



דו"ח מבקרת המועצה

המועצה המקומית קדימה-צורן

2022





לשכת ראש המועצה – Mayor's Office

יום רביעי 15 פברואר 2023
כ"ד שבט תשפ"ג

לכבוד
יו"ר הוועדה לענייני ביקורת
חברי המועצה
כאן

א.ג.נ.,

הריני מתכבדת להגיש לכם את הדו"ח השנתי של מבקרת המועצה לשנת 2022, בצירוף הערותיי, כמתחייב בפקודת העיריות, סעיף 170ג(ג). הערותיי לכל אחד מפרקי דו"ח הביקורת מובאים בסיום כל פרק.

בראשית הדברים, אבקש לברך את מבקרת המועצה, דקלה נדב, על הדו"ח השנתי הראשון שיוצא תחת ידיה מאז כניסתה לתפקיד, בראשית שנת 2022.

אני רואה בקיומה של הביקורת חשיבות רבה, כאחד ממנגנוני הבקרה הפנימיים של המועצה, וכתנאי הכרחי לקיומו של מנהל תקין.

דו"חות הביקורת משמשים כ"כלי עבודה" לשיפור ניהול המועצה ומחלקותיה, למען טובת תושבות ותושבי קדימה-צורן. במסגרת זו, שמחתי להיווכח כי המבקרת זכתה לשיתוף פעולה מלא מצד עובדי המועצה ומנהליה, במהלך ביצוע הביקורת.

עם הנחת דו"ח הביקורת על שולחני, ממצאיו והמלצותיו נלמדו בכובד ראש.

הנחיתי את מנכ"ל המועצה, המשמש כיו"ר צוות תיקון ליקויים, וכן את כלל הגורמים במועצה לבחון ולהסדיר את הנושאים המפורטים בדו"ח וליתן עדכונים עיתיים בדבר התקדמות הטיפול ויישום ההמלצות.

ברצוני להודות להנהלת המועצה על עבודת המטה המאומצת המתבצעת מדי יום, בשגרה ובחירום, וכן, לכל השותפות והשותפים שלנו לעשייה הציבורית.

בברכה,



קרן גרין - ראש המועצה



יום ראשון 05 פברואר 2023
י"ד שבט תשפ"ג

לכבוד
עו"ד קרן גרין
ראש המועצה המקומית קדימה צורן
כאן

שלום רב,

הנדון: דו"ח מבקרת המועצה לשנת 2022

אני מתכבדת להגיש לך את דו"ח מבקרת המועצה לשנת 2022.

עיקרה של הביקורת הוא הצגת הפער שבין המסד הנורמטיבי המחייב או המנחה לביצוע פעולה מסוימת על ידי הגוף המבוקר, לבין אופן ביצועה בפועל, תוך כדי קביעת מסקנות והמלצות לתיקון ליקויים ומניעת הישנותם. בכך, הביקורת מסייעת לארגון לשפר את ביצועיו ולהגשים את יעדיו.

הדו"ח השנתי כולל את הנושאים הבאים: סוגיות בהפעלת מערך החניה והטיפול בקנסות; נוהלי עבודה; הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה שרונים - התחשבות תקציבית וממשקי עבודה עם המועצה; מעקב יישום המלצות ותיקון ליקויים שעלו בדו"חות הביקורת הקודמים.

נושאי הביקורת נבחנו, בין היתר, בהיבטים של שרות ומקצועיות, מינהל תקין, ניהול כספי, פיקוח ובקרה, אבטחת מידע וממשקי עבודה.

שנת 2022 הייתה השנה הראשונה לתפקידי במועצה, ועל כן היא הוקדשה גם ללמידה ולהכרות עם בעלי התפקידים במועצה ותחומי הפעילות בה, למיסוד נוהלי עבודה ליחידת הביקורת ולעריכת סקר סיכונים, שימש כבסיס לקביעת תוכנית עבודה של הביקורת לשנים הבאות.

בנוסף, מעבר לתפקידי כמבקרת המועצה, אני משמשת גם כממונה על תלונות הציבור, ועל כן, במקביל לדו"ח זה, יוגש גם "דוח הממונה על תלונות הציבור לשנת 2022".

בהזדמנות זו, אבקש להודות לעובדי המועצה ולמנהליה, על קבלת הפנים החמה עם כניסתי לתפקיד ועל שיתוף הפעולה לו זכיתי במהלך השנה, וכן להודות לך ולמנכ"ל המועצה, על הפתיחות, הענייניות והמקצועיות, המאפיינים את הדיונים בממצאי הביקורת.

אבקש להודות גם ליו"ר הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה "שרונים", אשר פתח את דלת הוועדה בפני הביקורת, וכן לעובדי, ובניהם לגזבר הוועדה, אשר סייעו כמיטב יכולתם בהעמדת המידע הנחוץ לשם ביצוע הביקורת.

אני מקווה כי תמצאי בדו"ח כלי עזר מועיל לשיפור ולייעול עבודת המועצה ולניהול מיטבי של משאביה בנושאים שנבדקו.

בברכה,



דקלה נדב

מבקרת המועצה והממונה על תלונות הציבור

העתק: מר אביעד חסון, יו"ר הוועדה לענייני ביקורת
מר יוסי נגר, חבר הוועדה לענייני ביקורת

תוכן עניינים

4	סוגיות בהפעלת מערך החנייה והטיפול בקנסות
5	תקציר מנהלים
9	פרק 1 – מבוא
11	פרק 2 – המסגרת הנורמטיבית
16	פרק 3 – העוסקים במלאכה
17	פרק 4 – הפקת תו חניה
20	פרק 5 – ניתוח נתוני דוחות
24	פרק 6 - נהלים
24	פרק 7 – תשלומים ביתר
25	פרק 8 – דוחות חייבים שנפטרו
26	פרק 9 – רכבים שלא ניתן לאתר את בעליהם
27	פרק 10 – הגורמים המעכבים טיפול בדוחות
31	פרק 11 – השירותים הניתנים באתר האינטרנט
34	פרק 12 – טיפול בבקשות המוגשות באמצעות הדוא"ל
35	פרק 13 – היבטים פיזיים במתן השרות
41	פרק 14 – היבטים באבטחת מידע והגנת הפרטיות
43	פרק 15 – תגובות המבוקרים
46	הערות ראש המועצה
47	נוהלי עבודה
48	תקציר מנהלים
49	פרק 1 – מבוא
50	פרק 2 – המסגרת הנורמטיבית
52	פרק 3 – נהלים באגף גזברות
53	פרק 4 – נהלים באגף הנדסה
54	פרק 5 – נהלים במחלקה לרישוי עסקים
56	פרק 6 – נהלים במחלקת המחשוב
58	פרק 7 – נהלים במחלקת החינוך
59	פרק 8 – תמונת מצב כללית

דו"ח מבקרת המועצה 2022 – המועצה המקומית קדימה צורן

62	פרק 9 – תגובות המבוקרים
63	הערות ראש המועצה
64	הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה שרונים – התחשבות תקציבית וממשקי עבודה עם המועצה המקומית קדימה-צורן
65	פרק 1 – מבוא
67	פרק 2 - התחשבות בין הוועדה למועצה
77	פרק 3 - ממשקי עבודה בין הוועדה ליחידות המועצה
83	פרק 4 – תגובות המבוקרים
89	הערות ראש המועצה
90	מעקב יישום המלצות ותיקון ליקויים
91	פרק 1 – מבוא
92	פרק 2 – ריכוז הנתונים – סטטוס יישום עיקרי ההמלצות
93	פרק 3 – הטיפול במבנים נטושים ומסוכנים
94	פרק 4 – הבקרות על השכר
97	פרק 5 – המחלקה לרישוי עסקים
100	פרק 6 – מקלטים ציבוריים
103	פרק 7 – תגובות המבוקרים
104	הערות ראש המועצה

דו"ח ביקורת בנושא:

סוגיות בהפעלת

מערך החנייה

והטיפול בקנסות

תקציר מנהלים

לבקשת ראש המועצה, נערכה ביקורת במערך החנייה. הביקורת בחנה סוגיות שונות הנוגעות להפעלת מערך החנייה והטיפול בקנסות (להלן גם "דוחות"), ובהן סוגיות שיש בהן כדי להשפיע על השרות הניתן לתושב, אם באופן ישיר ואם באופן עקיף. שרותי הפעלת מערך החנייה ניתנים למועצה באמצעות חברה חיצונית (להלן "החברה"), המופקדת על הנפקת תווי חנייה, צילום עבירות חנייה באמצעות ניידת, וכן ניהול הטיפול בקנסות השונים, לרבות טיפול מנהלי בבקשות ערעור / בקשות להישפט וניהול הליכי הגבייה והאכיפה. מדו"ח הביקורת עולה כי רמת הפיקוח והבקרה של המועצה על החברה לוקה בחסר, ובכך פוחתת יכולתה של המועצה לוודא כי פעולות אכיפה שנוקטת החברה כנגד חייבים נעשות בהגינות וביעילות. עם זאת, לא כל הליקויים שנמצאו נוגעים לרמת הפיקוח והבקרה על החברה, וחלקם קשורים בסוגיות אחרות המצויות בתחום האחריות הישיר של גורמים שונים במועצה, ובתוכם עובדי הגזברות, עובדי מערך החנייה והתובע העירוני.

להלן עיקרי הליקויים וההמלצות:

נהלים

1. נוהל העסקת חברות גבייה של משרד הפנים, המחייב את הצדדים לפי חוזה ההתקשרות עם החברה, ובין היתר מנחה את הגזברות לכתוב נוהל עבודה מפורט, אינו מיושם. כמו כן, לא נמצאו נוהלי עבודה במערך החנייה.

מוצע כי הגזברות, בתיאום עם מערך החנייה, תכתוב נוהל עבודה, תוך ביצוע התאמות נדרשות לחקיקה הצפויה בנושא העסקת חברות גבייה¹. חלק מההמלצות המובאות בדו"ח הביקורת מתייחסות, בין היתר, לנושאים שכדאי לעגן בנוהל זה.

הנפקת תווי חנייה

2. תווי חנייה שהופקו בינואר-מרץ 2022, תוקפן עד ליום 31/12/22 ולא בהתאם למצוין בתיקון לחוק העזר (העמדת רכב וחנייתו) לפיו התוקף יהא עד 31 בדצמבר שלאחר השנה שבה הוא ניתן. התיקון לחוק העזר אינו מפורסם.

בעקבות הביקורת, תוקן תוקף התווים כנדרש. יש לפרסם את התיקון לחוק העזר באתר המועצה.

3. טופס ההתחייבות עליו אמור לחתום מבקש התו שונה במהותו ממה שנקבע בתוספת השנייה לחוק העזר. בנוסף, במקרים בהם מוגשת הבקשה לתו חנייה באתר, הטופס נשלח למבקש בדואר, לאחר הפקת התו, ואין כל מעקב על החזרתו למועצה כשהוא חתום על ידי המבקש.

מוצע לעדכן את טופס ההתחייבות בהתאם לחוק העזר וכי המבקש יקבל תו רק לאחר שחתם עליו.

4. עבור חנייה באזור התעשייה של המועצה האזורית לב השרון תו החנייה תקף רק לאחר כחודש מיום הגשת הבקשה, מאחר שדיווח ללב השרון בגין הזכאים לתו חנייה מועבר רק פעם בחודש.

כחלק משיפור השירות לתושבים, מוצע לשקול דרכים לקיצור תהליך הפעלת תו חנייה בלב השרון על ידי העברת דיווח יומי או שבועי, או באמצעות דיווח מקוון.

5. ב- 16% מתווי החנייה שהופקו בשנת 2021, נמצא כי ניתנו 2-4 תווי חנייה לכל תושב בגין רכבים שונים שבבעלותו. לא קיימת מדיניות בנושא הגבלת תווי חנייה.

¹ הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 149) (חברות גבייה), התשפ"ב-2022

לאור הגידול הצפוי באוכלוסיית היישוב בשנים הקרובות, ולאור העובדה שתווי חנייה מהווים הטבה כלכלית, מוצע כי המועצה תשקול קביעת מדיניות בנושא הגבלת התוויים לכל תושב.

6. על אף שצוין בחוזה ההתקשרות כי החברה תפיק על חשבונה תווי חנייה כפי שתידרש על ידי המועצה, סוכם על ידי הגזבר דאז, לאחר מועד החוזה, כי המועצה תשלם לחברה 10 ₪ לכל תו חנייה מעבר ל-200 תוויים בשנה. לא נמצא תיעוד לסיבה בגינה סוכם על תשלום זה.

הגדלת התמורה שנקבעה בחוזה, יש בה כדי לפגוע בעיקרון השוויון, ולהעניק יתרון לא הוגן לחברה שזכתה על פני אלה שהתמודדו במכרז.

7. רוב הבקשות לתוויים מוגשות באופן מקוון, ויש בכך כדי להעיד על צרכי הציבור בעידן הדיגיטלי. מוצע להנפיק תווי חנייה "וירטואליים", תחת הדבקת תו פיזי על שמשת הרכב. הדבר יביא לחיסכון כספי לרשות המקומית, תוך קידום ערכים סביבתיים ושיפור השרות לתושב.

הגורמים המעכבים טיפול בדוחות

8. 29% מדברי הדואר שנשלחו בשנת 2021 חזרו ללא מסירה לנמען, מתוכם 25% חזרו כ"לא נדרש". מעיון בהצעת החוק (ראו הערת שוליים 1), היא אמורה לתת מענה לנושא דרכי מסירת ההודעה על חוב, באופן שיגביר את הוודאות כי חייבים יודעים על החוב טרם נקיטת הליכי אכיפה, לרבות שליחת התראה לפני נקיטת אמצעי אכיפה בדרך מקוונת (מסרון/דוא"ל), אם הסכים לכך אדם בכתב. ככל שהמחוקק יאפשר זאת, הביקורת ממליצה להודיע לחייב בדרך מקוונת - גם במקביל לשליחת הודעת תשלום ראשונה בדואר.

9. כ-4% מדברי הדואר שחזרו ללא מסירה, חזרו מהסיבה "לא ידוע במען"/"עזב". בניגוד למסירה שחזרה כ"לא נדרש", בה עולה ספק אם החייב ניגש לסניף הדואר כדי לקבל את הודעת התשלום, במקרים אלה ידוע כי הדוור לא איתר את הנמען, אך תהליך האכיפה כנגד החייב נמשך כרגיל. מוצע לשקול כי מקרה מסוג זה ייחשב כאילו הוכח על ידי הנמען שלא קיבל את דבר הדואר, ולא יינקטו נגדו פעולות אכיפה טרם ניסיון נוסף לאתרו ושליחת הודעת התשלום בשנית.

10. בבדיקה מדגמית עלה כי ישנן הודעות תשלום והתראות הנשלחות בחלוף כמעט שנה. על אף שהחברה עומדת בזמנים הקבועים בדין (שנה), לדעת הביקורת, שליחת הודעה / התראה בחלוף זמן רב, מצביעה על התנהלות לא יעילה, ועל המועצה לשאוף לשלוח הודעות בזמן קצר יותר.

11. בדוחות פיקוח מנהלי (כלבים) נמצאו פערי זמן של עד כחודש בין מועד ביצוע עבירה לבין מועד מתן הדוח על ידי הפקח.

מוצע לתת דוחות פיקוח מנהלי בסמוך ככל שניתן למועד העבירה.

12. במרץ 2021 שוגרו בבת אחת 543 עיקולי בנקים בסך כ-400,000 ₪. 71% מהעיקולים בוצעו בחלוף 6-7 חודשים מיום ששלחה החברה את העיקולים לאישור הגזברות. מוצע לבצע עיקולים בסמוך למועד בו נשלחו לאישור ולעגן נושא זה בנוהל.

13. מדיניות החברה הנוגעת לאי שליחת התראות ראשוניות כשבוע לפני חגים אינה עולה בקנה אחד עם מדיניות המועצה, לפיה רק התראות טרם עיקול וביצוע עיקול אינן מבוצעות לקראת החגים. מדיניות זו גורמת לעיכובים נוספים בשליחת ההודעות / התראות לחייבים. יש להקפיד כי החברה לא תקבע מדיניות ולא תקבל החלטות בדבר עצם ביצוע פעולות האכיפה.

תשלומים ביתר

14. בקופת המועצה קיימת יתרת כספים בגין תשלומים ששולמו ביתר על ידי מקבלי הדוחות וטרם הושבו לזכאים. לא ניתן לדעת מה הגובה המדויק של יתרת הכספים, הן מאחר שאין התאמה בין נתוני הגזברות לבין נתוני החברה, והן מאחר שהזנת הנתונים במערכת הנה"ח אינה תמיד מלאה,

באופן המקשה על איתור הגורמים שלהם בוצע החזר.

ביצוע החזר כספי נעשה רק בעקבות בקשה של מקבל הדוח ולא באופן יזום.

תשלומים ששולמו ביתר יש להשיב למקבלי הדוחות באופן יזום ושוטף ולא רק בעקבות בקשה של מקבל דוח. יש לעדכן את הגזברות בדבר כספים ששולמו ביתר, מיד עם היווצרות היתרה, ומוצע לעגן את תהליך החזר, לרבות ממשקי העבודה עם החברה, בנוהל עבודה.

דוחות חייבים שנפטרו

15. דוחות חייבים שנפטרו, נמצאו בסטטוס "מוקפא" למעלה משנתיים, ולא טופלו כפי שיש לטפל בחובות שחייב שנפטר הותיר אחריו.

מוצע להסדיר את אופן הטיפול בדוחות חייבים שנפטרו, כדי שלא תיזנח גביית חובות שיש לגבותם, ולקבוע בחוזה ההתקשרות הבא ובנוהל, חובת דיווח של החברה הזוכה על פטירת חייב.

16. החברה לא חויבה בגין הדוחות שהתיישנו, כנדרש בהתאם לחוזה ההתקשרות.

מוצע לחייב את החברה בגין הדוחות שהתיישנו ולעגן בנוהל חובת בדיקת התיישנות דוחות טרם תשלום חשבונית לחברה.

רכבים שלא ניתן לאתר את בעליהם

17. עבירות רכבים סמויים אינן נאכפות בשל אי קבלת פרטים על בעל הרכב ממערכת משרד התחבורה.

כדי למנוע פגיעה באינטרס הציבורי ובעקרון השוויון שבאכיפת החוק, מוצע כי המועצה תקבע דרכי פעולה בעת שרכב לא מאותר במשרד התחבורה, במטרה לאכוף עבירות אלו.

בקשות ערעור ובקשות להישפט

18. 37% מעילות ביטול הדוחות בשנת 2021 הוגדרו ע"י התובע העירוני כ"שונוות", זאת על אף שבהתאם לחוק סדר הדין הפלילי, על התובע העירוני לנמק את החלטתו בעת ביטול הקנס.

מוצע להימנע ככל שניתן מבחירת עילת ביטול "שונוות", ולנמק ההחלטות כמתחייב בחוק.

19. 95%-100% מתוך הבקשות להישפט שהוגשו בשנים 2019-2021, ושניתנה בהן החלטה עד למועד הביקורת, בוטלו או הומרו באזהרה על ידי התובע העירוני. רובם המוחלט לא הבשילו לכדי הגשת כתב אישום.

כדי להגביר את ההרתעה כנגד מבצעי עבירות, מוצע להגיש כתבי אישום בגין בקשות להישפט.

השירותים הניתנים באתר האינטרנט

20. המידע הקיים באתר תחת "פיקוח עירוני וחנייה" הוא מצומצם. בדף הראשי של היחידה לא מצוינת כתובת המקום בו מתקיימת קבלת קהל וכן מפורסם בו מידע לא עדכני.

מוצע לתקן ולהרחיב את המידע באתר, כך שיכלול, בין היתר, את מדיניות האגף ופעילותו, בעלי התפקידים, כתובת קבלת קהל, הסבר מפורט לגבי אפשרויות ההגשה השונות ושלבי האכיפה.

21. בפורטל השירותים המקוונים לא נמצאה אפשרות להגיש בקשה להישפט על דוח פיקוח מנהלי ודוח פיקוח כללי. **בעקבות הביקורת התווספה אפשרות זו באתר.**

22. חסרים באתר טפסים למילוי ידני (בקשה להישפט ובקשה לתו תושב).

לטובת בעלי אוריינטציה דיגיטלית נמוכה מוצע להוסיף טפסים למילוי ידני.

הטיפול בבקשות המתקבלות בדוא"ל הייעודי של מערך החנייה

23. קיימת אי אחידות בזמני הטיפול בבקשות השגה על דוח, כאשר בקשות הנשלחות בדוא"ל הייעודי של מערך החנייה, מטופלות בעיכוב ניכר לעומת בקשות המוגשות באתר או בקבלת קהל.

מי שמטפל בדוא"ל הם נציגי החברה בלבד, ולא קיימת בקרה על קצב הטיפול בפניות ואיכותו.

כדי ליצור אחידות בטיפול בבקשות המוגשות בערוצים שונים ולייעל את העבודה, מוצע כי עובדת מערך החנייה תטפל גם היא בדוא"ל, וכי למנהל מערך החנייה תהיה גישה לדוא"ל, לשם בקרה על אופן הטיפול ומהירות המענה, בהתאם לזמני תקן שיוגדרו.

היבטים פיזיים במתן שרות

24. קבלת קהל ושירותי "המשרד האחורי" - ככלל, החברה מספקת כיום 4 שעות שבועיות של קבלת קהל. מעת לעת מגיעים תושבים שלא בשעות קבלת הקהל, מתוך הנחה ששירות זה ניתן בכל יום, בדומה לשירותים אחרים הניתנים במועצה. שירותים כגון שליחת דוחות והתראות, טיפול בדוא"ל וטיפול בבקשות, ניתנים על ידי החברה בלבד.

מוצע להיעזר בהון האנושי הקיים במערך החנייה, הן לשם קבלת קהל והן לשם ביצוע תפקידים נוספים שכיום מבצעת רק החברה (כגון טיפול במייל הייעודי כאמור לעיל). מוצע לכתוב הגדרת תפקיד לעובדת מערך החנייה ולהכשירה בהתאם.

25. התאמת נגישות לאנשים עם מוגבלות – לא קיימת הנגשה במבנה כמתחייב בחוק ובתקנות. יש לבצע התאמות נגישות כמפורט בדוח, לרבות סימון חניות נגישות, התאמת תא שירותים נגיש, הוספת מקומות ישיבה ומערכת עזר לשמיעה.

26. שילוט - השילוט על גבי המבנה מציין רק יחידה אחת מתוך השתיים הקיימות במבנה ומקבלות קהל. על אחד מהשילטים נכתב מידע שגוי לפיו בקשות השגה ניתן להגיש אך ורק דרך הטופס המקוון באתר האינטרנט של המועצה. כמו כן, לא מצוינים מועדי קבלת קהל ומסי' טלפון של מערך החנייה. מוצע כי השילוט על גבי המבנה ישקף את כלל השירותים הניתנים בו, וכן כי על גבי השילוט שבשער יצוינו דרכים נוספות להגשת בקשות, מועדי קבלת קהל ומספר טלפון של מערך החנייה.

היבטים באבטחת מידע והגנת הפרטיות

27. מקובץ ההרשאות עלה כי ישנן הרשאות לגורמים שסיימו העסקתם במועצה. בעקבות הביקורת, הוסרו ההרשאות לעובדים שעזבו. מוצע כי בעת עזיבת עובד או מעבר לתפקיד אחר, יתקיים תהליך סדור לסגירת הרשאותיו במערכות השונות, באמצעות "טופס טיולים".

28. מנהל מחלקת הגבייה, שהוא עובד חברה חיצונית, נכנס למערכת תוך שימוש בסיסמה של פקידת הגבייה (שנמסרה לו על ידה), שהוסמכה בהתאם לדין לאשר עיקולים, וחותרם בשמה על אישור העיקולים.

אין לאפשר האצלת סמכויות שהוקנו בדין למי שאינו מורשה לכך. בנוסף, בהתאם לנוהל "אחריות עובדים על שמירת סודיות ואבטחת מידע", הסיסמה היא אישית ואין להעבירה לאחר. בעקבות הביקורת תוקן הליקוי ורועננו ההנחיות בנושא לעובדים הרלוונטיים.

29. נמצא כי מערכת ניהול הדוחות אינה רשומה כמאגר מידע וטרם נבדק הצורך ברישומה. מוצע כי הממונה על אבטחת המידע ישלים בהקדם את הבדיקה אם מדובר במאגר מידע בהתאם לפרמטרים המוגדרים בחוק הגנת הפרטיות, ויפעל, במידת הצורך, לרישום המאגר.

1. מבוא

1.1. רקע

לבקשת ראש המועצה, נערכה ביקורת במערך החנייה. המועצה מחויבת לפעול להבטיח את איכות החיים של התושבים, לרבות שלומם, רווחתם וכדומה. לצורך כך, נדרשת המועצה לפעול להשגת יעדיה בתחומים אלה ולהגביר את יכולת ההרתעה כנגד מבצעי עבירות, על ידי הפעלת חוקים, ובהם חוקי עזר, המאפשרים לה להטיל קנסות (להלן גם "דוחות") ולפעול כדי לגבותם.

