



עיריית רמת השרון

מבקר העירייה

דוח שנתי לשנת 2020

ניסן ה'תשפ"א

מרץ 2021

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה .
בהתאם לסעיף 170ג(ו) לפקודת העיריות לא יפרסם אדם
דו"ח או חלק ממנו או תוכנו , לפני שחלף המועד שנקבע
להגשתו למועצת העירייה , ולא יפרסם אדם ממצא
בקורת של מבקר העירייה ללא נטילת רשות מטעם
מבקר העירייה. בהתאם לסעיף 334 א' לפקודת העיריות
המפרסם דו"ח או חלקו או תוכנו או ממצא ביקורת ומפר
בכך את סעיף 170ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי
הסעיף האמור דינו – שנה מאסר .

תוכן עניינים

עמוד	נושא
3	תוכן עניינים
4	מכתב מבקר העירייה לראש העירייה
5	תהליך הטיפול בדוח מבקר העירייה
6	מבוא
9	הבסיס החוקי לעבודת מבקר העירייה
17	דוח ביקורת בנושא: היערכות ותפעול הרשות בשעת חירום – קורונה
42	דוח ביקורת בנושא: מיצוי הכנסות בתחום אבטחת מוסדות חינוך
66	דוח ביקורת בנושא: אגף משאבי אנוש
98	דוח ביקורת בנושא: ניקיון העיר
134	דוח ביקורת בנושא: בטיחות בחינוך
	דוח ביקורת בנושא: נאותות ניהול סיכונים סייבר והגנת הפרטיות
172	במהלך משבר קורונה
197	נוכחות חברי מועצה בישיבות המועצה
206	התייחסות ראש העירייה לדוח מבקר העירייה

עיריית רמת השרון

מבקר העירייה

שדרות ביאליק 41, רמת השרון 47206, טלפון/פקס 7602153 – 03

Nisim_by@ramat-hasharon.muni.il

תאריך: 22/3/2021

ט' בניסן ה'תשפ"א

לכבוד

מר אבירם גרובר

ראש עיריית

רמת השרון

הנדון: הגשת דוח ביקורת שנתי לשנת 2020

1. סעיף 170(ג) לפקודת העיריות קובע: 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.

לאור זאת הנני מתכבד להגיש לך דוח ביקורת השנתי לשנת 2020

2. סעיף 170(ג) לפקודת העיריות קובע: תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
3. סעיף 170(ג) לפקודת העיריות קובע: לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור.

בברכה

נסים בן יקר

מבקר העירייה

העתק: יו"ר וועדת ביקורת

תהליך הטיפול בדוח מבקר העירייה

סעיף 170ג לפקודת העיריות קובע את תהליך הטיפול בדוח השנתי של מבקר העירייה, בהתאם לפקודה יש לטפל בדוח המבקר על פי השלבים הבאים:

1. תוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
2. הוועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה
3. במידה ולא 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.
4. תוך חודשיים מן היום שהגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור
5. במידה ולא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור, 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.
6. חל איסור לפרסם את דו"ח המבקר או חלק ממנו או תכנון, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה

מבוא

ביקורת מבקר העירייה מושתתת על החובה שנקבעה בפקודת העיריות, הפקודה הינה הבסיס החוקי לפעילותו סמכותו ותפקידו של המבקר .

חשיבותו ומרכזיותו של השלטון המקומי במערכת הציבורית גבוהה ומכרעת . היקף ואופי התפקידים והפעילויות המוטלים על העירייה, מחזקים את הצורך במתן דין וחשבון לציבור ונשיאה של השלטון המקומי באחריות בפני תושביו.

לביקורת מבקר העירייה חשיבות רבה משום שהיא נועדה לבחון באופן אובייקטיבי את פעולותיהן של העירייה, להבטיח שהיא פועלת על פי חוק ולפי סדרי מינהל תקין ולסייע לה לבצע את תפקידיה באופן יעיל וחסכוני. המבקר נחשב אחד מ"שומרי הסף" של העירייה.

מבקר העירייה מכין תכנית עבודה שנתית , וקובע את נושאי הביקורת ואת היקפה, בהתאם לתפקידיו המנויים בסעיף 170א(א) לפקודה. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2004 הנחה משרד הפנים את מבקרי הרשויות המקומיות "לערוך תכנית עבודה רב שנתית שנועדה לוודא כי הביקורת תקיף במשך מספר שנים את כל הנושאים המהותיים המטופלים על ידי היחידות השונות ברשות המקומית". תכנית העבודה של המבקר צריכה להיות מיטבית ויעילה. לפיכך, על מבקר העירייה , בבואו לערוך תכנית שנתית ורב-שנתית, לכלול את מגוון הנושאים שהרשות עוסקת בהם, לקבוע סדרי עדיפויות לנושאי הביקורת ולהתמקד בנושאים, שבהם חשיפת הרשות המקומית לסיכונים גבוהה ומחייבת היערכות הולמת.

דוח ביקורת לשנת 2020 מקיף את נושאי הביקורת שבוקרו בין התאריכים 1/1/2020 ועד לתאריך ה - 31/12/2020 והגיעו לכלל השלמה .

נושאי הביקורת הכלולים בדוח :

1. דוח ביקורת בנושא היערכות ותפעול הרשות בשעת חירום – קורונה
2. דוח ביקורת בנושא מיצוי הכנסות בתחום אבטחת מוסדות חינוך
3. דוח ביקורת בנושא : אגף משאבי אנוש
4. דוח ביקורת בנושא : ניקיון העיר
5. דוח ביקורת בנושא : בטיחות בחינוך
6. דוח ביקורת בנושא : נאותות ניהול סיכונים סייבר והגנת הפרטיות במהלך

משבר קורונה

7. דוח ביקורת בנושא : נוכחות חברי מועצה בישיבות המועצה

יעילות פעולותיו של המבקר הפנימי והשפעתן מותנות באופן ניכר באמצעים העומדים לרשותו. בלי תקציב וללא כוח אדם מתאים לא יוכל המבקר למלא את תפקידו.

שמירה על עצמאותו ואי-תלותו של מבקר העירייה והבטחת סביבת עבודה תומכת והולמת, על כל היבטיה, חיוניים על מנת לאפשר לו לבצע ביקורות בתדירות סבירה בנושאים המהותיים שבאחריות העירייה.

בפקודת העיריות נקבעו הוראות שנועדו להבטיח את עצמאותו ואי-תלותו של מבקר העירייה בכל הנוגע להיקף הביקורת, לגישה למסמכים ולמידע ולזימון לשיבות המועצה ולישיבות ועדות העירייה.

על העירייה להקפיד על יישום מדויק של ההוראות שנועדו להבטיח את עצמאותו ואת אי-תלותו של מבקר העירייה, בין היתר, בכל הנוגע להיקף הביקורת, לנושאי הביקורת, לנגישותו לכל המסמכים ולכל מאגרי מידע, לרבות מאגרי מידע ממוחשבים, ולזימונו לשיבות המועצה ולישיבות ועדות הרשות המקומית. על ועדת הביקורת ומועצת הרשות המקומית להקפיד ולקיים את הדיונים בדוחות המבקר במועד הקבוע בפקודה. על העירייה למנות צוות לתיקון ליקויים כנדרש בפקודת העיריות, שידון גם הוא בדוחות המבקר ויעקוב אחר תיקון הליקויים, כנדרש.

**הבסיס החוקי
לעבודת מבקר
העירייה**

הבסיס החוקי לעבודת מבקר העירייה

וועדה לענייני ביקורת

149ג.א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעירייה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העירייה ובכל דו"ח של מבקר העירייה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העירייה שהוגש לפי דין; הועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

ב) מספר חברי הועדה לא יעלה על שבעה; הרכב הועדה 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 הועדה לענייני ביקורת יהיה, בכפוף להוראות פסקה (2), מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר; לענין סעיף זה יראו את יושב ראש הועדה לענייני ביקורת כשייך לאופוזיציה אם התקיימו 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 אינה 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 הועדה לענייני ביקורת מי שהתקיימו בו לפחות כל אלה:

א) הוא אינו חבר בוועדת ההנהלה;

ב) הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים;

ג) הוא אינו מכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר;

(ד) סיעתנו שונה מסיעתו של ראש העיריה, אם יש במועצה יותר מסיעה אחת.

מינוי מבקר

167(ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעיריה מבקר במשרה מלאה.

(ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עיריה 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 אקדמי 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 עיריה מי שכיהן כחבר מועצה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה עיריה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעיריה גובלת.

(2ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העיריה, לא יכהן כמבקר אותה עיריה, 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 העיריה, אם הוא רכש נסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992.

מועצה שלא מינתה מבקר

167א. (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 לעיריה ולקבוע את שכרו.

תפקידי המבקר

170א. (א) ואלה תפקידי המבקר:

(1) לבדוק אם פעולות העיריה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, נעשו כדיון, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;

(2) לבדוק את פעולות עובדי העיריה;

(3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעיריה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;

(4) לבקר את הנהלת חשבונות העיריה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העיריה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.

(ב) הבקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העיריה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העיריה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם; למי שעומד לבקורת 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 העיריה לבקר ענין פלוני ;
- (3) על פי דרישת הועדה לעניני 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 העיריה יכין ויגיש לראש העיריה מדי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה; היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העיריה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העיריה ובגודל תקציבה השנתי.
- (ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעות התקציב והתקן של לשכת מבקר העיריה, כפי שהגיש אותן מבקר העיריה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

המצאת מסמכים ומסירת מידע

- 170ב. (א) ראש העיריה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העיריה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העיריה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העיריה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העיריה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.
- (ב) למבקר העיריה או עובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העיריה או של המשרתים את העיריה או של גוף עירוני מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על-פי דין, יחולו על מבקר העיריה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.
- (ד) עובדו של מבקר העיריה שאינו עובד העיריה, יחולו עליו, לענין

עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העיריה.

(ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העיריה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העיריה או כל ועדה מועדותיה או כל ועדה מועדותיו של גוף עירוני מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

דוח המבקר

170ג.א) המבקר יגיש לראש העיריה 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 לועדה לעניני ביקורת; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב].

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העיריה ולועדה לעניני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העיריה או הועדה לעניני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

(ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העיריה לועדה לעניני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(ד) הועדה לעניני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העיריה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חדשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העיריה כאמור בסעיף קטן (ג); לא הגיש ראש העיריה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העיריה לועדה; בטרם תשלם הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי

משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(ה) (1) תוך חדשיים מן היום שהגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור ;
(2) לא הגישה הועדה 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 דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור.

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

חומר שאינו ראיה

170ג. דוחות המבקר, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העירייה במילוי תפקידו, לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעותי.

צוות לתיקון ליקויים

170א. (א) בסעיף זה, "הצוות" – עובדי העירייה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראת סעיף 21א(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 העיריה ושנדון על ידי המועצה לפי סעיף 170ג(ה)(1) או (2), לפי הענין, ובדרכים למניעת הישנותם של ליקויים בעתיד.

(ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העיריה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העיריה נדון על ידי המועצה, וידווח לוועדה לעניני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.

(ד) ראש העיריה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחיה זו לפני מבקר העיריה 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.

פיטורי עובדים בכירים

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

דוח ביקורת בנושא

היערכות ותפעול הרשות בשעת

חירום - קורונה

מבוא

רקע

1. מגפת הקורונה היא מגפה עולמית מתמשכת של מחלת נגיף הקורונה (COVID-19) (להלן: "הנגיף"). נכון ליום 20.08.2020, הנגיף גרם להדבקה של מיליוני בני אדם ולמותם של למעלה מחצי מיליון איש.
2. התפרצות נגיף הקורונה בישראל החלה לקראת סוף פברואר 2020 ואילצה את המדינה, על כלל תושביה, להתנהלות חדשה ושונה (להלן: "משבר הקורונה").
3. ביום 04.03.2020 הודיע משרד הבריאות על החמרת המדיניות ופרסם הנחיות חדשות להתמודדות עם התפרצות נגיף הקורונה בישראל.
4. עיריית רמת השרון החלה ליישם את הנחיות משרד הבריאות בנוגע למשבר הקורונה החל מיום 11.03.2020, ובכלל זאת, ביטלה אירועים, פירסמה הנחיות לציבור הרחב והחלה לפעול במתכונת שונה, אשר תואמת את המצב החדש.
5. החל מיום 15.03.2020 החלה הממשלה להתקין תקנות שעת חירום ייעודיות להתמודדות עם משבר הקורונה, אשר הטילו מגבלות שונות על חופש התנועה, הפעילות והתעסוקה, לשם צמצום ההדבקה בנגיף הקורונה.
6. התקנות חייבו את הרשויות המקומיות להיערך בתחומים רבים, כגון סגירת עסקים, צמצום עובדים ברשות המקומית, התמגנות מהדבקה בנגיף, היקפי פעילות שונים בתחומי חברה ורווחה וכו'.
7. ביום 18.03.2020 הודיעו ראש הממשלה ומשרד הבריאות כי החל מיום ההודעה יחל המשק לפעול במתכונת חירום ושירותים חיוניים בלבד.
8. לאור תקנות שעת החירום פורסמו חוזרי מנכ"ל והנחיות מיוחדות של משרדי הממשלה, בכדי לסייע לרשויות המקומיות, הנדרשות למלא תפקידים חיוניים תוך שמירה על רצף תפקודי שיאפשר להן לחזור לשגרה עם סיום מצב החירום.

מטרת הביקורת

9. בחינת נאותות התנהלותה של עיריית רמת השרון במהלך משבר הקורונה בחודשים מרץ – מאי 2020 בשורה של היבטים ובכללם הטיפול בארנונה לעסקים, הפעלת כוח האדם, הצטיידות באמצעי מיגון ופעילות האגף לשירותים חברתיים.

היקף הביקורת

10. הביקורת נערכה בין החודשים יולי לאוקטובר 2020 והתקופה המבוקרת מתייחסת לחודשים מרץ-מאי 2020 אלא אם צוין אחרת במפורש בדוח.

מתודולוגיה

11. הביקורת קיימה פגישות עם:
 - רו"ח גידי טביב - גזבר עיריית רמת השרון;
 - ליבנת יגר - מרכזת נושא בכירה מכרזים והשתלמויות – משאבי אנוש;

- סיגל גזית – ממונת קורונה רשותית.

הבסיס הנורמטיבי

12. חוק לתיקון ולקיום תוקפן של תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת מספר העובדים במקום העבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש), תש"ף-2020.
13. חוק לתיקון ולקיום תוקפן של תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות), תש"ף-2020.
14. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות), תש"ף-2020 (להלן: "**תקנות הגבלת הפעילות**").
15. תקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש), תש"ף-2020 (להלן: "**תקנות הגבלת מס' עובדים**").
16. תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה)(תיקון מס' 2) (להלן: "**תקנות ההנחה**").
17. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מענק סיוע לעצמאים), התש"ף-2020.
18. תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה)(תיקון מס' 2), התש"פ-2020.
19. צו בריאות העם (נגיף קורונה).
20. חוזרי מנכ"ל משרד הפנים ייעודיים לטיפול בקורונה.

עיקרי המלצות הביקורת

פרק א' – הנחות בארנונה ושיפוי הרשות המקומית

1. מומלץ כי ככל והעירייה נדרשת לקבלת החלטה מסודרת (כפי שנדרשה לקבל בנוגע לבחירה בין פטור או הנחה שיינתנו בארנונה לעסקים) הדבר יבוצע במסגרת פרוטוקול רשמי הכולל את פירוט ההחלטה וחתומים הגורמים הרלוונטיים ברשות.

תגובת גזבר העירייה:

ההמלצה מתקבלת.

2. הביקורת ממליצה כי במידה והעירייה תידרש שוב למתן הנחות או פטורים בארנונה לעסקים, ייערך מיפוי מסודר אשר יכלול רשימה מפורטת של העסקים, בדיקת עמידתם בתנאי הסף, חיווי של מתכונת התשלום הנוכחית בבית העסק בגין הארנונה, חובות ככל וקיימים וכדומה, זאת על מנת להבטיח קיום בקרה נאותה ושלמה אחר מתן הזיכויים על ידי העירייה.

תגובת גזבר העירייה:

נכון להיום המדינה היא שמרנות את כל פניות העסקים ועורכת בדיקה בדבר זכאותם וזאת באמצעות משרד הכלכלה והמסחר/ הרשות לעסקים קטנים ובינוניים ולאחר מכן, מעדכנת את העירייה.

3. הביקורת ממליצה כי העירייה תקפיד לוודא כי כאשר נדרש לצרף מסמכים במסגרת בקשות מקוונות תהא קיימת האפשרות לעשות זאת.

תגובת גזבר העירייה:

ההמלצה מתקבלת.

4. הביקורת ממליצה כי ככל ונעשים זיכויים כספיים ישירות לחשבונות בנק ינוהל תיעוד מסודר שלהם לצרכי בקרה ומעקב נאותים.

תגובת גזבר העירייה:

ההמלצה מתקבלת.

פרק ב' – מסכת עובדים חיוניים

5. הביקורת ממליצה כי מינוי עובד לתפקיד רשמי הנדרש בחוק או בתקנות יבוצע באמצעות כתב מינוי רשמי מסודר הכולל הגדרת תפקיד, תחומי אחריות וסמכות וכדומה.

תגובת גזבר העירייה:

ההמלצה מתקבלת.

תגובת סגנית מנהלת משאבי אנוש:

מונתה עובדת לממונת קורונה בהתאם להנחיות משרד הפנים. מקבלים את המלצת הביקורת להוצאת כתב מינוי.

6. הביקורת ממליצה כי יישמר תיעוד מלא בדבר אישורים או סירובים לבקשות ממשרד הפנים.

תגובת גזבר העירייה:

ההמלצה מתקבלת.

תגובת סגנית מנהלת משאבי אנוש:

כל התכתובות והאישורים ממשרד הפנים בתקופת הקורונה שמורים. יש לציין כי במהלך הסגר הראשון, משרד הפנים הודיע כי אינו שולח אישורים למכסות העובדים, אלא רק במקרים שאין אישור להחרגה ישלחו בכתב. במידה והרשימות המתקבלות תקינות מבחינתם – אינם שולחים שוב אישור כתוב.

7. הביקורת ממליצה כי העירייה תשאיר אצל השומר רשימות עובדים מאושרות וזאת בכדי למנוע מצב של חריגה מהנחיות משרד הפנים בנוגע למספרי עובדי העירייה המותרים.

תגובת גזבר העירייה:

מיושם בפועל.

תגובת סגנית מנהלת משאבי אנוש:

רשימות הועברו לשומר במהלך כל תקופות הסגר, נקפיד לעדכן אותן בתדירות גבוהה יותר.

פרק ג' – מיגון עובדים

8. הביקורת ממליצה כי ככל הניתן יוצב בכניסה לבניין העירייה שומר אשר תפקידו יהיה לבצע את מדידות החום ואת התיעוד של הנכנסים והם יידרשו לאשרן בחתימתם.

תגובת גזבר העירייה:

מיושם בפועל.

תגובת מנהל אגף הביטחון וממונית קורונה:

סגן מנהל אגף הביטחון, מר אבי חיון, אמון על הצבת והנחיית השומרים במבני העירייה. נכון להיום ומתחילת משבר הקורונה אבי הציב והדריך את השומר בכניסה לבניין העירייה לבצע מדידות חום לעובדים, כתיבת פרטיהם האישיים וציון מידת החום שנמדדה.

9. מומלץ כי טופס מדידות החום ייעודכן כך שיכלול גם את תפקיד העובד או המחלקה אליה העובד שייך.

תגובת גזבר העירייה:

ההמלצה מתקבלת.

תגובת מנהל אגף הביטחון:

טופס מדידות החום עודכן כך שיכלול גם את תפקיד העובד והמחלקה אליה הוא שייך.

10. מומלץ כי העירייה תקפיד על רכישת מכשירי מדידת חום תקינים ולוודא כי הם מכילים בטרם ייעשה בהם שימוש.

תגובת גזבר העירייה:

ההמלצה מתקבלת.

תגובת מנהל אגף הביטחון:

עם תחילתו של המשבר וביצוע בדיקות למדידת חום במחלקות השונות, חלק מהעובדים נתקלו בכשלים טכניים עם המדחומים שנרכשו. מדידות החום היומיות שבוצעו ונשלחו לממונת הקורונה התייחסו למידת החום של החדר בו שהו בעת המדידה ולא התייחסו לחום גופם. בעקבות כך, ממונת הקורונה העניקה הסבר על אופן מדידת החום וזאת במטרה לשמור על דיווח תקין בהתאם להנחיות. יתרה מכך, מנהל אגף הביטחון הניע את תהליך רכישתם של מדחומים חדשים שייעלו באופן משמעותי את מדידות החום. בשלב הראשון המערכת תוטמע במוסדות החינוך בעיר ולאחר מכן גם במבני העירייה השונים. מטרתה היא להפוך את הדיווח קל ופשוט יותר למשתמש הקצה, כאשר כל נתוני הבדיקות מסונכרנים אוטומטית ל"ענן" ומאפשרים צפייה, בקרה, ניהול וניטור של הנתונים בצורה אפקטיבית ונוחה יותר.

11. הביקורת ממליצה כי תתקיים בקרה אחר מילוי הנתונים בהצהרות העובדים מדי בוקר וכי יחודדו הנהלים והנחיות הדיווח לעובדים.

תגובת גזבר העירייה:

ההמלצה מתקבלת.

תגובת מנהל אגף הביטחון:

בעקבות המלצות הביקורת מתבצעת בקרה אחר מילוי הנתונים בהצהרות העובדים מדי יום . בנוסף, חודדו הנהלים והנחיות הדיווח למנהלים ולעובדים.

ממצאי הביקורת פרק א' - הנחות בארנונה ושיפוי הרשות המקומית

כללי

21. לאור משבר הקורונה הוחלט על סגר כללי במשק ועסקים רבים שאינם "חיוניים" נסגרו (עסקים חיוניים - עסקים המספקים שירותים קיומיים, כגון מפעלי מים, חשמל, שירותי בריאות, ענף המזון וכו'), דבר שהביא בהכרח לפגיעה בהכנסותיהם.
22. במטרה לסייע לאזרחי ישראל שנפגעו מהתפרצות הנגיף, גיבש משרד האוצר תוכנית סיוע כלכלית שנועדה לתת מענה למשבר הקורונה, בין היתר, תמיכה בעסקים במטרה לאפשר להם לצלוח את המשבר.
23. ביום 13.07.2020 פורסם כי הממשלה אישרה את התוכנית הכלכלית – "רשת ביטחון-2020 2021" (להלן: "התכנית הכלכלית").
24. במסגרת התוכנית הכלכלית הוצגה התייחסות גורמים בכירים במשק לפגיעה הכלכלית הקשה ובכללה צוין כי ההשלכות הכלכליות של התפשטות נגיף הקורונה מציבות בפני המשק אתגרים לא פשוטים המחייבים "לעשות כל מאמץ לאפשר המשכיות עסקית למגזר העסקי המוצאים עצמם במאבק קיומי".
25. במסגרת התכנית הכלכלית להתמודדות עם נגיף הקורונה, סיכמו שרי האוצר, הפנים וראש מרכז השלטון המקומי, בסיוע המשרד להגנת הסביבה, שיפעלו למתן הנחה בגובה של 25% בתשלום הארנונה לעסקים עד לסוף שנת 2020, המשקפת 3 חודשי פטור מתשלום.
26. לצורך כך, תיקן שר הפנים את תקנות ההנחה, שפורסמו ביום 21.04.2020 ותחולתן רטרואקטיבית החל מיום 01.01.2020.
27. התקנות קובעות הנחה בשיעור של 100% מסכום הארנונה הכללית שהוטלה בחודשים מרץ-מאי 2020 או הנחה למחזיק בנכס בשיעור של 25% מסכום הארנונה הכללית שהוטלה על הנכס בשנת 2020 (הבחירה בין החלופות הושארה לשיקול דעת הרשות המקומית).
28. מאחר שהארנונה מבתי העסק מהווה נתח חשוב בתקציב הרשויות המקומיות, ומאחר שתקנות ההנחה מפחיתות באופן משמעותי הכנסות אלה, החליטה הממשלה על צעד משלים לתקנות ההנחה שמטרתו לשפות את הרשויות המקומיות במטרה לאפשר להן להמשיך לתפקד ולהעניק את השירותים החיוניים.
29. בשל כך, נחתם הסכם לשיפוי הרשויות המקומיות אשר יעניקו הנחות בארנונה לעסקים הזכאיים לכך.
30. מחלקת הגבייה והארנונה אמונה על גביית הארנונה בעיר, וכן על יישום תקנות ההנחה לעסקים בעיר.

קבלת שיפוי מהמדינה

31. השיפוי הינו הסכום המשולם ע"י המדינה לרשויות המקומיות כנגד ההפסדים/ הוצאות שהוציאו, עד לתקרת סכום מסוים שקבעה המדינה בהסכם לשיפוי רשויות מקומיות בגין הנחות ארנונה לעסקים לאור משבר הקורונה (להלן: "הסכם השיפוי").
32. אומדן ההנחות שיינתנו לעסקים בכל הארץ לאור תקנות ההנחה בארנונה הוערך על ידי משרד האוצר בכ-2.8 מיליארד ₪.

33. בהסכם השיפוי, שפורסם בתאריך 23.04.2020, הוחלט לסייע לרשויות לפי חלוקת המימון הבאה:

מועד השיפוי	סכום במלש"ח	גורם משלם
2,316 מיליון ש"ח - עד לסוף חודש מאי 2020 181 מיליון ש"ח - עד סוף חודש יולי 2020	2,497	משרד האוצר באמצעות תקציב משרד הפנים
הסכום יועבר בשתי פעימות: 100 מלש"ח בחודש אפריל 50 מלש"ח בחודש מאי	150	קרן הניקיון
	140	השתתפות הרשויות המקומית
השלמת סכומים לרשויות נטולות מענק שאינן איתנות, וכן לרשויות שבהן יימצא כי קיים פער משמעותי בין השיפוי לבין ההפסד בפועל, לפי קריטריונים שיוסכמו.	33.3	תקציב לתיקון עיוותים במודל

34. הסכם השיפוי מציג מודל לשיפוי תקציבי בגין ההנחה בארנונה שיעניקו הרשויות המקומיות לעסקים הזכאיים, כדלקמן:

סוג רשות	אחוז השיפוי
רשות שמקבלת מענק איזון	100%
רשויות איתנות	92%
יתר הרשויות	96%

35. הסכם השיפוי לא כולל שיפוי בגין החלטת הרשות (על ידי גזבר העירייה) למתן הנחה בגין נכסים אחרים, אך כן קיימת התייחסות לכך ככל ויימצא פער משמעותי בין השיפוי שנקבע לרשות על פי המודל, לבין הפסד ההכנסות מארנונה בפועל.

36. רמת השרון נכללת בקטגוריית "יתר הרשויות" ולכן זכאית לשיפוי בגובה 96% מתוך ההפסד.

37. לצורך ביצוע השיפוי, לכל רשות חושב אומדן של שיעור הגביה לארנונה שלא למגורים לשנת 2020 על סמך נתוני הגביה מהדו"ח הכספי לשנת 2018 בניכוי ההנחות והפטורים.

שיפוי עיריית רמת השרון

38. עיריית רמת השרון נדרשה בהתאם להוראות תקנות ההנחה להעניק הנחות בארנונה לעסקים הפועלים בשטחה ומשכך זכאית בהתאם להסכם השיפוי להחזר כספי מהמדינה.

39. בהסכם השיפוי נקבע שעיריית רמת השרון תשופה באופן הבא, הסכומים המובאים להלן הינם באלפי שקלים :

השתתפות הממשלה		השתתפות הרשות המקומית	אומדן עלות יישום התקנות	חיוב שנתי של הנכסים הרלוונטיים
העברות ממשרד הפנים	העברות מקרן הניקיון			
-	15,917	663	16,580	66,320

40. על פי הנמסר לביקורת על ידי גזבר העירייה, הועברו כל כספי השיפוי המגיעים לעירייה כנדרש.

מתן הנחות לעסקים

41. בהתאם לתקנות ההנחה, הרשות המקומית מחויבת להעניק הנחה לעסקים עבור שלושה חודשי ארנונה (מרץ עד מאי 2020).

42. להלן תרשים המפרט את שלבי הטיפול במתן ההנחות לעסקים :



43. לצורך מתן ההנחות על הרשות לקבל החלטה, עד ליום 01.05.2020, בנוגע לאופן בו תעניק את ההנחה בהתאם לחלופות שמוצע בתקנות ההנחה.

44. לאחר בחירת החלופה נדרשות הרשויות למפות את העסקים הזכאים לקבלת ההנחה ולבצע את מתן ההנחה בפועל.

החלטת רשות

45. תקנות ההנחה מעמידות בפני ברשות שתי חלופות למתן ההנחה :

- חלופה א' – הנחה בשיעור של 100% מסכום הארנונה הכללית שהוטלה בחודשים מרץ-מאי 2020.
 - חלופה ב' – הנחה בשיעור של 25% מסכום הארנונה הכללית שהוטלה על הנכס בשנת 2020.
46. על הרשות לקבל החלטתה בנוגע לחלופה הנבחרת עד ליום 01.05.2020. רשות מקומית שלא קבלה החלטה כאמור, תעניק הנחה בשיעור 100% למחזיק שהחזיק בנכס עסקי בתקופה המזכה.
47. כלומר, הרשות תזכה את בעל העסק/ תעניק הנחה של 100% על שלושה חודשים מלאים (מרץ-מאי 2020) או הנחה של 25% כל חודש במהלך שנת 2020.

48. אם הרשות לא קיבלה החלטה היא תידרש לפעול בהתאם לחלופה א' - ולהעניק שלושה חודשי הנחה מלאים.
49. הרשות תפרסם את החלטתה מיד לאחר קבלתה באותה דרך שבה פרסמה את שיעורי הארנונה ומועדי תשלומה.
50. עיריית רמת השרון, כפי שעולה מפרוטוקול ישיבת מועצה מס' 16 מיום 17.05.2020, החליטה כי תעניק פטור בגובה 100% מתשלום הארנונה לחודשים מרץ-מאי 2020.

51. מומלץ כי ככל והעירייה נדרשת לקבלת החלטה מסודרת הדבר יבוצע במסגרת פרוטוקול רשמי הכולל את פירוט ההחלטה וחתומת הגורמים הרלוונטיים ברשות.

מיפוי העסקים הזכאים להנחה

52. תקנות ההנחה קובעות זכאות להנחה בארנונה בשנת 2020 בשל משבר הקורונה למחזיק ב"נכס" כפי שהוגדר בהן.
53. במקרים מסוימים גם מי שמחזיק בנכסים אחרים עשוי להיות זכאי להטבה הנ"ל, אם הנכס שימש לפעילות שנאסרה במהלך המשבר. ההנחה תינתן אם המחזיק יגיש בקשה, וגזבר הרשות המקומית יקבע כי אכן לא ניתן היה להפעיל את אותם מקומות, במשך יותר מ-21 יום, בשל תקנות שעת החירום.
54. להלן ההבחנה בין "נכס" ל"נכס אחר":



55. הזכאות הינה אוטומטית - זכאים באופן אוטומטי להטבה כל מי שהחזיק בנכס עסקי לאחר 29.02.2020, ובתנאי שלא מדובר באחד (או יותר) מהנכסים המפורטים בתקנות.
56. לצורך מתן ההנחות נדרשה הרשות למפות את העסקים הזכאים להנחה מתוך העסקים הפועלים בשטחה.
57. לפי האמור באתר עיריית רמת השרון – "המחזיקים בנכס עסקי (בעלי עסקים) הזכאים להנחה שבתקנות (פטור הקורונה), אשר כבר שילמו את הארנונה עבור חודשים מרץ ו/או אפריל, או ששלמו לכל השנה מראש – יזוכו בארנונה בגין הפטור. יתרת הזכות שתיווצר תקוזה מהחייבים בגין החודשים יוני ואילך, אלא אם יפנה בעל העסק בבקשה להשבת יתרת הזכות באמצעות טופס בקשה להחזר יתרת זכות. בעלי עסקים זכאים המשלמים תשלומי ארנונה בהוראת קבע לא יחויבו בארנונה בגין חיוב מאי הקרוב".

58. כלומר, בעלי עסקים שזכאים לפטור וכבר שילמו מראש את תשלומי הארנונה, יזוכו באופן הבא – קיזוז מחיובים עתידיים או החזר כספי לבקשת הזכאי.
59. בנוסף, למשלמים בהוראת קבע – מלכתחילה לא יגבה חיוב ארנונה בחודש מאי 2020 והחזרים בגין מרץ אפריל יינתנו באותה מתכונת.
60. לאחר מיפוי וקביעת הזכאות לעסקים הזכאים, תיתן הרשות את הזיכוי בפועל בדרך של קיזוז, פטור או החזר כספי.
61. על פי הנמסר לביקורת כ-1,100 מתוך 1,500 העסקים משלמי הארנונה בעיר היו זכאים לקבלת הפטור בהתאם להוראות החוק.
62. על פי הנמסר לביקורת העירייה לא ערכה מיפוי מסודר אלא פשוט ביצעה סימון במערכת על ידי מנהל מחלקת אכיפה, האם העסק זכאי לפטור או לא בהתאם להוראות החוק ובפועל לא חייבו את מי שנמצא כזכאי.

63. הביקורת ממליצה כי במידה והעירייה תידרש שוב למתן הנחות או פטורים בארנונה לעסקים, ייערך מיפוי מסודר אשר יכלול רשימה מפורטת של העסקים, בדיקת עמידתם בתנאי הסף, חיווי של מתכונת התשלום הנוכחית בבית העסק בגין הארנונה, חובות ככל וקיימים וכדומה, זאת על מנת להבטיח קיום בקרה נאותה ושלמה אחר מתן הזיכויים על ידי העירייה.

בקשות להחזר

64. בעל עסק הזכאי לפטור/ הנחה מהעירייה, אשר שילם מראש את תשלומי הארנונה, זכאי להגיש בקשה להחזרת יתרת חוב.
65. כלומר, בעל העסק יקבל את כספו בחזרה באמצעות העברה בנקאית על שם המשלם כפי שהוא מופיע בספרי העירייה.
66. את הבקשה להחזרת יתרת חוב יגיש בעל העסק באמצעות טופס מקוון באתר העירייה – "טופס בקשה להחזר יתרת חוב" (להלן: "טופס בקשה להחזר"). להלן הוראות למילוי הטופס כפי שמופיע באתר האינטרנט:

רמת השרון - עירייה - טפסים חכמים -
טופס בקשה להחזר יתרת זכות

הוראות למילוי הטופס

יש להגיש טופס זה בצירוף צילום תעודת זהות.

ההחזר יבוצע באמצעות העברה בנקאית על שם המשלם כפי שהוא מופיע בספרי העירייה.

יש לצרף צילום צ'ק מבוטל או לחלופין אישור בנק על ניהול חשבון.

67. במסגרת ההוראות למילוי הטופס נדרש בעל העסק לצרף צילום שיק מבוטל או אישור מהבנק על ניהול חשבון.

68. במסגרת הטופס נדרש בעל העסק למלא את הפרטים הבאים (כמצורף **בנספח א'**): שם מלא, מס' ת.ז. + סריקה, מס' טלפון, כתובת מייל, מספר משלם, מספר נכס, אפשרות להצטרפות לשירות חשבונית במייל, מלל חופשי וחתימה.
69. נמצא כי על אף שעל פי האמור בהוראות למילוי הטופס נדרש בעל העסק לצרף צילום שיק/ אישור הבנק, אין בטופס הבקשה להחזר מקום ייעודי להוספת צרופה זו.

70. הביקורת ממליצה כי העירייה תקפיד לוודא כי כאשר נדרש לצרף מסמכים במסגרת בקשות מקוונות תהא קיימת האפשרות לעשות זאת.

71. אף על פי שקיים טופס ייעודי מקוון לבקשה להחזר, לא הייתה מחלקת האכיפה מסוגלת להעביר לידי הביקורת רשימה מסודרת של הזיכויים שבוצעו, במישרין לחשבונות בנק של בעלי העסקים.

72. הביקורת ממליצה כי ככל ונעשים זיכויים כספיים ישירות לחשבונות בנק ינוהל תיעוד מסודר שלהם לצרכי בקרה ומעקב נאותים.

נכס אחר

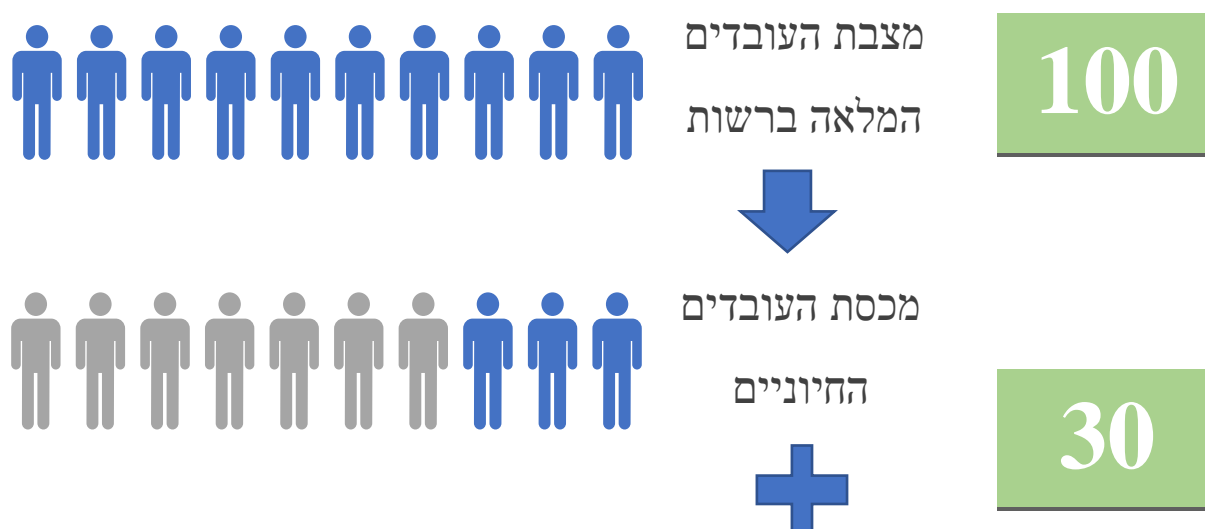
73. מי שמחזיק בנכס שהוגדר כ"נכס אחר" צריך להגיש בקשה לרשות המקומית ולהראות כי הפעילות של העסק, שבשלה הוא מוגדר כ"נכס אחר" נאסרה במהלך המשבר, ולא ניתן היה להפעיל את העסק במשך יותר מ-21 יום, בשל תקנות שעת החירום שהגבילו את הפעלת העסקים בתקופת המשבר.
74. הביקורת בדקה האם קיימת אפשרות לבעל עסק המוגדר כ"נכס אחר" להגיש בקשה כאמור ונמצא כי באתר העירייה אין מידע בנוגע לזכאות לנכסים אחרים.
75. כמו כן, נמצא כי לא קיימת אפשרות מקוונת לפנייה בבקשה להכרה בנכס כנכס הזכאי לפטור/ הנחה בארנונה (אין באתר העירייה טופס הגשת בקשה).
76. על פי הנמסר לביקורת על ידי גזבר העירייה לא ניתנו אישורים לפטור/ הנחה בארנונה

פרק ב' - מכסת העובדים החיוניים

כללי

77. המשק החל לפעול במתכונת חירום ושירותים חיוניים בלבד החל מיום 18.03.2020.
78. בעקבות ההודעה על מצב החירום הוצאו על ידי משרד הפנים שורת הנחיות לפעילות הרשויות המקומיות במתכונת חירום, ההנחיות קבעו את אופן חישוב מכסת העובדים החיוניים ואישורה.
79. בתאריך 24.03.2020, הוציא משרד הפנים חוזר המרכז את כלל ההנחיות בתחומי כוח אדם להערכות הרשויות המקומיות לשעת חירום (להלן: "**אוגדן ההנחיות**").
80. בתאריך 19.04.2020 הותקנו תקנות הגבלת מס' עובדים, אשר צמצמו מכסת העובדים במקומות העבודה אשר שוהים יחד בו זמנית. התקנות קבעו כי "במקום עבודה לא ישוהו בו-זמנית יותר מ-10 עובדים או 30 אחוזים ממצבת העובדים, לפי הגבוה מביניהם", לקביעה זו מספר חריגים כפי שיפורט מטה.

81. אוגדן ההנחיות מגדיר מי הם העובדים הנכללים במצבת כוח האדם המלאה וכי מכסת העובדים החיוניים ברשות המקומית נקבעה על 30% ממצבת כוח האדם כפי שהוגדרה באוגדן ההנחיות, אלא אם התבקשה בקשה להגדלת המכסה והיא אושרה על ידי משרד הפנים.
82. רשות מקומית נדרשה לקבל אישור רשמי מאת משרד הפנים לרשימת העובדים החיוניים ועמידתה בהוראות. לצורך כך נדרשה הרשות להגיש הצהרה המפרטת את רשימת העובדים החיוניים בהתאם למכסות שנקבעו ואשר חתומה על ידי ראש הרשות, מנכ"ל הרשות ומנהל משאבי אנוש, בדבר בעלי התפקיד החיוניים.
83. בנוסף, קבע משרד הפנים החרגה קבועה ממכסת העובדים החיוניים בשלטון המקומי וזאת בכדי לסייע לנהל את ההון האנושי בצורה תקינה, משרות כגון ראש הרשות המקומית, סגנו, פקחים מסוימים, פסיכולוג חינוכי ועוד.
84. לסיכום – מצבת כוח האדם המלאה בעירייה תצומצם בהתאם לתקנות, להלן תרשים המפרט את ההליך שעל הרשות לבצע:



ההוראה הקובעת כי את העובדים הבאים יש להעסיק כרגיל וללא מגבלות, בנוסף לעובדים המועסקים במסגרת מכסת 30% העובדים החיוניים: ראש רשות מקומית, סגן ראש רשות מקומית, רב רשות מקומית, רב יישוב, עובד סוציאלי, פסיכולוג חינוכי, עובד לקידום נוער ברשות מקומית, עובד במערך החינוך המיוחד, מנהל מחלקת חינוך, ומי שעיקר עיסוקו בפינוי אשפה או עובד במוקד עירוני לרבות מוקד חירום וחדר מצב ומוקד עירוני.

85. בהתאם לאוגדן ההנחיות מצבת 100% עובדים כוללת את כלל עובדי הרשות המקומית לרבות מתנדבים, נותני שירותים או קבלנים שמועסקים בחצרי הרשות המקומית בין אם מתקיימים יחסי עובד-מעסיק לבין הרשות ובין אם לאו.

86. כמו כן, בהתאם לתקנות ואוגדן ההנחיות, מצבת כוח האדם אינה כוללת עובדים שעיקר עיסוקם בפינוי אשפה או במוקד העירוני, במוקד ביטחוני וחדר מצב ועובד סוציאלי על פי החוק וניתן להמשיך ולהעסיקם כרגיל וללא מגבלות.
87. לאחר גיבוש רשימת 100% עובדים שהוכנה על ידי הרשות המקומית, יש לקבוע מי יהיו העובדים שיכללו במסגרת 30% העובדים החיוניים שיעבדו במקום העבודה באותה תקופה.
88. בהתאם לאוגדן ההנחיות עובד חיוני הוא אחד מאלה:
- עובד אשר המנהל קבע לפי שיקול דעתו ובכפוף להוראות הדין כי הוא נדרש לעבודה.
 - עובד שמחויב לעבוד מכח הוראה שבדין.
89. על הרשות לערוך מיפוי של העובדים החיוניים על גבי טבלת אקסל וזאת לצורך קבלת אישור משרד הפנים וכן להגיש הצהרה חתומה בדבר בעלי תפקידים חיוניים.
90. התקנות קובעות כי לצורך חישוב מכסת העובדים יש להתייחס לנתונים הבאים:
- עובד המועסק בחלקיות משרה ייספר כעובד אחד לעניין מכסת העובדים החיוניים.
 - כל עובדי המשמרות נספרים במכסת העובדים החיוניים. כלומר, אם יש 15 עובדים המועסקים בכל משמרת בצוותים של 5 עובדים – ייספרו כל ה-15.
 - כל העובדים הסוציאליים המתוקננים צריכים להיכלל במסגרת "העובדים החיוניים", וזאת לפי הסכמה של מנכ"ל משרד הפנים ויו"ר מרכז השלטון המקומי, כאמור בחוזר מתאריך 22.03.2020. יש להדגיש, כי מדובר בעובדים סוציאליים מתוקננים שלא על פי חוק, עובדים סוציאליים על פי חוק עובדים כרגיל, ואינם צריכים להיכלל במסגרת 30% או להיכלל במסגרת מצבת כוח האדם מחושבת בכלל.
91. כמו כן, לפי רשימה שפירסם משרד הפנים בתאריך 22.03.2020, יכללו במסגרת 30% העובדים החיוניים לפחות סוגי התפקידים המנויים להלן:

סוג	תפקיד	כמות מינימלית נדרשת מבין סוגי התפקידים המנויים
משרות סטטוטוריות	מנכ"ל, גזבר, יועמ"ש, מנהל חינוך, מהנדס, מבקר, וטרינר	6 מתוך 7 בעלי התפקידים
עובדי חירום וביטחון	ממונה שירותי חירום, קב"ט, קב"ט מוסדות חינוך, רשב"צ, סיירי ביטחון	לפחות 3 מסוגי השירותים
שירותים חברתיים	מנהל היחידה לשירותים חברתיים, עובדי מחלקות ובכללם עובדים סוציאליים, מנהלת יחידה השירות הפסיכולוגי החינוכי והפסיכולוגים	כל סוגי השירותים
עובדי מטה	משאבי אנוש ושכר, דוברות, רכש, קניינות, גביה, הנהלת חשבונות, מחשוב, הנדסה, לוגיסטיקה, רישוי עסקים	לפחות 7 מסוגי השירותים
עובדי שטח	שפ"ע ותברואה, אחזקה ותשתיות, פיקוח ושיטור, וטרינרי, מפקחי תכנון ובניה, פקחי חופים, פקחי רישוי עסקים	לפחות 6 מסוגי השירותים

סוג	תפקיד	כמות מינימלית נדרשת מבין סוגי התפקידים המנויים
	במקרים בהם יחידת המים אינה בתאגיד עירוני נדרש עובדי אחזקה בתחום זה.	
חינוך	מנהלי חינוך יסודי, על יסודי וצרכים מיוחדים, מנהל יחידת נוער, קציני ביקור סדיר המטפלים בנוער בסיכון במפגשים פרטניים	3 מסוגי השירותים, ביניהם קב"סים
ועדות רישוי	מידענים, בוחני רישוי, בודקי טופס 4, חישובי אגרות והיטלים	לפחות עובד ועדת רישוי אחד

92. אין לעשות רוטציה ולהחליף בין עובדים חיוניים, אלא בנסיבות המפורטות באוגדן (מחלה, אבל, בידוד בשל מגע עם חולה, מילואים, לידה).

93. עובדים שההסכם הקיבוצי לא חל עליהם – עובדים שעתיים, מדריכים שעתיים, מלווה בהסעות שעתיות ועובדי פרויקטים, ניתן להוציא לחל"ת ויהיו זכאים לדמי אבטלה. עם זאת, ניתן להעסיק סיעות כמטפלות בילדי הצוותים הרפואיים.

94. רשות מקומית נדרשת להגיש הצהרה עליה יחתמו ראש הרשות, מנכ"ל הרשות ומנהל משאבי אנוש, בדבר בעלי התפקיד החיוניים. ההצהרה תכלול את רשימת העובדים החיוניים בהתאם למכסות שנקבעו, ולקבל אישור רשמי מאת משרד הפנים.

95. ביום 22.03.2020 הגישה עיריית רמת השרון הצהרה חתומה הכוללת את רשימת העובדים החיוניים, כאשר סך כל העובדים החיוניים לא עלה על 30% מסך כל עובדי הרשות. ורשימה זו אושרה ביום 23.03.2020 על ידי משרד הפנים.

96. ביום 01.04.2020 הגישה עיריית רמת השרון רשימת עובדים חיוניים נוספים והצהירה כי סך כל העובדים בשתי הרשימות, המקורית והמעודכנת, אינו עולה על המכסה המותרת בדן. בקשה זו אושרה על ידי משרד הפנים ביום 01.04.2020.

חריגה מעבר ל-30% עובדים חיוניים

97. תקנה 2(ב)(11) לתקנות הגבלת מס' עובדים מחריגה את הרשות המקומית וקובעת כי "רשות מקומית ומועצה דתית – 10 עובדים או 30 אחוזים ממצבת העובדים, לפי הגבוה מביניהם, ואולם רשאי הממונה להורות כי מספר העובדים המותר לשהייה בו-זמנית ברשות מקומית או במועצה דתית יהיה 45 אחוזים ממצבת העובדים, וברשות מקומית המונה פחות מ-10,000 תושבים – 60 אחוזים ממצבת העובדים".

98. בהתאם לתקנות מנכ"ל משרד הפנים לאשר העסקת עובדים מעבר ל-30% המותרים לרשות מקומית.

99. כאמור לעיל, תקנות הגבלת מס' עובדים קובעות כי מעסיק רשאי לאפשר שהייה בו-זמנית של עובדים במקום העבודה מעבר למספר העובדים המרבי המותר לשהייה בו-זמנית, בהתקיים התנאים המפורטים:

- המעסיק מינה ממונה שיהיה אחראי על שמירת הכללים המפורטים בתוספת לתקנות (להלן: "ממונה לענייני קורונה")
 - המעסיק יידע את העובדים לגבי הכללים באמצעות הצבת שילוט בנושא.
 - מנכ"ל הרשות והממונה לענייני קורונה במקום העבודה חתמו על הצהרה הקבועה בתקנות, והצהרה תועבר למשרד הפנים.
100. ביום 28.04.2020 הגישה עיריית רמת השרון בקשת החרגה למשרד הפנים לפיה היא מבקשת לעלות את מכסת העובדים החיוניים לרמה של 45% מסך כל עובדי הרשות. לבקשה צורפה הצהרה מעודכנת חתומה כנדרש.
101. לא התקבל אישור משרד הפנים לחריגה. על פי הנמסר לביקורת, בפועל לא נוצלה המכסה של 45%.
102. ביום 27.04.2020 מינתה העירייה את מנהלת לשכת מנהל אגף הביטחון כממונה על נושא הקורונה. המינוי הוכרז רשמית במסגרת דואר אלקטרוני שהופץ לדרג הניהולי בעירייה מאת מנכ"לית העירייה.
103. לא נערך כתב מינוי רשמי לתפקיד ממונת הקורונה אשר כולל הגדרת תפקיד, תחומי אחריות וסמכות וכדומה.

104. הביקורת ממליצה כי מינוי עובד לתפקיד רשמי הנדרש בחוק או בתקנות יבוצע באמצעות כתב מינוי רשמי מסודר הכולל הגדרת תפקיד, תחומי אחריות וסמכות וכדומה.
105. הביקורת ממליצה כי יישמר תיעוד מלא בדבר אישורים או סירובים לבקשות ממשרד הפנים.

עבודה מהבית

106. הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, הוציא הנחייה ביום 22.03.2020, ובה נקבעו כללי העסקה ותשלום שכר לעובדים חיוניים ברשות המקומית אשר ימשיכו בעבודתם, ובכלל זאת גם התייחסות לעובדים שיכולים לעבוד מהבית.
107. העסקת עובדים חיוניים באמצעות עבודה מהבית – האישור לעבודה מהבית יינתן עבור עובדים שהוגדרו כחיוניים במסגרת מגבלת ה-30% בלבד.
108. רק עובדים שעומדים בתנאים הבאים **במצטבר** ושקיבלו אישור בכתב ממנכ"ל הרשות או מנהל יחידת משאבי האנוש יוכלו לבצע עבודה מרחוק:
- ביצוע משימות מתפקידם מתאפשר בעבודה מהבית;
 - בעלי נגישות לתשתית טכנולוגית המאפשרת ביצוע משימות תפקידם בעבודה מהבית;
 - ביצוע תפקידם אינו מעלה רגישות מוגברת בסוגיות של אבטחת מידע בעבודה מהבית;
 - עיקר תפקידם אינו כרוך במתן שירות פרונטאלי לציבור או לעובדי המשרד;
109. עובד "שטח", כדוגמת: מפקח בניה, מפקח רישוי עסקים, פקחי חופים וכיוצא"ב, לא יוכל להיות מוגדר כעובד חיוני לצורך ביצוע עבודה מרחוק.
110. על הרשות המקומית להעביר דיווח כולל על מתן אישורים אלה למשרד הפנים ולאגף השכר באמצעות דו"ח מרוכז בפורמט המצורף לאוגדן ההנחיות.
111. מבדיקת הביקורת עולה כי לרשימות שהועברו למשרד הפנים צורפה רשימה המפרטת את העובדים מהבית כנדרש. **נמצא תקין.**

בדיקת נוכחות בפועל

112. להלן טבלה המפרטת את מספר עובדי השטח וכן מספר העובדים החיוניים לצורך עבודה מהבית כפי שדווחו למשרד הפנים:

מספר עובדים	פירוט
218	עובדי שטח חיוניים
47	עובדים חיוניים מהבית (22% מכלל העובדים החיוניים)

113. יתר העובדים ברשויות אינם יכולים להמשיך לעבוד במתכונת עבודתם בכלל (מהמשרד או מהבית) לאור המגבלות שהוטלו.

