



עיריית עפולה

דוח מבקרת העירייה לשנת 2021

תוכן העניינים

עמ' 3-5

תגובת ראש העיר

עמ' 6

דבר מבקרת העירייה

עמ' 7-42

הערכות לשעת חרום

עמ' 43-98

רישוי עסקים

עמ' 99-118

ניהול מלאי ומצאי (אינוונטר)

עמ' 119-139

בטיחות מתקני משחק בגנים ציבוריים וגני ילדים

עמ' 140-153

בטיחות מוסדות חינוך

עפולה עיר זרעאל

לשכת ראש העיר

דואר אלקטרוני: Email: lishka@afula.muni.il

ד' תשרי תשפ"ג

29 ספטמבר 2022

לכבוד :

מר בני אליהו

מבקר העירייה

אדון נכבד,

הנדון: דין וחשבון על ביקורת העירייה לשנת העבודה 2021

קיבלתי בכרכה את דו"ח הביקורת לשנת העבודה 2021.

ראשית, אני מבקש לברך על כניסתך לתפקיד מבקר העירייה והממונה על תלונות הציבור ומאחל לך הצלחה רבה.

ברצוני לברך את המבקרת הקודמת, רו"ח עינב פרץ על העבודה היסודית והמקיפה שהושקעה בדו"ח, כמו בדוחות קודמים בכל 17 שנותיה בעיריית עפולה. פעלנו יחד במטרה משותפת ליעילות העבודה ושיפור הביצועים של יחידות העירייה. מערך הביקורת העירוני מהווה נדבך חשוב ביותר בשמירה על הניהול התקין של פעולות העירייה ועובדיה, על טוהר המידות ועל התהליכים הנרקמים.

צוות תיקון הליקויים שמיניתי יפעל לשיפור המערכת העירונית לאור ההערות העולות בדו"ח ומקיים דיונים ליישום הערות הביקורת.

אני מברך על שיתוף הפעולה.

להלן התייחסותי לממצאים:

הערכות לשעת חירום

לאחרונה פרסם מנהל החירום במשרד הפנים קול קורא לרשויות שנמצאות בסיכון מיוחד לרעידות אדמה. העירייה הציגה בבקשתה את הפערים, רבים מהם לטובת כתיבת תו"ל, נהלים להפעלת מרכז ההפעלה ועדכון תיקי המכלולים, זאת על ידי מלווים מקצועיים לקב"ט הרשות להשלמת כל הנהלים הדרושים. בנוסף נשדרג את הציוד לחירום, החפ"ק, התאורה, גנרטורים ועוד. העירייה מימנה באופן מלא, ללא השתתפות המדינה, גנרטור חירום למוקד העירוני ולשירותי המחשוב ובקיץ האחרון גנרטור נוסף לביה"ס יובלים. בעתיד נרכוש גנרטורים נוספים למרכזי הקליטה המיועדים.

כל מנהלי המכלולים עברו הכשרות לחירום ובחלק מהמכלולים גם מספרי שתיים ולאחרונה

נרשם מהנדס העיר להכשרה למנהלי מכלול הנדסה.

עפולה עיר יזרעאל

לשכת ראש העיר

דואר אלקטרוני: Email: lishka@afula.muni.il

רישוי עסקים

בעקבות דוח הביקורת באשר לאכיפה בענייני הוועדה המקומית קיבלה העירייה החלטה לקבל תובע נוסף שיעסוק בתחומי הוועדה המקומית וברישוי עסקים. כמו כן, בהתאם לתקינה הפקח יועסק במשרה מלאה על מנת להעניק את מלוא השירות ליחידה. בכך אנו משפרים את נאותות הטיפול, האכיפה והפיקוח בעסקים עתירי סיכון וקהל.

הנחנו את הפקחים הרב תכליתיים לסייע ליחידה בעבודה ובדיווח על עסקים הפועלים ללא רישיון עסק. כמו כן עדכנו את המבנה הארגוני והיום יחידת רישוי עסקים היא יחידה עצמאית ולא חלק ממחלקת הפיקוח. העירייה ממצה את תקציבי התמרוץ לעובדי רישוי עסקים על פי ביצועיהם על פי הנחיות משרד הפנים.

ניהול מלאי ומצאי (אינוונטר)

העירייה הגדירה באגף תאום, בקרה וחדשנות עובדת אחראית לתחום המלאי והמצאי. מיד לאחר מכן נעשה מיפוי כלל אגפי, לרבות בכל מוסדות החינוך ונערכה ספירת מלאי לשנת 2021. לכל רכישה בעירייה דרושה פתיחת מק"ט כך שיש זיהוי של פריט לכל רכישה. סעיף "רכישות שונות" נחסם כך יהיה זיהוי לכל רכישה לפי המק"ט שנפתח טרם הרכישה.

צוות תיקון ליקויים פעל לטיוב נתוני המלאי ורישומם, וקידם התקשרות עם חברה חיצונית, שתסמן את כל המלאי שבעירייה במדבקות ואחת לחודש תעדכן את המלאי לפי זיהוי מסומן במדבקה למלאי שנוסף. אספקת המלאי מועברת ישירות לאגף המזמין באחריות ישירה של החשב/ת האגפי ומנהל/ת האגף.

בטיחות מתקני משחק בגנים ציבוריים וגני ילדים

אני מברך על כך שבביקורת כל הגנים נמצאו נקיים, מטופלים ומתוחזקים. צוותי חזות העיר וצוותי אחזקת מוסדות חינוך מטפלים באופן שוטף בגני המשחקים הציבוריים ובגני המשחקים בגני הילדים.

הארכות מכרזים מובאות לאישור לאחר המלצת המנהל האחראי וכאשר לא היו תלונות באשר לתפקוד נותן השירותים. במקרה כזה מורשי החתימה מאשרים הארכת התקשרות על פי הסכם. בכל מקרה העירייה פרסמה מכרז חדש לתחזוקת גני המשחקים, נערך תאום ציפיות יחד עם מנכ"ל העירייה ומנהלת חזות העיר. הבדיקות התקופתיות נערכות בזמן וכל גני הילדים מאושרים על פי דרישות מכון התקנים. קבלן הגינון מחויב להחתיים את הגנת על רמת הניקיון בגן המשחקים כתנאי לתשלום החשבון, מה שבהכרח משפר את רמת הניקיון של הקבלן בחצר הגן. הערות הביקורת לגבי שילוט התקבלו והוחלפו עשרות שלטים דהויים בגני המשחקים.

עפולה עיר יזרעאל

לשכת ראש העיר

דואר אלקטרוני: lishka@afula.muni.il

בטיחות מוסדות חינוך

הביקורת מצאה כי טרם פתיחת שנת הלימודים התבצעו על ידי הרשות ביקורות בטיחות בכל מוסדות החינוך כנדרש בחוזרי מנכ"ל באופן נאות.

העירייה השקיעה בקיץ האחרון למעלה מארבעה מיליון שקלים מתקציבה במסגרת שיפוצי קיץ דרישות הבטיחות של כל הגורמים תוקנו והתקבלו כל אישורי הבטיחות.

אני מסכים עם הביקורת באשר להבהרת הגדרת תפקיד ברורה לקב"ט מוסדות חינוך בתחומי הבטיחות, כמו בתחומי הביטחון. כך בתחום הגדרת תפקידו – בדיקות תקופתיות של מכשירי הדפברילטור ובקרה על מזרקי האפינפרין.

במקביל לעריכת הביקורת ביצע מנהל מחלקת הגינון סקר עצים במוסדות החינוך ע"י אגרונום מוסמך, וטופלו עצים שהוגדרו ע"י האגרונום כמסוכנים, גם אם לא היו בתוך שטח מוסדות החינוך אלא בסמוך לו.

כל ליקויי הבטיחות מטופלים באופן שוטף על ידי צוותי האחזקה של מוסדות החינוך, על פי דו"חות ביקורת של ממונה הבטיחות העירוני ומבוקרים ברמה הרבעונית על ידי מנכ"ל העירייה, על פי המלצות הביקורת.

דוחות הבטיחות של כלל מוסדות החינוך מפורסמים לציבור באתר העירייה.

בברכה,



אבי אלקבץ
ראש העיר

העתק : מנכ"ל העירייה, שלום שלמה

פנימי/22134

כ"ח אדר ב' תשפ"ב
31.3.2022

לכבוד מר אבי אלקבץ
ראש העיר

א.ג.

הנדון: דוח ביקורת על פעילות העירייה לשנת העבודה 2021

הריני מתכבדת להגיש לעיוןך ולעיון חברי הוועדה לענייני ביקורת בעירייה, את דוח מבקרת העירייה לשנת 2021, כמתחייב בסעיף 170ג. בפקודת העיריות.

כמדי שנה, דוח הביקורת עוסק בנושאים שונים ומגוונים הקשורים בפעילות העירייה ובטוחני כי הוא יהיה לעזר להנהלת העירייה, מנהליה ועובדיה אשר אף בימים אלה שוקדים על תיקון ליקויים אשר עלו בדוח והובאו לידיעתם במהלך ביצוע עבודות הביקורת. הוראות החוק קובעות כי תוך שלושה חודשים מיום קבלת דוח המבקר, יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדוח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו. במועד זה יינתנו מושכות הביקורת בידיו של מבקר חדש שיבוא במקומי.

כאמור, בימים אלה אני מסיימת את תפקידי כמבקרת העירייה, לאחר 17 שנים של עשייה במוסד הביקורת בעירייה אשר היה לי כבית שני. יחד עיצבנו מוסד הרואה עצמו כאורגן של העירייה, שתכליתו לסייע ליחידותיה לשפר את ביצועיהן לצורך שמירה על היעילות והחיסכון.

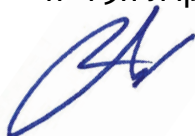
אני יוצאת לדרך חדשה אך סמוכה ובטוחה שמוסד זה ימשיך להיות יקר וחשוב לך ולעיריית עפולה וימשיך לזכות בשיתוף פעולה מצד כל הגורמים בעירייה כפי שהיה עד כה.

אני מבקשת להודות לחברי המועצה, למנהלים ולכל העובדים על שיתוף הפעולה המלא לו זכיתי בכל השנים. בטוחני כי ביחד, תובילו את העיר להמשך של שגשוג וצמיחה.

לסיום, אני מבקשת להודות לך אדוני ראש העיר, על תרומתך למוסד הביקורת. שיתוף הפעולה לו זכיתי בביצוע הביקורת מצד כל העוסקים במלאכה לא היה יוצא לפועל ללא הכרתך בחשיבות מוסד זה. תפיסת עולמך הייתה "רוח המפקד" אשר עיצבה את יחס המבוקרים למוסד הביקורת.

מאחלת לכולנו הצלחה בהמשך הדרך.

בברכה,
עינב פרץ, רו"ח
מבקרת העירייה



העתקים:

מר שלום שלמה - מנכ"ל העירייה
מר כפיר סרוסי - יו"ר ועדת הביקורת
חברי ועדת הביקורת





הערכות הרשות לחרום

משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

המלצות	עיקרי הממצאים
יש לעדכן את מצבת כוח האדם בחירום בהתאם לעדכונים החדשים שבוצעו באגף משאבי אנוש.	דוח ביקורת מלי"ח העיר כי לא הוצאו כתבי מינוי למד ספרי 2 במכלולים השונים. בעקבות זאת הוצאו כתבי מינוי לכל מספרי 2. עם זאת, טרם בוצע עדכון של התפקידים במצבת כוח האדם.
יש השלים את תרחישי הייחוס האפשריים לעיר ולנתח את הפערים הצפויים להתרחש בעת קיומם של תרחישים אלה.	טרם בוצע ניתוח של תרחישי ייחוס אפשריים וניתוח הפערים העלולים להתרחש בעת קיומם של תרחישי ייחוס אלה. העירייה ניהלה את תרחיש המגפה (קוד רונה) באופן ראוי תוך שמירה על רציפות תפקודית וקבלת החלטות בתנאי אי ודאות עד להפעלת המשק כמשק לשע"ח.
נוכח הדינמיות במצבת כוח האדם בעירייה והצורך הנובע מכך בעדכון של רשימת כוח האדם בחירום, יש להוציא נוהל כתוב להוצאת כתב מינוי ועדכון רשימת המרותקים באתר משרד העבודה. כמו כן, יש לגרוע ממצבת כוח אדם את העובדים שיצאו לגמלאות.	מצבת כוח אדם בחירום הינה דינמית ומצריכה עדכון שוטף. רשימת העובדים כוללת בתוכה עובדים שיצאו לגמלאות וטרם נגרעו ממנה. לא קיים נוהל כתוב המסדיר את קליטת עובד חדש ושיבוץ לתפקיד בחירום, מיד עם כניסתו לעבודה. לעתים אף לא יוצאת הודעה לעובד על ריתוקו בחירום.
יש לפעול להשלמת נתונים אלה במצבת כוח אדם בחירום.	ברשימת העובדים בחירום חסרים לעתים נתונים בקשר לתפקידים הספציפי של העובדים בחירום ושל מספר טלפון ליצירת קשר בחירום.
יש לעדכן את רשימת העובדים בהתאם לתפקיד אליו הם מיועדים בחירום ובהתאם לצרכיו של מכלול החינוך.	נתוני שיבוצי מכלול חינוך בחירום כפי שמופיעים אצל הקב"ט העירוני אינם מעודכנים, אינם כוללים בעלי תפקידים חיוניים להם נודעת חשיבות בחירום, דוגמת פסיכולוגים ולעתים אינם תואמים את הנתונים כפי שמופיעים בצווי הריתוק.
יש למנות רכז מתנדבים חדש לעירייה. יש לבצע מיפוי צרכים לצורך שיבוץ מתנדבים בחירום. יש לפעול להגדלת מאגר המתנדבים ולציין את תפקידם של המתנדבים בחירום.	לא מונה רכז מתנדבים במקום הרכז שיצא לגמלאות. לא בוצע מיפוי צרכים לצורך שיבוץ מתנדבים בהתאם לצרכים אלה. רשימת המתנדבים הינה כללית ואין בה מידע על תפקידם של המתנדבים בחירום.
יש לבצע מעת לעת מיפוי של ילדים בגילאים 1-12 אשר העירייה תיידרש בשעת חירום לארגן להם שירותי שמרטפות.	העירייה מפעילה שירותי שמרטפות בחירום. במהלך מגפת הקורונה הפעילה העירייה את שירותים אלה עבור עובדי עירייה ועובדים במערכת הבריאות. לא בוצע מיפוי ילדי עובדי עירייה העלולים להזדקק לשירותים.
יש להכין נוהל הפעלה למרכז ההפעלה. ממומלץ להציב מחשבים חדשים לכל מכלול. הכניסה למחשב בים אלה תהיה מגובה בסיסמה. יש לעדכן את תיקי המכלולים החסרים במרכז ההפעלה.	לא קיים נוהל הפעלה למרכז ההפעלה. לא קיים מרכז הפעלה חלופי לנוכחי. מחשבי המכלולים ישנים. במרכז ההפעלה חסרים תיקים של מכלולים שונים.
יש לפעול לעדכון תיקי המכלולים ושמירת עותקים מהם אצל הקב"ט העירוני.	תיקי המכלולים שנמצאים אצל קב"ט העירייה הינם חלקיים.
יש להרחיב את הבדיקות התקופתיות במחסני החירום מתבצעות במועדן אולם הן בודקות בעיקר את תיקי נות הגנרטורים והסולר במחסנים.	הבדיקות התקופתיות המתבצעות במחסני החירום מתבצעות במועדן אולם הן בודקות בעיקר את תיקי נות הגנרטורים והסולר במחסנים.
יש לפעול להשלמת הציוד הנדרש לחירום כפי שנקבע בתקן.	העירייה נדרשת להחזיק ציוד המוגדר כציוד מינומלי נדרש לשעת חירום. ברשימת הציוד שמחזיקה העירייה חסרים ערכות לחלק מהמקלטים הציבוריים.
יש לבצע מיפוי אוכלוסייה לפי אזורים סטטיסטיים. יש לקבוע תוכנית סדורה לניוד אנשים בעלי מוגבלויות.	לא בוצע מיפוי תושבים ע"פ אזורים סטטיסטיים לצורך ניהול תוכנית מיגון רשותית - תמי"ר. נתוני האוכלוסייה ופערי המיגון הקיימים מקבלים מענה חלקי. לא קיימת תוכנית סדורה לניוד אנשים בעלי מוגבלויות.



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

המלצות	עיקרי הממצאים
יש להשלים את המידע על סך שטחי המקלוט בעיר ועל המקלטים בהם לא קיימות מערכות אוורור וסינון.	קיים מידע חלקי על סך שטחי המקלוט בעיר ועל המקלטים בהם לא קיימות מערכות אוורור וסינון.
יש לבצע תרגול פינוי תלמידות מבי"ס דרך אמת למ"קלט 112 אשר נמצא מחוץ לכותלי ביה"ס. יש לקבוע תוכנית פינוי תלמידים בשע"ה במוסדות בהם אין מרחבים מוגנים, למרחבים מוגנים הנמצאים בסמוך למוסדות החינוך.	שני מוסדות חינוך (דרך אמת בנות, נופים) היו בשנת תשפ"א ללא פתרונות מיגון. בשנת הלימודים תשפ"ב נסגר ביה"ס נופים. בי"ס דרך אמת בנות נותר ללא פתרונות מיגון. בסמוך לביה"ס נמצא מקלט אשר יכול לספק פתרונות מיגון (מקלט 112). לא בוצע תרגול של התפנות תלמידים מדרך אמת בנות למק"לט 112. לביה"ס אלומות אין פתרונות מיגון ראויים.
מומלץ לקבוע במסמך כתוב הנותן ביטוי לפערי המיגון בחינוך, כיצד ולהיכן יתבצע ניווד תלמידים במוסדות חינוך, ככל שיהיה בכך צורך.	נמצא כי קיימים פערי מיגון בחינוך באזור המוגדר על פי האזורים הסטטיסטיים כ"עפולה" שם חסרים כ 500 מ"ר שטחי מיגון עבור תלמידים במערכת החינוך. לא קיים מסמך הקובע בהסתמך על פערי מיגון אלה, כיצד יתבצע ניווד של תלמידים ממקומות בהם יש פערי מיגון בחסר, אל מקומות בהם יש פערי מיגון ביתר.
יש לבצע סקר פערי מיגון לכלל האוכלוסייה. יש לעדכן את סך שטחי המחסה הציבוריים על מנת לאמוד את פוטנציאל הקליטה בהם. ככל שעולה צורך, יש לפעול להכשרת מקומות מחסה ציבוריים.	לא בוצע מיפוי של מקומות מחסה בשטחים ציבוריים. נוכח העדר מידע באשר לפערי מיגון לא ניתן לדעת את נחיצות הסדרת מקומות מחסה ציבוריים.
מומלץ לבצע בחינה מחדש באשר לסך צוותי ההתערבות שיש להכשיר לעתות חירום.	במכלול אוכלוסייה קיים צוות התערבות אחד אשר לדעת הביקורת, נוכח התרחבותה הדמוגרפית של העיר, אינו יכול לתת מענה הולם בעתות חירום.
יש להכין תיקי אתר למתקני הקליטה ולאתר תר"ח.	לא קיימים תיקי אתר למתקני קליטה ולאתר תר"ח.
יש להכין תיק מכלול.	לא נמצא תיק מכלול הנדסה.
יש לבצע עדכון ציוות וריתוק כוח אדם בשעת חירום במכלול הנדסה.	קיימים ליקויים בשיבוץ עובדים במכלול הנדסה.
יש לעגן בתנאי ההתקשרות עם הקבלנים והספקים את ריתוקם בשע"ח לשורות העירייה.	אגף הנדסה לא ביצע ריתוק משקי של קבלנים וספקים העובדים עם העירייה.
יש לפעול לאיתור והכשרת מקומות מחסה ציבוריים.	מכלול הנדסה לא ביצע מיפוי של שטחי מחסה ציבוריים.
יש לפעול להטעמת נתונים אלה במערכת ה-GIS.	אגף הנדסה לא הטמיע בתוך מערכת GIS נתונים הקשורים באוכלוסיית העיר, כגון בתי אבות, מוסדות עירוניים מרפאות ומוסדות ממשלתיים.
יש לפתוח תיק מפעל לכל העסקים בהם יש חומרים מסוכנים. יש לקבוע נוהל התמודדות מול כל תרחיש הנובע מאירוע חומ"ס בהתאם לסוג החומר.	במחלקת רישוי עסקים לא קיימים תיקי מפעל ל- 23 מפעלים המוגדרים כמחזיקים בחומרים מסוכנים.



1. רקע כללי

העורך האזרחי נדרש למוכנות מיטבית לקראת קשת רחבה של אירועי חירום - החל מאירועי חירום המתרחשים בשגרה, בדרך כלל ללא התרעה מוקדמת כגון רעידות אדמה ושרפות, וכלה באירועי חירום המתרחשים בעת מצבי לחימה או מלחמה כוללת שבה העורך מהווה יעד לירי של טילים ורקטות. בכל תרחיש עתידי של עימות עם מדינות וגורמים עוינים באזור, ישמש העורך יעד עיקרי לפגיעה נרחבת באמצעות מספר רב של טילים ורקטות, שתימשך מספר ימים ועד מספר שבועות.

התמודדות עם אירועי חירום משמעותיים ורחבי היקף בעוצמתם ובמשכמם, העלולים להתרחש בעורך האזרחי של מדינת ישראל, בעתות שגרה ובעתות לחימה מחייבת היערכות מערכתית ובין-ארגונית של גופים רבים המשתתפים במאמץ הכולל לטיפול בו, איגום ומיצוי מיטביים של משאבים לאומיים.

דוח זה מתמקד בפעולות שמבצעת הרשות בשגרה, על מנת להיערך כראוי למצבים של חירום בשל אירועים מלחמתיים, ביטחוניים ואחרים והוא עוסק בסוגיות השונות הקשורות להיערכות זאת.

2. המסגרת הנורמטיבית להערכות הרשות המקומית לשעת חירום:

סעיף 149א לפקודת העיריות (נוסח חדש) קובע כי על כל עירייה להקים ועדת מל"ח מקומית. בסעיף 248א לפקודה, שעניינו הכנת המשק לשעת חירום והפעלתו נקבע כלהלן "א) העירייה תעשה את כל הדרוש להכנתו של המשק לשעת חירום ולהפעלתו אותו זמן, למעט גיוסם של כוח אדם וציוד אשר חל עליהם חיקוק אחר, הכל בכפוף להוראות השר הממונה על הפעולות בתחום הנוגע בדבר ובהתאם לתכנית שאישרה הממשלה או מי שהסמיכה לכך;

בהחלטת ממשלה מס' 1716 מיולי 1986 נקבע, כי "הרשות המקומית אחראית בתחום שיפוט, באמצעות ועדת המל"ח המקומית, לבצע את המשימות הדרושות להבטחת האספקה והשירותים החיוניים לאוכלוסייה, לטיפול באוכלוסייה ולמתן שירותי סעד ופינוי על פי הוראת החוק, בהתאם לתוכניות שקבעה הרשות המקומית, ולתוכניות משרדי הממשלה והרשויות הייעודיות שאושרו ע"י ועדת המל"ח העליונה...".

בדצמבר 2002 ובפברואר 2004 גובשו מכלול הנורמות וההסכמות בין מל"ח, פיקוד העורף, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי, לשני תיקי אב להפעלת העיריות והמועצות המקומיות בעת חירום (להלן - תיקי האב). נורמות אלה מתעדכנות מעת לעת כשהעדכון האחרון עליו התבססה הביקורת הנו עדכון של התיק אב שהופק בחודש דצמבר 2015. יצוין כי בחודש יוני 2021 נערך תיק אב חדש אולם נוכח העובדה שכל פעולות העירייה בנושא הערכות לחירום מתבססות על תיק האב מדצמבר 2015, הביקורת התייחסה אל תיק זה בלבד כתיק מנחה.

בדצמבר 2004 קבע מל"ח קונטרס שעניינו תכנון, ארגון ותפעול מערך מל"ח ברשות המקומית (להלן - הנוהל הכללי) שהוא תמצית עקרונות ההיערכות והפעולות המפורטים בתיקי האב.

כאמור בפרק ב' בתוכנית האב, נקבע כי על העירייה לבצע בשגרה את כל הפעולות שיאפשרו את המשך פעילותה התקינה במצבי החירום השונים ובהם, מלחמה, טרור בלתי קונבנציונלי, אסון טבע, תקלה תפעולית חומרים מסוכנים וכן תפעל למפות את נקודות החוזק והחולשה שלה, כך שתדע באילו תחומים היא יכולה לסייע לגורמים אחרים ובאילו תחומים היא נזקקת לסייע.

כפי שיפורט בהמשך, נדרשת העירייה לבצע בשגרה פעולות הקשורות בהקמה של מטה חירום עירוני, היערכות להפעלת מוקד ומרכז מידע לציבור, היערכות בתחום המיגון האזרחי וההגנה האזרחית, בתחום התשתיות, ובנושא שיבוץ הכשרה והדרכה של עובדים בחירום, הקמת מאגר אמצעים וקבלנים, ניתוח ומיפוי נתוני אוכלוסייה, היערכות לטיפול בחללים ובמתן סיוע לגורמי חירום חיצוניים.



3. היקף הביקורת:

הביקורת בחנה את היערכות הרשות המקומית בנושא מערך המל"ח. בכלל זה בדקה הביקורת את התנהלות ועדת המל"ח הרשותית, את תוכנית המיגון הרשותית, כן בדקה האם מבצעת הרשות המקומית את הפעולות הנדרשות ממנה בשגרה על מנת להתכונן כראוי לעתות חירום.

4. מתודולוגיית הבדיקה:

הביקורת התבצעה באמצעות שיחות עם בעלי תפקידים רלוונטיים ובכלל זה, הקב"ט העירוני, מנהל מחסן החירום, מנהל המוקד העירוני, דובר העירייה ומנהלת אגף הרווחה בעירייה, באמצעות סיורים שנעשו במוקד העירוני, במרכז הפיקוד והשליטה במקלטים ובמחסן החירום, בדיקת תיקי מכלולים, קריאת תיק אב להערכות בחירום משנת 2015 וקונטרסים שונים לעניין דרישות שונות המופיעות באופן כללי בתיק האב ומפורטות בקונטרסים אלה ובחינה של ממצאי ביקורת שביצעה הרשות חירום לאומית (להלן - ביקורת רח"ל) בחודש אפריל 2020.

5. ועדת מל"ח:

5.1 הבסיס החוקי: סעיף 149א לפקודת העיריות (נוסח חדש) קובע כי "המועצה תבחר ועדה להכנת המשק לשעת חירום ולהפעלתו בשעת חירום". בסעיף 248א לפקודה, שעניינו הכנת המשק לשעת חירום והפעלתו נקבע כלהלן: "(א) העירייה תעשה את כל הדרוש להכנתו של המשק לשעת חירום ולהפעלתו אותו זמן, למעט גיוסם של כוח אדם וציוד אשר חל עליהם חיקוק אחר, הכל בכפוף להוראות השר הממונה על הפעולות בתחום הנוגע בדבר ובהתאם לתכנית שאישרה הממשלה או מי שהסמיכה לכך". בראש ועדת מל"ח המקומית יעמוד, מתוקף החוק¹, ראש הרשות המקומית. באמצעות ועדה זו פועלת העירייה למימוש אחריותה בתחום המל"ח בתחום שיפוטה, זאת על ידי ביצוע המשימות הדרושות להבטחת האספקה והשירותים החיוניים לאוכלוסייה, לטיפול באוכלוסייה ולמתן שירותי סעד ופינוי בחירום, לפי הוראות החוק, ובהתאם לתוכנית שקבעה העירייה ולתוכניות משרדי הממשלה והרשויות הייעודיות שאושרו על ידי ועדת מל"ח עליונה

החלטות ועדת מל"ח העירונית, למעט החלטות בעניין הנוגע לתקציב העירייה, אינן טעונות אישור מועצת העיר, ואולם המועצה רשאית להסמיך את הוועדה להחליט גם בעניין הנוגע לתקציב העירייה ובכלל זה, ביצוע המשימות הדרושות להבטחת האספקה והשירותים החיוניים לאוכלוסייה, לטיפול באוכלוסייה ולמתן שירותי סעד ופינוי לפי הוראת החוק בהתאם לתוכנית שקבעה הרשות המקומית ולתוכניות משרדי הממשלה והרשויות הייעודיות שאושרו על ידי ועדת מל"ח העליונה².

5.2 הרכב ועדת מל"ח: הרכב ועדת מל"ח ברשות אינו נקבע על פי יחסי הכוחות במועצה וראש הרשות רשאי למנות לוועדה כול מי שלדעתו מוכשר למלא בה תפקיד. על פי המפורט בתיקי האב ובנוהלי מל"ח, חברי ועדת מל"ח מקומית ימונו מקרב המנהלים הבכירים ברשות ובהם בעלי התפקידים כדלקמן:

יושב ראש - ראש הרשות, ראש המטה - מנכ"ל הרשות, ראשי המכלולים במטה החירום העירוני, ראשי הוועדות הרב-תחומיות, בעלי תפקידים נוספים בהתאם לצרכים הייחודיים של הרשות, נציג תאגיד המים. מוזמנים לשיבות הוועדה נציגי הגופים הבאים: מנהל המחוז/מרחב של רח"ל, מפקד הנפה/ יקל"ר של פיקוד העורף, מפקד המרחב המשטרתי או מפקד התחנה, מפקד שירותי הכבאות וההצלה, מנהל אזור/תחנה של מד"א ומרכז תחום הפס"ח המחוזי.

הביקורת בחנה את התכנסויות הוועדה, תיעוד וסיכום הישיבות, כתבי מינוי לחברי הוועדה ונוכחות החברים בוועדה.

5.3 ממצאי הביקורת:

5.3.1 הרכב הוועדה: במסגרת דוח הביקורת של רח"ל מחודש אפריל 2020, עלו ליקויים הקשורים במינויים של מספרי 2. בעקבות ממצאי הביקורת פעלה העירייה לתיקון הליקוי והוציאה כתבי מינוי כדלקמן:

1 כאמור בהחלטת ממשלה מס' 1716 מיום 6.7.86 והחלטה 1080 מיום 13.2.200.

2 כאמור בהחלטת ממשלה מס' 1716 מיום 6.7.86 והחלטה 1080 מיום 13.2.200.



מועד הוצאת כתב מינוי	תפקיד בשגרה	תפקיד בחירום
	ראש הרשות	יושב ראש
23.7.2021	מנכ"ל	ראש מטה
מנהלי מכלולים		
23.7.2021	מנהלת מחלקת רווחה	מנהלת מכלול טיפול אוכלוסייה
23.7.2021	מהנדסת העיר	מנהל מכלול הנדסה ותשתיות
23.7.2021	דובר העירייה	מנהל מכלול מידע לציבור
23.7.2021	ראשת מינהל חינוך	מנהלת מכלול חינוך
23.7.2021	מנהלת מחלקת הון אנושי	מנהל מכלול משאבי אנוש
25.7.2021	קב"ט העירייה	מנהל מכלול ביטחון
25.7.2021	מנהל אזור	מנהל מכלול תשתיות ולוגיסטיקה
סגני מנהלי מכלולים		
23.7.2021	מנהלת אגף צעירים וקהילה	סגנית מנהלת מכלול טיפול אוכלוסייה
25.7.2022	רכז פרויקטים	סגן מנהלת מכלול הנדסה ותשתיות
23.7.2021	עוזר ראש העיר	סגן מנהל מכלול מידע לציבור
23.7.2021	חשב מינהל חינוך	סגן מנהלת מכלול חינוך
23.7.2021	רכזת משאבי אנוש	סגנית מנהלת מכלול משאבי אנוש
25.7.2021	מנהל תחום בודקי תוכניות	סגן מנהלת מכלול הנדסה ותשתיות
בעלי תפקידים אחרים		
23.7.2021	מנהל יישובי בתוכנית למאבק באלימות וסמים	מרכז ועדת פס"ח
23.7.2021	רכז ביטחון וקהילה	סגן מרכז ועדת פס"ח
23.7.2021	מזכירת ועדת מל"ח	מזכירת ועדת מל"ח במרכז ההפעלה
23.7.2021	מנהל מחלקת השיטור העירוני	מנהל מחלקת השיטור העירוני
25.7.2021	מנהל מחלקת פיקוח ואכיפה	מנהל מחלקת פיקוח ואכיפה
23.7.2021	רכזת פניות ציבור	ממונה על הגנת הסביבה - הנדסה ותשתיות
23.7.2021	רכזת רישוי עסקים	ממונה על מזון ומשק כללי - מכלול לוגיסטיקה ותפעול
23.7.2021	מנהל המוקד העירוני	מנהל מוקד עירוני במכלול מידע לציבור
23.7.2021	מנהלת מדור שפכים ומים	ממונה תא בריאות מכלול טיפול באוכלוסייה
23.7.2021	קצין בטיחות בתעבורה	ממונה תחבורה ודלק מכלול תשתיות ולוגיסטיקה



בוצע - כאמור בטבלה, במהלך חודש יולי 2021 הוצאו כתבי מינוי לכל בעלי התפקידים, מנהלי המכלולים, מספר שתיים של מנהלי המכלולים ובעלי תפקידים שונים בתוך המכלולים.

בוצע חלקית - השוואת הנתונים בטבלה שלעיל לרשימת המרותקים מעלה כי חלקם של סגני מנהלי המכלולים טרם עודכן במצבת העובדים המרותקים לפי תפקידם בחירום (ר.ק, ת.ד).

5.3.2 מועדי ישיבות והרכב הוועדה: כאמור בהנחיות רח"ל, על הוועדה להתכנס לפחות אחת לרבעון. נמצא כי ביום 1.8.2021 קיימה ועדת מל"ח את ישיבה השלישית בשנת 2021, תוך עמידה בהנחיות לעניין ישיבותיה.

בוצע - נמצא כי הרכב הוועדה תואם את הדרישות והיא כוללת בין היתר את ראשי המכלולים, ראשי הוועדות הרב תחומיות ונציג תאגיד המים. כן מוזמנים אליה בעלי תפקידים הנקבעים בהתאם לצרכים הייחודיים של העיר. בנוסף לאלה, מוזמנים גורמים חיצוניים כמו מנהל מחוז ברח"ל, מפקד היקל"ר, מפקד תחנת המשטרה, מפקד שירותי הכבאות, מנהל אזור מטעם מד"א, מרכז פס"ח מחוזי ורופא לשכת הבריאות הנפתית. ניתן אם כן לומר כי הרכב הוועדה תואם את הדרישות לעניין זה.

המלצות הביקורת:

בעקבות הליקויים אשר עלו בדוח הביקורת של רח"ל, תוקנו הליקויים. לפיכך, יש להמשיך ולשמר קיומן של ישיבות בהרכב ובמועדים כפי שנקבע בתיק האב.

יש להמשיך ולשמר הוצאת כתבי מינוי לכל ממלא תפקיד בתוך ועדת מל"ח.

5.4 תרחישי ייחוס:

העיר עפולה מוגדרת על פי תרחיש הייחוס למלחמה כרשות מאותגרת אשר תספוג ירי של טילים לשטחה. כמו כן, היא יושבת סמוך לשבר יגור ולעיר בית שאן שהם מוקדי רעידת אדמה אפשריים המחייבים אותה להיערך לתרחיש של רעידת אדמה. הערכות הרשות מחייבת הגדרה של שני תרחישי ייחוס אלה באמצעות ניתוח של אירועים והתפתחויות העלולים לשבש את יכולתו של המשק האזרחי לספק מוצרים ושירותים חיוניים בחירום ושלקראתו מתכונן מערך מל"ח באמצעות תכנית היערכות מתאימה.

ממצאי הביקורת:

ביקורת רח"ל העלתה כי היערכות העירייה לתרחישי ייחוס של מלחמה, רעידת אדמה ופנדמיה לוקה בחסר. בכלל זה נמצאו ליקויים בניתוח המשמעות המשקית של מלחמה ועל תוכנית המענה העירונית שיש לספק לה. נמצא כי תוכנית המענה הינה גברית ולא מתאימה לעירייה.

לא נמצאו נתונים המנתחים את האזורים הצפויים להיפגע בעת רעידת אדמה ואת הפגיעה המשקית שעלולה להגרם עקב כך. כן נמצא כי אס"ל אחד ממוקם במתחם אשר הפך לאזור בנוי שלא ניתן להשתמש בו לצורך זה.

נמצא כי לא קיים חומר בנושא פנדמיה ולא קיים תרחיש ייחוס המגדיר כיצד יש לפעול בעת התקיימות אירוע פנדמיה. עם זאת וכפי שיתואר להלן, פעלה העירייה בשנת 2020 באופן נמרץ בטיפול במשבר הקורונה.

לא בוצע - הביקורת מעלה כי גם במועד ביצוע הביקורת, טרם בוצע ניתוח של תרחישי ייחוס, הגדרת הפערים העלולים להתרחש עקב קיומם של תרחישים אלה והיערכות העירייה על מנת לטפל בהם.



6. בחינת הטיפול במשבר הקורונה:

אחד מתרחישי החירום הדורשים התערבות עירונית ואשר צריך לתת לה ביטוי בתרחישים להם נערכת העירייה הנו תרחיש מגפה ובמקרה זה, מגפת הקורונה. מגפת הקורונה חידדה את הידע בכל הנוגע לאחריות המוטלת על העירייה ועל הדרך בה יש להוציא אל הפועל את המענה לתושבים ולשמירה על הרציפות התפקודית. על פי תיק האב, בעת אירוע של מגפה על בעירייה לפעול כדלקמן:

מתן מידע לציבור אודות המגפה ודרכי ההתנהגות של האוכלוסייה; העברת הדרכות והנחיות למוסדות חינוך ומוסדות ציבור של העירייה על אופן התנהגות בזמן המגפה; הערכות למצב של עוצר לימודים ברמה הלאומית, איסור על התכנסויות או על התקהלויות; יידוש מתן סיוע נפשי לאוכלוסייה חרדה; ליווי משפחות נפגעים וחללים; ייתכן שתתרחש התפנות עצמית של תושבים מאזורים שונים בעיר; יידוש טיפול וקבורת חללים על פי הנחיות משרד הבריאות; תיתכן התמגנות עובדי העירייה שנחשפים לחולים או למשפחותיהם בהתאם לסוג המגפה.

הביקורת בחנה היבטים שונים הקשורים בהתנהלות העירייה בתקופת משבר הקורונה ואת עבודתה ביחס למצופה ממנה כאמור בתרחיש שבתיק האב.

6.1 התנהלות העירייה בניהול משבר הקורונה:

במהלך חודש מרץ 2020 כאשר המגפה הייתה בהתהוות ואופייה לא היה ברור דיו, נדרשה העירייה לפעול בהתאם למידע אשר הגיע אליה מפיקוד העורף ומהחלטות הממשלה, עד לכניסתה לשגרת חירום. בתקופה זו בלבד קיים ראש העירייה 15 ישיבות על מנת לגבש את דרכי הפעולה לצורך הקטנת שיעורי הנדבקים בעיר.

כעולה מפרוטוקולי הישיבות, פעלה העירייה שלא על פי התרגולות המוכרות במשק לשע"ח - אלא באמצעות מנהלי האגפים מתוקף תפקידם הפורמלי בעירייה ולא מתוקף היותם ראשי המכלולים. רק ביום 19.3.2020 הכריז ראש הממשלה על תקנות שעת חירום אשר היוו בבחינת קווים מנחים ראשוניים לפעולות שיש לנקוט. במהלך התקופה בה לא ניתנו הנחיות מפורשות כיצד לפעול, קיבלה העירייה באמצעות העומד בראשה החלטות הנדרשות נוכח אי הוודאות ששררה. הביקורת בחנה את קבלת ההחלטות החל ממועד התפרצות המגפה ועד להכרזה על התקנות לשעת חירום:

בוצע - קיום אירועים והתקהלות: מונה אחראי מטעם העירייה על מנת לבחון את הוראות משרד הבריאות לעניין התקהלות במקומות סגורים ופתוחים. העירייה אף נרתמה לטובת הציבור שתכנן אירועים והעניקה אפשרות לציבור זה לקיים את האירועים הללו בפארק, ככל שהוראות משרד הבריאות יתירו זאת.

בוצע - הנחיות למוסדות החינוך: ניתנה הוראה על ביטולם של כינוסים בחינוך וכן נסגר אשכול הפיס לאלתר. כן הונחה מינהל החינוך לרכוש ערכות סטריליות למוסדות החינוך.

בוצע - סיוע לאוכלוסייה בחרדה: הקב"סים והפסיכולוגים הונחו לפעול בתוך מוסדות החינוך אשר אותה עת המשיכו בשגרת הלימודים, זאת כדי לאתר ולהרגיע תלמידים המצויים בחרדה. ניתנה הנחייה לשים דגש על אוכלוסיית הקשישים והילדים.

בוצע - העברת מידע לאוכלוסייה: ראש העירייה הנחה את דוברתה להוצאת הודעה בפייסבוק על שירותי התמיכה הטלפונית המוענקים לתושבים הזקוקים לכך ועל אי ביצוע עיקולים נגד חייבים, זאת כדי לצמצם מגע בין התושבים בכלל ובין התושבים לעובדי העירייה בפרט וכן, על מנת להקל על התושבים אשר לחלקם נגדע מטה לחמם אותה עת.

בוצע - התמגנות ובידוד: ניתנה הנחייה לעצור פעילות של קשישים או ליצור עמם קשר על מנת לעמוד על מצבם. נאסר על הורי תלמידים להגיע לבתי הספר.

בוצע - עבודה בחירום: נקבע כי עובדים חיוניים יעבדו מביתם, בהתאם להנחיות משרד הפנים. רשימת העובדים מהבית נפתחה מעבר לעובדים המורשים שקבע משרד הפנים ונקבע כי כל בקשה תיבחן לגופה בשים לב לצורך בשמירה על בטחון המידע בשל החשש מניסיונות לבצע אירועי סייבר כנגד עובדים העושים עבודתם מביתם.

בוצע - רציפות תפקודית: נוכח הקרבה לחג הפסח והעובדה שהעירייה עודדה את המשך הפעילות המסחרית, הנחה ראש העירייה את עובדי התברואה להמשיך לעבוד כרגיל, זאת כדי לאפשר את המשך הרציפות התפקודית.



בוצע - שירותים עירוניים לתושב: נוכח האיסור על התקהלות, ניתנו הנחיות מחמירות באשר לקהל המורשה להיכנס למשרדי העירייה. חל איסור על מי ששהה בחו"ל או מבודד להגיע למשרדי העירייה. כמו כן ניתנה הנחייה שלא לבצע עיקולים בשל אי תשלום חובות ארנונה.

בוצע - חלוקת מזון לבעלי צרכים: ביום 19.3.2020, עם התקנת התקנות לשעת חירום החלה העירייה לחלק מזון לקשישים בארבעה מוקדי חלוקה. כן הוקמו צוותים של עובדי עירייה ומתנדבים, לחלוקה של מזון ותווי שי ברחבי העיר.

בוצע - שמרטפייה: ביום 20.3.2020 הוציאה העירייה הודעות לעובדים חיוניים אותם סברה שיש ברצונה להפעיל. כמענה לעובדים אשר להם ילדים קטנים בבית הפעילה העירייה שמרטפייה אשר בה שוהו 36 ילדים, כולל ילדים של עובדי מערכת הבריאות בעיר, זאת על פי רשימת סיעות כונניות בשע"ח.

כאמור לעיל, התנהלות העירייה אופיינה בקבלת החלטות בתנאים של אי ודאות, בעיקר כאשר ההחלטה להפעיל את המשק כמשק לשע"ח בוששה לבוא. בנסיבות אלו קיבלה העירייה החלטות המשקפות מחד את הרצון לשמור על רציפות תפקודית אולם מאידך, כל הפעולות נעשו במשנה זהירות, תוך שמירה על הנחיות מחמירות ובמקביל, עם העברת מסרים שוטפים, מנחים, מדריכים ומרגיעים לציבור ובמתן מענה כלכלי לאוכלוסיות חלשות כמו גם תמיכה וסעד נפשיים לפרטים הזקוקים לכך. במהלך תקופה זו אף הופעלו עובדים חיוניים ומתנדבים בעירייה כאשר לכל אלה העניקה העירייה פתרונות שמרטפות עבור ילדיהם ככל שהדבר נדרש.

7. כוח אדם בחירום:

הבסיס החוקי להוצאת תווי ריתוק לעובדי העירייה נובע מהגדרת העירייה כמפעל חיוני. לפי חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967 (להלן - חוק שירות עבודה) - הרשות המקומית היא "מפעל" כהגדרתו בחוק שירות עבודה³. כאמור בחוק, "מפעל למתן שירותים קיומיים"⁴ הוא "כל מפעל או חלק ממנו, ששר העבודה והרווחה אישר אותו בצו, בזמן מצב מיוחד בעורף או בעת אירוע אסון המוני". מכוח חוק זה רשאי שר העבודה (להלן - השר) להוציא לעובדי הרשות המקומית, המאושרת כמפעל למתן שירותים קיומיים, צווים לשירות עבודה (להלן - צווי ריתוק) בהתאם לתנאים שנקבעו בחוק.

תיק האב קובע כי תכנון כוח אדם בעירייה בחירום מתבסס על המבנה הארגוני ותקני כוח האדם שלה לשעת חירום. לשם כך, על העירייה להכין את התקן הנדרש ולהגישו לאישור המפקח המרחבי על כוח האדם מטעם משרד הכלכלה. משרד הכלכלה, לאחר הטיפול בריתוק המשקי של העובד מול צה"ל וקבלת האישורים המתאימים, יעביר את האישור לעירייה ופיץ דוח של כל המפעלים החיוניים, הכולל את פירוט התקנים והאיוש השמי של כוח האדם המרותק. משאושר התקן, יש לשבץ את כוח האדם לפיו. כדי לאפשר מעבר חלק ופשוט עד כמה שניתן משגרה לחירום, יש לפרסם כתב מינוי לעובדים לחירום. הרשות תעדכן את העובדים בדבר המשימות שיידרשו למלא בשעת חירום והמסגרת הארגונית שבה ישולבו ותתרגל את תהליך הקריאה וההתייצבות של העובדים. כן תציין את הפעולות שיינקטו נגדם אם לא יתייצב לעבודה.

הביקורת בחנה את מצבת כוח האדם בחירום ואת מערך הוצאת צווי הריתוק לעובדים אלה.

3 כאמור בהחלטת ממשלה מס' 1716 מיום 6.7.86 והחלטה 1080 מיום 13.2.200.

4 כאמור בהחלטת ממשלה מס' 1716 מיום 6.7.86 והחלטה 1080 מיום 13.2.200.



7.1 שיבוץ עובדים בחירום בעת קליטתם:

על פי נוהלי העבודה במשא"ן, עם קליטתו של עובד לעבודה בעירייה הוא מקבל מינוי בכתב המגדיר את תפקידו בשעת חירום. במקביל לכך, אחת לשנה מפיצה העירייה "הודעה לעובד" את מעמדה של העירייה כמפעל חיוני ואת המשמעות הנובעת מכך ובכלל זה, ההתייחסות לעבודה בעת שמוכרז "מצב מיוחד בעורף".

במקביל לכך מייצאת העירייה מידי רבעון קובץ לאתר משרד העבודה ובו רשימת מרועננת של העובדים המרותקים. רשימה זו מוטמעת באתר משרד העבודה ולא ניתן להגיע אליה אלא באמצעות סיסמה. רשימה זו מהווה את הרשימה העדכנית של העובדים המרותקים המאושרים ע"י משרד העבודה ורק בעתות חירום הם עתידים לקבל צווי ריתוק פרטניים.

בוצע - ככל, ביקורת רח"ל העלתה כי מכלול מידע לציבור תחתיו פועל אגף משא"ן בחירום, מנהל תיק מכלול מאורגן ומסודר. עם זאת וכפי שהעלתה הביקורת הנוכחית, קיימות בד"כ רשימות של כוח אדם ועובדים מרותקים בחירום אשר נוכח הדינמיות בתחלופת עובדים נדרש עדכון באופן תדיר.

לא בוצע - נמצא כי לא קיים נוהל כתוב המסדיר את קליטת עובד ושיבוצו לתפקיד בחירום עם כניסתו לעבודה.

לא בוצע - נמצא כי לעתים לא יוצאים לעובדים הודעה על ריתוקם בחירום ולפעמים אף לא כתבי מינוי לעובדים חדשים אלה. (ר.ק).

לא בוצע - נמצא כי מתוך רשימת העובדים בחירום, פרטי כמחצית מהעובדים המשובצים מופיעים ללא ציון מס' טלפון ליצירת קשר בחירום. כן נמצא לא קיים נוהל הזעקת עובדים רשומי הכולל בין היתר את מדרגי הקריאה לפי בעלי תפקידים או צרכים.

המלצת הביקורת:

יש להכין נוהל כתוב של הוצאת כתב מינוי ועדכון רשימת המרותקים באתר משרד העבודה.

7.2 רישום ושיבוץ העובדים: אגף משא"ן מבצע מעקב על מצבת העובדים המרותקים באמצעות קובץ אותו הוא שולף מאתר משרד העבודה. הקובץ אשר מגיע בפורמט EXCEL או PDF מכיל שדות אלפא נומריים ובהם סמל המחלקה, שם המחלקה, סמל תפקיד שם תפקיד ומקצוע אזרחי המופיע בשדה נומרי בלבד ללא תיאור המקצוע.

בשדה "שם המחלקה" מציינים את המכלול אליו משויך העובד המרותק. השדה "שם תפקיד" אמור לציין את תפקידו של העובד בחירום אולם נמצא כי לעתים נרשם תפקידו האזרחי של העובד להבדיל מתפקידו בחירום.

נוכח העובדה שישנם מכלולים המפעילים עובדים רבים בשורה של תפקידים ראוי היה לציין את תפקידו של העובד בחירום. הביקורת סבורה כי תפקידו האזרחי של העובד צריך להופיע תחת "מקצוע אזרחי" אולם כאמור קיים שדה נומרי בלבד של מקצוע אזרחי ולא תיאור המקצוע.

המלצת הביקורת:

מומלץ לקבוע כי בשדה "שם תפקיד" יצוין תפקידם הספציפי של העובדים בחירום.



7.3 מצבת כוח אדם:

הביקורת בחנה את מצבת כוח אדם בחירום. נמצא כי ישנם 873 עובדי עירייה הרשומים כעובדים מרותקים כדלקמן:

עובדים בגיל פרישה	סה"כ עובדים מרותקים	יחידה מרתקת
-	1	הנהלה
2	32	מכלול הנדסה ותשתיות
12	234	מכלול חינוך ותרבות
6	101	מכלול טיפול באוכלוסייה
-	71	מכלול לוגיסטיקה ותפעול
3	54	מכלול מידע לציבור הסברה ודוברות
-	6	מכלול משאבי אנוש
1	28	מרכז הפעלה
27	260	פס"ח
-	22	צוות תחנת ריכוז חללים
6	64	תגבור פס"ח
57	873	סכום כולל

7.4 עובדים מרותקים בגילאי פרישה: נמצאו 57 עובדות המצויות לכאורה בגיל פרישה. בדיקת מצבן התעסקתי של עובדות אלה מעלה כי במועד הביקורת סיימו 19 עובדות את עבודתן בעירייה אולם הן עדיין משובצות לתפקידים בחירום.

הביקורת מעירה כי נוכח העובדה שישנן עוד שלושים ושמונה עובדות נוספות המצויות בגיל פרישה, יש לקיים בדיקות תקופתיות וככל שעובדות אלו פורשות משירות העירייה, יש לגרוע את העובדות מרשימת העובדים המרותקים בחירום ולשבץ עובדים אחרים במקומן.

המלצת הביקורת:

יש לרענן את רשימת העובדים המרותקים וככל שיש עובדים אשר יצאו לגמלאות, יש להסירם ממצבת כוח האדם בחירום ולשבץ עובדים אחרים במקום, ככל שנדרש לעשות כן.

נוכח העובדה שישנן עוד שלושים ושמונה עובדות נוספות המצויות בגיל פרישה, יש לקיים בדיקות תקופתיות וככל שעובדות אלו פורשות משירות העירייה, יש לגרוע את העובדות מרשימת העובדים המרותקים בחירום ולשבץ עובדים אחרים במקומן.



7.5 מצבת כוח אדם במכלולים:

השוואת עץ מבנה הרשות בחירום לעובדים המשובצים בתפקידים השונים אשר עודכנה ביום 29.6.2021 מעלה ליקויים שונים בשיבוץ כוח האדם בחירום:

נמצאו עשרה תפקידים בחירום שטרם אוישו:

שם תפקיד	שם מחלקה
ממונה על אספקת מים	מכלול הנדסה ותשתיות
מהנדס תכנון	מכלול הנדסה ותשתיות
מהנדס כבישים	מכלול הנדסה ותשתיות
מהנדס בנין	מכלול הנדסה ותשתיות
ממונה ניהול פרויקטים	מכלול חינוך ותרבות
רופא וטרינר	מכלול טיפול באוכלוסיה
ממונה על מזון	מכלול לוגיסטיקה ותפעול
ממונה על משק כללי	מכלול לוגיסטיקה ותפעול
ממונה על הגנת הסביבה	מכלול לוגיסטיקה ותפעול
רכז מתנדבים	מכלול משאבי אנוש

נמצאו בעלי תפקידים המשובצים לתפקידים בחירום אולם אינם מופיעים ברשימת העובדים המרותקים. לדוגמה⁵:

ש.א. אחראי ספורט במכלול חינוך - אינו מופיע כעובד מרותק.

ת.ד. אחראית רווחה במכלול אוכלוסייה - אינה מופיעה כעובדת מרותקת.

נמצא כי קיים ליקוי בעדכון תפקיד של עובדים אשר עברו לתפקיד אחר בתוך העירייה, לעתים אף שיצא כתב מינוי המעיד על שינוי בתפקיד בו מוצב העובד בחירום:

א.פ. מנהלת מכלול הנדסה ותשתיות - רשומה כמרותקת לתפקיד של מהנדס ואילו בתפקיד מנהל המכלול רשום ג.ד אשר סיים את תפקידו.

ב.א.ב, מנהלת רישוי עסקים מופיעה במכלול הנדסה ותשתיות כמזכירה.

המלצת הביקורת:

יש לעדכן את תפקידם של בעלי תפקידים אשר עברו לתפקיד אחר בתוך העירייה.



7.6 כוח אדם בחירום בחינוך:

הביקורת בחנה באופן מדגמי את מצבת כוח אדם במכלול חינוך. רשימת כוח אדם במכלול כפי שמופיעה במשא"ן כוללת 234 בעלי תפקידים כדלקמן⁶:

סה"כ	תפקיד בחירום
1	אחראי כח אדם
1	ממונה ניהול פרויקטים
1	ממונה על היסעים
1	מנהל יחידה
1	מנהל מכלול
1	קצין בטחון מוסדות חינוך
1	רכז תרבות
2	סגן מנהל מכלול
2	קצין בקור סדיר
3	מנהל נוער
16	תחזוקן
25	עובד משק
47	פקיד רישום
132	סייעת הוראה/חינוך
234	סכום כולל

לא בוצע - בחינה של נתוני השיבוץ בחירום כפי שמופיעים בתיק חינוך אצל הקב"ט העירוני מעלה כי רשימת העובדים המרותקים בחירום, אינה מופיעה בתיקים הרלוונטיים במכלול חינוך.

לא בוצע - נמצא כי רשימת כוח אדם בחירום אינה עדכנית ואינה כוללת בעלי תפקידים באגף, להם נודעת חשיבות בחירום.

לא בוצע - נמצא כי שיבוץ העובדים כפי שמופיע בתיק מכלול חינוך⁷ אינו עדכני ואינו תואם את הנתונים כפי שמופיעים בצווי הריתוק. כך למשל, משובצת אחת העובדות (ענבל פרץ) בבתי ספר נעם ומוריה, אולם על פי נתוני משא"ן היא מרותקת למכלול מידע לציבור בחירום. עובדת נוספת (ציונה אלמקייס) רשומה כמשובצת בגני ילדים אולם בפועל מרותק לתפקיד בפס"ח. עובדת הרשומה כמשובצת בגני ילדים בחירום מופיעה במערכת משא"ן כמרותקת לתפקיד בפס"ח.

כן נמצא כי מבין שמונה עובדים הרשומים כצוות תחזוקת מוסדות חינוך, ארבעה לא מופיעים כמרותקים.

לא בוצע - רשימת הפסיכולוגים נמצאה אף היא לא מעודכנת ומבין עשרים פסיכולוגים להם מיועדים תפקידים בשע"ח, ארבעה לא מופיעים בנתוני משא"ן כמי שקיבלו צווי ריתוק.

6 כאמור בהחלטת ממשלה מס' 1716 מיום 6.7.86 והחלטה 1080 מיום 13.2.200.

7 כאמור בהחלטת ממשלה מס' 1716 מיום 6.7.86 והחלטה 1080 מיום 13.2.200.



המלצת הביקורת:

יש לעדכן את תפקידם בחירום של העובדים בהתאם לתפקיד אליו הם מיועדים ובהתאם לצרכיו של מכלול חינוך.

7.7 מתנדבים:

למערך המתנדבים נודעת חשיבות רבה בכל התרחישים אליהם מתכוננת הרשות. הפעלת מתנדבים נדרשת ככל שקיים פער בין מצבת כוח האדם של העירייה בחירום לבין הפעולות להן היא עלולה להידרש. פעילותם של המתנדבים מפורטת בתיק מכלול המנהל הכללי בנוהלים בין משרדיים - מבנה וארגון מערך ההתנדבות ברשות המקומית לפי פרק 2 בנוהל בין משרדי לארגון הפעלת מתנדבים ברשות המקומית בשעת חירום, נוהל בין משרדי מס' 94 להפעלת לשכות להכוונת מתנדבים בשעת חירום ונוהל בין משרדי מס' 98 - ארגון הפעלת מתנדבים ברשות המקומית בשעת חירום, אוגוסט 2007.

בעת רעידות אדמה נדרשים המתנדבים לסייע לאוכלוסייה שנפגעה ובסיוע בשיקום התשתיות. כאמור בתיק אב, עלולים כל המכלולים להזדקק לשירותי מתנדבים לביצוע המשימות המוטלות עליהם בחירום. לשם כך וכאמור בתיק אב, על משא"ן להכין מערך מתנדבים לגיוס ואילו מכלול המנהל הכללי אחראי על ביצוע ההכשרות למתנדבים, בהתאם להשמתם בחירום, הכנת תשתית ארגונית להפעלת מתנדבים בחירום במקצועות חיוניים, ניהול מאגר נתונים ותכנון משימות עבורם, בתיאום עם הוועדה לתיאום ולהפעלת מתנדבים ובתיאום עם המכלולים האחרים;

כאמור בחוק שירות עבודה בשע"ח, התשכ"ז - 1967, על העירייה לקבוע רכז מתנדבים אשר ירכז את כל פעולות ההתנדבות בשגרה וינהל רישום ומעקב אחר פוטנציאל המתנדבים לפי הצרכים.

ממצאי הביקורת:

העירייה מינתה משורותיה רכז מתנדבים. נמצא כי רכז המתנדבים סיים עבודתו בעירייה במהלך חודש אוגוסט 2021. טרם מונה מחליף במקומו.

נמצא כי ברשימות המתנדבים המופיעים אצל קב"ט העירוני ואשר עודכנה לאחרונה ביום 2.12.2020, ישנם 38 מתנדבים בלבד⁸. הביקורת סבורה כי נוכח הפעילות הנדרשת במכלולים השונים והתפקידים אותם מייעדים בחירום למתנדבים, מדובר במספר מתנדבים הנמוך מזה אשר יש לשאוף אליו.

לא בוצע - נמצא כי לא קיים מידע בקובץ המתנדבים אצל קב"ט העירייה באשר לתפקידם של מתנדבים אלה בשע"ח ואף לא ניתן לדעת באיזה מכלול מיועד כל אחד מהם להתנדב.

לא בוצע - בביקורת רח"ל נמצא כי בתא בריאות השייך למכלול אוכלוסייה אין רשימה מסודרת של מתנדבים. כן נמצא כי לא נעשה ניתוח ומיפוי צרכים באשר לשימוש במתנדבים בשעת חירום. הביקורת מעירה כי ככל שאין מידע על תפקידם הייעודי של מתנדבים אלה בשע"ח, לא ניתן להכשירם לייעודם הספציפי.

המלצות הביקורת:

יש למנות אחראי על המתנדבים.

מומלץ לפעול להרחבת מאגר המתנדבים.

בעת גיוס מתנדב יירשם תפקידו בחירום זאת על מנת שניתן יהיה להכין מערך הכשרה רלוונטי לתפקידם של המתנדבים בחירום.

8 כאמור בהחלטת ממשלה מס' 1716 מיום 6.7.86 והחלטה 1080 מיום 13.2.200.



7.8 שמרטפייה:

בין יתר תפקידיה של העירייה בחירום היא נדרשת לפתוח שמרטפיות לילדי עובדים. פתיחת השמרטפיות מתבצעת באמצעות תחום כוח אדם. כן נדרשת העירייה להיערך לאפשרות של קליטת ילדי עובדים במערכת הבריאות ומפעלים חינויים בשמרטפיות העירייה, כל זאת על מנת שצוותי העירייה, מערכת הבריאות והמפעלים החינויים יוכלו להתפנות לעיסוק החשוב לו הם נדרשים בשעת חירום.

אוכלוסיית היעד בשמרטפיות הינם ילדים מגיל שנה עד 12 שירותי השמרטפות שהעירייה נדרשת להעניק הינה עבור ילדים של עובדי עירייה מרותקים, אך העירייה נדרשת לסייע גם למפעלים חינויים אחרים⁹.

ממצאי הביקורת:

מיפוי הילדים העשויים להזדקק לשירותי שמרטפות נערך לאחרונה ביום 24.2.2020. מיפוי זה מתייחס לילדי עובדי מערכת הבריאות בלבד ואינו ממפה את ילדי עובדי העירייה וילדי עובדים במפעלים חינויים. על פי מיפוי זה נמצא כי במערכת הבריאות ישנם 22 ילדים אשר יזדקקו לשירותי שמרטפות.

בוצע - עם זאת, נמצא כי במהלך מגפת הקורונה הפעילה העירייה שירותי שמרטפות ל - 36 ילדים, תוך שהיא נותנת מענה לכל העובדים אשר נזקקו לשירות זה.

המלצות הביקורת:

מומלץ לרענן את רשימת הילדים בגילאים 1-12 אשר העירייה עלולה להידרש להיערך לקליטתם בשמרטפיות.

תגובת מנהלת מחלקת הון אנושי: מחלקת הון אנושי רואה בנושא כחשוב מאוד ומתייחסת אליו ככזה. בחודש האחרון מתבצע מיפוי ועדכון יסודי של טבלת מצבת כ"א בחירום, בהתאם למצבת כ"א עדכנית של הרשות ומחוצה לה, על פי כל הפרמטרים הנדרשים. אכן התגלו פערים בדו"ח אשר היו בהלימה למכתבך. אנו מתייחסים בכובד ראש לגיוס רכז/ת מתנדבים, שיתכלל את כל התחום ויבנה תיק מתנדבים מסודר ותקין, ופועלים לקליטתו בהקדם האפשרי באמצעות הליך מכרזי, כנדרש ברשות מקומית

השתלמויות והכשרות:

ע"פ תיק האב, בעלי תפקידים בעירייה נדרשים לעבור הכשרות והשתלמויות בתחום החירום. בדוח הביקורת שערכה רח"ל, הודגש הצורך ביציאה להשתלמויות והדרכה ואף נרשמה הערה כי יש לשלוח את מנהלי המכלולים לקורסי הכשרה במכללה לאיתנות. הצורך בכך עלה לאחר שמנהלי מכלולים וסגניהם התחלפו בתפקידם. הביקורת בחנה את הפעולות שבוצעו בעקבות המלצת הביקורת:

ממצאי הביקורת:

בוצע - נמצא כי מנהלי מכלול מידע לציבור, מכלול אוכלוסייה, מכלול הנדסה ותשתיות, מכלול משאבי אנוש וקב"ט העירייה יצאו להשתלמויות.