שרותי הפעלת מערך החנייה העירוני וסיוע באכיפת חוקי עזר עירוניים, ניתנים למועצה קדימה-צורן באמצעות חברה חיצונית (להלן גם "החברה"). החברה זכתה במכרז פומבי של המועצה בשנת 2017. חוזה ההתקשרות שנחתם בין החברה למועצה הוארך עד ליום לסוף יוני 2022.

החברה מופקדת על הנפקת תווי חנייה לתושבים, צילום עבירות חנייה על ידי ניידת וניהול הטיפול המנהלי בקנסות העבירה השונים הניתנים על ידי הפקחים, לרבות טיפול בבקשות ערעור ובקשות להישפט וניהול הליכי הגבייה והאכיפה. זאת תוך תיעוד כל הפעולות במערכת מחשוב ייעודית (להלן "המערכת" או "מערכת ניהול הדוחות"). ככלל, התמורה שהחברה מקבלת עבור עבודתה כוללת עמלה המחושבת כאחוז מסוים מסך ההכנסות המתקבלות מגבייה וכן תשלומים שהחברה גובה מהחייבים עבור כל פעולת אכיפה שהיא מבצעת.

תהליכי גבייה ואכיפה לא תמיד נתפסים כשירות בעיני מקבלי הדוחות, כיוון שקבלת חוב לתשלום או התראות והטלת עיקולים ככל שחוב לא משולם, אין בהם משום חוויה נעימה ללקוח. לתפיסה זו נוסף אתגר נוסף כאשר הגורם שמטפל בניהול הגבייה והאכיפה הוא חברה חיצונית, שכן לרשות המקומית ולחברה אינטרסים שעלולים להיות מנוגדים. וכפי שהיטיב לבטא זאת מבקר המדינה²: "פעולתה של החברה החיצונית, נועדה למקסם את שיעורי הגבייה עבור העירייה, ואגב כך למקסם את הכנסותיה של החברה עצמה, והדרך לעשות זאת כרוכה לעתים בנקיטה בפעולות אשר יש בהן כדי לפגוע בזכויותיהם של החייבים. מנגד עומדת חובת הרשות לנהוג כלפי החייבים בהגינות בעת נקיטת פעולות אכיפה". בשל ניגוד עניינים זה, אף קבע בג"ץ 4113/13 בפסק דין משנת 2018, כי לשם גביית חובות של רשות מקומית באמצעות חברות פרטיות, נדרשת חקיקה מסמיכה מפורשת. בעקבות זאת, בימים אלה (נכון למועד הביקורת), מונחת על שולחן הכנסת הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 149) (חברות גבייה), התשפ"ב-2022, הנמצאת בשלבים מתקדמים (להלן גם "הצעת החוק" או "הצעת חוק בנושא חברות הגבייה").

כששירותים אלה ניתנים באמצעות חברה חיצונית, יש לזכור כי תהליך ההתקשרות אינו מסתיים עם בחירת הזוכה במכרז, והוא דורש פיקוח ובקרה לאורך ביצוע ההתקשרות כולה, על מנת לוודא עמידה בתנאים שסוכמו והשגת המטרות שנקבעו.

הביקורת בחנה סוגיות שונות בהפעלת מערך החנייה והטיפול בקנסות, שיש בהן כדי להשפיע על איכות השרות לתושב, ובתוכן, מידת הפיקוח והבקרה של המועצה על השירותים הניתנים

² דוח מבקר המדינה בנושא "פעולות הגבייה של רשויות מקומיות באמצעות חברות פרטיות", 2008.

באמצעות החברה. כמו כן, נבחנו פעולות נוספות המצויות בתחום האחריות הישיר של גורמים שונים במועצה, ובתוכם הגזברות, עובדי מערך החנייה והתביעה העירונית.

1.2. מטרות הביקורת

1. לבחון סוגיות שונות בהפעלת מערך החנייה והטיפול בקנסות, שיש בהן כדי להשפיע על איכות השרות לתושב.
2. לבחון את מנגנוני הפיקוח והבקרה של המועצה על פעילות החברה.
3. לבחון היבטים באבטחת מידע והגנת הפרטיות במערכת ניהול הדוחות.

1.3. פעולות הביקורת והיקפה

הביקורת נערכה בחודשים פברואר-מאי 2022 והתמקדה בבחינת תהליכי העבודה במערך החנייה - תהליך הפקת תווי החנייה וניהול הטיפול בדוחות, לרבות הליכי גבייה ואכיפה, והטיפול בבקשות לביטול דוח ובקשות להישפט.

יש לציין כי עם תום עריכת הביקורת (בחודש מאי 2022), הצעת החוק בנושא העסקת חברות גבייה הועברה לקריאה שניה ושלישית בכנסת, ולפיכך בוצעו התאמות מסוימות בדוח, ברוח החקיקה הצפויה. עם זאת, יש לקחת בחשבון שהביקורת בוצעה טרם מהלך זה (וממילא גם בעת סיום הביקורת הצעת החוק טרם אושרה סופית).

עוד חשוב לציין כי הביקורת בדקה רק חלק מהסוגיות העולות בהפעלת מערך החנייה ואין הכרח כי דוח הביקורת יצביע על כל הליקויים הקיימים בו. בנוסף, על אף ששם היחידה המבוקרת הוא "פיקוח עירוני וחנייה", הביקורת התמקדה בעבודת מערך החנייה כמפורט לעיל ולא בעבודת הפיקוח. עבודת הפיקוח הוזכרה בדוח רק במקום שנמצא כי יש לה השפעה על עבודת מערך החנייה. עבודת הביקורת כללה:

1. פגישות / שיחות / התכתבויות עם הגורמים הבאים:
 - מנהל מערך החנייה
 - גזברית המועצה ועובדי הגזברות
 - מנהל מחלקת הגבייה
 - הרפרנט מטעם החברה המספקת את שירותי הפעלת מערך החנייה
 - משרד התובע העירוני
 - עובדי הפיקוח העירוני
2. ניתוח דוחות משנים 2019-2021 שהופקו ממערכת ניהול הדוחות.
3. ביצוע בדיקות מדגמיות על אופן הטיפול בדוחות.
4. עיון בחוקים, בתקנות ובפסיקה.
5. בחינת הנחיות ונהלים הנוגעים להפעלת מערך החנייה והטיפול בקנסות.
6. עיון במסמכי המכרז ובחוזה ההתקשרות עם החברה.
7. עיון בדוחות מבקר המדינה.

2. המסגרת הנורמטיבית³

2.1. הפקת תווי חנייה

חוק עזר קדימה צורן (העמדת רכב וחנייתו), התשע"ג-2013 (להלן גם "חוק עזר חנייה" או "חוק העזר") קובע שורת הסדרים בנוגע להעמדת רכבים וחנייתם ברחבי היישוב, כשהסדרים מתייחסים בין היתר לשימוש בתווי חנייה ולחנייה אסורה.

בנובמבר 2021 נחתם תיקון לחוק העזר. לעניין שימוש בתווי חנייה, המועצה קבעה כי באזור מקום חנייה בתשלום, תותר חנייה ללא תשלום אגרת חנייה לרכב הנושא תו חנייה אזורי התואם את אזור החנייה, וקבעה קריטריונים וכללים לקבלת תו חנייה אזורי.

בהתאם לקריטריונים שנקבעו בחוק העזר, מנפיק מערך החנייה, באמצעות החברה, תווי חנייה לתושבים.

2.2. סוגי הדוחות הניתנים כיום ביישוב

סוגי הדוחות הניתנים ביישוב על ידי הפיקוח:

דוחות חנייה – רוב הדוחות הניתנים ביישוב הם דוחות חנייה. הדוחות ניתנים בהתאם לחוק עזר חנייה, המתייחס בין היתר לחנייה אסורה. המועצה קבעה אזורים האסורים לחנייה וכן את האמצעים שיינקטו כנגד בעל רכב שיעמיד את רכבו באזור אסור.

עבירות תנועה מצולמות לא רק על ידי הפקחים, אלא גם על ידי ניידת של החברה, אך אלו כשלעצמן אינן מהוות דוחות חנייה, אלא לאחר שאושרו על ידי פקחי המועצה.

דוחות פיקוח כללי - דוחות אלה ניתנים בהתאם לחוק עזר קדימה (שמירה על איכות הסביבה ומניעת מפגעים), התשע"ו-2016.

דוחות פיקוח מנהלי – דוחות אלה ניתנים בהתאם לתקנות העבירות המנהליות (קנס מנהלי - כלבת ופיקוח על כלבים), התשס"ו-2007. על רקע התפשטות נגיף הקורונה, ניתנו בעבר דוחות קורונה בהתאם לתקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש - אכיפה), התש"ף-2020. כיום כבר לא ניתנים דוחות מסוג זה.

2.3. ניהול הטיפול בדוחות

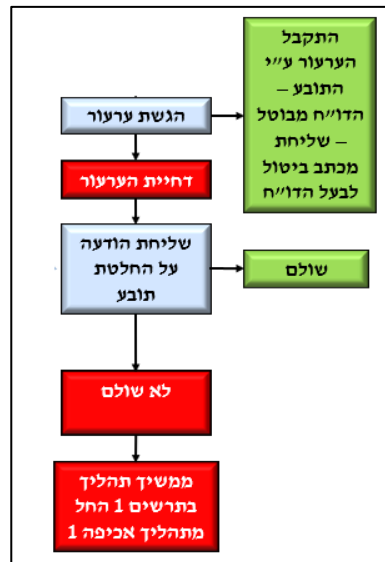
ככלל, במערך החנייה, הטיפול בדוח מתחיל לאחר שניתן / אושר על ידי הפקח באמצעות מסופון ושודר און-ליין למערכת ניהול הדוחות בממשק אוטומטי.

מרגע שניתן הדוח, מערך החנייה, באמצעות החברה, מנהל את תהליך הגבייה של הדוחות השונים וכן את תהליך האכיפה של הדוחות, ככל שאלה לא משולמים על ידי החייבים.

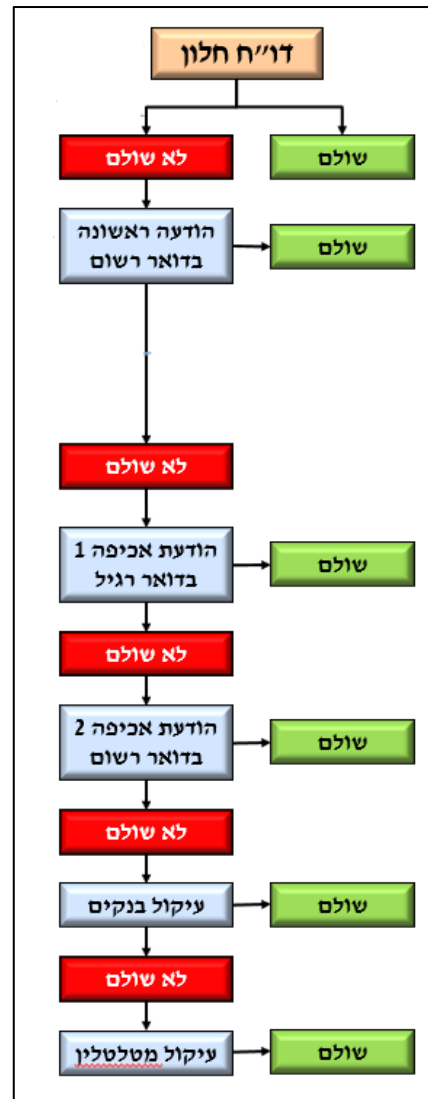
³ כאמור בפרק המבוא, בתום הביקורת הועברה הצעת חוק בנושא העסקת חברות גבייה לקריאה שניה ושלישית בכנסת ובוצעו התאמות מסוימות בדוח ברוח החקיקה הצפויה. עם זאת, מאחר שהביקורת נערכה לפני מהלך זה, ומאחר שממילא החקיקה טרם אושרה סופית נכון למועד סיום הביקורת, פרק זה אינו כולל את האמור בהצעת החוק.

יש לציין כי מערך החנייה, למרות שמו, לא מטפל רק בדוחות חנייה אלא גם בסוגי דוחות אחרים הנזכרים לעיל. תיעוד כל פעולות הגבייה והאכיפה נעשה במערכת ניהול הדוחות, ובתוכם, בין היתר: איתור חייבים; שליחת דוחות וטיפול בגבייה; הוצאת מכתבי התראה וביצוע עיקולים ככל שהקנסות לא שולמו; טיפול בבקשות ערעור ובבקשות להישפט. להלן תרשימים של שלבי הטיפול בדוחות⁴:

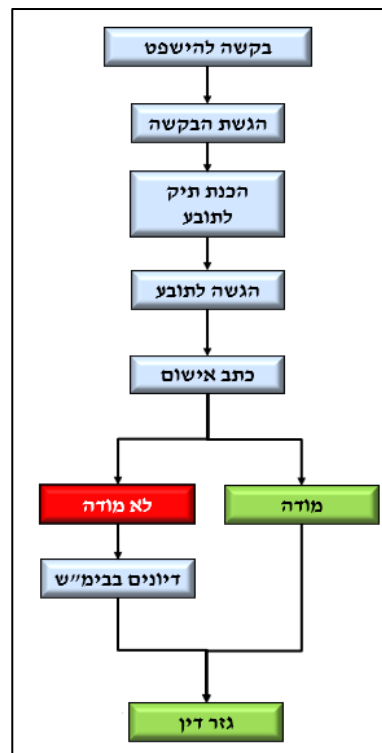
תרשים 2 – בקשה לביטול דוח (ערעור)



תרשים 1 - תהליך טיפול בדוח חלוף⁵



תרשים 3 – בקשה להישפט



⁴ על פי תרשימים שהתקבלו מהחברה, בעיבוד הביקורת הפנימית.
⁵ התרשים מתאר תהליך לדוח הנמסר למבצע העבירה במקום העבירה (למשל, דוח המודבק על שמשות הרכב). לגבי דוח שלא נמסר במקום העבירה – התרשים מתחיל ב"הודעה ראשונה בדואר רשום".

2.4. המועדים הקבועים בדין לתשלום קנס, להגשת בקשה לביטול קנס ולהגשת בקשה להישפט

ככלל, בפני מקבל הקנס עומדות שלוש אפשרויות:

לשלם את הקנס - בדוחות חנייה ופיקוח כללי יש לשלם בתוך 90 יום מיום ההמצאה; בדוחות פיקוח מנהלי יש לשלם בתוך 60 יום.

להגיש בקשה לביטול הדוח (ערעור) - בתוך 30 יום מיום ההמצאה.

להגיש בקשה להישפט - בדוחות חנייה ופיקוח כללי בתוך 90 יום מיום ההמצאה; בדוחות פיקוח מנהלי בתוך 30 יום.

כאמור בסעיף 229 (א) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982: "מי שנמסרה לו הודעת תשלום קנס, ישלם, תוך תשעים ימים מיום ההמצאה, את הקנס הנקוב בהודעה, לחשבון שצוין בה, זולת אם פעל באחת מדרכים אלה:

(1) הגיש לתובע, תוך שלושים ימים מיום ההמצאה, בקשה לביטול כאמור בסעיף קטן (ג), ולעניין בקשה לביטול כאמור לגבי עבירת תעבורה מהטעם שהעבירה בוצעה שלא בידי מי שקיבל את ההודעה, ובעל הרכב מבקש להוכיח מי נהג ברכב, העמידו או החנהו, בעת ביצוע העבירה, או למי מסר את החזקה ברכב, כאמור בסעיף 27 לפקודת התעבורה – אם הגיש לתובע את הבקשה לביטול בתוך תשעים ימים מיום ההמצאה; החלטת התובע בבקשה לפי פסקה זו סופית, ואולם רשאי הנקנס להודיע על רצונו להישפט;

(2) הודיע, תוך תשעים ימים מיום ההמצאה, בדרך שנקבעה בתקנות, שיש ברצונו להישפט על העבירה.

מי שהגיש בקשה לביטול כאמור בפסקה (1) לא יהיה רשאי להודיע על רצונו להישפט כאמור בפסקה (2), אלא תוך שלושים ימים מיום המצאת ההודעה על החלטת התובע בעניין הביטול".

וכאמור בחוק העבירות המינהליות, תשמ"ו-1985:

"16. (א). קנס מינהלי ישולם תוך שישים ימים לאחר המצאת ההודעה על הטלתו לפי סעיף 8(א) או 10..."

"8(ג) הנקנס רשאי להודיע בכתב למי שהטיל את הקנס, כי ברצונו להישפט על העבירה; ההודעה תומצא תוך שלושים ימים לאחר שהומצאה לו ההודעה על הטלת הקנס המינהלי; הודיע כאמור, יחולו הוראות סעיפים 13 ו-14..."

"8. (א) הומצאה לנקנס הודעה לפי סעיף 8 רשאי הוא להגיש לתובע, שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו לענין סעיף זה (להלן - התובע המוסמך) בקשה לביטול ההודעה בתוך 30 ימים מיום שהומצאה לו;"

2.5. המצאה בדרך הצמדה – "דוח חלון"

בדוחות חנייה ניתן להצמיד את הודעת הקנס לרכב. דוח זה נקרא במערכת ניהול הדוחות "דוח חלון". עם קליטת הדוח למערכת ניהול הדוחות, מתבצע איתור של פרטי בעל הרכב, פעולה המכונה "הלבשת פרטים". אם לא שילם בעל הרכב את הקנס במועד שנקבע בהודעת התשלום בדוח החלון, ולא ביקש לערער או להישפט תוך אותו מועד, תישלח לבעל הרכב הודעת תשלום חדשה.

כאמור בסעיף 41. (א) ו-(ב) בתקנות סדר הדין הפלילי, תשל"ד-1974: "בעבירות קנס בשל העמדת רכב במקום שהעמדתו אסורה על פי חיקוק, מותר להצמיד לרכב הודעה על מעשה העבירה עם הודעת תשלום קנס לפי טופס 8 שבתוספת, כשהיא מופנית אל בעל הרכב ללא ציון שמו, אלא בציון מספר הרכב בלבד. לא שולם הקנס במועד שנקבע בהודעה שהוצמדה לרכב ולא ביקש בעל הרכב להישפט תוך אותו מועד, תומצא לבעל הרכב הרשום ברשות הרישוי הודעת תשלום קנס חדשה".

2.6. חזקת מסירה

הודעה בדואר רשום – רואים בה כאילו הומצאה כדין גם אם אין חתימה על אישור המסירה. כאמור בתקנה 44.א לתקנות סדר הדין הפלילי, תשל"ד-1974: "בעבירות תעבורה שעליהן חל סעיף 239א לחוק ובעבירות קנס רואים את ההודעה על ביצוע העבירה, ההודעה לתשלום קנס או ההזמנה למשפט לעניין עבירת קנס כאילו הומצאה כדין גם בלא חתימה על אישור המסירה, אם חלפו חמישה עשר ימים מיום שנשלחה בדואר רשום, זולת אם הוכיח הנמען שלא קיבל את ההודעה או את ההזמנה מסיבות שאינן תלויות בו ולא עקב הימנעותו מלקבלן".

2.7. הסבת פרטי דו"ח חנייה

על אף שהודעת הקנס בגין דוח חנייה נשלחת לבעל הרכב, הרי שבפועל ייתכן והעבירה לא בוצעה על ידו, אלא על ידי נהג אחר. במקרה זה, ניתן לבקש הסבת פרטי הדו"ח על שם מבצע העבירה. המועד שנקבע להגשת הבקשה הוא 30 יום מיום קבלת הודעת תשלום הקנס.

כאמור בסעיף 27.ב. בפקודת התעבורה [נוסח חדש]:

27.ב. (א) נעשתה עבירת תעבורה ברכב, רואים את בעל הרכב כאילו הוא נהג ברכב אותה שעה או כאילו העמידו או החנה אותו במקום שהעמדתו או חנייתו אסורה על פי חיקוק, לפי הענין, זולת אם הוכיח מי נהג ברכב, העמידו או החנהו כאמור או אם הוכיח למי מסר את החזקה ברכב (להלן – המחזיק), או הוכח שהרכב נלקח ממנו בלי ידיעתו ובלי הסכמתו.

(ב) הוכיח בעל הרכב למי מסר את החזקה ברכב, תחול החזקה האמורה בסעיף קטן (א) על המחזיק. (ג) הוכיח המחזיק כי מסר את החזקה ברכב לאדם אחר, תחול החזקה האמורה בסעיף קטן (א) על אותו אדם.

2.8. ביטול הודעות תשלום קנס על ידי התובע העירוני

בהתאם לדין, וכן בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה⁶, לתובע העירוני הסמכות לדון בבקשות לביטול הודעות קנס.

כאמור בסעיף 229 (ג) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982: "תובע רשאי לבטל הודעת תשלום קנס אם נוכח כי לא נעברה עבירה או כי היא נעברה שלא בידי מי שקיבל את ההודעה, או אם היה סבור שנסיונות העניין בכללותן אינן מתאימות להמשך קיום ההליכים; התובע יערוך רישום של הודעת תשלום קנס שביטל וינמק את החלטתו".

⁶ הנחיות היועץ המשפטי, מספר הנחיה 4.3040 "ביטול הודעות תשלום קנס – הנחיה לתובעים", 2003.

וכאמור בסעיף 229 (א) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982: "מי שהגיש בקשה לביטול כאמור בפסקה (1) לא יהיה רשאי להודיע על רצונו להישפט כאמור בפסקה (2), אלא תוך שלושים ימים מיום המצאת ההודעה על החלטת התובע בעניין הביטול".

וכאמור בסעיף 8א. (א) לחוק העבירות המינהליות, תשמ"ו-: "נוכח התובע המוסמך כי התקיימה אחת מהעילות המפורטות להלן, רשאי הוא לבטל את ההודעה: החליט התובע לדחות את הבקשה, תומצא על כך הודעה לחייב. לחייב יש אפשרות להגיש בקשה להישפט תוך 30 יום או לשלם את הקנס תוך המועד הקבוע בהודעה שתישלח אליו"...

2.9. קנס חלוט – קנס לגביו חלפו המועדים בדין שבהם ניתן להגיש

ערעור / בקשה להישפט

במידה ומקבל הקנס לא שילם את הדוח, לא הגיש ערעור ולא הגיש בקשה להישפט, בתוך המועדים הקבועים בדין, תתווסף על הקנס תוספת פיגור של חמישים אחוזים מן הקנס או מחלקו שלא שולם. בתום כל תקופה של שישה חודשים שעברו מן המועד הקבוע - חמישה אחוזים נוספים מן הקנס או מחלקו כאמור שלא שולם.

כאמור בסעיף 229 (ב) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982: "לא שילם אדם את הקנס במועד ולא הודיע שיש ברצונו להישפט על העבירה, תיווסף על הקנס תוספת פיגור בשיעור האמור בסעיף 67 לחוק העונשין, תשל"ז-1977; גביית הקנס תיעשה כאמור בסעיפים 68 ו-70 לחוק העונשין, תשל"ז-1977, וסעיף 69 לאותו חוק לא יחול".

וכאמור בסעיף 17. (א) לחוק העבירות המינהליות, תשמ"ו-1985: "לא שילם אדם קנס מינהלי במועד, לא הודיע כי ברצונו להישפט ולא השיב תשובה כאמור בסעיף 9(ב)(2), תיווסף על הקנס תוספת פיגור בשיעור כאמור בסעיף 67 לחוק העונשין".

2.10. עיקולים

קנסות שאינם משולמים גם לאחר משלוח התראות - הוראות פקודת המיסים (גבייה), מתירה לרשות המקומית לנקוט בעיקולי בנקים ועיקולי מיטלטלין. כמו-כן, על פי פקודת המיסים (גבייה), הוצאות הגבייה יחולו על החייבים.

כאמור בסעיף 4. (1) לפקודת המיסים (גבייה): "הוטל על אדם כחוק סכום כסף בקשר לאיזה מס שהוא, ולא שילם אותו אדם את הסכום בתוך חמישה עשר יום למן היום שהיה חייב לפרעו ולאחר שנשלחה אליו דרישה בכתב לשלם את הסכום שהוא חייב לפרעו ושלא פרעו, יתן פקיד גבייה כתב הרשאה לגובה מסים ובו יצטווה לדרוש מאת החייב לשלם מיד את הסכום המגיע ממנו ולגבותו, אם לא ישלמנו, על ידי תפיסתם ומכירתם של נכסי המטלטלים של החייב באופן המותנה להלן".

וכאמור בסעיף 7. (1) לפקודת המיסים (גבייה): פקיד הגבייה רשאי ליתן צו עיקול על נכס פלוני, או על כל הנכסים, של הסרבן הנמצאים בידי צד שלישי, והצו יחול על המעוקל, בין שהוא נמצא בידי הצד השלישי ביום המצאת הצו ובין שיגיע לידיו תוך שלושה חודשים מאותו יום.

2.11. התיישנות העבירה

במידה ועברה שנה מיום ביצוע עבירת הקנס, ולא נשלחה הודעת תשלום קנס ראשונה לחייב, לא יוגש עליה כתב אישום ולא יומצאו בעניינה הודעות חיוב. בעבירת תעבורה, ככל שבעל הרכב הוכיח כי לא חלה עליו אחריות לעבירה, טווח הזמן להתיישנות העבירה יהא שנתיים.

