



דוח מבקר העירייה

לשנת 2023

בצירוף הערות ראש העיר

דבר ראש העיר

חברות וחברי מועצת העיר הנכבדים,

בהתאם להוראות סעיף 170 ג' לפקודת העיריות, אני מתכבד להגיש בזאת לעיונכם את דוח מבקר העירייה לשנת 2023, בצרוף הערותיי והתייחסותי לממצאים.

ניכר כי מדובר בדוח מפורט, מקצועי, הוגן וענייני וכי הושקעה בו מחשבה רבה. חלק מהנושאים שבהם עוסק הדוח הם בעלי השפעה ישירה על איכות החיים של התושבים ועל השירות המוענק להם, וחלקם בעלי חשיבות רבה בהיבט פנים האירגוני.

במינהל משאבי אנוש נבדק מערך דיווחי הנוכחות של העובדים. הביקורת בדקה את סדרי הבקרה אחר דיווחי הנוכחות, עדכונים ידניים בדיווחי הנוכחות, ניהול מכסות השעות הנוספות והפיקוח התקציבי על ביצוע שעות נוספות, שעות הכוננות, קריאות פתע ונושאים נוספים הקשורים לדיווחי הנוכחות. לאור מצאי הביקורת, הנחתי את ראש מינהל משאבי אנוש לקדם בדחיפות הכנת נוהל המסדיר את כלל הפעולות והבקורות שיש לבצע במטרה לשפר את ניהול מערך דיווחי הנוכחות.

במינהל ההנדסה ובלשכה המשפטית נערכה ביקורת בנושא הטיפול המשפטי בעבירות בנייה. הביקורת בדקה את ממשקי העבודה בין מחלקת הפיקוח על הבניה לבין הלשכה המשפטית, את תהליכי הבקרה על הכנת תיקי פיקוח על הבניה, את הליכי האכיפה המינהלית והפלילית ואת המעקב אחר ביצוע פסקי הדין בגין עבירות הבניה. הנחתי את מהנדס העיר ואת יועמ"ש העירייה לשפר את קשרי העבודה בין המחלקות, ואת השימוש המושכל בכלי דיגיטלי אחוד לשתי היחידות כדי ליעל את תהליכי העבודה והבקרה.

הביקורת בנושא מערך מצלמות אבטחה במוקד הרואה הצביעה על הצורך בשיתוף פנים אירגוני במידע המתקבל ממערך המצלמות, ואף המליצה להרחיב את שיתוף הציבור במידע. אני רואה חשיבות רבה בשיתוף הציבור במידע המתקבל ממערך המצלמות ובשיפור יכולותיו הטכנולוגיות של המוקד הרואה, אשר תרמו תרומה משמעותית בשליטה על אירועי ירי הטילים במלחמת חרבות ברזל ובניהול מצב החירום.

במינהל החינוך נערכו שני דוחות ביקורת, האחד בנושא שירותי הניקיון במוסדות חינוך והשני בנושא שירותי האבטחה. אני רואה חשיבות רבה בשמירה על סביבה לימודית נקייה ובטוחה לכל תלמיד ותלמידה ובחזוק מערך האבטחה, כדי להבטיח את ביטחון התלמידים והצוות החינוכי. הנחתי את ראש מינהל החינוך להמשיך בפעולות לשיפור תחושת הביטחון של התלמידות והתלמידים במוסדות החינוך, תוך הקפדה יתרה על סביבת לימודים נקייה ובטוחה.

הביקורת בנושא טיפול בהתחייבויות יזמים הצביעה על ליקויים במעקב אחר ביצוען בפועל של התחייבויות יזמים. הנחתי את מהנדס העיר ואת יועמ"ש הוועדה לפעול למיצוי ההליכים למול היזמים, במטרה לממש את ההתחייבויות שניתנו לעירייה ועדיין לא מומשו.

דוח ביקורת נוסף עסק בתשלומי שכר לעובדים ובממשקי העבודה למול דיווחי הנוכחות. הנחתי את גזבר העירייה ואת ראש מינהל משאבי אנוש לפעול ליצירת ממשק עבודה ממוחשב בין יחידות מינהל משאבי אנוש לבין מחלקת השכר, במטרה להפסיק את השימוש בהוראות ביצוע ידניות.

נוכח הממצאים שעלו בדוחות, הנחתי את מנכ"ל העירייה לקיים בקרה על תיקון הליקויים, לוודא הכנת תכניות עבודה לשיפור הנושאים הדרושים שיפור ולעקוב אחר יישום ההחלטות שהתקבלו, במטרה לשפר את תפקודי העירייה ואת השירות לתושבים.

לסיום, ברצוני להודות למבקר העירייה ר"ח תמיר בראנץ' ולצוות יחידת הביקורת על עבודתם המסורה והמקצועית, אשר תורמת לשיפור וייעול המערכות העירוניות.

ב ב ר כ ה,



ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר

לכבוד
ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר
כ א נ

אדוני ראש העיר,

הנדון: דוח מבקר העירייה לשנת 2023

הריני מתכבד להגיש לעיונך את הדוח השנתי, הכולל את דוחות הביקורת שנערכו בעירייה בשנת 2023. עותק הדוח מועבר לחברי הוועדה לענייני ביקורת אשר תדון בדוח ותגיש למועצה את סיכומיה והחלטותיה, כנדרש עפ"י החוק.

עיריית אשדוד שמה לה למטרה להיות גוף חדשני ומוביל בתחומים מוניציפליים, תוך מתן שירות איכותי לתושבים. הביקורת שעורך מבקר העירייה מסייעת בכך שהיא מספקת תמונה מקיפה ומקצועית של פעילות העירייה, לצד המלצות לשיפור תהליכי העבודה.

דוח מבקר העירייה נועד לשפר את תהליכי העבודה ברשות ולהבטיח את יעילות פעולותיה לטובת הציבור. עבודת הביקורת מכוונת לחיזוק האירגון, כך שיהיה ערוך לשרת את התושבים בסביבה משתנה וחדשנית, המלאה בהזדמנויות לצד סיכונים.

דוח מבקר העירייה אינו דן בכלל פעולות העירייה, אלא באלה שבוקרו בלבד. היקף הביקורת נגזר מהמשאבים העומדים לרשות הביקורת, ובשנת 2023 ערכה הביקורת דוחות בנושאים: דיווחי נוכחות עובדים, הטיפול המשפטי בעבירות בניה, מערך מצלמות אבטחה במוקד הרואה, שירותי ניקיון במוסדות חינוך, שירותי אבטחה במוסדות חינוך, טיפול בהתחייבויות יזמים ותשלומי שכר וממשקי העבודה למול דיווחי הנוכחות.

אני מבקש להביע את תודתי לך, ראש העירייה, על התמיכה המלאה במוסד מבקר העירייה ובפעילות הביקורת, ולמנכ"ל העירייה על ההתייחסות המקצועית והרצינית, שמכירה בביקורת ככלי ניהולי חיוני לקידום פעולות העירייה ולהשגת היעדים והמטרות שנקבעו. שיתוף הפעולה מצד המנהלים, המנהלות, העובדים והעובדות בעירייה עם משרד המבקר משקף את תפיסת ההנהלה והכרתה בחשיבות עבודת הביקורת.

הוקרה מיוחדת שמורה לצוות העובדים והעובדות של משרד המבקר, שעמד השנה במשימה מורכבת, ובזכות עבודתם מוגש דוח שנתי רלוונטי, מגוון ומקצועי.

בכבוד רב,



**תמיר בראנץ, עו"ד (רו"ח)
מבקר העירייה**

תוכן העניינים

עמוד

מינהל משאבי אנוש

7 1. דיווחי נוכחות

מינהל הנדסה ומינהל כללי

72 2. הטיפול המשפטי בעבירות בנייה

מינהל תפעול

95 3. מערך מצלמות אבטחה – "מוקד רואה"

מינהל החינוך

126 4. שירותי ניקיון במוסדות חינוך

160 5. שירותי אבטחה במוסדות חינוך

מינהל הנדסה

181 6. טיפול בהתחייבויות יזמים

מינהל הכספי

209 7. תשלומי שכר

236 **הבסיס החוקי לעבודת הביקורת**

מינהל משאבי אנוש

דיווחי נוכחות

עיקרי הממצאים

עיריית אשדוד מעסיקה כ-3,100 עובדים (לא כולל מורים וגמלאים). בשנת 2023 שילמה העירייה כ-714 מיליון ₪ בגין הוצאות שכר. יצוין כי מרכיב השכר מהווה כ-33% מתקציב העירייה, כאשר הבסיס לתשלומי השכר הוא דיווח הנוכחות של העובדים, ומכאן חשיבותו.

הביקורת בדקה את הליך הטיפול בדיווחי הנוכחות של העובדים החל משלב הגדרת הסכם הנוכחות והטמעתו במערכת, פיקוח על מילוי דוחות הנוכחות, בחינת הבקורות הקיימות, אישור דוח הנוכחות, ניהול היעדרויות, עמידה בדרישות החוק ובנהלים העירוניים ועד להעברת נתוני הנוכחות למחלקת השכר לצורך תשלום המשכורות לעובדים.

1. עדכונים ידניים בדיווחי הנוכחות

הביקורת מצאה כי בחודשים שנבדקו (מרץ עד אוגוסט 2023) בוצעו 68,716 עדכונים ידניים של דיווחי נוכחות (שעת כניסה או שעת יציאה מהעבודה), שהם כ-12% מסך הדיווחים. לדעת הביקורת השיעור הגבוהה של העדכונים הידניים פותח פתח לטעויות אנוש ולדיווחים בלתי נאותים.

עוד נמצא כי בדיווחי הנוכחות של חודש אוגוסט 2023 היו 1,625 מקרים שבהם נעשו השלמות ידניות של כניסה ויציאה באותו היום, מתוכם 637 מקרים היו ללא הסבר. נמצא כי בחלק מהמקרים לא קוּזְזו שעות עבודה או יום עבודה מלא, כנדרש בהנחיות.

2. דיווחי נוכחות כפולים באותן שעות

הביקורת מצאה מקרים רבים בהם התקבלו דיווחי נוכחות כפולים באותו יום, בהם עובד דיווח פעם אחת על כניסה ויציאה במערכת ופעם נוספת דיווח ידני (בשעות מקבילות), וקיבל שכר כפול עבור אותן שעות שדווחו במקביל.

הביקורת המליצה למינהל משאבי אנוש לפנות באופן מיידי לבית התוכנה על מנת לחסום את האפשרות לביצוע דיווח נוכחות כפול ולקבל שכר כפול בגין אותן שעות עבודה.

בקרה על דיווחי הנוכחות

הביקורת בחנה את היקף הבדיקות שמבצעות רפרנטיות הנוכחות ואת אחוז הדוחות הנבדקים מתוך כלל הדוחות.

נמצא כי בממוצע נבדקים כ-15% מדוחות הנוכחות. יחד עם זאת, התברר כי הבדיקות שמבצעות רפרנטיות הנוכחות נעשות באופן אקראי וללא שיטה אחידה, ומבלי שנקבע גודל המדגם שנבדק בכל בדיקה.

הביקורת המליצה לגבש בהקדם הוראת עבודה בנוגע לבקורות על דיווחי הנוכחות, שיקבעו בה סוגי הדוחות שנדרש להפיק וכמות הבדיקות שיבצעו רפרנטיות הנוכחות.

3. אישור ממונים על דיווחי הנוכחות

הביקורת מצאה מקרים רבים בהם דיווחי הנוכחות של עובדים לא אושרו על ידי העובד עצמו, וכן מקרים בהם הדיווח לא אושר על ידי הממונה הישיר של העובד. כמו כן נמצא כי מינהל משאבי אנוש מאשר באופן אוטומטי ב-10 לכל חודש את כל דוחות הנוכחות של עובדי העירייה, וביניהם דוחות שלא אושרו על ידי המנהל הישיר של העובד ואף לא אושרו על ידי העובד עצמו.

4. תקן הנוכחות - שעות היעדרות

הביקורת מצאה כי למספר רב של עובדים היו יותר מ-60 ימי קיזוז בשכר או ממכסת חופשה בעקבות היעדרות מהעבודה. מתוכם, היו שלושה עובדים עם 170, 91 ו-85 ימים חסרים בתקופה של תשעה חודשים (01-09/2023).

הביקורת המליצה למינהל משאבי אנוש לקבוע כללים להורדת התקן ולהפחתת אחוז המשרה של עובד שמחסיר ימי עבודה רבים באופן קבוע.

5. ניהול מכסות שעות נוספות

הביקורת מצאה כי ל-25 עובדים (מתוך מדגם של 40 עובדים) לא היה תיעוד במערכת לאישור שניתן להם לביצוע השעות הנוספות, כך שלא ברור מהו ההליך שלפיו נקבעה להם מכסת השעות הנוספות.

בנוסף, הביקורת מצאה כי קיימת חריגה בסעיפי התקציב של השעות הנוספות. בשנת 2022 הייתה חריגה בסך כולל של כ-1 מיליון ₪ (המהווים 4%), ובשנת 2023 הייתה חריגה בסך כולל של כ-3.7 מיליון ₪ (מהווים כ-14%). עוד נמצא כי מינהל משאבי אנוש אישר לעובדים מכסה לביצוע שעות נוספות, ללא בחינת התקציב השנתי שנקבע

למחלקה לטובת השעות הנוספות. כתוצאה מכך, הועבר תשלום עבור שעות נוספות גם במקרים בהם לא הייתה יתרה תקציבית עבור אותן שעות. הביקורת המליצה למינהל משאבי אנוש לאשר את הקצאת השעות הנוספות לעובדי העירייה לפי תכנון העבודה של כל יחידה, ולמול התקציב השנתי שהוקצה לה בגין השעות הנוספות.

6. כוונות וקריאות פתע

נמצאו מקרים שבהם מינהל משאבי אנוש העביר לשכר דיווח על כוונות של עובדים, למרות שלא הייתה להם מכסת כוונות, או שהעובדים דיווחו שעות כוונות מעבר למכסה שנקבעה להם. כמו כן, נמצאו מיקרים בהם אושרה מכסת שעות כוונות ללא קשר לצורך בכוונות, אלא ניתנה לעובד כתוספת שכר, פיצוי על עבודה אחרת, רמה ניהולית ועוד.

עוד נמצא כי עובדים דיווחו במערכת הנוכחות על שעות כוונות במקביל לביצוע שעות עבודה רגילות או במקביל לביצוע שעות נוספות, ואף שולם להם תשלום כפול עבור שעות הכוונות שדווחו במקביל לשעות עבודתם הרגילות. בנוסף, נמצא כי התשלום עבור שעות הכוונות לעובדי העירייה מחושב בניגוד לכללים שנקבעו באוגדן תנאי השירות.

הביקורת המליצה לנהל את מכסות הכוונות לפי מחלקות ותפקידים מקצועיים, במטרה לתת מענה למצבים שיש בהם פוטנציאל סיכון ונזק, ולא לקבוע את מכסות הכוונות על בסיס אישי בלבד.

7. נהלי עבודה

נהלי עבודה כתובים מגדירים כללים אחידים וברורים לדפוסי העבודה הנדרשים. נהלי העבודה מקלים על הבקרה, ומנחים את העובדים על סדרי העבודה שנקבעו.

הביקורת המליצה להכין נוהל עבודה מקיף המסדיר את כל נושא הנוכחות של עובדי העירייה, על כל היבטיו. בין היתר יקבעו בנוהל כללים לגבי שיוך עובד להסכם נוכחות, אישור דוח הנוכחות על ידי העובד והממונים עליו, הבקורות על דוחות הנוכחות ונושאים רבים נוספים בתחום דיווחי הנוכחות.

הדוח המלא

כללי

עיריית אשדוד מעסיקה כ-3,100 עובדים (לא כולל מורים וגמלאים).

בשנת 2023 שילמה העירייה כ-714 מיליון ₪ בגין הוצאות שכר¹. יצוין כי מרכיב השכר מהווה כ-33% מתקציב העירייה, כאשר הבסיס לתשלומי השכר הוא דיווח הנוכחות של העובדים, ומכאן חשיבותו.

מינהל משאבי אנוש אחראי על ניהול המשאב האנושי בעירייה, לרבות הטיפול בדיווחי הנוכחות של העובדים. הליך נאות של ניהול, רישום, מעקב ובקרה על נוכחות העובדים מקטין את החשיפה למעילות ולביצוע תשלומי שכר חריגים.

הגורמים המרכזיים במינהל משאבי אנוש העוסקים בדיווחי הנוכחות של עובדים הם מחלקת הנוכחות (הכוללת שבע רפרנטיות נוכחות) ומחלקת מיכון ובקרה, הכוללת את מנהלת המחלקה שמסתייעת בעובדת נוספות מאגף הפרט.

הביקורת התבססה על החוקים וההנחיות הבאים:

- חוקת העבודה ברשויות המקומיות אשר נחתמה בשנת-1959 (להלן: "**חוקת העבודה**") הכוללת את תנאי ההעסקה של עובדי הרשויות המקומיות.
- חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951 (להלן: "**חוק שעות עבודה**").
- חוק חופשה שנתית, תשי"א-1951 (להלן: "**חוק חופשה שנתית**").
- חוק דמי מחלה, תשל"ו – 1976 (להלן: "**חוק דמי מחלה**").
- התקשי"ר².

¹ מתוך הדוח הכספי לשנת 2023

² תקנון שירות המדינה - הינו קובץ הוראות וכללים המסדיר את ניהול משאבי האנוש במשרדי הממשלה. התקשי"ר אומץ על-ידי גופים רבים בשירות הציבורי, אם באופן הסכמי ואם על-פי נוהג.

- חוזרי מנכ"ל משרד הפנים.
- אוגדן תנאי השירות של השלטון המקומי³.

הביקורת בדקה את הליך הטיפול בנכחות העובדים על כל שלביו, החל משלב הגדרת הסכם הנכחות⁴ והטמעתו במערכת ועד להעברת נתוני הנכחות למחלקת השכר לצורך תשלום המשכורות לעובדים. בין היתר, נבדקו הפיקוח על מילוי דוחות הנכחות, בחינת הבקורות הקיימות, אישור דוח הנכחות, ניהול היעדרויות, וכן עמידה בדרישות החוק ובנהלים העירוניים.

הביקורת מצאה ליקויים בכל התחומים שנבדקו. יחד עם זאת, ראוי לציין כי כבר במהלך הביקורת החל מינהל משאבי אנוש בתהליך של שיפור מערכת הנכחות, במטרה לעבור לדיווח דיגיטלי מלא.

כמו כן, בתגובתה לדוח הביקורת מסרה מנהלת אגף פרט במינהל משאבי אנוש כי על הביקורת לקחת בחשבון את המורכבות הרבה של תהליכי העבודה באגף, את הגידול בכמות העובדים, את העלייה המתמדת בכמות הרשומות, את מורכבות ההסכמים הקיבוציים ואת המגבלות של מערכת הנכחות שמינהל משאבי אנוש משתמש בה. לדעת מנהלת האגף, מורכבות זו לא קיבלו ביטוי מספיק בדוח הביקורת.

פירוט הממצאים

1. הסכמי נוכחות

במסגרת ניהול מערך הנכחות, לכל עובד מוגדר במערכת הנכחות "הסכם נוכחות" בעל מאפיינים ייחודיים. מאפיינים אלו אמורים לנבוע מהוראות חוק, מהסכמי שכר

³ אוגדן תנאי השירות של השלטון המקומי הינו מסמך המאגד את החוקים, התקנות, ההסכמים הקיבוציים והנחיות משרד הפנים, העוסקים בתנאי עבודתם של העובדים ברשויות המקומיות.

⁴ ראה פרק 1 להלן

כלליים ומהסכמי שכר לסוג עובדים מסוים (כגון עובדים שהחלו עבודתם לפני מרץ 99, עובדי הוראה, עובדי תברואה, עובדים בחוזים אישיים וכד').

בנוסף, בהסכמי הנוכחות מצויים מגוון תבחינים תעסוקתיים ואישיים כגון: היקף משרה, מספר שעות עבודה בשבוע, מספר ימי עבודה בשבוע, מכסת שעות נוספות, סוג שעון עבודה (רגיל/גמיש), עבודה במשמרות ועוד.

הסכם הנוכחות נקבע על פי התבחינים התעסוקתיים והאישיים של העובד, ועל בסיסם הוגדר לעובד תקן הנוכחות ומחושב תשלום השכר החודשי. מאחר שנתונים אלה משפיעים על השכר, יש חשיבות להגדרת ההסכם במערכת באופן נאות, ובהתאם להוראות.

1.1. היקף הסכמי הנוכחות

הביקורת בדקה במערכת הנוכחות את הסכמי הנוכחות הקיימים, במטרה לבחון את היקף ההסכמים ואת השימוש בהם.

הביקורת מצאה כי במערכת הנוכחות קיימים 82 הסכמי נוכחות, מתוכם 27 הסכמים לא פעילים (שלא השתמשו בהם בשנת 2022). עוד נמצא כי במערכת הנוכחות קיימים 12 הסכמים אשר משוייכים למספר עובדים יחידים (3-1 עובדים)⁵.

הביקורת העירה כי ריבוי הסכמי נוכחות (פעילים ולא פעילים) מקשה על הבקרה והמעקב עליהם ועלול להביא לטעויות.

הביקורת המליצה לצמצם את מספר הסכמי הנוכחות על ידי ביטול הסכמים לא פעילים ואיחוד הסכמים בעלי מאפייני נוכחות זהים. בנוסף, יש להימנע ככל האפשר משיוך עובדים יחידים להסכמי נוכחות "פרטיים".

בתגובה לדוח הביקורת מסרה מנהלת אגף פרט במינהל משאבי אנוש כי ריבוי הסכמים הוא בלתי נמנע, מאחר ויש צורך להתאים לכל עובד הסכם נוכחות בהתאם

⁵ (הסכם 55 ---" עובד אחד, הסכם 216 "גמיש מפוצל א" 3 עובדים, הסכם 224 "סטודנטים בפקוח" עובד אחד)

לתפקידו. הביקורת מקבלת את תגובת המבוקר על הצורך בהתאמת הסכמים למאפייני העובדים, אך מעירה על כך שקיימים הסכמים רבים שאינם בשימוש או שהינם בעלי מאפייני נוכחות זהים.

1.2. אפיון הסכמי הנוכחות במערכת

הביקורת ביקשה לבדוק את התבחינים התעסוקתיים והאישיים שנקבעו בהסכמי הנוכחות הקיימים ואת התאמתם להגדרות במערכת הנוכחות. בנוסף, הביקורת בדקה האם יש הגדרות מסוימות בהסכמי הנוכחות שניתנות לשינוי על ידי עובדי משאבי אנוש.

מנהלת מחלקת מיכון ובקרה (להלן: "**מנהלת הבקרה**") וסגנית מנהלת הנוכחות מסרו לביקורת כי במערכת אין מסך המאפשר לקבוע או לעדכן את האפיון של הסכמי הנוכחות. כאשר עולה הצורך לעדכן הסכם קיים או לפתוח הסכם חדש, מעבירה פרנטית הנוכחות למנהלת אגף הפרט פניה לביצוע העדכון, ולאחר אישור מנהלת האגף העדכון מבוצע בפועל על ידי מנהל המערכת מטעם בית התכנה.

הביקורת מצאה כי קיימים מסמכי אפיון ל- 36 מתוך 82 הסכמי נוכחות⁶.

בתגובה לדוח מסרה מנהלת אגף הפרט כי "הכנת מסמכי אפיון הינה עבודת מטה שאין בה דבר", שכן הסכמי הנוכחות מסתמכים על ההסכמים הקיבוציים וחוקת העבודה.

לדעת הביקורת, לאיפיון הסכמי הנוכחות יש חשיבות רבה, הן לצורך תיעוד הגדרות הנוכחות שנקבעו בהסכם והן לצורך בקרה על נאותות קבלת ההחלטה על תנאי העסקת העובד.

בנוסף, הביקורת בדקה באופן מדגמי התאמה בין התנאים המוגדרים באפיון של הסכמי הנוכחות לבין הסכמי העבודה, הסכמים קיבוציים וכד'.

⁶ בשנת 2016, עם כניסתה לתפקיד של מנהלת אגף פרט במינהל משאבי אנוש, אופיינו כל 36 הסכמי הנוכחות שהיו קיימים באותה עת במערכת הנוכחות.

הביקורת מצאה מקרים בהם נקבעו תנאי עבודה בהסכמי הנוכחות שלא ברור מהו המקור החוקי שלהם ומי קיבל את ההחלטה על יישומם. במקרים אלה, נראה כי מדובר ב"נוהג" שקיים בעירייה שנים רבות, ללא שום בסיס חוקי.

לדוגמא:

- **הסכם 272 "עובדות ניקיון"** - בהסכם נרשם כי עובדת ניקיון תעבוד חצי מזמן התקן ותקבל שכר מלא (לדוגמא: לעובדת ניקיון ב-60% משרה תחושב עבודה של שעתיים כתקן נוכחות מלא, כשבפועל התקן היה אמור להיות ארבע שעות עבודה).

בתגובה לדוח נמסר כי ההסכם מבוסס על מדיניות העירייה בעניין העסקת עובדות הניקיון שנקבעה לפני שנים רבות, והאגף פועל על פי מדיניות זו.

- **הסכם נוכחות 283 "סייעות גני ילדים"** - תקן הנוכחות של סייעות בגני ילדים ב-100% משרה הוא 41 שעות שבועיות. בפועל, בהסכם נקבע כי הסייעות עובדות 35 שעות שבועיות (7 שעות ביום), מבלי שהמערכת תחשב את הקיזוז בין התקן לבין השעות שבוצעו, גם במקרים שהן עבדו פחות משבע שעות ביום. בתגובה לדוח נמסר כי שעות העבודה של הסייעות דור א' ודור ב' הן משעה 7:30 עד 14:30, על פי החלטת העירייה מלפני שנים רבות. לעניין אי קיזוז השעות, הועברה פניה לבית התוכנה לתיקון הליקוי.

- **הסכם נוכחות 281 "סייעות כיתתיות"** - נמצאו מקרים בהם תקן הנוכחות במשרה מלאה היה 35 או 30 שעות שבועיות, וכן נמצאו מקרים בהם תקן הנוכחות ב-90% משרה היה 35 או 30 שעות שבועיות. בתגובה לדוח נמסר כי מדובר בסייעות ותיקות שחלקיות משרתן ושעות עבודתן התקבעו בהתאם להסכם 3/99.

- **הסכם נוכחות 282 "סייעות צמודה"** - נמצאו מקרים בהם תקן הנוכחות במשרה מלאה היה 30 שעות שבועיות, ומקרים אחרים בהם התקן היה 36, 34.5, 29 או 25 שעות שבועיות. כמו כן נמצאו מקרים בהם תקן הנוכחות ב-71% או 74% אחוז משרה היה 30 שעות שבועיות.

בתגובה לדוח נמסר כי ההחלטה לגבי אופן הטיפול בחריגה שמצאה הביקורת בתקן שעות הנוכחות של הסייעות הצמודות תעלה לדיון אצל גזבר העירייה וראש מינהל החינוך.

- **הסכם נוכחות 320 "מלווה הסעות"** – על פי הסכם הנוכחות של מלווי ההסעות, עובד יקבל את משכורתו לפי מספר הפעמים שיחתום נוכחות, ולא לפי שעות הנוכחות בפועל. עובד שחתם נוכחות ארבע פעמים ביום (כניסה-יציאה + כניסה-יציאה) יקבל שכר מלא בהתאם לתקן משרתו, ועובד שחתם רק פעמיים ביום ינוכו לו חצי משעות התקן. הביקורת מצאה מקרים רבים בהם כמות שעות הנוכחות בפועל הייתה קטנה מהתקן שנקבע.
- בתגובה לדוח נמסר כי גם בעניין מלווי ההסעות ההסכם מבוסס על מדיניות העירייה שנקבעה לפני שנים רבות.

הביקורת העירה כי מצב בו עובדים מקבלים הטבות אשר אינן מעוגנות בהסכמי עבודה קיבוציים, מהווה חריגת שכר והעירייה עלולה להימק מקיומן (למעט חריגות שהוסדרו בהסכם משנת 1999).

הביקורת המליצה לקבוע את תקן הנוכחות בהסכמים השונים בצורה אחידה בהתאם לאחוז המשרה. בנוסף, הביקורת המליצה לבחון משפטית את חוקיות אפיון הסכמי הנוכחות, ובמידת האפשר לתקן את ההגדרות בהתאם לקיומו של בסיס חוקי.

1.3. שיוך עובדים להסכם נוכחות

הביקורת בחנה את אופן שיוך העובדים להסכמי הנוכחות השונים, במטרה לבדוק האם יש עובדים שלא משויכים להסכם נוכחות כלשהו או משויכים להסכם נוכחות לא מתאים. נמצא כי נכון למועד הביקורת, כל עובדי העירייה היו משויכים להסכם נוכחות כלשהו.

מנהלת מחלקת קליטת עובדים מסרה לביקורת כי שיוך עובד להסכם נוכחות מבוצע בעת קליטת עובד חדש על ידי עובדות המחלקה האחראיות על קליטת עובדים. השיוך להסכם נעשה בהתאם לתפקיד ולמאפיינים האישיים של העובד.

הביקורת ביקשה לקבל הנחיות עבודה שבהם נקבעו קריטריונים לאופן שיוך העובדים להסכמי הנוכחות. מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי לא קיימות הנחיות עבודה בנושא.

הביקורת מצאה כי במהלך החודשים 03-08/2023, 12 משתמשים שונים ביצעו 259 פעולות שיוך של עובד להסכם נוכחות. בין היתר, נמצא כי לחשבת במחלקת שכר הייתה הרשאה להקמת הסכם נוכחות לעובד חדש. לדוגמא, נמצא שעובדת חדשה שויכה על ידה להסכם 282 "סייעת צמודה".

הביקורת העירה כי ביצוע פעולה רגישה המשפיעה על תנאי העסקה של עובדים ועל שכרם על ידי עובדת ממחלקת שכר, הינה בניגוד לכללי המינהל התקין ולכללי הפרדת תפקידים.

הביקורת המליצה לצמצם את מספר העובדים המורשים לבצע את השיוך להסכמי הנוכחות, במטרה להבטיח שהסכם הנוכחות יהיה מתאים לתפקיד ולתנאי העסקה של העובד.

בתגובה לדוח הביקורת נמסר כי אגף הפרט במינהל משאבי אנוש כולל 15 עובדות בתפקידים שונים, ולכולן צורך בהרשאה לשינוי הסכמי נוכחות. לדעת הביקורת, קביעת הסכם הנוכחות בעת קליטת העובד צריך להיעשות רק על ידי שתי העובדות באגף שתפקידן קליטת עובדים.

1.4. העברות בין הסכמי נוכחות

הביקורת בדקה 270 מיקרים במהלך החודשים 03-08/2023 בהם עובדים הועברו להסכם נוכחות אחר, ומצאה כי 15 משתמשים שונים ביצעו את השינוי.

הביקורת העירה כי פעולה רגישה המשפיעה על תנאי העסקה של עובדים אמורה להעשות על ידי משתמשים מעטים שזה תפקידים, וכי ריבוי המשתמשים עלול להביא לטעויות ואף לפגיעה בטוהר המידות ובכללי מינהל תקין.

סגנית מנהלת הנוכחות מסרה לביקורת כי כאשר מדובר בהעברה להסכם "גמיש" או להסכם "עבודה מפוצלת", העברת העובד בין הסכמים מבוצעת לאחר קבלת אישור. יתר העברות מבוצעות על פי שיקול דעתן של הרפרנטיות.

הביקורת מצאה כי בשנת 2023 היו 13 עובדים שהועברו להסכם גמיש, אולם מבדיקת הביקורת עלה כי רק לעובדת אחת היה אישור של ראש המינהל הרלוונטי וראש מינהל משאבי אנוש, בהתאם לנוהל עבודה בשעון גמיש (ראה פרק 4.2 שלהלן).

2. דיווחי הנוכחות

בסעיף 25 לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, נקבע כי "מעסיק חייב לנהל פנקס בדבר שעות עבודה, שעות מנוחה שבועיות, שעות נוספות, גמול שעות נוספות וגמול עבודה במנוחה השבועית, ובו יירשמו הפרטים שייקבעו בתקנות".

בנוסף, בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2008 נקבע כי "עובדי הרשות המקומית, כולל עובדים המועסקים בחוזה משכורת כוללת או בשכר בכירים, חייבים להחתים כרטיס פעמיים ביום. החתמת הכרטיס חייבת להיעשות בתחילת יום העבודה וכן ביציאה ממנו". "על הרשות המקומית לנקוט סנקציות כנגד עובדים הנעדרים מהעבודה בלא אישור או שאינם ממלאים אחר ההנחיות בנוגע לדיווחי הנוכחות".

כמו כן באוגדן תנאי שירות (סעיף 5.6.2) נקבע כי "עובד רשות מקומית חייב אישית להטביע את כרטיס הנוכחות שלו בשעון רישום הנוכחות בתחילת העבודה ובסיומה".

2.1. אופן דיווח הנוכחות

רישום הנוכחות בעירייה מתבצע באמצעות מערכת נוכחות ממוחשבת. עובדי העירייה נדרשים לדווח על שעות עבודתם באמצעות טביעת אצבע בשעוני הנוכחות הביومترיים המותקנים במשרדי העירייה השונים וביחידות החוץ של העירייה.

יחד עם זאת, ביחידות העירייה שבהן לא הותקן שעון נוכחות, כגון גני ילדים, דיווח הנוכחות נעשה באמצעות טלפון נייד הנמצא במבנה. בנוסף לכך, חלק מהעובדים (כגון מלווים בהסעות) מדווחים נוכחות באמצעות טלפון נייד.

הביקורת בדקה את אופן דיווחי הנוכחות בחודשים יוני ואוגוסט 2023, כפי שנרשמו במערכת הנוכחות. להלן סיכום הנתונים:

טבלה 1 : סך דיווחי הנוכחות בחלוקה לפי אופן הדיווח בחודשים 07-08/2023

אוג-23	יולי-23	אמצעי הדיווח על נוכחות
47,434	47,666	שעון נוכחות
9,987	13,243	טלפון
7,736	5,854	השלמה ידנית*

* הנתונים כוללים דיווחים חוזרים (עבודה בפיצול וכד'), שגיאות (פעמיים כניסה או יציאה) והשלמות בגלל תקלות בשעונים.

מהבדיקה עלה כי כ-78% מדיווחי הנוכחות התקבלו באמצעות שעוני הנוכחות. כ-18% מדיווחי הנוכחות התקבלו באמצעות הטלפון, מתוכם כ-8.5% התקבלו באמצעות טלפון נייד.

לביקורת נמסר כי הדיווח באמצעות טלפון נעשה על ידי שיחת טלפון למספר קבוע, כאשר בתחילת יום העבודה נדרש העובד להתקשר למספר הקבוע ולאשר את תחילת עבודתו, וכך בסיום יום העבודה.

יצוין כי דיווח נוכחות באמצעות טלפון נייד (לעומת הדיווח בטלפון נייד) אינו מגדיר דיווח במיקום ספציפי שנקבע מראש, כך שדיווח בטלפון נייד מאפשר להחתים נוכחות מכל מיקום (אפילו מהבית), ולכן עולה החשש לקבלת דיווח כוזב.

ראש מינהל משאבי אנוש מסרה לביקורת כי אישור דיווח על שעות הנוכחות באופן טלפוני ניתן רק במקרים חריגים ובאישור שלה בלבד. האישור ניתן לעובדים שמתחילים את שעות העבודה מחוץ למשרדי העירייה, כמו קב"טים, פקחי השיטור המשולב, ראשי מינהל ומלווים בהסעות.

בבדיקת הביקורת נמצאו עובדים שדיווחו נוכחות באמצעות הטלפון הנייד, ולא נמצאה אסמכתא של ראש המינהל המאשרת את הדיווח באמצעות הטלפון הנייד.

עובדת משאבי אנוש האחראית על שעוני הנוכחות מסרה לביקורת כי לרוב אישור ראש המינהל ניתן בע"פ ולעיתים גם במייל, ולא נשמר תיעוד של האישורים.

הביקורת קיבלה לידה את רשימת העובדים שהיה להם אישור לדווח נוכחות באמצעות הטלפון הנייד, ובחנה מהו התפקיד של העובדים שקיבלו את האישור ומהי כמות הדיווחים בנייד על עבודה בשעות נוספות.

מבדיקת הביקורת עלה כי ל-190 מעובדי העירייה היה אישור לדווח באמצעות הטלפון הנייד, מתוכם 150 עובדים בליווי הסעות ו-40 עובדים בתפקידים אחרים ברשות (באגף בטחון, אגף תרבות, מוקד עירוני, משאבי אנוש ועוד).

הביקורת מצאה מספר עובדים שקיבלו אישור לדיווח נוכחות באמצעות הטלפון הנייד, למרות שבמסגרת תפקידם לא הייתה סיבה המצדיקה זאת, כגון: עובדי בטיחות בדרכים, עובדי קידום מעמד האשה ועובדי מחלקת אכלוס.

כמו כן, הביקורת בדקה את היקף דיווחי הנוכחות שנעשו בטלפון נייד הכוללים עבודה בשעות עבודה נוספות (ללא מלווים בהסעות). מהבדיקה עלה:

- בחודש יולי 2023 התקבלו 341 דיווחי נוכחות באמצעות טלפון נייד מ-29 עובדים, מתוכם 16 עובדים דיווחו על שעות נוספות.
- בחודש אוגוסט 2023 התקבלו 359 דיווחי נוכחות באמצעות טלפון נייד מ-30 עובדים, מתוכם 18 עובדים דיווחו על שעות נוספות.

הביקורת העירה למינהל משאבי אנוש על הצורך לצמצם ככל הניתן את האישור הניתן לעובדים לדווח נוכחות באמצעות טלפון נייד, ולאפשר דיווח באמצעות הנייד במקרים ההכרחיים בלבד (כגון מלווים בהסעות).

בנוסף, הביקורת המליצה לציין בדוחות הנוכחות של העובדים הנשלחים למנהלים לאישור, מידע על אופן החתימה (טלפון נייד/שעון), זאת על מנת שתהיה בקרה אפקטיבית של המנהלים אחר רישום הנוכחות של עובדיהם (ראה גם פרק 3.2 ו-3.3).

עוד העלתה הביקורת כי במקרים מיוחדים בהם העובד אינו יכול מסיבה טכנית להחתים שעון באופן ביומטרי (כגון מצב שבו טביעת האצבע לא נקלטת באופן עקבי), מאפשר מינהל משאבי אנוש להנפיק לעובד כרטיס מגנטי, לצורך החתמת הנוכחות. בעת הביקורת היו 56 עובדים שקיבלו אישור לדווח נוכחות באמצעות כרטיס מגנטי שמועבר בשעון הנוכחות.

עובדת משאבי אנוש האחראית על שעוני הנוכחות מסרה לביקורת כי העובדים שקיבלו אישור לדווח נוכחות באמצעות כרטיס מגנטי, יכולים להעביר את הכרטיס רק בשעון הנוכחות המותקן באתר בו הם עובדים באופן קבוע.

2.2. עדכונים ידניים

מערכת הנוכחות מעבדת את הנתונים שהתקבלו בשעוני הנוכחות המוצבים באתרי העירייה. במקרים שבהם מסיבה כל שהיא לא נרשמה הנוכחות בשעון הנוכחות, מבוצעים עדכונים ידניים של שעת הכניסה או היציאה על ידי העובד או על ידי פרנטיות משאבי אנוש.

בחודש מרץ 2022 מינהל משאבי אנוש הפיץ לעובדי העירייה מסמך הנחיות בנושא דיווחי הנוכחות. בהנחיות נקבע כי:

- השלמה ידנית של כניסה ויציאה ביחד באותו יום ללא הסבר, תגרור ניכוי אוטומטי של כל יום העבודה.
- השלמה ידנית של כניסה לעבודה או יציאה מהעבודה (אחד מהם):
 - א. עד פעמיים בחודש, יאושרו השעות בהתאם לדיווח.
 - ב. מהפעם השלישית עד החמישית, ינוכו לעובד שתי שעות עבודה. השעות יופחתו על פי ממוצע שעת הכניסה או היציאה היומיות באותו חודש, כמופיע בדוחות הנוכחות.
 - ג. מעל חמש פעמים באותו החודש, לא ישולמו לעובד ימים שיש בהם השלמה ידנית של שעת הכניסה או היציאה.

הביקורת בדקה את הדיווחים הידניים שבוצעו במערכת הנוכחות בחודשים מרץ עד אוגוסט בשנת 2023.

טבלה 2: מספר המקרים בהם בוצעו עדכונים ידניים של שעת כניסה או יציאה מהעבודה.

חודש	סך הדיווחים	עדכון ידני שעת כניסה	עדכון ידני שעת יציאה	סך העדכונים הידניים	יחס
מרץ-23	107,274	6,006	7,165	13,171	12.3%
אפר-23	*74,278	4,401	5,738	10,137	13.6%
מאי-23	116,032	6,767	7,600	14,167	12.2%
יוני-23	125,896	7,665	9,986	17,651	14.0%
יולי-23	*66,984	2,475	3,379	5,854	8.7%
אוג-23	*65,370	3,423	4,313	7,736	11.8%
סה"כ	555,834	30,737	38,181	68,716	12.4%

*הירידה בכמות דיווחי הנוכחות נובעת כתוצאה מחופשות במסגרות החינוך.

הביקורת מצאה כי בחודשים שנבדקו (מרץ עד אוגוסט 2023) בוצעו 68,716 עדכונים ידניים של דיווחי נוכחות (שעת כניסה או שעת יציאה מהעבודה), שהם כ-12% מסך הדיווחים. לדעת הביקורת, השיעור הגבוה של העדכונים הידניים פותח פתח לטעויות אנוש ולדיווחים בלתי נאותים.

נוכח הממצאים שעלו, ערכה הביקורת בדיקה מדגמית במטרה לבחון האם מינהל משאבי אנוש מקיים את ההנחיות שקבע בנוגע להפחתת ימים ושעות עבודה לעובד שלא דיווח נוכחות כנדרש.

בחודש יולי 2023 נמצאו 868 מקרים בהם נעשו השלמות ידניות של כניסה ויציאה באותו היום, מתוכם 410 מקרים ללא הסבר (ל-421 עובדים היה עדכון ידני של כניסה ויציאה בין 3-5 פעמים ול-264 עובדים היה עדכון ידני מעל 5 פעמים, ביניהם ל-35 עובדים היו יותר מ-15 עדכונים ידניים באותו החודש).

במסגרת פעולות הבקרה שבוצעו באותו חודש, רפרנטיות הנוכחות בדקו 69 עובדים מתוך 685 עובדים שהיו להם דיווחים ידניים מעל פעמיים. נמצא כי בחלק מהמקרים שנבדקו לא קומו שתי שעות עבודה או יום עבודה מלא, כנדרש בהנחיות.

בחודש אוגוסט 2023 נמצאו 1,625 מקרים בהם נעשו השלמות ידניות של כניסה ויציאה באותו היום, מתוכם 637 מקרים ללא הסבר (ל-559 עובדים היה עדכון ידני של כניסה

ויציאה בין 3-5 פעמים ול-260 עובדים היה עדכון ידני מעל 5 פעמים, ביניהם ל-30 עובדים היו יותר מ-15 עדכונים ידניים באותו החודש).

במסגרת פעולות הבקרה שבוצעו באותו חודש, רפרנטיות הנוכחות בדקו 45 עובדים מתוך 816 עובדים שהיו להם דיווחים ידניים מעל פעמיים. נמצא כי בחלק מהמקרים שנבדקו לא קוזזו שתי שעות עבודה או יום עבודה מלא, כנדרש בהנחיות.

עוד נמצא כי בדיקת הרפרנטיות נעשתה רק על כ-7.5% מהמקרים שבהם היו דיווחים ידניים מעל פעמיים בחודש. לדעת הביקורת מדובר בבדיקה מצומצמת מאד, ובמיוחד לאור זאת שמדובר בבדיקות אקראיות בלבד, ולא כחלק מתהליך מובנה ושיטתי של ביצוע הדגימה.

הביקורת רואה בחומרה את אי נקיטת האמצעים שנקבעו כנגד העובדים שהיו ליקויים חוזרים בדיווחי הנוכחות שלהם.

הביקורת העירה לראש המינהל למשאבי אנוש על הצורך ליישם את ההנחיות בנוגע לעדכונים הידניים, על מנת לצמצם את היקף הדיווח הלקוי, ולנקוט באמצעים שנקבעו כנגד העובדים שלא החתימו את כרטיס הנוכחות כנדרש.

בתגובתה לדוח הביקורת מסרה מנהלת אגף הפרט כי יש לבחון את המשמעות המשפטית של הפחתת השכר בגין אי הטבעת נוכחות בשעון. הביקורת מעירה כי מינהל משאבי אנוש היה אמור לבחון את ההשלכות המשפטיות בטרם פורסמו ההנחיות בנושא.

2.3. דיווחי נוכחות כפולים באותן שעות

הביקורת מצאה מקרים רבים בהם התקבלו דיווחי נוכחות כפולים. כלומר, עובד דיווח יותר מפעם אחת על כניסה ויציאה באותו יום (בשעות מקבילות), וקיבל שכר כפול עבור אותן שעות שדווחו במקביל.

לדוגמא:

- לעובדת מ.ר. היה ביום 17/03/2023 דיווח בשעון הנוכחות מהשעה 07:30 עד השעה 11:43, ובנוסף היה דיווח נוכחות ידני בשעות מקבילות מהשעה 08:18 עד השעה 11:34. לפי דוח הנוכחות העובדת הייתה בעבודה 4.22 שעות אבל נרשמו לה בפועל 7.48 שעות, כולל תשלום שעות נוספות.

- לעובד ש.י היה ביום 09/03/2023 דיווח בשעון הנוכחות מהשעה 07:30 עד השעה 17:13, ובנוסף היה דיווח נוכחות ידני בשעות מקבילות מהשעה 08:25 עד השעה 16:21. לפי דוח הנוכחות העובד היה בעבודה 9.72 שעות אבל נרשמו לו 17.65 שעות, מתוכם שולמו לו 12 שעות כולל שעות נוספות.
- לעובדת ח.א היה ביום 05/03/2023 דיווח בשעון הנוכחות מהשעה 08:32 עד השעה 12:59, ובנוסף היה דיווח נוכחות ידני בשעות מקבילות מהשעה 08:32 עד השעה 14:38. לפי דוח הנוכחות העובדת הייתה בעבודה 6.06 שעות אבל נרשמו לה בפועל 10.55 שעות, כולל תשלום שעות נוספות.

הביקורת המליצה למינהל משאבי אנוש לבחון את הסיבות לקבלת דיווחי הנוכחות הכפולים, ולפנות באופן מיידי לבית התוכנה על מנת לחסום את האפשרות לביצוע דיווח נוכחות כפול וקבלת שכר כפול בגין אותן שעות עבודה.

בתגובה לדוח הביקורת נמסר כי בכוונת האגף לפנות לבית התוכנה בדרישה שיתקן את הליקוי המאפשר דיווח כפול של אותן שעות העבודה.

2.4. קודים לדיווחי הנוכחות

במערכת הנוכחות קיימים קודים לדיווח נוכחות שהעובד יכול למלא בדוח הנוכחות החודשי, כגון חופשה, מחלה, השתלמות, מילואים וכד'.

הביקורת מצאה כי קיימים 74 קודים אותם העובד יכול למלא בדוח הנוכחות, מתוכם ב-53 קודים לא נעשה כל שימוש בחודשים שנבדקו (מרץ עד אוגוסט 2023).

הביקורת בדקה את הקודים שדווחו על ידי העובדים, במטרה לבחון האם הם נעשה בהם שימוש מתאים.

- דיווח צום – לפי סעיף 5.9.2 באוגדן, עובד רשאי ביום צום לאחר שעתיים לעבודה או לסיים את עבודתו שעתיים לפני הזמן. נמצאו מקרים בהם נרשם בדיווח הנוכחות קוד דיווח "צום" ביום בו לא היה צום, ולמרות זאת קיבלו העובדים שכר על יום עבודה מלא. כמו כן, נמצאו מקרים בהם עובדים דיווחו על היעדרות בגלל צום למשך יותר משעתיים ולמרות זאת קיבלו תשלום שכר מלא.

- דיווח קיצור אוגוסט – נמצאו מקרים בהם עובדים קיבלו שני ימי חופשה מיוחדים במקום יום אחד בלבד (חלף קיצור יום העבודה בשעה בחודשי הקיץ). בנוסף, נמצאו מקרים שעובדים דיווחו על יום החופשה בחודש יולי, למרות שהתקופה המזכה היא רק בחודשים אוגוסט וספטמבר (ראה ממצאים מפורטים בפרק 4.5).

הביקורת המליצה למינהל משאבי אנוש לצמצם את מספר הקודים שניתן למלא במערכת הנוכחות, במטרה להקטין את הסיכון להזנת קוד שגוי. בנוסף, הביקורת המליצה להגדיר חסימות ממוחשבות במערכת, ולא לאפשר דיווח שאינו תואם את הזכאות שהוגדרה באוגדן.

בתגובה לדוח הביקורת נמסר כי מינהל משאבי אנוש פועל מזה זמן רב מול בית התוכנה על מנת לצמצם את קודי הדיווח, ללא הצלחה.

2.5. החתמה בשעון הנוכחות הנמצא ביחידת האם

בכל קומה בבניין העירייה מותקנים שני שעוני נוכחות (ליד כל מעלית), והעובד אמור לחתום בשעון הנוכחות בכל כניסה או יציאה. על פי הנחיות מינהל משאבי אנוש בנוגע לדיווחי הנוכחות (סעיף 3 ברענון הנחיות 03/22), החתמת הנוכחות תתבצע בשעון הנמצא ביחידת האם בלבד, אלא אם קיים אישור מיוחד מהממונה להחתים נוכחות בשעון אחר.

אחראית שעוני הנוכחות במינהל משאבי אנוש מסרה לביקורת כי ניתן אישור לדיווח נוכחות באמצעות השעון הנמצא בקומת החניון רק לעובדי המוקד העירוני, עובדי אחזקת בניין העירייה ולעובדים בדרגת מנהלי אגפים ומעלה.

הביקורת בדקה באופן מדגמי את דיווחי הנוכחות שדווחו בבניין העירייה בקומת הכניסה ובקומת החניון (קומה 1-) בחודשים יולי ואוגוסט 2023, ומצאה כי 32 עובדים שאינם מורשים החתימו את שעון הנוכחות בקומת החניון. כמו כן נמצאו 37 עובדים שהחתימו את שעון הנוכחות בקומת הכניסה, למרות שיחידת האם שלהם לא נמצאת בקומת הכניסה לבניין העירייה.

ראש מינהל משאבי אנוש מסרה לביקורת כי כל העובדים המורשים לחתום בשעון שאינו מצוי ביחידת האם מאושרים על ידה. הביקורת לא מצאה תיעוד לאישורים אלו.

הביקורת המליצה לצמצם את ההרשאה להחתמת שעון הנוכחות בקומת החניון או בקומת הכניסה, ולאפשר זאת רק לעובדים שנדרשים לכך לצורך עבודתם.

2.6. תוספות נוכחות ידניות

רפרנטיות הנוכחות יכולות להוסיף באופן ידני, על ידי פתיחת אירוע מיוחד במערכת, רכיבי שכר שונים כגון שעות נוספות או ליווי הסעות נוסף. הביקורת בדקה את התוספות הידניות של רכיבי נוכחות על ידי מינהל משאבי אנוש בחודשים מרץ עד ספטמבר 2023.

- נמצא כי בחודשים שנבדקו נוספו באופן ידני 3,493 שעות נוספות 100%. לדוגמא:
- לעובדת ס.י הוסיפו באופן ידני 125 שעות בחודש יולי, מבלי שהיה תיעוד או הסבר על התוספת החריגה.
- לעובדת ד.ט הוסיפו באופן ידני 58.5 שעות בחודש מרץ. בהערות נכתב "החלפת סייעת אם [מייל מא. מ. 3-4-2023]".
- לעובד א.ש הוסיפו באופן ידני 40 שעות בחודש ספטמבר. בהערות נכתב "באישור מנהל אגף משאבי אנוש בחינוך שעות שיפוץ בחופש".

הביקורת העירה כי רכיב ש.נ 100% מחושב גם באופן אוטומטי מתוך דוחות הנוכחות, כך שאין הפרדה בין השעות המדווחות באופן ידני על ידי רפרנטיות הנוכחות לבין השעות המחושבות מתוך דוח הנוכחות של העובד.

- כמו כן הביקורת מצאה כי בחודשים מרץ עד ספטמבר 2023 נוספו באופן ידני 34,784 שעות ליווי הסעות נוסף. לדוגמא:
- לעובדת ש.ק הוסיפו בחודש יוני 106 שעות עבור ליווי הסעה מעבר למשרתה כסייעת כיתתית ב-90% משרה.
 - לעובדת א.א הוסיפו בחודש יוני 108 שעות עבור ליווי הסעה מעבר למשרתה כסייעת כיתתית ב-76% משרה.
 - לעובדת ס.ע הוסיפו בחודש יוני 78 שעות עבור ליווי הסעה מעבר למשרתה כסייעת בגני ילדים ב-100% משרה.

עוד נמצא כי מינהל משאבי אנוש העביר לתשלום שעות על ביצוע ליווי הסעות שלא בהתאם לשעות המבוצעות בפועל. על כל ליווי הסעה בקו פנימי שולמו למלווה ההסעות שעה וחצי, כך שגם עובד שדיווח נוכחות (בטופס ידני) על 1/2 שעה קיבל תשלום על שעה וחצי.

בנוסף, נמצא כי עובדים המועסקים בליווי הסעות אינם מקבלים את התשלום על השעות הנוספות לפי התעריף שנקבע בחוק (שעתיים ראשונות 125% ולאחר מכן 150%), אלא מקבלים תשלום של 100% לכל השעות הנוספות.

הביקורת מצאה כי התקבלו דיווחי נוכחות ידניים רבים על ליווי הסעות, במקביל לדיווח הנוכחות הרגיל לפיו העובדת שהתה באותן שעות בגן, וכן נמצאו מקרים בהם התקבלו דיווחים ידניים על ליווי הסעות בימים בהם העובד היה במחלה. בנוסף, נמצאו טעויות ברישום השעות שדווחו ידנית, למול ריכוז השעות שלפיו מוזנות סך השעות לתשלום. לדוגמא:

- ביום 03/01/24 התקבל דיווח ידני על ליווי הסעה של העובדת ב.מ החל משעה 07:45 עד 08:30, ובמקביל נרשם במערכת דיווח על עבודתה כסייעת כיתתית החל מהשעה 07:17.
- ביום 17/01/24 התקבל דיווח ידני על ליווי הסעות של העובדת ע.ע, בעוד שביום זה נרשם דיווח על מחלה בדוח הממוחשב.
- ביום 15/01/24 התקבל דיווח ידני על ליווי הסעות של העובדת נ.ש, בעוד שביום זה נרשם דיווח על מחלה בדוח הממוחשב.
- ביום 15/01/24 לעובדת ח.נ היה דיווח נוכחות החל מ- 7:20 עד 08:15 ונרשם 1.5 שעות, בעוד שברכיז השעות שלפיו שולם שכרה של העובדת נכתב 4.5 שעות.

בתגובה לדוח הביקורת נמסר כי מדובר במקרים חריגים בבתי הספר של החינוך המיוחד, בהם הסייעות משמשות גם כמלוות הסעה, ולכן ממילא הן זכאיות לקבל את התשלום. הביקורת העירה כי גם במקרים מסוג זה, יש להוסיף את שעות העבודה בתפקיד הנוסף בדיווח הנוכחות ולא כנתון מצטבר של סך שעות העבודה.

הביקורת המליצה לקבוע כללים בנוגע להעסקת מלווה הסעות במטרה להגדיר את אופן התשלום, את אופן הדיווח, את זמני העבודה ביחס למשרתם ועוד. כמו כן הומלץ להפסיק את אופן הדיווח הידני ולקלוט את דיווחי הנוכחות במערכת הנוכחות הממוחשבת של העירייה.

3. בקרה אחר דיווחי נוכחות

בתחילת כל חודש, עד ליום ה-10 לאותו החודש, נדרשים עובדי העירייה לאשר את דוחות הנוכחות הממוחשבים לאחר השלמתם, תיקונם (באופן ידני) וצירוף מסמכים (כגון אישורי מחלה או הצהרה על ימי חופש). בנוסף, לאחר שהדוח נחתם על ידי העובד, אמור המנהל הישיר של העובד לבדוק את הדוח ולאשרו.

בשלב הבא, דיווחי הנוכחות נבדקים על ידי רפרנטיות הנוכחות, החל מיום ה-10 לחודש ועד העברת נתוני הנוכחות למחלקת שכר ב-24 לאותו חודש.

דוחות בקרה ובדיקות רפרנטיות הנוכחות

לצורך בדיקת דוחות הנוכחות, מנהלת מחלקת מיכון ובקרה במינהל משאבי אנוש מעבירה לרפרנטיות הנוכחות דוחות בקרה בנושאים הבאים:

- דוח לימודים והשתלמויות – כולל את הדיווחים שהתקבלו בקוד דיווח "יום לימודים" או "השתלמות". רפרנטיות הנוכחות בודקות באופן אקראי האם לדיווח על היעדרות בגין לימודים יש אישור של ועדת לימודים, האם מצורף אישור על ימי השתלמות וכו'.
- הביקורת מצאה מקרים רבים בהם היו דיווחים על לימודים למרות שלא היה אישור של ועדת לימודים, או דיווח על לימודים לא בזמנים אותם אישרה הועדה (ראה פרק 9.4)
- דוח שינויים במכסת שעות נוספות וכוננות – נבדקת ההתאמה בין השעות הנוספות שבוצעו לבין מכסת השעות הנוספות שאושרה לעובד.
- הביקורת מצאה מקרים בהם הייתה הגדלה של מכסת השעות הנוספות, ולא היה תיעוד של האישור (ראה פרק 5.2 ופרק 6.3).
- שינוי נוכחות - הרפרנטיות בודקות את דיווחי הנוכחות הידניים של העובד.

הביקורת מצאה מקרים בהם היו עדכונים ידניים בדוח הנוכחות ולא בוצע קיזוז שעות היעדרות לפי הכללים שנקבעו (ראה פרק 2.2).

- דוח מעל 12 שעות עבודה – הרפרנטיות בודקות את המקרים שבהם עובד נכח יותר מ-12 שעות עבודה ביום ומתקנות תקלות בדיווחים. הביקורת מצאה מקרים בהם עובדים דיווחו מעל 12 שעות עבודה בגלל רישום שגוי, ובכל זאת הרישום נשאר כפי שהוא.
- דוח צרופות - הרפרנטיות בודקות שהצרופה שצירף העובד לדוח הנוכחות מתאימה לדיווח. הבדיקה נעשית באופן אקראי, ללא הגדרה של כמות המקרים שיש לבדוק.

לאחר השלמת העדכונים והתיקונים שנעשו על ידי רפרנטיות הנוכחות במסגרת הבקורות החודשיות (יום-יומיים לפני העברה לשכר), מנהלת מחלקת מיכון ובקרה מעבירה לבדיקת הרפרנטיות את הדוחות הבאים:

- דוח בקרה מורחב - סיכום של התוספות לכל עובד: שעות כוננות, קריאות פתע, כלכלה, פיצול, קייטנות, ליווי הסעות, החלפת גננת, כלכלה, נסיעות מצילים ושעות קיזוז.
- רפרנטיות הנוכחות בודקות האם קיימים דיווחים חריגים. הביקורת מצאה מקרים חריגים שעלו בדוח אך לא נבדקו על ידי הרפרנטיות, והתגלו רק לאחר העברת נתוני הנוכחות לשכר.
- דוח שעות נוספות מורחב – סיכום של השעות הנוספות לכל עובד, אחוז ביצוע למול המכסה, שעות נוספות ללא מכסה, חריגה מהמכסה, כלכלה ללא שעות נוספות, שעות נוספות עם שעות נוספות גלובליות ושעות נוספות למנהלי אגפים. רפרנטיות הנוכחות בודקות אם קיימים דיווחים חריגים.

הביקורת בחנה את היקף הבדיקות שמבצעות רפרנטיות הנוכחות ואת אחוז הדוחות הנבדקים מתוך כלל הדוחות (דוחות בהם הייתה הערת "דוח נבדק"). נמצא כי בממוצע נבדקים כ-15% מדוחות הנוכחות. יחד עם זאת, התברר כי הבדיקות שמבצעות רפרנטיות הנוכחות נעשות באופן אקראי וללא שיטה אחידה, ומבלי שנקבע גודל המדגם שנבדק בכל בדיקה.

טבלה 3: מספר דוחות הנוכחות שנבדקו על ידי רפרנטיות הנוכחות
ביחס לכל דוחות הנוכחות

חודש	דוחות שנבדקו	סה"כ דוחות	יחס
מרץ-23	683	3,062	22%
אפר-23	59	3,068	2%
מאי-23	775	3,088	25%
יוני-23	823	3,086	27%
יולי-23	41	3,045	1%
אוג-23	257	2,294	11%
	2,638	17,643	15%

רפרנטיות	מרץ-23	אפר-23	מאי-23	יוני-23	יולי-23	אוג-23	סה"כ
א.ע	291	18	375	337	3	34	1,058
א.מ	33	11	35	190	9	23	301
א.ה	32	5	21	5	0	0	63
ד.א	1	0	3	2	0	0	6
ע.ד	320	24	336	289	29	200	1,198
ע.ט	6	1	5	0	0	0	12
א.ד	0	0	0	0	0	0	0
סה"כ	683	59	775	823	41	257	2,638

הביקורת העירה כי לא קיים תיעוד של הבדיקות שעשו רפרנטיות הנוכחות במקרים שעלו חריגים בדוחות הבקרה.

הביקורת המליצה לגבש בהקדם הוראת עבודה בנוגע לבקורות על דיווחי הנוכחות, שיקבעו בה סוגי הדוחות שנדרש להפיק, אופן הפקת הדוחות, אופן תיעוד הבדיקה וכמות הבדיקות שיבצעו רפרנטיות הנוכחות.

בתגובה לדוח הביקורת מסרה מנהלת האגף כי תיעוד הבדיקות שנעשו על ידי רפרנטיות הנוכחות אינם אחידים, כך שחלק מהרפרנטיות ביצעו בדיקות לדיווחי הנוכחות אך לא תיעדו אותן. בהתאם להמלצת הביקורת, תינתן הנחיה לרפרנטיות לתעד באופן שיטתי ואחיד את הדוחות שנבדקו על ידן.

בשיחות שערכה הביקורת עם מנהלת אגף הפרט במינהל משאבי אנוש וכן עם מנהלת מחלקת בקרה במנהל משאבי אנוש, נמסר כי דוחות הבקרה נעשים באמצעות טבלאות אקסל ואינם מובנים במערכת. עוד נמסר כי בכוונת האגף להטמיע מערכת בקרה מתקדמת שתשפר באופן משמעותי את שיטות העבודה.

3.1. אישורי ממונים על דיווחי הנוכחות

בכל חודש נדרשים העובד ומנהלו הישיר לאשר במערכת הנוכחות (באופן דיגיטלי) את דיווח הנוכחות של אותו החודש, לפני העברתו להמשך טיפול במינהל למשאבי אנוש. הליך זה הכרחי לשם קיום בקרה נאותה על דיווחי הנוכחות.

בבדיקת הביקורת נמצאו מקרים רבים בהם דיווחי הנוכחות של עובדים לא אושרו על ידי העובד עצמו, וכן מקרים בהם הדיווח לא אושר על ידי הממונה הישיר של העובד, כמפורט בטבלה שלהלן:

**טבלה 4 : דיווח על נוכחות
ללא אישור עובד או אישור ממונה**

סה"כ דוחות ללא אישור	ללא אישור עובד	ללא אישור ממונה	סה"כ עובדים	
269	190	79	3128	מרץ-23
249	171	78	3143	אפר-23
245	170	75	3147	מאי-23
242	171	71	3130	יוני-23
250	181	69	3133	יולי-23
254	184	70	3130	אוג-23

הביקורת מצאה כי מינהל משאבי אנוש מאשר באופן אוטומטי ב-10 לכל חודש את כל דוחות הנוכחות של עובדי העירייה, וביניהם דוחות שלא אושרו על ידי המנהל הישיר של העובד ואף לא אושרו על ידי העובד עצמו.