114. הביקורת בדקה באופן מדגמי את נתוני העובדים שהגיעו לבניין העירייה ביום 2.4.20 (על פי רשימות מדידות החום לנכנסים) לבחינה האם כל העובדים שהגיעו נכללו ברשימות המאושרות שהוגשו למשרד הפנים.

115. מבדיקת הביקורת את מסמך "רשימת חום לנכנסים – קורונה 2020" מתאריך 2.4.20, נמצא כי ישנם שבעה עובדים שהגיעו לבניין העירייה אך אינם מופיעים ברשימות המאושרות שהוגשו למשרד הפנים. להלן טבלה המפרטת את מספרי תעודת הזהות של שבעת העובדים:

מס"ד	ת.ז.
1	25003534
2	31685977
3	59865170
4	24478877
5	51054831
6	56864473
7	53306649

116. הביקורת ממליצה כי העירייה תשאיר אצל השומר רשימות עובדים מאושרות וזאת בכדי למנוע מצב של חריגה מהנחיות משרד הפנים בנוגע למספרי עובדי העירייה המותרים.

פרק ג' - מיגון העובדים

כללי

117. תקנות הגבלת פעילות קובעות, בין היתר, כללי התנהגות במרחב הציבורי ואחריות מעסיקים.

118. כמו כן, נקבע כי יש לשמור על מרחק של שני מטרים מאדם לאדם, שימוש אישי בציוד משרדי, שמירה על כללי היגיינה, הנחיות לשימוש במעלית וכו'.

119. משרד הפנים, באמצעות המינהל לשירותי חירום, קבע בתאריך 23.03.2020 כי ככלל, אנשים העובדים במשרות בהם ניתן שירות ציבורי אינם נדרשים לציוד מיגון, אך לאור פניות הרשויות הוחלט על ציוד מיגון נדרש בהתאם לתפקיד העובד כמפורט:

תחום פעילות	סוג מגע	כפפות	מסיכה כירורגית	מסיכת 95N	מגן פנים / משקף	מגן גוף שגרתי	מגן גוף מיוחד	הערות
עובדי רשות, תפקיד סטטוטורי ומטה	קבלת קהל		+					רק בעת מגע עם חולה/ חשוד
מערך חירום וביטחון, פיקוח ואכיפה, שיטור, עירוני,	מגע עם קהל	+	+					
	חולה/חשוד בעת שאינו בחדר בידוד או באכיפת בידוד	+	+		+	+		
	הסעת חולה בניידת/ רכב	+	+		+		+	מיגון מלא גם בחיטוי הרכב בוא הסיעו את החולה החשוד
עובדי ותברואה, אחזקה ותשתיות, מפקחי תכנון ובנייה,	מגע עם קהל	+	+					
	מגע עם ציוד או פסולות	+						
	עבודות חיטוי באתר בו שהה חולה	+	+		+		+	מיגון מלא, בתוספת ערדליים אטומות למים
עובדי חינוך, ועובדי המחלקות לשירותים חברתיים	מגע עם קהל	+	+					עובדים הבאים במגע ישיר עם תושבים

120. בנוסף, המליץ מינהל החירום לקבוע מפתחות להצטיידות הרשות ביחידות מכירה, בהתאם לרמות הסיווג:

מגן גוף	מגן פנים / משקף	מסיכת 95N	מסיכה כירורגית	כפפות	רמת רשות
10	10	10	100	100	רמה א' (מעל 100,000 תושבים)
5	5	5	50	50	רמה ב' (עד 100,000 תושבים)
1	1	1	20	20	רמה ג' (מועצות מקומיות ואזוריות)

הצהרות בריאות ומדידות חום

121. נגיף הקורונה משפיע על אנשים שונים בצורות שונות, התסמינים הנפוצים ביותר הם: חום, שיעול יבש ועייפות, התסמינים החמורים הם: קשיי נשימה, כאבים בחזה ואובדן יכולת תנועה או דיבור (להלן: "תסמיני מחלה").

122. תקנה 3א לתקנות הגבלת הפעילות קובעת את אחריות המעסיק במקום עבודה כדלקמן: "מעסיק במקום עבודה אחראי לכל אלה: טרם הגעת עובד למקום העבודה העובד ימדוד חום וימלא הצהרה על מדידת חום והיעדר התסמינים: חום גוף מעל 38 מעלות צלזיוס, שיעול, קושי בנשימה; העובד יגיע למקום העבודה עם טופס הצהרה מלא לאותו יום; המעביד יאסוף וישמור את הטפסים כאמור...".

123. כלומר, כל עובד אשר מגיע למקום עבודתו צריך לחתום על הצהרה כי הוא מדד חום ונעדר תסמיני מחלה.

124. בנוסף, תיקון מספר 4 לתקנות הגבלת מס' עובדים, קובע כי עובד יעבוד בחדר קבוע וכן את מספר העובדים שרשאים לעבוד יחד בחדר שגודלו 20 מטרים רבועים או יותר.

125. הביקורת בדקה האם העירייה קיימה את ההנחיות למדידת חום לעובדי העירייה ולשמירת טפסי הצהרת הבריאות של העובדים.

מדידות חום

126. הביקורת קיבלה לידיה את טפסי רישום מדידת החום לעובדים הנכנסים לבניין העירייה כפי שהוכנו על ידי אגף הביטחון שכותרתם "רשימת חום לנכנסים – קורונה 2020" (להלן: "טפסי מדידת חום"), דוגמא בנספח ב'.

127. הטפסים כוללים פירוט של שם ושם משפחה של העובד, מספר תעודת הזהות והחום הנמדד.

128. להלן טבלה המפרטת את תאריכי טפסי מדידת החום ומספר העובדים שמילאו בהם נתוני מדידה בכל יום:

מספר ממלאים	תאריך	מס"ד
97	24.03.2020	1
87	25.03.2020	2
86	26.03.2020	3
88	29.03.2020	4
73	30.03.2020	5
83	31.03.2020	6
84	01.04.2020	7
77	02.04.2020	8
75	05.04.2020	9
74	06.04.2020	10
61	07.04.2020	11
15	16.04.2020	12
82	19.04.2020	13
83	20.04.2020	14
87	21.04.2020	15
81	22.04.2020	16
87	23.04.2020	17
87	26.04.2020	18
83	27.04.2020	19
92	30.04.2020	20
108	03.05.2020	21

129. מבדיקת הביקורת את טפסי מדידת החום עולה כי בחלק מהמקרים לא צוינו הפרטים המלאים, למשל: שמו המלא של העובד, מספר תעודת הזהות או החום שנמדד.
130. עוד יצוין כי בחלק מהמקרים לא ברור מה נכתב במדידה (כך למשל ביום 23.04.2020, בשורה 12 לרשימה, ת.ז. 28520666).
131. בחלק מהמקרים ישנה חתימה של העובד במקום מספר המעלות שיצאו במדידת החום (כך למשל ביום 27.04.2020, בשורה 3 לרשימה, ת.ז. 057077251).
132. הביקורת תציין כי לא ברור באיזה מד חום בוצעו המדידות, אולם ניכר כי המדידות לא בוצעו במכשיר תקין/מכויל כיוון שבמקרים רבים מופיעות תוצאות מדידת חום כגון: "33.9" (כך למשל ביום 03.05.2020, בשורה 3 לרשימה, ת.ז. 28520666). מדידות רבות מראות תוצאות שנעות בין 34-35.5 מעלות צלזיוס שאינן סבירות.
133. הביקורת תעיר בנוסף, כי הטפסים אינם כוללים פירוט של המחלקה או התפקיד של העובד, דבר אשר היה מקל על זיהויו ומעקב ובקרה נאותים יותר בהתחשב בעובדה שהרישום מתבצע באופן יזום על ידי עובדים שכתב היד שלהם לא בהכרח קריא.

134. עוד נמצא כי העובדים לא נדרשו לחתום על גבי טופס מדידת החום לאישורה.

135. הביקורת ממליצה כי ככל הניתן יוצב בכניסה לבניין העירייה שומר אשר תפקידו יהיה לבצע את מדידות החום ואת התייעוד של הנכנסים והם יידרשו לאשרן בחתימתם.

136. מומלץ כי טופס מדידות החום ייעודכן כך שיכלול גם את תפקיד העובד או המחלקה אליה העובד שייך.

137. מומלץ כי העירייה תקפיד על רכישת מכשירי מדידת חום תקינים ולוודא כי הם מכוילים בטרם ייעשה בהם שימוש.

הצהרות בריאות

138. בעיריית רמת השרון נדרשו העובדים החל מיום 02.04.2020 למלא הצהרת בריאות באופן מקוון. טופס הצהרת הבריאות המקוון כלל שתי הצהרות אותן נדרש העובד לאשר:

- מדידת חום - "אני מצהיר/ה כי ערכתי היום בדיקה למדידת חום גוף, בה נמצא כי חום גופי אינו עולה על 38 מעלות צלזיוס".

- היעדר תסמיני קורונה - "אני מצהיר/ה כי איני משתעל/ת וכן כי אין לי קשיים בנשימה".

139. הביקורת קיבלה לידיה קבצי אקסל המפרטים את הצהרות הבריאות המקוונות שהוגשו על ידי עובדי העירייה מיום ה-02.04.2020 עד ה-05.05.2020 ובדקה האם מולאו כנדרש והאם העובדים חתמו על שתי ההצהרות.

140. להלן טבלה המפרטת את תאריכי ההצהרות, מספר העובדים המדווחים, ומספר העובדים אשר אישרו כל אחת מההצהרות הנדרשות. נתוני הבדיקה:

תאריכים	מספר עובדים מדווחים	מדידת חום	היעדר קורונה	תסמיני
02.04.2020	62	62	62	
03-04.04.2020	22	22	18	
05.04.2020	125	122	118	
06.04.2020	113	111	107	
07.04.2020	93	93	89	
08-09.04.2020	14	14	14	

18	18	18	10-11.04.2020
27	28	28	12.04.2020
31	31	31	13.04.2020
8	9	9	14-15.04.2020
38	38	39	16.04.2020
13	13	13	17-18.04.2020
74	78	78	19.04.2020
80	82	84	20.04.2020
97	100	100	21.04.2020
95	97	98	22.04.2020
111	114	115	23.04.2020
8	8	8	24-25.04.2020
122	123	126	26.04.2020
220	227	230	27.04.2020
83	86	86	28.04.2020
110	117	119	30.04.2020
10	10	10	01-02.05.2020
135	143	144	03.05.2020
120	125	127	04.05.2020

151	154	154	05.05.2020
-----	-----	-----	------------

141. כפי שעולה מנתוני הטבלה לעיל, מבדיקת הביקורת עולה כי בחלק מהמקרים לא אושרו שתי ההצהרות על ידי העובדים. אף כי ייתכן ומדובר בחלק מהמקרים בטעויות או חוסר תשומת לב של העובדים, הרי שבפועל לא התקבלה הצהרת העובד כנדרש.

142. הביקורת ממליצה כי תתקיים בקרה אחר מילוי הנתונים בהצהרות העובדים מדי בוקר וכי יחודדו הנהלים והנחיות הדיווח לעובדים.

הצטיידות

143. צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), תש"ף-2020 (להלן: "צו בריאות העם") קובע כי על כל אדם שאינו נמצא במקום מגוריו חלה החובה לעטות מסכה צמודה על האף והפה.

144. לחובת עטיית המסכה מסי' חריגים, למשל:

- שני עובדים העובדים בקביעות בחדר אחד במקום העבודה והשומרים על מרחק של 2 מטרים ביניהם לפחות אינם חייבים לעטות מסכה.
- עובד במקום עבודה בחלל פתוח ("Open space office") אינו צריך לעטות מסכה אם גובה המחיצה המפרידה בינו לבין אנשים אחרים באותו חלל הוא מטר ועשרים סנטימטרים לפחות, כך שאותו אדם שלא עוטה מסכה יושב.

145. כפי שמפורט בטבלה מעלה, משרד הפנים קבע במכתבו מיום 23.03.2020, את ציוד המיגון שעל העובדים ברשות המקומית לקבל.

146. הביקורת קיבלה לידיה את כל החשבוניות הנוגעות לרכישת ציוד המיגון לעובדים, בדקה ומצאה כי אכן בוצעו הרכישות באופן תקין. **נמצא תקין.**

רמת השרון - עירייה - טפסים חכמים - טופס בקשה להחזר יתרת זכות

לפני מילוי הטופס מומלץ לקרוא בעיון את
ההוראות למילוי הטופס.

הוראות למילוי הטופס

שם פרטי*

שם משפחה*

ת.ז.*

טלפון נייד*

דוא"ל*

מספר משלם

מספר נכס

תוכן ההודעה

צילום ת.ז.*

 לא נבחר קובץ

האם ברצונך להצטרף לשירות חשבונית במייל?*



הנני מצהיר בזאת כי כל הפרטים דלעיל נכונים וכי
החל מתאריך הנקוב אני מחזיק בנכס המוזכר לעיל



מאשר את ההרשמה לשירותים הדיגיטליים
וקבלת מידע על שירותים וחידושים נוספים בכפוף
לתקנון תנאי השימוש ומדיניות הפרטיות של
החברה.

עיריית רמת השרון
אגף ביטחון



תאריך: 20.04.20

רשימת חום לנכנסים - קורנה 2020

מס"ד	שם ושם משפחה	ת"ז	חום
.1			36.00
.2			35.7
.3			36.5
.4			35.9
.5			35.9
.6			36
.7			35.6
.8			36.1
.9			35.8
.10			35.5
.11			
.12			
.13			
.14			
.15			
.16			
.17			
.18			
.19			
.20			
.21			
.22			

דוח ביקורת בנושא

מיצוי הכנסות בתחום אבטחת

מוסדות חינוך

מבוא

כללי

1. משטרת ישראל נושאת באחריות לאבטחת מוסדות החינוך במסגרת אחריותה הכוללת לביטחון הפנים, בהתאם להחלטת הממשלה מס' 5719 מיוני 1995. ביצוע האבטחה בפועל על ידי הרשות המקומית הוא בהתאם לשיקוליה המקצועיים והמבצעיים של המשטרה ועל פי הקריטריונים הנקבעים על ידה.
2. חוזר מנכ"ל משרד החינוך שהוא חלק מהוראת הקבע סו/3 (ב), מס' 56-5.3 בנושא: "נוהלי ביטחון בבתי הספר - עקרונות האבטחה" (להלן: "חוזר מנכ"ל"): ¹ קובע כי הרשות המקומית היא האחראית לביצוע הדרישות המבצעיות והמנהלתיות של משטרת ישראל באמצעות קב"ט (קצין בטחון), לרבות הפעלת מערך פיקוח ובקרה אחר המאבטחים.
3. כלומר, האחריות להפעלה היומיומית של מערך האבטחה, הבטחת בטיחותם של התלמידים ושל הבאים בשערי מוסדות החינוך, מוטלת בפועל על הרשות המקומית והיא אחראית לתקינות המבנים, המתקנים והחצרות הכלולים בשטח המוסד החינוכי ובדרכי הגישה אליו, לרבות אחריות על פעילות חוץ-בית ספרית ופיקוח שוטף על המאבטחים (שהם עובדי חברת אבטחה), באמצעות קב"ט מוסדות חינוך והנהלת המוסד החינוכי.
4. חוזר המנכ"ל קובע כי "האבטחה במוסדות החינוך מבוססת על מאבטח/שומר סטטי בשער בית הספר שהוכשר על ידי חברות הכשרה שאושרו על ידי משטרת ישראל ומונחים על ידה למתן מענה לשני איומים מרכזיים: א) פעילות חבלנית עוינת. ב) פגיעה בביטחון הציבור".
5. לצורך קיום האבטחה במוסדות החינוך כאמור לעיל, מתקשרות הרשויות המקומיות בחוזים עם חברות אבטחה. חברות האבטחה מעמידות לרשות העירייה מאבטחים וניידות סיוור. מספר התקנים למאבטחים נקבע בידי המשטרה בהתאם למספר מוסדות החינוך וגודלם.
6. מדוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מיום 19.5.2013 שכותרתו "הפיקוח על תנאי העסקת עובדי שמירה במוסדות החינוך ברשויות המקומיות" עולה כי מרבית הרשויות המקומיות (כ 66%) מתקשרות עם נותני שירותים בתחום אבטחת מוסדות חינוך, באמצעות מכרזי המסגרת של החברה למשק וכלכלה, חברה בת של מרכז השלטון המקומי. רשויות אחרות מבצעות את ההליך לרכישת שירותי אבטחת מוסדות חינוך באופן עצמאי באמצעות מכרז משלהן.

¹ נייע 122

אבטחת מוסדות חינוך בעיריית רמת השרון

1. בעיריית רמת השרון נעשית ההתקשרות עם חברת אבטחה באמצעות מכרז של החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי (להלן: "משכ"ל") - מכרז פומבי מספר ש/2016/21 ל"מתן שירותי אבטחת וסיור במוסדות חינוך, אבטחת טיולים, אבטחה היקפית, שירותי סיור עירוניים, אבטחת מוסדות ציבור, אבטחת ישובים ומוקד"².
2. במסגרת המכרז נבחרה חברת מודיעין אזרחי בע"מ (להלן: "מודיעין אזרחי") לספק לעיריית רמת השרון שירותי שמירה ואבטחה. ההתקשרות, נשוא המכרז, כוללת העסקת מאבטחים ו-2 סיירי גנים.
3. החוזה עם חברת מודיעין אזרחי נחתם ביום 9.7.2017 ותוקפו מיום 1.9.2017 לתקופה של שלוש שנים עד ליום 30.8.2020.
4. בעיריית רמת השרון אמון אגף ביטחון ופיקוח על אבטחת מוסדות החינוך בעיר.
5. נכון לשנת הלימודים תשע"ט פעלו בעיר רמת השרון 17 בתי ספר ו-86 גני ילדים (ובכלל זה הכפר הירוק) אשר נדרשת אבטחתם.³
6. להלן פירוט מוסדות החינוך הפועלים בעיר, לפי סוג המוסד:

סוג המוסד	מס' מוסדות
גנים	86
בתי"ס	17
סה"כ	103

7. בשנת 2019 הוציאה העירייה סך של כ-4 מיליון ₪, עבור אבטחת מוסדות חינוך, וקיבלה מימון בסך של כ-1.2 מיליון ₪ מהמשרד לביטחון פנים.

מערכות מידע

8. בתהליך אבטחת מוסדות החינוך בעיר נעשה שימוש בשתי מערכות ממוחשבות עיקריות:
 - **מערכת ok2go** - האגף הטמיע את מערכת דיווחי נוכחות שנדרשה על ידי המשרד לביטחון פנים המאפשרת דיווח נוכחות של המאבטחים. המערכת מספקת לאגף בקרה אחר דיווחי העובדים אל מול תקני שעות העבודה שנקבעו, ואף כוללת ממשק ישיר למערכת המשרד לביטחון פנים (להלן: "שירת הסירנה").

² נייע 104

³ נייע 103

- **מערכת שירת הסירנה** - מערכת ממוכנת של המשטרה, אשר הינה בעלת ממשק למערכת משרד החינוך וכן למערכת דיווחי הנוכחות של מאבטחי מוסדות החינוך, ok2go. דיווחי הנוכחות מועברים ישירות ממערכת ok2go למערכת שירת הסירנה, ועל בסיס דיווחים אלה נקבעת השתתפות המשרד לביטחון פנים בתשלום לעירייה בגין שירותי האבטחה למוסדות חינוך המסופקים ע"י חברות האבטחה. באמצעות מערכת שירת הסירנה באפשרות העירייה לצפות בהחזרים המתקבלים מהמשרד לביטחון פנים בגין אבטחת מוסדות החינוך.

מטרות הביקורת

9. מטרת הביקורת הינה בחינת נאותות מיצוי הכנסות אותן מקבלת העירייה מן המשרד לביטחון פנים בכל הנוגע למימון מערך האבטחה של מוסדות החינוך בעיר, ובכלל זה הבקרה הנעשית אחר ההתקשרות עם חברת האבטחה ועבודתה וכן אחר הדיווחים המועברים על ידה והתשלום בגינם.

היקף הביקורת

10. איסוף הממצאים לדו"ח הביקורת נערך במהלך החודשים יוני -אוגוסט 2020 הנושאים שנבדקו מתייחסים לשנים 2018-2020 .

11. הביקורת לא כללה בחינת ההיבטים התפעוליים של אבטחת מוסדות החינוך.

מתודולוגיה

12. הביקורת נפגשה ושוחחה, עם הגורמים הבאים :

- גידי טביב - גזבר העירייה;
- קובי אלפסי - מנהל אגף הביטחון והפיקוח;
- ערן ישראלי - קב"ט מוסה"ח;
- רויטל הילל - מנהלת מחלקת הכנסות ממשלה ותחום ביטוח;

הבסיס הנורמטיבי

13. הביקורת נסמכה על החוקים, התקנות והנהלים הבאים :

- חוק לימוד חובה, התש"ט-1949;⁴
- חוק הפיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969;⁵

⁴ נייע 115

⁵ נייע 118

- חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג – 1953;⁶
- חוק נהרי (תיקון מס' 7 לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953);⁷
- חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ו/3(ב) 5.3-35 – "קב"ט מוסדות חינוך".⁸
- אוגדן הנחיות מערך אבטחה מוסדות חינוך, משטרת ישראל, יוני 2018⁹ (להלן: "אוגדן ההנחיות").

⁶ נייע 116
⁷ נייע 117
⁸ נייע 122
⁹ נייע 114

עיקרי המלצות הביקורת

מבנה ארגוני

1. הביקורת ממליצה כי העירייה תשקול בחיוב העסקת קב"ט מוסדות חינוך נוסף, לפחות בהיקף של חצי משרה.

תגובת גזבר העירייה:

ההמלצה מקובלת. יצוין כי העירייה יצאה במכרז להעסקת קב"ט נוסף.

נהלים

2. הביקורת ממליצה כי, ייערכו נהלים המסדירים את תהליכי העבודה הפנים אגפיים בכל הנוגע לבקרה הכספית אחר מיצוי ההכנסות בתחום אבטחת מוסדות החינוך, להן זכאית העירייה.

תגובת גזבר העירייה:

ההמלצה מקובלת.

מימון אבטחת מוסדות חינוך

תקציב אבטחת מוסדות חינוך

3. מומלץ כי בעת עריכת תקציב האגף, תערך בחינה מדוקדקת יותר, של סכומי ההוצאות וההכנסות בפועל בשנים שקדמו לשנת התקציב ויבוצע אומדן מושכל בדבר גידול או קיטון צפוי בהוצאות או בהכנסות.

תגובת גזבר העירייה:

ההמלצה מקובלת.

תגובת מנהל אגף הביטחון:

הדבר נעשה בין 2019 ל- 2020 וכמובן ל- 2021- ולראיה שתקציב אבטחת מוסדות חינוך בירידה ומתאים למציאות המשתנה.

4. יש להקפיד כי בעת תקצוב פעולות ששיעור המימון העירוני הנדרש להן קבוע וידוע מראש לא תתאפשר חריגה תקציבית, אלא אם אושרה מראש.

תגובת גזבר העירייה:

ההמלצה מקובלת.

5. מומלץ כי ההוצאה בגין אבטחת מוסדות חינוך תירשם בשני סעיפים תקציביים נפרדים כך שתהיה הפרדה בין הוצאות שהן בגין תקני משטרה מאושרים ונדרש בגינם מימון עירוני

(מציג) לבין סעיף תקציבי המיועד למימון שירותי אבטחה במוסדות חינוך על חשבון העירייה.

תגובת גזבר העירייה:

ההמלצה מקובלת, נבחן את האפשרות ליישום ההמלצה.

6. מומלץ כי תערך בחינה מדוע התקבל מהמשרה סכום הנמוך בכ-650 אלף ₪ מהסכום המלא שהיה אמור להתקבל עבור שנת 2018 ותעשה פנייה לקבלת החזר בגין הסכומים שלא התקבלו.

תגובת גזבר העירייה:

ההמלצה מקובלת.

תגובת מנהל אגף הביטחון:

ב- 2018, 2019 קיבלנו את כל הכסף מהמשרה לפי מה שצריך.

הכנסות מהמשרד לביטחון פנים

7. מומלץ כי אגף הביטחון יערוך בירור מחודש של שעות הזכאות המוקצות לו על ידי המשטרה עבור כל אחד ממוסדות החינוך, לצורך תקצוב מדויק ונכון יותר של המימון המתקבל מהמשטרה.

תגובת מנהל אגף הביטחון:

מקובל. נערך בירור בנושא. יצוין כי לא נגרמה פגיעה בהכנסות העירייה מהמשטרה.

8. הביקורת ממליצה כי תבוצענה בקרות חודשיות שוטפות אחר השעות המדווחות, שעות הזכאות והשעות המאושרות לתשלום, וזאת על מנת למקסם את ההכנסות המגיעות לעירייה מהמשרד לביטחון פנים.

תגובת גזבר העירייה:

ההמלצה מקובלת.

תגובת מנהל אגף הביטחון:

הבקרה על השעות המדווחות מתבצעת ע"י קב"ט מוס"ח בעת הפקת הדו"ח וטרם העברתו אל הגזברות לטובת ביצוע התשלום לספק.

קב"ט מוס"ח מאשר את כמות שעות שהוזנו בצורה אוטומטית אל שירת הסירנה לאחר הפקת הדוח המועבר אל הגזברות.

מי שצריך לבצע בקרה על ההחזר הכספי מהמשטרה של 64 אחוז מהסכום לה זכאים, צריך להיות הגורם שמנהל את הכספים והחשבונות כי לשם מגיע ההחזר.

9. הביקורת ממליצה כי העירייה תערוך הסדרה מחודשת של תחומי האחריות בין אגף הביטחון לגזברות העירייה ומחלקת הכנסות ממשלה, ותוודא הסדרתם של תהליכי הפיקוח והבקרה הנדרשים בנושאים תפעוליים וכספיים כאחד, ובכלל זאת:

- תהליך ההתחשבות הכספית מול חברות השמירה – בקרה אחר החשבונות המוגשות על ידי חברות השמירה, בחינת היקפי השעות המדווחות וסבירותן, בדיקת התאמת השעות לדיווחים במערכות הממוחשבות השונות, בקרה על התשלומים לחברות, אישורם וכדומה.
- תהליך הבקרה אחר הדיווחים והתקבולים מאת המשרד לביטחון פנים – תקינות הדיווחים ומועדיהם, ביחס לשעות המתוקצבות על ידי המשטרה, בדיקת שיעור ההכנסות שהתקבלו, בדיקת התעריפים בהתחשבות מול המשרד לביטחון פנים וכדומה.
- תהליך הפיקוח והבקרה התפעולית אחר דיווחי השעות במערכת "שירת הסירנה" – בדיקת השעות החודשיות להן זכאית העירייה, בדיקת הפרשי שעות הזכאות והשעות המאושרות ולהבין מהי הסיבה לכך.
- מתן הרשאה לשירת הסירנה – לצורך הצלבת נתונים בין אגף הביטחון וגזברות העירייה, יש לתת לעובד נוסף מלבד קב"ט מוסה"ח הרשאה להפקת נתונים ממערכת זו.

תגובת גזבר העירייה:

ההמלצה מקובלת.

תגובת מנהל אגף הביטחון:

מתקיימת בקרה תפעולית אחר השעות ע"י קב"ט המוסח בעת הגשת השעות לתשלום על ידי הקבלן, זאת כיוון שהחשבונות מוגשים בנפרד עבור שעות המתוקננות על ידי המשטרה והעירייה אינה מאשרת תשלום עבור שעות שהמשטרה לא שילמה בגינן.

10. הביקורת ממליצה כי במסגרת בקרה ופיקוח על מיצוי הכנסות מהמשרד לביטחון פנים, תחולק העבודה כך שהצד התפעולי יבצע בקרה אחר מספר שעות הזכאות והשעות המאושרות, והצד הכספי יבצע בקרה והצלבה בין השעות המאושרות ותקבולי המימון עבור שעות אלה.

תגובת גזבר העירייה:

ההמלצה מקובלת.

11. הביקורת ממליצה כי במסגרת הגדרת תפקיד ממונה חשבות חינוך ורווחה תיכלל גם האחריות לביצוע בקרת- על בכל הנוגע להתחשבות מול המשרד לביטחון פנים בגין אבטחה במוסדות חינוך.

תגובת גזבר העירייה:

ההמלצה מקובלת.

מימון עודף של אבטחה

12. מומלץ כי לאחר שנת לימודים מלאה במסגרתה תבוצע אבטחה באמצעות הסיירים העירוניים תערך בדיקה לבחינה האם חלה ירידה בעלויות האבטחה העודפות בהן נשאה העירייה עד כה.

תגובת גזבר העירייה:

ההמלצה מקובלת.

פירוט ממצאי הביקורת

1. מבנה ארגוני

1. אגף הביטחון, הפיקוח והחירום אחראי על משימות הפיקוח העירוני ברחבי העיר, אבטחת מוסדות החינוך ומוכנות העיר ותושביה לשעות חירום ומלחמה¹⁰ (להלן: "אגף הביטחון").
2. תפקידי האגף בשגרה הם להבטיח את ביטחון פעילות העירייה ומוסדות החינוך שבאחריותה, לשתף פעולה עם גורמי הביטחון האזרחיים בשמירה על הסדר והביטחון ולהיערך למצבי חירום אפשריים. האגף עושה זאת באמצעות קצין ביטחון (להלן: "קב"ט").
3. הגדרת תפקיד הקב"ט כפי שהיא קבועה במסגרת חוזר המנכ"ל הינה: "קב"ט מוסה"ח (קב"ט מוסדות החינוך) הוא בעל תפקיד ברשות המקומית האחראי לקיום סדרי הביטחון במוסדות החינוך, להיערכותם למצבי חירום ולטיפול בנושאי הביטחון באותם מוסדות".
4. בשונה מהתקצוב עבור המאבטחים של מוסדות החינוך, המבוצע על ידי המשרד לביטחון פנים, משרד החינוך הוא הגורם אשר מממן את משרות הקב"טים ברשויות המקומיות.
5. לביקורת הועבר מסמך שכותרתו "מבנה וייעוד אגף הביטחון הפיקוח והחירום"¹¹ המסמך מפרט את המבנה הארגוני הנוכחי והרצוי של האגף. במסגרתו נכללת התייחסות להוספת תקן לקב"ט מוסדות חינוך נוסף וכן להגדרת הקב"ט הנוכחי כמנהל מחלקה. ראה תרשים המבנה הארגוני המלא של האגף **נספח א'**.
6. הביקורת ביקשה לבדוק האם בהיקף הפעילות הנוכחי יש אכן צורך בקב"ט נוסף באגף. לצורך כך בדקה הביקורת את תקצוב משרות הקב"טים בהתאם לחוברת "השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות והבעלויות" המפרטת את כללי התקצוב הניתן על ידי משרד החינוך לרשויות ובכללן את התקצוב עבור משרות קב"ט (להלן: "חוברת תקצוב")¹².
7. בחוברת התקצוב נקבע מספר משרות הקב"טים המתוקצבות נכון לשנת הלימודים תשע"ח (שנת התקציב 2018) בהתאם למפתח הבא:
 - לכל 25 בתי ספר - משרה מלאה;
 - 10 גני ילדים שווי ערך לבית ספר אחד.
8. עלות הקב"ט המתוקצבת לפי נוסחת החישוב:

¹⁰ נייע 103

¹¹ 103

¹² נייע 121

מספר קב"טים מאושר x עלות משרת קב"ט x 75% = **תשלום**

9. יצוין כי עלות משרת הקב"ט נגזרת בהתאם לוותק ומתח הדרגות ונעה בין סך של כ- 9,000 ל- 10,000 ₪.

10. חישוב מספר מוסדות החינוך המאושר :

מס' מוסדות	סוג המוסד
8.6	גנים (כל 10 = בי"ס)
17	בת"ס
25.6	סה"כ

11. כלומר, רמת השרון נמצאת בדיוק מעל מספר המוסדות המקנה זכאות ליותר ממשרת קב"ט אחת אולם לא בהיקף של משרה מלאה. עם זאת חשוב להדגיש כי נוסחת התקצוב של משרד החינוך הינה הנוסחה המינימלית והמפתחות שנקבעו במסגרתה אינן לוקחות בחשבון פרמטרים רבים כגון גודל המוסדות, פיזורם הגיאוגרפי וכדומה.

12. **הביקורת ממליצה כי העירייה תשקול בחיוב העסקת קב"ט מוסדות חינוך נוסף, לפחות בהיקף של חצי משרה.**

2. נהלים

13. נוהל הוא מסמך שאושר על ידי בעל תפקיד אחראי לפעילות הנדונה בו, מנוהל תחת שיטה לבקרת שינויים ומתאר, מגדיר או מתעד עקרונות, מדיניות, תפקידים, או פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה ואשר מתאר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני.

14. מטרת כתיבת נהלים הינה תיעוד שיטת העבודה ו/או דרכי ביצוע פעילות ליצירת נורמת עבודה אחידה, המאפשרת הדרכה, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים ומתארים את שגרת העבודה במקום.

15. נוהל כולל בדרך כלל מבנה אחיד, מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נוהל תקין אמור לכלול חמישה או שישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הנושאים הבאים :

(1) מטרה - בפרק זה תוגדר המטרה לשמה נכתב הנוהל. זוהי מטרת קיומו של הנוהל, לא מטרת הפעילות אליה הוא מתייחס.

(2) מסמכים ישימים - פירוט מסמכים עליהם הנוהל נשען באופן ישיר, כגון חוקי המדינה, תקנות, צווים, תקנים או נהלים אחרים.

(3) הגדרות - הגדרת מונחים שיש להם משמעות מיוחדת בנוהל.

- 4) שיטה - זהו גוף הנוהל, והפרק הארוך ביותר בו. כאן מפורטת השיטה או מוגדר התהליך, רשומים האחראים לביצוע הפעילויות, לוחות זמנים וגורמים לדיווח.
- 5) אחריות – פירוט בעלי התפקידים האחראים לביצוע הוראות הנוהל.
- 6) נספחים – טפסים המשמשים לקיום הוראות הנוהל.

16. לביקורת הועברו שורה ארוכה של מסמכים המופנים כלפיי גורמים חיצוניים, למשל: בתי הספר, מאבטחי מוסדות החינוך וכדומה, ומנחים אותם כיצד לפעול בהתאם לאירועים שגרתיים וחריגים. הנהלים מראים את תהליכי העבודה ופעילותו של האגף בנושא אבטחת מוסדות חינוך ובכללם:

- נהלים - נוהל כניסת זרים לבית הספר, נוהל לחצני מצוקה גנים, נוהל תפעול תקלות בבית הספר, נוהל פתיחה באש
- הוראות והנחיות - הפעלה גילוי אש, הודעה אנונימית, הנחיות ביטחון לאירוע, הנחיות ביטחון לגני הילדים ומעונות, הנחיות ביטחון לגני חינוך מיוחד, הנחיות ביטחון לקייטנה, הנחיות לאפליקציית מורשי כניסה, תאום כניסה לבית הספר כאשר השער נעול.
- טפסים - דיווח אירוע חריג.

17. הביקורת תציין כי המסמכים הרבים המפורטים לעיל, אף שמקיפים תחומי פעילות רבים אינם מסדירים את תהליכי העבודה הפנים אגפיים הנוגעים לבקרה הכספית אחר הוצאות והכנסות האגף, בכל הנוגע לאבטחת מוסדות חינוך ובכלל זאת מיצוי הכנסות להן זכאית העירייה.

18. **הביקורת ממליצה כי, יוסדרו נהלים המסדירים את תהליכי העבודה הפנים אגפיים בכל הנוגע לבקרה הכספית אחר מיצוי ההכנסות בתחום אבטחת מוסדות החינוך, להן זכאית העירייה.**

3. מימון אבטחת מוסדות חינוך

3.1 תקציב אבטחת מוסדות חינוך

19. המשטרה מממנת את עלויות האבטחה בשיעור של 64%, לכן, שיעור המימון העירוני אמור לעמוד על כ- 36%.

20. להלן פירוט ההכנסות וההוצאות בגין אבטחה ושמירה - על פי ספר התקציב העירוני לשנים 2017-2020 באש"ח.

תקציב 2020	2019 ביצוע	תקציב 2019	2018 ביצוע	תקציב 2018	2017 ביצוע	תקציב 2017	שם הסעיף התקציבי	
3,300	3,955	3,700	3,991	3,200	3,733	3,500	שמירה במוס"ח	הוצאות
1,300	1,281	950	662	950	1,237	350	השתתפות משטרה בשמירה	הכנסות
2,000	2,674	2,750	3,329	2,250	2,496	3,150		מימון עירוני
61%	68%	74%	83%	70%	67%	90%		שיעור המימון העירוני

21. התכנון התקציבי של האגף בכל הנוגע אינו תואם את הביצוע בפועל, הן בצד ההוצאות והן בצד ההכנסות, דבר המעיד כי קיימת בעיה באופן שבו מתוקצב התחום בעירייה, יש בעיה באופן שבו העירייה אומדת את צפי ההכנסות וההוצאות בתחום.

22. אף ששיעור המימון העירוני אמור להסתכם בשיעור של כ- 36%, הרי שבפועל בשנים 2017-2020 שיעור המימון העירוני המתוקצב, מלכתחילה עומד על כ-74%. יתירה מזאת, כאשר מתקצבים מראש באופן שבו העירייה מממנת שיעור גבוה ואף כפול מהנדרש, ברור כי היקף המימון העירוני לא יתכנס לשיעור המימון הנדרש.

23. הסעיף התקציבי המיועד למימון שירותי אבטחה במוסדות החינוך כולל גם את התשלומים בגין חלקה הנדרש של העירייה במימון שעות האבטחה המאושרות והמתוקצבות על ידי המשרד לביטחון פנים והן את המימון העירוני המלא המוקצב למימון שעות אבטחת מוסדות חינוך שאינן מתוקצבות.

24. כפי שעולה מנתוני הטבלה לעיל המימון שהתקבל בפועל בשנת 2018 מהמשרד לביטחון פנים, מהווה כמעט מחצית מהסכום שהתקבל בשנת 2017 ובשנת 2019, כלומר כ-650 אלף ש"ח פחות מהנדרש. מנתוני ההוצאות נראה כי לא חל שינוי מהותי בהיקפי האבטחה ולא חל שינוי בהוצאות העירייה בגין אבטחת מוסדות החינוך בשנים אלה, ההיגיון מחייב כי היקף המימון יהיה דומה. המשמעות הינה כי ככל הנראה לא נעשתה בקרה מלאה של העירייה על קבלת מלוא המימון לו היא זכאית בשנה זו.

25. מומלץ כי בעת עריכת תקציב האגף, תערך בחינה מדוקדקת יותר, של סכומי ההוצאות וההכנסות בפועל בשנים שקדמו לשנת התקציב ויבוצע אומדן מושכל בדבר גידול או קיטון צפוי בהוצאות או בהכנסות.

26. יש להקפיד כי בעת תקצוב פעולות ששיעור המימון העירוני הנדרש להן קבוע וידוע מראש לא תתאפשר חריגה תקציבית, אלא אם אושרה מראש.

27. מומלץ כי ההוצאה בגין אבטחת מוסדות חינוך תירשם בשני סעיפים תקציביים נפרדים כך שתהיה הפרדה בין הוצאות שהן בגין תקני משטרה מאושרים ונדרש בגינם מימון עירוני (מצי'נג) לבין סעיף תקציבי המיועד למימון שירותי אבטחה במוסדות חינוך על חשבון העירייה.

28. מומלץ כי תערך בחינה מדוע התקבל מהמשטרה סכום הנמוך בכ-650 אלף ₪ מהסכום המלא שהיה אמור להתקבל עבור שנת 2018 ותעשה פנייה לקבלת החזר בגין הסכומים שלא התקבלו.

3.2 הכנסות מהמשרד לביטחון פנים

3.2.1 כללי

29. על פי הוראת חוזר מנכ"ל בנושא: "נוהלי ביטחון בבתי הספר - עקרונות האבטחה":

30. "משטרת ישראל תאשר הצבת מאבטח/שומר במוסד חינוכי הממומן על ידה ב-100% או ב-64%, בהתאם לתבחינים שנקבעו על ידה ובכפיפות לצורך המבצעי ולתקציב, באמצעות קב"ט מוסדות החינוך ברשות המקומית, אלא אם כן נקבע אחרת על ידי קצין אבטחה של משטרת ישראל, על פי העקרונות האלה... הצבת מאבטח/שומר על ידי הרשות המקומית... הבעלות על פי הקריטריונים שקבעה משטרת ישראל... במוסדות חינוך במגזר הערבי יוצבו מאבטחים לא חמושים על פי הקריטריונים שנקבעו על ידי משטרת ישראל. בנוסף לתקן שנקבע על ידי משטרת ישראל תבוצע הערכת מצב בתיאום עם משרד החינוך להצבת מאבטחים/שומרים במקומות מאוימים. את הבקשה יש להעביר דרך קצין האבטחה המקומי/ האזורי..."

31. התקנים שהמשטרה מאשרת הם בדרך כלל עבור מאבטח אחד לכל מוסד, ולעתים מאשרים מאבטח נוסף למוסד- לפי שיקולים של מבנה השטח, שער כניסה נוסף, וכד'.

32. המשטרה משתפת במימון עלויות האבטחה, עבור אותם מוסדות המתאימים לקריטריונים הנ"ל. אבטחה נוספת (מבחינת מספר מוסדות מאובטחים או מספר המאבטחים בכל מוסד) היא לפי החלטת – ובמימון מלא – של הרשות המקומית.

33. על פי המשרד לביטחון הפנים, הסדר המימון הקיים במשך שנים רבות מתבסס על השתתפות המשרד, באמצעות המשטרה, במימון 64% מהעלויות של תקנים המוגדרים "שומרים" ו 100% העלויות של תקנים המוגדרים "מאבטחים". על פי חטיבת האבטחה במשטרת ישראל, ההבדל בין "שומר" ל"מאבטח" הוא בשיעור השתתפות המשטרה במימון, כמצוין לעיל, ולא בהבדל במהות תפקידם או הכשרתם. כיום כל תקן חדש לעובד שמירה במוסד חינוך מוגדר

תקן שומר. כך שבפועל מממנת המשטרה 64% מעלות העסקת מאבטח (בין אם הוא חמוש ובין אם לאו).

34. חברות האבטחה אמורות להעביר לקב"טים דיווחי ביצוע הכוללים ריכוז שעות האבטחה/שמירה שבוצעו במוסדות החינוך של העירייה, באמצעות מערכת מבצעית של משטרת ישראל המכונה "שירת הסירנה". מערכת ok2go, באמצעותה מדווחים המאבטחים את דיווחי הנוכחות שלהם מסונכרנת למערכת שירת הסירנה, כך שנתוני דיווחי השעות מועברים ישירות למשטרת ישראל.

35. לאחר אישור הגורמים המקצועיים במשטרת ישראל ובחשבות המשטרה, מבוצע התשלום לרשויות.

36. תשלומי ההשתתפות מבוצעים לפי התעריפים המקסימליים שנקבעו על ידי המשרד לביטחון פנים, ותשלומים שנדרשו מעבר לכך אינם משולמים. התשלומים מבוצעים בשיטה של תשלום מקדמות רבעוניות בשיעור של כ-98% מהמימון המגיע לרשות (ע"פ התקן ובשיעור של 64% מהעלויות) והתחשבות מדויקת לאחר קבלת הדיווחים בפועל ממערכת ok2go למערכת שירת הסירנה.

37. להלן התעריף המקסימלי העדכני לשעת אבטחה במוסדות חינוך לשנה"ל תשע"ח החל מיום 1.9.17 (תשלום מקסימלי לשעה ללא מע"מ)¹³:

סוג מאבטח	התעריף בש"ח
עבור אבטחה כלל ארצית (למעט ירושלים)	50.51
עבור אבטחה על ידי בודק בטחוני (לא חמוש)	49.91
עבור עלות שעת רכב לאבטחה ניידת	20.7

38. תעריף זה, הנקבע על ידי המשרד לביטחון פנים, משקף את תעריף התשלום עבור שעת עבודתו של מאבטח. מתוך תעריף זה משלם המשרד לביטחון פנים 64%. יצוין כי המשרד מוסיף על גבי התעריף תשלומים שונים בשיעור משתנה בגין שורת רכיבים ובכללם העסקה בחודשי הקיץ, תשלומי מתנות לחגים, ביגוד, מענקי התמדה ועוד. רכיב זה יכול להגיע 10-15 ₪ נוספים לשעה.

39. מחישוב שערכה הביקורת (סכום התשלום החודשי שהועבר על ידי המשרד לביטחון פנים חלקי מספר השעות המאושרות באותו חודש) עולה כי בממוצע מקבלת העירייה סך של 53.2 ₪ עבור כל שעת אבטחה מאושרת לתשלום.

40. העירייה משלמת למודיעין אזרחי סך של 53.89 ₪ לשעת מאבטח.

3.2.2. תקנים

¹³ ני"ע 108

41. מאחר שלא ניתן לאבטח את כל מוסדות החינוך בישראל, נקבעו ע"י המשטרה תבחינים לקביעת המוסדות להם תינתן אבטחה אזרחית, כדלהלן:

- קיים איום פח"ע על המוסד החינוכי.
- במוסד לומדים 100 תלמידים ויותר (בחינוך המיוחד גם במספר תלמידים קטן יותר).
- באשכול גני ילדים הכולל לפחות 3 גנים.
- קיימת במוסד "חליפת מיגון" בהתאם להנחיות המשטרה. (רכיבי אבטחה לפי דרישת המשטרה).
- המוסד מאושר ע"י משרד החינוך ובעל "סמל מוסד".

42. להלן טבלה המציגה את פירוט התקנים (מס' שעות עבודה ביום) שהמשטרה מאשרת לאיוש שעות שמירה במוסדות חינוך לשנת הלימודים תשע"ח:

מס"ד	סוג מוסד חינוך	א' – ה'	יום ו' וערבי חג
1	גני ילדים	6	5.5
2	גני ילדים שהוצבה בם אבטחה, והוכרו ל"אופק חדש" עד תשע"ג	6.5	5.5
3	בי"ס יסודיים א'-ו'	6.5	6
4	בי"ס על יסודי	7	7
5	בי"ס יסודי הלומד 5 ימים בשבוע	7.5	
6	בי"ס על יסודי הלומד 5 ימים בשבוע	8.5	
7	חינוך מיוחד רגיל	7.5	7
8	חינוך מיוחד חולי נפש	9	7
9	חינוך מיוחד ואוטיסטים	10	7
10	יסודי שאושרו באופק חדש עד שנה"ל תשע"ג -יסודי	8.5	6

43. הביקורת קיבלה לידיה מספר קבצים:

- קובץ אקסל המפרט את תקציב אגף הביטחון העירוני (להלן: "תקציב אגף הביטחון"), הכולל גיליונות רבים וביניהם, פירוט תקציב שעות השמירה במוסדות החינוך. גיליון זה מפרט את מוסדות החינוך העירוניים הזכאים לשעות שמירה, פירוט השעות הזכאות וסכומן בחלוקה לשעות מתוקננות על ידי המשטרה ולשעות שאינן מתוקננות.
- קבצי אקסל ממערכת שירת הסירנה המפרט עבור כל חודש בשנים 2018-2020 את שעות השמירה המדווחות על ידי מוסדות החינוך, שעות הזכאות על פי המשטרה והשעות שאושרו על ידה עבור כל מוסדות החינוך בעיר ברמה חודשית (להלן: "קבצי שירת הסירנה").

44. הביקורת ביקשה לבחון את התאמת התקינה לפיה מבוצע תכנון חלוקת השעות למוסדות החינוך על ידי אגף הביטחון בעירייה, לבין התקינה המוקצה בפועל על ידי המשטרה לכל מוסד חינוכי. לצורך כך וכיוון שנתוני שירת הסירנה הם ברמה חודשית, ערכה הביקורת

תחשיב של שעות התקן המוקצות לכל מוסד חינוכי ברמה חודשית עבור חודש נובמבר 2019 בו היו 20 ימי חול ו-5 ימי שישי. כך למשל, עבור ביי"ס יסודי א-ו' מוקצות 6.5 שעות לימים א'-ה' ו-6 שעות לימי ו'. כלומר, לתקן זה הוקצו $(20 \cdot 6.5) + (5 \cdot 6) = 160$ שעות.

45. הביקורת ערכה השוואה עבור כל מוסדות החינוך הזכאים לשעות שמירה בין התקציב המצוין בתקציב אגף הביטחון, לבין שעות הזכאות בקבצי שירת הסירנה.

46. להלן טבלה המפרטת את בדיקת הביקורת:

מס"ד	המוסד החינוכי	סוג המוסד החינוכי	נתוני שירת הסירנה		נתוני אגף הביטחון
			א'-ה'	ו'	
1	דורון	יסודי	6.5	6	6.5
2	יעל רום	יסודי	6.5	6	6.5
3	עומר	יסודי	6.5	6	6.5
4	אוסישקין	יסודי	8.5	6	6.5
5	גולן	יסודי	8.5	6	6.5
6	אורנים	יסודי	8.5	6	6.5
7	אמירים	יסודי	8.5	6	6.5
8	הדר	יסודי	8.5	6	6.5
9	קרית יערים	יסודי	8.5	6	6.5
10	אור השחר	יסודי	8.5	6	6.5
11	הרמב"ם בנות	מוכש"ר	7	7	6.5
12	הרמב"ם בנים	מוכש"ר	0	0	0
13	עלומים	חטיבה*	8.5	7	7.5
14	קלמן	חטיבה*	8.5	7	7.5
15	רוטנברג (קדמי)	תיכון	7	7	8.5
16	רוטנברג (אחורי)		7	7	6.5
17	אלון (קדמי)	תיכון	7	7	8.5
18	אלון (אחורי)		7	7	6.5

* הביקורת לא מצאה תקן אשר התאים למספר השעות החודשי שהוקצה לחטיבות הביניים, ולכן נתון זה משוער.

47. מנתוני הטבלה לעיל עולה כי אגף הביטחון מבסס את תכנון התקציב השנתי שלו וחלוקת שעות האבטחה במוסדות החינוך שלא על בסיס נתוני התקינה הנכונים של משטרת ישראל, כאשר ברוב המקרים התכנון הוא בגין תקצוב חסר ולא עודף.

48. הביקורת רואה בחומרה את העובדה כי אגף הביטחון אינו מודע לשעות האבטחה המתוקננות לכל מוסד חינוך על ידי משטרת ישראל, ועל כן מתכנן את התקציב השנתי שלו ואת הקצאת שעות העבודה בין בתי הספר על בסיס נתונים שגויים.

49. מומלץ כי אגף הביטחון יערוך בירור מחודש של שעות הזכאות המוקצות לו על ידי המשטרה עבור כל אחד ממוסדות החינוך, לצורך תקצוב מדויק ונכון יותר של המימון המתקבל מהמשטרה.

3.2.3. תקבולים בפועל

50. התקבולים אותם מקבלת העירייה מבוססים על דיווחי השעות המועברים למשרד לביטחון פנים דרך מערכת שירת הסירנה.