כאמור בסעיף 225א. (א) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982: "עברה שנה מיום ביצוע עבירת קנס, לא יוגש עליה כתב אישום ולא תומצא בעניינה הודעת תשלום קנס לפי סעיף 228(ב); ואולם, בעבירת קנס שהיא עבירת תעבורה כמשמעותה בפקודת התעבורה, ובעל הרכב הוכיח כי לא חלה עליו אחריות לעבירה לפי סעיף 27 לפקודה האמורה, ניתן להגיש כתב אישום או להמציא הזמנה למשפט או הודעת תשלום קנס, למי שנהג ברכב אם לא עברו שנתיים מיום ביצוע העבירה.

3. העוסקים במלאכה

להלן בעלי התפקדים במערך החנייה:

מנהל:

עם סיום העסקתו של מנהל מערך החנייה הקודם ביום 31/12/21, הועבר הניהול של מערך החנייה באופן זמני למנהל אגף תפעול ושפ"ע.

מזכירה:

מזכירה המשמשת בפועל כמזכירת מערך הפיקוח והחנייה וכמזכירת רישוי עסקים.

עובדי החברה החיצונית:

שירותי הפעלת מערך החנייה וסיוע באכיפת חוקי עזר עירוניים, ניתנים כאמור על ידי עובדי החברה החיצונית שזכתה במכרז.

השירותים כוללים, בין היתר, צילום עבירות תנועה על ידי ניידת, הנפקת תווי חנייה וניהול הטיפול בדוחות. במסגרת השירותים, ניתן שרות קבלת קהל בהיקף של 4 שעות שבועיות (ושעות נוספות בהתאם לצורך ובתיאום מראש) וכן שרות מוקד טלפוני.

נמצא כי אחד העובדים של החברה, המועסק גם על ידי המועצה כפקח בהיקף של 30% משרה, בפועל אינו משמש כפקח כבר מספר חודשים. למרות זאת, המועצה ממשיכה להעסיק אותו כעובד מן המניין.

מוצע לברר סוגיית העסקתו של העובד כפקח המועצה, וככל שאינו מתכוון להמשיך בתפקיד - לסיים העסקתו כעובד מועצה.

להלן בעלי תפקידים נוספים, שלמערך החנייה יש ממשקי עבודה מרכזיים עמם:

התובע העירוני:

התובע העירוני מוסמך לטפל בבקשות ערעור על דוחות ובבקשות להישפט.

הפקחים:

הפקחים, עובדי מועצה, הם אלה המוסמכים לתת דוחות בגין העבירות השונות.

גזברית המועצה ועובדיה:

כספי הגבייה נקלטים לקופת המועצה.

הגזברות היא הגוף המוסמך להנחות את החברה בהליכי הגבייה והאכיפה, לאשר ולבצע עיקולים, לאשר תשלומים לחברה (לאחר בדיקת הגורם המקצועי) ועוד.

4. הפקת תו חנייה

4.1. חוק עזר קדימה צורן (העמדת רכב וחנייתו), התשע"ג-2013 קובע שורת הסדרים בנוגע להעמדת רכבים וחנייתם ברחבי היישוב, כשהסדרים מתייחסים בין היתר לשימוש בתווי חנייה ולחנייה אסורה. לעניין שימוש בתווי חנייה, המועצה קבעה כי באזור מקום חנייה בתשלום, תותר חנייה ללא תשלום לרכב הנושא תו חנייה אזורי התואם את אזור החנייה, וקבעה קריטריונים וכללים לקבלת תו חנייה אזורי.

4.2. ביום 2/11/21 נחתם תיקון לחוק העזר, הקובע בין היתר כי הנפקת תו חנייה לא תהא כרוכה בתשלום. בעקבות התיקון לחוק העזר, בוצעו ביוזמת המועצה החזרים לתושבים שכבר שילמו בעבור תו חנייה לשנת 2022. לביקורת אין הערות.

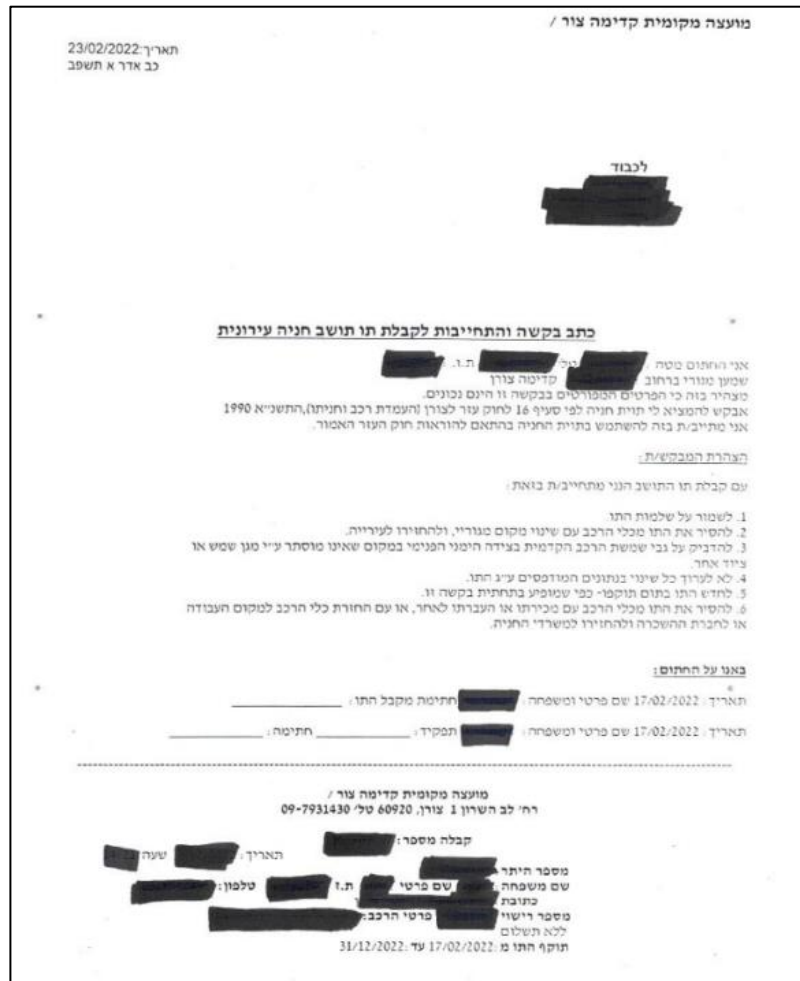
4.3. בתיקון חוק העזר צוין כי תוקף תו החנייה הוא עד יום 31 בדצמבר שלאחר השנה שבה הוא ניתן. למרות זאת, תווי חנייה שהונפקו החל מינואר 2022 ועד לחודש מרץ 2022, תוקפן עד ליום 31/12/22 ולא בהתאם למצוין בתיקון לחוק העזר. התיקון לחוק העזר אינו מפורסם באתר.

בעקבות הביקורת, פעל מערך החנייה לתיקון תוקף התוויים שהונפקו במהלך שנת 2022 כך שיהיו בהלימה לקבוע בתיקון לחוק העזר, דהיינו שתוקפם יפוג ביום 31/12/23. יש לפרסם את התיקון לחוק העזר באתר המועצה.

4.4. ככלל, בקשה לתו חנייה ניתן להגיש באמצעות האתר או ידנית. בשנת 2021 הופקו 859 תווי חנייה. 76% מתוך מגישי הבקשות, הגישו את הבקשה באמצעות פורטל השירותים המקוונים של החברה. 24% הגישו את הבקשה באופן פרונטאלי או בדוא"ל. לתושב המקבל תו חנייה ניתנת מדבקה עם תוקף התו להדבקה על שמשת הרכב.

הביקורת מציינת לחיוב את האפשרות להגיש בקשות באמצעות האתר ואת השימוש הנרחב בפונקציה זו, המעידה על התאמת הצרכים לציבור בעידן הדיגיטלי. מוצע לשקול מעבר להנפקת תוויים "וירטואליים", במקום הדבקות תו פיזי על שמשת הרכב, בדומה לנעשה כבר במספר רשויות מקומיות (כגון תל אביב, מודיעין, כפר סבא, הרצליה, קריית טבעון ועוד). מעבר זה יביא לחיסכון כספי לרשות המקומית, תוך קידום ערכים סביבתיים ושיפור השירות לתושב. יודגש כי גם היום בדיקת תוקף תו החנייה נעשה באמצעות המסופון.

4.5. טופס ההתחייבות של מבקש התו, הקיים במערך החנייה, שונה במהותו ממה שנקבע בתוספת השנייה לחוק העזר (להלן "התוספת השנייה"). כך למשל, מצוין בו כי ההתחייבות לשימוש בתו החנייה היא בהתאם לחוק עזר ישן, משנת 1990. להלן צילום מסך של טופס ההתחייבות הקיים במערך החנייה:



כמו כן, נמסר לביקורת כי במקרים בהם מוגשת הבקשה באופן מקוון (כאמור ב-76% מהמקרים בשנת 2021) טופס ההתחייבות נשלח למבקש בדואר, לאחר הפקת התו, ואין כל מעקב על החזרתו למועצה כשהוא חתום על ידי המבקש. אם חזר טופס ההתחייבות – הוא נסרק למערכת.

מוצע כי מערך החנייה יעדכן את טופס ההתחייבות בהתאם לקבוע בתוספת השנייה לחוק העזר וכי המבקש יקבל את התו רק לאחר שנחתם הטופס על ידו. בהגשה מקוונת, מוצע לבנות טופס התחייבות מקוון אותו ימלא המבקש באתר טרם סיום תהליך ההגשה.

4.6. תו חנייה מקנה לתושבי קדימה-צורן אפשרות חנייה חנם ביישוב קדימה-צורן וכן שעתים ראשונות חנם באזור התעשייה של המועצה האזורית לב השרון. כחודש לפני שפג תוקף התו, התושבים מקבלים תזכורת לחידושו. עבור חנייה ביישוב קדימה-צורן התו תקף באופן מידי בעת הפקתו.

עבור חנייה באזור התעשייה לב השרון (שעתים ראשונות חנם) התו תקף רק לאחר כחודש מיום הגשת הבקשה. מערך החנייה מקבל מהחברה אחת לחודש את כל תווי החנייה שהופקו במהלך אותו חודש ומעביר רשימה זו לחברה חיצונית הנותנת שירותים ללב השרון, על מנת שזו תזין את הנתונים במערכת של לב השרון. לאחר מספר ימים מוזנים הנתונים ותווי החנייה תקפים גם ללב

השרון. התושב לא מקבל עדכון בעת שהתו תקף גם בלב השרון.

כחלק מתהליכי שיפור השירות, מוצע כי מערך החנייה ישקול דרכים לקיצור תהליך הפעלת תו החנייה בלב השרון באמצעות עדכון תדיר יותר, יומי או שבועי, או באמצעות דיווח מקוון.

4.7. כדי לקבל תו חנייה יש לצרף לבקשה מסמכים שונים כקבוע בחוק העזר (תעודת זהות, רישיון נהיגה וכו') ותושב מחויב להודיע למועצה ככל שהנסיבות השתנו והוא אינו זכאי עוד לתו החנייה. נמצא כי לא נעשית הצלבה עם הנתונים במרשם האוכלוסין של המועצה לצורך איתור וביטול תווי חנייה שנופקו לנהגים שעזבו את היישוב ולא דיווחו על כך.

לאור תיקון חוק העזר המאריך את תוקף תו החנייה לתקופה של עד שנתיים, מוצע לשקול ביצוע הצלבות תקופתיות עם מרשם האוכלוסין של המועצה, במטרה לאתר נהגים שאינם זכאים לתו החנייה ולבטל להם את הזכאות לתו.

4.8. בסעיף 6 (ב) לחוק העזר נקבע "אדם המתגורר באזור שבו נקבע מקום חנייה בתשלום, רשאי לקבל תו חנייה אזורי".

ב- 16% מתווי החנייה שהופקו בשנת 2021, נמצא כי ניתנו 2-4 תווי חנייה לכל תושב בגין רכבים שונים שבעלותו. לא קיימת מדיניות בנושא הגבלת תווי חנייה.

לאור הגידול הצפוי באוכלוסיית היישוב בשנים הקרובות, ולאור העובדה שתווי חנייה מהווים הטבה כלכלית, מוצע כי המועצה תשקול קביעת מדיניות בנושא הגבלת התוויים לכל תושב.

4.9. בסעיף 8.1 לחוזה ההתקשרות עם החברה שנחתם בשנת 2017 נכתב:

"החברה תפיק, על חשבונה, באמצעות מערכת המידע והמחשוב, תווי חנייה לתושבים ותווי אורח בהיקף, וכפי שתידרש על ידי המועצה (כמות משוערת של כ-200 תווי חנייה מדי שנה אולם אין בכך כדי לחייב את המועצה והחברה תספק כל כמות שתידרש").

בסיכום המועצה עם החברה משנת 2019, סוכם כי המועצה תשלם לחברה 10 ₪ לתו חנייה, עבור כל תו מעבר לכמות של 200 תוויים בשנה. לא נמצא תיעוד לסיבת השינוי בתנאי ההסכם שנעשה בשנת 2019, בהינתן שעל פי חוזה ההתקשרות, שרות זה אמור להינתן בחינם.

בהיעדר תיעוד לסיבת הסכמת הגזבר דאז לשלם בעבור שרות שאמור היה להינתן בחינם לפי החוזה, לא ניתן לדעת האם הסיבה לכך מניחה את הדעת. ככלל, לעמדת הביקורת, הגדלת התמורה שנקבעה בחוזה, יש בה כדי לפגוע בעיקרון השוויון, ולהעניק יתרון לא הוגן לחברה שזכתה על פני אלה שהתמודדו במכרז. ככל שישנו הסבר מוצדק לסיכום שנקבע, היה מקום לשמור תיעוד מתאים בגזברות. ככל שיוחלט בחוזה ההתקשרות הבא לציין כמות משוערת של תווי חנייה, יש לבצע הערכה מעודכנת יותר מהחוזה הקודם, בהתאם לתוויים שהופקו בשנה הקודמת (הופקו 859 תוויים).

5. ניתוח נתוני דוחות

5.1. נתונים כלליים - דוחות 2019-2021

שנה	כמות דוחות	סכום כלל הקנסות	כמות בקשות לערעור	מספר דוחות שבוטלו/הומרו לאזהרה ⁷	מספר דוחות שהופחתו	כמות בקשות להישפט שבוטלו / הומרו באזהרה	בקשות להישפט שבוטלו/הומרו באזהרה/ הופחתו	סכום כולל של דוחות שבוטלו/הומרו באזהרה/ הופחתו
2019	4581	1,339,215 ₪	814	440	29	44	42	72,906 ₪
2020	2539	686,725 ₪	779	525	40	18	18	111,638 ₪
2021	2340	964,055 ₪	523	328	24	25	11 ⁸	198,580 ₪
סה"כ	9,460	2,989,995 ₪	2,116	1293	93	87	71	431,928 ₪

*הנתונים ממערכת ניהול הדוחות.

5.2. כמות הדוחות

בשנים 2020-2021 חלה ירידה של כ-50%-55% במספר הדוחות שניתנו לעומת שנת 2019. ייתכן שהסיבה לירידה בכמות הדוחות נובעת, בין היתר, ממשבר הקורונה.

מוצע לבחון את הסיבות לירידה בכמות הדוחות ולהגדיר יעדי ביצוע בהתאם למדיניות המועצה.

5.3. בקשות לביטול דוח (ערעור) ועילות הביטול

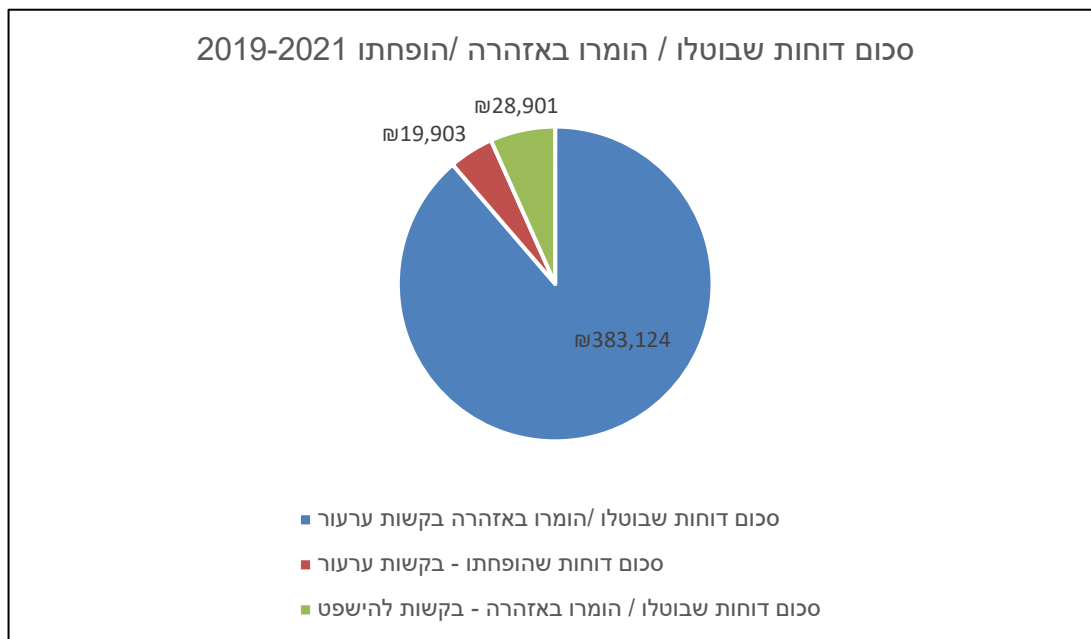
בהתאם לחוק סדר הדין הפלילי, לחוק העבירות המנהליות וכן בהתאם להנחיה 4.3040 של היועץ המשפטי לממשלה "ביטול הודעות תשלום קנס – הנחיה לתובעים", הסמכות לביטול הודעת תשלום קנס נתונה אך ורק "לתובע שהוסמך בידי היועץ המשפטי לממשלה". בהתאם לכך, התובע העירוני הוסמך לדון בבקשות לביטול דוחות.

בין השנים 2019-2021, 54%-67% מהדוחות בגינן הוגש ערעור בוטלו או הומרו לאזהרה :
 בשנת 2019 – 54% מהדוחות בגינן הוגש ערעור בוטלו או הומרו באזהרה ;
 בשנת 2020 – 67% מהדוחות בגינן הוגש ערעור בוטלו או הומרו באזהרה ;
 בשנת 2021 – 63% מהדוחות בגינן הוגש ערעור בוטלו או הומרו באזהרה.

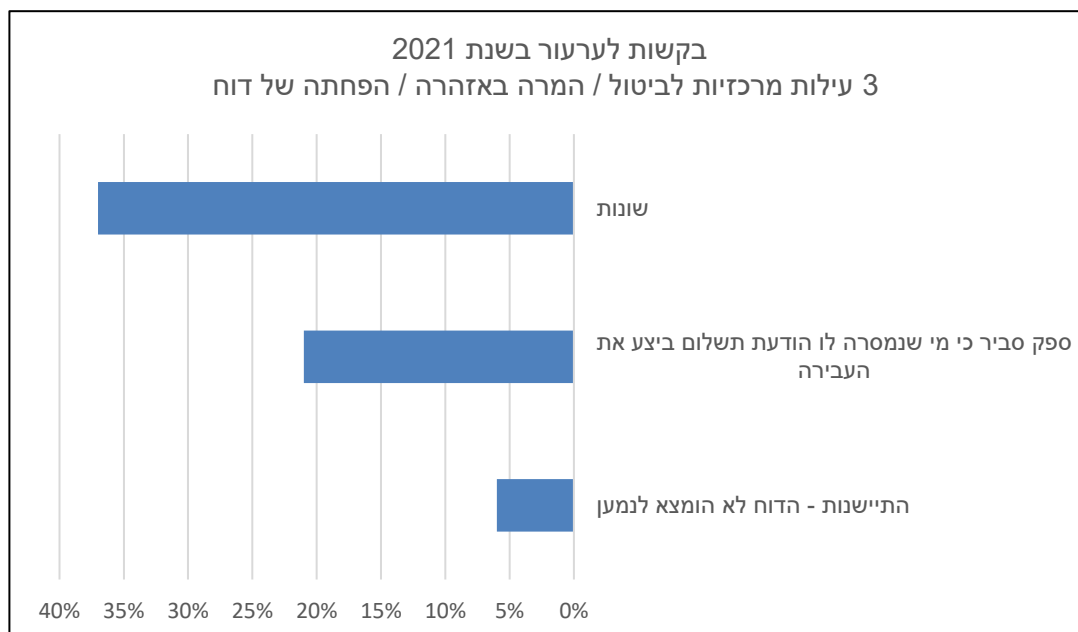
בין השנים 2019-2021 הסכום הכולל של דוחות שבוטלו / הומרו באזהרה / הופחתו עמד על סך 431,928 ₪, המהווה 14% מסכום הקנסות המקורי באותם שנים.

7 המרה באזהרה משמעותה בפועל היא ביטול הדוח.
 8 נכון ליום הבדיקה (8/3/22), רק ב-11 בקשות ניתנה החלטה. 12 בקשות בסטטוס "לטיפול" ו-2 בקשות בסטטוס "אחר" (שולמו על ידי החייב). כלומר, בכל הבקשות שניתנה בהן החלטה – ההחלטה הייתה ביטול או המרה באזהרה.

להלן תרשים המראה את סכום הדוחות שבוטלו או הופחתו:



להלן תרשים ובו 3 עילות מרכזיות לביטול דוחות והפחתות בשנת 2021:



כאמור בסעיף 229 (ג) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982: " ... התובע יערוך רישום של הודעת תשלום קנס שביטל וינמק את החלטתו".

נמצא כי 37% מהעילות לביטול הדוחות הוגדרו "שונות". מבדיקה מדגמית של 50 דוחות מסוג זה⁹, עלה כי ברוב המקרים נכתבה הערה לפיה הדוח בוטל לפני משורת הדין (הערה שאין בה, לדעת הביקורת, משום נימוק), או לא נכתבה הערה כלל. בחלק קטן מהמקרים נכתב נימוק הקיים

⁹ מספרי הדוחות מצויים בתיק הביקורת.

ברשימת העילות במערכת (טעות פקח, בעל תו חנייה, אין ראייה למשלוח).

מוצע להימנע ככל שניתן מלבחור בעילה "שונות". ככל שחסרות עילות במערכת ניהול הדוחות המשקפות את העילות בגינן ניתן לבטל תשלום קנס, מוצע לבקש להוסיפן.

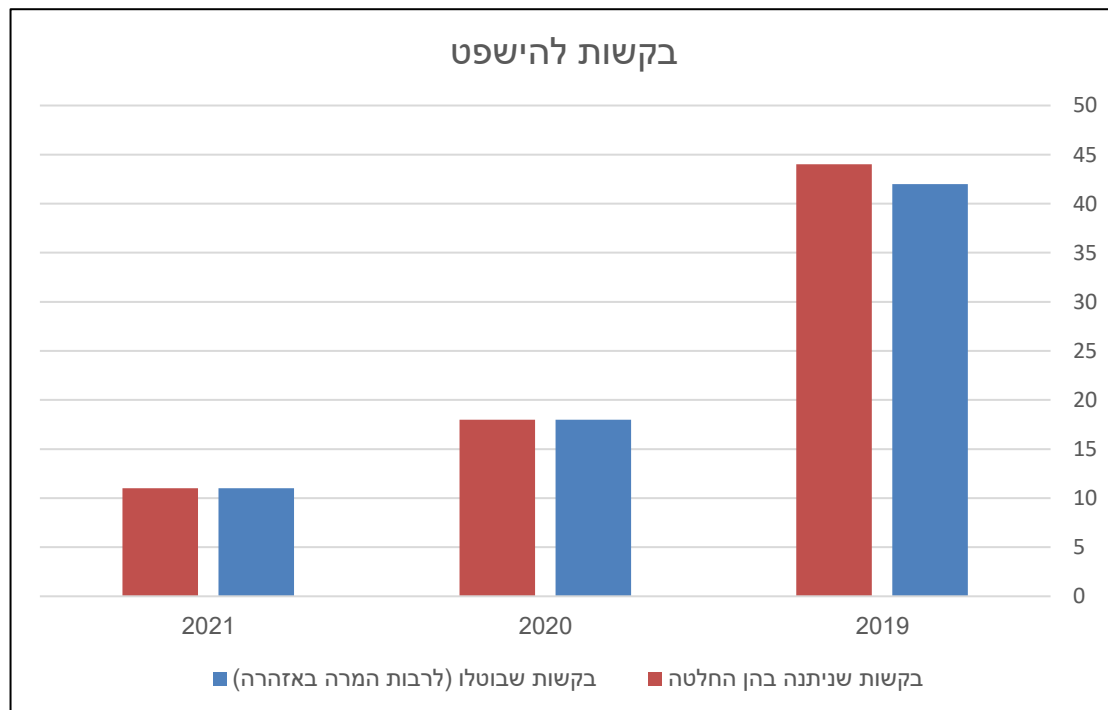
6% מהעילות לביטול / הפחתות הוגדרו כ"התיישנות – הדוח לא הומצא לנמען". לפי סעיף 15.10.17 בחוזה ההתקשרות עם החברה, החברה תחויב לשלם עבור כל דוח שהתיישן את סכום המקור, כולל את סכומי ההצמדות והריבית החלים על הדוח.