בנוסף, הביקורת העלתה כי כאשר רפרנטיות הנוכחות מעדכנות או משלימות דיווחים לאחר אישור הממונה, דיווח הנוכחות שנעשה בו שינוי אינו חוזר לאישורו של הממונה הישיר של העובד.

הביקורת העירה כי לשם קיום בקרה נאותה על דיווחי הנוכחות, יש הכרח שהמנהל יבדוק את דוח הנוכחות של העובד, ויאשר אותו.

במקרים שדוחות הנוכחות לא נחתמו, הביקורת המליצה לאגף לבחון מהן העילות לאי החתימה של העובד ושל הממונה הישיר של העובד, ולפעול לכך שכל דוחות הנוכחות יחתמו על ידם.

כמו כן, הביקורת המליצה כי כל דיווחי הנוכחות שעודכנו או הושלמו לאחר סגירת הנוכחות ואישור הממונה הישיר של העובד, יחזרו לאישורו הנוסף של הממונה.

3.2. מידע למנהלים

נמצא כי הדוחות שמועברים לאישור המנהלים כוללים את נתוני הנוכחות כפי שהתקבלו באותו החודש, את קוד הדיווח (חופשה/ מחלה/רגילה וכד'), את שעות הנוכחות של העובד באותו יום ואת אופן החתימה (ידני/שעון). הדוחות אינם כוללים את המידע על סך שעות החוסר באותו החודש, את סך השעות הנוספות אל מול המכסה שנקבעה ואת סך שעות הכוננות.

הביקורת המליצה להוסיף למנהלים מידע נוסף על נוכחות עובדיהם, כגון סך שעות החוסר, סך השעות הנוספות ושעות הכוננות (אל מול המכסות שאושרו). המידע יוצג למנהלים יחד עם דוח הנוכחות החודשי של העובד.

3.3. בקרה על דוחות הנוכחות של עובדי מינהל משאבי אנוש ובני משפחתם

ביצוע פעולות של עובדי מינהל משאבי אנוש ברשומות שלהם או של קרובי משפחתם חושפת את העירייה למעילות והונאות.

על מנת למנוע פגיעה בטוהר המידות, קיימת חשיבות רבה לבצע בקרה על כל הפעולות שעובדות משאבי אנוש יבצעו לעצמן, לבני משפחתן או לעובדים אחרים במשאבי אנוש.

בדיקת הביקורת העלתה כי לשמונה עובדות במינהל משאבי אנוש יש קרובי משפחה בתפקידים שונים בעירייה:

סגנית מנהלת הנוכחות מסרה לביקורת כי עדכונים בדוחות הנוכחות של עובדי מינהל משאבי אנוש מבוצעים על ידי רפרנטית נוכחות ייעודית אחת, וכל פעולה מתועדת ונרשמת במערכת הנוכחות עם חתימת שם המבצע וזמן ביצוע הפעולה.

יחד עם זאת, מנהלת מחלקת בקרה מסרה לביקורת כי נכון למועד הביקורת לא מבוצעת בקרה תקופתית אחר הפעולות שנעשו בדיווחי הנוכחות של עובדי מינהל משאבי אנוש ובני משפחתם.

הביקורת בדקה באופן מדגמי את הפעולות שנעשו בדיווחי הנוכחות של עובדי מינהל משאבי אנוש וקרובי משפחתם, ולא מצאה פעולות חריגות.

הביקורת המליצה לקיים באופן קבוע בקרה חודשית על הפעולות שבוצעו בדיווחי הנוכחות של עובדי מינהל משאבי אנוש ובני משפחתם. בנוסף, יש לבצע חסימה ממוחשבת המונעת ביצוע פעולות הקשורות לבני משפחה, אלא על ידי העובדת שהוסמכה לכך.

4. תקן הנוכחות

סעיף 5.6.7 באוגדן תנאי שירות קובע כי כל עובד חייב לבוא לעבודה בשעה שנקבעה להתחלת עבודתו. שעות המסגרת שנקבעו בעירייה לעובד המועסק במשרה מלאה הינם החל מהשעה 08:00 למשך 8 או 8.5 שעות (בהתאם להסכמים השונים).

4.1. איחורים

סעיף 5.7.1 באוגדן תנאי השירות "ניכוי ממשכורת בגין איחורים", קובע את הכללים הבאים:

- (א) עובד שאיחר לעבודה יותר מאשר פעם אחת בחודש והאיחור הוא עד 30 דקות, תנוכה ממשכורתו תמורת הזמן השווה לסך כל האיחורים במשך אותו חודש.
- (ב) המשיך העובד לאחר באותה שנה יותר מפעם אחת בחודש כאמור בסעיף קטן (א) לעיל במשך 3 חודשים נוספים, יישלח לו מכתב התראה ע"י מנהל היחידה בה מועסק העובד, בנוסף לניכוי ממשכורתו.
- (ג) אין באמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ב) דלעיל כדי למנוע נקיטת אמצעי משמעת נגד העובד בגין האיחור לעבודה.

בסעיף 12 להנחיית משאבי אנוש לעובדי העירייה מיום 27/03/2022, נקבע כי עובד שיופיע לעבודה באיחור מעל 10 פעמים בחודש יכלול בדוח האיחורים שיוצג לראשי המינהלים אחת לחודש, למעט במקרה שאושר לעובד "שעון גמיש".

מנהלת מחלקת מיכון ובקרה מסרה לביקורת כי רק הגעה לעבודה לאחר השעה 08:30 בבוקר נחשבת לאיחור.

הביקורת מצאה כי במחצית הראשונה של שנת 2023 היו 427 עובדים שנמצאים בהסכמי עבודה קשיחים (שלא אושר להם "שעון גמיש"), שהגיעו באיחור לעבודה (מעל 30 דק') יותר מפעם אחת.

מנהלת מחלקת מיכון ובקרה במינהל משאבי אנוש מפיקה אחת לחודש לראשי המינהלים דוח איחורים המרכז את העובדים שאיחרו לעבודה מעל 10 פעמים באותו חודש, וכן את כמות האיחורים שהייתה להם בחצי השנה האחרונה. כל ראש מינהל נדרש לבדוק האם בנסיבות המקרה האיחור היה מוצדק או שמדובר באיחור לא מוצדק.

לאחר קבלת המשוב, מנהלת מחלקת בקרה ביחד עם ראש המנהל הרלוונטי מחלטים על דרכי הפעולה בהם יש לנקוט כלפי העובד, כגון הזמנה לשיחה אצל המנהל של העובד או אצל ראש מינהל משאבי אנוש.

הביקורת העירה כי בניגוד להנחיות באוגדן תנאי השירות, לא נשלח מכתב התראה לעובד שאיחר יותר ממספר הפעמים שנקבע במשך 3 חודשים, ולא מנוכה ממשכורתו סך האיחורים במשך אותו חודש (אם העובד השלים את השעות בסיום יום העבודה).

חמור מכך, הביקורת מצאה מקרים בהם עובדים איחרו מעל 10 פעמים בחודש במשך מספר חודשים, אך למרות שראש המינהל ציין בדוח הבקרה כי זהו מצב לא תקין לא ננקטו כנגד העובד צעדים כל שהם.

4.2. עבודה בשעות גמישות או קשיחות

4.2.1. שעות גמיש

שעות גמיש נועד לאפשר גמישות מסוימת בשעות שבהן העובד מתחיל ומסיים את עבודתו. הסדר זה מאפשר לעובד ולמעסיק לנהל את זמני העבודה בצורה יעילה, המותאמת לצרכי העובד ומקום העבודה.

נוהל עירוני "עבודה בשעות גמיש" (1.02.170.30) המסדיר את אופן העבודה בשיטת שעות גמיש, קובע מי הם העובדים הזכאים לעבוד בשיטה זו, ואת הכללים החלים על העובדים שהותר להם לעבוד בשעות גמישות.

סעיף 3.2 בנוהל עבודה בשעות גמיש מגדיר את גבולות הגמישות וקובע כי "שעת התחלת העבודה המוקדמת ביותר המותרת תהייה לא לפני השעה 7:00 ושעת הסיום המאוחרת ביותר תהייה עד השעה 19:00 (למעט בימים שבהם מתקיימת ישיבת מועצת העיר), ובלבד שהעובד לא יעבוד באותו יום למעלה מ-12 שעות עבודה".

הביקורת מצאה מקרים רבים בהם עובדים (שאינם עובדי שטח) התחילו את עבודתם לפני השעה 7:00 בבוקר או שסיימו את עבודתם אחרי השעה 19:00, בניגוד לנוהל, וקיבלו תשלום עבור שעות אלה.

הביקורת המליצה על הטמעת חסימה ממוחשבת במערכת הנוכחות, כך שהנוכחות של עובד שהוגדר בשעון גמיש תוגבל למסגרת שעות הגמישות שנקבעו בנוהל.

סעיף 3.1 בנוהל שעון גמיש קובע כי שעות הליבה (שאינן כלולות בטווח הגמישות) הן בין 09:00 ל- 15:00. עוד נקבע בסעיף 5.3.1 כי אחת לחודש תפיק מנהלת מחלקת מיכון ובקרה במינהל משאבי אנוש דוחות חריגים, לרבות דוח נוכחות בשעות הליבה. הדוחות יועברו למנהלים הרלוונטיים והעתק יועבר לראש המינהל.

הביקורת העירה כי לא מתקיימת בקרה אחר הנוכחות בשעות הליבה. כמו כן, לא מופק דוח בקרה לאיתור חריגות משעות המסגרת שנקבעו לעובדים בשעון גמיש (לפני 7:00 ואחרי 19:00).

4.2.2. שעון קשיח

לעובדים שנמצאים בהסדר שעון קשיח נקבעה מסגרת שעות עבודה קשיחה, החל מהשעה 8:00 בבוקר למשך 8 או 8.5 שעות (בהתאם לתקן היומי), ללא אפשרות להתחיל את יום העבודה מוקדם יותר או להשלים את שעות העבודה מעבר לשעה שנקבעה.

הביקורת מצאה כי עובדים בהסדר עבודה קשיח שלא נכחו בעבודה בשעות שנקבעו להם (אלא מוקדם יותר או מאוחר יותר), קיבלו את שכרם הרגיל, לאחר שהשלימו את שעות התקן היומי שלהם.

הביקורת המליצה לבצע חסימה ממוחשבת במערכת הנוכחות, ולקבוע כי עובד שהוגדר לו שעון עבודה קשיח, יחושבו שעות כניסה ושעות יציאה רק אם הן בהתאם לשעות העבודה שנקבעו לעובד.

4.3. קיצור זמן התקן

מינהל משאבי אנוש מאפשר לעובדים בשעון קשיח לאחר עד 10 דקות בכניסה ולצאת 10 דקות לפני הזמן ביציאה, ללא קיזוז הזמן החסר בשכר. בנוסף, כל העובדים רשאים להחסיר עד שעותיים עבודה בחודש ללא הורדה בשכר.

הביקורת ביקשה לבדוק עם מנהלת אגף פרט מהו הבסיס החוקי למתן הטבה זו. מנהלת האגף מסרה לביקורת כי ההטבה ניתנה לעובדים לפני שנים רבות, עוד בטרם כניסתה לתפקיד. הביקורת לא קיבלה סימוכין בכתב בנוגע למקור ההטבה, כך שיתכן ומדובר בהטבת שכר שניתנה ללא בסיס חוקי.

הביקורת העירה כי נראה שמדובר בנוהג שקיים בעירייה במשך שנים רבות, ויש צורך לבחון משפטית את חוקיות מתן ההטבה.

4.4. משרת הורה

משרת הורה כוללת 8 שעות עבודה ליום ולא פחות מ-40 שעות בשבוע. סעיף 5.3 באוגדן תנאי השירות קובע כי עובדים זכאים למשרת הורה כאשר גילו של הילד הקטן ביותר נמוך מ-12.

הביקורת קיבלה את רשימת העובדים שנקבע להם תקן נוכחות מקוצר בשל היותם הורים לילד. הרשימה כללה 770 עובדים (מתוכם 8 עובדים זכרים). הביקורת בדקה האם יש עובדים שאין להם ילדים מתחת לגיל 12, ועם זאת קיבלו זכויות הורה. בבדיקה לא נמצאו מקרים כאמור.

4.4.1. יום עבודה מקוצר

סעיף 5.3.2 (ה) באוגדן קובע כי אם עובדת הזכאית למשרת הורה נדרשת במקרה יוצא מן הכלל, לאור צורכי העבודה, לעבוד לפי שעות העבודה הרגילות במוסד, תקבל העובדת תשלום בעד הפרש השעות בשיעור של שעה תחת שעה, אולם אין להעסיק את העובדת דרך קבע או תקופה ממושכת מעל ליום העבודה המקוצר שנקבע לה. סעיף זה לא יחול על הורה אב.

הביקורת מצאה כי עובדות שהינן בעלות זכות למשרת הורה העובדות דרך קבע בשעות נוספות, קיבלו שכר עבור השעות העודפות שביצעו מעבר לזמן תקן הנוכחות שקוצר, בניגוד לאוגדן.

כמו כן, נמצא מקרה בו עובד זכר שנקבע לו תקן נוכחות מקוצר בגלל היותו בעל זכות לשעות הורה, קיבל שכר עבור השעות העודפות שביצע מעבר לזמן התקן שקוצר.

הביקורת בדקה את היקף השעות ששולמו בחודשים 03-08/2023 לעובדות בעלות זכות לשעות הורה, שעבדו בשעות נוספות בדרך קבע, מעבר לזמן קיצור שעות העבודה. מהבדיקה עלה כי העירייה שילמה לעובדות בעלות זכות הורה על השעות העודפות שביצעו מעבר לזמן קיצור תקן הנוכחות סך כולל של כ-1,800 שעות עבודה בתקופה שנבדקה (חודשים 03-08/2023).

בתגובה לדוח הביקורת מסרה מנהלת האגף כי לדעת מינהל משאבי אנוש ניתן להעסיק בשעות נוספות עובדת הזכאית לקיצור שעות העבודה, במקרה שהעובדת בוחרת באפשרות זו. רק אם העובדת מתנגדת לכך, לא ניתן לחייב אותה לעבוד שעות נוספות בדרך קבע.

4.4.2. קיצור יום עבודה בחודש אוגוסט

עובד אשר מתקיימים לגביו כל התנאים לגבי הורה עובד (לרבות עובד הזכאי לקיצור יום העבודה), יהיה זכאי לקיצור יום העבודה בשעה אחת נוספת בכל אחד מעשרת ימי העבודה האחרונים שחלים בימים א' עד ה' של חודש אוגוסט בכל שנה קלנדרית, וסך הכל עשר שעות במצטבר.

בהסכמת המעסיק ובתיאום מראש, יהיה זכאי הורה עובד כאמור לנצל את שעות החופשה המיוחדות להורים, לפי בחירתו, שלא לפי האמור לעיל, אלא ביום חופשה מיוחד חלף קיצור יום העבודה בשעה, במהלך התקופה שמיום 1 באוגוסט עד יום 30 בספטמבר, באותה שנה.

נמצאו מקרים בהם עובדים קיבלו שני ימי חופשה מיוחדים (חלף קיצור יום העבודה בשעה) במקום יום אחד בלבד. כמו כן, נמצאו מיקרים בהם עובד בעל זכויות הורה ניצל את יום החופשה המיוחד בחודש יולי, למרות שניתן לנצל את יום החופשה המיוחד רק בחודשים אוגוסט וספטמבר. כמו כן נמצאו מקרים בהם עובדות קיבלו קיצור של יום העבודה בשעה אחת במשך 12 ימים במקום 10 ימים.

הביקורת המליצה לבצע חסימה ממוחשבת שתמנע את האפשרות של עובד לדווח על החופשה המיוחדת יותר מפעם אחת ורק בתקופה המזכה (אוגוסט ספטמבר), וכן לחסום את האפשרות לדווח על קיצור יום העבודה בחודש אוגוסט יותר מעשרה ימים.

4.5. עבודה ביום המנוחה השבועי

בהתאם לסעיף 9 לחוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951, קיים איסור להעסיק עובד ביום המנוחה השבועי. בהתאם לסעיף 7(א)(1) לחוק ובהתאם לסעיף 18א(א) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, נקבע כי יום המנוחה עבור יהודי הינו יום שבת. לגבי מי שאינו יהודי, קיימת זכות בחירה בין הימים א', ו' או שבת.

לפי סעיף 12(א) לחוק, שר העבודה רשאי להתיר העסקת עובד בשעות המנוחה השבועית, או בחלק מהן, אם הוא משוכנע שהפסקת העבודה למנוחה השבועית, לכולה או לחלק ממנה, עלולה לפגוע בהגנת המדינה או בביטחון הגוף או הרכוש, או לפגוע פגיעה רבה בכלכלה, בתהליך עבודה או בסיפוק צרכים שהם, לדעת שר העבודה, חיוניים לציבור או לחלק ממנו.

ישנם מספר סוגים של עובדי עירייה שעבורם קיים היתר כללי לעבודה בשבת, זאת מכוח היתרים שניתנו מיום 28/09/51. כגון: העוסקים בשמירה וביטחון, תברואה – פיקוח וטרינרי, מצילים וסדרנים על שפת הים, העוסקים בעבודות ביוב וסדרנים במקומות ציבוריים (פקחים עירוניים).

בחודשים 03-08/2023 התקבלו 1,922 דיווחי נוכחות ביום שבת מאת 178 עובדים.

מנהלת אגף הפרט מסרה לביקורת כי האגף מפיק דוח בקרה הנשלח למנהלים, על מנת לבדוק האם העובדים עבדו בפועל ביום שבת. על המנהלים לדווח למנהלת מחלקת הבקרה האם בדוח נמצאו עובדים שלא היו אמורים לעבוד בשבת. מנהלת מחלקת הבקרה מסרה לביקורת כי לא התקבלו עדכונים על דיווח לא תקין.

4.6. עבודה ביום שישי

שבוע העבודה הרגיל חל בימים א' עד ה', לעובדים שתקן משרתם חמישה ימים בשבוע. הביקורת בדקה את היקף העבודה בימי שישי בחודשים מרץ עד אוגוסט 2023. נמצא כי בתקופה שנבדקה היו 18,111 דיווחי נוכחות ביום שישי של 1,676 עובדים.

הביקורת המליצה לחסום במערכת את האפשרות לדווח עבודה ביום שישי לעובדים שתקן משרתם הוגדר חמישה ימים בשבוע (למעט עובדים במערכת החינוך שרשאים לעבוד ביום שישי, מאחר והם זכאים ליום חופשי אחר באחד מימי השבוע). בתגובה לדוח הביקורת מסרה מנהלת האגף כי מדיניות המינהל היא שעובדים שנקבעה להם מכסת שעות נוספות, זכאים לעבודה בימי שישי, גם אם תקן משרתם הוא 5 ימים בשבוע.

4.7. שעות היעדרות

הביקורת בדקה את שעות ההיעדרות של עובדים משעות התקן שנקבעו להם, כפי שעלה מדוח היעדרויות בחודשים ינואר עד ספטמבר 2023 (אין מדובר על היעדרות "מוצדקת" בגין חופשה, מחלה, השתלמות וכד').

הביקורת מצאה כי ל-28 עובדים היו יותר מ-60 ימי קיזוז בשכר או ממכסת חופשה בעקבות חוסר בשעות נוכחות. מתוכם, היו שלושה עובדים עם 170, 91 ו-85 ימים חסרים בתקופה של תשעה חודשים (01-09/2023).

יצוין כי עובדים המרבים להיעדר מקבלים כל חודש למרות היעדרותם צבירה של ימי חופשה וצבירה של ימי מחלה באופן מלא, בהתאם לאחוז משרתם. כמו כן עובדים אלה מקבלים תשלום בגין חופשה בחגים, דמי הבראה, ביגוד, החזר הוצאות רכב ועוד.

הביקורת העירה כי היעדרויות מרובות של עובדים פוגעת ברצף התפקודי של פעילות העירייה וביכולת שלה לספק שירות מיטבי לתושב.

לדעת הביקורת, על מינהל משאבי אנוש לקבוע כללים להורדת התקן ולהפחתת אחוז המשרה של עובד שמחסיר ימי עבודה רבים באופן קבוע.

5. שעות נוספות

שעות נוספות הן שעות עבודה מעבר למכסת שעות העבודה הרגילות, במגבלות הקבועות בחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951. העסקת עובדים בשעות נוספות נועדה להתגבר על עומס עבודה או לצורך ביצוע משימות מיוחדות.

לפי היתר כללי שניתן על ידי שר העבודה⁷, אורך יום העבודה כולל שעות נוספות, לא יעלה על 12 שעות ביום. בשבוע עבודה לא יעסק עובד מעל 16 שעות נוספות.

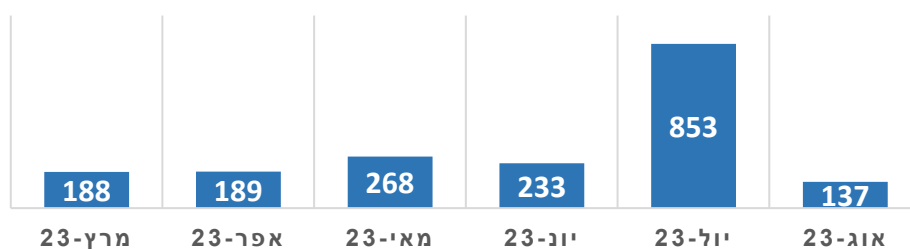
כדי לקיים פיקוח נאות על העסקת עובדים בשעות נוספות כנדרש בחוק, יש לקבוע מכסות להעסקת עובדים בשעות נוספות ולאשרם מראש, וכן לקבוע הנחיות וכללים ברורים לאופן מתן התשלום בגין עבודה בשעות נוספות. במערכת הנהלים העירונית קיימת הנחיית עבודה בנושא שעות נוספות מיום 27/10/2015.

עבודה בשעות נוספות מעל המותר בחוק

הביקורת בדקה את היקף המקרים בהם הועסקו עובדים מעל 12 שעות ביום, ואת היקף המקרים בהם הועסקו עובדים מעל 16 שעות נוספות בשבוע. להלן מהממצאים:

תרשים 1: מספר המקרים בהם דווח על שעות עבודה מעל 12

שעות ביום, חודשים 03-08/2023



הביקורת מצאה 2,172 מקרים בתקופה הנבדקת (חודשים 03-08/2023) שבהם הועסקו עובדים יותר מ-12 שעות ביום, בניגוד להוראות החוק.

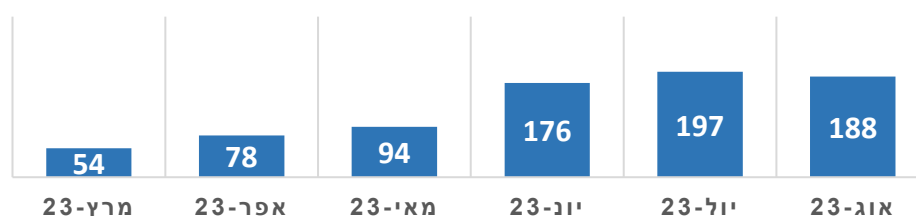
יודגש כי אם בוצעו שעות עבודה מעבר לתקרת שעות העבודה המותרות על פי החוק, השעות נרשמות במערכת הנוכחות, אולם המערכת מבצעת חסימה ומעבירה הוראה לתשלום רק עד 12 שעות ביום.

⁷ ניתן על ידי חיים כץ שר העבודה והרווחה ביום כ"ז באדר התשע"ח (14 במרץ 2018)

בנוסף, עובדת הבקרה במינהל משאבי אנוש מפיקה עבור המנהלים דוח בקרה חודשי שמפורטים בו העובדים שעבדו מעל 12 שעות ביום, ובמקביל שולחת להם מכתבי התראה, אולם נמצא כי החריגות לא פסקו.

הביקורת המליצה על הפקת דוחות הבקרה כבר במהלך החודש, ובמקרים של צפי לחריגה, לעדכן את הממונים ואת העובדים במטרה להימנע מחריגות.

תרשים 2: מספר המקרים בהם הועסקו עובדים מעל 16 שעות נוספות בשבוע, חודשים 03-08/2023



הביקורת מצאה 787 מקרים בתקופה הנבדקת בהם הועסקו עובדים מעל 16 שעות נוספות בשבוע.

יצוין כי השעות מעבר לתקרת שעות העבודה המותרות על פי החוק (16 שעות שבועיות) נרשמות במערכת הנוכחות, אולם המערכת מבצעת חסימה ומעבירה הוראה לתשלום רק עד 15 שעות נוספות בשבוע.

5.1. ניהול מכסות שעות נוספות

סעיף 4.11 להנחיית העבודה בנושא שעות נוספות, קובע כי עובד הנדרש לעבוד שעות נוספות יקבל אישור בכתב מראש מינהל משאבי אנוש, שבו יצוין מספר השעות הנוספות המאושרות לו בכל חודש.

לאחר קבלת אישור בכתב מראש מינהל משאבי אנוש, שבו נקבע מספר השעות הנוספות המאושרות לעובד בכל חודש, רפרנטית הנוכחות פותחת אירוע חסימה במערכת הנוכחות, כך שיתאפשר למערכת לבצע העברת תשלום לעובד עבור שעות נוספות עד התקרה שנקבעה לו, בהתאם לאישור שהעובד קיבל.

טבלה מספר 5: תקציב השכר לעבודות נוספות⁸ מול הביצוע
בשנים 2021-2023

שנה	תקציב	ביצוע	פער	באחוזים
2023	27,470,000	31,223,639	- 3,753,639	-13.7%
2022	24,936,302	25,923,858	- 987,556	- 4%
2021	24,055,195	23,726,367	328,827	1.4%

הביקורת מצאה כי קיימת חריגה בסעיפי התקציב של השעות הנוספות. בשנת 2022 הייתה חריגה של 4% בסך כולל של כ-1 מיליון ₪, ובשנת 2023 הייתה חריגה של 13.7% בסך כולל של כ-3.7 מיליון ₪.

עוד נמצא כי מינהל משאבי אנוש אישר לעובדים מכסה לביצוע שעות נוספות, ללא בחינת התקציב השנתי שנקבע למחלקה בגין השעות הנוספות. כתוצאה מכך, הועבר תשלום עבור שעות נוספות גם במקרים בהם לא הייתה יתרה תקציבית עבור אותן שעות.

לדוגמא:

- תקציב השעות הנוספות של מקיף ג' בשנת 2022 היה 180,000 ₪ והביצוע השנתי היה 221,737 ₪ (חריגה של 23%). למרות זאת מינהל משאבי אנוש אישר מכסה לביצוע שעות נוספות ל-15 עובדים.
- תקציב השעות הנוספות של מחלקת פיקוח חניה בשנת 2022 היה 315,756 ₪ והביצוע השנתי היה בחריגה של 361,087 ₪ (חריגה של 14%). למרות זאת מינהל משאבי אנוש אישר מכסה לביצוע שעות נוספות לעובד חדש.
- תקציב השעות הנוספות של מחלקת נטיעות בשנת 2022 היה 49,000 ₪ והביצוע השנתי היה 63,052 ₪ (חריגה של 28%). למרות זאת מינהל משאבי אנוש אישר מכסה לביצוע שעות נוספות ל-5 עובדים.

⁸ יצוין כי תקציב השכר לעבודות נוספות כולל רכיבי שכר נוספים שאינם שעות נוספות, כגון שעות כוננות, עבודה במשמרות, קריאות פתע, מסגרות חינוך בחופש הגדול ועוד.

- תקציב השעות הנוספות של הלשכה המשפטית בשנת 2022 היה 34,000 ₪ והביצוע השנתי היה 44,446 ₪ (חריגה של 30%). למרות זאת מינהל משאבי אנוש אישר מכסה לביצוע שעות נוספות ל-4 עובדים.

הביקורת העירה כי על מינהל משאבי אנוש לאשר את הקצאת השעות הנוספות לעובדי העירייה לפי תכנון העבודה של כל יחידה, ולמול התקציב השנתי שהוקצה לה בגין השעות הנוספות.

בתגובה לדוח הביקורת מסרה מנהלת האגף כי אינה מודעת לתקציב השעות הנוספות. הביקורת העירה כי מכסת השעות נוספות שאושרה לעובד או ליחידה בעירייה, חייבת להיבחן אל מול הסעיף התקציבי שהוקצה לעבודות נוספות.

טבלה מספר 6 : מכסות השעות הנוספות מול הביצוע בשנים 2021-2023

שנה	מכסות שעות נוספות - כמות	ביצוע שעות נוספות - כמות	הפרש בין מכסה לביצוע	אחוז ביצוע	ביצוע שעות נוספות ב- ₪
2023	594,679	273,837	320,842	46%	17,765,147
2022	354,535	239,072	115,463	67%	15,200,222
2021	300,099	229,129	70,970	76%	14,130,316

* יציין כי הביצוע כולל שעות נוספות שאינן נכללות במכסות (כגון: ש.ג. 100%, ש.ג. מצילים ושעות שוק), ולכן אחוז הביצוע בפועל נמוך יותר.

נמצא כי מכסת השעות הנוספות שהוקצתה לעובדים בשנים 2021-2023 הייתה גבוהה באופן משמעותי מכמות השעות שבוצעה על ידם (כמפורט בטבלה מספר 6 לעיל).

הביקורת העירה כי במקרה שעובדי העירייה ינצלו את מלוא מכסת השעות הנוספות שהוקצתה להם, החריגה מהתקציב תגדל.

בנוסף, הביקורת בדקה את השעות הנוספות שבוצעו בפועל והועברו לתשלום (בחודשים 03-08/2023), אל מול המכסות שנקבעו, וכן בדקה באופן מדגמי האם היה קיים אישור לשעות הנוספות שבוצעו.

הביקורת מצאה 400 מקרים בהם הועבר תשלום עבור שעות נוספות מעל המכסה שנקבעה, בסך כולל של 9,543 שעות.

לדוגמא:

- לעובד ו.מ. שולמו 109 שעות נוספות בחודש 04/23, למרות שהייתה לו מכסה של 60 שעות בלבד.
- לעובד ז.ש. שולמו 82 שעות נוספות בחודש 04/23, למרות שהייתה לו מכסה של 30 שעות בלבד.

בבדיקת הביקורת התברר כי מערכת הנוכחות מחריגה מהמכסה את השעות הנוספות שבוצעו בימים בהם היה יום עבודה מקוצר (כגון: פורים, יום ראשון של חנוכה), וכן שעות נוספות בערבי חגים, בחגים ובחול המועד, כך שבפועל עובדים שחרגו ממכסתם עבדו מספר שעות גדול יותר.

בתגובה לדוח הביקורת מסרה מנהלת האגף כי בימי חול המועד תקן הנוכחות שנקבע הוא 5 שעות עבודה, ולכן שעות העבודה האלה אינן נכללות במכסת השעות הנוספות (למרות שרוב עובדי העירייה נמצאים בימים אלה בחופשה).

הביקורת העירה כי נמצאו מקרים שבהם עובדים עבדו בימי חול המועד יותר מ-5 שעות עבודה, אך שעות אלה לא חושבו במסגרת מכסת השעות הנוספות. לדעת הביקורת ראוי להכליל במסגרת מכסת השעות הנוספות גם את ביצוע שעות העבודה בימי חול המועד.

בנוסף, הביקורת בחרה באופן מדגמי 40 עובדים שנקבעה להם מכסת שעות נוספות, ובדקה האם ניתן להם אישור לביצוע השעות הנוספות, כפי שנדרש.

הביקורת מצאה כי ל-25 עובדים (מתוך 40 שנבדקו) לא היה תיעוד במערכת לאישור שניתן להם לביצוע השעות הנוספות, כך שלא ברור מהו ההליך שלפיו נקבעה להם מכסת השעות הנוספות.

5.2. דמי כלכלה בביצוע שעות נוספות

לפי סעיף 4.12 להנחיית העבודה, כאשר מאושר לעובד לבצע שעות נוספות, פותח מינהל משאבי אנוש במערכת הנוכחות אירוע "דמי כלכלה", המאפשר תשלום דמי כלכלה לעובד שעבד מעל שעתיים נוספות ביום.

הביקורת מצאה מספר מקרים בהם פג תוקף האישור של העובד לבצע שעות נוספות, אולם ההרשאה לקבל דמי כלכלה לא בוטלה, ועל כן עובד שדיווח ללא אישור על עבודה בשעות נוספות לא קיבל תשלום על השעות הנוספות שביצע, אך כן קיבל תשלום דמי כלכלה.

5.3. שעות נוספות גלובליות

שעות נוספות גלובליות הינו רכיב המשולם לעובד באופן קבוע במשכורתו (לעובדי דור א'), אך אינו מחייב את העובד לעבוד בפועל בשעות הנוספות. בעת הביקורת שולם מרכיב "שעות נוספות גלובליות" בשכרם של 124 עובדים (בין 10 שעות לבין 130 שעות נוספות גלובליות בחודש).

עובד הזכאי לשעות נוספות גלובליות רשאי לקבל תשלום גם על שעות נוספות מדווחות שביצע בפועל, אם ביצע שעות נוספות מעבר למכסת השעות הגלובליות שנקבעה לו.

הביקורת מצאה מקרים שבהם עובדים קיבלו תשלום עבור שעות גלובליות, ובמקביל גם שולם להם תשלום מלא על השעות הנוספות שביצעו, החל מהשעה הראשונה. דוגמאות להלן:

- לעובד ב.ע. משולמות 40 שעות נוספות גלובליות מידי חודש בהתאם לתנאי שכרו, ובנוסף נקבעה לו מכסה של 20 שעות נוספות לחודש. במרץ 2023 דיווח העובד בדוח הנוכחות על 17 שעות נוספות שביצע בפועל. הביקורת מצאה כי שעות אלה שולמו לו במלואן, בנוסף לשעות הגלובליות.
- לעובד ב.י. משולמות 40 שעות נוספות גלובליות מידי חודש בהתאם לתנאי שכרו, ובנוסף נקבעה לו מכסה של 15 שעות נוספות לחודש. במאי 2023 דיווח העובד בדוח הנוכחות על 45 שעות נוספות שביצע בפועל. הביקורת מצאה כי שולמו לעובד 15 שעות נוספות בנוסף לשעות הגלובליות, למרות שהיה זכאי ל-5 שעות בלבד (מעל 40 השעות הגלובליות).

מקרים אלה עלו בדוחות הבקרה החודשיים שהועברו לרפרנטיות הנוכחות, אך למרות זאת שולם לעובדים תשלום שלא היו זכאים לו.

מנהלת אגף הפרט במינהל משאבי אנוש מסרה לביקורת כי בעקבות שאילתה ששלחה למרכז השלטון המקומי, נמסר לה כי ניתן לשלם שעות נוספות בדיווח לעובד שמקבל שעות נוספות גלובליות, אם העובד קיבל את שניהם במועד הקובע (עובד דור א').

כמו כן בוועדה פריטטית שנערכה לאחד העובדים לפני מספר שנים, נקבע כי הזכאות לקבל שעות נוספות בדיווח, בנוסף לשעות נוספות גלובליות, תהיה רק לעובדים שבמועד הקובע שולמו להם גם שעות בדיווח וגם שעות גלובליות. הועדה קבעה כי היקף הזכאות לקבלת התשלום יהיה ממוצע השעות שדווחו בתחום של שנה לאחר מהמועדים הקובעים, וזו תהיה כמות השעות בדיווח שהעובד יהיה זכאי לתשלום תמורתן.

הביקורת העירה כי בהתאם להחלטת הועדה הפריטטית היה על מינהל משאבי אנוש להכין תחשיב של השעות הנוספות בפועל להם זכאים עובדי דור א' במקביל לשעות הגלובליות, ולקבוע את המכסה לשעות נוספות בפועל על בסיס התחשיב, אך הדבר לא נעשה.

6. כוננות וקריאות פתע

חוקת העבודה קובעת כי כוננות היא מצב תפקודי המחייב את העובד להיות זמין כדי שיוכל לתת מענה מידי למטלות המתעוררות בתחומי אחריותו לאחר שעות העבודה הרגילות. בדוח מבקר המדינה משנת 2008, נקבע כי החלטה להעמיד עובד בכוננות אמורה להיות קשורה לתחומי פעולה ולמצבים שיש בהם פוטנציאל סיכון וזקק, כגון סיכון לחיי אדם, פגיעה ברכוש, פגיעה בשירותים חיוניים ועוד.

הביקורת מצאה כי לא קיים נוהל עירוני המסדיר את נושא הכוננות ומגדיר את אמות המידה לבחינת הצורך בכוננות, את המורשים לאשר כוננות, את הבקורות התקופתיות אחר הביצוע וכד'.

הביקורת בדקה את דיווחי הכוננות במערכת הנוכחות בחודשים מרץ עד אוגוסט 2023 ובחנה את היקף דיווחי הכוננות, את אופן הדיווח, ניהול המכסות, תיעוד האישורים למכסות שנקבעו, וכן את העברת שעות הכוננות לשכר.

6.1. דיווחי הכוננות

במחצית השנה שנבדקה דיווחו 167 עובדים על כוננות פעם אחת לפחות, בסך כולל של כ-30 אלף שעות. עלות הוצאות השכר עבור כוננויות בתקופה זו עמדה על כ-2 מיליון ₪. יצויין כי בשנת 2023 כולה שולמו כ-60 אלף שעות כוננות שעלותן הייתה בסך כ-4 מיליון ₪.

נמצא כי הדיווח על ביצוע שעות הכוננות במערכת הנוכחות נרשם באופן ידני על ידי העובד, וכן נמצא כי לא הוכנה ברוב המחלקות הרלוונטיות תכנית שנקבע בה מראש שיבוץ העובדים בכוננות.

להלן פירוט שעות הכוננות לפי מחלקות, כפי שהעלתה הביקורת:

טבלה מספר 7 : סך דיווחי הכוננות שהועברו לשכר**לפי מחלקות, בחודשים 03-08/2023**

מחלקה	סה"כ	מחלקה	סה"כ	מחלקה	סה"כ
רווחה	11,800	מח' גני ילדים	420	לשכת סרוה"ע	175
שיטור משולב	1,926	ספורט מינהל	420	אולפנא	150
חופים- שירותי חוף	1,708	לשכת ראש העיר	360	קבס"ים	150
מקיפים	1,611	נטיעות מזרח	360	הדברה	150
קבט"ם מוס"ח	1,439	מל"ח פס"ח	294	ועד עובדים	120
מחשוב	1,040	תברואה-פיקוח וטרינר	184	מחלקת חינוך יסודי	120
בטחון	826	או"ש והדרכה	180	ניקיון מעטפת העיר	120
מוקד עירוני	805	גביה-הנהלה	180	נכסים	120
פיקוח עירוני	801	הג"א	180	רכש ולוגיסטיקה	120
מינהל משאבי אנוש	600	יח" השקיה	180	בניין העיריה	110
שירות פסיכולוגי	592	לשכת סרוה"ע	180	מניעת אלימות	64
אירועי תרבות	526	פינוי אשפה	180	מזכירות	60
מינהל חינוך	486	פיקוח חניה	180	התחדשות עירונית	58
יעוץ נישואין	468	תברואה-ניקוי רחובות	180	בי"ס קשת	16

נמצא כי כ-40% משעות הכוננות המדווחות היו של עובדי מינהל הרווחה, שבגינן מקבלת העירייה שיפוי ממשד הרווחה (בשיעור של 75%). בפועל, השיפוי שהתקבל ממשד הרווחה כיסה רק חלק משעות הכוננות (7,680 שעות כוננות, המהווים 65% מסך שעות הכוננות שבוצעו בתקופה הנבדקת).

6.2. דיווחי כוננות במקביל לשעות עבודה

נמצאו מקרים בהם עובדים דיווחו במערכת הנוכחות על שעות כוננות במקביל לביצוע שעות עבודה רגילות או במקביל לביצוע שעות נוספות, ואף שולם להם תשלום כפול עבור שעות הכוננות שדווחו במקביל לשעות עבודתם הרגילות.

לדוגמא:

- ביום 08/03/2023 העובד מ.ש דיווח על שעות עבודה במקביל לביצוע כוננות (דיווח על עבודה במשמרת לילה החל משעה 20:17 ועד השעה 05:02 בבוקר, ובמקביל דיווח שעות כוננות החל משעה 16:00 ועד השעה 22:00 בלילה).
- ביום 09/03/2023 העובדת י.א דיווחה על עבודה בשעות נוספות במקביל לביצוע כוננות (העובדת דיווחה על עבודה החל משעה 07:35 ועד 17:15, ובמקביל דיווחה שעות כוננות החל מהשעה 16:00 ועד 08:00 בבוקר למחרת, שבו התחילה את יום עבודתה בשעה 07:42).
- ביום 01/03/2023 העובדת מ.פ דיווחה על עבודה בשעות נוספות במקביל לביצוע כוננות (העובדת דיווחה על עבודה החל מהשעה 08:34 ועד 17:30, ובמקביל דיווחה על שעות כוננות החל משעה 16:00 ועד 08:00 בבוקר למחרת).
- ביום 10/03/2023 העובד ע.מ דיווח על כוננות במקביל לדיווח על ביצוע קריאת פתע (דיווח כוננות החל משעה 10:00 ועד 20:00 ובמקביל דיווח קריאת פתע משעה 11:00 ועד 15:00).

הביקורת המליצה לקבוע במערכת הנוכחות חסימה ממוחשבת שלא תאפשר דיווח כפול באותן שעות במקביל (דיווח על כוננות, קריאות פתע, מחלה, חופשה וכד').

6.3. ניהול מכסות שעות הכוננות

בתקופה הנבדקת (03-08/2023) היו במערכת הנוכחות מכסות לביצוע שעות כוננות ל-167 עובדים, בסך כולל של 32,170 שעות כוננות, ומתוכם הועברו לשכר 29,638 שעות (92%)

נמצאו מקרים שבהם מינהל משאבי אנוש העביר לשכר דיווח על כוננות של עובדים, למרות שלא הייתה להם מכסת כוננות, או שהעובדים דיווחו שעות כוננות מעבר למכסה שנקבעה להם במערכת הנוכחות.

לדוגמא:

- לעובדת פ.ו. הועבר תשלום בחודש יוני 2023 עבור 20 שעות כוננות, למרות שלא נקבעה לה מכסת כוננות כלל.
- לעובד מ.ו. הועבר תשלום בחודש יולי 2023 עבור 30 שעות כוננות, למרות שנקבעה לו מכסה של 15 שעות בלבד.

בנוסף, נמצאו מיקרים בהם נקבעו לעובדים מכסות בסך 75, 90 ו-96 שעות כוננות בחודש, וזאת מעבר לשעות עבודתם ומעבר לשעות הנוספות אותם הם מבצעים.

בתגובה לדוח הביקורת מסרה מנהלת האגף כי במקרים מסויימים ניתנות לעובדים שעות כוננות לצורך נקודתי לטובת אירועים בלתי צפויים, ולא כחלק ממכסת כוננות שנקבעה מראש.

בבדיקת מדגם של 50 עובדים, נמצא כי ל-25 עובדים לא היה תיעוד של האישור לביצוע שעות כוננות. כמו כן, נמצאו מיקרים בהם אושרה מכסת שעות כוננות ללא קשר לצורך בכוננות, אלא ניתנה לעובד כתוספת שכר, פיצוי על עבודה אחרת, רמה ניהולית ועוד.

הביקורת סבורה כי יש לנהל את מכסות הכוננות לפי מחלקות ותפקידים מקצועיים, במטרה לתת מענה למצבים שיש בהם פוטנציאל סיכון ונזק, ולא לקבוע את מכסות הכוננות על בסיס אישי בלבד.

6.4. דיווח על קריאת פתע

עובד שהגיע לביתו בתום יום העבודה, ונקרא לפתע לחזור לעבודתו אחרי הפסקה של שעה אחת לפחות, יקבל תשלום בעד השעות הנוספות בהן עבד, שלא יפחת מהתשלום עבור ארבע שעות עבודה רגילות. הועסק עובד בקריאת פתע יותר מ-4 שעות, לא יהיה התשלום הניתן לו בעדן פחות מהתמורה בעד יום עבודה מלא.

טבלה מספר 8: דיווחי קריאות הפתע לפי מחלקות
בחודשים 03-08/2023

מחלקה	מרץ	אפר	מאי	יוני	יולי	אוג	סה"כ
תברואה-פיקוח וטרינר	50	52	49	48	53	44	296
פינוי אשפה	24	23	23	23	26	28	147
מינהל רווחה	13	11	13	7	4	8	56
מוקד עירוני	5	11	8	8	4	14	50
חשמל ומאור	3	2	1	1	2	1	10
אגרות רישוי בניה	2	2	1	1	2	1	9
תיעול וניקוז	1	1	2	3	1	1	9
מחשוב			3	3		1	7
נטיעות מזרח	1					3	4
פיקוח חניה		1	3				4
יעוץ נישואין				2			2
קבט"ם מוס"ח	1						1
בי"ס שירת הים					1		1
סכום כולל	100	103	103	96	93	101	596

מהמוקד העירוני נמסר כי המוקד מקבל רשימת כוננים לצורך הפעלתם במידת הצורך מהמחלקות הבאות בלבד: פיקוח חניה, נטיעות, פינוי אשפה ומחלקות מינהל רווחה. לדעת הביקורת, אי מסירת תכנית חודשית למוקד העירוני אודות שיבוצם של רוב הכוננים, עלולה לגרום לכך שכאשר מתעורר צורך בכונן, לא תהיה בידי המוקד רשימת כוננים שניתן לפנות אליהם, כך שזמן התגובה לאירוע שנדרשת בגינו קריאת פתע עלול להתארך.

טבלה מספר 9 : דיווחי קריאות הפתע לפי מספר עובדים
בחודשים 03-08/2023

חודש	מספר קריאות הפתע	מספר העובדים שדיווחו על קריאת פתע	מספר העובדים ששולמו להם שעות כוננות
מרץ-23	100	20	136
אפר-23	103	19	144
מאי-23	103	21	154
יוני-23	96	19	149
יולי-23	93	15	153
אוג-23	101	18	153

נמצא כי במהלך התקופה שנבדקה מרבית המחלקות והעובדים ששולמו להם שעות כוננות לא נקראו כלל "קריאת פתע" לאחר שעות עבודתם, כך שלא ברור האם היה צורך בהעסקתם ככוננים.

הביקורת העירה למינהל משאבי אנוש כי יש לבחון אחת ל-3 חודשים האם נקרא העובד קריאת פתע במהלך התקופה, והאם יש צורך בהמשך מתן שעות הכוננות לאותם עובדים.

6.5. תשלום עבור כוננות

סעיף 4.3.3 באוגדן תנאי השירות קובע כי עובדים הנדרשים להימצא בכוננות בביתם לרגל צרכי העבודה אחרי שעות העבודה, יקבלו תשלום עבור הכוננות כדלהלן:

"(א) בעד כוננות הנמשכת עד חמש שעות ושליש – תשלום של 100% בעד כל שעת כוננות. (ב) בעד כוננות הנמשכת 8 שעות תשלום בסכום זהה לזה שקיבל כאמור בסעיף א לעיל בעד חמש שעות ושליש. (ג) בעד כוננות הנמשכת למעלה משמונה שעות – תשלום בסכום זהה לזה שקיבל כאמור בסעיף ב לעיל בעד שמונה השעות הראשונות ובעד השעה התשיעית ואילך – תשלום של 2/3 משכר שעה, בעד כל שעה."

נמצא כי התשלום עבור שעות הכוננות לעובדי העירייה מחושב בניגוד לכללים שנקבעו באוגדן תנאי השירות. לדוגמא, עובד שדיווח 8 שעות כוננות ביום אחד קיבל תשלום עבור כל אותן 8 שעות (במקום לקבל תשלום עבור 5.33 שעות בלבד).

הביקורת בדקה באופן מדגמי את התשלום ששולם לעובדים עבור כוננות בחודש יולי 2023, לעומת התשלום שאמור להיות משולם להם. נמצא כי שולמו לעובדים 5,355 שעות כוננות, בעוד שלפי הוראות האוגדן העובדים היו אמורים לקבל תשלום עבור 3,566 שעות בלבד (פער של 1,789 שעות), כלומר בחודש אחד שולם לעובדים שכר ביתר בסכום מצטבר של קרוב למאה אלף ₪⁹.

⁹ החישוב נעשה לפי ערך ממוצע לשעת כוננות בסך 55 ₪ (בשנת 2023).

לדוגמא:

- לעובדת ס.ע היה דיווח ביום 22/07/23 על 22 שעות כוננות והועברו לשכר 22 שעות, במקום 14.65 שעות כפי שנדרש לפי האוגדן.
- לעובדת כ.ק היה דיווח ביום 07/07/23 על 16 שעות כוננות והועברו לשכר 16 שעות, במקום 10.65 שעות כפי שנדרש לפי האוגדן.
- לעובדת א.ז היה דיווח ביום 02/07/23 על 13 שעות כוננות והועברו לשכר 13 שעות, במקום 8.66 שעות כפי שנדרש לפי האוגדן.

בנוסף, נמצאו מקרים בהם עובדים קיבלו תשלום הפרשים על שעות כוננות, למרות שלא היה להם דיווח על כוננות בחודשים שקדמו לתשלום.

לדוגמא:

- לעובדת ש.מ הועבר תשלום בחודש אפריל 2023 עבור הפרשים של 25 שעות כוננות, למרות שלא נמצא בחודשים הקודמים דיווח על שעות כוננות שלא הועברו לתשלום.
- לעובדת מ.ר הועבר תשלום בחודש מאי 2023 עבור הפרשים של 6 שעות כוננות, למרות שלא נמצא בחודשים הקודמים דיווח על שעות כוננות שלא הועברו לתשלום.

7. עבודה מהבית

בשנים האחרונות עלה בהדרגה שיעור העובדים המבצעים את עבודתם ללא הגעה פיזית למקום העבודה. זאת, במקביל להתפתחות האמצעים הטכנולוגיים המאפשרים ביצוע עבודה מרחוק.

עד לשנים האחרונות, מגמה זו באה לידי ביטוי בישראל בעיקר במגזר הפרטי. בשנים האחרונות, מתוך רצון לשפר את פריון העבודה ולגייס לשירות הציבורי עובדים איכותיים, החלו ליישם מודלים של עבודה מרחוק גם לגבי עובדים במוסדות ציבור, לרבות עובדי שירות המדינה ועובדי הרשויות המקומיות.

ההסכם הקיבוצי מיום 3/11/2021 עוסק, בין היתר, בהסדרת התנאים לעבודה מרחוק בשירות הציבורי¹⁰.

בנוסף, הוכנה בעירייה טיוטת נוהל בנושא "עבודה מרחוק", המגדיר כללים החלים לעניין עבודה מרחוק, לרבות הליך קבלת אישור לעבודה מרחוק.

הביקורת העירייה כי עד למועד הביקורת הנוהל לא אושר על ידי הגורמים המוסמכים לכך, ולא נכנס למערכת הנהלים העירונית כנוהל רשמי.

7.1. אישור עבודה מרחוק

לפי ההנחיות, עובד יקבל אישור לעבוד מהבית בהתחשב בצרכי העבודה, בקיומה של תשתית טכנולוגית מתאימה לעבודה מרחוק ובמידת התאמת העובד ומאפייני תפקידו לעבודה מרחוק.

הביקורת בדקה את דיווחי העובדים על עבודה מרחוק בתקופה מרץ-אוגוסט 2023, במטרה לבחון האם עובדים שביצעו שעות עבודה מהבית קיבלו אישור לכך על ידי הגורמים המוסמכים (ראש מינהל משאבי אנוש ומנכ"ל העירייה).

נמצא כי בתקופה הנבדקת 19 עובדים דיווחו על ביצוע שעות עבודה מרחוק, מתוכם 5- עובדים לא היה כלל אישור בכתב של מנכ"ל העירייה ושל ראש מינהל משאבי אנוש. ל-9 עובדים לא היה אישור בחלק מהתקופה.

הביקורת העירה כי יש לקבוע באופן מפורט את הכללים למתן אישור לעבודה מרחוק, לרבות הגורם שבודק מהי מידת ההתאמה של העובד ושל מאפייני תפקידו לעבודה מרחוק, ומהו אופן המעקב אחר תקופת הזמן המאושרת לביצוע שעות עבודה מרחוק.

7.2. היקף הזכאות לשעות עבודה מרחוק

עובד אשר קיבל אישור לעבודה מרחוק, יוכל לבצע את שעות העבודה מרחוק בהיקף של יום עבודה מלא בשבוע. לא ניתן לפצל את שעות העבודה מרחוק על פני מספר

¹⁰ הסכם קיבוצי מיום כ"ח בחשוון התשפ"ב (3.11.2021)

ימים בשבוע עבודה אחד. במקרים חריגים, כגון מצב חירום או נסיבות אישיות חריגות או סיבות מקצועיות מיוחדות, רשאי מנכ"ל העירייה לאשר היקף שעות עבודה העולה על יום עבודה מלא, לזמן מוגבל שלא יעלה על שלושה חודשים.

בתקופה הנבדקת (חודשים מרץ-אוגוסט 2023) התקבלו דיווחים על עבודה מרחוק בסך של 657 שעות.

הביקורת מצאה שבעה מקרים בהם התקבל דיווח על עבודה מרחוק בהיקף של מספר ימי עבודה בשבוע ובהיקף שעות העולה על יום עבודה מלא.
לדוגמא:

- העובדת א.ח. דיווחה על עבודה מרחוק פעמיים באותו שבוע (ביום 28/8 וב- 31/08) בסך של 12:40 שעות עבודה.
- העובדת ח.א. דיווחה על עבודה מרחוק פעמיים באותו שבוע (ביום 01/8 וב- 02/08) בסך של 16 שעות עבודה.

לא נמצא תיעוד על כך שבמקרים אלה התקיימו נסיבות חריגות המצדיקות את החריגה בשעות העבודה מרחוק.

7.3. דיווח על משימות שבוצעו בשעות העבודה מרחוק

לפי סעיף 5.3.3 בטיטת הנוהל, "יידרש העובד למלא טופס דוח משימות שבועי (נספח ד'). בדוח זה ימלא העובד את המשימות שבוצעו על ידו במהלך יום העבודה, בהתאם למטלות שהוגדרו לעובד על ידי הממונה עליו. את הטופס הנ"ל יש לצרף לדוח הנוכחות החודשי, כשללא טופס זה לא ישולם לעובד שכר בגין שעות העבודה מרחוק".

הביקורת מצאה כי בתקופה הנבדקת (חודשים מרץ-אוגוסט 2023) היו 114 ימים בהם עובדים דיווחו על עבודה מהבית. מתוכם, ב-27 מקרים לא היה מצורף לדיווח הנוכחות דוח משימות כנדרש.

8. יציאות מהעבודה במהלך שעות העבודה

8.1 יציאה בתפקיד

עובדי עירייה בתפקידים מסוימים נדרשים במסגרת תפקידם לצאת מבניין העירייה במהלך יום העבודה. סעיף 5.6.3 לאוגדן תנאי שירות קובע כי עובד היוצא לשם מילוי תפקידו באמצע שעות העבודה ממקום עבודתו הקבוע, ירשום את שעת יציאתו לאחר שקיבל אישור ממנהל היחידה.

נמצא כי במערכת הנוכחות אין קוד דיווח "יציאה בתפקיד", ולכן העובד רושם במערכת הנוכחות בשעות אלה דיווח על נוכחות "רגילה".

בתגובה לדוח הביקורת מסרה מנהלת האגף כי בעבר היה קיים קוד דיווח עבור יציאה בתפקיד, אך לדברי מנהלת האגף נעשה בו שימוש לרעה. בנוסף, לדעת מנהלת האגף השימוש בקוד יציאה בתפקיד עלולה לפגוע בכיסוי הביטוחי של העובד.

8.2 אימון כושר לעובדי העירייה

כנגזרת מחזון ראש העיר "עיר בריאה", מקדמת העירייה פעילויות שונות הקשורות בספורט עממי ובבריאות. בין היתר, העירייה פרסמה הוראת עבודה הקובעת כי עובדי העירייה זכאים לקיים במהלך שעות העבודה שיעור ספורט פעמיים בשבוע למשך שעותיים.

בשנת 2023 התקבלו 2,356 דיווחי יציאה לספורט מאת 73 עובדים.

הביקורת בדקה את הוראת העבודה "אימון כושר לעובדי העירייה" ובחנה את הכללים למימוש ההטבה ואופן השימוש בה.

הביקורת העירה כי הוראת עבודה "אימון כושר לעובדי העירייה" אמורה להתפרסם כנוהל מחייב ולקבל את האישור של הגורמים המוסמכים לכך ברשות. יצוין כי במועד הביקורת תוקף ההוראה כבר פג לפני שנתיים וחצי.

כמו כן, הביקורת העירה כי לא ברור המקור החוקי להטבה זו, ולכן יש לבחון משפטית את חוקיות מתן ההטבה.

8.2.1. בהוראה נקבע כי כל עובד זכאי להטבה זו, מלבד:

- עובד שוותק עבודתו בעירייה פחות משנתיים.
- אם ההטבה תיצור מצב בו יידרש המנהל להביא מחליף במקום העובד.
- אם העובד קיבל אישור ליציאה ללימודים ע"ח המעביד.

הביקורת מצאה עובדים אשר וותק עבודתם בעירייה היה פחות משנתיים, ולמרות זאת אושר להם הדיווח על יציאה לספורט בדוח הנוכחות.

כמו כן נמצאו עובדים שקיבלו אישור יציאה ללימודים מאת ועדת לימודים, ובמקביל לכך אושר להם הדיווח על יציאה לספורט, בניגוד לכללים שנקבעו בהוראה.

8.2.2. סעיף 4.2.2 בהוראה קובע כי ההטבה ניתנת לעובד פעמיים בשבוע בשעות 14:45-16:00.

הביקורת מצאה מקרים רבים בהם עובדים דיווחו על אימון ספורט בשעות שונות מהזמנים שנקבעו בהוראה, וכן נמצאו מקרים שבהם כלל הדיווח מספר שעות גדול יותר מסך השעות היומי שנקבע, ולמרות זאת שעות אלו אושרו להם לתשלום כולל תשלום שעות נוספות.

לדוגמא:

- לעובדת א.א. אושר ביום 04/06/23 דיווח של 5.2 שעות ספורט (באולינג), החל מהשעה 13:57 עד 19:09, מתוכם 2.53 שעות שולמו כשעות נוספות (שעתיים ב-125% ו-0.53 ב-150%). בנוסף שולמו לה עבור שעות אלה דמי כלכלה. נמצא כי אושרו לעובדת באופן שיטתי דיווחים על יציאה לספורט מעל לשעה ורבע המאושרות.
- לעובדת ס.ע. אושר דיווח של 8.3 שעות ספורט (חדר כושר) החל מהשעה 08:11 עד 16:30.
- לעובד א.י. אושרו דיווחים על יציאה לספורט (אימון אופניים) של 1.75, 2 ו-3 שעות החל מהשעה 07:00 בבוקר.

- לעובד י.ס. אושרו דיווחים על יציאה לספורט (חוג קראטה) של 2.15 שעות החל מהשעה 14:15 עד 16:30.

בתגובה לדוח הביקורת מסרה מנהלת האגף כי חלק מהמקרים שהייתה בהם חריגה בכמות השעות המוקדשת לספורט, אירעו בגלל השתתפות העובדים בפעילות ספורט מיוחדת כגון נבחרות העירייה, קבוצת רוכבי אופניים, חוג קראטה ועוד. הביקורת העירה כי לא ברור מהו הבסיס החוקי שלפיו ניתנה ההטבה לאותם עובדים. בנוסף, הביקורת לא קיבלה התייחסות למקרים שחרגו משעות הספורט המאושרות (שעה ורבע), ובכל זאת הועברו לשכר לצורך תשלום.

8.2.3. סעיף 4.2.3 קובע כי בעת יציאת העובד ממקום עבודתו לצורך אימון הכושר, עליו להדפיס בשעון הנוכחות את שעת יציאתו, ובכניסתו לחדר הכושר עליו להעביר כרטיס או טביעת אצבע.

עובד שלא חתם בשעון הנוכחות בשעת היציאה מהעירייה, לא יוחזרו לו השעות שבהן שהה בחדר הכושר, והוא לא יקבל שכר בגינן. אם העובד נכנס לחדר הכושר ללא החתמת כרטיס או הטבעת אצבע, יהיה עליו להצטייד באישור מחדר הכושר על התקלה במכשיר המוצב בכניסה.

לצורך בדיקת דיווחי הנוכחות, מנהלת מחלקת בריאות מעבירה למינהל משאבי אנוש בכל חודש את הדיווח שקיבלה מחדר הכושר, המפרט את השעות בהם נכחו העובדים בחדר הכושר באותו החודש. רפרנטיות הנוכחות נדרשות לבדוק האם דיווחי הנוכחות על יציאה לספורט תואמים לזמנים בהם היו העובדים בחדר הכושר.

הביקורת בדקה את דיווחי היציאה לספורט שנרשמו במערכת הנוכחות בחודש יולי 2023, אל מול דיווחי הנוכחות מחדר הכושר.

נמצאו מקרים רבים בהם נרשמה בדיווחי הנוכחות יציאה לספורט, מבלי שהתקבל דיווח על נוכחות בחדר הכושר, ולמרות זאת קיבלו העובדים תשלום עבור שעות אלה.

8.3 יציאה ללוויה או לניחום אבלים

לפי טיוטת נוהל נוכחות בעבודה משנת 2016, בעת יציאת עובד ללוויה של עובד עירייה אחר, או קרוב משפחה של עובד העירייה, העובד יודיע על כך למנהלו הישיר ויקבל את אישורו. היציאה ללוויה תהיה למשך זמן של **עד שעה וחצי על חשבון המעביד**. יציאה למשך זמן של מעבר לשעה וחצי תהיה על חשבון העובד. העובד יחתים יציאה וחזרה לעבודה בשעון הנוכחות.

בעת יציאת עובד לניחום אבלים בגין פטירתו של עובד עירייה אחר או פטירתו של קרוב משפחה של עובד העירייה (פעם אחת בימי השבעה של העובד האבל), העובד יודיע על כך למנהלו הישיר ויקבל את אישורו. היציאה לניחום אבלים תהיה למשך זמן של **עד שעה אחת על חשבון המעביד**. יציאה למשך זמן של מעל שעה תהיה על חשבון העובד. העובד יחתים יציאה וחזרה לעבודה בשעון הנוכחות.

הביקורת העירה כי טיוטת הנוהל המאפשרת יציאות עובדים ללוויה של עובד עירייה אחר או לניחום אבלים, לא אושרה על ידי הגורמים המוסמכים לכך ברשות, וכן לא ברור מהו המקור החוקי להטבה זו. הביקורת העירה למינהל משאבי אנוש כי יש לבחון משפטית את חוקיות מתן ההטבה.

בנוסף, הביקורת ביקשה לבדוק את האופן בו העובדים נדרשים לדווח על יציאה להלוויה או לניחום אבלים בדוח הנוכחות.

סגנית מנהלת הנוכחות מסרה לביקורת כי עובד שיצא להלוויה או לניחום אבלים נדרש להחתים בשעון הנוכחות יציאה בשעת יציאתו מהעבודה וכניסה בשעת חזרתו לעבודה. את הזמן ששהה העובד מחוץ לעבודה עליו לרשום באופן ידני בקוד דיווח נוכחות "רגילה", בצירוף הערה עם שמו של העובד שבגינו יצא ללוויה או לניחום אבלים.

בניגוד להנחיות, נמצאו מיקרים בהם עובדים דיווחו על יציאה לניחום אבלים במשך זמן העולה על שעה אחת או מבלי שנכתב שם העובד שאליו יצאו לניחום אבלים, ובכל זאת הועבר להם תשלום מלא על שעות אלה.