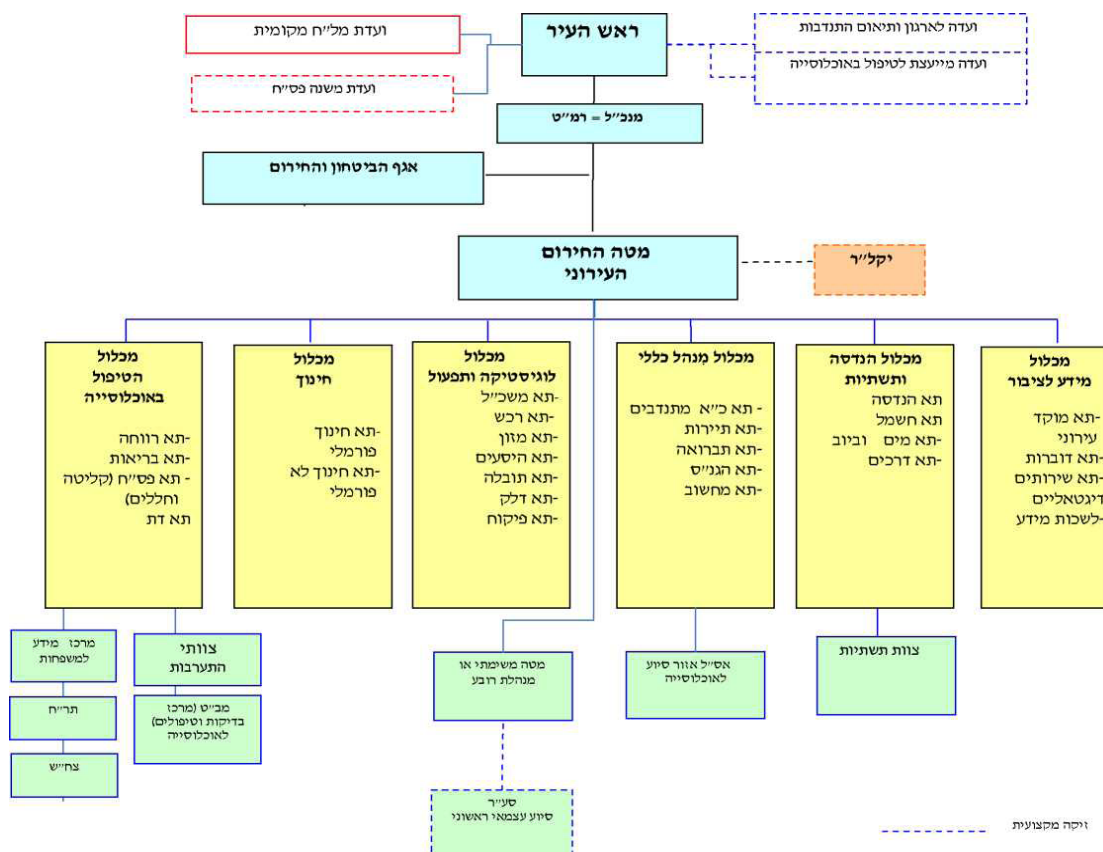
9 כאמור בהחלטת ממשלה מס' 1716 מיום 6.7.86 והחלטה 1080 מיום 13.2.200.



8. מרכז ההפעלה הרשותי - המרה"פ:

פרק ה' בתיק האב העוסק המכלולים שבמטה החירום העירוני דן בנושא מרכז ההפעלה העירוני (להלן - המרה"פ) והוא קובע מבנה עקרוני של מרה"פ כדלקמן:

מבנה עקרוני של מטה חירום העירוני



הערכות בשגרה: נקבע כי בשגרה יש לגייס ולהקים צוות מטה חירום שיאייש את המרה"פ. כמו כן יש להקים את האתר על כל הציוד הנדרש ובכלל זה יש להקים את מערך התקשורת והמחשוב במקום. עוד נדרש להכין נוהל הפעלה של המרה"פ המתבקש לצורך הפעלתו בחירום בשים לב לעובדה כי מדובר במתקן אשר בשגרה משמש כמתקן דו תכליתי.

אתר חלופי: נדרש להקצות אתר חלופי ממוגן ומצויד ולהכין תיק אתר ובו נוהלי עבודה פנימיים.

מבנה המרה"פ: נקבע כי במרה"פ יהיה מרכז שליטה שישמש כאזור הישיבות של מטה החירום העירוני. כן יהיה במקום מרכז דיווח שאליו יגיע מידע ממקורות שונים והוא אשר יפיץ אותו הלאה. יוקצה מקום למכלולים השונים, ליקל"ר ולארגוני החירום - משטרה, מד"א וכב"א. במרה"פ יהיה גם אזור מנהלתי בו יהיו משרדי המנכ"ל (הרמ"ט) וחדר ישיבות והערכת מצב וכן אזור מנהלי בו יהיו השירותים הפיזיים לתמיכה במרכז כגון שירותים, מזון, לינה, ביטחון, ציוד, תשתיות קשר ותקשורת.

מיקום המרה"פ: המרה"פ ימוקם באזור ממוגן או במקלט והוא ייתן מענה גם לשהייה במקום בעת תקיפה בנשק לא קונבנציונלי באמצעות איטום וסינון ראויים.

הביקורת ערכה סיור במרה"פ ולהלן הממצאים:



ממצאי הביקורת:

בוצע - במועד הביקורת, נמצא כי לא קיים נוהל הפעלה למרה"פ, זאת על אף שבביקורת רח"ל נדרש לתקן ליקוי זה.

תגובת מנכ"ל העירייה: הוצמד לקב"ט יועץ לכתובת נהלים ולהתמקצעות וכמו כן יצא למספר הכשרות.

מיקום המרה"פ: המרה"פ ממוקם במבנה ממוגן אשר בימים כתיקונם משמש את "ניצן" והוא רחוק מבניין העירייה. המרה"פ אינו נותן מענה לאיומים לא קונבנציונליים ואין אתר חליפי אשר אמור לפעול שעה שהמרה"פ יוצא מכלל שימוש.

השטח הכולל של המבנה עומד על כ-200 מ"ר וניכר כי הוא צפוף ואינו מספק תנאי עבודה נוחים לגורמים אשר אמורים לפעול ממנו.

תיאור פיזי: החדר המרכזי משמש כמרכז שליטה והוא משמש גם כאולם הישיבות בו ממוקם שולחן הישיבות - "השולחן המרכזי" של מטה החירום. בצמוד לאולם הישיבות ממוקם חדר המוקצה לראש העירייה מתוקף תפקידו כיו"ר ועדת מל"ח יחד עם מנכ"ל העירייה. בשגרה, משמש החדר כמשרדו של מנהל עמותת "ניצן". חדר נוסף קטן הצמוד לאולם הישיבות ובו יש שלושה שולחנות עבודה, משמש את מרכז ועדת מל"ח, נציגי כב"א מד"א ונציג משטרת ישראל. חדר שלישי משמש כמחסן המכיל את כל העזרים הטקטיים שאמורים לשמש את ראשי המכלולים ומטה החירום.

במעטפת החיצונית של המבנה ישנם ארבעה חדרים נוספים המשמשים את לוגיסטיקה כ"א ופיקוד העורף. לראשי ראשי המכלול רווחה, חינוך, תחבורה אין חדרים ייעודיים והם יושבים זה לצד זה בתוך החדר המרכזי. החדר המשמש את מכלול כ"א יכול להכיל לא יותר משלושה אנשים. חדר לוגיסטיקה אף הוא יכול להכיל לא יותר משלושה אנשים.

השולחן המרכזי: סביב השולחן המרכזי יש מקומות ישיבה לראש העירייה, ראשי מכלול ולאנשי פיקוד העורף.

שימושים שונים בימי שיגרה: החדרים המשמשים את המכלולים במרה"פ הנם קטנים יחסית ונוכח העובדה שהם משמשים את עמותת "ניצן", ציוד של "ניצן" תופס חלק משטח החדרים אשר כאמור אינם גדולים ממילא.

תקשורת: בכל אחד מהחדרים ישנה תקשורת של מחשבים, אולם במקום ישנם מחשבים ישנים המשמשים את המכלולים השונים ואשר לדעת הביקורת יהא זה נכון להחליפם במחשבים חדשים. בחדר המשמש את ראש העירייה ישנו פק"ל חפ"ק של ראש העירייה המשמש אותו בעת יציאה לשטח וכולל בתוכו חמישה מכשירי קשר המיועדים לבעלי תפקידים המלווים את ראש העירייה. המכשירים מתחברים לשני ממסרים המותקנים בתוך מרכז הפעלה וניתן להתחבר באמצעות חמישה ערוצים שונים עם גורמים שונים כגון פיקוד העורף, משטרת ישראל, ראשי המכלולים והמוקד, כולם ביחד או כל אחד בנפרד.

שטחי שירות: קיימים שטחי שירות נפרדים הכוללים מטבחון קטן ושירותים.

לא בוצע - מרכז הפעלה חלופי: נמצא כי לא קיים מרכז הפעלה חלופי אשר אמור לשמש את מטה החירום במקרה שבו מרכז הפעלה יוצא מכלל שימוש.

תגובת מנכ"ל העירייה: מתוכנן מרכז הפעלה חדשני, גדול ועונה על כל הצרכים בבניין העירייה החדש שעתיד להבנות בשנים הקרובות. מרכז הפעלה הנוכחי לא עונה על הצרכים כמובן ולעיתים אנו מקיימים תרגילים וכמובן את כל וועדות המל"ח שלנו בבניין העירייה. אוסיף כי כל התנהלות העירייה מול הקורונה, שעל דעת כולם מהווה אירוע פנדמיה לכל דבר וענין, נעשתה מבניין העירייה. כלומר גם אם זה לא על פי הדרישות, בנין העירייה הוא המקום החלופי שלנו בשלב זה.

לא בוצע - תיקי מכלולים: הביקורת מציינת כי ביקורת רח"ל שהתקיימה במהלך חודש אפריל 2020 העלתה כי לא נמצאים תיקי מכלול שונים במרה"פ. הביקורת מעירה כי גם במהלך הביקורת ניכר שקיימים עדיין ליקויים רבים בניהול תיקי המכלולים. נמצא כי ליקוי זה לא תוקן.



המלצות הביקורת:

כאמור לעיל, לעירייה לא קיים מרכז הפעלה חלופי. ברם, לביקורת הובהר כי הרשות נערכת להקמת מרכז הפעלה חדשני שיפעל בשטח הסמוך לבניין העירייה.

יש להכניס למרה"פ תיקי מכלול עדכניים של כל המכלולים השונים.

השימוש במחשבים נישאים כורך לעתים היבטים הקשורים בביטחון המידע וצנעת הפרט, זאת במקרה של אובדן או גניבה. לפיכך, על אף יעילות ונוחות השימוש במחשבים נישאים, מומלץ להציב במרה"פ מחשבים קבועים לשימושם של מנהלי המכלולים אשר הגישה אליהם תהיה מגובה בסיסמה אישית של המשתמשים.

9. אגף חירום ובטחון במטה החירום העירוני:

אגף חירום ובטחון מנהל ע"י קב"ט העירייה אשר נכנס לתפקידו לא מכבר והוא עוסק בהיערכות העיר לחירום. האגף נושא באחריות למוכנות וכוננות גם בעתות שגרה. לאגף נודעת חשיבות רבה בהערכות העירייה למצבי חירום זאת ע"י וידוא מוכנות המכלולים ופיקוח על מחסני החירום. בהתרחש אירוע חירום בשגרה נדרש האגף לטפל באירוע, לנהל את כל הנדרש להכלת האירוע ולטפל בהשלכות שלו תוך תיאום עם גופי חירום נוספים הפועלים בזירת האירוע.

במצב חירום, מופעל מטה החירום העירוני אשר מופקד על ניהול תקופת החירום. בעת הזאת אחראי האגף בעיקר על הקשר עם גופי החירום, לרבות היקל"ר (פקע"ר), רח"ל וגורמי חירום נוספים.

ע"פ תיק האב, מנהל האגף משמש כמרכז של ועדת המל"ח העירונית בכפיפות לראש העיר, שהוא יו"ר הוועדה והוא אינו חלק מאחד המכלולים. האגף מנחה הנחיות מקצועיות בנושאי מל"ח, תחזוקת מקלטים ציבוריים ואכלוסם בחירום עפ"י תכנית, מלאי וחלפים במחסני החירום ומוכנות העירייה לחירום לרבות הכנת תיק חירום עירוני וביצוע תרגילים בהשתתפות מכלולי מטה החירום העירוני. לתפקודו של מנהל האגף השפעה רבה על חוסן האוכלוסייה¹⁰.

כאמור בתיק האב, תפקידי אגף חירום ובטחון בשגרה הנם כדלקמן:

1. הובלת היערכות הרשות המקומית לחירום וריכוז ועדת המל"ח של העיר.
2. קישור, תיאום וריכוז מערך משק לשעת חירום, לרבות תיאום מענה לכל צורכי העיר להבטחת רציפות תפקודית בחירום מול משרדי הממשלה.
3. תיאום וריכוז מערך ההתגוננות האזרחית ברשות המקומית, לרבות ממוני הג"א בכל מתקני העיר.
4. תכנון, תיאום והפעלה של המערך הביטחוני הרשותי, לרבות במוסדות חינוך ומערך האבטחה.
5. הכנת הרשות המקומית לשעת חירום (אימונים, נהלים, כוח אדם, הכשרה ותרגול).
6. קיום קשר שוטף מול רח"ל ופיקוד העורף-היקל"ר בהיבטי מוכנות והתכוננות לחירום.
7. הכנת תכניות עבודה ואפיון צורכי חירום וביטחון ברשות בהתאמה לתקציב העיר.
8. הכנה והפעלה של מערכי השליטה והדיווח, לרבות המוקד העירוני או הביטחוני ומרכז הפעלה למצבי חירום.
9. טיפול ותחזוקת מחסני חירום והציוד לחירום ולביטחון.
10. אחריות לטיפול במקלטים הציבוריים ובמוסדות החינוך.
11. הכנת מרכז הפעלה והחפ"ק וידוא כשירותם לחירום.

10 כאמור בהחלטת ממשלה מס' 1716 מיום 6.7.86 והחלטה 1080 מיום 13.2.200.



תיקי מכלולים: על מנת לוודא מוכנות המכלולים, על אגף חירום ובטחון להחזיק עותק של תיקי המכלולים השונים, זאת כדי לעמוד על מוכנותם.

הביקורת בחנה סוגיות הקשורות באחריות הקב"ט. בכלל זה נבחנו קיומם של פרוטוקולים של ועדת מל"ח באגף הביטחון, תיקי המכלולים הנמצאים בו, קיומם של תוכניות אימונים והכשרות, קיומה של תוכנית עבודה\ הכנה של המרה"פ והמוקד העירוני לשע"ח והטיפול במחסני החירום.

מחסני חירום: בין יתר תפקידיה בשגרה נדרשת העירייה להעמיד מקרקעין לרשות פיקוד העורף לטובת מחסנים וכן לנהל ולתחזק את מחסני החירום של פיקוד העורף, מל"ח ופס"ח. בחירום נדרשת העירייה להוציא את הציוד מהמחסנים ופיזורו במתקני הקליטה לפי הצורך ובאישור פס"ח. על הטיפול והתחזוקה של מחסני החירום ממונה קב"ט העירייה.

קיימים שלושה סוגי מחסנים עליהם אחראית העירייה בשגרה. הראשון, מחסן המכיל ציוד של פיקוד העורף אשר העירייה מחויבת להעמיד לטובת פיקוד העורף כאמור בחוק הג"א. השני, מחסן מל"ח שבו מרוכז ציוד לגיבוי ותחזוקה של מערכות חיוניות של העירייה והשלישי, מחסן פס"ח, המיועד להפעלתם של מתקני הקליטה ואשר בעת חירום עליה להוציא מחסן החירום ופיזורו בין המתקנים.

האחריות על ניהול ותחזוקת המחסנים העירוניים הנדרשים למתקני הקליטה, מרכז הפעלה, החפ"ק והמטות המשימתיים מוטלת על מכלול הלוגיסטיקה והתפעול בתיאום מול מנהל הבטחון - הקב"ט העירוני. לשם שמירה על תקינות המערכות נדרשת העירייה לבצע בדיקה תקופתית של מחסני החירום והציוד הקיים בהם. הביקורת בחנה סוגיות הקשורות בניהול מחסני החירום.

ממצאי הביקורת:

מזכיר ועדה: קב"ט העירייה אינו משמש כמזכיר ועדת מל"ח. מינוי זה ניתן לעובדת אשר הייתה משובצת כפקידת מידע, אולם נמצא כי לא בוצע עדכון של תפקידה לצורך ריתוק משקי.

לא בוצע - תיקי מכלולים: נמצא כי למעט מידע חלקי מתיקי מכלולים שונים, לא נמצאים במשרד הקב"ט תיקי מכלולים מסודרים.

מחסנים: מחסן פס"ח - ממוקם באזור התעשייה עפולה עילית. מחסן מל"ח ומחסן פקע"ר - ממוקמים ביחד במתחם שפ"ע ברחוב קהילת ציון.

בוצע - נמצא כי קיים נוהל הפעלה של מחסני ציוד החירום של העירייה. על פי הנוהל, יש לבדוק אחת לחצי שנה את תקינות המערכות המיועדות לחירום ובכלל זה, מערכות תקשורת ומחשבים, מתקנים המיועדים לחירום, מחסני חירום והציוד הקיים בהם, עזרי מטה וציוד כגון גנרטורים.

בוצע - טיפול ותחזוקה של המחסנים: הטיפול השוטף במחסני העירייה היה עד לאחרונה באחריות עובד שפרש. מאז לא מונה עובד אחר במקומו. בנסיבות אלה מפקח מנהל מחלקת חזות העיר על ניהול המחסנים.

בוצע חלקית - בדיקות תקופתיות: נדרש כי אחת לשישה חודשים תבצע בדיקה של מחסני החירום והציוד הקיים בהם. נמצא כי קיים נוהל הפעלה של מחסני החירום הקובע כי אחת לשישה חודשים תבצע בדיקה של תקינות מחסני החירום והציוד הקיים בהם ושל עזרי המטה ובכלל זה הגנרטורים. על פי הנוהל, נדרש להעביר אחת לחצי שנה תמצית מדוח הביקורת למרכז ועדת מל"ח. ברם, עיקר הפיקוח המתבצע במחסנים נוגע לבדיקת תקינות הגנרטורים ומילוא המכלים בסולר.

בוצע חלקית - נמצא כי במהלך שנת 2021 ביצע מנהל מחלקת חזות העיר שבע ביקורות לבדיקת תקינות הגנרטורים. עם זאת לא מתקיימת בדיקה על בסיס קבוע ולא מתקיים רישום מסודר בקשר לכשירות כלל הציוד שבמחסן.

בוצע חלקית - ציוד מינימלי נדרש: על מנת לקיים את הפעילות בחירום נדרש מהרשות להחזיק ציוד על פי רשימה מינימלית הנדרשת מרשות שסך אוכלוסייתה אינו עולה על 100,000 תושבים ואשר מהווה דרישת מינימום לצורך קיומה של מוכנות סבירה ולעניין זה מומלץ להחזיק ציוד התואם את מאפייניה של העיר.



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור



עיריית עפולה

מרכיב	ציוד נדרש	רמה ב	הערות	ממצא	
מערך פיקוד ושליטה	מרכז הפעלה רשותי ממוגן	מ"ר 150	מרכזי וחלופי	קיים מרכז הפעלה אחד בשטח העומד בתקן. לא קיים מרכז הפעלה חלופי	
	מפקדת רובע / חמ"ל ישובי	2	חמ"ל לכל רובע/ ישוב	יש מפקדות בשלוש שכונות	
	מערכת קשר קונב' פנימית	15	בתוספת 3 לכל חמ"ל ישובי / רובע	יש	
	ערכת תקשורת	1	מכשיר ברק כתום / ניצן	יש	
		2	טלפון לויני	יש אחד	
מענה מבצעי ראשוני	מחסן חירום	2	עפ"י כמות הציוד הנדרשת ע"פ חלוקה גושית	יש	
	גרור חפ"ק רשותי	1	לפי תיק אב לרשות		
	ערכת תאורה	2		יש	
	ערכת מיגון לעובד רשות	36	בתוספת 6 ערכות לכל רובע / צח"י.	יש	
	ערכת חורף לצוות רשותי	15	רשויות מעל גובה 700 מ', מענה מורחב למזג אוויר קיצון	יש	
	ערכה לצוות התערבות רשותי לטיפול בתשתיות	2	לפחות צוות אחד בכל רשות	יש	
	גרור חילוץ קל סע"ר	2	עירייה לפי כמות רובעים.	יש	
	ערכת מחסום	2		יש 2	
	גרור כיבוי אש	2	לכל ישוב באזור סיכון לשריפה	יש	
	ערכת ציוד מים	2	לפי תקני רשות המים / תאגיד	אין. כיבוי אש מקומי	
	משאבות מים (טבולות)	4	לפי תקני רשות המים / תאגיד	יש וגם למי נעם	
	משאבות מים (ניידות) 3-5"	2	לפי תקני רשות המים / תאגיד	באחריות תאגיד מים	
	ערכת כריזה לרכב	4	באישור דרך משטרת ישראל	3	
	מידע לציבור	מוקד מוניציפאלי/ ביטחוני	1		יש
		אתר אינטרנט רשותי	1		יש



קליטת אוכלוסיה	ציוד למתקן קליטה	1%	לפי נוהלי רשות פס"ח	יש
			לתקשורת עם ספק מזון לרשות מקומית	4%
שירותים חיונים	ערכה למקלט ציבורי	1	כמספר המקלטים ברשות ע"פ תקני פקע"ר	לא
			בהתאם למספר המבנים המוגדרים במפעל החיוני (הרשות).	יש
	ערכת ציוד למבנה במפעל חיוני	1	ע"פ נוהלי משרד התחבורה	
	אמצעי שינוע (כ"ר וצמ"ה)	2	ע"פ נוהלי משרד התחבורה	יש
	כלי צמ"ה	2	ע"פ נוהלי משרד התחבורה	יש
	מכלי סולר נגררים	2	מרכזי וחלופי	

בוצע חלקית - מחסור בציוד: העירייה מפעילה שבעה מתקני קליטה אשר לכל אחד מהם נדרש גנרטור. בפועל, נמצא כי סך הגנרטורים שיש לעירייה עומד על חמישה בלבד. מתוך אלה, גנרטור אחד אינו תקין, אחד נוסף אמור לשמש את המוקד העירוני ואילו אחד נוסף אמור לשמש את צוות תר"ח. מכאן שנכון למועד הביקורת קיים חוסר של חמישה גנרטורים לטובת מתקני הקליטה. כן קיימים שלושה גנרטורים קטנים ניידים נוספים, המסוגלים לספק מענה מוגבל ולזמן קצר.

תגובת מנכ"ל העירייה: נרכש גנרטור חירום לפעילות המוקד בשעת חירום. גנרטור נוסף נרכש לבית הספר יובלים, אשר נדרשים למכונות חמצן ובמקרה, לצורך מענה מציל חיים במקרה חירום של נפילת חשמל. אנחנו נדרשים לגנרטורים נוספים למרכזי קליטה בחירום.

בוצע חלקית - נמצא כי קיים טלפון לוויני אחד אשר בעת הביקורת לא פעל ונדרש לעבור בדיקה ותיקון, זאת כנראה, עקב אי הקפדה על טעינת המכשיר באופן קבוע.

בוצע חלקית - עוד נמצא כי לא קיימות ערכות למקלטים ציבוריים בהתאם למספר המקלטים ברשות, כנדרש.

המלצות הביקורת:

מומלץ כי עותק חתיקי המכלולים השונים יהיה אצל קב"ט העירייה זאת על מנת ללמוד הפעולות שהם מבצעים בשגרה לצורך ההערכות לשע"ח.

יש למנות עובד קבוע שיהיה אחראי על תחזוקת המחסנים.

יש לבצע בדיקות תקופתיות של תקינות הציוד כל חצי שנה.

יש לפעול להשלמת הציוד החסר.



תגובת הקב"ט העירוני: ראשית, אנו מקבלים את הדוח ומברכים על הביקורת. כפי שציינתי, כקב"ט חדש התחייבתי לשים דגש על הביקורת שניתנה והיא תהווה את בסיס העבודה באגף הביטחון וכמובן ראה זאת כהתחייבותנו להפיק לקחים. ישנם מספר שינויים עליהם התחלנו לעבוד כגון - ייצוב כוח האדם במחלקות וראשי המחלקות, תחזוקה ומילוי חוסרים בציוד החירום (לדוגמא- חדר ההפעלה). מכאן נלמד, נשתפר וניישם את הליקויים שעלו בזמן הקצר ביותר ובהקדם האפשרי, כל זאת על מנת לייעל את העבודה ולשפר את תפעול המחלקות השונות.

10. תמ"ר - תוכנית מיגון רשותית:

במהלך השנים נוצרו ברשויות המקומיות פערים במיגון האוכלוסייה בתחומן וביכולתן לקיים את הפעילויות החיוניות שלהן בעת מלחמה. כדי לשפר את היערכותן, נדרשות הרשויות המקומיות להכין ולהוציא אל הפועל תוכנית מיגון רשותית (להלן - תמ"ר) אשר תאפשר להן לקיים את פעילותן הסדירה בתשתיות ממוגנות ולהכין אזורי מיגון מספקים לצורך ביצוע פעולות חיוניות, מיגון לאזרחים שבינם נפגע ומיגון לאזרחים אשר יעדיפו לשפר את המיגון הקיים שלהם.

התמ"ר מתבססת על הנחת העבודה לפיה בעת הפעלתה לא יתקיימו לימודים והיא ממפה כל השטחים המוגנים הציבוריים בשטח הרשות, לרבות אלה שבבתי ספר, במבני ציבור, בתעשייה, במבני מסחר ובשירותים שבבעלות פרטית, ומפרטת היכן יש להתקין מחסות, מחנות, חניונים ומבנים תת-קרקעיים. כמו כן התוכנית ממפה את האוכלוסייה ואת המיגון הקיים ברשות, כמו אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים והמיגון המתאים להן; את הפעילויות החיוניות אשר יקוימו בשגרת חירום ואת דרכי המיגון ואת דרכי התנועה הראשיות הנדרשות לביצוען של הפעילויות החיוניות.

תכלית תוכנית המיגון, הפעלת השירותים החיוניים, מתן מענה לאזרחים אשר בתיהם נפגעו, באמצעות מתקני הקליטה שבבעלות הרשות, מתן מענה לאוכלוסיות מיוחדות - עיוורים, קשישים, נכים וכו' אשר אינם מסוגלים להגיע למרחב מוגן/ מקלט בפרק הזמן שנקבע להתראה ולאזרחים חסרי מיגון שיעדיפו לשפר את המיגון הקיים שלהם.

תמ"ר מורכבת משלושה שלבים עיקריים:

שלב א - מיפוי התשתיות, האוכלוסייה והפעילויות החיוניות. מיפוי השטחים המוגנים שבשטחי הרשות, לרבות אלה שבבתי הספר, במבני הציבור, בתעשייה, במבני מסחר ושירותים שבבעלות פרטית.

שלב ב - ניתוח פערי המיגון. הניתוח בוחן את הפער בין השטחים הנדרשים למצאי והוא מתבצע עבור כל רובע בנפרד מתוך הנחה שניידות בין רובעים אינה רצויה ואינה מעשית ומשום כך, עודף ברובע אחד אינו רלוונטי לכיסוי פערים ברובעים אחרים.

שלב ג - הכנת תוכנית שתיתן מענה לפערים אלה. על הרשות לתת מענה במתקני קליטה עבור ארבעה אחוזים מכלל תושביה. המפתחות לתכנון המיגון קובעים כי השטח המוגן לאדם במקלט יעמוד על 1.25 מ"ר. השטח המוגן לאדם במקלט עם מערכת אוורור וסיון יעמוד על 1.0 מ"ר. השטח המוגן לאדם במתקן קליטה של פס"ח במוסדות חינוך יעמוד על 0.5 מ"ר ואילו שטח המחיה לשהייה ממושכת במבנה מתחת לפני האדמה שאינו מקלט תקני, המשמש כמרתף או כחניון, יעמוד על 6.0 מ"ר.

תכנון המענה לאוכלוסייה חסרת מיגון יתבצע כדלקמן:

על מנת להכין תוכנית מיגון נדרש תחילה לאסוף נתונים על אוכלוסיית העיר ופריסתה ועל פתרונות המיגון הקיימים בה. לשם כך יש לבצע מיפוי של כל התשתיות המיוגונות הקיימות בעיר, לרבות אלה שבבתי הספר, במבני הציבור, בתעשייה, במבני מסחר ושירותים שבבעלות פרטית.

קביעת האוכלוסייה שתקבל מענה במקלט ציבורי - קשישים ואוכלוסיות עם צרכים מיוחדים המסוגלים להגיע בכוחות עצמם למקלט ולאחר מכן, תושבים המצויים בקרבה מיידית למקלט. קביעת האוכלוסייה חסרת המיגון המיועדת לקבל מענה בתוך מסגרות החינוך. קביעת האוכלוסייה המיועדת לקבל מענה במקלט או במרחב מוגן מוסדי (ממ"מ). קביעת האוכלוסייה המיועדת לקבל מענה במקלט או במרחב מוגן קומתי (ממ"ק) במבנה מסחרי או באזור מוגן.



על מנת לתת מענה לאוכלוסיות עם צרכים מיוחדים, יש בראש ובראשונה צורך למפות את אותן אוכלוסיות ובהתאם למקום מגוריהן ו/או למקום בו הן עלולות לשהות בשעת חירום, נדרש לתת למה מענה מיגוני. "אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים", יחשבו אלו שזקוקות להיערכות מיוחדת כדי להתגונן ובהן נכים הזקוקים לתנאי נגישות מיוחדים, עיוורים שיידרשו להימצא במרחב מוגן כל העת, קשישים שאינם מסוגלים להגיע למרחב המוגן או למקלט בפרק הזמן שנקבע להתרעה, חולים כרוניים הזקוקים לסייעות או תמיכה לצורך תפקודם ומוסדות של אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים המספקים מגורים ושהייה קבועה לחוסים.

ממצאי הביקורת:

10.1 מיפוי אוכלוסייה: מכלול אוכלוסייה צריך לרכז את נתוני האוכלוסייה. המידע אותו נדרש המכלול לרכז הנו מידע על "אזורים סטטיסטיים" במערכת מרשם האוכלוסין (אג"ס) הכולל נתונים בחרך גילאים לפי שכונות או רובעים, מאפייני אוכלוסיות ע"פ אזורים. כן נדרש המכלול לרכז מידע בקשר למנהיגות המקומית והקהילתית.

לא בוצע - נמצא כי לא קיים מידע הממפה את התושבים ע"פ אזורים סטטיסטיים זאת על אף שהביקורת מציינת כי מידע מעין זה יכול להגיע ממאגרי המידע של משרד הפנים הנגישים לעירייה.

בוצע - מיפוי אוכלוסיות מיוחדות: נמצא כי בוצע מיפוי אוכלוסיות מיוחדות לפי סוג האוכלוסייה ולפי כתובת המגורים של ראשי בתי האב כדלקמן: רשימה שמית של אזרחים ותיקים ושל ילדים נכים לפי כיתות, רשימת השהים בבית עמית, מרכז יום טיפולי סיעודי, רשימה שמית של השהים במע"ש, רשימות המבצעות חיתוך של האוכלוסייה הנזקקת לפי סוג הליקוי ובכלל זה, נכים עם קטיעות גפיים ומשותקים, עיוורים, אלמים, מחלות ראומטיות, עמוד שידרה וכן אוכלוסייה עם הפרעות נפשיות, פסיכיאטריות ואוטיזם. כן נמצא כי קיימת רשימה של ילדים בפיגור המוסעים מחוץ לעיר. כן בוצע פילוח של האוכלוסייה הקשישה ובכלל זה, אוכלוסייה בוגרת וקשישים עריריים.

לא בוצע - מתן מענה לפערי מיגון: נמצא כי נתוני האוכלוסייה ופערי המיגון לא מקבלים ביטוי בתוכנית סדורה של פעולות שהרשות מתכוונת לבצע בשעת חירום כדי לתת מענה לאוכלוסיות הזקוקות לניוד.

המלצת הביקורת:

יש לבצע מיפוי של אוכלוסיית העיר לפי אזורים סטטיסטיים המשקפים את הרמה הסוציו כלכלית של כל אזור ואת הנתונים הדמוגרפיים - מידע שיש בו כדי לספק תובנות באשר לפערי המיגון ומגוון הפתרונות שניתן לספק לכל אוכלוסייה בכל אזור סטטיסטי.

בשלב שני, יש לקבוע תוכנית סדורה לניוד אנשים הזקוקים לניוד - ילדים, קשישים ומוגבלים.

בוצע - מיפוי מקלטים ציבוריים: נמצא כי קיים מיפוי של כלל המקלטים במוסדות הציבור בעיר ושל המקלטים במוסדות החינוך בעיר.

בוצע חלקית - ביקורת שביצע פקע"ר העלתה כי קיימים מקלטים שאינם שמישים. במרבית המקלטים המושבתים קיימת הצפה הנובעת מחדירת מי תהום. כן העלתה הביקורת כי במקלטים המשמשים כמקלטים דו תכליתיים קיימת צפיפות יתר הנובעת מצידוד רב הנמצא בהם.



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

תמונת מצב המקלטים כפי שעלתה בעת שנערכה ביקורת פקע"ר הינה כאמור בטבלה שלהן:

סכום כולל	כשיר	מושבת	אזור
24	23	1	גבעת המורה
13	10	3	עפולה
46	35	11	עפולה עילית
83	68	15	סכום כולל

פריסת המקלטים בחלוקה גיאוגרפית הינה כדלקמן¹¹:

אזור	ספירה של שכונה
גבעת המורה	24
עפולה	13
עפולה עילית	46
סכום כולל	83

נמצא כי חלקם של המקלטים הכשירים דורשת עבודות תחזוקה שונות. כמו כן, בחלקם של המקלטים נמצאה תכולה אשר בעתות חירום עלולה למנוע מיצוי פוטנציאל האכלוס, זאת בשל קיבוע שולחנות וספסלים לרצפה. נוכח ממצאי הביקורת, ניתנה הוראה למחזיקי מקלטים דו שימושיים לעקור רהיטים שקובעו לרצפה. כן בוצעה תרגיל שתכליתו לבחון את פינוי המקלטים הדו שימושיים והשמתם במענה לליקויים שנמצאו.

כן נמצא כי חלקם של המקלטים לא היו נגישים בשל העדר מחזיק המפתח למתקן.

הערת הביקורת: בוצע - במהלך הביקורת נמצא כי הליקויים אשר התגלו בביקורת פקע"ר הקשורים ובכלל זה, קיבוע ריהוט לרצפה במקלטים הדו תכליתיים, תוקנו.

בוצע - נמצא כי קיים נוהל פתיחת מקלטים ולפיו בשע"ח המחייבת פתיחתם פועלים שלושה צוותים בחלוקה גיאוגרפיים לפתיחת מקלטים נעולים שלא ניתן להיכנס אליהם. הצוותים מצוידים לשם כך בגנרטור וכלים הדרושים לביצוע הפריצה¹².

עם זאת לא נמצאו נתונים מלאים על שטחי המקלוט במ"ר ובאילו מקלטים קיימים מערכות אוורור וסינון.

10.2 מתקני קליטה: נוהל 24 לארגון מערך הפס"ח לקליטת אוכלוסייה במתקני קליטה קובע כי השטח המוגן לאדם במקלט יעמוד על 1.25 מ"ר. השטח המוגן לאדם במקלט עם מערכת אוורור וסינון יעמוד על 1.0 מ"ר. השטח המוגן לאדם במתקני קליטה של פס"ח במוסדות חינוך יעמוד על 0.5 מ"ר ואילו שטח המחייב לשהייה ממושכת במבנה מתחת לפני האדמה שאינו מקלט תקני, המשמש כמרתף או כחניון, יעמוד על 6.0 מ"ר¹³.

נוכח העובדה כי אוכלוסיית עפולה מונה כ - 60,000 תושבים, נדרש להקצות שטחי מיגון עבור 2,400 מפונים ובסה"כ לא פחות מ 1,200 מ"ר.

נמצא כי לא קיימים תיקי מתקן ולפיכך גם אין מידע על סך השטחים במתקנים אלה. משום כך גם לא ניתן לדעת אם שבעת מתקני הקליטה מספקים מענה כנדרש על פי נוהל 24.

הביקורת מציינת כי הכנת תיק אתר ועדכון שטחי הקליטה הפוטנציאליים הנם חשובים לניהול תוכנית קליטת מפונים.

11 כאמור בהחלטת ממשלה מס' 1716 מיום 6.7.86 והחלטה 1080 מיום 13.2.200.

12 כאמור בהחלטת ממשלה מס' 1716 מיום 6.7.86 והחלטה 1080 מיום 13.2.200.

13 כאמור בהחלטת ממשלה מס' 1716 מיום 6.7.86 והחלטה 1080 מיום 13.2.200.



המלצת הביקורת:

יש לעדכן את נתוני המקלטים ולהוסיף מידע על שטח המקלט במ"ר ואם מדובר במקלטים בהם יש או אין מערכות אוורור וסינון. מומלץ לבצע בדיקה הנדסית על מנת לקבוע במידת הצורך אם ניתן להשמיש את המקלטים המושבתים, או לחילופין, להשבית אותם באופן סופי.

יש להכין תיקי אתר של מתקני קליטה ולבצע הערכה אם סך השטח במתקני הקליטה עומד בקריטריונים לקליטת סך של 1,200 מפונים.

10.3 מיפוי מקלטים פרטיים בעייתיים:

בבניינים רבים נוהגים דיירים להשתלט על המקלט ולהפוך אותו למחסן פרטי שלהם. לעתים הדבר נעשה למורת רוחם של הדיירים האחרים. חוק ההתגוננות האזרחית¹⁴ מעניק לרשות המקומית סמכויות שתכליתן להבטיח את תקינות המקלטים הפרטיים ואת החזקתם ע"י בעלי הבתים והמפעלים. בכלל זה מקנה החוק לרשות, סמכויות לשם מימוש הוראות החוק במקרים של השתלטות על מקלט או מניעת גישה אליו ואף לפעול לסילוק מיטלטלין הנמצאים בתוכו.

הביקורת בחנה אם העירייה השתמשה בסמכותה על מנת לבדוק את מצב המקלטים הפרטיים בבניינים.

ממצאי הביקורת:

נמצא כי העירייה לא פעלה לבדוק את שמישותם ונגישותם של מקלטים הנמצאים במרחב הפרטי.

המלצת הביקורת:

מומלץ לבצע סקר של מצב המקלטים בבניינים פרטיים וככל שיש מקלטים שנתפסו ע"י אחד הדיירים, להורות לו על פינוי המקלט.

10.4 מרחבים מוגנים בחינוך: כאמור בתיק האב, נדרש המכלול להכין תוכנית לימודים בעת מלחמה, המבוססת על תפוסת המקלטים ומצבת כוח אדם הצפויה בהוראה. כן נדרש המכלול ליצור אלטרנטיבות למוסדות בהם אין מתקנים ממוגנים, כדי לקיים את הלימודים במתקנים חלופיים אחרים. בחינוך הבלתי פורמלי, נדרש המכלול לייצר פעילות תרבות שאף היא אמורה להתקיים במרחבים הממוגנים. נוכח זאת, קיימת נחיצות למיפוי של שטחי המיגון במוסדות החינוך ווידוא כשירותם לשע"ח. דוח שערך קב"ט מוסדות חינוך בשנת הלימודים תשפ"א סוקר את פתרונות המיגון של 26 מוסדות חינוך הפועלים בעיר, כולל מוסדות חינוך עצמאיים וחינוך מיוחד¹⁵.

14 כאמור בהחלטת ממשלה מס' 1716 מיום 6.7.86 והחלטה 1080 מיום 13.2.200.

15 כאמור בהחלטת ממשלה מס' 1716 מיום 6.7.86 והחלטה 1080 מיום 13.2.200.



שם המוסד	כמות מרחבים מוגנים
אוהל מאיר	1
אולפנה צביה	2
אורט אורן - חט"ב	3
אורט אורן - תיכון	4
אורט בן גוריון חטיבה ותיכון	2
אורט אמ"ת יהודה	1
אלומות	
אלון יזרעאל	1
בית אורי	3
בית זאב	3
בן צבי	2
גוונים	5
דרך אמת - בנות	0
דרך אמת - בנים	3
יהלום	8
יובלים	3
כפר הילדים - עפולה עלית	1
כרמים בעמק	2
מעלות נסים	2
מרום	1
נועם מוריה	4
נופים	0
נעים הליכות	2
רימונים	2
שוהם	4
תדהר	5

לא בוצע - נמצא כי שני מוסדות חינוך (דרך אמת בנות, נופים) היו בשנת תשפ"א ללא פתרונות מיגון. בשנת הלימודים תשפ"ב נסגר ביה"ס נופים. בי"ס דרך אמת בנות נותר ללא פתרונות מיגון בתוך המתחם ולביקורת הובהר כי בסמוך לו נמצא מקלט אשר יכול לספק פתרונות מיגון (מקלט 112). כן נמצא כי גם לביה"ס אלומות אין פתרונות מיגון ראויים. עם זאת, נמצא כי לא בוצע תרגול של התפנות תלמידים מדרך אמת בנות למקלט 112.

תגובת קב"ט מוסדות חינוך: ביה"ס נופים חבר לביה"ס אלומות בעפולה עלית באותו שטח הלימוד. שניהם חלקו את אותו שטח המוסד. ביה"ס דרך אמת בנות - המוסד שוכן בקרבה ובצמידות לבית פוזנק בגבעת המורה... היות וקיימת קרבה בין מוסד הלימוד לבית פוזנק, אזי לא נכון ומדויק להגיד שאין במוסד מרחב מוגן, קיים - אך הוא נמצא במרחק הליכה קצר מאוד שתלמידי ביה"ס ואנשי צוות המוסד מכירים ויודעים. אזכיר, במקרה של ירי טילים, הפינוי צריך להיעשות למרחב מוגן ו/או "הכי מוגן שיש" תוך 60 שניות (לפי התרעת פקע"ר האחרונה).



תרגול: בשנת הלימודים הקודמת לא היה הצורך בתרגול ירידה למרחבים מוגנים היות ובשנת הלימודים הקודמת מתווה שבוע החירום היה רעידות אדמה ובמצב שכזה כאמור, המרחב המוגן הוא בעצם יציאה לשטח הפתוח (כמה שיותר רחוק ממבנים היכולים לסכן חיי אדם), ובמקרה של המוסד הנ"ל - מגרש הקטרגל הסמוך אליו בשטח המוסד.

תגובת מנכ"ל העירייה: אקייים סיור עם קב"ט העירייה כדי לבחון פתרונות מיגון. כמו כן אעקוב מקרוב שקב"ט מוס"ח מקיים תרגול פינוי למקלט זה.

נמצא כי במוסדות חינוך שונים ישנם מקלטים המשמשים כמבנים דו תכליתיים. בבי"ס נופים קיים מקלט אחד המשמש גם כחדר ספורט. בבי"ס בן צבי שני מקלטים המשמשים האחד כספרייה והשני כחדר מוזיקה. בבי"ס גוונים חמישה מקלטים בהם שיעורי דרמה אנגלית ומוזיקה.

בבתי הספר אלומות, אמ"ת יהודה ואוהל מאיר קיימים מרחבים מוגנים אשר במועד הבדיקה נמצאו לא שמישים.

תגובת קב"ט מוסדות חינוך: אלומות - כרגע ומזה זמן אין מרחב מוגן, אך לפני כל ביצוע תרגיל אני מבצע בחינה מחודשת בנושא "הכי מוגן שיש" תוך התייחסות לתלמידים חדשים וצירי גישה הכי מהירים שיש - דבר זה ייעשה גם בתחילת שנת 2022 ולפני שבוע המוכנות לחירום של תשפ"ב (27.02-03.03.2022).

יש לציין שבימים אלו בונים קומפלקס חדש לביה"ס אשר יכלול בתוכו מרחבים מוגנים דו שימושיים מוגנים כנדרש ולפי הבנייה המחודשת בעירנו.

אמ"ת יהודה - בזכות תקציב שהעמידה הרשות לטובת שיפוץ המרחב המוגן וביחד עם רשת "אורט" המרחב עבר שיפוץ יסודי הכולל בתוכו בין היתר חיבור לחשמל, שאיבת המים וניקוז כל המים שהיו בו.

בימים אלו ולפי מנהל המוסד עתיד להתקיים ניקיון יסודי ופינוי ציר הגישה למרחב מכל הציוד הנמצא בו על מנת שציר הגישה יהיה ראוי לשימוש בעת חירום.

אוהל מאיר - תחילה נציין שעתידי להיבנות (וכבר החלה הבנייה) ביה"ס חדש בדיוק כמו בקומפלקס של אלומות שצוין מעלה. בביה"ס ישנו מקלט רחב ונגיש לכלל תלמידי המוסד - המקלט עבר לאחרונה שיפוץ יסודי תודות לאגף שפ"ע ברשות, חיבור לחשמל וצביעה וראוי לאכלוס בעת הצורך.

המלצת הביקורת:

ככל שבמקלטים הדו תכליתיים קיים ציוד אשר עלול להקשות על אכלוסם בתלמידים, מוצע לבצע תרגול של פינוי תכולת הציוד בשע"ח.

יש לבצע תרגול של פינוי תלמידות מבי"ס דרך אמת למקלט 112 אשר נמצא מחוץ לכותלי ביה"ס.

יש לקבוע תוכנית לפינוי תלמידים בשע"ח במוסדות בהם אין מרחבים מוגנים, למרחבים מוגנים הנמצאים בסמוך למוסדות החינוך.



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

ניתוח פערי המיגון בחינוך לפי סוג המוסד כפי שמקבל ביטוי בקובץ המקלוט בתיק המכלול מעלה את הנתונים הבאים¹⁶:

סוג המוסד	סך המוסדות	שטח נדרש	שטח קיים	פער בשטח מיגון
על יסודי	8	1,353	1,183	-170
גנים	53	806	443	-162
תלת גילאי	10	137	65	-31
גן חנ"מ	12	56	29	-7
פנימייה	3	131	381	250
חנ"מ	3	104	368	265
יסודי	13	1,472	1,890	273
סכום כולל	102	4,057	4,359	417

מהטבלה שלעיל עולה כי אף שלכאורה ישנם עודפי שטחי מיגון, קיימים פערי מיגון בגני הילדים. ניתוח פערי המיגון לפי מיקום מוסדות החינוך מעלה את התמונה הבאה:

שכונה	שטח נדרש במ"ר	שטח קיים במ"ר	עודף/חסר בשטחי מיגון
גבעת המורה	513	1,132	619
מערבית	30	32	2
ע"ע	936	988	52
ע. הצעירה	95	180	85
עפולה	2,330	1,834	-496
רובע יזרעאל	211	152	-59
שכ' מערבית	54	220	166
סכום כולל	4,168	4,538	370

לא בוצע - כאמור לעיל, נמצא כי פערי המיגון הגדולים ביותר קיימים באזור המוגדר על פי האזורים הסטטיסטיים כ"עפולה" שם חסרים כ 500 מ"ר שטחי מיגון עבור תלמידים במערכת החינוך.

תגובת קב"ט מוסדות חינוך: דבר זה אולי נובע מהצמיחה האדירה בעירנו כתוצאה מכך שעפולה הינה עיר מתפתחת, אך כפי שנבנו מס' רב של גנים ובתי ספר ברשות הכוללים בתוכם מרחבים מוגנים כנדרש, סבור אני ובטוח שגם לפער זה יימצא פתרון הולם וראוי לעת חירום.

לא בוצע - נמצא כי על אף ניתוח תמונת המצב, לא קיים מסמך הקובע בהסתמך על פערי מיגון אלה, כיצד יתבצע ניווד של תלמידים ממקומות בהם יש פערי מיגון בחסר, אל מקומות בהם יש פערי מיגון ביתר.

המלצת הביקורת:

מומלץ לקבוע במסמך כתוב הנותן ביטוי לפערי המיגון שנמצאו, כיצד ולהיכן יתבצע ניווד של תלמידים במוסדות חינוך, ככל שיהיה צורך בכך.



10.5 מקומות מחסה בשטחי ציבור:

סעיף 13 לחוק הג"א התשי"א, 1951 קובע כדלקמן: "הייתה רשות מקומית סבורה שמקום מסוים, כולו או מקצתו, ראוי לשמש מחסה ציבורי, או יהיה ראוי לכך אחרי שיושלמו בו פעולות בניה או פיתוח, רשאית הרשות המקומית להמציא הודעה בכתב לבעל המקום ולמחזיק בו, כי בדעתה להועיד אותו מקום למחסה ציבורי (בסעיף זה - הודעה); אם לדעת הרשות המקומית דרושים תיקונים ושינויים במקום, כדי שיהיה ראוי לשמש מחסה ציבורי, תפרט ההודעה את תכנית השינויים והתיקונים שהיא תעשה, ואלה יעשו על חשבונה; כן תישא הרשות המקומית בכל ההוצאות הנוספות שייגרמו בשל התאמת המקום למחסה ציבורי".

ממצאי הביקורת:

לא בוצע - נמצא כי העירייה לא ביצעה חיפוי של מקומות מחסה בשטחים ציבוריים. בשיחה עם אגף ההנדסה נמסר כי חניון קניון העמקים ראוי לשמש כמקום מחסה ציבורי אולם לא בוצעה כל פעולה לצורך הפיכתו לכזה.

הביקורת מציינת כי נוכח העדר מידע באשר לפערי מיגון לא ניתן לדעת את נחיצות הסדרת מקומות מחסה ציבוריים.

המלצת הביקורת:

מומלץ לבצע סקר למיפוי פערי מיגון.

יש לעדכן את סך השטחים הציבוריים על מנת לאמוד את פוטנציאל הקליטה בהם.

ככל שעולה צורך, יש לפעול להכשרת מקומות מחסה ציבוריים. לכל מחסה ציבורי יוקם תיק אתר הכולל מידע כללי, מפה ותרשים סביבה, תיאור המבנה, פוטנציאל אכלוס בחירום, עזרים, שילוט והשלמת ציוד, תרשים פריסת המחסה לחירום והפעלה בחירום המתאימת לכוח אדם, הגדרות תפקידים וממשק עם מרכז ההפעלה¹⁷.

1.1 מכלול אוכלוסייה:

מכלול הטיפול באוכלוסייה מאגד את המחלקות והשירותים המוניציפליים העוסקים באוכלוסייה וברווחה והוא מאגד תחומים מקצועיים שונים כגון רווחה, בריאות, פסיכולוגיה ושירותי דת, שאמורים להמשיך ולעבוד תוך מתן מענה לתושבים, גם בשעת חירום, תוך שמירה על רציפות תפקודית.

במסגרת המטלות של המכלול בשגרה הוא נדרש להכין ולהכשיר צוותי התערבות רב מקצועיים וצוותים ייעודיים נוספים לפעולה במצבי חירום. כן נדרש המכלול להכין מתקני קליטה ולהכשיר עובדים להפעלת מתקנים אלה. המכלול נדרש להקים גם מאגרי מידע על האוכלוסייה בעיר תוך מיפוי האוכלוסיות הנזקקות והסיוע הנדרש להן בחירום, תכנון סיוע במוקדי מצוקה צפויים כגון בתי חולים, שכונות מצוקה ומתקני קליטה והכשרה של עובדים שיפעילו תחנת ריכוז חללים.

ממצאי הביקורת:

בחינה של ניתוח האוכלוסיות הנזקקות מעלה כי בוצע מיפוי אוכלוסייה לפי החתכים כדלקמן: רשימה שמית של אזרחים ותיקים ושל ילדים נכים לפי כיתות, רשימת השוהים בבית עמית, מרכז יום טיפולי סיעודי, רשימה שמית של השוהים במע"ש, רשימות המבצעות חיתוך של האוכלוסייה הנזקקת לפי סוג הליקוי ובכלל זה, נכים עם קטיעות גפיים ומשותקים, עיוורים, אלמים, מחלות ראומטיות, עמוד שידרה וכן אוכלוסייה עם הפרעות נפשיות, פסיכיאטריות ואוטזם. כן נמצא כי קיימת רשימה של ילדים בפיגור המוסעים מחוץ לעיר. כן בוצע פילוח של האוכלוסייה הקשישה ובכלל זה, אוכלוסייה בוגרת וקשישים עיריים. כן נמצא כי קיים מידע של כל ראשי המשפחות בהם קיימת אוכלוסייה מיוחדת אשר תזדקק לסיוע בחירום. עם זאת, נמצא כי אין תוכנית המנתבת את האוכלוסייה הנזקקת לפתרונות המיגון שיש לעיר להציע.

כוח אדם: כעולה מנתוני משא"ן סך המרותקים עומד על 101 עובדים. מדובר ברשימה גדולה של עובדים להם מיועד תפקיד בחירום. ברם, רשימת תפקידי עובדי הרווחה כפי שמופיעה במשא"ן מתארת את תפקיד העובד בין שמדובר בפסיכולוג, עובד סוציאלי או מזכירה מבלי לספק מידע על תפקידו הספציפי של העובד בחירום. כך למשל, רשומים במערכת 60 עובדים סוציאליים ו- 19 פסיכולוגים, מבלי שיהיה מידע היכן הם משובצים.

מנהלת אגף הרווחה מסרה כי עם כניסתו של עובד חדש לתפקיד הוא מקבל מיידית הודעה על תפקידו בחירום. עם זאת, סבורה הביקורת כי ייחא זה נכון לעדכן את המידע במשא"ן בהתאם לתפקידו הספציפי של העובד בחירום בתוך המכלול.

לא בוצע - כן נמצא כי על פי רישומי משא"ן, ישנן 13 עובדות במכלול אשר פרשו מעבודתן בעירייה אולם עדיין רשומות כמרותקות בחירום¹⁸.

11.1 ציוות כוח אדם:

לא בוצע - נמצא כי קיים ציוות של עובדי אגף הרווחה המופיע בקובץ EXCEL ומצוי אצל קב"ט העירייה. נמצא כי הקובץ עודכן לאחרונה ביום 27.6.2021 והוא מחלק באופן שמי את עובדי הרווחה בין הצוותים השונים בתא הרווחה. ברם, במועד הביקורת נמצא כי מתבצע עדכון שמי וריעון של כוח האדם.

בוצע - נמצא כי לא קיים שיבוץ עובדים לצוות תפעולי בתחנת ריכוז חללים (תר"ח) ומטה חללים. עוד נמצא כי לא מונה סגן למנהל מטה קליטה ופינוי ולא הוקם צוות מינהלי לקליטה ופינוי.

11.2 צוותי התערבות רב מקצועיים:

מכלול הטיפול באוכלוסייה מפעיל באמצעות תא הרווחה צוותי התערבות רב מקצועיים. צוותי ההתערבות מורכבים מעובדי רווחה, עובדים קהילתיים, פסיכולוגים ועוזרים טכניים. תפקידם לטפל באוכלוסייה ובקהילה באזור האירוע ע"י מתן סעד למשפחות הנפגעים, לקבוצות נזקקות ולקהילה כולה. צוותי ההתערבות פועלים לפי נוהלי הפעלה בין תחומיים באחריות מכלול אוכלוסייה וכחלק ממטה החירום העירוני.

בנוסף לכך, מכלול הטיפול באוכלוסייה שולח צוותים ייעודיים למרכזים שנפתחים על ידי העירייה כמתן מענה לאירוע ובהם, מרכז משפחות, מת"ן - מרכז תמיכה נפשית, אס"ל, מב"ט, מתקני הקליטה ותר"ח - תחנת ריכוז חללים.

לשם ביצוע מיטבי של תפקידם, נדרשים העובדים לקיים השתלמויות מקצועיות ותרגולים. כן נדרש ניתוח של אוכלוסיית העיר ומיפוייה. הביקורת בחנה את איש צוותי ההתערבות והצוותים הייעודיים.

ממצאי הביקורת:

בוצע חלקית - נמצא כי שיבוץ העובדים בריתוק המשקי מספק מידע על מקצוע העובד אולם אינו מגדיר את תפקידם של העובדים בתוך מכלול האוכלוסייה בחירום.

בוצע - נמצא כי ביום 29.6.2021 בוצע ריעון תיק מכלול אוכלוסייה שבקובץ EXCEL אולם עם זאת, נתונים אלה לא הוכנסו לתוך תיק מכלול אוכלוסייה. כן נמצא כי בהתאם למבנה הארגוני המופיע בקובץ קיימים צוותים ייעודיים, אשר חלקם אמנם אינם נדרשים על פי תיק האב המעודכן אולם העירייה רואה צורך בקיומם:

צוות התערבות באזור אירוע, צוות אוכלוסייה עם צרכים מיוחדים, צוות קישור לבית החולים, מרכז טיפולי סוציאלי למשפחה, צוות מי יצל את המציל, צוות הודעה וליווי משפחות חללים, צוות מתנדבים, צוות קו פתוח במרכז מידע ומוקד עירוני, צוות הפעלת מתקני קליטה, צוות טיפול במרכזי קליטה, צוות מנהלי ותפעולי בתר"ח, צוות התערבות טיפולי בתר"ח וכן צוותים הקשורים לתא הבריאות.

הביקורת בחנה את איש הצוותים כפי שמופיעים בקובץ EXCEL:

צוות התערבות: נמצא כי קיים צוות התערבות אחד המונה שישה עובדים, כולל ראשת צוות, סגנית ראשת צוות ועד ארבעה עובדים סוציאליים.

הביקורת סבורה כי נוכח התרחבותה הדמוגרפית של העיר קיים ספק אם צוות התערבות אחד יכול לתת מענה מושלם בעתות חירום בכל רחבי העיר.

המלצות הביקורת:

מומלץ לבצע בחינה מחדש באשר לסך צוותי ההתערבות שיש להכשיר לעתות חירום.

מתקני קליטה: נמצא כי קיים צוות מתקני קליטה המונה שמונה עובדים בהם ראשת צוות, חמש עובדות סוציאליות ועוד שני אנשי צוות.

לא בוצע - אתר סיוע לאוכלוסייה - אס"ל: מיועד לפעול כשלושים ושש שעות לאחר התרחשות רעידת אדמה. נמצא כי אס"ל ברחוב וולפסון בוטל. האתר מיועד להיפתח במגרש הכדורגל העירוני בעפולה עלית. כמו כן, קיים אס"ל ברחוב הנריטה סולד בגבעת המורה. נמצא כי לא קיימים תיקי אתר וכן לא הוקם צוות ייעודי לאס"ל.

בוצעה חלקית - צוותים אחרים: נמצא כי קיים שיבוץ של שבעה עובדים בצוות טיפולי תר"ח, שבעה עובדים בצוות הודעה וליווי משפחות, שישה עובדים מוצבים כיחידת קישור לבתי החולים, שלושה עובדים בצוות "מי יצל את המציל", חמישה עובדים בצוות קשישים, שישה עובדים בצוות מוגבלויות, שלושה עשר עובדים בצוות מטה בריאות הנפש, שלושה עשר עובדים במרכז

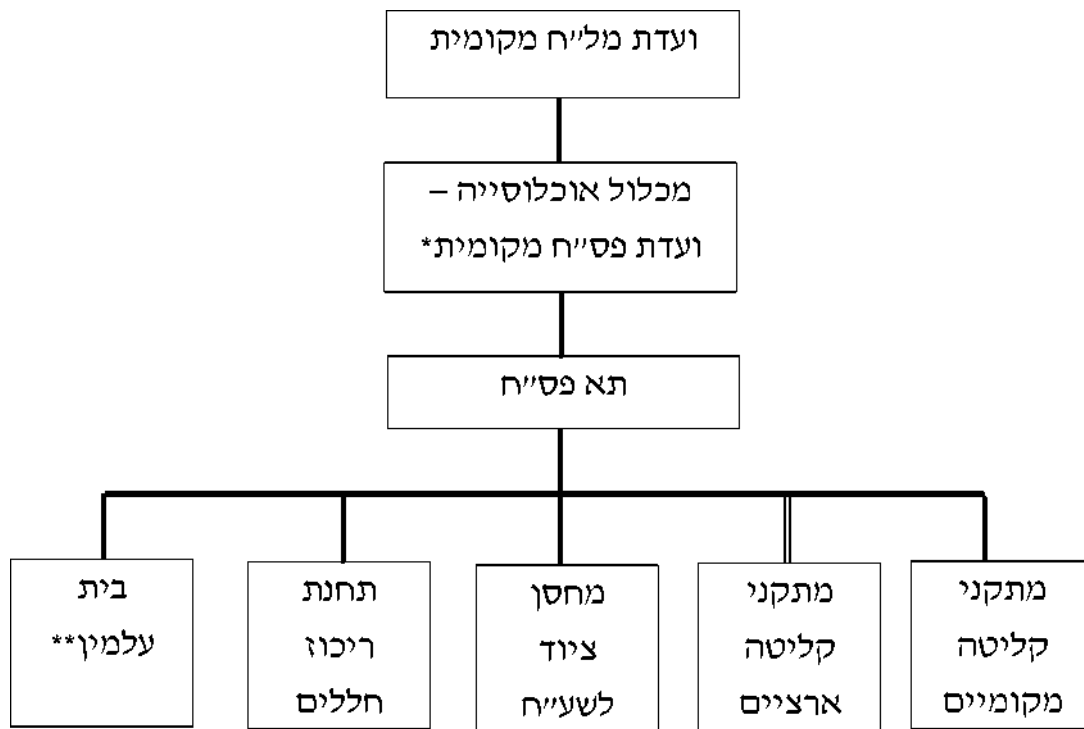


נחשפים. לא קיים ציוות של עובדים לצוות תפעולי בתר"ח ומטה חללים, מטה קליטה ופינוי,

11.3 מערך פס"ח:

במצבי חירום עלולה העירייה להידרש לפינוי אוכלוסייה וטיפול בחללים. על מנת שתוכל לעשות זאת, נדרשת העירייה להכין תשתיות של מתקנים וצוותים לקליטת מפונים וכן להיערך לפתיחת תחנת ריכוז חללים.

מערך פס"ח ברשות המקומית כולל את ועדת פס"ח ותא פס"ח, מערך קליטת מפונים למתקני קליטה מקומיים וארציים, מערך טיפול בחללים אזרחיים בתר"ח ולוגיסטיקה הכוללת את מחסני הציוד.



על מנת לתכנן את פעילות העירייה בנושא של קליטה וטיפול בחללים, עובדת ליד ראש העירייה ועדת משנה פס"ח, אשר כפופה אמנם לראש העירייה אך ההובלה המקצועית שלה נעשית ע"י מכלול הטיפול באוכלוסייה. ועדה זו מנחה את תא פס"ח בעירייה בכל הקשור להתארגנות ומוכנות לביצוע תהליך של פינוי קליטה וטיפול בחללים. החלטות הוועדה הפועלת במסגרת ועדת מל"ח עירונית, הינן החלטות מחייבות, לאחר אישורן על ידי יו"ר הוועדה העירונית. קונטרס פס"ח קובע כדלקמן:

מבנה וארגון: ועדת פס"ח המקומית פועלת בראשות מנהל מכלול אוכלוסייה ברשות המקומית והיא מתכנסת ברגיעה אחת לשנה ובחירום, ע"פ הצורך. בחירום, פועלת הוועדה במסגרת מרכז ההפעלה של מטה מל"ח המקומי.

כתבי מינוי: הוצאת כתבי מינוי לחברי ועדת הפס"ח, באחריות ראש הרשות המקומית ועם זאת רשאי יו"ר הוועדה לצרף בעלי תפקידים וממלאי מקום בהתאם לצרכים ולאפשרויות של הרשות המקומית.

התכנסות הוועדה: בשגרה נדרש מהוועדה להתכנס לפחות אחת לשנה או בהתאם לצורך ואילו בחירום, תתכנס הוועדה בהתאם לצורך, במצב שבו מתקבלת הוראה לפתיחת תר"ח, או בעת שנדרש להיות מוכנים לקליטת אוכלוסייה או לפינויה.

הביקורת בחנה את הרכב ועדת פס"ח, הרכב תא פס"ח, מועדי התכנסות הוועדה ואם קיבלו חבריה כתבי מינוי.



ממצאי הביקורת:

בוצע - הרכב הוועדה: נמצא כי מנהלת אגף הרווחה משמשת כיו"ר הוועדה. סגניתה באגף משמשת כסגנית מנהלת המכלול. בדיקה של "מטה מכלול אוכלוסייה משולב" כפי שמופיע בקובץ EXCEL של מכלול אוכלוסייה מעלה כי הרכב הוועדה תואם את ההרכב כאמור בקונטרס.

בוצע חלקית - כתיבי מינוי: נמצא כי בחודש יולי 2021 הוצאו כתיבי למנהלת המכלול ולסגניתה וכן למנהל היישובי בתוכנית הרשות למאבק באלימות סמים ואלכוהול המשמש כמרכז ועדת פס"ח ולרכז הביטחון הקהילתי לשמש כסגנו. עם זאת, בדיקה ברשימת העובדים המרותקים בחירום מעלה כי סגנית מנהלת המכלול לא אינה מרותקת בחירום.

לא בוצע - מועדי התכנסות הוועדה: לביקורת לא הומצאו פרוטוקולים המעידים כי הוועדה מתכנסת אחת לשנה. לטענת מרכז ועדת פס"ח הוועדה אינה מתכנסת כוועדת פס"ח אלא במסגרת ישיבות של ועדת אוכלוסייה.

המלצות הביקורת:

מומלץ לקבוע בנוהל דיווח תקופתי של מנהלי המכלולים על השיבוץ הספציפי של כל עובד בתוך המכלול אליו הוא שייך. יש לגרוע עובדים המשובצים בחירום ושאר פרשו משירות העירייה. יש להסדיר את שיבוץ העובדים בצוותים השונים.

יש להוציא כתיבי מינוי לעובדים שלא הוצא להם כתב מינוי ולהסדיר את הריתוק המשקי שלהם.

11.4 תיקי תכנון של מערך קליטת המפונים:

בכל רשות מקומית בה פועלת ועדת פס"ח מקומית לקליטת מפונים וטיפול בחללים אזרחיים, נדרש ממנה להכין ברגיעה תיק תכנון מקומי שיפרט את הערכות הרשות ואת הנתונים הדרושים לתכנון. ע"פ קונטרס פס"ח, ועדת הפס"ח תכין ברגיעה תיקי תכנון למתקנים השונים, שיעודכנו מעת לעת. תיק התכנון המקומי ותיקי התכנון של המתקנים, מהווים ביחד את התכנון המקומי של מערך קליטת המפונים והטיפול בחללים אזרחיים ברשות המקומית. כן נדרש להכין טבלאות הכוללות נתונים ובהם שמות המתקנים, שמות בעליהם, תיאור המתקנים והקיבולת בהם, שטחם במ"ר, האם קיבלו אישור תברואתי ושמות אחראי מתקני הקליטה ומספרי הטלפון שלהם.