מערך החנייה אינו נוהג לעדכן את הגזברות ביחס לדוחות שנמצא כי התיישנו, על מנת שזו תפעל לחיוב החברה. יש לציין כי הביקורת לא בדקה האם בדוחות אלה אכן התיישנה העבירה בהתאם למועדים הקבועים בדין.

מוצע לבחון את הדוחות שהוגדרו תחת עילת ביטול זו, וככל שיעלה כי דוח נשלח בחלוף המועדים שנקבעו בדין, לעדכן בכך את הגזברות, על מנת שזו תפעל לחיוב החברה בהתאם לחוזה. מוצע לעגן בנוהל חובת בדיקת התיישנות דוחות טרם תשלום חשבונית לחברה.

5.4. בקשות להישפט

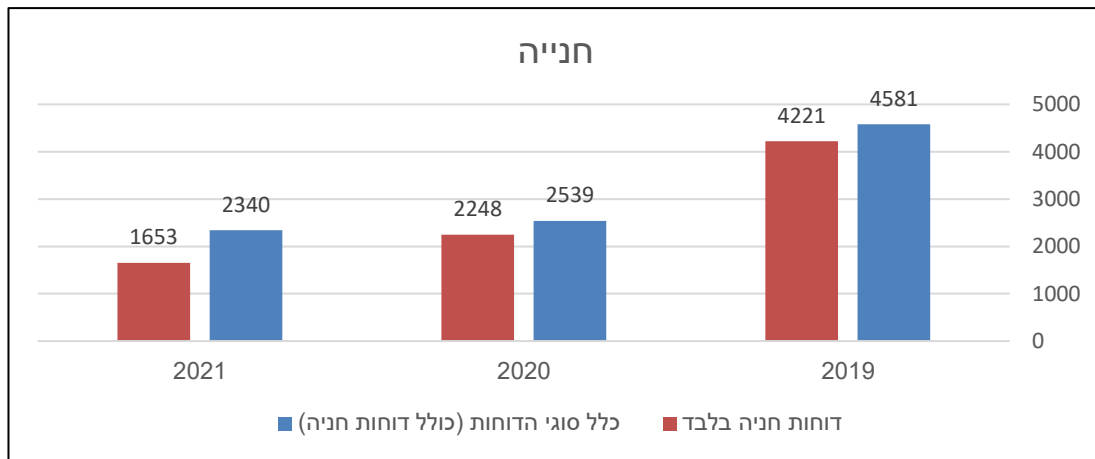
בין 95%-ל-100% מהדוחות בגינן הוגשו בקשות להישפט, ואשר ניתנה בהן החלטה עד למועד הביקורת, בוטלו או הומרו באזהרה על ידי התובע העירוני בשנים 2019-2021. רובם המוחלט אף לא הבשיל לכדי הגשת כתב אישום. להלן תרשים:



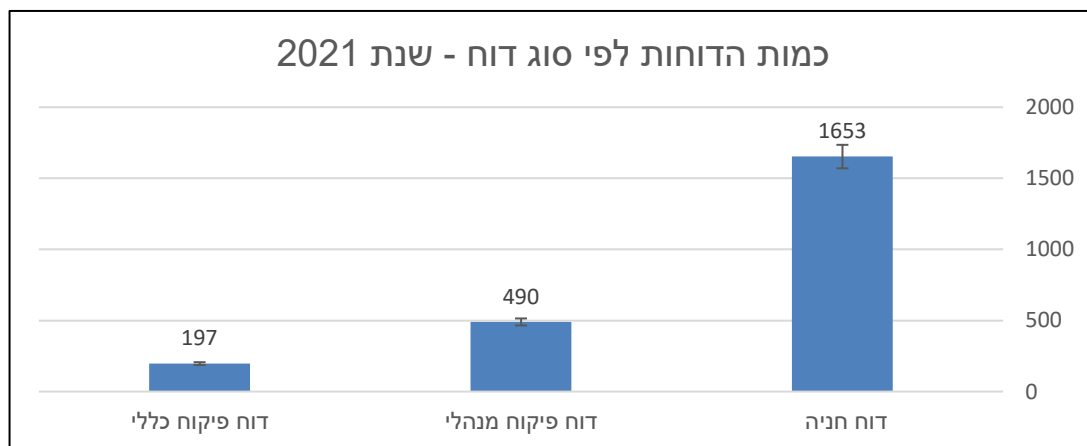
הגשת בקשה להישפט הביאה ברוב המקרים לביטול הדוח, כשהביטול היה בעקבות החלטת התובע העירוני ולא כתוצאה מהכרעת בית משפט. מצב זה עשוי להביא לפגיעה ביכולת ההרתעה של המועצה כלפי מבצעי העבירות. מוצע להגיש כתבי אישום בגין בקשות להישפט.

5.5. סוגי הדוחות

רוב הדוחות הניתנים ביישוב הם דוחות חנייה. להלן תרשים:



להלן תרשים סוגי דוחות שניתנו בשנת 2021:



מהנתונים עולה:

- 71% מהדוחות הם דוחות חנייה;
- 21% מהדוחות הם דוחות פיקוח מנהלי (קנס מנהלי – כלבת ופיקוח על כלבים) – כמות כפולה ממספר הדוחות שניתנו בשנת 2020;
- 8% מהדוחות הם דוחות פיקוח כללי (שמירה על איכות הסביבה ומניעת מפגעים).

הביקורת מציינת לחיוב הגברת האכיפה בכ-100% בתחום פיקוח על כלבים לעומת שנת 2020, וזאת לאור תופעת הכלבים המשוטטים המוכרת למועצה ופוגעת באיכות החיים של התושבים. מוצע להמשיך ולהגביר את האכיפה תוך הגדרת יעדים לביצוע, במקביל כמובן לפעולות הסברה והנחת תשתיות מתאימות.

6. נהלים

על פי סעיף 3.11 לחוזה ההתקשרות עם החברה, נוהל העסקת חברות גבייה של משרד הפנים משנת 2003¹⁰, מחייב את החברה ואת המועצה (להלן "הנוהל" או "נוהל משרד הפנים").

נכון לתום מועד הביקורת (מאי 2022), מונחת על שולחן הכנסת הצעת חוק בנושא חברות הגבייה, לקריאה שניה ושלישית. זאת בעקבות פסק דין של בג"ץ 4113/13 משנת 2018, אשר קבע כי לשם גביית חובות של רשות מקומית באמצעות חברות פרטיות נדרשת חקיקה מסמיכה מפורשת.

מעיון בהצעת החוק, הסעיפים בה, הרלוונטיים לממצאים בפרק זה, דומים לנוהל העסקת חברות גבייה של משרד הפנים.

בהתאם לנוהל משרד הפנים, החברה תפעל על פי נוהל עבודה מפורט, בכתב, שייקבע על ידי גזבר הרשות ויתייחס לכל הפעולות אותן תבצע החברה והאישורים שידרשו לכל פעולה.

בנוהל נקבע כי הפעלת אמצעי גבייה כנגד חייבים, לבד ממשלוח התראה ראשונית על קיומו של חוב שלא שולם תהיה טעונה החלטה פרטנית של גזבר הרשות.

נמצא כי לא קיים בגזברות נוהל עבודה כמתחייב בנוהל משרד הפנים.

נמצא כי החברה שולחת התראות ללא החלטה פרטנית של הגזבר (למעט בשלב ביצוע עיקול) וזאת בניגוד לנוהל משרד הפנים.

אמנם, נוהל משרד הפנים הוא נוהל ישן, אך נראה כי גם הצעת החוק, אשר נמצאת בשלבים מתקדמים כאמור, מנחה באופן דומה את הגזברות ברשויות המקומיות (ומכל מקום כל עוד הצעת החוק לא אושרה, נוהל משרד הפנים הוא הנוהל המחייב).

מוצע להסדיר נוהל גזברות כמתחייב בהוראות משרד הפנים ותוך התאמות לחקיקה הצפויה, במטרה להגביר את יכולת המועצה לפקח על פעולות החברה ולהעריך את תפקודה.

מוצע כי נוהל גזברות ייערך בתיאום ובשיתוף מנהל מערך החנייה, באופן שיכלול גם את ממשקי העבודה בין המחלקות.

לא נמצאו נהלים במערך החנייה.

מוצע להסדיר נוהל עבודה לעובדי מערך החנייה, שיכלול את כל הפעולות שעל מערך החנייה לבצע במסגרת הפקת תווי חנייה והטיפול בקנסות.

7. תשלומים ביתר

תשלום ששולם ביתר על ידי מקבל הדוח יכול לנבוע מסיבות שונות, לדוגמה כתוצאה מהפחתה/ביטול קנס לאחר תשלום הקנס, או כתוצאה מטעות מקבל הדוח, ששילם פעמיים את אותו קנס (הן את הדוח שנשלח לביתו והן את הדוח שהוצמד לשמשת הרכב).

¹⁰ [חוזר מספר 2/03 עמוד 12-17](#).

סעיף 229(ח) לחסד"פ קובע: "בוטלה הודעת תשלום קנס לאחר שהקנס שולם, יוחזר סכום הקנס ששולם". סעיף 17א. (א) לחוק העבירות המינהליות, תשמ"ו-1985 קובע: "שילם אדם סכום כסף בשל קנס מינהלי שבוטל, יוחזר לו הסכום ששילם, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית כמשמעותם בחוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961 (בסעיף זה – הפרשי הצמדה וריבית), מיום תשלומו". נמצא כי החזר מבוצע רק ככל שמוגשת בקשה על ידי מקבל הדוח ולא באופן יזום. כאשר מתקבלת בקשה להחזר, מועברים לגזברות על ידי החברה פירוט ואסמכתה בגין התשלום ששולם ביתר. מדוח "תשלומים ביתר" הקיים במערכת ניהול הדוחות של החברה, עולה כי נכון ליום 31/12/21 קיימת יתרה בסך 45,548 ₪ בגין תשלומים ביתר על דוחות. מהצלבת נתון זה למול הנתונים הקיימים בגזברות עולה כי חלק מהתשלומים ביתר המופיעים במערכת ניהול הדוחות כתשלומים שלא הושבו לזכאים, דווקא כן הושבו. מבדיקה ראשונית, בפועל הוחזרו כ-7000 ₪ מתוך היתרה המופיעה לכאורה בדוח החברה, ואולם לדברי הגזברית¹¹, ייתכן וישנם כספים נוספים שהוחזרו אך יש קושי לפענח למי הושבו הכספים. הקושי נובע מהסיבה שבספרי הנהלת החשבונות קיים כרטיס אחד כללי ("החזר הוצאות לשלם") להחזרים שונים ולא דווקא עבור קנסות. הכרטיס כולל אלפי שורות - כאשר מדובר בהחזר בודד נרשם שם הזכאי ואילו במקרה בו יש כמה החזרים באותו מועד נרשם סכום כולל של מספר מקרים ללא שמות מזהים.

הגובה המדויק של יתרת הכספים העודפים המצויים בקופת המועצה אינו ידוע לביקורת, הן בשל אי התאמה בין הנתונים המופיעים במערכת הנה"ח בגזברות לבין נתוני החברה, והן בשל הזנת נתונים במערכת הנה"ח באופן לא שלם. מכל מקום, תשלומים ששולמו ביתר יש להשיב למקבלי הדוחות באופן יזום ושוטף ולא רק בעקבות בקשה של מקבל דוח, ויש לפעול להשבת התשלומים העודפים המצויים כיום בקופת המועצה. כמו כן, מוצע לעגן בנוהל את תהליך ביצוע ההחזרים, לרבות, אחריות לעדכן באופן שוטף את הגזברות בדבר כספים ששולמו ביתר, האסמכתאות הנדרשות לצורך ביצוע החזר, אופן הטיפול בכספים שאין אפשרות לאתר את בעליהם, וכן הבקרות שיש לבצע על מנת לוודא שלא יעוכבו החזרים, כמו גם תדירותן של הבקרות והגורם האחראי לביצוען. לבסוף, מוצע לכלול בחוזה ההתקשרות הבא חובת דיווח של החברה הזוכה על יתרה קיימת, מיד עם היווצרות היתרה.

8. דוחות חייבים שנפטרו

במערכת נמצא "דוח נפטרים" הכולל 51 קנסות שהטיפול בהליכי הגבייה בהם נמצא בסטטוס "הוקפא", לאחר שהתקבל מידע ממשרד הפנים על פטירת החייבים. סכום החוב - 25,585 ₪. נמצא כי למרות שישנם חייבים שנפטרו לפני יותר משנתיים, הדוחות על שמם נמצאים בסטטוס "מוקפא" וטרם טופלו, באופן שיש לטפל בחובות שחייב שנפטר הותיר אחריו.

מוצע להסדיר בנוהל את אופן הטיפול בדוחות חייבים שנפטרו, באופן שלא תיזנח גביית חובות שיש לגבותם, ובהתאם, לעגן בחוזה ההתקשרות הבא את חובת דיווח החברה הזוכה על חובות נפטרים, מיד עם קבלת הודעת הפטירה. מוצע לבחון חיוב החברה בגין הדוחות שהתיישנו, בהתאם לקבוע בחוזה ההתקשרות.

¹¹ תגובת הגזברית מובאת במלואה בפרק האחרון לדוח: "תגובות המבוקרים".

9. רכבים שלא ניתן לאתר את בעליהם

במערכת נמצאו 32 דוחות משנים 2017-2020 שהסטטוס שלהם הוא "רכב לא נמצא" ודוח אחד משנת 2017 שהסטטוס שלו הוא "בעל לא נמצא לתאריך". סכום החוב – 8850 ₪.

מהחברה נמסר כי מניסיונם, ברוב המקרים, הסיבה לאי קבלת פרטי בעל הרכב ממערכת משרד התחבורה היא, בשל היותו רכב סמוי, כגון רכב של משרד הבטחון וצה"ל.

בהקשר זה, כבר בשנת 2004, במסגרת דיון בכנסת של ועדת כלכלה בעניין הצעה לתיקון חוק סדר הדין הפלילי (צילום רכב)¹², הועלה בין היתר הקושי באכיפת סוגיית רכבים סמויים, בשל העובדה שנתונים לגביהם לא מועברים באופן שוטף ממשרד התחבורה¹³. להלן ציטוטים מתוך הפרוטוקול:

- נציגת משרד התחבורה: "... לגבי הרישומים החסויים למיניהם, זה לא מטעמי משרד התחבורה אלא מטעמי בטחון המדינה, גופי הבטחון, כלי הרכב שמשמשים אותם, ויש רישום, הם קיימים בקובץ נפרד במחשב נפרד הנתונים האלה וכשצריך אותם אפשר להגיע אליהם. הם רק לא יושבים בקובץ הכללי שהוא נגיש לאינספור רשויות וגופים לצורך מילוי תפקידיהם, כל עירייה וכו".

- חבר ועדה: "לגבי הרשימות הסודיות... כמחוקק זה לא בסדר, אין שום סיבה שבעולם שלחברי ביטחון שתהיה להם פריבילגיה..."

בשנת 2014¹⁴, התייחס מבקר המדינה לסוגיית תשלום קנסות בגין עבירות שבוצעו ברכבי צה"ל ומשרד הביטחון: "המצב האמור, שבו הרשות המקומית אינה מקבלת תשלומים עבור דוחות חנייה שנרשמו לכלי רכב שבשימוש משרד הביטחון וצה"ל בגין עברות על חוקי העזר שלה - אינו תקין, בלשון המעטה. כך נפגעים האינטרס הציבורי ועקרון השוויון שבאכיפת החוק". המבקר המליץ כי משרד הפנים, משרד התחבורה ומשרד המשפטים יפעלו בשיתוף הרשויות המקומיות למציאת פתרון לגביית קנסות שהוטלו בשל חניית רכבים אלה.

מוצע כי המועצה תפנה לגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה על מנת להסדיר מולם דרכי פעולה במקרים אלה בעתיד, באופן שתיאכפנה עבירות של רכבי צה"ל ומשרד הביטחון.

נמצא כי ב-4 מתוך 32 הדוחות, מספרי הרישוי מופיעים במערכת משרד התחבורה, ולפחות שלושה מהם הופיעו גם במועד הדיווח המופיע במערכת ניהול הדוחות¹⁵.

מוצע לברר עם משרד התחבורה את הסיבה לדיווח השגוי של מספרי הרישוי, במטרה למנוע הישנות מקרים דומים.

¹² פרוטוקול 302, ועדת כלכלה, 2004: הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 37) (צילום רכב), התשס"ב – 2002.

¹³ נדונה גם סוגיית רכב חדש שיובא וטרם נרשם במשרד התחבורה, ובזמן זה עולה על הכביש ומבצע עבירה.

¹⁴ [דוח מבקר המדינה בנושא "הסדרי חנייה ציבורית בתחומי הרשויות המקומיות והפעלתם", שנת 2014](#)

¹⁵ מספרי הדוחות מצויים בתיק הביקורת.

10. הגורמים המעכבים טיפול בדוחות

10.1. עיכוב בשליחת הודעת תשלום

בסעיף 225א. (א) לחוק סדר הדין הפלילי נקבע: "עברה שנה מיום ביצוע עבירת קנס, לא יוגש עליה כתב אישום ולא תומצא בעניינה הודעת תשלום קנס לפי סעיף 228(ב)".

מבדיקת מדגם של דוחות פיקוח כללי (בהתאם לחוק עזר שמירה על איכות הסביבה ומניעת מפגעים) עלו פערי זמן משמעותיים בין מועד מתן הדוח לבין שליחתו לחיוב. להלן דוגמאות¹⁶:

דוח כללי	פיקוח	מועד הדוח	מועד מתן תשלום	שליחת הודעת	הזמן שחלף
1		26/4/21	4/11/21		כשישה חודשים
2		11/2/21	4/11/21		כתשעה חודשים
3		14/3/21	4/11/21		כשבעה חודשים
4		25/3/21	4/11/21		כשבעה חודשים
5		19/4/21	4/11/21		כשישה חודשים
6		19/4/21	4/11/21		כשישה חודשים
7		30/6/21		טרם נשלח נכון למועד הביקורת	כתשעה חודשים נכון למועד הביקורת
8		7/7/21		טרם נשלח נכון למועד הביקורת	כתשעה חודשים נכון למועד הביקורת
9		30/1/21	4/11/21		כתשעה חודשים
10		18/8/21		טרם נשלח נכון למועד הביקורת	כשבעה חודשים נכון למועד הביקורת

מהמדגם עולה כי החברה עומדת בזמנים הקבועים בדין (בהנחה שגם הדוחות שטרם נשלחו עד למועד הביקורת, יישלחו עד שנה ממועד מתן הדוח). עם זאת, לדעת הביקורת, שליחת הודעת תשלום בחלוף תשעה חודשים ואף יותר, מצביעה על התנהלות לא יעילה, ועל המועצה לשאוף לשלוח הודעת תשלום בזמן קצר יותר.

10.2. טיפול בדואר החוזר ללא מסירה לנמען

מבדיקת הביקורת עולה כי 29% מתוך 1884 דברי דואר שנשלחו בשנת 2021, חזרו ללא מסירה - 25% חזרו כ"לא נדרש", 4% חזרו כ"לא ידוע במען".

¹⁶ מספרי הדוחות מצויים בתיק הביקורת.

מסירה החוזרת כ"לא נדרש" מהווה מסירה כדין. כאמור בתקנה 44.א לתקנות סדר הדין הפלילי, תשל"ד-1974: "בעבירות תעבורה שעליהן חל סעיף 239א לחוק ובעבירות קנס רואים את ההודעה על ביצוע העבירה, ההודעה לתשלום קנס או ההזמנה למשפט לעניין עבירת קנס כאילו הומצאה כדין גם בלא חתימה על אישור המסירה.... זולת אם הוכיח הנמען שלא קיבל את ההודעה או את ההזמנה מסיבות שאינן תלויות בו ולא עקב הימנעותו מלקבלן".

מסירה החוזרת כ"לא נדרש" נחשבת לפי התקנות כמסירה כדין. לעיתים נמנעים חייבים מלקחת דואר רשום בסניף הדואר, במחשבה שאם לא לקחו, אז הדו"ח לא הגיע אליהם ולכן יבוטל. לכן נקבעה חזקת המסירה, שבה מספיק להוכיח שדבר הדואר נשלח לנמען.

בשנים האחרונות נשמעת ביקורת ציבורית רחבה כנגד חזקת המסירה, על כך שגופים ציבוריים עושים לעצמם "הנחה" בנושא המסירות, במיוחד לאור בעיות ואי סדרים בדואר ישראל¹⁷, וכן נוכח הנזק הכספי ועוגמת הנפש שעלולים להיגרם לאזרח עקב אי-מסירת דברי הדואר.

כאמור, בימים אלה (נכון למועד הביקורת), מונחת על שולחן הכנסת הצעת חוק בנושא העסקת חברות גבייה, הנמצאת בשלבים מתקדמים. מעיון בהצעת החוק, היא אמורה לתת מענה לנושא דרכי מסירת ההודעה על חוב, באופן שיגביר את הוודאות כי חייבים יודעים על החוב טרם נקיטת הליכי אכיפה, לרבות שליחת דרישה ראשונה לחייב שלא שילם תשלום במועדו - בדואר רגיל, שליחת התראה לפני נקיטת אמצעי אכיפה - בדואר רשום עם אישור מסירה או במסירה אישית, וכן ככל שהסכים לכך אדם (בכתב) – בדרך מקוונת (מסרון/דוא"ל).

כדי ליעל את ההליכים, וככל שהמחוקק יאפשר זאת, הביקורת ממליצה להודיע לחייב בדרך מקוונת - גם במקביל לשליחת הודעת תשלום ראשונה בדואר.

מבדיקה מדגמית של דוחות החנייה עלו פערי זמן משמעותיים של שמונה חודשים עד שנה, בין מועד דבר הדואר שחזר ללא מסירה, לבין מועד שליחת ההתראה לחייב. להלן דוגמאות¹⁸:

דוח חנייה	מועד חזרת הדואר ללא מסירה לנמען	סיבת חזרת הדואר	מועד שליחת התראה	הזמן שחלף
1	26/2/21	לא נדרש	24/2/22	שנה
2	21/5/21	לא נדרש	24/2/22	כתשעה חודשים
3	2/5/21	לא נדרש	24/2/22	כעשרה חודשים
4	2/5/21	לא נדרש	24/2/22	כעשרה חודשים

¹⁷ דוח מבקר המדינה "השרות לציבור בחברת דואר ישראל בע"מ", 2019.

¹⁸ מספרי הדוחות מצויים בתיק הביקורת.

דו"ח מבקרת המועצה 2022 – המועצה המקומית קדימה צורן

דוח חנייה	מועד חזרת הדואר ללא מסירה לנמען	סיבת חזרת הדואר	מועד שליחת התראה	הזמן שחלף
5	6/5/21	לא נדרש	טרם נשלח נכון למועד הביקורת	כאחד-עשר חודשים
6	20/7/21	לא נדרש	טרם נשלח נכון למועד הביקורת	כשמונה חודשים
7	30/6/21	לא ידוע בתא דואר	24/2/22	כשמונה חודשים
8	25/4/21	לא נדרש	20/2/22	כעשרה חודשים
9	24/6/21	לא ידוע	24/2/22	כשמונה חודשים
10	25/4/21	לא נדרש	24/2/22	כתשעה חודשים
11	31/3/21	עזב	24/2/22	כשנה

על אף שגם ממדגם זה עולה כי החברה עומדת בזמנים הקבועים בדין (בהנחה שגם ההתראות שטרם נשלחו עד למועד הביקורת, יישלחו עד שנה ממועד מתן הדוח), לדעת הביקורת, שליחת התראה בחלוף שמונה חודשים עד שנה ממועד חזרת דבר הדואר, מצביעה על התנהלות לא יעילה, והביקורת חוזרת על המלצתה לפיה על המועצה לשאוף לשלוח הודעות והתראות בזמן קצר יותר.

מהמדגם שנבדק עלה כי גם במקרים בהם הדואר חזר כ"לא ידוע במען" או כ"עזב", נמשך כרגיל תהליך האכיפה כנגד החייב, ללא התייחסות לסיבת החזרת הדואר.

בהתאם לתקנות, חובת ההוכחה על אי מסירה חלה כאמור על הנמען. ואולם, לפי "השכל הישר", במקרים בהם חוזר דבר הדואר כ"לא ידוע במען" או "עזב", ברור הוא כי הדוור לא איתר את הנמען, ועל כן, הביקורת בדעה כי ניתן לראות במקרים אלה כאילו הוכח על ידי הנמען שלא קיבל את דבר הדואר.

