



דו"ח מבקר העירייה

לשנת 2021

בצירוף הערות ראש העיר



דבר ראש העיר

חברות וחברי מועצת העיר הנכבדה,

בהתאם להוראות סעיף 170 ג' לפקודת העיריות, אני מתכבד להגיש בזאת לעיונכם את דו"ח מבקר העירייה לשנת 2021, 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 בנושא הגנת הפרטיות ואבטחת מידע, בדקה את אופן ניהול אבטחת המידע ואפקטיביות מנגנוני אבטחת המידע. נוכח הליקויים שמצאה הביקורת, הנחיתי את מנהל אגף המחשוב ומערכות המידע, לקיים באופן מידי בקרה על ביצועיו של מנהל אבטחת המידע, לבצע מיפוי מלא ועדכני של בעלי ההרשאות ולהכין נהלי עבודה בתחום אבטחת המידע ותוכנית הדרכה למנהלי ועובדי הרשות בנושא זה.

בשנים האחרונות אנו רואים עלייה במקרי האלימות במשפחה על כל היבטיה, ואני רואה חשיבות עליונה בביצוע פעולות שיצמצמו ככל האפשר את התופעה הקשה. יש להפיק את הלקחים הנדרשים מדו"ח הביקורת על ההתמודדות הרשות עם תופעה זו, לבחון את הסיבות לכמות המטופלים הנמוכה לעומת התיקים הנפתחים במשטרה, תוך בחינת הפעולות שיביאו להגדלת כמות המטופלים. נפעל להרחיב משמעותית את התוכנית למניעת אלימות בין בני זוג בקרב מתבגרים, במטרה לחשוף יותר בני נוער לנושא מניעת האלימות, וליזום פעולות לאיתור גברים אלימים והפנייתם לטיפול.

הביקורת על הסדרי הנגישות לאנשים עם מוגבלות מצביעה על צורך בתוכנית עירונית מקיפה לביצוע פעולות שישפרו את ההנגשה של המרחב הציבורי ושל שירותי העירייה, לאנשים עם מוגבלות. אני רואה חשיבות גדולה בשיפור הנגישות ונטפל בנושא זה באופן מערכתי על ידי הקמת מטה עירוני בראשות ראש מינהל התפעול, שיכין תכנית אב שתתייחס לכלל המרכיבים. בנוסף, עלינו לגבש תפיסת הפעלה שתסדיר את פעילות העירייה בתחום זה בדגש על פעילות מחלקת נגישות.

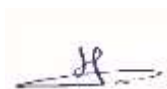
תאגיד הספורט כבא כוחה של העירייה, מממש את התוכניות להנגשת שירותים ואמצעים לכלל ענפי הספורט לרווחת התושבים. יחד עם זאת, יש לבחון את הנושאים השונים שעלו בדו"ח ולפעול לתיקונם.

לסיכום, הביקורת הפנימית מושרשת היטב בתרבות הארגונית שלנו, ואנו רואים בה כלי חשוב לשיפור ולייעול המערכות העירוניות. אני רואה חשיבות עליונה בתיקון ממצאי דו"ח הביקורת ולכן הנחיתי את המנהלים להכין בהקדם תוכניות עבודה לתיקון הליקויים ולאשרן על שולחן המנכ"ל המרכז את תיקון הליקויים במערכת.

בהזדמנות זו אני רוצה להודות מקרב לב למבקר העירייה היקר מר שלמה בן עזרא, שמסיים בימים אלה את תפקידו לאחר 45 שנות ביקורת מתוכן 22 שנים כמבקר עיריית אשדוד בהן פעל במקצועיות ומסירות. שלמה פורש לגמלאות ובשמי ובשם כלל חברי מועצת העיר, אני מאחל לו עוד שנים רבות וטובות של הנאה ונחת.

אאחל גם הצלחה רבה לרו"ח תמיר בראנץ, מבקר העירייה הנכנס, אני בטוח כי יחד עם צוות עובדי הביקורת הם ימשיכו את עבודתם המסורה והאיכותית בנחישות, מקצועיות ואמינות, תוך שטובת העירייה עומדת תמיד לנגד עיניהם.

ב ב ר כ ה,



ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר

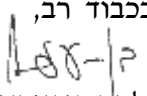


לכבוד
ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר
כ א 1

אדוני ראש העיר,

דו"ח מבקר העירייה לשנת 2021

1. הריני מתכבד להגיש לעיונך את הדו"ח השנתי, הכולל את דו"חות הביקורת שנערכו בעירייה בשנת 2021.
 2. דו"ח זה הינו הדו"ח השנתי האחרון שאני מגיש למועצת העיר. בהזדמנות זו, אני מבקש להודות לך ראש העיר ולמנכ"ל העירייה על תמיכתכם ארוכת השנים בעבודת הביקורת.
 3. בדוחות שערכנו במהלך השנים, הביקורת בדקה מגוון של נושאים שיש להם השפעה רבה על איכות החיים של התושבים בעיר. מטרתה של הביקורת היתה להסדיר את תהליכי העבודה בתחומים שנבדקו ולשפר את תפקודן של יחידות העירייה, וכל זאת לטובת התושב. אני מקווה שעמדותי במשימה זו.
 4. עלי לחזור ולהדגיש כי נדרשת הקפדה של כל שדרת הניהול בארגון על שום ההחלטות לתיקון הליקויים, החלטות שהתקבלו על ידי ראש העיר, מנכ"ל העירייה והוועדה לענייני ביקורת במסגרת הדיונים שהתקיימו בנושא דו"חות הביקורת. ללא פעולות לתיקון הליקויים, הביקורת לא תמלא את יעודה.
 5. לסיום, עם פרישתי לגמלאות, אני מבקש להביע את תודתי הרבה לצוות העובדים בלשכת מבקר העירייה, שליווה אותי וסייע לי רבות במשך כל שנות עבודתי.
- תודה מיוחדת אני חב לתמיר בראנץ, סגן מבקר העירייה, שבימים אלה מונה לתפקיד מבקר העירייה. אני משוכנע ובטוח שימלא את תפקידו במקצועיות, במסירות ובנאמנות.

בכבוד רב,

שלמה בן עזרא
מבקר העירייה

תוכן העניינים

עמוד

מינהל כללי

1. הגנת הפרטיות ואבטחת מידע 7

המינהל לשירותים חברתיים

2. התמודדות עם תופעת האלימות במשפחה 46

מינהל התפעול

3. הסדרי נגישות לאנשים עם מוגבלות 82

חברות עירוניות – רשות הספורט

4. מתן תמיכה לעמותת הכדורעף AOV אשדוד 118
5. הבסיס החוקי לעבודת הביקורת 141

מינהל כללי

דו"ח ביקורת

הגנת הפרטיות ואבטחת מידע

דו"ח ביקורת הגנת הפרטיות ואבטחת מידע

כללי

בעיריית אשדוד פועלות מערכות מידע ממוחשבות רבות ומנוהלים מאגרי מידע רבים, לצורך ניהול עבודת העירייה ולצורך אספקת מגוון שירותים לתושבים. הגברת השימוש במערכות מידע ובמאגרי מידע בשנים האחרונות, תוך הגדלת כמות השירותים הדיגיטליים שהעירייה מספקת, הגדילה את הסיכון לחשיפת מידע אישי, אם בזדון ואם בתום לב, באופן העלול לפגוע בפרטיות התושבים ועובדי העירייה.

בנוסף, השימוש הגובר במערכות ממוחשבות חושף את העירייה לסיכונים במרחב הקיברנטי¹ העלולים לפגוע בפעילותה. סיכוני סייבר יכולים להתממש כתוצאה מניצול של חולשות במערכות המידע. ניצול הפרצות באבטחת המידע, עלול להביא לשיבושים בפעילות העירייה ולמנוע ממנה את היכולת לספק שירותים חיוניים לתושבים, ובמקביל לחשוף את העירייה לתביעות משפטיות, עיצומים רגולטוריים וכד'.

בשנים האחרונות חל גידול משמעותי בהיקף התקיפות על אירגונים ומוסדות באמצעות תוכנות נזקה² (Malware) ותוכנות כופרה³ (Ransomware) וביצוע "פשעי מידע" תוך הפרת החוק. תוכנות אלה מתפשטות באמצעים שונים: באמצעות רשת האינטרנט, באמצעות דוא"ל או באמצעות חיבור פיזי של התקני זיכרון שונים למחשבים שברשת העירייה.

חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - החוק) קובע כללים לרישום ולניהול מאגרי מידע. בנוסף, בשנת 2017 פורסמו תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) (להלן - התקנות), אשר מגדירות את החובה המוטלת על בעל

¹ מרחב קיברנטי - מרחב מטפורי של מערכות מחשב ורשתות מחשב בו נאגרים נתונים אלקטרוניים ומתבצעת תקשורת מקוונת ואינטראקטיבית ללא תלות במיקום הגאוגרפי של המשתמשים בו. סייבר (cyber) – קיצור של המושג קיברנטיקה.

² תוכנות נזקות - תוכנות שמטרתן לחדור למחשב, להזיק למערכות המידע או לאסוף מידע רגיש, וזאת ללא ידיעתו של המשתמש.

³ תוכנות כופרות - תוכנה המגבילה את הגישה למערכות המחשב הנגוע, ומשמשת לסחוט מהמשתמש תשלום כסף (דמי כופר) על מנת שתוסר מגבלת הגישה.

מאגר מידע ליישם בקרות תהליכיות וטכנולוגיות, לצורך אבטחת מאגרי המידע שהוא אחראי עליהם.

נוכח הוראות החוק והתקנות, וכדי לשמור על צנעת הפרט ועל שלמות ותקינות מערכות המידע, העירייה חייבת לנקוט אמצעים לאבטחת המידע ולהגן על מערכות המידע מפני פגיעה, חשיפה ושינוי במזיד או בשוגג. זאת, באופן שישמרו הזמינות, השלמות, המהימנות, הסודיות והשרידות של המידע ומערכות המידע. ניהול מערכות המידע בעירייה, לרבות תחום אבטחת המידע, נעשה באמצעות האגף למערכות מידע ומחשוב שבמינהל הכללי (להלן "האגף").

מטרת הביקורת היתה לבדוק את אופן ניהול אבטחת המידע באגף, בהתייחס לדרישות שנקבעו בתקנות הגנת הפרטיות ולהנחיות הרשות להגנת הפרטיות, ולבחון את האפקטיביות של מנגנוני אבטחת המידע תוך זיהוי חולשות האבטחה. במסגרת הביקורת נבחנו גם היבטי אבטחה והגנת הפרטיות נוכח הצורך הגובר בעבודה מהבית, בתקופת מגיפת הקורונה⁴. התחומים העיקריים שנבדקו:

- פעילות הממונה על אבטחת מידע;
 - קיום נהלים בהיבטי הגנת הפרטיות ואבטחת מידע;
 - קיום אמצעי אבטחה טכנולוגיים נאותים, לרבות אבטחת גישה מרחוק;
 - ביצוע סקרי אבטחה ומבדקי חדירה;
 - פיקוח ובקרה על ספקי מיקור חוץ.
- לצורך הביקורת בוצעו בדיקות טכנולוגיות, כגון מבדקי חדירה דרך רשת האינטרנט וסריקות לאיתור ליקויי אבטחה באמצעות כלי סריקה מקצועיים. נבדקו השרתים, ציוד התקשורת ותחנות הקצה, וכן נבדקו בתחנת קצה מדגמית הגדרות האבטחה, הרשאות גישה, הרשאות לחיבור מדיה נתיקה וגלישה באינטרנט.

⁴ יצויין כי בבדיקה שביצע מערך הסייבר הלאומי (ראה להלן) ברשויות המקומיות, נבחנו היבטים שונים של הגנת הרשת האירגונית לחדירה מבחוץ. עיריית אשדוד זכתה בציון הגבוה ביותר מבין 24 רשויות מקומיות שנבדקו.

הביקורת בוצעה בידי יועצים חיצוניים בעלי הסמכות מתאימות, המתמחים בעריכת ביקורת בתחומי אבטחת מידע בגופים ציבוריים, לרבות רשויות מקומיות, ובביצוע מבדקים טכנולוגיים ומבדקי חדירה וסימולציה של תקיפות סייבר. בסיום הביקורת נמסר למנהל האגף דו"ח טכני הכולל את פירוט המבדקים שנעשו ותוצאותיהם, וכן נכתב דו"ח מילולי המציג את עיקר הממצאים.

הביקורת מצאה ליקויים ברוב התחומים שנבדקו, המעידים על כך שהעירייה חשופה לאיומי סייבר העלולים לפגוע באופן משמעותי בעבודתה, עד לכדי השבתה מלאה.

הביקורת המליצה למנכ"ל העירייה להנחות את מנהל האגף להכין באופן דחוף תוכנית עבודה לטיפול בממצאים שהעלתה הביקורת, בהתאם לרמת הסיכון שלהם, ולקיים מעקב מתמשך על תיקון הליקויים.

להלן פירוט הממצאים:

1. מדיניות אבטחת מידע ונהלים

1.1 מסמך המדיניות

השלב הראשון בהטמעת אבטחת מידע באירגונים גדולים הינו קביעת מדיניות לאבטחת המידע, אשר תאושר על ידי הנהלת האירגון. לביקורת הוצג מסמך מדיניות אבטחת מידע, המתייחס לעקרונות אבטחת המידע שנדרש ליישם בעירייה.

• אישור מסמך המדיניות – סעיף 4.1 במסמך קובע כי אחד מתפקידי ועדת

ההיגוי לנושא אבטחת המידע⁵ הינו "אישור ועדכון של מדיניות ונהלי העירייה בנושא אבטחת מידע".

נמצא כי מסמך המדיניות לא נדון בהנהלת העיר ולא אושר על-ידה, לא הוצג בפני המנהלים הבכירים בארגון, וכן לא נבחן ולא אושר על-ידי ועדת ההיגוי.

⁵ ראה סעיף 1.2.1 שלהלן על תפקידיה של ועדת ההיגוי.

לדברי מנהל האגף, המסמך הוצג למנכ"ל העירייה, אולם לא התקיים דיון לגבי תוכן המסמך.

- **עדכניות מסמך המדיניות** – סעיף 15 במסמך העוסק ב"תחזוקת מדיניות אבטחת מידע", קובע כי "אחת לשנה לפחות או בעת שינויים מהותיים או סיכונים טכנולוגיים חדשים, מנהל אבטחת מידע יבחן את הצורך בעדכון מדיניות זו. המדיניות תאושר על ידי הנהלת העירייה אחת לשנה."
- מבדיקתנו עולה כי לא מבוצעת בחינה תקופתית במטרה לוודא את עדכניות מסמך המדיניות.**

- **שלמות מסמך המדיניות** - נמצא כי מסמך המדיניות נוגע בהיבטים נרחבים של אבטחת המידע. בין היתר, המסמך מפרט את עקרונות מדיניות אבטחת המידע, הקמת ועדת היגוי, תפקידי מנהל אבטחת המידע, תפקיד מנהלי מאגרי המידע, תוכנית עבודה שנתית בתחום אבטחת המידע, סקרי סיכונים ומבדקי חדירה, שירותים המסופקים ע"י צד שלישי, בקרת גישה ועוד.

יחד עם זאת, במסמך המדיניות חסרה התייחסות למספר נושאים מרכזיים בתקנות. לדוגמא, אין התייחסות לתקנה 2 בתקנות הגנת הפרטיות העוסקת בחובת עריכת מסמך הגדרות לכל מאגר מידע, לרבות סיווג רמת האבטחה הנדרשת בהתאם למאפייני המאגר. מסמך חיוני זה נדרש לצורך קביעת מנגנוני אבטחת המידע הנדרשים בהתאם לרמת האבטחה שנקבעה לכל מאגר.

דוגמא נוספת - אין במסמך המדיניות התייחסות לתקנה 10 בתקנות הגנת הפרטיות, העוסקת בבקרת גישה למאגרי מידע, לרבות הוראה הקובעת שהתיעוד על ניסיונות גישה ישמר לכל הפחות ל- 24 חודשים. עוד נמצא כי חלק מהעקרונות שנקבעו במסמך המדיניות אינם מיושמים (כמפורט בהמשך הדוח).

- **הטמעת מסמך המדיניות** – בסעיף 1 למסמך המדיניות נכתב כי "הגנת המידע תלויה בראש ובראשונה בכל עובד ועובד. על כל עובד להכיר מדיניות זו וליישמה באופן מלא וקפדני". מבדיקתנו עולה כי למעט פרסום המסמך במערכת הנהלים של העירייה, לא נעשו פעולות להטמעת עקרונות מדיניות אבטחת המידע בקרב העובדים.

הביקורת העירה כי יש לכלול במסמך המדיניות את ההוראות העיקריות שנקבעו בתקנות הגנת הפרטיות בנושא אבטחת המידע, והמליצה למנהל אגף מערכות מידע לבחון את תכולת מסמך המדיניות אל מול דרישות החוק ותקנותיו ולהשלים את החסר בו. בנוסף, הביקורת העירה כי יש לתקף לפחות אחת לשנה את מדיניות האבטחה, ולעדכנה בעת ביצוע שינויים מהותיים במערכות המידע או בתהליכי עיבוד המידע, וכן נוכח שינויים בהנחיות הרגולציה בנושא.

1.2 בעלי התפקידים במערך אבטחת המידע

מסמך המדיניות מפרט את הגופים ובעלי התפקידים במערך אבטחת המידע, לרבות תחומי האחריות והמטלות של גורמים אלו, כמפורט להלן:

1.2.1 ועדת היגוי לנושא אבטחת מידע

סעיף 4.1 קובע כי תוקם ועדת היגוי בראשות מנהל אגף מערכות מידע ומחשוב (יו"ר הוועדה) ובהשתתפות המשנה למנכ"ל, גזבר העירייה ומנהל אבטחת המידע, אשר יעסקו "בעניינים אסטרטגיים הנוגעים ליישום אבטחת המידע בעיריית אשדוד".

הביקורת בחנה את יישום הנחיות המסמך בנושא זה, כמפורט להלן:

- **התכנסות הוועדה** – במסמך המדיניות נקבע כי הוועדה תתכנס אחת לחצי שנה או על רקע צורך מיוחד (בהתאם להחלטת יו"ר הוועדה).

יו"ר הוועדה מסר לביקורת כי הוועדה הוקמה רק בנובמבר 2020 ומאז היא התכנסה פעם אחת נוספת. עוד נמסר לביקורת כי קיים תיעוד רק על ההתכנסות השנייה של הוועדה (מיום 12/12/2021).

לאחר הביקורת נמסר כי ביוני 2022 התקיימה ישיבה נוספת של ועדת ההיגוי.

- **מטלות הוועדה** – במסמך המדיניות מפורטות מטלות הוועדה, ובהן: לאשר את תוכנית העבודה השנתית בתחום אבטחת המידע, לקיים מעקב אחר יישום תכנית העבודה, לקבל מידע על אירועי אבטחה חריגים שארעו בעירייה או אצל ספקיה, להבטיח קיומם של מנגנוני פיקוח ובקרה נאותים ולדון בממצאי סקר הסיכונים ומבדקי החדירה שנערכים בעירייה.

מבדיקתנו עולה כי בשנה שבה התקיימה פעילות הוועדה (שנת 2021), היא לא ביצעה את מרבית המטלות שנקבעו לה במסמך המדיניות, לרבות בחינה ואישור של תכנית העבודה השנתית בתחום אבטחת המידע והמעקב אחר יישומה.

יחד עם זאת, יש לציין כי בישיבה שהתקיימה לאחר הביקורת (ביוני 2022) נדונו נושאים בעלי חשיבות, כגון תחומי הפעילות של מנהל אבטחת המידע בארגון, וכן נדון הצורך לבצע סקרי סיכונים ומבדקי חדירה בתדירות הנדרשת בתקנות.

הביקורת העירה למנהל האגף כי על ועדת ההיגוי להמשיך ולהתכנס בתדירות שנקבעה במסמך המדיניות, וכן לפעול בהתאם לתחומי האחריות ולמטלות שנקבעו לה.

1.2.2 צוות תפעולי לענייני אבטחת מידע

סעיף 4.2 במסמך המדיניות קובע את הצורך בהקמת "צוות תפעולי לענייני אבטחת מידע" אשר יעסוק בנושאי אבטחת מידע שוטפים ויכלול את המנמ"ר, מנהל אבטחת המידע, מנהל הרשת, מנהל מרכז תמיכה ויועצים במידת הצורך. הביקורת בחנה את יישום הנחיות שנקבעו בנושא זה, כמפורט להלן:

- **הגדרת מנהל הצוות** – במסמך המדיניות חסרה הגדרה של הגורם המנהל את הצוות, כך שלא ניתן היה להבין מי אחראי על זימון הצוות ועל קביעת סדרי עבודתו.
- **התכנסות הצוות** – נקבע כי הצוות יתכנס אחת לרבעון.

מנהל האגף מסר לביקורת כי הצוות אינו מתכנס בהתאם לתדירות שהוגדרה במסמך המדיניות.

בנוסף, נמצא כי הצוות אינו מתעד את התכנסותו, הנושאים שנדונו, ההחלטות והמשימות שנקבעו, כך שאין כל אפשרות לקיים מעקב ובקרה אחר עבודת הצוות.

- **מטלות הצוות** – בין המטלות שהוטלו על הצוות התפעולי, נקבע כי על הצוות להתעדכן בטכנולוגיות חדשות ובאיומים חדשים, לקיים מעקב על הטיפול בממצאי סקרי אבטחה שנעשו בעירייה ועוד. מנהל האגף מסר לביקורת כי הצוות אינו מקיים את המטלות שהוטלו עליו במסמך המדיניות, אלא עוסק בעיקר בפתרון בעיות טכניות.

הביקורת העירה למנהל האגף על הצורך לקיים את הוראות מסמך המדיניות בנוגע לתפקידי הצוות הפנים-אגפי לאבטחת מידע. הביקורת המליצה כי חברי הצוות האגפי יקבלו כתבי מינוי שיוגדרו בו תפקידי הצוות וסדרי עבודתו, בהתאם להוראות מסמך המדיניות.

1.2.3 ממונה אבטחת המידע

חוק הגנת הפרטיות (סעיף 17 ב') קובע כי גוף ציבורי המחזיק בחמישה מאגרי מידע לפחות, חייב למנות אדם בעל הכשרה מתאימה לממונה על אבטחת המידע.

התברר כי העירייה לא מינתה ממונה על אבטחת מידע כנדרש. יחד עם זאת, בשנת 2015 מינתה העירייה את אחד מעובדי אגף מערכות מידע ומחשוב לתפקיד "מנהל אבטחת המידע".

הביקורת ביקשה לקבל את כתב המינוי שניתן למנהל אבטחת המידע שנבחר, המגדיר את תפקידיו, סמכויותיו ותחומי אחריותו, והתברר כי לא ניתנו לו כתב מינוי והגדרת תפקיד.

סעיף 4.3 במסמך המדיניות עוסק בהגדרת תפקידו של מנהל אבטחת המידע בארגון, כמפורט להלן:

- **אחריות ניהולית – המסמך קובע כי מנהל אבטחת המידע הינו "בעל האחריות הניהולית בכל הקשור ליישום אבטחת מידע בעיריית אשדוד".**

הממצאים הרבים שהעלתה הביקורת במהלך הכנת הדוח, העוסקים בהיבטים שונים של אבטחת המידע בארגון, מעידים כי מנהל אבטחת המידע אינו מקיים באופן מלא את אחריותו לניהול כל מערך אבטחת המידע בעירייה ואינו מיישם את מלוא המטלות שנקבעו במסמך המדיניות.

- **נשיאה בתפקיד נוסף - במסמך המדיניות צוין כי "מנהל אבטחת מידע לא ימלא תפקיד נוסף שעלול להעמידו בחשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו לפי תקנות אבטחת מידע".**

לבקשת הביקורת, הופק דוח שמרוכזות בו "קריאות"⁶ שהועברו לטיפול מנהל אבטחת המידע במהלך השנים 2020-2021, ונמצא כי במהלך שנתיים אלו שויכו למנהל אבטחת המידע בארגון 1,822 קריאות אשר רובן ככולן אינן קשורות לתפקידו כמנהל אבטחת המידע בעירייה.

חמור מכך, מנהל אבטחת המידע שאמור לקיים מעקב ופיקוח אחר יישום מדיניות אבטחת המידע בארגון, ביצע בעצמו תהליכי עבודה שונים (כגון הגדרת משתמשים במערכת, התקנת תוכנות, פתיחה ושינוי הרשאות, תיקון תקלות ועוד), ותפקידו כגורם מבצע עלול ליצור ניגוד עניינים עם תפקידו האחר, כמי שאמור לפקח על כך שפעולות אלו מבוצעות בהתאם להנחיות אבטחת המידע.

לאחר הביקורת מסר מנהל האגף כי מתחילת שנת 2021 מנהל אבטחת המידע אינו עוסק במתן תמיכה טכנית, אלא מטפל בפניות העוסקות

⁶ דוח קריאות – אגף מערכות מידע עושה שימוש במערכת לניהול קריאות השירות, הכוללת את ציון מהות הפניה והגורם המטפל.

בהיבטים שונים של אבטחת מידע. לדברי מנהל האגף, הדבר לא קיבל ביטוי ברישום הקריאות לקבלת שירות, מאחר והקריאות סווגו בטעות כקריאות לתיקון תקלות חומרה ולא כטיפול בבעיות אבטחת מידע.

- **תחומי אחריות של מנהל אבטחת המידע** – במסמך מפורטים תחומי האחריות של מנהל אבטחת המידע בארגון. הביקורת בחנה האם מנהל אבטחת המידע בעירייה מיישם בפועל את הנושאים שבאחריותו, בתחומים המפורטים להלן:

תחומי אחריות	יישום בפועל
אחריות כוללת ליישום אבטחת המידע בעירייה	בוצע חלקית
אחריות כוללת לניהול הסיכונים בנושא אבטחת המידע	לא מבוצע
ייעוץ להנהלת העירייה בנושאי אבטחת מידע	לא מבוצע
דיווח רבעוני לצוות התפעולי אודות אירועי אבטחה שאירעו בעירייה	לא מבוצע
דיווח לוועדת היגוי על תוצאות סקרי סיכונים ומבדקי חדירה הנערכים בעירייה ואצל ספקי השירות	לא מבוצע
הגדרת מדיניות אבטחה וקביעת נהלי אבטחת מידע של העירייה	בוצע חלקית
עריכת שינויים במסמך המדיניות ובנהלי אבטחת המידע	לא מבוצע
דיווח מידי לגורמים המוגדרים בנהל "אירועי אבטחת מידע" על אירועי אבטחת מידע מהותיים	בוצע חלקית
הכנת דרישת תקציב בתחום אבטחת המידע	לא מבוצע
קביעת תכנית עבודה רב-שנתית ליישום תקנות אבטחת המידע	לא מבוצע
הכנת תכנית עבודה שנתית	בוצע חלקית
דיווח לוועדת ההיגוי אודות יישום תוכנית העבודה	לא מבוצע

הביקורת העירה למנהל האגף על כך שמנהל אבטחת המידע בארגון אינו מבצע את מלוא תפקידיו ואינו מיישם את כל חובותיו בהתאם למסמך המדיניות.

יודגש כי כבר בדו"ח הביקורת שנערך באגף מערכות מידע בשנת 2015, העירה הביקורת על הצורך הדחוף למנות באגף מערכות מידע ומיחשוב ממנה אבטחת מידע. יתרה מכך, בהערות ראש העיר לדוח הביקורת קבע ראש העיר כי על מנהל האגף לפעול בדחיפות לאיוש תפקיד הממונה על אבטחת מידע. הביקורת רואה בחומרה את העובדה שבחלוף השנים הנחיית ראש העיר בוצעה באופן חלקי בלבד.

מנהל האגף מסר לביקורת, כי לא ניתן לנהל את תחום אבטחת המידע בעירייה בצורה מיטבית על-ידי עובד אחד בלבד, וכי חלק גדול מהליקויים המפורטים בדו"ח נובעים ממחסור בכח-אדם. לדעת מנהל האגף, נוכח האיומים בתחום הסייבר יש צורך להקים באגף צוות של אנשי מקצוע המתמחים בתחום אבטחת המידע והגנת הפרטיות, או לחילופין לרכוש שירותי ניהול אבטחת מידע במיקור חוץ.

לדעת הביקורת, יש הכרח לבחון את צרכי כח האדם של האגף ולקבוע מהו היקף כח האדם הנדרש בתחום אבטחת המידע, נוכח הסיכונים שהעירייה חשופה אליהם ונוכח הנזק העלול להיגרם לפעילות העירייה, ואף לפגיעה ברכוש ובנפש.

1.2.4 מאגרי מידע

העירייה מנהלת מאגרי מידע רבים במגוון תחומי הפעילות של הרשות המקומית: חינוך, רווחה, גבייה, מוקד עירוני, רישוי עסקים ועוד ועוד.

1.2.4.1 מנהלי מאגרי מידע

סעיף 4.4 במסמך המדיניות קובע כי מנהל מאגר מידע הינו "עובד בכיר של העירייה אותו הסמיכה העירייה לעניין זה, ואשר יש ביכולתו לפעול באופן עצמאי על מנת לקיים את חובותיו כמנהל המאגר".

בנוסף, מוגדרים במסמך תחומי האחריות של מנהלי המאגרים, לרבות:

- "אחריות לאבטחת המידע במאגרי המידע עליהם מופקד מנהל המאגר בהתאם להוראות חוק הגנת הפרטיות ובקרה על יישום הדרישות בשיתוף מנהל אבטחת המידע;

- בחינה אחת לשנה, האם אין המידע שנשמר במאגר אותו הוא מנהל, רב מן הנדרש למטרות המאגר ;
- ניהול רשימה של מורשי הגישה למערכות המאגר .”

מבדיקתנו עולה כי בעלי התפקידים בעירייה שמונו כמנהלי מאגרי המידע אינם מקיימים את חובותיהם שנקבעו בחוק ובתקנותיו וכן במסמך המדיניות של העירייה.

בין היתר, נמצא כי לא הוגדרה רמת האבטחה הנדרשת לכל מאגר מידע, מנהלי המאגרים אינם מבצעים בחינה שנתית לעדכניות המידע במאגר ומידת הצורך בו, אינם בודקים את רשימת מורשי הגישה למאגר ועוד (לדוגמא, ראה פרק 2.3 להלן העוסק בהרשאות גישה).

מנהל האגף מסר לביקורת כי התקיימה הדרכה למנהלי המאגרים (בשתי קבוצות) בנוב' ודצמ' 2019, וכן התקיימה בתחילת שנת 2020 הדרכה לעובדי מינהל ההנדסה. לדעת הביקורת אין בכך די.

הביקורת העירה למנהל האגף על כך שעליו לבחון מחדש את רשימת מנהלי המאגרים ולעדכנה לפי הצורך. לאחר מכן, על האגף לקיים לפחות אחת לשנה כנס של המנהלים שמונו כמנהלי מאגרי מידע, ולהנחות אותם בדבר חובותיהם והפעולות שהם נדרשים לבצע במסגרת התפקיד שהוטל עליהם. בנוסף, על מנהל אבטחת המידע לכלול בתכנית עבודתו השנתית פעולות בקרה שנועדו לוודא את עמידת מנהלי המאגרים בתחומי האחריות שנקבעו להם בתקנות.

1.2.4.2 מיפוי מערכות המאגר

סעיף 8 במסמך המדיניות קובע כי "העירייה תחזיק במסמך מעודכן של מבנה מאגרי המידע וכן ברשימת מצאי מעודכנת של מערכות המאגר". המסמך המתאר את מבנה המאגר יכלול פירוט של התשתיות ומערכות החומרה, סוגי רכיבי תקשורת, מערכות תוכנה, ממשקים המשמשים לתקשורת בין מערכות המאגר, תרשים הרשת שפועל בה המאגר, כולל תיאור הקשרים בין רכיבי המערכת השונים ומיקומם הפיזי של רכיבים אלה.

מבדיקתנו עולה כי טרם הושלם מיפוי מלא ומעודכן של כלל מאגרי המידע בעירייה, המפורטים בו כל המרכיבים הנדרשים לגבי כל מאגר.

הביקורת העירה למנהל האגף על הצורך במיפוי מלא ומעודכן של מאגרי המידע (ראה בעניין זה גם פרק 2.10 "סיגמנטציה של הרשת").

בנוסף, חוק הגנת הפרטיות קובע כי בעל מאגרי המידע יחזיק לגבי כל מאגר מסמך המפרט את סוגי המידע הכלולים במאגר, מטרות השימוש בו, תהליך עיבוד המידע, ובעלי התפקידים האחראיים על המאגר (מנהל המאגר, מחזיק המאגר וממונה אבטחת המידע של המאגר). עוד נקבע בתקנות כי בעל מאגר מידע יבחן, אחת לשנה, אם אין המידע שהוא שומר במאגר רב מן הנדרש למטרות המאגר.

מנהל האגף הציג לביקורת בקשות לרישום מאגרים שהעבירה העירייה לרשם המאגרים במשרד המשפטים, כשכל בקשה מכילה מידע מסויים על המאגר.

הביקורת העירה כי המידע על המאגר שנרשם בטופס אינו תואם באופן מלא את הנדרש בתקנות. בנוסף, מבדיקתנו עולה כי לא הוכנו בקשות לרישום המאגר לכלל המאגרים.

1.3 נהלי אבטחת מידע

הביקורת בחנה את נהלי העבודה הקיימים בארגון העוסקים בהיבטים שונים של אבטחת מידע. הוצגו בפני הביקורת שישה נהלי עבודה, והביקורת העבירה למנהל האגף נספח מפורט ובו תאור הליקויים העיקריים שנמצאו בכל נוהל והמלצות לתיקונם.

בנוסף לליקויים הפרטניים בכל נוהל, הביקורת מציינת שלושה ליקויים עיקריים המתייחסים לכלל הנהלים:

- **שלמות הנהלים** – סקירת הנהלים הקיימים העלתה כי טרם הוכנו נהלי אבטחת מידע בנושאים רבים, כגון שימוש במיקור חוץ, גיבויים ושחזור, ו

משתמשים והרשאות, תיעוד אירועים במערכת, פיתוח מאובטח, בקורות וסקרי אבטחת מידע.

- **אישור נהלים** – הביקורת מצאה כי מרבית הנהלים שהוצגו על-ידי אגף מערכות מידע, טרם אושרו על-ידי הגורמים המוסמכים בארגון. יתרה מכך, נהלי אבטחת המידע לא נערכו, ולא אושרו בהתאם לתהליך שקבעה הנהלת העירייה בנוהל "הנהלים"⁷, לרבות אי קבלת חו"ד של מבקר העירייה והיועמ"ש ואי קבלת אישור מנכ"ל העירייה.

- **עדכניות הנהלים** – הביקורת מצאה כי לא מתקיים תהליך סדור אחת לתקופה, לבחינה ולעדכון של נהלי אבטחת המידע. לביקורת הוצגו נהלים שלא נבחנו ולא עודכנו מזה מספר שנים (לדוגמא, נוהל "בקרת גישה" עודכן לאחרונה בשנת 2019, לפני כשלוש שנים), זאת על אף השינויים הרבים שהתרחשו במערכי אבטחת המידע.

עוד נמצא כי חלק מהנהלים אינם משקפים את ההתנהלות בפועל. לדוגמא, יש להתאים את מדיניות החיבור מרחוק הכתובה בנוהל, לאופן שהדבר מתבצע בשטח (ראה בהמשך הדוח בפרק 2.7). דוגמא נוספת - יש לעדכן בנוהל את מדיניות הסיסמאות כפי שהיא מיושמת בפועל, ואף מומלץ להקשיחה (ראה בהמשך הדוח בפרק העוסק בניהול סיסמאות).