51. הביקורת קיבלה לידיה את הדוחות ממערכת שירת הסירנה לשנים 2018-2019 ולשנת 2020 (עד חודש יוני). דוחות שירת הסירנה מתבססים על שלושה סוגי שעות המדווחים במערכת:

- שעות מדווחות – השעות המדווחות ממערכת ok2go למערכת שירת הסירנה בגין עבודת המאבטחים.
- שעות זכאות – השעות אותן זכאית העירייה לקבל על פי התקנים שהוקצו ואושרו לה ועל פי ימי העבודה בפועל.
- שעות מאושרות – השעות מתוך השעות המדווחות שאושרו על ידי המשרד לביטחון פנים לתשלום.

52. להלן נתוני השעות כפי שמופיעים בדוחות ממערכת שירת הסירנה וחישובי הביקורת עבור השנים 2018-2019:

שנה	חודש	נתוני השעות מדווחות שירת הסירנה			תחשיבי הביקורת	
		שעות זכאות	שעות מדווחות	שעות מאושרות	הפרש בין שעות הזכאות לשעות המדווחות	הפרש בין שעות מדווחות לשעות מאושרות
2018	1	2,977.5	2,974.4	2,771.1	3.1	203.3
	2	2,305.5	2,267.0	2,128.6	38.5	138.4
	3	1,756.0	1,792.9	1,630.4	-	162.5
	4	2,103.0	2,111.7	1,933.1	-	178.6
	5	2,647.0	2,665.3	2,443.2	-	222.1
	6	2,156.5	2,148.3	1,970.8	8.3	177.4
	7	-	63.8	-	-	63.8
	9	1,360.0	1,454.1	1,238.3	110.6	215.9
	10	2,685.5	2,574.9	2,463.7	149.7	111.2
	11	2,798.5	2,648.8	2,547.2	48.6	101.6
	12	1,581.5	1,532.9	1,433.9	136.9	99.0
		סה"כ	22,371.0	22,234.1	20,560.2	495.7
2019	1	2,972.0	3,068.0	2,795.9	-	272.0
	2	2,732.5	2,838.0	2,609.0	-	228.9
	3	2,630.0	2,761.3	2,503.3	-	258.1

תחשיבי הביקורת			נתוני השעות מדוחות שירת הסירנה			חודש	שנה
סה"כ שעות זכאות שלא שולמו	הפרש בין שעות מדווחות לשעות מאושרות	הפרש בין שעות הזכאות לשעות המדווחות	שעות מאושרות	שעות מדווחות	שעות זכאות		
49.7	566.3	-	1,206.3	1,772.6	1,256.0	4	
176.7	383.0	-	2,654.4	3,037.4	2,831.0	5	
120.0	326.9	-	2,135.5	2,462.3	2,255.5	6	
-	898.5	-	-	898.5	-	7	
-	76.1	-	-	76.1	-	8	
123.7	424.9	-	2,775.8	3,200.7	2,899.5	9	
83.3	321.3	-	1,780.2	2,101.4	1,863.5	10	
134.0	461.3	-	3,031.0	3,492.3	3,165.0	11	
89.3	774.3	-	2,595.7	3,370.0	2,685.0	12	
1,203.1	4,991.6	0	24,086.9	29,078.5	25,290.0	סה"כ	

53. מנתוני הטבלה לעיל עולה כי :

- העירייה לא דיווחה במהלך שנת 2018 על כ- 495.7 שעות אבטחה להן הייתה זכאית בשווי כספי של כ-27,000 ₪.
- העירייה מדווחת בגין שעות אבטחה בחודשים יולי- אוגוסט, אף שמלכתחילה המשטרה אינה מתקנת ואינה מתקצבת אבטחה בחודשים אלה.
- העירייה לא קיבלה תשלום בגין כ- 161 שעות אבטחה אשר דווחו על ידה למשרד לביטחון פנים מדי חודש בשנת 2018 בשווי כספי של כ-8,855 ₪ בחודש וכ- 88 אלף ₪ בשנה.
- העירייה לא קיבלה תשלום בגין כ- 401 שעות אבטחה אשר דווחו על ידה למשרד לביטחון פנים מדי חודש בשנת 2019 בשווי כספי של כ-22,055 ₪ בחודש וכ- 220 אלף ₪ בשנה.

54. הביקורת ממליצה כי תבוצענה בקרות חודשיות שוטפות על השעות המדווחות, שעות הזכאות והשעות המאושרות לתשלום, וזאת על מנת למקסם את ההכנסות המגיעות לעירייה מהמשרד לביטחון פנים.

3.2.4. בקרה אחר ההכנסות

55. רשויות מקומיות נדרשות לנהל באופן תקין תקציבים שונים המועברים להן על ידי משרדי ממשלה לצורך מתן שירותים לתושבים, ובכלל זאת נדרשות הרשויות לקיים בקרה אחר מיצוי ההכנסות המגיעות בפועל ממשרדי הממשלה.

56. בגזברות עיריית רמת השרון ישנה מחלקה האמונה על ההכנסות מהממשלה ואשר כחלק מתפקידיה אמונה על קיום בקרה אחר מיצוי ההכנסות המגיעות מהממשלה בגין שעות אבטחה במוסדות חינוך (להלן: "מחלקת הכנסות ממשלה").
57. אף על פי שמנהלת מחלקת הכנסות ממשלה אמונה על תחום זה, היא לא ידעה לספק לביקורת הסברים בסיסיים הנדרשים בדבר פשר ההפרש בין שעות האבטחה להן העירייה זכאית, לבין התשלום בגין השעות בפועל המתקבל מהמטרה.
58. בנוסף, נמצא כי למנהלת מחלקת הכנסות ממשלה אין הרשאה למערכת שירת הסירנה אשר הייתה מאפשרת לה להפיק דוח חודשי המפרט את שעות הזכאות עבורן אמורה לקבל מימון מהמטרה.
59. כמו כן, נמצא כי מחלקת הכנסות ממשלה אינה עורכת בדיקות בדבר ההפרשים בין שעות האבטחה להן זכאית העירייה, לבין השעות המדווחות על ידי קב"ט מוסה"ח ולשעות המאושרות על ידי המשטרה.
60. עוד נמצא כי הגורמים התפעוליים במחלקת הביטחון אינם מבצעים בקרה אחר ההכנסות המגיעות בגין הדיווחים המועברים על ידם למשרד לביטחון פנים, אפילו לא ברמת מספר השעות המדווחות והמשולמות.
61. מכל האמור לעיל עולה כי לא נערכת כיום בקרה נאותה וסדורה אחר קבלת מלוא התשלומים להם זכאית העירייה מהמשרד לביטחון הפנים בגין שעות אבטחה להן זכאית.
62. הביקורת תציין כי במהלך שנת 2020 נכנס לתפקידו "ממונה חשבות תקציבי חינוך ורווחה" אשר אמון על ביצוע בקרה תקציבית עבור אגף החינוך ואגף הרווחה.

63. הביקורת ממליצה כי העירייה תערוך הסדרה מחודשת של תחומי האחריות בין אגף הביטחון וגזברות העירייה ומחלקת הכנסות ממשלה, ותוודא הסדרתם של תהליכי הפיקוח והבקרה הנדרשים בנושאים תפעוליים וכספיים כאחד, ובכלל זאת:
- **תהליך ההתחשבות הכספית מול חברות השמירה** – בקרה אחר החשבוניות המוגשות על ידי חברות השמירה, בחינת היקפי השעות המדווחות וסבירותן, בדיקת התאמת השעות לדיווחים במערכות הממוחשבות השונות, בקרה על התשלומים לחברות, אישורם וכדומה.
 - **תהליך הבקרה אחר הדיווחים והתקבולים מאת המשרד לביטחון פנים** – תקינות הדיווחים ומועדיהם, ביחס לשעות המתקצבות על ידי המשטרה, בדיקת שיעור ההכנסות שהתקבלו, בדיקת התעריפים בהתחשבות מול המשרד לביטחון פנים וכדומה.
 - **תהליך הפיקוח והבקרה התפעולית אחר דיווחי השעות במערכת "שירת הסירנה"** – בדיקת השעות החודשיות להן זכאית העירייה, בדיקת הפרשי שעות הזכאות והשעות המאושרות ולהבין מהי הסיבה לכך.
 - **מתן הרשאה לשירת הסירנה** – לצורך הצלבת נתונים בין אגף הביטחון וגזברות העירייה, יש לתת לעובד נוסף מלבד קב"ט מוסה"ח הרשאה להפקת נתונים ממערכת זו.

64. הביקורת ממליצה כי במסגרת בקרה ופיקוח על מיצוי הכנסות מהמשרד לביטחון פנים, תחולק העבודה כך שהצד התפעולי יבצע בקרה אחר מספר שעות הזכאות והשעות המאושרות, והצד הכספי יבצע בקרה והצלבה בין השעות המאושרות ותקבולי המימון עבור שעות אלה.

65. הביקורת ממליצה כי במסגרת הגדרת תפקיד ממונה חשבות חינוך ורווחה תיכלל גם האחריות לביצוע בקרת- על בכל הנוגע להתחשבות מול המשרד לביטחון פנים בגין אבטחה במוסדות חינוך.

3.3 מימון עודף של אבטחה

3.3.1 כללי

66. עיריית רמת השרון מממנת שעות אבטחה מעבר לתקנים המאושרים על ידי המשטרה, בגינם מתקבלת השתתפות המשרד לביטחון פנים וכן מממנת אבטחה למוסדות אשר אינה נדרשת לאבטח בהתאם להנחיות המשטרה.

67. להלן תרשים המפרט מהו היקף ההוצאות הרשותי הכולל עבור אבטחת מוסדות חינוך בשנת 2019, כמה מתוכו משולם עבור תקנים שהמשטרה דורשת ("תשלום נדרש") וכמה מתוכו תשלום עודף.

**סה"כ תשלום שנתי עבור שנת 2019 בגין אבטחת בתי ספר
3,955 מיליון ש"ח**

**תשלום נדרש
2 מיליון ש"ח**

**תשלום עודף
1,955 מיליון ש"ח**

**מימון עירייה
36%
720,000 ש"ח**

**מימון משטרה
64%
1,280,000 ש"ח**

68. המימון העודף מורכב משני סוגי הוצאות:

- שעות נוספות לבתי ספר – מימון שעות בגין אבטחת בתי ספר מעבר לשעות התקן המאושרות על ידי המשרד לביטחון פנים.

- **אבטחת גנים** - עלויות מימון בגין אבטחת גני הילדים (למעט אשכול הגנים שהועבר מבית איזי שפירא), אשר לגביהם לא קיימים תקנים משטרתיים.

3.3.2. שעות נוספות לבתי ספר

69. עיריית רמת השרון מאבטחת את בתי הספר מעבר לשעות אשר אותן מקצה המשרד לביטחון פנים.

70. במסגרת התעריף לשעה עבור עבודת מאבטח, המשולם לעירייה על ידי המשרד לביטחון פנים, מגולמת גם העסקתם של המאבטחים בחודשים יולי אוגוסט.

71. הביקורת ערכה תחשיב של היקף השעות במימון עירוני מלא בהתבסס על הפער בין השעות המדווחות לשעות המאושרות בקבצי שירת הסירנה :

שנה	שעות מדווחות שלא אושרו	סה"כ עלויות שנתיות (לפי התעריף המשולם 53.89 ₪)
2018	1,673.9	90,206
2019	4,991.6	268,997

72. החל מחודש מרץ 2020, הוחלט על ידי מנהל אגף ביטחון ופיקוח, וקב"ט מוסדות החינוך כי אין יותר עמדות שמירה ללא תקנים מהמשטרה.

3.3.3. גנים

73. משטרת ישראל מתוקצבת ע"י המשרד לביטחון פנים לאבטחת גני הילדים בהתאם להחלטת ממשלה 4514 ולפיכך האבטחה הינה תלויה תקציב.

74. בעבר העביר המשרד לביטחון פנים סל לאבטחת אשכולות גני ילדים, המונים מעל 122 ילדים לרשויות המקומיות, מתקציב שהתקבל כתרומה מאת הסוכנות היהודית.

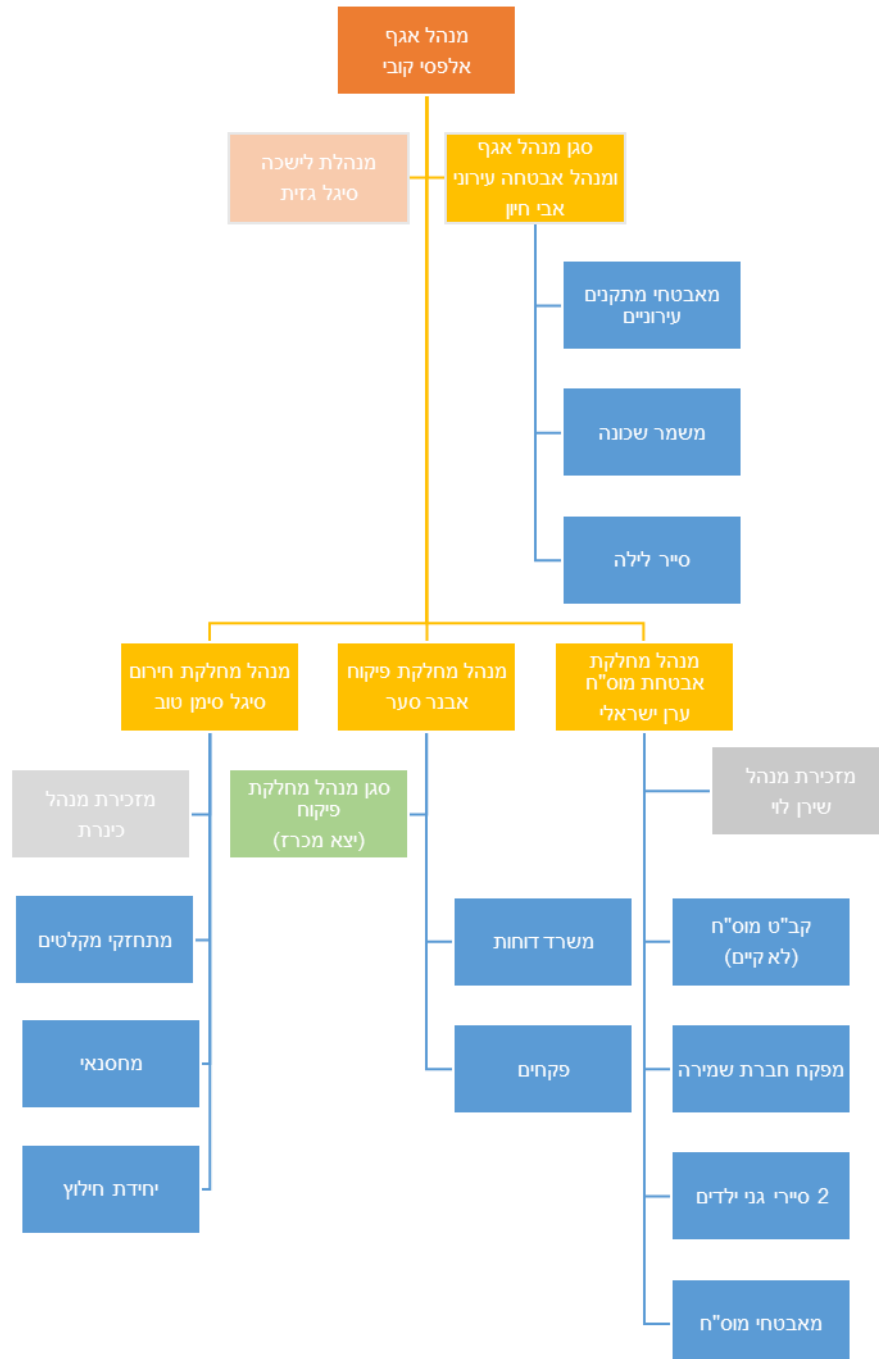
75. החל משנת 2005 החליטה הסוכנות היהודית להפסיק את המימון לאבטחת גני הילדים, ממשלת ישראל החליטה לשמר את המצב הקיים ולהמשיך את אבטחת אשכולות הגנים להם הוקצו מאבטחים (עד שנת 2005 כמצוין בהחלטת ממשלה 4514), לפיכך האבטחה האזרחית בגני הילדים מוקצית לאשכולות גנים **שאובטחו בעבר בלבד ולא תינתן תוספת תקינה ותקציב עבור גני ילדים חדשים.**

76. המשך הצבת אבטחה בגני הילדים במימון המשרד לביטחון פנים ברשות הינו בכפוף לעמידה בדרישות הבאות (מצטברות) :

1. אשכול גני הילדים מוכר על ידי משרד החינוך, בעל סמל מוסד רשמי של משרד החינוך ובעל רישיון הפעלה בתוקף.
2. אשכול גני הילדים עומד בדרישות האמצעים והמיגון למוסד החינוכי.
77. המדיניות היום היא מעבר ל"אבטחה מדלגת" במוסדות החינוך, אבטחה המתבצעת על ידי ניידת אבטחה אזרחית/אופנוע המועסקים על ידי הרשות.
78. העקרונות להצבת אבטחה מדלגת במוסד"ח הלא מאובטח בהתאם לאוגדן ההנחיות:
- "א. אבטחה ניידת (אבטחה מדלגת) מופעלת ברשויות בהם מצאה משטרת ישראל צורך מבצעי ליישומה לאחר בחינה וביצוע פיילוט מקדים ועל בסיס המרת תקנים קיימים או תקנים שאושרו בעבר לפעילות זו ע"י המשרד לביטחון פנים.
- ב. משטרת ישראל תקיים מעת לעת הליכי בחינה בתפיסת האבטחה, בשת"פ משרד החינוך הרשויות המקומיות ומחוזות משטרת ישראל ובמסגרתה תיבחן הרחבת מערך האבטחה הניידת".
79. בעיר פועלים 86 גני ילדים מתוכם 12 גנים ב- 3 אשכולות: זרובבל, עזרא ומורשה, ו-74 גני ילדים נוספים.
80. עלות הפעלת סייר עומדת על סך של 59.29 ₪ לשעה, כאשר הוקצו בשנת 2019 לטובת אבטחה באמצעות סיורים כ-400 שעות בחודש, בסך כולל של כ-24 אלף ₪¹⁴.
81. במהלך חודש יוני 2020, התקבלה בעירייה החלטה בדבר הרחבת האבטחה המדלגת הקיימת ורכישת 4 אופנועים לטובת סיורי האבטחה.
82. **מומלץ כי לאחר שנת לימודים מלאה במסגרתה תבוצע אבטחה באמצעות סיורים (אבטחה מדלגת) תערך בדיקה לבחינה האם חלה ירידה בעלויות האבטחה העודפות בהן נשאה העירייה עד כה.**

4. נספחים

4.1. נספח א' - תרשים מבנה ארגוני- אגף הביטחון הפיקוח והחירום



דוח ביקורת בנושא
אגף משאבי אנוש

אגף משאבי אנוש

תמצית מנהלים :

1. קיים פער (בחסר) בין תקן למצבת של 109.44 תקנים בעוד המועצה מעסיקה עובדים באמצעות חברת כוח אדם.
2. למעלה מ- 50% מהעובדים מועסקים בעירייה פחות מ- 5 שנים ורק 14% מועסקים בעירייה מעל 21 שנה. נתונים המצביעים על תחלופת עובדים גבוהה.
3. נהלי העבודה הקיימים אינם מאוגדים כאוגדן אחד מרכזי, אינם נושאים תאריך הוצאתם ואינם נוגעים בכל תחומי האחריות של האגף.
4. נהלי העבודה הקיימים אינם מעודכנים לשינויים בפועל ודורשים עדכון במרבית התחומים.
5. במסגרת מינוי ועדת הבחינה לקבלת עובדים אישרה מליאת המועצה כי מנהל משאבי אנוש ונציג העובדים ישמשו משקיפים בוועדה זו בניגוד לסעיף 24 בתקנות המציין כי לא יהיה נוכח אדם פרט לחברי הוועדה וליועצים.
6. בפרוטוקול ועדת הבחינה לא קיימת הפרדה בין שמות הנוכחים המשמשים חברי הוועדה ובין שמותיהם של יועצים ומשקיפים.
7. נמצאו פרוטוקולים בהם לא נמצא רישום של תוצאות ההצבעה של חברי ועדת הבחינה.
8. לא נמצא באגף נהלי עבודה המתייחסים לנושא העסקת עובדים באמצעות חברת כוח אדם ולא נמצא כי קיימת מדיניות ברורה בנושא זה.
9. 13 עובדים שהועסקו עבור העירייה באמצעות חברת כוח אדם עסקו בתחומים שהעירייה הייתה אמורה לגייס עבורם עובדים קבועים.
10. העסקת עובדים באמצעות חברת כוח אדם מאפשרת עקיפת תקנים והעסקה בתנאים הנוגדים את חוקת העבודה המחויבת ברשויות מקומיות.
11. העירייה הורתה לחברת כוח אדם להעסיק עבורה ארבעה עובדים ספציפיים עבורה לתפקיד "לוחדי נחשים" בניגוד לכללי מנהל תקין המחייבים שקיפות ושוויוניות בהעסקה ובכך לכאורה הכשירה העברת העסקתם לשורותיה ללא הליך מכרזי.
12. לא נמצא פרוטוקולים המעידים על דיונים והחלטות הנהלת העירייה בדבר גיוסם של ארבעת "לוחדי הנחשים" כעובדי עירייה.
13. עלויות העסקת עובדים באמצעות חברת כוח אדם יקרה בשיעור של בין 22% ועד 42% מעלויות העסקת אותם עובדים באופן ישיר על ידי העירייה הואיל והעירייה נושאת בעלויות עמלה גבוהות ומע"מ.
14. הבקרה של אגף משאבי אנוש על אישור דיווחי שעות העבודה על ידי המנהלים אינה מבוצעת באמצעים ממוחשבים ועל כן היא מבוצעת באופן מוגבל ובלתי יעיל.
15. הסייעות גני הילדים והסייעות הפדגוגיות לא מחתימות שעון נוכחות אלא מגישות דיווח ידני בלבד בניגוד לנהלי העירייה ולכללי מנהל תקין.
16. הדיווח הידני של סייעות גני הילדים והסייעות הפדגוגיות אינו ממולא כראוי ופעמים רבות אינו כולל את מלא הנתונים הנדרשים לבחינת שעות העבודה בפועל.

17. טיפול אגף משאבי אנוש בתלונה שהוגשה על עובדת עירייה, בדבר היעדרותה משעות עבודה מדווחות, טופל באופן לוקה בחסר, לא בוצע ברור עם מנהל העובדת על תוכן התלונה, הדיונים עם העובדים המעורבים בתלונה בוצעו ללא נוכחות ומעורבות מנהלי העובדים וכן לא נמצא כי ניתנו למנהלים הנחיות לפיקוח ומעקב מוגבר לבדיקת שעות העבודה לאור התלונה. זאת ועוד נמצא כי עובדים, נשוא התלונה, מקבלים בשכר שעות נוספות ושעות כוננות ללא אישור מנהלם הישיר.
18. העירייה לא משתמשת במערכות מחשוב לצורך אישור השעות הנוספות בידי המנהלים הישירים של העובדים ובידי מנכ"לית העירייה אלא האישור מבוצע על מסמך פיזי.
19. אושר לסייעות פדגוגיות של גני ילדים לקבל 30 שעות נוספות ללא דיווח על ביצוען בניגוד לכללי מנהל תקין.
20. הסייעות הפדגוגיות מדווחות על שעות נוספות בדיווח ידני לפיו הן מקבלות שכר בתעריף של 125% בעוד השעות המדווחות על ידן הן במסגרת 8.5 שעות יומיות אשר יש לשלם בגינן 100% שכר בלבד.
21. לא נמצא כי דיווח השעות הנוספות של הסייעות הפדגוגיות נחתם על ידי מנכ"לית העירייה בניגוד לנהלי העירייה.
22. ניהול ופיקוח אגף משאבי אנוש על עליה במתח דרגות מבוצעת בקובץ אקסל ולא באמצעות מערכת ממוחשבת.
23. בבדיקת מעקב על שינויים במתח הדרגות של עובדים נמצאו מספר ליקויים, בניהם העלאה בדרגה כל שלוש שנים במקום שנתיים, דרגה תחילית של 2 עובדים אינו תואם לדרגה המוגדרת לתפקידם ועליה בדרגה של עובדת לאחר שהות של 7 חודשים בלבד בדרגה הקודמת.
24. בבדיקת הליך אישור העסקתם של עובדים לאחר גיל 67 נמצא כי לא קיימת הקפדה על קבלת אישור רפואי המעיד על כשירות העובד להמשיך בעבודתו.
25. לאור האמור עולה כי קיימת חוסר הקפדה בקבלת אישור רפואי המעיד על כשירות העובד להמשיך בעבודתו. עובדה זו יוצרת חשיפה מוגברת של המועצה לסיכונים בתביעות עובדים על פגישה בעבודה במיוחד בשנים אלו בהם יש סיכון גבוהה יותר לעובד.
26. לא נמצא חוות דעת משפטית בדבר העסקתם של שני עובדים אשר ציינו עם כניסתם לעבודה במועצה ב"שאלון חשש לניגוד עניינים" כי יש להם קשרי משפחה עם עובדי מועצה.

המלצות:

1. לבחון כדאיות העסקת עובדים עד ניצול מרב התקנים המאושרים למועצה במקום קבלת שירותים קבועים מנותני שירותים בחשבונית ובמקום העסקה באמצעות חברת כוח אדם.
2. להכין תוכנית עבודה לשימור המשאב האנושי לטווח ארוך.
3. יש לפעול לאגד את כל נהלי האגף לאוגדן אחד מרכז ולעדכן את הנהלים הטעונים עדכון. יש להקפיד כי הנהלים יישאו תאריך הוצאתם.
4. יש לבחון מול יועמ"ש העירייה את החוקיות למינוי משקיפים בוועדת הבחינה או לחילופין להבהיר את הגדרת תפקידם בוועדה.
5. יש לציין בפרוטוקול ועדת הבחינה את שמות הנוכחים תוך ציון תפקידם בוועדה.
6. יש להקפיד כי פרוטוקול ועדת הבחינה יכלול במפורש את תוצאות ההצבעה של כל חבר בוועדה בנוגע לבחירתו למינוי.
7. על העירייה להסדיר נהלים מפורטים המשקפים את התנאים להעסקת עובדים באמצעות חברת כוח אדם לרבות הדרכים והתנאים לקליטתם כעובדי העירייה בהתאם לכללי מנהל תקין והחוקים החלים על העירייה.
8. יש לפעול בהקדם להעברת מערך הבקרה על דיווחי הנוכחות על ידי המנהלים באופן ממוחשב.
9. על העירייה להסדיר בהקדם את ביצוע דיווח הנוכחות של הסייעות בגני הילדים והסייעות הפדגוגיות באמצעות שרון נוכחות.
10. על אגף משאבי אנוש לטפל בתלונות על עובדים בשיתוף פעולה הדוק של המנהלים האחראים על העובדים ולתת הנחיות מפורטות וברורות להליך הפיקוח הנדרש על מנת למנוע הישנות של המקרה בכלל ועם העובד נשוא התלונה בפרט.
11. על העירייה למחשב את הליך אישור השעות הנוספות על ידי מנהלים ולאפשר פיקוח ובקרה מהימנים ובטוחים יותר.
12. על העירייה להסדיר את תנאי שכרם של הסייעות הפדגוגיות בכל הנוגע לתשלום שעות נוספות ולתעריף לפיהן ישולמו שעות אלו.
13. על אגף משאבי אנוש לפקח ולוודא כי מתן שעות נוספות בתעריף של 125% ישולם אך ורק כאשר מדובר בשעות מעבר ל- 8.5 שעות ביום כפי שנהוג על כלל עובדי העירייה.
14. יש לפעול להסדרת ניהול מתח הדרגות של עובדי המועצה באופן ממוחשב המאפשר פיקוח יעיל ומהימן.
15. הביקורת ממליצה להנהיג בקרה של מנהלת האגף על השינויים במתח הדרגות לצורך ביקורת ובקרה.
16. על המועצה להקפיד ביתר שאת על מתן אישורים להמשך העסקה לאחר גיל 67 רק עם קבלת אישור רפואי עדכני לכל בקשה.
17. על מחלקת משאבי אנוש לפעול לקבלת חוות דעת משפטית בדבר העסקת עובדים להם קשרי משפחה עם עובדים אחרים במועצה טרם התחלת עבודתם במועצה.

אגף משאבי אנוש

1. כללי:

העירייה מספקת את שירותיה לתושב באמצעות עובדיה אשר מהווים המשאב החשוב ביותר. אגף משאבי אנוש (להלן "האגף" או אגף מ.א.) בעירייה מרכז את מרבית הנושאים העוסקים בניהול המשאב האנושי.

האגף מטפל בקליטת עובדים, ניהול תנאי העסקתם וסיום העסקתם. עלויות השכר של העירייה לשנים 2017 ו- 2018 מסתכמות לסך 177 מיליון ו-194 מיליון ₪ ומהוות 42% ו-44% מהוצאותיה לאותם השנים בהתאמה. לאור היקפם המשמעותי של הוצאות השכר קיימת חשיבות רבה לניהול מערך כח האדם לרבות מצאי של בקורות ונהלים הנוגעים לניהול כח האדם בעירייה ולפיקוח עליהם.

"חוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות" (להלן: "חוקת העבודה") מהווה מסמך היסוד המסדיר את תנאי העסקתם של עובדי הרשויות המקומיות. מסמך זה נחתם בשנת 1959 בין מרכז השלטון המקומי ובין ההסתדרות. במהלך השנים חלו מספר עדכונים בחוקת העבודה המקבילים ביטוי במסגרת "אוגדן תנאי השירות".

בנוסף לאמור קיימות מסגרות חוקיות נוספות המכתיבות את כללי העסקה של עובדים ברשויות המקומיות והן:

- פקודת העיריות
- תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), תש"מ-1979.
- חוזרי מנכ"ל משרד הפנים.
- הנחיות אגף בכיר בקרת הון אנושי במנהל לשלטון מקומי, משרד הפנים.
- נהלים פנימיים של העירייה.

בהתאם לתוכנית העבודה לשנת 2019, נערך באגף משאבי אנוש בעירייה ביקורת במסגרת הביקורת נבחנו בין היתר: מבנה ארגוני, תהליכי עבודה, היבטים תפעוליים שוטפים על רקע נהלים והוראות החוק.

הביקורת בחנה את הנושאים הבאים:

- מבנה האגף.
- נוהלי עבודה.
- תהליכי העבודה משמעותיים ורגישים.
- ניהול עניינים בהעסקה.

ממצאי הביקורת

2. מבוא

להלן נתונים הנוגעים להתפלגות כח האדם המועסק בעירייה:

2.1 להלן נתוני כח אדם בעירייה לפי סוג תקן נכון ליום 31/12/2019:

סוג תקן	תקציב תקן	מצבת משרות (תקנים מלאים)	מספר עובדים (כולל בחלקיות משרה)
מוניציפאלי	573.79	464.35	609
ייעדי	342.54	342.54	343
סה"כ	916.33	806.89	
מורים (תיכונים)	203.8	206	211

מהנתונים עולה כי סה"כ התקן העירוני עומד על 916.33 משרות (ללא מורים) והמצבת עומדת על 806.89 משרות.

קיים פער (בחסר) בין תקן למצבת של 109.44 תקנים בעוד המועצה מעסיקה עובדים, כפי שיפורט בהמשך, באמצעות חברת כוח אדם.

הביקורת ממליצה לבחון כדאיות העסקת עובדים עד לניצול מרב התקנים המאושרים לה במקום קבלת שירותים קבועים מנותני שירותים בחשבונית.

תגובת מנהלת אגף משאבי אנוש:

**"נתון זה נכון לשנת 2019, עם כניסתי לתפקיד ניתן לראות כי ארבעת
משרות מכוח אדם התייתרו".**

2.2 להלן נתוני המשרות המאושרות לפי יחידות נכון ליום 31/12/2019:

מספר העובדים	מצבת משרות מאושרות	אגף/מחלקה/יחידה
74.00	65.82	חינוך - מטה ומנהלה
359.41	288.44	חינוך - סיעות
240.00	226.00	חינוך - מורים (תיכון+קונסרבטוריון)
115.00	91.71	חינוך - יתר עובדים במוסדות
55.00	49.10	תפעול
51.00	48.31	הנדסה
54.00	40.00	רווחה
37.00	34.00	ביטחון
30.00	29.00	כספים
19.00	17.50	מוקד
129.00	123.00	יתר יחידות העירייה
1,163.41	1,012.88	סה"כ כולל מורים

מהנתונים עולה כי באגף החינוך מועסקים 66% מכלל עובדי העירייה.

2.3 להלן התפלגות העובדים (ללא מורים) לפי גיל נכון ליום 31/12/2019 :

שיעור מסה"כ העובדים	מס' עובדים	גיל
0%	3	16-20
10%	95	21-29
20%	188	30-39
29%	278	40-49
25%	241	50-59
16%	148	60+

מהנתונים לעיל עולה, בין היתר, כי 55% מהעובדים הינם בני 40-59, רק 15% הם בני 60 ומעלה ו- 29% בגילאים 21-39.

2.4 להלן התפלגות העובדים (ללא מורים) לפי ותק בעירייה נכון ליום 31/12/2019 :

שיעור מסה"כ העובדים	מספר עובדים	שנות בעירייה ותק
55%	524	0-5
13%	124	6-10
11%	101	11-15
7%	64	16-20
7%	69	21-25
3%	29	26-30
2%	17	31-35
2%	15	36-40
1%	10	מעל 41

הנתונים לעיל עולה, בין היתר, כי למעלה מ- 50% מהעובדים מועסקים בעירייה פחות מ- 5 שנים ורק 14% מועסקים בעירייה מעל 21 שנה.

נתונים אלו עשויים להצביע על תחלופת עובדים גבוהה וראוי לבחון את הגורמים לכך. הביקורת ממליצה להכין תוכנית עבודה לשימור המשאב האנושי לטווח ארוך. תגובת מנהלת אגף משאבי אנוש:

"התחלופה גבוהה מתבטאת בעיקר בקרה סקטור סיוצות חנ"א. כמו כן, חלף אידולף ב - 5 שנים האחרונות במס' העובדים ונוספו עובדים חדשים, בנוסף, עובדים עוזבים על רקע פצרי השכר בשוק הפרטי. בניגוד לעבר, כמו בכל המשק, עובדים לא נשארים באותו מקום עבור שנים רבות "עד הפנסיה" (דור Y דור Z), עובדים צוברים ניסיון ומקשים להתקדם לתפקיד אחר, באמצעות מעבר לרשות אחרת או מציק אחר."

מבנה ארגוני ותחומי עיסוק

3.1 להלן המבנה הארגוני של האגף (בתקופת הביקורת):



באגף מועסקים 8 עובדים במשרה מלאה.

מנהלת אגף

אגף משאבי אנוש עבר שינויים רבים בשנים האחרונות. בנובמבר 2016, סמנכ"ל משאבי אנוש פרש לאחר 30 שנה. מנהלת משאבי אנוש שהחליפה אותו עזבה לאחר 8 חודשים, מנהל משאבי אנוש שהגיע אחריה עזב לאחר שנתיים ובמרץ 2020 מונתה מנהלת משאבי אנוש חדשה. מנהלת האגף נקלטה במסגרת מכרז פומבי. היא שימשה עד תפקידה זה, בתפקיד מנהלת חינוך קדם יסודי והגיל הרך בעירייה, ובעלת ותק של 13 שנה בעירייה.

תגובת מנהלת אגף משאבי אנוש:

"תקופה זו הנה תקופת שינוי ואצטר. בימים אלו האצטר צער שינוי אמנה ארצוני ולכן האמנה האצטרין כבר לא אצטרני".

רכות משאבי אנוש

באגף שש רכזות ולכל אחת תחום עיסוק המוגדר לה. הגדרות התפקיד השונות מאפשרות הפרדת תפקידים בין תחומי האגף השונים.

3.2 אגף משאבי אנוש בעירייה עוסק בפועל בעיקר בנושאים הבאים:

- תכנון אסטרטגי של מערך ההון האנושי.
- ניהול תהליכי איתור, מיון וגיוס של עובדים.
- ניהול תהליכי קליטת עובדים חדשים.
- ניהול תקני משאבי האנוש.

- ניהול מערך דיווחי הנוכחות של העובדים.
- ניהול דיווחים וצבירות חופשות, מחלות שעות נוספות.
- ניהול תנאי השכר בהתאם להסכמי השכר בשלטון המקומי.
- ניהול קידום דרגות העובדים.
- טיפול בסיום העסקת עובדים.
- ניהול יחסי העבודה.
- ניהול מערך ההדרכה.
- ניהול תחום רווחת העובדים.

3. נוהלי עבודה

נהלי עבודה הם הכלי שנועד להבטיח תפעול שוטף של העירייה באופן קבוע וידוע מראש בהתאם להוראות החוק ובהתאם לכללים המוסכמים ועקרונות המדיניות של ראש העירייה, ולהבטיח המשכיות אחידה של התפעול הרלוונטי גם כאשר מתחלפים בעלי התפקידים. קיומם של נוהלי עבודה כתובים ומחייבים מהווים כלי ניהולי הכרחי במטרה להבטיח ניהול אחיד ותקין.

הנהלים מגדירים בין היתר את המדיניות והמטרות; דרכי הביצוע של תהליכים על כל שלביהם; הגורם האחראי לביצוע על כל שלב ובעל סמכות הביצוע, תוך שמירה על ההתאמה הנדרשת בין אחריות לסמכות.

נהלים כאמור, מקבלים משנה חשיבות לא רק כאשר נדרשים לבחון את יחסי הגומלין והממשקים עם מחלקות נוספות (כגון ממשק עם מחלקת שכר, המחלקה משפטית וכיוצ"ב) לצורך התפקוד השוטף, אלא גם להנהלת העירייה בבואה לבחון את יישום הנהלים ויישום המדיניות שנקבעה.

באגף קיימים נהלים בנושאים הבאים:

- נוהל קבלת עובדים
- נוהל תנאי עבודה
- נוהל סיום עבודה
- נוהל אחזקת רכב
- נוהל יציאה להשתלמויות, קורסים וימי עיון
- נוהל בתי הספר התיכוניים
- נוהל טיפול במורים בקונסרבטוריון
- נוהל עבודת מלווה בהסעות
- נוהל מתן הלוואות לעובדים
- נוהל קליטת עובד חדש

באגף קיים אוגדן ראשי של נהלים ובנוסף קיימים נהלים שאינם מאוגדים באותו אוגדן ראשי. **האוגדן הראשי והנהלים בו אינם נושאים תאריך הוצאתם, או עדכונם, מלבד העמוד השני המציין את מבנה האגף.**

באוגדן קיים "נוהל יציאה להשתלמויות, קורסים וימי עיון" בפרק 5. בנוסף נמצאו נהלים בנושא מחוץ לאוגדן. האחד, "מדיניות יציאה ללימודים אקדמיים" הנושא תאריך 1 ביולי 2018. השני, "נוהל השתלמויות" אשר אינו נושא תאריך.

באוגדן קיים נהל "יציאה לחל"ת" במסגרת נהל בתי ספר התיכוניים בפרק 6. בנוסף נמצא נהל "מדיניות יציאה לחל"ת" מחוץ לאוגדן אשר אינו נושא תאריך ולא ברור האם הוא במקום הנוהל באוגדן ראשי או בנוסף לו. זאת ועוד לא מצוין בנהל האחרון קהל היעד אליו הוא מתייחס או מסייג אם בכלל.

באוגדן קיים "נוהל אחזקת רכב" בפרק 4 המתייחס לזכאות עובד לקבלת אחזקת רכב במסגרת קליטתו לעבודה בעירייה. בנוסף נמצאו טבלאות מחוץ לאוגדן בנושא נהל אחזקת רכב הנושאות תאריך 20/2/19. לא ברור באיזה מסגרת אושרו התנאים המצוינים בטבלאות והדרך לאישור מתן אחזקת רכב לעובדים קיימים אם בכלל.

הביקורת התרשמה שהנהלים אינם מעודכנים ואין נוהג לעדכונם מידי תקופה ובמידת הצורך. יש לפעול לאגד את כל נהלי האגף לאוגדן אחד מרכזי ולעדכן את הנהלים הטעונים עדכון. יש להקפיד כי הנהלים יישאו תאריך הוצאתם.

תגובת מנהלת אגף משאבי אנוש:

"בימים אלו אנו מרכזים, מצדכנים ומחדדים את תיק הנהלים, שיהיה נאם וקולף לכל הצופדים. הנהלים יצאו בשנת 2021 לפורטל ארגוני חדש".

4. תהליך איתור, מיון וגיוס עובדים

תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), תש"ס-1979 (להלן: "התקנות") הם התקנות המסדירות את הליכי קבלת עובדים בעיריות. בהתאם לסעיף 2 בתקנות:

(א) "התפנתה משרה שיש עליה הקצבה בתקציב המאושר, ולא אוישה בדרך אחרת, יפורסם לגביה מכרז פומבי.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), לא תחול חובת עריכת מכרז פומבי על סוגי המשרות האלה:

(1) מורים בבתי ספר ...

(2) (נמחקה)

(3) מנהל לשכה...

(4) משרה המיועדת לבוגרי אוניברסיטה, במסלול של תוכנית צוערים לשלטון המקומי...

(5) משרה של מלווה צמוד לתמיד ובלבד שמשרד החינוך אישור את תקן המלווה הצמוד לאותו תלמיד.

(6) משרה לפי שעות לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים...

(7) משרה של עובד הנעדר ממשרתו לתקופה זמנית, לשם איושה במילוי מקום, שלא יעלה על שנה...

(8) משרה שהתפנתה באורח קבע, לשם איושה במילוי מקום לתקופה זמנית שלא תעלה על שלושה חודשים...

(9) משרה שדרגתה המרבית אינה עולה על דרגה 7 של הדירוג המינהלי או שדרגתה המרבית אינה עולה על דרגה 37 של דירוג המח"ר (מדעי החברה והרוח) או דירוג הנדסאים והטכנאים.

... (ג)

(ד) איוש המשרות המנויות בתקנת משנה (ב) (1) ו- (4) עד (9) יעשה בהליך בחירה שוויוני, הגון ושקוף ככל האפשר, לפי סוג המשרה."

4.1. נוהל עבודה

קיים נוהל קבלת עובדים המסדיר את מדיניות קליטת עובדים לעבודה ברשות. הנוהל לא נושא תאריך הוצאתו כך שלא ידוע מתי הוצא נוהל זה או מתי עודכן אם בכלל. הנוהל מתייחס להליך קליטת עובדים בפטור ממכרז, במכרז פנימי או מכרז פומבי, קליטת עובדים בחוזה אישי וקליטת עובדים במשרות אמון.

המועצה קולטת עובדים שהועסקו אצלה באמצעות חברת כוח אדם זאת לאחר 9 חודשי עבודה ואולם בנוהל לא נמצאה התייחסות מפורטת להליך קליטת עובדים אלו.

בהתאם לנוהל (פרק 1.2 (3)), "איוש משרה המחייבת מכרז, יכול להיעשות בשני אופנים: מכרז פנימי ובאין מועמד מתאים או זמין מבין עובדי העירייה ברשות יתפרסם מכרז פומבי".

בתקנות לא נמצאה התייחסות לאפשרות של איוש משרה באמצעות מכרז פנימי.

רכזת מכרזים העבירה לביקורת מסמך מהגב' וידרמן, מנהלת אגף בכיר בקרת הון אנושי ברשויות המקומיות, משרד הפנים התומך בגישת העירייה לביצוע מכרזים פנימיים.

בנוהל לא מצוין אילו משרות יבוצע תחילה גיוס במסגרת מכרז פנימי ואילו משרות מכרז חיצוני או מי מחליט על סוג המכרז שיבוצע.

רכזת משאבי אנוש, האמונה על הנושא, ציינה כי קיימת מדיניות (לא כתובה) שגיוס לתפקידים של עד רמת מנהל מחלקה יבוצעו תחילה כמכרז פנימי על מנת לקדם עובדים

בתוך העירייה וכי קיימת ועדה משותפת של מנכ"ל +גזבר +מנהלת משאבי אנוש במחליטים בגין כל גיוס באיזה מכרז יבוצע.

מבדיקה מדגמית של המכרזים הפנימיים נמצא כי מדובר באיוש משרות החייבות במכרז פומבי לפי תקנה 2(א).

הביקורת ממליצה לעדכן את נהלי העבודה בנושא כך שיתאימו לנהוג בעירייה ויהיו שקופים ככל שניתן וישמרו על שקיפות ואחידות.

בהתאם לנוהל (פרק 1.1), "קבלת עובד לעירייה כעובד מן המניין תתקיים רק למשרה פנויה בתקן ...".

מבדיקת מצבת כ"א בעירייה לשנת 2019 עולה כי מצבת כ"א לא חרגה מהתקן הקיים.

4.2. מכרזים לקבלת עובדים

נכון לחודש ינואר 2020 מועסקים בעירייה 908 עובדים (ללא מורים) מתוכם :

96 עובדים - נקלטו בשנת 2018.

148 עובדים - נקלטו בשנת 2019.

להלן נתוני הליכי הגיוס שבוצעו בשנים 2018 ו-2019 :

שנה /הליך גיוס	מכרז פומבי	מכרז פנימי	פטור ממכרז
2018	56	6	38
2019	90	14	48

חברי ועדת בחינה

תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), תש"ס-1979 קובעות בסעיף 22 :

- (א) "ראש העירייה יקבע רשימה של שמות הנציגים לועדת בחינה.
(ב) הרשימה תכלול את נציגי העיריה ונציגי הציבור המקומי או נציגי מוסדות אחרים שימונו על ידי ראש העירייה, ותפורסם על לוח המודעות של משרדי העיריה.
(ג) ראש העירייה ימנה ועדת בחינה מבין הנציגים המנויים ברשימה."

ובסעיף 24 :

- (ב) "בישיבת ועדת הבחינה לא יהיה נוכח אדם פרט לחברי הועדה, מזכיר הועדה, מזכיר לניהול פרוטוקול, נבחן או נבחנים; אולם ועדת הבחינה רשאית להזמין לשיבותיה בתור בוחן-יועץ, בלי זכות דעה בהחלטה, פסיכולוג או אדם אחר אשר לדעתה הוא מומחה בעבודה שיש לבצע במשרה הנדונה, או שניהם."

בפרוטוקול מליאה מיום 2/1/2019 חברי ועדת הבחינה הינם : "מנכ"לית, מוטי בר דגן (נציג ציבור), יועמ"ש או גזבר, (מנהל מ"א ונציג עובדים משקיפים)".

מינוי משקיפים הינו מנוגד לסעיף 24 לתקנות המצוין כי לא יהיה נוכח אדם פרט לחברי הוועדה וליועצים.

תגובת מנהלת אגף משאבי אנוש:

הרכב ועדת הבחינה תואם את נהלי משרד הפנים כפי שמצוינים באתר משרד הפנים האלף להון אנושי.

הביקורת ממליצה לבחון מול יועמ"ש העירייה את החוקיות למינוי משקיפים או לחילופין להבהיר את הגדרת תפקידם בוועדה.

בנוהל העירייה מצוין כי הרכב ועדת הבחינה הינם: יו"ר ועדה (בדרך כלל חבר מועצה מטעם האופוזיציה), חבר מועצה נוסף ונציג ציבור. עוד צוין כי יזומנו באופן קבוע כמשקיפים: מנכ"ל העירייה, גזבר העירייה, יועמ"ש, מבקר העירייה, סמנכ"ל משאבי אנוש, נציג ועד עובדים, מנהל היחידה אליה מיועדת המשרה המוצעת.

חברי הוועדה כפי שמצוינים בנוהל העירייה אינם תואמים לחברי הוועדה אשר מונו מליאת המועצה.

יש לעדכן את נוהל העירייה בהתאם לתקנות ולמינוי מליאת המועצה.

מבדיקת 11 פרוטוקולים של ועדות מכרזים פומבי/פנימי מהשנים 2018 ו- 2019 נמצא בוועדות לא נכחו אנשים נוספים על חברי הוועדה, יועצים ומשקיפים כפי שהתמנו על ידי המועצה.

מבדיקה מדגמית של 11 מכרזים (6 פומביים ו-5 פנימיים) שהתקיימו בשנים 2018 ו- 2019 נמצא כי קיימת הקפדה על קיום הליך המכרז בהתאם לדרוש בתקנות, בכל הנוגע לפרסום המכרז, מיון מועמדים, זימון מועמדים, ניהול הוועדה וקיום ראיונות. נמצאו פרסומי המכרז הפומבי בשני עיתונים.

בפרוטוקול ועדת הבחינה לא קיימת הפרדה בין שמות הנוכחים המשמשים חברי הוועדה לבין שמותיהם של משתתפים נוספים כגון יועצים ומשקיפים.

תגובת מנהלת אגף משאבי אנוש:

"ככל הפרוטוקול רואים שמהות המשתתפים, אנו לוקחים את שמות חברי הוועדה ונרשם בהצרכי הפרדה בין שמות המשקיפים למהות חברי הוועדה."

במסגרת פרוטוקול ועדת הבחינה לעניין מכרז 42/18 "מנהלת תיכון רוטברג למדעים ואומנויות-במילוי מקום" לא נרשם בפרוטוקול החלטה ברורה על המינוי זאת למרות שהתנהל דיון בדבר המועמדות שהתמודדו אם כי ניתן להבין מה הוחלט.

במסגרת פרוטוקול ועדת הבחינה לעניין מכרז פומבי 39/19 "מנמ"ר" לא צוין כי נכח נציג ציבור, מר מוטי בר דגן.
לדברי אגף משאבי אנוש הוא נכח בישיבה וכי: "מדובר בטעות סופר נשמט שמו מהדף, היה בוועדה בוודאות".

במסגרת פרוטוקול ועדת הבחינה לעניין מכרז 15/2018 "סגן מנהלת מחלקת נכסים ו-g.i.s" לא צוין נוכחותה של יו"ר הוועדה, שירלי פאר.
לדברי אגף משאבי אנוש: "רמי נבון סמנכ"ל תפעול החליף את שירלי, באישור היועץ המשפטי".
הביקורת ממליצה להקפיד ולציין בפרוטוקול במידה ומשתתפים ממלאי מקום של חברי הוועדה.

לא נמצא רישום תוצאות ההצבעה של חברי ועדת הבחינה למינוי בוועדות הבאות:
42/18 "מנהלת תיכון רוטברג למדעים ואומנויות-במילוי מקום", 15/2018 "סגן מנהלת מחלקת נכסים ו-g.i.s", 39/19 "מנמ"ר" ו- 27/19 מנהלת לשכת אגף נכסים ו-g.i.s.
יש להקפיד לציין במפורש את תוצאות ההצבעה של כל חבר בוועדה בנוגע בחירתו למינוי.

תגובת מנהלת אגף משאבי אנוש:

**"לציונים וצרות מסתיימות ללא החלטות, ואוצרים צורקים ללא
פ', ראיון צומק או מחנ' התאמה, ורק לאחר מכן מתקבלת החלטה
נחתמת באסכרת טופס זכרון דברים שנחתם באסכרת הוצדה."**

הביקורת מצאה כי העובדים אשר נבחרו במסגרת ועדת הבחינה אכן אוישו לתפקיד בעירייה, בהתאם למתח הדרגות של המכרז.

4.3 קליטת עובדים באמצעות חברות כוח אדם

העירייה מעסיקה עובדים באמצעות חברת כוח אדם.
לא נמצאו באגף נהלי עבודה המתייחסים להעסקת עובדים באמצעות חברת כוח אדם ולא נמצא כי קיימת מדיניות ברורה בנושא העסקת עובדים באמצעות חברת כוח אדם.
תגובת מנהלת אגף משאבי אנוש:

**"צד היום לא היה קיים נוהל כזה, נקיים פסישה עם קובצי המדיניות
כרעות בנושא ונקבע מדיניות ונהלים במהלך 2021 בנושא כח האדם"**

לדברי הרכזת האחראית על העסקת עובדים באמצעות חברת כוח אדם גיוס עובדים בדרך זו מבוצעת בעיקר לצורכי מילוי מקום לעובד שנעדר מעבודתו לתקופה מוגבלת.
נכון ליום 31/12/2019 גויסו לעירייה 20 עובדים באמצעות חברת כ"א:

- 7 אנשים גויסו לאייש תפקידים של עובדים שיצאו לחל"ת או חל"ד.

- 8 אנשים גויסו לתפקידים חדשים בעירייה.
 - 2 אנשים גויסו לאייש משרה של עובדים שפרשו.
 - 3 אנשים גויסו לאייש משרה שהתפנתה לאור ניווד של עובדים לתפקידים אחרים.
- כפי שעולה מהנתונים רק 7 מתוך 20 גויסו לצורך מילוי מקום. השאר גויסו לתפקידים שאמורים היו לקלוט עבורם עובדים קבועים.