מוצע כי המועצה, בהתייעצות עם היועמ"ש, תשקול לגבש מדיניות בנוגע לדרכי הפעולה שיש לנקוט במקרים אלה, טרם נקיטת פעולות אכיפה כנגד החייב, לרבות ניסיון לאתרו טלפונית ושליחת ההודעה בשנית.

לדברי מנכ"ל המועצה, מדיניות המועצה היא כי לפני חגים לא מבוצעים עיקולים ולא נשלחות התראות טרם ביצוע עיקול, זאת מתוך התחשבות בחייבים.

נמצא כי החברה אינה שולחת התראות ראשוניות לפני חגים (החל משבוע לפני החג), דבר היוצר גם הוא עיכובים במשלוח.

מדיניות החברה הנוגעת לאי שליחת התראות ראשוניות לפני חגים אינה עולה בקנה אחד עם מדיניות המועצה לפיה רק התראות טרם ביצוע עיקול וביצוע עיקול אינן מבוצעות לקראת החגים. על המועצה להקפיד כי החברה לא תקבע מדיניות ו/או תקבל החלטות בדבר עצם ביצוע פעולות האכיפה, אלא תהא אחראית על ביצוע פעולות בהתאם להנחיות המתקבלות מהמועצה.

10.3. עיכוב בהזנת דוחות פיקוח מנהלי למסופון

נמצא כי ישנם פערים בין תאריך ביצוע העבירה לבין תאריך מתן הדוח על ידי הפקח כפי שהוא מופיע במערכת ניהול הדוחות. לעיתים הפער הוא של כחודש¹⁹. מהבדיקה עלה כי מדובר ב"דוח בדיעבד", האופייני לדוחות פיקוח מנהלי (כלבים). נמסר לביקורת כי בניגוד לעבירת רכב חונה, כלבים נמצאים כל הזמן בתנועה ועל כן הפקחים מצלמים מספר עבירות במהלך היום, אך את הדוחות הם נותנים לעיתים במועד אחר, ולכן הם משודרים למערכת ניהול הדוחות רק ביום מתן הדוח ולא דווקא ביום ביצוע העבירה.

מוצע לתת דוחות פיקוח מנהלי בסמוך למועד העבירה כדי שלא להוסיף על העיכובים הנוספים שאוזכרו בפרק זה, ולצמצם ככל שניתן את הזמן בין ביצוע העבירה לבין קבלת הדוח אצל החייב.

10.4. עיכוב בביצוע עיקולים

ביום 8/3/21 שוגרו לביצוע 543 עיקולי בנקים בסכום מצטבר של כ-400,000 ₪. 71% מתוכם בוצעו בחלוף 6-7 חודשים מיום ששלחה החברה את העיקולים לגזבר דאז. לא נמצא תיעוד לסיבת העיכוב ולא אותרו הנחיות משרד הפנים בנוגע לדחייה גורפת של ביצוע עיקולים בתקופת הקורונה.

עיכוב זה הוא בנוסף לעיכובים האחרים שאוזכרו בפרק זה, ויוצר פגיעה נוספת ביעילות ההליכים ובשרות לציבור. מוצע להקפיד לבצע עיקולים בסמוך למועד בו נשלחו לאישור ולעגן נושא זה בנוהל עבודה.

¹⁹ רשימת דוחות לדוגמה מצויים בתיק הביקורת.

11. השירותים הניתנים באתר האינטרנט

11.1. שיעור מגישי בקשות לערעור ובקשות להישפט באופן מקוון - נמוך (32%) לעומת האחוז הגבוה של מגישי בקשות לתווי חנייה באופן מקוון (76%).

11.2. נמצא כי המידע הקיים בדף הראשי באתר המועצה, תחת "פיקוח עירוני וחנייה" (להלן גם "הדף הראשי"), הוא מצומצם וכולל בעיקר לינקים להגשת בקשות שונות באופן מקוון וידני. בדף הראשי לא מצוינת כתובת המקום בו מתקיימת קבלת קהל וכן מופיע בו מידע לא עדכני ללא ציון תאריך: "למזמינים היום תו תושב – התו בתוקף עד סוף 2022", וזאת כשתוקף התווים החל מינואר 2022 הוא כאמור עד סוף שנת 2023. ראו צילום מסך של הדף הראשי (ללא הלינקים):

למזמינים היום תו תושב – התו בתוקף עד סוף 2022 לחצו לפרטים נוספים

מענה טלפוני וקבלת קהל בנושא פיקוח וחנייה

קבלת קהל בימי הפעילות בתיאום מראש בלבד במוקד [] בטלפון []
 המוקד זמין בימים א-ה בשעות 8:30-16:00

למזמינים היום תו תושב – התו בתוקף עד סוף 2022 לחצו לפרטים נוספים

קבלת קהל: יום ג' 16:00-18:00 ויום ה' 08:00-10:00
 מוקד שירות לתושב 09-8902-999

המייל של הפיקוח pikuach@kadima-zoran.muni.il

החל מיום 3/9/2017 יפעלו שירותי פיקוח עירוני לרבות באמצעים אלקטרוניים באדם לבן ובמקומות אסורים. חניה בכחול לבן תותר בתשלום או עבור תושבים שהגישו בקשה לתו תושב (שאושרה) ללא תשלום.

החל מיום 1/9 ניתן יהיה לשלם על החניה באמצעות החברות המאפשרות תשלומים בנייד ובאפליקציה.

מוצע כי מערך החנייה יפעל כדי להרחיב את המידע באתר, ובעיקר בדף הראשי של "פיקוח עירוני וחנייה", כך שיכלול בין היתר את מדיניות האגף ופעילותו, בעלי התפקידים, הסבר לגבי שלבי האכיפה שיינקטו כנגד החייב ככל שלא ישלם את הקנס, וכן הסבר לגבי אפשרויות ההגשה השונות. כלומר, מעבר להצגת לינקים להגשת הבקשות כפי שיש היום, כדאי להסביר מה המשמעות של כל סוג בקשה, למשל, את המועדים שנקבעו בדין להגשת בקשות השגה והצגת תרשים זרימה המציג את אופן הטיפול בכל אחת מסוגי הבקשות.

בהקשר זה יצוין כי בהצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 149) (חברות גבייה), התשפ"ב-2022, נכתב בסעיף 330 כי כללים בדבר ההליכים שתנקוט הרשות המקומית לגביית הכספים, אשר ייקבעו על ידי ועדה לענייני גבייה ברשות המקומית, יפורסמו באתר האינטרנט של הרשות המקומית.

מוצע להימנע מפרסום מידע שיש לעדכן באופן תדיר ולהעדיף פרסום מידע לטווח ארוך. כך למשל, במקום לציין את תאריך תוקף התווים נכון ליום הפרסום, כדאי לכתוב באופן כללי כי תוקף תו חנייה יהא עד 31 בדצמבר שלאחר השנה שבה הוא ניתן.

יש להוסיף בדף הראשי את הכתובת בה מתקיימת קבלת קהל.

מומלץ לשקול להקים בדף האתר של היחידה אזור שייחוד למתן תשובות על שאלות אשר מערך החנייה נתקל בהן בתדירות גבוהה.

מתן הסבר מפורט כאמור עשוי להפחית את רמת ה"סטריס" הכרוכה בקבלת קנס, ולעודד הגשת השגות באופן מקוון.

11.3. בכניסה לדף באתר "פיקוח עירוני וחניה" מופיע מצד ימין התפריט הבא (להלן גם "התפריט"):



כשבחרים מבין האפשרויות לעיל את "פורטל השירותים המקוונים" (להלן גם "הפורטל") מגיעים למספר אפשרויות המופיעות גם בתפריט. ראו בצילום מסך הבא:



האופן בו מוגדרים השירותים בתפריט שונה מהאופן בו הם מוגדרים בפורטל.

כך לדוגמה, בתפריט מופיעה אפשרות "תשלום חנייה מקוון" בעוד בפורטל השירותים המקוונים מופיעה אפשרות זו כ"תשלום דוח חנייה" – אפשרות בעלת משמעות שונה שעשויה להטעות את הציבור.

כמו כן, בפורטל מופיעות אפשרויות נוספות מעבר לתפריט. כך למשל אפשרויות "תשלום דוח כללי", "בקשה לביטול דוח כללי", ו"סטטוס בקשה לביטול", מופיעות בפורטל אך לא בתפריט. בנוסף, בדפים שונים באתר מוגדר השרות של קבלת תו חנייה – פעם כ"תו חנייה" ופעם כ"תו תושב", באופן שעשוי לבלבל את הציבור.

מוצע להרחיב את השירותים המופיעים בתפריט הימני, באופן שיכללו את כל השירותים המופיעים בפורטל השירותים המקוונים, ולהשוות בין המינוחים המופיעים בפורטל לאלה המופיעים בתפריט. מוצע לבחור מונח אחד - "תו חנייה" או "תו תושב", ולהשתמש בו באופן עקבי בכל דפי האתר ובטפסים.

11.4. ככל שאדם מבקש להישפט בגין דוח שאינו דוח חנייה, עליו להגיע למשרדי המועצה, או לבקש טופס מתאים בדוא"ל, שכן אפשרות זו לא קיימת בפורטל השירותים המקוונים.

בעקבות הביקורת, הוסיפה החברה בפורטל השירותים המקוונים אפשרות הגשת בקשה להישפט בגין דוח פיקוח כללי ומנהלי.

11.5. בחירה באפשרות "הגשת ערעור ידני על דוחות", מביאה לטפסים ידניים באמצעותם אפשר להגיש ביטולי דוחות.

נמצא כי חסרים בדף זה טפסים ידניים נוספים, כדוגמת בקשה להישפט ובקשה לתו תושב.

במקביל למגמה החשובה של פיתוח טפסים מקוונים לשרות הציבור, יש לזכור כי ישנם אזרחים בעלי אוריינטציה דיגיטלית נמוכה. לטובת אלה, מוצע להעלות לאתר טפסים ידניים נוספים.

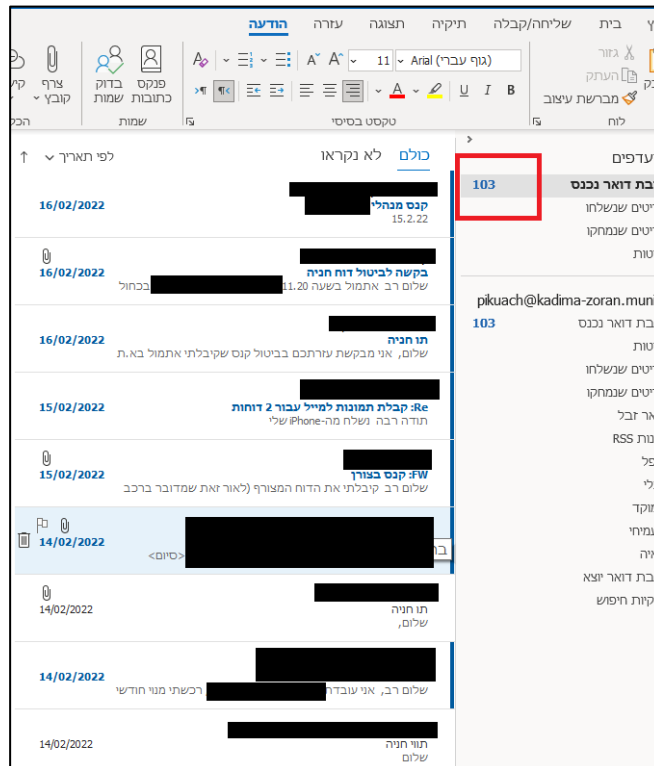
11.6. נגישות אתר האינטרנט לאנשים עם מוגבלות –

בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), תע"ג-2013 מפורטות התאמות נגישות בשירותי האינטרנט. לפי התקן יש חובה לציין במקום בולט לעין באתר כי בוצעו בו התאמות נגישות בעבור אנשים עם מוגבלות. מעיון באתר עולה כי ישנה הצהרת נגישות וכן אייקון לסימון האתר כנגיש.

12. טיפול בבקשות המוגשות באמצעות הדוא"ל

בעוד שבקשות המוגשות באופן מקוון או באמצעות הגעה בשעות קבלת קהל, מטופלות באופן מידי, מבדיקה אקראית ביום 10/3/22 עלה כי ממתניות בדוא"ל של מערך החנייה 103 פניות שטרם נענו, ובתוכן פניות הממתניות כחודש.

למרות שהמועצה פתחה את כתובת הדוא"ל, בפועל מי שמטפל בדוא"ל הם נציגי החברה בלבד, ולא קיימת בקרה מצד המועצה על קצב הטיפול בפניות ואיכות הטיפול. לדברי נציגי החברה, במסגרת ארבע שעות שבועיות שהוגדרו בחוזה ההתקשרות לצורך "העמדת עובד שרות לקוחות", הם עסוקים בעיקר בקבלת קהל, ולא תמיד מספיקים להשיב למיילים. להלן צילום מסך של מצב הדואר הנכנס ש"לא נקרא" נכון ליום הבדיקה (בהשמטת פרטים מזהים):



קיימת אי אחידות בזמני הטיפול בבקשות השגה על דוח, כאשר בקשות הנשלחות בדוא"ל מטופלות בעיכוב ניכר לעומת בקשות המוגשות באתר או בקבלת קהל. כדי ליעל את הטיפול בבקשות המוגשות בדוא"ל, וליצור אחידות בטיפול, הביקורת ממליצה כי עובדת המועצה במערך החנייה תטפל גם היא בדוא"ל. עוד מוצע כי למנהל מערך החנייה תהיה גישה לדוא"ל, על מנת שיערוך בקרה על אופן הטיפול ומהירות המענה, בהתאם לזמני התקן שיוגדרו. בהקשר זה יצוין כי בהצעת החוק בנושא העסקת חברות גבייה נקבעו אמות מידה בעניין הרמה, הטיב והאיכות של השירותים הניתנים באמצעות חברת הגבייה, ובתוכם "זמני מענה לפניות המתקבלות בכתב ובדואר אלקטרוני"²⁰.

²⁰ סעיף 330.כג. (6)

13. היבטים פיזיים במתן השרות

13.1. שילוט

"התקשייר קובע נורמות לאופן השילוט ביחידה או במתקן הממשלתי שניתן בו השירות לקהל, ונורמות לתחזוקתם ולניקיונם. אמנם התקשייר אינו חל על הרשויות המקומיות, אך הדעת נותנת שבהיעדר הנחיות ייעודיות בדבר איכות השירות לקהל, אותן נורמות יפות גם לרשויות המקומיות"²¹.

בהתאם להוראות התקשייר, בכניסה לכל יחידה או מתקן ממשלתי אשר הציבור נזקק להם, ייקבע במקום בולט לעין שלט, המכוון את הקהל אל העובדים ואל יחידות המשנה שהוא נזקק להן.

על השלט בכניסה ליחידה המקבלת את הקהל יירשמו מועדי פעילותה - הימים והשעות. כדי להקל על הבאים בשעריה ליצור קשר עמה, ראוי לציין על גבי השלט גם את פרטי ההתקשרות עם היחידה.

להלן תמונות מהשילוט במבנה מערך החנייה, בו שוכנת גם המחלקה לרישוי עסקים:



על אחד מהשלטים התלויים על גבי שער הכניסה נכתב מידע שגוי: "טיפול בדוחות (ערעורים / בקשה לביטול) אך ורק דרך הטופס המקוון באתר האינטרנט של המועצה", למרות שניתן להגיש בקשות אלה גם באופן ידני, במסגרת שעות קבלת קהל.

כמו כן, בשני השלטים לא מצוינים מועדי קבלת קהל ומספר הטלפון של מערך החנייה.

²¹ מתוך דוח מבקר המדינה בנושא "איכות מתן השירות לתושב ברשויות המקומיות", 2016



על גבי המבנה כתוב: "רישוי וקידום עסקים קדימה צורן" למרות שבמבנה ישנה גם קבלת קהל של מערך החנייה.

מוצע לתקן את הכתוב בשילוט על גבי המבנה באופן שישקף את כלל השירותים הניתנים בו. בנוסף, יש להוסיף על גבי השילוט בשער דרכים נוספות באמצעותן ניתן להגיש השגות על דוחות וכן לציין את מועדי קבלת הקהל ומספר הטלפון של מערך החנייה.

בהתאם להוראות התקש"יר, בתוך הבניין, ליד הכניסה לכל חדר או אולם אשר יש בו קבלת קהל, ייקבע שלט שיצוינו בו מספר החדר, שם העובד היושב בו ובמידת הצורך גם תואר משרתו. אם שני עובדים או יותר מקבלים קהל בחדר אחד, ייקבע במקום בולט לעין על שולחנו של כל אחד מהם שלט שיצוין בו שמו. במקום שמקבלים בו קהל באשנבים, ייקבע במקום בולט לעין ליד כל אשנב שלט המציין את שם העובד באשנב. נמצא כי אין שילוט של שמות מקבלי הקהל בעמדות.

יש להציב שילוט עם שמות העובדים המקבלים קהל.

13.2. ניקיון המבנה ומצב התחזוקה

לפי הוראות התקשי"ר, מנהלה של כל יחידה שמתקיימת בה קבלת קהל צריך לקבוע סידורים פיזיים מתאימים שיבטיחו ניקיון, יצמצמו רעש וישפרו את מראה היחידה. תחזוקה לא נאותה של המבנים, פוגעת בחזות המקום ובתדמיתה של המועצה, ועשויה לסכן את שלום הציבור ואת בריאותו.

ברמת הניקיון - נמצא כי המבנה נקי ומטופח. לביקורת אין הערות.

ברמת התחזוקה נמצאו שני ליקויים מרכזיים. הראשון – צנרת חשופה מעל הכיור בחדר השירותים. יצוין כי מבנה זה שימש בעבר כגן ילדים ועל כן הכיורים נותרו נמוכים. השני - מרצפות שבורות בכניסה למבנה. להלן תמונות:



בנוסף: בחלק מתאי השירותים אין אפשרות לנעול את הדלת; באחד התאים, החיבור של המתקן לנייר טואלט לקיר רופף ומט ליפול; אין מתקן לניגוב ידיים.

מוצע לפעול לתיקון הליקויים וכן לשקול להעלות את גובה הכיורים לאור שינוי ייעוד המבנה.

13.3. קבלת קהל ושירותי "המשרד האחורי"

ככלל, החברה מספקת כיום 4 שעות שבועיות של קבלת קהל (שעתיים בימי שלישי, ושעתיים בימי חמישי). ככל שנדרש על ידי המועצה, ובתיאום מראש, החברה מספקת שעות נוספות לקבלת קהל, בעלות נוספת. שירותי "המשרד האחורי", כגון שליחת דוחות והתראות לחיובים, טיפול בדוא"ל וטיפול בבקשות השגה, ניתנים על ידי החברה בלבד.

מתצפיות הביקורת עולה כי זמני ההמתנה משתנים אך לרוב הם קצרים.

מעט לעת מגיעים תושבים שלא בשעות קבלת הקהל שנקבעו, מתוך הנחה ששירות זה ניתן בכל יום, בדומה לשירותים אחרים הניתנים במועצה. במקרים אלה נאלצים העובדים הנמצאים במבנה להשיב את פניהם ריקם.

לעיתים, תושבים שאינם מרוצים מהתשובה שניתנה להם על ידי נציגי החברה, נותרים ללא מענה נוסף, שכן מנהל מערך החנייה הנוכחי יושב כיום במבנה מרוחק.

מוצע להיעזר בהון האנושי הקיים במערך החנייה, שרמת מחויבותו לארגון גבוהה יותר באופן טבעי, הן לשם קבלת קהל והן לשם ביצוע תפקידים נוספים שכיום מבצעת רק החברה, כגון שליחת דוחות והתראות לחייבים, טיפול בדוא"ל הייעודי כאמור וכו'. כך למשל, ככל שעובדת מערך החנייה תהיה מופקדת בעצמה על הפקת דוחות שונים ממערכת ניהול הדוחות, לשם העברתם לגזברות או למנהל מערך החנייה, הסיכוי שנושאים שונים יפלו בין הכיסאות ולא יטופלו כנדרש כפי שתואר בפרקים הקודמים בדוח, יהיה קטן יותר.

מוצע לכתוב הגדרת תפקיד מפורטת לעובדת מערך החנייה, באופן שיהיה ברור מה מצופה ממנה במסגרת תפקידה, ולהכשירה על ידי החברה לביצוע התפקידים הנ"ל.

בנוסף, מוצע כי מיקומו של מנהל מערך החנייה שייבחר יהיה בקרבת מקום, כדי שיוכל לטפל בתלונות תושבים באופן מידי ולהגביר את הפיקוח על עבודת החברה.

13.4. החוק להגבלת העישון במקומות ציבוריים

בהתאם לחוק למניעת העישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון, תשמ"ג-1983: "המחזיק למעשה של מקום ציבורי כבעלים, כשוכר או בכל אופן אחר (להלן – המחזיק), למעט מעלית לנשיאת בני אדם בבית מגורים, יקבע בו שלטים המורים על איסור העישון..".

אין שלט המורה על איסור עישון בכניסה למבנה או בתוכו.

יש להוסיף שלט המורה על איסור העישון כנדרש בחוק.

13.5. הנגשה לאנשים עם מוגבלות

נגישות - כהגדרתה בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998: "אפשרות הגעה למקום, תנועה והתמצאות בו, שימוש והנאה משירות, קבלת מידע הניתן או המופק במסגרת מקום או שירות או בקשר אליהם, שימוש במתקניהם והשתתפות בתכניות ובפעילויות המתקיימות בהם, והכל באופן שוויוני, מכובד, עצמאי ובטיחות".

13.5.1 מקומות חנייה נגישים –

בהתאם לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שהוא בניין קיים), תשע"ב-, 2011, פרק ב': התאמות נגישות לבניין קיים:

4. (א) כל אחד מן המפורטים להלן יפנה לרשות המקומית הנוגעת לעניין בבקשה כי תקצה מקומות חנייה נגישים לאנשים עם מוגבלות סמוך ככל האפשר לבניין הקיים שבאחריותו:

(1) חייב בביצוע נגישות הפטור לפי פרק ד מהקצאת מקומות חנייה נגישים ;
(2) חייב בביצוע נגישות²² של בניין קיים שתפוסתו 500 איש לפחות או של בניין קיים חיוני, שאין ברשותם מקום חנייה לבניין או שבסמוך להם אין חניון ציבורי שמשרת את הבניין, ובו מקומות חנייה נגישים ; לעניין זה, "בניין קיים חיוני" – בניין קיים שהוא אחד מאלה : מחלקה לשירותים חברתיים, סניף של המוסד לביטוח לאומי, מרכז תרבות נוער וספורט (מתנ"ס), משרד ממשלתי שניתן בו שירות ציבורי, משרד של רשות מקומית שניתן בו שירות ציבורי..."

נמצא כי לא הוקצו מקומות חנייה נגישים בקרבת המבנה.
בסביבת המבנה קיימות חניות במרחבים הציבוריים ללא תשלום, ומאחורי מבנה מערך החנייה ישנה רחבה גדולה שניתן לחנות בה ללא תשלום, אך היא אינה מרוצפת ובימי גשם הופכת בוצית ויש קושי להתנייד בה עם כיסא גלגלים.

יש לבחון סימון מקומות חנייה נגישים בקרבת המבנה, כנדרש בתקנות.

13.5.2 בתי שימוש נגישים –

בתקנה 8.140 לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תש"ל-1970 נקבע :
(א) בכל בניין ציבורי יהיו בתי שימוש נגישים אשר יימנו בכלל מספר בתי השימוש הנדרשים בהל"ת²³; היו במקום בתי שימוש מעבר לנדרש בהל"ת, יחולו גם עליהם הוראות סימן זה.
(ב) בית שימוש נגיש יתאים לדרישות ת"י 1918 חלק 3.1²⁴, ויכול שיהיה מיועד הן לנשים והן לגברים". במבנה קיים בית שימוש נגיש המיועד הן לגברים והן לנשים.

אין בתא השירותים הנגיש עזרים כנדרש בתקן.

חסרים בתא השירותים : מאחזי יד, מתקן לסבון נוזלי, מתקן לייבוש ידיים או לניגובן, מתלה ומשטח להנחת חפצים.

גובה הקצה העליון של מושב האסלה נמוך מהנדרש בתקן מפני הרצפה (42 ס"מ בעוד נדרש בין 45 ס"מ עד 50 ס"מ).

המנעול של תא השירותים נמצא במיקום מאוד גבוה בדלת.

אין שילוט מכוון לבית שימוש נגיש.

יש להוסיף עזרים בתא השירותים ולתקן הליקויים בהתאם לדרישות התקן.

13.5.3 מקומות ישיבה להמתנה

בהתאם לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), תשע"ג-2013 :
23. (א) במקום שממתין בו הציבור לקבלת שירות ציבורי או להזמנתו, יספק החייב, ככל האפשר סמוך לעמדת השירות, מושבים, כמפורט להלן :

²² "החייב בביצוע נגישות" – מי שהוטלה עליו חובת הנגישות לפי סעיף 19ח(ג) לחוק חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998.