הביקורת העירה לאגף מערכות מידע על הצורך בכתיבת הנהלים החסרים בתחום אבטחת המידע ועל עדכון הנהלים הקיימים שדרוש לעדכנם. עוד העירה הביקורת כי יש להשלים בהקדם את תהליך אישורם של הנהלים.

1.3.1 פרסום הנהלים והטמעתם בארגון

⁷ מס' נוהל 5.00.07.01

עיריית אשדוד משתמשת במערכת מידע בשם "FLOW", בין היתר, להפצת נהלי העירייה לגורמים הרלוונטים בארגון. בעת שליחת הנוהל באמצעות המערכת, מקבלים הגורמים הרלוונטים מייל עם קישור למערכת ולנוהל החדש או המעודכן, כאשר הם נדרשים לאשר דיגיטאלית את קריאת הנוהל החדש/המעודכן.

הביקורת הפיקה ממערכת FLOW דוח הכולל את רשימת הגורמים אליהם הופצו נהלי אבטחת המידע השונים ומספר העובדים שאישרו את קריאת הנוהל, כמפורט להלן:

שם המסמך/נוהל	מועד הפצה	קהל יעד להפצה	סך עובדים שאישרו קריאה	סך עובדים שטרם אישרו קריאה	אחוז העובדים שטרם אישרו
מדיניות אבטחת מידע בעיריית אשדוד	מאי-19	עובדי אגף מע' מידע ומחשוב	4	13	76%
נוהל אבטחה לוגית	אפר-21	עובדי אגף מע' מידע ומחשוב	5	12	71%
נוהל אבטחה פיזית וסביבתית	אפר-21	עובדי אגף מע' מידע ומחשוב	4	13	76%
נוהל בקרת גישה	מאי-21	עובדים יעודיים באגף	2	1	33%
נוהל אבטחת מידע משאבי אנוש	אפר-21	עובדות מינהל משאבי אנוש	3	20	87%
נוהל אירועי אבטחת מידע	אפר-21	כלל המשתמשים בארגון	244	1,119	82%
סה"כ					
			262	1,178	82%

הביקורת רואה בחומרה את אי קריאת נהלי אבטחת המידע על-ידי העובדים שנהלי אבטחת המידע רלוונטיים לעבודתם, למרות שחלפו חודשים רבים מאז הפצת הנהלים, ואת העדר הבקרה על הטמעת הנהלים, הן מצד מנהלי היחידות והן מצד מנהל אבטחת המידע.

1.3.2 יישום נהלי אבטחת מידע והגנת הפרטיות

כאמור, העירייה ערכה מספר נהלים בתחום אבטחת המידע והגנת הפרטיות. הביקורת ביקשה לבחון באופן מדגמי את יישום נוהל "אבטחת מידע במשאבי אנוש" אשר נכתב ביולי 2013 ואף עודכן במאי 2019.

בחינת יישום הנוהל העלתה את הממצאים הבאים:

- **הכרת הנוהל** – מבדיקתנו עולה כי הגורמים הרלוונטים במינהל משאבי אנוש העוסקים בגיוס וקליטת עובדים אינם מכירים כלל את הנוהל. מהנתונים במערכת FLOW עולה כי רק 3 עובדות מתוך כ-20 עובדות במנהל משאבי אנוש אישרו את קריאת הנוהל, ומדובר בעובדות שאינן קשורות כלל לתהליך גיוס וקליטת העובדים. ראש מינהל משאבי אנוש מסרה לביקורת כי אינה מכירה את הנוהל, ולדבריה מינהל משאבי אנוש לא היה מעורב בעריכתו ובעדכנו.
- **התייחסות להיבטי אבטחת מידע בהגדרת תפקידים** – סעיף 5.1.1 בנוהל קובע כי "מנהל אבטחת המידע, בשיתוף עם מנהל משאבי אנוש בעיריית אשדוד, יגדיר עבור כל בעל תפקיד בעירייה, חדש או קיים (או קבוצת תפקידים), את תחומי האחריות ותפקידו בנושא אבטחת המידע". מבדיקתנו עולה כי בחלוף 3 שנים ממועד עדכון הנוהל, הנחייה זו טרם בוצעה.
- **אבטחת מידע בתהליך גיוס עובדים** – סעיף 5.2.3 בנוהל קובע רשימת בדיקות מהימנות שיש לבצע לכל מועמד, בהתאם לרמת התפקיד אליו הוא מיועד (ניהולי בכיר, ניהולי זוטא ועובד מן השורה). מבדיקתנו עולה כי הגורמים הרלוונטים במשאבי אנוש לא היו מודעים כלל לטבלת הבדיקות הנדרשת.
- **קליטת העובד** – סעיף 5.2.6 קובע כי "במסגרת קליטתו, כל עובד חדש יקבל העתק ממדיניות אבטחת המידע ונהלי אבטחת המידע של העירייה. העובד יאשר ויחתום כי הבין את האחריות המוטלת עליו לשמירה על

המידע בעירייה. באחריותו של מנהל אבטחת המידע של העירייה, לוודא כי כלל העובדים החדשים קראו וחתמו על מסמכים אלה".

בנוסף, סעיף 5.3.4 קובע כי "עובדים חדשים – במהלך שלושת החודשים הראשונים לעבודתו של העובד, יעבור העובד הדרכת אבטחת מידע וסיכוני סייבר ע"י מנהל אבטחת מידע..."

מבדיקתנו עולה כי ההנחייה לא היתה ידועה לעובדות במינהל משאבי אנוש ולא ייושמה בפועל. במקביל, נמצא כי מנהל אבטחת המידע לא קיים את חובותיו בעניין זה, כנדרש בנוהל.

- **התחייבות העובד לשמירה על סודיות ועל אבטחת מידע** – לנוהל צורף נספח המפרט את התחייבות העובד לשמירה על סודיות ועל אבטחת מידע. כאמור, מבדיקתנו עולה כי במינהל משאבי אנוש כלל לא הכירו את הנוהל, ובפועל החתימו את העובדים החדשים על כתב התחייבות שאינו תואם לנספח שבנוהל.

- **הדרכת עובדים** – סעיף 5.3.2 קובע כי "מנהל אבטחת מידע יכין בסוף כל שנת עבודה תוכנית הדרכות שנתית עבור השנה הבאה, להגברת המודעות אצל העובדים לשמירה על המידע...". הסעיף מפרט את קהלי היעד, תכולת תכנית ההדרכה ואופן ביצועה. מבדיקתנו עולה כי מנהל אבטחת המידע אינו מקיים כלל הנחיה זו.

- **סיום העסקה** – סעיף 5.5 לנוהל קובע את תהליך היידוע של מנהל אבטחת המידע במקרה של סיום העסקת עובד, וכן את הפעולות הנדרשות לביצוע בעת סיום העסקת עובד (כגון ווידוא הסרת הרשאות, החזרת ציוד מחשוב וכדומה).

מבדיקתנו עולה כי מינהל משאבי אנוש אינו מדווח למנהל אבטחת המידע על סיום העסקת עובד. במקביל, נמצא כי מנהל אבטחת המידע אינו מיישם את חובותיו בעת סיום העסקת עובד.

מהממצאים המתוארים לעיל עולה שהעירייה אינה פועלת על-פי נהליה בתחום אבטחת המידע, ואינה עושה את הנדרש כדי להטמיע את הנהלים במטרה להפחית את הסיכונים בתחום זה.

1.4 תכנית האבטחה בעיריית אשדוד

סעיף 5 במסמך המדיניות קובע את הצורך בהכנת תכנית אבטחה באחריות מנהל אבטחת המידע, אשר תכלול התייחסות מפורטת להיבטים הבאים:

- "המשאבים הנדרשים לאבטחת מידע כולל תקציב וכוח אדם;
- תחומי האחריות והקדימויות לניהול סיכוני אבטחת מידע;
- לוחות זמנים ויעדים ליישום אמצעי הבקרה שנבחרו;
- מדידת האפקטיביות של אמצעי הבקרה שנבחרו;
- הוראות רגולטוריות שהעירייה מחויבת בהן."

בנוסף צויין בסעיף זה כי "תכנית זו מאושרת בתדירות שנתית על ידי ועדת ההיגוי העליונה לאבטחת המידע. ועדת ההיגוי תבצע מעקב רבעוני אודות התקדמות התכנית"

מבדיקתנו עולה כי ממועד פרסום מסמך המדיניות ועד מועד הביקורת (בחלוף מספר שנים), מנהל אבטחת המידע טרם הכין תכנית אבטחה כוללת לעיריית אשדוד.

בנוסף, נקבע כי על מנהל אבטחת המידע להכין תוכנית עבודה שנתית המפרטת את הפעולות המתוכננות במהלך השנה, שבאמצעותן הממונה אמור לקיים בקרה על עמידת הארגון בתקנות הגנת הפרטיות ולפקח על אופן הטמעת נהלי אבטחת המידע.

הביקורת מצאה כי מנהל אבטחת המידע לא הכין תכנית עבודה שנתית שיפורטו בה הפעולות שהוא אמור לבצע במהלך השנה, לרבות האמצעים הנדרשים ולו"ז לביצוע⁸. יתרה מכך, על אף שחלפו מספר שנים מאז שמונה לתפקידו, מנהל אבטחת המידע לא קיבל דרישה מגורם מוסמך כלשהו (מנהל האגף או ראש המינהל הכללי) להכין תכנית עבודה שנתית, אף לא במסגרת תהליך הכנת תוכניות העבודה השנתיות של כל יחידות הארגון.

⁸ לאחר הביקורת נמסרה תוכנית העבודה שהוכנה לשנת 2019 וטבלת מעקב על ביצועה. נמסר כי לא הוכנה תוכנית עבודה לשנים 2020 עד 2022.

הביקורת רואה בחומרה את אי הכנת תכנית העבודה השנתית לניהול, מעקב ובקרה אחר מערך אבטחת המידע בארגון.

הביקורת המליצה כי תוכן תוכנית בקרה מפורטת לעמידה בתקנות, לרבות הצעה לתקציב הנדרש ליישום התוכנית. את התוכנית יש להגיש לאישור מנהל האגף, לראש המינהל, למנכ"ל ולוועדת ההיגוי. בתום השנה, מנהל אבטחת המידע ידווח לוועדת ההיגוי על הפעולות שביצע ועל המשימות שביצעו נדחה. בנוסף, במידת הצורך, הממונה על אבטחת המידע ידווח באופן שוטף למנהל האגף ולראש המינהל על הפערים המשמעותיים הקיימים, ביחס לסדרי האבטחה הנדרשים עפ"י התקנות.

2. עמידה בתקנות ההגנה על הפרטיות

2.1 סקרי אבטחת מידע ומבדקי חדירה

בסעיף 5 בתקנות הגנת הפרטיות נקבע כדלקמן: "(ג) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, בעל המאגר אחראי לכך שייערך סקר לאיתור סיכונים אבטחת מידע (להלן - סקר סיכונים); בעל מאגר המידע ידון בתוצאות סקר הסיכונים שיועברו לו, יבחן את הצורך בעדכון מסמך הגדרות המאגר או נוהל האבטחה, ויפעל לתיקון הליקויים שהתגלו במסגרת הסקר, ככל שהתגלו; סקר סיכונים כאמור ייערך אחת לשמונה עשר חודשים לפחות. (ד) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, בעל המאגר אחראי לכך שייערכו מבדקי חדירות למערכות המאגר לבחינת עמידותן בפני סיכונים פנימיים וחיצוניים, אחת לשמונה עשר חודשים לפחות (הדגשה לא במקור); בעל המאגר ידון בתוצאות מבדקי החדירות ויפעל לתיקון הליקויים שהתגלו, ככל שהתגלו."

2.1.1 עריכת סקרי אבטחת מידע ביוזמת אגף מערכות מידע

סקר אבטחת המידע בוצע בעירייה לאחרונה בשנת 2020 (סקר קודם נעשה ב-2013), בניגוד להוראות הקובעות כי יערכו סקרי סיכונים ומבדקי חדירה אחת ל-18 חודשים לפחות.

הביקורת בחנה את דוחות מבדקי החדירה שנעשו במסגרת הסקר. להלן הליקויים שנמצאו:

- **דיווח להנהלת העירייה** - נמצא כי בניגוד לנדרש בתקנות, לא התקיים דיון בתוצאות ממצאי הסקר ברמת הנהלת העירייה, ולא נמסר להנהלת העירייה דיווח על הליקויים ועל הפעולות לתיקונם.
 - **טיפול בממצאים** – נמסר לביקורת כי חלק מהליקויים שנמצאו בסקר שנערך בשנת 2020 טופלו, אך חלקם עדיין היה בתהליך תיקון, למרות שבעת הביקורת חלפה כבר למעלה משנה ממועד עריכת הסקר (לדוגמה, ממצא על רמת האבטחה הפיסית בחדר השרתים ועוד). חמור מכך, במהלך הביקורת נמצא כי עדיין קיימים ממצאים ברמת סיכון גבוהה שנמצאו בסקרים, אך למרות שחלף זמן רב הם טרם טופלו (לדוגמה העדר סגמנטציה של הרשת – ראה פירוט בפרק 2.8 שלהלן).
 - **מאגרי מידע המאוחסנים אצל ספקים** - העירייה קיבלה תוצאות של סקרי אבטחה ומבדקי חדירה שערכו ספקי מיקור חוץ מהותיים, כגון החברה לאוטומציה, מלי"מ מערכות ומטרופולינט, המחזיקים במאגרי מידע מרכזיים ובעלי חשיבות רבה, הן מבחינת תיפקוד העירייה והן מבחינת המידע הרגיש הנמצא בהן.
- יחד עם זאת, לביקורת לא הוצגו סקרי אבטחה ומבדקי חדירה של ספקים רבים נוספים הנותנים לעירייה שירותים (ראה גם פרק 2.14 שלהלן).

הביקורת המליצה למנהל האגף לקבוע תכנית מפורטת לביצוע סקרים ומבדקי חדירה במערכות המידע בעירייה בתדירות הנדרשת בתקנות, וכן לקיים מעקב על סקרי אבטחת מידע ומבדקי חדירה אצל ספקי מערכות מידע חיצוניים. בנוסף, על מנהל האגף לקבוע תכנית עבודה לתיקון הליקויים שהתגלו בסקרים, ולדווח דיווח תקופתי לוועדת ההיגוי על אופן תיקונם. בהתייחס למאגרים המוחזקים על-ידי ספקים במיקור חוץ, על מנהל אבטחת המידע לקבל מספקי המערכות המותקנות בעירייה את תוצאות סקרי האבטחה ומבדקי החדירה שערכו, ולקבל מהם דיווח על תיקון הליקויים.

2.1.2 מבדקי חדירה מטעם הביקורת

במסגרת הביקורת נערכו שני סוגים של מבדקי חדירה, כמפורט להלן:

- **חדירה מבחוץ** – בוצעו נסיונות חדירה על-ידי הצוות המקצועי באמצעות מגוון כלים, אשר לא צלחו.
יחד עם זאת, הצוות התפעולי לאבטחת מידע לא איתר כלל את ניסיונות החדירה, על אף שמערכות ההגנה ומנגנוני ההתראה היו אמורים להתריע על ניסיונות אלו.
- **חדירה מתוך הרשת הארגונית** – באמצעות שליחת קוד זדוני ממחשב שברשת הצליח הצוות המקצועי לחדור לרשת הארגונית.
נציין כי גם במבדק החדירה מתוך הרשת, הצוות התפעולי לאבטחת המידע לא זיהה את ניסיונות החדירה.

מנהל האגף מסר לביקורת כי נוכח הממצאים, נחסמה האפשרות להשתמש בסוג הקובץ שבאמצעותו בוצעה החדירה לרשת הארגונית.
הביקורת העירה שיש צורך לבצע בדיקה מקיפה ויסודית, באמצעות גורם מקצועי המתמחה בכך, של כל סוגי הקבצים המאפשרים גישה למערכת, במטרה למנוע חדירה של גורמים בלתי מורשים.

2.2 הדרכת עובדים

סעיף 7 לתקנות הגנת הפרטיות קובע:

"(ב) בטרם יקבלו גישה למידע ממאגר המידע או לפני שינוי היקף הרשאותיהם, יקיים בעל מאגר מידע הדרכות לבעלי הרשאות בנושא החובות לפי החוק ותקנות אלה, וימסור להם מידע על אודות חובותיהם לפי החוק ונוהל האבטחה.

(ג) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, יקיים בעל המאגר פעילות הדרכה תקופתית לבעלי ההרשאות, בדבר הגדרות המאגר, נוהל האבטחה והוראות אבטחת המידע לפי החוק ולפי תקנות אלה, בהיקף הנדרש לצורך ביצוע תפקידיהם, ובדבר חובות בעלי ההרשאות לפיהם; הדרכה כאמור תיערך אחת לשנתיים לפחות..."

הביקורת ביקשה לקבל נתונים על ההדרכות שהתקיימו לעובדי האגף ולעובדי עירייה אחרים בנושא אבטחת מידע.

התברר כי אין באגף רישום לגבי השתתפות העובדים בהדרכות (הן עובדי האגף והן עובדים אחרים), כך שלא ניתן היה לדעת מי מהעובדים עבר הדרכה כנדרש (למעט הדרכת מנהלי המאגרים כפי שצויין בפרק 1.2.4).

בפועל, הביקורת מצאה כי קיים חוסר מודעות בקרב העובדים לנושא אבטחת מידע, כפי שהדבר עלה מתוצאות בדיקת דיוג (Phishing)⁹ שביצעה הביקורת, כמפורט להלן:

במסגרת הביקורת נשלחה הודעת לעובדי העירייה (1627 משתמשים). ההודעה נוסחה באופן המתחזה לגורם רשמי בארגון ("צוות המחשוב"), המפנה את העובדים להכנס לקישור שצורף ולהזין פרטי מידע שונים. תגובת העובדים להודעה היתה כמפורט להלן:

- **לחצו על הקישור** – כ – 20% מהעובדים (312 עובדים), לחצו על הקישור שצורף להודעת ההתחזות שנשלחה לעובדים.
- **מסרו שם וסיסמא** – כ – 8% מהעובדים אף הזינו את שם המשתמש וכן את סיסמתם האישית.

הביקורת רואה בחומרה את תוצאות הבדיקה, המעידות על מודעות נמוכה בקרב העובדים לסכנות הטמונות בפתירת הודעות מתחזות. חוסר מודעות זה, חושף את העירייה לסיכוני סייבר העלולים לגרום לנזק כבד.

הביקורת העירה להנהלת העירייה כי החוסן הארגוני בהיבט אבטחת המידע והשמירה על הפרטיות תלוי, בראש ובראשונה, בתרבות הארגונית ובהבנה האישית של כל עובדת ועובד את הסיכון הנובע מקיום פרצות באבטחת המידע.

הביקורת המליצה למנהל האגף, בשיתוף עם מחלקת הדרכה, לבנות תכנית לביצוע הדרכות לכלל העובדים בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות. בנוסף הביקורת המליצה לקיים מעקב על כך שעובדים בעלי גישה למערכות העירייה ולמאגרי המידע, יקבלו הדרכה תקופתית בתדירות של אחת ל-24 חודשים לכל הפחות כפי שנקבע בתקנות, תוך תיעוד מועדי ההדרכות של כל עובד.

⁹ בדיקת דיוג (phishing) – ניסיון לחדור למערכות הארגון באמצעות התחזות לגורם לגיטימי.

עוד המליצה הביקורת לבצע מעת לעת תרגול "קמפיין פשינג", לשיפור מוכנות העובדים להתמודד עם נסיונות חדירה אמיתיים.

2.3 ניהול הרשאות גישה

סעיף 8 בתקנות העוסק ניהול הרשאות גישה, קובע:

"(א) בעל מאגר מידע יקבע הרשאות גישה של בעלי הרשאות למאגר המידע ולמערכות המאגר, בהתאם להגדרות תפקיד; הרשאת הגישה לכל תפקיד תהיה במידה הנדרשת לביצוע התפקיד בלבד.

(ב) בעל מאגר מידע ינהל רישום מעודכן של תפקידים, הרשאות הגישה שניתנו להם, ושל בעלי ההרשאות הממלאים תפקידים אלה (להלן - רשימת ההרשאות התקפות)".

גם במסמך המדיניות נקבע כי כל מנהל מאגר אמור לבדוק בתדירות קבועה את הרשאות העובדים בעלי הגישה למאגר, על מנת לקבוע האם עדיין נדרש העובד להרשאות המוקנות לו לצורך מילוי תפקידו.

נמצא כי לא היה קיים בעירייה רישום הרשאות גישה מעודכן על פי תפקידים. בנוסף, נמצא כי מנהלי מאגרים אינם מבצעים תהליך תקופתי של תיקוף הרשאות הגישה הקיימות.

עוד נמצא כי ישנם גורמים רבים עם הרשאה גורפת ("הרשאות everyone", כלומר בעלי הרשאת גישה לכל המאגר).

לבקשת הביקורת, הופקה רשימת משתמשים מורשים במערכות הליבה (מטרופולינט ואוטומציה), אשר הוצלבה עם רשימת העובדים שסיימו את עבודתם בעירייה בשנים 2021 ו-2022 (למעט שני עובדים שסיימו את עבודתם בשנים מוקדמות יותר).

נמצאו עובדים רבים שהיתה להם הרשאה לבצע פעולות במערכת, למרות שעבודתם בעירייה כבר הופסקה (מסיבות שונות כגון פיטורין, התפטרות, חל"ת, יציאה לגמלאות) לפני למעלה משלושה חודשים, ואף נמצאו דוגמאות לעובדים שהפסיקו את עבודתם בעירייה לפני שנתיים ושלוש שנים, ועדיין היו בעלי הרשאות במערכת.

להלן מספר דוגמאות:

מס"ד	ת.ז. העובד	תאריך סיום	הרשאה פתוחה למערכת
1	XXXXXX0980	01/10/2018	מטרופולינט
2	XXXXXX3469	01/01/2020	מטרופולינט
3	XXXXXX4186	22/01/2021	מטרופולינט
4	XXXXXX1814	01/07/2021	אוטומציה
5	XXXXXX2640	18/02/2022	אוטומציה
6	XXXXXX 8711	20/02/2022	אוטומציה
7	XXXXXX 9331	08/03/2022	אוטומציה
8	XXXXXX 9223	24/03/2022	אוטומציה
9	XXXXXX 1233	31/03/2022	אוטומציה
10	XXXXXX 3500	01/04/2022	אוטומציה
11	XXXXXX 3251	01/04/2022	מטרופולינט

הביקורת העירה למנהל האגף על כך שהעדר ניהול הרשאות הגישה למאגרי המידע בעירייה, אם על-ידי מנהלי המאגרים ואם על-ידי הממונה על אבטחת המידע בארגון, מחליש מאוד את מערך האבטחה ומגביר את חשיפת הארגון לאיומי הסייבר השונים.

הביקורת המליצה לקיים בדיקה תקופתית של ההרשאות הקיימות בשיתוף עם מנהלי המאגרים, לבטל הרשאות לעובדים שסיימו את תקופת העסקתם בעירייה ולבצע במידת הצורך שינויים בהרשאות לעובדים ששינו תפקיד. בנוסף, לדעת הביקורת יש לצמצם ככל האפשר את "הרשאות everyone".

יודגש כי בדוח הביקורת שנערך באגף בשנת 2015, כבר העירה הביקורת שיש הכרח לקיים מעקב קבוע על עדכניות ההרשאות, ולעדכן בעת שינוי תפקידו של עובד או בסיום העסקתו בעירייה. הביקורת רואה בחומרה את העובדה שליקוי בסיסי זה לא תוקן בחלוף השנים.

2.4 סיסמאות זיהוי

בסעיף 9 בתקנות הגנת הפרטיות נקבע כי יש לאמת את זהותו של המשתמש באמצעות סיסמא. נוהל "בקרת גישה" של העירייה מגדיר את מדיניות הסיסמאות הנדרשות לצורך גישה לרשת הארגונית ולמאגרי המידע שבה.

נמצא כי אגף מערכות מידע מיישם בפועל מדיניות מחמירה יותר מהמדיניות המוגדרת בנוהל (סיסמא בעלת 8 תווים מיני, לעומת סיסמא בעלת 7 תווים מיני שנקבעה בנוהל). יחד עם זאת, בפרסומי מערך הסייבר הלאומי הומלץ על סיסמא ארוכה ומורכבת הכוללת לפחות 10 תווים, תוך שילוב מספרים, אותיות גדולות, קטנות ותווים מיוחדים.

הביקורת המליצה לקבוע בנוהל את מאפייני הסיסמא, מספר הניסיונות השגויים האפשריים ואת תדירות החלפת הסיסמאות בהתאם לתפקיד מורשה הגישה. בנוסף, הביקורת המליצה לבדוק את ניהול הסיסמאות אצל כלל הספקים במיקור חוץ שיש להם גישה למערכות העירייה, ולוודא עמידה בדרישות שנקבעו בתקנות.

2.5 תיעוד גישה

סעיף 10 בתקנות עוסק בתיעוד גישה ובבקרה על נסיונות גישה למערכת. בסעיף נקבע:

"(א) במערכות של מאגר מידע אשר חלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, ינוהל מנגנון תיעוד אוטומטי שיאפשר ביקורת על הגישה למערכות המאגר, ובכלל זה נתונים אלה: זהות המשתמש, התאריך והשעה של ניסיון הגישה, רכיב המערכת שאליו בוצע ניסיון הגישה, סוג הגישה, היקפה, ואם הגישה אושרה או נדחתה.

(ב) מנגנון הבקרה לא יאפשר, ככל יכולתו, ביטול או שינוי של הפעלתו; מנגנון הבקרה יאתר שינויים או ביטולים בהפעלתו ויפיץ התראות לאחראים.

(ג) בעל מאגר מידע יקבע נוהל בדיקה שגרתי של נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה, ויערוך דוח של הבעיות שהתגלו וצעדים שננקטו בעקבותיהן.

(ד) נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה יישמרו למשך 24 חודשים לפחות".

מנהל אבטחת המידע מסר לביקורת כי לא קיים תיעוד אוטומטי של ניסיונות הגישה לכל מאגר כנדרש בתקנות, מנהלי המאגרים אינם מנהלים מעקב על ניסיונות גישה חריגים, ולא מתקיים כל תהליך של תחקיר והסקת מסקנות בעיקבות ניסיונות גישה חריגים.

הביקורת העירה למנהל אגף המיחשוב על החובה להתקין אמצעי שיתעד את ניסיונות הגישה בכל המאגרים, כולל מאגרים המנוהלים על ידי ספקי מיקור חוץ, ולבדוק האם ארעו ניסיונות גישה של גורמים בלתי מורשים. כמו כן, יש חובה לשמור את התיעוד על ניסיונות הגישה בגיבוי חיצוני למשך 24 חודשים לכל הפחות.

2.6. אבטחת טלפונים ניידים

לעובדים רבים בעירייה יש אפשרות גישה למערכות העירייה באמצעות הטלפונים הניידים. במקרה שעובדים אלה יורידו מבלי דעת אפליקציה זדונית למכשירים הניידים שברשותם, ניתן יהיה לחדור למערכות העירייה מהטלפון הנייד.

לביקורת נמסר כי לא קיים בעירייה פתרון להגנה על טלפונים ניידים ולא נעשה שימוש בטכנולוגיית MDM¹⁰. כמו כן, לא יושמו הגדרות אבטחה בסיסיות, כגון אכיפת הגדרת קוד גישה לטלפון הסלולרי ומתן אישור לחיבור מכשיר ספציפי לפי קוד מזהה.

¹⁰ MDM (MOBILE DEVICE MANAGEMENT) – מנגנון לניהול מכשירים ניידים (סמארטפונים, טאבלטים, מחשבים ניידים) המאפשר, בין היתר, יישום מנגנוני אבטחת מידע בעת הגישה לרשת הארגונית.

מנהל האגף מסר לביקורת כי הטמעת מערכת לניהול הגישה מהמכשירים הניידים דורשת הקצאת משאבים מיוחדים (כ"א ותקציב) שלא תוקצבו. הביקורת העירה כי מאחר והטלפונים הניידים משמשים הן לצורכי עבודה והן לשימוש פרטי, העדר הגנה על הטלפונים הניידים מגביר את החשיפה לגישה של גורמים בלתי מורשים לרשת העירייה. הביקורת המליצה לאגף להתקין מנגנון לניהול הגישה מהמכשירים הניידים של העובדים לרשת הארגונית, תוך יסום אמצעי בקרה לאבטחת מידע.

2.7. אבטחת התקנים ניידים (DOK)

סעיף 12 לתקנות קובע כי "בעל המאגר יגביל או ימנע אפשרות לחיבור התקנים ניידים למערכות המאגר במתכונת ההולמת את רמת אבטחת המידע שחלה על המאגר, את רגישות המידע, את הסיכונים המיוחדים למערכות המאגר או למידע הנובעים מחיבור ההתקן הנייד ואת קיומם של אמצעי הגנה מתאימים מפני סיכונים אלה;

בעל מאגר מידע המאפשר שימוש במידע מהמאגר באמצעות התקן נייד או העתקה שלו להתקן נייד, ינקוט אמצעי הגנה בשים לב לסיכונים המיוחדים הקשורים לשימוש בהתקן נייד באותו מאגר מידע; לעניין זה יראו שימוש בשיטות הצפנה מקובלות כנקיטת אמצעים סבירים להגנה על מידע שהועתק להתקן הנייד".

לביקורת נמסר כי המדיניות שנקבעה ב-Active Directory¹¹ הינה לחסום באופן גורף אפשרות לחיבור מדיה נתיקה לתחנות קצה, וכשהעובד נדרש להשתמש בהתקן נייד עליו להגיש בקשה לאגף מערכות מידע. הבקשה נבחנת ומאושרת ע"י הגורמים המוסמכים, ורק לאחר מכן יבוצע שינוי בהגדרת תחנת העבודה של העובד ב-Active Directory.

יחד עם זאת, נמצא כי חיבור ההתקן הנייד לתחנת העבודה המאושרת נעשה ללא בקרה, כך שכל סוג של התקן נייד יכול להתחבר למערכות העירייה, ללא

¹¹ Active Directory – חבילת כלי שירות המשמשת לניהול מרכזי של רשת המחשבים הארגונית.

בדיקתו וללא "הלבנתו"¹² בטרם יחובר לתחנת הקצה. כתוצאה מכך, עלול לחדור קוד זדוני מתחנת הקצה של העובד לרשת הארגונית. כמו כן, בהתייחס לחיבור מחשבים ניידים, נמצא כי לא מופעל מנגנון הצפנה bitlocker¹³. כתוצאה מכך, המידע המצוי על גבי הדיסק הקשיח במחשב הנייד עלול להחשף לגורמים לא מורשים.

הביקורת המליצה לאפשר חיבור של התקנים ניידים מאושרים בלבד המזוהים באמצעות מספר סידורי חד-חד ערכי, וכן להתקין עמדת הלבנה שתשמש את העובדים המורשים לחבר התקן נייד לתחנת הקצה שברשותם. כמו כן, יש לעדכן את הנוהל הקיים בהתאם להמלצות וליישם את נוהל השימוש בהתקנים ניידים גם ביחס לחיבור מחשב נייד. בנוסף, מומלץ להפעיל מנגנון הצפנה על מחשבים ובפרט על מחשבים ניידים.

לאחר הביקורת מסר מנהל האגף כי נוכח המלצת הביקורת הורה לחסום באופן גורף שימוש בהתקנים ניידים, עד לקבלת החלטה על רכישת מערכת "הלבנה" והתקנתה בעירייה.

2.8. בקרת גלישה באינטרנט ובדוא"ל הארגוני

סעיף 14(א) לתקנות קובע: **"בעל מאגר מידע לא יחבר את מערכות המאגר לרשת האינטרנט או לרשת ציבורית אחרת, בלא התקנת אמצעי הגנה מתאימים מפני חדירה לא מורשית או מפני תוכנות המסוגלות לגרום נזק או שיבוש למחשב או לחומר מחשב".**

2.8.1 בקרת גלישה באינטרנט

¹² הלבנת התקן נייד – מנגנון המבצע סריקה של כלל הקבצים המצויים על גבי ההתקן הנייד ומנטרל קטעי קוד חשודים, טרם חיבור ההתקן הנייד לתחנת הקצה.

¹³ Bitlocker – טכנולוגיה להצפנת המידע המאוחסן בדיסק הקשיח, המונע קריאה של הנתונים בדיסק על-ידי גורם שאינו מורשה (אינו מחזיק ב"מפתח" של קוד ההצפנה).

לביקורת נמסר כי הגלישה באינטרנט מוגנת באמצעות מערכת "חומת אש" (FIREWALL)¹⁴. המערכת אמורה לחסום גישה לאתרים שהוגדרו כחסומים לגלישה (כמו אתרים עם תוכן לא הולם) וכן חוסמת קבצים בפורמטים לא מורשים¹⁵.

יחד עם זאת, נמצא כי לא מיושמת חסימה של כל הקטגוריות המסוכנות כמו אתרי דוא"ל חנימי, אתרי שיתופי קבצים ואחסון קבצים, אתרי שירות חיבור מרחוק, אתרי שירות VPN ועוד. בנוסף, נמצא כי לא קיימת חסימה להורדה של קבצי הרצה וקבצי ארכיון באינטרנט.

במסגרת הבדיקה הטכנולוגית, נמצא כי הגדרות מערכת חומת האש, בחלקן לוקות בחסר (לדוגמה סינון חלקי של הורדת קבצים באינטרנט) ובחלקן כלל לא היו בשימוש. **יתרה מכך, נמצא כי אופן יישום חלק מההגדרות במערכת, בוצע באופן שגוי העלול לגרום לפרצת אבטחה ברשת הארגונית.** במצב זה מוגברת החשיפה לזליגת מידע רגיש מרשת העירייה ומאגריה וחדירת תוכנות נזקות לרשת העירייה (פירוט הממצאים נכלל בדוח הטכני שנמסר למנהל האגף).

מנהל האגף מסר לביקורת כי במועד הבדיקה פעלו 2 מערכות חומת אש ישנות ולא הופעלו כל מנגנוני ההגנה. לאחר הביקורת, המערכות שודרגו והופעלו כל מנגנוני ההגנה, לרבות סינון אתרים.

לדעת הביקורת, יש לבדוק מחדש את מדיניות הגלישה באינטרנט הקיימת כיום בעירייה, ולהטמיע מדיניות גלישה מחמירה יותר שתאפשר גלישה לצורכי עבודה בלבד, תוך צמצום סיכונים לזליגת מידע רגיש והחדרת נזקות דרך גלישה באינטרנט.

2.8.2 בקרת דוא"ל ארגוני

¹⁴ מערכת חומת אש (FIREWALL) – הינה מערכת הבודקת את התיקשורת בין העולם החיצוני לבין הרשת הארגונית, במטרה לאתר התקשרויות שאינן מורשות ולחסום את הגישה לרשת הארגונית.

¹⁵ פורמטים לא מורשים – סוגי קבצים האמורים להפעיל אוטומטית במהלך השימוש בהם פעולות מסוימות, לרבות הפעלת תוכניות וירוסים או "סוסים טרויאנים".

דוא"ל ארגוני נכנס עובר סינון במערכת אבטחה ייעודית שאמורה לחסום קבצים זדוניים.