תגובת מנהלת אגף משאבי אנוש:

"נכון, אני לא מודה זאת מהנתונים בטח. אני יודעת מה הייתה התפיסה המקצועית ושיקולי הדעת, הנושא לא הוצגר אלי בעת חסימה."

בנוסף, בתקנות קיימת אפשרות העסקת עובדים לצורך מילוי מקום גם ללא מכרז ולא ברורה הסיבה לפיה בוחרת העירייה להעסיק עובדים באמצעות חברת כ"א. העסקת עובדים באמצעות חברת כוח אדם עשויה להצביע על עקיפת תקנים ומאפשרת העסקת עובדים בתנאים הנוגדים את חוקת העבודה המחויבת ברשויות המקומיות. הביקורת ממליצה להעסיק עובדים במסגרת התקנים ככל שישנם בטרם העסקה באמצעות חברת כוח אדם

תגובת מנהלת אגף משאבי אנוש:

"צ"ל כי נהלים וההנחיות אנו עובדים עם חברת כוח אדם שזכתה במכרז חוקי של המשכ"ל ומאיישים עובדים בהתאם לצורך, מדובר בדרכי כלי המשרות לוטרות במתח דרכות הפטור ממכרז וזאת צ"ל כי כלי משרד הפנים, המשרות כולן מתוקננות ולא עוקפת תקנים. המדיניות מאז הכניס לתפקידי כמנהלת האצ"ל השתדלות צמ"ל פמיניאום הנדרש"

להלן עלויות העסקת עובדים ממוצעות באמצעות כוח אדם ביחס לעלויות העסקתם באופן ישיר:

תפקיד	ממוצע העלויות בין	ממוצע עלויות שכר	שיעור העלייה בעלויות
	החודשים 10/19-1/20 (העסקה באמצעות כ"א)	לחודש 2/20 או 3/20 (העסקה ישירה)	
פקידת תחנת מידע	9,389 ₪	7,681	22%

לוכד נחשים (א.ע)	9,860 ₪	7,299	35%
לוכד נחשים (י.ה)	10,530 ₪	7,390	42%
מוקדן	9,652 ₪	7,928	22%

עלויות העירייה עבור העסקת העובדים באמצעות כוח אדם יקרה משמעותית ביחס להעסקת אותם העובדים באופן ישיר הואיל וחברת כוח האדם וחברת משכ"ל גובות עמלות גבוהות עבור העסקת עובדים אלו ולעלויות אלו מתווסף מע"מ המחויב על ידי חברת כוח האדם.

תגובת מנהלת אגף משאבי אנוש:

"לכן ניתן לראות את הירידה המשמעותית בקליטת עובדים באמצעות חברת כוח אדם החל מכניסתי לתפקיד."

במהלך הביקורת נמצא כי קיימים עובדים אשר נקלטו בעירייה ללא הליך הקבלה המחויב והנהוג בעירייה אלא בהמשך להעסקתם באמצעות חברת כוח אדם והואיל וסעיף 12 לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, תשנ"ו-1996, אוסר להעסיק עובד באמצעות חברות כוח אדם למעלה מ-9 חודשים.

בחודשים 1-5/2020 נקלטו בעירייה 8 עובדים מחברות כוח אדם בתפקידים הבאים:

- 4 עובדים לאיוש משרות - פקידת תחנת מידע, מוקדן, רכזת סיעות חנ"מ ומפקח ניקיון.
- 4 עובדים שגויסו על ידי חברת כ"א כ"ל לוכדי נחשים".

העסקת לוכדי נחשים

- לא נמצא באגף משאבי אנוש פרוטוקולים המעידים על דיונים והחלטות הנהלה בנוגע לגיוס לוכדי נחשים טרם גיוסם¹⁵, לרבות דיון ענייני המעיד בצורך של ארבעה עובדים למטרה זו, קצובת הזמן הנדרשת להעסקתם והסבר בדבר הצדקת העסקתם באמצעות כוח אדם.
- ביום 29/5/2019 פנתה רכזת משאבי אנוש לחברת כוח אדם עימה עובדת העירייה בבקשה להעסיק עבודה את ארבעת העובדים תוך ציון שמותם של העובדים המיועדים והעברת כל המסמכים הנחוצים לגיוסם על ידי חברת כוח אדם.
- כבר באותו היום, 29/5/2019, החלו ארבעת העובדים לעבוד באמצעות חברת כ"א בתפקיד לוכדי נחשים.
- ארבעת העובדים הועסקו באמצעות חברת כ"א 8 חודשים ועד ליום 31/1/2020.

¹⁵ נמצא פרוטוקול מיום 2/6/19 בו הובא לידיעת ההנהלה גיוסם של לוכדי נחשים באמצעות חברת כ"א.

- בהתאם לדוחות החודשיים מחברת כ"א כל ארבעת העובדים עבדו משרה מלאה ובחודש 12/2019 שלושה מהם עבדו גם 30 שעות נוספות (225 שעות חודשיות).
 - ביום 1/2/2020 נקלטו כל ארבעת העובדים כעובדי העירייה, במחלקת תברואה, בתפקיד "סיירת ניקיון" במשרה מלאה, במתח דרגות הפטור ממכרז.
- תמונה בעיני הביקורת בחירתה של המועצה להעסקת עובדים אלו באמצעות חברת כוח אדם ומתן הוראה להעסקת עובדים ספציפיים אלו עבורה הינו בניגוד לכללי מנהל תקין המחייבים שקיפות ושוויוניות בהעסקה.
- העסקת עובדים באמצעות חברת כוח אדם מהווה עקיפת תקנים ומאפשרת העסקת עובדים בתנאים הנוגדים את חוקת העבודה.
- העירייה קלטה את אותם העובדים כעובדי העירייה לאחר 8 חודשים ללא הליך שוויוני ושקוף המחויב בהתאם לסעיף 2 (ד) לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), תש"ס-1979.
- על העירייה להסדיר נהלים מפורטים המשקפים את התנאים להעסקת עובדים באמצעות חברת כוח אדם לרבות הדרכים והתנאים לקליטתם כעובדי העירייה בהתאם לכללי מנהל תקין והחוקים החלים על העירייה.

תגובת מנהלת אגף משאבי אנוש:

"מדובר בצובדים כאלפים במתח דראות 4-6 הפטור ממכרז, ברמת השרון התאלו מקריט רביט fe נחשיט וצלה צורק לאייס צובדיט מאיידית אער יסיירו ויתארו את הימצאות הנחשיט. הצובדיט צברו בצורה במקצועית, לאחך תקופה לאחך דיוניט בישיבות הנהלה הוחלט להעסיקם דרך הרשות בתפקיד חיוני, כאופן מדוישה שתפקידיט אלו פטוריט ממכרז."

5. ניהול מערך דיווחי נוכחות

דיווחי נוכחות מהווים כלי מרכזי וחשוב לפיקוח על שעות העבודה בכלל וביחס לתפוקות בפרט. הדיווחים הם כלי העזר המרכזי לביצוע תלושי שכר של העובדים. לדיווח הנוכחות ישנה חשיבות עליונה לבחינת התפוקות של העירייה וכפועל יוצא את עלויותיה בדבר העסקת עובדים.

בנוהל תנאי העבודה של המועצה קיים סעיף המציין כי "דיווחי הנוכחות יוזנו למערכת הפיקו ויופיעו בה נתוני החתמות כרטיסי שעות במחלקות השונות."
בנוהל לא מצוינת החובה לדווח נוכחות באמצעות שעון הנוכחות המונהג בעירייה.
בנוהל לא מצוין כי על המנהל לאשר את דיווחי הנוכחות של העובדים אשר כפופים אליו.
בנוהל לא מצוין את אופן הפיקוח של המנהלים על נוכחותם של העובדים הכפופים להם.
יש לעדכן את נוהלי האגף בהתאם.

בהתאם לנהלים בפועל, מנהלי המחלקות/אגפים מקבלים תדפיס פיזי של דיווחי הנוכחות של העובדים הכפופים להם ותדפיסים אלו אמורים להיבדק על ידם ולחזור לאגף משאבי אנוש כשהם חתומים על ידי המנהלים.

הביקורת בדקה דיווחי נוכחות שחזרו מהמנהלים בגין חודשיים ולא נמצא כי חזרו לאגף כל הטפסים של עובדי העירייה חתומים ומאושרים וכי הבקרה לקבלת מלא הטפסים לקויה בחסר.

הואיל ומדובר בכמות גדולה של עובדים הביקורת סבורה שקיים קושי רב לעקוב אחר קבלת כל טפסי הנוכחות חזרה חתומים על ידי המנהלים בדרך שאינה ממוחשבת וכי דרך זו אינה יעילה ואינה סבירה ואינה מאפשרת בקרה מלאה של אגף משאבי אנוש.

בהקשר זה, הביקורת מציינת כי העירייה בהליך הטמעה של מערכת דיווחי נוכחות חדשה, מערכת "סינריון". מערכת זו תייתר את הדפסת דיווחי הנוכחות למנהלים לחתימתם והמנהלים יאשרו במערכת עצמה את דיווחי הנוכחות של העובדים.

יש לפעול בהקדם להעברת מערך הבקרה על דיווחי הנוכחות על ידי המנהלים באופן ממוחשב. תגובת מנהלת אגף משאבי אנוש:

"מחודש ספטמבר 2020 לאחר 3 שנים של הכנה, צלחה והוטמעה מערכת נוכחות, אינטרנטית בעל סינריון, אשר מייצגת את הליך בקרת הנוכחות. ומאפשרת בקרה והפקת דוחות עצמאיים, ולכן החל מחודש ספטמבר 2020 כל נכח מערכת הנוכחות, הדו"חות, שעות נוספות, כוננות ואחזקת רכב ממוחשבת"

כל עובדי העירייה מחתימים כרטיס נוכחות באמצעות שעון נוכחות ממוחשב מלבד העובדים הבאים הממלאים שעון נוכחות ידני בלבד:

- סייעות חינוך מיוחד.
- מלוות בהסעות חינוך מיוחד.

- עוזרי סגני ראש העיר.
- מורים בתיכון.
- מורים בקונסרבטוריון.
- 3 עובדים המועסקים לפני 99.
- 3 עובדות אשר מועסקות במקום בו אין שיעור ממוחשב.

5.1. סייעות במערכת החינוך בבתי הספר ובגני ילדים

- בעירייה מועסקות נכון לאפריל 2020 כ- 250 סייעות חינוך :
- כ- 50 סייעות חינוך מיוחד בבתי ספר.
- כ- 180 סייעות חינוך מיוחד בגני ילדים.
- כ- 18 סייעות פדגוגיות בבתי הספר ובגני ילדים.

הסייעות הרגילות והפדגוגיות בגני ילדים לא מחתימות שיעור נוכחות כלל אלא מגישות דיווח ידני בלבד.

הסייעות בבתי הספר מחתימות שיעור נוכחות כמו יתר עובדי העירייה. לדברי מנהלת משאבי אנוש, הסייעות לא מוכנות להחתיים שיעור נוכחות. העירייה מאפשרת באופן מודע לקבוצה מסוימת זו לקבל שכר ללא החתמת כרטיס נוכחות ממוחשב בניגוד לכללי מנהל תקין ובניגוד לנהליה שלה.

תגובת מנהלת אגף משאבי אנוש :

" הנושא עלה ונדון עם ועד הצופים שהביע התנגדות להחלת חובת דיווח נוכחות על סייעות גני הילדים וסייעות חינוך מיוחד ומלווי הסעות באמצעות שיעור נוכחות/אפליקציה או כל חלופה שאינה ידנית."

בבדיקת הדיווחים הידניים של סייעות גני ילדים נמצא כדלקמן :

1. נמצאו דיווחים בהם לא מצוין שעת תחילת עבודה ושעת סיום עבודה אלא רק ימי מחלה וחופשה¹⁶.
2. נמצאו דיווחים בהם מצוין שעת כניסה ואולם בשעת יציאה רשום "סוף יום"¹⁷.
3. גננות הגנים בהם הסייעות עובדות לא חותמות על דיווח הנוכחות הידני של הסייעות.
4. סגנית מנהלת מחלקת קדם יסודי בעירייה חותמת על דיווחי הנוכחות הגם שאינם כוללים שעת כניסה ויציאה.
5. רכזת משאבי אנוש שאחראית על הפיקוח של עבודת הסייעות הרגילות מדווחת בתוכנת הנוכחות את ימי המחלה והחופשה שדווחו על ידי העובדות בלבד.
6. בהתאם לבדיקת תלוש שכר מדגמיים של הסייעות לחודש 1/20 עולה כי השכר המשולם להם לפי משרה מלאה על אף שדיווח השעות אינו מפרט את שעות העבודה בפועל ממנו ניתן להסיק כי הם עובדות משרה מלאה.

מהאמור עולה כי סייעות חינוך מיוחד בגני ילדים מקבלות שכר ללא דיווח נוכחות בפועל וללא פיקוח כי השעות המשתלמות להם אכן בוצעו על ידם בניגוד לכללי מנהל תקין ולהנחיות הכלליות של העירייה.

על העירייה להסדיר את חובת דיווח הנוכחות עם הסייעות בהקדם האפשרי ביותר ובשום אופן לא לאפשר מתן שכר בתנאי העסקה שאינם הולמים את כללי המנהל התקין.

תגובת מנהלת אגף משאבי אנוש:

"מצרכת הנוכחות החדשה, צתידה ליתר את הדיווח הידני. מתידה וימלאו את הדוחות דרך המצרכת האוטומטית. נכון לצכשו כאמור יש התנגדות על וצד הצובדים. חשו לציון למרות הקושי, דיווחי הנוכחות על הסייעות / מלווי נבדקים באצף החינוך ומעאבי אנוש, מה עארט לציתים לצצויות אנוש שהיו נאנצות מתידה והיה דיווח ממוחשב."

5.2. עוזרי סגני ראש העיר

קיימים בעירייה שני סגנים לראש העיר ולכל אחד מהם יש עוזר. העוזרים לא מחתימים שעון נוכחות כפי שמונהג על כלל עובדי העירייה. הנוכחות מדווחת באופן ידני והסגנים חותמים להם על הדיווח הידני. על העירייה להקפיד על נוהג אחיד לכלל עובדיה לרבות על עוזרי סגנים ולא לאפשר לעובדים מסוימים "הנחות" בחובות המושטות על כלל עובדי העירייה.

¹⁶ לדוגמא העובדות (בראשי תיבות) – ו.י, ו.ל.
¹⁷ לדוגמא העובדות (בראשי תיבות) – כ.ב, ח.ש.

5.3. מורים בתיכון וקונסרבטוריון

בבתי הספר העל יסודיים קיימים מורים אשר הינם עובדי העירייה.
מורים בבתי הספר העל יסודיים¹⁸, לא מחתימים שעון נוכחות כלל.
ההנחיה לא להחתים שעון נוכחות ניתנה למורים על ידי "ארגון המורים בבתי הספר העל יסודיים" במסגרת סכסוך עבודה ארצי של אוכלוסיית עובדים זו.

5.4. תלונה על שעות עבודה של עובדת העירייה (א.ש)

במסגרת הביקורת נמצא כי ביום 15 ספטמבר 2019 הוגשה תלונה אנונימית על שניים מבין עובדי העירייה – א.ש ו-כ.ש.
מדובר בעובד (כ.ש) שהחל לעבוד בעירייה בדצמבר 2016 ובעובדת (א.ש), המקורבת לו, שהחלה לעבוד בעירייה ביולי 2018.

להלן עיקרי התלונה (ממוספר לפי התלונה):

3. העובדת איננה מתייצבת לעבודתה בעירייה ולא עשתה זאת אף פעם.
העובדת מנהלת עסק משפחתי לממכר מזון מהיר שם היא ממשיכה לעבוד מידי יום בין השעות 7.00-20.00 ..."
4. העובדת מקבלת שכר מלא מעיריית רמת השרון וזאת במשך יותר משנה ..."
6. ... העובדת אינה מחתימה את כרטיס הנוכחות שלה כנדרש על פי תקנות משרד האוצר והעירייה... כרטיסה של העובדת מוחתם בידי קרוב משפחה ..."
7. עיון בדוחות הנוכחות של העובדת ושל קרוב משפחה מעלה כי השניים מגיעים לעבודה ממש באותה הדקה ועוזבים באותה דקה .. מידי יום..."

לאור התלונה, ביום 23 בספטמבר 2019 זימן מנהל אגף משאבי אנוש דאז, את העובדת וקרוב משפחה לשיחה לצורך בירור הטענות שנטענו בתלונה. בהתאם לפרוטוקול הפגישה עולה כדלקמן:

- העובדים ציינו כי עבודתם מתחילה בשעה 12 ועד שעות הערב כולל ימי שישי.
 - העובדים ציינו כי הם מדווחים נוכחות רק כהם נוכחים בעבודה.
 - לעיתים החתמת הנוכחות מבוצעת על ידי אחד מהם והשני ממתין ברכב העבודה.
 - "הובהר לעובדים שיש להקפיד על החתמת כרטיס נוכחות רק כשנוכחים. על כל אחד להחתים את הכרטיס האישי שלו ולא כפי שנהגו עד כה... העובדים הבטיחו להקפיד על דיווחי הנוכחות. הוסבר לעובדים כי אי קיום ההנחיות מהווה עבירת משמעת חמורה"
- העובדים מועסקים באיסוף קרטונים מבתי עסק בעיר.
למרות ששני העובדים מבצעים עבודתם ביחד ובאותה עבודה הם משויכים לשתי מחלקות שונות. האחד מחלקת תברואה והשנייה מחלקת תחזוקה.

¹⁸ מדובר בעובדי עירייה.

לא התקבל הסבר ממחלקת משאבי אנוש לפיצולם למחלקות שונות. בהתאם לפרוטוקול השיחה של מנהל משאבי אנוש עם העובדים עולה כי המנהלים האחראים על העובדים לא נכחו בשיחה ורק מנהל התחזוקה קיבל העתק של פרוטוקול השיחה שהתקיימה.

לא נמצא כי מנהל משאבי אנוש ביצע ברור עם מנהלי העובדים על אופן ביצוע הפיקוח על נוכחותם של העובדים בעבודה והם לא היו מעורבים בהליך הברור שבוצע עם העובדים.

ביום 28 באוקטובר 2019 נערכה פגישה נוספת בין מנהל משאבי אנוש דאז, לבין העובדים. בהתאם לפרוטוקול הפגישה עולה כדלקמן:

- "מנהל אגף משאבי אנוש הודיע לעובדים כי הוחלט מבחינה ארגונית להכפיפם למנהל מח' התברואה... מנהל מח' התברואה יהיה אחראי על עבודתם ועל כל נושאי המנהלות ונוכחותם בעבודה, היות שעשייתם קשורה לעבודת התברואה.
- מנהל אגף משאבי אנוש הודיע לעובדים, כי בשל אופי עבודתם בשטח ושעות עבודתם הבלתי שגרתית הם מתבקשים לחתום על נוכחותם כל שעתיים במוקד העירוני.

גם בישיבה זו לא נכחו מנהלי העובדים ולא נראה כי הם היו מעורבים בהליך קבלת ההחלטות בנושא.

הביקורת ביצעה בדיקה מדגמית על טופסי הנוכחות של העובדת לחודשים: אוגוסט 2018, ספטמבר 2018, מרץ 2019, נובמבר 2019, דצמבר 2019 – נמצא כי כל טפסי הנוכחות חתומים על ידי מנהל מחלקת התחזוקה מלבד דוח חודש דצמבר 2019 שחתום על ידי מנהל מחלקת התברואה. נתוני הנוכחות, מלבד נוכחות של נובמבר 2019, נחתמו בשעון הנוכחות של העירייה.

נתוני הנוכחות של נובמבר 2019 הוצגו לאגף משאבי אנוש באופן ידנית מלבד 3 ימים מתוך 25 ימים באותו החודש בהם הנוכחות הוזנה באופן ממוחשב בשעון הנוכחות של העירייה.

לבקשת הביקורת התקבל דוח המעיד כי העובדת לכאורה מחתימה במוקד נוכחות כפי שנדרשה בפגישה שהתקיימה עימה ביום 28 באוקטובר 2019, ואולם הדוח ממולא ידנית על ידי העובדת, חתום על ידי העובדת בלבד וללא חתימת גורם שלישי מהמוקד המאשר נוכחותה בעבודה מידי שעתיים וללא חתימת מנהלה של העובדת.

לא נמצא כי העובד הנוסף שהשתתף בפגישה מיום 28 באוקטובר 2019, ממלא דוח נוכחות במוקד מידי שעתיים למרות שדרישה זו הופנתה גם אליו. בשיחה שקיימה הביקורת עם מנהל מחלקת התברואה, שהיה אחראי על שני העובדים תקופה קצרה, ציין זה כי עובדים אלו אחראים על איסוף קרטונים מבתי עסק בשתי רחובות מרכזיים בעיר וכי עבודתם מבוצעת החל משעות הצהריים המוקדמות ובשעות הערב.

הביקורת מוצאת להעיר כי לא נמצא בתיק העובדת הנחיות פנימיות שניתנו למנהל של אותם העובדים לאור התלונה כאמור הנוגעות לצורך פיקוח על שעות עבודתם. לא נמצא כי קיים מעקב צמוד יותר על נוכחותם בעבודה במהלך כל שעות עבודתם.

מנהל מחלקת התברואה ציין בפני הביקורת כי חודש לאחר העברת העובדת לניהולו הוא הודיע לאגף משאבי אנוש כי הוא אינו מוכן להיות אחראי על העובדת. המנהל כאמור לא נתן הסבר לביקורת על הודעתו כאמור.

העובדת עברה לעבוד במסגרת המוקד העירוני בעירייה על אף שתפקידה נשאר כמו קודם באיסוף קרטונים.

הביקורת מציינת כי העובדים נשוא התלונה מקבלים בשכר שעות נוספות. בבדיקת דיווחי השעות הנוספות של העובדת בחודשים שנבדקו נמצא כדלקמן:

חודש	דיווח העובדת בשעות	אישור מנהל ומנכ"לית בשעות
8/18	69	60
9/18	63.5	60
3/19	77	60
11/19	57	43.5

בנובמבר 2019 אושרו לעובדת רק שעות ימי שישי בלבד.

בנוסף שני העובדים מקבלים שעות כוננות בתלושי השכר. האחד 60 שעות ושניה 20 שעות כוננות. תוספת זו מאושרת מידי חודש על ידי מנכ"לית העירייה. בברור שביצעה הביקורת עם מנהל מחלקת תברואה למהות השעות הנוספות ולהצדקת שעות הכוננות הוא ציין בפני הביקורת כי אין הוא מעורב בהליך אישור של שעות נוספות וכוננות של עובדים אלו וכי עלי להפנות בשאלה זו להנהלת העירייה המאשרת מראש שעות נוספות וכוננות לעובדים.

הביקורת רואה בחומרה את הטיפול בתלונה זו על ידי מחלקת משאבי אנוש. על מנהל משאבי אנוש היה למצות את הליך הברור מול מנהלי שני העובדים החתומים על דיווחי הנוכחות שלהם ובעיקר עם מנהלה של העובדת (א.ש).

על אגף משאבי אנוש להוציא הנחיות ברורות ומפורטות להליך הפיקוח של מנהלים על שעות עבודתם של העובדים הכפופים להם ויש להוציא הנחיה מפורטת הנוגעת לשני

העובדים נשוא התלונה וזאת בכדי למנוע הישנות של מיקרים אלו בכלל ועם עובדים אלו בפרט.

תגובת מנהלת אגף משאבי אנוש:

" בימים אלו הנושא נמדק לצומק, האמצאים של הדיקה הוצעו
למנכ"ל."

6. פיקוח על שעות נוספות

בשנים 2018 ו-2019 שילמה העירייה לעובדיה בגין 74,116 ו-77,567 שעות נוספות בהתאמה, מתוכן 1,170 ו-2,714 שעות בהתאמה בתעריף של 100%. עלויות העירייה עבור ביצוע שעות נוספות של עובדיה בשנים 2018 ו-2019 מסתכמים לך של 4,974 אלפי ₪ ו-5,247 אלפי ₪ בהתאמה.

בהתאם לחוקת העבודה :

"תשלם הרשות תמורת השעות הנוספות שהעובד יעבוד לפי דרישתה: בעד 2 השעות הנוספות

הראשונות לאחר יום העבודה הרגיל – 125% ולאחר השעתיים הראשונות – 150% מהשכר שלו לכל

שעה נוספת".

במסגרת נוהלי תנאי עבודה של המועצה קיים נוהל לפיו :

- שעות נוספות בדיווח יתבצעו רק ע"פ אישור מוקדם שניתן למנהל היחידה לביצוען.
- העובד יעביר דיווח שעות נוספות על בסיס האישור שניתן למנהל המחלקה ועל הדוח יחתום העובד ומנהלו הישיר.
- הדוחות יועברו לתשלום לאחר חתימת מנכ"ל העירייה או סמנכ"ל התפעול.
- דוחות השעות הנוספות יבדקו בהתייחס לאישור שניתן, לדוח הנוכחות ולדוח השעות הנוספות עצמו.
- גזבר העירייה יבדוק את כל דוחות הנוכחות החודשיים.

רכזת משאבי אנוש ציינה בפני הביקורת כי הנהלת המועצה מתקצבת לכל אגף/מחלקה את תקרת השעות הנוספות המאושרות לה ועל מנהל האגף/מחלקה לתקצב אותם לעובדיו בהתאם לצרכי האגף/המחלקה.

בהתאם לנוהל קיים טופס ייעודי עליו העובדים ממלאים את השעות הנוספות שביצעו. טופס זה נחתם על ידי מנהל העובד והוא עובר לאישור מנכ"ל העירייה.

העירייה לא משתמשת במערכות מחשוב לצורך אישור השעות הנוספות בידי המנהלים הישירים של העובדים ובידי מנכ"ל העירייה אלא האישור מבוצע על מסמך פיזי. כפועל יוצא גם הליך הפיקוח של אגף משאבי אנוש גם הוא אינו ממוחשב.

על העירייה למחשב את הליך האישור ולאפשר פיקוח ובקרה מהימנים ובטוחים יותר.

תגובת מנהלת אגף משאבי אנוש :

"המסגרת המצטרפת למערכת הנוכחות האוטומטית ידולה העלות הנוספות/

הכוננות/ דרך המערכת האוטומטית."

הביקורת תתייחס באופן נפרד לביקורת שבוצעה על תשלומי שעות נוספות לסייעות במערכת החינוך ותשלומי שעות נוספות לייתר העובדים.

6.1. עובדים כללים:

1. לא נמצאו חתימות של מנכ"לית העירייה לתשלום שעות נוספות של עובדי תחזוקה וגינון ששולם בחודש 10/18.
2. לא נמצא אישור מנהל ישיר ומנכ"לית לתשלום שעות נוספות לעובד ת.ז. 30940486 בחודש 04/18.
3. לא התקבלו מסמכים בגין תשלום שעות נוספות של העובדים ת.ז. 3672041 ו- 2164643 ששולמו בחודשים 03/18 ו- 08/19 בהתאמה.

6.2. סייעות במערכת החינוך בבתי הספר ובגני ילדים

1. בהתאם לדוחות ממערכת השכר בעירייה, עלויות המועצה עבור תשלום שעות נוספות בשנים 2018 ו- 2019 הסתכמו בסך של 550 אלפי ש"ח ו- 602 אלפי ש"ח בהתאמה.
2. לא התקבל לידי הביקורת טפסים ייעודים לדיווח שעות נוספות של העובדים הבאים:

- ת.ז. 3716771 בגין החודשים 01/18,04/18,05/18 ו-08/18.
- ת.ז. 32341469 בגין חודש 08/18.
- ת.ז. 20354428 בגין חודש 10/18.
- ת.ז. 31315636 בגין החודשים 01/18,04/18 ו-05/18.
- ת.ז. 1188986 בגין החודשים 04/18 ו-05/18.
- ת.ז. 3667877 בגין חודש 08/19.
- ת.ז. 2251643 בגין החודשים 02/18 ו-11/19.
- ת.ז. 30964762 בגין חודש 07/19.
- ת.ז. 4057882 בגין חודש 02/19.
- ת.ז. 3841750 בגין החודשים 01/19,07/19 ו-12/19.

3. נמצא כי התקבלה הנחייה של מנכ"לית העירייה מיום 24/10/2017 לשלם לסייעות פדגוגיות של גני ילדים 30 שעות נוספות ללא דיווח בניגוד לכללי מנהל תקין. בהתאם להנחיה זו שולמו להן 30 שעות נוספות בתעריף של 125%.
4. נמצא כי הסייעות מדווחות בדיווח ידני על ביצוע שעות נוספות אלו אולם הן מדווחות שעות האמורות להשתלם לפי תעריף רגיל של 100% הואיל ומדובר בשעות אשר אינן עולות על 8.5 שעות ביום ועושה רושם כי הדיווח מבוצע

לצורך מתן תוקף לשעות הנוספות המשולמות להן ולא דיווח על שעות נוספות בפועל.

תגובת מנהלת אגף משאבי אנוש:

"צט כניסתי לתפקיד ראיתי את החריגה, והנולא נבדק וטופל מול הסתדרות הצופדים, וצד הצופדים וצוד, כיום אין תשלום שעות נוספות לסייחות."

5. נמצא עובדת (ת.ז 037167715) אשר דיווחה שעות נוספות בין השעות 7-9 בבוקר מידי יום במהלך חודש 11/19 בסך כולל של 28 שעות נוספות ואולם אושר לה לתשלום 30 שעות נוספות- כלומר שעתיים יותר מהשעות שבדיווחה.

6. נמצאה עובדת (ת.ז 022516439) אשר מקבלת שעות נוספות חריגות במיוחד בין 30-60 שעות ללא אישור מיוחד. בהתאם לדיווח ידני של העובדת לחודש 11/2019 נמצא כי דווחו שעות נוספות בגין השעות שבין 16:30-13:30 האמורות להשתלם לפי תעריף של 100%.

7. לסייעות קיים טופס חודשי המרכז את כל השעות הנוספות אשר בוצעו. טופס זה נערך על ידי אגף החינוך בעירייה לצורך אישור גורם מנהל בעירייה. הטפסים המרכזים של החודשים: 01/18,04/18,05/18,10/18,07/19,08/19 ו- 12/19. לא חתומים על ידי ממונה ישיר.

8. לא נמצא כי מנכ"לית העירייה מאשרים את דיווח/ תשלום השעות הנוספות של סייעות בניגוד לנהלי העירייה.
תגובת מנהלת אגף משאבי אנוש:

"התשלום הופסק. בימים אלו נכנס לתפקידו מנכ"ל חדש והוא יתווה את מדיניות החתימות על השעות הנוספות."

7. קידום בדרגות

קידום דרגות ברשויות מקומיות אמור להיות מבוצע בהתאם לחוקת העבודה או קובץ תיאור תפקידים המפורסם על ידי אגף השלטון המקומי לפיהם לכל תפקיד של את הדירוג המתאים לו, יש את מתח הדרגות שלו ואת תקופת הזמן הקצובה לשהייה בו. מחלקת משאבי אנוש מנהלת את הפיקוח על צבירת ותק דרגות של כל העובדים באמצעות קובץ אקסל ולא באמצעות מערכת ממוחשבת המסדירה נושא זה. יש לפעול להסדרת ניהול מתח הדרגות באופן ממוחשב המאפשר פיקוח יעיל ומהימן. תגובת מנהלת אגף משאבי אנוש:

"כיום האצקא מתבצע בקרה רבצונית באמצעות מצרפת האוטומציה. אופקים דו"חות ונצטית בקרה, בנוסף תבחן מודוליה חדשה של האוטומציה שתסייע בניהול ופיקוח אצקא על עליה באתח דרכות, למרות זאת אנו סבורות שצרכיה להיות בקרה צמודה של מרכות הנושא".

- הביקורת בדקה 62 מקרים של קידום בדרגות לעובדים. להלן ליקויים שנמצאו בביקורת:
- העובדת ת.ז. 53918546 בדרוג הנדסאים 39-37 קודמה בדרגה כל שלוש שנים במקום כל שנתיים.
 - העובדת ת.ז. 65635328 בדרוג מנהלי, החלה את העסקתה בעירייה ביום 01.06.2017 בדרגה 6 במקום דרגה 5 המהווה הדרגה התחילית לתפקיד זה.
 - העובדת ת.ז. 22964472 בדרוג המח"ר, החלה העסקתה בעירייה ביום 01.03.2017 בדרגה 40 במקום 39 המהווה הדרגה התחילית לתפקיד זה.
 - העובדת ת.ז. 28770824 בדרוג מנהלי, עלתה לדרגה 8 לאחר שהייה של 7 חודשים בדרגה 7. לדברי רכזת משאבי אנוש עם זכייתה של העובדת במכרז פנימי לתפקיד חדש במתח דרגות 9-7 הוחלט כי תחל בדרגה 8.
 - העובדת ת.ז. 21783204 בדרוג פסיכולוג החל העסקתו בעירייה ביום 01.09.2012 בדרגה 36 זאת למרות שמתח הדרגות לתפקיד הינו 39-37.

הביקורת ממליצה להנהיג בקרה מידי תקופה מוגדרת של מנהלת האגף על השינויים במתח הדרגות לצורך ביקורת ובקרה.

תגובת מנהלת אגף משאבי אנוש:

"מהדיקה שצרכנו מדובר בצובדים שהתקבלו לצבודה מזמן, אנו נצדכן את הטעון תיקון"

נהלי העבודה של אגף משאבי אנוש כוללים נוהל סיום עבודה.
 הנוהל כולל הליך פיטורין, התפטרות ויציאה לגמלאות.
בנוהל לא קיימת התייחסות לחובה בדבר החתמת העובד היוצא על "טופס טיולים" למרות שאכן העירייה נוהגת כך.
 יש לעדכן את נהלי העבודה של אגף משאבי אנוש בהתאם.
בנוהל לא קיימת התייחסות לביטול הרשאות גישה במערכות המחשוב בעירייה גם לא בטופס הטיולים הנהוג בעירייה.
 לדברי רכזת משאבי אנוש, במהלך הביקורת- במרץ 2020, עודכן "טופס הטיולים" המונהג בעירייה והתווסף לו סעיף המשמש לסגירת סביבת עבודה ממוחשבת.

בקשה להארכה של תקופת העסקה :

כאשר העובד הגיע העובד לגיל פרישת חובה (גיל 67) והעובד או העירייה רוצים בהמשך העסקתו, בהתאם לחוזר מנהל כללי מס' 4/2014 על העובד לפנות בבקשה בכתב לממונה משאבי אנוש ולצרף אישור רופא תעסוקתי כי הוא כשיר להמשך העסקתו. בקשתו זו תידון בוועדה להארכת שירות וזו תעביר חוות דעתה לראש המועצה טרם קבלת החלטתו.
 בהתאם לחוזר מנכ"ל 4/2014 ראש המועצה רשאי להאריך שירות באותה המשרה שבה עסק העובד לתקופה שלא תעלה על שנה וחצי בכל פעם, וזאת עד הגיעו לגיל 70.

הביקורת בחנה את הליך המשך עסקתם של 5 עובדים מעבר לגיל 67. להלן הממצאים :

1. ת.ז 050668342 – לבקשה הראשונה מיום 6/5/2018 - **לא נמצא אישור רפואי בבקשה השנייה מיום 14/5/2019 הומצא אישור רפואי אולם לא מצוין בו כשירות לעבודה אלא מידע רפואי כללי של העובדת.** בבקשה השלישית לא הומצא אישור רפואי והוועדה לא המליצה להאריך את שירותה הואיל והאריכו את שירותה פעמיים. ראש המועצה אישר את הארכת שירותה בניגוד להמלצת הוועדה ובהעדר אישור רפואי עדכני.
2. ת.ז 5033903 – **טופס הבקשה אינו נושא תאריך, העובד לא חתום על הבקשה ומנהל המחלקה לא חתום על הבקשה. לא נמצא אישור רפואי של העובד.** הוועדה המליצה מראש לאשר המשך העסקתו לשנתיים. על המסמך חתומה עו"ד מיכל בלום יועמ"ש המועצה. ראש המועצה אישר את המלצת הוועדה להארכה בשנתיים בניגוד להוראת חוזר מנכ"ל להאריך כל פעם בשנה וחצי בלבד. בטופס הבקשה לא ציינו חברי הוועדה את הנימוקים להמלצתם. העובד קיבל מסמך המעיד על הארכת שירותו בשנתיים. לאחר ארבעה חודשים יצא מכתב מתוקן לעובד המציין כי מאושר לו הארכת שירות לשנה וחצי בלבד.
3. ת.ז 5044777 - בבקשה מיום 12/12/2017 נמצא אישור רפואי אולם לא מצוין בו כשירות לעבודה אלא מידע רפואי כללי של העובדת. הבקשה הוגשה לקבלת אישור לשנתיים. הוועדה לא אישרה בקשה זו. ראש המועצה אישר את בקשת העובדת עד גיל 70 מעבר לתקופת הבקשה. למסמך בקשה זה נמצא בקשה

חלופית הנושאת תאריך זהה של 12/12/2017 בו מצוינת המלצת הוועדה להארכה של חצי שנה בלבד ממועד גיל הפרישה עד 31/12/18. ראש המועצה אישור את המלצת הוועדה. בבקשה השנייה מיום 19/11/2018 **לא נמצא אישור רפואי**. בבקשה השלישית מיום 6/10/2019 **לא נמצא אישור רפואי** והוועדה המליצה לא לאשר הארכה הואיל ובוצעה הארכה כבר פעמיים. ראש המועצה אישר הארכה של 3 חודשים ללא אישור רפואי.

4. ת.ז 51579431 – לבקשה מיום 5/3/2019 נמצא אישור רפואי המציין כי העובד כשיר להמשיך בעבודה. הוועדה המליצה הארכת שירות בחצי שנה במתן נימוק להחלטתה. ראש המועצה אישר המלצת הוועדה. **הבקשה השנייה אינה נושאת תאריך ולא מצורף לה אישור רפואי עדכני**. הוועדה המליצה לאשר בקשתו לאורכה של שנה וראש המועצה קיבל המלצת הוועדה.
5. ת.ז 50928951 – לבקשה מיום 29/4/2018 צורף אישור רפואי. הוועדה המליצה להאריך את העסקתה בהסתייגות בחודש אחד בלבד. ראש המועצה קיבל המלצת הוועדה. לבקשה השנייה מיום 14/5/2018 לא צורף אישור רפואי עדכני. **הוועדה המליצה למתן ארכה לתקופה של 17 חודש- יותר מהתקופה המקובלת של 15 חודשים**. ראש המועצה קיבל את המלצת הוועדה.

לאור האמור עולה כי קיימת חוסר הקפדה בקבלת אישור רפואי המעיד על כשירות העובד להמשיך בעבודתו. עובדה זו יוצרת חשיפה מוגברת של המועצה לסיכונים בתביעות עובדים על פגיעה בעבודה במיוחד בשנים אלו בהם יש סיכון גבוהה יותר לעובד.

על המועצה להקפיד ביתר שאת על מתן אישורים להמשך העסקה רק עם קבלת אישור רפואי עדכני לכל בקשה.

תגובת מנהלת אגף משאבי אנוש :

“אנו מקפידים לבקש אישור רפואי אולם לצויות ישנם רופאי משפחה אשר מסרבים למסור אישור זה לצורך... ישנה מחלוקת עקרונית בין שירותי הבריאות בארץ הנאמרים לבקש אישור כזה.”

”

6. קשרי משפחה בין העובדים וניגודי עניינים בהעסקה

סעיף 174א לפקודת העיריות מונה את הסייגים להעסקת קרוב משפחה:

"(א) אדם שהוא קרוב משפחה של ראש העיריה או של אחד מסגניו לא יתקבל לעבודה בעיריה ולא יתמנה למשרה בה.

(ב) אדם, שקרוב משפחתו ממונה על יחידה מיחידות העיריה, לא יתקבל לעבודה באותה יחידה ולא יתמנה למשרה בה.

(ג) אדם, שקרוב משפחתו עובד ביחידה מיחידות העיריה, לא יתמנה לתפקיד הממונה על אותה יחידה, אלא אם כן המינוי אינו יוצר ביניהם יחסי כפיפות.

(ד) הוראות סעיפים קטנים (א) עד (ג) יחולו גם על קבלה לעבודה או על מינוי של עובד ארעי, של עובד המועסק בעיריה על פי חוזה מיוחד ושל אדם המועסק על ידי קבלן כוח אדם כהגדרתו בחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, תשנ"ו-1996.

(ה) על אף הוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד), רשאים שר הפנים וועדת השירות להתיר העסקת אדם כעובד העיריה בנסיבות מיוחדות שיפורטו בכתב."

"קרוב משפחה" – בן זוג, הורה, בן, בת ובני זוגם, אח או אחות וילדיהם, גיס, גיסה, דוד, דודה, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד או נכדה, לרבות חורג או מאומץ."

חוזר מנכ"ל 2/2011 ותיקונו בחוזר מנכ"ל- 6/2018 מסדירים את הכללים בנושא זה.

העסקת קרובי משפחה, במיוחד בדרגה ראשונה במקום ציבורי הינה מנוגדת את כללי מנהל תקין ובמיוחד כאשר ישנם יחסי כפיפות בניהם בעבודה. נהלי העבודה של אגף משאבי אנוש לא כוללים התייחסות הנוגעת להעסקת קרובי משפחה או לבדיקת ניגוד עניינים בהעסקה. יש לעדכן את נהלי העבודה של אגף משאבי אנוש בהתאם.

לדברי רכזת משאבי אנוש כל מועמד לתפקיד בעירייה מגיש עם טפסי הבקשה להעסקה "שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים" בו הוא מפרט את קשרי המשפחה במידה וישנם בינו לבין עובדי העירייה וכן על תפקידים ועיסוקים קודמים לבדיקת חשש לניגוד עניינים.

במידה ומולאו על ידי המועמד נתונים העלולים להוות ניגוד עניינים, הטופס עובר למחלקה המשפטית לקבלת חוות דעת בדבר העסקתו.

מבדיקת העסקה של קרובי משפחה נמצא כדלקמן:

- במחלקת גינון מועסקים שני אחים - האחד מועסק משנת 1996 והשני משנת 2000.

לא נמצא בתיקי העובדים חו"ד משפטית שניתנה בדבר העסקת הקרוב משפחה האחרון שהצטרף למועצה.

- באיסוף קרטונים מועסקים שני קרובי משפחה (הם עובדים ביחד באיסוף הקרטונים אולם לא מצוותים לאותה המחלקה) האחד מועסק משנת 2016 והשנייה משנת 2018.

לא נמצא בתיקי העובדים חו"ד משפטית שניתנה בדבר העסקת הקרוב משפחה האחרון שהצטרף למועצה.

העדר חוות דעת משפטית במקרים הנדרשים לכך מעיד על פיקוח בחסר על ניגוד עניינים בעבודה.

על מחלקת משאבי אנוש לפעול לקבלת חוות דעת משפטית במקרים הנדרשים לכך טרם התחלת עבודה במועצה.

תגובת מנהלת אגף משאבי אנוש:

"החל מכניסתי לתפקיד כל נוסע "een לניאוד צנייני" נבדק מול המוצמד לתפקיד ומול המנהלים הישירים של הצומדים ביניהם נמצא קשר משפחתי חומרי אלו צורמים לזכיה המשפטית לבחינת הנוסע ולתקנת דעת המקצועית הצומד ובמסגרתו. השנה קבלנו ממסד הפנים בההרות בנוסע ואנו פועלות על פי הנחיות המסד. חוזר מנכ"ל 2/2011 פורסם נוהל ניאוד צנייני. מרכז פרסומו כל צומד שנקלט לצירייה במרכז ושלא במרכז נתבקש למלא שאלון ניאוד צנייני. בחוזר מנכ"ל מסד הפנים 6/2018 - חודד הנוהל והיוצא"ש התבקש לכתוב התיוחסותו לפני כל צומד שהצהיר על קרבת משפחה. וכך אנחנו פועלים.

לצערנו ישנם מקרים שמוצמדים מסתירים מידע ולא מדווחים על קרבת משפחה. לא תמיד אנחנו מזהים ובוודאי שאיננו סמכות מסרתית או חקירתית. אנו מסתדלים כמיטב יכולתנו למנוע תופעה

זו."

דוח ביקורת בנושא

נקיון העיר

רקע כללי

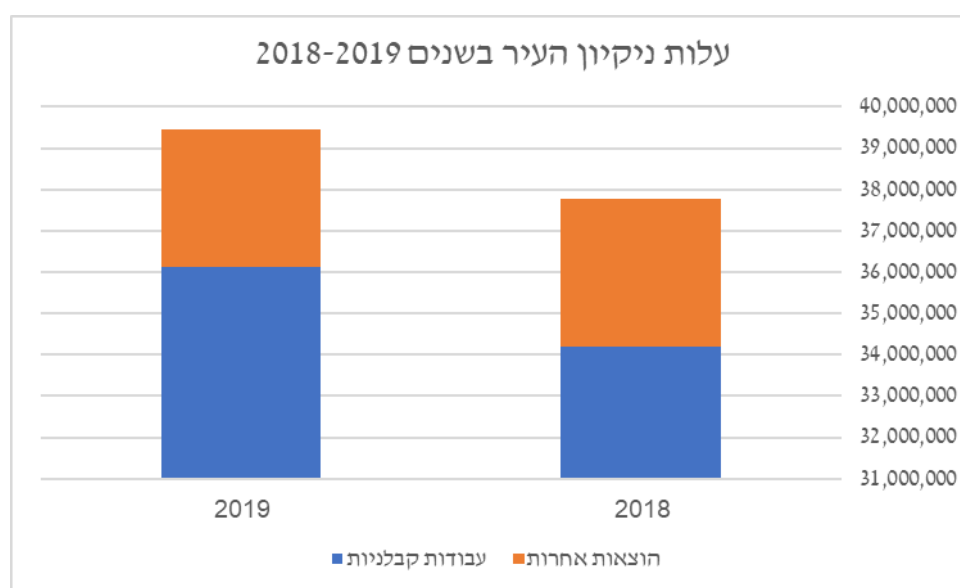
1. סעיף 242 לפקודת העיריות (נוסח חדש) מסדיר את סמכות ואחריות העירייה לטפל בתברואה, בריאות הציבור ונוחותו, כלהלן:
- "בענין תברואה, בריאות הציבור ונוחותו, תעשה העירייה פעולות אלה:
- (1) תנקוט אמצעים להסרת כל מטרד או למניעתו ותדאג לבדיקות שמטרתן לברר מה הם המטרדים הקיימים;
 - (2) תורה בדבר פינוי סחי ואשפה מכל בית ותקבע את האגרות בעד פינוי כאמור;
 - (3) תורה בדבר בדיקתם, הסדרתם, החזקתם, ניקויים והרקתם של ביבים, נקזים, בתי כסא, אסלות, בורות שופכין, מיפלשים, מזחילות, מירוצי מים, בורות אפר ואביזרים סניטריים;
 - (4) תתקין ותקיים במצב טוב ומותקן פחי אשפה ציבוריים ושאר כלי קיבול שמניחים ומאספים בהם אשפה ותדאג שיוחזקו באופן שלא יהוו מטרד או מפגע לבריאות;
 - (5) תתקין ותקיים במצב טוב, מחראות, משתנות ובורות שופכין ציבוריים ותדאג שיהיו בנויים ומוחזקים באופן שלא יהוו מטרד או מפגע לבריאות;
 - (6) תדאג לטאטואם וניקויים של רחובות שאינם רכוש הפרט;
 - (7) תמנע הצטברות של סחי ואשפה במקום ציבורי או פרטי במידה המהווה סכנה לבריאות הציבור ותנקוט אמצעים להסרת כל מטרד ציבורי הנובע מבור שופכין או נקז, בין פרטיים ובין ציבוריים, או מכל מקור אחר;
 - (8) תמנע הזדהמותם של זרמים, תעלות, מירוצי מים או בארות והנחת אשפה על גדות זרם, תעלה או מירוצי מים או על פי באר, העלולה לגרום להזדהמותם;
 - (9) תמנע שצינורות המיועדים לסילוק מי גשמים ישמשו לסילוק שפכין או סחי מבית כסא או מאסלה ותאסור התקנתם של נקזים אל ביב ציבורי שלא ברשות;
 - (10) תורה בדבר בדיקת בתים ובנינים כדי לברר את מצב הנקיון שלהם או לענין אחר ובדבר אמצעים להשמדת עכברושים, עכברים ושאר שרצים."

2. סעיפים 250-251 לפקודת העיריות מסמיכים את העירייה לקבוע ולעדכן חוקי עזר בעיר. בהתאם לאמור, העירייה קבעה, בין היתר, את חוקי העזר שלהלן:
- חוק עזר לרמת השרון (הוצאת אשפה), תשי"ג-1953, מסדיר את סמכות העירייה לטיפול בהוצאת אשפה על ידי התושבים ובעלי העסקים בתחום הרשות המקומית.
 - חוק עזר לרמת השרון (שמירה על ניקיון ואיסור העישון), תשכ"ב-1962, מסדיר את סמכות העירייה לטיפול בזריקת פסולת במקום ציבורי, על ידי התושבים ובעלי העסקים בתחום הרשות המקומית.
 - חוק עזר לרמת השרון (ניקוי מגרשים, חצרות וכניסות לבניינים), תשל"ו-1976, מסדיר את סמכות העירייה לטיפול בניקוי מגרשים וחצרות על ידי התושבים ובעלי העסקים בתחום הרשות המקומית.
3. בנוסף לחוקי העזר שפורטו לעיל, להלן הוראות חוק רלוונטיות נוספות לדו"ח הביקורת:
- חוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כח אדם, התשנ"ו-1996;
 - החוק להגברת האכיפה בדיני עבודה, תשע"ב-2011;
 - חוק עבודת הנוער, תשי"ג-1953;
 - חוקים ותקנות נוספים רלוונטיים ככל שישנם.
4. דוח הביקורת התמקד בניקיון מדרכות, כבישים ושבילים אשר הינם בתחומי האחריות של קבלני ניקיון העיר, בהתאם למכרז שנחתם עימם.

נתונים כללים

5. הוצאות העירייה עבור עבודות ניקיון העיר בין השנים 2018-2019, היו בממוצע כ-35 מיליון ש"ח בשנה, כלהלן:

שנת 2019 בש"ח	שנת 2018 בש"ח	פרטים
36,127,566	34,200,724	עבודות קבלניות
3,310,205	3,556,649	הוצאות אחרות (שכר, דלק, ליסינג, כלים וציוד, ניקוי מגרשים, איסוף פסולת בניין, תברואה במימון תמיר)
39,437,771	37,757,373	סה"כ



6. מנתוני הטבלה והגרף עולה כי בשנת 2019 חל גידול של כ- 1.6 מש"ח בהוצאות העירייה עבור עבודות ניקיון העיר (גידול של כ- 4.3% מסך ההוצאות השנתית).

הגידול בהוצאות נבע בעיקרו מתשלומים נוספים ששולמו לקבלני הניקיון עבור עבודתם.

7. להלן פירוט קבלני ניקיון אשר פעלו בעיר בין השנים 2018-2019, במסגרת מכרז פומבי מספר 456/17 למתן שירותי ניקיון רחובות ושטחים פתוחים בתחום העיר:

משמרת ערב	משמרת בוקר	פרטים
שלג לבן	ר.ג.א	פרק א' (שירותי הניקיון)
ר.ג.א	ר.ג.א	פרק ב' (השכרת מכונת טיאוט לעירייה)

הליך הביקורת

8. במסגרת הביקורת נערכו פגישות ושיחות עם מנהל אגף תברואה, רכזת בקרת השבונות והתקשרויות ועובדים נוספים, ככל ונדרשו.

9. בנוסף, הביקורת סקרה מסמכים כגון: חוקים, נהלים, נתונים כספיים, דוחות ממוחשבים, פרוטוקולים, התכתבויות, דיווחים ורישומים שנערכו ועוד.

