



דו"ח מבקר העירייה



לשנת 2018

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 2018, בצרוף הערותיי והתייחסותי לממצאים.

כבכל שנה, דו"חות הביקורת שעורך המבקר מתמקדים בבדיקת תחומים שונים של פעילות העירייה, תוך מתן דגש על השיפורים הנדרשים בשירות שהעירייה אמורה לספק לתושב.

הביקורת שנערכה במינהל הטיפול בנושא הקמת מינהלות הרובע, בדקה את סדרי עבודתן של המינהלות ואת האופן שבו הן פועלות להטמעת תפיסת העולם הרואה את התושב במרכז.

הקמת המינהלות הייתה שינוי אירגוני משמעותי שיצר דפוסי עבודה חדשים במינהל התפעול, וניתן היה לצפות כי תהליך בניית סדרי העבודה החדשים וייצובם יארוך מספר שנים. יחד עם זאת, נוכח הליקויים שמצאה הביקורת, על מינהל התפעול ליעל את תהליכי הפיקוח והבקרה, במטרה לשפר את איכות השירות שמעניקות המינהלות לתושבי העיר.

הביקורת במחסני החירום של העירייה בדקה את התאמת הציד המאוחסן במחסנים להיערכות הנדרשת מהעירייה בזמן חירום, על מנת שהעירייה תוכל לספק מענה לתושבים שביתם נפגע.

הביקורת שנערכה במחלקת ההסעות במינהל החינוך המחישה את הצורך לשנות באופן יסודי את תהליכי העבודה מול חברות ההסעה, ולנהל את מערך ההסעות, הכולל מאות כלי רכב ולמעלה מאלף מוסעים, באמצעים מתקדמים.

הביקורת במועצה הדתית בחנה את מגוון שירותי הדת שמספקת המועצה הדתית לתושבים, לרבות בתחום רישום הנישואין, הכשרות, המקוואות ושירותי הקבורה. הנחתי את הנהלת המועצה הדתית להפיק את הלקחים העולים ממצאי הביקורת ולפעול בהקדם לתיקון הליקויים שמצא המבקר.

בנוסף לדוחות אלה, חשוב לציין כי הדו"ח השנתי המונח לפניכם מצטרף לדו"ח המיוחד בנושא הקמת פארק אשדוד-ים, שהמבקר פרסם רק לפני זמן קצר. הדו"ח בנושא הקמת הפארק הביא לידי ביטוי את הרמה המקצועית הגבוהה של יחידת הביקורת ואת יכולתה להתמודד בהצלחה עם נושאי ביקורת מורכבים וייחודיים.

לסיכום, הביקורת הפנימית מושרשת היטב בתרבות האירגונית שלנו, ואנו רואים בה כלי חשוב לשיפור ולייעול המערכת העירונית.

ברצוני להודות מקרב לב למבקר העירייה מר שלמה בן עזרא, לצוות עובדי הביקורת ולמנהלת הלשכה על עבודתם המסורה והאיכותית, ועל

כך שטובת העירייה עומדת לנגד עיניהם והם עושים מלאכתם בנחישות, באמינות ובמקצועיות הראויה לציון.

ב ב

ר כ ה,



ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר



לכבוד
ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר
כ א

אדוני ראש העיר,

הנדון: דו"ח מבקר העירייה לשנת 2018

1. הריני מתכבד להגיש לעיוןך את הדו"ח השנתי הכולל את ממצאי הביקורת שנערכה בעירייה בשנת 2018.
2. כבכל שנה, בדקה הביקורת מגוון של נושאים שיש להם השפעה רבה על איכות החיים של תושבי העיר, תוך מתן דגש על השיפורים הנדרשים בשירות לתושב.
3. הביקורות שעורכת יחידת מבקר העירייה נועדו להעניק ערך מוסף ליחידות המבוקרות ולהביא לשיפור ולייעול פעולות העירייה, ואני מקווה כי אנו עומדים בהצלחה במשימה זו.
4. אני מבקש להודות לראש העיר, ד"ר יחיאל לסרי, על תמיכתו ביחידת הביקורת ולמנכ"ל העירייה על הדיונים המועילים בדו"חות המוצגים

בפניו. כמו כן, ראויה לציון לשכת המנכ"ל על פעולותיה לבדיקת תיקון הליקויים.

5. אני מבקש להביע את הערכתי הרבה לצוות העובדים בלשכת מבקר העירייה, ולהודות להם על עבודתם המסורה והמקצועית.

בכבוד רב,


שלמה בן עזרא
מבקר העירייה

תוכן העניינים

עמוד

מינהל התפעול

1. מינהלות הרובע 7

אגף ביטחון וחירום

2. מחסני החירום של העירייה 58

מינהל החינוך

70 3. מחלקת הסעות

חברות עירוניות וגופים מתוקצבים

99 4. המועצה הדתית

142 5. הבסיס החוקי לעבודת הביקורת



מינהל התפעול



דו"ח ביקורת

מינהלות הרובע

כללי

בהתאם לחזון ראש העיר ומתוך רצון לשפר את השירות ולחזק את הקשר בין התושב לבין הרשות המקומית, הקימה העירייה במהלך השנים 2011 - 2012 במסגרת מינהל התפעול יחידות עירוניות הקרויות "מינהלות רובע". המינהלות ממוקמות בתוך הרובעים השונים ומהוות כתובת מרכזית לטיפול במכלול הנושאים הקשורים לאיכות החיים של תושבי הרובע.

עד להקמת מינהלות הרובע, פעל מינהל התפעול באמצעות אגפים ומחלקות מקצועיות (כגון אגף נטיעות, אגף תפוז"ח וכדומה). בעקבות הקמת מינהלות הרובע, נוצר במינהל התפעול מבנה ניהולי דו-מימדי: המימד המקצועי מנוהל על-ידי המחלקה המקצועית, אך התפעול השוטף נעשה על-ידי מינהלת רובע שיש לה אחריות בשטח גאוגרפי מסוים על מתן השירותים לתושב.

לאחר שחלפו כשש שנים מהמועד שבו הוקמו המינהלות, מצאה הביקורת לנכון לבחון את סדרי עבודתן של מינהלות הרובע, בהשוואה לנהלי העבודה ובהתייחס למטרות שנקבעו להן בעת הקמתן.

הביקורת התמקדה בבדיקת נתוני הביצוע של מנהלות הרובע בשנים 2016 – 2017. בין היתר, בדקה הביקורת את נתוני הפניות למוקד

העירוני, את דיווחי המפקחים במינהלות השונות ובאגפים המקצועיים, וכן בדקה את סקרי שביעות רצון התושבים¹.

הביקורת בדקה את השירותים העיקריים שהמינהלות אמורות לספק לתושב. לא נבחנו תחומי פעילות נוספים המוטלים על מינהלות הרובע, כגון הערכות להפעלת המינהלת בשעת חרום, פיתוח קשרי קהילה ומתנדבים, פרויקטים מיוחדים (כגון "חצרנות", "שיפוץ חזיתות") ותחומים נוספים.

כבר בראשית הדו"ח, הביקורת מבקשת להדגיש כי היא רואה בחיוב רב את הקמת מינהלות הרובע ואת התפיסה העומדת בבסיס הקמתן, הרואה את התושב במרכז.

הביקורת מודעת לכך שהקמת המינהלות הייתה שינוי אירגוני יסודי ומורכב, שיצר תהליכי עבודה חדשים במינהל התפעול בתחומים רבים. כמו כן, הביקורת מודעת לכך שתהליך ייצוב דפוסי העבודה החדשים במינהלות הרובע ובמחלקות המקצועיות, ארך מספר שנים. בנוסף לכך, יש לציין כי כבר במהלך הביקורת נעשו פעולות לשיפור תהליכי העבודה ותוקנו חלק מהליקויים.

יחד עם זאת, הביקורת העלתה את הממצאים הבאים:

1. תפיסת ההפעלה

1.1. נוהל "יעוד ותפקידי מינהלת רובע"

¹ מידי שנה עורכת היחידה לתכנון אסטרטגי סקר הבדק את שביעות הרצון של תושבי העיר מהשירותים השונים הניתנים על-ידי העירייה. בכל סקר משתתפים כ- 1,200 תושבים מכל הרובעים.

בחודש ינואר 2014 פורסם נוהל "יעוד ותפקידי מינהלת רובע"² המפרט את תחומי האחריות של מינהלת הרובע, מגדיר את שיגרת הפעילות ואת תהליכי העבודה וקובע משימות לבעלי התפקידים במינהלות. הביקורת בחנה את הוראות הנוהל אל מול תהליכי העבודה המתקיימים בפועל במינהלת, כמפורט להלן:

- **עדכניות הנוהל** – התברר כי ממועד פרסומו (ינואר 2014) עד למועד הביקורת (במשך כארבע שנים) הנוהל לא עודכן, על אף שחלו שינויים משמעותיים בתהליכי העבודה של המינהלות. לדוגמא, במהלך השנים האחרונות החליט ראש מינהל התפעול להכפיף למינהלות הרובע את פקחי מחלקת הפיקוח העירוני (בשנת 2016) ומפקחי אגף תחזוקה (בינואר 2018). כתוצאה מהכפפת בעלי תפקידים אלו למינהלות הרובע, שונו סדרי העבודה במינהלות, אך הנוהל לא עודכן.
- **יישום הנוהל** – ממצאי הביקורת, המוצגים לאורך הדו"ח, מעידים על אי הקפדה ביישום הוראות הנוהל על-ידי בעלי התפקידים השונים במינהלות הרובע. יתרה מכך, חלק מבעלי התפקידים במינהלות השונות לא ידעו על קיום הנוהל.

הביקורת ממליצה לעדכן את הנוהל ולהתאימו לתהליכי העבודה המבוצעים בפועל. כמו כן, יש להטמיע את הוראות הנוהל בקרב עובדי המינהלות באמצעות הדרכה ייעודית לבעלי התפקידים השונים, וכן לבחון מעת לעת את הצורך בריענון הנוהל.

² מספר נוהל 1.08.486.02

עוד ממליצה הביקורת כי בנוסף לנוהל הכללי יש לקבוע בכל מינהלת הוראות עבודה פנימיות, שבהם יגדיר ראש המינהלת סדרי עבודה פנימיים, בהתאם לתפיסתו ולמאפיינים הייחודיים של הרובעים שבאחריות המינהלת.

1.2. כפיפות ארגונית

בעת הקמת מינהלות הרובעים, הוחלט כי ראשי המינהלות יהיו כפופים ארגונית ישירות לראש מינהל התפעול.

הביקורת העירה כי עוד בטרם הקמת מינהלות הרובעים, כלל המבנה הארגוני של מינהל התפעול 7 אגפים (אגף תפ"ח, רישוי ואיכות סביבה, מוקד עירוני, חופים, נטיות, תחזוקה ותרבות הדיור). הקמת 12 מינהלות הרובע והכפפתם ישירות לראש מינהל התפעול, הגדילה באופן משמעותי את מוטת השליטה³ של ראש המינהל.

נוכח מורכבות עבודת המינהלות וההשפעה הרבה שיש למינהלות על איכות חיי התושבים, הביקורת המליצה לראש מינהל התפעול לבחון את הצורך בהוספת פונקציה ניהולית שתהיה כפופה לו ותרכז את פעילות המינהלות.

1.3. כח האדם במינהלת הרובע

מצבת כח האדם במינהלת הרובע כללה את ראש המינהלת, מזכירה (רכזת מידע), מפקח כללי ומפקחים מקצועיים (מפקח תברואה, מפקח תחזוקה, פקח עירוני ומפקח נטיות).

³ "מוטת שליטה" (span of control) - מספר העובדים שנתונים לפיקוח ולניהול של אדם אחד וכלפיו יש לקיים את הדיווח. מוטת השליטה צריכה להיות כזו המונעת עומס יתר על המנהל.

הביקורת בחנה את שיבוץ כח-האדם במינהלות אל מול כמות התושבים שבאחריות כל מינהלת, ומצאה חוסר התאמה בין גודל הרובע לבין כח-האדם המשובץ במינהלת.

לדוגמא, **למינהלת י'-יג'**, שבתחום אחריותה כ – 21 אלף תושבים המתגוררים בשני רובעים, הוקצו 2 מפקחים כללים. לעומת זאת, **למינהלת טו'-טז'-יז'**, האחראית על אותה כמות תושבים הפזורים בשלושה רובעים, הוקצה מפקח כללי אחד.

דוגמא נוספת - **למינהלת רובע ב'** האחראית על כ – 10 אלף תושבים הוקצה מפקח תברואה אחד, מפקח נטיעות אחד ומפקח תחזוקה אחד⁴. לעומת זאת, **למינהלת סיטי**, האחראית על כ – 25 אלף תושבים והכוללת אזורים מסחריים רבים, וכן מרכזים בה השירותים הציבוריים והממשלתיים, גם לה הוקצה מפקח תברואה אחד ומפקח נטיעות אחד, ואולם מפקח תחזוקה ב – 25% משרה בלבד.

הביקורת ממליצה לגבש קריטריונים שעל-פיהם תקבע מצבת כח-האדם בכל מינהלת, תוך התייחסות למרכיבים הייחודיים בכל רובע.

1.4. מיקום משרדי מינהלת הרובע

במשך שנות קיומה של העיר, פעלה הרשות המקומית באופן מרוכז מתוך בניין העירייה (למעט מספר קטן של יחידות חוץ). הקמת משרדי מינהלות הרובע בתוך הרובעים השונים נועדה, בין היתר, לצמצם את המרחק בין התושבים ברובע לבין גורמי העירייה האמורים לספק להם שירותים. מבדיקתנו עולה כי בדרך כלל הוקמו משרדי מינהלות הרובע בתוך הרובעים, בסמיכות לשכונות המגורים, למעט משרדי מינהלת הסיטי אשר

⁴ יצוין כי מפקח התחזוקה ברובע ב' מבצע תפקיד נוסף כאחראי על תחזוקת המזגנים במוסדות הציבור.

מוקמו במרינה והיו מרוחקים מאזורי המגורים שבתחום אחריותה. עובדי המינהלת מסרו לביקורת כי תושבים ובעלי עניין אחרים ממעטים להגיע למשרדי המינהלת, נוכח המיקום המרוחק שהוקצה לה.

הביקורת המליצה לבחון את האפשרות לשנות את מיקום משרדי המינהלת ולהעבירם לתחום הרובע, דבר העשוי לשפר את הקשר בין המינהלת לבין התושבים.

1.5. תשתיות למינהלות הרובע

כאמור, צוות המינהלת כולל את ראש המינהלת, רכזת המידע וכ – 5 מפקחים מקצועיים. בנוסף, פוקדים מידי יום את משרדי המינהלת נציגי קבלני הביצוע השונים, נציגי וועדי בתים ותושבי הרובע.

מבדיקתנו עולה כי מחצית ממינהלות הרובע (מינהלת ב', ד'-ה', ו'-ח', ט', י'-יג, יא'-יב') מוקמו בתוך המתנ"סים הפזורים ברחבי העיר, והן סובלות ממצוקת מקום קשה שאינה מאפשרת עבודה מיטבית של צוות העובדים. למינהלות הוקצו שני חדרים במבנה המתנ"ס שברובע, כאשר האחד משמש את ראש המינהלת והשני משמש את כל שאר בעלי התפקידים, לרבות קבלת קהל.

עוד נמצא כי נוכח מצוקת המקום, העבודה במשרדי המינהלת מבוצעת בשיטת "הכיסא החם", כאשר כל עובדי המינהלת נעזרים בעמדת מחשב אחת (בנוסף לעמדת רכזת המידע).

נציין, כי העירייה פועלת בשנים האחרונות לייצר כלים טכנולוגיים לשיפור הפיקוח והבקרה אחר עבודת הקבלנים השונים, אשר אמורים לסייע למפקחים המקצועיים בעבודתם. שינוי מהותי זה בתהליכי הפיקוח

והבקרה אחר עבודת הקבלנים מחייב יצירת סביבת עבודה מותאמת, לרבות עמדות מחשב לבעלי התפקידים במינהלת. **הביקורת המליצה לבחון את התאמת התשתיות במינהלות השונות לצרכי המינהלת, הן בהיבט הפיזי והן בהיבט הטכנולוגי.**

2. מדדי ביצוע

הביקורת בדקה שלושה מדדים כלליים מהם ניתן להסיק מסקנות לגבי האפקטיביות של פעילות המינהלות:

- **הכרות התושבים עם פעילות המינהלת.**
- **שביעות רצון התושבים לגבי השירותים שהעירייה מספקת.**
- **פתיחת פניות מוקד על-ידי עובדי המינהלת.**

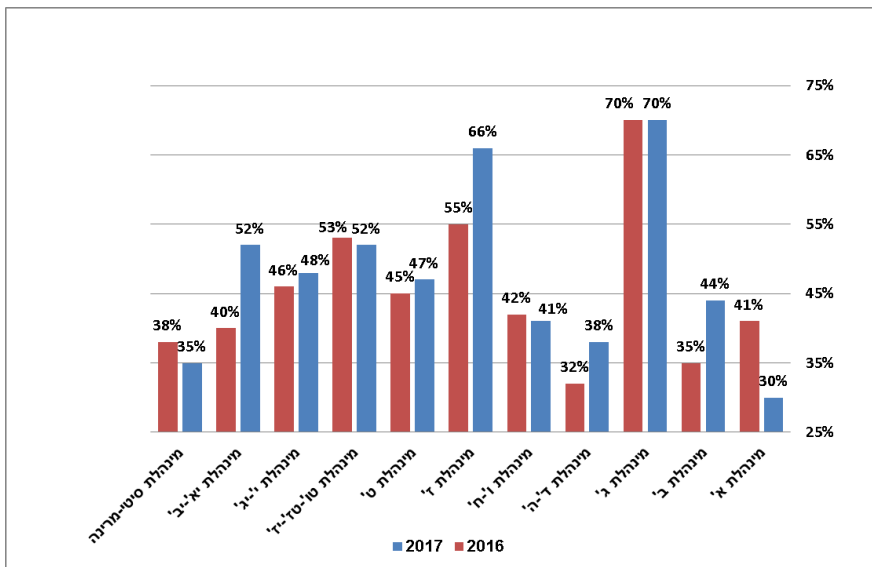
בנוסף לכך, הביקורת בדקה את הבקרה שעורך ראש מינהל תפעול במינהלות הרובע באמצעות סיורי שטח ברובעים.

2.1. הכרות התושבים עם מינהלות הרובע

כאמור, הקמת המינהלות נבעה, בין היתר, מרצון העירייה להגביר את הקשר בין התושבים לבין הרשות המקומית. במסגרת הסקר השנתי שעורכת היחידה לתכנון אסטרטגי, מדדה העירייה במהלך השנים 2016 – 2017, בין היתר, את מידת ההכרות של התושבים עם מינהלות הרובע, באמצעות שני מדדים כמפורט להלן:

- **אחוז התושבים ברובע המודעים לקיום המינהלת.**
- **אחוז המשיבים כי המינהלת משפיעה על איכות החיים ברובע (מבין אלה שהשיבו כי הם יודעים על קיום המינהלת)**

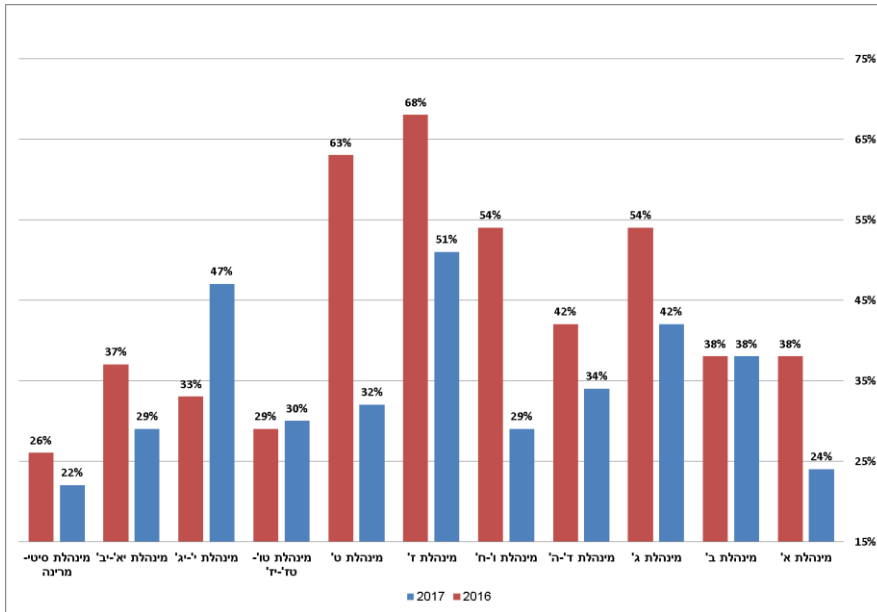
להלן תרשים המציג את אחוז התושבים ברובע שצינו בשנים 2016 – 2017 כי הם מודעים לעצם קיומה של מינהלת הרובע באזור מגוריהם:



מהתרשים עולה כי ברוב המינהלות (למעט שתיים) כמחצית מהתושבים לא היו מודעים לקיום המינהלת, ובחלק מהרובעים כשני שליש מהתושבים לא היו מודעים לקיום המינהלת (מינהלת א', מינהלת ד'-ה' ומינהלת סיטי-מרינה).

בהשוואה בין נתוני שתי השנים שנבדקו, עולה כי בחמש מינהלות רובע לא חל שינוי באחוז התושבים המודעים לקיומה של המנהלת באזור מגוריהם, ובשתי מינהלות חל קיטון במספרם (מינהלת א' ומינהלת סיטי-מרינה). לעומתם, יש לציין לחיוב כי בארבע מינהלות חל גידול משמעותי (בין 19% ל – 30%) בהיקף התושבים שצינו כי הם מודעים לקיומה של המינהלת באזור מגוריהם.

התרשים הבא מתייחס לתושבים שצינו כי היו מודעים לקיומה של מינהלת הרובע ומציג את תשובותיהם לשאלה "האם המינהלת משפיעה על איכות החיים ברובע":



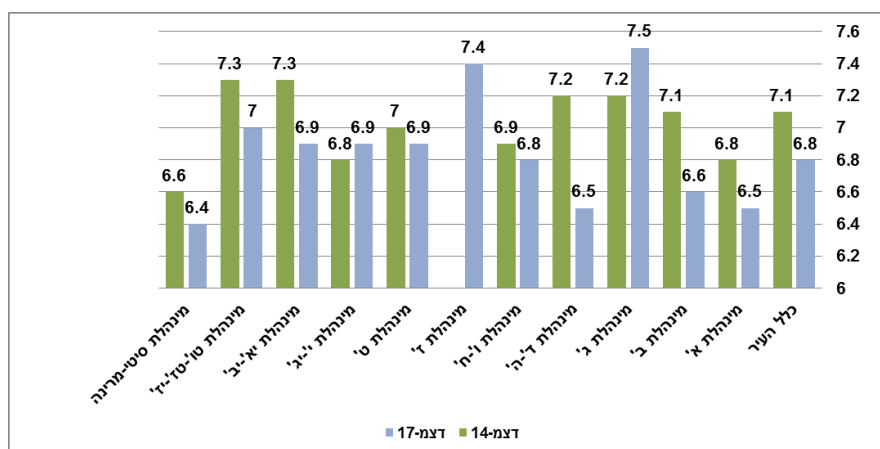
מהתרשים עולה כי במרבית המינהלות חלה בשנת 2017 ירידה משמעותית באחוז התושבים שרואים במינהלות הרובע גורם המשפיע על איכות החיים באזור מגוריהם (ירידה ממוצעת של 17%). בלטו לחומרה מינהלת ט' ומינהלת ו-ח', ולעומתם בלטה לחיוב מינהלת י-ג'.

לדעת הביקורת, הממצאים שעלו בסקר מחייבים חשיבה מחודשת והסקת מסקנות לגבי הקשר בין המינהלות לבין התושבים ברובעים השונים.

2.2. מדידת שביעות רצון התושבים

במסגרת סקר שביעות הרצון של התושבים שעורכת היחידה לתכנון אסטרטגי, מתבקשים התושבים לדרג את שביעות רצונם ממגוון שירותים שהעירייה מספקת באזור מגוריהם (כגון: ניקיון הרחובות והמרכזים המסחריים, פינוי אשפה, הדברה, חזות הצמחייה ברובע, ניקיון וטיפול גינות ציבוריות, תאורת רחובות וגינות ציבוריות ועוד).

להלן תרשים המשווה את הציון שקיבלו מינהלות הרובע⁵ במדד "איכות השירות" (המסכם את הציונים שקיבלו המינהלות בכל הפרמטרים שנבדקו) בשתי נקודות זמן: בדצמבר 2014 – מועד סיום הקמת המינהלות והטמעת תפיסת ההפעלה - ובדצמבר 2017, בחלוף שלוש שנים:



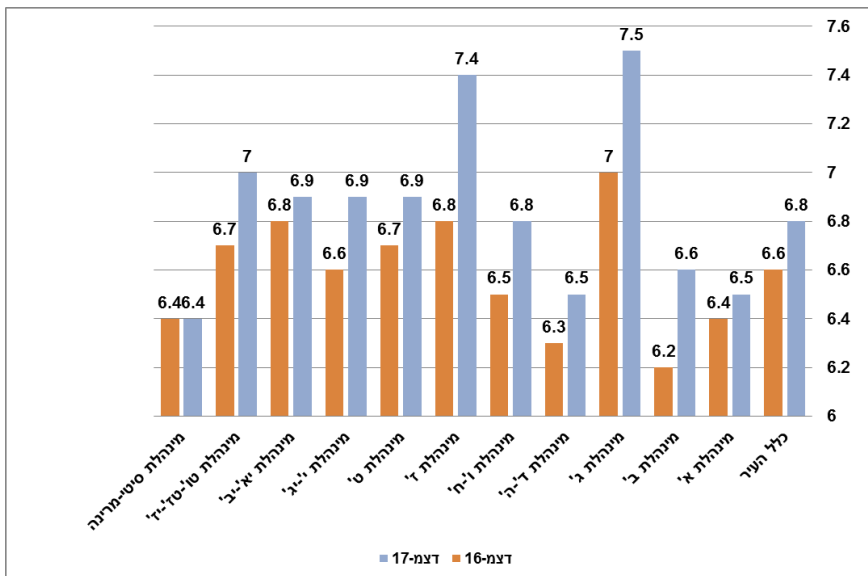
מהתרשים עולה כי בין המועדים דצמבר 2014 לדצמבר 2017 חלה במרבית מינהלות הרובע ירידה בשביעות הרצון הכללית של תושבי העיר משירותי העירייה (למעט מינהלת ג' ומינהלת י-ג'). לרמת שביעות הרצון הגבוהה ביותר בשנת 2017 זכו מינהלת ג' ומינהלת ז'.

⁵ למעט מינהלת תעשייה שלא נבדקת במסגרת הסקרים הנערכים על-ידי היחידה לתכנון אסטרטגי.

שביעות הרצון הנמוכה ביותר זכו מינהלת סיטי-מרינה, מינהלת א' ומינהלת ד'-ה'.

לדעת הביקורת, הירידה במדד שביעות רצון של התושבים בשנים אלה, נובעת הן מסיבות שאינן תלויות בתפקוד מינהלות הרובע והן מתהליכי עבודה ותהליכי ניהול ובקרה לקויים במינהלות עצמן, כפי שמתואר לאורך דו"ח הביקורת.

יחד עם זאת, השוואת נתוני הסקר שנערך בדצמבר 2017 עם נתוני הסקר ב – 2016 מעידים כי בשנת 2017 נבלמה הירידה בשביעות רצון התושבים, ובמרבית המינהלות (למעט אחת) הושגה בשנת 2017 עליה בשביעות הרצון בהשוואה לשנה קודמת, כמפורט בתרשים הבא:



הוסבר לביקורת כי השיפור ברמת שביעות הרצון של התושבים בשנת 2017 נבע מהגדלת התקציבים שהוקצו למחלקת ניקיון העיר ולאגף הנסיעות.

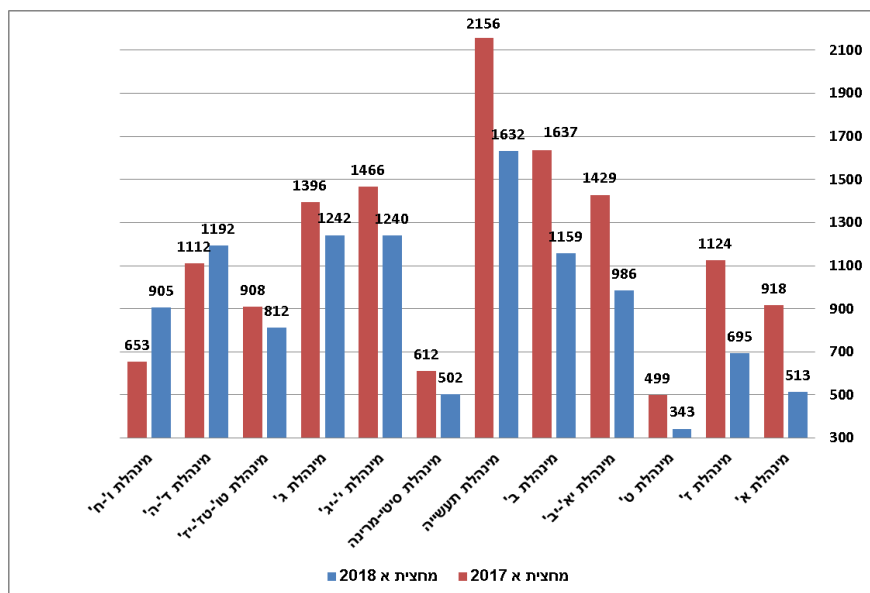
2.3. פניות מוקד שנפתחו על-ידי המינהלות

עובדי המינהלות נדרשים לדווח למוקד העירוני על כל מפגע שאיתרו ברחבי העיר, אף אם המפגע הוא לא בתחום אחריותם (מקצועית ו/או גאוגרפית).

במהלך בניית תכניות העבודה וקביעת מדדי הליבה⁶ של היחידות השונות לקראת שנת 2017, החליט מנכ"ל העירייה להוסיף מדד שיבחן את כמות הפניות למוקד העירוני שנפתחו על-ידי מינהלות הרובע. נקבע יעד אחיד לכל המינהלות – 1,200 פניות לשנה לכל מינהלת (כמאה פניות בחודש למינהלת).

להלן תרשים המציג את כמות פניות המוקד שפתחו עובדי המינהלות במחצית א' – 2018 אל מול כמות הפניות שפתחו במחצית א – 2017 (התקופה המקבילה אשתקד):

⁶ לפני מספר שנים, החלה העירייה לנהל את תכניות העבודה של היחידות השונות באמצעות "תכניות עבודה על-פי מטרות ויעדים מקושרי תקציב". החל משנת 2014, הוסיפה העירייה מדדי ליבה שונים (הקרואים גם "מדדי מנכ"ל") למדידת פעילות מינהלות הרובע.



מהתרשים עולה כי מרבית המינהלות עמדו במדד⁷ בשתי מחציות השנה שנבדקו (מחצית א' 2017 ומחצית א' 2018). המינהלות שהצטיינו בפתיחת תלונות מוקד היו מינהלת תעשייה, מינהלת י'ג', מינהלת ב' ומינהלת ג'. לעומת זאת, במינהלת ט' ובמינהלת סטי-מרינה נפתחה כמות התלונות המועטה ביותר.

עוד נמצא כי בהשוואה בין 2017 ל- 2018 הייתה מגמת ירידה בכל המינהלות (למעט אחת).

בחישוב ממוצע ביחס לכלל המינהלות, חלה ירידה של כ- 20% בפתיחת תלונות מוקד על-ידי עובדי המינהלות בין מחצית א' לשנת 2017 לבין מחצית א' לשנת 2018, זאת לצד גידול של כ- 7% בסך הפניות שנפתחו במוקד העירוני (תלונות תושבים ומינהלות יחדיו) בתקופות המקבילות.

⁷ המדד השנתי הינו 1,200 פניות ובמדידה החצי שנתית נאספו הנתונים מחודשים ינואר עד מאי 2018 (כלומר 100 פניות לחודש כפול 5 חודשי עבודה).

בלטו לחומרה מינהלת רובע א' (ירידה של 44%) ומינהלת רובע ז' (ירידה של 38%).

לדעת הביקורת, אין להסתפק בהגדלת כמות הפניות. על ראש מינהל התפעול להנחות את המינהלות בעניין סוגי הפניות שבהם עובדי המינהלת צריכים להתמקד.

2.4. בקרת ראש מינהל תפעול

בראשית שנת 2017, החליט ראש מינהל התפעול לקיים באופן קבוע וסדור סיורי בקרה במינהלות הרובע, שבמהלכם יבדקו באופן מובנה פרמטרים שונים בתפקוד המינהלות.

נמסר לביקורת כי תכולת הסיורים והבקורות שוכללו מסיור לסיור, וכן, במהלך השנה שונה מבנה הסיור והורחבו הנושאים הנבדקים על-ידי ראש מינהל תפעול וצוותו.

במהלך שנת 2018 בוצעו 7 סיורים ברובעים השונים. הביקורת בדקה את תהליך הבקרה המבוצע על-ידי ראש מינהל תפעול באמצעות סיורים אלה, ומצאה כי בסיום הסיור הופץ דף מסכם לגבי התחומים שנבדקו וציון המינהלת בכל אחד מהם, אך לא נקבעו משימות ולוחות זמנים לתיקון הליקויים שנמצאו בסיור. כתוצאה מכך, לא בוצע מעקב אחר תיקון הליקויים ואחר יישום הנחיות ראש המינהל שניתנו במהלך סיור הבקרה שערך.

הביקורת מציינת לחיוב את שיגרת הבקרה שמקיים ראש המינהל במינהלות הרובע באמצעות סיורי בקרה מובנים. יחד עם זאת, לדעת הביקורת, על ראש המינהל לקבל דיווח מהמינהלת על תיקון

הליקויים שנמצאו בסיור, וכן לקיים, במידת האפשר, סיורים חוזרים על מנת לבחון את תיקון הליקויים בפועל.

3. סדרי העבודה במינהלת

3.1. הכנת תכנית עבודה שבועית

מורכבות תפעול הרובעים השונים, מחייבת את המינהלות לתכנן מראש את עבודת המפקחים האמונים על הפיקוח והבקרה אחר עבודת הקבלנים. התכנון נדרש בעיקר כתוצאה משתי סיבות:

- **מגוון הבקורות הנדרש** – בדרך כלל, עבודת הקבלנים בתחומים השונים מבוצעת בהתבסס על תכנית עבודה שבועית/עיתית. בכל יום בשבוע מבצעים הקבלנים השונים עבודות המוטלות עליהם מכח המכרז, ולכן יש צורך להגדיר למפקחים מהן פעולות הבקרה הנדרשות מהם בכל יום, בהתאם לאופי הפעילות המבוצעת ברובע שבאחריותם.

- **חלוקה גאוגרפית** - גודל התחום הגאוגרפי שבאחריות כל מפקח אינו מאפשר למפקח לקיים בקרה מלאה באופן יומיומי בכל השטח שבאחריותו. לכן, כדי לוודא כי הבקרה מבוצעת בכל התחום הגאוגרפי שבאחריות המפקח, יש לקבוע מראש על בסיס גאוגרפי חלוקת עבודה לימי העבודה השונים.