²³ הוראות למתקני תברואה

²⁴ תקן ישראלי של מכון התקנים הישראלי

- (1) מושבים לציבור האנשים עם מוגבלות כמספר עמדות השירות במקום ;
- (2) מקומות המתנה לאנשים המתנייעים בכיסא גלגלים בשיעור של כ-4 אחוזים ממספר עמדות השירות במקום, ולא פחות ממקום המתנה אחד ;
- (3) עשרה אחוזים לפחות מסך כל המושבים כאמור בפסקה (1) יהיו מותאמים ולא פחות ממושב מותאם אחד ;
- (4) תוצאת חישוב לפי פסקאות (2) או (3) תעוגל כלפי מעלה למספר השלם הקרוב.

נמצא כי אין מקומות המתנה ייעודיים, ובכלל זה מושבים לאנשים עם מוגבלות. הממתינים בתור עומדים או יושבים בכיסאות המצויים במטבחון, או בספסלי העץ בחוץ, בימים בהם מזג האוויר נוח.

יש להסדיר מקומות ישיבה ייעודיים להמתנה, ובמיוחד לאנשים עם מוגבלות, כנדרש בתקנות.

13.5.4 מכשיר לכבדי שמיעה –

בהתאם לתקנות 18(ג) ו- (ז) לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמת נגישות לשירות), תשע"ג 2013 :

"(ג) בעמדת שירות פתוחה או בעמדת שירות סגורה שקיימת בה מחיצה חלקית בין פני נותן השירות למקבל השירות, אחת לפחות מכל סוג שירות שניתן במקום, תימצא מערכת עזר לשמיעה מסוג לולאת השראה, הכוללת גם מיקרופון חיצוני ואפשרות חיבור לאוזניות..." ;

" (ז) בעמדת שירות שמותקנת בה מערכת עזר לשמיעה כאמור בתקנות משנה (ג), ו-(ה) –

- (1) יימצא סמל המופיע בפסקה זו, המציין כי העמדה נגישה באמצעות לולאת השראה ; השלט ימוקם כך שיהיה ניתן להבחין בו בקלות מכל כיוון שממנו מגיעים לעמדה ; בסמל יתקיימו דרישות ת"י 1918 חלק 4, בסעיפים הדנים בעיצוב שלטים ;

- (2) יוצגו בשלט הנחיות כלהלן לשימוש במערכת : "לשימוש במערכת עזר לשמיעה יש להעביר את מכשיר השמיעה למצב T".

במערך החנייה קיימות עמדות שרות פתוחות, ובהתאם לכך אמורה להימצא מערכת עזר לשמיעה מסוג לולאת השראה הכוללת גם מיקרופון חיצוני ואפשרות חיבור לאוזניות, וכן סמל המציין כי העמדה נגישה באמצעות לולאת השראה.

לא נמצאה מערכת עזר לשמיעה כנדרש בתקנות.

יש להוסיף מערכת עזר לשמיעה כנדרש בתקנות.

14. היבטים באבטחת מידע והגנת הפרטיות

14.1. הרשאות

אחת הדרכים לביצוע בקרה פנימית נאותה, היא באמצעות ניהול נכון של הרשאות גישה למשתמשים במערכות המידע. במסגרת הביקורת נבדקה התאמת ההרשאות לתפקיד העובד ונבחנו הפעולות שבוצעו על ידי העובדים.

בהתאם לנוהל "הוראות הגנת מידע מועצה מקומית קדימה צורן":

"עובד שסיים את עבודתו חשבונו ייסגר לצמיתות ע"י אחראי מחשוב בתיאום עם משאבי אנוש במועצה מקומית קדימה צורן, כמו כן התשתיות מול מנהל מאגר המידע יודאו כי ספקי התוכנה או השירותים הרלוונטיים יסגרו את הרשאות העובד במערכות בהן יש לו חשבון משתמש".

מקובץ ההרשאות למערכת ניהול הדוחות עולה כי ישנן הרשאות לשני עובדי מועצה שהסתיימה העסקתם:

- עובדת אחת פרשה לגמלאות מספר שנים לפני מועד הבדיקה, דבר שעשוי להעיד על כך שאין תהליך סדור לבדיקת קובץ ההרשאות וסגירת ההרשאות לעובד שסיים העסקתו.
- העובד השני הוא מנהל מערך החנייה שסיים תפקידו כחודשיים לפני מועד הבדיקה, והינו בעל הרשאות רחבות לביצוע פעולות שונות במערכת.

מאחר שמערכת ניהול הדוחות היא מערכת הפועלת במרשתת, משמעות אי ביטול הרשאה לגורמים שאינם מועסקים עוד במועצה היא שיש באפשרותם להיכנס למערכת מכל מחשב. בעקבות הביקורת, הסירה המועצה את ההרשאות לגורמים שהעסקתם במועצה הסתיימה.

מעבר לטיפול הנקודתי, יש לפעול בהתאם לנוהל "הוראות הגנת מידע", באופן שבעת סיום העסקתו של עובד, או בעת מעבר לתפקיד אחר, יתקיים תהליך סדור לסגירת הרשאותיו במערכות השונות, באמצעות "טופס טיולים".

על מנת ליצור בקרה נוספת, מוצע לעגן בנוהל ובחוזיה ההתקשרות הבא עם החברה הזוכה, חובה של החברה להעביר באופן תקופתי את קובץ ההרשאות לבדיקת מחלקת המחשוב או מחלקת משאבי אנוש.

בגזרות מונתה פקידת גבייה שהוסמכה לכך בהתאם לפקודת המסים (גבייה), ובין היתר בסמכותה לאשר ביצוע עיקולים.

סעיף 4.6 לנוהל עבודה "אחריות עובדים על שמירת סודיות ואבטחת מידע" קובע כי שם המשתמש הוא אישי לעובד ואסור לעובד או לכל אדם אחר לתת לאחרים להשתמש בו.

עוד נקבע בסעיף זה כי במידה וייעשה שימוש לרעה על ידי כל אדם, שם המשתמש הוא זה שמעיד וקובע מי ביצע את הפעולה בפועל.

נמצא כי מנהל מחלקת הגבייה, שהוא עובד חברה חיצונית, נכנס למערכת ניהול הדוחות תוך שימוש בסיסמה של פקידת הגבייה (שנמסרה לו על ידה), שהוסמכה בדין לאשר עיקולים, וחותרם בשמה על אישור העיקולים.

אין לאפשר האצלת סמכויות שהוקנו בדין למי שאינו מורשה לכך. בנוסף, בהתאם לנוהל הסיסמה היא אישית ואין להעבירה לאחר. בעקבות הביקורת תוקן הליקוי ורועננו ההנחיות בנושא לעובדים הרלוונטיים.

14.2. רישום מערכת ניהול הדוחות כמאגר מידע

חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א 1981 (סעיפים 7 ו 8 לחוק), מגדיר את הפרמטרים הקובעים מה ייחשב מאגר מידע, המצריך בין השאר רישום בפנקס הרשם במשרד המשפטים וכן פעולות בקרה ופיקוח שוטפות.

הבקשה לרישום המאגר תכלול פרטים כגון:

- זהות בעל המאגר;
- המחזיק במאגר ומנהל המאגר;
- סוגי המידע שייכללו במאגר;
- מטרות הקמת המאגר והמטרות להן נועד המידע.

הפרמטרים להגדרת מאגר מידע:

- אוסף נתוני מידע המוחזק ומעובד באופן ממוחשב. (מידע המוחזק בעותקים קשיחים כגון מסמכי נייר, קלסרים ותיקיות איננו נכלל בהגדרת מאגר מידע);
- המידע במאגר מכיל נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועי, דעותיו ואמונתו;
- מאגר מידע של גוף ציבורי כגון משרד ממשלתי או רשות מקומית.

התקנות קובעות שלוש רמות של מאגרי מידע: בסיסית, בינונית וגבוהה, עליהן חלות רמות אבטחה שונות, בהתאם לסיכוני האבטחה שהם מייצרים.

מאגרי הרשויות המקומיות (מתחת ל-100,000 אנשים) מוגדרים במאגרים ברמת אבטחה בינונית.

נמצא כי מערכת ניהול הדוחות אינה רשומה כמאגר מידע.

הממונה על אבטחת המידע במועצה מסר לביקורת כי המועצה נמצאת בתהליך של סדר במאגרים, ובמסגרת זו ייבדק גם הצורך ברישום מאגר מערך החנייה כמאגר מידע, בהתאם לפרמטרים שהוגדרו בחוק.

מוצע כי הממונה על אבטחת המידע ישלים בהקדם את הבדיקה האם מערכת ניהול הדוחות היא מאגר מידע בהתאם לפרמטרים המוגדרים בחוק ויפעל במידת הצורך לרישום המאגר.

15. תגובות המבוקרים

תגובת מנהל מערך החנייה

להלן התייחסותי לדוח הביקורת:

1. נוהל עבודה ייכתב בשיתוף הגזברות והתובע עירוני.
2. טופס התחייבות לקבלת תו חנייה יעודכן.
3. לגבי תווי חנייה במועצה אזורית לב השרון, בלב השרון לא מוכנים להקליד את תווי החנייה באופן שוטף אחת לשבוע, אלא אחת לחודש.
4. לגבי קבלת קנסות לאחר זמן ארוך – ייקבע סרגל זמנים לאכיפה מול החברה הזוכה.
5. לגבי דוחות פיקוח מנהלי - הפקחים הונחו לתת את הדו"ח בסמוך למועד העבירה.
6. לגבי המידע הקיים באתר המועצה – אנו נרחיב את המידע באתר כולל תיקונו.
7. לגבי מענה לדואר אלקטרוני של מערך החנייה – במסגרת הנוהל אנחנו נגדיר זמני תקן למענה על דואר אלקטרוני, כולל גישה למנהל ועובדת מערך החנייה.
8. לגבי שילוט של מערך החנייה – יש צורך לתקן את השלט במשרדים בצורך ולכלול בתוך השלט את מערך החנייה, ולתקן מידע שגוי בשלטים הנוספים.
9. לגבי המפגעים שנמצאו במבנה – יטופל.

תגובת הגזברית

כידוע מכרז מספר 04/22 מתן שירותי הכנסות וגבייה אשר בימים אלה מצוי בשלב מתקדם לסימום ובחירת זוכה וחלק מההמלצות בדוח הביקורת מיושמות כחלק מהדרישות במכרז ועל כן התייחסותי לדוח הביקורת בנושאים רלוונטיים כוללת את יישום ההמלצות כבר בתקופה הקרובה מאוד.

הרחבת שעות וימי קבלת קהל

מחלקת הגבייה במועצה תטפל בכל ההכנסות העצמיות המגיעות למועצה **לרבות** קנסות לסוגיהם, בגין עבירות על חוקי עזר, לרבות חנייה, דיני איכות הסביבה עבירות מנהליות, פיקוח וטרינרי וכדומה.

המשמעות היא:

בישוב קדימה: א' ג' ה' 08:00 - 13:00 ויום ג' בין 16:00 ל 19:00

בישוב צורן: יום א' 08:00 - 10:00 ויום ג' בין 16:00 ל 19:00

וזאת בנוסף לשירות אותו מעניקה מזכירת המחלקה בצורן.

נוהל העסקת עובדי גבייה

גם לנושא זה מתייחס המכרז (ראי עמוד 3 למסמכי המכרז) ולאור אי הבהירות סביב הצעת החוק, קביעת נוהל של הגזברות הוא בעייתי בשלב זה.

עם זאת אנו נפעל על פי הנוהל הקיים משנת 2003 ונבצע התאמות נדרשות כשיתפרסם החוק.

תשלומים ביתר

"מדוח התשלומים ביתר שהתקבל מהחברה עולה כי נכון ליום 31/12/21 קיימת יתרה בסך 45,000

₪ בגין תשלומים ביתר על דוחות".

מערך החנייה מנוהל באמצעות תוכנה **חיצונית** שבה נרשמים הן דוחות החנייה, תיקונים/ביטולי קנסות ותשלומים ככל שמשולמים.

כפי שנאמר לך בפגישתנו בעניין זה קיים ספק רב אם דוח היתרות שנמסר מחברת מילאון מעודכן ומסונכרן עם מערכת הכספים וזאת מאחר וההחזר נעשה בספרי המועצה וחברת מילאון לא מעדכנת בספריה ולראיה להלן הסבר כיצד נרשם ההחזר **ומספר מקרים שקיבלו החזר כספי ומופיעים בדוח תשלומי יתר כאלו לא הוחזרו:**

כאשר מתבצע החזר כספי עבור קנס שבוטל או שולם בכפילות, הגזברות מקבלת ממחלקת החנייה מסמכים המעידים על האמור לרבות פרטי חשבון בנק לצורך ההחזר. בספרי הנהלת החשבונות קיים כרטיס אחד כללי ("החזר הוצאות לשלם") להחזרים שונים ולא דווקא עבור קנסות.

הכרטיס כולל אלפי שורות וכאשר מדובר בהחזר בודד נרשם שם הזכאי ואילו במקרה בו יש כמה החזרים באותו מועד נרשם סכום כולל של מספר מקרים ללא שמות מזהים.

להלן מספר דוגמאות²⁵

- ד.ט – 100 ₪ הוחזרו בחודש יוני 2021
- ט.ש – 1,054 ₪ הוחזרו בפברואר 2020
- א.י – 566.50 ₪ הוחזרו בפברואר 2020
- א.ע – 3,305.50 ₪ הוחזרו במאי 2021
- פ.ח – 479 ₪ הוחזרו בחודש יוני 2021
- ד.ב – 491.50 ₪ הוחזרו באוגוסט 2021
- ב.ש – 479 ₪ הוחזרו במאי 2021
- ה.י – 466.50 ₪ הוחזרו באוגוסט 2021

דוגמאות אלה הם חלק מהחזרים שיש במערכת והיתר ללא פרטים מזהים ועל כן יש קושי לפענח למי הוחזר.

מצורף כרטיס הנהלת חשבונות בדגש על הדוגמאות שלהלן וכן הדוח של מילאון בדגש על קנסות שהוחזרו ולא עודכנו במערכת מילאון.

האמור מטיל ספק רב בנכונות דוח היתרות של תשלומים ביתר שהועבר מחברת מילאון ועל כן יש צורך בבדיקה מקיפה על מנת לקבל תמונת מצב עדכנית לזכאים שאכן לא קיבלו את כספם בחזרה. הבדיקה תיערך בחודשים הקרובים ובהתאם יוחזרו כספים לזכאים ששילמו ביתר.

ללא ספק גם אם משתמשים בתוכנות חיצוניות יש לנהל אותן באופן שוטף על מנת לקבל מצב עדכני המותאם גם לספרי המועצה.

כפי שציינתי גם נושא זה נלקח בחשבון בעת כתיבת הדרישות למכרז הגבייה והחזרים יבוצעו במערכת הגבייה תחת שם משלם ולא בכרטיס כללי.

נוהל מתאים ייכתב בימים הקרובים.

לסיכום אציין כי במקביל למכרז הגבייה כפי שצוין לעיל אשר ייתן פתרון לנושא קבלת קהל ולניהול שוטף של מערך החנייה, לרבות עבודה מול התובע העירוני, אנו עובדים בימים אלה על מכרז נוסף לתוכנה לניהול קנסות וכן אמצעים טכנולוגיים לפקחים.

למעשה, מצב זה משנה את המצב הקיים ומפריד בין ניהול תפעול ואכיפה לבין שימוש בתוכנה ואמצעים טכנולוגיים.

²⁵ השמות המלאים נמצאים בתיק הביקורת.

תגובת התובע העירוני

עילות ביטול דו"ח

התובע העירוני משתמש בעילה זו כאשר נסיבות הבקשה אינן תואמות לאחת מהעילות הסטנדרטיות המצויות במערכת, אולם נסיבות העניין בכללותו מביאות למסקנה כי יש לבטל את הדו"ח או להמירו באזהרה. התובע העירוני משתדל במקרים שכאלה לכתוב נימוק מפורט בגוף ההחלטה, בנוסף לכותרת "שונות". לנוכח המפורט בדו"ח, התובע העירוני יקפיד על האמור ואף יעבה את הנימוק המפורט במקרה של עילת "שונות".

בקשות להישפט

בקשות להישפט הובילו פעמים רבות לביטול הדו"ח בשנים החולפות (עד 2021). במקרים מסוימים דובר במצב שבו בקשה להישפט הוגשה כאשר היה טעם של ממש מלכתחילה לבטל את הדו"ח, ובמקרים אחרים דובר בביטולים שנבעו לנוכח מדיניות המועצה בעניינים פרטניים כאלה ואחרים (בעיות דואר קשות שהיו בשנים אלה, סוגיות נגררים, סוגיות של קבלת דו"חות רבים בבת אחת, סוגיות של העמדת כלי רכב כבדים, שינוי מדיניות אכיפה בנושאים מסוימים ועוד), וזאת תוך מדיניות יחסית מקלה ובשים לב לשנות הקורונה שבהן הייתה מצויה המדינה וכאשר ההעדפה הייתה שלא להעמיד "מצעד נאשמים" בבתי המשפט בתקופה כה רגישה, כאשר המצב הכספי היה קשה, הסיכונים הבריאותיים היו ממשיים, והדיונים בבתי המשפט לעניינים מקומיים הינם דיונים המוניים.

תגובת אחראי נגישות

הליקויים שהועלו בתחום הנגישות במבנה קבלת קהל הועברו לטיפול יועץ נגישות להתאמות נגישות במבנה.

תגובת אחראי מחשוב

אנו פועלים בשיתוף מחלקת משאבי אנוש לבניית טופס טיולים בעת עזיבת עובד, שבמסגרתו ייסגרו כל הרשאותיו לביצוע פעולות במערכות המחשוב.

תגובת הדובר

התיקון לחוק העזר קדימה צורן (העמדת הרכב וחנייתו) יפורסם באתר המועצה.

תגובת החברה החיצונית

לגבי הממצא בפרק "נהלים": "החברה שולחת התראות ללא החלטה פרטנית של הגזבר (למעט בשלב ביצוע עיקול) וזאת בניגוד לנוהל משרד הפנים", נבקש לתקן ולהבהיר כי החברה פועלת בהתאם לסרגל האכיפה שהוצע ואושר עם תחילת ההתקשרות מול המועצה, ונכון למועד זה לא נתקבלו הנחיות אחרות או שונות.

הערות ראש המועצה

לאור תלונות תושבים שהגיעו לפתחי, הנחיתי את מבקרת המועצה לערוך ביקורת במערך החניה, בדגש על היבטים במתן השרות לציבור.

יצוין כי חלק מהליקויים שנמצאו תוקנו כבר במהלך הביקורת או לאחריה. כך למשל, למנהל הפיקוח ומערך החניה ולעובדת המחלקה יש כיום גישה לתיבת הדוא"ל המיועדת לפניות בנושא קנסות ותווי חניה, והמופעלת על ידי החברה החיצונית, זאת לצורך הגברת הפיקוח והבקרה על אופן הטיפול של החברה ומתן גיבוי וסיוע במידת הצורך; תוקף תווי החניה תוקן והתיקון לחוק העזר פורסם באתר המועצה; הרשאות למערכת הממוחשבת, לגורמים לא מורשים, הוסרו באופן מידי; הועלו טפסים מקוונים לאתר המאפשרים הגשת השגה גם על קנסות שאינם קנסות חניה; הזנת קנס פיקוח מנהלי (כלבים משוטטים) למסופון נעשית כיום בסמוך למועד העבירה.

נוסף על כך, אנו נמצאים בתהליך מכרז חדש אותו מובילה הגזברות, לנושא הטיפול בקנסות, אשר ייתן מענה מיטבי לחלק גדול מהמלצות הביקורת. במסגרת זו, בין היתר, יורחבו מועדי קבלת קהל, דבר שיספר משמעותית את רמת השרות הניתן לציבור.

בחודש ינואר 2023 התקיימה ישיבה עם כל הגורמים המקצועיים במועצה לשם בחינת סטטוס יישום המלצות דו"ח הביקורת וקידומן. להלן עיקרי ההחלטות שהתקבלו:

- ✓ ייכתב נוהל עבודה אשר יסדיר, בין היתר, סוגיות השונות שהעלתה הביקורת, תוך התאמה לחקיקה החדשה מיולי 2022 בנושא העסקת חברות גביה (שתחילתה שנה מיום פרסומה).
- ✓ נקבעה מדיניות המועצה בנוגע לסוגיות שונות שהועלו בדו"ח הביקורת. במסגרת המדיניות שנקבעה, הוחלט: לאור מצוקת החניה והיעדר פתרון תחבורתי ביישוב, לא יוגבל מספר תווי החניה לכל תושב; התראות בגין קנסות שלא שולמו, מכל סוג שהוא, לא תישלחנה לפני חגי תשרי וחג הפסח; לגבי מספרי רכבים שלא ניתן לאתרם (כדוגמת רכבי משרד הבטחון וצה"ל) לצורך הטלת קנס, מנהל הפיקוח ומערך החניה יבחן מול רשויות מקומיות אחרות כיצד נושא זה מטופל על ידן ולאחר מכן נגבש מסקנות. לגבי חייבים שנפטרו – הנושא יועבר לבחינת התובע העירוני.
- ✓ לשם צמצום זמני משלוח הודעות והתראות לחייבים, מנהל הפיקוח ומערך החניה ינחה את החברה לשלוח דברי דואר אחת לחודש, ויערוך על כך מעקב. במקביל, בהתאם לחקיקה החדשה בנושא העסקת חברות גביה, ייבחן אופן היישום של שליחת הודעות / התראות לחייבים באופן מקוון והדבר יעוגן במסגרת המכרז / הנוהל שייכתב.
- ✓ המועצה תפעל כדי לקדם מעבר לתווי חניה "וירטואליים". אופן היישום ייבחן במסגרת המכרז החדש.
- ✓ הגזברות תפעל כדי להחזיר לזכאים כספים ששולמו ביתר, ותישלחנה הודעות מתאימות לזכאים. מעתה ואילך, יתרות כספים יוחזרו באופן יזום והנושא יעוגן גם הוא בנוהל שייכתב.
- ✓ המידע באתר האינטרנט יורחב בהתאם להמלצת הביקורת.
- ✓ הנגשת המבנה לאנשים עם מוגבלות תבוצע במהלך השנה הקרובה.
- ✓ טופס ההתחייבות בעת קבלת תו חניה יתוקן בהתאם לתוספת השנייה בחוק העזר.

דו"ח ביקורת בנושא:

נוהלי עבודה

תקציר מנהלים

בהתאם לתוכנית העבודה של הביקורת לשנת 2022 נערכה ביקורת בנושא הנהלים במועצה. הביקורת בדקה את מדיניות הטיפול של המועצה בנהלים, תוך התמקדות בחמש יחידות: אגף הגזברות, אגף ההנדסה, המחלקה לרישוי עסקים, מחלקת מחשוב ומחלקת החינוך.

להלן עיקרי הממצאים:

1. לא גובשה במועצה מדיניות בנושא הנהלים ולא קיים תהליך סדור ושיטתי להכנת נהלים.
2. בחלק מהיחידות, העוסקות בתחומי ליבה של המועצה, לא קיימים נוהלי עבודה.
3. בחלק מהיחידות קיימים נהלים באופן חלקי, וחסרים בהן נהלים בתחומי ליבה.
4. חלק מהנהלים הקיימים לא עברו תיקוף / עדכון, למרות שחלפו שנים רבות מאז כתיבתם.
5. חלק מהנהלים אינם מאושרים על ידי הגורמים המוסמכים במועצה.
6. לא קיים אוגדן נהלים המרכז את כלל הנהלים במועצה. חלק מהנהלים אינם מוכרים כלל לעובדים ולגורמים נוספים שאמורים ליישם את האמור בהם.
7. חלק מהנהלים אינם כוללים סעיף "בקרה" שתפקידו לוודא יישום האמור בהם.
8. אין אחידות במבנה הנהלים בין היחידות השונות.
9. חלק מהנהלים הקיימים, שיש להם נגיעה או חשיבות לציבור, לא הועמדו לעיון הציבור, כנדרש בחוק חופש המידע.

להלן עיקרי ההמלצות:

1. מינוי ועדת היגוי - מוצע למנות ועדת היגוי (ניתן בעזרת חברה חיצונית) אשר תפעל לגיבוש מדיניות ובניית תהליך סדור ושיטתי להכנת נהלים במועצה בהתאם לשלבי העבודה הבאים:
 - זיהוי התהליכים המרכזיים במועצה הדורשים כתיבת נהלים.
 - כתיבת "נוהל כתיבת נהלים" המגדיר תבנית אחידה ושלבי פעולה לכתיבת נוהל.
 - סיוע בכתיבת נהלים לכל תחומי העיסוק במועצה בשיתוף המנהלים הרלוונטיים.
2. מינוי אחראי נהלים - מוצע למנות אחראי נהלים במועצה, שיקבל על עצמו את הסמכות והאחריות מטעם ההנהלה לטובת הטיפול ההוליסטי השוטף במערך הנהלים הארגוני. זאת במטרה להבטיח תחזוקה שוטפת של הנהלים לאחר שייכתבו, ולהבטיח כתיבת נהלים נוספים בהתאם למדיניות ושיטת העבודה שייקבעו.
3. הנגשה והטמעה של הנהלים בקרב העובדים –
 - כדי שכל עובד יוכל להגיע לכל נוהל בקלות ובמהירות, מוצע ליצור גישה ישירה ונוחה לכלל הנהלים במועצה, רצוי באופן דיגיטלי עם מנגנון חיפוש חכם, אם באמצעות פורטל אינטראנט (פנים ארגוני) ואם באמצעות שיתוף תיקיית נהלים ברשת המועצה.
 - מוצע להטמיע את הנהלים בקרב העובדים מעת לעת, למשל באמצעות הדרכות, מבחנים, ניתוח מקרים בישיבות צוות ושליחת ריענונים.
4. פרסום נהלים - מוצע לבחון פרסום נהלים שיש להם נגיעה או חשיבות לציבור, בהתאם לסעיף 6 לחוק חופש המידע ובכפוף לסייגים הקבועים בחוק.

