרכז כיוונים כי בבדיקות חוזרות שערכה מצאה שהליקויים שנמצאו בעבר בתחום הנגישות תוקנו.

7.1.2. חוזה התקשרות

הביקורת מצאה כי לא נחתם הסכם התקשרות עם יועצת הנגישות הראשונה שנבחרה לפרויקט.

הביקורת העירה כי אם היה נחתם הסכם עם יועצת הנגישות, ניתן היה לתבוע פיצוי בגין נזק או הפסד שנגרם לעירייה כתוצאה ממעשה או מחדל הנובע מתפקודה המקצועי של היועצת.

לדברי מנהל מחלקת מבני ציבור, לאחר הודעת המפקח על הנגישות על הליקויים במבנה, פנתה העירייה ליועצת הנגישות שאישרה את קבלת המבנה על מנת שתשלים את עבודתה, אך היא סירבה לשתף פעולה עם העירייה ולא לקחה את האחריות על הליקויים שנמצאו במבנה בתחום הנגישות.

לא נמצאה אסמכתא כתובה לפניה זו של העירייה ולסירובה של היועצת.

לדעת הביקורת, גם בהעדר הסכם, היה על העירייה לבחון האם ניתן לפעול במישור המשפטי כנגד הליקויים בתפקודה של יועצת הנגישות.

7.2. השכרת אולמות וחדרי לימוד

מרכז כיוונים משכיר חללים במבנה לעמותות, לחברות עסקיות ולתושבים. חללי ההתכנסות שניתן להשכירם כוללים את האודיטוריום, חדר הישיבות וחדרי הלימוד במרכז.

לפי נתוני המרכז, ההכנסה משכירות בשנת 2015 הייתה בסך של כ- 63,000 ₪.

תעריף דמי השכירות נקבע על ידי שמאי מקרקעין, ועל פיו חייב המרכז את השוכרים.

7.2.1. הגדלת הכנסות משכירות

נמצא כי האודיטוריום כמעט שאינו נמצא בשימוש, לא כחלל להשכרה ולא כמקום כינוס של גופי עירייה.

בנוסף לכך, נמצא כי מבנה הקפיטריה אינו בשימוש מאחר ולא הסתיימה בנייתו (ראה להלן פרק 7.3 לדו"ח).

לדעת הביקורת, נוכח העובדה שישנם כיום במרכז שני חללים גדולים שאינם מנוצלים (מבנה הקפיטריה – שאינו בשימוש כלל, ומבנה האודיטוריום שנעשה בו שימוש מועט ביותר), יש הכרח להפכם בהקדם האפשרי למבנים פעילים ומכניסים, שיספקו מקום לפעילות ציבורית לרווחת התושבים.

עד למציאת יעוד לאודיטוריום, יש לפעול להגדלת היקף השימוש בו באמצעות השכרתו לגורמים עירוניים ולגופים עסקיים המבקשים לקיים כינוסים בעיר.

כמו כן, ניתן להגדיל באופן משמעותי את היקף ההשכרה של חדרי הלימוד, באמצעות פרסום האופציה להשכרתם.

7.2.2. חוזה השכרה

כל גוף המעוניין לשכור את אחד מחללי המרכז המיועדים להשכרה, אמור לחתום על חוזה התקשרות עם המרכז. גובה דמי השכירות נקבע על פי הערכת השמאי.

הביקורת מצאה כי לא נקבע גורם בגזברות או במחלקת נכסים, המשמש כחותם נוסף על ההסכם מטעם העירייה.

לדעת הביקורת, יש הכרח לקבוע, לצרכי פיקוח ובקרה, גורם בעירייה שישמש כחותם נוסף על הסכמי ההתקשרות עם השוכרים, במטרה למנוע מצב שבו אותו גוף גם יוצר את ההתקשרות וגם גובה את התשלום.

7.2.3. בדיקת ההתקשרויות עם שוכרים

בשנת 2015 נחתמו 49 חוזים להשכרת חללים במרכז (5 מהם בוטלו). הביקורת בדקה באופן מדגמי מספר חוזי השכרה.