הביקורת מצאה כי רק חלק מראשי המינהלות הכינו, במשותף עם המפקחים המקצועיים, תכנית עבודה שבועית המקיפה את כל רחובות הרובע וכוללת ביצוע סיורים בחלוקה גאוגרפית (לדוגמא, מינהלת רובע ב' ומינהלת רובעים י'-יג').

לעומתם, נמצאו מינהלות שכלל לא הכינו תכנית עבודה סדורה למפקחים (כדוגמת מינהלת יא'-יב'). בנוסף, נמצאו מינהלות שהכינו תכנית עבודה

למפקחים, אך ללא התייחסות לחלוקה הגאוגרפית של הרובע (כדוגמת מינהלת רובע א').

לדעת הביקורת, הכנת תכנית עבודה שבועית למפקח תוך פירוט המשימות שהמפקח אמור לבצע, הינה הבסיס לעבודה אפקטיבית של המפקחים המקצועיים במינהלות. תכנית העבודה אמורה לשפר את המעקב והבקרה אחר ביצוע המשימות שהוטלו על המפקחים, וכן לייעל את הפיקוח והבקרה אחר עבודת הקבלנים.

3.2. ישיבות צוות

ראש מינהל התפעול מסר לביקורת כי ראשי המינהלות אמורים לקיים שיגרת עבודה הכוללת ישיבות צוות שיתועדו במערכת העירונית לניהול החלטות (להלן גם "QM7").

להלן טבלה המפרטת את כמות הפרוטוקולים שהוזנו ב-QM7 במהלך השנים 2016 – 2017⁸:

מינהלת	א'	ב'	ג'	ד'-ה'	ו'-ח'	ז'	ט'	י'-יג'	יא'-יב'	טו'-טז'-יז'	סיטי	תעשייה
כמות פרוטוקולים - ישיבות צוות	29	36	99	13	67	53	15	51	47	47	23	38

מהנתונים עולה שהייתה שונות גבוהה במינהלות השונות בתיעוד הישיבות במערכת. נמצא כי מינהלת רובע ג' ומינהלת רובעים ו'-ח' קיימו ישיבות צוות מרובות ועשו את השימוש הרב ביותר במערכת. לעומתם, מינהלת ד'-ה' ומינהלת ט' קיימו ישיבות צוות מועטות (13 ו- 15 ישיבות בהתאמה, במשך שנתיים).

⁸ הנתונים בטבלה כוללים את כלל הפרוטוקולים שהפיקה כל מינהלת במערכת QM7, ובכללן ישיבות צוות.

יחד עם זאת, נמצא כי בשנת 2018 חלה ברוב המינהלות עליה משמעותית בכמות פגישות העבודה שתועדו במערכת ה-QM7.

לדעת הביקורת, המורכבות התפעולית היומיומית והפיזור הגאוגרפי הרחב, וכן עבודות ייחודיות המתרחשות ברובע מעת לעת, מחייבות ארגון מוקדם ותאום בין המפקחים בצוות המינהלת. לדעת הביקורת, ראוי היה לקיים במינהלת ישיבות צוות אחת לשבוע לפחות, כדי לקיים שליטה ובקרה אחר כל הפעילויות (השוטפות והייחודיות) המתוכננות להתבצע ברובעים השונים במהלך התקופה הקרובה.

הביקורת המליצה לבחון אימוץ תבנית אחידה לעריכת תכנית עבודה שבועית לכל סוג מפקח במינהלת, אשר תכלול את המשימות הקבועות הנדרשות מכל מפקח ואת הדרישות הייחודיות לאותו שבוע, כפי שיקבע על-ידי ראשי המינהלות השונים.

3.3. הכנת תיק שטח

כאמור, אחד השינויים העיקריים שחלו כתוצאה מהקמת המינהלות, הינו העברת חלק מהאחריות התפעולית של גופי המטה (כגון אגף נסיעות, אגף תחזוקה ואגף תפ"ח) למינהלות הרובע.

במסגרת שינוי זה, נדרשו מנהלי היחידות המקצועיות (בתאום עם מינהלות הרובע), להכין עבור כל רובע "תיק שטח"⁹ שבו ירוכזו כל ההנחיות המקצועיות, נתוני כח-אדם, האמצעים, תכניות העבודה, טופסי

⁹ כמפורט בסעיף 3.9 בנוהל "מינהלת הרובע" (מס' נוהל 1.08.486.02) שפורסם ב- 1/1/2014

המעקב ותמצית המכרזים. תיק השטח יהווה את "התורה המקצועית" של מינהלת הרובע בתחומי התפעול הפיזי של הרובעים שבאחריותם. בבדיקתנו נמצא כי מזה מספר שנים תיקי השטח במינהלות לא עודכנו (תיקי השטח שהוצגו לביקורת עודכנו לאחרונה בשנת 2012), על-אף שבכל תחומי השירות המוגדרים בתיק חלו שינויים מהותיים, לרבות מכרזים וקבלנים חדשים, שינויים במאפייני השירותים השונים וכדומה.

הביקורת רואה בחומרה את העדר תיק שטח עדכני בכל מינהלת, המפרט את מכלול האמצעים המוקצים לכל רובע, מסדיר את תהליכי הפיקוח והבקרה אחר עבודת הקבלנים ומגדיר את תהליכי הדיווח הנדרשים.

הביקורת המליצה להכין תיק שטח מעודכן לכל מינהלת רובע, תוך הסדרת תהליך עדכון של תיק השטח והבקרה אחר יישום הנחיות העבודה הכלולות בו.

לאחר הביקורת נמסר כי מחלקת שירותי ניקיון עדכנה את תיק השטח שבמינהלות וכן עודכנו תיקי השטח בתחום הנטיעות. עוד נמסר כי מחלקת פינוי אשפה פרסמה לכל מינהלות הרובע את תכנית העבודה של קבלני פינוי האשפה. הביקורת העירה כי יש להשלים את תהליך עדכון תיקי השטח על-ידי כל המחלקות המקצועיות במינהל.

3.4. הכרת תנאי המכרזים

נמצא כי חלק מראשי המינהלות לא החזיקו במשרדי המינהלת את מפרטי המכרזים שעל-פיהם הקבלנים מבצעים את עבודתם ברובע. בפועל, במהלך הביקורת נמצאו פערים בין דרישות העירייה במכרזים השונים לבין הבקורות המבוצעות במינהלות הרובע.

לדוגמא, נמצאה אי התאמה בין שעות העבודה שבהן אמור הקבלן להפעיל את האמצעים השונים, כפי שנקבעו במכרז, לבין השעות הידועות למפקחים במינהלות ומהוות בסיס לבקורות הנערכות על-ידם.

חלק ממפקחי התברואה מסרו לביקורת כי שעות העבודה של האמצעים המכניים הינן מ – 06:00 עד 14:00, בעוד שבמכרז נקבע שהאמצעים יופעלו עד השעה 14:30 (ראה דוגמאות נוספות בהמשך הדו"ח בפרקים העוסקים בבקורות במפקחים המקצועיים). בתגובתו לדו"ח מסר מנהל אגף תפוז"ח כי עד השעה 14:00 מבצעת מכונת הטיאוט עבודות ניקיון בשטח, ולאחר מכן (עד השעה 14:30) נוסע המפעיל לנקודת ריקון הפסולת ושוטף את מכונת הטיאוט. הביקורת העירה כי ההבחנה בין עבודת השטח לבין הזמן הנדרש לניקוי ולתחזוקה, אמור היה להיקבע במכרז.

לדעת הביקורת, העדר המידע על הוראות המכרזים השונים גרם להתפתחותה של "תורה של בעל-פה" אשר על-פיה מבוצע הפיקוח והבקרה אחר עבודת הקבלנים, בעוד שתורה זו לעיתים אינה תואמת את הוראות המכרזים.

לאחר הביקורת נמסר כי טרם התחלת עבודתם של קבלני פינוי האשפה שנבחרו במכרז החדש (בחודשים יוני – יולי 2018), הופץ לכל מינהלות הרובע תקציר הכולל את תנאי המכרז העיקריים.

בנוסף לכך, הביקורת מצאה מקרים שבהם במכרז נקבעו מדדי שירות שונים שנועדו להבטיח את איכות הביצוע, אך תקפותם של מדדים אלו לא נבדקה על-ידי המינהלות או כל גורם אחר.

לדוגמא, מכרז ניקיון הרחובות כולל, בין היתר, טופס בקרת איכות ביצוע, שמפקחי התברואה נדרשים לערוך באמצעותו את הבקרה על איכות העבודה של קבלני ניקיון הרחובות. מהשיחות שקיימה הביקורת עם מפקחי התברואה עולה כי חלק מהמפקחים לא עשו שימוש בטופס הבקרה (לדוגמא מפקחי התברואה ברובע ה' וברובע ד'). כמו כן, לא נקבע בהנחיית עבודה מהן הפעולות שהמפקח אמור לבצע בעקבות ממצאי הבקרה.

לאחר הביקורת מסר מנהל האגף כי הוסדרו תהליכי הדיווח והבקרה לגבי הליקויים שנרשמו בטופסי הבקרה שעורכים מפקחי התברואה.

3.5. דיווחי בקרת קבלנים

החל משנת 2016, הנחה ראש מינהל התפעול את המינהלות לדווח למינהל באופן מרוכז על תוצאות הבקרות שנערכות על-ידי המינהלות אחר עבודת הקבלנים בתחום האשפה, פינוי הגזם וניקיון רחובות. המינהלות נדרשו להעביר לראש המינהל את הדיווחים השונים באמצעות כונן רשת (המכונה "כונן X") המשותף לכל המינהלות ולמינהל התפעול. יודגש כי הנתונים שמדווחים על-ידי המינהלות, משמשים את המחלקות המקצועיות כחלק מתהליך אישור חשבונות הקבלנים. סקירת הקבצים שהועלו לכונן X במהלך שנת 2017 העלתה ליקויים רבים בדיווחי המינהלות. להלן עיקר הליקויים שנמצאו:

- **תחומי הדיווח – נמצא כי חלק מהשירותים השונים המפוקחים על-ידי המנהלות לא היו מדווחים בכונן X.** לדוגמא, נמצא כי מפקחי הנטיות אינם מדווחים על ממצאי הבקרה באמצעות הכונן המשותף, אלא ישירות לאגף נטיות. כתוצאה מכך, ראשי המינהלות אינם יכולים לפקח על דיווחי המפקחים הכפופים אליהם ועל תפקוד קבלני הגינון הפועלים ברובע.

• **העדר דיווחים** – נמצאו מקרים בהם מינהלות הרובע כלל לא העבירו את הדיווחים הנדרשים. לדוגמא, מינהלת טו'-טז'-יז' לא העבירה את הדיווחים הנדרשים **במשך חמישה חודשים רצופים** (ספטמבר – דצמבר 2017). דוגמא נוספת - מינהלת ו'-ח' לא העבירה את דיווחיה בגין החודשים ינואר עד מאי 2017. מנהל האגף הציג בפני הביקורת פניות למינהלות הרובע בדואר אלקטרוני, הדורשות ממינהלות הרובע למלא את דיווחי הבקרה, אולם למרות התראות אלה הדיווחים לא הועברו.

• **שלמות ונאותות הדיווחים** - נמצאו דיווחים שהצביעו על חוסר באמצעים, אך לא צוינו סכומי ההפחתה והפיצוי הנדרשים בגין האמצעים שלא סופקו. לדוגמא, מפקח התברואה במינהלת סיטי-מרינה דיווח בחודש דצמבר 2017 על שני עובדים שהתחילו את עבודתם בשעה 07:00, אך לא ניתן קנס בגין אי ביצוע שעות העבודה כנדרש.

יתרה מכך, נמצאו קבצים שהועברו מבלי שדיווח בהם כלל על הבקרות שבוצעו ועל תוצאותיהן (לדוגמא דיווחי מפקחי התברואה ברובע ז', ברובע ח' ורובע ט' מחודש דצמבר 2017).

בתגובתו לדו"ח מסר מנהל האגף כי חלק גדול מדיווחי המפקחים על הליקויים שנמצאו בעבודת הקבלן, נעשה באמצעות משלוח הודעות וואטסאפ למזכירת המחלקה. הביקורת העירה כי הודעות וואטסאפ אינן מהוות תחליף לתיעוד מסודר הנדרש לצורך ביצוע המעקב והבקרה על עבודת הקבלן.

• **הפחתות וקיצוזים** – בהתאם להוראות המכרזים השונים, בגין אי הספקת אמצעי כלשהו שנקבע בחוזה, נדרשות המינהלות לציין את סכום ההפחתה מהתשלום לקבלן וכן את סכום הפיצוי שיש להטיל

עליו. מבדיקתנו עולה כי במקרים שבהם המינהלות ציינו את סכומי ההפחתה והפיצוי, הסכומים שצוינו לא תאמו לסכומים שנקבעו במכרזים השונים, אלא היו נמוכים יותר.

לדוגמא, בדיווח מינהלת רובע ב' בגין חודש ינואר 2018, דווח במהלך החודש במספר ימי עבודה על מחסור בעובדי ניקיון, כאשר סכום הפיצוי שנקבע על-ידי המינהלת עמד על 100 ₪ עבור אי התייצבות של עובד בכל יום עבודה. לעומת זאת, בטבלת הפיצויים המוסכמים בחוזה נקבע כי בגין "אי העסקת עובדים בכמות הנדרשת ביום" יש להטיל על הקבלן פיצוי בגובה 200 ₪ עבור כל עובד חסר לכל יום עבודה.

לאחר הביקורת מסר מנהל האגף כי סכומי הקנסות עודכנו בהתאם למכרז, ופורסמה הנחייה בעניין זה לכל ראשי המינהלות ומפקחי התברואה.

- **אישור ראש המינהלת – מבדיקתנו עולה כי לא הייתה אחידות בתהליך הבדיקה והאישור של דיווחי המפקחים על-ידי ראש המינהלת, בטרם הועברו הדיווחים לכו"מ X.** חלק מראשי המינהלות לא בחנו את דיווחי המפקחים המקצועיים וחלקם מסרו לביקורת כי הם עוברים על הדיווחים בטרם שמירתם בכו"מ המשותף. נמצא כי גם במקרים שבהם בדקו ראשי המינהלות את דיווחי המפקחים, היו בדיווחים ליקויים שלא תוקנו במסגרת הבדיקה.

הביקורת העירה כי הליקויים המפורטים לעיל, מעידים על כך שתהליך הדיווח אחר פעולות הפיקוח והבקרה המבוצעות על-ידי המפקחים

היה חלקי בלבד, דבר שהיו לו השלכות הן על איכות השירות המוענק לתושבים בתחומים השונים והן על תהליך ההתחשבות עם הקבלנים.

לדעת הביקורת, הליקויים שנמצאו נבעו מהעדר הגדרת תהליך בקרה אחיד לכל המינהלות, החל בסוגי הדיווחים הנדרשים מהמפקחים המקצועיים, דרך אופן הבדיקה והאישור של הדיווחים על-ידי ראשי המינהלות, הבקורות הנדרשות במינהל התפעול על השלמות והנאותות של הדיווחים ועד להטמעתם בחשבונות הקבלנים באמצעות המחלקות המקצועיות.

הביקורת ממליצה להסדיר את תהליך הדיווח של תוצאות הבקורות התפעוליות המבוצעות על-ידי המפקחים המקצועיים השונים במינהלות הרובע, לרבות הגדרת תהליך האישור הנדרש על-ידי ראש המינהלת, וכן פעולות הבקרה אחר שלמות ונאותות הדיווחים שאמור לבצע מינהל התפעול.

3.6. מענה לפניות תושבים

הביקורת יזמה פנייה למינהלות הרובע, באמצעות שליחת מייל שבו התבקש מידע על הפעילויות המתוכננות לילדים במהלך השבוע הקרוב. לאחר משלוח הפנייה במייל לכל מינהלות הרובע, הביקורת בחנה את משך זמן התגובה ואת איכות התגובה של כל מינהלת רובע לפנייה. להלן פירוט הממצאים:

- **משך הטיפול בפנייה –** כאמור, הביקורת שלחה פנייה למינהלות באמצעות כתובות המייל של כל מינהלת, כפי שפורסמה באתר העירייה. בחלוף שבוע, נמצא כי 4 ראשי מינהלות החזירו מענה לפנייה בתוך 24 שעות. יחד עם זאת, 8 מינהלות (כשני שליש מסך המינהלות) לא השיבו לפנייה גם בחלוף שבוע ימים.

- **איכות מענה המינהלות לפנייה – להלן נוסח פניית הביקורת למינהלות "שלום רב.**
אשמח לדעת האם מתוכננת פעילות לילדים ברובע' במהלך שבוע הבא."

חלק מהתשובות שנכתבו על-ידי ראשי המינהלות היו קצרות ביותר, ולא כללו את כל המידע הרלוונטי (כגון סוג הפעילות ושעת הפעילות). להלן דוגמאות למענה שנכתב על-ידי שני ראשי מינהלות (מתוך הארבעה שענו):

" כן בגן ... ביום שלישי"

" בוקר טוב הפעילות במתנס ... תתקשר למתנס"

- **הגדרת כתובת מייל למינהלת – נמצא כי כתובת המייל שבאמצעותה התושבים אמורים לפנות למינהלות הינה הכתובת הישירה של ראש המינהלת, אשר אינה נגישה לרכזת המידע או לעובדי המינהלת השונים. כתוצאה, רק לראש המינהלת הייתה גישה לפניות תושבים שנשלחו באמצעות המייל, ובהעדר טיפול מצד ראש המינהלת (לדוגמה בשל היותו בחופשה), עובדי המינהלת לא היו מודעים לקיומה של הפנייה ולצורך טיפול בה.**

לדעת הביקורת, אי הטיפול בפנייה שנשלחה למינהלת ואיכות המענה במקרים שאכן טופלה הפנייה, נובעת מהעדר הנחיות ברורות בנוגע לאופן מתן המענה לתושב בעקבות פנייתו למינהלת.

הביקורת המליצה לפרסם עבור כל מינהלת כתובת מייל לפניות התושבים, אשר תהיה נגישה, לכל הפחות, לרכזת המידע, לראש

המינהלת ולמפקח הכללי. כמו כן, המליצה הביקורת לקבוע הנחיות לאופן מתן המענה לפניות התושבים (תוכן המענה, לוח הזמנים הנדרש וכיוצא באלה).

4. בעלי תפקידים במינהלת

4.1. תפקידי המפקח הכללי

בסעיף 5.9 לנוהל "יעוד ותפקידי מינהלת רובע", שבו מפורטים תפקידיו של המפקח הכללי במינהלת הרובע, נקבע כי **"המפקח הכללי ברובע ידאג לשיפור חזות הרובע ולאיכות חיי התושבים בו, בהתאם למדיניות ראש המינהלת ולהנחיותיו"**.

4.1.1. שעות עבודת המפקחים הכלליים

סעיף 5.4 בנוהל, קובע כי המפקח הכללי יהיה נוכח במינהלת לפחות פעמיים בשבוע במשמרת אחר הצהריים. בהמשך הוגדר בסעיפים 5.9.11 עד 5.9.16 מהם תפקידיו של המפקח הכללי במשמרות אלו.

ניתוח נתוני הנוכחות העלה כי במהלך שנת 2017 למעלה ממחצית המפקחים הכלליים לא ביצעו באופן סדיר פעמיים בשבוע משמרות אחרי הצהריים/ערב, כפי שנדרש מתפיסת ההפעלה של מינהלות הרובע.

4.1.2. בקרת איכות הטיפול בפניות מוקד

סעיף 5.9.3 לנוהל קובע כי על המפקח הכללי לערוך "ביקורת מדגמית של פניות המוקד שנסגרו..."

מבדיקתנו עולה כי לא הוגדר תהליך סדור לביצוע בקרה מדגמית אחר איכות הטיפול בפניות מוקד שנסגרו. בין היתר, לא הוגדר היקף הבקרה הנדרשת לכל תחום שירות, לא נקבע טופס דיווח אחר ביצוע בקרת האיכות, לא נקבעו תהליכי הדיווח והתיעוד של תוצאות בקרות אלו ועוד.

בפועל, המפקחים הכלליים ביצעו בקרה אחר סגירת פניות מוקד, אך במרבית המקרים שלא בהתאם להוראות הנוהל, ללא דיווח על ביצוע הבקרה וללא תיעוד הפעולות שבוצעו. לדוגמא, הנוהל קובע כי במידה והטיפול בפנייה על-ידי הקבלן אינו באיכות הנדרשת, על המפקח לפתוח פניית מוקד מסוג "טיפול חוזר". המפקחים הכלליים שעימם נפגשה הביקורת מסרו כי אינם מקפידים לפתוח פניות "לטיפול חוזר", כפי שנדרש בנוהל.

הביקורת המליצה למינהל התפעול להגדיר עבור המפקחים הכלליים את תהליך הבקרה הנדרש על איכות הטיפול בפניות מוקד, לרבות היקפי הבקרה, תיעוד פעולות הבקרה ודיווח על תוצאותיהן לגורמים הרלוונטיים.

4.2. תפקידי רכזות המידע

סעיף 5.1.10 בנוהל "יעוד ותפקידי מינהלת רובע" עוסק בתפקידי רכזת המידע במינהלת. בין היתר, תפקידיה כוללים אחריות על קבלת הפניות מהתושבים וביצוע מעקב אחר הטיפול בהן, ריכוז הפעילות מול המוקד העירוני (פתיחת פניות, הפקת דו"חות וניתוחם וכדומה), וכן אחריות כוללת לניהול משרד המינהלת (קבלת קהל, תיאום פעילות המפקחים, רכש ועוד).

4.2.1. תהליך הטיפול בפניות תושבים

כאמור, נקבע בנוהל כי רכזת המידע תבצע מעקב ובקרה אחר תהליך הטיפול בפניות התושבים. עוד נקבע כי בסיום הטיפול תבצע רכזת המידע באופן מדגמי שיחות משוב מול התושב הפונה, לבחינת איכות הטיפול ולבדיקת שביעות הרצון של הפונה מהטיפול בפנייתו.

חלק מפניות התושבים מתקבלות באמצעות המוקד העירוני ומועברות למינהלת, וחלקן מתקבלות באופן ישיר במשרדי המינהלת. הביקורת בחנה את אופן הטיפול של רכזת המידע בפניות התושבים (פניות משני הסוגים), ומצאה שונות גדולה בין רכזות המידע בכל הנוגע לטיפול בפניות התושבים, הנובעת הן מאי הכרת הנוהל והן מהעדר הנחיות עבודה ברורות.

- **טופס פניית תושב למינהלת – סעיף 5.1.1 לנוהל קובע כי "כל פנייה של תושב למינהלת ... תתועד בצורה ברורה על-ידי רכזת המידע בטופס פניית תושב".**

מבדיקתנו עולה כי רק חלק מרכזות המידע עימם נפגשה הביקורת עושות שימוש בטופס זה (למשל רכזת המידע במינהלת ז' והרכזת במינהלת סיטי).

- **פתיחת פנייה במוקד העירוני – סעיף 5.1.2 לנוהל קובע כי "רכזת המידע תפתח קריאת מוקד לטיפול בפנייה – ככל שניתן".**

בפועל, נמצא כי במקרים שבהם הפניה התקבלה ישירות במינהלת, חלק מרכזות המידע לא פתחו פנייה במוקד העירוני, אלא העבירו את הטיפול ישירות לגורמים הרלוונטיים, שלא באמצעות המערכת (יודגש כי אין מדובר על פניות לקבלת מידע, אלא על פניות המצריכות טיפול על-ידי המחלקות המקצועיות). כתוצאה מכך שהפניה לא נרשמה

במערכת המוקד, לא נמדד משך הטיפול בפנייה ולא נבדקה איכות הטיפול.

הביקורת העירה כי יש חשיבות לפתוח במערכת המוקד העירוני כל פנייה שאינה בקשה למידע, ובכלל זה פניות המתקבלות ישירות במינהלת.

- **טבלת שליטה – סעיף 5.1.5 קובע כי "כל פניות התושבים שלא ניתן להטמיען לתוך תוכנת המוקד, רכזת המידע תרכז אותן לתוך טבלת שליטה (נספח ד')..."**

מבדיקתנו עולה כי מרבית רכזות המידע אינן מרכזות את הפניות בטבלת שליטה כדוגמת הטבלה המצורפת בנוהל. במקרה אחד (מינהלת ו'ח') נמצא כי הפניות מנוהלות במרכז בקובץ אקסל, אך במבנה מצומצם שכולל רק חלק מהמידע הנדרש ושאינו תואם את הנוהל.

- **מעקב אחר טיפול בפניות התושבים – הנוהל קובע כי רכזת המידע תבצע מעקב אחר הטיפול בפניות התושבים למינהלת, ואף קובע את אופן המעקב.**

הביקורת מצאה כי חלק מהרכזות מבצעות מעקב על הטיפול בפנייה (לדוגמא רכזת המידע במינהלת סיטי), וחלקן (לדוגמא, מינהלת ו'ח' ומינהלת ז') אינן מבצעות מעקב על סיום הטיפול, לאחר שהעבירו את הטיפול בפנייה לגורמים המקצועיים הרלוונטיים.

- **ביצוע משוב לאחר סיום הטיפול – הנוהל קובע כי רכזות המידע יערכו באופן מדגמי שיחות משוב לגבי פניות שהטיפול בהן הסתיים (הן פניות שנפתחו ישירות במינהלת והן פניות שנפתחו במוקד העירוני).**

מבדיקתנו עולה כי לא נקבע תהליך סדור לביצוע המשובים, לרבות גודל המדגם, תסריט שיחה, אופן תיעוד המשוב וכדומה. בפועל, הרכזות מסרו לביקורת כי הן עורכות באופן מדגמי (כל אחת בתדירות שונה) שיחות משוב עם התושבים שפניותיהם טופלו, אך הן אינן מתעדות משובים אלו.

לדעת הביקורת, טיפול נאות בפניות התושבים (בהתאם להנחיות הנוהל) יגביר באופן מהותי את אמון התושבים במינהלות הרובע ואת כמות פניות התושבים למינהלת, שהרי תושב שחוזה "חוות שירות חיובית" ישוב ויפנה בשנית למינהלת הרובע.

לדעת הביקורת, על מינהל התפעול לבחון את הנחיות הנוהל לטיפול בפניות תושבים ואת התאמתו לתהליכי העבודה הנהוגים במינהלת. עוד ממליצה הביקורת כי ראשי המינהלות יבצעו בקרה אחר עבודת רכזות המידע, במטרה ליישם באופן מלא את הוראות הנוהל.

4.2.2. שעות עבודת רכזות המידע

סעיף 5.4 לנוהל קובע כי שעות קבלת הקהל במינהלות הרובע הינן בימים א'-ה' בין השעות 08:30 – 16:30, ובימים א' ו - ג' תתקיים קבלת קהל גם בשעות אחר הצהרים עד השעה 19:00.

הביקורת בחנה את דיווחי שעות העבודה של רכזות המידע במהלך 2017 אל מול הנחיות הנוהל, ומצאה כי בחלק מהמינהלות שעות הנוכחות של רכזות המידע אינן תואמות לשעות הפעילות הנדרשות ממנהלת הרובע, כמפורט להלן:

- **שעת התחלת העבודה** – בחינת דיווחי הנוכחות של רכזות המידע במהלך שנת 2017 העלתה כי מרבית רכזות המידע (8 מתוך 12) התחילו בממוצע את יום העבודה לפני השעה 08:30 – שעת תחילת קבלת קהל ומתן מענה לתושבים.

יחד עם זאת, שלוש רכזות מידע התחילו את יום העבודה לאחר שעת תחילת הפעילות (מינהלת א', מינהלת ז', מינהלת סיטי-מרינה), וכן רכזת מידע אחת התחילה בממוצע את יום העבודה בשעה מוקדמת (06:45 בממוצע).

- **שעת סיום העבודה** – ניתוח נתוני הנוכחות העלה כי מרבית רכזות המידע (9 מתוך 12) סיימו בממוצע את יום העבודה לפני השעה שנקבעה (בין השעות 14:55 ל – 16:19).

- **קבלת קהל אחר הצהרים** – ניתוח נתוני הנוכחות של רכזות המידע בימים א' ו – ג' במהלך שנת 2017, העלה כי מרבית רכזות המידע אינן נמצאות במינהלות בימים אלו בשעות אחר הצהרים, וזאת בניגוד להוראות הנוהל ותפיסת ההפעלה של מינהלות הרובע.

לדעת הביקורת, אי עמידה בשעות העבודה הנדרשות מרכזות המידע האמונות על קבלת פניות התושבים, ובמיוחד אי נוכחות בשעות קבלת קהל אחר הצהרים, מצמצם באופן משמעותי את זמני המענה לפניות התושבים, ובכך פוגם באחת ממטרות היסוד להקמת מינהלות הרובע – חיזוק הקשר עם התושבים.

לדעת הביקורת, על רכזות המידע להקפיד על ביצוע שעות העבודה הנדרשות, ועל ראשי מינהלות הרובע לוודא כי רכזות המידע זמינות לקבלת פניות תושבים בשעות שנקבעו ופורסמו לציבור.

4.2.3. הפקת דו"חות וניתוחם

סעיף 5.10.4 קובע כי רכזת המידע במינהלת **"תפיק דוחות בקרה ותנתח את סוגי הפניות למוקד, תוך זיהוי מגמות, ליקויים חוזרים וכדומה"**.

בבדיקתנו עולה כי מינהל התפעול לא הגדיר באופן מפורט לרכזות המידע דפוסי עבודה נדרשים בתחום הפקת הדו"חות וניתוח פניות התושבים. בפגישות שקיימה הביקורת עם רכזות המידע, נמצא כי חלקן אכן מפיק דו"חות שונים, אולם לא כדפוס עבודה סדיר וקבוע. התברר כי הפקת הדו"חות מבוצעת מעת לעת לפי בקשת ראש המינהלת, אך רכזות המידע אינן מנתחות את הנתונים.

לדעת הביקורת, ניתוח פניות תושבים באופן שיטתי, זיהוי מגמות ומציאת דרכים לשיפור השירות, הינו אחד מהתפקידים העיקריים של מינהלות הרובע.

הביקורת ממליצה להגדיר עבור ראשי המינהלות ורכזות המידע תהליך סדור של הפקת דוחות וניתוחם, תוך קביעת מועדי הפקת הדוחות, קיום דיון על המסקנות שעלו מניתוח הדוחות וקביעת דרכי פעולה לשיפור השירות, נוכח המידע שעולה מניתוח הדו"ח.

בנוסף, הביקורת ממליצה לבצע הדרכה לרכזות המידע בנושא הפקת דו"חות הבקרה וניתוחם, בשילוב הפצת הנחיות עבודה כתובות, וכן לבצע ריענון אחת לשנה.

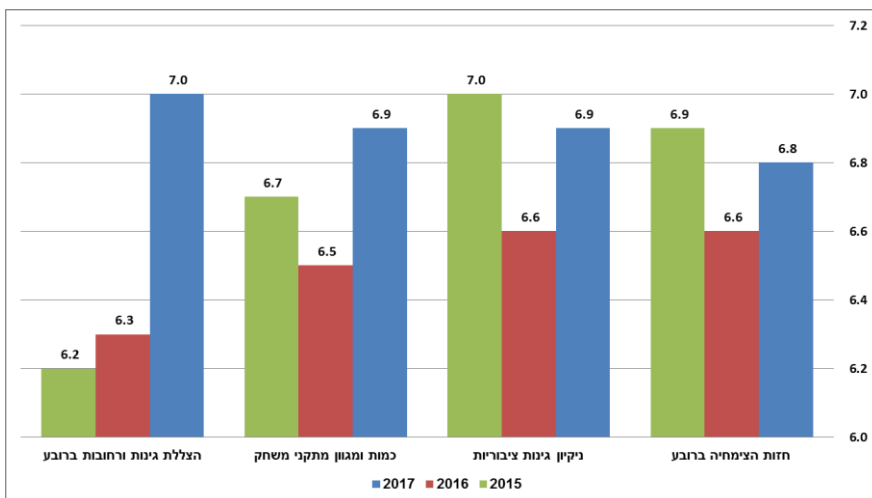
4.3. תפקידי מפקח הנטיות

סעיף 5.11 לנוהל, העוסק בתפקידי מפקח הנטיות, קובע כי "**מפקח הנטיות יישא באחריות כוללת על תחום הנטיות ברובע (גינות וגנים ציבוריים, פסי ירק וכדומה)**". כמו כן, בסעיפי המשנה מפורטות הפעולות הנדרשות ממפקחי הנטיות לצורך ביצוע פיקוח ובקרה אחר קבלני הגינון הפועלים ברובע.

4.3.1. סקר שביעות רצון

במסגרת סקרי שביעות הרצון, בחנה היחידה האסטרטגית את תחום הנטיות באמצעות ארבעה פרמטרים עיקריים:

- שביעות רצון מ - "חזות הצמחייה ברובע"
 - שביעות רצון מ - "ניקיון הגינות הציבוריות"
 - שביעות רצון מ - "כמות ומגוון מתקני המשחק"
 - שביעות רצון מ - "הצללה בגינות וברחובות הרובע"
- להלן תרשים המפרט את תוצאות הסקרים שנערכו בשנים 2015 – 2017, תוך התמקדות בפרמטרים העיקריים שבהם נבחנת פעילות מינהלות הרובע בתחום הנטיות:



התברר כי בכל התחומים שנבדקו שביעות הרצון של התושבים הייתה גבוהה באופן יחסי.

כמו כן, מהתרשים עולה כי בשנת 2017 חלה עליה מובהקת בשביעות רצון של התושבים בנושא הצללת גינות ובנושא כמות ומגוון מתקני המשחק, בהשוואה לתוצאות שהתקבלו בשנים הקודמות. לעומת זאת, בנושאים ניקיון הגינות הציבוריות וחזות הצמחייה ברובע, חלה ירידה קלה בשביעות הרצון.

4.3.2. נהלים והוראות עבודה

הביקורת מצאה כי אגף הנסיעות הכין מערך של נהלים והוראות עבודה עבור כל מפקח, בהתאם למינהלת בה הוא משובץ. בנהלים מפורט המידע המקצועי הנדרש למפקחי הנסיעות לצורך ביצוע עבודתם, וכן הוסדרו בהם תהליכי העבודה הנדרשים. מערך זה כלל, בין היתר, את הנושאים הבאים:

- **תיאור תפקיד מפקח הנסיעות** – מסמך המפרט את תחומי האחריות של המפקח ותיאור הבקורות הנדרשות בכל תחום פעילות באזור אחריותו (גנים ציבוריים, מוסדות חינוך וכדומה).
- **ממשקי עבודה והקצאת משאבים** – הנחיות אלה מפרטות את המשאבים המוקצים לטובת המינהלת ואת ממשקי העבודה בין המחלקות המקצועיות באגף הנסיעות לבין מינהלת הרובע.
- **הנחיות לפי תחומי פעילות** – קובץ של מסמכים הכולל עותק של המכרזים השונים והמפרטים הטכניים, תמצית מכרזים ודגשים, טבלת התראות וקנסות, טופס שביעות רצון של מקבלי השירות, טבלאות

דישון והדברה, טופסי הבקרה והדיווח בתחומים השונים ומיידעים נוספים רבים.

הביקורת מציינת לחיוב את הנהלת אגף הנסיעות, אשר פעלה לעדכן את מפקחי הנסיעות במינהלות הרובע בידע המקצועי הנדרש להם והסדירה את תהליכי הפיקוח והבקרה הנדרשים, בהתאם להוראות המכרזים השונים ובאופן מותאם לכל מינהלת ומינהלת.