מטרות הביקורת

10. מטרת הביקורת הינן כלהלן:

- לבחון את עמידת העירייה בהוראות החוק, נהלי העבודה וכללי המינהל הציבורי התקין בנושא ניקיון וטיאוט העיר.
- לבחון את נאותות התהליך המכרזי שנערך לבחירת קבלני הניקיון בעיר.
- לבחון את נאותות עמידת קבלני הניקיון בהסכם ההתקשרות שנחתם עימם לרבות עמידת הקבלנים במפרט דרישות המכרז.
- לבחון את נאותות הפיקוח והבקרה הקיימים אחר ניקיון העיר (כלפי תושבים ובעלי עסקים בשטחי העירייה).
- לבחון את נאותות תהליכי התשלום לקבלני הניקיון בהתאם לפרמטרים והסכומים הקבועים בהוראות החוק ובהסכמים שנחתמו.
- לוודא כי עבודות ניקיון העיר נעשות באופן נאות תוך שמירה על רמת שירות גבוהה לתושבי העיר.
- לאתר ליקויים ופרצות בתהליכי העבודה והבקורות בנוגע לניקיון העיר, ככל שישנם, על מנת למנוע את התממשותם.

11. במסגרת הביקורת נערכו סיורי שטח ברחבי העיר בהם נבחנה רמת הניקיון בעיר במדגם של אזורים שונים.

רקע משפטי

12. הרקע המשפטי לנושא ניקיון העיר הינו, כלהלן:

- פקודת העיריות;
- חוק עזר לרמת השרון (הוצאת אשפה), תשי"ג-1953;
- חוק עזר לרמת השרון (שמירה על ניקיון ואיסור העישון), תשכ"ב-1962;
- חוק עזר לרמת השרון (ניקוי מגרשים, חצרות וכניסות לבניינים), תשל"ו-1976;
- חוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כח אדם, התשנ"ו-1996;
- החוק להגברת האכיפה בדיני עבודה, תשע"ב-2011;
- חוק עבודת הנוער, תשי"ג-1953;
- חוקים ותקנות נוספים רלוונטיים ככל שישנם.

חומר שהתקבל

13. להלן עיקרי המסמכים שהתקבלו ונבדקו בביקורת:

- מכרז פומבי מספר 456/17 למתן שירותי ניקיון רחובות ושטחים פתוחים בתחום העיר אשר פורסם על ידי העירייה.
- מסמכים המעידים על עמידת הקבלנים בתנאי הסף של המכרז.
- פרוטוקול הדיונים בוועדת מכרזים.
- חוזי ההתקשרות שנחתמו בין העירייה לקבלנים לרבות הנספחים, בהמשך למכרז שפורסם על ידי העירייה.
- דיווחי הנוכחות של עובדי הניקיון.
- מסמכי ההתחשבנות עם קבלן הניקיון, לרבות חשבונות שהוגשו ואושרו לתשלום ומסמכים הנלווים לחשבונות.
- קנסות וקיצוזים כספיים שבוצעו בחשבונות קבלני הניקיון בשל אי עמידה לכאורה בהסכם ההתקשרות.
- מסמכים נוספים, ככל שנדרשו לביקורת.

1. כללי

14. מחלקת תברואה אחראית על ניקיון העיר, כולל:
- א. ניהול מערך הניקיון, ובין היתר פיקוח על עבודת קבלנים, מנהלי העבודה ועובדי הניקיון;
 - ב. ניקיון מדרכות, כבישים ושבילים;
 - ג. איסוף ופינוי אשפה ביתית;
 - ד. פינוי גזם;
 - ה. איסוף ופינוי גרוטאות;
 - ו. ריסוס והדברה;
 - ז. איסוף ופינוי אשפה ממרכזים מסחריים וחנויות;
 - ח. ניקיון סלי אשפה ציבוריים;
 - ט. הדברת מזיקים וקני יונים במקומות ציבוריים וחצרות פרטיים;
 - י. ריסוס והשמדת עשבייה בשטחים הציבוריים ותעלות ניקוז.
15. מנהל מחלקת תברואה כפוף לסמנכ"ל תפעול אשר כפוף למנכ"ל העירייה.
16. באגף תברואה לא קיימת תוכנית עבודה שנתית ונהלי עבודה המסדירים את אופן התנהלות המחלקה, לרבות תחומי האחריות של כל אחד מבעלי התפקידים, מנגנוני הפיקוח והבקרה אחר עבודת קבלני הניקיון ועוד.
- התנהלות ארגונית כאמור אינה מאפשרת ניהול תהליכי עבודה תקינים ואף עלולה לפגוע בשירות הניתן על ידי העירייה לתושבים.

2. התקשרות עם קבלני הניקיון

2.1. כללי

17. במהלך חודש ינואר 2017, העירייה פרסמה את מכרז 456/17 לקבלת הצעות עבור מתן שירותי ניקיון, רחובות ושטחים פתוחים בתחום העיר.
18. מסמכי המכרז נמכרו למעוניינים בתמורה לתשלום בסך 5 אש"ח, שאינם מוחזרים לרוכש אשר לא השתתף במכרז.
19. כל משתתף אשר רכש את מסמכי המכרז יכול היה להגיש הצעות לתיבת המכרזים שבועירייה עד ליום 8.3.2017.
20. ההתקשרות עם קבלני הניקיון במכרז נקבעה לתקופה של 24 חודשים עם אופציות לעירייה להאריך את ההתקשרות ב-36 חודשים נוספים (סה"כ תקופת ההתקשרות הינה 5 שנים).

2.2. תנאי הסף במכרז

21. סעיף 3 למכרז מסדיר את תנאי הסף בהם כל קבלן המעוניין להשתתף במכרז נדרש לעמוד.
22. להלן עיקרי תנאי הסף שנקבעו במכרז:
תנאי סף עבור פרק א':
 - המציע בעל ותק וניסיון של 36 חודשים לפחות (במהלך השנים 2012 ועד למועד הגשת ההצעה), במתן שירותי ניקיון רחובות ושטחים פתוחים עבור שתי רשויות מקומיות לפחות, שלאחת מהן לפחות 40,000 תושבים.
 - המציע בעל רשות כאמור, המציע נדרש לספק ולהפעיל באופן שוטף, לפחות, 2 מכוונות טיאוט כבישים ולהעסיק 40 עובדים בעבודות ניקיון.
 - המציע בעל היקף פעילות כספי שנתי של העבודות נשוא המכרז, שלא יפחת מ-2,000,000 ש"ח בשנה, בשנים 2015-2016.

תנאי סף עבור פרק ב':

- המציע בעל ותק וניסיון מוכח באספקת 3 מכונות טיאוט לפחות, לרשויות מקומיות ו/או גופים מסחריים, בשיטת ליסינג או בשיטה דומה של אספקה בלבד וזאת בין השנים 2012 ועד למועד הגשת ההצעות.

23. העירייה לא כללה בתנאי הסף לפרק א' דרישה בנוגע לניסיון בעבודה בשטח דונמי התואם לשטח בו נדרשות העבודות בעיר (כ-16,640 דונם בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נכון ליום 31.12.2015).

24. דרישה כאמור, הייתה יכולה לסייע לעירייה להבטיח כי המשתתפים במכרז הינם בעלי ניסיון מתאים לביצוע העבודות.

2.3. אומדן המכרז

2.3.1. אומדן משמרת הבוקר

25. אומדן המכרז, נקבע על כ-680 אש"ח לחודש למשמרת בוקר, שהם כ-8 מיליון ש"ח לשנה (לפני מע"מ) ו-10 אש"ח לחודש עבור משמרת הערב (כ-120 אש"ח בשנה).

26. במכרז הוגשו הצעות בסכומים שבין 353-422 אש"ח לחודש עבור משמרת הבוקר, המשקפים הנחות שבין 38%-48 ביחס לאומדן המכרז, הנחות גבוהות ובלתי סבירות אשר עלולות לפגוע ביכולת הקבלנים הזוכים לעמוד בדרישות המכרז.

27. בביקורת נמצא, כי ועדת המכרזים לא קיבלה חוות דעת או תחשיב כלכלי מהגורמים המקצועיים באגף התברואה לגבי סבירות הצעות המחיר ויכולת הקבלנים לעמוד בדרישות המכרז שנקבעו על ידי האגף.

28. יצוין, כי גם בפרוטוקול ועדת המכרזים העלתה מנכ"לית העירייה, כי במכרז התקבלו הצעות נמוכות בכ-40% מהאומדן, באופן שאינו סביר.

29. למרות ההצעות הנמוכות באופן משמעותי מהאומדן, הקבלנים לא זומנו לשימוע בפני ועדת המכרזים על מנת לוודא כי הבינו את דרישות המכרז וכי ביכולתם לעמוד בו.

30. העירייה דרשה בסעיף 3.2.11 למכרז, כי למשתתפים יהיה מחזור כספי שנתי של 2 מיליון ש"ח בשנה, בשנתיים שקדמו להגשת ההצעה למכרז.
31. בהינתן שאומדן המכרז נקבע על סך של כ-8 מלש"ח בשנה (לפני הנחת הקבלן), דרישה זו אינה עומדת בקנה אחד עם האומדן ואינה מספקת לצורך אבטחת יכולת הקבלן לעמוד בהיקף עבודות הניקיון הנדרשות לעירייה.

2.3.2. אומדן משמרת הערב

32. במכרז נקבע אומדן בסך 10,000 ש"ח לחודש עבור הפעלת משמרת הערב (כ-120,000 ש"ח לשנה לפני מע"מ).
33. במכרז הוגשו הצעות בסכומים שבין 55-65 אש"ח לחודש עבור משמרת הערב, המשקפים פי 5-6 מאומדן המכרז, מחיר גבוה באופן בלתי סביר ביחס לאומדן.
34. בביקורת נמצא, כי ועדת המכרזים לא קיבלה חוות דעת או תחשיב כלכלי מהגורמים המקצועיים באגף התברואה לגבי סבירות הצעות המחיר הגבוהות שהוגשו במכרז.
35. כמו כן, בביקורת נמצא, כי למרות ההצעות הגבוהות, הקבלנים לא זומנו לשימוע בפני ועדת המכרזים על מנת להסביר את ההצעות הגבוהות שהגישו.

2.3.3. אומדן אספקת מכונת טיאוט

36. במכרז נקבע אומדן של 1,000 ₪ לחודש, עבור אספקת מכונת טיאוט (ללא עובד), במקרה בו העירייה תרצה לשכור מכונות טיאוט אשר יופעלו על ידי עובדיה.

37. במכרז הוגשו הצעות בסכומים שבין 22-24 אש"ח לחודש עבור אספקת מכונת טיאוט, המשקפים פי 22-24 מאומדן המכרז, דבר המעיד על חוסר סבירות האומדן שנקבע.

2.4. ערבות מכרז וביצוע

38. בכל מכרז, העירייה דורשת לקבל ערבות מכרז אשר נועדה להבטיח כי המשתתף לא יחזור בו מההצעה שהגיש, תוך גרימת נזק לעירייה.

39. בנוסף, העירייה דורשת לקבל ערבות ביצוע אשר נועדה להבטיח כי המשתתף יספק לעירייה את השירותים הדרושים, בהתאם להסכם שנחתם עימו.

40. סעיף 5 למכרז קובע את סכומי הערבויות אשר יוגשו במכרז, כלהלן:

- עבור שירותי הניקיון:

• ערבות בנקאית על סך 250,000 ₪.

• ערבות ביצוע על סך 500,000 ₪.

- עבור השכרת מכונות טיאוט:

• ערבות בנקאית על סך 20,000 ₪.

• ערבות ביצוע על סך 40,000 ₪.

41. ככלל, קביעת ערבות בשיעור נמוך מדי עלולה לפגוע בהרתעה הקיימת לעירייה מול הקבלנים ואף לחשוף את העירייה להיעדר פיצוי כספי מספק במקרה של הפרת התנאים על ידי הקבלן.

42. מנגד, קביעת ערבות בשיעור גבוה מדי עלולה למנוע השתתפות במכרזים של קבלנים אשר אין ביכולתם להעמיד לעירייה את הערבות הנדרשת במועד המכרז או לאחרייו.

43. בהתאם להוראות התכ"ם (תקנון, כספים ומשק) מטעם משרד האוצר, המחייבות את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך שלהם, ובין היתר, מסדירות את סכומי הערבויות הנדרשים להתקבל במכרזים המבוצעים על ידי משרדי ממשלה (הוראה 7.5.1.1 מהדורה 06), ערבות מכרז צריכה להיות בשיעור של 2.5% מאומדן עלות המכרז וערבות הביצוע צריכה להיות בשיעור של עד ל- 5% מהאומדן.
44. שיעורי ערבויות אלו נקבעו על ידי המדינה כמספקים מענה הולם ליצירת ההרתעה הנדרשת מול הקבלנים ומתן פיצוי הולם במקרה של אי עמידה בדרישות המכרז.
45. כמו כן, שיעורי ערבויות כאמור, מייצרים את האיזון הראוי בכך שהם מאפשרים השתתפות של מועמדים רבים במכרזים.
46. יצוין, כי הוראות התכ"ם מאפשרות חריגה משיעורי הערבויות האמורות, באישור מראש של ועדת המכרזים ותוך רישום נימוק לחריגה.
47. ביום 13.9.2018 (לאחר מועד פרסום מכרז הניקיון), נקבעה עמדת המרכז לשלטון מקומי בנושא קביעת ערבויות המכרז וערבויות הביצוע לפיה על הרשויות המקומיות לדרוש במכרזיהן ערבות מכרז בשיעור של 2.5% מהיקף ההתקשרות וערבות ביצוע בשיעור שבין 5%-10% מהיקף ההתקשרות.
48. מסמך העמדה האמור, מכיר גם הוא בצורך לחרוג משיעורי הערבויות האמורות במקרים חריגים ותוך תיעוד בכתב של נימוק המצדיק קביעת שיעור ערבות החורג מהכללים שנקבעו.

49. שיעורי הערבויות במכרז נקבעו בהתאם לשיקול הדעת של הצוות המקצועי באגף, ומבלי שנקבעו לכך נהלים אשר אושרו על ידי הנהלת העירייה ומסדירים את אופן קביעת הערבויות במכרזים העירוניים.

50. להלן פירוט הערבויות שנקבעו:

פרטים	משמרת בוקר (בש"ח)	משמרת ערב (בש"ח)
אומדן	680,000 לחודש	10,000 לחודש
אומדן שנתי	8,160,000	120,000
ערבות מכרז	250,000	20,000
אחוז ביחס לאומדן	3%	1.7%
ערבות ביצוע	500,000	40,000
אחוז ביחס לאומדן	6%	3.5%

51. בביקורת עלה, כי במכרז הניקיון נקבעו שיעורי ערבויות מכרז בשיעורים של 1.7% ו- 3% מהאומדנים, אשר אינם תואמים לשיעורי הערבויות שנקבעו בעמדת מרכז השלטון המקומי (ערבות מכרז בשיעור 2.5% מהאומדן).

52. כמו כן, עבור משמרת הערב נקבעה ערבות ביצוע בשיעור של 3.5% בלבד אשר גם היא אינה תואמת לשיעורי הערבויות שנקבעו בעמדת מרכז השלטון המקומי (ערבות ביצוע בשיעור שבין 5%-10% מהאומדן).

53. יצוין, כי בשל הסכום הנמוך שנקבע כאומדן עבור משמרת הערב (ההצעות עבור משמרת הערב היו פי 5-6 מהאומדן), ערבות המכרז וערבות הביצוע הינם נמוכים.

54. שיעורי ערבויות כאמור אינם מאפשרים לעירייה להבטיח את עמידת הקבלנים בדרישות המכרז.

2.5. בחירת קבלני הניקיון הזוכים

55. המכרז חולק לשני פרקים, כלהלן:
- פרק א' - עבודות ניקיון רחובות ושטחים פתוחים ברחבי העיר.
 - פרק ב' - השכרת מכונת טיאוט בשיטת ליסינג לשימוש העירייה (ללא עובד).
56. מציע במכרז רשאי להציע הצעות לאחד מהפרקים או לשניהם יחד, בהתאם לשיקול דעתו.
57. בהתאם לפרוטוקול פתיחת המעטפות מיום 22.3.2017, במכרז התקבלו 5 הצעות מקבלני ניקיון שונים.
58. 3 מתוך 5 הקבלנים הגישו הצעה עבור פרק א' (שירותי הניקיון) ופרק ב' (השכרת מכונות טיאוט) יחד, ו- 2 מציעים הגישו הצעה עבור פרק א' בלבד.
59. סעיף 12 למכרז מסדיר את תהליך בחינת ההצעות, וקובע כדלקמן:
- א. העירייה תבחן את עמידותו של המציע בתנאי הסף ומציע שלא יעמוד בתנאי הסף, הצעתו לא תבוא במניין ההצעות;
 - ב. העבודות במשמרת הבוקר יחולקו בין שני זוכים שונים...
 - ג. העירייה תהא רשאית לבחון במסגרת בחינת ההצעות גם את אמינותו של המציע ואת כושרו לבצע את ההסכם המוצע, את ניסיונה הקודם עם המציע ואת ניסיונו של המציע אצל לקוחות אחרים וכן תהא רשאית לדחות הצעות של מציעים אשר לא ביצעו בעבר עבודתם לשביעות רצונה שלה או של גורם אחר, או שנוכחה לדעת שכישוריו אינם מספיקים לפי שיקול דעתה.

60. ביום 26.4.2017, ועדת המכרזים החליטה כי הזוכים במכרז הם, כלהלן:

משמרת ערב	משמרת בוקר	פרטים
שלג לבן	ר.ג.א שלג לבן	פרק א' (שירותי הניקיון)
ר.ג.א	ר.ג.א	פרק ב' (השכרת מכונת טיאוט לעירייה)

61. יודגש, כי במכרז לא נקבעו מדדי איכות ולא ניתן משקל לאיכות עבודות הניקיון המבוצעות על ידי כל משתתף.

בהיעדר מדדי איכות כאמור, העירייה נאלצת לבחור בקבלנים הזולים ביותר אשר לא בהכרח יספקו עובדים מקצועיים ויבצעו עבודות ניקיון איכותיות ויסודיות.

62. בנוסף, בניגוד לנקבע בסעיף 12 למכרז, העירייה לא בחנה המלצות מלקוחות נוספים ואף לא התחשבה בניסיונה הקודם והשלילי עם חברת ר.ג.א אשר נבחרה על ידה כזוכה במכרז.

63. כך כדוגמא, צוין בפרוטוקול ועדת המכרזים כי מנהל מחלקת התברואה העלה, כי קיימת לו חוסר שביעות רצון מעבודת חברת ר.ג.א, כלהלן:

"עד היום עבדתי עם קבלן אחד והיום אינני מוכן לכך ואני רוצה לעבוד עם שני קבלנים. עד היום היה לי רק את הקבלן ר.ג.א אך הוא לא 'סיפק את הסחורה' ולכן למרות שהייתה לי אופציה להאריך לו את החוזה, לא עשיתי זאת".

2.6. הארכת התקשרות עם קבלנים הזוכים

64. הסכם ההתקשרות המקורי בין העירייה לקבלני הניקיון נחתם בתאריך 7.6.2017, לתקופה של 24 חודשים (מיום 7.6.2017 ועד 6.6.2019).
65. על פי נוהל הארכת התקשרות, בטרם הארכת חוזה/מכרז, על המחלקה למלא בקשה להארכת תקופת תוקף החוזה או בקשה להגדלת היקף החוזה, תוך ציון שביעות הרצון מהמימוש הנוכחי של החוזה.
66. בביקורת נמצאה בקשה של מנהל מחלקת התברואה להארכת החוזה עם חברת ש.ל, תוך ציון שביעות רצון חיובית משירותי החברה.
67. הביקורת לא מצאה מסמך המעיד על שביעות רצון מנהל המחלקה מעבודת חברת ר.ג.א לצורך הארכת ההתקשרות עימם, כפי שנעשתה בפועל.
- מהאמור עולה חשש, כי הארכת ההסכם עם חברת ר.ג.א נעשתה למרות שקיימת חוסר שביעות רצון מפעילות החברה.
68. עוד נמצא, כי הארכת הסכם ההתקשרות עם חברת ש.ל נחתמה רק ביום 1.9.2019 (כ- 3 חודשים לאחר מועד תום החוזה). הארכת הסכם ההתקשרות עם חברת ר.ג.א - נחתמה רק ביום 13.8.2019 (כחודשים לאחר מועד תום החוזה).
- מהאמור עולה, כי קבלני הניקיון סיפקו שירותים לעירייה וקיבלו תשלומים במשך 2-3 חודשים, מבלי שהיה עימם הסכם התקשרות חתום ובתוקף.

3. עבודות הניקיון בעיר

3.1. ניקיון רחובות העיר

69. עובדי הניקיון מחולקים ברחבי העיר, ומבצעים את הניקיון בהתאם

להוראות מנהל העבודה, על פי המשמרות להלן:

א. משמרת בוקר ("שלג לבן" ו"ר.ג.א.") - בין השעות 06:00-13:00

(כולל 30 דקות הפסקת ארוחה) וביום ו' בין השעות 12:00-6:00.

ב. משמרת ערב ("שלג לבן") -

○ בימים א'-ה' - בין השעות 20:00-13:00 (כולל 30 דקות הפסקת ארוחה);

○ בימים ו' וערבי חג - בין השעות 12:00 ועד שעה לפני כניסת השבת;

○ בימים שבת וחג - בין השעות 14:00-7:00 (כולל 30 דקות הפסקת ארוחה).

70. עבודות הניקיון בעיר נעשות ללא תכנית עבודה כתובה המסדירה את

המקומות בהם יוצב כל אחד מעובדי הניקיון, שעות הפעילות בכל אזור והמקומות אליהם כל עובד נדרש להתנייד במהלך עבודתו.

71. בהיעדר תכנית עבודה כתובה כאמור, קיים חשש כי לא יבוצעו

עבודות ניקיון באזורים שונים ברחבי העיר אליהם עובדי הניקיון לא יגיעו.

72. מפקחי העירייה אחראיים על עבודת הפיקוח אחר פעילות מנהלי האזורים

ועובדי הניקיון של קבלני הניקיון החיצוניים.

73. הפיקוח נועד לוודא כי עובדי קבלני הניקיון מבצעים את עבודות הניקיון

כנדרש ובהתאם להסכם שנחתם עימם. בין היתר, המפקחים נדרשים לוודא כי לא נותר לכלוך באזורים אשר טופלו וכי ניתן מענה לכל פניות התושבים אשר התקבלו במוקד העירוני.

74. בביקורת נמצא, כי עבודות הפיקוח של מפקחי העירייה נעשית ללא תיעוד של הליקויים שמצאו בעבודות הניקיון ברחבי העיר ביומני פיקוח לרבות הנחיות שנתנו לקבלני הניקיון לביצוע ומועד הטיפול בהן.

3.2. החלפת שקיות אשפה

75. על פי סעיף 4.3.7 לתנאי המכרז, העובדים מחויבים לפנות שקיות אשפה, פעמיים במשמרת בוקר ופעם אחת במשמרת אחה"צ ברחובות הראשיים, במקומות מרכזיים, בתחנות אוטובוס, ופעם אחת במשמרת בוקר ברחובות השכונתיים הפנימיים.

76. נהוג להציב בפחי האשפה שקיות במגוון צבעים (צבע שונה לכל יום) על מנת שיתאפשר למפקחי העירייה לוודא כי קבלני הניקיון ביצעו החלפה של שקיות האשפה בכל אחד מהפחים בעיר, מדי יום, כמחויב במכרז.

77. עם זאת, במכרז ובהסכם ההתקשרות שנחתמו עם קבלני הניקיון, לא נכללה דרישה לאספקת שקיות אשפה בצבעים שונים מדי יום ובשל כך, לא ניתן לבצע בקרה אשר תוודא כי נעשה פינוי של פחי האשפה בעיר, בהתאם לנקבע במכרז.

78. יצוין, כי בסיורי הביקורת ברחבי העיר נמצאו פחי אשפה מלאים בפסולת אשר לא רוקנו.

בשל היעדר דרישה מקבלן הניקיון לספק שקיות אשפה בצבעים שונים, מדי יום, לא ניתן לזהות את המועד האחרון בו נעשתה החלפת שקיות אשפה בפחים.

4. עובדי הניקיון

4.1. כללי

79. הסכם ההתקשרות של העירייה עם קבלן הניקיון מפרט את השירותים שהקבלן נדרש לספק לעירייה לרבות תחומי אחריותם לטיב העבודות ומנגנוני הפיקוח שיתקיימו.
80. במכרז נבחרו 2 קבלני ניקיון זוכים כאשר העבודות חולקו לשתי משמרות, משמרת בוקר ומשמרת ערב.

4.2. בקרה אחר שעות העבודה

81. בהתאם לסעיף 1.8 למכרז, במשמרת בוקר כל אחד מהזוכים במכרז מתחייב להעמיד מנהל עבודה, 2 מפעילי מכונות טיאוט ו-35 עובדים לפחות, מכונת טיאוט משקל עד 7.5 טון ומכונת טיאוט קטנה למדרכות, על המכונות להיות משנתון 2017 וטנדר פתוח בעל ארגז אחורי משנתון 2016 לכל הפחות.
82. בהתאם לסעיף 1.9 למכרז, במשמרת ערב הספק מתחייב להעמיד מנהל עבודה ו-4 עובדים לפחות וטנדר פתוח בעל ארגז אחורי משנתון 2016 לכל הפחות.
83. לצורך קיום מנגנון בקרה אחר שעות העבודה בפועל של עובדי הניקיון ואיכות הניקיון, נקבע בסעיף 9 למפרט הדרישות למכרז כי הקבלן יבצע בקרות אחר שעות נוכחות עובדיו ואף יתעד את שעות עבודתם, כדלקמן:
"הספק מתחייב להביא מדי יום ולנהל יומן עבודה... בו יירשמו מדי יום כל הפרטים הנוגעים למהלך העבודות, פירוט שמות לכל עובד ושעות עבודה בפועל.
ביומן יירשמו מדי יום כל הפרטים הנוגעים למהלך העבודות, לרבות הוראות והערות הספק בדבר מהלך ביצוע העבודות, נזקים שנגרמו, אם נגרמו וכן כל דבר אחר אשר לדעת המפקח יש בו כדי לשקף את המצב העובדתי במהלך ביצוע העבודות, לרבות כל דרישות ושינויים וכל סיכום בין הספק, למפקח ו/או למנהל ו/או לעירייה.
לקראת סיום העבודות של כל יום עבודה, יאשר המפקח מטעם העירייה בחתימתו את סיום העבודות".

84. בביקורת נמצא, כי דוחות התיעוד הידניים של מנהלי העבודה מטעם קבלני הניקיון כוללים רק מידע לגבי הגעת או אי הגעת עובדי הניקיון בימי העבודה (הגיע או לא הגיע), ואינם כוללים פירוט של שעות העבודה בהם עובדי הניקיון עבדו בפועל.
85. כמו כן, נמצא, כי בניגוד לסעיף 9 למכרז, הדוחות אינם כוללים מידע לגבי אירועים שהתרחשו והוראות שניתנו לעובדים או למנהלי העבודה במהלך כל יום עבודה (אירועים מיוחדים, התנהגות לא הולמת של עובד, נזקים, דרישות, שינויים וכו').
86. היעדר תיעוד שעות העבודה בפועל והיעדר רישום של הערות בנוגע לניקיון, אינם מאפשרים תיעוד נאות של עבודות הניקיון שנעשו בעיר לרבות קיום מנגנוני פיקוח ובקרה אפקטיביים אחר עבודות הניקיון המבוצעות. התנהלות כאמור עלולה לגרום גם לתשלומים עבור שעות עבודה שלא בוצעו בפועל.
87. בסעיף 9.2 למכרז נקבע כי "עותק מהדוח כאמור לעיל יועבר למנהל הן באופן ידני והן ע"ג מדיה מגנטית".
88. בניגוד לסעיף 9.2, דיווחי הנוכחות קיימים רק בעותק ידני ולא מתקבלים במדיה מגנטית (ממוחשבת). יצוין, כי רישום במערכת ממוחשבת, בנוגע לנוכחות עובדים ובנוגע לליקויים, היה מאפשר ניתוח ואיתור ליקויים חוזרים בעבודת הקבלן וטיפול בהם בהתאם לצורך.

4.3. העסקת מנהלי העבודה

89. בהתאם למכרז, קבלני הניקיון נדרשים לספק לעירייה מנהלי עבודה לכל אזור (להלן: "מנהלי העבודה האזוריים").
90. מנהלי העבודה האזוריים של הקבלן נדרשים לפקח אחר פעילות עובדי הניקיון במהלך כל שעות עבודתם.
91. בביקורת נמצא, כי מנהלי העבודה משמשים בנוסף גם כנהגים בטנדרים ואחראיים על ניווד עובדי הניקיון וכלי העבודה, ברחבי העיר.
92. יצוין, כי ניווד העובדים והכלים דורש זמן רב ממנהלי העבודה אשר במהלכו, לא מבוצע פיקוח ובקרה אחר פעילות עובדי הניקיון.

4.4. תשלום שכר מינימום לעובדי הניקיון

93. קבלני הניקיון מעסיקים עובדי ניקיון בעבודות ניקיון וטיאוט ברחבי העיר. עובדי הניקיון הינם לרוב עובדים ממעמד סוציאקונומי נמוך המועסקים בשכר מינימום.
94. בשל האמור, העסקת עובדי ניקיון באמצעות קבלני ניקיון חיצוניים חושפת את העירייה לתביעות במקרה של אי תשלום שכר עבודה לעובדי הניקיון במקרים של עבירה על הוראות החוק השונות בתחום דיני העבודה לרבות:
- חוק שכר מינימום,
 - חוק הגנת השכר, תשי"ח-1958,
 - חוק פיצויי פיטורין, תשכ"ג-1963,
 - חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951,
 - צו הרחבה בענף הניקיון התשע"ד-2014, ועוד.

95. סעיפים 1.9-1.10 למכרז מחייבים את קבלני הניקיון לעמוד בהוראות החוק השונות, כלהלן:
"הספק מתחייב כי שכר עובדיו במכרז לא יפחת משכר מינימום ע"פ דין ותשלומי המעביד לא יפחתו מצווי ההרחבה, הוראות החשכ"ל וע"פ כל דין."
96. כמו כן, סעיפים 3-4 להסכם ההתקשרות מסדירים את חובת ואחריות קבלן הניקיון לשלם לעובדי הניקיון תשלומי שכר מינימום בהתאם להוראות החוק השונות ופסיקות בתי המשפט.
97. גם סעיף 3 להסכם ההתקשרות בין העירייה לקבלני הניקיון בנושא "יחסי הצדדים" מסדיר את חובת הקבלן לביצוע כל התשלומים החלים על מעביד עבור עובדיו ו/או מועסקיו, כולל משכורות, תשלומים וניכויי מס הכנסה, ביטוח לאומי, מס בריאות, תשלום קרנות סוציאליות וכל תשלום אחר על פי חוק, וכן לביצוע וקיום כל דין הדין בחובות וזכויות של עובד ומעביד וכן הוראות החוק לעניין ביטוח עובדים ע"י מעבידים.
98. על אף התחייבות קבלני הניקיון לשלם לעובדיהם שכר כדין, העירייה לא כללה במכרז דרישה לקבל מקבלני הניקיון אישור רו"ח המעיד על תשלומי שכר כדין.
- בשל היעדר דרישה כאמור, החל ממועד הזכייה במכרז (שנת 2017) ועד למועד הביקורת (שנת 2020), הקבלנים לא הגישו לעירייה אישורים המעידים על עמידתם בהוראות חוקי השכר לרבות פירוט הליקויים שנמצאו בבדיקות השכר ואישורים על תיקון הליקויים.
99. כמו כן, על אף היעדר בדיקת שכר מטעם קבלן הניקיון, בין השנים 2018-2019, גם העירייה לא הפעילה בודק שכר על מנת לוודא כי עובדי הניקיון מקבלים שכר כחוק.

100. בודק שכר מטעם העירייה (משרד פ') ביצע בדיקה של תשלומי השכר אשר שולמו לעובדי הניקיון של חברת ר.ג.א, בשנת 2017 (לתקופה של שנתיים לפני מועד הבדיקה). דוח הבדיקה הוגש לעירייה ביום 12.2.2019.

101. יצוין, כי עד לשנת 2019, לא בוצעה בדיקת שכר מטעם העירייה על תשלומי השכר ששולמו לעובדי חברת הניקיון "ש.ל".

102. בדוח בודק השכר עלו הממצאים הבאים:

• בבדיקת בודק השכר החיצוני נמצא כי קבלן הניקיון אינו משלם שכר לעובדיו כחוק.

בין הליקויים שצוינו בדו"ח עלה כי בוצע פדיון יום מחלה במקום יום חופשה, היעדר דיווח על ימי עבודה בפועל, היעדר אסמכתאות לתשלום פנסיה, היעדר אסמכתאות לתשלום קרן השתלמות, היעדר תשלום בגין דמי הבראה ועוד.
• על אף הליקויים שהתגלו במהלך ביקורת בודק השכר החיצוני, לא נמצא מסמך המעיד על תיקון הליקויים שנמצאו בדוח הבדיקה וכן הרחבת המדגם לגבי עובדים אחרים שלא נדגמו (כגון באמצעות הרחבת המדגם לעובדים נוספים אשר סביר להניח שליקויים כאמור רלוונטיים גם לגביהם).

103. יצוין, כי על אף שלפי סעיף 8 להסכם ההתקשרות העירייה רשאית להפחית 5% מהתמורה החודשית בגין כל מקרה של אי תשלום שכר מינימום לעובד, העירייה לא הטילה קנסות על קבלן הניקיון בנושא זה, למרות סמכותה בהסכם לפיצוי מוסכם.

104. בתאריך 1.9.2020 הוצעה הזמנת עבודה לביקורת שכר עובדי קבלן טיאוט לתקופה 1.7.2019-30.6.2020, עבור שני הקבלנים ("ר.ג.א" ו"שלג לבן"), אך ממצאי הבדיקה טרם התקבלו בעירייה.

4.5. לבוש וציוד העובדים

105. עובדי קבלן הניקיון מבצעים את עבודות הניקיון והטיאוס בכל רחבי העיר ובכך מייצגים את העירייה מול הציבור מדי יום.

106. על מנת להבטיח רמת שירות גבוהה לתושבי העיר, ככל הניתן, על העירייה להבטיח כי עובדי הניקיון יפעלו תוך שמירה על חזות נאותה ואחידה.

107. בנוסף על עובדי הניקיון לפעול באופן המאפשר לציבור הרחב לזהותם כעובדי העירייה ובכך גם לפנות למוקד העירוני בכל מקרה של ליקוי או בעיה בפעילות עובדי הניקיון.

108. סעיף 4.3.12 למכרז קובע כי על מנת לשמור על רמת שירות גבוהה, יינתן לבוש הולם לכל עובדי הניקיון אשר יכול ללבוש מזהה של העירייה, כלהלן:

"4.23.1. הספק מתחייב לספק לעובדיו ביגוד לרבות אפודים זוהרים, סרבליים ומעילים שיישאו את הכיתוב ע"פ הנחיות המנהל.

4.23.2. צבע הסרבליים יהיה בהתאם להחלטת המנהל.

4.23.3. הספק מתחייב להחליף לעובדיו את הביגוד 4 פעמים בשנה לפחות, ולדאוג שכל העובדים יגיעו לעבודה עם הסרבליים כשהם נקיים.

4.23.4. בתקופת החורף יספק הספק לעובדיו ביגוד מתאים לימים גשומים וחורפיים".

109. בביקורת נמצא, כי מפקחי העירייה אינם מפיקים דוחות פיקוח המפרטים את הליקויים שמצאו בעבודות הניקיון לרבות המקרים בהם נמצאו עובדים הלבושים בניגוד לתנאי המכרז.

110. יצוין, כי בתקופת המכרז, העירייה לא הטילה קנסות על קבלן הניקיון בשל מקרים בהם נמצאו עובדי ניקיון ללא לבוש כמחויב במכרז, זאת על אף סמכות העירייה לדרוש פיצוי מוסכם בסך 500 ₪, בהתאם למכרז, עבור כל עבירה בנושא זה.

5. אספקת כלים ממונעים

5.1. כללי

111. בהתאם לסעיף 1.8 למכרז, במשמרת הבוקר, כל אחד מקבלני הניקיון התחייב להעמיד לרשות העירייה מכונת טיאוט אחת במשקל עד 7.5 טון ומכונת טיאוט קטנה למדרכות. המכונות נדרשות להיות לפחות משנת ייצור 2017. בנוסף, כל קבלן נדרש לספק לעירייה טנדר פתוח בעל ארגז אחורי משנתון 2016 לכל הפחות.

112. בהתאם לסעיף 1.9 למכרז, במשמרת הערב, קבלן הניקיון התחייב לספק לעירייה טנדר פתוח בעל ארגז אחורי משנתון 2016 לכל הפחות.

113. בהתאם לאמור, לצורך עבודות הניקיון, קבלני הניקיון משתמשים במכונות:

• חברת "ר.ג.א.":

- מכונת טיאוט כבישים (פרק א')
- מכונת טיאוט מדרכות (פרק א')
- מכונת טיאוט גדולה (עד 7.5 טון) המושכרת לעירייה (פרק ב' למכרז)

• חברת "שלג לבן":

- מכונת טיאוט כבישים (פרק א')
- מכונת טיאוט מדרכות (פרק א')

114. בביקורת נמצא, כי קבלני הניקיון מספקים לעירייה את כל הכלים הממונעים אשר נקבעו במכרז.

5.2. עדכון תנאי ההסכם

115. ביום 18.9.2020, הוסכם בין סמנכ"ל חברת ר.ג.א, לבין מנהל מחלקת תברואה על הוספת רכב טיאוט 5 קוב אשר ישמש לביצוע עבודות הניקיון בעיר, בתמורה להפחתת מספר עובדי הניקיון (5 עובדי קבלן ניקיון).

116. גם קבלן הניקיון "שלג לבן" ביצע הוספה של רכב טיאוט 5 קוב כנגד הפחתת מספר עובדי הניקיון (5 עובדי קבלן ניקיון).

עבור החלפה זו לא נמצא כל מסמך כתוב מחייב, והביקורת איתרה תוספת זאת מתוך סקירת מסמכי ההתחשבנות עם הקבלן.

117. הוספת כלי הטיאוט לעבודות הניקיון בעיר, נעשתה מבלי שהאמור מתאפשר במכרז הניקיון שנקבע, ללא אישור יועמ"ש העירייה ו/או ועדת המכרזים העירונית לגבי שינוי תנאי ההסכם ומבלי שנחתם נספח להסכם המסדיר את הוספת כלי הרכב והפחתת העובדים.

118. יצוין, כי רכישת פריטים מקבלן הניקיון, ללא הליך התמחרות כדין לקביעת המחיר שישולם לקבלן הניקיון, אינו מאפשר לעירייה לבצע את ההתקשרות המיטבית לביצוע הרכש ואינו עומד בקנה אחד עם חובת המכרזים החלה על העירייה.

5.3. שנתוני הכלים הממונעים

119. על פי סעיף 1.12 לתנאי המכרז (2017), לצורך ניקיון הרחובות, על הקבלן לספק לעירייה כלים ממונעים משנת ייצור 2014 ואילך (פחות מ-3 שנים).

120. בהתאם לסעיף 4.22 להסכם, "הספק מתחייב ומצהיר בזה כי כל כלי הרכב והציוד שבהם ישתמש לצורך ביצוע העבודה יהיו בגיל הדרוש במכרז".

121. במכרז, קבלני הניקיון התחייבו כי בכל תקופת החוזה לרבות בעת הארכות החוזה, גילם של מכוונות הטיאוט וכלי הרכב לא יעלה על שלוש שנים.

122. קבלני הניקיון התחייבו כי בכל מועד בו גיל כלי הרכב יגיע לשלוש שנים, הוא יוחלף בכלי רכב מתאים שגילו מתחת לגיל שלוש שנים. נכון למועד הביקורת, שנת 2020, הרכבים נדרשים להיות משנת 2017 ואילך.

123. הביקורת בחנה את רישיונות הכלים הממונעים אשר מספקים שירותי ניקיון בעיר של כל קבלני הניקיון.

124. להלן פירוט הכלים שנמסרו לביקורת ואשר פועלים בעיר:

שנתון	סוג הכלי	בעל הכלי הממונע	מספר רישוי/מנוע
2012	מטאטא כביש 10.5 טון	ר.נאם יזמות בע"מ	912547
2017	מטאטא כביש	צח אור שירותי תברואה בע"מ	151314208
2017	מכוונת טיאוט	ר.ג.א	8503673
2018	מטאטא דרכים	ר.ג.א	632333
2018	מטאטא כביש 4.5 טון	ר.ג.א	39D02460
2018	מטאטא דרכים	ר.ג.א	731291
2018	מטאטא דרכים	ר.ג.א	36784301
2019	מטאטא כביש 11.5 טון	ר.ג.א	170830

125. מפירוט הכלים הממונעים שנמסרו לביקורת, לא נמצאו כלים ממונעים אשר הינם בבעלות הקבלן שלג לבן אשר נדרש לספק כלים ממונעים עבור עבודות הניקיון.
126. נמצא, כי כלי ממונע מספר 151314208 וכלי ממונע מספר 912547, אינם בבעלות אף אחד מקבלני הניקיון.
127. מבדיקת נתוני השנתונים של הכלים הממונעים המסופקים על ידי קבלני הניקיון עולה, כי כלי ממונע אחד הינו ישן (משנת 2012) ואינו עומד בדרישות המכרז.
128. אספקת כלים ממונעים ישנים אינה עומדת בקנה אחד עם דרישות המכרז שסוכם ואף פוגעת בעבודות הניקיון המבוצעות בעיר.
129. יודגש, כי למרות אספקת הכלים הממונעים הישנים, העירייה לא פעלה להחלפתם על ידי הקבלן ואף לא הטילה על הקבלן קנסות, בהתאם לסמכותה במכרז.
130. אי דרישת העירייה להחלפת הכלים הממונעים בכלים חדשים מחד, והימנעות מהטלת קנסות בהתאם לסמכותה במכרז מנגד, פוגעת ביכולת ההרתעה של העירייה להבטחת עמידת קבלן הניקיון בהתחייבויותיו.

5.4. מערכת פיקוח ובקרה

131. על פי סעיפים 3.1.5-3.1.7 לתנאי המכרז (2017), לכל מכונת טיאוט יוצמד מכשיר קשר מתאים לרשת הקשר של העירייה וטלפון סלולרי, אותו יישא המפעיל במשך כל שעות היום.

132. כמו כן, במכרז נקבע, כי בכל מכונת טיאוט תותקן מערכת איתור מסוג GPS המאפשרת איתור של מיקום כלי הרכב בכל עת.

133. על פי סעיף 3.1.7 התשלום עבור מערכת איתור כלי הרכב יוטל על קבלני הניקיון, כלהלן:

"מערכת האיתור תקבע ע"י העירייה כאשר התשלום יועבר לספק המערכת על ידי העירייה אשר תפחית תשלום זה מחשבון הספק".

134. בהתאם לדרישות המכרז, רכבי הניקיון כוללים מערכת איתוראן, המאפשרת מעקב, פיקוח ובקרה אחר שעות עבודת הכלים בעיר לרבות במקרים של יציאת הכלי משטחי העיר.

5.5. שילוט הכלים הממונעים

135. בהתאם לסעיף 1.16 לתנאי המכרז, על מכונת הטיאוט יותקן שילוט ומיתוג.

136. הביקורת ערכה סיורים ברחבי העיר בהם נמצאו, בין היתר, כלי רכב אשר שימשו לניוד עובדי ניקיון. בסיורים שנערכו, לא נמצאו מקרים בהם רכבי ניקיון פעלו בעיר ללא שילוט כמחויב במכרז.

137. עם זאת, במקרים בהם קבלן הניקיון מספק לעירייה רכבים חלופיים, נמצא כי הרכבים הנ"ל אינם כוללים שילוט כנדרש במכרז.

יצוין, כי באפשרות קבלן הניקיון לשלט גם רכבים חלופיים באמצעות שלטי מגנט זמניים המאפשרים ניוד של השלט מרכב לרכב.

6. הטלת קנסות על קבלן הניקיון

138. במסגרת עבודות קבלן הניקיון, עשויים להתגלות ליקויים, אשר על פי הסכם ההתקשרות הקבלן נדרש לתקן לשביעות רצונם של המנהל ו/או המפקח ותוך המועד שנקבע על-ידם לתיקון הליקוי.

139. על פי סעיף 8 להסכמי ההתקשרות במקרים של אי ביצוע עבודות הניקיון כנדרש או אי עמידה בתנאי המכרז, העירייה רשאית לדרוש מקבלני הניקיון פיצויים מוסכמים, כלהלן:

"המנהל יהיה רשאי להפחית ו/או לקזז סכומים מהתמורה החודשית (להלן: "פיצויים מוסכמים"), בכל מקרה שבו לא ביצע הספק את השירות נשוא הסכם זה במועד מהמועדים הקבועים בהסכם ו/או לא מילא הספק אחר התחייבות כלשהי מהתחייבויותיו על פי הסכם זה."

140. להלן פירוט חלקי של הפיצויים המוסכמים שנקבעו בסעיף 8 להסכמי ההתקשרות:

הליקוי	סכום הפיצוי המוסכם לכל מקרה
אי העסקת עובדים עם מדים לכל עובד (פריט אפוד זוהר, נעליים, ביגוד, כלי עבודה)	500 לפריט
אי העסקת עובדים בכמות נדרשת	500
אי העסקת מנהל עבודה לכל יום	750
אי החלפת רכב טיאוט לא תקין במועד שנקבע	1,500
אי הפעלת מכונת טיאוט לכל יום לכל מכונה	2,000
הפרה קלה של הוראה ו/או התחייבות נשוא החוזה שאיננה מוגדרת בטבלה זו	עד 1,000
הפרה חמורה של הוראה ו/או התחייבות נשוא החוזה שאיננה מוגדרת בטבלה זו	עד 3,000
אי העברת תלושי שכר חודשיים לעירייה עד 28 לחודש	2,000
הפחתה של 5% מהתמורה החודשית - בגין כל מקרה של אי תשלום שכר מינימום לעובד	5%

141. בביקורת נמצא, כי בשל היעדר ניהול ממוחשב של יומני הפיקוח, באגף תברואה לא קיים תיעוד מרוכז לליקויים שנמצאו בעבודת קבלני הניקיון לרבות המקרים בהם הוחלט על מתן או אי מתן קנס לקבלן עבור כל מקרה.

142. בשל היעדר תיעוד כאמור, לא ניתן לבחון את מספר המקרים בהם הוטלו על קבלני הניקיון פיצויים מוסכמים, בין היתר, ביחס למספר הליקויים שנמצאו בעבודתם.

143. הביקורת בחנה מדגם של חשבונות שהוגשו על ידי קבלני הניקיון ואושרו לתשלום בשנת 2020.

144. בכל חשבון נבדקו הקיזוזים, ככל שבוצעו לקבלני הניקיון, בשל עבירות על דרישות המכרז ובשל ליקויים בעבודות הניקיון.

145. מבדיקת החשבונות עולה, כי נעשו לקבלני הניקיון קיזוזים כספיים בשל אי אספקת עובדים ו/או מכוונות (קיזוז התשלום בשל אי קבלת השירות).

146. עם זאת, לא נמצאו מקרים בהם הוטלו על קבלני הניקיון קנסות בשל עבירות על תנאי המכרז, בהתאם לסמכות העירייה במכרז.

147. כך כדוגמא, העירייה הפחיתה לקבלני הניקיון את התשלום בגין אי אספקת עובדי ניקיון אך לא הטילה עליהם לשלם פיצוי מוסכם בסך 500 ש"ח עבור כל עובד ניקיון שלא התייצב לעבודה, בהתאם לקבוע במכרז.

148. הביקורת בחנה את הקיזוזים שבוצעו בחשבונות קבלן הניקיון ש.ל בחודש מאי 2020 עבור החסרת עובדים וכלים ממונעים.

149. להלן פירוט הסכומים שקוזזו לקבלן והקנסות שניתן היה להטיל על הקבלן בשל החוסרים:

פירוט	מחיר עלות ליום	מספר ימים של הפרה	סכום הקיזוז שבוצע בחשבון הקבלן	סכום הקנס שניתן להטיל אך לא הוטל
היעדר מכוונת טיאוט גדולה	1,300	5	6,500	10,000
היעדר מכוונת טיאוט קטנה	1,050	2	2,100	4,000
היעדר עובד	311	25	7,775	12,500

150. הביקורת בחנה את הקיזוזים שבוצעו בחשבונות קבלן הניקיון ר.ג.א. בחודש יולי 2020 עבור החסרת עובדים וכלים ממונעים.

151. להלן פירוט הסכומים שקוזזו לקבלן והקנסות שניתן היה להטיל על הקבלן בשל החוסרים:

פירוט	מחיר עלות ליום	מספר ימים של הפרה	סכום הקיזוז שבוצע בחשבון הקבלן	סכום הקנס שניתן להטיל אך לא הוטל
היעדר מכונת טיאוט גדולה	1,340	4.5	6,030	9,000
היעדר עובד	302	23	6,946	11,500

152. מהטבלאות עולה, כי העירייה מבצעת קיזוזים לקבלני הניקיון עבור עובדים וכלים ממונעים שלא סופקו, בהתאם לדרישות המכרז.

153. עם זאת, הקיזוזים מבוצעים בסכומים שונים מאלו שנקבעו במכרז (ראה מחירי מכרז בסעיף 149 ומחירי הקיזוז בסעיף 151).

154. עולה מהחשבון, כי קבלני הניקיון אינם מספקים לעירייה את מספר העובדים והכלים הממונעים אשר נדרשים לה לצורך ביצוע העבודות.

155. כמו כן, מנהל מחלקת התברואה אינו מטיל קנסות על קבלני הניקיון, בנוסף לקיזוזים המבוצעים. הטלת הקנסות הייתה יכולה ליצור הרתעה ולמנוע את המשך החסרת העובדים והכלים המסופקים.

156. בתאריך 5.12.2018, לאור אי אספקת מכונת טיאוט למזרכות במשך 45 ימים ברצף, החליט מנהל אגף התברואה על הטלת קנס של 50,000 ₪ על הקבלן "שלג לבן".
157. יצוין, כי על פי סכומי הקנסות המוסכמים, על אי אספקת מכונת טיאוט למזרכות במשך 45 ימים ברצף - סכום הקנס היה צריך להיות בסך כ- 90,000 ₪ (2,000 ₪ ליום).
158. עוד יובהר, כי מתן קנס בגין התנהלות לא תקינה באופן רטרואקטיבי, אינו יוצר הרתעה מספקת בזמן אמת לצורך הבטחת עמידת קבלן הניקיון בהתחייבויותיו והימנעות מהמשך ביצוע העבירות.
159. יודגש, כי קנסות כאמור, היו יכולים להינתן לקבלן הניקיון גם בתקופות קודמות וייתכן כי היו יכולים למנוע את התמשכות העבירות.
160. למרות הפרת זכויות עובדי הניקיון של חברת "ר.ג.א.", כפי שנמצאו בדו"ח בודק השכר שהופעל על ידי העירייה, העירייה לא הטילה קנסות על קבלן הניקיון גם בנושא זה.
161. כך לדוגמא, העירייה רשאית להפחית 5% מהתמורה החודשית בגין כל מקרה של אי תשלום שכר מינימום לעובד.

7. התחשבנות עם הקבלן

162. על פי סעיף 1.8 למכרז, בכל משמרת בוקר, כל אחד מקבלני הניקיון התחייב לספק לעירייה מנהל עבודה, 2 מפעילי מכונות טיאוט ו-35 עובדים לפחות.

163. על פי סעיף 1.9 למכרז, במשמרת הערב, קבלן הניקיון התחייב לספק לעירייה מנהל עבודה, 4 עובדים לפחות וטנדר פתוח בעל ארגז אחורי.

164. ככלל, ההתחשבנות עם קבלני הניקיון נעשית בהתאם למספר העובדים והמכונות שהוסכם במכרז, בקיזוז מספר עובדי הניקיון ומכונות הטיאוט שלא הגיעו.

165. בחודש יולי 2020 היו 27 ימי עבודה, קבלן הניקיון נדרש לספק לעירייה 35 עובדים, מדי יום (סה"כ 945 ימי עבודה). בפועל, בהתאם לחשבונות הקבלן, בוצעו בעיר 905 ימי עבודה בלבד.

166. צמצום מספר העובדים המסופקים לעירייה לעבודות הניקיון בעיר אפשר להקטין את עלות עבודות הניקיון.

