

לכבוד

מר יחיאל זוהר

ראש העירייה

א.נ.,

הנדון: דוח מבקרת העירייה לשנת 2025

הנני מתכבדת בזאת להגיש את דוח מבקרת העירייה לשנת 2025 לפי סעיף 170 ג(א) לפקודת העיריות (נוסח חדש).

מערך הביקורת העירוני נועד להעניק ערך מוסף לשיפור פעילותה של העירייה, באופן ענייני, יעיל, בלתי תלוי וללא משוא פנים להשגת מטרותיה, יעדיה האסטרטגיים והסיכונים באופן יעיל ומיטבי למען תושבי העיר. כידוע, פעילותה של הביקורת בעירייה גדלה בהיקפי הביקורת שנערכים באופן שוטף בהלימה לגידולה ולהתפתחותה של העיר.

מערך ביקורת איכותי, עצמאי ואפקטיבי זקוק לא רק לגיבוי ערכי, אלא גם להקצאת משאבים מותאמים. חיזוק משאבי הביקורת אינו רק תפעולי, אלא הוא אמירה ארגונית המעידה על מחויבות לשקיפות, לאחריות ציבורית ולניהול אחראי. ארגון שבוחר להשקיע ולחזק את מנגנוני הביקורת הפנימיים שלו משדר ביטחון עצמי, פתיחות ונכונות לבחון את עצמו – זוהי תמצית של שירות ציבורי מתקדם ונאור.

דוח הביקורת הנוכחי שנערך בעירייה מבוסס סקר סיכונים שנערך בשנה קודמת ומתעדכן באופן שוטף בהתאם לשינויים. סקר הסיכונים מיפה את תהליכי העבודה באופן עדכני וזאת במטרה לזהות את התהליכים העיקריים בהם קיימים מרכיבי סיכון משמעותיים שהעירייה עומדת בפניהם ולבנות את תכנית העבודה השנתית והרב שנתית של הביקורת באופן מיטבי ועדכני. במסגרת עבודת הביקורת, שולבו, במידת האפשר ולפי העניין, העקרונות המנחים הכלולים בתקנים המקצועיים. הממצאים, המשמעויות וההמלצות, אשר הועלו בעבודת הביקורת, דווחו במסגרת דוחות הביקורת. כל זאת במטרה ובכוונה של עריכת ביקורת בונה, פורה ומפרה בשאיפה להביא לשיפור תהליכים באופן מיידי ותוך כדי תנועה.

הנני רואה לנכון לציין את תמיכתך ומעורבותך האישית במוסד הביקורת בעירייה ובפעילות מערך הביקורת העירוני על התייחסות עניינית ומקצועית אשר רואה בביקורת כלי ניהולי, ככלי לקידום פעולות העירייה ולעמידה ביעדים ובמטרות שנקבעו. שיתוף הפעולה לו זוכה הביקורת מהעירייה בראשותך מעיד על תפיסת ההנהלה והכרה בחשיבותה של הביקורת בעירייה.

דוח הביקורת נערך בהתאם לתקנים המקצועיים הבינלאומיים למקצוע הביקורת הפנימית.

הוקרה מיוחדת שמורה לאבישג אלמסי על העזרה ושיתוף הפעולה הן בביקורת והן בטיפול בתלונות הציבור.

בברכה,

ליהי אהרון פלקוביץ

מבקרת העירייה

וממונה על תלונות הציבור

עותק: חברי הועדה לענייני ביקורת



תוכן עניינים

<u>מס"ד</u>		<u>עמוד</u>
1	רקע כללי	3
2	סקירה פנימית וחיצונית ותכנית איכות הביקורת בעירייה	3
3	סקר סיכונים כללי	5
4	נהלי עבודת הביקורת	5
5	דוחות ביקורת	6
	דוח ביקורת 1/2025 בנושא: "גביית ארנונה"	7
	דוח ביקורת 2/2025 בנושא: "ניהול מחסני העירייה"	35
	דוח ביקורת 3/2025 בנושא: "מעקב החלטות ועדת מל"ח במלחמת "חרבות ברזל" "	61
	דוח ביקורת 4/2025 בנושא: "פיקוח ושיטור עירוני"	79
	דוח ביקורת 5/2025 בנושא: "חוק חופש המידע"	114
	דוח ביקורת 6/2025 בנושא: "תקציב ודווחים כספיים של האגף לשרותים חברתיים"	134
	דוח ביקורת 7/2025 בנושא: "אבטחת מידע ובדיקת חוסן תשתית"	153
	דוח ביקורת 8/2025 בנושא: "תפעול מערכת א.ש. בינה"	158

דוח לשנת 2025**1. רקע כללי**

הביקורת בעיריית נתיבות נועדה להעניק ערך מוסף לשיפור פעילותה של העירייה, באופן ענייני, יעיל, בלתי תלוי וללא משוא פנים להשגת מטרותיה, יעדיה האסטרטגיים והסיכונים באופן יעיל. במהלך שנת 2025, נערכו מטלות פרויקטאליות שונות. במסגרת עבודת הביקורת, שולבו, במידת האפשר ולפי העניין, העקרונות המנחים הכלולים בתקנים המקצועיים. הממצאים, המשמעויות וההמלצות, אשר הועלו בעבודת הביקורת, דווחו במסגרת דוחות הביקורת.

2. סקירה פנימית ותכנית איכות הביקורת בעירייה

התכנית להבטחת איכות ולשיפור נועדה לאפשר הערכה של עמידת הביקורת בכללי העבודה המקצועיים, הערכה של היעילות והאפקטיביות של העבודה וזיהוי אפשרויות לשיפור מתמיד. הערכה פנימית – הערכה פנימית הנוגעת להבטחת איכות הפעילות של הביקורת נעשתה בהנחיית של מבקרת העירייה.

ניטור רציף – מבקרת העירייה מבצעת באופן שוטף סקירה רציפה של ביצועי הפעילויות של תהליכי העבודה ושל תוצרי הביקורת, במהלך העבודה השוטפת, לרבות הפקת לקחים ממטלות ביקורת שנערכו במהלך השנה. בעת זיהוי של ליקוי ו/או הזדמנות לשיפור, בהתאם, מבקרת העירייה יוזמת תיקונים בתהליכי העבודה בהתאם למהות העניין.

סקירה תקופתית חיצונית – בשנת 2023 נערכה סקירת איכות חיצונית על מערך הביקורת הפנימית בעיריית נתיבות על ידי סוקר חיצוני, בלתי תלוי. בסקירה החיצונית נקבע כדלקמן:

בהתאם לדרישת התקנים המקצועיים הבינלאומיים בביקורת הפנימית, נערכה ביחידת הביקורת בעירייה הערכת איכות חיצונית ("EQA") על ידי סוקר מוסמך מחוץ לארגון. הסוקר/המעריך המוסמך הינו בעל ידע מקיף הן בתחום הפרקטיקה המקצועית של הביקורת הפנימית והן בתהליך הערכת איכות חיצונית (EQA). "הערכת איכות פנימית נערכה על-ידי מעריך ותוצאות הערכה זו נסקרו אף הם.

חוות דעת באשר לעמידה בתקנים, הקוד אתי, וההגדרה של ביקורת פנימית

סקר הבטחת האיכות שערכנו קובע, כי יחידת הביקורת הפנימית של עיריית נתיבות עומדת בסטנדרטים, הקוד אתי, וההגדרה של הביקורת הפנימית (רשימה מפורטת של התקנים ועמידת יחידת הביקורת בהם מוצגת להלן).

לאור תוצאות הביקורת, המבקרת רשאת לציין בדוחותיה "נערך בהתאם לתקנים המקצועיים הבינלאומיים למקצוע הביקורת הפנימית".

בהשוואה לארגונים אחרים, ניתן לומר, כי ליח' הביקורת מתודולוגיה סדורה לביקורת פנימית וניתן אף לראות את תרומת יחידת הביקורת לפעילות העירייה.

ככל הידוע, רק 2 רשויות בארץ מבצעות סקר הבטחת איכות ותוצאות הסקירה מעידות על בשלות ארגונית ורמת ביקורת פנימית גבוהה.

אנו מודים לך ולעובדי העירייה על שיתוף הפעולה אותו קבלנו..."



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

כאמור, הסקירה נועדה לוודא שהביצועים תואמים להגדרת המקצוע, לקוד האתי ולתקנים המקצועיים. הסקר בוצע בחודשים ינואר – פברואר 2023.

מממצאי הסקר שנערך, עולה כי התנהלות הביקורת הפנימית בעירייה עונה לדרישות וכי המבקרת פועלת בהתאם לנהלים מגובשים נאותים המותאמים לחקיקה הרלוונטית ולדרישות הכללים המקצועיים.

בהתאם, דוח הביקורת נערך בהתאם לתקנים המקצועיים הבינלאומיים למקצוע הביקורת הפנימית.

סקירה תקופתית פנימית – בחודש אוקטובר 2025 נערכה סקירת הערכה עצמית על ידי מבקרת העירייה. הסקירה נועדה לוודא שהביצועים תואמים להגדרת המקצוע, לקוד האתי ולתקנים המקצועיים.

בינואר 2024 הוכרז על ידי לשכת המבקרים הפנימיים העולמית שינוי מהותי בתקני הביקורת הפנימית. התקנים החדשים מחליפים את התקנים משנת 2017 מבחינת היסודות המחייבים והמבנה הארגוני של המסגרת המקצועית. התקנים נכנסו לתוקף ב 1.9.2025, כאשר שנת 2024 נקבעה כשנת הכנה והסתגלות לשינויים שהציבו התקנים.

העקרונות העיקריים של השינוי בתקנים הינם :

- מטרה וערך מוסף – תכלית הביקורת הפנימית היא לחזק את יכולת הארגון ליצור, להגן ולשמר ערך באמצעות מתן שירותים אובייקטיביים מבוססי סיכון, תובנה וצפייה קדימה.
 - אתיקה ומקצועיות – שמירה על יושרה, אובייקטיביות, סודיות וכשירות מקצועית. יש חובה לזהות ולדווח על ניגודי עניינים, לשמור על עצמאות ולפתח ידע ומיומנויות באופן שוטף.
 - ממשל ותנאים בסיסיים – הארגון מחויב לספק תנאים שיבטיחו ביקורת אפקטיבית – מנדט מאושר, עצמאות מבנית, תקציב מספק, גישה למידע ולגורמי מפתח, וקשר ישיר למועצה ולוועדה לענייני ביקורת.
 - ניהול יחידת הביקורת – על המבקר הראשי לבנות אסטרטגיה רב-שנתית שתתמוך באסטרטגיית הארגון, לקבוע יעדים ומדדי ביצוע ולהבטיח ניהול משאבים, תוכנית עבודה מבוססת סיכונים ותיעדוף נכון.
 - ביצוע הביקורת – יש לתכנן ולבצע את עבודות הביקורת בצורה שיטתית ומקצועית, תוך שימוש במתודולוגיות עדכניות, ניתוח נתונים וטכנולוגיה, ושילוב שירותי ייעוץ לפי הצורך.
 - מדידה, איכות ושיפור מתמיד – נדרש להפעיל תוכנית הבטחת איכות ושיפור הכוללת הערכות פנימיות שוטפות וביקורת איכות חיצונית לפחות אחת ל-5 שנים, ולמדוד את תרומת הביקורת להשגת יעדי הארגון.
 - התמקדות בעתיד והסתגלות לסביבה משתנה – מעבר לבדיקה רטרואקטיבית, על הביקורת גם לזהות מגמות, להתריע על סיכונים מתפתחים (כמו סייבר, אבטחת מידע והגנת הפרטיות), ולהתאים את פעילותה לשינויים טכנולוגיים ועסקיים.
- סקר האיכות בוצע בחודש אוקטובר 2025.



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

במסגרת סקר האיכות להלן, נבחנה פעילות יחידת הביקורת הפנימית של עיריית נתיבות לאור התקנים המקצועיים החדשים, על מנת להעריך את רמת ההתאמה אליהם, לזהות תחומים לשיפור ולהמליץ על צעדים שיבטיחו את המשך פיתוחה כמוקד ידע, בקרה וערך מוסף לארגון.

ממצאי הסקר עולה כי התנהלות הביקורת הפנימית בעירייה עונה לדרישות ופועלת בהתאם לנהלים מגובשים נאותים המותאמים לחקיקה הרלוונטית ולדרישות הכללים המקצועיים החלים ובהתאם לעדכון התקנים המקצועיים הגלובאליים, כפי שתוקנו מחדש על ידי לשכת המבקרים הפנימיים העולמית (IIA) ונכנסו לתוקף בתאריך 9.1.2024.

3. סקר סיכונים כללי

בשנת 2024 הביקורת ערכה סקר סיכונים כללי בעירייה, הסקר נערך בהתאם לתקנים המקצועיים המקובלים ובהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 04/5 לבצע סקר סיכונים. מטרת הסקר הינה לזהות את התהליכים העיקריים בהם קיימים מרכיבי סיכון משמעותיים שהעירייה עומדת בפניהם. סקר הסיכונים מספק בסיס להשוואת פרופיל הסיכון של תהליכים בעירייה על ידי הקצאת ערך מספרי לסיכונים, בכך ניתן להשוות ביתר קלות בין הפעילויות השונות של העירייה. הסקר מבוסס על מתודולוגיות מקובלות בנושא ביצוע סקרי סיכונים. העירייה חולקה לפי המבנה הארגוני הקיים על פי האגפים והמחלקות השונות בעירייה. בכל יחידה ארגונית בוצע עיון בתוכניות עבודה ונהלים, ככל שהיו ביחידה, רואיינו אנשי מפתח, בעיקר מנהלים, בכדי לזהות ולדון בפעילות ובסיכונים שבתחומם ובמשמעותם. תוצאות הסקר תשמשנה את מבקרת העירייה, ככלי עבודה בקביעה של תכנית העבודה (שנתית/רב שנתית). הביקורת יכולה לתרום בעבודתה כך שיבוקרו פעילויות בהן הסיכון גבוה והבקורות חלשות. הדבר יבטיח שמשאבי הביקורת מוקצים ביעילות, בהתאם לסיכון הכרוך בכל תחום של פעילות העירייה ובהתחשב ברמת הבקרה הרלוונטית.

4. נהלי עבודת הביקורת

הביקורת הפנימית בנתיבות פועלת בהתאם לנהלי עבודה כתובים ומאושרים. להלן נהלי העבודה שאושרו:

- א. נוהל עבודתה של מבקרת העירייה הוצע על ידה ואושר על ידי מועצת העירייה. הנוהל אושר על ידי המועצה בתאריך 30.3.2022. במסגרת הנוהל, נקבעו גם תפקידיה וסמכויותיה של מבקרת העירייה.
- ב. נוהל מתן גישה למערכות מידע לעבודת ביקורת פנים בעירייה אושר על ידי מועצת עירייה בתאריך 2.8.2023, כפי שנקבע בפרוטוקול.
- ג. כאמור, בתאריך 9.1.2024 פרסמה לשכת המבקרים הפנימיים העולמית (IIA) את התקנים הגלובאליים של הביקורת הפנימית (התקנים המקצועיים החדשים), אשר נכנסו לתוקף בתאריך 9.1.2025. במסגרת התקנים החדשים נדרשה הביקורת הפנימית לגבש מספר מסמכי יסוד, בהם:



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

מנדט הביקורת הפנימית – בהתאם לתקן 6.1, מועצת המנהלים (בעיריית נתיבות הכוונה למועצת העיר) נדרשת ל"אישור כתב האמנה (צ'רטר) של הביקורת הפנימית, אשר כולל את המנדט של הביקורת הפנימית ואת ההיקף והסוגים של שירותי הביקורת הפנימית".

כתב האמנה (צ'רטר) – בהתאם לתקן 6.2, מועצת המנהלים (בעיריית נתיבות הכוונה למועצת העיר) נדרשת ל"אישור כתב האמנה (צ'רטר) של הביקורת הפנימית".

אסטרטגיית הביקורת הפנימית – בהתאם לתקן 9.2, "המבקר הפנימי חייב לפתח וליישם אסטרטגיה עבור פונקציית הביקורת הפנימית... ואשר תואמת לציפיות מועצת המנהלים, ההנהלה הבכירה ומחזיקי עניין מרכזיים אחרים... המבקר הפנימי הראשי חייב לסקור, באופן תקופתי, יחד עם מועצת המנהלים וההנהלה הבכירה את אסטרטגיית הביקורת הפנימית".

מדידת ביצועי הביקורת הפנימית – בהתאם לתקן 12.2, "המבקר הפנימי הראשי חייב לפתח (לקבוע) יעדים כדי להעריך את ביצועי הביקורת הפנימית. המבקר הפנימי הראשי חייב לשקול את המשובים ואת הציפיות של מועצת המנהלים וההנהלה הבכירה, בעת פיתוח/קביעת יעדי הביצוע".

מתודולוגיות – בהתאם לתקן 9.3, "המבקר הפנימי הראשי חייב למסד מתודולוגיות כדי להנחות את פונקציית הביקורת הפנימית". בהתאם למילון המונחים:

"מדריך הביקורת הפנימית – תיעוד שמייצר המבקר הפנימי הראשי המגדיר את המתודולוגיות של פונקציית הביקורת הפנימית (מדיניות, תהליכים ונהלים) ואשר נועד להדריך ולהנחות מבקרים פנימיים בפונקציית הביקורת הפנימית".

"מתודולוגיות – מדיניות, תהליכים ונהלים שנקבעו על ידי המבקר הפנימי הראשי, על מנת להנחות את פונקציית הביקורת הפנימית ולשפר את האפקטיביות שלה".

בהתאם לנדרש, המנדט והצ'רטר נדרשים לאישור המועצה המנהלית (מועצת העיר) ו/או הוועדה לענייני ביקורת, אסטרטגיית הביקורת הפנימית ומסמך מדידת ביצועי הביקורת הפנימית נדרשים לדיון בלבד (ללא אישור) ואילו מדריך הביקורת הפנימית לא נדרש לדיון.

הנושאים הנ"ל נדונו ו/או אושרו, בהתאם לנדרש על ידי מועצת העירייה בתאריך 14.5.2025.

5. דוחות ביקורת

להלן דוחות ביקורת פרויקטאליות/דוחות ביקורת מעקב שנערכו במהלך שנת העבודה:

- א. דוח ביקורת בנושא: "גביית ארנונה".
- ב. דוח ביקורת בנושא: "ניהול מחסני העירייה".
- ג. דוח ביקורת בנושא: "מעקב החלטות ועדת מל"ח במלחמת "חרבות ברזל"".
- ד. דוח ביקורת בנושא: "פיקוח ושיטור עירוני".
- ה. דוח ביקורת בנושא: "חוק חופש המידע".
- ו. דוח ביקורת בנושא: "תקציב ודווחים כספיים של האגף לשרותים חברתיים".
- ז. דוח ביקורת בנושא: "אבטחת מידע ובדיקת חוסן תשתיתית".
- ח. דוח ביקורת בנושא: "תפעול מערכת א.ש. בינה".

דוח ביקורת בנושא

"אגף הכנסות וארנונה – גביית ארנונה"

דוח מספר 1/2025

1. רקע כללי

בהתאם לתוכנית העבודה השנתית של הביקורת, לשנת העבודה 2024, הוחלט לערוך ביקורת בנושא גביית ארנונה בעיר נתיבות.

במסגרת סקר הסיכונים שנערך על ידי הביקורת, נושא גביית הארנונה דורג בדרגת חשיבות גבוהה. לאחר תחילת הביקורת בחודש יולי 2024, ביקש אגף הכנסות וגבייה לדחות את עריכת הביקורת עד מועד מעבר האגף למשרדים חדשים. לפיכך, הביקורת הופסקה והתחדשה ברבעון השני של שנת 2025. הארנונה הינה מס עירוני עיקרי המוטל על נכסים המצויים בתחומי הרשות המקומית, בהתאם לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג–1992, ולפי צו הארנונה שמאשרת מועצת הרשות המקומית מדי שנה.

הכנסות הארנונה מהוות מקור הכנסה מרכזי לרשות המקומית, ומשמשות למימון שירותים חיוניים לתושבים, בהם חינוך, ניקיון, תחבורה, תברואה, תחזוקת תשתיות, רוחה וביטחון קהילתי. סך גביית הארנונה לשנת 2024 בעיר נתיבות היה 87,921 אש"ח. לצורך גביית הארנונה, נדרשת הרשות המקומית לבצע תהליך שיטתי הכולל:

- איתור ורישום נכסים החייבים בארנונה.
- קביעת סיווגי נכסים על פי ייעודם ושימושם.
- חישוב שטחי החיוב בהתאם להוראות הצו.
- הפקת דרישות תשלום ושיגורן לנישומים.
- טיפול בהשגות וערעורים מצד נישומים.
- גבייה שוטפת של התשלומים, לרבות אכיפה גבייתית כלפי חייבים.
- התהליך המתואר לעיל נעשה על ידי אגף הכנסות וארנונה הכולל את המדורים הבאים:
- קבלת קהל.
- מוקד טלפוני.
- שומה.
- הנחות.
- טאבו.
- אכיפה ושילוט.
- קופה ראשית.
- הנהלת חשבונות, בקרה ודיגיטציה.
- לצורך עבודתו משתמש אגף הכנסות וארנונה במערכת של מטרופולינט וכן ב-CRM של מטרופולינט. המערכת משמשת לניהול מלא של נכסים עירוניים, חיובי ארנונה וגבייה. דוח הביקורת הינו בדרגת חשיבות גבוהה.



2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה לבחון את תהליכי העבודה הנוגעים לתהליך הגבייה, לרבות היעילות, האפקטיביות והציות לחוקים ולתקנות של תהליך גביית הארנונה בעירייה. הביקורת נועדה לוודא כי תהליך הגבייה מתנהל באופן תקין, בצורה שקופה, הוגנת ויעילה, ולזהות תחומים לשיפור.

3. שיטת העבודה והיקף הביקורת

בבסיס לתכנון עבודת הביקורת ערכה הביקורת סקר ראשוני בנושא הביקורת במסגרתו בוצעו הפעולות הבאות:

- נערכה פגישה עם מנהלת אגף הכנסות וארנונה;
 - נסקר המבנה הארגוני של אגף הכנסות וארנונה;
 - נסקרו המערכות השונות ובכללן מערכת הגבייה ומערכת ה-CRM (מטרופולינט);
 - נסקרו נוהלי עבודה של האגף;
 - נסקרו דוחות שונים לרבות דוחות בקרה.
- כמו כן, הביקורת עיינה בדוח ביקורת של משרד הפנים לשנת 2023. בדוח הביקורת לא אותרו ממצאים שנוגעים לתחומי הביקורת בדוח זה.
- במהלך הביקורת נערכו פגישות ושיחות עם מנהלת אגף הכנסות וארנונה וכן ננקטו הפעולות הבאות:
- איסוף מסמכים רלוונטיים כולל נהלים, דוחות גבייה, רישומי תיקוני שומה והשגות.
 - ראיונות עם הצוותים האחראים על גביית הארנונה בעירייה.
 - ניתוח מקרי בוחן של תיקי גבייה ותלונות תושבים.
 - ניתוח הנתונים שנאספו והשוואתם לתקנים, חוקים ונהלים רלוונטיים.
 - זיהוי פערים ותחומים לשיפור.
- ניתוח הנתונים נעשה לשנת 2024.

4. בסיס משפטי

4.1. חקיקה עיקרית המסדירה את תחום הארנונה

- חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג–1992 – סעיף 8 לחוק מסמך את הרשויות המקומיות להטיל ארנונה כללית על נכסים שבתחומן וקובע את עקרונות קביעת שיעור הארנונה וסיווגי הנכסים, בכפוף לאישור שרי הפנים והאוצר.
- פקודת העיריות [נוסח חדש], תשכ"ד–1964 – קובעת את סמכויות העירייה בגביית מיסים, ניהול תקציב, גבייה ואכיפה בתחום המוניציפלי.
- פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], תשכ"ז–1967 – מסדירה את סמכויות המועצות המקומיות, לרבות הטלת מיסים וגבייתם.
- פקודת המסים (גבייה), תר"כ–1869 – מסדירה את סמכויות הגבייה והאכיפה של חובות לרשות המקומית, לרבות עיקולים, שעבודים ופעולות הוצאה לפועל.



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- תקנות ההסדרים במשק המדינה (הארנונה הכללית ברשויות המקומיות), תשנ"ג-1993 – מסדירות את מגבלות שינוי שיעורי הארנונה, חובת קבלת אישור השרים לכל שינוי, ואת אופן הצגת הסיווגים בצו הארנונה.
- תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) התשנ"ג-1992, חוק האזרחים הותיקים, התש"ן-1989, חוק הרשויות המקומיות (פטור חיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים מארנונה), התש"ג-1953.

4.2. חקיקה נלווית ורלוונטית לנושא

- חוק הרשויות המקומיות (ריבית על חיובים שלא שולמו במועד), תשמ"א-1980 – קובע את שיעור הריבית שתחול על חובות ארנונה שלא שולמו במועד.
- חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, תשנ"ב-1992 – מטיל חובה על רשות ציבורית להפעיל סמכויותיה באופן סביר, מידתי ולא שרירותי, לרבות בתחום המיסוי.
- חוק סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948 – קובע עקרונות פרשניים כלליים החלים על חקיקת משנה כמו צווי ארנונה.
- חוק בתי המשפט לעניינים מנהליים, תש"ס-2000 – מסדיר את זכות הערעור על החלטות ועדות הערר לארנונה בפני בית המשפט לעניינים מנהליים.
- חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 – מחייב את הרשות לפרסם מידע הנוגע לחיובי הארנונה, תעריפים, הנחות, פטורים והסדרי גבייה.
- חוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006 – מאפשר להגיש תובענות ייצוגיות כנגד גבייה בלתי חוקית של ארנונה.

4.3. סמכויות מנהליות של הרשות המקומית

- הרשות המקומית מוסמכת לקבוע את סיווגי הנכסים, בהתאם לייעוד והשימוש בפועל של הנכס.
- הרשות רשאית להפעיל סמכויות גבייה ואכיפה, כולל הוצאה לפועל, עיקולים ושעבודים, בהתאם לפקודת המסים (גבייה) (הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 7.1002 מחודש 2/2012 "הפעלת הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המיסים (גבייה)").

5. פירוט הממצאים

5.1. נהלים

דרגת חשיבות : נמוכה

5.1.1. רקע כללי

הארנונה מהווה את מקור ההכנסה העצמאי העיקרי של העירייה, ומשמשת למימון מגוון רחב של שירותים ציבוריים כגון חינוך, ניקיון, רווחה, תחזוקת תשתיות, תרבות וביטחון קהילתי. ניהול תקין, שיטתי ושקוף של תהליכי הגבייה מחייב קיומם של נהלי עבודה ברורים, מעודכנים ומיושמים בפועל, אשר מגדירים את התהליכים, את הסמכויות ואת רמות הבקרה לאורך כל שרשרת הגבייה.

בעידן של מערכות מידע מתקדמות, שינויים רגולטוריים תכופים, וציפייה לרמת שירות גבוהה חשיבותם של נהלים עדכניים ומיושמים היא רבה.

חשיבות הנהלים במחלקה כוללת :

- הבטחת שוויון ואחידות בין נישומים – נהלים מגדירים את אופן הטיפול בחיובים, הנחות, פטורים והסדרי חוב באופן שוויוני, על פי קריטריונים אחידים, ללא תלות בגורמים חיצוניים.
- מניעת טעויות וחריגות – בהיעדר נהלים ברורים, עלול להיווצר בלבול בקרב העובדים, חוסר עקביות בין תיקים, ואף חיובים שגויים או הנחות שלא כדין.
- הגנה על הכנסות הרשות – נהלים מוודאים כי תהליכי החיוב, הגבייה והאכיפה מתבצעים במועד, מונעים השמטת נכסים מחיוב, ומסייעים בשמירה על שיעורי גבייה גבוהים.
- הגברת הבקרה והפיקוח – נהלים מאפשרים זיהוי חריגות בזמן אמת, מעקב אחר פעילות הצוות, וביסוס מערכת דו"חות וביקורת פנימית תקינה.
- התמודדות עם מצבים חריגים – כגון בקשות לפטור בגין נכס ריק, שינוי סיווג, תיקוני שומה רטרואקטיביים, וטיפול בהשגות – מחייבים התבססות על נוהל מוגדר למניעת שרירותיות או טעויות משפטיות.
- שמירה על שקיפות מול הציבור – קיומם של נהלים ברורים ותואמים לחוק מאפשרים טיפול הוגן בפניות התושבים, הפחתת תלונות ושיפור השירות הציבורי.

למחלקה נהלי עבודה בתחומי פעילותה לרבות :

טיפול בזכאות להנחות ופטורים (בהתאם להגדרות החוק)

- "נוהל למתן פטור מארנונה למוסד מתנדב לשירות הציבור" (2019) – בחינת בקשות להנחות או פטור מארנונה לעמותות, בהתאם להוראות צו הארנונה, סעיף 5, והנחיות משרד הפנים.
- "נוהל הנחה חד פעמית מארנונה לבניין ריק" (ללא תאריך) – ניהול בקשות להנחה חד פעמית לנכסים לא מאוישים לתקופה זמנית, על בסיס מסמכים, אסמכתאות ובדיקת פקח
- "נוהל מתן הנחה לפי קריטריון הכנסה" (2019) – טיפול בהנחות סוציו-אקונומיות לתושבים בהתאם לתקנות ההנחות.
- "נוהל פטור נכס ריק" (ללא תאריך) – הענקת פטור מלא או חלקי לנכס ריק בהתאם להגדרות החוק, על סמך הצגת ראיות ובדיקת פקח.



עדכון חיובים ונתוני נכסים

- "נוהל קביעת שומה בסיום בנייה חדשה" (ללא תאריך) – ביצוע סקרי מדידה ועדכון שומה במערכת בגין בנייה חדשה או תוספות בנייה.

החזרים כספיים

- "נוהל החזר כסף לתושב" (2018) – ביצוע החזרים לתושבים בהתאם לבדיקת יתרות ואישורים של הגורמים המוסמכים.

פעילות קופה ותיעוד כספי

- "נוהל קבלת תשלומים בקופה" (עודכן 2017) – ניהול קבלת תשלומים מהציבור, הנפקת קבלות ותיעוד במערכת הגבייה.
- "נוהל ביטולי עסקאות בקופה" (עודכן 2017) – טיפול בביטולים עקב טעויות, כפילויות או ביטול חיוב.
- "נוהל סגירת קופה" (עודכן 2017) – ביצוע סגירה, הפקת דוחות יומיים וביצוע התאמות מול המערכת.
- "נוהל הפקדה" (עודכן 2017) – הפקדת התקבולים בבנק לפי הנהלים, כולל בטיחות ואבטחה.

גבייה ואכיפה

- "נוהל אכיפה מנהלית לפי פקודת מיסים גבייה ולפי פקודת העיריות" (ללא תאריך) – משלוח התראות לחייבים, חיוב ריבית והפעלת מנגנוני אכיפה לפי פקודת המסים (גבייה), כולל עיקולים ושעבודים.
- טיפול בהסדרי תשלומים – בחינת בקשות לפריסת חוב והפעלת הסדרים מוסדרים.

באוגוסט 2022 הופץ "נוהל הנהלים" בעירייה. נוהל הנהלים גובש ואושר על ידי מנכ"ל העירייה וראש העירייה. נוהל העבודה מגבש את תהליכי העבודה לכתיבה של נהלים באופן אחיד, מסודר ואת תהליך האישור של נהלים בעירייה.

5.1.2. ממצאים

א. אחידות חסרה

נמסר לביקורת על ידי מנהלת אגף הכנסות וארנונה כי נהלי העבודה שגובשו, גובשו במטרה לעגן תהליכי עבודה באופן כתוב. נמסר כי גיבוש הנהלים נערך בשיתוף פעולה מול המחלקה המשפטית בעירייה. יחד עם זאת, נמצא כי הנהלים אינם ערוכים בפורמט אחיד, חלקם לא תאריך כתיבה או אישור ו/או תאריך עדכון. בחלקם מוטבע לוגו של העירייה באופן מסוים ובאחרים לוגו עירייה אחר ובחלק מהנהלים לא מוטבע לוגו כלל. הנהלים אינם ממוספרים.

ב. אישור חסר

הביקורת לא מצאה תיעוד לכך שנהלי העבודה שכאמור גובשו באגף הכנסות וארנונה אושרו על ידי גורם כלשהו.



5.1.3. משמעויות

- א. אחידות חסרה.
ב. עמידה חסרה בכללים שנקבעו בעירייה לכתיבה ולאישור של נהלים.

5.1.4. המלצה

יש לגבש את נהלי העבודה באופן שנקבע ולאשרם בהתאם.

5.1.5. תגובות המבוקרים

מנהלת אגף הכנסות וארנונה:

"ראשית אציין כי מבחינה מהותית – הנהלים הקיימים במחלקה עומדים בתקני החוק והפסיקה, ומבוססים על תהליכי עבודה שנבחנו, גובשו ואושרו לאורך השנים מול גורמים שונים כגון: יועמ"ש חיצוני, מנכ"ל, גזבר וגורמי מקצוע נוספים לפי העניין. ככל שקיימת דרישה לצורת אחידות פורמלית – אני נכונה לבצע – לצורך כך אבקש להבהיר:

1. מהי האחידות הנדרשת – האם יש דוגמא ואיפה היא מצויה?
2. מהו הגורם המאשר את הנהלים בעירייה?
3. מול מי מתבצע ריכוז ועדכון הנהלים באופן מסודר?

ברגע שפרטים אלה יוגדרו אין מניעה לגבש אוגדן נהלים ולבצע את ההתאמות הנדרשות".

5.1.6. החלטת ראש העירייה שהתקבלה ביום 31.8.2025

החלטה:

מנהלת אגף הכנסות וארנונה תעדכן את הנהלים במבנה ובאישורים הנדרשים באמצעות עורך הנהלים.

אחריות לביצוע: מנהלת אגף הכנסות וארנונה ועורך הנהלים.

לוח לביצוע: 30.9.2025.

5.2. קביעת שומה לחיוב

דרגת חשיבות: גבוהה

5.2.1. רקע כללי

קביעת השומה לחיוב הארנונה היא אחד מהתהליכים המרכזיים והבסיסיים ביותר בתפקודן של רשויות מקומיות. מדובר בתהליך שבאמצעותו נקבע היקף החיוב הכספי המוטל על כל נכס בתחומי הרשות, בהתאם לנתוני הפיזיים והתפקודיים. החובה לתשלום ארנונה כללית מעוגנת בסעיף 8 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג–1992, ובצו הארנונה של הרשות המקומית. בהתאם לכך, כל נכס חייב בארנונה בהתאם לנתונים הבאים:

- סוג השימוש בנכס לדוגמא: מגורים, מסחר, תעשייה, מוסדות ציבור.
- שטח הנכס במ"ר, כולל חללים רלוונטיים.

- מיקומו בעיר או באזור החיוב.
- רמת הפיתוח/הסיווג העירוני.

השומה לחיוב נקבעת על ידי מנהל הארנונה בהתבסס על נתונים המתקבלים מאגף ההנדסה, ממערכות מידע גיאוגרפיות (GIS), מסקרים פיזיים על ידי פקח, מדידות או מהצהרות בעל הנכס. היא כוללת חישוב של סכום הארנונה השנתי על בסיס תעריפים הקבועים בצו הארנונה.

5.2.2. ממצאים

א. היעדר ממשקים עם מחלקת הנדסה

הביקורת לא מצאה כי קיים ממשק טכנולוגי או אינטגרציה ישירה בין מערכת "רימונים" (מטרופולינט) לניהול חיובי הארנונה, לבין מערכת המידע ההנדסית המשמשת את אגף ההנדסה והוועדה המקומית לתכנון ובנייה. בהעדר ממשק ישיר, לאגף הכנסות וארנונה אין כלים ויכולות לבחינת בסיס השומה, הן למבנים קיימים והן למבנים חדשים. בהעדר ממשק, עדכונים הנעשים במערכת ההנדסית – כגון מתן טופסי 4, שינויים בשטח, שינויי ייעוד, או תוספות בנייה – אינם מועברים באופן אוטומטי או סדיר לאגף הגבייה לצורך עדכון שומת הארנונה.

ב. העדר תהליך עבודה מובנה

הביקורת לא מצאה כי קיים תהליך עבודה מובנה ומגובש מול אגף הנדסה הקובע לוחות זמנים לדווח על שינויים במבנים.

ג. עבודה באמצעים ידניים

בהעדר ממשק, מסמכים מועברים מעת לעת, לא באופן סדיר, מאגף הנדסה אל אגף ההכנסות, והעבודה נעשית באופן ידני.

5.2.3. משמעויות

- פתח לאובדן הכנסות בכך שנכסים ששונתה בהם השומה או היקף השימוש אינם מחויבים באופן מיידי או מלא. נדרשת הצלבת נתונים ידנית בין האגפים, באופן שאינו יעיל ואינו מבוקר.
- פתח לגבייה בחסר. קושי בגבייה רטרואקטיבית: בהיעדר תיעוד מתואם, קשה להפעיל גבייה עבור תקופות עבר שבהן חל שינוי בנכס.
- חשש לפגיעה ביכולת הבקרה והפיקוח הפנימי: לא ניתן להפיק דוחות השוואה בין נתוני התכנון והבנייה לבין נתוני החיוב בפועל.
- פתח לפגיעה בעקרון השוויון: נישומים עם עדכון ידני מחויבים על פי מצב עדכני, בעוד שאחרים ממשיכים להיות מחויבים לפי נתונים שגויים או מיושנים.

5.2.4. המלצות

- יש לפעול להטמעת ממשק טכנולוגי מובנה בין המערכות, שיאפשר זרימת מידע דו-כיוונית או לפחות העברת נתונים שוטפת ומתועדת.
- יש לגבש תהליך עבודה מוסדר בין אגף ההנדסה לאגף הגבייה, שיכלול לוחות זמנים קבועים לדיווח על שינויים במבנים.



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- ג. יש לבצע השוואת נתונים תקופתית (לפחות אחת לשנה) בין מאגר המידע ההנדסי למאגר הארנונה, לצורך איתור פערים רטרואקטיביים.
- ד. יש לוודא כי הסמכויות והאחריות על עדכון שומות לאחר שינוי תכנוני – מוגדרות, מתועדות ומפוקחות.

5.2.5 תגובות המבקרים

מנהלת אגף הכנסות וארנונה :

"מסכימה עם ממצאי הביקורת בנוגע להיעדר הממשק הרציף והסדור עם אגף הנדסה. אכן מדובר בליקוי מהותי, המשפיע הן על שלמות הנתונים והן על יכולת אגף ההכנסות לעדכן שומות בזמן אמת ובהתאם למצב התכנוני – פיזי של הנכס. היעדר תהליך עבודה מובנה המגדיר את שיתוף המידע, תדירות ההשוואות בין המערכות והאחריות על סנכרון הנתונים גורם לאובדן הכנסות לרשות, לעיוותי שומה ולפערי חיוב מול הנישום. מדובר בנושא בעל השלכות תקציביות ותפעוליות ממשיות, וככזה הוא דורש טיפול מערכתי עמוק, בין אגפי, ולא רק ברמת אגף ההכנסות. אני סבורה שיש להידרש לסוגיה זו בדחיפות, ואני נכונה להוביל את הצד המקצועי מטעם אגף ההכנסות בכל תהליך שיידרש. יישום ההמלצה תלוי במדיניות הנהלת העירייה ושיתוף פעולה ע'מ' הנדסה".

5.2.6 החלטת ראש העירייה שהתקבלה ביום 31.8.2025

החלטה :

יש לגבש תהליך עבודה מובנה מול אגף ההנדסה שיכלול העברת ממשקים ונתונים שוטפים בין האגפים ויכלול את הבקורות הנדרשות בתהליך. אחריות לביצוע: מנהלת אגף הכנסות וארנונה ומהנדס העירייה. לוי' לביצוע: 30.9.2025.

5.3 פיקוח על ידי פקח

דרגת חשיבות: גבוהה

5.3.1 רקע כללי

תפקידו של הפקח באגף הארנונה ברשות מקומית הוא לבצע ביקורות בשטח, לאמת נתוני נכסים, לוודא דיווחים מדויקים ולתמוך באכיפת חוקי העזר. תפקידו של הפקח מוגדר גם בנהלי האגף. (לדוגמה: "נוהל למתן פטור מארנונה למוסד מתנדב לשירות הציבור" (סעיף 3.3)).



5.3.2.

ממצא – העדר פקח

הביקורת לא מצאה כי במועד עריכת הביקורת באגף ההכנסות והארנונה מועסק פקח ארנונה ייעודי וכי אין תפקיד מוגדר ומאויש האחראי לביצוע סיורי שטח שוטפים לצורך איתור חריגות, נכסים לא מדווחים, שינויים בשטח או שימושים חורגים. יש לציין כי בשנת 2023 היה פקח באגף.

5.3.3.

משמעויות

- א. קושי באיתור נכסים חייבים שלא דווחו: נכסים חדשים, תוספות בנייה, שימושים מסחריים או חורגים עשויים שלא להיכלל בשומת הארנונה בשל היעדר פיקוח פיזי.
- ב. פתח לאובדן הכנסות עירוניות: היעדר פיקוח עשוי להוביל לחיובי חסר מצטברים לאורך שנים.
- ג. חשש להסתמכות בלעדית על דיווחי התושבים: ללא סיור יזום, המחלקה נשענת כמעט לחלוטין על יוזמת הנישום לדיווח, דבר הפוגע ביעילות ובאמינות מערכת הגבייה.
- ד. פתח לפגיעה בעקרון השוויון: נישומים המדווחים על שינויים מחויבים בהתאם, בעוד שאחרים – שאינם מדווחים – נותרים מחויבים לפי נתוני עבר.

5.3.4.

המלצות

- א. יש לאייש משרת פקח ארנונה ייעודי, על מנת לאפשר פיקוח שוטף וסיור יזום ברחבי העיר/היישוב.
- ב. יש לגבש תוכנית עבודה שנתית לפיקוח פיזי, הכוללת אזורים בעלי פוטנציאל גבוה לשינויים (אזורים מסחריים, שכונות מתפתחות, אזורי תעשייה).

5.3.5.

תגובות המבוקרים

מנהלת אגף הכנסות וארנונה:

"אבקש להביע הסכמה מלאה עם ממצאי הביקורת בפרק זה. היעדרו של פקח ייעודי לאגף ההכנסות מהווה חסם משמעותי באיתור נכסים חייבים שלא דווחו, תוספות בנייה, שימושים חורגים, והשכרות מסחריות אשר אינן נכללות בשומת הארנונה, ואשר חלקן אף נוגדות את השימושים המוצהרים ברישומי העירייה. מעבר לאובדן הכנסות מוניציפליות, מצב זה פוגע בעקרון השוויון בין נישומים ומהווה כשל מערכתי המחייב תיקון מיידי. אני סבורה כי יש לאשר לאלתר את תקן הפיקוח הייעודי לאגף ההכנסות, ולגבש תוכנית עבודה סדורה לפיקוח פיזי יזום, בדגש על אזורים בעלי פוטנציאל לשינויים תכופים כגון: אזורי מסחר ותעשייה, שכונות מתפתחות ובנייה חדשה וכן מתחמים בהם דווחו בעבר חריגה. יישום ההמלצות תלוי במדיניות הנהלת העירייה".

5.3.6.

החלטת ראש העירייה שהתקבלה ביום 31.8.2025

החלטה:

יש לבחון מינוי של פקח ייעודי מעובדי העירייה, קיים במערכת, לאגף הכנסות וארנונה אשר יגבש תכנית עבודה סדורה.

אחריות לביצוע: מנהלת אגף הכנסות וארנונה.

לו"ז לביצוע: 30.9.2025.

5.4. מדידות של בניינים חדשים

דרגת חשיבות: גבוהה

5.4.1 רקע כללי

מדידת בניינים חדשים על ידי אגף הארנונה ברשות המקומית מהווה שלב חיוני בתהליך שומת הארנונה. המדידות נועדו לקבוע את שטח הנכס המחויב בתשלום, בהתאם להוראות הדין, סיווג השימוש והחלטות הרשות המקומית. תהליך זה מבטיח חיוב מדויק, שוויוני ומעודכן של נכסים חדשים, ומהווה כלי חשוב בהבטחת הכנסות הרשות ובהוגנות כלפי כלל הנישומים. מדידה תקינה ומבוססת מהווה גם בסיס לבקרה ולמניעת חיובים עודפים או חסרים. גם נוהל האגף "נוהל קביעת שומה בסיום בנייה חדשה" (סעיף 4.4). קובע כי "באחריותה של מחלקת השומה להוציא מדידה לנכס."

5.4.2 ממצא – העדר מדידה

הביקורת מצאה כי בעת קביעת שומת הארנונה לנכסים חדשים, האגף אינו מבצע מדידות עצמאיות בשטח באמצעות מודד מטעמו. במקום זאת, הקבלן מגיש לאגף הגבייה את נתוני המדידה שנערכו על ידי מודד מטעמו, אשר מבוססים על שטח נטו בלבד – כלומר, שטח השימוש הפנימי בפועל (בין הקירות).

על פי צו הארנונה של העירייה, החישוב המחייב נעשה לפי שטח ברוטו – הכולל, בנוסף לשטח הפנימי, גם קירות חיצוניים, עמודים, ולעיתים חלק יחסי מהשטחים המשותפים (כגון לובי, מדרגות ומעלית). מדידה לפי שטח נטו אינה עומדת בהוראות הצו ועלולה להוביל לפערים משמעותיים בחיוב (פער של 20%-40% בין נטו לברוטו הוא נפוץ ואף צפוי, קרי אפשרות לאובדן של עשרות מיליוני ש"ח בשנה).

5.4.3 משמעויות

- א. חשש לאובדן הכנסות בהיקפים גבוהים, במיוחד בפרויקטים רחבי היקף או מסחריים.
- ב. פער מערכתי בשומות – שומות מבוססות נטו נמוכות בעד 40% לעומת ברוטו.
- ג. פתח לפגיעה בעקרון השוויון – נישומים חדשים מחויבים לפי שטח מצומצם, לעומת אחרים שחויבו לפי הכללים.
- ד. פתח לסיכון משפטי – קביעת שומה על בסיס נתונים לא תואמים לצו, ללא פיקוח עצמאי, עלולה להיחשב כחריגה מהוראות הדין.

5.4.4 המלצה

יש להכשיר מודד מטעם העירייה או להתקשר עם חברת מדידות, ולבצע מדידות לכל בנין חדש, באופן שוטף.



5.4.5. תגובות המבוקרים

מנהלת אגף הכנסות וארנונה:

"אני מסכימה באופן מלא עם ממצאי הביקורת בסוגיה זו. חיוב ארנונה על בסיס נתוני קבלן בלבד – ובפרט נתוני נטו – עלול להוביל לחיובים חסרים ולפגיעה בהכנסות הרשות המקומית. בפועל, פעמים רבות קיים פער בין הנתונים המדווחים בתוכניות הבנייה לבין המצב הפיזי בשטח, והדבר משפיע באופן ישיר על השומה שנקבעת לנישום.

לכן, עמדתי היא כי יש לקבוע באופן ברור כי החיוב הראשוני לנישום יבוצע רק לאחר מדידה מוסדרת לצורכי ארנונה, ועל פי שיטת החיוב הקבועה בצו המיסים העירוני – קרי, חיוב לפי שטח ברוטו ברוטו.

החלטה זו דורשת קביעת מדיניות עירונית ברורה ומחייבת, ויישום מנגנון מוסדר של מדידות. כאמור, יישום ההמלצה תלוי במדיניות הנהלת העירייה."

5.4.6. החלטת ראש העירייה שהתקבלה ביום 31.8.2025

החלטה:

יש לבחון את החלופות במינוי מודד ייעודי שכיר או במיקור חוץ לביצוע מדידות באופן שוטף. ההצעה תוגש לאישור בעלי זכות החתימה בעירייה.

אחריות לביצוע: מנהלת אגף הכנסות וארנונה.

ל"ז לביצוע: 30.9.2025.

5.5. מדידות של כל המבנים בעיר

דרגת חשיבות: גבוהה

5.5.1. רקע כללי

במשך השנים, התושבים מבצעים שינויים במבנים, ללא דיווח לעירייה. כאשר התושבים מבקשים אישור לטאבו, אז מחויבת העירייה להגיע לשטח לבדוק את המצב, לבחון את חריגות הבנייה ולדרוש את חובות הארנונה.

5.5.2. ממצא – העדר תכנית סדורה למדידת המבנים בעיר

הביקורת לא מצאה כי קיימת תוכנית סדורה לביצוע מדידות של המבנים ברחבי העיר.

5.5.3. משמעויות

- א. חשש להפסד הכנסות – הרחבות ושינויים בנכסים לא מחויבים בארנונה לאורך שנים.
- ב. פגיעה בעקרון השוויון – רק תושבים שפונים לעירייה (למשל לצורך טאבו) נבדקים ומחויבים – אחרים לא.
- ג. חשש לאכיפה תגובתית בלבד – העירייה פועלת רק כשפונים אליה, ולא יוזמת בקרה.
- ד. פתח לסיכון משפטי – חיוב רטרואקטיבי פתאומי עלול להיתקל בהתנגדויות וערעורים.



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- ה. חשש לתחזית הכנסות לא מדויקת – העירייה מתקשה להעריך בפועל את הפוטנציאל הכלכלי של גידול בעיר. אין ביסוס מדויק לתחזית הכנסות מארנונה או לאיתור מקורות תקציביים.
- ו. פתח לנוק תדמיתי – תושבים עלולים לחוש חוסר צדק או אכיפה סלקטיבית.

5.5.4. המלצות

- א. יש לגבש תוכנית רב-שנתית למדידות יזומות של כלל הנכסים בעיר (לפי אזורים או לפי סיכון).
- ב. יש להקים צוות פיקוח ומדידה עצמאי או במיקור חוץ.
- ג. יש להצליב נתוני מערכת GIS / צילום אווירי / טופסי 4 מול בסיס נתוני הארנונה.
- ד. יש לגבש תהליך עבודה מובנה לתגובה אחידה לצורך חיוב בגין שינויים – כולל גבייה רטרואקטיבית, שימוע, תיעוד ומענה לפניית הציבור.

5.5.5. תגובות המבוקרים

מנהלת אגף הכנסות וארנונה:

"מסכימה עם ממצאי הביקורת. נכון להיום, מרבית המדידות מתבצעות רק בעקבות פניות יזומות של תושבים או מקרים חריגים העולים במהלך טיפול שוטף, לרבות בעת בקשות לאישורי העברת זכויות. גישה זו אומנם נותנת מענה חלקי, אך אינה מאפשרת בקרה רחבה, יזומה ושיטתית על כלל נכסי העיר.

לכן, אני סבורה שיש לגבש תכנית שנתית סדורה למדידת כלל הנכסים בעיר, שתיבנה לפי חלוקה לאזורים, בהתאם לרמות סיכון ולפוטנציאל לשינויים. יישום ההמלצה תלוי במדיניות הנהלת העירייה".

5.5.6. החלטת ראש העירייה שהתקבלה ביום 31.8.2025

החלטה:

יש לגבש תכנית עבודה סדורה למדידת נכסי העיר אשר תכלול תהליכי ניהול, פיקוח ובקרה שוטפים. התכנית תוגש לאישור ראש העירייה.

אחריות לביצוע: מנהלת אגף הכנסות וארנונה.

לוי'ז לביצוע: 30.9.2025.

5.6. הנחות

דרגת חשיבות: גבוהה

5.6.1. רקע כללי

החוק והתקנות¹ מעניקים לרשויות המקומיות סמכויות להפחית את גובה הארנונה במקרים מסוימים – באמצעות הנחות, פטורים והקלות, בהתאם לקריטריונים מוגדרים.

¹ סעיף 264 לפקודת העיריות מסמיך את שרי הפנים והאוצר לקבוע בתקנות את סוגי ההנחות המותרים. תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחות מארנונה), תשנ"ג-1993, קובעות קריטריונים אחידים לזכאות. בנוסף, רשאת רשות מקומית לקבוע הנחות נוספות בצו הארנונה המקומי באישור מועצת העיר ובכפוף לאישור משרד הפנים.



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

מטרות ההנחות הינן לאפשר התחשבות במצבים סוציו-אקונומיים של תושבים (נזקקים, גמלאים, מקבלי קצבאות), לתמרץ שימושים ציבוריים וחברתיים (כגון עמותות, מוסדות ציבור, בתי תפילה) ולטפל במצבים ייחודיים כמו נכסים ריקים, מבנים בשיפוץ, או אירועים בלתי צפויים (כגון פינוי דייר עקב רעידת אדמה או מצב חירום).

סוגי ההנחות הנפוצים:

- הנחות לפי הכנסה לנפש.
- הנחות לניצולי שואה, נכים, עולים חדשים.
- פטור לנכס ריק (חד-פעמי או לתקופה מוגבלת).
- הנחות לעמותות וארגונים ללא כוונת רווח.
- הנחות לתושבים שירות מילואים פעיל או משפחות שכולות.

הנחות אלה מחייבות ניהול תקין, בקרה תקופתית, ותיעוד מלא – כדי להבטיח שקיפות, שוויון, וציית להוראות החוק. בשנת 2024 ניתנו 9,058 הנחות (על פי תנועות במערכת הגביה), שהסתכמו בסך כולל של 23,464,362 ש"ח. ההנחות ניתנו ל-7,620 מחזיקים עבור 8,044 נכסים.

5.6.1.1. הנחות מבחן הכנסה: בדיקת הכנסות עצמאים

דרגת חשיבות: גבוהה

5.6.1.1.1. רקע כללי

לצורך מתן הנחות לעצמאים לפי מבחן הכנסה, נערכת בדיקה הכוללת השוואה בין שומת מס הכנסה של המבקש, לבין דוח רווח והפסד המוגש על ידי המבקש, לבין התקבולים בחשבון הבנק של המבקש. התקבולים בבנק כוללים מע"מ, כאשר העצמאי הוא עוסק מורשה. שומת מס הכנסה ודוח רווח והפסד הינם ללא מע"מ.

5.6.1.1.2. ממצא – חישוב שגוי של זכאות להנחה

הביקורת מצאה כי אגף ההכנסות מחשב את זכאותם של תושבים להנחה בארנונה (לפי קריטריונים כלכליים) על בסיס סך התקבולים בחשבון הבנק של המבקש, מבלי לבצע הבחנה בין תקבולים הכוללים מע"מ לבין הכנסה בפועל. התעלמות מכך עשויה להוביל לחישוב שגוי של ההכנסה החודשית לנפש, ולשלול מהמבקש הנחה שבפועל מגיעה לו.

5.6.1.1.3. משמעויות

א. פתח לשלילת הנחה מתושבים זכאים עקב חישוב יתר של הכנסותם.



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- ב. פתח לפגיעה בעיקרון השוויון: בקשות של עצמאים נבחנות באותו אופן כמו שכירים, מבלי להתחשב במבנה ההכנסות השונה.
- ג. פתח לאי-התאמה להנחיות משרד הפנים ולפרשנות של המונח "הכנסה".
- ד. פתח לעררים ותביעות מנהליות מצד מבקשים שנפגעו.

5.6.1.1.4. המלצות

- א. יש לעדכן את נוהל בדיקת ההכנסה כך שייבחנו הכנסות נטו בלבד, וללא רכיב המע"מ (בעיקר אצל עצמאים).
- ב. יש לדרוש מהמגישים דו"חות מס רשמיים או אישורי רו"ח המציגים את ההכנסה החייבת לצורכי מס/ביטוח לאומי – ולא רק תנועות בנקאיות.
- ג. יש לגבש קריטריונים אחידים לשכירים, עצמאים וגמלאים – בהתאמה למאפייני ההכנסה של כל אוכלוסייה.

5.6.1.1.5. תגובות המבוקרים

מנהלת אגף הכנסות וארנונה:

"באופן עקרוני, אני מקבלת את ממצאי הביקורת בנושא זה, ומסכימה כי ככלל, יש להעמיק את הבירור מול נישומים עצמאיים, ולדרוש מסמכים רלוונטיים לשם בחינה מדויקת של הכנסתם לצורך חישוב הנחה.

יחד עם זאת, חשוב להבהיר כי ממצאים אלו, ככל שהם קיימים, אינם מהותיים – זאת נוכח העובדה שמבדיקה רוחבית שביצענו, עולה כי מרבית העצמאים הפונים לקבלת הנחה הינם עוסקים פטורים, שאינם נדרשים לדווח או לשלם מע"מ, ומשכך – אין משמעות של ממש להיעדר נתוני מע"מ בחישוב ההנחה שלהם.

בנוסף, חישובי ההנחות במחלקה מבוצעים על בסיס הכנסה מכל מקור שהוא, בהתאם לחוק, תוך עיון מדוקדק בכלל תנועות הזכות בחשבון הבנק של הנישום. ככל שהתשובה סבור כי תנועה מסוימת אינה בגדר הכנסה, עליו להמציא אסמכתאות מתאימות – כגון דו"ח רווח והפסד מרואה חשבון, דו"ח מע"מ המפריד את רכיב המס, או כל מסמך אחר המבהיר את מקור ההכנסה.

הליך בדיקת ההנחות שקוף ומפורט, וכל תושב זכאי להגיש ערר ככל שאינו מסכים עם אופן החישוב או עם מסקנות הרשות.

למרות האמור, ומתוך כוונה להמשיך ולשפר את השירות והדיוק, קיבלתי את המלצת הביקורת. קיימתי ישיבת צוות והנחיתי את העובדים לפעול באופן שיטתי לדרישת דוחות רלוונטיים מרואי החשבון, ובהם דגם דוחות מע"מ ככל שיש להם נגיעה. במקביל, ייערך עדכון לנוהל הרלוונטי שיכלול הוראות ברורות לעניין זה".

5.6.1.2. הנחות מבחן הכנסה: מנגנון בדיקה מעמיקה (חקירה כלכלית) לבקשות הנחה לפי מבחן

הכנסה

דרגת חשיבות: בינונית



5.6.1.2.1. רקע כללי

כאמור, הבסיס למתן הנחות הוא תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993. סעיף 11 לתקנות קובע "מבקש ימציא פרטים או מסמכים נוספים לצורך דיון בבקשתו, לפי דרישת הגזבר או מנהל מחלקת הרווחה או הועדה, לפי העניין".

5.6.1.2.2. ממצא – היעדר מנגנון בדיקה מעמיקה (חקירה כלכלית) לבקשות הנחה (מבחן הכנסה)

הביקורת מצאה כי בעת בחינת זכאותם של תושבים להנחות בארנונה לפי קריטריון הכנסה, אגף ההכנסות מסתמך בעיקר על מסמכים שמגיש המבקש – כגון תדפיסי בנק, תלושי שכר, אישורי ביטוח לאומי ודוחות מס. ככל הניתן, מבוצעות השוואות נקודתיות לנתונים חיצוניים (כגון נתוני מרשם האוכלוסין או מוסד הביטוח הלאומי), אולם אין בידי האגף כלים או נוהל לביצוע חקירות כלכליות מעמיקות, אף כאשר קיימים סימנים מחשידים, פערים או חשש לאי-מהימנות המידע. הביקורת לא מצאה כי מתבצעת בדיקה רוחבית לחשבונות נוספים, מקורות הכנסה לא מדווחים, או בירור מול רשויות מיסים במקרה הצורך.

5.6.1.2.3. משמעויות

- א. חשש לאישור הנחות על בסיס מידע כוזב או חלקי.
- ב. פתח לפגיעה בהוגנות ובשוויון – נישומים המציגים מסמכים לא מדויקים עלולים לזכות בהנחות שלא כדין, לעומת תושבים שפועלים ביושר.
- ג. היעדר כלי הרתעה – בהיעדר בדיקה מעמיקה, תושבים עשויים לזהות פרצה ולנסות לנצל את המערכת.
- ד. חשש לאובדן הכנסות עירוניות – הנחות שאינן מוצדקות מבחינה כלכלית מצמצמות את תקבולי הארנונה.

5.6.1.2.4. המלצות

- א. יש לגבש תהליך עבודה מובנה לזיהוי בקשות הזורשות בדיקה מעמיקה (למשל: פערים בין דיווח לבין נתוני ביטוח לאומי).
- ב. יש לפתח מנגנון לביצוע חקירות כלכליות מדגמיות, בשיתוף המחלקה המשפטית או גוף ביקורת אחר.
- ג. יש להסתייע בגורמים חיצוניים מוסמכים (כגון רו"ח חוקר או מפקח חיצוני) במקרים מורכבים או חריגים.
- ד. במסגרת התהליך שיגובש, תוכנס האפשרות לדרוש הצהרה משפטית (תצהיר) על נכונות המידע, ולהתריע על סנקציות במקרה של הצהרה כוזבת.

5.6.1.2.5. תגובות המבוקרים

מנהלת אגף הכנסות וארנונה :



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

"מקבלת את המלצת הביקורת בכל הנוגע לצורך בקיום חקירות כלכליות ככלי מהותי לבחינת בקשות להנחות בארנונה. אכן, לעיתים מתקבלות בקשות שאינן תואמות את ההיגיון הסביר, ונראה כי ייתכן ומוגשות על בסיס מידע חלקי או כוזב. יישום ההמלצה תלוי במדיניות הנהלת העירייה".

5.6.1.3. הנחות ארנונה לעמותות לפי פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938

דרגת חשיבות : בינונית

5.6.1.3.1. רקע כללי

בהתאם לסעיף 4 ו-5ג(א) לפקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938, עמותות זכאיות להנחה משמעותית מתשלומי הארנונה, ובלבד שמתקיימים תנאים שנקבעו בחוק ובנהלים משלימים. מטרת ההנחה היא לתמוך בגופים הפועלים ללא כוונת רווח בתחומי החינוך, הבריאות, הרווחה, הדת, התרבות והקהילה – אשר תורמים לחברה ומספקים שירותים ציבוריים חיוניים. עמותה זכאית לשלם 1/3 משיעור הארנונה הרגיל שהיה חל על הנכס, לו החזיק בו גוף שאינו עמותה. ההנחה ניתנת לתקופה של שלוש שנים, ובתום התקופה ניתן לחדשה בכפוף לעמידה בקריטריונים. לצורך קבלת ההנחה, העמותה נדרשת למלא טופס בקשה מסודר ולהעביר מסמכים, לרבות: תעודת עמותה, אישור ניהול תקין, פירוט הפעילות בנכס. לצורך אימות ההצהרות, הרשות המקומית מחויבת לשלוח פקח לבדיקת השימוש בנכס ולוודא שהפעילות המוצהרת אכן מתקיימת, וללא כוונת רווח – בהתאם להצהרת הנהלת העמותה, על הפקח למלא טופס ייעודי כי בדק את הנתונים והם נמצאו נכונים.

5.6.1.3.2. ממצאים

א. העדר פקח

במועד הביקורת, 2024 – מחצית 2025, נמצא כי באגף ההכנסות והארנונה לא קיים פקח ייעודי, ולא מתקיים הליך שיטתי של בדיקות פיזיות לנכסים שבגינם מוגשות בקשות להנחה מארנונה לעמותות, בהתאם לפקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938. בכך, לא מתקיימת דרישת הפיקוח הישיר שנקבעה במסגרת ההנחיות החוקיות והתקציביות החלות על הרשויות המקומיות. בהיעדר בדיקת פקח, האגף לא יכול לתת את ההנחה, והעמותות נדרשות לשלם ארנונה מלאה, ללא הנחה.

ב. ניסוח לא מתאים לטופס פיקוח

הביקורת מצאה כי בטפסי הפיקוח שנערכו בשנים קודמות, כאשר פעל פקח באגף ההכנסות והארנונה, נכללו סעיפים שהפקח נדרש לחתום עליהם כמי שווידא את



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

התקיימותם – אף שלמעשה אין באפשרותו לבדוק אותם בפועל באופן מהותי או מקצועי.

כך לדוגמא, בטופס נכלל סעיף שלפיו הפקח מאשר כי "המוסד אינו עוסק בפעילות פוליטית ואינו נתמך על ידי גוף פוליטי". ממצא מסוג זה אינו ניתן לאימות בשטח בביקור חד-פעמי ואינו בסמכותו או ביכולתו של פקח עירוני לבדוק או לאשר.

5.6.1.3.3. משמעויות

- א. פתח לפגיעה בשוויון – עמותות זכאיות לא מקבלות הנחה רק כי לא נבדקו בשטח.
- ב. פתח לפגיעה בזכויות – שלילת הנחה בניגוד להוראות הפקודה (סעיף 5(א)).
- ג. פתח לעררים ותביעות – עמותות יכולות לערער על אי-מתן ההנחה.
- ד. פתח לפגיעה בפעילות החברתית – עמותות נאלצות לצמצם פעילות בגלל תשלום מלא.
- ה. חשש ליצירת מצג מטעה במסמכי ביקורת – הפקח מאשר ממצאים שאין לו כלים לבדוק.
- ו. פתח לפגיעה באמינות תהליך הבדיקה – ממצאים שאינם מבוססים על בדיקה ממשית שוחקים את ערך הטופס.
- ז. חשש לתביעה משפטית – אם תוצאות הביקור יהוו בסיס להחלטה מנהלית, עלולה להתעורר טענה לפגם מהותי.

5.6.1.3.4. המלצות

- א. יש למנות פקח ארנונה ייעודי או להקצות משאבים מתאימים לביצוע ביקורים בשטח לפני אישור ההנחה.
- ב. יש לגבש תהליך עבודה מובנה שיכלול את חובת הבדיקה הפיזית לצורך מתן/חידוש ההנחה לעמותות.
- ג. יש לתעד את הביקור בצורה מסודרת (טופס בדיקה, תמונות, חתימת המבקר) כחלק מתיק הבקשה. לעדכן את טופס הביקור כך שיכלול אך ורק פריטים שהפקח מוסמך ויכול לבדוק באופן עצמאי ומעשי.
- ד. יש ליצור מנגנון בקרה מדגמית או תקופתית לעמותות פעילות – גם לאחר קבלת ההנחה.
- ה. יש להעביר את האחריות על הצהרות מהותיות (כגון פעילות פוליטית) להצהרה חתומה על ידי הנהלת העמותה בלבד.

5.6.1.3.5. תגובות המבוקרים

מנהלת אגף הכנסות וארנונה:

"מקבלת את הערת הביקורת בנוגע לחשיבות קיום פיקוח בשטח על נכסים של עמותות, בהתאם לדרישות משרד הפנים. אכן, במועד עריכת הביקורת לא היה פקח ייעודי למחלקה – דבר שנבע מנסיבות טכניות הקשורות להנהלת העירייה, ואינו בשליטתנו.



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

עם זאת, עוד טרם סיום הביקורת, מונה פקח, אשר ביצע את כלל הביקורות הנדרשות, כך שלא ניתנה כל הנחה לעמותה מבלי שנבדקה פיזית בשטח. יישום ההמלצה תלוי במדיניות הנהלת העירייה. לעניין טופס הפיקוח – הביקורת ציינה כי מדובר בטופס שאינו מנוסח כראוי. אנו מבקשים להבהיר כי תפקיד הפקח אינו לבדוק או לאשר האם העמותה עוסקת בפעילות פוליטית – נושא זה מגובה בתצהיר של עורך דין ובהמלצת יועץ משפטי, כמתחייב מהנחיות משרד הפנים. דוח הפיקוח מתמקד אך ורק בהיבטים הפיזיים: שימוש במבנה, סוג הפעילות המבוצעת בו, היעדר שימושים חורגים כגון מגורים או פעילות עסקית, וכדומה. מסכימה כי ניתן לעדכן ניסוח סעיף מסוים בטופס כדי לחדד את מטרתו, אך מדובר בנושא טכני – צורני בלבד, שאינו משפיע על עצם קבלת ההחלטה. החלטת ועדת הנחות מתקבלת רק לאחר בחינה מקיפה של כלל החומרים, כולל טפסים כספיים, תצהירים, וחוות דעת משפטית – והכל בהתאם להנחיות משרד הפנים".

5.6.2. החלטת ראש העירייה שהתקבלה ביום 31.8.2025

החלטה:

יש לגבש תכנית עבודה מובנית לניהול תהליך בקשת ההנחות, הקריטריונים, המסמכים הנדרשים בתהליך, הרישום והתיעוד הנדרש בטפסים והאכיפה הנדרשת בתהליך. אחריות לביצוע: מנהלת אגף הכנסות וארנונה. ל"ז לביצוע: 30.9.2025.

5.7. אכיפה

דרגת חשיבות: גבוהה

5.7.1. רקע כללי

אכיפת חובות ארנונה היא חלק חיוני ממערך ניהול ההכנסות של הרשות המקומית. כאשר תשלום הארנונה אינו מתבצע במועד, מחויבת העירייה לנקוט בפעולות לגביית החוב, כדי להבטיח את מימוש חיובי החובה, למנוע אפליה בין נישומים ולשמור על איתנותה הפיננסית. הבסיס החוקי לאכיפה קיים בפקודת המסים (גבייה), שמקנה לרשות סמכויות מנהליות כגון עיקולים, התראות, הגבלות רישום ועוד. במקביל, ניתן לפעול גם באפיקים משפטיים. אכיפה תקינה מבטיחה שוויון, חוקיות ואמון הציבור, ודורשת ניהול מקצועי, עקבי ושקוף. שלבי אכיפה נפוצים כוללים: משלוח מכתבי התראה, הסדרי פריסת חוב, עיקולים מנהליים לפי פקודת המסים, הפעלת חברות גבייה חיצוניות, פנייה להוצאה לפועל או לבית משפט. הליכי האכיפה מתחילים בדרישת תשלום, הנמסרת במסירה אישית על ידי שליח או בדואר רשום עם אישור מסירה. לפי חוק ההתיישנות, תשי"ח–1958, תקופת ההתיישנות הרגילה לתביעת חוב היא 7 שנים. כלומר, אם העירייה לא נקטה בהליך אכיפה או לא שלחה דרישה רלוונטית במשך 7 שנים ממועד החיוב – לא ניתן עוד לתבוע את החוב בבית משפט.