הביקורת ממליצה כי המודל המתקיים באגף הנסיעות ילמד על-ידי כלל היחידות במינהל התפעול, האמונות על ביצוע הפיקוח והבקרה אחר עבודת הקבלנים השונים המספקים שירות לעירייה ולתושבי העיר.

4.3.3. בקרת התייצבות צוותי העבודה

בהתאם להוראות המכרז העיקרי שבאחריות מפקחי הנסיעות¹⁰, נדרשים הקבלנים להתחיל את יום העבודה בשעה 07:00 בכל ימות השבוע (א' עד ו'). בהתאם להנחיות האגף, נדרשים מפקחי הנסיעות לוודא מידי יום את התייצבות צוותי הקבלנים ושלמות האמצעים הנדרשים לביצוע העבודות, כפי שפורטו במכרז.

הביקורת בחנה את דיווחי הנוכחות של מפקחי הנסיעות במהלך שנת 2017, ומצאה כי מרבית מפקחי הנסיעות (6 מתוך 10 מפקחים) התחילו את יום עבודתם לאחר השעה 08:00, כמפורט בטבלה להלן:

¹⁰ מכרז 61/2016 – ביצוע עבודות שוטפות לגינון ותחזוקת גנים ציבוריים, שטחי ירק, איי תנועה וכדומה.

ממוצע של שעת כניסה	כמות ימי עבודה	מפקח רובע*
8:41	258	תעשייה
8:24	262	יא'-יב'
8:12	219	ו'-ח'
8:12	196	י'-יג'
8:06	203	ד'-ה'
8:04	275	ב'
7:39	266	טו'-טז'-יז'
7:30	266	סיטי
7:08	224	ג'
6:57	262	ט'-יז'

* בהתאם לרובעים בהם הוצבו מפקחי הנטיות במהלך שנת 2017.

מאחר וקבלני הגינון מבצעים את עבודתם בכל ימות השבוע (כולל יום ו'), בחנה הביקורת גם את נוכחות מפקחי הנטיות בימי ו' ומצאה כי ארבעה מפקחי נטיות (במינהלת רובע ג', מינהלת רובעים ד'-ה', רובעים ו'-ח' ורובעים י'-יג') דיווחו נוכחות במספר מועט של ימי ו' במהלך השנה (בין דיווח אחד לבין ארבעה דיווחים למפקח לאורך כל שנת 2017). לעומתם, רוב המפקחים דיווחו על נוכחות סדירה בימי ו' במהלך שנה זו (בממוצע 45 דיווחי נוכחות בימי ו' בשנת 2017).

הביקורת העירה כי העובדה שמרבית מפקחי הנטיות מתחילים את יום העבודה לאחר שחלפה למעלה משעה מזמן תחילת העבודה של הקבלנים, פוגעת ביכולתם לבצע את הבקורות הנדרשות מהם בתחילת כל יום עבודה. כמו כן, אי הנוכחות בימי ו' של מספר מפקחי נטיות, פוגעת אף היא ביכולת לבצע בקרה מלאה אחר עבודת הקבלנים.

הביקורת המליצה להקפיד על ההתאמה בין שעות העבודה של הקבלנים השונים לבין שעות העבודה בפועל של מפקחי הנסיעות, באופן שיבטיח כי מפקחי הנסיעות יבצעו את הבקורות הנדרשות מהם.

4.4. תפקידי מפקח התברואה

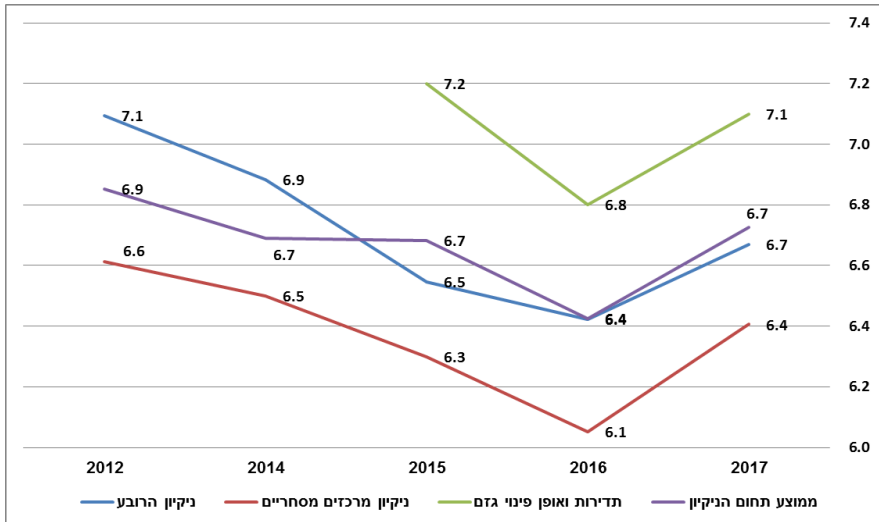
סעיף 5.12 לנהל, העוסק בתפקידי מפקח התברואה, קובע כי מפקח התברואה **"ישא באחריות כוללת של תחומי התברואה ברובע (ניקיון רחובות, פינוי אשפה ומחזור)"**. כמו כן, בסעיפי המשנה מפורטות הפעולות הנדרשות ממפקחי התברואה לצורך ביצוע פיקוח ובקרה אחר הקבלנים המפעילים את האמצעים ברובע.

4.4.1. סקרי שביעות רצון

במסגרת סקרי שביעות הרצון, בחנה היחידה האסטרטגית שלושה נושאים עיקריים אשר נמצאים תחת תחום האחריות של מפקחי התברואה:

- שביעות רצון "מהניקיון ברובע שלך"
 - שביעות רצון "מהניקיון המרכזים המסחריים ברובע"
 - שביעות רצון "מתדירות ואופן פינוי הגזם והגרוטאות באזור"¹¹.
- תרשים שביעות רצון התושבים בתחום הניקיון

¹¹ נושא תדירות ואופן פינוי הגזם והגרוטאות נבדק במסגרת סקרי שביעות רצון התושבים החל משנת 2015.



מהנתונים בתרשים עולה כי במהלך השנים 2012 – 2016 חלה ירידה מובהקת בשביעות הרצון של התושבים משירותי הניקיון ברובעים השונים, אך בשנת 2017 נבלמה הירידה ואף חלה עליה בשביעות רצון התושבים בהשוואה לשנה הקודמת.

יחד עם זאת, השוואת נתוני הסקר בשנת 2012 אל מול נתוני הסקר שנערך בחלוף 5 שנים, מעלה כי רמת שביעות הרצון של התושבים בשנת 2017 הייתה נמוכה בכל המדדים מרמת שביעות הרצון בשנת 2012.

הביקורת בחנה את עבודת מפקחי התברואה אל מול הוראות הנוהל והנחיות העירייה השונות, כמפורט בסעיפים הבאים:

4.4.2. התייצבות בתחילת יום העבודה

סעיף 5.12.2 לנוהל קובע כי מפקח התברואה **"יבדוק התייצבות עובדי הניקיון למשמרת, כשירותם וציודם כנדרש בהסכם"**. בנוסף לכך, על-פי הנחיות מנהל מחלקת הניקיון, על מפקח התברואה להתייצב במקום

הריכוז של עובדי הניקיון כל בוקר בשעה 06:00 (שעת התייצבות העובדים), לצורך ביצוע בקרה אחר התייצבות עובדי הניקיון וראש הצוות מטעם הקבלן, וכן לצורך בדיקה שלמות ותקינות האמצעים הנדרשים להם לצורך עבודתם.

הביקורת ערכה תצפיות בתחילת יום העבודה¹² במספר מינהלות רובע. להלן הממצאים:

- **נוכחות מפקח תברואה – בכל התצפיות שבוצעו נמצא כי מפקח התברואה מטעם המינהלת הרלוונטית לא נכח כלל במקום ריכוז עובדי הניקיון עד לשעה 07:00, וזאת בניגוד להוראות הנוהל.**

- **נוכחות ראש צוות מטעם הקבלן – בחלק מהתצפיות נמצא כי ראש הצוות מטעם הקבלן הגיע למקום הריכוז באיחור, לאחר שעובדי הניקיון כבר יצאו לאזור עבודתם. במקרה אחד נמצא כי ראש הצוות לא הגיע כלל למקום הריכוז במהלך התצפית.**

- **מדים – בחלק מהתצפיות נמצא כי עובדי הניקיון אינם לבושים באפוד זוהר, או לחלופין לבושים באפוד זוהר שצבעו אינו תואם את הנחיות המכרז.**

הביקורת רואה בחומרה את העובדה כי מפקחי התברואה לא היו נוכחים בשעת ההתייצבות של צוותי העבודה, מצב הפוגם באופן מהותי בבקרה הנדרשת אחר עבודת הקבלנים.

4.4.3. שעות הנוכחות של מפקחי התברואה

¹² תצפיות "תחילת יום" – נציג הביקורת הגיע לכל תצפית בשעה 05:45 ושהה בה עד לשעה 07:05 (בקירוב).

נוכח הממצאים שעלו בתצפיות שערכה הביקורת, נבדקו דיווחי הנוכחות של מפקחי התברואה במהלך שנת 2017 בימי העבודה הרגילים, כמפורט להלן:

ממוצע של שעת כניסה	כמות ימי עבודה	מפקח רובע
7:38	229	ג'
7:28	257	ז'
7:27	237	טו'+טז'+זז'
7:11	241	ח'
7:10	274	סיטי
6:48	264	ב'
6:32	244	יב'
6:22	275	א'
6:20	262	ו'
6:18	285	ט'
6:10	288	יא'
6:09	248	י' + יג'
6:09	256	תעשייה
5:48	265	ד'

מהנתונים בטבלה עולה כי **מרבית מפקחי התברואה (למעט מפקח אחד) התחילו בממוצע את יום עבודתם לאחר השעה הנדרשת (06:00)**. יתרה מכך, מחציתם הגיעו לעבודה לאחר השעה 06:30.

הביקורת העירה כי האתרים בהם מפקחי התברואה נדרשים לדווח על כניסתם לעבודה אינם מצויים בסמוך למקום הריכוז של עובדי הניקיון, דבר הגורם לעיכוב נוסף בהגעת המפקחים למקום הריכוז ופוגם ביכולת לקיים בקרה על עבודת הקבלן.

נציין כי בהתאם להנחיית המחלקה, נדרשים מפקחי התברואה לדווח בכל בוקר למזכירת המחלקה על כמות עובדי הניקיון שהגיעו ועל

שעת הגעתם. הממצאים שהעלתה הביקורת לגבי שעת ההגעה של מפקחי התברואה לעבודה, מעידים כי בפועל, במהלך שנת 2017, לא בוצעה במרבית מינהלות הרובע בקרה על התייצבות עובדי הניקיון. כתוצאה מכך, הדיווח על כמות עובדי הקבלן לא התבסס על ספירה פיזית של העובדים שהגיעו לאזור הכינוס בשעה הנדרשת (06:00).

הביקורת המליצה להקפיד על התאמה בין שעות העבודה הנדרשות מהקבלנים השונים לבין שעות העבודה בפועל של מפקחי הניקיון, במטרה לייצר חפיפה בשעות העבודה ולוודא ביצוע הבקורות הנדרשות ממפקחי הניקיון.

לאחר הביקורת נמסר כי מנהל מחלקת שירותי ניקיון מקיים בקרה מדגמית על התייצבות המפקחים בתחילת יום העבודה בשעה הנדרשת.

4.4.4. דיווח על כמות עובדי הקבלן

בהתאם להליך הדיווח שהונהג במחלקת הניקיון, נדרשים מפקחי התברואה לדווח למזכירת המחלקה מידי בוקר על כמות עובדי הקבלן שהגיעו לעבודה ועל שעת הגעתם. בנוסף, נדרשים מפקחי התברואה לציין מידע זה בטופס הבקרה היומי.

במידה וקיים חוסר בעובדים, או שחל איחור בהגעתם או שנמצאו ליקויים באמצעים שהעמיד לרשותם הקבלן לצורך ביצוע עבודת הניקיון, נדרשים מפקחי התברואה להזין בקובץ המשותף את הליקויים, סכומי הקיזוזים (עלות שעת/יום עבודה) ואת סכום הפיצוי המוסכם שנקבע בהוראות המכרז.

הביקורת השוותה בין תוצאות התצפיות שערכה לבין דיווחי המפקחים, ומצאה חוסר התאמה בין דיווחי המפקחים לבין הממצאים שעלו בתצפיות, כמפורט בטבלה להלן:

מינהלת	תאריך תצפית	כמות עובדים שהתייצבו בשעה 06:00 עפ"י הדיווח	כמות עובדים שנצפו בפועל - עד השעה 06:05	טווח ההגעה בפועל	האם הדיווח תואם לתצפית	סה"כ אובדן שעות עבודה בשל איחור בהגעה
סיטי	22.3.18	10	2	05:53 - 06:55	לא	2.75
ט' - טז' - יז'	23.3.18	9	0	06:15	לא	2.25
א'	25.3.18	10	4	05:55 - 06:25	לא	1.4
ו'-ח'	26.3.18	15	*13	06:00	לא	2
ג'	22.4.18	8	8	05:45 - 06:02	כן	0
ט'	23.4.18	5	0	06:08	לא	0.67
סה"כ שעות מדווחות שלא בוצעו בפועל והעברו לתשלום						9.07

* ככל הנראה שני עובדים נוספים הגיעו לאחר השעה 07:05 ולכן הביקורת ציינה אובדן של שעתיים (שעה לכל עובד ניקיון).

מהנתונים בטבלה עולה כי במסגרת התצפיות שנערכו כאמור בין השעות 05:45 ל- 07:05, פגשה הביקורת 54 עובדי ניקיון, כאשר 23 מהם (המהווים כ- 43%) הגיעו לאחר השעה הנדרשת 06:00, ובמצטבר נמצא פער של 9.07 שעות עבודה ביחס לדיווחי מפקח התברואה.

נציין, כי לכל עובד ניקיון מוגדר מסלול קבוע של רחובות, בהם הוא נדרש לעבוד מידי יום.

משמעות האיחור בהגעת עובדי הניקיון, בנוסף לעובדה כי העירייה משלמת על שעות עבודה שאינן מבוצעות בפועל, הינה שעובד הניקיון לא יספיק להגיע לכל הרחובות שהוא אמור לעבור בהם באותו יום עבודה. מצב זה מביא לירידה באיכות השירות שהעירייה מספקת לתושבים בתחום ניקיון הרחובות ולפגיעה בשביעות הרצון של התושבים בתחום זה.

לדעת הביקורת, הפערים בין דיווחי המפקחים לבין ממצאי התצפיות נובעים מאי הקפדה של המפקחים על ביצוע בקרה בתחילת כל יום עבודה, וכן מהעדר בקרה של ראשי המינהלות ושל מחלקת הניקיון אחר עבודת המפקחים.

כאמור, לאחר הביקורת נמסר כי מנהל מחלקת ניקיון החל לערוך בדיקות מדגמיות ברובעים השונים בתחילת יום העבודה.

4.4.5. מחסן ציוד לעובדי הקבלן

כאמור, בכל בוקר נדרשים עובדי הניקיון להגיע למקום הריכוז בכל רובע כדי להירשם, וכן כדי לאסוף את האמצעים השונים הנדרשים לביצוע עבודתם (עגלה, מטאטא, יעה וכדומה). בסוף היום, נדרשים עובדי הניקיון להגיע לאותו מקום ולהחזיר את האמצעים שקיבלו בבוקר.

בהתאם להוראות המכרז¹³, נדרשים הקבלנים לספק **בכל רובע** מחסן מאובטח שישמש לאחסון מכלול הציוד והאמצעים הנדרשים לביצוע העבודות. כמו כן, המחסן ישמש לעובדי הניקיון מקום להחלפת בגדים ולאחסון ציוד אישי.

מבדיקתנו עולה כי בחלוף כשנה וחצי ממועד תחילת תוקף המכרז, טרם הועמדו מחסנים בכל רובע לטובת עובדי הניקיון והציוד המשמש אותם, כפי שנדרש בהוראות המכרז. בחלק מהרובעים לא הוקצה כלל מחסן ובחלק מהרובעים הוקצה מבנה שאינו מתאים לייעודו. במקרים שלא הוקצה מחסן בתוך הרובע, נדרשו עובדי הקבלן להגיע בתחילת יום העבודה למקום ריכוז המרוחק ממקום עבודתם, ולצעוד לאזור שבו הם אמורים לבצע את עבודתם. בסוף יום העבודה היה

¹³ מכרז 2/2017, מסמך יא' – "מפרט טכני ותוכניות עבודה", סעיף 1 וסעיף 8.9.

עליהם לצעוד חזרה למקום הריכוז, מצב שגרם לאובדן של שעות עבודה רבות.

נציין שבהוראות המכרז¹⁴ נקבע כי במידת הצורך הקבלן יספק רכב לפיזור עובדי הניקיון למקום עבודתם, אך במהלך התצפיות שערכה הביקורת נמצא כי העובדים נדרשים להגיע רגלית ממקום הכינוס עד למקום עבודתם ברובע בו הוצבו.

עוד התברר כי בחלק מהרובעים, הקבלנים עושים שימוש בנכסי עירייה שונים כמחסנים, זאת מבלי לקבל את אישור מהגורם המוסמך (מחלקת נכסים), מבלי שנערך עימם הסכם המסדיר את השימוש במבנה ומבלי ששולמו לעירייה דמי שכירות חודשיים (לדוגמא, מבני השירותים הציבוריים בפארק סיטי ובמרכז מסחרי ברובע א', מבנה בשטח מתנ"ס ספרא ברובע יב' ועוד).

הביקורת רואה בחומרה את העובדה כי העירייה טרם הצליחה לחייב את הקבלנים לספק בכל רובע מחסן עבור עובדי הניקיון, בהתאם לדרישות המכרז. לדעת הביקורת, על אגף תפוז"ח לדרוש מהקבלנים באופן מידי הספקת מחסן בכל רובע בהתאם להוראות המכרז, ולפעול בכל דרך המוקנית לאגף מכח הוראות המכרז, במטרה להביא ליישום הנחיה זו על-ידי הקבלנים.

4.4.6. מערכת בקרה לוויינית

על-פי הוראות המכרז¹⁵, נדרשו הקבלנים להתקין מערכת איתור ובקרה בכל האמצעים שהם נדרשים להקצות במסגרת דרישות המכרז.

¹⁴ מכרז 2/2017, מסמך יא' – "מפרט טכני ותוכניות עבודה", סעיף 1 וסעיף 8.7.

¹⁵ סעיף 9 במפרט הטכני "מערכות איתור, בקרה, ניטור ומדידה.

ההוראות קובעות כי "בכל כלי רכב ובכל אמצעי מכני/מוטורי/חשמלי אחר, שיפעיל הקבלן, תותקן על ידי ועל חשבון הקבלן, מערכת איתור ובקרה, מאושרת על ידי המנהל, לניהול נתונים יומי/שבועי/חודשי של: איתור, מעקב, בקרה תהליכית לוויינית, ניטור ומדידה של כלי הרכב ואמצעים תפעוליים, והכנת דו"חות הפעלה...".

עוד קובעות ההוראות כי תוצרי מערכת האיתור יאפשרו לבצע "ניהול, פיקוח, בקרה ואופטימיזציה של הפעילות, במגוון נושאים כגון: ... פעילות עובדי הקבלן מכל סוג – נהגים, עובדים מקצועיים, עובדים כללים"¹⁶.

בהתאם להוראות המכרז, פנה אגף תפ"ח לקבלנים שזכו במכרז בדרישה להתקין על העגלות המשמשות את עובדי הניקיון, רכיב GPS אשר ישדר את נתוני המיקום והתנועה של העגלות שבשימוש עובדי הניקיון. דרישה זו נועדה לשפר באופן מהותי את תהליך הפיקוח והבקרה אחר עבודתם של כ- 150 עובדי ניקיון הפזורים ברחבי העיר בכל יום, שהעסקתם מהווה כ- 50% מהעלות המשולמת מידי חודש לשני הקבלנים (מעל למיליון ₪ בחודש לפני מע"מ).

לביקורת נמסר כי בתחילה התנגדו הקבלנים להתקנת המערכת מסיבות משפטיות שונות, לרבות פרשנות לנוסח המכרז וטענה לגבי פגיעה בפרטיות העובדים, אך התנגדותם נדחתה על-ידי הלשכה המשפטית של העירייה. בהמשך, הסכים קבלן הגזרה המערבית לערוך פיילוט בארבע עגלות של עובדי ניקיון. הפיילוט בוצע במשך מספר חודשים ואף עמד בכל הפרמטרים שנקבעו לבחינת הצלחתו.

¹⁶ סעיף 2.ג.9. במפרט הטכני

הביקורת העירה כי על אף הצלחת הפיילוט ודחיית הטענות המשפטיות של הקבלנים, בחלוף כשנה וחצי מתחילת המכרז וחצי שנה ממועד סיום הפיילוט, טרם התקינו הקבלנים את המערכת.

יתרה מכך, אגף תפוז"ח לא הטיל על הקבלן פיצוי מוסכם¹⁷ בסך 2,000 ₪ ליום, כפי שרשאי היה לעשות על-פי הוראות המכרז. מבדיקת חשבונות הקבלנים עולה כי האגף הסתפק בהטלת פיצוי קטן באופן משמעותי בסך 6,000 ₪ עבור כל חודש שבו המערכת אינה מותקנת.

לדעת הביקורת, על מינהל התפעול ואגף תפוז"ח לפעול בכל האמצעים העומדים לרשותם כדי לחייב את הקבלנים בהתקנת המערכת בעגלות עובדי הניקיון, ובכך להגביר באופן משמעותי את איכות הפיקוח והבקרה אחר עבודת עובדי הניקיון.

4.4.7. בקורות סוף יום

כאמור, הוראות מכרז הניקיון קובעות את שעת סיום העבודה בגין כל אמצעי המסופק במסגרת המכרז (מ - 06:00 עד 14:30, למעט עובדי ניקיון).

הביקורת בחנה את הבקורות המבוצעות על-ידי מפקחי התברואה בסוף יום העבודה, כמפורט להלן:

- **שעת סיום יום העבודה של מפקחי התברואה – ניתוח נתוני הנוכחות**
העלה כי שלושה מפקחי תברואה סיימו בדרך כלל את יום עבודתם לפני שעת סיום עבודת הקבלן, כפי שהוגדרה במכרז (לפני 14:30).

¹⁷ סעיף 14.א.17 במפרט הטכני שבמכרז - "פיצויים מוסכמים מראש".

• בקרת שעת סיום העבודה (אמצעים שמפעיל הקבלן) – הביקורת מצאה כי קיים פער בין המידע המצוי בידי המפקחים לבין הוראות המכרז והנחיות מנהל המחלקה, בכל הנוגע לשעות העבודה הנדרשות. לדברי המפקחים, שעות העבודה של מרבית האמצעים (להוציא עובדי ניקיון) הינם 06:00 עד 14:00, בעוד שעל-פי הוראות המכרז שעת סיום העבודה היומית הינה 14:30, כלומר קיים פער מצטבר של מאות שעות עבודה בכל חודש ביחס לכמות שעות העבודה שהקבלן אמור לספק.

הביקורת העירה כי השעה המוקדמת של סיום העבודה של חלק מהמפקחים, לצד פערי המידע בדבר השעות הנדרשות להפעלת האמצעים השונים המסופקים על-ידי הקבלנים, פוגע בהיקף ובאיכות של הבקורות שעל מפקחי התברואה לקיים מידי יום.

לאחר הביקורת מסר מנהל אגף תפ"ח כי האחריות על בקרת שעות העבודה של מפקחי התברואה, הועברה מהמחלקה המקצועית לראשי מינהלות הרובע. בהתאם לכך, אגף משאבי אנוש הונחה להעביר את דו"חות הנוכחות של מפקחי התברואה לאישור ראשי מינהלות הרובע.

כמו כן, מסר מנהל האגף כי גם המעקב על ניצול השעות הנוספות של המפקחים הועבר בחלקו לאחריות ראשי המינהלות, האמורים לקבוע למפקח שבאחריותם את אופן ניצול השעות הנוספות בהתאם לצרכי המינהלת.

4.4.8. מפקח תורן במשמרת שנייה

מחלקת הניקיון מקצה מידי יום (בימים ראשון עד חמישי) מפקח תברואה האמור לקיים בכל העיר פיקוח אחר פעולות הניקיון המבוצעות בשעות אחר הצהריים והערב (במשמרת השנייה), וכן לתת מענה לפניות המוקד העירוני בתחום התברואה בשעות אלה. אומנם המפקח התורן הינו עובד מחלקת שירותי ניקיון, אולם לקיום הפיקוח על עבודת הקבלנים במשמרת השנייה יש חשיבות גם מבחינת מינהלות הרובע.

בהתאם להנחיית מנהל מחלקת הניקיון, המפקח התורן במשמרת השנייה נדרש לעבוד ביום התורנות בפיצול, ולהתחיל את המשמרת השנייה בשעה 16:00 עד השעה 21:30.

נמצא כי שעות העבודה הנדרשות מהקבלנים במשמרת שנייה הינן משעה 14:30 עד השעה 22:00, כלומר קבלני הניקיון מתחילים את עבודתם במשמרת השנייה לפני התורן ומסיימים את העבודה אחריו. כמו כן, לא נמצא טופס בקרה ייעודי לשימוש המפקח התורן במשמרת השנייה.

עוד נמצא כי לא הייתה הקפדה על ביצוע תורנות משמרת שנייה בהתאם להנחיות. הביקורת ניתחה את דיווחי הנוכחות של 11 המפקחים ששובצו לתורנות¹⁸ בחודש דצמבר 2017 (בסך הכל 21 משמרות), כמפורט להלן:

- **ב – 8 משמרות** – שעת סיום עבודת המפקח התורן הייתה בזמן שנקבע סמוך לשעה 21:30.

- **ב – 9 משמרות** – המפקחים התורנים סיימו את העבודה לפני השעה המוגדרת. בשני מקרים סיימו המפקחים את עבודתם בשעה מוקדמת

¹⁸ שמות המפקחים התורנים במשמרת שנייה נאסף מניירות העבודה שמחלקת הניקיון מצרפת לחשבוניות החודשיים של קבלני הניקיון.

מאוד (בין 16:49 לבין 17:53), ובשבעה מיקרים סיימו את עבודתם בין השעה 19:47 לבין 20:42.

- **ב – 4 משמרות** – נמצא כי המפקח התורן שנקבע בשיבוץ **לא עבד כלל** באותו יום או שסיים את עבודתו לפני השעה בה מתחילה המשמרת השנייה (16:00). כלומר, השיבוץ לא תאם את הנוכחות בפועל.

לסיכום, מדו"חות הנוכחות של המפקחים ששובצו למשמרת שנייה בחודש דצמבר 2017, עולה כי ב – 60% מהמשמרות בחודש שנבדק הייתה נוכחות חלקית של המפקחים במהלך המשמרת, ואף היו מקרים ללא נוכחות כלל. הביקורת העירה כי לא ברור מהו הבסיס לדיווח של המחלקה בדבר האמצעים שסופקו במשמרת השנייה, בימים שבהם המפקח התורן שאמור היה לעבוד במשמרת אחר הצהריים כלל לא נכח בשעות המשמרת.

לדעת הביקורת, הפעלת אמצעים במשמרת שנייה ללא בקרה יומית ורציפה, פוגעת באופן מהותי בתהליך הפיקוח והבקרה אחר עבודת הקבלנים.

הביקורת המליצה כי אגף תפו"ח יסדיר את מערך הבקרה אחר האמצעים המסופקים במשמרת השנייה, תוך התאמתם להוראות המכרזים השונים ולהסכמי העבודה של המפקחים, יסדיר את אופן הדיווח של המפקח התורן למחלקת הניקיון על פעילות הקבלנים וכן יבדוק את השלמות והנאותות של הדיווחים.

לאחר הביקורת מסר מנהל האגף כי הוכן טופס בקרה למשמרת שנייה וכי מנהל מחלקת ניקיון בודק מדגמית את דיווחי המפקחים במשמרת השנייה.

4.4.9. נהלים, הנחיות ותהליכי עבודה

עבודת מפקחי התברואה הינה עבודה מורכבת, הכוללת פיקוח ובקרה אחר מגוון השירותים הניתנים בכל יום ברובעים שבאחריותם, לרבות פיקוח ובקרה אחר עבודת הקבלנים המעסיקים אמצעים ועובדים רבים לצורך מתן השירותים השונים.

מנהל מחלקת הניקיון מסר לביקורת כי בתחילת 2017, לאחר סיום מכרז הניקיון האחרון ובחירת הקבלנים החדשים, הכינה המחלקה חוברת המפרטת את חלוקת האמצעים למינהלות וכן את הבקורות הנדרשות ממפקחי התברואה.

מבדיקתנו עולה כי **במרבית המינהלות** (לדוגמא מינהלות רובע ד'-ה', רובע ג', רובע ו'-ח' ועוד) **לא היה עותק** מחוברת זו, הן אצל מפקח התברואה והן אצל ראש המינהלת. עוד נמצא כי החוברת כללה רק מידע חלקי בדבר חלוקת האמצעים השונים והבקורות הנדרשות ממפקחי התברואה.

לדוגמא, בהתייחס להקצאת "סיירת ניקיון"¹⁹ לא צוין כי הדרישה הינה לעובדים בגילאי 18 עד 45 אשר מיועדים לבצע עבודה פיזית קשה (בשונה מעובדי ניקיון רחובות).

בבדיקה מדגמית נמצא כי בתאריך 27.6.18 צוות הסיירת שביצע עבודת ניקיון ברובע ה' כלל 3 בני נוער (בטווח גילאים 16 עד 17), שהועסקו על-

¹⁹ "סיירת ניקיון" – צוות ניקיון מטעם הקבלן הכולל מנהל עבודה ושלושה עובדי ניקיון המוקצים מידי יום למינהלת אחת לטובת ביצוע מבצעי ניקיון נקודתיים בהתאם להחלטת המינהלת.

ידי קבלן משנה של קבלן הניקיון. התברר כי העובדים מועסקים בצוות הסיירת מזה תקופה (בין חודשיים לשנה). כמו כן, הצוות התייצב לעבודה ללא האמצעים הנדרשים בהוראות המכרז, לרבות רכב שאינו בהתאם למפרט הטכני ואף ללא רישיון רכב בתוקף. מפקח התברואה שהיה אחראי על עבודת הסיירת באותו יום, מסר כי לא היה מודע למגבלת הגיל לעובדי הצוות וליתר הליקויים שנמצאו.

הביקורת ממליצה לאגף תפוז לבחון את המידע שהופץ בחוברת שהכינה מחלקת הניקיון, ולעדכנה בהתאמה להוראות המכרזים השונים ולדרישות האגף וראש מינהל תפעול. לאחר הביקורת נמסר כי בוצע עדכון לחוברת, ופורטו בה סדרי העבודה, הבקרה והדיווח הנדרשים ממפקחי התברואה, וכן נערכה הדרכה למפקחים.

4.4.10. טופס בקרה יומי

החל מינואר 2018 הוטמע בקרב מפקחי התברואה טופס בקרה יומי חדש²⁰ המפרט את הבקורות הנדרשות בכל אחד מהנושאים הבאים: עובדי ניקיון, טיאוט מכני, מנוף גזם, טרקטורון שטיפה בלחץ, שירותי אשפה.

הביקורת בדקה את אופן מילוי הטפסים על-ידי מפקחי התברואה והעלתה את הליקויים הבאים:

- **העדר אחידות** – נמצאה שונות גבוהה באופן מילוי הטופס. לדוגמא, בבקורות העוסקות בטיאוט המכני, נדרשים המפקחים לציין את נתון "מד שעות מנוע" בתחילת העבודה ברובע ובסופה. **סקירת טופסי**

²⁰ על אף שהביקורת התמקדה בנתוני הביצוע לשנים 2016 – 2017, החליטה הביקורת לבחון גם את יישום תהליך הבקרה בהתבסס על הטופס החדש שנכנס לתוקף בתחילת 2018.

הבקרה של המפקחים השונים, העלתה כי חלקם מציינים מידע זה (לדוגמא מינהלת ז') וחלקם לא (לדוגמא מינהלת ו'-ח').

התברר כי המפקחים הודרכו בעל-פה בדבר אופן מילוי הטופס, אך לא ניתנה להם הנחיית עבודה כתובה, שאמורה ליצור אחידות באופן מילוי הטופס.

לאחר הביקורת נמסר כי הוכנה חוברת הנחיות חדשה למפקחי התברואה במינהלות הרובע.

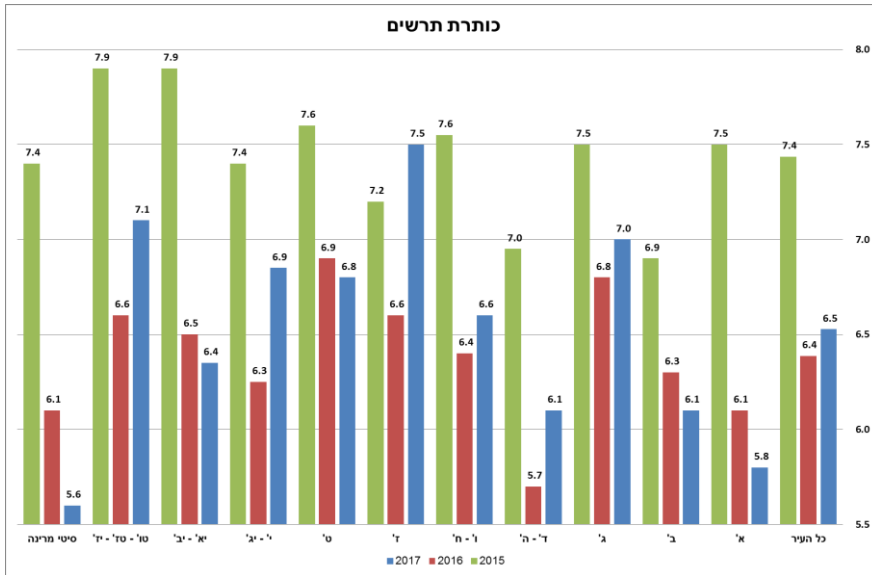
- **חתימת נציג הקבלן – בהתאם להנחיית המחלקה, נדרש המפקח להחתים את נציג הקבלן על טופס הבקרה היומי, בסוף כל יום עבודה. מבדיקתנו עולה כי אחד הקבלנים (מתוך שני הקבלנים) הנחה את עובדיו שלא לחתום על טופס הבקרה היומי. על-אף שחלפה כבר כשנה וחצי מתחילת תקופת המכרז ועל אף שהמכרז מקנה לעירייה כלים להתמודד עם סירוב הקבלן, לא פעלה העירייה לאכוף על הקבלן לבצע את הנדרש ממנו.**

4.5. תפקידי מפקח התחזוקה

בהתאם להחלטת ראש מינהל הטיפול, החל מהתאריך 1.1.18 שולבו במינהלות הרובעים חלק ממפקחי התחזוקה שהיו משובצים באגף התחזוקה. בחלוף 9 חודשים ממועד יישום ההחלטה, בחנה הביקורת את פעילות מפקחי התחזוקה במינהלות הרובע, כמפורט להלן:

4.5.1. סקרי שביעות רצון

במסגרת סקרי שביעות הרצון, החלה היחידה האסטרטגית לבדוק בשנת 2014 גם את שביעות רצון התושבים מ"רמת תחזוקת הכבישים והמדרכות", כמפורט בתרשים הבא:



מהנתונים בתרשים עולה כי בין השנים 2015 ל- 2017²¹, ברמת כלל העיר, חלה בממוצע ירידה ברמת שביעות הרצון של התושבים מרמת תחזוקת הכבישים והמדרכות (מציון 7.4 לציון 6.5). בכל המינהלות (למעט מינהלת רובע ז') חלה ירידה בשביעות רצון התושבים, כאשר מינהלת א' ומינהלת סיטי-מרינה קיבלו ציון נמוך מ- 6 (5.8 ו- 5.6 בהתאמה).