הביקורת בחנה אם קיימים תיקי מתקנים למתקני הקליטה השונים הכוללים את שמות בעליהם, תיאור המתקנים והקיבולת בהם, שטחם במ"ר, האם קיבלו אישור תברואתי ושמות אחראי מתקני הקליטה ומספרי הטלפון שלהם.

ממצאי הביקורת:

נמצא כי לא קיימים בתיק מכלול הטיפול באוכלוסייה תיקי מתקנים למתקני הקליטה. כך למשל נמצא כי לא קיים תיק תר"ח עבור בית העלמין של עפולה אשר אמור לשמש כמתקן ריכוז חללים אזורי ובשנת 2018 אף נערך שם תרגיל תר"ח בהשתתפות פיקוד העורף וצוותים של עובדי רווחה ופסיכולוגים מהרווחה ומהחינוך.

המלצות הביקורת:

יש להכין תיקי אתר למתקני הקליטה ולאתר תר"ח.

12. מפעלים חיוניים:

מפעל חיוני הוא כל מפעל או חלק ממנו, הפועל (או שאפשר להפעילו) לצורכי הגנת המדינה או ביטחון הציבור, או לקיום הספקה או שירותים חיוניים, ושאושר לעניין זה בצו על-ידי שר העבודה והרווחה בהתייעצות עם שר הביטחון, (בשעת לחימה - על ידי שר הביטחון בהתייעצות עם שר העבודה והרווחה), וכן כל מפעל או חלק ממנו, שאפשר להפעילו לצורכי קיום המשק, ושפעולתו חיונית לקיום הספקה או שירותים הדרושים לציבור או ליוצא, ושר העבודה והרווחה בהתייעצות עם שר התעשייה והמסחר אישר אותו בצו לעניין זה. שר העבודה והרווחה רשאי למנות ועדה שתייעץ לו בעניין מפעלים חיוניים. (ההגדרה לפי "חוק שירות עבודה בשעת חירום, תשכ"ז - 1967).

"חוק שירות עבודה בשעת חירום" מסדיר את עבודתם של העובדים ב"מפעלים חיוניים", הרשות המקומית מוגדרת כמפעל חיוני ברמת חיוניות ב', המאפשרת ריתוק כוח אדם החייב בשירות ביטחון ומיועד לתפקידי מפתח ברשות.



בשגרה נדרשת העירייה לנהל מאגר מידע של מפעלים חיוניים בתחום העיר, הצרכים שלהם ואופן פעילותם. על איסוף וניהול מידע זה אחראי מכלול לוגיסטיקה ותפעול. בשעת חירום עליה לפעול להשמת מתנדבים לעבודה במפעלים אלה, זאת כדי למנוע פגיעה ברציפות התפקודית שלהם וככל שיידרשו סיוע בתחום המזון והמשק הכללי, הם יקבלו סיוע ומתן קדימות בשירותים המוניציפליים. כן נדרשת העירייה לנהל מאגר מידע של מפעלים חיוניים בתחום הדלק והתיירות ולסייע להם ככל שנדרש בתחומים מוניציפליים.

ממצא הביקורת:

נמצא כי לבד מהעירייה לה יש אישור מפעל חיוני ואישור מפעל למתן שירותים קיומיים שתוקפו הנו עד ליום 31.12.2021, על פי רשימה מעודכנת נכון לחודש אוגוסט 2021, קיימים עוד 86 מפעלים חיוניים אשר הוגדרו כך ע"י משרד העבודה, קרי, מפעלים מרותקים בשע"ח.

בוצע - כן נמצא כי העירייה מנהלת רשימת המפעלים חיוניים בתחומי החינוך והשירות לתושב שתכליתם לשמור על רציפות תפקודית.

13. תיקי מתקן:

במצבי החירום השונים קיימים מספר מתקנים המופעלים בחירום. מדובר במתקנים מתוכם העירייה מנהלת את מצב החירום או לחילופין מקימה על מנת לתת מענה לאוכלוסייה באירוע.

מחסני חירום - מתוכם העירייה מנפקת ציוד בשעת חירום לאוכלוסייה שנפגעה באירוע ובכלל זה, מחסני ציוד חירום של העירייה, מחסני ציוד חירום עבור מערך הפס"ח ומחסן ציוד חירום של פיקוד העורף (בחלק מהערים).

מתקנים שהעירייה מקימה בחירום או פועלת מתוכם בחירום: אתר חלופי למרה"פ; מטות משימתיים, לשכת מידע; מתקני קליטה; אס"ל - אתר סיוע לאוכלוסייה; מת"ן - מרכז תמיכה נפשית; מב"ט - מרכז בדיקות וטיפולים; מרכזי קליטה. על פי תיק האב, יש לתכנן ולקבוע מראש את המתקנים המיועדים לפריסה ולוודא את התאמתם ליעודם, לרבות הכנה מראש של התשתיות הלוגיסטיות ותשתיות התקשורת הדרושות בהם.

על פי תוכנית קונטרס פס"ח, במתקנים המיועדים לקליטה יש להכין "תיקי מתקן" המכילים את המידע הדרוש להפעלה מהירה ואשר צריך להכיל פרטים רלוונטיים כגון, רשימת כ"א המיועד להפעיל את המתקן, רשימת מחזיקי המפתחות של המתקן, תיאור המתקן, בעלי תפקידים בו, ציוד המוקצה למתקן, נוהל רישום ודיווח על המפונים, אישור קבלת המתקן, טופס נזקים וכיוצ"ב.

ממצאי הביקורת:

בוצע חלקית - מתקני קליטה - נקבעו שבעה בתי ספר שאמורים לשמש כמתקני קליטה: אלון בן גוריון, אורט אורן, אמי"ת יהודה, מעלות (נופים), אולפנת צביה, תדהר ויהלום. נמצא כי בתיק מכלול אוכלוסייה לא קיימים נתונים על מתקני קליטה וכן לא קיימים בו תיקי מתקן. עם זאת נמצא כי בכל מתקן קליטה קיים צוות הכולל 20 עובדי הוראה המיועדים לריתוק בחירום.

מרה"פ - לא קיים אתר חלופי. העירייה מתכננת להקים מרכז הפעלה חדשני בסמוך לבניין העירייה.

לא בוצע - אס"ל - אתר סיוע לאוכלוסייה - ייפתח בעת אירוע אסון המוני כמו למשל, רעידת אדמה משמעותית. מכלול אוכלוסייה מפעיל צוותים ייעודיים באתר זה. לא קיים תיק אתר וכמו כן, תיק מכלול אוכלוסייה אינו מספק מידע על מיקום האתר.

מת"ן - מרכז תמיכה נפשית - ייפתח בעת אירוע חירום, כדי להציע מענה לאנשים החשים לחץ נפשי בשל האירוע. מכלול אוכלוסייה מפעיל צוותים ייעודיים באתר זה. כעולה מהמופיע בתיק מכלול אוכלוסייה, נמצא כי המרכז אשר פעל בבי"ס אורט, נסגר.

מב"ט - מרכז בדיקות וטיפולים - מתקן רפואי אשר ייפתח בעת התרחשות אירוע כימי. נועד לתת מענה לנפגעים קל עקב האירוע, זאת על מנת למנוע לחץ על בית החולים. מכלול אוכלוסייה מפעיל צוותים ייעודיים באתר זה. ברם, תיק מכלול אוכלוסייה אינו מספק מידע על מיקום האתר בעפולה.

המלצות הביקורת:

יש להכין תיקי אתר לכל המתקנים הפועלים במרחב הרשותי, כאמור לעיל.



14. מכלול הנדסה ותשתיות:

מכלול הנדסה ותשתיות (להלן - מכלול הנדסה) מאגד את הטיפול בתחום התשתיות והשירותים החיוניים הקשורים במים, חשמל, ביוב, דרכים ובינוי. המכלול מרכז את כל האגפים והמחלקות העוסקים בתחזוקת התשתיות בעיר. ייעודו, מתן מענה הנדסי בתחום התשתיות והשירותים החיוניים.

14.1 תיק מכלול:

לא בוצע - מכלול הנדסה ככל המכלולים נדרש להכין תיק מכלול ובו מרוכזים כל הנתונים החיוניים הקשורים במכלול דוגמת כוח אדם, תיקי אתר, מפעלים המחזיקים חומרים מסוכנים וכיוצ"ב. סמוך למועד הביקורת העתיק אגף הנדסה את משכנו. לבקשת הביקורת לעיין בתיק הובהר כי נדרש לחפש אותו היות שאינו נגיש ויחד עם זאת הובהר לביקורת כי מדובר בתיק לא עדכני אשר צריך לעבור עדכון של ממש נוכח העדר נתונים רבים.

המלצות הביקורת:

יש לשקוד על בניית תיק מכלול עדכני אשר ייתן מענה לכל המשימות אותן נדרש מכלול אוכלוסייה לבצע בשגרה.

14.2 ציוות כוח אדם בחירום:

לא בוצע - נמצא כי ציוות כוח האדם בחירום לוקה בחסר והוא אינו כולל שיבוץ של עובדים בתפקידים מהותיים של ממונה על אספקת המים, מהנדס כבישים, מהנדס בניין ומהנדס תכנון.

נמצא כי על אף שקיבלה מינוי מראש העירייה, משובצת מהנדסת הרשות בתפקיד "מהנדס" ואילו כמנהל מכלול משובץ עובד אשר סיים את עבודתו בעירייה.

נמצא כי שיבוץ כוח האדם במכלול הינו לפי הגדרת תפקידו של העובד בשגרה ואינו מספק מידע על תפקידו בחירום. כך למשל לא ניתן לדעת מי מבין העובדים המרותקים בחירום משובץ בתוך צוות התשתיות.

המלצות הביקורת:

יש לבצע עדכון של ציוות וריתוק כוח אדם בשע"ח.

14.3 ריתוק משקי של קבלנים העובדים עם אגף הנדסה:

על העירייה מוטלת החובה לפעול (באמצעות מכלול הנדסה ותשתיות) לטפל בריתוק משקי של ציוד הנדסי לעירייה ושל קבלנים הקשורים עם העירייה וציודם. לשם כך, נדרשת העירייה להקפיד על הוספת סעיף בחוזה העסקה של הקבלנים העובדים עמה, המחייב אותם לעבוד גם בחירום. על העירייה מוטלת החובה לבדוק שהקבלנים אכן מסוגלים לעמוד בסעיף זה בחוזה. לחילופין ניתן לפעול לריתוקם המשקי של ספקים וקבלנים אלה בהתאם לנהלים הקיימים.

ממצאי הביקורת:

בוצע חלקית - נמצא כי מכלול הנדסה מנהל רשימת קבלנים וספקים למצבי חירום. הרשימה כוללת חמישה קבלני סלילה ופיתוח, מתוכם שלושה הינם קבלנים פעילים הנותנים שירותים לעירייה. כן יש ברשימה קבלני משנה בתחומי החשמל, מים וביוב ותקשורת, ספקי חומרים ומהנדסים.

לביקורת לא נמסרו מסמכים מהם ניתן ללמוד כי מכלול הנדסה/ספקים אלה עומדים לרשות העירייה בשע"ח בין אם באמצעות ריתוק משקי ובין שמדובר בריתוק הנובע מהסכם חוזי.

לא בוצע - נמצא כי מכלול הנדסה אינו מרתק את המהנדסים. כפי שהובהר לביקורת, מדובר במהנדסים אשר אמורים לעשות עבודתם בהתנדבות ולא מכורח ריתוק משקי. ברם, מהנדסים אלה אינם משובצים בתוך מערך ההתנדבות של העירייה.



14.4 ריתוק קבלנים העובדים עם אגף השפ"ע:

נמצא כי אגף השפ"ע קשור בהסכמים עם חמישה ספקים שונים כדלקמן:

1. מכרז 34/17 - עבודות חשמל - ספק כהן בנימין, תוקף מכרז 31/12/2021.
2. מכרז 02/21 מתן כלי צמ"ה - ספק מורד משה, תוקף מכרז 30/04/2022.
3. מכרז 28/17 - אספקת דלקים - ספק חברת דלק, תוקף מכרז 30/7/2022.
4. מכרז 37/15 - אספקת כ"א קבלני - ספק שלג לבן, תוקף מכרז 31/12/2021.
5. מכרז 49/19 - פינוי אשפה - ספק יראב תוקף מכרז 30/7/2024.

נמצא כי לא קיים נוסח אחיד המרתק את הקבלן לעירייה בשע"ח. זאת ועוד, במכרז 34/17 לא הוכנס סעיף מפורש המדבר על ריתוק בשע"ח.

כאמור לעיל, תוקפם של שניים מבין ההסכמים עומד לפוג במהלך שנת 2021. נוכח העובדה שהסכמי ההתקשרות מנוסחים בצורה עמומה, יהיה זה נכון להחיל סעיף מפורש לריתוק בשע"ח.

המלצות הביקורת:

על אגף ההנדסה לפעול לריתוק משקי של קבלנים העובדים עם העירייה, באמצעות הכנסת סעיף מפורש לחוזה ההתקשרות עמם. יש להכניס סעיף מפורש ואחיד בהסכמים עם הקבלנים/ספקים המרתק בשע"ח את הקבלנים החיוניים העובדים עם העירייה.

14.5 מחסה ציבורי:

במסגרת היערכות העירייה בתחום המיגון היא נדרשת לאתר ולמפות מקומות (חניונים) הראויים לשמש כמקומות מחסה ציבוריים. על אף שהתיק אינו מגדיר באחריות מי לבצע זאת, נוכח ההיבטים ההנדסיים המעורבים בבחירת המחסה, ניתן לומר כי למכלול הנדסה יש אחריות לאיתור מקומות אלה.

סעיף 13 לחוק הג"א התשי"א, 1951 קובע כדלקמן: "היתה רשות מקומית סבורה שמקום מסוים, כולו או מקצתו, ראוי לשמש מחסה ציבורי, או יהיה ראוי לכך אחרי שיושלמו בו פעולות בניה או פיתוח, רשאית הרשות המקומית להמציא הודעה בכתב לבעל המקום ולמחזיק בו, כי בדעתה להועיד אותו מקום למחסה ציבורי (בסעיף זה - הודעה); אם לדעת הרשות המקומית דרושים תיקונים ושינויים במקום, כדי שיהיה ראוי לשמש מחסה ציבורי, תפרט ההודעה את תכנית השינויים והתיקונים שהיא תעשה, ואלה ייעשו על חשבונה; כן תישא הרשות המקומית בכל ההוצאות הנוספות שייגרמו בשל התאמת המקום למחסה ציבורי".

ממצאי הביקורת:

לא בוצע - נמצא כי העירייה לא ביצעה מיפוי של מקומות מחסה בשטחים ציבוריים. אגף ההנדסה מסר כי חניון קניון העמקים ראוי לשמש כמקום מחסה ציבורי אולם לא בוצעה כל פעולה לצורך הפיכתו לכזה.

הביקורת מציינת כי נוכח העדר מידע באשר לפערי מיגון לא ניתן לדעת את נחיצות הסדרת מקומות מחסה ציבוריים.

המלצות הביקורת:

ככלל שעולה צורך בכך, יש לפעול לאיתור והכשרת מקומות מחסה ציבוריים. לכל מחסה ציבורי יוקם תיק אתר הכולל מידע כללי, מפה ותרשים סביבה, תיאור המבנה, פוטנציאל אכלוס בחירום, עזרים, שילוט והשלמת ציוד, תרשים פריסת המחסה לחירום והפעלה בחירום המתייחסת לכוח אדם, הגדרות תפקידים וממשק עם מרכז ההפעלה¹⁹.

14.6 GIS:

מכלול הנדסה נדרש להכין מסד נתונים הנדסי של כלל התשתיות הכוללות בין היתר את תוכניות בניין עיר, תשתיות ומקלות. נתונים אלה אמורים לשמש את "השולחן המרכזי" במרה"פ אותו מנהל המנכ"ל (הרמ"ט). כן נדרש להכין נתונים על הרכב האוכלוסייה בחתר גילאים, מפה בק"מ 1:5000 שעליה תבצע חלוקה לאזורים/רובעים, חלוקה לאג"סים, נתוני אוכלוסייה לפי קבוצות גיל בכל אג"ס, מיפוי של מרכזי אוכלוסיות מיוחדים כגון בתי אבות מעונות וכו', מוסדות עירוניים, מרפאות ומוסדות ממשלתיים.

בתיק האב נקבע כי יש להציג נתונים אלה בתוך מערכת GIS וככל שלא ניתן לעשות כן, יש להציג נתונים אלה בתיק מודיעין אוכלוסייה.



ממצאי הביקורת:

לא בוצע - נמצא כי נתונים אלה אינם מוטמעים בתוך מערכת GIS.

המלצת הביקורת:

מומלץ לעדכן את מערכת GIS בכל הנתונים הנדרשים כאמור בתיק האב, זאת כדי לאפשר למטה החירום להשתמש בשע"ח ומערכת GIS ובנתונים אותם היא מספקת.

14.7 צוות תשתיות:

צוות המורכב מציגי מכלול הנדסה במטה החירום העירוני, שתפקידו להעריך את הנזקים ולסייע לגורמי החירום בתחומים הפיזיים וכן להפעיל ולתאם את יחידות העירייה וקבלנים, לטיפול בתוצאות האירוע.

לא בוצע - הביקורת ביקשה לקבל את רשימת צוותי התשתיות אולם לא הומצאו לידיה נתונים אלה.

15. מפעלי חומ"ס:

פעילותם של מפעלי חומרים מסוכנים (להלן - חומ"ס) בתוך ישובים עירוניים עלולה להביא אירוע חירום כאשר חומר מסוכן העלול לסכן את שלום הציבור, יוצא מכלל שליטה עקב תקלה תפעולית, תאונה או חבלה. האירוע מתרחש בד"כ ללא כל התרעה מוקדמת והוא עלול להיות מסוכן, נוכח העובדה שלציבור אין אמצעי מיגון מפני חומ"ס.

כדי להיערך כראוי לאירועי חומ"ס, על העירייה להכיר היטב את המפעלים המכילים חומ"ס הפועלים בתחומה או בקרבתה. האחריות על ניהול מאגר המידע למפעלים בעלי חומרים מסוכנים מוטלת בשגרה על מכלול המנהל הכללי.

במסגרת חוק רישוי עסקים יש לוודא כי המפעל נוקט בכל האמצעים הדרושים כדי למנוע אירוע היכול לסכן את האוכלוסייה. כן נדרש מהעירייה לקבל "תיק מפעל" מכל מפעל בו יש חומ"ס על מנת לוודא כי המפעל נוקט את כל האמצעים והמיגון הדרושים.

עוד נדרשת העירייה לקבוע נהלים שיאפשרו לה להגיב במהירות בעת התרחשות אירוע חומ"ס החל מקבלת הדיווח מהמפעל ועד לביצוע הערכת סיכונים ומשמעותה לאוכלוסייה.

ממצאי הביקורת:

לעירייה קיים נוהל עבודה המגדיר את הפעולות שעליה לבצע בעת אירוע חומ"ס, הכולל בין היתר מיפוי האוכלוסייה באזור המסוכן, בדגש על אוכלוסיות מיוחדות הזקוקות למענה מיוחד וכן לפעולות שעליה לבצע לאחר סיום האירוע הכוללות בין היתר, תמיכה באוכלוסייה שנפגעה, סיוע בשיקום תשתיות ומתן תמיכה נפשית לתושבים שיזדקקו לכך.

נמצא כי מנהלת רישוי עסקים נכנסה לתפקידה בסמוך למועד הביקורת והיא עדיין מוגדרת בתפקיד מזכירה במכלול הנדסה ותשתיות, זאת על אף כתב המינוי שקיבלה לשמש כממונה על מזון ומשק כללי במכלול תפעול ולוגיסטיקה.

לא בוצע - נמצא כי בהתאם לריענון אחרון שנערך ביום 10.8.2021, ברישוי עסקים קיימת רשימה של 23 מפעלים המוגדרים כמחזיקים חומרים מסוכנים. לכל אחד מהעסקים הללו קיים תיק ברישוי עסקים אולם המחלקה לא מחזיקה תיק מפעל כנדרש ומשום כך גם לא ניתן לדעת מה מהות החומרים המסוכנים המוחזקים בעסק.

הביקורת מעירה כי מידע על מהות החומרים המסוכנים שיש בעסקים אלה, מאפשר גם הערכות למקרה חירום וככל שאין רשימה כזו, קיים קושי בהערכות ראויה לאירועי חומ"ס.

המלצת הביקורת:

יש לפתוח תיק מפעל לכל העסקים בהם יש חומרים מסוכנים. בהתאם למהות החומרים המסוכנים יש לקבוע נוהל של התמודדות מול כל תרחיש הנובע מאירוע חומ"ס בהתאם לסוג החומר.





רישוי עסקים

פרק א' - מבוא

כללי

צו רישוי עסקים (עסקים טעונים רישוי), התשע"ג-2013 (להלן: " **צו רישוי עסקים** ") מסדיר את סוגי רישיונות העסק, התנאים למתן רישיונות העסק והמורשים לקביעתם, וכן הדרכים לאכיפת החוק על מי שמנהלים עסק טעון רישוי ללא רישיון או שלא על פי התנאים שנקבעו. החוק, נועד להבטיח את המטרות הבאות:

-  איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים.
-  מניעת סכנות לשלום הציבור והבטחה מפני שוד והתפרצות.
-  בטיחות של הנצאים במקום העסק וסביבתו.
-  מניעת סכנות של מחלות בעלי חיים ומניעת זיהום מקורות מים בחומרי הדברה או בדשנים.
-  בריאות הציבור לרבות תנאי תברואה נאותים.
-  קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבניה ולשירותי הכבאות.

מטרה נוספת וחדשה יחסית אותה נדרשות הרשויות לאכוף באמצעות הליך רישוי העסקים הינה הנגשת בתי עסק לבעלי מוגבלויות. על-מנת להבטיח זאת, נדרשים בתי העסק להראות, גם במסגרת הליך קבלת רישיון עסק או חידושו כי מתקיימות בהם התאמות הנגישות. לפיכך על הרשות המקומית לבחון על ידי מורשה נגישות מטעמה, אם העסק המגיש בקשה לקבלת רישיון עסק או לחידושו, עומד בדרישות הנגישות בהתאם לחוק.

בצו רישוי עסקים ותקנותיו נקבעו הוראות שונות לעניין הוצאת רישיונות עסק, כגון מהם סוגי העסק הטעוני רישוי, משך תקופת הרישיון שניתן להוציא לכל סוג עסק, סוגי העסקים ביחס אליהם ניתן להגיש בקשה להיתר מזרז, וכיו"ב.



לא כל העסקים טעונו רישוי, אלא רק סוגי העסקים המוגדרים כטעונו רישוי בצו רישוי עסקים (עסקים טעונו רישוי), התשנ"ה - 1995, והם נחלקים לעשר קבוצות לפי סוג העסק; בריאות רוקחות וקוסמטיקה; דלק ואנרגיה; חקלאות ובעלי חיים; מזון; מים ופסולת; מסחר ושונות; עינוג וציבורי; נופש וספורט; רכב ותעבורה; שירותי שמירה ואבטחה; תעשייה, מלאכה, כימיה ומחצבים. בתחום רישוי העסקים נערכו במהלך העשור האחרון שתי רפורמות מרכזיות על ידי משרד הפנים שמטרתיהן הגברת היעילות, הזמינות, השקיפות וההוגנות בתחום רישוי העסקים:

הרפורמה הראשונה - תיקון 27

- הרפורמה פורסמה ברשומות ביום 18.11.10 כתיקון מס' 27 לחוק רישוי עסקים, התשע"א - 2010. החל מיום 5 בנובמבר 2013 החלו להיכנס לתוקף בהדרגה הוראות הרפורמה אשר חייבו את הרשות המקומית להיערכות ליישום הרפורמה במספר תחומים:
- פרסום מדיניות רישוי העסקים ברשות באתר האינטרנט של הרשות;
- מינוי גורם השגה ברשות;
- הטמעת השינויים בצו רישוי עסקים, הכולל הפעלת מסלול רישוי מזורז;
- אכיפה והטלת קנסות;
- הקמת עמדת עיון ברשות.

גולת הכותרת של הרפורמה בשנת 2012 הייתה ההבנה שכדי לייצר לבעלי העסקים ודאות, שקיפות ונגישות לדרישות החלות עליהם יש לפרסם מפרטים אחידים לפי סוגי עסקים ובכל רשות, כלומר רפורמה זו שמה דגש על תכני הדרישות מהעסקים.

הרפורמה השנייה - תיקון 34

- ב-10 ביולי 2018 הצביעה מליאת הכנסת על תיקון 34 לחוק רישוי עסקים. תיקון 34 הינו הרפורמה השנייה ברישוי עסקים, הקרויה "רישוי עסקים דיפרנציאלי" (להלן: הרפורמה השנייה), היא המשך ישיר לרפורמה של 2012 ומשלימה אותה. הרפורמה השנייה נכנסה לתוקף בשתי פעימות עיקריות: הראשונה, ב-1 בינואר 2019, והשנייה ב-1 באפריל 2021.
- הרפורמה שמה דגש על התהליך עצמו ופחות על תוכן הדרישות: לוחות הזמנים של התהליך, מאילו שלבים מורכב התהליך, החסמים שבו וההתאמה שלו לסוגי העסקים השונים. תכלית הרפורמה הנוכחית לשפר את תהליך הרישוי ולייעלו.

רישוי עסקים בעפולה

בעיר עפולה מתגוררים בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נכון לשנת 2019 כ-54,250 תושבים, ושטח המוניציפלי משתרע על 29,310 דונם. בשטח זה פועלים נכון למועד הביקורת בחודש יולי 2021, 979 עסקים, טעונו רישוי בהתאם להוראות חוק רישוי עסקים ותקנותיו, המספקים שירותים שונים ומגוונים לאוכלוסיית העיר. על הטיפול במתן רישיונות עסק, לעסקים הפועלים בשטח העיר, ועל אכיפת הוראות חוק רישוי עסקים ותקנותיו מופקדת המחלקה לרישוי עסקים באגף שיפור פני העיר (להלן: "המחלקה").

על פי דוח משרד הפנים על רישוי עסקים לשנת 2019 עולה כי אחוז העסקים הארצי ללא רישיון עסק עמד על 28%, כאשר מהדיווחים של עיריית עפולה למשרד הפנים נמצא כי אחוז העסקים ללא רישיון לשנה זו עמד על 20%.

מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה בחינת נאותות הטיפול ברישוי העסקים בעירייה בשנים 2019 עד אוקטובר 2021, עמידה בהוראות חוק רישוי עסקים ותקנותיו ויישום הוראות הרפורמות ברישוי עסקים.

היקף הביקורת

הביקורת נערכה במחצית השנייה של שנת 2021 וכללה בדיקת נתונים, מהשנים 2019 ו-2020 אלא אם צוין אחרת במפורש בדוח.



מתודולוגית הביקורת

לצורך הכנת הדו"ח, קיימה הביקורת פגישות ושיחות עם הגורמים הבאים:

- מנהל אגף פיקוח ואכיפה;
- רכזת מחלקת רישוי עסקים;
- פקח עירוני;
- תובע עירוני;
- מזכירת מחלקת רישוי עסקים;

פרק ב' - רקע חוקי

להלן החוקים, התקנות וההוראות, החלים על פעילותה של העירייה בתחום המבוקר:

- חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1986.
- צו רישוי עסקים (עסקים טעונים רישוי), התשע"ג-2013 (להלן: " **צו רישוי עסקים** ")
- תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), תשס"א-2000, תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות) (תיקון), התשע"ג-2012 (להלן: "**תקנות רישוי עסקים**").
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2004
- הנחיות ועדכונים מטעם משרד הפנים.



סיכום ההמלצות

המלצות	ממצאי הביקורת
יש להתאים את המבנה הארגוני לתקינה המומצ' לצת ע"י משרד הפנים.	המחלקה לרישוי עסקים פועלת בתקינה חסרה לפי המלצת משרד הפנים בהיקף של 3.1 משרות.
מומלץ להגדיר נהלי עבודה מחייבים, אשר יסייעו ביצירת אחידות בתהליכי עבודה במחל' קה.	לא נמצאו נהלי עבודה המסדירים את תהלי' כי העבודה בכלל ואת נהלי הבקרה והפיקוח בפרט.
מומלץ לגבש תוכנית עבודה לשנת 2022 ואילך ולקבוע בה מדדים ליישום.	לא נערכו תוכניות עבודה לשנים 2019 ו- 2020.
מומלץ כי העירייה תבחן דרכים לטיפול מהיר ויעיל יותר, למתן רישיון עסק לעסקים בתחום המזון .	רוב העסקים טעוני הרישוי הפועלים בעיר ללא רישיון הינם מתחום המזון.
להגדיר הרשאות גישה למערכת לכל עובדי המחלקה.	לפקח העירוני ולתברואנית אין גישה למערכת רישוי עסקים.
מומלץ כי מנהל המחלקה לפיקוח ואכיפה יוגדר כמשתמש במערכת ופיק דוחות בקרה ופיקוח.	למנהל המחלקה לפיקוח ואכיפה אין הרשאה לשימוש במערכת הממוחשבת ואינו מקיים מעקב ובקרה.
מומלץ כי המחלקה תקפיד על רישום כלל הפרטים המזהים של בית העסק, בעת פתיחת תיק הרישוי.	ישנם נתונים רבים אשר אינם מעודכנים במע' רכת עבור תיקי העסק הפעילים, וקיימים תיקי עסק רבים כפולים.
יש להצליב מידע מול מערכות הארנונה ולה' פיק דוח חודשי לבקרה על עסקים טעוני רישוי, הפועלים ללא רישיון עסק.	אף שקיים במערכת ובטופס בקשה לרישיון עסק מקום ייעודי לציון מס' הנכס של בית העסק בארנונה, נתון זה אינו מוזן למערכת.
מומלץ להסביר את נושא חוות הדעת המקדמית בעמוד האינטרנט של המחלקה לרישוי עסקים ובכך להנגיש את הנושא ולהקל על עבודת המחלקה ועל מבקש הרישוי עסק.	באתר המחלקה קיים טופס בקשה לחוות דעת מקדמית ובתקופה המבוקרת הוגשה בקשה אחת בלבד.
יש להקפיד על רישום מדויק של כל פרטי הב' קשה, בפרט כשמדובר בעסק עתיר קהל וסוכן.	קיים במערכת סטטוס "המשך טיפול" - מס' טטוס זה לא ניתן ללמוד על מהות הבקשה וסוגה.
מומלץ כי העירייה תעדכן את כלל הפרסומים באתר האינטרנט ותדרוש הצגה של אישור תשלום האגרה.	אישור תשלום האגרה אינו חלק מהמסמכים שבעל העסק נדרש להציג.
יש להקפיד על גביית האגרה במועד הגשת הבקשה כנדרש על פי חוק.	ישנם מקרים של תשלומי אגרה לפני הגשת הבקשה וכאלה ששולמו אחרי הגשת הבקשה.



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

<p>מומלץ לבחון את נאותות הטיפול, האכיפה והפיקוח בעסקים עתירי סיכון וקהל.</p>	<p>קיימים 358 עסקים פעילים, המוגדרים עתירי סיכון וקהל, מתוך 989 עסקים. רק כ-58% מהעסקים בעלי רישיון כנדרש. ב-33 עסקים עתירי סיכון לא אושרה הבקשה לרישיון עסק, אולם הם ממשיכים להיות פעילים</p>
<p>מומלץ כי העירייה תבחן את הסיבות בגין מודעות הציבור האמורים פועלים ללא רישיון עסק ותפעל להסדרה מיידית של רישיונותיהם, בפרט כאשר מדובר בבתי עסק עתירי סיכון המצויים בבעלות העירייה.</p>	<p>מתוך 28 מוסדות ציבור נמצאו 3 הפועלים ללא רישיון עסק מעל שנה. 4 מוסדות ציבור נוספים מצויים בתהליך חידוש ופועלים פחות משנה ללא רישיון עסק.</p>
<p>יש לבחון את הסיבות לדחייה על ידי כל אחד מגורמי האישור והאם ניתן לצמצם את אחוזי הדחייה.</p>	<p>בשנים 2018-2020 חלה עלייה משמעותית באי-חזקת דחיית הבקשות לרישיון עסקים של הועדה לתכנון ובנייה.</p>
<p>מומלץ כי העירייה תבחן דרכים לטיפול מהיר ויעיל יותר לאישור גורמי רישוי.</p>	<p>המשרד לאיכות הסביבה הינו גורם הרישוי המעכב העיקרי בבקשות לרישוי עסקים. משרד הבריאות מעכב את מספר התיקים הגבוה ביותר - 98 תיקי עסק בתקופה המבוקרת.</p>
<p>מומלץ כי תהיה הקפדה על מסירה של רישיון העסק לבעל העסק והחזרתו על גבי הרישיון.</p>	<p>קיימים רישיונות עסק מקוריים וחתומים שמורים בארון במחלקה.</p>
<p>מומלץ כי ככל ורישיון עסק נדחה על ידי רשות הרישוי יקבעו מנגנוני טיפול.</p>	<p>קיימים 101 עסקים שרישיונם נדחה אולם הטיפול בהם לא הועבר למחלקה המשפטית.</p>
<p>לערוך תוכנית עבודה לשנת 2022 ובה מטרות ויעדים לאיתור עסקים טעוני רישיון ללא רישיון עסק. לקדם את הממשק הממוחשב בין מערכת גביית הארנונה למחלקה לרישוי עסקים. עריכת שימועים תתקיים ע"י התביעה.</p>	<p>נוכח תקנים חסרים בפיקוח אין תוכנית עבודה לאיתור עסקים טעוני רישוי הפועלים ללא רישיון. לאור חסרונם של ממשק מול המחלקה לגביית ארנונה, לא ניתן לפקח באמצעות המערכת הממוחשבת על עסקים טעוני רישוי ללא רישיון עסק. בניגוד להנחיית היוע"מ לממשלה לפיה רק תובעים רשאים לקיים הליכי שימוע בשנים 2019 ו-2020 התקיימו 4 שימועים על ידי רכזת רישוי עסקים.</p>
<p>יש לבחון את המספר הנמוך של הביקורות בעסקים בעיר ואף לשקול "מבצע פיקוח". מומלץ כי הבקורות הנערכות ע"י הפקח והתברואנית יתעדו את הבקורות במערכת הממוחשבת.</p>	<p>לא קיים תיעוד לביקורות שנערכו בעסקים בשנים 2019-2020. פקח המחלקה והתברואנית מטפלים, לרוב, בפניות לצורך "כיבוי שריפות".</p>



<p>מומלץ כי המחלקה המשפטית תפעל על פי הוראות היועץ המשפטי לממשלה ותפעל לסיום טיפול בתיק שהועבר לטיפול תוך 12 חודשים.</p> <p>מומלץ כי המחלקה לטיפול משפטי תגיש תביעה משפטית כנגד בתי עסק הפועלים ללא רישוי מספר שנים.</p>	<p>בשנים 2019-2020 הוגשו 4 תביעות משפטיות. בקובץ עסקים מלא נמצאו 80 בתי עסק שב־קשתם נדחתה, אולם בקובץ תביעה משפטית קיימים רק 26 בתי עסק בטיפול.</p>
<p>יש לוודא שכל הטפסים באתר האינטרנט של המחלקה לרישוי עסקים יהיו טפסים של עיריית עפולה ולא של רשויות ו/או מוסדות אחרים.</p>	<p>חלק מהמסמכים באתר האינטרנט אינם מסמכים מקוריים של עיריית עפולה.</p>
<p>מומלץ כי העירייה תפעל על פי הוראות החוק ותמנה ועדת השגה.</p>	<p>העירייה לא מינתה "גורם מוסמך" ו"ועדת השגה" כנדרש בהתאם להוראות הרפ"רמה.</p>
<p>מומלץ כי העירייה תפעל על פי הוראות החוק ותעמיד לעיון הציבור עמדת עיון לתושב.</p>	<p>העירייה לא העמידה עמדת עיון לתושבים באף אחד מבנייני העירייה.</p>
<p>הביקורת ממליצה כי העירייה תבחן מדוע לא נעשה מיצוי של כלל התקצוב אותו ניתן היה לקבל לטובת הגדלת התקינה במחלקת רישוי עסקים וכן מדוע עובדת המחלקה אינה זכאית לקבלת מענקי תמרוץ.</p>	<p>רכזת רישוי העסקים בעירייה נמצאה כלא זכאית לקבלת מענקי תמרוץ על ידי משרד הפנים.</p> <p>העירייה לא ביקשה ולא קיבלה תקצוב עבור הגדלת מצבת תקני כח האדם במחלקת רישוי עסקים, אף שהייתה זכאית לעשות זאת.</p>



פרק ג' - ממצאים

1. מבנה ארגוני

1.1 ראש רשות הרישוי

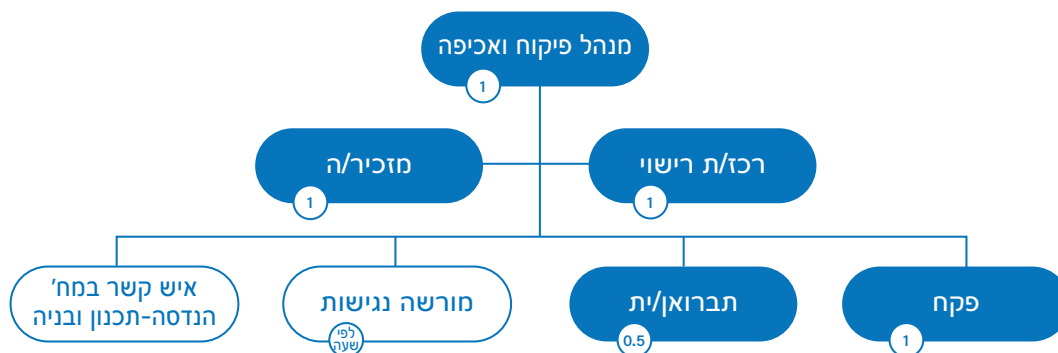
חוק רישוי עסקים מסמיך את ראש הרשות המקומית כראש רשות הרישוי, ומתוקף תפקידו הוא נדרש לחתום על רישיונות עסק (אלא אם הסמיך את אחד מחברי המועצה או פקיד בכיר למלא את מקומו) ובאחריותו לאכונף את חוק רישוי עסקים.

בעיריית עפולה בחר ראש העיר הנוכחי להאציל את תפקידו כראש רשות הרישוי לסגנו המשמש גם כממלא מקום ראש העיר, האצלת הסמכויות אושרה בהחלטת מועצת העיר ביום 22.11.2018. **נמצא תקין.**

1.2 תקינה

בעיריית עפולה אמון אגף שפ"ע, באמצעות מחלקת רישוי עסקים, על אכיפת הוראות חוק רישוי עסקים וצו רישוי העסקים ועל מתן רישיונות לעסקים בתחומי העיר. להלן תרשים ארגוני של העוסקים בתחום רישוי עסקים בעיר והיקף המשרה או מתכונת ההעסקה / התקשרות עימם:

תקינה מ ומלצת עבור רשות בין 1000 ל-4000 עסקים טעוני רישוי



תיקון 34 לחוק רישוי עסקים, אשר פורסם בסוף שנת 2018, מסדיר רפורמה שמטרתה לייצר הליך רישוי עסקים דיפרנציאלי, כלומר הליך המיועד לפשט ולייעל את לוחות הזמנים הדרושים להנפקת רישיון עסק, בהתאם למהות העסק ומורכבותו.

בינואר 2020, פרסם משרד הפנים תיק מלווה לרשויות אשר מנחה בדבר אופן יישום תיקון 34 ובכלל זאת את התקינה המומלצת למחלקות רישוי עסקים, עבור רשויות מקומיות בהתאם למספר העסקים טעוני הרישוי הפועלים ברשות.

בעפולה פעלו נכון לשנת 2020 כ-922 עסקים טעוני רישוי ונכון לחודש יולי 2021 פועלים בה כ-979 עסקים טעוני רישוי. לפיכך התקינה המומלצת עבור מחלקת רישוי עסקים בעיריית עפולה היא התקינה המומלצת עבור רשות מקומית שבה בין 500 ל-1,000 עסקים טעוני רישוי.



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

להלן טבלה המשווה בין התקינה המומלצת על פי משרד הפנים לתקינה בפועל במחלקת רישוי עסקים בעפולה
(**ראה נספח א** - פירוט תקינה מומלצת על ידי משרד הפנים):

תפקיד	תקן מומלץ במשרות מ. הפנים עד 1,000 בתי עסק	תקן מומלץ במשרות מ. הפנים מעל 1,000 בתי עסק	תקן קיים במשרות עפולה	פער במשרות בתקני כוח אדם (עפולה מול משרד הפנים)	דוגמה לעירייה א. בה קיימים מעל 1,000 בתי עסק
מנהל/ת יחידת קידום ורישוי עסקים	1	1	0	(1)	1
סגן מנהל יחידה		1			
רכזת רישוי עסקים	1.3	2	1	(0.3)	
מנהלת יחידת ביקורת עסקים		1			
מזכירה	0.5	1	1	+0.5	1
פקח	1.8	3.8	0.5	(1.3)	2
מנהל מדור תברואה		1			
תברואן/ית	1	2.3	0.5	(0.5)	2
מורשה נגישות	לפי שעה	1	לפי שעה	✓	
איש קשר במחלקת הנדסה- תכנון ובנייה	לפי צורך	לפי צורך	לפי צורך	✓	
סה"כ	5.6	14.1	3	3.1	4

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- כפי שעולה מנתוני הטבלה לעיל, חסרים במחלקת רישוי עסקים התקנים הבאים לעומת התקינה של משרד הפנים עד 1,000 עסקים:

מנהל/ת יחידת קידום ורישוי עסקים בהיקף של 1 משרה

רכזת רישוי עסקים בהיקף של 0.3 משרה

פקח רישוי עסקים בהיקף של 1.3 משרה

תברואנית בהיקף של 0.5 משרה

סה"כ המחלקה לרישוי עסקים בתת תקינה של 3.1 משרות.

איוש בחסר של משרות אלה אינו מאפשר לעובדי מחלקת רישוי עסקים ביצוע בקרה מלאה אחר כל העסקים ועלול להוביל לריבוי עסקים טעוני רישוי שאינם מוכרים למחלקה, ובכך לחטוא לאחת ממטרות רישוי העסקים העיקריות: שמירה על בריאות וביטחון הציבור.



הביקורת תציין כי הן הפקח והן התברואנית מועסקים בעירייה במשרה מלאה, אולם המשרה שלהם מחולקת בין המחלקה לרישוי עסקים לבין המחלקה לאיכות הסביבה.

- למרות החוסרים באיוש משרות אחרות במחלקה, מתוקנת משרת המזכירה ב- 50% משרה עודפת.
- למחלקת רישוי עסקים אין מנהל קידום ורישוי עסקים בשנתיים האחרונות. הביקורת מעירה כי התנהלות ללא מנהל משמעה שאין בקרות שוטפות במחלקה, אין פיקוח תמידי על תוכנית העבודה השבועית/חודשית של המחלקה ואין מדידה של הפעולות הנדרשות מתיקון 34 לחוק רישוי העסקים, דוגמת: שיפור השירות לתושב וקיצור זמן ההמתנה לקבלת רישיון עסק/היתר זמני/חידוש רישיון.
- הביקורת מעירה כי נכון לאוקטובר 2021 מספר בתי העסק בעפולה גדל ל- 989 והתקינה המומלצת הבאה היא בין 1,000- 4,000 עסקים פעילים. תקינה זו דורשת תוספת עובדים בסך של 8.5 משרות (כמופיע בטבלה לעיל) לעומת התקינה של עד 1,000 עסקים ותוספת של 11.1 תקנים לעומת התקנים הקיימים נכון למועד הביקורת בעירייה.
- משיחה שקיימה הביקורת עם רכזת רישוי עסקים ביום 11.11.2021 עולה כי קיים מספר לא מבוטל של בתי עסק טעוני רישוי, הפועלים בעיר מבלי שהגישו בקשה לרישיון עסק (**ראה פרקים -8.2 פיקוח ו- 8.3 אכיפה**) כך שלאחר שתבצע אכיפה ראויה בעיר, סביר שמספר בתי העסק יגיע לתקינה המומלצת למעל 1,000 בתי עסק.

המלצות הביקורת:

- הביקורת ממליצה לעירייה להתאים את המבנה הארגוני של מחלקת רישוי העסקים, לכלל הפחות, לתקינה המינימלית המומלצת על ידי משרד הפנים, גם על מנת להבטיח מתן שירות ומענה מקיפים ונאותים לבעלי העסקים ולתושבים וגם מתוך חשיבה על הקרבה לתקינה המומלצת הבאה, כאשר מדובר ב- 11 בתי עסק חדשים שייפתחו.
- יתרה מכך, ייתכן ועבודת פיקוח מקיפה תמצא, כי ישנם בתי עסק רבים ונוספים, שאינם מוכרים למחלקה, כפי שניתן ללמוד מהממצאים בפרק 8.2 פיקוח, דבר היכול להעיד על 1000 עסקים ויותר כבר בזמן ביקורת.
- הביקורת מדגישה, כי בדיקה של מספר משלמים עבור אגרת שילוט, מעודכנת ל 30.10.2021 העלתה, כי קיימים מעל 1,700 משלמי אגרת שילוט, דבר העלול להעיד על בתי עסק רבים טעוני רישוי, הפועלים ללא רישוי.
- הביקורת מציינת כי אי עמידה בתקינה מומלצת תמנע מהרשות כספי מענק ותמריצים.

1.3 עמידה בתנאי סף

תחומי האחריות של העוסקים ברישוי עסקים בעירייה הוגדרו בחוזר מנכ"ל 3/2004 של משרד הפנים (להלן: "**חוזר המנכ"ל**") ובתיאורי תפקיד על ידי האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות של משרד הפנים.

חוזר המנכ"ל מגדיר ארבעה סוגי תפקידים בתחום רישוי עסקים, את דרישות המשרה ואת תחומי האחריות של כל בעל תפקיד, הביקורת קיבלה מסמנכ"ל משאבי אנוש אסמכתאות לאסמכות עובדי מחלקת רישוי עסקים והשוותה אותן לדרישות הסף לכל עובד, כדלהלן:



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

תפקיד	דרישות סף (רצוי)	תחומי אחריות
מנהל מחלקת רישוי עסקים.	בעל תואר אקדמאי עליו לסיים בהצלחה קורס מנהלי רישוי עסקים, לא יאוחר משנתיים מתחילת מינויו.	להנחות מקצועית את עובדי היחידה, לקבוע חלוקת העבודה בין עובדי היחידה, להכין תכניות עבודה שבועיות למפקחים, ולהכין דו"ח שנתי על מצב רישוי העסקים ברשות המקומית ולהגישו למשרד הפנים.
פקיד רישוי	השכלה תיכונית מלאה הכשרה משלימה מטעם מוסד מוסמך.	אחראי על מתן מידע מוקדם לבעלי עסקים; ייתן הסבר באשר לנהלי הגשת הבקשה; יקבל בקשות ויבדוק את עמידתן בתקנות וכן יעביר את הבקשות לגורמי הרישוי הרלוונטיים ויעקוב אחר התשובות מגורמים אלה.
מפקח (רישוי עסקים)	הנדסאי סביבה או תברואן מוסמך או אקדמאי בתחומי ההנדסה, מדעי הטבע, מדעי החיים, מדעי הסביבה או גיאוגרפיה על המפקח לסיים קורס רישוי עסקים שלבים א' ובי' לא יאוחר משנתיים מתחילת מינויו.	פיקוח ואכיפת יישום של החקיקה הרלוונטית בתחום רישוי עסקים. בדיקה וליווי של הבקשות לקבלת רישיון עסק לעסקים חדשים. בקרת עמידת העסק בדרישות. אכיפת החוקים והתקנות. תיעוד פעילויות הפיקוח. בהגדרת התפקיד מצוין כי ניתן להסמיך את המפקח על רישוי עסקים כפקח עירוני.
בוחר תכניות (רישוי עסקים)	בעל מקצוע מוסמך בהתאם לסעיף 1 לתקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות) תשס"א-2000. (כלומר: מהנדס, אדריכל, תכנון ערים או גאוגרפיה).	אחראי על מתן מידע מקדמי, בדיקת תכניות הבקשה לאחר שאושרו על ידי מפקח הרישוי והתאמתן לתכניות המאושרות שבתיק הבנייה, אישור או פסילת בקשה בתחום התכנון והבנייה, בהתאם להנחיות מהנדס הרשות המקומית.

הביקורת קיבלה לידיה תעודות הכשרה והסמכה של עובדי המחלקה, וגם את רשימת הקורסים ההשתלמויות וההדרכות שעברו עובדי המחלקה מאז החלו עבודתם בעירייה ועד שנת 2021.

להלן ממצאי הכשרות והסמכות של עובדי רישוי עסקים, כפי שנמסרו לביקורת:

תפקיד	איוש	עמידה בתנאי הסף
מנהל מחלקת רישוי עסקים	תפקיד לא מאויש	
פקיד רישוי	מזכירה	✓
מפקח רישוי עסקים*	מפקח	✓
בוחר תוכניות**	הנדסאי באגף הנדסה	✓

* כולל תברואן

** מועסק במחלקת הנדסה- ועדה לתכנון ובנייה



✓ נבדק נמצא תקין

הביקורת בחנה את תעודות ההשכלה וההכשרה של עובדי מחלקת רישוי עסקים ומצאה כי כל העובדים בעלי תעודות המעידות על הכשרה מתאימה.

2. נהלים

נוהל הוא מסמך שאושר על ידי בעל תפקיד אחראי לפעילות הנדונה בו, מנוהל תחת שיטה לבקרת שינויים ומתאר, מגדיר או מתעד עקרונות, מדיניות, תפקידים, או פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה ואשר מתאר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני. נהלי עבודה הינם כלי חשוב שנועד להבטיח התנהלות מיטבית תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה להנהלת הרשות המקומית.

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

1. מטרה - בפרק זה תוגדר המטרה לשמה נכתב הנוהל. זוהי מטרת קיומו של הנוהל, לא מטרת הפעילות אליה הוא מתייחס.
2. מסמכים ישימים - פירוט מסמכים עליהם הנוהל נשען באופן ישיר, כגון חוקי המדינה, תקנות, צווים, תקנים או נהלים אחרים.
3. הגדרות - הגדרת מונחים שיש להם משמעות מיוחדת בנוהל.
4. שיטה - זהו גוף הנוהל, והפרק הארוך ביותר בו. כאן מפורטת השיטה או מוגדר התהליך, רשומים האחראים לביצוע הפעילויות, לוחות זמנים וגורמים לדיווח.
5. אחריות - פירוט בעלי התפקידים האחראים לביצוע הוראות הנוהל.
6. נספחים - טפסים המשמשים לקיום הוראות הנוהל.

הביקורת קיבלה לידיה מסמך "מדיניות אכיפה - רישוי עסקים" מעודכן לחודש מרץ 2021, שמטרתו לעגן את מדיניות האכיפה בתחום רישוי עסקים בעירייה (להלן: "מסמך מדיניות").

המסמך מגדיר את מדיניות האכיפה של העירייה בתחום רישוי עסקים, ומדרג את סדר העדיפות בטיפול בעסקים שאין להם רישוי עסק, לפי הדירוג הבא:

1. עסקים מסוכנים - בעלי פוטנציאל גבוה לפגיעה בציבור, כולל מפגע תברואתי או סביבתי
 2. עסקים שאינם משתפים פעולה - בעלי עסק, שחרף ההתראות שקבלו, לא הסדירו את רישיון העסק במחלקה לרישוי עסקים
 3. עסקים חדשים/מפרי צו - בעלי עסק שהפרו צו מנהלי/שיפוטי ובתי עסק חדשים
- על גבי המסמך מצוין בהערות שוליים כי המסמך נערך על ידי התובע העירוני ורכזת רישוי העסקים וכי הוא הועבר לאישור פרקליטות המדינה.

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- לא נמצאה אסמכתא לאישור מסמך המדיניות זה ע"י ועדת רישוי עסקים וגורמים בהנהלת העיר.
- המחלקה לרישוי עסקים מתנהלת ללא נהלי עבודה המסדירים את פעילותה השוטפת, דוגמת:
 - נוהל פיקוח - נוהל המסדיר את תהליך עבודת הפקה, תדירות הפיקוח, מהות הביקורת הנערכת, התנהלות מול בעל עסק ודיווח יומי/שבוע כתוב על עבודת הפקה
 - נוהל מדיניות אכיפה - נוהל המסדיר את הכללים המנחים בנוגע למדיניות אכיפה ובכללם: רמת מסוכנות של בעל העסק, פתיחת הליך אכיפה בעקבות תלונה, פתיחת הליך אכיפה בעקבות פנייה של גורם רישוי ועוד.
 - נוהל בקרה שוטפת - נוהל המסדיר את נהלים הבקרה והפיקוח השוטפים, אמצעי בקרה, לוחות זמנים לבקרה שוטפת, מדדי שירות ואיכות טיפול וכד'.
 - נוהל עבודה בין תביעה עירונית לרישוי עסקים - נוהל המסדיר את ממשק העבודה בין מחלקות אלה, עדכון לגבי תיקים המצויים בהליך שימוע ו/או תביעה.



המלצות הביקורת:

- מומלץ כי מסמך המדיניות יאושר ע"י גורמים בהנהלת העיר ויוכנס לתוקף.
 - מומלץ כי יוגדרו ויעוגנו נהלי עבודה מחייבים, אשר יסייעו ביצירת אחידות בתהליכי עבודה במחלקה.
- תגובת רכזת רישוי עסקים: "מיום כניסתי לתפקיד בחודש אוגוסט 2020 אנו פועלים על פי הנהלים הנ"ל: נוהל פיקוח: הפקח נמצא יומיים בשבוע ולכן אין תוכנית עבודה מסודרת. ביומיים שהוא נמצא עליו לאתר עסקים חדשים, עסקים שנסגרו ומסירת מכתבים לבעלי עסקים שנמצאים בהליך משפטי וצילומים של עסק להשלמת תיק חקירה.
- נוהל מדיניות אכיפה: ממתין לאישור התובע העירוני.
- נוהל בקרה שוטפת: מתחילת עבודתי אחת לחודש מוציאים דוח שמועבר לגורמי רישוי על מנת לזרז את הבקשות.
- נוהל עבודה בין תביעה עירונית לרישוי עסקים: בשנת 2021 הוצאנו נוהל עבודה מסודר על מנת לבנות תיק חקירה מסודר עם כל המסמכים הרלוונטיים. העברנו למחלקה המשפטית עד כה 44 תיקים לכתבי אישום.
- תוכנית עבודה: מיום כניסתי למחלקה קבעתי לעצמי כמה יעדים שאני מציבה למחלקה. סדר תיקים וברישיונות עסק שיצאו ללא אישור גורם, טיפול בכל הדחיות של גורמי רישוי והעברת תיקים למחלקה המשפטית."

התייחסות הביקורת לתגובה: הנהלים אותם מציינת רכזת המחלקה הינם נהגים, כלומר, תהליכי עבודה יומיומיים שאינם מעוגנים בנוהל עבודה כתוב ומאושר, אינם מעגנים לוחות זמנים לפעילות במחלקה ואינם מתייחסים לממשקים בין המחלקה לרישוי עסקים למחלקות נוספות בעירייה, דוגמת תובע עירוני, ארנונה וועדה לתכנון ובנייה.

תגובת התובע העירוני: "באשר לטענה כי לא נמצאה אסמכתא לאישור מסמך מדיניות אכיפה רישוי עסקים האמור אינו נכון ואינו מתיישב עם המציאות. שכן, נערכו ישיבות מקצועיות רבות בנושא, לרבות בראשות ראש העיר ובהשתתפות גורמי התביעה, האכיפה והביקורת. מדיניות האכיפה הוצגה בכל אותן פעמים, הסוגיות לובנו וחודדו לאחר הערות ראש העיר וגורמי האכיפה בנושאים שונים. כמו כן, נערכו מסמכי מדיניות נוספים הקשורים לרישוי עסקים, לרבות מדיניות רכולות, שוק העירוני, וכן בנוגע לעסקים הפועלים במשך שנים רבות במבנים ללא היתרים.

מכל מקום מדיניות התביעה אושרה עקרונית מול הפרקליטות, ואף קיבלה שבחים רבים לרבות מהפרקליטות, והתביעה אף ביקשה מספר רב של פעמים לעלות אותה לאתר העירייה, שכן לדעת התביעה קיימת חשיבות משפטית רבה לפרסום מסמך המדיניות לציבור."

התייחסות הביקורת לתגובה: הביקורת לא קיבלה לידיה את האישור שניתן על ידי הפרקליטות למסמך זה ואף לא נמצא אישור של הנהלת העיר למדיניות זו.

כפי שניתן לראות בתמונת המסך המצורפת לא קיים אישור ואף הודגש בצהוב על ידי המבוקר, כי יש להשלים את תאריך האישור, עם קבלתו. (ההדגשה בצהוב מקורה במסמך המקורי שהועבר לביקורת).

⁴ מסמך זה נכתב על ידי עו"ד אהוד פאי תובע עירוני, בשיתוף עם גב' בת אל בניהס רכז מחלקת רישוי עסקים, ועל בסיס דיונים שהתקיימו עם הגורמים הרלוונטיים בעירייה לצורך גיבוש סדרי העדיפויות לאכיפה

הביקורת מברכת על אישור המסמך על ידי הפרקליטות לאחר עריכת הביקורת.



3. תוכנית עבודה

תכנית עבודה שנתית היא מתווה מפורט, תחום בזמן ובמשאבים אשר מגדיר מה היחידה הארגונית תעשה, כיצד יבוצע, על ידי מי, מתי ובאילו משאבים. בנוסף קובעת התוכנית השנתית מהן התוצאות הרצויות מהעשייה.

על פי "מודל תוכנית עבודה אפקטיבית- קווים מנחים לרשויות מקומיות" שפורסם על ידי משרד הפנים בשנת 2016 (להלן: "מודל תוכנית עבודה" או "המודל"), תוכנית עבודה אפקטיבית הינה כלי לניהול אשר מאפשר יישום החזון של הרשות באמצעות תכנון עתידי, תוך פיקוח ומעקב אחר ההתקדמות, זיהוי אתגרים וכשלים, הערכת יעילות ושיתוף פעולה חוצה ארגון על בסיס מטרות ויעדים משותפים.

בנושא רישוי העסקים קיימת חשיבות רבה לקיומה של תכנית עבודה מסודרת המאפשרת עריכת ביקורות בכל העסקים בהתאם לתדירויות הקבועות בהוראות החוק השונות.

על תכנית העבודה השנתית ברישוי עסקים להיות מדויקת ועדכנית ככל האפשר, להתבסס על שימוש מיטבי במשאבים הקיימים, לכלול תיאור של תהליכי העבודה המתוכננים, לפרט את היעדים ואת המשאבים הדרושים להשגתם ולקבוע שלבים ומדדים לביצוע וכן מנגנוני בקרה.

תוכנית עבודה שנתית ברישוי עסקים אמורה לכלול יעדים בדבר תדירות הביקורות בעסקים, יעד של הפחתת שיעור העסקים טעוני הרישוי ללא רישיון וכדומה.

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- מחלקת רישוי עסקים לא ערכה תוכנית עבודה לשנים 2019 ו-2020. המשמעות היא שלא הוגדרו על ידי המחלקה מטרות ויעדים מדידים אשר יסייעו לשיפור תהליכי העבודה בתחום רישוי העסקים והגברת שיעור העסקים טעוני הרישוי בעלי רישיון בעיר.

הממצאות הביקורת:

- הביקורת ממליצה לגבש תוכנית עבודה לשנת 2022 ואילך ולקבוע בה מדדים ליישום, דוגמת:
 - מדדי ניהול - גידול באיוש תקנים והשלמת הסמכות לעובדים
 - מדדי שירות - הגדרת פרקי זמן לקבלת מענה, לקבלת היתר זמני וכד'
 - מדדים מקצועיים - מס' בקרות חודשית המבוצעות ע"י הפקח/התברואנית, הורדת מספר עסקים ללא רישיון או איתור עסקים חדשים.

תגובת רכזת רישוי עסקים: "בימים הקרובים נשב על תוכנית עבודה מסודרת לשנת 2022"

4. מיפוי עסקים טעוני רישוי - דיווח למשרד הפנים

בעקבות ביקורת מעקב בנושא רישוי עסקים ברשויות מקומיות אשר נערכה בשנת 2006 על ידי מבקר המדינה ואשר הצביעה על אחוז גבוה של עסקים ללא רישיונות עסק, קבע משרד הפנים בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/2008 כי כל רשות מקומית תהיה מחויבת להעביר דוח שנתי מקוון המפרט את העסקים טעוני הרישוי וסטטוס הטיפול בהם. עוד נקבע בחוזר כי על רשויות בהן יתקיים אחוז גבוה של עסקים ללא רישיון תמונה ועדת חקירה, ראש הרשות ייקרא לשימוע וייעצרו תקציבי פיתוח ומענקים שונים.

ראוי לציין כי לא נקבע רף מחייב באחוזים אולם מנתוני משרד הפנים לשנת 2012 עולה כי אחוז העסקים הפועלים ללא רישיון בממוצע ארצי עמד על כ- 31%. יצוין עוד כי כאשר מתייחסים רק לרשויות יהודיות השיעור יורד ל-29%.

במחקר שנערך בשנת 2007 על ידי משרד הפנים בנושא רישוי עסקים נמצא כי לא ניתן להגיע למצב של 100% רישוי, ראשית בשל העובדה שתהליך השגת הרישיון מתחיל רק לאחר פתיחת העסק, כלומר באופן מובנה כל העסקים החדשים מתחילים לפעול בחודשים הראשונים ללא רישיון. בנוסף, בכל רשות יש אחוז מסוים של עסקים שנסגרו אשר המידע אודות סגירתם לא נקלט וכו'.

כאמור, העירייה מחויבת להגיש למשרד הפנים דוח שנתי בדבר מצב רישוי העסקים בעיר.



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- הביקורת קיבלה לידיה את דיווחי העירייה למשרד הפנים לשנים 2019-2020 בפורמט אקסל. הדיווחים כוללים 4 גיליונות:
- **פרטי הרשות והגדרות כלליות** - שם הרשות, שנת הדו"ח, שם הממונה על רישוי עסקים, טלפון, דוא"ל, שם ממלא הדו"ח
- **ריכוז נתונים**: סוג העסק ע"פ צו רישוי, מספר עסקים החייבים ברישיון עסק, מספר עסקים ללא רישיון, מספר בקשות שהוגשו לקבלת רישיון עסק בשנת הדוח,
- **עסקים ללא רישיון** - מפרט את מספר העסקים לפי סוג ולפי גורם מעכב (כיבוי אש, משטרה, משרד הבריאות תכנון ובנייה, תמ"ת וחקלאות).
- **אכיפת רישוי עסקים** - מספר תביעות שהוגשו נגד בעלי עסקים, עסקים שנסגרו בעקבות צו של ראש העיר, מספר ביקורת שנערכו בבתי עסק ומספר בקשות שנדחו.

הביקורת קיבלה לידיה קובץ אקסל שכותרתו "בעלי עסקים עפולה עד יולי 2021" המפרט את כלל בתי העסק הפעילים בעיר נכון לחודש יולי 2021 ואת הנתונים הבאים לגביהם: הקובץ כולל נתונים דוגמת: מספר תיק רישוי, מהות העסק, שם בעל העסק, סטטוס טיפול, תאריך ניפוק רישוי העסק, תאריך פקיעת תוקף הרישוי, תאריך הגשת בקשה אחרונה ותעודת זהות של בעל העסק (להלן: **"דוח בתי עסק"**)

בנוסף, הביקורת קיבלה לידיה מהתובעת העירונית שני קבצים:

- קובץ שכותרתו "דוח מעודכן תיקי רישוי עסקים שנמצאים בתביעה עירונית לשנת 2020" והמפרט את שם בית העסק, שם בעל העסקת מספר תיק רישוי, מועד כניסה לתביעה עירונית, מועד מסירת גירסה, מועד כתב אישום. הקובץ מפרט 68 בתי עסק הנמצאים נכון לשנת 2020 בטיפול משפטי(להלן: **"דוח עסקים בטיפול משפטי"**).
- קובץ שכותרתו "דוח תיקי רישוי- תביעות משפטיות לשנים 2019-2020", המפרט עבור כל עסק נגדו מנוהלים הליכי תביעה את הנתונים הבאים: שם העסק, שם בעלים / נאשמים, כתובת בית העסק, מספר תיק ברישוי עסקים, מספר תיק בימ"ש, מועד גזר דין, גזר דין וצווים, הדוח מפרט 4 בתי עסק שנתבעו בשנים 2019-2020 והתקבל גזר דין לגבי כל אחד מהם (להלן: **"דוח תביעות"**).