הביקורת העירה כי אופן הדיווח על יציאה ללוויה או לניחום אבלים, הנעשה ללא קוד דיווח ייעודי, מקשה על בחינת הדיווחים ומונע קיום מעקב על משך הזמן שבו שהו העובדים מחוץ לעבודתם.

9. היעדרויות

סעיף 5.7.2 באוגדן תנאי שירות קובע כי לא יעדר עובד מהעבודה אלא מסיבות מחלה, לידה, אבל, תאונה בעבודה, שירות מילואים או לצורך חופשה מאושרת.

9.1. מכסת ימי חופשה

הביקורת בדקה את דיווחי החופשה שנרשמו בדוחות הנוכחות ובחנה את היקף דיווחי החופשה, את צבירת ימי החופשה בהתאם לכללים ואת ניצול ימי החופשה בהתאם למכסה.

בשנת 2023 נרשמו בדוחות הנוכחות 22,742 דיווחים על חופשה מאת 1,846 עובדים¹¹.

מכסת החופשה השנתית לעובדים במשרה מלאה במשכורת חודשית הינה 22 ימים בשנה. עובד המועסק 6 ימים בשבוע רשאי לצבור עד 65 ימי חופשה, ובמקומות בהם נהוג שבוע עבודה בן 5 ימים רשאי העובד לצבור עד 55 ימים.

הביקורת בדקה את יתרות החופשה הצבורה של העובדים, ומצאה כי בחודש מרץ 2023 קוזזו יתרות החופשה שמעל לצבירה המותרת. נמצא כי בוצעו קיזוזים של יתרות חופשה בסך 13,428 שעות.

עוד נמצא כי צבירת ימי החופשה בשנת 2022 הייתה בהתאם לכללים, עד תקרה של 462 שעות (8.4 שעות ביום * 55 ימים), מלבד מקרה אחד בו לעובד ב-70 אחוז משרה הייתה יתרת סגירה של 532 שעות.

בחוזר משרד האוצר מפברואר 2008, נקבע כי לא ניתן לצבור יתרה שלילית של ימי חופשה, וימי חופשה שניצל העובד מעבר למכסת ימי החופשה העומדת לרשותו בשנה מסוימת, ייחשבו כימי חופשה ללא תשלום. לפיכך, אם אין ברשות העובד יתרה של ימי חופשה – יש לנכות את ימי ההיעדרות מהשכר.

¹¹ לא כולל סיעות וצוותי חינוך שהחופשה השנתית שלהם מרוכזת בקיץ וקבועה בהסכם הנוכחות ולכן לא מדווחת בדוח הנוכחות, לא כולל חופשות שנקבעו בלוח החופשות השנתי ולא כולל קיזוז של שעות חוסר מחופשה.

סגנית מנהלת הנוכחות מסרה לביקורת כי ניתנת לעובדים אפשרות לצבור במהלך השנה יתרת חופשה שלילית עד 85 שעות, והוגדרה חסימה במערכת הנוכחות המונעת אפשרות לקבל ימי חופשה בשכר מעבר ליתרה שלילית של 85 שעות.

הביקורת מצאה כי נכון לחודש מרץ 2023 ל-87 עובדים הייתה יתרת חופשה שלילית של עד 85 שעות, בסך כולל של 1,950 שעות. בתגובתה לדוח הביקורת, מסרה מנהלת האגף כי במקרה שהיתרה השלילית קיימת בסוף השנה, הרי שיתרה זו מקוזזת משכרו של העובד, כך שלמעשה לא קיימת חריגה מהנחיות משרד האוצר.

9.2. חופשת מחלה

עובד זכאי לחופשת מחלה בסך 30 יום בשנה (צבירה של 2.5 ימי מחלה לחודש). ימי חופשת המחלה הבלתי מנוצלים נצברים במשך כל שנות עבודתו של העובד בעירייה. העובד יכול לנצל ימי מחלה מהמכסה העומדת לזכותו גם עבור ימי היעדרות בשל מחלת ילד, מחלת הורה ומחלת בן זוג, בכפוף לתנאים המפורטים באוגדן תנאי שירות לעובדים ברשויות המקומיות.

טבלה מספר 10: מספר דיווחי המחלה בשנת 2023

מחלה	מחלת בן זוג	מחלת הורה	מחלת ילד	ילד עם מוגבלות
34,752	173	228	3,866	168

* מספר הדיווחים כולל ימים וחלקי ימים

9.2.1. דיווח על מחלה

עובד המדווח על מחלה נדרש להמציא תעודת מחלה מאת רופא קופת חולים מוכרת, שיצוין בה, בין היתר, התקופה בה העובד אינו יכול לעבוד בגלל מחלתו¹².

לפי סעיף 5.14.8 באוגדן, אם לא המציא העובד את תעודת המחלה, הוא אינו זכאי למשכורת בעד תקופת ההיעדרות.

¹² בנוסף, ישנה אפשרות להצהיר על שני ימי מחלה ללא תעודת מחלה (עד פעמיים בשנה).

הביקורת בדקה באופן מדגמי דיווחי מחלה של 20 עובדים. נמצא כי לשלושה עובדים מתוך 20 המקרים שנדגמו לא היו אישורי מחלה מצורפים לדוח הנוכחות.

הביקורת העירה למינהל משאבי אנוש על כך ששולם לעובד שכר על חשבון ימי מחלה, למרות שבמערכת לא היה תיעוד של אישור המחלה.

סעיף 2 (ב) לחוק דמי מחלה תשל"ו 1976 קובע כי לגבי עובד במשכורת חודשית תהא תקופת המחלה כל ימי מחלתו, לרבות ימי מנוחה שבועית וחגים.

הביקורת מצאה מקרים רבים (850 בתקופה שנבדקה) שבהם עובדים דיווחו על מחלה ביום חמישי או שישי, לא דיווחו על מחלה ביום שבת, ולאחר מכן ביום ראשון שוב היה דיווח על מחלה. בדרך זו "חסכו" העובדים יום מחלה.

מנהלת אגף הפרט מסרה לביקורת כי עובדות האגף מפעילות שיקול דעת, וכאשר מדובר בעובד שנוהג כך בשיטתיות, רפרנטיות הנוכחות ינכו לו את ימי המחלה גם בשישי-שבת.

9.2.2. הורה לילד עם מוגבלות

חוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת ילד), תשנ"ג- 1993 קובע כי עובד שהוא הורה לאדם עם מוגבלות, ועבד שנה לפחות בשירות, זכאי לזקוף עד 18 ימי היעדרות בשנה, על חשבון ימי המחלה או החופשה שצבר, לצורך סיוע אישי לילדו עם המוגבלות.

עוד נקבע כי על מנת שעובד יוכל לממש את זכויותיו כהורה לאדם עם מוגבלות, יהיה עליו להמציא אישור רופא המעיד על כך שהילד הוא אדם עם מוגבלות, הנזקק לסיוע אישי בשל מוגבלותו.

בנוסף, העובד זכאי להיעדרות של עד 52 שעות בשנה לצורך מתן סיוע אישי לאדם עם מוגבלות שמחייב היעדרות, בלא ניכוי משכר עבודתו, כלומר על חשבון המעביד. אם בן זוגו של העובד שכיר שלא נעדר מכוח זכאותו, או שבן זוגו עובד עצמאי שלא נעדר מעסקו, או אם העובד הינו הורה יחיד, או שהאדם עם המוגבלות נמצא בחזקתו

הבלעדית של העובד, יהיה זכאי העובד להיעדר עד 52 שעות בשנה בלא ניכוי משכרו, כלומר על חשבון המעביד.

בשנת 2023 נפתחו מכסות לשעות היעדרות בגין ילד עם מוגבלות ל-58 עובדים, בסך כולל של 3,068 שעות, מתוכם נוצלו 569 שעות על ידי 45 עובדים. נמצא מקרה בו נפתחה לעובדת מכסה של 150 שעות בניגוד לכללים שנקבעו, אך יצוין כי הועבדת ניצלה 8 שעות בלבד.

9.3. ימי בחירה

מינהל משאבי אנוש מפרסם בלוח החופשות השנתי את ימי המועד שהעובד רשאי להיעדר מהם כיום בחירה. בנוסף, עובד רשאי לנצל את ימי הבחירה באירוע אישי, כגון ברית מילה, בר מצווה וכד' (בצירוף הזמנה).

סעיף 5.11.3 באוגדן קובע כי עובדים אשר להם ותק ברשות המקומית של פחות מ-5 שנים, רשאים להיעדר לפי בחירה בשניים מתוך הימים שנקבעו, ואילו עובדים אשר להם ותק ברשות המקומית מעל 5 שנים, רשאים להיעדר לפי בחירה בשלושה ימים.

בשנת 2023 התקבלו 3,022 דיווחים על ימי בחירה מאת 1,404 עובדים. הביקורת בדקה את הדיווחים שהתקבלו, במטרה לבחון האם אושרו ימי בחירה שלא בהתאם לכללים שנקבעו.

נמצאו 42 מקרים בהם נרשם דיווח על היעדרות בימי בחירה במספר ימים העולה על שלושה ימים, אולם בפועל הימים לא הועברו לתשלום. התברר כי המערכת מנהלת מכסות ימי בחירה לפי הוותק של העובד, ומבצעת קיזוז אוטומטי לעובד שדיווח מספר ימים העולה על מספר הימים המותר.

בנוסף, נמצאו 101 מקרים בהם התקבל דיווח על יום בחירה שלא היה בלוח החופשות השנתי 2023. הביקורת בדקה באופן מדגמי 15 מקרים. נמצא כי בניגוד להוראות, ב-5 מקרים מתוך ה-15 שנבדקו לא צורף מסמך כלשהו בדבר אירוע אישי, דבר הנדרש במקרה של דיווח על יום בחירה בתאריך שאינו כלול ברשימה שנקבעה.

בתגובה לדוח הביקורת מסרה מנהלת האגף כי על פי הכללים עובד זכאי לנצל יום בחירה אחד מתוך המכסה לצורך אירוע אישי, והעירייה מאפשרת ניצול יום בחירה לכל אירוע אישי מכל סוג, גם ללא תיעוד (כגון הזמנה).

9.4. לימודים והשתלמויות

השתלמות הינה פעולה לשיפור הרמה המקצועית, השלמת מיומנויות והרחבת הידע, וכל זאת בתחומים ובנושאים הקשורים למילוי תפקידו של העובד או להעלאת רמתו.

סעיף 6.1 באוגדן תנאי השרות קובע כי "ראש הרשות המקומית רשאי לאשר השתתפות בהוצאות השתלמות של עובד או חלק ממנה, לאחר שנוכח לדעת כי ההשתלמות נחוצה לעובד לצורך מילוי תפקידו, לרכישת מקצוע, לקידום העובד בהתאם למסלולי הקידום ולהרחבת ידיעותיו הכלליות".

9.4.1. לימודים

העירייה מעודדת יציאת עובדים ללימודים אקדמאיים או ללימודים מקצועיים. סעיף 5 בנוהל ועדת לימודים קובע כי כל עובד המעוניין לצאת ללימודים יגיש בקשה למחלקת פיתוח הדרכה ואו"ש. על הבקשה יחתום מנהלו הישיר של העובד וראש המינהל. ועדת לימודים תדון בבקשותיהם של העובדים ללימודים, לצורך אישור הבקשה או דחייתה.

על פי נתוני דוחות הנוכחות, בשנת 2023 התקבלו 4,460 דיווחים על ימי לימודים מאת 433 עובדים.

הביקורת מצאה כי 1,987 מתוך 4,460 דיווחי הלימודים שהתקבלו היו ללא אישור של ועדת לימודים.

אחראית הנוכחות מסרה לביקורת כי עובדים שנשלחו לקורסים וימי עיון מקצועיים שאושרו במינהל משאבי אנוש (כגון: כנסים שנתיים לבעלי תפקידים, קורס מקצועיים וכד'), אינם נדרשים לקבל אישור מועדת לימודים.

הביקורת העירה כי הקריטריונים לאישור ימי לימודים בשכר לעובדים שבקשתם ללימודים לא נדונה בועדת לימודים, אינם ברורים.

הביקורת המליצה לקבוע קריטריונים בנושא השתתפות העירייה בהשתלמות, לימודים וימי עיון, וזאת כדי להימנע מתשלום עבור לימודים או השתלמות שלא ניתן להם אישור או מעבר למכסה שנקבעה.

בנוסף, הביקורת בדקה באופן מדגמי דיווחי נוכחות של 20 עובדים, במטרה לבחון האם שעות הלימודים נרשמו בדיווחי הנוכחות בהתאם לזמנים, לשעות ולימים אותם אישרה ועדת הלימודים.

הביקורת מצאה כי ל-2 מתוך 20 העובדים שנבדקו היה רישום נוכחות שלא בהתאם לזמנים, לימים ולשעות שנקבעו בוועדת הלימודים, ולמרות זאת הרישום אושר והועבר לתשלום.

- לעובדת י.ש היה דיווח ביום 31/01/23 על "יום לימודים" החל מהשעה 08:00 עד 15:30, למרות שוועדת לימודים אישרה היעדרות של חצי יום בלבד. שעות אלו אושרו והועברו לתשלום.
- לעובדת א.א אישרה הועדה יציאה מוקדמת בשעה 14:30, אולם העובדת דיווחה על יציאה לפני השעה שאושרה לה. למרות זאת, דיווחים אלו אושרו והועברו לתשלום.

9.4.2. השתלמות

על פי נתוני דוחות הנוכחות, בשנת 2023 התקבלו 2,180 דיווחים על השתלמויות מאת 620 עובדים.

הזכאות לימי השתלמות נקבע בהסכמי העבודה לסוגיהם, כדלקמן:

- עובדים בדירוג המינהלי, ועובדים בדירוג חינוך ונוער במשרה מלאה יהיו זכאים ל-5 ימי השתלמות בשכר לכל שנת עבודה (ללא אפשרות צבירה).
- עובדי דירוג המח"ר במשרה מלאה יהיו זכאים ל-7.5 עד 15 ימי השתלמות בשכר (בהתאם לדרגה), לכל שנת עבודה (כולל אפשרות צבירה).
- עובדים בחוזה בכירים אינם זכאים לימי השתלמות בשכר

מבדיקת הביקורת עלה כי מינהל משאבי אנוש מנהל את המכסות של ימי ההשתלמות במערכת הנוכחות, וכאשר עובד מדווח על ימי ההשתלמות מעבר למכסה, השעות החריות לא ישולמו.

יחד עם זאת, נמצאו מקרים בהם עובדים דיווחו על נוכחות רגילה למרות שיצאו להשתלמות או יום עיון, אך ימי ההשתלמות לא קוזזו ממכסת ימי ההשתלמות של העובד. לדוגמא:

- היחידה העירונית לקידום מעמד האישה העבירה למינהל משאבי אנוש מייל ביום 04/05/23 עם רשימה של כ-20 עובדות שהשתתפו בהשתלמות ביום 03/05/23. הביקורת העלתה כי ביום ההשתלמות העובדות דיווחו על נוכחות רגילה וכתבו בהערות "השתלמות".
- עוד נמצא כי בימים 04-05/06/2023 יצאו כ-300 עובדות עירייה למלון בתל אביב במסגרת יום האישה, חלקן רשמו דיווח בקוד "היעדרות באישור" ולחלקן היה דיווח בקוד נוכחות "רגילה" (בהערות נכתב "יום האישה").

הביקורת העירה למינהל משאבי אנוש על קבלת דיווחים בקוד נוכחות "רגילה" (למרות שבהערות נכתב שהעובדים היו בהשתלמות), כך שימי ההשתלמות לא קוזזו מהזכאות.

10. נהלי עבודה

נהלי עבודה כתובים מגדירים כללים אחידים וברורים לדפוסי העבודה הנדרשים. נהלי העבודה מקלים על הבקרה, ומנחים את העובדים על סדרי העבודה שנקבעו.

הביקורת מצאה כי במערכת הנהלים העירונית קיימים שני נהלים בנושאים הבאים: דיווח היעדרות מפאת מחלה (מעודכן ל-2023), ממשקי העבודה בין משאבי אנוש לשכר (מעודכן ל-2023). כמו כן היו קיימות שתי הוראות עבודה שאינן מעודכנות (דמי כוננות משנת 2015 ושעות נוספות משנת 2015). בנוסף, הביקורת מצאה שבמרץ 2022 נשלח לכל העובדים במייל ריענון הנחיות בנושא דיווחי נוכחות.

הביקורת העירה כי יש חשיבות רבה לפרסום נהלים והוראות עבודה, לעדכון ולקיום מעקב אחר יישומם, במטרה שהמערכת הארגונית תפעל על פי שיטות עבודה מובנות ומסודרות.

הביקורת המליצה להכין נוהל עבודה מקיף המסדיר את כל נושא הנוכחות של עובדי העירייה, על כל היבטיו. בין היתר יקבעו בנוהל כללים לגבי שיוך עובד להסכם נוכחות, אישור דוח הנוכחות על ידי העובד והממונים עליו, הבקורות על דוחות הנוכחות ונושאים רבים נוספים.

יש לציין כי הביקורת מצאה טיטוט נוהל בנושא נוכחות בעבודה משנת 2016, אשר לא קודם על ידי מינהל משאבי אנוש ולא הפך לנוהל רשמי מחייב.

הביקורת המליצה להשלים את נוהל הנוכחות בהקדם האפשרי, ולהכניסו למערכת הנהלים העירונית כנוהל מחייב. לדעת הביקורת, הפצת נוהל הנוכחות המסדיר את הנוכחות בעבודה עשויה לצמצם את הסיכון לטעויות ולדיווחי נוכחות כוזבים.

11. הרשאות במערכת הנוכחות

בבדיקת דוח ההרשאות שהועבר לביקורת נמצא כי קיימים 133 משתמשים שהייתה להם הרשאה לביצוע פעולות או לצפייה במערכת הנוכחות.

נמצאו עובדים שרמת ההרשאות שמצויה בידם חרגה באופן בלתי סביר מתחומי עבודתם. כמו כן נמצאו עובדים שפרשו לגמלאות לפני מספר שנים ונותרו עם הרשאות.

בתגובתה לדוח מסרה מנהלת האגף כי הרשאתם של העובדים בוטלה, אך עדיין שמם הופיע ברשימת בעלי ההרשאות. הביקורת העירה כי דוח ההרשאות הינו האסמכתא היחידה לקיומם או לאי קיומם של הרשאות לביצוע פעולות במערכת.

בנוסף, נמצאו מקרים רבים שבהם היו לעובדים הרשאות שאינן תואמות לתפקידו ולתחומי אחריותו של העובד. לדוגמא:

- נמצא כי ל-63 משתמשים יש הרשאה לפתיחת עובד חדש במערכת, מתוכם 50 עובדים אינם שייכים למינהל משאבי אנוש.

לדעת הביקורת רצוי שפתיחת כרטיס עובד חדש תעשה רק על ידי העובד האחראי לכך במינהל משאבי אנוש, וזאת לצורך הפרדת התפקידים הנדרשת בין העובד

המקים את העובד במערכת לבין העובד העושה פעולות אחרות המשפיעות על השכר.

- נמצא כי לכל הרפרנטיות באגף ולעובדים נוספים במינהל משאבי אנוש הייתה הרשאה לבצע הוספת שעות עבודה בכמות כוללת, ללא שעודכן דוח הנוכחות. לדעת הביקורת רצוי שהרשאה זו תינתן רק לעובד אחד או שניים במינהל משאבי אנוש ולא לכל רפרנטיות הנוכחות, וזאת לצורך הפרדת התפקידים הנדרשת בין העובד המקים את הרישום במערכת לבין העובד שבדק את דוחות הנוכחות.

הביקורת העירה למינהל משאבי אנוש על הצורך לבצע בדיקה מקיפה של ההרשאות הקיימות במערכת הנוכחות, במטרה להסיר הרשאות חריגות או לבטל הרשאות למשתמשים לא פעילים. יתרה מזאת, יש לבצע סקירה תקופתית של הרשאות הגישה למערכת ולעדכן לפי הצורך, לרבות חסימת הרשאות הגישה לעובדים אשר סיימו את העסקתם בעירייה או שהועברו לתפקיד אחר.

בנוסף, הביקורת העירה למינהל משאבי אנוש על הצורך לבנות בהקדם מערך הרשאות גישה בהתאם לדרישות התפקיד, תוך שמירה על עקרון הפרדת התפקידים.

12. ממשקי עבודה בין מינהל משאבי אנוש למחלקת שכר

מינהל משאבי אנוש מעביר למחלקת שכר את הנתונים שהתקבלו מדיווחי הנוכחות של העובדים, ולפיהם משולם השכר. בכל חודש, ביום האחרון לביצוע בקורות הנוכחות, מנהלת אגף הפרט שולחת מייל לחברת התוכנה לסגירת דיווחי הנוכחות, עם העתק למחלקת שכר. לאחר מכן, נתוני דיווחי הנוכחות מועברים באופן אוטומטי במערכת למחלקת שכר לצורך ביצוע משכורות.

יחד עם זאת, מינהל משאבי אנוש מעביר למחלקת שכר הוראות ידניות של נתוני נוכחות נוספים באמצעות הוראות ביצוע בכתב. נמצאו הוראות ביצוע בנושאים הבאים: שעות כוננות מהנדס תורן, שעות עבודת פסיכולוגים, הפרשים בגמר חשבון ועוד.

בסעיף 5.1 בנוהל "ממשקי עבודה בין משאבי אנוש למחלקת שכר" נקבע כי כל הוראת ביצוע הנשלחת לביצוע במחלקת שכר, תתבצע לפי הכללים כדלקמן:

- הוראת הביצוע תהיה חתומה ומאושרת על ידי ראש מינהל משאבי אנוש.
- תתבצע קבלת החומר באמצעות חותמת "נתקבל" ותאריך ע"ג עותק מצולם שיוחזר למשאבי אנוש.
- אישור מחלקת שכר על קבלת הוראת הביצוע.
- תבוצע בקרת אסמכתאות.

הביקורת מצאה ליקויים רבים בקשרי העבודה בין מחלקות מינהל משאבי אנוש לבין מחלקת שכר (ראה פירוט בדוח הביקורת "תשלומי שכר").

לדעת הביקורת יש לצמצם ככל האפשר העברת הוראות ביצוע ידניות, ולפעול ליצירת ממשק ממוחשב בתוך המערכת להעברת הוראות בין המחלקות ולקיום בקרה על ביצוען.

הערות ראש העיר דיווחי נוכחות

1. בחינת הסכמי הנוכחות

ראש העיר הנחה את ראש מינהל משאבי אנוש ואת היועמ"ש לעירייה לבחון את ההגדרות בהסכמי הנוכחות של עובדות ניקיון, סייעות גני ילדים, סייעות כיתתיות, סייעות צמודות ומלווה הסעות, ובמידת האפשר לתקן את ההגדרות בהתאם לבסיס החוקי.

2. הסכם סייעות בגני ילדים

ראש העיר הנחה את ראש מינהל משאבי אנוש להיערך ליישום הסכם הנוכחות של סייעות גני ילדים עד תחילת שנת הלימודים הקרובה (תשפ"ה). הסכם הנוכחות יכלול את הגדלת שעות העבודה של הסייעות כפי שנקבע בהסכם הקיבוצי ואת מנגנון הקנסות במקרים שתנאי ההסכם אינם מיושמים.

3. דיווחי נוכחות כפולים באותן שעות

ראש העיר הסב את תשומת ליבה של ראש מינהל משאבי אנוש על קיומה של אפשרות לדווח דיווחי נוכחות כפולים באותן שעות, והנחה את ראש המינהל לפעול באופן מיידי ולהטמיע במערכת הנוכחות חסימה ממוחשבת שתמנע מקרים אלו.

4. בקרה אחר דיווחי נוכחות

ראש העיר הנחה את ראש מינהל משאבי אנוש לקבוע בנוהל שיטות עבודה לביצוע בקרות אחר דיווחי הנוכחות, לרבות סוגי הדוחות שעובדי מחלקת הנוכחות נדרשים להפיק, אופן הפקת הדוחות, אופן תיעוד הבדיקה וכמות הבדיקות שיבוצעו כל חודש בחודשו.

5. הקטנת שיעורי משרה

ראש העיר הנחה את ראש מינהל משאבי אנוש להקטין את היקפי המשרה של עובדים המחסירים ימי עבודה רבים באופן קבוע ללא הצדקה.

6. מכסת שעות נוספות

ראש העיר הנחה את ראש מינהל משאבי אנוש להעביר מידי שנה לראשי המינהלים את מכסות השעות הנוספות שאושרו לעובדיהם. ראשי המינהלים יאשרו מידי שנה את מכסות השעות הנוספות בכל אגף ומחלקה, בהתאם לתוכנית העבודה השנתית ולתקציב שהוקצה להם.

7. פיקוח תקציבי על שעות נוספות

ראש העיר מדגיש את הצורך בביצוע פיקוח תקציבי אחר השעות הנוספות שמבוצעות בפועל למול התקציב שאושר, ומנחה את גזבר העירייה וראש מינהל משאבי אנוש לבצע מעקב חודשי אחר ניצול השעות הנוספות ועמידתן של המחלקות בתקציב שנקבע להן.

8. נהלי עבודה

ראש העיר הנחה את ראש מינהל משאבי אנוש ומנהלת מחלקת נהלים להשלים את נהלי הנוכחות בהקדם האפשרי, ולהכניסו למערכת הנהלים העירונית כנוהל מחייב.

מינהל ההנדסה ומינהל הכללי

הטיפול המשפטי בעבירות בנייה

כללי

על פי חוק התכנון והבנייה התשכ"ה, עבודת בנייה בקרקע טעונה קבלת היתר בנייה מהרשות המקומית. התנאים הנדרשים לקבלת היתר הבנייה נועדו להבטיח שהבנייה המבוקשת והשימוש בקרקע יהיו בהתאם להוראות הדין, תכניות בניין העיר ותקני הבטיחות הרלוונטיים.

בנייה ללא היתר או בניגוד לתנאי ההיתר מהווים עבירת בנייה. ביצוע עבירת בנייה עלול להביא לשימוש לא מושכל בקרקע, לפגיעה באיכות החיים של התושבים ובאיכות הסביבה, ואף לגרום למפגעי בטיחות ולנפגעים בנפש. בנוסף, עבירות בנייה מעניקות יתרונות כלכליים ובירוקרטיים לעברייני הבנייה, על פני האזרחים הפועלים בהתאם להוראות החוק.

חוק התכנון והבנייה כולל הוראות מפורטות בדבר מניעתן והפסקתן של עבירות בנייה. יודגש כי קיימת חשיבות רבה לטיפול מהיר בבנייה הבלתי חוקית. ככל שהזמן ממועד ביצוע הבנייה הבלתי חוקית ועד לגילויה ולנקיטת הפעולות המנהליות או המשפטיות כנגדה גדול יותר, מצטמצמת יעילות פעולות הפיקוח על הבנייה.

מחלקת הפיקוח על הבנייה במינהל ההנדסה אחראית על אכיפת דיני התכנון והבנייה, ולשם כך היא מקבלת סיוע מהלשכה המשפטית של העירייה. המחלקה הפלילית בלשכה המשפטית, מייעצת באופן שוטף למחלקת הפיקוח על הבנייה בכל הנוגע לאכיפת חוק התכנון והבנייה ותקנותיו, על בסיס ההנחיות המקצועיות של היועץ המשפטי לממשלה ובהנחיית הרשות לאכיפה במקרקעין¹. כמו כן, פועלת הלשכה המשפטית כנגד מבצעי הבנייה הבלתי חוקית באמצעות תהליך אכיפה מנהלי או באמצעות הגשת כתבי אישום בבית המשפט.

¹ הרשות לאכיפה במקרקעין הינה גוף הכפוף למשרד האוצר, שתפקידו מניעת עבירות בנייה ואכיפת חוק התכנון והבנייה. הרשות מפקחת על פעילות האכיפה של הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה.

לרשות העירייה עומדות אפשרויות שונות לביצוע פעולות אכיפה כנגד עבירות בנייה:

1. **אכיפה בהליך מנהלי** - לפי תיקון 116 לפרק האכיפה בחוק התכנון והבנייה, הוועדה המקומית רשאית להטיל קנסות מנהליים בגין עבירות תכנון ובנייה.
2. **הסדר מותנה** - בהתקיים תנאי סף הקבועים בחוק, קיימת אפשרות לסגירת תיק תביעה באמצעות הסדר מותנה שנערך בהסכמה בין התביעה ובין החשוד בעבירה, הכולל קנס כספי ולוח זמנים להסדרת עבירת הבנייה.
3. **אכיפה בהליך פלילי** - במקרים שלא ניתן לבצע בהם תהליך אכיפה מנהלי, או כאשר עובר העבירה מבקש להביא את עניינו בפני בית משפט, תובע עירוני אמור לנקוט בהליכי אכיפה פליליים ולהגיש כתב אישום כנגד עובר העבירה.

על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה², בשנת 2016 פרסמה הלשכה המשפטית של העירייה "מסמך מדיניות לאכיפת עבירות בנייה". מטרת מסמך המדיניות הייתה להבטיח את אכיפת הוראות החוק באופן שוויוני, הוגן ומאוזן.

במסמך המדיניות הוגדר סדר העדיפות באכיפת עבירות בנייה; נקבעו הנושאים שאינם מתאימים לפתיחה בחקירה; הוגדרה תקופת הארכה הניתנת לחשוד בעבירה, לצורך הסדרת עבירת הבנייה; נקבעו הליכי האכיפה השונים וכן הוסדרו נושאים נוספים בתחום הטיפול בעבירות בנייה. המסמך מעודכן מעת לעת בהתאם לשינויים במדיניות האכיפה.

הביקורת בדקה את טיפול הלשכה המשפטית בתיקים המועברים אליה ע"י מחלקת הפיקוח על הבנייה, לרבות תהליך קליטת תיק החקירה, תהליכי קבלת ההחלטות, משך זמן הטיפול בתיק עד להגשת כתב אישום, היקף הגשת כתבי אישום, המעקב אחר תוצאות ההליך ויישום פסקי דין.

להלן טבלה המרכזת את כמות תיקי התביעה שהיו בטיפול הלשכה המשפטית בשנים 2021-2022 (בחלוקה לפי שנת קליטתם בלשכה המשפטית) ואת סטטוס הטיפול בתיקים במועד הביקורת (אוקטובר 2023), לפי נתוני מערכת "בר טכנולוגיות"³:

² הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1002: "הצורך בקביעת מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה בתחום העונשין".

³ מערכת בר טכנולוגיות הינה מערכת מחשב המשמשת את הלשכה המשפטית לניהול תיקי תביעה.

מועד קליטת תיק התביעה	לפני: 1/1/2021	בשנת 2021	בשנת 2022	סה"כ
תיק נגנז*	200	209	169	578
נחתם הסדר מותנה	103	35	18	156
הרשעה	28	3	1	32
מחיקת כתב אישום (באישור הפרקליטות)	20	2	1	23
הליך מנהלי	2	5	4	11
הועבר לארכיב (הסתיים הטיפול)	378			378
סה"כ תיקים שנסגרו עד למועד הביקורת	731	254	193	1,178
בתהליך גיבוש ראיות	151	26	38	215
בתהליך הסדר מותנה	32	10	25	67
טיפול בבקשה לביטול קנס מנהלי	2	3	0	5
בהליך פלילי	294	22	52	368
סה"כ תיקים פתוחים במועד הביקורת	479	61	115	655
סה"כ תיקים	1,210	315	308	1,833

*אם עבירת הבנייה נהרסה או הוסדרה בתקופה שנקבעה במדיניות העירייה, או שתיק הפיקוח נפתח בטעות, מחלקת הפיקוח על הבנייה סוגרת את תיק הפיקוח באישור התובע, והתיק שנפתח בלשכה המשפטית נסגר בסטטוס "תיק נגנז".

במטרה לוודא כי פעילות האכיפה כנגד עבירות בנייה תעשה באופן אפקטיבי, בדקה הביקורת את תהליך הטיפול בתיקי התביעה, את הממשקים בין מחלקת הפיקוח על הבנייה ללשכה המשפטית ואת יישום הוראות החוק והתקנות בתחום האכיפה כנגד עבירות הבנייה.

הביקורת מצאה ליקויים בתהליכי העבודה, הניהול, המעקב והבקרה המתקיימים במחלקת הפיקוח על הבנייה ובלשכה המשפטית במהלך הטיפול בעבירות בנייה.

פירוט הממצאים

1. הכנת תיק הפיקוח

תהליך הטיפול בעבירת בנייה מתחיל באיתור העבירה על ידי מפקח ממחלקת הפיקוח על הבנייה. לאחר איתור העבירה, מחלקת הפיקוח מודיעה לחשוד בביצוע העבירה שיש באפשרותו, בפרק זמן מוגבל, להכשיר או להרוס את העבירה. במקרה שלא נעשו פעולות להכשרה או להריסת העבירה, מגבש המפקח את תיק הפיקוח, הכולל (בהתאם לסוג התיק ולפי העניין) את המסמכים הבאים: תמונות ממקום העבירה; תיעוד חקירת החשוד בעבירה; חוזה רכישה או שכירות של המבנה; נסח טאבו המעיד על בעלי המבנה; תשריט המבנה כפי שמופיע במינהל הנדסה ומידע על בעלי המבנה מרשות התאגידים או ממשרד הפנים. לאחר הכנת תיק הפיקוח, מעביר המפקח את התיק לקבלת אישור מנהלת מחלקת הפיקוח לגבי המשך תהליך האכיפה.

במקרה שמנהלת מחלקת הפיקוח על הבנייה מחליטה להעביר את תיק הפיקוח לטיפול הלשכה המשפטית, התיק והמסמכים שנאספו בו מועברים באופן ידני ללשכה המשפטית. **יודגש כי איכות הכנת תיק הפיקוח משפיע על מהירות ואיכות הטיפול בתיק התביעה.**

הביקורת מצאה כי מתוך 245 תיקי חקירה שהועברו בשנים 2021-2022 ללשכה המשפטית להמשך הליכי האכיפה, הוחזרו למחלקת הפיקוח 74 תיקים בשל הצורך בהשלמת הראיות (30% מכלל התיקים). הביקורת העירה כי הכנה לקויה של תיק החקירה מהווה אחת הסיבות העיקריות להימשכות הטיפול בתיק, ואף להפסקת הטיפול בו.

להלן הליקויים שלדעת הביקורת משפיעים על איכות תיק החקירה:

1.1. בקרה לקויה במחלקת הפיקוח על הכנת תיק פיקוח

נמצאו מקרים שבהם תיק הפיקוח הועבר לטיפול הלשכה המשפטית ללא פרטי חקירה חשובים, כמו חוזה רכישה ונסח טאבו. במקרים אחרים לא היה ברור מהי עבירת הבנייה, כפי שתועדה בתמונות ובתשריט שצורפו לתיק. כתוצאה מכך, התובע בלשכה המשפטית החזיר את תיק החקירה להשלמת ראיות, ומשך זמן הטיפול בהליך התאריך.

חמור מכך, בחלק מהמקרים נמצא בהשלמת החקירה שיש לסגור את תיק התביעה מסיבות שונות. לדוגמא, נמצאו מקרים שנפתח תיק תביעה, אך החשודים בביצוע העבירה לא היו קשורים לעבירת הבנייה.

במקרים אחרים תיקי הפיקוח נפתחו בניגוד למדיניות האכיפה על עבירות הבנייה. לדוגמא, נמצאו תיקי פיקוח שהועברו לטיפול הלשכה המשפטית בגין עבירת בנייה המוגדרות במסמך המדיניות כזוטי דברים, שאין לבצע כנגדה פעולות אכיפה.

בנוסף, הוסבר לביקורת כי לעיתים קיים קושי בזיהוי העבירה ויש צורך לערוך בדיקה בתוך המבנה. במקרים אלה אמורה מחלקת הפיקוח לפנות למחלקה המשפטית ולבקש שתפעל להוצאת צו כניסה לנכס, דבר המאריך את משך הטיפול בתיק.

הביקורת ממליצה כי במקרים בהם בוצעה עבירת בניה בנכס המשמש למגורים וקיים קושי בזיהוי העבירה, על מחלקת הפיקוח לפעול להוצאת צו כניסה לנכס עוד בטרם העברת התיק למחלקה המשפטית.

מנהלת מחלקת הפיקוח על הבניה מסרה לביקורת שהיא עושה בקרה על תיקי הפיקוח בשני שלבים: בשלב ראשון בעת פתיחת תיק הפיקוח ובשלב השני לפני העברתו לטיפול הלשכה המשפטית. לדעת הביקורת, בקרה זו אינה מספקת.

הביקורת העירה למחלקת הפיקוח כי האחוז הגבוה של התיקים שהוחזרו מהלשכה המשפטית לצורך השלמת חקירה, מעיד על כך שיש לשפר באופן משמעותי את הבקרה שנעשית לפני העברת התיק ללשכה המשפטית.

במטרה לצמצם באופן משמעותי את היקף התיקים המוחזרים להשלמת חקירה, הביקורת ממליצה ליצור בתהליך העבודה במחלקת הפיקוח שלב של מבדק פנימי, במסגרתו ייבדק התיק באופן יסודי לפני העברתו לטיפול הלשכה המשפטית⁴.

1.2. היעדר ממשק בין מערכות המחשוב

תיק הפיקוח מתנהל במחלקת הפיקוח על הבנייה במערכת הקומפלוט, ובמקביל הלשכה המשפטית מנהלת את תהליך התביעה במערכת בר טכנולוגיות (הביקורת מציינת כי שתי התוכנות מנוהלות על ידי אותו בית תוכנה). לא היה קיים ממשק בין

⁴ בשולי הדברים, יש לציין כי לדעת הלשכה המשפטית רצוי היה שמצבת כוח האדם במחלקת הפיקוח תכלול עובד שהוא עורך דין, במטרה שייתן ייעוץ משפטי באופן שוטף למנהלת המחלקה ולמפקחים.

המערכות, ולכן היה צורך לעדכן באופן ידני את שתי המערכות בכל שינוי הנעשה בתיק התביעה.

הביקורת מציינת כי כבר לפני מספר שנים, בישיבת וועדת הביקורת מיום 19.7.2020 שהתקיימה בנושא "הפיקוח על הבנייה", התקבלה החלטה מס' 29/2020 העוסקת בקשרי הגומלין בין מחלקת הפיקוח לבין הלשכה המשפטית. בהחלטה נקבע כי יש להסדיר באמצעים ממוחשבים את קשרי העבודה בין היחידות. ההחלטה אושרה במליאת מועצת העיר בישיבה מתאריך 02/09/2020.

התברר כי למרות החלטה זו, הביקורת מצאה שלא נבנה ממשק בין מערכות המחשוב המשמשות את המחלקות, ולא חל שינוי משמעותי בקשרי העבודה ביניהן, כפי שנקבע בהחלטת מועצת העיר.

בתגובתה לדוח הביקורת מסרה מחלקת הפיקוח על הבניה כי לאחר הביקורת הושלם הפיתוח של רכיב במערכת קומפלוט לשימוש הלשכה המשפטית. כמו כן, המחלקה המשפטית מסרה לביקורת כי לאחר הביקורת החלה להשתמש במודול שפותח ותנהל באמצעותו תיקי תביעה חדשים.

1.3. תנועת התיקים בין המחלקות

כאשר חסרים בתיק התביעה פרטי חקירה או כאשר נוצר צורך בקבלת מידע עדכני, התובע המטפל בתיק מחזיר את התיק למחלקת הפיקוח על הבנייה בצרף מזכר המפרט את הפרטים החסרים. תיק התביעה במערכת בר טכנולוגיות מועבר לסטטוס טיפול "הוחזר למחלקה- נדרשות השלמות", ותהליך הטיפול של הלשכה המשפטית בתיק מופסק עד להשלמת הראיות.

נמצא כי העברת התיקים בין המחלקות נעשית ללא רשימה מרכזת של התיקים שהוחזרו, באופן שיאפשר מעקב ובקרה על התיקים שהועברו למחלקת הפיקוח לצורך השלמת ראיות.

עם קבלת התיק שהוחזר מהלשכה המשפטית, מחלקת הפיקוח פותחת אירוע במערכת QM7, ובאמצעותה מנהלת מעקב פנימי על הטיפול בתיק שהוחזר. הביקורת העירה כי המעקב באמצעות מערכת QN7 אינו נותן מענה לתיקים שמסיבה כל שהיא לא התקבלו במחלקת הפיקוח.

הביקורת בדקה מדגם של 39 תיקי תביעה מהשנים 2021-2022 שנרשם לגביהם סטטוס טיפול "הוחזר למחלקה- נדרשות השלמות". נמצאו 2 תיקי תביעה שלא התקבלו כלל במחלקת הפיקוח על הבנייה.

בנוסף, הביקורת מצאה כי מתוך 374 תיקי תביעה ישנים ופתוחים שלא נרשמה בהם כל פעילות בשנים 2021-2022, 67 מיקרים (המהווים 18% מהתיקים) הופיעו בסטטוס "הוחזר למחלקה נדרשות השלמות". לדוגמא, נמצאו תיקי תביעה שהועברו למחלקת הפיקוח להשלמת פרטים בשנת 2017 ולא הוחזרו ללשכה במשפטית, ומאז הטיפול בהם הופסק.

הביקורת העירה כי יש הכרח להסדיר את תהליך העברת התיקים בין המחלקות באמצעות המערכת הממוחשבת.

בנוסף, יש לבצע אחת לתקופה בדיקה יזומה הן במחלקת הפיקוח על הבנייה והן בלשכה המשפטית, לבחון את התיקים הנמצאים תקופה ממושכת בסטטוס "הוחזר למחלקה-נדרשות השלמות" ולאחר מיקרים לא מטופלים.

2. זמן הטיפול בעבירות הבנייה

תיקון 87 לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב)- התשמ"ב, קובע כי בעבירה מסוג עוון יש למצות את החקירה בתיק בתוך שנתיים.

הביקורת מצאה כי מתוך 655 תיקי תביעה שהיו פתוחים במועד הביקורת, 472 תיקים (המהווים 72%) נפתחו לפני למעלה משנתיים.

בנוסף, הביקורת בדקה מדגם של תיקים שנסגרו בשנת 2022, ומצאה כי במספר מיקרים משך זמן הטיפול בתיקים היה כ-6 שנים.

בתגובתה לדוח הביקורת ציינה המחלקה המשפטית כי בשנים 2020 ו-2021 עבודת העירייה התנהלה באופן חלקי (עקב מגפת הקורונה) והיה קושי אובייקטיבי לקדם את הטיפול בתיקי החקירה. כמו כן, ציין היועץ המשפטי כי בשנים אלה היה בלשכה המשפטית חוסר משמעותי בכח אדם.

הביקורת מעירה כי גם בהתחשב בהסברים אלה, משך זמן הטיפול בתיקים היה ארוך מהנדרש באופן משמעותי.

הביקורת העירה ללשכה המשפטית כי ככל שמשך זמן הטיפול בתיק ארוך יותר תהליך האכיפה יעיל פחות, תיק העבירה עלול להתיישן ולא ימוצה הדין עם החשוד בעבירה. כמו כן, עיכוב הטיפול בתיקי עבירה משפיע על מידת ההרתעה ועל אמון הציבור בערייה.

הביקורת בחנה את משך זמן טיפול הלשכה המשפטית בתיק התביעה, מיום קבלת התיק ממחלקת הפיקוח על הבנייה ועד לקבלת החלטה בנוגע להמשך הטיפול בתיק, ועמדה על הליקויים השכיחים שגורמים לעיכובים בתהליך הטיפול.

הביקורת מצאה מספר שלבים בתהליך הטיפול בתיק הגורמים לעיכוב הטיפול:

2.1. היעדר מעקב על משך עיכוב הליכים

במסמך "מדיניות אכיפת עבירות בנייה" נקבע כי מחלקת הפיקוח תאפשר לחשוד בעבירה להסדיר את העבירה או לפעול להריסתה⁵, ובתקופה זו תעכב המחלקה את המשך ההליכים. בנוסף, במקרים בהם החשוד בעבירה החל בהסדרת העבירה מעכבת המחלקה המשפטית את ההליכים לתקופת זמן נוספת.

במועד הביקורת נמצאו 81 תיקים בסטטוס "עיכוב הליכים". ב- 18 מהתיקים המעוכבים לא נעשו פעולות אכיפה כלל בשנים 2021-2022. לדוגמא, תיק תביעה הועבר לטיפול הלשכה המשפטית ביוני 2011. ביולי 2011 הגיש עובר העבירה בקשה לעיכוב הליכים כדי להסדיר את העבירה, והופסק הטיפול בתיק. בפברואר 2016 חידשה הלשכה המשפטית את הטיפול בתיק, והסדר מותנה נחתם בינואר 2019. עבירת הבנייה נהרסה רק בחודש מאי 2019, שמונה שנים אחרי שאותרה ע"י מחלקת הפיקוח על הבנייה.

הביקורת העירה כי במקרים בהם ניתנה לחשוד בעבירה אפשרות להסדיר את עבירת הבנייה או לפעול להריסתה, על הלשכה המשפטית לקיים מעקב קפדני על כך שהחשוד בעבירה יבצע את המוטל עליו תוך הזמן שהוקצב לו.

⁵ עיכוב הליכים ניתן לתקופה של 6 עד 24 חודשים, בהתאם לשלב בו נמצא תהליך הפקת ההיתר.

בנוסף, נמצאו מקרים בהם החשוד בעבירה הגיש למינהל הנדסה בקשה למידע תכנוני להפקת היתר בניה (שלב ראשון בתהליך הסדרת העבירה) ותהליך האכיפה בתיק התביעה עוכב כדי לאפשר את הסדרת העבירה. בפועל, החשוד בעבירה לא המשיך בהליך ההסדרה, אך הטיפול המשפטי בעבירת הבנייה לא חודש.

הביקורת ממליצה כי במקרה שקיים תיק תביעה והוגשה בקשה למידע תכנוני לצורך הסדרת העבירה, אך החשוד בעברה לא המשיך בתהליך ההסדרה, על המחלקה הרלוונטית במינהל ההנדסה לעדכן את הלשכה המשפטית על סגירת הבקשה, כדי שימשיך תהליך האכיפה.

2.2. דרישות חוזרות להשלמות חקירה

נמצאו מקרים רבים שבהם תיק החקירה הוחזר למחלקת הפיקוח על הבנייה, בגלל פרטי חקירה חסרים או חוסר בנתונים עדכניים. בחלק מהמקרים נמצא שהמידע הושלם והתיק הוחזר ללשכה המשפטית, אך הטיפול בתיק התעכב מסיבה לא ברורה. בחלק מהמקרים, העיכוב הנוסף גרם לכך שהמידע כבר לא היה עדכני ונדרשה השלמת מידע נוספת.

לדוגמא, תיק פיקוח התקבל בלשכה המשפטית בדצמבר 2015. התיק הוחזר למחלקת הפיקוח על הבנייה **מספר פעמים** להשלמת מידע ועדכון פרטי הנאשמים. בשנת 2022 הוחלט על גניזת התיק, שכן המבנה נמכר והוגשה בקשה להריסת המבנה לצורך בנייה מחדש. הימשכות הטיפול בתיק גרמה לאי מיצוי הדין עם החשוד בעבירה.

הביקורת העירה כי לפני החזרת תיק למחלקת הפיקוח להשלמת ראיות, חשוב שתעשה בדיקה מקיפה בלשכה המשפטית של כלל הראיות וציון כל המידע החסר בתיק, כדי שלא יהיה צורך בהשלמות נוספות. כמו כן, יש לתת עדיפות בלשכה המשפטית לתיקים שהטיפול בהם כבר התעכב בגלל שהוחזרו למחלקת הפיקוח להשלמת חקירה, והם הועברו שוב ללשכה המשפטית לאחר שהושלם בהם המידע שהתבקש.

בתגובה לדוח הביקורת, מסרה המחלקה המשפטית כי לעיתים ביצוע השלמת חקירה מסוימת מולידה צורך בהשלמת חקירה נוספת, כך שאין מנוס מהחזרת התיק להשלמת חקירה נוספת.

הביקורת המליצה ללשכה המשפטית לבצע אחת לתקופה בדיקה יזומה לאיתור תיקי תביעה הנמצאים בסטטוס "הוחזר למחלקת הפיקוח להשלמת פרטים", כדי לאתר תיקים שלא חזרו ממחלקת הפיקוח במשך זמן רב.

2.3. אי ביצוע מעקב ובקרה אחר תיקי תביעה פתוחים

תובעי הלשכה המשפטית מנהלים את המעקב אחר שלבי הטיפול השונים בתיק תביעה באמצעות תיוק התיק בקלסר הממוין לפי סוג המעקב הנדרש ולפי תאריך היעד. כאשר מגיע מועד הטיפול בתיק, תובע הלשכה המשפטית אמור לבדוק את התיק ולהחליט מהו המשך הטיפול הנדרש.

בהיעדר שיטת מעקב ממוחשבת, נמצאו מקרים רבים בהם המעקב אחר הטיפול הנדרש בתיק נעשה לאחר תקופת זמן ארוכה ולא בתאריך היעד שנקבע.

הביקורת מצאה שלא קיים דוח מעקב המתריע על תיקי תביעה שמשך זמן הטיפול בהם מתארך. הביקורת העירה ללשכה המשפטית על הצורך לבצע אחת לתקופה בדיקה של תיקים פתוחים, במטרה לאתר תיקי תביעה שהטיפול בהם לא התקדם בשנה שחלפה.

עוד נמצא כי קיימת במערכת בר טכנולוגיות אפשרות להפיק דוחות לפי סטטוס התיק, לצורך מעקב אחר משך הטיפול בתיקים, אך לא נעשה שימוש באופציה זו.

הביקורת ממליצה להיעזר בדוחות הקיימים במערכת בר טכנולוגיות, עד לפיתוח דוחות מעקב נוספים.

בתגובתה להערת הביקורת בנוגע להתמשכות הטיפול בעבירות הבניה על סיבותיה השונות, מסרה הלשכה המשפטית כי קיים במחלקה הפלילית מחסור בכוח אדם, דבר שאילץ את המחלקה לטפל בתיקים לפי סדרי עדיפות, והועדף הטיפול בתיקים שהעבירה בהם הייתה בדרגת חומרה גבוהה.

יחד עם זאת, הלשכה המשפטית מקבלת את המלצת הביקורת בנוגע לקיום מעקב תקופתי אחר התיקים הפתוחים, כדי לאתר תיקי תביעה שהטיפול בהם אינו מתקדם.

3. השימוש במערכת בר טכנולוגיות

3.1. אי עדכון שלבי טיפול וסטטוס תיקי תביעה

כאמור, מערכת בר טכנולוגיות משמשת את הלשכה המשפטית למעקב אחר תהליך הטיפול בתיקי התביעה. הביקורת מצאה מקרים בהם שלבי טיפול בתיקי תביעה לא תועדו במערכת, או שתועדו לאחר זמן רב.

בנוסף לכך, במקרים רבים הטיפול בתיק הסתיים אך התיק נותר פתוח במערכת בר טכנולוגיות ותיעוד על סגירת התיק נעשה רק לאחר מספר שנים. בבדיקת הביקורת נמצא שבשנים 2021 ו-2022 נסגרו 214 תיקים שנפתחו בלשכה המשפטית בשנים 2009 עד 2016. בבדיקה מדגמית של 10 מקרים, נמצא כי למעשה הטיפול בהם הסתיים כבר לפני מספר שנים, אך לא עודכן סטטוס סגירה לתיק.

לדוגמא, תיק תביעה נפתח בלשכה המשפטית בדצמבר 2012. בשנת 2014 הוסרה העבירה ובית המשפט הטיל על עובר העבירה קנס ששולם, אולם תיק התביעה נסגר בלשכה המשפטית רק בדצמבר 2021, לאחר למעלה משבע שנים.

הביקורת העירה ללשכה המשפטית על אי השימוש במערכת הממוחשבת לצורך המעקב אחר שלבי הטיפול בתיק, דבר הנדרש על מנת שניתן יהיה לקיים מעקב, פיקוח ובקרה נאותים.

3.2. אי תיעוד מסמכים במערכת

נמצאו תיקי תביעה שלא תועדו בהם מסמכים בעלי חשיבות, כגון כתבי אישום, הסדרים מותנים שנחתמו, או החלטות על סגירת תיקים. כתוצאה מכך מידע חשוב לא היה זמין בתיק התביעה.

הביקורת העירה ללשכה המשפטית על כך שיש חשיבות רבה לתיעוד מסמכים במערכת בר טכנולוגיות, במיוחד נוכח העובדה שישנם מסמכים שלא מועברים למחלקת הפיקוח על הבנייה והם אינם מתועדים בתיק הפיקוח.

יצוין כי לאחר הביקורת הושלם פיתוח רכיב במערכת הקומפלוט לשימוש הלשכה המשפטית, כך שהחל משנת 2024 תיקי פיקוח חדשים מנוהלים במערכת הקומפלוט, ומערכת בר טכנולוגיות תשמש לניהול תיקים שנפתחו בשנים קודמות.

4. הליך מנהלי

בתוספת הראשונה לחוק העבירות המנהליות⁶, נקבע כי ניתן לפעול כנגד עבירות על חוק התכנון והבנייה באמצעות אכיפה מנהלית. תיקון זה מאפשר לרשות מקומית מוסמכת⁷ דרך חילופית לענישה, באמצעות הטלת קנסות מנהליים על עבירות תכנון ובנייה, ללא הרשעה פלילית.

תקנות העבירות המנהליות⁸ מאפשרות הטלת קנסות בסכומים גבוהים, במטרה ליצור הרתעה מביצוע עבירות תכנון ובנייה ולהפכן לבלתי כדאיות כלכלית. בנוסף, ההליך המנהלי מיעל את תהליך האכיפה בדרך מהירה, ומקטין את העומס המוטל על בתי המשפט.

במקרה שלא נעשו על ידי החשוד בעבירה פעולות להפסקת העבירה ונפתח תיק פיקוח, מחלקת הפיקוח בהיוועצות עם הלשכה המשפטית, בוחנת את מסלול האכיפה המתאים לטיפול בעבירה. במקרים שמתאפשר הליך מנהלי, נשלחת לחשוד בעבירה "התראה לפני הטלת קנס מנהלי". במכתב ניתנת לחשוד אורכה של 30 יום להפסקת העבירה (בנוסף לתקופה שניתנה לו לפני פתיחת תיק הפיקוח). אם מפקח הבנייה מצא לאחר 30 יום שלא הופסקה העבירה, מטילה מחלקת הפיקוח קנס על החשוד בעבירה, לאחר שהתייעצה עם הלשכה המשפטית.

הלשכה המשפטית מעורבת בהליך אכיפה מנהלי במקרים דלהלן:

1. כאשר סכום הקנס גבוה מ- 50,000 ש"ח קיימת חובת היוועצות עם הלשכה המשפטית לפני הטלת הקנס⁹.
2. במקרה שעובר העבירה הגיש בקשה לביטול הקנס או בקשה להישפט, הבקשה מטופלת על ידי התובע העירוני¹⁰.

⁶ חוק העבירות המנהליות, תשמ"ו-1985.

⁷ וועדה מקומית לתכנון ובנייה מוסמכת להטיל קנס מנהלי ע"י האגף לוועדות מקומיות במשרד הפנים. האגף בודק את מקצועיות ועילות הוועדה לפי קריטריונים שנקבעו ולאחר היוועצות עם גורמים שונים (בהתאם לסעיף 31א (א) בחוק התכנון והבנייה).

⁸ תקנות העבירות המנהליות (קנס מנהלי - תכנון ובנייה), התשע"ח-2018.

⁹ סעיף 225 (א) (1) לחוק התכנון והבנייה, התשע"ז-2017.

¹⁰ הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.3040, "ביטול הודעות תשלום קנס- הנחיה לתובעים".

בשנים 2020-22 הוטלו ע"י מחלקת הפיקוח על הבנייה 146 קנסות מנהליים ע"ס כ-19 מיליון ₪. 11% מהקנסות שולמו, ו-26% נוספים היו בעת הביקורת בתהליך טיפול.

הביקורת בדקה את תהליך הטיפול בקנסות מנהליים ומצאה מספר ליקויים:

4.1. התייעצות לפני הטלת הקנסות

כאמור, סעיף 225 לחוק התכנון והבנייה קובע חובת היוועצות עם תובע עירוני לפני הטלת קנס מנהלי בסכום גבוה מ-50,000 ₪. כמו כן, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה קובעת כי הטלת קנס תתאפשר רק במקרים בהם בתיק החקירה קיימות ראיות המאפשרות להגיש כתב אישום בגין עבירת הבנייה¹¹. לכן, כאשר מחלקת הפיקוח מבקשת להטיל קנס בגין עבירת בנייה בהליך מנהלי, על המפקח לקבל את אישור התובע לכך, לאחר שהתובע בדק את תיק החקירה ומצא שהראיות אכן מספקות להגשת כתב אישום.

הביקורת מצאה מקרים שבהם לאחר שהקנס המנהלי הוטל על ידי מחלקת הפיקוח, הסתבר שנפלו פגמים בתהליך הטלת הקנס. בחלק מהמקרים, הקנס הוטל על מי שלא נעברה העבירה על ידו, ובמקרים אחרים גובה הקנס שהוטל לא היה בהתאם לתקנות.

הביקורת העירה למחלקת הפיקוח על הבנייה וללשכה המשפטית על המקרים שבהם נכתבה חוות דעת המורה למחלקת הפיקוח להטיל קנס מנהלי מבלי שהוצג מלוא המידע הנדרש על העבירה, וכתוצאה מכך היה צורך לאחר מכן לבטל את הקנס שהוטל.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר יועמ"ש העירייה כי הפגמים שמצאה הביקורת בתחום זה הינם פגמים טכניים, שנפלו בתחילת דרכה של הוועדה המקומית במתן קנסות מינהליים.

הביקורת המליצה ללשכה המשפטית ולמחלקת הפיקוח על הבנייה לעדכן את נוהל "תהליכי עבודה מול הלשכה המשפטית". בין היתר, בפרק העוסק בתהליך הטלת הקנסות יש לכלול את בדיקת זהות מבצעי העבירה, לבחון את גובה הקנס, התאמת תאריך הביקורת הרשום על הקנס לתאריך הביקורת בפועל. כמו כן, יש לבדוק האם

¹¹ הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4,3041 "נוהל והנחיות להפעלת חוק העבירות המנהליות, התשמ"ו", סעיף 5.

נפתח הליך להסדרת העבירה ולבצע בדיקה של כלל הראיות, כולל חקירת החשודים, וזאת כדי למנוע בהמשך את ביטול הקנס בגלל פגמים בקבלת ההחלטה על הטלת הקנס.

מנהלת מחלקת הפיקוח מסרה לביקורת כי הכינה "סרגל כלים"¹² לטיפול המחלקה בהליכי האכיפה. לדעת הביקורת אין ב"סרגל כלים" זה מענה הנדרש לטיפול בקנסות מנהליים, ויש צורך בהכנת נהלי עבודה מפורטים.

בתגובתה לדוח הביקורת מסרה הלשכה המשפטית כי הוועדה המקומית החלה להטיל קנסות מינהליים בנובמבר 2020 וכי הליקויים שמצאה הביקורת נובעים מתהליך למידה. בנוסף, רק ביולי 2021 חתם שר המשפטים על צו ההסמכה המאפשר גביית קנסות מינהליים באמצעות המרכז לגביית קנסות¹³.

4.2. הפקת צו הפסקה מנהלי

במקרה שמחלקת הפיקוח מטילה על חשוד בעבירה קנס מנהלי, עליה להוציא במקביל צו מנהלי מתאים שיורה על הפסקה או הסדרה של העבירה¹⁴. בבדיקת הביקורת נמצא שמחלקת הפיקוח על הבנייה לא הפיקה צווים במקביל להפקת הקנס המנהלי.

הלשכה המשפטית הסבירה לביקורת כי קיים קושי בהוצאת צו מינהלי להפסקת העבודות, כאשר מדובר בעבירת בנייה ישנה. יחד עם זאת, ניתן להטיל על מבצע העבירה קנסות נוספים בגין התמשכות העבירה.

הביקורת העירה למחלקת הפיקוח על הבנייה על כך שאינה מטילה קנסות נוספים במקרה שהעבירה לא הוסדרה. חמור מכך, הביקורת מצאה כי בתיקי פיקוח שטופלו בהליך מנהלי, הקנס שולם אך לא היה מעקב אחר הסדרת העברה.

הביקורת העירה למחלקת הפיקוח על הבנייה על כך שבמקרים אלה לא פעלה להפסקת העבירה. יודגש כי הליך האכיפה נועד לטפל בעבירת הבנייה שנעשתה,

¹² "סרגל הכלים" הינו תרשים זרימה המתאר בקווים כלליים את תהליך הטיפול בתיקי הפיקוח.

¹³ המרכז לגביית קנסות הוא גוף הכפוף למנהל בתי המשפט, שתפקידו לגבות קנסות ופיצויים שהטיל בית המשפט, קנסות מנהליים ואגרות בית משפט.

¹⁴ הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1155: הפעלת חוק העבירות המנהליות בעבירות תכנון ובנייה, סעיף ג 6.

בעוד שהטלת הקנס בלבד אינה גורמת להפסקת העבירה. כאמור, הביקורת המליצה למחלקת הפיקוח על הבנייה וללשכה המשפטית לעדכן את הנוהל ולפרט את סדרי העבודה בכל הנוגע לתהליך האכיפה המינהלית.

4.3. ביטול קנסות מינהליים

סעיף 8א(א) לחוק העבירות המנהליות- התשמ"ו, קובע כי "תובע רשאי לבטל הודעת תשלום קנס, אם נוכח שהעבירה כלל לא נעברה או שלא נעברה בידי הנקנס, וכן אם נסיבות המקרה בכללותן אינן מתאימות להמשך קיום ההליכים".

נמצא שבמערכת המטרופארק¹⁵ קיימות עילות לביטול קנס שלא הוגדרו בחוק (לדוגמא: "ביטול בהסדר טיעון" ו-"ביטול דוח באזהרה"). הביקורת ממליצה לכלול במערכת מטרופארק רק את העילות שבגינן ניתן לבטל קנסות מינהליים.

4.4. היעדר מעקב אחר תשלום הקנס

במקרה שהחשוד בביצוע העבירה לא שילם את הקנס שהוטל עליו, מעבירה מחלקת הפיקוח את החייב לטיפול המרכז לגביית קנסות. אם הגיש החשוד בביצוע העבירה בקשה להישפט או ערעור על הקנס, מועבר הטיפול בקנס לתובע עירוני. במקרים אלה סטטוס הקנס במערכת אמור להיות מעודכן בהתאמה.

הביקורת מצאה ליקויים שונים בתהליך הטיפול והמעקב אחר הקנסות:

- **עדכון סטטוס קנס-** נמצאו שני קנסות בסטטוס "ערעור" למרות שהלשכה המשפטית דחתה את הערעור. הקנס נותר בסטטוס זה והפסיק לצבור ריבית כחוק¹⁶.
- **לא עודכן סטטוס "במשפט"**- נמצאו 2 קנסות שבגינם הוגשה בקשה להישפט, הוגש כתב אישום וניתן פסק דין, אך הקנס נותר בסטטוס "פעיל".
- **אי העבת קנסות לטיפול המרכז לגביית קנסות-** נמצאו 3 קנסות שלא הועברו לטיפול המרכז לגביית קנסות.

¹⁵ מערכת מטרופארק היא מערכת המשמשת את מחלקת הפיקוח על הבנייה והלשכה המשפטית להטלת קנס מנהלי, טיפול בקנס, גבייה וביטול.

¹⁶ חוק העונשין, תשל"ז. סעיף 67 תוספת פיגור על אי תשלום קנס.

- **לא עודכן תשלום** - נמצאו מקרים שבהם הקנס שולם על ידי החשוד בעבירה, אך התשלום לא עודכן במערכת.
- **לא נמצא תיעוד על התשלום** - קנס עודכן במערכת כקנס ששולם, אך לא נמצא תיעוד על התשלום בספרי העירייה.