נמצא כי מערכת הסינון הקיימת בעירייה מסננת ברמה סבירה את הקבצים הנשלחים לעובדי העירייה מגורמים חיצוניים. יחד עם זאת, נמצא כי צוות הביקורת הצליח להתחזות לשם משתמש אמין, ולהגיע לתיבת הדואר של העובדים במסווה של משתמש ידוע ומוכר במערכת, כדוגמת מוקד התמיכה באגף המחשוב.

לדעת הביקורת, יש לבדוק את הגדרות סינון הקבצים הקיימת כיום במטרה למנוע כניסת פורמטים מסוכנים באמצעות הדוא"ל ארגוני. בנוסף, מומלץ להשתמש בטכנולוגיית DMARC¹⁶ למניעת קבלת מיילים ממקור לא אמין במסווה של מקור אמין. כמו כן, מומלץ להפעיל מודול "אנטי ספופינג" במוצרי האבטחה הרלוונטיים.

2.9 הרשאות בתחנות קצה

מרבית התוכנות הנוזקות מנצלות הרשאות של משתמשי קצה על מנת לבצע פעולות זדוניות במערכות המחשוב של האירגון.

הביקורת מצאה כי למשתמשים בתחנות הקצה קיימת הרשאה המאפשרת לבצע התקנה של תוכנות וביצוע שינויים בהגדרות המחשב (הרשאת "לוקל אדמיין"¹⁷). בדיקה חוזרת שבוצעה חצי שנה לאחר הביקורת לפי בקשת מנהל האגף, העלתה שהליקויים אכן קיימים.

הביקורת המליצה להקצות למשתמשי קצה הרשאות נמוכות ברמת מערכת ההפעלה, ולא להשתמש בהרשאות "לוקאל אדמיין".
לאחר הביקורת נמסר כי נחסמה הרשאת "לוקאל אדמיין" בכל תחנות הקצה.

¹⁶ DMARC - מנגנון אבטחה לאימות זהות השולח, המבטיח כי הודעות דואר אלקטרוני שמתקבלת משולח שזהותו אינה מאומתת, יחסמו ולא יגיעו אל יעדן.

¹⁷ הרשאת "לוקל אדמיין" – מאפשר לבעל ההרשאה לנהל את מאשבי המחשב שבשימוש, מבלי להזדקק לאישור ו/או הרשאה גבוהה יותר כגון אגף מערכות מידע.

2.10 סגמנטציה של הרשת

בתקנות הגנת הפרטיות סעיף 13(ב) נרשם: "בעל מאגר מידע יפריד, בהיקף ובמידה הסבירים האפשריים, בין מערכות המאגר אשר ניתן לגשת מהן למידע, לבין מערכות מחשוב אחרות המשמשות את בעל המאגר".

נמצא כי רשת העירייה אינה מוגדרת בצורה מסודרת, דבר שגורם לחוסר הפרדה בין המערכות, מאגרי המידע ובסיסי הנתונים השונים. החלוקה של הרשת מתבצעת על פי קומות/מחלקות ואתרים חיצוניים, בתצורה של רשתות עם טווחי כתובות גדולים בהרבה מהנדרש. בנוסף, הרכיבים בתוך כל אחד מהרשתות מקבלים כתובת באופן שרירותי, דבר המקשה מאוד על מיפוי הרשת.

הביקורת ממליצה לבצע מיפוי של הרשת תוך חלוקתה לרשתות בעלות טווחי כתובות מוגדר כנדרש. כמו כן, יש לצמצם טווחי "קלאס B" בעלות כתובות מרובות שלא בשימוש. בנוסף, הביקורת ממליצה לבצע חלוקה ברשת לסגמנטים שונים של שרתים, תחנות עבודה, מדפסות, מצלמות, מתגים, Wi-Fi, אתרים חיצוניים וכיו"ב.

מנהל האגף מסר לביקורת כי לצורך ביצוע סגמנטציה של הרשת יש להעסיק באגף מנהל רשת במשרה מלאה שיהיה עובד עירייה, בעוד שבפועל מועסקים בתפקיד זה עובדי קבלן המתחלפים בתדירות גבוהה ועוזבים את התפקיד לאחר שצברו ידע וניסיון.

הביקורת המליצה למנכ"ל לבחון את הצורך בגיוס מנהל רשת כפי שנדרש על-פי חוות דעתו המקצועית של מנהל האגף.

2.11 אבטחה פיזית בחדרי שרתים

תקנה 6 עוסקת באבטחה פיזית של החומרה ומחייבת שמירה רצופה על התשתיות ומערכות החומרה המשמשות את המאגר, במקום מוגן המונע כניסה אליו ללא הרשאה. זאת לאור העובדה כי הגדרות הליבה של המערכת ואמצעי ההגנה הלוגיים שלה חשופים לסיכון של שינוי על-ידי בלתי מורשים באמצעות גישה פיזית, כך גם לגבי אמצעי אחסון פיזיים.

כמו כן, תקנה 6(ב) קובעת כי "מאגרי מידע שחלה עליהם רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה - יש לתעד את הכניסות והיציאות של העובדים מאתרים בהם מצויות המערכות, וכן לתעד הכנסת ציוד אל מערכות המאגר והוצאת ציוד מהן. למשל באמצעות התקנת מצלמות, מערכת זיהוי ביומטרי וכיוצא בזה".

בשני סיורים לבדיקת האבטחה הפיזית, שהתבצעו במרווח זמנים של כ-4 חודשים, נמצא כי חדר השרתים הראשי של העירייה היה בתהליך שיפוץ. לחדר השרתים הראשי היתה דלת שאינה ננעלת, והדבר חשף את העירייה לתרחישים כגון החדרת נזקקה, גניבת מידע וביצוע נזק פיסי בקלות רבה. עוד נמצא כי מנגנון כיבוי אש טרם חובר, ונראה כי היה בתהליכי חיבור. כמו כן, טרם הוטמע מנגנון רישום לוג לבקרת הכניסה (לביקורת נמסר כי מתוכנן מנגנון שכזה הכולל בקרת כניסה ע"י טביעת אצבע).

בדיקה חוזרת לאחר תום השיפוץ (ב-3.3.2022) העלתה כי דלת הכניסה לחדר השרתים נעולה ומנגנון כיבוי האש הותקן. **יחד עם זאת, טרם הוטמע מנגנון בקרת כניסה המתעד את הנכנסים לחדר השרתים.**

הביקורת העירה למנהל האגף על כך שהיה עליו לדאוג לבקרת כניסה לחדר השרתים גם תוך תהליך שיפוץ.

הביקורת המליצה לנהל רשימת של מורשי גישה לחדר השרתים ולוודא מנגנון בקרת כניסה למורשים בלבד, הכולל רישום כניסה שישמר למשך 24 חודשים לכל הפחות, כנדרש בתקנות הגנת הפרטיות.

2.12 גישה מרחוק לרשת הארגונית

בסעיף 14(ג) בתקנות נרשם "במאגר מידע שניתן לגשת אליו מרחוק, באמצעות רשת האינטרנט או רשת ציבורית אחרת, ייעשה שימוש בנוסף על אמצעי

אבטחה כאמור בתקנות משנה (א) ו-(ב), באמצעים שמטרתם לזהות את המתקשר והמאמתים את הרשאתו לביצוע הפעילות מרחוק ואת היקפה; לעניין גישה של בעל הרשאה למאגר מידע ברמת האבטחה הבינונית והגבוהה ייעשה שימוש באמצעי פיזי הנתון לשליטתו הבלעדית של בעל ההרשאה".

מערך הסייבר הלאומי והרשות להגנת הפרטיות פרסמו הנחיות לגבי אמצעי האבטחה הנאותים הנדרשים בגישה מרחוק לרשת ארגונית (לדוגמה לצורך עבודה מהבית), לרבות השימוש בתהליך אימות דו-שלבי¹⁸ הכולל מנגנון המחולל סיסמא חד-פעמית עבור כל התחברות מרחוק.

נמצא כי תהליך התחברות מרחוק לרשת העירייה מתבצע כנדרש, כולל צורך בהזדהות כפולה. בנוסף, הוטמעו מנגנוני הגנה נוספים כגון: חסימת העברת קבצים ממחשב מרוחק לרשת העירייה, מניעת שיתוף מדפסות בחיבור מרחוק, ניתוק אוטומטי של חיבור מרחוק לאחר 20 דקות של חוסר פעילות ומניעת חיבור לרשת העירייה במקביל לחיבור לרשת נוספת.

עם זאת, לא היה קיים מנגנון הבודק את העמדה ממנה מתחברים מרחוק בכל הקשור לרמת אבטחתה, כגון המצאות תוכנת אנטי וירוס מעודכנת (hostchecker¹⁹). בנוסף, היתה אפשרות גישה למערכות העירייה גם מחוץ לגבולות מדינת ישראל, מצב המגביר שלא לצורך את החשיפה למתקפות סייבר מחוץ לגבולות המדינה. מנהל האגף מסר כי הסיכונים המתוארים בפרק זה בדוח ידועים לו, אך הוחלט שלא להשקיע אמצעים להפחתת סיכונים אלה.

¹⁸ אימות דו-שלבי (2FA) – הוספת שלב בתהליך ההזדהות של מבקש הגישה לרשת הארגונית, כאשר לאחר הזנת שם המשתמש והסיסמא, נדרש המשתמש להזין סיסמא נוספת המתקבלת ממחולל הסיסמאות במכשיר הנייד של העובד ומשתנה כל 60 שניות.

¹⁹ Hostchecker – מערכת אשר בטרם החיבור לרשת הארגונית, מבצעת בדיקה המוודאת קיום מנגנוני הגנה בסיסיים במחשב המתחבר.

הביקורת המליצה כי יוטמע מנגנון hostchecker אשר בודק קיום אמצעי אבטחה בתחנות הקצה, וכן המליצה כי הגישה מרחוק תוגבל מכתובות IP בגבולות מדינת ישראל.

2.13 שימוש במערכות הפעלה מעודכנות

סעיף 13(ג) לתקנות קובע כי "בעל מאגר מידע ידאג לכך שייערכו עדכונים שוטפים של מערכות המאגר, לרבות חומר המחשב הנדרש לפעולתן; לא ייעשה שימוש במערכות שהיצרן לא תומך בהיבטי אבטחה שלהן, אלא אם כן ניתן מענה אבטחתי מתאים".

לביקורת נמסר כי מיושמת מדיניות אחידה לביצוע עדכוני אבטחה במערכת ההפעלה בשרתים ובתחנות קצה, באמצעות כלי לעדכון וניטור מרכזי WSUS. **יחד עם זאת, עדיין נמצאו עדכוני אבטחה רבים חסרים או גרסאות תוכנה מיושנות ברמות סיכון גבוהות שפורטו במסגרת הבדיקות הטכנולוגיות ודווחו למנהל אבטחת המידע.**

לדוגמא, במבדק הטכנולוגי נמצא כי קיימות עדיין תחנות קצה בהן מותקנת מערכת הפעלה WINDOWS 7, וקיימים שרתים עם מערכת הפעלה WINDOWS SERVER 2008. כידוע, לפי פרסומי יצרן הופסקה התמיכה במערכות הפעלה מיושנות אלו כבר בינואר 2020. משמעות הפסקת התמיכה בתוכנה הינה שהיצרן מפסיק לאתר פרצות אבטחה בתוכנה ואינו מפיץ עדיוכני אבטחה למניעתם.

מנהל האגף מסר לביקורת כי האגף נמצא בתהליך של שדרוג מערכות ההפעלה בכל תחנות הקצה והשרתים. יצוין כי בבדיקה חוזרת, שנערכה כחצי שנה לאחר סיום הביקורת, נמצא כי לא שודרגו עדיין מערכות ההפעלה ב – 192 תחנות קצה (מתוך כ-1,700 תחנות).

הביקורת המליצה לשדרג בהקדם את גרסאות מערכות ההפעלה בתחנות הקצה והשרתים השונים, אשר אינן נתמכות יותר ע"י היצרנים, וכן להפעיל באופן תקופתי כלי סריקה ייעודי שבאמצעותו ניתן יהיה לבדוק את עדכניות

מערכות הפעלה והתוכנות המותקנות במחשבים ובשרתים ולבצע עדכונים נדרשים, כולל בתוכנות צד ג'.

2.14 ניטור, דיווח ותגובה לאירועי אבטחת מידע

סעיף 11 לתקנות קובע: "(א) בעל מאגר מידע אחראי לתיעוד כל מקרה שבו התגלה אירוע המעלה חשש לפגיעה בשלמות המידע, לשימוש בו בלא הרשאה או לחריגה מהרשאה (להלן - אירועי אבטחה); ככל האפשר יבוסס התיעוד האמור על רישום אוטומטי.

(ב) בנהל האבטחה יקבע בעל מאגר מידע גם הוראות לעניין התמודדות עם אירועי אבטחת מידע, לפי חומרת האירוע ומידת רגישות המידע, לרבות לעניין ביטול הרשאות וצעדים מידיים אחרים הנדרשים וכן לעניין דיווח לבעל המאגר על אירועי אבטחה ועל פעולות שננקטו בעקבותיהם.

(ג) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית, יקיים בעל המאגר דיון אחת לשנה לפחות באירועי האבטחה ויבחן את הצורך בעדכונו של נוהל האבטחה; במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, ייערך דיון כאמור אחת לרבעון לפחות".

אגף מערכת מידע התקשר עם חברת מל"מ לרכישת שירותי אבטחת מידע באמצעות צוות מקצועי (SiemSoc), אשר באחריותו לאתר ניסיונות חדירה לרשת הארגונית של העירייה, ולשלוח התראות לגורמים הרלוונטים באגף בעת שאותר ניסיון החדירה.

כאמור, במסגרת הבדיקה הטכנולוגית, הצליחה הביקורת לחדור לרשת הארגונית (מתוך אחת מתחנות הקצה), מבלי שמערך האבטחה איתר את החדירה ומבלי להתריע על כך בזמן אמת בפני מנהל אבטחת המידע. עוד העלתה הביקורת כי בשנתיים האחרונות ארעו שתי חדירות למערכות העירייה על-ידי גורמים ממדינה עויינת. הוצגו לביקורת דוחות חקירה שערך מערך הסייבר הלאומי בנוגע לאירועי אבטחת מידע אלה שהתגלו על-ידו, הכוללים המלצות לשיפור סידורי אבטחת המידע.

בנוסף, מנהל האגף הציג לביקורת תחקיר פנימי שערך בעקבות אחד משני ההאירועים (הראשון מביניהם).

נמצא כי תחקיר האירוע לא הוצג ולא נידון בהנהלת העיר, כנדרש בתקנות, ולא התקבלו החלטות ברמת הנהלת העיר לגבי השיפור הנדרש באמצעי האבטחה.

לדעת הביקורת, על האגף היה לבדוק מדוע לא התקבלו התרעות ממוקד מל"ם על האירועים שמערך הסייבר דיווח עליהם לעירייה. כמו כן, הביקורת המליצה להגדיר באגף גורמי גיבוי לקבלת התראות ומודיעין סייבר, במקרים בהם מנהל אבטחת המידע אינו זמין לטיפול באירוע.

עוד המליצה הביקורת, לקיים דיונים בנושא אירועי אבטחה במסגרת ועדת ההיגוי, ולבחון את הצורך בעדכון נהלי העבודה בעקבות מסקנות העולות מאירועי אבטחת מידע.

2.15 מתן גישה לספקי מיקור חוץ למאגרי המידע של העירייה

במקרים בהם בעלי המאגר (העירייה) מאפשרים לגורם חיצוני (ספק במיקור חוץ) גישה למאגר מידע כלשהו, סעיף 15 לתקנות הגנת הפרטיות מסדיר את החובות המוטלות על שני הצדדים בשמירה על אבטחת המידע שבמאגר. בין היתר, נקבעו בתקנות דיווחים הנדרשים מהספק, וכן חובת העירייה לקיים אמצעי בקרה ופיקוח אחר עמידתו של הגורם החיצוני בהוראות שנקבעו בתקנות.

נציין כי העירייה מאפשרת שימוש במאגרי המידע שלה למספר רב של ספקי מיקור חוץ, שהעיקריים שבהם הינם החברה לאוטומציה וחברת מטרופולין, המספקות לעירייה מערכות ליבה מרכזיות.

לביקורת נמסר כי אגף מערכות מידע כולל בהסכמי ההתקשרות עם הספקים השונים הסכמי סודיות והוראות אבטחת מידע. **יחד עם זאת, עד למועד סיום הביקורת טרם הוצג התייעוד הנדרש.**

נציין כי מנהל אבטחת המידע באגף מסר לביקורת כי אינו מעורב בהליך המכריז לרכישת מערכות מידע לארגון, אינו מחזיק בנספחי אבטחת המידע

והגנת הפרטיות שנחתמו על-ידי ספקי התוכנה השונים, ואינו מבצע פיקוח ובקרה אחר ביצוע ההנחיות בנושא אבטחת מידע שהוטמעו במסמכי המכרז.

לדוגמא, בשנת 2021 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בעירייה בנושא סיכוני סייבר במערכת הפעלת הרמזורים שנרכשה מספק מסויים ומתחזקת על-ידו. בביקורת נמצאו ליקויים חמורים בתחום אבטחת המידע העלולים לאפשר לגורם זדוני להביא להפסקת פעילות מערכת הרמזורים בכל העיר ולגרום לנזקים רבים, לרבות נפגעים בנפש. התברר כי מאגר המידע לא היה מוכר כלל לאגף בכל הנוגע להיבטי אבטחת מידע, ולא פוקח על-ידו.

בנוסף, נמצא כי העירייה אינה מבצעת פנייה שנתית לכלל ספקיה על מנת לקבל מהם, כנדרש בתקנות, סטאטוס עמידה בהוראות שנקבעו בתקנות הגנת הפרטיות, לרבות קבלת תוצאות מבדקי חדירה וסקרי אבטחת מידע.

הביקורת המליצה להסדיר בנוהל את היבטי אבטחת המידע בעת התקשרות עם ספקים שיש להם גישה למאגרי המידע שבבעלות העירייה. בין היתר, יש להסדיר במעמד ההתקשרות את מכלול היבטי אבטחת המידע והתחייבויות הספקים, וכן את מנגנוני הדיווח והבקרה שעל מנהל אבטחת המידע לקיים מול הספקים.

סיכום

לאחר הביקורת, פורסמו ביולי 2022 תוצאותיה של בדיקה שביצע מערך הסייבר הלאומי²⁰ ברשויות המקומיות. בבדיקה נבחנו היבטים שונים של הגנת הרשת הארגונית לחדירה מבחוץ. המצגת שפרסם מערך הסייבר כללה טבלה שמפורטים בה תוצאות המבדקים שנערכו ב-24 רשויות מקומיות, ומהנתונים עולה כי עיריית אשדוד זכתה במבדקים לציון הגבוה ביותר מבין 24 הרשויות המקומיות שציוניהם פורטו בטבלה.

²⁰ מערך הסייבר הלאומי – גוף במשרד ראש הממשלה האחראי על הגנת מרחב הסייבר הלאומי. בין תפקידיו, על המערך הלאומי להנחות ולהכווין אירגונים בתחום הגנת הסייבר.

הביקורת רואה בחיוב רב את מגמת השיפור בתחום אבטחת המידע, ואת הטיפול בליקויים שהעלתה הביקורת כבר בסמוך להצגתם בפני האגף. על האגף להכין בהקדם תוכנית לתיקון כלל הליקויים שהעלתה הביקורת. במהלך השנה הקרובה (2023), הביקורת תקיים מעקב על ישום המלצותיה בתחומי אבטחת המידע והגנת הפרטיות, כמפורט בדו"ח.

הערות ראש העיר **הגנת הפרטיות ואבטחת מידע**

1. מנהל אבטחת המידע

ראש העיר הנחה את מנהל האגף למערכות מידע ומחשוב לקיים בקרה על כך שמנהל אבטחת המידע בעירייה יבצע את כל התפקידים שנקבעו לו, ובמידת הצורך יסתייע לשם כך בשירותים ממיקור חוץ.

2. נהלי עבודה בתחום אבטחת המידע

ראש העיר הנחה את מנהל האגף לפעול להכנת נהלי עבודה שיסדירו את פעילות העירייה בתחומים העיקריים של אבטחת המידע.

3. הדרכת עובדים

ראש העיר הנחה את מנהל האגף להכין תוכנית הדרכה לנושא הבטחת המידע, שתכלול את כל המנהלים והעובדים שיש להם גישה למאגרי המידע של העירייה.

4. ניהול הרשאות גישה

ראש העיר הנחה את מנהל האגף להכין באופן מיידי מיפוי מלא ועדכני של בעלי ההרשאות לסוגיהם בכל מאגרי המידע של העירייה. על מנהל אבטחת המידע ומנהל המאגרים לקיים בקרה באופן שוטף על עדכניות ההרשאות, ולשנותם בעת שינוי תפקידו של עובד או בסיום העסקתו בעירייה.

5. תיקון ליקויים

ראש העיר הנחה את מנהל האגף להכין בהקדם תוכנית עבודה, לתיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, ולהציגה בפני ראש המינהל הכללי, מבקר העירייה והמנכ"ל.

המינהל לשירותים חברתיים

דו"ח ביקורת

התמודדות עם תופעת האלימות במשפחה

דו"ח ביקורת התמודדות עם תופעת האלימות במשפחה

כללי

אחד המבנים החברתיים המשמעותיים ביותר בחייו של כל אדם הוא התא המשפחתי. זהו מבנה חברתי שתפקידו לספק את צרכיו הבסיסיים של האדם, הן הפיזיים והן הנפשיים, ולכן הציפייה האנושית הטבעית היא כי בתוך התא המשפחתי ישררו יחסי אהבה וכבוד הדדי.

מאחר והקשרים עם חברי התא המשפחתי הם המשמעותיים ביותר בחייו של אדם, אלימות במשפחה גוזלת מהנפגעים ממנה את תחושת היציבות והביטחון, במקום האמור לספק להם יותר מכל הגנה וביטחון.

אלימות במשפחה היא תופעה רחבה החוצה מגזרים ומעמדות סוציו אקונומיים.

אירועים של אלימות במשפחה עלולים להתקיים במסגרת המגוון הרחב של היחסים בתוכה. הביטוי הבולט ביותר של אלימות במשפחה הוא אלימות בין בני זוג, אולם עלולה להתקיים גם אלימות בין בני משפחה אחרים (כגון אלימות כלפי ילדים, כלפי קשישים, אלימות בין אחים ועוד).

לאלימות במשפחה פנים רבות והיא כוללת מגוון רחב של התנהגויות, לרבות: אלימות פיזית – פגיעה באמצעות קשת רחבה של התנהגויות הגורמות נזק לגופו של אדם.

אלימות נפשית – שימוש באמצעים המכוונים לפגיעה רגשית ונפשית באדם, על ידי הפעלת כח ושליטה במגוון דרכים: סחיטה, איום, הגבלת חופש תנועה, השפלה, התפרצויות כעס והפחדה מילולית ולא מילולית.

אלימות כלכלית – מתבטאת במניעת גישה למשאבים כספיים, הגורמת לתחושת השפלה, תוך יצירת תלות מוחלטת מבחינה כלכלית באדם השולט במשאבים הכספיים.

אלימות מינית – כפיית קיום יחסי מין שלא מתוך רצון, תוך הסבת תחושת השפלה וכאב.

כל סוגי האלימות מאופיינים ברצף בלתי פוסק של התנהגות מתעללת, תוך הסלמה הולכת וגוברת בחומרת ההתנהגות.

מבין כל סוגי האירועים הנכללים תחת ההגדרה של אלימות במשפחה, הביקורת התמקדה בנושא האלימות בין בני זוג²¹.

21 כאשר מדברים על אלימות בין בני זוג, התפיסה הרווחת היא שגברים הם הפוגעים ונשים הן קורבנות הפגיעה. יודגש כי בניגוד לתפיסה הרווחת, אלימות בין בני זוג יכולה להיות הן כלפי נשים והן כלפי גברים.

יחד עם זאת, מאחר ועיקר האירועים המדווחים על אלימות במשפחה מתייחסים לאלימות כנגד נשים, תתייחס הביקורת לתופעת האלימות בין בני זוג כאלימות של גברים כנגד נשות זוגם.

בשנת 2020 עם פרוץ מגיפת הקורונה, יחד עם ההגבלות, הסגרים והמשבר הכלכלי שהתלוו אליה, חלה עליה משמעותית בהיקף האירועים של אלימות כלפי נשים. מהנתונים עולה כי נשים עמדו בתקופה זו בפני מצבי סיכון ואלימות מבית, יותר מאשר בתקופות מקבילות²².

על פי נתוני השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל לשנת 2019, נפתחו באותה שנה בישראל 18,046 תיקים בגין אלימות בין בני זוג, ובשנת 2020 נפתחו 20,140 תיקים בגין אלימות בין בני זוג (כלומר חלה עליה של כ-12% במקרי האלימות). בנוסף, בשנת 2019 נרצחו 17 נשים, מתוכן 5 בידי בני זוג, ובשנת 2020 נרצחו 26 נשים, מתוכן 13 בידי בני זוג (עליה של למעלה מפי שניים).

בהתאם למגמה הכלל ארצית, במשטרת אשדוד נפתחו בשנת 2019 1405 תיקים על אלימות במשפחה, ובשנת 2020 נפתחו 1534 תיקים (עליה של 10%).

התשתית החוקית לפעילות בתחום האלימות במשפחה מתבססת על מספר חוקים, שהמרכזי שבהם הוא החוק למניעת אלימות במשפחה, תשנ"א-1991. החוק מתייחס לאלימות פיזית, מינית ונפשית ומאפשר הוצאת צו הגנה ומתן סעד לנפגעים.

החוק מאפשר לבית המשפט לפנות לפקיד הסעד לשם קבלת תסקיר אודות המשפחה ומתן המלצות טיפוליות, וכן מאפשר הרחקה של הגורם הפוגע עד לתקופה של שנה.

בנוסף, בהוראת תע"ס 3.28 "מניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה", מפורטים דרכי ההתערבות של המחלקות לשרותים חברתיים בתחומי המניעה והטיפול בכל הנוגע לאלימות במשפחה.

הביקורת בדקה את פעילותם של שני גופים במינהל לשירותים חברתיים העוסקים בטיפול באלימות בין בני זוג : המרכז לטיפול ולמניעת אלימות במשפחה (להלן: "המרכז") והתחנה לטיפול זוגי ומשפחתי.

22 ראה לדוגמא "גברים פוגעים ונפגעים במערכת זוגית אלימה" (עמ' 32-30), מכון ברוקדייל, דצמבר 2020.

להלן פירוט הממצאים :

1. המרכז לטיפול ולמניעת אלימות במשפחה

אוכלוסיות היעד של המרכז הם נשים וגברים החווים אלימות, ילדים שעדים לאלימות במשפחה, וכן קשישים החווים התעללות או הזנחה בתוך המשפחה. הטיפול ניתן לצד הנפגע, לצד הפוגע ולילדים שהיו עדים לאלימות.

המרכז נותן מענה טיפולי לזוגות ולמשפחות הנמצאות בתוך מעגל האלימות הזוגית (טיפול פרטניים וקבוצתיים).

כבר בראשית הדברים, ראוי להדגיש כי הטיפול באלימות במשפחה הינו מורכב, ויש קושי רב בקבלת שיתוף פעולה הן מצד מחוללי האלימות והן מצד קורבנותיה.

המרכז מתמודד עם קשיים אלה במקצועיות וברגישות, ולראיה במהלך השנים חל גידול מתמיד במספר המטופלים.

יחד עם זאת, הביקורת מצאה ליקויים במספר תחומים כמפורט להלן :

1.1. ועדת היגוי

על פי הוראת התע"ס, בכל מרכז תופעל ועדת היגוי שתפקידה ללוות את עבודת המרכז, לדאוג ליישום מדיניות המשרד, לאשר את תוכנית העבודה השנתית של המרכז ולקיים מעקב אחר הביצוע.

על פי התע"ס, ועדת ההיגוי מורכבת מראש המינהל לשירותים חברתיים או מי מטעמו, מנהלי המחלקות הרלוונטיים במינהל, מנהל המרכז, מפקח השירות לרווחת הפרט והמשפחה במחוז ונציגי הארגונים השותפים להפעלת המרכז.

נקבע בתע"ס כי ועדת ההיגוי תתכנס לפחות פעמיים בשנה. בפועל, נמצא כי ועדת ההיגוי התכנסה בדרך כלל פעם בשנה, ובשנת 2021 הועדה לא התכנסה כלל.

מבדיקת הפרוטוקולים של דיוני הועדה בשנים 2019 ו-2020 עולה כי נדונו בוועדה נושאים בעלי חשיבות, כגון גיוס גברים אלימים לטיפול במרכז או

נושא האלימות במשפחות עולים, אולם לא התקבלו החלטות אופרטיביות כיצד ניתן לקדם את הטיפול בנושאים אלה.

כמו כן, לא הוצגו ולא נדונו בועדת ההיגוי תוכניות העבודה של המרכז ולא התקיים מעקב על ביצוען, כפי שנדרש.

מנהלת המרכז הציגה לביקורת מכתב מטעם המפקחת במשרד הרווחה, לפיו המשרד מגבש הוראת תע"ס חדשה בנושא מניעת אלימות במשפחה. בין היתר, המשרד שוקל לשנות את התדירות הנדרשת להתכנסות ועדת ההיגוי, ולהסתפק בקיום התכנסות אחת בשנה במרכזים ותיקים כדוגמת המרכז באשדוד.

1.2. תקציב

על פי הוראות תע"ס 3.28, המשרד ישתתף **במימון העסקת כח אדם** בהתאם לגודל היישוב ולצרכים, והתשלומים יועברו לעירייה ועל פי תעריף לאדם לחודש²³.

הוצאות נלוות כגון הוצאות בגין אחזקת מבנה, רכישת ציוד ועזרי הדרכה, הסברה וכיוצא באלה – יהיו על חשבון הרשות.

1.2.1. תקציב מול ביצוע

להלן נתוני תכנון מול ביצוע לשנת 2020 בסעיפי התקציב העיקריים:

23 בשנת 2020 החישוב מבוצע לפי תעריף משתנה של 1365-1380 לאדם לחודש.

מספר סעיף תקציבי	שם הסעיף	תקציב	ביצוע	פער	
1342403930	מרכז לטיפול באלימות	1,120,500	916,351	204,149	הכנסות
1342407930	תוכנית למניעת אלימות	168,612	175,003	6,391	
1349023930	אלימות עולים ²⁴	97,000	3,644	93,356	
1842403840	מרכז לטיפול באלימות	(1,495,000)	(959,761)	535,239	הוצאות
1842407840	תוכנית למניעת אלימות	(226,150)	(226,149)	1	
1849023840	אלימות עולים	(131,000)	(4,856)	126,144	

לדברי מנהל אגף הרווחה, תקציב השנה הבאה נבנה בחודש אוגוסט והסכומים הרשומים בו נקבעו על בסיס נתוני השנה הקודמת, ולכן אינם מדויקים ואינם תואמים באופן מלא את נתוני הביצוע.

עוד הסביר מנהל האגף כי המרכז מקבל באופן מידי כל מטופל המבקש להגיע לטיפול, אולם משרד הרווחה אינו מקצה תוספת תקציבית בסכום הנדרש, דבר שיצר גירעון בסעיפי ההכנסות.

1.2.2. תקציב לטיפול בעולים

²⁴ סעיף זה של התקציב לטיפול באלימות במשפחות עולים ממומן מתקציב משרד הקליטה, ומיועד לעולים שמועד עלייתם הוא עד לפני עשר שנים. בשנת 2020 רק מטופל אחד היה עולה שענה להגדרה זו, כך שהטיפול בעולים נעשה מתוך סעיפי ההוצאה האחרים.

על פי נתוני אגף הקליטה, במהלך עשר השנים האחרונות (2012-2021) עלו לאשדוד כ- 14,000 עולים מארצות מוצא שונות, רובם ממדינות בריה"מ לשעבר.

הגירה היא אירוע מרכזי בחיי הפרט והמשפחה, והיא כרוכה בהתמודדות עם אתגרים, קשיים ולחצים, הנובעים מהצורך להסתגל למציאות חדשה ושונה. בתנאים אלה, עלולים לחול שינויים לרעה בדפוסי הקשר בתוך המשפחה. יתרה מכך, עולים אשר סבלו מאלימות במשפחה בארץ המוצא, סובלים פעמים רבות מהחרפת ביטויי האלימות בעקבות משבר העליה לישראל, עקב הקשיים המתעוררים בתהליך ההגירה (למשל, החמרה בביטויי האלימות הכלכלית או מעבר מאלימות מילולית לאלימות פיזית)²⁵.

התקציב המוקצה למרכז לטיפול באלימות במשפחות עולים מגיע משני מקורות : כ- 100 אלף ₪ מתוקצבים על ידי משרד הקליטה, וכ- 200 אלף ₪ מתוקצבים על ידי המשרד לשירותים חברתיים ומשמשים לתשלום שכר של 3 עוסי"ם ב-50% משרה (שני דוברי אמהרית ואחד דובר רוסית).²⁶

הביקורת מצאה כי רובו של התקציב שהקצה משרד הקליטה לטיפול בעולים אינו מנוצל.

לדברי מנהלת המרכז, הסיבה לכך הינה שרוב העולים המטופלים במרכז עלו לארץ לפני למעלה מ-10 שנים, ומאחר שאינם עומדים בקריטריון שקבע משרד הקליטה הם מטופלים במרכז באמצעות התקציב הכללי שמקבל המרכז ממשרד הרווחה.

25 "אלימות נגד נשים עולות בידי בני זוגן", הכנסת- מרכז מחקר ומידע (מוגש לוועדת העליה והקליטה), מרץ 2004.

26 העובדים הסוציאליים מועסקים באמצעות תוכנית "גשרים", שנועדה לטפל באלימות במשפחה בקרב עולי אתיופיה ועולי בריה"מ לשעבר. בשנת 2020 טופלו במסגרתה 20 עולים יוצאי אתיופיה ו-62 עולי בריה"מ לשעבר.

הביקורת ביקשה לקבל את רשימת המטופלים במרכז שעלו לארץ ב- 10 השנים האחרונות, ושטופלו במרכז בשנים 2018 עד 2021. הרשימה שהתקבלה כללה 12 עולים מארצות מוצא שונות שטופלו במרכז באותן שנים.

לדעת הביקורת, על הנהלת המינהל לשירותים חברתיים לבחון האם כמות של 12 מטופלים מתוך אלפי העולים שהגיעו לאשדוד באותן שנים, משקפת באופן מלא את מקרי האלימות במשפחות העולים.

1.2.3. קבלת הקצבות מהמשרד

הביקורת מצאה כי בשנת 2020 התקבלה מהמשרד²⁷ הקצבה בסך כולל של 1,165,814 ₪, במקום הקצבה בסך 1,434,848 ₪, שהמרכז היה אמור לקבל לפי תעריף למטופל (פער של 269,034 ₪)²⁸.

עוד נמצא כי גם ב-2019 לא קיבל המרכז את מלוא התקבולים שמגיעים לו מהמשרד. ההיקף הכספי של הקצבת משרד הרווחה לטובת המרכז היתה בשנת 2019 בסך של 1,057,333 ₪, במקום הקצבה בסך 1,294,609 ₪ שהמרכז אמור היה לקבל לפי התעריף למטופל (פער של 237,276 ₪).

נמסר לביקורת כי מנהלת האגף לשירותים חברתיים וראש המינהל פנו במהלך השנים האחרונות מספר פעמים למשרד הרווחה בדרישה להגדיל את היקף התקצוב של המרכז בהתאם להיקף הפעילות, אולם הדרישות נענו רק בחלקן.