להלן נתונים בדבר פילוח העסקים טעוני רישיון בשנים 2019-2020 לפי סוג העסק כפי שדווחו על ידי העירייה למשרד הפנים:

תחום בצו רישוי עסקים	2019				2020			
	מספר עסקים חייבים ברישיון	מספר עסקים ללא רישיון	% עסקים ללא רישיון מסוג העסק	% עסקים ללא רישיון מכלל עסקים ללא רישיון	מספר עסקים ללא רישיון	מספר עסקים חייבים ברישיון	% עסקים ללא רישיון מסוג העסק	% עסקים ללא רישיון מכלל העסקים ללא רישיון
בריאות ורוקחות	128	8	6	4.4	127	11	8.6	5
דלק ואנרגיה	29	6	21	3.3	28	2	7	1
חקלאות	18	2	5.5	1	22	4	18	2
מזון	335	91	27	50	354	118	33	55
מים ופסולת	6	0	0	0	7	2	29	1
מסחר ושונות	70	7	10	3.8	72	8	11	4
עינוג ציבורי	49	13	27	7.2	49	14	29	6.5



2020				2019				תחום בצו רישוי עסקים
% עסקים ללא רישיון מכלל העסקים ללא רישיון	% עסקים ללא רישיון מסוג העסק	מספר עסקים ללא רישיון	מספר עסקים חייבים ברישיון	% עסקים ללא רישיון מכלל העסקים ללא רישיון	% עסקים ללא רישיון מסוג העסק	מספר עסקים ללא רישיון	מספר עסקים חייבים ברישיון	
12	19	26	138	11.6	16	21	134	רכב ותחבורה
0.5	6.6	1	15	0.5	6	1	16	שירותי שמירה ואבטחה
13	25.5	28	110	18.2	29	33	112	תעשייה, מלאכה, כימיה ומחצבים
23%		214	922	20.2%		182	897	סה"כ

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- מהנתונים עולה כי חל גידול בשיעור העסקים טעוני רישוי ללא רישיון בעיר.
- מהנתונים לעיל עולה כי הן בשנת 2019 והן בשנת 2020 רוב העסקים טעוני הרישוי הפועלים בעיר ללא רישיון הינם מתחום המזון. בשנת 2019 אחוז העסקים ללא רישיון מתחום המזון מכלל העסקים ללא רישיון עמד על 50% ובשנת 2020 על 55% - בהקשר זה חשוב לציין כי תחלואה בעקבות מזון שאינו בטוח מהווה את אחת הבעיות המרכזיות בעולם המערבי וישנה חשיבות רבה בהבטחת תנאי תברואה נאותים בעסקי המזון.
- הדיווח למשרד הפנים משנת 2020 אינו תואם את הדוחות שהועברו לביקורת ממחלקת רישוי עסקים לשנה זו. בעוד שבדיווחים למשרד הפנים דווח כי 20 בקשות לרישיון נדחו ע"י נותני השירות בדוח בתי עסק לפיו נדחו 31 בקשות בשנה זו.
- הדיווח למשרד הפנים משנת 2020 אינו תואם את הדוחות שהועברו לביקורת מהתביעה העירונית לשנה זו. מדוח התביעות דוח התיקים בטיפול משפטי עולה כי בשנים 2019-2020 הוגשו 4 תביעות נגד בתי עסק בעיר, שהסתיימו בגזר דין. אף על פי כן בדיווח למשרד הפנים לשנים 2019-2020, בפרק העוסק באכיפת רישוי עסקים, נמצא כי דווח על 0 בתי עסק שהוגשו נגדם תביעות משפטיות.

המלצות הביקורת:

- הביקורת ממליצה כי העירייה תבחן דרכים לטיפול מהיר ויעיל יותר, למתן רישיון עסק לעסקים בתחום המזון במיוחד בשל החשיבות הרבה לשמירה על בריאות הציבור.
- מומלץ כי העירייה תקפיד על נאותותם ושלמותם של הדיווחים השנתיים המועברים על ידה למשרד הפנים בכל הנוגע למצב העסקים טעוני הרישוי בעיר וסטטוס הטיפול בהם.
- עוד מומלץ כי תיערך בדיקה בדבר הסיבות לפערים בין נתוני המחלקה/התביעה העירונית לנתונים שדווחו למשרד הפנים לשם מניעת הישנות העברת דיווחים חלקיים.



5. ועדת רישוי עסקים

רישוי עסקים בתחום העירייה הוא בסמכות ראש העיר והוא מכהן כיו"ר רשות הרישוי. ראש העיר רשאי להאציל סמכותו לאחד מחברי המועצה כממונה מטעמו על רישוי עסקים ו/או על ועדת הרישוי. ועדת רישוי עסקים (להלן: **הועדה**) הינה ועדת רשות ברשויות המקומיות.

במדריך לנבחר, שפורסם ע"י משרד הפנים באוקטובר 2018, נכתב: "עבודת הוועדה היא ברובה פעילות של שיקול דעת, בחינת נתונים, מניעת כפילויות והתמודדות עם דילמות.... הוועדה אמורה להבטיח שכל הוראות החוק שיש להן נגיעה לרישוי עסקים ימולאו בצורה נכונה, תוך הקפדה על ככלי צדק, הבטחת שיויון הזדמנויות..."

בראש הוועדה עומד ראש הרשות או מחזיק תיק רישוי עסקים... חברי הוועדה הם חברי מועצה ונציגי ציבור..."
הביקורת קיבלה לידיה פרוטוקולים של ישיבות הועדה, שהתקיימו בשנת 2021, כמפורט להלן:

תאריך הישיבה	נושא הדיון	בוצע/לא בוצע	נוכחות ראש העיר/סגן ראש העיר	נוכחות נציגי ציבור	נוכחות חברי מועצה
25/01/2021	נהלי אכיפה ברישוי עסקים	x	✓	x	x
02/05/2021	נהלי אכיפה ברישוי עסקים- המשך	x	✓	x	✓
30/09/2021	נהלי אכיפה ברישוי עסקים- המשך	x	✓	x	✓

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- מתוך 3 ישיבות התקיימו בשנת 2021 ב- 1 לא נמצאה נציגות של חברי מועצה, כפי שנדרש במדריך לנבחר. בנוסף, באף אחת מן הישיבות לא נכח נציג ציבור, והמשמעות היא שלא ניתנה ההזדמנות לבעלי העסקים להציג עמדתם וקשיים שעולים בטיפול ע"י המחלקה בכלל ואישור גורמי הרישוי בפרט.
 - בישיבה שהתקיימה ביום 25.1.2021 הוחלט: "רוכלויות ניידות למיניהן לא מאושרות". הביקורת מעירה, כי לעירייה יש חוק עזר עירוני "רוכלים- תשכ"ט 1969", המפורסם באתר האינטרנט של העירייה ומאפשר רוכלות ניידת, תחת תנאים מגבילים.
 - בישיבה שהתקיימה ביום 2.5.21 הוחלט: "באחריות לשכת מנכ"ל להעביר למחלקת רישוי עסקים רשימת עסקים כפי שרשומים באגרת שילוט, על מנת שרישוי עסקים יוכלו לאתר את העסקים שפועלים בעיר מבלי שהגישו בקשה." "תוקם ועדה שתרכז את כל העסקים שהועדה המקומית לא יכולה לאשר להם רישיון, לאור עבירות בניה שהתיישנו, הועדה תתכנס עם התוכניות ותבחן מחדש כל עסק באופן פרטני שתנסה לקדם את התהליך." מבדיקת הביקורת עם המחלקה המשפטית ורכזת רישוי עסקים, ביום 17.11.2021, טרם בוצעו החלטות אלה.
 - בישיבה שהתקיימה ביום 30.9.2021 הוחלט: באחריות הועדה לשלוח לכל עסק שנדחה מה הוא נדרש להסדיר ותוך כמה זמן, ולעסקים הרלוונטיים דרישה לשינוי תב"ע, ככל ולא יסדירו להעביר לאכיפה. באחריות המחלקה המשפטית לפרסם מדיניות מתן שימושים חורגים למגרשי מכוניות. לגבי קיוסקים ברח' שפרינצק- להעביר לראש העיר סקירה על המצב המשפטי שלהם.
- מבדיקת הביקורת עם המחלקה המשפטית ורכזת רישוי עסקים, ביום 17.11.2021, טרם בוצעו החלטות אלה.



המלצות הביקורת:

- הביקורת ממליצה כי העירייה תבחן דרכים לטיפול מהיר ויעיל יותר לביצוע החלטות ישיבות הוועדה ויישום ההמלצות. תגובת התובע העירוני:

1. "ועדת רישוי עסקים לא כללה נציגי ציבור ו/או חברי מועצה - יובהר ויודגש כי פורום הישיבה היה פורום של גורמי מקצוע ולא היה מדובר בוועדת רישוי עסקים כהגדרתה בפקודה ו/או בהנחיות משרד הפנים. ככל שסבורה המועצה כי ברצונה להקים ועדת רשות זו היא מוזמנת לעשות כן, אך ועדה זו אינה ועדה סטטוטורית לענייני רישוי והחלטות מקצועיות אלא ועדה מנחה ברמה אסטרטגית. עם זאת, נראה כי כל עוד לא ימונה מנהל מחלקת רישוי עסקים בעל ניסיון ניהולי והכשרה מתאימה, נראה כי לא יהא טעם להקמת ועדה כאמור."
2. "בנוגע לטענה כי לא פורסם מסמך מדיניות למתן שימושים חורגים למגרשי מכוניות מסמך מדיניות זה פורסם, לאחר קיום דיונים מקצועיים בתחום, באתר הוועדה המקומית לרבות בלוח המודעות של הוועדה. יוער, כי נושא זה כלל אינו עוסק בפן של רישוי עסקים, אלא במתן שימושים חורגים לפי חוק התכנון ובניה, ולכן כלל לא ברור מדוע הוא מפורט בדו"ח העוסק ברישוי עסקים."
3. "בנוגע להתייחסות לקיוסקים ברח' שפרינצק נוכח הליך בוררות שהתקיים בנושא, קיימת אי בהירות משפטית מהותית, ובימים אלה נערכת פניה לבוררת לקבלת הבהרות, בעיקר בכל הנוגע לסוגיית רישוי אותם עסקים."

התייחסות הביקורת לתגובה:

1. במהלך עריכת הביקורת, ובשיחות שניהלה הביקורת עם רכזת רישוי עסקים והתובע העירוני, התקיים דיון בנושא ועדת רישוי עסקים ואף נשלחה טיוטה מעודכנת של הוועדה על ידי התובע העירוני. הביקורת מקבלת את התייחסותו של התובע העירוני כי זו לא ועדת רישוי עסקים, אלא פורום של גורמי מקצוע וממליצה להקים ועדת רישוי עסקים.
2. הביקורת לא העירה לגבי תכנים שעלו בישיבות עם גורמי המקצוע של תחום רישוי עסקים, אלא הדגישה כי ההחלטות שהתקבלו בישיבות אלה, טרם התבצעו.
3. הביקורת מברכת את החלטת התובע העירוני והמחלקה המשפטית על המשך הטיפול בנושא זה.

6. ניהול רשומות (תיקי עסק)

כללי

- השימוש במערכות מידע הכרחי לפעילות השוטפת של כל ארגון, לרבות רשויות מקומיות, עמותות, חברות וכדומה. מערכת המידע המשמשת את עיריית עפולה לצורך ניהול תחום רישוי העסקים היא מערכת ר.מ.ה - מערכת מאפשרת ניהול כולל של מערך העסקים ותהליך הרישוי העירוני ותומכת בתהליכי העבודה במחלקת רישוי עסקים, דוגמת: הגשת בקשת רישוי באופן מקוון, מחולל דוחות לצורך פיקוח ובקרה ועוד (להלן: "המערכת").
- המערכת מיועדת לניהול כולל של מערך העסקים ותהליך הרישוי העירוני, התומכת בכל תהליכי העבודה במחלקת רישוי העסקים:
- ניהול ועדכון שלבי הרישוי.
 - חישוב וגביית אגרות.
 - ניהול היתרים לבעלי עסקים.
 - מעקב אחר דוחות פיקוח וביקורת תקופתיים, לפי מגוון קריטריונים.
 - מעקב מפורט מול הגופים ברשות והגופים הממשלתיים השותפים במתן הרישוי.
 - תהליך רישוי כולל- משלב קליטת הבקשה ועד הפקת הרישוי.



בנוסף למערכת, המחלקה מנהלת תיקי עסקים פיזיים אשר מאוחסנים בכניסה למחלקה בארונות סגורים. התיקים נפתחים הן במערכת והן פיזית על ידי רכזת מחלקת רישוי עסקים ו/או מזכירת המחלקה עם פתיחתם במערכת. המערכת מקצה מספר רץ לתיק באופן אוטומטי.

הביקורת בדקה הן את ניהול המערכת הממוחשבת ברמת ניהול הרשאות במערכת ועדכון וטיוב נתוני המערכת לשנים 2019 ו-2020. כמו כן, בדקה הביקורת את התיקים הפיזיים של בעלי העסקים, השמורים במחלקת רישוי עסקים.

6.2 ניהול הרשאות

המערכת כוללת מודול לניהול הרשאות, המאפשר הקמת משתמשים במערכת. במערכת קיימים נכון למועד הביקורת 6.10.2021, 4 משתמשים שונים, בדרגת הרשאות שונות, הניתנות ע"י טכנאי המערכת.

להלן טבלה המפרטת את המשתמשים הפעילים במערכת, תפקידם בפועל, רמת הרשאה שניתנה להם במערכת וכן פירוט הפעולות שמאפשרת כל רמת הרשאה לבצע במערכת:

תפקיד בפועל	רמת הרשאה	מה מאפשרת רמת הרשאה
רכזת	מנהל מחלקה	ביצוע כלל הפעולות במערכת, כולל מתן הרשאות לעובדים וכולל מחיקת פעולות.
תובע עירוני	צפייה בלבד	צפייה בכל מסמכי המערכת
פקידת רישוי	מזכירת מחלקה	ביצוע כלל הפעולות במערכת, מלבד מחיקת פעולות
פקידת רישוי (לשעבר)		

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- מבדיקת הביקורת עולה כי אחד המשתמשים הפעילים במערכת הוא על שם עובדת אשר סיימה את תפקידה וכבר אינה מועסקת במחלקה.
- עוד עולה, כי לפקח העירוני ולתברואנית אין גישה למערכת, גם לא גישה צפייה בלבד. המשמעות הינה, שהפקח והתברואנית אינם מזינים באופן שוטף את הבקורות השוטפות שביצעו בבתי העסק והליקויים שנמצאו.
- בנוסף נמצא כי למנהל המחלקה לפיקוח ואכיפה, אליו כפופים כל עובדי המחלקה, אין הרשאה לשימוש במערכת הממוחשבת והוא אינו עושה בה שימוש. המשמעות הינה שמנהל המחלקה אינו מקיים מעקב ובקרה שוטפים אחר הנעשה במחלקה לרישוי עסקים ואינו מפיק באופן עצמאי דוחות בקרה.

המלצות הביקורת:

- מומלץ כי עובדים שסיימו את תפקידם במחלקה לרישוי עסקים יוסרו מהמערכת. יצוין כי כבר במהלך הביקורת ולאור הערתה בנושא הוסרה הרשאתה של מזכירת המחלקה, שסיימה תפקידה.
- מומלץ כי יוגדרו הרשאות גישה למערכת לכל עובדי המחלקה, כולל לפקח העירוני ולתברואנית, לפי צרכי העבודה העולים מתוקף תפקידם.
- מומלץ כי מנהל המחלקה לפיקוח ואכיפה יוגדר כמשתמש במערכת ויפיק דוחות בקרה ופיקוח באופן עצמאי לשם בדיקה שוטפת של פעילות המחלקה.



תגובת רכזת רישוי עסקים: "עובדת אשר סיימה את תפקידה וכבר אינה מועסקת במחלקה מופיעה במערכת כלא פעיל, אך אנו לא מוחקים כי קיימת היסטוריה בתיקים. תברואנית- לדבריה, מאוד עסוקה ולא יכולה לעדכן בתוכנה ולכן אנו מעדכנים ביקורות בעסקים. אנו נפתח לה הרשאת צפייה במערכת. פקח עירוני- אין לו ידע במחשבים, נפתח לו הרשאת צפייה עד שילמד את התוכנה. מנהל המחלקה לפיקוח ואכיפה- אין לו ידע ברישוי עסקים ולא בתוכנה".

התייחסות הביקורת לתגובה: הביקורת הדגישה בהמלצות כי בהמשך להתייחסות הביקורת הוסרה הרשאתה של העובדת, שסיימה תפקידה.

לגבי הרשאות לעובדים- הביקורת מדגישה כי חלק מהגדרת תפקיד של התברואנית ופקח רישוי עסקים נדרש הזנת הביקורות למערכת. מומלץ כי העובדים יעברו הדרכה על מערכת ר.מ.ה ויוכלו למלא תפקידם. לגבי הרשאות גישה למנהל המחלקה, הביקורת סבורה שבקרה ופיקוח במחלקת רישוי עסקים חשובה לאין ערוך. יש לבחון את האפשרות להכשיר גם את מנהל המחלקה בהפעלת המערכת."

6.3 נתוני מערכת

הביקורת קיבלה לידיה שני קבצי נתונים מהמערכת:

- קובץ נתוני המערכת בשם: "בעלי עסקים עפולה עד יולי 2021" מעודכן לחודש יולי 2021 ובו פירוט של כל העסקים הפעילים במערכת רישוי עסקים. בקובץ מפורטים 979 עסקים פעילים (להלן: "דוח עסקים פעילים").
 - קובץ נתוני המערכת בשם: "קובץ עסקים חדש" מעודכן לחודש אוקטובר 2021 ובו פירוט של כל העסקים שהוקמו במערכת רישוי עסקים החל מיום הטמעת המערכת. בקובץ מפורטים 2,328 בתי עסק מתוכם 1,339 סגורים ו989 בתי עסק פעילים (להלן: "דוח עסקים מלא").
- הקבצים כולל נתונים דוגמת: מספר תיק רישוי, מהות העסק, שם בעל העסק, סטטוס טיפול, תאריך ניפוק רישוי העסק, תאריך פקיעת תוקף הרישוי, תאריך הגשת בקשה אחרונה ותעודת זהות של בעל העסק.
- הביקורת בדקה את שלמות ונאותות נתוני דוח עסקים פעילים המעודכנים במערכת.

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- ישנם נתונים רבים אשר אינם מעודכנים במערכת עבור תיקי העסק הפעילים כמפורט להלן:

מס' התיקים	נתון חסר
17	מספר טלפון נייד/נייח ליצירת קשר
29	כתובת ומספר של בית העסק
14	מספר גוש.
147	מספר חלקה



- תיק רישוי מספר 46692 הופיע פעמיים בקובץ בתי עסק פעילים, בשני המקרים תאריך הגשה אחרון היה זהה, כאשר פעם אחת התיק נמצא בסטטוס ב "טיפול" ובפעם השנייה בסטטוס "בהמתנה".
- הליקוי תוקן בקובץ דוח עסקים מלא.
- עבור 25 תיקים נמצא מס' רישיון עסק "ס".
- עבור 120 תיקים נמצא כי לא קיים כלל מס' רישיון.
- נמצאו 6 רישיונות עסק כפולים שהופקו לתיקי עסק שונים:

עסק 2		עסק 1		מס' רישיון עסק
תאריך הנפקה	מס' תיק	תאריך הנפקה	מס' תיק	
06.02.2019	10167	12.03.2013	41264	45
31.12.2019	90094	05.02.2019	10177	101
15.06.1999	4252	03.12.2018	4165	55
05.02.2019	10170	30.12.2019	7038	71
09.11.2020	א041166	22.07.2019	2017	88
06.09.2017	10187	13.10.2020	2019	89

- נמצאו תיקי עסק רבים כפולים, כלומר מספרי תיקים שונים לאותו עסק, אותם בעלים, אותה כתובת, אותו תאריך הגשת בקשה ואותו פריט רישוי. כך למשל מספרי תיקי העסק הבאים מתייחסים כולם לאותו עסק בדיוק:

- 46573
- 46576
- 46578
- 46580
- 46581

המלצות הביקורת:

- הביקורת ממליצה כי המחלקה תקפיד על רישום כלל הפרטים המזהים של בית העסק, בעת פתיחת תיק הרישוי.
- עוד מומלץ, כי המחלקה לרישוי עסקים תבחן את כפילות מספר רישיון העסק שניתן לבתי עסק שונים.

תגובת רכזת רישוי עסקים: טופל במערכת מול איש המיחשוב של ר.מ.ה."

6.4 תיקים בסטטוס "לצמיתות"

במדריך יישומי להטמעת תיקון 34 לחוק רישוי עסקים, שפורסם ע"י משרד הפנים בחודש ינואר 2021 (מהדורה רביעית), מפורט לוח גאנט לכניסת הרפורמה לתוקף.

הסדרת תהליך הרישוי הינו אחד השלבים הראשונים שהוגדר בתיקון, ויבוצע בשתי פעימות, וכולל הארכת תוקף רישיון ל- 43 פריטים ושינוי בסטטוס ל"צמיתות".

התיקון קובע: "עסקים קיימים שיש להם רישיון עסק בתוקף לצמיתות ובצו התקציר התוקף ל- 15 שנה, יישאר להם רישיון לצמיתות...עסקים שיש להם רישיון עסק בתוקף לצמיתות, ובצו התקציר תוקף הרישיון לפחות מ- 15 שנה, יש להנפיק להם מיידית רישיונות חדשים לפי התוקף החדש (ללא הליך חידוש) וליידע את נותני האישור."



הביקורת בחנה את קובץ עסקים מלא מחודש אוקטובר 2021 ומצאה כי קיימים 83 בתי עסק בסטטוס לצמיתות, מתוכם 16 המוגדרים עתירי סיכון וקהל.

הביקורת בחנה את כלל בתי העסק בסטטוס לצמיתות ובדקה האם בפריטי רישוי אלה התקצר תוקף הרישוי לפחות מ- 15 שנים וכיצד פעלה המחלקה לרישוי עסקים.

✓ נבדק נמצא תקין

הביקורת בדקה האם בתי העסק בסטטוס לצמיתות אכן מצויים בסטטוס זה לאחר תיקון 34 ומצאה כי הסטטוסים הרשומים בקובץ עסקים מלא- בתוקף.

6.5 סגירת תיקי רישוי

כחלק מהליך רישוי עסקים קיימת במערכת ר.מ.ה גם האפשרות לסגירת עסק שסיים פעילותו. קיימות שתי סיבות לסיום פעילותו של עסק וסגירתו במערכת:

1. סגירה ע"י בעל העסק - סגירת עסק יכולה להיות בקשה של בעל העסק, המחליט על סגירת בית העסק שלו ומדווח על כך לרשות רישוי העסקים. המשמעות היא שאין המשך פעילות של עסק זה במערכת, והוא נשמר במערכת בסטטוס סגור. מספר רישוי העסק יישמר תחת עסק זה ולא יועבר בעתיד לבית עסק אחר/חדש.
2. סגירה בצו שיפוטי/מנהלי - צו הניתן לבעלי עסק הפועלים ללא רישוי ו/או לבעלי עסק אשר מפרים את תנאי הרישוי שהונפק להם. במקרים אלה, המטופלים ע"י התובע העירוני, מתקיים הליך משפטי ובסופו יינתן פסק דין.

הביקורת בדקה בדוח העסקים המלא את נתוני 1,339 העסקים הסגורים.

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- עבור כלל בתי העסק הרשומים בקובץ לא צוינה סיבת סגירת העסק.
- עבור 4 בתי עסק לא נמצא מספר תיק רישוי העסק.
- עבור 618 בתי עסק, המהווים %46.1 מכלל תיקי העסק הסגורים, לא נמצא תאריך פקיעת רישוי העסק.
- עבור 224 בתי עסק נמצא כי מספר הרישוי סומן בספרה 0.
- עבור 346 בתי עסק נמצא כי לא קיים מספר רישוי.
- להלן מס' דוגמאות לעסקים סגורים ונתוניהם:

מזהה עסק	תוקף רישוי העסק	תאריך סגירה במערכת	תקופת פעילות בית העסק בחודשים
39124698	31/12/2023	26.09.2019	15
5376791	×	27.02.2019	×
22483234	×	25.12.2019	259
55832603	×	07.02.2021	×

הביקורת ביקשה לבחון את המסמכים הקשורים לסגירת בתי העסק בטבלה לעיל, אולם נמצא כי רק במקרה של בית העסק "בלינג בלינג" נמצאו מסמכים הקשורים לסגירת העסק ונמצא כי בית העסק חרג מתנאי הרישוי שאושרו לו ונסגר בצו על פי דרישת משטרת ישראל.

ביום 02.09.2021 סיירה הביקורת בבתי עסק ברחבי העיר ובין היתר בדקה האם בית העסק שמספרו 39124698 אכן סגור. נמצא כי העסק בכתובת זו אינו פעיל.

- בנוסף בדקה הביקורת את העסקים שנסגרו בין חודש יולי 2021 לחודש אוקטובר 2021 (עסקים שסווגו כפעילים בקובץ



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

העסקים הפעילים וסווגו כסגורים בקובץ העסקים המלא). מבדיקת הביקורת עולה כי 19 עסקים סווגו כסגורים בפרק זמן זה. הביקורת ביקשה לבחון תיקי עסק אלה ולבדוק האם העסק נסגר על בסיס הצהרה של בעל העסק בלבד או בדיקה של פקח המחלקה ויידוא שהעסק אכן נסגר.

נמצא כי ב- 9 מקרים מתוך 19, המהווים 47% מכלל העסקים שנסגרו בתקופה המבוקרת, הפקח לא ערך ביקורת לבדיקה שהעסק אכן נסגר.

הביקורת מדגישה, כי 18 בתי עסק מוגדרים כעתידי סיכון.

להלן טבלה המפרטת את הממצאים:

מספר תיק	פריט רישוי	סטטוס תיק בחודש אוקטובר 2021	תאריך אישור פקח לסגירת העסק
11026	א1.4	סגור	29.8.21
11505	ב1.4	סגור	5.9.21
א011505	א1.4	סגור	
11576	ג1.4	סגור	✘
11582	א1.3	סגור	29.9.21
א011582	ב1.3	סגור	
ב011582	ג1.3	סגור	
ג011582	6.1	סגור	
11589	1.6	סגור	✘
41620	ב4.2	סגור	✘
41672	ב4.2	סגור	13.10.21
41679	ב4.2	סגור	5.10.21
46559	ב4.2	סגור	✘
46559	ד4.6	סגור	✘
46620	ב4.7	סגור	✘
46678	ג4.7	סגור	22.7.21
46684	ב4.7	סגור	✘

הביקורת ערכה מדגם של 6 עסקים לבדיקה האם העסקים עדיין פעילים אף שסווגים כסגורים:



- משני בתי עסק לא התקבל מענה :
○ קוסמטיקה - 11026
- פיצריה - 466559
- עסק אחד שמספרו 41672 מעודכן בגוגל כ"סגור לצמיתות":

4.8 ★★★★★ 4 ביקורות
סגור לצמיתות

שיתוף שליחה לטלפון שלך בקרבת מקום שמירה מסלול

הנשיא וייצמן 12, עפולה
 סגור לצמיתות
 054-658-5136
 J75Q+RR עפולה
 תוויית חדשה

- עסק שמספרו 11505 - מספרה וקוסמטיקה :

מבדיקת הביקורת נמצא כי העסק פעיל וניתן לתאם תורים. יצוין כי העסק פעיל בכתובת אחרת מזו המעודכנת במערכת רישוי עסקים, אולם על פי הנמסר לביקורת העסק העתיק מיקומו כבר לפני מספר שנים.

תגובת רכזת רישוי עסקים: "הרבה מבעלי הקוסמטיקה עברו לבתים פרטיים ואין באפשרותנו לאתר אותם."

התייחסות הביקורת לתגובה: חלק מאחריות רשות הרישוי נוגעת לאיתור עסקים הפועלים שלא כדין ומפרים את הוראות חוק רישוי עסקים, האיתור כפי שהדגימה הביקורת אפשרי.

- עסק שמספרו 11576 - מכן קעקועים

מבדיקת הביקורת נמצא כי העסק פעיל וניתן לתאם תורים. יצוין כי מבדיקת הביקורת עולה כי לעסק היה רישיון בתוקף עד 2025. עוד יצוין כי לעסק זה שלושה תיקים במערכת רישוי עסקים, בעלי כתובות שונות, אחד שמספרו 11568 ישן יותר וסגור, ואחד שמספרו 11590 ונמצא בסטטוס "בטיפול" שהבקשה האחרונה בו היא מיום 1.7.2021.

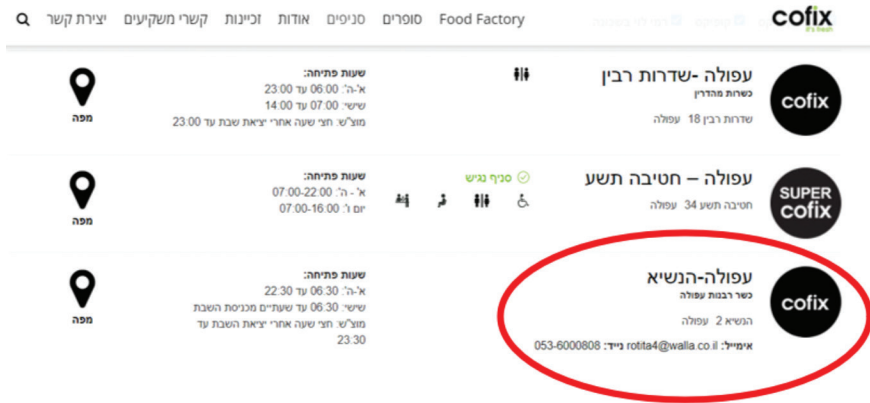
תגובת רכזת רישוי עסקים: "בעל העסק שינה את הכתובת 3 פעמים והגיש בקשה חדשה לרחוב מנחם בגין."



- עסק שמספרו 41620 - בית קפה

עסק זה הופיע בדוח עסקים פעילים מחודש יולי בסטטוס "בתהליך חידוש" ובחודש אוקטובר כסגור. להלן צילום ממפות גוגל מאוקטובר 2021:
להלן צילום מסך מיום 8.11.2021 מאתר הרשת קופיקס המפ





תגובת רכזת רישוי עסקים: "במהלך איתור עסקים לחידוש רישיונות נודע לנו כי העסק החליף בעלים ולכן העסק סגור".

התייחסות הביקורת לתגובה: גם אם העסק החליף בעלים הרי שפעולת החלפת בעלים נדרשת בדיווח לרישוי עסקים ואין משמעותה כי העסק נסגר. ככל והמידע הגיע לידי רשות הרישוי היה עליה לפעול מול הבעלים החדשים להסדרת רישוי עסק כדין ולא לסגירת העסק במערכת באופן שבו לא תופעל כנגדו אכיפה כנדרש.

המלצות הביקורת:

- הביקורת ממליצה כי המחלקה תקפיד על רישום כלל הפרטים המזהים של בית העסק, ושל מבצע הפעולה בעת סגירת תיק רישוי וכן על ציון סיבת הסגירה/מקור הדיווח על סגירת העסק וכדומה.
- מומלץ כי ככל והמחלקה מקבלת דיווח על סגירת עסק, ישלח מפקח לכתובת העסק לבדיקה כי אכן העסק הפסיק את פעילותו, בטרם ביצע סגירת העסק במערכת.

תגובת רכזת רישוי עסקים: "מיום כניסתי לתפקיד הסברתי לפקח כי עליו לדווח על עסקים סגורים על ידי תמונה ומזכר, שאנחנו סורקים למערכת (מצ"ב - קובץ נספחים 1). בשנת 2019-2020 הפקח הקודם לא עשה תפקידו כי לא היה לו ההכשרה והידע. היו מספר חודשים שלא היה פקח במחלקה ולכן יש הערכה במערכת ללא צילום ומזכר אלא רק שיחה שלנו עם בעל העסק."

התייחסות הביקורת לתגובה: המלצת הביקורת הינה לשלוח את הפקח, לשם בקרה ופיקוח, על בתי עסק שמדווחים טלפונית על סגירת העסק, בנוסף לרישום ההערה בדבר השיחה במערכת.

6.6 השוואה מול נתוני ארנונה עסקים

על רשות הרישוי בעירייה לפעול לאיתור עסקים טעוני רישוי אשר אינם מסדירים את קבלת הרישיון כדין ולאכופ את הוראות החוק. עסקים אלו אינם מוכרים לרשות הרישוי כיוון שטרם הגישו בקשה לרישיון עסק ולכן נדרשות פעולות יזומות לצורך איתורם. על מנת לאתר את העסקים שפועלים ללא רישיון, יש לפעול בשיתוף פעולה עם גורמים נוספים בעירייה. כך למשל מקובל לאתר עסקים באמצעות השוואה בין נתוני מערכת רישוי עסקים לנתוני מערכת גביית ארנונה, בהן מתועדים בתי העסק. לצורך כך, נדרש עדכון של מספר המשלם הארנונה בנתוני תיק העסק ברישוי עסקים. בטופס הבקשה הסטנדרטי (מובנה בתקנות) לרישיון עסק נדרש המבקש לציין את מספר המשלם בארנונה.



מבדיקת הביקורת עולה כי:

- אף שקיים במערכת ובטופס בקשה לרישיון עסק מקום ייעודי לציין מס' הנכס של בית העסק בארנונה, נתון זה אינו מוזן למערכת. גם כאשר טופסי הבקשה מוזנים ישירות למערכת על ידי רכזת המחלקה, אין הקפדה על הזנת נתון זה.
- כיוון שלא מוזן מס' הנכס בארנונה של בית העסק, לא מתבצעת הצלבת מידע מול מערכות הארנונה לבדיקה כי כל העסקים הרשומים ואשר לפי סיווגם טעוני רישוי, אכן מטופלים על ידי מחלקת רישוי עסקים ואין עסקים טעוני רישוי אשר "נופלים בין הכיסאות".
- בשיחה של הביקורת עם טכנאי המערכת נמצא כי יש ביכולתה של המערכת לבצע הצלבת מידע מול מערכות הארנונה.

המלצות:

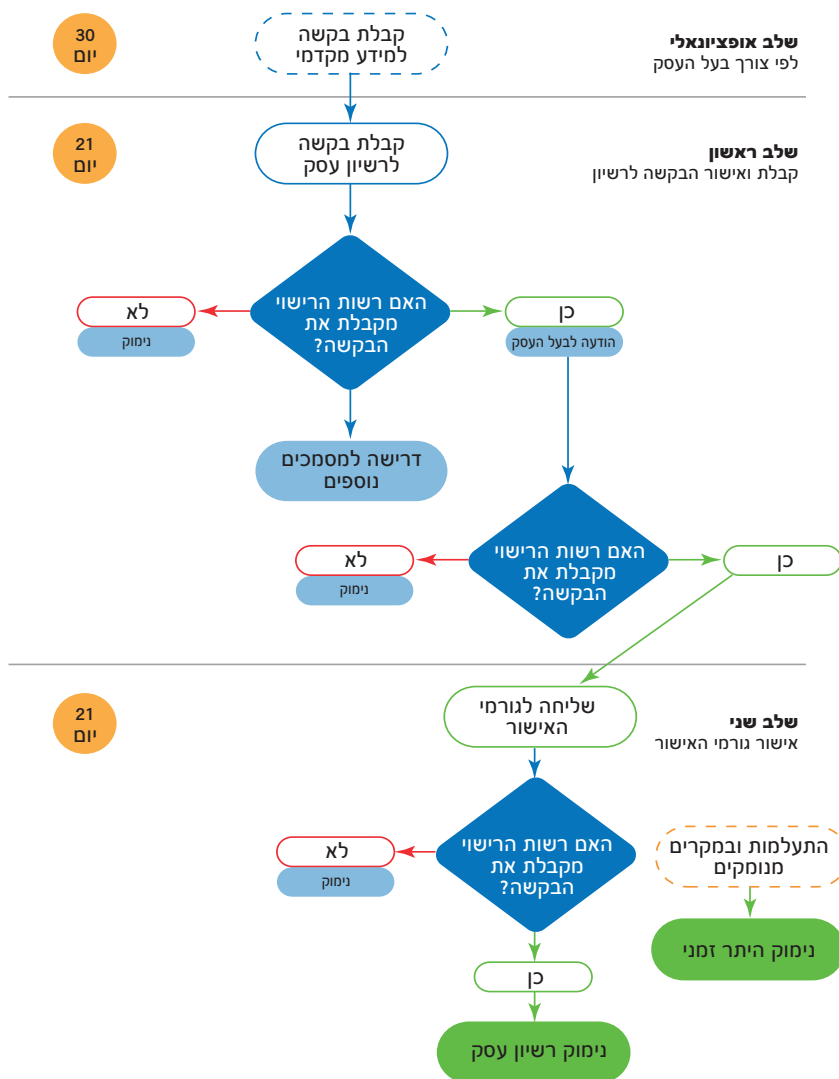
- מומלץ להצליב מידע מול מערכות הארנונה ולהפיק דוח חודשי לבקרה על עסקים טעוני רישוי, הפועלים ללא רישיון עסק. תגובת רכזת רישוי עסקים: " כחלק מתוכנית עבודה לשנת 2022. בשל חוסר בכוח אדם לא טיפלנו מול נתוני ארנונה ואף פעם לא בקשנו את הנתון של מספר הנכס".

7. הליך הרישוי

להלן תרשים זרימה המתאר את שלבי הליך הוצאות רישיון עסק בהתאם להוראות החוק:



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור



7.1 שלב אופציונלי - בקשה לחוות דעת מקדמית

חוות דעת מקדמית - שלב אופציונאלי, לבחירת מגיש הבקשה לרישיון עסק, המאפשר למגיש הבקשה להגיע למדור רישוי עסקים ברשות המקומית על מנת לקבל מידע מוקדם כגון: הגדרת סוג העסק לפי צו רישוי עסקים; בעיות רישוי צפויות; הצורך בהוצאת היתר בניה למבנה העסק או שינוי יעוד למבנה; פרטים על גורמי ונותני הרישוי הנדרשים לאשר את העסק, וכיוצ"ב. קבלת חוות דעת מקדמית כרוכה בתשלום אגרת רישוי (בגובה אגרת רישוי רגילה).

תשובה ספציפית לגבי עסק יכולה להינתן רק במסגרת "חוות דעת מקדמית" בהתאם להוראת סעיף 6 ה' לחוק רישוי עסקים הקובעת כי: "רשות הרישוי או נותן האישור יתנו, לבקשת פונה, חוות דעת מקדמית, על התאמת עסק מוצע לדרישות החוק והתקנות אשר בתחום סמכותם של רשות הרישוי או נותן האישור, ועל התנאים המוקדמים שיש לקיימם לפני שיינתן אישור, רישיון או היתר זמני, לעסק המוצע".

הנחיות מפורטות לבקשה לחוות דעת מקדמית ניתן למצוא בסעיף 2 לתקנות רישוי עסקים לפיהן: "בקשת פונה לחוות דעת מקדמית תוגש לרשות הרישוי או לנותן האישור לפי טופס 1 שבתוספת השנייה ותחתם בידי הפונה".

עוד נקבע כי "לבקשת חוות דעת יוצרפו אישור על תשלום אגרה והמסמכים" הכוללים תרשים סביבה מפה חצבית, תוכנית

יהושע חנקין 47 ת.ד. 2016 עפולה 1825458 | טל. 04-6520385 | פקס. 04-6520389

Yehushua Hankin St. 47 P.O.B. 2016 afula 1825458 ISRAEL | www.afula.muni.il | eynav@afula.muni.il

העסק ותשלום אגרה. התקנות קובעות כי: "קיבלו רשות הרישוי או נותן אישור בקשת חוות דעת, יתנו על כך אישור בכתב לפונה על גבי הבקשה שלפי טופס 1 האמור" וכי "בתוך 30 ימים מקבלת בקשת חוות דעת לפי תקנה 2, יתנו רשות הרישוי או נותן האישור חוות דעת מקדמית".

באתר האינטרנט של העירייה, תחת יחידות העירייה- המחלקה לרישוי עסקים, קיים טופס בקשה לחוות דעת מקדמית. הביקורת ביקשה לעיין בחוות דעת מקדמיות וקיבלה לידיה חוות דעת מקדמית למסעדה (תיק רישוי מס' 46708) מטעם משרד הבריאות. על פי הנמסר לביקורת הבקשות לחוות דעת מקדמיות מעטות ובמהלך השנים 2019 ו-2020 הוגשה בקשה אחת בלבד.

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- באתר עיריית עפולה קיים טופס בקשה לחוות דעת מקדמית כחלק מאסופת מסמכים וטפסים שצורפה באתר, אולם ללא הסבר לבעל עסק חדש מהי מטרת הבקשה לחוות דעת מקדמית וכיצד מילוי טופס זה מקל על תהליך רישוי העסק ומונע עיכוב בקבלת העסק ו/או סנקציות מנהליות ומשפטיות והוצאות מיותרות. הביקורת סבורה שהנגשת מידע זה לבעלי עסק והגדלת מספר הבקשות לחוות דעת מקדמית, יזרז את תהליך קבלת רישיון העסק.

המלצות הביקורת:

- הביקורת ממליצה להסביר את נושא החוות הדעת המקדמית בעמוד האינטרנט של המחלקה לרישוי עסקים ובכך להנגיש את הנושא ולהקל על עבודת המחלקה ועל מבקש הרישוי עסק.

תגובת רכזת רישוי עסקים: "בקשה לחוות דעת מקדמית- בעלי עסקים פונים ישירות למשרד הבריאות לחוות דעת מקדמית."

7.2 שלב 1 קבלת ואישור הבקשה לרישיון

סוגי בקשות

מלבד בקשה לרישיון עסק חדש, מחייב חוק רישוי עסקים להגיש בקשה חדשה לרישיון עסק בגין כל שינוי בעסק קיים. ישנם שני סוגי שינויים:

שינויים המחייבים הגשת תוכניות חדשות	שינויים שאינם מחייבים הגשת תוכניות חדשות
הוספה או הקטנה של שטח העסק	החלפת/ שינוי בעלים/ מנהלים בחברה
שינויים פנימיים וחיצוניים בתוכנית העסק	הוספת או הוצאת שותף
הוספה של פריט רישוי	שינוי שם
שינוי מהות העסק	ביטול פריט רישוי

הטיפול בשינויים שאינם מחייבים הגשת תוכניות חדשות אמור להיות פשוט ומהיר יותר.

המערכת הממוחשבת מאפשרת לסווג כל בקשה, המוגשת למחלקה לרישוי עסקים, לפי סוג הבקשה.

לבקשת הביקורת הופק עבורה קובץ המפרט את סיבת הבקשה לרישיון עסק. הביקורת קיבלה לידיה קובץ אקסל שכותרתו **"דוח מרכז בעלי עסקים"** (להלן: **"דוח סיבות בקשה"**) ובו רשימת בקשות שהוגשו משנת 2019 ועד ליום 20.10.2021.

הקובץ כולל פירוט עבור 818 בקשות ומפרט את הנתונים הבאים: שם בעל העסק, גוש, חלקה, חשבון גבייה, מהות העסק, תעודת זהות בעל העסק, מחלקת הטיפול בתיק, מספר תיק, מספר רישיון, מסלול רישוי מקוצר, סיבת הגשה אחרונה.

הפרמטר הרלוונטי לבדיקת הביקורת הוא "סיבת הגשה אחרונה". להלן רשימת הסיווגים בהם נעשה שימוש במסגרת "סיבת הגשה אחרונה", מספר העסקים שהגישו בקשה בתקופה המבוקרת והאם הבקשה מחייבת הגשת תוכניות חדשות:



מספר בקשות שהוגשו בשנים *2019-2021	סוג בקשה	
303	עסק חדש	חייב הגשת תוכניות
12	שינויים במהות העסק	
12	שינוי פריט	
4	שינויים במבנה	
2	פריט נוסף	
333	סה"כ חייבים בהגשת תוכניות	
229	חידוש רישיון	לא חייב הגשת תוכניות
42	שינוי בעלים	
21	תוספת שותף לעסק	
6	שינוי שם חברה	
1	יציאת שותף מהעסק	
1	ריקים	לא ברור
204	המשך טיפול	
837	סה"כ	

*בחלק מבתי העסק קיימות בקשות ליותר משינוי 1 ולכן הסה"כ גבוה מהסך הכללי.

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- מהנתונים עולה כי מדי שנה מוגשות כ-100 בקשות לרישיון עסק חדש וכי באופן כללי מטפלת המחלקה בכ- 280 בקשות שונות רובן בקשות שאינן מחייבות בחינת תוכניות עסק.
- אחד מהסטטוסים המסווגים את סיבת הגשת הבקשה הוא "המשך טיפול" - מסטטוס זה לא ניתן ללמוד על מהות הבקשה וסוגה.
- בתיק רישוי שמספרו 8053 לא צוינה כלל סיבת הבקשה. יוער כי, בקשה זו נמצאה כבקשה לתחנה מרכזית, שנחשב לעסק עתיר קהל וסיכון.

המלצות הביקורת:

- הביקורת ממליצה לבחון את נאותות השימוש בסטטוס "המשך טיפול" לסיווג סיבת הבקשה לרישיון.
 - הביקורת ממליצה להקפיד על רישום מדויק של כל פרטי הבקשה, בפרט כשמדובר בעסק עתיר קהל וסיכון.
- תגובת רכזת רישוי עסקים: "סטטוס 'המשך טיפול' - הרבה מעסקים שנתקלתי בהם לא היה סיבה והם גם לא היו בחידוש אלא רק בהיתר זמני ולכן שלחנו בקשה חדשה לגורמים שאישרו זמני ורשמנו בסיבה המשך טיפול."
- התייחסות הביקורת לתגובה: הביקורת תציין כי גם מההסבר בתגובתה של רכזת רישוי לא ניתן ללמוד על מהות הסטטוס. מומלץ כי ייערך טיוב של נתוני כל העסקים המצויים במערכת בסטטוס זה ושייבטם לסטטוס רלוונטי המעיד על מצב רישוי העסק.



7.2.1 מסמכי הבקשה

חוק רישוי עסקים קובע בסעיף 6 ב' את חובת הגשת התוכניות בעת הגשת הבקשה לרישיון לפיהן "לבקשה לרישיון, להיתר זמני או להיתר מזורז יצורפו תרשים סביבה, מפה מצבית ותוכנית עסק".

תקנות רישוי עסקים, מחייבות כי לכל עסק הטעון רישיון, תוגש תכנית לניהול עסק חתומה ע"י בעל מקצוע מוסמך. תכנית עסק תתבסס על תכנון העומד בחוק התכנון והבניה וחוק רישוי עסקים. רישיון העסק כפוף לתוכנית מאושרת ותוכנית זאת חייבת להתאים למציאות. כל שינוי במציאות מחייב הגשת תכנית חדשה (תכנית שינויים).

בסעיף 6ג' לחוק נקבע כי שר הפנים רשאי לקבוע מסמכים נוספים ובסעיף 6ד' נקבע כי "רשות הרישוי או נותן האישור, רשאים לדרוש ממגיש הבקשה לרישיון, להיתר זמני או להיתר מזורז, מסמכים נוספים שלא נקבעו לפי סעיף 6ג' הדרושים לדעתם לצורך בדיקת הבקשה, ורשאים הם לדרוש כי המסמכים האמורים יערכו וייחתמו בידי מי שנקבע בסעיף 6ג' לפי העניין".

עוד נקבע בסעיף 7גז כ:

"(א) המסמכים הנדרשים מטעם רשות רישוי לפי סעיף 6ד, התנאים הנדרשים מטעמה לפי סעיף 7 וכל החלטה או הוראה אחרת מטעמה לפי חוק זה לעניין סוג מסוים של עסקים, לרבות החלטות לפי סעיפים 2א, 8 ו-8א, וחוקי עזר לפי סעיף 11ג, בכל הנוגע לעסקים הכלולים במפרט האחיד, יפורסמו באתר האינטרנט של רשות הרישוי. (ב) רשות הרישוי לא תדרוש מסמכים ותנאים כאמור בסעיף קטן (א) שאין פרסום לגביהם באתר האינטרנט".

באתר האינטרנט של העירייה תחת "רישוי עסקים" קיים טופס "בקשה לרישיון עסק" (טופס 2), ובו מפורטים המסמכים/הטפסים אותם נדרש בעל העסק להגיש בעת הגשת הבקשה:

1. תרשים סביבה- תוכנית אותה מכין מודד מוסמך ובה מוצגים הגוש והחלקה עליהם מתוכנן בית העסק, כולל סביבה קורבה, בה יוצגו התשתיות דוגמת: כבישים, מדרכות וחניה.
2. מפה מצבית- מפה המשורטטת ע"י מודד ובה מתאר פני הקרקע, קווי חשמל וקווי טלפון הקיימים בחלקה ובשטח עליהם מתוכנן בית העסק.
3. תוכניות עסק - סקיצה פנימית, תרשים סביבה, מפה מצבית 5 עותקים חתומות ע"י אדריכל/מהנדס עם פירוט: גוש, חלקה, מ"ר, וכתובת מלאה של בית העסק.
4. חוות דעת מקדמית- חוות דעת הניתנת לבית עסק, טרם הגשת בקשה לרישוי עסקים. המידע ניתן בכתב ומפרט את דרישות העירייה ונותני אישור בהתאם לצו רישוי עסקים. המידע יינתן תוך 30 ימים מיום הגשת הבקשה לקבלת חוות דעת מקדמית.
5. מסמכים הנדרשים לפי המפרט האחיד ומסמכים הנדרשים מטעם רשות הרישוי-
6. ת.ז - צילום תעודת זהות כולל ספח של בעל העסק, או צילום תעודת זהות כולל ספח של מגיש הבקשה ויפיו כוח.
7. נסח רשם החברות - צילום תעודת רשם החברות/עוסק מורשה;
8. חוזה שכירות- חוזה שכירות חתום המציין: גוש, חלקה, מ"ר וכתובת מדויקת.
9. חו"ד יועץ נגישות- לפי ס' 8ג' לחוק רישוי עסקים.
10. אגרה - תשלום אגרה;

הנוהל קובע כי "הבקשה והנספחים יוגשו כחטיבה אחת לחלוקת רישוי עסקים בשעות הקבלה. חתימת בעל העסק או מיופה הכוח מטעמו ותשלום אגרה בגובה הקבוע בחוק, יבוצעו במעמד הגשת הבקשה והנספחים כחטיבה אחת. בקשת הרישיון ופרטי



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

המבקש יוקלדו למערכת האוטומציה במזכירות המחלקה".

הביקורת ערכה מדגם של 10 תיקי עסקים פיזיים לשנים 2019-2021 ובדקה האם קיימים בתיקים כל המסמכים המפורטים להלן. להלן טבלה המפרטת את תוצאות הבדיקה: (מקרא: ✓ - המסמך נמצא, ✗ - המסמך לא נמצא)

מס"ד	מס' עסק	מהות העסק	העסק מרישיון העסק חתום בעל העסק	תכנית עסק	שובר תשלום אגרה	חוזת שכירות או מכר	תעודת זהות/יפוי כח	אישור רשם החברות/עוסק מורשה
1	011592	מספ־רה	✓	✗	✓	✓	✓	✓
2	031510	בעלי חיים והצגתם	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3	031511	מזון בעלי חיים	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4	046563	מרכול	✓	✗	✓	✓	✓	✓
5	046590	גליד־ריה	✓	✗	✓	✓	✓	✓
6	046643	מרכול	✓	✓	✓	✓	✓	✓
7	046647	אטליז	✓	✗	✓	✓	✓	✓
8	046650	בית קפה	✗	✓	✓	✓	✓	✓
9	046651	מזנון	✓	✓	✓	✓	✓	✓
10	046654	מרכול	✓	✓	✓	✓	✓	✓

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- באתר האינטרנט של העירייה קיים טופס "אופן הגשת הבקשה" המפרט את רשימת המסמכים שיש להציג בעת הגשת הבקשה. מבדיקת הביקורת עולה, כי אישור תשלום האגרה אינו חלק מהמסמכים שבעל העסק נדרש להציג.
- מהטבלה לעיל עולה כי מתוך 10 תיקי הבקשה שנבדקו במדגם ישנם תיקים אשר אינם כוללים את כל המסמכים הנדרשים על פי החוק והתקנות וכן על פי הנדרש באתר האינטרנט של העירייה, כמפורט להלן:
- ב-1 מהתיקים לא קיים צילום רישיון עסק חתום ע"י בעל העסק. מהנמסר לביקורת עולה כי בעל העסק לא הגיע לחתום על הרישיון ולקבלו.
- ב-4 מהתיקים חסרה תכנית עסק חתומה. מהנמסר לביקורת אין אפשרות לסרוק תוכניות אלה למערכת.

המלצות הביקורת:

- הביקורת ממליצה כי העירייה תעדכן את כלל הפרסומים באתר האינטרנט של המחלקה לרישוי עסקים, כך שיכלול פירוט מלא של כל המסמכים אותם נדרש בעל עסק להגיש במסגרת הבקשה לרישיון עסק.



• מומלץ כי כל מסמכי הבקשה יתועדו ויישמרו במערכת הממוחשבת לצורך דיון בבקשות למתן רישיון עסק או במקרים של תביעות עירוניות.

תגובת רכזת רישוי עסקים: "לאחר בדיקת כל התיקים המצוינים בטבלה, ניתן לראות שאכן קיימים כל המסמכים הרלוונטים, למעט, שני תיקים שבהם אכן לא קיימות תוכניות עסק.

(מצ"ב רישיונות/תוכניות/עוסק מורשה של עסקים -קובץ נספחים מס' 3)".

התייחסות הביקורת בתגובה: בהמשך לקבלת מסמכים נוספים, שלא נסרקו אל המערכת בעת הביקורת וצורפו במעמד ההתייחסות לטיוטת הביקורת, הביקורת שינתה את הממצאים.

7.2.3 גביית אגרות

סעיף 31 לחוק רישוי עסקים תשכ"ח - 1968 קובע כי האגרה בעד רישיון, היתר זמני או היתר מזורז לפי החוק, שניתן על ידי רשות הרישוי המקומית, תשולם לקופת אותה רשות מקומית בעת הגשת בקשה לרישיון עסק חדש.

סכום אגרת הרישוי משתנה פעמיים בשנה בהתאם למדד המחירים לצרכן. אגרת רישוי עסקים עמדה נכון לחודש יולי 2020 על סך של 323 ₪. את אגרת הרישוי יש לשלם בנפרד בגין כל פריט רישוי, כך שאם לדוגמא, מבוקש רישיון עסק למספרה ומכון יופי נדרש תשלום אגרה כפולה.

את האגרה ניתן לשלם באמצעות כרטיס אשראי במשרדי המחלקה, באמצעות כרטיס אשראי באתר האינטרנט של המחלקה לרישוי עסקים או באמצעי תשלום אחר (המחאה או מזומן), בקופת העירייה.

הביקורת בדקה מדגם של 8 עסקים ובדקה האם תאריך הבקשה תואם לתאריך תשלום האגרה להלן תוצאות הבדיקה:

מס"ד	מס' רישיון	מס תיק	תאריך בקשה	תאריך תשלום אגרה	הפרש בימים
1	1041219	א041219	13/05/2020	13/05/2020	0
2	1230994	08/1552	05/12/2019	05/12/2019	0
3	1230675	04/1656	13/10/2020	23/12/2020	71
4	1230367	06/016	31/10/2019	31/10/2019	0
5	1230100	04/1064	09/02/2020	09/02/2020	0
6	1230295	01/1510	29/10/2019	26/06/2019	-125
7	1230731	01/976	15/10/2020	30/11/2020	46
8	1231079	א04/1687	09/03/2020	11/03/2020	2

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- מתוך המקרים שנדגמו על ידי הביקורת נמצא כי:
- ב-3 מקרים, שולמה האגרה לאחר הגשת הבקשה
- במקרה אחד שולמה האגרה 125 ימים לפני הגשת הבקשה.

המלצות הביקורת:

- הביקורת ממליצה כי תהיה הקפדה על גביית האגרה במועד הגשת הבקשה כנדרש על פי חוק. בנוסף מומלץ לקבוע במערכת



הממוחשבת את תשלום האגרה כתנאי להנפקת רישיון העסק.

תגובת רכזת רישוי עסקים: "מדובר בטעות. תוקנה".

7.2.4 עסקים עתירי סיכון וקהל

עסקים טעונו רישוי כוללים עסקים גדולים שקהל רב מבקר בהם לקניות, לקבלת שירותים, לעינוג וכדומה. בשל ההיקף הגדול של הציבור המשתמש בשירותיהם של עסקים אלה, אם לא יקוימו בהם, בין השאר, סדרי תברואה, בטיחות וביטחון נאותים, עלולים בני אדם רבים להיפגע, ולפיכך יש משנה חשיבות לקיום הוראות החוק בעסקים אלה.

בשל כך, ראוי כי הרשות המקומית תקבע קריטריונים המגדירים עסקים כעתירי סיכון או עתירי קהל, לצורך טיפול ייחודי, המותאם לרמת הסיכון של העסקים.

הביקורת קיבלה לידיה קובץ **מדיניות אכיפה** מחודש מרץ 2021, שנכתב ע"י התובע העירוני ובשיתוף רכזת מחלקת רישוי העסקים. כאמור, בפרק 2- נהלים, על גבי המסמך מצוין בהערות שוליים כי המסמך נערך על ידי התובע העירוני ורכזת רישוי העסקים וכי הוא הועבר לאישור פרקליטות המדינה. כלומר עדיין אין למסמך תוקף רשמי ומחייב.

מדיניות האכיפה מדרגת את בתי העסק ומדגישה כי תינתן עדיפות לעסקים מסוכנים, המוגדרים על ידה כ- "עסקים בעלי פוטנציאל מסוכנות גבוה לציבור לרבות סיכון תברואתי ו/או בעלי פוטנציאל גבוה לגרימת מפגעים סביבתיים ומטרדים למרחב הציבורי, לרבות עסקים עתירי קהל המפורטים בנספח א למסמך זה..."

הביקורת בחנה את דוח עסקים מלא ובדקה האם קיימים עסקים עתירי סיכון וקהל הפועלים ללא רישיון.

להלן פריטי הרישוי אשר הוגדרו כעתירי סיכון במדיניות האכיפה ומספר העסקים הפעילים במערכת רישוי עסקים:

מס"ד	פריט רישוי	מהות העסק	מספר בתי עסק
1	4.2	בתי אוכל	173
2	4.6	ייצור מזון, הובלתו והפצתו	52
3	14.7	מרכולים מעל 150 מ"ר שטח מכירה	73
4	6.2	חנויות ששטח המכירה בהם מעל 800 מ"ר	15
5	6.8	ניהול קניון	1
6	7.4	מים ונופש: בריכות שחייה וג'קוזי	11
7	7.9	אולמות שמחה וגני אירועים	10
8	7.10	מתקני שעשועים ולונה פארק	6
9	7.1	אירוח ולינה	1
10	7.3	בתי אבות	0
11	7.7	מקום לעריכת מופעים וירידים	8
12	7.7	קולנוע, תיאטרון	1
13	7.7	מתקני ספורט מעל 500 מקומות ישיבה בטריבונות	2
14	7.7	דיסקוטק	1



מספר בתי עסק	מהות העסק	פריט רישוי	מס"ד
4	תחנת אוטובוס מרכזית	ב8.4	15
358			סה"כ

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- מתוך 989 עסקים הפועלים בעירייה, נכון למועד הביקורת בחודש אוקטובר, קיימים 358 עסקים פעילים, המוגדרים עתירי סיכון וקהל, המהווים 36% מכלל העסקים בעיר. כמדיניות המיועדות לסייע לגורמי הרישוי באכיפה ממוקדת, דומה כי קביעה של מס' כה גדול של פריטי רישוי מחטיא את המטרה.
- הביקורת בדקה מה סטטוס הרישיון של העסקים שהוגדרו כעתירי סיכון. להלן טבלה המפרטת את מספר התיקים עבור כל סטטוס:

סטטוס	מס' התיקים
מתחדש	203
בטיפול	47
בתהליך חידוש	36
נדחה	33
הועבר למחלקה המשפטית	16
היתר זמני	12
לצמיתות	5
לא הוגשה בקשה	4
בהמתנה	2
סה"כ	358

- מנתוני הטבלה לעיל עולה כי רק כ-58% מהעסקים (208 עסקים) הם בעלי רישיון כנדרש (סטטוסים: "מתחדש" ו"לצמיתות").
- 16 עסקים, מתוך ה-358, הועברו לטיפול המחלקה המשפטית (ראה פרק 8.3-אכיפה) ונמצא כי הטיפול בהם נמשך שנים ארוכות. הביקורת בחנה את הטיפול שנעשה בתיק אצולת העמק שהינו אולם אירועים הפועל ללא רישיון. להלן פרטי האולם במערכת רישוי עסקים:

מס' תיק	תאריך בקשה לרישיון עסק	תאריך פקיעת רישיון עסק	סטטוס	סטטוס תביעה עירונית
א07102	30.12.2018	30.06.2017	טיפול מחלקה משפטית	השלמות חקירה

ב-25.10.2021 הביקורת שוחחה עם בעל האולם, במטרה לקבל הצעת מחיר לאירוע ונענתה בחיוב.

הביקורת מעירה כי העסק פועל ללא רישיון עסק במשך 4.5 שנים והינו עסק עתיר סיכון וקהל, בו מתארחים מאות אנשים בכל אירוע ואף עלול להוות מפגע תברואתי, שכן מוגש בו מזון. כמו כן, העירייה חשופה לתביעות בשל אי אכיפה המתקיימת במקום בשנים האחרונות.



הביקורת מדגישה, כי בעבר התקיים אסון באולם הפעל ללא רישיון עסק והתקיים בו אירוע (אולמי ורסאי).

- מסקירת קובץ "דוח עסקים מלא" נמצאו 12 עסקים, מתוך ה-358, המוגדרים עתירי הסיכון ונמצאים בהיתר זמני, כאשר מבדיקת הביקורת עולה כי ל-6 מהעסקים הללו, קיימים היתרים זמניים לפרקי זמן העולים על המותר בחוק (עד שנתיים, בהתאם להוראות תיקון 34 לחוק) כמפורט בטבלה הבאה:

מס' תיק	פריט עיסוק	מהות העסק	תאריך ניפוק	תאריך פקיעה	משך ההיתר (שנים)
41703	ב4.7	מרכול	13/02/2019	31/12/2034	16
א046604	א7.10	מיתקני שעשועים	04/12/2019	31/12/2024	5
4165	ב4.2	בית אוכל	03/12/2018	31/12/2021	3
41693	ב4.2	בית אוכל	01/11/2018	31/12/2021	3
41753	ב4.2	בית אוכל	13/02/2018	31/12/2021	4
41758	א4.2	מסעדה	10/05/2018	31/12/2021	3

יוד עולה כי ל-33 עסקים עתירי סיכון לא אושרה הבקשה לרישיון עסק, אולם הם ממשיכים להיות פעילים (סטטוס: "נדחה").

- הביקורת מעירה בחומרה, כי במסגרת הבדיקות של בתי העסק קיים תיק עסק מס' 046584, מזון והסעדה, המהווה סכנה לבריאות הציבור וחושף את העירייה לתביעות.
- נמצא כי לבעל העסק יש רישיון עסק עד ליום 31.12.2029 ללא אישור משרד הבריאות. משיחה של הביקורת עם תברואנית המחלקה עולה, כי מפקח משרד הבריאות ביקר בעסק, לאחר תלונה על הרעלת מזון, ולא אישר מתן רישיון עסק.

המלצות הביקורת:

- הביקורת ממליצה לבחון את נאותות הטיפול, האכיפה והפיקוח בעסקים עתירי סיכון וקהל.
- הביקורת ממליצה כי ככל ומונפק היתר זמני, הדבר ייעשה בהתאם להוראות החוק ולא לתקופה העולה על שנתיים ימים, ובכל מקרה, ככל ומדובר בעסקים עתירי סיכון, להקפיד הקפדה יתרה לצמצם את תוקפם של ההיתרים הזמניים.
- הביקורת ממליצה לאשר את מסמך מדיניות האכיפה בהקדם ולפעול על פי ההמלצות המופיעות בו.

תגובת רכזת רישוי עסקים: " תיק 07/102 - התיק עבר למחלקה המשפטית.

התקבל אישור הועדה ביום 02.01.22 ויצא רישיון עסק לשנה.

היתרים זמנים-יצאו היתרים זמניים שעולים על שנתיים בתקופה של המנהלים הקודמים.

הדבר הוא לא תקין, מדובר ברישיונות מתחדשים.



תיק 046584 - התיק נמצא בשלב של ביטול רישיון והעברת כל החומר למחלקה המשפטית. המנהלים הקודמים היו מוציאים רישיון ללא אישור משרד הבריאות בפריט 04.02. הפריט של משרד הבריאות הוא לידיעה אך אנו מעבירות את הבקשה לאישורה של התברואנית מכיוון שמדובר במזון.

מוסדות ציבור

מוסד ציבורי הינו מוסד הנותן שירות לתושבים, דוגמת: מוסדות חינוך, בתי ספר, גני ילדים, מרכזים קהילתיים, מרכזי פנאי ונופש ועוד. הביקורת קיבלה לידיה קובץ שכותרתו "מוסדות ציבור" מעודכן ליום 21.10.2021 בו מפורטים 28 מוסדות ציבור ובכללם: מקוואות, אצטדיון כדורגל, מרכזים קהילתיים, אולמות ספורט, פארק עפולה ועוד. להלן טבלה המפרטת את מספר מוסדות הציבור בכל אחד מהסטטוסים:

מס' תיקים	סטטוס
1	בטיפול
2	נדחה
6	בתהליך חידוש
19	מתחדש
28	סה"כ

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- הביקורת מעירה בחומרה, כי מתוך 28 מוסדות ציבור בקובץ עסקים מלא, נמצאו 3 הפועלים ללא רישיון עסק מעל שנה, ומהווים 12.5% מכלל מוסדות הציבור בעיר. להלן פירוט עסקים אלו:

עסק שמספרו 071709 - המשחקה:

מבדיקת הביקורת נמצא כי ביום 13/2/2020 התקבלה חוות דעת של גורם רשות הרישוי- כיבוי אש, המתנגדת למתן רישיון עסק. בחוות הדעת נכתב כי יש לבצע את התיקונים הנדרשים עד ליום 13/4/2020.

הביקורת קיימה שיחת טלפון ביום 11.11.2021 עם מנהל המתנס, ונמצא כי המשחקה פועלת במתכונת מצומצמת ללא רישיון עסק. בקובץ עסקים מלא לא נמצא תאריך פקיעת תוקף רישיון העסק.