כאמור, הביקורת המליצה ללשכה המשפטית ולמחלקת הפיקוח על הבנייה להסדיר בנוהל עבודה את הטיפול בקנסות מנהליים ולקבוע את לוחות הזמנים, אמצעי הבקרה והמעקב ותחומי האחריות בכל שלבי הטיפול.

5. הליך הסדר מותנה

במקרים שבהם מתקיימים התנאים שנקבעו בחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), 1982, ניתן להגיע להסדר מותנה עם מבצע העבירה¹⁷.

בשנים 2021-2022 נחתמו 156 הסדרים מותנים בגין עבירות בנייה. הביקורת מציינת לחיוב את הפעילות הנעשית בלשכה המשפטית להסדרת עבירות הבנייה באמצעות הליך הסדר מותנה. יחד עם זאת, הביקורת העלתה מספר ליקויים בתהליך העבודה:

5.1. מעקב לקוי אחר הצעות להסדר מותנה

במקרה שתיק התביעה מתאים לחתימה על הסדר מותנה, הלשכה המשפטית שולחת לחשוד בעבירה הצעה לסגירת התיק באמצעות הסדר. על החשוד בעבירה להשיב להצעה תוך 14 יום מיום קבלת המכתב. המחלקה הפלילית מנהלת מעקב ידני אחר הטיפול בהצעות להסדר מותנה הנשלחות לעובר העבירה.

בבדיקת מדגם של 15 הסדרים מותנים, נמצא כי משך הזמן הממוצע משליחת ההצעה להסדר ועד החתימה היה 7 חודשים, ובחלק מהמקרים ההליך נמשך יותר משנה.

לדוגמא, באוקטובר 2018 הועבר ללשכה המשפטית תיק פיקוח, ובינואר 2020 נשלחה לחשוד בעבירה הצעה להסדר מותנה, אך לא היה המשך לטיפול בתיק. בשנת 2022

¹⁷ התנאים לסגירת תיק תביעה בהסדר מותנה הם: העדר רישום פלילי לחשוד בעבירה בחמש השנים האחרונות, היעדר תיק עבירה פתוח, היקף העבירה מצומצם בגודל עד 25 מ"ר.

התברר בלשכה המשפטית שניתן היתר בנייה להסדרת החריגה, והבית נמכר כבר לפני שנה. לפיכך תיק התביעה נסגר ונגזר ועובר העבירה לא נענש.

הביקורת העירה כי מעקב ידני אחר הצעה להסדר מותנה אינו מספיק. הביקורת ממליצה ללשכה המשפטית לקיים מעקב ממוחשב באמצעות הפקת דוח של תיקי תביעה הממתינים בסטטוס "נשלח מכתב הצעה לחשוד", ולאחר מקרים שלא התקבלה תגובה מהחשוד בעבירה, או שתהליך הטיפול מתעכב מסיבות אחרות.

5.2. חתימה על הסדר מותנה למרות שקיים תיק פיקוח נוסף

סעיף 67 א(ד) לחוק סדר הדין הפלילי, תשמ"ב, קובע כי תובע רשאי לסגור תיק עבירה בהסדר רק אם לא קיים רישום פלילי לחשוד ואין מתנהלות נגדו חקירה או משפט פלילי באותה רשות. כמו כן, החוק הגביל את האפשרות לחתום על הסדר עם חשוד בעבירה חוזרת.

בבדיקת הביקורת נמצא שתובעי הלשכה המשפטית בודקים לפני ההצעה להסדר מותנה את הרישום הפלילי של עובר העבירה, אך לא מתקיימת בדיקה האם באותה עת מתנהלת חקירה כנגדו בתיק אחר. בפועל, נמצאו מקרים בהם נחתם הסדר מותנה עם מבצע עבירה, למרות שהיו נגדו תיקי פיקוח נוספים בגין עבירות בנייה.

לדוגמא, במרץ 2022 נחתם הסדר מותנה עם עובר העבירה, למרות שבאותה עת היה קיים נגדו תיק פיקוח נוסף שנפתח ביולי 2021.

הביקורת העירה ללשכה המשפטית כי יש צורך לבדוק האם קיימים כנגד החשוד בעבירה תיקי פיקוח אחרים, בנוסף לבדיקת הרישום הפלילי של עובר העבירה.

5.3. היעדר מעקב אחר השלמת תנאי ההסדר המותנה

5.3.1. היעדר מעקב אחר הפסקת העבירה

חוק סדר הדין הפלילי קובע כי במקרה שנוכח תובע כי החשוד בעבירה לא מילא את תנאי ההסדר, כולם או חלקם, בתקופה שנקבעה בהסדר, יועמד החשוד לדין לפי טיוטת כתב האישום¹⁸.

¹⁸ חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982. סעיף 67 ז (ג) 1.

הביקורת מצאה כי לאחר החתימה על הסדר מותנה, תיק התביעה בלשכה המשפטית נסגר ומועבר להמשך מעקב במחלקת הפיקוח על הבנייה.

במקרים רבים הלשכה המשפטית ומחלקת הפיקוח על הבנייה לא מבצעות מעקב אחר קיום תנאי ההסדר, ובמקרים שתנאי ההסדר אינם מקוימים לא מוגש כתב אישום בגין ההפרה.

הביקורת בדקה מדגם של 23 תיקי תביעה שנסגרו באמצעות הסדר מותנה. נמצאו 11 מקרים (המהווים 48%), בהם לא בוצע מעקב אחר ביצוע ההסדר. עוד נמצא שבחלק מהמקרים נמחק כתב האישום ונחתם הסדר מותנה עם החשוד בעבירה, אך ההסדר לא קויים.

בעקבות הביקורת מסרה מחלקת הפיקוח על הבנייה כי החלה לבצע בדיקות של תיקי פיקוח שנסגרו בעבר במסגרת הסדר מותנה, במטרה לאתר מיקרים שתנאי ההסדר לא קוימו.

בנוסף, הביקורת בדקה מדגם של 132 תיקי תביעה שנחתמו בהם הסדר מותנה בשנים 2021-2022, ומצאה 8 מקרים בהם לא דווח כלל למחלקת הפיקוח על ההסדר שנחתם עם מבצע העבירה.

הביקורת העירה ללשכה המשפטית על העדר המעקב אחר קיום ההסדר. לדעת הביקורת, העדר מעקב על כך שעובר העבירה מבצע את הנדרש ממנו במסגרת ההסדר, פוגע באופן מהותי באפקטיביות של תהליך האכיפה ובמאמץ לצמצם את תופעת עבריינות הבנייה ברחבי העיר.

5.3.2. היעדר מעקב אחר תשלום הקנס

בשנת 2021 הטילה הלישכה המשפטית במסגרת הסדר מותנה קנסות על 106 עוברי עבירה.¹⁹ הביקורת מצאה 8 מיקרים שהקנס לא שולם, והטיפול בחייבים הועבר ע"י הלשכה המשפטית לחברת האכיפה מילגם. בפועל, **בבדיקת הביקורת נמצא שלא נעשו תהליכי אכיפה לגביית החוב.**

¹⁹ ישנם הסדרים בהם קיימים יותר מנאשם אחד ולכן כמות הנישומים לא זהה לכמות ההסדרים שנחתמו בתקופה זאת.

הביקורת העירה למחלקת הפיקוח וללשכה המשפטית על אי קיום המעקב אחר תשלום הקנס המוטל על עובר עבירה, דבר המבטל למעשה את המטרה העיקרית בהליך האכיפה, שהיא יצירת הרתעה ומניעת תופעת עבריינות הבנייה.

6. הליך פלילי

במקרים שלא ניתן להפעיל הליך מנהלי מסיבות שונות²⁰, או שעובר העבירה ביקש להישפט ולא לשלם קנס בהליך המינהלי, הטיפול בעבירת הבנייה יתנהל בהליך פלילי.

מבדיקת הביקורת עולה כי בשנת 2020 הועברו 111 תיקי פיקוח לתובע העירוני עם המלצה להגשת כתב אישום, מתוכם הוגש כתב אישום ב-54 תיקים. להלן טבלה המפרטת את סטטוס התיקים במועד הביקורת:

סטטוס תיק	כמות תיקים
עיכוב הליכים	4
בתהליך לגיבוש תיק התביעה	28
בתהליך להסדר מותנה	9
נחתם הסדר מותנה	16
הוגש כתב אישום	54
סה"כ	111

6.1. שיהוי בהגשת כתבי אישום

נמצאו 32 תיקים שהועברו בשנת 2020 ללשכה המשפטית, הכוללים המלצה של מחלקת הפיקוח על הגשת כתב אישום, אך בחלוף שנתיים עדיין לא הוגש כתב אישום. בנוסף, נמצאו תיקים שהועברו למחלקה המשפטית לפני שנת 2020, אך הטיפול בהם התעכב במשך מספר שנים מסיבה בלתי ברורה.

²⁰ הליך מנהלי לא אפשרי במקרים שקיים רישום פלילי או תיק עבירה פתוח כנגד החשוד בעבירה, וכן במקרה של ביצוע עבירות חמורות על חוק תכנון ובנייה, בהפרת צו מנהלי או שיפוטי.

לדוגמא, תיק תביעה מסויים התקבל בלשכה המשפטית בפברואר 2019. נמצא כי במהלך השנים 2019-2021 לא נעשו פעולות אכיפה או חקירה בתיק, ורק ביולי 2022, לאחר כשלוש וחצי שנים, הוגש כתב אישום כנגד החשוד בעבירה. דוגמא נוספת - תיק תביעה אחר שנפתח בגין הפרת צו בית משפט, התקבל בלשכה המשפטית בפברואר 2018. נמצא כי לא נעשו פעולות אכיפה או חקירה במהלך השנים ועד למועד הביקורת לא הוגש כתב אישום.

הביקורת העירה ללשכה המשפטית על השיהוי בטיפול בתיקי התביעה, הפוגע פגיעה קשה באכיפת החוק, בהרתעה כלפי מפרי החוק ובאמון הציבור ברשות המקומית. ראוי היה שהתביעה העירונית תטפל בתיקי החקירה המועברים אליה בתוך פרק זמן סביר, בין היתר על מנת למנוע עינוי דין כלפי החשודים בעבירות.

6.2. היעדר דיווח ומעקב אחר ביצוע פסק הדין

במקרה שבית משפט הרשיע את עובר העבירה ועבירת הבנייה עדיין קיימת, נדרש עובר העבירה להסדיר או להרוס את עבירת הבנייה. במקרים אלה, הלשכה המשפטית מיידעת את מחלקת הפיקוח על פסק הדין, ומחלקת הפיקוח אמורה לבצע מעקב אחר ביצוע ההסרה או הסדרת עבירת הבנייה.

הביקורת בדקה מדגם של 11 תיקי תביעה שעובר העבירה הורשע בהם, ומצאה כי ב-6 מקרים (המהווים 55%) **לא דווח למחלקת הפיקוח על הבנייה אודות פסק הדין, כך שלא נעשה דבר לאכיפת פסק הדין.**

במקרים אחרים דווח למחלקת הפיקוח על גזר הדין, אך המחלקה לא קיימה מעקב אחר ביצועו.

יודגש כי בדוח ביקורת משנת 2017 שערך מבקר העירייה בנושא "פיקוח על הבנייה", כבר העירה הביקורת למחלקת הפיקוח על הבנייה על כך שלא נעשה מעקב אחר ביצוע גזרי דין, אך המלצות הביקורת לא יושמו.

הביקורת רואה בחומרה את היעדר הדיווח של הלשכה המשפטית למחלקת הפיקוח על הבנייה על פסקי דין. הביקורת העירה ללשכה המשפטית על כך שאי הקפדה על העברת המידע למחלקת הפיקוח ואי קיום מעקב אחר ביצוע גזר הדין, פוגעים באופן מהותי בתהליך האכיפה ובהרתעת עברייני בנייה.

הביקורת העירה למחלקת הפיקוח על הבנייה וללשכה המשפטית, על הצורך לעגן בנוהל את תהליכי המעקב והבקרה הנדרשים, כדי לוודא את מימוש ההחלטה במקרים בהם הושלם תהליך האכיפה וניתן פסק דין.

הערות ראש העיר

הטיפול המשפטי בעבירות בניה

1. בקרה על הכנת תיקי פיקוח על הבניה

ראש העיר הנחה את מנהלת מחלקת הפיקוח על הבניה לשפר באופן משמעותי את הבקרה הנעשית לפני העברת תיק החקירה למחלקה המשפטית, במטרה להקטין באופן משמעותי את שיעור התיקים שהמחלקה המשפטית מחזירה להשלמות חקירה.

2. קיצור זמני הטיפול של המחלקה המשפטית בשלבי תהליך האכיפה

ראש העיר הנחה את יועמ"ש העירייה לבחון את הפעולות הנדרשות לקיצור זמני הטיפול של המחלקה המשפטית בשלבים השונים של תהליך האכיפה, הן במטרה להגביר את האפקטיביות של תהליך האכיפה והן במטרה למנוע עינוי דין למעורבים בהליך.

3. דרישות חוזרות להשלמת חקירה

ראש העיר הנחה את התובע העירוני כי לפני החזרת תיק למחלקת הפיקוח להשלמת ראיות, חשוב שתעשה בדיקה מקיפה בלשכה המשפטית של כלל הראיות וציון כל המידע החסר בתיק, כדי שלא יהיה צורך בהשלמות נוספות.

4. הליך מינהלי- הטלת קנסות מינהליים

ראש העיר הנחה את מנכ"ל העירייה לקיים דיון בהשתתפות מהנדס העיר והיועמ"ש בנושא הסדרת הליך הטיפול בקנסות מינהליים, לרבות הגדרת סדר פעולות ומדדי ביצוע בהליך הקנסות המינהליים.

5. מעקב אחר הפסקת עבירות הבניה

ראש העיר הנחה את הלשכה המשפטית ואת מחלקת הפיקוח על הבניה להקפיד על ביצוע מעקב אחר קיום תנאי ההסדר המותנה, ובמקרים שתנאי ההסדר אינם מקוימים להגיש כתב אישום בגין ההפרה.

6. דיווח ומעקב אחר ביצוע פסק הדין

ראש העיר הנחה את מחלקת פיקוח על הבנייה ואת הלשכה המשפטית, לעגן בנוהל את תהליכי המעקב והבקרה הנדרשים כדי לוודא את ביצוע פסק הדין במקרים בהם הושלם תהליך האכיפה.

מינהל התפעול

מערך מצלמות אבטחה - "מוקד רואה"

כללי

בעשורים האחרונים התרחב השימוש במערכות טלוויזיה במעגל סגור (טמ"ס), לשם פיקוח מרחוק על שטחים ציבוריים ועל מתחמים פרטיים, באמצעות איסוף מידע וויזואלי מסוגים שונים על המתרחש באותם אתרים בזמן אמת.

רשויות מקומיות רבות, וביניהן עיריית אשדוד, בוחרות להשתמש במצלמות אבטחה למגוון של מטרות, ובמיוחד לצורך הגנה על אנשים ועל רכוש, מניעת עבירות וגילוי, בקרת תנועה ועומסים, שמירה על הסדר הציבורי והגברת הביטחון.

במהלך השנים האחרונות (החל משנת 2013), בנתה העירייה מערך טכנולוגי הכולל אמצעי תצפית, סריקה, שליטה ובקרה שתפקידו לפקח על השטחים הציבוריים. המערך בנוי מרשת מצלמות שהוצבו באתרים נבחרים, מתשתית תקשורת (סיבים אופטיים) ומחדר צפייה אשר בו מותקנים מסכי הצפייה.

בעת הביקורת, היו מוצבות ברחבי העיר אשדוד כ- 850 מצלמות¹. השליטה במערך המצלמות המוצבות בעיר מבוצעת על ידי יחידת המוקד הרואה (להלן: **"המוקד הרואה"/"המוקד"**) שהוקמה במוקד העירוני².

המוקד הרואה מאויש באופן רצוף במשך 24 שעות ביממה, שבעה ימים בשבוע, בין אם על ידי תצפיתנים ובין אם על ידי מערכות אוטומטיות. אירועים חריגים שזוהו במוקד הרואה מדווחים לגורמי האכיפה וליחידות רלוונטיות נוספות.

¹ מתוך אתר העירייה – רשימת מצלמות מוקד רואה 01-01-2023

² המוקד העירוני (מוקד 106) משמש כמרכז שליטה ובקרה עירוני ומהווה כתובת מרכזית לתושבי העיר להעברת פניות אודות מטרדים ומפגעים הקיימים בעיר.

לצורך המחשה, להלן תמונה של המוקד העירוני הכוללת את המוקד הרואה:



השימוש במצלמות במרחב הציבורי וניהול המערכת במוקד הרואה, אמורים להוות אמצעי חשוב לניהול אירועי חירום, וכן להביא להגברת תחושת הביטחון האישי, ולסייע בהתמודדות עם אירועי אלימות, ונדליזם וכדומה.

יחד עם זאת, השימוש במצלמות כרוך בפגיעה בזכות האדם לפרטיות, המעוגנת בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, התשנ"ו 1992, ובחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א 1981.

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

מטרת הביקורת

הביקורת בדקה את האופן שבו מנהלת העירייה את מערך מצלמות האבטחה המוצבות במרחב העירוני³, תוך בחינת היבטים שונים הנוגעים להתקנת המצלמות, תחזוקתן, תפעולן וניהול מאגר המידע. כמו כן נבדקה עמידת העירייה בהוראות החוק, התקנות וההנחיות הרלוונטיות לנושא.

הביקורת נערכה במהלך החודשים ינואר 2023 עד מרץ 2023 לצורך הביקורת נערכו פגישות עם גורמים רבים, וביניהן עם ראש מינהל התפעול, מנהל אגף המוקד העירוני, מנהל אגף ביטחון וחירום, מנהל המוקד הרואה וגורמים נוספים.

כמו כן, הביקורת קיבלה לעיונה מסמכים וקבצים הרלוונטיים לנושא המבוקר. בנוסף, ערכה הביקורת סיור במספר אתרים ברחבי העיר בהם מותקנות מצלמות אבטחה.

פירוט הממצאים

1. נהלים

נהלי עבודה הינם כלי חשוב שנועד להבטיח התנהלות מיטבית של הרשות המקומית. הביקורת העלתה כי במערכת הנהלים העירונית לא היה נוהל המסדיר באופן כולל את מערך הפעלת המצלמות. יחד עם זאת, היו במוקד הרואה הנחיות עבודה שונות העוסקות בתפעול המוקד הרואה ובעבודת התצפיתנים. הביקורת בדקה את הנחיות העבודה המסדירות את פעולת המוקד הרואה, למול תורת ההפעלה שפירסם המשרד לביטחון פנים⁴.

³ במסגרת הביקורת לא נבדקה הצבת המצלמות במוסדות חינוך, שאינם חלק ממערך המצלמות המנוהל על ידי המוקד הרואה.

⁴ "תורת ההפעלה של המוקד הרואה" המשרד לביטחון פנים (2018).

- בתורת ההפעלה נקבע כי במוקד הרואה יהיו הנחיות עבודה בנושאים הבאים:
- א. תיקן הפעלת המוקד הרואה, שיכלול את אופן איש המוקד, תכניות צפייה לתצפיתנים, מורשי כניסה, קליטת עובד חדש ועוד.
 - ב. נוהל שת"פ עם משטרת ישראל
 - ג. נוהל הפעלת שיטור משולב/שיטור עירוני.
 - ד. נוהל "ניהול אירוע" המפרט את מדרג הדיווחים וסדר הפעלת הכוחות באירוע.
 - ה. נוהל סריקה במצלמות.
 - ו. נוהל החלפת משמרת.

הביקורת בדקה האם בהנחיות העבודה המסדירות את הפעלת המוקד הרואה כלולים כל המרכיבים הנדרשים בתורת ההפעלה.

הביקורת העלתה, כי הנחיות העבודה שנמצאו במוקד הרואה, אינן מסדירות חלק מתהליכי העבודה הנדרשים בהפעלת מערך המצלמות. בין היתר, היו חסרות הנחיות בנושאים כגון הליך שמירת התייעוד והמורשים לצפות בצילומים, תהליך מחיקתם, שת"פ עם משטרת ישראל ועוד. בנוסף, נמצא כי היו קיימות סתירות בין ההנחיות השונות בנוגע לשעות הצפייה של התצפיתנים.

לדוגמא:

- במסמך "דגשים כלליים למשמרת" נכתב כי על התצפיתן לצפות במצלמות הצופות על בתי הספר החל מהשעה 7:00 עד השעה 8:00, ובהמשך המסמך נכתב כי יש לצפות בהן עד השעה 8:15. לעומת זאת, במסמך "דגשים למשמרת בוקר" נכתב שיש לצפות במצלמות מהשעה 7:30 עד השעה 8:00.
- במסמך "דגשים כלליים" נכתב כי על התצפיתן לסרוק את החופים החל מהשעה 8:30 עד השעה 9:00, ובהמשך המסמך נכתב כי יש לסרוק את החופים מהשעה 8:00 עד 9:00. לעומת זאת, במסמך "דגשים למשמרת בוקר" נכתב כי תבוצע סריקה של החופים מהשעה 9:30 עד 10:00.

הביקורת המליצה לעדכן את ההנחיות הקיימות במוקד הרואה, ולערוך נוהל מקיף וכולל שיעסוק בכל ההיבטים של פעילות המוקד הרואה. הנוהל יערוך בפורמט של

נוהל עירוני רשמי, יאושר על ידי הגורמים האמונים על אישור נהלים בעירייה ויהיה חלק ממערכת הנהלים של העירייה.

בתגובתו לדוח הביקורת, מסר מנהל המוקד כי הוא מקבל את המלצת הביקורת ויוכן ניהול עירוני העוסק במכלול תפקידיו של המוקד הרואה ובסדרי עבודתו.

2. כח אדם

2.1. מצבת תצפיתנים

בעת הביקורת מצבת כח האדם במוקד הרואה כללה את מנהל המוקד הרואה, סגן מנהל המוקד הרואה ו-14 תצפיתנים⁵.

המוקד הרואה מאויש ברציפות 24 שעות ביממה, שבעה ימים בשבוע, על ידי תצפיתנים בשלוש משמרות, כדלהלן:

מספר תצפיתנים	משמרת
*2	בוקר 07:00 - 15:00
1	ערב 15:00-23:00
1	לילה 23:00-07:00

*בשישי-שבת וחג – ישובץ במשמרת בוקר תצפיתן אחד

הביקורת מצאה כי מצבת התצפיתנים במהלך היממה נקבעה לפני מספר שנים ולא עודכנה, למרות העובדה שבשלוש השנים שקדמו לביקורת כמות המצלמות גדלה בכ-40%.

לדעת הביקורת, מצב בו ברוב שעות היממה (למעט שעות הבוקר) תצפיתן אחד צופה בכ-850 מצלמות, אינו מאפשר פיקוח ובקרה יעילים על השטח הנצפה במצלמות ואינו מאפשר ניתוח מלא ויעיל של המידע בזמן אמת.

⁵ יצוין כי מנהל המוקד הרואה וסגן מנהל המוקד הרואה עובדים במשמרת בוקר ואינם מבצעים תצפיות במצלמות.

הביקורת ממליצה לבחון מחדש את כמות התצפיתנים הדרושה בכל משמרת, כדי לקיים פיקוח ובקרה אפקטיביים על הנעשה באתרים הנצפים ברחבי העיר.

2.2. תקופת העסקה

במהלך שנת 2022 הועסקו במוקד הרואה 20 תצפיתנים במשרת סטודנט⁶. הביקורת מצאה שקיימת תחלופה גבוהה של כח האדם במוקד הרואה. לדוגמא, במהלך הביקורת 7 תצפיתנים סיימו את העסקתם, וגויסו חדשים במקומם, כאשר משך תקופת העסקתו של כל תצפיתן נעה בין שנה לשנתיים.

הביקורת העירה כי במהלך המשמרת נדרש התצפיתן לאתר אירועים חריגים, לספק מידע לכוחות הביטחון וליחידות העירייה בזמן אמת ולכוונם לזירת האירוע. לביצוע פעולות אלו נדרש התצפיתן למיומנות גבוהה, הנרכשת באמצעות תרגול מתמשך וניסיון מצטבר.

לדעת הביקורת, תחלופה גבוהה של תצפיתנים במשרת סטודנט, שהינם עובדים זמניים, עלולה לפגוע בהכשרה המקצועית וביכולת מבצעית.

בתגובתו לדוח הביקורת, מסר מנהל המוקד כי אכן העסקת סטודנטים במוקד הרואה טומנת בחובה חסרונות הנובעים מהתחלופה הגבוהה, אך מהניסיון המצטבר לאורך זמן עולה כי זוהי החלופה המיטבית.

3. תקציב

3.1. תקציב שוטף

הביקורת ביקשה לבחון את הוצאות התפעול השוטפות של המוקד הרואה. התברר כי פעילות המוקד הרואה אינה מתקצבת בסעיף נפרד, אלא כלולה בסעיפי התקציב של המוקד העירוני (מלבד הסעיף "עבודות תחזוקה- מוקד רואה" בסך 180,000 ₪).

⁶ נתון זה כולל תחלופה של תצפיתנים, שחלקם הפסיקו את עבודתם במהלך השנה, או לחלופין החלו את עבודתם במהלך השנה.

לדעת הביקורת, משהופרדה פעילות המוקד הרואה מפעילות המוקד העירוני, יש להפריד גם את תקציב המוקד הרואה מתקציב המוקד העירוני. אי-הפרדה בבסיס התקציב בין היחידות מקשה על בחינת העלויות התפעוליות של יחידת המוקד הרואה.

3.2. תקציב פיתוח

פרויקט הרחבת מערך המצלמות ושדרוג המוקד הרואה בוצע באמצעות שני התב"רים שלהלן:

- א. בתב"ר 4596 "מוקד רואה" ההוצאות בשנים 2022 – 2017 היו בסך 7,670,481 ₪.
- ב. בתב"ר 6375 "עיר בת קיימא" ההוצאות באותן שנים היו בסך 7,722,609 ₪.

סכומים אלה של תקציב הפיתוח שימשו בעיקר לרכישת מצלמות וציוד נוסף.

הביקורת בדקה את אופן ההתקשרויות עם ספק המצלמות ומצאה ליקויים משמעותיים בהליך ההתקשרות ובאישור החשבונות (ראה פירוט בפרק 6 שלהלן).

4. מערך המצלמות

ניהול מצאי המצלמות

הביקורת ביקשה לבדוק ברישומי האיננוטר את מספר המצלמות המותקנות בעיר.

נמצא כי על פי דוח האיננוטר, היו קיימות רק 649 מצלמות מסוגים שונים, למול 852 מצלמות שבפועל בעת הביקורת היו מוצבות בעיר.

עוד מצאה הביקורת כי אין התאמה בין דגמי המצלמות הרשומים באיננוטר לבין המצלמות המותקנות באתרי העירייה. יחד עם זאת, יש לציין כי כמות המצלמות המופיעה ברישומי המוקד (להבדיל מהכמות ברישומי האיננוטר), הייתה מעודכנת.

הביקורת העירה למנהל המוקד כי יש הכרח לבצע באופן מיידי ספירת מלאי בכל האתרים שבהם מותקן הציוד, ולאחר השלמת הספירה יש להקפיד על כך שרישומי המלאי יהיו מעודכנים בכל עת.

מנהל מחלקת המוקד הרואה מסר לביקורת כי עוד לפני תחילת הביקורת החל תהליך עבודה לאימות נתוני האינוונטר, אך במועד הביקורת פעולה זו טרם הסתיימה.

4.1. החלטה על הצבת מצלמות

הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע של משרד המשפטים פרסמה מסמך (להלן: **"הנחיית רמו"ט"**)⁷, שכותרתו "שימוש במצלמות אבטחה ומעקב ובמאגרי התמונות הנשמרות בהם". מסמך זה מיועד להבהיר את עמדת משרד המשפטים בעניין תחולת חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א 1981, בהתייחס לשימוש במצלמות אבטחה על ידי רשויות שילטוניות במרחב הציבורי.

סעיף 3.1.1 להנחיית רמו"ט מתייחס לאופן **קבלת ההחלטה** על הצבת המצלמות, וקובע כי יש לקבל את ההחלטה על התקנת מצלמה במרחב הציבורי באופן מושכל ומודע, לאחר בחינת החלופות לשימוש במצלמה. בנוסף, בטרם קבלת ההחלטה, יש לערוך בדיקה מקיפה של השפעות השימוש במצלמה על זכות הציבור לפרטיות.

כמו כן, הנחיית רמו"ט קובעת כי בטרם קבלת ההחלטה על הצבת מצלמות במרחב הציבורי, נדרשת רשות שילטונית לקיים שימוע ציבורי פומבי. במקרים בהם לא ניתן לערוך שימוע ציבורי פומבי, על הרשות לבצע תסקיר שיבחן את ההשפעות על הפרטיות ולהציג לציבור את תוצאותיו, על מנת לאפשר לציבור להבין את התועלות מול הפגיעה האפשרית בפרטיות.

עוד קובעות ההנחיות כי החלטה על הצבת מצלמות צריכה להיות קצובה בזמן ולהבחן מחדש בהתאם לנסיבות. לכן, מעת לעת על הרשות לחזור ולבחון האם הנסיבות שהצדיקו את הצבתן של המצלמות עדיין עומדות בתוקפן.

הביקורת ביקשה לקבל תיעוד של ההחלטות בדבר התקנת המצלמות. מנהל אגף המוקד העירוני ומנהל המוקד הרואה מסרו לביקורת כי החלטה על הצבת המצלמות מתקבלת במסגרת פגישות עבודה שנערכו בשיתוף מנכ"ל העירייה, ראש מינהל התפעול וראשי מנהלות הרובע.

⁷ הנחיית רמו"ט 4/2012, משרד המשפטים

עוד נמסר כי מיקום הצבת המצלמות נקבע לאחר עבודת מיפוי שנעשתה במוקד העירוני, שהגדירה אזורים מסוימים כבעייתיים מבחינת שמירה על הסדר הציבורי.

הביקורת ביקשה לקבל העתק פרוטוקולים או סיכומי דיון של הישיבות שבהן נדונה הצבת המצלמות, אולם נמסר לביקורת כי אין תיעוד על עבודת המטה שנעשתה בנושא ואין תיעוד של תהליך קבלת ההחלטות.

הביקורת העירה למנהל המוקד כי יש לשמור על תיעוד שישקף את השיקולים שהביאו לבחירת האתרים בהם יותקנו מצלמות, הן שיקולי היעילות המבצעית והשמירה על הביטחון והן שיקולים הקשורים להגנת הפרטיות.

בתגובתו לדוח הביקורת, מסר מנהל המוקד כי הצבת מצלמות היא נגזרת של כמות האירועים של הפרת הסדר הציבורי המתרחשים באתר מסויים, וכן נלקחים בחשבון הצרכים העולים מאגפי העירייה ומינהלות הרובע (לרבות אגף ביטחון). בנוסף, מצלמות מותקנות על פי הנחיית מנכ"ל העירייה וראש מינהל התפעול. כל אלה מהווים את מרכיבי ההחלטה, ועל בסיסם נבנית התכנית להצבת המצלמות.

4.2. תכלית הצבת המצלמות

התכלית הראויה- הנחיות רמ"ט קובעות כי "מטרת מצלמות המעקב חייבת להיות מוגדרת באופן חד, ספציפי ומפורש - ולאחר שנקבעה המטרה אין להשתמש בצילומים למטרות זרות". הגדרת מטרה כללית ומעורפלת כגון "מניעת עבירות" או "בטחון הציבור" אינה מספקת, וראוי לציין תכליות ברמת פירוט גבוהה יותר, כגון "צמצום אלימות נוער הקשורה לשכרות באזור בילוי מסוים" או "אבטחת כניסה למתקן בטחוני רגיש".

המוקד הרואה קבע שישה סיווגים ראשיים לתכלית המצלמות כדלהלן:

תכלית המצלמה	סיווג	כמות
אלימות/ונדליזם/בטחון הציבור	H	136
עומס תנועה/בקרת תחבורה /תאונה/נת"צ	R	451
בקרת כניסה לאתר רגיש/פיקוח משמעת עובדים/בטחון העובדים	W	61
צמצום אלימות/ונדליזם/ גרפיטי/סמים ואלכוהול	P	166
מניעת כניסה לרכב לא מורשה/הגנה על הטבע	C	36
מניעת נדליזם/בטחון הציבור/התקהלות שלא כדין	O	2
		852

מנהל המוקד הרואה מסר לביקורת כי למיטב הבנתו תכלית הצבת המצלמות כן נקבעת ברמת הפירוט הנדרשת.

גם בהתחשב בהסבר של מנהל המוקד, לדעת הביקורת תכלית הצבת כל מצלמה אמורה להיות מוגדרת באופן חד ומדויק, כפי שנקבע בהנחיית רמ"ט, ואין להסתפק בהגדרה כללית.

4.3.1. שטחי הכיסוי חזוית הצילום

בהתאם להנחיית רמ"ט יש להציב את המצלמה במקום ובזווית שיכסו במידת האפשר רק את השטחים הרלוונטיים, ויקלטו באופן המזערי האפשרי שטחים שאינם רלוונטיים למטרת הצבתה של המצלמה. במקרים בהם לא ניתן למנוע צילומם של שטח הרחב מן הנדרש, יש לשקול שימוש באמצעים טכנולוגיים שונים שיאפשרו הסוואה של הצילומים העודפים.

הביקורת מצאה כי בחלק מהמצלמות קיימים טשטוש מכוון והסתרה של מידע עודף. יחד עם זאת, נמצא כי במצלמות סורקות⁸ הטשטוש נעשה רק בצילום הראשון שנראה בעין, וכאשר מזיזים את המצלמה לצדדים לצורך סריקת האזור, ניתן לצפות בבתים, במרפסות ובחצרות פרטיים.

⁸ 271 מצלמות (32%) הינן מצלמות סורקות, בעוד שרוב המצלמות הינן קבועות.

לדעת הביקורת יש הכרח לבצע טשטוש והסתרה של הצילומים העלולים לפגוע בצנעת הפרט, ושל כל המידע העודף הנראה בצילומים, כך שהצופה במצלמות לא ייחשף למידע מעבר למידע הנדרש בהתאם למטרה שנקבעה בעת שהוצבה המצלמה. בתגובתו לדוח מסר מנהל המוקד הרואה כי נושא שמירת הפרטיות וצנעת הפרט מטופל באופן שוטף הן על ידי הדרכות וחידוד הנהלים והן על ידי הנחיות כתובות. כמו כן, מסר מנהל המוקד כי השימוש במצלמות סורקות נעשה רק בזמן חירום ולפי צורך דחוף. יחד עם זאת, לאור הערת הביקורת תבוצע בחינה נוספת של אמצעי הטשטוש במצלמות הסורקות, במטרה להסתיר מידע העלול לפגוע בפרטיות.

4.3.2. זמני הצילום

בהנחיות נקבע כי כדי שפגיעת המערכת בפרטיות תהיה מידתית, יש לצמצם את פעילות המצלמות רק לזמנים בהם הצילום הוא רלוונטי למטרה המבוקשת.

הביקורת מצאה, כי כל המצלמות במוקד הרואה מצלמות ומקליטות באופן רצוף, ללא בחינת הצורך בצילום בכל נקודת זמן

הביקורת מעירה כי יש להקפיד על השימוש במצלמות רק בזמנים שבהם הצילום עונה לתכלית המפורשת שנקבעה בעת הצבת המצלמה, על מנת שהפגיעה בפרטיות תהיה מידתית ככל האפשר.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר מנהל המוקד הרואה כי כל מצלמות המוקד מצלמות ומקליטות באופן רציף (24/7), וזאת לצורך קבלת תמונה מלאה בזמן ניתוח אירוע. כמו כן נמסר כי ההקלטה נמחקת באופן אוטומטי לאחר 30 יום. הביקורת מעירה כי על מנכ"ל העירייה להתייעץ עם יועמ"ש העירייה בסוגיה זו. אם תתקבל החלטה לפיה יש צורך בצילום רציף בכל המצלמות, על המנכ"ל לתעד בכתב את הנימוקים להחלטה.

4.4. שיתוף פנים ארגוני במידע ממערך המצלמות

המידע המופק ממצלמות האבטחה יכול לסייע לתפקודן של יחידות שונות בעירייה. לדוגמא, באתר הארכיאולוגי מצודת אשדוד מותקנות בתחום האתר 11 מצלמות אבטחה. העיריה נתנה למפעילי המצודה אפשרות צפייה במצלמות, הן במטרה לסייע

בניהול האתר והן כדי לקבל מידע בזמן אמת על המתרחש באירועים השונים המתקיימים במקום. גם למשתמשים נוספים ניתנו הרשאות צפייה במצלמות האבטחה המותקנות באתר שבו הם פועלים, כגון: בית לברון, פארק לכיש, שומר בניין העירייה ואגף ביטחון.

לעומת זאת, בפארק אשדוד-ים מותקנות 45 מצלמות אבטחה, אולם למינהלת פארק אשדוד-ים הייתה גישה לצפייה בשתי מצלמות בלבד. נוכח מצב זה, בעת אירוע מינהלת פארק אשדוד-ים מקבלת מידע על המתרחש בפארק באמצעות הדיווח של המוקד הרואה, אך אינה יודעת מה קורה בשטח בזמן אמת ואינה יכולה לסייע במקרים שהדבר ניתן.

עוד נמצא כי בשנת 2022 המוקד הרואה פתח אפשרות צפייה למנהלי הרובעים ב-26 מצלמות הנמצאות בתחומם, אך מספר שבועות לאחר מכן נסגרה אפשרות הצפייה במצלמות אלה. הביקורת העלתה כי סגירת הצפייה נעשתה עקב כך ש-26 המצלמות נפתחו לצפייה גם לציבור הרחב.

לדעת הביקורת פתיחת האפשרות לצפייה של מנהלי הרובעים במצלמות המותקנות בתחומם הייתה מהלך חיובי, לצורך אבטחה והגנה על הרכוש הציבורי.

הביקורת ממליצה לקיים דיון מעמיק לגבי אפשרויות השיתוף במידע ומתן האפשרות לצפייה במצלמות למשתמשים נוספים בעירייה⁹, תוך הקפדה על עמידה בדרישות החוק הרלוונטיות, במטרה לסייע בתפקודם של אותם גופים עירוניים שמצלמות האבטחה עשויות לסייע להם.

מנהל המוקד מסר לביקורת כי יישום המלצת הביקורת לשיתוף משתמשים נוספים מעבר לאלו הרשאים כיום לצפות במצלמות המוקד הרואה, צריכה להיבחן על שולחנו של היועץ המשפטי לעירייה, תוך מתן תשומת לב לכל המשמעויות של מהלך זה.

⁹ הכוונה לצפייה בזמן אמת בלבד, כלומר בעת שמתרחש אירוע. לא תהיה אפשרות לצפייה בצילומים של אירועים שהתרחשו בעבר, ולא ניתן יהיה לצפות בהקלטות.

עוד מסר מנהל המוקד כי פתיחת אפשרות הצפייה לגורמים נוספים צריך להיעשות במסורה, תוך שמירה קפדנית ביותר על הגנת הפרטיות, על פי צורך מבצעי מנומק היטב ובאופן מוגבל וממוקד (כגון מתן אפשרות צפייה בזמן אמת בלבד וללא יכולת אחזור).

5. יידוע הציבור

5.1. שילוט

סעיף 1 לחוק הגנת הפרטיות תשמ"א 1981, קובע כי אין פוגעים בפרטיותו של אדם ללא הסכמתו. בשל האיסור כאמור, במקרה של הצבת מצלמת אבטחה יש ליידע את הציבור על כך שמותקנת באתר מצלמה.

סעיף 3.1.3 להנחיית רמ"ט מתייחס ליידוע הציבור על הצבת מצלמות האבטחה, וקובע כי **אמצעי הידוע המינימלי הוא הצגת שלטים בסמוך למקום בו המצלמה מותקנת**, כדי להתריע בפני הציבור על קיום מצלמת אבטחה בטרם כניסתו לאזור המצולם.

שלט האזהרה חייב להיות קריא וברור, לרבות מבחינת גודלו, ורצוי שיכלול את הפרטים הבאים:

- ציור של מצלמה, או סמל גרפי מקובל אחר המעביר בצורה ברורה את המידע על כך שהאתר מצולם.
- שמו של הארגון האחראי על הצבת המצלמה.
- תיאור תמציתי של מטרת הצבת המצלמה, למשל: "בטיחות", "מניעת עבירות", "בקרת תחבורה" וכד'.
- כתובת אתר האינטרנט בו מצויה רשימת המצלמות, או מספר טלפון וכתובת דוא"ל למענה על שאלות בנוגע לשימוש במצלמה.

הביקורת מצאה כי העירייה מבצעת את התקנת השלטים על ידי קבלן המצלמות, וכי השלטים כוללים את כל המידע הנדרש.

להלן השלט שהעירייה מתקינה:



יחד עם זאת, בסיוורים שערכה הביקורת במדגם של אחד עשר אתרים, נמצא כי רק בשישה אתרים היה קיים שילוט, ובחמישה אתרים לא היה קיים שילוט או שהשילוט לא היה תקין.

עוד נמצא, כי לא התקיימו פעולות תחזוקה שוטפת, לצורך החלפת שלטים לא תקינים או הצבה מחדש של שלטים שנפלו.

הביקורת מעירה כי העירייה עלולה להיחשף לתביעה משפטית מאחר שלא היו שלטים בכל האתרים המצולמים, בניגוד להוראות החוק ולהנחיית משרד המשפטים הנוגעות לידוע הציבור.

לאחר הערת הביקורת, מנהל המוקד הרואה הנחה את ספק המצלמות להתקין את השלטים החסרים באופן מיידי ולהחליף שלטים לא תקינים בכל האתרים שעלו בביקורת, וכן באתרים נוספים.

בנוסף, הביקורת ביקשה לבדוק בתיקי האתרים את מיקום השלטים המותקנים בכל אתר. מנהל המוקד הרואה מסר לביקורת כי מיקום השלטים נקבע בזמן הסיור המקדים שנעשה עם קבלן המצלמות לפני התקנת מצלמות באתר, אולם במסמכי התכנון ובתכניות העדות לא נמצא אזכור בנוגע לשלטים ולמיקומם.

הביקורת ממליצה לתעד בתיק האתר את מיקום שלטי האזהרה. כמו כן, הביקורת ממליצה לעדכן את מפרט השילוט ולהתאימו לתקני התמרור המקובלים.

עוד מצאה הביקורת כי המוקד הרואה מאשר תשלום על רכישת השלטים (אספקה והתקנה), גם במקרים שהשלטים טרם סופקו וטרם הותקנו.

הביקורת העירה כי אין לאשר תשלום מלא על עבודה שבוצעה באופן חלקי.

5.2. פרסום באתר העירייה

לפי הנחיית רמ"ט, רצוי שהגורם האחראי על התקנת מצלמות המעקב יפרסם באתר האינטרנט רשימה מרוכזת של המקומות שבהם הותקנו המצלמות.

הביקורת מציינת לחיוב כי באתר העירייה (תחת לשונית המוקד הרואה) קיימת רשימת מצלמות כנדרש, הכוללת את כתובת המצלמה, סוג המצלמה ופרוט השטח הנצפה. כמו כן קיימת באתר מפת פריסה דינמית של המצלמות המותקנות ברחבי העיר, וכן ניתן לקבל באתר מידע בנוגע לתכלית הצבתה של כל מצלמה.

5.3. שימוש ציבורי פומבי

העירייה פתחה את אפשרות הצפייה לכלל הציבור ב-10 מצלמות חופים, שניתן לצפות בהן באתר העירייה ובאפליקציית "אשדודית". באמצעות הצפייה במצלמות יכול הציבור הרחב לראות מהו הדגל בתחנת ההצלה, מהי צפיפות הרוחצים בים ועוד.

הביקורת מציינת לחיוב כי מתן האפשרות לצפייה במצלמות החופים, תוך טשטוש, ריחוק המצלמה ורזולוציית צילום נמוכה, מאפשרת לכלל הציבור לעשות שימוש מיטבי במצלמות, תוך הקפדה על ההוראות הנדרשות לשמירת הפרטיות.

הביקורת ממליצה לבחון, בשיתוף עם הציבור, אתרים מרכזיים נוספים שיפתחו לצפייה פומבית, כדי לאפשר לתושבים לקבל מידע על המתרחש במקומות מרכזיים בעיר (צירי תנועה מרכזיים, חניונים וכד'), וכדי שיוכלו להסתייע במצלמות על מנת לתכנן את יומם באופן מיטבי (בכפוף למגבלות הגנת הפרטיות).

בתגובתו לדוח הביקורת, מנהל המוקד מסר כי מתן אפשרות לצפייה פומבית בחלק מהמצלמות מהווה פתח לפגיעה בפרטיות, ועל היועץ המשפטי לבחון סוגיה זו. לדעת מנהל המוקד, פתיחה מצלמות לצפייה של כלל הציבור מנוגדת לעקרון המידתיות, הנדרשת בעת קבלת החלטה על השימוש במצלמה.

6. התקשרות עם ספק המצלמות

תקופת ההסכם

במאי 2016 פרסמה העירייה מכרז עבור הרחבה ושדרוג של המוקד הרואה, לרבות אספקת הציוד, התקנה, הפעלה, שירות ותחזוקה. בספטמבר 2016 בחרה ועדת המכרזים את המציע הזוכה (חברת מוטורולה).

בדצמבר 2016 נחתם חוזה בין העירייה לבין הקבלן הזוכה. לפי סעיף 11א לחוזה, תוקפו של ההסכם הינו החל מחתימתו ועד לקבלת המערכת על ידי העירייה לשביעות רצונה.

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת העירייה עדיין לא הכריזה על קבלת המערכת, למרות שחלפו כבר למעלה משש שנים מיום חתימת החוזה. תוקף ההסכם עם הספק מוארך בכל שנה בשנה נוספת, ובמהלך הביקורת הוארך ההסכם עד לסוף שנת 2023. יודגש כי במהלך השנים 2017 עד 2022 בוצעו התקשרויות עם ספק המצלמות בסכום מצטבר של כ- 17 מיליון ₪.

הביקורת העירה כי אין לחתום חוזים עם ספקים, מבלי שיקבע בחוזה מועד לסיום ההתקשרות, לרבות מספר תקופות הארכה האפשריות. יש הכרח שהעירייה תקבע בחוזים של רכישת שירות או אספקת טובין, כדוגמת ההתקשרות עם ספק המצלמות, תקופת זמן ברורה ומוגדרת למשך ההתקשרות.

6.1. ביצוע התקשרויות

6.2.1. תהליך ההתקשרות

כאמור, ההתקשרות עם ספק המצלמות החלה בשנת 2016. במהלך הביקורת, לאחר כ-6 שנים מתחילת ההתקשרות, התברר כי רוב הציוד שמפורט בתנאי המכרז הינו

מיושן ואינו משווק עוד על ידי החברות היצרניות. כתוצאה מכך שהמצלמות כבר אינן משווקות, כאשר מנהל המוקד מעוניין לרכוש מצלמות וציוד אחר, הוא בוחן חלופות הדומות לפריט שבמכרז הן מבחינת המפרט הטכני והן מבחינה המחיר.

לאחר שמנהל המוקד החליט לרכוש פריט מסויים, הוא מוציא הזמנה לספק שרשום בה פריט מפריטי המכרז, למרות שבפועל העירייה תקבל מהספק מצלמה אחרת.

עוד נמצא, כי מנהל המוקד הרואה מאשר לתשלום את חשבונות הספק שרשומים בהם מצלמות מתוך סעיפי המכרז, בעוד שבפועל הספק מספק לעירייה פריטים אחרים.

להלן מספר דוגמאות:

- המוקד הרואה הזמין 26 ערוצי צפייה במצלמות דרך YouTube שאינן נכללו בסעיפי המכרז. הביקורת העלתה כי על מנת לרכוש את ערוצי הצפייה, הוציא המוקד הזמנה על רכישת חמש "מצלמות למנהלי רובעים" על פי סעיף 3.1.51 במכרז, למרות שבפועל קיבל פריט אחר (ערוץ הצפייה), שאינו נכלל במכרז.

מנהל המוקד הרואה מסר לביקורת כי רכישת פריט You Tube עבור מנהלי הרובעים התבקש על ידי גורמי הניהול בעירייה, ולכן פעל המוקד בחריגה מהמכרז.

דוגמאות נוספות, בצומת הרחובות הנחושת/בני ברית וברחוב מקס נורדאו התקין המוקד בשנת 2022 מצלמות מדגם מסוים שאינו נמצא במכרז. על מנת לרכוש את המצלמות, הוציא המוקד הזמנה עבור מצלמה מדגם אחר הכלול בסעיפי המכרז, ואף אישר לתשלום חשבונית הכוללת מצלמה זו, למרות שבפועל הותקנה מצלמה אחרת, שאינה נמצאת במכרז.

הביקורת רואה בחומרה רבה את אופן התנהלות המוקד הרואה בנוגע לרכישת פריטים שאינם כלולים במכרז (תוך הצגת מידע מטעה לפיו, כביכול, נרכש פריט שקיים במכרז), בניגוד לכללי המינהל התקין.

הביקורת העירה למנהל המוקד כי במקרים בהם נדרשת רכישת פריטים שווי ערך, יש לפעול באופן מסודר, תוך עדכון הפריט שווה הערך במפרט הטכני שבמכרז ובמק"ט וברישומי האינטרנט שמנהל אגף הרכש.

מנהל המוקד מסר לביקורת כי רכישת פרטים שווי ערך נעשתה בהתאם לסמכות שניתנה לו (בסעיף 17 למכרז). בנוסף, מסר מנהל המוקד כי לאחר הביקורת פעל להוספת מספר דגמי מצלמות כחלופות שוות ערך לפרטים הרשומים במפרט הטכני, כפי שנדרש. המידע על דגמי הפרטים שווי הערך הועבר לאישור מנהל אגף החשבות ומנהל אגף הרכש, כדי שהפרטים יוטמעו במערכת הרכש והאינוונטר.

6.2.2. הוראות תשלום

הביקורת בדקה באופן אקראי 30 הוראות תשלום בסכום כולל של כמיליון ₪, ובכלל זה את החשבונית, את הבדיקות שנעשו לאישור התשלום, את ההזמנה ואת מסמכי הלוואי שצורפו לה.

הביקורת מצאה תשעה מקרים בהם בוצעה רכישה של מצלמות כחלק מהזמנת עבודה הכוללת עבודות תקשורת ותשתית. מאחר והזמנות אלה הוצאו במסלול של עבודה קבלנית ולא במסלול של הזמנת רכש, לא בוצעה במקרים אלה בקרה של אגף הרכש אחר תהליך הרכישה.

הביקורת מעירה כי יש להקפיד על הוצאת הזמנות לרכישת טובין במסלול רכש, כך שהבקרה על ביצוע ההזמנות תעשה על ידי הגורמים המקצועיים בתחום הרכש, וכדי שהפרטים הנרכשים יכללו באינוונטר העירייה כנדרש.

מנהל המוקד הרואה מסר לביקורת כי במקרים שמבוצעת רכישת מצלמות במסגרת פרויקט שכולל עבודות קבלניות, הוא נדרש לבצע גם את הליך הרכש במסלול עבודות קבלניות. הביקורת העירה כי גם במקרים בהם הרכש נעשה במסלול עבודות קבלניות, יש הכרח לעדכן את אגף הרכש על הצידוד שנרכש לצורך עדכון מצאי המצלמות.

בנוסף, בשני מקרים נמצא כי יצאה הזמנת עבודה ללא פירוט התכולה, אלא נרשמו רק מיקום העבודה ותאור כללי של סוג העבודה (לדוגמא "ויצמן-בן גוריון תשתית ומצלמות"), ללא פירוט הצידוד המותקן. אמנם צורפה להזמנה רשימה מפורטת של סעיפי המכרז, אולם הרשימה לא נחתמה על ידי הספק.

בתגובתו לדוח, מסר מנהל המוקד כי אכן בעבר אירעו מקרים שבהם הקבלן הוציא חשבונית לא מפורטת. ליקוי זה הוצג לקבלן וניתנו לו הנחיות בהתאם.

הביקורת העירה כי אין לאשר לתשלום חשבונית שאין בה פירוט של הציוד שהתקבל והעבודות שבוצעו.

עוד מצאה הביקורת כי חשבונית מס של הספק, עליה מצוין מספר הזמנה 49731, שולמה מהזמנה אחרת שמספרה 50577. חשבונית זו שולמה לספק ללא שנבדקה כנדרש במחלקת מבדק חשבוניות באגף החשבות.

הביקורת העירה כי על החשבות להקפיד הקפדה יתרה על כך שהחשבונית תואמת להזמנת העבודה, וכן שהתשלום מבוצע מהסעיף התקציבי הנכון.

6.3. תחזוקת המצלמות

מעריך המצלמות מתוחזק על ידי חברת מוטורולה, הקבלן הזוכה במכרז התקנת המצלמות. לפי תנאי המכרז, במהלך חמש שנות האחריות יתקן הקבלן את כל התקלות ללא תשלום נוסף.

להלן מספר התקלות שטופלו על ידי הקבלן לפי שנים:

שנה	מספר התקלות
2020	652
2021	581
2022	799

בהתאם להוראות המכרז, על הספק הזוכה להעמיד לטובת העירייה צוות שירות הכולל מוקד שירות ואנשי תחזוקה במשך 24 שעות ביממה, בכל ימות השבוע.

תיקונים והחלפות יבוצעו בזמני תגובה המפורטים להלן:

- תקלה רגילה – עד 24 שעות.
- תקלה קריטית (משביתה מערכת) – עד 4 שעות.

הביקורת בחרה באופן מדגמי עשרה דוחות טיפול, ובדקה האם החברה עמדה בזמני התגובה כפי שנקבע בחוזה.

נמצא כי בשבעה מקרים הקבלן עמד בזמני התגובה שנקבעו וטיפול בתקלה תוך 24 שעות. בשלושה מקרים הספק לא עמד בזמנים שנקבעו (במקרה אחד טיפל בתקלה לאחר 6 ימים, במקרה השני לאחר 2 ימים ובמקרה השלישי לאחר 4 ימים).

עוד נקבע במכרז כי בתום תקופת האחריות/הבדק, אם ידרוש זאת המזמין, מתחייב הקבלן להמשיך ולספק לעירייה שירותי תחזוקה למערכת, לרבות אספקת חלקי חילוף (להלן: "**אחריות אופציונאלית**"). לצורך מתן שירותי האחריות האופציונאלית, יחתמו הצדדים על חוזה שירות שנתי שיתחדש מעת לעת על פי דרישת המזמין בלבד, עד למלוא **5 שנים נוספות** מתום תקופת האחריות הראשונה.

הביקורת מצאה כי העירייה לא חתמה על הסכם האחריות האופציונלית למרות שחלפו מעל 5 שנים מתחילת ההתקשרות.

מנהל המוקד מסר לביקורת, כי אמנם טרם נחתם חוזה חדש לתחזוקת מערך המצלמות, אולם הספק הזוכה מתחזק את המערכת ומטפל בכל קריאות השירות ללא חיוב נוסף.

הביקורת העירה כי יש הכרח להסדיר בהקדם מבחינה חוזית את נושא תחזוקת הציוד, ולפעול לחתימת הסכם האחריות האופציונלית עם הקבלן.

6.4. תחזוקה מונעת

הקבלן הזוכה התחייב לבצע בתקופת האחריות אחת לחודש ניקוי חיצוני ופנימי של המצלמות, על ידי צוות שירות שיעמיד לרשות העירייה. לשם ביצוע העבודה, יסופק לו על ידי העירייה מנוף סל. כמו כן התחייב הקבלן לבצע תחזוקה מונעת פעמיים בשנה, הכוללת בדיקת עבודה במתח של רכיבי החשמל ובדיקת הארקה והגנת ברקים.

הביקורת מצאה כי התחזוקה המונעת לא מתבצעת בתדירות שנקבעה במכרז, אלא פעולות אלו נעשו לכל היותר פעם-פעמיים בשנה.

מנהל המוקד הרואה מסר לביקורת שאין כדאיות לבצע את פעולות התחזוקה בתדירות שנקבעה במכרז, מאחר ואת המנוף העירייה צריכה לספק, וכדי לחסוך בעלויות התחזוקה המונעת מבוצעת רק עפ"י הצורך. עוד נמסר, כי על מנת לבצע את בדיקות החשמל צריכה העירייה להזמין מהנדס בודק לכל אתר.

הביקורת מעירה על כך שדרישות שנקבעות במכרז שלא לצורך, מגדילות את עלויות העירייה ובסופו של דבר אינן מבוצעות.

מנהל המוקד מסר לביקורת כי הערת הביקורת תילקח בחשבון ותיושם במכרז הבא.

7. תכנית עבודה

בתכנית העבודה של המוקד הרואה לשנת 2022 נקבע כי המשימה העיקרית של המוקד הינה להגדיל את מספר המצלמות המותקנות ברחבי בעיר, והוצב יעד של הוספת 110 מצלמות במהלך השנה. מנהל האגף מסר לביקורת כי תוכנית העבודה אושרה ע"י הגורמים הניהוליים בעירייה (ראש מינהל תפעול ומנכ"ל העירייה), ועל בסיסה בוצעה הצבתן של המצלמות ברחבי העיר.

בפועל, נמצא כי בשנת 2022 הותקנו ברחבי העיר 120 מצלמות. כלומר, המוקד הרואה עמד ביעד שנקבע, ואף למעלה מכך. יחד עם זאת, הביקורת העירה כי על אף הגידול בסך הכולל של המצלמות, התכנית המפורטת שאושרה לביצוע בשנת 2022 לא יושמה כפי שנקבע, וכי הותקנו מצלמות באתרים שלא נקבעו בתכנית העבודה.

מנהל אגף המוקד העירוני מסר לביקורת כי השינויים שבוצעו בתוכנית העבודה הינם בעקבות צרכים שעלו מהשטח, או בעקבות החלטות של הגורמים הניהוליים בעיר, אך יש תיעוד כתוב רק על חלק מהדרישות להצבת מצלמות שלא היו כלולות בתכנית העבודה.

8. תפעול מערך המצלמות

זיהוי אירועים במוקד הרואה מתבצע בשני אופנים עיקריים, כדלהלן:

8.1. תצפיתנים

התצפיתן צופה במצלמות על פי תכנית עבודה מובנית בהתאם למשמרת (בוקר או ערב), בהתאם לעונה (קיץ או חורף), לשגרה או לחירום.

הביקורת ביקשה לבדוק כמה אירועים נפתחו על ידי תצפיתן, לאחר שזיהה אירוע חריג באמצעות הצפייה במצלמות. לביקורת נמסר כי לא ניתן לספק את המידע, מאחר ואין נתונים לגבי הגורם הפותח את הפניה במוקד הרואה.

הביקורת מעירה כי בהעדר המידע לא ניתן לבחון את אפקטיביות הצפייה של התצפיתנים ואת יישום תכנית הצפייה שנקבעה להם. הביקורת סבורה שיש חשיבות רבה לכך שיצוין במערכת הגורם היוזם שהביא לפתיחת האירוע.

מנהל המוקד הרואה מסר לביקורת כי במערכת ה-CRM החדשה המוטמעת כיום בעירייה, יהיה ממשק עם המערכת המפעילה את המוקד הרואה, כך שניתן יהיה לבחון מהי כמות האירועים שנפתחה בעקבות התראה של תצפיתן ומהי אפקטיביות הצפייה. בנוסף, מסר מנהל המוקד כי אפקטיביות הצפייה נמדדת גם באמצעות תגובה מהירה לאירוע ובאיתור מהיר של אירוע, המעידים על אפקטיביות התצפיתן.

8.2. וידאו אנליטיקה (VA)¹⁰

בעת הביקורת היו למערכת יכולות זיהוי אוטומטית של שני סוגי אירועים: 123 מצלמות מיועדות להתריע על אירועים של גילוי כניסה לשטח מסומן ו-60 מצלמות מיועדות להתריע על זיהוי תאונות.

¹⁰ וידאו אנליטיקה (VA) – טכנולוגיה המבצעת ניתוח של הצילומים ומחלצת מהם באופן אוטומטי מידע בעל ערך שהוגדר מראש.

כשהמערכת מזהה אירוע המוגדר כחריג, המערכת תסמן את התמונה המתקבלת מהמצלמה ותתריע בצורה וויזואלית וקולית למפעיל מוקד השליטה והבקרה על כך שזוהה אירוע חריג.

הביקורת ביקשה לקבל נתונים בנוגע לכמות האירועים אשר זוהו באמצעות ה-VA, וכן נתונים על כמות פניות המוקד שנפתחו לאחר זיהוי אירועים חריגים במערכת. מנהל המוקד הרואה מסר לביקורת כי במערכות הקיימות אין אפשרות לבצע פילוח של אירועים שזוהו באמצעות וידאו אנליטיקה.

הביקורת מעירה כי בשל חוסר המידע כאמור, לא ניתן היה לבחון את אפקטיביות השימוש ביכולות הקיימות של המערכת.

בנוסף, הביקורת סבורה שאין להסתפק רק בשתי אופציות לקבלת התרעה אוטומטית, אלא יש לבחון שימוש באופציות נוספות, וכמו כן יש להרחיב את השימוש בפונקציות הקיימות.

מנהל המוקד מסר לביקורת כי טכנולוגיות חדשות נבחנות בכל עת, לרבות הטמעת טכנולוגיות VA (וידאו אנליטיקה) נוספות. במהלך שנת 2023 נבחנו טכנולוגיות וידאו אנליטיקה לצורך אפשרות גילוי הצפות, גילוי עשן ואש, ספירת תנועה ואיתור רכבים לא מורשים, אולם לא התקבלה החלטה על יישומן. בנוסף, ישנן טכנולוגיות שלא עושים בהן שימוש, כיוון שהן עלולות לפגוע בפרטיות באופן לא מידתי.

8.3. פניות שיום המוקד הרואה

כאשר התגלה במוקד הרואה אירוע המצריך המשך טיפול של אחת מיחידות העירייה או של גורמים חיצוניים, מעביר המוקד הרואה פניה למוקד העירוני לשם ניתוב המידע לגורם המטפל.

הביקורת מצאה, כי העברת המידע בין מערכת המוקד הרואה לבין מערכת המוקד העירוני הינה ידנית (הפניות נפתחות באופן ידני על ידי מוקדן 106, לאחר פניה בעל פה של התצפיתן).

יצוין כי לאחר הביקורת נמסר שמוטמעת במוקד העירוני מערכת CRM חדשה, דבר שיאפשר ממשק מלא עם מערכת המוקד הרואה.

כמו כן, מבדיקת הביקורת עולה כי המוקד הרואה יזם בשנת 2022 בסך הכל 436 פניות (ללא אירועים שנפתחו בעיקבות הפעלת לחצני מצוקה המותקנים במוסדות חינוך), כלומר המוקד הרואה יזם בממוצע פנייה אחת או שתיים ביום.

לדעת הביקורת, יש לבחון באופן יסודי את הדרכים שבאמצעותם ניתן להרחיב את התועלת הציבורית שניתן להפיק מהמוקד הרואה, ולהגדיל באופן משמעותי את סוגי האירועים שניתן לגלות תוך שימוש ביכולות המערכת.

בתגובתו לדוח הביקורת, מסר מנהל המוקד כי המוקד הרואה מסייע לפעילות העירייה במגוון רחב של תחומים (כגון שת"פ עם המשטרה, טיפול בפניות ציבור, מתן תמונה מהשטח בזמן אירוע חירום ועוד). לדעת מנהל המוקד, הצגת כמות הפניות שיוזם המוקד הרואה אינה משקפת את מלוא פעילות המוקד, ויש להתייחס לתרומתו הכוללת לפעילות העירייה.