1.2.4. הכנסות עצמיות- גבייה ממטופלים

הטיפול במרכז כרוך בתשלום של 50 ₪ בחודש. התשלום הוא לפי משק בית (כלומר, גם אם שני בני הזוג וגם הילדים נמצאים בטיפול, ישלמו כולם יחד 50 ₪ בחודש). התשלום מתקבל במזומן או בשק.

27 על פי דוח תקצוב של משרד הרווחה.

28 כאמור, סכום התעריף משתנה ועומד על 1365-1380 ₪ למטופל לחודש. הנתונים בהתאם לדוח תקצוב והתחשבוניות של משרד הרווחה נכון לדצמבר 2020.

בתע"ס נקבע כי הסכום לגבייה נע בין 28 ₪ ועד 223 ₪, על פי ההכנסה הממוצעת לנפש במשפחה. יחד עם זאת, הוסבר לביקורת כי החל משנת 2019 המרכז גובה 50 ₪ למשפחה, בעקבות הנחייה שקיבל ממוסד הרווחה המאפשרת למרכז לגבות סכום אחד לטיפול בכל משפחה.

מזכירת המחלקה מסרה לביקורת כי כל תשלום שמתקבל נרשם ידנית בקלסר (שם המטופל, תאריך והסכום ששולם), ומופקת לו קבלה ידנית. אחת לכמה חודשים, כשמסתיים פנקס קבלות, מעבירה המזכירה את הכספים שהצטברו במרכז לחברה העירונית.

הביקורת העירה כי צבירת אלפי שקלים במזומן במשך מספר חודשים בקופת המרכז הינה מנוגדת לנהלי העירייה.
בנוסף, הביקורת ביקשה לבדוק האם קיים רצף קבלות בפנקסי הקבלות הידניות שנמסרות למטופלים, ונאמר לה שהדבר אינו אפשרי בגלל חשש לפגיעה בפרטיות המטופלים.

מרישומי המרכז עולה כי בסך הכל נגבו בשנת 2020 כ- 27,000 ₪ ממטופלים (לפי 50 ₪ למטופל לחודש, מדובר על גבייה מכ-45 מטופלים). הביקורת העירה כי לפי הדיווח לוועדת ההיגוי, היו במרכז בשנת 2020 כ-320 מטופלים, ועל כן הגבייה בשנת 2020 אמורה להיות גדולה **פי שישה** (בסכום המוערך בכ- 190,000 ₪).

עוד העירה הביקורת כי גם אם נחשב את סכום הגבייה הצפוי בשנת 2020 לפי 86 מטופלים (מספר המטופלים שהוכרו על ידי המשרד), ההכנסות העצמיות של המרכז היו אמורות להיות בסך כ-51 אלף ₪, שהם פי שניים מההכנסות שנגבו בפועל.

מנהלת המרכז הסבירה לביקורת כי המצב הסוציאקונומי של המטופלים אינו מאפשר במקרים רבים לגבות מהם את התשלום הנדרש. כמו כן, בחלק מהמקרים קיימות אלימות כלכלית כלפי המטופלת ואין לה גישה לכספים, כך שלא ניתן לגבות ממנה תשלום.

הביקורת מעירה כי עקב הרגישות הנדרשת בכל הקשור לגביית מזומנים, על המרכז לנהל מעקב ורישום מסודרים על קבלתם, לרבות רישום הנימוקים לאי התשלום. כמו כן, יש להקפיד על כך שאי התשלום יאושר לפחות על ידי מנהלת האגף, בנוסף לאישור מנהלת המרכז.

1.3. כח אדם

1.3.1. תקן כח אדם

מצבת כח אדם של המרכז בשנת 2021 כללה 14 עובדים – 5 עובדי עירייה ו-9 עובדי החברה העירונית (חלקם בחלקיות משרה), שהיוו סה"כ 10.5 משרות. הביקורת ביקשה לבדוק את כמות המשרות שהוקצו למרכז מול כמות מטופלים.

נמסר לביקורת כי לא קיימת הגדרה כתובה להעסקת עובדים סוציאליים על בסיס כמות מטופלים ("תקן כח אדם"). יחד עם זאת, המפקחת מטעם משרד הרווחה מסרה למנהלת המרכז (בתשובה לשאלה שנשאלה בעניין זה), כי כמות המשרות של העובדים הסוציאליים במרכז מחושבת לפי משרה אחת על כל 22-24 מטופלים.

הביקורת מצאה שהמרכז דיווח לוועדת ההיגוי שהתקיימה בסוף 2020, כי בשנת 2020 טופלו במרכז 250 מטופלים חדשים. על בסיס כמות מטופלים זו, כח האדם שנדרש להפעלת המרכז היה 10.5 תקנים.

כאמור, מצבת כח האדם של המרכז כללה 10.5 משרות. יחד עם זאת, יש לציין כי כמות זו של משרות כללה גם את מזכירת המחלקה, וכן את העובדת המועסקת בשלושת רבעי משרה בהפעלת התוכנית המיועדת לתלמידי תיכון, שאינה מטפלת במטופלים בוגרים המגיעים למרכז.

מכל האמור לעיל עולה שבמצבת העובדים במרכז היתה חסרה לפחות עו"ס אחת ביחס לנדרש על פי מספר המטופלים.

1.3.2. השתלמויות

טיפול בתופעת האלימות במשפחה מצריך הקניית מיומנויות לעובדים סוציאליים העוסקים בתחום זה, וכן בנייה והפעלה של תוכניות הדרכה וייעוץ לצוות המטפלים.

על פי התע"ס, העו"סים במרכז יהיו מיומנים בצורות ההתערבות השונות, בעבודה עם המשפחה ועם חלקים בתוכה.

הביקורת בדקה את ההשתלמויות שעברו העובדים הסוציאליים במרכז בתחום הטיפול באלימות במשפחה, ונמצא כי רוב העובדים עברו קורס לטיפול באלימות במשפחה של בית הספר להכשרת עובדי רווחה, למעט שתי עובדות שנקלטו במרכז לאחרונה.

בנוסף, נערכת לעובדי המרכז הדרכה פרטנית אחת לשבועיים, שבה העובדות מציגות בפני מדריך דילמות בטיפול, ומתייעצות עם המדריך על הדרכים שבהם ניתן לסייע למטופל.

בהדרכה זו השתתפו בשנת 2021- 8 מתוך 12 עובדות סוציאליות. לדברי מנהלת המרכז שאר העובדות מודרכות על ידי העובדות הוותיקות במרכז.

לסיכום, הביקורת מצאה כי הכשרת העובדים במרכז והדרכתם היתה כנדרש.

1.4. כמות המטופלים במרכז

בכל חודש מדווח המרכז למשרד באמצעות תוכנת הרווחה נט על כמות המטופלים החדשים שהחלו טיפול במרכז באותו חודש. הדיווח הוא באמצעות "טופס השמה בגין מטופל חדש".

במקביל מסרה מנהלת המרכז לביקורת נתונים על כמות מטופלים על בסיס הרישומים המנוהלים במרכז (גם מטופלים חדשים וגם ממשיכים משנים קודמות) :

2021	2020	2019	
289	239	177	נשים
73	70	86	גברים
43	33	31	ילדים*
12	15	21	קשישים
417	357	315	סה"כ
279	250	213	חדשים בלבד

*ילדים אינם מקבלים הועדות ולא נספרים כמטופלים. סה"כ ללא ילדים – 324 מטופלים בשנת 2020.

לפי נתוני המרכז, כמות מטופלים בשנת 2020 היתה 309 מטופלים (ללא ילדים וקשישים), מתוכם 250 מטופלים חדשים. לעומת זאת, מספר המטופלים בגינם קיבל המרכז תשלום ממוסד הרווחה היה נמוך בהרבה, ועמד בשנת 2020 על 86 מטופלים בלבד.

גם בשנת 2019 נמצא פער בין מספר המטופלים בגינם קיבל המרכז תשלום ממוסד הרווחה (80 מטופלים), לבין מספר המטופלים שהמרכז דיווח עליהם לביקורת (263 מטופלים, מתוכם 213 היו מטופלים חדשים).

מנהלת המרכז מסרה כי הנתון של 86 מטופלים הינו נתון המייצג את הממוצע החודשי, והנתון של 250 מטופלים חדשים הוא נתון המייצג את המספר המצטבר השנתי.

כמו כן הוסבר לביקורת כי המרכז מדווח על מספר המטופלים התואם את התקציב שאישר המוסד. לדעת הביקורת, נכון היה לדווח למוסד על כמות המטופלים בפועל, גם מעבר לכמות שאישר המוסד.

בנוסף לכך, הביקורת מצאה כי בחודשים מסוימים חלה ירידה חדה במספר המטופלים, בהשוואה לחודשים קודמים. לדוגמא, בחודש מאי 2020 התקבל תשלום עבור 104 מטופלים, בחודש יוני התקבל תשלום עבור 85 מטופלים ובחודש יולי חלה ירידה נוספת ל-70 מטופלים.

גם בשנת 2019 נמצאה בחודשים שונים שונות גדולה בכמות המטופלים בגינם התקבל תשלום. לדוגמא, בחודש יולי התקבל תשלום עבור 112 מטופלים, 82 בחודש אוגוסט ו-62 בחודש ספטמבר.

הביקורת לא קיבלה הסבר לשינויים הגדולים במספר המטופלים בין חודש לחודש.

יודגש כי לא ניתנה לביקורת אפשרות לבדוק באופן יסודי את הנתונים, בגלל החשש לפגיעה בחיסיון המטופלים.

בהתייחסה לדו"ח, מסרה ראש המינהל כי ההבדלים בכמות המטופלים נובעים, בין היתר, מליקויים בדיווח. לדברי ראש המינהל, בשנים האחרונות מתקיים במרכז תהליך של מיחשוב תהליך העבודה שהטמעתו אורכת זמן, אך המרכז נמצא במגמת שיפור בנושא זה.

1.5 דרכי הפניה למרכז אלימות

צוות המרכז מקבל פניות על מקרי אלימות בין בני זוג ממספר גורמים, כגון שירות בתי הסוהר (להלן: "השב"ס"), המשטרה, בתי חולים ועוד. בנוסף מקבל המרכז פניות עצמיות של נשים וגברים שחווים אלימות. להלן ההתפלגות של פניות חדשות שהתקבלו במרכז בשנים 2019 ו- 2020 (לפי הגורם המפנה):

הגורם המפנה	2019	2020
המשטרה	374	549
פניות עצמיות	104	145
שירותי רווחה	116	119
השב"ס	אין נתונים	75
שירות המבחן ²⁹	37	29
מע' הבריאות	17	9
יח' הסיוע ³⁰	10	3
בימ"ש	8	0
סה"כ	666*	929
חדשים	213	250

* סה"כ 666 פניות ללא שב"ס – במרכז לא היו נתונים על פניות שב"ס בשנת 2019.

29 שירות המבחן הינו שירות שמפעיל משרד הרווחה, שמטרתו לאפשר לגבר המכה לעבור תהליך שיקומי בפיקוח קצין מבחן (כתחליף למאסר).
30 יחידות הסיוע הן שירות ציבורי, שמפעיל משרד הרווחה כסיוע לבתי המשפט. יחידות הסיוע כוללות צוות בין מקצועי המורכב בעיקר מעובדים סוציאליים, פסיכולוגים, מטפלים משפחתיים ומגשרים, המסייעים למשפחות הנמצאות בסכסוך משפחתי-משפטי ליישב את הסכסוך בדרכי הידברות והסכמה.

נמצא שבשנת 2020 חלה עליה בפניות עצמיות למרכז בעקבות מקרי אלימות במשפחה, ובמיוחד חלה עליה משמעותית בפניות שהתקבלו מהמשטרה.

1.5.1. פניות משטרה

בעת שמתקבלת בתחנת המשטרה באשדוד תלונה על אלימות בין בני זוג (לרבות תלונה טלפונית), המשטרה יוצרת קשר עם שני בני הזוג על מנת לבצע חקירה, במהלכה נשאלים בני הזוג האם ניתן להעביר את פרטיהם למרכז לאליומות במשפחה על מנת לקבל טיפול והכוונה.

אם יש הסכמה של שני בני הזוג, המרכז לאליומות במשפחה ייצור עימם קשר להמשך טיפול (אם יש הסכמה רק מצד האישה- המרכז ייצור רק עימה קשר). במידה ושני בני הזוג אינם מסכימים לטיפול, אסור למרכז ליצור קשר עימם, למעט במקרים בהם ישנם במשפחה ילדים מתחת לגיל 14. במקרה זה ניתן לפנות לנפגעת האלימות ולבן זוגה, למרות שלא נתנו הסכמתם לכך.

החל משנת 2020 שובצה במרכז לאליומות עו"ס משטרה במשרה מלאה (לפני כן הועסקה בחצי משרה בלבד). העו"ס נוכחת לפחות פעם בשבוע בתחנת המשטרה ותפקידה לתת סיוע מידי באירועי אלימות בין בני זוג, לערוך מיון ראשוני של התלונות ולגייס את מחולל האלימות ואת הקורבן לטיפול במרכז.

1.5.1.1. כמות ההפניות ביחס לכמות תיקי האלימות במשפחה

הביקורת בדקה את נתוני המשטרה לגבי מספר תיקי האלימות הבין זוגית, והתברר כי בשנת 2019 נפתחו במשטרת אשדוד 1405 תיקים על אלימות בין בני זוג, ובשנת 2020 נפתחו 1534 תיקים. **במקביל, הביקורת בדקה את מספר הפניות שהתקבלו במרכז ונמצא כי בשנת 2019 התקבלו במרכז רק 374 פניות מהמשטרה (שהם כ-27% מתוך התיקים שנפתחו במשטרה באותה שנה).** עוד נמצא כי בשנת 2020 התקבלו במרכז 618 פניות מהמשטרה (כ-40% מהתיקים שנפתחו במשטרה באותה שנה בגין אלימות במשפחה).

מהנתונים עולה כי קיים פער גדול בין כמות התיקים שנפתחו במשטרה על אלימות בין בני זוג, לבין כמות התיקים שהמידע עליהם הועבר למרכז באותן שנים.

לדברי מנהלת המרכז, ישנם תיקי אלימות שלא מגיעים למרכז מכיוון שלא צוינה בהם מהות העבירה, אלא נרשם "ע"א" (עבירה אחרת). לפי הנתונים שנמסרו לביקורת מדובר על 420 תיקים בשנת 2019 ו- 506 תיקים בשנת 2020. כמו כן, נמסר לביקורת כי עד לשנה האחרונה, בגלל קשרי עבודה לקויים, לא היה מתקבל מידע מלא מהמשטרה על תיקים שנפתחו בגין אלימות בין בני זוג, אולם בשנת 2021 חל שיפור בשיתוף הפעולה בין הגורמים.

הביקורת מציינת כי מועסקת במרכז עובדת סוציאלית, שתפקידה להיות נוכחת במשטרה לפחות אחת לשבוע ולהעביר למרכז מידע על נשים נפגעות אלימות, כך שלא היו אמורים להיות פערים משמעותיים בהעברת מידע.

לדעת הביקורת, על הנהלת המינהל לבדוק מהן הסיבות לפער בין מספר התיקים שנפתחו במשטרה בגין אלימות במשפחה, לבין כמות המקרים שהועברו לטיפול המרכז.

1.5.1.2. כמות המטופלים במרכז ביחס לכמות ההפניות

מהנתונים שנמסרו לביקורת עולה כי במהלך שנת 2020 העבירה המשטרה למרכז מידע על 618 אירועים של אלימות בין בני זוג, מתוכם ב-549 משפחות היתה הסכמה ליצירת קשר עם המרכז (או שהיו במשפחה ילדים מתחת לגיל 14).

נמצא כי מתוך 549 משפחות, החל המרכז לטפל ב- 67 בלבד (63 נשים ו-4 גברים), שהם כ-12%.

לדברי מנהלת המרכז, בחלק מהמקרים מספרי הטלפון שנמסרו לא היו נכונים או שכלל לא הועבר למרכז מספר טלפון. הביקורת ביקשה לבדוק מהן הפעולות שביצע המרכז לצורך איתור המעורבים באירועי האלימות במשפחה, במקרים שהמשטרה לא העבירה למרכז מידע מספיק, והיה קושי לאתרם, אולם המרכז לא מסר לביקורת נתונים על כך. כמו כן, הביקורת ביקשה לבדוק את מועדי הפניות שהתקבלו מהמשטרה ואת זמני התגובה של המרכז לאלימות, אך לדברי מנהלת המרכז לא ניתן היה לקבל את המידע עקב חיסיון המטופלים.

רק לאחר סיום הביקורת, העבירה מנהלת המרכז לביקורת דוח משטרה לחודש מדגמי אחד (מאי 2020), הכולל את הפניות שהועברו מהמשטרה למרכז באותו חודש. בדוח שהועבר לביקורת היו 204 מקרים.

יצוין כי במסגרת רישום התלונה, שואל נציג המשטרה את המתלוננת ואת הגורם הפוגע האם ניתן לדווח על מקרה האלימות למרכז. הביקורת בדקה את הפעולות שבוצעו במרכז, נוכח הסכמתם או אי הסכמתם של הגורמים המעורבים בתיק לכך שיועבר דיווח על אירוע האלימות למרכז למניעת אלימות, במטרה להתחיל הליך טיפולי.

להלן הנתונים העולים מהדוח שנמסר לביקורת:

כמות "נטו"	כמות המיקרים	ניתנה הסכמה לדיווח
23	*45	כן
48	**139	לא
15	***20	"חסר"
86	204	סה"כ

*מתוך 45 מקרים נמצאו 5 כפילויות, 3 כבר היו מטופלים במרכז, ו-14 נוספים אמרו בשיחה ראשונית מול עו"ס המרכז שאינם מעוניינים בטיפול.

**מתוך 139 מקרים, ב-73 מקרים לא היו לבני הזוג ילדים מתחת לגיל 14, או שלא היה מידע על ילדים מתחת לגיל 14. כמו כן נמצאו 10 כפילויות ו-8 מקרים שכבר היו מטופלים במרכז.

***מתוך 20 מקרים, נמצאו 2 כפילויות ו-2 מקרים שכבר מטופלים במרכז, ובמקרה אחד הגורם הפוגע היה במעצר.

מתוך 23 מקרים שבהם נרשם בהסכמה לדיווח "כן", הביקורת בדקה 17 תיקים ומצאה כי ב-3 מקרים לא הצליח המרכז ליצור קשר עם נפגעת האלימות ולא נמצא תיעוד על ניסיונות נוספים.

מתוך 48 מקרים שבהם נרשם בהסכמה לדיווח "לא", והיו לבני הזוג ילדים מתחת לגיל 14, ב-11 מקרים לא הצליח המרכז ליצור קשר עם נפגעת האלימות ועם בן זוגה ולא נמצא תיעוד על ניסיונות נוספים.

מתוך 15 מקרים שבהם נרשם בהסכמה לדיווח המילה "חסר" (כלומר מסיבה כלשהי המשטרה לא רשמה האם יש הסכמה לדיווח, או שהשאלה לא נשאלה כלל), נמצא כי רק ב-5 מקרים נעשתה פנייה למתלוננת וב-10 מיקרים נוספים נרשם "לא נוצר קשר" או "לא ניתן לאתר".

לסיכום, מתוך 86 מקרים שהטיפול בהם נבדק באמצעות עיון בתיקי מטופלים, נמצאו 24 מיקרים שבהם לא נעשו ניסיונות מספקים ליצירת קשר עם המעורבים בתיק האלימות³¹.

הביקורת העירה כי על הנהלת המינהל לבחון באופן יסודי מהן הסיבות שבהן לא נוצר קשר עם נפגעת האלימות. כמו כן על הנהלת המינהל לבחון האם היה המשך לטיפול בפניות, לאחר השיחה הראשונית, ולהמליץ על הפעולות הנדרשות שיש לבצע בהתייחס לבעיות העיקריות המונעות את המשך הטיפול.

1.5.1.3. נוהל נשים מאוימות

תחנת המשטרה בעיר מנהלת רשימה של נשים הנמצאות בסיכון גבוה על רקע אלימות במשפחה, וכשהן מחייגות 100 למוקד התחנה, נשלחת אליהן באופן מידי ניידת משטרה. בעת הביקורת כללה הרשימה 23 נשים ברמת מסוכנות גבוהה.

בבדיקת רשימת נשים מאוימות המעודכנת לסוף שנת 2020, נמצא כי 18 נשים מתוך 23 הנשים שברשימת נשים מאוימות, היו בשלבי טיפול במרכז.

1.5.2. פניות משירות בתי הסוהר

כאשר אדם נעצר או נכלא בגין עבירת אלימות כלפי בת זוגו, העו"ס של הכלא פונה למרכז לאלימות במשפחה ומבקשת לקבל חוות דעת על המקרה. נמסר לביקורת כי בשנת 2020 היו 63 פניות למרכז מטעם שירות בתי הסוהר, לצורך קבלת התייחסות וחוו"ד ראשונית (54 מהפניות התייחסו לאלימות זוגית, ו-9 התייחסו לאלימות כלפי בני משפחה אחרים).

³¹ מנהלת המרכז הסבירה לביקורת כי המרכז מפעיל שיקול דעת בעניין הפניה למעורבים באלימות, לפי חומרת המקרה.

עוד נמסר לביקורת כי מתוך 54 פניות מהשב"ס בנוגע לאלימות בין בני זוג, המרכז לא הצליח לאתר 9 מתלוננות.

מצב נוסף שבו השב"ס יוצר קשר עם המרכז הוא במקרה של אסיר משתחרר. במקרה זה, המרכז יוצר קשר עם בת הזוג כדי להודיע לה על השחרור הצפוי, ומנחה אותה לגבי האפשרויות הפתוחות בפניה (להוציא צו הגנה, לצאת למקלט, וכמובן להתחיל טיפול במרכז ולנסות לצאת ממעגל האלימות). בשנת 2020 התקבלו במרכז 23 הודעות על שחרורו הקרוב של האסיר/עצור, במטרה שהמרכז לאלימות יעדכן את בת הזוג על מועד השחרור. **הביקורת ביקשה לקבל מידע על מספר הנשים (מתוך ה-23) שהמרכז לא הצליח לאתר, אך לא היה במרכז מידע בעניין זה.**

לסיכום, בשנת 2020 הגיעו 54 פניות משב"ס המתייחסות לאלימות זוגית, ובנוסף 23 הודעות על שחרורים צפויים. בסך הכל התקבל בשנת 2020 מידע מהשב"ס על 77 נשים שחווי אלימות זוגית (כולל 2 כפילויות הכוללות בקשות לחוו"ד ראשונית, ולאחר מכן הודעה על שחרורו של אותו אדם).

נמצא כי מתוך 75 נשים שחווי אלימות, ושהמידע עליהן הגיע משירות בתי הסוהר, רק 2 החלו טיפול במרכז לאלימות.

חשוב להדגיש כי לאחר יצירת קשר ראשוני, המרכז ימשיך בטיפול אך ורק בהסכמת המתלוננת (הדבר נכון לגבי כל הגורמים המפנים, למעט במקרה של פניה מהמשטרה במשפחה שיש בה ילד הקטן מגיל 14 – כמפורט בפרק 1.5.1). אם האישה שפרטיה הועברו למרכז אינה מוכנה שעובדת סוציאלית מטעם המרכז תמשיך להיות איתה בקשר, המרכז יכבד את בקשתה ולא ימשיך להיות עימה בקשר.

יחד עם זאת, לדעת הביקורת מדובר במספר קטן מאוד של מטופלות (שתיים בלבד), יחסית לכמות הנשים שהתקבלה פניה בעניין מהשב"ס. הביקורת העירה כי על הנהלת המינהל לבחון מהם הדרכים שבאמצעותם ניתן להגדיל באופן משמעותי את מספר הנשים נפגעות האלימות שהחלו טיפול במרכז.

כמו כן, הביקורת המליצה לבדוק מעת לעת, לפחות אחת לרבעון, האם המתלוננת שינתה את דעתה בנוגע לקבלת טיפול במרכז, ולהביא לידיעתה שעומדת לרשותה אוזן קשבת ומקום מקלט במידה והיא זקוקה לו.

1.5.3. פניות מבתי חולים/קופות חולים

לעיתים מגיעות לבתי החולים או לקופות החולים נשים עם חבלות, וקיים חשד שהחבלות נגרמו כתוצאה מאלימות מצד בן הזוג (או שהאישה מודה שאכן היתה אלימות). במקרים אלה, בית החולים מחויב לדווח למשטרה ולמרכז על המקרה.

מתוך 9 פניות שהתקבלו בשנת 2020 מגורמים במערכת הבריאות, 8 נשים החלו טיפול במרכז לאלימות.

1.5.4. פניות משירות מבחן

כאשר מוגש כתב אישום בגין עבירת אלימות, בית המשפט רשאי להציע לגבר המכה (כתחליף למאסר), לעבור תהליך שיקומי תחת פיקוח שירות המבחן, שבמסגרתו יחויב לקבל טיפול. במקרה כזה, פונה המרכז לבת זוגו של הגבר האלים, במטרה לבדוק האם גם היא מעוניינת בטיפול.

בשנת 2020 התקבלו במרכז 29 פניות משירות מבחן, אולם למרכז לא היו נתונים בכמה מקרים הוחל טיפול.

הביקורת העירה כי יש חשיבות רבה בביצוע רישום מסודר על כמות המטופלים שהחלו טיפול, לרבות ציון הגורם המפנה.

בנוסף, הביקורת העירה כי יש חשיבות בכך שהמרכז יקיים מעקב על הצלחת הטיפול, במיוחד במקרה של גברים מכים שהביעו נכונות לקבל טיפול והופנו למרכז על ידי שירות מבחן.

1.5.5. פניות מגורמי חינוך

נמצא כי במרכז לא התקבלו כלל הפניות מגורמי החינוך (לא מצוות בתי הספר ולא מהשירות הפסיכולוגי).

יצוין כי בהתאם לחוק למניעת אלימות במשפחה, עובד חינוך שעקב טיפול או ייעוץ שנתן לאדם במסגרת עיסוקו, היה לו יסוד סביר לחשוב כי נעברה עבירה

באותו אדם על ידי בן זוגו או על ידי מי שהיה בן זוגו בעבר, יידע העובד שנחשף למידע את המטופל על כך שבאפשרותו לפנות לתחנת משטרה, או למרכז לטיפול ולמניעת אלימות במשפחה.

ראש המינהל מסרה לביקורת כי לעיתים הדיווח של גורמי החינוך על אירועי אלימות במשפחה שהגיעו לידיעתם נעשה באמצעות דיווח למחלקות הרווחה האיזוריות (ולא ישירות למרכז), ולכן הנתונים אינם משקפים את המידע על אלימות במשפחה המגיע מגורמי חינוך.

הביקורת המליצה למרכז לבחון את הדרכים באמצעותם ניתן להגדיל את היקף שיתוף הפעולה עם גורמי מינהל החינוך, לרבות הדרכת עובדי החינוך בעיר כיצד ניתן להבחין במקרים של אלימות במשפחה ומהן הפעולות שניתן לנקוט במקרים אלה.

1.6. אופן הטיפול ומדידת יעילותו

הטיפול באלימות בין זוגית מתבצע באמצעות מפגשים בהם מתקיימים שיחות עם המטופל (יש אפשרות לקבל טיפול פרטני או טיפול קבוצתי, על פי בחירת המטופל).

אם מגיעים לטיפול שני בני הזוג, לכל אחד מבני הזוג תהיה מטפלת אחרת, והמפגשים יתקיימו בנפרד.

בתחילה מתקיים מפגש ראשוני עם המטופלים ("אינטק"), ולאחר מכן, בהתאם להיענות בני הזוג, מתחיל תהליך הטיפול באמצעות מפגשים המתקיימים אחת לשבוע, לאורך כשנה (כל מפגש נמשך 50 דקות). קיימת אפשרות להאריך את תקופת הטיפול לשנה נוספת, במידת הצורך.

הביקורת ביקשה לבדוק מהם זמני ההמתנה של המטופלים עד למפגש הראשוני, ומהמפגש הראשוני עד לתחילת הטיפול, אך המרכז לא מסר לביקורת את המידע הנדרש מחשש לפגיעה בפרטיות המטופלים.

בנוסף, הביקורת ביקשה לבדוק מהו היקף הנשירה, במקרים בהם החל טיפול. להלן נתונים שמסר המרכז על נשירת מטופלים במהלך טיפול :

שנה	2019	2020
נשים	22	24
גברים	11	10

נמסר לביקורת כי הסיבות להפסקת הטיפול הן מגוונות. לדוגמא, גברים שאינם יכולים להתעמת עם נטייתם לאלימות, או נשים שאינן ממשיכות בטיפול לאחר שחזרו לחיות עם בן הזוג האלים. הביקורת ביקשה לקבל נתונים מספריים לגבי הגורמים השונים לנשירה, אולם לא היו בידי המרכז נתונים בעניין זה.

לדעת הביקורת, יש חשיבות רבה באיסוף נתונים לגבי הסיבות לנשירה, כדי שניתן יהיה להפיק לקחים לגבי דרכי הטיפול.

על פי הדיווח שמסרה מנהלת המרכז לועדת ההיגוי, בשנים 2017-2019 80% מהמטופלים בממוצע העידו על הפחתה ברמת האלימות לאחר 3 חודשי טיפול, ועל הפסקת האלימות בתום הטיפול. הנתונים היו מבוססים בעיקר על התרשמות העו"ס המטפל.

גם על פי הדיווחים שנמסרו למנכ"ל העירייה בשנים 2017-2019, במסגרת הבקרה על ביצוע תוכניות העבודה ("מדדי מנכ"ל"), דווח על הצלחה של מעל 80% בהפסקת האלימות³².

על מנת לבדוק אחוזי הצלחה אלה, שדווחו לועדת ההיגוי ולמנכ"ל העירייה, הביקורת ביקשה לקבל נתונים על כמות הזוגות שהתגרשו או נפרדו במשך תהליך הטיפול, ועל המקרים שבהם האלימות הופסקה עקב הרחקה מהגורם האלים (בגלל מאסר או מעצר), אולם לא ניתן היה לקבל את הנתונים המבוקשים.

הביקורת העירה כי נכון היה לציין בנפרד את המידע לגבי הפסקת אלימות שנבעה מהרחקת הגורם האלים.

32 בשנים 2020-2021 בשל מגפת הקורונה, לא התקיים תהליך הבקרה על פי מדדי מנכ"ל.

כמו כן, הביקורת העירה כי קיים חשש שהנתון של מעל 80% הצלחה בטיפול אינו מדויק, מאחר והוא מבוסס על התרשמות המטפלת ולא על מדדים אובייקטיביים.

לאחר הביקורת מסרה ראש המינהל כי החל משנת 2022 נבנה שאלון למילוי על ידי המטופלים, הכולל שאלות לגבי הערכתם את הצלחת הטיפול.

1.7. תעסוקה לנשים נפגעות אלימות (עמותת "בעצמי")

בשנים 2019 ו-2020 התקיימה במרכז לאלימות קבוצת תעסוקה המיועדת לנשים שסבלו בעבר או סובלות בהווה מאלימות במשפחה. מטרת הפעילות היתה שיקום תעסוקתי של נשים המעוניינות להשתלב בתעסוקה או מעוניינות לשדרג את מקום העבודה שלהן.

בשנת 2019 הופעלה התוכנית באמצעות תקן שמימן משרד הרווחה. בשנת 2020 הופסק המימון מטעם המשרד, אך מפאת חשיבותה המרכז בחר להמשיך ולהפעיל את הקבוצה במימון העירייה. בשנת 2021 נסגרה התוכנית.

נמסר לביקורת כי בשנת 2020 השתתפו בקבוצת התעסוקה 17 נשים. נמצא כי בתום הטיפול, 7 נשים החלו לעבוד (מתוך 8 שהגיעו כשאינן עובדות כלל). כמו כן, 5 נשים הגיעו לטיפול כשהן עובדות, ומתוכן 2 נשים שידרגו את מקום עבודתן. לגבי 4 נשים נוספות, לא היה שינוי במצבן התעסוקתי.

עקב חשיבותה הרבה, הביקורת המליצה למינהל לשירותים חברתיים למצוא את הדרך להמשיך בביצוע התוכנית במימון העירייה, במטרה לעזור לנשים אלו להיכנס למעגל העבודה ולמצוא את כישוריהן.

1.8. סיוע חומרי לנפגעות אלימות

בשנת 2020, הקצה משרד הרווחה סיוע בסך 153,249 ₪ לטובת סיוע חומרי לנפגעות ולנפגעי אלימות במשפחה.

התנאי למתן הסיוע היה שהנפגע יעזוב את הגורם הפוגע.

לפי נתוני המרכז, בשנת 2020 קיבלו את הסיוע 59 מטופלות, ובשנת 2021 קיבלו סיוע 56 נשים בסך כולל של 168,676 ₪.

הסיוע המקסימלי היה בסך 3000 ₪ בשנה לאישה, ו- 5000 ₪ לאישה עם ילדים. נמסר לביקורת כי ניתן להשתמש בכספי הסיוע למטרות שונות, וביניהן רכישת ריהוט וציוד.

הביקורת ביקשה לקבל מידע על הפריטים שנרכשו, במטרה לבדוק האם תהליך הרכישה נעשה על פי כללי מינהל תקין, אולם לדברי מנהלת המרכז לא ניתן היה להעביר לביקורת את המידע המבוקש מאחר והוא כולל את פרטי המטופלים. הביקורת הציעה כי החשבוניות יוצגו לביקורת לאחר שיוסותרו פרטי המטופל, אך ללא הצלחה.

לאחר הביקורת העבירה ראש מינהל טבלה הכוללת את ספקי הסיוע למטופלים במהלך השנים 2020 ו-2021. התברר כי בתיקים רבים לא היה רישום של סוג הסיוע ושם הספק שאליו הועבר הכסף. עוד התברר כי מספר קטן של ספקים זכו לרוב ההזמנות (לדוגמא, ספק מסוים בתחום החשמל קיבל 10 הזמנות בתקופה של שלושה חודשים).

2. טיפול בגברים פוגעים

רוב רובם של הגברים הנוהגים באלימות כלפי בנות זוגם אינם פונים לטיפול מיוזמתם. בדרך כלל גברים אלימים מתקשים להכיר בהתנהגותם האלימה ובהשלכותיה, ונוטים להכחיש את דפוסי התנהגות אלו ולהדחיקם. נוכח עובדה זו, מספר הגברים האלימים המקבלים סיוע וטיפול אינו גבוה, ומצוי בפער ניכר ביחס לכמות הנשים נפגעות האלימות הפונות לטיפול³³.

במרכז מועסק עו"ס בחצי משרה שאחראי על תחום הטיפול בגברים. להלן נתונים שנמסרו לביקורת על כמות הגברים שטופלו במרכז לאלימות :

שנה	2019	2020
סה"כ גברים מטופלים במרכז	86	70
מתוכם חדשים- החלו טיפול השנה	63	34
נשרו באמצע טיפול	11	10

ניתן להיווכח מהנתונים דלעיל כי חלה ירידה ניכרת בכמות הגברים שהגיעו לטיפול במרכז בשנת 2020, ביחס לשנה קודמת. לדברי מנהלת המרכז, הירידה

33 על פי דו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מתאריך 20.11.2019.

בכמות הגברים המטופלים נבעה ממגבלות הקורונה ומהסגרים שאירעו באותה שנה.

עוד עולה מהנתונים כי קיימת נשירה של גברים במהלך הטיפול, באחוז גבוה יותר מנשירת נשים.