עסק שמספרו 07174 - מרכז קהילתי בית פוזנק:

מבדיקת הביקורת נמצא כי ביום 25/8/2021 התקבלה חוות דעת של גורם רשות הרישוי- כיבוי אש, המתנגדת למתן רישיון עסק. חוות הדעת מתבססת על התנגדות קודמת, בהמשך לסיור שנערך ע"י כיבוי אש במרכז הקהילתי ביום 18/6/2018.

נמצא כי תאריך פקיעת תוקף רישיון העסק של בית פוזנק היה 30/06/2017 דבר המעיד על פעילות המרכז ללא רישיון עסק ב- 4.5 השנים האחרונות.

הביקורת קיימה שיחת טלפון ביום 11.11.2021 עם מנהל המתנס, ונמצא כי המתנס פועל במתכונת מצומצמת ללא רישיון עסק.

עסק שמספרו 071713 - אולם ספורט קרן היסוד בגין :

מבדיקת הביקורת נמצא כי ביום 27/5/2021 התקבלה חוות דעת של גורם רשות הרישוי- משטרת ישראל, המתנגדת למתן



רישיון עסק.

בקובץ עסקים מלא לא נמצא תאריך פקיעת תוקף רישיון העסק.

נכון למועד הביקורת, 11.11.2021 טרם תוקנו הליקויים והמקום פועל ללא רישיון עסק.

- עוד עולה כי 4 מוסדות ציבור נוספים מצויים בתהליך חידוש ופועלים פחות משנה ללא רישיון עסק. להלן טבלה המפרטת את שם המוסד ותקופת פעילות ללא רישיון עסק:

מספר תיק	שם המוסד הציבורי	תוקף רישיון העסק	תקופת פעילות ללא רישיון עסק בחודשים*	גורם רשות רישוי מעכב
070230	אצטדיון כדורגל עפולה עלית	30.06.2021	4.5	משטרת ישראל
071679	אצטדיון כדורגל גבעת המורה	30.06.2021	4.5	משטרת ישראל
071559	היכל הספורט העירוני-כדורסל	31.07.2021	3.5	משטרת ישראל+משרד העבודה והרווחה
071503	מגרש סינטטי	30.06.2021	4.5	משטרת ישראל

*מעודכן ליום 31.10.2021

הביקורת מעירה כי מוסדות ציבור אלה הפועלים, בעיקר, בהפעלת ילדים ומשפחות, מהווים סיכון בטיחותי, לתושבים העלולים למצוא עצמם חסרי ישע במצבים מסכנים.

המלצות הביקורת:

- הביקורת ממליצה כי העירייה תבחן את הסיבות בגינן מוסדות הציבור האמורים פועלים ללא רישיון עסק ותפעל להסדרה מיידית של רישיונותיהם, בפרט כאשר מדובר בבתי עסק עתירי סיכון המצויים בבעלות העירייה.

תגובת רכזת רישוי עסקים: " משחקייה- ההתנגדות עברה למנהל המשחקייה ולמנכ"ל להמשך טיפול.

בית פוזנק- ההתנגדות עברה למנהל של מרכז קיבלתי בית פוזנק ולמנכ"ל להמשך טיפול.

אולם ספורט- ההתנגדות עברה למנהל של האולם ספורט ולמנכ"ל להמשך טיפול.

לגבי 4 מוסדות הציבור הנוספים- יצאו רישיונות זמניים"

7.3 שלב 2 - אישור גורמי האישור בהתאם לצו רישוי עסקים



7.3.1. דחיית גורמי רישוי

הביקורת קיבלה לידיה דיווחי המחלקה למשרד הפנים לשנים 2018-2020, המפרטים: פרטי הרשות והגדרות כלליות, ריכוז נתוני מערכת, עסקים ללא רישיון עסק ואכיפת רישוי עסקים.

הביקורת בחנה את הסיבות להיעדר רישיון עסק (בפירוט עסקים ללא רישיון) ולהלן הממצאים:

שנת 2018							
סוג עסק	תכנון ובניה	הגנת הסביבה	משטרה	תמ"ת	חקלאות	בריאות	כובי אש
בריאות ורוקחות	1					5	
דלק ואנרגיה	3	3	1	4			3
חקלאות	3				3		
מזון	38	1	18		8	39	56
מים ופסולת							
מסחר ושונות	4					1	12
עינוג ציבורי	6		4			2	12
רכב ותחבורה	19	1	5	5			20
שמירה ואבטחה	1		1				
תעשייה ומלאכה	22	4	2	13			27
סה"כ	97	9	31	22	11	47	130
%	28%	3%	9%	6%	3%	14%	37%
שנת 2019							
סוג עסק	תכנון ובניה	הגנת הסביבה	משטרה	תמ"ת	חקלאות	בריאות	כובי
בריאות ורוקחות	3					3	
דלק ואנרגיה	2	5	1	3			2
חקלאות					2		
מזון	13		5			24	18
מים ופסולת							
מסחר ושונות							3
עינוג ציבורי	3		3			4	3
רכב ותחבורה	1		2	1			5
שמירה ואבטחה							
תעשייה ומלאכה	2			1			6
סה"כ	24	5	11	5	2	31	37
%	21%	4%	10%	4%	2%	27%	32%



שנת 2020							
סוג עסק	תכנון ובניה	הגנת הסביבה	משטרה	תמ"ת	חקלאות	בריאות	כיבוי
בריאות ורוקחות	5					6	
דלק ואנרגיה	1	2	1	1		1	2
חקלאות	2				4		
מזון	35	1	6			39	21
מים ופסולת	2	2				1	1
מסחר ושונות	3						3
עינוג ציבורי	3		4			2	5
רכב ותחבורה	10	2	2				4
שמירה ואבטחה							
תעשייה ומלאכה	9	2		2			1
סה"כ	70	9	13	3	4	49	37
%	38%	5%	7%	2%	2%	26%	20%

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- בשנים 2018-2020 חלה עלייה משמעותית באחוז דחיית הבקשות לרישוי עסקים של הועדה לתכנון ובנייה, כאשר בשנת 2018 נדחו 28% מהבקשות ובשנת 2020 נדחו 38% מהבקשות.
- לעומת זאת, חל שיפור משמעותי בטיפול בבקשות לרישיון עסק בכיבוי אש. בעוד שבשנת 2018 נדחו 38% מהבקשות על ידיהם, בשנת 2020 נדחו רק 20% מהבקשות.

הביקורת ממליצה:

- לבחון את הסיבות לדחייה על ידי כל אחד מגורמי האישור והאם ניתן לצמצם את אחוזי הדחייה, כפי שפעלו בבקשות מגורם הרישוי כיבוי אש בשנת 2020.

תגובת רכזת רישוי עסקים: " מיום כניסתי לתפקיד ישבתי עם כל גורמי הרישוי, על מנת לצמצם את הפער של הבקשות והוצאתי דו"ח לכל גורם רישוי.

ביום 23.11.21 המספרים שהוצגו בדו"ח הם בגלל חידושי הרישיונות שהתחלנו בספטמבר.

בישיבה עם גורמי הרישוי עלה הנושא שאין אכיפה מצד העירייה ושעסקים עדיין פועלים למרות שקיבלו דחיות מצדם.

בנוסף, כל הבקשות של משרד הבריאות שהם "לידיעה" הועברו לבדיקה של מראן התברואנית מכיוון שמדובר במזון."

7.3.2 העברת הבקשה לגורמי האישור

- סעיף 6 לתקנות רישוי עסקים קובע כי מעת הגשת בקשה לקבלת רישיון עסק על רשות הרישוי לפעול במסגרת לוח הזמנים שלהלן:
- ככל והיא לא דוחה את הבקשה ותוך 21 ימים, עליה להעבירה לנותן האישור הרלוונטי לצורך קבלת אישורו.
- ככל והיא החליטה לדחות את הבקשה או שטרם סיימה את בדיקתה עליה להודיע על כך בכתב למגיש הבקשה תוך 21 יום מקבלתה.
- בכל מקרה על רשות הרישוי להעביר את הבקשה או להחליט על דחייתה תוך 45 ימים מקבלתה.



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור



צו רישוי עסקים קובע מהם העסקים טעוני הרישוי ומפרט מיהם הגורמים שאישורם נדרש לפי כל סוג עסק, כאשר כל העסקים בלא יוצא מן הכלל נדרשים לקבלת אישור מרשות הכבאות וכן מהועדה לתכנון ובנייה, בנוסף חייבת רשות הרישוי עצמה לתת את אישורה ולשם כך היא מחויבת לערוך ביקורת מטעמה בבית העסק. יצוין כי מקובל שרוב הביקורות הנערכות בעסקים הן ביקורות הנערכות על ידי תברואן.

להלן **דוגמאות** לאופן בו מוסדרת בצו, הקביעה אילו גורמי רישוי ממשלתיים נדרשים לאישור כל מהות:

תוקף הרישוי	אישורים נדרשים לפי סוג העסק					פירוט	פריט רישוי
	משרד הבריאות	משרד החקלאות	כיבוי אש	משטרה	המשרד להגנת הסביבה		
5 שנים	+		+	+		בית מרקחת	
5 שנים	+		+			מספרה	
3 שנים	+		+			הכנת מזון לצריכתו מחוץ למקום הכנתו (למעט הסעדה)	
15 שנים	*[+]		+			קיוסק	
15 שנים	+		+			מרכול	
שנה	+	+	+			אטליז	

*לידיעה בלבד

הביקורת קיבלה לידיה דוח אקסל "עיכוב גורמי רישוי" (להלן: "רשות רישוי מעכבת"), הכולל 289 בקשות בסטטוס 'בטיפול', ומפרט: שם העסק, מהות העסק, מספר תיק, פריט רישוי, תאריך הגשה אחרון, תאריך שליחה לגורם רישוי וסטטוס התיק.

להלן טבלה המפרטת את מספר הבקשות המעוכבות על ידי גורמי רישוי ומספר ימים ממוצע לעיכוב הבקשות אצל כל אחד מגורמי האישור:

ממוצע מספר ימים לעיכוב הבקשות נכון ליום 23.11.2021	מספר תיקי עסק מעוכבים נכון ליום 1202.11.32	רשות רישוי
91	16	המשרד לאיכות הסביבה
82	56	הרשות הארצית לכבאות
27	19	ועדה מקומית לתכנון ובניה
44	23	משטרת ישראל
85	98	משרד הבריאות
13	7	משרד החקלאות
81	5	משרד העבודה והרווחה
	224	סה"כ



מבדיקת הביקורת עולה כי:

- מהטבלה לעיל עולה כי המשרד לאיכות הסביבה הינו גורם הרישוי המעבד העיקרי בבקשות לרישוי עסקים והממוצע שלו עומד על 91 ימי עיכוב בבקשות לרישוי עסקים.
- עוד עולה, כי משרד הבריאות מעבד את מספר התיקים הגבוה ביותר - 98 תיקי עסק בתקופה המבוקרת.

המלצות הביקורת:

- הביקורת ממליצה כי העירייה תבחן דרכים לטיפול מהיר ויעיל יותר לאישור גורמי רישוי.

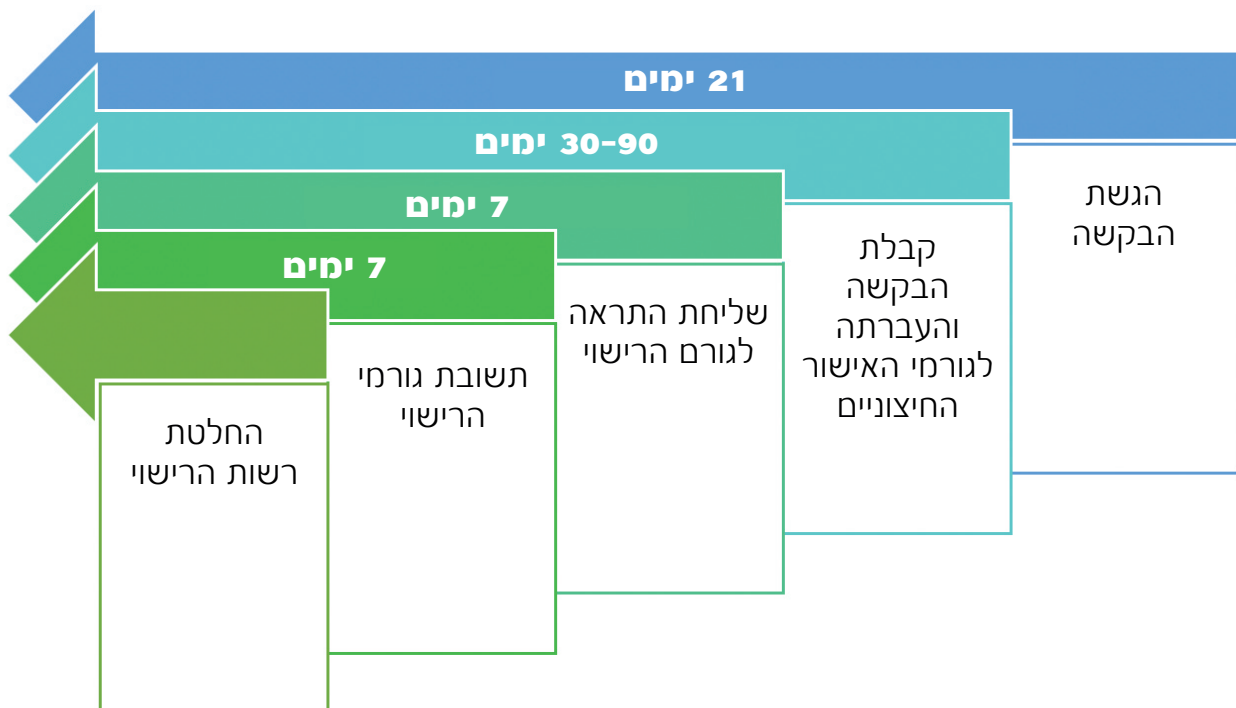
7.3.3. אישור והנפקת רישיון

לאחר קבלת אישור של כל גורמי הרישוי, או במידה שנקבעו על ידי גורמי הרישוי תנאים מוקדמים, לאחר בדיקה כי העסק עומד בתנאים, רשאית רשות הרישוי להנפיק רישיון עסק.

רישיון העסק מופק מהמערכת הממוחשבת, מודפס על גבי טופס קשיח ייעודי בשני עותקים, ומועבר לחתימתו של סגן ראש עיריית עפולה. לאחר חתימת רשות הרישוי, מפקח רישוי עסקים מזמן את בעלי העסקים, מחתים אותם על העתק הרישיון ומוסר להם את הרישיון המקורי החתום.

על פי תקנות רישוי עסקים סעיף 6ב, משך הטיפול בבקשה לרישיון עסק חדש על ידי הרשות המקומית, יעמוד על מינימום 21 יום ומקסימום 45 יום.

להלן תרשים המתאר את לוח הזמנים הקבוע בחוק להוצאת רישיון עסק:



הביקורת בדקה בהתאם לנתוני דוח עסקים מלא מס' הרישיונות שהונפקו על ידי המחלקה בכל שנה. להלן טבלה המפרטת את מס' הרישיונות שהונפק בכל שנה:

שנה	מס' רישיונות
2016 תד	285
2017	49
2018	99
2019	226
2020	117
2021	212
סה"כ	988

הביקורת בדקה מדגם של 6 תיקים לבחינת נאותות הנפקת הרישיון על ידי המחלקה. להלן טבלה המפרטת את תאריך הגשת הבקשה ותאריך הנפקת הרישיון של כל אחד מהעסקים ומספר הימים שחלפו ביניהם:

מס'	מס' תיק	מס' פריט	מהות	תאריך בקשה	תאריך הנפקה	הפרש בימים בין תאריך בקשה לתאריך הנפקה
1	81605		הסעת נוסעים	16.02.2021	14.03.2021	25
2	1014	ב1.4	מספרה	01.01.2020	13.02.2020	42
3	1155	1.1	בית מרקחת	10.09.2020	30.11.2020	80
4	6016	א6.9	רוכלות מזון	31.10.2019	22.06.2021	233
5	11514		מעבדת שיניים	30.12.2013	18.11.2014	318
6	81584	א8.9	מוסך	07.04.2019	29.04.2021	751

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- מתוך 6 מקרים שנדגמו על ידי הביקורת נמצא כי ב- 3, המהווים 50% ממדגם הביקורת, משך הזמן בין הגשת הבקשה לקבלת הרישיון עלה על 100 ימים.
- עוד עולה, כי חלק מהרישיונות העסק המקוריים והחתומים על ידי ראש רשות הרישוי ואשר אינם נכנסים לתוקף ללא חתימתו של בעל העסק על גבי הרישיון כלל אינם נמסרים לבעל העסק, אלא שמורים בארון במחלקה.
- מסקירת קובץ דוח עסקים מלא נמצא כי אחד מרישיונות העסק שמספרו 2671 שהונפקו מופיע כאילו הונפק בשנת 2029.

המלצות הביקורת

- הביקורת ממליצה לבחון מהן הסיבות להתמשכות הליכי הנפקת רישיונות עסק באחד המקרים שנבדקו במדגם הביקורת, אף מעל שנתיים ימים.
- עוד מומלץ כי תהיה הקפדה על מסירה של רישיון העסק לבעל העסק והחתמתו על גבי הרישיון.



7.3.4 סוג הרישיון

כללי

בכל רשות מקומית ישנם עסקים רבים הפועלים בשטחה, לא כל העסקים הפועלים בעיר טעוני רישוי. מקרב העסקים טעוני הרישוי יתכנו עסקים אשר טרם הסדירו את קבלת הרישיון כיוון שתהליך השגת הרישיון מתחיל רק לאחר פתיחת העסק בפועל ובאופן מובנה כל העסקים החדשים מתחילים לפעול בחודשים הראשונים ללא רישיון. בנוסף לכך בכל רשות מקומית יש עסקים שרישיונם נשלל וכן עסקים ותיקים שלא קיבלו רישיון והסיכוי שיקבלו רישיון בעתיד קלוש מכאן שבכל רגע נתון גם ברשות היעילה והמקצועית ביותר לא ניתן להגיע למצב של 100%.

סטטוס הרישיון במערכת רישוי העסקים מתייחס לסוג הרישיון או לשלב שבו נמצא העסק בתהליך הנפקת הרישיון. רשות הרישוי רשאית להנפיק 4 סוגי רישיונות עסק:

1. רישיון לצמיתות - בעבר היה קיים סוג רישיון זה שהיה בתוקף מיום הוצאתו ועד בכלל, כל עוד לא ביטלה אותו רשות הרישוי. בעקבות הרפורמה עבור כל סוג עסק שהיה בעבר זכאי לרישיון לצמיתות נקצבה תקופה שבין 5 ל-15 שנה.
 2. רישיון תקופתי - רישיון הניתן לתקופה מוגדרת של שנה אחת/שלוש שנים/חמש שנים, בתום תקופת הרישיון מתחיל הליך חידוש רישוי מחדש באופן יזום על ידי העירייה.
 3. רישיון זמני - רישיון שניתן לעסק שהוא זמני מטבעו. תוקף הרישיון הינו פחות משנה.
 4. היתר זמני - היתר לעסוק בעסק טעון רישוי לתקופה שלא תעלה על שנה אחת, שיינתן לפני מתן אישור. רשות הרישוי רשאית להוציא לעסק היתר זמני לתקופה מוגבלת לצורך השלמת דרישות גורם הרישוי. היתר זמני תמיד יהיה מוגבל בזמן (לתקופה שלא תעלה על שנה). רשות הרישוי רשאית להוציא לעסק היתר זמני בנסיבות הבאות:
 - נתקבלו אישורי כל הגורמים, וחלקם אישרו מתן היתר זמני בלבד.
 - חלפו 30 יום מהמועד שנשלחו הבקשות לחוות דעת של הגורמים השונים והם לא השיבו, וחלפו עוד שבעה ימים לאחר שנשלחה להם תזכורת ולא השיבו - רואים אותם כאילו אישרו מתן היתר זמני עד תקופה של שנה.
 - ההחלטה הסופית על מתן ההיתר היא בסמכות רשות הרישוי בלבד ואינה אוטומטית.
 - הוגשה בקשה להחלפת בעלות וצורך לה תצהיר כי לא חל כל שינוי בעסק, בתכניות ובסוג העיסוק.
 - הרישיון התקופתי לא חודש בידי הגורמים המאשרים, והם טרם השיבו לפנייה אליהם.
- בנוסף, על פי התקנות, כל עסק שנדרש לחידוש רישיון נמצא בסטטוס של היתר זמני אוטומטי למשך שנה מיום סיום תוקף הרישיון ועד שקיבל תשובה שונה מהרשות. בהתאם להוראות תיקון 34, הוארך התוקף לשנתיים ימים. במערכת, נכון למועד הביקורת יולי 2021 קיימים 979 תיקים אשר הסטטוס המעודכן להם הוא כמפורט בטבלה להלן:

סטטוס הרישיון	הסבר/משמעות	מספר התיקים	אחוז מכלל התיקים
לצמיתות	בעבר היה קיים סוג רישיון זה שהיה בתוקף מיום הוצאתו עד בכלל כל עוד לא ביטלה אותו רשות הרישוי. בעקבות הרפורמה, עבור כל סוג עסק שהיה בעבר זכאי לרישיון לצמיתות נקצבה תקופה שבין 5 ל-15 שנה.	86	8.4%
מתחדש	עסק שבקשתו לרישיון נמצאת בטיפול המחלקה	638	65.6%
נדחה	עסק שרישיון העסק שלו לא אושר	101	10.8%
רישיון זמני	רישיון שניתן לעסק שהוא זמני מטבעו. תוקף הרישיון הינו פחות משנה.	57	5%
לא הוגשה בקשה	עסק שלא הגיש בקשה לחידוש רישיון עסק	2	0.2%
בהמתנה	עסק שטרם השלים מסמכים לרישיון עסק	5	0.5%
בטיפול	עסק שנמצא בטיפול המחלקה - השלמת מסמכים, שימוע/קדם שימוע/טיפול משפטי	90	9.5%
סה"כ		979	100



מבדיקת הביקורת עולה כי:

- ישנם עדיין עסקים אשר רישיונם מוגדר כ"לצמיתות" אף שצו רישוי העסקים עדכן את זמני הרישיון.
- ישנם 101 עסקים שרישיונם נדחה אולם הטיפול בהם לא הועבר למחלקה המשפטית.
- עבור 57 תיקי עסק **בעלי היתר זמני** נמצא כי:
 1. 12 מתוכם בעלי סטטוס זמני ותאריך פקיעת תוקף ארוך משנתיים, לדוגמה עסק להסעות שמספרו 81573 בעל רישיון עסק עד 31/12/2033
 2. 45 בתי עסק- עם היתר זמני ללא מס' רישיון.
- לא נקבע במערכת סטטוס המציין כי תיק עסק הועבר לטיפול המחלקה המשפטית כמקובל ברשויות מקומיות.
- יצוין כי ליקוי זה תוקן על ידי רכזת המחלקה כבר במהלך הביקורת, הסטטוס הוקם ובדוח העסקים המלא כבר סווגו 16 עסקים כ"בטיפול משפטי".

המלצות הביקורת

- מומלץ כי ככל ועסק קיבל בעבר רישיון לצמיתות, תיערך בדיקה בדבר הצורך בעדכון רישיונו וקביעת תוקפו.
- מומלץ כי ככל ורישיון עסק נדחה על ידי רשות הרישוי יקבעו מנגנוני טיפול, ובכללם תדירות ביקורת, קביעה האם יש להעביר את העסק לטיפול משפטי, או להוצאת צווי סגירה מנהליים.

תגובת רכזת רישוי עסקים: " הליקוי תוקן במהלך הביקורת".

8. פיקוח ואכיפה

8.1. תהליך הפיקוח והאכיפה

- סעיף 4 לחוק רישוי עסקים קובע כי: "לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי אלא אם יש בידו רישיון, היתר זמני... לפי חוק זה ובהתאם לתנאיו". האחריות לאכיפת החוק מוטלת על רשות הרישוי העירונית. לצורך האכיפה נדרשת הרשות:
1. לפעול לאיתור עסקים טעוני רישוי הפועלים ללא רישיון עסק כדין בשטחה המוניציפלי.
 2. להתריע בפני עסקים כאמור על חובתם בהסדרת רישיון כדין.
 3. לנקוט בפעולות אכיפה משפטיות כנגד עסקים שאינם עומדים בהוראות החוק, או אשר מפריים את תנאי הרישיון שהונפק להם. החוק נותן בידי רשות הרישוי אמצעים לאכיפת הוראותיו הכוללים בין היתר, הוצאת צו מניעת פעולות צו הפסקה מנהלי והגשת כתבי אישום.



להלן תיאור הליך האכיפה הרצוי, לדעת הביקורת ובהתבסס על הוראות החוק:



קיום הליך שימוע - הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא טיעון לפני הגשת כתב אישום פלילי (שימוע) (הנחיה מס' 4.3001 מ-1.7.91), קובעת כי חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, אינו שולל קיום שימוע בנוגע לעבירות שאינן מסוג פשע. עוד קובעת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה כי: "השימוע בעל פה ייערך, ככלל, בפני מי שאמור להחליט על הגשת כתב האישום. הוא הדין לגבי שימוע בכתב. ואולם רשאי ראש יחידת התביעה הרלבנטית להסמיך אדם אחר מקרב היחידה לעניין זה". בדוח מבקר המדינה על השלטון המקומי לשנת 2016, אשר עסק ברישוי עסקים בראשון לציון, העיר המבקר כי: "על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא שימוע, על השימוע להתבצע על ידי התביעה, האמורה להחליט על הגשת כתב האישום, ולא על ידי אגף הרישוי".

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- כאמור, נוכח תקנים חסרים בפיקוח במחלקה לרישוי עסקים, אין תוכנית עבודה מסודרת לאיתור עסקים טעוני רישוי הפועלים ללא רישיון.
- בנוסף, לאור חסרונם של ממשק מול המחלקה לגביית ארנונה, לא ניתן לפקח באמצעות המערכת הממוחשבת על עסקים טעוני רישוי ללא רישיון עסק.
- בניגוד להנחיית היועץ המשפטי לממשלה לפיה רק תובעים רשאים לקיים הליכי שימוע בשנים 2019 ו-2020 התקיימו 4 שימועים על ידי רכזת רישוי עסקים.

המלצות הביקורת:

- עריכת תוכנית עבודה לשנת 2022 ובה מטרות ויעדים לאיתור עסקים טעוני רישיון ללא רישיון עסק.
- מומלץ לקדם את הממשק הממוחשב בין מערכת גביית הארנונה למחלקה לרישוי עסקים ולהפיק כל חודש דוח בקרה, שיאתר עסקים חדשים שלא הגישו בקשה לרישיון עסק
- יש לוודא כי עריכת השימועים תתקיים ע"י התביעה, כפי שנדרש בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה.



תגובת רכזת רישוי עסקים: " בשנת 2020-2021 הזמנו בעלי עסקים לשימוע וזאת בהנחיית המחלקה המשפטית ורק בזמן הביקורת נודע לנו כי אין בסמכותינו להזמין לשימוע.
2019-2020 לא היה פקח רישוי שעבר הסמכה וגם הפקח שהיה לא תיפקד כפקח רישוי .
אוקטובר 2020- אורי החל את תפקידו ויצא לקורס הכשרה ברישוי עסקים.
אוקטובר 2021 קיבל רישיון לקטנוע ומשמש פקח רישוי עסקים פעמיים בשבוע.
ביומיים שהוא נמצא מאתר עסקים פתוחים וסגורים, צילומים ומזכרים לתיקי חקירה שנמצאים במחלקה המשפטית."

תגובת התובע העירוני: באשר לטענה כי שימוע חייב להתבצע על ידי התביעה - לתביעה אין כל סמכות לקיים שימוע לפני הגשת כתב אישום ולממצאים ולראיות הנאספים במסגרת זו אין כל תוקף משפטי. יתרה מכך, מדובר בטענה לקויה מיסודה, הואיל וככל והתובע יידרש לערוך שימוע, הוא ייהפך לעד תביעה ולאחר מכן יהא מנוע מלייצג את העירייה בהליך פלילי.

יובהר, כי יש להפריד בין הליך השימוע המנהלי שסמכות המחלקה לבין זכות למסור גרסה שגם היא נעשית באמצעות המחלקה. כלל, על פי הנחיית המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה בפרקליטות המדינה והנחיות היועץ המשפטי לממשלה כראש התביעה הפלילית במדינת ישראל, התובע אינו יכול לשמש כחוקר, שכן הוא נחשף לאופן איסוף הראיות והופך לעד, דבר שעלול פגוע בניהול התביעה הפלילית. חרף האמור הביקורת קובעת, כי בניגוד להנחיית היועמ"ש לממשלה לפיה רק תובעים רשאים

לקיים הליכי שימוע בשנים 2019 ו- 2020 התקיימו 4 שימועים על ידי רכזת רישוי עסקים. הנחיית היועמ"ש הנ"ל כלל לא עוסקת באיסור עריכת שימוע שלא על ידי תובעים, אלא קובעת חובת מתן זכות טיעון לחשוד לפני הגשת כתב אישום, מקום בו החוק (לדוגמא חוק רישוי עסקים) לא נתן סמכות חקירה לגורמי החקירה.

הנחיית מחלקת ייעוץ וחקיקה מטילה חובה על רשויות התביעה בעצמן או באמצעות יחידות הפיקוח לשלוח לחשוד הודעה על כוונה להגיש נגדו כתב אישום ואפשרות למסור גרסה כתובה לעמדתו, אך לא לבצע חקירה באזהרה כפי שמוסמכת לעשות כן מחלקת הפיקוח על הבניה לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה- 1965 .

אין מדובר בזכות שימוע של חשוד לפי חוק סדר הדין הפלילי, לפני הגשת כתב אישום בעבירת פשע, אלא בתחליף למתן גרסת החשוד וזאת על פי כללי המשפט הצדק והמשפט המינהלי.

לכן נראה כי קיים בלבול בין הליכים המחייבים עריכת שימוע ובכלל זה ביטול רישיון או הוספת תנאי לתנאי רישיון או כוונה לנקוט בצו הפסקה מינהלי ועוד, לבין ניהול החקירה הפלילית, וראוי לציין כי גם בהליכי השימוע המנהליים לא נדרשת נוכחותו של עו"ד, לבטח שלא התובע העירוני.

עוד יצוין, כי לנוכח הנחיות היועמ"ש הנ"ל, נערך על-ידי המחלקה המשפטית מסמך שכותרתו: "התראה בטרם הגשת כתב אישום ומתן אפשרות למסירת גרסה", אשר הוטמע

לפני כחצי שנה במסמכי מחלקת רישוי עסקים, ונשלח מטעמה באופן קבוע לחשודים. אולם מסיבה שאינה ידועה לתביעה ועל אף שמסמך זה נמסר לביקורת, האמור לא צוין בדו"ח."

התייחסות הביקורת לתגובה: הביקורת תציין כי מהתגובה עולה די בבירור כי התובע, לא רק שמסכים עם הביקורת, אף יישם בפועל את המלצתה באמצעות עריכת מסמך רלוונטי והטמעה של התהליך התקין לעריכת שימוע בטרם הגשת כתב אישום.



8.2. פיקוח

על רשות הרישוי לאכוף את הוראות החוק על עסקים טעוני רישוי בעלי רישיון עסק בתוקף אשר אינם עומדים בתנאי הרישוי שהונפק להם, כגון עסקים בעלי רישיון שנמצאו בהם הפרות תברואתיות במהלך ביקורת עסקים או עסקים אשר לא חידשו את רישיונם כדיון.

בנוסף, על הרשות לנקוט צעדי אכיפה כנגד בעלי עסקים אשר אחד מגורמי הרישוי הקבועים בצו רישוי עסקים סרבו להעניק לו רישיון עסק וממשיך לפעול למרות הסירוב. כל העסקים האמורים נחשבים כעסקים המפרים את הוראות חוק רישוי עסקים ותקנותיו. עסקים מפרים הם כאמור עסקים אשר מוכרים לרשות הרישוי כיוון שכבר הגישו בקשות שונות ונבדקו על ידי גורמי הרישוי ולכן רשות הרישוי יכולה לפעול כנגדם באופן מהיר ויעיל.

הביקורים הנערכים בעסקים לא מתועדים בזמן הביקור עצמו אלא לאחר שחזרו למשרדם בתיק העסק הפיזי של כל עסק על ידי עורך הביקור.

עוד עולה כי הפקח העירוני החל תפקידו בעירייה באוקטובר 2020 במחלקת פיקוח. בשמונת החודשים האחרונים עובד יומיים בשבוע במחלקת רישוי עסקים וביתר ימות השבוע במחלקת איכות הסביבה. עד ליום 04.10.2021 לא היה ברשותו רישיון לקטנוע. בשנת 2021 נערכו נכון לחודש אוקטובר -414 ביקורות בבתי עסק, מתוכן 139 על ידי הפקח ו - 275 על ידי התברואנית.

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- מהנמסר לביקורת לא קיים תיעוד לביקורות שנערכו בעסקים בשנים 2019-2020.
- **פקח המחלקה לרישוי עסקים מועסק במחלקה זו בתקן הנמוך ב - 1.3 משרות מהתקינה המומלצת. הדבר אינו מאפשר תכנון שבוע עבודה, כולל בקורות בבתי עסק, אלא רק פניות לצורך "כיבוי שריפות".**
- **בדרישות התפקיד, כפי שהוגדרו ע"י משרד הפנים, נדרש הפקח ל- "תיעוד פעילות הפיקוח:**
 - א. הקלדה ותיעוד של פעילות הביקורת והאכיפה במערכות המחשב"
- מבדיקת הביקורת עולה כי לפקח אין גישה למערכת ואף לא מחשב או אמצעי אחר להתחבר למערכת. בפועל דוחות הפיקוח מוזנים למערכת על ידי מזכירת המחלקה או הרכזת.
- רישיון הקטנוע של הפקח הוצא רק ביום 04.10.2021, דבר שהגביל את ההתניידות שלו במהלך 8 החודשים האחרונים.
- בסיוור שערכה הביקורת ביום 02.09.2021 נמצא:
- קיימים 4 בתי עסק טעוני רישוי, שאינם מופיעים בקובץ עסקים מלא ופועלים בעיר:
- עסק לשטיפת רכב ויחידות אירוח, הפועל סמוך למחלקה לרישוי עסקים ולא נמצאה בקשה לרישיון עסק.
- תגובת רכזת רישוי עסקים: " התיק נמצא במחלקה המשפטית עוד בתקופתו של המנהל הקודם."**
- עסק להכנת מזון הפועל בבית פרטי ברח' בציר 9.
- תגובת רכזת רישוי עסקים: " אין לנו שום מידע עליו. יעבור לבדיקה של הפקח."**
- יחידות אירוח בבית פרטי ברח' קפלן 1
- תגובת רכזת רישוי עסקים: "אין לנו מידע על העסק, מ -4 יחידות אירוח צימרים טעוני רישוי. חבל מאוד שהמחלקה המשפטית לא העבירה לנו לבדיקה עד לרגע זה."**
- עסק למכירת מזון הפועל בבית פרטי ברחוב הבנים
- תגובת רכזת רישוי עסקים: "בטיפול, התיק יעבור למחלקה המשפטית בימים הקרובים לאחר השלמת תיק החקירה."**
- הביקורת מעירה, כי בתי עסק אלה, טעוני רישוי ומוגדרים כעתיורי סיכון, מוכרים למחלקת רישוי עסקים ולמחלקה המשפטית.



- קיימים שני בתי עסק המצויים בסטטוס "לא הוגשה בקשה" ושניהם פעילים:

1. (1 מסעדה - תיק מספר 46614+ 46696

2. (2 תיק מספר 61596

- הביקורת בחנה את הביקורת שערכה התברואנית בשנת 2021 ונמצא כי במקרים רבים פועלים בתי עסק, למרות התנגדויות שהוגשו ע"י התברואנית ו/או משרד הבריאות. לדוגמה:

-עסק שמספרו 041563:

מבדיקת הביקורת נמצא כי תאריך הבקשה האחרון נתקבל ביום 10.09.2017 והתקבלה התנגדות של משרד הבריאות. בנוסף לכך, התקבלו עוד 2 התנגדויות של משרד הבריאות בשנים 2019 ו-2020, אולם העסק עדיין פועל ואף לא נמצא בטיפול המחלקה המשפטית.

-עסק שמספרו 041735:

מבדיקת הביקורת נמצא כי תאריך הבקשה האחרון נתקבל ביום 29.08.2017 והתקבלה התנגדות של משרד הבריאות. בנוסף לכך, התקבלו עוד 2 התנגדויות של משרד הבריאות בשנים 2019 ו-2020, אולם העסק עדיין פועל ואף לא נמצא בטיפול המחלקה המשפטית.

המלצות הביקורת:

- מומלץ לבחון לאלתר את המספר הנמוך של הביקורות בעסקים בעיר ואף לשקול "מבצע פיקוח", שיימשך מספר ימים וימפה את העסקים טעוני רישוי, שאין ברשותם רישיון עסק וכאלה שלא הגישו בקשה לרישיון עסק.
- מומלץ כי הבקורות הנערכות ע"י הפקח והתברואנית יתעדו את הבקורות במערכת הממוחשבת.

8.3. אכיפה

התובע העירוני כפוף מקצועית ליועץ המשפטי לממשלה וגורמי התביעה הכללית וליועץ המשפטי של העירייה מבחינה ארגונית. עצמאות התובע העירוני מהווה נדבך חשוב בתהליך אכיפה מקצועי ויעיל ברשות המקומית, ומטרתה להבטיח קבלת החלטות עניינית, אחידה ושוויונית. התובע אינו יכול לקבל הנחיות מגורם מנהלי או פוליטי ברשות בכל הנוגע לניהול הליכים פליליים, ובכלל זה לגבי החלטות על הגשת כתבי אישום, סוגי הליכים שיש לנקוט בתיק מסוים, וכל עניין אחר הקשור בניהול ההליך הפלילי.

לאחר שתיק רישוי עסקים הועבר לטיפול התובע העירוני, חלים לגבי הכללים שנקבעו בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה. עפ"י ההנחיות, התובע נדרש לבחון את היקף הראיות בתיק ולקבל החלטה אם יש בהן מעבר לספק סביר כדי לבסס הרשעה, וכן לבחון אם יש אינטרס לציבור בהגשת כתב אישום. במקרים בהם לדעת התובע אין מספיק ראיות או אין עניין לציבור בהגשת כתב אישום, הוא רשאי להחליט לסגור את תיק החקירה. ההחלטה האם לפתוח בהליכים משפטיים מתקבלת על ידי התובע העירוני. הסמכות הבלעדית לסגירת תיקים הינה של התובעים העירוניים. בהתאם להנחיית היועמ"ש לממשלה השיקולים לסגירת תיק פיקוח הינם אחד מהבאים:

1. חוסר אשמה

2. חוסר ראיות

3. נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה/להעמדה לדין

במסגרת בחינת הראיות הקיימות בתיק הרישוי, התובע העירוני בודק האם יש בחומר הראיות מעבר לספק סביר הנדרש להרשעה במשפט הפלילי, במידה וכן, מוגש על ידו כתב אישום.

התובע האמון על התיק מלווה את ההליך המשפטי מתחילתו ועד סופו כולל הגעה לכל הדיונים הקבועים בבית המשפט, וכחלק משיקול דעתו של התובע, קיימת אפשרות להגעה להסדר טיעון מול הנאשם.

עפ"י הנחיות היועמ"ש לממשלה (הנחיה מס' 4.12.02) על התביעה **לפעול לסיום הטיפול בתיק שהועבר לטיפול בתוך 81 חודשים**. סעיף 4 להנחיות אלו קובע כי "על רשויות התביעה לפעול לקיצור משך זמן הטיפול בתיק וגיבוש ההחלטה בדבר העמדה לדין או סגירת התיק, ובכל מקרה תוך תקופה שלא תעלה על פרק הזמן המרבי שנקבע כאמור".



הביקורת קיבלה מהתובע העירוני 2 קבצים:

- דוח "תיקי רישוי עסקים- תביעות משפטיות לשנים 2019-2020" (להלן: **"דוח תביעות משפטיות"**) המפרט 4 עסקים שנתבעו בשנים המבוקרות.
 - דוח "תיקים לתביעה משפטית" (להלן: **תביעה משפטית**) מעודכן לחודש אוקטובר 2021, המפרט 26 בתי עסק המצויים בטיפול משפטי, כלומר סה"כ בשנים 2019-2021 הועברו 30 תיקי לטיפול התביעה המשפטית.
- בנוסף, קבלה הביקורת דיווחי משרד הפנים לשנים 2018-2020 ובחנה את דיווחי התביעות המשפטיות שהוגשו בשנים אלה. להלן טבלה המפרטת את דיווחי תביעות משפטיות שדווחו למשרד הפנים בשנים 2018-2020 בהשוואה לתביעות שדווחו לביקורת בשנים אלה:

שנת דיווח	מספר תביעות משפטיות שדווחו למשרד הפנים	מספר תביעות משפטיות שדווחו על ידי המחלקה המשפטית
2018	0	x
2019	3	
2020	0	4

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- קיים פער בין תביעות משפטיות בפועל לאלה שדווחו למשרד הפנים. לדוגמה, בשנים 2019-2020 דווח למשרד הפנים על 3 תביעות משפטיות בעוד שמדיווחי המחלקה המשפטית בוצעו 4 תביעות משפטיות.
 - עוד עולה, כי בקובץ עסקים מלא נמצאו 80 בתי עסק שבקשתם נדחתה, אולם בקובץ תביעה משפטית קיימים רק 26 בתי עסק בטיפול. המשמעות היא, שלא בוצעה אכיפה בכל בתי העסק שנדחו, על מנת לבחון האם נסגרו או ממשיכים לפעול. בתי עסק שממשיכים לפעול, יש להפנותם לטיפול המחלקה המשפטית.
 - מתוך 26 עסקים בדוח תביעה משפטית נמצא כי 23 לא טופלו תוך 18 חודשים, כפי שנקבע על פי הנחיות היועמ"ש.
 - הביקורת מעירה כי בדוח קיימים שני בתי עסק הפועלים ללא רישיון עסק מעל ל- 5 שנים.
 - מתוך 26 עסקים בדוח תביעה משפטית נמצא:
 - ב- 2 מקרים בלבד הוגש כתב אישום.
 - ב- 1 מקרה העסק נסגר
 - ב- 11 מקרים מצויים בהכנת כתב אישום, כלומר התביעה נמצאת בשלבים סופיים של איסוף החומרים ובדיקת התיק לצורך הגשת כתב אישום
 - ב- 12 מקרים עולה הצורך בקבלת דוח מעודכן של התברואנית. בשיחה של הביקורת עם התברואנית עולה, כי עולה קושי להשלים את כל הבקורות הנדרשות, מפאת עבודתה במחלקה ב- 0.5 משרה בלבד.
 - הביקורת קיימה שיחה עם התובע העירוני והתברואנית ובחנה את הטיפול בתיקי עסק שנדרשו השלמות מסמכים:
 - תיק מס' 07102 א:
- תוקף רישיון העסק פג ביום ה- 30.6.2017 ולא חודש מפאת שימוש חריג. נמצא כי במקום 2 אולמות אירועים, האחד תבור והשני אורסט, כאשר רק לאחד מהם- תבור- אין רישיון עסק.
- מהנמסר לביקורת ע"י התובע העירוני המסמכים שהוגשו בתיק ישנים ויש צורך בהשלמות של הועדה לתכנון ובניה לצורך הגשת כתב אישום.



תיק מס' 4814:

תוקף רישיון העסק פג ביום ה- 30.6.2015 ולא חודש מפאת סירוב של משרד הבריאות. מהנמסר לביקורת ע"י התברואנית עולה, כי משרד הבריאות מסרב לתת אישור לבית עסק זה בשל ליקויים רבים שעלו שם. עוד עולה, כי הגושו תלונות של תושבים על פסולת מבית עסק זה, המפריע לאיכות החיים בשכונה.

הביקורת רואה בחומרה, כי עסק זה מפעיל עסק נוסף, מסעדה בשם שווארמה, הפועלת ללא רישיון עסק ואף לא פנתה בבקשה לפתיחת עסק נוסף.

תיק מס' 41762:

תאריך הגשת בקשה אחרון היה ביום ה- 04.02.2020 ולא אושר מפאת סירוב של משרד הבריאות. מהנמסר לביקורת על ידי התברואנית עולה, כי בית העסק נדרש ליועץ בטיחות במזון, על מנת לקבל הדרכה כיצד להפעיל את העסק והוא מסרב.

תיק מס' 41722:

תאריך הגשה אחרון היה ביום 03.02.2020 ולא אושר ע"י משרד הבריאות, מפאת תנאי היגיינה.

משיחה שערכה הביקורת עם תברואנית המחלקה עולה, כי לפני כחודש ימים הוגשה תלונה על הרעלת מזון במקום העסק, כולל אשפוז במיון של אחד הסועדים.

הביקורת מעירה, כי כל בתי עסק אלה הם עסקי מזון, העלולים לפגוע בבריאות הציבור ולחשוף את העירייה לתביעות.

- בנוסף, כאמור, קיימים בתי עסק, טעוני רישוי ועתירי סיכון, הפועלים בעיר ללא רישיון עסק ואינם מופיעים במחלקה לרישוי עסקים ו/או בטיפול המחלקה המשפטית.

המלצות הביקורת:

- מומלץ כי הדיווחים למשרד הפנים יתבצעו על פי תביעות משפטיות בפועל.
- מומלץ כי המחלקה המשפטית תפעל על פי הוראות היועץ המשפטי לממשלה ותפעל לסיום טיפול בתיק שהועבר לטיפול תוך 12 חודשים. כמו כן, יש לפעול בהקדם האפשרי להגשת תביעה כלפי עסקים בעיר, המוגדרים עתירי סיכון וקהל, ומצויים בדוח תיקי תביעה עירונית ובפרט אלה הפועלים ללא רישיון עסק מעל 5 שנים.
- הביקורת ממליצה, כי המחלקה לטיפול משפטי תגיש תביעה משפטית לאלתר כנגד בתי עסק הפועלים ללא רישוי מספר שנים ומהווים הפרה חמורה נגד בריאות ובטיחות הציבור.
- בנוסף, ממליצה הביקורת להתאים את המבנה הארגוני לתקינה המומלצת וזאת על מנת להשלים את כל המשימות והבקורות הנדרשות הן מהתברואנית והן מהפקח.

תגובת רכזת רישוי עסקים: "אכיפה - בתקופתי הועברו למחלקה המשפטית 44 תיקים להכנת כתבי אישום. (מצ"ב דו"ח מרכז של עסקים שהועברו להמשך טיפול המחלקה המשפטית-קובץ נספחים מס' 6). לא מקבלים דיווחים שוטפים על טיפול בתיקי חקירה מהמחלקה המשפטית."

תגובת התובע העירוני:

1. " התביעה אינה מדווחת למשרד הפנים אלא מחלקת רישוי עסקים."
2. " יודגש, כי פרק הזמן הנ"ל אמור להתחיל מהמועד בו הועבר תיק חקירה במצב המאפשר לתביעה לגבש החלטתה. כלומר, רק לאחר שמועבר לתביעה תיק חקירה מבוסס ומסודר, יש ביכולתה לשקול על בסיס חומר הראיות, באם יש מקום לנקוט בהליכים, ובהתחשב במדיניות האכיפה. התביעה אינה מעכבת את הטיפול בתיקי החקירה ככל שחומר הראיות הושלם והיא פועלת להגשת כתבי אישום בהתאם לתוכנית העבודה השנתית ובהתאם למדיניות האכיפה. במצב הנוכחי, מרבית התיקים המועברים לתביעה הנם ליקויים, חלקיים ודלים, ולכן אינם מאפשרים ולו באופן מינימאלי לתביעה לגבש החלטה. כמו כן, לא מועברים לתביעה מסמכים מהותיים רבים הקיימים במחלקת רישוי עסקים, ושהתביעה חייבת לדעת על קיומם על מנת לפעול כראוי. לכן, התביעה נדרשת להיכנס בעצמה למאגרים של רישוי עסקים על מנת להתחקות אחר עובדות ומסמכים, ולנסות ולשחזר הן את הפן העובדתי והן את הפן הראייתי. ביחס לשנים קודמות יצוין, כי חומרי החקירה שהועברו לתביעה,



היה חלקי ביותר ולא כלל את כל שנדרש. על אף פניות רבות למנהל המחלקה דאז לא נערך חומר החקירה בהתאם, לא נשלחו מכתבים למתן זכות מסירת גרסה בכתב על ידי המחלקה והדבר פגע ביכולת התביעה להעריך את חומרי החקירה ולהגיש כתבי אישום או לפעול בכל דרך מינהלית או משפטית אחרת. כידוע כתבי אישום אינם מוגשים בנקל, אלא לאחר שהתובע שוכנע כי הראיות מספיקות לאישום והרשעה. כאמור מנהל רישוי עסקים סירב לשלוח בקשות למסירת גרסה והתהליך נתקע, שכן ככל ולא נשלחות בקשות כאמור הדבר עשוי להוביל לזיכוי נאשמים. **לסיים נציין**, כי בשנה שחלפה בוצעו שינויים רבים בתחום האכיפה ברישוי עסקים, לרבות בהטמעת נהלים חדשים, מיפוי תיקי אכיפה קיימים, והדרכה על איסוף חומרי חקירה. התביעה סבורה, כי המשך השינוי תלוי בעיקר בשיתוף הפעולה מצד כל הגורמים הרלוונטיים, ובהתאמת היקף כוח האדם הקיים ביחס לכמות העסקים הקיימים בעפולה, בעיה זו אף עלתה מטיטת דו"ח הביקורת.

התייחסות הביקורת לתגובה: הביקורת אינה מקבלת את טענת התובע העירוני. מבחינת הביקורת את המקרים שהובאו לעיל עולה, כי קיים פער בין דיווחי המחלקה לרישוי עסקים לביקורת, כולל תברואנית, לדיווחי התובע העירוני. משיחות שקיימה הביקורת עם מחלקת רישוי עסקים עולה, כי תיקי התביעה מוגשים למחלקה המשפטית בצירוף כל המסמכים הרלוונטיים, אולם לנוכח העיכוב במחלקה המשפטית, אכן הופכים חומרי החקירה ללא רלוונטיים. הביקורת מדגישה, כי חוסר בקיום נהלי עבודה בכלל, ונהלי עבודה הנוגעים לאכיפה ופיקוח, ובכלל זאת, לוחות זמנים מחייבים, יוצרים את הפער בין המחלקות ולא מאפשרים עבודה שוטפת.

הביקורת מברכת את השינויים שנערכו בתחום האכיפה ברישוי עסקים.

9. יישום הוראות הרפורמות ברישוי עסקים

9.1. תיקון 27

9.1.1 קביעת מפרטים אחידים ופרסום דרישות

אחת ממטרותיה המרכזיות של הרפורמה הינה יצירת מפרט אחיד של התנאים והמסמכים הנדרשים לצורך קבלת רישיון עסק, אשר יפורסם באתר אינטרנט ממשלתי ייעודי. המפרט האחיד יאפשר למעוניינים להקים עסק לדעת מראש את רשימת הדרישות לצורך הקמתו וימנע מצב של חוסר אחידות בדרישות או של סתירות בדרישות מצד נותני אישורים שונים.

הממשלה מגבשת בימים אלו, את המפרט האחיד של דרישות המשרדים הממשלתיים לגבי כל מהות בצו רישוי עסקים ועד כה פורסמו 11 מפרטים אחידים.

במקביל, הרשויות נדרשות לגיבוש מדיניות לגבי דרישותיהן מסוגי עסקים שונים, הפועלים בתחומן, הרלוונטיות לתהליכי רישוי עסקים. על פי הרפורמה ברישוי עסקים, כל רשות מחויבת לפרסם באתר האינטרנט שלה את דרישות הרישוי בתחומה. במסגרת התיקון לחוק, נקבע כי:

"המסמכים הנדרשים מטעם רשות רישוי... התנאים הנדרשים מטעמה ... וכל החלטה או הוראה אחרת מטעמה לפי חוק זה לעניין סוג מסוים של עסקים, לרבות החלטות ..., בכל הנוגע לעסקים הכלולים במפרט האחיד, יפורסמו באתר האינטרנט של רשות הרישוי. רשות הרישוי לא תדרוש מסמכים ותנאים כאמור ... שאין פרסום לגביהם באתר האינטרנט."

המפרטים אותם נדרשת הרשות לפרסם נחלקים לשני סוגים:

- **מפרטים כלליים** - דרישות רישוי לכלל העסקים. לדוגמה, דרישות העוסקות בשעות פעילות לכלל העסקים, בשילוט לכלל העסקים ועוד.
- מפרטים לפי סוגי עסקים - דרישות רישוי לפי סוגי עסקים. לדוגמה: העוסקות באירועים המוניים, במסעדות וכו'.

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- קיים אתר אינטרנט ייעודי למחלקת רישוי עסקים בהתאם לרפורמה ברישוי עסקים.
- חלק מהמסמכים באתר האינטרנט אינם מסמכים מקוריים של עיריית עפולה, אלא מסמכים ש"נגזרו והודבקו" מאתר נבו, דבר המשווה להם מראה דוגמת מסמכי טיטה ולא מסמך רשמי של העירייה, דוגמת מסמך הבקשה לרישיון עסק.
- עוד עולה, כי במסמך "אופן הגשת הבקשה" בפרק "הגשת בקשה לרישיון עסק" נדרשת חוות דעת של נגישות, אולם לא מצוין שעסק עד 100 מ' לא נדרש לחוות דעת זו, שכן העירייה שולחת את יועץ נגישות מטעמה.



- המבנה של האתר בעייתית- מגיעים לאתר עירייה- רישוי עסקים- בתחילת הדף מועברים לאתר המחלקה, אבל בתחתית קיימים טפסים חשובים שאינם מופיעים באתר, כמו תשלום, רשימת עסקים בעלי רישיון, בירור מצב בקשה, בקשת חוות דעת מקדמית.

- באתר האינטרנט של המחלקה לרישוי עסקים קיימת אפשרות ל"מעקב ובירור מצב בקשה לרישיון עסק".
ביום 08.08.2021 בשעה 12:49 שלחה הביקורת בקשה לבירור מצב הבקשה לרישיון עסק. הביקורת לא נענתה.

המלצות הביקורת:

- הביקורת ממליצה לוודא שכל הטפסים באתר האינטרנט של המחלקה לרישוי עסקים יהיו טפסים של עיריית עפולה ולא של רשויות ו/או מוסדות אחרים.

תגובת רכזת רישוי עסקים: חוסר בכוח אדם, לא מגיעים לטפל באתר האינטרנט. ניתן דגש לנושא בשנת 2022.

9.1.2 מינוי גורם השגה ברשות

סעיף 57 לחוק רישוי עסקים קובע את זכות ההשגה של מבקש רישיון ו/או בעל עסק הרואים עצמם נפגעים כדלהלן:

"(א) המבקש רישיון, היתר זמני או היתר מזורז לפי חוק זה או בעל רישיון או היתר כאמור, הרואה את עצמו נפגע ממסמך או מתנאי שדרשו ממנו רשות הרישוי או נותן אישור לפי חוק זה, לרבות תנאי שנקבע במפרט האחיד, ולמעט תנאי או מסמך שנקבע בחיקוק, רשאי להגיש השגה על כך או על סירוב לתת לו רישיון או היתר לרשות הרישוי או לנותן האישור, לפי העניין.

(ב) הגשת השגה כאמור בסעיף קטן (א) אינה מתלה את תוקפה של ההחלטה, כל עוד לא החליטו רשות הרישוי או נותן האישור אחרת, לפי העניין..."

עוד קובעות תקנות רישוי עסקים בסעיף 11 כי "גורם מוסמך ארצי יכריע בהשגה ויעביר את החלטתו המנומקת בכתב למשיג ולרשות הרישוי בתוך 30 ימים ממועד הגשת ההשגה עם כל מצורפיה למשרדו".

הרשות נדרשת אם כן להקים "ועדת השגה" אשר תמונה על ידי ראש הרשות ותפקידה יהיה לדון בבקשות ערר שיתקבלו על ידי בעלי עסקים על החלטות רשות הרישוי במקרים כגון: סירוב לקבל בקשה לקיום הליך רישוי, סירוב למתן רישיון עסק וכדו'.

המדריך היישומי להטמעת הרפורמה ברישוי עסקים ברשות אשר הוכן בינואר 2014 על ידי משרד הפנים ומפעם ממליץ כי "גורם מוסמך ארצי" ימונה עובד בכיר של הרשות (דרישה שקבועה בחוק) ושיש לו ידע בתחום רישוי עסקים. עוד מומלץ כי הגורם לא יהיה זהה לזה שמקבל את החלטות השוטפות בענייני רישוי עסקים. בנוסף צורף כנספח פורמט לכתב הסמכה עבור הגורם המוסמך הארצי.

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- העירייה לא מינתה "גורם מוסמך" ו"ועדת השגה" כנדרש בהתאם להוראות הרפורמה.
- עוד עולה, כי באתר האינטרנט של העירייה קיים טופס השגה, המאפשר לבעל עסק לערער על החלטה שניתנה בעניינו, בעוד שבעירייה לא מונתה ועדת השגה.

המלצות הביקורת:

- הביקורת ממליצה כי העירייה תפעל על פי הוראות החוק ותמנה ועדת השגה.

- עוד מומלץ, כי עד למינוי ועדה זו, יוסר טופס ההשגה מאתר האינטרנט של העירייה.

תגובת רכזת רישוי עסקים: "הנושא הועבר לבדיקתו של התובע העירוני".

9.1.3 הקמת עמדת עיון

על מנת שהציבור הרחב יוכל לעיין במפרטים האחידים, מחויבת הרשות המקומית להעמיד לרשות הציבור את האפשרות לעיון במידע זה.

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- העירייה לא העמידה עמדת עיון לתושבים באף אחד מבנייני העירייה. ע"פ הנמסר לביקורת הנושא לא נמצא בתוכנית עבודה לשנת 2022.



המלצות הביקורת:

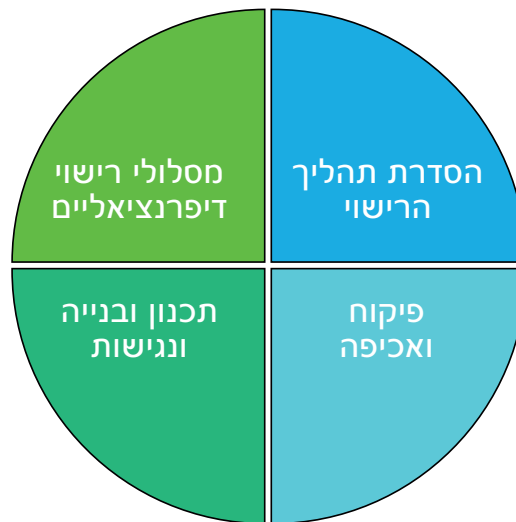
- הביקורת ממליצה כי העירייה תפעל על פי הוראות החוק ותעמיד לעיון הציבור עמדת עיון לתושב. תגובת רכזת רישוי עסקים: "אין תנאים במשרד ולא מחוץ למשרד להעמדת עמדת עיון לתושב". התייחסות הביקורת לתגובה: עמדת העיון יכולה להיות מוצבת בכל מקום, דוגמת בניין העירייה או בכניסה למחלקת שפ"ע הסמוכה למחלקת רישוי עסקים.

9.2 הרפורמה השנייה - תיקון 34

ב-10 ביולי 2018 הצביעה מליאת הכנסת על תיקון 34 לחוק רישוי עסקים. תיקון 34 הינו הרפורמה השנייה ברישוי עסקים, הקרויה "רישוי עסקים דיפרנציאלי" (להלן: הרפורמה השנייה), היא המשך ישיר לרפורמה של 2012 ומשלימה אותה. הרפורמה השנייה נכנסה לתוקף בשתי פעימות עיקריות: הראשונה, ב-1 בינואר 2019, והשנייה ב-1 באפריל 2021.

הרפורמה שמה דגש על התהליך עצמו ופחות על תוכן הדרישות: לוחות הזמנים של התהליך, מאילו שלבים מורכב התהליך, החסמים שבו וההתאמה שלו לסוגי העסקים השונים. תכלית הרפורמה הנוכחית לשפר את תהליך הרישוי ולייעלו.

לרפורמה ארבעה היבטים מרכזיים:



- הסדרת תהליך הרישוי - כאמור, גולת הכותרת של הרפורמה הנוכחית. הסדרה זו תקל על עסקים לקבל רישיון ותקצר לבעלי העסקים את הדרך לקבלת רישיון.
- פיקוח ואכיפה - הכלים הנוספים שמקנה הרפורמה, הן מבחינת סמכויות מפקחים והן מבחינת אמצעי אכיפה וענישה מול בעלי עסקים אשר אינם פועלים על פי החוק. הכלל הוא שמקלים את התהליך, נותנים אמון בבעלי העסקים, מתבססים על תצהירים והצהרות, אך מנגד מפעילים את אמצעי האכיפה כנגד מי שינצל את הרפורמה הזו חלילה לרעה.
- תכנון ובנייה ונגישות - מופו כרכיבי חסם לקבלת רישיון כמעט בכל סוגי העסקים הטעונים רישוי. לפיכך הם הצריכו התייחסות מיוחדת ברפורמה, ואכן קיבלו זאת. הרפורמה מגדירה מהו טווח שיקול הדעת של המהנדס לתת רישיון גם במקרים של הפרות בנייה שאינן מוגדרות מהותיות ובנוסף יוצרת דיפרנציאליות בין סוגי עסקים שונים המצריכים אישור נגישות
- מסלולי רישוי דיפרנציאליים - ייכנסו לתוקף בפעימה השנייה, לאחר אישור התקנות בוועדת הפנים של הכנסת ובאופן מדורג לפי קצב פרסום המפרטים האחידים. ישנם ארבעה מסלולי רישוי המותאמים לרמת המורכבות השונה של סוגי העסקים: ממוכה, בינונית, בינונית מוגברת וגבוהה.



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

בנוסף, במהלך שנת 2018 יזם משרד הפנים מהלך במסגרתו הוסכם מול משרד האוצר על הקצאה של 150 מיליון ₪ לצרכי יישום הרפורמה ברישוי עסקים, בפריסה שש שנתית (2019-2024).

תקציב זה כולל:

- תקצוב תקנים שוטף- עבור הגדלת היקפי כוח אדם מקצועי והשקעה במערכות מידע.
- תקציב עבור פרסום מפרט רשותי באתר האינטרנט של הרשות- כל הרשויות, מלבד רשויות איתנות, יקבלו תקציב חד פעמי עבור פרסום המפרט הרשותי (עד 50,000 ₪).
- מודל תמרוץ לעובדים קיימים (החל משנת 2020)

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- בשיחה שהתקיימה עם הגזבר ביום 9.11.2021 ובנוכחות מבקרת העירייה, נמצא כי התקציב עבור פרסום מפרט רשותי בסך 50,000 ₪ התקבל בעירייה בשנת 2021.
- מהנמסר לביקורת ע"י רכזת רישוי עסקים ביום 10.11.2021 הועבר מייל למחלקת מש"א בעירייה, לשם מילוי טפסים "נוהל מענקי תמרוץ לעובדי רישוי עסקים ברשויות המקומיות".
- על פי הנמסר לביקורת על ידי גזברות העירייה הבקשה למענקי תמרוץ לעובדי המחלקה הוגשה ביום 25.10.2021 אולם רכזת רישוי העסקים בעירייה נמצאה כלא זכאית על ידי משרד הפנים.
- העירייה לא ביקשה ולא קיבלה תקצוב עבור הגדלת מצבת תקני כוח האדם במחלקת רישוי עסקים, אף שהייתה זכאית לעשות זאת.

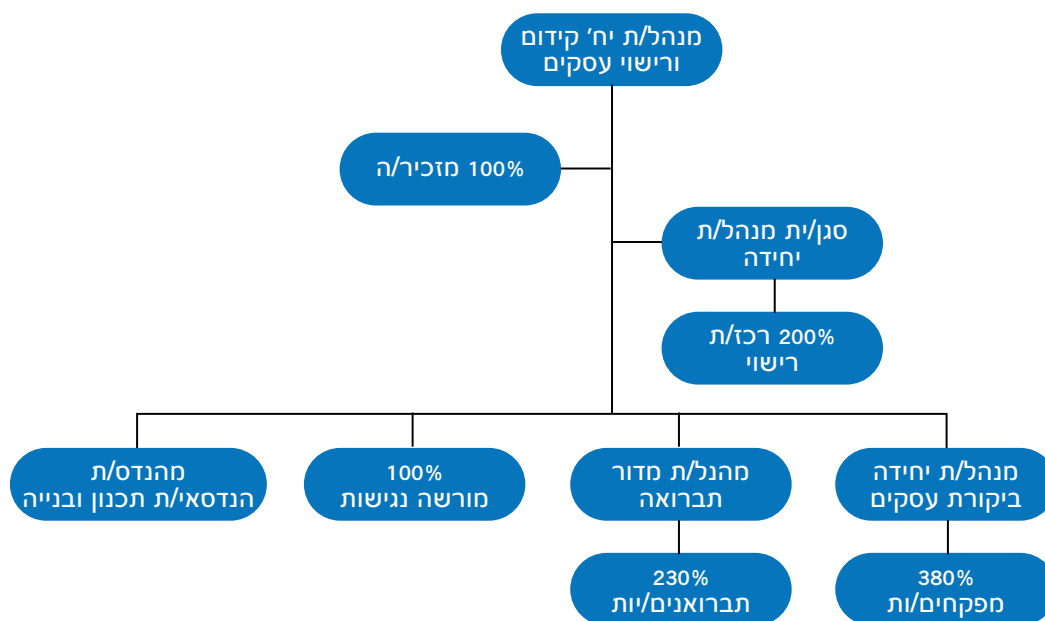
המלצות הביקורת:

- הביקורת ממליצה כי העירייה תבחן מדוע לא נעשה מיצוי של כלל התקצוב אותו ניתן היה לקבל לטובת הגדלת התקינה במחלקת רישוי עסקים וכן מדוע עובדת המחלקה אינה זכאית לקבלת מענקי תמרוץ.