8.4. פניות שהועברו לטיפול המוקד הרואה

הביקורת בדקה את כמות הפניות בשנת 2022 שהועברו לטיפול המוקד הרואה על ידי המוקד העירוני. בחלק מהמקרים התקבלו במוקד העירוני פניות תושבים והועברו למוקד הרואה, ובחלק מהמקרים התקבלו פניות ממחלקות העירייה השונות (ללא הפניות שהתקבלו במסגרת חוק חופש המידע. ראה פרק 9.3 להלן).

מבדיקת הביקורת עולה, כי המוקד הרואה קיבל לטיפולו בשנת 2022, באמצעות המוקד העירוני, 257 פניות בלבד (כלומר, בממוצע פחות מפניה אחת ביום).

לדעת הביקורת, יש לבחון את הדרכים שבאמצעותם ניתן להרחיב את התועלת מהשימוש במערך המצלמות לטובת המוקד העירוני.

8.5. שיתוף והעברת מידע עם המשטרה

העירייה מאפשרת לשוטרי תחנת אשדוד גישה למידע המצולם במצלמות בשתי דרכים עיקריות:

- א. צוות זי"ט (זיהוי טכנולוגי) - המוקד העירוני ייעד למשטרה חדר עבודה, ובו יש גישה עם הרשאות לצפייה בכל המצלמות הקיימות (כולל בהקלטות). מדובר בצוות של שלושה שוטרים קבועים שקיבלו הרשאת כניסה למוקד.
- ב. בוחני תנועה - בעמדת התצפית יש טלפון ייעודי ונפרד לקבלת שיחות מבוחני התנועה, דרכו הם מבקשים מידע מהמצלמות.

יש לציין, כי אין למשטרה אפשרות לחלץ מידע ממערך המצלמות, אלא לאחר הגשת טופס בקשה לקבלת מידע, תוך ציון זמן מדויק (תאריך ושעה) שלגביו מתבקש המידע. לאחר אישור הבקשה, מועבר למשטרה דיסק עם החומר שהתבקש.

להלן כמות בקשות שהגישו נציגי המשטרה לאיתור צילומי וידאו:

2022	2021	
232	227	צוות זי"ט
138	134	בוחני תנועה

הביקורת העלתה כי הטיפול של המוקד הרואה באיתור הנתונים ובמענה שמספקת העירייה לבוחני התנועה, בא על חשבון זמן הצפייה של התצפיתנים במהלך המשמרת. לדעת הביקורת, יש לבחון אפשרות למתן גישה למספר בוחני תנועה, ולאפשר להם לצפות בצילומים בחדר הייעודי שכבר הוקצה למשטרה, בדומה להסדר שנקבע לגבי צוות זי"ט.

בתגובתו לדוח הביקורת, מסר מנהל המוקד כי מדובר על מספר גדול יחסית של בוחני תנועה, שאין להם את הידע הנדרש כדי לעבוד באופן ישיר מול המערכת (ללא סיוע עובדי המוקד), ולכן המלצת הביקורת להערכתו אינה מעשית.

9. ניהול מאגר מידע

פרק ב' לחוק הגנת הפרטיות עוסק בהגנה על הפרטיות במאגרי מידע, ומכיל הוראות ביחס לרישום המאגר, לחובות המוטלים על בעל המאגר והמחזיק במאגר מידע, זכויות האנשים עליהם נשמר מידע במאגר ועוד.

בין היתר נקבע בחוק כי בעל מאגר המידע, המחזיק במאגר המידע ומנהל מאגר המידע, כל אחד מהם יהיה אחראי לאבטחת המידע שבמאגר.

עיריית אשדוד הינה בעלת מאגר מידע "מצלמות במרחב הציבורי" הרשום במשרד המשפטים. מנהל המאגר הוא מנהל המוקד הרואה.

9.1. הגנה פיזית על המערכת

סעיף 6 בתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) התשעז-2017, עוסק באבטחה פיזית של החומרה, ומחייב שמירה רצופה על התשתיות ומערכות החומרה המשמשות את המאגר, במקום מוגן המונע כניסה אליו ללא הרשאה.

הביקורת בדקה את רמת האבטחה הפיזית של ארונות התקשורת הממוקמים ברחבי העיר, בסמוך לאתרי המצלמות. נמצא כי ארונות התקשורת היו עשויים ממתכת ונעולים עם מנעול רב בריח. בכל ארון הותקן חיישן אשר הפעיל התראה במוקד בכל פתיחה של ארון התקשורת.

עוד נקבע בתקנות כי בעל מאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, ינקוט אמצעים לבקרה ולתיעוד של הכניסה והיציאה מהאתרים שבהם מצויות המערכות.

בסיוור שערכה הביקורת, נמצא כי דלת הכניסה לחדר השרתים שבבניין העירייה הייתה נעולה, והכניסה לחדר השרתים הייתה למורשים בלבד, באמצעות זיהוי ביומטרי על ידי טביעת אצבע. כמו כן הייתה קיימת מערכת בקרת כניסה המתעדת את הנכנסים והיוצאים מחדר השרתים. בנוסף, הותקנו בתוך חדר השרתים שתי מצלמות המתעדות באופן רציף (24/7) את הנעשה בחדר השרתים.

יחד עם זאת, נכון למועד הביקורת טרם ניתן היה להפיק דוח הרשאות כניסה לחדר השרתים, וכן דוח המתעד את הכניסות והיציאות למוקד ולחדר השרתים.

לאחר הביקורת, מנהל אגף המוקד מסר שהתקבלה הדרכה מספק המערכת בנוגע להפקת הדוחות, ודוחות בקרה מופקים ונבדקים באופן שוטף.

9.2. התחייבות לשמירת סודיות

סעיף 16 לחוק קובע כי לא יגלה אדם מידע שהגיע אליו בתוקף תפקידו כעובד, כמנהל או כמחזיק של מאגר מידע.

מאחר והעובדים הצופים במצלמות נחשפים למידע המוגדר כ"מידע רגיש", אשר חשיפתו שלא לצורך עלולה לגרום פגיעה קשה בפרטיות, נדרשים העובדים להתחייב לשמירת הסודיות על כל היבטיה. לצורך כך, כל עובד במוקד חותם על כתב התחייבות לשמירה על סודיות.

הביקורת מצאה, כי כל התצפיתנים במוקד הרואה והמוקדנים במוקד העירוני חתומים על כתב התחייבות, וכן נותני שירות חיצוניים אשר חשופים לצילומים. יחד עם זאת, נמצא כי העובדים באתרים השונים מחוץ למוקד אשר יש להם גישה לצפייה במצלמות, לא חתמו על התחייבות לשמירת סודיות.

יצוין כי כבר במהלך הביקורת, עם היוודע הליקוי, נדרשו גם העובדים הצופים במערכת אשר אינם עובדי המוקד, לחתום על טופס שמירת סודיות.

9.3. זכות עיון והעברת מידע

בחוק חופש המידע נקבע, בין היתר, שאדם רשאי להגיש בקשה לקבלת מידע מצולם שנמצא בידי הרשות. על מבקש הבקשה למלא טופס בקשה ייעודי הכולל את פרטיו של מבקש המידע, מטרת הבקשה, מיקום המצלמה וזמן הצילום.

הבקשה נבחנת על ידי הממונה על חופש המידע. בחלק מהמקרים מחליט הממונה על דחיית הבקשה (לדוגמא, כאשר מדובר באירוע פלילי, כגון: גניבה, איומים, אלימות וכדומה). במקרים אלה יש להפנות למשטרה את הבקשה לקבלת המידע המצולם.

להלן נתונים על מספר הבקשות לקבלת מידע מהמצלמות שהגישו תושבים בשנים 2021 ו-2022:

2022	2021	
547	484	פניות תושבים
304	232	פניות שאושרו

במקרה שנשלחה למבקש הודעת סירוב, רשאי המבקש לערער על ההחלטה בפני בית משפט השלום שבאזור שיפוטו נמצא המאגר, תוך 30 ימים מיום הודעת הסירוב.

הממונה על חופש המידע מסר לביקורת כי עד למועד הביקורת לא הוגשו ערעורים במקרים בהם התקבלה החלטה לא למסור חומר מצולם.

9.4. שמירת הצילומים ומחיקתם

על פי הנחיית משרד המשפטים, יש לבחון בקפידה האם מטרת התקנת המצלמות מחייבת הקלטה של הצילומים, או שמא ניתן להסתפק בצילום "חי" בלבד. ככל שקיים צורך להקליט, יש לקבוע את משך התקופה שבה יישמרו ההקלטות.

הביקורת מצאה כי כל הצילומים מוקלטים ונשמרים במערכת למשך 30 ימים, ולאחר מכן הצילומים נמחקים באופן אוטומטי.

הערות ראש העיר

מצלמות אבטחה- מוקד רואה

כללי - ראש העיר מציין לחיוב את יכולותיו הטכנולוגיות של המוקד הרואה, אשר תרמו תרומה משמעותית בשליטה על אירועי ירי טילים במלחמת חרבות ברזל ובניהול מצב החירום.

1. נהלים

ראש העיר הנחה את ראש מינהל התפעול לפעול לעריכת נוהל מקיף וכולל שיעסוק בכל ההיבטים של פעילות המוקד הרואה.

2. שטחי הכיסוי וזוויות צילום

ראש העיר הנחה את מנהל המוקד הרואה לבצע בחינה נוספת של אמצעי הטשטוש במצלמות הסורקות, במטרה להסתיר מידע העלול לפגוע בפרטיות.

3. שיתוף פנים אירגוני במידע ממערכת המצלמות

ראש העיר הנחה את מנכ"ל העירייה לקיים דיון עם הגורמים המקצועיים בהשתתפות היועמ"ש, במטרה לבחון את האפשרות למתן הרשאה לצפייה למשתמשים נוספים בעירייה, באופן שיסייע בתפקודם של גופים עירוניים שמצלמות האבטחה עשויות לסייע להם, וזאת תוך הקפדה על עמידה בדרישות החוק הרלוונטיות.

4. שימוש ציבורי פומבי

ראש העיר רואה בחיוב מתן אפשרות לציבור לצפות במצלמות המותקנות באתרים מרכזיים (כגון: צירי תנועה מרכזיים, חניוני הפארקים, חופי הים וכד'), בכפוף למגבלות הגנת הפרטיות. דבר זה יאפשר לתושבים לקבל מידע על המתרחש במקומות אלה בזמן אמת, כדי שיוכלו להסתייע במצלמות על מנת לתכנן את יומם באופן מיטבי.

5. וידאו אנליטיקה (VA)

ראש העיר רואה חשיבות רבה בהרחבת השימוש בטכנולוגיות וידאו אנליטיקה ומנחה את מנכ"ל העירייה ואת ראש מינהל תפעול לערוך דיון מעמיק באפשרויות להרחיב את השימוש בטכנולוגיה זו, בדגש על ניתוח שטחים "מתים" שבהם אין גורם אנושי שיכול להתריע על אירוע או מפגע.

מינהל החינוך

שרותי ניקיון במוסדות חינוך

כללי

מינהל החינוך בעיריית אשדוד אחראי על הפעלת מערכת החינוך בעיר, ובכלל זה על הטיפול בניקיונם של 76 בתי ספר יסודיים ועל יסודיים ברחבי העיר.

רמה גבוהה של ניקיון במוסדות החינוך נדרשת לטובת שמירה על הבריאות. כמו כן, לשמירה על הניקיון במוסדות החינוך יש השפעה ישירה על איכות החיים של התלמידים ושל הסגל החינוכי, אשר נמצאים בבתי הספר שעות רבות במהלך היום.

העירייה מספקת שירותי ניקיון לרוב מוסדות החינוך באמצעות קבלני ניקיון, וכן מספקת שירותי ניקיון לחלק ממוסדות החינוך באמצעות 47 עובדות ניקיון (המועסקות כעובדות עירייה).

העלות הכוללת של הניקיון בבתי הספר היסודיים והעל יסודיים בשנת 2022 עמדה על כ-20 מיליון ₪¹, וכללה את כל הוצאות הניקיון במהלך השנה, לרבות הכנת מוסדות החינוך לפתיחת שנת הלימודים.

היקף הביקורת

הביקורת בדקה את נאותות תהליכי העבודה ואת הבקרה על שירותי הניקיון הניתנים למוסדות החינוך בעיר, תוך בחינת הנהלים העוסקים בנושא, סקירת המכרז והחווה שנחתם עם קבלני הניקיון ובדיקת עמידתם בתנאי ההסכם. כמו כן נבדק היקף השטחים המיועדים לניקיון, שעות הניקיון המבוצעות בפועל והפיקוח אחר ביצוע עבודות הניקיון.

הביקורת נערכה במהלך החודשים מאי עד אוגוסט 2023. לצורך הביקורת נערכו פגישות עם גורמים רבים, וביניהם עם ראש מינהל החינוך, מנהל אגף תפעול ולוגיסטיקה באגף החינוך, מנהל אגף משאבי אנוש בחינוך, מפקחת בכירה במחלקת לוגיסטיקה במינהל החינוך האחראית על ניקיון מוסדות החינוך

¹ מתוכם כ-15.5 מיליון ₪ שולמו עבור עבודות קבלניות וכ-4.5 מיליון ₪ עבור הוצאות שכר לעובדות הניקיון המועסקות על ידי העירייה.

(להלן: "**העובדת האחראית**" או "**המפקחת**") וכן נערכו פגישות עבודה עם גורמים נוספים.

כמו כן, הביקורת קיבלה לעיונה מסמכים הרלוונטיים לנושא המבוקר וערכה סיורים במספר מוסדות חינוך ברחבי העיר, שהעירייה אחראית על שירותי הניקיון הניתנים להם.

פירוט הממצאים

1. התקשרות עם קבלני הניקיון

בחודש פברואר 2022 פרסמה העירייה מכרז מספר 05/2022 (להלן: "**המכרז**") עבור אספקת שירותי ניקיון למוסדות החינוך ולמוסדות הציבור הפזורים ברחבי העיר אשדוד².

במכרז נקבע כי הזכייה במכרז תפוצל בין שלושה זוכים, כאשר לכל זוכה תוקצה קבוצת מוסדות שנקבעה מראש. למכרז הוגשו 11 הצעות, מתוכן נפסלו מסיבות שונות שתי הצעות. 4 ההצעות הכשרות שדורגו ראשונות³ הועברו לבדיקת ר"ח חיצוני, לצורך בחינת היכולת של המציעים לבצע את העבודות ולעמוד בתנאים שנקבעו במכרז. לאחר הבדיקה, החליטה ועדת המכרזים לבחור כזוכים את שלושת המציעים שהצעותיהם דורגו ראשונות, ובנוסף החליטה לבחור את המציע שהצעתו דורגה במקום הרביעי כ"כשיר נוסף".

1.1. שיטת המכרז

המכרז נעשה בשיטת ההפחתה, כלומר העירייה קבעה מחיר מקסימום לשעת עבודה והקבלנים הציעו אחוז הפחתה על המחיר המקסימלי שנקבע. עוד נקבע כי השיקול לפיו יבחרו הזוכים יהיה אך ורק לפי הצעת המחיר, ללא מרכיבי איכות, כך שהקבלן

² יודגש כי הביקורת לא בדקה את שירותי הניקיון במוסדות ציבור אחרים שאינם מוסדות חינוך.

³ הדירוג נעשה לפי מחיר. ראה סעיף 1.1 שלהלן.

שיגיש את ההצעה הכספית הטובה ביותר הוא זה שיבחר כזוכה הראשון, וכך הלאה יבחרו הזוכה השני והשלישי⁴. כמו כן, נקבע כי התמורה בגין שירותי הניקיון תשולם לפי ביצוע שעות העבודה בפועל.

הביקורת מצאה כי בניגוד להוראות המכרז, העירייה משלמת עבור עבודות הניקיון המבוצעות לאחר סיום הלימודים בשיטת "קבלנות", ואינה מפקחת על השעות המבוצעות בפועל.

בתגובתו לדוח, ראש מינהל החינוך מסר לביקורת כי הפיקוח מתבצע באמצעות טופס איכות הניקיון עליו חתומים מנהלת המוסד או אב הבית. כמות שעות העבודה הנדרשות שנקבעה במסמכי המכרז נעשתה לצורך תמחור העלויות של הקבלן, בעוד שהמינהל מייחס חשיבות לאיכות הניקיון ולא להשקעת שעות העבודה.

הביקורת העירה כי לאחר שנקבע במכרז כי התמורה היא עבור שעות עבודה שבוצעו בפועל, אין לאפשר את התשלום בשיטה אחרת. הביקורת רואה בחומרה רבה את אופן התנהלות מינהל החינוך בכל הקשור לקבלת שירותי הניקיון בשיטה קבלנית, בניגוד להוראות המכרז.

לנוכח הליקויים שמצאה הביקורת בפיקוח על ביצוע עבודת קבלני הניקיון (כמפורט בהמשך הדוח), הביקורת המליצה לבחון קיום הליך מכרז בשיטה אחרת. בשיטה המוצעת, כל משתתף במכרז ינקוב מחיר בהתאם למפרט אשר יכלול את שטח המוסד, את מספר כיתות הלימוד, מספר תאי השירותים, שעות פעילות של המוסד החינוכי, שעות ניקיון בבוקר או בצהריים ומרכיבי עלות נוספים. כמו כן, רצוי שבחירת הקבלן הזוכה תכלול גם דרוג של מרכיבי איכות, ולא תתבסס על מחיר בלבד.

⁴ יצויין כי במכרז הקודם למתן שירותי ניקיון, שהעירייה פרסמה בשנת 2017, נכלל מרכיב "איכות השירות" במשקל של 30%.

1.2. שטחי הניקיון

בסעיף ח' להוראות המכרז נקבע מפתח לצורך ביצוע עבודות הניקיון במוסדות החינוך (ניקיון שטח של 200 מ"ר לכל שעת עבודה).

הביקורת ביקשה לבחון האם שעות הניקיון שנקבעו במכרז הינן בהתאם לשטח של כל מוסד, לפי המפתח שהוגדר במכרז. לשם כך, ביקשה הביקורת מהמפקחת במינהל החינוך האחראית על קבלני הניקיון לקבל את נתוני השטחים של מוסדות החינוך.

המפקחת מסרה לביקורת כי לא קיימים במינהל החינוך נתונים מעודכנים של שטח מוסדות החינוך. לדבריה, שעות הניקיון לכל מוסד נקבעו לפני זמן רב (ללא מדידת השטחים), ומאז היא מעדכנת את השטחים רק כאשר יש תוספת מבנים או כאשר עובדת עירייה פורשת מעבודתה, שאז השטח שניקתה עובר לאחריות קבלן הניקיון.

חמור מכך, הביקורת מצאה כי בעת שהוכן מכרז הניקיון לא צוין בו שטחם של בתי הספר, שכאמור משמש לקביעת שעות העבודה הנדרשות בכל מוסד חינוכי לצרכי הניקיון.

ראש מינהל החינוך מסר לביקורת כי בדיון שהתקיים בהשתתפות הגזבר בעת הכנת המכרז האחרון, סוכם שהעירייה תמשיך להתבסס על הנתונים הקיימים לגבי שטחי מוסדות החינוך. רק במקרים בהם נוסף מוסד חדש או שיש שינוי מהותי בסדרי הניקיון תתבצע מדידה.

לנוכח עובדות אלה, הביקורת בדקה באמצעות ה-GIS העירוני את השטחים של מספר מוסדות חינוך, וערכה השוואה עם הנתונים שנקבעו במכרז, כמפורט להלן:

- לפי המכרז בית ספר דביר מקבל 12.5 שעות ניקיון יומיות, ועל בסיס מפתח של 200 מ"ר לשעה שטח בית הספר מוערך בכ- 2,500 מ"ר. לעומת זאת, שטח המבנה שנמדד ב-GIS הינו 1,787 מ"ר. **שטח המבנה היה קטן יותר ב- 713 מ"ר משטח הניקיון שנקבע, כלומר שולם לקבלן ביתר סכום של כ-50,000 ₪ בשנה.**

- לפי המכרז בית ספר שז"ר מקבל 14 שעות ניקיון יומיות, ועל בסיס מפתח של 200 מ"ר לשעה שטח בית הספר מוערך בכ- 2,800 מ"ר. בנוסף, הוקצתה

לבית הספר עובדת עירייה לניקיון שטח נוסף של 300 מ"ר. לעומת זאת, שטח המבנה שנמדד ב-GIS הינו 1,740 מ"ר. **שטח המבנה היה קטן יותר ב-1,360 מ"ר משטח הניקיון שנקבע, כלומר שולם לקבלן ביתר סכום של כ-95,000 ₪ בשנה.**

בנוסף, הביקורת בדקה את השטחים של מספר מוסדות חינוך לפי התכניות בהיתר הבנייה שניתן למבנה, וערכה השוואה בין שטח בית הספר לבין הנתונים שנקבעו במכרז, כמפורט להלן:

- לפי המכרז בית ספר רימונים קיבל 22.5 שעות ניקיון יומיות, ועל בסיס מפתח של 200 מ"ר לשעה שטח בית הספר מוערך בכ- 4,500 מ"ר. לעומת זאת, לפי התכניות שבהיתר שטחו של המבנה היה 3,054 מ"ר. **שטח המבנה היה קטן יותר ב-1,446 מ"ר משטח הניקיון שנקבע, כלומר שולם לקבלן ביתר סכום של כ-100,000 ₪ בשנה.**
- לפי המכרז בית ספר רבין קיבל 15 שעות ניקיון יומיות, ועל בסיס מפתח של 200 מ"ר לשעה שטח בית הספר מוערך בכ- 3,000 מ"ר. לעומת זאת, לפי התכניות שבהיתר שטחו של המבנה היה 2,303 מ"ר. **שטח המבנה היה קטן יותר ב-697 מ"ר משטח הניקיון שנקבע, כלומר שולם לקבלן ביתר סכום של כ-50,000 ₪ בשנה.**

מהבדיקה המדגמית שערכה הביקורת עלה כי קיימים הפרשים משמעותיים בין נתוני השטחים לפי המכרז לבין השטחים שעלו במדידה ב-GIS או בתכניות שבהיתר הבנייה, וכתוצאה מכך שולם לקבלנים תשלום עודף בסך מאות אלפי ש"ח בשנה.

הביקורת המליצה לבצע מדידות של שטחי הניקיון בכל מוסדות החינוך בעיר באמצעות המערכות הקיימות בעירייה (כגון: מערכת ה-GIS), ולעדכן את נתוני השטחים שבהסכם. במקרים בהם השטח שימצא יהיה קטן יותר מהשטח שחושב בהסכם, יש להפחית את התשלום המשולם לקבלן.

ממינהל החינוך נמסר בתגובה כי נעשתה מדידה של שטח המוסדות שצוינו בדוח הביקורת, ונמצא כי שטח הניקיון שנמדד באמצעות ה-GIS אינו מדויק. יחד עם זאת,

מינהל החינוך קיבל את הערת הביקורת בנוגע לצורך בביצוע מדידות מדויקות של שטחי מוסדות החינוך, או לחלופין לקבוע את השטח לפי התוכניות בתיק הבניין.

בשיחה שערכה הביקורת עם מנהל אגף מבני ציבור בעירייה, מסר מנהל האגף כי ככל שתועבר דרישה ממינהל החינוך לאפיון השטחים הנדרשים לצורכי ניקיון, יכללו האפיונים בעת תכנון המוסד החינוכי, ושטחי הניקיון לפי סוגיהם (כיתות לימוד, תאי שירותים, מסדרונות, חלונות וכו'), יועברו למינהל החינוך לצורך קביעת השטחים הנדרשים לניקיון בהתאם לחוזה.

הביקורת המליצה כי מינהל החינוך ביחד עם אגף מבני ציבור יאפיינו את השטחים הנדרשים לניקיון, כך שבעת קבלה של מוסדות חדשים הנתונים על שטחי הניקיון יהיו חלק מתוכניות המבנה.

1.3.1 הגדלת היקף התקשרות

סעיף ח' להוראות המכרז קובע כי המפתח שהוגדר לצורך ביצוע העבודות במוסדות חינוך (200 מ"ר לשעת עבודה) יחול גם לגבי הרחבת ההתקשרות, בין לצורך מסירת שטח עבודה של עובדת עירייה שפרשה ובין לצורך תוספת שטחים ומבנים שלא נכללו במכרז.

1.3.1.1 הגדלה אופציונלית

במכרז נקבע כי עבור הרחבת ההתקשרות **הוקצבו 440 שעות שבועיות אופציונליות**, וזאת מבלי לגרוע מזכות העירייה להרחיב את היקף המכרז מעבר לכמות השעות האופציונליות כאמור לעיל, בכפוף לתקנות העיריות (מכרזים) תשמ"ח – 1987.

כמו כן נקבע כי הגורמים אשר נדרש לקבל את אישורם עבור הגדלה של שעות עבודה המוקצות למוסדות חינוך הם מנהל המחלקה, חשב אגף החינוך ומנהל/סגן מנהל אגף משאבי אנוש בחינוך.

הביקורת בדקה את הגדלת היקף העבודות שנעשו מתחילת המכרז, ומהבדיקה עלה כי עד למועד הביקורת נעשו הגדלות בהיקף של 216 שעות שבועיות.

הביקורת מצאה מספר מקרים בהם מנהל אגף משאבי אנוש בחינוך או חשבת מינהל החינוך לא היו חתומים על מסמך ההגדלה.

לדוגמא:

- במקיף ג' בוצעה הגדלה של 3 שעות יומיות ללא חתימת מנהל אגף משאבי אנוש על המסמך. יחד עם זאת נמצא מסמך של מינהל משאבי אנוש הכולל את תכנית הפרישה של עובדות הניקיון בחודשים הבאים.
- בבי"ס מיתרים בוצעה הגדלה של 6.5 שעות יומיות ללא חתימת חשבת מינהל החינוך.

הביקורת מעירה כי ביצוע הגדלות ללא חתימה של כל הגורמים המוסמכים לאשר הגדלה, הינו בניגוד להוראות המכרז.

ראש מינהל החינוך מסר בתגובה כי אינו מקבל את הערת הביקורת, ולדעתו תהליך האישור מתקיים באופן ראוי.

1.3.2. מדידה לצורך הגדלת שעות הניקיון

העובדת האחראית במינהל החינוך מבצעת מדידות של שטחים חדשים שנוספו למוסדות החינוך או שטחים שנמסרו לקבלן לאחר פרישת עובדת עירייה, וקובעת לפי המפתח שהוגדר במכרז את מספר שעות הניקיון שנדרש להוסיף בעקבות הגדלת השטח.

הביקורת מצאה כי לאחר פרישת עובדת ניקיון מטעם העירייה הוגדלה ההתקשרות עם קבלני הניקיון במקרים מסוימים ב-3 שעות יומיות ובמקרים אחרים ב-2.5 שעות יומיות. לעומת זאת, מהנתונים שנמסרו לביקורת על השטחים שנוקו על ידי עובדות העירייה (ראה פרק 6.1) עולה כי היה על מינהל החינוך להגדיל את ההתקשרות עם הקבלן בכ-1.5 שעות יומיות בלבד, בהתאם למפתח שנקבע במכרז.

כמן כן, נמצאו מקרים בהם אושרה הגדלה של שעות עבודה ללא ביצוע מדידות של שטח הניקיון.

לדוגמא:

- בבי"ס היוכל בוצעה הגדלה של 3 שעות ללא ביצוע מדידות, אלא רק צוינו מספר הכיתות, מדרגות ופרוזדורים שהוספו.
- בבי"ס אופק בוצעה הגדלה של 2.5 שעות ללא ביצוע מדידות.

הביקורת העירה למינהל החינוך על הרחבת ההתקשרות עם קבלן הניקיון מבלי שנמדד השטח שנוסף, בניגוד להוראות המכרז.

1.3.3. הגדלה ללא אישור תקציבי

בחודש 10/2022 העובדת האחראית העבירה בדוא"ל הודעה לקבלן הניקיון כי בעקבות תוספת שטח לבית הספר עליו להגדיל את היקף העבודה במקיף א' ב-8 שעות יומיות. יצוין כי מדובר בהגדלה בסכום של כ-10,000 ₪ לחודש. כמו כן נמסר לקבלן באותה הודעה כי "בתקציב 2022 ההגדלה לא הובאה בחשבון...", לפיכך יש לדחות את החיוב והתשלום עבור העבודות שבוצעו, לשנת 2023".

הביקורת מצאה כי למרות שניתן אישור של ראש המינהל לביצוע הגדלת השעות במקיף א', לא ניתן אישור תקציבי של חשבת המינהל בטרם ביצע העבודות, אלא בדיעבד לאחר 6 חודשים (בחודש 03/2023). יותר מכך, חשבת המינהל התריעה מספר פעמים בתקופה זו כי אין למינהל תקציב לשלם על העבודות, ולכן לא אישרה את הגדלת ההתקשרות.

הביקורת העירה לראש המינהל על ביצוע הגדלת ההתקשרות ללא אישור חשבת המינהל וללא הזמנת עבודה, בניגוד להוראות המכרז. בתגובתו, ראש מינהל החינוך מסר כי הגדלת שעות הניקיון בבי"ס מקיף א' בוצעה באישורו ובהתאם לסמכותו, לאחר שהוספו שטחי ניקיון בבית הספר.

1.4. הארכת התקשרות

בהתאם לחוזה, תקופת ההתקשרות עם קבלני הניקיון הינה למשך שנה אחת מיום חתימת הצדדים על החוזה. לעירייה אופציה חד צדדית להאריך את תוקפו של החוזה למשך ארבע שנים נוספות, כולן או חלק מהן בכל פעם, כך שתקופת ההסכם המקסימלית (לרבות ההארכות) לא תעלה על חמש שנים.

לפי סעיף 7 ח' לחוזה, הארכת ההתקשרות במסגרת האופציה הקיימת בהסכם תמומש בכפוף לשיקול דעתה של העירייה, ורק לאחר שהקבלן ימציא לעירייה העתק רישיון

"קבלן שירות"⁵ בתוקף, ולאחר שמסר תצהיר בדבר קיום חובותיו בעניין שמירה על זכויות עובדים על פי כל דין.

מבדיקת הביקורת עולה כי לאחר סיום השנה הראשונה, הוארכה ההתקשרות עם שלושת הקבלנים הזוכים למשך שנה נוספת, החל מיום 01/05/23 ועד ליום 01/05/24.

מבדיקת הביקורת עלה שהמפקחת האחראית על קבלני הניקיון ציינה באופן מפורש כי לקבלן אחד היו בעיות אמינות רבות, לרבות דיווחי נוכחות לא הגיוניים, אי תשלום שעות נוספות ועוד. למרות אי שביעות הרצון של המפקחת מהשירות של הקבלן, הוארך המכרז בשנה נוספת. הביקורת העירה על כך שלמרות חוות הדעת השלילית של הגורם המקצועי, ראש מינהל החינוך האריך את תקופת ההתקשרות בשנה נוספת.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר ראש מינהל החינוך שהארכת ההסכם לשנה נוספת אושרה לאחר שנערך לקבלן "בירור" ולאחר שהתחייב לשפר את תפקודו.

יודגש כי גם בתקופת הארכה הנוספת היו בעיות רבות בהתנהלות הקבלן והייתה אי שביעות רצון מתפקודו של קבלן הניקיון.

עוד מצאה הביקורת, כי במסגרת הארכת המכרז לא הובא לידי המוסמכים לאשר את הארכת ההתקשרות העתק רישיון "קבלן שירות", לא הוגש תצהיר בדבר קיום חובותיו של הקבלן בעניין שמירת זכויות עובדים ולא נבדק עניין ההרשעות או הקנסות של מינהל ההסדרה והאכיפה⁶, כנדרש בהוראות המכרז והחוזה.

הביקורת העירה למינהל החינוך על כך שהוחלט לממש את האופציה להארכת ההתקשרות עם הקבלנים, למרות שלא מולאו כל התנאים שנקבעו לשם כך בחוזה ההתקשרות.

⁵ חובת קיומו של רישיון ממשרד הכלכלה לפעול כקבלן שירות נקבע בחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו 1996.

⁶ מינהל ההסדרה והאכיפה הינו גוף הפועל במסגרת משרד העבודה שתפקידו לפקח על יישום הוראות חוקי העבודה במדינת ישראל.

ראש מינהל החינוך מסר כי הוא מקבל את הערת הביקורת. עוד מסר ראש המינהל כי נוכח התקלות החוזרות בכוונת העירייה לקיים שימוע לקבלן.

1.5. היבטי ביטחון

1.5.1. אישור להעסקה במוסדות חינוך

החוק למניעת העסקתם של עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א-2001, קובע כי מעסיק לא יקבל בגיר לעבודה במוסד בטרם קיבל אישור ממשטרת ישראל שאין מניעה להעסקתו.

לפי סעיף א' לנספח ביטחון ובטיחות במכרז, התחייב הקבלן להעביר אישור משטרה לאגף הביטחון על כך שכל המועסקים מטעמו במסגרת השירותים נשוא מכרז זה, הינם נעדרי הרשעה בעבירות מין כהגדרתן בחוק.

יודגש כי לפי סעיף 29.ג לחוזה "ידוע לקבלן, כי המצאת האישור האמור מהווה תנאי לתשלום חשבונות".

הביקורת ביקשה לבדוק האם התקבלו במינהל החינוך אישורי המשטרה על היעדר הרשעה בעבירות מין, והאם אגף הביטחון אישר את כניסתם של עובדי הניקיון למוסדות החינוך כנדרש בהוראות המכרז.

נמצא כי הקבלנים לא העבירו לעירייה אישורים על היעדר הרשעות של העובדים מטעמם בעבירות מין.

עוד נמצא כי אין גורם בעירייה אשר מרכז את אישורי המשטרה של עובדי הקבלן לסוגיהם בנוגע להיעדר עבירות מין, וכמו כן אין גורם בעירייה שמבצע בקרה על כך.

הביקורת העירה למינהל החינוך על הצורך לפנות בהקדם לקבלנים בדרישה להעביר לעירייה את אישורי המשטרה על היעדר הרשעה בעבירות מין ואת אישור אגף הביטחון, וכן לקיים בקרה על כך שהאישורים התקבלו.

יצוין כי במהלך הביקורת העובדת האחראית פנתה לקבלנים בבקשה לקבל את אישורי המשטרה של העובדים המועסקים אצלם, אולם עד למועד סיום הביקורת הועברו אישורים רק בנוגע לחלק מהעובדים.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר ראש מינהל החינוך כי הוא מקבל את הערת הביקורת, ויפעל בהקדם לתיקון הליקוי.

1.5.2. העסקת עובדים זרים

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011 נקבע כי ישנה חובה לעודד את העסקתם של עובדים ישראליים במסגרת מכרזים שעורכות רשויות מקומיות. החוזר מנחה את הרשויות המקומיות לפעול לשם צמצום היקף העסקתם של עובדים זרים בהתקשרויות שהם עורכים, בין היתר בתחום הניקיון.

בסעיף 3.7 להצעת המציעים במכרז, התחייבו הקבלנים כי לצורך ביצוע העבודות לא יעסיקו עובדים זרים, למעט מומחי חוץ, בין במישרין ובין בעקיפין, כמפורט בחוזר מנכ"ל משרד הפנים. בנוסף, חתמו הקבלנים על הצהרה בדבר אי העסקת עובדים זרים, כמופיע בנוסח מסמך י"ב (4) למסמכי המכרז.

מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת בתלושי השכר של עובדי הקבלן נמצא תלוש שכר של עובדת זרה שהועסקה בעבודת הניקיון.

המפקחת האחראית במינהל החינוך מסרה לביקורת כי העובדת הועסקה במשך 3 חודשים בלבד (אוגוסט עד אוקטובר 2022), וכיום היא אינה מועסקת בעבודת הניקיון במוסדות העירייה.

בתגובתו, מסר ראש מינהל החינוך כי מדובר במקרה בודד, והסוגיה הובהרה פעם נוספת לקבלנים. כמו כן, הקבלן שהעסיק עובדת זרה הפסיק את עבודתה באופן מיידי.

2. שמירת זכויות עובדי הקבלן

קבלני הניקיון חייבים למלא בכל עת אחר הוראות כל דין בקשר להעסקת עובדים, לרבות הוראות חוק העסקת עובדים על ידי קבלני שירות בתחומי השמירה והניקיון בגופים ציבוריים, תשע"ג 2013, וכן לפעול על פי כלל הוראות החשב הכללי בדבר שכר עובדי ניקיון כפי שנקבעו מעת לעת.

ביוני 2012 נכנס לתוקף החוק להגברת האכיפה של דיני עבודה, התשע"ב 2011, במטרה להגביר ולייעל את אכיפת דיני עבודה. החוק מאפשר הטלת עיצומים כספיים על נותן השירות⁷ והגשת כתב אישום במקרה של הפרת הוראות דיני עבודה.

פרק ג' ופרק ד' בחוק (אחריות אזרחית ופלילית של מזמין שירות) קובע כי חובת מעסיק שהוא קבלן, כלפי עובדו, תחול גם על מזמין השירות במהלך פרק הזמן שהעובד הועסק במתן השירות אצלו, בהתקיים תנאים מסוימים. כלומר החוק מטיל סנקציות אזרחיות ופליליות במקרה של הפרת דיני עבודה לא רק על הקבלן, אלא גם על מזמין השירות.

החוק קובע, בין היתר, כי ביצוע בדיקות תקופתיות של רואה חשבון שנערכו לגבי לפחות 10% מהעובדים, ולפחות אחת לתשעה חודשים, תהא הגנה טובה למזמין השירות מפני אחריות אזרחית או פלילית.

מכל האמור לעיל עולה כי חלה החובה על העירייה כגוף המזמין שירות לערוך ביקורות יזומות כדי להבטיח שמירה על זכויותיהם של עובדי הקבלן במערך הניקיון.

לצורך זה, בשנת 2021 מינתה העירייה את מנהלת אגף התקציבים כאחראית על הפיקוח והבקרה על שמירת זכויות עובדי קבלן (להלן: "**הממונה על פיקוח ובקרה**").

2.1. בדיקות תקופתיות

מבדיקת הביקורת עולה כי העירייה מבצעת בדיקות תקופתיות כנדרש בחוק באמצעות התקשרות עם בודק שכר מוסמך. על בסיס ממצאי בודק השכר מוציאה העירייה דוחות בקרה שנתיים הכוללים ריכוז של תוצאות הבדיקה וההפרות שנמצאו.

עם זאת, התברר לביקורת כי אוכלוסיית העובדים שמסרו הקבלנים לבודק השכר אינה מועברת גם למפקחת האחראית במינהל החינוך, לשם בדיקת נכונות הנתונים, כך שאין וודאות כי אוכלוסיית העובדים המועברת לבדיקה כוללת את כל העובדים המועסקים במסגרת החוזה.

⁷ לפי החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה (תוספת ראשונה), הגדרת שירות הינה שירותים המוענקים בתחומי השמירה, האבטחה והניקיון.

העובדת האחראית במינהל החינוך מסרה לביקורת כי היא לא יודעת מי הם כל העובדים של הקבלנים, ולכן היא אינה יכולה לאשר את נכונות רשימת העובדים שהועברו לבדיקה.

הביקורת המליצה כי מינהל החינוך ירכז באמצעות אבות הבית והמנהלנים את פרטיהם של העובדים המועסקים במוסדות החינוך, ויעדכן את הרשימה לפחות פעמיים בשנה. במקביל, על המחלקה המטפלת בקבלני הניקיון לקבל מהקבלנים את רשימת העובדים שנמסרה לבדוק, על מנת לוודא את נאותות הבדיקה.

2.2. גרירת ותק

לפי סעיף 7 לצו ההרחבה בענף הניקיון, התשע"ד-2014, המופיע בנספח התמחירי להסכם ההתקשרות, חישוב הוותק של עובד ייעשה לפי הותק אצל הקבלן הנוכחי או אצל קבלנים אחרים.

כאשר בודק השכר החל לבדוק את מרכיב גרירת הותק של עובדי הניקיון שעלו במדגם, מצא הבודק כי כל עובדיו של אחד הקבלנים החלו את עבודתם בחודש 05/2022, החל ממועד תחילת התקשרות של העירייה עם הקבלן והלאה. ממצא דומה עלה בבדיקת תלושי השכר של העובדים אצל קבלן נוסף, והתברר כי כל עובדיו החלו את עבודתם בחודש 05/2022, החל ממועד תחילת ההתקשרות והלאה.

לעומת זאת, העובדת האחראית מסרה לביקורת כי למיטב ידיעתה ישנם עובדים רבים שעבדו אצל הקבלנים הקודמים והמשיכו להיות מועסקים על ידי הקבלנים הנוכחים.

התברר כי בניגוד להסכם ההתקשרות, בעת חילופי הקבלנים העירייה לא קיבלה מהקבלנים היוצאים דוח המפרט את שנות הותק של עובדי הניקיון, ולא העבירה לקבלנים הנכנסים דיווח על שנות הוותק של העובדים שהועסקו בשירות העירייה בשנים הקודמות.

לדוגמא, במסגרת סיור שערכה הביקורת במקיף ה' מסרה המנהלנית כי עובדי הניקיון מועסקים בבית הספר במשך שנים רבות, החל מתקופת הקבלנים הקודמים, והם בעלי ותק של 15 שנים, 8 שנים, 6.5 שנים ושנתיים.

הביקורת בדקה את תלושי השכר של העובדים במקיף ה' ומצאה כי הותק שלהם מחושב החל מחודש 05/2022 בלבד, מועד ההתקשרות עם הקבלן הנוכחי, ולא בהתאם לוותק בפועל.

הביקורת העירה לעובדת האחראית על הצורך לדווח על שנות הוותק של העובדים שעבדו אצל קבלני הניקיון הקודמים, ולוודא גרירת וותק ותשלום של ההפרשים. בתגובתה לדוח הביקורת מסרה הממונה על הפיקוח והבקרה מטעם העירייה כי שנות הוותק של עובדי הניקיון הועברו לבדיקת בודק השכר ויעודכנו בהתאם.

2.3. נוהל אכיפת דיני עבודה

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 9/2016 בנושא הגנה על זכויות עובדים המועסקים בידי קבלני שירותים קובע כי: "על מנכ"ל הרשות המקומית לוודא כתיבה של נוהל פנימי פרטני מחייב המותאם להנחיות המוזכרות לעיל ולוודא כי הרשות פועלת על פיו ובהתאם לכל דין."

מבדיקת הביקורת עולה כי הממונה על פיקוח ובקרה בשיתוף המחלקה המשפטית הכינו נוהל מפורט בנושא אכיפת דיני עבודה על עובדי קבלני השירות. הנוהל פורסם בחודש ינואר 2024.

3. העסקת עובדי עירייה אצל הקבלן

סעיף 174 (א) לפקודת העיריות (נוסח חדש) קובע כי: "פקיד או עובד של עירייה לא יהיה נוגע או מעוניין, במישרין או בעקיפין, על ידי עצמו או על ידי בן-זוגו או שותפו או סוכנו, בשום חוזה שנעשה עם העירייה ובשום עבודה המבוצעת למענה."

בנוסף, סעיף 177 קובע כי עובד עירייה לא יעסוק ולא ישתתף, במישרין או בעקיפין, בעבודת-חוץ. עבודת-חוץ – כל עסק או עבודה מחוץ לשירות העיריה.

הביקורת מצאה כי בניגוד לחוק, 12 עובדי עירייה במינהל החינוך היו מועסקים גם על ידי קבלני הניקיון, מתוכם 5 עובדים היו מועסקים על ידי הקבלנים באותו מוסד בו הם מועסקים על ידי העירייה. עוד נמצא כי עובדים אלה לא הגישו בקשה לעבודה נוספת.

הביקורת רואה בחומרה רבה את העסקתם של עובדי מינהל החינוך גם על ידי קבלני הניקיון, תוך קיומו של ניגוד עניינים מובהק.

ראש מינהל החינוך מסר לביקורת כי איסור העסקת עובדי עירייה על ידי הקבלנים הובהר לכל אבות הבית והמינהלנים, וכי המקרים שהובאו לידיעתו טופלו באופן מיידי והקבלן הפסיק את העסקת העובד. עוד מסר ראש המינהל כי נכון למועד סיום הביקורת, אין עובדי מינהל החינוך המועסקים גם על ידי קבלני הניקיון.

4. תקציב הניקיון

4.1. סעיפי התקציב

תקציב עבודות הניקיון היה מורכב ממספר סעיפי תקציב, כדלהלן: סעיף תקציבי עבור בתי הספר היסודיים, סעיף תקציבי עבור מוסדות חרדיים (מוכש"ר בלבד) וסעיף ייעודי נפרד לכל אחד מבתי ספר העל-יסודיים. בנוסף, היה סעיף ייעודי עבור מילוי מקום לעובדות הניקיון של העירייה בימי היעדרותן.

להלן תקציב עבודות הניקיון למול הביצוע בשנים 2021-2022:

	2022			2021			
	תקציב	ביצוע	אחוז ביצוע	תקציב	ביצוע	אחוז ביצוע	
בתי ספר יסודיים	10,400,000	7,604,885	73%	10,050,00	9,140,399	91%	10,220,000
בתי ספר מוכשר	750,000	649,715	86%	800,000	781,074	98%	800,000
תיכונים ומוסדות חינוך	5,761,000	4,027,465	69%	5,780,000	4,472,295	77%	5,975,000
מילוי מקום לעובדות עירייה	400,000	285,168	71%	350,000	291,583	83%	350,000
	17,311,000	12,567,235	73%	16,980,000	14,685,354	86%	17,345,000

מהנתונים המופיעים בטבלה לעיל, עולה שתקציב עבודות הניקיון השנתי אינו מנוצל במלואו. למרות אי ניצול התקציב בשנים שנבדקו, תקציב עבודות הניקיון לשנת 2023 לא הוקטן ועמד על 17.3 מיליון ₪ (גידול של 18% למול הביצוע בשנת 2022).

הביקורת מצאה מקרים בהם חויב סעיף תקציבי המיועד לניקיון של מוסד מסוים, למרות שביצוע הניקיון היה במוסד אחר.

לדוגמא, נמצא כי בחודש 06/22 נרשמו בסעיף בתי הספר היסודיים הוצאות בגין עבודות הניקיון שבוצעו בבתי הספר המקיפים, ובחודש 8/22 נרשמו בסעיף בתי ספר היסודיים הוצאות בגין עבודות הניקיון שבוצעו בבתי ספר חרדיים (חויב בטעות ספק אחר).

הביקורת העירה כי יש להקפיד לרשום את ההוצאה בסעיף התקציבי המתאים, וזאת על פי הביצוע בפועל.

בתגובתו לדוח מסר ראש המינהל כי ניצול תקציב הניקיון מתבצע על ידי חוזה שירות. שורות התקציב בחוזה מחושבות ברמת מוסד והשעות שאושרו הוקצו לפי מספר ימי העבודה בשנה. כל חשבונית המגיעה למחלקת הניקיון נבדקת על ידי המחלקה שאכן החיוב תואם לשעות שאושרו, ובהתאם מועברת החשבונית למחלקת החשבות לחיוב החוזה. לגבי הטעויות ברישום ההוצאה, נמסר כי אכן נמצאו תשלומים ששוייכו לסעיף תקציבי אחר, והם תוקנו באופן מיידי.

4.2. הזמנת עבודה

בסעיף 1.יא' להוראות המכרז נקבע כי "שירותי הניקיון נשוא מכרז זה יבוצעו רק לאחר קבלת הזמנה תקציבית מאושרת כדין על ידי העירייה. עבודה שתבוצע ללא הזמנת עבודה מאושרת כדין, לא תאושר לתשלום".

כמו כן, נקבע בסעיף 33.ב' לחוזה "מובהר בזאת, כי תשלום התמורה והיקפה מותנה בקבלת הזמנה תקציבית מאושרת כדין על ידי העירייה. עבודה שתבוצע ללא הזמנת עבודה מאושרת כדין, לא תאושר לתשלום ולקבלן לא תהיה כל טענה ו/או תביעה בקשר לכך".

הביקורת מצאה כי העירייה אינה מפיקה הזמנת עבודה כאשר מדובר בחוזה שירות, ואינה מעבירה לקבלני הניקיון את מסגרת העבודה המאושרת, בניגוד להוראות שנקבעו בהסכם.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר ראש מינהל החינוך כי אחת לשנה, בעת חידוש החוזה, הקבלן מקבל טבלה שמפורטים בה שעות העבודה המתוכננות בכל בית ספר. הביקורת העירה כי הדבר אינו מהווה תחליף להזמנת עבודה מאושרת, כנדרש בנהלי העירייה.

5. ביצוע עבודות הניקיון

5.1. ביצוע הניקיון בהתאם למפרט

מסמך יא'(1)(ב) במכרז שכותרתו "המפרט המיוחד למוסדות חינוך" כולל את עבודות הניקיון הנדרשות בכל מוסד. במסמך נקבעו רמות הביצוע בחלוקה לעבודות ניקיון יומיות, עבודות ניקיון שבועיות ועבודות ניקיון חודשיות.

בסיוורים שערכה הביקורת במוסדות החינוך, נמצא כי שירותי הניקיון לא מתבצעים באופן מלא בהתאם למפרט הטכני ולרמות הביצוע שנקבעו.

להלן דוגמאות:

- לא מבוצע ניקוי מתגי החשמל, החלונות (פנים וחוץ) בכל גובה, מסגרות החלונות, החריצים והמסילות, התריסים, הדלתות והמשקופים, אחת לחודש.
- לא מבוצע ניקיון שירותים, אסלות, קרמיקה באמצעות קיטור, אחת לשבוע.
- לא מבוצעת שטיפה יסודית של כל הרצפות והשטחים המרוצפים, פרזדורים וחדרי מדרגות, חדרי שירותים ומקלטים דו תכליתיים, מדי יום.

חמור מכך, בכל המוסדות בהם ביקרה הביקורת מסרו מנהלי מוסדות החינוך או הנציגים מטעמם (מנהלנים ואבות הבית), שאינם מודעים למפרט הניקיון ולרמות הביצוע כפי שהוגדר במכרז.

העובדת האחראית מסרה לביקורת כי מנהלי המוסדות או הנציגים מטעמם ממלאים כל חודש טופס "איכות ניקיון" חתום שמאשר את קבלת שירותי הניקיון.

בבדיקת הביקורת נמצא כי טופס איכות הניקיון שמנהלי המוסדות חותמים עליו כל חודש, אינו מפרט את כל פעולות הניקיון הנדרשות במפרט הניקיון שנקבע במכרז.

בתגובתו לדוח הביקורת, ראש מינהל החינוך מסר כי בטופס הבקרה שנחתם אחת לחודש על ידי מנהל בית הספר או אב הבית, רשומות עבודות הניקיון שעל הקבלן לבצע בבית הספר. יחד עם זאת, ראש מינהל החינוך מסר כי מנהלי בתי הספר ואבות הבית במוסדות החינוך יעברו בכל שנה ריענון בנוגע למפרט הטכני של עבודות הניקיון.

5.2. עבודה במשמרות

בהתאם להוראות שנקבעו במכרז, עבודות הניקיון במוסדות החינוך מחולקות לעבודות ניקיון המבוצעות במהלך יום הלימודים, ועבודות ניקיון המבוצעות לאחר סיום יום הלימודים.

משמרת בוקר – עבודות הניקיון בשעות הבוקר יחלו בשעה 10:00 ויכללו ניקיון בחדרי שירותים, חדרי מורים וניקוי לכלוך חריג, במטרה לשמור על נקיון בית הספר במהלך שעות הלימוד.

משמרת אחר הצהריים – עבודות הניקיון של אחר הצהריים בימים א-ה יבוצעו החל משעה 14:00 וביום ו' החל משעה 12:00, ויכללו טיאוט ושטיפה של השטחים המרוצפים (כתות ומסדרונות), ניקוי חדרי השירותים, ניקוי חצרות ורחבת הכניסה. יצוין כי במפרט (סעיף 5.1) ובחוזר (סעיף 12) נקבע כי שעות העבודה שיבוצעו בימי הלימודים בשעות הבוקר או אחה"צ תהיינה גמישות ותקבענה על ידי נציג העירייה ו/או מנהל בית הספר, בהתאם לצורך.

בשיחות שערכה הביקורת עם מנהלי מוסדות החינוך או עם הנציגים מטעמם, עלה כי הם אינם מודעים לאפשרות העברת שעות הניקיון מאחה"צ לבוקר ולהיפך, לפי הצורך.

הביקורת בדקה את אופן חלוקת שעות הניקיון בין שעות הבוקר לשעות אחר הצהריים, בהתאם לחלוקת השעות שנקבעו במכרז.

מבדיקת הביקורת עלה כי הקצאת שעות הניקיון היומיות במוסדות החינוך בין שעות הבוקר לשעות אחר הצהריים, לא נעשתה ביחס המתאים לגודל המוסד החינוכי.

לדוגמא:

- למקיף ט' הוקצו 37.5 שעות עבודה יומיות, מתוכם 5 שעות לשעות הבוקר (כ-13% בשעות בוקר). לעומת זאת, לבית ספר צפריים הוקצו 14.5 שעות יומיות, מתוכם 4.5 שעות בוקר (כ-31% בשעות בוקר).
- לבית ספר קשת הוקצו 20 שעות עבודה יומיות, מתוכם 4 שעות לשעות הבוקר (20% בשעות בוקר). לעומת זאת, לבית ספר מגינים הוקצו 9 שעות יומיות, מתוכם 4 שעות בוקר (כ-44% בשעות בוקר).

הביקורת העירה כי ניקיון מוסדות החינוך בשעות הבוקר הכרחי לצורך שמירה על בריאות התלמידים והצוות החינוכי.

הביקורת המליצה לקבוע מפתח אחיד לשעות ניקיון בוקר ביחס המתאים לגודל המוסד החינוכי, למספר התלמידים או למספר תאי השירותים, ובהתחשב במקרים בהם נמצאות בבית הספר עובדת עירייה בשעות הבוקר.

נוכח הליקויים שנמצאו, הביקורת בדקה את היחס בין כמות שעות הניקיון לבין מספר התלמידים הלומדים בבית הספר. בבדיקה נמצא כי בתי ספר מסויימים כללו רק כמחצית ממספר התלמידים, בהשוואה לבתי ספר אחרים, אך כמות שעות הניקיון שנקבעה להם הייתה זהה.

כמפורט בדוגמאות להלן:

- במקיף ט' למדו 1438 תלמידים והוקצו להם 37.5 שעות ניקיון יומיות. לעומת זאת במקיף ו' למדו 873 תלמידים והוקצו להם 36.5 שעות ניקיון יומיות.
- בבי"ס יד שבתאי למדו 182 תלמידים והוקצו להם 14 שעות ניקיון יומיות. לעומת זאת בבי"ס הראל למדו 81 תלמידים והוקצו להם 13 שעות ניקיון יומיות.

בתגובתו לדוח, מסר ראש המינהל כי לכל בית ספר הוקצו מספר שעות של ניקיון אחר הצהריים לפי שטחי הניקיון בבית הספר. בנוסף לשעות אלה, הוקצו לבית הספר שעות בוקר (שלא על פי שטחי הניקיון של בית הספר) עבור ניקיון שירותים בלבד.

5.3. נוכחות עובדי הניקיון

לפי סעיף 14 לחוזה, באחריות הקבלן לבצע רישום ומעקב אחר שעות העבודה של עובדיו, ולאפשר לעירייה גישה לכרטיסי הנוכחות של העובדים. על הקבלן לוודא כי עובדי הניקיון מטעמו ידווחו על נוכחותם בתחילת יום העבודה ובסיומו. על הקבלן חלה האחריות המלאה לדיווח תקין של שעות העבודה, בכפוף לשעות העבודה בפועל ולשעות המאושרות על פי המפרט בימי השבוע.

לפי סעיף 26 לחוזה, מובהר כי כתנאי לאישור כל חשבון שיועבר לעירייה, נדרש הקבלן להעביר עם הגשת החשבון החודשי דוח נוכחות מפורט על השעות שביצע כל עובד בכל יום, חתום על ידי העובד, על ידי נציג המוסד החינוכי שמקבל את השירות ועל ידי הקבלן.

לפי סעיף 13 להוראות ביצוע עבודות הניקיון, עובד שלא יחתום ידנית על דוח הנוכחות ומנהל המוסד שלא יחתום על הדוח, ייחשב הדבר כאילו העובד לא הוצב על ידי הקבלן לביצוע העבודה.

הביקורת מצאה כי דוחות הנוכחות של עובדי הניקיון המועברים לעירייה אינם חתומים על ידי מנהל המוסד החינוכי או מי מטעמו, וכמו כן במקרים רבים אינם חתומים על ידי העובד עצמו.

הביקורת העירה יש הכרח לקבל את אישור מנהל המוסד החינוכי או נציג מטעמו על דוחות הנוכחות של עובדי הניקיון, בהתאם להוראות המכרז.

עוד נמצא כי דיווח הנוכחות נעשה באופן ידני, וכן נמצא כי עובדי הניקיון מדווחים באופן קבוע נוכחות בכל יום באותן השעות ובשעות עגולות. חמור מכך, נמצאו מקרים בהם קבלן ניקיון דיווח על נוכחות של עובד בשני מוסדות חינוך שונים באותן שעות, ובנוסף נמצאו מקרים בהם עובדי ניקיון דיווחו נוכחות אצל שני קבלנים שונים בשני מוסדות שונים באותן שעות.

התברר כי למפקחת במינהל החינוך אין רשימה של עובדי הקבלן ופירוט שעות העבודה של כל אחד מהעובדים, והיא אף אינה מבצעת מעקב אחר נוכחותם של העובדים בכל אחד מבתי הספר.

מהליקויים שנמצאו עולה חשש כי דוחות הנוכחות המועברים לעירייה עם החשבון החודשי לא שיקפו את שעות העבודה בפועל של עובדי הניקיון. חמור מכך, הביקורת העלתה שידוע לכל הגורמים המאשרים את ביצוע העבודה כי שעות העבודה המבוצעות בפועל על ידי עובדי הניקיון, קטן מהשעות עליהן מדווחים עובדי הניקיון בדוחות הנוכחות.

הביקורת העירה כי על מינהל החינוך לאשר לתשלום את חשבונות הקבלנים על בסיס דיווחי נוכחות אמינים המשקפים נכונה את שעות העבודה בפועל.

ראש מינהל החינוך מסר בתגובתו לדוח כי בעקבות הערת הביקורת תהיה הקפדה על כך שעובדי הניקיון יחתמו על דוחות הנוכחות שלהם, ובנוסף נקבע שהמפקחת תקבל מידי חודש מקבלני הניקיון את רשימת העובדים ואת היקף שעות העבודה שבוצעו.

5.4. שעות נוספות

על-פי סעיף 16 לחוק שעות עבודה ומנוחה, כל עבודה, מעבר למכסת השעות ביום עבודה מלא או בשבוע עבודה מלא, מוגדרת כהעסקה בשעות נוספות ומזכה את העובד שביצע אותה בגמול עבור שעות נוספות.

לפי סעיף י' לתנאי המכרז, על כל אחד מהזוכים לתכנן את הפעילות במוסדות המטופלים על ידם כך שהעובדים לא יידרשו לעבוד שעות נוספות. יובהר, כי אם הקבלן יחרוג מהתחייבות זו ויעסיק עובדים בשעות נוספות בניגוד להנחיות המכרז, העסקה כאמור לא תזכה את הקבלן בתשלום נוסף ויהיה עליו לשאת לבדו בתשלום לעובד בגין השעות הנוספות.

בבדיקת הביקורת נמצא כי העירייה משלמת לקבלן על שעות העבודה לפי תעריף שעות רגילות בלבד, בהתאם לתנאי המכרז, אולם בפועל הקבלנים מעסיקים את עובדיהם בשעות נוספות, בניגוד להנחיות המכרז, מבלי לשלם שכר המתאים לעבודה בשעות נוספות.

לדוגמא, נמצא כי אחד הקבלנים הוציא מספר תלושי שכר לעובד אחד, עבור סך כולל של 296 שעות עבודה בחודש, ולא שילם את תעריף השעות הנוספות כנדרש בהתאם לחוק ולהוראות המכרז.

הביקורת המליצה לממונה על פיקוח ובקרה על שכר עובדי הקבלן לקיים בירור מול הקבלן שביצע את החריגה, וכן לבדוק במסגרת הבדיקות התקופתיות הנעשות על ידה האם קיימים מקרים דומים בדיווחי הקבלנים הנוספים.

5.5. כמות שעות העבודה המותרת

על פי חוק שעות עבודה ומנוחה אסור להעסיק עובד מעל 12 שעות עבודה ביום.

הביקורת מצאה מיקרים בהם קבלן ניקיון דיווח על נוכחות של עובד מעל 12 שעות ביממה, בניגוד לחוק ובניגוד להוראות המכרז.

5.6. ניקיון בחופשות - שיפוצי קיץ

בסעיף 4.4 למפרט המיוחד למוסדות חינוך נקבע כי הקבלן עשוי להידרש לבצע עבודות נוספות שאינן נכללות במשימות הניקיון הקבועות.

סעיף 6.8 במפרט המיוחד לניקיון מוסדות חינוך כולל את עבודות הניקיון שיבוצע בחופשת פסח ובחופשת הקיץ (יולי + אוגוסט), כמפורט להלן: הקבלן יידרש לנקות את בית הספר ניקיון יסודי לאחר ביצוע שיפוצים, כולל גירוד צבע מהרצפות, קרצוף ושטיפה, פוליש והברקה, ניקיון של האבק בכל האזור ששופץ, לרבות חלונות, דלתות וחדרי שירותים.

כמו כן, נקבע בנוהל פנימי כי כל מוסד יקבל לטובת שיפוצי קיץ שעות ניקיון לפי החישוב הבא: מספר השעות היומיות שנקבעו לכל מוסד במהלך השנה כפול 6 ימים. בבדיקת הביקורת נמצא כי מינהל החינוך מקצה למוסדות החינוך שעות ניקיון קיץ בהתאם לנוהל.

עם זאת, הביקורת מצאה כי עבודות הניקיון בחופשת הקיץ מבוצעות גם בשעות אחר הצהריים, בזמן בו אין פיקוח של אב הבית או צוות בית הספר.

הביקורת המליצה לבצע את עבודות הניקיון בחופשות בשעות הבוקר, במטרה שבזמנים בהם מבוצע הניקיון יהיה פיקוח של צוות המוסד החינוכי.

ראש מינהל החינוך מסר לביקורת כי קבלני הניקיון מעסיקים עובדים שזו עבודתם הנוספת, והעבודה אכן נעשית בשעות הצהריים והערב. באחריות בית הספר לוודא שעבודת הניקיון היסודית בחופשת הקיץ תבוצע כנדרש ע"י קבלן הניקיון, לרבות עבודות המבוצעות בשעות אחר הצהריים. כמו כן מסר ראש המינהל כי ההנחיות למנהלי בתי הספר ולאבות הבית יחודדו בהתאם.

5.7. חומרי ניקיון

לפי הוראות המכרז, במוסדות חינוך שהקבלן אמור לספק עבורם חומרי ניקיון, התמורה לשעת עבודה תהיה על פי תעריף שעה גבוה יותר (הכולל את עלות חומרי ניקיון), בניכוי ההפחתה שהוצעה על ידי הקבלן במכרז. נמצא כי בכל מוסדות החינוך בעיר הקבלנים מספקים את חומרי הניקיון.

הביקורת בדקה האם כמויות החומרים המסופקים למוסדות החינוך לצורך ביצוע עבודות הניקיון הינן בהתאם לקבוע במכרז.

בסיוורים שערכה הביקורת במוסדות החינוך נמצא כי אבות הבית והמנהלנים אינם מודעים לכמות החומרים שנדרש קבלן הניקיון לספק לבית הספר בהתאם למכרז, וכי הקבלנים אינם מספקים חומרי ניקוי בהתאם לכמויות שנקבעו במכרז. בנוסף, נמצא כי כמות החומרים המסופקת אינה מדווחת לעירייה כלל.