הביקורת העירה כי לא בוצעו במרכז פעולות אקטיביות לאיתור ולגיוס גברים לטיפול באמצעות פעולות הסברה. מנהלת המרכז מסרה כי התקיימו ניסיונות לפנות למקומות עבודה "גבריים", על מנת לקיים יום עיון בנושא אלימות, אך הדבר לא יצא אל הפועל.

הביקורת המליצה להנהלת המינהל לבחון יחד עם גורמים נוספים, "תמריצים" שיביאו להגדלת מספר הגברים המטופלים.

לאחר הביקורת מסרה ראש המינהל כי בשנת 2022 התקבל מימון לתקן נוסף של עו"ס, שכל ייעודה לאתר ולגייס מטופלים ומטופלות למרכז.

2.1. הפניית גברים למרכז

לא היו בידי המרכז באופן מרוכז נתונים על כמות הגברים שהופנו לטיפול על ידי כל גורם.

יחד עם זאת, נמסר לביקורת כי רוב הגברים המופנים למרכז מגיעים בעקבות פנייה של שירות המבחן או המשטרה.

כאשר הפנייה מגיעה משירות המבחן, הדבר נובע מכך שבית המשפט הטיל על הגבר המכה חובת טיפול, ועל כן במרבית המקרים הוא אכן יתחיל בטיפול. לעומת זאת, כשהפנייה מגיעה מהמשטרה לאחר הגשת תלונה על אלימות, לא קיימת חובת טיפול ולכן גם ההיענות הגבר המכה תהיה נמוכה³⁴.

הביקורת המליצה לנהל את המידע בקובץ ממוחשב ולעדכן את שם הגורם המפנה באופן שניתן יהיה להשתמש במידע במידת הצורך.

34 יתרה מכך, קבלת טיפול עלולה להיתפס כהודאה באשמה.

בנוסף, לדעת הביקורת, על המרכז לחזור מעת לעת וליצור קשר עם הגברים שלא הסכימו להתחיל טיפול, או שהפסיקו טיפול, על מנת לנסות לגייסם להמשך טיפול במרכז.

2.2. אופן הטיפול

המטרה של הטיפול בגברים היא ללמדם להבין את המקור והבסיס להתנהגותם האלימה כלפי בת הזוג.

בדרך כלל הטיפול בגברים מתבצע באמצעות טיפול קבוצתי (מפגש אחד לשבוע במשך שנה וחצי).

העבודה הטיפולית עם גברים דורשת מיומנות מיוחדת, שכן אצל הגברים קיים מנגנון הכחשה בנושא האלימות במשפחה, ואי לקיחת אחריות. כמו כן, הוסבר לביקורת כי רמת האמון של גברים במטפלים היא נמוכה, מאחר וברוב המקרים הטיפול נכפה עליהם (במסגרת שירות המבחן).

יודגש כי בפרוטוקולים של ועדות ההיגוי משנים 2019 ו- 2020, צוין ההיקף המצומצם של הטיפול בגברים, וצוין כי על המרכז לפתח כלים שבאמצעותם ניתן יהיה לעודד גברים להגיע לטיפול במרכז.

הביקורת המליצה לשלב הרצאות בנושא האלימות במשפחה בימי עיון במקומות עבודה שהעובדים חייבים להשתתף בהם, או במסגרת גמולי השתלמות.

3. טיפול בילדים ובבני נוער

ילדים החשופים לאלימות בין הוריהם נפגעים נפשית ותפקודית מחשיפה זו. הם חווים תחושות קשות של חוסר אונים, פחד וחרדה וסובלים מדימוי עצמי נמוך. המרכז מטפל בילדים החשופים לאלימות במשפחה בגילאי 6 עד 18. להלן נתונים בדבר כמות הילדים שטופלו במרכז בשנים 2019 ו-2020 :

שנה	2019	2020
טיפול קבוצתי	7	8
טיפול פרטני	24	25
סך מטופלים	31	33

3.1 קבוצות טיפול

על פי הוראת התע"ס, טיפול בילדים עדים לאלימות הינו באמצעות טיפול קבוצתי. מפגשי הקבוצה מתקיימים אחת לשבוע, שעה וחצי כל מפגש, עד 24 מפגשים. בכל קבוצה משתתפים כעשרה ילדים. במקרים מסוימים, על פי שיקול דעת העובד המטפל, יינתן במקביל לטיפול הקבוצתי, גם טיפול פרטני.

נמצא כי בכל שנה נפתחה במרכז קבוצת ילדים אחת בלבד, וכל קבוצה קיימה 12 מפגשים, בעוד שהוראת התע"ס ממליצה כי משך טיפול יהיה ארוך יותר (עד 24 מפגשים).

ראש המינהל מסרה לביקורת כי משך הטיפול (12 מפגשים) נקבע על פי שיקולים מקצועיים ועל בסיס הניסיון המצטבר.

עוד העלתה הביקורת כי על פי הוראות התע"ס, יש לשאוף לקיים, במקביל לקבוצת הילדים, גם קבוצה של הורי הילדים, במסגרתה יעבדו ההורים על דפוסי ההורות שלהם וילמדו להתמודד עם הרגשות שחווים ילדיהם. כמו כן, במסגרת הקבוצה ההורה יקבל כלים כיצד לסייע לילד לעבד את חווית האלימות שהיה עד לה.

נמצא כי לא התקיימו במרכז קבוצות הורים במקביל לקבוצת הילדים.

3.2 התוכנית למניעת אלימות בין זוגית בקרב מתבגרים

התוכנית למניעת אלימות בין-זוגית בקרב מתבגרים הינה תוכנית משותפת עם משרד החינוך, שמטרתה חינוך לזוגיות ולמניעת אלימות בגילאים שבהם מתבגרים מתחילים לפתח זוגיות.

התלמידים נחשפים להרצאות על זוגיות בריאה, חברות בזוגיות, נורות אדומות שיש להבחין בהן במהלך הזוגיות ועוד.

התלמידים המשתתפים בתוכנית נבחרים על ידי יועצת בית הספר, לרוב תלמידים שכבר נמצאים בזוגיות, על מנת שיקבלו הכוונה מתאימה וכלים לזוגיות בריאה.

על פי הוראות התע"ס, התוכנית תועבר לתלמידי כיתות י' -יא' בבתי הספר התיכוניים, ותכלול 11 מפגשים בני שיעורים כל מפגש.

בפועל, במסגרת המרכז, התוכנית הופעלה בעיקר בכיתות י', במהלך 5 מפגשים שבועיים (בחלק מהמקרים התקיימו 6 מפגשים שבועיים), שכל אחד מהם נמשך 1.5 שעות.

במקיף אחד (מקיף ח') ניתנו סדנאות גם לכיתות יא', ובמקיף נוסף לכיתות ט'.

הביקורת העירה כי הוראת התע"ס קובעת שהתוכנית תכלול 11 מפגשים, בעוד שבאשדוד התקיימו רק 5 מפגשים לקבוצה.

מנהלת המרכז מסרה כי כמות המפגשים לכל קבוצה (5 מפגשים), נקבעה על פי בקשת בתי הספר כדי שלא לפגוע בתוכנית הלימודים, וכי בתי הספר אינם ערוכים לקיום סדרת מפגשים הכוללת 11 פגישות.

הביקורת בדקה מהו חלקם היחסי של התלמידים שהשתתפו בתוכנית, מתוך כלל התלמידים באשדוד באותה שכבת גיל. נמסר לביקורת כי באשדוד פועלים במסגרת החינוך הממלכתי והממ"ד 12 בתי ספר מקיפים, בהם למדו בשנת תש"פ בחטיבה העליונה (כיתות י' ומעלה) 6,149 תלמידים. בשנת תשפ"א למדו בחטיבה העליונה 6,431 תלמידים.

בכיתות י' בלבד, למדו בשנת תשפ"א 2157 תלמידים ב-84 כיתות, ובשנת תש"פ למדו בכיתות י' 2073 תלמידים ב-76 כיתות.

על פי נתוני המרכז לאלימות, בשנת 2020 נחשפו לתוכנית כ-660 תלמידים, שהם כ-30% מתוך כלל תלמידי כיתות י' בעיר וכ-10% מתוך כלל תלמידי השיכבה העליונה. כ-600 תלמידים היו מ-3 בתי ספר מקיפים בעיר (ז,ח,ט), מתוך 12 בתי הספר המקיפים הקיימים בעיר, ובנוסף כ-50 תלמידים היו ממסגרות נוספות (בית רשת, יתד).

גם בשנת 2019 נחשפו לתוכנית רק חלק קטן מתלמידי כיתות י' ויא'. התקיימו מפגשים ב-5 בתי ספר מקיפים העיר (ד,ז,ח,ט,י), במהלכם נחשפו לתוכנית כ-800 תלמידים, ובנוסף כ-80 תלמידים ממסגרות נוספות (מפתן, קידום נוער, מדרשת אמ"ית בנות).

הביקורת המליצה להפעיל סדנאות לתלמידי כיתות יא', כפי שנקבע בהוראות התע"ס, וכן המליצה לשקול את הפעלת התוכנית גם בכיתות ט', במטרה להקנות תכנים של זוגיות בריאה לבני נוער כבר בשלבים הראשונים של הקשר הזוגי.

יצוין כי להערכת הביקורת, על פי חישוב שעות העבודה, ניתן היה לחשוף לתוכנית כ-1400 תלמידים בשנה³⁵ (בהיקף העסקה של חצי משרה)³⁶. מנהלת המרכז מסרה לביקורת כי פנתה למנהלי בתי ספר בעיר במטרה לצרף לתוכנית בתי ספר נוספים ושכבות גיל נוספות, אולם ללא הצלחה.

לדעת הביקורת, על הנהלת המינהל לפנות לראש מינהל החינוך בהצעה להרחיב את פעילות התוכנית לבתי ספר נוספים ולשכבות גיל נוספות, ולחשוף חלק גדול יותר מבני הנוער לנושא חשוב זה, בגיל בו מתפתחים דפוסי ההתנהגות בתחום הזוגיות.

4. מקלט לנשים מוכות

המקלט הינו מסגרת חוץ ביתית לנשים נפגעות אלימות וילדיהן, המופעלת על ידי הגורם שזכה במכרז שפרסם המשרד³⁷.

³⁵ כל סדנא נערכת במשך 7.5 שעות לכל כיתה (5 מפגשים שבועיים כ"א 1.5 שעות). בהנחה של קיום שתי סדנאות ליום בבתי ספר שונים, בהיקף העסקה של חצי משרה, ניתן לבצע סדנאות ל-8 כיתות בחודש. לפי ממוצע של 30 תלמידים בכיתה, ניתן לחשוף לתוכנית כ-240 תלמידים בחודש, ובמהלך שנת לימודים כ-1400 תלמידים (בשישה מחזורים).

³⁶ למעט שנת 2020 שלא התקיימו בה לימודים באופן סדיר בשל מגיפת הקורונה.
³⁷ נכון לשנת 2022, הגוף המפעיל את המקלטים היה רשת ויצו.

המקלט הנועד לתת הגנה וטיפול במקרי חירום לנשים נפגעות אלימות ולילדיהן (עד גיל 11), הזקוקים להגנה במסגרת חוץ ביתית.

בכל הארץ קיימים 16 מקלטים לנשים מוכות. כל מקלט יכול להכיל עד 12 משפחות בלבד. משפחה יכולה לשהות במקלט עד שנה. באשדוד פועל מקלט אחד לנשים מוכות³⁸.

4.1. מעקב אחר נשים המופנות למקלט

הפניית אישה נפגעת אלימות למקלט יכולה להיעשות על ידי עובד סוציאלי במחלקה לשירותים חברתיים או על ידי המרכז למניעה וטיפול באלימות במשפחה.

במקרה חירום, תופנה האישה למקלט ישירות על ידי המשטרה, בית החולים, המרכז לסיוע לנפגעות תקיפה מינית או אחד האירגונים שהאישה פנתה אליו. להלן נתונים על מספר הנשים שהמרכז הפנה למקלט בשנים 2019 עד 2021 :

שנה	כמות הנשים שהופנו למקלט
2019	0
2020	5
2021	5

לאחר שהאישה הגיעה למקלט עם ילדיה, המרכז יוצר קשר עם בן הזוג, על מנת להודיע לו שהאישה והילדים נמצאים במקום מוגן, וכדי לנסות לגייסו לטיפול.

לדברי מנהלת המרכז, בשנים 2019 ו-2020 יצר המרכז קשר עם כל בני הזוג של הנשים שהגיעו למקלט, אך אף אחד מהם לא החל טיפול במרכז. הביקורת המליצה למרכז לפנות פעם נוספת לגבר המכה, מספר חודשים לאחר שבת הזוג וילדיו עברו למקלט, ולבדוק האם חל שינוי בעמדתו ביחס לקבלת הטיפול.

³⁸ אישה נפגעת אלימות תקלט במקלט הנמצא בעיר אחרת ולא בעיר מגוריה, על מנת לשמור על ביטחונה ועל החשאיות הנדרשת.

ע"פ הוראות התע"ס, חודש וחצי לאחר שהות האישה וילדיה במקלט, ייזום המקלט מפגש עם עובדת המרכז, בו תעשה הערכת טיפול במשפחה ויוחלט על הארכת/הפסקת שהיית האישה והילדים במקלט. מפגש נוסף להערכת הטיפול יתקיים לאחר 5 חודשים לשהות האישה וילדיה במקלט. בפגישה זו יבחן גם הצורך בהארכת משך השהייה במקלט מעבר ל-6 חודשים.

בנוסף, עובדת המרכז אמורה להגיע למקלט לקראת סוף השהייה של האישה במקלט, כדי לוודא שהמקלט דאג לה למקום מגורים, למענק ולהמשך תמיכה נפשית במידת הצורך.

נמסר לביקורת כי התיעוד לגבי יצירת הקשר עם המקלט וביקורי העו"סית מטעם המרכז במקלט, מצויים בתיק המטופלת שהופנתה למקלט.

הביקורת ביקשה לבדוק את הקשרים בין המרכז לבין המקלטים לנשים מוכות שהמטופלות הופנו אליהם, וכן את תדירות ביקורי העו"ס במקלט. **לא ניתנה לביקורת גישה למידע, כך שלא ניתן לדעת האם נוצר הקשר עם המטופלת במהלך שנת השהייה במקלט, כנדרש בתע"ס.**

4.2. זכויות נשים יוצאות מקלט

4.2.1. עמותת "מאירים"

עמותת "מאירים" מפעילה במימון מלא את תוכנית "יוצאות לאור" – תוכנית לליווי נשים נפגעות אלימות במשפחה ששהו במקלט. זוהי תוכנית שהחלה לפעול בסוף שנת 2016 כפיילוט ייחודי בעיר אשדוד. התוכנית נולדה במטרה לתת מענה ותמיכה, ככל הניתן, לנשים יוצאות מקלט וילדיהן, בשנים שלאחר היציאה מהמקלט.

בשנת 2020 השתתפו בתוכנית 27 נשים יוצאות מקלט, ובשנת 2021 השתתפו בה 35 נשים.

רוב הנשים המשתתפות בתוכנית הן נשים שהתגוררו מחוץ לאשדוד לפני כניסתן למקלט ונקלטו באשדוד, ומיעוטן הן תושבות העיר ששהו במקלט מחוץ לעיר וחזרו לאשדוד.

ההשתתפות בתוכנית אינה מוגבלת בזמן וחלק מהנשים משתתפות בפעילות מאז תחילת התוכנית.

עו"סית מטעם העמותה המועסקת בחצי משרה, מפעילה את התוכנית במרכז.

התוכנית פועלת בדרכים הבאות :

סיוע פרטני – פגישות טיפוליות קבועות מדי שבוע, וכן סיוע בצעדים הראשוניים מחוץ למקלט בתחומים כגון התמודדות מול הבירוקרטיה, סיוע בהשתלבות בתחום התעסוקה, סיוע במיצוי זכויות, תיווך מול גורמי רווחה ועוד.

סיוע קבוצתי – מדי שבוע מתקיימת קבוצה טיפולית בה נשים יכולות לשתף את חברותיהן לקבוצה בהתמודדות האישית שלהן.

השתייכות קהילתית – מתקיימות פעילות קבוצתית משותפת לאורך השנה כגון טיולים משותפים, פעילות בחגים ועוד.

הביקורת רואה בחיוב רב את יוזמת המרכז להפעלת התוכנית הייחודית לתמיכה מתמשכת בנשים יוצאות מקלט.

4.2.2. סיוע בשכר דירה לנשים נפגעות אלימות

אישה אשר שהתה במקלט לנשים מוכות, או שהיא נפגעת אלימות ולא שהתה במקלט, זכאית לקבל סיוע בשכר דירה ממשרד הבינוי והשיכון, לתקופה של שלוש שנים.

המרכז לאלימות או המקלט בו שהתה האישה נדרשים למלא "דוח סוציאלי", ולאחר שמשרד השיכון יאשר את זכאותה, תקבל האישה סיוע בשכ"ד בסך 1,200 ₪ בחודש למשך שנה. ניתן להאריך את מתן הסיוע למשך שנתיים נוספות.

הביקורת ביקשה לקבל נתונים לגבי כמות הנשים קיבלו סיוע בדיוור באמצעות המרכז בשנים 2019 ו-2020, אך לא היו במרכז נתונים בעניין זה.

לדעת הביקורת, מדובר על מידע שיש לו חשיבות ולכן רצוי שיהיו במרכז נתונים בנוגע לסיוע שקיבלו הנשים.

4.2.3. מענק הסתגלות

אישה ששהתה 60 יום ומעלה במקלט לנשים מוכות, ואינה חוזרת למקום מגוריה הקודם, תקבל מענק ע"ס 8000 ₪, ועל כל ילד ששהה איתה במקלט 1000 ₪ נוספים (עד 2 ילדים).

בנוסף לכך, היה קיים סיוע נוסף לנשים שחוו אלימות, כגון ליווי בנקאי ועזרה בבניית תשתית כלכלית עצמאית ללא תלות בבן הזוג, סיוע משפטי, סיוע ברכישת ציוד, סיוע במציאת תעסוקה ועוד. במרכז לא היו נתונים על המטופלות שקיבלו סיוע בכל אחד מאפיקי הסיוע, ולא התקיים מעקב מתמשך אחר הצלחת תהליך השיקום לאחר היציאה מהמקלט לנשים מוכות.

5. התחנה לטיפול זוגי ומשפחתי

התחנה לטיפול זוגי ומשפחתי נותנת מענה לתושבי אשדוד בשלושה תחומים עיקריים:

- טיפולים בתחום המשפחה והזוגיות.
- טיפול במשפחות הנמצאות בתהליך גירושין.
- טיפול בתחום אובדן ושכול – עזרה בהתמודדות עם אבל.

בשנת 2020 טופלו בתחנה 150 משפחות, שכללו כ-400 מטופלים, כמפורט להלן:

תחום הטיפול	2020
זוגיות ומשפחה	79
גירושין	53
אובדן ושכול	18

על פי הנתונים שנמסרו לביקורת, כשליש מהמטופלים הגיעו לתחנה באופן עצמאי, שליש באמצעות מחלקות המינהל לשירותים חברתיים ושליש דרך גורמים מוסדיים כגון בימ"ש/שירות המבחן. צוות התחנה כלל 14 עובדים, חלקם עובדי הרשות וחלקם מועסקים על ידי החברה העירונית.

כל המטופלים היו עובדים סוציאליים בעלי תואר שני ומטפלים משפחתיים וזוגיים הנמצאים בהליכי הסמכה או הוסמכו לטיפול זוגי ומשפחתי. התשלום בגין הטיפול נקבע לפי הכנסה המשפחתית הנפש. תעריף המינימום היה 50 ₪ לטיפול, עד מקסימום של 180 ₪ לטיפול. נמסר לביקורת כי כל מטופל שמגיע לתחנה עובר תהליך "אינטק" (מילוי טפסים ולאחר מכן קיום מפגש ראשוני לצורך התרשמות והיכרות). אם מדובר במטופל במצב של התמכרות או שמתברר כי קיימת אלימות במשפחה, מפנים את בני הזוג למרכז לטיפול באלימות.

ישנם מקרים שבמפגש ההיכרות לא מבחינים בקיום אלימות במשפחה, ורק במהלך הטיפול מתגלה הדבר. במקרים אלו, אם רמת המסוכנות היא גבוהה מפנים את בני הזוג למרכז לאלימות. במקרים שמדובר ברמת מסוכנות נמוכה, הטיפול בזוג ימשיך להיות במסגרת התחנה, מתוך חשש שבני הזוג לא ימשיכו בטיפול אם יופנו לגורם טיפולי אחר (במרכז לאלימות).

הביקורת בדקה את כמות המטופלים שהועברו לטיפול המרכז לאלימות לאחר שבמהלך הטיפול הזוגי התגלה שקיימת אלימות בין בני הזוג. נמצא כי בשנת 2019 הועברו למרכז לאלימות 10 פניות, ובשנת 2020 הועברו למרכז 19 פניות. מתוכם, בשנת 2019 המשיכו טיפול במרכז לאלימות רק 4 מטופלים, ובשנת 2020 רק 12 מטופלים.

לדעת הביקורת, על המרכז לבחון את הסיבות לכך שחלק גדול מהמטופלים שהועברו לטיפול המרכז לא המשיכו בטיפול, ולהפיק את הלקחים הנדרשים במטרה להגדיל את מספר נפגעות האלימות הממשיכות בטיפול.

הערות ראש העיר **התמודדות עם תופעת האלימות במשפחה**

כללי - ראש העיר רואה חשיבות עליונה בביצוע פעולות שיביאו, ככל האפשר, לצמצום תופעת האלימות במשפחה על כל היבטיה. ראש העיר הנחה את ראש המינהל לשירותים חברתיים להפיק את הלקחים הנדרשים מדו"ח הביקורת, היכולים לסייע להשגת מטרה זו.

1. כמות המטופלים במרכז ביחס לכמות התיקים במשטרה

ראש העיר הנחה את ראש המינהל ואת מנהלת המרכז למניעת אלימות לבחון את הסיבות לכך שהמידע על התיקים הנפתחים במשטרה בגין אלימות במשפחה אינו מגיע למרכז. כמו כן יש לבחון מהן הפעולות העשויות להביא להגדלת כמות המטופלות, מבין נפגעות האלימות שהביעו נכונות להתחיל בטיפול.

2. התוכנית למניעת אלימות בין בני זוג בקרב מתבגרים

ראש העיר הנחה את ראש המינהל לשרותים חברתיים ואת ראש מינהל החינוך להגדיל באופן משמעותי את מספר בתי הספר ואת מספר הכיתות שבהן תפעל התוכנית, במטרה לחשוף חלק גדול יותר מבני הנוער לנושא מניעת האלימות בגיל בו מפתחים דפוסי התנהגות בתחום הבין זוגי.

3. טיפול בגברים פוגעים

נוכח העובדה כי גברים הנוהגים באלימות כלפי בנות זוגם מתקשים להכיר בהתנהגותם האלימה, ראש העיר הנחה את ראש המינהל ואת מנהלת המרכז ליזום פעולות שמטרתן להביא לאיתור גברים אלימים ולשכנעם להגיע לטיפול.

4. טיפול במשפחות עולים

נוכח מספרן הנמוך של נפגעות אלימות בקרב משפחות עולים הפונות לטיפול במרכז, ראש העיר הנחה את ראש המינהל ואת מנהלת המרכז לבחון מהן הפעולות העשויות להביא לגידול בכמות נפגעות האלימות בקרב משפחות עולים המגיעות לטיפול במרכז.

5. תיקון ליקויים

ראש העיר הנחה את ראש המינהל להכין בהקדם תוכנית עבודה לתיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, ולהציגה בפני מנכ"ל העירייה ומבקר העירייה.

מינהל תפעול

דו"ח ביקורת

הסדרי נגישות לאנשים עם מוגבלות

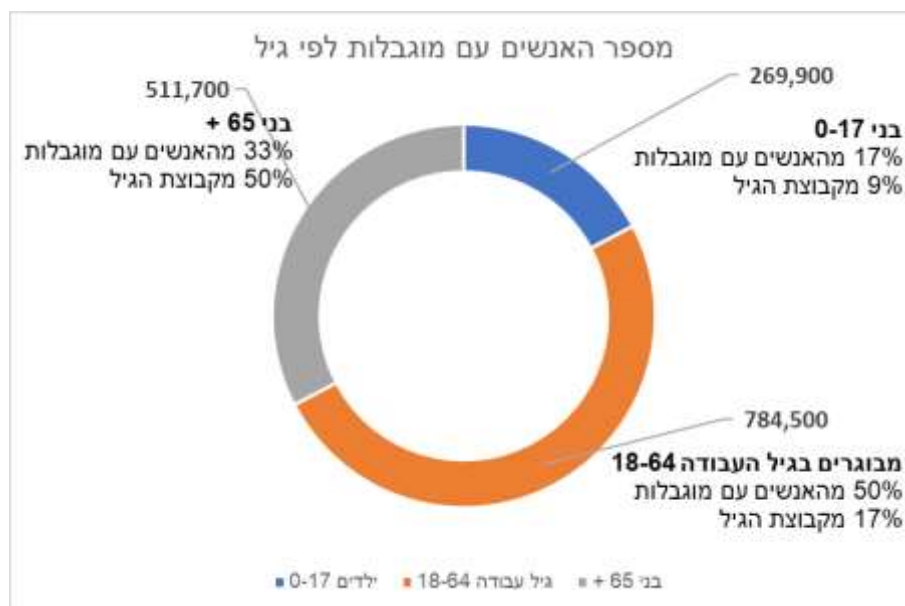
דו"ח ביקורת הסדרי נגישות לאנשים עם מוגבלות

כללי

בישראל חיים למעלה ממיליון וחצי אנשים עם מוגבלויות מסוגים שונים³⁹, כאשר כמחצית מהם סובלים ממוגבלות חמורה הגורמת להם קושי משמעותי בתפקוד היום-יומי.

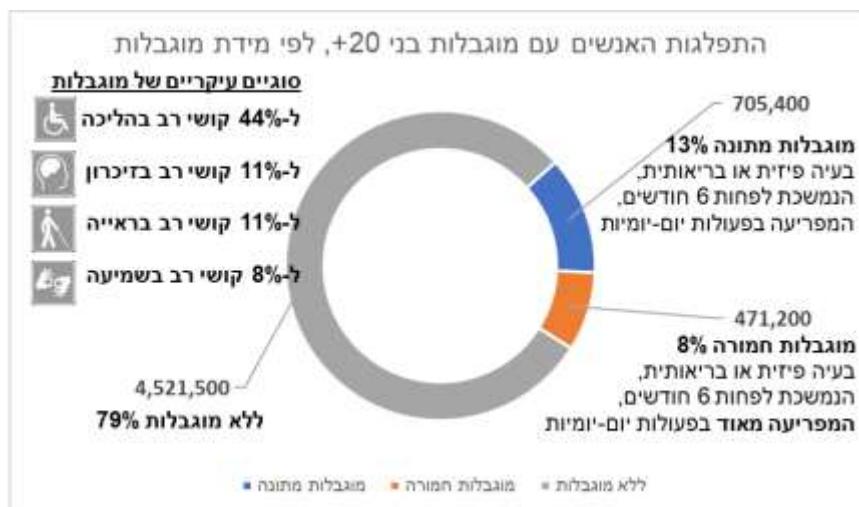
³⁹ מתוך מצגת של נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות – "אנשים עם מוגבלות בישראל 2020 נתונים סטטיסטיים נבחרים".

להלן נתונים על האוכלוסייה עם מוגבלות החיה בישראל, בחלוקה לפי קבוצות גיל:



להלן תרשים המפרט את רמת המוגבלות וסוגי המוגבלות באוכלוסיית בני ה-20 ומעלה⁴⁰:

⁴⁰ מתוך מצגת של נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות – "אנשים עם מוגבלות בישראל 2020 נתונים סטטיסטיים נבחרים"



הביקורת לא איתרה נתונים סטטיסטיים על מספרם של התושבים עם מוגבלות המתגוררים בעיר.

יחד עם זאת, מתוך הנחה כי האוכלוסייה בעיר אשדוד דומה במרכיביה לכלל האוכלוסייה בארץ, הביקורת מעריכה כי היקף אוכלוסיית תושבי העיר עם מוגבלות עומד על כ- 50,000 תושבים ותושבות (בהתאמה לכ- 20% אזרחים עם מוגבלות בכלל האוכלוסייה).

לפני למעלה משני עשורים, במרץ 1998, פורסם "חוק שוויון לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998", שקבע עקרונות יסוד המעגנים את זכותם של אנשים עם מוגבלות לשוויון, חרות וכבוד. באפריל 2005, פורסם תיקון מקיף לחוק שכלל הסדרים אופרטיביים, מנגנוני הטמעה ופיקוח ומנגנוני אכיפה. בעקבות תיקון החוק, בוצעו תיקונים בהיבטים הקשורים לנגישות גם בחוקים רלוונטיים אחרים, כגון חוק התכנון והבנייה ותקנותיו וכן חוק רישוי עסקים.

בחוק ותקנותיו נקבעו לוחות זמנים לביצוע הסדרת הנגישות במבנים, תשתיות וסביבה קיימים.

כמו כן, נקבע בתיקון לחוק מיהו הגורם הנושא באחריות למימון ולביצוע של הסדרי הנגישות "מי שאחראי למקום ציבורי ... יבצע התאמות נגישות לאנשים עם מוגבלות..."⁴¹, לרבות הרשות המקומית שבה נמצא האתר.

ניתן להגדיר שני תחומים של הסדרת הנגישות: התחום הראשון הינו נגישות מתו"ס (מבנים, תשתיות וסביבה), והתחום השני עוסק בנגישות השירות ובביצוע התאמות שאינן קשורות למבנה הפיזי, שנועדו לאפשר לאדם עם מוגבלות לצרוך כל שירות באופן שוויוני, ככל לקוח אחר. **בביקורת זו, התמקדנו בחובות המוטלות על הרשות המקומית בתחום נגישות מתו"ס (מבנים, תשתיות וסביבה).**

על-פי נתוני אגף התקציבים, הסכום המצטבר שהקצתה העירייה בעשור האחרון לביצוע הסדרי נגישות היה עד סוף שנת 2021 בסך 39.2 מיליון ₪, והביצוע המצטבר היה בסך 32.8 מיליון ₪ (מתוכם כ-12 מיליון ₪ הועברו על-ידי גורמי חוץ, כגון משרדי ממשלה, הביטוח הלאומי וכו'). הביקורת בדקה את הפעולות שהעירייה ביצעה במהלך השנים במטרה לעמוד בהוראות המחייבות בתחום הנגישות. כמו כן, בדקה הביקורת את הסדרי הנגישות הקיימים במדגם של אתרים בעיר (מבני ציבור, גני משחקים, צמתים ומדרכות, חופי הרחצה ועוד).

להלן פירוט הממצאים:

3. הערכות העירייה ליישום החוק

בשנת 2009, פרסמה הנציבות לשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (להלן גם "הנציבות"), מדריך "עיר נגישה – נגישות לאנשים עם מוגבלות ברשויות המקומיות"⁴² (להלן גם "המדריך"). המדריך נועד לסייע למובילי תהליך ההנגשה ברשויות המקומיות, תוך פירוט כל התהליכים והפעולות שרצוי לבצע במסגרת הרשות המקומית.

⁴¹ חוק השוויון, סעיף 19(ב).

⁴² משרד המשפטים, מדינת ישראל – התשס"ט 2009.

הביקורת בחנה את הערכות העירייה ליישום הוראות החוק והתקנות, בהתבסס על המתווה המומלץ במדריך, כמפורט להלן:

4. שלב א' – גיבוש חזון והקמת מטה נגישות

בשלב הראשון, ממליץ המדריך על שלוש פעולות נדרשות:

- הגדרת חזון ואמנת נגישות
- רתימת התושבים, הדרג הפוליטי והדרג הניהולי
- הקמת מטה נגישות

4.1. הגדרת החזון העירוני בתחום הנגישות

המדריך ממליץ כי הרשות המקומית תקבע לעצמה חזון עירוני בנושא "שוויון ההזדמנויות לאנשים עם מוגבלות, ועיגון זכותם לנגישות והכלה במרחב העירוני". בחזון העירוני יקבעו יעדים ברמה העירונית בנוגע להסדרי הנגישות בכל תחומי החיים, תוך התייחסות לנגישות פיזית, נגישות השירות ונגישות חברתית.

נמצא כי בשנת 2015 הכינו חברי "קהילה נגישה"⁴³ מסמך שכותרתו "אמנת נגישות עירונית – אשדוד". האמנה מהווה כתב התחייבות של העירייה לפעול למען הקמת תשתית פיזית ושירותית בעיר, שתאפשר התנהלות עצמאית, מכבדת ושוויונית של תושבים עם מוגבלות באשדוד ותבטיח את זכותם של תושבים עם מוגבלות להתאמות הנדרשות, לשם השתלבותם בחיי העיר. אמנת הנגישות נחתמה על-ידי ראש העיר וחברי מועצת העיר והייתה אמורה להוות בסיס מנחה לפעולות העירייה בתחום הנגישות. בנוסף, בינואר 2016 התקיים מפגש של פורום המנהלים בנושא הטמעת תחום הנגישות בארגון. המפגש התקיים בהדרכת נציגי עמותת נגישות ישראל.

הביקורת מצאה כי בהמשך לאמנת הנגישות, לא הוכן בעירייה מסמך המגדיר באופן מפורט את המדיניות העירונית בתחום הנגישות וקובע מטרות ויעדים.

⁴³ קהילה נגישה - קהילה נגישה היא תכנית ארצית הפועלת בכ-50 רשויות מקומיות, באמצעות פעילים מתנדבים עם מוגבלויות שונות. בין היתר, משפיעים הפעילים חברי קהילה הנגישה על פעילות הרשות המקומית לקידום הסדרי נגישות בכל תחומי החיים.

4.2. רתימת הדרג הפוליטי

המדריך מפרט את החשיבות ברתימת הדרג הפוליטי לנושא הנגישות, לרבות המלצה למינוי אחד מנבחרי הציבור כ"מחזיק תיק הנגישות", כדי לייצר מעורבות של הנהלת העיר בתהליך רחב היקף וחוצה ארגון.

מבדיקתנו עולה כי מועצת העיר המעיטה לאורך השנים לעסוק בנושא הסדרי הנגישות, לרבות אי מינוי מחזיק תיק ייעודי לנושא הנגישות. סקירת הפרוטוקולים של ישיבות המועצה לשנים 2015-2019, שכללו 84 ישיבות, העלתה כי המועצה דנה בהיבטים שונים של הנגישות ב-4 ישיבות (שתיים מהן בסוף 2019). בישיבתה מספטמבר 2019 דנה המועצה בהנגשת טקסים ואירועי תרבות עירוניים, ובישיבתה מדצמבר 2019 החליטה המועצה על הנגשת אתר האינטרנט העירוני.

הביקורת העירה כי העיסוק המועט יחסית של מועצת העיר בנושא הנגישות, מעיד על מעורבות בלתי מספקת של נבחרי הציבור בתחום זה. לדעת הביקורת, ראוי היה לדווח למועצה (אחת לשנה לפחות) על פעולות העירייה בתחום הנגישות ועל מידת עמידתה בדרישות החוק.

4.3. הקמת מטה נגישות

המדריך (שכאמור פורסם בשנת 2009) המליץ על הקמת מטה נגישות עירוני שיכלול נציגים של כל יחידות הארגון הרלוונטיות לתחום הנגישות. מטרתו המרכזית של המטה העירוני הינה תכנון כולל, תיאום פנים-ארגוני וקיום התייעצויות עם נציגי הציבור, בכל הנוגע לתחום הנגישות.