יחד עם זאת, ראוי לציין כי בהשוואה בין שתי השנים האחרונות שנבדקו (2016 ו- 2017) חלה בממוצע עליה קלה בשביעות הרצון, ובמיוחד ברובעים י'-ג', טו'-טז'-יז', ד'-ה'.

²¹ יצוין כי בשנים אלה מפקחי התחזוקה היו כפופים כפיפות מלאה לאגף התחזוקה, ורק בינואר 2018 הם הוכפפו למינהלות הרובע.

4.5.2. נהלים והוראות עבודה

מבדיקתנו עולה כי בחלוף 9 חודשים ממועד הכפפת מפקחי התחזוקה למינהלות, טרם הוסדרו תהליכי העבודה של מפקחי התחזוקה במתכונת החדשה.

במהלך הפגישות שערכה הביקורת עם מחצית ממפקחי התחזוקה (שלושה מפקחים) עלו הממצאים הבאים:

- **שיגרת עבודה –** מבדיקתנו עולה כי עם שיבוצם של המפקחים במינהלות הרובע, לא הוגדרה שיגרת עבודה למפקחי התחזוקה. אומנם הוצגו בפני הביקורת נהלים העוסקים בעבודת מפקח התחזוקה שפורסמו בשנת 2012 ובשנת 2015, אך התברר כי למרות השינוי האירגוני נהלים אלה לא עודכנו תוך התאמתם להיערכות החדשה.

בפועל, המפקחים עימם נפגשה הביקורת מסרו כי כל מפקח סיגל לעצמו שיגרת עבודה, על-פי הבנתו ובהתאם לדרישות ראש המינהלת. לדוגמא, מפקח התחזוקה במינהלת ב' אמר לביקורת כי הוא מקפיד לקיים סיור שבועי עם המפקח הכללי של הרובע, ואילו מפקח התחזוקה במינהלת ט' אמר לביקורת כי לאור השינוי האירגוני הגביר משמעותית את נוכחותו בשטח, כך שאין צורך בקיום הסיור השבועי שנהג לקיים טרם השינוי.

- **דיווח יומי –** נמצא כי בשונה משאר המפקחים המקצועיים במינהלות הרובע (המפקח כללי, מפקח התברואה ומפקח הנסיעות), מפקחי התחזוקה אינם נדרשים להגיש דיווח יומי המפרט את הפעילות שקיימו במהלך יום העבודה.

הוסבר לביקורת כי המפקחים מעבירים דיווח למנהלי המחלקות באגף התחזוקה. לדעת הביקורת, נכון היה שהמפקח ימסור דיווח גם למינהלת הרובע שבה הוא משובץ.

• **שיבוץ המפקחים במינהלות** – בהתאם להחלטת ראש מינהל הטיפול, כל מפקח תחזוקה אחראי על תחום התחזוקה במספר מינהלות. מבדיקתנו עולה כי חלוקת זמני העבודה של המפקחים בין המינהלות שבתחום אחריותם נעשתה על-פי שיקול דעתו של כל מפקח.

• **מעקב אחר הטיפול בפניות מוקד** – נמצא כי כל מפקח עימו נפגשה הביקורת, הגדיר עצמאית את תהליך המעקב אחר הטיפול בפניות מוקד שנפתחו ברובעים שבאחריותו. הביקורת מצאה ליקויים בעבודת המפקחים בתחום זה, אשר נובעת מהעדר שיטה סדורה ואחידה לביצוע המעקב אחר הטיפול בפניות מוקד וסגירתן. לדוגמא, בדיקת דו"ח פניות מוקד פתוחות שבתחום אחריותו של אחד המפקחים, העלתה כי ישנן פניות פתוחות החורגות מזמן התקן שנקבע להן (חריגה של עד שלושה חודשים). הביקורת העירה כי אילו התקיים תהליך מעקב סדור ושיטתי, הטיפול בפניות היה אמור להסתיים.

• **בקרת איכות הטיפול (לאחר סגירת הפנייה)** – גם בתחום זה נמצא כי לא הוגדרה שיטה סדורה, הן מקצועית (מפרט בדיקה לכל סוג עבודת תחזוקה) והן ניהולית/תפעולית (גודל המדגם, טופס דיווח, גורמים לידוע וכדומה). כאמור, הנוהל העוסק בטיפול בליקוי אחזקה שהיה בתוקף בעת הביקורת, לא היה מעודכן ולא שיקף את השינוי הארגוני לפיו מפקחי התחזוקה שובצו במינהלות הרובע.

בנוסף, נמצא כי חלק מעבודות התחזוקה מאושרות על-ידי המפקחים בהסתמך על תמונות "לפני ואחרי" שהקבלן מעביר אליהם בטלפון הסלולרי. נציין כי אופן ההתחשבות עם הקבלנים מבוצע על בסיס

המחירים שנקבעו במכרז לכל סעיף בכתב הכמויות ועבור כל יחידת מידה (מטר, מטר מרובע, מטר אורך וכדומה). הביקורת העירה כי בהתבסס על תמונות בלבד, היה קושי לאמוד באופן מדויק את הכמויות שעל-פיהן חייב הקבלן את העירייה בחשבון שהגיש בגין התיקון.

כמו כן, נמצא כי המפקחים אינם מקפידים לפתוח פניית מוקד בסטאטוס "טיפול חוזר", במקרים בהם קבעו כי טיב העבודה אינו מספק ועל הקבלן לחזור על התיקון. בנוסף, התברר כי המפקחים לא הטילו קנסות על הקבלנים השונים בהתאם לקבוע במכרזים, זאת על אף שהקבלנים חרגו מזמני התקן שנקבעו במכרז או מאיכות העבודה הנדרשת.

לדעת הביקורת, על מינהל התפעול היה לעגן את מתודולוגיית העבודה של מפקחי התחזוקה בטרם העברת המפקחים למינהלות הרובע, או לכל הפחות בסמוך למעבר.

הביקורת ממליצה לראש מינהל התפעול לקבוע בהקדם האפשרי את שיטות העבודה הנדרשות עבור מפקחי התחזוקה.

4.6. תפקידי הפקח העירוני

במהלך שנת 2016 התקבלה החלטה במינהל התפעול על שילוב פקחי הפיקוח העירוני במינהלות הרובע. השילוב בפועל בוצע בחודש אוגוסט 2016.

הביקורת ביקשה לקבל מידע על עבודת המטה שהתקיימה במינהל התפעול לקראת יישום ההחלטה על שילוב פקחי הפיקוח העירוני

במינהלות הרובע, וכן לקבל הנחיות ונהלי עבודה האמורים להסדיר את עבודת הפקחים בהתאם לתפיסת ההפעלה החדשה שנקבעה להם. התברר כי לא הוכנו נהלי עבודה לפקחי הפיקוח העירוני ששולבו במינהלות הרובע. כמו כן, לא הוצגו לביקורת מסמכים המעידים על כך שהתקיימה עבודת מטה האמורה לבחון את משמעויות ההחלטה.

לדעת הביקורת, ראוי היה כי הגדרת התפקיד של פקחי הפיקוח העירוני ששולבו במינהלת הרובע תקבע מחדש, וכן שיוגדר להם הנחיות עבודה מתאימות.

לאחר הביקורת נמסר כי מנהל המחלקה הכין טיוטת נוהל העוסקת בעדכון תפקידי המפקחים העירוניים.

5. סיכום

הביקורת רואה בחיוב רב את היוזמה להקמת מינהלות הרובע ואת השיפור שחל בשירות לתושב כתוצאה מהקמתן.

בעיקר רואה הביקורת בחיוב את הידוק הקשר עם התושב ואת העובדה שמינהלות הרובע הפכו להיות "כתובת" זמינה עבור תושבי הרובע, תוך מתן מענה למגוון רחב של בעיות בתחומים השונים הרלוונטיים לחיי התושב.

הקמת מינהלות הרובע היוותה שינוי משמעותי בעבודת מינהל התפעול. למרות שמדובר על שינוי אירגוני מורכב שיצר תהליכי עבודה חדשים במינהל, ניתן לקבוע בחלוף הזמן כי תהליך הקמת המינהלות בוצע בהצלחה, וכי המינהלות הפכו לגורם מרכזי ומשמעותי בקשרי הגומלין בין העירייה לבין התושבים.

יחד עם זאת, הביקורת מצאה נקודות רבות הטעונות שיפור בעבודת המינהלות, כמפורט במהלך הדו"ח. לדעת הביקורת, הסדרת תהליכי העבודה במינהלות באמצעות נהלי עבודה, תוך הגדרת תחומי האחריות של בעלי התפקידים השונים במינהלת ומתן הנחיות מפורטות לגבי אופן ביצוע תפקידם, ובמקביל הקפדה על קיום תהליכי הפיקוח והבקרה הנדרשים, אלו הן הפעולות המרכזיות שיש לבצע לתיקון הליקויים המתוארים בדו"ח ולהעלאת איכות השירות שמעניקות מינהלות הרובע לכל תושבי העיר.

הערות ראש העיר

מינהלות הרובע

1. ראש העיר רואה בחיוב רב את פעולות מינהלות הרובע בתחום שיפור השירות לתושב, ואת חיזוק הקשר באמצעות המינהלות בין התושבים לבין יחידות העירייה. יחד עם זאת, ראש העיר הנחה את ראש מינהל התפעול לפעול בדחיפות לתיקון הליקויים שעלו בדו"ח הביקורת.

2. נוכחות מפקחים – ראש העיר רואה בחומרה את הממצא בנוגע לשעות הנוכחות של המפקחים במינהלות הרובע. פיקוח קפדני על עבודת הקבלנים לאורך כל שעות הפעילות, הינו תנאי הכרחי לשמירה על איכות השירות.

3. עידכון הנוהל – ראש העיר הנחה את ראש מינהל הטיפול לפעול לעדכון הנוהל "ייעוד ותפקידי מינהלת הרובע". במסגרת עידכון הנוהל, יש להסדיר את תהליכי העבודה בתוך המינהלת ואת קשרי הגומלין בין המינהלות לבין האגפים והמחלקות המקצועיות במינהל הטיפול.

כמו כן, יש להטמיע את הוראות הנוהל בקרב עובדי המינהלות, באמצעות הדרכה ייעודית לבעלי התפקידים השונים.

4. טיפול בפניות תושבים – ראש העיר הנחה את ראש מינהל הטיפול לרענן את ההנחיות בנושא טיפול בפניות התושבים (רישום הפניה במערכת המוקד העירוני, קיום שיחות משוב לגבי איכות הטיפול בפנייה, טיפול חוזר בפנייה ועוד).

5. סקרי שביעות רצון – ראש העיר הנחה את מנהלת היחידה לתכנן אסטרטגי להרחיב את סקרי שביעות הרצון של התושבים הנערכים על-ידי היחידה. סקרי העומק יתמקדו בנושאים השונים הקשורים בתפקוד מינהלת הרובע, תוך הגדלת מספר המשתתפים בסקר בכל רובע.



אגף חירום וביטחון



דו"ח ביקורת

מחסני החירום של העירייה

כללי

מעת לעת מפרסם פיקוד העורף תרחיש יחוס המפרט את מצבי החירום השונים ואת הנזק העלול להגרם בעטיים (הן מספר הנפגעים הצפוי והן היקף הפגיעה במבנים). מתרחיש היחוס נגזרת ההיערכות הנדרשת של הרשות המקומית לאירועי החירום השונים.

ראוי להדגיש כי תרחיש היחוס מתייחס לסוגים שונים של מצבי חירום (אירוע מלחמתי, אירוע חומ"ס, אסונות טבע, פגעי מזג אוויר, רעידות אדמה וכיוצא באלה).

על פי דרישת מנכ"ל העירייה, ביצעה הביקורת בחודש אוקטובר 2018 בדיקה במחסני החירום של העירייה, במטרה לבחון האם הצידוד במחסני החירום מאפשר לעיריה לתת את המענה הנדרש ממנה במצבי החירום. בדיקה נוספת נערכה במרץ 2019.

הביקורת בדקה את מצאי הצידוד הנמצא במחסני החירום ואת תקינותו, בהתייחס להיערכות הנדרשת מהעיריה על פי תרחיש היחוס, וכן ובהתייחס לנוהל 24 (אירגון מערך פס"ח ברשויות המקומיות) שפירסם המינהל לשירותי חירום במשרד הפנים.

יודגש כי דוח ביקורת זה לא בדק את מכלול ההיבטים השונים הנוגעים להיערכות העיריה לשעת חירום, אלא התמקד רק בבדיקת מצבם

התחזוקות של המחסנים ושל הציוד הנמצא בהם, וכן ביכולתה של העירייה לתת מענה לתושבים בשעת חירום, תוך שימוש בציוד המאוחסן במחסני חירום.

להלן פרוט הממצאים:

1. המצב הפיזי של מחסני החירום

בעת הביקורת היו קיימים במתחם מחסני העירייה שבאיזור התעשייה הקלה 9 מחסנים לאיחסון הציוד לשעת חירום. התברר כי רק 4 מחסנים שימשו בפועל לאיחסון ציוד לשעת חירום. מחסן אחד הושכר לתאגיד המים "יובלים"¹, מחסן נוסף שימש לאיחסון ציוד של החברה העירונית לתרבות נוער וספורט, מחסן שלישי שימש לאחסנת ציוד של מינהל הרווחה, מחסן רביעי שימש לאיחסון ציוד שוטף של מחלקת ביטחון ומחסן חמישי שימש לאחסנת ציוד לתחזוקת מקלטים.

בבדיקת הביקורת נמצא כי חל שיפור ניכר במצבם הפיזי של המחסנים, בהשוואה למצבם בשנים קודמות שבהן נערכו ביקורות במחסנים. בין היתר, מפגעי היונים ובעלי החיים טופלו וכן בוצע איטום של הפתחים שהיו קיימים בגגות המחסנים. יחד עם זאת, בכל המחסנים נמצא כי יריעות האיטום שהותקנו בגגות היו קרועות ובלויות, ויש הכרח להחליפם. כמו כן, גג המחסן שהושכר לתאגיד המים "יובלים" היה שבור לחלוטין. אומנם "יובלים" פינתה את המחסן במהלך הביקורת, אך נוכח מצבו של גג המחסן לא ניתן היה להשתמש בו.

2. בטיחות אש

¹ בביקורת המעקב נמצא שמחסן הציוד של יובלים פונה והוחזר לרשות אגף הביטחון.

חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב 2012 (להלן: חוק הכבאות"), מגדיר את אמצעי הבטיחות לכיבוי אש שנדרש להתקין במחסנים, תוך הפרדה בין מחסנים ששטחם עד 50 מ"ר, מחסנים ששטחם 50 מ"ר עד 200 מ"ר ומחסנים ששטחם למעלה מ-200 מ"ר. החוק מפרט את ציוד הכיבוי הנדרש (כגון מספר ברזי הכיבוי, המזנקים, מטפי הכיבוי ועוד), הצורך בהתקנת מערכת גילוי אש ועשן (במחסנים ששטחם 50 מ"ר ומעלה), לרבות התקנת גלאי אש ועשן בלוחות החשמל, וכן התקנת אמצעים נוספים כמפורט בחוק. כמו כן קובע החוק כי יועץ בטיחות אש יאשר את אמצעי הבטיחות שהותקנו במחסנים.

הביקורת מצאה כי מחסני העירייה לא עמדו בדרישות בטיחות האש כפי שנקבע בחוק הכבאות. לדוגמא, בכל מתחם מחסני החירום (הכולל כאמור 9 מחסנים) היו גלגלון וצינור כיבוי אש המחובר לברז כיבוי רק ליד שני מחסנים.

הביקורת העירה למנהל אגף חירום וביטחון כי יש הכרח לבצע באופן דחוף בדיקה של אמצעי הכיבוי שהעירייה נדרשת להתקין במחסנים, באמצעות גורם מקצועי בתחום בטיחות האש. לאחר שתקבל את המלצות הגורם המקצועי, על העירייה להתקין באופן דחוף במחסנים את אמצעי הבטיחות לכיבוי אש, כפי שידרש.

3. רישום האינצונטר

3.1 מחסני החירום של העירייה עברו בשנת 2016 מניהול אגף הביטחון לניהול אגף הרכש. לא חל שינוי במיקום הפיזי של המחסנים, אלא באחריות לתפעול המחסנים ולתחזוקת הציוד.

מנהל מחלקת מחסני העירייה מסר לביקורת כי מחסני העירייה משמשים אך ורק כאכסניה לצידוד החירום, ואחריותו מסתכמת בניהול רישומי המלאי.

עוד מסר מנהל מחלקת המחסנים לביקורת כי הוא אינו אחראי לתקינותם התפעולית של פרטי צידוד החירום ואחריות זו חלה על אגף הביטחון. לעומתו, מ"מ מנהל אגף ביטחון מסר לביקורת כי כל הסמכויות הקשורות למלאי החירום הועברו למחלקת המחסנים, לרבות שמירה על תקינותו של הצידוד.

הביקורת המליצה למנכ"ל העירייה להסדיר בדחיפות את נושא האחריות על מחסני החירום, שכן במצב הנוכחי חלק מצידוד החירום אינו מתוחזק כראוי ואינו בר שימוש (ראה פרוט בהמשך הדו"ח). נוכח הערת הביקורת, קבע מנכ"ל העירייה כי מחלקת המחסנים תהיה אחראית על רישום המלאי וכי אגף ביטחון יהיה על אחראי על תחזוקת הצידוד ותקינותו.

3.2 הביקורת בדקה בחודש אוקטובר 2018 את רשימת מצאי צידוד חירום הנמצא במחסני העירייה.

להלן הפריטים העיקריים שהיו מצויינים ברשימת האינבנטר: ערכות נגררות לחפ"ק עירוני, גנרטורים מסוגים שונים, מיטות, מזרונים, שמיכות, ארונות קבורה, אלונקות ומיכלי מים.

נמצא כי חלק מהצידוד המאוחסן במחסנים לא היה רשום באינבנטר (לדוגמא, רישום הצידוד הנמצא במחסן בטחון שוטף לא היה מעודכן). כמו כן נמצאו במחסנים פריטים רבים שאינם במצב שמיש (כיריים גז, בלוני גז לגזיה, ערכות התראה למוסדות חינוך, ערכות עזרה ראשונה למקלטים וצידוד נוסף).

הביקורת העירה כי יש צורך לרענן את הציוד הקיים, להשמיש את הציוד שיש בו צורך ולגרוע את הפריטים שאינם בשימוש או שאינם תקינים. כמו כן יש הכרח לפנות ממחסני החירום פרטי ציוד שאינם שייכים לאגף הביטחון (כגון ארונות וספרים השייכים לחברה העירונית²) ולמצוא להם מקום אחסון אחר, על מנת שניתן יהיה לקלוט במחסנים ציוד לחירום שהעירייה זקוקה לו.

יצוין כי במהלך הביקורת אוחסנו באחד ממחסני החירום (מחסן 5) 6500 שקי שינה, המהווים חלק ממלאי ה חירום של הרשות הלאומית. קליטת שקי השינה גרמה לצפיפות רבה במחסן. לדעת הביקורת, ראוי היה להקצות לאחסנת שקי השינה את אחד המחסנים שנתפסו על ידי גורמי עירייה שונים, ובפועל אינו משמש לאחסנת ציוד החירום.

4. חוסר בציוד לחירום

4.1 ציוד חירום למרכזי הקליטה

נוהל 24 שפרסם המינהל לשרותי חירום במשרד הפנים, קובע כי כל רשות מקומית תכין בתחומה מרכזי קליטה לקליטת תושבים שבתם נפגע, בהיקף של לפחות 4% מסך אוכלוסייתה. בהנחה שאוכלוסיית העיר מונה כ- 250 אלף נפש, אמורה העירייה להכין מרכזי קליטה עבור קליטת עשרת אלפים חסרי קורת גג³.

נוכח הוראות הנוהל, קבעה העירייה 22 מוסדות חינוך האמורים לשמש בשעת חירום כמרכזי קליטה.

² לאחר הביקורת נמסר כי פונה הציוד השייך לחברה העירונית.

³ יחד עם זאת, הממונה על תחום פס"ח במחוז הדרום מסרה לביקורת כי העירייה אמורה להחזיק שמיכות ומזרונים רק עבור 1% מהאוכלוסייה, והמשרד אמור להשלים את הפער עד לכמות הנדרשת עבור 4% מהאוכלוסייה, לפי הצורך.

לצורך הפעלת מרכזי הקליטה אמורה העירייה להחזיק פרטי ציוד שונים, וביניהם ערכות לינה (מיטות, מזרונים ושמיות), גנרטורים וערכות תאורה.

הביקורת מצאה כי כמות הציוד המוחזקת במחסני החירום לטובת מרכזי הקליטה היתה נמוכה באופן משמעותי מהנדרש, ובחלק מהפריטים העירייה לא החזיקה כלל מלאי לשעת חירום.
הפערים העיקריים היו כדלקמן (התקן חושב לפי 1% מהאוכלוסיה):

פריט	כמות במלאי	תקן	פער כמות	פער אחוז
מזרונים	1320	2500	1180	47%
שמיות	3300	⁴ 5000	1700	34%
גנרטור KVA 6	---	22	22	100%
ערכות תאורה	---	⁵ 22	22	100%

הביקורת העירה כי יש הכרח לקבוע מהו היקף הציוד שעל העירייה לרכוש לטובת הפעלת מרכזי הקליטה.

עוד התברר לביקורת כי נתוני המצאי הרשומים בדו"ח האיננוטר של אגף הרכש כוללים גם שמיות ומזרונים השייכים למשרד הפנים, המיועדים לכלל הרשויות המקומיות במחוז הדרום ומהווים חלק מהמלאי הארצי לשעת חירום. לדוגמא, כמות המזרונים שבמלאי הרשומה בדו"ח האיננוטר היתה 4300 יחידות, בעוד שהכמות השייכת לעירייה היתה 1320 מזרונים בלבד.

⁴ שתי שמיות לאדם

⁵ בהתאם למספר מרכזי הקליטה.

הביקורת העירה כי לא ניתן להתייחס למלאי המוחזק במחסנים עבור כל הרשויות המקומיות במחוז הדרום כמלאי השייך לעיריה בלבד, מאחר ולא ניתן להניח בוודאות שהעיריה תוכל בשעת חירום להשתמש בו לצרכיה.

הביקורת המליצה להפריד ברישומים ובאחסנה בין מלאי העיריה לבין מלאי משרד הפנים.

4.2 ציוד חירום לאס"לים

בארוע של אסון המוני, חלק ממחוסרי קורת הגג שבתייהם נהרסו אמורים לשהות באתרי סיוע לאוכלוסיה (אס"לים) שיוקמו בקרבת ביתם ההרוס. מסמך הנחיות למנהל אס"ל שפירסמו משרד הפנים ופיקוד העורף, קובע מהם השירותים שהעירייה תספק לתושבים שימצאו באס"לים.

לצורך הקמת האס"לים, אמורה העירייה להחזיק במחסני החירום אוהלים לגורמי הסיוע (נציגי העירייה ונותני השירות אחרים), אוהלים עבור התושבים שבינם נפגע, גנרטורים, ערכות תאורה, שולחנות וכסאות, מכשירי קשר, ציוד רפואי, מיטות, מזרונים שמיכות, מיכלים לפינוי אשפה ועוד.

על פי תכנית ההיערכות לחירום של העירייה, בשעת חירום העירייה אמורה לפתוח 8 אס"לים⁶.

התברר לביקורת כי אין ברשות העירייה ציוד כלשהו המיועד להקמת אס"לים.

הביקורת העירה כי יש צורך דחוף לקבוע תוכנית לרכישת הציוד האמור לשמש להקמת אס"ל אחד לפחות.

⁶ יודגש כי לא נמצאה הנחיה מטעם משרד הפנים הקובעת את כמות האס"לים שעל העירייה להעריך לפתיחתם.

4.3 ציוד חירום למקלטים

העירייה מחזיקה 60 מקלטים ציבוריים, בעיקר ברובעים א' ו-ב'. תקנות ההתגוננות האזרחית (ציוד למקלטים ולמחסים ציבוריים) התשמ"א 1981, קובעות את הציוד האמור להיות מסופק בשעת חירום לכל מקלט ציבורי. בין היתר, נקבע כי יסופקו לכל מקלט בית שימוש כימי נייד, מיכל מים, תיק עזרה ראשונה, פנסים וסוללות.

הביקורת מצאה כי אוחסנו במחסני ה חירום 60 ערכות עזרה ראשונה עבור המקלטים הציבוריים, שחלקם נתרמו לעירייה וחלקם נרכשו לפני שנים רבות. הערכות היו מכוסות באבק רב, תוקפם כבר פג ולא ניתן להשתמש בהם. כמו כן נמצאו במחסן 60 מיכלי מים המיועדים למקלטים, שלא טופלו שנים רבות ולא ניתן להשתמש בהם. לא נמצאו במחסני החירום פנסים וסוללות, כפי שנדרש בתקנות, ונמצאו רק 30 בתי שימוש ניידים.

4.4 ציוד לצוותי החירום

הוראות משרד הפנים קובעות כי העירייה תחזיק ערכות מיגון אישי לטובת עובדיה האמורים לפעול בזירת האירוע בשעת חירום (רשות קטנה תחזיק 24 ערכות ורשות גדולה 48 ערכות). הערכה תכלול אפוד מגן וקסדה. הביקורת מצאה כי העירייה אינה מחזיקה ערכות מיגון אישי במחסני החירום.

מ"מ מנהל האגף מסר לביקורת כי העירייה רכשה 80 ערכות מיגון שחולקו לבעלי תפקידים בעירייה, והם מוחזקים בכלי הרכב של בעלי תפקידים אלה.

הביקורת העירה כי ראוי היה לאסוף את ערכות המיגון שחולקו לבעלי התפקידים, ולאחסנם במחסני החירום, עד שיהיה צורך לחלקם שוב.

5 שימוש בציד חירום

נוהל 24 קובע כי ציד הלינה הקיים במחסני החירום יהיה מיועד למפונים חסרי קורת גג בלבד, ולא יחולק למטרות אחרות. הביקורת מצאה כי כ- 1000 מזרונים שאוחסנו במחסן החירום, הוצאו מהאריזות האטומות ונעשה בהם שימוש בשיגרה, ובעת הביקורת הם היו מונחים בתפזורת במחסן.

לאחר הביקורת נמסר שהמזרונים סודרו.

6. נגרים

בעת הביקורת, נמצאו במחסנים 19 עגלות נגרות. חלק מהנגרים היו מיועדים להקמת חפ"ק בזירת האירוע והיה מותקן עליהם ציוד ייעודי לחפ"ק, וחלקם היו נגרים "פתוחים" שניתן להשתמש בהם למטרות שונות בהתאם לצורך.

לעומת זאת, ברישומי המלאי היו רשומים 12 נגרים בלבד (8 נגרים לחפ"ק ו- 4 נגרים פתוחים).

התברר כי ארבעה נגרים נוספים, שהותקנו עליהם גנרטורים בעלי הספק גבוה (עד 100 KVA), היו רשומים במלאי תחת הפריט "גנרטור". הביקורת המליצה לשנות את הגדרת הפריט ל"גרור+גנרטור". כמו כן, על מנת להסדיר את רישוי הנגרים (ראה להלן), הביקורת המליצה כי רישום הנגרים במלאי יתנהל על פי מספר הרישוי של הנגרר.

כאמור, נספרו במחסן 19 נגררים מסוגים שונים, אולם על פי הרישום היו במחסנים רק 16 נגררים (כלומר 3 נגררים לא היו רשומים ברישומי המלאי).

מנהל מחלקת חירום מסר לביקורת כי שני נגררים נוספים שרכשה העירייה מוחזקים על ידי גורמים פרטיים (האחד מוחזק בידי עמותת זק"א והשני מוחזק בידי קבלן המחסומים שהעירייה רכשה את שירותיו).

הביקורת העירה כי אין זה ראוי שהעירייה תמסור ציוד השייך לה לקבלן פרטי, ואין זה ראוי שלא מתנהל על כך רישום. לאחר הביקורת נמסר שהגורר המוחזק על ידי הקבלן הוחזר למחסני העירייה.

הביקורת בדקה את רישוי הנגררים ומצאה כי כל הנגררים היו בעלי רישיון רכב בתוקף. יחד עם זאת, נמצא כי כל רישיונות הרכב של הנגררים היו מוגדרים כרישיון **לנגרר פתוח**, בעוד שבפועל חלק מהנגררים היו **נגררים סגורים**, בגינם נדרשת בדיקת רישוי אחרת וסוג רישיון רכב אחר. עוד נמצא כי לכל גרור נקבעה הגבלה של המשקל שניתן להעמיס עליו. מגבלת המשקל לא היתה רשומה על הנגרר, כך שקיים חשש כי בשעת חירום יועמס על הנגרר משקל עודף, דבר העלול לגרום לבעיה בטיחותית בעת השימוש בו.

7. גנרטורים

7.1 רישומי מלאי

על פי רישומי המלאי, היו במחסני ה חירום 4 גנרטורים ניידים. כל הגנרטורים היו רשומים תחת סוג פריט אחד (כולם הוגדרו "גנרטור נייד 220W").

בפועל, התברר כי הגנרטורים היו מסוגים שונים (אחד היה בעל הספק 100 KVA, אחר היה בעל הספק 70 KVA ושלישי בעל הספק של 55 KVA). כמו כן נמצאו 4 גנרטורים 6 KVA ("פקפק") תקינים לשימוש שוטף, ועוד 12 גנרטורים לא שמישים שאוחסנו במערום. הגנרטורים לא היו רשומים ברשומי המלאי של מחסני העירייה.

נמסר לביקורת כי העירייה רכשה את הגנרטורים לפני מספר שנים בגלל מחירם הנמוך, וככל הידוע הם אינם תקינים מאז רכישתם. הביקורת המליצה לרכוש גנרטורים באיכות שתוכל להבטיח את השימוש בהם לאורך זמן.

7.2 תחזוקת הגנרטורים

בשנת 2016 פרסמה העירייה דרישה לקבלת הצעות מחיר לתחזוקת גנרטורים. בחודש ספטמבר 2016 נחתם הסכם עם הספק הזוכה, אך בפועל לא נעשה שימוש בהסכם עקב חילוקי דעות עם הספק. כתוצאה מכך, לא בוצעה בגנרטורים במשך השנים האחרונות שגרת הטיפול הנדרשת לצורך תחזוקה מונעת.

במהלך הביקורת נערכו במחסנים מספר סיורים. בסיור הראשון נמצא כי ארבעת הגנרטורים הגדולים לא היו תקינים, וכן מספר רב של גנרטורים קטנים. נוכח מצב זה, הזמין האגף בנובמבר 2018 שירות מקבלן בעלות של

כ- 30 אלף ₪, במטרה שיתקן את הגנרטורים הגדולים. בסיור הבא שערכה הביקורת נמצא שהגנרטורים הגדולים הושמשו, אך לא הוסכם

עם הקבלן על המשך הטיפול השוטף בגנרטורים, במטרה לשמור על כשירותם.
הביקורת העירה כי על אגף חשמל ותאורה להתקשר בהקדם עם קבלן שיבצע תחזוקה מונעת ותיקונים בגנרטורים.

הערות ראש העיר

מחסני החירום של העירייה

1. **קביעת רמת המלאי** – ראש העיר הנחה את מנכ"ל העירייה לקבוע יעדים לרכישת ציוד לחירום עבור מרכזי הקליטה והא"סלים.
לאחר שיקבעו רמות המלאי הנדרשות, על הגזבר ומנהל האגף לפעול לרכישת הציוד הנדרש.
2. **תקינות הציוד** - ראש העיר הנחה את מנהל אגף ביטחון וחירום להתקין במחסני החירום בדחיפות אמצעים לכיבוי אש.
כמו כן, ראש העיר הורה למנהל האגף להקפיד על כך שציוד החירום יהיה תקין ומוכן לשימוש בכל עת.



מינהל החינוך



דו"ח ביקורת

מחלקת הסעות

כללי

חוק לימוד חובה, התשי"ט -1949 (להלן חוק לימוד חובה), קובע כי על כל ילד מגיל גן חובה עד כיתה יב' ללמוד במוסד חינוכי מוכר. במקרים שבהם התלמיד אינו יכול לממש את זכותו ללמוד במוסד חינוכי המתאים לצרכיו, חוזר מנכ"ל משרד החינוך¹ קובע כי לתלמידים שבאזור מגוריהם אין בית ספר מתאים או שבית הספר נמצא בריחוק ניכר מביתם, תספק הרשות המקומית שירותי הסעה למוסד החינוכי (על פי הקריטריונים שנקבעו בחוזר).

ככלל, כל תלמידי החינוך המיוחד זכאים לקבל שירותי הסעה ממקום מגוריהם למוסד החינוכי שבו הם לומדים. לעומת זאת, תלמידי החינוך הרגיל שמקום מגוריהם מרוחק מבית ספרם, זכאים לתשלום בגין עלויות הנסיעה למוסד החינוכי (עלות כרטיס "רב-קו").

העירייה ומשרד החינוך מממנים במשותף את הסעותיהם של תלמידי החינוך המיוחד ותלמידי החינוך הרגיל. השתתפות משרד החינוך בעלויות הינה בהתאם לקריטריונים שנקבעו על ידו בחוזר מנכ"ל.

1 חוזר מנכ"ל 3-6-3- עודכן בתאריך 3.12.18- "הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים".

ההוצאה הכוללת של העירייה בגין מתן שירותי הסעה היתה בשנת 2018 בסך כ-16.3 מיליון ₪, מתוכם כ-5.6 מיליון ₪ הוחזרו לעירייה על ידי משרד החינוך, על פי קריטריונים שקבע המשרד.

מחלקת הסעות במינהל החינוך היתה אחראית על הפעלת מערך ההסעות, שכלל בעת הביקורת כ-215 כלי רכב ב-161 קווי הסעות. ההסעות בוצעו על ידי חברות ההסעה שהעירייה התקשרה עימם במכרז. המחלקה מנתה שלושה עובדים: מנהל מחלקה ושתי פקידות (אחת במשרה מלאה ושניה בחצי משרה).

בשנת הלימודים תשע"ח הוסעו במערך ההסעות שהפעילה המחלקה כ-1300 תלמידי החינוך המיוחד².

יצוין כי בשנים האחרונות חלה עליה משמעותית במספר קווי ההסעה שמפעילה העירייה, כמפורט להלן:

שנה	כמות מסלולים
תשע"ו	106
תשע"ז	142
תשע"ח	161

הביקורת בחנה את תהליכי העבודה הקשורים להסעות תלמידים למוסדות החינוך, לרבות עמידה בדרישות החוק ובהוראות חוזרי מנכ"ל. נבדקו מנגנוני הפיקוח והבקרה שמקיימת מחלקת הסעות בתחומים שהיא מופקדת עליהם, דרכי ההתקשרות עם חברת ההסעות, תהליך ההתחשבות עם חברות ההסעה ועם משרד החינוך, יצירת קווי היסעים, אכיפת הוראות הבטיחות ונושאים נוספים.