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

ככל שהעירייה תתחיל את הליכי האכיפה בשלב מוקדם יותר, היא תעצור את מרוץ ההתיישנות בשלב מוקדם.

5.7.2. ממצא – העדר פעולות אכיפה

הביקורת מצאה כי אגף ההכנסות נוקט בפעולות יידוע מול חייבי ארנונה – בתחילה באמצעות הודעות טקסט (SMS) ובהמשך על ידי משלוח דרישות תשלום מודפסות ("אזהרה אדומה") באמצעות דואר ישראל. אמנם פעולות אלו גורמות לחלק מהחייבים להסדיר את חובם, אך הן מהוות תזכורות בלבד ואינן נחשבות לפעולות אכיפה כמשמעותן בדין.

5.7.3. משמעויות

- א. חשש לאי-מימוש של סמכויות העירייה כלפי חייבים כרוניים.
- ב. חשש לפגיעה ביעילות הגבייה ובשיעור ההכנסות העצמיות.
- ג. פתח לפגיעה בעקרון השוויון – רק תושבים שממילא נוהגים לשלם נענים, בעוד שחייבים חוזרים אינם מתמודדים עם סנקציות.

5.7.4. המלצות

- א. יש לגבש תהליך עבודה מובנה להבחנה בין "פעולות תזכורת" לבין פעולות אכיפה לפי דין.
- ב. יש ליישם אכיפה מדורגת וסדורה – התראה לפי פקודת המסים, ולאחריה נקיטת הליכים (עיקולים, שעבודים, גבייה משפטית).
- ג. יש לפעול נגד חייבים כרוניים בהתאם לכלי האכיפה הקיימים בחוק, לרבות שימוש בחברות גבייה חיצוניות אם נדרש.
- ד. יש לבצע בקרה תקופתית על אחוזי המעבר משלב ההתראה לשלב האכיפה בפועל.

5.7.5. תגובות המבוקרים

מנהלת אגף הכנסות וארנונה:

"מקבלת את ממצאי הביקורת בעניין היעדר פעולות אכיפה בתקופה הרלוונטית. אכן, לא הועסק פקח ייעודי לתחום זה באותה עת, ולא עמד לרשותנו תקציב ייעודי לביצוע פעולות אכיפה – דבר שמנע את יישומן בפועל. בחודש האחרון התקבל תקציב מתאים ואושרה העסקת פקח, וכיום אנו פועלים לביצוע אכיפה בהתאם להנחיות. יחד עם זאת, אנו מסכימים כי יש צורך בגיבוש נוהל עבודה סדור, שיבטיח את קיום האכיפה ברצף ובהתאם לתוכנית עבודה, ללא תלות בהחלטות נקודתיות או באישור חשבוניות באופן ידני, אשר פוגע במהלך העבודה התקין. יישום ההמלצה תלוי במדיניות הנהלת העירייה".

5.7.6. החלטות ראש העירייה שהתקבלו ביום 31.8.2025

החלטות:

- א. הובהר כי ימונה פקח על פי דרישה של האגף. לפיכך, יש לגבש תכנית עבודה לאכיפה סדורה בהתאם לדרישות החוק ולפעול כנגד חייבים.



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

ב. יש לבצע בקרה תקופתית כנגד חייבים ולדווח על שיעור הגבייה והטיפול בחייבים לראש העירייה, אחת לחציון.
אחריות לביצוע: מנהלת אגף הכנסות וארנונה.
לוח לביצוע: 30.9.2025.

5.8. בדיקות מדגמיות של תהליכי עבודה

דרגת חשיבות: נמוכה

5.8.1 כללי

במהלך הביקורת נבחנו מספר תהליכי עבודה מרכזיים באגף ההכנסות והארנונה, ובכללם:

- מתן הנחות בארנונה (לפי קריטריונים שונים).
- ביצוע החזרי כספים לתושבים.
- ניהול קופה.
- תהליכי בקרה פנימית.

הבדיקות נועדו לבחון את הנאותות, התקינות והבקרה המינהלית של התהליכים, תוך התייחסות להיבטים של עמידה בהוראות הדין, בנהלים הפנימיים ובהנחיות משרד הפנים.

5.8.2 הנחות מבחן הכנסה

במסגרת הביקורת נבדקו 35 תיקי הנחות מבחן הכנסה (פירוט ראה נספח ב' לדוח זה).
לא אותרו ממצאים.

5.8.3 הנחות בגין שינוי סוג נכס

במסגרת הביקורת נבדקו 5 תיקי הנחות בגין שינוי סוג נכס (פירוט ראה נספח ג' לדוח זה).
לא אותרו ממצאים.

5.8.4 הנחות בגין שינוי גודל נכס

במסגרת הביקורת נבדקו 12 תיקי הנחות בגין שינוי גודל נכס (פירוט ראה נספח ד' לדוח זה).
לא אותרו ממצאים.

5.8.5 הנחת נכס ריק

במסגרת הביקורת נבדקו 14 תיקי הנחות בגין נכס ריק (פירוט ראה נספח ה' לדוח זה).
לא אותרו ממצאים.

5.8.6 הנחות לעמותות

במסגרת הביקורת נבדקו 3 תיקי בקשת הנחות של עמותות (בקשות משנת 2023):



- עזר מציון ;
- יאדיר תורה בנגב ;
- ברית שלום וחסד (הסתיים בהסדר פשרה).
- לא אותרו ממצאים, למעט הממצא הרוחבי לגבי טופס בדיקת פקח.

5.8.7. הסדרי פשרה

ככלל, הסדרי פשרה נערכים עם מחזיקים שמועדי ההשגות עברו ויש להם חובות, שהעירייה רוצה לגבות ולהחזיר את המקבל למסלול התשלומים הרגיל. במסגרת הביקורת נבדקו תיקים של 2 הסדרי פשרה כלהלן :

- עמותת ברית שלום וחסד ;
- לקוח 28967339 (הסדר שלא יצא לפועל).
- לא אותרו ממצאים.

5.8.8. אישורים לטאבו

במסגרת הביקורת נבדקו 22 תיקי בקשת אישורים לטאבו (פירוט ראה נספח ו' לדוח זה). לא אותרו ממצאים.

5.8.9. החזרים לתושבים

ההחזרים לתושבים נובעים ממספר סיבות כגון: בקשות להנחות שהוגשו לאחר שכבר שולמה הארנונה, החלפת משלם והחזר למשלם שעזב, אגרות ששילמו הקבלנים לפני שמחלקת הנדסה שינתה את ההיטלים והאגרות ועוד. במסגרת הביקורת נבדקו 10 תיקי החזרים לתושבים (פירוט ראה נספח ז' לדוח זה). לא אותרו ממצאים.

נספח א' – פירוט סוגי הנחות שניתנו בשנת 2024

להלן פירוט לפי סוגי הנחות:

תאור	סוג הנחה	מס' מקבלים	סכום
ה.ש. 30% תושב ותיק עד 100%	הנחות עפ"י דין	12	13,987
מגורים 90 ביטחון-נכים עד 66.6%	הנחות עפ"י דין	81	199,898
מגורים 70 ביטחון-נכים עד 66.6%	הנחות עפ"י דין	126	237,139
נכות ר.נאצי עד 70מר 66%	הנחות עפ"י דין	13	23,268
מר 90 ביטחון-שכולות עד 66.6%	הנחות עפ"י דין	11	26,831
מר 70 ביטחון-שכולות עד 66.6%	הנחות עפ"י דין	21	40,261
איבה עד 90 מר 66.6%	הנחות עפ"י דין	71	170,814
עד 70 מר איבה 66.6%	הנחות עפ"י דין	84	157,113
עסקים תקנה 14 עד 70 66.6%	הנחות עפ"י דין	2	8,993
עסקים תקנה 14 עד 90 66.6%	הנחות עפ"י דין	1	5,721
משרת מילואים פעיל 5%	הנחות עפ"י דין	726	175,144
מוגבליות מרכז יום לבעלי 100%	פטורים ושחרורים	2	50,023
שירות שיקום בתחום התעסוקה	פטורים ושחרורים	1	9,931
לשתי משפחות 13%	הנחות עפ"י דין	2	334
ונערות בסיכון טיפול לילדים 100%	פטורים ושחרורים	1	4,448
משפחות משותפות 4%	הנחות עפ"י דין	1	222
הנחה- נכסי מדינה 45%	פטורים ושחרורים	7	494,695
100 א.ותיק+נכות עד 100%	הנחות עפ"י דין	61	221,232
מטר פנסיונר עד 100 100%	הנחות עפ"י דין	686	2,346,267
פנסיונר עד 100 מטר 25%	הנחות עפ"י דין	554	534,505
אסיר ציון עד 90 מר 66%	הנחות עפ"י דין	1	2,529
הנחת מרפאות וט.ח 67%	פטורים ושחרורים	5	496,655
וביח נ.מדינה-טיפות חלב-55%	פטורים ושחרורים	3	134,425
מפקד מילואים פעיל 25%	הנחות עפ"י דין	4	3,819
שתי משפחות 17%	הנחות עפ"י דין	2	1,560
הנחות עפי מבחן 20%	הנחות מבחן הכנסה	195	166,784
הנחות עפי מבחן 30%	הנחות מבחן הכנסה	92	156,040
הנחה לשתי משפחות 35%	הנחות מבחן הכנסה	2	2,532
הנחות עפי מבחן 40%	הנחות מבחן הכנסה	89	133,573
הנחה הורה עמצאי יחיד 10%	הנחות עפ"י דין	6	2,005
הנחות עפי מבחן 50%	הנחות מבחן הכנסה	49	117,871
הנחות עפי מבחן 60%	הנחות מבחן הכנסה	117	287,401
הנחות עפי מבחן 70%	הנחות מבחן הכנסה	91	290,916
הנחות עפי מבחן 80%	הנחות מבחן הכנסה	534	1,952,855
הנחות מבחן הכנסה 90%	הנחות מבחן הכנסה	459	2,020,730
נכס ריק ארנונה 100%	הנחות עפ"י דין	381	1,217,184
זיכוי נכס הרוס 100%	פטורים ושחרורים	89	529,296
נכס ריק 7-12 חוד 66%	הנחות עפ"י דין	92	378,786



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

תאור	סוג הנחה	מס' מקבלים	סכום
נכס ריק 13-36 חו 50%	הנחות עפ"י דין	54	267,133
טרם איכלוס ארנונה 100%	הנחות עפ"י דין	9	1,893,340
פטור מוסד חינוכי 100%	פטורים ושחרורים	6	169,341
הנחה ל-2 משפחות 15%	הנחות מבחן הכנסה	2	2,084
שעות ש.אזרחי עד 70מר 30% 75%	הנחות עפ"י דין	2	2,931
שעות ש.אזרחי עד 90מר 20% 50%	הנחות עפ"י דין	3	5,823
שעות ש.אזרחי עד 70מר 20% 50%	הנחות עפ"י דין	10	11,945
שעות ש.אזרחי עד 90מר 40% 100%	הנחות עפ"י דין	1	3,887
שעות ש.אזרחי עד 70מר 40% 100%	הנחות עפ"י דין	9	19,207
עיוור 90%	הנחות עפ"י דין	68	338,241
נכות רפואית 40%	הנחות עפ"י דין	54	127,828
נכות כללית 80%	הנחות עפ"י דין	1214	4,733,379
סיעוד 70%	הנחות עפ"י דין	281	1,083,163
הורה עצמאי 20%	הנחות עפ"י דין	291	266,903
עולה חדש עד 100 90%	הנחות עפ"י דין	16	29,795
פטור עמותות 67%	פטורים ושחרורים	7	201,791
מ90 פ.חייל סדיר עד 100%	הנחות עפ"י דין	6	17,339
מ70 פ.חייל סדיר עד 100%	הנחות עפ"י דין	56	122,521
פטור מעונות יום 100%	פטורים ושחרורים	2	53,967
ילד נכה מעל גיל 18 33%	הנחות עפ"י דין	69	89,978
ילד נכה עד 100מר 33%	הנחות עפ"י דין	552	658,156
הנחה לשתי משפחות 24%	הנחות מבחן הכנסה	1	1,500
הנחה שתי משפחות 14%	הנחות מבחן הכנסה	4	3,583
הנחה שתי משפחות 30%	הנחות מבחן הכנסה	1	3,770
הנחה לשתי משפחות 33%	הנחות מבחן הכנסה	10	18,518
לשתי משפחות 34%	הנחות מבחן הכנסה	2	4,244
הנחה לשתי משפחות 37%	הנחות מבחן הכנסה	1	2,546
הנחה לשתי משפחות 40%	הנחות מבחן הכנסה	10	10,853
הנחה לשתי משפחות 45%	הנחות מבחן הכנסה	1	2,438
הנחה לשתי משפחות 50%	הנחות מבחן הכנסה	16	37,867
הנחה לשתי משפחות 52%	הנחות מבחן הכנסה	1	4,398
משפחות משותפות 53%	הנחות מבחן הכנסה	1	1,831
לשתי משפחות הנחה 60%	הנחות מבחן הכנסה	2	6,150
הנחה לשתי משפחות 66%	הנחות מבחן הכנסה	1	712
הנחה לשתי משפחות 73%	הנחות מבחן הכנסה	2	9,282
הנחה לשתי משפחות 80%	הנחות מבחן הכנסה	1	12,092
הנחה לשתי משפחות 85%	הנחות מבחן הכנסה	1	5,892
הנחה לשתי משפחות 87%	הנחות מבחן הכנסה	1	3,875
הנחה לשתי משפחות 90%	הנחות מבחן הכנסה	1	2,876
הנחות ועדה 30%	הנחות עפ"י ועדה	1	922
מר ועדת חריגים עד 100 33%	הנחות עפ"י ועדה	4	5,465
הנחות ועדה 50%	הנחות עפ"י ועדה	7	21,963
הנחות ועדה 60%	הנחות עפ"י ועדה	1	2,822
הנחות ועדה 70%	הנחות עפ"י ועדה	133	463,810



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

תאור	סוג הנחה	מס' מקבלים	סכום
מעל-4נפשות 'ש.אזרחי-חברתי20ש50%	הנחות עפ"י דין	3	4,676
עד-4נפשות 'ש.אזרחי-חברתי30ש75%	הנחות עפ"י דין	1	2,267
עד-4נפשות 'ש.אזרחי-חברתי20ש50%	הנחות עפ"י דין	8	9,064
מחיקה סעיף 186	הנחות עפ"י ועדה	2	1,406
הסכם פשרה-משרד הפנים	הנחות עפ"י ועדה	1	4,206
משפחות משותפות 12%	הנחות מבחן הכנסה	1	454
חיוב מיני נכס הרוס- ק.תפוסה 2024	פטורים ושחרורים	2	2,192
חיוב מיני נ.הרוס-מגורים2023	פטורים ושחרורים	1	229
חיוב מיני נ.הרוס-תעשיה 2024	פטורים ושחרורים	6	94,436
חיוב מיני נ.הרוס - מגורים 2024	פטורים ושחרורים	6	3,490
סה"כ		7,620	23,464,362

נספח ב' – רשימת תיקי הנחות מבחן הכנסה שנבדקו:

מס'	סוג הנחה	לקוח
1	הכנסה 20%	203221361
2	הכנסה 20%	205479660
3	הכנסה 20%	207634577
4	הכנסה 20%	32485641
5	הכנסה 20%	32485641
6	הכנסה 20%	59574806
7	הכנסה 20%	59574806
8	הכנסה 30%	302833561
9	הכנסה 30%	302833561
10	הכנסה 30%	37744588
11	הכנסה 30%	66594151
12	הכנסה 35%	305162372
13	הכנסה 40%	208684324
14	הכנסה 40%	318626330
15	הכנסה 40%	318626330
16	הכנסה 40%	43183243
17	הורה עצמאי יחיד	40897498
18	הכנסה 50%	34494997
19	הכנסה 50%	40184665
20	הכנסה 60%	206342644
21	הכנסה 60%	209203504
22	הכנסה 70%	203228358
23	הכנסה 70%	34024398
24	הכנסה 70%	66443433
25	הכנסה 80%	203248406
26	הכנסה 80%	206110371
27	הכנסה 80%	207620956
28	הכנסה 80%	316076744



מס'	סוג הנחה	לקוח
29	הכנסה 80%	316076744
30	הכנסה 90%	201639408
31	הכנסה 90%	301088746
32	הכנסה 90%	302800933
33	הכנסה 90%	305730822
34	הכנסה 90%	38780284
35	הכנסה 70%	300479136

נספח ג' – רשימת תיקי שינוי סוג נכס שנבדקו:

מס'	סוג הנחה	מספר נכס
1	שינוי סוג נכס	10781660100
2	שינוי סוג נכס	10930346100
3	שינוי סוג נכס	10999302731
4	שינוי סוג נכס	10691320100
5	שינוי סוג נכס	22824304500

נספח ד' – רשימת תיקי שינוי גודל נכס שנבדקו:

מס'	סוג הנחה	מספר נכס
1	שינוי גודל נכס	91104506100
2	שינוי גודל נכס	10992018321
3	שינוי גודל נכס	10590008800
4	שינוי גודל נכס	90100130300
5	שינוי גודל נכס	10400402100
6	שינוי גודל נכס	10877132100
7	שינוי גודל נכס	10992810301
8	שינוי גודל נכס	10992810401
9	שינוי גודל נכס	10992801500
10	שינוי גודל נכס	10877136100
11	שינוי גודל נכס	10106201200
12	שינוי גודל נכס	22900206100

נספח ה' – הנחות נכס ריק שנבדקו:

מס'	סוג הנחה	מספר נכס	הערות
1	נכס ריק ארנונה 100%	15592611	
2	נכס ריק ארנונה 100%	206206567	
3	נכס ריק ארנונה 100%	20947594	
4	נכס ריק ארנונה 100%	36157592	
5	נכס ריק ארנונה 100%	513171355	



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

6	נכס ריק ארנונה 100%	513233569	
7	זיכוי נכס הרוס 100%	115526370	
8	זיכוי נכס הרוס 100%	28542876	
9	זיכוי נכס הרוס 100%	513067959	
10	זיכוי נכס ריק 7-12 חו' 66%	206583866	
11	זיכוי נכס ריק 7-12 חו' 66%	301097689	
12	זיכוי נכס ריק 13-36 חו' 50%	201051190	
13	זיכוי נכס ריק 13-36 חו' 50%	28967339	הסתיים בהסכם פשרה
14	זיכוי נכס ריק 13-36 חו' 50%	65280430	

נספח ו' – תיקי בקשות אישורים לטאבו שנבדקו:

מס' / מספר לקוח	מספר נכס	תאור סוג נכס	הערות
1	516201316	10993023301	קרקע לבנייה קבלן
2	516201316	10993023601	קרקע לבנייה קבלן
3	516201316	10993023701	קרקע לבנייה קבלן
4	511891830	22807001000	מסגריות נגריות
5	515872232	10877136400	חנויות קבלן
6	28974897	92200119100	בתי מלאכה זעירה
7	28111086	22826001000	מלאכה אחרים
8	515872232	10877136200	חנויות קבלן
9	515872232	10877136100	חנויות קבלן
10	211700596	10690030115	מגורים
11	511399388	22900505300	נכס מרובה סיווגים
12	39227814	90100801030	מירפאות
13	515872232	10877136100	חנויות קבלן
14	515872232	10877136200	חנויות קבלן
15	324521137	11112014601	מגורים
16	515346401	92100401225	משרדים קבלן
17	515346401	92100401227	משרדים קבלן
18	346495377	92100321000	משרדים קבלן
19	346495377	92100320000	משרדים קבלן
20	72709959	92100501450	מסעדות דוכנים קיוסקים
21	515872232	10877136100	חנויות קבלן
22	39279658	10787142401	מגורים

נספח ז' – רשימת החזרים שנבדקו:

מס' / מספר עסקה	סכום החזר
1	331803
2	309640
3	304369
4	344049



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

מס'	מספר עסקה	סכום החזר
5	306886	-4,578.00
6	328813	-56.00
7	334180	-10.30
8	313956	-1,547.40
9	313817	-263,394.50
10	335158	-25,392.70

דוח ביקורת בנושא
"ניהול מחסני העירייה"

דוח מספר 2/2025

1. רקע כללי

בהתאם לבקשתו של ראש העירייה נערכה ביקורת בנושא ניהול מחסני העירייה. מערך הרכש והלוגיסטיקה הינו מאבני היסוד של כל ארגון. ניהול המלאי, תקצובו, תכנון והצטיידות – הינם היבטים מרכזיים בפעילות הארגון ויש להם השלכות משמעותיות לתפקודו השוטף, לניהול התקציבי ולעמידתו במשימות.

ברבעון הראשון של שנת העבודה 2025 נערכה ביקורת במחסני העירייה בהיבט הניהולי ובדגש בנושא הרכש, הלוגיסטיקה, איחסון המצאי וספירת המלאי.

במסגרת סקר הסיכונים הכללי שנערך בעירייה נושא ניהול מחסן וציוד אגפי העירייה נמצא בדרגת סיכון בינונית.

במסגרת הבדיקה, נבדקו ההיבטים כדלהלן: נהלים; מבנה אירגוני וכוח אדם; מערכות מידע; בטיחות העובדים במחסני העירייה; ניהול טכני של מחסני העירייה; ניהול לוגיסטי של מחסני העירייה; קביעת רמות המלאי; ניהול תהליך הרכש; אישור חשבונות; תקציב רכישות מלאי; ניהול מלאי ומצאי (אינוונטר).

בהתאם לתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין) תשנ"ח-1998 (להלן: "התקנות") נדרשת העירייה להסדיר את תהליכי הרכש וניהול מחסני הרשות המקומית.

כמו כן, הרשות המקומית הינה גורם מרכזי בטיפול באירועי חירום בהיותה בעלת סמכויות סטטוטוריות בתחומי אחריותה. לרשות המקומית הממשק העיקרי עם האוכלוסייה, ובתחומה פועלים כלל ארגוני החירום. הרשות אמורה להפעיל את מערך החירום הרשותי בעת מלחמה וברגיעה. ברגיעה יופעל מערך החירום בעקבות מלחמה, אסון טבע, רעידת אדמה, אירוע טרור, תאונה חמורה או אירוע של חומרים מסוכנים.

לאור חשיבות הנושא והצורך בגיבוש תהליכי עבודה סדירים ואחידים ככל האפשר, גיבשו הגורמים המאסדרים תקנות, נהלים והנחיות לביצוע, כדלהלן:

א. פקודת העיריות סעיף 149 א – בהתאם לפקודת העיריות על העירייה לבחור ועדה להכנת המשק לשעת חירום ולהפעלתו בשעת חירום (להלן: "וועדת מל"ח").

ב. החלטת ממשלה מספר 1716 – נקבע כי הרשות המקומית אחראית בתחום שיפוטה באמצעות ועדת המל"ח המקומית על ביצוע המשימות הדרושות להבטחת האספקה והשירותים החיוניים לאוכלוסייה, על טיפול באוכלוסייה ועל מתן שירותי סעד ופינוי על פי הוראות החוק, בהתאם לתוכניות שקבעה הרשות המקומית ובהתאם לתכניות משרדי הממשלה והרשויות הייעודיות שאושרו ע"י ועדת המל"ח העליונה.

ג. החלטת ממשלה מספר 1080 – החלטה זו מהווה תיקון להחלטת הממשלה מספר 1716 ומרחיבה את האפשרות להפעלת מערך מל"ח גם למצבי חירום שהם תוצאה של אסונות טבע, אסונות הנובעים מפליטת חומ"ס (חומרים מסוכנים) או אירועי טרור שלא בתקופת לחימה.

ד. "תיק אב להפעלת הרשות המקומית בחירום (מועצה מקומית)" (להלן: "תיק האב") – חוברת שהופקה ב-2/2004 ע"י צוות רשות החירום הלאומי (רח"ל), משרד הפנים, מרכז השלטון המקומי ופיקוד העורף. "תיק האב" מהווה כיום את החומר המקצועי המקיף ביותר והמפורט ביותר המדריך את המועצות המקומיות כיצד להיערך לשעת חירום וכיצד להפעיל את מנגנוני החירום בשעת הצורך.

ה. חוזרי מנכ"ל משרד הפנים – חוזרי מנכ"ל משרד הפנים המתייחסים לנושא החירום לרבות מקלטים, מתנדבים, פס"ח וכד'.

ו. קונטרסים – קונטרסים (הנחיות משרדי ממשלה לרשויות המקומיות) המגדירים בין היתר את טבלאות הנתונים הדרושים להיות בכל אחד מתיקי החירום.



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

ז. נהלי פסי"ח (פינוי, סעד, חללים).

מחסן העירייה משמש בשגרה ובעת החירום את צרכי העיר והעירייה ומנוהל על ידי אגף שפ"ע כגורם מפקח וע"י מנהל המחסן באופן ישיר.

מחסן המלאי המנוהל בעירייה הינו מחסן לא מוקצב, מחסן המכיל פריטי מלאי שטרם יועדו למטרה מסויימת והם יכולים לשמש מספר יחידות עירוניות. המחסן הלא מוקצב נמצא בניהול ישיר של אגף שפ"ע והוא מחזיק בפריטי המלאי המצויים בהם, עד אשר מגיעה בקשת ניפוק ליחידה מסויימת לציווד כגון מוצרי נקיון, קפה, תה, שוחלנות וכסאות. אגף שפ"ע אחראי על ניהול המחסן ומחוייב בהתאם לתקנות, לבצע בו לפחות אחת לשנה, ספירת מלאי.

נכון למועד עריכת הביקורת, מנוהל על ידי אגף שפ"ע מחסן אחד בלתי מוקצב הכולל:

- ציוד חירום הכולל את ציוד החירום כגון, גנרטורים, תאורה, מקררים ועוד המשמשים את העירייה בעיתות חירום.
 - מחסן שוטף את כולל ציוד מים ואינסטלציה, ציוד טכני, ציוד מאור/חשמל, ציוד שוטף כגון נייר טואלט וחומרי ניקוי, ציוד משרדי, ציוד עבור מוסדות החינוך.
- מחסן מוקצב הינו מחסן שמשמש כ"תחנת איחסון זמנית" של פריטי מלאי השייכים ליחידה עירונית כלשהי, שהזמינה אותם ומימנה כבר את רכישתם מתקציבה. כאשר מנופקים פריטי מלאי ממחסן מוקצב, מתבצע הניפוק ללא ערך חשבונאי.
- הביקורת נערכה במהלך החודשים ינואר – מרץ 2025.
- דרגת החשיבות של דוח הביקורת הינו בדרגה גבוהה לאור הצורך במיסוד מחדש של מרבית תהליכי העבודה ושמירה על נכסי העירייה.

2. שיטת הביקורת והיקפה

לצורך ביצוע עבודתה, הסתייעה הביקורת ב:

- א. שיחות עם מנהל המחסן, מנהל אגף שפ"ע, האחראית האמונה באגף שפ"ע, מנהלת הרכש, חשבת העירייה, יועמ"ש ועוד.
- ב. תאור וניתוח תהליכי העבודה בפועל.
- ג. סקירת תקנות נהלים והנחיות פנימיות בנושא.
- ד. איסוף וניתוח מסמכים ובסיסי מידע רלוונטיים.
- ה. בדיקות שטח מדגמיות.

3. מטרת הביקורת

- א. בחינת תהליכי העבודה, לרבות עמידה בדרישות, בחוקים, בנהלים ובהנחיות רלוונטיים.
- ב. בחינת הנהלים המחייבים את הגורמים האמונים על ניהול המחסן.
- ג. בחינת הליך ביצוע הרכש בהקשר של ניהול המחסנים.
- ד. בחינת תקינת כוח האדם.
- ה. בחינת הליך אישור החשבונות במחסן.
- ו. בחינת קבלת ההחלטות בנוגע לרמות המלאי.
- ז. בחינת הליך ספירת מלאי עיתי.



4. פירוט הממצאים

4.1 נהלים

(דרגת חשיבות: גבוהה)

4.1.1 רקע כללי

נהלי עבודה סדורים תורמים לשיפור תהליכי העבודה, הנחיית העובדים ויצירת מסגרת אחידה להתנהלות הארגון. מטרת הנהלים הינה הסדרת תהליכים, הגדרת מדיניות הארגון ושימור ידע פנים ארגוני בצורה אשר תמנע טעויות עתידיות. נהלי העבודה נותנים לעובד מידע לגבי ציפיות הארגון בביצוע תהליך העבודה אותו הוא נדרש לבצע.

4.1.2 ממצא – נהלים מחייבים

הביקורת לא מצאה כי קיימת הגדרה לתחומי אחריותם של העובדים המתפעלים והמנהלים את המחסן, הזמנת טובין, תעוד הטובין, הנפקת הטובין, אישור התשלום בגינם, גריעת מלאי, ספירת המלאי, בטיחות העובדים ועוד.

הביקורת לא מצאה כי קיימים נהלים מחייבים כלל, לרבות בנושאים שונים של תפעול המחסן ובטיחות העובדים כגון, נהלי בטיחות, נוהל סידור המחסן, נוהל גריעת ציוד, נוהל להכנת תוכנית עבודה, נוהל קבלת ציוד, נוהל אספקת ציוד.

4.1.3 משמעויות

א. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים.

ב. פתח לאי ידיעה של בעלי התפקידים את הפעולות הנדרשות להם בתהליכי העבודה ואת אחריותם וסמכותם בתהליכי ניהול המחסן.

4.1.4 המלצות

א. יש לקבוע במסגרת נהלית את תהליכי העבודה המלאים הנדרשים לניהול מחסני העירייה וביניהם את הגדרתם ותחומי אחריותם של בעלי התפקידים המוסמכים לטפל בתפעול וניהול המחסן, את תחום אחריותם של הגורמים האמונים לכך בתהליך, את אופן הזמנת הטובין, קבלת הטובין, הנפקתם ואישור התשלום בגינם, את רמות המלאי במחסן, את אופן רישום האינבנטר במחסני העירייה ומוסדותיה, את אופן גריעת מלאי ממחסני ומוסדות העירייה, את הליך ספירת המלאי העיתית והשנתית במחסן העירייה וכן את תוכנית הדרכת עובדים בנושא בטיחות בעבודה.

ב. יש לאשר את נוהל העבודה שיגובש באמצעות עורך הנהלים בעירייה בתהליך שאושר לכך במסגרת נוהל הנהלים.

4.1.5 תגובות המבוקרים

מנהל אגף שפ"ע:

"על אף המחלוקת שעלתה בסעיף זה, חשוב לציין כי פעילות המחסן מתבצעת בהתאם לנהלים סדורים. ניהול תהליך הגריטה מתבצע ע"י ועדת רכש, בהתאם לנוהל ברור ומסודר. כמו כן, קיימת תוכנית עבודה סדורה למחסן אשר הוכנה בשנת 2024 ומשמשת אותנו לניהול רציף ויעיל של הפעילות".

הערת הביקורת לתגובה:

למרות בקשות הביקורת, לא הוצגו נהלי עבודה כתובים. ככל שמדובר בנוהל שבע"פ, יש לגבש זאת באופן כתוב, מסודר ומאושר, בתהליך מובנה בהתאם לנדרש בעירייה באמצעות עורך הנהלים.



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

באשר לתכנית העבודה, למרות בקשות בנושא לא הוצגה לביקורת תכנית עבודה לשנת 2024 על מנת לבחון את תוכנה. כמו כן, הננו נמצאים בשלהי שנת 2025 ובגינה גם לא הוצגה תכנית כאמור.

4.1.6 סיכום דיון ראש העירייה מיום 18.5.2025

החלטה:

מפורט בהחלטה שנקבעה בשלב תגובות לטייטא, מנהל המחסן יגבש נהלים שיכללו את ניהול המחסן על כל היבטיו ובכללם המלצות דוח הביקורת.
אחריות לביצוע: מנהל המחסן בשיתוף עורך הנהלים (בכפוף להחלטה הראשונה – באמצעות יועץ חיצוני – בפרק האחרון לדוח).
לוח לביצוע: 30.6.2025.

4.2 מבנה ארגוני וכוח אדם

(דרגת חשיבות: גבוהה)

4.2.1 רקע כללי

מחסני העירייה הינם מרכיב חיוני בתשתית הלוגיסטית של כל רשות מקומית. הם משמשים לאחסון ציוד, חומרים ומוצרים שונים, החל מציוד משרדי ועד לציוד תחזוקה וחירום. תפקוד תקין של המחסנים חיוני לפעילות השוטפת של העירייה, למתן שירותים לתושבים, ולניהול יעיל של משאבים. נכון למועד הביקורת, כוח האדם האמון על ניהול ותפעול מחסן העירייה מונה 5 תקנים אותם מאיישים העובדים כדלהלן:

- מנהל מחסן;
 - שני עובדים כלליים למשימות שוטפות;
 - עובד כללי האמון בנוסף לתפקידיו השוטפים על הרכבת הבמות וסידור המחסן;
 - עובד כללי המשמש גם כנהג המשאית של העירייה.
- בנוסף עומדים לרשות צוות המחסן הכלים כדלהלן:
- משאית לשינוע;
 - 2 במות הרמה;
 - 2 מלגזות.

חשיבותו של צוות אחראי ומיומן הינה קריטית ליכולת תהליכי הניהול, הפיקוח והבקרה אחר תהליכי העבודה הנדרשים בתהליך.

תקן כוח אדם מלא במחסני העירייה הינו השקעה חיונית שתניב פירות רבים. מחסן מאויש כראוי יתרום ליעילות העירייה, לבטיחות העובדים והציבור, לשירות משופר לתושבים, ולחיסכון במשאבים. השקעה במחסנים ובכוח האדם המפעיל אותם היא השקעה בעתיד העירייה וברוחות תושביה.

חשוב להדגיש את חשיבות המבנה הארגוני של מחסני העירייה. מבנה ארגוני נכון יאפשר חלוקה ברורה של תפקידים ואחריות בין העובדים, יגדיר את סמכויותיהם ויבטיח תיאום ושיתוף פעולה יעילים ביניהם. מבנה ארגוני לקוי עלול ליצור כפילויות בתפקידים, חוסר בהירות באחריות, וקשיים בתקשורת ובקבלת החלטות.



4.2.2 ממצאים

א. תקינה קבועה ומסודרת

הביקורת לא מצאה כי קיימת תקינה קבועה ומסודרת לצוות מחסן העירייה, הכוללת את מספר העובדים הנדרש, תיאור תפקידים, סמכויות, מסלולי קידום והכשרה.

ב. הפרדת תפקידים בין עובדי המחסן

הפרדת תפקידים (Duties Of Segregation) הינה אחת הבקורות החשובות למניעת טעויות ואיתור מעילות וכן הימנעות מיצירת תלות בפונקציה עיקרית אחת ושליטת גורם יחיד על תהליך שלם. חשיבות הפרדת תפקידים מבוססת על התפיסה לפיה יש להפריד פעולה למספר מטלות, כך שמספר אנשים יבצעו את הפעולה ולא אדם אחד יבצע פעולה אחת מתחילתה ועד סופה.

הביקורת ערכה בדיקה של תהליכי העבודה במחסן. בסקירת תהליכי העבודה על ידי מנהל המחסן נמצא כי מנהל המחסן מבצע את הפעולות הבאות:

א. קבלת הסחורה ורישומה.

ב. רישום המלאי ובקרתו.

ג. אחסנת הסחורה במקומות ייעודים במחסן העירייה.

ד. אספקת ציוד ליחידות העירייה.

לפיכך, לא מתקיימת הפקדת תפקידים אחר פעולות עוקבות בנקודות שונות בתהליכי ניהול המחסן.

ג. עובד/ת מנהלה למנהל המחסן

בבחינת המטלות אותן מבצע מנהל המחסן נמצא כי קיימות מטלות רבות אשר ביצוען בדרך שיגרה מבוצעות על ידי עובד/ת מנהלה ובהן:

(1) ניהול אדמיניסטרטיבי:

- ניהול יומן פגישות וסידורים של מנהל המחסן.
- מענה לטלפונים וטיפול בדואר נכנס ויוצא.
- הכנת מסמכים, דוחות ומצגות.
- ניהול ארכיון מסמכים.
- הזמנת ציוד משרדי וניהול מלאי.
- טיפול בהזמנות וחשבוניות.

(2) תמיכה לוגיסטית:

- סיוע בניהול מלאי המחסן.
- מעקב אחר הזמנות ומשלוחים.
- טיפול בהחזרות וסחורה פגומה.
- תיאום עם ספקים ולקוחות.
- עדכון נתונים במערכת ניהול המחסן.



4.2.3 משמעויות

- א. הסדרה חסרה של כוח האדם המתקנן לצוות המחסן.
- ב. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים.
- ג. קושי בניהול המחסן על ידי מנהל המחסן בשל העדר כוח אדם מסייע ומקצועי.

4.2.4 המלצות

- א. יש לבחון את המבנה האירגוני והגדרת התפקידים והסמכויות בניהול המחסן ולתקן את כוח האדם בהתאם לנדרש על מנת לנהל את המחסן באופן מיטבי.
- ב. יש לקבוע מדיניות ברורה ומפורטת להפרדת תפקידים במחסן העירייה במסגרת זו לגבש בנוהל העבודה ביטוי להפרדת התפקידים בתהליך.

4.2.5 סיכום דיון ראש העירייה מיום 18.5.2025

החלטות:

- א. כמפורט בהחלטה שנקבעה בשלב תגובות לטייטא, יש לפרסם מרכז לגיוס עובד/ת / רכז/ת שיהיה אחראי על ניהול המלאי באופן ממוחשב ויענה על הצרכים הנדרשים לטיפול בליקויים העולים בנושא זה מדוח הביקורת.
- ב. ימונה (מתוך מצבת כוח אדם הקיימת) אחראי לניהול מחסן בתחום האבלים. במסגרת זו, יזומנו העובדים הרלוונטיים ויעודכנו תחומי האחריות.
- אחריות לביצוע: מנהל אגף שפ"ע ומנהלת ההון האנושי.
- לוח לביצוע: 30.6.2025.

4.3 הדרכות

(דרגת חשיבות: גבוהה)

4.3.1 רקע כללי

הדרכות מקצועיות לבעלי תפקידים בארגונים ציבוריים וברשויות המקומיות הן בעלות חשיבות רבה מטעמים שונים, לרבות שיפור איכות השירות, הגברת היעילות הארגונית, התמודדות עם אתגרים משתנים, שמירה על אתיקה ומנהל תקין, חיזוק תחושת המסוגלות והמוטיבציה, קידום חדשנות ושיפור מתמיד.

4.3.2 ממצא – הדרכות

הביקורת לא מצאה כי עובדי המחסן בתחומים השונים עוברים הדרכות שוטפות בתחומי הליבה, לרבות קורס מחסנאים, קורסי בטיחות (כפי שיבוא לידי ביטוי בפרק הבטיחות) ועוד.

4.3.3 משמעויות

- א. חשש להיעדר מודעות מספקת של עובדים בתחומי אחריותם, סמכותם ובטיחותם.
- ב. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים בהעדר ידע ומידע מקצועי עדכני.

4.3.4 המלצות

- א. יש לבחון את ההדרכות הנדרשות לבעלי התפקידים ואת התחומי אחריותם ולפעול על מנת להוציאם להדרכות המתאימות.
- ב. יש לבנות תכנית מסודרת ומקיפה להדרכות הנדרשות לעובדי המחסן, לרבות בתחומי הליבה, תומי הבטיחות וכיוצ"ב.



4.3.5 סיכום דיון ראש העירייה מיום 18.5.2025

החלטות:

- א. כמפורט בהחלטה שנקבעה בשלב תגובות לטייטא, יש לבדוק אפשרות ללימודים עבור מי שנדרש לכך באמצעות "מקומות" בתחום הלוגיסטיקה, מחסנים, לרבות הדרכות בתחומי הבטיחות בעבודה.
- ב. יש לתאם לימודים למחסנאי.
- אחריות לביצוע: מנהל אגף שפ"ע ומנהלת ההון האנושי.
- ל"ז לביצוע: 30.6.2025.

4.4 מערכות מידע

(דרגת חשיבות: גבוהה)

4.4.1 רקע כללי

ניהול מחסן לוגיסטי הוא תהליך מורכב הדורש מיומנויות ארגוניות גבוהות, תכנון מדויק ושימוש בכלים טכנולוגיים מתקדמים. המחסן הלוגיסטי מהווה חלק מרכזי בשרשרת האספקה של העירייה, והוא אחראי לאחסון, ניהול והפצת הטובין בצורה יעילה ובטוחה. ניהול המחסן הינו מרכיב קריטי לתפקוד העירייה בשגרה ובחירום. מנהל המחסן, כדמות מפתח בשרשרת האספקה, נושא באחריות לשליטה ובקרה על כל הנעשה במחסן, ניהול מלאי מדויק, אופטימיזציה של תהליכים, ובטיחות העובדים והציוד. מערכת ממוחשבת לניהול מחסנים הינה כלי חשוב מהמעלה הראשונה ככלי עזר חיוני למילוי תפקיד זה ומספקת פתרונות מתקדמים לניהול מלאי, אחסון, ליקוט, משלוח, ועוד. בנוסף, מערכת מידע מתקדמת מאפשרת תיעוד מדויק של כל תנועה במחסן, החל מקליטת סחורה ועד למשלוח, תוך שימוש בטכנולוגיות מתקדמות כמו ברקודים ומסופונים. היא מיעלת את תהליכי העבודה, מפחיתה טעויות אנוש, חוסכת זמן ומשאבים, ומשפרת את ניצול שטח האחסון. הביקורת מציינת כי קיימות בשוק תוכנות מדף המאפשרות ניהול המצאי תוך קישור למערכות הרכש והגזברות של העירייה (לדוגמא: המערכת הלוגיסטית של החברה לאוטומציה) או לחלופין חלופה של חברת מטרופולינט שכבר מוטמעת בגזברות.

4.4.2 ממצאים

א. ניהול ידני של הזמנות, מלאי, אספקה ואינוונטור

הביקורת מצאה כי במחסן העירייה מתקיים מעקב חלקי בלבד של המצאי במחסן העירייה באמצעים ידניים, קרי גליונות אלקטרוניים (קובץ אקסל מקומי). קובץ האקסל מעודכן פעם בשבוע ואינו מאפשר מעקב מלא ובזמן אמת בנוגע למצאי הקיים במחסן. בסקירה שערכה הביקורת במחסן העירייה נמצא כי מתקיים ניהול ידני של הזמנות עבור המחסן ויחידות העירייה, מצאי המחסן ורישום האספקה ליחידות העירייה. כפי שצויין רישום המלאי מתבצע באמצעות קובץ אקסל אותו מעדכן מנהל המחסן, אחת לשבוע ולא באופן שוטף.

ב. מידע מדויק ומעודכן על המלאי

נמסר לביקורת על ידי מנהל המחסן כי הינו מעדכן את מצאי המחסן (מלאי וניפוק) באמצעות קובץ אקסל ומעדכנו פעם בשבוע בלבד ולא באופן שוטף.



ג. קישור למערכות הנהלת החשבונות והרכש של העירייה

בבדיקת הכלים הטכנולוגיים המשמשים לתיעוד המצאי במחסן העירייה והליך ביצוע דרישות רכש המרוכז על ידי מנהל המחסן נמצא כי אין קישור טכנולוגי עם מערכות הנהלת החשבונות והרכש של העירייה. העדר קישור כאמור גורם לשימוש מיותר באמצעים ידניים, לרבות גליונות אלקטרוניים (אקסל) במטרה לפצות על העדר קישור כאמור.

ד. מערכת מותאמת המקושרת באופן מקוון למערכת העירייה

כאמור, בתהליך העבודה הקיים בעירייה לא קיימת מערכת ממוחשבת לניהול הפריטים במחסן העירייה. בהתאם, תהליך ניהול הרישום של הפריטים מנוהל באמצעים ידניים, לרבות גליונות אלקטרוניים (אקסל) אשר מתעדכנים אחת לשבוע בלבד, ולא באופן שוטף אשר אינם מקושרים בממשק לגזברות העירייה.

לביקורת נמסר על ידי מנהל המחסן כי העירייה נמצאת בהליך רכישת מערכת ממוחשבת יעודית לניהול המחסן בשם "HITO".

בסקירה שנערכה על ידי מנמ"רית העירייה, נמסר לביקורת כי למערכת אין קישור מקוון למערכות הרכש והנהלת החשבונות של העירייה.

כמו כן, נמסר כי "המערכת הטכנולוגית לניהול מחסן נדרשת להיות הכי פשוטה ונגישה, היא אינה מקושרת למערכות העירייה וכי במידה ויידרש יפיקו אקסלים תוך עבודה מאחורי הקלעים על מנת להעביר מידע".

הביקורת מציינת כי רכישתה והטמעתה של מערכת חדשה אשר אינה נותנת מענה מלא ואיכותי לעירייה מהווה מכשול ניהול עתידי.

כאמור, הביקורת מציינת כי קיימות בשוק תוכנות מדף המאפשרות ניהול המצאי תוך קישור למערכות הרכש והגזברות של העירייה (לדוגמה: המערכת הלוגיסטית של החברה לאוטומציה) או לחלופין חלופה של חברת מטרופולינט שכבר מוטמעת בגזברות.

4.4.3 משמעויות

א. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים בתהליכי ניהול המלאי והאינוונטר במחסן העירייה.

ב. פתח לכפילות ולבזבוז משאבים בניהול מלאי ואינוונטר העירייה במחסן הלוגיסטי.

ג. תהליכי ניהול, פיקוח ובקרה חסרים בניהול מחסן העירייה.

ד. היעדר יכולת להפקת דוחות ממערכת ממוחשבת המאפשרת ביצוע ניתוחים מעמיקים לצורך זיהוי מגמות, שיפור תהליכים, ואופטימיזציה של ניהול המחסן.

4.4.4 המלצה

יש לבחון את האפשרויות ולהטמיע מערכת שתיתן מענה מלא לכל צרכי ניהול המחסן, הכוללים הפקת הזמנות, ניהול מלאי, ניהול אספקת טובין, ניהול אינוונטר וניתוח מידע. המערכת צריכה להיות מותאמת לצרכים הספציפיים של העירייה ולכלול פונקציות מתקדמות כגון מעקב אחר תנועות מלאי בזמן אמת, ניהול מלאי מינימום ומקסימום, התראות על חוסרים, ועוד. בנוסף יש לבחור במערכת גמישה וניתנת להתאמה, שתאפשר אינטגרציה עם מערכות מידע אחרות בעירייה. המערכת צריכה לאפשר ניתוח מעמיק של הנתונים לצורך זיהוי מגמות, שיפור תהליכים, ואופטימיזציה של ניהול המחסן. במסגרת זו, יש לספק לעובדים הדרכה והכשרה מקיפה בנושא השימוש במערכות המידע החדשות, נהלי העבודה, הבטיחות, וכל נושא רלוונטי אחר.



4.4.5 סיכום דיון ראש העירייה מיום 18.5.2025

החלטה:

יש לבחון את האפשרויות, את החלופות ואת התוכנות הקיימות בשוק על מנת לרכוש ולהטמיע את המערכת שתיתן מענה מיטבי שיתן מענה מלא לניהול המחסן.

אחריות לביצוע: מנהל אגף שפ"ע.

לוח לביצוע: 30.6.2025.

4.5 תכניות עבודה

(דרגת חשיבות: גבוהה)

4.5.1 רקע כללי

תוכניות העבודה מהוות כלי עזר בחשיבה אסטרטגית ומשקפות את כלל הפעולות שהרשות מתכננת לבצע בתקופה נתונה, כדי להגיע מהמצב הקיים למצב עתידי רצוי שאליו היא שואפת ויכולה להגיע. תוכנית עבודה היא מסמך המפרט את המשימות והיעדים שצריך להשלים כדי להשיג את מטרות הארגון. היא מסייעת לארגונים לתכנן את העבודה שלהם, לנהל משאבים ולשפר את יעילותם. תכנית עבודה מאפשרת מחד לא רק לראות את הפער בין מה שתוכנן למה שבוצע ומאידך ללמוד מהפער הזה, מדוע מה שהתרחש שונה ממה שתכננו.

מחסני העירייה מהווים מרכיב חיוני בשרשרת האספקה העירונית ותפקידם המרכזי הוא אחסון וניהול מלאי של ציוד וחומרים שונים, החל מציוד משרדי ועד לציוד חירום. ניהול הכולל תכנון אופטימלי של המבנה והשטח, ארגון המלאי בצורה יעילה, שימוש בטכנולוגיות מתקדמות, ותחזוקה שוטפת של הציוד והמבנים, הוא תנאי הכרחי לתפעול יעיל וחסכוני של המחסנים, ולעמידה ביעדים ובמשימות השונות של העירייה.

לאור הקצב המואץ של גידול האוכלוסיה בעיר והצפי לגידול משמעותי של מספר התושבים עד סוף העשור, קיימת סבירות גבוהה כי ידרשו שטחי איכסון נוספים לציוד העירייה שהיקפו יגדל בהלימה למספר התושבים כאמור.

4.5.2 ממצאים

א. תכנית עבודה רב שנתית

הביקורת לא מצאה כי מנהל המחסן ו/או אגף שפ"ע הכין או תיעד תכנית עבודה רב שנתית לתהליכי העבודה בהקשר של ניהול מחסני העירייה ותכנית הבטיחות הנדרשת בתהליך תוך התייחסות להיבטים של הצורך באזורי אחסון עדכניים בעקבות גידולה של העיר והיבטים כלכליים (ראה דוגמאות ופרטים בפרקים הבאים).

הביקורת מדגישה את הצורך בכך במיוחד לאור הסכם הגג שנחתם בשנת 2017, והרחבת ההסכם שנחתם בספטמבר 2024, כאמור וצפי משמעותי לגידול של התושבים בעיר עד לכדי הכפלתו בעשור הקרוב.

ב. תכנית עבודה שנתית

לביקורת נמסר על ידי מנהל אגף שפ"ע כי תכנית העבודה של האגף כוללת תכניות בתחומי האחסון של המחסן, ניהול מלאי ותכניות ניהול העובדים. יחד עם זאת, התכנית אינה כוללת תחומים של בטיחות עובדים, הדרכות בתחום הבטיחות וכיוצ"ב.

הביקורת לא מצאה כי תכניות העבודה כוללות התייחסות לדרישות עתידיות מיחידות העירייה שנכללו בתכנית העבודה.



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

הביקורת לא מצאה תיעוד לעריכה לבחינה כדאיות כלכלית לאחסנת טובין במחסני העירייה. הביקורת מציינת כי תכנון כלכלי מונע חשש לאחסנת מלאי שאינו כדאי לעירייה.

ג. מעקב ובקרה אחר עמידה ביעדים

לאור העדר הכנתן של תכניות עבודה רב שנתיות, שנתיות ו/או שוטפות, הביקורת גם לא מצאה כי נערכים תהליכי פיקוח ובקרה אחר העמידה באותם יעדים על מנת לבחון את העמידה בביצועם במטרה לעמוד ביעדים תקציביים ובכלל זה לבחון את הסיכונים הטמונים בהובלת המטרות, היעדים והשינויים הנדרשים בעקבות הפערים שעלו.

4.5.3 משמעויות

- א. תהליכי ניהול, פיקוח ובקרה חסרים.
- ב. חשש לטעויות, לתקלות ולאי סדרים בתהליכי הטיפול והניהול של מחסני העירייה.

4.5.4 המלצות

- א. יש לגבש ולתעד תכנית עבודה רב שנתית ושנתית של ניהול מחסני העירייה על ההבטים הנדרשים, בהתאם לגידול העירוני הן בגודל העיר והן במספר התושבים בעיר.
- ב. יש לבחון את האפשרויות ולבנות את תכניות העבודה מבוססות תקציב לצורך בחינה מחודשת לאור שיקולים משאביים וכלכליים ביחס ליתר מטרות ניהול המחסנים וביחס ליתר מטרות העירייה.
- ג. יש לבחון את העמידה בתכניות העבודה שיוכנו כאמור במטרה לבחון את העמידה ביעדים, לבחון את הפערים והסיבות להם.

4.5.5 סיכום דיון ראש העירייה מיום 18.5.2025

החלטות:

- א. מנהל המחסן (בשיתוף מנהל אגף שפ"ע) יגדיר תוכנית עבודה שנתית ורב שנתית מקושרת תקציב. התכנית תיתן מענה מלא ומקיף בתחומי ניהול המחסן, הדרכות מקצועיות נדרשות, בחינת צרכי אחסון עדכניים ועתידיים.
- ב. תכנית העבודה תוגש לאישור מנהל אגף שפ"ע ולראש העירייה.
- אחריות לביצוע: מנהל המחסנים בשיתוף מנהל אגף שפ"ע.
- ליו"ז לביצוע: לקראת כל סוף שנה בגין השנה העוקבת.
- ג. בתחילת כל שנה תוגש תכנית מול ביצוע למנהל אגף שפ"ע ולראש העירייה על מנת לבחון את העמידה ביעדים.
- אחריות לביצוע: מנהל המחסנים בשיתוף מנהל אגף שפ"ע.
- ליו"ז לביצוע: בתחילת כל שנה בגין השנה החולפת.

4.6 בטיחות העובדים במחסני העירייה

(דרגת חשיבות: גבוהה)

4.6.1 רקע כללי

בטיחותם ובריאותם של העובדים מהוות אבן יסוד בתרבות עבודה מודרנית וערכית. כל עובד זכאי לסביבת עבודה בטוחה ומוגנת, המאפשרת לו לבצע את תפקידו ללא חשש לפגיעה או נזק בריאותי. אחריות זו מוטלת בראש ובראשונה על המעסיק, אשר מחויב על פי חוק לספק סביבת עבודה בטוחה ולנקוט בכל האמצעים הדרושים למניעת תאונות עבודה ומחלות מקצוע.



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

"פקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש) – תש"ל 1970" [להלן: הפקודה] היא המסגרת החקיקתית המרכזית המסדירה את תחום הבטיחות והגיהות בעבודה במדינת ישראל. פקודה זו, על שלל תקנותיה ועדכוניה, מהווה את הבסיס הנורמטיבי לדרישות הבטיחות בענפי המשק השונים. היא כוללת הוראות מפורטות בנוגע למגוון רחב של נושאים, החל מהיבטים כלליים כמו תכנון סביבת העבודה וארגון העבודה, וכלה בנושאים ספציפיים כמו עבודה בגובה, עבודה עם חומרים מסוכנים, הפעלת מכונות וציוד, ועוד.

בהתאם ל"תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים) תשנ"ט 1999" חלה חובה חוקית על המעסיק למסור לעובד במקום העבודה מידע עדכני בדבר סיכונים הבטיחות במקום העבודה. הדרכת הבטיחות חלה על עובדים חדשים ביום הראשון לעבודה ולכל עובד אחת לשנה כמפורט בסעיפים 2 ו-3 לפקודה כדלהלן:

"מסירת מידע בדבר סיכונים:

1. מחזיק במקום עבודה ימסור לעובד במקום העבודה מידע עדכני בדבר הסיכונים במקום, ובפרט בדבר הסיכונים הקיימים בתחנת העבודה שבה מועסק העובד, וכן ימסור לו הוראות עדכניות לשימוש, להפעלה ולתחזוקה בטוחים של ציוד, של חומר ושל תהליכי עבודה במקום.
 2. (א) מחזיק במקום עבודה יקיים הדרכה בדבר מניעת סיכונים והגנה מפניהם (להלן – הדרכה), באמצעות בעל מקצוע מתאים ויוודא שכל עובד הבין את הסיכונים והוא בקיא דיו בנושאי ההדרכה, בהתאם לתפקידו ולסיכונים שלהם הוא חשוף; מחזיק במקום עבודה יחזור ויקיים הדרכה כאמור בהתאם לצורכי העובדים ולפחות אחת לשנה.
 - (ב) מחזיק במקום עבודה ינקוט אמצעים כדי לוודא שההדרכה שניתנה לעובדים הובנה על ידם כראוי וכי הם פועלים על פיה.
 - (ג) הדרכה למנהלי עבודה ולעובדי תחזוקה תינתן באמצעות המוסד לבטיחות ולגיהות או מוסד או אדם אחר שאשר לכך מפקח עבודה ראשי.
- כאמור פקודת הבטיחות בעבודה מעגנת את זכותו של העובד לסביבת עבודה בטוחה, ומטילה על המעסיק את החובה לדאוג לבטיחותם ולבריאותם של עובדיו. חובה זו אינה מסתכמת רק במניעת תאונות, אלא כוללת גם נקיטת אמצעים למניעת מחלות מקצוע, יצירת סביבת עבודה ארגונומית, וקידום תרבות בטיחות במקום העבודה.
- היבטים מרכזיים בחובת המעסיק כוללים, בין השאר, הערכת סיכונים, הדרכה והכשרה, פיקוח ואכיפה, מתן ציוד מגן ובדיקות תקופתיות.
- חשיבות ההקפדה על בטיחות בעבודה הינה משמעותית לעירייה בהיבטים שונים, לרבות אכיפת נהלי בטיחות, מניעת תאונות וטיפול במצבי חירום
- "3. הדרכת עובדים
- (ג) הדרכה למנהלי עבודה ולעובדי תחזוקה תינתן באמצעות המוסד לבטיחות ולגיהות או מוסד או אדם אחר שאשר לכך מפקח עבודה ראשי.
- אישור עבודה לקבלן חיצוני אמור להיות זהה לאישור שניתן במפעל לעובד המפעל המבצע עבודה דומה.
- בכל מקרה נדרש שמבצע העבודה:

- יקבל הסבר מפורט לגבי העבודה שעליו לבצע;
- יוודא שהוא מכיר היטב את השיטות לביצוע העבודה;



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- יוודא שהעובדים בקיאים בסיכונים הנוגעים לביצוע העבודה ושהם נוקטים בכל הדרכים למניעתם תוך התייחסות ל:
 - ציוד ;
 - סביבת העבודה ;
 - תהליך העבודה ;
 - הוראות בטיחות כולל שימוש בציוד מגן אישי כמפורט בתקנות.
- במקביל יש לוודא שעצם ביצוע העבודה מאושר טכנית/וניהולית על ידי בעלי התפקידים הנוגעים ושננקטו כל האמצעים למניעת נזק/פגיעה באדם ובציוד ובסביבה.

4.6.2 ממצאים

א. תוכנית עבודה סדורה לעדכון העובדים בדבר מידע עדכני בדבר סיכונים הבטיחות במקום העבודה

הביקורת בחנה את קיומה של תוכנית עבודה סדורה לעדכון העובדים בדבר מידע עדכני בדבר סיכונים הבטיחות במקום העבודה אשר צריכה לכלול מיפוי כלל הסיכונים הקיימים במחסן כמפורט בתקנות.

הביקורת לא מצאה כי קיימת תוכנית עבודה שנתית או רב שנתית לאיתור ולמניעה של מפגעי בטיחות בעבודה.

נמסר לביקורת על ידי מנהל אגף שפ"ע כי במיפוי הסיכונים שערך קיים צורך רק בהדרכת בטיחות בגובה.

הביקורת מדגישה כי התקנות שפורטו לעיל קובעות כי מחזיק במקום עבודה יקיים **הדרכה בדבר**

מניעת סיכונים והגנה מפניהם, באמצעות בעל מקצוע מתאים **ויודא שכל עובד הבין את**

הסיכונים והוא בקיא דיו בנושאי ההדרכה, בהתאם לתפקידו ולסיכונים שלהם הוא חשוף ;

מחזיק במקום עבודה יחזור ויקיים הדרכה כאמור בהתאם לצורכי העובדים ולפחות אחת לשנה.

בהקשר זה, יש לפנות אל ממונה הבטיחות על מנת לבחון את ההדרכות הנדרשות בהתאם להנחיות הנדרשות.

ב. תוכנית הדרכת עובדים בנושא בטיחות לעבודה ולכל עובד אחת לשנה

הביקורת בחנה את קיומה של תוכנית הדרכה לעובדים חדשים ועובדים ותיקים במחסן העירייה.

לביקורת נמסר על ידי מנהל המחסן כי לא קיימת תוכנית הדרכה כאמור אשר כוללת את כל ההיבטים הרלוונטיים לבטיחות העובדים במחסן ועובדי קבלן, ככל שקיימים.

כמו כן לביקורת נמסר גם על ידי ממונה הבטיחות בעירייה, שיצא לגמלאות, כי לא קיימת תוכנית הדרכה כאמור.

נמסר לביקורת על ידי מנהל אגף שפ"ע כי במיפוי הסיכונים שערך קיים צורך רק בהדרכת בטיחות בגובה.

הביקורת מדגישה כי התקנות שפורטו לעיל קובעות כי מחזיק במקום עבודה יקיים **הדרכה בדבר**

מניעת סיכונים והגנה מפניהם, באמצעות בעל מקצוע מתאים **ויודא שכל עובד הבין את**

הסיכונים והוא בקיא דיו בנושאי ההדרכה, בהתאם לתפקידו ולסיכונים שלהם הוא חשוף ;

מחזיק במקום עבודה יחזור ויקיים הדרכה כאמור בהתאם לצורכי העובדים ולפחות אחת לשנה.

בהקשר זה, יש לפנות אל ממונה הבטיחות על מנת לבחון את ההדרכות הנדרשות בהתאם להנחיות הנדרשות.



4.6.3 משמעויות

- א. חשש לעמידה חסרה בתקנות הדרכת עובדים כאמור.
- ב. היעדר מודעות מספקת של עובדים או נותני שירותים שונים מטעם העירייה לנושא הבטיחות בעבודה.
- ג. פתח לפגיעה בעובדי העירייה ונותני השירותים.

4.6.4 המלצות

- א. יש לקבוע תכנית לעדכון מידע והכשרת עובדים בנושא בטיחות במקום העבודה.
- ב. יש לקבוע תוכנית הדרכת עובדים ונותני השירותים שנתית ורב שנתית בנושא בטיחות לעבודה.
- ג. יש לוודא שעצם ביצוע העבודה מאושרת טכנית ו/או ניהולית על ידי בעלי התפקידים הנוגעים בתהליך, לרבות מנהל אגף שפ"ע וכו'. כמו כן, יש לוודא שננקטו כל האמצעים למניעת נזק/פגיעה באדם ובציוד ובסביבה.
- ד. יש לבחון את ההדרכות הנדרשות בהתאם להנחיות של ממונה הבטיחות בעירייה.

4.7 ניהול לוגיסטי של מחסני העירייה

(דרגת חשיבות: גבוהה)

4.7.1 רקע כללי

מחסני העירייה מהווים מרכיב חיוני בשרשרת האספקה העירונית ותפקידם המרכזי הוא אחסון וניהול מלאי של ציוד וחומרים שונים, החל מצויד משרדי ועד לציוד חירום. ניהול טכני תקין של המחסנים, הכולל תכנון אופטימלי של המבנה והשטח, ארגון המלאי בצורה יעילה, שימוש בטכנולוגיות מתקדמות, ותחזוקה שוטפת של הציוד והמבנים, הוא תנאי הכרחי לתפעול יעיל וחסכוני של המחסנים, ולעמידה ביעדים ובמשימות השונות של העירייה.

ניהול לוגיסטי לקוי של המחסנים עלול להוביל לשורה של בעיות וליקויים, כגון: מחסור במקום, קשיי איתור, נזק לציוד ולחומרים, בזבז משאבים, סיכונים בטיחותיים ועוד.

לצורך ניהול נאות של מחסני העירייה, יש להקפיד על מספר עקרונות יסוד וביניהם: תכנון וארגון אופטימליים, ניהול מלאי יעיל ועוד. בנוסף לעקרונות אלו חשוב להדגיש את חשיבותו של הון אנושי מיומן ומקצועי לניהול טכני תקין של מחסנים.

לאור הקצב המואץ של גידול האוכלוסיה בעיר והצפי לגידול משמעותי של מספר התושבים עד סוף העשור, קיימת סבירות גבוהה כי ידרשו שטחי איכסון נוספים לציוד העירייה שהיקפו יגדל בהלימה למספר התושבים כאמור.

בהתאם לעקרונות אלו יש להקפיד על הוראות תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1998, ובפרט על סעיף 15 לתקנות, העוסק בניהול ואחזקת מחסן:

(א) מנהל רכש ואספקה, בתיאום עם הגזבר, יקבע לגבי כל מחסן בעירייה את סוגי הטובין שיאוחסנו בו ואת רמת המלאי של כל סוג כאמור.

(ב) מנהל רכש ואספקה, בתיאום עם הגזבר, יבדוק ויעדכן, אחת לשנה לפחות, את סוגי הטובין ורמות המלאי של הטובין בכל מחסן.

(ג) מנהל רכש ואספקה יודא שכמות הטובין שבמחסן, תהיה בהתאם לרמת המלאי שנקבע.

מלבד האמור לעיל, ניהול לוגיסטי מיטבי מחייב גם שיתוף פעולה ותיאום בין גורמים שונים בעירייה, כגון מחלקת הרכש, מחלקת הכספים, והיחידות השונות המשתמשות בשירותי המחסן. שיתוף



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

פעולה זה יאפשר קבלת החלטות מושכלות בנוגע לרמות המלאי, לתכנון הרכש, ולאספקת הציוד והחומרים. כמו כן, חשוב שתהיה מערכת מידע מתאימה, שתאפשר מעקב אחר זרימת החומרים והציוד, ותספק מידע בזמן אמת על מצב המלאי. מערכת מידע זו צריכה להיות מקושרת למערכות המידע האחרות בעירייה, כגון מערכת ניהול הכספים ומערכת ניהול הרכש. בנוסף בתקנות הוגדרו הכללים לניהול האינטרנט העירוני (המצאי), קרי כלל הטובין אשר בבעלות העירייה, אינו מתכלה ובחלקו בעל ערך כספי רב כגון; ריהוט, מחשבים וציוד היקפי, מכשירים חשמליים, כלי עבודה, כלי רכב, וכהגדרתם בתקנות העירוניות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין) (התשנ"ח 1998) (להלן – "התקנות").

"טובין" – מיטלטלין שבבעלות העירייה או שנמסרו לה דרך שכירות, שאילה או רישיון, לרבות כאלה שנתרמו או נרכשו מכספי תרומה; "מצאי" – טובין בני קיימה שאינם מאוחסנים במחסן העירייה. בתקנות נקבע כי רשם המצאי ינהל רישום מרוכז של המצאי בעירייה על יחידותיה, בפנקס הטובין. "פנקס" – רשימה בספר המלאי והמצאי של עירייה, ערוכה לפי מספרים קטלוגיים; "הקטלוג האחיד" – הגדרה אחידה לזיהוי טובין של העירייה, שפרסם המנהל הכללי של משרד הפנים;

"מספר קטלוגי" – מספר זיהוי של פריט טובין, כפי שהוא מופיע בקטלוג האחיד;

מספר קטלוגי (מק"ט) הוא מספר הבנוי מ-9 ספרות המגדיר את הפריט בצורה המאפשרת זיהוי פריט המצאי.

4.7.2 ממצאים

א. הפרדה מלאה במחסן בין ציוד החירום לציוד השוטף

בסיור שערכה הביקורת במחסן העירייה נמצא כי לא קיימת הפרדה מלאה בין ציוד החירום לציוד השוטף. לדוגמא: במחסן החירום נמצאו פלטות חימום לשבת אשר משמשות לצרכים שוטפים באוהלי אבלים, כסאות ושולחנות (נכון לינואר 2025).

נכון לבדיקה חוזרת (אפריל 2025) והתייחסות המבוקרים, המחסן מופרד באופן מלא בין ציוד השגרה לציוד החירום.

ב. מערכת תיעוד דיגטלית ייעודית לסימון המצאי באמצעות ברקוד של המצאי במחסן

בבדיקה שערכה הביקורת בנוגע לתיעוד דיגטלי של המצאי במחסן העירייה נמצא כי לא קיים תיעוד דיגטלי כדוגמת סימון המצאי בברקוד על מנת לאפשר מעקב ממחושב בגינו.

סימון המצאי במדבקות ברקוד יאפשר קריאה ממחושבת על ידי קורא דיגטלי יעודי אשר יציג את נתוני הפריט באופן מלא בעת ביצוע הפעולה.

הביקורת מציינת כי הציוד מתועד בקובץ אקסל המתעדכן פעם בשבוע ולא באופן שוטף.

ג. תכנון ניפוק סחורה ליחידות העירייה ברמה שבועית/חודשית

נמסר לביקורת על ידי מנהל המחסן כי חלוקת ציוד ממחסן העירייה מתבצע בהתאם לדרישה אד הוק.

4.7.3 משמעויות

א. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים בתהליכי ניהול המחסן.

ב. חשש ליעילות חסרה ולבזבז משאבים בתהליכי ניהול המחסן וכן תהליכי הפיקוח והבקרה אחר ניהול המחסן.

ג. תהליכי ניהול, פיקוח ובקרה חסרים.



4.7.4 המלצות

א. יש לבחון סימון ומעקב דיגיטלי אחר המצאי במחסן העירייה ומוסדותיה ואף לבחון התקנת איתוראן על ציוד יקר ערך.

ב. יש לגבש תכנית שבועית/חודשית לניהול ניפוק ציוד ליחידות העירייה.

4.7.5 סיכום דיון ראש העירייה מיום 18.5.2025

החלטות:

א. כמפורט בהחלטה שנקבעה בשלב תגובות לטייטא, יש לעשות הפרדה מלאה בין מלאי חירום למלאי שוטף.

ב. כמפורט בהחלטה שנקבעה בשלב תגובות לטייטא, יש לאתר ולהעביר למחסן נפרד את כל תחום האבלים, אשר יכלול את כל הציוד הנדרש, לרבות אוהלים, כסאות, שולחנות, ציוד חשמל ועוד.

ג. כמפורט בהחלטה שנקבעה בשלב תגובות לטייטא, על מנהל האגף להכשיר את העובדים במחסן לאמצעי בטיחות נדרשים.

אחריות לביצוע: מנהל אגף שפ"ע.

לוח לביצוע: 30.6.2025.