להלן סקירה היסטורית של הניסיונות להקמת מטה נגישות שנעשו בעירייה בעשור האחרון, כפי שעולה מהמסמכים שהוצגו לביקורת:

- **שנים 2012 – 2014** – בשנת 2012 הוקמה בעירייה ועדת נגישות בראשות מהנדס העיר דאז. מהנדס העיר דאז העביר את האחריות לתחום הנגישות למנהל אגף תשתיות במינהל ההנדסה, אשר ניהל בפועל במהלך שנים אלו את מטה הנגישות.

לדברי מנהל אגף תשתיות, עבודת הוועדה לא התבססה על מתווה מדיניות המפרט את תפיסת הארגון ולא נעשה תכנון אסטרטגי לטווח הארוך בכל הקשור לאופן ביצוע הסדרי הנגישות הנדרשים. בפועל, בישיבות הוועדה התקיימו דיונים על נושאים פרטניים (כגון סטאטוס הנגשת מבני ציבור), ללא ראייה כלל עירונית וללא תוכנית רב-שנתית הקובעת את שלבי הביצוע.

במכתב ששלחה הוועדה למנכ"ל העירייה בפברואר 2014, שכותרתו "ועדת נגישות – סכום שנת 2013 והמלצות", נכתב בהמלצות הוועדה, בין היתר, כי לאור חשיבות הנושאים השונים העולים בוועדת הנגישות ולאור הצורך בקביעת מדיניות ברמה העירונית, ראוי היה שגורם בהנהלת העירייה יוביל את דיוני ועדת הנגישות. המלצה זו נכתבה נוכח ניסיונות הוועדה לקדם את הפעילות בנושא, שלא הניבו התקדמות משמעותית. נציין כי לקראת תום שנת 2014 סיים מנהל אגף תשתיות במינהל ההנדסה את תפקידו בעירייה ועבודת הוועדה הופסקה.

- **2015 – 2018** – בחודש אוקטובר 2015, כינס מנכ"ל העירייה דיון בראשותו בנושא "התאמות נגישות במבנים", בהשתתפות מהנדס העיר שמונה באותה שנה, גזבר העירייה, ראש מינהל תפעול ומנהל אגף אחזקה. בדיון ציין מנכ"ל העירייה כי עד לאותו מועד לא רוכז בידי גורם אחד הטיפול בדרישות הנציבות ובחובותיה של הרשות המקומית הנובעות מן החקיקה. עוד ציין המנכ"ל כי מהנדס העיר החדש מבקש לקחת על עצמו את האחריות לנושא.

בפועל, נמצא כי מהנדס העיר (שכיהן בתפקיד עד מרץ 2022) לא פעל לקדם את נושא הנגישות – לא הוקמה מחדש ועדת נגישות עירונית ויחידות העירייה השונות המשיכו לפעול בשנים אלו בתחום הנגישות ללא ראייה עירונית כוללת וללא תכנון ארוך טווח.

- **2019 – 2021** – בדצמבר 2018 התקבלה בלשכת מנכ"ל העירייה פניית תושב, שהינו הורה לילד עם מוגבלות. בין היתר, צוין במכתב הצורך להקים ועדת נגישות עירונית.

בעקבות מכתב זה, קיים מנכ"ל העירייה בחודש מרץ 2019 שני דיונים תחת הכותרת "התאמת המבנה הארגוני וסדר הפעולות, סמכות ואחריות לצרכי נגישות". בחודש יולי 2020, קיים המנכ"ל דיון נוסף תחת הכותרת "תיקוף המבנה הארגוני, חלוקת האחריות וסדרי פעולות ההנגשה". בדיונים הוחלט כי בכל יחידה בעירייה הנוגעת לענייני נגישות, ימונה רפרנט לנושא נגישות שיפעל תחת ההנחיה המקצועית של רכזת הנגישות העירונית. נקבעו רפרנטים ל-5 תחומים (מבני ציבור, מבני חינוך, מרחב ציבורי, פארקים וחופים). כמו כן, נקבעה האחריות של החברות העירוניות להנגשת המבנים המוחזקים על ידם. יחד עם זאת, לא נקבעו רפרנטים לענייני נגישות ביחידות העירייה האחרות שיש להן נגיעה לנושא נגישות, כגון רישוי ופיקוח בנייה, רישוי עסקים, אגף אירועים, דוברות ועוד. בנוסף, מנכ"ל העירייה הורה על הקמה מחדש של ועדת הנגישות העירונית בהובלת ראש מנהל תפעול. הוועדה התכנסה פעם אחת (יוני 2019).

נמצא כי עיקר עיסוקה של העירייה באותן שנים היה בתחום ביצוע הסדרי הנגישות במבני ציבור ובמרחב הציבורי, מבלי להתייחס להיבטים נוספים של נגישות, המפורטים במדריך. לדוגמא, לא נבחן תחום הנגישות בשירות (למעט במבני ציבור)⁴⁴.

בנוסף, העירייה לא עסקה בהסדרת תהליכי העבודה ביחידות האכיפה (כגון: רישוי עסקים, רישוי בנייה), כדי לממש את אחריותה לנושא הנגישות באמצעות יחידות הרישוי והאכיפה.

⁴⁴ מנהלת המחלקה מסרה כי בעת שבוצעו סקרי נגישות במבני ציבור, נבחן גם היבט של נגישות מתו"ס ונגישות השרות, לרבות הנחיית העובדים בהפעלת מכשירי השמע.

עוד נמצא כי אגפי העירייה השונים עסקו בנושא נגישות עירונית באופן פרטני, כל יחידה בהתאם לאחריותה (מינהל החינוך – מבני חינוך, מינהל הרווחה – מבני ציבור שבאחריות המינהל, אגף נסיעות – גנים ציבוריים ואגפים תשתיות ואחזקה – נגישות במרחב הציבורי), כל זאת ללא ראייה כוללת לתהליך ההנגשה עירוני.

לדעת הביקורת, אי הצלחתה של העירייה לבצע באופן מלא את חובותיה בנושא הנגישות, נבע, בין היתר, מהעובדה כי לא עמד בראש המטה גורם הנהלה בכיר ומכך שמהנדסי העיר באותן שנים לא ראו עצמם כמובילי התהליך. כתוצאה מכך, מטה הנגישות העירוני, בהרכביו השונים לאורך כעשר שנים מ-2012 עד 2021, לא פעל באופן רציף ולא מימש את ייעודו. לא הוסדרו תהליכי העבודה ולא נקבעו יעדים מדידים ואמצעי בקרה.

4.4. שלב ב' - כתיבת תכנית רב-שלבית לנגישות

בהתאם למדריך, השלב הבא בתהליך (לאחר הקמת מטה נגישות), הינו בניית תכנית רב-שלבית ליישום הנגישות בעיר.

עוד מציין המדריך כי הכנת התוכנית תכלול מספר פעולות, החל מביצוע סקרי נגישות, הכנת אומדן עלות, קביעת לוחות זמנים על-פי שיקולי תיעוד עירוניים והנחיות הרגולציה, תקצוב התוכנית, תכנון מנגנוני תיאום לביצוע, לניהול להטמעה ולבקרת התהליך.

מבדיקתנו עולה כי העירייה לא הכינה תכנית רב-שלבית לנגישות הכוללת הגדרת תחומי אחריות, שינוי נהלים, הגדרת מנגנוני ביצוע, הטמעה, בקרה, רישוי, פיקוח ואכיפה.

יחד עם זאת, העירייה הכינה תכנית העוסקת בהסדרת הנגישות הפיזית במספר תחומים (מבני חינוך, מבני ציבור, גנים ציבוריים, חופי רחצה), הכוללת את רשימת האתרים שבאחריות הרשות המקומית להנגיש, תוך חלוקתם לארבע מנות ביצוע, בהתאם להנחיות הרגולציה (ראה פירוט בפרק 2.5 שלהלן).

הביקורת העירה כי העדר תכנית מקיפה רב-שלבית לנגישות העירונית, פגע באופן מהותי ביכולת הרשות המקומית לתת את המענה הנדרש להפיכת אשדוד לעיר נגישה.

4.4.1. מינוי גורמים מקצועיים

טרם כתיבת התוכנית, ממליץ המדריך למנות גורמי מקצוע שיסייעו בתהליך בניית התוכנית הרב שלבית: רכז נגישות ארגוני המחויב על-פי החוק⁴⁵ ומורשה נגישות מתו"ס ושירות לצורך ליווי סקרי הנגישות ובניית התוכנית הרב-שנתית.

4.4.1.1. רכזת נגישות עירונית

בשנת 2017 פרסמה העירייה מכרז פנימי לתפקיד מנהלת מחלקת נגישות ורכזת נגישות ארגונית, שמנוייה מחויב בחוק. לתפקיד מונתה עובדת עירייה ותיקה שעבדה קודם לכן כמפקחת מטעם אגף אחזקה.

במסגרת הביקורת עלו נושאים שונים בהתייחס לעבודת המחלקה, כמפורט להלן:

- **הגדרת תפקיד, תחומי האחריות וסמכויותיה של מנהלת המחלקה** – מבדיקתנו עולה כי העירייה לא הגדירה את תפקידי המחלקה, תחומי אחריותה וסמכויותיה. בפועל, הייתה קיימת חוסר בהירות בנוגע לתחומי אחריותה של מנהלת המחלקה. לדוגמא - במהלך הפגישות עם מנהלי היחידות המקצועיות הופנתה הביקורת פעמים רבות לקבל מידע, נתונים ומסמכים ממנהלת מחלקת הנגישות, מאחר ולדברי מנהלי היחידות "היא האחראית בעירייה על תחום הנגישות". זאת על אף ההחלטות שהתקבלו בדיון שערך מנכ"ל העירייה במרץ 2019 על חלוקת האחריות בין מנהלת המחלקה לבין היחידות המקצועיות הרלוונטיות.

⁴⁵ סעיף 19 מב לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 קובע כי גוף הנותן שירות לציבור, ומעסיק לפחות 25 עובדים, חייב למנות רכז נגישות מקרב עובדיו.

- **כפיפות ארגונית** – מחלקת נגישות הינה חלק מאגף אחזקה במינהל התפעול, ומנהלת המחלקה כפופה למנהל האגף. מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי לאורך השנים קיים מנהל אגף אחזקה עימה פגישות סטאטוס עיתיות ופגישות נוספות בהתאם לצורך. יחד עם זאת, לא היה לפגישות אלו תיעוד, כך שלא עלה בידי הביקורת לבחון את עבודת מנהל האגף כגורם ממונה.

הביקורת ממליצה כי במסגרת גיבוש תפיסת ההפעלה כוללת לתחום הנגישות, יוסדרו הגדרת תפקידה ותחומי אחריותה של מנהלת מחלקת הנגישות, ובהתאם תבחן גם הכפיפות הארגונית של מנהלת המחלקה (בהתחשב ברמה הניהולית של הגורמים השונים עימם היא נדרשת לקיים ממשקי עבודה שוטפים). לדעת הביקורת, נכון היה לקבוע כי רכזת הנגישות העירונית תהיה כפופה ישירות לראש מינהל התפעול.

4.4.1.2. מורשה נגישות מתו"ס ושירות

נוכח הצורך בהעסקת מורשי נגישות מתו"ס ושירות, יחידות העירייה השונות (רישוי עסקים, אחזקה, נטיעות) התקשרו כל אחת בנפרד עם מורשה נגישות לביצוע סקרי נגישות, כל יחידה באתרים שבתחום אחריותה.

נמצא כי העירייה, על יחידותיה השונות, לא הגדירו למורשי הנגישות את תכולת העבודה הנדרשת ואת אופן הגשת הדיווחים⁴⁶. כתוצאה, נמצאה שונות גבוהה בתוצרים שהתקבלו ממורשי הנגישות שמחלקות העירייה העסיקו, דבר אשר השפיע על חוסר אחידות בהסדרי הנגישות בכל אתר.

לדוגמא, אגף הנטיעות התקשר עם מספר מורשי נגישות לביצוע סקרי נגישות בגנים הציבוריים ומתן אישור נגישות לכל אתר. סקירת חוות הדעת שהגישו מורשי הנגישות מטעם האגף העלתה שונות גבוהה בתכולת הבדיקה ובאופן

⁴⁶ במטרה ליצור אחידות בעבודת מורשי הנגישות, ביולי 2021 הכינה מנהלת מחלקת נגישות נספח להסכם ההתקשרות עם מורשי הנגישות (לעניין הנגשת מבני ציבור), הכולל הנחיות מקצועיות להכנת הסקר. הנספח לא התייחס להעסקת מורשי נגישות באגפי העירייה האחרים, כגון נטיעות, תשתיות וכו'.

הדיווח. בעוד שהיו יועצים שכללו בבדיקה את הגישה לגן הציבורי (מקומות חנייה לנכים, דרך נגישה מתחנת האוטובוס וכדומה), היו אחרים שלא התייחסו למרכיבים אלה בהסדרי הנגישות הנדרשים.

בנוסף, היו יועצים שהגישו דיווח מפורט על הליקויים, תוך ציון הנורמה המחייבת מול הסטאטוס בפועל, לרבות תיעוד מצולם של הליקוי ופירוט רשימת התיקונים הנדרשים. לעומתם, היו יועצים שהגישו רק מכתב הכולל את רשימת הליקויים, ללא תיעוד וללא פרטים נוספים.

דוגמא נוספת - במקרים רבים ציין מורשה הנגישות ליקוי מסוים המחייב תיקון, ולאחר דיון עם גורמי המקצוע במחלקה החליט כי אין מדובר בליקוי. חלק מהמחלקות דרשו מהמורשה חוות דעת מתוקנת וחלק הסתפקו בהסכמתו בעל-פה, כך שבתיעוד הקיים לא הוסר הליקוי.

לדעת הביקורת, יישום תוכניות ההנגשה העירוניות באופן מבוזר, כל מחלקה על-פי הבנתה, חייב יצירת סטנדרטיזציה של תכולת העבודה הנדרשת ממורשה הנגישות וקבלת חוות דעת במבנה אחיד. כמו כן, על העירייה היה לקבוע מנגנון אחיד לפיקוח ובקרה, במטרה לוודא ביצוע נאות של דרישות העירייה (לדוגמא קיום ביקור נוסף בסיום העבודות לצורך בדיקת תיקון הליקויים).

4.4.2. בניית התוכנית הרב-שלבית להנגשה

כאמור, על-פי המדריך, השלב הבא לאחר הקמת מטה הנגישות ולאחר מינוי הגורמים המקצועיים הנדרשים, הינו בניית תוכנית רב-שלבית להנגשה, הכוללת התייחסות לכל התאמות הנגישות הנדרשות בהתאם לרגולציה הרלוונטית, תוך קביעת לוח זמנים ואומדנים תקציביים לכל תקופת ביצוע.

הביקורת בחנה את פעולות העירייה, בהתאם למתווה המוצע במדריך, כמפורט להלן:

- **קביעת אסטרטגיה להערכות הרשות המקומית לביצוע תהליך ההנגשה**
המדריך מפרט את הפעולות הנדרשות במסגרת קביעת האסטרטגיה, ביניהן: הגדרת תחומי אחריות, שינוי נהלים, קביעת מנגנוני ביצוע, הטמעה, בקרה וכן רישוי, פיקוח ואכיפה.

כפי שתואר לעיל, מבדיקתנו עולה כי העירייה לא קבעה אסטרטגיה עירונית לביצוע תהליך ההנגשה, לרבות הגדרת תחומי אחריות של הגורמים המעורבים ומנגנונים לתאום בין-אגפי.

- **מיפוי התאמות הנגישות הנדרשות ואומדן תקציבי**
המדריך מפרט את הצורך בביצוע מיפוי ואיסוף נתונים על התאמות הנגישות הנדרשות בנכסי העירייה, בניית אומדן תקציבי מפורט לפי שנים, וקביעת סדרי העדיפות לביצוע.

הביקורת בחנה את ביצוע פעולות המיפוי שערכו גורמי העירייה, כל גורם בהתאם לסוגי המבנים והתשתיות שבאחריותו, כמפורט להלן:

- **מבני ציבור** – בשנת 2017 העירייה ערכה מיפוי של כל מבני הציבור שבאחריותה אשר כלל כ- 230 מבנים (לא כולל מבנים בבעלות העירייה המופעלים על-ידי גורמים שלישיים, שהסדרת היבטי הנגישות היא באחריותם)⁴⁷.

בדיקה מדגמית של מסמכי המיפוי העלתה כי עבור כל מבנה, בוצע סקר נגישות מקיף ומתועד המותאם לסוג הנכס והשירותים המסופקים בו, וכן בוצע אומדן תקציבי לביצוע כל ההתאמות הנדרשות בכל נכס (ראה פירוט בסעיף 4.5 "הסדרי נגישות – מבני ציבור").

- **מבני חינוך** – מנהלת מחלקת תחזוקה ובינוי במינהל החינוך מסרה לביקורת את מיפוי שנערך במוסדות החינוך שבבעלות העירייה (גני

⁴⁷ הביקורת מציינת כי אכן ביצע הסדרי הנגישות במבני ציבור המופעלים על-ידי צדדים שלישיים הינם באחריות הגורם המחזיק במבנה. יחד עם זאת, הביקורת ממליצה כי העירייה, כגוף רישוי ואכיפה, תפעל בכלים העומדים לרשותה כדי לוודא כי גורמים אלו מקיימים את חובתם בנושא הנגישות.

ילדים ובתי ספר ממלכתיים וממ"ד), הכולל את סטאטוס הסדרי הנגישות בכל מוסד חינוך (ראה פירוט הממצאים בנושא הנגשת מבני חינוך בסעיף 4.4 "הסדרי נגישות – מוסדות חינוך").

○ **תשתיות (מדרכות, צמתים, תחנות הסעה) – מבדיקתנו עולה כי באגף התשתיות, האמון על תכנון וביצוע פרויקטים בתחום התשתיות ברחבי העיר, היה מיפוי חלקי ולא מעודכן של האתרים המחויבים בהסדרי נגישות ולא היה מידע על מצב הנגשתם בפועל (ראה פירוט בסעיף 4.2 "הסדרי נגישות – צמתים ומדרכות").**

○ **פארקים וגנים ציבוריים – אגף הנסיעות ערך מיפוי של הגנים והפארקים הציבוריים בעיר, אשר כלל 268 גנים ופארקים ציבוריים, לרבות 52 גנים ופארקים שאינם נדרשים להנגשה בהתאם להנחיות⁴⁸ (ראה פירוט הממצאים בסעיף 4.1 "הסדרי נגישות – גנים ציבוריים").**

○ **חופי הרחצה המוכרזים – אגף החופים ערך, באמצעות מיקור חוץ, סקר נגישות בכל אחד משבעת החופים המוכרזים בעיר. בגין כל חוף רחצה התקבל דו"ח המפרט את דרישות הנגישות בהתאם לאופי המקום, סטאטוס הנגישות ואומדן תקציבי לתיקונים הנדרשים (ראה פירוט הממצאים בסעיף 4.3 "הסדרי נגישות – חופי רחצה").**

לסיכום, נמצא כי למעט בתחום התשתיות, המיפוי שביצעו אגפי העירייה היה מלא. יחד עם זאת, הביקורת העירה כי המידע לא היה מנוהל באופן דיגיטלי בקובץ מרוכז, דבר שלא איפשר את עדכון המידע באופן רציף.

לדעת הביקורת, קיומם של בסיסי מידע שלמים, אמינים ומעודכנים הינם תנאי בסיסי לניהול מערך הנגישות העירוני. בסיס המידע נדרש, בין היתר, לצורך ניהול תחזוקת הסדרי ההנגשה וקיום בקרה אחר תקינות הסדרי הנגישות באופן שוטף.

4.5. התוכנית להנגשת מבני הציבור והמרחבים הציבוריים

⁴⁸ בהתאם להנחיות, הרשות המקומית מחויבת בהנגשת כל גן ציבורי עירוני ורובעי וכן לפחות 50% מהגנים שאינם עירוניים ו/או רובעיים.

סעיף 19ט' בחוק, שכותרתו "תקנות נגישות לעניין מקום ציבורי", קובע כי הרשות המקומית תבצע פעולות להנגשת כל המבנים והמרחבים הציבוריים שבבעלותה, תוך תקופה שאינה עולה על 12 שנים מהמועד הקובע, קרי עד ה-31 בדצמבר 2018. בנוסף, על-פי התקנות⁴⁹ הוטל על העירייה להכין רשימה של בניינים להנגשה, בחלוקה למנות בהתאם לשנות הביצוע המתוכננות, עד למועד המחייב הנגשה מלאה.

מבדיקתנו עולה כי העירייה החלה באיחור רב בביצוע מיפוי ראשוני של המבנים שבבעלותה וחלוקתם למנות, וזאת רק לאחר שנציגי הנציבות ערכו ביקורת בעירייה ומצאו כי העירייה כלל לא החלה בישום התקנות. כתוצאה מכך, החלה העירייה בניהול מגעים עם הנציבות שאישרה לעירייה דחייה של 3 שנים עד לסיום כלל פעולות ההנגשה, קרי עד לחודש נובמבר 2021.

4.5.1. תוכנית ארבע המנות

כאמור, בעקבות הביקורת של נציגי הנציבות בעירייה, העבירה העירייה לנציבות בספטמבר 2014 את רשימת המבנים המיועדים להנגשה בחלוקה למנות, כמפורט להלן:

- מנה ראשונה – 29 מבנים – עד 01/08/2017
- מנה שנייה – 41 מבנים – עד 21/06/2018
- מנה שלישית – 61 מבנים – עד 06/2020
- מנה רביעית – 60 מבנים – עד 11/2021

מבדיקתנו עולה כי העירייה עמדה במועד בביצוע היעדים שנקבעו במנה הראשונה והשנייה, אך לא עמדה ביעד שנקבע למנה השלישית והרביעית. בסך הכל לא הונגשו 84 מבנים עד למועד שבו היה אמור להסתיים תהליך ההנגשה של המבנים הציבוריים.

⁴⁹ סעיפים 7(ג)2 ו-8(ב)1 לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמת נגישות למקום ציבורי שהוא בניין קיים), התשע"ב-2011.

4.5.2. דחיית ביצוע – המתווה שנקבע בחוק ההסדרים 2022

במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2022 (תיקון 19), פרסמה הממשלה מתווה חדש לסיום הסדרי הנגישות המחויבים בהתאם לחוק הנגישות ותקנותיו.

הביקורת בחנה את הערכות העירייה לסיום ביצוע פעולות ההנגשה במבנים ובמרחבים הציבוריים שהנגשתם טרם הסתיימה, כמפורט להלן:

- **תכנון ארבע שנתי (דחיה מוגבלת בזמן)** – בהתאם להוראות תיקון 19 בחוק ההסדרים, ערכה העירייה תכנית ארבע שנתית חדשה להשלמת הסדרי הנגישות במבני ציבור ובמרחב הציבורי עד למרץ 2026, כמפורט להלן:

מבנים ומקלטים ציבוריים

סוג מבנה	הונגשו עד מרץ 2022	מנה 1 - יונגש עד מרץ 2023	מנה 2 - יונגש עד מרץ 2024	מנה 3 - יונגש עד מרץ 2025	מנה 4 - יונגש עד מרץ 2026	סה"כ נגישים בתוך תקופת ההסדר
מבנים ציבוריים	89	14	19	21	21	164
מקלטים ציבוריים	58	7	2			67
סה"כ	147	21	21	21	21	231

מקום שאינו בניין

סוג אתר	הונגשו עד מרץ 2022	מנה 1 - יונגש עד מרץ 2023	מנה 2 - יונגש עד מרץ 2024	מנה 3 - יונגש עד מרץ 2025	מנה 4 - יונגש עד מרץ 2026	סה"כ נגישים בתוך תקופת ההסדר
גן ציבורי/אתר משחקים	182	9	1	4	4	200
חוף רחצה			1	2	1	4
חוף רחצה נגישות מלאה	1	2				3
חניון				1		1
מגרש כדורגל					1	1
מגרש ספורט			4	1		5
מגרש ספורט-משולב			6	4	5	15
עתיקות		1				1
סה"כ	183	12	12	12	11	230

הביקורת בחנה את ביצוע התוכנית בהתאם למתווה החדש שנקבע בחוק ההסדרים.

- **דיווח פומבי** – מחלקת נגישות הציגה לביקורת מסמך שכותרתו "הודעה בדבר מקום ציבורי בעיריית אשדוד שחלה לגביו חובת ביצוע התאמות נגישות" (להלן "מסמך ההודעה"). הביקורת בדקה האם המסמך המפרט את כל מבני הציבור המונגשים והמרחבים הציבוריים (מקומות שאינם בניין) נכון ליום 31.3.22, ואכן כל האתרים המונגשים נכללו בו. בנוסף, נמצא כי המסמך פורסם באתר האינטרנט של העירייה בעמוד "הצהרת נגישות", כפי שנדרש בהסדר החדש.

- **תקצוב** – מסמך ההודעה כולל הצהרה של ראש העיר, מאושרת בחתימתו, כי עיריית אשדוד מתחייבת לבצע עד מרץ 2023 את התאמות הנגישות הנדרשות ב-25% מהמקומות שטרם הונגשו, והקצתה לשם כך תקציב בסכום של 5,000,000 ₪.

- **איסור להתקשר עם צד ג' למתן שירות במקום לא נגיש** – לא בוצע.

- **חיזוק היכולת הביצועית של המחלקות המקצועיות** – מבדיקתנו עולה כי למעט הכנת התוכנית הארבע שנתית, לא יושמו בפועל מנגנונים לחיזוק היכולת הביצועית של המחלקות המקצועיות שאמורות לבצע את התוכנית הארבע שנתית.

הביקורת התרשמה כי מסמך ההודעה הוכן במקצועיות וביסודיות, והוא משקף נכונה את תמונת מצב הנגישות במבני הציבור והמרחבים הציבוריים ברחבי העיר. יחד עם זאת, נוכח העובדה שתוכנית ארבעת המנות הקודמת בוצעה באופן לקוי, וכתוצאה מכך העירייה לא עמדה ביעדים שנקבעו לה. הביקורת מעירה כי בהעדר הערכות מתאימה קיים ספק לגבי יכולתה של העירייה לעמוד בהסדר החדש ובלוחות הזמנים הנגזרים ממנו.

5. מחלקת נגישות

5.1. תקן כח אדם

תקן כ"א של המחלקה כלל רק עובד אחד, מנהלת המחלקה שהיא גם רכזת הנגישות של הרשות.

מנהלת המחלקה לא נעזרה במערכת מידע האמורה לסייע לה לרכז את מכלול המידע והנתונים הנדרשים לה במסגרת תפקידה. בפועל, מנהלת המחלקה ניהלה את מגוון תהליכי העבודה בתחום הנגישות באמצעות קבצי EXCEL, מיילים וקלטרי מסמכים (ראה הרחבה בסעיף 3.2 שלהלן).

הביקורת התרשמה כי מוטל על מנהלת מחלקת הנגישות עומס רב, ועל אף מקצועיותה לא עלה בידה לבצע את כל המטלות שהוטלו על-ידי גורמי פנים וגורמי חוץ. לדוגמא, במסגרת תפקידה נדרשה מנהלת המחלקה לבנות מערך בקרה על קיום הסדרי נגישות במבנים בבעלות העירייה, אך בהעדר משאבי זמן ובהעדר מערכת תומכת, מנהלת המחלקה לא קיימה תכנית בקרה סדורה. דוגמא נוספת – בין תפקידה, היה עליה לייזום ולארגן כנסים והדרכות להעלאת המודעות בנושא נגישות, אך גם במקרה זה בהעדר משאבי זמן ותקציב, לא עלה בידה לעסוק בנושא.

הביקורת המליצה כי לאחר שתוכן הגדרת תפקיד למנהלת המחלקה, יש לבחון את צרכי כח האדם של המחלקה אל מול מכלול הפעולות והתהליכים שהמחלקה נדרשת לבצע. לכל הפחות, הביקורת ממליצה להקצות באופן מידי עובד נוסף שיעסוק בעבודה מינהלית ובניית בסיסי המידע הנדרשים לצורך שליטה ובקרה.

5.2. ניהול, שליטה ובקרה של תחום הנגישות

העירייה פועלת, מזה למעלה מעשור, להסדרת הנגישות במבנים ובמרחבים ציבוריים, באמצעות גורמי פנים רבים (אגפים ומחלקות מקצועיות) וגורמי חוץ (יועצים, קבלני תשתיות ועוד).

הביקורת בקשה לבחון כיצד העירייה מנהלת את המידע בתחום הנגישות והאם המידע משמש כבסיס לקבלת החלטות.

נמצא כי אין בעירייה בסיס מידע מלא ועדכני המאפשר לקבל תמונת מצב על תחום הנגישות ברמה הכלל ארגונית. מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי תהליכי הניהול שהיא מקיימת מבוצעים באמצעות קבצי EXCE וקלסרי מסמכים. הביקורת העלתה כי הנתונים שבידי מנהלת המחלקה היו חלקיים ולעיתים לא מעודכנים, וכמו כן היו תחומי פעילות בהם המידע טרם רוכז.

לדעת הביקורת, מורכבות הפעילות וכן ההיקף הרב של המידע, הנתונים והמסמכים הנדרשים לניהול תחום הנגישות, מחייבים שימוש בכלים שיאפשרו ניהול "חכם" של המידע. על מנהלת מחלקת נגישות, בסיוע אגף מערכות מידע, לבחון בהקדם האפשרי את המענים לניהול תחום הנגישות הקיימים כיום בשוק⁵⁰, לבחור את החלופה המתאימה ולפעול לרכישתה והטמעתה בעירייה.

5.3. התנהלות מול נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

הנציבות לשוויון זכויות במשרד המשפטים הינה הגורם הממשלתי האמון על אכיפה דיני הנגישות, והמקיים תהליכי פיקוח ובקרה על יישום הוראות החוק בנושא הנגישות. לנציבות ניתנו בחוק השוויון סמכויות חקירה ואף סמכות להגיש כתב אישום במקרים מסוימים.

פניות הנציבות המתקבלות בעירייה מופנות לראש העיר, מנכ"ל העירייה וגורמים סטטוטוריים נוספים, בהתאם לעניין (ראש מינהל החינוך, מהנדס העיר וכדומה). פניות אלו מועברות לרכזת הנגישות העירונית, אשר אמונה על ריכוז הטיפול בפנייה ומתן מענה לנציבות על אופן הטיפול בה.

את פניות הנציבות ניתן לסווג לשלושה סוגים עיקריים:

⁵⁰ כדוגמת מערכת "NEMALA+ – מערכת מחשוב ייעודית לניהול הנגישות"

- **"התראה לפני הוצאת צו נגישות"** – הנציבות מתריעה בפני הרשות על אי עמידה בתקנות הנגישות, בהתייחס לאתר מסוים (בית ספר, גן ציבורי) או שירות (אירוע ציבורי, נגישות המידע). בפנייה מסוג זה, הנציבות קובעת תאריך יעד להגשת השגות.
- **"צו נגישות"** – התראות שלא הוגשו השגות לגביהם עד למועד שנקבע במכתב ההתראה או שלא התקבל דיווח על ביצוע ההתאמות הנדרשות, יהפכו לצווי נגישות עם תאריכי יעד קשיחים לסיום ביצוע הסדרי הנגישות.
- **בקשות לקבלת מידע** – גורמי פיקוח מטעם הנציבות מבקשים סיוע באיתור מידע בדבר בעלי נכסים פרטיים באשדוד, במסגרת תהליכי האכיפה שהם מבצעים בתחום הנגישות כנגד בעלי נכסים פרטיים.

בחינת תהליך הטיפול בפניות המתקבלות מהנציבות, העלה את הליקויים הבאים:

- **עיכוב בתחילת הטיפול** – נמצא כי הודעות הנציבות המתקבלות בעירייה מגיעות לרכזת הנגישות בדרכים שונות ובדרך כלל באיחור. רק עם הגעת ההודעה למנהלת המחלקה, מתחילה מנהלת המחלקה לטפל בביצוע דרישות הנציבות.
- **העדר ניהול, מעקב ובקרה מרוכז** – רכזת הנגישות מסרה לביקורת כי הפניות המתקבלות מהנציבות, לרבות הטיפול בהן והדיווח על תיקון הליקויים, מתועדים בקלסר ייעודי תחת השם "התכתבויות נציבות". יחד עם זאת, נמצא כי לא היה קיים אמצעי לניהול מרוכז של הפניות, המאפשר קבלת תמונת מצב עדכנית בהתייחס לסטאטוס הטיפול בכל הפניות שהתקבלו. נציין כי אי עמידה בצו נגישות עלול לגרום להטלת סנקציות על הרשות המקומית ועל בעלי תפקידים ברשות.

הביקורת ממליצה לנהל באופן מרוכז ודיגיטאלי את תהליך הטיפול בפניות המתקבלות מהנציבות, באופן שיאפשר שליטה על שלבי הטיפול השונים, לרבות הגדרת מנגנוני בקרה ולוחות זמנים התואמים את דרישות הנציבות.

6. הטיפול בתחום הנגישות על-ידי המחלקות המקצועיות בעירייה

חוק הנגישות, תקנותיו והוראות דין נוספות, מטילות על העירייה אחריות על תחום הנגישות. מאחר והעירייה הינה בעלים של מקרקעין, ובמסגרת תפקידה היא מבצעת פרויקטים בתחום תשתיות ציבוריות ובינוי מבני ציבור במקרקעין אלו, העירייה אחראית לקיומם של הסדרי נגישות נאותים במבנים ובמרחבים הציבוריים שבבעלותה.

העירייה פועלת להנגשתם של המבנים הציבוריים והמרחבים הציבוריים, באמצעות היחידות המקצועיות השונות, על-פי תחומי אחריותן (לדוגמא מינהל החינוך – מוסדות חינוך, אגף נטיעות – גנים ציבוריים, אגף החופים – חופי רחצה וכיוצ"ב).

הביקורת בחנה באופן מדגמי את פעילות היחידות המקצועיות בתחום הנגישות במגוון היבטים ניהוליים ותפעוליים. בנוסף, הביקורת ערכה סיורים במדגם מבני ציבור, מרחבים ציבוריים ומבנים פרטיים, ובחנה את מצב הסדרי הנגישות בפועל אל מול ההנחיות של הגורמים המוסמכים (הוראות החוק, חו"ד מורשה נגישות).

6.1. הסדרי נגישות – גנים ציבוריים

6.1.1. תחום הנגישות באגף הנטיעות

בהתאם להוראות החוק ותקנותיו, יש להנגיש כל גן ציבורי חדש וגנים קיימים העומדים בקריטריונים מסוימים⁵¹. אגף הנטיעות הינו הגורם האחראי על תחום הנגישות בגנים הציבוריים הפרוסים ברחבי העיר.

כאמור בסעיף 2.4.2 לדוח, אגף הנטיעות ערך מיפוי של כלל הגנים הציבוריים הנמצאים באחריות העירייה. ניתוח הנתונים שהעביר אגף הנטיעות לביקורת, נכון ליום 15/11/2021, העלה את הממצאים הבאים:

⁵¹ גן ציבורי קיים – יש לבצע הסדרי נגישות בכל גן ציבורי כלל עירוני (כדוגמת פארק אשדוד-ים) או כלל יישובי, כל גן ציבורי רובעי ו - 50% לפחות מהגנים הציבוריים הקיימים שאינם רובעיים ואינם כלל עירוניים או כלל ישוביים.