² לא כולל הסעות של תלמידי החינוך הרגיל לחווה החקלאית ולמרכז ימי.

להלן עיקר הממצאים :

1. הסעות בחינוך המיוחד

זכויותיהם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים³ במערכת החינוך מוסדרת בחוק החינוך המיוחד, התשמ"ח 1988 (להלן "חוק החינוך המיוחד"), וכן בחוק הסעה בטיחותית לילדים עם מוגבלות, התשנ"ד 1994 (להלן "חוק ההסעה").

בחוק החינוך המיוחד, נקבע כי ילד בעל צרכים מיוחדים זכאי לחינוך חנם במוסד לחינוך מיוחד המתאים לו, לרבות שירותים נלווים הכוללים שירותי הסעה.

בחוק ההסעה נקבע כי ילד עם מוגבלות⁴ זכאי להסעה ממקום מגוריו או ממקום סמוך לו למוסד החינוכי וממנו, לפי צרכיו ובהתחשב בסוג המגבלה שלו, וכי הרשות המקומית שבתחום שיפוטה גר הילד תדאג להסעתו במשך שנת הלימודים בהתאם לשעות הלימודים במוסד החינוכי.

1.1. השתתפות משרד החינוך במימון הסעות בחינוך

המיוחד

לפני כל תחילת שנת לימודים, מנהל מחלקת הסעות מקבל ממחלקת החינוך המיוחד את רשימת התלמידים הזכאים להסעה.

³ "ילד בעל צרכים מיוחדים" – אדם בגיל 3-21, עם לקות משמעותית, שבשלה מוגבלת יכולתו להתנהגות מסתגלת והוא נזקק לחינוך מיוחד.

⁴ "ילד עם מוגבלות" – אדם בגיל 3-21, שמחמת ליקוי בכשרו הגופני, השכלי, הנפשי או ההתנהגותי אינו מסוגל לנסוע בכוחות עצמו ונזקק להסעה.

מנהל המחלקה מדווח למשרד החינוך על הזכאים להסעה. על מנהל המחלקה לקבל את אישור המשרד לרשימת הזכאים, על מנת שהעירייה תקבל מהמשרד החזר כספי בגינם. משרד החינוך בודק את הדיווח, ומעביר לעירייה פלט מחשב הנקרא "קטלוג מסלולים", המפרט את מספרי המסלולים, סוגי כלי הרכב, שמות התלמידים והתשלום שאושר על ידו.

משרד החינוך אמור להעביר לעירייה החזר של 40% מהסכום שאישר למסלול. הביקורת בדקה את התשלום שהעביר המשרד לעירייה בשנים 2016-2018, בגין ההסעות לתלמידי החינוך המיוחד.

1.1.1. הפרש בין העלות לבין התעריף

התברר כי במקרים רבים הסכום המאושר לתשלום על ידי משרד החינוך היה נמוך באופן מהותי מהסכום ששילמה העירייה בפועל עבור הסעה.

הפער נוצר בגלל שהמשרד שילם לעירייה על פי תעריף ישן (שנקבע במכרז הקודם של ההסעות), ולא על פי התעריף המעודכן לאותה שנה.

לדוגמא, בקו 100034 לירושלים, התשלום ששילם המשרד נקבע על סך 275 ₪, בעוד שבפועל שילמה העירייה 395 ₪ (תוספת של כ-44%). דוגמא נוספת- בקו 100038 לראש העין, התשלום ששילם המשרד נקבע על סך 165 ₪, בעוד שבפועל שילמה העירייה 245 ₪ (תוספת של כ-49%).

מנהל המחלקה הסביר לביקורת כי בחוזה האחיד שאוכף משרד החינוך על הרשויות המקומיות, נקבע כי מחירי המכרז לא יעלו על המחירים

ששולמו לחברת ההסעות בעבר, במסגרת מכרזים קודמים. לכן, סכום ההחזר בגין הקווים הקיימים אינו מתעדכן, וניתן לעדכן רק את מחירם של קווים חדשים.

כמו כן, מנהל המחלקה הסביר לביקורת כי מדובר על בעיה כלל ארצית, שרשויות מקומיות רבות מתמודדות איתה.

לדעת הביקורת, במקרים חריגים שבהם המחיר נקבע לפני שנים, וההפרש בין העלות ששילמה העירייה לבין הסכום המאושר על ידי המשרד הינו גבוה, על הגזברות היה לפנות למשרד החינוך ולדרוש את עדכון תעריפי הקווים.

1.1.2. תלמידים שאינם זכאים להסעה

נמצאו מקרים בהם רשימת המוסעים כללה תלמידים שאינם זכאים להסעה, על פי הקריטריונים שקבע משרד החינוך, ועל כן לא התקבל בגינם החזר.

יצוין כי משרד החינוך משלם החזר לעירייה לפי קו, ולכן במקרה שבו נאלצת העירייה להוסיף כלי רכב לקו הסעות מסוים בגלל הסעת תלמידים שאינם זכאים להסעה, סופגת הרשות את העלות בגין הרכב הנוסף.

להלן דוגמאות למקרים בהם צורפו תלמידים שאינם זכאים להסעה והיה צורך להוסיף בגינם עוד רכבי הסעה :

מסלול 100031 – בית ספר אילנות אשדוד-

משרד החינוך אישר 35 תלמידים הזכאים להסעה, ומימן 5 רכבים להסעה בסכום של 77.3 ₪ לרכב לכיוון.

בפועל, הוסעו לבי"ס אילנות 64 ילדים ב- 8 רכבים. כלומר, העירייה שכרה 3 רכבים נוספים עבור תלמידים שהסעתם לא אושרה על ידי משרד החינוך, ולכן הסעתם לא שולמה על ידו. הוצאה הנוספת של העירייה בגין הוספת הרכבים בקו זה מוערכת ב- 127 אלף ₪ בשנה (לפי חישוב של 25 ימים בממוצע בחודש עבור 11 חודשים).

מסלול 100061 – הסעה משותפת בי"ס מקיף ז' ובי"ס יחד אשדוד – משרד החינוך אישר הסעה של תלמיד אחד בלבד ומימן את רכב הסעה בסכום של 148 ₪ לרכב לכיוון. בפועל, נמצא כי בקו זה העירייה אישרה את הסעתם של שני תלמידים, ששעות הפיזור שלהם היו שונות, ועל כן שילמה העירייה עבור רכב נוסף ללא מימון משרד החינוך. העלות של הרכב הנוסף היתה בסך של כ- 41 אלף ₪ לשנה (לפי חישוב של 25 ימים בממוצע בחודש עבור 11 חודשים).

מסלול 100082 – מגן הלב – בית שמש – משרד החינוך לא אישר כלל הסעה לתלמידים בקו זה. בפועל הוסעו לבית שמש שני תלמידים ברכב אחד, בעלות של 235 ₪ לכיוון לכל רכב. עלות ההסעה הלא מאושרת היתה כ- 130 אלף ₪ בשנה (25 ימים בחודש בממוצע עבור 11 חודשים).

הוסבר לביקורת כי במקרים מסוימים החליט מינהל החינוך לאשר הסעה גם למי שעל פי הוראות חוזר מנכ"ל אינו זכאי לה. הביקורת ביקשה לקבל ממנהל המחלקה את הקריטריונים שעל פיהם התקבלה ההחלטה לבצע על חשבון העירייה את ההסעות, למרות שלא אושרו על ידי המשרד.

מנהל המחלקה מסר כי לא קיימים קריטריונים כתובים וכי אין בידו כל תיעוד המסביר מהם השיקולים שעל פיהם קיבל את ההחלטות בדבר ההסעות הנוספות.

יודגש שוב כי בכל המקרים דלעיל ביצעה העירייה הסעות שלא אושרו, ושילמה את מלוא העלות (בהיקף של מאות אלפי שקלים בשנה) מבלי לקבל החזר ממשד החינוך. בנוסף להפסד הכספי, הביקורת העירה כי אין זה ראוי שחלק מהתלמידים שלא היו זכאים להסעה נוספו לקווי ההסעה ללא אישור המשרד, ואילו תלמידים אחרים שלא היו זכאים, הגישו בקשה ונדחו (או שלא הגישו בקשה).

הביקורת העירה כי יש הכרח לתעד את הקריטריונים שעל פיהם נקבעת הזכאות להסעה וכן יש לפרסם אותם לציבור.

2. תשלום בגין הסעות לילדי החינוך הרגיל⁵

תלמידי החינוך הרגיל שעומדים בקריטריונים המפורטים בחוזר מנכ"ל, זכאים לקבל מהרשות המקומית השתתפות במימון הוצאותיהם בעבור נסיעות לבית הספר ובחזרה.

על פי חוזר מנכ"ל, המרחק ממקום המגורים לבית הספר המצדיק השתתפות בהוצאות ההסעה לתלמידי החינוך הרגיל הינו כדלקמן:
*לתלמידים מגן חובה ועד כיתה ד' – מרחק של 2 ק"מ ומעלה.
*לתלמידים מכיתה ה' ומעלה – מרחק של 3 ק"מ ומעלה.

⁵ תלמידי החינוך המיוחד הסובלים מלקויות קלות זכאים להסעה בהתאם לכללי הזכאות החלים על ילדי החינוך הרגיל (כלומר בהתאם למרחק בין מקום המגורים למוסד החינוכי שבו הם לומדים).

2.1. תשלום הסעה באמצעות כרטיס "רב קו"

התשלום עבור הנסיעה למוסד חינוכי, במקרים שבהם המוסד מרוחק ממקום מגוריו של התלמיד, נעשה בחינוך הרגיל על פי עלות רכישת כרטיסיית "רב-קו". בכל שנה מקבלת מחלקת הסעות מבתי הספר רשימת תלמידים הזכאים להשתתפות במימון רכישת כרטיס "רב קו". המחלקה בודקת את המרחק ממקום מגוריו של התלמיד לבית הספר, ומודיעה לבית הספר על זכאותו של התלמיד לקבל מימון עבור הנסיעה לבית הספר וחזרה.

הורי התלמיד רוכשים עבור התלמיד כרטיס "רב קו", שניתן להטעין בכסף באמצעות אפליקציה טלפונית או בנקודות טעינה ברחבי העיר⁶. אחת לחודש, חברת האוטובוסים "אפיקים" (שזכתה במכרז להפעלת קווי התחבורה באשדוד) שולחת למנהל המחלקה רשימה הכוללת את שמות התלמידים ואת הסכום שכל תלמיד טען בכרטיס הרב-קו. מנהל המחלקה משווה את דיווחי חברת אפיקים לרשימת התלמידים הזכאים, ובודק שהסכום שהוטען בפועל בכרטיס מתאים לרישום בחשבונית שהגישה החברה לתשלום.

נמצא כי בשנת תשע"ח שילמה העירייה לחברת "אפיקים" 160 אלף ₪ בגין הסעות למוסד חינוכי באמצעות כרטיסי רב קו, ואילו ההחזרים ממשדד החינוך היו בסך 380 אלף ₪. הסיבה להפרש היתה שחלק מהתלמידים לא מימשו את זכאותם לנסיעה באמצעות כרטיס הרב קו, כך שמשדד החינוך שילם לעירייה תשלום גבוה יותר מההוצאה בפועל.

6 סה"כ הסכום להטענה בכרטיס הרב קו בחודש ממוצע היה כ-140 ₪ לתלמיד.

הוסבר לביקורת כי רוב ההורים מסייעים בעצמם את התלמידים לבתי הספר המרוחקים, והתלמידים אינם מנצלים את הזכאות לנסוע בתחבורה ציבורית.

במקביל, מצאה הביקורת מקרים שבהם שילמה העירייה תשלום בגין כרטיסיות למי שאינו זכאי, ולא קיבלה ממשד החינוך החזר בגינו. לדוגמא, רק תלמיד אחד בבית ספר "יד שבתאי" היה זכאי לתשלום עבור כרטיסיות "רב קו", אולם העירייה נתנה זכאות ל-13 תלמידים.

מנהל המחלקה הסביר לביקורת כי מדובר על תלמידים המתגוררים ברובע ג' (מאחר שבית הספר הממ"ד שהיה ברובע נסגר), ולכן החליט המינהל לספק כרטיסיות לתלמידים שהמרחק בין מקום המגורים לבין בית הספר הוא מעל 1 ק"מ⁷, על מנת שיוכלו ללמוד בבית ספר ממלכתי דתי אחר.

הביקורת בדקה את רשימת התלמידים שקיבלו זכאות לכרטיסיות שלא על פי הקריטריונים שקבע משרד החינוך, ומצאה כי חלקם מתגוררים במרחק של פחות מקילומטר מבית הספר יד שבתאי, וחלקם כלל אינם מתגוררים ברובע ג', כך שנכללו ברשימת הזכאים גם תלמידים שאינם עונים לקריטריונים שהציג המינהל בפני הביקורת.

בנוסף לכך, הביקורת העירה כי על מינהל חינוך היה לפרסם לכל ההורים המתגוררים ברובע ג', המבקשים שילדיהם ילמדו בזרם הממלכתי דתי את האפשרות לקבל כרטיסיות "רב קו", כדי שהמידע בדבר הזכאות יהיה זמין ונגיש לכולם.

⁷ במקום הקריטריון של משרד החינוך שקבע מרחק מינימלי של 2 ק"מ.

דוגמא נוספת - בבית ספר אמית י' היו זכאים לכרטיסיות (על פי משרד החינוך) 105 תלמידים, אך בפועל העירייה נתנה זכאות ל-249 תלמידים. ראש המינהל מסר לביקורת כי הדבר נובע מהצורך לתת מענה לתלמידים שהיו אמורים ללמוד במקיף ב' (אשר נסגר לרישום), וכן כי מדובר במקרי רווחה.

בפועל, נמצאו מקרים שבהם קיבלו זכאות לכרטיסיות תלמידים המתגוררים ברובעים שבמרכז ובדרום העיר (תלמידים שלא היו מיועדים ללמוד במקיף ב'), וכן נמצאו תלמידים רבים שאינם מקרי רווחה.

2.2. הסעה באוטובוסים

הסעת התלמידים לשלושה מוסדות (נווה הרצוג, בית ספר חב"ד והאולפנא), נעשתה באמצעות הסעה מיוחדת, למרות שמדובר בתלמידי החינוך הרגיל הזכאים רק לנסיעה בתחבורה ציבורית (ובהתאם לכך חושב ההחזר שמעביר המשרד לעירייה).

התברר כי ההסעה לישיבת נווה הרצוג היתה מאורגנת על ידי העירייה (בעלות מצטברת של כ- 261 אלף ₪ בשנת הלימודים תשע"ח), וההסעה לבית ספר חב"ד ולאולפנא אורגנו על ידי המוסד החינוכי. התשלום ששילמה העירייה בשנת 2017 עבור ההסעה לבי"ס חב"ד היה בסך כ- 151 אלף ₪, והתשלום עבור ההסעה לאולפנא היה בסך 167 אלף ₪. הביקורת בדקה האם תשלומי העירייה שהועברו לבתי ספר אלה, היו בהתאם לתשלום שאמורים לקבל התלמידים הזכאים לכרטיסיות. נמצא כי התשלום ששילמה העירייה בגין ההסעות לישיבת נווה הרצוג ולבי"ס חב"ד, היה גבוה מהזכאות לתשלום בגין נסיעה בתחבורה ציבורית.

להלן טבלה המציגה את התשלום העודף שהעירייה שילמה בשנה בגין ההסעות באוטובוסים (יודגש כי התחשיב בטבלה נעשה על בסיס ההנחה שהשימוש של התלמידים בתחבורה הציבורית הוא גבוה, בעוד שבפועל רוב התלמידים אינם משתמשים בתחבורה ציבורית, כך שהתשלום העודף שמשלמת העירייה כתוצאה מהסדר ההסעה המאורגנת הוא גבוה יותר).

המוסד החינוכי	מספר זכאים לכרטיסיות	תשלום העירייה (באלפי ₪)	תשלום העירייה לפי תעריף כרטיסיות	תשלום עודף	החזר המשרד (באלפי ₪)	הפרש באלפי ש"ח
ישיבת הרצוג	104	261	107	154	75	186
אולפנא תורנית	173	167	171	(4)	124	43
בי"ס חב"ד	117	151	135	16	98	53

*החזר המשרד הוא לשנת תשע"ח על פי נתוני מית"ר, תשלום העירייה על פי כרטיסות שנת 2017.

**חושב על פי כמות תלמידים, תעריף נסיעה (4.7) וימי לימודים בשנה. התשלום עבור כרטיסיות חושב לפי שימוש של 100% מהזכאים, אך חשוב לציין כי בדו"ח היקף השימוש בכרטיסיות רב קו הוא נמוך.

ראש המינהל הסביר לביקורת כי בתי ספר אלה הינם על אזוריים ולומדים בהם תלמידים מרובעים מרוחקים.

הביקורת מצאה כי היו בעיר בתי ספר נוספים שלמדו בהם מספר רב של תלמידים הזכאים לכרטיסיות⁸, אך המינהל לא הציע לבתי ספר אלה ליזום הסדרי הסעה מאורגנת באמצעות אוטובוסים.

לא הובהר לביקורת מדוע הוחרגו התלמידים בשלושת מוסדות חינוך אלה.

⁸ מבין בתי הספר היסודיים נציין את אריאל, ומבין בתי הספר העל יסודיים נציין את הישיבה התיכונית, אמי"ת י', מקיף א.

3. חברות הסעה

מכרז 21/17 לשירותי הסעה לתלמידים בעיר התפרסם במאי 2017. תוקף המכרז היה לשנה אחת (שנת הלימודים תשע"ח), עם אופציה לשנתיים נוספות. בנוסף על כך, באוגוסט 2017 התפרסם מכרז (34/17), עבור מתן שירותי הסעה לתלמידים הלומדים מחוץ לעיר.

בשנת תשע"ט התפרסם מכרז נוסף (32/18), עקב גידול במספר המוסעים והפסקת התקשרות עם אחת מהחברות שנבחרה במכרז קודם. בעת הביקורת סיפקו שירותי הסעה לעירייה 9 חברות הסעה. הביקורת בדקה באופן מדגמי שתי חברות שנתנו שירותי הסעה לעירייה בשנת תשע"ח.

3.1 בקרה על מסלול ההסעה

לאחר סיום עבודתן של ועדות ההשמה (המתקיימות במהלך חודש מאי בכל שנה), משובצים הילדים בעלי הלקויות במוסדות החינוך המיוחד. במהלך חודשים יולי-אוגוסט, לפני תחילת שנת הלימודים, מעבירה מנהלת מחלקת החינוך המיוחד למנהל מחלקת הסעות את רשימות ילדי החינוך המיוחד שעתידיים להתחיל את שנת הלימודים הקרובה, כולל פירוט הלקויות והמוסד שבו שובץ הילד.

לאחר קבלת רשימת התלמידים ממחלקת החינוך המיוחד, קובעת מחלקת הסעות את קווי ההסעה למוסדות החינוך ואת מספר התלמידים המוסעים לכל מוסד.

לאחר מכן, מעבירה המחלקה את רשימת הקווים ופרטי התלמידים (לרבות כתובת המגורים) לחברת ההסעות, וחברת ההסעות קובעת את מסלול ההסעה.

יודגש כי מנהל מחלקת הסעות קובע את קווי ההסעה, מספר הילדים המוסעים ומספר כלי הרכב בכל קו, אך אינו יודע מהו מסלול הנסיעה ואינו יודע איזה רכב או איזה נהג משתייך לכל מסלול.

לדעת הביקורת, ראוי היה שהמידע המלא לגבי מסלולי ההסעה יהיה במחלקת הסעות, על מנת שמנהל המחלקה יוכל לקיים בקרה מדגמית בשטח על אופן תפקודה של חברת ההסעות.

בפועל, נמצא כי מנהל המחלקה אינו מקיים מעת לעת ביקורות יזומות בקווי ההסעה, ולא נבדקו הן נושאי הבטיחות והן נושאי משמעת, כגון איחורים, התנהגות לא נאותה ועוד.

בעיות בתפקוד חברת ההסעות הגיעו לידיעת מנהל המחלקה רק אם מלוות הסעה, הורי התלמידים או מוסד הלימודים פנו למחלקה בתלונה ספציפית, ולא כתוצאה של ביקורת יזומה.

לדעת הביקורת, על המחלקה ליזום מעת לעת בדיקות מדגמיות, במיוחד כאשר מדובר על חברה שהתלונות נגדה מרובות.

3.2. ניהול רישומים ידני

בביקוריה במחלקה, הביקורת היתה עדה לפניות טלפוניות רבות של תושבים שהתלוננו על ליקויים בשירות של חברת ההסעה. נמצא כי לא נוהל במחלקה רישום מסודר של תלונות התושבים שפנו למחלקה.

חמור מכך, נמצא כי חלק מהתלונות שהתקבלו טלפונית לא תועדו כלל (לא תועדה התלונה ולא תועד אופן הטיפול בה).

עוד נמצא כי ההתנהלות מול חברת ההסעות בנושאים שונים נעשתה באופן ידני, באמצעות רישום מזכרים שהיו מתויקים בקלסר חברת ההסעות, לרבות מתן קנסות, ביטול נסיעה (ובהתאם לכך הקטנת חיוב), הוספת תלמידים להסעה, שינוי כתובת תלמיד, שינוי מקום איסוף ופיזור, החלפת מלווה להסעה ועוד.

המזכרים שנמצאו מתויקים בקלסרים היו מקוריים. לא נמצאו אסמכתאות על העברת הפניה לחברת ההסעות, ועל כך שבוצע הקיזוז מחשבון הקבלן או שהוגשה חשבונית זיכוי (ראה דוגמאות בפרקים 3.3 ו-3.4 בהמשך הדו"ח).

מנהל המחלקה הסביר לביקורת כי קיימת תכתובת בתיקיות המייל של המחלקה המחולקות לפי חברות ההסעה, אך התברר כי גם תיעוד זה אינו שלם.

הביקורת מצאה אירועים חריגים שלא היה תיעוד עליהם במייל. לדוגמא, ביטול נסיעת ילד למוסד חינוכי באופקים ודרישה שחברת ההסעות לא תחייב את העירייה עבור ימים אלה – בקשה שלא בוצעה שכן העירייה חויבה בגינם. דוגמא נוספת- תאונת דרכים שאירעה לרכב ההסעה בסמוך למוסד חינוכי בחולון, שדווח עליה למינהל החינוך על ידי בית הספר, אך לא היתה פניה לחברת ההסעות בגינה.

עוד נמצא כי פניות המגיעות למוקד העירוני (106) בנושא הסעות, הופנו ישירות למנהל המחלקה, מבלי שנשמר תיעוד על התלונה במערכת המוקד.

לדעת הביקורת, יש צורך שפניות התושבים בנושא הסעות יוזנו למערכת ה-CRM של המוקד העירוני⁹, כדי שגם הטיפול בפניות הציבור בנושא ההסעות ינוהל באמצעות המערכת.

הביקורת העירה כי יש הכרח לנהל את מערך ההסעות, הכולל מאות כלי רכב ואלפי זכאים, באמצעות מערכת ממוחשבת. על מינהל החינוך בשיתוף עם אגף מערכות מידע לבחון בהקדם את התוכנות הקיימות בשוק, ולבחור תוכנה המתאימה לצרכי העירייה.

3.3. חברת הסעות "מטיילי ירון בר"

ביולי 2017, בעקבות מכרז 21/17 לאספקת שרותי הסעות תלמידים, נחתם הסכם התקשרות בין העירייה לבין חברת מטיילי ירון בר בע"מ. חברת ירון בר הינה חברת ההסעות העיקרית עימה התקשרה העירייה, והיקף ההתקשרות עמה הסתכם בשנת 2018 בכ-6 מיליון ₪.

במסגרת ההסכם, התחייבה החברה לספק 22 רכבי אוטובוס זעיר המכיל 10 מקומות+ נהג, בעלות של 154.6 ₪ לנסיעה (הלוך+ חזור).

3.3.1. הגדלת היקף ההתקשרות

התברר לביקורת כי כחודש לאחר המכרז, באוגוסט 2017, פנתה העירייה באמצעות אגף רכש ל-10 חברות במסגרת הליך של קבלת הצעות מחיר, בבקשה לספק כלי רכב עבור קווי הסעות שלא הוגשו בגינם הצעות במכרז הראשון (להלן: "מכרז השלמות"). במכרז ההשלמות הוגשה רק הצעת החברה מטיילי ירון בר, שסיפקה לעירייה 12 קווי הסעה נוספים בעלות של 220 ₪ לרכב (לא כולל מע"מ).

⁹ מערכת ה-CRM של המוקד העירוני משמשת לניהול פניות הציבור וכוללת את פניות התושבים לעירייה במכלול של תחומים.

כתוצאה מכך, העירייה שילמה עבור 12 כלי הרכב שסופקו במכרז ההשלמות תשלום נוסף של 65.4 ₪ לרכב (סה"כ כ- 17 אלף ₪ בחודש).

הוסבר לביקורת כי זמן קצר לפני תחילת שנת הלימודים, העירייה נאלצה לפנות לחברות ההסעה בהליך מזורז, בבקשה שהחברות תקצנה לה כלי רכב נוספים, מאחר שבמכרז המקורי לא ניתנו הצעות עבור חלק מקווי ההסעות.

3.3.2. קנסות

סעיף 9.4 להסכם ההתקשרות עם חברת מטיילי ירון בר בע"מ, מאפשר לעירייה להטיל קנסות בהתאם להפרת תנאי המכרז, בין היתר בגין איחורים, התנהגות לא נאותה של נהג ההסעה, רכב לא מתאים ועוד. בהסכם מפורטים סכומי הקנסות בגין כל הפרה.

הביקורת בדקה את הקנסות שניתנו לחברת ירון בר. נמצא כי בשנת תשע"ח (מספטמבר עד יולי), התקבלו 50 תלונות על חברת ההסעות ירון בר, כמפורט להלן:

קנס	כמות תלונות	נושא ההפרה
15,450	35	איחורים
6,600	6	רכב לא מתאים לכמות הנוסעים הדרושה
2,600	6	התנהגות לא נאותה של נהג ההסעות
1,900	3	רכב לא תקין
26,550	50	סה"כ

3.3.2.1. תשלום הקנסות בפועל

הביקורת סיכמה את סכומי הקנסות שהופיעו על המזכרים הידניים שנשלחו לקבלן, אל מול הקנסות שהקבלן שילם בפועל. נמצא הפרש של 12,200 ₪ בין סכומי הקנסות שהוטלו על הקבלן במהלך שנת תשע"ח, לבין הסכומים ששילם הקבלן לעירייה, כמפורט להלן:

קנסות/זיכויים	סכום
סה"כ קנסות שניתנו ע"י המחלקה	26,550
סה"כ זיכויים שהתקבלו מירון בר	14,350
הפרש	12,200

הוסבר לביקורת כי חלק מהקנסות בוטלו ביוזמת מנהל המחלקה לאחר משלוח הודעת הקנס לחברה, וחלקם לא שולמו מסיבה בלתי ברורה. לדעת הביקורת, על מנהל המחלקה לנהל את ההתחשבות בגין התלוות באופן ממוחשב, כדי להבטיח את תשלומי הקנסות במלואם וכדי למנוע אובדן של מזכרים בגין תלוות שהמחלקה שלחה לחברה (דבר שגרם לאי חיוב החברה בתשלום הקנס).

3.3.2.2 סכומי הקנסות בפועל מול הסכומים הרשומים בחוזה

הביקורת מצאה כי סכומי הקנס שהוטלו על החברה, לא תאמו את הסכומים שנקבעו במכרז.

לדוגמא, בגין איחור בהגעת רכב ההסעה, נרשמו בחוזה ההתקשרות סכומי קנסות לפי משך האיחור (קנס של 250 ₪ - איחור של בין רבע שעה לבין חצי שעה, 500 ₪ - איחור של בין חצי שעה לבין 45 דקות, 1000 ₪ - איחור של מעל 45 דקות). בפועל, נמצאו מקרים בהם סכומי הקנסות לא היו תואמים את הסכומים הנקובים בהסכם ההתקשרות.

הביקורת מעירה כי יש להיצמד לתנאי המכרז ולקנוס את הקבלנים בהתאם לסכומים שנקבעו בחוזה ההתקשרות.

3.3.2.3 תשלום למרות אי ביצוע הסעות

סעיף 8.1 בהסכם ההתקשרות מדגיש כי התשלום לקבלן יהיה אך ורק בעבור ימי הסעות שבוצעו בפועל, ולקבלן לא תהיה כל עילה לבקש תשלום בעבור ימים בהם לא בוצעו הסעות. בהתאם להסכם, במקרים מסוימים, הורה מנהל המחלקה לחברת ההסעות לא לחייב את העירייה בגין הסעה שאיחרה או שלא הגיעה ככלל.

נמצא כי המחלקה לא קיימה מעקב על הקטנת החיוב במקרים כאלה, ונמצאו מקרים בהם למרות הוראת מנהל המחלקה חויבה העירייה בתשלום מלא בגין ההסעה שלא התקיימה.

לדוגמא :

הסעה לגן עמית- בתאריך ה-9.5.18 בבוקר לא בוצע איסוף לגן עמית וההורים לקחו את הילדים לגן בכוחות עצמם. מנהל המחלקה קנס את חברת ההסעות ב-1000 ₪, ובנוסף הורה שלא לחייב את העירייה עבור האיסוף בבוקר באותו יום. למרות זאת בחשבונית של חודש מאי 2018, חויבה העירייה באיסוף בוקר לגן עמית.

דוגמא נוספת- הסעה לגן צהלה- ב- 21.11.17 לא בוצע איסוף לגן צהלה כיוון שהנהג איחר וההורים לקחו את הילדים לגן בכוחות עצמם. מנהל המחלקה קנס את חברת ההסעות ב-1000 ₪ ובנוסף הורה שלא לחייב את העירייה עבור הסעה זו. למרות זאת, בחשבונית של חודש נובמבר 2018 חויבה העירייה באיסוף לגן צהלה בגין אותו יום.

בנוסף לכך, נמצאו מיקרים שבהם מסיבות שונות (כגון מחלת ילד, יציאה לטיול שנתי ועוד), נאלץ מנהל המחלקה לבטל איסוף או פיזור של ההסעה. יחד עם ההודעה על הביטול, רשם מנהל המחלקה לחברת ההסעה לא לחייב את העירייה בגין היום שבו בוטלה ההסעה.

נמצאו מקרים שהועברו הוראות ביטול לחברת הנסיעות "מטיילי ירון בר בע"מ", אך הנסיעות חויבו למרות שלא בוצעו. לדוגמא, החל מתאריך ב-21.1.18, בוטלה על פי בקשת המחלקה ההסעה לאופקים למשך שבעה ימים, אך למרות זאת חויבה העירייה ב-4,480 ש"ח בגין נסיעות שלא בוצעו.

הביקורת מעירה כי חובה על המחלקה לשפר באופן משמעותי את בדיקת החשבונות של חברות ההסעה.

3.3.3. תלונות לגבי נהגים

סעיף 2.17 בהסכם ההתקשרות מאפשר למנהל מחלקת הסעות, מבלי שיהיה עליו לנמק זאת, לדרוש מהקבלן להחליף את נהג ההסעה, והקבלן מתחייב למלא מיידיית אחר דרישת המנהל.

נמצא כי מנהל המחלקה אינו מקיים מעקב על ביצוע הנחיותיו לגבי נהגים המתנהגים באופן לא נאות.

לדוגמא :

ב-30.10.17 התקבלה תלונה על נהג המבצע הסעה לגן "פיקוס" שמתנהג בגסות כלפי הורי הילדים. מנהל המחלקה לא קנס את חברת ירון בר בגין מקרה זה, אך דרש לא לשבץ יותר את הנהג בהסעות עבור העירייה.

למחרת, ב-31.10.17, התקבלה תלונה נוספת על אותו נהג. מנהל המחלקה קנס את החברה ב-1,000 ₪ ושוב דרש להרחיק את הנהג מהסעות העירייה. נמצא כי המחלקה לא קיימה מעקב לגבי הרחקת הנהג.

דוגמא נוספת:

ב-9.11.17 התקבלה תלונה ממלוות הסעה כי הנהג התנהג כלפיה באופן בלתי הולם. מנהל המחלקה קנס את חברת ירון בר ב-600 ₪ ודרש להרחיק את הנהג מהסעות העירייה. בתלונה לא אוזכר שמו של הנהג, ולא נרשם תיעוד האם בוצע מעקב על הרחקתו של הנהג.

בנוסף על כך, הביקורת איתרה במחלקה הודעה מבית ספר הרצפלד חולון מתאריך ה-6.9.17, על תאונת דרכים שאירעה במהלך הסעה, שהיה מעורב בה רכב של חברת ירון בר. כתוצאה מאי חגירת חגורת בטיחות, תלמידה נפצעה פצעים קלים.

לא נמצא תיעוד על הטיפול של המחלקה באירוע.

הביקורת העירה כי היעדר תיעוד מסודר על הפניות שנשלחו לחברה, מקשה על מנהל המחלקה לערוך בקרה ומעקב על שיפור השירות, הן לצורך ההתחשבות עם החברה גביית הקנסות, והן לצורך שקילת התקשרות עתידית עם החברה.

3.4 חברת הסעות מטיילי תור בע"מ

היקף ההתקשרות עם חברת מטיילי תור בע"מ הסתכמה בשנת 2018 בכמיליון ₪.

3.4.1 אספקת אוטובוסים

בסעיף 1.6 לחוזה מצהיר הקבלן כי עומדים לרשותו כלי הרכב המתאימים בכמות הנדרשת. עוד נקבע בחוזה כי אם לא יספק הקבלן את כמות הרכבים להם התחייב במכרז, תראה בכך העירייה הפרת חוזה. הפר הקבלן את חובתו על פי ההסכם, רשאית העירייה להזמין שירות הסעות מגורם אחר, ולחייב את הקבלן בכל נזק שייגרם לה עקב כך, לרבות ההפרש בין מחיר הצעתו של הקבלן לבין המחיר אותו שילמה העירייה עקב ביצוע ההסעה באמצעות גורם אחר. במסגרת ההתקשרות עם העירייה התחייבה חברת מטיילי תור בשנת תשע"ח, לספק לעירייה 25 רכבי אוטובוס זעיר ציבורי המכיל 10 מקומות+ נהג, בעלות של 159.8 ₪ לנסיעה (הלוך+ חזור). נמצא כי חברת ההסעות סיפקה בשנת תשע"ח 22 רכבים בלבד (כלומר, שלושה כלי רכב פחות מהכמות שהתחייבה לספק).

העירייה נאלצה להשלים באמצעות חברה אחרת את כמות הרכבים שלא סופקה, ובמחיר גבוה יותר מהמחיר שהוצע במכרז על ידי מטיילי תור.

הסכום הנוסף ששילמה העירייה בשנת תשע"ח בגין רכבים שלא סופקו היה להערכת הביקורת בסך של כ- 40 אלף ₪.

הביקורת העירה כי יש לחייב את החברה לעמוד בתנאי המכרז, ובמקרים שהיא אינה עומדת בתנאי המכרז על העירייה לחייב את החברה בגין ההפרש בין המחיר ששולם בפועל עבור ההסעה לבין המחיר שהוצע במכרז.