לדוגמא:

1. אב הבית ב"ס ספר רבין מסר לביקורת כי הוא מקבל כל חודשיים כ-16 גלונים של אקונומיקה, בעוד שלפי המכרז היה צריך לקבל 40 גלונים בזמן זה.
2. מקיף ג' קיבל 20 גלונים של חומר לשטיפת רצפות במהלך חודש וחצי, בעוד שלפי המכרז היה צריך לקבל 39 גלונים כל חודש.
3. מנהלת בית ספר שז"ר לא הייתה מודעת כלל לכמות החומרים שהקבלן צריך לספק ורכשה חומרי ניקיון מתקציב בית הספר.

הביקורת העירה למינהל החינוך על היעדר בקרה אחר כמות חומרי הניקיון שמספק הקבלן למוסדות החינוך.

עוד נקבע במכרז כי על הקבלן לספק את חומרי הניקיון באיכות שנקבעה במפרט הטכני, וכי הקבלן לא יהיה רשאי לעשות שימוש בחומרים אחרים ללא אישור בכתב של המנהל.

בסיוורים שערכה הביקורת נמצאו במוסדות החינוך חומרי ניקיון מחברות ומסוגים שונים שלא נקבעו במפרט.

לדוגמא, במפרט נקבע שעל הקבלן לספק אקונומיקה וחומר לשטיפת רצפות מסוגים מסוימים, אך בפועל נמצאו בבתי הספר חומרים אחרים, מבלי שהאחראית אישרה לקבלנים לספק תחליפים זולים יותר.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר ראש מינהל החינוך כי ינחה את אבות הבית והמנהלנים לאשר בחתימתם על תעודת המשלוח כי החומרים שהתקבלו הינם בהתאם לכמות ולסוג שנקבע במכרז.

5.8. ביגוד וציוד לעובדי הניקיון

בגדי עבודה

במכרז נקבע כי הקבלן יספק לכל עובדיו סטים של מדים אחידים לקיץ ולחורף, לרבות נעלי עבודה בטיחותיות. המדים ישמשו את העובדים בכל עת הימצאותם במוסד החינוך. המדים יישאו את שם החברה ואת המילים "בשירות עיריית אשדוד".

הביקורת מצאה כי הקבלנים מספקים לעובדיהם חלוקים לבנים עם כיתוב שם החברה, אולם הקבלנים אינם מספקים לעובדיהם נעלי עבודה בטיחותיות כנדרש בתנאי המכרז.

כלי עבודה

במכרז נקבע כי הקבלן ירכוש על חשבונו וישתמש בכל כלי העבודה הנדרשים לביצוע העבודות המפורטות במכרז, ובין היתר בציוד הבא:

- א. ציוד מכני להברקת רצפות.
- ב. ציוד לרחיצת חלונות.
- ג. סולמות בגבהים שונים.

- ד. שואבי אבק תעשייתיים שקטים במיוחד, כנדרש לעבודה במקביל לפעילות בבית הספר.
- ה. עגלות מינירוסטה להובלת כלי עבודה וחומרים ועגלות סגורות לפינוי פסולת.

בסיוורים שערכה הביקורת נמצא כי קבלני הניקיון לא מספקים את כל כלי העבודה הנדרשים במפרט הניקיון.

לדוגמא: בכל המוסדות בהם ביקרה הביקורת לא נמצאו שואבי אבק תעשייתיים, לא נמצאו עגלות מינירוסטה להובלת כלי עבודה ולא נמצא ציוד מכני להברקת רצפות.

בתגובתו לדוח הביקורת, מסר ראש המינהל כי שימוש בכלי עבודה מכאניים נעשה רק בניקיונות היסודיים (לפני חג הפסח וניקיון קיץ).

6. ביצוע הניקיון על ידי עובדי העירייה

ניקיון מוסדות החינוך מתבצע ברובו על ידי כח-אדם במיקור חוץ (באמצעות קבלני ניקיון). יחד עם זאת, בעת הביקורת היו מועסקות בעירייה 47 עובדות ניקיון.

6.1. תנאי העבודה של עובדות הניקיון המועסקות בעירייה

להלן תקן הנוכחות בפועל כפי שנמסר לביקורת:

משרה	מספר עובדות	תקן נוכחות בפועל
60%	24	2 שעות בימי חול ו-1.5 שעות ביום שישי
70%	16	2.5 שעות בימי חול ו-1.5 שעות ביום שישי
80%	3	3 שעות בימי חול ו-1.5 שעות ביום שישי
100%	4	5 שעות בימי חול ו-2 שעות ביום שישי

הביקורת לא קיבלה סימוכין בכתב המסדירים את תנאי העבודה של עובדות הניקיון.

מנהל אגף משאבי אנוש בחינוך מסר לביקורת כי תנאי העבודה של עובדות הניקיון המועסקות בעירייה התקבעו במסגרת הסכם מרץ 1999 במגזר הציבורי, המסדיר את תנאי העבודה של עובדי דור א'.

לדוגמא, עוגן ההסדר לפיו עובדת ניקיון ב-60% משרה תעבוד 2 שעות עבודה בפועל, ותקבל שכר עבור 4 שעות עבודה.

בנוסף, נמסר לביקורת כי קיים הסדר לפיו עובדת ב-60% משרה תנקה שטח של כ-300 מ"ר (4 כיתות, מסדרון ושירותים). עבור כל 10% משרה נוספת תנקה העובדת כיתה נוספת.

מהנתונים עולה כי העירייה משלמת לעובדת עירייה 4 שעות עבודה עבור ניקיון של 300 מ"ר, ולעומת זאת משלמת לקבלן 4 שעות עבור ניקיון של 800 מ"ר.

בנוסף, הביקורת מצאה ברשימת עובדות הניקיון שתי עובדות ב-60% משרה שתחילת העסקתן בעירייה היה לאחר הסכם מרץ 1999 (בשנת 2013 ובשנת 2000), ועם זאת תקן הנוכחות שלהן היה כמו עובדות דור א'. כמו כן, נמצאו מקרים בהם תקן שעות הנוכחות של עובדות הניקיון היה זהה, אולם שעות העבודה בפועל לא היו זהות.

לדוגמא: עובדת ניקיון ב-60% משרה בבי"ס היובל עבדה בפועל שעתיים בימי ראשון-חמישי ושעה וחצי ביום שישי. לעומת זאת עובדת ניקיון ב-60% משרה במקיף ה' עבדה בפועל בין 3.5-5 שעות בכל יום כולל יום שישי.

כמו כן, הביקורת מצאה שתי עובדות ב-100% משרה אשר הוגדר להן תקן נוכחות שונה, לעובדת אחת תקן הנוכחות היה 42 שעות שבועיות ולעובדת השניה 24.5 שעות שבועיות.

ראש מינהל החינוך מסר בתגובתו כי רוב עובדות הניקיון מטעם העירייה שייכות לדור א' ותנאי העסקן נקבעו בעבר. על פי מדיניות העירייה, ברגע שעובדת עירייה פורשת מחליפה אותה עובדת קבלן, כך שהעירייה אינה מעסיקה עובדות ניקיון חדשות כעובדות עירייה.

6.2. החלפת עובדת בהיעדרות

עובדות הניקיון (שהינן עובדות עירייה), מנקות שטחים מסוימים שהוגדרו מראש. ככל שעובדת עירייה נעדרה מעבודתה, מכל סיבה שהיא, הקבלן נדרש להעמיד עובדת ניקיון מטעמו כמילוי מקום, בהתראה של 12 שעות.

פנייה לקבלת עובדת במילוי מקום ליום המחרת, תיעשה על ידי הודעת העירייה לקבלן עד השעה 11:00 בבוקר לכל היותר. ביום החלפת עובדת העירייה תעבוד עובדת הקבלן 3 שעות, והתמורה תשולם בהתאם לתעריף השעתי שהוצע על ידי הקבלן במכרז.

מבדיקת הביקורת עולה כי עלויות החלפת עובדות הניקיון שנעדרו ממקום עבודתם הסתכמו בשנת 2021 וב- 2022 בסכום זהה (כ- 280 אש"ח בכל שנה), למרות שכמות עובדות הניקיון המועסקות על ידי העירייה קטנה בשנת 2022 ב-4 עובדות (כ-10% ממצבת עובדות הניקיון).

הביקורת ממליצה למנהל אגף משאבי אנוש בחינוך לבדוק את הסיבות לגידול בהוצאות מילוי מקום של עובדות הניקיון המועסקות על ידי העירייה, ולפעול לצמצום ההיעדרויות של עובדות הניקיון המועסקות בעירייה.

6.3. פרישה לגמלאות

מבדיקת הביקורת עלה כי בחמש השנים האחרונות (2017-2022) פרשו לגמלאות 62 עובדות ניקיון. כיום נותרו בעירייה 47 עובדות ניקיון, מתוכן 13 עובדות שהגיעו לגיל פרישה לנשים (גיל 62).

הביקורת מצאה ברשימת עובדות הניקיון 3 עובדות מעבר לגיל פרישת חובה (עובדת אחת בגיל 68 ושתי עובדות מעבר לגיל 67), אשר קיבלו אישור להארכת השירות, בניגוד למדיניות העירייה לצמצום כח-אדם בתחום הניקיון. בנוסף, הביקורת מצאה כי בניגוד למדיניות שלא לקלוט עובדות ניקיון כעובדות עירייה, נקלטה בשנת 2013 עובדת ניקיון חדשה (בגיל 30), אשר צפויות לה עוד שנים רבות עד לגיל פרישה.

7. פיקוח ובקרה אחר עבודות הניקיון

7.1. גורמי הבקרה

פיקוח מנהלי מוסדות החינוך - המפקחת האחראית במינהל החינוך על עבודות הניקיון, אמורה לקבל כל חודש טופס בקרה מאושר בחתימה של מנהל המוסד על איכות עבודות הניקיון שבוצעו בבית הספר.

הביקורת מצאה ליקויים רבים בדיווח שחתמו עליו מנהלי מוסדות החינוך. במקרים רבים לא היו סימני בדיקה על טופס ביקורת איכות הניקיון, וכן נמצאו מקרים שבהם לא הייתה חתימה של מנהל המוסד על דוחות הנוכחות של עובדי הניקיון. בנוסף, נמצאו מקרים בהם כלל לא הועבר לחשבות טופס בקרה בזמן הגשת החשבון החודשי, בניגוד להוראות ההסכם.

הביקורת העירה כי על מנת לקיים בקרה אחר ביצוע הניקיון ואיכות הניקיון, יש להקפיד על קבלת דוחות ביצוע ודוחות נוכחות חתומים ומאושרים על ידי מנהלי המוסדות.

מפקח מטעם הקבלן - במכרז נקבע כי הקבלן יעסיק לפחות מפקח אחד מטעמו עם רכב צמוד, החל מהשעה 7:30 בבוקר ועד לגמר עבודות אחה"צ. המפקח יבקר מידי יום בלפחות 6 מהמוסדות שבאחריותו, וכן יהיה נוכח בכל עת ביצוע עבודות תקופתיות (עבודות חודשיות ומעלה). בין תפקידיו, המפקח מטעם הקבלן אמור לקבל ממנהל המוסד את טופס הבקרה החודשי.

התברר כי מינהל החינוך חשף מקרה שבו אחד הקבלנים העביר למפקחת במנהל החינוך דוחות בקרה על איכות הניקיון שלא היו חתומים על ידי בית הספר, אלא הדוחות היו חתומים על יד אב הבית שכבר אינו עובד בבית הספר. הדוחות לא שיקפו את מצב הניקיון בבית הספר.

הביקורת המליצה למינהל החינוך לקבל את דוחות הבקרה ישירות ממנהלי המוסדות ולא דרך המפקח של הקבלן.

פיקוח אבות הבית - קובץ תיאור תפקידים של משרד הפנים מפרט את תפקידיו של אב הבית במוסד חינוכי, ובין תפקידיו עליו לקיים בקרה יומיומית על מצב הניקיון בבית הספר ולהגיש דוחות שבועיים על מצב הניקיון.

הביקורת העלתה כי בכל המוסדות בהם ביקרה, אבות הבית אינם מכירים את מפרט עבודות הניקיון לפי רמות הביצוע כפי שהגדיר המכרז.

הביקורת העירה למינהל החינוך על הצורך להעביר לאבות הבית ולמינהלנים את מפרט עבודות הניקיון, במטרה שיוכלו לקיים בקרה אפקטיבית על עבודת הקבלנים, וכן ימסרו להם הנחיות עבודה מפורטות בכתב.

ראש מינהל החינוך מסר שיישם את המלצת הביקורת ויערוך פעמיים בשנה רענון נהלים לאבות הבית, במטרה שיקיימו בקרה אפקטיבית על עבודת הקבלנים.

7.2. פיקוח על הניקיון לאחר יום הלימודים

הביקורת בחנה את הבקורות הקיימות על ביצוע הניקיון לאחר יום הלימודים, ומצאה כי בעוד שבשעות הבוקר אבות הבית או המנהלנים נמצאים במוסד החינוכי, בשעות אחר הצהריים הם אינם נמצאים במקום ואין גורם מטעם המוסד החינוכי שיפקח על ביצוע הניקיון ועל נוכחות העובדים. בנוסף, גם המפקחת מטעם מינהל החינוך אינה מקיימת בקרה על עבודות הניקיון המבוצעות בשעות אחר הצהריים.

המפקחת האחראית ומנהלות המוסדות שבהם ביקרה הביקורת מסרו לביקורת כי עבודת משמרת אחר הצהריים היא ללא מכסה של שעות, כלומר עובדי הניקיון עובדים במוסד החינוכי עד סיום המטלות לאותו היום, ללא קשר לשעות העבודה המושקעות לשם כך. המשמעות היא שעובדת ניקיון יכולה לעבוד בפועל שעה אחת ולקבל שכר עבור יום עבודה מלא.

הביקורת העירה כי אי מילוי השעות הנדרשות לניקיון על פי המכרז מהווה הפרה של החוזה.

הוסבר לביקורת כי אב הבית או המנהלן בודקים בבוקר שלמחרת את הניקיון שבוצע אחר הצהריים ביום שעבר, ומעדכנים את המפקחת האחראית כאשר נמצאו ליקויים בעבודת הניקיון. לדעת הביקורת בקרה זו אינה מספקת.

הביקורת העירה כי קיימת חשיבות להגדרת בקורות גם בשעות אחר הצהריים והערב, במועד בו מבוצעת עיקר עבודת הניקיון.

הביקורת המליצה לגבש מערך פיקוח סדיר ושיטתי על ביצוע עבודות הניקיון בבתי הספר, לרבות הכנת תוכנית עבודה שבועית וחודשית למפקחים, שבה ייקבעו אופן ביצוע הבדיקות ותדירותן. בתגובתו לדוח מסר ראש המינהל כי הוא מאמץ את המלצת הביקורת ויפעל ליישומה.

7.3. קנסות

במכרז נקבע כי בכל מקרה של אי ביצוע עבודות, אי הופעת עובדים, מחסור בכלי עבודה, חוסר תגובה נאותה להודעות על מפגעים ואי ביצוע עבודות במועד שנקבע, תהיה רשאת העירייה לדרוש מן הקבלן פיצוי מוסכם וקבוע מראש. הסכומים יקוזו על ידי העירייה מחשבון הקבלן.

הביקורת מצאה דיווחים רבים של מנהלי מוסדות החינוך על ליקויים בניקיון, אולם נמצא רק מקרה אחד (בכל החשבונות שנבדקו) שבו הוטל קנס על קבלן הניקיון (בסך 398 ₪) בגין ליקויים בעבודת הניקיון.

הביקורת העירה לעובדת האחראית במינהל החינוך על כך שלא הוטלו קנסות על הקבלנים בגין אי ביצוע הניקיון בבתי הספר, ועל אי קיזוז הקנסות מתוך החשבונות המוגשים לעירייה על ידי הקבלן.

8. נהלים והוראות עבודה

בעת הביקורת היה קיים נוהל עירוני לביצוע פעולות תחזוקה בבתי ספר שמספרו 1.08.435.01 (להלן: "הנוהל"). הנוהל כולל פרק ניקיון בבתי ספר (פרק 4.1.3). תחולת הנוהל הייתה מיום 07/02/2021 והוא עודכן ביום 02/05/2023, אולם לא עודכן פרק הניקיון בבתי ספר.

הביקורת מצאה כי בנוהל יש בקורות שאינן מיושמות, וכן נמצא שמיושמים תהליכי עבודה אחרים מאלה שנקבעו בנוהל.

להלן דוגמאות לפערים הקיימים בין הוראות הנוהל לבין תהליכי העבודה המתקיימים במוסדות החינוך:

היקף העבודה -

- בנוהל נקבע כי עובדות הקבלן יעבדו 3 שעות ביום ולא יותר מ-8 שעות במצטבר ליום עבודה. בפועל, היו עובדות ניקיון שעבדו שעות רבות יותר.
- בנוהל נקבע כי לבתי ספר יסודיים יוקצו 4 שעות ניקיון ולמקיפים 6 שעות ניקיון פעמיים בשבוע. בפועל, הקצאת השעות נקבעת לפי גודל שטח המוסד.

אופן ביצוע העבודה -

- בנוהל נקבע כי עובדות הקבלן יבצעו את עבודתן בתום יום הלימודים ולא יאחר מהשעה 20:00. הביקורת מצאה דוחות נוכחות של עובדי ניקיון לאחר השעה 20:00.
- בנוהל נקבע כי לכל בית ספר יסודי יוקצו 2 שעות ניקיון חצר פעמיים בשבוע ולמקיפים 3 שעות פעמיים בשבוע. בפועל, נמצאו מוסדות להם אין ניקיון חצר כלל או שהוקצו לכך פחות שעות מהמוגדר בנוהל.
- בנוהל נקבע כי בסוף כל חודש יחתום מנהל המוסד על טופס המאשר את ביצוע הניקיון. בטופס יש להתייחס להיעדרויות או איחורים של עובדות הניקיון ולאספקת חומרים לניקיון. בפועל טופס הביקורת לא הכיל מידע כאמור.
- בנוהל נקבע כי ניקיונות יסודיים יערכו פעמיים בשנה, בחופשת הפסח ובחופשת הקיץ. לכל בית ספר יוקצו שעות ניקיון לפי חישוב 6 ימי עבודה כפול שעות העבודה הקבלניות ביום, אולם הנוהל אינו מתייחס לתוספת שעות הניקיון גם בימי תגבורים ובחינות קיץ.
- ניקיון צהרונים - נקבע בנוהל כי באחריות החברה למתנ"סים לנקות את השירותים, הכיסאות, שאריות המזון מהרצפה ולאסוף את מכלי ההזנה ואת הפסולת לפחים החיצוניים של בתי הספר. אב בית בי"ס דביר מסר לביקורת כי אין מבוצע ניקיון בצהרונים כלל.

הביקורת המליצה לעדכן את פרק הניקיון בנוהל תחזוקת מוסדות חינוך ולהתאימו לתהליכי העבודה הקיימים, תוך קביעת בקורות בתהליכי העבודה. ראש מינהל החינוך מסר בתגובתו לדוח הביקורת כי הוא מאמץ את המלצת הביקורת ויפעל ליישומה.

הערות ראש העיר

שירותי ניקיון במוסדות חינוך

1. שטחי ניקיון

ראש העיר הנחה את ראש מינהל החינוך לבצע מדידות של שטחי הניקיון בכל מוסדות החינוך בעיר, ובהתאם לעדכן את נתוני השטחים שבהסכם.

2. אישור כניסה למוסדות חינוך

ראש העיר הנחה את ראש מינהל החינוך להקפיד לקבל מקבילי הניקיון לפני תחילת שנת הלימודים את אישורי המשטרה על היעדר הרשעה בעבירות מין לגבי כל עובדי הניקיון המועסקים במוסדות החינוך, וכן את אישור אגף הביטחון.

3. העסקת עובדי עירייה אצל קבלני הניקיון

ראש העיר הורה לראש מינהל החינוך לאסור באופן מוחלט העסקה של עובדי עירייה ע"י קבלן הניקיון, תוך קיומו של ניגוד עניינים מובהק.

4. תנאי העבודה של עובדות הניקיון המועסקות בעירייה

ראש העיר הורה למנהל אגף משאבי אנוש לעובדי החינוך לאתר את הבסיס החוקי לקביעת הסדרי הנוכחות של עובדות הניקיון. ככל ולא ימצאו מסמכים המהווים בסיס להחלטה על שעות הנוכחות, הנושא יובא לדיון על שולחנו של המנכ"ל לקבלת החלטה בנושא.

5. נהלים

ראש העיר הנחה את ראש מינהל החינוך לעדכן את פרק הניקיון בנוהל תחזוקת מוסדות חינוך ולהתאימו לתהליכי העבודה הקיימים, תוך קביעת בקורות בתהליכי העבודה.

מינהל החינוך

שרותי אבטחה במוסדות חינוך

כללי

בהתאם להחלטת ממשלה מספר 5719 מיוני 1995, משטרת ישראל נושאת באחריות לאבטחת מוסדות חינוך, במסגרת אחריותה הכוללת לביטחון הפנים. בנוסף, חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא "מערך ניהול הבטיחות בבית הספר", קובע כי הרשות המקומית נושאת באחריות לסדרי הבטיחות במוסדות החינוך ולביטחון התלמידים.

משמע, האחריות לאבטחת מוסדות החינוך הינה אחריות משותפת הן של משטרת ישראל והן של הרשות המקומית, על בסיס הנחיות חטיבת האבטחה במשטרת ישראל והנחיות אגף הביטחון במשרד החינוך.

לאבטחת מוסדות החינוך יש חשיבות רבה בשמירה על ביטחון התלמידים והצוות במוסד החינוכי.

מערך אבטחת מוסדות החינוך כולל מגוון של פעולות, לרבות הצבת מאבטחים במוסדות חינוך, קיום סיורים ממונעים והתקנת אמצעי מיגון, לשם מניעת אירועי פח"ע (פעילות חבלנית עוינת), שמירה על הסדר הציבורי ומניעת מעשי אלימות.

אגף הביטחון בעירייה אחראי על הפעלת מערך האבטחה של מוסדות חינוך, באמצעות רכישת שירותים מחברות אבטחה. מימון שירותי האבטחה במוסדות החינוך נעשה על ידי המשרד לביטחון פנים, על פי קריטריונים שקבע המשרד, ובהשתתפות הרשות המקומית.

הביקורת בדקה את ההיבטים הכספיים והתפעוליים של הפעלת מערך האבטחה, לרבות מיצוי הכנסות מהמשרד לביטחון פנים בכל הנוגע למימון מערך האבטחה של מוסדות החינוך בעיר. כמו כן נבדקו ההתקשרות עם חברות האבטחה וסדרי עבודתן, קיום בקרה על זכויות עובדי האבטחה, עבודת הקב"טים באגף הביטחון ועוד.

פירוט הממצאים

1. שעות האבטחה במוסדות חינוך

על פי אוגדן ההנחיות של משטרת ישראל בעניין אבטחת מוסדות חינוך, הקריטריונים להצבת מאבטח בבית ספר במימון משטרת ישראל ובהשתתפות הרשות המקומית הינם:

- קיום איום פח"ע וצורך מבצעי להצבת מאבטח.
- בית הספר מוכר ע"י משרד החינוך והינו בעל סמל מוסד רשמי.
- על פי רישומי משרד החינוך בבית הספר רשומים מעל 100 תלמידים.
- התלמידים במוסד החינוכי הינם מגיל 6 ועד גיל 18.
- בית הספר עומד בדרישות מרכיבי המיגון למוסד החינוכי¹.

לגבי גני ילדים, עד שנת 2005 גני ילדים אובטחו במימון הסוכנות היהודית. החל משנת 2005, קבעה החלטת ממשלה 4514 כי אשכולות גני ילדים שאובטחו ימשיכו להיות מתוקצבים ע"י המשטרה ובהשתתפות הרשות המקומית. כמו כן, קבעה החלטה זו כי לא תינתן תוספת תקציבית עבור גני חדשים.

המשטרה משתתפת במימון עלויות האבטחה עבור המוסדות המתאימים לקריטריונים אלה. מתן שירותי אבטחה נוספים (כגון שעות פעילות הצהרון, מוסדות נוספים שלא אושרו על ידי המשטרה), נעשה על פי החלטת הרשות המקומית ובמימון מלא שלה, כמפורט בהמשך הדוח.

על פי חוזר מנכ"ל 5.3-56, "נוהלי ביטחון בבתי הספר- עקרונות אבטחה", משטרת ישראל מממנת הצבת מאבטח במוסד החינוכי בשיעור של 64% מהעלות, בהתאם לתבחינים שנקבעו על ידה.

¹ מרכיבי המיגון הנדרשים לבית הספר הם: גדר היקפית בגובה 2 מטר, שער כניסה להולכי רגל מברזל הניתן לנעילה, מנועול תקני לשער הכניסה, הצבת עמדת שמירה תקנית למאבטח, אמצעי קשר בין עמדת השמירה למזכירות.

בשנת 2022 היו באשדוד 131 בתי ספר (כולל מוסדות חינוך במגזר החרדי ובחינוך המיוחד), מתוכם 117 בתי ספר היו מאובטחים. בנוסף, פעלו בעיר 493 גני ילדים, מתוכם 24 גנים היו מאובטחים (סה"כ 141 מוסדות היו מאובטחים).

נספח ט' לאוגדן הנחיות למערכת אבטחת מוסדות חינוך, מפרט את שעות האבטחה שמוסד חינוך זכאי להן :

זכאות לשעות אבטחה ²		סוג מוסד חינוך
ימים א-ה	יום ו	
6	5.5	גנים
6.5 / 8.5	6/6	בי"ס יסודי/אופק חדש
7	7	על יסודי
7.5	6	חינוך מיוחד רגיל
9.5	6	ח"מ נפשי
10	6	ח"מ אוטיסטים

מתוך 141 המוסדות המאובטחים, 137 מוסדות היו מאובטחים בהשתתפות של המשטרה בהתאם לזכאותם (להלן "שעות תקן"), ו-4 מוסדות היו מאובטחים על חשבון העירייה באופן מלא (ראה פירוט בפרק 2.2 שלהלן).

1.1. קבלת הכנסות מהמשרד לביטחון פנים

"שירת הסירנה" הינה מערכת ממוחשבת המנוהלת על ידי משטרת ישראל, שבה רשומים דיווחי הנוכחות של המאובטחים במוסדות החינוך. על בסיס שעות העבודה המדווחות במערכת, נקבע סכום ההשתתפות של המשרד לבט"פ במימון האבטחה.

הביקורת קיבלה דוחות שהופקו ממערכת שירת הסירנה עבור שנת הלימודים תשפ"ג (חודשים ספטמבר 2022 עד יוני 2023). להלן נתוני שעות האבטחה המופיעים בדוחות:

² בנוסף, במוסדות החינוך הזכאים לתוספת "אופק חדש", יוגדלו שעות האבטחה בחצי שעה לגן ילדים ובשעתיים לבי"ס יסודי או חט"ב.

שנה	חודש	שעות זכאות ³	שעות מדווחות למשטרה ⁴	שעות מאושרות בפועל ⁵	הפרש בין השעות המדווחות למאושרות
2022	ספטמבר	22,490	20,472	20,094	378
	אוקטובר	14,670	14,552	13,239	1313
	נובמבר	24,632	22,735	22,253	482
	דצמבר	20,424	21,926	18,543	3,383
2023	ינואר	26,644	25,096	24,542	554
	פברואר	23,626	21,310	20,901	409
	מרץ	19,882	21,258	18,205	3,053
	אפריל	12,847	13,387	11,567	1,820
	מאי	24,112	19,938	19,406	532
	יוני	23,485	22,806	21,393	1,413
סה"כ		212,812	203,480	190,143	13,337

על פי הטבלה לעיל, העירייה לא קיבלה תשלום בשנה"ל תשפ"ג בגין 13,337 שעות אבטחה שדווחו על ידה למשטרה.

הביקורת מצאה כי עיקר הפער בשעות האבטחה שאינן משולמות על ידי המשטרה, נובע מאי תשלום על שעות עבודה שביצעו מאבטחים על פי דרישת העירייה במסגרת "רצף העסקה"⁶.

בנוסף, העירייה לא ניצלה 9,332 שעות אבטחה שהייתה זכאית להן. בחלק מהמקרים אי הניצול נבע מסיבות מוצדקות ובחלקם נבע מאי דיווח (ראה פירוט הסיבות בפרק 1.2 ופרק 2.2 שלהלן).

3 שעות הזכאות הינן שעות האבטחה אותן המשטרה אישרה למוסדות הזכאים לשעות אבטחה.
4 שעות מדווחות הינן שעות העבודה שהמאבטחים ביצעו בפועל, כולל שעות אבטחה שאינן במימון המשטרה, אך ללא מוסדות במימון מלא של הרשות.
5 השעות המאושרות הינן השעות שהמשטרה אישרה לתשלום, לאחר שניכתה את שעות הדיווח שאינן מאושרות.

6 רצף העסקה- העסקתם של מאבטחי מוסדות החינוך במשימות אבטחה שונות בחגים ובחודשי הקיץ, שבהם בתי הספר אינם פועלים, וזאת במטרה לשמור על תנאי השכר של המאבטחים באופן רציף לאורך כל השנה. בחופשות החגים והקיץ משובצים המאבטחים במשימות אבטחה לפי צרכי העירייה, כדוגמת אבטחת קייטנות, אבטחת מוסדות ציבור, אבטחת אירועים ופארקים.

הביקורת בדקה באופן מדגמי את הסיבות להפרשי השעות בדיווחי חודש פברואר 2023. להלן הממצאים שנמצאו בגין ההפרשים:

1.2. שעות זכאות גבוהות משעות האבטחה המדווחות

נמצאו מקרים שבהם שעות הזכאות היו גבוהות יותר מהשעות המדווחות. בחלק מהמקרים, הסיבה לאי ניצול כל שעות הזכאות היתה חוסר במאבטחים במוסדות (בגלל איחורים והיעדרויות). בשעות אלה החליף את המאבטח מפקח מטעם חברת האבטחה, ולכן לא דווחו שעות האבטחה. סיבה נוספת ועיקרית לאי הניצול נבעה ממקרים בהם המוסד לא היה פעיל בכל שעות הזכאות שנתנה המשטרה (לדוגמא בימי שישי הזכאות היתה ל-6 שעות אבטחה, ובפועל בית הספר פעל ביום שישי רק 5 שעות).

יחד עם זאת, נמצאו מקרים בהם אגף הביטחון מסיבותיו לא דיווח על כל שעות האבטחה.

לדוגמא, נמצאו מקרים בהם המשטרה אישרה זכאות של 10 שעות, אך בפועל דיווח האגף רק על 8.75 שעות אבטחה בהשתתפות משטרה, ושעה אחת על חשבון העירייה.

שם מוסד	שעות זכאות ע"פ דוח משטרה	שעות אבטחה משולמות בפועל
גאולים	10	8.75
נוף ים	10	8.75
אריזים	10	8.75

אגף הביטחון הסביר לביקורת כי מדובר על בתי ספר בהם ישנן כיתות תקשורת של החינוך המיוחד. יום הלימודים בכיתות אלו מסתיים בשעה ארבע, ולכן לא מנוצלות כל שעות האבטחה שאושרו.

הביקורת העירה כי פיזור תלמידי החינוך המיוחד נמשך מעבר לשעה ארבע, ולכן ראוי היה לנצל את מלוא הזכאות בשעות אבטחה.

ההפסד הכספי כתוצאה מאי הדיווח על כל שעות הזכאות בבתי ספר אלה היה כ- 27,000 ₪ לשנה (לפי 45 ₪ לשעה, 20 יום בחודש, למשך עשרה חודשים⁷).

לאחר הביקורת נמסר כי האגף מקבל את הערת הביקורת ויפעל לשינוי תקן שעות האבטחה במוסדות אלה.

בנוסף, נמצא שב- 31 מוסדות חינוך המשטרה קבעה תקן של 8.5 שעות אבטחה, אך בפועל דיווח האגף במערכת רק 8.25 שעות תקן במימון המשטרה.

לדוגמא :

שם מוסד	שעות זכאות ע"פ דוח משטרה	שעות אבטחה משולמות בפועל
יצחק רבין	8.5	8.25
רננים	8.5	8.25
יהלום	8.5	8.25
אחדות	8.5	8.25

הנהלת האגף הסבירה לביקורת כי שינתה באופן יזום את השעה שבה מתייצב המאבטח בבית הספר (מ- 7.00 ל- 7.15), במטרה לחסוך בעלות שעות העבודה של המאבטחים, ולכן הקטינה את שעות האבטחה המדווחות ברבע שעה.

הביקורת העירה כי פיזור הילדים נמשך מעבר לשעת סיום יום הלימודים, כך שנכון היה לנצל את מלוא שעות תקן האבטחה שאושרו (8.5 שעות). עוד נמצא כי בי"ס מעלות (חינוך מיוחד) קיבל 10 שעות אבטחה במימון המשטרה, ובית הספר פעל עד השעה 18:00. בפועל המאבטח עבד רק עד השעה 15:00, למרות הזכאות לשעות אבטחה במימון המשטרה.

לאחר הביקורת נמסר כי בשנת תשפ"ד האגף הגדיל את שעות האבטחה המדווחות בבית הספר מעלות עד לשעה 17.00 (עלויות האבטחה עד השעה 18.00 היא על חשבון משרד הרווחה).

⁷ יצוין כי מימון המשטרה הינו בשיעור של 64%, ועל כן ההפסד הכספי הינו של 64% מכ- 42,000 ₪ (ויתרת 36% יהיו על חשבון הרשות).

הביקורת העירה לאגף הביטחון לנצל את מלוא שעות הזכאות שניתנו למוסדות החינוך המיוחד על ידי המשטרה ואושרו על ידה, ולפעול להצבת מאבטח בכל השעות שבהם בית הספר פועל.

1.3. שעות זכאות נמוכות משעות האבטחה

בתי הספר הפועלים במסגרת "אופק חדש" זכאים ל-8.5 שעות אבטחה ביום, בעוד שבתי ספר אחרים זכאים ל-6.5 שעות אבטחה.

שעות האבטחה המוגדלות ממומנות על ידי המשטרה למוסדות שנכללו בתוכנית לפני שנה"ל תשע"ג.

נמצאו ארבעה בתי ספר באשדוד שהוכרו כ"אופק חדש", אך לא קיבלו מהמשטרה את התוספת של שתי שעות אבטחה לכל מוסד לימודי:

שם מוסד	שעות זכאות ע"פ דוח משטרה	שעות זכאות ע"פ משרד החינוך	שעות אבטחה משולמות בפועל
הראל	6.5	8.5	6.5
רתמים	6.5	8.5	6.5
שירת הים	6.5	8.5	6.5
יח"ד	6.5	8.5	6.5

התברר כי בתי הספר המפורטים בטבלה, מקבלים תוספת של שתי שעות אבטחה על חשבון הרשות (סה"כ 7 שעות אבטחה ביום ל-4 בתי ספר), בעלות של כ-500 ₪ ליום עבודה ובסכום מצטבר של כ-100 אלף ₪ בשנה, בעוד שתוספת שעות אבטחה אלו היו אמורות להיות משולמות במימון המשטרה.

הנהלת האגף מסרה לביקורת כי לפי רישומי המשטרה בתי ספר אלה אינם נכללים במסגרת "אופק חדש", ולכן אינם זכאים לשעות האבטחה. הביקורת העירה למינהל

⁸ לדברי מנהלת אגף חטיבה צעירה, כל בתי הספר באשדוד הוכרו כזכאים ל"אופק חדש", והחל משנת 2010 כל בתי הספר פועלים במסגרת "אופק חדש".

החינוך כי יש הכרח להסדיר מול משרד החינוך והמשטרה את ההכרה בבתי ספר אלה במסגרת "אופק חדש".

בתגובתו לדוח הביקורת, מסר ראש מינהל החינוך כי עם קבלת הערת הביקורת יפעל לשינוי ההקצאה לשעות אבטחה במסגרת "אופק חדש".

2. מימון אבטחה למוסדות שלא אושרו

2.1. מימון תוספת שעות אבטחה

במקרים מסויימים העירייה מממנת שעות אבטחה מעבר לתקנים המאושרים על ידי המשטרה (לדוגמא, תוספת אבטחה בשעות פעילות הצהרונים, או תוספת אבטחה בשעות האיסוף מהגנים). כמו כן, משיקולים שונים מממנת העירייה אבטחה מלאה למספר מוסדות שלא אושרו על ידי המשטרה.

מתוך 141 מוסדות מאובטחים, 101 מוסדות תוקצבו בשנים תשפ"ב ותשפ"ג על ידי העירייה בגין תוספת שעות אבטחה, בסך כולל של כ-17 אלף שעות אבטחה בשנה.

נמצא כי לא היה קיים מסמך הקובע את המדיניות בנוגע לאבטחת מוסדות החינוך בעיר, ומגדיר באלו נסיבות תממן העירייה אבטחה בהיקף שעות העולה על היקף השעות התקני המאושר ע"י המשטרה, על פי אלו קריטריונים התקבלה ההחלטה ומהו תוקף האישור המיוחד.

בפועל, קביעת שעות אבטחה במימון העירייה נעשתה באופן פרטני, על בסיס בקשה שהעביר המוסד למנהל אגף בטחון ולראש מינהל החינוך, מבלי שנעשתה בחינה כוללת של צרכי האבטחה בכלל המוסדות בעיר. משמע, מוסד שלא דרש תוספת שעות אבטחה לא יקבל כזו, גם אם מוסד זהה לו ביקש וקיבל שעות אבטחה נוספות. לדוגמא, ב"ס מעלות (חינוך מיוחד) קיבל אבטחה רק עד השעה שלוש, למרות שבתי ספר אחרים של החינוך המיוחד קיבלו אבטחה עד השעה חמש אחר הצהריים.

בנוסף, נמצא כי הן מוסדות בהם קיימת אבטחה במימון מלא של העירייה והן מוסדות בהם מממנת העירייה הגדלה של שעות האבטחה, לא אושרו מדי שנה, ולא נבחן מחדש הצורך במימון המיוחד של תוספת האבטחה.

הביקורת מעירה כי קיימת חשיבות לאישור הצורך באבטחה מדי שנה, בכל מוסד ומוסד שהמשטרה אינה מאשרת את מימון האבטחה בו והעירייה נושאת בעלות האבטחה. כל זאת על מנת לעקוב אחר המשך הצורך בהגדלת שעות האבטחה ובתוספת המימון לאבטחה.

כמו כן, נמצא כי לא הוגשה בקשה לחשבת המינהל לאישור תקציב נוסף בגין מוסד חדש אותו מבקשים לאבטח (אבטחה ליום שלם או תוספת אבטחה למספר שעות), ולא נמצאה בקשה לתוספת תקציב או אישור תקציבי לתוספת מימון עבור אבטחת מוסדות החינוך שלא אושרו להם שעות האבטחה על ידי המשטרה.

2.2. מוסדות מאובטחים במימון הרשות בלבד

בנוסף להגדלת שעות האבטחה, העירייה בחרה במקרים בודדים לאבטח במימון מלא מוסדות חינוך, כאשר עולה הצורך בכך (לדוגמא, מוסדות שסמוכים לאתר בנייה). מתוך 141 מוסדות מאובטחים, 4 מוסדות היו מאובטחים במימון מלא של הרשות⁹. להלן המוסדות והסיבות לאבטחתם במימון הרשות :

מוסד	ימי א-ה	ימי ו	סיבת אבטחה
מתחם גנים מע"ר	6.75	6	סמוך לאתר בניה
מקיף ו	7.75	5	2 כניסות לבי"ס כניסה אחורית
בי"ס עמל טכנולוגי	7	7	
מתחם גנים מרינה	6.75	6	סמוך לאתר בניה

הביקורת מצאה כי בשנת תשפ"ג היו קיימים גנים נוספים המצויים ליד אתר בנייה, אך לא מומנה עבורם אבטחה מטעם הרשות¹⁰.

⁹ יצוין כי בשנת לימודים תשפ"ד התווסף בי"ס במע"ר, הסמוך לאתר בניה. האבטחה מתבצעת במימון מלא של הרשות, ואושרה על ידי ראש מינהל חינוך.

¹⁰ לדוגמא, גני ישי 12 ו-13 במע"ר, גן אלומות ואופק ברובע יא, גני אשחר ודולב רובע ט', אשל והשיטה ברובע ט', גני ישי 1+2 ברובע ח', גני מזח ושילה ברובע ו', גני מפרשית 1+2 ברובע ד, גני חופית ונווה ים ברובע ד', גני משקפת ושביט ברובע ד, גני מפרש א+ב ברובע א', גני אור ים וגלים ברובע א'

בתגובה לדוח הביקורת, מסר ראש מינהל החינוך כי קיימים שיקולים שונים לפיהם מתקבלת ההחלטה לגבי אבטחת מוסדות חינוך מסויימים במימון הרשות בלבד. הביקורת העירה כי לא נמצא תיעוד לשיקולים אלה. כמו כן, לא הובהר לביקורת מאיזו סיבה בית ספר עמל מקבל מימון עירייה לאבטחה. בעקבות הביקורת, מסר ראש מינהל החינוך כי נוכח הערת הביקורת יפנה המינהל לרשת עמל ויבקש להשיב את הכספים ששילמה העירייה בגין אבטחת המוסד.

2.3. אי ניצול שעות אבטחה שאושרו

נמצאו מוסדות בהם לא נוצלו כל שעות הזכאות שאישרה המשטרה, ובמקום לנצל את שעות הזכאות ולקבל את מימון המשטרה עבורם, שילמה החברה העירונית את הוצאות האבטחה בגין שעות אלו.

לדוגמא, לבית ספר שקד אישרה המשטרה זכאות של 8.5 שעות אבטחה, משעה 7:15 עד 15:45. נמצא כי החברה העירונית חויבה בתשלום בגין שעות אבטחה החל מהשעה 14:20 ועד לשעה 17:00.

משמע, בכל יום שילם גורם עירוני עבור אבטחת ביי"ס שקד כשעה וחצי, שהיו אמורות להיות משולמות על ידי המשטרה במימון של 64% (90 ₪ לכל יום ו-1980 ₪ לחודש). דוגמא נוספת- לבית ספר דביר אישרה המשטרה זכאות של 8.5 שעות (משעה 7:15-15:45). בפועל, החברה העירונית חויבה בתשלום עבור האבטחה משעה 14:35 ועד לשעה 17:00. משמע, גורם עירוני שילם תשלום עודף עבור אבטחת בית ספר דביר במשך כשעה ורבע ביום (75 ₪ ליום וכ-1650 ₪ לחודש), שהיו אמורים להיות משולמים במימון המשטרה (מימון של 64%).

בתגובתו לדוח הביקורת, מסר ראש מינהל החינוך כי החברה העירונית מפעילה את הצהרונים כזרוע ביצועית של העירייה ובמימונה של העירייה, ועל כך החברה גובה תקורה.

כתוצאה מכך, לא זו בלבד שהעירייה לא קיבלה מימון מהמשטרה עבור שעות האבטחה, אלא אף העבירה לחברה תשלום מלא עבורן, ובנוסף שילמה תקורה לחברה העירונית.

הביקורת העירה לאגף הביטחון על הצורך לבדוק את כמות השעות המועברת לתשלום, בהשוואה לשעות האבטחה שאושרו על ידי המשטרה, ולדרוש השתתפות במימון האבטחה עבור כל בתי הספר שאושרו.

3. תקציב אבטחת מוסדות חינוך

להלן נתוני התקציב מול הביצוע בסעיפי ההכנסות וההוצאות בגין אבטחת מוסדות חינוך לשנת 2022:

הפרש	ביצוע	תקציב	
(43,359)	*10,656,641	10,700,000	סה"כ הכנסות
(4,555,632)	14,544,368	19,100,000	סה"כ הוצאות
	(3,887,727)	(8,400,000)	הפרש

* סכומי ההכנסות ששויכו לשנת 2022 כוללים גם כספים שהתקבלו בשנת 2023 עבור הפעילות שבוצעה ודווחה בשנת 2022 למשטרה (סה"כ התקבל מהמשטרה בשנת 2022 סך של 7,349,137 ₪ בלבד). בנוסף, היו קיימים סכומים שהועברו ללא אסמכתאות, ועל כן לא ניתן לשייכם לשנה המתאימה.

3.1. בקרה על קבלת הכנסות

נמצא כי מדי חודש מקבלת החשבות הודעת תשלום ממשטרת ישראל, בה מצוין הסכום שהועבר לחשבון הבנק של העירייה, ללא כל פירוט. לא מתקיימת בדיקה במטרה לוודא שהעירייה קיבלה את מלוא התשלומים שהייתה זכאית להם, למול הדיווחים על שעות האבטחה שבוצעו.

עוד נמצא כי חשבת המינהל מחלקת את הכספים ברישומי כרטיסי ההכנסות באופן שרירותי, לפי 35% למגזר החרדי ו-65% למגזר הממלכתי. מבדיקת הביקורת נמצא כי בפועל, החלוקה האמורה להירשם בספרי העירייה בשנת 2022 הייתה 43% למגזר החרדי ו-57% למגזר הממלכתי.

בתגובתו לדוח הביקורת, הודיע גזבר העירייה כי הנחה את מנהל מחלקת בקרה וכלכלה לקיים באופן שוטף בקרה אחר קבלת התקבולים מהמשרד לביטחון פנים, ואת התאמתם לשעות האבטחה שבוצעו.

3.2. בקרה על התשלומים לקבלנים

חברות האבטחה מדווחות לעירייה מדי חודש על כמות השעות שבוצעה, ומגישות חשבונית לתשלום. יחידת המבדק של החשבות בודקת את התעריפים ואת המכפלות, אך אינה בודקת את הדיווח על השעות שבוצעו בפועל, למול מכסת השעות המאושרות לכל מוסד חינוכי.

נמצא כי בחשבות לא היה קיים מסמך המפרט את השעות שהמאבטח אמור לעבוד בכל מוסד, ועל כן לא ניתן היה לבדוק את שעות האבטחה שהקבלנים דיווחו עליהן בחשבונית המוגשת לתשלום. החשבות בדקה את העמידה בתקציב הכולל לנושא האבטחה, אך לא בדקה את ההתאמה לכמות השעות שתוקצבו בכל מוסד.

4. קנסות ופיצויים מוסכמים

על פי סעיף 11.3 להסכם עם חברות האבטחה, נקבעו פיצויים מוסכמים המגיעים לעירייה במקרים בהם חברות האבטחה יפרו את ההסכם (לדוגמא איחור בהגעת מאבטח, אי התייצבות מאבטח, היעדר חימוש ואמצעים ועוד).

נמצא כי במהלך שנתיים, מספטמבר 2021 ועד לחודש ספטמבר 2023, ניתנו לחברות האבטחה 25 קנסות בגין פיצויים מוסכמים, ושתי אזהרות. מתוכם, ניתנו בשנת 2023 – 4 קנסות ושתי אזהרות.

מבדיקת הביקורת עולה כי אגף ביטחון וחירום קנס את חברות האבטחה בגין הפרות ההסכם רק במקרים מעטים, וזאת למרות שאירעו מקרים רבים של הפרות (כגון איחורים, היעדרויות, הפרת זכויות עובדים).

הביקורת ביקשה לקבל דוח על איחורים והיעדרויות על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר רישום ההפרות, אך נמצא כי לא קיים דוח כזה. הוסבר לביקורת כי מדיניות האגף הינה מתן קנסות במקרים חריגים בלבד, בגלל החשש שהחברה תטיל את תשלום הקנס על העובד, דבר שיקשה על שימור העובדים ועל קושי בגיוס מאבטחים חדשים.

הביקורת העירה כי במקרה של אירועים חוזרים של הפרות חוזה, על העירייה לנקוט בסנקציות כלפי חברות האבטחה, בהתאם לחוזה ההתקשרות.

5. בקרת זכויות עובדים

5.1 שמירת זכויות עובדי הקבלן

חברות האבטחה חייבות למלא בכל עת אחר הוראות כל דין בקשר להעסקת עובדים, לרבות הוראות חוק העסקת עובדים על ידי קבלני שירות בתחומי השמירה והניקיון בגופים ציבוריים, התשע"ג 2013, וכן עליהן לנהוג על פי הוראות החשב הכללי בדבר שכר עובדי הקבלן, כפי שנקבעו מעת לעת.

בנוסף, ביוני 2012 נכנס לתוקף החוק להגברת האכיפה של דיני עבודה, התשע"ב 2011, במטרה להגביר ולייעל את אכיפת דיני העבודה. החוק מאפשר הטלת עיצומים כספיים והגשת כתב אישום במקרה של הפרת הוראות דיני העבודה על ידי נותן שירות¹¹.

החוק קובע כי חובת מעסיק שהוא קבלן, כלפי עובדיו, תחול גם על מזמין השירות. לכן, החוק מטיל סנקציות אזרחיות ופליליות במקרה של הפרת דיני העבודה לא רק על הקבלן, אלא גם על מזמין השירות.

מכל האמור לעיל עולה כי חלה חובה על העירייה, כגוף המזמין שירות, לערוך ביקורות יזומות כדי להבטיח את זכויותיהם ושכרם של עובדי הקבלן במערכת האבטחה.

על פי המוגדר בחוק, ביצוע בדיקות תקופתיות של רואה חשבון שנערכו לגבי לפחות 10% מהעובדים, ולפחות אחת לתשעה חודשים, תהא הגנה טובה למזמין השירות מפני אחריות אזרחית או פלילית.

בשנת 2021 מינתה העירייה את מנהלת אגף התקציבים כאחראית על הפיקוח והבקרה על שמירת זכויות עובדי קבלן (להלן: "**הממונה על פיקוח ובקרה**"). בנוסף למינוי זה, העירייה התקשרה עם החברה לפיתוח משאבי אנוש בשלטון המקומי כחברה מנהלת, בתמורה לשכר טרחה של 2.5% מכל תשלום המגיע לקבלן. במסגרת

¹¹ לפי החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה (תוספת ראשונה), הגדרת נותן השירות מתייחסת לשירותים המוענקים בתחומי השמירה, האבטחה והניקיון.

השירותים הניתנים לעירייה, נדרשה החברה, בין היתר, לערוך בדיקות תקופתיות של שכר עובדי קבלן כנדרש בחוק להגברת האכיפה של דיני עבודה. בשנת 2022 שילמה העירייה לחברה לפיתוח עמלה בסך של כ-468 אלף ש"ח עבור שירותי הפיקוח ובדיקות השכר.

על פי דוח "ממצאי שמירת זכויות עובדי קבלן" שהחברה העבירה לעירייה, נמצא כי בשנת 2022 אירעו 402 הפרות בנושא זכויות עובדים, בשנת 2021 אירעו 491 הפרות, בשנת 2020 אירעו 473 הפרות ובשנת 2019 אירעו 393 הפרות (סה"כ כ-1800 הפרות במהלך ארבע השנים שנבדקו). מרבית ההפרות בוצעו על ידי חברת אבטחה אחת. הביקורת סרקה את קובץ ההפרות ומצאה הפרות בגין הלנת שכר, אי צבירה נאותה של ימי חופשה, אי תשלום קרן השתלמות, אי תשלום דמי הבראה ועוד.

ההפרות המתגלות נשלחות לחברות האבטחה לצורך תיקון. נמצא כי גם לאחר שליחת ההפרות לחברת האבטחה לצורך תיקוני שכר, עדיין נותרו הפרות שלא טופלו. לדוגמא, בשנת 2022 נותרו 58 הפרות, ובשנת 2021 נותרו 99 הפרות.

הביקורת רואה בחומרה את העובדה כי למרות שחברת האבטחה ביצעה לאורך שנים הפרות רבות של זכויות עובדים, לא נבחן המשך ההתקשרות עם החברה והיא לא קיבלה במהלך השנים קנסות בגין הפרות אלו, כנדרש בהסכם ההתקשרות.

לאחר הביקורת נמסר כי התקיים בלשכת הגזבר שימוע לחברת האבטחה, והתקבלה החלטה על סיום ההתקשרות עם החברה.

בנוסף, הביקורת לא מצאה תיעוד לכך שהפרות שנמצאו בבדיקת השכר תוקנו בשכרם של כלל העובדים. חשוב לציין כי ההפרות שנמצאו מתייחסות רק למדגם של 10% מהעובדים ששכרם נבדק, וסביר להניח שהפרות אלה של החברה יחולו על עובדים נוספים. הביקורת המליצה לממונה על פיקוח ובקרה בעירייה לבדוק כי ההפרות שהתגלו במדגם מתוקנות בשכרם של כלל העובדים המועסקים באבטחת מוסדות החינוך בעיר.

5.2. נוהל אכיפת דיני עבודה

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 9/2016 בנושא הגנה על זכויות עובדים המועסקים בידי קבלני שירותים קובע כי: "על מנכ"ל הרשות המקומית לוודא כתיבה של נוהל פנימי פרטני המותאם להנחיות המזכרות לעיל, ולוודא כי הרשות פועלת על פיו ובהתאם לכל דין." מבדיקת הביקורת עולה כי במהלך 2023 הממונה על פיקוח ובקרה בשיתוף המחלקה המשפטית הכינו נוהל מפורט בנושא אכיפת דיני עבודה על עובדי קבלני השירות. בין היתר, הנוהל הטיל על העירייה ביצוע בדיקות תקופתיות, טיפול במקרים של תלונה או הודעה על הפרת זכויות עובדים, קבלת החלטה לבטל חוזה בעקבות הפרת זכויות עובדים, וכן נקבעו בו הנחיות נוספות. נמצא כי עד למועד סיום הביקורת הנוהל טרם אושר וטרם פורסם במערכת הנהלים של העירייה. לאחר הביקורת נמסר כי הנוהל אושר ופורסם.

6. קב"טים

העיר מחולקת ל-6 אזורים, ועל כל אזור ממונה קב"ט מוסדות חינוך מטעם אגף ביטחון וחירום.

תפקידו של קב"ט מוסדות חינוך לשמור על המוכנות הביטחונית של מוסדות החינוך במצבי שגרה וחירום. הקב"ט אחראי לקיום סדרי הביטחון במוסדות החינוך שתחת אחריותו, היערכותם למצבי חירום וטיפול באופן שוטף בנושאי הביטחון במוסדות החינוך.

ביוני 2022 נערכה באגף ביטחון וחירום ביקורת קב"ט מחוז דרום של משרד החינוך.

קב"ט מחוז דרום ציין כי "המוכנות לחירום ביחידת הביטחון באשדוד נמצאה ברמה טובה מאוד. מוסדות החינוך בהובלת הקב"טים ומנהל המחלקה בראשם, בהחלט ערוכים למצבי ביטחון שוטף וחירום". עוד ציינה הביקורת כי "פער משמעותי אחד, עליו יש לתת מענה מהיר, הינו תיקי הביטחון והחירום הבית ספריים בפורמט אחיד, החדש. בנוסף, חשוב לוודא עותקים של תיקי הביטחון באגף".

ציון הביקורת באשדוד היה "טוב מאוד".

בחלוף שנה ממועד הביקורת, נבדק תיקון הליקויים ונמצא כי המחלקה החלה בעריכת "תיקי ביטחון ושטח במוסד החינוכי" ממוחשבים במערכת הפטרולית. נמצא כי חלק

מתיקי השטח כבר עודכנו, והם כוללים נתונים מפורטים על מרכיבי ביטחון וחירום במוסד החינוכי, מרחבים מוגנים, נתוני מרחב מחוץ לשטחי ביה"ס, תמונות, תיאורי המבנים בביה"ס ועוד.

6.1. תקן קב"טים

על פי משרד החינוך¹², מפתח התקצוב להעסקת קב"טים קובע כי על כל 25 בתי ספר משתתף משרד החינוך בתקן קב"ט מוס"ח, וכל 10 גני ילדים או 10 מעונות יום שווים לבית ספר אחד.

כאמור, באשדוד פעלו בשנת תשפ"ג 131 בתי ספר, 493 גני ילדים ו-100 מעונות יום. על פי מפתח זה, הרשות היתה זכאית ל-7.6 תקני קבט"ים, ובפועל שולמו על ידי משרד החינוך 7.75 תקנים, בגין 8 משרות.

בשנת הלימודים תשפ"ד אושר תקן נוסף, ועל כן משנה זו משרד החינוך משתתף בתשלום עבור 9 משרות בסך הכל.

נמצא כי בפועל מועסקים באגף ביטחון 10 קבטי מוס"ח (כולל מנהל המחלקה). בעבר משרד החינוך מימן 100% משכר הקב"טים, על כן עבור 7 קב"טים ותיקים (כולל מנהל המחלקה) התקבל 100% מימון. 2 קבטים נוספים, שהחלו לעבוד בשנים 2022 ו-2023, אושרו ב-75% מימון, ובסה"כ מימן משרד החינוך את העסקתם של 9 מתוך 10 קבטים שהועסקו באגף.

6.2. קליטת מאבטח

בהנחיות ביטחון, חירום ובטיחות של משרד החינוך, נקבע כי על קב"ט מוסדות החינוך לוודא שמאבטח המועסק על ידי חברת האבטחה עבר הכשרה של 6 ימים לפני תחילת העסקתו.

בנוסף, נדרש הקב"ט לקיים ראיון היכרות עם המאבטח ולבחון את כשירותו והתאמתו לתפקיד, לפני הצבתו במוסד חינוכי.

¹² קריטריונים לתקצוב תוספת לתקני קב"ט מוסדות חינוך

כמו כן, באחריות הקב"ט לקבל אישור על היעדר עבירות מין לכלל המאבטחים בטרם קבלתם לעבודה, ובאחריותו לקיים מעקב ותיקוף האישור מדי שנה.

הביקורת ביקשה לבדוק האם קיימים למאבטחים האישורים הנדרשים, כפי שפורטו בהנחיות העבודה של האגף (במסמך "צק ליסט למאבטח").

לצורך כך בדקה הביקורת מדגם של 8 מאבטחים, כמפורט לעיל :

שם	ראיון קבט	תעודת שחרור	היעדר עבירות מין	תעודת מאבטח	ת.ז	רשיון/ הרשאת נשק	תדריך מאבטח	מעבר הכשרה
ר.א	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
מ.א	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
א.ז	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
א.ט	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
מ.ב	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ג.א	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ל.ב	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
פ.א	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

הביקורת מציינת לחיוב כי לכל המאבטחים היו האישורים הנדרשים.

6.3. בדיקת מאבטח במוסד החינוכי

על פי הנחיות משרד החינוך, הקב"ט יודא שברשותו של המאבטח נמצאים כל האמצעים למילוי תפקידו, כגון: תלבושת מתאימה, אקדח, כובע, שרוך אבטחה לאקדח, תרסיס גז, תעודות נדרשות ועוד.

הביקורת קיבלה לידיה מדגם בדיקות שנערכו על ידי מפקח משכ"ל. להלן פירוט הממצאים :

תאריך ביקורת	מוסד לימודי	ליקוי שנמצא
16.7.23	הראל ת.ת. אורות התורה	תקין תרסיס פלפל לא בתוקף
23.7.23	לב שמחה ת.ת. לב שמחה עלומים מעלות	תקין תקין תקין תקין
4.5.23	קשת אילנות יהלום	תקין תקין חולצה לא תקנית
30.4.23	שז"ר	לא קיים כובע זיהוי

יצוין כי בנוסף לבדיקות משכ"ל, מבוצעות בדיקות מאבטח גם על ידי הקבט"ם. הביקורת קיבלה לידיה סיכומי 75 בדיקות שבוצעו בחודש ספטמבר 2023. הבדיקות ברובן נמצאו תקינות, למעט מקרים בודדים בהם המאבטח לא לבש מעיל עם לוגו של חברת האבטחה, לא היה למאבטח תג שם, לא היה ברשות המאבטח אמצעי קשר של חברת האבטחה.

בנוסף, מתוך 75 ביקורות שנבדקו נמצאו 2 מקרים בהם הנשק לא נמצא בנרתיק תקני ולא היה מאובטח עם שרוך אבטחה, ושני מקרים בהם המאבטח לא נשא 2 מחסניות כנדרש כאשר מחסנית אחת בכלי הירייה, ולא היה קיים נרתיק למחסניות.

הביקורת ערכה סיור לבדיקת האבטחה במדגם של 10 מוסדות חינוך. להלן הממצאים :

מוסד לימודי	ליקוי שנמצא
בי"ס נאות אסתר	השער אינו נעול
מתחם גנים מרינה	חסר אוגדן מאבטח*
בי"ס מקיף ז	השער אינו נעול אין רישום ביקורי מפקח
אשכול גנים ענבלים	אין רישום ביקורי מפקח
בי"ס יח"ד	אין רישום ביקורי מפקח
בי"ס רימונים	אין רישום ביקורי מפקח
בי"ס נועם תורני	תקין
בית יעקב החדש	תקין
אולפנא	תקין
בי"ס מעלות ח"מ	תקין

*הביקורת מציינת כי העדר אוגדן בעמדת המפקח מקשה על קיום בקרה מכיוון שלא קיים מידע על כניסת מבקרים לבית הספר, על סריקות שביצעו המאבטחים ועל הגעת מפקחי חברות האבטחה לפיקוח ובקרה כנדרש.

בעקבות הביקורת מסרה המחלקה כי שתי חברות אבטחה הוזמנו לשימוע וכי הליקוי בנוגע להעדר אוגדן מאבטח תוקן מיידית.

7. נהלים

מטרת כתיבת הנהלים הינה תיעוד של שיטות העבודה ודרכי ביצוע הפעילות, וכן יצירת נורמות עבודה אחידות, המאפשרת הדרכה, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות, ויצירת שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים בארגון.

יצוין כי היו קיימות הנחיות עבודה שפורסמו על ידי האגף, המתארות את שגרת העבודה של הקב"טים, אך הנחיות אלו לא הסדירו את כלל תהליכי העבודה ואת אמצעי הפיקוח והבקרה הנדרשים בתחום אבטחת מוסדות חינוך (כגון תהליך ההתחשבנות הכספית מול חברות השמירה, תהליך הבקרה אחר ההתחשבנות מול המשרד לביטחון פנים, תהליכי הפיקוח אחר חברות השמירה ועוד).

הנהלת האגף, מסרה לביקורת כי קיים נוהל של משרד החינוך בנושא אבטחת מוסדות חינוך, וכן נקבעו הנחיות בחוזרי מנכ"ל.

הביקורת העירה לאגף כי יש צורך בהכנת נוהל עירייה המקיף את כלל הפעילויות המבוצעות באגף בתחום אבטחת מוסדות חינוך, המשלים את נוהל משרד החינוך בנושא זה.

הערות ראש העיר

שירותי אבטחה במוסדות חינוך

1. ניצול שעות האבטחה במימון המשטרה

ראש העיר הנחה את מנהל אגף הביטחון לעדכן את תקן שעות האבטחה בכל מוסדות החינוך בהתאם לשעות האבטחה המבוצעות בפועל, ולנצל את מלוא הזכאות להשתתפות המשטרה במימון שעות האבטחה.

2. תוספת שעות אבטחה

ראש העיר הנחה את ראש מינהל החינוך להסדיר באופן מדי מול משרד החינוך והמשטרה את ההכרה בכל בתי הספר הפועלים במסגרת "אופק חדש" וזכאים לתוספת שעות אבטחה במימון המשטרה.

3. הפיקוח התקציבי אחר שעות האבטחה

ראש העיר הורה לגזבר העירייה לקיים באופן שוטף בקרה אחר קבלת התקבולים מהמשרד לביטחון פנים, לרבות הפרדה בין שעות האבטחה הממומנות ע"י המשטרה לבין שעות האבטחה שבמימון מלא של העירייה בעת הוצאת הזמנות תקציביות ובעת קבלת חשבוניות הספקים לתשלום.

4. נהלים

ראש העיר הנחה את מנהל אגף הביטחון ומנהלת מחלקת נהלים להכין נוהל עירוני המקיף את כלל הפעילויות המבוצעות באגף בתחום אבטחת מוסדות חינוך.