10. נספחים

10.1 נספח א' - תקינה מומלצת על ידי משרד הפנים

תקינה מומלצת עבור רשות בין 1000 ל- 4000 עסקים טעוני רישוי



10.2 נספח ב' - פירוט תיקי עסק שהועברו לטיפול התביעה העירונית

מס תיק	פריט עיסוק	תאריך הגשה אחרון	סטטוס תובע עירוני מעודכן ליום 31.10.2021
4043	ב4.7	22/12/1996	הוגש כתב אישום
41506	א4.2	24/02/2020	בהכנת כתב אישום
41549	ב4.2	22/01/2019	בהשלמות חקירה
41552	ב4.2	05/03/2020	בהשלמות חקירה
41566	ב4.7	04/04/2019	ממתין לקבלת דו"ח עדכני תברואנית + משרד הבריאות
4819	ב4.7	03/10/2013	דו"ח עדכני תברואנית + משרד הבריאות
41722	ב4.2	03/02/2020	דו"ח מעודכן מתברואנית
41731	א4.2	20/11/2019	בהכנת כתבי אישום רישיון עסקים + תכנון ובניה
41762	א4.2	04/02/2020	ממתין לדו"ח מעודכן מתברואנית
46565	ב4.7	14/02/2019	בהכנת כתבי אישום רישוי עסקים + תכנון ובניה
46586	ב4.2	01/04/2019	דו"ח מעודכן מתברואנית
46688	ב4.7	10/05/2021	הוגש כתב אישום
4814	ב4.7	23/10/2019	דו"ח מעודכן מתברואנית
א07102	7.9	30/12/2018	בהשלמות חקירה
71728	א7.10	13/07/2021	העסק סגור. במעקב המשטרה
81524	א8.9	01/11/2018	בהכנת כתב אישום
81585	א8.9	12/05/2019	בהכנת כתב אישום
81587	א8.6	17/06/2019	בהכנת כתב אישום
81593	ג8.6	29/08/2019	בהכנת כתב אישום
81607	א8.6	12/04/2021	בהכנת כתב אישום
101502	10.9	25/05/2020	בהשלמות חקירה



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור



מס תיק	פריט עיסוק	תאריך הגשה אחרון	סטטוס תובע עירוני מעודכן ליום 31.10.2021
101532	ג10.7	25/06/2019	בהכנת כתב אישום
101547	ג10.7	01/05/2016	בהכנת כתב אישום
101562	ג10.16	20/01/2020	בהכנת כתב אישום
46626	א4.2	09/02/2020	ממתין לדו"ח מעודכן מתברואנית
46660	ב4.7	09/12/2020	ממתין לדו"ח מעודכן מתברואנית





ניהול מלאי ומצאי (אינוונטר)

א. מבוא

לצורך תפקידה השוטף, רוכשת העירייה באופן שוטף טובין. ניתן לחלק את הטובין לשני סוגים - מלאי שוטף - המורכב מצידו מתכלה ומצאי (אינוונטר) - רכוש קבוע המשמש את העירייה למשך תקופה ארוכה. ניהול ורישום מלאי ומצאי באופן תקין, דרושים לבקרה תקינה על הרכוש הציבורי, לניהולו היעיל ולמניעת בזבז, נזקים וגניבות של הרכוש הציבורי.

בעירייה כיהן, עד סוף שנת 2020, מחסנאי. בשנת 2021, לא היה מנהל לתחום המלאי. החל מ 11/2021, עבר התחום לאחריות אגף תיאום ובקרה.

תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין) 1998 (להלן : תקנות רכש ומלאי), הסדירו את נושא רישום המלאי, רישום כניסות ויציאות ממחסני העירייה, ביצוע ספירת מלאי ומצאי, רישום וסימון אינוונטר, גריעת פריטים מהאינוונטר ועוד. לאור ההיקף הכספי הגדול של תחום זה וחשיבותו לניהולה השוטף של העירייה, בדקה הביקורת נושא זה כחלק מתוכנית הביקורת לשנת 2021.

עיקרי הממצאים וההמלצות

המלצות	ממצאים	פרק
<ul style="list-style-type: none"> ✓ מומלץ להגדיר גורם ממחלקת התקשרויות או גזברות, שיהיה אחראי על תחום המלאי והמצאי. יש להקצות לו את המשאבים הדרושים, כולל תוכנית הכשרה במידת הצורך. ✓ יש להגדיר נוהל עירוני לנושא רישום וניהול המלאי והמצאי. על הנוהל לכלול בין השאר את הבאים : <ul style="list-style-type: none"> ○ הליך קבלת טובין ורישומם במערכת המידע, כולל הפרדה בין מלאי (מתכלה) ולבין מצאי/ אינוונטר (לשימוש ארוך טווח). ○ הוראות לניהול מחסנים. ○ נוהל ביצוע ספירת מלאי. ○ חתימת העובדים על המצאי שנמסר לניהולם ולשימושם (צידוד קבוע, כולל כלי עבודה). החזרת הפריטים בתום השימוש/ עזיבת העובד ○ רישום ערך כספי למלאי ולמצאי ○ העברת מלאי ומצאי בין יחידות העירייה וגריעת טובין שאינם ראויים לשימוש. ○ הרשאות למערכת המחשב בתחום רכש וניהול מלאי. ✓ לאחר מינוי ממונה לתחום, יש לקבוע תוכנית עבודה - ביצוע ספירות, רישום מלאי ומצאי, דיונים בוועדת רכש ובלאי ועוד. 	<ul style="list-style-type: none"> • במשך כשנה לא היה מחסנאי עירוני ולא היה כל גורם האחראי על ניהול מלאי ומצאי. • אין נהלים כתובים לניהול מלאי. כתוצאה מהעדר נהלים כתובים ומהעדר אחראי לתחום, לא מתבצעים רבים מההליכים הקבועים בתקנות המלאי. • לא קיימת תוכנית עבודה שנתית או יעדי עבודה 	נהלים וניהול כולל



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

<ul style="list-style-type: none"> ✓ מומלץ להגדיר איזה מלאי יש לנהל בעירייה ולהקפיד לנהלו במערכת הממוחשבת. ✓ העדר רישום מצאי, הכולל פריטים בעלי ערך רב, מהווה סיכון לאובדן וגניבת ציוד עירוני. יש לערוך רשימה מלאה של המצאי העירוני, על ידי רישום הציוד בפועל בכל מחלקה ומחלקה. לאחר מכן, יש לנהל את רשימת המצאי על פי התקנות. ✓ מומלץ להקפיד על קיום ישיבות רכש ובלאי באופן סדיר. יש לתעד את הישיבות ולשמור את הפרוטוקולים הן בגזברות והן באגף תיאום ובקרה. 	<ul style="list-style-type: none"> • העירייה לא מנהלת כלל מלאי שוטף. • העירייה הקימה ב 2019 מערך כת לניהול מצאי על ידי חברה חיצונית. יצוין, כי הרשימה הנ"ל משמשת בסיס למצאי המצוי בעירייה ולמעשה בסיס זה אינו שלם, כך שלא ניתן לדעת מה נמצא בעירייה ומה חסר. • לא אותרו פרוטוקולים של וועדת רכש ובלאי שבהם דנים בין השאר על גריעת מלאי ומצאי 	<p>ניהול פנקס מלאי</p>
<p style="text-align: center;">המלצות</p>	<p style="text-align: center;">ממצאים</p>	<p style="text-align: center;">פרק</p>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ מומלץ להגדיר, כי בכל הזמנה של רכוש קבוע, גורם ממחלקת רכש ירשום את הפריט ויחתים גורם מהיחידה המזמינה, כאחראי על הפריט. ✓ יש לפעול על פי התקנות ולסמן את כל פרטי הרכוש הקבוע (אינוונטר) של העירייה בסימון מון בלתי מחיק. הביקורת מעירה, כי גם סימון במדבקה אינו תקין, מפני שניתן בנקל להסיר מדבקה זו. יש אפשרות לסמן בקלות יחסית באמצעות חריטה בעט מיוחד. יש לתת מספר סידורי לכל פריט רכוש ולרשמו במערכת המחשב, כך שניתן יהיה לאתרו בעת הצורך. ✓ יש להגדיר כלי עבודה בעלי ערך כספי כמצאי. יש לנהל רישום לגבי מיקומו של מצאי זה ולספור אותו לפחות אחת לשנה. ✓ מומלץ להגדיר נהלי עבודה, על פיהם, כאשר עובד לוקח כלי עבודה בעל ערך לשימוש, הוא "יחתום" על הציוד ויחזיר את הציוד בצורה מסודרת לאחראי. ✓ לגבי ציוד יום יומי המשמש עובדים מסוימים, על העובדים "לחתום" על הציוד באופן קבוע ולהחזירו בצורה מסודרת עם סיום עבודתם או מעבר תפקיד. 	<ul style="list-style-type: none"> • כל יחידה בעירייה מקבלת את הטובין שהיא מזמינה. לא מונפ־קת תעודת כניסה והפריטים לא נרשמים במחסן, גם כאשר מדובר ברכוש קבוע (אינוונטר). אין כל פונקציה בעירייה שמחתימה את העובדים על הציוד ורושמת את הפריט • בעבר הפריטים היו מסומנים במדבקה. המדבקות שנצפו על ידי הביקורת, הן מדבקות משנת 2017. בשנים האחרונות, לא מתבצע כלל סימון, גם לא של פרטי מחשוב או פריטים יקרי ערך. • כלי עבודה בעלי ערך אינם רשומים כמצאי ואין מעקב אחר השימוש בהם ואחר החזרתם לאחר השימוש. 	<p>קבלה וסימון</p>



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

<p>✓ מומן להגדיר בצורה אחידה, את כל פרטי האינ-וונטר כ"פריט לספירה", או כ"אינוונטר", על מנת שיהיה ברור שפריטים אלו הם חלק מרשימת המצאי ויש להכלילם בספירה. מומלץ, כי כנוהל, אחת לשנה תעבור רכוש על כל המקיטים, תאתר טעויות בסיווג פריטים ותפעל לתקן את הגדרת המקיט, כאשר הוגדר בצורה שגויה.</p> <p>✓ הביקורת ממליצה, כי השימוש במקיט רכישות שונות יחסם לכלל עובדי העירייה המבצעים הזמנות. מומלץ להגדיר, כי הזמנה של מקיט, זה תוגבל למספר קטן של בעלי תפקיד, כגון רכוש רכש, גזבר וכו'.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • העירייה מגדירה כבר בפתיחת מקיט את סוג המקיט לפי מתכנה/ אינוונטר וכו'. בסה"כ ההגדרה נעשית בצורה טובה, אך פריטי המצאי מוגדרים בחלקם באינוונטר וחלקם כ"כמותי". חלק מפרטי המצאי לא הוגדרו כפריט לספירה, אך שהיוו רכוש קבוע לכל דבר. • נמצא, כי נעשה שימוש נרחב יחסית במקיט "סל" בשם "רכישות שונות". מקיט זה קיים לצורך רכישות יוצאות דופן של פריטים שלא הוגדרו במערכת, אך נמצא שמקיט משמש להזמנת פריטים שאינם מתאימים לייעודו. נמצאו מקרים, בהם העירייה רכשה תחת מקיט זה גם פרטי רכוש קבוע. 	<p>הפרדה בין מלאי ומצאי</p>
<p>המלצות</p>	<p>ממצאים</p>	<p>פרק</p>
<p>✓ מומלץ להגדיר בנוהל, מי יקבע את ההרשאות של העובד עם כניסתו לתפקיד.</p> <p>✓ מומלץ להגדיר בנוהל, כי בכל שינוי תפקיד של עובד, מנהל מש"א יודיע לתוכנת מטרול על הצורך בשינוי הרשאות. יש להקפיד לבטל את כל ההרשאות הרלוונטיות.</p> <p>✓ מומלץ כנוהל, לערוך בדיקה אחת לשנה לפחות, על הרשאות העובדים. מומלץ שהבדיקה תיערך על ידי נציג מחלקת המחשוב/ הגזברות (לצורך הבנת ההרשאות הדרושות), יחד עם נציג מחלקת כוח אדם (לצורך הכרת העובדים ותפקידם).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • העירייה לא הגדירה נהלים למתן הרשאות לעובדים. • העירייה לא הגדירה נוהל לשינוי הרשאות, עם מעבר מתפקיד לתפקיד ועם עזיבת העירייה. • העירייה לא מבצעת ביקורת שוטפת על הרשאות והתאמתן לתפקידי העובדים. נמצאו עובדים בעלי הרשאות לספירת מלאי, מחיקת ספירה ועוד, כאשר ספק אם ההרשאות הנ"ל דרושות לתפקידם 	<p>הרשאות למערכת רכש וניהול מחסנים</p>



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

<ul style="list-style-type: none"> ✓ הביקורת ממליצה, כי יתקיים דיון בנושא ניהול מחסנים, בשיתוף הגזברות, מחלקת רכש ואגף שפע. יש להגדיר אלו מחסנים יוגדרו כמחסנים עירוניים ובהתאם להגדיר הוראות לניהול מחסנים אלו על פי התקנות. ✓ במחסן החשמל בו בוצע סיוור, הפריטים מאוחסנים בערמות בקרטונים. פריטים רבים שנותרו מתקופת כהונתו של המחסנאי, מפוזרים במקומות שונים במחסן ללא קטלוג ורישום. ✓ יש לסדר את הפריטים במחסן ולרשום אותם על פי הוראות תקנות הרכש. לגבי הפריטים הישנים, יש לערוך רשימה של פריטים אלו ולהביאה לדיון בוועדת רכש ובלאי, על מנת לקבל החלטה האם לגרוע את הפריטים. באם הפריטים אינם תקינים/ לא בשימוש, יש לבצע השמדה ולהוציאם מהמחסן. 	<ul style="list-style-type: none"> • בעירייה אין מחסנאי ואין למד עשה מחסן ראשי. במחסנים של המחלקות, לא מתבצעים הליכי ניהול מחסן כאמור בתקנות - לא נקבעו סוגי הטובין שיאוחסנו במחסנים ורמת המלאי בהם, הפריטים הנכנסים למחסן לא נרשמים כמלאי, אינם מסודרים לפי מספר סידורי, ואין רישום יציאת פריטים (למעט באופן ידני ולא מלא במחסן חשמל). 	<p>ניהול מחסנים</p>
<p style="text-align: center;">המלצות</p>	<p style="text-align: center;">ממצאים</p>	<p style="text-align: center;">פרק</p>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ העדר ניהול מלאי, מציב את העירייה בסיכון לאובדן וגניבת ציוד שוטף. מומלץ להגדיר, איזה מלאי ינוהל (למשל ציוד תאורה, כלי עבודה ועוד) ולקבוע בקרות על המלאי. ✓ הביקורת רואה בחומרה, את העובדה שהעירייה לא קיימה כלל את הוראות תקנות הרכש ביחס לספירת מלאי וספירת מצאי. ✓ הביקורת ממליצה לעירייה לנקוט בצעדים הבאים: <ul style="list-style-type: none"> ○ מינוי רשם מצאי ○ וועדת רכש ובלאי תגדיר אילו פריטים יכללו במצאי העירוני ○ תערך ביקורת מצאי בכל יחידות העירייה. כל יחידה תרשום את המצאי שברשותה ורשם המצאי, יבקר ביחידה, יבקש לראות כל אחד מהפריטים המדווחים ויסמן אותו במספר סידורי כרכוש עירוני. ○ רשם המצאי ירכז את כל הנתונים ברשימת מצאי עירונית 	<ul style="list-style-type: none"> • לא נערכות כלל ספירות מלאי (טובין) בעירייה. מלאי טובין אינו מנוהל ואינו נספר ואין עליו למעשה בקרה לאחר שלב ההזמנה. • בשנת 2020 לא נערכה ספירת מצאי בעירייה גם לגבי 2019, וככל הנראה ספירה כזו לא נערכה, או שממצאיה לא רוכזו. חלק לא מבוטל מהמצאי, אינו כלול בספירה שנערכה ב 5/2019. כאמור, כל המצאי שנרכש בשנים האחרונות אינו מסומן בסימון עירוני כלל. 	<p>ספירת מלאי</p>



<p>✓ המצאי בעירייה אינו מנוהל על פי התקנות. בהמשך לאמור בפרק הקודם, על העירייה לערוך רשימת מצאי. עם עריכתו, על העירייה לרשום את ערכו של כל פריט - כאמור בתקנות, על פי מחיר הרכישה של פריט חדש מאותו סוג.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • לרוב פריטי המלאי והמצאי בעירייה, כלל לא נרשם ערך כספי. נובע מכך, כי העירייה אינה מנהלת את ספרי העזר שלה כאמור בתקנות הרשיות המקומיות (הנהלת חשבונות). 	<p>רישום ערך כספי של המלאי</p>
<p>✓ יש לפעול לרישום מלאי שוטף על פי הוראות תקנות הרשיות המקומיות. ניתן להיעזר בחוות דעת משפטית/ או חשבונאית להגדרת סוג המלאי שאמור להיכלל ברשימת המלאי ואופן רישומו.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ספרי העירייה אינם מייצגים את פעולותיה על פי כללי החשבונאות המקובלים, כמפורט בתקנות הרשיות המקומיות (הנהלת חשבונות) 	
<p>✓ יש לפנות ליועץ הביטוח של העירייה, על מנת לבדוק חלות הביטוח על כלל נכסי העירייה.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • לביקורת לא נמסרה כל התייחסות של העירייה לנושא ביטוחי המלאי והמצאי. 	

ב. מתודולוגיית הביקורת

הביקורת בחנה את הנושאים הבאים:

- נהלי עבודה
- ניהול כללי
- אופן רישום מלאי ומצאי במערכת הממוחשבת והפרדה הבין מלאי למצאי
- הרשאות משתמשים
- ניהול פיזי של המלאי והמחסנים
- חתימה על מצאי/ סימון מצאי
- העברה והוצאה של ציוד ממחסנים.
- ביצוע ספירות מלאי ומתן הסברים להפרשים
- גריעת ציוד
- רישום ערך כספי מלאי ומצאי וביטוח בדוחות כספיים

אמצעי הביקורת שנקטו:

- פגישות עם ממלאי תפקידים בעירייה ובכלל זה - רכזת רכש, מנהלת אגף תיאום ובקרה, עובדי אגף שפע, גזברות ועוד
- ביקורות פיזיות במחסן מחלקת חשמל וחזות העיר
- סיור ביחידות העירייה ובדיקה בפועל של רישום מצאי וסימונו

בדיקות מסמכים הנוגעים לרישום מלאי:

- כרטסות הנהלת חשבונות לשנים 2019-2021 של ספקי העירייה המספקים ציוד קבוע (אינוונטר).
- דוחות ספירות מלאי וניהול מלאי.
- מסמכים הנוגעים לרכש והזמנות
- רשימת הרשאות בתחום רכש ומלאי



1. נהלים וניהול כולל

תקנות רכש ומלאי, קבעו שורה של הליכים שעל העירייה לבצע, לצורך רישום ושחירה על המלאי. הביקורת מצאה, כי בעירייה לא קיים נוהל כתוב לניהול מלאי. בעירייה כיהן מחסנאי, עד 12/2020 ומאז למעשה אין בה שום פונקציה האחראית על ניהול מחסן, ניהול ורישום המלאי, ספירת מלאי ועוד.

כאמור נמצא, כי במשך כשנה, לא היה מחסנאי ולא היה גורם עירוני הממונה על התחום. בנוסף נמצא, כי אין תוכנית עבודה, הוראות עבודה או תוכנית עבודה שנתית. בעירייה מכהנת רכזת רכש. אגף תיאום, בקרה וחדשנות הוא הממונה על הרכש בעירייה. כפי שיפורט בהמשך, רוב הוראות תקנות המלאי אינן מתקיימות.

סיכום והמלצות

ממצא: מהביקורת עולה, כי מזה כשנה אין מחסנאי עירוני ואין כל גורם האחראי על ניהול מלאי ומצאי.

המלצה: מומלץ להגדיר גורם ממחלקת התקשרויות או גזברות, שיהיה אחראי על תחום המלאי והמצאי. יש להקצות לו את המשאבים הדרושים, כולל תוכנית הכשרה במידת הצורך.

ממצא: אין נהלים כתובים לניהול מלאי. כתוצאה מהעדר נהלים כתובים ומהעדר אחראי לתחום, לא מתבצעים רבים מההליכים הקבועים בתקנות המלאי.

המלצה: יש להגדיר נוהל עירוני לנושא רישום וניהול המלאי והמצאי. על הנוהל לכלול בין השאר את הבאים:

- הליך קבלת טובין ורישומם במערכת המידע, כולל הפרדה בין מלאי (מתכלה) ולבין מצאי/ אינוונטר (לשימוש ארוך טווח).
 - הוראות לניהול מחסנים. במידה ולא מנוהל מחסן מרכזי, יש להגדיר הוראות אלו ביחידות להן נדרש מחסן כגון חשמל, אחזקה ועוד.
 - נוהל ביצוע ספירת מלאי - ביצוע הספירה, השוואה עם מלאי קיים ואיתור הפרשים, מתן הסבר להפרשי הספירה
 - חתימת העובדים על המצאי שנמסר לניהולם ולשימושם (ציוד קבוע, כולל כלי עבודה). החזרת הפריטים בתום השימוש/ עזיבת העובד
 - רישום ערך כספי למלאי ולמצאי
 - העברת מלאי ומצאי בין יחידות העירייה וגריעת טובין שאינם ראויים לשימוש.
 - הרשאות למערכת המחשב בתחום רכש וניהול מלאי
- ממצא:** לא קיימת תוכנית עבודה שנתית או יעדי עבודה
- המלצה:** לאחר מינוי ממונה לתחום, יש לקבוע תוכנית עבודה - ביצוע ספירות, רישום מלאי ומצאי, דיונים בוועדת רכש ובבילאי ועוד

2. ניהול פנקס מלאי

המצב החוקי

פרק ב לתקנות רכש ומלאי עוסק בניהול פנקס. סעיף 3 לתקנות קובע כי:

עירייה תנהל פנקס באחד מן האמצעים הנמצאים המפורטים להלן:

(1) מערכת עיבוד נתונים אוטומטית מרכזית לניהול טובין שעליה יורה המנהל;

(2) מערכת עיבוד נתונים אוטומטית נפרדת, ובלבד שהתקיימו תנאים אלה:

(א) מערכת עיבוד הנתונים מאפשרת מעקב אחר הרישום של החשבון הנגדי בהנהלת החשבונות של העירייה ואיתור התיעוד המתאים;

(ב) נתקבל דיווח על יתרות כספיות במתכונת שעליה הורה רואה החשבון של העירייה;

(ג) המערכת מאפשרת העברת הדיווח למערכת עיבוד נתונים מרכזית באמצעים ממוכנים;



(ד) תכנון עיבוד הנתונים יהיה בהתאם להוראות כל דין ויאפשר בדיקה פנימית ובקרת נתונים;

(3) לפי בקשת ראש העיריה - בדרך אחרת שעליה הורה רואה חשבון שהמנהל מינה לאותה העיריה, ובאופן שהורה.

סעיף 4 לתקנות, עוסק באיסור מחיקה וקובע כי

(א) כל הרישומים בטפסים המשמשים להסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין לפי תקנות אלה ייעשו ללא מחיקות.
(ב) תיקון רישום, כאמור בתקנת משנה (א), לא ייעשה בדרך של מחיקה, אלא בדרך של כתיבת הנתון החדש בשורה חדשה בציון שם מבצע התיקון, תאריך ביצועו והשורה שאותה מתקנים.

סעיף 16 לתקנות הרכש קובע כי

"מנהל המחסן או רשם המצאי, לפי העניין, יזהה את הטובין שבאחריותו ויגדירם לפי הקטלוג האחיד".

ממצאי הביקורת

תוכנת הנהלת החשבונות המשמשת את העירייה, היא תוכנת מטרופולינט. התוכנה כוללת מודול לניהול מלאי. לכל פריט שנרכש בעירייה, מוגדר מק"ט על ידי רכזת הרכש. כאשר ספק חדש זוכה במכרז לאספקת ציוד/ טובין - רכזת הרכש מזינה את כל הפריטים למערכת. הפריטים המוזנים לפריט הם:

- מק"ט
- שם הפריט - הכולל גם את הגדרת הפריט (למשל "מדפסת משולבת דגם..."),
- יחידת מדידה (למשל - יחידה, ק"ג, מטר וכו')
- מחיר הפריט ליחידת מדידה.
- סוג הפריט - האם מדובר בשירות (שאינו נרשם במלאי) האם מדובר בפריט מתכלה (דפים, עפרונות, צבעים) או בפריט שנשאר לאורך זמן.
- האם הפריט הוא פריט לספירה, כלומר האם הפריט הוא בעל ערך ואינו מתכלה (שאז הפריט ייכלל בספירת המצאי) כאשר מבוצעת הזמנה, על מבצע ההזמנה לרשום את הפריטים לפי המק"טים שהוגדרו להם. כך, לכל הזמנה יש פירוט מדויק של מה שהוזמן וניתן לבדוק, כי מה שהוזמן אומנם נתקבל.
- בעבר, חלק מהפריטים היו מגיעים למחסן הראשי, ומסופקים משם על ידי המחסנאי ליחידות השונות. מאז עזיבתו של מחסנאי העירייה ב 12/2020, אין למעשה מחסנאי וכל הרכישות מגיעות ישירות ליחידות המזמינות.

תגובת אנף תיאום ובקרה - יש לציין כי גם קודם לכן היו פריטים שמגיעים ליחידות המזמינות כגון: ריהוט, ציוד שאינו מתכלה אשר לא היה עובר דרך המחסן.

לביקורת נמסר, כי לאחר תקופה ארוכה, בה לא נרשם המלאי כראוי במערכת, בסוף שנת 2018 נשכרה חברה חיצונית על מנת לרשום את המחסנים ולרשום לכל מחסן את הציוד הנמצא בו.

תגובת אנף תיאום ובקרה - גם לפני ביצוע הפרויקט וגם לאחריו לא נשמר רצף רישום המלאי.

נעשתה עבודה מקיפה של איתור הציוד העירוני, פתיחת מחסנים ורישום הפריטים. במאי 2019 הוכן דוח מרכז של המלאי במחסנים. דוח זה נמסר לעיון הביקורת.

נמצא, כי במערכת המחשב הוגדרה כל יחידה כמחסן נפרד. כך למשל - כל גן ילדים או בית ספר הוגדר כמחסן. בנין העירייה חולק למספר רב של "מחסנים", כאשר לכל יחידה או בעל תפקיד הוגדר מחסן נפרד - כולל חדר ישיבות/ מטבח וכו'. בכל רכישה מצוין בהזמנה את היחידה הרוכשת והפריט אמור להיות רשום על שם יחידה זו ומיקומו רשום כמחסן של היחידה. על פי הדוח שנמסר לביקורת, בסה"כ הוגדרו 212 מחסנים, מהם 155 מחסנים של מוסדות חינוך, תרבות וספורט ו 57 מחסנים של יחידות העירייה האחרות.

לביקורת נמסר, כי מאז עריכת הדוח הנ"ל, למעשה אין ניהול ממוחשב של המלאי העירוני. אין למעשה כיום רשימת מלאי, או רשימת מצאי מעודכנת.



תגובת אגף תיאום ובקרה - מע' ניהול המלאי הועברה לטיפולו בחודש נובמבר 2021 .

הביקורת קיבלה לידיה דוח של מצאי לשנת 2019 הנקרא "דוח פריטים (אינוונטר) במחסן 2019". הביקורת מצאה, כי חלק לא מבוטל מפרטי המצאי הנכללים ברשימה, אינם כוללים נתון של מחיר הפריט. כך למעשה הפריט נרשם במלאי עם ערך אפס. בסה"כ ברשימת המצאי של העירייה ל 2019 היו 3,840 פריטים, מהם כמחצית (1,897 פריטים), ללא רישום מחיר.

כפי שיוצג בפרקים השונים בדוח, נמצאו ליקויים נוספים ברישום פריטים כגון - סיווג פריטים כרכוש מתכלה, סיווג פריטים לסעיף שונות ועוד. נתונים אלו מעלים את החשש, כי נתוני המערכת אינם מייצגים את המצב, גם בעת הקמת בסיס המידע של המלאי ב 5/2019.

תגובת אגף תיאום ובקרה - נבקש לציין כי בנובמבר 2021 ובהמלצת חברת מטרופולינט הוסבו כל פריטי האינוונטר ל "כמותי" וזאת על מנת לקיים א ספירות שנת 2021 .

הביקורת ביקשה לבדוק, האם פריטים שהיו במלאי 9102 ושסווגו כרכוש קבוע (אינוונטר), עדיין קיימים ברשימת המלאי לשנת 2021. לצורך כך, בדקה הביקורת מדגמית את האינוונטר במחסן הראשי. הביקורת הוציאה מדוח אינוונטר 9102, רשימת פריטי אינוונטר, שהיו רשומים במחסן ראשי, כולל ציוד של המחסנאי. ב 5/9102 היו רשומים במחסן הראשי רק 8 פריטי אינוונטר. הביקורת השוואתה רשימה זו עם פריטי האינוונטר הרשומים במערכת המידע נכון ל 6/2021. להלן הנתונים :

מקט	שם	כמות 2019	כמות 6/2021	הערות
203060053	עגלה נגרת	3	3	
303020116	מקרר משרדי	1	0	יש מקרר עם מקט שונה
403020166	מדפסת משולבת	1	0	
2520011007	מכונת שטיפה בלחץ - גרניק	1	1	
205020001	מזגן עילי תדיראן	1	1	מספר טבוע שונה
403020182	מסך מחשב	1	0	
402020120	מדפסת משולבת	1	0	

מהטבלה עולה, כי חלק מהפריטים שהיו קיימים ב 9102, אינם קיימים שנתיים לאחר מכן - ב 9/2021.

הביקורת מצאה, כי רשימת ה"מחסנים" של 5/9102 כוללת 91 מחסנים בהם לא רשום כלל ציוד קבוע. בין השאר - יועצת משפטית, מחלקת נוער, מרכז גיל הרך ועוד. לא סביר שבכל המשרדים הנ"ל אין כלל ציוד כגון מחשב, מדפסת, ריהוט וכו'.

הביקורת גם מצאה, כי בחלק מה "מחסנים" הנ"ל, נראה שלא כל הציוד רשום. כך לדוגמא:

- בכל המחסנים לא נרשמו כלל פריטי רהוט (שולחנות, כסאות וכו')
- במבנה העירייה נרשמו רק חלק קטן מהמזגנים (9 מזגנים בכל המשרדים)
- ברבים ממשרדי העירייה לא רשומים מחשבים כלל. במקרים רבים רשומים מסכים ללא מחשב - כך לדוגמא - בהנדסה רשומים 11 מסכים ואף מחשב. במשרדי הוועדה רשומים 20 מסכים ואף מחשב.

תגובת אגף תיאום ובקרה - יש לציין כי הספירה מבוצעת בפועל על ידי האגפים, ואנו מזינים אותו אל המערכת, על כן מהימנות המידע מוטלת עליהם.

הביקורת ביקשה לבדוק נושא גריעת מצאי - לצורך כך, ביקשה הביקורת לעיין בפרוטוקולים של וועדת רכש ובמלאי של העירייה. עד סיום הביקורת, פרוטוקולים אלו לא נמסרו.



סיכום והמלצות

ממצא: העירייה לא מנהלת כלל מלאי שוטף

המלצה: מומלץ להגדיר איזה מלאי יש לנהל בעירייה ולהקפיד לנהלו במערכת הממוחשבת

ממצא: העירייה הקימה ב 2019 מערכת לניהול מצאי על ידי חברה חיצונית. זו הקימה במערכת שורה ארוכה של מחסנים ורשמה את המצאי בכל מחסני/ יחידות העירייה. הביקורת מצאה ליקויים רבים ברשימת המצאי האמורה, כגון העובדה שלא נרשמו כלל פרטי ריהוט, לא נרשמו מחשבים במשרדי העירייה ועוד. יצוין, כי הרשימה הנ"ל משמשת בסיס למצאי המצוי בעירייה ולמעשה בסיס זה אינו שלם, כך שלא ניתן לדעת מה נמצא בעירייה ומה חסר.

המלצה: העדר רישום מצאי, הכולל פריטים בעלי ערך רב, מהווה סיכון לאובדן וגניבת ציוד עירוני. יש לערוך רשימה מלאה של המצאי העירוני, על ידי רישום הציוד בפועל בכל מחלקה ומחלקה. לאחר מכן, יש לנהל את רשימת המצאי על פי התקנות.

ממצא: לא אותרו פרוטוקולים של וועדת רכש ובלאי שבהם דנים בין השאר על גריעת מלאי ומצאי

המלצה: מומלץ להקפיד על קיום ישיבות רכש ובלאי באופן סדיר. יש לתעד את הישיבות ולשמור את הפרוטוקולים הן בגזברות והן באגף תיאום ובקרה.

תגובת אגף תיאום ובקרה- יש לקבוע נוהל כי ציוד יושבת רק לאחר אישור ממונה על התחום לדוגמא: מחשוב- ע"י מנהל מח' מחשוב, מיזוג- ע"י מנהל מח' מיזוג, ציוד גני ילדים- ע"י רכזת גני הילדים וכו'.

3. קבלה וסימון

המצב החוקי

פרק ד לתקנות רכש ומלאי עוסק בניהול מחסנים. סעיפים 16-20 לתקנות עוסקים בהליכי זיהוי וקבלת מלאי וקובעים כי:

16. זיהוי טובין

מנהל המחסן או רשם המצאי, לפי העניין, יזהה את הטובין שבאחריותו ויגדירם לפי הקטלוג האחיד.

17. תו זיהוי

מנהל המחסן יציין, ליד מקום אחסונו של כל פריט במלאי, את מספרו הקטלוגי ואת תיאורו כאמור בתקנה 16.

18. אחסון לפי תעודה

טובין יאוחסנו במחסן לפי תעודת כניסה כאמור בתקנה 20 בלבד.

19. התאמה לתעודת משלוח

כמות הטובין המתקבלים במחסן, טיבם ואריזתם, יתאימו להזמנה לרכישה ולחשבון או לתעודת המשלוח; התעורר ספק בזיהוי הטובין ישותף מומחה הבקיא בבדיקת אותם הטובין.

20. תעודת כניסה

תעודת כניסה תכלול פרטים בדבר ספק הטובין, מספר ההזמנה, מספר תעודת המשלוח, פרטי החשבונית, מספר קטלוגי, תיאור הטובין והכמות שנתקבלה בפועל.

פרק 4 לתקנות עוסק ברישום מצאי (אינוונטר) סעיף 30 לתקנות, עוסק רישום מצאי וקובע כי

(א) רשם המצאי ינהל רישום מרוכז של המצאי בעירייה על יחידותיה, בפנקס הטובין.

(ב) המצאי יסומן בסמל העירייה, בסימון שכלל האפשר אינו ניתן למחיקה

(ג) כל יחידה בעירייה, שבה קיים מצאי, תופיע ברישומי העירייה כיחידת רישום עצמאית, כפי שיורה רשם המצאי, ותצוין במספר זיהוי נפרד.

(ד) מנהל יחידה או עובד היחידה שמונה לכך בידו, ינהל את רישום המצאי באותה יחידה



ממצאי הביקורת

כל יחידה בעירייה מקבלת ישירות את הטובין שהיא מזמינה. כאמור, סוג הטובין מוגדרים במערכת באמצעות מקט לכל פריט הזמנה. היחידה המזמינה בודקת את הטובין ואת כמותם ומאשרת קבלת ההזמנה. התשלום מבוצע רק לאחר אישור של היחידה המזמינה, על קבלת הסחורה בהתאם להזמנה.

נמצא, כי לא מונפקת תעודת כניסה, לא לטובין לשימוש שוטף ואף לא לאינוונטר - פרטי רכש לשימוש אינו שוטף. לא קיים ביחידות השונות מנהל מצאי.

תגובת אגף תיאום ובקרה - יש להגדיר תחת תחום האחריות של חשב האגף.

הביקורת בדקה את סימון הציוד הקבוע (אינוונטר), באמצעות סימון בלתי מחיק. נמצא, כי בעבר, היה המחסנאי מסמן את הרכוש הקבוע באמצעות מדבקה, שעליה קוד סימון. לכל פריט מצאי היה מספר מוטבע ומספר זה היה רשום בשורת הפריט במערכת המחשב.

על פי דוח מצאי מ 5/2019, סומנו כל הפריטים ברשימה (3,640 פריטים) במדבקה ממוספרת.

הביקורת בדקה את סימון הפריטים בפועל, הן עד 5/2019 והן לאחר מכן. הביקורת הוציאה פריטים על הזמנות מספקים, שמטיבם שרוב הרכוש הנרכש מהם הוא רכוש קבוע, כגון ספקי מחשבים ומדפסות, ריהוט וכלי עבודה.

תגובת אגף תיאום ובקרה - לא מתבצע סימון פריטים זה מכבר, צריכה להיבחן החלטה מחודשת בנושא. מזה תקופה ממושכת שפריטים אינם מסומנים.

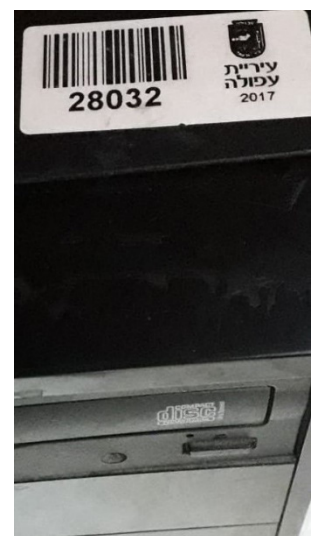
תגובת אגף תיאום ובקרה להוראות החוק סעיף 18-צריכה להתקבל החלטה האם להפעיל מחסן.

בדיקה מדגמית ציוד מחשוב

הביקורת ערכה רשימה של 32 פרטי מחשוב, שנרכשו על ידי העריה בשנת 2020, מהם 16 מחשבים ניידים, 6 מחשבים ניידים, 8 מצלמות אינטרנט, 4 מסכים, טלוויזיה לחדר ישיבות וכוון למחלקת מחשוב. הביקורת ביקרה במשרדי העירייה השונים, על מנת לאתר את הפריטים הנ"ל.

הביקורת איתרה 29 מהפריטים במשרדים השונים. 3 פריטים לא אותרו - מחשב של המחסנאי לשעבר ומחשב + מסך נוספים. שאר הפריטים אותרו ביחידות השונות. פריט אחד - מחשב נייד, נמצא בביתו של העובד, מכיוון שהמחשב משמש אותו לעבודה מהבית. לביקורת נשלח צילום של המחשב. כל הפריטים שנרכשו כאמור בשנת 2020, לא סומנו בשום סימון עירוני.

במהלך הסיור, אותרו מחשבים וציוד ישן שהיו מסומנים כולם במדבקה של עיריית עפולה עם מספר סידורי. כל המדבקות היו ישנות ועל המדבקה רשומה שנת 2017. מצ"ב תמונה לדוגמא:



בדיקה מדגמית כלי עבודה

הביקורת הוציאה הזמנות מספק של ציוד בניה ואחזקה ואיתרה 9 פריטים של כלי עבודה בעלי ערך שסופקו על ידי הספק בשנת 2020. בין השאר נכללו ברשימה זו - 2 מקדחות פטישון, חותך צד, מברגה אימפקט, מסור שורף וכו'. נמסר לביקורת, כי אין במחלקות האחזקה מעקב אחר השימוש בכלי עבודה או מיקומם. על אף ערכם הגבוה והשימוש ארוך הטווח בהם, פריטים אלו אינם נרשמים כאינוונטר, אינם נספרים ולא נקבעו נהלים לאופן השימוש בהם. העובדים אינם חותמים על הציוד, כאשר הם לוקחים אותו לצורכי עבודה ואיש אינו מוודא כי הפריטים הוחזרו, כולל לגבי עובדים שעזבו.

תגובת אגף תיאום ובקרה - חייבת להתקבל החלטה איך כל אגף מנהל רישום ובקרה של פריטים מסוג זה, וכן מעקב אחר שימוש והחזרה של כל פריט.

מומלץ לקבוע נוהל השאלת ציוד לשימוש, והטלת אחריות אישית במידה של אי החזרה.

סיכום והמלצות

ממצא: כל יחידה בעירייה מקבלת את הטובין שהיא מזמינה. לא מונפקת תעודת כניסה והפריטים לא נרשמים במחסן, גם כאשר מדובר ברכוש קבוע (אינוונטר). אין כל פונקציה בעירייה שמחתימה את העובדים על הציוד ורושמת את הפריט

המלצה: מומלץ להגדיר, כי בכל הזמנה של רכוש קבוע, גורם ממחלקת רכש ירשום את הפריט ויחתים גורם מהיחידה המזמינה, כאחראי על הפריט.

תגובת אגף תיאום ובקרה - צריכה להתקבל החלטה בנושא.

ממצא: בעבר הפריטים היו מסומנים במדבקה. המדבקות שנצפו על ידי הביקורת, הן מדבקות של שנת 2017. בשנים האחרונות, לא מתבצע כלל סימון, גם לא של פרטי מחשוב או פריטים יקרי ערך.

המלצה: יש לפעול על פי התקנות ולסמן את כל פרטי הרכוש הקבוע (אינוונטר) של העירייה בסימון בלתי מחיק. הביקורת מעירה, כי גם סימון במדבקה אינו תקין, מפני שניתן בנקל להסיר מדבקה זו. יש אפשרות לסמן בקלות יחסית באמצעות חריטה בעט מיוחד. יש לתת מספר סידורי לכל פריט רכוש ולרושמו במערכת המחשב, כך שניתן יהיה לאתר בעת הצורך.

ממצא: כלי עבודה בעלי ערך אינם רשומים כמצאי ואין מעקב אחר השימוש בהם ואחר החזרתם לאחר השימוש.

המלצה: יש להגדיר כלי עבודה בעלי ערך כספי כמצאי. יש לנהל רישום לגבי מיקומו של מצאי זה ולספור אותו לפחות אחת לשנה. מומלץ להגדיר נהלי עבודה, על פיהם, כאשר עובד לוקח כלי עבודה בעל ערך לשימוש, הוא "יחתום" על הציוד ויחזיר את הציוד בצורה מסודרת לאחראי. לגבי ציוד יום יומי המשמש עובדים מסוימים, על העובדים "לחתום" על הציוד באופן קבוע ולהחזירו בצורה מסודרת עם סיום עבודתם או מעבר תפקיד.

4. הפרדה בין מלאי למצאי

המצב החוקי וממצאי הביקורת

התקנות מגדירות מלאי כ "טובין המצויים במחסן של עירייה"

התקנות מגדירות מצאי כ "טובין בני קיימא, שאינם מאוחסנים במחסן של עירייה"

רשם מצאי מוגדר כ "עובד העירייה שמונה לנהל רישום מצאי של טובין בעירייה"

סעיף 30(א) לתקנות קובע כי "רשם המצאי ינהל רישום מרוכז של המצאי בעירייה על יחידותיה, בפנקס הטובין"

בעבר היה המחסנאי ממונה על רישום המצאי. מאז עזיבתו, לא מונה לו מחליף, ואין בעירייה רשם מצאי.

תגובת אגף תיאום ובקרה - כבר מספר שנים שנרשם אי דיוק ברישומי המלאי. כל יחידה בעירייה מקבלת ישירות את המצאי ואת טובין שהיא מזמינה. כאמור, במערכת יש אפשרות להגדיר לכל מק"ט הגדרה על טיב הפריט. ישנם 5 סוגי פריטים - שירות, מתכלה, כמותי, אינוונטר ופריט לספירה.



הביקורת קיבלה את דוח המלאי של העירייה ומצאה, כי במועד עריכת הדוח, נמצאו מקרים רבים של פריטים שלא סווגו בצורה תקינה - כך לדוגמא, רק 23 פריטים סווגו כאינוונטר. רוב פריטים האינוונטר כגון מחשבים, ריהוט וכו' סווגו כ"פריט לספירה" וחלק סווגו כ"כמותי". בסה"כ היו בעת עריכת הדוח - 355 מק"טים שהוגדרו כ"פריטים לספירה". בסה"כ רוב הפריטים סווגו בצורה תקינה. בחלק מהמקרים פריטים סווגו בצורה לא נכונה - כגון סיווג בדיקת בטיחות כ"כמותי" במקום כ"שירות".

בבדיקת רשימת מלאי מ 30/6/21, נמצא, כי רוב הפריטים מסווגים בצורה תקינה. נמצאו מספר ליקויים. לדוגמא - נמצאו 6 מק"טים שונים של פריטים כגון מדחסים וגופי תאורה שהוגדרו כ"מתכלה". שווים של הפריטים הנ"ל נע בין 800 ש"ח ליחידה, ל 1800 ש"ח ליחידה.

הביקורת מצאה, כי מפעם לפעם רוכשות יחידות העירייה פריטים שאין להם מק"ט במערכת. פריטים אלו נרכשים במק"ט שחשפרו 9550000029 "רכישות שונות - פריטים טובין-"

תגובת אנף תיאום ובקרה- המק"ט נסגר לפני למעלה משנה.

הביקורת נעזרה ברכות הרכש, על מנת לאתר פריטים שנרכשו במק"ט זה, שהם במהותם רכוש קבוע. להלן בטבלה מספר דוגמאות :

תאריך	הספק	הפריט	סכום רכישה בשח כולל מע"מ
22/4/2020	הום סנטר	מקרר עבור מנהלת אחזקת מוסדות חינוך	1,755
19/19/2019	אלויק שירותי תאורה	התקנת פנסים ברחוב הכורם	58,149
10/12/2019	כל בו תחביב מחסני ספורט	ריפוד הגנה ציוד ספורט	209,417
28/4/2019	אפקוןבקרה ואוטומציה	תוספת יחידת עבודה במשרדי הפארק	9,945

סיכום והמלצות

ממצא: העירייה מגדירה כבר בפתיחת מק"ט את סוג המק"ט לפי מתכלה/ אינוונטר וכו'. בסה"כ ההגדרה נעשית בצורה טובה, אך פריטי המצאי מוגדרים בחלקם באינוונטר וחלקם כ"כמותי". חלק מפרטי המצאי לא הוגדרו כפריט לספירה, אף שהיוו רכוש קבוע לכל דבר.

המלצה: סימון שגוי של פריט, עשוי להביא לכך שהפריט לא יספר ואיש לא יבדוק את מיקומו/ קיומו בעירייה. מומלץ להגדיר בצורה אחידה, את כל פריטי האינוונטר כ"פריט לספירה", או כ"אינוונטר", על מנת שיהיה ברור שפריטים אלו הם חלק מרשימת המצאי ויש להכלילם בספירה. מומלץ, כי כנוהל, אחת לשנה תעבור רכזת הרכש על כל המק"טים, תאתר טעויות בסיווג פריטים ותפעל לתקן את הגדרת המק"ט, כאשר הוגדר בצורה שגויה.

ממצא: נמצא, כי נעשה שימוש נרחב יחסית במק"ט "סל" בשם "רכישות שונות". מק"ט זה קיים לצורך רכישות יוצאות דופן של פריטים שלא הוגדרו במערכת, אך נמצא שמק"ט משמש להזמנת פריטים שאינם מתאימים ליעודו. נמצאו מקרים, בהם העירייה רכשה תחת מק"ט זה גם פריטי רכוש קבוע.

המלצה: רכישה במק"ט שונות, גורמת לכך שהפריט לא נרשם כמצאי במערכת המלאי וממילא לא נערך מעקב עבורו והדבר מהווה סיכון מוגבר לאובדן או גניבה. יש להימנע ככל האפשר מרכישות במק"ט של רכישות שונות. הביקורת ממליצה, כי השימוש במק"ט זה יחסם לכלל עובדי העירייה המבצעים הזמנות. מומלץ להגדיר, כי הזמנה של מק"ט, זה תוגבל למספר קטן של בעלי תפקיד, כגון רכזת רכש, גזבר וכו'.

תגובת אנף תיאום ובקרה - מק"ט נסגר לפני למעלה משנה



5. הרשאות למערכת רכש וניהול מחסנים

בסיס נורמטיבי וממצאים

העירייה עורכת רכישות טובין שוטפות בסכומים מהותיים. על מנת לוודא ביצוע רכש תקין, למנוע אובדן ולהגן על המידע המצוי במערכת, על העירייה להגדיר הרשאות ובכך, לאפשר רק למורשים לכך, לבצע פעולות בתחום הרכש וניהול מחסנים. בפרק זה בחנה הביקורת את אופן ניהול ההרשאות - הן לתחום הרכש והן לתחום מלאי, מצאי וניהול מחסנים.

כאמור, מערכת המידע העירונית היא מערכת מטרופולינט (להלן: "מטרו"). יחידות העירייה השונות מורשות לבצע הזמנות במערכת עבור יחידותיהם. הביקורת פנתה לחברת התוכנה וזו הוציאה עבורה דוח מלא של משתמשים בתחום הרכש והמלאי ותחומי ההרשאות שלהם במערכת המטרו. הביקורת בדקה את רשימת בעלי ההרשאות ה"נל", הן בעזרת רכזת הרכש והן בעזרת מחלקת כוח אדם. להלן טבלה המרכזת את הממצאים:

סוג משתמש	כמות משתמשים
סה"כ בעלי הרשאה לרכש	95
משתמשים שעזבו את העירייה/ יצאו לפנסיה	12
משתמשים שאינם מוכרים (לכח אדם או לרכש)	4
משתמשים שעברו מחלקה	12
משתמשים שרשומים פעמיים	1
סה"כ משתמשים שאינם עוסקים שרכש	35

מהטבלה עולה, כי 35 משתמשים, המהווים כ- 37 אחוז מבעלי הרשאות רכש, אינם עוסקים כלל ברכש. מהם 16 משתמשים שאינם עובדים בפועל בעירייה (חלקם לא מוכרים - כלומר לא עבדו כלל, או עזבו לפני תקופה ארוכה). משתמשים נוספים עברו מחלקה ושינו תפקיד, אך נותרו עם ההרשאה לרכש.

הביקורת גם בדקה הרשאות בתחום המלאי. נמצא, כי ל 77 עובדים הרשאות לדוחות מלאי ואינוונטר ובהם - דוח אינוונטר, רשימת פריטים, דוח ריכוז תעודות מלאי ודוח תנועות מלאי. מבדיקת הרשימה ה"נל" נמצא, כי גם עובדים בכירים יחסית שסיימו את תפקידם לפני תקופה ארוכה, נשארו עם הרשאות בתחום ניהול מלאי. כך לדוגמא:

- מנהלת הרכש הקודמת שעזבה את תפקידה לפני מעל שנתיים
 - מנהל המחסן שעזב לפי כמעט שנה
 - מנכ"ל העירייה הקודם, עזב לפני כשלוש שנים
 - עובד שהוגדר במערכת כ"ע. גזבר". בפועל אב בית - אחראי על הבתים החמים של מחלקת רווחה ועזב לפני מעל שנתיים
- נמצא, כי ל 141 עובדים ישנן הרשאות לספירת מלאי - כולל ביצוע ספירה, אישור ספירה ומחיקת ספירה. הביקורת בדקה מדגמית 9 מעובדים אלו ומצאה, כי 2 מהם כבר לא מועסקים בעירייה תקופה ארוכה ו 4 עובדים נוספים עברו לתפקיד שונה, כך שספק אם תפקידם החדש מצריך הרשאות לרכש (לדוגמא מזכירה בוועדה, עובדת מחלקת משאבי אנוש וכו')

לביקורת נמסר, שלעירייה אין נוהל למתן הרשאות לעובדים. אין כל הסדרה של מתן ההרשאות, שינוי הרשאות במעבר תפקיד (כולל ביטול הרשאות לא רלוונטיות) וכן אין הוראות בדבר ביטול הרשאות לעובדים שעזבו.

סיכום והמלצות

ממצא: העירייה לא הגדירה נהלים למתן הרשאות לעובדים

המלצה: מומלץ להגדיר בנוהל, מי יקבע את ההרשאות של העובד עם כניסתו לתפקיד.



ממצא: העירייה לא הגדירה נוהל לשינוי הרשאות, עם מעבר מתפקיד לתפקיד ועם עזיבת העירייה. נמצאו עובדים רבים בעלי הרשאות לרכש ולניהול מלאי, למרות שמאז מתן ההרשאות, שינו תפקיד או עזבו לחלוטין את העירייה.

המלצה: מצב שבו לעובדים רבים כל כך יש הרשאות, שאינן רלוונטיות לתפקידם, מסכנת את העירייה. בעיקר נכון הדבר, כאשר עובדים שעזבו את המערכת לפי שנים, נשארו בעלי הרשאות בתחום זה. מומלץ להגדיר בנוהל, כי בכל שינוי תפקיד של עובד, מנהל מ"א יודיע לתוכנת מטרעל על הצורך בשינוי הרשאות. יש להקפיד לבטל את כל ההרשאות הרלוונטיות. יש להגדיר, כי כאשר עובד עוזב את העירייה, מחלקת כוח אדם תודיע מיידית למחלקת מחשוב וזו תבטל את כל ההרשאות שהיו לו בעבודתו.

ממצא: העירייה לא מבצעת ביקורת שוטפת על הרשאות והתאמתן לתפקידי העובדים. נמצאו עובדים בעלי הרשאות לספירת מלאי, מחיקת ספירה ועוד, כאשר ספק אם ההרשאות הנ"ל דרושות לתפקידם.

המלצה: מומלץ כנוהל, לערוך בדיקה אחת לשנה לפחות, על הרשאות העובדים. מומלץ שהבדיקה תיערך על ידי נציג מחלקת המחשוב/ הגזברות (לצורך הבנת ההרשאות הדרושות), יחד עם נציג מחלקת כוח אדם (לצורך הכרת העובדים ותפקידם).

6. ניהול מחסנים

המצב החוקי

פרק ד לתקנות רכש ומלאי עוסק בניהול מחסנים. סעיף 12 לתקנות קובע כי

"ראש עירייה זכאי, לאחר התייעצות עם מנהל הרכש, להחליט על הקמת מחסן, על הטובין שיאוחסנו בו ועל העברתו או חיסולו".

סעיף 15 לתקנות קובע כי

"מנהל רכש ואספקה, בתיאום עם הגזבר, יקבע לגבי כל מחסן בעירייה את סוגי הטובין שיאוחסנו בו ואת רמת המלאי של כל סוג כאמור". כן נקבע כי "מנהל רכש ואספקה, בתיאום עם הגזבר, יבדוק ויעדכן, אחת לשנה לפחות, את סוגי הטובין ורמות המלאי של הטובין בכל מחסן. מנהל רכש ואספקה יוודא שכמות הטובין שבמחסן, תהיה בהתאם לרמת המלאי שנקבע".

סעיף 20 עוסק בתעודות כניסה וקובע כי

"תעודת כניסה תכלול פרטים בדבר ספק הטובין, מספר ההזמנה, מספר תעודת המשלוח, פרטי החשבונית, מספר קטלוגי, תיאור הטובין והכמות שנתקבלה בפועל".

סעיף 21 עוסק ברישום טובין במחסן וקובע כי

"(א) מנהל המחסן ינהל רישום פנימי של פריטי הטובין ובו יפרט את תנועות הפריטים בתוך המחסן לפי סוגם וסיווגם בקטלוג האחיד. (ב) רישום הטובין כאמור בסעיף קטן (א) יעודכן באופן שוטף לפי תעודת הכניסה, תעודת הניפוק ותעודת החזר".

בסעיף 22 נקבעו הוראות ביחס לשמירת טובין במחסן. בין השאר נקבע כי

"תנאי הבטיחות במחסן ייבדקו, אחת לשנה לפחות, בידי מהנדס בטיחות. מנהל רכש ואספקה, בתיאום עם המרכז את הטיפול בנושא הביטוח בעירייה, יוודא שקיים כיסוי ביטוחי מתאים לאובדן, לגניבה ולנזק אחר למלאי ולמצאי במסגרת פוליסת הביטוח של העירייה זולת אם החליטה מועצת העירייה שלא לבטח טובין אלה.

מנהל רכש ואספקה יקבע את צורת הדיווח לחברת הביטוח ולגזבר על נזקים שנגרמו למלאי ולמצאי".

תגובת אגף תיאום ובקרה - צריכה להתקבל החלטה האם מעוניינים בקיום מחסן וניהול מלאי.

ממצאי הביקורת

לביקורת נמסר, כי בעירייה קיים מחסן מרכזי אחד - הממוקם סמוך למשרדי אגף שפע. המחסן נהל על ידי המחסנאי של העירייה עד 12/2020. עם עזיבת המחסנאי, הוא לא הוחלף באדם אחר ועקב כך, בעירייה אין כיום מחסן מרכזי. מחסן העירייה משמש כמחסן של מחלקת החשמל.

הביקורת מצאה, כי בעירייה מחסנים נוספים המשמשים מחלקות - כך לדוגמה מחסן גינון, מחסן אחזקה (צבעים, אביזרים כלי עבודה ועוד). מחסנים אלו משרתים ישירות את המחלקות ואינם מנוהלים כמחסן - אין בהם רישום כניסה ויציאה של ציוד, לא נקבעה לגביהם רמת מלאי נדרשת והפריטים אינם מקוטלגים.



הביקורת סיירה במחסן מחלקת חשמל ומצאה, כי המחסן אינו מסודר, ברובו נשארו מדפים שחלקם ריקים וחלקם עם פרטי ציוד ישן שאיש אינו דורש. מצ"ב תמונות להמחשה:

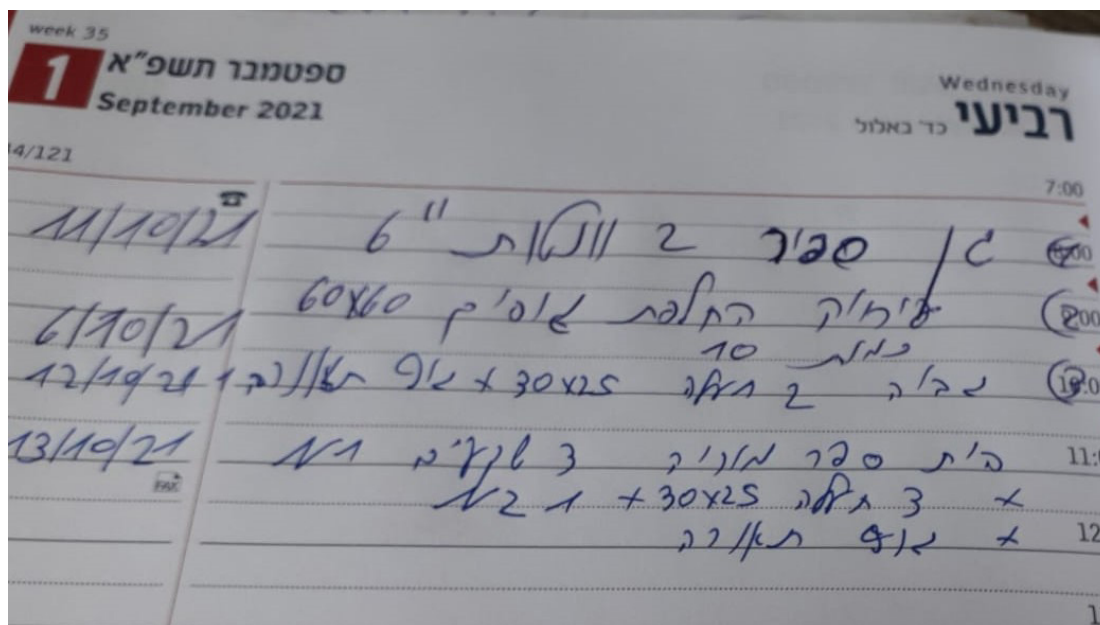


נמצא, כי ציוד מחלקת החשמל נמצא במחסן ברובו באריזות המקוריות שבהן סופק, ללא רישום וקיטלוג. בנוסף, במחסן קיים הרבה ציוד ישן שאין לו שימוש, כולל ציוד חשמל. הציוד מונח בערבוביה, ללא סימון או רישום. מצ"ב תמונה להמחשה:



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

מנהל מחלקת חשמל, מסר לביקורת, כי לאחר עזיבת המחסנאי של העירייה, לא נערך רישום כניסה ויציאה של חומרים/ ציוד מהמחסן. לאחרונה, החל מנהל המחלקה לערוך רישום בעת שהוא או עובדי המחלקה מוציאים ציוד מהמחסן. הרישום מבוצע באמצעות רישום ידני ביומן הנמצא בסמוך לדלת הכניסה למחסן. מצ"ב דוגמא להמחשה:



כפי שניתן לראות, מדובר ברישום ידני, המשמש את המחלקה. לא מבוצע מעקב אחר תנועות מלאי ואין למעקב זה תיעוד בספרי העירייה.

סיכום והמלצות

ממצא: בעירייה אין מחסנאי ואין למעשה מחסן ראשי. אך בפועל, לא כל הציוד השוטף שקונה העירייה, משמש אותה באופן מידי. על כן, באופן מעשי, מנהלת העירייה מספר מחסנים מחלקתיים. במחסנים אלו לא מתבצעים הליכי ניהול מחסן כאמור בתקנות - לא נקבעו סוגי הטובין שיאוחסנו במחסנים ורמת המלאי בהם, הפריטים הנכנסים למחסן לא נרשמים כמלאי, אינם מסודרים לפי מספר סידורי, ואין רישום יציאת פריטים (למעט באופן ידני ולא מלא במחסן חשמל). העדר רישום תקין, חושף את העירייה הן לסיכון של בזבז טובין/ חוסר שימוש בטובין שהוזמנו והן לסיכונים של אובדן וגניבה.

המלצה: הביקורת ממליצה, כי יתקיים דיון בנושא ניהול מחסנים, בשיתוף הגזברות, מחלקת רכש ואגף שפע. יש להגדיר אלו מחסנים יוגדרו כמחסנים עירוניים ובהתאם להגדיר הוראות לניהול מחסנים אלו על פי התקנות.

ממצא: במחסן החשמל בו בוצע סיור, הפריטים מאוחסנים בערמות בקרטונים. פריטים רבים שנותרו מתקופת כהונתו של המחסנאי, מפוזרים במקומות שונים במחסן ללא קטלוג ורישום. חלק מהפריטים, הם ככל הנראה ישנים ולא ראויים לשימוש, אך לא בוצעו הליכים לגריעתם.

המלצה: אחסון לקוי חושף את המועצה לסיכון של נזק ואובדן פריטים. יש לסדר את הפריטים במחסן ולרשום אותם על פי הוראות תקנות הרכש. לגבי הפריטים הישנים, יש לערוך רשימה של פריטים אלו ולהביאם לדיון בוועדת רכש ובלאי, על מנת לקבל החלטה האם לגרוע את הפריטים. באם הפריטים אינם תקינים/ לא בשימוש, יש לבצע השמדה ולהוציאם מהמחסן.



7. ספירת מלאי

המצב החוקי

פרק ד לתקנות הרכש עוסק בניהול מחסנים וקובע בסעיפים 26-28 הוראות לגבי ספירה מלאי (טובין):

26. ספירת מלאי

(א) אחת לשנה לפחות, בסוף שנת הכספים, תיערך ספירת מלאי (להלן- הספירה) בכל מחסני העיריה; מנהל רכש ואספקה אחראי לספירה שתיערך בפיקוח מבקר העיריה, ובהשתתפות הגזבר.

(ב) בעת ספירת המלאי ייסגרו מחסני העיריה לכניסה של טובין ולהוצאתם מהם, למעט במקרים חריגים ובאישור מנהל רכש ואספקה.

(ג) תוצאות הספירה יירשמו בטפסים המיועדים לכך ויכללו את מספרם הקטלוגי של הפריטים, תיאורם והכמויות בפועל שנמצאו במחסן בעת הספירה; מבצעי הספירה יחתמו על הטפסים.

27. השוואת תוצאות

הגזבר ישווה את תוצאות הספירה ליתרות הרשומות בפנקס הטובין; הייתה אי התאמה בין תוצאות הספירה ליתרה כאמור, יעביר הגזבר, בכתב, לוועדת רכש ובלאי, את כל הנתונים בצירוף הסברים בכתב מאת מנהל המחסן ומנהל רכש ואספקה על פשר הפרשים.

28. ממצאי ההשוואה

(א) ועדת רכש ובלאי תחליט באילו פעולות לנקוט להתאמת תוצאות הספירה לרשום בפנקס הטובין.

(ב) עותק מנתוני ההשוואה כאמור בתקנה 27 ומהחלטת ועדת רכש ובלאי כאמור בתקנת משנה (א) יועברו למנהל המחסן ולרשם המצאי, והם יעדכנו את פנקס הטובין לא יאוחר מ-60 ימים מתחילת כל שנת כספים, בהתאם לתוצאות הספירה ולהחלטת ועדת רכש ובלאי.

פרק ה לתקנות רכש ומלאי עוסק ברישום וניהול מצאי (אינוונטר). סעיף 33 לתקנות עוסק בספירת מלאי וקובע כי:

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

במדריך למנהל הרכש נקבע, כי ספירת המצאי היא אמצעי לבקרה על רישומי המצאי ונועדה, בין השאר, לבחון האם קיימת התאמה בין כמות במצאי בפועל לבין הרישום בספרים. במידה ולא קיימת התאמה כאמור (קיימים הפרשי ספירה), יש לתת הסברים להפרשים אלו.