- **היקף הסקר שבוצע** – מהנתונים עולה כי ב – 233 גנים ופארקים, המהווים 87% מסך הגנים והפארקים הציבוריים, בוצע סקר נגישות על-ידי מורשי נגישות מתו"ס עימם התקשר האגף.
- **תיעוד סקרי הנגישות** – נמצאה שונות בין מורשי הנגישות השונים שהאגף התקשר עימם, הן בנושאים הנבדקים, הן באופן התיעוד, הן בתכולת הבדיקה, באופן הצגת הפתרון הנדרש ובצורך בבדיקה נוספת לפני מתן אישור הנגישות לאתר.
- **אומדן תקציבי** – מבדיקתנו עולה כי במסגרת הסקר אגף הנטיעות ערך בכל הגנים שנדרשו בהם תיקונים אומדן תקציבי לעלות התיקונים הנדרשים.
- **אישור נגישות** – מהנתונים עולה כי נכון ליום 15/11/2021, 85% מהגנים והפארקים הציבוריים שהעירייה הייתה מחויבת להנגיש, אושרו על-ידי מורשה נגישות (183 מתוך 216 גנים ופארקים). כמו כן, ניתן אישור נגישות ל – 35% מהגנים שאינם מחויבים בהנגשה (18 מתוך 52 גנים).

הביקורת מציינת לחיוב את הניהול והביצוע של פרויקט ההנגשה באגף הנטיעות, וכן את ההחלטה לבצע הנגשה אף מעבר לנדרש ולהנגיש גם גנים ציבוריים שאינם מחויבים בהסדרי נגישות בהתאם להוראות.

6.1.2. תמונת מצב עדכנית במדגם גנים ציבוריים

הביקורת ערכה סיורים במדגם של גנים ציבוריים שאושרו על-ידי מורשי נגישות. במסגרת סיורים אלו, מצאה הביקורת סוגים שונים של ליקויים, כמפורט להלן (ראו תמונות להמחשה בתחתית הסעיף):

- **תחזוקת הסדרי הנגשה** – הביקורת מצאה ליקויים בהסדרי הנגשה שהותקנו בגנים השונים שנבדקו, אשר נובעים ככל הנראה מבלאי טבעי או מוונדליזם.

מבדיקתנו עולה כי מפקחי הנטיעות האמונים על תקינות הגנים הציבוריים, אינם בודקים את תקינותם של הסדרי הנגישות שהוצבו בגנים שהם אחראיים עליהם.

מנהל האגף מסר לביקורת כי ביקש להכשיר את אחד מעובדי האגף כמורשה נגישות, כדי שיבחן באופן שוטף את הסדרי הנגישות הקיימים בגנים הציבוריים ויוודא את תקינותם, אך לא אושר תקציב להכשרתו.

- **תכנון וביצוע לקויים** – הביקורת איתרה בחלק מהגנים הציבוריים ליקויים הנובעים מתכנון או מביצוע לקוי של הסדרי הנגישות. כתוצאה מכך, אוכלוסיית התושבים עם המוגבלות אינה יכולה להשתמש במתקנים שהותקנו בגנים אלו.

לדוגמא בגן "סיטי דרום" הותקנה ברזייה נגישה, אך ללא משטח נגיש וללא דרך נגישה למיקום הברזייה (ראה צילום).



דוגמא נוספת – בגן המרכזי ברובע ב' (גן הלוחמים) בוצע פרויקט החלפת תשתיות רחב היקף שכלל, בין היתר, החלפה של כלל השבילים והדרכים בפארק, אך ללא הטמעת סימן חזותי לאורך צידי השבילים החדשים כנדרש וכן הצבת ספסלים בתוך שביל ההליכה ללא סימני אזהרה.



- **העדר סטנדרטיזציה** – הן מהסירים בשטח והן מניתוח חוות הדעת שהגישו מורשי הנגישות השונים, הביקורת התרשמה כי ישנה שונות גבוהה בהסדרי ההנגשה שהוטמעו בגנים הציבוריים, וזאת בשל היעדר סטנדרט אחיד להסדרי נגישות בכלל הגנים הציבוריים בעיר, אשר ינחה את מורשי הנגישות השונים הפועלים מטעם האגף. לדוגמא, בעת הצבת עמודים לטובת יריעות הצללה בגן הציבורי, נמצאו מקרים שבהם העמודים הוצבו בתוך הדרך הנגישה והיוו מכשול.



6.2. הסדרי נגישות – צמתים ומדרכות

בהתאם לחוק, הרשות המקומית אמונה על הנגשת התשתיות ברחבי השטח המוניציפלי, כגון מדרכות, צמתים, תחנות האוטובוס וחניות נכים. האחריות על הנגשת סוגי התשתיות המפורטים לעיל מוטלת על שני אגפים בעירייה:

- תשתיות חדשות – באחריות אגף תשתיות וכבישים.
- תשתיות קיימות – הסדרה ותחזוקה שוטפת – באחריות אגף אחזקה.

להלן הליקויים שנמצאו בתחום זה :

- **בסיסי מידע – כאמור, לא היה בעירייה בסיס מידע שלם ועדכני הממפה את התשתיות המצויות ברחבי העיר (צמתים ומדרכות) ואת הסדרי הנגישות הקיימים או הנדרשים בהם. כתוצאה מכך, לא היה בידי אגפים תשתיות ואחזקה מידע מלא על הסדרי הנגישות הקיימים בתשתיות אלו ועל הפערים הנדרשים להשלמה.**

- **מפרטים טכניים אחידים – נמצאה שונות גבוהה בתכנון ויישום הסדרי הנגישות בתשתיות ברחבי העיר. לדוגמא, בחוף הקשתות הותקנו חניות נכים ללא הנמכת מדרכה בעוד שבחוף באר שבע הותקנו חניות נכים עם הנמכת מדרכה.**

כמו כן, הביקורת מצאה צמתים רבים שבהם ביצוע הסדרת נתיבי ההליכה (באמצעות משטחי אזהרה/הכוונה מישושיים) היה שגוי ואף מסוכן.

הביקורת המליצה לקבוע מפרטים טכניים אחידים, בהתאם למאפייני התשתית המחויבת בהתקנת הסדרי נגישות, ולתקן באופן דחוף את הצמתים שבהם הסדרי ההליכה אינם תקינים.



- **בדיקה ואישור התקנת הסדרי הנגישות** – במסגרת הסיורים שערכה הביקורת, נמצאו ליקויים רבים באופן התקנת הסדרי ההנגשה המעידים על העדר הכשרה מקצועית של מפקחי האגפים, שבאחריותם לבדוק ולאשר את מסירת העבודות לאחריות העירייה, לרבות הסדרי הנגישות.

להלן מספר דוגמאות לעבודות שאושרו על אף הביצוע שאינו תקין:



- **הצבת מתקנים טכניים** – במסגרת הסיורים שערכה הביקורת במגוון תשתיות במרחב הציבורי, נמצאו דוגמאות רבות להצבת מתקנים טכניים שונים על מדרכות, על מעברים, בכניסות לאתרים ציבוריים וכדומה, באופן היוצר הגבלות תנועה ובניגוד להוראות הדורשות הצבת מתקנים מחוץ לשביל ההליכה.⁵²

להלן מספר דוגמאות למתקנים טכניים, כגון פחים לאיסוף נייר, כלוב לאיסוף בקבוקים ועמודי חסימה, שהותקנו בתוואי דרך נגישה ראשית:

⁵² רצועה טכנית – בשולי רצועת ההליכה תוכשר רצועת מתקנים שבה יוצבו תמרורים, ספסלים, עצים, אשפתונים וכיו"ב. שולי רצועת ההליכה יובחנו בגוון נוגד ומרקם נוגד לרצועת המתקנים.



לאחר הביקורת מסרה מנהלת המחלקה כי נוכח הטעויות הרבות בביצוע הסדרי נגישות, ניתנה הנחיה לאגפי העירייה שעם סיום עבודות הקבלן יש לקבל אישור מורשה הנגישות למסירת העבודה לעירייה.

6.3. הסדרי נגישות – חופי רחצה

תקנות שוויון הזכויות לאנשים עם מוגבלות⁵³ מחייבות את הרשות המקומית להנגיש את חוף הרחצה ומתקניו, לרבות מלתחות ותאי שירותים מותאמים. יש לאפשר הגעה לאזורי הפעילות והמנוחה בחוף ושהייה בהם, וכן כניסה ויציאה נגישה מהמים.

בהתאם לתקנות, העירייה נדרשת לבצע הסדרי הנגשה בשתי רמות:

- **הנגשה חלקית** – בכל החופים המוכרזים נדרשת הנגשת עורף החוף, לרבות דרך נגישה אל הכניסה העיקרית לחוף, הנגשה של חניות נכים ובניית תא שירותים נגיש.
- **הנגשה מלאה** – העירייה מחויבת להנגשה מלאה של שני חופים מתוך שבעת החופים המוכרזים בעיר. הסדרי הנגישות בחופים אלו יכללו את כל מרכיבי ההנגשה החלקית (כאמור לעיל), וכן מלתחה ומקלחת, סככות צל, משטח נגיש ודרך נגישה עד לקו המים.

⁵³ תקנה 13(ב) בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שאינו בניין).

נציין כי עיריית אשדוד החליטה לבצע הנגשה מלאה בשלושה חופים מוכרזים (חוף אורנים, החוף הנפרד וחוף באר שבע).

בנוסף, הביקורת מבקשת לציין לחיוב את הפעילות המגוונת של אגף החופים, על עובדיו ומנהליו, בעניין הנגשת החרצה בחוף הים לטובת תושבים עם מוגבלות.

יחד עם זאת, הביקורת העלתה את הממצאים הבאים :

- **ביצוע סקר נגישות** - במהלך שנת 2016 התקשרה העירייה עם מורשה נגישות מתו"ס לצורך ביצוע סקר נגישות בשבעת חופי החרצה המוכרזים. הביקורת בחנה את סקרי הנגישות שהגיש הסוקר, וכן ערכה בחודש מאי 2021 סיורים בשבעת חופי החרצה.

הביקורת בדקה האם תוקנו הליקויים שאותרו על-ידי הסוקר, וכן את תחזוקת הסדרי הנגישות באופן שוטף על-ידי אגף החופים.

הביקורת התרשמה לחיוב מעבודת הסוקר שנבחר על-ידי אגף החופים ומאיכות מסמכי הסקר שהועברו לאגף החופים. מסמכים אלו כללו, בין היתר, תמונות מפורטות לכל ליקוי, טבלה מסכמת לכל חוף הכוללת מאות סעיפי בדיקה בציון תוצאות הבדיקה (תקין/לא תקין), וכן הוראות לתיקון הליקויים שנדרש תיקונם ואומדן העלות.

- **תיקון הליקויים שעלו בסקר** – במסגרת הסיורים שערכה הביקורת בחופי החרצה, בחלוף חמש שנים ממועד סיום עריכת הסקרים, בחנה הביקורת את תיקון הליקויים. מבדיקתנו עולה כי במהלך שנים אלו, פעלה העירייה לתיקון רוב הליקויים שעלו בסקרים, אולם נמצאו ליקויים שונים שטרם תוקנו. להלן דוגמאות לליקויים שצוינו בסקרי הנגישות שבוצעו בחופי החרצה המוכרזים, אך עד למועד הביקורת טרם תוקנו.



- **שינויים ותוספות במתחמי חופי הרחצה** – בזמן שחלף מביצוע הסקרים ועד למועד הביקורת, אגף החופים הציב אביזרים ומתקנים בשטחי השירות השונים בחופי הרחצה המוכרזים, מבלי להסדיר את הנגשתם לאנשים עם מוגבלות, או לחילופין להתריע בפניהם על קיום מכשול מעצם הצבת מתקנים בעורף החוף. להלן מספר דוגמאות:

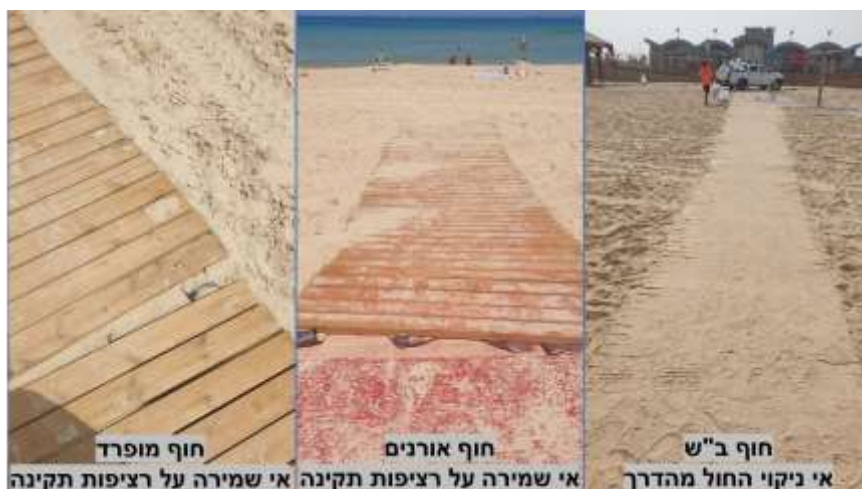


- **תחזוקה שוטפת של הסדרי הנגישות בחופים** – במסגרת הסיורים מצאה הביקורת דוגמאות רבות לתחזוקה לקויה של הסדרי הנגישות שבוצעו לטובת הנגשת חופי הרחצה לאנשים עם מוגבלות.



- **הסדרי הנגשה עד קו המים** – כאמור, עיריית אשדוד בחרה לבצע הנגשה מלאה (עד קו המים) בשלושה חופי חרצה מוכרזים. האגף בחר להנגיש דרך עד קו המים באמצעות התקנת שביל העשוי לוחות עץ מחוברים, אשר נפרסים בחוף בתחילת עונת הרחצה ונמצאים בו עד סופה.

במסגרת הסיורים שבוצעו בשלושה חופים (באר שבע, החוף הנפרד וחוף אורנים) במהלך מאי 2021, נמצא כי בכל החופים הדרך שהוצבה אינה מגיעה עד לקו המים, אלא מסתיימת מטרים ספורים לפני המים, דבר שאינו מאפשר נגישות מלאה למים. כמו כן, נמצא כי חלק משביל הגישה היה מכוסה בחול.



מנהל האגף מסר לביקורת כי קיים קושי ששביל הגישה יגיע עד לקו המים, מאחר וקו המים משתנה בהתאם לתנאי הים. לצורך זה רכש האגף עגלות מיוחדות, במטרה לאפשר גישה למים למתרחצים עם קשיים בניידות.

6.4. הסדרי נגישות – מוסדות חינוך

בהתאם לתקנות, הרשות המקומית נדרשת לבצע התאמות נגישות במוסדות החינוך שבבעלותה (בתי ספר מכיתה א' עד יב') בשתי רמות:

6.4.1. התאמת בסיסיות

בכל מוסד חינוך יבוצעו התאמות נגישות כלליות המאפשרות שימוש בבניין המרכזי במוסד החינוך, הכוללות: דרך נגישה אל שטח המוסד והבניין המרכזי, חדרי שירותים נגישים ומעלית⁵⁴ (במבנים שאינם חד-קומתיים).

⁵⁴ חובת הרשות המקומית לבנות פיר מעלית. התקנת המעלית בפועל תבוצע כאשר נרשם תלמיד עם מוגבלות לביה"ס.

כאמור בסעיף 2.4.2, מינהל החינוך הציג מיפוי מלא של בתי הספר היסודיים ועל-יסודיים שבבעלות העירייה ומסר שבכל מוסדות החינוך בוצעו התאמות הנגישות הכלליות, לרבות ביצוע שינויים ותוספות בתוואי הדרך אל המבנה המרכזי בכל מוסד חינוך והתקנת תאי שירותים בהתאם לנדרש בתקנות. **יחד עם זאת, פיר המעלית טרם נבנה ברוב מוסדות החינוך (ב-34 מתוך 53 מוסדות).**

נמסר לביקורת כי בשנת 2021 הוחל בתכנון פיר למעלית בעשרה מבני חינוך, אולם לא נקבעה תוכנית לביצוע הפירים למעליות ביתר מוסדות החינוך.

6.4.2. התאמות פרטניות

בהתאם לתקנות⁵⁵, הרשות המקומית אחראית על ביצוע התאמות פרטניות עבור תלמיד שהוא אדם עם מוגבלות, או עבור הורה עם מוגבלות שילדיו לומדים במוסד החינוך. עוד קובעות התקנות את חובת הפרסום בדבר זכאות התושבים להתאמות פרטניות ואת ההליך הנדרש להגשת הבקשה.

נמצא כי מינהל החינוך מפרסם באתר האינטרנט העירוני הסבר מפורט בנושא ההנגשה הפרטנית, בצירוף חוברת מידע וטפסים רלוונטיים. בנוסף, המינהל מציין את הזכאות להנגשה פרטנית בחוברות המידע ומכתבי הרישום הנשלחים מידי שנה לשכבות גילאי הרישום.

נוכח מספר הבקשות המועט להתאמה פרטנית המוגשות מדי שנה, הביקורת ממליצה לבחון דרכים לאתר מבעוד מועד באופן יזום את האוכלוסיות הרלוונטיות בקרב תושבי העיר ולבצע דיוור ישיר בנושא הנגשה פרטנית.

⁵⁵ תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות פרטנית לתלמיד ולהורה), התשע"ח-2018.

6.5. הסדרי נגישות – מבני ציבור

מהנתונים שהוצגו לביקורת בכ - 60% ממבני הציבור שבבעלות העירייה (147 מבנים), כבר בוצעו הסדרי הנגישות הנדרשים. הביקורת ערכה סיור במדגם מבני ציבור (מתנ"סים, מוסדות רווחה, משרדים וכדומה) שבוצעו בהם הסדרי הנגישות, ומצאה כי בחלוף השנים חלק מהסדרי הנגישות לא היו בשימוש (לדוגמא, מערכת שמע מאוחסנת בארון), לא היו תקינים (לדוגמא, מעלון מקולקל) או שאינם כבר בנמצא (לדוגמא, חוסר בשלטי הכוונה).

הביקורת ממליצה כי העירייה תכין הוראות תחזוקה של הסדרי הנגישות, בהתאם לסוג המבנה ומאפייניו, לרבות מנגנוני בקרה המוודאים תקינות רציפה של כלל הסדרי הנגישות בכל מבנה ציבור שבאחריות העירייה.

סיכום

במהלך העשור האחרון, עיריית אשדוד השקיעה תקציבים, משאבי זמן וכח-אדם רבים במטרה לעמוד בהוראות חוק הנגישות, תקנותיו ויתר החיקוקים במכלול התחומים הרלוונטיים, וכל זאת לטובת אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות אשר הינם חלק בלתי נפרד מתושבי העיר ומאוכלוסיית המבקרים בה.

תמונת המצב שהתבררה לביקורת מעידה כי עדיין נותרו פעולות רבות שעל העירייה לבצע במבני הציבור ובמרחבים הציבוריים שבאחריותה, במטרה להנגישם. בנוסף, נמצאו ליקויים בתחזוקת הסדרי הנגישות שכבר בוצעו.

לדעת הביקורת, היעדר גורם ביצועי בעל "אחריות על" והיעדר תפיסת הפעלה סדורה, המשלבת את מכלול הגורמים העירוניים שיש להם קשר ישיר ועקיף לתחום הנגישות, והמסדירה את מכלול ההיבטים הניהוליים, התפעוליים והתקציבים הקשורים לתחום הנגישות, הינן הסיבות העיקריות לתמונת מצב זו.

הביקורת המליצה למנכ"ל העירייה להקים מחדש את מטה הנגישות ולקבוע מי יעמוד בראש מטה הנגישות. משימתו הראשונה של מטה הנגישות תהייה למפות את הפעולות הנדרשות להשלמת הסדרי הנגישות במבנים ובמרחבים הציבוריים בעיר ולהכין תוכנית רב שנתית לביצוע. כמו כן, על מטה הנגישות לבחון מהן הפעולות שיש לבצע במטרה לשמור על תחזוקה נאותה של הסדרי הנגישות שכבר בוצעו במבנים ובמרחבים הציבוריים.

בנוסף, על מטה הנגישות יהיה לבחון מהם הסדרי הנגישות הנדרשים בתחומים שהעירייה עדיין לא עסקה בהם באופן יסודי ומעמיק (כגון נגישות בשירות).

נציין כי סמוך למועד סיום הביקורת התקיים דיון בלשכת המנכ"ל ובו התקבלו המלצותיה העיקריות של הביקורת והוחלט על מתווה ליישומן.

הערות ראש העיר **הסדרי נגישות לאנשים עם מוגבלות**

כללי

ראש העיר רואה חשיבות רבה בהנגשה של המרחב הציבורי ושל שירותי העירייה לאנשים עם מוגבלות. לאורך השנים השקיעה העירייה תקציבים רבים בביצוע הסדרי נגישות ברחבי העיר, ובשנים הקרובות מתוכננות השקעות נוספות. יחד עם זאת, ממצאי הביקורת מצביעים על כך שיש צורך בתוכנית עירונית מקיפה המסדירה את הפעולות שעל העירייה לבצע בשנים הקרובות.

1. תכנית אב לנגישות

ראש העיר הנחה את מנכ"ל העירייה להקים מטה עירוני לנושא הנגישות, שיכין תכנית אב עירונית לנגישות, אשר תכלול התייחסות לכלל מרכיבי הנגישות: מבנים, תשתיות, סביבה ושירות.

2. תפיסת הפעלה

ראש העיר הנחה את מנכ"ל העירייה לגבש תפיסת הפעלה שתסדיר את פעילות העירייה בתחום הנגישות, תגדיר את חלוקת האחריות בין יחידות העירייה (הסדרה ראשונית ותחזוקה שוטפת) ותקבע מנגנוני דיווח, מעקב ובקרה.

3. מחלקת נגישות

ראש העיר הנחה את ראש מינהל משאבי אנוש לבחון את המבנה הארגוני של מחלקת נגישות, לרבות הכפיפות הארגונית וצרכי כח האדם של המחלקה.

4. תיקון ליקויים

ראש העיר הנחה את ראש מינהל התפעול, יחד עם כל הגורמים הרלוונטיים, לגבש תכנית לתיקון הליקויים שנמצאו על-ידי הביקורת.

חברות עירוניות – רשות הספורט

דו"ח ביקורת

מתן תמיכה לעמותת הכדורעף AOV אשדוד

דו"ח ביקורת

מתן תמיכה לעמותת הכדורעף AOV אשדוד

1. מבוא

מועדון הכדורעף מכבי AOV אשדוד נוסד בשנת 2016. המועדון מנוהל על ידי העמותה לקידום הכדורעף וכדורעף החופים באשדוד (להלן: "העמותה"). מייסדי העמותה ובעלי זכות החתימה בחשבונות העמותה הם אלכס בובריק ואורי שפירא.

עיריית אשדוד תומכת באגודות הספורט הפועלות בעיר ומקצה להן תקציבים באמצעות ועדת התמיכות⁵⁶. ועדת התמיכות קובעת מדי שנה את סכומי התמיכה בהתאם לתבחינים שנקבעו לענפי הספורט השונים ובהתאם לתקציב השנתי המאושר.

עמותת הספורט העירונית אשדוד, המכונה גם רשות הספורט העירונית (להלן: "רשות הספורט"), הינה תאגיד עירוני אשר הוקם על ידי עיריית אשדוד בשנת 2004. מנכ"ל רשות הספורט, מר יורם אסרף, הינו המפקח המקצועי לענפי הספורט מטעם ועדת התמיכות, ותפקידו לבחון את פעילות עמותות הספורט ולהמליץ לוועדה על גובה התמיכה שתינתן להם.

כאמור, עמותת הכדורעף החלה את פעילותה באשדוד בשנת 2016. עד שנת 2019 פעלה העמותה באופן עצמאי ולא תוקצבה ע"י עיריית אשדוד או רשות הספורט.

בשנת 2019 תוקצבה העמותה בסכום של כ- 340,000 ₪. התקצוב נעשה ישירות באמצעות רשות הספורט (ולא באמצעות ועדת התמיכות), מאחר והעמותה לא הגישה למח' התמיכות בעירייה במועד הגשת הבקשה לתמיכה את כל המסמכים הנדרשים.

בשנת 2020 תוקצבה עמותת הכדורעף לראשונה ע"י ועדת התמיכות של העירייה. התמיכה שנקבעה לעמותה בשנת 2020 היתה בסכום כולל של 1,387,494 ₪, בגין שתי קבוצות כדורעף בליגות העל (קבוצת נשים וקבוצת

⁵⁶ חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2006 קובע כי הבקשות לתמיכה יידונו בוועדה מקצועית. החלטותיה של הועדה המקצועית יאושרו בוועדת המשנה, המורכבת מנציגי הסיעות במועצת העיר. ראה סעיפים 6 ו-7 לחוזר המנכ"ל.

גברים). ההקצבה היתה אמורה לעבור לעמותת הכדורעף בארבע פעימות במהלך השנה.

נמצא כי בשנת 2020 הועברו לעמותה רק שלוש מתוך ארבע הפעימות של ההקצבה שאושרה לה. סה"כ הועברו לעמותה בשנת 2020 – 1,040,614 ₪ בשלוש פעימות, שכל אחת מהן היתה ע"ס 346,874 ₪. בפועל, מסכום פעימה שלישית קוזזו חוב של 210,000 בגין הלוואה שרשות הספורט הלוותה לעמותה, וכן קוזזו 112,000 ₪ בגין דמי שימוש במתקני העירייה, כך שהסכום נטו שהועבר לעמותה במסגרת הפעימה השלישית היה 24,874 ₪ (יצוין כי לדעת הביקורת, הקיזוז נעשה כנדרש. ראה פרוט בפרק 3.2 שלהלן).

ב-23.12.20 דנה הועדה המקצועית לתמיכות בתשלום הפעימה הרביעית לעמותת הכדורעף. הועדה הוצג תחשיב שערך מנהל אגף החשבות בעירייה, לפיו העמותה נמצאה באותה העת בגרעון של כ- 695 אלש"ח. כמו כן, הונח בפני הועדה מכתב מטעמו של המפקח המקצועי לענפי הספורט (מנכ"ל רשות הספורט), לפיו "עולה חשד להתנהלות חמורה ביותר של העמותה" במספר תחומים.

נוכח מצבה הכספי של העמותה ונוכח המלצתו של מנכ"ל רשות הספורט, החליטה הועדה המקצועית שלא להעביר לעמותה את הפעימה הרביעית. החלטה זו אושרה על ידי ועדת המשנה לתמיכות ועל ידי מועצת העיר.

כבר בראשית הדברים, חשוב לציין כי הביקורת לא מצאה פסול בהחלטתה של ועדת התמיכות שלא להעביר לעמותה את מלוא כספי התמיכה, מאחר שהועדה קיבלה את החלטתה על פי המידע שהוצג בפניה ושהיה בידה באותה עת.

כמו כן, יש לציין כי הליך קבלת ההחלטה בוועדת התמיכות היה תקין, לרבות שימוע שנערך לעמותה קודם לקבלת ההחלטה, בהשתתפות גזבר העירייה והמשנה ליועמ"ש העירייה, שבה הציגו מייסדי העמותה ועורך הדין מטעמה את עמדת העמותה.

יחד עם זאת, הן מנכ"ל רשות הספורט והן מנהלי העמותה העלו בפני הביקורת טענות קשות זה כלפי זה במספר נושאים, והביקורת ראתה לנכון לבדוק את העיקריות שבהן.

להלן פרוט הממצאים:

2. סכום התמיכה לעמותת הכדורעף בשנת 2020

בבכל שנה, באוקטובר 2019 פירסמה מחלקת התמיכות חוברת הכוללת קריטריונים (תנאי הסף) שכל עמותה נתמכת חייבת לעמוד בהם, וכן את התבחינים שעל פיהם תחושב התמיכה שהעירייה תקצה לעמותות בשנת 2020. בחודשים נובמבר-דצמבר הגישו העמותות למחלקת התמיכות בקשות לתמיכה (בתחומי הספורט ובתחומים נוספים).

ההיקף הכספי הכולל של תקציב התמיכות לשנת 2020, לכל העמותות הפועלות בעיר על כל סוגיהן, אושר ב- 8.1.20 במליאת מועצת העיר, בעת אישור תקציב העירייה לשנה הקרובה. יודגש כי במועד זה מועצת העיר החליטה על היקף התקציב הכולל של התמיכות, ללא פרוט ההקצבות שתקבל כל עמותה.

במקביל, במהלך חודש ינואר 2020 דנה ועדת התמיכות בבקשות של עמותות הספורט, וקבעה את סכום התמיכה שתקבל כל עמותה שבקשתה עומדת בקריטריונים. במסגרת קביעת סכומי התמיכות שיקבלו ענפי הספורט השונים, ועדת התמיכות החליטה כי בשנת 2020 תקבל עמותת הכדורעף מעיריית אשדוד תמיכה בסכום של כ- 1.39 מיליון ₪. הרשימה המפורטת של חלוקת כספי התמיכה לעמותות, לרבות התמיכה בעמותת הכדורעף, אושרה בישיבת מועצת העיר ב- 5.2.20.

התברר לביקורת כי כבר ב- 20.10.2019 העביר מנכ"ל רשות הספורט לעמותה מכתב בנושא "תקציב קבוצות הכדורעף באשדוד לעונת 2019/20", שנקבע בו כי ההקצבה לשתי קבוצות הכדורעף שמפעילה העמותה המשחקות בליגת העל, תהיה בשנת 2020 בסך 1.6 מיליון ₪⁵⁷. כמו כן נקבע שההקצבה תחולק

⁵⁷ סכום זה חושב ע"פי הניקוד שנקבע בחוברת התבחינים, כבסיס לדיון בוועדת התמיכות.

לעמותה על בסיס רבעונים, וכן צוין במכתב כי יתכנו שינויים בסכום ההקצבה (עד כ-5% הפחתה) וכי קבלת התמיכה כפופה לאישור מועצת העיר. מנכ"ל הרשות הסביר לביקורת כי הכין את המסמך לבקשת העמותה, לצורך העברתו לרשות לבקרת תקציבים של איגוד הכדורעף.

בפועל, לאחר שוועדת התמיכות החליטה על חלוקת התמיכות לאגודות הספורט ולאחר אישור ההחלטה במועצת העיר ב-10.2.2020, הודיעה מנהלת מחלקת התמיכות בעירייה לעמותת הכדורעף, כי אושרה לעמותה תמיכה עבור שנת 2020 בסכום של 1,387,494 ₪ (סכום הנמוך בכ-210 אלף ₪ מהסכום שצוין במכתבו של מנכ"ל רשות הספורט, שהם כ-13% הפחתה).

נציגי העמותה טענו בפני הביקורת כי תכננו את הפעילות בעונת 19/20 בהתבסס על סכום התמיכה שצוין במכתבו של מנכ"ל רשות הספורט, ובפועל התמיכה שנקבעה לעמותה היתה בסכום נמוך יותר.

מנכ"ל רשות הספורט מסר לביקורת כי בכל שנה הוא שולח לעמותות הספורט המבקשות זאת מכתב שמצויין בו סכום התמיכה המשוער, לצורך העברתו לבקרה התקציבית. כמו כן, מנכ"ל רשות הספורט מסר כי הבהיר לנציגי העמותה, שהסכום המדויק של כספי התמיכה שיועברו לעמותה יקבע לאחר הדיון במועצת העיר.

הביקורת המליצה למנכ"ל רשות הספורט לשקול מחדש מהם התנאים שבהם ניתן יהיה להעביר לעמותה נתמכת מכתב על סכום התמיכה המשוער, עוד בטרם אישרה מועצת העיר את הרשימה המפורטת של חלוקת התמיכות. זאת, מאחר שסכום התמיכה שיאושר בפועל בוועדת התמיכות ובמועצת העיר עלול להשתנות, בעוד שעמותות יכולות לראות במכתב זה התחייבות של העירייה לתמוך בהן בסכום הנקוב במכתב.

עוד המליצה הביקורת למנכ"ל רשות הספורט לבחון, יחד עם היועץ המשפטי של הרשות, את נוסח המכתב הנשלח לעמותות בתחילת העונה בדבר גובה התמיכה, ולערוך בו שינויים כפי שימליץ היועמ"ש לרשות.

3. העברת כספי התמיכה לעמותה

3.1 תקופת השימוש בכספי הפעימה הראשונה

תקציב העירייה על כל סעיפיו, לרבות תקציב התמיכות, נקבע לשנה קלנדרית (מהראשון לינואר עד ה- 31 לדצמבר).

לעומת זאת, קבוצות הספורט פועלות במסגרת עונת משחקים שמתחילה בדרך כלל בחודש ספטמבר ומסתיימת בדרך כלל במאי, כלומר עונת המשחקים מתפרסת על שתי שנות תקציב.

הגדרת תקופת השימוש בכספי התמיכות ועיתוי קבלתם הינם משמעותיים ביותר, הן לצורך תכנון תזרים המזומנים למימון הפעילות השוטפת של קבוצת הספורט והן עבור הרישום החשבונאי בדוחות העמותה.

משרד הפנים פרסם בשנת 2006 נוהל העוסק במתן תמיכות למוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות⁵⁸.

בסעיף 14.1 לנוהל משרד הפנים נקבע כי "תמיכה במוסדות ציבור תאושר רק לשנת כספים אחת". עוד נקבע בנוהל כי התמיכה תינתן עבור הפעילות המתקיימת במהלך השנה שאליה מתייחסת הבקשה ("שנת התמיכה").

התברר לביקורת כי עמותת הכדורעף בנתה את תקציבה לעונת המשחקים 2019/20 על בסיס ההנחה שהפעימה הראשונה מכספי התמיכה לשנת 2020 תועבר לעמותה בתחילת שנת 2020, אך ניתן יהיה להשתמש בה למימון הפעילויות שהתקיימה בתחילת עונת המשחקים, כלומר בסוף השנה קודמת (שנת 2019). לדברי מנהלי העמותה, ניתן היה להבין זאת מהמסמך ששלח לעמותה מנכ"ל רשות הספורט באוקטובר 2019, שכותרתו היתה "תקציב קבוצות הכדורעף לעונות 2019/20" (כמפורט בפרק 2 לדוח הביקורת).

מנכ"ל רשות הספורט מסר לביקורת כי למיטב הבנתו, ידוע לכל קבוצות הספורט שכספי התמיכה משמשים רק לשנת התקציב שבעבורה הם ניתנו, וכן

⁵⁸ חוזר מנכ"ל מיוחד (4/2006) – "תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות" – אוגוסט 2006

ידוע להן כי התמיכה שאושרה עבור שנת 2020 ניתנה לעמותות רק לצורך מימון הפעילות החל מינואר 2020 (כלומר רק בחלקה השני של עונת המשחקים 19/20).

הביקורת העירה למנהלי עמותת הכדורעף כי בעניין תקופת השימוש בכספי התמיכה, אין עוררין על כך שתקציב העירייה על כל סעיפיו מתייחס לשנה קלנדארית, ותקציב התמיכות אינו יוצא מן הכלל.

התכנון הכספי של מנהלי העמותה, שהתבסס על ההנחה כי הפעימה הראשונה מכספי התמיכה לשנת 2020 תשמש למימון הפעילות ברבעון האחרון של שנת 2019, היה שגוי, והיה בין הסיבות שהובילו למצב הכספי שאליו נקלעה העמותה במהלך שנת 2020.