4.8 ניהול תהליך דרישות מרכז על ידי המחסן

(דרגת חשיבות: גבוהה)

4.8.1 רקע כללי

איגום תהליך הדרישות מיחידות העירייה השונות מהווה מרכיב משמעותי ביותר בפעילותה השוטפת של כל רשות מקומית. תפקידו המרכזי הוא להבטיח את זמינותם של טובין, שירותים ועבודות באיכות נאותה ובמחירים תחרותיים, תוך שמירה על עקרונות של שקיפות, יעילות, חיסכון, הגינות ושוויון הזדמנויות. רכש מוצלח מאפשר לרשות למלא את ייעודה ולספק שירותים איכותיים לתושבים, זאת תוך ניהול מיטבי של משאבי הציבור.

הגורם האמון על בחינת הדרישות לאספקת החומרים והשירותים הנדרשים לתפעול שוטף של שירותי העירייה, בעל השפעה מכרעת על איגום המשאבים, פעולות יעול וחיסכון לקופת העירייה. לאור האמור לעיל הביקורת רואה חשיבות מכרעת במתן כלים טכנולוגיים מתאימים מגובים בהנחיה לכלל יחידות העיריה כי מנגון הדרישות מכל יחידות העירייה יופנו באופן מלא למנהל המחסן.

תקנות העיריות (מכרזים) תשמ"ח – 1987: חוק זה מסדיר את הליכי הרכש ברשויות מקומיות, ומחייב עריכת מכרזים פומביים לרוב ההתקשרויות.

קיימים מספר יתרונות בדרישה לרכש על ידי מנהל המחסן עבור כל יחידות העירייה: ניהול מלאי יעיל ואופטימלי, כוח מיקוח מול ספקים, סטנדרטיזציה וחיסכון, בקרה ושקיפות, מניעת הוצאות עודפות לקופת העירייה ושיפור השירות.

4.8.2 ממצא – מנגנון דרישה ממחושב ממחלקות העירייה למנהל המחסן

(1) לביקורת נמסר על ידי מנהל המחסן והאחראית האמונה באגף שפ"ע כי ריכוז דרישות הרכש בנושאים הבאים מנוהל על ידי האחראית האמונה באגף שפ"ע:

א. רכש עבור גני הילדים.

ב. רכש עבור בתי הספר.



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

ג. רכש עבור מוסדות הציבור.

ד. רכש עבור אגף שפ"ע.

(2) לביקורת נמסר על ידי מנהל המחסן והאחריות האמונה באגף השפ"ע כי ריכוז דרישות הרכש בנושא מחשוב מנוהל על ידי מנהלת מערכות מידע.

בבדיקה שערכה הביקורת עם מנהל המחסן נמצא כי לא קיימת מערכת דרישות ממוחשבת במחסן העירייה המחוברת באופן מקוון למערכת הרכש של העירייה המאפשרת לקבל את כלל הדרישות מיחידות העירייה לבחינת מנהל המחסן על מנת שיוכל לבחון נחיצותן (קיימת האפשרות שהמוצר שנדרש קיים במחסן העירייה) או להקמת דרישה ממוחשבת מרוכזת על ידי מנהל המחסן שתכלול את כלל הדרישות של המוצר ותועבר באופן מקוון להמשך טיפול של מנהלת הרכש.

במועד הביקורת נמצא כי הדרישות מועברות באמצעות התכתבות ומנהל המחסן מעביר בבאמצעות הדוא"ל את הדרישה למנהלת הרכש ומנהלת הרכש שמזינה את הדרישה למערכת הרכש של העירייה.

בתגובה להערת הביקורת נמסר על ידי מנהל אגף שפ"ע כי לכשתגויס מזכירה למנהל מחסני העירייה, התהליך ינוהל במערכת הממוחשבת באופן מלא.

4.8.3 משמעויות

א. חשש לבזבוז זמן ומשאבים העלולים לגרום לחוסר יעילות ברכש.

ב. יכולות ניהול, פיקוח ובקרה חסרים העלולים לגרום לקשיים בניהול מלאי.

ג. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים בתהליך בשל חוסר סדר ובקרה בהיעדר מנגנון דרישה מרוכז העלול לגרום העלול להוביל לעיכובים וטעויות.

4.8.4 המלצות

א. יש לקבוע כי טרם אישור הזמנה על ידי מנהלת הרכש, תבחן מנהלת הרכש מול מנהל המחסן את הנחיצות ו/או קיום הטובין במחסן העירייה.

ב. יש לוודא כי כלל הטובין ובכללם ציוד למוסדות חינוך, מוסדות ציבור, מועדניות מוסדות וגורמי חוץ אחרים נרשמים בקובץ הטובין של העירייה.

4.8.5 סיכום דיון ראש העירייה מיום 18.5.2025

החלטות:

טרם רכישת ציוד שנמצא ו/או קיים ו/או מוזמן, יבחן מצאי ההזמנה מול מנהל המחסן.

אחריות לביצוע: מנהל המחסנים ומנהלת הרכש, בתיאום מראש.

לוי"ז לביצוע: באופן שוטף.

4.9 אישור חשבונות

(דרגת חשיבות: גבוהה)

4.9.1 רקע כללי

תהליך אישור החשבונות המוגשים ע"י הספקים הינו שלב משמעותי בשמירה על טיב השרותים והוצאה הכספית המחייבת את העירייה.

תהליך אישור החשבונות בעירייה משלב את האישור והבקרה של הגורמים כדלהלן:



(1) אישור מנהל המחסן בחתימתו על טופס האספקה למחסן העירייה תוך התייחסות לשרותים שלא נתקבלו/נזקים שביצע הקבלן/קנסות/קיצוזים בהתאם להסכם עם הקבלן ו/או חתימת מנהל האגף בקבלת טובין.

(2) אישור החשבון על ידי מנהל אגף השפ"ע לאחר אישור מנהל המחסן על קבלת הטובין.

(3) אישור גזבר העירייה.

(4) תשלום לקבלן בהתאם לתנאי התשלום כפי שנחתם על ידי כל הגורמים האמונים עימו. בקרה ראויה תאפשר קבלת שרותים ברמה הגבוהה ביותר בהתאם להסכם עם הקבלן ובקרה על ההוצאה הכספית הנדרשת בגינם.

4.9.2 ממצא – תהליך אישור החשבונות בגין הטובין המסופק למחסן

לביקורת נמסר על ידי מנהל המחסן כי אישור חשבונות בגין טובין המסופקים למחסן העירייה מבוצע על ידי מנהל אגף שפ"ע. קרי, מנהל המחסן לא מאשר בעצמו את החשבוניות לתשלום וזאת למרות שהינו הגורם שמקבל את הטובין בפועל.

מנהל אגף שפ"ע אחראי על תחומים רבים בהיותו מנהל בכיר בעירייה. בשל כך, ניהול פרטני של אישור חשבוניות במחסן גוזל ממנו משאבי זמן חשובים שיכולים להיעשות בכותלי המחסן ועובדיו. כיום, קיים מחסור בכוח אדם במחסן (ראה פרק מבנה ארגוני).

קיימת חשיבות בביצוע תהליך אישור חשבוניות בגין טובין שמתקבל במחסן על ידי הגורמים שאכן מקבלים אותו בפועל ושבחונים את הכמות שהתקבלה, סוג הטובין ואיכותו, מצב הטובין ותקינותו וכיוצ"ב, כאשר התהליך חייב גם לכלול, בין היתר, הפרדת תפקידים נאותה.

לפיכך, היה נכון, לאחר מיצוב המבנה הארגוני שיכלול גם בעלי תפקידים מקצועיים תהליך אישור שונה מהנהוג כיום.

4.9.3 משמעות

פתח לבקרה חסרה אחר קבלת הטובין ואישור החשבוניות לתשלום.

4.9.4 המלצות

א. יש להתאים את המבנה הארגוני הרצוי שיכלול את הגורמים הנדרשים בתהליך, לרבות התייחסות להפרדת תפקידים נאותה בתהליך.

ב. יש לוודא כי תהליך אישור החשבוניות יכלול גורם מאשר קבלת טובין וגורם מאשר חשבוניות על ידי הגורמים האמונים במחסן.

4.9.5 תגובות המבוקרים

מנהל אגף שפ"ע:

"כל החשבוניות המסופקות למחסן ולמחסן החירום נחתמות תחילה על ידי מנהל המחסן, ובהמשך עוברות לאישור מנהל אגף שפ"ע – בהתאם לסדר הפעולה שנקבע".

הערת הביקורת לתגובת מנהל אגף שפ"ע:

מנהל המחסן מסר לביקורת כי אינו חותם בפועל על החשבוניות, אלא רק מאשר את קבלת הטובין בלבד. ככל שאישור קבלת הטובין מאושר על גבי החשבונית באמצעות בחתימה בפועל על גבי החשבוניות, התגובה מתקבלת.



4.10 תקציב רכישות מלאי

(דרגת חשיבות: גבוהה)

4.10.1 רקע כללי

התקציב המיועד לרכישת פריטי מלאי במחסנים הבלתי מוקצבים, נכלל בתקציב הרגיל, במסגרת תקציבי הרכישות למחסני המלאי והתפעול השוטף נכללים במסגרת תקציבה של כל יחידה עירונית. תקצוב הפעולות של כל יחידה השייכת לעירייה מתבצע בהתאם לביצוע התקציב של היחידה בתום שנה וקידומו בהתאם לביצוע ולדרישת היחידה במסגרת הכנת התקציב לשנה העוקבת. ברשויות המקומיות מנוהל הפן הכספי של רכש הציוד למחסני הרשות באמצעות קרן המחסנים המהווה את המקור התקציבי והניהולי לכך. בעת אספקת ציוד ממחסן העירייה ליחידה המזמינה מבצע המחסנאי פעולה חשבונאית המחייבת את הסעיף התקציבי של היחידה המזמינה.

4.10.2 ממצאים

א. בסיס נתונים משותף למחסן העירייה והנהלת החשבונות

בבדיקה שערכה הביקורת מול מנהל המחסן וחשבת העירייה נמסר כי לא קיים בסיס נתונים משותף בדמות מערכת לוגסטית ייעודית המאפשרת מעקב אחר המצאי במחסני העירייה ושווי הכספי.

ב. הליך בדיקה משותף למחסן העירייה וגזברות העירייה לבחינת היקפי הרכש עבור יחידות

העירייה בהתאמה לתקציב העירייה

נמסר לביקורת על ידי מנהל המחסן כי לא קיים הליך בחינה של כמות המלאי הקיים והמלאי הנדרש ועמידה והתאמת תקציב העירייה לכך.

4.10.3 משמעויות

- א. חשש לכפילות עבודה, טעויות, ובזבוז זמן יקר.
- ב. קושי בביצוע ניתוח מעמיק של נתוני המלאי והרכש ללא גישה למאגר נתונים מרכזי ומאוחד ופגיעה בהליך התקצוב בשל קושי זה.

4.10.4 המלצות

- א. יש להקים בסיס נתונים מרכזי ומשותף למחסן העירייה ולהנהלת החשבונות. בסיס הנתונים צריך לכלול את כל המידע הרלוונטי, כגון נתוני מלאי, נתוני רכש, נתוני הוצאות, ועוד.
- ב. כאמור בסעיפים קודמים, יש להטמיע מערכות מידע מתקדמות שיאפשרו אוטומציה של הזנת נתונים, כגון סריקה אוטומטית, RFID, ועוד.

4.11 ניהול מלאי ומצאי (אינוונטר)

(דרגת חשיבות: גבוהה)

4.11.1 רקע כללי

האינוונטר העירוני (המצאי) הינו כלל הטובין אשר בבעלות העירייה, אינו מתכלה ובחלקו בעל ערך כספי רב כגון; ריהוט, מחשבים וציוד היקפי, מכשירים חשמליים, כלי עבודה, כלי רכב, וכהגדרתם בתקנות העירוניות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין (התשנ"ח 1998 - (להלן - "התקנות").



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

"טובין" – מיטלטלין שבבעלות העירייה או שנמסרו לה דרך שכירות, שאילה או רישיון, לרבות כאלה שנתרמו או נרכשו מכספי תרומה; מצא"י - טובין בני קיימה שאינם מאוחסנים במחסן העירייה.

ניהול פנקס הטובין

בתקנות נקבע, כי רשם המצאי ינהל רישום מרוכז של המצאי בעירייה על יחידותיה, בפנקס הטובין. "פנקס" – רשימה בספר המלאי והמצאי של עירייה, ערוכה לפי מספרים קטלוגיים; "הקטלוג האחיד" – הגדרה אחידה לזיהוי טובין של העירייה, שפרסם המנהל הכללי של משרד הפנים; "מספר קטלוגי" – מספר זיהוי של פריט טובין, כפי שהוא מופיע בקטלוג האחיד; מספר קטלוגי (מק"ט) הוא מספר הבנוי מ-9 ספרות המגדיר את הפריט בצורה המאפשרת זיהוי פריט המצאי.

הרשאות לביצוע שינויים בפנקס הטובין

הרשאות לביצוע שינויים בפנקס הטובין, כולל רישום פריטי מצאי חדשים שנרכשו, גריעת פריטי מצאי מפנקס הטובין, העברת פריטי מצאי בין אתרים שונים לאחסון מצאי ופתיחת אתרים, קיימות רק לגורמים האמונים על ניהול האיננוטר.

התקנות בנושא ניהול מחסנים, קובעות שמנהל המחסן יזהה את הטובין שבאחריותו ויגדירם לפי הקטלוג האחיד. כמו כן, נקבע שעל מנהל המחסן לציין ליד מקום אחסונו של כל פריט במלאי, את מספרו הקטלוגי ואת תאורו.

על ניהול האיננוטר לכלול את הפעולות הבאות:

- (1) קליטה ועדכון נתוני איננוטר במערכת הלוגיסטית.
- (2) הנפקת תעודות העברת ציוד איננוטר בין יחידות העירייה.
- (3) ביקורות יזומות וספירות כלליות של ציוד איננוטר באתרי העירייה.
- (4) ביקורות ביחידות שונות לבדיקת ציוד בלאי ואישור להשביתו.
- (5) גריעת ציוד איננוטר מפנקס הטובין.
- (6) פתיחת יחידות איננוטר ומחסנים וירטואליים (מקום בו מאוחסן ציוד באופן זמני).
- (7) פתיחה/עדכון של מק"טים במערכת האיננוטר.
- (8) סיוע בספירות מצאי ובזיהוי פריטי מצאי ביחידות העירייה.
- (9) הקלדת תוצאות ספירת מצאי במערכת הלוגיסטית.
- (10) הכנת חומרים לוועדת רכש ובלאי.
- (11) מעקב אחר החלטות וועדת רכש ובלאי.

4.11.2 ממצאים

א. מינוי רשם מצאי בהתאם לתקנות

הביקורת לא מצאה כי מונה רשם מצאי, כנדרש.

ב. מערכת איננוטר ממוחשבת

בבדיקה שנערכה הביקורת מול מנהל המחסן נמצא כי איננוטר העירייה מנוהל בגליונות אלקטרוניים, המעודכנים באופן ידני, קרי באמצעות קובץ אקסל המתעדכן פעם בשבוע ולא



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

באופן שוטף. קובץ אקסל זה אינו כולל את כל פריטי האינטרנט המצויים ביחידות העירייה השונות.

יש לציין כי קיימים פריטים שהינם בעלי ערך כספי גבוה אשר לא מתועדים בקובץ המצאי של המחסן ונמסר כי לא תועדו במערכת או קובץ יעודיים של ציוד שנרכש על ידי העירייה.

ג. קיום פנקס טובין

הביקורת לא מצאה כי במחסן מנוהל פנקס טובין, כמתחייב בהוראות החוק.

ד. ביקורות יזומות וספירות כלליות של ציוד האינטרנט באתרי העירייה

הביקורת לא מצאה תיעוד לכך שמתקיימות בדיקות יזומות ו/או ספירות כלליות כלשהן על ציוד האינטרנט באתרי העירייה, לרבות מחסן העירייה.

נמסר לביקורת על ידי מנהל המחסן כי אכן לא מתקיימות ביקורות יזומות וספירות מלאי כלליות של ציוד האינטרנט באתרי העירייה לא על ידו ולא על ידי מי מטעמו או כל גורם אחר בהתאם לידוע לו.

ה. ביקורות ביחידות שונות לבדיקת ציוד בלאי ואישור להשביתו

הביקורת לא מצאה תיעוד לכך שמתקיימות ביקורות כלשהן לבדיקת ציוד בלאי ו/או אישור להשבית ציוד.

נמסר לביקורת על ידי מנהל המחסן כי לא מתקיימות בדיקות ביחידות העירייה לבדיקת ציוד הבלאי ומתן אישור להשביתו באופן מבוקר וזאת על מנת לאפשר הזמנת ציוד חדש במקומו במידה ונדרש או תעוד גריעתו בקובץ או מערכת ייעודית לצורך בקרה ומעקב.

הביקורת מציינת כי במידה וקיים ציוד תקול או בלוי על העובד המשתמש בציוד לדווח לגורם ייעודי במחסן העירייה האמון על ניהול המלאי במחסן ובעירייה על מנת שיבצע בדיקה ואימות הדווח ויפעל לגרוט את הציוד בהתאם לנוהל.

ו. נוהל סדור לגריטת וגריעת ציוד ממחסני העירייה

הביקורת לא מצאה כי קיים תהליך מוסדר לגריטה של ציוד בעירייה.

לביקורת נמסר על ידי היועץ המשפטי של העירייה כי לא קיים נוהל סדור בעניין גריטת ציוד ממחסני ויחידות העירייה.

ז. תיעוד תוצאות ספירת מצאי במערכת לוגיסטית

הביקורת לא מצאה תיעוד לעריכה ו/או לתוצאות של ספירת מצאי במערכת לוגיסטית.

נמסר לביקורת על ידי מנהל המחסן כי לא מתבצע תיעוד ספירות מלאי במערכת לוגיסטית יעודית, או בכלל (גם לא ידני).

כאמור, לביקורת נמסר על ידי מנהל המחסן כי העירייה נמצאת בהליך רכישת מערכת ממוחשבת יעודית לניהול המחסן בשם "HITO", בסקירה שנערכה על ידי מנמ"רית העירייה, נמסר לביקורת כי למערכת אין קישור מקוון למערכות הרכש והנהלת החשבונות של העירייה.

ח. איתור, בקרה ותיעוד לגבי ציוד בלאי

בבדיקת הביקורת אותרו שלושה פרוטוקולים משנת 2024 של ועדת רכש בגין גריטה של ציוד באופן ידני (חומר קשיח). בבדיקה שנערכה עם מנהל המחסן ומנהלת הרכש נמסר כי לא מתקיים תיעוד של ועדת רכש ובלאי במערכת ממוחשבת.

הביקורת מציינת כי לא סביר שהתקיימו רק שלוש ועדות בלאי בשלוש שנים האחרונות.



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

בהקשר זה, נציין כי קיימים היקפים של רכישות בתחומים שונים כדוגמת רכשיות מחשוב, ציוד קבוע ועוד המתיישנים באופן טבעי במתקני העירייה השונים ובשל כך נדרשים להחלפתם אחת לתקופה (כל כמה שנים), אך לא נגרעו בפועל כנדרש. במקרים מסוימים הציוד עומד ללא שימוש. היה נכון כי תבוצע בדיקה תקופתית על ידי בעל תפקיד ייעודי שיבחן את הציוד ותקינותו בכל מתקני העירייה ויתקבלו החלטות מבוקרות בהתאם לאופן הטיפול בציוד זה.

ט. בסיס נתונים משותף למחסן העירייה וגזברות העירייה בנושא אינוונטר

הביקורת לא מצאה כי קיים בסיס נתונים משותף בין המחסן לגזברות בתחום האינוונטר. חשיבותו של בסיס הנתונים המשותף בכך שיאפשר בקרה על היקף המצאי וערכו הכספי, תכנון מבוקר של רכש עתידי בהתאם לקיים.

4.11.3 משמעויות

- א. חשש לעמידה חסרה בהוראות תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין, התשנ"ח 1998).
- ב. קושי במעקב אחר תנועת ציוד, מלאי, ובלאי ללא מערכת ממוחשבת.
- ג. חשש להצטברות ציוד בלוי או לא שמיש, דבר שתופס מקום ומייקר את עלויות האחסון.
- ד. חשש לחוסר מידע על מצב הציוד בפועל.

4.11.4 המלצות

- א. יש למנות ולנהל את הטובין בהתאם לקבוע בתקנות.
- ב. יש להטמיע מערכת אינוונטר ממוחשבת ומקיפה שתיתן מענה לכל צרכי ניהול האינוונטר, כולל רישום ציוד, מעקב אחר תנועות, ניהול מלאי, ניהול בלאי, הפקת דוחות, ועוד. המערכת צריכה להיות מותאמת לצרכים הספציפיים של העירייה ולכלול פונקציות מתקדמות כגון סריקה אוטומטית, RFID, ועוד.
- ג. יש לבצע ביקורות יזומות וספירות כלליות של ציוד האינוונטר באתרי העירייה באופן תקופתי.
- ד. יש להקפיד על גריעת ציוד אינוונטר בלוי או לא שמיש מפנקס הטובין באופן מסודר.
- ה. יש לתעד את החלטות ועדת רכש ובלאי במערכת ממוחשבת באופן מסודר ושקוף.
- ו. יש להקים בסיס נתונים משותף למחסן המועצה וגזברות העירייה בנושא אינוונטר.
- ז. בעת השאלת ציוד לאירועים שונים ולגורמי חוץ יש לערוך רישום מסודר, לרבות החתמת הגורם המקבל ובחינת החזרת הציוד בזמנים שנקבעו ובחינת תקינותו בעת חזרתו.
- ח. על מנהל המחסן לדווח לממונה על הביטוח על כל רכישת ציוד או שינוי מהותי בהיקף ושווי המלאי המאוחסן במחסן.
- ט. יש להקפיד על החזקת ציוד של העירייה בלבד בתחומי המחסן.

4.11.5 סיכום דיון ראש העירייה מיום 18.5.2025

החלטות:

- א. יש למנות ולנהל את הטובין בהתאם לתקנות באמצעות המערכת הממוחשבת שתוטמע.
- ב. יש לסמן את הציוד הנדרש באמצעות הטבעה ובר קוד לניהול ומעקב באמצעות המערכת הממוחשבת.



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- ג. כל ציוד המחסנים והעירייה ינוהל באמצעות רישום מתועד. קרי כל רכישה תיבדק בטרם תבוצע באם קיים הציוד במחסן (כאמור בפרק הקודם). בטרם הציוד יגיע לנקודת הקצה – יירשם על ידי המחסן למי סופק מיקומו. מקבל הטובין יחתום על קבלתו.
- ד. מנהל המחסנים יבצע ביקורות יזומות וספירות כלליות של ציוד האיננוטר באתרי העירייה באופן תקופתי. הספירות ידווחו למנהל אגף שפ"ע ולראש העירייה.
- ה. גריעת ציוד איננוטר בלוי יבוצע בכל המערכות, לרבות המערכת הממוחשבת, פנקס הטובין באמצעות ועדה יעודית (רכש ובלאי) לגריעת הציוד.
- ו. השאלה של ציוד מהמחסן ילווה ברישום ובתיעוד מלא וממוחשב, תוך הקפדה על בדיקת החזרתו באופן שלם ותקין.
- ז. רכישות של ציוד יקר ערך ילווה בדיווח של מנהל הביטוחים.
- ח. יש לוודא כי מחסני העירייה יכללו רק ציוד של העירייה.
- ט. מנהל המחסן יוודא ניהול ציוד פגי תוקף, לרבות ציוד לגני ילדים, מתקני משחקים וכיוצ"ב על מנת למנוע בלאי ופגי תוקף.
- אחריות לביצוע: מנהל המחסנים.
- לוי"ז לביצוע: באופן שוטף.

4.12 ניהול אספקת הטובין למחלקות העירייה

(דרגת חשיבות: גבוהה)

4.12.1 רקע כללי

ניהול אספקת טובין יעיל ואפקטיבי הוא מרכיב קריטי בתפקודה השוטף והתקין של כל רשות מקומית. העירייה, כגוף המספק שירותים מגוונים לתושבים, נדרשת להבטיח זמינות שוטפת של מלאי ציוד וחומרים שונים, החל מציוד משרדי בסיסי ועד לציוד מיוחד לתחזוקה, חירום או שירותים אחרים. ניהול אספקה לקוי עלול לגרום לעיכובים במתן שירותים, חוסרים בציוד, בזבוז משאבים, ובסופו של דבר לפגיעה באיכות חיי התושבים.

ניהול אספקת טובין יעיל הוא בעל חשיבות עליונה לתפקוד העירייה ולמתן שירותים איכותיים לתושבים.

בסקירת הביקורת נמצא כי אספקת הטובין ממחסן העירייה מתבצע באופן הבא:

- א. אספקת טובין באמצעות משאית העומדת לרשות צוות המחסן ליחידות העירייה.
- ב. גורם ממונה של אגפי העירייה מגיע למחסן העירייה לקבלת טובין בהתאם לנדרש.

4.12.2 ממצא – תהליך סדור לאספקת טובין לאגפי העירייה

הביקורת לא מצאה תהליך מוגדר המסדיר את תפקיד העובדים האמונים על ביצוע האספקה, תחום אחריותם, לוחות הזמנים המחייבים לאספקת הציוד בשגרה ובחירום, אופן ההספקה והאחריות לתקינות הציוד.

בעקבות הערת הביקורת, נמסר על ידי מנהל המחסן כי בשבועות האחרונים, לאחר עריכת הביקורת, החל תהליך כאמור.

4.12.3 משמעויות

- א. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים בתהליכי העבודה.
- ב. יכולות ניהול, פיקוח ובקרה חסרים.



4.12.4 המלצות

- א. יש לגבש תהליך מובנה ומוגדר לאספקת טובין שיכלול את כל שלבי התהליך, החל מהזמנת הטובין ועד לאספקתו בפועל. במסגרת זו, יש להגדיר את תפקידיהם ואחריותם של כל הגורמים המעורבים בתהליך, כגון מנהל המחסן, עובדי מחסן, מזכירות אגפים, ועובדי אספקה.
- ב. יש לקבוע לוחות זמנים ריאליים לכל שלב בתהליך האספקה, על מנת למנוע עיכובים.
- ג. יש להשתמש במערכות מידע מתקדמות לניהול מלאי ורכש, שיאפשרו שיתוף מידע בין מחלקות שונות.

4.12.5 סיכום דיון ראש העירייה מיום 18.5.2025

החלטה:

יש לגבש תהליך מובנה לאספקת טובין שיכלול את כל שלבי התהליך, החל משלב הזמנת הטובין ועד לאספקתו בפועל, לרבות כלל בעלי התפקידים הנדרשים בתהליך, תוך ציון תפקידים ואחריותם. התהליך יכלול לוחות זמנים, תוך שימוש במערכת הממוחשבת באופן שיאפשר שיתוף של בעלי תפקידים שונים בעירייה.

אחריות לביצוע: מנהל המחסנים.

לוח לביצוע: 30.6.2025

4.13 ספירות מלאי והטיפול בהן

(דרגת חשיבות: גבוהה)

4.13.1 רקע כללי

חשיבות ספירת מלאי במחסן העירייה נעוצה בעובדה כי היא מהווה כלי מפתח לניהול תקין ויעיל של משאבי העירייה. ספירת מלאי תקופתית מספקת תמונת מצב עדכנית ומדויקת של מצב המלאי, ומאפשרת לעירייה לקבל החלטות מושכלות בנוגע לרכש, אחסון וניהול מלאי וזאת מהטעמים הבאים: מאפשרת לעדכן את נתוני המלאי במערכת הממוחשבת ולהשוותם למצב בפועל, מסייעת לזהות פריטים חסרים או עודפים, מצמצמת טעויות הנובעות מרישום שגוי, מספקת מידע מדויק על מצב המלאי, מונע רכש מיותר, מסייעת לאחסן את הציוד בצורה יעילה ולמקסם את שטח האחסון ועוד.

בהתאם לקבוע בתקנה 33 לתקנות העיריות נקבע "אחת לשנה, במועד שיקבע רשם המצאי, תיערך ספירת מצאי בכל יחידה לפי טופס המיועד לכך בהתאם לתקנות 26(א) ו-27(ג), 27 ו-28 בשינויים המחויבים, וממצאיה יועברו לרשם המצאי".

תקנה 26 (א) ותקנה 27 לתקנות העיריות קובעות כי הגורם האמון במחסני העירייה והגורם האמון בגזברות העירייה ישתתפו בתהליך ספירת המלאי.

במסגרת זו, תבוצע השוואה בין תוצאות הספירה, לבין היתרות הרשומות בפנקס הטובין ואם נתגלתה אי התאמה תועבר התוצאה בכתב לוועדת הרכש והבלאי את כל הנתונים בצירוף הסברים של הגורמים האמונים על פשר ההפרשים.

4.13.2 ממצאים

א. תיעוד ספירת המלאי במערכת ממוחשבת

הביקורת לא מצאה כי מנהל המחסן מתעד את ספירת המלאי שמבצע במערכת ממוחשבת כלשהי. כן נמסר לביקורת כי על ידי מנהל המחסן כי ספירת המלאי אכן אינה מתועדת במערכת ממוחשבת יעודית, אלא מנהל המחסן מעדכן קובץ אקסל בממצאי הספירה.



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

הביקורת מעירה כי בקובץ זה חסר הערך הכספי של הפרטים, בשל כך לא ניתן לאמוד את השווי של המצאי במחסן.

ב. הטיפול בתוצאות הספירה

הביקורת לא מצאה תיעוד לכך שכל הגורמים האמונים בעירייה נוכחים בתהליך הבחינה של הספירה ושל תוצאות ספירת המלאי וזאת על מנת לבחון את ההפרשים וההשלכות בגינם במידה שקיימים.

4.13.3 משמעויות

- א. חשש לעמידה חסרה בהוראות תקנות העיריות.
- ב. יכולות ניהול, פיקוח ובקרה חסרים אחר ספירות המלאי.
- ג. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים לגבי מצב המלאי בפועל.

4.13.4 המלצות

- א. יש לשתף את הגורמים האמונים הרלוונטיים בתהליך ספירת המלאי, כאמור.
- ב. יש לתעד את ספירת המלאי במערכת ממוחשבת.
- ג. יש לוודא שתוצאות ספירת המלאי מתעדכנות באופן אוטומטי במערכות מידע אחרות בעירייה, כגון מערכת הרכש ומערכת הנהלת חשבונות.
- ד. יש לנתח את הנתונים המתקבלים מספירת המלאי, על מנת לזהות מגמות, איתור בעיות, ולשפר את תהליכי ניהול המלאי.
- ה. ההחלטות צריכות להיות מתועדות ומיושמות באופן יעיל.

4.13.5 סיכום דיון ראש העירייה מיום 18.5.2025

החלטה:

כמפורט בהחלטה שנקבעה בשלב תגובות לטייטא, יש להערך לספירת מלאי מעודכנת לקראת סוף שנת העבודה באמצעות המערכת הממוחשבת, על פי הנוהל.
אחריות לביצוע: מנהל המחסנים וגזבר העירייה.
לוי"ז לביצוע: 31.12.2025.

5 החלטות ראש העירייה

טייטת דוח הביקורת הוצגה לראש העירייה, בטרם דיון עם המבוקרים ולהלן החלטות שהתקבלו:

1. על מנת לאפשר למנהל המחסן לנהל באופן מיטבי את מחסני העירייה, יש לבחון התקשרות עם חברת ייעוץ, ניהול ובקרה לסיוע במחסני העירייה למימוש ותיקון הליקויים, כפי שפורט בדוח, ככל שיידרש.
אחריות לביצוע: מנהל אגף שפ"ע.
לוי"ז לביצוע: 30.6.2025.
2. מנהל המחסן יגבש נהלים שיכללו את ניהול המחסן על כל היבטיו ובכללם במלצות דוח הביקורת.
אחריות לביצוע: מנהל המחסן בשיתוף עורך הנהלים.
לוי"ז לביצוע: 31.12.2025.
3. יש לפרסם מכרז לגיוס עובד/ת שיהיה אחראי על ניהול המלאי באופן ממוחשב.
4. יש לבדוק אפשרות ללימודים עבור מי שנדרש לכך באמצעות "מקומות" בתחום הלוגיסטיקה.



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

5. יש לעשות הפרדה מלאה בין מלאי חירום למלאי שוטף.

6. יש לאתר ולהעביר למחסן נפרד את כל תחום האבלים, אשר יכלול את כל הציוד הנדרש, לרבות אוהלים, כסאות, שולחנות, ציוד חשמל ועוד.

7. על מנהל האגף להכשיר את העובדים במחסן לאמצעי בטיחות נדרשים.

אחריות לביצוע: מנהל אגף שפ"ע.

לוי"ז לביצוע: 30.6.2025.

8. לאחר תיקון האמור, יש להעריך לספירת מלאי מעודכנת לקראת סוף שנה באמצעות המערכת הממוחשבת על פי הנוהל.

אחריות לביצוע: מנהל אגף שפ"ע.

לוי"ז לביצוע: 31.12.2025.

דוח ביקורת מעקב בנושא
"מעקב החלטות ועדת מל"ח במלחמת "חרבות
ברזל" "

דוח מספר 3/2025



1. רקע

בהתאם לתכנית העבודה של הביקורת לשנת העבודה 2025 נערכה ביקורת מעקב על דוח ביקורת קודם בנושא: "מעקב החלטות ועדת מל"ח במלחמת "חרבות ברזל" ", לבחינת יישום המלצות הביקורת והחלטות ראש העירייה, מתוך דוח מבקרת העירייה לשנת 2023.

במסגרת דוח הביקורת מספר 7/2023 של מבקרת העירייה לשנת 2023, נבדק נושא "מעקב החלטות ועדת מל"ח במלחמת "חרבות ברזל" " במסגרתו נבחן, בין היתר, תהליכי העבודה של קבלת החלטות בוועדת מל"ח בתקופה כאמור, לרבות גיבוש של נהלי עבודה, תהליך מעקב אחר ההחלטות, האישור שנדרשו בתהליך ומעקב אחר ביצוען של ההחלטות.

ביום 5.3.2024 התקבלה החלטה על ידי ראש העירייה.

ביום 14.3.2024 הוגש לראש העירייה "דוח מבקרת העירייה לשנת 2023", אשר כלל את הביקורת בנושא: "מעקב החלטות ועדת מל"ח במלחמת "חרבות ברזל" " של העירייה.

ביום 6.6.2024 התקיימה ישיבה של הוועדה לענייני ביקורת. בישיבה זו נמסר דיווח על ידי מנהל אגף חירום וביטחון על מצב תיקון הליקויים.

ביום 1.9.2024 התקיימה ישיבה של הצוות לתיקון ליקויים בעירייה. בישיבה דנו בהמלצות הוועדה לתיקון הליקויים כאמור.

בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" שהחלה ב-7.10.2023 וטרם הסתיימה וכחלק מהחלטות רבות שנתקבלו בוועדת מל"ח במהלך החודש הראשון למלחמה בעיריית נתיבות, נערכה הביקורת המקורית על ההחלטות שנתקבלו כאמור בסוף שנת 2023.

נכון למועד עריכת דוח הביקורת המקורית, קרי נכון לתאריך 18/11/23, כאמור תועדו 359 החלטות ועדת מל"ח, עליהן בוצע מעקב ובקרה על פי טבלת שליטה של מכלול מבצעים, בגין מלחמת "חרבות ברזל".

בתקופה הנבדקת 7/10/23 ועד ל- 6/11/23 נקבעו 296 החלטות בוועדה, אשר מתוכן 177 משותפות למספר מכלולים.

דרגת החשיבות של הדוח הינה נמוכה לאור תיקונם של ליקויים רבים שעלו בדוח הביקורת המקורי.

הביקורת הסתיימה במר אבירן חסון ומר אביעד גני במסגרת מחויבויותיהם הסטודנטאליות בביקורת פנימית באוניברסיטת בר אילן.

2. מטרת הביקורת

- א. בחינת תיקון ממצאי הביקורת מדוח הביקורת המקורי.
- ב. בחינת יישום המלצות הביקורת מדוח הביקורת המקורי.
- ג. בחינת יישום החלטות ראש העירייה מדוח הביקורת המקורי.

3. שיטת העבודה והיקף הביקורת

הביקורת ערכה פגישות עבודה עם בעלי תפקידים בעיריית נתיבות. נערכו פגישות, בין היתר, עם מנהל אגף הביטחון, מנהל יחידת הפיקוח בתפקידו כמנהל מכלול מבצעים במרכז ההפעלה ועוד. להלן פירוט הנושאים שנבדקו במסגרת דוח הביקורת ודרגת חשיבותם:

הפרק בדוח הביקורת	הנושא שנבדק	דרגת חשיבות
4.1	נהלים	גבוהה
4.2	שימוש במערכות מידע	גבוהה
4.3	ממונה מעקב ובקרה	גבוהה
4.4	היעדר ביצוע הכשרות נדרשות	גבוהה
4.5	דיון סטאטוס ביצוע החלטות מכלולים	גבוהה

4. ממצאים

4.1 נהלים

דרגת חשיבות: בינונית

א. ממצא שעלה בדוח הביקורת המקורי – העדר נוהל ייעודי למעקב החלטות

בסעיף 4.1.2 לדוח הביקורת המקורי נמצא כי:

"לעירייה נהלים העוסקים בהפעלה וניהול וועדת מל"ח ומערך החרום. יחד עם זאת, הביקורת לא מצאה כי קיים נוהל המגדיר את תהליך ניהול ההחלטות והמעקב אחר ההחלטות של ועדת מל"ח, לרבות באמצעות כתיבתן, פרסומן, מעקב אחר ביצוען, דרכי דיווח שונים, לרבות דיווח חוזר לוועדה בגין סטאטוס, אופן הדיווח, לוחות זמנים, וכן מטרות, תחומי אחריות, שיתופי פעולה בין בעלי תפקידים הנדרשים בתהליך, זימון בעלי תפקידים שאינם ראשי מכלולים לשיבות הועדה ודיווח על החלטות שנוגעות להם וכיוצ"ב".

ב. המלצות הביקורת שעלו בדוח המקורי

בסעיף 4.1.4 לדוח הביקורת המקורי צוין כי:

א. יש לגבש בנוהל העבודה את תהליכי העבודה הנדרשים בתהליך מעקב ההחלטות של ועדת מל"ח, לרבות תהליכי הדיווח, איכות הדיווח, התיעוד, תחומי האחריות, לוחות הזמנים וכיוצ"ב.
ב. יש לאשר את נוהל העבודה באופן מלא בפורמט הנהוג בעירייה בנושא ועדת מל"ח".

ג. סטאטוס ביצוע ביקורת המעקב

מנהל אגף חירום וביטחון גיבש נוהל עבודה בנושא "מעקב החלטות ועדת מל"ח/העצ"מ עירונית בחירום". נוהל העבודה הוגש לדיון בועדת מל"ח בתאריך 9.3.2025. הביקורת לא בחנה את תוכן נוהל העבודה, ראו התייחסות לחוסרים בנוהל העבודה בהמשך. הביקורת לא מצאה כי בפרוטוקול הועדה קיים תיעוד לדיון ו/או אישור הועדה לנוהל שגובש.

טרם אושר פורמט קבוע בעירייה לנהלים ותהליך האישור של נהלים.

סטאטוס ביצוע ממצא – בוצע.

סטאטוס ביצוע המלצה א' – בוצעה (ללא בחינת תוכן).

סטאטוס ביצוע המלצה ב' – לא בוצעה (נוהל העבודה לא אושר. לא נקבע פורמט קבוע בעירייה).

4.2 שימוש במערכות מידע

דרגת חשיבות : גבוהה

א. ממצאים שעלו בדוח הביקורת המקורי

• שימוש חסר במערכת "שועל"

"מערכת שועל מאפשרת שיח פנים ארגוני לעדכון, לדיווח ולבקרה על יישום ההחלטות. הביקורת לא מצאה כי מנהלי המכלולים נוהגים לעדכן את המערכת באופן שוטף בביצוע המטלות וכן בשעת חירום.

כמו כן, הביקורת לא מצאה כי קיימת הנחייה ברורה לגבי עדכוני המערכת באופן שוטף.

נמסר לביקורת על ידי מנהל מכלול מבצעים כי נוהגים לתעד את החלטות הוועדה בתיקייה ייעודית שבה מנהלים את ההחלטות באמצעות מצגת "פאוור פוינט" שמתועדת ומתעדכנת על ידי מנהל מכלול מבצעים בלבד.

נמסר לביקורת על ידי מנהל אגף הביטחון בעירייה כי מערכת שועל הינה מערכת של העורף הלאומי שנוצרה במטרה להעביר את תמונת המצב של העורף לרשויות ובין הרשויות לפיקוד העורף (בין הנפה למחוז).

יחד עם זאת, נמצא כי פיקוד העורף לא משתמש במערכת האזרחית, אלא רק במערכת הצבאית שהינה מסווגת.

לפיכך אין ממשק בין פיקוד העורף לרשות במסגרת מערכת השועל ולכן לא נוהגים לעשות שימוש מערכת הזו".

• שימוש חסר במערכת "בינה"

"מערכת "בינה" מאפשרת שיח פנים ארגוני בשליטת מוקד 106 ואגף מבצעים להפצת מטלות ולקבלת דיווח לביצוע מתועד.

בקה על יישום ההחלטות מערכת "בינה" הופעלה בזמן חירום על ידי 106 לפניות בנושאי חירום.

הביקורת לא מצאה כי העירייה נוהגת לעשות שימוש במערכת זו בשעת חירום להפצת החלטות וועדה ואמצעי למענה.

כמו כן, הביקורת לא מצאה כי קיימת הנחייה ברורה לגבי עדכוני המערכת באופן שוטף".

ב. המלצת הביקורת שעלתה בדוח הביקורת המקורי

"למרות שלא ניתן למצות את שימוש המערכת למול הנפה והמחוז של פיקוד העורף, נכון יהיה למצות את המערכת באופן פנים ארגוני. בהתאם, יש לקבוע ולחייב את השימוש המלא במערכת "שועל", או לחילופין לבחון פיתוח או שימוש בתוכנת מדף ייעודית אחרת שתאפשר ניהול מעקב החלטות מתאים".



ג.

סטאטוס ביצוע בביקורת המעקב

באשר לשימוש חסר במערכת שועל, נמסר לביקורת על ידי מנהל אגף חירום וביטחון וכן בהתאם לתגובתו לדוח הביקורת המקורי בנושא כי ככל שפיקוד העורף אינו עובד במערכת במקביל, המערכת מאבדת רלוונטיות כל שכן פוגע ביעילות התפקוד של מערכי החירום שנדרשים להזרים מידע לריק.

ישנה הכרה והבנה של המערכת הנ"ל והיכרות עם תכונותיה לשימוש ככל שתיכנס לשימוש בפקע"ר כך תופעל גם מצד כל מכלולי החירום.

בנוגע לשימוש חסר במערכת "בינה", נמסר לביקורת על ידי מנהל אגף חירום וביטחון גם טרם נעשה שימוש בתחום המבצעי במערכת זו.

סטאטוס ביצוע הממצא : לא רלוונטי (לאור תגובתו של מנהל אגף חירום וביטחון).

סטאטוס ביצוע ההמלצה : לא רלוונטי (לאור תגובתו של מנהל אגף חירום וביטחון).

ד.

המלצת ביקורת המעקב

יש לבחון את האפשרויות ולעשות שימוש במערכת ממוחשבת לניהול ולמעקב שוטף.

4.3 ממונה מעקב ובקרה

דרגת חשיבות: בינונית

א.

ממצא שעלה בדוח הביקורת המקורי

"ממצאים – הגדרת תהליכי עבודה חסרה"

בפועל מנהל מכלול מבצעים מנהל את המעקב והבקרה אחר החלטות הועדה. עם זאת, הביקורת לא מצאה כי תהליכי העבודה של הממונה עוגנו בנוהל עבודה מחייב, לרבות כיצד לבצע את המעקב והבקרה אחר החלטות הועדה.

נמסר לביקורת על ידי מנהל אגף הביטחון כי קיימת הגדרת תפקיד פיקוד העורף אשר נמצאת בטיטה ועדיין לא בתוקף.

בנוסף, נמסר כי מכלול מבצעים בנתיבות ביצע אימון (ראשון בארץ) שכלל את נושא מעקב הנחיות".

ב.

המלצה שעלתה בדוח הביקורת המקורי

"יש להגדיר את תחומי האחריות, המטלות וסדר הפעולות בתפקידו של הממונה".

ג.

סטאטוס ביצוע בביקורת המעקב

במסגרת נוהל העבודה שגובש נקבע בסעיף ג', כדלקמן :

"מנהל מכלול מבצעים יבצע בקרה שיעתיים בטרם הערכת המצב על סטטוס הביצוע (בהתאם לטבלת המעקב). באם קיים פער דיווח, יפנה מנהל מכלול מבצעים לגורם הרלוונטי ויבקש את התייחסות הגורם לסטטוס ביצוע ההחלטה.



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

החלטות שאינן רלוונטיות עוד/לא ניתנות לביצוע (בהתאם לדיווח הגורם האחראי לביצוע) – יוצג במסגרת הערכת המצב לראש העיר ע"מ לבחון מחדש את ההחלטה (ביטול/תיקוף/עדכון החלטה)."

הביקורת לא מצאה כי נוהל העבודה שגובש כולל את כל תחומי האחריות, המטלות וסדר הפעולות בתפקידו של הממונה (מכלול מבצעים), אלא רק מעקב חלקי, "שעתיים בטרם הערכת מצב".

סטאטוס ביצוע הממצא: בוצע באופן חלקי.

סטאטוס ביצוע ההמלצה: בוצע באופן חלקי.

4.4 העדר ביצוע של הכשרות נדרשות

דרגת חשיבות: נמוכה

א.

ממצאי שעלה בדוח הביקורת המקורי

"מטה החירום העירוני נדרש לעבודה והפעלה רציפה בחירום בפרקי זמן המשתנים בעצימותם ומהדרשות למענה, בעלי תפקידים במכלולים אינם מורגלים ומוכשרים לעבודה בעצימות משתנה בחירום. בינואר 2023 מונו מנהלי מכלולים חדשים, הביקורת לא מצאה כי ראשי המכלולים ו/או סגנים עברו הכשרה מתאימה בנושא.

נמסר לביקורת על ידי מנהל אגף הביטחון כי בגין מכלול מבצעים טרם גובשה הכשרה מתאימה.

יחד עם זאת, בוצעה השתלמות פנימית עירונית בליווי מדריך מקצועי".

ב.

המלצות שעלו בדוח הביקורת המקורי

א. "יש למפות את כלל דרישות ההדרכה, הריענונים וההשתלמויות לשעת חירום בעירייה לכל המכלולים.

ב. יש להתאים תכנית עבודה מובנית ומסודרת, התואמת את תפיסת ההדרכה/הלמידה לניהול של פעילויות ההדרכה לשעת חירום בעירייה".

ג.

סטאטוס ביצוע בביקורת המעקב

נמסר לביקורת על ידי מנהל אגף חירום וביטחון כי בגין מכלול מבצעים נערכה השתלמות מסודרת בחצי שנה החולפת. כאמור, בביקורת המקורית, נערכה השתלמות פנימית עירונית בנושא.

לגבי מיפוי דרישות הדרכה נמסר לביקורת מיפוי של תכנית הכשרות לשנת עבודה 2025 אשר הופץ למנהלי המכלולים.

לגבי תכנית עבודה מובנית, נמסרה לביקורת תכנית מובנית הכוללת גרף פעילות תלת שנתית לאימונים, הכשרות וביקורות בתחום החירום.

סטאטוס ביצוע הממצא: בוצע.

סטאטוס ביצוע המלצה א': בוצע.

סטאטוס ביצוע המלצה ב': בוצע.

4.5 דיון סטאטוס ביצוע החלטות מכלולים

דרגת חשיבות : בינונית

4.5.1 החלטות ללא קביעת מוביל / אחראי לביצוע / לוי"ז לביצוע

א. ממצאים שעלו בדוח הביקורת המקורי

"הביקורת לא מצאה כי בכלל החלטות הועדה קיים גורם אחראי לביצוע ו/או גורם אחראי לביצוע בהחלטות משותפות ו/או קביעה של לוי"ז לביצוע ההחלטה, כדלקמן...".

ב. המלצות שעלו בדוח הביקורת המקורי

- א. "יש לקבוע גורם אחראי לכל החלטה שמתקבלת בוועדה.
- ב. ככל שקיימות החלטות משותפות למספר בעלי תפקידים יש לקבוע אחראי מוביל להחלטה.
- ג. יש לעגן נוהל עבודה את האחריות לקביעה של אחראי לכל החלטה וככל שקיימים מספר בעלי תפקידים לשיתוף פעולה, לקבוע בגינם אחראי מוביל לביצוע ההחלטה".

ג. סטאטוס ביצוע בביקורת המעקב

כאמור, מנהל אגף חירום וביטחון גיבש נוהל עבודה שמספרו 01.0018 "נוהל ביצוע מעקב אחר החלטות וועדת מל"ח/העמ"צ עירונית בחירום".
במסגרת נוהל העבודה שגובש וטרם אושר על ידי גורם כלשהו (ועדת מל"ח ו/או מועצה) נקבע כדלקמן (לגבי שגרה):
פורמט לריכוז החלטות וסטטוס הביצוע יכלול את הפרטים : מועד ההחלטה, נושא, אחראי, תאריך יעד/גמר ביצוע, סטטוס ובנוסף פירוט/הערה בסיסית לאופן הביצוע.
פרוטוקול הוועדה יופץ למשתתפים ובע"ת נוספים רלוונטיים עד שבוע מתום הדיון. בנוסף לפרוטוקול, תופץ גם הטבלה המרכזת את ההחלטות שהתקבלו.
מעקב אחר ביצוע ההחלטות יבוצע ע"י מנהל אגף החירום וביטחון או מי מטעמו. סטטוס ביצוע ההחלטות יתועד בטבלה הנ"ל ויוצג לגורמים הרלוונטיים בהתאם למועד הביצוע/חריגה מביצוע".
ממועד כתיבת דוח הביקורת המקורי ועד למועד עריכת ביקורת המעקב, נערכה ישיבת ועדת מל"ח אחת בתאריך 9.3.2025, ועדה בעלת אופי של שגרת חירום. בישיבה האמורה בגין כל החלטה נקבע גורם אחראי. בניגוד לנוהל העבודה לא רוכזה טבלה מסכמת. כמו כן, לא נקבע לוי"ז לביצוע ההחלטות.

סטאטוס ביצוע הממצא : מבוצע באופן חלקי.

סטאטוס ביצוע המלצה א' : מבוצע.

סטאטוס ביצוע המלצה ב' : מבוצע.

סטאטוס ביצוע המלצה ג' : בוצע.



4.5.2 דיווח חסר על ביצוע החלטות הועדה

א. ממצאים שעלו בדוח הביקורת המקורי

"הביקורת מצאה כי מנהלי המכלולים המבצעים את החלטות הישיבה אינם מדווחים באופן זהה על ביצוע המטלה, חלקם מדווחים ליו"ר הועדה שלא במסגרת הועדה הפורמלי, חלקם מדווחים בע"פ, תוך כדי ישיבת הועדה וחלקם מדווחים באופן מתועד. הביקורת לא מצאה כי קיים פורמט לדיווח על ביצוע החלטות הועדה באופן אחיד ומחייב".

ב. המלצה מדוח הביקורת המקורי

"יש לגבש תהליך מובנה באמצעות פורמט אחיד ומתועד לדיווח על ביצוע החלטות הועדה לוועדה, באמצעות הנוהל שיגובש".

ג. סטאטוס ביצוע ביקורת המעקב

כאמור, מנהל אגף חירום וביטחון גיבש נוהל עבודה שמספרו 01.0018 "נוהל ביצוע מעקב אחר החלטות וועדת מל"ח/העמ"צ עירונית בחירום". במסגרת נוהל העבודה גובש פורמט מעקב אחר החלטות. יחד עם זאת, הפורמט הינו עבור ביצוע מעקב החלטות של מכלול מבצעים כמרכז החלטות הועדה ולא בגין דיווח של בעלי התפקידים השונים לוועדה. נמסר לביקורת על ידי מנהל אגף חירום וביטחון כי, בדרך כלל, נוהג לשלוח קישור שניתן לעדכן בו באופן שוטף על ידי כל מנהלי המכלולים. הביקורת לא מצאה כי גובש תהליך עדכון בועדה של מנהלי המכלולים האחרים את הועדה. בפרוטוקול ועדת מל"ח שהתקיימה בתאריך 9.3.2025 לא תועד מעקב אחר ביצוע החלטות קודמות במסגרת של "מעקב החלטות".

סטאטוס ביצוע הממצא: לא בוצע.

סטאטוס ביצוע ההמלצה: בוצע באופן חלקי באמצעות נוהל העבודה.

4.5.3 החלטות חוזרות בוועדה

א. ממצא שעלה בדוח הביקורת המקורי

"מבירור עולה כי 28 ההחלטות חזרות על עצמן מספר פעמים ובסה"כ עד לכדי 83 החלטות שמהוות 20% מסך ההחלטות".

ב. המלצות שעלו בדוח הביקורת המקורי

- א. "ככל שהחלטות שהתקבלו וטרם בוצעו יוצגו בתחילתה של כל ועדה יתייתר הצורך לקבוע החלטות חוזרות.
- ב. יש לגבש תהליך דיווח של החלטות שלא בוצעו בזמן, לרבות הדגשה של החלטות מתמשכות שטרם הובאו למיצוי.
- ג. יש לשקול את האפשרויות ולקבוע מדד שיוצג בתחילת כל ישיבה באשר לאי ביצוע משימות מתמשכות.
- ד. ממונה מעקב ובקרה יבצע ניטור רציף לבחינת ולאיתור של חריגים לגבי החלטות שלא בוצעו".



ג. סטאטוס ביצוע בביקורת המעקב

נוהל עבודה שמספרו 01.0018 "נוהל ביצוע מעקב אחר החלטות וועדת מל"ח/העמ"צ עירונית בחירום" (סעיף ו') מפרט את האופן בו יועברו הדיווחים אודות סטאטוס ביצוע החלטות משיבות קודמות באמצעות מכלול מבצעים. הביקורת לא מצאה כי גובש תהליך עדכון בועדה של מנהלי המכלולים האחרים את הועדה. כאמור, בפרוטוקול ועדת מל"ח שהתקיימה בתאריך 9.3.2025 לא תועד מעקב אחר ביצוע החלטות קודמות במסגרת של "מעקב החלטות".

סטאטוס ביצוע הממצא: לא בוצע.

סטאטוס ביצוע המלצה א': לא בוצע.

סטאטוס ביצוע המלצה ב': לא בוצע.

סטאטוס ביצוע המלצה ג': לא בוצע.

סטאטוס ביצוע המלצה ד': לא בוצע.

4.5.4 העדר מידע לגבי סטאטוס ביצוע

א. ממצא שעלה בדוח הביקורת המקורי

"... מבדיקת הביקורת עולה כי ככל שלא קיימת הגדרה לגבי סטאטוס ביצוע ההחלטה, קיימות הערות בטבלה לגבי חלק מההחלטות".

ב. המלצות שעלו בדוח הביקורת המקורי

א. "יש לדווח בתחילת כל ישיבה על סטאטוס החלטות, שטרם דווחו לוועדה באופן פורמלי כי בוצעו.

ב. יש לגבש בנוהל עבודה את תהליך הדיווח על ביצוע החלטות שיושמו וכן על סטאטוס הביצוע".

ג. סטאטוס ביצוע בביקורת המעקב

נוהל עבודה שמספרו 01.0018 "נוהל ביצוע מעקב אחר החלטות וועדת מל"ח/העמ"צ עירונית בחירום" (סעיף ו') מפרט את האופן בו יועברו הדיווחים אודות סטאטוס ביצוע החלטות משיבות קודמות באמצעות מכלול מבצעים. יחד עם זאת, נוהל העבודה לא מפרט את תהליך עדכון הועדה בפועל (בתחילת ישיבה, תיעוד ההגשה, דיון במעקב וכיוצ"ב). כאמור, בפרוטוקול ועדת מל"ח שהתקיימה בתאריך 9.3.2025 לא תועד מעקב אחר ביצוע החלטות קודמות במסגרת של "מעקב החלטות".

סטאטוס ביצוע ממצא: בוצע.

סטאטוס ביצוע המלצה א': לא בוצע.

סטאטוס ביצוע המלצה ב': בוצע באופן חלקי.

4.5.5 הגדרת סטטוס "בטיפול"

א. ממצא שעלה בדוח הביקורת המקורי

"הביקורת מצאה כי נכון למועד הביקורת ולהפקת דוח סטטוס הועדה (18.11.2023), עד לתאריך 6/11/2023 קיימות 49 החלטות, שמהוות שיעור של 11.5% מסך החלטות, נכון למועד זה בתקופה הנבדקת שנמצאות בסטטוס "בטיפול".

ב. המלצות שעלו בדוח הביקורת המקורי

- א. "יש לערוך מיפוי של כל החלטות הועדה ולאחר החלטות שטרם בוצעו או שביצוען טרם הסתיים ולהציגו בוועדה.
- ב. את החריגים שמצאו כאמור לגבי החלטות שטרם בוצעו או שביצוען טרם הסתיים יש לדווח לראשי המכלולים הרלוונטיים כתזכורת.
- ג. את החריגים שיעלו כאמור יש לדווח לוועדה וליו"ר הועדה.
- ד. יש לקבוע תהליך מובנה לניהול החלטות ומעקב אחר ביצוען באופן שיעלה חריגים של החלטות שטרם בוצעו או תהליך הטיפול בהם טרם הסתיים.
- ה. יש לדווח בתחילת כל ישיבה על סטטוס החלטות, שטרם דווחו לוועדה באופן פורמלי כי בוצעו.
- ו. יש לגבש בנוהל עבודה את תהליך הדיווח על ביצוע החלטות שיושמו וכן על סטטוס הביצוע".

ג. סטטוס ביצוע בביקורת המעקב

נוהל עבודה שמספרו 01.0018 "נוהל ביצוע מעקב אחר החלטות וועדת מל"ח/העמ"צ עירונית בחירום" קובע כדלקמן:

"בנוסף לפרוטוקול, ההחלטות שהתקבלו ירוכזו בטבלת (excel ע"מ שניתן יהיה לבצע סינון בהתאם לקריטריונים שונים) בהתאם לפורמט המצ"ב כנספח.

פורמט לריכוז החלטות וסטטוס הביצוע יכלול את הפרטים: מועד ההחלטה, נושא, אחראי, תאריך יעד/גמר ביצוע, סטטוס ובנוסף פירוט/הערה בסיסית לאופן הביצוע".

כאמור, נוהל העבודה לא מפרט את תהליך עדכון הועדה בפועל (בתחילת ישיבה, תיעוד ההגשה, דיון במעקב וכיוצ"ב) על ההחלטות.

כאמור, בפרוטוקול ועדת מל"ח שהתקיימה בתאריך 9.3.2025 לא תועד מעקב אחר ביצוע החלטות קודמות במסגרת של "מעקב החלטות".

בבחירת סטטוס "בטיפול" בגיליון האלקטרוני, נכון ליום 11.5.2025 קיימות 3 מתוך 49 משימות פתוחות.

סטטוס ביצוע ממצא: מבוצע.

סטטוס ביצוע המלצה א': לא בוצע.

סטטוס ביצוע המלצה ב': לא בוצע.

סטטוס ביצוע המלצה ג': לא בוצע.

סטטוס ביצוע המלצה ד': לא בוצע.

סטטוס ביצוע המלצה ה': לא בוצע.

סטאטוס ביצוע המלצה ו': לא בוצע.

4.5.6 העדר דיווח סטאטוס בישיבות הועדה

א. ממצא שעלה בדוח הביקורת המקורי

"על פי תיק אב לחרום, פרק ו' "עבודת המטה בחרום" סעיף 4 "ניהול הערכת מצב" סעיף ה, עמוד 42 כל מנהל מכלול נדרש "לסטטוס משימות לביצוע – דוח מצב. הביקורת לא מצאה כי במהלך ישיבות הוועדה קיים דיווח מובנה וקבוע לסטאטוס ביצוע מטלות על ידי נציגי המכלולים או כרקע מוקרן על הלוח המרכזי בזמן המיועד לעדכוני מנהלי המכלולים בהערכות המצב ובהתאמה פערי המידע, לרבות החלטות במבוצעות לאורך תקופה ולא מדווחות כי בוצעו".

ב. המלצה שעלתה בדוח הביקורת המקורי

"יש לדווח בתחילת כל ישיבה על סטאטוס החלטות, כנדרש".

ג. סטאטוס ביצוע בביקורת המעקב

כאמור, נוהל העבודה לא מפרט את תהליך עדכון הועדה בפועל (בתחילת ישיבה, תיעוד ההגשה, דיון במעקב וכיוצ"ב) על החלטות. כאמור, בפרוטוקול ועדת מל"ח שהתקיימה בתאריך 9.3.2025 לא תועד מעקב אחר ביצוע החלטות קודמות במסגרת של "מעקב החלטות".
סטאטוס ביצוע הממצא : לא בוצע.
סטאטוס ביצוע המלצה : לא בוצע.

4.5.7 העדר עדכון המשתתפים בדבר החלטות שנתקבלו באופן אחיד ומסודר

א. ממצא שעלה בדוח הביקורת המקורי

"הביקורת לא מצאה כי מיד לאחר ישיבות הועדה מופץ פרוטוקול הישיבה ו/או קובץ החלטות הישיבה לאישור, למעקב ולביצוע...".

ב. המלצות שעלו בדוח הביקורת המקורי

א. "יש לתעד את החלטות הועדה ולהעבירם בסוף כל ישיבה למשתתפים ולכל הלוקחים חלק בהחלטות, לרבות מי שאינו חבר אורגני של הועדה.
ב. יש לגבש בנוהל כתוב את תהליך התיעוד והדיווח של החלטות הועדה".

ג. סטאטוס ביצוע בביקורת המעקב

כאמור, מנהל אגף חירום וביטחון גיבש נוהל עבודה שמספרו 01.0018 "נוהל ביצוע מעקב אחר החלטות וועדת מל"ח/העמ"צ עירונית בחירום".
במסגרת נוהל העבודה שגובש וטרם אושר על ידי גורם כלשהו (ועדת מל"ח ו/או מועצה) נקבע כדלקמן (לגבי שגרה):



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

פורמט לריכוז החלטות וסטטוס הביצוע יכלול את הפרטים: מועד ההחלטה, נושא, אחראי, תאריך יעד/גמר ביצוע, סטטוס ובנוסף פירוט/הערה בסיסית לאופן הביצוע. פרוטוקול הוועדה יופץ למשתתפים ובע"ת נוספים רלוונטים עד שבוע מתום הדיון. בנוסף לפרוטוקול, תופץ גם הטבלה המרכזת את ההחלטות שהתקבלו. מעקב אחר ביצוע ההחלטות יבוצע ע"י מנהל אגף החירום וביטחון או מי מטעמו. סטטוס ביצוע ההחלטות יתועד בטבלה הנ"ל ויוצג לגורמים הרלוונטיים בהתאם למועד הביצוע/חריגה מביצוע.

סטטוס ביצוע הממצא: מבוצע.

סטטוס ביצוע המלצה א': מבוצע.

סטטוס ביצוע המלצה ב': מבוצע.

4.5.8 העדר תהליך עדכון בעלי תפקידים שאינם מוזמנים קבועים לוועדת מל"ח

א. ממצא שעלה בדוח הביקורת המקורי

"הביקורת לא מצאה כי החלטות המתקבלות בוועדה עבור בעלי תפקידים שאינם ראשי מכלולים, לרבות גזבר, יועמ"ש, מנהלת השירות לתושב, מנהלת הארנונה מועברות באופן מובנה ייעודי ומסודר מיד לאחר ישיבות הוועדה..."

ב. המלצות שעלו בדוח הביקורת המקורי

א. "יש לקבוע גורם אחראי שיעביר את ההחלטות לגורמים שלא נמצאים ו/או לא מוזמנים לישיבות הוועדה באופן שוטף. בגורם האחראי יבצע מעקב ובקרה אחר ביצוע ההחלטות של הגורמים שאינם אורגניים בישיבה.
ב. תהליך העדכון, המעקב והבקרה יעוגנו בנוהל עבודה ו/או בהגדרת תפקיד כתובה ומאושרת."

ג. סטטוס ביצוע בביקורת המעקב

כאמור, מנהל אגף חירום וביטחון גיבש נוהל עבודה שמספרו 01.0018 "נוהל ביצוע מעקב אחר החלטות וועדת מל"ח/העמ"צ עירונית בחירום".
במסגרת נוהל העבודה שגובש וטרם אושר על ידי גורם כלשהו (ועדת מל"ח ו/או מועצה) נקבע כדלקמן:

"פרוטוקול הוועדה יופץ למשתתפים ובע"ת נוספים רלוונטים עד שבוע מתום הדיון. בנוסף לפרוטוקול, תופץ גם הטבלה המרכזת את ההחלטות שהתקבלו". נוהל העבודה לא קובע באופן מפורש מיהו הגורם שאחראי להעביר את ההחלטות כאמור לגורמים השונים. יחד עם זאת, האחראיות לביצוע הנוהל הינו מנהל אגף חירום וביטחון. פרוטוקול ועדת מל"ח שהתקיימה בתאריך 9.3.2025 הופץ על ידי מנהל אגף חירום וביטחון לכלל בעלי התפקידים, לרבות יועמ"ש, גזבר, מנהלת השירות לתושב וכיוצ"ב, שהיו רלוונטיים לפרוטוקול.

סטטוס ביצוע הממצא: מבוצע.

סטטוס ביצוע המלצה א': בוצע.



5. החלטת ראש העירייה מיום 5.3.2024 מדוח הביקורת המקורי

א. החלטה

"מנהל אגף הביטחון בעירייה יגיש דוח מפורט לתיקון הליקויים שעלו בדוח הביקורת. דוח תיקון הליקויים יוגש לח"מ ולוועדת מ"ח לדיון. אחריות לביצוע: מנהל אגף הביטחון. לוח"ז לביצוע: 30.4.2024."

ב. סטאטוס ביצוע החלטת ראש העירייה

מנהל אגף חירום וביטחון הגיש לראש העירייה דוח תיקון ליקויים בתאריך 31.3.2024. סטאטוס ביצוע ההחלטה: בוצע.

6. דוח יישום ממצאים לביקורת מעקב בנושא "מעקב החלטות ועדת מל"ח במלחמת "חרבות ברזל" "

להלן סיכום יישום ממצאי הביקורת, המלצות הביקורת והחלטת ראש העירייה:

בחינת סטאטוס יישום המלצות הביקורת				
פרק	ממצא	מס"ד	המלצת הביקורת	סטאטוס
4.1	נהלים	1	יש לגבש בנהל העבודה את תהליכי העבודה הנדרשים בתהליך מעקב החלטות של ועדת מל"ח, לרבות תהליכי הדיווח, איכות הדיווח, התיעוד, תחומי האחריות, לוחות הזמנים וכיוצ"ב.	בוצע
		2	יש לאשר את נוהל העבודה באופן מלא בפורמט הנהוג בעירייה בנושא ועדת מל"ח.	לא בוצע
4.2	שימוש במערכות מידע	3	למרות שלא ניתן למצות את שימוש המערכת למול הנפה והמחוז של פיקוד העורף, נכון יהיה למצות את המערכת באופן פנים ארגוני. בהתאם, יש לקבוע ולחייב את השימוש המלא במערכת "שועל", או לחילופין לבחון פיתוח או שימוש בתוכנת מדף ייעודית אחרת שתאפשר ניהול מעקב החלטות מתאים	לא רלוונטי
4.3	ממונה מעקב ובקרה	4	יש להגדיר את תחומי האחריות, המטלות, וסדר הפעולות בתפקידו של הממונה.	בוצע באופן חלקי
4.4	העדר ביצוע של הכשרות נדרשות	5	יש למפות את כלל דרישות ההדרכה, הריענונים וההשתלמויות לשעת חירום בעירייה לכל המכלולים.	בוצע
		6	יש להתאים תכנית עבודה מובנית ומסודרת, התואמת את תפיסת ההדרכה/הלמידה, לניהול של פעילויות ההדרכה לשעת חירום בעירייה.	בוצע
4.5		7	יש לקבוע גורם אחראי לכל החלטה שמתקבלת בוועדה.	בוצע



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

מבוצע	8	ככל שקיימות החלטות משותפות למספר בעלי תפקידים יש לקבוע אחראי מוביל להחלטה.	דיון סטאטוס ביצוע החלטות מכלולים
בוצע	9	יש לעגן נוהל עבודה את האחריות לקביעה של אחראי לכל החלטה וככל שקיימים מספר בעלי תפקידים לשיתוף פעולה, לקבוע בגינם אחראי מוביל לביצוע ההחלטה.	
בוצע באופן חלקי	10	יש לגבש תהליך מובנה באמצעות פורמט אחיד ומתועד לדיווח על ביצוע החלטות הועדה לוועדה, באמצעות הנוהל שיגובש.	
לא בוצע	11	ככל שהחלטות שהתקבלו וטרם בוצעו יוצגו בתחילתה של כל ועדה יתייטר הצורך לקבוע החלטות חוזרות.	
לא בוצע	12	יש לגבש תהליך דיווח של החלטות שלא בוצעו בזמן, לרבות הדגשה של החלטות מתמשכות שטרם הובאו למיצוי.	
לא בוצע	13	יש לשקול את האפשרויות ולקבוע מדד שיוצג בתחילת כל ישיבה באשר לאי ביצוע משימות מתמשכות.	
לא בוצע	14	ממונה מעקב ובקרה יבצע ניטור רציף לבחינת ולאתור של חריגים לגבי החלטות שלא בוצעו	
לא בוצע	15	יש לדווח בתחילת כל ישיבה על סטאטוס החלטות, שטרם דווחו לוועדה באופן פורמלי כי בוצעו.	
לא בוצע	16	יש לגבש בנוהל עבודה את תהליך הדיווח על ביצוע החלטות שיושמו וכן על סטאטוס הביצוע	
לא בוצע	17	יש לערוך מיפוי של כל החלטות הועדה ולאתר החלטות שטרם בוצעו או שביצען טרם הסתיים ולהציג בוועדה.	
לא בוצע	18	את החריגים שמצאו כאמור לגבי החלטות שטרם בוצעו או שביצען טרם הסתיים יש לדווח לראשי המכלולים הרלוונטיים כתזכורת.	
לא בוצע	19	את החריגים שיעלו כאמור יש לדווח לוועדה וליו"ר הועדה.	
לא בוצע	20	יש לקבוע תהליך מובנה לניהול החלטות ומעקב אחר ביצוען באופן שיעלה חריגים של החלטות שטרם בוצעו או תהליך הטיפול בהם טרם הסתיים.	
לא בוצע	21	יש לדווח בתחילת כל ישיבה על סטאטוס החלטות, שטרם דווחו לוועדה באופן פורמלי כי בוצעו.	
לא בוצע	22	יש לגבש בנוהל עבודה את תהליך הדיווח על ביצוע החלטות שיושמו וכן על סטאטוס הביצוע.	
לא בוצע	23	יש לדווח בתחילת כל ישיבה על סטאטוס החלטות, כנדרש.	