1. מבוא

1.1. רקע

אחד היעדים המרכזיים של המועצה לשנת 2022 הוא "עבודה ארגונית סדורה, עם תכנון, שקיפות ותהליכי עבודה סדורים". מערך נהלים המנוהל באופן נכון, מהווה בסיס לפעילות סדורה ותקינה של הארגון וכלי להגשמת מטרותיו. בהתאם לכך, נקבעה בתוכנית העבודה לשנת 2022 ביקורת בנושא נהלים במועצה קדימה-צורן.

הנחיות מנהליות, או בשמן הנוסף - נהלים, הן כללים גמישים שרשות מינהלית קובעת לעצמה כדי שידריכו אותה בהפעלת סמכותה²⁶. נהלים נועדו להסדיר תהליכים בארגון ולשמר את הידע הפנים-ארגוני תוך יצירת טיפול אחיד, שיטתי, שוויוני ושקוף. נהלים מגדירים את המדיניות, את המטרות, את שיטות העבודה ואת התפקידים ותחומי האחריות של כל בעלי התפקידים²⁷.

1.2. מטרות הביקורת

- לבחון קיומם של נהלים במועצה, היקפם ותוכנם.
- לבחון את תהליך כתיבת הנהלים, אישורם ועדכוןם.
- לבחון אם הנהלים הועמדו לעיון הציבור בהתאם לסעיף 6 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

1.3. פעולות הביקורת

הביקורת נערכה בחודשים פברואר-אפריל 2022. הביקורת בדקה את מדיניות הטיפול של המועצה בנהלים וכן את הנהלים הקיימים בחמש יחידות במועצה:

- אגף הגזברות;
- אגף ההנדסה;
- המחלקה לרישוי עסקים;
- מחלקת מחשוב;
- מחלקת החינוך;

לצורך הכנת הדוח, הביקורת:

- שוחחה עם מנהלי היחידות שנבדקו.
- עיינה בנהלים שקיבלה לידה.
- ביקרה בארכיון המועצה.
- עיינה בפסיקה, בדוחות מבקר המדינה, בהנחיות מקצועיות רלוונטיות ובספרות מקצועית.

²⁶ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיות מנהליות, 3 יולי 2002 מספר הנחיה 1.0002 (60.013); יואב דותן, פרסום הנחיות מנהליות, משפט וממשל ג, תשנ"ו.

יצוין כי אלה משתמשים במונח "הנחיות מנהליות" ולא "נהלים". הנחיות מנהליות מכונות בספרות ובפסיקה בשמות שונים כגון נהלים, אמות מידה, קריטריונים, קווי פעולה, הוראות פנימיות ועוד, אך לשם הנוחות, הביקורת עושה שימוש בעיקר במונח השגור "נהלים".
²⁷ מדוחות מבקר המדינה.

2. המסגרת הנורמטיבית

2.1 מקור הסמכות של רשות מקומית ליצירת נהלים וחשיבותם של

נהלים כתובים

אמנם, לרוב, אין הוראה מפורשת בחוק, המעניקה לרשות המינהלית סמכות להוציא הנחיות מינהליות. עם זאת, בית המשפט הבהיר שכל רשות מינהלית רשאית לקבוע לעצמה הנחיות, אף אם אין הוראת חוק המרשה זאת במפורש, ולהסתמך על ההנחיות שעה שהיא באה להחליט במקרה מסוים. בית-המשפט העליון, לא זו בלבד שאישר את חוקיותם של הנהלים ברשויות המינהל, אלא אף טרח, לא פעם, לדבר בזכותם כמכשיר חשוב של מינהל תקין, ובמקרים מסוימים אף הטיל חובה על הרשויות לקבוע הנחיות ונהלים²⁸.

בפסק דין בית המשפט העליון בבג"ץ 6732/20, האגודה לזכויות האזרח בישראל ואח', נגד הכנסת, הממשלה ואח' נכתב: "בית משפט זה עמד לא אחת על כך שרשויות מנהליות נדרשות לקבוע לעצמן אמות מידה, קריטריונים או הנחיות שיתוו את הפעלת שיקול דעתן. אכן, "ראוי הוא לרשות שלטונית, שתקבע לעצמה קריטריונים להפעלת שיקול-דעתה" (בג"ץ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, פ"ד נא(4) 1, 74 (1997)). כך נקבע למשל ביחס לסמכויות מסוימות הנוגעות להקצאת משאבים ציבוריים (בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220, 228 (2000)) ולהפעלת סמכויות אכיפה (רע"פ 3676/08 זנו נ' מדינת ישראל, פסקה 36 (27.7.2009))".

בפסק דין של בית המשפט העליון, עע"ס 9187/07 נכתב: "לקביעת הנחיות, להבדיל מקבלת החלטות באופן פרטני, יתרונות, אשר בית המשפט הכיר בהם בפסיקתו: גיבוש הנחיות מאפשר לרשות לערוך בירור יסודי ולהתייעץ עם גורמים רלוונטיים; קיומן של הנחיות מייעל את פעולת הרשות והפעלתן תורמת לאחידות, יציבות ועקביות של פעולתה ולשוויון בהפעלת הסמכות. קיומן של הנחיות מאפשר לאזרח, הנזקק לרשות המנהלית, לצפות ולכלכל את צעדיו במידה סבירה של ודאות, ומקלה על הפעלת ביקורת על פעולת הרשות; בנוסף, על אף כלליותן של ההנחיות, הן מאופיינות בגמישות שאינה קיימת, למשל, בחקיקה. [זמיר, כרך ב', עמ' 778-779; יואב דותן הנחיות מינהליות 346-361 (1996); בג"ץ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, פ"ד נא(4) 1, 74 (1997); בג"ץ 4540/00 אבו עפאש נ' שר הבריאות (לא פורסם, 14.5.2006), סעיף 6(א) לפסק הדין]".

חשוב לזכור שנוהל חייב לעלות בקנה אחד עם הוראות הדין. בית משפט יכול לפסול נהלים, אם בשל חריגה של הנהלים מסמכות, אם בשל חוסר סבירותם, ואם בשל התבססות על שיקולים זרים בעת כתיבת הנהלים. כך לדוגמה, בבג"צ 79/355 קטלן נגד שירות בתי הסוהר, נקבע כי הנוהל של שב"ס, לפיו ניתן לבצע חוקן בעצור, בעל כורחו, אם יש למנהל בית הסוהר יסוד ממשי לחשד כי העצור נושא בגופו סם, הוא נוהל שלא כדין ואסור לפעול על-פיו.

בשל כך, לאופן תהליך הכנת הנהלים יש חשיבות מכרעת על מידת האפקטיביות שלהם לארגון. נהלים הנכתבים שלא בהתאם למדיניות ברורה ולתהליך שיטתי וסדור, ושאינם נשענים על בסיס

²⁸ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיות מנהליות (ראו בהרחבה הערת שוליים 26); יואב דותן, החובה לקבוע כללים מנהליים, משפטים כ"ג תשנ"ד;

חוקי, עלולים לגרום יותר נזק מאשר תועלת. כמו כן, עודף נהלים, בנושאים שוליים, עלול דווקא לסרב את העבודה, ולהאט את קצב מתן השרות.

לסיכום, לרשות יש סמכות ולעיתים אף חובה לקבוע נהלים, וככל שאלה נכתבים בתהליך סדור ושיטתי, נשענים על בסיס חוקי ונקבעים בסבירות, בהגיונות ובגמישות, יש להם יתרונות ברורים:

- הם כלי בידי הנהלת הארגון לביצוע האסטרטגיה והשגת מטרותיו;
- הם מבטיחים טיפול אחיד ומוסכם מראש במשימה, ומצמצמים את הצורך בהחלטות אד הוק. בכך הם מונעים השקעת משאבים מיותרים ב"כיבוי שריפות" הנוצרים בגלל אי בהירות לגבי חלוקת האחריות, אי עמידה בזמנים, תלונות תושבים ועוד.
- בעוד חקיקה עשויה להיות מוגדרת באופן כללי, הנהלים עונים בפירוט על השאלות שונות פתוחות – מי יעשה? מה יעשה? מתי? היכן? כיצד? והם מפשטים את הוראות הדין לכדי הנחיות ברורות, קצרות ופשוטות, שקל יותר להבין וליישם.
- הם משמרים את הידע הארגוני, היבט שיש לו חשיבות נוספת בעת חילופי תפקידים; גם כאשר עובדים מתחלפים, ממשיך הארגון לעבוד על פי אותם נהלים והכשרת העובד תהיה קצרה יותר.
- הם מונעים ריכוז ידע וכוח בידי מספר מצומצם של עובדים;
- הם תורמים לשקיפות, לשוויון ולוודאות, ומצמצמים את המקריות בהחלטות המנהליות; בכך הם משפרים את מערכת היחסים שבין הציבור לרשות, ובין העובדים להנהלת הרשות;
- הם מאפשרים לרשות להפעיל את סמכותה על יסוד הנהלים בקלות ובמהירות יחסית;
- הם מבטיחים הפעלת בקורות על תהליכי העבודה ובכך מצמצמים את הסיכונים אליהם חשוף הארגון.
- ולבסוף, הם מקלים על הרשות בבואה להסביר את החלטותיה ולעמוד בפני סוגי ביקורת שונים (כגון ביקורת מבקר המדינה, משרד הפנים, מבקר המועצה וכו').

2.2 פרסום נהלים

סעיף 6 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן "החוק") קובע: "רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור".

סעיף 9 לחוק מונה את המידע שאין למסרו או שאין חובה למסרו. בין המידע שאין למסרו נכלל בין היתר מידע אשר בגילוי יש חשש לפגיעה בביטחון המדינה, מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות ומידע אשר אין לגלותו על פי כל דין. בין המידע שאין חובה למסרו נכלל בין היתר מידע הנוגע לניהול פנימי של הרשות הציבורית, שאין לו נגיעה או חשיבות לציבור ומידע אשר גילוי עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה.

בדוחות מבקר המדינה מודגשת חשיבות פרסום הנהלים. כך לדוגמה, בדוח "העמדת מידע לרשות הציבור בידי גופי השלטון המקומי" העיר מבקר המדינה: "מן הראוי שכל הרשויות המקומיות יפעלו להכנה ואיגוד של ההנחיות המנהליות על פיהן הן פועלות ויעמידו לעיון הציבור את ההנחיות שיש להן נגיעה או חשיבות לציבור".

בבג"צ 7139/02 עבאס בצה נ' שר הפנים קבע בית המשפט העליון כי הוראת סעיף 6 לחוק חופש המידע "החילה על ההנחיות המינהליות חובת פרסום בדומה לחובה החלה על פרסומן של

תקנות...". בכך ביקש המחוקק להביא לידיעת הציבור את ההנחיות המינהליות שלפיהן רשות ציבורית פועלת, כך שלא יהיו בגדר "תורת הנסתר".

במסגרת עת"מ 530/07 נכתב בפסק הדין: "החובה לפרסם הנחיות ונהלים של הרשות הציבורית נובעת מעקרון הפומביות ומושתתת על שני טעמים מרכזיים: האחד, ההכרה בזכותו של הפרט לדעת את הנורמות הכלליות והמדיניות המשפיעות על זכויותיו. חוסר הידיעה של תוכן הנהלים וההנחיות משליך במישרין על יכולתו של הפרט לפעול למען מימושן של זכויותיו ומונע ממנו את היכולת להתמודד עימן ולהגן על זכויותיו. הטעם השני נוגע לרשות הציבורית ולתקינות פעילותה. הפרסום והשקיפות מהווים מחסום בילתו אין לפעילות תקינה של המינהל ולשלילת אפליה, מעשה שרירות או העדר ענייניות כלפי האזרח. בנוסף לכך, פרסום ומתן זכות עיון מאפשרים ביקורת של בתי המשפט ושל הציבור על ההחלטות ועל התנהלות הרשות, דבר התורם מהותית לשיפור, תיקון והתייעלות של השירות הציבורי".

לסיכום, החובה להעמיד לעיון הציבור הנחיות מנהליות שיש להן נגיעה או חשיבות לציבור, נועדה הן כדי ליידע את הפרט לגבי ההסדרים הנורמטיביים שעשויים להשפיע עליו, והן ככלי לפיקוח ציבורי על הרשות. חובה זו מהווה נדבך מרכזי בשמירה על זכויותיו של הפרט, שלטון החוק ותקינות פעילותה של הרשות הציבורית.

3. נהלים באגף גזברות

אגף הגזברות הוא אגף העוסק בתחומי ליבה של הרשות המקומית שבהם חשיפת הרשות לסיכונים גדולה ומחייבת היערכות הולמת. הגזבר אחראי לניהול ענייניה הכספיים של הרשות המקומית, ובין השאר על הכנת הצעת התקציב של הרשות, על ניהול מערכת החשבונות של הרשות, ופיקוח על שמירת מסגרת התקציב באופן שלא ייווצר גירעון שוטף²⁹.

לדברי גזברית המועצה המכהנת³⁰, נכון להיום אין נהלים כתובים בגזברות, ובימים אלה הגזברות נמצאת בתהליכי סיום לכתיבת שלושה נהלים: נהל רכש והתקשרויות; נהל הזמנת כיבוד; נהל רכישת מכשירי סלולר. עוד נמסר על ידה כי נושאים נוספים נבחנים בימים אלה ובהתאם לממצאים ייכתבו נהלי עבודה נוספים.

העובדה כי בתחום ליבה של הרשות המקומית אין נהלים המשמשים את עובדי הגזברות, חושפת את הרשות לסיכונים גבוהים כדוגמת הוצאת כספים ללא בקרה סבירה. מוצע כי הגזברות תמפה את תהליכי הליבה שלה על מנת להחליט מהם הנהלים העיקריים הנדרשים בה. בין היתר, מוצע לשקול כתיבת נהלים בנושאים אלה: קופה קטנה, הכנת תוכנית תקציב שנתית, פיקוח בקרה תקציבית, נהל ביצוע תשלומים לקבלנים, ספקים ונותני שירותים, נהל ניהול מצאי וכן נהל גבייה באמצעות חברת גביה פרטית³¹.

²⁹ סעיף 2ג170 לפקודת העיריות ומכוח סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות.

³⁰ נכנסה לתפקידה כשנה לפני תחילת מועד הביקורת.

³¹ נושא הגביה ע"י חברה פרטית נדון בהרחבה במסגרת ביקורת בנושא 'סוגיות בהפעלת מערך החניה והטיפול בקנסות'.

נמצא כי קיים נוהל רכש והתקשרויות שנכתב בשנת 2009 אך לדברי הגזברית הנוהל לא עדכני, והעובדים לא פועלים לפיו, ובימים אלה, כאמור, מסתיים תהליך כתיבתו של נוהל חדש בנושא.


אכן חשוב לתקף ולעדכן נהלים מעת לעת. בהקשר זה, יפים הדברים שכתב השופט גולדברג³²: "מובן הוא כי בעל סמכות רשאי, ואף חייב, לבדוק עצמו, שמא נפלה שגגה מלפניו בשיקול דעתו הקודם, או שנשתנו הנסיבות המחייבות שיקול מחדש, ובוודאי אינו חייב תמיד לאמץ את קודמו בתפקיד...". עם זאת, על מנת לשמור על נוהל מעודכן ורלוונטי לאורך זמן מוצע לתקפו באופן תדיר יותר, קל וחומר כשמדובר בנוהל מרכזי כמו רכש והתקשרויות. בסיום כתיבת הנוהל החדש, מוצע לוודא שמירת המהדורה הקודמת של הנוהל.

4. נהלים באגף הנדסה

אגף הנדסה מופקד על כל תחומי התכנון ההנדסי ברשות, לרבות פיתוח ותכנון של התשתיות הפיזיות בתחום השיפוט של המועצה.

4.1. נוהלי עבודה פנימיים

לבקשת הביקורת לקבל את נוהלי העבודה של האגף, התקבל מסמך בן עמוד אחד, שנכתב בעקבות פניית הביקורת. להלן המסמך שהתקבל:


מועצה המקומית קדימה צורן THE MUNICIPALITY OF KADIMA-ZORAN
 רח' הירבי 1 קדימה-צורן 46920 • סל: 09-8902902 • פקס: 153-9-8902914

אגף הנדסה

14.02.2022

נוהלי עבודה מועצה מקומית קדימה-צורן אגף הנדסה

זמני קבלת קהל יועצים ומתכננים:

יום א' בין השעות 9.00-11.00
 יום ג' בין השעות 9.00-11.00 ובין השעות 16.00-19.00
 יום ה' בין השעות 9.00-11.00

פגישות עם תושבים יחד עם מנהל/אדריכל המועצה יתקיימו בימי ג' אחריו'צ בתאום מראש.

נוהל קבלת תוכניות בניה

הגשה ראשונית של תוכניות מתחילת באגף הנבילה למתיחת כריטיס ובידוקת היעדר חובות. התוכנית נפסדת ב- 3 עותקים בצבע.
 משם עוברת למחלקת לתיאום שיתוף לצורך היטלים.
 לאחר השלום בגבייה התוכנית עוברת לבית לחתימת מהנדס.
 מועבר לחתימת ראש המועצה
 חזרה למגיש לתעבורה **לשגגה**.

נוהל כרויקט

הגבת תוכניות
 סיוור קבילים
 כתבי כמיות
 מכרז
 קבלת זוכה
 ביצוע והעברת פרויקט

יעדית תנועה ותחבורה

ריכוז נושאים **לשגגה**
 זימון ישיבה ותאום עם הגורמים הרלבנטיים –מטרתה ייעוץ תנועה.
 הגבת פרויקט
 יישום החלטות הוועדה בתאום עם אגף שפ"ע.

נוהל טיפול בנכסים נטושים ומסומנים

איתור נכסים בתחומי המועצה שאינם בשימוש
 איתור הבעלים ושליחת מכתב התראה
 טיפול בפגמים וחייב בעני תכנס בתחילת המועצה נדרשה עבודה
 פנייה ל**לשגגה** הכללי על מנת ליידע אותם בדבר הנכסים הנטושים

נוהל התקשרויות והזמנות

לא תתאפשר עבודת יועץ ללא הזמנת עבודה חתומה.
 התאפשר התקשרות רק עם ספקים בעלי חוזה בתוקף.

נוהל ועדת יועצים

עד סיום של 30,000 ₪- יש לפנות ל- 3 יועצים מתוך מאגר היועצים של המועצה.
 בעבודות מעל לסכום זה נדרש לפנות אל 6 יועצים מתוך מאגר היועצים.
 במידה ואין היענות מצד היועצים יש לפנות בגבייה כללית.

קדימה-צורן מקום של איכות חיים
לשירותך תמיד מוקד שירות לתושב 09-8902-999

³² בג"צ 3008/92 הולצמן נ' מפקח עבודה ראשי במשרד העבודה והרווחה.

מעיון במסמך עולה כי לא מדובר בנהלים אלא בתיאור כללי של תחומי העיסוק באגף ההנדסה.

במהלך ביקורת שנערכה בשנת 2012 באגף ההנדסה כתב מבקר המועצה דאז: "למרות חשיבות בקיום בקרה והבטחת יעילות ניהולית, בפועל אין ליחידת ההנדסה נוהלי עבודה. הביקורת ממליצה כי ייקבעו נהלים לתהליכים המרכזיים בהנדסה". למרות זאת, עד למועד הביקורת טרם נכתבו נהלים פנימיים המסדירים את תהליכי העבודה והבקרה המתקיימים באגף ההנדסה וביחסי הגומלין בין אגף ההנדסה אל מול גורמים אחרים במועצה. מכאן, שאין לביקורת אלא לחזור על ההמלצה משנת 2012. רצוי לגזור את הנהלים הנדרשים מתוך תחומי העיסוק המתוארים במסמך לעיל.

יצוין כי במהלך תקופת הביקורת, במסגרת התכנסות צוות תיקון ליקויים שהוקם בעקבות דוח מבקר המועצה לשנת 2019³³, נכתב נוהל בנושא הטיפול במבנים נטושים ומסוכנים.

4.2. הנחיות לציבור

באתר המועצה, תחת אגף ההנדסה, מפורסם נוהל חתימת הסכם פיתוח, המנחה את התושב בדבר הפעולות שעליו לבצע לשם חתימת הסכם פיתוח על ידי המועצה.

מבחינת הנוהל עולה:

הנוהל נושא את התאריך 10/5/17.

הנוהל נמצא תחת "טפסים" ולא תחת "הנחיות ונהלים", באופן המקשה על איתורו.

הקישור הראשון בנוהל, המפנה לכתובת דוא"ל, אינו פעיל.

הביקורת מציינת לחיוב פרסום נוהל כשרות לציבור. עם זאת, בהינתן שהוא נכתב כחמש שנים לפני מועד הביקורת, מוצע לתקפו ולוודא שאין צורך לערוך בו שינויים. בנוסף, מוצע להעביר הנוהל למקום המתאים באתר ולתקן את הקישור הלא פעיל.

5. נהלים במחלקה לרישוי עסקים

רישוי עסקים הינו אחד מתחומי הליבה החשובים בעשייה של הרשות המקומית, תחום אשר בכוחו להבטיח את השמירה על שלום הציבור, לקדם את איכות חיי התושבים בה, להעלות את איכות העסקים ולהוות זרז לפיתוח כלכלי מיטבי. ניהול עסק ללא רישיון הינו בגדר עבירה על חוק רישוי עסקים, שעלולה להוביל למתן קנסות, צו סגירה ואף רישום פלילי.

המחלקה לרישוי עסקים משמשת זרוע של ראש המועצה לביצוע חוק רישוי עסקים ומתפקדה להפעיל את תהליך הרישוי בהתאם ללוח הזמנים שנקבע בחקיקה.

5.1. נוהלי עבודה פנימיים

נהלים כתובים לעבודת המחלקה לרישוי עסקים אמורים לשמש את המחלקה בין היתר ככלי לניהול צוות העובדים, לטיפול בבקשות חדשות לרישוי עסקים, למעקב אחר עסקים קיימים, לאיתור

³³ דוח מבקר המועצה לשנת 2019 כלל ביקורת בנושא הטיפול במבנים נטושים ומסוכנים.

ומעקב אחר עסקים שהחלו לפעול ולא פנו למחלקה, לשיתוף מידע עם מחלקות אחרות במועצה, לקביעת תדירות הפיקוח על העסקים ואופן הבדיקה, לשיתוף פעולה עם התברואן ועם וטרינר המועצה ולקביעת דגשים לסוגי עסקים לפי מדיניות המועצה³⁴.

נמצא כי לא קיימים נהלים פנימיים לעובדים במחלקת רישוי עסקים. אמנם, בעקבות הרפורמה לחוק רישוי עסקים, נכתבה חוברת טבלאית שכוללת את סוגי העסק השונים ופריטי הרישוי הנדרשים לכל סוג עסק, והיא משמשת ככלי עזר לפקיד רישוי עסקים. עם זאת, החוברת אינה עונה להגדרה של "נוהל עבודה".

לא קיים נוהל לאיתור עסקים חדשים המגדיר בין היתר את הפעולות שעל המחלקה לנקוט לשם איתור עסקים חדשים ורישומם.

לא קיים נוהל פיקוח ואכיפה, המסדיר את תהליך עבודת הפיקוח אחר עסקים, לרבות תדירות הפיקוח הנדרש, מהות הביקורת הנערכת, התנהלות מול בעלי העסקים, אופן מילוי הדוחות ועוד, וכן את הליך האכיפה, לרבות פירוט הפעולות שיש לבצע בעקבות תלונה חיצונית/ פניה של גורם מאשר / אכיפה יזומה (במסגרת תוכנית עבודה), ושלבי הכנת תיקים הבשלים להגשת כתב אישום והעברתם לתובע העירוני.

לא קיים נוהל שמירת רשומות המסדיר תהליך פתיחת תיק עסק פיזי (לרבות אחסון התיקים הפיזיים, שחזור תיקים בהתאם לצורך ואופן שחזורם), ותהליך קליטת עסק והקמתו במערכת הממוחשבת (לרבות ניהול ועדכון שלבי הרישוי במערכת, טיוב נתונים ומעקב אחר דוחות תקופתיים).