נמצא כי בשני מקרים החוזים עדיין לא נחתמו על ידי השוכרים וטרם שולמה התמורה עבור השימוש במושכר, למרות שתקופת השכירות כבר הסתיימה.

לדוגמא, המרכז השכיר חדרי לימוד ללשכת התעסוקה, שערכה במרכז סדנאות במהלך החודשים ינואר-אפריל 2015. היקף ההתקשרות היה בסכום של 5,015 ₪. הביקורת מצאה כי הסדנאות כבר התקיימו, אך טרם נחתם חוזה התקשרות וטרם שולמו דמי השכירות.

דוגמא נוספת – מכון פרטי ביצע במרכז קורס שהסתיים ב-30.6.15. היקף ההתקשרות היה בסכום של 4,200 ₪. נמצא כי טרם נחתם חוזה התקשרות וטרם שולם הסכום שנקבע.

הביקורת מציינת כי יש הכרח לחתום על חוזי ההתקשרות עם המשכיר לפני מתן זכות השימוש בחללי המרכז.

במועד סיום הביקורת נמסר כי שולמו כל התשלומים בגין ההתקשרויות להשכרת חדרים במרכז.

7.2.4. נוהל השכרת נכסי העירייה

על פי הנוהל⁹, מחלקת נכסים הינה הגורם המוסמך להשכיר את נכסי עירייה לגורמים השונים.

הביקורת מצאה כי למחלקת נכסים אין כלל נגיעה בהשכרת החללים במרכז כיוונים, ואין לה כל מידע על השכרתם. הוסבר לביקורת, כי מחלקת הנכסים, בניגוד לנוהל, מעורבת רק בחוזים ארוכי טווח (של שנה ומעלה), בעוד שחוזי השכירות שעורך המרכז הינם לתקופות קצרות.

הביקורת העירה כי בהיעדר מעורבות של מחלקת נכסים, על חשבת מינהל החינוך לבצע בקרה על הכנסות המרכז ועל הסכומים שהופקדו מול החוזים שנחתמו.

7.3. קפיטריה

בצמוד למרכז הוקם מבנה בשטח של כ- 150 מ"ר, שיועד להפעלת בית קפה. במועד הביקורת, כשנתיים לאחר תחילת הפעילות במבנה החדש, עדיין לא הושלמה הקמת בית הקפה (נבנה רק השלד).

ביולי 2013 פרסמה העירייה מכרז פומבי (מספר 38/13) בדבר מתן רשות שימוש להפעלת בית קפה במרכז כיוונים.

על פי תנאי המכרז, מפעיל בית הקפה היה אמור לשלם לעירייה דמי שכירות חודשיים בסך של 6,000 ₪ + מע"מ, וכן לשלם תמורה נוספת בדרך של אחוזים מהפדיון החודשי של בית הקפה.

כמו כן, נקבע כי על הזוכה לבצע במבנה עבודות גמר ולהשלים את בניית בית הקפה בתוך 4 חודשים מיום הזכייה במרכז.

⁹ נוהל השכרת נכסי עירייה, נוהל מספר 1.04.425.02

התברר כי רק מציע אחד בלבד רכש את מסמכי המכרז, ובסופו של דבר המכרז בוטל.

באוקטובר 2014 פורסם מכרז פומבי נוסף (מספר 43/14), לאחר ששונה חלק מתנאיו. למכרז זה לא הוגשו הצעות, והוחלט על ביטולו.

לדעת הביקורת, אין כל יתרון יחסי בהפעלת בית קפה במרכז כיוונים (שבקרבתו מצויים בתי קפה רבים). הביקורת העירה כי על העירייה לקבל באופן דחוף החלטה בדבר השימוש במבנה במטרה להפכו לנכס פעיל.

7.4. חניה

תקנות התכנון והבניה¹⁰ קובעות כי על מבקש היתר הבניה חלה החובה להכשיר באתר הבניה או בסמוך לו מקומות חנייה לכלי רכב, בהתאם לשימוש במבנה (מגורים, מסחר, מוסדות ציבור וכדומה).

הביקורת מצאה כי טרם הוסדרה חניה למרכז כיוונים, וכי אין אפשרויות חניה לבאי המרכז.