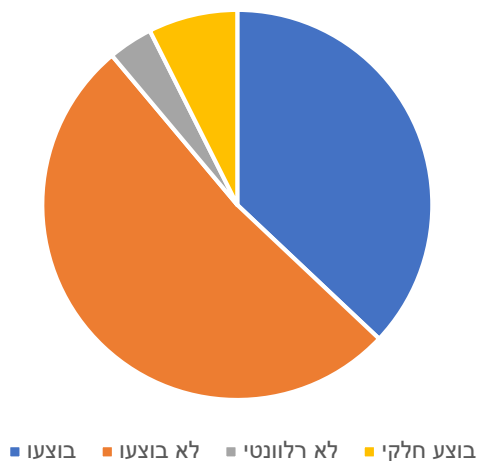


לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

מבוצע	יש לתעד את החלטות הועדה ולהעבירם בסוף כל ישיבה למשתתפים ולכל הלוקחים חלק בהחלטות, לרבות מי שאינו חבר אורגני של הועדה.	24		
מבוצע	יש לגבש בנוהל כתוב את תהליך התייעוד והדיווח של החלטות הועדה.	25		
בוצע	יש לקבוע גורם אחראי שיעביר את ההחלטות לגורמים שלא נמצאים ו/או לא מוזמנים לישיבות הועדה באופן שוטף. בגורם האחראי יבצע מעקב ובקרה אחר ביצוע ההחלטות של הגורמים שאינם אורגניים בישיבה.	26		
בוצע	תהליך העדכון, המעקב והבקרה יעוגנו בנוהל עבודה ו/או בהגדרת תפקיד כתובה ומאושרת.	27		

מתוך 27 המלצות הביקורת עולה כי 10 המלצות יושמו במלואן (37%), 14 המלצות לא יושמו (51%), המלצה אחת אינה רלוונטית ו- 2 המלצות יושמו באופן חלקי.

סטאטוס ביצוע המלצות הביקורת

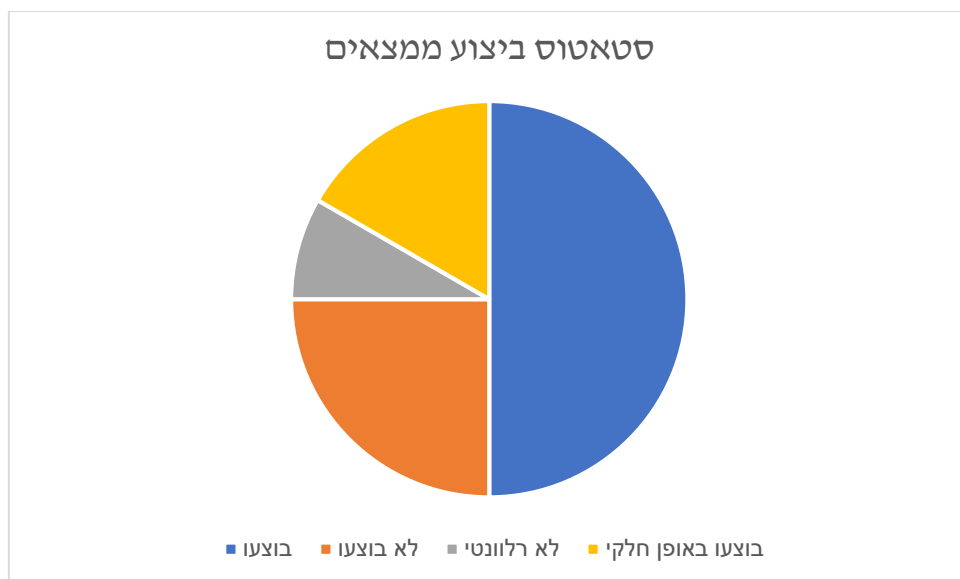




7. סטאטוס תיקון ליקויים ביקורת מעקב בנושא " החלטות ועדת מל"ח במלחמת חרבות ברזל".

בחינת סטאטוס תיקון הליקויים				
פרק	נושא הביקורת	סטאטוס ביצוע	סטאטוס	הערות
4.1	נהלים	העדר נוהל ייעודי למעקב החלטות	בוצע	
4.2	שימוש במערכות ידע	שימוש חסר במערכת "שועל"	לא רלוונטי	נמסר לביקורת על ידי מנהל אגף הביטחון בעירייה כי מערכת שועל הינה מערכת של העורך הלאומי שנוצרה במטרה להעביר את תמונת המצב של העורך לרשויות ובין הרשויות לפיקוד העורך (בין הנפה למחוז), יחד עם זאת, נמצא כי פיקוד העורך לא משתמש במערכת האזרחית, אלא רק במערכת הצבאית שהינה מסווגת. ולפיכך אין ממשק בין פיקוד העורך לרשות במסגרת מערכת השועל ולכן לא נוהגים לעשות שימוש מערכת הזו.
		שימוש חסר במערכת "בינה"	לא רלוונטי	
4.3	ממונה מעקב ובקרה	הגדרת תהליכי עבודה חסרה	בוצע באופן חלקי	
4.5	העדר ביצוע של הכשרות נדרשות	מנהלי מכלולים - ראשי מכלולים או סגנים מצאה כי לא עברו הכשרה מתאימה בנושא	בוצע	
4.5	דיון סטאטוס ביצוע החלטות מכלולים	החלטות ללא קביעת מוביל / אחראי לביצוע / לויז' לביצוע	מבוצע באופן חלקי	
		דיווח אחיד חסר על ביצוע החלטות הועדה	לא בוצע	
		החלטות חוזרות בוועדה	לא בוצע	
		העדר מידע לגבי סטאטוס ביצוע	בוצע	
		הגדרת סטטוס "בטיפול"	בוצע	
		העדר דיווח סטאטוס בישיבות הועדה	לא בוצע	
		העדר עדכון המשתתפים בדבר ההחלטות שנתקבלו באופן אחיד ומסודר	בוצע	
		העדר תהליך עדכון בעלי תפקידים שאינם מוזמנים קבועים לוועדת מל"ח	בוצע	

מתוך 12 ממצאים בביקורת עולה כי 6 ממצאים בוצעו, 3 ממצאים לא בוצעו (25%), 2 ממצאים בוצעו באופן חלקי וממצא אחד לא רלוונטי.



8. סטאטוס יישום החלטות ראש העירייה ביקורת מעקב בנושא " החלטות ועדת מל"ח במלחמת חרבות ברזל".

בחינת סטאטוס יישום החלטות ראש העירייה				
מס"ד	החלטת ראש העירייה	אחריות	סטאטוס	הערות
1	מנהל אגף הביטחון בעירייה יגיש דוח מפורט לתיקון הליקויים שעלו בדוח הביקורת. דוח תיקון הליקויים יוגש לח"מ ולועדת מ"ח לדיון.	מנהל אגף הביטחון	בוצע	לו"ז לביצוע : 30.4.2024

9. תגובות המבוקרים

מנהל אגף חירום וביטחון :

"תבוצע תוכנית להשלמת ההערות וההמלצות שעדיין לא יושמו".

10. דיון ראש העירייה מיום 18.5.2025

החלטה :

הממצאים נבחנו ובהתאם יתוקנו הליקויים ויושלמו בהתאם לאופן שעלו בדוח.

אחריות לביצוע : מנהל אגף חירום וביטחון.

לו"ז לביצוע : באופן מיידי.

דוח ביקורת בנושא
"פיקוח ושיטור עירוני"

דו"ח מס' 4/2025

1. רקע כללי**1.1. רקע**

בהתאם לתכנית העבודה של הביקורת לשנת 2025, נערכה ביקורת בנושא "פיקוח ושיטור עירוני". בסקר הסיכונים הכללי שנערך בעירייה נושא "אבטחה, ביטחון ומניעת הונאה, ביטוח וניהול סיכונים (חירום)" עלה בדרגת חשיבות גבוהה מאוד. דרגת החשיבות של הדוח הינה בינונית.

מהותה ותפקידה של הרשות המקומית הוא לספק שירותים לכל הבאים בשעריה ולהבטיח איכות חיים לתושביה. לרשות מוניציפלית נתונה סמכות חובה, כחלק מתפקידיה הציבוריים, להסדיר את החיים במרחב הציבורי וזאת, בין היתר, באמצעות מערך אכיפה.

אכיפה ראויה ויעילה היא אחד משירותי הליבה שעל הרשות המקומית לספק לתושביה. שירות הניתן לכל אותם תושבים הנפגעים או עלולים להיפגע מביצוע עבירה. כשרשות מקומית אינה מבצעת אכיפה, תושביה סובלים מפגיעה באיכות חייהם ומפגיעה משמעותית ברמת השירותים הניתנים להם ע"י הרשות. בנוסף, נפגע גם אמון הציבור ברשות המקומית, כיוון שמדובר בדרך כלל בהפרות ומפגעים החשופים לעין כל.

יחידת יפת"ח (פיקוח, תנועה וחניה. להלן: "הפיקוח העירוני") ויחידת אש"ל, שיטור עירוני (להלן: "השיטור העירוני") הן חלק מאגף חירום ובטחון.

הפיקוח העירוני

מטרתה של יחידת יפת"ח הינה שמירה על מרחב ציבורי המאפשר איכות חיים, באמצעות אכיפת חוקי העזר ובפרט בנושא מודעות לסביבה נקייה, הפרדה וטיפול בפסולת, מחזור, תנועה, חנייה והנחלת תרבות של אחריות סביבתית וסדר ציבורי.

על פי תוכניות העבודה וסיכומי היחידה, כפי שהוצגו לביקורת, תחומי אחריותה כוללים:

- פיקוח עירוני – רוכלות ללא היתר, השלכות פסולת, צמצום ונדליוז, הקמת רעש, פסולת בניין, איכות הסביבה, תליית מודעות, טיפול במפגעים, חוק מניעת עישון בשטח ציבורי, הבערת אש/מנגלים – שטח ציבורי ועוד.
- פיקוח חניה – חנייה במקומות אסורים, הפרעה לתנועה, חניית משאיות ואוטובוסים ועוד.
- רכבים נטושים וגרוטאות – שמירה על מרחב ציבורי וסביבה נקייה במטרת איתור רכבים נטושים בעיר אשר גורמים למפגע, ביצוע גרירות וניהול מערך גרוטאות.
- קריאות מוקד 106 – טיפול ומענה לקריאות מתושבים על מפגעים בכל העיר ומענה לטיפול קריאות של כלל מחלקות העיר.
- אירועי עירייה.

נכון למועד הביקורת היחידה כוללת שני פקחים, מזכירה ומנהל היחידה. היחידה משתמשת במערכת א.ש. בינה (להלן: "המערכת") לניהול ותיעוד עבודתה. הערות לגבי תפעול המערכת, ראו דוח ביקורת ייעודי בנושא.



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

להלן נתונים בנוגע לפניית לפיקוח העירוני לשנים 2023-2024, כפי שהתקבלו בחודש אפריל 2025 ממנהלת השירות לתושב ממערכת א.ש. בינה (כאמור, בנוגע לנתוני המערכת יש לקרוא דוח ביקורת ייעודי בנושא "מערכת א.ש. בינה"):

סוג פניה	כמות פניות 2023	משקל מסה"כ פניות 2023	כמות פניות 2024	משקל מסה"כ פניות 2024	שינוי 2024-2023
אירועי רוכלות לא חוקית	23	4%	39	5%	70%
השלכת אשפה בשטח ציבורי	125	20%	149	19%	19%
השלכת גזם בשטח ציבורי	20	3%	32	4%	60%
השלכת פסולת בניין	1	0%	72	9%	7100%
לכלוך לאחר ביצוע עבודות קבלן פרטי	129	21%	23	3%	-82%
מטרד מבית פרטי	120	19%	91	12%	-24%
מכולה שתופסת חניות	16	3%	24	3%	50%
צואת בעלי חיים	10	2%	21	3%	110%
רכבים נטושים	169	27%	278	36%	64%
אחר*	6	1%	30	4%	400%
סה"כ	622	100%	770	100%	24%

*כולל פגיעה בצומח, הדבקת מודעות ללא אישור, גידור מגרשים

השיטור העירוני

יחידת אש"ל, שיטור עירוני, הינו כוח משולב הכולל כוחות שיטור ופיקוח עירוני. על פי נהלי היחידה ודיווחיה, מטרתו להרתיע, למנוע ולאכוף עבירות בתחומי איכות החיים, אלימות והתנהגות אנטי-חברתית. ראש הרשות מוביל את המערך וקובע את המדיניות וסדר העדיפות העירונית בתיאום עם המשטרה.

היעד של מערך השיטור העירוני הוא ליצור סביבת חיים מוגנת ואיכותית התורמת ליצירת רמה גבוהה של ביטחון אישי במרחב העירוני. ברמה המוניציפאלית, יעד המערך הוא לבצע אכיפה עירונית ייעודית בשיתוף פעולה (משטרה ורשות מקומית) למניעה ולטיפול באירועים בתחומי איכות החיים, האלימות והתנהגויות אנטי חברתיות בשטח המוניציפלי של הרשות על מנת להגביר את תחושת הביטחון של הציבור. בין מטרות המערך:

- מתן תגובה מהירה לאירועים והגברת הביטחון האישי של התושבים.
 - סיוע למשטרה במניעה וטיפול בתופעות בריונות, אלימות וונדליזם במרחב הציבורי.
 - מניעה וטיפול באירועי איכות חיים.
 - טיפול בעבירות רישוי ובנייה וביצוע צווי בתי משפט עירוניים.
 - טיפול בעבירות בתחום האלכוהול.
 - מניעה וטיפול בעבירות בתחום בריונות בתנועה.
 - סיוע לאבטחת אירועים עירוניים תחת כיפת השמיים.
- נכון למועד הביקורת היחידה כוללת שישה פקחים ומנהל היחידה. היחידה משתמשת במערכת א.ש.



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

בינה (להלן: "המערכת") לניהול ותיעוד עבודתה.

להלן נתונים בנוגע לפניות לשיטור העירוני ויחידת אופק לשנים 2023-2024 כפי שהתקבלו ממנהלת השירות לתושב בחודש אפריל 2025 ממערכת א.ש. בינה:

סוג פניה	כמות פניות 2024	כמות פניות 2023	שינוי 2024 - 2023
סה"כ	2,736	1,856	47%

1.2. רגולציה רלוונטית

להלן מספר חוקים ותקנות רלוונטיים:

- א. חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות מקומיות (הוראת שעה) התשנ"א 2011 (להלן – "החוק").
- ב. תזכיר חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (הפיכת הוראת השעה להוראת קבע ותיקונים נוספים) (תיקון), התשפ"ד 2024.
- ג. חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, תשס"ה 2005.
- ד. החלטת ממשלה 1848 מיום 8.6.2010 "מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל – רפורמה בתחום הביטחון האישי".
- ה. החלטת ממשלה 696 מיום 21.8.2013 "הפעלת מערך אכיפה ושיטור משולב".
- ו. חוק עזר לנתיבות (איכות הסביבה, מניעת מפגעים ושמירת הסדר והניקיון), התשפ"א, 2021.
- ז. חוק עזר לנתיבות (מודעות ושלטים), התשע"ב-2012.
- ח. חוק עזר לנתיבות (העמדת רכב וחנייתו), התשע"ב-2011.
- ט. פקודת העיריות, נוסח חדש, תשכ"ד 1964.
- י. נוהל המשרד לביטחון פנים: "מערכי האכיפה העירוניים – תפיסת ההפעלה".

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה לבחון את תהליכי ניהול, פיקוח ובקרה עירוניים על האכיפה ברחבי העיר, לרבות בניית מדיניות אכיפה, קיומם של נהלי עבודה, עמידה בתכניות, במדיניות ונהלים. בכלל זה, ביצוע אכיפת חוקי המדינה, התקנות וחוקי העזר העירוניים, הטיפול במפגעים ובהסרתם וכן מתן דוחות והטיפול באכיפת גבייתם. בנוסף, לבחון את יעילות תהליכי הפיקוח והשיטור העירוני, לרבות אכיפת חוקי עזר, ממשק עם מוקד עירוני ומחלקות אחרות ברשות, שיתוף פעולה עם משטרת ישראל, יישום מדיניות האכיפה והתמודדות עם עבירות איכות חיים ואליומות.

3. שיטת העבודה והיקף הביקורת

הביקורת התמקדה בנושאים הבאים:

- תהליכי עבודה – בדיקת קיומם ויישומם של נהלי עבודה מסודרים, בחינת ממשקי העבודה בין יחידות הפיקוח, השיטור העירוני, ומשטרת ישראל והערכת שיתוף הפעולה עם יחידות עירוניות אחרות לרבות העברה לטיפול משפטי.

- תוכנית עבודה – בדיקת קיומן של תוכניות עבודה ומעקב אחר ביצוען, לרבות קיום מדדים ברורים להצלחה (KPIs) ומדידתם בפועל.
 - מדיניות אכיפה – קיום מדיניות אכיפה, תיקשורה ובחינת התאמתה לנהלים, לחוקים, ולהנחיות הרגולטוריות
 - קביעת סל עבירות לטיפול ולוחות זמנים לטיפול בפניות הציבור – קיום וניתוח סל העבירות שנקבעו לטיפול, לרבות הגדרת לוחות הזמנים הקיימים לטיפול בפניות הציבור, בהתאם להנחיות חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים (הוראת שעה). בנוסף, הערכת התהליכים הקיימים לתמיכה במענה מהיר ויעיל, כולל מקרים של פיצול הפניות למספר גורמים מטפלים.
 - הדרכות והכשרות לפקחים – סקירת תוכניות ההכשרה השנתיות והערכת התאמת תוכניות ההדרכה לדרישות החוק ולצרכים בפועל.
 - טיפול בפניות במוקד העירוני – בחינת נהלים וקריטריונים לטיפול וסיווג פניות במוקד העירוני, שיפור יעילות תהליכי הטיפול בפניות והערכת תיאום בין המוקד העירוני ליחידות השיטור העירוני בטיפול במקרים דחופים.
 - מעקב אחר פעילות הפיקוח והשיטור העירוני – בחינת נאותות הפיקוח, התייעוד, המעקב והאכיפה בתחומי הפעילות (כגון: איכות חיים, רישוי ורישוי עסקים, אלימות, הטרדות, מפגעי רעש, שמירה על הסדר הציבורי ועוד), לרבות בדיקת קיומן של דו"חות וכלים המסייעים בניתוח הפעילות והפקת לקחים ובדיקת נאותות המידע והנתונים במערכות הממוחשבות.
 - טיפול ומעקב אחר דוחות – מעקב אחר תשלום וגביית דוחות וחובות.
 - בדיקת ממשקי העבודה עם המחלקה המשפטית והעברת תיקים לטיפול משפטי.
- שיטות הבדיקה, כללו בין השאר:
- בחינת יישום הוראות משרדי ממשלה ורשויות בנושא;
 - שיחות עם בעלי תפקידים רלוונטיים;
 - עיון בנהלי עבודה, מסמכים ודוחות רלוונטיים;
 - ניתוח קבצי קריאות ממערכת א.ש. בינה;
 - ביצוע בדיקות מדגמיות בנוגע לפניות ואימות נאותות התהליכים שבוצעו על ידי קבלת תיעוד אסמכתאות בגין דגימות אלו;
 - ביצוע סיור ובדיקה בשטח.
- הביקורת נערכה במהלך החודשים ינואר 2025 – יוני 2025. תקופת הביקורת הינה ינואר 2023 – מאי 2025.
- הביקורת הנוכחית בחנה את פעילות יחידות השיטור והפיקוח ולא כללה את יחידת אופ"ק.

4. פירוט הממצאים

4.1 חוקי עזר עירוניים

דרגת חשיבות : בינונית

4.1.1 רקע כללי

הרשויות המקומיות במדינת ישראל מוסמכות, על פי הדין, לאכוף בתחומן עבירות בנושאים שונים. אכיפה זו נשענת על שני אדנים :

- פקודת העיריות מעניקה לרשות המקומית סמכות לחוקק חוקי עזר שתכליתם לאפשר לה לממש את אחריותה בתחומים שונים הקשורים לחיי המסחר ברשות, לבריאות התושבים, לביטחונם ולסדר הציבורי. במסגרת זו, מחוקקת הרשות הוראות שונות בחוקי העזר והיא אמונה על אכיפתן, על ידי הפיכתן של חלק מההוראות לעבירות קנס, באמצעות חקיקת צווי עבירות קנס, בהתאם לסעיף 265 לפקודת העיריות או על ידי הגשת כתבי אישום בגין הפרת הוראות חוקי העזר, בהתאם לסעיף 254 לפקודה.

- חוקי מדינה שונים הקנו סמכויות לרשות המקומית להסמיק פקחים ולהפעיל סמכויות לאכיפת עבירות במסגרתם, למשל :

- חוק רישוי עסקים, תשכ"ח, 1968.
 - חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית-סמכויות פקחים), תשס"ח, 2008.
 - חוק להסדרת הפיקוח על כלבים, תשס"ג, 2002.
 - החוק לייעול הפיקוח והאכיפה העירוניים (תעבורה), תשע"ו, 2016 ועוד.
- חוקים אלו מקנים לראש הרשות סמכות להסמיק פקחים מבין עובדי הרשות המקומית ומקנים סמכויות פיקוח ואכיפה לפקחים.
- חוקי העזר העירוניים הינם אמצעי חיוני להבטחת הסדר הציבורי ולאכיפתם על ידי גורמי האכיפה העירוניים, ובהם גופי פיקוח ואכיפה. בהתאם לחוק חופש המידע, תשנ"ח 1998 על חוקי העזר להיות מפורסמים באתר העירייה וכן באתר משרד הפנים, כדי להבטיח כי יהיו מוכרים ומכובדים על ידי הציבור הרחב. חלק מהעבירות המנויות בחוקי העזר מעוגנות גם בצו העיריות (עבירות קנס), תשל"א 1971, ומכוחו ניתן לאכוף אותן על ידי הפקחים העירוניים בדרך של ברירת משפט והטלת קנסות.

4.1.2 ממצא – פרסום חסר של חוקי עזר באתר העירייה

הביקורת ערכה סקירה של חוקי העזר העירוניים הנוגעים לתחום הפיקוח והאכיפה, והעלתה כי באתר משרד הפנים מפורסמים מספר חוקי עזר עירוניים אשר אינם מופיעים באתר העירייה, כדלקמן :

- אימוץ חוק עזר לדוגמה בדבר גידור דוכנים מטעמי בטחון על ידי המועצה המקומית נתיבות, התש"ס 1980.
- אימוץ חוק עזר לדוגמה בדבר החזקת מקלטים על ידי המועצה המקומית נתיבות, התשל"ו 1975.



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- אימוץ חוק עזר לדוגמה למועצות מקומיות בדבר ניקוי מדרכות על ידי המועצה המקומית נתיבות, התשל"ד 1974.
- בהתאם לחוק חופש המידע, תשנ"ח 1988 הרשות המקומית מחוייבת בפרסום המידע באתר. בהקשר זה ראו דוח ביקורת בנושא "חוק חופש המידע".

4.1.3 משמעויות

- א. עמידה חסרה לכאורה בהוראות חוק חופש המידע.
- ב. פתח להטעיית הציבור בפרסום חסר של חוקי העזר העירוניים.
- ג. פתח לתביעות משפטיות.

4.1.4 המלצה

יש לוודא כי באתר העירייה תתפרסם רשימה מלאה של חוקי עזר העדכניים הנדרשים לפרסום.

4.1.5 החלטת ראש העירייה מדיון שנערך ביום 5.11.2025

החלטה:

מנהל אגף חירום וביטחון ידאג לעביר לממונה על חוק חופש המידע למנכ"ל העירייה את החוקים הנדרשים לפרסום באתר העירייה, לרבות רשימה מלאה של חוקי עזר העדכניים הנדרשים לפרסום.

אחריות לביצוע: מנהל אגף חירום וביטחון.

ל"ז לביצוע: מיידי.

4.2 מנגנוני הניהול העירוני

דרגת חשיבות: בינונית

4.2.1 רקע כללי

החלטת ממשלה מספר 1848 שפורסמה בשנת 2010 בנושא: "מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל – רפורמה בתחום הביטחון האיש" קבעה כי הרשות המקומית תקים "מועצה לאכיפה עירונית" ו"ועדת משנה עירונית לאכיפה" לניהול ופיקוח על המערך.

נוהל המשרד לביטחון פנים בנושא: "מערכי האכיפה העירוניים – תפיסת הפעלה" מפרט את תפקידי מנגנוני הניהול העירוני, הרכבם ותדירות כינוסם:

סוג	מועצה לאכיפה עירונית	ועדת משנה לאכיפה עירונית
חברים	ראש הרשות, סגני ראש הרשות, מנכ"ל הרשות, מפקד המשטרה הטריטוריאלית, נציג המינהלת הארצית, מנהל הפיקוח העירוני, מנהלי מחלקות ברשות - חינוך, רווחה וביטחון, מנהל יחידת הפיקוח הייעודית, מפקד השיטור העירוני ושני	ראש העיר/מנכ"ל, מפקד כוח השיטור העירוני המשטירתי, מנהל יחידת הפיקוח הייעודית ברשות וממונה הביטחון ברשות המקומית

סוג	מועצה לאכיפה עירונית	ועדת משנה לאכיפה עירונית
	נציגי ציבור ונציג מטעם "עיר ללא אלימות"	
תדירות התכנסות	פעמיים בשנה (מינימום)	פעם בחודש (מינימום)
תפקיד	התוויית מדיניות, סדרי עדיפויות, קביעת מטרות ויעדים, ביצוע בקרה, הפקת דוחות מול ביצוע ודיווח למנהלה הארצית	הגדרת סדרי עדיפויות, גיבוש תכנית עבודה עירונית, תיאום פעילות ושיתופי פעולה, זיהוי ומיפוי פערים וקשיים, הפקת דוחות ביצוע מול תכניות ודיווח למועצה העירונית.

4.2.2 ממצאים

א. כינוס מועצת האכיפה העירונית בהרכב חסר

הביקורת מצאה כי מועצת האכיפה העירונית וועדת המשנה לאכיפה עירונית התכנסו בשנים 2023 ו-2024 בתדירות הנדרשת.

עם זאת, הביקורת מצאה כי חלק מהדיונים התבצעו בהרכב חסר כדלקמן:

תאריך כינוס מועצת האכיפה	חברים נוכחים	חברים שלא נכחו
04.01.2023	- ראש העירייה - נציג המינהלת הארצית - מנהל הפיקוח העירוני - מנהלי מחלקות ברשות - מנהל יחידת הפיקוח - מפקד השיטור העירוני - נציגי ציבור ונציג מטעם "עיר ללא אלימות"	- סגני ראש הרשות - מנכ"ל הרשות - מפקד המשטרה
08.05.2023	- ראש העירייה - נציג המינהלת הארצית - מנהל הפיקוח העירוני - מנהלי מחלקות ברשות - מנהל יחידת הפיקוח - מפקד השיטור העירוני - נציגי ציבור ונציג מטעם "עיר ללא אלימות"	- סגני ראש הרשות - מנכ"ל הרשות - מפקד המשטרה
08.01.2024	- ראש העירייה - נציג המינהלת הארצית - מנהל הפיקוח העירוני - מנהלי מחלקות ברשות - מנהל יחידת הפיקוח - מפקד השיטור העירוני - נציגי ציבור ונציג מטעם "עיר ללא אלימות"	- סגני ראש הרשות - מנכ"ל הרשות - מפקד המשטרה



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

תאריך כינוס מועצת האכיפה	חברים נוכחים	חברים שלא נכחו
24.09.2024	• ראש העירייה • סגני ראש הרשות • מנכ"ל הרשות • מפקד המשטרה • נציג המינהלת הארצית • מנהל הפיקוח העירוני • מנהלי מחלקות ברשות • מנהל יחידת הפיקוח • מפקד השיטור העירוני • נציגי ציבור ונציג מטעם "עיר ללא אלימות"	תקין

ב. כינוס תקין של ועדת משנה לאכיפה עירונית

הביקורת סקרה את פרוטוקולי הישיבות שהתקיימו בתאריכים 10/06/2024 ו- 16/12/2024. הביקורת מצאה כי ועדת המשנה לאכיפה עירונית התכנסה בשנים 2023 ו- 2024 בתדירות חודשית בהתאם לנדרש.

לא אותרו ממצאים חריגים.

בסקירת פרוטוקולי הישיבות שהתקיימו בתאריכים 10/06/2024 ו- 16/12/2024, נמצא כי ועדת המשנה לאכיפה עירונית התכנסה בהרכב מלא שכלל את ראש העיר/מנכ"ל, מפקד כוח השיטור העירוני המשטרתי, מנהל יחידת הפיקוח וממונה הביטחון.

לא אותרו ממצאים חריגים.

4.2.3 משמעויות

- פתח לטעויות ולאי סדרים בביצוע המשימות הקשורות למחלקת הפיקוח.
- ויתור של הדרג הבכיר על אחד הכלים החשובים העומדים לרשותו להשפיע על עבודת השיטור והפיקוח העירוני ולקבוע את סדר יומו ואת הנושאים שעליו להתרכז בהם.

4.2.4 המלצה

יש לפעול ולכנס המועצה לאכיפה עירונית בהרכב הנדרש.

4.2.5 החלטת ראש העירייה מדיון שנערך ביום 5.11.2025

החלטה:

מנכ"ל העירייה יוודא כי כינוס המועצה לאכיפה עירונית נערך בהרכב הנדרש.

אחריות לביצוע: מנכ"ל העירייה.

ליו"ז לביצוע: באופן שוטף.

4.3 נהלי עבודה

דרגת חשיבות : בינונית

4.3.1 רקע כללי

נהלי עבודה סדורים תורמים לשיפור תהליכי העבודה, הנחיית העובדים ויצירת מסגרת אחידה להתנהלות הארגון. מטרת הנהלים הינה הסדרת תהליכים, הגדרת מדיניות הארגון ושימור ידע פנים ארגוני בצורה אשר תמנע טעויות עתידיות. נהלי העבודה נותנים לעובד מידע לגבי ציפיות הארגון בביצוע תהליך העבודה אותו הוא נדרש לבצע.

4.3.2 ממצאים

א. היעדר אישור של נהלי העבודה של יחידת הפיקוח

לביקורת הוצג תיק נהלי יחידת הפיקוח העירוני המעודכן לשנת 2025 שנערך ונחתם על ידי מנהל היחידה. תיק הנהלים כולל חוברת נהלים בה נכללו נושאים כגון: הכרת היחידה, מבנה ארגוני, ייעוד היחידה, תחומי עיסוק ואחריות, תוכנית עבודה, התנהלות המשמרת, סדר יום, כללי התנהגות ומשמעת, אירועים חריגים, נוהל הפסקת צהריים, נוהל חדר פקחים ועוד.

עם זאת, הביקורת לא מצאה כי המסמך כאמור הינו נוהל מאושר בהתאם לנוהל הנהלים בעירייה, כפי שאושר על ידי מנכ"ל העירייה ועל ידי ראש העירייה.

ב. נהלי עבודה תקינים של יחידת השיטור

הביקורת סקרה את נהלי העבודה של השיטור העירוני. השיטור העירוני פועל בהתאם לנוהלי המשרד לבט"פ. בחינת קובץ הנהלים העלתה כי הוא מפורט וכולל את תחומי הפעילות העיקריים של היחידה.
לא אותרו ממצאים חריגים.

4.3.3 משמעויות

- א. פתח ליישום חסר של הנחיות החוק ומשרד הפנים.
- ב. אחידות חסרה בתהליכי העבודה.

4.3.4 המלצה

יש לאשר את נוהל העבודה בהתאם לנוהל הנהלים באמצעות עורך הנהלים בעירייה ולאשרו כנדרש.

4.3.5 החלטת ראש העירייה מדיון שנערך ביום 5.11.2025

החלטה :

נוהל העבודה יאושר בהתאם לנוהל הנהלים באמצעות עורך הנהלים בעירייה.
אחריות לביצוע : מנהל יחידת הפיקוח בשיתוף עורך הנהלים.
לויז' לביצוע : 31.12.2025.

4.4 תוכניות עבודה

דרגת חשיבות: נמוכה

4.4.1 רקע כללי

נוהל המשרד לביטחון פנים "מערכי האכיפה העירוניים – תפיסת הפעלה" מחייב קיום תכנית עבודה אחודה – תכנית עבודה למערך האכיפה העירוני, לשוטרים ולפקחים והקצאת משאבים לפעילות יזומה. הנוהל מורה כי לכל מערך אכיפה עירוני יוכנו שלושה סוגים של תוכניות עבודה:

- תכנית שנתית.
- תכנית חודשית.
- ותכנית שבועית.

קביעת תוכניות עבודה סדורות מאפשרת ליחידות האמונות על הפיקוח והשיטור בקרה על העמידה ביעדים שקבעו, וכן מסייעות לכוון את פעולות עובדיהן בהתאם למדיניות האכיפה שנקבעה.

4.4.2 ממצאים**א. אי התאמת תוכניות העבודה של השיטור העירוני לרמת הרשות**

לביקורת הוצגו תוכניות עבודה שנתיות, חודשיות ושבועיות של יחידות השיטור העירוניים בשנים 2023 – 2025. תוכניות אלה כוללות מטרות, שיטה, פיקוח ובקרה על הביצוע, יעדים ופרמטרים להצלחה. הביקורת מצאה כי תוכניות העבודה השנתיות של יחידת השיטור אשר הוצגו לביקורת הינן של משרד שיטור עירוני נתיבות של משטרת ישראל.

הביקורת לא מצאה כי קיימת תוכנית עבודה שנתית אוטונומית ליחידה או התאמה של התוכנית המשטרתית לרמת הרשות, לאגף הביטחון. נמסר לביקורת על ידי מנהל אגף חירום ביטחון כי תוכנית העבודה של יחידת השיטור העירוני מאושרת לאחר דיון משותף של ראש העירייה, מפקד התחנה ומנהל אגף חירום ביטחון.

לא אותרו ממצאים חריגים.

ב. פירוט חסר בתוכניות העבודה של יחידת הפיקוח

תוכנית העבודה השנתית של יחידת הפיקוח מפרטות את יעדי היחידה, הכשרות, ציוד ואמצעי היחידה, דרכי פעולתה, מדדים והנחיות לביצוע. עם זאת, הביקורת לא מצאה כי התוכניות כוללות התייחסות לפעולות הנדרשות להשגת היעדים, תדירות, שיטה וחלוקת עבודה. בנוסף, לא קיימת תוכנית עבודה חודשית (קיימת שבועית).



ג. בקרה שוטפת חסרה

בתדרוך היומי מושמים דגשים על הפעילות הייחודית לאותו היום, אך לא קיימת מערכת אשר מכילה את המשימות והמועדים לביצוע ובה ניתן גם לדווח על ביצוע ולבקר את העמידה בתוכנית.

נמסר לביקורת כי מנהל היחידה עורך בקרה יומית אחר פעילות הפקחים באמצעות בחינת דוחות סיכום יומיים הנערכים על ידי הפקחים. בנוסף, אחת לשבוע נערכת שיבת סגל בה נסקרים נתוני פניות וסטטוס. כל חודש נערך סיכום חודשי על אירועים עיקריים ונתונים נוספים בישיבה עם מנהל אגף חירום בטחון.

4.4.3 משמעויות

- א. פתח לניצול חסר של משאבי הרשות.
- ב. יכולות ניהול, פיקוח ובקרה חסרים.
- ג. פתח לעמידה חסרה ביעדים שהוגדרו.

4.4.4 המלצות

יש לכלול בתוכניות העבודה של יחידת הפיקוח התייחסות לפעולות הנדרשות להשגת היעדים, תדירות, שיטה וחלוקת עבודה, וכן לבצע מעקב ובקרה אחר העמידה בתוכניות העבודה.

4.4.5 החלטת ראש העירייה מדיון שנערך ביום 5.11.2025

החלטה:

מנהל יחידת הפיקוח יוודא כי בתוכניות העבודה של יחידת הפיקוח תהיה התייחסות לפעולות הנדרשות להשגת היעדים, תדירות, שיטה וחלוקת עבודה, וכן לבצע מעקב ובקרה אחר העמידה בתוכניות העבודה.
אחריות לביצוע: מנהל יחידת הפיקוח.
לו"ז לביצוע: 31.12.2025.

4.5 מיפוי עירוני וקביעת סל עבירות

דרגת חשיבות: נמוכה

4.5.1 רקע כללי

נוהל המשרד לביטחון פנים בנושא: "מערכי האכיפה העירוניים – תפיסת הפעלה": מיפוי נתוני פשיעה וגורמים מחוללי פשיעה, מאגד בתוכו את נתוני הפשע ונתונים נוספים, ומציג את האתגרים והפעילות הנערכת ברשות המקומית. באופן זה ניתן להכווין את מערך האכיפה לטובת טיפול באתגרים. בנוסף, המשרד לביטחון פנים כלל בתפיסת ההפעלה של השיטור העירוני תחומי פעילות שמתוכם על הרשות להרכיב את סל הפעילות המתאים לה, בהדגשים הייחודיים לה:



- תחומי פעילות אפשריים לשיפור איכות החיים: הפרעת מנוחה, עישון במקום ציבורי, הקמת רעש, סכנה/תקלת תשתית/מכשול, גרימת רעש מבית/מעסק/ממקום ציבורי, בעל חיים משוטט/תוקף/משתולל, השלכת פסולת, אסונות טבע/פגעי מזג אוויר, חומרים מסוכנים וכדומה.
- סל עבירות רישוי: עבירות רישוי מנהליות, הפרת צו הפרעה לביצוע צו, סיוע לבעלי תפקיד בעלי סמכות, ביצוע צו עזרה לביצוע צו, קבצנים ורוכלים בכביש.
- סל אלימות: גרימת נזק, גדיעת עצים/פגיעה בצומח, התעללות בבעלי חיים, רכב נטוש/שרוף, חשש לחיי אדם, החזקת פגיון, הטרדה מינית, הפעלת חזיונים ונפצים, הפרת סדר, תקיפה, הפרעה לתנועה, רכב חשוד, הסגת גבול, תפיסת/מצאת אמצעי, שכרות, התקהלות/תהלוכה אסורה וכדומה.

4.5.2 ממצאים

א. העדר מיפוי נתוני הפגיעה

הביקורת לא מצאה כי בוצע תהליך מסודר של מיפוי נתוני הפגיעה והגורמים מחוללי הפגיעה באזורים השונים בעיר (בחלוקה לפי אזורים) וזאת בניגוד להנחיה בנוהל המשרד לביטחון פנים. מיפוי נתוני פגיעה מתאר תמונת מצב ומסייע לגזור תכנית הפעלה מותאמת לעיר. המיפוי אמור לכלול נתונים בדבר התפלגות תושבים, נתוני אלימות ופגיעה, וכן תכניות ומענים בעיר לטיפול בעבירות איכות חיים - לפי גורמי אכיפה, גורמי סיכון ומחוללי פגיעה ייחודיים, גורמי חוסן ונכסים קהילתיים. הביקורת מצאה כי גובשו חוברות שבהן רוכזו נתונים גאוגרפיים בלבד, כמו מיקום של איזורי תעשייה, גנים ציבוריים, מרכזים קהילתיים ועוד. בחוברות לא מופו הנתונים כמו: נתונים מספריים של אלימות ופגיעה, מחוללי פגיעה ייחודיים, גורמי חוסן בקהילה, תכניות בתחום האלימות, דירוג חברתי, התפלגות האוכלוסייה וכדומה.

ב. העדר סל עבירות

הביקורת לא מצאה מסמך באישור הנהלת האגף או הגורמים המוסמכים, המפרט את סל העבירות בהתאם להנחיות המשרד לביטחון פנים. סל עבירות מהווה את רשימת העבירות שהשיטור העירוני מוסמך לטפל בהן וממקד את עבודת השיטור העירוני. עבירות אלו מחולקות למספר תחומים, כגון איכות חיים, רישוי ורישוי עסקים, אלימות, בריונות בתנועה, אבטחת אירועים, ועוד. באופן זה ניתן להכווין את מערך האכיפה לטובת טיפול באתגרים.

4.5.3 משמעויות

- א. פגיעה ביכולת להתמקד בתחומי העבירות ובאזורים הגאוגרפיים הדורשים אכיפה מוגברת ופגיעה באפקטיביות.
- ב. ניהול לא יעיל של משאבי היחידה.



4.5.4 המלצות

- א. על השיטור העירוני, להכין מסמך מיפוי, הכולל: התפלגות התושבים, נתוני אלימות ופשעה, וכן תכניות ומענים בעיר לטיפול בעבירות איכות חיים - לפי גורמי אכיפה, גורמי סיכון ומחוללי פשיעה ייחודיים, גורמי חוסן ונכסים קהילתיים הרלוונטיים להתמודדות.
- ב. להציג את המיפוי בפני המועצה לאכיפה עירונית, לקבוע סל עבירות מותאם לצורכי העיר, לאתר מקומות מועדים לאלימות ולפתח תכנית עבודה ייחודית לעיר, ובה בעת להמשיך לקיים אכיפה במקומות שהמצב בהם משביע רצון.

4.5.5 החלטת ראש העירייה מדיון שנערך ביום 5.11.2025

החלטות:

- א. מנהל יחידת השיטור העירוני ידאג להכין מסמך מיפוי, הכולל: התפלגות התושבים, נתוני אלימות ופשעה, וכן תכניות ומענים בעיר לטיפול בעבירות איכות חיים - לפי גורמי אכיפה, גורמי סיכון ומחוללי פשיעה ייחודיים, גורמי חוסן ונכסים קהילתיים הרלוונטיים להתמודדות.
- ב. מנהל יחידת השיטור העירוני יציג את המיפוי בפני המועצה לאכיפה עירונית, לקבוע סל עבירות מותאם לצורכי העיר, לאתר מקומות מועדים לאלימות ולפתח תכנית עבודה ייחודית לעיר, ובה בעת להמשיך לקיים אכיפה במקומות שהמצב בהם משביע רצון.

אחריות לביצוע: מנהל יחידת השיטור העירוני.

ל"ז לביצוע: 31.12.2025

4.6 כוח אדם

דרגת חשיבות: בינונית

4.6.1 רקע כללי

- להלן תיאורי התפקידים בתחום, כפי שפורסמו על ידי משרד הפנים:
- א. פקח חנייה וחוקי עזר ברשות המקומית (התפקיד אינו מוגדר בחקיקה) – פיקוח על אכיפת חוקי עזר העירוניים ושמירה על הסדר הציבורי.
- ב. מנהל יחידת הפיקוח העירוני הייעודית במערך האכיפה העירוני (שיטור עירוני) (מוזכר בחוק לייעול האכיפה) – ניהול יחידת הפיקוח העירוני הייעודית במערך האכיפה העירוני, אחריות על ביצוע פעולות פיקוח ואכיפה של חוקים ותקנות בתחומים שבסמכות הרשות המקומית במסגרת פעילות מערך האכיפה העירוני, וכן סיוע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות, זאת במטרה לשמור על סדר היום הציבורי, תחושת הביטחון האישי ושיפור איכות החיים של תושבי העיר ברשות המקומית.
- ג. פקח מסייע במערך הפיקוח העירוני (מוזכר בחוק לייעול האכיפה) – פקח עירוני ביחידת הפיקוח העירוני הייעודית שאושר והוסמך כפקח מסייע בהתאם להוראות



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

פרק ד' לחוק ייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות מקומיות (הוראת שעה), התשע"א – 2011 (להלן – "החוק"), אחראי על ביצוע פעולות פיקוח ואכיפה של חוקים ותקנות שבתחום סמכות הרשות המקומית, במסגרת פעילות מערך האכיפה העירוני, וכן סיוע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות.

מערך השיטור העירוני מורכב מכוח שיטור ייעודי של משטרת ישראל ויחידת פיקוח עירונית ייעודית של פקחים שיסייעו למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות. תקן מצבת כוח האדם ותקציב כלי רכב של השיטור העירוני משתנה מרשות לרשות, על פי ההסכם שנחתם בין הרשות לבין המשרד לביטחון לאומי. בנוסף, נוהל המשרד לביטחון פנים: "מערכי האכיפה העירוניים – תפיסת הפעלה", מפרט ציוד ואמצעים בשימוש מערך האכיפה העירוני. מצבת כוח האדם של הפיקוח העירוני נקבעת על ידי הרשות ולשיקולה.

4.6.2 ממצאים

א. מצבת השוטרים בפועל אינה תואמת את ההסכם בין העירייה למשרד לבט"פ

(1) לביקורת הוצג ההסכם שנחתם במהלך אוקטובר 2024 בין הרשות למשרד לבטחון פנים לשנת 2024 (עם חידוש אוטומטי לשנה נוספת). על פי ההסכם "המשרד יקצה 13 תקני כוח אדם... עבור כוח השיטור העירוני".

בבדיקה שערכה הביקורת נמצא כי מצבת השוטרים המאיישים את כוח השיטור העירוני בפועל אינה תואמת את ההסכם בין העירייה למשרד לבטחון פנים.

להלן ההפרשים בין התקן והמצבה בפועל בנקודות זמן שונות:

שוטרים - משטרת ישראל			פקחים מסייעים – עיריית נתיבות			מועד
תקן	איוש	פער	תקן	איוש	פער	
13	10	3	7	7	-	מאי 2025
13	9	4	7	7	-	דצמבר 2024
13	8	5	7	7	-	דצמבר 2023
13	7	6	7	6	1	דצמבר 2022

(2) הביקורת מצאה כי מצבת כוח האדם שמעמידה עיריית נתיבות לצרכי השיטור העירוני תואמת את ההסכם בין העירייה למשרד לבטחון פנים.

ללא ממצאים חריגים.

(3) הביקורת מצאה כי מצבת כלי הרכב הנמצאת בשימוש השיטור העירוני בפועל תואמת את ההסכם בין העירייה למשרד לבטחון פנים.

ללא ממצאים חריגים.

(4) הביקורת מצאה כי ליחידה לא קיים חוסר בציוד בהתאם לתפיסת ההפעלה של המשרד לביטחון פנים.

ללא ממצאים חריגים

ב. איוש חלקי של משרות פקח עירוני

קיים חוסר בין כמות משרות הפקחים העירוניים שאישרה הרשות לגיוס והפעלה ובין



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

מצבת כוח האדם בפועל, כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל היחידה. חוסר זה מלווה את היחידה משנת 2023.

בנוסף ישנה תחלופה רבה של עובדי הפיקוח, אשר מקשה ביותר על הפעילות. להלן ההפרשים בין התקן והמצבה בפועל בנקודות זמן שונות בהתאם לנתונים שהתקבלו ממנהל היחידה:

מועד	פקחים עירוניים – עיריית נתיבות		
	תקן*	איוש	פער
מאי 2025	4	2	2
דצמבר 2024	4	3	1
דצמבר 2023	4	3	1
דצמבר 2022	4	4	-

* משרות מאושרות שלא אוישו

נמסר לביקורת על ידי מנהלת ההון האנושי כי מנהל היחידה הינו עד מועד עריכת הביקורת נמצא בתקן של פקח. כמו כן, מזכירת המחלקה מוגדרת כמפקחת.

4.6.3 משמעויות

- איוש חסר במצבת כוח האדם שמעמידה המשטרה, בניגוד למוסכם, גורמת להפעלה בהיקף חסר, לחשש לפגיעה בתפקוד היחידה ובשירות הניתן לתושב.
- איוש חלקי של משרות בפיקוח העירוני, גורמת לפגיעה בשירות הניתן לתושב, בפיקוח על אכיפת חוקי עזר העירוניים ושמירה על הסדר הציבורי.

4.6.4 המלצות

- יש לפעול למול המשטרה להשלמת איוש תקינת השוטרים עבור כוח השיטור העירוני, בהתאם להסכם בין הרשות למשרד לבטחון פנים.
- יש לבחון את הגורמים לאיוש חסר בתקני הפקחים העירוניים ולפעול לאיושם.

4.6.5 החלטת ראש העירייה מדיון שנערך ביום 5.11.2025

החלטות:

- מנהל אגף חירום וביטחון יפעל למול המשטרה להשלמת איוש תקינת השוטרים עבור כוח השיטור העירוני, בהתאם להסכם בין הרשות למשרד לבטחון פנים. בהתאם, ידווח על כך לראש העירייה.

אחריות לביצוע: מנהל אגף חירום וביטחון.

לוי"ז לביצוע: 31.3.2026.

- מנהלת ההון האנושי תבחן את הגורמים לאיוש חסר בתקני הפקחים העירוניים ולפעול לאיושם.

אחריות לביצוע: מנהלת ההון האנושי.

לוי"ז לביצוע: 31.3.2026.



4.7 ממשק עבודה עם המוקד

דרגת חשיבות : גבוהה

4.7.1 רקע כללי

הרשות נותנת מענה לפניות תושבים באמצעות המוקד העירוני והיחידה לפניות הציבור. המוקד העירוני, מוקד 106 מהווה כתובת מרכזית ומהירה לדיווח על מפגעים ולקבלת מידע בשגרה ובחירום. המוקד פועל 24 שעות ביממה ומרכז פניות המתקבלות באמצעים שונים. הפניות נפתחות כאמור במערכת א.ש. בינה המשמשת, בין היתר, לניהול ולתיעוד עבודת המוקד. לאחר פתיחת הפניה במערכת מעביר המוקד את הפניה לטיפול מקצועי של יחידות העירייה השונות. תהליך הטיפול בפניה, העברתה בין היחידות השונות, עד ולרבות סגירתה מתועד במערכת. כאמור, בהקשר של תפעול מערכת א.ש. בינה יש לקרוא דוח ביקורת ייעודי בנושא.

4.7.2 ממצאים

א. בקרה ודיווח חסרים אחר הפניות והטיפול בהם

הביקורת לא מצאה כי מבוצעת בקרה שוטפת או אחרת על הקריאות, לרבות סגירתן, זמני טיפול, אופן ואיכות הטיפול, העברתן בין היחידות ועוד. דוגמה בולטת הינה הטיפול בקריאות אירועי ונדליזם. הביקורת בחנה 10 קריאות ונדליזם שנפתחו בין ה- 27.04.2025 ל- 06.05.2025 ומצאה כי ב- 8 מהן לא קיים תיעוד או הסבר המעיד על סיום טיפול באירוע. במקרים מסוימים התיאור מכיל את המפגע ללא פרטים על הטיפול והסגירה. במקרים אחרים התיאור כולל טיפול שאינו שלם. לרשימת הקריאות ראה נספח א' – אירועי ונדליזם עם תיאור טיפול חסר. מנהל אגף חירום ביטחון מסר לביקורת כי בשנה"ע 2023 החלו לעבוד עם מערכת א.ש. בינה. בשלבים ראשונים של הטמעה, פניות נרשמו כונדליזם על אף שאינן (פתיחה לא נכונה של הפניה). בשנת 2024 הוחלט לשפר את ההתמודדות עם אירועי הוונדליזם ולכן הוחלט לחייב לתעד במערכת כל אירוע וונדליזם לרבות דיווחי גרפיטי. כאמור, בהקשר של תפעול מערכת א.ש. בינה יש לקרוא דוח ביקורת ייעודי בנושא.

ב. העדר תהליכי מדידה והפקת לקחים

הביקורת לא מצאה כי קיימים תהליכי מדידה ודיווח של הפניות וזאת לצורך שיפור תהליך עבודה ועריכת הפקת לקחים מסודרת. דיווח חודשי ניתן במהלך ישיבות מחלקת השירות לתושב. הביקורת לא מצאה כי בוצע תרגום לתוכנית עבודה או פעולה, ובנוסף התהליך הופסק בתחילת 2025. כאמור, בהקשר של תפעול מערכת א.ש. בינה יש לקרוא דוח ביקורת ייעודי בנושא.



ג. העדר גורם מתכלל

אין גורם מתכלל שאחראי על תהליך הטיפול בקריאה מתחילתה ועד סופה, לרבות וידוא טיפול וסגירה הולמים, איכותיים ובהתאם למדיניות שנקבעה. כאמור, בהקשר של תפעול מערכת א.ש. בינה יש לקרוא דוח ביקורת ייעודי בנושא.

4.7.3 משמעויות

- א. יכולות ניהול, פיקוח ובקרה חסרים.
- ב. ניצול לא יעיל של משאבי היחידה.
- ג. פגיעה בשירות הניתן לתושב בתדמית הרשות.
- ד. אי עמידה או עמידה חלקית בתוכניות העבודה והיעדים שהוגדרו.

4.7.4 המלצות

- א. יש להגדיר תהליכי מדידה, דיווח ובקרה שוטפים ועיתיים על הקריאות. על הבקרה לכלול התייחסות לסטטוס הקריאה, זמני הטיפול כמו גם לאופן ואיכות הטיפול.
- ב. יש למנות גורמים אחראים שיבצעו את המדידה, הדיווח והבקרה.

4.7.5 החלטת ראש העירייה מדיון שנערך ביום 5.11.2025

החלטות:

- א. מנהל אגף חירום וביטחון בשיתוף מ"מ מנהל המוקד יוודאו הגדרת תהליכי מדידה, דיווח ובקרה שוטפים ועיתיים על הקריאות. על הבקרה לכלול התייחסות לסטטוס הקריאה, זמני הטיפול כמו גם לאופן ואיכות הטיפול.
- ב. מנהל אגף חירום וביטחון ידאג למנות גורמים אחראים שיבצעו את המדידה, הדיווח והבקרה.

אחריות לביצוע: מנהל אגף חירום וביטחון.

לו"ז לביצוע: 31.12.2025.

4.8 ניהול, תיעוד ובקרת עבודת הפיקוח העירוני

דרגת חשיבות: גבוהה

4.8.1 רקע כללי

כדי להבטיח את יעילות פעילותן של היחידות והשגת יעדיהן בתחום שמירת החוק והסדר הציבורי, יש חשיבות רבה לתיעוד וביצוע בקרה ומעקב אחר פעולות היחידות, הכוללת בין היתר, דיווחים עיתיים, בקרות שטח, סיכומי שנה וכיוצ"ב, בדגש על עמידה במשימות ובתכנית העבודה. תהליך הניהול והבקרה עשוי לאפשר הפקת לקחים ושיפור מתמיד של תהליכי העבודה.

מצ"ב התפלגות הפניות 106 לפיקוח העירוני בשנים 2023 – 2024 בהתאם לסטטוס הפניה:



שטח פניות	כמות פניות 2023	משקל מסה"כ פניות 2023	כמות פניות 2024	משקל מסה"כ פניות 2024	שינוי 2024-2023
הטיפול הסתיים	336	54%	741	96%	121%
הוחזרה תשובה לפונה	3	0%	12	2%	300%
הועבר להמשך טיפול	279	45%	0	0%	-100%
אחר (קטן מ- 5)	4	0%	17	0%	-
סה"כ	622	100%	770	100%	24%

4.8.2 ממצאים

העדר הסכם או פרמטרים למדידת השירות

א.

"הסכם רמת שירות" (SLA) הינו הסכם/ מדיניות בין מקבל לנותן השירות המפרט את השירות שיינתן, רמתו, ומגדיר המדדים הספציפיים, יעדי הביצועים והאחריות הקשורים לשירות שיינתן. הוא קובע את הציפיות והמחויבויות של הצדדים המעורבים.

הביקורת לא מצאה כי קיים הסכם שירות (SLA) בין הרשות ליחידת הפיקוח ולא הוגדרו פרמטרים לשירות ואיכות שאמורים להינתן על ידי יחידת הפיקוח. במקרה דנן על ההסכם לכלול פרמטרים כגון: זמן פעולה, זמן תגובה, זמינות ופרמטרים נוספים.

נציין כי יעדי יחידת הפיקוח כוללים מספר דוחות שנתי בלבד בפילוח לסוג הדוח (פסולת, דוחות חניה, אזהרות חניה גרוטאות, רוכלות וכו').

זמני טיפול ארוכים בפניות יחידת הפיקוח

ב.

- (1) מתוך 1,392 פניות 106 ליחידת הפיקוח אשר נפתחו בשנים 2023 – 2024 נמצאו 365 פניות (26.2%) אשר נסגרו לאחר למעלה מ- 5 ימים מפתירתן. מתוכן:
- 212 פניות (15.2%) נסגרו לאחר למעלה מ- 7 ימים.
 - 65 פניות (4.6%) נסגרו לאחר למעלה מ- 30 ימים.
- מהטבלה לעיל עולה כי מדובר בזמני סגירה ארוכים אשר פוגעים באיכות השירות הניתנת לתושב.
- (2) בנוסף, להלן פירוט זמן הטיפול הממוצע בפניות 106 ליחידת הפיקוח אשר נפתחו בשנים 2023 – 2024 (בשעות) לפי נושא הפניה. הנושאים בעלי מספר הפניות הרב ביותר, שהינם השכיחים והנוגעים ביותר בתושב, זוכים לזמן טיפול ארוך באופן יחסי גם בין הנושאים. להמחשה - ארבעת הנושאים בעלי המספר הרב ביותר של פניות (לכלוך לאחר ביצוע עבודות קבלן, מטרד מבית פרטי, רכבים נטושים והשלכת אשפה בשטח ציבורי), המהווים כ- 78% מסה"כ הפניות, נמצאים בחמשת הנושאים בעלי זמן הטיפול הארוך ביותר, דבר המעיד על ניצול לא יעיל של משאבי היחידה.

נושא	סה"כ פניות	זמן ממוצע לסגירה (בשעות)
רכבים נטושים	447	184.0
השלכת אשפה בשטח ציבורי	274	111.3



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

נושא	סה"כ פניות	זמן ממוצע לסגירה (בשעות)
מטרד מבית פרטי	211	226.2
לכלוך לאחר ביצוע עבודות קבלן פרטי	152	236.3
השלכת פסולת בניין	73	83.6
אירועי רוכלות לא חוקית	62	42.5
השלכת גזם בשטח ציבורי	52	66.0
מכולה שתופסת חניות	40	82.5
צואת בעלי חיים	31	61.6
הדבקת מודעות ללא אישור	14	37.6
גדיעת עצים/ פגיעה בצומח	12	63.7
גידור מגרשים/ ניקיון	10	56.4
סיוע לבעלי תפקיד/ ביטחון	7	51.8
סיוע לבעל תפקיד/ תברואה	4	0.9
סיוע לבעל תפקיד/ הנדסה	1	208.7
עבודות בשבתות וחגים	1	46.0
הבערת מדורות פסולת וגזם	1	0.3

ג. חוסר הלימה בין זמני משמרות הפיקוח לכמות הפניות הנפתחות

עבודת יחידת הפיקוח העירוני מתבצעת בשתי משמרות הכוללות חפיפה ביניהן ובהתאם למודל שעון החיים. על פי תיק נהלי היחידה:

- שעות עבודה משמרת בוקר בימים א'-ה': 00-07:45 :17.
 - שעות עבודה משמרת צהריים בימים א'-ה': 00-12:45 :22.
 - שעות עבודה משמרת ימי שישי וערבי חג : 00-07:45 :13.
- הביקורת בדקה את התפלגות פתיחת הפניות על פני היממה בשנים 2023-2024. להלן פירוט מלא של כמות הפניות הממוצעת לשעה, לפי השעה ביממה:

שעה ביממה	סה"כ פניות 2023	אחוז מהפניות 2023	סה"כ פניות 2024	אחוז מהפניות 2024
0	3	0.5%	1	0.1%
1	1	0.2%	0	0.0%
2	0	0.0%	1	0.1%
3	0	0.0%	0	0.0%
4	1	0.2%	0	0.0%
5	1	0.2%	3	0.4%
6	2	0.3%	2	0.3%
7	25	4.0%	31	4.0%
8	56	9.0%	73	9.5%
9	54	8.7%	79	10.3%
10	69	11.1%	73	9.5%
11	60	9.6%	69	9.0%
12	54	8.7%	73	9.5%



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

שעה ביממה	סה"כ פניות 2023	אחוז מהפניות 2023	סה"כ פניות 2024	אחוז מהפניות 2024
13	60	9.6%	64	8.3%
14	47	7.6%	64	8.3%
15	40	6.4%	49	6.4%
16	39	6.3%	49	6.4%
17	31	5.0%	38	4.9%
18	29	4.7%	24	3.1%
19	27	4.3%	24	3.1%
20	15	2.4%	29	3.8%
21	6	1.0%	9	1.2%
22	1	0.2%	9	1.2%
23	1	0.2%	6	0.8%
סה"כ	622	100%	770	100%

מהנתונים עולה כי מרבית הפניות הינן בשעות הבוקר והצהריים המוקדמות, בהן פועלת רק משמרת אחת. יתרה מזאת, בשעות בהן קיימת חפיפה בין המשמרות, קרי כוח האדם מוכפל, אין גידול משמעותי בכמות הפניות המצדיק הכפלת כוח האדם. כך למשל בשנת 2024 בשעות 13:00 – 17:00, בהן קיימת חפיפה בין המשמרות, נפתחו 56.5 פניות בממוצע לשעה, ואילו בשעות 8:00 – 12:00, שעות בהן פועלת משמרת בוקר בלבד נפתחו 73.4 פניות בממוצע לשעה (30% יותר).

בנוסף, הביקורת לא מצאה כי מבוצעת בחינה או בדיקה תקופתית של נתוני הפניות במטרה להתאים את המשאבים לשעות הפעילות העמוסות.

ד. תיעוד חסר לפניות הפיקוח שהועברו להמשך טיפול

מתוך 1,392 פניות 106 ליחידת הפיקוח אשר נפתחו בשנים 2023 – 2024 מצאנו 279 פניות שנפתחו ליחידת הפיקוח בסטטוס "הועבר להמשך טיפול", כאשר לא ברור מהנתונים האם הטיפול בפניה הסתיים או שעדיין בטיפול. יצוין כי כל הפניות הינן בסטטוס סגור וכי כל הפניות נפתחו בשנת 2023. לרשימת הפניות ראה נספח ב' – פניות פיקוח סגורות בסטטוס הועבר לטיפול.

ה. ליקויים בטיפול ובתיעוד אופן הטיפול בפניות יחידת הפיקוח

הביקורת דגמה 20 פניות שנפתחו בשנים 2023-2024 ומצאנו כי:

- פניה אחת שנפתחה בתאריך 20/12/2024 עדיין פתוחה ובסטטוס "בטיפול", קרי מעל חצי שנה מפתחתה.
- פניה אחת שנפתחה ב- 17/08/2023 נסגרה בתאריך 21/05/2025 (מועד הפקת קובץ הפניות או בסמוך לו) ללא פירוט לאופן הטיפול. הביקורת סבורה כי פניה זו לא טופלה ואינה אמורה להיות סגורה.
- נמצאו 2 פניות (2023020335, 2023031558) המסומנות כסגורות על אף שאופן הטיפול



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

מצביע על כך שהפניות פתוחות ואין תיעוד לאופן הטיפול.

- מתוך 7 פניות בנושא רכבים נטושים, 5 פניות הינן בסטטוס פניות "הטיפול הסתיים" ו- 2 פניות הינן בסטטוס "הועבר להמשך טיפול". לא ברור מדוע על אותה מהות פניה במקרים מסוימים ניתן לסיים טיפול, אולם במקרים אחרים יש להעביר להמשך טיפול. כמו כן, לא ברור למי הועבר להמשך טיפול ואין כל תיעוד באופן הטיפול על ההעברה והמשך הטיפול.
- שתי פניות הינן בסטטוס פניה פרטי. נושאי הפניות (בהתאמה) - מטרד מבית פרטי, רכבים נטושים. לא ברור מה השימוש, מהות הסטטוס ולאיזה מקרים מיועד. לרשימת הפניות ראה נספח ג' – ליקויים בטיפול ובתיעוד אופן הטיפול בפניות יחידת הפיקוח.

1. סיכום פעילות יומית

פעילות הסיוור מבוצעת בהתאם לתוכנית עבודה המוגדרת מול מנהל היחידה וכוללת סיוורים יזומים בשכונות העיר ואזורי התעשייה השונים ומענה לקריאות המתקבלות ממוקד 106. בגין כל יום עבודה נערך סיכום של הפעילות אשר נבחן על ידי מנהל היחידה. לא אותרו ממצאים חריגים.

4.8.3 משמעויות

- א. יכולות ניהול, פיקוח ובקרה חסרים.
- ב. ניצול לא יעיל של משאבי היחידה.
- ג. פגיעה בשירות הניתן לתושב בתדמית הרשות.
- ד. אי עמידה או עמידה חלקית בתוכניות העבודה והיעדים שהוגדרו.

4.8.4 המלצות

- א. להגדיר את הפרמטרים לרמות השירות הנדרשות מיחידת הפיקוח.
- ב. ליישם מערך מדידה ובקרה לטיפול בפניות שיבטיח טיפול מלא ואיכותי לפניות, לרבות עמידה ברמות השירות שייקבעו – זמני טיפול, אופן טיפול הולם ואחיד ככל האפשר, מעבר מסודר של הפניות בין היחידות וכו'.
- ג. ליישם מתכונת דיווח בתדירות שתקבע על עמידה ברמת השירות.

4.8.5 החלטת ראש העירייה מדיון שנערך ביום 5.11.2025

החלטות:

- א. מנהל אגף חירום ביטחון יגדיר את הפרמטרים לרמות השירות הנדרשות מיחידת הפיקוח.
- ב. מנהל אגף חירום ביטחון יוודא יישום מערך מדידה ובקרה לטיפול בפניות שיבטיח טיפול מלא ואיכותי לפניות, לרבות עמידה ברמות השירות שייקבעו – זמני טיפול, אופן טיפול הולם ואחיד ככל האפשר, מעבר מסודר של הפניות בין היחידות וכו'.
- ג. מנהל אגף חירום ביטחון יוודא יישום מתכונת דיווח בתדירות שתקבע על עמידה



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

ברמת השירות.

אחריות לביצוע: מנהל אגף חירום ביטחון.

לוח לביצוע: 31.12.2025.

4.9 ניהול, תיעוד ובקרת עבודת השיטור

דרגת חשיבות: גבוהה

4.9.1 רקע כללי

מערכת "שירת הסירנה" המשטרתית המותקנת בניידת הינה המערכת בה מתועדת עבודת השיטור העירוני. במקביל הפקח המסייע, שטיפל בפניה, פותח את הפניה במערכת א.ש. בינה

מצ"ב התפלגות הפניות כפי שהתקבלו ממערכת א.ש. בינה לשיטור העירוני בשנים 2023 – 2024 בהתאם לסטאטוס הפניה:

שנים 2024 - 2023	משקל מסה"כ פניות 2024	כמות פניות 2024	משקל מסה"כ פניות 2023	כמות פניות 2023	סטטוס פניות
229%	93%	2883	43%	876	הטיפול הסתיים
237%	3%	91	1%	27	תהליך הסתיים
108%	2%	52	1%	25	הוחזרה תשובה לפונה
1000%	1%	44	0%	4	בטיפול המשטרה
250%	1%	28	0%	8	לא נמצאה בעיה במקום
99%-	0%	12	54%	1106	אחר (קטן מ- 5)
47%		2,736		1,856	סה"כ

4.9.2 ממצאים

א. העדר הפרדת תפקידים

הביקורת מצאה כי מערכת "שירת הסירנה" המשטרתית אינה ממומשת למערכת א.ש. בינה. תהליך העבודה הינו שהפקח המסייע, שטיפל בפניה, פותח ידנית (ובדרך כלל בדיעבד) את הפניה במערכת א.ש. בינה. כפועל יוצא, הפניה נפתחת, מטופלת ונסגרת בידי גורם אחד ביחידת השיטור, ללא הפרדת תפקידים או פיקוח של גורם נוסף מחוץ ליחידה, כדוגמת המוקד, כמקובל ברשויות אחרות.

ב. חוסר בבקרה וניהול הפניות

הביקורת לא מצאה כי מתקיימים תהליכי בקרה אחר הפניות ודיווח לגורם אחראי. מצאנו כי אין גורם מתכלל שאחראי על תהליך הטיפול בפניה מתחילתה ועד סופה,



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

לרבות וידוא העברה בין היחידות, אחריות, עמידה בלוחות זמנים, תיעוד נכון של פרטי הפניה וכמובן טיפול יעיל ונכון.

ג. העדר יעדים ודיווח איכות השירות

יעדי יחידת השיטור מפורטים בתוכנית העבודה השנתית, כמו גם בפרויקט מצוינות וביעדי ראש העיר. הם כוללים התייחסות לכוח אדם, אמצעים, הכשרות, תיקון ליקויים ועוד. מצאנו כי יעדי יחידת השיטור אינם כוללים התייחסות לאיכות השירות ורמתו. בנוסף, לא מבוצע דיווח או ניתוח של איכות ורמת השירות הניתנת לדוגמה זמני טיפול ממוצעים, ניתוח פניות חריגות וכו'.