מינהל ההנדסה

טיפול בהתחייבויות יזמים - מעקב אחר תיקון ליקויים

כללי

התחייבויות כלפי העירייה נוצרות בעיקר כחלק מהתהליכים הבאים :

- **מכרזים** – העירייה מפרסמת מכרזים שונים לאספקת טובין, רכישת שירותים וביצוע עבודות קבלניות. הזוכה במכרז מתחייב לעמוד בתנאיו ולבצע את ההתחייבויות שקיבל על עצמו כתוצאה מזכייתו במכרז.
- **תכנון ובנייה** – בתנאים מסוימים, במסגרת הגשת בקשה לשינוי תכנית בניין עיר (תב"ע) או הגשת בקשה להיתר בנייה, שכתוצאה מהם צפוי גידול באוכלוסיית הרובע, מתחייבים המבקשים לבצע על חשבונם לטובת הציבור עבודות בניה או פיתוח תשתיות הנדרשים עבור האוכלוסייה שנוספה לרובע, כגון הקמת מוסדות חינוך, פיתוח גנים ציבוריים, סלילת דרכי גישה וכיוצא באלה.
- **הסכמים** – לעיתים העירייה מתקשרת בהסכם עם צדדים שלישיים, ובמסגרת ההסכם מתחייבים הצדדים לבצע פעולות מסוימות לטובת הציבור.

במהלך שנת 2014 החליט מבקר העירייה לבדוק את אמצעי המעקב והפיקוח שנוקטים בהם גורמי העירייה השונים, במטרה לאכוף את מימושו של ההתחייבויות שניתנו לעירייה.

מבין התהליכים המתוארים לעיל, הביקורת שנערכה בשנת 2014 התמקדה בבדיקת ההתחייבויות שניתנו לעירייה במסגרת הליכי התכנון והבנייה, וכן בדקה ההתחייבויות שנוצרו במסגרת הסכמים של העירייה עם גורמים שלישיים.

ממצאי הביקורת פורסמו בדוח מבקר העירייה לשנת 2014.

הביקורת משנת 2014 מצאה מקרים רבים שבהם לא קיימו יזמים ההתחייבויות שנתנו לעירייה לביצוע עבודות לטובת הציבור. כמו כן נמצא כי העירייה לא ערכה כל מעקב על כך שהתחייבויות שניתנו לה אכן יבוצעו.

לאחר שעברו כתשע שנים ממועד סיום הביקורת ופרסום הדוח, קיים מבקר העירייה מעקב אחר תיקון הליקויים שנמצאו בביקורת משנת 2014.

לצורך ביצוע המעקב על תיקון הליקויים, הביקורת הפיקה נתונים לגבי בקשות לשינוי תב"ע או בקשות להיתר בניה שהוגשו בתקופה 01/2022 עד 12/2023, ובדקה האם בחלוף הזמן הוסדרו תהליכי העבודה והאם הוגבר הפיקוח על כך שההתחייבויות שניתנו לעירייה אכן יבוצעו. כמו כן, בביקורת המעקב נבדק יישום החלטות המנכ"ל שהתקבלו בעקבות הביקורת משנת 2014, ונבדקו השינויים שחלו מאז בתהליכי העבודה במינהל ההנדסה.

בדוח זה יוצגו הליקויים העיקריים שנמצאו בביקורת שנערכה בשנת 2014 (הפסקאות המודגשות בכחול), וליד כל ליקוי שצוין בביקורת המקורית יוצגו ממצאי ביקורת המעקב.

פירוט הממצאים

1. הליכי תכנון

1.1. פרוגרמה לצרכי ציבור

בגין כל תכנית בנייה שכתוצאה ממנה צפויה תוספת אוכלוסייה, המתכנן נדרש לספק מענה לצורכי הציבור השונים שיידרשו עבור תוספת האוכלוסייה. המענה התכנוני לצורכי הציבור אמור להתייחס הן להקמת מוסדות ציבור (לדוגמא: בתי ספר, גני ילדים, מוסדות דת), והן לשטחים הציבוריים הפתוחים (כגון: פיתוח גינות ציבוריות, מגרשי חניה וכיוצא באלה).

הגדרת צורכי הציבור הנדרשים בתוכנית (להלן: "הפרוגרמה לצרכי ציבור"), מבוססת בעיקרה על כמות יחידות הדיור האמורה להיבנות, על הפרופיל הדמוגרפי של האוכלוסייה הצפויה להתגורר במקום ועל המענים לצרכי ציבור שכבר קיימים ברובע. מתן המענים לצרכי ציבור אמור להשפיע באופן משמעותי על איכות חיי התושבים במרחב הבנוי, ולהוות מרכיב חיוני בחיי הפרט והקהילה. לכן, על העירייה להקפיד הקפדה יתרה כי יינתן ביטוי בתוכנית לכל צרכי הציבור הנדרשים עבור תוספת האוכלוסייה.

עפ"י החלטות ממשלה ¹ גובש בשנת 2005 ע"י ועדה בינמשרדית "תדריך תכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור", שעודכן באוגוסט 2018 ל"מדריך להקצאת שטחים לצרכי ציבור". המדריך נועד לסייע לרשות המקומית בתכנון השטחים לצורכי הציבור הנדרשים בתכנית, והוגדרו בו כללים לתכנון ולהקצאה של המענים לצורכי הציבור השונים.

על בסיס הנחיות אלה, הוטל על היחידה לתכנון אסטרטגי במינהל הכללי לבדוק את המענים הניתנים לצורכי ציבור בתכניות החדשות המוגשות לאישור הוועדה המקומית לתכנון ולבניה. ²

- בביקורת שנערכה בשנת 2014 נמצא כי היחידה לתכנון אסטרטגי לא בדקה האם הנחיותיה מוטמעות בתכנית. חמור מכך, נמצאו מקרים בהם אגף התכנון במינהל ההנדסה לא התייחס כלל להמלצות היחידה לתכנון אסטרטגי בעניין הקצאת שטחים לצרכי ציבור. הביקורת המליצה ליחידה לתכנון אסטרטגי להקפיד כי הנחיותיה ינוסחו באופן שיאפשר לעגן אותן בתקנון התכנית. כמו כן המליצה הביקורת שהמטלה הציבורית תקבל תוקף באמצעות כתב התחייבות שיוזם התכנית יידרש לחתום עליו, כתנאי לאישור התכנית. בעקבות הביקורת ראש העיר הורה למהנדס העיר להקפיד על יישום הנחיות היחידה לתכנון אסטרטגי, כפי שנקבעו בפרוגרמה לצרכי ציבור, ועל הטמעתן במסמכי התכנית.

בביקורת המעקב נמצא כי בעקבות הביקורת משנת 2014 חל שיפור משמעותי הן בהליך קביעת התחייבות היזם והן באופן הטמעת ההתחייבות במסמכי התכנית.

כמו כן, בעקבות הביקורת נקבעו אמצעי מעקב ובקרה שיבטיחו את ביצוע ההתחייבויות, כמפורט להלן:

1 החלטת ממשלה מס' 1316 מתאריך 8.1.97, החלטת ממשלה מס' 2873 מתאריך 28.1.01 והחלטת ממשלה מס' 369(דר/5) מתאריך 12.06.13

2 עפ"י אוגדן תיאורי התפקיד של משרד הפנים, קביעת הפרוגרמה העירונית מצויה תחת הגדרת התפקיד של היחידה לתכנון אסטרטגי (בתיאום עם מהנדס העיר).

1.1.1 הפעילות בשנים 2015-2019

מיד לאחר הביקורת נערכו בלשכת מנכ"ל העירייה מספר דיונים בנושא הטיפול בהתחייבויות יזמים, והוקמו שלושה צוותי עבודה כדי לטפל בכשלים המרכזיים שמצאה הביקורת.

צוות עבודה אחד, בראשות מהנדס העיר דאז, הוקם לצורך איתור התחייבויות ישנות שניתנו לעירייה בשנים 2005 עד 2014 ולא בוצעו, במטרה להמליץ על הפעולות הנדרשות למימושן.

במקביל, הוקם צוות בראשות סגן היועמ"ש לצורך כתיבת נוהל אשר יסדיר את כל הליך הטיפול בהתחייבויות.

על הצוות השלישי, בראשות מנהל אגף המיחשוב, הוטל לפתח פתרון מיחשובי במערכת קומפלוט אשר ימנע את התקדמות היום בתהליך התכנון והבניה, אלא לאחר שיבצע את הפעולות הנדרשות ממנו למימוש ההתחייבות, בהתאם לאבני דרך שנקבעו מראש.

ביקורת המעקב בחנה את פעילות הצוותים ואת תוצאות פעילותם.

צוות עבודה אחד - ביולי 2018 דיווח מהנדס העיר למנכ"ל על השלמת תהליך מיפוי ההתחייבויות הישנות³, שבמהלכו איתר מינהל ההנדסה כ-70 התחייבויות משנים קודמות שלא בוצעו⁴.

בביקורת המעקב נמצא כי נכון למועד הביקורת הושלם המימוש של 13 התחייבויות ישנות שאותרו ע"י הצוות. בנוסף, לגבי רוב התחייבויות האחרות שאותרו, החל תהליך המימוש אך עד למועד ביקורת המעקב לא הסתיים הטיפול בהן.

יחד עם זאת, בביקורת המעקב נמצאו התחייבויות ישנות שאותרו, אולם לא נעשה דבר למימושן. להלן שלוש דוגמאות :

- נמצא כי בשנת 2018 ניתן היתר בניה לפרויקט במע"ר דרום שכלל 117 יח"ד, אך התכנית לא נבדקה על ידי היחידה לתכנון אסטרטגי, ולא נבחן האם נדרשת הוספה של מטלות לצרכי ציבור.

³ סיכום דיון מנכ"ל מס' 11502 מתאריך 04/07/18

⁴ מתוכן 20 התחייבויות לבניית מבני ציבור, 18 התחייבויות לפיתוח ותשתיות וכ-10 התחייבויות לשיווק דירות קטנות.

הביקורת העירה כי התדריך לצרכי ציבור, שבו הוצגו העקרונות להכנת הפרוגרמה לצרכי ציבור, פורסם כבר בשנת 2005, ונוכח הביקורת בשנת 2014 היה על אגף התכנון לבחון בתשומת לב מיוחדת את צרכי הציבור הנדרשים עקב תוספת האוכלוסיה הצפויה במתחמי בנייה חדשים, ובמיוחד עקב העובדה שהתכנית אושרה רק בשנת 2017.

- נמצא כי במסגרת ההיתר משנת 2011 לבניית מבנה מסחרי גדול, התחייב היזם לרשום ללא תמורה מגרש בשטח 38 דונם על שם עיריית אשדוד. ההתחייבות נרשמה כתנאי לקבלת ההיתר⁵, אולם לא נרשמה במערכת ולא בוצעה.
- בפרויקט בניה אחר, הכולל 119 יח"ד, התחייב הקבלן לבנות כיתת גן כחלק מהבניין ולפתח שביל גישה, וכן להשתתף בבניית חניון תת קרקעי למבנה ציבור עתידי הנמצא בתכנון. בהיתר נרשמה ההתחייבות לבניית כיתת הגן ופיתוח שביל הגישה, אולם ההתחייבות לבניית החניון לא נרשמה.

בביקורת המעקב נמצא כי כיתת הגן נבנתה ונמסרה לעירייה וכן הוקם שביל הגישה, ובשנת 2021 הוצאה לבניין תעודת גמר. בהיעדר תיעוד על התחייבות היזם לבניית החניון התת קרקעי, ולאחר שכבר הוצאה תעודת גמר, קיים חשש שהיזם לא יידרש לבצע את ההתחייבות בנוגע לבניית החניון.

צוות עבודה שני – נמצא כי הצוות הכין נוהל לטיפול בהתחייבויות יזמים, נוהל אשר אושר ופורסם בינואר 2018, אולם היו ליקויים בהטמעתו. ראה להלן התייחסות מפורטת לנושא הנוהל בהמשך הדוח בפרק 4.

צוות עבודה שלישי - הצוות פיתח כלי מיחשובי כפי שהתבקש, והמערכת הוצגה למנכ"ל העירייה בינואר 2018. לאחר אישור המנכ"ל בוצעו הדרכות לכל המחלקות הרלבנטיות, אולם נמסר לביקורת כי תוך הטמעת המערכת עלו ליקויים שדרשו פיתוח נוסף (ראה פירוט הליקויים בסעיף 1.8 שלהלן – "פיתוח כלי מיחשובי").

⁵ על פי החלטת ועדת משנה משנת 2008.

לסיכום, בביקורת המעקב נמצא כי ביצוען של שלוש המשימות העיקריות שהטיל המנכ"ל לא הושלם באופן מלא, וכי תהליך הביצוע התנהל בקצב איטי ונמשך מספר שנים.

1.1.2 הפעילות בשנים 2019-2022

לאחר סיום הביקורת בשנת 2014, דיווחה מנהלת היחידה לתכנון אסטרטגי כי הוסדרו תהליכי העבודה מול אגפי מינהל ההנדסה, אולם סדרי עבודה אלו נשתנו בשנת 2019, עם העברת הטיפול בפרוגרמה לצרכי ציבור למינהל ההנדסה.

בשנת 2019 החל מינהל ההנדסה לקדם תכנית אסטרטגית לבניין העיר, שכללה, בין היתר, תכנון מדיניות עירונית לצרכי ציבור. בשלב זה האחריות לתכנון הפרוגרמה לצרכי ציבור הועברה מהיחידה לתכנון אסטרטגי לאחריות מינהל ההנדסה. בתחילה הוטל התפקיד על עוזרת מהנדס העיר, ובהמשך הוקמה במינהל ההנדסה מחלקת פרוגרמות ותועלות ציבוריות, אשר ליבת עבודתה היא בניית הפרוגרמה לצרכי ציבור.⁶

במקביל, במהלך שנת 2019 הורה מנכ"ל העירייה על גיבוש מנגנון לקביעת תועלות ציבוריות בפרויקטים של התחדשות עירונית. בנובמבר 2022 הוצג המודל בפני מנכ"ל העירייה ואושר על ידו, ובפברואר 2023 הוצג מנגנון התועלות הציבוריות בפני נציגי היזמים הפועלים בעיר.⁷

במסגרת המודל נקבע מפתח לחישוב הקצאת השטחים לצרכי ציבור בשיעור אחיד של 5.5% בכל העיר.

בהתאם למודל שגובש, ברירת המחדל היא לקבל את התועלות אשר עלו מהפרוגרמה כשהן בנויות על ידי הקבלן. אם לא ניתן לממש את הבניה לצרכי הציבור במבנה נפרד, תיבחן האפשרות לקבל מענה מבונה בבניין מגורים, בצורה של עירוב שימושים. במידה ולא ניתן לבצע את ההתחייבות גם באופן זה, יומרו ההתחייבויות לערכן הכספי ויבוצעו ע"י העירייה.

⁶ ראה נספח א'-תרשים זרימה המתאר את תהליך הטיפול בהתחייבות יזמים.

⁷ יצוין כי המנגנון לקביעת תועלות ציבוריות טרם נדון בוועדה המקומית לתכנון ולבניה.

מנכ"ל העירייה החליט כי החל ממועד הצגת המודל ליזמים, אגף התכנון יחשב את היקף התועלות הציבוריות בהתאם למודל. עד למועד סיום ביקורת המעקב לא הוטלה התחייבות על יזם שחושבה על בסיס המודל החדש, כך שלא היה ניתן לבחון את יישומו בפועל.

1.1.3 הטמעת התחייבות במסמכי התכנית

בסיכום דיון מנכ"ל מה-17/8/15, קבע מנכ"ל העירייה כי הנחיות הפרוגרמה והתחייבויות היזם לביצוע מטלה ציבורית יוטמעו בתקנון התכנית, יצינו במידע התכנוני, בהיתר הבניה ובשאר מסמכי התכנית.

בביקורת המעקב נבדקו באופן מדגמי 28 תכניות שאושרו בשנים 2016-22, ונמצא כי בכל התכניות שנבדקו נרשמה בתקנון התכנית התוספת הנדרשת לצרכי ציבור (ממנה נגזרת התחייבות היזם).

כמו כן נבדקו 6 בקשות להיתר, שהייתה מוצמדת להן התחייבות למטלה ציבורית, אך רק במקרה אחד נמצאה התייחסות להתחייבות בהיתר עצמו. בשני מקרים נוספים נרשמה ההתחייבות בהיתר הבניה המקורי, אולם לא נרשמה בהיתר השינויים שבא אחריו. בארבעת המקרים הנותרים כלל לא נרשמה ההתחייבות בהיתר.

בתגובתה לדוח הביקורת, מסרה מנהלת אגף רישוי כי מדובר על היתרים חלקיים (כגון היתר לעבודות דיפון, בניית משרד מכירות, שינוי שלביות בבניה וכיוצא באלה). לדבריה, היתרים אלה אינם רלבנטיים למהות ההיתר, ולכן אין לרשום בהם את ההתחייבות.

הביקורת העירה כי יש הכרח להעתיק את ההתחייבות שנרשמה בהיתר, גם להיתרים חלקיים, כנדרש בהחלטת המנכ"ל.

לדעת הביקורת, ניתן ליצור שלביות בביצוע ההתחייבות, באופן מותאם לשלביות בביצוע הפרויקט עצמו.

1.2. עריכת מידע תכנוני

בתהליך הגשת בקשה להיתר בנייה, אמור היום להפיק דף מידע תכנוני המפרט את הזכויות, התנאים והמגבלות שנקבעו בתכניות החלות על השטח המבוקש.

- הביקורת משנת 2014 מצאה כי לצורך עריכת דף המידע התכנוני, אגף התכנון אינו בוחן האם ניתנו על-ידי היום כתבי התחייבויות ושיפוי הכוללים התחייבות לביצוע מטלות ציבוריות. כתוצאה מכך, התחייבות היום לביצוע מטלה ציבורית אשר לא קיבלה ביטוי במסמכי התכנית, אינה מגיעה לידיעת מחלקת רישוי הבנייה ואינה מצוינת בהערות בדיקת הבקשה המוגשות כמצע לדיון בוועדה.
- הביקורת המליצה כי בעת עריכת דף המידע התכנוני, על עורך המידע לבחון את מכלול המסמכים הקשורים לתוכניות המאושרות, ולציין בדף המידע התכנוני האם ניתנה על-ידי היום התחייבות לביצוע מטלה ציבורית. מסמך ההתחייבות יהיה חלק ממסמכי התכנית.

בביקורת המעקב נמצא כי בשנת 2016 הוקמה במינהל ההנדסה מחלקת מידע להיתר. המחלקה אחראית על הליך איסוף, טיוב ומסירת מידע הנדסי עפ"י דרישות חוק התכנון והבניה, ומהווה חוליה מתאמת בין הליך התכנון להליך הרישוי.

המחלקה מוסרת למבקש/ליזם שני סוגי מידע :

א. תיק מידע – תיק המידע מכיל מידע תכנוני מפורט וקובע את התנאים הנדרשים להשלמה בכל שלב של הליך הרישוי.

ב. דף מידע תכנוני – מהווה אסמכתא כתובה מטעם הוועדה המקומית, על התכניות החלות בקרקע (תכניות מאושרות ותכניות בהליכי אישור והכנה).

בתהליך איסוף המידע והכנת תיק המידע, המחלקה בודקת האם בין התנאים לאישור התכנית התחייב היום לבצע מטלה ציבורית. אם הוסכם עם היום שעליו לבצע מטלה ציבורית, מצמידה המידענית את ההתחייבות לבקשה. אם טרם הוטמעה ההתחייבות במערכת, פונה המחלקה לאחראית ההקלדה באגף התכנון בבקשה להטמיע את ההתחייבות במודול ההתחייבות, ולאחר מכן מוצמדת ההתחייבות לבקשה.

בהמשך התהליך, בשלב שבו מוגשת לאגף הרישוי בקשה להיתר, פרטי התחייבות אמורים להיות מוטמעים במסמכי הרישוי ולהיכלל בתנאי ההיתר ובתנאים לקבלת תעודת גמר.

בביקורת המעקב נבדק מדגם של כ-40 בקשות למידע ונמצא כי בשישה מקרים שבהם ניתנה התחייבות יזם לביצוע מטלה ציבורית, ההתחייבות הייתה מקושרת לבקשה, למעט מקרה אחד.

הביקורת מציינת כי במקרה זה, שבו ההתחייבות לא הייתה מוצמדת לבקשה, פרטי ההתחייבות היו רשומים בהערות הבדיקה, בגיליון הדרישות ובבקשה להיתר. גם בהתחשב בעובדה זו, הביקורת העירה למינהל ההנדסה על הצורך להסדיר את התהליך באופן מובנה ובאמצעות המערכת, כך שלא יוצר מצב שלבקשה למידע לא תהיה מקושרת התחייבות.

בנוסף, הביקורת העירה כי השלב שבו מורה מחלקת המידע לאחראית ההקלדה על קליטת התחייבות לבקשה, הינו שלב המתבצע באופן ידני (בדרך כלל באמצעות הודעת מייל), ללא אפשרויות מעקב מובנות, דבר העלול לגרום לכך שקליטת ההתחייבות לא תתבצע.

ראה הרחבה בנושא זה בפרק 1.8 שלהלן "פיתוח כלי מיחשובי".

1.3. תנאים בגיליון הדרישות

גיליון הדרישות כולל רשימה של תנאים, טפסים ואישורים שעל היזם להשלים כדי שתאושר הבקשה להיתר.

גיליון הדרישות מופק במחלקת מידע להיתר ומוצמד לבקשה להיתר.

- הביקורת בשנת 2014 מצאה מקרים שבהם בהערות הבדיקה ציינה הבודקת כי יש לחייב את המבקש לבצע מטלה ציבורית מסוימת, אך מטלה זו לא צוינה מפורשות בנוסח ההחלטה של הוועדה המקומית או בגיליון הדרישות. כתוצאה מכך, ניתן ההיתר למבקש מבלי שצויינה בו המטלה הציבורית.
- הביקורת המליצה כי בעת הטלת מטלה ציבורית על היזם, יופיע התנאי מפורשות בהחלטת הוועדה ובגיליון הדרישות, כך שבודקת הרישוי תוכל לבדוק לפני מתן ההיתר האם מולאו כל התנאים לקבלתו.

ההתחייבות תועתק באופן אוטומטי מההיתר המקורי לכל היתרי השינויים, אם יהיו כאלה, ומהתב"ע המקורית לתיקוני התב"ע.

בביקורת המעקב נבדקו 6 בקשות להיתר בנייה⁸ אשר כללו התחייבות יום, ובשתיים מהן לא הייתה התייחסות להתחייבות בגיליון הדרישות. בקשה אחת הוגשה עבור פרויקט לבניית 410 יח"ד וכללה התחייבות לבניית מעון יום, והבקשה השניה הוגשה עבור פרויקט פינוי בינוי לבניית 171 יח"ד, וכללה התחייבויות לבניית מוסדות ציבור, הריסת מבנים קיימים העתקת תשתיות ובניית דירות קטנות.

הביקורת מעירה כי יש הכרח להקפיד על רישום ההתחייבות כתנאי בגיליון הדרישות, דבר המהווה עוגן חשוב להבטחת ביצוע המטלות הציבוריות שהזים התחייב להן.

לאחר הביקורת מסרה מנהלת מחלקת מידע להיתר כי ההתחייבויות שויכו בטעות לבקשה, ובעקבות הערת הביקורת הרישומים תוקנו במערכת.

1.4. ביטול תנאים שנקבעו בגיליון הדרישות

- הביקורת משנת 2014 מצאה מקרים בהם תנאים שהופיעו בגיליון הדרישות לקבלת היתר "קיבלו פטור" על ידי גורמים שונים בארגון.
- הביקורת המליצה כי יש להגביל את סמכות הגורמים השונים לבטל או לשנות החלטות ותנאים שנקבעו על-ידי הוועדה ונרשמו בהחלטותיה ובגיליון הדרישות, וכן המליצה להסדיר בנוהלי עבודה ברורים את תהליך ביצוע השינויים בגיליון הדרישות.

בביקורת המעקב נמצא כי קיים במערכת נוהל "הליך בדיקת בקשה להיתר". הנוהל פורסם בשנת 2016, אך אינו כולל התייחסות לגיליון הדרישות. הביקורת העירה למהנדס העיר כי גם בחלוף השנים המערכת לא מגבילה את הגורמים המורשים לבצע שינוי בגיליון הדרישות.

⁸ מתוך מדגם של 41 בקשות להיתר שהוגשו בשנת 2022.

כמו כן, הביקורת המליצה על רענון הנוהל, לאור השינויים שחלו בהליך הטיפול בבקשה להיתר באמצעות מערכת הרישוי הזמין.

מנהלת אגף רישוי מסרה כי קיימות באגף הנחיות עבודה מפורטות, המעודכנות באופן תדיר לפי הצורך. הביקורת העירה כי הנחיות העבודה אמורות להשלים את נוהלי העבודה ואינן תחליף לקיומו של נוהל מעודכן.

לאחר הביקורת מסר מנהל מערכת הקומפלוט באגף המיחשוב כי היכולת לשנות תנאים בגיליון הדרישות הוגבלה, וניתנה הרשאה רק למידעניות העובדות במחלקת מידע להיתר.

1.5. מסמך התחייבות

- הביקורת בשנת 2014 מצאה מקרים בהם מבקש ההיתר הגיש למחלקת הרישוי על הבנייה מסמך על-פיו הוא מתחייב לבצע מטלה ציבורית מסוימת, אך מסמך ההתחייבות לא נבדק ולא אושר על-ידי הלשכה המשפטית. כתוצאה מכך, בחלק מהמקרים נוסח מסמך ההתחייבות באופן כללי, שלא מאפשר לעירייה לאכוף את ביצוע ההתחייבות.
- הביקורת המליצה שהיועץ המשפטי לעירייה יקבע קריטריונים להעברת ההתחייבות לחוות דעתו (כגון היקף כספי, מורכבות הפרויקט וכדומה). עוד המליצה הביקורת לקבוע אמצעי בקרה שיבטיח העברת המסמך לחוות דעת היועץ המשפטי (כגון פתיחת אירוע במערכת הקומפלוט).

בביקורת המעקב נמצא כי באוגוסט 2018 מינה מנכ"ל העירייה צוות שתפקידו לנהל משא ומתן עם יזמים בעניין קביעת המטלות הציבוריות שהיזם חייב לבצע. לראשות הצוות מונה גזבר העירייה, וכחברים בה מונו מהנדס העיר, יועמ"ש הוועדה, ראש מינהל החינוך, ראש מינהל התחדשות עירונית ומנהלת מחלקת הנכסים. נמצא כי בין השנים 2018 לשנת 2022 התקיימו 17 פגישות של הצוות. בפגישות הצוות גובשו המלצות לקביעת מדיניות בנוגע לתועלות הציבוריות, וכן התקיים דיון באופן פרטני בכל תכנית שעלה בה צורך בהתחייבות היזם למטלה ציבורית. הישיבה האחרונה של צוות זה התקיימה ביוני 2022.

במקביל, באוגוסט 2022 הקים מנכ"ל העירייה צוות למיקוד מאמץ ולהתרת חסמים בפרויקטים הנדסיים, ובמסגרת דיוני הצוות נדונו גם נושאים הקשורים לביצוע תועלות ציבוריות.

באשר להערת הביקורת משנת 2014 בדבר ניסוח כתב ההתחייבות, בביקורת המעקב נבדקו מדגם של כתבי ההתחייבויות שניתנו לעירייה בין השנים 2019-2023, ונמצא כי כל כתבי ההתחייבויות נוסחו על ידי הלשכה המשפטית של העירייה והופקו על ידה, למעט מקרה חריג אחד המפורט להלן:

במסגרת תכנית פינוי בינוי הכוללת בניית 504 יח"ד, התחייב הקבלן לבצע מספר מטלות ציבוריות.

נמצא כי בינואר 2022 מהנדס העיר הקודם שינה את התנאים בכתב ההתחייבות שהוכן על ידי הלשכה המשפטית, שינויים אשר הקטינו באופן משמעותי את היקף המטלות הציבוריות שהיזם אמור לבצע.

חמור מכך, מהנדס העיר החתים את היזם על כתב ההתחייבות המתוקן, מבלי לדווח על כך לחברי הצוות לניהול משא ומתן עם היזם, לא ליועמ"ש ולא למנכ"ל העירייה .

הביקורת ראתה בחומרה רבה פעולות אלו שבוצעו ע"י מהנדס העיר הקודם, פעולות אשר היטיבו באופן משמעותי עם היזם ללא הרשאה וללא סמכות.

נוכח הערת הביקורת, הודיע מנכ"ל העירייה ליזם שהעירייה דורשת לערוך שינויים בכתב התחייבות, למרות שכבר נחתם. התקיימו מספר פגישות עם היזם ונציגיו ובסיומן חתם היזם על כתב התחייבות מעודכן אשר כלל שיפורים ניכרים לטובת העירייה, הן בהיקף התועלות הציבוריות והן ברמת הגמר (בהשוואה לכתב ההתחייבות שנחתם ביזמת מהנדס העיר הקודם).

בנוסף, בביקורת המעקב נמצא כי בלשכה המשפטית לא נשמרים העתקי התחייבויות חתומים, בדומה למאגר העתקי החוזים אשר נשמרים על ידה. הביקורת ממליצה כי עותק מכל ההתחייבויות החתומות יישמר במרוכז כגיבוי גם בלשכה המשפטית.

1.6. הפקדת ערבות בנקאית

- הביקורת משנת 2014 מצאה כי העירייה לא דרשה לקבל ערבות בנקאית להבטחת ביצוע מטלות ציבוריות בעלות ערך ציבורי רב, שהיקפם הכספי נאמד במאות אלפי ש"ח ואף במיליוני ש"ח, ובסופו של דבר התחייבויות אלה לא בוצעו.
- הביקורת המליצה כי יוקם צוות עבודה שיכלול, בין היתר, את נציג היועץ המשפטי, נציג גזבר העירייה ומנהלי המחלקות במינהל ההנדסה, שיקבע כללים לקבלת הערבות הבנקאית בעת הטלת מטלות ציבוריות על יזמים.

בביקורת המעקב נמצא כי בשנת 2015 הוקם צוות עבודה בראשות גזבר העירייה, לקביעת הכללים לקבלת ערבות בנקאית שתשמש להבטחת מימוש ההתחייבות. הצוות גיבש המלצותיו וקבע את הכללים לקבלת ערבות בנקאית, והם הופצו בנובמבר 2015.

במסגרת ההמלצות נקבע כי טרם הפקת ההיתר היזם ייתן ערבות בנקאית על מלוא העלות של ביצוע ההתחייבות, בהתאם לאומדן שיתקבל מהיחידה המקצועית⁹.

בביקורת המעקב נבדקו כל ההתחייבויות שנקלטו במודול ההתחייבויות בקומפלוט בשנים 2016-2023 (כ-170 התחייבויות), ונמצא כי למעט שתי התחייבויות, כל ההתחייבויות היו ללא ערבות בנקאית להבטחת ביצוע¹⁰.

לאחר הביקורת נמסר כי חל שינוי בסדרי העבודה, ובמקום ערבות בנקאית מבקשת העירייה לקבל ערבות אישית של בעלי החברה.

הביקורת העירה כי יש לעדכן את נוהל "מעקב אחר ערבויות" בהתאם לשינוי זה.

⁹ סיכום דיון גזבר העירייה מתאריך 15/11/15.

¹⁰ התחייבות מס' 7 משנת 2019 והתחייבות מס' 202 משנת 2023.

1.7. קבלת אישור אכלוס ותעודת גמר

- הביקורת בשנת 2014 מצאה מקרים בהם המפקחים במחלקת הפיקוח על הבנייה לא היו מודעים כלל לקיומם של התנאים שהיזם התחייב לבצע, מאחר והתנאים לא היו מצוינים במסמכי התוכנית או בטופס ההיתר.
- הביקורת המליצה כי מטלות ציבוריות שנקבעו כתנאי לקבלת טופס 4 יצוינו על גבי טופס ההיתר, כך שמפקחי הבנייה יהיו מודעים לקיומם ויאכפו את מימושם. בנוסף, הומלץ ליצור במערכת התראה ממוכנת במערכת הקומפלוט שתתריע על אי קיום התנאים לפני הפקת טופס 4 ותעודת גמר.

בעקבות הביקורת, באוגוסט 2015, החליט מנכ"ל העירייה כי כל התחייבות שהיא תנאי לקבלת טופס 4 ותעודת גמר תופיע בטופס ההיתר. בנוסף, נקבע כי קיומה של התחייבות תיצור במערכת התראה, כך שלא ניתן יהיה להפיק טופס 4 או תעודת גמר מבלי שהמפקח ירשום כי התחייבות היזם מולאה.

בביקורת המעקב נבדקו תעודות גמר ב-60 פרויקטים שהסתיימו בשנים 2022-23.

נמצא כי בפרויקט אחד התחייב היזם לבנות לזוגות צעירים דירות קטנות ולשווקם לבני העיר האוחדים בתעודת זכאות ממשרד הבינוי והשיכון, וכן הינם בעלי תעודת זכאות עירונית. בפועל, ההתחייבות לשיווק הדירות הקטנות לאוכלוסיית הזכאים כפי שהתחייב היזם לא מולאה, ורק החסימה המונעת הוצאת תעודת גמר ללא אישורה של מנהלת מחלקת הפיקוח על הבניה בדבר מימוש התחייבות, הציפה מקרה זה של אי עמידת היזם בהתחייבות.

הביקורת העירה על כך שרק מנגנון אחד בשרשרת מנגנוני הבקרה מנע מהקבלן לקבל תעודת גמר. חמור מכך, מאחר שמדובר על השלב האחרון בתהליך הבנייה, היה צורך במציאת פיתרון יצירתי (שיווק דירות קטנות בפרויקט אחר של הקבלן), כדי שהיזם יוכל לעמוד בהתחייבות שנתן וכדי שיוכל לאכלס את הדירות שבנה.

עוד העירה הביקורת כי ההתחייבות החדשה של היזם לשיווק דירות קטנות בפרויקט אחר של היזם, לא הופיעה במודול ההתחייבויות נכון למועד עריכת הביקורת, על אף שנחתמה כבר בתאריך 23/6/22. אמנם ההתחייבות הייתה רשומה בתנאים הנדחים לתעודת הגמר, אולם לא הייתה קלוטה בתיק, ולפיכך לא היוותה חסם מובנה במערכת.

לאחר הערת הביקורת הוזנה ההתחייבות למערכת.

בנוסף, מצאה הביקורת 19 התחייבויות פעילות במערכת המקושרות לפרויקטים שכבר הופקו בגינם תעודות גמר, אולם רק בחמישה מהם סומן "מימוש" בסעיפי ההתחייבות. לא הובהר לביקורת כיצד הופקה תעודת גמר לפרויקט בנייה, בטרם ניתן אישור במערכת על ביצוע ההתחייבות (אישור האמור להוות חסם במערכת ולמנוע הפקת תעודת גמר).

(ראה להלן גם פרק 1.8.2).

הביקורת העירה כי יש הכרח לקבוע חסמים במספר שלבים במהלך הבנייה, כך שבמקרים שבהם לא מבוצעת ההתחייבות ניתן יהיה לעצור את התקדמות הפרויקט בשלבים מוקדמים יותר.

1.8. פיתוח כלי מיחשובי

כאמור, בעקבות הביקורת שנערכה בשנת 2014 הנחה מנכ"ל העירייה את מנהל אגף המיחשוב לפתח כלי מיחשובי לניהול ההתחייבויות ולמעקב אחר מימוש התחייבויות שניתנו לעירייה.

במהלך שנת 2018 פותח מודול התחייבויות בתוכנת הקומפלוט, האמור ליצור מערכת התראות החוסמות התקדמות בתהליך הבניה במספר תחנות: באגף הרישוי- בשלב תנאי הסף, בשלב הבקרה המרחבית ובשלב התכנון; במחלקת הפיקוח על הבניה- בשלב תחילת העבודות, בשלבי הביצוע ובשלב גמר העבודות;

במקביל, באגף התכנון הוגדרו שתי עובדות כאחראיות הקלדה, ולאחר פרישת אחת מהן לגימלאות נותרה עובדת אחת המורשית להקליד למערכת התחייבות של יזם לביצוע מטלה ציבורית. העובדת שנקבעה כאחראית הקלדה אמורה לבחון אחת לחודש את התכניות שקודמו באגף, לאתר בפרוטוקולים של הוועדה לתכנון ובניה החלטות בנוגע להתחייבויות יזם ולהקליד אותן למערכת.

בהמשך התהליך, כל כתבי ההתחייבויות החתומים מועברים אליה להטמעה במערכת.

הביקורת מציינת לחיוב את השיפור המשמעותי שחל בתהליך ניהול ההתחייבויות ואת בניית הכלי המישובי שישמש לפיקוח על ביצוע ההתחייבות.

יחד עם זאת, הביקורת מעירה על כך שרק עובדת אחת, אחראית ויסודית ככל שתהיה, מבצעת את הקלדת ההתחייבות למערכת, ובהיעדרה אין גורם אחר שמוסמך להקליד את ההתחייבויות, דבר העלול לגרום לעיכובים ולתקלות.

כמו כן מעירה הביקורת על כך שלא קיים מנגנון בקרה על הקלדת ההתחייבות, בדומה לכל תהליך עבודה אחר בעירייה שיש בו גורם מקליד וגורם מאשר. מאחר והשלב הראשון בקליטת ההתחייבות והטמעתה במערכת הינו שלב עבודה ידני, יש חשיבות מיוחדת בקיומו של מנגנון בקרה שיבטיח כי התחייבות אכן נקלטה במערכת וכי נרשמה בדיוק בהתאם להחלטת הוועדה ולמוסכם עם היזם.

בביקורת המעקב נמצא כי על אף האפשרויות הקיימות במערכת לניהול התחייבויות היזם, השימוש בכלים הקיימים היה חלקי. להלן נקודות הטעונות שיפור:

1.8.1. הצבת חסמים

בעת קליטת ההתחייבות, המערכת מאפשרת לקבוע שלבים בביצוע ההתחייבות כך שלא יהיה ניתן להתקדם ללא השלמתם. ניתן לבצע חסימה במועד הפקת ההיתר, בשלב תחילת העבודות ובשלב קבלת תעודת הגמר.

הביקורת בחנה 94 התחייבויות שניתנו בגין בניית מבני ציבור ובגין בניית דירות קטנות.

מתוך 71 התחייבויות לבניית מבני ציבור, רק ב-20 עודכנו שלבי ההתחייבות כך שתיווצר חסימה במהלך ביצוע הפרוייקט. מתוך 20 התחייבויות אלה, רק ב-12 עודכנו השלבים באופן מלא וביתר ההתחייבויות עודכנו השלבים בצורה חלקית.

לדוגמא, בפרויקט לבניית 180 יחידות דיור ניתנה התחייבות להקמת שתי כיתות גן, חצרותיהם ובית כנסת, אולם לא נקבעו במערכת חסימות בשלבים השונים. בפרויקט אחר לבניית 103 יחידות דיור ניתנה התחייבות לבניית גן ילדים ועודכנה חסימה רק בשלב גמר העבודות.

בנוסף, מתוך 23 התחייבויות לבניית דירות קטנות ושיווקן לזכאים, נמצא כי רק בשש מהן הוטמעו שלבי ההתחייבות, ורק בשתי התחייבויות נקבעו חסימות באופן מלא המכסה את כל שלבי הפרויקט.

מנהלת אגף תכנון מסרה לביקורת כי הסיבה לליקוי בעדכון שלבי ההתחייבות נובעת מכך שתהליך קליטת ההתחייבות לא היה מוסדר, והקליטה נעשתה ע"י מספר גורמים וללא דפוס אחיד.

הביקורת רואה בחומרה את אי השימוש בחסימות שהוגדרו במערכת, במטרה למנוע אפשרויות של התקדמות בבניה ללא קיום ההתחייבות.

לאחר הביקורת נמסר כי נוכח הערת הביקורת נקבע אחראי אחד לקליטת התחייבויות, וכן נקבע כי כל התחייבות תעבור מיד לאחר חתימתה לקליטה על ידי הגורם שנקבע כאחראי לכך.

1.8.2. סגירת התחייבות

הגורמים שהוגדרו כמורשים לסגירת התחייבות במערכת הינם מנהלת הפיקוח על הבניה ומנהלת מחלקת הנכסים.

כאמור, הביקורת מצאה 19 התחייבויות בסטאטוס פעיל המוצמדות לבקשות, בעוד שפרויקטים אלה כבר קיבלו תעודת גמר.

רק בחמש מהן סומן "מימוש", כלומר ניתן אישור שההתחייבות בוצעה. ב-14 ההתחייבויות לא הייתה חסימה מובנית במערכת, ולכן ניתן היה להפיק את תעודת הגמר בלי סגירת ההתחייבות.

הביקורת חוזרת על הדרישה להקפיד הקפדה יתרה על יצירת החסמים במערכת, כדי שלא יוצר מצב של קבלת תעודת גמר ללא עמידה בתנאי ההתחייבות.

1.8.3. הטמעה במערכת

בהתאם לנוהל, עם קבלת ההחלטה בדבר ביצוע המטלה הציבורית, ינחה מהנדס העיר את אחראי ההקלדה להזין את ההתחייבות בתוכנה. ההתחייבויות אמורות להיות מוקלדות למערכת בסמוך למועד התהוותן, ולכל המאוחר מיד ולאחר חתימת היזם על כתב ההתחייבות.

בביקורת המעקב נמצאו 9 התחייבויות אשר נחתמו בין השנים 2017-2023, אך הוקלדו למערכת לאחר שחלפה מעל שנה ממועד החתימה על כתב ההתחייבות.

הביקורת העירה על העיכוב בהקלדת ההתחייבות למערכת, דבר העלול לגרום לתקלות רבות ולאיבוד מידע. הביקורת המליצה לבנות מנגנון אוטומטי להעברת ההתחייבות החתומה לאחראית ההקלדה תוך פרק זמן קצר, כדי שתטמיע את ההתחייבות במערכת.

כאמור, לאחר הביקורת, נמסר כי הוגדר בעל תפקיד שבאחריותו לקלוט את ההתחייבות במערכת מיד לאחר חתימתה.

בנוסף, הביקורת העירה על כך שאין בנוהל כל התייחסות לקביעת לוחות זמנים לגורמים שמעורבים בתהליך יצירת ההתחייבות (אחראי יישום הנוהל, הלשכה המשפטית, מחלקת הפרוגרמות, אחראי ההקלדה וכיו"ב).

1.8.4. הצמדת הסכם ההתחייבות

עוד נמצא כי במודול ההתחייבויות היו רשומות כ-170¹¹ התחייבויות, אולם רק לכ-60 מהן היה מוצמד במערכת הסכם ההתחייבות החתום.

הביקורת בדקה מדגם של 10 בקשות ומצאה כי הפער נובע מכך שמדובר בתכנית אחת שנגזרות ממנה מס' התחייבויות, בעוד שהסכם ההתחייבות הוצמד רק לאחת מהן. **הביקורת ממליצה להקפיד על הצמדת הסכם לכל התחייבות, לטיוב המעקב והבקרה בנושא זה.**

¹¹ התחייבויות שהוטמעו משנת 2016 ועד למועד פירסום טיוטת הדוח – 8/1/24.

לאחר הביקורת נמסר כי מינהל ההנדסה החל בתיקון הליקוי ובהצמדת ההסכם לכל התחייבות.

1.8.5. חיווי אתראה על קיום התחייבות

במקרים בהם מוצמדת התחייבות לתכנית או לבקשה, קיימת אתראה בולטת במסך הפתיחה של הבקשה או התכנית. בדרך כלל אתראה שכזו לא מוצמדת לתיק הבניין, אשר כולל בתוכו את כל התוכניות, האישורים והתכתובות המתייחסים לנכס - היתר בנייה, תוכניות, טופס 4, תעודת גמר ועוד.

הביקורת ממליצה על יצירת אתראה והצמדת התחייבות גם לתיק הבניין. מעבר לחיסכון בזמן איתור ההתחייבות על ידי המידענית או בודקת הרישוי, תיק הבניין קיים במערכת גם לאחר שהנכס קיבל תעודת גמר, והצמדת ההתחייבות לתיק הבניין תאפשר לקבל התראה במועד מאוחר יותר על התחייבות שלא מומשה (לדוגמא, במקרה של הגשת בקשות לשיפוץ או לתוספת בניה שנים רבות לאחר סיום הבנייה, או במקרה של מכירת הנכס). לאחר הביקורת נמסר כי המלצת הביקורת בוצעה ונוספה התראה על קיום ההתחייבות גם בתיק הבניין.

1.8.6. מעקב ובקרה

המערכת מאפשרת יצירת אתראות הנשלחות באופן אוטומטי לבעלי תפקידים באגפי הביצוע (כגון מנהל אגף חשמל, מנהל אגף הנסיעות, מנהל אגף מבני ציבור, מנהל אגף אחזקה), שאמורים לקיים בקרה על אופן ביצוע ההתחייבות, החל משלב התכנון ועד לסיום הביצוע.

הביקורת מצאה כי מתוך כ-200 התחייבויות המוטמעות במערכת, רק בחמישה מקרים נעשה שימוש באפשרות למשלוח האתראות לבעלי תפקידים האמורים להיות מעורבים בתהליך מימוש ההתחייבות. הביקורת העירה למינהל ההנדסה על אי השימוש באמצעי בקרה חיוני לקיום מעקב אחר מימוש ההתחייבויות, בנקודות זמן שונות במחזור החיים של הפרויקט.

2. התחייבות כלליות¹²

- הביקורת משנת 2014 מצאה כי לא קיים נוהל המסדיר את תהליך גיבוש ההסכמים בין העירייה לבין צדדים שלישיים ואת תהליך אישורם. נמצאו מקרים שבהם ההסכם לא נבחן מבחינה משפטית, כך שתנאי ההסכם נוסחו באופן לא ברור או חלקי. כמו כן, נמצאו הסכמים שלא נקבעו בהם מנגנוני בקרה שיאפשרו את הפיקוח על יישומו של ההסכם.
- **הביקורת המליצה להקים צוות בחינה בראשות הגזבר ולקבוע נוהל עבודה המסדיר את תהליך גיבוש ואישור ההסכמים בין העירייה לבין הגורמים השונים שהיא מתקשרת עימם. הסכם שנחתם בין העירייה לבין גורם כל שהוא הכולל התחייבות לביצוע מטלות ציבוריות יכלול מנגנוני בקרה שיאפשרו פיקוח על יישומו בפועל, לרבות קבלת ערבות בנקאית במקרים שהדבר נדרש.**

בעקבות הביקורת הנחה המנכ"ל את הגזבר לאתר התחייבויות קיימות שלא מומשו, ואותרו בגזברות 13 התחייבויות שנקבעו במסגרת הסכמים של העירייה עם גורמים שונים. ההתחייבויות הוטמעו במערכת הקומפלוט במודול נפרד, האמור לשמש את מחלקות העירייה שמחוץ למינהל ההנדסה.

בביקורת המעקב נמצא כי ההסכם האחרון שנרשם ע"י הגזברות היה בספטמבר 2018, והחל ממועד זה לא מתבצע עדכון שוטף של ההתחייבות במערכת הקומפלוט.

בהיעדר תיעוד ממוחשב, לא ניתן לדעת האם ניתנו לעירייה התחייבויות מאז שנת 2018, ואם אכן ניתנו התחייבויות לא ידוע מה סטאטוס המימוש של התחייבויות אלה.

כמו כן, בהיעדר תיעוד שיטתי ומסודר להתחייבויות שניתנו לעירייה במסגרת הסכמים, אין גם מידע על ההיקף הכספי של ההתחייבויות מסוג זה.

¹² התחייבויות כלליות- התחייבויות שניתנו לעירייה במסגרת הסכמים בינה לבין גורמים שונים, ולא במסגרת תהליכי תכנון ובנייה.

הביקורת העירה לגזברות כי יש הכרח לקבוע בנוהל את סדר העבודה לטיפול בהתחייבויות במסגרת הסכמים שניתנו לעירייה, לרבות קיום מנגנון לפיקוח, בקרה ומעקב אחר מימוש ההתחייבויות אלה.

3. קבלת כספים כחלופה לביצוע מטלות ציבוריות

- הביקורת משנת 2014 מצאה כי העירייה לא הסדירה את תהליך קבלת הכספים כחלופה לביצוע מטלה ציבורית, רישומם והשימוש בהם לטובת המטלות הציבוריות שבגינן התקבלו.

- הביקורת המליצה להסדיר בנוהל את תהליך קבלת הכספים כחלופה לביצוע מטלות ציבוריות, לרבות הקפדה על קבלת ערבות בנקאית כנגד ההתחייבות, וכן הגדרת הגורם האחראי על קבלת התשלום ועל אופן הרישום. כמו כן, יש לקבוע כי ההחלטה על אי ביצוע המטלה הציבורית שבגינה התקבל התשלום, תתקבל ע"י המנכ"ל.

בביקורת המעקב נמצא כי נושא חלופת הפדיון הוסדר במודל התועלות הציבוריות אשר אושר, כאמור לעיל, ע"י מנכ"ל העירייה בפברואר 2023. בהתאם לכך, לאחר שנקבע כי מוצו כל האפשרויות והוחלט כי לא ניתן לבצע את המטלה הציבורית ע"י היזם, ייערך תחשיב להמרת ההתחייבות לערך כלכלי, לרבות מנגנוני עדכון והצמדת הסכום בהתאם לשלכיות הביצוע. נכון למועד עריכת ביקורת המעקב, הסכום הבסיסי שלפיו מחושב ערך הפידיון עמד על 7,000 ₪ למ"ר בנוי.

4. תאום מערכות, מעקב ובקרה

- הביקורת משנת 2014 מצאה כי לא מתקיים תהליך סדור הכולל עדכון של כל היחידות הרלוונטיות בדבר אחריותו של המבקש לביצוע התחייבויות המחייבת אחזקה שוטפת. כתוצאה מכך העירייה מבצעת ומממנת פעולות תחזוקה שונות אשר ביצוען הוטל על צד שלישי.
- כמו כן מצאה הביקורת כי תהליך העבודה בכל הנוגע לטיפול בהתחייבויות יזמים לביצוע מטלות ציבוריות לא הוסדרו. הביקורת הצביעה על כך שיש

הכרח לעגן בנוהל עבודה את תהליכי המעקב והבקרה על מימוש ההתחייבויות שניתנו לעירייה.

בביקורת המעקב נמצא כי בשנת 2018 אושר נוהל אשר מסדיר את תהליך הטיפול בהתחייבויות היזמים, החל מיצירת ההתחייבות ועד לקיום פיקוח ובקרה על מימוש ההתחייבות. בביקורת המעקב נמצא כי קיימים פערים בין ההנחיות שנקבעו בנוהל לבין הביצוע בפועל, כמפורט להלן:
ראשית, הנוהל עוסק אך ורק בהתחייבויות שנוצרו במסגרת הליכי תכנון ורישוי בניה, ולא התחייבויות שנוצרו במסגרת הסכמים.

עוד נכתב בנוהל כי ייקבע במינהל ההנדסה בעל תפקיד כ"אחראי יישום הנוהל", שיהיה אחראי, בין היתר, על בדיקת הפרוטוקולים של הוועדה המקומית ואיתור ההחלטות בנוגע למטלה הציבורית. כמו כן נקבע כי העובד יהיה אחראי על החתמת נציגי הים על כתב ההתחייבות ועל הפקת דוח למעקב ובקרה.
לפי הנוהל, הוטל התפקיד על עוזרת מהנדס העיר, אולם בפועל מאז יוני 2019, מועד בו עברה עוזרת מהנדס העיר לתפקיד אחר, לא אויש תפקיד האחראי על יישום הנוהל.

הביקורת רואה בחומרה מצב בו גורם מרכזי בתהליך ניהול ההתחייבויות, האמור לתכלול את מערך הטיפול בהתחייבויות על כל היבטיו, אינו קיים בפועל, ולפיכך לא הייתה קיימת בקרה על אופן יישום הנוהל.
במהלך ביקורת המעקב מסר מהנדס העיר כי החליט שרכזת ועדת בניין ערים תהיה האחראית על יישום הנוהל. יחד עם זאת, התברר לביקורת כי ההחלטה טרם יושמה בפועל.

כאמור לעיל בסעיף 1.8, נקבעה עובדת אחת באגף התכנון כאחראית הקלדה. במסגרת תפקידה (כמפורט בנוהל) הוטל עליה להזין למערכת את הגורמים האחראים למימוש ההתחייבות, ואת הגורמים הנדרשים ליידוע, כגון: אגף תכנון עיר, מחלקת רישוי בנייה, מחלקת פיקוח על הבנייה, מחלקת השבחה, מחלקת מידע להיתר, מחלקת נכסים, אגף תשתיות, אגף נטיות, אגף חשמל ומאור. כמו כן על אחראית ההקלדה לפנות ללשכה המשפטית באמצעות טופס בקשה לניסוח כתב ההתחייבות.

ביקורת המעקב העלתה כי בפועל התהליך אינו מתבצע כפי שנקבע בנוהל. אחראית ההקלדה מסרה לביקורת כי תפקידה בנושא ההתחייבויות הוא טכני ומסתכם רק בהקלדה של ההתחייבות למערכת. לדבריה, היא מקבלת את המידע על פרטי ההתחייבות מאגף התכנון או אגף הרישוי, לפי מקור ההתחייבות, אך אינה מיידעת את כל הגורמים הרלוונטיים, לרבות אגפי הביצוע.

כמו כן נמצא בביקורת המעקב כי בקשה לניסוח כתב התחייבות אינה מועברת ללשכה המשפטית באמצעות טופס בקשה במסגרת תהליך עבודה מובנה, אלא נמסרת לעיתים באמצעות שיחת טלפון, או נמסרת בע"פ במהלך ישיבת "שולחן עגול".

אחראית ההקלדה מסרה לביקורת כי אינה מודעת לכך שהיא זו שאמורה להגיש למחלקה המשפטית את הבקשה להכנת כתב התחייבות.

הביקורת העירה כי לאור העובדה שמסמך ההתחייבות נועד לעגן בכתב ובאופן ברור את ההתחייבות של היזם, על הבקשה להכנת כתב התחייבות לכלול את כל הפרטים הרלוונטיים שיש בהם כדי לסייע במימוש ההתחייבות, תוך קביעת מנגנוני בקרה שיבטיחו את ביצועה. לכן בבואה לנסח כתב התחייבות, על הלשכה המשפטית לקבל את המידע המלא והמקיף הנדרש להכנת כתב התחייבות, באמצעות טופס בקשה הכולל את כל הפרטים הנדרשים, לרבות קביעת המועדים לקיום ההתחייבות וגורמי היידוע והמעקב. הגשת הבקשה באמצעות טופס מובנה מחייבת את עדכון השדות הרלוונטיים והפעלת מנגנוני ההגנה אשר נבנו במערכת.

הביקורת מעירה על כך שתהליך העבודה שנבנה בנוהל במטרה להסדיר פעילות בעלת חשיבות כספית ותכנונית רבה, בפועל אינו מתקיים, וכי לא נקבע תהליך מובנה אחר תחתיו, אלא פרקטיקת עבודה שנבנתה "תוך כדי תנועה", ללא חשיבה כוללת ומבלי לשלב בו את כל הגורמים השותפים לתהליך.

עוד העירה הביקורת כי בנוהל מפורט תהליך פיקוח ובקרה הכולל הפקת דוח אחת לרבעון ע"י האחראי ליישום הנוהל. הדוח יכלול את כל ההתחייבויות הפעילות במערכת וסטאטוס הביצוע שלהן, והוא יוגש למנכ"ל, לגזבר, למהנדס העיר ולמנהלת הנכסים.

בביקורת המעקב נמצא כי לא הוכן דוח כנדרש, וממילא לא הופץ למנהלים. הביקורת רואה בחומרה את אי ביצוע הפיקוח והבקרה במינהל ההנדסה כנדרש על פי הנוהל.

לאחר הביקורת נמסר כי נוהל המסדיר את תהליכי העבודה בנושא התחייבויות יזמים נמצא בתהליך עדכון.

5. פיתוח טיילת דרומית

רובע י' הינו הרובע הדרומי של העיר והוא גובל בשמורת הטבע ניצנים. כתנאי לשינוי התב"ע (בשנת 2002) ביקשה קק"ל מיוזמי התכנית להקים טיילת לאורך הגבול הדרומי של הרובע, כדי שתהווה חוצץ בין בתי המגורים לבין השמורה.

- הביקורת בשנת 2014 מצאה כי העירייה לא אכפה על היזמים את ביצוע הטיילת, שעלות הקמתה הוערכה אז בסכום של בין 2 ל-3 מיליון ש"ח. היזמים לא נדרשו לחתום על מסמך ההתחייבות המפרט את שלבי הביצוע והכולל מנגנונים להבטחת הביצוע, לרבות הבטחת הביצוע גם במקרה של מכירת המקרקעין ליזמים אחרים. כמו כן, לא דרשה העירייה לקבל ערבות בנקאית להבטחת ביצוע ההתחייבות. בפועל הטיילת הדרומית טרם פותחה.

בביקורת המעקב נמצא כי בשנת 2015 פנתה העירייה ליזמים בדרישה לבצע את הטיילת, כפי שהתחייבו. מאחר ולא הושגה הסכמה מצד היזמים לביצוע ההתחייבות, בחודש יולי 2019 הגישה העירייה תביעה כנגד היזמים לאכיפת ביצוע הטיילת על ידם.

הסכם פשרה בנושא, שקיבל תוקף של פסק דין, נחתם ב-16/2/2020. על פי פסק הדין, הוטל על היזמים לבצע את פיתוח הטיילת בהתאם לתכניות העירייה. בפועל הוסכם עם היזמים כי תכנון הטיילת ייעשה ע"י חפ"א והביצוע ייעשה על ידם.

במקביל, התנהלו דיונים עם רשות הטבע והגנים בנוגע להסתייגויות שהיו לרשות לגבי תכנון הטיילת, כך שעד למועד ביקורת המעקב לא הייתה התקדמות בביצוע הפרויקט.

לאחר הביקורת מסר מנכ"ל חפ"א כי הסתיים תכנון הטיילת הדרומית, וביוני 2024 נשלח ליזמים מכתב דרישה לביצוע העבודות יחד עם סט תכניות.

סיכום

בחלוף כעשור ממועד הביקורת, ניכר כי העירייה רואה בניהול התחייבויות היזמים תהליך בעל חשיבות גבוהה, השקיעה שעות עבודה רבות לטיפול בנושא ואף הקצתה משאבים לפיתוח טכנולוגי שנועד לקיום פיקוח ובקרה על כך שההתחייבויות שניתנו לעירייה אכן ימומשו.

לצד זה, הביקורת הצביעה על פגמים שונים שנותרו בתהליך העבודה. בהיבט הניהולי, היה חסר גורם אחראי המתכלל ומלווה את התהליך מתחילתו ועד סופו.

בנוסף, נמצא כי תהליך איתור ההתחייבות והצמדתה לתכנית, לבקשה למידע ולבקשה להיתר מתבצע עדיין באופן ידני.

עוד נמצא כי במערכת המיחשובית שפותחה לא מתבצע שימוש מלא, וכי נוהל העבודה שנבנה לא מוכר לגורמים הנוגעים בדבר, וממילא לא מיושם באופן מלא.

נושאים אלה, לצד היעדר בקרה סדורה, גורם לכך שבחלוף עשור העירייה עדיין לא יכולה להבטיח כי כל ההתחייבויות להקמת מבני הציבור אכן ימומשו ויימסרו במועד. הביקורת ממליצה על קביעת גורם מתכלל אחד לתהליך, שירכז את הטיפול בהתחייבויות מתחילתו ועד לסיומו, ומציעה כי מחלקת נכסי העיריה תרכז נושא זה, משלב התב"ע ועד לקבלת אישור על מימוש ההתחייבות.

כמו כן ממליצה הביקורת על ריכוז כתבי ההתחייבויות ושמירתם בלשכה במשפטית ובכספת חשבות העירייה.

בנוסף, ממליצה הביקורת למנכ"ל העירייה לקיים דיון תקופתי בהשתתפות כל הגורמים המעורבים בתהליך, שבו ידווח כל גורם על הפעולות שבוצע לתיקון הליקויים שביקורת המעקב הצביעה עליהם.

הערות ראש העיר

טיפול בהתחייבויות יזמים

1. התחייבויות יזמיות ישנות שלא מומשו

ראש העיר הנחה את מהנדס העיר ואת יועמ"ש הוועדה לפעול למיצוי ההליכים מול היזמים, במטרה לממש את ההתחייבויות שניתנו לעירייה ועדיין לא מומשו.

2. מסמכי ההתחייבות

ראש העיר הנחה את היועמ"ש כי מסמכי ההתחייבות יישמרו בלשכה המשפטית כפי שנשמרים כל ההסכמים המשפטיים. מסמכי ההתחייבות יופקו על נייר מיוחד, ימוספרו וישמרו בקלסר נפרד, בנוסף לשמירת הקבצים במחשב.

3. קבלת תעודת גמר

ראש העיר הנחה את מנהלת מחלקת הפיקוח על הבניה ואת מנהל אגף המחשוב לחסום את האפשרות למתן תעודת גמר, כל זמן שקיימת במערכת התחייבויות יזם פעילה.

4. קליטת התחייבות במערכת

ראש העיר הנחה את מהנדס העיר לשנות את סדרי העבודה בעת קליטת ההתחייבות במערכת, ולקבוע גורם נוסף שתפקידו לקיים בקרה על כך שקליטת ההתחייבות נעשתה כנדרש.

5. מעקב ובקרה אחר ביצוע התחייבויות

ראש העיר הנחה את מהנדס העיר לעשות שימוש קבוע במודול הקיים במערכת ליצירת אתראות לבעלי תפקידים מחוץ למינהל ההנדסה, במטרה שמנהלי המחלקות המקצועיות ידעו על קיום ההתחייבות.

טיפול בהתייבשות יזמים – מעקב אחר תיקון ליקויים |



מינהל כספים

תשלומי שכר וממשקי העבודה למול משאבי אנוש

כללי

נכון לחודש מרץ 2023, בעיריית אשדוד היו מועסקים 3,542 עובדים ו-1,219 גמלאים. עלות השכר ששילמה העירייה לכלל עובדי הרשות וגמלאיה בשנת 2023 הייתה בסך של כ- 717 מיליון ₪ (כולל הוצאות המעסיק), שהם כ-34% מכלל הוצאות העירייה בשנת 2023.

מצבת כח האדם של העירייה כללה שלושה סוגי עובדים:

- עובדים קבועים (2,152 עובדים)

- עובדים ארעיים (כ-950 עובדים)

- מורים במערכת החינוך (כ-440 עובדים)

תשלומי השכר שהעירייה משלמת לעובדיה מחושבים בהתאם להוראות חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות, בהתאם להסכמים הקיבוציים (ובכלל זה ההסכם הקיבוצי ממרץ 1991), לאוגדן תנאי השירות של עובדי השלטון המקומי ולהנחיות משרד האוצר ומשרד הפנים המפורסמות מעת לעת.

סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985, קובע כי "גוף מתוקצב או נתמך לא יסכים על שינויים בשכר, תנאי הפרישה או הגמלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר...".

משכך, ככל ששינויים בשכר העובדים ברשות המקומית נעשים שלא בהתאם לנהוג בשירות המדינה, וללא אישורו של הממונה על השכר במשרד האוצר, הרי שמדובר על תשלומים אסורים המנוגדים להוראות החוק.

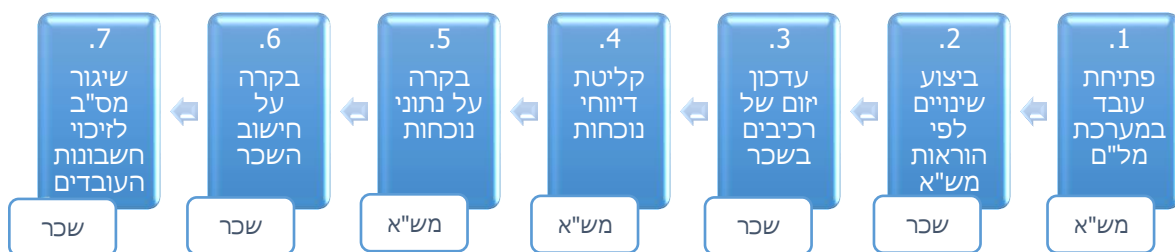
מינהל משאבי האנוש (להלן: "מש"א") קובע את הזכויות ואת תנאי השכר של עובדי העירייה, בעוד שאגף השכר אחראי על ביצוע הנחיות אלו ונותן להן ביטוי כספי.