מנהל אגף תשתיות מסר לביקורת כי בכוונת העירייה להקים בסמוך למרכז מבני ציבור נוספים, וכי מתוכננת הקמת חניון מרכזי שתבוצע בשלב הסופי, לאחר שיוקמו המבנים הנוספים במתחם.

הביקורת כבר העירה בשנת 2013 בדו"ח הביקורת על הקמת מבני ציבור, כי בעת שמוקמים באתר מסוים מבני ציבור במספר שלבים, יש לדאוג לפתרונות חניה כבר בשלב הראשון.

לדעת הביקורת, אין זה ראוי כי מבנה שאמור לשרת צעירים מכל רחבי העיר ולספק שירותים לאלפי תושבים, יפעל במשך שנים רבות מבלי שיוכל לספק מקום חניה מוסדר לנוחות מקבלי השירות.

¹⁰ תקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה), התשמ"ג – 1983.

8. כפיפות אירגונית

צעירים בני גיל 20 עד 35 עוברים בשלב זה של חייהם תהליכים בעלי חשיבות רבה לעיצובם כאדם בוגר. לכן, העיסוק בצעירים אמור להיות רב-תחומי ולכלול תחומי פעילות רבים כגון השכלה, תעסוקה, תרבות ופנאי ועוד.

הביקורת המליצה לבחון האם השייכות האירגונית של מרכז כיוונים למינהל החינוך, גורמת בעקיפין לצמצום מגוון השירותים שהמרכז יכול לספק לצעירים, ולהתמקדות בנושאים הקשורים בעיקר לחינוך ולעידוד ההשכלה.

לדעת הביקורת, כפיפות אירגונית לראש העיר (בדומה למודל ההפעלה הקיים בבאר שבע), יכולה להביא לצמיחה בהיקפי הפעילות של המרכז ולהפיכתו לגורם מרכזי בחיי הצעירים בעיר במגוון רחב של תחומים, כפי שנועד להיות.

9. הגירה שלילית של צעירים

על פי נתוני היחידה האסטרטגית, נכון לשנת 2014 כללה קבוצת הגיל של בני 18 עד 40 כ- 74 אלף צעירים.

בין היעדים שנקבעו למרכז בעת הקמתו, צוין גם היעד "מניעת הגירה שלילית של צעירים".

התברר לביקורת כי בשנים האחרונות קיים מאזן הגירה שלילי בקבוצת גיל זו, וכי מספר הצעירים העוזבים את העיר בכל שנה גבוה ממספר הצעירים שעוברים לגור בה.

להלן נתוני מאזן הגירה לשנים 2010-2013 בקרב צעירי אשדוד :

שנה	נכנסים	יוצאים	מאזן
2010	1,134	(1,269)	(135)
2011	967	(1,346)	(379)
2012	1,138	(1,437)	(299)
2013	856	(1,642)	(786)
סה"כ	4,095	(5,694)	(1,599)

מהנתונים עולה שבמהלך ארבע שנים עזבו את אשדוד כ- 6,000 צעירים. לדעת הביקורת, על העירייה ליזום פעולות במטרה למצוא פתרונות דיור ותעסוקה הולמים, שיאפשרו לצעירים ילידי העיר לבנות בה את עתידם.

הערות ראש העיר

מרכז כיוונים

1. ראש העיר הנחה את המשנה למנכ"ל לבחון את המשמעויות הנובעות מהעברת הכפיפות האירגונית של מרכז כיוונים ללשכת ראש העיר.
2. ראש העיר הנחה את היחידה האסטרטגית לערוך סקר בקרב צעירים תושבי אשדוד, במטרה לבחון מהם תחומי הפעילות הרצויים ובמטרה לעדכן את יעדי המרכז שנקבעו בעת הקמתו, בהתאמה לצרכי הצעירים בעיר, כפי שעלו בסקר.
3. תחום התעסוקה הינו תחום מרכזי להצלחת השתלבותו של הצעיר בחברה. ראש העיר הנחה את מנהל המרכז להרחיב באופן משמעותי את הפעילות של מרכז כיוונים בתחום זה.
4. ראש העיר הנחה את ראש מינהל החינוך לבדוק באופן מעמיק מהם הגורמים לעצירת הגידול בכמות הצעירים הפונים ללימודי תואר ראשון ומהן הפעולות שבעזרתן ניתן לשנות מגמה זו.
5. ראש העיר הנחה את ראש מינהל חינוך לעגן בנוהל העבודה את תהליכי המעקב והבקרה על ביצוע מפגשי החונכות של פרויקט פר"ח.
6. ראש העיר הנחה את ראש מינהל החינוך לקיים באמצעות חשבת המינהל בקרה על הניהול הכספי במרכז כיוונים.