ד. זמני טיפול אינם מהימנים

זמני הפתיחה והסגירה אינם מהימנים שכן חלקם לא נעשים בזמן אמת והפניה נפתחת לאחר סיום הטיפול בה.

להמחשה, על פי הנתונים, מתוך 4,592 קריאות שנפתחו בשנים 2023 – 2024 :

- 595 פניות (13%) נסגרו תוך פחות מ- 2 דקות מפתחתן.
 - 864 פניות (19%) נסגרו תוך 2 – 5 דקות מפתחתן.
 - 384 פניות (8%) נסגרו תוך פחות מ- 5 – 10 דקות מפתחתן.
- מדובר בזמני טיפול קצרים מאוד ולא סבירים.

ה. חוסר בניטור ומדידת פניות חוזרות

מתוך 4,592 פניות 106 ליחידת השיטור אשר נפתחו בשנים 2023 – 2024 נמצאו שתי פניות (202840 ו- 184881) סגורות ובסטטוס "הטיפול הסתיים" לגביהם נפתחה פניות חוזרת באותו נושא ועל ידי אותו מתלונן בהפרש של יום – יומיים. לדעת הביקורת מדובר באחוז לא מהותי מסה"כ הפניות, אולם לא קיימת בקרה או מדידה בנושא.

לרשימת הפניות ראה נספח ד' – פניות חוזרות לשיטור העירוני.

ו. ליקויים בטיפול ובתיעוד אופן הטיפול בפניות יחידת השיטור

מתוך 4,592 פניות ליחידת השיטור אשר נפתחו בשנים 2023 – 2024 הביקורת דגמה 20 פניות שנפתחו בשנים 2023-2024 ומצאה כי :

- נמצאו 4 פניות בסטטוס פנייה "הועבר להמשך טיפול" ורשומות כסגורות (לרבות תאריך סגירה) אולם אין תיעוד לאופן או סטטוס הטיפול.
- פניות אחת סגורה ובסטטוס "הטיפול הסתיים" על אף שבסטטוס הטיפול (תיאור אופן הטיפול) רשום "פנייה טופלה – אין פירוט לאופן הטיפול".
- נמצאו שתי פניות בנושא הסגת גבול ואירועי ונדליזם שזמן הסגירה שלהן הינו לאחר 45 ו- 112 ימים בהתאמה. בהתאם לתיאור המקרה ואופן הטיפול עולה כי הפניות טופלו בזמן אך נסגרו במערכת באיחור.



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- פניה אחת הפתוחה מעל שנה וחצי נסגרה בתאריך 21/05/2025 (מועד הפקת קובץ הקריאות או בסמוך לא) עם תיאור אופן הטיפול "נסגרה – אין פירוט לאופן טיפול". הביקורת סבורה כי פניות זו לא טופלה ואינה אמורה להיות סגורה.
- פניה אחת שנפתחה בתאריך 01/11/2024 נסגרה בתאריך 23/03/2025 ללא תיאור אופן הטיפול והסגירה.
- לרשימת הפניות ראה נספח ה': ליקויים בטיפול ובתיעוד אופן הטיפול בפניות יחידת השיטור.

משמעויות 4.9.3

- יכולות ניהול, פיקוח ובקרה חסרים.
- ניצול לא יעיל של משאבי היחידה.
- פגיעה בשירות הניתן לתושב בתדמית הרשות.
- אי עמידה או עמידה חלקית בתוכניות העבודה והיעדים שהוגדרו.

המלצות 4.9.4

- לגבש, להציג ולאשר תוכניות עבודה מפורטות לעמידה ביעדי ראש הרשות.
- לדווח עמידה ביעדים בתדירות חודשית, לרבות הסברים לסטיות ודרכי פעולה והתמודדות.

החלטת ראש העירייה מדיון שנערך ביום 5.11.2025 4.9.5

החלטות:

- מנהל יחידת השיטור העירוני ידאג לגבש, להציג ולאשר תוכניות עבודה מפורטות לעמידה ביעדי ראש הרשות.
 - מנהל יחידת השיטור העירוני ידווח עמידה ביעדים בתדירות חודשית, לרבות הסברים לסטיות ודרכי פעולה והתמודדות.
- אחריות לביצוע:** מנהל יחידת השיטור העירוני.
- ל"ז לביצוע:** 31.12.2025.

4.10 חובות בגין דוחות עירוניים

דרגת חשיבות: גבוהה

4.10.1 רקע כללי

מתן דוחות פיקוח עירוני הוא כלי חשוב לשמירה על הסדר והניקיון בעיר, וכן למניעת עבירות שונות. הדוחות משמשים כהרתעה, מסייעים בשמירה על איכות החיים של התושבים, ומבטיחים אכיפה של חוקי העזר העירוניים.



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

החשיבות העיקרית של מתן דוחות פיקוח עירוני :

- **שמירה על הסדר והניקיון:**

דוחות פיקוח עירוני ניתנים בגין עבירות כמו השלכת פסולת במקומות לא מורשים, חניה במקומות אסורים, ואי שמירה על חוקי העזר העירוניים הנוגעים לסדר הציבורי.

- **הגברת המשמעת והאחריות:**

מתן דוחות מעודד את התושבים והמבקרים בעיר לפעול על פי החוקים והתקנות, ולהימנע מעבירות שעלולות לפגוע באיכות החיים של אחרים.

- **הרתעה מעבירות עתידיות:**

הידיעה שקיימת אכיפה ושהעבירות עלולות לגרור קנסות, מרתיעה אנשים מביצוע עבירות בעתיד.

- **שיפור איכות החיים:**

כאשר יש הקפדה על חוקי העזר העירוניים, העיר הופכת למקום נעים יותר, נקי יותר ובטוח יותר לתושבים ולמבקרים.

- **אכיפה שוויונית:**

דוחות פיקוח עירוני ניתנים לכל מי שמבצע עבירה, ללא הבדלי מעמד, ובכך מבטיחים אכיפה שוויונית של החוקים.

- **הכנסות לעירייה:**

התשלום בגין דוחות פיקוח עירוני מהווה מקור הכנסה לעירייה, שיכול לשמש לשיפור השירותים העירוניים ולפיתוח העיר.

4.10.2 ממצאים

א. אי גביית חובות בגין דוחות

הביקורת מצאה כי דוחות רבים הניתנים הן בגין פיקוח והן בגין חניה אינם נגבים. בשנים

2023 – 2024 נגבו בממוצע כ- 56% מדוחות החניה בלבד ו- 17% בלבד מדוחות הפיקוח.

להלן נתוני דוחות חניה וגבייתם, כפי שהתקבלו מיחידת הפיקוח ומעודכנים לתאריך

19.06.2025, כדלקמן :

שנת עבירה	דוחות	קנס מקורי (₪)	סכום לתשלום (₪)	סה"כ שולם			מכמות %	% כספי
				דוחות	סכום ששולם (₪)	סה"כ יתרה לתשלום (₪)		
2014	1,462	435,250	357,745	1,136	356,825	920	77.70%	99.74%
2015	3,533	1,063,250	861,226	2,652	847,662	13,564	75.06%	98.43%
2016	1,796	489,250	436,436	1,290	369,485	66,951	71.83%	84.66%
2017	718	205,601	137,870	470	139,409	-1,539	65.46%	101.12%
2018	174	45,370	31,202	105	29,222	1,980	60.34%	93.65%
2019	992	282,400	214,717	705	212,135	2,582	71.07%	98.80%
2020	1,800	559,350	452,628	1,361	436,322	16,306	75.61%	96.40%
2021	876	286,750	263,353	616	207,085	56,268	70.32%	78.63%
2022	606	174,200	159,275	347	109,680	49,595	57.26%	68.86%
2023	1,209	406,850	223,231	539	181,722	41,509	44.58%	81.41%
2024	3,044	1,125,050	1,156,777	1,595	594,475	562,302	52.40%	51.39%



לשכת מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

2025	1,819	616,550	592,300	517	178,750	413,550	28.42%	30.18%
	18,029	5,689,871	4,886,760	11,333	3,662,772	1,223,988		

להלן נתוני דוחות פיקוח וגבייתם, כפי שהתקבלו מיחידת הפיקוח:

שנת עבירה	דוחות	קנס מקורי (₪)	סכום לתשלום (₪)	סה"כ שולם			מכמות %	% כספי
				דוחות	סכום שולם (₪)	סה"כ יתרה לתשלום (₪)		
2017	55	22,985	38,350	16	9,462	28,888	29.09%	24.67%
2018	110	58,535	75,818	28	19,478	56,340	25.45%	25.69%
2019	313	174,640	248,523	107	61,120	187,403	34.19%	24.59%
2020	1,027	509,100	590,031	495	258,052	331,979	48.20%	43.74%
2021	348	177,605	218,921	175	94,905	124,016	50.29%	43.35%
2022	172	58,655	64,833	104	25,965	38,868	60.47%	40.05%
2023	125	80,135	88,850	21	10,920	77,930	16.80%	12.29%
2024	662	383,135	377,581	96	66,571	311,010	14.50%	17.63%
2025	277	141,390	140,671	22	12,535	128,136	7.94%	8.91%
סה"כ	3,089	1,606,180	1,843,578	1,064	559,008	1,284,570		

מהנתונים בטבלאות עולה כדלקמן:

1. היקף גבייה נמוך

מהטבלה לעיל עולה כי היקף הגבייה בגין דוחות הפיקוח הינו נמוך במיוחד (פחות מ 9% בגין סה"כ הקנסות בשנת 2025).

2. היקף חובות גבוה בגין שנים קודמות

מהטבלה לעיל עולה כי היקף החובות בגין דוחות פיקוח משנים קודמות הינו כ 1.1 מיליון ש"ח, בשנים 2019-2024.

3. היקף דוחות חניה נמוך

מהטבלה לעיל כולה כי היקף גביית החובות בגין דוחות חנייה הינה נמוכה (30% בלבד בגין דוחות בשנת 2025).

4. היקף חובות בגין דוחות חניה

מהטבלה לעיל עולה כי היקף החובות בגין דוחות חניה משנים קודמות הינו כ 0.8 מיליון ש"ח, בשנים 2019-2024.

ב. פעילות גביית קנסות חלקית

לאורך השנים האחרונות (2017-2024) פעילות הגבייה בגין חובות אלו היתה חלקית ולא אפקטיבית לכאורה.

אחוזי הגביה הנמוכים, ומגמתם בשלושת השנים האחרונות, מעלים חשש כי תהליך גביית הדוחות אינו יעיל דיו ואינו מבוקר במידה מספקת.

לביקורת נמסר על ידי מנהל אגף חירום וביטחון כי הרשות התקשרה לאחרונה עם גורם חיצוני לטיפול בתהליכי שרשרת הגביה.



4.10.3 משמעויות

- א. יכולות ניהול, פיקוח ובקרה חסרים.
- ב. אי עמידה או עמידה חלקית בתוכניות העבודה והיעדים שהוגדרו.
- ג. פגיעה בתדמית הרשות וברמת השירות הניתן לתושב.
- ד. חשש להפסד כספי בגין כספים שניתן היה לגבות.

4.10.4 המלצות

- א. ככל ועבר לגורם חיצוני, יש לגבש נהלי עבודה לקשר עם הגורם, לרבות בקרה, דיווח וממשקי עבודה.
- ב. יש לבחון את האפשרויות ולהגביר את תהליכי הגבייה בגין האכיפה שנערכה בעירייה.

4.10.5 החלטת ראש העירייה מדיון שנערך ביום 5.11.2025

החלטות:

- א. לאור המעבר לטיפול גורם חיצוני, מנהל אגף חירום וביטחון בשיתוף מנהל יחידת הפיקוח וגזבר העירייה יגבשו נהלי עבודה לקשר עם הגורם, לרבות בקרה, דיווח וממשקי עבודה.
 - ב. מנהל אגף חירום וביטחון בשיתוף מנהל הפיקוח יבחנו את האפשרויות להגביר את תהליכי הגבייה בגין האכיפה שנערכה בעירייה.
- אחריות לביצוע: מנהל אגף חירום וביטחון בשיתוף הגורמים הרלוונטיים.
ל"ז לביצוע: 31.12.2025.

4.11 הסמכות ושמירה על כשרות מבצעית

דרגת חשיבות: נמוכה

4.11.1 רקע כללי

חוק לייעול האכיפה ומערכי האכיפה העירוניים מפרט את שלבי ההסמכה, והסמכויות של הפקחים המסייעים. החוק קובע כי הפקחים המסייעים יקיימו אחת לחצי שנה אימון לשמירת כשירות מבצעית. בנוסף, אחת לשנה יקוים אימון חד-יומי משותף, שיכלול נושאים כגון:

- אירועים ותגובות במצבים משתנים בתחום האלימות, גיבוי הדדי, היחלצות ממצבי מצוקה.
- תקשורת בין-אישית, עבודת צוות, התמודדות עם סביבה עוינת.
- שינון נהלים והנחיות (על פי קביעת מפקד השיטור העירוני ומנהל יחידת האכיפה הייעודית).

הביקורת מצאה כי הפקחים המסייעים עוברים קורס "פקח רב-תכליתי", ומשלימים את הכשרתם ל"פקח עירוני". הפקחים המסייעים עוברים קורס "פקח מסייע" לאחר הסמכתם ל"פקח עירוני".
כמו כן מצאנו כי התקבלו האישורים הנדרשים לפקחים.

5 תגובות מבוקרים כלליות

מנהל אגף חירום וביטחון:

"ראשית, אבקש להביע הערכה לצוות הביקורת על עבודת הביקורת היסודית והמקצועית שבוצעה. תחום הפיקוח והאכיפה מהווה נדבך מהותי בשמירה על איכות החיים, הסדר הציבורי והביטחון בעיר, והינו חשוב במיוחד לנוכח הגידול הדמוגרפי וההתפתחות המואצת שעוברת העיר נתיבות בשנים האחרונות.

כפי שנכתב בדוח, יחידת הפיקוח מתמודדת עם אתגרים רבים, כאשר המשאבים הקיימים כיום אינם תואמים את היקף הצרכים והמשימות הנדרשות. מתוך הבנה זו, אנו פועלים למיקוד מדיניות הפיקוח תוך הצבת יעדים ברורים, וכן לביצוע שינוי מבני שיכלול חלוקה לגזרות אחריות ברורה לכל פקח, במטרה לייעל את עבודת היחידה ולהגביר את האפקטיביות בשטח.

במקביל, נבחן שילוב הדוק ויעיל יותר של פקחי השיטור העירוני בפעילות השוטפת, וכן מתבצע שיפור בתהליכי תיעוד, בקרה ומענה לפניות הציבור מול המוקד העירוני ובקרב המטפלים.

בניתוח נתוני האכיפה והדוחות לאורך השנים, ניתן לראות עלייה משמעותית בהיקף האכיפה בעיר בכל שנה ושנה, כך גם עלייה בהיקף הפניות בתחום הפיקוח ואכיפה. יש לשפר את הליך מיצוי גביית הקנסות והדבר מצוי כיום בידי חברה חיצונית.

נשמח להמשיך בשיח מקצועי לקידום ההמלצות ולחיזוק תחום האכיפה בעיר".

נספחים

נספח א' – אירועי ונדליזם עם תיאור טיפול חסר

תאריך סגירה	תיאור	נושא	כתובת	סטטוס פנייה
05.05.2025 22: 23	התקבל דיווח בחמ"ל על מספר נערים ששוכרים ספסלים ברח'039#; מבצע קדש. צוות אופק בדרך למקום.	אירועי וונדליזם	מבצע קדש 1	הטיפול הסתיים
	במהלך יזום פארקים בנווה שרון - אותרו מס גדרות עירוניות שנתלשו מהמקום ועיקמו אום	אירועי וונדליזם	אריק איינשטיין	פניה נפתחה במערכת המוקד
	מדווח על מושב מבטון שבור.	אירועי וונדליזם	יצחק שמיר 21	פניה נפתחה במערכת המוקד
	ונדליזם - גרפיטי	אירועי וונדליזם	יוסי בנאי 18	פניה נפתחה במערכת המוקד
01.05.2025 00: 32	זיהוי במצלמות על מספר ילדים-עם מיכל מתכת (נראה כמו ספריי צבע). צמצום צוות אופק למקום.	אירועי וונדליזם	הגפן 1	הטיפול הסתיים
01.05.2025 00: 26	דיווח משיטור עירוני על ילדים שפתחו מטף ע"י המשכן העירוני.	אירועי וונדליזם	הגפן 1	הטיפול הסתיים
28.04.2025 14: 37	מדווח על משאית על המדרכה ונראה שהורס את המקום של השוחת ביוב. יש תמונות.	אירועי וונדליזם	יהושע אזולאי 1	הטיפול הסתיים
27.04.2025 22: 59	זיהוי במצלמות על מנגל מתחת לגשר האגם.	אירועי וונדליזם	בדולח 1	הטיפול הסתיים
	מדווח על ונדליזם במתקנים של גן המדע ליד אלי זול. מצורפות תמונות	אירועי וונדליזם	גני טל 1	פניה נפתחה במערכת המוקד

נספח ב' – דוגמאות לפניות פיקוח סגורות בסטטוס הועבר לטיפול

תאריך סגירה	תיאור	נושא	כתובת ואתר/מוסד	פנייה	סטוס
18/07/2023 12: 10	המודיע מדווח על כך שהשכן השליך פסולת בניין בשטח הציבורי, מצורפת תמונה הוא מבקש טיפול בהקדם. מגרש 538. השכן זה ירין טוויטו 0543072775	השלכת אשפה בשטח ציבורי	סשה ארגוב 4	טיפול	יעבר המשד
02/07/2023 10: 46	מדווח על שלשכן שלו יש שטח שהוא לא מגודר ויש שמה המון פסולת בניין וביוב שהוא לא מטפל בו אומר שהבית שלו נמצא מאחורי רמבם 26 משפחת מועלם, מבקש פיקוח בהקדם	מטרד מבית פרטי	רמבם 26	טיפול	יעבר המשד
05/06/2023 15: 53	מדווח על פח תקול מבקש לטפל בהקדם	מכולה שתופסת חניות	שקמה 31	טיפול	יעבר המשד
24/04/2023 13: 23	מדווח על גזם שהוציאו בשביל של הולכי רגל מבקש פיקוח בדחיפות	השלכת גזם בשטח ציבורי	החיד"א 183	טיפול	יעבר המשד
14/04/2023 09: 41	מדווח על כך שהשכן הוציא גזם, ביום הלא מותר, ובנוסף ישר אחרי שפינו את כל הגזם, הוא טוען שזה נורא מעצבן, הוא מבקש אכיפה בהקדם.	השלכת גזם בשטח ציבורי	מונטיפיורי 22	טיפול	יעבר המשד
22/03/2023 15: 42	ניר מאבטח אופק מדווח על שלט ששמו בכניסה לנווה שרון על מיגונית שלט של מכירת בית מבקש להעביר לפיקוח לבדיקה כדי שיוורידו את זה מצורפת תמונה בפנייה.	הדבקת מודעות ללא אישור	נווה שרון 1	טיפול	יעבר המשד
13/04/2023 10: 23	מדווח שבגינת כלבים בנווה שרון יש מקום לשקיות של צואה אך אין שקיות מבקש ששימו בהקדם.	צואת בעלי חיים	יהושע אזולאי 6	טיפול	יעבר המשד
09/02/2023 09: 35	מדווח על שני רכבים שעומדים הרבה זמן לז- 6281114 והרכב השני סובארו 1370530 זה בחניה	רכבים נטושים	הרב חזני 1136	טיפול	יעבר המשד

נספח ג' – ליקויים בטיפול ובתיעוד אופן הטיפול בפניות יחידת הפיקוח

נושא	תיאור	תאריך סגירה	קריאות בטיפול שפתוחות מעל חצי שנה	קריאות שאינן סגורות להיות סגורות	קריאות עם סגורות אופן טיפול חסר או פתוח	קריאות בנושא רכבים נטושים	סטטוס פנייה פרטי
דור גרשים ניקיון	בשוק הישן שמו גדרות בטיחות (של העירייה-בצבע אדום) הגדרות האלה לא מספיק בטיחותיים וגם שייכים לאופק והם ילקחו בהמשך ולכן יש להחליף אותם בגדרות של החברה המבצעת ובגדרות עמידים יותר ושימנעו סכנה. סמלו/רבי עקיבא- מצורפות תמונות. מצינת גם שעל הגדרות קשקשו בספריי אפור.	חסר	X				
שלכת שפה שטח בורי	התושבת מדווחת על הרבה פסולת בנייה מול הבניין שלה מבקשת שיבואו לטפל בזה	2024-05-21 14: 58: 00		X			
לדוך לאחר צוע נדודות בלן - יטי	מדווחת שעשו לה מדרכה ליד הבית והיה שם חתיכת בטון ליד הבית שלה והובטח לה שיורידו את החתיכה וכבר הרבה זמן עבר וזה לא טופל.	2023-06-05 15: 06: 00			X		
לדוך לאחר צוע נדודות בלן - יטי	המודיעה מדווחת על כך שלא סיימו שם את הפיתוח, נפתחה פנייה ליהודה שביקש שיש להעביר את זה לשמעון יפרח שיפנה את הפסולת בניין כדי שיוכלו להמשיך שם את הפיתוח.	2023-06-05 15: 40: 00			X		
בבים וישים	מדווח על רכבים נטושים שתופסים חניות, ליד הפח, הוא מבקש טיפול בהקדם. ל"ז- 1138372, 1080573	2023-07-02 10: 42: 00				X	
בבים וישים	מדווח על מספר רכבים נטושים, בחניה סמוך לפיצה נתיבות, מבקש טיפול בהקדם. 682206573221622675372	2023-06-05 15: 58: 00				X	
טרד בית יטי	מדווח על גדר בטיחות שזזה במתחם של טדי קולק ברחוב ירושלים מבקש פיקוח שיגידו לבעל המתחם לסדר את זה	2023-08-08 07: 06: 00					X
בבים וישים	מדווח על גרוטאה ל.ז. 5643916 מסוג ב מ ו	2024-08-22 07: 08: 00				X	X
בבים וישים	התושבת מדווחת על רכב נטוש כבר הרבה זמן מבקש לטפל בהקדם ל.ז--51-435-12 בנוסף אומרת שיש המון ברזלים ברכב זה מסוכן	2024-06-29 22: 16: 00				X	
בבים וישים	מדווח על רכב נטוש, ליד בית הכנסת של הרב יורם, שחונה כבר מספר שבועות. ל"ז- 4372163	2024-01-02 14: 31: 00				X	



מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

ש.נ.	תיאור	תאריך סגירה	קריאות בטיפול שפתוחות מעל חצי שנה	קריאות שאינן אמורות להיות סגורות	קריאות סגורות עם אופן טיפול חסר או פתוח	קריאות בנושא רכבים נטושים	סטטוס פנייה פרטי
בבית יושבים	מדווח על רכב נטוש כבר חצי שנה מספר רכב: 2656565	2024-01-02 13: 50: 00				X	
בבית יושבים	מדווח על רכב שבאו לגרור אותו והתושב הגיע והבריח אותו ושם אותו בחנייה המקבילה לרחוב וייצמן צבע שחור שברולט אימפלה לז 9001912 טוען שהרכב ללא רישון כבר שנתיים ונמצא במצב אחרי תאונה ללא חלק קדמי	2024-10-07 21: 28: 00				X	



נספח ד' – פניות חוזרות שיטור העירוני

מס' פניה	תאריך ושעת פתיחה	סטטוס פנייה	נושא	תיאור	תאריך סגירה
202840	2024-11-11 09:13:00	הטיפול הסתיים	עברות תנועה	מדווח על רכב שמחנה על 2 חניות באופן קבוע ל-ז. 5165112 סקודה שחורה.	2024-11-11 16:13:00
202972	2024-11-12 08:23:00	הטיפול הסתיים	עברות תנועה	מדווח על רכב שמחנה על 2 חניות באופן קבוע ל-ז. 5165112 סקודה שחורה.	2024-11-12 13:56:00
184881	2024-06-30 17:43:00	הטיפול הסתיים	הסגת גבול	מדווח על רכב המחנה באדום לבן לז-73474501	2024-07-01 17:55:00
185068	2024-07-01 17:56:00	הטיפול הסתיים	הסגת גבול	התושב מדווח על רכב שחונה על אדום לבן באופן קבוע ל-ז. 73474501	2024-07-11 20:31:00

נספח ה' – ליקויים בטיפול ובתיעוד אופן הטיפול בפניות יחידת השיטור

נושא	תיאור	תאריך סגירה	אין תיעוד לאופן או סטטוס הטיפול	תיאור אופן הטיפול	זמן סגירה אינו מתאים לאופן הטיפול
הסגת גבול	מבקש מפתח למקלט 52 ורוצה את המפתח למקלט ונמסר לו שזה הולך לטיפול והתושב צועק ועצבני ואומר הוא רוצה לפרוץ את המקום	16/01/2025 22: 12			X
אירועי וונדליזם	מדווח על גרפיטי על ספסלים וקיר של מיגונית מצורפות תמונות בסקייט פארק	17/03/2025 00: 20			X
אירועי וונדליזם	דיווח מהמנקה של בית ספר נועם אורות על ונדליזם בתוך החדר מורים הגעה למקום שלנו אחד המנקים אמר שהבית ספר היה פתוח ולא נראה סימני פריצה.	11/06/2023 17: 37		X	
אירועי וונדליזם	חור גדול במגלשה	23/03/2025 21: 54: 00	X		
אירועי וונדליזם	מדווחת שנפלו פלטות של תיחום של שדה ליד הגן ביוסף אבו 1 מבקשת שיגיעו לבדוק למי שייך טיפול בהקדם.	17/04/2023 12: 41	X		
מטרדים לציבור		03/03/2023 22: 05	X		
אירועי וונדליזם	מדווח על שכנים ששמו מכולה מול החנייה של אמא שלו, וזה חוסם את המעבר, מבקש שיזיזו את המכולה.	11/01/2023 15: 44	X		
אירועי וונדליזם	מדווחת על שכנים ששמו מכולה מול החנייה של אמא שלו, וזה חוסם את המעבר, מבקש שיזיזו את המכולה.	11/01/2023 15: 41	X		

דוח ביקורת בנושא
"חוק חופש המידע"

דוח מספר 5/2025

1. רקע כללי

בהתאם לתוכנית העבודה השנתית של הביקורת לשנת העבודה 2025, הוחלט לערוך ביקורת בנושא חוק חופש המידע.

במסגרת סקר הסיכונים שנערך על ידי הביקורת נושא חוק חופש המידע דורג בדרגת חשיבות בינונית. דרגת החשיבות של הדוח הינה גבוהה.

הביקורת נערכה בין החודשים אפריל 2025 לאוגוסט 2025.

חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, נועד להבטיח את זכות הציבור לקבל מידע מרשויות ציבוריות, כחלק מהחיזוק של עקרונות השקיפות, האחריות, וטוהר המידות בשירות הציבורי.

בדברי ההסבר להצעת החוק מטעם הממשלה, נכתב כי "הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות היא אחת מזכויות היסוד במשטר דמוקרטי. היא תנאי בסיסי להגשמתו של חופש הביטוי ולמימוש זכויותיו הפוליטיות והאחרות של אדם בכל תחומי החיים. נגישות רבה יותר למידע תסייע לקידום של ערכים חברתיים ובהם שוויון, שלטון החוק וכיבוד זכויות האדם, ותאפשר גם בקרה טובה יותר של הציבור על מעשי השלטון".

החוק מגדיר מי הן הרשויות הציבוריות שהחוק חל עליהן, וביניהן גם רשות מקומית. החוק מחייב את הרשות המקומית לאפשר לכל אדם לקבל מידע אשר ברשותה, למעט חריגים הקבועים בדיון, ולקיים פעולות יזומות של פרסום מידע לציבור.

יישום החוק בפועל דורש הקצאת משאבים, מינוי ממונה על חוק חופש המידע, הנגשת נהלים, קיום לוחות זמנים לטיפול בפניות הציבור, והתנהלות שקופה המקדמת את אמון התושבים ברשות.

בדומה לזכויות אחרות, הזכות לקבלת מידע אינה מוחלטת, ובנסיבות מסוימות היא נדחית מפני זכויות אחרות הראויות אף הן להגנה, שכן החוק "מכיר בכך שהאינטרס הציבורי מחייב לאזן בין הרצון לקבל מידע שייתכן שקיים בידי הרשות הציבורית, לבין הצורך לאפשר לרשות למלא את תפקידה ביעילות לטובת הכלל".

בעיריית נתיבות התקבלו בשנים 2023 ו- 2024 19 פניות, בכל שנה, לקבלת מידע במסגרת החוק. חוק חופש המידע קובע כי הרשות הציבורית נדרשת לפרסם לציבור דין וחשבון שנתי הכולל מידע על אודות פעילותה, תחומי אחריותה, תפקידה וסמכויותיה וכן דיווח של הממונה על יישום חוק חופש המידע ברשות. כמו כן, עליה להעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ואשר יש להן נגיעה או חשיבות לציבור.

פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש) קובעות כי על הרשויות המקומיות להקים ולהפעיל אתר במרשתת "נגיש לציבור ללא תשלום", שבו יפרסמו כל מידע שעליהן לפרסם על פי דין בעיתון או ברשומות, חוקי עזר שאושרו, תמצית התקציב המאושר, תמצית דוחות כספיים שנתיים, פרוטוקולים והקלטות או תמלילים של ישיבות המועצה בדלתיים פתוחות; והטפסים הנדרשים לקבלת השירותים שהיא מספקת.

לצד הוראות חוק חופש המידע, פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות, קיימות הוראות בדברי חקיקה נוספים הדנים בפעילות המוניציפלית אשר מחייבות את הרשויות המקומיות בפרסום מידע מוגדר באתר במרשתת. היחידה הממשלתית לחוק חופש המידע פרסמה מסמך סקירה מקיף המעודכן לחודש אוגוסט 2020 בנושא "חובות פרסום באינטרנט החלות על הרשויות המקומיות" הסוקר אתה נושאים שהרשויות נדרשות לכלול באתריהן מכוח הוראות דין מרכזיות הנוגעות להן במישרין.

נמסר לביקורת על ידי דובר העירייה כי הינו משמש כדובר העירייה משנת 1999 ומיד עם הכנסו של חוק חופש המידע לתקוף מונה לתפקיד זה בשנת 1999 בעירייה ופרטיו לרבות דרכי התקשרות עימו הוסדרו

באמצעות היחידה לחוק חופש המידע במשרד המשפטים וכי באותה תקופה העירייה לא הפעילה מערכת ממוחשבת עצמאית לדואר אלקטרוני.

עוד נמסר על ידו כי מינויו של הדובר לתפקיד זה נעשה בהסכמתו על אף העובדה שהדבר אינו קשור בזיקה ישירה לתפקידו כדובר העירייה ולמרות שלא קיבל כל הכשרה מקצועית רלוונטית למילוי תפקידו זה. בנוסף, נמסר כי מן הראוי לציין כי הנ"ל ביצע תפקידו באופן וולונטרי ומבלי שהעירייה הקצתה לו משאבים או כוח עזר למילוי תפקידו זה בנוסף לתפקידו כדובר העירייה.

תגובתו של הממונה על חוק חופש המידע הועברה כהערות על גבי טיוטת דוח הביקורת בתאריך 18.8.2025 ותועד על גביה כי "אני מעביר לך במצ"ב הערותיי. כמובן שהדברים נכתבו ברמה של הערות ולא מנוסחים או מפורטים וערוכים ואף נעדרים נימוקים וטיעונים משפטיים כפי שהייתי כותב לו היה מדובר בתגובה רשמית... למען הסדר הטוב, אני מבהיר כי ההערות שהעברתי הינם בגדר טיוטה כאמור... אני מבקש ארכה של 10 ימים על מנת להגיב כדבעי ובאופן רשמי על הטיוטה..."

למרות זאת, בתאריך 29.9.2025 ביקש הממונה על חוק חופש המידע לשלב את תגובתו מיום 18.8.2025 כתגובה רשמית לטיוטת דוח הביקורת כדלקמן: "לצערי הרב, בניגוד לרושם שיצרת ולמרות העובדה שהעברתי אלייך ביום 18.8.25 את הערותיי ותגובתי לטיוטת הדו"ח ביכרת להתעלם מתגובתי זו ולא לכלול אותה בטיטת הדו"ח."

הדברים חמורים במיוחד כשבפגישה שהתקיימה בינינו ביום 18.9.25 שלא הניבה תוצאות בשל התבצרות בעמדתך, הבהרתי לך שככל שלא אגיש תגובה מסודרת תראי בטיטת תגובתי הנזכרת כתגובה לכל דבר ועניין..."

לפיכך, שולבה תגובתו בסעיף 6 לדוח זה.

2. מטרת הביקורת

הביקורת נערכה במטרה לבחון את מידת היישום של חוק חופש המידע בעיריית נתיבות, לרבות:

- מינוי ממונה על החוק והגדרת סמכויותיו.
- זמינות ונגישות המידע באתר הרשות.
- אופן הטיפול בבקשות למידע, לרבות עמידה בלוחות זמנים ומתן תגובה עניינית.
- ייזום פרסום מידע לציבור בהתאם לחוק.

3. שיטת העבודה והיקף הביקורת

כבסיס לתכנון עבודת הביקורת ערכנו סקר ראשוני בנושא הביקורת במסגרתו ביצענו את הפעולות הבאות:

- הביקורת קיימה פגישה עם דובר העירייה, (המוגדר כ"ממונה על חופש המידע בעירייה").
- הביקורת סקרה את הוראות החוק, התקנות, חוזרי משרד הפנים, ביקורת שנערכה בעבר על ידי משרד הפנים ודוח מבקר המדינה – "הביקורת בשלטון המקומי 2024", אשר עסק בין היתר גם בנושא הביקורת.

- הביקורת סקרה את אתר האינטרנט של העירייה.

במהלך הביקורת נערכו פגישות ושיחות עם עורכת דין מהלשכה המשפטית ננקטו הפעולות הבאות:

- איסוף ועיון בכל הבקשות עלפי חוק חופש המידע לשנים 2023, 2024 ומחצית 2025.
- שיחות עם דובר העירייה ועו"ד בלשכה המשפטית.
- בדיקת כל הפניות לקבלת מידע ואופן הטיפול בהם.

- זיהוי פערים ותחומים לשיפור.

4. בסיס משפטי

הביקורת התבססה על ההוראות הבאות:

- חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 – קובע את זכותו של כל אדם לקבל מידע מרשות ציבורית, לרבות רשויות מקומיות, למעט מידע הפטור מגילוי לפי החוק. החוק מחייב מינוי ממונה על חופש המידע, קביעת נהלים, עמידה בלוחות זמנים ומתן מענה ענייני לבקשות.
- תקנות חופש המידע (העמדת מידע לציבור), התשנ"ט-1999 – קובעות את החובה לפרסם באופן יזום מידע מסוים באתר האינטרנט של הרשות הציבורית, לרבות דו"חות, מכרזים, נוהלים ונתונים סטטיסטיים.
- פקודת העיריות (נוסח חדש) – סעיף 248ב, שנוסף לפקודה במסגרת תיקון חקיקה משנת 2007, קובע כי יש להקים אתר במרשות בתוך שנה מיום התיקון.
- הנחיות היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים – מפרטות אמות מידה ליישום החוק, לרבות מבנה הדו"ח השנתי, אופן הטיפול בבקשות, והנגשת מידע לציבור.
- הוראות משרד הפנים לרשויות המקומיות – לרבות חוזרי מנכ"ל בנושא מינוי ממונה חופש מידע, פרסום מידע, ותיעוד טיפול בפניות.

5. פירוט הממצאים

5.1 הממונה על חוק חופש המידע, הכשרתו והגדרת סמכויותיו

דרגת חשיבות: גבוהה

5.1.1 רקע כללי

חוק חופש המידע מחייב כל רשות ציבורית למנות ממונה על יישום החוק מטעמה (סעיף 3 לחוק "ראש הרשות ימנה מקרב עובדי הרשות, ממונה על העמדת מידע לרשות הציבור, על הטיפול בבקשות לקבלת מידע ועל יישום הוראות חוק זה"). מדובר בתפקיד ייעודי שתכליתו לאפשר טיפול מקצועי, עצמאי ואחראי בבקשות המוגשות לפי החוק. הממונה מהווה איש הקשר בין הציבור לבין הרשות ונדרש לקבל את הכלים, ההכשרה והסמכויות הנדרשות למילוי תפקידו. ללא מינוי פורמלי וללא הגדרת תחומי אחריות ברורה – מתעורר חשש לאי-עמידה בדרישות החוק ולפגיעה בזכות הציבור לקבל מידע.

החובות שהחוק מטיל על הממונה הן לתת מענה לציבור בכל הנוגע לבקשות למידע ולפרסם מידע שהרשות מחויבת לפרסמו.

בפברואר 2023 פרסם משרד הפנים, בשיתוף היחידה הממשלתית, מסמך המתאר את התפקיד של הממונה במסמך הוגדרו תפקיד הממונה, תחומי אחריותו, המשימות שעליו לבצע, כפיפות, תנאים מקדימים למינוי לתפקיד וההכשרה הנדרשת לתפקיד כלהלן:

הנחיות	דרישות (החל בשנת 2023)
דרישות סף וסייגים למינוי	תואר ראשון/הנדסאי או טכנאי/תעודת סמיכות לרבות/ אישור לימודים בישיבה גבוהה שש שנים לאחר גיל 18. יתרון לבעלי תואר אקדמי במשפטים.

הנחיות	דרישות (החל בשנת 2023)
	עובד המועסק במשרת אמן ו/או במשרה זמנית לא ימונה לתפקיד.
ניסיון רצוי	יתרון לבעלי ניסיון בהובלת פרויקטים, במענה לפניית ציבור, באחריות לאתר במרשתת או בהנגשת מידע לתושב.
כפיפות הממונה	מנכ"ל או מי מטעמו.
הליך הבחירה	מכרז פנימי או פומבי.
הכשרה	תוך שנתיים מהמינוי קורס הכשרה מטעם היחידה לחופש המידע במשרד המשפטים.

הממונה על יישום החוק בעירייה החל משנת 1998 הינו דובר העירייה, אשר ממלא את התפקיד בנוסף על תפקידו כדובר העירייה. לממונה על חוק חופש המידע קיימת השכלה בתחום הכלכלה. לממונה מסייעת, ללא מינוי רשמי, עורכת דין בלשכה המשפטית בנוסף על תפקידה. באתר האינטרנט של העירייה מצויינים שמו של הממונה, תפקידו וכתובת המייל שלו לפניית.

5.1.2 ממצא – העדר מינוי רשמי ממונה על יישום חוק חופש המידע

הביקורת לא מצאה כי קיים כתב מינוי פורמלי לממונה על חוק חופש המידע בעירייה, כנדרש לפי סעיף 5 לחוק. נמסר לביקורת על ידי הממונה על חוק חופש המידע כי מינוי כאמור ניתן לו בעבר על ידי ראש העירייה, למרות שלא הוצג לביקורת מסמך כאמור.

5.1.3 משמעויות

- כתב מינוי חסר ועמידה חסרה לכאורה בהוראות החוק.
- חשש לכאורה לביצוע פעולות של הממונה ללא כתב מינוי.

5.1.4 המלצות

- יש למנות באמצעות כתב מינוי פורמלי את הממונה על חוק חופש המידע.
- יש לכלול בכתב המינוי הגדרת תפקיד, תחומי אחריות, סמכויות ונגישות למידע פנים-ארגוני, לרבות באמצעות ההנחיות המחייבות שעוגנו על ידי משרד הפנים.

5.1.5 תגובות המבוקרים

עורכת דין בלשכה המשפטית:

"בפועל וללא הסמכה / מינוי רשמי, הח"מ מסייעת לממונה בביצוע ה"תפקיד" בהיבט של המענה לפניית בלבד ! כל עניין / נושא אחר הקשור ליישום החוק והתקנות (כמו גם המענה) הינו באחריות הממונה בלבד, שהוא דובר העירייה".

5.2 הכשרת הממונה

דרגת חשיבות : גבוהה

5.2.1 רקע כללי

הצלחת יישום החוק תלויה במידה רבה ביכולותיו המקצועיות והאישיות של הממונה על חופש המידע. תפקיד זה מחייב הבנה מעמיקה של הוראות החוק, הפסיקה והנחיות משרד המשפטים, כמו גם כישורי ניתוח, שיקול דעת, ניסוח משפטי, והתנהלות מול גורמים פנים-ארגוניים וציבוריים. לכן, קיימת חשיבות רבה לכך שהממונה יהיה בעל הכשרה מתאימה בתחום המשפטי או המינהלי, ידע מקצועי רלוונטי ועדכני, וכן הכשרה ייעודית או השתלמויות תקופתיות בתחום חופש המידע, בהתאם להנחיות היחידה הממשלתית לחופש המידע. בנוסף, נדרשת שליטה בכלים ממוחשבים לניהול ובקרה של הטיפול בבקשות, מעקב אחר לוחות זמנים והפקת דו"חות.

5.2.2 ממצא – העדר הכשרה מתאימה לממונה

הביקורת לא מצאה כי הממונה על חוק חופש המידע בעירייה עבר הכשרה מקצועית ייעודית בתחום חופש המידע לרבות הכשרות המועברות על ידי משרד המשפטים או גופים רלוונטיים אחרים. נמסר לביקורת כי הממונה נעזר בעורכת דין בלשכה המשפטית אשר בפועל מטפלת בפניות.

5.2.3 משמעויות

- פתח לטעויות, לתקלות ולאי הבנות בביצוע פעולות הקשורות לחוק חופש המידע.
- חשש לידיעה חסרה של הוראות החוק, עדכונים וידע בתחום חוק חופש המידע.
- פתח לפגיעה ביכולתו של הממונה לבצע את תפקידו באופן מיטבי.

5.2.4 המלצה

יש להכשיר את הממונה על חוק חופש המידע בעירייה בהכשרות נדרשות לביצוע מיטבי של ניהול הטיפול בפניות בתחום חוק חופש המידע.

5.2.5 תגובות המבוקרים

עורכת דין בלשכה המשפטית:

"בפועל וללא הסמכה / מינוי רשמי, הח"מ מסייעת לממונה בביצוע ה"תפקיד" בהיבט של המענה לפניות בלבד ! כל עניין / נושא אחר הקשור ליישום החוק והתקנות (כמו גם המענה) הינו באחריות הממונה בלבד, שהוא דובר העירייה".

5.3 שימוש בכתובת דוא"ל ייעודית ליחידת חופש המידע ברשות

דרגת חשיבות : גבוהה

5.3.1 רקע כללי

חוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים, התשע"ח 2018 – קובע כי "גוף ציבורי, לרבות רשות מקומית, יאפשר לכל אדם לפנות אליו באמצעי קשר דיגיטלי כדוגמת דוא"ל, וכי במילוי תפקיד ציבורי רשאי גוף ציבורי לשלוח מסר אלקטרוני למען הדיגיטלי של אדם באופן שהמסר ניתן לשמירה ולאחזור על ידי הגוף הציבורי".

ההנחיות של ארכיון המדינה לניהול מסמכים דיגיטליים ודוא"ל² מבהירות מרכיבים מסוימים של הנושא ביחס למוסדות המדינה, לרבות איסור מפורש להשתמש בתיבת דוא"ל פרטית (כגון Gmail, Hotmail) לצורכי העבודה. על פי ההנחיות, שימוש בדוא"ל פרטי מהווה סכנה, הן בהיבטי אבטחת המידע והן מבחינת אובדן מידע יקר ערך אשר לא יתועד במערכות הארגוניות. הגדרת תיבת דוא"ל של הרשות עם כתובת שבה שם המשתמש הוא ייעודי-כללי לאגף או לתחום מוגדר ברשות המקומית חשובה כדי לקבל בה הודעות מתושבים ולהשיב להם באמצעותה, וכדי שלא תשתרבב לתוכה גם התכתבות פרטית. הגדרת כתובת דוא"ל ייעודית-כללית חשובה גם לתחום חופש המידע, שכן היא מקילה את השמירה על הזיכרון הארגוני ואת הגישה להודעות גם כאשר הממונה מסיים את עבודתו. וכן לשם יצירת רצף, המשכיות ואחידות ולשם לימוד, הקלה על הממונים ושליפת מידע קלה ונוחה יותר לצרכים פנימיים וחיצוניים.

5.3.2 ממצא – שימוש בכתובת דוא"ל פרטית

הביקורת מצאה כי הטיפול בפניות לפי חוק חופש המידע מתבצע על ידי הממונה באמצעות כתובת דוא"ל פרטית מסוג Gmail, שאינה דוא"ל מוסדי של הרשות המקומית. כתובת זו מופעלת על ידי הממונה ומופיעה גם באתר המרשתת של העירייה ככתובת להפניית בקשות לקבלת מידע.

5.3.3 משמעויות

- א. עמידה חסרה בדרישות אבטחת מידע: שימוש בכתובת פרטית מהווה סיכון משמעותי לדליפת מידע, חוסר בקרה מוסדית, ואי עמידה בהנחיות הרשות להגנת הפרטיות.
- ב. יכולות ניהול, פיקוח ובקרה חסרים. פתח לפגיעה ברציפות תפקודית: בהיעדר גיבוי של הרשות או נגישות של בעלי תפקידים נוספים לחשבון הדוא"ל – קיים קושי במעקב ובקרה במקרה של עזיבה, היעדרות או תקלה.
- ג. חשש לתיעוד חסר: מידע המועבר דרך תיבה פרטית אינו נשמר כחלק מהמערך התיעודי של העירייה, ואינו נכנס לארכיון העירייה.

5.3.4 המלצות

- א. יש להפסיק לאלתר שימוש בכתובת דוא"ל פרטית לצרכי עבודה בעירייה.
- ב. על העירייה להקים כתובת דוא"ל ייעודית ומוסדית לצורך טיפול בבקשות לפי חוק חופש המידע, אשר תנוהל על ידי הממונה ותגובה באופן נגיש ומבוקר.
- ג. יש לקבוע נוהל מוסדר לשימוש בדוא"ל בעירייה, כולל כללים לשמירת תכתובות, אבטחת מידע והעברה לתיעוד ארכיוני עירוני.

² נוהל מס' 03-005 הנחיות לניהול מסמכים דיגיטליים ודוא"ל, משרד ראש הממשלה, ארכיון המדינה- 46 מחלקת הפקדות, פורסם באוגוסט 2020. הנוהל חל על כל מוסדות המדינה כהגדרתם בסעיף 1 לחוק הארכיונים, ולא חל על הרשויות המקומיות אך משקף על פני הדברים חלק מהחובות החלות כיום גם ברשויות המקומיות בנושא, בין היתר לפי חוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים.

5.4 נהלים פנימיים לטיפול בבקשות מידע

דרגת חשיבות : גבוהה

5.4.1 רקע כללי

כדי לייעל את העבודה ולטייב אותה, חשוב לנסח נוהל פנימי בנושא חופש המידע, שיופץ לכל עובדי העירייה. נוהל כזה יבהיר את החשיבות הטמונה ביישום החוק, יבהיר מה הן דרישותיו, מה הוא תהליך הטיפול בבקשות ואת החשיבות של עמידה בזמנים. עבודה לפי הנוהל תסייע לממונה לרתום את כל הגורמים הרלוונטיים בעירייה לעבוד בשיתוף פעולה, תסייע לקבל מהם את המידע הנדרש ללא דיחוי ולעמוד בזמנים הקבועים בחוק.

5.4.2 ממצאים – העדר נהלים פנימיים

הביקורת לא מצאה כי קיים נוהל עבודה פנימי מוסדר המגדיר את האופן בו יש לטפל בבקשות המוגשות לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח–1998. נוהל אשר יסדיר את אופן קבלת הבקשות, הפנייתן לגורמים הרלוונטיים, איסוף המידע, בחינת האפשרות למסירה או דחייה, קבלת החלטה ומתן תגובה לפונה. נוהל ברור, כתוב אשר יהיה מותאם ללוחות הזמנים ולהוראות החוק והתקנות. בהתאם, לא קיימת התייחסות מוסדרת לסוגיות מהותיות לרבות בתחומים הבאים:

- סיווג בקשות לפי מורכבות ;
- מנגנון אישור מסירת מידע או סירוב ;
- טיפול במידע חסוי או במידע הנוגע לצדדים שלישיים ;
- גביית אגרות ומתן פטורים ;
- תיעוד, בקרה ודיווח.

5.4.3 משמעויות

- א. גיבוש ואישור חסר של תהליכי עבודה באמצעות נהלים כתובים.
- ב. תהליכי ניהול, פיקוח ובקרה חסרים.
- ג. פתח לאחידות חסרה בתהליכי הטיפול בפניות בנושאי חוק חופש המידע.

5.4.4 המלצות

- א. יש לגבש נוהל עבודה מפורט ליישום חוק חופש המידע, אשר יכלול את כל התחומים הנדרשים בתהליך העבודה.
- ב. נוהל העבודה שיגובש יאושר בהתאם לנוהל הנהלים בעירייה.
- ג. נוהל העבודה יופץ לבעלי התפקידים השונים בעירייה ליישום.

5.5 אופן ניהול הבקשות למידע

דרגת חשיבות : גבוהה

5.5.1 רקע כללי

הטיפול בבקשות למידע הינו תהליך עבודה מובנה ורציף הצמוד לדרישות החוק והתקנות. סיום התהליך הינו מתן מענה לבקשה, בין שבהעברת המידע המבוקש במלואו או בחלקו ובין שבסירוב לבקשה ובנימוק לסירוב.

החוק מתווה את לוח הזמנים לטיפול בבקשה למידע:

על הרשות הציבורית להשיב למבקש הבקשה תוך 30 יום ממועד קבלתה, אלא אם מתקיימות נסיבות המצדיקות את הארכת המועד למתן מענה.

לעניין הארכת המועד, קובע החוק לוח זמנים מדורג למתן מענה, בכפוף לאישור ראש הרשות או מי שהוסמך על ידו ובכפוף להתניות המפורטות בו (הארכת המועד ב 30- יום נוספים והארכה נוספת של עד 60 יום עד לזמן מענה מרבי של 120 יום). אולם, במקרים שבהם המידע המבוקש נוגע לצד שלישי שעלול להיפגע בשל מסירתו, על הרשות להודיע לצד השלישי על דבר הבקשה ולאפשר לו למסור את עמדתו בתוך 21 יום שאינם באים במניין פרק הזמן המרבי, בטרם תתקבל החלטה.

ניהול התהליך יכול להיעשות באופן ידני, ממוחשב באופן חלקי או דיגיטלי במלואו.

ניהול הבקשות באמצעות מערכת מידע ממוחשבת מספק לממונה ולמשתמשים כלי נוח לניהול המידע, לעיבודו, לשמירתו ולשליפת הנתונים באמצעות דוחות. כדי לסייע לממונים על העמדת מידע ברשויות הציבוריות לנהל את הטיפול בבקשות שהן מקבלות, בנתה היחידה הממשלתית קובץ אקסל ובו טבלת מעקב בקשות. הקובץ זמין להורדה באתר של היחידה במרשתת, וכל הממונים רשאים להשתמש בו.

5.5.2 ממצאים

א. הטיפול בפניות

הביקורת בדקה את כל הפניות שהתקבלו בעירייה בשנים 2023, 2024 ובמחצית שנת 2025. להלן הנתונים באשר למספר הבקשות, משך הטיפול בהן ואופן המענה לבקשה בשנים 2023 ו – 2024:

שנת 2023

בשנת העבודה 2023 הוגשו לעירייה 19 בקשות במסגרת חוק חופש המידע. העירייה מסרה את המידע המבוקש ל – 17 בקשות, כאשר 2 בקשות נדחו: אחת מסיבה של הקצאת משאבים³ ואחת מסיבה של פגיעה בפרטיות. באשר לאגרה שנגבתה בגין הגשת הבקשה נמצא כי סה"כ בקשות בגין נגבתה אגרה הינן 6 בקשות וכי יתר הבקשות הינן עמותות הפטורות מאגרה. באשר למשך הטיפול בבקשות, הביקורת מצאה כי בגין 15 בקשות ניתנו תשובות לפונים עד 30 יום ובגין 3 בקשות, ניתנו תשובות בתקופה שבין 31-60 ימים ממועד הגשת הבקשה ובגין הארכות אלה הוגשו בקשות להארכה כנדרש.

בגין בקשה אחת הוגשה עתירה והטיפול בה טרם הסתיים.

שנת 2024

בשנת העבודה 2024 הוגשו לעירייה 19 בקשות במסגרת חוק חופש המידע. העירייה מסרה את המידע המבוקש ל – 16 בקשות, כאשר בקשה אחת הוגשה פעמיים. 2 בקשות נדחו: אחת מסיבה של הקצאת משאבים ואחת מסיבה של דיונים פנימיים. באשר לאגרה שנגבתה בגין הגשת הבקשה נמצא כי סה"כ בקשות בגין נגבתה אגרה הינן 4 בקשות וכי יתר הבקשות הינן עמותות הפטורות מאגרה.

³ עילת דחיה של הקצאת משאבים בלתי סבירה היא עילה הקבועה בחוק חופש המידע, המאפשרת לרשות ציבורית לדחות בקשה לקבלת מידע אם הטיפול בה מצריך הקצאת משאבים שאינם סבירים. המשמעות היא, שאם בקשת המידע דורשת זמן, כוח אדם, או אמצעים אחרים בהיקף גדול מדי ביחס להיקף המידע המבוקש או לחשיבותו, הרשות רשאית לדחות את הבקשה.

באשר למשך הטיפול בבקשות, הביקורת מצאה כי בגין 15 בקשות ניתנו תשובות לפונים עד 30 יום ובגין 2 בקשות, ניתנו תשובות בתקופה שבין 31-60 ימים ממועד הגשת הבקשה ובגין בקשות אלה הוגשו בקשות להארכה כנדרש. בגין בקשה אחת, טרם הסתיים הטיפול.

שנת 2025 (חצי שנה)

בשנת 2025 עד מועד הביקורת (יולי 25) הוגשו לעירייה 11 בקשות במסגרת חוק חופש המידע. בגין מחצית שנה זו לא נבדקו הפניות על ידי הביקורת באופן פרטני.
לא אותרו ממצאים.

ב. שימוש באמצעים ידניים

הביקורת לא מצאה כי בעירייה עושים שימוש בכלי ממוחשב כלשהו לניהול פניות לפי חוק חופש המידע, וכי תהליך קבלת הפניות, הטיפול בהן, ותייעודן – אינו מוסדר או ממוכן. הביקורת מצאה כי הפניות מתקבלות אצל הממונה על חוק חופש המידע, אך אינן מתועדות או נשמרות באופן שיטתי על ידי הממונה עצמו.

הביקורת מצאה כי הטיפול בפועל מבוצע על ידי עורכת הדין בלשכה המשפטית, אשר מטפלת במידע הרלוונטי מהמגזרים הרלוונטיים, ומגבשת את ניסוח התשובה לפונה. כמו כן, נמצא כי הפניות מתועדות דיגיטלית בתיקיות DROPBOX בלשכה המשפטית, אך אינן מנוהלות במערכת מרכזית המאפשרת שליטה, בקרה, מעקב ודיווח.

ג. חתימה על תשובות שלא על ידי הממונה

הביקורת מצאה כי לעיתים עורכת הדין מהמחלקה המשפטית חותמת על התשובה לפונים ולא הממונה על הטיפול בחוק חופש המידע בעירייה. הביקורת מציינת כי עורכת הדין אינה מוסמכת למסור את התשובה לפונה בשמה, ככל שאין היא ממלאת את תפקיד הממונה או מואצלת סמכות כחוק.

5.5.3 משמעויות

- א. יכולות ניהול, פיקוח ובקרה חסרים.
- ב. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים בתהליך הטיפול בפניות בתחום חוק חופש המידע.
- ג. חשש לליקוי מנהלי בחתימתו של גורם שאינו מוסמך לחתום.

5.5.4 המלצות

- א. על העירייה לאמץ כלי ממוחשב לניהול כולל של פניות חופש מידע, המאפשר:
 - קליטת פנייה ותייעוד;
 - הקצאתה למחלקה / יחידה רלוונטית;
 - מעקב אחר סטטוס;
 - שליפת נתונים ודוחות ניהוליים;
 - שמירה מאובטחת.
- ב. יש להסדיר את מעמדו של הממונה על חופש המידע, כך שיהיה הגורם המטפל והחותם על כל תשובה רשמית, או לוודא האצלה מסודרת בכתב לגורמים מטפלים (ראה גם ממצא 5.2.1).

5.5.5 תגובות המבוקרים

עורכת דין בלשכה המשפטית:

"תיעוד החומר נעשה בתיקייה שיתופית מסוג DROPBOX ולא דרך תיקיות OUTLOOK, כפי שנטען".

הערת הביקורת לתגובת עורכת הדין בלשכה המשפטית:

החומרים המתועדים המטופלים ו/או הנשמרים על ידי עורכת הדין בלשכה המשפטית נשמרים במחלקה בתיקייה השיתופית. יחד עם זאת, החומרים שמתועדים, המטופלים והנשמרים אצל הממונה, נשמרים בתיקיות דוא"ל פרטי אצלו.

5.6 דוח תקופתי

דרגת חשיבות: בינונית

5.6.1 רקע כללי

חוק חופש המידע קובע בסעיף 5 (א) כי "רשות ציבורית תפרסם דין וחשבון שנתי שיכלול מידע על אודות פעילותה ותחומי אחריותה והסבר על תפקידיה וסמכויותיה; הדין וחשבון יכלול גם דיווח של הממונה על הפעלת חוק זה ברשות ציבורית, ואולם רשאי הוא לפרסם דיווח זה בנפרד".

5.6.2 ממצא – פרסום חסר של דין וחשבון שנתי

דוח שנתי של היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים מדווח כי בשנים 2021, 2022 עיריית נתיבות לא הגישה דיווחים כנדרש על פי חוק. יחד עם זאת, בדוח השנתי לשנים 2023, 2024 הוגשו דיווחים כנדרש. כמו כן, הביקורת מצאה כי דיווחים כאמור קיימים גם באתר העירייה.

5.6.3 משמעות

עמידה חסרה לכאורה בהודאות הדיווח על פי דין.

5.6.4 המלצה

יש להקפיד על דיווח שנתי, כנדרש.

5.7 פרסום מידע לידיעת הציבור (שקיפות המידע)

דרגת חשיבות: גבוהה

5.7.1 רקע כללי

על פי סעיף 5(א) לחוק חופש המידע כל רשות ציבורית נדרשת לפרסם דיווח שנתי אודות פעילותה. על פי סעיף 6 לתקנות חופש המידע בנושא תוכן דין וחשבון נקבע כי הדיווח יכלול, בין היתר, את תקציב הרשות הציבורית בשנה החולפת, (7), פירוט הוצאותיה של הרשות הציבורית בשנה החולפת לפי סעיפי תקציב (8), תקציב הרשות הציבורית לשנה הנוכחית (9), תיאור תחומי האחריות של הרשות הציבורית (2), פירוט מבנה הרשות, אגפיה, יחידותיה ויחידות הסמך שלה (1), קרנות ומלגות שבמימון הרשות הציבורית (13), תמיכות שנתנה הרשות (14) ועוד. סעיף 4 לתקנות חופש המידע קובע כי על הרשות הציבורית חובה להעמיד לעיון הציבור את הדיווח האמור.

על פי סעיף 3 לתקנות נדרשת רשות מקומית להעמיד את ההנחיות האמורות במשרדיה (התקנה הינה בטרם היתה לרשויות מקומיות אתר במרשתת, ולכן רשות מקומיות רבות נוהגות לפרסם את ההנחיות במרשתת).

הגדרת הרשות להגנת הפרטיות לגבי "מהן הנחיות מנהליות" הינה כלהלן:
"ככלל, הנחיות מנהליות הן כללים גמישים שרשות מנהלית קובעת לעצמה כדי שידריכו אותה בהפעלת סמכותה. מדובר בהוראות מסוגים שונים המגדירות את נוהלי העבודה של הרשות ואת העקרונות שצריכים להנחות אותה בהפעלת שיקול דעתה".⁴

בהתאם לסעיף 6(א)(8) לתקנות חופש המידע (העמדת מידע לציבור), התשע"א–2011, חלה על רשות ציבורית חובה לפרסם מדי שנה "רשימה של תמיכות, מענקים, תרומות, מלגות או הטבות אחרות שניתנו על ידי הרשות הציבורית, בציון שמות מקבלי התמיכה, היקפה, ותנאים שנקבעו לה". בנוסף, לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985, מתן תמיכות מחייב פרסום הקריטריונים למתן התמיכה והחלטות הרשות בעניין.

חוזרי מנכ"ל משרד הפנים מדגישים כי על רשות מקומית לפרסם באתר האינטרנט שלה את מלוא המידע אודות תמיכות, לרבות זהות מקבלי התמיכה, סכומים, תחום התמיכה וקריטריונים. להלן סיכום הבדיקה לגבי פרסום לפי חוק חופש המידע אשר נדרש על ידי עיריית נתיבות באתר המרשתת:

מידע נדרש בהתאם לחוק	האם קיים באתר
תרשים המבנה הארגוני של הרשות	קיים באתר
דרכי התקשרות – הרשות ובעלי תפקידים	קיים באתר
תקציב הוצאות מול ביצוע בשנה החולפת (2024)	לא נמצא – התקציב האחרון הינו לשנת 2021
התקציב לשנה הנוכחית (2025)	לא נמצא – התקציב האחרון הינו לשנת 2021
הנחיות מנהליות (נהלים פנימיים)	לא נמצא אך נמצאו הנחיות לתושבים בתחומים שונים כגון ארנונה, חוק חופש המידע
מתן תמיכות, מימון קרנות ומלגות	לא נמצא למעט הדרך להגשת בקשה
חוקי עזר	נמצאו באתר 3 חוקי עזר עירוניים והפנייה לאתר משרד הפנים שם מתעדכנים חוקי עזר בעת לעת
איכות הסביבה	קיים באתר
דיווח הממונה על העמדת מידע לציבור	קיים באתר

בהקשר זה, לגבי פרסום חוקי עזר עירוניים, ראו דוח ביקורת בנושא פיקוח ושיטור עירוני.

5.7.2 ממצאים

א. העדר מידע לגבי תקציב הרשות

הביקורת לא מצאה כי העירייה מפרסמת באתר האינטרנט מידע בדבר תקציב הרשות והוצאותיה בפועל וזאת בניגוד להוראות סעיף 6(א)(2) לתקנות חופש המידע (העמדת מידע לציבור), התשע"א–2011.

⁴ משרד המשפטים, היחידה הממשלתית לחופש המידע, נוהל פרסום הנחיות מנהליות דצמבר 2024.

ב. העדר מידע לגבי הנחיות מנהליות

הביקורת לא מצאה כי המידע המפורסם באתר האינטרנט של העירייה כולל את נהלי העבודה הפנימיים של העירייה. קרי, נהלים מוסדיים המסדירים את תהליכי העבודה, האחריות, הסמכויות והקשרים הבין-אגפיים.

ג. העדר מידע לגבי תמיכות, מימון קרנות ומלגות

הביקורת לא מצאה כי מפורסם באתר האינטרנט של העירייה מידע בדבר תמיכות, מענקים או מלגות שניתנו על ידה, וזאת בניגוד להוראות הדין והנחיות משרד הפנים.

5.7.3 משמעויות

- א. פתח לטעויות, לתקלות ולאי סדרים בתהליכי העבודה.
- ב. עמידה חסרה לכאורה בהוראות החוק.
- ג. פתח לפגיעה בעקרון השוויון, בשקיפות ובאמון הציבור.

5.7.4 המלצות

- א. על העירייה לפרסם באופן שוטף את התקציב המאושר לשנה השוטפת בצירוף נתוני הוצאות מול ביצוע בפועל, הן לשנה הנוכחית (ככל שניתן) והן לשנה הקודמת. כמו כן, את המידע המלא לגבי תמיכות ומלגות שנתנו באופן שכולל את כל הפרטים הנדרשים (שמות מקבלי התמיכה, סכום התמיכה, תחום התמיכה, התנאים והקריטריונים שנקבעו).
- ב. יש לבחון באם קיימים פרסומים נוספים אשר על פי חוק נדרשים לפרסום, לרבות עדכון חוקי עזר חדשים וכיוצ"ב.
- ג. יש למפות את הנהלים הפנימיים הקיימים ולבחון אילו מהם בעלי רלוונטיות לציבור, לרבות נהלים בתחומי שירות לתושב, רישוי, גבייה, חינוך, תכנון ובנייה, משאבי אנוש ושקיפות.
- ד. יש לפרסם את הנהלים הרלוונטיים באתר הרשות, בפורמט נגיש ובר תפעול (ולא כסריקות).
- ה. יש לקבוע את הכללים הנדרשים לעיל, בטיפול בנהלים, במסגרת נוהל הנהלים שגובש בעירייה ולעדכן בהתאם.

6 תגובת הממונה על חוק חופש המידע

תגובה לסעיף 1:

"לצער הרב מאחר והרושם הכללי שמתקבל מדו"ח זה שאינו נסמך על עובדות מהימנות אלא על "תחקיר" ראיוני עם המבוקרים לרבות הח"מ, נפלו אי הבנות משמעותיות שעושות עוול עם הח"מ באופן שאינו מתקבל על הדעת ואני חולק על כך מכל וכל.

הדו"ח אינו מתייחס לעניינים מהותיים שמצויים בליבת היכולת למלא תפקיד זה, לרבות הנסיבות בהם מונית לתפקיד ובדאי שאינו סוקר את העניין ברמת הדברים הנצרכים לרקע הכללי, כדלהלן:

1. אקדים את המאוחר ואומר כי בתום מעל 25 שנים שבה מילאתי תפקיד זה בהתנדבות וללא כל תמורה או טובת הנאה כלשהיא (אפילו לכנסים ו/או השתלמויות בנושא חופש מידע מעולם לא יצאתי), אני גמרתי אומר להודיע לראש העיר על רצוני לסיים תפקיד זה תוך המלצה שימנה לתפקיד רפרנט מהלשכה המשפטית (עו"ד שירן אדרי ככל שהיא מעוניינת מתאימה מאוד לעשות תפקיד זה ברמה מקצועית טובה ונאותה). לצערי הרב, הניסוחים של הדו"ח ככל שמדובר בעובדות לא מהימנות או בהתעלם מרוח התקופה בה מונית (סתם לסבר את האוזן: כשמונית לא היה כזה דבר מייל בשימוש בכלל – וגם כשהחל השימוש במייל – הייתי בין הבודדים שהשתמשו ברמה הפרקטית במייל ושלא לדבר על כך שמייל ארגוני הוקם רק בחלוף יותר מעשור מאז מונית). זה שאני מעוניין לסיים את התפקיד, אינו הדין שאסכים או אתן יד שדו"ח זה יעשה עימי עוול כפי שהוא משתקף מהטייטה דן והדברים לא יעברו באפס תגובה מצדי. כאדם שמחשיב מאוד ביקורת אין לי שום בעיה לחשוף חולשות במלואם, גם אם הם לא מחמיאות למחויבות מקצועית, ואפילו "התנדבותי" לספר עליהם לאורית מתוך יחס מכבד ומתוך חובת נאמנות לטיוב עבודת הארגון בעתיד, אבל אני לא אסכים בשום תנאי לדברים שמשמעם מהם פגיעה בי גם אם במרומז או במשתמע.
2. הח"מ משמש כדובר עיריית נתיבות החל מיום 1.5.99 (אומנם התחלתי בפברואר 99 אבל עד מינוי הרשמי הועסקתי באמצעות חברת כ"א) ועד היום.
3. עם החלת יישום החוק לחופש מידע ברשויות מונית ע"י ראש העירייה לשמש כממונה על יישום חוק חופש מידע בנוסף לתפקידי כדובר העירייה (משך שנים שימשי באותה עת גם כממונה על פניות הציבור – עד אשר בעקבות חקיקה המינוי עבר למבקר העירייה על פי הוראת הדין).
4. אני בעצמי אמרתי למבקר שאני לא זוכר איך בוצע המינוי (זאת מאחר ובאותה עת ועד היום כל המכתבים מטעם ראש העיר, לעניין זה כמו לעניינים אחרים, נוסחו ויצאו ע"י הח"מ כמכתבים לחתימת ראש העיר) אבל אני זוכר היטב שהמינוי אושר במליאת המועצה כנדרש. אני כופר בזה שאני צריך להמציא לך כתב מינוי כדי – מאחר ואין בידי לא מפני שהוא אינו קיים אלא מפני שלא נשתמרו אצלי מסמכים מהעבר ואני פתור מלתרץ מדוע – מי שאמור להמציא כתב מינוי זה מי שמינה אותי – מנכ"ל או ראש העיר. מה שבטוח אני לא התחזיתי ומילאתי תפקיד זה ברשות ובסמכות ובהתנדבות מלאה שלא הניבה לי כל טובת הנאה.
5. מונית לתפקיד ממונה על חוק חופש מידע בהסכמת המלאה על בסיס וולונטרי לחלוטין באשר לא מתקיימת זיקה בין תפקיד זה להגדרת תפקידי. מינוי לתפקיד נעשה ללא כל תמורת שכר וחרף העובדה שלא עברתי כל הכשרה מקצועית למילוי תפקיד זה ויותר מכך גם מבלי שקיבלתי משאבים או כח עזר למילוי תפקיד זה (מזכירה או שירותי מזכירות וכו'). ויודגש כי מאז ועד היום אני ממלא את שני התפקידים וזאת בנוסף למטלות רבות אחרות שמוטלות עלי ע"י ראש העיר, שעיסוקם בעיקר "כתיבה" (תסקירים ודו"חות, מכתבים יוצאים מלשכת ראש העיר, הודעות ומודעות ופרסומים ניהול יח"צ, קמפיינים והסברה, הפקת אירועי הסברה ודוברות, לרבות טקסים פרסומים ועוד) – הכל לבד החל ממענה לטלפונים ועד למשלוח פקסים – היה דבר כזה פעם ובעבודה שלי זה דרש הרבה זמן ומשאבים – הדפסת טכנית של מכתבים) מדובר בהיקפי עבודה נלווים חריגים גם ביחס ל"מזכירה" שזו עבודתה.
6. זה יותר מאבסורד שהביקורת באה במיקור חוץ לבדוק תחום עיסוק בעירייה שמבוצע בהתנדבות ובתנאים שכל תכליתם לחסוך לקופת הציבור וגם אמרתי זאת למבקר, אבל מאחר והדבר אינו צריך לעניין הביקורת אני לא מרחיב ויש לי הרבה מה לומר בעניין זה. אין לעירייה כסף להקצות משאבים למילוי תפקיד כה חיוני ומצד שני יש לה כסף לממן הוצאות סתמיות לצורך ביקורת במיקור חוץ מקום שיש בעל משרה עם כל הכלים והמשאבים.
7. בכל הכבוד הראוי, מעבר לעובדה שאז לא התקיימו תנאי סף למינוי זה (לשון החוק: ראש הרשות ימנה מבין עובדי העירייה) ומאחר והיה ברור שמדובר בכך שיש לי את הכישורים הנדרשים "ללמוד" לבד הוראת חוק אחד על מורכבויותו ובוודאי לבצעו, כך שהנסיון להגיע למסקנה שכביכול בהעדר השכלה משפטית לא ניתן לבצע התפקיד הוא מרחיק לכת, ובמיוחד כאשר מדובר בשנים הראשונות בפניות מועטות יחסית. במלוא הצניעות אני קובע נחרצות את המובן מאליו שאני "אובר קוואליטי" ביחס לתפקיד זה באופן שהכשרה זה לא הגורם המעכב. אם זה היה תפקידי המוגדר הייתי עושה אותו הכי טוב שאפשר עלי אדמות. הנסיון המקצועי שלי בעבודת המטה של העירייה הוא מקיף וחובק את כל התחומים גם ברמה הפרקטית בעיריית נתיבות וגם בתפקידים בכירים שמילאתי בעבר ובראשם מנכ"ל מועצה בגיל 24.
8. בכל הכבוד לטענה שהביקורת בוחנת מצב עכשווי נתון היא אינה יכולה להתעלם מהמציאות ומרוח התקופה בה אנו פועלים. חוק חופש מידע עבר בעצמו התפתחויות דינמיות והפך חשוף לניצול לרעה באמצעות פרקטיקות ידועות (שאורית מכירה אותן היטב) ובאמצעות פניות שתכליתן עשיית עושר בלי משפט.