ממצאי הביקורת

הביקורת העלתה, כי לא נערכה כלל ספירת מלאי שנתית בעירייה.

לביקורת נמסר, כי המחסנאי שכהן בתפקיד עד 12.2020, ערך בעבר ספירות מצאי, אך לא נמצאו ספירות כאלו לאחר 5/2019, מועד הכנת דוח המצאי העירוני על ידי החברה החיצונית.

לביקורת נמסר, כי בסמוך לסוף שנת 2020, נתבקשו היחידות להכין דוח מצאי ביחידה. לביקורת הוגשה דוגמא לדוח כזה, שנערך על ידי יחידת תיאום ובקרה. אך ככל הנראה לא היה כל גורם בעירייה שריכז את הגשת דוחות אלו, בדק את הדוחות וריכז את המידע. מכל מקום, לא נערכה רשימה מרכזת של כלל המצאי על פי הדוחות האמורים, וממילא לא נערכה השוואת המצאי לרישום בספרים ולא ניתנו הסברים להפרשי הספירה. בנוסף, לא בוצעה ביקורת מצאי ביחידות (כדי לראות בעיניים, שהמצאי המדווח אומנם קיים ביחידה בפועל).

סיכום והמלצות

ממצא: לא נערכות כלל ספירות מלאי (טובין) בעירייה. מלאי טובין אינו מנוהל ואינו נספר ואין עליו למעשה בקרה לאחר שלב ההזמנה.

תגובת אנף תיאום ובקרה- נערכה ספירה לשנת 2021 ע"י כל מחלקה/אנף.



המלצה: העדר ניהול מלאי, מציב את העירייה בסיכון לאובדן וגניבת ציוד שוטף. מומלץ להגדיר, איזה מלאי ינוהל (למשל ציוד תאורה, כלי עבודה ועוד) ולקבוע בקרות על המלאי. יש להגדיר, כי המלאי השוטף, הנמצא במחסני העירייה, ינוהל ותערך לגבי ספירה שנתית

ממצא: בשנת 2020 לא נערכה ספירת מצאי בעירייה וככל הנראה ספירה כזו לא נערכה, או שממצאה לא רוכזו, גם לגבי שנת 2019. מדוח הביקורת עולה, כי גם חלק לא מבוטל מהמצאי, אינו כלול בספירה שנערכה ב 5/2019 ושכל המצאי שנרכש בשנים האחרונות אינו מסומן בסימון **עירוני כלל**.

המלצה: הביקורת רואה בחומרה, את העובדה שהעירייה לא קיימה כלל את הוראות תקנות הרכש ביחס לספירת מלאי וספירת מצאי. נראה שהדבר הביא לכך, שאין בעירייה רשימה מעודכנת של המצאי שברשותה (כאמור על המלאי אין מעקב כלל). הדבר מעמיד את העירייה בסיכון רב של אובדן, גניבה או השחתת ציוד. הביקורת ממליצה לעירייה לנקוט בצעדים הבאים:

- מינוי רשם מצאי
- וועדת רכש ובלאי תגדיר אילו פריטים יכללו במצאי העירוני
- תערך ביקורת מצאי בכל יחידות העירייה. כל יחידה תרשום את המצאי שברשותה ורשם המצאי, יבקר ביחידה, יבקש לראות כל אחד מהפריטים המדווחים ויסמן אותו במספר סידורי כרכוש עירוני.
- רשם המצאי ירכז את כל הנתונים ברשימת מצאי עירונית
- לאחר מכן, לפחות אחת לשנה תיערך ספירת מצאי כאמור בתקנות הרכש. ניתן לערוך את הספירה בשיטה, בה כל יחידה תדווח על המצאי המצוי בה והממונה על המצאי יבדוק את קיומם של כל הפריטים בפועל. לאחר מכן, תערך השוואה עם הכמות הרשומה כמצאי של היחידה ויקבל הסברים להפרשים.

8. רישום ערך כספי של המלאי המצב החוקי

תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות) - 1988 מגדירות בין השאר "קרן מתוקצבת" - מקור מימון המאושר בתקציב לכיסוי השקעה בנכסים מוניטריים ובמחסן בלתי מוקצב; "מלאי במחסן בלתי מוקצב" - טובין שטרם יועדו למטרה מסוימת ורכישתם מומנה מקרן מתוקצבת בהנהלת חשבונות של כל עירייה קיימים 10 קבצים ראשיים. קובץ ראשי מספר 5 כולל " מקדמות; השקעות במימון קרנות מתוקצבות; מלאי במחסן בלתי מתוקצב" בנוסף נקבע, כי בנוסף לקבצים הראשיים תנהל העירייה רישומי עזר ובכללם רישום מיטלטלין בני קיימא (אינוונטר). פרק ג' לתקנות העוסק בשיטת הרישום החשבונאי קובע בסעיף 8 כי: השקעות ברכוש קבוע למעט מלאי במחסן בלתי מוקצב יירשמו כהוצאות בתקציב הרגיל או הבלתי רגיל, בהתאם למקור המימון. כנגד רישום הסכום המושקע "במלאי במחסן בלתי מוקצב", יש לרשום אותו סכום ב"קרן למימון מלאי בלתי מוקצב", על ידי חיוב התקציב הרגיל. סעיף 35 לתקנות הרכש עוסק בגרעית מלאי וקובע כי "ערכו של הפריט ייקבע בהתאם למחיר השוק של פריט זהה חדש בעת הגשת הדו"ח". סעיף 22 לתקנות עוסק בניהול מחסנים וקובע כי: "מנהל רכש ואספקה, בתיאום עם המרכז את הטיפול בנושא הביטוח בעירייה, יוודא שקיים כיסוי ביטוחי מתאים לאובדן, לגניבה ולנזק אחר למלאי ולמצאי במסגרת פוליסת הביטוח של העירייה זולת אם החליטה מועצת העירייה שלא לבטח טובין אלה.

- (ו) מנהל רכש ואספקה יקבע את צורת הדיווח לחברת הביטוח ולגזבר על נזקים שנגרמו למלאי ולמצאי". הביקורת בחנה את האופן שבו העירייה רושמת את ערך המלאי והמצאי.



ממצאי הביקורת

כאמור העירייה כלל לא מנהלת מלאי של פרטי טובין (ציוד שוטף)

לגבי מצאי (אינוונטר). יש כאמור רשימת אינוונטר שקיימים בה חוסרים רבים וליקויים באופן ניהולה, כפי שתואר בפרקי הדוח השונים.

הביקורת ניתחה את דוח המצאי שנערך במאי 2019 ומצאה, כי באתו מועד, לרוב הפריטים של האינוונטר, לא נרשם ערך כספי. בסה"כ נמצאו 1,897 פריטים ללא ערך כספי.

מבדיקה של דוח מלאי, שהונפק בעירייה ב 30/6/2021, נמצאו סה"כ 11,462 פריטים. מהם רק ל 3,023 פריטים (כ 26%), נרשם ערך הציוד, כאשר חלק גדול מהם הם פרטי מלאי טובין שוטף. רוב פרטי האינוונטר, שחלקם רשומים במערכת משנים קודמות, רשומים ללא ערך כלל.

סיכום והמלצות

ממצא: לרוב פריטי המלאי והמצאי בעירייה, כלל לא נרשם ערך כספי. נובע מכך, כי העירייה אינה מנהלת את ספרי העזר שלה כאמור בתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות)

המלצה: המצאי בעירייה אינו מנהל על פי התקנות. בהמשך לאמור בפרק הקודם, על העירייה לערוך רשימת מצאי. עם עריכתו, על העירייה לרשום את ערכו של כל פריט - כאמור בתקנות, על פי מחיר הרכישה של פריט חדש מאותו סוג.

ממצא: כאמור, העירייה אינה מנהלת כלל רישום מלאי שוטף ולמעשה אינה רשמת כלל מלאי כ"מלאי במחסן בלתי מתוקצב" ורשמת למעשה את כל רכישות המלאי כהוצאה בתקציב השוטף של יחידות העירייה המזמינות את הציוד. ככל הנראה, בשל סיווג שגוי, יתכן שגם חלק מפריטי הרכוש הקבוע (אינוונטר) נרשמים כהוצאה שוטפת. נובע מכך, כי ספרי העירייה אינם מייצגים את פעולותיה על פי כללי החשבונאות המקובלים, כמפורט בתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות)

המלצה: יש לפעול לרישום מלאי שוטף על פי הוראות תקנות הרשויות המקומיות. ניתן להיעזר בחוות דעת משפטית/ או חשבונאית להגדרת סוג המלאי שאמור להיכלל ברשימת המלאי ואופן רישומו.

ממצא: כאמור, המלאי והמצאי העירוניים אינם רשומים כיאות כולל ערך כספי בספרים והדבר עשוי להשפיע על תחולת ביטוחי העירייה. לביקורת לא נמסרה כל התייחסות של העירייה לנושא ביטוחי המלאי והמצאי.

המלצה: יש לפנות ליועץ הביטוח של העירייה, על מנת לבדוק חלות הביטוח על כלל נכסי העירייה. יש להדגיש בפני היועץ, כי ספרי העזר של העירייה אינם מייצגים את ערך המלאי ואת ערך המצאי הנמצא ברשותה ולהתייעץ עם היועץ, אלו פרטים ורשימות יש להנפיק לחברת הביטוח, כדי להבטיח קיום ביטוח מספק לכלל הציוד העירוני.





**בטיחות מתקני משחק בגנים ציבוריים
וגני ילדים**

סיכום דו"ח מתקני משחקים עיריית עפולה

המלצות	ממצאים	פרק
<p>✓ מומלץ להכין נוהל כתוב שיכלול בין היתר התייחסות לנושאים הבאים:</p> <p>✓ סוגי הבדיקות של מתקני המשחקים בהתאם להוראות התקן.</p> <p>✓ אופן התייעוד של הבדיקות ופעולות התחזוקה בכל אחד מהמתקנים כולל תיעוד תאונות.</p> <p>✓ נוהל להפקת דוחות תקופתיים.</p> <p>✓ תהליך הטיפול בתקלות בנושא בטיחות מתקני משחקים.</p> <p>✓ טיפול בתלונות וממשק עם המוקד העירוני.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • הביקורת לא קיבלה לידיה כלל נהלים הקשורים לתחזוקת גני משחקים 	נהלי עבודה
<p>✓ הביקורת מתריעה, כי יש חשיבות גדולה לתייעוד כל המסמכים הקשורים למכרז. יש להקפיד לתעד את כל המסמכים, כולל כל ההצעות שהוגשו וכן התכת-ביות בין המציעים לעירייה.</p> <p>✓ יש להקפיד על התאמת החוזה עם מפרט טכני ברור, הגדרות עבודה פיקוח וכללים המתאימים לעבודה המוזמנת. לנוכח העובדה שההסכם מסתיים בקרוב, יש לבחון את נוסח ותנאי החוזה החדש, כך שיתאים לעבודה המוזמנת.</p> <p>✓ יש לבחון את הארכות ההתקשרות החוזית בצורה יסודית, ואין לבצע הארכות ללא הסבר.</p> <p>✓ הביקורת ממליצה, כי לקראת סיום חוזה, יתקיים דיון, בו תיבחן האפשרות להארכת תקופת ההתקשרות. דיון רציני, ישמש כבקרה של העירייה על רמת וטיב השרות של הקבלן.</p> <p>✓ הביקורת מעירה, כי חשוב להקפיד על מתן הודעה מראש לקבלן, על פי הכללים (60 יום הודעה מראש). כך, גם הקבלן וגם העירייה יערכו בהתאם.</p> <p>✓ יש להקפיד על הוצאת צווי עבודה, גם במקרה של הארכות הסכמים ולא רק בתחילת חוזה. לחילופין, ככל והעירייה סבורה, כי אין צורך בצווי התחלת עבודה, יש להוריד דרישה זו מהחוזה.</p> <p>✓ על הרשות להימנע מהיווצרות מצב של ניגוד עניינים עם החברה המתחזקת. מומלץ לקבוע, כי החברה המתחזקת, לא תהיה זו שמספקת חלפים/ מבצעת עבודות נוספות (בתשלום נוסף) במתקנים.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • הביקורת לא קיבלה לידיה את ההצעות של כל המציעים. ובנוסף, לא קיבלה את המכתב של חברת שעשועים וספורט בע"מ שבו היא מוותרת על המכרז. • חלק מסעיפי החוזה אינם מותאמים לסוג העבודה המוזמנת (שירות שוטף ולא פרויקט בנייה) • כל הארכות החוזה שהוצגו לביקורת, בוצעו באופן אוטומטי ללא דיון, הסברים ונימוקים. העדר בחינה אמיתית של האפשרות להאריך את התקשרות, הופכת את החוזה למעשה לחוזה ל-6 שנים ומאיינת את כל מטרתה של הגדרת תקופה קצרה עם אופציה להארכה. • ההודעות על הארכה, לא נמסרות לקבלן חודשיים לפני תום החוזה כנדרש. • בהארכות הסכמים לא מוציאים צווי עבודה חדשים כנדרש. • החוזה מאפשר לעירייה להזמין מהחברה המתחזקת שירותים וחלקים/ מוצרים לצורך מתקני המשחק בתשלום נוסף. היא עשויה להימצא במצב של ניגוד עניינים. 	התקשרות עם חברת אחזקה למתקני שעשועים



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

המלצות	ממצאים	פרק
<p>יש לפעול לאלתר, לוודא קיום ביטוח וערבות על פי הוראות החוזה.</p> <p>הביקורת מעירה בחומרה, על כך שהעירייה נמצאת בהתקשרות עם הקבלן קרוב ל 6 שנים, בלא שטרחה לוודא, כי הקבלן ערך את כל הביטוחים הנדרשים ובלא שהקבלן המציא לה ערבות (או שערבות זו לא אותרה על ידה).</p>	<p>הביקורת לא קיבלה לידיה אישורי ביטוחים וערבויות של הקבלן. ואין בידה לאמת, כי הקבלן הפקיד ערבות וכי ערבות זו הוארכה כך שהיא בתוקף בכל תקופת החוזה.</p>	<p>ביטוחים וערבויות</p>
<p>מומלץ לקבל מהחברה תוכניות עבודה חודשיות ושנתיות, בהן יפורטו מועדי וסוגי הבדיקות שיבוצעו בכל אחד מהגנים. יש לוודא, כי התוכנית תפרט את ביצוע הבדיקות, כך שכל הגנים יבדקו אחת לשלוש שנים כנדרש.</p>	<p>אין תיעוד לכך שהחברה נדרשה להגיש תוכניות עבודה חודשיות ו/או שנתיות.</p>	<p>תוכניות עבודה</p>
<p>מומלץ לעדכן את זמני התקן שנקבעו במוקד העירוני לטיפול בליקויים במתקני משחקים, בהתאם לתנאי ההסכם עם החברה. בנוסף, מומלץ לערוך בקרה על משך הטיפול בליקויי הבטיחות בגנים, בדגש על ליקויים שנדרש לתת להם מענה מידי. בקרה זו תתבצע בעזרת דוחות מהמוקד העירוני ודיווחים או התראות מעובדי התחזוקה.</p>	<p>זמן התקן שהוגדר במוקד לטיפול בפניות לתיקונים בגני משחקים, אינו תואם לדוחות הזמנים שהוגדרו בהסכם, בעיקר בכל הקשור לטיפול בליקויי בטיחות וסיכון לציבור.</p>	<p>משך הטיפול בליקויים - אי התאמה בין הוראות ההסכם לזמני טיפול במוקד</p>
<p>על העירייה לעשות כל שלאל ידה, על מנת שליקויי בטיחות/ ליקויים המסכנים את הציבור יטופלו באופן מידי. מומלץ להדריך את עובדי המוקד העירוני, כי במקרה של ליקוי בטיחות דחוף, יש להפנות לקבלן תוך ציון העובדה כי מדובר בליקוי בטיחותי ויש לטפל בלוח זמנים מידי / שעתים</p>	<p>קיים פער זמן התקן שהוגדר במוקד לבין זמן התקן שהוגדר בחוזה. בדיקה מדגמית של תלונות מוקד העל-תה מספר דוגמאות לליקויי בטיחות דחופים שטופלו תוך פרק זמן שנע בין 7 שעות ל 15 שעות, חריגה מהאמור בהסכם. פניות אלו לא סומנו על ידי איש כפניות מסוכנות ולא ניתנה עליהן הערה לקבלן או קנס כאמור בהסכם</p>	<p>טיפול בפניות למוקד העירוני</p>



המלצות	ממצאים	פרק
<p>✓ הביקורת ממליצה לכלול את הבדיקות החזותיות בתוכנית עבודה שבועית, שתכלול כרבע מהגנים בכל שבוע ולתעד את ממצאי הבדיקות בטופס דיווח שיועבר לדרג האחראי.</p> <p>✓ מומלץ להקפיד על ניהול יומן עבודה ע"י החברה כנדרש עפ"י ההסכם ועל החתמתו ע"י נציג החברה ומפקח מטעם העירייה, לצורך פיקוח על פעילות החברה. עוד מומלץ, לבחון את הצורך בהפעלת סעיף הקנסות במקרים בהם הדבר נדרש עפ"י ההסכם.</p> <p>✓ מומלץ שהבקרה של הדרג האחראי בנושא, תכלול גם השוואה בין דוחות חודשיים עוקבים, כדי לוודא את השלמת הטיפול בגנים בהם קיימות הערות.</p> <p>✓ הביקורת ממליצה, לערוך רשימת מעקב אקסל בדומה לזו שערכה על ידי הביקורת. הרשימה תכלול את פרטי כל הגנים, פרטי הגורם שבדק אותם ומועד בדיקה אחרון. מומלץ לבחון את האפשרות להכניס במערכת התרעות כדי לוודא שגנים אלו יבדקו ברבעון הקרוב.</p> <p>✓ יש להכין דוחות, אחת לשנה לפחות, כדרישות התקן, עבור אפקטיביות אמצעי הבטיחות בגני משחקים ובחינת הצורך לשנות את אמצעי הבטיחות הננקטים.</p>	<p>✓ לא נמסרה תוכנית עבודה בנו" גע לביצוע בדיקות חזותיות בגני משחקים. כמו כן, לא נמצא תיעוד להעברת דיווחים על ביצוע בדיקות חזותיות.</p> <p>✓ לא נמסר לביקורת תיעוד לכך, שהחברה המתחזקת ניהלה יומני עבודה.</p> <p>✓ בחלק מהגנים נמצאו אותם ליקויים בשתי התקופות החודשיות שנסקרו.</p> <p>✓ הביקורת לא קיבלה לידיה את כל דוחות המעבדה ודוחות של מכון התקנים, לכן אין אפשרות כרגע לתת מסקנות והערות בנושא זה.</p> <p>✓ הביקורת לא קיבלה לידיה מידע עבור בדיקת אפקטיביות אמצעי הבטיחות בגנים.</p>	<p>✓ ביצוע בדיקות תקופתיות</p>
<p>✓ להרחיב בדיקות חודשיות אשר נעשות בתוך גני הילדים.</p> <p>✓ לטפל דחוף בתיקון מפגע הבטיחותי הנ"ל, המסכן את המבקרים בגן.</p> <p>✓ במידת האפשר, להחליף את משטח הדשא בגן הנדגם. לעשות סיור שנתי בכל הגנים, בו ייבדק מצב הדשא ויבחן הצורך בהחלפתו.</p> <p>✓ יש להוסיף בשלט הגן כללי התנהגות בגן. בכל מבדק חודשי, יש לבחון האם כל המדבקות נמצאות, ובמידה ומאותרות מדבקות חסרות, להדביק מדבקות במתקני החסרים.</p> <p>✓ אם אכן בוצעה בדיקה שנתית בזמן, יש לדאוג ולתקן את הרישום בשלט.</p>	<p>✓ רוב הגנים נקיים, אך במספר גני ילדים, נמצאו משטחי דשא לא נקיים ומלוכלכים בחול.</p> <p>✓ נמצא שבר באחת המגלשות בגן ציבורי, שמהווה מפגע בטיחותי.</p> <p>✓ נמצאו פגמים בחלק ממשטחי הדשא בגן אחד ונמסרו לביקורת תלונות על משטח ישן וקשה</p> <p>✓ לחלק מהמתקנים אין מדבקות לגיל המותר (או האסור) לשימוש במתקן. כמו כן, בשלטים בכניסה לגן לא רשומים כללי התנהגות בגן.</p> <p>✓ נמצא מקרה, בו בשלט רשום שהבדיקה השנתית האחרונה הייתה ב- מרץ 2020 והבאה צריכה להיות ב- מרץ 2021, דבר המעיד על זה שעדיין לא ביצעו בדיקה בזמן. כאמור נמסר לביקורת כי השלט לא מעודכן.</p>	<p>✓ בדיקה מדגמית של רמת התחזוקה במספר גנים ומתקני משחק</p>



1. מבוא

כחלק מאיכות החיים בעיר, מצויים ברחבי המרחב העירוני גני משחקים, האמורים להוות את המקום הבטוח לפעילותם של הילדים בעיר. בגני המשחקים מותקנים מתקני משחק, לשימושם היום יומי של המבקרים. העירייה אחראית על אחזקתם ותקינותם של גנים אלו - הן מבחינת אחזקת המרחב הציבורי בגנים - ניקיון, פינוי אשפה, גינון וכו' והן מבחינת תקינות ובטיחות המתקנים.

מידי שנה מתפרסמים באמצעי התקשורת השונים דיווחים על תאונות ומפגעים לילדים בגני משחקים. הפגיעות עלולות להיות מסיבות שונות כגון, נפילות ממתקנים, הילכדות איברים בין שלבי המתקן, הסתבכות של חבלים או של פרטי ביגוד ועוד. הקפדה על ההוראות, תפחית את החשש לפגיעה או נזק למבקרים.

בשנת 2006 פורסם תקן מחייב, תקן 1498, הקובע את פעולות התחזוקה והבדיקות הנדרשות לאחזקה תקינה של מתקני משחקים. לפי הוראות התקן, מי שאחראי על הגנים הינם הבעלים או המפעיל של מתקני המשחקים. הווה אומר, כי העירייה אחראית לביצוע הפעולות והבדיקות הנדרשות עפ"י התקן.

בעיריית עפולה 176 גני משחקים מהם 63 גני משחקים ציבוריים ו-113 גני משחקים בגני ילדים. אגף שפ"ע הוא האחראי על תחזוקת גני המשחקים ובין השאר אמון על הפיקוח על חברת האחזקה החיצונית, המבצעת עבור העירייה את הבדיקות הנדרשות עפ"י התקן.

מטרת הביקורת הינה לבדוק את פעולות העירייה לאחזקת מתקני המשחקים ולהבטחת הבטיחות בהם.

2. אופן הביקורת והיקפה

2.1 נושאי הביקורת

הביקורת כללה את הנושאים הבאים:

- בחינת המערך המטפל בנושא אחזקת המתקנים בגנים, כולל בחינת קיומה של תכנית מסודרת לביצוע בדיקות בטיחות חודשיות ושנתיות.
- בחינת התקציב העירוני לביצוע הבדיקות הנ"ל ותיקון הליקויים.
- בחינת המרכז וחזרה ההתקשרות מול הקבלן המבצע.
- בחינת הממשק בין המוקד העירוני לבין מחלקת תחזוקה, בכל הקשור להעברה וטיפול בתלונות והודעות תושבים. בחינת זמני התגובה של הגורמים הרלוונטיים לקריאות לתיקון מתקנים פגומים/ שבורים/ מסוכנים לשימוש הציבור זמני הטיפול במפגעים הקיימים.
- בדיקות אופן ביצוע הבקרה על תחזוקת הגנים.
- בדיקת דיווחי הקבלן המבצע.
- אופן תיעוד המידע.

2.2 אמצעי הביקורת שנגקטו

במהלך הביקורת, נערכו פגישות עם נציג מחלקת שפ"ע ועם חשבת האגף נערכו סיורי שטח במספר גנים בעיר.

נסקרו קבצים ומסמכים בנוגע לנושא, כולל מדגם של דוחות בדיקה חודשיים, דוחות מעבדה ודוחות של מכון התקנים, התכתבויות, כרטסת הנהלת חשבונות ומסמכים נוספים הכוללים בין היתר, מסמכי המרכז, פרוטוקולים, חוזה התקשרות והאורכות שניתנו.



3. המצב הנורמטיבי

תקן 1498 נקבע בשנת 1994 כתקן הרשמי החל על מתקני משחקים לילדים. התקן מפרט את הדרישות הקשורות להתקנה, תחזוקה ובטיחות המתקנים. בחודש ינואר 2006 נכנס לתוקף תקן 1498 מחודש, הכולל בין השאר, התייחסות לנושאים: מתקני משחקים, מדריך להתקנה, לפיקוח, לתחזוקה ולתפעול (להלן התקן).

התקן מחייב, כי רכישה והתקנה של מתקני המשחקים תהיה מבעלי תו תקן בלבד. עפ"י חלק 7 לתקן, העוסק בתחזוקה, עומדות בפני הרשות שתי אפשרויות: לתחזק את המתקנים בעצמה (מותנה בקבלת היתר תו תקן לתחזוקה ממכון התקנים), או להתקשר עם חברת אחזקה חיצונית שהיא בעלת תו תקן ממכון התקנים. יש להדגיש, כי התקן קובע, כי בעל המתקן אחראי לתקינות המתקנים שבבעלותו ולתחזוקתם, בין אם ביצע את התחזוקה בעצמו ובין אם התחזוקה מתבצעת באמצעות מפעיל או מתחזק מטעמו.

עפ"י פרסומי מכון התקנים, רוב הרשויות מעדיפות לתחזק בעצמן את המתקנים ובהתאם מקבלות תו תקן. כך קורה גם בעפולה. העירייה קיבלה בשנת 2021 היתר מספר 77958 שתחילתו ב- 26.01.2021 עד ל- 31.12.2021. לקראת סיום הביקורת, בסוף 2021 התקבל היתר לשנת 2022 שתוקפו עד 31.12.2022.

התקן קובע מספר רמות של בדיקות בטיחות שיש לבצען כדלקמן:

1. בדיקה חזותית שגרית, שנועדה לזהות גורמי סיכון שמקורם במעשי השחתה, תנאי שימוש או תנאי מזג האוויר ובכלל זה חלקים שבורים והימצאות שברי בקבוקים.
 2. בדיקה חודשית של נציג מטעם בעל המתקן, שעבר הכשרה והוסמך לכך. הבדיקה בוחנת את פעולת המתקן ויציבותו וכוללת בדיקה של חלקי המתקן, סדקים אפשריים, חיבורים, שברים, שפות חדות, חלקים נעים, חבלים, ניקיון וכו'.
 3. בדיקה שנתית של מהנדס מכונות מורשה, או של מהנדס אזרחי מורשה, שהוכשר על ידי מכון התקנים הישראלי לעריכת בדיקות שנתיות.
 4. בדיקה תקופתית של מעבדה מאושרת, אחת לשלוש שנים.
- בתקן נקבע, כי כאשר מתגלה במהלך הבדיקות מתקן שאינו בטוח לשימוש, יש למנוע גישה של הציבור אליו. במקרה שבו יתגלו בבדיקות פגמים שעלולים לסכן את הבטיחות, הם יתוקנו ללא דיחוי ויימנע שימוש במתקן.
- עוד קובע התקן, כי הבעלים או המפעיל, יבטיחו קיומו של נוהל עבודה שיכלול, בין היתר, לוח זמנים נאות לביצוע עבודות תחזוקה סדירות, טיפול בתלונות תושבים וכו', תוך התחשבות בהוראות המחייבות.

4. נהלי עבודה

על העירייה חלה עפ"י התקן חובה להכין נהלים כתובים וזמינים בנושא התחזוקה והפיקוח על בטיחות המתקנים המוצבים בגנים. הביקורת לא קיבלה לידיה כלל נהלים הקשורים לתחזוקת גני משחקים. העבודה מתבצעת עפ"י הוראות התקן בלבד.

מומלץ להכין נוהל כתוב שיכלול בין היתר התייחסות לנושאים הבאים:

1. סוגי הבדיקות של מתקני המשחקים בהתאם להוראות התקן.
2. הגדרת סוגי הליקויים והאחראים על הטיפול בהם.
3. אופן התיעוד של הבדיקות ופעולות התחזוקה בכל אחד מהמתקנים.
4. סוג השילוט שיש לקבוע בכל גן משחקים המכיל מתקני משחק.
5. אופן התיעוד של תאונות שאירעו במתקני המשחק, ככל שאירעו.
6. הדוחות התקופתיים שיש להפיק, בכל הקשור לנושא הנבדק ומי האחראי על הפקת הדוחות השונים.
7. תהליך הטיפול בתקלות בנושא בטיחות מתקני משחקים.
8. טיפול בתלונות וממשק עם המוקד העירוני



5. התקשורת עם חברת האחזקה

הבעלים או המפעיל של מתקני המשחקים, אחראים עפ"י התקן לתחזוקה ולבדיקה של כל מתקן. הרשות יכולה, כאמור, לבצע את המוטל עליה, על ידי תיחזוק המתקנים באופן עצמאי, או על ידי התקשורת עם חברה חיצונית.

בביקורת נמצא, כי העירייה החליטה לתחזק ולפקח על בטיחות מתקני המשחקים בגנים הציבוריים ובמוסדות החינוך, באמצעות התקשורת עם חברה חיצונית. על פי כרטיס הנהלת חשבונות של הספק, היקף ההתקשרות עבור ביצוע הבדיקות והעבודות הנדרשות, עומד על כ-450 אלפי ש"ח בשנה (כ-1.6 מיליון ש"ח לתקופה של 3.5 שנים מ-1/2018 ועד 6.2021). סכום זה מחייב עריכת מרכז פומבי.

5.1 עריכת מכרז

במהלך חודש מאי 2015, פרסמה העירייה מכרז (מס' 7/2015) בדבר שיפוץ ואחזקה של מתקני משחק בגנים ציבוריים וגני ילדים. המועד האחרון להגשת הצעות נקבע ליום 28.05.2015.

לצורך המכרז, הוכן אומדן עבור ביצוע העבודה לתקופה של 36 חודשים (להלן "תקופת החוזה").

נקבע כי לעירייה שמורה זכות הברירה (אופציה), להאריך תוקפו של החוזה לתקופה נוספת (להלן: "תקופת הארכה"), של עד 12 חודשים (להלן: "התקופה המוארכת") ועד ל-3 תקופות לכל היותר (בסה"כ כ-עד ל-72 חודשים).

פתיחת המעטפות בוצעה בתאריך 8.6.2015. לביקורת נמסר מסמך ריכוז פרטי ההצעות שנתקבלו כדלקמן:

מצייע מס' 5	מצייע מס' 4	מצייע מס' 3	מצייע מס' 2	מצייע מס' 1	
50,000 ש"ח	50,000 ש"ח	50,000 ש"ח	50,000 ש"ח	50,000 ש"ח	סכום ערבות בנקאית
28.08.2015	28.08.2015	28.08.2015	28.08.2015	28.08.2015	תוקף ערבות
26.2%	41.5%	48%	34.9%	31%	אחוז הנחה

בתאריך 18.6.2015 המליץ סמנכ"ל תפעול, מר יעיש סויסה, לוועדת המכרזים להתקשר עם חברת "שעשועים וספורט" בהקשר למכרז הנ"ל, מכיוון שהוא המציע הזול ביותר, ועונה על תנאי המכרז. וועדת המכרזים מיום 22.6.2015 החליטה על "שעשועים וספורט" כזוכים במכרז. לאור ההחלטה, החברה הזמנה למנהל התפעול, על מנת להתחיל בעבודות נשוא המכרז. אך לאחר מספר ימים, החברה הודיעה, כי גני המשחקים אינם מוכנים להעברת האחריות לחברה. בתקופת הביניים, חברת גנית פארק המשיכה לתחזק את הגנים (באישור היועמ"ש של העירייה).

בתאריך 22.12.2015, נמסרה הודעה לחברה, שכל הגנים קיבלו תקן כנדרש ומוכנים להעברה לאחריותה. אך אז, התקבלה תשובה מהחברה, כי היא מוותרת על הזכייה במכרז.

לאור ההתפתחויות הנ"ל, הומלץ לוועדת המכרזים להכריז על חברת א.ד. מתקני משחק בע"מ, שעומדת בכל תנאי המכרז והבאה בתור מבחינת הצעת מחיר.

הביקורת קיבלה לידיה פרוטוקול של וועדת מכרזים מס' 23/2015, מתאריך 31.12.2015. בישיבה זו, הייתה הוועדה אמורה לדון במכרז מס' 7/2015, אך לישיבה הגיעו רק 2 חברים מתוך 5, כך שלא היה קוורום חוקי של רוב חברי הוועדה והמכרז לא הובא לדיון.

לביקורת לא נמסר כאמור פרוטוקול הכולל החלטת וועדת המכרזים בעניין המכרז שבנידון. ביום 1/2/2016 נחתם חוזה התקשרות עם חברת א.ד. מתקני משחק בע"מ.

יש להעיר, כי בנוסף לחוסר בהחלטת וועדת המכרזים, הביקורת לא קיבלה לידיה את ההצעות של כל המציעים. כמו כן, לא נתקבל מכתבה של חברת שעשועים וספורט בע"מ, שבו היא מודיעה שהיא מוותרת על זכייתה במכרז.

5.2 התקשורת עם הקבלן

לאחר קיום הליך המכרז, יש לבצע הליך התקשרות מול הקבלן הזוכה. יש לחתום חוזה, המסדיר את פירוט העבודה המוזמנת ותנאי התקשרות נוספים כגון אופן ביצוע העבודה, לוחות זמנים, אחריות, תנאי תשלום, פיקוח, הגשת חשבונות וכדומה. יש להכליל בחוזה חובת עריכת ערבויות וביטוחים לביצוע העבודה. בפרק זה בדקה הביקורת את כל היבטי ההתקשרות עם הקבלן.



5.2.1 התאמת נוסח החוזה לעבודה המוזמנת

לכל עבודה, המוזמנת ע"י העירייה, יש צורך בהתאמת חוזה עם מפרט ברור, הגדרות עבודה, פיקוח וכללים המתאימים לעבודה המוזמנת. לעיתים קרובות, כדי לחסוך בעלויות מומחה חיצוני או זמן, "מלבישים" חוזה מסוג אחר של עבודה שלא מתאים כלל לנדרש. התאמה מלאכותית זו, פוגמת באיכות ובהתאמת החוזה לביצוע הנדרש ופוגמת בבקרה על העבודה, דיווח ואפילו בהגדרת תנאי ההפרה של החוזה. לביקורת הוצג חוזה למכרז 7/2015. מבחינת נוסח החוזה, עולה, כי החוזה ככל הנראה מתאים יותר לפרויקטים הנדסיים ועבודות ותחזוקה בכבישים ופחות מתאים לחוזה תחזוקה בגני משחקים.

כך לדוגמה, סעיף 6.2 לחוזה, קובע כי על הקבלן מוטלת האחריות לתיקון כל קלקול ונזק שייגרמו לכביש, דרך, מדרכה, שביל, רשת מים, ביוב, חשמל, טלגרף, טלפון, צינורות להעברת דלק או מובילים אחרים תוך כדי ו/או עקב ביצוע העבודות. מובן, שבגני משחקים לא נמצאים למשל צינוריות להעברת דלק (מסכן חייהם של המבקרים בגן). החוזה גם מחייב צו התחלת עבודה כתנאי להתחלת ההתקשרות. צו כזה מתאים יותר לעבודות הנדסיות.

בסעיף 5.5 לחוזה, נקבע, כי על הקבלן להגיש יחד עם החשבון החודשי את יומן העבודה שניהל על פי ההסכם. בהמשך ההסכם לא מוזכר כלל נושא ניהול יומני עבודה.

5.2.2 חתימה על חוזה

חתימה על חוזה יוצרת התחייבות משפטית הדדית וערבון לביצוע העבודה בהתאם לקבלת התמורה בגינה. הביקורת מצאה, כי נערך חוזה עם חברת א.ד. החוזה חתום ע"י שני הצדדים (העירייה וחברת א.ד. משחקים בע"מ) הן בעמוד הראשון והן על כל עמודי החוזה. כמו כן נמצא, בעמוד הראשון של החוזה מולאו פרטי הזוכה ותאריך חתימת החוזה כנדרש.

5.2.3 תקופת ההתקשרות, הארכת הסכמים ועדכון מחירים

כאמור המכרז קבע, כי החוזה הוא ל 3 שנים, עם אופציה להארכה ל 3 תקופות בנות שנה כל אחד. כלומר, העירייה רשאית להאריך את תקופת ההתקשרות עם הקבלן ל 6 שנים סה"כ.

עם זאת, על העירייה לבחון את הארכת החוזה בכל סיומ שנה. יש לחתום על הסכם הארכה, רק במידה והרשות מרוצה מביצועי הקבלן ומעוניינת לחסוך לעצמה את ההתעסקות הביורוקרטית בהכנת מכרז. יש לשים לב, כי בהארכת הסכם, העירייה לא "מתקבעת" על ספקים ובכך מונעת תחרות בין ספקים. יתרה מכך, במכרזים מסוימים, יש לבצע עדכון ובדיקת מחירים. במיוחד נכון הדבר כאשר נרכשים מוצרים או שירותים שהעלות שלהם פוחתת או שהיעילות שלהם עולה ככל שעובר הזמן.

הביקורת מצאה, כי העירייה מאריכה את החוזים באופן אוטומטי, ללא בחינה אמיתית של הצורך להאריך את החוזה. אין גורם מוסמך, שבוחן את ההארכה ומאשר אותה, הודעות ההארכה לא מתבצעות לפי לוח הזמנים שנקבע בחוזה והמחירים לא מתעדכנים.

סעיף 2.3 לחוזה קובע, כי ההארכה תבצע בהודעה בכתב לקבלן 60 יום לפני תום תקופת החוזה.

הביקורת קיבלה לידיה מכתב שנשלח לזוכה בנושא של הארכת הסכם בשנה נוספת. ההסכם פג תוקף ביום 31.1.2019, והארכת החוזה היא ממועד זה ועד לתאריך 31.01.2020. תאריך המכתב הינו 6.1.2019, פחות מחודש לפני סיוף תוקף החוזה. לא נתקבלו אישורי הארכה נוספים.

5.2.4 חתימה על חוזה

צווי תחילת עבודה מסדירים את תחילת העבודה הפורמלית לאחר סיום פעולת ההתקשרות החוזית, זכייה במכרז וחתימה על חוזה. הביקורת בדקה את צווי תחילת העבודה ומצאה כי:

- תקופת העבודה הראשונה החלה ב 2/2016. ואומנם צו התחלת העבודה הינו מתאריך 1.2.2016 (טו 31.1.2019)
- צו התחלת עבודה חתום על ידי מורשה החתימה כנדרש.
- לביקורת לא נמסרו צווי התחלת עבודה לגבי הארכות החוזה ונראה, כי לא הוצאו צווי התחלת עבודה מעבר לצו העבודה הראשון.



5.2.5 ניגוד עניינים בחוזה

הביקורת בדקה את מסמכי המכרז וההסכם מול חברת א.ד. משחקים המעניקה שירותי אחזקה במתקנים בגני משחקים ומצאה בו היתכנות לניגוד עניינים מובנה.

סעיף 15 בנספח ב' למסמכי המכרז - מפרט השירותים - מפרט עבודות נוספות. על פי הסעיף, בנוסף לביצוע עבודות שהוזכרו במפרט השירותים, רשאית העירייה להזמין מהחברה עבודות נוספות בגין שיפור, שדרוג ו/או השלמה למתקני המשחק. עבור עבודות אלו מקבלת החברה תשלום נוסף. האפשרות לקבלת הכנסות נוספות בגין המתקנים, טומנת בחובה סיכון של ניגוד עניינים.

סיכום והמלצות

- ממצא: הביקורת לא קיבלה לידיה את ההצעות של כל המציעים. ובנוסף, לא קיבלה את המכתב של חברת שעשועים וספורט בע"מ שבו היא מוותרת על המכרז.
- המלצה: הביקורת מתריעה, כי יש חשיבות גדולה לתיקון כל המסמכים הקשורים למכרז. יש להקפיד לתעד את כל המסמכים, כולל כל ההצעות שהוגשו וכן התכתבויות בין המציעים לעירייה.
- ממצא: חלק מסעיפי החוזה אינם מותאמים לסוג העבודה המוזמנת (שירות שוטף ולא פרויקט בנייה)
- המלצה: יש להקפיד על התאמת החוזה עם מפרט טכני ברור, הגדרות עבודה פיקוח וכללים המתאימים לעבודה המוזמנת. לנוכח העובדה שההסכם מסתיים בקרוב, יש לבחון את נוסח ותנאי החוזה החדש, כך שיתאים לעבודה המוזמנת.
- ממצא: כל הארכות החוזה שהוצגו לביקורת, בוצעו באופן אוטומטי ללא דיון, הסברים ונימוקים. העדר בחינה אמיתית של האפשרות להאריך את התקשרות, הופכת את החוזה למעשה לחוזה ל-6 שנים ומאיינת את כל מטרותיה של הגדרת תקופה קצרה עם אופציה להארכה.
- המלצה: יש לבחון את הארכות ההתקשרות החוזית בצורה יסודית, ואין לבצע הארכות ללא הסבר. הביקורת ממליצה, כי לקראת סיום חוזה, יתקיים דיון, בו תיבחן האפשרות להארכת תקופת ההתקשרות. דיון רציני, ישמש כבקרה של העירייה על רמת וטיב השרות של הקבלן.
- ממצא: ההודעות על הארכה, לא נמסרות לקבלן חודשיים לפני תום החוזה כנדרש.
- המלצה: הביקורת מעירה, כי חשוב להקפיד על מתן הודעה מראש לקבלן, על פי הכללים (60 יום הודעה מראש). כך, גם הקבלן וגם העירייה יערכו בהתאם לצורך.
- ממצא: הביקורת מצאה, כי בהארכות הסכמים לא מוצאים צווי עבודה חדשים כנדרש.
- המלצה: יש להקפיד על הוצאת צווי עבודה, גם במקרה של הארכות הסכמים ולא רק בתחילת חוזה. לחילופין, ככל והעירייה סבורה, כי אין צורך בצווי התחלת עבודה, יש להוריד דרישה זו מהחוזה.
- ממצא: הביקורת מצאה כי החוזה מאפשר לעירייה להזמין מהחברה המתחזקת שירותים וחלקים/ מוצרים לצורך מתקני המשחק בתשלום נוסף. חברת א.ד. היא המתחזקת את המתקנים הנ"ל, ולמעשה במתן שירותים/ מוצרים נוספים, היא עשויה להימצא במצב של ניגוד עניינים. כך לדוגמה, יתכן כי למתקן מסוים נגרם נזק. תיקון הנזק נעשה בחינם על חשבון חוזה האחזקה, אך החלפת חלק עשויה לייצר לחברה הכנסה נוספת. במקרה כזה, עשויה החברה לא להמליץ על תיקון אלא על החלפה.
- המלצה: על הרשות להימנע מהיווצרות מצב של ניגוד עניינים עם החברה המתחזקת. מומלץ לקבוע, כי החברה המתחזקת, לא תהיה זו שמספקת חלפים/ מבצעת עבודות נוספות (בתשלום נוסף) במתקנים.



6. ביטוחים וערבויות

6.1 ביטוח

בדרך כלל, בהתקשרויות שוטפות, על הקבלן לערוך 3 סוגים של ביטוחים - ביטוח עבודות קבלניות, ביטוח צד ג וביטוח חבות מעבידים. בחוזה עליו חתם הקבלן, ישנו סעיף, על פיו על הקבלן לבטח את העבודות. לכל המכרזים שמוציאה העירייה, מצורף נספח ביטוח, עליו חותמים הקבלנים בעת הגשת ההצעות למכרז.

סעיף 7 לחוזה עוסק בנושא הביטוחים וקובע כי: **"מבלי לגרוע מאחריות חוקית של הקבלן.... מתחייב הקבלן להחזיק ביטוחים בתוקף עפ"י דרישת המכרז, בהיקף שלא יהיה מצומצם מהמפורט באישור הביטוח המצורף למכרז הסכם זה ומציא את האישור עד מועד חתימת ההסכם או במועד אחר.."** למרות בקשתיה, הביקורת לא קיבלה לידיה אישור על הביטוח של הקבלן לעבודות נשוא ההסכם.

6.2 ערבויות

על מנת להקטין סיכונים בביצוע העבודות, על העירייה לדאוג לקבלת ערבויות מתאימות מהקבלנים. בהתקשרויות לביצוע עבודות שוטפות, קיימים 2 סוגי ערבות על פי השלבים - ערבות ראשונה ניתנת לעירייה ביחד עם מסמכי המכרז, על מנת להבטיח כיבוד ההצעות הניתנות במכרז. ערבות שנייה היא ערבות ביצוע, הניתנת למשך כל תקופת ביצוע העבודות בפרויקט. לעיתים ובעיקר בעבודות גדולות, ניתנת ערבות שלישית, היא ערבות בדק. ערבות זו ניתנת לאחר סיום הביצוע של הפרויקט ומטרתה להבטיח, כי הקבלן יכבד את מחויבותו לתקופת בדק ויבצע את הביקורות ואת התיקונים הנדרשים לאחר המסירה.

עפ"י מסמך שקיבלה הביקורת, אשר כולל טבלה שמפרטת את המציעים למכרז, אפשר להסיק שהערבות הראשונה (ערבות המכרז) הייתה בסך של 50,000 ₪ ותוקפה נקבע עד ליום 28.8.2015.

בסעיף 13 לחוזה ההתקשרות, נקבע כי הערבות השנייה תעמוד על סך של 100,000 ₪ בצירוף מע"מ. הביקורת לא קיבלה לידיה את העתקי הערבויות.

סיכום והמלצות

הביקורת לא קיבלה לידיה אישורי ביטוחים וערבויות של הקבלן. ואין בידה לאמת, כי הקבלן הפקיד ערבות וכי ערבות זו הוארכה כך שהיא בתוקף בכל תקופת החוזה.

הביקורת מעירה בחומרה, על כך שהעירייה נמצאת בהתקשרות עם הקבלן קרוב ל 6 שנים, בלא שטרחה לוודא, כי הקבלן ערך את כל הביטוחים הנדרשים ובלא שהקבלן המציא לה ערבות (או שערבות זו לא אותרה על ידה). לנוכח תחום עיסוקו של הקבלן - בטיחות גני שעשועים, סיכוני הביטוח גדולים ביותר והדבר חושף את העירייה להפסד כספי משמעותי. יש לפעול לאלתר, לוודא קיום ביטוח וערבות על פי הוראות החוזה.



7. תכניות עבודה

בתקן נקבע, כי יש לקבוע מראש לוחות זמנים לביצוע הבדיקות הנדרשות במגרשי המשחקים, כלהלן:

“ כדי למנוע תאונות, יבטיחו הבעלים או המפעיל, קביעה וקיום של לוח זמנים נאות לעריכת בחינות לכל מגרש משחקים. בקביעת לוח הזמנים יובאו בחשבון התנאים המקומיים והוראות היצרן, שיכולים להשפיע על תדירות הבחינות הנחוצה. לוח הזמנים יכיל את רשימת הרכיבים המיועדים לבחינות השונות ואת שיטות הביצוע של הבחינות.”

בהסכם עם חברת התחזוקה נקבע, כי היא תבצע בדיקות בגני המשחקים לצורך עמידתם בדרישות התקן ותגיש לעירייה דוחות חודשיים ושנתיים.

נמצא, כי העירייה לא דרשה מהחברה להגיש תכנית עבודה חודשית הכוללת את מועדי הבדיקות השנתיות, שייערכו על ידה בכל אחד מהגנים במהלך החודש, מלבד התלונות שיתקבלו במוקד העירוני.

כמו כן, החברה לא נדרשה להגיש תכנית עבודה שנתית, הכוללת את מועדי הבדיקה השנתית שתבוצע בכל אחד מהגנים על ידי עובדי החברה. כמו כן, לא הוכנה תוכנית המפרטת את מועד ביצוע בדיקות שנתיות ע"י עובד מכון התקנים. עפ"י התקן, נדרש לערוך בדיקות אלו אחת לשלוש שנים.

סיכום והמלצות

- ממצא: אין תיעוד לכך שהחברה נדרשה להגיש תוכניות עבודה חודשיות ו/או שנתיות.
- המלצה: מומלץ לקבל מהחברה תוכניות עבודה חודשיות ושנתיות, בהן יפורטו מועדי וסוגי הבדיקות שיבוצעו בכל אחד מהגנים. יש לוודא, כי התוכנית תפרט את ביצוע הבדיקות, כך שכל הגנים יבדקו אחת לשלוש שנים כנדרש.

תגובת אנף השפע - "אין צורך להגיש תוכנית עבודה לבדיקת הגנים. נבדקים אחת לחודש באופן קבוע על פי החלטת מכון התקנים הקבועה ובסיומם מוגש דוח תיעוד על הממצאים"
הגנים נבדקים אחת לשנה על ידי מעבדה מאושרת ועל ידי מכון התקנים כל גן אחת ל-3 שנים (בשנה 25% מסך הגנים על פי החלטת מכון התקנים הישראלי)"

8. משך הטיפול בליקויים - אי התאמה בין הוראות ההסכם לזמני טיפול במוקד

להסכם עם החברה, צורף כנספח ב' - נספח שירותים ובו נקבע בין השאר, כי תיקון רגיל במתקן משחק אחד, יתבצע תוך 24 שעות מהמועד בו התגלה הליקוי.

כן נקבע בנספח, כי "במקרה חירום, על הקבלן לתקן כל פגם תוך שעתיים" ובנוסף נקבע כי "על אף האמור לעיל, פגם המהווה סיכון בטיחותי יתוקן ו/ או יטופל ללא דיחוי. בכל מקרה, יגרום הקבלן לכך, שהמתקן/ האתר לא יהווה סיכון בטיחותי, בין באמצעות מניעת גישה למתקן/ אתר ובין בביצוע על פעולה נחוצה לשמירה על הבטיחות"

בהסכם גם צוין סכום הפיצוי הכספי, שהחברה תשלם לעירייה בגין חריגה מלוחות הזמנים האמורים.

זמני התקן במוקד העירוני - במוקד לא נקבע כלל אפשרות של תיקון מיידי וזמני התקן הממוצעים לתיקונים נקבעו על יותר מ- 48 שעות.



סיכום והמלצות

- ממצא: הביקורת מצאה, כי זמן התקן שהוגדר במוקד לטיפול בפניות לתיקונים בגני משחקים, אינו תואם ללוחות הזמנים שהוגדרו בהסכם בעיקר בכל הקשור לטיפול בליקויי בטיחות וסיכון לציבור.
- המלצה: מומלץ לעדכן את זמני התקן שנקבעו במוקד העירוני לטיפול בליקויים במתקני משחקים, בהתאם לתנאי ההסכם עם החברה. בנוסף, מומלץ לערוך בקרה על משך הטיפול בליקויי הבטיחות בגנים, בדגש על ליקויים שנדרש לתת להם מענה מידי. בקרה זו תבצע בעזרת דוחות מהמוקד העירוני ודיווחים או התראות מעובדי התחזוקה.

תגובת אנף השפע - "זמני התקן נקבעו בחוזה ובצו התחלת עבודה ועל פי זמני תקן במוקד (נקבעה פגישה לבחינת מועדי תקן חדשים). במקרה הצורך, אנו מפעילים את הקבלן ע"פ החוזה. במקרה קריטי, מחלקת חזות העיר מבצעת סגירה זמנית עד להגעת הקבלן"

9. טיפול בפניות למוקד העירוני

הביקורת קיבלה לידיה, שני קבצי אקסל משנת 2020 ו 2021 בנושא פניות מוקד לגבי גני משחקים. הקבצים מרכזים בתוכם מידע לגבי מיקום גן השעשועים, סוג הפנייה, זמן התקן, תיאור התקלה ועוד.

כאמור, תקן מתקני משחקים מס' 1498, מפרט את הדרישות הקשורות להתקנה, תחזוקה ובטיחות במתקני משחקים. בחוזה הוגדרו הקנסות שניתן להטיל על חברת האחזקה, בגין הפרות שונות של תנאי ההתקשרות, בין היתר בגין איחור בביצוע תיקון הליקויים כל. הלן:

- אי תיקון ליקוי רגיל במתקן משחק אחד בתוך 48 שעות כנדרש - 1,000 ₪ עבור כל יום איחור
- אי תיקון ליקוי המסכן את ביטחון הציבור תוך 6 שעות כנדרש - 300 ₪ עבור כל שעה של איחור
- יצוין, כי לא הוגדרו קנסות על אי תיקון ליקוי בטיחותי (תוך שעתיים) ולא על נושא של טיפול מיידי למניעת גישה/ פתרון למתקן המהווה סיכון לציבור**

הביקורת ערכה חיון של הליקויים שהועלו בתלונות המוקד העירוני. הביקורת בחנה פניות שסווגו כזמן התקן של מעל 6 שעות ומצאה, כי חלק מהליקויים שהיו מסכני חיים, לא טופלו בקריאה הראשונה וטופלו רק לאחר כ-3 פניות למוקד.

כן נמצא, כי הזמן הממוצע לטיפול בכלל הליקויים בתלונות אלו הינו כ- 9 שעות.

בשנת 2020 נפתחו במוקד עיריית עפולה 274 פניות, מתוכן 16 פניות מוגדרות כפניות עם ליקוי המסכן את ביטחון הציבור. מצ"ב טבלה הכוללת דוגמאות לליקויים שהועלו בפניות מוקד ושכללו תלונות שיש בהן מרכיב של סיכון בטיחותי. הביקורת הדגישה שתי תלונות שאין ספק שיש בהן סיכון בטיחותי מידי, שהיה צריך להענות בתוך שעתיים לכל היותר, אך טופלו בפועל לאחר 7 שעות:

מיקום	סוג הליקוי	זמן טיפול בפועל
רובע יזרעאל	מדווחת על גדר שנפלה בגן משחקים מצורפת תמונה	7 שעות
דרום עפולה	תקלת בטיחות בגן קינמון. אחד מברגי האבטחה בנדנדה הגדולה השתחרר	7 שעות
שכון גאולים	משתלבות מפורקות גן משחקים גאולים	15 שעות
מרכז עפולה	הנדנדות מאוד לא יציבות- אבא התקשר לאחר שביתו נפלה יחד עם הנדנדה שהתפרקה בזמן הנדנוד	7 שעות
מרכז עפולה	ברחוב קירשטיין מהצד של הכביש שחוצים אותו מדווחת שבמדרכה חסר מהאבנים	15 שעות



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

בשנת 2021 קיבלה עיריית עפולה 170 קריאות, מתוכן 96 נחשבו קריאות עם ליקוי המסכנים את ביטחון הציבור. מהן 77 פניות טופלו בחריגה מזמן התקן. גם במקרה זה, יש לשים לב לתלונות על גדר או שלט העומדים ליפול ועשויים להוות סיכון בטיחותי תי מייד:

מיקום	סוג הליקוי	זמן טיפול בפועל	כמות פניות בנושא
נוף יזרעאל	בגן משחקים סביון יש מדרגה שבורה מבקשת לטפל בהקדם	15 שעות	1
רובע יזרעאל	הגדר בגן תרשיש התעקמה לחלוטין עומדת ליפול	7 שעות	1
שכון גאולים	התושב מדווח על גן משחקים גאולים, מדובר בלוח מודעות נרקב והתפרק	7 שעות	4
	דווח בעבר מספר פעמים. כי שלט המודעות נרקב והתפרק. טרם הושלם פלטת הדק שנרקב.	7 שעות	
	דווח בעבר מספר פעמים. כי שלט המודעות נרקב והתפרק. טרם הושלם	7 שעות	
	התושב מדווח על לוח מודעות מפורק מבקש לטפל בזה.	7 שעות	

סיכום והמלצות

- ממצא: כאמור, קיים פער זמן התקן שהוגדר במוקד לבין זמן התקן שהוגדר בחוזה. בדיקה מדגמית של תלונות מוקד העלתה מספר דוגמאות לליקויי בטיחות דחופים שטופלו תוך פרק זמן שנע בין 7 שעות ל 15 שעות, חריגה מהאמור בהסכם. פניות אלו לא סומנו על ידי איש כפניות מסוכנות ולא ניתנה עליהן הערה לקבלן או קנס כאמור בהסכם

המלצה: על העירייה לעשות כל שלעיל ידה, על מנת שליקויי בטיחות/ ליקויים המסכנים את הציבור יטופלו באופן מידי. מומלץ להדריך את עובדי המוקד העירוני, כי במקרה של ליקוי בטיחות דחוף, יש להפנות לקבלן תוך ציון העובדה כי מדובר בליקוי בטיחותי ויש לטפל בלוח זמנים מידי / שעתים. מומלץ במקרים אלו לעדכן גם את נציג מחלקת שפע, על מנת שיוודא כי הנושא מטופל באופן מידי. יש להקפיד לדווח על חריגה בטיפול במקרים אלו ובמידת הצורך אף לקנוס את הקבלן כאמור בחוזה.

תגובת אנף השפע - "טיפול בשבילים ואבנים משתלבות הם באחריות מחלקת הנדסה"

10. ביצוע בדיקות תקופתיות

10.1 בדיקה חזותית שגרתית

בתקן נקבע, כי יש לערוך בגני המשחקים גם בדיקות חזותיות שגרתיות. הבדיקה נועדה לאתר, באופן יזום ושיטתי, מוקדי סיכון במתקני המשחקים, מתוך הנחה שאין להסתמך רק על הבדיקות החודשיות, שעורכת חברת האחזקה ועל הפניות של התושבים למוקד העירוני.

בתקן צוין, כי הבדיקה החזותית השגרתית, נועדה לאפשר זיהוי גורמי סיכון, כגון חלקים שבורים, או שבירי בקבוקים. בגנים שנעשה בהם שימוש מסיבי, או שנעשים בהם לעיתים מעשי השחתה, יתכן שקיים צורך בביצוע בדיקות יום-יומיות.

לביקורת נמסר, כי עובדי השפע בוחנים את הגנים באופן שוטף, אך לא נמסרה תוכנית עבודה בנוגע לביצוע בדיקות חזותיות בגני משחקים. כמו כן, לא נמצא תיעוד להעברת דיווחים על ביצוע בדיקות חזותיות.

לביקורת נמסר, כי חברה האחזקה אמורה לערוך בדיקה אחת בחודש בכל גן, אלא אם כן מחלקת תחזוקה העבירה אליה, קריאות מוקד שחייבו אותה לבצע בגן בדיקות נוספות. לפיכך, במידה ואירעה תקלה במתקן, זמן קצר לאחר ביצוע הבדיקה החודשית ובמוקד לא התקבלה לגביה פניות מתושבים, יתכן ויעברו מספר שבועות עד לאיתור התקלה על ידי החברה.

תגובת אנף השפע - "הגנים באופן שוטף נבדקים על ידי חזות העיר בבדיקות יזומות כחלק מהעבודה השוטפת (מעבר לבדיקות חודשיות על ידי החברה המתחזקת). חברת הגינון מחויבת על פי החוזה לנקות את כל הגנים כולל ריקון פחי האשפה, התקנת שקיות וכו"



10.2 בדיקה חודשית

הבדיקה החודשית נועדה לבחון בעיקר את תקינות ההפעלה והיציבות של המתקן, תוך התמקדות, בסיכונים העלולים להיווצר מבלאי או השחתה. בתקן נקבע, שהבדיקה תיערך ע"י בעלי המתקן או האחראים לו, פעם בחודש או לפי הוראות היצרן ותתייחס לפרטים להלן:

הפרט הנבחן	פגמים אפשריים שאמורים להיבדק
1 מבנה כללי (חלקים קבועים ואחרים)	העדר חלקי מבנה, סדקים, שברים וכד'
2 אמצעי חיבור	העדר אמצעי חיבור, התרופפות סגירה, העדר אמצעי הבטחה מפני התרופפות.
3 חלקים נעים	העדר חומר סיכה במסבים, פגם בתנועה
4 שרשרות	אי תקינות החיבורים ושחיקתם
5 יסודות	חופש בין היסוד לקרקע, בליטת היסוד מעל פני הקרקע
6 כיסוי משטחים מתחת למתקנים ובסביבתם	היעדר כיסוי מספקי, אי ניקיון הכיסוי
7 חבלים	בלאי, השחתה
8 סימון ושילוט	העדר סימון ושילוט כנדרש בתקן
9 הגנה מפני יציאה לכביש	העדר גידור למניעת התפרצות מסוכנת לכביש

נמצא, כי החברה המתחזקת ביצעה בדיקות חודשיות במשך כל תקופת ההתקשרות, כנדרש בתקן וכמתחייב מתנאי ההסכם. בסעיף 1.4 במסמכי המכרז נקבע, כי לאחר בדיקת כל המתקנים המצויים בגני הילדים, על החברה להגיש בכל חודש דו"ח מפורט בדבר תקינות כלל המתקנים בכל גן וגן.

הביקורת בדקה את הדוחות שהתקבלו לידיה מהמבוקר אשר הוגשו על ידי החברה בשנים 2020-2021. החברה הגישה דוח בדיקה חודשי עבור כל אחד מהגנים שנבדקו, שכלל את הפרטים הבאים: נתונים כלליים (אתר, לקוח, משימה), פרטי פתיחת עבודה ופרטי סגירת עבודה, פרטי הדיווח מהשטח(הבדיקה וסטטוס תיאור התקלה במתקנים), הערות כלליות, משימות לתחזוקה הבאה ופירוט המתקנים שקיימים בגן.

בהמשך לסעיף 1.4 במסמכי המכרז, על הקבלן לנהל יומני עבודה ויצרפם לדו"ח הבדיקה החודשית. במועד הביקורת לא נמסר למבקר תיעוד לכך שהחברה ניהלה יומני עבודה.

הביקורת בחנה דוחות בדיקה חודשיות שהתקבלו לשתי תקופות מדגמיות : 8/2020 ו- 5/2021.



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור



מסקירת הדוחות עולה, כי ישנם גנים שאין להם דוחות בדיקה חודשיות בשתי התקופות הנבדקות, כמפורט להלן:

אתר	כתובת	סמל מוסד	אתר	כתובת	סמל מוסד
מוסדות חינוך עירייה			מוסדות חינוך עירייה		
אגוז	תדהר 15	634717	אגוז	תדהר 15	634717
איילים	מנחם בגין 7	634642	איילים	מנחם בגין 7	634642
אלון חנ"מ	ההגנה 13	574954	אלון חנ"מ	ההגנה 13	574954
בי"ס רימונים	חביבה רייך		בי"ס רימונים	חביבה רייך	
ברכת רחל ד'	כצנלסון 2	579474	ברכת רחל ד'	כצנלסון 2	579474
האתרוג	נגבה 3	535674	האתרוג	נגבה 3	535674
הדסים ג'	רימון 3	500561	הדסים ג'	רימון 3	500561
זית	לאה גולדברג 20	634717	זית	לאה גולדברג 20	634717
חברותא	נגבה 3	624601	חברותא	נגבה 3	624601
יעל רום א' (ל.מ.)	חטיבת כפיר 15		יעל רום א' (ל.מ.)	חטיבת כפיר 15	
יעל רום ב'		634659	יעל רום ב'	חטיבת כפיר 15	
יפה ירקוני א'		569517	יפה ירקוני א'	יפה ירקוני 12	
יפה ירקוני ב'		569509	יפה ירקוני ב'	יפה ירקוני 12	
	חטיבת כפיר 15	634683	כפיר ב		
לאה גולדברג א' (ל.מ.)			לאה גולדברג א' (ל.מ.)	לאה גולדברג 20	ל.מאוכלס
לאה גולדברג ב'			לאה גולדברג ב'	לאה גולדברג 20	634667
מעלות ג'	פנקס צבי 13	502617	מעלות ג'	פנקס צבי 13	502617
	בציר 20	500587	נורית ב		
סוניה			סוניה	החורש 18	500546
סי.פי. שקד	ההגנה 53	419283	סי.פי. שקד	ההגנה 53	419283
	ההגנה 53	502294	עגורים		
פטל	לאה גולדברג 20	634691	פטל	לאה גולדברג 20	634691
רונה רמון	חביבה רייך 14	624593	רונה רמון	חביבה רייך 14	624593
רימון ג'	מנחם בגין 7	634634	רימון ג'	מנחם בגין 7	634634
שנהב א'	חביבה רייך 14	579771	שנהב א'	חביבה רייך 14	579771



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור



ציבורי וכושר			ציבורי וכושר		
				מצדה	מצדה
				פארק עירוני	פארק נינג'יה
	שלדג 2 עפולה	שלדג		שלדג 2 עפולה	שלדג
	תל ברכאן	תל ברכאן		תל ברכאן	תל ברכאן
מוסדות לא מוכרים			מוסדות לא מוכרים		
				יצחק שדה	בני תורה אלירן דדון
				מאפו אברהם 10	גן משמעות הרב גולד
	וינגייט 15	ויז'ניץ		וינגייט 15	ויז'ניץ

במקביל, נמצאו גם דוחות בדיקה חודשיות עבור גנים שאינם ברשימת הגנים שמופיעה בתיק הגן שנמסר לביקורת, כמפורט להלן:

יש דוח בדיקה אך לא רשומים בתיק גן					
מאי-21			אוג-20		
מוסדות חינוך עירייה			מוסדות חינוך עירייה		
שם הגן			שם הגן		
פקודת עבודה			פקודת עבודה		
	פקודת עבודה 62	עופרים ב'	פקודת עבודה 66	תדהר ב'	
	פקודת עבודה 61	עופרים א'	פקודת עבודה 62	עופרים ב'	
	פקודת עבודה 66	תדהר ב'	פקודת עבודה 61	עופרים א'	
	פקודת עבודה 93	גן תאנה א'	פקודת עבודה 117	גאולים א'	
	פקודת עבודה 105	גן ילדים ענבל	פקודת עבודה 109	גן מעלות ב'	
	פקודת עבודה 108	גן מעלות ב'	פקודת עבודה 106	גן ילדים ענבל	
	פקודת עבודה 114	גאולים א'	פקודת עבודה 94	גן תאנה א'	
	פקודת עבודה 141	בי"ס יובלים	פקודת עבודה 143	בי"ס יובלים	
ציבורי וכושר			ציבורי וכושר		
	פקודת עבודה 133	ציבורי תל עפולה	פקודת עבודה 134	ציבורי תל עפולה	

מהסקירה עלה גם, כי בחלק מהגנים הועלו הערות גם ב 5/2020 וגם ב 8/2020. להלן פירוט:



יהושע חנקין 47 ת.ד. 2016 עפולה 1825458 | טל. 04-6520385 | פקס. 04-6520389
 Yehushua Hankin St. 47 P.O.B. 2016 afula 1825458 ISRAEL | www.afula.muni.il | eynav@afula.muni.il



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור



הערות בדוח בדיקה 8/2020			הערות בדוח בדיקה 8/2020		
סמל מוסד	כתובת	אתר	סמל מוסד	כתובת	אתר
מוסדות חינוך עירייה			מוסדות חינוך עירייה		
526350		ברכת רחל א'	634675	בציר 20	נורית א
531707	שוהם 10	ברקת א'	500587	בציר 20	נורית ב
534271	רימון 3	זמיר	ציבורי וכושר		
573683	ספיר 10	יהלום א'		הרצל 22	ביאליק ציבורי
502591	פנקס צבי 13	מעלות א'		בן צבי 30	בן צבי
500843	שיבת ציון 22	רקפות		סלעית 27	ברני
ציבורי וכושר				סלעית 27	ברני כושר
	אסף שמחוני 22	אסף שמחוני		חצב אירוסים	חצב כושר
	בן צבי 30	בן צבי		כורש	כורש
	דוד אלעזר	בריכה עירונית כושר		לילך 12	לוטם
	הקונגרס חנקין	גאולים כושר		מנחם בגין	מנחם בגין
	ז'בוטינסקי 10	ז'בוטינסקי		הבנים 11	נסיס כושר
	חצב אירוסים	חצב כושר		פארק עירוני	פארק בוגרים
	לילך 12	לוטם		פארק עירוני	פארק כושר פעוטות
	הבנים 11	נסיס כושר		קינמון 12	קינמון
	סביון	סביון כושר		קירשטיין 8	קירשטיין (שלי דדון)
	פארק עירוני	פארק בוגרים		שעורה 7 המינים	שבעת המינים כושר
	פארק עירוני	פארק כושר סקייטבור	מוסדות לא מוכרים		
	פארק עירוני	פארק כושר קיר טיפוס		קונטיקט 5	מעין יוסף
	פארק עירוני	פארק פעוטות			
	פרץ ציוני 29	פרץ ציוני			
	קינמון 12	קינמון			
	קירשטיין 8	קירשטיין (שלי דדון)			
	ש"י עגנון 5	ש"י עגנון			
	שעורה 7 המינים	שבעת המינים כושר			

10.3 בדיקה שנתית ותלת שנתית

הבדיקה השנתית נועדה לקבוע את רמת הבטיחות הכוללת של המתקן, כולל היסודות והמשטחים והיא אמורה להיערך על ידי מהנדס מכונות או מהנדס אזרחי רשום, שהוכשר במכון התקנים לערוך את הבדיקה.