167. מעיון בחשבוניות של חברת "שלג לבן" בחודש יולי 2020 עולה, כי שולמו לקבלן תוספות עבור רכב שטיפה (1,300 ₪ ליום) ונהג הרכב (466 ₪ ליום). עלות התוספות הינם כ- 40 אש"ח בחודש.

168. בנוסף, מעיון בחשבוניות ששולמו לקבלן הניקיון "ר.ג.א.", נמצא תשלום קבוע של 22,000 ₪ לחודש עבור שכירות מכונת הטיאוט בהתאם לנקבע במכרז.

דוח ביקורת בנושא
בטיחות בחינוך

רקע כללי

1. על פי המשנה החינוכית של משרד החינוך, התנהלות בטיחותית היא דרך חיים החותרת להימנעות מתאונות המתבטאת בבחירה, בשיקול דעת, ובלקיחת אחריות של האדם על עצמו, על זולתו ועל סביבתו.
2. התנאים הפיזיים במוסדות החינוך מקרינים על התנהגותם של התלמידים והסגל ויוצרים סביבה חינוכית נאותה.
3. על פי חוק לימוד חובה התשנ"ט-1949, הרשות המקומית משמשת כ"רשות חינוך מקומית" לתחומה. מוסדות החינוך המצויים בניהול עצמי (כלל מוסדות היסודי בעיקר - בהסכם מול משרד החינוך) או במסגרת משק כספים סגור (העל יסודי במסגרת הנחיה בספר הנהלים) נדרשים לתחזוקת מבנים ע"פ רשימת תחזוקה שבגינם בתי הספר מקבלים תקציב במסגרת סל התלמיד מהרשות. מוסדות החינוך כוללים את בתי הספר הציבוריים וגני הילדים, כולל חצרותיהם.
4. חוק הפיקוח על בתי הספר, התשכ"ט-1969, קובע כי אדם לא יפתח מוסד חינוכי אלא אם יתקיימו תנאי הרישיון לפי חוק זה. סעיף 9 לחוק קובע, בין היתר, כי שמירה על תנאי בטיחות תקינים מהווה תנאי לרישיון.
5. חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא "ניהול שגרת הבטיחות בבית הספר" (להלן: "חוזר המנכ"ל"), הגדיר את אחריות הרשות המקומית להבטחת הבטיחות של מוסד החינוך.
- בהתאם לחוזר המנכ"ל על הרשות המקומית להעמיד לרשות מוסדות החינוך, מבנה ותשתית בטוחים, התואמים את הדרישות המובאות בחוזר בנושא בטיחות ואת הוראות כל דין החלות עליהן.
6. על פי סעיף 1.2.1 לחוזר המנכ"ל, הרשות המקומית נושאת באחריות להבטחת הבטיחות של מוסד החינוך ולבטיחות המוסד. האחריות היום-יומית השוטפת לבטיחות בבתי הספר מוטלת על הרשות המקומית.
- חובתה של הרשות המקומית לקיים מוסדות חינוך מטילה עליה את האחריות לדאוג לשלום הילדים בעת שהותם בתחומי המוסדות על כיתותיהם, חצרותיהם ומתקניהם ולהבטיח שהמוסדות יהיו בטוחים ומתאימים לקיום לימודים בהם.
- האחריות המקצועית לגילוי פגמים מובנים במבנה בית הספר היוצרים סיכון לציבור התלמידים מוטלת על הרשויות המקומיות.

על פי סעיף 3.2.1 לחוזר המנכ"ל, לצורך ניהול השגרה במוסד החינוכי, מנהל המוסד החינוכי נדרש:

א. למנות בעלי תפקידים הקשורים להבטחת הבטיחות – רכז הביטחון, הבטיחות ושעת החירום, אחראי הפעילות, מורים תורנים, רכז הטיולים, תלמידים נאמני בטיחות – ולוודא את הכשרתם.

ב. להודיע למחוז (למפקח על בית הספר) ולבעלות/לרשות (לקב"ט מוסדות החינוך ולמנהל מחלקת החינוך) על החלטתו להפעיל את סמכותו המיוחדת ולאסור שימוש בתשתית בכיתה, בחצר, במערכת, במתקן, או בכל מקום אחר בשטח המוסד מסיבה בטיחותית, אם יש בהם מפגעים בולטים שיש בהם סכנה מיידית.

ג. לוודא שקיים מערך הדרכה והטמעה בקרב המורים והתלמידים בכלל הקשור להתנהגות בטיחותית בתוך המוסד, בכיתות ובשטחים הפתוחים ובפעילות החוץ של המוסד.

7. בהתאם לחוזר מנכ"ל, על הרשות לפעול במספר מישורים (ראה פירוט נוסף בנספח א'):

א. לדאוג לתקינות המבנים, המקלטים, המתקנים, החצרות, הגדרות והשערים הכלולים בשטח המוסד החינוכי ושל דרכי הגישה אליו, לרבות חניות, תחנות הסעה והסדרי תעבורה אחרים.

ב. לוודא שמוסדות החינוך שבתחומה, על מתקניהם, ייבנו בהתאם למפרטי הבטיחות שפורסמו על ידי משרד החינוך ובכפופות לכל דין החל על הרשות המקומית בנושא (כגון חוק התכנון והבנייה ותקנותיו).

ג. לתכנן בדק בית, שיפוצים ותיקונים בטיחותיים במוסדות החינוך שבבעלותה באופן שוטף ולדאוג לביצועם בחופשות ובפגרת הקיץ. כמו כן מוטלת עליה אחריות שוטפת להבטחת התקינות והבטיחות של המבנים שבבעלותה באופן רציף וסדיר.

ד. להפעיל בעדיפות עליונה וללא דיחוי את שירותיה, כגון שירותי אחזקה ובדק בית, שירותי תברואה ושירותי הנדסה, כדי לתקן או להסיר מפגעים העלולים לגרום לתאונות במוסדות החינוך.

ה. לגבש וליישם תכנית לסילוק מפגעים ולביצוע פעולות מתקנות במבנים, בתשתיות, בחצרות ובמתקנים במוסד החינוך ובסביבתו המיידית.

ו. הכנתו של המוסד החינוכי לקראת פתיחתה של שנת הלימודים, תוך קיום סקר שנתי להערכת הסכנות במוסדות החינוך הפועלים בתחומה, הסרת המפגעים ותיקון הליקויים, וזאת כדי לוודא שהמוסד החינוכי כשיר ומוכן בטיחותית לאכלוס תלמידים לקראת פתיחת שנת הלימודים.

8. על פי ההנחיות המעודכנות מטעם אגף הבטיחות הארצי במשרד החינוך מיוני 2019 (עדכון קודם היה באוקטובר 2016), לקראת פתיחת שנת הלימודים, העירייה נדרשת לערוך סקר להערכת סיכוני הבטיחות.

9. על העירייה להסיר את המפגעים ולתקן את הליקויים שנמסרו במבדק הבטיחות (או נמסרו על ידי הנהלת המוסדות) וזאת על מנת לוודא שהמוסד החינוכי כשיר ומוכן בטיחותית לקליטת התלמידים לקראת פתיחת שנת הלימודים.

10. ליקויי הבטיחות מסווגים על ידי עורך מבדק הבטיחות ביחס לצורך בהסרה של מפגע או תיקון ליקוי בשטח המוסד. קביעת קדימות מתבססת על הערכת עורך המבדק את רמת מסוכנות המפגע ועל תרחיש אירוע בטיחות פוטנציאלי שעלול להתרחש בעקבות הליקוי, וכך נקבעת העדיפות לטיפול בליקוי.
11. בהנחיות אלו שונו הגדרות סיווג הקדימויות של ממצאי הפערים במוסדות החינוך, והוגדרו קדימויות כדלקמן:
12. במבדק מסומנים הליקויים בהתאם לחומרתם, להלן:
- **קדימות אפס (0):** מתייחסת למפגע חמור במיוחד (סכנת חיים), המחייב להערכת עורך המבדק סגירה מיידי וטיפול מיידי של המקום/האתר במוסד החינוך ולאסור שימוש בו עד קבלת הודעה ממנהל הבטיחות ברשות או מנהל המוסד ויועץ בטיחות מטעם הבעלות על המשך שימוש.
 - **קדימות 1:** מתייחסות למפגע בטיחותי אשר קיומו מחייב הסרתו המיידית.
 - **קדימות 2:** מתייחסת לליקוי בטיחותי המחייב טיפול של הרשות המקומית/בעלות בתכנית עבודה סדורה.
13. לוחות הזמנים לגבי ניהול מעקב ובדיקה אחר יישום תיקוני הליקויים שימצאו במבדקי הבטיחות. במוסדות החינוך הנמצאים בבעלות העירייה מבוצעים התיקונים כדלקמן:

קדימות הליקוי	מועד התיקון
0	מיידי (מחייב סגירה עד לתיקון)
1	בהקדם האפשרי
2	במהלך תוכנית העבודה השנתית

נתונים כלליים

14. בעיריית רמת השרון, נכון לשנת תשפ"א, 84 מוסדות חינוך, בהם 14 בתי ספר ו-70 גני ילדים, בבעלות העירייה.

15. על פי נתוני אגף החינוך, בתחומי העירייה מתחנכים 9,587 תלמידים, במגוון מוסדות חינוך, כמפורט להלן:

מספר תלמידים	מוסדות חינוך
4,263	בתי ספר יסודיים (א'-ו')
1,722	חטיבות הביניים (ז'-ט')
1,666	תיכונים (י'-י"ב)
1,840	גני ילדים (גילאי 3-6)
80	מעונות יום
9,571 תלמידים	סה"כ תלמידים במוסדות החינוך

16. על פי אתר האינטרנט של העירייה, בעיר כ- 49,467 תושבים. אוכלוסיית הילדים/תלמידים המתחנכים במוסדות חינוך מהווים שיעור של כ-20% מאוכלוסיית העיר.

17. הגורמים העוסקים בנושא בטיחות בחינוך:

- הרשות המקומית, באמצעות ממונה בטיחות מוסדות חינוך, מחוייבת בדיווח או בהיעדר מי שהוסמך לאישור תקינות המוסדות אל מול המשרד בדיווח- מהנדסת העיר.
- אגף החינוך, אשר חייב בדיווח למשרד החינוך בנוגע לבטיחות מוסדות החינוך בתחומי העיר.
- ביצוע עבודות התחזוקה במוסד החינוכי וטיפול בליקויי הבטיחות העולים, בין היתר, ממבדקי הבטיחות, מבוצעים על ידי גורמים רבים, ביניהם עובדי עירייה ועובדי קבלן - תחזוקה, חשמל, קונסטרוקציה, מים ניקוז, גינון ועוד.
- בכל בית ספר יסודי מועסק אב בית, אשר אמון על תיקון חלק מהליקויים, כפי שיפורט בהמשך. לעיתים העירייה מעסיקה יותר מאב בית אחד בבית הספר על פי הצרכים: בחטיבות - 2 אבות בית, בתיכונים - 3 אבות בית.

18. יועץ הבטיחות החיצוני וממונה הבטיחות העירוני בעבודה (שאינו מוסמך כממונה בטיחות במוסדות חינוך, כאמור), מועסק על ידי העירייה וכפוף למהנדסת העיר ולא לאגף החינוך.

19. כפי שעולה מהדוח ויפורט בהמשך, כיום אין בעירייה גורם עירוני יחיד אשר אחראי לרכז את ההתנהלות של כלל היחידות העירוניות (אגף החינוך, אגף ההנדסה, אגף הביטחון, אגף התחזוקה) בנושא הבטיחות במוסדות החינוך על כל שלביו, מאיתור הליקוי ועד לתיקונו בשטח. גורם זה היה קיים עד לפטירתו של ממונה הבטיחות העירוני וממונה מוסדות החינוך ז"ל, אשר היה אחראי ברשות לריכוז כל תיקוני הליקויים על ידי המחלקות השונות והאישור לתיקון הליקויים.

הליך הביקורת

20. במסגרת הביקורת נערכו פגישות עם סגן מנהלי למנהלת אגף החינוך, ממונה בטיחות עירוני בעבודה, מנהל אגף הביטחון, קצין הביטחון העירוני ועובדים נוספים רלוונטיים, ככל שנדרשו.

21. כמו כן, נערכו שיחות עם מנהלת מחלקת חינוך בשכבת גני הילדים, מנהלת מחלקת חינוך בשכבת החינוך היסודי ומנהלת מחלקת חינוך בשכבת החינוך העל יסודי, וכן עם מספר מנהלים של מוסדות החינוך בעיר.

22. הביקורת התמקדה בבחינת תהליך העבודה בעירייה בנוגע לבדיקות בטיחות בבתי הספר ותיקון הליקויים ובתיקון הליקויים שעלו מהסקרים השנתיים להערכות הסכנות במוסדות החינוך.

23. כמו כן בדקנו את:

- ניהול מערך הבטיחות במבני מוסדות חינוך ומתקניהם, בהתאם להוראות משרד החינוך.
- הדוח אינו עוסק בנהלי הבטיחות המטפלים בהשגחה ובטיפול בילדים במהלך שהותם במוסד החינוכי, כגון רישום נוכחות, בטיחות בהפסקות ו/או באירועי חוץ וטיולים.
- בחינה של תהליכי העבודה, איתור הליקויים, קביעת סדרי עדיפויות לתיקון הליקויים.
- אופן זרימת המידע בנוגע לליקויים ומפגעים במוסדות חינוך, ולאחר מכן טיפול המחלקות המקצועיות בנוגע לליקויים ומפגעים במוסדות חינוך שונים.

- ממשקים בין אגף חינוך, הנדסה ותחזוקה וניהול ממוחשב של מערך הבטיחות.
 - בחינת קיומם של אישורים לבטיחות במוסדות חינוך, כולל המבנים ומתקני המשחקים והספורט.
 - בחינת נאותות הבקורות בתהליכי העבודה הקיימים אחר ביצוע תיקון ליקויי הבטיחות בשטח.
24. בנוסף, הביקורת סקרה מסמכים כגון: חוקים, הנחיות משרד החינוך, נתונים כספיים, פרוטוקולים, התכתבויות, דיווחים ורישומים שנערכו ועוד. כמו כן, סיירה הביקורת יחד עם עובדי העירייה במספר מוסדות חינוך בעיר.

מטרות הביקורת

25. מטרות הביקורת הינן כלהלן:

- לבחון את עמידת העירייה בהוראות החוק, הוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך וכללי המנהל הציבורי התקין בנושא בטיחות במוסדות החינוך בעיר.
- לבחון את נאותות הפיקוח והבקרה הקיימים אחר שמירה על הבטיחות במוסדות החינוך בעיר, החל מאיתור הליקויים בבדיקות בשטח העיר, דיווח לגורמים הרלוונטיים ותיקון הליקויים בשטח.
- לבחון את נאותות ממשקי העבודה הקיימים בין אגפי העירייה השונים לצורך שמירה על הבטיחות במוסדות החינוך בעיר.

26. במסגרת הביקורת נערכו סיורי שטח במוסדות חינוך ברחבי העיר בהם נבחן, באופן מדגמי, המשך הטיפול בליקויי הבטיחות שאותרו על ידי יועץ הבטיחות.

כמו כן, כאמור, התקיימו שיחות עם גורמים שונים במוסדות החינוך ובעירייה בנוגע לתהליך העבודה, החל מאיתור ליקויי הבטיחות במוסדות החינוך ועד לתיקונם בפועל.

רקע משפטי

27. הרקע המשפטי לנושא בטיחות בחינוך הינו, כלהלן:

- פקודת העיריות.
- חוק הפיקוח על בתי הספר, התשכ"ט-1969.
- חוק לימוד חובה התשנ"ט-1949.
- חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, במגוון נושאים:
 - חוזר בטיחות במבני חינוך;
 - חוזר שגרת הבטיחות במוסדות חינוך;
 - חוזר בטיחות גני ילדים;
 - חוזר בטיחות מעבדות;
 - חוזר מנכ"ל בנושא בטיחות במקצועות טכנולוגיים.
- חוקים ותקנות נוספים רלוונטיים ככל שישנם.

חומר שהתקבל

28. להלן עיקרי המסמכים שהתקבלו ונבדקו בביקורת:

- דוחות המפרטים את ליקויי הבטיחות שהתגלו במוסדות החינוך בעיר על ידי יועץ הבטיחות, בשנים תש"פ ותשפ"א.
- דוח פירוט רשימת מוסדות החינוך בעיר.
- אישורי הבטיחות שנשלחו ממהנדסת העיר למשרד החינוך, בשנים תש"פ ותשפ"א.
- תקציב העירייה לשנים 2019-2020.
- התייחסויות מנהלי מוסדות החינוך, בין היתר, לגבי ליקויי בטיחות שהועלו על ידי יועץ הבטיחות ולא תוקנו בשטח, וכן לליקויים נוספים שלא צוינו על ידו.
- מסמכים נוספים, ככל שנדרשו לביקורת.

8. העסקת ממונה בטיחות

29. על פי סעיף 2 לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), התשנ"ו-1996, "לא יעסוק אדם כממונה על הבטיחות ולא יועסק ככזה, אלא אם כן, בידו אישור כשירות תקף. בעל אישור כשירות חייב להשתתף מדי שנה בשמונה ימי השתלמות לפחות".
30. ממונה בטיחות עירוני בנוגע למוסדות חינוך אמור לעבור הכשרה מחייבת כדלקמן:
- קורס עורכי מבדק בטיחות במוסדות חינוך במסגרת מכון התקנים, בתיאום וליווי של משרד החינוך.
 - קורס בטיחות מתקני משחקים של מכון התקנים.
31. ממונה הבטיחות העירוני אחראי על ביצוע בדיקות בטיחות במוסדות חינוך ובמתקני משחקים וספורט, מעקב אחר יישום הדוחות, ביצוע השתלמויות והדרכות לגורמים המתאימים בנושא בטיחות.
32. בהתאם לנמסר לביקורת, לאחר הודעת ממונה הבטיחות במוסדות החינוך על התפרצות מחלה קשה ועל היעדרות של 6 חודשים, בחודש 05/2018 התקשרה העירייה עם יועץ בטיחות חיצוני לביצוע סקר בטיחות במוסדות החינוך, עד להכשרת ממונה בטיחות עירוני, עקב הסמיכות לפתיחת שנת הלימודים.
33. ממונה הבטיחות במוסדות חינוך חזר לעבודה, והמשיך את העסקת היועץ עקב מגבלות רפואיות. הוחלט להאריך את ההתקשרות עם היועץ.
34. כאשר התקבלו דיווחים על מצבו הסופני של ממונה הבטיחות במוסדות החינוך, הוחלט להוציא את רכז הלוגיסטיקה בחינוך להכשרה שנתית בנושא בטיחות בחינוך, כאשר במקביל להכשרתו ימשיך היועץ כבר סמכא, וניתנו לרכז הלוגיסטיקה שעות עיסוק ישירות עם יועת הבטיחות לצורך תהליך החניכה.
35. לאחר כ-10 חודשים מפטירתו של ממונה הבטיחות במוסדות חינוך (10/2019), גויס ממונה בטיחות בעבודה ברשות (7/2020), אשר אינו בעל הסמכה בנוגע לבטיחות מוסדות חינוך, והיה אמור לצאת להסמכה בנוגע לבטיחות במהלך תפקידו. במקביל, רכז הלוגיסטיקה שהיה בתהליך ההכשרה, התפטר עקב סיבות אישיות.
36. בתאריך 27/12/2020, לקראת סוף עבודת הביקורת, ממונה הבטיחות בעבודה סיים את תפקידו בעירייה.

37. יוצא, שהחל מ-5/2018 ועד 1/2021 הועסק יועץ חיצוני באופן רציף לתחום בטיחות מוסדות החינוך.
38. בחודש פברואר 2021, התקשרה העירייה עם יועץ בטיחות חיצוני אחר.
39. כפי שיפורט להלן, כיום אין בעירייה גורם עירוני יחיד אשר אחראי לרכז את ההתנהלות בנושא הבטיחות במוסדות החינוך על כל שלביו, מאיתור הליקוי ועד לתיקונו בשטח.
40. הביקורת ממליצה למנות גורם עירוני מתכלל לנושא הבטיחות לאגף החינוך, אגף ההנדסה, אגף הביטחון ואגף התחזוקה.
- הביקורת ממליצה עוד, כי הנ"ל יעבוד בשיתוף פעולה עם קב"ט מוסדות החינוך, ירכז את המידע אודות מפגעים/ליקויים בטיחותיים וינהל מעקב שוטף אחר הטיפול הנדרש בהם.
- דוחות ממונה הבטיחות ודוחות המעקב השוטפים יועברו לביצוע של כל הגורמים הנדרשים לתיקון הליקויים, ויופץ גם למנהלת אגף חינוך, מהנדסת העירייה ומנכ"ל העירייה.

9. תוכנית ונהלי עבודה

9.1. תוכנית עבודה

41. מידע על ליקויים בטיחותיים במוסדות החינוך נאסף במספר דרכים, כדלקמן:
- מבדק בטיחות המבוצע על ידי ממונה הבטיחות העירוני או בודק חיצוני, אחת לשנה
 - קריאות על מפגעים וליקויים במוסדות חינוך המתקבלים במוקד העירוני, בין אם על ידי תושבים ובין אם על ידי מנהלי מוסדות חינוך וצוות בתי הספר.
42. כאמור, ליקויים המדורגים כסיכון בקדימות "2", נדרשים להיכנס לתוכנית העבודה השנתית של האגף/מחלקה הרלוונטיים.
43. בתאריך 30.8.2020, לבקשת סגן מינהלי למנהלת אגף החינוך, מנהלי אגף חשמל, אגף תחזוקה ומחלקת גנים ונוף מסרו למהנדסת העיר הצהרות לפיהן ליקויי הבטיחות שנמצאו יוכנסו לתוכנית העבודה השנתית.
44. בתוכנית העבודה של מחלקת גנים ונוף צוין כי בחודש אוגוסט יש לבצע גיזום בטיחות וסילוק ענפים בבתי ספר ובגני הילדים - תקין.
45. על אף בקשותיה של הביקורת, תוכניות העבודה של אגף חשמל ואגף תחזוקה לא הועברו לביקורת, ולכן לא ניתן לבצע בקרה אחר הכנסת הליקויים לתוכניות העבודה השנתיות כפי שהוצהר.
46. הביקורת נוכחה כי לא קיימת תוכנית עבודה סדורה משותפת של כל האגפים העוסקים בתחום בטיחות בחינוך - אגף החינוך, אגף ההנדסה, אגף הביטחון ואגף התחזוקה, אשר תאפשר לעקוב אחר טיפול בנושאי בטיחות באופן שוטף ובאופן רוחבי וצופה פני עתיד.
47. תכנית עבודה סדורה כאמור, תאפשר לשפר את היערכות העירייה לאיתור, תיקון ובקרה של מפגעי בטיחות.

48. עוד נמצא, כי בשנתיים האחרונות לא קיים רישום מרוכז של אף גורם בעירייה לגבי כלל ליקויי הבטיחות במוסדות החינוך, שכן כל מחלקה מחזיקה את רשימות המפגעים שהופנו אליה לתיקון. רישום כאמור היה יכול להיות מופץ לכלל הגורמים העוסקים בתחום - אגף החינוך, אגף ההנדסה, אגף הביטחון ואגף התחזוקה ולסייע בביצוע מעקב ובקרה אחר תיקון הליקויים ובהערכת עלויות התיקונים.

49. משום שמדובר במספר רב של מוסדות חינוך (מעל 80) ובמטרה לוודא שאכן כל הליקויים מתוקנים, מומלץ לבצע מעקב סדיר ושוטף אחר תיקון הליקויים באמצעות מערכת מידע ממוחשבת.

50. עד להתקנת מערכת ממוחשבת כדלקמן, ניתן להיעזר במערכת המוקד העירוני ולכתוב בה כל ליקוי שעולה ממבדק הבטיחות, ובכך לאפשר מעקב אחר התיקון.

כך, ניתן יהיה בכל רגע להפיק דוח מסכם של ממצאי המבדקים, וכן לבצע פילוח של סוגי המפגעים, על מנת להפיק לקחים מקצועיים וארגוניים, וכן לשקול תיקונים תשתיתיים ולא רק תיקון ליקויים באופן נקודתי.

9.2. נהלי עבודה

51. אומנם חוזרי המנכ"ל נותנים הנחיות מעטפת בנושא הבטיחות בחינוך, אך על מנת לשמור באופן יעיל על מעקב ובקרה בנוגע לבטיחות במבנים של מוסדות החינוך, מתקניהם וחצרותיהם, על העירייה לגבש נוהל כתוב ומפורט בנוגע לטיפול בנושא הבטיחות במוסדות חינוך בתחומי העירייה.

52. על הנוהל לעסוק, בין היתר, בחלוקת העבודה והאחריות בין הגורמים השונים בעירייה העוסקים בנושא, לוחות זמנים מפורטים לתיקון כל אחד מליקויי הבטיחות, סמכויות האגפים השונים, אופן והבקרה והפיקוח ועוד.

53. נמצא כי לא קיימים נהלים פנימיים בנושא בטיחות בחינוך. הוסבר לביקורת, כי המועצה פועל על פי חוזרי מנכ"ל משרד החינוך בכל הנוגע לבטיחות במוסדות חינוך.

10. טיפול בפניות המוקד העירוני

54. המוקד העירוני מהווה את הכתובת המרכזית לפניות/בעיות התושבים בנושאים שבתחום טיפולה של העירייה לרבות בנושא בטיחות.
55. המוקד מהווה גורם מקשר ראשוני ומתמשך במידה הצורך, החל מהטיפול הראשוני ועד למתן פתרון הולם בזמן ובאיכות טיפול לשביעות רצון התושב. במוקד העירוני מבוצע מעקב אחר טיפול בפניות שהופנו למוקד העירוני (ע"י איש צוות מבית הספר/הורה/אחר).
56. המוקד נותן מענה 24 שעות ביממה, 364 ימים בשנה. ביום כיפור מופעל סייר חירום.
57. בחודש ינואר 2020 הוטמע במוקד העירוני SLA (לוח זמנים למדידת זמני שירות) למחלקות התפעול בעיר. למוסדות החינוך נקבעה העדפה לטיפול בקריאות שירות של 20% פחות מהלוח"ז שנקבע.
58. על פי הנחיית סגן מינהלי לאגף החינוך, על כל מנהלת לפנות למוקד (בטלפון או באמצעות הוואטסאפ או המייל) עם המינוח המתאים ע"פ הטבלאות המצורפות ויש לשייך למחלקה הנכונה.
- בנוסף, כל מנהלת התבקשה להעביר את הדברים בצורה מסודרת לאב הבית ולמזכירות.
59. הביקורת בחנה את לוח ה-SLA ומצאה כי אינו נוגע ספציפית לליקויי בטיחות במוסדות חינוך, אלא לכלל הליקויים בעיר (החל מפיקוח על בנייה, איכות הסביבה, פיקוח עירוני וחניה, תזמון רמזורים, צביעת מדרכות וכן').
60. על מנת לאפשר בקרה יעילה אחר תיקון הליקויים המדווחים ולאור הקושי בסיווג המינוח המתאים ושיוך למחלקה הנכונה, יש להטמיע לוח זמנים SLA ספציפי בנוגע לליקויי בטיחות במוסדות חינוך.
61. על אף בקשותיה החוזרות של הביקורת, לא התקבל מהמוקד העירוני פלט דוח על קריאות המוקד שהתקבלו ממוסדות החינוך בשנים 2019-2020, כך שלא ניתן היה לבצע בקרה אודות משך הטיפול בבקשות והתאמתו ל-SLA שנקבע.

62. הביקורת ממליצה, להיעזר במערכת המוקד העירוני ולכתוב בה כל ליקוי שעולה ממבדק הבטיחות, ובכך לאפשר מעקב אחר התיקון. כך, ניתן יהיה בכל רגע להפיק דוח מסכם של ממצאי המבדקים, וכן לבצע פילוח של סוגי המפגעים, על מנת להפיק לקחים מקצועיים וארגוניים, וכן לשקול תיקונים תשתיתיים ולא רק תיקון ליקויים באופן נקודתי.

11. דוחות יועץ הבטיחות החיצוני

63. על פי ההנחיות המעודכנות מטעם אגף הבטיחות הארצי במשרד החינוך מאפריל 2019, תהליך מבדק הבטיחות הוא תהליך בדיקה מובנה ושיטתי הבודק את מצב הבטיחות הפיזית של המוסד החינוכי.

64. הליך המבדק מתבצע לפי רשימת מבדק מובנית וקבועה. בתום המבדק מוציא עורך המבדק דוח בטיחות מסכם לגורמים האחראיים והמפקחים על הבטיחות במוסד ומגדיר את קדימות הטיפול במפגעים שאותרו.

65. רשימות המבדק נגזרות הן מחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנוגע לבטיחות והן מסדרת חוקים ותקנות, כגון:
א. חוק התכנון והבנייה
ב. חוק החשמל
ג. הוראות כיבוי אש והצלה
ד. פקודת הבטיחות בעבודה
ה. תקנים שונים (ת"י 5515, 1498 ועוד)

66. יודגש כי רשימות הבקרה משמשות כ"רשימה מנחה". המשמעות היא כי עורך המבדק יפעל בהתאם לרשימות אלה, אולם יתייחס בעת המבדק גם לפערי בטיחות אותם הוא מזהה בזמן אמת, אשר אינם מצוינים במפורש בחוזר מנכ"ל.

67. הביקורת מצאה כי מבדקי הבטיחות של יועץ הבטיחות החיצוני אינם כתובים כנדרש על פי הנחיות משרד החינוך.
68. יועץ הבטיחות מפרט במספר רב של טבלאות אקסל, ידניות, רק מפגעים שאותרו על ידו במוסד החינוכי, ולא את כל הבדיקות שבוצעו בשטח.
69. משכך, לא ניתן ללמוד מדוחות היועץ כי אכן ביצע את כל הבדיקות הנדרשות ע"פ רשימת המבדק להבטחת הבטיחות במוסד החינוכי כנדרש ע"פ הנחיות משרד החינוך.
70. צורת התנהלות זו מצביעה על הצורך לשפר את רמת הפיקוח על עבודתו של יועץ הבטיחות החיצוני, ולוודא שלא קיימים נושאים, תחומים או מקומות שלא נבדקו על ידי היועץ.
71. בנוסף, בנוגע לכל ליקוי בטיחותי יש לקבוע את משך הזמן הנדרש לביצוע העבודה כדי לבחון את יעילות וזמן הטיפול בליקוי.
72. יצוין כי באף אחד מדוחות הבטיחות של היועץ, לא נמצא ליקוי בטיחות שדורג על ידי יועץ הבטיחות בדרגה "0", כלומר ליקוי המחייב סגירה מיידית של מוסד החינוך - תקין.

12. שלמות בדיקות הבטיחות

73. הביקורת ערכה השוואה בין מספר המוסדות שדווחו על ידי מהנדסת העיר כמוסדות תקינים בהתאם להוראות משרד החינוך לקראת שנת הלימודים, לבין מספר מוסדות החינוך שקיים לגביהם דיווח של יועץ הבטיחות החיצוני.
74. על פי דיווח מהנדסת העיר בנוגע לשנת תש"פ, על בסיס דיווחו של יועץ הבטיחות למשרד החינוך, בתאריך 26.8.2019 דווח על הבטיחות ב-72 מוסדות חינוך ברחבי העיר. במסמך זה, מתוך 72 מוסדות חינוך, 10 מוסדות לא קיבלו את אישור יועץ הבטיחות. בתאריך 29.8.2019, ניתן אישור הבטיחות לכל 72 מוסדות אלה - תקין.
75. על פי דיווח מהנדסת העיר בנוגע לשנת תשפ"א, על בסיס דיווחו של יועץ הבטיחות למשרד החינוך, בתאריך 30.8.2019 דווח על הבטיחות בכל 72 מוסדות החינוך ברחבי העיר בשנת תש"פ - תקין.
76. הביקורת סבורה, כי משום שמבדק הבטיחות מבוצע אחת לשנה, הוא אינו מגלה מפגעי בטיחות במוסדות החינוך במהלך שנת הלימודים. הביקורת ממליצה למנות גורם עירוני אשר יערוך "רשימת עזר לבדיקת בטיחות במוסד החינוכי", ואחת לתקופה, יקבל ממנהלי מוסדות החינוך דיווחים שוטפים אודות מפגעי בטיחות במוסדות החינוך.

13. מעקב אחר תיקון ליקויי הבטיחות

77. בעיר ישנם 14 בתי ספר. הביקורת פנתה למנהלים של 12 בתי ספר ובחנה האם הדוח בנוגע לליקויי הבטיחות שנמצאו על ידי יועץ הבטיחות בשנת 2020 הובאו לידיעתם.

78. מבדיקת הביקורת אקראית מול מנהלי בתי הספר נמצא, כי דו"ח ליקויי הבטיחות בבית ספרם לא הובא לידיעתם, כמפורט להלן:

שם המוסד החינוכי	תאריך עריכת המבדק	האם הדוח הובא לידיעת מנהל המוסד החינוכי
קריית יערים	17/5/2020	לא
אלון	14/05/2020	לא
גולן	10/5/2020	לא
אור השחר	1/6/2020	לא
אמירים	10/5/2020	לא
הדר	10/2/2020	לא
רמ"ה	12/5/2020	לא

79. הביקורת בחנה מול מנהלי בתי הספר, האם בהתאם לידוע להם, המפגעים שנמצאו במבדק הבטיחות על ידי יועץ הבטיחות בשנת 2020, ודורגו על ידו ברמת קדימות 1 (המהווים סכנה מיידית והם נדרשים לטיפול מיידית), תוקנו כנדרש.

80. הביקורת מצאה, ב-6 מוסדות חינוך, לפחות 19 ליקויי בטיחות שדורגו על ידי יועץ הבטיחות ברמת קדימות 1, טרם תוקנו ועדיין מהווים סכנה לתלמידים, כמפורט להלן. מתגובת המבוקרים עולה, כי נכון למרץ 2021, 11 מהליקויים טרם תוקנו:

פרטי בית הספר ומועד הבדיקה	פירוט המפגע	סטטוס המפגע (נכון לדצמבר 2020)	תגובת המבוקרים (מרץ 2021)
רוטברג 30/1/2020	חצר מעבדת צילום – ביוב עולה על גדותיו! טיפול דחוף מכיוון שלא ניתן להיכנס למעבדות הצילום ולחדר כושר, השטח מוצף בגובה של 50 ס"מ!	לא טובל	טובל

תגובת המבוקרים (מרץ 2021)	סטטוס המפגע (נכון לדצמבר 2020)	פירוט המפגע	פרטי בית הספר ומועד הבדיקה
טופל	לא טופל	בשביל החצר הסמוך לעץ, אבנים משתלבות בולטות, מהווים מכשול	
טופל	לא טופל	ארון חשמל המותקן סמוך לכיתה א' 4 פנלים סביב למפסקי הפחת פורקו. בארון מאוכסנים מכלי צבע. הארון אינו נעול.	אמירים 10/5/2020
טופל	לא טופל	עמודי התאורה במגרש משחקי הכדור אינם מוגנים. נדרש להתקין ריפוד הגנה	
טופל	לא טופל	טבעת הסל שבורה. נדרש להחליף. חסר ריפוד כחול בתחתית לוח הסל במספר לוחות הסל במגרש.	
לא טופל	לא טופל	בחצר מול פתח הכניסה לכיתה א זקיף ברז ללא ידית פתיחה מהווה סיכון.	
לא טופל	לא טופל	סורג בחלון כיתה ב חלוד עם קצוות חדים. נדרש לתקן.	
לא טופל	לא טופל	לוח חשמל מבנה כיתות ב' - להתקין שילוט על דלתות הארון.	אור השחר 1/6/2020
טופל	לא טופל	כיתה ד 1 דלת הכניסה לכיתה אינה ניתנת לסגירה ונעילה. נדרש להחליף משקוף.	
הועבר לשיפוצי קיץ 2021	לא טופל	הקירות החיצוניים של בית הספר סדוקים, חתיכות טיח נושרות. נדרש להוריד את הטיח שקיים מחשש לנפילה. נדרש אישור מהנדס לתקינות המבנה.	
טופל	לא טופל	עמודי סככות הצללה ללא ריפוד מגן.	
טופל	לא טופל	ארון הקודש במקלט מונח בצמוד ללוח חשמל.	
באחריות בית הספר	לא טופל	בחצר שטח משחקי רשת עשבים וצמחים פזורים בשטח המשחק. נדרש לנקות את	גולן

תגובת המבוקרים (מרץ 2021)	סטטוס המפגע (נכון לדצמבר 2020)	פירוט המפגע	פרטי בית הספר ומועד הבדיקה
		<p>השטח. <u>הערת המוסד החינוכי:</u> אב הבית תאם מספר פעמים עם הקבלן שאנשי התחזוקה שלחו דרך סגן מנהלת אגף חינוך. הליקויים לא טופלו. חובה לטפל בליקויים. נדרש סיוע של מחלקת התחזוקה.</p>	10/5/2020
לא טובל	לא טובל	<p>בחצר מדרגות ללא מאחזי יד. נדרש להתקין בשני צידי המדרגות. <u>הערת המוסד החינוכי:</u> אב הבית תאם מספר פעמים עם הקבלן שאנשי התחזוקה שלחו דרך סגן מנהלת אגף חינוך. הליקויים לא טופלו. חובה לטפל בליקויים. נדרש סיוע של מחלקת התחזוקה.</p>	
באחריות בית הספר	לא טובל	<p>כיכר הצמיגים – נדרש לישר את משטח האבנים המשתלבות סביב הכיכר. בכיכר מונחים צמיגים. יש לפנות צמיגים שחוט הברזל בהם בולט. <u>הערת המוסד החינוכי:</u> אב הבית תאם מספר פעמים עם הקבלן שאנשי התחזוקה שלחו דרך סגן מנהלת אגף חינוך. הליקויים לא טופלו. חובה לטפל בליקויים. נדרש סיוע של מחלקת התחזוקה.</p>	
באחריות בית הספר	לא טובל	<p>פינת ישיבה תחת גרם המדרגות. נדרש לרפד את כל התיקרה המשופעת כולל הזווית. מניעת פגיעה בראש.</p>	הדר 10/2/2020

תגובת המבוקרים (מרץ 2021)	סטטוס המפגע (נכון לדצמבר 2020)	פירוט המפגע	פרטי בית הספר ומועד הבדיקה
באחריות בית הספר	לא טובל	במקלט תחת חלונות מותקנים סולמות. יש להתקין כיסוי למניעת טיפוס.	
טובל	לא טובל	במקלט שקעים חשמליים בגובה נמוך ללא תריס הגנה. נדרש להתקין שקעים מוגנים.	
באחריות בית הספר	לא טובל	לברז הכיבוי המותקן בארון כיבוי סמוך לכיתה מס' 301 צינור מים המחובר למתקן תמי 4 המיועד לשתייה. יש לבדוק האם מים אלו ראויים לשתייה. <u>הערת המוסד החינוכי:</u> איך בודקים עם המים תקינים? אין לנו מאיפה להעביר מים ממקום אחר.	אלון 14/05/2020
לא טובל	לא טובל	הרשת שנמצאת מעל המקלט של בית ספר קלמן לא טובלה וכדי שלא יקרה נזק כמו שכבר קרה שילדה נפלה על הרשת, פשוט כיסינו בדשא סינטטי. זה לא טיפל בבעיה.	יעל רום 21/6/2020
לא טובל	לא טובל	מחלקת תחזוקה אמרה כבר לפני שנה שתתקין מעקה בטיחות מעל קוביית הבטון שמעל מקלט קלמן. לא בוצע.	
טובל	לא טובל	ליקויים רבים - המבנה כולו עומד לעבור שיפוץ מסיבי ברגע שיהיה היתר בניה (אמורים להתחיל במרץ 2021)	רמ"ה 12/5/2020

81. כפי שעולה מהטבלה, חלק מליקויי הבטיחות הינם ליקויים אשר קיימים מאז הקמת המבנה, ולא נוצרו רק בשנת הלימודים אליה מתייחס דוח הבטיחות. הדבר מצביע על כך, שקיימים ליקויי בטיחות רבים בקדימות "1" אשר חוזרים על עצמם מדי שנה, ואינם מטופלים.

82. משיחות עם מנהלי המוסדות, עלו טענות המנהלים כי הליקויים שצוינו בדוח הבטיחות בנוגע למוסד החינוכי אותם הם מנהלים, כלל אינם שייכים לבית הספר שבניהולם.

83. דבר זה ארע לפחות בשני מקרים (בית ספר "עומר" ובית ספר "יעל רום", בית ספר "רמ"ה ובית ספר "קריית יערים").

84. מעיון בדוחות הבטיחות עלו ליקויי בטיחות בהם יועץ הבטיחות ציין, בין היתר, ליקויי בטיחות בקדימות 1 אשר נדרשו לתיקון מיידי, אך לא ציין את תאריך בדיקתו.

85. בהיעדר תיעוד למועד הבדיקה, לא ניתן לבחון את משך הזמן שחלף ממועד הבדיקה ועד למועד התיקון. להלן דוגמאות:

תגובת המבוקרים (מרץ 2021)	פירוט המפגע	תאריך עריכת המבדק	פרטי בית הספר ומועד הבדיקה
טופל	לאחר התקנת מערכת גילוי האש בארונות החשמל לא הוחזרו למקומם לוחות "המגן" והמגעים נשארו גלויים - יש להחזיר הגנות	לא צוין	בית ספר "קריית יערים" 17/5/2020
טופל	בחצר הרחבה הראשית, עמודי גידור הגינון חסרים פקקים - נדרש להשלים	לא צוין	
טופל	בחצר מרפסת חט"צ, להשלים ולהחליף רשתות הצללה פגומות	לא צוין	
טופל	בחצר סמוך למגרש, ספסלי עץ טבעי רקובים ושבורים ומהווים סכנת פציעה - יש להחליף	לא צוין	
טופל	בחצר שולחן קק"ל מקורה, ספסלים וקורות שבורים/משוחררים, יש לתקן/להחליף	לא צוין	
באחריות בית הספר	כיכר הצמיגים בחצר - נדרש ליישר את משטח ריצוף המשתלבות סביב הכיכר. לפנות הצמיגים (ישנים ומלאים חוטי ברזל בולטים)	לא צוין	בית ספר "גולן" 10/5/2020

תגובת המבוקרים (מרץ 2021)	פירוט המפגע	תאריך עריכת המבדק	פרטי בית הספר ומועד הבדיקה
טופל	בשביל היציאה לחצר הצפונית, בשקיעות משתלבות וחגורות הבטון יצרו מכשולים - נדרש ליישר את כל הרחבה.	לא צוין	בית ספר "דורון" 10/5/2020
טופל	בחצר הצפונית ליד מתקני המשחק, שיבר מים בולט מעל למפלס הדשא הסינטטי, בור סחף בצמוד לשיבר - יש לתחום/לחסום את הנקודה ולמלא את בור.	לא צוין	
יטופל במסגרת עבודות הנדסיות להקמת אולם ספורט במקום.	בחצר האחורית, שלושה מכסי בורות ביוב בולטים ויוצרים מכשולים - יש ליישר גובה.	לא צוין	

86. מעיון בדוחות יועץ הבטיחות החיצוני עלו מספר ליקויים שהיועץ לא קבע עבורם דרגת קדימות, ומשכך לא ניתן לבחון את משך הזמן הנדרש לתיקון, ואכן מרבית הליקויים הנ"ל טרם טופלו:

תגובת המבוקרים (מרץ 2021)	סטטוס המפגע שנמצא	פירוט המפגע	פרטי בית הספר ומועד הבדיקה
הוזמן קונסטרוקטור והועבר לביצוע תיקונים לא דחופים לקיץ 2021	לא טופל	בבית הספר קיימים מספר אולמות כיתות לימוד למשחק בהם מותקנות מערכות תאורה והגברה. נדרש בהקדם אישור חשמלאי בודק לכל בית הספר, ואישור קונסטרוקטור לכל מערכות התאורה וההגברה התלויים על התיקרה והקירות. <u>הערת המוסד החינוכי:</u> בודק חשמל- הועבר למשה קרן אישור קונס' - בטיפול העירייה - מי מזמין את הקונסטרוקטור?	אלון 14/05/2020
טופל החלק שהתבקש על ידי יועץ הבטיחות	לא טופל	בשביל המערבי של אולם הספורט אבנים משתלבות שקועות. <u>הערת המוסד החינוכי:</u> חלק מהאבנים טופלו. בחנוכה היו צריכים להגיע לטיפול נוסף - ולא הגיעו. נפתחה שוב קריאה מס' 2020123875	
יש החלפת גדר. ממתנינים לאישור משרד החינוך בתקנה 17.	לא טופל	הגדר המזרחית הגובלת בחצרות הבתים אינה גדר מוסדית. יש להתקין גדר מוסדית. <u>הערת המוסד החינוכי:</u> נפתחה קריאה למח' תחזוקה 2020123888	
טופל	טופל	בלוחות החשמל הותקנו גלאי אש. לוחות המגן פורקו ולא הורכבו חזרה. המגעים חשופים.	קריית יערים 17/5/2020
טופל	טופל	ארון פח אינו רתום. נדרש לרתום.	

87. בתאריך 10.12.2020 ערכה הביקורת סיור בארבעה מוסדות חינוך ובהנה האם המפגעים שנמצאו במבדק הבטיחות על ידי יועץ הבטיחות בשנת 2020, כאמור.

88. במהלך הסיורים, מנהלי מוסדות החינוך ציינו בפני הביקורת ליקויים, אשר כלל לא עלו במבדק הבטיחות שנערך בבית הספר על ידי יועץ הבטיחות.

להלן פירוט הליקויים:

תגובת המבוקרים (מרץ 2021)	פירוט הליקויים הנוספים שהועלו	פרטי בית הספר ומועד הבדיקה
טופל	הפסקות חשמל רבות, מתח (פאזות) ללא איזון, חוטים חמים בארון החשמל, איזולירבד נמס בארון החשמל, אופניים חשמליים בתוך חדר המורים (חשש לפיצוץ בטריה)	תיכון "רוטברג" 10/12/2020
הבעיות הדחופות מטופלות בשוטף, בעיות המבנה הוגשו לשיפוצי קיץ 2021	חלונות מתנדנדים, כניסת מים מחלונות הכיתות בעקבות אי אטימת פתחים, שיפוע לא תקין בעקבותיו נכנסו מים למעלית, מעלית שאינה עובדת (בבית הספר לומד ילד עם CP הנעזר בהליכון ונדרש להשתמש במעלית), דשא סינטטי שאינו סופג את המים שנוזלים. כמו כן, קיימים שקעי חשמל רבים לא מכוסים, חלקם בגובה שתלמידים יכולים להגיע אליהם. בנוסף, מנגנוני ההאטה של דלתות הכניסה ויציאה לחצר שבור/לא מותקן בגובה נכון, ולכן לא ממלאים את תפקידם למניעת קטיעת אצבעות.	בית ספר "אמירים" 10/12/2020
לא טופל	רטיבות, הצפות חוזרות, נזילות חוזרות, גדר מוסדית לא תקנית, צמחיה ענפה מחוץ לשטח בית הספר הנמצאת בקרבת תלמידים ועשויה לקרוס.	בית ספר "הדר" 10/12/2020
ברזי הכיבוי תקינים בוצעה בדיקה שנתית וכן הוחלפה כלל המערכת בשנת 2019. חלונות	ברזי כיבוי אש לא תקינים, חלונות לא תקינים ללא זכוכית מחוסמת, עמודים עבים שאינם מכוסים בספוג, פיצוץ צינור מים	בית ספר "אורנים" 10/12/2020

תגובת המבוקרים (מרץ 2021)	פירוט הליקויים הנוספים שהועלו	פרטי הספר ומועד הבדיקה
וכיסוי עמודים הינם באחריות בית הספר		

89. בנוסף, מעיון בהתראות והתכתבויות בין מנהלי מוסדות חינוך לבין אגף החינוך, עלו ליקויי בטיחות נוספים שכלל לא צוינו בדוחות יועץ הבטיחות החיצוני, אשר חלקם לא טופלו מעל לחצי שנה, שנה ושנתיים, כמפורט להלן:

תגובת המבוקרים (מרץ 2021)	משך הזמן שהליקוי לא טופל	פירוט ליקוי הבטיחות	פרטי הספר ומועד הבדיקה
טופל	מעל חצי שנה (נפתחה קריאה במוקד, נשלחו הצעות מחיר לחידוש החלונות)	חלון בקומת הכניסה שנפל לתוך מסדרון קומת הכניסה (מקרה שני)	תיכון "רוטברג"
טופל	מעל חצי שנה (נפתחה קריאה במוקד)	עץ ינבוט שקרס בחצר האחורית וחסם את הכניסה לבניין והמבער בין הבניינים. תדרש גם עבודה של קבלן ריצוף ליישור השטח.	
לא טופל	מעל חצי שנה (נפתחה קריאה במוקד)	חדירת מים לתקרה אקוסטית במעבדת מחשבים מס' 7- חלק מהתקרה נפל	
לא טופל	מעל חצי שנה (נפתחה קריאה במוקד).	חדירת מים במעבדת מחשבים מס' 6- יציאת המזגן לא אטומה	

תגובת המבוקרים (מרץ 2021)	משך הזמן שהליקוי לא טופל	פירוט ליקוי הבטיחות	פרטי הספר ומועד הבדיקה
לא טופל	מעל חצי שנה (נפתחה קריאה במוקד).	נזילות מים מזגנים קומה 4 (כיתות 433, 434), הטכנאים שהגיעו לא נתנו מענה נכון ומקצועי, הפתרונות נראים חובבניים עם סגירות לא אסתטיות	
לא טופל	מעל חודשיים (נפתחה קריאה במוקד).	פיקוד מזגנים- החשמלאים שעבדו הפעילו את הפיקוד וחיברו אותו ישירות לחשמל של הקומות- כלומר ברגע שמכבים מזגנים אין חשמל בכל הכיתות והמעבדות.	
לא טופל	לא טופל.	קצר בקומת קרקע (מקלט, ספריה) קבלן החשמל שביצע את העבודה לא נותן מענה למרות מספר פגישות בשטח וסיכומים בנושא	
לא טופל	שנה	אטימת פתחים בחלונות, קיימת נזילה חמורה בחלק מהכיתות	בית ספר "הדר" (יש פנייה מתועדת מ-12/2019)
לא טופל	שנה	נזילה חוזרת באולם הספורט	
טופל	שנה	נפילת גושי בטון באיזור	

תגובת המבוקרים (מרץ 2021)	משך הזמן שהליקוי לא טופל	פירוט ליקוי הבטיחות	פרטי הספר ומועד הבדיקה
		הנגיש לתלמידים בעקבות התפוררות של הבטון	
טופל	שנתיים	ברזי כיבוי אש לא תקינים	בית "אורנים" ספר
לא טופל	שנתיים	חלונות לא תקינים ללא זכוכית מחוסמת	
טופל	שנה	עמודים עבים שאינם מכוסים בספוג	
טופל	מעל 5 חודשים	פיצוץ צינור מים	
טופל	מעל שבוע	בעקבות חדירת מים ללוח החשמל, אין חשמל בגן והילדים	גן "הדר" (יש פנייה מתועדת מ- 12/2020)
טופל	טופל	בעקבות הצפות, אין חשמל בגן. הילדים הועברו גן 3 פעמים במהלך השנה	גן "ספיר" (יש פנייה מתועדת מ- 10/2019)
טופל	טופל	בעקבות הצפות, אין חשמל בגן. הילדים הועברו גן 3 פעמים במהלך השנה	גן "ענבר" (יש פנייה מתועדת מ- 10/2019)
טופל	לא טופל	נדרשת הצללה וסידור של רצפות משובשות	גן "שיבולים"
לא טופל	לא טופל	קיימות חדירות מים במחסן, התבקש גגון	גן "ציפורן"

90. נתונים אלו מצביעים על צורך לשפר את רמת הפיקוח אחר הסרת מפגעי בטיחות. כפי שצוין, כיום אין בעירייה גורם עירוני יחיד אשר אחראי לרכז את ההתנהלות בנושא הבטיחות במוסדות החינוך על כל שלביו, מאיתור הליקוי ועד לתיקונו בשטח.
91. הביקורת ממליצה למנות גורם עירוני מתכלל לנושא- אגף החינוך, אגף ההנדסה, אגף הביטחון או אגף התחזוקה. מומלץ, כאמור, כי יבוצע מעקב הדוק ושוטף בעירייה אחר תיקון הליקויים שנמצאו במבדק, באמצעות מערכת מידע ממוחשבת.
92. הביקורת ממליצה כי תחת הגורם העירוני ימונה צוות עבודה, אשר יכיל: ממונה בטיחות עירוני (קיים תקן בהנדסה), ממונה בטיחות מוסדות חינוך, רכז/סוקר שטח בטיחות, ממונה בטיחות מתקני משחק מוסדות חינוך (קיים תקן בגינות), ממונה בטיחות מתקני משחק- גנים ציבוריים (קיים תקן בגינות) ומזכירת מחלקה.
- הביקורת ממליצה עוד, כי הגורם העירוני הנ"ל יעבוד בשיתוף פעולה עם קב"ט מוסדות החינוך, ירכז את המידע אודות מפגעים/ליקויים בטיחותיים וינהל מעקב שוטף אחר הטיפול הנדרש בהם. דוחותיו של ממונה הבטיחות ודוחות המעקב השוטפים יועברו לביצוע של כל הגורמים הנדרשים לתיקון הליקויים, ויופץ גם לעיונה של מנהלת אגף חינוך, מהנדסת העירייה ומנכ"ל העירייה.
93. בנוסף, מעקב במערכת ממוחשבת יאפשר עדכון מלא לגבי הליקויים ו/או הגורם הנדרש לביצוע ו/או פרק הזמן הנדרש לביצוע, ויאפשר מעקב וקבלת התראות בנוגע לאי ביצוע בזמן. בנוסף, ממערכת ממוחשבת כזו ניתן יהיה להפיק דוחות מסכמים ודוחות מעקב, ולאפשר בקרה ומעקב איכותיים יותר.