תגובה לסעיף 3 :

"שקר מוחלט. הדובר לא מוגדר – הוא מונה ברשות ובסמכות לתפקיד ע"י ראש העיר ולמיטב ידיעתי באישור מליאת מועצת העיר".

הערת הביקורת לתגובה :

כפי שצויין בממצאי הדוח, לא נמצא מינוי רשמי ולבקשת הביקורת גם לא הומצא על ידי הממונה.

תגובה לסעיף 4 :

"החוק עבר תהליך אבולוציוני של שינויים מרחיקי לכת ברבות השנים עד שהגיע עד הלום, לרבות החבויות שנערמו מאז להרחבת מידע נוסף לציבור".

הערת הביקורת לתגובה :

הביקורת נערכה על פעילות העירייה בנושא חוק חופש המידע בתקופה הנבדקת.

תגובה לסעיף 5.1.1 :

"זה נכון מאוד – זו היתה החובה שהיתה קיימת אז כלשון החוק: "ראש הרשות ימנה מקרב עובדי הרשות..."

זאת אחת הלאקונות שאפיינו הליכי חקיקה אז. המחוקק קבע חוקים אבל נמנע מלהעניק את המשאבים למילוי חבויות החוק ככל שהם נוגעות לרשות המינהלית. יש חוק ואתה חייב ליישם אותו. אין תקנים. אין כ"א ואין כסף. תסתדר עם מה שיש.

המינוי שלי לתפקיד – במועד שהוא בוצע ועד היום – נעשה על פי הדין ולא כמשתמע כביכול מדברי הביקורת לגבי "דרישות התפקיד" שנוסחו בשנת 2023 – אז אפשר להתעלם ולהגיד אני בודק מצב נתון – אבל אי אפשר שלא להזכיר את זה כעובדה בדו"ח, שהמינוי נכון לשעתו נעשה כדין ובמסגרת משאבי הרשות והיה כזה עד שנת 2023.

קבלי תיקון כאמור אני דובר משנת 1999. שום מילה על התנאים שמילאתי את התפקיד (בהסכמה ובהתנדבות) ללא תמורה, ללא כח עזר וללא שניתנו לי המשאבים למלא את התפקיד – העיקר להדגיש שאין לי השכלה משפטית (שנתחייבה כאופציה בלבד החל משנת 2023 ומה היה קורה אם זה היה עיסוקי – היו מפטרים אותי בגלל שאין לי השכלה משפטית). לידיעתך אני מטפל ומוציא בשנה עשרות רבות של מכתבים משפטיים ובניסוחים משפטיים, שלכאורה היו אמורים להיות מטופלים ע"י היועץ המשפטי).

כפי שהבנת מהרצון שלי לפרוש – אני לא בא להגן על המינוי שלי – אבל ההתעלמות שלך מהקונטקסט באופן כללי היא מדהימה. היום הוצאתי מכתב משפטי מובהק בנושא רגיש לפי בקשת ראש העיר

אני מופיע מזה עשרות שנים גם באתר של היחידה לחופש מידע במשרד המשפטים וכן אצל הממונה על יחידות חופש מידע ברשויות במשרד הפנים – אני מופיע שם במייל הפרטי שלי ומקבל מהם פניות והפניות – ומעולם אף אחד לא העיר לי על כך.

אני אגיד משהו על המייל: אין לי שום עניין להגן על שימוש במייל פרטי – נכון לשנה זאת ואין לי שום בעיה אם לאחר הדו"ח שלך ינהגו אחרת – אבל אי אפשר להתעלם מהעובדות. היום זה מפריע לי ממש אישית שהמייל הפרטי שלי מעורב בעבודה כי ההיקפים עלו לאין שיעור ממה שהיה פעם.

העובדות: בתקופה שמונית לא היה מיל בכלל בנמצא. תארי לך שהייתי צריך לשלוח פקס לעשרות מערכות עיתונים אחד אחד כדי לשלוח הודעה. המצאת המייל היתה ברכה עבורי. אני לא זוכר תאריכים מדויקים, אבל אחרי הרבה מאוד שנים החל השימוש במייל ורק יחיד סגולה שהיו בעלי ידע טכנוני מועט כמוני, השתמשו בזה בעירייה. ככה שנים. הרבה שנים מאוחר יותר (כ – 10 שנים ולדעתי יותר) רק פרץ המייל הארגוני.

זו הסיבה שהמידע שפורסם כאמצעי קשר ל"ממונה על חופש מידע" בעיתונות ומאוחר יותר באתר (שגם הוא היה מצוקמק אז) ובאתרים הרשמיים היה הפקס בלשכה ואח"כ גם המייל הפרטי שלי שהולך איתי מאז מעל 20 שנה ללא שינוי.

הסיבה שלא עברתי לאוטולוק הארגוני באותה תקופה היתה שאז לא היה ניתן לקרוא או לטפל במייליים אלא באמצעות האוטולוק הספיציפי שלך – בעוד שגימייל יכולת לקרוא מכל מקום – גם מהבית וגם בנייד). מאז זה לא שונה וגם התרגלתי ואני עד היום לא משתמש ולא ממש "מומחה" לאוטולוק – כך שזו הסיבה שהמייל היה ונשאר המייל הפרטי (שאני אגב משלם עליו דמי אחסון והגנה מכיס). כפי שהדגשתי גם "גורמי הביקורת, ובראשם יחידת חופש מידע של משרד המשפטים – מעולם לא העירה לי על כך".

הערת הביקורת לתגובה :

גם כיום המחוקק לא מגדיר איזה משאבים נדרשים למינוי הממונה על חוק חופש המידע. בנוסף, לא הוצגו לביקורת דרישה כלשהי למשאבים אשר נדרשו לביצוע התפקיד, אשר לא הוקצו לביצועו. ממצא הביקורת בנוגע לדוא"ל ארגוני הינה בגין התקופה הנוכחית והנחיות הן של הרגולטור והן של העירייה לגבי הפסקת השימוש בדוא"ל פרטי ומעבר לדוא"ל ארגוני וההדרכות שהוקצו לכך בשנים האחרונות. יודגש שוב, כי כיום חל איסור מוחלט בשימוש בדוא"ל פרטי בשירות הציבורי, קל וחומר השימוש בו כדוא"ל רישמי באתר העירייה מטעמי ביטחון מידע.

תגובה לסעיף 5.1.2 :

"זה שהביקורת לא מצאה – אינו אומר שהוא אינו קיים – להזכיר מדובר במינוי של לפני 25 שנה – בעידן טרום ממוחשב – וגם אני אמרתי בעצמי שאני לא זוכר איך היה המינוי אז אבל ברור שהיה מינוי. בכל אופן לי אין תימוכין לכתב מינוי."

זה פשוט לא מדויק ונכון באופן מהותי "אולם מועברות" שמזה משתמע שהכל מועבר בלי בדיקה ומיון. זה נכון שכל הכל הפניות מועברות ע"י הח"מ ללשכה המשפטית, לצורך מעקב וליווי להכנת הדו"ח, אבל ככל שקיימות פניות שאין להם נגיעה משפטית הם מטופלות ישירות על הח"מ (גם אם מועברות לידיעת הלשכה המשפטית כאמור).

בכל מקרה וגם אם הטיפול נעשה ע"י המחלקה המשפטית, המענה ניתן על פי רוב באמצעות הממונה (יש פונה אובססיבי שהיה אפילו מתעקש לקבל תשובות ממני ולא משירן למרות שהוא היה איתה בשיח ושיח ובמו"מ)

על מה את נסמכת בקביעות האלה שהם שקריות ומופרכות לחלוטין".

הערת הביקורת לתגובה :

הביקורת יכולה להתייחס אך ורק למסמכים שנמסרו והוצגו בפניה. בהעדר תיעוד מסודר לכל הפניות שהועברו לממונה על חוק חופש המידע, לא היה בידי הביקורת לבחון. מכיוון שהתיעוד המסודר נמצא בפועל רק במחלקה המשפטית, הביקורת לא יכלה לדעת אילו פניות טופלו על ידי הממונה. בנוסף, נמסר לביקורת על ידי הממונה על חוק חופש המידע כי אין בידי את החומרים להצגה והפנה את הביקורת ללשכה המשפטית על מנת לאתר את החומרים. כאמור, כפי שצויין בממצאי הדוח, לא נמצא מינוי רשמי ולבקשת הביקורת גם לא הומצא על ידי הממונה.

תגובה לסעיף 5.1.3 :

"מוצע להחלטה:

- א. על אף העובדה שברי שמינויו של הממונה נעשה בשעתו על פי הוראות הדין באותה עת ומאחר ולא היה ניתן להתחקות אחר כתב המינוי, הביקורת ממליצה להוציא כתב מינוי ולאשרו כדין כדי ליתן תוקף משפטי לעבודת הממונה.
- ב. מאחר והממונה הביע בפני הביקורת כוונתו ורצונו לסיים את תפקידו כממונה על יישום חוק חופש מידע בתום 25 שנים בהם מילא תפקיד זה באופן וולונטרי על כל המשתמע מכך, הביקורת רואה להמליץ לפעול למנות ממונה על חופש מידע, כאמור לעיל.
- ג. יש לכלול וכו' לא מתקש על זה זה בגדר המלצה אבל הדברים בסעיף א' חייבים לבוא לידי ביטוי".

תגובה לסעיף 5.2.2 :

"שקר מוחלט. זה התנסחות מרושעת גם אם מרומזת שתכליתה להציג אותי באור שלילי. אני לא עובד בדואר - אני לא ממין. אני גם לא עובד במאפייה - אני לא מנפה. מי שמסר את זה לביקורת שייחשף או שהיא תעמוד בנטל ההוכחה לפני שהיא כותבת "נמסר".

מה שכתבת זה שאני לא ממונה אני "דואר". מקבל פניות. ממין אותם למה שלא מצריך טיפול לדעתי ואת מה שצריך טיפול בלי קשר למהות הפניה, מעביר ללשכה המשפטית ובזה סיימתי את חלקי והיא מטפלת בפניות.

זה מופרך ברמה של הוצאת דיבה. אשמח לדעת מי זה נמסר לביקורת אני אתבע אותו.

זו גם ביקורת לא אינטלגנטית שאני לא מוכן אפילו להגיב עליה."

הערת הביקורת לתגובה :

הכוונה לא היתה להציג את הממונה באור שלילי – חלילה, אלא לציין את העובדות בלבד. הממצא המתואר בסעיף 5.2.2 נמסר לביקורת על ידי הממונה בפגישה שנערכה עימו, במהלך הביקורת. ככל שהיתה לכאורה אי הבנה או טעות של הביקורת, יכול היה הממונה בתגובתו לתקן את הטעות ולעדכן בתהליך אחר, אשר מתקיים על ידו בפועל.

תגובה לסעיף 5.2.3 :

"הכל מבוסס על הנחות מופרכות ואני לא אקבל זאת".

תגובה לסעיף 5.2.4 :

"זה עוד יותר מרושע – רק עכשיו שמתי לב. או שתכשירו את הממונה כי הוא על הפנים או שתמנו משהו אחר. כבר הבהרתי לעיל – אני בקי ויודע את הוראות החוק ויש לי השכלה ויכולות הרבה מעבר לדרוש למילוי תפקיד זה וברמה הפרקטית אני כבר כיום מטפל בעניינים ובסוגיות קצת יותר מסובכים משפטית מזה. השכלה ויכולת – זה לא היה מעולם הבעיה שלי לעניין זה".

הערת הביקורת לתגובה :

הביקורת אינה מציינת את איכותו של הממונה, אלא את העובדה שלא עבר הכשרה ייעודית נדרשת הנערכת על ידי משרד המשפטים או גופים רלוונטיים אחרים.

תגובה לסעיף 5.3 :

"התייחסתי לעיל".

הערת הביקורת לתגובה :

ממצא הביקורת בנוגע לדוא"ל ארגוני הינה בגין התקופה הנוכחית והנחיות הן של הרגולטור והן של העירייה לגבי הפסקת השימוש בדוא"ל פרטי ומעבר לדוא"ל ארגוני וההדרכות שהוקצו לכך בשנים האחרונות. יודגש שוב, כי כיום חל איסור מוחלט בשימוש בדוא"ל פרטי בשירות הציבורי, קל וחומר השימוש בו כדוא"ל רישמי באתר העירייה מטעמי ביטחון מידע.

תגובה לסעיף 5.3.2 :

"ראי לעיל".

הערת הביקורת לתגובה :

כאמור, ממצא הביקורת בנוגע לדוא"ל ארגוני הינה בגין התקופה הנוכחית והנחיות הן של הרגולטור והן של העירייה לגבי הפסקת השימוש בדוא"ל פרטי ומעבר לדוא"ל ארגוני וההדרכות שהוקצו לכך בשנים האחרונות.

יודגש שוב, כי כיום חל איסור מוחלט בשימוש בדוא"ל פרטי בשירות הציבורי, קל וחומר השימוש בו כדוא"ל רישמי באתר העירייה מטעמי ביטחון מידע.

תגובה לסעיף 5.3.4 :

"לא תוכלי לעולם להורות לי להפסיק להשתמש במייל שלי לצורכי עבודה – ולא אכנס לעניינים של תרבות ארגונית, מיומנות שימוש במייל או בתוכנה והרגלי שימוש, חוסר התמצאות תוכנת מייל, הטמעה וכו'. למרות שאני מסכים שיש לטענה הזאת אחיזה כשמדובר בתפקיד הספציפי הזה – זה יקרה אחרי שיהיה לי מחליף.

אגב, אני כותב, עורך – מוציא ומקבל – מאות מסמכים רגישים – במייל הפרטי שלי ולעיתים גם בואטסאפ – רמת האבטחה של המייל שלי היא מהגבוהות שיש ולכן אני משלם עליה באופן פרטי, ".

הערת הביקורת לתגובה :

הביקורת אינה מורה, אלא ממליצה. ההוראה ניתנה כבר לפני כשש שנים על ידי מנכ"ל העירייה במכתב רישמי מיום 2.1.2019 לכלל מנהלי העירייה.

הביקורת ממליצה לקיים לאתגר את הנחיית המנכ"ל ואת ההנחיות הרגולטוריות בעניין במפורטות בדוח.

תגובה לסעיף 5.4.1 :

"לא הזכרת ולו במילה את הבעיות האובייקטיביות שקשורות בתפקיד ושצריכות לעניין כולל תרבות ארגונית לעבודה עם נהלים.

רק לסבר את האוזן:

ממונה על חופש מידע אינו יושב על בנק מידע זמין ונגיש שהוא יכול לשלוף אותו ולהעביר לפונה וכאשר זה המצב מדובר במידע נגיש הפונה מופנה לאתר העירייה ו/או למקום הדיגיטלי של המידע ככל שהדבר קיים.

רוב הפניות הם בקשות לאיסוף מידע ואף לעיבודו באופן שלא תמיד הדברים עולים עם תכליות החוק. מעטים הפעמים שדחינו מידע בגלל הצורך להקצאת משאבים – אבל יש הרבה כאלה שזה זועק לשמיים שבעבור טיפול בקשה אחת מועסקת חצי עירייה – כאשר חלק לא מבוטל מהפניות באות מעמותות וארגונים פטורים מאגרה. מתקבלות בקשות רוחביות למידע מורחב ברמות פירוט ורזולוציה טרנזיטיות ובלתי מוצדקות בסגנון: תמצא לי את כל התוכניות של חמש-שש שנים ולפעמים גם הרבה יותר.

מעבר לסיוע המשפטי הממונה תלוי בהיענות ובשיתוף פעולה של כל האגפים, המחלקות והיחידות שפועלות בעירייה ויש להם נגיעה לעניינים נשוא הבקשה. זה דבר שלא רק יוצר תלות אלא מחייב אופרציה שלמה של פעילות שלצדד הרב אני לא יכול להקדיש לזה כעיסוק משני. רמת שיתוף הפעולה מצד עובדים אינה עומדת בהלימה ללוחות הזמנים.

יש בקשות רבות שעניינם פילוח של מידע בסגנון כמה גרושות וחד הוריות יש בנתיבות וכמה משלמים ארנונה לפי חתכי גיל וכו' ופניות עומק של גורמי מחקר שמגישים פניות שצריך להכין עבורם סקירה מיוחדת, החל מסטודנטים ועובדי מחקר ועד תלמידים בבתי"ס שלנו – אני משתדל לעזור ככל האפשר, לפעמים בשיחות רקע טלפוניות אבל ברור לחלוטין שאין ולא יכול להיות לי את הקשב הדרוש לטיפול בפניות מסוג זה – שאני לא חייב.

יש בקשות שקשורות למיצוי זכויות של פונים בשל לאקונות משפטיות שהן תוצר של חופש מידע. למשל מישהו קיבל דו"ח חניה או כל דוח אחר והוא או עו"ד מטעמו מגיש חופש מידע לגבי הליך אישור התמרוך ולפעמים מדובר בתמרוכים שהותקנו בשנות ה-60 ולכן תמצאי את הפרוטוקול מלפני מאתיים שנה. זה טריגר עבורו לביטול הדוח.

אני לא אלאה בדוגמאות כי אני יכול לכתוב ספר על כל ההטרלות שעושים עם החוק הזה ומבחינה הזאת כן זה תומך בגישה שהתפקיד חשוב ולא צריך לעשות אותו באפס כלים.

אין לממונה כלים או סמכות לכפות ל"ז על בעלי תפקידים מעבר ל"קריאה לגננת" והכל תלוי ברמת השת"פ והנכונות – אני מקבל בקלות".

הערת הביקורת לתגובה :

התגובה אינה רלוונטית לממצא.

תגובה לסעיף 5.5.1 :

"הכל קבוע בחוק. מה חידשת. בואי נראה אותך מתמודדת עם פונה שבקשה אחת שלו מסתעפת להתכתבות שנמשכת חודשים ארוכים כי הוא אדם תובעני שאף פעם לא מרוצה וכל הזמן טוען שבקשותיו לא נענו ומאיים חדשות לבקרים בעתירות מינהליות.

בואי נראה אותך מתמודדת עם מנהלת בכירה מאוד בעירייה שכאשר התקבלה פניה בעניינה הנוגע להליך מינויה הערימה כל קושי בהתכתבות טרחנית וקטנונית בנסיון להסתיר מידע, להשחיר ולהשמיט עם טענות סרק משפטיות שכביכול נוגעות לעניין שמירה על הפרטיות. מהלך שהעסיק מחלקה שלמה בייעוץ המשפטי ואותי עד כדי יאוש והוא משקף התאנות בלתי מתקבלת על הדעת לעקרונות השקיפות וחופש המידע. ומדובר בקודש הקודשים של עבודת הביקורת ואידך זיל גמור".

הערת הביקורת לתגובה :

התגובה אינה רלוונטית לממצא.

תגובה לסעיף 5.5.2 ב' :

"זה נכון לגמרי אבל לא הבנתי למה להקצין את הניסוחים. התיעוד לא מוסדר נכון אבל הוא קיים".

הערת הביקורת לתגובה :

הביקורת מציינת עובדות.

תגובה לסעיף 5.5.2 ב' :

"זה לא נכון הפניות מתועדות ונשמרות הם לא מאורגנות לרשימה.

זה לא נכון בכלל. גם אם תכתבי את זה מאה פעמים. לא כל הפניות מטופלות ע"י המחלקה המשפטית וזה מה שמשמע מה"טיפול בפועל".

אני חייב להגיד לך משהו בעניין הזה:

אין לי שמץ של טענה כלפי שירן מהמחלקה המשפטית. היא וגם היועמ"ש בעצמו עזרה וסייעה לי רבות באופן שאם היא לא היתה אי אפשר היה לטפל בפניות. אני לא מתכוון להתווכח עם הטענה מה חלקה בעבודת המטה של הנושא, אבל כמו שזה מוצג, לדעתי בכוונת מכוון, זה פוגעני מאד הפוגענים. אין לי מילה רעה להגיד בעניין זה על הלשכה המשפטית ובעיקר על טל ובמיוחד עו"ד שירן שהיא עובדת מקצועית, מסורה ובעלת תודעת שירות גבוהה ואלמליא הסיוע שלה שהודיתי לה על כך בעל פה ובכתב מליון פעם לא היתי ממשיך ולו דקה, אבל להפוך את זה לחזות הכל – ולהציג את זה פעם אחר פעם בדו"ח הזה בלי בוש ופשקו מוחלט כאילו הפניות מועברות אליהם והם מטפלים ובזה מסתיים חלקי, זה שקרים ברמה של הוצאת דיבה ואני בעבור השם הטוב שלי אלחם עד חורמה במי שמנסה לפגוע לשם לפגוע.

זה לא ביקורת – זה רכילות זולה. זה אמירות שאין להם שום ביסוס ומופרכות. "

הערת הביקורת לתגובה :

לממונה ניתנה הזדמנות למסור לביקורת את התיעוד הקיים אצלו ולא בלשכה המשפטית. ומכיוון שהתיעוד המלא נמצא רק בלשכה המשפטית היות שנמסר לביקורת על ידי הממונה כי אין בידיו תיעוד וכי הינו נמצא רק בלשכה המשפטית.

תגובה לסעיף 5.6.2 :

"למה לכתוב פרסום חסר – את בעצמך כותבת שהדיווחים כאמור קיימים גם באתר העירייה. אני כופר בזה. היתה תקרית עם דו"ח הביקורת של היחידה לחופש מידע ולצד הרב עקב בקשת ראש העיר לא הגבתי בתקיפות וכנדוש כדי לתקן עוול שנעשה איתנו. לידיעתך מה שנכתב שם זה הרבה יותר חמור ממה שאת מציינת כי לפי הדו"ח הזה אנחנו לא הגשנו מעולם דוחות לא רק לשנים 21-22. יש דבר יותר מופרך מזה.

אני הסברתי לאורית הסוגיה בהרחבה".

הערת הביקורת לתגובה :

הביקורת נערכת על פי מסמכים שהוצגו לה.

תגובה לסעיף 5.7 :

"אני לא נכנס לסוגיה הזו כי בשעתו ולאור דרישתי כל הנושא הזה של דיווחים בענייני שקיפות בתחום הדיגיטל הועבר לאחריות ע. ראש העיר דאז ומאוחר יותר למנהלת שירות לתושב והאחראי על הניו מדיה.

מדובר בעניינים טכניים של העברת תכנים לפרסום כמתחייב על פי חוק ע"י מנהלי אגפים".

הערת הביקורת לתגובה :

הביקורת מציינת עובדות.

7 החלטות ראש העירייה מדיון שנערך ביום 30.9.2025

החלטות :

1. המבוקר יגיב לדוח באופן ענייני עד לסיום חג הסוכות.
2. ראש העירייה מבהיר כי בעת תחילת עבודתו של הממונה על חוק חופש המידע לא היה שימוש בדוא"ל ארגוני. עם קבלת הערת הביקורת, הממונה יפעל באמצעות דוא"ל ארגוני.
3. ראש העירייה מדגיש כי כתב מינוי בראשית עבודתו של הממונה, ככל שזכור, ניתן. אם יהיה צורך בחידושו יפעל לחידושו באופן מיידי.
4. בכל מקרה, עם הודעתו של הממונה על החלטתו שלא להמשיך ולעסוק בנושא חוק חופש המידע, ראש העירייה יפעל למינוי בעל תפקיד אחר.
5. ראש העירייה מדגיש כי גם המבקר וגם המבוקר פעלו בהתאם לסמכותם והדוח יובא כחוק לאישור המועצה, ככתבו ובתוספת תגובת המבוקר, כפי שתוגש עד סוף חג הסוכות.

דוח ביקורת בנושא
"תקציב ודווחים כספיים של האגף לשרותים
חברתיים"

דוח מספר 6/2025

1. רקע כללי

בהתאם לתכנית העבודה של הביקורת לשנת 2025, נערכה ביקורת בנושא "תקציב ודיווחים כספיים של האגף לשירותים חברתיים בעירייה".

בסקר הסיכונים הכללי שנערך בעירייה בשנת 2024, זוהה נושא הניהול הכספי באגף הרווחה כבעל דרגת סיכון בינונית ובמסגרת תהליכי אב, נושא הרווחה דורג בדרגת חשיבות גבוהה מאוד. הביקורת התמקדה בבחינת הדיווחים הכספיים של האגף למשרד הרווחה בדגש על מנגנוני הבקרה, רישום ההוצאות והניהול התקציבי. דוח הביקורת הינו בדרגת חשיבות בינונית.

חוסנה של חברה בא לידי ביטוי ביכולתה להעניק מענה ראוי ומכבד לאנשים הפגיעים שבתוכה: נזקקים, אנשים עם מוגבלויות פיזיות ונפשיות, קשישים בודדים, ילדים בסיכון, חסרי דיור ואמצעים, ועוד רבים אשר אירועי חיים, גיל, מחלה או נסיבות אחרות הובילו אותם למצבי משבר זמניים או מתמשכים. עבור אוכלוסיות אלה, המאבק היומיומי באתגרי הקיום מחייב מערך תמיכה מקיף, שיבטיח להם שגרת חיים ראויה ויאפשר השתלבות, בכפוף ליכולותיהם, במרקם הקהילתי.

מערכת שירותי הרווחה האישיים מהווה עמוד תווך במדינת הרווחה המודרנית. מדובר במכלול תוכניות ממלכתיות שמטרתן לקדם את רווחת הפרט והמשפחה ולאפשר התפתחות תקינה של בני אדם מכל הגילים ושכבות האוכלוסייה, הנמצאים במצבי תפקוד לקוי או בסכנה להתפתחות כזו. במדינת ישראל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה) ממלא תפקיד מרכזי בהבטחת קיומם של שירותי רווחה יעילים ומקיפים. ייעודו של המשרד הוא לאתר, למנוע, לטפל, להגן, לשקם ולסייע לכל אדם, משפחה וקהילה הנתונים במצוקה עקב עוני, הדרה חברתית, קשיי תפקוד, גיל, אבטלה, הזנחה, אפליה, ניצול וסטייה חברתית. חזונו החברתי של משרד הרווחה הוא חברה ישראלית המתאפיינת בחוסן ובלכידות חברתית, הן בשגרה והן בעת חירום.

היישום של גישה זו נעשה בעיקר דרך המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (מש"חים). המש"חים הן מערכת מקצועית האחראית על מתן שירותים טיפוליים, תומכים ושיקומיים לתושבים, איתור צרכים ופיתוח מענים הולמים. עובדי המחלקות מספקים שירותים מקצועיים בתחומי האבחון, הטיפול, התמיכה, האיתור, המניעה, ההגנה והשיקום, תוך שימוש במגוון שיטות התערבות בעבודה סוציאלית – פרטנית, קבוצתית וקהילתית. בנוסף, הם אמונים על התכנון התקציבי של שירותי הרווחה, בהתאם לצרכים המשתנים ולסדרי העדיפויות המקומיים והלאומיים. כאשר מצבם של מקבלי השירותים מחייב טיפול שאינו אפשרי בקהילה, מופנים אלה למסגרות שיקום חוץ-ביתי, באמצעות ועדות ההשמה הפועלות במש"חים.

התקציב, ביסודו, מהווה את הביטוי הכספי והכמותי של תוכנית עבודה אסטרטגית, בין אם שנתית ובין אם רב-שנתית, של כל גוף מינהלי. הוא נועד לשקף באופן מדויק את יעדיו המרכזיים ואת סדרי העדיפויות המוגדרים של אותו גוף, בהקשר להקצאה וחלוקה מושכלת של המשאבים העומדים לרשותו. מעבר לכך, התקציב אמור לספק תמונת מצב בהירה של מכלול הפעילויות המתוכננות, ובכך להוות מפה דרכים ליישום בפועל.

מעבר לתפקידו המינהלי, התקציב הוא כלי מרכזי ליישום המדיניות הכלכלית-חברתית של הממשלה. השפעתו על התהליכים הכלכליים והחברתיים במדינה היא מכרעת, והוא משמש כמנוף רב-עוצמה לעיצוב פניה של החברה. התקציב, כפי שאושר במקור על ידי הכנסת במסגרת חוק התקציב, נחשב ל"תקציב המקורי". עם זאת, מציאות דינמית מחייבת גמישות: שינויים והתאמות הנעשים בתקציב המקורי לאורך שנת הכספים מגדירים את "התקציב בשינויו". אף ששינויים אלו הכרחיים לעיתים, תפיסת היסוד היא שהתקציב המקורי צריך לשקף, ככל הניתן, את עיקר הפעילות המתוכננת ולשמש בסיס יציב לתכנון הפעילות בשנים הבאות.

הבסיס הנורמטיבי לניהול התקציב במדינת ישראל מעוגן בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. חוק זה קובע כללים ברורים ומקיפים בנוגע לאופן הכנת התקציב, הרכבו, ביצועו, ואופן שינויו. הוא מפרט את הסכומים המרביים שניתן להוציא בכל אחד מסעיפי התקציב, המפורטים לתחומי פעולה ותוכניות, וכן קובע סכומים מרביים להוצאה המותנית בהכנסה ולהרשאה להתחייב, לצד קביעת שיא כוח האדם ביחידות הממשלתיות. כמו כן, החוק מגדיר את אופן הכרת ההוצאות וההכנסות בתקציב המדינה, בדרך כלל במועד ביצוע התשלום או קבלת התקבול.

תקציב הרווחה, הכלול בחוק יסודות התקציב, מהווה נדבך קריטי בתהליך התכנון הממשלתי הכולל. הוא משקף את העיקרון לפיו הדרג הפוליטי הוא הקובע את מדיניות המשרד מבחינת הקדימויות והעדיפויות לטיפול באוכלוסיות יעד מוגדרות. בפועל, מרבית סעיפי תקציב הרווחה מתוקצבים על בסיס תקציב השנה הקודמת, בתוספת התייקרויות וגידול מסוים בצרכים המזוהים. מודל תקצוב זה, המבוסס על גידול אינקרמנטלי, עלול לייצר לעיתים חוסר גמישות ואי-התאמה מלאה לצרכים המשתנים והדינמיים בשטח. דוח ביקורת זה יבחן לעומק את האופן שבו מתבצע תקצוב המחלקות לשירותים חברתיים, תוך התייחסות למכלול ההיבטים הרגולטוריים, התפעוליים והחברתיים המשפיעים על מתן שירותי רווחה חיוניים לאוכלוסיות הפגיעות ביותר במדינת ישראל.

2. רקע נורמטיבי

הפעילות הכספית והמקצועית של מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות מתבצעת בהתאם למסגרת נורמטיבית רחבה, הכוללת חוקים, תקנות, הנחיות משרד הרווחה, נהלים פנימיים והנחיות מקצועיות. בין מקורות ההסדרה המרכזיים ניתן למנות את חוק שירותי הסעד, תקנות שונות מכוחו, תקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס), מדריך התקצוב של משרד הרווחה, וכן הנחיות האגף לניהול והפעלת מערכות מידע כמפורט להלן: אגף לניהול והפעלת מערכות מידע (התשי"ח): הנחיות פנימיות הנוגעות לניהול מערכות המידע המרכזיות בתחום.

- א. חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958.
- ב. תקנון עבודה סוציאלית (תע"ס).
- ג. מדריך משרד הרווחה בנושא "תקצוב בשירותי הרווחה".
- ד. תקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים), התשמ"ו-1986.
- ה. תקנות שירותי הסעד (הסכם להחזקת נזקק – מפגר במעון), התשס"א-2001.
- ו. תקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), התש"ל-1970.

3. שיטת הביקורת והיקפה

הביקורת נערכה ברבעון השני של שנת 2025 ובחנה את התנהלות האגף בנושאים שנבדקו במסגרת הביקורת שיפורטו להלן בשנים 2023-2025, תוך שימוש בשיטות עבודה מגוונות במטרה לגבש תמונה מלאה ומעמיקה של פעילות האגף לשירותים חברתיים והדיווחים הכספיים הקשורים אליו כמפורט להלן:

- א. שיחות עם מנהלת האגף לשירותים חברתיים, בחינת תוכניות העבודה של האגף, דוחות התקצוב של הנושאים השונים עליהם אמון האגף לשירותים חברתיים ודוחות תקציב של עיריית נתיבות.
- ב. תאור וניתוח תהליכי העבודה בפועל.
- ג. סקירת תקנות נהלים והנחיות פנימיות בנושא.
- ד. איסוף וניתוח מסמכים ובסיסי מידע רלוונטיים.
- ה. בדיקות שטח מדגמיות.

4. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת היא לבחון את תקינות הדיווח הכספי, את רמת השקיפות, ואת עמידת האגף בהנחיות הרגולציה והנהלים הפנימיים של משרד הרווחה והעירייה. הדוח סוקר את עיקרי הממצאים ומציג המלצות לחיזוק ההתנהלות הכספית והארגונית של האגף, כדלקמן:

- א. בחינת תהליכי העבודה, לרבות עמידה בדרישות, בחוקים, בנהלים ובהנחיות רלוונטיים.
- ב. בחינת הנהלים המחייבים את הגורמים האמונים על ניהול המחסן.
- ג. בחינת הליך הכנת תקציב האגף, תוכניות העבודה, תוכניות מתקצבות והעבודה עם אגף הגזברות של עיריית נתיבות.
- ד. בחינת תקינת כוח האדם.
- ה. בחינת תוכניות העבודה.
- ו. בחינת תוכניות ופעולות מתקצבות.
- ז. בחינת הליך הדווח למשרד לשרותים חברתיים.
- ח. בחינת הליך בדיקת התקבולים מהמשרד לשרותים חברתיים וגורמים מתקציבים נוספים.

5. פירוט הממצאים

5.1 העדר נהלי עבודה

(דרגת חשיבות: גבוהה)

5.1.1 רקע כללי

נהלים נועדו להתוות את תהליכי העבודה הרצויים בארגון ובמסגרתם מוטמעות שיטות מובנות של בקרה. הנהלים משקפים את מדיניות העירייה ואת תפיסת העולם של הנהלתה, זאת במטרה לקבוע כללים והנחיות עבודה המבטיחים עמידה ביעדים ובמטרות, תוך ייעול התהליכים ותוך צמצום החשיפה לסיכונים תפעוליים ואחרים.

קיום נהלים שלמים, ברורים ומאושרים הוא תנאי בסיסי לניהול תקין, לפיקוח ובקרה אפקטיביים, ולהבטחת אחידות והתמדה ביישום המדיניות הארגונית לאורך זמן.

תקנון העבודה הסוציאלית (התע"ס) מהווה את מסגרת ההנחיות והמדיניות הארצית לפעילות המחלקות לשירותים חברתיים בישראל. הוא מפרט את הכללים המחייבים בתחומי טיפול מגוונים, סדרי עבודה, סמכויות ואחריות, ומטרתו להבטיח אחידות, מקצועיות ואיכות במתן השירותים ברמה הלאומית. עם זאת, ועל אף חשיבותו של התע"ס כמסמך מנחה, קיים צורך מהותי בקביעת נהלי עבודה פנימיים ומשלימים בכל מחלקה. נהלים אלו מאפשרים למחלקה להתאים את עבודתה לצרכים הייחודיים של האוכלוסייה המקומית ולמאפייני היישוב, לייצר גמישות תפעולית מול שינויים ואתגרים ספציפיים, ולשפר את התיאום והבהירות הפנים-מחלקה על ידי הגדרת תהליכי עבודה מדויקים, חלוקת תפקידים ואחריות, וייעול השימוש במשאבים. קביעת נהלים פנימיים תורמת אפוא לא רק לציות להוראות התע"ס, אלא גם למיצוי הפוטנציאל המקצועי והניהולי של המחלקה, ולהענקת שירותים יעילים ורלוונטיים יותר לקהילה.

נהלי עבודה שלמים ומאושרים הם אבן יסוד לניהול תקין, שקיפות ויעילות ארגונית.

5.1.2 ממצא – העדר נהלי עבודה

הביקורת לא מצאה כי לאגף לשירותים חברתיים קיימים נהלים פנימיים המשלימים את סדרי העבודה הנכללים בתקנון העבודה הסוציאלית (התע"ס) (על פיהם מקיימים את עבודת האגף), המסדרים את עבודת האגף בתחומי השכר, התקציב וכוח אדם.

5.1.3 משמעויות

- א. גיבוש ואישור חסר של נהלים.
- ב. אחידות חסרה בביצוע של פעולות בתהליכי הליבה של האגף לשירותים חברתיים.
- ג. יכולות ניהול, פיקוח ובקרה חסרים בתהליכי העבודה ובכללם מנגנוני הדווח הכספי למשרד הרווחה.
- ד. פתח ליישום חסר של הנחיות, הסכמים ונורמות התנהלות באגף לשירותים חברתיים.
- ה. פתח לניצול חסר של משאבי העירייה.
- ו. אחידות חסרה בתהליכי העבודה.

5.1.4 המלצות

- א. יש לגבש נהלי עבודה מלאים אשר יכלול הנחיות ומדיניות בתחומי הליבה של אגף הרווחה.
- ב. יש לגבש ולאשר את הנהלים החסרים ולהביאם לאישור הגורמים הנדרשים בתהליך.

5.1.5 החלטת ראש העירייה שהתקבלה ביום 31.8.2025

החלטה:

מנהלת האגף לשירותים חברתיים תגבש נהלים שיכללו את תהליכי הליבה של ניהול האגף כל היבטיו ובכללם המלצות דוח הביקורת באמצעות עורך הנהלים.
אחריות לביצוע: מנהלת האגף לשירותים חברתיים ועורך הנהלים.
לוח לביצוע: 30.9.2025.

5.2 מערכות מידע

(דרגת חשיבות: גבוהה)

5.2.1 רקע כללי

התחשבנותו הכספית של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים מול הרשויות המקומיות מתבצעת במתכונת חודשית, באמצעות דוח תקצוב והתחשבנות המופק ונשלח לרשויות. דוח זה מתבסס על נתונים פיננסיים הנאספים על ידי המשרד מהרשויות המקומיות, באמצעות ארבע מערכות דיווח ממוחשבות עיקריות, המהוות את עמוד השדרה של הממשק הכספי בין המשרד לרשויות:

א. מערכת מס"ר (מערכת מסגרות רווחה):

מערכת המס"ר היא המערכת המרכזית והגדולה ביותר של משרד הרווחה, ומהווה את ליבת הניהול והבקרה על השירותים הניתנים. מערכת זו מרכזת מידע מקיף על השמות של מטופלי רווחה במסגרות ובמוסדות טיפוליים מגוונים, כגון שיבוץ אנשים עם מוגבלויות במסגרות יום, החזקת ילדים בפנימיות ובמשפחות אומנה, השמת קשישים תשושים בבתי אבות, החזקת אנשים עם מוגבלות שכלית במוסדות וסידור ילדים נזקקים במועדוניות.

תפקידיה המרכזיים של מערכת המס"ר:

דיווח מקוון על השמות: המערכת מאפשרת למחלקות לשירותים חברתיים (מש"חים) לדווח באופן מקוון על השמות מטופלים למסגרות טיפוליות שונות. החל משנת 2017, תהליך דיווח זה ממוחשב באופן מלא, מה שמיעל את התהליך ומפחית טעויות.

בסיס לתשלומים למסגרות: מערכת המס"ר משמשת כפלטפורמת בסיס לתשלומים לספקים חיצוניים המפעילים מסגרות טיפוליות, כמו גם למסגרות המופעלות ישירות על ידי הרשויות המקומיות. בהתאם לדיווחים המזינים על ידי המש"חים, המשרד מעביר תשלום לספקים עבור השמות שבוצעו על ידי הרשויות, וגובה מהרשויות את חלקן בעלות המסגרות בהתאם לתעריף שנקבע לכל השמה. במקרה של מסגרות המופעלות על ידי הרשויות, המשרד מעביר להן את חלקן במימון.

דיווח על שירותי סמך מקצועיים: באמצעות מערכת המס"ר, המש"חים מדווחות גם על מערך התשלומים לארגונים המעניקים שירותי סמך מקצועיים לאוכלוסיית הרווחה. שירותים אלו מהווים השלמה והרחבה לתוכנית הטיפול של העובד הסוציאלי והמש"ח, וכוללים, לדוגמה, טיפול אישי במוגבלים וסיוע בטיפול במשק הבית.

מערכת המס"ר מהווה את הנדבך התקציבי המשמעותי ביותר. כמו כן מערכת דיווח זו מיועדת לבקרה על מערך כוח האדם המועסק במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות לאחר שהאגף מדווח באופן ידני את נתוני העובדים המתוקצבים על ידי המשרד. היא כוללת נתונים מהותיים הנוגעים להקצאות תקנים, תנאי שכר ותקצוב כוח אדם. בהתאם לדיווחים שהרשויות המקומיות מגישות למשרד הרווחה על העסקת עובדים במש"חים, המשרד מעביר להן את השתתפותו במימון שכר העובדים המוכרים על ידו. המימון מתבצע לפי תנאי השכר שנקבעו בהסכמי העבודה הרלוונטיים לכל תפקיד. חשוב לציין כי בחלק מרכיבי השכר, השתתפות המשרד היא גלובלית וממוצעת (כגון השתתפות בשעות נוספות), בעוד שהרשות משלמת לעובדיה בפועל על פי דרישות הסכמי השכר והשעות המבוצעות.

ב. דיווחים על תשלומי סעד (מת"ס):

מערכת המת"ס משמשת לניהול מערך תשלומי סעד וסיוע חומרי לזכאי רווחה. באמצעות דיווחים ממערכת זו, משרד הרווחה מעביר תשלומים ישירות לזכאי הרווחה או לספקים המעניקים להם שירותים חיוניים. רכיב זה מהווה 2% מכלל תקציב הרווחה.

ג. דיווחי רשות:

מנגנון זה מאפשר למש"חים לדווח למשרד הרווחה על הוצאות רווחה מוכרות שהוציאו בעצמן, ולצרף לכך את כלל האסמכתאות הנדרשות. לאחר שהמשרד בודק את ההוצאה ומוודא שהיא מוכרת בהתאם להוראות התע"ס (תקנון עבודה סוציאלית) או הוראות אחרות, הוא מעביר לרשות המקומית את חלקו במימון ההוצאה.

ד. מערכת רווחה.נט

מערכת זו מאפשרת לנהל את מערך הלקוחות של האגף, תוכניות הטיפול ושידור נתוני השמות, החלטות וצווים למשרד הרווחה. הנתונים המשודרים ממערכת זו הינם הבסיס לתקצוב האגף על ידי משרד הרווחה.

5.2.2 ממצא – העדר ממשק ממוחשב לבקרת נתוני כוח אדם בין אגף הרווחה לאגף ההון האנושי בעירייה

הביקורת בחנה את ממשקי העבודה ותהליכי הדיווח למשרד הרווחה בין אגף הרווחה, מדור שכר והאגף להון האנושי בעירייה.

נמצא כי קיים ממשק עבודה שוטף בין אגף הרווחה לאגף ההון האנושי. עם זאת, לא קיים מנגנון בקרה ממוחשב בין אגף הרווחה לאגף ההון האנושי, המבטיח כי הדיווחים המועברים על ידי מחלקת משאבי אנוש למשרד הרווחה – ובפרט אלו הנוגעים לשינויים בדרגות שכר, השכלה, יציאות לחופשות לידה וסיום העסקה של העובדים מועברים באופן שוטף ומיידי על מנת למנוע פערים בין הנתונים המדווחים למשרד הרווחה ומהווים בסיס לתקצוב העובדים ובין הנתונים המצויים בידי אגף ההון האנושי בעירייה המהווים בסיס לקביעת שכרם המשולם על ידי העירייה.

נתונים אלה מהווים בסיס לתקצוב כוח האדם של אגף הרווחה על ידי משרד הרווחה. בברור שנערך עם מנהלת אגף ההון האנושי נמסר כי מתוכנן גיוס עובדת בתקן 50% עבור בקרה על נוכחות עובדים ותנאיהם באגף הרווחה.

בנוסף, בברור שנערך עם מנהלת האגף לשירותים חברתיים נמסר על ידה כי היא נמצאת בקשר ישיר עם מנהלת ההון האנושי ואחת הפעולות הראשונות ביצעה עם כניסתה לתפקידה היתה בדיקה מול משרד הרווחה והתאמה בין השכר שהרשות משלמת לבין מה שמדווח במשרד הרווחה. כמו כן ציינה כי המשרד



מעביר על כל עובד על פי זכויותיו ותנאי ואישרה כי נמצאו מספר עובדים בודדים שהמשרד מעביר השתתפות אינה תואמת בשל דווח בנושא וותק וגמולים שלא דווחו. כמו כן, ציינה כי עתידה להיכנס עובדת שתפקידה יהיה ממשקי הפעולה בין משאבי אנוש לבין האגף לשירותים חברתיים. המנהלת תומכת בבניית מערכת ממוחשבת משותפת לאגף הרווחה ואגף ההון האנושי בעירייה.

5.2.3 משמעויות

- א. חשש לאי דיוק הנתונים המועברים למשרד הרווחה, ובהשלכה מכך, על תקינות התקצוב המועבר לאגף הרווחה.
- ב. פתח לכפילות ולבזבז משאבים בניהול כוח האדם באגף לשירותים חברתיים.
- ג. תהליכי ניהול, פיקוח ובקרה חסרים בניהול כוח האדם.

5.2.4 המלצה

מומלץ כי המנהלת אגף הרווחה בעירייה, בשיתוף עם האגף להון האנושי ומדור השכר, תגבש ותטמיע מנגנון בקרה ממוחשב סדור, שיטתי ועקבי על מצבת כוח האדם הכולל שינויים בדרגות, השכלה, יציאות לחופשת לידה, קליטה וסיום העסקה של עובדי האגף.

5.2.5 תגובות המבוקרים

מנהלת האגף לשירותים חברתיים:

"בעניין דיווחים למשרד הרווחה 5.2.2 מצוין שהדבר פוגע ביכולת מנהלת משאבי אנוש להעביר דיווחים שוטפים למשרד הרווחה, אדייק מנהלת משאבי אנוש לא מעבירה מידע למשרד הרווחה הדבר נעשה על ידי עובדת הזכאות שחלק מתפקידה הינו העברת מידע בנוגע לכל עובד ועובד בהתאם לזכאותו".

5.2.6 החלטת ראש העירייה שהתקבלה ביום 31.8.2025

החלטה:

יש למנות עובד/ת לניהול ובקרה על נוכחות ותנאי ההעסקה של עובדי אגף הרווחה ויודא התאמה בין הנתונים המדווחים למשרד הרווחה לצורך תקצוב העובדים לנתונים המצויים בידי העירייה. אחריות לביצוע: מנהל אגף רווחה ומנהלת ההון האנושי. ל"ז לביצוע: 30.9.2025.

5.3 תקציב הרווחה

(דרגת חשיבות: גבוהה)

5.3.1 רקע כללי

תקציבה של הרשות המקומית מהווה את הבסיס החוקי לכלל הוצאותיה, ומשמש כמסגרת מקסימלית מחייבת שאין לחרוג ממנה. התקציב הינו תוכנית פעולה מפורטת, המנחה את הרשות בביצוע תפקידיה לאורך שנת הכספים. התקציב מבוסס על אומדן קפדני של המקורות הכספיים הצפויים ועל השימושים המתוכננים בהם. התקציב כולל פירוט של הוצאות הרשות והכנסותיה במהלך השנה הקלנדרית, וכולל בתוכו את השירותים שאספקתם אושרה לאותה תקופה. מעבר להיותו כלי תכנוני, התקציב הוא גם

אמצעי חיוני לבקרה ולפיקוח על התנהלותה הכספית של הרשות המקומית, ומאפשר שקיפות ואחריות ציבורית.

א. הליכי אישור ושינוי התקציב ברשויות המקומיות

ההוראות הנוגעות להכנת ואישור תקציב הרשות המקומית מעוגנות בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן – הפקודות). על פי הפקודות, גזבר הרשות המקומית אמון על הכנת הצעת התקציב, בהתאם להנחיות ראש הרשות. הצעה זו מוגשת לאישור מועצת הרשות לא יאוחר מחודשיים לפני תחילת שנת הכספים אליה מתייחסת ההצעה. לוחות זמנים אלו נועדו להבטיח תכנון מוקדם ואישור בזמן, שיאפשר לרשות לפעול במסגרת תקציב מאושר מתחילת השנה.

סמכויות לשינוי התקציב במהלך השנה

עירייה אינה רשאית לערוך שינויים בסעיפי התקציב הכללי באופן שיגרמו לחריגה מהסכום הכולל של התקציב שאושר על ידי משרד הפנים. כל חריגה מחייבת קבלת אישור מפורש ממשרד הפנים, באמצעות אישור "תקציב מילואים". עם זאת, במהלך שנת התקציב, עירייה רשאית להכניס שינויים פנימיים בתקציבה על ידי העברת כספים בין סעיפי הוצאות שונים, ובלבד שסך כל ההוצאות בתקציב המאושר אינו משתנה. מנגנון זה מאפשר גמישות תפעולית מסוימת בתוך המסגרת התקציבית הקיימת.

ב. תקצוב המחלקה לשירותים חברתיים (מש"ח) ברשות המקומית

תקציב המש"ח ברשות המקומית מהווה את התוכנית השנתית והמסגרת המנחה לפעילותה. מנהל המחלקה נושא באחריות הישירה לתקצוב הפעילויות הקיימות ולפיתוח שירותי רווחה חדשים, בהתאם לצרכים המשתנים של האוכלוסייה המקומית.

ג. מאפייני תקצוב המש"ח

השתתפות המדינה במימון: תקצוב המש"ח מבוסס ברובו על מודל של השתתפות המדינה בעלות שירותי הרווחה המוכרים על ידי משרד הרווחה. על פי מודל זה, המשרד מממן 75% מהעלות המוכרת של השירותים, ואילו הרשות המקומית נדרשת להשלים את היתרה בשיעור של 25%. הלימה בין תקציבים: מודל זה יוצר דרישה מחייבת להלימה מירבית בין תקציב הרשות לתקציבים שהיא צפויה לקבל ממשרד הרווחה. זאת במיוחד לאור העובדה שבאופן כללי, לרשות המקומית אין גמישות תקציבית להסטת כספים ממשרד הרווחה שאינם מנוצלים בסעיף תקציבי אחד לטובת סעיף תקציבי אחר. מגבלה זו עלולה ליצור קשיים תפעוליים במקרים בהם צרכים בלתי צפויים דורשים הפניית משאבים, ואין אפשרות לבצע העברה פנימית של תקציבי משרד הרווחה.

ד. מימון עצמי וגמישות מקומית

על אף המגבלות על כספי הממשלה, לרשות המקומית קיימת האפשרות להקצות תקציבים נוספים במימונה המלא ממקורותיה העצמיים. הקצאה זו מתבצעת בהתאם לשיקול דעתה ולמצבה הכלכלי של הרשות, ומאפשרת לה לספק שירותים נוספים שאינם מוכרים לצורך השתתפות משרד הרווחה, ובכך להרחיב את סל השירותים הניתן לתושביה בהתאם לסדרי עדיפויות מקומיים.

5.3.2 ממצאים

א. חשש לעמידה חסרה בתקציב מאושר

הביקורת בחנה את ביצוע התקציב במספר סעיפים מרכזיים של פעילות אגף הרווחה לשנת 2024, תוך השוואה בין התקציב המאושר לבין הנתונים בפועל שנרשמו במהלך השנה. מהבדיקה עלה כי



קיימות חריגות מהותיות ומשמעותיות בין התכנון התקציבי לבין הביצוע בפועל, הן בהיבט של חריגות תקציביות (הוצאות החורגות מהתקציב המאושר) והן בהיבט של תת-ביצוע (שימוש חלקי בלבד בתקציב המאושר).

חריגות אלו עשויות להעיד על פערים בתכנון התקציבי, חוסר התאמה בין הצרכים בפועל לבין האומדנים שנקבעו, או ליקויים בתהליך המעקב והשליטה התקציבית. המשמעויות של חריגות אלה הן גם תפעוליות – פגיעה ביכולת מתן השירותים והעמקת התלות במשאבים נוספים. כמו כן קיים חשש לפגיעה באמינות וביעילות ניהול התקציב, כדלהלן:

הכנסה/הוצאה	מס' כרטיס	שם כרטיס	תקציב	ביצוע	יחס הכנסה להוצאה
הכנסה	1348230930	חוסן ופיתוח קהילתי תקציב נגב גליל 614,000	720,000.00	0	0.00%
הוצאה	1848230780	חוסן ופיתוח קהילתי תקציב נגב גליל 614,000	72,000.00	29,000.00	
הכנסה	1341100930	שכר עובדי לשכת רווחה	7,125,000.00	5,193,770.00	54.88%
הוצאה	1841100100	שכר עובדי לשכת רווחה	9,201,000.00	9,464,483.03	
הכנסה	1343504930	מועדוניות משותפות	1,125,000.00	754,515.00	54.27%
הוצאה	1843501780	מועדוניות משותפות	1,550,000.00	1,390,246.89	

ב. חשש לחריגה בתקבולי והוצאות העירייה

הביקורת בחנה את יחס תקבולי העירייה בשנת 2024 מהגורמים הממנים כנגד ההוצאה בפועל במדגם של סעיפים ומצאה כי יחס התקבול כנגד ההוצאה קטן מ-75% שהינו המציג אותו משלם משרד הרווחה להשתתפות במימון ההוצאה של העירייה.

יש לציין כי קיימות פעולות המתקצבות על ידי משרד הרווחה בהן השתתפות משרד הרווחה הינו 100% ללא השתתפות העירייה.

הביקורת מציינת כי תקבול הנמוך מ-75% יכול לנבוע מדיווחים חסרים של אגף הרווחה למשרד הרווחה בגין הוצאותיו ופעילותיו או ביצוע פעילות בהיקף העולה על המימון המאושר על ידי משרד הרווחה בגין הוצאה זו. דוגמאות לחריגות שנמצאו על ידי הביקורת:

הכנסה/הוצאה	מס' כרטיס	שם כרטיס	תקציב	ביצוע	יחס הכנסה להוצאה
הכנסה	1348230930	חוסן ופיתוח קהילתי תקציב נגב גליל 614,000	720,000.00	0	0.00%
הוצאה	1848230780	חוסן ופיתוח קהילתי תקציב נגב גליל 614,000	72,000.00	29,000.00	
הכנסה	1341100930	שכר עובדי לשכת רווחה	7,125,000.00	5,193,770.00	54.88%
הוצאה	1841100100	שכר עובדי לשכת רווחה	9,201,000.00	9,464,483.03	
הכנסה	1343504930	מועדוניות משותפות	1,125,000.00	754,515.00	54.27%
הוצאה	1843501780	מועדוניות משותפות	1,550,000.00	1,390,246.89	

לאור הממצאים הוסברו על ידי מנהלת האגף לשירותים חברתיים באשר לפערים כדלהלן:

1. תקציב של פיתוח נגב מערבי הייתה הכנסה לכרטסת של הרווחה וההוצאות התבצעו ע"י מספר אגפים, חינוך, חוסן תרבות יהודית ולכן לא רואים את כל הביצוע בכרטסת הוצאות של הרווחה.
2. מועדוניות משותפות יש את החלק של החינוך בתוך הסך של ההוצאות וההכנסות זה אמור להיות הפער בין ההכנסה להוצאה. כמו כן יש סעיף נוסף של הכנסה 13434920 של משרד החינוך מועדוניות.
3. בעניין סעיף השכר – כל עובדי הרווחה נכנסים לסעיף הוצאה אחד, לגבי סעיף הכנסה זה מחולק לפי תקן העובד תקציבי פעולה החלק של השכר נכנס בתוך ההשמות. ותקנים דרך הגוינט ההחזר נעשה על ידי דיווח.

5.3.3 משמעויות

- א. חשש לכשלים בתכנון ובקרת התקציב.
- ב. חשש לפגיעה ביציבות הפיננסית של העירייה.
- ג. חשש לפגיעה בשירותי אגף הרווחה בשל העדר תקציב.
- ד. חשש לתשלומים שאינם מאושרים על ידי משרד הרווחה.
- ה. חשש לפעולות חסרות בדיווח וגביית התקבולים מהגורמים המממנים.

5.3.4 המלצות

- א. יש לבחון את תהליכי תכנון התקציב השנתי.
- ב. יש לבחון את הביצוע התקציבי בשנה קודמת על מנת לתקצב באופן ראלי את התקציב השנתי.
- ג. יש לבחון את התשלומים המשולמים בגין שכר רווחה ופעולות הרווחה כנגד ההוצאות המוכרות על ידי משרד הרווחה והגורמים המממנים השונים.
- ד. יש לבחון את מנגנוני הדיווח לגורמים המממנים ולהגביר את הפיקוח על קבלת התקבולים בהתאם.

5.3.5 החלטת ראש העירייה שהתקבלה ביום 31.8.2025

החלטה:

יש לוודא כי עדכון הוצאות והכנסות בסעיפים התקציביים להפעלה והגשת דיווח לראש העירייה בגין סעיפים בחוסר או ביתר.

אחריות לביצוע: גזבר העירייה.

ל"ז לביצוע: 31.12.2025.

5.4 מבנה ארגוני ותקצוב כוח אדם

(דרגת חשיבות: גבוהה)

5.4.1 רקע כללי

אחד ההיבטים המהותיים והמורכבים ביותר בתחום העבודה הסוציאלית נוגע לעומס המוטל על עובדי הרווחה במחלקות לשירותים חברתיים (מש"חים). עומס זה משפיע באופן ישיר על איכות השירות הניתן למקבלי השירותים, ועל רווחתם המקצועית והאישית של העובדים עצמם. בהקשר זה, חשוב להבחין בין שני מונחים עיקריים: "עומס עבודה", המתאפיין בזמן הנדרש לעובד למלא את משימותיו השוטפות, ו"עומס תיקים", המבטא את מספר התיקים הפעילים המטופלים על ידי עובד נתון בזמן מסוים.

המרת משרות יסוד במחלקות לשירותים חברתיים: הנחיות ובקורות

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן – משרד הרווחה) קבע בהוראת תע"ס (תקנון עבודה סוציאלית) 2.9 הנחיות ברורות לאישור בקשות של המחלקות לשירותים חברתיים (מש"חים) ברשויות המקומיות להמרה של משרות יסוד. משרות יסוד הן אלו שאינן מוגדרות מראש לייעוד ספציפי ("משרות שאינן צבועות") ולכן הן ניתנות להמרה, בניגוד למשרות "צבועות" (ייעודיות) שאינן ניתנות להמרה. הנחיות אלו נועדו להבטיח ניהול יעיל של כוח האדם במחלקות, תוך שמירה על אופי השירותים ועל צרכי המקצוע.

מגבלות על המרת משרות

הוראות התע"ס מציבות מגבלות מהותיות על סוגי ההמרות שניתן לאשר, וזאת במטרה לשמר את הליבה המקצועית של עבודת הרווחה: איסור המרה בין תחומי עבודה סוציאלית לתחומים אחרים: לא תאושר המרה של משרה שדרישות הקבלה אליה הן בתחום העבודה הסוציאלית למשרה שדרישות הקבלה אליה אינן בתחום זה. מגבלה זו חיונית כדי להבטיח שהמש"חים ימשיכו להעסיק עובדים סוציאליים מוסמכים בתפקידים הדורשים מומחיות זו, ובכך לשמר את הרמה המקצועית של הטיפול. איסור המרה ממשרות שאינן עו"ס/מנהל למשרת מינהל: לא תאושר המרה של משרה שאינה משרת עובד סוציאלי ואינה משרת מינהל, למשרת מינהל. מגבלה זו נועדה למנוע צמצום של משרות טיפוליות/מקצועיות אחרות (כגון משרות של עובדי סמך מקצועיים, פסיכולוגים או קלינאי תקשורת, אם כאלה ממוקמות תחת משרות יסוד) לטובת משרות אדמיניסטרטיביות.

הגדרת תפקידים באגף לשירותים חברתיים:

- א. מנהל/ת מחלקה לשירותים חברתיים – אחראי על גיבוש מדיניות המחלקה בהתאם לחזון משרד הרווחה וצרכי הקהילה, ניהול תקציב וכוח אדם, פיתוח שירותים, פיקוח ובקרה. בנוסף, הוא מוביל שיתופי פעולה עם גורמים בקהילה ובמשרד הרווחה, מייצג את המחלקה כלפי חוץ, ומנהל את המענה למצבי חירום.
- ב. עובד סוציאלי (עו"ס) – אחראי/ת על הקשר הישיר עם מקבלי השירות, תוך איתור, אבחון, טיפול וליווי של יחידים ומשפחות במצבי סיכון ומצוקה. תפקידו/ה כולל בניית תכניות טיפול, ייעוץ, תיאום בין גורמים בקהילה, הפניות למסגרות, פעילות מניעה, תיעוד מקצועי והשתתפות בצוותים טיפוליים.

ג. עובד מינהל וזכאות במחלקות לשירותים חברתיים – על פי הוראת תע"ס (תקנון

עבודה סוציאלית) 2.4, עובד/ת מינהל וזכאות במחלקות לשירותים חברתיים נושא/ת באחריות מהותית וקריטית ליישום מדיניות הזכאות והתמיכה בלקוחות. תפקיד זה מהווה חוליה מרכזית בהבטחת מתן סיוע הולם ויעיל.

5.4.2 ממצאים

א. חשש לתשלומים עודפים על תקצוב משרד הרווחה

הביקורת מצאה כי באגף הרווחה מועסקים עובדים אשר תשלום השכר בגינם עולה על התקציב היחסי (75% מעלות השכר המתקצב על ידי המשרד) הביקורת מציינת כי כאשר השכר בפועל חורג מהתקציב היחסי – למשל, עקב העסקת עובדים בשכר גבוה מהשיעור המאושר או העסקה במשרה עודפת – נושאת הרשות המקומית בנטל תקציבי נוסף, ולעיתים קרובות ללא מקור תקציבי מתאים. מצב זה עלול להצביע על תכנון לקוי של מבנה ההעסקה באגף, אי התאמה בין התקנים המאושרים לבין צרכי האגף בפועל, או ניהול תקציבי שאינו תואם את הנהלים שנקבעו על ידי משרד הרווחה, כדלהלן:

מס"ד	תקופה	ת"ז כולל ביקורת	שם	תאור דרוג	סהכ עלות	סה"כ השתתפות המשרד מעלות עובד באחוזים
1	אוק-24	24275901	א.א	עו"ס חדש	14,115.91	0.59
2	יול-23	56644727	ד.מ	בכירים	43628.72	0.46

בברור שנעשה עם מנהלת האגף לשירותים חברתיים נמסר כי :

1. א.א מעוסקת ב-50% משרה.

2. ד.מ. שכר בכירים אין החזר של משרד הרווחה.

ב. חשש לתשלומי שכר חסרים לעובדים

הביקורת מצאה כי באגף הרווחה מועסקים עובדים אשר תשלום השכר המשולם להם קטן מסך תשלומים בגין שכרם המשולמים לעירייה על ידי משרד הרווחה, במילים אחרות, משרד הרווחה מתקצב את העירייה לצורך מימון שכר עובדים מסוימים, אך בפועל משולמים לעובדים אלה סכומים נמוכים יותר, כמפורט כדלהלן:

מס"ד	תקופה	ת"ז כולל ביקורת	שם	סהכ עלות	חלקיות משרה	חלקיות משרה תקן משרד	סה"כ השתתפות המשרד מעלות עובד באחוזים
1	אוק-24	316001163	ג.ש	15,687.09	1	1	16,463
2	אוק-24	203615000	ו.ל	10,386.92	1	1	11,404

בדיקה שנערכה עם מנהלת ההון האנושי בעירייה נמצא כי מנהלת האגף לשירותים חברתיים הסדירה את הנושא במהלך שנת 2025, כמו כן נערכה פגישה עם תקציבאית משרד הרווחה לבחינת הפערים והסדרתם.

כמו כן בברור שנעשה עם מנהלת האגף לשירותים חברתיים, נמסר כי :

1.ש.ג – הדרך החדשה מתוקצבת ב100% מימון של משרד הרווחה ש. בעלת תואר ראשון וללא תואר שני זה הפער בשכר.

2.ו.ל – הדרך החדשה מתוקצבת ב100% מימון של משרד הרווחה מבדיקה שעשיתי ישנה הפחתת שעות שכר של 1000 ש"ח ולכן יש פער בשכר.

ג. חשש לניצול חסר של תקינה מאושרת

בהתאם לנתונים שהוצגו לביקורת נמצא כי לא אוישו כ- 7 תקנים מאושרים של עו"ס ר"צ, תקציבן ותקנים יעודיים אחרים באגף לשירותים חברתיים. נמסר לביקורת על ידי מנהלת האגף לשירותים חברתיים תקן משרד הרווחה הינו 5-6 עובדים לכל ראש צוות ובפועל כל ראש צוות באגף מנהל כ-11 עובדים.

5.4.3 משמעויות

- ד. חשש לאובדן משאבים בשל העסקת עובדים בהיקף משרה שאינו מתוקנן על ידי משרד הרווחה.
- ה. תשלומים עודפים העולים על תשלומי משרד הרווחה בגין עלות שכר עובדים.
- ו. חשש לתשלום חסר לעובדים בגין עבודתם אשר משולמים לעירייה על ידי משרד הרווחה.
- ז. חשש לעומס רב על ראשי הצוותים והעובדים הסוציאליים באגף לשירותים חברתיים אשר יתכן ויפגע בשירות האגף לאוכלוסייה הנזקקת.

5.4.4 המלצות

- ג. יש לוודא כי נתוני העובדים מדווחים במלואם למשרד הרווחה על מנת לקבל את מלוא התקצוב בגין העובדים.
- ד. יש לוודא כי תשלומי השכר משולמים הבלוימה לתקצוב משרד הרווחה בגין עובדי אגף הרווחה.
- ה. יש לוודא כי היקף משרת העובדים הינה בהלימה לתקן המאושר על משרד הרווחה.
- ו. יש לוודא כי משולמים לעובדים מלוא התשלומים המועברים בגינם ממשרד הרווחה.
- ז. יש לקיים בדיקה עם הגורמים האמונים באגף לשירותים חברתיים, אגף ההון האנושי והגזברות כיצד לייצר מנגנוני תגמול אטרקטיביים לעובדים חדשים על מנת להגביר את יכולת הגיוס של כוח האדם באגף.

5.4.5 תגובות מבוקרים

מנהלת האגף לשירותים חברתיים :

"בנוגע לתקינת כח אדם אציין שמאז הביקורת נקלטה עובדת זכאות נוספת וראש צוות נוספת".

5.4.6 החלטת ראש העירייה שהתקבלה ביום 31.8.2025

החלטה:

יש לוודא כי קיימת הלימה מלאה בין תקציב משרד הרווחה בגין תשלום שכר עובדים לתשלום המשולם על ידי העירייה.

אחריות לביצוע: מנהלת האגף לשירותים חברתיים, מנהלת אגף ההון האנושי וגזבר העירייה.

לויז לביצוע: 31.12.2025.

5.5 תיקים מדווחים (נתוני יסוד)

(דרגת חשיבות: גבוהה)

5.5.1 רקע כללי

בליבת הפעילות של מחלקות השירותים החברתיים (מש"חים) ברשויות המקומיות עומדת דרישה מהותית לניהול מקיף, מסודר ומדויק של "תיקי לקוח". כל מטופל ומטופלת, מרגע קבלתם לשירות, מיוצגים בתיק פרטני המכיל מידע חיוני אודות מצבם האישי, המשפחתי, הכלכלי והחברתי. תיקים אלו אינם רק כלי עבודה פנימי עבור העובדים הסוציאליים, אלא מהווים את אבן היסוד למערכת גדולה ומורכבת יותר: מאגר המידע הארצי של משרד הרווחה.