הביקורת בדקה את תהליכי העבודה שנעשים באגף השכר ואת ממשקי העבודה בינו לבין מינהל משאבי אנוש. כמו כן בדקה הביקורת את מנגנוני הבקרה, החל משלב הפתיחה של רשומת העובד במערכת השכר ועד לשלב הפסקת עבודתו בעירייה.

פירוט הממצאים

1. ממשקי עבודה בין מינהל משאבי אנוש לאגף שכר

להלן תרשים המתאר את תהליכי העבודה העיקריים לצורך הכנת השכר ואת קשרי הגומלין בין היחידות:



• פתיחת עובד במערכת מל"ם

תהליך קליטת העובד ועדכון פרטי העובד במערכת מל"ם מבוצע במשותף ע"י מינהל משאבי אנוש ואגף השכר. במינהל משאבי אנוש מוזנים לעובד חדש הנתונים הבאים: דרגה, חלקיות משרה, פרטים אישיים, פרטי חשון בנק, היחידה שבה הוצב ותפקידו. מסמכי הקליטה נסרקים לתיק העובד ומועברים לאגף השכר. אגף השכר מבצע בקרה על הפרטים שהוזנו במינהל משאבי אנוש ומוסיף נתונים נוספים במערכת, כגון: תוספות שכר ייחודיות, גמולים, החזר הוצאות, פתיחת קופות פנסיה וקרן השתלמות.

• ביצוע שינויים לפי הוראות ביצוע

במקרה שישנם שינויים בתנאי העסקתו או בתנאי שכרו של עובד הקיים במערכת, כגון הפסקת עבודה, עדכון ותק, עדכון תנאי העסקה ורמת החזר הוצאות רכב, השינויים מבוצעים ע"י אגף השכר לפי הוראות ביצוע המועברות ממינהל משאבי אנוש.

• עדכון יזום של רכיבים בשכר

אגף השכר מבצע באופן שוטף פעולות הקשורות לתשלום רכיבי שכר שונים, כגון טיפול בהחזר הוצאות רכב, ביטוח ורישוי, דמי מילואים ועוד.

• קליטת דיווחי נוכחות

מחלקת הנוכחות במינהל משאבי אנוש מבצעת תהליכי בקרה על דיווח הנוכחות החודשי של העובדים. בסיום התהליך חברת התוכנה "נועלת" את דיווחי הנוכחות והנתונים מועברים לאגף השכר.

• בקרה על חישוב השכר

אגף השכר מבצע בקרה על נתוני השכר, מעביר שאילתות למינהל משאבי אנוש אשר מבצע תיקונים במידת הצורך.

• שיגור מס"ב

דוח השכר המאושר ע"י גזבר העירייה מועבר לאגף החשבות לביצוע התשלום לעובדים באמצעות מרכז סליקה בנקאי.

1.1 היעדר הפרדת תפקידים

בהתאם לעקרון הפרדת התפקידים, בעת ביצוע פעולה כספית מהותית, ובכלל זה תשלומי שכר, יש להקפיד כי יהיו שותפים לביצוע שני מנגנונים נפרדים: האחד של הגורם היוזם את התשלום והשני של הגורם המשלם. הפרדת תפקידים וסמכויות מונעת מעובד בודד לבצע סדרה של פעולות עוקבות ללא מעורבות של עובד נוסף, ובדרך זו מאפשרת פיקוח ובקרה על נאותות התשלומים.

בבדיקת תהליכי העבודה, נמצא כי עובדי אגף השכר יכולים לעדכן נתוני אב של העובדים, כגון עדכון תנאי העסקה, פרטי חשבון בנק ופרטים אישיים של העובד.

לדוגמא, עובדת נקלטה לעבודה בעירייה באוגוסט 2023. פתיחת העובדת במערכת השכר ועדכון הרשומות לקביעת דרוג, דרגה, פרטי חשבון הבנק ועוד, נעשו ע"י עובד אגף השכר, ולא ע"י עובד מש"א כפי שנדרש.

הביקורת העירה לאגף משאבי אנוש ולאגף השכר על הצורך לבחון את חלוקת העבודה בין מינהל משאבי אנוש לבין אגף השכר, וליצור הפרדה בין תפקידי היחידות. הביקורת סבורה כי יש לחסום את האפשרות של עובדי אגף השכר להזין זכאויות של עובדים לרכיבי שכר, ולאפשר ביצוע פעולות מסוג זה רק לעובדי מש"א. תפקיד חשבי השכר יהיה לבצע בקרה על נאותות הפעולות במערכת השכר, שיזמו עובדי משאבי אנוש.

יצוין כי ליקוי זה כבר נרשם בדוח הביקורת המפורט מטעם משרד הפנים לשנת 2021 וטרם תוקן.

בתגובה לדוח הביקורת נמסר כי העירייה פועלת למול בית התוכנה לקידום האפשרות לביצוע עדכונים באופן מדורג, כך שהזנת השינוי תבוצע במינהל משאבי אנוש ואישור הנתונים יבוצע ע"י אגף השכר.

1.2 היעדר ממשק אוטומטי מלא בין המחלקות

מינהל משאבי אנוש מעביר לאגף השכר את המידע והנתונים לפיהם משולם השכר לעובדים. נתוני הנוכחות מועברים ברובם באופן אוטומטי ממערכת הנוכחות, וחלקם מועברים באמצעות הוראות ביצוע של מש"א ומוזנים באופן ידני ע"י עובדי אגף השכר. גם מאפייני העסקת העובד ונתונים אישיים אחרים מעודכנים במערכת השכר, בחלקם על ידי מינהל משאבי אנוש, ובחלקם מועברים ממינהל מש"א לאגף השכר.

הביקורת מצאה כי בנוהל עבודה "ממשקי העבודה בין האגף למשאבי אנוש לבין מחלקת השכר" שפורסם במרץ 2023, עובדי אגף משאבי אנוש לא נדרשים לקיים מעקב אחר ביצוע ההוראות שהעבירו לאגף השכר. מסתבר שחלק מעובדי מש"א מתייקים בקלסר את הוראת הביצוע שהועברה לשכר, ובודקים במערכת לאחר מספר ימים האם ההוראה בוצעה. יחד עם זאת, נמצא כי חלקם לא מבצעים מעקב כלל. כתוצאה מכך יתכן שהוראות הביצוע לא יבוצעו או שיבוצעו באופן שגוי.

לדוגמא, נמצא שלעובד עודכנה בטעות דרגה גבוהה מהדרגה שנרשמה בהוראת הביצוע, וכתוצאה מכך שולם לו שכר ביתר ע"ס 4,320 ₪ בשנה.

לדעת הביקורת, כדי להבטיח את ביצוע ההוראות שמינהל משאבי אנוש העביר לאגף השכר, יש צורך ליצור ממשק ממוחשב בין היחידות, במטרה שעובדי מש"א יפתחו במערכת משימה לביצוע באגף השכר, ויסגרו אותה לאחר שבדקו כי המשימה הושלמה כנדרש.

בתגובה לדוח הביקורת מסרה מנהלת אגף הפרט כי עד לפיתוח ממשק מלא בין היחידות, לרבות העברת הוראות ביצוע באופן ממוחשב, מינהל משאבי אנוש יבצע מעקב אחר שלמות ביצוע ההוראות המועברות לאגף השכר.

2. עדכון נתוני הנוכחות

מערכת הנוכחות בתוכנת השכר מכילה את נתוני הנוכחות של העובדים, ובאמצעותה מועבר בכל חודש ממינהל משאבי אנוש לאגף השכר המידע הנדרש לתשלום שכר עבודה לעובדים. בין היתר, מועברים נתונים אודות שעות נוספות, ניכוי שעות חסרות, שעות כוננות, קריאות פתע ועוד.

הביקורת מצאה **התאמה מלאה** בין המידע שהועבר ממערכת הנוכחות לאגף השכר בחודשים ינואר עד נובמבר 2023, לבין השכר ששולם לעובדים בגין תקופה זאת. עוד נמצא כי לעובדי אגף השכר אין אפשרות לעדכן את המידע המגיע ממערכת הנוכחות, וכן אין להם אפשרות ליצור רשומות נוכחות חדשות.

בנוסף לנתוני הנוכחות, מינהל משאבי אנוש מעביר באופן ידני לאגף השכר עדכונים לתשלום שעות עבודה שלא נרשמו במערכת הנוכחות (לדוגמא: שעות כוננות מהנדס תורן, שעות טיפול פסיכולוגי ועוד).

לדעת הביקורת, ביצוע פעולות במערכת השכר ללא שקיים תיעוד במערכת הנוכחות, יוצר סיכון גבוה לתשלום שכר כפול או שגוי. הביקורת ממליצה לתעד במערכת הנוכחות את כל שעות העבודה ששולמו לעובד, ולהעביר את הדיווח באופן אוטומטי למערכת השכר. באופן זה אגף השכר לא ידרש לעדכן את השכר באופן ידני, על בסיס הוראות הביצוע שקיבל.

להלן רכיבי השכר שנמצאו מוקלדים באופן ידני ע"י אגף השכר:

2.1. שעות כוננות מהנדס תורן

המוקד העירוני מפעיל מהנדס תורן הנמצא בכוננות בשעות שלאחר סיום יום העבודה. שעות הכוננות לא מדווחות במערכת הנוכחות, אלא מועברת בהוראת ביצוע ידנית ממשאבי אנוש לאגף השכר. אגף השכר מקליד את נתוני הנוכחות באופן ידני ומזכה את העובד בשעות הכוננות שביצע.

הביקורת מציינת כי לא קיים בדוח הנוכחות מידע על השעות בהן העובד היה בכוננות, וכתוצאה מכך נמצאו מקרים ששולם לו שכר כפול. כמו כן, לא נעשית בדיקה האם העובד דיווח באותם ימים בדוח הנוכחות על היעדרות מהעבודה בגין חופשה או מחלה, שבהם העובד אינו יכול להיות משובץ בתפקיד מהנדס תורן.

הביקורת מצאה מיקרים שבהם ביום מסוים דווח על שעות כוננות שביצע מהנדס תורן, ובמקביל בדוח הנוכחות דיווח העובד על מחלה.

בנוסף, נמצאו מקרים שבהם עובדים דיווחו על שעות כוננות ביום השתלמות, ולפיכך שולם לעובד שכר כפול ביום זה. כמו כן, נמצא שעובד דיווח בדוח נוכחות על שעות כוננות כמהנדס תורן, ובנוסף העביר מש"א לאגף השכר הוראה ידנית, כך שהעובד קיבל שכר כפול בגין אותה כוננות.

לדעת הביקורת יש צורך לתעד את שעות כוננות של מהנדס תורן בדוח הנוכחות של העובד, כדי שיחולו עליהן מגבלות מערכת הנוכחות וימנעו דיווחים שגויים כאמור.

בתגובה לדוח הביקורת מסרה ראש מינהל משאבי אנוש כי שעות כוננות מהנדס תורן יאופיינו בדוח הנוכחות, ויועברו באופן ממוכן לתשלום במערכת השכר.

2.2. שעות טיפול של השרות הפסיכולוגי החינוכי

שכר עבור שעות טיפול והדרכה שנעשות ע"י פסיכולוגיים בשרות הפסיכולוגי, משולמות לעובדים על בסיס דיווח ידני של השפ"ח. בשנת 2023 שילמה העירייה ס"ה 1,380,842 ₪ בגין שעות אלה.

הביקורת מצאה כי הפסיכולוגים אינם מדווחים על שעות טיפול במערכת הנוכחות, אלא מועברת הוראת ביצוע ידנית ממשאבי אנוש לאגף השכר והשעות מוקלדות באופן ידני.

הביקורת מציינת כי לא היה קיים בהוראת הביצוע מידע על הימים והשעות בהם בוצעה העבודה, אלא סך השעות בלבד, ולכן לא ניתן היה לבדוק האם קיימת כפילות עם השעות הרגילות שדווחו בדוח הנוכחות (או האם דווח בדוח הנוכחות על חופשה או מחלה בימים אלה).

במהלך הביקורת נמסר מאגף השכר כי בעקבות דוח מבקר העירייה שהוכן בשנת 2022 בנושא השרות הפסיכולוגי החינוכי, החל משנת 2023 נדרשו עובדי השירות לדווח על שעות הטיפול במערכת הנוכחות. בבדיקת הביקורת נמצא כי במהלך שנת 2024 אכן הופסק הדיווח הידני.

2.3. תשלום שעות שלא באמצעות מערכת הנוכחות

הביקורת מצאה מיקרים בהם מינהל משאבי אנוש העביר הוראות ביצוע לתשלום שעות נוספות ללא תיעוד במערכת הנוכחות, וללא אסמכתאות המעידות על התחשיב לפיו משולם שכר העבודה.

מנהלת מחלקת הנוכחות מסרה לביקורת כי ישנם מקרים בהם לא ניתן לבצע שינויים במערכת הנוכחות, אלא ניתן לבצעם במערכת השכר בלבד. לדוגמא, במקרה שיש לבצע שינוי בשכר לתקופה שמעבר לשלושה חודשים אחרונים, וכן במקרה שמשנתה לעובד חלקיות משרה.

הביקורת מציינת שנמצאו מקרים בהם הועברו הוראות ביצוע ידניות לתשלום שעות נוספות, למרות שלא היתה קיימת מגבלה להקליד את המידע במערכת הנוכחות.

הביקורת ממליצה לאגף השכר לצמצם ככל שניתן את עידכון נתוני הנוכחות ישירות במערכת השכר באמצעות הוראות ביצוע ידניות.

בתגובה לדוח הביקורת, מסרה מנהלת אגף שכר כי ביצוע שינויים במערכת השכר נעשה במיקרים חריגים בלבד. מאחר ומדובר בפעולה רגישה ביותר, נעשית בקרה קפדנית על נאותות הפעולות.

3. הטמעת הסכמי שכר

מדיניות השכר לעובדים המועסקים ברשויות מקומיות נקבעת באמצעות הסכמי שכר הנחתמים בין המדינה לבין ארגוני העובדים.

לאחר החתימה על הסכם השכר מקבלת העירייה הוראת ביצוע מהממונה על השכר במשרד האוצר בנוגע ליישום ההסכם. כדי ליישם את ההסכם, מינהל משאבי אנוש ואגף השכר, בתהליך משותף, מגדירים את אוכלוסיית העובדים עליהם חל ההסכם ואת השינויים שיש לבצע במערכת השכר, בהתאם להנחיות שנקבעו בהסכם.

כדי לבחון את תהליך הטמעת הסכמי עבודה חדשים בעירייה, הביקורת בדקה באופן מדגמי את יישום הסכם העובדים הסוציאליים שנחתם ביום 12/05/2022. להלן הממצאים שנמצאו:

3.1. הגדרת הזכאות לעובדים

הביקורת מצאה מיקרים בהם מינהל משאבי אנוש ואגף השכר יישמו באופן שגוי את ההסכם.

3.1.1. לדוגמא, סעיף 41 להסכם העובדים הסוציאליים קובע: "תואר שני מוכר שווה 500 נקודות ידע מקצועי, ואולם כחריג לכלל, לצורך מעבר מרמה מקצועית של מתקדם לרמה מקצועית של מנוסה, ולצורך זה בלבד, תואר שני מוכר שווה 550 נקודות ידע מקצועי".

הביקורת מצאה שמינהל משאבי אנוש התייחס באופן כולל לתואר שני כשווה 500 נקודות, ולא נתן דעתו למקרים בהם תואר שני מזכה ב-550 נקודות. כתוצאה מכך שולם שכר יסוד חודשי הנמוך ב-240 ₪ מהשכר שהעובדים היו אמורים לקבל, ובחישוב שנתי מצטבר לא שולם לעובדים שכר ע"ס 20,160 ₪.

3.1.2. עוד נמצא כי אגף השכר שילם תוספת ענפית בשיעור 10% (הניתנת לעובדים בסוגי תפקידים מסויימים בדרוג מינהלי או מח"ר) לארבעה עובדים בתפקיד מזכירת ב"ס או מינהלן, למרות שהם שייכים לדירוג טכנאי או הנדסאי ואינם זכאים לתוספת. סה"כ העלות השנתית של התוספת החריגה הייתה כ-22 אש"ח.

3.2. הטמעת ההסכם בתוכנת השכר

הסכם שכר של העובדים הסוציאליים קבע כללים לקידום העובדים בדרגה בהתאם לידע המקצועי, למיומנויות ולוותק העובד.

נמסר לביקורת כי חברת התוכנה התבקשה להוסיף במערכת אירועים בהתאם לקריטריונים שנקבעו בהסכם, ולפתח מחשבון שיחשב באופן אוטומטי את המועד לקידום עובד בדרגה. התברר כי עד לסיום הביקורת פיתוח המחשבון לא הושלם, ולכן מינהל משאבי אנוש נאלץ לעקוב באופן ידני אחר המועד שבו אמורים העובדים להתקדם בדרגה.

כתוצאה מכך, נמצאו 10 מיקרים שבהם לא עודכנה לעובדים דרגה בחלוף זמן רב ממועד הזכאות לקידום בדרגה. סך השכר השנתי שלא שולם ל-10 העובדים היה 17,280 ש"ח.

הביקורת מציינת כי חלפו שנתיים ממועד תחולת ההסכם, ועדיין לא פותחה תוכנה מתאימה לקביעת השכר בהתאם לחוזה החדש. נוכח מצב זה, ראוי היה שמינהל

משאבי אנוש יכתוב הנחיית עבודה מסודרת לביצוע הבקורות הנדרשות, עד לשלב שבו חברת התוכנה תסיים את הפיתוח.

4. תשלום שכר ביתר

4.1. דיווח מאוחר על הפסקת עבודה

במקרים שבהם עובד הפסיק את עבודתו בעירייה מסיבות שונות, מינהל משאבי אנוש מעביר הוראה לאגף השכר להפסיק את תשלום השכר לעובד. קיימת חשיבות רבה למועד הדיווח על הפסקת התשלום, שכן במקרה שהדיווח יגיע באיחור, יבוטל תשלום השכר בדיעבד ותיווצר לעובד יתרת חוב.

הביקורת מצאה מקרים שבהם מינהל משאבי אנוש לא דיווח לאגף השכר על הפסקת העבודה, למרות שבמערכת הנוכחות כבר לא היו קיימים דיווחי נוכחות לעובד. כתוצאה מכך שולם שכר לעובדים לאחר שסיימו את עבודתם בעירייה, ואגף השכר נדרש לפעול לגביית תשלום השכר ששולם ביתר.

בדוח יתרות חוב שהועבר לביקורת, נכון לדצמבר 2023, נמצאו יתרות חוב של עובדים ע"ס 394,552 ₪ שנוצרו מסיבות שונות. חלק גדול מיתרות החוב נוצרו כתוצאה מכך שהעובד הפסיק את עבודתו בעירייה ומחלקת השכר עודכנה על כך באיחור.

לדוגמא, עובד סיים את עבודתו בעירייה בתאריך 01/02/2023, אך דיווח על כך הועבר לאגף השכר רק לאחר כחודשיים שבמהלכם שולם לו שכר, למרות שכבר הפסיק את עבודתו בעירייה. לעובד נוצרה יתרת חוב ע"ס 9,360 ₪, ובבדיקת הביקורת בחלוף שנה היא טרם הוחזרה לעירייה.

הביקורת העירה למינהל משאבי אנוש על העיכוב בדיווח לאגף השכר על הפסקת העבודה.

בתגובה לדוח הביקורת מסרה מנהלת אגף השכר כי על מנת למנוע תשלום שכר לעובדים שסיימו את עבודתם בעירייה, החל מחודש ינואר 2024, בטרם ביצע תשלום השכר, מופק דוח לאיתור עובדים ללא דיווחי נוכחות.

4.2. הוראת קבע בלתי חוזרת

נמסר לביקורת כי כשעובד בפנסיה תקציבית מפסיק את עבודתו בעירייה, אגף השכר מבקש מהעובד להעביר לידי העירייה הוראת קבע בלתי חוזרת חתומה ע"י הבנק, כדי שאם ישולמו לו תשלומים ביתר אגף השכר יוכל לפנות לבנק ולקבל בחזרה את התשלום ששולם ביתר.

הביקורת מצאה מקרים בהם לא נמסרה לעירייה הוראת קבע בלתי חוזרת בזמן פרישת העובד לגמלאות, וכאשר שולם לעובד שכר ביתר היה קושי לגבות את התשלום מהבנק. לדוגמא, לעובד מסוים שפרש לגמלאות הייתה בעת הביקורת יתרת חוב ע"ס 15,535 ₪. התברר לביקורת כי בעת יציאת העובד לגמלאות הוא לא חתם על ההוראה הבלתי חוזרת ולאחר שנפטר לא ניתן היה לגבות את החוב.

הביקורת העירה לאגף השכר על הצורך להקפיד בתהליך הפרישה של עובדים בפנסיה תקציבית על קבלת הוראת קבע בלתי חוזרת, כדי למנוע הישנות מקרים שבהם לא ניתן יהיה לגבות את השכר ששולם ביתר.

בתגובתה לדוח הביקורת מסרה מנהלת המחלקה כי בשנת 2022 הקטין האגף באופן משמעותי את יתרת החוב של העובדים שהפסיקו עבודתם בעירייה. מבדיקת הביקורת עלה כי עיקר הקטנת היתרה נבעה מהתאמת יתרות חוב של עובדים בסך 248 אלף ₪ בגין השנים 2000 עד 2005, ולא נבעה מגביית יתרות חוב שנוצרו בשנים האחרונות.

4.3. הפסקת עבודה בגין פטירה

נוהל העבודה "טיפול בחוב פתוח" קובע כי על אגף השכר להפיק דוח נפטרים אחת לחודש, לאתר עובדים או גמלאים שנפטרו ולהפסיק את תשלום השכר המועבר להם. בפועל נמצא כי דוח נפטרים מועבר לאגף השכר בתדירות של אחת לרבעון, וכתוצאה מכך נוצרות יתרות חוב שקיים קושי בגבייתן.

בדוח יתרות חוב לעובדים מחודש דצמבר 2023 נמצאו 13 גמלאים שהייתה להם יתרות חובה (בסך כולל של כ-70 אלף ₪) בגין תשלומים ששולמו להם לאחר הפטירה.

נמסר לביקורת כי בדרך כלל יתרות חוב אלה קשות לגבייה, ולכן קיימת חשיבות רבה לדיווח על פטירת העובד סמוך למועד הפטירה. הביקורת המליצה לאגף המחשוב לבחון את האפשרות לקבל את המידע ממשרד הפנים בתדירות גבוהה יותר, כדי לאפשר את הפסקת התשלומים בסמוך לפטירת העובד.

עוד מצאה הביקורת כי במקרים רבים משפחת הגמלאי מעדכנת את ועד העובדים על פטירתו. הביקורת ממליצה כי וועד העובדים ידווח על פטירת הגמלאי לאגף השכר, כדי לאפשר את הפסקת תשלומי הקצבה במועד קרוב ככל האפשר לפטירת העובד.

לאחר הביקורת, מסר גזבר העירייה כי הנחה לבדוק מהי עלות קבלת דוח נפטרים חודשי ממשד הפנים, ובמקביל מנהלת אגף השכר תפנה למועצה הדתית בבקשה לקבל מידע חודשי על הנפטרים בעיר.

4.4. תשלום שגוי של החזר הוצאות

במקרה שעובד החסיר שעות עבודה, אגף השכר מפחית משכר העובד את שעות העבודה החסרות. הפחתת השעות מחושבת רק על תשלומי שכר היסוד והתוספות הנגזרות ממנו.

יחד עם זאת, העובדים ממשיכים לקבל תשלום מלא בגין החזר הוצאות, כגון הבראה, ביגוד, קצובת נסיעות ועוד, מבלי להתחשב בעובדה שהעובד עבד רק חלק מימי העבודה באותו חודש.

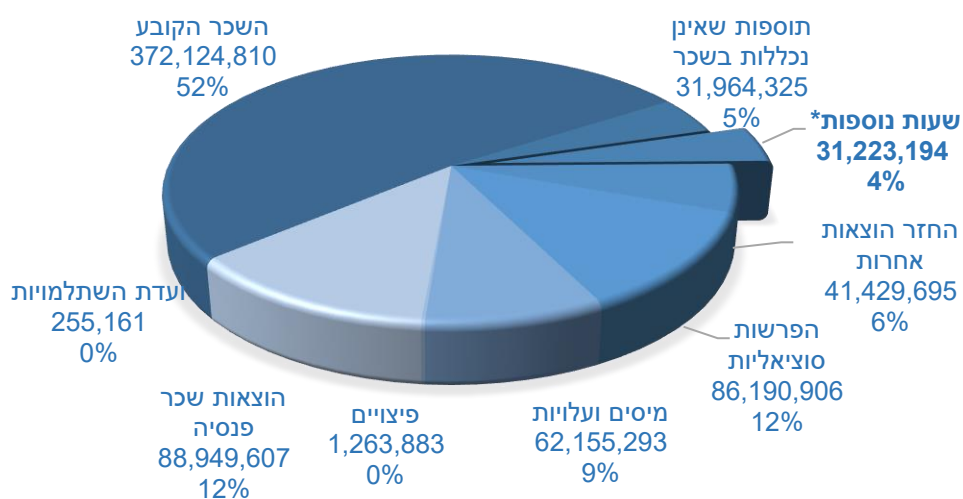
לדוגמא, עובדת מסוימת הייתה רשומה במערכת השכר כעובדת בתקן מלא, אולם היא עבדה בפועל במחצית הראשונה של שנת 2023 רק 54% משעות העבודה. למרות זאת, אגף השכר שילם לעובדת רכיבי שכר בתעריף מלא (דמי הבראה, ביגוד, קצובת נסיעות ומענק לשנת 2023) בסכום כולל של 14,191 ₪, כלומר שולמו לה ס"ה 6,528 ₪ מעבר לכמות היחסית של שעות העבודה בפועל (54%).

הביקורת העירה לאגף השכר על כך שמשולמים תשלומים בתעריף מלא לעובדים (בהתאם לחלקיות משרתם), למרות שכמות שעות העבודה בפועל הייתה נמוכה יותר. הביקורת העירה לאגף השכר על הצורך ליצור במערכת השכר מנגנון להפחתת תשלומים אלה, בדומה להפחתת שעות עבודה חסרות.

5. שעות נוספות- תכנון, תקצוב וביצוע

תקציב השעות הנוספות לשנת 2023 היה ע"ס 27.4 מיליון ₪, וההוצאה בגין שעות נוספות הייתה ע"ס 31.2 מיליון ₪, כלומר הייתה חריגה ביחס לתקציב ע"ס 3.8 מיליון ₪, המהווים חריגה של 13.6% מתקציב סעיפי שעות נוספות.

להלן תרשים המתאר את התפלגות תשלומי השכר בחלוקה לסוגי ההוצאות השונות, בשנת 2023:



* עלות השכר הנכללת בסעיפי שעות נוספות כוללת רכיבי שכר שאינם שעות נוספות. להלן נתוני השעות הנוספות ששולמו לעובדים בשנים 2022 ו-2023, עפ"י מערכת מל"ם שכר:

מינהל	2022		2023	
	כמות שעות	עלות	כמות שעות	עלות
תפעול	132,083	9,062,536	149,846	10,554,374
חינוך	59,437	2,935,153	73,394	3,937,483
כללי	13,821	984,013	14,615	1,142,459
רווחה	10,090	740,306	12,261	917,301
יחידות מנכ"ל	9,441	556,973	9,526	611,342
הנדסה	6,628	477,347	7,026	550,472
כספי	6,601	378,889	6,193	355,232
משאבי אנוש	972	65,004	976	63,464
סה"כ	239,073	15,200,223	273,837	18,132,127

5.1. היעדר נוהל עבודה

הביקורת מצאה כי לא היה קיים נוהל המסדיר את הקצאת השעות הנוספות לעובדים. כמו כן לא היו קיימות הנחיות להקצאת שעות נוספות למינהלים השונים וליחידות, התואמות לאופי פעילות היחידה, ולא היה קיים מעקב אחר כמות השעות הנוספות המבוצעות בהשוואה לתקציב.

עוד התברר כי מכסות השעות הנוספות המוקצבות במערכת השכר, גבוהה בהרבה מכמות השעות שבוצעו על ידי העובדים. בשנת 2023 מכסת השעות הנוספות הייתה 594,679 שעות, והביצוע היה 273,837 שעות (המהווים 46% מהמכסה). בשנת 2022 מכסת השעות הנוספות הייתה 354,535 שעות, והביצוע היה 239,072 שעות (המהווים 67% מהמכסה).

הביקורת העירה כי במקרה שאחוז ביצוע השעות הנוספות יגדל ביחס למכסת השעות הקיימת במערכת השכר, החריגה מהתקציב בסעיפי השעות הנוספות תגדל (ראה להלן פרק 5.2 העוסק בחריגה מהתקציב).

הביקורת העירה לאגף משאבי אנוש על הצורך להגדיר בנוהל עבודה את אופן הקצאת השעות הנוספות לעובדים, תכנון כמות השעות הנוספות הדרושות לכל יחידה ואת תהליכי הבקרה והמעקב אחר הקצאת השעות וניצולן.

5.2. תקציב השעות הנוספות

בנוסף, בבדיקת הביקורת נמצא כי מינהל משאבי אנוש מאשר לעובדים מכסת שעות נוספות ללא בחינת כמות השעות שהוקצתה ליחידה וללא התאמה לתקציב השנתי, דבר שגרם לחריגה מתקציב סעיפי השעות הנוספות. בשנת 2022 הייתה חריגה ע"ס 987,557 ₪ (4%) ובשנת 2023 הייתה חריגה ע"ס 3,753,640 ₪ (13.7%).

הביקורת מצאה שהיו יחידות בעירייה שלא תוקצבו להן שעות נוספות כלל, ולמרות זאת שולמו לעובדים שעות נוספות, כך שסעיפי השכר במקרים אלה נותרו בחריגה תקציבית.

לדוגמא, למחלקת נטיעות לא היה קיים בשנת 2023 תקציב בסעיף שעות נוספות, ולמרות זאת החל מחודש אוגוסט 2022 הוקצו לעובד ביחידה 20 שעות נוספות חודשיות.

דוגמא נוספת- למחלקת פניות הציבור לא היה קיים בשנת 2023 תקציב בסעיף שעות נוספות, ולמרות זאת החל מחודש מרץ 2020 הוקצו לעובדת ביחידה 15 שעות נוספות חודשיות.

הביקורת העירה למינהל משאבי אנוש על הצורך לשלם שכר בגין שעות נוספות בהתאם לתקציב השעות הנוספות שהוקצה ליחידה. במקרה שהועברה בקשה למינהל משאבי אנוש להוספת הקצאה לשעות נוספות, יש לוודא שקיים תקציב לתוספת השכר המבוקשת.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר חשב העירייה (האחראי על ניהול סעיפי השכר) כי המלצות הביקורת אינן ישימות, ולכן לא יהיה שינוי בתהליך העבודה. הביקורת מעירה כי אין זה ראוי שתקצוב השעות הנוספות יוחרג מפיקוח תקציבי.

5.3. רישום הוצאות שכר שונות בסעיפי תקציב השעות הנוספות

הביקורת מצאה כי בסעיפים התקציביים של השעות הנוספות נרשמים רכיבי שכר נוספים (כ-40% מההוצאה בסעיפי השעות הנוספות הייתה בגין הוצאות אחרות). כתוצאה מכך, לא הייתה קיימת אפשרות לבצע מעקב אחר ניצול סעיפי התקציב השונים. בנוסף, מאחר שמדובר על סעיף הכולל "סל" של הוצאות שונות, במקרה שיש צורך להקצות שעות נוספות לעובדים, קיים קושי לבחון את ההקצאה למול תקציב היחידה.

להלן טבלה המפרטת את סוגי הוצאות השכר השונות שנרשמו בשנת 2023 בסעיף התקציבי, בנוסף לשעות הנוספות:

סוג רכיב בשכר	ביצוע בשכר שנת 2023
שעות כוננות	4,307,316
ליווי הסעות	2,933,703
מסגרות חינוך בחופש הגדול	2,420,472
שעות צבע	1,614,519
תוספת לסייעות חינוך מיוחד "קשה"	707,164
משמרות	437,969
קריאות פתע	228,157
תוספות למצילים דור ב'	226,359
תוספות אחרות	215,408
סה"כ ביצוע	13,091,067

הביקורת ממליצה לאגף השכר להגדיר בקוד נפרד את רכיב השכר המהווה תשלום בגין שעות נוספות, ולא לרשום בסעיף זה הוצאות שכר מסוגים שונים, כדי שתהיה אפשרות לתכנן ולעקוב אחר ביצוע השעות הנוספות ביחידות השונות. בתגובתו לדוח הביקורת מסר חשב העירייה כי פתיחת סעיפים תקציביים נפרדים לסוגי הוצאה שונים "תנפח" את ספר התקציב, ולכן המלצת הביקורת לא תבוצע.

6. החזר הוצאות רכב

אוגדן תנאי השרות מפרט את זכאות העובד להחזר הוצאות רכב אישי לסוגיהן השונים: סכום ההחזר של ההוצאות הקבועות והמשתנות, מכסת הקילומטר לכל רמת ניידות וגובה ההשתתפות בהוצאות ביטוח ורישוי. בשנת 2023 שולמו ל- 1041 עובדים החזר הוצאות רכב לסוגיהן בסכום כולל של כ- 25.4 מיליון ₪. החזר ההוצאות משולם לעובד בהתאם לרמת הניידות שנקבעה לו.

להלן טבלה המפרטת את מכסת הק"מ לכל רמת ניידות ואת סכום ההוצאות הקבועות והמשתנות:

רמת ניידות	מכסת ק"מ שנתית	הוצאות קבועות	הוצאות משתנות לק"מ	קיימת זכאות להחזר הוצאות ביטוח ורישוי
1	1,000	111	0.68	לא
2	1,500	159	0.68	לא
3	2,000	222	0.68	לא
4	2,500	285	0.68	לא
5	3,000	348	0.68	לא
א	4,500	476	0.68	לא
ב	6,000	682	0.68	כן
ג	8,000	888	0.68	כן
ד	+10,000	1,063	0.68	כן

הביקורת בדקה את תהליך הטיפול בהחזר הוצאות רכב. להלן הליקויים שנמצאו:

6.1. תשלום הוצאות משתנות אינו תואם לרמת ניידות

אוגדן תנאי השרות קובע כי: "תשלום ההוצאות המשתנות בכל חודש לא יעלה על 1/12 ממכסת הקילומטרים השנתית שנקבעה בכל רמת ניידות". הביקורת מצאה כי אגף השכר שילם החזר בגין הוצאות משתנות על כמות ק"מ החורגת מהמכסה. בבדיקת תשלומים ששולמו בחודשים ינואר עד דצמבר 2023 נמצאו 71 עובדים ששולם להם החזר הוצאות משתנות החורג מהמכסות, בכמות של כ-320 אלף ק"מ לשנת 2023. **עלות השכר לעירייה בגין התשלום העודף הייתה ע"ס כ-217 אלף ₪ לשנה.**

בחלק מהמקרים הוקצתה לעובד באופן קבוע כמות ק"מ גבוהה מהמכסה, ובחלקם דיווח מינהל משאבי אנוש בכל חודש על מכסת ק"מ נוספת לעובד.

הביקורת מצאה כי קיימת אפשרות להגדיר במערכת מל"ם כמות ק"מ שלא תואמת לדרגת הניידות. כמו כן, קיימת אפשרות להגדיר לעובד באותה תקופה, במקביל, מספר אירועים המגדירים את מכסת הק"מ. הביקורת העירה לאגף השכר על כך שלא קיימת חסימה במערכת השכר המגבילה את כמות הק"מ לתשלום, בהתאם לדרגת הניידות שנקבעה לעובד. עוד העירה הביקורת כי קיימת חשיבות רבה ליצירת בקורות מובנות במערכת השכר למניעת מקרים של תשלום חורג. בהיעדר חסימה ממוחשבת, על אגף השכר לבצע

אחת לתקופה בדיקה לאיתור עובדים שכמות הק"מ שנקבעה להם אינה תואמת את רמת הניידות.

6.2. תשלום הוצאות ביטוח ורישוי לעובדים במכסת ק"מ נמוכה מ-500 ק"מ
 עוד קובע אוגדן תנאי השרות כי: "עובד הזכאי לאחזקת רכב של 500 ק"מ ומעלה בחודש זכאי גם להחזר הוצאות ביטוח ורישוי".
 הביקורת מצאה כי אגף השכר החזיר הוצאות ביטוח ורישוי לעובדים שנקבעה להם רמת ניידות א' והם מקבלים החזר הוצאות על 375 ק"מ בחודש בלבד.
בבדיקת הביקורת נמצאו 288 עובדים ברמת ניידות א' ששולמו להם ביתר בשנת 2023 הוצאות רישוי וביטוח.

הביקורת העירה לאגף השכר כי יש להקפיד על תשלום הוצאות ביטוח ורישוי לעובדים בהתאם לאוגדן השירות.

גזבר העירייה מסר לביקורת כי הנושא יבחן למול המרכז השלטון מקומי וכי העירייה תסדיר את תשלום הוצאות ביטוח ורישוי לעובדים בהתאם להנחיות שיתקבלו.

6.3. תשלום הוצאות ביטוח ורישוי גבוה מתקרה
 אוגדן תנאי השירות קובע את תקרת ההחזר על תשלום אגרת רישוי לרכב (בשנת 2023 הייתה התקרה ע"ס 1779 ₪). כמו כן, קובע האוגדן את תקרת הזכאות להחזר בגין ביטוחי חובה, מקיף וצד ג'.

התקרות לשנת 2023 היו:

סוג ביטוח	תקרת החזר
חובה (ללא מקיף)	1,750
חובה + מקיף*	7,000
צד ג' (ללא מקיף)	1,288

*בנוסף, מרכז השלטון המקומי קבע מדרגות לתשלום הביטוח המקיף לפי דגם הרכב. הסכומים לתשלום נקבעים לפי רשימה המתפרסמת בכל שנה ע"י מרכז השלטון המקומי. הרשימה מוטמעת במערכת מל"ם שכר (ראה להלן פרק 6.3.1).

בשנת 2023 שילמה העירייה לעובדים 7.9 מיליון ₪ בגין החזר הוצאות רישוי והוצאות ביטוח. הביקורת מצאה ליקויים בתהליכי העבודה, שכתוצאה מהם מחלקת השכר שילמה הוצאות ביטוח ורישוי בסכומים גבוהים יותר משנקבע:

6.3.1. תשלום ביטוח חובה וצד ג' בתעריף גבוה

מהמותר

כפי שמצוין בטבלה דלעיל, במקרה שעובד הגיש לאגף השכר מסמכים להחזר הוצאות בגין ביטוח חובה וביטוח צד ג' (ללא ביטוח מקיף), תקרת ביטוח החובה עומדת על 1,750 ₪.

הביקורת מצאה דוגמאות רבות למקרים שבהם שולם לעובדים החזר בגין הוצאות ביטוח בסכומים גבוהים יותר.

לדוגמא, לעובדת אחת שולם החזר ביטוח חובה ע"ס 3,742 ₪ ולעובדת אחרת שולם החזר ע"ס 2,738 ₪ (במקום 1750 ₪).

הביקורת העירה לאגף השכר כי מערכת השכר אינה מגבילה את תשלום הביטוחים בהתאם לתקרות שנקבעו, ועל כך שלא נעשית בקרה שהחזר הביטוח משולם כנדרש.

מאגף השכר נמסר כי בעקבות הביקורת העובדים יחויבו בשכר חודש מרץ 2024 בסכום העודף ששולם להם. הביקורת העירה כי אין בכך די, וכי יש לקבוע חסימה ממוחשבת במטרה למנוע את הישנות המקרים.

בנוסף, הוסבר לביקורת כי בחלק מהמקרים לעובד לא היו באותו שלב מסמכים המעידים על תשלום ביטוח מקיף, והוא אמור היה להגיש את תעודת הביטוח המקיף תוך זמן קצר.

כתוצאה מכך, שולמו לעובדים דמי ביטוח חובה בתעריף גבוה מהתקרה המותרת, מתוך הנחה שהעובד יגיש בזמן הקרוב את המסמכים המעידים על תשלום הביטוח המקיף, אך הדבר לא קרה.

הביקורת העירה לאגף השכר על החזר הוצאות ביטוח בהסתמך על מסמכים שאמורים להתקבל בעתיד. כאמור, הביקורת המליצה לאגף השכר לבצע חסימה במערכת כדי

למנוע תשלום החזר ההוצאות החורג מהתקרות שנקבעו ואינו תואם למסמכים המעודכנים במערכת.

6.3.2. תשלום ביטוח מקיף מעבר לתקרה שנקבעה ע"י המרכז לשלטון מקומי

סכום תקרת ההחזר בגין ביטוח מקיף לסוגי הרכב השונים נקבע ברשימה המתפרסמת בכל שנה ע"י מרכז השלטון המקומי. דגם הרכב ושנת היצור מוקלדים ע"י רפרנטית אגף השכר לפי מידע המופיע ברישיון הרכב, והעובד מזוכה בשכר בסכום המתאים. התברר לביקורת כי עובדת אגף השכר לא הקלידה במקרים רבים את דגם הרכב. כתוצאה מכך הסכום לתשלום חושב לפי התקרה המקסימלית בסך 7,000 ₪, והעובד קיבל החזר בסכום גבוה מהמותר. לדוגמא, לעובדת מסוימת לא הוקלד דגם הרכב והוחזרו לה הוצאות ביטוח ע"ס 7,000 ₪, בעוד שהגיע לה החזר ע"ס 5,488 ₪ בלבד, כלומר שולמו ביתר 1,512 ₪.

הביקורת מציינת כי כבר במהלך הביקורת רפרנטית רכב באגף החלה לעדכן את דגם הרכב, כך שהעובד מקבל את סכום ההחזר הנכון.

6.4. היעדר תצהיר על החזר הוצאות ביטוח ורישוי ממקור אחר

באוגדן תנאי השירות נקבע כי: "במידה והעובד מועסק בחלקיות משרה, עליו להצהיר שאינו מקבל החזר הוצאות ביטוח ורישוי ממקור אחר". כמו כן נקבע באוגדן תנאי השרות כי: "במידה והעובד מועסק אצל כמה מעסיקים העובד יוכל לקבל החזר הוצאות רכב, בסה"כ מכל מקומות העבודה יחד, לא יותר מרמת ניידות ד'".

הביקורת מצאה שאגף השכר לא ביקש תצהיר מעובד בחלקיות משרה על כך שאינו מקבל החזר הוצאות רכב ממקום עבודה אחר. כתוצאה מכך, ייתכן ששולם לעובד בחלקיות משרה החזר הוצאות בכפל או מעבר לרמת ניידות ד'.

7. תוספות שכר שונות

תנאי העסקה והשכר בשלטון המקומי הינם ייחודיים ומורכבים. קיימים מגוון הסכמים קיבוציים, תוספות סקטוראליות, הסכמים מקומיים והנחיות רגולטוריות. הביקורת בדקה האם תוספות השכר השונות משולמות באופן נאות. להלן הליקויים שנמצאו:

7.1. תוספת מעונות

אוגדן תנאי השרות קובע: "עובד יהיה זכאי לתוספת מעונות, אם בן או בת זוגו עובדים כשכירים או כעצמאיים ... התוספת תשולם אך ורק לאחד מבני הזוג ולא לשניהם". הביקורת מצאה כי מחלקת השכר מזינה זכאות "תוספת מעונות" לעובד, מבלי לבדוק האם בת הזוג של העובד שכירה או עצמאית, והאם היא אינה מקבלת ממקום העבודה תוספת מעונות. כתוצאה מכך, יתכן שהתוספת משולמת לעובדים שאינם זכאים לה. הביקורת העירה לאגף השכר על הצורך לבדוק לפני עדכון התוספת לעובד, אם אכן מתקיימים כל התנאים לתשלום התוספת.

7.2. תוספת שעות צבע

הנחיית עבודה מפרטת את אופן התשלום לאב הבית שביצע עבודות שיפוץ וצביעה בבית ספר. ההנחיה קובעת כי השכר בגין עבודת השיפוץ והצביעה הינו לפי מספר הכיתות שנעשו בהן העבודות. עבור צביעת כיתה משולמות לאב הבית 54 שעות עבודה בתעריף 30 ₪ לשעה ברוטו.

בשנת 2023 שולמו "שעות צבע" ע"ס 1.6 מיליון ₪ לכמאה אבות בית. הביקורת מצאה מקרים שבהם דיווח על כמות בלתי סבירה של שעות עבודה שבוצעו במהלך חודשים יולי ואוגוסט. לדוגמא, עובד מסוים דיווח על 972 שעות צבע שבוצעו בחודשים יולי ואוגוסט בשנת 2022. הביקורת העירה כי גם אם נניח שאב הבית עבד בכל ימי העבודה בחודשים יולי-אוגוסט כולל ימי שישי, הרי שעבד בכל יום כ-20 שעות עבודה במשך חודשיים רצופים. לדעת הביקורת, נתון זה הינו בלתי סביר לחלוטין ומעלה חשד לאי אמינות הדיווח.

בנוסף, הביקורת העירה לאגף השכר ולמינהל משאבי אנוש על כך שתשלום השכר על שעות העבודה נעשה ללא דיווח בדוח הנוכחות, וללא תהליכי בקרה אחר אמינות הדיווח.

8. הרשאות בתוכנת השכר

תהליך מתן ההרשאות בתוכנת השכר צריך להיות מבוסס על העיקרון לפיו תינתן לעובד רק ההרשאה המינימלית הדרושה לו לצורך מילוי תפקידו. הרשאות גישה

עודפות למערכת השכר, חושפות את העירייה לפעילות שאינה מורשית, ואף קיים חשש כי הרשאות עודפות ישמשו למעילות והונאות.

הביקורת העירה לאגף השכר על כך שלא מתקיים במערכת מל"ם תהליך מובנה של סקירת ההרשאות אחת למספר חודשים, ולא מתקיים עדכון של ההרשאות בהתאם לשינויים במצבת כח האדם. בנוסף, הביקורת העירה כי בעת פתיחת הרשאות למשתמשים במערכת השכר, לא נדרש אישור מנהלת האגף לקביעת היקף ההרשאות שניתנו לכל משתמש. כתוצאה מכך, נמצאו ליקויים בתהליך מתן ההרשאות, כפי שמפורט להלן:

8.1. הרשאות למשתמשים שאינם בתפקיד

באגף השכר ישנם עשרה עובדים ובמינהל משאבי אנוש 27 עובדים, אולם במערכת מל"ם שכר היו 131 משתמשים פעילים. כלומר, ההרשאות שניתנו לרוב בעלי ההרשאות (כ-90 מתוך 131) היו ללא הצדקה.

חמור מכך, מעיון בדוח ההרשאות עולה כי בתוכנת השכר היו קיימות הרשאות מלאות או חלקיות לביצוע פעולות למשתמשים שסיימו את תפקידם באגף השכר, או שכלל לא היו שייכים לאגף.

הביקורת העירה לאגף השכר על הצורך הדחוף לבדוק את ההרשאות הקיימות בתוכנת השכר ולבטל הרשאות למשתמשים לא פעילים. כמו כן, הביקורת ממליצה לבצע בדיקה תקופתית של הרשאות פעילות, במטרה לוודא את נחיצותן.

בעקבות הביקורת אגף השכר בדק את ההרשאות הקיימות בתוכנת השכר וביטל הרשאות ל-49 משתמשים. הביקורת בדקה את ההרשאות שנותרו ונמצא כי עדיין קיימות הרשאות שניתנו למשתמשים ללא הצדקה.

8.2. היעדר מדרג הרשאות

כללי אבטחת מידע קובעים כי יש להגביל את הגישה לתוכנה בהתאמה לתפקיד העובד ולתחום אחריותו.

הביקורת מצאה כי לא היה קיים במערכת השכר מדרג הרשאות התואם לתפקיד ולאחריות של העובד. מסתבר כי הרשאות לעובדים מועתקות מעובד לעובד ללא

התאמה לתפקיד העובד. כתוצאה מכך, קיים סיכון שעובד יעדכן רשומות או יבצע פעולות שאינן בתחום אחריותו, דבר החושף את העירייה למעילות, לטעויות ולתשלומי שכר ביתר.

הביקורת ממליצה לאגף השכר לבנות לכל בעל תפקיד מדרג הרשאות התואם את תחומי אחריותו, ולפתוח הרשאות לצפייה או עדכון בהתאם למדרג שיוגדר.

8.3. הרשאות גישה לרשומות רגישות

בדוח ההרשאות שהועבר לביקורת נמצאו הרשאות גישה לנתונים רגישים, לעובדים שאינם אמורים להיחשף אליהם.

לדוגמא, רכיב 90015 מגדיר את פרטי חשבון הבנק של העובד, והרשאה לשינוי פרטי חשבון הבנק אמורה להינתן רק למספר עובדים באגף השכר. הביקורת מצאה בדוח הרשאות 32 עובדים הרשאים לעדכן את פרטי חשבון הבנק, לרבות עובדים שעזבו את אגף השכר ועובדי עירייה מיחידות אחרות.

הביקורת רואה בחומרה את מתן הרשאות לעובדים ללא התאמה לתפקידם, ואת היעדר המעקב אחר תוקפן של הרשאות קיימות. הביקורת העירה לאגף השכר על הצורך הדחוף לאתר את רכיבי השכר הרגישים, להגדיר באופן מפורט מי הם העובדים הרשאים לטפל בכל סוג רכיב ולהתאים את ההרשאות הקיימות במערכת לכללים שיקבעו.

8.4. הרשאות גישה לעדכון רשומות שכר של קרובים

הרשאות גישה של עובדי אגף השכר המאפשרת להם לבצע שינויים ברשומות השכר שלהם או של קרובי משפחתם, חושפת את העירייה למעילות והונאות שכר. על מנת למנוע מקרים אלה, קיימת חשיבות רבה להגבלת הגישה לרשומות השכר של העובדים עצמם או של קרוביהם העובדים בעירייה.

מאגף השכר נמסר לביקורת כי לא קיימת במערכת הגבלה המונעת מעובדי האגף לעדכן רשומות שלהם או של קרוביהם במערכת השכר.

יחד עם זאת, כדי למנוע פעולות לא תקינות, עובדת בקרה באגף השכר מפיקה בכל חודש "דוח הונאות". הדוח מכיל את רשימת העובדים באגף השכר ובמינהל משאבי

אנוש ואת הקרובים להם העובדים בעירייה. על בסיס דוח זה, עובדת הבקרה בודקת את הפעולות במערכת שביצעו עובדים שיש להם קרובי משפחה בעירייה ואת השינויים בשכרם ובשכר קרוביהם בהשוואה לחודש קודם.

נמצא כי לאחת העובדות באגף השכר היו שני עובדי עירייה קרובים שלא הופיעו בדוח. כתוצאה מכך, בפברואר 2024 עדכנה עובדת אגף השכר דרגה של קרובת משפחתה, אך פעולה זאת לא עלתה ב"דוח ההונאות".

בנוסף, הביקורת העירה לאגף השכר על כך שקיימים עובדי עירייה מיחידות אחרות שהיו בעלי הרשאה במערכת השכר, ולא הופיעו בדוח הונאות, כך שלא התקיימה בקרה על הפעולות שעובדים אלה עשו במערכת השכר.

הביקורת ממליצה לאגף השכר לבצע אחת לתקופה השוואה בין רשימת העובדים בדוח הונאות לבין העובדים בעלי הרשאות במערכת השכר, ולהקפיד על כך שהדוח יכלול את כל העובדים בעלי ההרשאות שיש להם קרובי משפחה בעירייה.

9. בקרות שכר

בקרה על השכר היא ליבת העבודה של אגף השכר. הבקרה נועדה להבטיח תשלום שכר נאות לעובדים ויישום ההוראות השונות הקובעות את שכר עובדי רשויות מקומיות. הביקורת בדקה את תהליכי הבקרה המתקיימים באגף השכר. להלן הליקויים שנמצאו בתהליכי הבקרה:

9.1. היעדר בקרה על חלק מתהליכי עבודה

הביקורת מצאה כי ישנם תהליכי עבודה המבוצעים באגף השכר מבלי שנעשית בקרה על תקינות התהליך. לדוגמא, תהליך החזר הוצאות רישוי וביטוח על רכב אישי, תהליך עיקולי שכר ותהליך ביצוע גמר חשבון לעובד. כתוצאה מכך, בתחומים אלה היה קיים סיכון גבוה לביצוע תשלום שגוי, בחסר או ביתר.

לדוגמא, עובדת התפטרה מעבודתה בעירייה בתאריך 09/07/2023. באגף השכר בוצע גמר חשבון לעובדת, ושולם לה בשכר חודש יולי פדיון ימי חופשה ע"ס 5,982 ₪. בנוסף, בשכר חודש אוגוסט 2023 שולם בטעות שוב לעובדת פדיון ימי חופשה ע"ס 6,727 ₪. לאחר חודש הטעות התגלתה והעובדת החזירה לעירייה את התשלום שניתן לה ביתר.

מקרים נוספים מפורטים בפרק 5 - החזר הוצאות רכב.

הביקורת ממליצה לאגף השכר למפות את כלל התהליכים הנעשים באגף השכר, במטרה לאתר תהליכים שלא נעשית עליהם בקרה ולבנות תהליך בקרה מותאם. במהלך הביקורת נמסר מאגף השכר כי בכוונת האגף להוסיף בקרות לשני תהליכי עבודה (החזר הוצאות רכב ועיקולי שכר). הביקורת מעירה כי הבקרה על תהליכי העבודה נעשית על ידי העובדת המבצעת את הפעולה, דבר שאינו תקין.

9.2. בקרה על תוספות שכר ייחודית

חלק מהסכמי העבודה של עובדי הרשויות המקומיות מסדירים את שכרם של קבוצות עובדים מסוימות, ונקבעים בהם תנאי העסקה מיוחדים ותוספות שכר ייחודיות עבור קבוצות אלה בלבד (לדוגמא: תוספת ענפית¹, תוספות ייחודיות למהנדסים או הנדסאים ותוספות לעובדי התכנון²).

הביקורת מצאה כי בתוכנית העבודה השנתית לשנת 2023 לא תוכננו בקרות על תוספות שכר ייחודיות, וכתוצאה מכך הן לא בוצעו. לדוגמא, לא נעשתה בקרה על תשלומים ייחודיים המשולמים לפסיכולוגיים ולעובדי הצלה בחוף.

הביקורת ממליצה לקבוע תכנית עבודה רב שנתית לבקרה יזומה על כלל רכיבי שכר הייחודיים ולבצע בדיקה שאכן הם משולמים כנדרש.

9.3. ביצוע תהליכי בקרה על נתוני הנוכחות

במסגרת הבקורות שמבצע אגף שכר במהלך הכנת תלושי השכר, מופקים בין היתר דוח קיזוזים ודוח היעדר דיווחי נוכחות.

דוח קיזוזים - במקרה שעובד החסיר שעות עבודה והן לא מקוזזות מיתרות החופשה או המחלה, מפחיתים לו מהשכר את השעות החסרות. במקרה שנראה כי הקיזוז שגוי מועברת שאילתא למחלקת הנוכחות, ומחלקת הנוכחות מבצעת תיקונים בדוח הנוכחות של העובד במידת הצורך.

1. תוספת שכר שנקבעה בהסכם קיבוצי שנחתם בין מרכז השלטון המקומי והסתדרות העובדים הכללית החדשה, 14/07/2016.

2. תוספת שכר שנקבעה בהסכם קיבוצי שנחתם בין הוועדות המרחביות לתכנון ובניה והסתדרות העובדים הכללית החדשה, 16/06/2016.

לדעת הביקורת, דוח קיזוזים אמור להיות מופק על ידי אגף הנוכחות ולא אגף השכר.

דוח היעדר דיווחי נוכחות - השכר החודשי משולם לעובדים לפי חישוב נתוני הנוכחות של החודש הקודם. כדי למנוע תשלום שכר לעובדים שהפסיקו את עבודתם בחודש הנוכחי, אגף השכר מפיק ב-25 לכל חודש דוח של עובדים שלא קיימים עבורם דיווחי נוכחות בחודש הנוכחי.

לדעת הביקורת, בקרה על נתוני הנוכחות צריך שתבוצע במחלקת הנוכחות, עוד לפני שהמידע מועבר לאגף השכר לתשלום, כדי שאגף השכר ישקיע את מירב המשאבים בבקורות על חישוב השכר.

בתשובתו לדוח הביקורת מסר הגזבר כי הבקרה המבוצעת באגף השכר הינה בנוסף לבקורות האמורות להתבצע במינהל משאבי אנוש, ולא מהווה להם תחליף.

הערות ראש העיר

תשלומי שכר וממשקי עבודה למול משאבי אנוש

1. העדר הפרדת תפקידים

ראש העיר הנחה את אגף השכר ואת מינהל משאבי אנוש להקפיד על הפרדת תפקידים בתהליכי העבודה המבוצעים הן בעת קליטת העובד והן במהלך ביצוע עדכונים בנתוני האב של עובדים קיימים. יש לפעול לביצוע העדכונים באופן מדורג, כך שהזנת העדכון תבוצע במינהל משאבי אנוש ואישור השינוי יבוצע ע"י אגף השכר.

2. העדר ממשק אוטומטי מלא בין המחלקות

ראש העיר הנחה את אגף המיחשוב לפעול ליצירת ממשק ממוחשב בין יחידות מינהל משאבי אנוש לבין מחלקת השכר, במטרה להפסיק את השימוש בהוראות ביצוע ידניות.

3. תשלום שכר ביתר

ראש העיר הנחה את מינהל משאבי אנוש ואת אגף השכר לבדוק, טרם ביצוע תשלום שכר, האם הופסק תשלום השכר לעובדים שהפסיקו את עבודתם בעירייה.

4. שעות נוספות

ראש העיר מדגיש את הצורך בביצוע פיקוח תקציבי אחר השעות הנוספות שמבוצעות בפועל, למול התקציב שאושר. ראש העיר מנחה את גזבר העירייה ואת ראש מינהל משאבי אנוש לבצע מעקב חודשי אחר ניצול השעות הנוספות ואחר עמידת המחלקות בתקציב שנקבע להן.

הבסיס החוקי לעבודת הביקורת⁷⁶

149ג. ועדה לענייני ביקורת

(א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דוח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעירייה, בכל דוח של משרד הפנים על העירייה ובכל דוח של מבקר העירייה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דוח ביקורת אחר על העירייה שהוגש לפי די; הוועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

(ב) מספר חברי הוועדה לא יעלה על שבעה; הרכב הוועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסיעתי של המועצה. ראש העירייה, סגניו וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה לענייני ביקורת.

(ג) (1) יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת יהיה בכפוף להוראות פסקה (2) מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר. לעניין סעיף זה יראו את יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת כשייך לאופוזיציה, אם יתקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה:
א. סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה;
ב. לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה;
ג. מסיעתו לא מונו סגנים לראש העירייה;
ד. סיעתו אינו קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העירייה או לניהול העירייה.

(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;

⁷⁶ מתוך פקודת העיריות (נוסח חדש)

ד. סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה, אם יש במועצה יותר מסיעה אחת.

167. מינוי פקידים

- (ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה .
- (ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עירייה אלא אם כן נתקיימו בו אלה:
- (1) הוא יחיד;
 - (2) הוא תושב ישראל;
 - (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון;
 - (4) הוא בעל תואר אקדמאי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון;
 - (5) הוא רכש נסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת;
 - (6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחר של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.
- (1ג) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עירייה מי שכיהן כחבר מועצה אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה עירייה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעירייה גובלת.
- (2ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העירייה, לא יכהן כמבקר אותה עירייה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאליה היה מועמד.
- (ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף קטן(ג), כמבקר העירייה, אם הוא רכש נסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב – 1992.

167א. מועצה שלא מינתה מבקר

- (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 167, תוך הזמן הנקוב בצו.
- (ב) לא מילאה המועצה אחרי הצו תוך הזמן האמור, רשאי הממונה למנות מבקר לעירייה ולקבוע את שכרו.

170. דרכי מינוי עובדים וכשירות עובד הביקורת

(ה) ראש העירייה בהסכמת מבקר העירייה ימנה עובדים ללשכת מבקר העירייה בהתאם לתקנים שיקבע שר הפנים בתקנות ועל פי האמור בהוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד).

תקנים לפי סעיף קטן זה ייקבעו בידי השר בהתחשב במספר התושבים, בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.

(ה1) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העירייה אלא אם כן התקיימו בו הוראות סעיף 167 (ג) (1) עד (4).

(ה2) על אף הוראות סעיף קטן (ה1), רשאי ראש העירייה, בהסכמת מבקר העירייה, לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו התנאי האמור בסעיף 167 (ג) (4) אם רכש נסיון במשך שבע שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

(ו) עובדי לשכת מבקר העירייה דינם כשאר עובדי העירייה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות ממבקר העירייה בלבד.

(ז) לא יופסק שירותו של עובד אצל מבקר העירייה, שלא בהסכמתו של מבקר העירייה, אלא בכפוף להוראות סעיף 171 א (1).

(ח) בסעיף זה, "עובד ביקורת" - עובד המבצע 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 ועקרוֹנות היעילות והחסכון;

2. לבדוק את פעולות עובדי העירייה;

3. לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנהלה הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרוֹנות היעילות והחסכון;

4. לבקר את הנהלת חשבונות העירייה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.

- (ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "**גוף עירוני מבוקר**".
- (ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת-
1. על פי שיקול דעתו של המבקר;
 2. על פי דרישת ראש העירייה לבקר עניין פלוני;
 3. על פי דרישת הועדה לענייני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.
- (ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.
- (ה) מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מידי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה.
- היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.
- (ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעת התקציב והתקן של לשכת מבקר העירייה, כפי שהגיש אותן מבקר העירייה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

170 ב. **המצאת מסמכים ומסירת מידע**

- (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 מועדונית או כל ועדה מועדונית של גוף עירוני מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

170 ג. דוח המבקר

(א) המבקר יגיש לראש העירייה דוח על ממצאי הביקורת שערך; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח. בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדוח 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 דוח 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 דוח המבקר יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדוח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו.

(ד) הוועדה לענייני ביקורת תדון בדוח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הוועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לוועדה. בטרם תשלים הוועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדוח.

(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 בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העירייה. (ו) לא יפרסם אדם דוח 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 יישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעותי.

170גא. צוות לתיקון ליקויים (תיקון: תשס"ה)

(א) בסעיף זה, "הצוות" – עובדי העירייה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי 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 לעניני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.

(ד) ראש העירייה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחייה זו לפני מבקר העירייה והוועדה לעניני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.

(ה) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה.

171. פטורי עובדים בכירים

(א) בכפוף להוראות סעיף זה, עובד העירייה שנתמנה לפי סעיף 167 (א) לא יפטר אלא אם כן, לפי המלצת ראש העיר הוחלט על כך בישיבת המועצה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפטורים ידון באותה ישיבה.

(ב) (1) לא יפטר 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 הפטורים יידון באותה ישיבה.

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

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

(ד) הוראות סעיפים קטנים (ב) ו- (ג) יחולו, בשינויים המחוייבים, גם על השעיית מבקר העירייה, מהנדס העירייה, הגזבר או היועץ המשפטי לעירייה.

(ה) האמור בסעיף זה אינו בא לגרוע מסמכותו של בית דין למשמעת לפי חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח 1978, לפסוק בדבר פטוריו של עובד עירייה שסעיף זה דן בו, בשל עבירת משמעת כמשמעותה בחוק האמור.

334א. פרסום דוח ביקורת או ממצא ביקורת

המפרסם דוח 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.