3.4.2. קנסות

סעיף 9.4 להסכם ההתקשרות עם חברת מטיילי תור בע"מ, מאפשר לעירייה להטיל קנסות בגין הפרות ההסכם שביצעה החברה, בין היתר בגין איחורים, התנהגות לא נאותה של נהג ההסעה, רכב לא מתאים ועוד.

בשנת תשע"ח¹⁰ תועדו 10 תלונות המתייחסות לחברת מטיילי תור, ומנהל מחלקת הסעות הורה לחברה לקזז מהחשבון שהגישה החברה את הקנס שנקבע בהסכם בגין ההפרה.

קנס	כמות תלונות	נושא ההפרה
1,500	5	איחורים
2,450	5	רכב לא מתאים לכמות הנוסעים הדרושה
3,950	10	סה"כ

הביקורת מצאה הפרש של 3,490 ₪ בין סכום הקנסות שהטילה המחלקה במהלך שנת תשע"ח על חברת מטיילי תור, לבין הודעות הזיכוי שהתקבלו מהחברה בגין הקנסות שהוטלו עליה. בפועל, התקבלה רק הודעת זיכוי אחת בסך 460 ₪, ושאר הקנסות לא שולמו.

לדוגמא, נמצא כי ב-25.10.17 שלח מנהל המחלקה לחברת מטיילי תור מזכר לפיו מתחילת השנה החברה מספקת הסעה לבי"ס "יחד" באמצעות מונית בעלת 4 מקומות, במקום רכב טרנזיט בעל 10 מקומות, כפי שהתחייבה במכרז. החברה התבקשה לזכות את העירייה בהפרש הנובע מסוגי הרכב השונים, ביחס לכל התקופה מתחילת השנה. **נמצא כי העירייה לא זוכתה בגין ההפרש, כפי שנדרש.**

¹⁰ נמצאו תלונות מחודש ספטמבר עד חודש מרץ בלבד.

כמו כן, נמצא כי סכומי הקנסות שהוטלו על חברת ההסעות מטיילי תור אינם תואמים את הסכומים הנקובים בהסכם ההתקשרות. לדוגמא, ב-3.9.17 לא הגיעה כלל הסעה לבי"ס יהלום, והחברה נקנסה ב-600 ₪ במקום ב-1,000 ₪, כפי שנקבע בהסכם.

4. ליווי הסעות

בחוק "הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות", התשנ"ד 1994, נקבע כי ילד בעל צרכים מיוחדים זכאי להסעה ממקום מגוריו או ממקום סמוך לו למוסד חינוך וממנו, לפי צרכיו ובהתחשב בסוג המגבלה שלו. עוד נקבע כי ילד עם מוגבלות זכאי גם לליווי בידי אדם מבוגר בעת הנסיעה, נוסף על הנהג, בהתחשב בסוג המוגבלות.

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נקבעו תפקידי המלווים : להיות נוכח במהלך ההסעה, להחזיק בידיו רשימת תלמידים המיועדים להיות מוסעים באותה הסעה, לסייע לתלמידים לעלות לרכב ולרדת ממנו, לבדוק אם לא נשאר תלמיד ברכב או במוסד החינוכי לפני סגירתו ולדווח לרשות המקומית על תופעות או אירועים חריגים המתרחשים במהלך הנסיעה.

להלן נתונים על כמות מלוות ההסעה שהעסיקה העירייה בשנים תשע"ז-תשע"ט¹¹ :

שנה	כמות מלוות בתוך העיר	כמות מלוות מחוץ לעיר	סה"כ
תשע"ז	170	22	192
תשע"ח	181	24	205
תשע"ט	205	30	235

¹¹ רוב המועסקים בתפקיד מלווי הסעות היו נשים, ולכן פרק זה בדו"ח הביקורת מנוסח בדרך כלל בלשון נקבה.

4.1. העדר רישום פלילי

חוזר מנכ"ל¹² מגדיר את כישורי מלווה ההסעות. בין היתר, עליו להיות ללא עבר פלילי, ובכלל זה היעדר הרשעה בעבירת מין בהתאם להוראות החוק למניעת העסקה של עברייני מין.

נמצא כי האגף למשאבי אנוש אוכף את דרישות החוק רק על מלווי הסעה ממין זכר, וכי מלוות הסעה (ממין נקבה) אינן נדרשות כלל להביא אישור על היעדר עבר פלילי. הביקורת רואה בחומרה את היעדר הפיקוח על קבלת האישורים בדבר אי הרישום הפלילי של מלוות ההסעה.

בנוסף לכך, הביקורת בדקה באופן מדגמי 6 מלווים ממין זכר, ומצאה שלעובד אחד לא היה לו אישור משטרה כנדרש. לגבי חמשת מלווי ההסעה האחרים, נמצא כי האישורים התייחסו לשנת הלימודים הקודמת (תשע"ח) ולא התקבל אישור לגבי שנת הלימודים הנוכחית.

לדעת הביקורת, על המחלקה לקבל אישור משטרה עדכני בכל מספר שנים.

4.2. תשלום עבור נסיעות

העירייה מעסיקה מלוות הסעה כעובדות של הרשות המקומית במעמד קבוע או שעותי. מלוות הסעה בתוך העיר מועסקת ב- 36% משרה, ומלוות הסעות מחוץ לעיר מועסקת ב- 85% משרה, למעט ארבע מקומות יישוב שההסעה אליהם מזכה ב-100% משרה (ירושלים, ראש העין, אופקים, יד רמב"ם).

¹² נספח ב'- נוהל השתתפות של משרד החינוך בהעסקת מלווים בהסעות במסגרת "חוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות בעלי מוגבלות".

הביקורת בדקה מהם הקריטריונים לקביעת אחוז המשרה של העובדות המלוות הסעה מחוץ לעיר.

נמצא כי לא היו קיימים קריטריונים כתובים לקביעת אחוזי משרה, וכי הם נקבעו לפני מספר שנים על ידי סגן מנהל האגף למשאבי אנוש דאז, על פי שיקול דעתו.

מנהל המחלקה הסביר לביקורת כי יום העבודה של מלוות ההסעה מחוץ לעיר כולל גם שעות עבודה וגם שעות נסיעה למקום המגורים וחזרה¹³. התברר כי כמות שעות הנסיעה שהוכרו כשעות עבודה הייתה שונה לגבי סייעות שונות.

הביקורת העירה כי יש הכרח להגדיר קריטריונים ברורים אשר ישמשו בסיס לקביעת שעות העבודה שישולמו למלוות ההסעה.

4.3. סייעות המועסקות גם כמלוות הסעה

בשנת תשע"ט הועסקו, בנוסף לתפקידן, כ-100 מלוות הסעות גם כסייעת בבתי הספר או בגני ילדים.

נמצאו מספר מקרים שבהם היתה חפיפה בשעות העבודה של הסייעת בשתי המשרות, כך שבזמן שבו העובדת היתה אמורה לשמש כסייעת צמודה לתלמיד, היא יצאה מבית הספר לליווי הסעה, וחזרה לאחר סיום ההסעה לבית הספר כדי לרשום שעת יציאה במערכת דיווח הנוכחות. כלומר, העובדת ביצעה את ליווי ההסעה בעוד שעל פי נתוני הנוכחות היא נמצאה באותה עת בבית הספר בעבודתה כסייעת.

¹³ יודגש כי בחוקת העבודה נקבע כי שעות הנסיעה של עובד אל מקום העבודה ובחזרה אינן שעות המזכות בתשלום שכר, אלא אם נקבע אחרת בהסכם העבודה ו/או שמדובר בנסיעות חריגות.

לדוגמא, אחת הסייעות היתה אמורה לשמש כסייעת בבית הספר עד השעה 14:30, אולם יצאה לליווי הסעה ב- 13:30, ושוב לבית הספר לאחר ההסעה להחתים שעת יציאה.

עוד נמצא כי ליווי הסעה בתוך העיר מזכה את המלווה בשעתיים נוספות. מלוות ההסעה דיווחו לאגף משאבי אנוש על השעות הנוספות בגין ליווי הסעות באמצעות דוח ידני, שמצוין בו יום ההסעה וסך השעות הנוספות, ללא צורך בהחתמת כרטיס הנוכחות. כלומר, לא די בכך שהסייעת נעדרה מהמוסד החינוכי שבו היא משמשת כסייעת צמודה, היא גם קיבלה על כך תשלום בגין שעות נוספות.

הביקורת העירה למנהלת האגף למשאבי אנוש כי יש לאסור על חפיפה בשעות העבודה במקרים שמלוות ההסעה עובדת גם כסייעת, וכי יש לשלם לעובד שעות נוספות רק בגין שעות עבודה שבוצעו בפועל.

5. בטיחות

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מס' 3.3-6 מפורטות הנחיות ביטחון ובטיחות בהסעות. בין היתר, נקבע כי חברת ההסעות מחויבת ברישיון הפעלה, ומחויבת במינוי קצין בטיחות. עוד נקבע כי נהג המסיע יותר מ- 9 תלמידים יהיה בעל רישיון מיוחד להסעת תלמידים, שרכב ההסעה יהיה

בן 10 שנים לכל היותר, שעל כלי הרכב יהיה שלט "הסעת תלמידים" ועוד.

בתקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (מפרטי רכב בטיחותי) תשנ"ה 1995, הוגדר מהו רכב בטיחותי להסעת ילדים נכים (לדוגמא, רכב שיש בו מתקן להרמת עגלה, אמצעי ריתום לכל נוסע, משענות ראש למושב הנכים וכדומה).

דוח מבקר המדינה משנת 2015 בנושא הסעות תלמידים למוסדות חינוך, הצביע על הצורך שהרשות המקומית תדרוש מקציני הבטיחות של חברות ההסעה להגיש להן דיווחים תקופתיים על עמידתם של כלי הרכב המבצעים את ההסעה בדרישות הבטיחות, וכן לשלוח לרשות המקומית את המסמכים הנקובים בחוזה ההסעות.

נוכח דו"ח מבקר המדינה, הביקורת בדקה את הפיקוח של גורמי העירייה השונים על סדרי הבטיחות בהסעות התלמידים.

5.1 קצין בטיחות בחברת ההסעות

על פי ההסכם עם חברת ההסעות, הקבלן מתחייב להעסיק בכל תקופת ההתקשרות קצין בטיחות בעל כתב הסמכה וכתב מינוי מטעם משרד התחבורה. קצין הבטיחות אמור לפקח מטעם הקבלן על סדרי הבטיחות בהפעלת רכבי ההסעה, לוודא כי רישיונות הנהיגה של הנהגים המועסקים על ידי הקבלן ועל ידי קבלני המשנה מטעמו הינם בתוקף, להקפיד על כך שהרכבים המשמשים להסעות הינם במצב תקין, לקיים מעקב על כך שפוליסות הביטוח והרישיונות של כלי הרכב יהיו תקפים ומתאימים לכלי הרכב המשמשים להסעות ועוד.

נמצא כי המחלקה לא ביקשה לקבל אישורים של קציני הבטיחות בחברות ההסעה, על כך שבדקו את כלי הרכב המשמשים להסעה, את כשירות הנהגים, תוקף רישיונות הרכב, פוליסות הביטוח ובדיקות נוספות שעליהם לבצע במסגרת תפקידם.

5.2 ביטוחים ורישיונות רכב

על חברת ההסעות לצרף למסמכי המכרז "אישור על קיום ביטוחים", חתום על ידי חברת הביטוח, הכולל את רשימת כלי הרכב שחברת ההסעות מקצה לטובת העירייה.

נמצא כי חברת מטיילי תור לא צרפה לאישור קיום הביטוח רשימה של כלי הרכב.

הביקורת העירה כי יש חשיבות רבה לקבלת רשימת כלי רכב חתומה על ידי חברת הביטוח, על מנת לוודא שהרכבים שבהם מוסעים הילדים אכן מבוטחים כנדרש.

כמו כן, נקבע במכרז כי על החברה היה לצרף צילום של רישיונות כלי הרכב שבאמצעותם תבוצע ההסעה. נמצא כי שתי חברות ההסעה צרפו למסמכי המכרז רישיונות רכב בתוקף.

יחד עם זאת, נמצא כי המחלקה לא מקיימת מעקב על חידוש תוקף רישיונות הרכב במהלך השנה.

5.3 כשירות הנהגים

סעיף 2.2 להסכם ההתקשרות מחייב את חברת ההסעות להעסיק נהגים בתנאי כשירות מסוימים:

- הנהג יהיה בעל ניסיון של שנתיים לפחות בנהיגה בסוג הרכב אותו הוא נוהג.

- הנהג יהיה כשיר רפואית לנהיגה.
- הנהג יציג אישור על היעדר רישום עבירות מין לפי החוק למניעת העסקת עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א-2001.

נמצא כי המחלקה לא ביקשה לקבל מחברות ההסעה את האישורים שנקבעו בחוזה ההתקשרות, המעידים על כשירות הנהגים.

עוד נמצא כי בסעיף 1.11 להסכם ההתקשרות נקבע שכל נהג הנוהג ברכב הסעה יחתום על הנחיות ביטחון ובטיחות מפורטות. לא נמצא תיעוד על כך שנהגי חברות ההסעה חתמו על הנחיות הביטחון והבטיחות, כפי שנדרש.

הביקורת העירה כי הכללים שנקבעו לכשירות נהגים נועדו להבטיח את ביטחון התלמידים, ולמנוע מנהגים שאינם כשירים לשמש כנהגים ברכב המסיע תלמידים.

הביקורת רואה בחומרה את אי ההקפדה על כשירות הנהגים.

5.4 בדיקות קצין בטיחות הרכב של העירייה

בהסכם ההתקשרות עם חברות ההסעה נקבעו הוראות רבות העוסקות בתקינות כלי הרכב ובטיחות בהסעה, האמורות לחול על חברת ההסעות.

על פי בקשת הביקורת, ערך קצין הבטיחות ברכב של העירייה מספר ביקורות בקווי ההסעות. להלן דוגמאות לליקויים שנמצאו :

בביקורת שנערכה ב- 9/10/18 ברכב המסיע ילדים לגן רפסודה, נמצא כי רישיון הנהיגה של הנהג לא בתוקף.

לגבי רכב נוסף שנבדק בתאריך זה המסיע ילדים לגן השייטים, נמצא כי מדובר ברכב משנת 2007 (בניגוד לתנאי מכרז, בהם נקבע כי רכב ההסעה יהיה בן 10 שנים לכל היותר).

בביקורת שנערכה ב- 21/10/18 לרכב המסיע תלמידים לבי"ס ניר, נמצא כי אין אישור לרכב מטעם קצין הבטיחות של הקבלן (תוקפו פג ב- 5/10/18). נוכח מצב זה, החברה התבקשה לשלוח רכב חלופי, שהגיע לאחר 25 דקות. בבדיקה שבוצעה לרכב החלופי התברר כי לא היו בו רישיונות ברכב.

לא נמצא תיעוד על כך שהמחלקה דיווחה לחברת ההסעות על תוצאות בדיקת קצין הבטיחות ברכב של העירייה. כמו כן, המחלקה לא קיימה מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בדוחות.

הביקורת מציינת כי התקנות אינן מחייבות את קצין הבטיחות ברכב של העירייה לפקח על כלי הרכב שמשמשים את הקבלן, אולם לדעת הביקורת ראוי היה שמנהל המחלקה יעזר מעת לעת בשירותיו של קצין הבטיחות, לצורך ביצוע ביקורות מדגמיות ברכבי ההסעה.

5.5. מערכת ניהול בטיחות

במכרז לקבלת שירותי ההסעה נקבע כי יש לתת עדיפות לקבלנים אשר בכלי הרכב שלהם מותקנת מערכת לניהול בטיחות, לרבות ניטור התנהגות הנהג בעת הנהיגה, מערכת איכון המאפשרת לדעת את מיקום הרכב בכל רגע נתון, מערכת המתריעה על ששכחת ילדים ברכב ואמצעי בטיחות נוספים.

לדברי מנהל המחלקה, במכרז האחרון שערכה העירייה (בשנת 2017) לא השתתפה אף חברה שהתקינה ברכבי ההסעה מערכת בטיחותית. הביקורת המליצה כי בעת שיפורסם המכרז הבא, על המחלקה ליזום פניה לחברות ההסעה שהתקינו ברכביהן מערכת בטיחות, על מנת שיכללו במכרז חברות העומדות בסטנדרט בטיחות גבוה.

5.6. העסקת קבלני משנה

בסעיף 4.3 להסכם ההתקשרות, נרשם כי הקבלן מתחייב שלא להעסיק קבלני משנה לשם מתן שירותי ההסעות, אלא לאחר קבלת הסכמת הרשות המקומית מראש ובכתב.

הביקורת מצאה כי חברות ההסעה העסיקה קבלני משנה מבלי שניתן לחברות אישור בכתב מטעם העירייה (מנהל המחלקה מסר שהאישור ניתן להן בעל פה).

חמור מכך, מנהל המחלקה לא דרש לקבל מקבלני המשנה את רישיונות הרכב, תעודות הביטוח ואישורים על כשירות הנהגים. הביקורת העירה כי יש הכרח להחיל על קבלני המשנה את הדרישות הבטיחות שנקבעו בהסכם שערכה העירייה עם הקבלנים שזכו במכרז.

6. נהלי עבודה

הביקורת העלתה כי לא היו קיימים במחלקה נהלי עבודה כתובים שאמורים היו להסדיר את פעילות המחלקה.

לדעת הביקורת, יש לכתוב נהלי עבודה מקיפים שיסדירו את פעילות המחלקה בתחום ההסעות.

7. כח אדם

הביקורת העירה כי ראוי לבחון את הכמות וההרכב של כח האדם המועסק במחלקה, נוכח ריבוי משימות הפיקוח והבקרה המוטלות על מנהל המחלקה האחראי על מערך ההסעות של מאות כלי רכב (במיוחד נוכח התפקיד הנוסף של מנהל המחלקה, המשמש גם כאחראי על הבטיחות במוסדות חינוך).

הערות ראש העיר**מחלקת הסעות**

1. **ניהול מערך ההסעות** – ראש העיר הנחה את ראש מינהל חינוך ואת מנהל אגף מערכות מידע ומיחשוב לבחון את המערכות

הממוחשבות הקיימות בשוק בתחום ניהול ההסעות, במטרה לייעל את עבודת המחלקה.

2. **הסעות שלא אושרו** – במקרים שבהם החליטה העירייה לאשר על חשבונה הסעות לתלמידים שהסעתם לא אושרה על ידי המשרד, על המחלקה לתעד את הקריטריונים שעמדו בבסיס ההחלטה, וכן לפעול לפרסום הקריטריונים באתר האינטרנט של העירייה.

3. **תלונות** – ראש העיר הנחה את מנהל המוקד העירוני ואת מנהל מחלקת הסעות לתעד באמצעות המערכת העירונית לטיפול בפניות הציבור את כל התלונות המגיעות למחלקה, כדי לאפשר קיום מעקב על כמות התלונות, סוגיהן והטיפול בהן.

4. **בטיחות** – ראש העיר הורה לראש מינהל החינוך ולמנהל המחלקה לפקח באמצעים העומדים לרשותם על קיום הוראות הבטיחות ברכבי הסעת תלמידים, וליישם את המלצות מבקר המדינה בנושא זה.



חברות עירוניות וגופים מתוקצבים



דו"ח ביקורת

המועצה הדתית

כללי

המועצה הדתית אשדוד (להלן: "המועצה" או "המועצה הדתית") אחראית על מתן שירותי הדת בתחומי הרשות המקומית. שירותי הדת העיקריים שמספקת המועצה:

- רישום נישואין - המועצה מנהלת את רישום הנישואין של התושבים היהודיים המתגוררים בעיר.
- כשרות - המועצה מעניקה תעודת כשרות ומפקחת על הכשרות בבתי עסק הפועלים בעיר.
- מקוואות - המועצה אחראית על התחזוקה והתפעול של 11 מקוואות.
- עירוב - המועצה אחראית להקמה ולתחזוקה של עמודי העירוב בגבול תחום השיפוט של העיר.
- תרבות תורנית - המועצה מקיימת פעילויות תרבות וחברה, כגון נסיעות לקברי צדיקים, הרצאות ושיעורי תורה, חלוקת ספרי תפילה וטליתות לבתי כנסת ולמעוטי יכולת ועוד.
- שירותי קבורה - המועצה אחראית על תפעול בית העלמין אשדוד.

המועצות הדתיות פועלות על פי חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א-1971 (להלן: "חוק שירותי הדת היהודיים"), התקנות שהותקנו על פיו ובהתאם להנחיות שנקבעו בחוזרי המנכ"ל של המשרד לשירותי דת (להלן: "המשרד").

המועצה הדתית כללה בעת הביקורת 121 עובדים, ותקציבה בשנת 2018 היה בסך כ- 34.5 מיליון ₪. מתוכם, כ-5 מיליון ₪ יועדו לפיתוח בית העלמין וכ-28.5 מיליון ₪ יועדו לפעילות שוטפת.

הביקורת בדקה את פעילות המועצה בשנים 2017 – 2018 (אלא אם צוין במפורש אחרת). בין היתר, נבדקו סדרי העבודה במחלקות רישום נישואין, כשרות, טהרת המשפחה (מקוואות), תרבות תורנית וקבורה. כמו כן, נבדקו תקציב המועצה והדוחות הכספיים, ניהול כח האדם, ניהול ההתקשרויות ונושאים נוספים.

להלן פירוט הממצאים:

1. תקציב ודו"חות כספיים

הכנסות המועצה הדתית מגיעות משלושה מקורות: הקצבות המשרד לשירותי דת, הקצבות העירייה והכנסות עצמיות.

שנת 2018 (באלפי ₪)	שנת 2017 (באלפי ₪)	
4,458	3,807	הכנסות מהמשרד לשירותי דת
10,080	9,169	הכנסות מהרשות המקומית
14,908	15,330	הכנסות עצמיות
5,094	5,292	סכומים שהוגבלו לפעילויות (פיתוח בית העלמין)
<u>34,540</u>	<u>33,598</u>	<u>סה"כ הכנסות</u>
15,357	15,361	משכורות ונלוות
3,618	3,202	גמלאים
12,798	12,804	הוצאות לפעילויות
2,036	2,288	הוצאות כלליות

שנת 2018 (באלפי ₪)	שנת 2017 (באלפי ₪)	
<u>33,809</u>	<u>33,657</u>	<u>סה"כ הוצאות</u>
(122)	(185)	הוצאות מימון
(591)	309	הכנסות (הוצאות) אחרות
<u>18</u>	<u>65</u>	<u>עודף (גרעון) נטו לשנה</u>

מהנתונים בטבלה עולה כי קרוב למחצית מהכנסותיה של המועצה הדתית נבעו מהכנסות עצמיות בגין שירותים שהמועצה מספקת, וכמחצית התקבלה מהקצבות המשרד והעיריה.

לגבי הוצאות המועצה, עולה כי בממוצע כ- 55% מהוצאותיה היו בגין תשלומי שכר ותשלומי פנסיה וכ- 35% מהוצאותיה היו בגין פעילות.

1.1. השתתפות העירייה

יחס החלוקה בין השתתפות העירייה לבין השתתפות המשרד במימון ההקצבה השוטפת של המועצה הדתית באשדוד נקבע ל- 25% (משרד) מול 75% (עירייה)¹.

על פי חוק שירותי הדת היהודיים, קביעת תקציב המועצה תעשה לאחר התייעצות עם הרשות המקומית. התברר כי העירייה אינה מודעת לפרטי תקציב המועצה הדתית, ואף אינה מקבלת לידיעתה את הדו"חות הכספיים של המועצה. יתרה מכך, העירייה גם אינה

¹ "אמות מידה לקביעת סכום ההשתתפות המיוחד בהוצאות התקציב של המועצות הדתיות לשנת 2017", פורסמו בילקוט הפרסומים 7515, 1.6.17, עמ' 6300.

שותפה לקביעת הקצבת המשרד, למרות שנגזרת ממנו הקצבת העירייה.

לדעת הביקורת, העובדה כי העירייה אינה שותפה לקביעת תקציב המועצה הדתית וכי סכום ההשתתפות של העירייה בתקציב המועצה הדתית למעשה נכפה עליה, אינה תקינה.

1.2. מועד אישור התקציב

בסעיף 11ט' לחוק שירותי הדת היהודיים, נקבע כי "מועצה הדתית תגיש לשר, בתוך 30 ימים מהיום שבו פורסמו ברשומות סכומי ההשתתפות, את הצעת התקציב השנתי של המועצה".

התברר לביקורת כי המשרד מאשר למועצות הדתיות את סכומי ההקצבה באיחור ניכר (באמצע שנת התקציב), ולכן אישור התקציב במליאת המועצה מבוצע במהלך שנת התקציב בגינה מתבקש האישור.

יחד עם זאת, נמצא כי המועצה לא הקפידה לאשר את תקציבה תוך 30 ימים מהמועד בו פורסם ברשומות סכום ההשתתפות של המשרד, וזאת בניגוד למתחייב מסעיף 11ט' לחוק שירותי הדת היהודיים. לדוגמא, בשנת 2016 אושר התקציב במליאת המועצה רק ב- 29.11.2016, באיחור של שישה חודשים. חמור מכך, באותו מועד אושר גם התקציב לשנת 2015.

הביקורת העירה כי בפרוטוקול ישיבת ועדת הכספים שבה אושר התקציב וכן בפרוטוקול מליאת המועצה לא הופיע סכום התקציב שאושר, אלא מלל בלבד הקובע "מאשרים פה אחד" (ללא ציון סכום).

כמו כן, לא צורף להחלטה בדבר אישור התקציב דף הכולל ריכוז של סעיפי התקציב העיקריים והסכום שבו תוקצב כל סעיף. לדעת הביקורת, אופן זה של אישור התקציב אינו תקין.

גזבר המועצה הדתית מסר לביקורת כי התקציב המפורט מוצג לנוכחים הן במהלך הדיון בוועדת הכספים והן במליאת המועצה. יחד עם זאת, גזבר המועצה קיבל את הערת הביקורת בעניין הצורך לרשום בפרוטוקול הישיבה את ההיקף הכולל של התקציב המאושר, וכן לצרף לפרוטוקול הישיבה דף הכולל את סעיפי התקציב העיקריים, שעליו יחתמו המשתתפים.

1.3. מועדי חתימת הדו"חות הכספיים

בהתאם לסעיף 7ב לחוק שירותי הדת היהודיים, על המועצה הדתית להגיש למשרד לשירותי דת דוחות כספיים שנתיים מבוקרים, הערוכים בהתאם להנחיות המשרד לשירותי דת. סעיף 5.1.6 בחוזר מנכ"ל המשרד משנת 2013 קובע כי הדו"ח יוגש בכל שנה עד לסוף חודש אפריל.

הביקורת בדקה את מועדי אישור הדוחות הכספיים של המועצה הדתית לשנת 2016 ולשנת 2017, ומצאה כי בשתי השנים שנבדקו נחתם הדו"ח הכספי באוקטובר, באיחור של כחצי שנה ביחס לנדרש בהוראות.

2. מליאת המועצה

לפי חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת מס' סא/1 (כסלו התשס"א, דצמבר 2000), ביישובים שבהם מעל 50,000 נפש תמנה מליאת המועצה 9 חברים.

חוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), התשל"א – 1971 ותקנות שירותי הדת היהודיים (ניהול מועצות), תשל"ל-1970, מסדירים את הרכב מליאת המועצה, את אופן התכנסותה ואת סדרי ישיבותיה.

2.1 אי ייצוג הולם לנשים במועצה

בבג"צ 7068/10 חמי דורון נ' השר לענייני דתות, נקבע בפסק הדין כי: "נשים הן בבירור חלק חשוב ומרכזי בציבור הנזקק לשירותי הדת. ראוי כי בכל מועצה דתית שתורכב מכאן ואילך, על השר לשירותי דת ושאר הגופים הממנים לשקוד על מינוי נשים".

לפי חוזר מנכ"ל משרד הדתות מ- 13.8.2017 הייצוג לנשים במועצות דתיות יהיה בהתאם למספר החברים בהרכב, כדלקמן: "...בהרכב של תשעה חברים...לפחות שלוש נשים".

נכון לינואר 2019, כיהנה במליאת המועצה רק חברה אחת מתוך 9 חברים, וזאת בניגוד להנחית המשרד לשירותי דת ולפסיקת בית המשפט.

יו"ר המועצה הדתית מסר לביקורת כי הרכב המועצה נקבע בשנת 2014, ובאותה שנה הנחיות המשרד לגבי ייצוג נשים היו שונות. הביקורת העירה כי עם כינוסה של מועצה חדשה בשנת 2018, נכון היה לשנות את הרכבה בהתאם להוראות העדכניות.

2.2 התכנסויות מליאת המועצה

סעיף 11 לתקנות שירותי הדת היהודיים (ניהול מועצות), תשל"ל 1970, קובע כי: "המועצה תקיים לפחות ישיבה רגילה אחת לחודש, אולם

רשאית היא להחליט שלא לקיים ישיבות רגילות בחדשי ניסן ותשרי של כל שנה".

נמצא כי מליאת המועצה הדתית התכנסה רק 4 פעמים במהלך שנת 2017 ו-3 פעמים במהלך שנת 2018, בניגוד לסעיף 11 לתקנות שירותי הדת היהודיים המחייב התכנסות לפחות 10 פעמים בשנה.

3. ביקורת פנימית

על פי חוק הביקורת הפנימית התשנ"ב – 1992, על המועצה הדתית למנות מבקר פנימי. בניגוד להוראות החוק, נמצא כי במועד הביקורת לא היה מבקר פנימי למועצה.

עוד נמצא כי במהלך השנים האחרונות רק בשנת 2016 העסיקה המועצה מבקר פנימי, אך ההתקשרות עימו הייתה בהיקף מצומצם מאוד של 50 שעות עבודה בשנה.

הביקורת העירה למועצה כי עליה למנות מבקר פנימי, שיועסק בהיקף שעות המאפשר קיום ביקורת פנימית אפקטיבית על השירותים שהמועצה אמורה לספק.

4. בחירת יועצים חיצוניים

בשנת 2016 פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים לגבי העסקת יועצים חיצוניים, שנכנס לתוקף ב-1.1.18. הנוהל קבע הנחיות בכל הקשור להתקשרות של הרשות המקומית ושל התאגידים העירוניים עם יועצים חיצוניים "לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים...". חוזר המנכ"ל הורה לרשויות המקומיות ולתאגידים העירוניים לבצע הליך תחרותי לבחירת יועצים חיצוניים, למעט מקרים נדירים ויוצאי דופן.

בעת הביקורת רואה החשבון היה מועסק במועצה מזה כארבע שנים והיועץ המשפטי היה מועסק במועצה כ- 7 שנים. יצוין כי בשנת 2018 היו הוצאות העסקתו של עורך הדין בסך 87,755 ₪, והוצאות העסקתו של רואה החשבון היו בסך 25,714 ₪.

הביקורת העלתה כי לא היה תיעוד על תהליך בחירתם של היועץ המשפטי ורואה החשבון של המועצה וכי לא נחתמו עימם הסכמים בדבר העסקתם.

הביקורת העירה כי על המועצה להיערך בהקדם להחלת הנוהל בכל הקשור להתקשרות עם היועץ המשפטי, רואה החשבון והמבקר הפנימי, וכן לערוך עימם הסכם התקשרות בכתב, שיפרט את ההיבטים השונים של קשרי העבודה בין הצדדים. לאחר הביקורת נמסר כי בפברואר 2019 נבחר בהליך פומבי רו"ח למועצה.

5. ניהול כח-אדם

מצבת כח האדם של המועצה הדתית מנתה במועד הביקורת 121 עובדים בכ-90 משרות, ביחידות הארגוניות הבאות:

שם היחידה	מספר עובדים	מספר משרות
טהרת המשפחה	59	35.86
כשרות ושחיטה	18	16.5
שירותי קבורה	18	15.4
רבנות ונישואין	14	11.3
הנהלה כללית	5	4.8
מחלקת קייסים	5	4.5
תרבות תורנית	1	1
עירובין	1	0.48

שם היחידה	מספר עובדים	מספר משרות
ס ה " כ	121	90

5.1. העסקת עובדים ללא תקן מאושר

לפי נוהל המשרד מס' מד-9.7 בנושא "הגשת בקשה לתקן במועצה הדתית" נקבע כי: "מועצות הדתיות הינן גוף ציבורי ומתוקצב, ומשכך עליהן לפעול על פי החוקים החלים עליהם וכללי המנהל התקין. בכלל זה, על המועצה לקבל אישור לכל התקנים במצבת כוח האדם, לאייש את התקנים המאושרים כדין ועל פי נהלי המשרד המפורסמים בנושא ...".

דוח תקן כוח האדם מינואר 2017 שהפיק המשרד לשירותי דת עבור המועצה הדתית, כלל 119 עובדים ב-83 משרות. לא היה קיים במועצה מסמך המציג את תקני כח האדם שאושרו לשנת 2018. הביקורת מצאה כי נכון לפברואר 2019 היו מועסקים במועצה 121 עובדים ב-90 משרות, דהיינו 7 תקנים לא אושרו על ידי המשרד לשירותי דת.

יו"ר המועצה מסר לביקורת כי המועצה נמצאת בהליך הסדרה של התקנים העודפים מול המשרד.

5.2. דיווחי נוכחות

לפי נוהל המשרד "הנחיות משאבי אנוש: תשלום שכר ודיווחי נוכחות"², על

כלל עובדי המועצות הדתיות חלה החובה להחתים שעון נוכחות בכניסתם וביציאתם מהעבודה.

² מיום 6.2.18.

הביקורת בדקה באופן מדגמי את דיווח הנוכחות ותלושי השכר של 17 עובדים לחודשים מאי-יוני 2018. בבדיקה עלו הממצאים הבאים:

5.2.1. החתמת שעון

8 מהעובדים שנדגמו (47%) לא דיווחו נוכחות, ביניהם 4 רבני שכונות, רב המקוואות ו-3 מדריכות כלות. יצוין, כי אי דיווח נוכחות על ידי רבני שכונות הינו תופעה רווחת במועצות הדתיות, אך מבקר המדינה קבע בשנת 2010 כי **"אף שחוזר מנכ"ל מפברואר 2003 פטר את הרבנים מחובת החתמת כרטיס נוכחות, הוא לא פטר אותם מדיווח ידני"**.

כמו כן נמצא כי רב המקוואות אינו מדווח נוכחות על אף שמותקנים במקוואות שעוני נוכחות, ומדריכות הכלה מדווחות על שמות הכלות שהודרכו על ידן, אך אינן מדווחות על שעות העבודה.

גזבר המועצה מסר כי השכר של מדריכות הכלה מחושב לפי מספר הכלות, כאשר כל הדרכת כלה מזכה את המדריכה ב-3.5 שעות עבודה. הביקורת העירה כי תחשיב זה אינו מבוסס על הוראות חוזרי מנכ"ל.

הביקורת העירה למועצה כי אי הדיווח על שעות הנוכחות מנוגד לחוזר מנכ"ל ולהנחיית מבקר המדינה, ואינו מאפשר בקרה של המועצה על שעות עבודתם של העובדים שאינם מדווחים על נוכחותם. עוד העירה הביקורת כי במקרים שבהם לא ניתן להדפיס את שעות הכניסה והיציאה באמצעות שעון נוכחות, על העובדים לרשום את שעות העבודה בדו"ח ידני.