הנתונים הנאספים בתיקי הלקוח המוזנים למערכת המידע באגף לשירותים חברתיים ומדווחים באופן דיגיטלי באופן שוטף למאגר הנתונים של משרד הרווחה הופכים אותו לכלי אסטרטגי בעל חשיבות מכרעת ברמה הלאומית. מעבר לאיסוף ותיעוד נתונים בסיסיים על המטופלים ובני משפחותיהם, המאגר מאפשר עיבוד מידע מתקדם על היקף האוכלוסייה המטופלת וזיהוי צרכיה המשתנים. יכולת זו קריטית להבנת התמונה החברתית הכוללת, לאיתור מגמות ולזיהוי אוכלוסיות בסיכון.

יתרה מכך, מאגר המידע הארצי משמש פלטפורמה לשילוב נתונים עם מאגרי מידע נוספים – כגון נתונים סוציו-אקונומיים, דמוגרפיים ואף רפואיים (בהתאם לנהלים ולחוקי הפרטיות). שילוב זה מאפשר יצירת תמונה רב-ממדית ומעמיקה יותר, החיונית לקבלת החלטות מושכלות וקביעת מדיניות אסטרטגית לגבי פיתוח שירותים חברתיים. בין אם מדובר בתכנון שירותים ייעודיים לאוכלוסיות ספציפיות ברמה המקומית, ובין אם בגיבוש תכניות ארציות להתמודדות עם אתגרים חברתיים רחבים – הנתונים מתיקי הלקוח מהווים בסיס מוצק לתכנון.

אחד ההיבטים המשמעותיים ביותר של נתוני היסוד מתיקי הלקוח הוא השפעתם הישירה על הקצאת משאבים וקביעת תקציבים לרשויות המקומיות. בהתאם להוראת תע"ס 16.2, נתונים אלו הם מרכיב אינטגרלי בבניית ועדכון נוסחאות התקצוב. המשמעות היא שהיקף כוח האדם המוקצה למש"חים ותקציבי הפעילות שלהם מושפעים ישירות מהיקף, מאפייני וצרכי האוכלוסייה המדווחים דרך תיקים אלו. דיוק הנתונים, שלמותם ואמינותם הם אפוא קריטיים לא רק למתן שירות איכותי לפרט, אלא גם לצדק חלוקתי ולאופטימיזציה של תקציבי ציבור עצומים.

5.5.2 ממצא – פיקוח חסר על דיווחי תיקים במערכת הדיגיטלית למשרד הרווחה.

קיומה של בקרה אנושית שוטפת על דיווחי הנתונים הדיגיטליים חיונית להבטחת תקצוב מדויק על ידי משרד הרווחה, שכן שגיאות או פערים בקליטת הנתונים עלולים להוביל לאי-התאמה בין הפעילות

בפועל לבין התקציב המאושר, ולפגוע ביכולת האגף לשרותים חברתיים לספק מענה הולם לצורכי האוכלוסייה.

מהממצאים עלה כי במועד ביצוע הביקורת, הצוערת שמונתה לתפקיד פיקוח על ניהול תיקי עובד ונתונים למשרד הרווחה טרם החלה למלא את תפקידה בפועל.

מצב זה עלול לפגוע בתקינות הדיווחים למשרד הרווחה.

מנהל האגף הדגישה בפני הביקורת כי בפועל מונתה עובדת זכאות לפיקוח על התהליך ומינוי הצוערת לעניין הביקורת תחזק את תהליך הפיקוח (חלק מתפקידי הצוערת הינם בקרה על תהליכי התייעוד והדווח הדיגיטלי למשרד הרווחה).

5.5.3 משמעויות

א. פתח לדיווח חסר של תיקים מטופלים למשרד הרווחה אשר ישפיע על התקציב והתקנים המאושרים לעירייה.

ב. פתח לטעויות בקביעת מהויות הנזקקות הנקבעים ללקוחות האגף בהתאם לטיפול לו הם נזקקים.

ג. פתח לפילוח שגוי של היקף התיקים המדווחים על פי רמות האינטיסביות ופגיעה בהיקף המשאבים המוקצים לאגף בשל כך.

5.5.4 המלצות

א. הקצאת עובד יעודי אשר יפקח ויוודא כי דיווח התיקים הדיגיטלי למשרד הרווחה מבוצע באופן סדיר.

ב. הקצאת עובד יעודי אשר יוודא כי איכות הנתונים המדווחים למשרד הרווחה הינו בהלימה לנתוני הלקוחות בפועל.

ג. הגדרת נהלי דיווח לעובדים האמונים על הזנת הנתונים למערכת הממוחשבת.

ד. בקרה עתית של היקף הנתונים המדווחים הקלוטים במשרד הרווחה לעומת הנתונים המוכרים באגף לשרותים חברתיים.

5.5.5 החלטת ראש העירייה שהתקבלה ביום 31.8.2025

החלטה:

יש לוודא כי העובדת שהוקצתה לניהול ובקרה על דווח התיקים החלה את תפקידה.

אחריות לביצוע: מנהלת האגף לשרותים חברתיים.

ל"ז לביצוע: מיידי.

5.6 השתתפות פונים בהוצאות (השתתפות צד ג')

(דרגת חשיבות: נמוכה)

5.6.1 רקע כללי

האגף לשרותים החברתיים בעירייה אחראית על השמת מטופלים מכל הגילאים, כולל ילדים, קשישים ואנשים עם מוגבלויות, במסגרות ובמוסדות טיפוליים מגוונים. השמות אלה כוללות, בין היתר, שהייה של ילדים בפנימיות ובמשפחות אומנה, סידור קשישים בבתי אבות, טיפול

באנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית במוסדות ייעודיים, וכן השמת ילדים נזקקים במועדוניות, מעונות יום ומשפחתונים.

משרד הרווחה מקצה מידי שנה לעירייה מכסה של חודשי השמה עבור כל תחום טיפולי (ילדים ונוער, קשישים, שיקום ועוד). במהלך השנה, במידת הצורך ובהתאם לבקשות המחלקה, משרד הרווחה יכול לעדכן את המכסות, בכפוף למגבלות התקציב.

הוצאות ההשמה של המטופלים מתחלקות בין העירייה למשרד הרווחה:

- העירייה נושאת ב-25% מההוצאות.

- משרד הרווחה מממן את יתר ה-75%.

א. במקרים רבים, מממן המשרד בשלב ראשון את מלוא ההוצאה בגין ההשמה במסגרת, על ידי תשלום ישיר למסגרות עצמן, ורק בשלב שני מחייב את הרשות (בחלקה ובחלק של ההשתתפות העצמית שגבתה הרשות מהמטופלים) וזאת באמצעות קיזוז חלקה של הרשות בעלות ההשמה מהשתתפות המשרד בהוצאה).

ב. לעתים משלם המשרד לרשות המקומית את חלקו בלבד בעלות ההשמה למסגרת, והרשות המקומית מעבירה למסגרת את התשלום שהתקבל אצלה ממשרד הרווחה, בתוספת חלקה של הרשות בעלות ההשמה.

בנוסף לכך, המחלקה גובה דמי השתתפות עצמית מהמטופלים או מבני משפחותיהם, במקרים שנקבע תשלום השתתפות עצמית בהוראת התע"ס.

לא אותרו ממצאים.

5.7 דווחים כמותיים וכספיים

(דרגת חשיבות: נמוכה)

5.7.1 רקע כללי

תקציבי הרווחה מחולקים לשני סוגי סעיפים עיקריים:

סעיפי תקציב כספיים: סעיפים אלו נמדדים בשקלים ומוגבלים בסכום שנתי. הם מהווים כ-15% מסך תקציב המשרד המועבר לרשויות המקומיות. לדוגמה, סעיף "משפחות במצוקה בקהילה".

סעיפי תקציב כמותיים: סעיפים אלו נמדדים ביחידות ומהווים את עיקר התקציב, כ-80%-85% מסך התקציב המועבר לרשויות. הם מיועדים לסידורים חוץ-ביתיים, סידורים במסגרות יומיות בקהילה וכוח אדם. לדוגמה, סעיף "החזקת ילדים בפנימיות".

מערכות דיווח ובקרה

הדיווח על ההוצאות שמבצעת המחלקה לשירותים חברתיים מתבצע באמצעות ארבע מערכות ממוחשבות עיקריות: מס"ר, סמך מקצועיים, מת"ס וכוח אדם, ובנוסף באמצעות דיווח רשות (טפסי ט"ז 17). מערכות אלו משמשות ככלי להתחשבות של המשרד עם הרשויות המקומיות, והן נתונות לבקרה שוטפת על ידי מפקחי המשרד במחוזות ועובדי האגף לביקורת. ההוצאות נקלטות במערכות הממוחשבות בהתאם לתעריפים קבועים.

תעריפים: התעריפים הם סכום כספי המשקף את העלות המאושרת לפעולה ליחיד, וכוללים מרכיבים כמו כוח אדם, ציוד, אבטחה ומזון. ישנם שני סוגי תעריפים:

א. תעריפים הנקבעים על ידי משרד האוצר בתיאום עם משרדי הממשלה.

ב. תעריפים הנקבעים על ידי ועדת התעריפים המשרדית.

ג. הקצאה והוצאה על כוח אדם מחושבות בהתאם להסכמי השכר במשק.

תהליך ההתחשבנות:

א. העברה ישירה למסגרות: במרבית הסעיפים הנוגעים להשמה במסגרות, המשרד מממן בשלב הראשון את מלוא ההוצאה באמצעות תשלום ישיר למסגרות עצמן. בשלב שני, הרשות המקומית מחויבת בחלקה ובהשתתפות העצמית שגבתה.

ב. התחשבנות חודשית: המשרד עורך התחשבנות חודשית, רטרואקטיבית, על מלא ההוצאה מתחילת השנה. בחישוב השנתי, המשרד מממן 75% מהוצאות הרשות, עד לתקרת תקציבה, הן עבור הסעיפים הכספיים והן עבור הסעיפים הכמותיים. ההתחשבנות הסופית בין המשרד לרשות מוצגת בדו"ח האחרון של שנת התקציב, בחודש דצמבר.

התחשבנות בסעיפי תקציב כספיים: חוק התקציב מנחה את מערכת הדיווח לפעול לפי "קצב מימון מצטבר" של כ-1/12 לחודש. "קצב המימון" מפורט ב"דו"ח תקצוב והתחשבנות" חודשי שמספק המשרד לרשות המקומית, ומהווה את הבסיס להתחשבנות החודשית. המשרד מחזיר לרשות את הוצאותיה מדי חודש, בהתאם ל"קצב המימון המצטבר" ולתקציבה השנתי בכל סעיף, עד לתקרה של 75% מההוצאות.

התחשבנות בסעיפי תקציב כמותיים: סעיפים אלו מבוססים על תעריף ליחידה כמותית, ולכן ההתחשבנות היא על הוצאות החזקה בפועל (בהתאם לתעריף), לפי חישוב הכמות החודשית המצטברת. כל עוד אין חריגה מהתקציב הכמותי, המשרד ישתתף ב-75% מהוצאות החזקה בפועל.

ויסות תקציבים ושינויים בהקצאות: ויסות תקציבים בין רשויות שונות באותם סעיפי תקציב מתבצע מדי שנה לאחר חודש יולי. שינויים בהקצאות המשרד במהלך השנה מותנים ומוכתבים על ידי מדיניות השינויים הממשלתית, הנסמכת על חוק יסודות התקציב. דרגות החופש לביצוע שינויים מפורטות ב"הוראת התקציב" של משרד הרווחה.

השתתפות עצמית: השתתפות עצמית מתייחסת להשתתפות הפונים או משפחותיהם, וכן להשתתפות גורמים ציבוריים, ממלכתיים או וולונטריים. התחשבנות בגין השתתפות זו מגדילה את יתרת התקציב העומד לרשות שירותי הרווחה בסעיף התקציבי הרלוונטי. האגף מקצה עובדים יעודיים לביצוע ובקרה על הדיווחים (תקציבנים).

לא אותרו ממצאים.

דוח ביקורת בנושא
"אבטחת מידע ובדיקת חוסן תשתיתית"

דוח מס' 7/2025

1. רקע כללי

1.1. רקע

בהתאם לתכנית העבודה של הביקורת לשנת 2025, נערכה ביקורת בנושא "אבטחת מידע ובדיקת חוסן תשתיתית".

בסקר הסיכונים הכללי שנערך בעירייה נושא "אבטחת מידע" עלה בדרגת חשיבות גבוהה מאוד. דרגת החשיבות של הדוח הינה בינונית.

תחום אבטחת המידע נהפך עם השנים לגורם מפתח בכל הקשר להגנה על המידע הקיים בארגון, תוך עמידה בהוראות החוק והרגולציה השונות.

בעיריית נתיבות (להלן: "העירייה") מאגרי מידע רבים המשמשים בסיס לעבודתה, בין היתר בתחומים הבאים: כספים, גביה, ביטוח, תכנון ובנייה, פיקוח, חינוך, רווחה, כוח אדם, רישוי עסקים, תחבורה, תמרור וחניה, ביטחון ובטיחות, תברואה ואיכות הסביבה.

כמו כן, נעשה שימוש בטכנולוגיות מידע ותקשורת לשיפור ניהול הנכסים ואיכות החיים של התושבים (דוגמת אפליקציות, מערך המצלמות העירוניות, שירותים ותשלומים מקוונים, ועוד). פגיעה במערכות הממוחשבות ובמאגרי המידע של העירייה עלולה לגרום לנזקים כבדים, בשל כך לעירייה מחויבות להגן על סודיות המידע, להבטיח את שלמותו וזמינותו ולהבטיח את כושרה לספק שירות באופן רציף. לצורך מימוש מחויבותה זו, ועל מנת לעמוד בדרישות החוק והתקנות השונות, מיישמת העירייה מערך ניהול אבטחת מידע.

לאור אירועי הסייבר האחרונים בהם חברות רבות בארץ ובעולם נפגעות מתקיפות סייבר אשר פוגעות משמעותית ביכולות של הארגון לשרת את קהל לקוחותיו, העירייה ביקשה לבצע סקר סיכונים לתשתיות המחשוב שלה.

מטרת הביקורת הינה לזהות ולהעריך את סיכוני אבטחת המידע הנוגעים לרשת הארגון, כגון: יכולות פריצה לרשת הארגונית של הארגון (בתרחיש מבדק החדירה) פגיעה אפשרית בתשתית המחשוב בזדון או בשוגג (בבדיקות הרכיבים בסקר הסיכונים) ועוד.

1.2. רגולציה רלוונטית

מבנה הביקורת פותח בהתאם למתודולוגיות מוכרות ובשילוב עם הניסיון הנצבר של חברתנו בביצוע בחינות מסוג זה, אך יש לציין כי לא ניתן לכסות את כלל האפשרויות לניצול המידע הפומבי על הארגון.

בחינת מערך אבטחת המידע הקיים, מורכב ממספר תורות, תקנים ומסגרות הרלוונטיים לאבטחת מידע, הכוללים בין היתר, את התקנות והנחיות הבאות. אלו הם קווים מנחים אשר מסייעים לארגונים, לקיים את מערך אבטחת המידע לפי ה-Best Practices.

○ NIST- Cyber Security Framework

○ NIST- Guide for Conducting Risk Assessments

○ מסגרת תקן ISO27001 לאבטחת מידע

○ תורת הגנה בסייבר של מערך הסייבר הלאומי

○ תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת היתה להתמקד ולבחון את נאותות היישום והטיפול בנושאים המפורטים בהמשך המסמך.

3. שיטת העבודה והיקפה

הביקורת כללה את הפעולות הבאות לשם בחינת נושא אבטחת המידע:

- עיון בדוחות ביקורת של רשויות מקומיות אחרות.
- בחינת דוחות מבקר המדינה בנושא.
- סקירת מדיניות, נהלים, תכניות עבודה, חוקים ותקנות רלוונטיים.
- ראיונות עם בעלי תפקידים רלוונטיים.
- ביצוע בדיקות טכניות במערכות הרשות.

לאור ההיקף הרחב של עולם אבטחת המידע, מטרת הביקורת היתה להתמקד ולבחון את נאותות היישום והטיפול בנושאים המפורטים להלן:

○ **סקירת ACTIVE DIRECORY**

- בחינת נאותות מדיניות לניהול משתמשים וקבוצות ברשת
- בחינת נאותות מדיניות ניהול סיסמאות
- בחינת אופן הניהול והגדרות משתמשים חזקים
- הגדרות לנושא רישום ובקרה (Auditing)

○ **סקירת FIREWALL**

- בחינת גרסה ועדכניות המערכת
- בחינת נאותות החוקה ואופן ניהולה
- בחינת מדיניות רכיבים שהופעלו במערכת כדוגמת: IPS, Content Filter, VPN וכד' (בהתאם למוגדר)

- בחינת הגדרות המערכת לרבות:

- הגדרות משתמשים מנהלי מערכת
- הגדרת התראות
- הגדרת דוחות
- הגדרות לוגים ושמירתם
- גיבוי הגדרות המערכת

○ **בדיקות הקשחה – שרתים, תחנות ו GROUP POLICY**

- **בדיקת תשתית למערכת דוא"ל ואנטי ספאם לדוא"ל**
- **מבדק חדירה תשתיתית חיצוניים (NESSUS REPORT)**
- **סקירת ANTI VIRUS**

- בחינת עדכניות המערכת והאם הינה מרכזית ומנוהלת
- בדיקת היקף חיבור מערכות הקצה למערכת
- בחינת מדיניות המערכת לחסימת USB בתחנות קצה
- בחינת מדיניות המערכת לבקרת גלישה בתחנות קצה
- בחינת נאותות הגדרות המערכת לרבות:
 - קיום חוקה וניהול התראות
 - קיום דוחות סטטוס שוטפים
 - הגדרות שמירת לוגים
 - קיום תוסף EDR במערכת לחסימת הצפנה.
- **מבדק תשתית פנימי – התקנת תוכנת NMAP על מחשב הארגון**
- בחינת חשיפת מערכות מבוססות חלונות לתקיפות גניבת סיסמאות
- בחינת חשיפת מערכות תקשורת לתקיפות MITM בתקשורת SNMP
- בחינת חשיפת מערכות מבוססות חלונות לתקיפות השתלטות על סיסמאות אדמיין מקומי
- בחינת גרסאות שרת מערכת SQL
- בחינת הצפנת מערכות עושות שימוש שירות RDP ו-TELNET
- בחינת אופן ניהול מערכת המדפסות הארגוני
- בחינת חשיפה של מתגי ליבה להשתלטות עוינת
- **מבדק תשתית חיצוני**
- איתור פרצות אבטחה המאפשרות לגורם זדוני לחדור לרשת החברה מבחוץ (מהאינטרנט) לרבות:
- איתור חולשות (Vulnerabilities) והגדרות שגויות במערכות ההגנה
- איתור מערכות הפעלה ושירותים ברשת שאינם מעודכנים/ללא תמיכה
- איתור ובחינת הצורך בשירותים פתוחים (Ports) בגישה חופשית מהאינטרנט
- איתור פרוטוקולי הצפנה ברמת אבטחה נמוכה
- **מבדק אתר אינטרנט אינפורמטיבי**
- איתור חולשות אבטחה באתר בהתאם לBest Practice המקובלים
- בחינת נאותות ההגנות הקיימות

בכל אחד מהנושאים הללו פעלנו לאתר סיכונים פוטנציאליים ולהצביע על מוקדי סיכון נוספים בהתייחס להיבטי אבטחת מידע, הערכת רמת הבקרה הפנימית והמלצה על דרכים לתיקון הליקויים שנמצאו.

הביקורת נערכה במהלך החודשים אוגוסט – אוקטובר 2025. מועד ביצוע הביקורת בארגון היה 14 באוגוסט 2025.

4. פירוט הממצאים

במסגרת הביקורת עלה כי נושא אבטחת המידע חשוב לארגון ויש רצון להשקיע בו תשומות ומשאבים. בביקורת עלו מספר ממצאים המתכנסים לכדי מוכנות **בינונית** של הארגון להתמודדות עם אירועי סייבר ומומלץ לבצע שיפור בתחומי ההגנה השונים אשר מפורטים בדוח הביקורת המלא. במסגרת דוח הביקורת ניתנו המלצות ליישום על מנת לצמצם את הסיכון הקיים. מרבית ההמלצות התקבלו על ידי הארגון ונקבע עבורן גורם אחראי ולו"ז. לאור רגישות הנושא לא ניתן לחשוף את הממצאים שעלו במסגרת דוח הביקורת.

5. החלטת ראש העירייה מיום 5.11.2025**החלטה:**

ממונה אבטחת המידע בעירייה יגבש בשיתוף עם מנמ"רית העירייה תכנית לתיקון הליקויים שעלו בדוח הביקורת, לרבות קביעת גורם אחראי לביצוע ולוחות זמנים לסיום תיקון הליקויים. תכנית העבודה, לרבות דיווח על סיום תיקון ליקויים שיש לתקן באופן מיידי ידווחו לראש העירייה עד לתאריך 31.12.2025.

דוח ביקורת בנושא
"תפעול מערכת א.ש. בינה"

דוח מספר 8/25

1. רקע כללי

מערכת ה-CRM (Customer Relationship Management) מהווה את תשתית הליבה לניהול הקשר בין העירייה לתושביה. המערכת נועדה לרכז במקום אחד את כלל הפניות, הבקשות והדיווחים המתקבלים מהציבור, לנהל את תהליך הטיפול בהם מול כלל אגפי העירייה, ולספק למנהלים כלי בקרה, ניתוח ודיווח בזמן אמת. מערכת זו נועדה לתמוך בעקרונות של שירות אחד, מתועד ושקוף (One Stop Shop), ובכך לשפר את חוויית השירות לתושב, לייעל את עבודת האגפים, ולהבטיח רציפות תפעולית בין גורמי העירייה השונים. הפעלתה התקינה של מערכת ה-CRM מאפשרת קיצור זמני תגובה, שיפור תיאום בין אגפים, זיהוי מוקדם של מגמות וצרכים עירוניים, והנגשת שירותים דיגיטליים מתקדמים לתושבים. בה בעת, המערכת מהווה גם כלי ניהולי חיוני בידי מקבלי ההחלטות בעירייה, המאפשר מעקב ובקרה על היקף הפניות, איכות הטיפול, עמידה ביעדי השירות ומדדי שביעות רצון התושבים.

בהקשר זה, יחידת המוקד העירוני מהווה את החזית התפעולית והארגונית של הרשות המקומית בכל הנוגע לטיפול בפניות התושבים ובאירועים המתרחשים בשטח שיפוטה. על המוקד מוטלת האחריות לקבל פניות תושב בתחומים מגוונים כגון מפגעי תברואה, מטרדי רעש, נושאי פיקוח, ועד בקשות למידע לגבי שירותים שמספקת העירייה. בשגרה עיקר עיסוקו הינו בטיפול שוטף במפגעים ובבעיות סביבתיות. בשעת חירום מתבטאת חשיבותו ביכולת תגובה מהירה ומתן מענה מקיף ורציף לתושבים.

התקדמות הטכנולוגיה והנחיות חקיקה מהשנים האחרונות מחייבות את הרשויות המקומיות להעניק שירותים מקוונים, זמינים ומותאמים לצרכי התושב. אירועים גלובליים דוגמת מגפת הקורונה ואירועים לאומיים כדוגמת מלחמת "חרבות ברזל" המחישו כי אין עוד להסתפק בערוצי תקשורת מסורתיים בלבד. שירות מקוון, זמין ומבוסס מערכות מידע הפך הכרחי.

במענה לכך, בשנת 2023 עיריית נתיבות התקשרה עם חברת א.ש. בינה הדרכה, ייעוץ ופיתוח בע"מ [להלן: החברה] להטמעת מערכת CRM [להלן: המערכת] לניהול ובקרה על פניות הציבור והטיפול בהן ובהם כלל תחומי השירות העירוניים הכוללים הן פניות תפעוליות כגון מפגעים עירוניים, תברואה ושפ"ע והן פניות ציבור מנהליות המועברות באמצעות מחלקת השירות לתושב לאגפי העירייה השונים כגון אגפי הרווחה, החינוך, ההנדסה, תברואה, שפ"ע חירום וביטחון וגופים סמך נוספים. המערכת מאפשרת בנוסף ליכולות המוזכרות לעיל כלים לניהול תוכניות עבודה עירוניות המקנות יכולות תפעוליות וניהוליות ובהן:

- הזנת תכנית עבודה שנתית לכל אגף או מחלקה בעירייה.
- שיוך משימות לבעלי תפקידים ויחידות ביצוע.
- קישור בין משימות בתכנית העבודה לבין פניות תושבים, דוחות שטח או אירועים שהוזנו במוקד.
- מעקב אחר ביצוע משימות לפי לוחות זמנים, תקציבים ויעדים.
- הפקת דוחות ביצוע רבעוניים או שנתיים המציגים אחוזי עמידה ביעדים.

- חיבור בין תכנית העבודה למערכת התקציבית העירונית - (Budget linkage) לצורך בקרה על ניצול תקציב מול ביצוע בפועל.
 - התראות אוטומטיות למנהלים על משימות שחרגו מלוחות זמנים או תקציב.
 - ניתוח מגמות ויכולת לבצע תעדוף מחדש של משימות בהתאם לנתוני אמת ממוקד השירות או ממערכות שטח (לדוגמה אזורים בהם נמצאו פניות חוזרות באותו נושא).
- הביקורת מציינת כי הסכם ההתקשרות בפועל כולל חלק מהשרותים הנ"ל.**
- שימוש ביכולות אלה מקנות יתרונות לניהול העירוני ובהם:**
- מאפשר ניהול מבוסס נתונים (Data Driven Management).
 - תורם לשקיפות ציבורית ולדו"חות ביצוע תקופתיים.
 - מונע כפילויות ומשפר תיאום בין אגפים.
 - מחזק את היכולת של ההנהלה לזהות מוקדים בעייתיים, לנתח ביצועים, ולתקן בזמן אמת.
- א.ש בינה הינה חברה פרטית שנוסדה בשנת 2009 ומתמחה בפיתוח, ייעוץ והטמעת מערכות מידע ובכללם מערכת CRM לניהול פניות ציבור החברה מספקת שירותים לרשויות מקומיות וגופים ציבוריים נוספים, וממוקמת בבית שמש.
- המערכת הינה כלי ניהול ממוחשב ואחיד של כלל הערוצים, המאפשר מעבר מהיר ממצב שגרה לחירום. כמו כן, המערכת אמורה לשמש כ־One Stop Shop, גורם אחד המהווה כתובת לכל פניות הציבור, לאפשר טיפול מבוקר ושקוף, לספק כלי בקרה מתקדמים, ולשפר את חוויית התושב באמצעות שירות זמין, איכותי ואדיב.
- בהסכם ההתקשרות התחייבה החברה לספק לעירייה מערכת CRM מתקדמת לניהול פניות התושבים, שתשמש כתשתית המרכזית לניהול, תיעוד ובקרה של כלל הפניות המתקבלות מהציבור בערוצים השונים – מוקד טלפוני, אתר האינטרנט, דוא"ל, אפליקציה סלולרית, רשתות חברתיות וערוצי תקשורת נוספים. המערכת נועדה לאפשר קליטה, מיון, הפניה, מעקב וסגירה של כל פנייה באופן ממוכן, תוך תיעוד מלא של תהליך הטיפול, שמירה על רצף מידע והעברת נתונים בין האגפים המטפלים בעירייה. בהתאם להסכם ההתקשרות, התשלום לחברת א.ש בינה הינו תשלום חודשי קבוע, שאינו מותנה בהיקף השימוש בפועל במערכת או במידת ניצול כלל האפשרויות והפונקציות הקיימות בה. המשמעות היא כי העירייה מחויבת לשלם את מלוא התמורה החודשית שנקבעה, גם במקרים שבהם המערכת אינה מנוצלת באופן מלא או שחלק מהרכיבים והממשקים שנכללו בהסכם אינם מופעלים בפועל. מצב זה מחייב את העירייה להבטיח מנגנון בקרה וניהול חוזה קפדני, על מנת לוודא שהשירות הניתן תואם את היקף התשלום ואת התחייבויות הספק במלואן.
- בהתאם להסכם ההתקשרות, התחייבה החברה לספק לעירייה מערכת CRM מתקדמת לניהול פניות הציבור והשירות לתושב, המשמשת כתשתית רוחבית לכלל גורמי העירייה העוסקים בקשר עם הציבור הן מוקד השירות העירוני (מוקד 106) והן מחלקת השירות לתושב, אגפי העירייה ויחידות הסמך. המערכת נועדה לאפשר ריכוז, תיעוד ובקרה של כלל הפניות המתקבלות מהתושבים, בין אם מדובר בפניות תפעוליות ובין אם בפניות מנהליות וציבוריות. בהתאם לכך, ההסכם כולל גם

התחייבות להקמת ממשקים עם מערכות עירוניות נוספות (כגון גבייה, טלפוניה, GIS ושוע"ל), לאספקת כלי ניהול ובקרה למנהלים, ולמתן מענה דיגיטלי מתקדם לתושבים – לרבות אפליקציה סלולרית, חיבור לרשתות חברתיות, תמיכה בשירותי WhatsApp ומערכת Voice to Text. באופן זה, מערכת ה-CRM נועדה לשמש תשתית מידע מרכזית המאפשרת ניהול כולל של כלל ערוצי השירות העירוניים, תיאום בין יחידות העירייה השונות, ושיפור חוויית השירות לתושב – בין אם הפנייה מתקבלת באמצעות מוקד 106 ובין אם באמצעות מחלקת השירות לתושב או גורם עירוני אחר. כמו כן, התחייב הספק ללוות את תהליך ההטמעה באמצעות הדרכות, ייעוץ ארגוני ותמיכה שוטפת.

טיב השירות העירוני נמדד לא רק על פי מהירות המענה, אלא גם על פי איכות הטיפול, רמת השקיפות והיכולת להפיק לקחים מתקלות. מערכות מידע כמו א.ש. בינה הן התשתית התומכת במימוש עקרונות אלו הן מאפשרות ניהול פניות אפקטיבי, ניטור ובקרה, הפקת דוחות ניהוליים, ותיאום מיטבי בין המוקד לאגפי העירייה.

הביקורת הנוכחית נועדה לבחון האם המערכת של א.ש. בינה מתופעלת ומנוצלת באופן מיטבי הן על ידי מחלקת השירות לתושב, המוקד העירוני ועל ידי אגפי העירייה השונים ולבחון האם היא ממלאת את ייעודה בשיפור השירות לתושב, בעמידה במדדי SLA (התחייבות לרמת שירות וזמן תגובה) ובשיפור איכות החיים בעיר ועוד, בהתאם לשירותים שאמורים להתקבל לפי ההסכם.

בסקר הסיכונים הכללי שנערך בעירייה בשנת 2024, זוהה נושא השירות לתושב כבעל חשיבות גבוה וניהול המוקד, לרבות השירות במוקד העירוני כבעל דרגת סיכון גבוהה מאוד.

דוח הביקורת הינו בדרגת חשיבות גבוהה.

2. מטרת הביקורת

- א. לבחון את אופן התפעול והשימוש במערכת א.ש. בינה לניהול המוקד העירוני.
- ב. לבחון האם הגורמים האמונים מתפעלים אותה באופן נכון ומיטבי כך שהיא ממלאת את ייעודה כמנגנון מרכזי לניהול פניות הציבור, לשיפור השירות לתושב, למעקב ובקרה ולעמידה במדדי איכות ושירות (SLA).
- ג. בחינת קיומם ויישומם של נהלי עבודה, רמת השירותים הניתנים על ידי הספק, השימוש בערוצי השירות השונים וכלי הבקרה העומדים לרשות ההנהלה, במטרה לאתר כשלים, לאמוד סיכונים תפעוליים וניהוליים ולהציע המלצות אופרטיביות לשיפור השירות ולייעול עבודת המוקד.
- ד. לבחון האם הספק עומד בתנאי ההסכם.
- ה. לבחון את השימוש במערכת על ידי כלל אגפי העירייה.

3. שיטת הביקורת והיקפה

הביקורת עוסקת, בין השאר, בנושאים הבאים, כפי שמגובשים ו/או מיושמים בעת עריכת הביקורת:

- א. אופן התפעול של מערכת א.ש בינה.
- ב. נהלי עבודה פנימיים.
- ג. בחינת ההסכמים עם הספק.
- ד. שלמות פניות התושבים במערכת ובחינת נכונות סטטוס הפניה.
- ה. ראיונות ושיחות עומק עם מנהלי אגפים, מנהלת השירות לתושב ומנהלת מערכות מידע.
- ו. ראיונות עם מומחי הישום אצל ספק התוכנה.
- ז. פעולות ומסמכי הטמעה והדרכה.
- ח. הערכה איכותית של השימוש הניהולי, הפקת דוחות, ישיבות סטטוס, בקורות הנהלה.

הביקורת נערכה במהלך הרבעון השלישי של שנת העבודה 2025, וכללה בחינה של פעילות המערכת במחלקת השירות לתושב, אגפי העירייה השונים ובמוקד העירייה (106) מאז הטמעת מערכת א.ש. בינה (שנת 2023) ועד מועד סיום הביקורת. הטמעת המערכת כמתן מענה לפניות התושבים וככלי ניהול הפניות על ידי המוקד העירוני נשענת על מסגרת נורמטיבית רחבה של חוקים, תקנות והחלטות ממשלה.

4. הבסיס הנורמטיבי

4.1 חקיקה ראשית

פקודת העיריות [נוסח חדש] ופקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] מטילות על הרשות המקומית אחריות כוללת להענקת שירותים ממלכתיים ומוניציפליים לתושביה, לרבות תכנון ופיתוח, תשתיות פיזיות, חינוך, רווחה, בריאות הציבור ותרבות. יחידת המוקד ניצבת בלב העשייה לשיפור איכות החיים של התושבים.

- א. סעיפים 248א-248ב' לפקודת העיריות מחייבים את הרשות בהיערכות לשעת חירום ובהפעלת אתר אינטרנט נגיש לשירות הציבור.
- ב. חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 מבטיח ניהול מידע אמין ושקוף.
- ג. חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981 ותקנות הגנת הצרכן (מתן שירות טלפוני), התשע"ב-2012 מחייבים מתן מענה אנושי במוקד טלפוני בפרקי זמן קצרים (עד 6 דקות).
- ד. חוק פנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים, התשע"ח-2018 קובע כי פנייה לשירות ציבורי תתבצע כברירת מחדל באמצעים דיגיטליים.
- ה. חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981 מחייב אבטחת מידע ושמירה על פרטיות הפונים.

4.2 חקיקת משנה ותקנות

- א. תקנה 35א לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013 מחייבת התאמות נגישות בשירותים ובמידע מקוון.

ב. תקנות נגישות באינטרנט (2017) מחייבות הנגשת אתרי אינטרנט, מסמכים ואפליקציות בהתאם לתקן הישראלי 5568 (WCAG 2.0) הבינלאומי).

4.3 החלטות ממשלה

א. החלטה 1046 (2013) – ייזום המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית".
 ב. החלטה 2733 (2017) – אישור התוכנית הדיגיטלית הלאומית וקידום תחום "הערים החכמות".
 ג. החלטה 260 (2020) – האצת השירותים הדיגיטליים לציבור בעקבות משבר הקורונה.

4.4 סטנדרטים ממשלתיים

רשות התקשוב הממשלתי (2021) פרסמה מתווה סטנדרטים לשירות ציבורי, הכולל זמינות, נגישות, חוויית משתמש ומדדי שירות דיגיטליים (משך זמן טיפול, זמני מענה במוקד, טפסים מקוונים ותמיכה בשפות שונות).

5. פירוט הממצאים

5.1 העדר מנהל מערכת (Case Manager)

(דרגת חשיבות : גבוהה)

5.1.1 רקע כללי

מנהל מערכת (System Administrator) הוא הגורם המקצועי האמון על תפעול, תחזוקה ובקרה שוטפת של כל מערכת, במקרה זה – מערכת ה-CRM, וכן על הקשר עם ספק המערכת. תפקידו כולל ניהול הרשאות משתמשים, פיקוח על איכות הנתונים, טיפול בתקלות, קידום שדרוגים ופיתוחים טכנולוגיים, והבטחת ניצול מיטבי של יכולות המערכת. בנוסף, מנהל המערכת מהווה את נקודת הקשר המרכזית מול הספק, לרבות בקרה על עמידתו בתנאי ההסכם, תיעוד פעולות התמיכה, פיקוח על זמני תגובה, ובחינה תקופתית של השירותים הניתנים לעירייה.

מינוי מנהל מערכת קבוע ומקצועי הוא תנאי הכרחי לתפקוד תקין של מערכת ה-CRM, לשמירה על רציפות תפעולית ולבקרה אפקטיבית על השירותים הניתנים במסגרת ההתקשרות עם הספק.

5.1.2 ממצא

כאמור, מנהל/ת מערכת הינו תנאי הכרחי לתפקוד מיטבי של המערכת ככלי לשיפור השירות לתושב, ולמיצוי היכולות הטכנולוגיות המוקנות בה. הביקורת לא מצאה כי בעירייה מונה גורם ייעודי האמון על ניהול מערכת ה-CRM (מנהל מערכת / Case Manager), שתפקידו לפקח על תפעולה השוטף, לוודא מיצוי מלא של יכולותיה ולתחזק את מבנה ההרשאות, המשתמשים והעדכונים במערכת. בהיעדר גורם מקצועי מתכלל, נוצר מצב שבו לא מתבצע

פיקוח רציף על שימוש נכון במערכת ועל הטמעת הפונקציות החדשות הנוספות אליה מעת לעת ובעל אחריות כוללת להדרכות שוטפות לעובדים ולמנהלים להטמעת יכולות המערכת ואת השדרוגים שבוצעו בה וכי הרשאות השימוש מעודכנות בהתאם לתפקידים ולסמכויות המוקנים לגורמים השונים בעירייה.

היעדרו של מנהל מערכת מונע מהעירייה את היכולת לנהל את המערכת באופן מושכל, לעקוב אחר תקלות ותובנות רוחב, לנהל את הגדרת המשתמשים וההרשאות הניתנות להם בהתאם לתפקידם, לוודא כי המערכת עומדת בתקני אבטחת המידע ולמנף את ה-CRM ככלי ניהולי, תפעולי ובקרתי משמעותי בשירות לתושב.

5.1.3 משמעויות

- א. יכולות ניהול, פיקוח ובקרה חסרים.
- ב. פתח לניצול משאבים חסר.
- ג. פתח לעמידה חסרה בתנאי ההסכם מול החברה.

5.1.4 המלצות

- א. יש להשלים בהקדם את מינוי (מנהל מערכת / Case Manager), אשר יהיה אחראי/ת על ניהול שוטף של המערכת בקרה על איכות השירות ועמידה ביעדים. יש לוודא כי המינוי ייעשה בהתאם להגדרת תפקיד מסודרת הכוללת תחומי אחריות, מדדי ביצוע ונהלי עבודה סדורים.
- ב. לעגן את התפקיד כחוליה מרכזית בתפעול מערכת ה-CRM העירונית, כך שיפעל בתיאום עם מנהל המערכת ועם אגפי העירייה הרלוונטיים לצורך שיפור מתמיד של השירות לתושב ולמיצוי מלא של יכולות המערכת.
- ג. יש למנות גורם מתכלל כאחראי רוחבי לתהליך ניהול הפניות העירוניות על כל שלביו הן במוקד והן במחלקת השירות לתושב.

5.1.5 תגובות מבוקרים

מנהלת השירות לתושב:

"מסכימה לחלוטין עם הנאמר בסעיף על ממצאיו ועל משמעויותיהם אציין כי מראשות הקמת המערכת ועד לכתיבת שורות אלו אני מבצעת חלק מן הנאמר בסעיף (אפיון, פתיחת הרשאות, הסדרת נושאים, תיאום הדרכות ראשוניות וכדומה) אך משלא ניתן לי ה"מינוי" אין בסמכותי לבצע את הנדרש".

5.1.6 החלטת ראש העירייה מדיון שנערך ביום 5.11.2025

החלטה:

מנהלת השירות לתושב תמונה למנהלת למערכת ה-CRM העירונית אשר תרכז את כלל תחומי האחריות הקשורים לתחזוקה, פיקוח ובקרה על תפעול המערכת, עמידה

בתנאי ההסכם עם הספק, עדכון הרשאות משתמשים והדרכת עובדים, הפקת לקחים ובחינת תהליכי פיקוח ובקרה על המערכת.
אחריות לביצוע: ראש העירייה.
לו"ז לביצוע: מידי.

5.2 נהלים

(דרגת חשיבות: גבוהה)

5.2.1 רקע כללי

בכל ארגון, ובעיריית נתיבים בפרט, קיימת חשיבות רבה להסדרה של תהליכי העבודה באמצעות נהלים כתובים ומעודכנים. נהלים אלו מהווים כלי מרכזי להבטחת אחידות, בהירות ושקיפות בפעילות, ומאפשרים לעובדים לפעול על פי שיטות עבודה סדורות ומקובלות. באמצעותם ניתן לשלב מנגנוני ניהול, פיקוח ובקרה, ולהבטיח עמידה במדדי איכות ושירות.

הנהלים מהווים כלי ניהולי מהותי להבטחת הפעלה תקינה, עקבית ואחידה של מערכת ה-CRM. מטרתם להגדיר את תחומי האחריות, תהליכי העבודה, רצף הפעולות והבקורות הנדרשות, כך שכלל המשתמשים במערכת ובכללם המוקדנים, המנהלים והגורמים המטפלים יפעילו את המערכת באופן מיטבי ובהתאם לסטנדרטים שנקבעו. באמצעות נהלים סדורים ניתן להבטיח כי כל היכולות הטכנולוגיות הקיימות במערכת ינוצלו במלואן וכי תהליכי השירות יתבצעו באופן מבוקר ואחיד, ובכך הרשות תעמוד בתקני השירות (SLA) ובמדדי האיכות שנקבעו למענה לתושב. היעדר נהלים כתובים וברורים עלול להביא לשונות בתפעול, לפגיעה באיכות השירות ולחוסר עקביות בבקרה ובמעקב אחר הטיפול בפניות.

במסגרת הביקורת, התבקשו הגורמים השונים המתפעלים ומשתמשים במערכת להציג את הנהלים הקיימים הנוגעים להפעלתה.

הנהלים שהוצגו לביקורת כללו תסריט שיחה ורשימת תיוג לשיחות המתקבלות במוקד.

5.2.2 ממצא – העדר נהלים

הביקורת לא מצאה כי קיימים נהלים כתובים, מלאים, סופיים ומאושרים העוסקים בתהליכי עבודה נדרשים אשר כוללים, בין היתר, את הנושאים הבאים:

- א. נוהל קבלת פניות תושב והזנתן למערכת.
- ב. נוהל טיפול בפניות ועמידה ב-SLA הכולל זמני תגובה/טיפול לפי סוגי פניות.

- ג. נוהל סגירת פניות ותיעוד הכולל את פרטי המוסמך לסגור פניה במערכת, מה נדרש לתיעוד סגירה (תמונה, הערת שטח), ואיך מבטיחים שלא ייסגרו פניות ללא טיפול.
- ד. נוהל הפקת דוחות ובקרה ניהולית להגדרת תדירות הפקת דוחות (חודשי/רבעוני), את מבנה הדוחות, מי מקבל אותם ואיך משתמשים בהם לשיפור השירות.
- ה. נוהל עבודה עם אפליקציית שטח המתאר איך עובדי אגפים (כגון תברואה או הנדסה) נדרשים להשתמש באפליקציה כדי לעדכן בזמן אמת את סטטוס הטיפול.
- ו. נוהל תיאום בין המוקד לאגפי העירייה המפרט את תהליך ההעברה והמעקב על פניות בין המוקד לבין האגפים שונים, כולל חלוקת אחריות וזמני תגובה.
- ז. נוהל טיפול בתקלות מערכת ותמיכה טכנית הכולל את אופן הדווח על תקלות לספק, זמני תגובה מחויבים של הספק ואחריות ההנהלה העירונית במעקב אחר התיקון.
- ח. נוהל שירות בשעת חירום המגדיר כיצד המוקד והאגפים השונים מתפקדים במצבי חירום (מלחמה, אסון טבע, מגיפה), ואיך המערכת תומכת במעבר משגרה לחירום.
- ט. נוהל שמירת פרטיות ואבטחת מידע להגדרת אופן השימוש בנתוני תושבים, הרשאות משתמשים והתחייבות לשמירה על מידע אישי בהתאם לחוק.

5.2.3 משמעויות

- א. הסדרה חסרה של תהליכי העבודה, תכולתם ובעלי התפקידים המשתתפים בהם.
- ב. פתח לטעויות, כפילויות, תקלות תפעוליות ואי סדרים בניהול המידע ובטיפול בפניות.
- ג. חשש לידיעה חסרה של בעלי תפקידים את התהליכים ואת הפעילויות הנדרשים לביצוע.
- ד. היעדר אחידות בביצוע הפעולות בין אגפי העירייה השונים, באופן הפוגע בשוויון השירות הניתן לתושבים.

5.2.4 המלצות

- א. לגבש תהליכי עבודה מלאים ומפורטיים לשימוש במערכת א.ש. בינה, ולתעדם באמצעות נהלים מסודרים, כתובים ומאושרים.

- ב. במסגרת הנהלים שיגובשו, יש להגדיר במפורש את הגדרת תפקידים, אחריותם וחובותיהם של בעלי התפקידים במוקד ובאגפי העירייה, לרבות אחריות לפתיחת פניות, עדכון, סגירתן ותיעודן.
- ג. יש להפיץ את הנהלים שיגובשו לידיעת כלל הגורמים הרלוונטיים בעירייה ולדאוג ליישומם באמצעות הדרכות, רענונים תקופתיים ובקרה שוטפת על עמידה בהם.

5.2.5 תגובות מבוקרים

מנמ"רית:

"5.2.2 סעיף ט'

"נוהל שמירת פרטיות ואבטחת מידע להגדרת אופן השימוש בנתוני תושבים, הרשאות משתמשים והתחייבות לשמירה על מידע אישי בהתאם לחוק" עם קבלתם לעבודה, כל העובדים חותמים על הצהרת סודיות ומתחייבים לשמור על המידע אליו הם נחשפים במהלך עבודתם. אין צורך להחתים כל עובד בנפרד על כל מערכת בה הוא משתמש".

מנהלת שירות לתושב:

"קיימים נהלים אשר נכתו ע"י מנהל אגף הביטחון ודויקו בשיתוף פעולה עימי, אני מסכימה עם ממצאי הביקורת כי הנהלים אינם מלאים ויש צורך לדייקם ולעדכןם גם כאן הצורך בהגדרת מנהל מערכת הינו הכרחי על מנת לתת את הסמכות לכתיבת נהלים ולבקרה על אכיפתם".

5.2.6 החלטת ראש העירייה מדיון שנערך ביום 5.11.2025

החלטה:

מנהלת המערכת (מנהלת מחלקת השירות לתושב) ומנהל/ת המוקד או ממלא מקומו יגבשו עד 31.12.2025 נהלים כתובים, מאושרים ומעודכנים, המגדירים את תהליכי העבודה במערכת, לרבות:

• פתיחת פניות, פיצול, טיפול, תיעוד וסגירה;

• עמידה ביעדי SLA;

• ניהול עבודה עם אפליקציית השטח;

• נהלי תיאום בין המוקד לאגפים;

• נהלי דיווח ותיעוד בזמן חירום.

וכל הליקויים שעלו בדוח.

הנהלים יופצו לכלל הגורמים הרלוונטיים ויושמו בליווי הדרכות תקופתיות לכלל הגורמים.

אחריות לביצוע: מנהלת מערכת (מנהלת מחלקת השירות לתושב) ומנהל/ת המוקד או ממלא מקומו.

ל"ז לביצוע: 31.12.2025.

5.3 שירותי הספק והתחייבויותיו בהתאם להסכם ההתקשרות עם העירייה

(דרגת חשיבות: גבוהה)

5.3.1 רקע כללי

עיריית נתיבות פרסמה מכרז בשנת 2022 בנושא "התקנה ותחזוקה של מערכות CRM ואפליקציה עירונית" (מכרז מספר 11/22).

בהתאם להסכם שנחתם בין עיריית נתיבות לבין חברת א.ש. בינה, חובת הספק אינה מתמצה רק בהעמדת מערכת טכנולוגית, אלא כוללת סל רחב של שירותים תומכים שמטרתם להבטיח כי המערכת תפעל באופן מיטבי לאורך זמן ותתרום לשיפור השירות לתושב.

ראשית, הספק התחייב לספק ולהתקין מערכת CRM עירונית לניהול פניות תושבים ותהליכים פנים אירגוניים, המשמשת כתשתית מרכזית לניהול השירות העירוני. מעבר להתקנה הראשונית, הספק מחויב להבטיח תחזוקה ותפעול שוטף, הכוללים עדכוני גרסה, שדרוגים ותיקון תקלות בזמן סביר. הספק התחייב להעמיד שירותי תמיכה טכנית רציפים, לרבות מוקד תמיכה זמין, וזאת תוך עמידה במדדי שירות (SLA) שהוגדרו בהסכם, ובפרט מתן מענה מיידי לתקלות קריטיות. בנוסף, חלה עליו אחריות להטמעת המערכת בעירייה באמצעות הדרכות והכשרות למוקדנים, לעובדי שטח ולמנהלי אגפים, תוך הפצת חומרי עזר כתובים והסדרת נהלי עבודה.

היבט מרכזי נוסף הוא נושא אבטחת המידע ועמידה בדרישות הנגשת השירותים הדיגיטליים, כדי להבטיח שמירה על פרטיות התושבים בהתאם לחוק הגנת הפרטיות, וכן נגישות מלאה לאנשים עם מוגבלויות בהתאם לתקנות.

המערכת מחויבת להיות מחוברת למערכות העירייה הקיימות לרבות מערכות גבייה, GIS, טלפוניה ודואר אלקטרוני על מנת להבטיח עבודה אינטגרטיבית ושוטפת. בנוסף, על הספק לספק כלים להפקת דוחות ובקרה תקופתיים שיאפשרו לעירייה לנתח את פעילות המוקד, למדוד עמידה ביעדי SLA ולבחון את איכות השירות.

ההסכם מחייב את הספק להבטיח כי המערכת מסוגלת לתפקד גם בשעת חירום, באמצעות מעבר מהיר משגרה לחירום, ניהול יומן אירועים והפצת הודעות יזומות לתושבים. בכך מבטיחה העירייה יכולת תגובה משופרת בעיתות משבר.

5.3.2 ממצאים

א. העדר גורם אחראי ליישום ההסכם מול הספק (Case Manager)

נמסר לביקורת על ידי מנהלת השירות לתושב, מנהל אגף הביטחון, מנהל אגף שפ"ע ומנהל הפיקוח באגף ההנדסה, כי בעירייה לא מונה גורם מרכזי

האמון על יישום ההסכם עם חברת א.ש. בינה, לרבות בקרה שוטפת אחר עמידת הספק בהתחייבויותיו.

ב. היעדר הטמעה מספקת

בהתאם לסעיף 2.5 ו-2.6 למפרט הטכני בהתקשרות, הספק מתחייב לספק שרותי הטמעה מקצועיים של מערכת ה-CRM בכלל המערכות לרבות בחינת תהליכים נקודתיים ותהליכים חוצי ארגון. כמו כן, הספק מחוייב לשרותי ייעוץ אירגוני להטמעת מערכת ה-CRM בכלל המחלקות /אגפי וגופי הסמך של העירייה. הביקורת לא מצאה כי המערכת הוטמעה באופן אינטגרטיבי בכלל האגפים. נמסר לביקורת על ידי מנהלת השירות לתושב כי התקיימה הטמעה, לרבות ייעוץ ארגוני בהתאם לשעות הנקובות בהסכם. עוד נמסר כי הספק נדרש על ידי העירייה לעשות זאת בשלבים ולכן הייעוץ הארגוני לא יושם בכלל האגפים, אלא רק בחלקם.

ג. היעדר חיבור מלא לתהליכים חוצי ארגון

בהתאם לסעיף 2.7 להסכם, הספק מחוייב ליישם ממשקים דו כיווניים למגוון מערכות עירוניות, בהן: 106, גבייה, טלפוניה, GIS, שו"ל, ניטור אשפה וכו'.

הביקורת לא מצאה כי בוצע חיבור מלא לתהליכים חוצי ארגון הכוללים ממשקים טכנולוגיים חיוניים, כגון חיבור דרכיוני למערכות העירוניות (גבייה, טלפוניה, GIS, שו"ל, ניטור אשפה), חיבור לערוצי שירות דיגיטליים (רשתות חברתיות, אפליקציה סלולרית לתושב, ערוץ ווטסאפ עם BOT אוטומטי מלא) וכן יישום של אפשרויות נוספות מרכזיות כגון דיבור למלל (Voice To Text) כלומר קישור של מידע בזמן אמת בין כלל מערכות העירייה, ללא תלות בהזנה ידנית.

היעדר חיבור מלא גורם לניתוק תהליכים חוצי ארגון, לחוסר תיאום בין אגפים, ולעומס עבודה כפול על הגורמים המשתמשים במערכת. בשל כך משתמשי המערכת נאלצים להשתמש בערוצים חלופיים כגון טלפונים, ווטסאפ על מנת להשלים פרטי מידע חסר הקיים במקורות אחרים של העירייה.

נמסר לביקורת על ידי מנהלת השירות לתושב כי התקיימה הטמעה, לרבות ייעוץ ארגוני בהתאם לשעות הנקובות בהסכם. עוד נמסר כי הספק נדרש על ידי העירייה לעשות זאת בשלבים ולכן הייעוץ הארגוני לא יושם בכלל האגפים, אלא רק בחלקם.

ד. היעדר חיבור מלא לרשתות חברתיות

בהתאם להתחייבות הספק, מערכת ה-CRM אמורה לקלוט פניות תושבים המגיעות גם מערוצי רשתות חברתיות (Instagram, Facebook, Twitter) וכו'.

הביקורת לא מצאה כי קיים ממשק לרשתות חברתיות המאפשר לפתוח פניה מקוונת, הכוונה היא לכך שכאשר תושב מפרסם פניה או פונה לעירייה באמצעות אחד מערוצים אלו לדוגמה, הודעה בדף הפייסבוק העירוני או באמצעות חשבון אינסטגרם רשמי המערכת אמורה לזהות את הפניה באופן אוטומטי, לפתוח עבודה פניה אוטומטית במערכת ה-CRM ולשייך אותה לגורם המטפל הרלוונטי בעירייה.

בעידן שבו עיקר התקשורת הציבורית מתבצעת במדיה החברתית, ובפרט לנוכח גידול האוכלוסייה הצפוי של נתיבות לכדי 100,000 תושבים בעשור הקרוב, היעדר אפשרות זו יוצר פער מהותי בין ציפיות התושבים לשירות דיגיטלי נגיש מהיר ואינטואיטיבי לבין רמת השירות הקיימת בפועל. מערכת CRM עירונית מתקדמת אמורה לספק לתושב חוויית שירות רב-ערוצית המאפשרת לו לדווח על מפגע, לשאול שאלה או לקבל עדכון מכל פלטפורמה שבה הוא פעיל.

ה. העדר אפליקציית מובייל לטלפון הנייד לתושבים

בהתאם להתחייבות הספק, על הספק לספק יישום (אפליקציה) שיותקן על גבי הטלפון הסלולרי של התושבים, שתאפשר פתיחת פניה מקוונת בצורה תמונת. הביקורת לא מצאה כי לא ייושם יישום עבור הטלפון החכם של התושבים כמתחייב בהסכם.

נמסר לביקורת על ידי מנהלת השירות לתושב כי היות שהשימוש בפועל נעשה באופן יחסי באחוזים נמוכים, הוחלט שלא לעשות שימוש באפליקציה בשלב זה.

ו. שימוש חסר בפתיחת פניה באמצעות ווטסאפ

בהתאם להתחייבות הספק על המערכת לאפשר פתיחת פניה מקוונת באמצעות הווטסאפ במענה שיחה אוטומטי (BOT) המאפשר התכתבות ישירה עם מערכת ה-CRM.

נמסר לביקורת על ידי מנהלת השרות לתושב כי אפשרות זו מיושמת באופן חלקי ואך ורק לצורך שליחת תמונות על ידי התושבים. לנוכח גידול האוכלוסייה הצפוי של נתיבות לכדי 100,000 תושבים בעשור הקרוב, היעדר אפשרות זו יוצר פער מהותי בין ציפיות התושבים לשירות דיגיטלי נגיש מהיר ואינטואיטיבי לבין רמת השירות הקיימת בפועל, לא כל שכן עמידה חסרה וניצול חסר בתנאי ההסכם.

נמסר לביקורת על ידי מנהלת השירות לתושב כי יישום מלא של האפליקציה לא בוצע היות שעובדי המוקד העירוני לא עברו הכשרה סדורה של תקשורת כתובה ובהעדרה של פונקציה ניהולית לא היתה אפשרות לעשות זאת.

ז. העדר יישום מערכת Voice To Text (המרת דיבור למלל)

בהתאם להתחייבות הספק על המערכת לאפשר המרת דיבור למלל וזאת על מנת לאפשר :

- תיעוד שיחות במוקד 106 באופן אוטומטי, מבלי שהמוקדן יצטרך להקליד ידנית.
 - איתור פניות חוזרות – באמצעות יישום זה קל יותר לבצע חיפוש במערכת בטקסט מאשר בהקלטות קוליות.
 - שיפור נגישות – מאפשר לתעד גם שיחות עם אוכלוסיות המתקשות בקריאה וכתיבה.
 - חיסכון בזמן, שיפור הדיוק בתיעוד ואפשרות ניתוח נתונים על בסיס טקסט (דוחות, BI, חיפוש).
- הביקורת לא מצאה כי היישום הופעל כאמור חרף קיומה של התכונה במפרט המערכת, בפועל היא אינה מנוצלת למטרותיה.
- ח. שימוש חסר ביכולות הניהוליות והאנליטיות של המערכת**
- על אף שההסכם כולל והמערכת כוללת יכולות מתקדמות לניהול תכניות עבודה, מדידה באמצעות הפקת דוחות ניהוליים ודוחות מדדי הביצוע, יכולות אלו אינן מופעלות באופן סדיר, הביקורת לא מצאה כי קיימים דוחות ביצוע שוטפים המופקים ממערכת ה-CRM לצורך מעקב אחר יעדים ארגוניים, ניטור מגמות או בקרה תקציבית. בכך נשללת מהעירייה אפשרות ליישם ניהול מבוסס נתונים בזמן אמת.

5.3.3 משמעויות

- א. עמידה חסרה לכאורה בתנאי ההסכם.
- ב. פתח לחוסר אחידות וטעויות בשימוש במערכת.
- ג. חשש לפגיעה ביעילות ובשיתוף הפעולה בין אגפי העירייה.
- ד. חשש לאובדן נתונים ולחוסר בקרה אפקטיבית.
- ה. פגיעה בנגישות של התושב למנגנוני דווח על מפגעים ותקלות וחשש לפגיעה באמון הציבור.
- ו. חשש לפגיעה ביכולת התושב לדווח בזמן אמת ופוגע באיכות השירות.
- ז. חשש לתיעוד חלקי בלבד של פניות ופגיעה בגמישות הדווח.
- ח. חשש לפגיעה בנגישות.
- ט. מניעת תיעוד אוטומטי ומלא של פניות התושבים.
- י. חשש לפגיעה ביכולת ניתוח הנתונים המוזנים למערכת.
- יא. חשש לתוכניות עבודה חסרות.

5.3.4 המלצות

- א. יש למנות מנהל למערכת ה-CRM, אשר יהיה הגורם המרכזי את הבקרה על ההסכם עם הספק, ניצול היכולות שכלולות בהסכם מול הספק, ניהול המערכת, קידום השימוש במערכת באגפי העירייה, ביצוע הדרכות לכלל העובדים והמנהלים בעירייה ומתן מענה מקצועי לעובדי ומנהלי העירייה.
- ב. לגבש תוכנית הדרכות ורענונים שוטפת לכלל משתמשי המערכת, לרבות עובדים חדשים, על מנת לצמצם טעויות ולהבטיח אחידות תפעולית.
- ג. להשלים את הטמעת התהליכים החוצי-ארגון והממשקים התומכים בהם, באופן שיבטיח יעילות תפעולית ושיתוף פעולה מיטבי בין אגפי העירייה.
- ד. להשלים את הקמת כלל הממשקים הדו-כיווניים שנקבעו בהסכם, ולבסס מנגנוני בקרה שוטפים להבטחת שלמות הנתונים ומניעת אובדן מידע.
- ה. להפעיל את הממשקים לרשתות החברתיות ולשלבם במערכת ה-CRM, באופן שיאפשר לתושבים לדווח על מפגעים ותקלות בערוצים דיגיטליים מקובלים ויגביר את אמון הציבור.
- ו. לפתח ולהטמיע אפליקציית מובייל ייעודית לתושב, שתאפשר דיווח בזמן אמת, לרבות אפשרות לצירוף מיקום ותמונות, ובכך לשפר את איכות השירות.
- ז. להרחיב את יישום ערוץ הוואטסאפ כך שיאפשר פתיחת פניות מקוונת מלאה באמצעות ממשק אוטומטי (BOT), ולא להסתפק בשימוש חלקי לצורך שליחת תמונות.
- ח. להפעיל את מודול ההמרה מדיבור לטקסט (Voice To Text) במערכת, על מנת לשפר את הנגישות לתושבים ולייעל את תיעוד השיחות.
- ט. יש להבטיח כי כלל הפניות והשיחות יתועדו באופן אוטומטי ומלא במערכת, ללא תלות בהקלדה ידנית של המוקדן, וזאת לשם שיפור אמינות המידע.
- י. ליישם כלי ניתוח נתונים (BI) מתקדמים במערכת, אשר יאפשרו הפקת דוחות, ניתוח מגמות ובקרה אפקטיבית על איכות השירות.
- יא. ליישם עבודה עם היכולות הניהוליות והאנליטיות במערכת אשר יאפשרו הפקת דוחות, ניתוח מגמות והכנת תוכניות עבודה בהתאם לצרכיה המדויקים של העירייה.

5.3.5 תגובות מבוקרים

מנהלת שירות לתושב:

"חיבור המערכת למערכות קיימות כגון גבייה – לא מוכר לי ניתן לבדוק מול המנמ"רית

טלפוניה – המערכת מחוברת למערכת הטלפוניה של המוקד כולל הקלטת שיחות שמוזנות ישירות לתוך הפניות

מעבר משגרה לחירום – קיים ופעיל בוצע שימות מיום ה – 7/10 באופן תקין ממצא ב' – היעדר הטמעה מספקת. אציין כי נבנתה תוכנית הטמעה סדורה הכוללת פיילוט הטמעה באגפים תפעוליים (בטחון, הנדסה, שפ"ע ותברואה) ההטמעה בוצעה בשיתוף עם חברת סנסקום אשר סיפקה לנו שירותי ייעוץ ארגוני וסייעה לנו באפיון ובהטמעת ה"שלשות" במערכת. לצד הפן הטכני בוצעו הדרכות לצוותי השטח וכמו כן לצוות המוקד העירוני. הליך ההטמעה נגדע בשל פרוץ מלחמת חרבות ברזל ומאז טרם חודש בשל מורכבות ומחסור בפונקציה ניהולית במוקד העירוני.

אציין כי אפיון המערכת בוצע בין חודשים דצמבר 2022 ומאי 2023. ביום 1/6/2023 עלתה המערכת לאוויר וזאת לאחר הדרכה ראשונית לצוותי השטח וצוות המוקד העירוני אשר התקיימו ביום 29/05/2023. בנוסף לכל התבצעו מפגשי חפיפה והדרכה פרטנית לנציגי המוקד העירוני "כתף אל כתף" הכוללים תסריטי שיחה, שייח שירותי, דיוק התיעוד ונהלי עבודה סדורים. כפי שצינתי כל זאת נקטע ב 7/10. במידת הצורך אציג לו"ז מסודר של ההדרכות.

ממצא ג' – היעדר חיבור מלא לתהליכים חוצי ארגון חיבור ל 106 קיים, מערכת גבייה gis שוע"ל לא מכירה לכן לא אתייחס, ניטור אשפה לא קיים בעיר. כמוכן חיבור לערוצי שירות דיגיטליים לא מכירה אם כי למיטב הבנתי ברשות מופעל פייסבוק בלבד.

ממצא ה' – היעדר אפליקציית מובייל לטלפון הנייד לתושבים: לא מופעל משיקולים מקצועיים, מחקרים מראים כי השימוש באפליקציות עירוניות הינו נמוך מאוד לכן לא ראינו צורך להשקיע בכך משאבים לבטח לא לפני שמספקים שירותים אחרים רלוונטיים יותר.

ממצא ו' - שימוש חסר בפתחת פניה באמצעות ווטסאפ – קיימת אפשרות דיגיטלית מופעל באופן חלקי כיוון שנציגי המוקד טרם עברו הדרכה של תקשורת כתובה ובשל מחסור בפונקציה ניהולית ראינו מורכבות בביצוע התהליך ללא בקרה שוטפת.

ממצא ז' VOICE TO TAXT – אינני מכירה, נכונה ללמוד במידת הצורך ממצא ח' – שימוש חסר ביכולות הניהוליות והאנליטיות של המערכת: אציין כי בתחילת הדרך הוקם פורום שירות ובו באופן סדור אחת לחודש וחצי הוצגו דוחות המערכת לראש העיר ולמנהלי האגפים והמחלקות. פורום זה גם הוא נגדע ב 7/10 וטרם חודש. אציין כי במצב הנוכחי ללא מעקב ובקרה אחר הפניות המועלות למערכת אין משמעות לקיום פורום זה כיוון

שהנתונים אינם מייצגים. לאחר ביצוע תהליכי עומק במוקד העירוני דיוק הפניות ומעקב קפדני שאשר לאמינות סיווגן נוכל לשוב ולקיים את הפורום".

5.3.6 החלטת ראש העירייה מדיון שנערך ביום 5.11.2025

החלטה:

יבוצע פיקוח ובקרה שוטפים על יישום ההסכם מול חברת א.ש. בינה, לרבות בחינת עמידה במדדי SLA, קיום ממשקים דו כיווניים לכלל המערכות העירוניות, והפעלת כלל היכולות שנכללו במפרט ההתקשרות עם הספק (Voice to Text), אפליקציית תושב, רשתות חברתיות וכל מה שעלה בדוח).
אחריות לביצוע: מנהלת המערכת (מנהלת מחלקת השירות לתושב) ומנהל/ת המוקד או ממלא מקומו.
ל"ז לביצוע: מיידי.

5.4 תפעול המערכת במוקד העירייה

(דרגת חשיבות: גבוהה)

5.4.1 רקע כללי

מערכת ה-CRM (Customer Relationship Management) מהווה אבן יסוד בניהול הקשר בין העירייה לבין תושביה. המערכת נועדה לרכז באופן ממוחשב את כלל פניות הציבור, המידע התפעולי והמשימות הבין-אגפיות, ובכך לאפשר מתן שירות זמין, איכותי ומבוסס נתונים. הטמעת מערכת CRM במוקד העירוני נועדה לשפר את איכות השירות לתושב באמצעות:

- יצירת נקודת קשר מרכזית אחת (One Stop Shop) לכלל הפניות.
 - ניהול מעקב ובקרה אחר סטטוס הפניות עד לסגירתן.
 - תיעוד מלא של כלל הפעולות, לטובת שקיפות ושיפור מתמיד.
 - שילוב ממשקים עם מערכות עירוניות נוספות (106, גבייה, GIS, טלפניה ועוד) לצורך ניהול אינטגרטיבי של כלל השירותים.
 - אפשרות לניהול פניות בערוצים דיגיטליים מתקדמים כגון אתר אינטרנט, אפליקציה, וואטסאפ ורשתות חברתיות.
- במישור התפעולי, המערכת נועדה לאפשר למוקד העירוני וליחידות השונות בעירייה:
- לנהל תעדוף משימות והקצאתן לגורם המבצע.
 - להפעיל תהליכי עבודה מובנים ותיאום חוצה ארגון.

- להבטיח עמידה בסטנדרטים של SLA (Service Level Agreement) בכל הקשור לזמני תגובה וטיפול.
 - להפיק דוחות בקרה ונתוני BI לטובת קבלת החלטות ניהוליות.
- הפעלת מערכת ה-CRM מהווה נדבך חשוב בהיערכות העירייה למצבי חירום, שכן היא מאפשרת מעבר מהיר ממצב שגרה למצב חירום, תוך המשך רציפות תפקודית ומתן מענה רחב לתושבים גם בעתות משבר.
- בהקשר של טיפול בפניות ראה גם דוח ביקורת בנושא פיקוח ושיטור עירוני.

5.4.2 ממצאים

א. העדר מנהל/ת מוקד בפועל

הביקורת מצאה כי במועד ביצוע הביקורת לא כיהן במוקד העירוני מנהל/ת בפועל, וזאת לתקופה ממושכת של למעלה משנה. תפקיד מנהל המוקד הינו קריטי להבטחת תפקודו התקין של המוקד, לרבות אחריות כוללת על ניהול כוח האדם, בקרת איכות השירות, מעקב אחר עמידה ביעדי השירות (SLA), הטמעת נהלים, והובלת תהליכי שיפור מתמיד.

נמסר לביקורת כי במועד עריכת הביקורת מנהלת המוקד נמצאת בחופשת מחלה ממושכת, וכי העירייה טרם מינתה מחליף קבוע או ממלא מקום לתפקיד. בפועל, פעילות המוקד מתבצעת על ידי מוקדנים וצוות תפעולי ללא גורם ניהולי מוביל, האמון על פיקוח, בקרה ותיאום רוחבי מול אגפי העירייה.

ב. שימוש חסר של מנהלי ועובדי העירייה במערכת ה-CRM

לביקורת נמסר על ידי מנהלת השרות לתושב ומנהל אגף שפ"ע כי מנהלים ועובדים באגפים שונים (כגון שפ"ע, הנדסה ותברואה) אינם עושים שימוש עקבי במערכת ה-CRM ולעיתים ממשיכים לעבוד בערוצים חלופיים כגון טלפונים, ווטסאפ. מצב זה גורם לפער בין תיעוד הפניות לבין הטיפול בפועל.