14. מוסדות שאינם מטופלים על ידי העירייה

94. בשטח העיר קיימים מבנים בהם מבוצעות פעולות בתחום החינוך. מבנים אלו מנוהלים ומתוחזקים על ידי גורמים פרטיים כגון מועדוניות, מרכזים טיפוליים, מוסדות לימוד ללא סמל מוסד, מבני תנועות נוער ועוד.
95. למרות שהמבנים הינם בבעלות העירייה, בדיקות הבטיחות במוסדות חינוך אלו נעשות על ידי הגורמים הפרטיים. במידה ויעלה ליקוי בטיחות באחד מהמבנים, העירייה עלולה להתבע מכוח הבעלות בנכס.
96. יצויין כי לכל גוף נתמך ע"י העירייה יש אישור שנתי למוסד חינוכי בנושא בטיחות, אך העירייה אינה דורשת את ההעתק של הבדיקות התקופתיות שנערכות במוסדות שאינן בטיפול וממציאהן, על מנת לדעת את מידת מסוכנות הליקויים ופוטנציאל חשיפתה של העירייה לתביעות עתידיות.
97. על מנת להבטיח את שלמות המידע ותקינות המוסדות, על העירייה לדרוש העתקים מהבדיקות התקופתיות שבוצעו במוסדות חינוך שאינם מטופלים על ידה.

15. רכז ביטחון, בטיחות ושעת חירום בית ספרי

98. בהתאם לסעיף 3.2 לחוזר מנכ"ל בנושא "ניהול שגרת הבטיחות בבית ספר", על מנהל המוסד החינוכי למנות בעלי תפקידים האחראיים על בטיחות מוסד החינוך לרבות רכז ביטחון, בטיחות ושעת חירום. הרכז הוא מורה מצוות בית הספר המועסק על ידי משרד החינוך.

99. הרכז אחראי, בין היתר, על התפקידים הבאים:

א. על הרכז לתדרך את צוות העובדים במוסד לדווח אודות ליקויי בטיחות הבולטים לעין בבית הספר ולסייע למנהל ולצוות העובדים לרכז את כלל הפעולות הנדרשות לדעתם לצורך שיפור תנאי הבטיחות הפיזית של בית הספר לצורך העברה לרשות המקומית לטיפול.

ב. עליו לרכז את הדיווחים מתלמידים וממורים על ליקויים ועל מפגעי בטיחות בבית הספר ולסייע למנהל בטיפול במפגעים מול הרשות המקומית/הבעלות ואב הבית.

ג. עליו להדריך את צוות המוסד באשר למילוי דוח תאונה ולשליחתו על ידי בעלי התפקידים בבית הספר כנדרש מהנהל ולסייע למנהל בית הספר בביצוע הדיווח במערכת.

ד. עליו לשמש חבר בוועדת הבטיחות הבית-ספרית.

100. בהתאם לסעיף 3.8 לחוזר מנכ"ל, על מחנך הכיתה לדווח לרכז הבטיחות על מפגעי בטיחות הבולטים לעין, וכן להשתתף בהשתלמויות בית ספריות בנושא הבטיחות בהתאם להנחיות של הנהלת בית הספר.

101. בביקורת נמצא, כי לא קיימת באגף החינוך רשימה מרוכזת של כל הליקויים והמפגעים שדווחו ע"י תלמידים ומורים במוסד החינוך, אשר תאפשר לגורם בקרה לעקוב אחר תיקון הליקויים במוסדות החינוך.

102. במוסדות החינוך בהם ביקרה הביקורת, לא קיימת רשימה של הליקויים והמפגעים שדווחו על ידי המורים והתלמידים בהם.

103. כמו כן, לא קיים נוהל סדור לגבי אופן הטיפול בדיווחים ע"י תלמידים ומורים במוסד החינוך.

הביקורת ממליצה לערוך נוהל כתוב שיסדיר את אופן איסוף המידע במוסד החינוכי וכן אופן הדיווח לגורמים בעירייה לצורך תיקון/הסרת ליקויי הבטיחות.

104. עוד נמצא, כי לא קיים תיעוד לביצוע הדרכות בטיחות לצוותי המוסדות החינוכיים.

105. עלה בביקורת, כי לא קיים תיעוד לביצוע השתלמויות בית ספריות בנוגע הבטיחות.

106. כמו כן, לא קיים תיעוד לביצוע הדרכות לאבות הבית במוסדות החינוכיים טרם כניסתם לתפקיד. חלק מאבות הבית עימם הביקורת שוחחה במהלך הסורים שנערכו ציינו בפני הביקורת כי מעולם לא קיבלו הדרכה. לדברי סגן מנהלי למנהלת אגף חינוך, בתאריך 12.12.2019 בוצעה הדרכה לאבות הבית בנושא בטיחות ל-13 אבות בית. לא נכחו שני אבות בית אשר החלו את עבודתם לאחר ביצוע ההדרכה. בנוסף, 14 אבות בית עברו קורס עבודה בגובה.

16. ועדת הבטיחות הבית-ספרית המשותפת

107. בהתאם לסעיף 5 לחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנוגע ניהול שגרת הבטיחות בבית ספר, הרשות המקומית אחראית על הבטיחות במוסדות החינוך ועל תקינות המבנים על כיתותיהם והחצרות על מתקניהן.

108. בהתאם לסעיף 4 לחוזר מנכ"ל, בכל בית ספר תוקם וועדת בטיחות בית ספרית, אשר מטרתה היא טיפול שוטף ומשותף לקידום הבטיחות במוסד החינוכי וקיום שגרת בטיחות בו.

על הוועדה לכלול את מנהל בית הספר (או מי מטעמו), יועץ בית הספר או הפסיכולוג, רכז הביטחון והבטיחות, רכז הזהירות בדרכים, הרכז החברתי, רכז הטיולים ומורה לחינוך גופני.

109. בהתאם לחוזר המנכ"ל, מומלץ לצרף בעלי תפקידים נוספים, כגון מחנך, נציג ועד ההורים, נציג מועצת התלמידים, נציג הרשות המקומית, אב הבית.

110. על פי סעיף 4.3 לחוזר מנכ"ל, רצוי שהוועדה תתכנס לפחות פעמיים בשנה.

111. תפקידי הוועדה הינם כדלקמן:

א. קביעת הפעולות הנדרשות לאור תוכנית העבודה הבית-ספרית (היערכות לטיולים, לאירועים ולטקסים בית-ספריים, זיהוי מפגעים וליקויים בבית הספר ובסביבתו, יישום מעטפת הבטיחות הפיזית בכניסה למוסד החינוכי וכדומה)

- ב. הכרה וריכוז של אירועי הבטיחות בבית הספר ומתן המלצות להמשך הטיפול כדי למנוע אירועים דומים בעתיד
- ג. מתן המלצות למנהל על פעולות לשיפור שגרת הבטיחות בבית הספר
- ד. ייזום הסברה והדרכה להתנהגות בטוחה של התלמידים במוסד החינוכי ומחוצה לו
- ה. הפעלת תוכנית העבודה לשם הבטחת הביטחון והבטיחות ולשם היערכות לחירום.

112. בביקורת נמצא, כי על אף החובה לקיים בכל מוסד חינוכי וועדת בטיחות בית ספרית כאמור, לא נעשת בקרה ע"י גורם עירוני כי בכל בית ספר אכן פועלת ועדת בטיחות בית-ספרית לקידום ההסברה על התנהגות ראויה ובטוחה של מורים ותלמידים במוסד החינוכי.

113. במוסדות החינוך בהם ביקרה הביקורת, לא קיימים תאריכים ו/או פרוטוקולים של הישיבות במוסד החינוכי, ולא ניתן לבצע בחינה באיזה מוסד חינוכי התקיימו ישיבות כדלקמן, באם התקיימו, ומה גדון/הוחלט בהן.

17. אירועי "כמעט ונפגע"

114. על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך, קיימת חובה על המוסד החינוכי לדווח למשרד החינוך בכל הנוגע לשני מקרים:

א. **אירוע חריג/אירוע חירום:** אירוע לא שגרתי הקורה במסגרת בית הספר המחייב טיפול מיידי בשל רגישותו או השפעתו המיידית על ביטחונם או על בטיחותם של התלמידים וסגל ההוראה.

ב. **תאונה:** אירוע בלתי מתוכנן שאירע לתלמיד במהלך פעילות רשמית של המוסד החינוכי ובעקבותיו נדרש טיפול רפואי, ובכלל זה אירוע שאירע מחוץ לכותלי המוסד, כגון בסיוור לימודי, בטיול, ביום ספורט ובפעילות של"ח.

115. יצויין, כי על פי נוהל משרד החינוך, הרשות מדווחת לגבי תאונות ילדים ותלמידים ואירועים חריגים במוסדות חינוך מדווחים, ישירות למשרד החינוך, ובמידה ומדובר בליקוי הנמצא באחריות העירייה, על העירייה לתקנו.

116. ניסיון החיים מלמד, כי קיימים מקרי ביניים של "אירועי כמעט ונפגע", אשר יכולים ללמד לגבי ליקויי בטיחות שלא אותרו/לא טופלו.

117. בבדיקת הביקורת נמצא, כי לא קיים בעירייה נוהל כתוב המסדיר את אופן הדיווח על אירועי "כמעט ונפגע" במוסדות החינוך.

118. בנוסף לא קיים בעירייה תיעוד של אירועי "כמעט ונפגע", תיעוד אשר היה יכול לסייע בתיקונים רוחביים בכל מוסדות החינוך, על מנת למנוע, ככל הניתן, אסונות עתידיים במוסדות.

119. לדברי סגן מנהלי למנהלת אגף חינוך, אין תיעוד משום שאין דרישה כזו לדיווח. הביקורת סבורה, כי הטמעת נוהל בנוגע לאירועי "כמעט ונפגע", תוכל ללמד לגבי ליקויי בטיחות שלא אותרו/לא טופלו, ויש לתחקרם ובמידת הצורך לתקנם, על מנת למנוע קרות אסון בעתיד.

18. תחזוקת בתי הספר

120. לביקורת נמסרה מסגן מנהלי למנהלת אגף החינוך טבלה של תיקונים שהיו באחריות אבות הבית ואשר טופלו על ידם ואף התיקון אושר לאחר מכן בביקורת בטיחות חוזרת.

121. יצוין, כי הביקורת מצאה באגף החינוך נתונים לגבי שנת 2018 בלבד (לא נמצאו נתונים לגבי שנת 2019). לדברי סגן מנהלי למנהלת אגף החינוך, נתונים אלו ניתן למצוא בארכיון הנדסה.

122. לביקורת נמסרו נהלי בטיחות שנכתבו על ידי ממונה הבטיחות בעבודה. נהלי העבודה כאמור אינם עוסקים בבטיחות בחינוך אלא נוגעים לבטיחות העובדים בעבודתם השוטפת בכל רחבי העיר, כגון עבודה עם משחזת, רתכת חשמלית, מקדחת יד וכו'.

נספח א' – ריכוז בדיקות ואישורי בטיחות

תחום הבדיקה	יציבות ותקינות המבנים (לרבות מבנים יבילים)	יציבות ותקינות סככות	יציבות תאורה	עמודי	תקרות תלויות
תדירות	1. במקרה ונצפו כשלי יציבות דוגמת שקיעות וסדקים. 2. מבנה יביל – אחת לחמש שנים	1. בהקמה ואחת לחמש שנים. 2. לפי הצורך (שקיעות, קורוזיה, סדקים)	1. בהקמה ואחת לחמש שנים. 2. לפי הצורך (שקיעות, קורוזיה, סדקים)	1. בהקמה ואחת לחמש שנים. 2. לפי הצורך (שקיעות, קורוזיה, סדקים)	1. בהקמה ואחת לחמש שנים. 2. לפי הצורך (שקיעות, קורוזיה, סדקים)
הגוף שבודק/מאשר	מהנדס מבנים	מהנדס/הנדסאי מבנים	מהנדס/הנדסאי מבנים	מהנדס/הנדסאי מבנים	מהנדס/הנדסאי מבנים

תחום הבדיקה	מנשאים תלויים למזגנים	מתקני משחקים	וילונות חלוקה ובאולמות	מתקני סל וספורט במגרשים ובאולמות
תדירות	1. בהקמה ואחת לחמש שנים. 2. לפי הצורך (שקיעות, קורוזיה, סדקים)	בהתאם לדרישות תקן מתקני משחקים 1498	בהתאם לדרישות תקן וילונות חלוקה 5517	בהקמה ואחת לשנתיים
הגוף שבודק/מאשר	מהנדס/הנדסאי מבנים	הצגת אישור לתחזוקת המשחקים בתו תקן ממכון התקנים לפי ת"י 1498	אישור מעבדה – התאמה לתקן 5517	אישור מעבדה – התאמה לתקן 5515

<p>מדידת קרינה אלקטרומגנטית (מדידת קרינה בתחום תדרי הרדיו) בתחום תדרי הרדיו RF באזורי שהייה. - קרינה סלולרית - אינטרנט אלחוטי</p>	<p>חשמל</p>	<p>מוצג</p>	<p>תחום הבדיקה</p>
<p>בהתקנה ובמידה ויש שינוי ברשת ובהיקף הציוד ומכשירי הקצה.</p>	<p>מערכת חשמל - בתום חמש שנים מקבלת טופס 4 ובתדירות של אחת לחמש שנים. ציוד ומכשירי חשמל (ויזואלית) - שנתית</p>	<p>בהקמה ולפי הצורך</p>	<p>תדירות</p>
<p>בודק ובעל ציוד המוסמך ע"י המשרד להגנת הסביבה. ביצוע על פי הנחיות המשרד להגנת הסביבה 09-04-01 מספר</p>	<p>חשמלאי</p>	<p>* הנדסאי מבנים * במוצג המשלב חשמל אישור בודק חשמל</p>	<p>הגוף שבודק/מאשר</p>

<p>מוכנות ותקינות ציוד כיבוי אש</p>	<p>יציבות וענפים (בתחום הספר ובסמוך לגדרות מבחוק)</p>	<p>מדידת שדות מגנטיים וחשמליים בתחום תדר רשת החשמל ELF באזורי שהייה - שנאי חברת חשמל - קווי חשמל - תת קרקעיים - ארונות חשמל - מחשבים - ציוד חשמלי</p>	<p>תחום הבדיקה</p>
<p>שנתית</p>	<p>שנתית</p>	<p>בהתקנה ובמידה ויש שינוי ברשת ובהיקף הציוד ומכשירי הקצה.</p>	<p>תדירות</p>
<p>חברה המאושרת לביקורת ותחזוקה לציוד גילוי וכיבוי אש</p>	<p>אגרונום או גוזם עצים מוסמך</p>	<p>בודק ובעל ציוד המוסמך ע"י המשרד להגנת הסביבה. ביצוע על פי הנחיות המשרד להגנת הסביבה 09-04-01 מספר</p>	<p>הגוף שבודק/מאשר</p>

דוח ביקורת בנושא :
נאותות ניהול סיכוני סייבר
והגנת הפרטיות
במהלך משבר קורונה

נאותות ניהול סיכוני סייבר והגנת הפרטיות במהלך משבר קורונה

1. מבוא

1.1. סיכוני סייבר עלולים להתממש כתוצאה מניצול של חולשות במערכות, תהליכים וגורם אנושי עד כדי לשבש את הפעילות השוטפת, למנוע מהעירייה אספקת שירותים לתושבים בשוטף ובחירום, לחשוף את העירייה לתביעות משפטיות ועיצומים רגולטוריים וכד'.

1.2. בהתאם לתוצאות הבדיקות שבוצעו עולה כי, רמת החשיפה של העירייה למתקפות סייבר מאינטרנט הינה גבוהה ביותר. נמצאו ממצאים המסכנים את העירייה באופן מיידי. נדרש טיפול מיידי בכל הנושא של חולשות אבטחה בממשקים החשופים לאינטרנט, אתר האינטרנט, ממשק גישה מרחוק, ממשק גישה לדוא"ל ארגוני ומדיניות סיסמאות חלשה. בנוסף העירייה טרם בצעה היערכות נדרשת להתמודדות באופן מיטבי עם משברים קיצוניים בהיבטים טכנולוגיים.

1.3. ב-27 בפברואר 2020 פרסם מערך הסייבר הלאומי התרעה בנוגע ל"ניצול הבהלה הציבורית סביב נגיף הקורונה לביצוע מתקפות סייבר". בחודשים מרץ ואפריל 2020 פרסם מערך הסייבר הלאומי מסמכים נוספים בדבר ניצול מגפת הקורונה לביצוע מתקפות סייבר. העובדה כי עובדים רבים עברו לעבוד מהבית על מנת לצמצם למינימום את המפגשים במקום העבודה, הופכת את סביבת העבודה לפגיעה יותר: מרבית העובדים מתחברים דרך רשתות WIFI ברמת אבטחה פחותה משל הארגון, אנשים מתפתים לפתוח הודעות דואר בנושא קורונה, הצעות להלוואות או אפילו מידע כוזב בענייני עבודה לכאורה. קבלת הודעות, מידע שגוי או לינקים מפתים מאפשרת השתלטות על מחשב מרוחק. אפשרות נוספת היא קבלת הודעת דואר מתוקף המתחזה לאישיות בכירה בארגון, הכוללת ביצוע הנחיות שונות ובכלל זה, התקנת תוכנות

זדוניות. התוקף מנצל את היותו של המותקף רחוק מסביבת העבודה הטבעית שלו ושרמות התקשורת עם שולח ההודעה לכאורה, נמוכות.

1.4. ב-11 במרץ 2020 פרסם מערך הסייבר הלאומי "המלצות הגנה לארגונים ועסקים לעבודה מהבית בעקבות התפשטות הקורונה" (להלן - המלצות המערך לעבודה מהבית). ראה נספח א'.

1.5. חוקים ותקנות רלוונטיים בהיבטי הגנת הפרטיות ואבטחת מידע

חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק) להלן הגדרות לפי סעיף 7 לחוק:

- אבטחת מידע - "הגנה על שלמות המידע, או הגנה על המידע מפני חשיפה, שימוש או העתקה, והכל ללא רשות כדין."
- מאגר מידע - "אוסף נתוני מידע, המוחזק באמצעי מונטי או אופטי והמיועד לעיבוד ממוחשב..."
- מידע - "נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו."
- מידע רגיש - "(1) נתונים על אישיותו של אדם, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, דעותיו ואמונתו; (2) מידע ששער המשפטים קבע בצו, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, שהוא מידע רגיש."

בחודש מאי 2017 פורסמו תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017 (להלן - תקנות) מכוח החוק. התקנות אשר נכנסו לתוקף ב-8.5.18, מגדירות חובות מפורטות לבעל מאגר מידע, ליישום בקרות תהליכיות וטכנולוגיות לצורך אבטחת מאגרי מידע בהם מנוהל מידע אישי. בין היתר התקנות גם מתייחסות לאבטחת גישה מרחוק למאגרי מידע וניטור אוטומטי אחראי אירועי אבטחת מידע.

1.6. ב-23 במרץ פרסמה רשות הגנת הפרטיות: מסמך בנושא "הגנת הפרטיות בעקבות התפשטות נגיף הקורונה: שאלות ותשובות להתנהלות הציבור, גופים ציבוריים והשוק הפרטי". המסמך כולל התייחסות גם לנקיטת אמצעי אבטחה סבירים לעבודה מרחוקת של עובדים.

ציטוט מהמסמך: באופן כללי, על מעסיקים לבחון כי הם עומדים בהוראות תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע, התשע"ז-2017). בעידן המידע, אבטחת מידע היא חלק אינטגרלי ומשמעותי בהגנה על פרטיות. הרשות להגנת הפרטיות מכירה בכך שמצבי חירום, כדוגמת המצב הנוכחי, מחייבים את הגופים השונים לפעול במהירות, וכי לחובה זו עשויה להיות גם השלכה על סוגיות של פרטיות. **עם זאת הרשות מבקשת להבהיר כי בכל הנוגע להיבטים של אבטחת מידע, אין במצב חירום בכדי להצדיק אי עמידה של הגופים השונים בהוראות הדין הרלוונטיות לעניין זה.**

2. מטרת הביקורת

הערכת הסיכונים הפוטנציאליים, חשיפת כשלים וליקויים קיימים באופן יישום אמצעי טכנולוגיה ותהליכים טכנולוגיים החושפים את מערכות המידע לפגיעה או לדלף מידע בכל הקשור למתקפות סייבר ממוקדות שהתרבו במהלך משבר הקורונה, המנצלות את המצב של

- עבודה מרוחקת והערכת כלל סיכוני סייבר לעבודה מרחוק בימי משבר קורונה .
- בחינת תהליך הערכת סיכונים ותוכנית ניהול סיכוני סייבר במשבר קורונה ועבודה בחירום.
 - בחינת היערכות טכנולוגית של העירייה לעבודה מרחוק בחירום במשבר קורונה.
 - בחינת אפקטיביות אמצעי אבטחה למניעת חדירת נזקות למחשבים הניידים שהועמדו לרשות עובדי העירייה לעבודה מרחוק.
 - בחינת רמת אבטחת מידע של מחשבים ביתיים של עובדי העירייה מהם הוגדרה גישה מרחוק לעבודה בחירום עקב משבר קורונה.
 - בדיקת אפקטיביות מנגנוני אבטחה של ממשק גישה דרך דפדפן לדואר אלקטרוני ארגוני.
 - בחינת אפקטיביות של מנגנוני אבטחה של ממשק VPN בגישה מרחוק וחוק מנגנון הזדהות.
 - בחינת אפקטיביות מנגנוני ניטור ותגובה לאירועי סייבר על ידי עובדי מערכות מידע ומחלקת אבטחת מידע.
 - בחינת נאותות בקרות המיושמות כדי לוודא גישה לגורמים מורשים בלבד לפגישות ועידה מקוונות של עובדי העירייה.
 - בחינת עמידה בתקנות הגנת הפרטיות לעבודה מרחוק
 - מבדק חדירה לאיתור חשיפות אבטחה בכתובות IP חיצוניות של העירייה.

3. מתודולוגיה

לצורך ביצוע הביקורת נערכו הפעולות הבאות :

- שיחות עם : מנהל מערכות מידע.
- הפצת שאלון ביקורת ייעודי למענה על ידי מנהל מערכות מידע.
- עיון בחומרים : תכתובות דוא"ל לריענון מודעות עובדים לסיכוני סייבר כולל עבודה מהבית בימי קורונה.
- ביצוע בדיקות טכנולוגיות מדגמיות :
 - שילוב של כלי תוכנה לסריקה מקצועית ובדיקות ידניות שונות.
 - מבדקי חדירה דרך האינטרנט בהתאם לכתובות IP חיצוניות שסופקו לביקורת, ומזוהות עם העירייה לבחינת אפקטיביות הגנה על ניסיונות תקיפה מאינטרנט של גורם זדוני על ממשקים חיצוניים של העירייה (VPN, SMTP, 365 ועוד) .
 - סימולציה של גישה לא מורשית לשיבת הנהלה מקוונת ב TEAMS.

הביקורת נערכה באפריל ומאי של שנת 2020.

הביקורת בוצעה בידי יועצי ביקורת, בעלי הסמכות בינלאומיות בתחומי אבטחת מידע וביקורת מערכות מידע (כגון CISSP, CISA, ISO 27001 Lead Auditor) המתמחים בביקורת ויישום רגולציות בתחומי

אבטחת מידע והגנת הפרטיות, בניהול סיכונים סייבר ואבטחת מידע וביצוע מבדקים טכנולוגיים ומבדקי חדירה וסימולציה של תקיפות סייבר.

**הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.
הביקורת מבקשת להודות על שיתוף הפעולה לעובדי אגף מערכות מידע.**

פירוט הממצאים

4. בחינת אפקטיביות של מנגנוני הזהרות בממשק גישה לדוא"ל ארגוני וממשק

גישה VPN מרחוק

רקע:

העירייה עושה שימוש בתיבות דואר חיצוניות בשירותי ענן של Microsoft office 365 הנגישות דרך דפדפן וחשופות יותר מדואר אלקטרוני ארגוני פנימית למתקפות שונות, כגון ניחוש סיסמה באופן ידני או כלים אוטומטיים וגניבת סיסמאות באמצעות טכניקות הנדסה חברתית כמו פשינג.

לפי המלצות המערך לעבודה מהבית: "הגדרת מדיניות אכיפת הגדרת סיסמאות מורכבות וקשות לניחוש באמצעות מנגנון ניהול המשתמשים... ואילוץ המשתמש להחליף סיסמה באופן עיתי, במידת האפשר גם הגדרת 19 OTP - one time password כאמצעי זיהוי נוסף".

נבדק מדגם של תיבות דוא"ל של עובדי העירייה שפרטיהם מפורסמים באתר העירוני תוך ביצוע סימולציה של מתקפה שמטרתה לקבל גישה לתיבות דוא"ל של אותם עובדים.

¹⁹ הזהרות מאובטחת באמצעות שימוש בטוקן (חומרה, תוכנה או sms), המייצר סיסמאות חד-פעמיות המאפשרות גישה מאובטחת ומורשית לרשת ולמערכת הארגון.

ממצאים :

4.1 יועצי הביקורת הצליחו לאתר סיסמאות לגישה מרחוק (ממחשבי היועצים דרך דפדפן אינטרנט) לחשבונות הדואר האלקטרוני העירוני של חלק מהעובדים שנדגמו. תיבות הדואר אליהן הושגה גישה כוללות כלל דואר אלקטרוני של העובדים, אנשי קשר, יומן, קבצים הנמצאים בכונן 20One Drive שמוקצה לאותו משתמש, קובצי word, גיליונות אלקטרוניים המצורפים למיילים בתיבת הדוא"ל ועוד.

4.2 סיסמאות הגישה לדואר אלקטרוני אותרו כניחשים מושכלים בכלי אוטומציה לפי תבנית מסוימת (שימוש במילון סיסמאות נפוצות), כלומר, הסיסמאות שהוגדרו בחשבונות אלה היו חלשות מאוד. נמסר כי לא מוגדרת מדיניות סיסמאות כלל בעירייה כיום.

4.3 לאחר מכן, צוות הבדיקה בחן אם קיים שימוש באותה סיסמה גם בגישה מרחוק לרשת העירייה. הצוות הצליח לגשת מרחוק מהמחשב הנייד ששימש את הצוות הבדיקה שאינו קשור לעירייה דרך ממשק VPN ישירות למחשב של עובד העירייה, כולל קבלת גישה לדוא"ל ארגוני, כונני רשת של אותו עובד, שולחן עבודה מקומי וקישורים לאפליקציות נוספות. ראה סעיף 8 בו מפורטים כלל החולשות בממשק ה-VPN.

לפירוט מבדק וממצאים ראה נספח א'.

המלצת הביקורת:

1. מומלץ ליישם אימות דו-שלבי בכניסה מרחוק לחשבונות באמצעות שימוש ב-OTP (סיסמה חד-פעמית או MFA במיקרוסופט 365) במטרה לחסום כניסה של גורם לא מורשה שהשיג את הסיסמה או ניחש אותה.
 2. יש להשתמש בסיסמאות חזקות בעלות 9 תווים לפחות (רצוי +12) הכוללות אותיות קטנות וגדולות, מספרים, תווים מיוחדים, לחסום את האפשרות להשתמש בתווים עוקבים (כגון 1 2 3 4) ולהנחות את עובדים לא להשתמש באותיות משמותיהם הפרטיים ו/או שמות משפחתם.
 3. מומלץ למחוק מתיבת הדואר תכתובות המכילות מידע מסווג כמו פרטים אישיים וסיסמאות.
 4. יש להדריך את העובדים בנוגע לשימוש בסיסמאות קשות ובתיבות דואר אלקטרוני, לרבות שמירת נתונים הכוללים מידע רגיש המוגן בחוק הגנת הפרטיות וסיסמאות גישה.
- יצוין כי, הממצא של מדיניות סיסמאות חלשה עלה בדוח המבקר בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות משנת 2018.

תגובת אגף מערכות מידע:

- נמצאים בתהליך של הרחבת נוהל הסיסמאות – לסיסמאות מורכבות ותקופתיות.
- מוסיפים MFA

²⁰ שירות אחסון קבצים המאפשר למשתמשים להעלות ולסנכרן קבצים המאוחסנים בענן ולגשת אליהם דרך הדפדפן או התקן מקומי.

5. חשיפות וחולשות אבטחה בכתובות חיצוניות של העירייה הנגישות לאינטרנט

רקע:

צוות היועצים בצע מבדק באמצעות כלים אוטומטיים מקצועיים (כלי Professional Nessus) לאיתור חשיפות אבטחה בטווח כתובות חיצוניות של העירייה. בוצע ניתוח תוצאות סקירות ובדיקות ידניות לתיקוף ממצאים. יצוין כי, לא בוצעו פעולות אקטיביות לניצול חולשות ופריצה מחשש להשבתת פעילות.

טווחי כתובות שנכללו בסריקה:

- 94.230.80.116
- 212.29.223.233
- bot-qa.ramat-hasharon.muni.il
- bot.ramat-hasharon.muni.il
- gis.ramat-hasharon.muni.il
- mailmx.ramat-hasharon.muni.il
- ramat-hasharon.muni.il
- vpn.ramat-hasharon.muni.il
- webmail.ramat-hasharon.muni.il
- sip.ramat-hasharon.muni.il
- mssql.ramat-hasharon.muni.il

ממצאים:

באופן כללי נמצאו חשיפות מהותיות בכתובות חיצוניות של העירייה דבר המסכן

באופן מיידי את העירייה ומחייב טיפול מיידי.

5.1 במסגרת המבדק נמצאו מספר ממצאים מהותיים באתר האינטרנט של העירייה שחושפים את האתר למתקפות סייבר ופריצה. כגון: גרסת שפת פיתוח PHP של האתר מיושנת מאוד, תוספים של WORDPRESS אינם מעודכנים, ממשקי הניהול של האתר חשופים לכל הרשת האינטרנט, לא מיושמת מערכת הגנה של חומת אש אפליקטיבית WAF, ועוד לפירוט ראה נספח א'.

5.2 במסגרת המבדק נמצאו מספר ממצאים מהותיים ב gis.ramat-hasharon.muni.il שחושפים את השירות למתקפות סייבר ופריצה. כגון: חסרים מספר עדכוני אבטחה של השרת, שימוש בפרוטוקולי הצפנה חלשים ומיושנים, דף נחיתה המסגיר את גרסת שרת WEB שהינה גם ישנה וגם לא מיושמת הגנה של WAF.

5.3 ממשק ניהול של חומת האש FortiGate <https://94.230.80.116> פתוח לכל העולם. ממשקי ניהול אמורים להיות חסומים לגישה לכל העולם.

- 5.4 במסגרת המבדק זוהה שירות SMTP ב mailmx.ramat-hasharon.muni.il פתוח לאינטרנט. מדובר בשירות המאפשר לשלוח דוא"ל ארגוני. מבדיקות שבצע הצוות בדיקה נמצא כי, השירות פגיע למתקפת התחזות spoofing ושליחת דוא"ל בתוך הארגון בשם כל עובד העירייה לו קיים חשבון דוא"ל בעירייה - Open mail relay attack. הצוות הדגים את המתקפה תוך שליחת דוא"ל מתחזה בשם מנהל מערכות מידע לתיבה של המבקר הפנימי.
- 5.5 נמצא ממשק ניהול לבסיס הנתונים, שלא ברור מה מטרתו ב mssql.ramat-hasharon.muni.il. ממשקי גישה לניהול בסיסי נתונים אמורים להיות חסומים לגישה לאינטרנט.
- 5.6 נמצא ממשק ניהול SSH פתוח לעולם בכתובת: bot-qa.ramat-hasharon.muni.il:22. ממשקי גישה לניהול אמורים להיות חסומים לגישה מכל מקום באינטרנט. הממשק חשוף למתקפות סייבר.
- 5.7 sip.ramat-hasharon.muni.il - נמצא ממשק שלא ברור מה מטרתו עם דף נחיתה לא ברור.
- 5.8 נמצא כי, לא מופעלת הגנה על בסיס מיקום גיאוגרפי – GEO Protection. לדוגמה ממשק גישה מרחוק VPN פתוח לכל העולם. ממשק ה-VPN המשמש את עובדי העירייה שנמצאים בישראל וגולשים מכתובות ישראלים. אין נחיצות לכך שהממשק הזה יהיה נגיש מחוץ לישראל ובפרט למדינות אויב. באופן כללי העירייה הינה גוף המספק שירותים בישראל בלבד.
- יצוין כי, חלק גדול מהממצאים הינם ממצאים חוזרים מדוח ביקורת פנימית בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות משנת 2018.

המלצת הביקורת:

1. מומלץ לפעול לתיקון הפרצות באתר האינטרנט של העירייה ולהפעיל מערכת הגנה WAF.
2. מומלץ לפעול לתיקון הפרצות בשירות GIS ולהפעיל מערכת הגנה WAF.
3. מומלץ לחסום גישה חיצונית לממשק ניהול של חומת אש הארגונית של העירייה.
4. מומלץ לבחון נחיצות לקיום שירות SMTP פתוח לכל העולם ולבטל אותו או במידה ונחוץ לתקן את החולשה בו המאפשרת התחזות.
5. מומלץ לבחון נחיצות כל ממשקים חיצוניים הפתוחים באינטרנט לרבות ממשקי ניהול השונים ולבטל אותם או לחסום גישה לכתובות IP קבועות ולהסיר דפי נחיתה ולהקשיח פרוטוקולי TLS.
6. מומלץ להפעיל שירות GEO Protection להגבלת גישה לפי צורך ארגוני מ/ל מדינות רבות בעולם.

תגובת אגף מערכות מידע:

- 5.1 סעיף יטופל, אושר פרויקט של שדרוג גרסה, יבוצע בחודשים הקרובים
- 5.2 סעיף אין אפשרות לגעת באתר GIS החיצוני הנוכחי (אין תחזוקה), סביבות אוגוסט/ספטמבר עולה אתר חדש לאוויר, עם גרסה מעודכנת.
- 5.3 סעיף הגישה עם OTP בלבד (Forti Token). לכן אין בעיה של Brute force.
- 5.4 סעיף בוצעה הקשחה
- 5.5 סעיף הכתובת הולכות לרדת מהאוויר
- 5.6 סעיף יטופל, ייסגר מגישה מכל העולם לגישה לחברת הפיתוח בלבד.
- 5.7 סעיף הכתובת הולכת לרדת מהאוויר
- 5.8 סעיף נוסף עוד מגבלות לפי מיקום (מדינה) – מייד, הגישה ב-VPN נמצאת בתהליך מעבר להזדהות עם OTP

6. שימוש לא מאובטח בפלטפורמות פגישות וידאו

- 6.1 העירייה במסגרת משבר קורונה משתמשת בכלי TEAMS של מיקרוסופט המאפשר ביצוע פגישות ועידה בווידאו מקוונות לקיום ישיבות שונות לרבות ישיבות ההנהלה. בישיבות אלה יכולים גם לדון בנושאים רגישים כולל צנעת הפרט ומשותפים מסמכים רגישים.
 - 6.2 מערך הסייבר פרסם המלצות אבטחת מידע לגבי שימוש בפלטפורמות פגישות וידאו.
 - 6.3 <https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/videoplatform>.
 - 6.4 צוות הבדיקה בקש לבחון אם הוא יוכל להיכנס לישיבת הנהלה שאליה לא הוזמן ולא אמור להשתתף בה. הצוות רק קבל לינק הזמנה ממבקר הפנימי של העירייה לישיבת הנהלה שהתקיימה ב 17/05/2020 ב 9:00 בוקר.
 - 6.5 עובד הצוות הבדיקה הדגים גישה לדיון הנהלה שהתקיים, בשלב ראשון בוצע ניסיון לגשת לישיבה ללא התחזות לעובד בעירייה ואכן לא אושרה הצטרפות הבודק. יצוין כי, הגישה לדיון לא הייתה מוגנת בקוד גישה מלכתחילה. בניסיון שני הבודק התחזה לעובד העירייה שפרטים שלו מפורסמים בספר טלפונים בעירייה באתר אינטרנט. בניסיון השני הגישה אושרה והבודק נוכח מספר דקות בישיבה ואף הקליט אותה.
- ראה נספח א' בו מוצג ניסיון גישה לא מורשה וחשיפה לכלל הדיון ומשתמשים.

המלצת הביקורת:

1. מומלץ לכל זימון לדיון לשלוח את הסיסמא לדיון בדרך חלופית כמו WhatsApp ולא בדוא"ל.
2. מומלץ כי, כל משתמש שנכנס לדיון יידרש להזדהות ולקבל אישור פרטני על ידי המארח לאחר זיהוי הגורם שמבקש להצטרף לדיון באופן ויזואלי.
3. מומלץ לאמץ הנחיות של מערך הסייבר בנושא פלטפורמות פגישות וידאו.
4. מומלץ לכתוב הנחיה מפורטת למשתמשי קצה ולהפיץ אותה לכלל העובדים תוך וידוא שעובדים מיישמים את ההנחיה.

תגובת אגף מערכות מידע:

- נעשה מאז בדיקה בליווי של אנשי מקצוע בתחום אבטחת המידע ב-365 של מיקרוסופט וחודדו הגדרות.

7. הערכה וניהול סיכוני סייבר במעבר לעבודה בחירום במשבר קורונה

רקע:

מערך הסייבר הלאומי פרסם מסמך תפיסה לאומית בסייבר להיערכות ולניהול מצבי משבר ומסמכים נוספים נלווים.

<https://www.gov.il/he/Departments/news/cybercrisispreparedness>

<https://www.gov.il/BlobFolder/news/cybercrisispreparedness/he/tfisa.xlsx>

חוק הגנת הפרטיות:

17ב. (א) הגופים המפורטים להלן חייבים במינוי אדם בעל הכשרה מתאימה שיהיה ממונה על אבטחת מידע (להלן - הממונה):

(1) מחזיק בחמישה מאגרי מידע החייבים ברישום לפי סעיף 8;

(2) גוף ציבורי שהגדרתו בסעיף 23;

(3) בנק, חברת ביטוח, חברה העוסקת בדירוג או בהערכה של אשראי.

(ב) בלי לגרוע מהוראות סעיף 17, הממונה יהיה אחראי לאבטחת המידע במאגרים המוחזקים ברשות הגופים כאמור בסעיף קטן (א).

סעיף 3 לתקנות הגנת הפרטיות קובע:

"חלה חובה למנות ממונה על אבטחת מידע, או מונה ממונה על אבטחת מידע במאגר המידע יחולו הוראות אלה:

(1) ממונה אבטחה יהיה כפוף ישירות למנהל מאגר המידע או למנהל פעיל של

בעל המאגר או המחזיק בו, לפי העניין, או לנושא משרה בכירה אחר הכפוף

ישירות למנהל המאגר...

(3) הממונה יכין תכנית לבקרה שוטפת על העמידה בדרישות תקנות אלה, יבצע

אותה ויודיע לבעל מאגר המידע ולמנהל המאגר על ממצאיו;

(4) הממונה על אבטחה לא ימלא תפקיד נוסף שעלול להעמידו בחשש לניגוד

עניינים במילוי תפקידו לפי תקנות אלה;

(5) הטיל בעל מאגר המידע על ממונה על אבטחה משימות נוספות על החובות

המנויות... לשם ביצוע תקנות אלה, יגדין בצורה ברורה;” [ההדגשה אינה

במקור]

ממצאים:

7.1 נמצא כי, בעירייה לא קיימת פונקציה ייעודית של ממונה אבטחת מידע שתפקידו להכין ולהוביל תכנית בקרה לעמידה בדרישות תקנות הגנות הפרטיות בנושא אבטחת מידע. יצוין כי, מדובר בממצא שכבר עלה בדוח ביקורת משנת 2018. היעדר פונקציה מקצועית ובלתי תלויה זו פוגעת באופן מהותי בהתמודדות הארגון עם סיכוני סייבר.

7.2 נמצא כי, לא בוצע תהליך פורמאלי להערכת סיכוני סייבר בעקבות עבודה בחירום במשבר קורונה ולא הוגדרה תכנית עבודה ספציפית לניהול וצמצום סיכוני סייבר עקב משבר קורונה. מערך הסייבר פרסם הנחיה ספציפית להערכת סיכוני סייבר בגישה מרחוק (ראה נספח ב').

7.3 לא בוצע מבדק חדירה/הקשחה של ממשקי גישה מרחוק לרבות VPN.

7.4 נמסר כי, לא יושמו אמצעים ליתירות וגיבוי ברמת תשתיות ותקשורת כדי לאפשר בזמן קצר המשך עבודה מרחוק לעובדים במקרה של פגיעה או השבתה בתשתיות חומרה ותוכנה וקו תקשורת ראשי כתוצאה מאירועים חיצוניים לרבות סייבר. מקובל להחזיק חלק מהציוד בתצורה של קלסטר (זוג) של רכיבים שעובדים במקביל או בהיכון אחד מול השני וגם קו תקשורת לגיבוי מספק אחר.

7.5 לאור זאת ייתכן כי, אם היה מבוצע סקר סיכוני סייבר פורמאלי ומוצג להנהלת העירייה, ייתכן כי, חלק מהחשיפות שהתגלו במבדקים על ידי הביקורת היו כבר מטופלים או נמצאים בתכנון לטיפול.

7.6 נמסר כי, לא קיימת תכנית DRP/BCP התאוששות מאסון/המשכיות עסקית לעירייה. בפרט לא קיימת תכנית חלופית להפעלת מוקד טלפוני של עירייה ממיקום חלופי אחר/מהבתים של העובדים.

7.7 נמסר כי, לא בוצעו תרגולים להתאוששות מאסון באגף מערכות מידע במצבי חירום שונים לרבות מתקפת סייבר.

המלצת הביקורת:

1. מומלץ לאמץ הנחיות בנושא היערכות וניהול מצבי משבר של מערך הסייבר ולהכין כל המסמכים הנדרשים מותאמים לעירייה לעבודה במצבי משבר קיצוניים כמו קורונה.
2. מומלץ לבצע סקר סיכונים סייבר ייעודי לעבודה בחירום במשבר קורונה או דומה לו תוך הערכת השלכות לתרחישים שונים על תהליכים תפעוליים בעירייה בדגש על תהליכים חיוניים. תוצאות הסקר והמלצותיו נדרש להציג להנהלת העירייה לקיום דיון וקבלת החלטות.
3. מומלץ לפעול להכנת תכנית DRP/BCP לעירייה ובפרט תכנית להפעלת מוקד טלפוני.
4. מומלץ לבצע תרגולים תקופתיים לבחינת נאותות תפקוד צוות מערכות בתרחישים קיצוניים.

תגובת אגף מערכות מידע:

1. החל מאוגוסט 2019 קיימת פונקציה של ממונה אבטחת מידע – המנמ"ר
2. בתחילת שנת 2020 נעשה תהליך של ניהול סיכונים, וממנו נגזרה תכנית עבודה לנושא אבטחת מידע.
3. בדיקת חדירות למערך ה-VPN + ניהול סדור של תהליך DR (כולל תרגיל) – נמצא בתכנית עבודה.

8. אבטחת גישה מרחוק לרשת הפנימית של העירייה ומערכותיה

רקע:

עקב משבר קורונה העירייה כמו גופים רבים אחרים נאלצה להעביר את מרבית עובדיה לעבודה מרוחקת מהבתים של העובדים. גם בשגרה העירייה אפשרה עבודה לחלק מעובדיה מרחוק. לשם כך העירייה כמו ארגונים רבים אחרים משתמשת בטכנולוגיה מוכרת שקיימת כבר שנים רבות של VPN – רשת פרטית וירטואלית. זוהי טכנולוגיה לחיבור מאובטח ומוצפן לגישה ממחשב מרוחק למשאבי הרשת הארגונית הפנימית דרך אינטרנט. העירייה משתמשת ברכיב VPN ייעודי.

ממצאים:

8.1 מערך הסייבר פרסם ב 11.03.2020 הנחיות לעבודה מאובטחת מהבית (ראה נספח ב'). בין היתר הוא התייחס לכך כי ההזדהות בגישה מרחוק תבוצע בדרך להלן:

ציטוט רלוונטי מהפרסום:

"מותקן VPN (רשת וירטואלית פרטית) להתחברות מאובטחת ופרטית בין העובדים למשאבי הארגון וכן הפעלת אימות דו שלבי/רב גורמי (2FA /MFA) בשימוש בדרך זו"

יצוין כי, תקנות הגנת הפרטיות אבטחת מידע פורסמו כבר בשנת 2017 ומחייבות בגישה מרחוק למאגרים ברמת אבטחה בינונית וגבוהה צורת הזדהות חזקה.

נמצא כי, בעירייה שיטת ההזדהות בגישה מרחוק של העובד מבוססת כיום על מנגנון סיסמאות קבועות בלבד וזאת בניגוד לנדרש בתקנות הגנת הפרטיות והנחיות מערך הסייבר הלאומי והנחיות רשות הגנת הפרטיות.

יצוין כי, בביקורת הקודמת שבצע מבקר העירייה בשנת 2018 בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות הנושא גם עלה כממצא.

8.2 עוד נמצא כי, מיושם מידור חלקי בין מחשב הקצה ממנו מבוצעת גישה מרחוק שזה יכול להיות מחשב שסופק על ידי העירייה וגם מחשב של עובד בבית שלא בהכרח מוגן באמצעי אבטחה נאותים. מיושמת חסימה להעתקת קבצים בין כונני הרשת למחשב המרוחק המקומי. נמסר כי, לא מיושמת חסימה גורפת של אפשרות העתקת טקסט (CLIPBOARD) בין מחשב המקומי לבין מחשב המרוחק. במצב זה נזקות מסוימות במחשב המקומי עלולות להתפשט גם לרשת הארגונית. לעובדים מתאפשרת אף גישה ישירה ממחשב בבית למחשב העובד בעבודה. גישה זו מסוכנת יותר. גישה מאובטחת יותר הינה דרך שרת מתווך טרמינל אשר אינו מאפשר גישה ישירה למחשבי הארגון ומשאבי הארגון אלא גישה לאפליקציות ותיקיות ספציפיות בהתאם להרשאות שהוגדרו לעובד מראש. ציטוט מתוך הנחיות של מערך הסייבר "מומלץ לאפשר לעובדים התחברות דרך ממשק מאובטח כגון (Terminal Services)".

8.3 עוד נמצא כי, לא מבוצעת בדיקת תאימות (Compliance Security) אבטחה בזמן ההתחברות של עובד העירייה מהמחשב המרוחק לרשת הארגונית. מערך הסייבר מכנה את המושג בשם "היגיינת נכס הסייבר". מטרת הבדיקה הינה לוודא כי המחשב הקצה ממנו מבוצע החיבור מרחוק אינו מסכן את הרשת הארגונית יתר על המידה. בין היתר ניתן לבדוק אם במחשב הקצה מותקנת תוכנת אנטי וירוס מעודכנת, מותקנים עדכוני אבטחה נדרשים ועוד בדיקות נוספות בהנחיות מערך הסייבר כמפורט בנספח ב'. רק במקרה ומחשב הקצה עומד ברף התאימות שנקבע בארגון יתאפשר החיבור מרחוק.

8.4 עוד נמצא כי, לא מיושמת חסימה למניעת גישה ממדינות. לאור משבר הקורונה לא נדרשת גישה מרחוק לעובדים מחוץ לישראל לממשק ה-VPN וניתן להגביל גישה מרחוק רק מתוך גבולות מדינת ישראל במנגנון GEO Protection בחומת אש.

המלצת הביקורת:

1. מומלץ להטמיע מנגנון הזדהות חזקה בגישה מרחוק 2FA.
2. מומלץ ליישם מנגנוני מידור נאותים בין מחשבי הקצה מהן מבוצע חיבור מרחוק לבין המשאבים של הרשת הארגונית לרבות ביטוח אפשרות העתקת קבצים ושימוש בשרת טרמינל.
3. ליישם בדיקת תאימות אבטחה של המחשב הקצה בחיבור לרשת הארגונית תוך הגדרת רף מינימאלי סביר למצב האבטחה של המחשב כגון: כיום אנטי וירוס בתוקף ומעודכן, קיום עדכוני אבטחה ועוד.
4. להגביל גישה מרחוק למשאבי העירייה (דוא"ל, VPN ועוד) רק מכתובות IP בתוך מדינת ישראל בזמני משבר קיצוניים או מתקפות סייבר גלובאליות לכל הפחות.

תגובת אגף מערכות מידע:

1. הקביעה שמרבית העובדים עברו/עוברים לעבודה מהבית – לא נכונה ולא ברור על מה התבססה. בכל רגע נתון לא עבדו יותר מ-25 עובדים מרחוק.
2. נעשה שינוי מאז הביקורת לעבור ל-MFA בהתחברות ל-VPN (עוד בתהליך הטמעה).
3. כמו כן מאז הגל הראשון של הקורונה :
 - a. בוטלה האפשרות להתחבר ל-VPN ממחשב אישי/ביתי – אלא רק ממחשב שסופק על ידי העירייה.
 - b. הופעל רכיב שמחייב Compliance של תחנת הקצה המתחברת.
 - c. הופעלה חסימה על בסיס גיאוגרפי.

9. אבטחת מחשבי הקצה מהן מבוצעת גישה מרחוק לרשת העירייה

רקע:

במהלך חודש מרץ 2020 מערך הסייבר פרסם הנחיה בנושא עבודה מרחוק וגם רשות הגנת הפרטיות לאחר מכן פרסמה הנחיה דומה נוספת שכוללת גם דגשים להגנה על מידע רגיש אישי ראה נספח ב'. יצוין כי, התקנות הגנת הפרטיות בנושא אבטחת מידע פורסמו עוד בשנת 2017. הביקורת בדקה את נאותות אבטחת מחשבי הקצה בהתייחס גם להנחיות שפורסמו.

נמסר כי, הגישה מרחוק בעירייה מתאפשרת ממספר סוגי מחשבי קצה. מחשבים ניידים שחולקו על ידי העירייה ומחשבים ביתיים של עובדים ללא שום אמצעי אבטחה של העירייה.