בנוסף, הביקורת המליצה למחלקת התמיכות לציין בחוברת התבחינים באופן ברור כי עמותה המבקשת לקבל תמיכה, אמורה לדאוג למימון הפעילות בחלקה הראשון של עונת המשחקים על בסיס מקורותיה העצמיים, וכי המבקש לא יכול להתבסס על כספי התמיכות שקיבל מהעירייה בגין השנה הנוכחית, למימון הפעילות בתחילת העונה (כלומר בחודשים אוקטובר-דצמבר בסוף השנה הקודמת).

הדברים אמורים במיוחד לגבי עמותה המבקשת תמיכה בפעם הראשונה.

3.2 דחיית מועד הפעימה השלישית

כאמור, העמותה קיבלה 3 פעימות של כספי התמיכה.

התברר כי הפעימה השלישית הועברה לעמותה רק בסוף אוקטובר 2020, בעוד שלכל עמותות הספורט היא הועברה כבר בתחילת יולי.

מנכ"ל רשות הספורט הסביר לביקורת כי הסיבה לדחיית הפעימה השלישית נבעה מכך שלמיטב ידיעתו העמותה לא התנהלה באופן תקין הן בתחום הכספי והן בתחום המקצועי, והוא ראה לנכון לעכב את העברת כספי הפעימה השלישית עד למועד שבו העמותה תעביר לו מסמכים בנוגע למצבה הכספי.

מההתכתבויות שהוצגו לביקורת עולה כי אכן העמותה היתה בקשיים כספיים באותו מועד. לדעת הביקורת, פעולתו של מנכ"ל רשות הספורט

בעניין דחיית הפעימה השלישית היתה במסגרת שיקול הדעת שמקנה לו תפקידו.

3.3 אי תשלום הפעימה הרביעית

בישיבת ועדת התמיכות המקצועית מה- 21.12.20, נדון מצבה הכספי של עמותת הכדורעף. בסיום הדיון נקבע כי העמותה לא עמדה בדרישות לשיחרור הפעימה הרביעית של כספי התמיכה לשנת 2020.

החלטת הוועדה התבססה, בין היתר, על מסמך שערך מנהל אגף החשבונות, שהסתמך על נתוני מאזן בוחן (לא מבוקר) של העמותה ל- 31.10.20, לפיו העמותה היתה באותה עת בגרעון של כ- 695 אלש"ח. נציגי העמותה ציינו בפני הביקורת כי בהתכתבויות בין עורך הדין של העמותה לבין העירייה, שקדמו לישיבת ועדת התמיכות, העביר עורך הדין לעירייה ב- 17.12.20 הודעת דוא"ל שנשלחה לעמותה מטעם הטוטו, המאשרת כי העמותה אמורה לקבל מכספי הטוטו המגיעים לה עבור שנת 2020 סכום של כ- 276 אלש"ח.

לדעת העמותה, היה על ועדת התמיכות לקחת בחשבון את הסכום האמור להתקבל מהטוטו, ולהקטין את סכום הגרעון שהעמותה נמצאת בו.

הביקורת העלתה כי אכן התקבלה הודעה מהטוטו על הקצבה שהעמותה אמורה לקבל עבור הפעילות בשנת 2020, אך מכיוון שכבר הוטל עיקול על כספים אלה (במסגרת הליך משפטי המתנהל בין העמותה לבין שני שחקנים), ועדת התמיכות לא היתה יכולה לקחת בחשבון סכום זה לצורך הקטנת הגרעון הצפוי של העמותה לאותה שנה (ראה הרחבה בעניין זה בפרק 5.3 לדו"ח).

4. המצב הכספי של עמותת הכדורעף

למצב הכספי של העמותה יש חשיבות רבה באשר ליכולתה להפעיל קבוצת ספורט מקצוענית במסגרת תחרותית, לרבות תשלום שכר לשחקנים ולעובדים, תשלום לספקים וכיוצא בזה.

בהתאם לדוחות הכספיים המבוקרים של העמותה, שנת 2019 הסתיימה בגרעון של 56,711 ₪. לעומת זאת, הדוחות הכספיים לשנת 2020 הציגו גרעון

של 364,496 ₪. הביקורת בדקה את הדוחות הכספיים של העמותה לשנים 2019 ו- 2020 ומצאה את הממצאים הבאים :

4.1 רישום שגוי של ההכנסות בשנת 2019

נמצא כי העמותה רשמה בדוח הכספי לשנת 2019 בסעיפי ההכנסות סכום של 462,497 ₪ בגין הפעימה הראשונה של כספי התמיכה, בעוד שסכום זה היה שייך לשנת 2020 והתקבל בפועל ב- 2020. לעומת זאת נמצא כי מענק עלייה של קבוצת הגברים לליגה העל ע"ס 39,737 ₪ המשוך לעונת משחקים 2018/2019, לא נרשם בשנת 2019.

הביקורת העירה לעמותה כי כתוצאה מרישום הכנסות שהתקבלו עבור שנת 2020 בדוח הכספי לשנת 2019, הדוחות הכספיים של העמותה לשנה 2019 לא שיקפו נכונה את מצבה הכספי ואת גודל הגרעון. גירעון העמותה כפי שהיה בפועל בסוף שנת 2019, הסתכם ב- 479,471 ₪ (39,737-56,711+462,497), וכתוצאה מכך כבר בתחילת שנת 2020 היתה העמותה בקשיים כספיים.

4.2 התחייבויות שוטפות

ההתחייבויות השוטפות של העמותה שנרשמו בדוחות הכספיים לסוף שנה מסויימת, הינם כספים שהעמותה נדרשת לפרוע בשנת הכספים העוקבת (כגון יתרת הלוואות, חובות לספקים ולנותני שירות, חובות למוסדות וכיוצא באלה).

בנוסף לגרעון, הביקורת מצאה כי נכון 31.12.19 הסתכמו התחייבויות העמותה ב- 773,656 ₪, לעומת סך של 198,409 ₪ בשנת 31.12.18 (גידול של 360% בהיקף ההתחייבויות).

התחייבויות אלו כללו הלוואות ע"ס 375 אש"ח (125 אש"ח מרשות הספורט ו- 250 אש"ח מתנועת מכבי ישראל), וכן חוב של 103,746 ₪ למוסדות (מס הכנסה וביטוח לאומי) ו- 50,000 ₪ למינהלת הליגה.

לדברי מנהלי העמותה, ההתחייבות שלקחה העמותה היו הכרחיות לצורך הגדלת היקף הפעילות בעונת 19/20, בעיקבות העליה מהליגה הלאומית לליגת

העל. התחייבויות אלו היו מבוססות על קבלת ההכנסות הצפויות מעיריית אשדוד ומהטוטו, שלא התקבלו במלואן בסופו של דבר.

הביקורת מציינת כי הגידול בהתחייבויות השוטפות במהלך שנת 2019 בשיעור כה גבוה, משקף הרעה משמעותית במצבה הכספי של העמותה, נכון לסוף דצמבר 2019 ותחילת שנת 2020.

4.3 המצב הכספי של העמותה בסוף שנת 2020

בהתאם לדוחות הכספיים, גרעון העמותה לשנת 2020 הסתכם ב- 364,496 ₪ (ובמצטבר הגרעון הכולל לשנים 2019 ו- 2020 היה על פי הדוחות הכספיים בסכום של 421,297 ₪).

שנת 2020 התאפיינה בפעילות חלקית של כל ענפי הספורט. בחודש מרץ 2020, נוכח התפרצות מגיפת הקורונה, הופסקה פעילות הליגות לכדורעף ושחקני הקבוצות הוצאו לחל"ת (חופשה ללא תשלום שבגינה קיבלו תשלום מביטוח הלאומי).

כתוצאה מכך, עונת המשחקים 19/20 הסתיימה קודם זמנה, ולא חודשה. בהמשך מהלך השנה, עונת המשחקים 20/21 החלה רק בחודש נובמבר 2020 והופסקה שוב במהלך חודש דצמבר, נוכח תחילתו של סגר נוסף. יציין עוד כי בעונת המשחקים 20/21 הפעילה העמותה קבוצת נשים וקבוצת גברים בליגה הלאומית, מאחר והבקרה התקציבית הודיעה לעמותה על הפסקת פעילות שתי הקבוצות בליגות העל והורדתן לליגה השנייה, בשל מצבה הכספי של העמותה.

הכנסות נוספות בגין שנת 2020 – בדוחות הכספיים לשנת 2020 רשמה העמותה הכנסות בסכום של 826,991 ₪, והגרעון המצטבר על פי הדוחות הכספיים נכון לסוף שנת 2020 היה בסך כ- 421 אלש"ח.

יחד עם זאת, יש לציין כי במהלך שנת 2021 התקבלו הכנסות נוספות מהטוטו עבור פעילות העמותה בשנת 2020, בסך 388 אלש"ח.

בנוסף, נכון לסוף שנת 2021 היו מעוכבים בטוטו כ- 317 אלש"ח, שהגיעו לעמותה בגין שנת 2020 (בעקבות העיקול שהוטל על הכספים המגיעים לעמותה במסגרת ההליך המשפטי המתנהל בין העמותה לבין שני שחקנים). בהתאם

לכללי הרישום החשבונאיים, סכום זה לא נכלל בדוחות הכספיים של העמותה לשנת 2020.

4.4 קבלת סיוע כספי ממשקיע פרטי

לאחר סיום עונת 2019/20, במאי 2020, פנה למנכ"ל רשות הספורט משקיע פרטי (יזם הייטק בעל אמצעים שהיה שחקן ומאמן כדורעף בעברו), והודיע למנכ"ל רשות הספורט כי נוכח מצבה הכספית של עמותת הכדורעף, ברצונו לסייע לעמותה הן במימון הפעילות והן בניהול השוטף של העמותה. היזם נפגש עם מנכ"ל רשות הספורט מספר פעמים והציג לו תוכנית עסקית להפעלת המועדון במשך שלוש שנים. בשלב המיידית ביקש היזם להעמיד לטובת העמותה הלוואת בעלים בסך 200,000 ₪ לכיסוי הגרעון, ובהמשך העונה לגייס אנשי עסקים נוספים כספונסרים של העמותה (כל זאת, בנוסף לכספי התמיכות שהעירייה תעביר לעמותה בשנים הבאות).

הביקורת נפגשה עם היזם והתרשמה לחיוב מכנותו ומהתוכניות שהגיש. מנכ"ל רשות הספורט מסר לביקורת כי התרשמותו מהמשקיע היתה שונה. הוצג לביקורת תמלול של שיחה שנערכה עם המשקיע במשרדי רשות הספורט, בהשתתפות מנכ"ל רשות הספורט ושני השחקנים שתבעו את העמותה, ובה הזהיר מנכ"ל רשות הספורט את המשקיע שאם יתמוך בעמותה הוא מסכן את כספו ואת שמו הטוב. נוכח מצב זה, הודיע המשקיע למנהלי העמותה כי הוא נאלץ לחדול ממאמציו לסייע לעמותה.

מנכ"ל רשות הספורט מסר לביקורת כי ידוע לו שבעבר, בעונת 2017/18, שימש המשקיע בתפקיד יו"ר עמותת כדורעף בעיר אחרת, ולדברי מנכ"ל רשות הספורט הניסיון להפעיל קבוצת כדורעף בניהולו באותה עיר לא צלח. **גם בהתחשב בהסברים אלה, לדעת הביקורת, מנכ"ל רשות הספורט היה אמור לבחון באופן יסודי את האפשרות לשיתוף פעולה עם יוזמת המשקיע לסייע כספית וניהולית לעמותה, אך הדבר לא נעשה.**

5. טענות רשות הספורט כלפי העמותה

הטענה העיקרית של רשות הספורט כנגד העמותה התייחסה למצבה הכספי, כמפורט בפרק 4 לדו"ח. יחד עם זאת, רשות הספורט העלתה טענות נוספות שהביקורת בחנה את נכונותן.

5.1 העסקת קרובי משפחה בשכר

סעיף 33(א) לחוק העמותות התש"ס-1980, קובע כי מי שנותן שירותים לעמותה בשכר אינו יכול לכהן בוועד העמותה. בנוסף, בתקנות העמותות (גמול ליושב ראש ועד, לחבר ועד ולחבר ועדת ביקורת), תשס"ט-2009, נקבעו כללים למתן החזר הוצאות לחברי ועד העמותה.

במכתב ששלח מנכ"ל רשות הספורט לוועדת התמיכות ב-22.12.20, שבו העלה טענות שונות בנוגע להתנהלות עמותת הכדורעף, טען מנכ"ל רשות הספורט, בין היתר, כי בשנים 2018 ו-2019 מנהלי העמותה דיווחו לרשם העמותות על העברת שכר חודשי בסכומים שבין 10,000-20,000 ₪ לשניים מקרובי משפחתם.

לביסוס טענתו, מנכ"ל רשות הספורט הציג לביקורת מכתב מטעם רשם העמותות שנשלח לעמותה בתאריך 21.11.2019, ובו נטען כי קרוב משפחה מקבל שכר כעובד עמותה, במקביל לכהונתו כחבר ועד.

לעומת זאת, טענה העמותה כי קרובי המשפחה שמדובר בהם הינם נושאי משרה בעמותה ללא שכר. הביקורת בדקה את דיווחי השכר של העמותה בשנים 2018, 2019 ו-2020 ומצאה כי אכן לא נכללו בהם תשלומי שכר לקרובי משפחה.

יחד עם זאת, הביקורת מצאה כי בשנים 2018 ו-2019 שילמה העמותה שכר למנהלי העמותה בגין תפקידים שונים שמילאו כעובדי העמותה, במקביל להיותם חברי ועד.

בתאריך 27.11.19 התפטרו השניים מוועד העמותה והמשיכו לשמש כעובדי העמותה בלבד.

הביקורת העירה כי העסקתם של מנהלי העמותה הן כחברי ועד והן כעובדי העמותה היתה בניגוד להוראות חוק העמותות ובניגוד לכללים שנקבעו בתקנות העמותות.

אומנם ליקוי זה מתייחס לשנים 2018 ו-2019, ולא לשנת 2020 העומדת במרכזו של דו"ח הביקורת, אולם לא ניתן להתעלם מכך שרשם העמותות הודיע לעמותה כבר בחודש מאי 2018 כי תשלום השכר לחברי ועד העמותה אינו תקין⁵⁹, בעוד שהליקוי תוקן ע"י מנהלי העמותה רק בחודש נובמבר 2019.

5.2 העסקת "פדופיל מורשע"

עוד טען מנכ"ל רשות הספורט במכתבו מה- 22.12.20 לוועדת התמיכות, כי נודע לו שהעמותה מעסיקה כמאמן קבוצות הילדים אדם "שהורשע בפדופיליה"⁶⁰.

לדברי מנהלי העמותה, האדם שמדובר בו הועסק בעמותה במשך מספר חודשים במהלך שנת 2019, ותפקידו היה לסיוע לעמותה באיתור שחקנים זרים עבור הקבוצה הבוגרת. כמו כן, טענו מנהלי העמותה כי העסקתו של היועץ הופסקה מיד לאחר שהובא לידיעתם כי הורשע בדין (לדבריהם בסוף דצמבר 2019⁶¹).

הביקורת בדקה את כרטיס התשלומים של העמותה, והתברר כי ב- 16.4.20 הועבר ליועץ סכום חד פעמי בסך 18,000 ₪ עבור שירותיו לעמותה. קודם לתאריך זה לא הועברו אליו תשלומים כלשהם.

⁵⁹ יציין כי למרות הערה זו קיבלה העמותה אישור "ניהול תקין" מרשם העמותות בשנים 2018 ו-2019

⁶⁰ התברר לביקורת (מן העיתונות) כי בספטמבר 2016 הוגש כנגד אותו אדם כתב אישום, בגין עבירות מין שביצע על פי החשד בקטין.

⁶¹ יציין כי לא עלה בידי הביקורת לאתר את פסק הדין ואת המועד המדויק של ההרשעה.

החוק למניעת העסקת עברייני מין במוסדות מסויימים קובע כי מעסיק לא יעסיק בעבודה בגיר **שהורשע** בעבירות מין. החוק חל, בין היתר, על מועדוני ספורט שבהם מתאמנים קטינים.

כאמור, לדבריהם של מנהלי העמותה, האדם לא הועסק כמאמן ילדים אלא כיועץ מקצועי לקבוצה הבוגרת.

הביקורת העירה לעמותה כי אין מדובר בחוק על איסור העסקתו של מי שמשמש כמאמנים הישיר של הקטינים, אלא תחולת האיסור היא רחבה הרבה יותר, ולכן אסור היה להעסיקו במועדון הספורט בכל תפקיד.

כמו כן, גם אם נכונה טענת העמותה לפיה הופסקה העסקת היועץ לאחר הרשעתו, לדעת הביקורת היה על העמותה להימנע מלכתחילה מהעסקתו, גם לפני מועד ההרשעה (כאמור, כתב האישום נגדו הוגש כבר בשנת 2016), למרות שהדבר אינו מתחייב על-פי החוק.

5.3 חובות לשחקנים

בין הסיבות להמלצת מנכ"ל רשות הספורט לועדת התמיכות שלא להעביר לעמותה את יתרת התמיכה לשנת 2020, בטענה שהעמותה אינה מתנהלת באופן תקין בתחום הכספי, ציין מנכ"ל רשות הספורט בין היתר את חובות העמותה לשחקנים.

בבדיקת הביקורת עלו העובדות הבאות:

ביולי 2020 הוגשה כנגד העמותה תביעה ע"ס 209,019 ש"ח בבית הדין האזורי לעבודה בבאר שבע. התביעה הוגשה על ידי שני שחקנים ששיחקו במסגרת העמותה בשנים 2018 עד 2020.

בנובמבר 2020 הוגשה תביעה נגדית מטעם העמותה כנגד השחקנים על סך של 1,220,000 ₪, ובמהלך אותו חודש הוגש כתב תביעה מתוקן מטעם השחקנים על סך 865,047 ₪.

כחלק מההתנהלות המשפטית של השחקנים כנגד העמותה, הוגשה לביהמ"ש בקשה לעיקול על הכספים שהעמותה זכאית להם מהמועצה להסדר הימורים (הטוטו), ובית המשפט החליט לקבל את בקשת העיקול. העמותה הגישה ערעור על ההחלטה, אך הערעור נדחה.

נכון למועד כתיבת הדוח, היו מעוקלים בגין תביעת השחקנים 317,446 ₪ המגיעים לעמותה מכספי הטוטו. נמסר לביקורת כי דיוני ההוכחות בתיק זה נקבעו לחודש מרץ 2022.

הביקורת מצאה כי בדוחות הכספיים של העמותה לשנת 2020 נרשמה בגין תביעת השחקנים "הפרשה" בסכום של 200 אלף ₪, כך שהנתונים הכספיים של העמותה לשנת 2020 כללו הכרה בהוצאה המוערכת ב- 200 אש"ח בגין תביעת השחקנים (סכום הדומה לסכום התביעה הראשונית שהגישו). כפי שנדרש לפי כללי החשבונאות בעניין תביעות תלויות, הסכום שנרשם בדוחות הכספיים היה מבוסס על חוות דעתו של עורך הדין מטעם העמותה, שהעריך את הסיכון הכספי הנובע מתביעות השחקנים.

מעבר לתביעה זו, לא נמצאה תביעה נוספת כנגד העמותה בסכום משמעותי. נמצא כי התנהלו כנגד העמותה שתי תביעות נוספות של שחקנים: תביעה אחת התבררה בפני בורר שפסק כי העמותה תפצה את העובדת בסכום של 6,626 ₪ בתביעה אחרת של שחקנית כנגד המועדון, פסק בורר כי על השחקנית לשלם לעמותה 27,000 ₪, אם ברצונה לעבור ולשחק בקבוצת כדורעף אחרת בעונת המשחקים 20/21. לביקורת לא ידוע על תביעות נוספות של עובדים כנגד העמותה.

לדעת הביקורת, פעלה העמותה בדרך ראויה בעת ששיקפה בדוחות הכספיים את תביעת השחקנים כנגדה, כפי שנדרש על פי כללי החשבונאות המקובלים, ורשמה את התביעה כהוצאה וכחלק מן הגרעון המצטבר.

5.4 אי העברת תשלומים לקופות הגמל

העמותה העסיקה בשנת 2019 עובדים שכירים (שחקנים ומאמנים). העמותה ניכתה מידי חודש משכרם של העובדים תשלומים בגין ההפרשות הסוציאליות, וכן היתה אמורה לשלם את חלקו של המעביד, ולהעביר סכומים אלה מידי חודש בחודשו לקופות הגמל ולקרנות הפנסיה של העובדים.

אחת הטענות של מנכ"ל רשות הספורט כנגד העמותה במכתבו לוועדת התמיכות מה- 22.12.20, התייחסה לאי העברת הניכויים לקופות הגמל של השחקנים.

בבדיקת הביקורת נמצא כי בשנת 2019 העמותה ניכתה את התשלומים בגין ההפרשות הסוציאליות משכרם של העובדים, אך לא העבירה אותם במועד לקופות הפנסיה. נכון ל- 31.12.2019, יתרת סכום ההפרשות שנוכו ולא הועברו לזכות העובדים בקופות הפנסיה הסתכמה ל- 26,758 ₪.

הביקורת רואה בחומרה את אי העברת הניכויים שנגבו משכרם של העובדים לחשבונות המוטבים.

6. טענות העמותה כלפי רשות הספורט

טענות העמותה כנגד רשות הספורט ועיריית אשדוד בנושא קבלת הפעימה השלישית והרביעית של כספי התמיכה לשנת 2020, כבר נדונו בהרחבה בתחילת הדו"ח. בנוסף, העלו מנהלי העמותה טענות נוספות כנגד רשות הספורט, והביקורת בדקה את העיקריות שבהן:

6.1 ניגוד עניינים

העמותה טענה כי רשות הספורט פועלת במצב של ניגוד עניינים, מהסיבות המפורטות להלן:

• כפל התפקידים של סמנכ"ל רשות הספורט

עמותת ספורטאי מכבי אשדוד הינה עמותה המנהלת את הפעילות בכעשרה ענפי ספורט שונים בעיר. בן היתר, עמותת מכבי אשדוד מפעילה גם קבוצות כדורעף (בעונת 19/20 הפעילה העמותה קבוצת בוגרים בליגה הארצית). מנכ"ל העמותה מאז הקמתה (מזה כ- 20 שנה) משמש במקביל לתפקידו כמנכ"ל העמותה, גם כסמנכ"ל פיתוח ברשות הספורט וכבעל זכות חתימה בחשבונותיה.

מנכ"ל רשות הספורט מסר לביקורת כי סמנכ"ל רשות הספורט אינו מעורב בתקצוב עמותות הספורט. כמו כן, מנכ"ל רשות הספורט הציג לביקורת חוות דעת מטעם

היועמ"ש לרשות הספורט, לפיה היועמ"ש אינו רואה מניעה שסמנכ"ל רשות הספורט ימשיך לכהן בהתנדבות כמנהל עמותת ספורטאי מכבי אשדוד, מאחר ולדבריו אין כל קשר בין תפקידו בעמותה לבין העסקתו כסמנכ"ל רשות הספורט.

לדעת הביקורת, ראוי היה ליצור הפרדה בין עמותת מכבי אשדוד העוסקת באופן ממוקד בהפעלת קבוצות ספורט מסויימות, לבין הרשות העירונית האמורה לנהל את תחום הספורט באשדוד ברמה הכלל עירונית, ללא זיקה לקבוצה מסויימת.

עוד העירה הביקורת על כך שבנוסף לניגוד העניינים המוסדי, קיים חשש לניגוד עניינים אישי בין תפקידו של סמנכ"ל רשות הספורט לבין תפקידו כסמנכ"ל עמותת מכבי ספורטאי אשדוד.

הביקורת המליצה להכין עבור סמנכ"ל רשות הספורט הסדר לניגוד עניינים, שיקבעו בו כללים להפרדה בין עיסוקיו המקבילים. לאחר הביקורת נמסר כי סמנכ"ל הרשות חתם על הסדר ניגוד עניינים.

• מעורבות רשות הספורט בקידום קבוצת מכבי אשדוד על חשבון מקומה של קבוצת

AOV אשדוד

הוצג לביקורת מכתב מה- 26.7.20 ששלח מנכ"ל רשות הספורט למנכ"ל איגוד הכדורעף (חמישה חודשים לפני ההליך בוועדת התמיכות), שבו הציע מנכ"ל רשות הספורט לאיגוד הכדורעף לצרף לליגת העל בכדורעף את קבוצת מכבי אשדוד הנמצאת בליגה השלישית, במקום עמותת AOV אשדוד הנמצאת בליגת העל (כלומר שתי ליגות מעליה).

עוד הוצגה לביקורת הודעת דוא"ל ששלח מנכ"ל רשות הספורט לבקרה התקציבית ב-4.10.20, המתריעה בפני הבקרה על מצבה הכספי של עמותת הכדורעף. בהודעה נטען לגרעון צפוי של העמותה בסוף עונה 19/20 בסך מיליון ₪. בהתבסס על הנתונים שהציג, ביקש מנכ"ל רשות הספורט מאיגוד הכדורעף לבדוק את "כשרות העמותה לעונת 20/21".

הביקורת העירה כי המסמך ששלח מנכ"ל רשות הספורט לאיגוד הכדורעף לא היה מדויק. לדוגמא, מנכ"ל רשות הספורט הסתמך על סכום החובות למס הכנסה ובטוח לאומי הנכון ליום 31.12.19 בסך כ- 157 אלש"ח, ולא על הנתונים המעודכנים שהיו בידיו לפי המאזן הבוחן לסוף יולי 2020, שבהם נרשם כי החוב למוסדות היה בסך כ- 66 אלש"ח.

לדעת הביקורת, פעולתו של מנכ"ל הרשות מול איגוד הכדורעף והבקרה התקציבית כנגד עמותת AOV אשדוד וההצעה "להחלפתה" בקבוצת מכבי אשדוד, לא היו ראויים.

• **מעורבות רשות הספורט בתביעות שחקנים כנגד עמותת הכדורעף**

כאמור, כנגד עמותת הכדורעף הוגשה תביעה לביהמ"ש ע"י שני שחקני עבר בקבוצה. התברר לביקורת כי במקביל להליך המשפטי, ביוני 2021 החלו השניים לשחק ולאמן בקבוצות הכדורעף של מכבי ספורטאי אשדוד. עוד התברר כי במהלך הדיונים בבית הדין לעבודה הוצג מטעם התובעים מסמך פנימי של עיריית אשדוד שהופנה לבעלי תפקידים בעירייה וברשות הספורט.

מסמך זה, שנכתב ע"י המשנה ליועמ"ש העירייה, הוצג בהליך המשפט ללא ידיעת המחלקה המשפטית של העיריה.

לדעת הביקורת, הסיוע של מנכ"ל רשות הספורט לתביעת השחקנים במסגרת ההליך המשפטי שניהלו כנגד העמותה, היה בלתי ראוי.

6.2 הקצאת מגרשים

רשות הספורט מקצה אולמות ומגרשי ספורט לעמותות הספורט הפועלות באשדוד. לדוגמא, בעונת המשחקים 19/20 הוקצו לעמותת הכדורעף 42 שעות אימון שבועיות ב- 5 אולמות ספורט בעיר. מגרשי הספורט שהוקצו לעמותות הכדורעף שימשו לפעילות קבוצות הכדורעף שהפעילה העמותה הן בליגת העל לבוגרים (נשים וגברים) והן להפעלת קבוצות ילדים ונוער.

בתאריך ה- 1.11.20, לקראת תחילת עונת המשחקים 20/21, פנו מנהלי העמותה בכתב לסמנכ"ל רשות הספורט שמרכז את הקצאת שעות השימוש באולמות הספורט לעמותות הספורט בעיר, בבקשה לקבל שעות אולם לצרכי פעילות העמותה. כמו כן פנתה העמותה בעניין זה לגורמים שונים בעירייה וברשות הספורט, כבר בספטמבר 2020 באמצעות עורך דינה.

לדברי מנהלי העמותה, העמותה נאלצה להעביר את פעילות קבוצות הכדורעף אל מחוץ לאשדוד, מאחר ורשות הספורט לא הקצה להם מגרשים ולא איפשרה לקבוצות שהפעילה העמותה להתאמן בעיר.

מנכ"ל רשות הספורט הציג לביקורת טבלת הקצאת מגרשים (ללא תאריך) ממנה עולה כי בשנת תשפ"א הוקצה לעמותה אולם ספורט בביה"ס שקד בימים ג' ו-ה' בשעות 22:30 – 21:00.

הביקורת העירה כי גם אם הוקצה לעמותה אולם אחד יומיים בשבוע בשעות הערב המאוחרות (כדברי מנכ"ל רשות הספורט), הקצאה זו אינה מאפשרת הפעלת קבוצות גברים ונשים בליגה מקצועית-תחרותית, כפי שהיה נדרש לעמותת הכדורעף.

לדעת הביקורת, על רשות הספורט היה להקצות לעמותה שעות אולם בכמות הנדרשת, ולאפשר לה להפעיל קבוצות כדורעף באשדוד.

6.3 תשלום בגין דמי שימוש במתקני העירייה

מנהלי העמותה טענו כי חוייבו בגין דמי שימוש במתקני העירייה באופן לא שוויוני, וכי העמותה לא היתה אמורה לשלם כל דמי שימוש. נמצא כי בסיום עונת 2019/20 העמותה חוייבה בסכום של 112 אלף ₪ בגין דמי שימוש במתקני העירייה (אולמות ומגרשי ספורט). תשלום זה חושב לפי התעריף של דמי שימוש מופחתים (60 ₪ לשעת שימוש באולם ספורט), בהתאם לתעריף שבו חוייבו עמותות הספורט האחרות הנתמכות על ידי העירייה.

ההפרש בין דמי השימוש המופחתים בגין השימוש באולמות לבין דמי השימוש המלאים מוגדר "תמיכה עקיפה". במקרה שעמותה מבקשת לקבל תמיכה עקיפה ולשלם דמי שימוש מופחתים, עליה לסמן זאת במשבצת המתאימה בטופס בקשת התמיכה. התברר כי העמותה לא סימנה את הסימון הנדרש בטופס הבקשה, כפי שהיה עליה לעשות⁶².

⁶² בשולי הדברים נציין כי בהודעתה לעמותות הכדורעף על גובה התמיכה, כתבה מנהלת מחלקת תמיכות: "תמיכה עקיפה עבור שימוש במתקני העירייה: לא נדרש". לדברי מנהלי העמותה, ניתן היה להבין מכך שהעמותה אינה נדרשת לשלם עבור דמי השימוש במתקנים. הביקורת העירה למנהלת מחלקת תמיכות על הצורך לשינוי הניסוח בסעיף זה בטופס הבקשה.

בפועל, חויבה העמותה בדמי שימוש מופחתים למרות אי הרישום בטופס הבקשה, כך שטענת העמותה לגבי חוסר שיויון בעניין תשלום דמי השימוש לא היתה נכונה.

לדעת הביקורת, רשות הספורט פעלה כנדרש בעת שגבתה מהעמותה דמי שימוש מופחתים, וההנחה של מנהלי העמותה לפיה לא ישולמו לעירייה כל דמי שימוש, היתה שגויה.

יחד עם זאת, הביקורת סבורה כי רשות הספורט לא היתה אמורה לגבות תשלום על השימוש המתקנים בגין החודשים שבהם חל הסגר (מה- 15 במרץ ואילך), מאחר ונוכח מגיפת הקורונה עונת המשחקים בליגות לכדורעף הסתיימה באותה עת (וכן חוגי הילדים והנוער בבתי הספר המקיפים). מאחר והופסקה כל פעילות ספורט, הפסיקה העמותה את השימוש באולמות הספורט שהקצתה לה העירייה (ולכן העמותה לא היתה אמורה לשלם דמי שימוש עבור חודשים אלה).

מנכ"ל רשות הספורט הסביר לביקורת כי על אף הפסקת הפעילות, הרשות לא הקטינה את סכום התמיכה לעמותות הספורט בשנת 2020, ולכן גם לא הוקטנו דמי השימוש שהרשות גבתה מהן.

הביקורת העירה כי בעניין זה עמותת הכדורעף שונה מעמותות ספורט האחרות הפועלות בעיר, מאחר שלא קיבלה באותה שנה חלק מהתמיכה שהיתה אמורה לקבל, ולכן ראוי היה להתחשב בכך שהעמותה לא השתמשה חלק מעונת 2019/20 באולמות הספורט שרשות הספורט הקצתה לה.

הערות ראש העיר מתן תמיכה לעמותת הכדורעף AOV אשדוד

1. תמיכה עירונית בספורט

ראש העיר מציין כי הוא רואה חשיבות רבה בקידום הספורט בעיר, ולצורך כך מקצה העירייה משאבים רבים לתמיכה בענפי הספורט השונים.

2. החלטת ועדת תמיכות

ראש העיר קיבל את הסבר ועדת התמיכות לאי מתן הפעימה הרביעית של כספי התמיכה לעמותה, ומאמץ את החלטתה בעניין זה.

3. משקיע פרטי

ראש העיר מנחה את מנכ"ל רשות הספורט שבכל מקרה שבו יזם פרטי מבקש לתמוך בעמותת ספורט, עליו לעדכן את מנכ"ל העירייה על מנת שיבחן מהן האפשרויות לשיתופי פעולה עם המשקיע בתחומים שונים.

4. ניגוד עניינים

ראש העיר הנחה את היועץ המשפטי לעירייה לבחון האם ההסדר למניעת ניגוד העניינים האישי שנקבע לסמנכ"ל רשות הספורט, מונע חשש לקיום ניגוד עניינים מוסדי.

הבסיס החוקי לעבודת הביקורת⁶³

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.

⁶³ מתוך פקודת העיריות (נוסח חדש)

(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.

(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.
- (ג) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עירייה מי שכהן כחבר מועצה אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה עירייה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעירייה גובלת.
- (ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העירייה, לא יכהן כמבקר אותה עירייה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאלהיה היה מועמד.
- (ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף קטן(ג), כמבקר העירייה, אם הוא רכש נסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב – 1992.

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 פעולת ביקורת.

170 א. תפקידי המבקר

(א) ואלה תפקידי המבקר:

1. לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965, נעשו כדין, 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 ולוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) הוועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הוועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לוועדה. בטרם תשלים הוועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, ליזמן לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.
- (ה) (1) תוך חודשיים מן היום שהגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור.
- (2) לא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העירייה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדו"ח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העירייה.
- (ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה,

ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור.

(ז) היה למבקר יסוד להניח שראש העירייה או היועץ המשפטי של העירייה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, התשל"ז-1977, יעביר המבקר את העניין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

170ג. חומר שאינו ראייה

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.

170גא. 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 שדוח מבקר העירייה נדון על-ידי המועצה, וידווח לוועדה לענייני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.

(ד) ראש העירייה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינקט דחייה זו לפני מבקר העירייה והוועדה לענייני 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. פירוט 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 יידון באותה ישיבה.

(ב) (1) לא יפוטר היועץ המשפטי לעירייה או מהנדס העירייה שהוא עובד העירייה או הגזבר, אלא לפי המלצת ראש העירייה ובאישור המועצה ברוב של שני שלישים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(2) לא יפוטר מבקר העירייה שהוא עובדה, אלא באישור המועצה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(ג) לא תתקבל במועצה החלטה לפיטוריו של מבקר העירייה, מהנדס העירייה, הגזבר או היועץ המשפטי לעירייה, אלא לאחר שניתנה להם זכות לשאת לפני המועצה את דברם בענין הפיטורים.

(ד) הוראות סעיפים קטנים (ב) ו- (ג) יחולו, בשינויים המחויבים, 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.

334א. 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.