5.2.2. ביצוע חלקי של שעות התקן

לפי הנחית המשרד לשירותי דת "לא ישולם שכר לעובד עפ"י אחוזי משרתו שהוגדרו מתחילת העסקתו, אלא אם כן השלים העובד את מכסת

השעות לפי אחוזי המשרה שהוגדרו לו. השכר המשולם לעובד יהיה רק בעבור מספר שעות העבודה בפועל שעבד בתקופה שבעדה שולם השכר".

נמצא כי שני עובדים מבין העובדים שנבדקו, דיווחו באופן קבוע ויומיומי על חוסר בשעות עבודה, כמפורט להלן:

- מנהל מחלקת תרבות תורנית הועסק במשרה מלאה, ולפי מערכת הנוכחות אמור היה לעבוד 8:30 שעות ביום. נמצא כי בפועל הוא דיווח רק על 4-5 שעות עבודה ביום, כך שבכל חודש חסרו לו כ- 80 שעות עבודה. התברר כי השעות החסרות הופחתו משכרו, אך במקביל שולמו לו 80 שעות כוננות. לא הובהר לביקורת מהו הצורך ב-80 שעות כוננות במחלקה לתרבות תורנית (ראה גם פרק 5.2.5 שלהלן).

יו"ר המועצה מסר כי חלק מעבודתו של מנהל המחלקה מתבצעת מחוץ למשרד, והותר לו שלא לחתום נוכחות במשרדי המועצה בשעות שבהן הוא עורך ביקורות בבתי הכנסת בכל רחבי העיר. לדעת הביקורת, בימים שבהם מנהל המחלקה אינו נמצא במשרדי המועצה, היה עליו לדווח נוכחות באופן ידני.

- מנהלת מחלקת נישואין הועסקה ב-100% משרה, ושעות התקן שלה במערכת הנוכחות היו 8:30 שעות ביום. בפועל, העובדת דיווחה על כ- 6.5 שעות עבודה ביום, כלומר שעות פחות משעות התקן. הוסבר לביקורת כי שעות עבודתה קוצרו על פי

אישור מרופא תעסוקתי, וכי השעות החסרות מקוזזות מיתרת ימי המחלה שנצברו לעובדת.

חוקת העבודה קובעת כי הזכאות ליום עבודה חלקי (על פי אישור רופא תעסוקתי), תהיה למשך שישה חודשים לכל היותר.

הביקורת מצאה כי האישור של הרופא התעסוקתי ניתן לעובדת בשנת 2015, אך בניגוד לחוקת העבודה הוא מוארך מידי שנה באופן רצוף.

5.2.3. אי דיווח נוכחות במשך מספר ימי עבודה

- שלושה עובדים שעלו במדגם לא דיווחו כלל על שעות עבודה במשך מספר ימים בחודש, אך הדבר לא בא לידי ביטוי בתלוש השכר:
- עובד אחד לא דיווח נוכחות במשך משך 6 ימים בחודש יוני 2018, וכן לא החתים כרטיס ביציאתו ב-4 ימים נוספים.
 - עובד אחר לא דיווח נוכחות במשך שבוע בחודש יוני. בכתב יד נרשם "מתוך שעון ח" מבלי ששעות העבודה נרשמו בדוח.
- גזבר המועצה הסביר לביקורת כי מדובר על עובדי אחזקה במקוואות וכי במסגרת עבודתם עליהם להימצא מחוץ למשרד. הביקורת העירה כי בימים אלה על העובדים היה לדווח על נוכחות בעבודה באמצעות רישום ידני.
- עובד שלישי לא דיווח נוכחות במשך שבוע רצוף, מבלי שנרשמה בדוח הנוכחות סיבת ההיעדרות.

בשלושת המקרים החוסר בשעות לא קוזז מהשכר או מיתרת ימי החופשה של העובדים.

5.2.4. אי דיווח על כניסה או יציאה באמצעות כרטיס נוכחות

נמצא כי מרבית העובדים שעלו במדגם לא החתימו נוכחות בשעון הנוכחות באופן מלא, אלא דיווחו במקרים רבים על כניסה או על יציאה באופן ידני.

הביקורת העירה כי יש צורך לקבוע כללים לגבי כמות הדיווחים הידניים המותרת בחודש.

במהלך הביקורת פרסם יו"ר המועצה הדתית חוזר לעובדים שבו רועננו הכללים לגבי דיווח הנוכחות, לרבות הנחיה הקובעת כי אי החתמת כניסה או יציאה מעל פעמיים בחודש, תגרום לגריעת ימים אלה מימי החופשה של העובד.

5.2.5. שעות כוננות

דו"ח מבקר המדינה 58ב לשנת 2007 קובע כי "על פי סדרי מינהל תקין, קביעת הצורך בכוננות - ככל החלטה מינהלית - חייבת להיות מנומקת ומוסדרת בהליך מינהלי ראוי, שהוא שקוף, אחוד ונתון לבדיקה, לבקרה ולפיקוח". כמו כן נאמר בדוח המבקר כי יש צורך בקביעת אמות מידה ייחודיות לבחינת הצורך בכוננות וכי על כל עובד לדווח דיווח מפורט על שעות כוננותו.

נמצא כי עובדים רבים במועצה הדתית קיבלו תוספת בגין עשרות שעות כוננות. לדוגמא, 4 הבלנים שנדגמו בביקורת קיבלו במצטבר בחודש 159 שעות כוננות, רב מחלקת נישואין – 70 שעות כוננות, מנהלת מחלקת נישואין – 20 שעות כוננות, מנהל מחלקת תרבות תורנית 80 שעות כוננות. בסך הכול, עבור 17 העובדים שנדגמו בלבד, נרשמו כ-350 שעות כוננות חודשיות, שעלותן מסתכמת לכ-250,000 ₪ בשנה.

גזבר המועצה הציג לביקורת סיכום דיון שנקבעו בו קריטריונים לקבלת תגמול על שעות כוננות, וביניהם ותק בעבודה, מספר כפיפים ואי ניצול ימי מחלה.

הביקורת העירה כי הענקת תגמול כספי עבור שעות כוננות, על פי תבחינים שאינם מבטאים צורך ממשי בכוננות למטרת ביצוע התפקיד, הינה בניגוד לכללי המינהל התקין.

5.3. קרבת משפחה

נוהל "רענון הנחיות משאבי אנוש" של המשרד לשירותי דת מתאריך 6.2.18 קובע כי "לא יועסק אדם במועצה הדתית באותה יחידה בה מועסק קרוב משפחתו". כמו כן נקבע בנוהל כי "לא יועסק אדם במועצה הדתית, במשרה אשר תקנה לו יחסי כפיפות או קשרי עבודה עם קרוב המשפחה שלו".

הביקורת בדקה את קרבת המשפחה לגבי מדגם של 9 עובדים הנושאים אותו שם משפחה, ומצאה חמישה מקרים שאכן הייתה ביניהם קרבה משפחתית מדרגה ראשונה (בני זוג או אחים). בכל המקרים, קרובי המשפחה עבדו באותה יחידה ולעתים אף ביחסי כפיפות, וזאת בניגוד להנחיות נוהל המשרד לשירותי דת.

יו"ר המועצה מסר לביקורת, כי מדובר על עובדים ותיקים, העובדים במועצה כבר שנים רבות. וכי לא ניתן כיום לשנות את סדרי העסקתם. הביקורת העירה כי על המועצה לכלול במסגרת תהליך קליטת עובדים חדשים למועצה, הצהרה של המועמד לעבודה בדבר הימצאותם של קרובי משפחה המועסקים כבר במועצה. כמו כן, על המועצה להקפיד על הפרדה בין קרובי משפחה המועסקים באותה יחידה ולמנוע יחסי כפיפות ביניהם.

6. רבני שכונות**6.1. אי קיום תכניות עבודה והיעדר דיווחים על פעילות**

לפי חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת מאפריל 1997, **"יש לערוך תכניות עבודה בכתב לעובדים שמילוי תפקידם כרוך בעבודה מחוץ למשרד, וכן לקבוע הנחיות ביחס לשעות העבודה של העובדים הללו"**.

גם מבקר המדינה, בדו"ח ביקורת שערך בשנת 2009 בנושא רבני השכונות, קבע כי **"יש להניח שהמשרד ראה צורך בהוצאת הנחיה זו כיוון שלעובדים כאלה, ובכללם רבני השכונות, יש גמישות ועצמאות רבה בעבודתם מחוץ למועצה, ולכן הוא המליץ ליצור כלים בסיסיים לבקרה הן על פעילותם והן על נוכחותם בעבודה"**.

בעת הביקורת כיהנו במועצה הדתית שלושה רבני שכונות. הביקורת ביקשה לקבל את תכניות העבודה ודוחות הפעילות של רבני השכונות, והתברר כי רבני השכונות לא העבירו ליו"ר המועצה תכניות עבודה או דיווחים על פעילותם.

הביקורת העירה כי מאחר והרבנים אינם מדווחים דיווח כל שהוא על פעילותם, לרבות דיווחי נוכחות, אין למועצה הדתית כלים שבאמצעותם תוכל לקיים בקרה על עבודתם, ונבצר ממנה לקדם את מתן שירותי הדת באמצעות רבני השכונות.

6.2. אישור עבודה נוספת

חוקת העבודה (החלה על עובדי המועצה הדתית) קובעת כי עובד המשמש בקביעות במשרה מלאה לא יעסוק במישרין או בעקיפין בעבודה

נוספת, אולם יו"ר המועצה רשאי במקרים מיוחדים להתיר לעובד לעסוק בעבודה נוספת.

נמצא כי אחד מרבני השכונות עבד בעבודה נוספת בתשלום מבלי שהגיש בקשה כנדרש ומבלי שקיבל לכך אישור.

7. מחלקת טהרת המשפחה (מקוואות)

המועצה הדתית באשדוד מפעילה 11 מקוואות (10 לנשים ו-1 לגברים). מחלקת טהרת המשפחה אחראית על האחזקה והתפעול של המקוואות. המחלקה כללה מנהל, רב מקוואות, מנהל תחזוקה שהיו כפופים לו 4 בלנים ואנשי תחזוקה, ואחראית בלניות לה היו כפופות 51 בלניות ועוזרות בלניות.

7.1. רישיון עסק

תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למקוואות טהרה), התשנ"ט-1999, מחייבות קבלת רישיון עסק למקוואות.

בינואר 2019 ביקשה הביקורת שיוצגו לה רישיונות העסק למקוואות שבאחריות המועצה.

- ל-2 מקוואות נמצא רישיון עסק תקף.
- נמצא כי ל-4 מקוואות (ד, ו, ח, יא) לא היה כלל רישיון עסק.
- מנהל המחלקה מסר כי **"רישיונות העסק למקוואות ד, ו, ח, יא – מעוכבים בעירייה בגלל חריגות בנייה היסטוריות, ואנו פועלים להסדרם"**.

- לגבי 5 מהמקוואות (א, ט, יג, טו, סיטי), התברר כי תוקפו של רישיון העסק פג בסמוך לבדיקת הביקורת (ב-31.12.18), ועדיין לא חודש.

רק באפריל 2019, לאחר הערת הביקורת, הגישה המועצה לאגף רישוי עסקים בעירייה בקשה לחידוש רישיון העסק.

7.2. בקרה על איכות המים

סעיף 29 לתקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למקוואות טהרה), תשנ"ט – 1999, קובע כי **"בעל הרישיון למקווה ידאג לבצע, פעם בחודש לפחות, בדיקות התאמת המים לדרישות תקנות אלה, באמצעות מעבדה מוכרת..."**.

הביקורת קיבלה את תוצאות בדיקות המעבדה לכל מקוואות הנשים, לחודשים ינואר-דצמבר 2018. בכל הבדיקות נמצא כי איכות המים הייתה תקינה.

לעומת זאת, נמצא כי איכות המים במקווה הגברים אינה נבדקת כלל. הביקורת העירה למועצה כי יש להקפיד על בדיקת איכות המים בכל המקוואות.

7.3. התקנת מסנן במקוואות

חוזר מנכ"ל עג/2 של המשרד העוסק בתחזוקת מקוואות קובע כי יש צורך ב **"ריקון וניקוי בור הטבילה ביסודיות לפחות פעם ביום"**. אם הותקן מסנן מים במקווה, יש לנקות את המסנן ביסודיות פעם ביום, ואין צורך בהחלפת המים (אלא בתדירות הנדרשת בהוראות יצרן המסנן).

מנהל המחלקה מסר לביקורת כי המים בכל המקוואות מוחלפים פעם ביום על ידי אנשי התחזוקה. נוכח עובדה זו, הביקורת מצאה כי הוצאות המים של המועצה הגיעו בשנת 2017 לכ- 320 אש"ח (ולכך יש להוסיף

את עלות שעות העבודה הנדרשות להחלפת המים כל יום בכל המקוואות).

הביקורת העירה, כי התקנת מסנן הייתה מאפשרת להימנע מהחלפת המים בכל יום, דבר שהיה יכול להביא הן לחיסכון משמעותי בעלויות המים והן לחיסכון בכוח האדם.

מנהל המחלקה השיב לביקורת כי "לא מותקן מסנן מים במקוואות והמים מוחלפים כל יום, וזאת על פי החלטה של רבני המועצה. הדבר נובע מכך שרוב הטובלים בעיר משתייכים לאוכלוסייה החרדית, ובמגזר זה לא מאושר סינון מים מסיבות של 'גדרים הלכתיים', ולכן המועצה פועלת בעניין זה על מנת לתת לציבור את השירות אותו הוא רוצה לקבל".
יצוין כי במקוואה הגברים הותקן מסנן מים.

7.4. יומן תחזוקת המקוואות

חוזר מנכ"ל קובע כי **"הבלנית תדווח לאחראי תחזוקת המקוואות במועצה הדתית על כל תקלה שהתגלתה בתפעול המקוואה. הדיווח יירשם ביומן ייעודי, בציון תאריך ושמו של הגורם שקיבל את הדיווח. לאחר תיקון התקלה, אחראי תחזוקת המקוואות יחתום על ביצוע התיקון ביומן"**.

הביקורת ביקשה לקבל את הרישום של התקלות במקוואות בחודשים מאי-יוני 2018. נמצא כי הרישום היחיד הינו תיעוד במערכת "ביפר" של הקריאות לתיקון התקלות, ששלחו הבלניות לאחראי על תחזוקת המקוואות.

הביקורת העירה כי רישום זה אינו עונה על דרישות הנוהל, מאחר שבדו"ח הקריאות לתיקון אין עדות לכך שמנהל התחזוקה אכן קיבל את הקריאה ואין תיעוד על ביצוע התיקון. הביקורת העירה כי העדר הדיווח

המסודר, אינו מאפשר קיום מעקב אחר אופן הטיפול בתקלות במקוואות, וכן אינו מאפשר את ניתוח המידע, כגון כמות התקלות בכל מקווה, כמה זמן חלף עד שתוקנו, האם תוקנו לשביעות רצון המדווח ועוד.

עוד העירה הביקורת, כי יש הכרח לנהל במערכת ייעודית את עבודות התחזוקה במקוואות, לרבות רישום הקריאות לתיקון התקלות וקיום המעקב אחר תיקונן.

7.5. טופס בקרה תקופתי

סעיף 6.5 לנהל תחזוקת מקוואות בחוזר מנכ"ל עג/2 קובע כי **"באחריות ראש המועצה הדתית או נציג מטעמו, לפקח על מצב תחזוקת המקווה באופן שוטף, ולבצע ביקורת חודשית. ממצאי הביקורת יתועדו על גבי טופס בקרת מקווה (נספח 1) והתיעוד יישמר במשרדי המועצה הדתית לפרק זמן של שלוש שנים"**. הביקורת לא מצאה תיעוד על הביקורות החודשיות שראש המועצה הדתית או נציג מטעמו אמורים לבצע.

7.6. הנגשה

לפי ההנחיות מרכז המידע לנגישות, ביישוב שיש בו מעל 200,000 תושבים תפעיל המועצה הדתית שני מקוואות נגישים.

הביקורת מצאה כי רק אחד המקוואות (המקווה ברחוב העצמאות) הינו נגיש לפי אישור מורשה נגישות. לגבי מקווה נוסף שבוצעו בו עבודות הנגשה (המקווה ברח' דן), לא היה אישור של מורשה נגישות המאשר כי המקווה עומד בדרישות.

7.7. עובדי המקוואות

כאמור, המועצה הפעילה 11 מקוואות שהיו פתוחים בממוצע כארבע שעות ביום - משעת שקיעה עד 21:30 (בחורף) או עד 22:30 (בקיץ). להלן נתונים שמסרה המועצה הדתית על כמות הבלניות, ממלאות מקום ועוזרות בלניות שהיו מועסקות במועצה הדתית, נכון לפברואר 2018:

משרות	כמות	
16.36	27	מס' בלניות
12	20	מס' עוזרות בלניות
שעתי	4	מס' מ"מ בלניות לפי קריאה
28.36	51	סה"כ בלניות

לעומת זאת, מבדיקת דוח התקנים המאושרים של המשרד לשנת 2017 עולה כי אושרו למועצה רק 32 תקני בלניות בהיקף של כ- 16 משרות, כלומר המועצה העסיקה 15 בלניות מעל התקן.

התברר כי חלק מהבלניות שהעסיקה המועצה במקוואות היו רשומות בדו"ח התקנים המאושר של המשרד כעובדות ניקיון, בעוד שבפועל עבודות הניקיון במקוואות מבוצעות באמצעות חברה קבלנית. עלות העסקת הבלניות מעל לתקן הוערך בכמיליון ש"ח בשנה³. הביקורת העירה כי אין להעסיק בלניות מעבר לתקן שקבע משרד הפנים.

³ הבלניות שנדגמו קיבלו שכר ממוצע של כ-4,500 ₪ בחודש ל-60% משרה, שהם כ-7,500 ₪ למשרה מלאה.

הביקורת השוותה את נתוני כח האדם ואת כמות המקוואות במספר ערים גדולות בארץ, כמפורט להלן:

שם העיר	מספר מקוואות	מספר העובדות
תל אביב	18	32 בלניות ומ"מ בלניות ב - 17 משרות
פתח תקוה	8	18 בלניות ומ"מ בלניות ב - 9 משרות
נתניה	11	21 בלניות (לא היו נתונים על היקף המשרות)

מהנתונים עולה כי כמות הבלניות המועסקות במועצה הדתית היה גבוה באופן משמעותי, ביחס לערים אחרות שיש בהן כמות מקוואות גדולה יותר, או שיש בהן כמות הדומה לכמות המקוואות באשדוד. גזבר המועצה מסר לביקורת כי מספר הבלניות נקבע על פי מספר הטובלות ולא על פי מספר המקוואות, וכי מספר הטובלות באשדוד הוא גבוה יחסית לערים אחרות.

הביקורת המליצה למועצה לבחון באופן יסודי את מצבת הבלניות במקוואות, על בסיס היקף הפעילות בכל מקוואה.

8. מחלקת רישום נישואין

המחלקה כוללת מנהלת, שתי מזכירות, שלושה רבנים ו-3 מדריכות כלות. על פי נתונים שנמסרו לביקורת, בשנים תשע"ז ותשע"ח נפתחו במועצה הדתית 841 ו- 792 תיקי נישואין (בהתאמה).

8.1. קבלת קהל ומתן שירות

על פי הפרסום באתר המרשתת של המועצה, שעות קבלת הקהל במחלקה לרישום נישואין היו כדלקמן: ימים ראשון-חמישי בשעות 9:00 עד 12:00 בבוקר, ובימים שני ורביעי בין השעות 16:00 - 17:30 אחר הצהריים.

עוד התברר כי ליוצאי ברית המועצות וליוצאי אתיופיה זמן מתן השירות היה מצומצם עוד יותר: שעות הקבלה אצל הרב המטפל ביוצאי ברית המועצות היו ימים ב, ד בשעות 9:00-11:00 בבוקר, וכן בימי ד' בין 16:00 לבין 17:30 אחרי הצהריים. שעות הקבלה ליוצאי אתיופיה היו בימים ב, ג, ה בשעות 9:00 עד 12:00.

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי אם יש צורך בקבלת קהל בשעות שמעבר לשעות הקבלה, ניתן לתאם מועד אחר עם רבני המחלקה.

לדעת הביקורת, ראוי היה להגדיל את שעות קבלת הקהל אחרי הצהריים (במיוחד עבור יוצאי בריה"מ ואתיופיה) וליידע את הציבור על כך.

עוד העלתה הביקורת כי לעדים לא ניתנה אפשרות להגיע למשרדי המועצה הדתית בנפרד מבני הזוג ולמסור עדות, בניגוד למקובל במועצות דתיות האחרות.

לדעת הביקורת, על מנת להיטיב את מתן השירות ראוי היה לאפשר לעדים להגיע למשרדי המועצה בנפרד מבני הזוג.

8.2. אי השלמת רישום הנישואין

על פי התקנות לרישום נישואין של הרבנות הראשית, "הנפקת תעודת נישואין לבני זוג תיעשה **בהקדם האפשרי אחרי הנישואין**, לאחר

שימציאו את העתק הכתובה כשהיא חתומה על ידי הרב המסדר את החו"ק". לא הייתה הנחיה בתקנות לגבי אופן המצאת התעודה לבני הזוג.

התברר כי במועצות דתיות אחרות תעודת הנישואין נשלחת לבני הזוג בדואר רשום, אולם במועצה הדתית באשדוד היה צורך בהגעה נוספת של בני הזוג למשרדי המועצה הדתית כדי לקבל את תעודת הנישואין.

הביקורת מצאה כי תנאי זה גורם בחלק מהמקרים לאי השלמת תהליך רישום הנישואין. כך למשל, נמצאו תיקים רבים שנפתחו בתחילת שנת 2018 אך נותרו בסטאטוס **"תהליך רישום"** גם למעלה משנה לאחר טקס הנישואין. לדוגמא, על אחד התיקים נרשם **"אין תעודת נישואין כי לא החזירו ניירת לאחר החופה"**. על תיק נוסף שנמצא בסטאטוס **"בתהליך רישום"** במשך כשנה, רשמה מנהלת המחלקה **"התיק בתהליך. ייתכן ולא הודפסה להם תעודת נישואין כי לא החזירו את הניירת לאחר החופה או שלא נלקחו 2 תעודות הנישואין"**.

הביקורת העירה כי המצב שבו עבר זמן רב מאז טקס הנישואין, אך בני הזוג עדיין היו רשומים כרווקים, הינו מצב בלתי תקין בעליל, ועל יו"ר המועצה לפעול לצמצום את התופעה באופן דחוף.

8.3. עריכת חופה וקידושין על-ידי רבני המחלקה

אחד מהשירותים שעל המחלקה לתת הינו עריכת חופה וקידושין. הביקורת מצאה כי רבני המחלקה ערכו חופות מספר פעמים בודדות במהלך השנה. יצוין כי המחלקה העסיקה רב נוסף כקבלן, על מנת שיערוך חופות עבודה, ובשנת תשע"ח הוא ערך 19 חופות.

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי בדרך כלל הזוג בוחר רב מטעמו לעריכת הנישואין, והרב החיצוני מוזמן רק במקרים שהחופה מתקיימת בבניין המועצה. יחד עם זאת, הביקורת העירה כי אין זה ראוי להעסיק קבלן חיצוני עבור אותם זוגות הבוחרים להינשא באמצעות המועצה, וכי רבני המחלקה אמורים לספק שירות זה.

8.4. המסמכים הנדרשים לרישום הנישואין

הוראות הרבנות הראשית קובעות מהם המסמכים הנדרשים לצורך רישום הנישואין, ובכללם הצהרה בכתב של בני הזוג ושל שני עדים, תעודות נישואין של הורי בני הזוג, תעודת גירושין לגרושים ועוד.

הביקורת בדקה מדגם של 14 תיקי נישואין, במטרה לוודא שבתיק הנישואין נמצאים כל המסמכים הנדרשים על פי ההנחיות, כמפורט להלן:

8.4.1. לפי ההנחיות "הבאים להעיד...יזהירם הרב כחוק לומר את האמת, יחקרם... לאחר מכן יחתים כל אחד מהם במקום המיועד לכך בטופס ההרשמה".

הביקורת העלתה כי ב-2 תיקים מתוך התיקים שעלו במדגם, לא נמצאו כלל חתימות שני עדים שהעידו לחתן ו/או לכלה. ב - 11 תיקים נמצאו שהצהרות החתן, הכלה או העדים לא היו חתומות ומאומתות על ידי הרב.

במקרה אחד צורף לתיק מכתב, לפיו שוחח הרב עם ההורים ועל כן הנישואין מאושרים. לדעת הביקורת, לא ברור האם במקרה זה מולאו דרישות הרבנות הראשית.

בכמה מקרים נמצא בתיק מזכר בכתב יד, שבו רשם הרב כי הזוג ושני העדים הופיעו בפניו.

הביקורת העירה כי במזכרים שרשם הרב לא נרשמה זהות העדים ולא צוין כי העד הוזהר כפי שנדרש. הביקורת העירה כי בהעדר פרטים אודות העדים שהופיעו בפני הרב, המזכר הידני אינו מספק.

8.4.2. לפי סעיף 17ב להנחיות לרישום נישואין "תעודת נישואין של הורי החתן או הורי הכלה... מהווה הוכחה ליהדות החתן או ליהדות הכלה (לפי העניין). מורשה הנישואין יקבל את התעודה ומשנוכח באמתותה יצלם אותה ויטייק את הצילום בתיק הנישואין".

למרות הוראה זו, בשני תיקים שעלו במדגם לא נמצאו תעודות נישואין של הורי החתן ו/או הכלה.

8.4.3. תקנה 76א להנחיות לרישום נישואין קובעת כי "רושם הנישואין יפנה את הכלה למדריכת כלות המוכרת מטעם הרבנות המקומית, לצורך קבלת הדרכה בסיסית וקביעת תאריך נישואין. בסיום תעביר המדריכה אישור על כך בכתב ורושם הנישואין יטייק זאת בתיק הנישואין".

נמצא כי ב - 11 תיקים שעלו במדגם, לא נמצא אישור להדרכת כלה או שטופס האישור לא היה חתום. בשלושת התיקים הנותרים נמצא מסמך שנחתם על ידי אישה שאינה עובדת המועצה, ואין באישור פרטים על זהותה.

8.4.4. 7 תיקים שנבדקו במדגם נמצאו בסטאטוס "תהליך רישום", על אף שהנישואין נערכו כשנה לפני כן.

9. מחלקת כשרות

חוק הונאה בכשרות התשמ"ג-1983, מסמך את רבני הערים להעניק לבית עסק תעודת כשרות. מטרת החוק היא למנוע הונאת צרכנים בכל הנוגע לכשרות, ולמנוע מצב שבית העסק יוצג ככשר למרות שאינו כשר.

הסדרת מערך הכשרות נעשית על פי "נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות" שפורסם ב-1.7.2010 במסגרת חוזר מנכ"ל התש"ע/1. (להלן: "חוזר מנכ"ל תש"ע"). הנוהל מסדיר, בין היתר, את הנושאים הבאים: קליטת משגיחי כשרות לעבודה במועצה הדתית, ניהול תיקי משגיחים, ניהול תיקי עסק מושגחים, סדרי פיקוח ובקרה ועוד.

לפי הנתונים שנמסרו לביקורת, בשנת תשע"ח היו באשדוד 456 בתי עסק שהחזיקו תעודת כשרות שנופקה על ידי המועצה הדתית. מחלקת הכשרות כללה בעת הביקורת מנהל מחלקה, מזכיר מחלקה, פקידה, 4 מפקחי כשרות

ו - 10 משגיחי כשרות.

בנוסף לכך, המועצה הדתית פיקחה על עבודתם של כ-160 משגיחי כשרות, שאינם עובדי מועצה, אלא הועסקו על ידי בית העסק שבו ביצעו את שעות ההשגחה.

9.1. מתן מידע לתושב בעניין כשרות

אחד השירותים החשובים שהמועצה יכולה לתת לציבור הינו מידע אודות מצב הכשרות של עסקי המזון בעיר.

באתר המרשתת של המועצה הדתית היה קיים קישור לרשימת מקומות כשרים, אולם בפועל האתר לא הכיל כל מידע בדבר העסקים בעלי תעודת כשרות.

מנהל המחלקה מסר לביקורת כי קיימת אפשרות לקבל מידע על בתי העסק בעיר שיש להם תעודת כשרות, באמצעות מערכת המידע המנוהלת ע"י המשרד לשירותי דת ("שירת הים"). בבדיקת הביקורת התברר כי גם במערכת זו המידע היה חלקי. הביקורת העירה כי ראוי היה שהמידע בדבר העסקים הנמצאים תחת פיקוח המועצה הדתית יפורסם לציבור.

9.2. קליטת משגיחים והכשרתם

כאמור, המועצה הייתה אחראית על כ - 160 משגיחי כשרות המבצעים פיקוח בבתי העסק. חוזר מנכ"ל⁴ קבע את תנאי הסף להעסקת המשגיחים ואת המסמכים שאמורים להיות בתיקו של משגיח הכשרות, כמופרט להלן:

- טופס הגשת מועמדות, הכולל הצהרת המועמד בדבר נכונות פרטיו האישיים, השכלתו והכשרתו.
- אישור רפואי המעיד כי אין למועמד מניעה רפואית לעסוק במזון.
- תעודת משגיח כשרות בתוקף מטעם הרבנות הראשית, המעידה על כך שהמשגיח עבר את ההכשרה הנדרשת ועמד בבחינת ההסמכה.
- החלטה מנומקת בכתב של ועדה מקצועית להעסיק את המשגיח.

הביקורת בחרה מדגם של 10 משגיחים וביקשה לקבל העתק של טופסי הגשת מועמדותם לתפקיד, על מנת לוודא את תקינות העסקתם.

⁴ "נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות" שפורסם ב-1.7.2010 במסגרת חוזר מנכ"ל התש"ע/1

נמצא כי בניגוד לנדרש בחוזר המנכ"ל, בכל המקרים שבדקה הביקורת המועמדים לא פירטו את השכלתם והכשרתם, והחלטת ועדת הקבלה הייתה בלתי מנומקת. עוד נמצא כי ל-5 מהם (50% מהמדגם) לא היו תעודות המעידות כי עברו את ההכשרה לצורך הסמכתם כמשגיחים.

על פי חוזר מנכ"ל "משגיח כשרות ותיק שלא יעמוד בתנאי הסף בתוך חצי שנה מיום פרסום הנוהל תופסק העסקתו, אלא אם ימליץ הרב המקומי על המשך העסקתו".

בתיקי 3 מתוך 5 המשגיחים חסרי ההסמכה נמצא מסמך שכותרתו "אישור הרב הראשי לעבוד כמשגיח", שבו רשום כי העובד מתחייב לגשת למבחני ההסמכה במועד הקרוב, ואם לא יעשה כן עבודתו תופסק. בפועל, המשגיחים בעלי האישור הזמני לא השלימו את ההסמכה כנדרש. לגבי שניים נוספים, נטען שמדובר במשגיחי כשרות ותיקים שהחלו בעבודתם במועצה לפני כניסת ההנחיות לתוקף, אולם לא נמצא אישור רב להעסקתם.

9.3. דו"חות נוכחות

משגיחי הכשרות מועסקים באמצעות בתי העסק שנמצאים תחת פיקוחם, ובתי עסק אלה משלמים את שכרם. יחד עם זאת, משגיחי הכשרות אמורים לדווח למועצה הדתית על הנוכחות בבית העסק באמצעות אפליקציה בטלפון הנייד (הכוללת את זיהוי מקום ההחתמה), או באמצעות חיוג מטלפון נייד הנמצא בבית העסק.

משרד מבקר המדינה בדק בשנת 2016 את סדרי הפיקוח על משגיחי הכשרות במספר מועצות דתיות (ובכללן אשדוד), ומצא כי לא מתקיימת

במועצה הדתית באשדוד בקרה נאותה על נוכחות משגיחי הכשרות בבת העסק.

נוכח ממצאי הביקורת הודיע יו"ר המועצה הדתית למשרד מבקר המדינה כי הנחה את מנהל מחלקת הכשרות לקיים מעקב קפדני על נוכחות המשגיחים, לרבות קיום בדיקות אקראיות במטרה לוודא את נוכחות המשגיחים בבית העסק.

הביקורת בדקה מדגם דיווחי נוכחות של 8 משגיחים במהלך שבוע ימים (מיום א' 22 באפריל עד יום ו' 27 באפריל) ומצאה את הליקויים הבאים:

- נמצא כי רק משגיח כשרות אחד דיווח בכל יום באופן סדיר על שעת הכניסה ושעת היציאה.
- לשני משגיחים לא היו כלל דיווחי נוכחות.
- 5 משגיחים שהיו להם דיווחי נוכחות דיווחו בחלק מהימים רק על כניסה או על יציאה. כמו כן, בחלק מהימים לא נרשם שם העסק שבו בוצע הפיקוח. באופן זה, לא הייתה אפשרות לקיים בקרה על זמן ההשגחה בעסק.

מנהל מחלקת כשרות מסר לביקורת כי מפקחי המחלקה מבקרים באופן רצוף ויומיומי בבת העסק, ובין היתר בודקים את נוכחות המשגיחים בעסק.

בנוסף לכך, יו"ר המועצה מסר כי מאחר שאין יחסי עובד-מעביד בין המועצה לבין המשגיחים, אין למועצה יכולת ממשית לאכוף על המשגיחים את הדיווח על נוכחותם בעסקים.

9.4. שעות השגחה

המועצה הדתית קובעת את כמות שעות ההשגחה הנדרשות בכל בית עסק.

הביקורת בדקה לגבי 3 משגיחים שהיו להם דיווחי נוכחות, את ההתאמה בין נתוני הנוכחות לבין שעות ההשגחה הנדרשות בבית העסק.

נמצאו מקרים בהם כמות שעות הנוכחות של המשגיחים בבתי העסק הייתה קטנה באופן משמעותי משעות ההשגחה שנקבעו לבתי העסק. כך למשל, הנוכחות של שני משגיחים בבתי העסק שתחת פיקוחם היתה בממוצע 6 שעות ביום, בעוד שנקבעו להם 8:45 שעות השגחה ביום. משגיח שלישי דיווח בממוצע על 4 שעות נוכחות בעסק, בעוד שנקבעו לו 8:15 שעות השגחה ביום.

בנוסף לכך, נקבע כי המשגיח אמור להיות בעסק בכל יום, אולם נמצא כי בחלק מהימים המשגיח לא נכח כלל בבית העסק.

הביקורת העירה כי אי ביצוע כל שעות ההשגחה, עלול לפגוע במהימנות של תעודת הכשרות. כאמור, מבקר המדינה כבר העיר למועצה בשנת 2016 על ליקוי זה, אך בדיקת הביקורת העלתה כי הוא לא תוקן.

לאחר הביקורת מסר יו"ר המועצה לביקורת כי בכוונת המועצה להתקין מערכת ממוחשבת חדשה של המשרד לשירותי דת, שתשפר את היכולת לפקח על נוכחות המשגיחים בבתי העסק.