ג. העדר הכשרה ובקרה אפקטיבית על המוקדנים

העדר הכשרה ובקרה אפקטיבית על המוקדנים יוצר ליקויים מהותיים בתיעוד הפניות, חוסר אחידות בשיטות העבודה וירידה ניכרת באיכות השירות לתושב.

הביקורת לא מצאה כי נערכות הכשרות מקצועיות למוקדנים האמונים על המענה לתושב וניהול הפניות מול הגורמים האמונים בעירייה הן על ידי מנהל בפועל והן על ידי בית התוכנה באופן שוטף (למעט ההדרכת שניתנו בתקופת ההטמעה).

בהעדר מנהל מוקד בפועל קל וחומר שקיים קושי לבצע הדרכות.

ד. טיפול חסר בפניות התושבים

נמסר לביקורת ע"י מנהלת השירות לתושב ומנהל אגף שפ"ע כי תושבים נאלצים לעיתים לשוב ולפנות בגין אותה בעיה מספר פעמים, שכן המוקדנים אינם מלווים את הטיפול בפניה עד לסגירתה המלאה. במקרים רבים נמסר לתושב כי "הפניה הועברה", אולם בפועל לא מתבצע מעקב מספק מול האגף המטפל.

בסקירת הנתונים שהועברו לביקורת נמצא כי בשנת 2025 עד ליום 25/08/2025 רק 106 פניות מתוך 30,605 פניות עודכנו בסטטוס "תהליך הסתיים" ובשנת 2024 רק 161 פניות מתוך 39,527 עודכנו בסטטוס "תהליך הסתיים".

ה. תיעוד חסר של פניות תושבים

נמסר לביקורת על ידי מנהלת השירות לתושב, מנהל אגף שפ"ע ומנהל מחלקת הפיקוח באגף ההנדסה כי חלק מהפניות של תושבים אינן מתועדות במוקד העירייה. כמו כן, נמסר כי הפניות מגיעות ישירות לטלפונים אישיים של הגורמים האמונים על הטיפול בפניות או באמצעות וואטסאפ. בהקשר זה הביקורת מעלה את האפשרות של הגורמים השונים לפתוח בעצמם פניה באמצעות האפליקציה, לטפל בארוע ולסגור את הפניה לאחר שטופלה.

ו. תיעוד לא שלם לכאורה של פניות התושבים

מבדיקת הביקורת עולה כי חלק מהפניות נסגרות על ידי מוקדנים ללא ציון סיבת סגירה וללא צירוף תיעוד נדרש, כגון תמונות המאשרות את הטיפול בפניה.

לדוגמה בשנת 2024 מתוך 39,527 פניות 38,069 פניות עודכנו ללא תיעוד מצולם ובשנת 2025 30,605 פניות מתוך 30,582 פניות (עד ליום 25/08/2025) עודכנו ללא תיעוד מצולם.

ז. חשש לשונות באופן תיעוד הפניות

מבדיקת הביקורת עולה כי קיימת שונות ניכרת בין התיעוד של המוקדנים, יש המתעדים את מלוא המידע כנדרש, בעוד שאחרים מסתפקים ברישום חלקי או אינם מתעדים כלל. היעדר אחידות בשיטות העבודה יוצר בלבול, פוגע באמינות הנתונים המוזנים למערכת ומקשה על הפקת דוחות בקרה מהימנים ועל ניהול אפקטיבי של המוקד.

ח. הכשרה חסרה של המוקדנים

הביקורת לא מצאה כי המוקדנים עברו הדרכות מספקות לשימוש במערכת ה-CRM ובאופן הבניית השיחה עם התושב להבנת התלונה באופן מדויק ותיעודה באופן מקצועי והפנייתה לגורם הרלוונטי. בנוסף, הביקורת לא מצאה כי עובדים חדשים במוקד מקבלים הכשרה מסודרת.

הידע המקצועי מועבר בעיקר באופן בלתי מובנה בין העובדים עצמם, ללא תהליך מסודר של חניכה או הכשרה רשמית.

ט. חשש לידיעה חסרה של תפעול המערכת על ידי המוקדנים

נמסר לביקורת על ידי מנהלת השירות לתושב, מנהל אגף שפ"ע ומנהל הפיקוח על הבניה באגף הנדסה כי חלק מהמוקדנים אינם מכירים לעומק את יכולות המערכת ואינם מנצלים את מלוא האפשרויות הטכנולוגיות המוצעות בה כגון פיצול פניות, דבר הפוגע ביעילות העבודה וביכולת המוקד לספק שירות מיטבי לתושבים.

י. העדר קריטריונים סדורים לסגירת פניות במערכת ה-CRM

הביקורת לא מצאה כי נקבעו קריטריונים ברורים ומוסדרים הקובעים מתי וכיצד יש לסגור פנייה במערכת ה-CRM ומי הגורם המוסמך לאשר את סיומה/סגירתה. הביקורת לא מצאה כי קיימת הבחנה בין סוגי פניות הדורשות טיפול ממושך או מעורבות של מספר גורמים לבין פניות שניתן לסגור לאחר מענה ראשוני בלבד. כך, לא הוגדר האם סגירת פנייה תתבצע רק לאחר השלמת הטיפול בפועל, לאחר פתיחת תלונה במשטרה, לאחר קבלת דיווח מגורם אכיפה (כגון פקח), או לאחר עדכון ישיר מהגורם המטפל בשטח.

לדוגמא, נמצאה תלונה 222317 בנושא נדנדות תקולות כתוצאה מונדליזם, הפקח פתח פניה במוקד שהופנתה לאגף שפ"ע, בבחינת תיעוד התלונה לא עודכן תאריך סגירה והתלונה בסטטוס "פניה נפתחה".

יא. העדר גורם מתכלל

הביקורת לא מצאה גורם מתכלל האחראי על תהליך הטיפול בקריאה מתחילתה ועד סופה, לרבות וידוא טיפול וסגירה הולמים, איכותיים ובהתאם למדיניות שנקבעה. הגם שלא קיים כיום מנהל מוקד בפועל, ראה סעיף א' לעיל, היה ראוי שיהיה גורם שינהל את המוקד עד למינוי מנהל קבוע.

5.4.3 משמעויות

- א. חשש לפגיעה ביכולת המוקד לעמוד ביעדיו ולספק שירות מיטבי לתושבים.
- ב. חשש לפתח לטעויות, לתקלות, לחוסר אחידות בתהליכי העבודה וירידה באיכות השירות הניתן לתושבים.
- ג. חשש למידע חסר במערכות העירייה.
- ד. חשש לפגיעה באמון הציבור במוקד ובאמינות השירות העירוני.
- ה. חשש להעדר בקרה אמינה על הטיפול בפניות, פגיעה באמינות הנתונים במערכת וקושי בהפקת דוחות מהימנים לניהול ובקרה.

- ו. חשש לקושי לאמוד את היקף הפניות שמתקבלות בפועל על ידי מערכת ה-CRM.
- ז. חשש להפקת לקחים חסרה בשל נתונים חסרים במערכת ה-CRM.
- ח. חשש לפילוח שגוי של סוגי הפניות המתועדות במערכת ה-CRM.
- ט. שימוש חלקי ולא מיטבי במערכת ה-CRM.
- י. חשש לפגיעה ביעילות העבודה.
- יא. חשש לפגיעה ביכולת שיפור השירות לתושב.

5.4.4 המלצות

- א. למנות מנהל/ת מוקד קבוע/ה אשר ירכז/תרכז את כלל פעילות המוקד, יוביל/תוביל את תהליכי העבודה ויפקח/תפקח על איכות השירות הניתן לתושבים.
- ב. לגבש ולהטמיע נהלי עבודה כתובים ואחידים, וללוותם במנגנוני פיקוח ובקרה שוטפים לצמצום טעויות ולהבטחת מידע שלם, איכותי ואחיד במערכות העירייה.
- ג. לקיים מנגנון מעקב מלא אחר פניות התושבים עד לסגירתן, תוך שיפור תיאום העבודה בין המוקד לאגפי העירייה, על מנת לחזק את אמון הציבור.
- ד. להבטיח תיעוד מלא ומדויק של כלל הפניות, לרבות סיבת סגירה ותיעוד מצולם, כדי לאפשר בקרה אמינה והפקת דוחות ניהוליים מהימנים.
- ה. לחייב כל גורם המקבל פניות שאינן מתועדות במערכת ה-CRM לתעד אותן באמצעות האפליקציה כך שיקבלו ביטוי מלא במערכת ה-CRM.
- ו. להרחיב את ההדרכות וההכשרות לעובדי המוקד, בדגש על מיצוי כלל יכולות המערכת, לשם הפחתת שימוש בערוצים חלופיים ושיפור ניצול מערכת ה-CRM.
- ז. לפתח מערך הכשרה סדיר לעובדים חדשים והדרכות ריענון תקופתיות לעובדים ותיקים, לשם שיפור מיומנויות וייעול העבודה השוטפת.
- ח. להטמיע תהליכי הפקת לקחים ובקרה תקופתית לצורך זיהוי כשלים מתמשכים ושיפור מתמיד של איכות השירות לתושב.
- ט. כאמור בסעיף 5.1.4 לעיל יש למנות גורם מתכלל עירוני קבוע (Case Manager) אשר ישמש כאחראי רוחבי על תהליך ניהול הפניות העירוניות בכל שלביו.
- י. עד למינוי של מנהל מוקד יש למנות אחראי שיתכלל את הפניות על כל שלביהן.

5.4.5 תגובות מבוקרים

מנהלת שירות לתושב:

"מסכימה עם כל האמור בסעיף זה אומר כי מבחינה מקצועית (ללא קשר לפן הפרסונלי!) אני מאמינה במבנה החדש בו המוקד והמערכת מופעלים בראייה של שירות ולא של ביטחון וזאת על מנת להציב בראש סדר העדיפויות את התושב וצרכיו ולבנות מענה הוליסטי רחב פרו שירות".

5.4.6 החלטות ראש העירייה מדיון שנערך ביום 5.11.2025

החלטות:

א. ראש העירייה מורה להשלים את מינוי מנהל/ת מוקד עירוני קבוע/ה באופן מיידי, אשר ירכז/תרכז את כלל פעילות המוקד העירוני, יוביל/תוביל את תהליכי העבודה ויפקח/תפקח על איכות השירות הניתן לתושבים.

אחריות לביצוע: מנהלת אגף ההון האנושי.

לוי"ז לביצוע: מיידי.

ב. יש להטמיע נהלי עבודה סדורים, לקיים הדרכות שוטפות למוקדנים על מנת להטמיע את ההכרה של יכולות המערכת והעבודה הנכונה בה.

אחריות לביצוע: מנהלת המערכת (מנהלת מחלקת השירות לתושב) ומנהל/ת המוקד

או ממלא מקומו.

לוי"ז לביצוע: מיידי.

5.5 העדר פיצול פניות על ידי מוקדנים במוקד

(דרגת חשיבות: גבוהה)

5.5.1 רקע כללי

פיצול פניות התושב במערכת ה-CRM לגורמים המטפלים הרלוונטיים הינו נדבך מרכזי ביכולת העירייה לספק מענה מהיר, איכותי ומדויק. מערכת המוקד נועדה לשמש כ-One Stop Shop עבור התושב, המאפשר קליטת פניה אחת והפניית רכיביה השונים למחלקות ואגפים שונים בהתאם לצורך. בכך מתאפשר טיפול כוללני, אחיד ושקוף, ללא צורך בפניות חוזרות מצד התושב או בהפעלת ערוצים חלופיים.

הביקורת בחנה את אופן יישום מנגנון פיצול הפניות במערכת ה-CRM ומצאה כי הפיצול אינו מתבצע תמיד בצורה מיטבית. לעיתים קרובות פניות מורכבות אינן מנותבות לכלל הגורמים הרלוונטיים, אלא מועברות לגורם יחיד, דבר היוצר עיכובים בטיפול, פגיעה ברציפות השירות והעמסת עבודה על אגפים מסוימים. מצב זה פוגע באיכות השירות לתושב, יוצר עומס מיותר, ומצמצם את יכולתה של העירייה לנצל את יתרונות המערכת באופן מלא.

5.5.2 ממצאים

א. שימוש לקוי באפשרות פיצול הפניות/פיצול פניות חסר

מבדיקת הביקורת עולה כי אף שהמערכת כוללת אפשרות לפיצול פניות למספר גורמים מטפלים במקביל, בפועל המוקדנים אינם עושים בה שימוש או עושים בה שימוש לקוי. נמסר לביקורת על ידי מנהלת השירות לתושב כי הפיצול מתבצע באופן חלקי בלבד, וכי לעיתים נשלחת הפניה לגורם אחד בלבד גם כאשר ברור כי נדרשת מעורבות של מספר גורמים האמונים על הטיפול בפניה. מצב זה יוצר פערים בטיפול וגורם לכך שחלק מהנושאים אינם מטופלים כלל או מטופלים באופן חלקי. לדוגמא, נמצאה תלונה 222317 בנושא נדנדות תקולות כתוצאה מונדלזים, הפקח פתח פניה במוקד שהופנתה לאגף שפ"ע, ללא הפניה לאגף הפיקוח.

ב. טיפול חלקי בפניות כתוצאה מהיעדר פיצול

הביקורת מצאה כי פניות רבות מטופלות באופן חלקי ומעודכנות כסגורות, מאחר שלא בוצע פיצול לגורמים נוספים הנדרשים לטיפול. נמסר לביקורת על ידי מנהל אגף שפ"ע כי מצב זה גורם לכך שהתושב מקבל מענה שאינו מלא, ונאלץ לפנות מחדש למוקד העירוני.

ג. חשש לסיכון בטיחותי כתוצאה מהיעדר פיצול פניות

הביקורת מצאה כי קיימים מקרים שבהם פניות הכוללות היבט ביטחוני לא הופנו גם לאגף הביטחון. נמסר לביקורת על ידי מנהל אגף הביטחון כי הדבר פוגע ביכולת העירייה להגיב במהירות וביעילות למצבים בעלי השלכות בטיחותיות, ומעמיד את התושבים בסיכון.

5.5.3 משמעויות

- א. חשש לחוסר רציפות בטיפול, ליצירת פערים בין הגורמים המטפלים ולסיכון כי נושאים מסוימים לא יקבלו מענה כלל.
- ב. חשש למענה חלקי בלבד לפניות התושבים, דבר המגדיל את מספר הפניות החוזרות ופוגע בשביעות הרצון ובאמון הציבור בשירות העירוני.
- ג. חשש לסיכון בטיחותי ובטחוני כתוצאה מאי הפניית פניות הכוללות היבטים ביטחוניים לאגף הביטחון.

5.5.4 המלצות

- א. יש לקבוע נוהל עבודה מחייב לפיצול פניות למספר גורמים רלוונטיים, ולוודא כי מוקדנים עושים שימוש עקבי באפשרות זו.
- ב. יש להטמיע מנגנון בקרה אוטומטי במערכת ה-CRM שיוודא כי פניות המפוצלות לכלל הגורמים הנדרשים לטיפול נסגרו בהתאם ל-SLA, ובכך ימנע מתן מענה חלקי בלבד.

- ג. הביקורת ממליצה להגדיר כי פניות הכוללות מרכיב ביטחוני ינותבו באופן מיידי גם לאגף הביטחון.
- ד. יש להפעיל מערך הכשרות ייעודי למוקדנים ומנהלים לשם חיזוק ההבנה והיישום של פיצול הפניות, תוך ביצוע בקרה שוטפת ומעקב אחר יישום ההנחיות בפועל.

5.5.5 תגובות מבוקרים

מנהלת שירות לתושב:

"מסכימה לחלוטין עם ממצאי הביקורת אציין כי גם במקרה הזה קיימת מורכבות מהותית שאינו דווקא נוגעת לתפעול הנציגים במוקד העירוני. קיים חוסר אמון / מחלוקות בתפיסת התהליכים. מנהלי האגפים התפעוליים אינם רואים עין בעין את התהליכים ומשם נובעת המורכבות. אציין גם כאן כי שאשר המערכת נתפסת כמנוהלת ע"י אגף אחד מתוך האגפים באופן טבעי קיימת תחושה של חוסר אמינות ותסכול קביעת מנהל מערכת נטרלי יביא לטעמי לקידום ולפתרון עבור ממצאים אלו".

5.6 תפעול המערכת על ידי מנהלי ועובדי העירייה

(דרגת חשיבות: גבוהה)

5.6.1 רקע כללי

מערכת ה-CRM העירונית נועדה לשמש כלי מרכזי לניהול פניות הציבור, בקרה תפעולית ושיפור השירות לתושב. הצלחתה של המערכת תלויה לא רק במבנה הטכנולוגי וביכולותיה הפונקציונליות, אלא בראש ובראשונה באיכות השימוש שמבצעים בה מנהלי ועובדי העירייה. שימוש נכון ואחיד במערכת מאפשר לעירייה לממש את יתרונותיה המלאים ובהם ריכוז מידע עדכני, יצירת ממשקים חוצי ארגון, מתן מענה יעיל ומבוקר לפניות התושבים והפקת דוחות ניהוליים התומכים בקבלת החלטות.

על מנת להבטיח שימוש מלא ואפקטיבי של המערכת המנהלים נדרשים לוודא שימוש שוטף במערכת וגם להוביל תהליכי עבודה סדורים, לדרוש דיווחים תקופתיים ולהשתמש בדוחות המערכת ככלי ניהולי לקבלת החלטות. העובדים מצידם מהווים את "קו המגע" עם התושב, והם האחראים על הקלדת המידע המדויק, על מעקב אחר הפניות ועל מתן מענה איכותי.

ככל שהמערכת אינה מתופעלת באופן מלא ואחיד על ידי כלל המשתמשים בה, נוצר פער בין מטרותיה לבין הביצוע בפועל, פער העלול להתבטא בחוסר שקיפות, פגיעה ביעילות ובקושי של העירייה לספק שירות ברמה הנדרשת.

עם זאת, הפעלה חלקית או בלתי אחידה של המערכת עלולה להביא לאובדן מידע, לעיכובים בטיפול בפניות, לקשיי תיאום בין אגפים שונים ולפגיעה באמון הציבור ברשות. מנהלים ועובדים נדרשים אפוא להכיר את המערכת

לעומק, ליישם את הנהלים שנקבעו, ולהבטיח תיעוד שיטתי ומלא של כלל הפניות. מנהלי ועובדי העירייה מתעדים את הפניות במערכת באמצעות אפליקציה ייעודית בטלפון הנייד. הגוף המתכלל את המידע המוזן למערכת הינו המוקד העירוני המהווה את נקודת המפגש המרכזית בין תושב הרשות למערך השירות העירוני, ומשמש כצומת מידע ותיאום בין כלל אגפי העירייה. תפקודו התקין של המוקד נשען על שיתוף פעולה הדוק עם יחידות הביצוע העירוניות ועל ממשקי עבודה ברורים, סדורים ומתועדים בין המוקד לגורמים המטפלים. ממשק עבודה תקין בין המוקד לבין האגפים מאפשר זרימה רציפה של מידע, טיפול יעיל בפניות התושבים ובקרה על תהליך הטיפול מתחילתו ועד סופו. בהתאם לכך, נדרשת הגדרה ברורה של גבולות אחריות, זמני תגובה (SLA), ואופן העברת הפניות בין הגורמים החל משלב קליטת הפנייה במוקד, דרך שלבי הביצוע בשטח, ועד עדכון התושב בסיום הטיפול.

5.6.2 ממצאים

א. שימוש חסר של מנהלי ועובדי העירייה במערכת ה-CRM

לביקורת נמסר על ידי מנהלת השירות לתושב ומנהל אגף שפ"ע כי מנהלים ועובדים באגפים שונים (כגון שפ"ע, הנדסה ותברואה) אינם עושים שימוש עקבי במערכת ה-CRM ולעיתים ממשיכים לעבוד בערוצים חלופיים כגון טלפונים, ווטסאפ. מצב זה גורם לפער בין תיעוד הפניות לבין הטיפול בפועל.

ב. העדר שימוש של כל מנהלי ועובדי העירייה במערכת ה-CRM

נמסר לביקורת על ידי מנהלת השירות לתושב ועל ידי מנהל אגף שפ"ע כי רק חלק ממנהלי ועובדי העירייה אינם עושים שימוש במערכת ה-CRM ובשל כך קיים ניצול חסר של יכולת המערכת ושלמות הנתונים.

ג. העדר אחידות בתהליכי העבודה

הביקורת לא מצאה כי קיימים נהלים מוסדרים וברורים לשימוש במערכת ה-CRM. בהתאם, לא הוטמעו שיטות עבודה אחידות לעובדים באגפים השונים. בהיעדר נוהל כתוב ובקרה אפקטיבית, כל עובד פועל לפי הבנתו, דבר היוצר בלבול, כפילויות, וחוסר רציפות תפעולית בין הגורמים המטפלים.

מבדיקת הביקורת עולה כי קיימת שונות ניכרת בין המוקדנים והעובדים באופן התפעול של המערכת, כפי שבא לידי ביטוי במקרים הבאים:

- א. שונות בתיעוד פניות, חלק מהמוקדנים מתעדים את הפניות במלואן, לרבות סיבת סגירה ותיעוד מצולם, בעוד אחרים סוגרים פניות ללא ציון סיבה וללא כל תיעוד נלווה.
- ב. חוסר אחידות בהפניית פניות לגורמים הרלוונטיים: במקרים רבים, פניות המחייבות טיפול במספר אגפים (כגון שפ"ע והנדסה) מועברות רק לגורם אחד, מבלי לבצע פיצול פנייה כמתחייב.

ג. אי קיום הנחיות סגירת פניה אחידות, לא הוגדר מתי ניתן לסגור פניה ומהם האישורים הנדרשים לכך, ונמצא כי פניות רבות נסגרות מבלי לוודא שהטיפול בהן הושלם בפועל.

ד. שונות בשימוש במערכת בין אגפים, ישנם אגפים העושים שימוש פעיל במערכת (כגון אגף שפ"ע ואגף הביטחון), בעוד אחרים עובדים במקביל בערוצים חלופיים (טלפון, דוא"ל, וואטסאפ), באופן שאינו מתועד. ה. היעדר הגדרת אחריות ניהולית, לא נקבע גורם מוסמך לבקרה על הזנת הנתונים ושלמותם, דבר המאפשר השארת נתונים שגויים או חסרים במערכת לאורך זמן.

מצב זה מלמד על היעדר ניהול אחיד של תהליכי העבודה במערכת העירונית, חוסר סטנדרטיזציה בין האגפים, ופגיעה ביכולת המערכת לשמש ככלי עבודה ובקרה מהימן לניהול השירות העירוני.

כדוגמה לכך כמצויין בדוח ביקורת בנושא פיקוח ושיטור עירוני נמצאו 2 פניות (2023020335, 2023031558) המסומנות כסגורות על אף שאופן הטיפול מצביע על כך שהפניות פתוחות ואין תיעוד לאופן הטיפול.

מתוך 7 פניות בנושא רכבים נטושים, 5 פניות הינן בסטטוס פניות "הטיפול הסתיים" ו- 2 פניות הינן בסטטוס "הועבר להמשך טיפול". לא ברור מדוע על אותה מהות פניה במקרים מסוימים ניתן לסיים טיפול, אולם במקרים אחרים יש להעביר להמשך טיפול. כמו כן, לא ברור למי הועבר להמשך טיפול ואין כל תיעוד באופן הטיפול על ההעברה והמשך הטיפול.

ד. היעדר בקרה ניהולית

מהממצאים שעלו בפרקים הקודמים וכן נמסר לביקורת על ידי מנהלת השירות לתושב כי הנתונים במערכת אינם שלמים ובשל כך לא ניתן להפיק דוחות מהימנים לצורך קיום ישיבות להפקת תובנות ניהוליות מהימנות. כתוצאה מכך, הופסקו דיוני הבקרה התקופתיים, ואבד לעירייה כלי מרכזי לניהול, למעקב ולשיפור תהליכי העבודה והשירות לתושב.

ה. חשש לסגירת פניות ללא טיפול הגורם האמון

לביקורת נמסר על ידי מנהלת השירות לתושב ומנהל אגף חירום וביטחון כי בשל הצטברות פניות רבות שלא נענו או שלא עודכן סטטוס הטיפול בהן כתוצאה מהיעדר פיקוח ניהולי על ידי מנהל מוקד, במהלך השנים 2024-2023 נסגרו 1,081 פניות באופן גורף ללא בדיקה האם הפניה טופלה בשל התיישנות ובלא לעדכן את התושב בסטטוס הטיפול בפנייתו. הפעולה נדרשה בשל היעדר פיקוח ניהולי של מנהל מוקד על סטטוס הפניות ועידכון על ידי המוקדים בטרם יצטברו להיקפים גדולים ללא עדכון סטטוס הפניה.

ו. בקרה ודיווח חסרים אחר הפניות והטיפול בהם

הביקורת לא מצאה כי מבוצעת בקרה שוטפת או אחרת על הקריאות, לרבות סגירתן, זמני טיפול, אופן ואיכות הטיפול, העברתן בין היחידות ועוד.

5.6.3 משמעויות

- א. חשש לנתונים חסרים וניתוח שגוי של הטיפול בפניות, וחשש לאובדן מידע תפעולי חשוב.
- ב. חשש לניצול חסר של יכולות המערכת וחוסר כדאיות כלכלית בהפעלתה.
- ג. חשש לניצול חסר של משאבי המערכת ופגיעה בכדאיות הכלכלית של ההשקעה העירונית, לצד חשש לפגיעה בשלמות הנתונים ולכשלים בקבלת החלטות מבוססת מידע.
- ד. פתח לטעויות ולשונות בין עובדים, חוסר רציפות תפעולית והעדר תקן שירות אחיד כלפי התושב.
- ה. חשש לפגיעה ביכולת העירייה לעקוב אחר ביצועי המוקד, להפיק לקחים ולשפר תהליכים, לצד חשש לפגיעה באמינות הנתונים ושחיקת ערך המערכת ככלי ניהולי.
- ו. חשש לפגיעה קשה באמון הציבור ובשקיפות השירות העירוני, לצד חשש ממשי לכך שתקלות ומפגעים יוותרו ללא טיפול בפועל.
- ז. חשש ליכולת ניהול חסרה ובכך קושי לזהות תקלות מערכתיות, לאתר כשלים חוזרים ולוודא כי הפניות מטופלות בהתאם למדיניות העירונית.
- ח. חשש לתנהלות תגובתית במקום ניהול יזום.
- ט. חשש לפערים בין הדיווחים במערכת למציאות בשטח, לפגיעה בשקיפות ובאמון הציבור, ולחולשה כוללת במנגנוני הבקרה הניהוליים של הרשות.

5.6.4 המלצות

- א. יש להנהיג חובת שימוש מלאה במערכת לכלל עובדי האגפים, תוך פיקוח ובקרה על היקף השימוש והטמעת תהליכי עבודה מחייבים.
- ב. להבטיח מיצוי מלא של המערכת באמצעות הכשרות ייעודיות, מינוי אחראי לכל אגף על יישום המערכת, ובחינה מחודשת של התועלת הכלכלית מול עלויות התפעול.
- ג. לגבש ולפרסם שיטות עבודה באמצעות נהלי עבודה כתובים ואחידים לשימוש במערכת, להנחילם לעובדים באמצעות הדרכות, ולבצע בקרה על אופן היישום בפועל.
- ד. לחדש את מנגנון הפקת הדוחות הניהוליים ואת הדיונים התקופתיים בהם, לקבוע מנגנון דיווח מחייב לכלל האגפים, ולהבטיח כי הנתונים במערכת יהיו מלאים ומעודכנים.
- ה. לקבוע נוהל ברור לסגירת פניות, לפיו לא תיסגר פניה אלא לאחר עדכון מלא של סטטוס הטיפול ובדיקה כי הגורם האמון טיפל בה בפועל, תוך מתן עדכון מסודר לתושב.

ו. לגבש וליישם מנגנון בקרה שיטתי לניהול ומעקב אחר כלל הפניות במערכת ה-CRM, החל מרגע פתיחת הפנייה ועד לסגירתה.

ז. להקים מנגנון קבוע של מדידה, ניתוח והפקת לקחים ביחידת השירות לתושב ובאגפי הביצוע, במטרה לאפשר למידה ארגונית מתמשכת ושיפור מתמיד.

תפקידו של גורם זה יהיה :

- לוודא רציפות בטיפול ובתיאום בין כלל היחידות העירוניות.
- לפקח על עמידה בלוחות זמנים ובסטנדרטים מקצועיים.
- לוודא עדכון וסגירה תקינים של פניות במערכת ה-CRM.
- להוות כתובת מקצועית לשאלות, חריגות וליקויים המתגלים במהלך הבקרה.
- לנהל את תהליך דיווח קבוע בין הגורמים המטפלים שיכלול לוחות זמנים, טפסי מעקב ודוחות סיכום תקופתיים, במטרה לשפר את התיאום והשליטה הארגונית בכלל ניהול הפניות.

5.6.5 תגובות מבוקרים

מנהלת שירות לתושב :

"מסכימה עם הנאמר בסעיף".

5.6.6 החלטת ראש העירייה מדיון שנערך ביום 5.11.2025

החלטה :

ראש העירייה מנחה את כלל הגורמים בעירייה לעבוד עם המערכת באופן שוטף. יש לוודא התקנתה והטמעה אצל כלל העובדים .
אחריות לביצוע : מנהלת המערכת מול המנמ"רית ומנהלת מחלקת השירות לתושב.
ל"ז לביצוע : מייד.

5.7 כלי בקרה במערכת

(דרגת חשיבות : גבוהה)

5.7.1 רקע כללי

מערכת ה-CRM העירונית נועדה לשמש לא רק ככלי טכנולוגי לתיעוד פניות תושבים במוקד העירוני, אלא כפלטפורמה רוחבית לניהול, בקרה וניתוח נתונים עבור כלל יחידות העירייה. המערכת משולבת בעבודת המוקד העירוני, יחידת השירות לתושב, וכן אגפים תפעוליים נוספים (כגון שפ"ע, תברואה,

הנדסה וביטחון), ומהווה תשתית ניהולית מרכזית לקידום שירות עירוני מבוסס נתונים.

המערכת כוללת כלי בקרה וניהול מתקדמים המאפשרים מעקב שוטף אחר סטטוס הפניות, מדידת זמני טיפול ועמידה ביעדי השירות (SLA), ניתוח עומסים ותעדוף משימות, הפקת דוחות ביצוע ניהוליים ולוחות מכון (Dashboards) בזמן אמת. כלים אלו אמורים לשמש את הנהלת העיר ומנהלי האגפים לצורך בקרה מערכתית, ניהול מבוסס נתונים, ותכנון מושכל של השירותים העירוניים.

לצד זאת, איכות ושלמות הנתונים מהוות תנאי בסיס להפעלת כלי הבקרה באופן אפקטיבי. טיוב נתונים הכולל זיהוי חד-ערכי של תושבים, עדכון שוטף של מספרי טלפון וכתובות, והבטחת מהימנות הנתונים המוזנים על ידי מוקדנים ועובדי השטח – הם נדבך קריטי ליכולת העירייה להפעיל מנגנוני פיקוח ולגבש תובנות ניהוליות אמינות. נתונים חסרים או לא מעודכנים פוגעים באפשרות להפעיל בקרה אפקטיבית, לזהות מגמות, ולמדוד את איכות השירות בפועל. בנוסף, מערכת ה-CRM נועדה לשמש ככלי ניהולי להפקת לקחים וללמידה ארגונית, באמצעות ניתוח רוחבי של נתוני הפניות, זיהוי כשלים חוזרים, והסקת מסקנות לשיפור השירות העירוני. הפקת דוחות ניתוח תקופתיים, קיום ישיבות הפקת לקחים, והטמעת תובנות מתמשכת – אמורים להוות נדבך קבוע בתרבות הניהול העירונית. היעדר תהליך מוסדר להפקת לקחים ולשימוש בכלים האנליטיים של המערכת מגביל את יכולת העירייה לשפר את השירות ולהיערך לצמיחה עתידית בהיקף הפניות והאוכלוסייה.

לבסוף, על בסיס הנתונים והתובנות שמפיקה המערכת, נדרשת גזירת תכניות עבודה שנתיות ורבי-שנתיות למוקד העירוני ולתחום השירות לתושב, הכוללות יעדים מדידים, מדדי ביצוע, לוחות זמנים, ומנגנון בקרה תקופתי. תכניות אלו מהוות כלי יישומי לחיבור בין הנתונים לבין הביצוע בפועל, ולמעבר מתפיסה תגובתית לשירות יזום, מתוכנן ומתועד.

לפיכך, השילוב בין מערכת CRM מתפקדת, נתונים מדויקים וכלי בקרה פעילים, לבין תהליך למידה וניתוח מובנה ותכנון שנתי מבוסס נתונים – הוא המפתח לניהול עירוני מודרני, יעיל ואפקטיבי, המממש את מטרת המוקד והמערכת כמנוע לשיפור השירות לתושב ולניהול מיטבי של משאבי העירייה.

5.7.2 ממצאים

א. שימוש חסר בדוחות ניהוליים

דוחות ניהוליים עיתיים הינם כלי בקרה ראשון במעלה המאפשר בקרה על פעילות העירייה ויעילותה.

הביקורת לא מצאה כי, במועד עריכת הביקורת, עושים שימוש בדוחות ניהוליים כלשהם.

נמסר לביקורת על ידי מנהלת השירות לתושב כי בשנת העבודה הראשונה עם המערכת, שנת 2023 הופקו דוחות ניהוליים וכי התקיימו ישיבות

תקופתיות לדיון בממצאים, אך השימוש בהם דעך בהמשך ואף הופסק, כאמור בעקבות פרוץ המלחמה ובעקבות נתונים חלקיים וספק באשר לאמינות הנתונים.

ב. חסר בטיוב ובדיוק פרטי התושבים – איך מלקטים את המידע

נמסר לביקורת על ידי מנהלת השירות לתושב כי מערכת ה-CRM אינה כוללת מנגנון סדור לוודא נכונות ועדכניות נתוני התושבים, וכי לא מתקיים תהליך מובנה של טיוב נתונים, הצלבה בין מאגרי מידע עירוניים, או אימות זהות בעת פתיחת פנייה.

עוד נמסר כי בסיס הנתונים הראשוני של המערכת הוזן מתוך מערכת הארנונה, אולם לא בוצע מאז תהליך עדכון או טיוב שוטף. כתוצאה מכך, קיימות במערכת רשומות כפולות, שגויות או חסרות, לרבות מקרים בהם מספר טלפון זהה משויך למספר תושבים שונים (למשל בני משפחה מאותו משק בית), או כאשר טלפון של עובד, בן משפחה או שכן משויך לתושב אחר דבר הגורם להודעות המופנות לגורם שגוי.

כמו כן, נמסר ציינה כי התקבלו פניות רבות מתושבים המדווחים כי אינם מקבלים הודעות על אירועים עירוניים (כגון הפסקות מים או התרעות), מאחר שפרטיהם אינם מעודכנים במערכת.

נמסר לביקורת כי נציגי המוקד אינם מבצעים אימות או עדכון פרטי זיהוי בעת קבלת הפנייה, אף כאשר ברור שקיימת אי-התאמה בין המידע המופיע במערכת לבין הפונה בפועל. הדבר מוביל לכך שמספרי טלפון וכתובות שגויים נותרים רשומים לאורך זמן, ופוגעים בדיוק ובאמינות הנתונים. בנוסף, נמסר כי מתבצע בימים אלו מהלך רחב היקף ליצירת "תיק תושב" אחיד במסגרתו נשקל מעבר למזהה חד-ערכי של תעודת זהות לכל תושב, והקמת ממשק בין מערכת ה-CRM לבין מאגרי מידע עירוניים נוספים כגון מערכת מימד (חינוך), מערכת הגבייה, ומאגר אישורי התושב. מטרת המהלך הינה לאפשר חיבור מלא בין המערכות, ליצור זהות תושב אחת, ולבסס אפשרות לתושב לעדכן את פרטיו באופן עצמאי באזור אישי באתר העירייה.

עם זאת, נכון למועד הביקורת, המהלך טרם הושלם ואין מדיניות מוסדרת או נוהל סדור לטיוב ועדכון נתוני תושבים. בהיעדר תהליך זה, נשמרים במערכת נתונים ישנים או שגויים, נוצרות כפילויות פניות והעירייה מתקשה לזהות פניות חוזרות, לנתח מגמות שירות ולספק מענה מדויק ואחיד לתושב.

ג. העדר כלי BI ולוחות מכוון (דשבורדים) פעילים

לביקורת נמסר על ידי מנהלת השירות לתושב כי אף שמערכת ה-CRM כוללת יכולות מתקדמות להצגת דשבורדים וכלי BI (Business Intelligence), בפועל כלים אלה אינם מופעלים באופן סדיר ואינם זמינים בשגרה למנהלי האגפים ולמקבלי ההחלטות בעירייה. היעדר שימוש

בכלים אלו מגביל את היכולת לקבל תמונת מצב עדכנית ומבוססת נתונים בזמן אמת, פוגע באפשרות לנטר מגמות ולזהות כשלים מערכתיים ומצמצם את תרומתה של המערכת כתשתית תומכת לקבלת החלטות ניהוליות מושכלות.

נמסר לביקורת על ידי מנהלת השירות לתושב כי תחילה עודכן במערכת דוח ב"דחיפה", אך כיוון שהמנהלים לא פתחו את הדוח, המערכת הפסיקה לשלוח אוטומטית. מדובר בכשל אנושי ולא מערכתי.

ד. שונות ברמת התיעוד בין מוקדנים ועובדים

מסקירת הביקורת את דוח הפניות לשנים 2024-2025 נמצא כי חלק מהפניות מתועדות באופן מלא כנדרש, ואילו אחרות נסגרות ללא ציון סיבת סגירה או ללא צירוף תיעוד נדרש, כגון תמונה המאשרת את ביצוע הטיפול. חוסר אחידות זה פוגע באמינות הנתונים, מקשה על הפקת דוחות מהימנים, ומצמצם את היכולת להפעיל כלי בקרה אפקטיביים.

5.7.3 משמעויות

- א. אחידות חסרה באופן התיעוד במערכת ה-CRM.
- ב. חשש לפגיעה בשירות לתושב ובזמני התגובה למתן מענה העירייה לפניות התושבים.
- ג. חשש לפגיעה ביכולת הנהלת העירייה לבצע בקרה שוטפת ומבוססת נתונים על פעילותה, לאתר כשלים בזמן אמת ולהוביל תהליכי שיפור מתמשכים.
- ד. חשש לפגיעה ברציפות ובאמינות המידע, קושי באיתור פניות חוזרות וחשש למתן שירות לא מדויק או לא מותאם, לצד מגבלות בהפקת דוחות אמינים ובקבלת החלטות ניהוליות.
- ה. חשש להגבלת יכולת הנהלת העירייה לקבל תמונת מצב עדכנית, קושי בזיהוי מגמות ותקלות מערכתיות, וצמצום התרומה הפוטנציאלית של המערכת ככלי ניהולי ותומך החלטה.
- ו. חשש לפגיעה באמינות ואחידות הנתונים, חשש לחוסר שלמות בתיעוד הפניות, קושי בהפקת דוחות מהימנים והגבלת היכולת להפעיל כלי בקרה אפקטיביים על פעילות המוקד.
- ז. חשש לפגיעה ביכולת העירייה לתעדף משאבים ולזהות מוקדי בעיה רוחביים.
- ח. חשש לפגיעה ביכולת המוקד לתפקד ככלי ניהולי-אסטרטגי.

5.7.4 המלצות

- א. לבצע ניטור רציף מול התושבים בנוגע לפרטיהם המעודכנים במערכת העירייה.

- ב. לחדש את הפקת הדוחות הניהוליים על בסיס קבוע, לקיים ישיבות תקופתיות לדיון בממצאים, ולהטמיע מנגנון מחייב לשימוש בדוחות לצורך קבלת החלטות ובקרה.
- ג. לקבוע מדיניות ברורה ומנגנון סדור לטיוב נתונים ועדכון השוטף, לרבות קביעת זיהוי חד ערכי לתושב ועדכון פרטי קשר וכתובות, כדי להבטיח אמינות הנתונים ורציפות הטיפול בשיגרה ובחירום.
- ד. להפעיל ולנצל באופן שוטף את יכולות ה-BI והדשבורדים במערכת, להנגיש למנהלי אגפים ולמקבלי החלטות, ולשלבם ככלי מרכזי במעקב, ניתוח מגמות וקבלת החלטות מבוססות נתונים.
- ה. להטמיע נהלי עבודה אחידים וברורים לתיעוד פניות במערכת, לקיים הדרכות שוטפות למוקדנים ולעובדים, ולהפעיל מנגנוני בקרה שיבטיחו תיעוד מלא, עקבי ומהימן.
- ו. לגבש ולהטמיע נוהל מוסדר להפקת לקחים וניתוח נתוני הפניות במוקד העירוני אשר יכלול קיום ישיבות ניתוח תקופתיות, בחינת מגמות רוחב, זיהוי כשלים חוזרים והפקת דוחות מסכמים עם המלצות אופרטיביות לשיפור השירות.
- ז. תכניות העבודה השנתיות יתבססו על ניתוח נתוני CRM מלאים ומעודכנים באופן שיאפשר קבלת החלטות מושכלת, תיעדוף תחומים נדרשים ושיפור מתמיד של השירות בהתאם לצורכי התושבים ולמגמות השטח.

5.7.5 תגובות מבוקרים

מנהלת שירות לתושב:

"מסכימה עם הנאמר בסעיף בנוגע להצגת הדוחות ניתנה התייחסות בסעיף 5.3 ח"י".

5.7.6 החלטת ראש העירייה מדיון שנערך ביום 5.11.2025

החלטה:

יש להטמיע שימוש בכלי הבקרה במערכת והשימוש בדוחות הניהוליים השונים באופן שוטף ועיתי אצל כלל מנהלי העירייה.

אחריות לביצוע: מנהלת המערכת מול המנמ"רית ומנהלת מחלקת השירות לתושב.

לוי"ז לביצוע: מידי.

5.8 ערוצי השירות מקושרי מערכת

(דרגת חשיבות: גבוהה)

5.8.1 רקע כללי

מערכת ה-CRM העירונית נועדה לשמש כתשתית מרכזית לניהול פניות התושבים מכלל ערוצי השירות המקוונים והמסורתיים. חשיבות מיוחדת נודעת ליכולת המערכת לשלב ולתעד באופן אינטגרטיבי פניות המתקבלות בערוצים מגוונים – מוקד טלפוני 106, אתר האינטרנט העירוני, אפליקציה סלולרית, דואר אלקטרוני המשמש את השירות לתושב, ואשר מקושר למערכת ה-CRM, ווטסאפ ורשתות חברתיות. שילוב ערוצים אלה במערכת מבטיח מענה זמין ונגיש לכלל התושבים, תיעוד מלא של כלל הפניות ללא תלות בערוץ הפנייה ושיפור רציפות השירות בין האגפים והגורמים המטפלים. היעדר חיבור מלא של הערוצים עלול להביא לכך שפניות המתקבלות באמצעים דיגיטליים לא יתועדו במערכת, או לחלופין יטופלו מחוץ לה, דבר היוצר פערי מידע, פגיעה בשקיפות וקושי בבקרה. מנגד, חיבור מיטבי של כלל ערוצי השירות למערכת ה-CRM מאפשר לעירייה לספק שירות נגיש, יעיל ואחיד, התואם את ציפיות הציבור בעידן הדיגיטלי. הערוצים הדיגיטליים המרכזיים הפעילים לתקשורת עם העירייה הם מוקד 106, אתר האינטרנט ווטסאפ (באופן חלקי) ואפליקציה סלולרית המותקנת אצל חלק מעובדי ומנהלי העירייה.

5.8.2 ממצאים

א. היעדר חיבור לרשתות חברתיות

התקדמות הטכנולוגיה והוראות החקיקה של השנים האחרונות מחייבות את הרשויות המקומיות להעניק לתושביהן שירותים מקוונים, נגשים וזמינים. מצבי חירום, כדוגמת מגפת הקורונה ומלחמת "חרבות ברזל", המחישו עוד יותר את הצורך בהישענות על ערוצים דיגיטליים מתקדמים, המאפשרים מתן שירות רציף ויעיל גם בתנאי משבר. התושבים עצמם מצפים כיום לשירות מהיר, מקצועי ומקוון, ואינם מסתפקים עוד בערוצי תקשורת מסורתיים בלבד. בהקשר זה, נבחנה במערכת ה-CRM יכולת החיבור לערוצי שירות דיגיטליים, ובפרט לרשתות החברתיות. הביקורת לא מצאה כי קיימת קליטת פניות תושבים מערוצי רשתות חברתיות מרכזיות (כגון Facebook, Instagram, Twitter), וכי קליטה כאמור אינה אפשרית.

כתוצאה מכך, פניות תושבים המתקבלות בערוצים אלה אינן מתועדות במערכת ה-CRM, דבר היוצר פער במידע, פגיעה בשקיפות, וקושי במעקב ובבקרה אחר הטיפול בפניות.

ב. היעדר אפליקציה סלולרית לתושב

הביקורת לא מצאה כי יושמה אפליקציה סלולרית שתאפשר פתיחת פנייה מקוונת בצירוף תמונות. הביקורת מציינת כי קיימת התחייבות הספק לספק אפליקציה זו.

ג. שימוש חסר בשירות אוטומטיות בתוכנת ווטסאפ

מבדיקת הביקורת עולה כי אף שהמערכת מחויבת לאפשר פתיחת פניות מקוונות באמצעות ווטסאפ בשילוב מענה אוטומטי (BOT), בפועל נעשה שימוש בערוץ זה רק לצורך שליחת תמונות על ידי התושבים ואינו מהווה ערוץ מלא לפתיחת פניות ותיעודן.

ד. היעדר יישום מערכת Voice To Text (המרת דיבור לטקסט)

הביקורת לא מצאה כי תכונה זו של יישום מערכת המרת דיבור לטקסט מיושמת, דבר הפוגע בנגישות המערכת, ביכולת התיעוד, בחיסכון בזמן ובאפשרות לבצע חיפוש וניתוח נתונים מבוסס טקסט. הביקורת מציינת כי יכולת זו חשובה במיוחד לציבור התושבים אשר אינו מחזיק בטלפונים סלולרים חכמים.

5.8.3 משמעויות

- א. חשש לפגיעה בזמינות ובנגישות השירות העירוני בערוצים דיגיטליים נפוצים, דבר העלול לצמצם את יכולת ההגעה לאוכלוסיות רחבות, לפגוע בשקיפות ולגרום לאובדן מידע חיוני שאינו מתועד במערכת.
- ב. חשש לפגיעה ביכולת התושבים לדווח בזמן אמת על מפגעים ותקלות, ירידה בנוחות השימוש והפחתת איכות השירות לתושב בהשוואה לסטנדרטים המקובלים.
- ג. חשש לפגיעה ביעילות התפעולית של המוקד, אובדן האפשרות לניהול פניות מלא בערוץ דיגיטלי מרכזי, וצמצום יכולת המערכת להבטיח תיעוד ושירות רציף ואחיד.
- ד. העדר יכולת לנצל כלים מתקדמים לשיפור הנגישות ולייעול עבודת המוקד.
- ה. חשש לפגיעה באוכלוסיות מתקשות או כאלה שאינן מחזיקות טלפונים חכמים.

5.8.4 המלצות

- א. להשלים את פיתוח והטמעת הממשקים לרשתות החברתיות המרכזיות (Facebook, Instagram, Twitter), כך שכל פנייה המתקבלת בערוצים אלה תתועד ותטופל באמצעות מערכת ה-CRM.

- ב. להטמיע אפליקציה סלולרית ייעודית שתאפשר לתושבים פתיחת פניות מקוונות בצירוף תמונות, ניהול מעקב אחר סטטוס הפנייה וקבלת עדכונים בזמן אמת.
- ג. להפעיל באופן מלא את מנגנון ה-BOT בוטסאפ כך שיתאפשר לתושב לפתוח פנייה מלאה, לקבל מענה אוטומטי ולשלב את התיעוד ישירות במערכת ה-CRM.
- ד. להטמיע את יכולת המרת הדיבור לטקסט, על מנת לשפר את נגישות השירות, להבטיח תיעוד מלא ואוטומטי של השיחות, לחסוך בזמן עבודה ולספק כלים מתקדמים לחיפוש וניתוח מידע.

5.8.5 תגובות מבוקרים

מנהלת שירות לתושב:

"ערוצי השירות מקושרי מערכת באשר לממצא א' ניתנה התייחסות בסעיף 5.3 ג', היעדר אפליקציה סלולרית ניתנה התייחסות בסעיף 5.3 ה', שימוש בוטסאפ ניתנה התייחסות בסעיף 5.3 ו' ו VOICE TO TEXT ניתנה התייחסות בסעיף 5.3 ז'".

5.9 הפקות לקחים, פיקוח ובקרה

(דרגת חשיבות: גבוהה)

5.9.1 רקע כללי

הפקת לקחים, פיקוח ובקרה מהווים נדבך מרכזי בתהליכי ניהול השירות העירוני ובמימוש מטרות מערכת ה-CRM. תכליתם להבטיח כי הנתונים המצטברים במערכת אינם משמשים רק לתיעוד פניות, אלא גם ככלי ניהולי לקבלת החלטות, לשיפור מתמיד של השירות, ולמניעת הישנות ליקויים. מערכת ה-CRM נועדה לספק למנהלי העירייה ולראשי האגפים כלים אנליטיים ודוחות ניהוליים המאפשרים לבחון את רמות השירות, לעקוב אחר זמני תגובה (SLA), לזהות מגמות חוזרות ולנתח את שביעות רצון התושבים. תהליכי פיקוח והפקת לקחים סדורים הכוללים ניתוח תקופתי של נתוני הפניות, קיום ישיבות למידה בין האגפים, והפקת דוחות מסכמים עם המלצות לשיפור וכן הם מהווים בסיס חיוני לניהול אפקטיבי, לשקיפות ולבקרה פנים ארגונית.

בהיעדר תהליך מובנה של הפקת לקחים, ניתוח מגמות ובקרה קיים חשש שהמערכת תפעל כמאגר מידע בלבד מבלי למצות את הפוטנציאל הניהולי שבה. ניהול מודרני של מוקד עירוני ושירות לתושב מחייב שילוב של ניתוח

נתונים, תכנון מבוסס מידע ותיעוד שיטתי של תובנות, כחלק ממחזור ניהול השירות הכולל תכנון, ביצוע, מדידה ולמידה.

5.9.2 ממצאים

א. העדר גורם אחראי ליישום ההסכם מול הספק (Case Manager)

כאמור, נמסר לביקורת על ידי מנהלת השירות לתושב, מנהל אגף הביטחון, מנהל אגף שפ"ע ומנהל הפיקוח באגף ההנדסה כי בעירייה לא מונה גורם מרכזי האמון על יישום ההסכם עם חברת א.ש. בינה, לרבות בקרה שוטפת אחר עמידת הספק בהתחייבויותיו.

ב. העדר דוחות בקרה ניהולית

כפי שעלה במהלך הדוח לעיל וכי נמסר לביקורת על ידי מנהלת השירות לתושב כי הנתונים במערכת אינם שלמים ובשל כך לא ניתן להפיק דוחות מהימנים לצורך קיום ישיבות להפקת תובנות ניהוליות מהימנות. כתוצאה מכך, הופסקו דיוני הבקרה התקופתיים, ואבד לעירייה כלי מרכזי לניהול, למעקב ולשיפור תהליכי העבודה והשירות לתושב.

ג. היעדר תהליך מוסדר להפקת לקחים מניתוח הפניות למוקד

הביקורת לא מצאה כי מקיימים ישיבות תקופתיות לצורך ניתוח נתונים להפקת לקחים וניתוח מגמות מפניות התושבים המתקבלות במוקד העירוני ובמחלקת השירות לתושב. לא נמצא נוהל מחייב לקיום ישיבות תקופתיות, ניתוח נתונים, זיהוי כשלים חוזרים, או הפקת דוחות בקרה המסכמים את תובנות המוקד והמלצות לשיפור השירות. עוד עלה כי אין שימוש עקבי בכלים האנליטיים הקיימים במערכת ה-CRM לצורך זיהוי מגמות רוחב, איתור תקלות חוזרות או מדידת שביעות רצון התושבים. העדר תהליך מובנה זה מונע מהעירייה למנף את המידע המצטבר במוקד ככלי ניהולי לשיפור השירות, להגברת היעילות ולמניעת הישנות ליקויים. הביקורת מדגישה כי קיומו של מנגנון ניתוח והפקת לקחים הוא אבן יסוד בניהול מוקד מודרני, המאפשר מעבר מתגובה לאירועים לשיפור מתמיד של השירות העירוני, במיוחד נוכח הגידול המשמעותי בהיקף הפניות והאוכלוסייה הצפוי בשנים הקרובות.

ד. היעדר תכניות עבודה שנתיות למוקד העירוני

הביקורת לא מצאה כי קיימות תכניות עבודה שנתיות סדורות ומאושרות למוקד העירוני, הכוללות יעדים, מדדי ביצוע, לוחות זמנים, ואחריות תפעולית לביצוע שכוללת תהליכי הפקת לקחים הנוגעים לפניות התושבים בפועל שמתועדים במערכת. לא נמצא תיעוד לתכנית עבודה שנתית הכוללת יעדים מדידים לשיפור השירות לניצול מיטבי של מערכת ה-CRM ולהרחבת ערוצי השירות הדיגיטליים, או לשיפור זמני הטיפול בפניות. עוד נמצא כי לא מתקיים נוהל מסודר לעדכון ובקרה רבעונית או שנתית של

תכניות העבודה, וכי השימוש בנתוני המוקד לצורך תכנון מבוסס מידע אינו קיים. בכך המוקד העירוני פועל בעיקר על בסיס תגובה לפניות שוטפות, ללא תכנון מערכתי לשיפור מתמיד, לניהול סיכונים או להיערכות לצמיחה עתידית של היקף האוכלוסייה והפניות. הביקורת מדגישה כי קיומה של תכנית עבודה שנתית, הנשענת על נתוני מערכת ה-CRM וכוללת יעדים מדידים, מהווה תנאי הכרחי לניהול מקצועי, לתיעדוף משאבים ולבקרה אפקטיבית על פעילות המוקד והשירות לתושב.

ה. היעדר תכנון תוכניות עבודה אסטרטגיות חוצות ארגון

הביקורת לא מצאה כי גובשו בעירייה תוכניות עבודה אסטרטגיות משותפות וחוצות ארגון בהתאם תוך ניצול מיטבי של מערכת ה-CRM לייעול תהליכי השירות לתושב ולשיפור תיאום העבודה בין אגפי העירייה השונים. כמו כן, לא נמצא תיעוד לתוכנית עבודה כוללת המגדירה יעדים, אבני דרך, מדדי ביצוע ולוחות זמנים לשילוב המערכת בתהליכי העבודה העירוניים או כזו המייצרת ממשק מתואם בין יחידות כגון מוקד השירות העירוני, אגף שפ"ע, אגף ההנדסה, אגף הביטחון ויחידת השירות לתושב. כמו כן, לא הוצגו נוהלי תיאום קבועים או מנגנון דיווח בין יחידות העירייה, המאפשר הפקת לקחים, ניתוח מגמות רחב והגדרת יעדים משותפים לשיפור השירות. בפועל, כל יחידה פועלת בתחומה באופן עצמאי וללא תאום מערכתי כולל. היעדר תכנון אסטרטגי זה מוביל לכך שהמערכת אינה ממומשת ככלי ניהולי ארגוני כולל, אלא מתפקדת בעיקר ברמת ניהול פניות פרטניות בלבד, מבלי לייצר למידה רוחבית, בקרה עירונית כוללת או תהליכי שיפור מתמיד מבוססי מידע.

ו. שימוש חסר בדוחות ניהוליים ובכלי BI

כאמור, הממצאים מראים כי לא נעשה שימוש עקבי בדוחות הניהוליים של מערכת ה-CRM. אף שהמערכת כוללת יכולות מתקדמות לניתוח נתונים, מעקב אחר ביצועים ו-Business Intelligence, הדוחות אינם מופקים בקביעות, אינם נדונים בפורום ניהולי, ולמעשה אינם משמשים ככלי לשיפור תהליכי העבודה.

ז. היעדר נהלי עבודה ובקרה ברורים

כאמור, הביקורת לא מצאה כי קיימים נהלים סדורים להגדרת תהליכי הפקת דוחות, תדירותם, אחריות הגורמים לשימוש בהם, ולא נכתבו נוהלי בקרה לתיאום בין המוקד לאגפי העירייה. העדר נהלים אלו יוצר פער בין הפוטנציאל של המערכת לבין יישומה בפועל, ומונע פיקוח אפקטיבי על עמידה ביעדי השירות (SLA) ובאיכות המענה לתושב.

ח. חסר אחידות בהכשרת עובדים ובהטמעת תרבות בקרה

נמצא כי למוקדנים ולמנהלים אין הכשרה שיטתית בתחום ניתוח הנתונים, הפקת דוחות ושימוש בכלי הבקרה שבמערכת. חלקם אף אינם

מודעים לכלים הקיימים או אינם יודעים כיצד לנצלם לצורכי ניהול ובקרה ללא שיפור ההדרכה וההטמעה פיקוח אפקטיבי לא יוכל להתקיים לאורך זמן.

ט. היעדר כלי בקרה בזמן אמת (Dashboards)

הביקורת לא מצאה כי לוחות מכוון (Dashboards) לניהול בזמן אמת פעילים במוקד. מצב זה מקשה על מנהלים לעקוב אחרי פניות פתוחות, עמידה ב-SLA, או עומסי עבודה בזמן אמת מערכת ה-CRM אמורה לספק תצוגה חזותית ועדכנית של מדדים אלה, אך פונקציה זו אינה מנוצלת.

י. היעדר תהליכי מדידה והפקת לקחים

הביקורת לא מצאה כי קיימים תהליכי מדידה ודיווח של הפניות וזאת לצורך שיפור תהליך עבודה ועריכת הפקת לקחים מסודרת. דיווח חודשי ניתן במהלך ישיבות אגף שירות לתושב. הביקורת לא מצאה כי בוצע תרגום לתוכנית עבודה או פעולה, ובנוסף התהליך עם פרוץ המלחמה.

יא. חסר בטיוב ובדיוק פרטי התושבים

נמסר לביקורת על ידי מנהלת השירות לתושב כי מערכת ה-CRM אינה כוללת מנגנון סדור לוודא נכונות ועדכניות נתוני התושבים, וכי לא מתקיים תהליך מובנה של טיוב נתונים, הצלבה בין מאגרי מידע עירוניים, או אימות זהות בעת פתיחת פנייה.

עוד נמסר כי בסיס הנתונים הראשוני של המערכת הוזן מתוך מערכת הארנונה, אולם לא בוצע מאז תהליך עדכון או טיוב שוטף. כתוצאה מכך, קיימות במערכת רשומות כפולות, שגויות או חסרות, לרבות מקרים בהם מספר טלפון זהה משויך למספר תושבים שונים (למשל בני משפחה מאותו משק בית), או כאשר טלפון של עובד, בן משפחה או שכן משויך לתושב אחר דבר הגורם להודעות המופנות לגורם שגוי.

כמו כן, נמסר כי התקבלו פניות רבות מתושבים המדווחים כי אינם מקבלים הודעות על אירועים עירוניים (כגון הפסקות מים או התרעות), מאחר שפרטיהם אינם מעודכנים במערכת.

נמסר לביקורת כי נציגי המוקד אינם מבצעים אימות או עדכון פרטי זיהוי בעת קבלת הפנייה, אף כאשר ברור שקיימת אי-התאמה בין המידע המופיע במערכת לבין הפונה בפועל. הדבר מוביל לכך שמספרי טלפון וכתובות שגויים נותרים רשומים לאורך זמן, ופוגעים בדיוק ובאמינות הנתונים.

בנוסף, נמסר כי מתבצע בימים אלו מהלך רחב היקף ליצירת "תיק תושב" אחיד במסגרתו נשקל מעבר למזהה חד-ערכי של תעודת זהות לכל תושב, והקמת ממשק בין מערכת ה-CRM לבין מאגרי מידע עירוניים נוספים כגון מערכת מימד (חינוך), מערכת הגבייה, ומאגר אישורי התושב. מטרת המהלך הינה לאפשר חיבור מלא בין המערכות, ליצור זהות תושב אחת, ולבסס אפשרות לתושב לעדכן את פרטיו באופן עצמאי באזור אישי באתר העירייה.

עם זאת, נכון למועד הביקורת, המהלך טרם הושלם ואין מדיניות מוסדרת או נוהל סדור לטיפול ועדכון נתוני תושבים. בהיעדר תהליך זה, נשמרים במערכת נתונים ישנים או שגויים, נוצרות כפילויות פניות והעירייה מתקשה לזהות פניות חוזרות, לנתח מגמות שירות ולספק מענה מדויק ואחיד לתושב.

יב. שונות ברמת התיעוד בין מוקדנים ועובדים

מסקירת הביקורת את דוח הפניות לשנים 2024-2025 נמצא כי חלק מהפניות מתועדות באופן מלא כנדרש, ואילו אחרות נסגרות ללא ציון סיבת סגירה או ללא צירוף תיעוד נדרש, כגון תמונה המאשרת את ביצוע הטיפול. חוסר אחידות זה פוגע באמינות הנתונים, מקשה על הפקת דוחות מהימנים, ומצמצם את היכולת להפעיל כלי בקרה אפקטיביים.

5.9.3 משמעויות

- א. עמידה חסרה לכאורה בתנאי ההסכם.
- ב. חשש לניהול חסר של מערכת ה-CRM.
- ג. חשש לפגיעה ביכולת קבלת החלטות ניהוליות מושכלות.
- ד. חשש לפגיעה במנגנוני הבקרה והפיקוח העירוניים.
- ה. חשש להיעדר שיפור מתמיד בשירות לתושב ובאיכות הטיפול.
- ו. פגיעה ביכולת התכנון והשליטה הניהולית.
- ז. חשש לפגיעה בתיאום ובשיתוף הפעולה הבין אגפי.
- ח. המערכת אינה ממומשת ככלי ניהולי אסטרטגי.
- ט. חשש כי המערכת משמשת יותר כמאגר נתונים מאשר ככלי ניהולי דינמי התומך בקבלת החלטות.
- י. חשש לפגיעה ביכולת הארגון ליישם תרבות של בקרה ולמידה מבוססת נתונים.
- יא. חשש כי קבלת ההחלטות תתבצע רטרואקטיבית ולא בזמן אמת.
- יב. חשש לפגיעה באיכות השרות לתושב.

5.9.4 המלצות

- א. יש למנות מנהל למערכת ה-CRM אשר יהיה הגורם המרכזי את הבקרה על ההסכם עם הספק, ניהול המערכת, קידום השימוש במערכת באגפי העירייה, ביצוע הדרכות לכלל העובדים והמנהלים בעירייה ומתן מענה מקצועי לעובדי ומנהלי העירייה.
- ב. על הנהלת העירייה לפעול לגיבוש מנגנון בקרה ניהולי סדור ומבוסס נתונים, שיבטיח הפקת דוחות תקופתיים מהמערכת בחינתם בשיבות הנהלה קבועות ויישום החלטות המבוססות על נתונים עדכניים ואמינים.

- ג. יש לחדש את קיומן של ישיבות ניתוח והפקת לקחים תקופתיות בהשתתפות מנהלי האגפים הרלוונטיים לצורך זיהוי כשלים חוזרים, ניתוח מגמות רוחב ותיעוד תובנות והמלצות אופרטיביות לשיפור השירות.
- ד. יש לגבש ולפרסם נוהל עבודה מוסדר להפקת לקחים הכולל לוחות זמנים, גורמים אחראים ומתודולוגיה ברורה לאיסוף נתונים, ניתוחם והסקת מסקנות לשיפור מתמיד של השירות העירוני.
- ה. על העירייה לגבש ותאשר תוכנית עבודה שנתית למוקד העירוני ולתחום השירות לתושב, הכוללת יעדים מדידים, מדדי ביצוע, לוחות זמנים ואחריות תפעולית לכל תחום.
- ו. יש לקיים מנגנון בקרה רבעוני ושנתי על עמידה בתוכניות העבודה, תוך שימוש בנתוני מערכת ה-CRM כבסיס למדידה ולהערכה של עמידה ביעדים ובמדדי השירות.
- ז. על הנהלת העירייה לגבש תוכנית עבודה אסטרטגית חוצת ארגון, המשלבת בין יחידות העירייה השונות (מוקד השירות העירוני, אגף שפ"ע, הנדסה, ביטחון, שירות לתושב ועוד), לצורך תיאום תהליכים, שיתוף ידע והגדרת יעדים עירוניים משותפים לשיפור השירות לתושב.
- ח. יש לקבוע מנגנון דיווח ותיאום קבוע בין יחידות העירייה, שיבטיח זרימת מידע דו כיוונית בין המוקד לבין האגפים לצורך תיעוד משאבים, קיצור זמני טיפול, ושיפור השקיפות והשירות לציבור.
- ט. יש לראות במערכת ה-CRM תשתית ניהולית אסטרטגית ולא רק תפעולית ולשלב את הפקת הדוחות, הלקחים ותוכניות העבודה כחלק ממעגל ניהול שוטף ומבוסס מידע בכל רמות הארגון.
- י. על הנהלת העירייה לפעול להפעלת לוחות המכוון (Dashboards) הקיימים במערכת ה-CRM ולהתאמתם לצורכי הניהול השוטף של המוקד העירוני ושל אגפי העירייה.
- יא. המערכת צריכה להציג בזמן אמת נתונים עדכניים בדבר היקף הפניות הפתוחות, עמידה ביעדי השירות (SLA), עומסי עבודה, זמני תגובה ומדדי ביצוע באופן המאפשר למנהלים לנטר ולבקר את הפעילות בזמן אמת.
- יב. יש לקבוע נהלי עבודה מסודרים לשימוש בלוחות המכוון, להגדיר את תחומי האחריות של כל גורם ניהולי לצפייה ובקרה שוטפת, ולקיים ישיבות ניתוח תקופתיות המבוססות על הנתונים המופקים מהם לצורך שיפור מתמיד של השירות לתושב.
- יג. יש ליישם תהליכי מדידה ודווח של הפניות על מנת שיפור תהליכי העבודה והפקת לקחים מסודרת.
- יד. יש לקיים הדרכות סדורות למוקדנים ומשתמשים במערכת עם תחילת עבודתם בעירייה ובאופן שוטף במהלכה.

5.9.5 תגובות מבוקרים

מנהלת שירות לתושב:

"ממצא ד' - היעדר תוכניות עבודה שנתיות למוקד העירוני תחום השירות לתושב: לשירות לתושב קיימת תוכנית עבודה סדורה (במידת הצורך תוצג לביקורת) חלק מהתוכניות נוגעים להטמעה במערכת ה-CRM בתהליכים הנוגעים ספציפית לשירות לתושב. באשר ליתר ממצאי הסעיף ניתנה התייחסות במוצג מעלה".

5.9.6 החלטות ראש העירייה מדיון שנערך ביום 5.11.2025

החלטות:

א. יש לקבוע ישיבות עבודה קבועות בהם ישתתפו כלל מנהלי העירייה על מנת לדון בפילוח הפניות ובניתוחן על מנת לקבוע דפוסי עבודה ועדיפות ולהפיק לקחים בנוגע להתנהלות העירייה.

אחריות לביצוע: מנהלת המערכת מול המנמ"רית ומנהלת מחלקת השירות לתושב. ל"ז לביצוע: בשנה הראשונה אחת לחודש ולאחר מכן כל רבעון ולדווח לראש העירייה בנוגע למסקנות.

ב. בתהליך בניית תוכניות העבודה השנתיות יש להשתמש בנתונים המעודכנים במערכת ולהציגם כחומר תומך לקבלת ההחלטות בקבלת ההחלטות לפעילויות שנתיות של העירייה ובתיקצובן.

אחריות לביצוע: מנהלת המערכת מול המנמ"רית ומנהלת מחלקת השירות לתושב וגזבר העירייה.

ל"ז לביצוע: 30.9 בכל שנה ובנוגע לשנת עבודה 2025 באופן מיידי.

5.10 תגובות מבוקרים כלליות

מנהלת שירות לתושב:

"ראשית אני מבקש להודות על הביקורת המקצועית והפרטנית שנערכה בנושא תפעול מערכת א.ש בינה. ערך הביקורת חשוב להבטחת איכות השירותים העירוניים ולשיפור מתמיד של תהליכי העבודה. ממצאי הביקורת המוצגים הם לא רק מקצועיים אלא גם מלמדים, ומצביעים על תחומים שבהם ניתן לשפר את הפעולות והתהליכים אותם אנו מבקשים לקדם. אני מעריכה את המאמץ שהושקע בביצוע הביקורת ואת ההמלצות שניתנו, אשר יסייעו לי להמשיך ולפתח את השירותים הניתנים לתושבי העיר. אכן כפי שצוין בדו"ח המערכת נועדה לרכז את כלל הפניות על פלטפורמה אחת על מנת שנוכל לנהל את התהליכים במבט על ולנתח באופן מתמיד את המידע באופן מקצועי ואחיד. להטמעת המערכת נבנה הליך סדור על מנת שזו תיכנס לכלל המחלקות והאגפים העירוניים ותיתן מענה רחב ומקיף ככל הניתן. כבר בפתח דבריי אציין כי למערכת יש יכולות רבות ומגוונות אך על מנת להפעיל את אלו באופן מיטבי אנו מוכרחים לבצע הטמעה ארגונית רחבה הכוללת הדרכות, מעקב, בקרה וניטור מתמיד. אם כך אדייק ואומר כי המערכת הטכנולוגית טובה ככל שתהיה לא תספק את התפוקה ללא תהליכי עבודה סדורים".