הבסיס החוקי לעבודת הביקורת¹

149ג. ועדה לענייני ביקורת

(א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעירייה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העירייה ובכל דו"ח של מבקר העירייה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העירייה שהוגש לפי דין. הוועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

(ב) מספר חברי הוועדה לא יעלה על שבעה. הרכב הוועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסיעתי של המועצה. ראש העירייה, סגני וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה לענייני ביקורת.

(ג) (1) יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת יהיה בכפוף להוראות פסקה (2) מהאופוזיציה ולא יכהן כדיקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר.

לעניין סעיף זה יראו את יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת כשייך לאופוזיציה, אם יתקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה:

- א. סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה.
- ב. לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה.
- ג. מסיעתו לא מונו סגנים לראש העירייה.
- ד. סיעתו אינו קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העירייה או לניהול העירייה.

(2) היו הסיעות כולן מיוצגות בוועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אחת בלבד, יהיה יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת מי שהתקיימו בו לפחות כל אלה:

- א. הוא אינו חבר בוועדת ההנהלה.

¹ מתוך פקודת העיריות (נוסח חדש)

- ב. הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים.
- ג. הוא אינו מכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר.
- ד. סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה, אם יש במועצה יותר מסיעה אחת.

167. מינוי פקידים

- (ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה .
- (ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עירייה אלא אם כן נתקיימו בו אלה :
 - (1) הוא יחיד
 - (2) הוא תושב ישראל
 - (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון
 - (4) הוא בעל תואר אקדמאי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון.
 - (5) הוא רכש נסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.
 - (6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחד של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.
- (1ג) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עירייה מי שכיהן כחבר מועצה אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה עירייה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעירייה גובלת.
- (2ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העירייה, לא יכהן כמבקר אותה עירייה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאלהיה היה מועמד.
- (ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף קטן(ג), כמבקר העירייה, אם הוא רכש נסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב – 1992.

167. מועצה שלא מינתה מבקר.

(א). ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 167, תוך הזמן הנקוב בצו.

(ב) לא מילאה המועצה אחרי הצו תוך הזמן האמור, רשאי הממונה למנות מבקר לעירייה ולקבוע את שכרו.

170. דרכי מינוי עובדים וכשירות עובד הביקורת.

(ה) ראש העירייה בהסכמת מבקר העירייה ימנה עובדים ללשכת מבקר העירייה בהתאם לתקנים שיקבע שר הפנים בתקנות ועל פי האמור בהוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד).

תקנים לפי סעיף קטן זה ייקבעו בידי השר בהתחשב במספר התושבים, בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.

(ה1) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העירייה אלא אם כן התקיימו בו הוראות סעיף 167 (ג) (1) עד (4).

(ה2) על אף הוראות סעיף קטן (ה1), רשאי ראש העירייה, בהסכמת מבקר העירייה, לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו התנאי האמור בסעיף 167 (ג) (4) אם רכש נסיון במשך שבע שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

(ו) עובדי לשכת מבקר העירייה דינם כשאר עובדי העירייה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות ממבקר העירייה בלבד.

(ז) לא יופסק שירותו של עובד אצל מבקר העירייה, שלא בהסכמתו של מבקר העירייה, אלא בכפוף להוראות סעיף 171 א (1).

(ח) בסעיף זה, "עובד ביקורת" עובד המבצע פעולת ביקורת.