צוות הבדיקה קבל מענה בשאלון לגבי איזה אמצעי אבטחה מיושמים ולהלן תוצאות הבדיקה :

ממצאים:

- 9.1 במחשב נייד של העירייה לא מותקנת גרסת אנטי וירוס מקצועית מעודכנת בגרסה אחרונה, מוגנת בסיסמת ניהול כדי למנוע שינויים בו על ידי משתמש קצה או נזקה. התוכנה לא מנוהלת באופן מרכזי על ידי מחלקת מחשוב בעירייה והתרעות על אירועים חריגים לא מועברים לשרת ניהול מרכזי של העירייה.
- 9.2 נמסר כי, מערכת הפעלה לא בהכרח מעודכנת לגרסה אחרונה עם כל עדכוני אבטחה.
- 9.3 נמסר כי, העובדים מוגדרים כיום בעלי הרשאות מנהל מקומי במחשב הנייד. הרשאה זו מאפשרת למשתמש קצה לבצע שינויים בהגדרות המחשב ולהתקין אפליקציות ללא אישור צוות המחשוב של העירייה. הרשאת מנהל מקומי גם מקלה מאוד על נזקות זדוניות לפעול בסתר במחשב ללא ידיעת המשתמש קצה.
- בנוסף מנגנון PowerShell המאפשר להריץ פקודות רגישות מחשב פעיל ואינו חסום למשתמש קצה.
- יצוין כי, הממצא גם עלה בדוח ביקורת משנת 2018.
- 9.4 נמסר כי, דיסק קשיח של המחשב הנייד אינו מוצפן. במקרה של העירייה שמאפשרת כיום שמירת קבצי עבודה בדוא"ל ארגוני ו- ONE DRIVE בכונן מקומי עלול להיות מצב בו במחשב הנייד של העובדים יישמר מידע רגיש כולל מידע אישי וצנעת הפרט.
- יצוין כי, הממצא גם עלה בדוח ביקורת בנושא אבטחת מידע משנת 2018.
- 9.5 נמסר כי, לא מיושמת חסימה לחיבור מדיה נתיקה במחשב הנייד של העירייה. במצב זה מוגברת חשיפה לזליגת מידע וחדירת נזקות. יצוין כי, הממצא גם עלה בדוח ביקורת משנת 2018.

9.6 בנוגע למחשבים של העובדים בבית מהם מבוצעת גישה נמצא כי, לא הוגדרה רמת אבטחה מינימאלית בה מחשבים אלה נדרשים לעמוד וגם לא מבוצעת בדיקת תאימות כמו שכבר עלה בממצא בסעיף 8.3. יש לציין כי, נשלח דוא"ל ריענון לעובדים בנושא סיכוני אבטחה לעבודה מהבית, יחד עם זאת לא ניתן לוודא שכל העובדים יפעלו לפי הנחיות אלה. במצב זה סביר להניח כי, חלק מהמחשבים בבית לא עומדים בדרישות אבטחה בסיסיות כפי שפורטו בהנחיות מערך הסייבר (ראה נספח ב').

מחשבים ביתיים הם טרף קל להאקרים, המחשבים הביתיים משמשים את כל בני משפחה, לא מונהגים שום כללי אבטחת מידע וזהירות, ייתכן שחלק מהמחשבים הביתיים בהתאם למחקרים נפוצים מזמן נגועים בנוזקה זדונית. למשל נוזקה מסוג "keylogger", הנוזקה מקליטה כל הקשה של מקשים במקלדת המחשב, כך שעובד העירייה שמקליד למשל סיסמאות או נתונים בזמן שהוא מחובר מרחוק לרשת הארגונית למעשה כל המידע הרגיש זולג לגורמים זדוניים שיכולים להשתמש בו כדי להמשיך במתקפות על העירייה. נוזקות יותר מתקדמות מסוג "סוס טרויאני" מסוגלות גם לאפשר לגורמים זדוניים לצפות במה שמתרחש במסך מחשב ביתי, להפעיל מצלמה, להקליט, להזיז עכבר וללחוץ על כפתורים במסכי המערכות. דוגמה להמחשה: השתלטות על מחשב של מנהלת חשבונות בבית המורשית לגישה לאתרי הבנקים וביצוע בהרשאת העובדת העברת כספי העירייה לחשבונות בנק של הגורמים הזדוניים או שינוי חשבון בנק של ספק גדול של העירייה כך שהתשלום לספק יועבר לחשבון בנק בשליטת גורם זדוני.

המלצת הביקורת:

1. במסגרת סקר סיכוני סייבר להעריך את הסיכונים בחיבור מחשבים ביתיים של העובדים לרשת העירייה ולספק פתרונות מתאימים לחיבור מסוג זה או לחלופין לא לאפשר חיבור כזה כלל ולתכנן להרחיב שימוש במחשבים ניידים שיסופקו על ידי העירייה.
2. ליישם מדיניות אבטחה והקשחה אחידה בכלל המחשבים הניידים מהם מבוצעת גישה מרחוק תוך התקנה בכולם את רכיבי האבטחה הנדרשים והפעלת הצפנה של דיסק הקשיח המקומי, חסימת חיבור מדיה נתיקה למחשב הנייד, ביטול הרשאות לוקל אדמין למשתמש קצה והקשחות אבטחה נוספות בהתאם להנחיות שפורסמו על ידי מערך הסייבר ורשות הגנת הפרטיות.

תגובת אגף מערכות מידע:

1. בוטלה האפשרות להתחבר ל-VPN ממחשב אישי/ביתי – אלא רק ממחשב שסופק על ידי העירייה.
2. מדיניות אבטחה של מחשבים ניידים של העירייה – תיושם כחלק מתוכנית עבודה.

10. ניהול הרשאות גישה של עובדים וספקים בזמן חירום

רקע:

מתוך הנחיות מערך הסייבר:

ב. וידוא צמצום גישת המשתמשים מרחוק לנכסי הסייבר וזאת בהתאם לעקרונות מקובלים, דוגמת הצורך לדעת (Need to Know), מתן הרשאות נמוכות (Least Privilege), וצמצום משטח התקיפה (Attack Surface) למינימום.

מתוך תקנות הגנת הפרטיות :

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

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

מתוך הנחיה אחרונה של הרשות הגנת הפרטיות :

סט הנחיות למעסיק בהפעלת מדיניות עבודה מרחוק אל מול הרשת הארגונית

המציאות החדשה אליה נקלע המשק הישראלי בדומה לעולם כולו, הכתיבה כי ארגונים רבים שינו את אופן התנהלותם ואפשרו עבודה מרחוק במכשירים זרים למערכת הארגונית, דבר שאפשר להם את המשך הרציפות התפקודית, חיסכון במשאבים ונגישות של העובדים, לעיתים במחיר של הגדלת הסיכונים לארגון ואתגר משמעותי להנהלתו.

במסגרת הסכנות הרבות שאתגר זה מציב בפני הארגון, נכללים לדוגמה - **גניבה או אבדן של מחשב או מכשיר נייד המכיל חומר רגיש ואפשרות גישה לרשת הארגונית באמצעות אמצעי זיהוי הנשמרים עליו; חוסר יכולת אכיפה של מדיניות אבטחה ארגונית; גישה מרחוק דרך מכשיר לא מאובטח המהווה נקודת תורפה אבטחתית חמורה; ניהול עובד שיצא לחל"ת, שחלה או שעזב ושמכשירו האישי נשאר בידיו ובו מידע ארגוני רגיש ואפשרות גישה למשאבי הארגון ולמערכתיו;**

 PPA@justice.gov.il | 02-6467064 | 073-3928555
קריית הממשלה, ת.ד. 7360, תל אביב 6107202 | WWW.PPA.JUSTICE.GOV.IL

בעירייה לאור מצב חירום חלק מהעובדים הוגדרו כחיוניים וחלק כלא חיוניים.

ממצא:

נמסר לביקורת כי, לא בוצע עדכון בהרשאות גישה לעובדים וספקים לא חיוניים לרבות צמצום הרשאות גישה כנדרש. קיום הרשאות עודפות מגביר חשיפות אבטחה לארגון.

המלצת הביקורת:

להגדיר במצבי משבר מדיניות אחידה בעירייה בנושא ניהול הרשאות גישה של עובדים וספקים חיוניים ולא חיוניים תוך צמצום הסיכונים מגישה עודפת.

תגובת אגף מערכות מידע:

1. רק לעובדים שהוגדרו חיוניים הייתה גישה למערכות העירייה, לכן בפועל היה צמצום של הגישה למערכות ולנתונים.

11. איתור ותגובה לאירועי אבטחת מידע

סעיף 11 לתקנות הגנת הפרטיות קובע:

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

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

משבר קורונה הביא עמו התגברות עצומה של מתקפות סייבר ופשינג שמנצלות את הבהלה תוך תקיפה מאסיבית של ארגונים ותוך התמקדות בתקיפת העובדים שעברו לעבוד מהבית. כידוע, לא ניתן למנוע כל מתקפת סייבר ולכן קיימת חשיבות קריטית לקיום תהליכי ניטור וזיהוי אירועי אבטחת מידע אפקטיביים בארגון ותגובה בזמן לאירועי אבטחה ואירועים חריגים כדי למנוע התפשטותם.

ממצא:

בוצעו מבדקים וסריקות על ידי צוות הבדיקה כמו שפורט בסעיפים לעיל ובחלקם הצוות הבדיקה צלח להשיג גישה רגישה למשאבים רגישים או לבצע פעולות רגישות. היה מצופה שפעולות אלה יתגלו בזמן אמת על ידי אגף מערכות מידע בעירייה. נמסר כי, בעירייה לא מוגדר תהליך ייעודי לניטור ותגובה לאירועי אבטחה לרבות כוח אדם וכלים ממוחשבים התומכים בכך.

יצוין כי, הממצא גם עלה בדוח ביקורת משנת 2018.

המלצת הביקורת:

1. לאור התגברות ניסיונות להתקפות סייבר בעולם מומלץ להקשיח את המדיניות התגובה לאירועי אבטחה ולהתייחס גם לניסיונות תקיפה שלא צלחו ובפרט במחשבים מרוחקים מהם מבוצעת גישה מרחוק.
2. מומלץ לעבות את מנגנוני ניטור אחרי אירועי אבטחת מידע הקיימים בעירייה ולבצע תרגולים פנימיים לבדיקת אפקטיביות מנגנוני ניטור ותהליכי תגובה לאירועים.

תגובת אגף מערכות מידע:

1. נכתב נוהל עבודה לתגובה לאירועי אבטחת מידע
2. עיבוי מנגנוני ניטור – כחלק מתוכנית עבודה.

נספח א' – דוח סיכום מבדקים טכנולוגיים מפורט

מצורף בקובץ נפרד ולא מוצג לאור רגישות הנתונים בו

**נספח ב' – הנחיות מערך הסייבר הלאומי ורשות הגנת הפרטיות בנושאי סיכוני
סייבר במשבר קורונה**

<https://www.gov.il/BlobFolder/news/telecommuting/he/%D7%94%D7%9E%D7%9C%D7%A6%D7%95%D7%AA%20%D7%9C%D7%99%D7%99%D7%A9%D7%95%D7%9D%20%D7%92%D7%99%D7%A9%D7%AA%20%D7%9E%D7%A9%D7%AA%D7%9E%D7%A9%D7%99%D7%9D%20%D7%9C%D7%A1%D7%91%D7%99%D7%91%D7%94%20%D7%94%D7%90%D7%A8%D7%92%D7%95%D7%A0%D7%99%D7%AA%20V>
[PN.pdf](#)



(Best Practices)

גישת משתמשים לסביבה הארגונית ע"י
שימוש ברשת וירטואלית פרטית (VPN)





7. המלצות ליישום בעת תכנון תשתית VPN ארגונית

פרק זה בא לסייע לארגון בגיבוש תכנון מיטבי של תשתית ה-VPN הארגונית.

א. מיפוי משתמשים וצרכים

מומלץ למפות את המשתמשים אשר נדרשים להתחבר לסביבה הארגונית ע"י שימוש ברשת וירטואלית פרטית (VPN). **נספח א'** מכיל טבלת עזר בנושא.

ב. הערכת סיכונים (Risk Assessment)

מומלץ כי הארגון יבצע הערכת סיכונים וזאת לשם איתור פערי אבטחה המחייבים מתן מענה. בכלל זה מומלץ כי הערכת הסיכונים תכלול התייחסות לנושאים הבאים:

1. איתור ומיפוי תרחישי תקיפה רלוונטיים;
2. איתור ומיפוי פערים קיימים (Gap Analysis);
3. איתור ומיפוי דרישות חקיקה ורגולציה רלוונטיות;
4. איתור ומיפוי דרישות חוזיות ועסקיות;
5. איתור ומיפוי נכסי הסייבר אשר גישה אליהם מחוץ לסביבה ארגונית עשויה ליצור סיכון לא סביר;
6. איתור ומיפוי פעולות אשר מחייבות נוכחות מקומית של משתמשים (לדוגמה: ביצוע שינויים בהגדרות תצורה של מערך הגנת המידע וסייבר מהווה פעולה רגישה, אשר יתכן כי בהתאם למדיניות הארגונית לא ניתן לבצע מרחוק);
7. המלצה על בקורות הגנה ליישום;
8. הגדרת מסגרת תקציב מומלצת.

ראוי לציין כי את ממצאי הערכת הסיכונים על הנהלת הארגון לאשר בכתב.

ג. אימות משתמשים

מומלץ לוודא כי כברירת מחדל תשתית ה-VPN תחייב השלמה מוצלחת של אימות המבוסס על (Multi-Factor MFA Authentication), וזאת לפני מתן גישה של המשתמש לסביבה הארגונית. דוגמה ליישום: סיסמה אישית בת 14 תווים לפחות + סיסמת OTP בת שישה תווים.

יש לוודא את קיומה של החלפת סיסמאות עתידית, הן בתשתית ה-VPN, והן בתשתית הפנים הארגונית.

ה. היגיינה טכנולוגית של נכס הסייבר (Technology Hygiene)³
היגיינה טכנולוגית של נכס הסייבר (Technology Hygiene) מהווה שם מאגד לסט בדיקות אבטחה אשר מטרתן להגביר את ודאות הארגון כי ניתן לתת אמון ביעד ההגנה (Trustworthy).

להלן מספר דוגמאות לבדיקות מקובלות אשר ניתן להחילן במסגרת בדיקת רמת ההיגיינה הטכנולוגית של נכס הסייבר:

1. גרסת מערכת ההפעלה הינה עדכנית;
2. גרסת ה-VPN Client הינה עדכנית;
3. עדכוני האבטחה (פאציים) האחרונים הותקנו בהצלחה;
4. אנוצעי האבטחה, דוגמת תוכנת אנטי-וירוס, פעילים ועדכניים;
5. גרסת רכיבי התוכנה עדכנית, דוגמת דפדפן (Browser);
6. רשימת רכיבי התוכנה הינה בהתאם למדיניות הארגון (Application Whitelist);
7. וידוא כי כל תעבורת נכס הסייבר (Non-Split-Tunnel) עוברת דרך בקרת גישה מנוהלת (VPN);
8. האנטי-וירוס עושה שימוש בחתימות מזהים עדכניות ל-24 שעות האחרונות;
9. סריקת אנטי-וירוס בוצעה ב-24 שעות האחרונות, ולא דווח על קיומה של נזיקה (Malware);
10. העדר ממצאים/אינדיקטורים (Indicators) המעידים על תוספות לא מורשות בדפדפן;
11. מניעת גישה מכתובת IP בעלת רמת אמון נמוכה (Trust Level). דוגמה לכתובות IP בעלות רמת אמון נמוכה: כתובת IP אשר משויכת לתשתית גישה אנונימית (דוגמת Tor), כתובת IP אשר מודיעין איומים בסייבר גילתה וזיהה שמתבצעים דרכה פעולות ודוניות (דוגמת שליחת Spam).

³ חלק מהיצרנים משתמשים במונח חלופי – "בדיקת ציות" (Security Compliance).

למרכז לדיווח על אירועי סייבר: 119 | team@cyber.gov.il | cyber.gov.il | מערך הסייבר הלאומי ב-f | in

פרסום רשות הגנת הפרטיות

https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/corona_work

24 מרץ, 2020

כ"ת אדר, תש"פ

דגשים למנהלים ועובדים בהפעלת מדיניות עבודה מרחוק אל מול הרשת הארגונית

מנהלים ועובדים יקרים,

אלו ימים מורכבים אשר עוברים על כולנו. הניסיון לבלים את התפשטות נגיף הקורונה, משפיע באופן משמעותי על ההתנהלות המקצועית ועל נחיי הימים של כולנו.

ארגונים רבים במשק נקטו בצעדים מהירים וחריגים בכדי לבודד מחד את העובדים ומאידך לאפשר רציפות תפקודית, ופעלו במהירות על מנת לאפשר לעובדיהם עבודה מרוחקת לרבות ממחשבים ביתיים. במידה ופעולות אלו נעשו ללא ביצוע הערכת סיכונים מסודרת, יש בכך כדי להגדיל את הסיכוי להתרחשותו של אירוע אבטחת מידע.

על כן ולצד הצורך החיוני בהמשכיות הרצף התפקודי, יש להקפיד ולוודא כי גם במצבי קיצון ובמצבאות דינמית ניתנת תשומת הלב הנדרשת לנושא ההגנה על פרטיות המידע ואבטחת המידע בעת טיפול במידע אישי של עובדים או של נושאי מידע בהם ארגונים אלה מספלים במסגרת העבודה היומיומית.

ברצוננו להביא בפניכם- מנהלים ועובדים- מידע נוסף ולתת דגשים חשובים בהתנהלות הטכנולוגית של ארגונים ובהתנהלותו של כל אחד ואחת מכם מחוץ לכותלי הארגון.

סט הנחיות למעסיק בהפעלת מדיניות עבודה מרחוק אל מול הרשת הארגונית

המצבאות החדשה אליה נקלע המשק הישראלי בדומה לעולם כולו, הכתיבה כי ארגונים רבים שינו את אופן התנהלותם ואפשרו עבודה מרחוק במכשירים זרים למערכת הארגונית, דבר שאפשר להם את המשך הרציפות התפקודית, חיטכון במשאבים וגישות של העובדים, לעיתים במחיר של הגדלת הסיכונים לארגון ואתגר משמעותי להנהלתו.

במסגרת הסכנות הרבות שאתגר זה מציב בפני הארגון, נכללים לדוגמה- **גניבה או אבדן של מחשב או מכשיר נייד המכיל חומר רגיש ואפשרות גישה לרשת הארגונית באמצעות אמצעי זיהוי הנשמרים עליו; חוסר יכולת אכיפה של מדיניות אבטחה ארגונית; גישה מרחוק דרך מכשיר לא מאובטח המתווה נקודות תורפה אבטחתיות חמורה; ניהול עובד שיצא לחל"ת, שחלה או שעזב ושמשכירו האישי נשאר בידי ובו מידע ארגוני רגיש ואפשרות גישה למשאבי הארגון ולמערכותיו;**



ריבוי טכנולוגיות המייצר עומס על צוותי התמיכה והאבטחה וחוסר היכרות עם הסיכונים הגלומים במגוון רב של מערכות הפעלה וסוגי מכשירים.

לפיכך, על מנת למזער את הסיכון לדלף מידע אישי ולפגיעה בארגון, לקוחותיו או עובדיו, בעקבות חיבורם של עובדים לצורך עבודתם מן הכית באמצעות מחשב ארגוני, חשוב למלא אחד מספר כללים:

ברמת ההנהלה:

1. נושא הגישה מרחוק יתווסף מיידית לניהול הסיכונים הארגוני, תוך גיבוש מדיניות אבטחה ארגונית לטובת השימוש בגישה מרחוק ובמכשירים אישיים.
2. רצוי להשקיע במערכות ובטכנולוגיות ייעודיות להתמודדות עם הסיכונים אשר מציבים מכשירים אישיים.

ברמה הטכנולוגית:

1. יצירה של שכבות הגנה שימנעו גישה ממכשירים אישיים לא מאובטחים מספיק, לנכסים הקריטיים של הארגון.
2. הגדרת נהלי שימוש בגישה לרשת באמצעות מכשירים אישיים, ונהלי שמירה ואבטחה המכשירים בעת שלא נעשה בהם שימוש וכד'.
3. הגברת הניטור והבקרה על הגישה מרחוק בפעולות המבוצעות אל מול משאבי הארגון.
4. הגברת המודעות בקרב העובדים לשימוש בטכנולוגיה אבטחה ולעבודה מאובטחת ממכשירים הפרטיים שלהם, הדרכתם והנחיתם באשר לפעולות שעל העובד לבצע לשם הקטנת סיכויי האבטחה (כמפורט להלן).
5. הגדרת אמצעי גישה מאובטחים למערכות המשרדיות- ובכלל זה הפעלת מנגנון הזדהות חזק בכניסה לרשת (MFA/2FA), חובת הגדרת סיסמת אבטחה מוקשחת, אכיפת אפשרויות העתקה ושמירת מידע רגיש במכשיר הביתי, הגדרת חובת ניתוק חיבור לאחר פרק זמן של חוסר פעילות בגישה מרחוק, ביטול האפשרות לעבודה עם תוכנות השתלטות מרחוק כדוגמת TeamViewer, Anydesk וכד'.

שימוש ב"מחשב זר" בעת גישה לרשת המשרדית

המתחבים המשרדיים בהם אנו עובדים, מנוהלים על ידי אנשי אבטחת המידע ואגף מערכות המידע של הארגון בו אנו מועסקים, ועל כן הם ב"כ מוגנים. לא כך הוא המצב לגבי מחשב זר או ביתי שממנו אנו מתחברים למערכות המשרדיות, ופעמים רבות רמת מיגונו של מחשב כזה נחותה מזו שבסביבה הארגונית, למרות שהמידע שיעובד בו יהיה רגיש באותה מידה.

דוח ביקורת בנושא
נוכחות חברי מועצה בישיבות
מועצת העירייה

נוכחות חברי מועצה בישיבות המועצה

מבוא

מועצת העירייה הינה מעין בית הנבחרים של השלטון המקומי. זהו גוף מחוקק, מפקח, מבקר, יוזם ומשפיע על חייהם של התושבים המתגוררים בתחום העירייה. מתוקף כך חברי המועצה שנבחרים בבחירות דמוקרטיות פועלים כנציגי הציבור שבחר בהם, פועלים כמעין חברי כנסת של אותו מתחם רשות ומהווים את לב ליבה של העשייה המקומית כגון: חקיקת עזר, ניהול ענייני הכספים של העירייה וכדומה.

למימוש תפקידם על חברי המועצה מוטלת החובה להשתתף בישיבות המועצה.

להלן הוראות פקודת העיריות הנוגעים למועצת העירייה:

מספר חברי המועצה

19. (א) מספר החברים של מועצה העומדת לבחירה ייקבע על ידי השר לפי הטבלה הנתונה להלן בהתאם למספר התושבים שהיו רשומים ביום הקובע בספר התושבים המתנהל לפי פקודת מרשם התושבים, תש"ט-1949, והנוגע לתחום העירייה; תעודה מאת השר המעידה על מספר זה תשמש ראיה חותכת לתכנה; וזו הטבלה:

<u>הסוג</u>	<u>מספר התושבים</u>	<u>מספר חברי המועצה</u>
א'	עד 5,000	9
ב'	מ-5,001 עד 25,000	9 עד 15
ג'	מ-25,001 עד 100,000	15 עד 21
ד'	למעלה מ-100,000	21 עד 31

התחלת כהונה

24. (א) מועמדים בבחירות למועצה שפקיד הבחירות הכריז עליהם כמי שנבחרו חברי מועצה לפי סעיף 46 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן – חוק הבחירות), או שנקבעו כחברי המועצה בפרוטוקול שנוהל לפי סעיף 66

לחוק הבחירות, יתחילו לכהן 21 ימים לאחר יום הבחירות; התקיימו בחירות חוזרות לראשות העיריה לפי סעיף 9(ב) לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגני וכהונתם), התשל"ה-1975, יתחילו המועמדים האמורים לכהן 21 ימים לאחר יום הבחירות החוזרות.

(ב) המועצה תקיים את ישיבתה הראשונה תוך 14 ימים מיום התחלת כהונתם של חברי המועצה כאמור בסעיף קטן (א).

הצהרת אמונים של חברי המועצה

24א. (א) עם כינוסה של ישיבת המועצה הראשונה לאחר הבחירות יצהיר חבר המועצה אמונים; ואלה דברי ההצהרה:

"אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולמלא באמונה את שליחותי במועצה".

(ב) חבר המועצה שלא יצהיר את הצהרת האמונים, לא ייחנה מזכויותיו של חבר המועצה, לרבות זכות ההצבעה במועצה ובוועדותיה, כל עוד לא יצהיר.

(ג) חבר המועצה שלא נכח בישיבת המועצה הראשונה, או שהיה לחבר המועצה לאחר מכן, יצהיר את הצהרת האמונים בישיבה הראשונה שבה הוא נוכח.

רציפות הכהונה

25. מועצה קיימת תמשיך בתפקידה עד שתיכנס לתפקידה מועצה חדשה.

העדר מישיבות המועצה

123. (א) חבר מועצה שנעדר מישיבות המועצה שלושה חדשים רצופים, או שנעדר משלוש ישיבות רצופות – אם היו בשלושה חדשים פחות משלוש ישיבות – יחדל להיות חבר המועצה, מלבד אם נעדר בגלל מחלה או בגלל שירות בצבא-הגנה לישראל או ברשות המועצה שניתנה מראש, ובתנאי שראש העיריה או הממונה שלח לו הודעה לפי סעיף קטן (ב).

(ב) בתום החודש השני להעדרו של חבר המועצה מישיבות המועצה או מיד אחרי הישיבה השניה שממנה נעדר, הכל לפי המאוחר, ישלח לו ראש העיריה הודעה בכתב שתציין את ישיבות המועצה שמהן נעדר ואת נוסחו המלא של סעיף זה; ההודעה

תישלח לחבר המועצה במכתב רשום לפי מענו הידוע לאחרונה והעתק ממנה יישלח במכתב רשום לממונה.

(ג) לא שלח ראש העיריה לחבר המועצה הודעה כאמור בסעיף קטן (ב) תוך שבעה ימים מיום שדרש ממנו הממונה לעשות כן, ישלח הממונה לחבר המועצה את ההודעה האמורה והעתק ממנה ישלח במכתב רשום לראש העיריה.

ישיבות המועצה והנוהל בהן

136. (א) ישיבות מועצה, זימונן והנוהל בהן יהיו לפי התקנון שבתוספת השניה.

(ב) שר הפנים, באישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, רשאי לשנות את הוראות התקנון.

חישוב המנין החוקי ופחיתתו

137. (א) לשם קביעת מספר חברי המועצה הדרוש למנין חוקי של המועצה יראו את המספר הכולל של חברי המועצה שצריך היה לבחרם כאילו נבחרו.

(ב) פחת מספר חברי המועצה, מאיזו סיבה שהיא, עד למטה מהמנין החוקי שנקבע בתקנות הנוהל, רשאי השר לעשות אחת מאלה:

(1) להורות שהמועצה תיחשב כמועצה שחדלה;

(2) להורות שייערכו בחירות למילוי המקומות שנתפנו במועצה;

(3) למנות אנשים כשירים להיבחר חברי מועצה שיכהנו כחברי מועצה במקומות שנתפנו

תוצאות פינוי מקום במועצה

138. בכפוף לאמור בסעיף 137(ב), שום פעולה או הליך של מועצה או של ועדה מועדותיה לא יהיו נטולי תוקף משום כך בלבד שנתפנה מקום במועצה.

חזקת כשרות

139. (א) כל עוד לא הוכח היפוכו של דבר יראו –

(1) כל ישיבה של מועצה או של ועדה מועדותיה שנתקבלה

בה החלטה – כישיבה שנתכנסה ונתקיימה כהלכה;

(2) כל האנשים שנכחו בישיבה – כבעלי סגולות הכשרה כדין ;

(3) כל ועדה שדנה בענין פלוני – כועדה שהוקמה כהלכה

ומוסמכת לדון בענין שפורש בפרוטוקול של ההחלטה

שנתקבלה.

(ב) פרוטוקול של החלטות מישיבות המועצה, המוחזק בהתאם

לתקנות הנוהל, יתקבל כראיה בלי צורך בהוכחה נוספת.

להלן ממצאי הבדיקה לגבי השתתפות חברי מועצת העירייה בישיבות

המועצה בשנת 2018 :

נוכחות חברי מועצה בישיבות המועצה

סוג הישיבה	מנן מנן מנן	מנן מנן מנן	מנן מנן מנן	מנן מנן מנן	מנן מנן מנן	מנן מנן מנן	מנן מנן מנן	מנן מנן מנן	מנן מנן מנן	מנן מנן מנן	מנן מנן מנן	מנן מנן מנן	מנן מנן מנן
מספר ישיבה	14	15	10	16	17	11	12	18	19	20	21	22	13
תאריך	05/01/2020	02/02/2020	26/03/2020	17/05/2020	07/06/2020	16/06/2020	25/06/2020	12/07/2020	02/08/2020	06/09/2020	18/10/2020	08/11/2020	25/10/2020
אבי גרובר	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
עידן למדן	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
יעקב קורצקי	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
דברת וייזר	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
מיכאל דורון	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
עופר קליך	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
שמואל גריידי	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
צחי שריב	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
בת שבע אלקובי	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
עינבל דדון	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
ירון גדות	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
רמי בר לב	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
גיא קלנר	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
רוני בלקין	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
דני לביא	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
נטע זיו	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
רביד פלד	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
סה"כ משתתפים	16	11	12	16	16	16	14	17	14	16	15	14	12

לא מן המניין	לא מן המניין	לא מן המניין	סוג הישיבה
16	15	14	מספר ישיבה
17/11/2020	17/11/2020	25/10/2020	תאריך
1	1	1	אבי גרובר
1	1		עידן למדן
1	1	1	יעקב קורצקי
		1	דברת וייזר
		1	מיכאל דורון
1			עופר קליך
			שמואל גריידי
		1	צחי שריב
1	1	1	בת שבע אלקובי
		1	עינבל דדון
1		1	ירון גדות
1	1		רמי בר לב
1		1	גיא קלנר
1	1	1	רוני בלקין
1	1	1	דני לביא
1	1	1	נטע זיו
1	1	1	רביד פלד
12	9	13	סה"כ משתתפים

1. במהלך שנת 2019 התקיימו 16 ישיבות מועצה מהם 9 ישיבות מן המניין ו – 7 ישיבות מועצה שלא מן המניין .

2. נמצא כי מקרב חברי המועצה 3 מחברי המועצה נכחו בכל הישיבות שהתקיימו . חבר מועצה אחד לא נכח בישיבת מועצה אחת , 6 חברי מועצה לא נכחו ב-2 ישיבות מועצה , 3 חברי מועצה לא נכחו ב-3 ישיבות מועצה , חבר מועצה אחד לא נכח ב-4 ישיבות מועצה , חברת מועצה אחת לא נכחה ב-5 ישיבות מועצה , חבר מועצה אחת לא נכח ב-6 ישיבות מועצה , חבר מועצה אחד לא נכח ב-12 ישיבות מועצה .

3. כאמור בהתאם לסעיף 123(א) חבר מועצה שנעדר מישיבות המועצה שלושה חדשים רצופים, או שנעדר משלוש ישיבות רצופות – אם היו בשלושה חדשים פחות משלוש ישיבות – יחדל להיות חבר המועצה, מלבד אם נעדר בגלל מחלה או בגלל שירות בצבא-הגנה לישראל או ברשות המועצה שניתנה מראש, ובתנאי שראש העירייה או הממונה שלח לו הודעה לפי סעיף קטן

4. נמצא כי חבר מועצה אחד לא נכח ב-8 ישיבות מועצה רצופות עקב מחלה . הביקורת מציינת כי בהתאם להוראת החוק חבר המועצה היה אמור לספק אישורים רפואיים על כך, אישורים לא סופקו .

5. כאמור בהתאם לסעיף 123 (ב) בתום החודש השני להעדרו של חבר המועצה מישיבות המועצה או מיד אחרי הישיבה השנייה שממנה נעדר, הכל לפי המאוחר, ישלח לו ראש העירייה הודעה בכתב שתציין את ישיבות המועצה שמהן נעדר ואת נוסחו המלא של סעיף זה ; ההודעה תישלח לחבר המועצה במכתב רשום לפי מענו הידוע לאחרונה והעתק ממנה יישלח במכתב רשום לממונה.

6. נמצא מקרה אחד בו חבר מועצה לא נכח בשני ישיבות רצופות . הביקורת מציינת כי ראש העירייה נהג על פי הוראות החוק ושלח לחבר המועצה במכתב רשום הודעה בכתב שתציין את ישיבות המועצה שמהן נעדרה ואת נוסחו המלא של סעיף 123(א).

הביקורת מעירה כי השתתפות חלקית של חברי המועצה בישיבות המועצה פוגעת באפקטיביות פעילות המועצה כמכשיר לבקרה וביקורת . מליאת המועצה בהתכנסותה היא הבמה של חברי המועצה להשמעת דברי תמיכה וביקורת . זאת הזירה לקבל ולדרוש הסברים על פעולות הרשות באמצעות שאילתות , הצעות

**לסדר ונאומים. מצב בו חברי מועצה לא משתתפים הישיבות המועצה פוגע פגיעה
אנושה בתפקוד המועצה ופוגם ביכולתה למלא את תפקידה באופן יעיל ואפקטיבי.**

התייחסות ראש

העירייה לדוח

מבקר העירייה

לכבוד
מר ניסים בן יקר
מבקר העירייה

א.ג.

אני רוצה להודות למבקר וצוותו על הדו"ח. זו הייתה שנה לא קלה בה היינו צריכים לשנות את דפוסי הפעולה והחשיבה של הרשות ולהעניק שירותים באופן שונה מזה שהתרגלנו. רמת השרון הפכה מודל ארצי בנושא הטיפול האזרחי בקורונה ואני גאה על כך. הדו"ח מעלה סוגיות נקודתיות שעליהם ניתן את הדעת אבל בתמונה הכוללת עיריית רמת השרון השכילה להסתגל במהירות ויעילות למצב החדש, עובדה המוכיחה את חוסנו ומקצועיותו של המנגנון העירוני ושל הקהילה הרמת שרונית.

פרק א' - היערכות ותפעול הרשות בשעת חירום – קורונה

הנחות בארנונה ושיפוי הרשות המקומית

תקופת הקורונה היוותה אתגר עבור השלטון המקומי ודרשה שינוי בכל דפוסי הפעילות של הרשות. אם בתקופה רגילה אנחנו מציעים סט שירותים והנמען בוחר מה לצרוך, בקורונה עברנו למודל פעולה אחר של חיפוש מתמיד כיצד נוכל לסייע ולהגיע אל התושב.

בנושא שיפוי הקורונה לעסקים הקו המנחה נבע משני עקרונות:

1. סיוע מהיר לעסקים על מנת להשאיר אותם עם הראש מעל המים.
2. שמירה והקפדה קלה כחמורה על הקופה הציבורית ומניעת העברה של כסף ציבורי לידיים שאינן זכאיות.

לשמחתי, תחת שני העקרונות הללו מחלקת הגזברות הצליחה בזמן שיא לאתר, לבחון ולשפות את הזכאים ומאידך לבדל ביניהם לבין אלה שאינם זכאיים. בתוך התהליך הזה נמצאו מספר הערות רישומיות והם כמובן יתוקנו במידה ונאלץ לפעול כך שוב בקורונה או מצב חירום אחר. בנושא טפסים מקוונים יש לציין שרמת השרון עלתה בשנים האחרונות למקום ראשון ושני בצריכת שירותים דיגיטליים ובקורונה הקפדנו אף יותר להגדיל את מנעד המידע והשירותים המוענקים. בנינו בעצמנו ודרך התקשרויות עשרות טפסים להקל על צריכת השירותים הדיגיטליים, כמובן יתכן שפה ושם היה מקום לשפר את חוויית המשתמש לדוגמא בטופס האמור היו חסרים שדות והם הוספו בהמשך.

לגבי "נכסים אחרים" ככל שהתקבלו בקשות הם נבחנו. יחד עם זאת, הליך השיפוי היה מהיר ומדויק ולכן אנחנו מעריכים שלא נזקקנו לשיפוי נוסף מעבר לאלה שהוגדרו כבעלי זכאות.

מכסת עובדים חיוניים

מיד עם פרוץ הקורונה עמדה הרשות בפני מצב בעייתי. מחד הדרישה לשירותים וסטנדרט השירות שקבענו לעצמנו לא פחת כפי שהוסבר לעיל, ומאידך הוראות משרד הפנים צמצמו באופן ניכר את מצבת העובדים. לשמחתי הרתמות מיוחדת של עובדי הרשות ובכלל המנהלים הבכירים אפשרה לנו לעמוד בהצלחה בשני היעדים ואני גאה על כך. נושאים פרוצדורליים כמו כתבי מינוי רשמיים או תיעוד אישור ממשד הפנים, שיתכן שלא בוצעו תוך כדי תנועה כמובן יטופלו. לגבי הכנסת עובדים שאינם ברשימה, הדבר טופל בחומרה מול חברת השמירה והביא להחלפת החברה.

מיגון עובדים

כחלק מהערכות הרשות להתמודדות עם הקורונה נדרשה הרשות להצטייד באמצעי מיגון ולהיערך לסביבת עבודה שונה. הרשות שילטה והצטיידה ואף בנתה עמדות עבודה מבודדות ומחיצות. אני שמח שגם הדו"ח מצא שפעילותינו בתחום הייתה תקינה. בכניסה לבניין הרשות ניצב שומר שוידא שעובדים מודדים חום וממלאים הצהרות בריאות. עובד שנמצא עם תסמיני קורונה ואף גבוליים לא הורשה להיכנס למקום העבודה.

עובדים שלא מילאו הצהרות כראוי נקראו לחידוד נהלים ולעיתים כאשר התופעה חזרה על עצמה ננזפו. בסך הכל עלי לציין לחיוב את התנהלות העובדים בעת חירום. לגבי כיול מדי חום, לצערנו השימוש התכוף במדי חום גרם לעיתים לאי דיוקים. בידי השומר היה יותר ממד חום אחד ואם היו תוצאות לא הגיוניות היה אמור השומר להחליף את המדחום. אם זה לא קרה נחדד להבא נהלים.

פרק ב' - מיצוי הכנסות בתחום אבטחת מוסדות חינוך

תקציב העירייה עלה בעשור האחרון מכ- 300 מיליון שח לכחצי מליארד. עליה זו מגיעה בין היתר מהגדלה משמעותית של מיצוי תקציבי בתחומים שונים וזאת על ידי קולות קוראים, התאמת הפעילות לתקצוב ועוד. במסגרת זו גויסה עובדת שמרכז תפקידה הוא מיצוי התקציב. עם קבלת הדוח ניגשתי לבדוק עם העובדת, מנהל אגף הביטחון וגזבר העירייה את הנושא. למיטב הבנתי, האופן בו בחנה הביקורת את מיצוי התקציבים לפי שנה קלנדרית ולא לפי התקציב שהתקבל עבור שנה קלנדרית. כלומר: כסף שהתקבל בשנת 2019 עבור שנת 2018 נכלל ככסף שהתקבל עבור שנת 2019. הנתונים שניגלו לפניי שונים באופן מהותי מזה שכתבה הביקורת ומצביעים על עליה מתונה בתקציבים אותם מקבלת הרשות מדי שנה בהתאם לגידול הפעילות ומספר מוסדות החינוך בעיר. התכתבות שהועברה לידי עם נציגת המבקר מראה שגם היא מבינה שנעשה ניתוח מוטעה של הנתונים ותקציבי 2018 הושלמו ביולי 2019. אין זה נתון שולי, אלא ליבת הפרק שכותרתו "מיצוי הכנסות בתחום אבטחת מוסדות חינוך".

לאור זאת, אני סבור שמוטב לביקורת לבחון את עצמה ואת הדוח כפי שהוגש לפני שאגיש בעצמי את מסקנותיי. מתוך הנתונים הנ"ל, אין יכולת להבין האם העירייה לא מיצתה את זכויותיה התקציביות עקב דיווחים חסרים, ממה שעולה מבדיקה פנימית שערכתי כאמור, המציאות היא בדיוק הפוכה.

פרק ג' - אגף משאבי אנוש

פרק זה חושף בראש ובראשונה את התחלואים במערכת היחסים בין השלטון המקומי למרכזי. המחוקק ומשרדי הממשלה בבואם להגביל מינויים לא ראויים בשלטון המקומי, יצרו סיטואציה לא הגיונית במסגרתה הרשות המקומית אינה יכולה לקלוט ולאייש עובדים בכירים בשורה ארוכה של תפקידים, מאחר ותנאי המכרז אינם סבירים והשכר אינו הולם. כרשות איננו יכולים לבחור עובדים, לתגמל אותם או אפילו לקבוע את מידת הניסיון הנדרש לצורך ביצוע התפקיד. השורה התחתונה היא שרבים מהתפקידים נותרים ללא דורש ואנו נאלצים למצוא פתרונות העסקה אחרים על מנת להמשיך ולספק שירותים לציבור. השלטון המקומי כולו סובל ממכרזים שנותרים ללא מועמדים ומבריחת מוחות. כל זה צריך להבחן בהיבט

רחב ומחוץ לגבולותיה הצרים של העיר רמת השרון, אם לא יהיה כן, בעיה זו תחמיר ותפגע בשירות הציבורי הניתן במדינת ישראל כולה. בשנה האחרונה ערכה העירייה שינוי מקיף בכל הנוגע לדיווחי שעות ועברה למערכת ממוחשבת. עצם המעבר פתר חלק נרחב מהממצאים העולים בדו"ח.

בנוגע לסוגיות פרטניות כמו א.ש, עובדים מבוגרים וצוות סיירת הניקיון. א.ש טופלה משמעתית ואינה עובדת עוד בעירייה. עובדים מבוגרים נבחרים במסורה כאשר הם חיוניים במיוחד. ככלל מדיניות העירייה היא להוציא עובדים לפנסיה במועד הקבוע בחוק. לגבי עובדי סיירת הניקיון מדובר בפילוט של עובדים כלליים המשמשים כאחראים שכונתיים. פילוט זה הוגדר כהצלחה ולכן הורחב בשנה הקרובה שכונות ורובעים נוספים. הצגתם של עובדים אלה כ"לוחדי נחשים" בלעג עושה עימם עוול וחבל שמלכתחילה הוגדרה כך.

לגבי חתימת שעון של סייעות הגנים. קיימת בעיה מובנית מול ועד העובדים בנושא זה. מול עניינו ניצבת טובת הילדים והצורך להפעיל את גני הילדים מידי יום. אנחנו פועלים על מנת לפתור את הסוגיה אבל לא אתן למצב שבו סוגיה בירוקרטית מהותית תמנע מאיתנו להעניק שירות חיוני כמו חינוך לגיל הרך. בבירור שעשית הבעיה היא רישומית. כלומר: הסייעות מגיעות ועובדות, אך אכן לא מחתימות כרטיס. הנושא נמצא כולו בדיונים במרכז השלטון המקומי ואנחנו ממתנינים להחלטות שיתקבלו שם על מנת לגבש מדיניות.

לגבי קשרי משפחה - אנו קולטים עובדים במשרות שקשה לאייש כגון סייעות מלווים וכד'. כל מינוי של בן משפחה נמצא תחת אישור מיוחד של היועץ המשפטי של העירייה.

בנוגע לבני משפחה המדיניות היא לא להעסיק. יחד עם זאת כאשר יש מקצועות נדרשים כמו סייעות ומלווים לעיתים העירייה חורגת מהכלל. מדובר במצבים בהם בני המשפחה אינם עובדים באגף אחד וממילא לא תחת מנהל אחד. בכל מקרה כל אישור של העסקת בני משפחה כרוך באישור נקודתי של היועץ המשפטי של העירייה.

פרק ד' - ניקיון העיר

נושא ניקיון העיר נמצא בימים אלה בפני רפורמה מקיפה. הוקם אגף "שיפור פני העיר", גויס מנהל לאגף וכל תורת ההפעלה שונתה. העירייה עוברת להשמת דגש רב על מענה מהיר ונקודתי לצד כלי הניקיון הקונבנציונליים.

בבדיקה שערכתי מול גזבר העירייה ולאחר בחינת המכרז בו עוסק הפרק, מצאתי שחלק מההערות אינן רלוונטיות, אחרות אינן נכונות או מראות את אי הבנת התחום.

לדוגמא - ההערה על כך שבדרישה לניסיון קודם לא בחנו שטח דונמי, אלא מספר תושבים בלבד. רמת השרון היא עיר בעלת שטח רב אך חלקו הארי שדות ולכן גודל השטח אינו רלוונטי אלא רק השטח האורבני.

נוסף ההערה בנוגע לגובה הערבות – ראשית, מכיוון שהערבות נקבעת לפני ההנחה של הקבלן אין לעירייה יכולת להתאים את האחוזים ויתכנו חריגות של אחוז לכאן או לכן. יתרה מכך אם הערבות תשקף את האחוז המדויק ביחס לאומדן ידעו המציעים את גובה האומדן ויתאמו לפיו את הצעותיהם. העירייה מחזיקה בכל רגע נתון מלבד הערבויות גם שכר של 45 ימים כך שבפועל הסכום העומד לרשותה גבוה יותר.

בנוגע לשעות העבודה והתשלום לעובדים - העירייה בחנה את הנושא על ידי משרד רו"ח פישמן. בדקתי את מסקנות הדו"ח. חלק מהדברים תוקנו, דברים אחרים התקבלו בסוף שנת 2020 ויישמו מכן והלאה. אם יתגלה כי יש צורך בהשטת קנס על הקבלן הדבר יתבצע לפי הנאמר בחוזה.

בנוגע להמשך העבודה במקביל לזמן הארכת החוזה, לעיתים ההליכים הפורמליים לוקחים מעט זמן אולם במהות החוזה הוארך והצדדים הגיעו להסכמה בעניין זה. לגבי בחירת ספק למרות אי שביעות רצון מנהל המחלקה. להבנתי אי שביעות הרצון נבעה מאופי העבודה עם ספק יחיד ולכן עברה העירייה במשמרת הבוקר לשני ספקים ובכך הגדילה את שביעות הרצון הכללית מהעבודה.

בנוגע לצמצום כח אדם והגדלת מספר הרכבים, לאחר בדיקה עם הגזבר הובהר לי כי אושרו למנהל המחלקה ביצוע התאמות ע"י הספק ולו בלבד שלא תהיה חריגה מתקציב המכרז. הדברים אושרו נקודתית על מנת לטייב ולמצות את איכות העבודה.

בנוגע להחלפת שקיות אשפה ופיקוח הדוק יותר, פתחתי וכתבתי שאנו בפני רפורמה פנימית בנושא ניהול הניקיון בעירייה. עצם עריכת רפורמה נובעת מתוך רצון בשינוי ובפיקוח עמוק יותר על הניקיון.

פרק ה' - בטיחות בחינוך

העיר רמת השרון תחגוג בשנת 2023 את שנת המאה להיווסדה. במהלך שנים אלו נבנו מוסדות חינוך שהיו חדשניים לזמנם, אך ברבות השנים התיישנו והם נדרשים לתחזוקה שוטפת. עיריית רמת השרון משקיעה עשרות מיליוני ₪ מדי שנה בשיפוצי מוסדות חינוך והתאמתם לעידן הנוכחי תוך בניית מרחבי לימוד חדשניים, חידוש חצרות, ספריות, כיתות לימוד ועוד.

דווקא המודעות לצורך בחידוש שנתי מביאה את עיריית רמת השרון לפעולה יום יומית בתיחזוק מבני החינוך שלה. סקר שנערך לאחרונה כחלק מהיערכות לרעידות אדמה מצא שאין בעיר ולו מבנה אחד מסוכן שאינו ראוי ללימודים וגם שכך, בשנה הקרובה נמשיך ונשפץ כמעט את כל מוסדות החינוך בעיר.

לגופו של עניין, כל נושא שיפוצי קיץ ותחזוקת מבני חינוך מרוכז ישירות על ידי מנכ"ל העירייה. הוא זה המתכלל ועובד מול יועץ הבטיחות החיצוני ומנהלי פרויקטים בעירייה ובאגפים השונים. במצב אידיאלי, השיפוצים היו מלווים ע"י ממונה בטיחות מתוך העירייה כפי שהיה בעבר. אולם, גם הדווח מצביע על הסיטואציה ועל הקשיים של עירייה בשכר של מגזר ציבורי לגייס מהנדס בטיחות. לצערנו, התנאים שאנו יכולים להציע למהנדסים, נמוכים באופן משמעותי מאשר בשוק הפרטי. אי לכך ומתוך אילוץ, העירייה נעזרת בממונה בטיחות חיצוני. יחד עם זאת, אנו פועלים על מנת שטיב הבדיקה לא יפגע.

בכל תחילת שנה מתקיים סיור מקיף לאיתור ליקויים בבתי הספר והם מתוקנים במסגרת שיפוצי קיץ. כמו כן מתקיימים סיורים שוטפים על מנת לאתר ליקויים במהלך כל השנה.

שתי הערות שעלו בדוח המבקר ויוטמעו מעתה, במסגרת עבודת בטיחות מוס"ח הן: שינוי התיעוד של תלונות בנוגע לבתי הספר. עיריית רמת השרון פועלת עתה להקמת מוקד תפעול חדשני שיחליף את זה הקיים. במסגרתו הוריתי למנכ"ל העירייה להטמיע את הערת המבקר בדבר רישום נבדל של נושא הבטיחות בחינוך אל מול

נושאי בטיחות כלליים. כמו כן, במסגרת עבודת המוקד החדש תפותח מערכת אחת לכל אגפי העירייה בנוגע לליקויים במערכת החינוך כפי שמעלה הדוח. נושא שני שגיליתי מתוך עבודת הדוח היא שמנהלי בתי הספר לא קיבלו דיווח מלא על תלונות שהתקבלו לגבי בתי הספר שלהם. ביקשתי לשנות. אני מאמין גדול באוטונומיה מלאה למנהלים כולל נושא מבנה בית הספר. השנה הקצנו תקציב יעודי לכל מנהל על מנת לעצב את בית הספר לפי רוחו ודרכו. כך יהיה מעתה גם בנושא ליקויים במוסדות החינוך.

פרק ו' - נאותות ניהול סיכוני סייבר במהלך משבר הקורונה

מגיפת הקורונה היוותה אתגר טכנולוגי עבור העירייה כמו גם עבור שוק העבודה כולו. בטווח של ימים ספורים נאלצה העירייה לשנות דפוסי עבודה, לצמצם מספר עובדים ולעבור לעבודה היברידית במשרדי העירייה ובמוסדות החינוך. במקביל לאילוצים אלה עמדו בפני העירייה שורה ארוכה של מטלות חדשות כמו גם שמירה על רציפות במתן שירותים.

העירייה פעלה בזמן אפס והרחיבה את מערכת השירותים לתושב עם הפנים לאתגרים החדשים, לדוגמא פתיחת מוקד יעודי לקורונה, פרויקטים יזומים של קשר עם התושב ועם 12 אלף האזרחים הוותיקים בעיר ומתן מענה לתושב במגוון רחב של נושאים.

על מנת להצליח במטלות השונות התגייס אגף המחשוב לצד אגפים אחרים בעירייה ונערך בזמן קצר ובהצלחה להתמודד עם האתגר. כפי שצינתי בפתיח, העיר רמת השרון הייתה מודל ארצי לפעילות בתקופה זו.

מובן שהערכות זו הצריכה תקופת הסתגלות קצרה, אך גם במהלכה נושא אבטחת המידע עמד בראש מעיינינו, לראיה העירייה ניטרה ומנעה אין ספור ניסיונות פגיעה באתר העירייה ובתשתיות טכנולוגיות אחרות נוספות.

דו"ח הביקורת נערך בין הגל הראשון והשני של הקורונה. יש דברים שנבדקו, נוטרו ותוקנו תוך כדי תנועה. ועדיין יודגש כי גם כשנענו לצורך שעלה, כחלק מרציפות תפקודית או מתן מענה נדרש אחר, העיקרון שהנחה אותנו הוא שמירה על המידע שבידי העירייה.

בכל מקרה נלקחו רק צעדים טכנולוגיים מחושבים תוך הסתמכות על חוות דעת של יועץ חיזוני, מנהל אבטחת מידע עירוני וככל שנדרש יועץ המשפטי של העירייה. יצוין כי עם הגעת מנכ"ל חדש לעירייה בספט' 2020 נושא המחשוב והתשתיות עלה לראש סדר העדיפויות והעירייה עוסקת רבות בפיתוח מערכות שליטה, תשתיות ועוד. בטווח הזה נשמר ומתפתח גם נושא אבטחת המידע.

פרק ז' - נוכחות חברי מועצה

ראשית עליי לציין את מעורבותם הרבה של חברי המועצה בישיבות מועצה, בוועדות ובפעילויות עירוניות אחרות. ניתן לראות שמלבד אירועים מסוימים, רוב ישיבות המועצה מתקיימות בנוכחות כמעט מלאה. לגבי הנושא שהועלה בדוח אנו פועלים בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לעירייה. חברי מועצה שאינם מגיעים לישיבות מקבלים מכתבי התראה ואם יהיה צורך ינקטו הסנקציות כדין.

בברכה,



אבי גרובר

ראש העירייה