9.5. מפקחי כשרות

במועצה הועסקו 8 מפקחי כשרות, שהיו אחראים על כ - 160 משגיחי הכשרות העובדים בבתי העסק. בחוזר מנכ"ל מספטמבר 2016 נקבעו דרישות ההשכלה, ההכשרה המקצועית והניסיון הנדרשים לתפקיד מפקח כשרות. כמו כן, בחוזר משנת 2010 "נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות" נקבע כי באחריות מנהל מחלקת הכשרות לנהל לכל

מפקח כשרות תיק אישי שיכלול בין היתר, פירוט של ההסמכות, ההכשרות הניסיון המקצועי של המפקח.

הביקורת ביקשה לבדוק את כשירותם של המפקחים ונענתה על ידי מנהל מחלקת כשרות כי בעבר היו במחלקה תיקי מפקחים, אולם בשנים האחרונות אין מנהלים תיקים כנדרש.

הביקורת העירה כי בהיעדר תיקי מפקחים, לא היה במחלקה תיעוד על כשירותם המקצועית של מפקחי הכשרות.

9.6 דו"חות פיקוח ("טופס ביקור")

בנוהל עבודת המפקחים של המועצה הדתית נקבע כי מפקח הכשרות (המפקח על עבודת המשגיחים המועסקים בבתי העסק) אמור לבקר בעסק לפחות פעם בחודש, וכי עליו למלא דוח פיקוח מדי יום לגבי העסקים שביקר בהם. כמו כן, עליו למסור העתק מהדוח לבעל העסק ולמשגיח.

הביקורת בדקה את הביקורות שערכו 4 מפקחים (מתוך 8) ומצאה כי המפקחים שנבדקו מילאו דוחות פיקוח על כל העסקים שבאחריותם.

עם זאת, נמצא כי בדרך כלל לא נרשמו הערות בדו"ח הפיקוח (הקרוי "טופס ביקור"), למעט סימון "V" על הטופס. דוחות הפיקוח גם לא היו חתומים על ידי בעלי העסקים, ולא הייתה כל ראייה לכך שהדוחות נמסרו לבעלי העסקים כנדרש.

מנהל המחלקה מסר לביקורת כי חוזר מנכ"ל אינו מחייב את מפקח הכשרות לדווח באופן מפורט על הבדיקות שערך, הליקויים שנמצאו והטיפול בהן, אלא רק לדווח על קיום הביקור.

יחד עם זאת, לדעת הביקורת יש חשיבות לכך שירשמו בדוחות באופן מפורט הבדיקות שנעשו בבית העסק והממצאים שנמצאו, במטרה לשפר את הפיקוח על הכשרות.

9.7 הסדרי הכשרות בבתי עסק

בחוזר המנכ"ל משנת 2010 נקבע כי עסק המבקש לקבל תעודת כשרות, יגיש בקשה למועצה הדתית. מנהל המחלקה ירשום את המלצתו בנוגע לבקשה, את סוג ההשגחה ואת היקף שעות ההשגחה הנדרשים לבית העסק, וההמלצה תאושר על ידי הרב המקומי. כמו כן, נקבע בחוזר המנכ"ל כי המועצה תנהל לכל עסק תיק ובו יכללו מסמכים שונים, וביניהם פירוט סוג ההשגחה והיקפה.

כמו כן, סעיף 7(ז) לחוזר המנכ"ל קובע כי עבור כל בית עסק תכין המועצה הדתית מסמך הכולל את הסדרי הכשרות שנקבעו לבית העסק. מורשי החתימה מטעם העסק יאשרו בחתימתם כי קראו את נהלי הכשרות שנקבעו לעסק וכי הם מתחייבים לעמוד בהם.

כאמור, בעת הביקורת פעלו באשדוד כ - 460 בתי עסק שהיו תחת השגחת מחלקת הכשרות של המועצה.

הביקורת בדקה מדגם של 8 תיקי עסקים. נמצא כי לשני עסקים לא נערך מסמך הקובע את הסדרי הכשרות בעסק, וזאת בניגוד לנדרש בחוזר המנכ"ל. בהעדר מסמך המפרט את תנאי

הכשרות, קיים חשש שתנאי הכשרות יופרו, אם בשוגג (משום שלא הובאו לידיעת בעל העסק) ואם במכוון (משום שהוא לא הסכים להם).

לגבי שני עסקים נוספים, לא פורטו במסמך מספר שעות ההשגחה, אלא רק שכר המשגיח. הביקורת העירה כי הדבר פוגע הן ביכולת הבקרה של המועצה על ההשגחה בבית העסק, והן באפשרות של בעל העסק לוודא כי המשגיח נוכח בכל שעות העבודה בגין חויב בעל העסק.

עוד נמצא, במחצית מהעסקים שעלו במדגם, כי החתימות מטעם העסק על מסמך תנאי הכשרות לא היו מזהות, ואף לא הייתה חותמת העסק, בניגוד למתחייב בחוזר מנכ"ל.

9.8 מאגר עסקים ממוחשב

סעיף 6(ג) לחוזר מנכ"ל קובע כי על המועצה לנהל מאגר מידע ממוחשב של כל העסקים שתחת פיקוח מחלקת הכשרות. על פי הנוהל "מאגר המידע ייבנה באופן שיאפשר למועצה לקבל תמונת מצב עדכנית ומדויקת של מצב הכשרות בעסקי המזון, לנהל את משאבי האנוש שעומדים לרשותה באופן יעיל ולערוך פיקוח ובקרה נאותים על בתי העסק ומשגיחי הכשרות. הנתונים ייערכו באמצעות גיליון אלקטרוני (EXCEL במתכונת שתקבע על ידי אגף הפיקוח והבקרה במשרד".

הביקורת קיבלה קובץ ובו 456 עסקים, הכולל את שם העסק, כתובתו, שם המשגיח, סוג הכשרות וזמן ההשגחה הנדרש. נמצא כי ל-21 עסקים במאגר לא נרשם זמן ההשגחה הנדרש. כמו כן, נמצאו עסקים שהגישו בקשה לקבל תעודת כשרות במהלך שנת 2018, ולא נכללו בקובץ.

בתגובתה לדו"ח, השיבה המחלקה לביקורת כי מדובר בקובץ שהוכן באופן ידני בחודשים מאי – יוני 2018, והוא עדכני לתקופה זו. כמו כן השיבה המחלקה כי הקובץ אינו מתעדכן באופן שוטף. הביקורת העירה כי על המחלקה להחזיק ברשותה קובץ ממוחשב המתעדכן באופן שוטף, הכולל בכל נקודת זמן רישום של העסקים בעלי תעודות הכשרות, על מנת שהמחלקה תוכל לפקח באופן מיטבי על מצב הכשרות בעסקים ועל פעילות המשגיחים.

9.9 העסקת מפקח כשרות ללא תקן

חוזר מנכ"ל עג/1 משנת 2012 של המשרד לשירותי דת קובע כי על המועצות הדתיות לקבל אישור לתקן כוח האדם ולמצבה שמועסקת על ידם.

הביקורת בדקה את התקן המאושר ואת מצבת מפקחי הכשרות ומצאה כי מפקח אחד לא אושר בתקן שקבע המשרד לשירותי דת.

10. תמיכות ותרבות תורנית

המועצה רשאית, במסגרת תקציבה, לבצע פעולות תרבות תורנית ולתמוך במוסדות דת.

הפעילות במסגרת תרבות תורנית כללה, בין היתר, עריכת כינוסים והרצאות, טיולים לקברי צדיקים, רכישת ספרי תפילה וכיוצא באלה.

להלן נתוני ביצוע התקציב לשנת 2017 ולשנת 2018 בסעיפי תרבות תורנית והתמיכות:

ההוצאה ב - 2018	ההוצאה ב - 2017	
550,000 ₪	721,837 ₪	מוסדות נתמכים
1,128,001 ₪	950,000 ₪	תרבות תורנית

10.1. פרסום הפעילות לציבור

עיון באתר המועצה במרשתת, העלה כי על אף שהתרבות התורנית והתמיכות תוקצבו בשנים 2017 ו- 2018 בכ- 1.7 מיליון ₪ בכל שנה, לא היה באתר המועצה מידע אודות שירותי המחלקה המוצעים לציבור במסגרת הפעילות בתחום תרבות תורנית, וכן לא היה מידע אודות הקריטריונים לתמיכות ואופן חלוקתן⁵.

הביקורת העירה כי לצורך שיתוף הציבור בפעילויות וכן לצורך שמירה על שקיפות ושוויון, יש הכרח לפרסם את כל השירותים שהמחלקה מספקת לציבור, וכן את הקריטריונים לחלוקת התמיכות הניתנות על ידי המועצה.

10.2 מתן תמיכות

⁵ היה קיים רק מידע אודות האפשרות לבדיקת מוזוות וחלוקת 60 סטים (טלית ותפילין) לבר המצווה, וכן פורסם על קיום קורס עזרה ראשונה בבתי הכנסת.

חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת (מס' נח/2) משנת 1998 קובע תנאים לצורך מתן התמיכה, שחלקם יידונו להלן.

כאמור, בשנת 2017 הוקצו לתמיכות 721 אלפי ₪ (מתוכם 150,000 ₪ לרכישת ציוד עזרה ראשונה לבתי הכנסת).

מנהל מחלקת תמיכות מסר לביקורת כי המחלקה מסייעת לבתי כנסת באמצעות תקציב התמיכה רק לביצוע שיפוצים קלים או רכישת ריהוט, והתמיכה ניתנת רק לבתי כנסת שאינם מופעלים על ידי עמותות ושאינם מקבלים תמיכות מהעירייה. לדבריו, לאחר אישור בקשות בתי הכנסת על ידי המועצה הדתית, מנהל המחלקה מעביר את רשימת המוסדות מקבלי התמיכה למנהלת מחלקת תמיכות בעירייה, למניעת מצב של כפל תמיכות.

הביקורת מצאה כי חולקו תמיכות גם לבתי כנסת ולישיבות שהיו שייכים לעמותות. כמו כן, נמצא שהמועצה מעבירה תמיכות למימון פעילויות שונות, בנוסף למטרות שציין מנהל המחלקה (ראה פרוט בפרק 10.2.2 שלהלן).

10.2.1 ועדת תמיכות

לפי חוזר מנכ"ל, על התמיכות להידון בוועדה מיוחדת לעניין זה, שתמונה על ידי מליאת המועצה הדתית. **"אם לא מונתה ועדת תמיכות, ישמשו כוועדת תמיכות ראש המועצה הדתית, סגניו (אם יש לו סגנים) וגזבר המועצה הדתית".**

הביקורת העלתה כי לא פעלה במועצה ועדת תמיכות. יחד עם זאת, מנהל המחלקה מסר לביקורת כי פועלת במועצה "ועדת חריגים", הכוללת את יו"ר המועצה, הגזבר ואחראי בתי הכנסת.

נמצא כי במקרים שבהם התכנסה הוועדה לא נרשם פרוטוקול לדיון, לרבות שמות המשתתפים והשיקולים שהביאו לקבלת ההחלטה בדבר מתן התמיכה, אלא נרשם רק סכום התמיכה. כמו כן, כל הבקשות לתמיכה שאושרו כללו רק את חתימת יו"ר המועצה, ולעתים לא הייתה על המסמך כל חתימה.

הביקורת העירה כי יש הכרח שההחלטה בדבר מתן התמיכות תתקבל לאחר דיון בוועדת תמיכות, וכן כי החלטות הוועדה והנימוקים להחלטותיה ירשמו בטופס הבקשה ובפרוטוקול דיוני הוועדה.

10.2.2 תבחינים למתן תמיכה

חוזר המנכ"ל בנושא תמיכות קובע כי חלוקת התמיכה תעשה לפי מבחנים ענייניים ושוויוניים שהמועצה תקבע לעצמה. נמצא כי לא היה למועצה נוהל עבודה המגדיר מהם הקריטריונים לחלוקת תמיכות.

כאמור, לדברי מנהל המחלקה לתרבות תורנית ולתמיכות, כל התמיכות שהקציבה המועצה לבתי כנסת היו לצורך רכישת ציוד וריהוט בסכומים של עד 5,000 ₪.

בפועל, הביקורת מצאה שונות גדולה בסכומי התמיכות שחולקו ובמטרות כספי התמיכה. כך למשל, באפריל 2018 הועברה תמיכה לעמותה המספקת מוצרי מזון לנזקקים במסגרת "קמחא דפסחא" על סך 115,500 ₪, בפברואר 2018 הועברה 10,413 ₪ כתמיכה לבית כנסת ברובע ו' בגין עבודות אלומיניום לדלתות וחלונות, וביוני 2018 הועברה תמיכה בסך 10,100 ₪ לצורך הדפסת תיקון ליל שבועות.

הביקורת המליצה למועצה הדתית לעדכן את המטרות שלשמן מעבירה המועצה תמיכה לבתי כנסת, על מנת שיכללו בה מטרות ראויות מסוגים שונים (ולא רק ביצוע שיפוצים קלים ורכישת ריהוט).

כמו כן, הביקורת העירה כי יש הכרח שהתמיכות יחולקו על בסיס תבחינים ברורים ושוויוניים, וכן כי יש לפרסם לציבור את סדרי הגשת הבקשות לתמיכה (כגון מועד הגשת הבקשות, המסמכים הנלווים לבקשה, התבחינים שיש לעמוד בהם ונושאים נוספים שיש להם חשיבות לעניין הגשת הבקשה לתמיכה).

10.2.3 המסמכים הנדרשים לצורך קבלת תמיכה

- **אי צירוף מסמכים לבקשה לתמיכה** - לפי חוזר המנכ"ל, כאשר מדובר בתמיכה של עד 15,000 ₪, יש צורך להגיש יחד עם טופס הבקשה גם תעודות רישום של הגוף הנתמך או אישור עו"ד על המעמד המשפטי של הגוף, פירוט התמיכות שקיבל הגוף הנתמך בשנה הקודמת מכל מקור שהוא, וכן מסמכים נוספים.

נמצא כי לכל טופסי הבקשה שנבדקו לא צורפו מסמכים כלשהם, לרבות המסמכים הנדרשים בחוזר מנכ"ל.

- **אי פירוט מורשי החתימה** - לפי חוזר המנכ"ל, גוף המבקש התמיכה יגיש למועצה הדתית בקשה בכתב. על הבקשה לכלול, בין היתר, את שמות מורשה החתימה של הגוף המבקש. נמצא כי חלק מבקשות התמיכה כלל לא היו חתומות או שהיו חתומות באופן לא ברור (ללא שמות מורשי החתימה).

הביקורת העירה כי על המועצה להקפיד על כך שטפסיי הבקשה יהיו חתומים על ידי הנציגים של הגוף המבקש.

- **אי צירוף התחייבות כנגד התמיכה** - עם קבלת התמיכה, על הגוף הנתמך להתחייב כי התמיכה תשמש רק למטרה לשמה ניתנה וכי הגוף הנתמך יעמוד בכל התנאים שנקבעו לצורך מתן התמיכה.

נמצא כי מקבלי התמיכה לא חתמו על כתב התחייבות כנדרש. יו"ר המועצה מסר לביקורת כי מאחר וכספי התמיכה מועברים ישירות לקבלן או לספק, אין צורך בכתב התחייבות מטעם מקבל התמיכה שבו הוא מתחייב כי ישתמש בכספי התמיכה רק למטרות שלשמן ניתנה.

לדעת הביקורת, עובדה זו אינה מיתרת את התחייבות מקבל התמיכה.

10.2.4 מידע על המוסדות הנתמכים

לפי חוזר מנכ"ל, על ועדת התמיכות לנהל **"רישום של סכומי התמיכות שהעניקה ושל שמות הגופים הנתמכים"** (סעיף ד(4)).

הביקורת ביקשה אפוא לקבל את רשימת המוסדות שנתמכו בשנת 2018 ואת סכום התמיכה, אך לא היה ניתן להפיק במועצה הדתית רשימה כזו. בדיקת כרטסת החשבונות בסעיף **"בתי כנסת"** ובסעיף **"בתי כנסת שיפוצים"**, שבהם אמורים להירשם סכומי התמיכה, העלתה כי כלולים בה שמות של ספקים וקבלנים ולא שמות המוסדות הנתמכים.

כאמור, הוסבר לביקורת כי כספי התמיכה בגין השיפוץ מועברים ישירות לקבלן המבצע, ותמיכה בגין רכישת טובין מועברות לספק.

הביקורת העירה כי יש לרשום גם את שם המוסד מקבל התמיכה, כדי לאפשר שקיפות מלאה לגבי סכומי התמיכה הניתנים למוסדות השונים.

10.2.5 שיוך ההוצאה לסעיף התקציבי

הביקורת מצאה כי תקציב המוסדות הנתמכים כלל גם הוצאות עבור פעילות תרבות תורנית, כגון הוצאה בסך 38,610 ₪ עבור שילוט בדבר זמני כניסת השבת, הוצאה בסך 23,844 ₪ בגין הדפסת הגדות פסח, הוצאה בסך 18,135 ₪ עבור רכישת ספרים והוצאות רבות נוספות השייכות לתחום התרבות התורנית.

הביקורת העירה כי יש חשיבות רבה לרישום ההוצאות בסעיפים המתאימים.

11 התקשרויות

על פי סעיף 2(א) לחוק חובת המכרזים התשנ"ב-1992 **"המדינה, כל תאגיד ממשלתי, מועצה דתית... לא יתקשרו בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על-פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו"**.

על פי נוהל בנושא **"הזמנות רכש ושירותים"** של המשרד לשירותי דת משנת 2013, כאשר סכום ההזמנה הינו עד 3,000 ₪ ניתן להסתפק בקבלת הצעה מספק אחד בעל פה. מעבר לסכום זה, יש לקבל הצעות בכתב ממספר ספקים (מספר ההצעות שיש לבקש גדל לפי סכום ההזמנה). כאשר סכום ההזמנה הינו מעל 50,000 ₪, יש להתקשר עם הספק או נותן השירות באמצעות מכרז.

הוראות דומות פורסמו גם בנוהל מס' 871 שנכלל בחוזר המנכ"ל של המשרד לשירותי דת ממרץ 2018.

הביקורת בדקה מדגם של 12 ספקים וקבלנים שלכל אחד מהם שולמו במהלך שנת 2018 למעלה מ- 150 אלש"ח, וביקשה מגזבר המועצה לקבל את העתקי המכרזים שבאמצעותם נבחרו הספקים והקבלנים (לרבות פרוטוקול ועדת מכרזים), וכן את הסכמי ההתקשרות עימם וחשבוניות המעידות על קבלת הטובין או ביצוע העבודות.

נמצא כי חלק מההתקשרויות שנבדקו נעשו ללא מכרז או שהיה מכרז ותוקפו כבר פג, אולם ההתקשרות עם הספק נמשכה ללא מכרז. כמו כן, בחלק מההתקשרויות לא היו חוזים תקפים וחתומים המסדירים את זכויות וחובות הצדדים (ראה פירוט בנספח א).

12. שירותי קבורה

המועצה הדתית אחראית על הפיתוח ועל תחזוקת בית העלמין. לפי נתוני המועצה, בשנת 2017 טיפלה המועצה בהבאתם לקבורה של 1,465 נפטרים, מתוכם 34 תושבי ערים אחרות ו-109 תושבי חו"ל.

12.1 חשבון בנק ייעודי לפיתוח בית העלמין

לפי סעיף 5.4 לחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת מס' עח/2 "כספים שקיבלה החברה בגין מכירת חלקות קבר מחיים, וגם כספים המתקבלים בגין מכירת חלקות קבר לתושבי חו"ל, או כתוצאה ממכירת חלקות חריגות",⁶ וכן כספים שקיבלה החברה מהמשרד כתקציבי פיתוח בתי עלמין, ישמשו, אך ורק, לצרכי פיתוח בתי עלמין, לרכישת קרקעות ולאחזקת בית העלמין ואין החברה רשאית לבצע בהם כל שימוש אחר.... החברה תנהל את כספי פיתוח בתי העלמין במשק כספי נפרד ובחשבון בנק נפרד, שבו יופקדו ויוחזקו רק הכספים שהתקבלו מהמקורות המצוינים לעיל".

⁶ חלקות חריגות הינן חלקות במיקום מיוחד או בגודל מיוחד שבגינן רשאית המועצה לגבות תשלום חריג.

סעיף 14 א' לחוק שירותי הדת היהודיים קובע כי תושב המבקש לרכוש חלקת קבר בחייו בישוב שבו הוא מתגורר, ישלם סכום על פי התעריף שיפרסם המשרד מעת לעת. מי שאינו תושב, ישלם 120% מתעריף זה. בפועל, הסכום ששילם תושב אשדוד בגין רכישת קבר בחיים היה בשנת 2017 5,641 ₪ ובשנת 2018 הוא היה בסך 5,658 ₪, והסכום ששילם רוכש שאינו תושב אשדוד עבור חלקת קבר בעודו בחיים היה 6,800 ₪.

בנוסף לכך, במליאת המועצה מאוגוסט 2016 נקבע כי מחיר חלקה חריגה לאחר פטירה יהיה 25,000 ₪ ומחיר חלקה לתושב חו"ל יהיה 50,000 ₪.

הביקורת בדקה האם כל התשלומים ששולמו למועצה בגין רכישת חלקות קבר עבור תושבי חו"ל, הופקדו לחשבון הבנק המיועד לפיתוח בית העלמין.

נמצא כי הכספים שהתקבלו בגין מכירת חלקות הקבר לתושבי חו"ל או התקבלו מרוכשי קבר בעודם בחיים, האמורים להיות מופקדים בחשבון נפרד, הופקדו בשלב הראשון לחשבון הבנק הכללי של המועצה (שאינו ייעודי לקרן), ורק לאחר מכן הועברו לחשבון הייעודי.

עוד התברר כי לפי מחירון המועצה המחיר עבור חלקת קבר לתושב חו"ל הינו בסך 50,000 ₪, אולם המועצה ניכתה מסכום המכירה את דמי הקבורה המשולמים על ידי הביטוח הלאומי (כ- 6000 ש"ח), והעבירה לחשבון הייעוד רק סכום של כ- 44,000 ₪, ולא את כל הסכום ששולם לה בגין חלקת הקבר.

ההסבר לכך, לדברי גזבר המועצה, היה כי התשלומים עבור חלקות הקבר של תושבי חו"ל כוללים גם מרכיב של החזר הוצאות בגין שירותי קבורה שניתנו (או ינתנו בעתיד) לנפטר. לפיכך מקזזת המועצה את

עלות שרותי הקבורה (כאמור, לפי תעריף הביטוח הלאומי) מהתשלום ששילמה משפחת הנפטר, וסכום זה נותר בחשבון השוטף של המועצה.

לא הוצג לביקורת אישור המשרד להליך הקיזוז שמבצעת המועצה מהסכום שמשולם בגין חלקות קבר לתושבי חו"ל.

חמור מכך, בשנת 2014 הנחה אגף פיקוח ובקרה במשרד לשרותי דת את המועצה הדתית באופן מפורש כי הקיזוז שמבצעת המועצה מהתשלום המשולם על ידי רוכשי קברים מחו"ל, לא יועבר לחשבון השוטף של המועצה, אלא ירשם במאזן תחת סעיף "עתודה לרוכשי חו"ל בעודם בחיים". רק בעת הפטירה יעבור הסכום מחשבון זה לחשבון השוטף של המועצה.

נמצא כי המועצה אינה מבצעת את הנחיית המשרד, ומעבירה את הסכום שקוזז לחשבון השוטף כבר במועד התשלום (ולא במועד הפטירה).

12.2 יתרות בקרן לפיתוח בית העלמין

על פי הדוחות הכספיים לשנת 2017, סה"כ היתרה המצטברת בקרן לפיתוח בית העלמין, נכון ל- 31.12.17, הייתה בסך 53,311,421 ₪. לעומת זאת, יתרת המזומנים בחשבון הייעודי שמוחזקים בו כספי פיתוח בית העלמין הייתה 49,604,423 ₪, כלומר היה קיים פער של כ- 3.7 מיליון ש"ח.

על פי ביאור 20 לדו"ח הכספי, הפער נובע מהלוואה שלקחה המועצה הדתית מכספי קרן הפיתוח של בית העלמין.

הביקורת העלתה כי במהלך השנים השתמשה המועצה בכספי הקרן לעבודות פיתוח בבית העלמין למימון עבודות פיתוח אחרות (כגון הקמת מקוואות). בשנת 2012 הגיעה המועצה להסדר לפיו המשרד הכיר בגרעון של 10.7 מיליון ₪, והעמיד את יתרת החוב של המועצה לקרן על סך 5.1 מיליון ₪.

כמו כן קבע המשרד כי המועצה תעביר לקרן לפיתוח בית העלמין בכל שנה סכום של לפחות 350,000 ₪ בגין החזר ההלוואה, מעבר לסכומים שהיא מחויבת להעביר לקרן בגין רכישת קברים.

נמצא כי המועצה העבירה לקרן בכל שנה את הסכום הנדרש.

הביקורת העירה כי ראוי היה שהמועצה הדתית תקבע, בשיתוף עם העירייה, תוכנית רב שנתית לפיתוח בית העלמין, במטרה לנצל את היתרה המשמעותית שהצטברה בקרן המיועדת לביצוע עבודות הפיתוח.

12.3 תשלום בגין בסיס מצבה

עבודות הפיתוח שמבצעת המועצה בבית העלמין כוללות, בין היתר, גם התקנת בסיס למצבה. נמצא כי המועצה מחייבת את קבלני המצבות בסכום של 500 ₪ לכל חלקת קבר שהוקמה עליה מצבה, שמטרתם לכסות את העלויות שהיו למועצה לצורך הקמת הבסיס למצבה.

כאמור, עבודות הפיתוח בבית העלמין ממומנות מקרן יעודית המשמשת רק למטרה זו.

התברר כי התשלומים ע"ס 500 בגין הקמת בסיס המצבה מועברים לחשבון השוטף של המועצה, ואינם מועברים לחשבון הקרן לעבודות פיתוח, שבאמצעותה מומנו העבודות. כמו כן, לא הוצג לביקורת תחשיב שלפיו נקבע סכום זה.

12.4 חובות שלא שולמו

על פי קובץ יומן הרכישות של המועצה הדתית, היו למועצה חייבים בגין שירותי קבורה בסכום כולל של כ - 700 אלף ₪.

נמצא כי חלק מהרישומים בדו"ח היו שגויים, ובפועל לא היו לתושבים חובות פתוחים. כך לדוגמא, הביקורת איתרה קבלה על תשלום בסך 25,000 ₪ ששילמה משפחת הנפטר, אך כרטיס החייב במערכת לא עודכן, אלא בעקבות הערת הביקורת. הביקורת העירה כי יש הכרח שהרישומים במערכת יישקפו חובות של ממש.

עם זאת, במדגם רכישות של חלקת קבר שבדקה הביקורת נמצא כי חלק מהחובות היו חובות ממשיים, ולא נעשה מאמץ לגבותם משך יותר משנה.

לדוגמא, התברר כי קיים חוב למועצה מאפריל 2017 בסך כ- 230 אלש"ח, בגין 14 חלקות קבר שנרכשו במרוכז. הוסבר לביקורת כי חלק מהחלקות היו מיועדות לתושבי חו"ל שמחירים 50,000 ₪ לחלקה, וחלקן חוייבו בתעריף של רכישת קבר בחיים לתושבי ישראל המתגוררים מחוץ לעיר, בסך של 6,800 ₪ לחלקה.

בפועל שולמו עבור 8 מהחלקות (מתוך 14) דמי קדימה ע"ס 2,000 ₪ לכל חלקה. הוסבר לביקורת כי קיימת מחלוקת לגבי היותם של הרוכשים

תושבי הארץ או תושבי חו"ל, ולכן תשלום החוב עדין לא הוסדר. רק בעיקבות הערת הביקורת, ביוני 2019, נשלח לאחראי על רכישת חלקות הקבר מכתב דרישה להסדרת החוב.

12.5 מיצוי הכנסות מביטוח לאומי

המוסד לביטוח לאומי משלם דמי קבורה בעבור כל תושב שנפטר בישראל ונקבר בה. התשלום מועבר ישירות מהמוסד לביטוח לאומי לחברות קדישא, לצורך כיסוי הוצאות הקבורה, וזאת לאחר שהמועצה שולחת דרישות תשלום לביטוח הלאומי. גובה התשלום נקבע בתקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה), התשל"ו-1976, והחברה קדישא אינה רשאית לגבות ממשפחת הנפטר כל תשלום עבור שירותי הקבורה.

הביקורת בדקה את קובץ הנפטרים לשנת 2017 שמנהלת המועצה למול דוח הביטוח הלאומי, הכולל את התשלומים שהביטוח הלאומי העביר למועצה עבור הנפטרים באותה שנה. נמצא מקרה אחד של נפטר שהביטוח הלאומי לא שילם למועצה תשלום בגין קבורתו. נוכח הערת הביקורת הגישה המועצה הדתית לביטוח הלאומי בקשה לתשלום, אולם הביטוח הלאומי דחה את הבקשה משום שהוגשה באיחור.

הביקורת העירה כי המועצה אמורה לבדוק באופן יזום אחת למספר חודשים את ההתאמה בין דוח הנפטרים לבין דוח הביטוח הלאומי, במטרה לוודא שכל התשלומים התקבלו.

12.6 קבלנים לעבודות פיתוח

בשנת 2017 שולמו לקבלנים כ- 5.2 מיליון ₪ עבור ביצוע עבודות פיתוח בבית העלמין. בדיקת ההתקשרויות עם ארבעת הקבלנים העיקריים, העלתה כי ההתקשרות עם שלושה מהם הייתה ללא מכרז, ובשני מקרים אף לא היה הסכם התקשרות תקף. הביקורת רואה בחומרה רבה את ההתקשרות עם הקבלנים בהיקף מצטבר של מיליוני ₪, ללא מכרז.

בנוסף לכך, נמצא כי במסגרת העבודות לפיתוח בית העלמין נרשמו גם הוצאות השייכות לניהול השוטף של המועצה הדתית (כגון הוצאות מיחשוב וצילום, הוצאות עורך דין ורואה חשבון, הוצאות תשמישי קדושה).

13. נהלי עבודה

נהלי עבודה נועדו להסדיר תהליכים בארגון ולשמר את הידע הפנים ארגוני. לנהלים כתובים יש חשיבות רבה, שכן הם מגדירים את שיטות העבודה ואת תחומי האחריות של בעלי התפקידים בארגון. כמו כן, מהווים הנהלים סטנדרט מנחה, אחיד וברור לדפוס העבודה הנדרשים.

הביקורת ביקשה לקבל את נהלי העבודה הקיימים במועצה, והועברו לעיונה נהלי עבודה בשלושה נושאים: דיווחי נוכחות, מפקחי כשרות ומקוואות.

הביקורת העירה על כך שחלק גדול מתהליכי העבודה במועצה הדתית אינם מוסדרים באמצעות נהלי עבודה, והמליצה להנהלת המועצה לפעול להכנת נהלי עבודה המתייחסים לכל תחומי הפעילות של המועצה.

נספח א

מהות ההתקשרות	הוצאה שנתית 2018	הערות
קבלן בבית העלמין	792,879	תוקף ההתקשרות פג
שרותי ניקיון	780,032	ההתקשרות היא מינואר 2017, ללא מכרז. רק במהלך הביקורת, בדצמבר 2018, נערך מכרז וזכה קבלן אחר.
קבלן בבית העלמין	625,024	אין תיעוד על עריכת מכרז. אין חוזה התקשרות

מהות ההתקשרות	הוצאה שנתית 2018	הערות
גניזה	319,919	התקשרות ללא מכרז. אין חוזה התקשרות. לטענת הגזבר, מדובר בספק יחיד. הביקורת מעירה: תקנה 3א לתקנות חובת המכרזים קובעות הנחיות לעניין התקשרות עם ספק יחיד, וההתקשרות לא נעשה כנדרש.
שירותי כביסה	317,939	אין תיעוד על עריכת מכרז. אין חוזה התקשרות
רכישת תווי קניה	200,000	התקשרות ללא מכרז. אין חוזה

הערות ראש העיר
המועצה הדתית באשדוד

כללי - ראש העיר מציין לחיוב את פעולותיה של המועצה הדתית ואת המגוון הרחב של השירותים שהיא מספקת לתושבי העיר, במטרה לסייע לתושבים לקיים חיים יהודיים על פי מורשת ישראל.

יחד עם זאת, ראש העיר מנחה את הנהלת המועצה הדתית להפיק את הלקחים הנדרשים העולים מדו"ח הביקורת ולפעול לתיקון הליקויים שמצא המבקר.

1. ניהול כח אדם - על המועצה הדתית להקפיד על יישום ההוראות בדבר ניהול כח האדם, לרבות הסדרת התקנים העודפים, דיווחי הנוכחות ושעות הכוננות.

2. רישום נישואין - על המועצה הדתית לפעול בהקדם להסדרת תהליך רישום הנישואין, כדי למנוע מצב שבו בני הזוג עדיין לא רשומים במערכת כנשואים, גם בחלוף זמן רב ממועד הנישואין.

3. תרבות תורנית ותמיכות - על המועצה לקבוע לעצמה נוהל למתן תמיכות, שיוגדרו בו קריטריונים ברורים ואחידים לחלוקת התמיכות לבתי הכנסת ולמוסדות דת. כמו כן, עליה לפרסם לציבור את סדרי הגשת הבקשות לתמיכה ואת התבחינים שיש לעמוד בהם.

4. התקשרויות עם קבלנים וספקים - ראש העיר רואה בחומרה את התקשרויות המועצה הדתית עם קבלנים ללא מכרז. על המועצה הדתית להקפיד הקפדה יתרה על קיום הוראות החוק והתקנות בדבר קיום מכרזים, בכל מקרה של התקשרות בסכום שנדרשת בגינו עריכת מכרז.

5. הקרן לפיתוח בית העלמין - על המועצה בשיתוף עם העירייה להכין תכנית רב שנתית לפיתוח בית העלמין, במטרה לנצל את היתרות הגדולות שהצטברו בקרן המיועדת לביצוע עבודות הפיתוח.

6. ביקורת פנימית - על המועצה הדתית למנות מבקר פנימי שיבדוק את סדרי הבוחן הנהוגים במועצה ואת ההקפדה על עקרונות היעילות

והחסכון. המבקר הפנימי יועסק בהיקף שעות שיאפשר קיום ביקורת
יסודית ואפקטיבית על פעילות המועצה.



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 הסייעתי של המועצה. ראש העירייה, סגניו וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה לענייני ביקורת.

(ג) (1) יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת יהיה בכפוף להוראות פסקה (2) מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור 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.

¹ מתוך פקודת העיריות (נוסח חדש)

(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;
- 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 אחר 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 שאליה היה מועמד.

(ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף קטן(ג), כמבקר העירייה, אם הוא רכש נסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב – 1992.

167א. 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 פעולות ביקורת.

170 א. תפקידי המבקר

(א) ואלה תפקידי המבקר:

1. לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965, נעשו כדיון, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
 2. 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 רכוש 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

- (א) ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.
- (ב) 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.
- (ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.
- (ד) עובדו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה.

(ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה, או כל ועדה מועדוניה 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 21א ו-21ב 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 תשלם 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.

170ג1. חומר שאינו ראיה

דוחות המבקר, חוות דעת על כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העירייה במילוי תפקידו, לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעותי.

170ג1א. צוות לתיקון ליקויים (תיקון: תשס"ה)

(א) בסעיף זה, "הצוות" – עובדי העירייה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראת 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 לעניני 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 לעניני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.

(ה) אין בהוראות 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 העירייה ובאישור המועצה ברוב של שני שלישים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(2) לא יפוטל 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.