170 א. תפקידי המבקר

(א) ואלה תפקידי המבקר:

- לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרוניות היעילות והחסכון.
- לבדוק את פעולות עובדי העירייה.

3. לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון.
4. לבקר את הנהלת חשבונות העירייה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.
- (ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".
- (ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת-
 1. על פי שיקול דעתו של המבקר.
 2. על פי דרישת ראש העירייה לבקר עניין פלוני.
 3. על פי דרישת הועדה לענייני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.
- (ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.
- (ה) מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מידי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה. היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.
- (ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעת התקציב והתקן של לשכת מבקר העירייה, כפי שהגיש אותן מבקר העירייה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

170 ב. המצאת מסמכים ומסירת מידע

ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.

- (א) למבקר העירייה או עובד שהוא הסמך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר.
- (ב) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.
- (ג) עובדו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה.
- (ד) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מועדותיה או כל ועדה מועדותיו של גוף עירוני מבוקר. בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

170 ג. דו"ח המבקר

- (א) המבקר יגיש לראש העירייה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך. הדו"ח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדו"ח. בדו"ח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד. בעת הגשת הדו"ח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת. אין בהוראת סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21 ו-22 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח 1958 (נוסח משולב).
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולוועדה לענייני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו, או כאשר ראש העירייה או הוועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) הוועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הוועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי

מבקר העירייה לוועדה. בטרם תשלים הוועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(ה) (1) תוך חודשיים מן היום שהגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור.

(2) לא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העירייה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדו"ח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העירייה.

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור.

(ז) היה למבקר יסוד להניח שראש העירייה או היועץ המשפטי של העירייה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, התשל"ז-1977, יעביר המבקר את העניין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

170ג. חומר שאינו ראיה

דוחות המבקר, חוות דעת על כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העירייה במילוי תפקידו, לא יישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעותי.

170גא. צוות לתיקון ליקויים (תיקון : תשס"ה)

(א) בסעיף זה, "הצוות" – עובדי העירייה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראות סעיף 21 א (ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב) (בסעיף זה- **חוק מבקר המדינה**)

(ב) הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העירייה ושנדון על ידי המועצה לפי סעיף 170 ג(ה)(1) או (2), לפי העניין, ובדרכים למניעת הישנותם של הליקויים בעתיד.

(ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העירייה בתוך שלושה חודשים מיום שדון מבקר העירייה נדון על-ידי המועצה, וידווח לוועדה לענייני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.

(ד) ראש העירייה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחייה זו לפני מבקר העירייה והוועדה לענייני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.

(ה) אין בהוראת סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה.

171. פיטורי עובדים בכירים

(א) בכפוף להוראות סעיף זה, עובד העירייה שנתמנה לפי סעיף 167 (א) לא יפוטר אלא אם כן, לפי המלצת ראש העיר הוחלט על כך בישיבת המועצה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים ידון באותה ישיבה.

(ב) (1) לא יפוטר היועץ המשפטי לעירייה או מהנדס העירייה שהוא עובד העירייה או הגזבר, אלא לפני המלצת ראש העיר באישור המועצה ברוב של שני שלישים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(2) לא יפוטר מבקר העירייה שהוא עובדה, אלא באישור המועצה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(ג) לא תתקבל במועצה החלטה לפיטוריו של מבקר העירייה, מהנדס העירייה, הגזבר או היועץ המשפטי לעירייה, אלא לאחר שניתנה להם זכות לשאת לפני המועצה את דברם בענין הפיטורים.

(ד) הוראות סעיפים קטנים (ב) ו- (ג) יחולו, בשינויים המחוייבים, גם על השעיית מבקר העירייה, מהנדס העירייה, הגזבר או היועץ המשפטי לעירייה.

(ה) האמור בסעיף זה אינו בא לגרוע מסמכותו של בית דין למשמעת לפי חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח 1978, לפסוק בדבר פיטוריו של עובד עירייה שסעיף זה דן בו, בשל עבירת משמעת כמשמעותה בחוק האמור.

334. פרסום דו"ח ביקורת או ממצא ביקורת

המפרסם דו"ח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170 ג' (ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו מאסר שנה.