בהתאם לסעיף 2.6 ג' לתקן ישראלי 1498, כל מתקן משחקים נדרש להיות מבוקר מדי שנה במטרה לוודא, כי המתקן עומד בדרישות הבטיחות: **"הבחינה השנתית העיקרית נועדה לקבוע, במרווחי זמן של 12 חודשים לכל היותר, את רמת**



הבטיחות הכוללת של המתקן, היסודות ופני המשטחים..."

בחינה שנתית עיקרת" מוגדרת בתקן כבחינה הנערכת במועד שלא יאוחר מ- 12 חודשים ממועד הבדיקה הקודמת ותתייחס לרמת הבטיחות הכוללת של מתקן המשחקים, היסודות ופני המשטחים, כגון: השפעות מזג האוויר, ראיות לריקבון או קורוזיה וכל שינוי ברמת הבטיחות של המתקן בגלל הוספה או החלפה של רכיבים. עוד נקבע בתקן, כי במהלך הבדיקה השנתית, יש לשים לב במיוחד, לחלקים שהם "אטומים לכל ימי חייהם" והבדיקה יכולה לדרוש ביצוע חפירה או פירוק חלקים מסוימים של המתקן.

בנוסף, סעיף 6.2 ג' לחלק 7 לתקן קובע כי **"אחת לשלוש שנים תיערך בדיקת התאמת המתקן לדרישות התקן הרלוונטי על ידי מעבדה מושרת". מעבדה מאושרת מוגדרת בתקן כ" מכון התקנים הישראלי או מי שאושר על ידי הממונה של התקינה...לבדוק את התאמת המתקנים לתקן ולתת תעודת בדיקה על כך".**

בסעיף 1.5 למסמכי המכרז נקבע כי:

" הקבלן יהיה אחראי בכל שנה (כעבור 12 חודש ממועד הבדיקה האחרונה) על המצאת אישור מכון התקנים הישראלי בדבר תקינות המתקנים".

יצוין, כי עפ"י התקן חייבים לערוך בדיקה שנתית במתקנים, ואילו המצאת אישור של מכון התקנים עצמו/ מעבדה נדרש רק אחת ל-3 שנים.

בבדיקת ביצוע בדיקות שנתיות ותלת - שנתיות בשנים 2019 עד 2021, לביקורת נמסר כי בכל שנה מבוצעות בדיקות מעבדה לכל הגנים. הביקורת סרקה את כל הדוחות -דוחות מעבדה ודוחות של מכון התקנים- ולהלן ריכוז הדוחות שהוגשו לידיה:

שנה	מכון התקנים	MSI	גבי שואף
2019	3	0	7
2020	5	66	26
2021	2	83	14

לאחר מכן, השוואה מול רשימת כל הגנים ונמצא כי עדיין חסרים דוחות עבור 11 גנים, וזה עדיין בטיפול.

בנוסף לבדיקת דוחות הבדיקות, הביקורת בחנה את הנושא של אפקטיביות אמצעי הבטיחות בגנים. ב סעיף 8.2.1 לחלק 7 לתקן נקבע כי: **"מפעיל מגרש המשחקים יבצע הערכה תקופתית של האפקטיביות של כל אמצעי הבטיחות המשמשים במגרש המשחקים (לרבות ההמלצות שבתקן). ההערכה תבוצע אחת לשנה לפחות ובאופן שיטתי. המפעיל ישנה את אמצעי הבטיחות לפי הצורך, על פי הניסיון או לפי השתנות הניסיונות."**

הביקורת לא קיבלה לידיה מידע שקשור לנושא זה.

סיכום והמלצות

- ממצא: לא נמסרה תוכנית עבודה בנוגע לביצוע בדיקות חזותיות בגני משחקים. כמו כן, לא נמצא תיעוד להעברת דיווחים על ביצוע בדיקות חזותיות.
- המלצה: הביקורת ממליצה לכלול את הבדיקות החזותיות בתוכנית עבודה שבועית, שתכלול כרבע מהגנים בכל שבוע ולתעד את ממצאי הבדיקות בטופס דיווח שיועבר לדרג האחראי.
- ממצא: לא נמסר לביקורת תיעוד לכך, שהחברה המתחזקת ניהלה יומני עבודה.
- המלצה: מומלץ להקפיד על ניהול יומן עבודה ע"י החברה כנדרש עפ"י ההסכם ועל החתמתו ע"י נציג החברה ומפקח מטעם העירייה, לצורך פיקוח על פעילות החברה. עוד מומלץ, לבחון את הצורך בהפעלת סעיף הקנסות במקרים בהם הדבר נדרש עפ"י ההסכם.
- ממצא: הביקורת מצאה, שבחלק מהגנים נמצאו אותם ליקויים בשתי התקופות החודשיות שנסקרו.
- המלצה: מומלץ שהבקרה של הדרג האחראי בנושא, תכלול גם השוואה בין דוחות חודשיים עוקבים, כדי לוודא את השלמת הטיפול בגנים בהם קיימות הערות.
- ממצא: הביקורת לא קיבלה לידיה את כל דוחות המעבדה ודוחות של מכון התקנים, לכן אין אפשרות כרגע לתת מסקנות והערות בנושא זה.



המלצה: הביקורת ממליצה, לערוך רשימת מעקב אקסל בדומה לזו שערכה על ידי הביקורת. הרשימה תכלול את פרטי כל הגנים, פרטי הגורם שבדק אותם ומועד בדיקה אחרון. מומלץ לבחון את האפשרות להכניס במערכת התרעות לגבי כל גן שנבדק לפני 2.75 שנים (כלומר נותרו 3 חודשים לחלוף 3 שנים מבדיקה אחרונה), כדי לוודא שגנים אלו יבדקו ברבעון הקרוב.

- ממצא: הביקורת לא קיבלה לידיה מידע עבור בדיקת אפקטיביות אמצעי הבטיחות בגנים.

המלצה: הביקורת ממליצה לעקוב אחר נושא זה, ולהכין דוחות אחת לשנה לפחות כדרישות התקן עבור אפקטיביות אמצעי הבטיחות בגני משחקים ובחינת הצורך לשנות את אמצעי הבטיחות הננקטים.

11. בדיקה מדגמית של רמת התחזוקה במספר גנים ומתקני משחק

הביקורת ערכה סיור יחד עם נציג מחלקת שפע, ב 9 גנים שנבחרו מדגמית. להלן רשימת הגנים שנדגמו:

מס"ד	שם הגן	כתובת	ביקורת מכון התקנים האחרונה
1	גן קינמון	רח' קינמון 12 א	מרץ 2020
2	גן נסיס	רח' הבנים 6	ינואר 2021
3	גן גאולים	רח' הקונגרס הציוני 50	מאי 2021
4	פארק שלי דדון	רח' הרב קירשטיין 12	נובמבר 2020
5	גן ארבע אימהות	רח' ארבע אימהות 2	ינואר 2021
6	גן ילדים תמר אריאל	חביבה רייך 14	פברואר 2021
7	גן ילדים שוהם א'	ספיר 12	יוני 2021
8	גן ילדים שוהם ב'	ספיר 12	יוני 2021
9	גן ילדים שנהב ב'	חביבה רייך 14	ספטמבר 2021

ממצאי הביקורת

ניקיון כללי של הגן

הגנים הציבוריים נמצאו נקיים. בעת הסיור בגן הגאולים, הקבלנים האחראים על ניקוי הגנים הגיעו והתחילו לנקות את הגן. בבדיקת מתקני משחק, הממוקמים בגני ילדים, נמצא, כי בשני הגנים תמר אריאל ושנהב ב', משטחי הדשא לא נקיים וקיים חול מסביב לארגז החול.

מצב מתקני המשחק

בשני גנים נמצאו ליקויים במתקני המשחקים. בגן שלי דדון נמצא שבר באחת המגלשות ובגן נסיס קיים סדק במתקן 90. נמסר לביקורת, כי המתקן הוחלף חלקית לאחר בדיקות של מכון התקנים ובדיקות מעבדות. למרות זאת, בעת הביקורת נמצא בו ליקוי ביתר הגנים שנסקרו, כל מתקני המשחק נצפו במצב טוב, שלם, נקי ובטיחותי.

מצב תקינות משטחי הדשא

ברוב הגנים שנסקרו, משטחי הדשא היו תקינים, בשני גנים נמצאו ליקויים: בגן שלי דדון נמצאו פגמים במשטחי הדשא. לביקורת הוסבר, כי חלק גדול מהדשא בגן הוחלף - לאור בדיקות קודמות. למרות זאת, כאמור, נותרו ליקויים.



בעת הסיור, אחראי הנושא במחלקת שפע, מר יהורם לוי, התקשר לחברה המתחזקת ונמסר לו שהחברה מודעת לליקוי וכבר קיימת הוראה לביצוע התיקון.

גנים שוהם א' ו-ב'

בעת הסיור, המחנכות בשני הגנים התלוננו בפני הביקורת, שיש צורך להחליף את משטחי הדשא, מכיוון שהם לא בטיחותיים לילדים, כי הם מאוד קשים וגסים. נציג מחלקת שפ"ע, טען שכל עוד יש בדיקה תקינה ממכון התקנים, אין חובה להחליף את המשטחים

קיום שלט ביקורת בטיחות

נמצא בכל הגנים, במקום בולט לעין, שלט ביקורת המכיל את הפרטים הבאים: שם הגן, מס' טלפון מוקד עירוני 106, מס' היתר המתחזק, תאריך ביקורת שנתית אחרונה של המתחזק (עיריית עפולה או א.ד. מתקני משחק בע"מ) ותאריך הביקורת הבאה.

בעת הביקור בגן קינמון, בספטמבר 2021, היה רשום בשלט הגן, שהבדיקה השנתית האחרונה הייתה ב- מרץ 2020 והבאה צריכה להיות ב- מרץ 2021.

נציג מחלקת שפע מסר לביקורת, כי הגן נבדק ואושר וככל הנראה בטעות השלט לא הוחלף. לאחר הביקורת הוחלף השלט בשלט מעודכן.

מצב שבילי הגן

בכל הגנים נמצאו השבילים תקינים, פרט לגן גאולים. נמצא, כי בשבילים בגן גאולים, יש התרוממות במרצפות. בעת הסיור, מר נציג אגף שפע הסביר, כי הבעיה ידועה וכי העירייה קיימה פגישות עם ועד השכונה, על מנת לדון בנושא הגן כולו כולל השביל. הוסכם שאכן צריך לטפל בשביל.

ביקור נבדק גם את נגישות השבילים לאנשים עם מוגבלויות, בכל הגנים שבוקרו הייתה נגישות.

יש לציין, שבגן נצפה גזע עץ שבולט מהרצפה.

מצב הספסלים והשולחנות

נמצאו תקינים ונקיים. יש לציין, שהיו תלונות של המבקרים בגן גאולים בקשר לנושא זה. התלונות היו על חורים ברצפת הגן, עקב כך שהסירו ספסלים. בעת הסיור הביקורת מצאה, כי בעיה זו טופלה. הותקנו ספסלים חדשים ולא קיימים חורים.

מצב מתקני השתייה

נצפו ברזיות שתייה רק בגן גאולים, אך בגן זה הייתה נזילת מים.

תאורה בגנים

בסיור נצפו עמודי תאורה בכל הגנים. היות והסוירים נערכו במהלך היום, לא ניתן היה לראות אם כל המנורות אכן דולקות.

מצב הגדרות

נמצאו שלמות ותקינות.

קיום "שלט גן"

נמצא בכניסה לכלל גן "שלט גן" בו רשום שם הגן, אך לא רשומים גם כללי התנהגות בגן.

סיכום והמלצות

- ממצא: רוב הגנים נקיים, אך במספר גני ילדים, נמצאו משטחי דשא לא נקיים ומלוכלכים בחול. המלצה: להרחיב בדיקות חודשיות אשר נעשות בתוך גני הילדים.



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

- ממצא: נמצא שבר באחת המגלשות בגן ציבורי, שמהווה מפגע בטיחותי. המלצה: לטפל דחוף בתיקון מפגע הבטיחותי הנ"ל, המסכן את המבקרים בגן.
- ממצא: קיים סדק במתקן 90 בגן נסיס. המלצה: לטפל בתיקון המתקן.
- ממצא: נמצאו פגמים בחלק ממשטחי הדשא בגן אחד ונמסרו לביקורת תלונות על משטח ישן וקשה המלצה: במידת האפשר, להחליף את משטח הדשא בגן הנדגם. לעשות סיור שנתי בכל הגנים, בו ייבדק מצב הדשא ויבחן הצורך בהחלפתו..
- ממצא: לחלק מהמתקנים אין מדבקות לגיל המותר (או האסור) לשימוש במתקן. כמו כן, בשלטים בכניסה לגן לא רשומים כללי התנהגות בגן.
- המלצה: יש להוסיף בשלט הגן כללי התנהגות בגן. בכל מבדק חודשי, יש לבחון האם כל המדבקות נמצאות, ובמידה ומאותרות מדבקות חסרות, להדביק מדבקות במתקנים החסרים.
- ממצא: נמצא מקרה, בו בשלט רשום שהבדיקה השנתית האחרונה הייתה ב- מרץ 2020 והבאה צריכה להיות ב- מרץ 2021, דבר המעיד על זה שעדיין לא ביצעו בדיקה בזמן. כאמור נמסר לביקורת כי השלט לא מעודכן. המלצה: אם אכן בוצעה בדיקה שנתיים בזמן, יש לדאוג ולתקן את הרישום בשלט.
- ממצא: נמצא מקרה, של התרוממות במרצפות השבילים בגן. כן נצפה גזע עץ שבולט מהרצפה. ליקויים אלו מהווים מפגע בטיחותי. המלצה: לטפל דחוף בתיקון המפגע הבטיחותי, המסכן את המבקרים בגן ולבדוק תקינות השבילים בכל הגנים.

תגובת אנף השפע - "כל הגנים אשר נבדקו תוקנו מייד לאחר הסיורים בגנים (יתרה מזאת, הוחלפו כל שלטי הגן בגנים עקב התישנותם"





בטיחות מוסדות חינוך

ביקורת בטיחות מוסדות חינוך - עיקרי הממצאים וההמלצות

המלצות	ממצאי הביקורת
<p>1. מומלץ כי קב"ט מוסדות החינוך יהיה שותף בתהליך בקרה על תיקון הליקויים שעלו מדוחות היועץ.</p> <p>2. מומלץ לבחון מדוע צוות הביקורת מצא ליקויים שלא עלו בדוחות יועץ הבטיחות.</p> <p>3. יש לוודא כי מתקבל אישור אגרונום ליציבות עצים וענפים טרם פתיחת שנת הלימודים.</p> <p>4. מומלץ כי גם ממצאים חיוביים ותקינים יתועדו באופן מפורט.</p> <p>5. מומלץ לדרוש מיועץ הבטיחות למלא רשימת תיוג מול כל מוסד חינוכי אותו הוא בודק בה יצוין בפירוט אילו אישורים שנתיים/ תקופתיים קיימים ולאילו אישורים הרשות נדרשת בהשלמתם.</p> <p>5. יש לקיים מעקב סדור אחר כל הליקויים בדרגה 2 בכל מוסדות החינוך בעיר ולהגדיר תוכנית עבודה שנתית לטפל בהם.</p> <p>6. מומלץ כי יועץ הבטיחות יבדוק את כל החללים והמתחמים בתוך מוסד החינוך, וכל שינוי שמתבצע בהם חייב לקבל אישור ע"י היועץ לתקינותם.</p> <p>7. מומלץ לקיים תהליך סדור של בדיקה ואישור כי אכן כל הליקויים שעלו ע"י היועץ הוסרו, טרם העברת אישור הרשות למשרד החינוך ופתיחת שנת הלימודים.</p> <p>8. מומלץ לוודא כי תאריך הביקורת המופיע בדוחות היועץ הינם תאריכים מדויקים של מועד הביקור בפועל.</p>	<p>1. נמצא כי טרם פתיחת שנת הלימודים התבצעה ע"י הרשות ביקורות בטיחות לאישור מוסדות החינוך, כנדרש בחוזרי מנכ"ל - נאות.</p> <p>2. נמצא כי בעל המקצוע שבדק את תקינות מוסדות החינוך, עבור הרשות, ואישר בחתימתו את תקינותם הינו בעל מקצוע שהוסמך והוכשר על ידי משרד החינוך לצורך זה - נאות.</p> <p>3. נמצא כי הרשות העבירה במועד אישור חתום על ידי מהנדסת עיריית עפולה למשרד החינוך לגבי השלמת תיקון הליקויים ומוכנות המוסדות. - נאות.</p> <p>4. נמצא בבדיקה מדגמית כי קיים אישור קונסטרוקטור לייציבות מבנים כנדרש - נאות.</p> <p>5. נמצא כי קב"ט הרשות אשר אמון על תחום הבטיחות במוסדות חינוך איננו שותף בתהליך לבקרה על תיקון הליקויים שעלו מדוחות היועץ.</p> <p>6. בבדיקה מדגמית נמצאו ליקוי בטיחות שלא עלו בדוחות יועץ הבטיחות של הרשות.</p> <p>7. נמצא כי למרות החובה לקבלת אישור מאגרונום או גוזם עצים מקצועי ליציבות עצים וענפים שנמצאים במוסדות החינוך, שנת הלימודים נפתחה ללא אישור זה.</p> <p>8. נמצא כי הדוחות מציינים רק ליקויים ולא נושאים שנבדקו ונמצאו תקינים. הביקורת תצוין כי לא קיימת דרישה רגולטורית לכך, אך יחד עם זאת פירוט שכזה יאפשר מעקב טוב יותר שהיועץ ביצע סיור בכל החללים והמבנים.</p> <p>9. נמצא כי יועץ הבטיחות איננו מצוין בדוחות את האישורים השנתיים/התקופתיים השונים הנדרשים על פי חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, ולטענתו מתבסס על זיכרונו והיכרותו את האישורים הקיימים ברשות.</p> <p>10. נדגם ונמצא כי ליקויי בטיחות שעלו ע"י הבודק המוסמך, מנהלים על ידי רכזת אחזקת מוסדות חינוך. נמצא מעקב ורישום של ליקויים בדרגה 2 בטבלת אקסל רק לבתי הספר בעיר. בטבלה לא מופיעים הליקויים שעלו בסדר עדיפות 2 ויש לטפלם בגני הילדים.</p> <p>11. נידגם מיקלט שכלל לא נבדק ע"י היועץ כחלק מבדיקת המוכנות לשנת הלימודים (מאחר והיה עמוס בציוד), הביקורת תצוין כי בבדיקתה לא נמצאו ליקויים במקלט.</p> <p>12. נדגם מיתחם בבית ספר שלא נבדק לפני תחילת שנת הלימודים ע"י היועץ, לטענת היועץ לאור העובדה שהמתחם היה תחום בגדר (גדר שהוסרה לטענתו מאוחר יותר). צוות הביקורת מצא במתחם זה מספר ליקויי בטיחות.</p> <p>13. לא נמצא אישור כתוב לכך שהליקויים אותם מיפה היועץ טופלו והוסרו. כך גם לא קיימים לתייעוד בבדיקה חוזרת של היועץ או מי מהרשות לוודא שהליקויים תוקנו.</p> <p>14. בבדיקה מדגמית עולה כי בחלק מדוחות סיכום מבדק הבטיחות במוסדות החינוך שהופקו על ידי יועץ הבטיחות, מצויין תאריך ביקורת שהינו למעשה חל בימי שבת (כדוגמא: מבדק בגן גפן א', גפן ב', דפנה וגן זמיר התפתחותי ועוד). לדברי ממונה הבטיחות הסיבה הינה העובדה שהוא מילא את הטפסים בסוף שבוע בביתו במערכת ממוחשבת, אשר מייצרת באופן אוטומטי את תאריך מילוי הדוח בפועל.</p>



<p>מומלץ להגדיר את הגורם האחראי ברשות לעניין זה ולחייבו לקיים שגרת מבדקי בטיחות במהלך שנת הלימודים ולהוציא דו"ח מפורט לאחר כל מבדק.</p>	<p>1. נמצא כי בעירייה לא נערכות ביקורות בטיחות סדורות ע"י גוף כלשהו בעירייה במהלך שנת הלימודים. 2. בסיוור בשטח של צוות הביקורות התגלו ליקויי בטיחות, שקשורים לתחזוקה השוטפת וחלקם גם להתנהלות הצוות החינוכי והינם בניגוד לדרישות משרד החינוך (לדוגמא, חוסר במזרקי אפריפרן, הימצאות נקודות חשמל חשופים, נדנדות לא מקובעות, קולרים לא מקובעים לקיר, פיתחי מילוט חסומים חוסר בציוד עזרה ראשונה ועוד).</p>
<p>1. מומלץ לגבש מדיניות בטיחות ברמת הרשות, מדיניות זו תהווה את הבסיס לכתיבה של מסמכי בטיחות שונים ברשות ותגדיר בעלי תפקידים אחראים לתחום. 2. מומלץ לגבש ולממש מידי שנה תוכנית עבודה שנתית לניהול תחום הבטיחות במוסדות החינוך השונים ברשות.</p>	<p>1. נמצא כי לא קיימת מדיניות/תפיסה כתובה לניהול תחום הבטיחות במוסדות החינוך שנגזרת מחוזי מנכ"ל וחקיקה וכך גם לא הגדרה של גורם אחראי לכך ברשות. 2. נמצא כי לא קיימת תוכנית שנתית לניהול ובקרה שוטפת, של תחום הבטיחות במוסדות החינוך ברשות.</p>
<p>1. מומלץ לגבש ולכתוב שורה של נהלים שיגזרו ממדיניות הבטיחות שתיכתב לרשות. בין היתר מומלץ על הנהלים הבאים: א. נוהל קליטה והכשרת עובד בתחום הבטיחות. ב. נוהל בקרה על עבודת קבלנים. ג. נוהל דיווח על אירועי בטיחות. 2. מומלץ לבנות רשימת תיוג לביצוע בקרה שוטפת על תחום הבטיחות במוסדות החינוך. 3. מומלץ לגבש שגרות עבודה שיחייבו את אחראי הבטיחות במוסדות חינוך ברשות (בדגש על קב"ט הרשות), לקיים בקרה סבירה על שיגרת הבטיחות המוסדות החינוך. 4. מומלץ לבצע בקרה שוטפת על עבודתם של קבלנים במוסדות החינוך ברשות.</p>	<p>1. נמצא כי לא קיימים נהלי עבודה פנימיים אשר מגדירים את תהליכי העבודה והבקרה בהתאם לנגזר מכל הדינים הקיימים. 2. נמצא כי לא קיימת רשימת תיוג שנגזרת מכל דין לגבי הנדרש לבצע ולבקר בתחום הבטיחות במוסדות החינוך (לדוגמא , בקרה על תקינות תיקי עזרה ראשונה , מזרקי אפיפן במוסדות החינוך, וכו'). 3. לא נמצאו שגרות עבודה שאמורים להסדיר ולטייב את הבטיחות במוסדות החינוך ברשות המקומית. 4. לא קיים תהליך של פיקוח או בקרה על בטיחות עבודתם של קבלנים שונים שפוקדים את מוסדות החינוך בעירייה.</p>



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

<p>1. יש להבהיר בהגדרת תפקיד ברורה את תפקידו של קב"ט מוסדות החינוך.</p> <p>2. מומלץ למנות אחראי רשמי לתחום הבטיחות במוסדות חינוך, ככל שניתן עדיף שיהיה זה קב"ט מוסדות חינוך. בנוסף נכון לבנות ולממש תוכנית עבודה שנתית למעקב אחר שיגרת הבטיחות במוסדות החינוך,</p> <p>3. מומלץ לוודא כי קיים חוזה העסקה סדור מול עורך מבדקי הבטיחות.</p> <p>4. מומלץ לתעד ולפקח על השעות של יועץ הבטיחות.</p> <p>5. יש לקיים מעקב סדור ויעיל אחר אישור העדר עבירות מין לקבלנים השונים העובדים ברשות. יש לאסור כניסת עובדים שעבורם לא קיים בידי העירייה אישור העדר עבירות מין.</p>	<p>1. במהלך הביקורת נמסר לצוות הביקורת על ידי קב"ט מוסדות החינוך העירוני כי הוא לא אחראי על תחום הבטיחות וכי אין לו הכשרה בנושא. במקביל לא נמצא כי מונה אדם אחר ברשות להוביל את תחום הבטיחות במוסדות החינוך. צוות הביקורת יציין כי אמירה זו נוגדת את חוזר מנכ"ל משרד החינוך שמגדיר לקב"ט אחריות על תחום זה.</p> <p>2. יועץ הבטיחות החיצוני של הרשות רואה עצמו כאחראי כולל לתחום בטיחות מוסדות חינוך. בפועל צוות הביקורת לא מצא כתב מינוי התומך/ מגדיר את היועץ כאחראי בטיחות מוסדות חינוך וכמו כן לא מצא כל תוכנית עבודה למימוש אחריות זו. יתרה מכך לדעת הביקורת קיים טעם נפגם שאותו אדם אשר יועץ לרשות לגבי תקינות מוסדות החינוך, יהיה גם זה שמבצע את הבקרה ומאשר את התהליך בסופו.</p> <p>3. לא נמצא חוזה התקשרות מול עורך מבדקי בטיחות המוסמך מול הרשות בנוגע לשירות זה.</p> <p>4. נמצא כי לא קיים תיעוד ופרוט לשעות עבודתו של יועץ הבטיחות, כך שלא ניתן לקיים בקרה כי היועץ אכן עומד בדרישות ההתקשרות מולו ככל שקיימות בכתב.</p> <p>5. לא נמצא בידי הרשות אישור היעדר עבירות מין של יועץ הבטיחות, למרות שהיועץ נכנס באופן תדיר למוסדות החינוך השונים בעיר.</p>
<p>מומלץ לקיים בתדירות של אחת לרבעון דיון בתחום בטיחות מוסדות חינוך שיציג את סטאטוס הבטיחות הן השוטף והן הערכות לקראת פתיחת שנת לימודים חדשה, ברמת מנהל בכיר ברשות.</p>	<p>1. נמצא כי מערך הניהול בעירייה הקדיש קשב רב לתחום בטיחות מוסדות חינוך ובכלל זה קיום מפגשים ברשות עם נציגי משרד החינוך אשר הגיעו לבחון מקרוב את תקינות מוסדות החינוך. נאות</p> <p>2. נמצא כי, מערך הניהול של העירייה הקפיד למלא את כל התהליכים שהוגדרו להכנת מוסדות החינוך לשנת הלימודים הקרובה ולצורך כך שכר את שירותי היועץ שמכיר היטב את העירייה ומוסדות החינוך בה- נאות.</p> <p>3. לא נמצא תהליך מתודי של בחינה עיתית ודיון בתחום הבטיחות במוסדות החינוך ברשות על ידי בעל תפקיד בכיר בעירייה.</p> <p>לא נמצא תהליך בקרה על עבודתו של יועץ הבטיחות ע"י מי מבכרי בעירייה</p>



משרד מבקרת העירייה וממונה על תלונות הציבור

<ol style="list-style-type: none"> 1. יש להתקין את הדפיברילטור בגובה המוגדר בתקנות. 2. יש למנות אחראי לבדיקה שבועית של מכשיר הדפיברילטור כנדרש בתקנות. 3. יש לשלוח תצהיר חתום למשרד הכלכלה כנדרש בתקנות. 4. יש לשלט לגביי מיקומו של מכשיר הדפיברילטור כנדרש. 5. יש להשלים את החוסרים במזרקי האפינפרין בבתי הספר וגני הילדים. 6. יש לבצע בקרה על מזרקי האפינפרין ותיקי העזרה הראשונה כנדרש בתקנות. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. נמצא כי הרשות מקיימת מעקב אחר קיומו של מכשיר דפיברילטור בכל בתי הספר - נאות 2. בבדיקה של צוות הביקורת בבית הספר יהלום נמצא כי מותקן מכשיר דפיברילטור - נאות. 3. בבדיקת תקינות ואחזקת מכשיר הדפיברילטור עלו הממצאים הבאים: <ol style="list-style-type: none"> א. הדפיברילטור לא הותקן בגובה כמוגדר בתקנות. ב. לא מונה אחראי לבדיקה שבועית של הדפיברילטור כנדרש בתקנות. ג. לא נשלח תצהיר חתום ומאומת למשרד הכלכלה על ביצוע בדיקות תקינות למכשירי הדפיברילטור כנדרש בתקנות. ד. לא נמצא שילוט ברחבי בית הספר אשר מצביע על קיומו ומיקומו של מכשיר מציל חיים זה. 4. נמצא כי לא כל בתי הספר והגנים צוידו במזרק אפינפרין. לדברי הקב"ט הם הוזמנו אך יש מחסור במלאי. 5. נמצא כי לא מבוצעת בקרה ובדיקה של מזרקי אפינפרין כנדרש בתקנות. 6. נמצא כי לא קיים מעקב סדור אחר תקינות תיקי העזרה הראשונה במוסדות החינוך.
<ol style="list-style-type: none"> 1. מומלץ לנתח את סיבות השורש לליקויים שהתגלו. 2. מומלץ לתקן את הליקויים שהתגלו בסיוור השטח. 	<p>להלן עיקרי הממצאים שעלו מסיוור השטח, ושעומדים בניגוד לדרישות משרד החינוך:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ליקויים בהגנה על מערכת אצבעות ילדים. 2. ליקוי מניעת נפילה ומעקות. 3. ליקוי חשמל. 4. ליקוי גידור. 5. ליקוי מקלטים ודרכי מילוט. 6. עצים ללא בדיקת אגרונום כנדרש. 7. ליקויים נוספים שקשורים לשגרת הבטיחות במוסדות החינוך כגון: הפעלה לא בטוחה ומסוכנת של קבלנים בשטח מוסדות החינוך, חוסר בקרה על תיקי עזרה ראשונה ומערכות דפיברילטור, מטבחי לימוד מגמות בישול ללא הוראות בטיחות וחשיפה לסיכונים לא מבוקרים, שקיות ניילון בהישג ידם של ילדים בגנים. 8. נמצאו בבדיקה מדגמית בכיתות הלימוד סורגים ללא התקן מילוט כנדרש בהנחיות משרד החינוך. <p>פירוט ליקויים ראה בנספחים לדוח זה.</p>



1. כללי

בעיריית עפולה פועלים כ-105 גני ילדים, כ-17 בתי ספר יסודיים, כ-5 בתי ספר על יסודיים וביניהם: חינוך ממלכתי, ממלכתי דתי, חינוך תורני, חינוך מיוחד. הגורמים בעירייה אשר מעורבים בפעילות הקשורה בבטיחות מוסדות החינוך הם בעיקר: אגף החינוך והנוער, מחלקת בטחון ושעת חירום, אגף ההנדסה, מחלקת חשמל ומחלקת גנים ונוף, וכן מנהלי מוסדות החינוך.

1.1 מטרת והיקף הביקורת

מטרות הביקורת, לבחון את תקינות פעילות מערך הבטיחות העירוני במוסדות החינוך, בהתאם להוראות החוק ולהוראות חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, מידת הפיקוח על קיום תנאי הבטיחות במוסדות החינוך, והמעקב אחר הטיפול בליקויי הבטיחות.

הביקורת כללה את בחינת הנושאים הבאים:

- מערך בטיחות מוסדות חינוך בעירייה וקיום נהלי עבודה רלוונטיים.
 - תיאום בין האגפים והמחלקות בעירייה בנושא הבטיחות במוסדות החינוך.
 - קיום מבדקי בטיחות, קיום אישורים נדרשים ושמירת תיעוד מבסס.
 - תהליך היערכות לפתיחת שנת הלימודים בהיבטי בטיחות.
 - קיום ויישום תכנית עבודה שנתית לפעילות תחזוקה ומנע במוסדות החינוך.
 - מעקב וטיפול שוטף בליקויי בטיחות - תיעוד הליקויים, קיום מעקב וטיפול בליקויים ובמפגעים עד להסרתם.
- הביקורת ערכה פגישות ושיחות עם גורמים שונים הרלוונטיים לתחום הנבדק ובהם: הממונה על הבטיחות בעירייה, מנהלי מחלקת תחזוקת מוסדות חינוך, קב"ט מוסדות חינוך ועוד.
- כמו כן, ערכה הביקורת סיור במדגם מוסדות חינוך לבחינת ליקויים ומפגעים בטיחותיים.
- הביקורת מציינת לחיוב את שיתוף הפעולה המלא לו זכתה, מצד כל הגורמים הנוגעים בדבר.
- הביקורת נערכה על פי תקני ביקורת מקובלים, ובהתאם לכך ננקטו נהלי הביקורת שנדרשו.
- הממצאים המובאים להלן, ניתנים לפי מיטב הידיעות והביאורים שנתקבלו, וכפי שעולה מתוך מסמכי העירייה.

1.2 הבסיס הנורמטיבי

בהחלטת הממשלה מס' 481 מחודש יולי 2001 נקבע, בין היתר, כי האחריות הישירה לבטיחות התלמידים והמורים מוטלת על בעלי מוסדות החינוך, כגון: רשויות מקומיות ובעלויות כרשתות חינוך, ואילו האחריות הכוללת מוטלת על משרד החינוך. בהתאם להחלטה כאמור, משרד החינוך מפרסם הנחיות ודרישות מקצועיות להבטחת הבטיחות במוסד החינוכי בעיקר באמצעות חוזרי מנכ"ל של משרד החינוך וכן בהנחיות שוטפות מטעם האחראים לנושא במשרד החינוך. לפי חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, באחריות הרשות המקומית להעמיד עבור מוסדות החינוך מבנים ותשתיות בטוחים, התואמים את הדרישות המובאות בחוזרי מנכ"ל ואת הוראות כל דין החלות עליהן, שמירה על בטיחות השהים במוסדות החינוך ומחוץ להם, אחריות לתחזוקה שוטפת ועוד. בנוסף, קיימת בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך, התייחסות לאחריותם וסמכויותיהם של מנהלי המוסד החינוכי בתחום הבטיחות, כגון: מינוי בעלי תפקידים הקשורים להבטחת הבטיחות בבית הספר (רכז ביטחון, ושעת חירום, אחראי פעילות, מורים תורנים וכד'), דיווחים בפני הרשות המקומית על מפגעים בטיחותיים, לפעול להרחקה פיזית של תלמידים ואחרים ממפגעי בטיחות שהתגלו עד להסרתם ע"י הרשות, נקיטת אמצעים מיידים וסבירים להקטנת המפגעים ועוד.

ההוראות המחייבות בתחום ניהול הבטיחות במוסדות

משרד החינוך אחראי, כאמור, על קביעת מדיניות הבטיחות במוסדות חינוך ועל הנחיית הרשויות המקומיות והבעלויות, בכל הקשור לבטיחות במוסדות חינוך. ההנחיות מופצות באמצעות חוזרי מנכ"ל ומתייחסות לבעלי תפקידים כגון: יועצי בטיחות, מנהלי בטיחות במוסדות חינוך וקב"טים ברשויות המקומיות.

קיימים 2 חוזרי מנכ"ל משרד החינוך העוסקים בניהול הבטיחות במוסדות החינוך והם: חוזר "ניהול שגרת הבטיחות בבית הספר, מס' 0143 "חוזר "נהלי הבטיחות בגן הילדים, מס' 0086".



בנוסף להוראות חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, קיימות הוראות חוק נוספות העוסקות בתחום, ובהן:

- פקודת הבטיחות בעבודה, התש"ל-1970
- חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954 (תקנותיו) (בטיחות, בריאות, כיבוי אש וכד')
- חוק בטיחות מקומות ציבוריים, התשכ"ג-1962
- חוק החשמל, התשי"ד-1954 ותקנותיו ועוד.

להלן עיקרי התפקידים של הרשויות המקומיות, להבטחת הבטיחות במוסדות החינוך, על פי ההנחיות שבחוזרי מנכ"ל משרד החינוך: לדאוג לתקינות המבנים, המקלטים, המתקנים, החצרות, הגדרות והשערים הכלולים בשטח המוסד החינוכי ושל דרכי הגישה אליו, לרבות חניות, תחנות הסעה והסדרי תעבורה אחרים.

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

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

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

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

הכנתו של המוסד החינוכי לקראת פתיחתה של שנת הלימודים.

2. מבדקי בטיחות

בהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד החינוך, על הרשות המקומית להסיר את מפגעי הבטיחות, ואת הליקויים שנתגלו במבדקי הבטיחות השונים, ולוודא מדי תחילת שנת לימודים, כי ברשותה אישורי בטיחות בתוקף, עבור כל מוסדות החינוך שבתחומה. על הרשות להעביר למחוז הרלוונטי של משרד החינוך, עד ל-15 באוגוסט בכל שנה, אישורי בטיחות עבור כל אחד ממוסדות החינוך, כאשר הם חתומים על ידי מהנדס העיר או ממונה מוסדות חינוך. העתק מהאישורים יש להעביר גם אל מנהלי כל מוסדות החינוך.

להלן הגדרת הקדימויות למבדקי בטיחות:

"קדימות אפס 0": מתייחסת למפגע חמור במיוחד (סכנת חיים), המחייב להערכת עורך המבדק סגירה מידית וטיפול מידי של המקום/האתר במוסד החינוך ולאסור שימוש בו עד קבלת הודעה ממנהל הבטיחות ברשות או מנהל המוסד ויועץ בטיחות מטעם הבעלות על המשך שימוש.

"קדימות 1": מתייחסת למפגע בטיחותי אשר קיומו מחייב הסרתו המידית.

"קדימות 2": מתייחסת לליקוי בטיחותי המחייב טיפול של הרשות המקומית/בעלות בתכנית עבודה סדורה.

א. אישורי הבטיחות השנתיים כולל את הסעיפים הבאים:

ב. אישור כי המוסד נבדק ונמצא בטיחותי לאכלוס תלמידים.

ג. אישור כי הליקויים בסדר קדימות 0 ו-1 הוסרו.

אישור כי ליקויים בסדר קדימות 2 יוסרו במסגרת תכנית מודרגת רב שנתית באחריות הרשות המקומית.



ממצאי הביקורת אישורי בטיחות לפתיחת שנה לשנת התשפ"ב ע"י הרשות:

1. נמצא כי טרם פתיחת שנת הלימודים התבצעה ע"י הרשות ביקורות בטיחות לאישור מוסדות החינוך, כנדרש בחוזרי מנכ"ל - **נאות**.
2. נמצא כי בעל המקצוע שבדק את תקינות מוסדות החינוך, עבור הרשות, ואשר בחתימתו את תקינותם הינו בעל מקצוע שהוסמך והוכשר על ידי משרד החינוך לצורך זה - **נאות**.
3. נמצא כי הרשות העבירה במועד אישור חתום על ידי מהנדסת עיריית עפולה למשרד החינוך לגבי השלמת תיקון הליקויים ומוכנות המוסדות. - **נאות**.
4. נמצא בבדיקה מדגמית כי קיים אישור קונסטרוקטור לייצובת מבנים כנדרש - **נאות**.
5. נמצא כי קב"ט הרשות אשר אמון על תחום הבטיחות במוסדות חינוך איננו שותף בתהליך לבקרה על תיקון הליקויים שעלו מדוחות היועץ.
6. בבדיקה מדגמית נמצאו ליקוי בטיחות שלא עלו בדוחות יועץ הבטיחות של הרשות.
7. נמצא כי למרות החובה לקבלת אישור מאגרונום או גוזם עצים מקצועי לייצובת עצים וענפים שנמצאים במוסדות החינוך, שנת הלימודים נפתחה ללא אישור זה.
8. נמצא כי הדוחות מציינים רק ליקויים ולא נושאים שנבדקו ונמצאו תקינים. הביקורת תציין כי לא קיימת דרישה רגולטורית לכך, אך יחד עם זאת פירוט שכזה יאפשר מעקב טוב יותר שהיועץ ביצע סיור בכל החללים והמבנים.
9. נמצא כי יועץ הבטיחות איננו מציינ בדוחות את האישורים השנתיים/התקופתיים השונים הנדרשים על פי חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, ולטענתו מתבסס על זיכרונו והיכרותו את האישורים הקיימים ברשות.
10. נדגם ונמצא כי ליקויי בטיחות שעלו ע"י הבודק המוסמך, מנוהלים על ידי רכזת אחזקת מוסדות חינוך. נמצא מעקב ורישום של ליקויים בדרגה 2 בטבלת אקסל רק לבתי הספר בעיר. בטבלה לא מופיעים הליקויים שעלו בסדר עדיפות 2 ויש לטפלם בגני הילדים.
11. נידגם מיקלט שכלל לא נבדק ע"י היועץ כחלק מבדיקת המוכנות לשנת הלימודים (מאחר והיה עמוס בציוד), הביקורת תציין כי בבדיקתה לא נימצאו ליקויים במקלט.
12. נדגם מיתחם בבית ספר שלא נבדק לפני תחילת שנת הלימודים ע"י היועץ, לטענת היועץ לאור העובדה שהמתחם היה תחום בגדר (גדר שהוסרה לטענתו מאוחר יותר). צוות הביקורת מצא במתחם זה מספר ליקויי בטיחות.
13. לא נמצא אישור כתוב לכך שהליקויים אותם מיפה היועץ טופלו והוסרו. כך גם לא קיימם לתיעוד בדיקה חוזרת של היועץ או מי מהרשות לוודא שהליקויים תוקנו.
14. בבדיקה מדגמית עולה כי בחלק מדוחות סיכום מבדק הבטיחות במוסדות החינוך שהופקו על ידי יועץ הבטיחות, מצויין תאריך ביקורת שהינו למעשה חל בימי שבת (כדוגמא: מבדק בגן גפן א', גפן ב', דפנה וגן זמיר התפתחותי ועוד). לדברי ממונה הבטיחות הסיבה הינה העובדה שהוא מילא את הטפסים בסוף שבוע בביתו במערכת ממוחשבת, אשר מייצרת באופן אוטומטי את תאריך מילוי הדוח בפועל.



המלצות

1. מומלץ כי קב"ט מוסדות החינוך יהיה שותף בתהליך בקרה על תיקון הליקויים שעלו מדוחות היועץ.
 2. מומלץ לבחון מדוע צוות הביקורת מצא ליקויים שלא עלו בדוחות יועץ הבטיחות.
 3. יש לוודא כי מתקבל אישור אגרונום ליציבות עצים וענפים טרם פתיחת שנת הלימודים.
 4. מומלץ כי גם ממצאים חיוביים ותקינים יתועדו באופן מפורט.
 5. מומלץ לדרוש מיועץ הבטיחות למלא רשימת תיוג מול כל מוסד חינוכי אותו הוא בודק בה יצוין בפירוט אילו אישורים שנתיים/תקופתיים קיימים ולאילו אישורים הרשות נדרשת בהשלמתם.
 6. יש לקיים מעקב סדור אחר כל הליקויים בדרגה 2 בכל מוסדות החינוך בעיר ולהגדיר תוכנית עבודה שנתית לטפל בהם.
 7. מומלץ כי יועץ הבטיחות יבדוק את כל החללים והמתחמים בתוך מוסד החינוך, וכל שינוי שמתבצע בהם חייב לקבל אישור ע"י היועץ לתקינותם.
 8. מומלץ לקיים תהליך סדור של בדיקה ואישור כי אכן כל הליקויים שעלו ע"י היועץ הוסרו, טרם העברת אישור הרשות למשרד החינוך ופתיחת שנת הלימודים.
 9. מומלץ לוודא כי תאריך הביקורת המופיע בדוחות היועץ הינם תאריכים מדויקים של מועד הביקור בפועל.
- בהתייחסות ממונה הבטיחות לסעיפים אילו בדוח הביקורת נמסר כי: בנוגע לסעיף 6 - מרבית הליקויים תוקנו מיידית ע"י צוות תחזוקת מוסדות החינוך במידת האפשר חוסר כ"א וחוסר תקציב. בנוגע לסעיף 7 - אישור אגרונום אינו תנאי לפתיחת מוסד חינוכי. (עבר לרמה 2 במידה ויש תקציב). בנוגע לסעיף 8 - אין דרישה בחוק לדווח על תקינות, אלא רק על ליקויים. בנוגע לסעיף 9 - הנושא יירשם בדוחות ולא בזכרון. בנוגע לסעיף 11 - בעיית המקלטים המושבתים ידועים לכולם. בנוגע לסעיף 13 - הליקויים תוקנו. בנוגע לסעיף 14 - הנושא תוקן (טעות סופר).

3. בדיקות בטיחות שוטפות

הרשות המקומית משמשת עפ"י חוק לימוד חובה התשנ"ט 1949 - רשות חינוך מקומית" לתחומה. רשות החינוך המקומית, חויבה בתקנות החינוך (שהותקנו מכוח פקודת החינוך) לטפל בין היתר בבטיחות של בנייני בתי ספר ציבוריים, גני ילדים ושל חצרותיהם. האחריות לבטיחות, חלה על העירייה בתור הבעלים על הנכסים, זאת עפ"י פקודת הבטיחות בעבודה.

בהתאם לחוזר מנכל של משרד החינוך - הוראות קבע 0143 מוטלת האחריות לבטיחות במוסדות החינוך באופן מלא על הרשות המקומית. אחריות זאת חלה בין היתר על בטיחות שוטפת, שיפוצים תיקונים והקמת שטחי חינוך חדשים בתוך או בצמוד למבנה הקיים. אחריותם של עובדי משרד החינוך הינה בעיקר דיווח על מפגעים שמתגלים מעת לעת וחסירת הגישה אליהם. להלן ציטוט מהחוזר:

אחריות הרשות המקומית:

3.1 כללי

הרשות המקומית/הבעלות נושאת באחריות להבטחת הבטיחות של מוסד החינוך ולבטיחות המוסד. על הרשות המקומית/ הבעלות להעמיד לרשות מוסדות חינוך מבנה ותשתית בטוחים, התואמים את הדרישות המובאות בחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא בטיחות ואת הוראות כל דין החלות עליהן.

האחריות היום-יומית השוטפת לבטיחות בבתי הספר מוטלת על הרשות המקומית. חובתה של הרשות המקומית לקיים מוסדות חינוך מטילה עליה את האחריות לדאוג לשלום הילדים בעת שהותם בתחומי המוסדות על כיתותיהם, חצרותיהם ומתקניהם ולהבטיח שהמוסדות יהיו בטוחים ומתאימים לקיום לימודים בהם. האחריות המקצועית לגילוי פגמים מובנים במבנה בית הספר היוצרים סיכון לציבור התלמידים מוטלת על הרשויות המקומיות."



ממצאי הביקורת:

1. נמצא כי בעירייה לא נערכות ביקורות בטיחות סדורות ע"י גוף כלשהו בעירייה במהלך שנת הלימודים.
 2. בסיוור בשטח של צוות הביקורות התגלו ליקויי בטיחות, שקשורים לתחזוקה השוטפת וחלקם גם להתנהלות הצוות החינוכי והינם בניגוד לדרישות משרד החינוך (לדוגמא, חוסר במזרקי אפריפרן, הימצאות נקודות חשמל חשופים, נדנדות לא מקובעות, קולרים לא מקובעים לקיר, פיתחי מילוט חסומים חוסר בצידוד עזרה ראשונה ועוד).
- הערה: נמסר לצוות הביקורת כי מפאת חוסר בהקצאת שעות ליועץ הוא איננו מבצע בקרה שוטפת במהלך השנה.

המלצות

- מומלץ להגדיר את הגורם האחראי ברשות לעניין זה ולחייבו לקיים שגרת מבדקי בטיחות במהלך שנת הלימודים ולהוציא דו"ח מפורט לאחר כל מבדק.
- לא התקבלה תגובה לסעיפים אילו בדוח

4. מדיניות ונהלים

- הביקורת דגמה מספר מסמכים מרכזיים בתחום בטיחות מוסדות החינוך, אשר מצד אחד מהווים את הבסיס לניהול פרואקטיבי של הבטיחות, בקרה והפקת לקחים, ומצד שני גם יוכלו לשמש כאסמכתא למימוש תהליכי בטיחות, במידה ותיפתח חקירה נגד הרשות ומנהליה.

4.1 מדיניות/תפיסה בתחום בטיחות מוסדות חינוך

ממצאי הביקורת:

1. נמצא כי לא קיימת מדיניות/תפיסה כתובה לניהול תחום הבטיחות במוסדות החינוך שנגזרת מחוזרי מנכ"ל וחקיקה וכך גם לא הגדרה של גורם אחראי לכך ברשות.
2. נמצא כי לא קיימת תוכנית שנתית לניהול ובקרה שוטפת, של תחום הבטיחות במוסדות החינוך ברשות.

המלצות

1. מומלץ לגבש מדיניות בטיחות ברמת הרשות, מדיניות זו תהווה את הבסיס לכתיבה של מסמכי בטיחות שונים ברשות ותגדיר בעלי תפקידים אחראים לתחום.
2. מומלץ לגבש ולממש מידי שנה תוכנית עבודה שנתית לניהול תחום הבטיחות במוסדות החינוך השונים ברשות.

4.2 נהלי בטיחות

ממצאי הביקורת:

1. נמצא כי לא קיימים נהלי עבודה פנימיים אשר מגדירים את תהליכי העבודה והבקרה בהתאם לנגזר מכל הדינים הקיימים.
2. נמצא כי לא קיימת רשימת תיוג שנגזרת מכל דין לגבי הנדרש לבצע ולבקר בתחום הבטיחות במוסדות החינוך (לדוגמא, בקרה על תקינות תיקי עזרה ראשונה, מזרקי אפיפן במוסדות החינוך, וכו').
3. לא נמצאו שגרות עבודה שאמורים להסדיר ולטייב את הבטיחות במוסדות החינוך ברשות המקומית.
4. לא קיים תהליך של פיקוח או בקרה על בטיחות עבודתם של קבלנים שונים שפוקדים את מוסדות החינוך בעירייה.



המלצות

1. מומלץ לגבש ולכתוב שורה של נהלים שיגזרו ממדיניות הבטיחות שתיכתב לרשות. בין היתר מומלץ על הנהלים הבאים:
 - א. נוהל קליטה והכשרת עובד בתחום הבטיחות.
 - ב. נוהל בקרה על עבודת קבלנים.
 - ג. נוהל דיווח על אירועי בטיחות.
3. מומלץ לבנות רשימת תיוג לביצוע בקרה שוטפת על תחום הבטיחות במוסדות החינוך.
4. מומלץ לגבש שגרות עבודה שיחייבו את אחראי הבטיחות במוסדות חינוך ברשות (בדגש על קב"ט הרשות), לקיים בקרה סבירה על שיגרת הבטיחות המוסדות החינוך.
5. מומלץ לבצע בקרה שוטפת על עבודתם של קבלנים במוסדות החינוך ברשות. בהתייחסות ממונה הבטיחות לסעיפים אילו בדוח הביקורת נמסר כי: נוהלי בטיחות הועברו למנהלי אנפים ומחלקות. קיים חוזה התקשרות עם משרד הכלכלה והחינוך. הליקויים חלקם תוקנו והיתר בטיפול.

5. מערך בטיחות מוסדות חינוך בעירייה

בהחלטת ממשלה מס' 912 מ-25 מרס 1974 הוגדר תפקיד קב"ט מוסדות חינוך ייעודי התפקיד: שמירה על המוכנות הביטחונית ועל הבטיחות במצבי שגרה וחירום של מוסדות החינוך. קיום סדרי הביטחון במוסדות החינוך, היערכותם למצבי חירום ולטיפול בנושאי הבטיחות באותם מוסדות.

תחומי אחריות:

1. הכנת תכניות עבודה שנתיות ותוכניות תקציב הביטחון במוסדות החינוך.
2. לוודא קיום סדרי הביטחון במוסדות החינוך.
3. תפעול ניידת האבטחה/סיוור והיערכותה לאירועי חירום בשגרה במוסדות החינוך.
4. פיקוח על קבלתם ועבודתם של מאבטחים במוסדות החינוך.
5. ניהול היערכות למצבי חירום במוסדות חינוך פורמאליים ובלתי פורמאליים.
6. קיום ביקורות ביטחון ואבטחה במוסדות החינוך.
7. אבטחת פעילות בלתי שגרתית במוסדות החינוך ומחוצה לו.
8. ניהול וביצוע הכשרות והשתלמויות לבעלי תפקידים בתחום הביטחון, הבטיחות והיערכות לחירום של מוסדות החינוך. הביקורת דגמה את פעילותו של קב"ט מוס"ח העירוני בתחום זה.



ממצאי הביקורת:

1. במהלך הביקורת נמסר לצוות הביקורת על ידי קב"ט מוסדות החינוך העירוני כי הוא לא אחראי על תחום הבטיחות וכי אין לו הכשרה בנושא. במקביל לא נמצא כי מונה אדם אחר ברשות להוביל את תחום הבטיחות במוסדות החינוך. צוות הביקורת יציין כי אמירה זו נוגדת את חוזר מנכ"ל משרד החינוך שמגדיר לקב"ט אחריות על תחום זה.
2. יועץ הבטיחות החיצוני של הרשות רואה עצמו כאחראי כולל לתחום בטיחות מוסדות חינוך. בפועל צוות הביקורת לא מצא כתב מינוי התומך/ מגדיר את היועץ כאחראי בטיחות מוסדות חינוך וכמו כן לא מצא כל תוכנית עבודה למימוש אחריות זו. יתרה מכך לדעת הביקורת קיים טעם נפגם שאותו אדם אשר יועץ לרשות לגבי תקינות מוסדות החינוך, יהיה גם זה שמבצע את הבקרה ומאשר את התהליך בסופו.
3. לא נמצא חוזה התקשרות מול עורך מבדקי בטיחות המוסמך מול הרשות בנוגע לשירות זה.
4. נמצא כי לא קיים תיעוד ופרוט לשעות עבודתו של יועץ הבטיחות, כך שלא ניתן לקיים בקרה כי היועץ אכן עומד בדרישות ההתקשרות מולו ככל שקיימות בכתב.
5. לא נמצא בידי הרשות אישור היעדר עבירות מין של יועץ הבטיחות, למרות שהיועץ נכנס באופן תדיר למוסדות החינוך השונים בעיר.

המלצות

1. יש להבהיר בהגדרת תפקיד ברורה את תפקידו של קב"ט מוסדות החינוך.
2. מומלץ למנות אחראי רשמי לתחום הבטיחות במוסדות חינוך, ככל שניתן עדיף שיהיה זה קב"ט מוסדות חינוך. בנוסף נכון לבנות ולממש תוכנית עבודה שנתית למעקב אחר שיגרת הבטיחות במוסדות החינוך,
3. מומלץ לוודא כי קיים חוזה העסקה סדור מול עורך מבדקי הבטיחות.
4. מומלץ לתעד ולפקח על השעות של יועץ הבטיחות.
5. יש לקיים מעקב סדור ויעיל אחר אישור היעדר עבירות מין לקבלנים השונים העובדים ברשות. יש לאסור כניסת עובדים שעבורם לא קיים בידי העירייה אישור היעדר עבירות מין.

לא התקבלה תגובה לסעיפים אילו בדוח

6. מעורבות מערך הניהול בתחום הבטיחות

הביקורת בחנה את מעורבותו של מערך הניהול בעירייה בתחום בטיחות מוסדות החינוך, ובכלל זה נפגשה עם מנכ"ל העירייה.

ממצאי הביקורת:

1. נמצא כי מערך הניהול בעירייה הקדיש קשב רב לתחום בטיחות מוסדות חינוך ובכלל זה קיום מפגשים ברשות עם נציגי משרד החינוך אשר הגיעו לבחון מקרוב את תקינות מוסדות החינוך. נאות
2. נמצא כי, מערך הניהול של העירייה הקפיד למלא את כל התהליכים שהוגדרו להכנת מוסדות החינוך לשנת הלימודים הקרובה ולצורך כך שכר את שירותי היועץ שמכיר היטב את העירייה ומוסדות החינוך בה- נאות.
3. לא נמצא תהליך מתודי של בחינה עיתית ודיון בתחום הבטיחות במוסדות החינוך ברשות על ידי בעל תפקיד בכיר בעירייה.
4. לא נמצא תהליך בקרה על עבודתו של יועץ הבטיחות ע"י מי מבכרי בעירייה

המלצות

מומלץ לקיים בתדירות של אחת לרבעון דיון בתחום בטיחות מוסדות חינוך שיציג את סטאטוס הבטיחות הן השוטף והן הערכות לקראת פתיחת שנת לימודים חדשה, ברמת מנהל בכיר ברשות.

לא התקבלה תגובה לסעיפים אילו בדוח



7. דפיברילטור/ אפינפרין

חוק לימוד עזרה ראשונה והחזקת מכשירי החייאה וערכות עזרה ראשונה בבתי ספר, תשס"א-2001 וכן תקנות לימוד עזרה ראשונה והחזקת מכשירי החייאה וערכות עזרה ראשונה בבתי ספר (החזקת מכשירי החייאה וערכות עזרה ראשונה בבתי ספר), התשפ"א-2021, אשר נכנסו לתוקף ב-1/4/2021 קובעים היבטים שונים הנוגעים לדרישות המכשיר, מיקומו, שילוט מכוון, תכולת ערכת העזרה הראשונה ועוד.

תקנות החזקת מכשיר אפינפרין במוסדות חינוך ובמקומות ציבוריים (הצבת התכשיר ושילוט), התש"ף-2020 קובעות את הכמות ואופן האחזקה וטיפול במזרקי אפינפרין שתפקידם להציל חיים במקרה של תגובה אלרגטית של הגוף.

הביקורת בדקה יישום תקנות אלו באופן מדגמי בגנים ובתי הספר הרלוונטיים

ממצאי הביקורת:

אחזקה ותפעול של מערכת דפיברילטור.

1. נמצא כי הרשות מקיימת מעקב אחר קיומו של מכשיר דפיברילטור בכל בתי הספר - **נאות**
2. בבדיקה של צוות הביקורת בבית הספר יהלום נמצא כי מותקן מכשיר דפיברילטור - **נאות**.
3. בבדיקת תקינות ואחזקת מכשיר הדפיברילטור עלו הממצאים הבאים:
 - ה. הדפיברילטור לא הותקן בגובה כמוגדר בתקנות.
 - ו. לא מונה אחראי לבדיקה שבועית של הדפיברילטור כנדרש בתקנות.
 - ז. לא נשלח תצהיר חתום ומאומת למשרד הכלכלה על ביצוע בדיקות תקינות למכשירי הדפיברילטור כנדרש בתקנות.
 - ח. לא נמצא שילוט ברחבי בית הספר אשר מצביע על קיומו ומיקומו של מכשיר מציל חיים זה.

אחזקה וטיפול במזרקי אפינפרין ותיקי עזרה ראשונה

1. נמצא כי לא כל בתי הספר והגנים צוידו במזרק אפינפרין. לדברי הקב"ט הם הוזמנו אך יש מחסור במלאי.
2. נמצא כי לא מבוצעת בקרה ובדיקה של מזרקי אפינפרין כנדרש בתקנות.
3. נמצא כי לא קיים מעקב סדור אחר תקינות תיקי העזרה הראשונה במוסדות החינוך.

המלצות

1. יש להתקין את הדפיברילטור בגובה המוגדר בתקנות.
2. יש למנות אחראי לבדיקה שבועית של מכשיר הדפיברילטור כנדרש בתקנות.
3. יש לשלוח תצהיר חתום למשרד הכלכלה כנדרש בתקנות.
4. יש לשלט לגביי מיקומו של מכשיר הדפיברילטור כנדרש.
5. יש להשלים את החוסרים במזרקי האפינפרין בבתי הספר וגני הילדים.
6. יש לבצע בקרה על מזרקי האפינפרין ותיקי העזרה הראשונה כנדרש בתקנות.

א התקבלה תגובה לסעיפים אילו בדוח



8. ממצאים מסיורי השטח

במסגרת תוכנית הביקורת ביצענו סיורי שטח במספר בתי ספר יסודיים, גנים ותיכונים בעיר (כולם קיבלו אישור ממונה בטיחות מוסדות חינוך ומהנדס העיר לפתיחת השנה).

להלן עיקרי הממצאים שעלו מסיורי השטח, ושעומדים בניגוד לדרישות משרד החינוך:

1. ליקויים בהגנה על מערכת אצבעות ילדים.
2. ליקוי מניעת נפילה ומעקות.
3. ליקוי חשמל.
4. ליקוי גידור.
5. ליקוי מקלטים ודרכי מילוט.
6. עצים ללא בדיקת אגרונום כנדרש.
7. ליקויים נוספים שקשורים לשגרת הבטיחות במוסדות החינוך כגון: הפעלה לא בטוחה ומסוכנת של קבלנים בשטח מוסדות החינוך, חוסר בקרה על תיקי עזרה ראשונה ומערכות דפיברילטור, מטבחי לימוד מגמות ביטחון ללא הוראות בטיחות וחשיפה לסיכונים לא מבוקרים, שקיות ניילון בהישג ידם של ילדים בגנים.
8. נמצאו בבדיקה מדגמית בכיתות הלימוד סורגים ללא התקן מילוט כנדרש בהנחיות משרד החינוך. פירוט ליקויים ראה בנספחים לדוח זה.

המלצות

1. מומלץ לנתח את סיבות השורש לליקויים שהתגלו.
 2. מומלץ לתקן את הליקויים שהתגלו בסיור השטח.
- בהתייחסות אגף אחזקת מוסדות חינוך וציבור לסעיפים אילו בדוח הביקורת נמסר עדכון טיפול בסעיפים שנמצאו במבדק בגני שושנים א' + ב':
1. פונו צמיגים משטח החצר
 2. הודבקה על המדרגה מדבקת מניעת החלקה
 3. הותקן מגן אצבעות לדלת השירותים גם מצידו החיצוני
 4. הורכבו גלגלי האטה בדלתות במקומות החסרים
 5. קומקום חשמלי הוזז למקום בטוח
 6. יוטה חוזקה
 7. הוסרו עצמים בולטים בגובה של עד 1.5 מ' סעיפים השייכים לתחום החשמל - הועברה במייל בקשה לפתיחת פניות מוקד, על מנת שיטופל ויתועד.

נספחי הבדיקה המדגמית שנערכה במוסדות החינוך הועברו לידיעת היחידות הרלוונטיות ברשות.