לא קיים נוהל בקשה לרישיון עסק המיועד לעובדים, הכולל את פירוט הפעולות הנדרשות מהם בכל שלב ושלב בבחינת הבקשות.

על אף העובדה כי רישוי עסקים הוא אחד מתחומי הליבה בעשייה של הרשות המקומית, עד למועד הביקורת לא נכתבו נהלי עבודה המנחים את העובדים.

כדי לייעל את תהליכי הרישוי ולשפר את השירות לציבור מוצע כי ייכתבו נהלי עבודה בתחומים שפורטו לעיל - נוהל לאיתור עסקים חדשים, נוהל פיקוח ואכיפה בתחום רישוי עסקים, נוהל שמירת רשומות, נוהל בקשה לרישיון עסק. מאחר שהמחלקה פועלת מול גורמים רבים, הן במועצה והן מחוצה לה, על נוהלי העבודה גם לקבוע ולהסדיר את שיתוף הפעולה הנדרש עם אותם גורמים, לרבות שיתוף במידע חיוני.

בעקבות הביקורת, העביר מנהל מחלקת רישוי עסקים³⁵ טיוטת נוהל בנושא "בקשה לרישיון עסק", המיועד לעובדים, לאישור הגורמים הרלוונטיים במועצה.

5.2. הנחיות לציבור

נמצא כי באתר המועצה התפרסם בשנת 2021 מדריך הנחיות לציבור, הכולל, בין היתר, את מטרות

³⁴ מדוח מבקר המדינה 2018, רישוי עסקים וניהול נכסים, המועצה האזורית הגליל התחתון.
³⁵ נכון למועד הביקורת, היחידה לרישוי עסקים נמצאת באופן זמני תחת ניהולו של מנהל אגף שפ"ע ותפעול, זאת לאור סיום העסקתו של מנהל היחידה לרישוי עסקים בדצמבר 2021 ועד שייבחר מנהל חדש במסגרת המכרז שפורסם.

החוק, דרישות לרישיון עסק, תהליך הרישוי, טפסים ואגרות וכן דרכי התקשרות עם גורמים מאשרים במועצה ומחוצה לה.

הביקורת מציינת לחיוב קיומו של מדריך ההנחיות לציבור המפורסם באתר המועצה. עם זאת, תחום רישוי עסקים הוא תחום דינאמי ולאור שינויי חקיקה המתפרסמים מעת לעת, מוצע לדאוג לעדכן באופן שוטף את המדריך. כך לדוגמה, בפברואר 2022 נחתם צו רישוי עסקים (הוכחת נגישות), ורצוי לתת לו ביטוי במדריך שפורסם.

מעבר למפורסם באתר, נמצא באחד הקלסרים במחלקה "נוהל בקשה לרישיון עסק" המיועד גם הוא כשרות לציבור, זאת בהתאם למטרה המוגדרת בו: "נוהל זה נועד כדי להעמיד לרשות בעל העסק מידע חיוני לצורך הגשת בקשה לקבלת רישיון עסק".

לעמדת הביקורת, נוהל זה מתייחר לאור פרסום המדריך המקיף לציבור באתר המועצה. כמו כן, לא מצוין על גביו אישור של גורם מוסמך במועצה, לא מצוין על גביו המועד בו הוא נכתב ומבדיקה מול עובדי המחלקה לרישוי עסקים הם אף לא מכירים נוהל זה. כאמור בפרק 5.1, טיוטת נוהל בנושא זה, המיועדת כהנחיה לעובדים ולא לציבור, הוגשה בעקבות הביקורת לאישור הגורמים הרלוונטיים במועצה.

6. נהלים במחלקת המחשוב

המועצה מקבלת שירותי מחשוב במיקור חוץ – ממנמ"ר עיריית כפר סבא. במסגרת השירותים שמקבלת המועצה ניתנים שרותי אבטחת מידע, שירותי ענן ושירותי תמיכה טכנית.

6.1. נוהלי אבטחת מידע

ביום 1/1/21 מונה למועצה ממונה על אבטחת מידע. הביקורת קיבלה ממנו את הנהלים הבאים: נוהל בנושא אחריות עובדים על שמירת סודיות ואבטחת מידע; נוהל בנושא שינויים במערכות המידע והשרתים; נוהל בנושא גישה של נותן שירות חיצוני לרשת; נוהל בנושא שימוש במצלמות; נוהל אירוע אבטחת מידע; מדיניות אבטחת מידע והגנת סייבר; נוהל העברת מידע בין גופים ציבוריים; מסמך הוראות הגנת מידע.

הביקורת מציינת לחיוב כתיבת נהלים מקיפים בתחום אבטחת מידע, ובמיוחד לאור החשיפה הגבוהה לסיכון בתחום זה בעידן הנוכחי.

בעקבות הביקורת התקיימו הדרכות לעובדים בנושא אבטחת מידע, כמחויב מהנהלים, והועברה לעובדים בדוא"ל מצגת בנושא. עם זאת, הנהלים עצמם לא הועברו לעובדים ולגורמים נוספים שיש להם אחריות ביצוע, כדוגמת ספקים שמנהלים / מחזיקים מערכת למאגר מידע, או ספקים שעושים שימוש במערכות המידע של המועצה.

מעבר להדרכות שהתקיימו, מוצע להנגיש לעובדים את הנוהל בנושא אחריות עובדים על שמירת סודיות ואבטחת מידע, כדי שישמש אותם באופן שוטף. כמו כן, מוצע להעביר את שאר הנהלים לגורמים המוזכרים בהם כמי שיש להם אחריות ביצוע.

נמצא כי חלק מהנהלים (נוהל גישה של נותן שירות חיצוני לרשת המועצה, נהל אחריות עובדים על שמירה על סודיות ונוהל העברת מידע בין גופים ציבוריים) אינם כוללים סעיף "בקרה" שתפקידו לוודא יישום הנהלים.

מוצע להוסיף בנהלי אבטחת מידע סעיף בקרה הכולל:

א. בחינה תקופתית תדירה של הצורך בעדכון הנהלים, לאור סיכונים טכנולוגיים חדשים ושינויים מהותיים במערכת המאגרים או בתהליכי עיבוד מידע, לרבות הגורם האחראי לבחינת הצורך ותדירות בחינת הצורך.

ב. בקרה תקופתית של המנמ"ר / יועץ מחשוב / גורם בכיר במועצה, כי הנהלים והוראותיהם יבוצעו על ידי עובדי המועצה, ספקים הנותנים שירותים למועצה וכל גורם רלוונטי אחר המוזכר בהם.

ג. ביצוע ביקורות פנים מעת לעת, בהתאם להמלצת מבקר המדינה³⁶ לכלול בתוכניות הביקורת של מבקרי הפנים ביקורת בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות.

לא מצוין על גבי הנהלים מי הגורם שאישר את הנוהל מטעם המועצה. חלק מהנהלים שהועברו לביקורת אף כוללים תיקונים ב"עקוב אחר תיקונים" ואינם נראים כנוסח סופי.

מוצע כי הנהלים יועברו כנוסח סופי (ללא תיקונים על גביהם) לאישור וחתימת הגורמים המוסמכים במועצה.

6.2. נוהלי מחשוב נוספים (מעבר לנוהלי אבטחת מידע)

נמצא כי מעבר לנוהלי אבטחת מידע, ולמעט הנחיות בנושא גיבוי ואחזור בשגרה, המופיעות במסמך הוראות הגנת המידע, לא קיימים נוהלי עבודה נוספים בתחום המחשוב.

נמסר לביקורת כי מתוכננים בשלב זה להיכתב מספר נוהלי מחשוב: נוהל קליטת עובד חדש ועזיבת עובד – מחשוב; הנפקת ציוד מחשוב; ניהול הרשאות משתמשים במערכות מידע; ניהול סיסמאות; ניהול פתיחת שירותים ב-Fierwall; שימוש במשאבי מחשוב.

שירותים הניתנים במיקור חוץ מחייבים את הרשות לחזק את יכולת הפיקוח והבקרה שלה, בין היתר על ידי כתיבת נהלים, אחרת היא עלולה למצוא את עצמה מול גורם מפעיל חיצוני ללא יכולת של ממש להגדיר לו את שדרש ממנו ולבחון את איכות שירותיו.

כחלק מתכנון כתיבת נוהלי המחשוב, מוצע לשקול כתיבת נהלים נוספים כדלקמן:

א. נוהל מתן שרות תמיכה טכנית לעובדים המגדיר זמני תקן למענה בהתאם לסוג התקלה

³⁶ אבטחת מידע והגנת הפרטיות – ביקורת מעקב, מבקר המדינה, 2017.

(מורכבת / פשוטה) ובהתאם לדחיפות התקלה, ערוצי הפניה המקובלים, שעות מענה של התמיכה וחובת דיווחים תקופתיים, כמו גם שליחת עדכונים שוטפים לעובדים בדבר תקלות מערכתיות והצפי לפתרון.

ב. נוהל היערכות להמשכיות עסקית במצב חירום (כגון מצב של קריסת מערכות מידע, תשתיות, ותקשורת, פגיעת סייבר, ניתוק חשמל, שריפה, מלחמה, רעידת אדמה, מגיפה ועוד).

7. נהלים במחלקת החינוך

מחלקת החינוך אמונה על גיבוש ועיצוב של המדיניות בתחום החינוך בקדימה-צורן, ברוח המדיניות העירונית ובהלימה עם הנחיות משרד החינוך, וניהול המערך החינוכי ברשות המקומית למען הוצאתה לפועל. תחומי האחריות של מחלקת החינוך כוללים: התוויית מדיניות וגיבוש תכניות עבודה בתחום החינוך; ניהול מערך הרישום לגני הילדים ולבתי הספר; ליווי ובקרה של פעילות בתי הספר היסודיים והעל יסודיים; ליווי גני הילדים ובקרה על פעילותם; ליווי השירות הפסיכולוגי החינוכי ובקרה על פעילותו; קידום ועידוד של יוזמות פדגוגיות וחברתיות במוסדות החינוך; טיפול בנושאי הצטיידות, רכש ותחזוקה של מוסדות החינוך; ייצוג וייעוץ בנושאים הקשורים למערך החינוך ברשות; טיפול בנושאי חירום וביטחון במוסדות החינוך.

7.1. נהלים קיימים

מנהל מחלקת החינוך³⁷ העביר לידי הביקורת ספר נהלים, שכולל כ-30 נהלים.

מנהל המחלקה ציין כי מדובר בספר נהלים ישן, שכולל נהלים לא רלוונטיים וכן נהלים כפולים. לדבריו, כל ספר הנהלים מחייב תיקוף מחדש, והוא החל בשנה האחרונה במלאכת עדכון הנהלים ויצירת תיקיית נהלים מסודרת בשרת המועצה.

מנהל המחלקה העביר לביקורת את הנהלים שעודכנו על ידו עד כה: נוהל ועדת העברות – לשנה"ל תשפ"ב/תשפ"ג; נוהל רישום לבתי הספר לשנת הלימודים התשפ"ג; נוהל בקשה למלגות סטודנטים לשנת תשפ"ב; נוהל מתן תמיכות חינוך תשפ"ב; נוהל רישום וגביית אגרות חוץ (אג"ח) לתלמידי חוץ; נוהל לאישור תשלום אגרות חוץ חריגות בחינוך הרגיל.

הביקורת מציינת לחיוב קיומו של ספר נהלים מקיף במחלקת החינוך ותהליך עדכון נהלים שנעשה בשנה האחרונה. מוצע להשלים תהליך עדכון הנהלים בהקדם.

7.2. נהלים חסרים

למעט "נוהל טיפול בפניות הקשורות בהסעות" (נוהל משנת 2014), לא נמצא נוהל בנושא הטיפול השוטף והכולל בתחום ההיסעים.

נמצא כי נוהלי הרישום למוסדות החינוך מיועדים בעיקר לציבור. לא נמצא נוהל עבודה פנימי, המפרט את הפעולות שעל העובדים לבצע בכל שלב ושלב בתהליך הרישום, לרבות מעקב אחר

³⁷ נכנס לתפקידו כשנה וחצי לפני תחילת מועד הביקורת.

תלמידים אשר לא נרשמו לשנת הלימודים או לא נרשמו במועד, וכן את הבקרות לאיתור תקלות בתהליכי העבודה.

מוצע כי תיבחן הוספת נהלים בנושאים מרכזיים בהם עוסקת המחלקה ובכלל זה נוהל בתחום ההיסעים, בדגש על החינוך המיוחד, שיכלול את הפעולות השוטפות שיש לבצע בכל אחד משלבי התכנון והביצוע, את הבקרות הנדרשות ותדירותן, וכן את הגורמים האחראים לכל פעולה נדרשת. מוצע כי לגבי הנחיות המיועדות לציבור, כגון נוהלי הרישום למוסדות החינוך, תיבחן גם כתיבת נהלים פנימיים המנחים את העובדים בשלבי הביצוע של הפעולות, באופן הטיפול בחריגים ובביצוע הבקרות.

7.3. נהלים באתר המועצה

נמצא כי בחלק מיחידות מחלקת החינוך לא מפורסמים נהלים, על אף שיש להם נגיעה לציבור. לדוגמה, נוהל ועדת העברות (באתר נמצא טופס בקשה להעברה אך ללא הנוהל) ונוהל טיפול בפניות הקשורות בהסעות.

בחלק מיחידות מחלקת החינוך באתר המועצה ישנם קישורים לנהלים חיצוניים של משרדי ממשלה או גופים אחרים. נמצא כי חלק מהאתרים החיצוניים אינם פעילים ועל כן לא ניתן לצפות בנהלים. כך לדוגמה, קישורים לנהלים חיצוניים מתוך מסמך "חוק הפיקוח ודרישות ההכשרה של הצוות המקצועי" והפניות לנהלים חיצוניים מתוך מסמך: "נוהלי הפעלה, הנחיות, המלצות והודעות של משרד העבודה – אינם פעילים.

מוצע לבחון פרסום נהלים בהתאם לסעיף 6 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, הקובע כי "רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המנהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור". כמו כן, מוצע להסיר את הקישורים לנהלים באתרים חיצוניים שאינם פועלים ולרענן ההפניות / הנהלים בהתאם.

8. תמונת מצב כללית במועצה

8.1. מטרת מערכת הנהלים היא לפרט את תהליכי הניהול והתפעול ברשות המקומית ולהגדיר את הסמכויות והאחריות לביצועם בהתאם למדיניותה. ארגונים נוהגים להגדיר בנוהל ייעודי כיצד תופעל מערכת הנהלים לאורך כל שלבי תהליך הכנה ואישור של נוהל. מהתמונה העולה מהביקורת עולה כי לא גובשה במועצה מדיניות בנושא הנהלים ולא קיים תהליך סדור ושיטתי להכנת נהלים במועצה.

בתחומי ליבה שבהם חשיפת המועצה לסיכונים גדולה ומחייבת היערכות הולמת, טרם נכתבו נהלים – כך לדוגמה באגף הנדסה, באגף הגזברות ובמחלקה לרישוי עסקים³⁸.

³⁸ במסגרת ביקורת אחרת שנערכה בשנת 2022 נמצא כי גם במערך החניה לא קיימים נהלים.

בנוסף, הנהלים הקיימים במועצה אינם אחידים במבנה, חלקם אינם נושאים תאריך או גורם מאשר, חלקם מיושנים ולא עודכנו במשך השנים שחלפו מאז כתיבתם ואישורם, וחלקם אינם כוללים את הבקורות שיש לבצע כדי לוודא יישום האמור בהם.

במטרה להסדיר תהליכים בארגון, לשמר את הידע הפנים-ארגוני ולאפשר פעילות תקינה של המועצה וכלי להגשמת מטרותיה, מוצע לפעול בשני מישורים כדלקמן:

ראשית, מוצע למנות ועדת היגוי (ניתן בעזרת חברה חיצונית) אשר תפעל לגיבוש מדיניות ובניית תהליך סדור ושיטתי להכנת נהלים במועצה כדלקמן:

1. מיפוי וזיהוי תהליכים – מיפוי התהליכים הקיימים במועצה וזיהוי התהליכים המרכזיים מתוכם, במסגרתם נכון שיהיה נוהל כתוב.

2. כתיבת "נוהל כתיבת נהלים" שיגדיר, בין היתר:

א. קביעת התהליכים שיש לבחון טרם כתיבת כל נוהל (כדוגמת התייעצות עם מומחי תוכן, בדיקת המערכת הממוחשבת התומכת בתהליך, בדיקת חוקים ותקנות הקשורים לתהליך, בדיקת תהליכים אחרים בארגון החופפים לתהליך המתואר בנוהל, בדיקה מול העובדים המבצעים את העבודה בשטח, בדיקת הסיכונים בתהליך).

ב. דרכי תיאום נוהל עם יחידות שיש להן אחריות משותפת לביצוע הנוהל.

ג. הגדרת מבנה אחיד לכתיבת נוהל – לדוגמה, ציון מספר הנוהל ומספר המהדורה שלו, שם הנוהל, תוקף, רקע לכתיבת הנוהל, הגדרות של מונחים המצוינים בגוף הנוהל, פעולות לביצוע ובעלי התפקידים האחראים לביצוע, סעיף בקרה שמטרתו לוודא יישום הנוהל, תרשים זרימה וכו'.

ד. תהליך אישור הנוהל: הגדרת בעלי הסמכות לכתוב נהלים והגדרת הגורמים המתקפים והמאשרים.

ה. דרכי הנגשת הנוהל לעובדים והטמעתו (ראו הרחבה בהמשך הפרק).

ו. פרסום הנוהל לציבור, בכפוף לסייגים הקבועים בחוק חופש המידע (ראו הרחבה בהמשך הפרק).

ז. תהליך תיקוף ועדכון נוהל במטרה לשמור על נוהל מעודכן ורלוונטי לאורך זמן: הגדרת פרק זמן קבוע בו יבוצע תיקוף נוהל, כמו גם הגדרת אירועים המחייבים בחינה ועדכון של נוהל בסמוך להם (תיקון חקיקה, שינוי מדיניות המועצה, אירועים בארץ ובעולם המשפיעים על פעילות הרשויות המקומיות ועוד).

ח. שמירת מהדורות אחרונות: קביעת מספר מהדורות קודמות של הנוהל שאותם יש לשמור, בין היתר, כדי לעמוד במידת הצורך בפני ביקורת שיפוטית או ביקורת אחרת.

3. סיוע בכתיבת נהלים בכל תחומי העיסוק של המועצה, בשיתוף עם מנהלי המחלקות והאגפים הרלוונטיים.

שנית, מוצע כי ימונה אחראי נהלים במועצה, שיקבל על עצמו את הסמכות והאחריות מטעם ההנהלה לטובת הטיפול ההוליסטי השוטף במערך הנהלים הארגוני. מינוי אחראי נהלים, עשוי להבטיח תחזוקה שוטפת של הנהלים לאחר שייכתבו, וכן להבטיח כי כתיבת נהלים נוספים תיעשה בהתאם למדיניות ושיטת העבודה שייקבעו.

8.2. הנגשת הנהלים והטמעתם - יצירת גישה ישירה של העובדים לנהלים קיימים, הם הבסיס להכרת כלל הנהלים על ידי העובדים. בנוסף, תהליך נכון של הטמעת הנהלים, מוודא יישומם באופן מיטבי על ידי העובדים.

הנהלים הקיימים כיום במועצה אינם נגישים לכלל העובדים ואינם מרוכזים במקום אחד. ישנם נהלים שאף אינם מוכרים לעובדים שאמורים ליישם את האמור בהם. הדבר מעיד על כך שהם לא הוטמעו כנדרש, מצב המרוקן מתוכן את מטרת קיומו של נוהל.

כדי שכל עובד יוכל להגיע לכל נוהל בקלות ובמהירות, מוצע ליצור גישה ישירה ונוחה לכלל הנהלים במועצה, רצוי באופן דיגיטלי עם מנגנון חיפוש חכם, אם באמצעות פורטל אינטראנט (פנים ארגוני) ואם באמצעות שיתוף תיקיית נהלים ברשת המועצה. מוצע לשקול דרכים אפקטיביות להטמעת הנוהל בקרב העובדים, אם באמצעות הדרכות, מבחנים, ניתוח מקרים בישיבות צוות, שליחת ריענוני הנחיות מעת לעת ועוד.

על מנת למנוע שימוש שגוי בנוהל ישן, מוצע שלא לאפשר לעובדים גישה למהדורות קודמות של הנוהל, וכי הגישה למהדורות קודמות תתאפשר רק לעובד שימונה כאחראי נהלים וללשכת המנכ"ל.

מוצע כי נהלים יונגשו לעובדים ו/או לציבור בפורמט לקריאה בלבד (פורמט PDF). נהלים בעותק שניתן לערוך (קובץ WORD) יהיו זמינים לאחראי הנהלים ו/או לאדם אחד בכל מחלקה, אליו יש לפנות כשרוצים לעדכן נוהל.

8.3. בהתאם לסעיף 6 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המנהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור. פרסום נהלים הוא חיוני, הן על מנת שהציבור יידע ההסדרים הנורמטיביים שעשויים להשפיע עליו, והן ככלי לפיקוח ציבורי על הרשות.

סעיף 9 לחוק מונה את המידע שאין לפרסם (כגון מידע אשר בגילוי יש חשש לפגיעה בביטחון המדינה) או את המידע שאין חובה לפרסמו (כגון מידע הנוגע לניהול פנימי של הרשות הציבורית, שאין לו נגיעה או חשיבות לציבור).

כמפורט בדוח הביקורת, ישנם תהליכים רבים במועצה שטרם עוגנו בנוהלי עבודה, ומשכך, את סוגיית העמדת הנהלים לעיון הציבור ניתן יהיה לבחון באופן שלם לאחר שייכתבו. כיום מפורסמים באתר המועצה בעיקר הנחיות לציבור ופחות נהלים המגדירים את שיטות העבודה של המועצה ואת התפקידים ותחומי האחריות של בעלי התפקידים במועצה.

בשלב זה ועד להשלמת כתיבת הנהלים במועצה, מוצע כי המועצה תבחן, בהתייעצות עם היועמ"ש, איזה מהנהלים הקיימים כיום ביחידות השונות במועצה יש להעמיד לעיון הציבור, בהתאם לחוק חופש המידע ובכפוף לסייגים הקבועים בו. בהתאם, מוצע לפרסם באתר המועצה את הנהלים שיש להם נגיעה לציבור, על מנת שהציבור יידע מה הם ההסדרים הנורמטיביים המשפיעים עליו. בנוסף, על מנת להקל על הציבור באיתור נהלים רלוונטיים, מוצע להציגם באופן מרוכז בדף ייעודי באתר המועצה, עם מנגנון חיפוש מתקדם.

9. תגובות המבוקרים

תגובת מנכ"ל המועצה

הנהלת המועצה תפעל כדי למנות רכז נהלים מבין המנהלים, שיפעל מול הגורמים הבאים:

- חברה חיצונית שתיבחר לצורך בניית תהליך סדור ושיטתי להכנת נהלים במועצה, לרבות זיהוי התהליכים הקיימים במועצה, כתיבת "נוהל עריכת נהלים" וסיוע בכתיבת נהלים בשיתוף עם המנהלים במועצה.
- מנהלי אגפים ומחלקות במועצה, שיהיו אחראים על הנהלים ביחידתם.

כמו כן, נפעל להקמת אוגדן נהלים כמומלץ בדוח הביקורת.

תגובת מהנדס המועצה

אלו הנהלים שלפיהם אנו עובדים.

תגובת אחראי מחשוב

1. הפצת הנוהל אחריות עובדים – מקובל, מצ"ב.
2. נוהלי אבטחת מידע הועברו לגורמים הרלוונטיים – התקיימה פגישה בנושא ומעבר על הנהלים.
3. עדכון הנהלים מתבצע אחת לשנה ואו בהתאם לצורך כאשר מתבצע עדכון/שינוי – הוספת מערכות, שרתים ושינויים מהותיים וכו'. באחריות מנהל אבטחת המידע.
4. בקרה תקופתית ליישום הנהלים – מקובל – על ידי מנמ"ר, יועץ מחשוב, גורם בכיר במועצה וכו'.
5. העברת נוסח סופי, לוגו, סימוכין – בהתאם לנהלי המועצה. מצ"ב נהלי העבודה לאישור במועצה.
6. נוהל DR – המשכיות עסקית – באחריות מנהל אבטחת המידע. ממתין לקבלת תיק אתר מעודכן מאנשי המחשוב, לא מכך יועבר נוהל DR מותאם למצב הקיים במועצה.

תגובת מנהל מחלקת חינוך

במהלך הביקורת החלנו עבודה על כתיבת נוהל מקיף לתחום ההיסעים, הכולל התייחסות לבקרות נדרשות ותדירותן ולחלוקת האחריות בין חברי הצוות. במסגרת זו, מיפינו את המשימות בתחום ההיסעים.

הערות ראש המועצה

המועצה בראשותי, פועלת מזה מספר שנים, לקידום עבודת מטה סדורה, בהתאם לתוכנית עבודה מקושרת תקציב, עם תכנון, שקיפות ותהליכי עבודה סדורים.

אחד היעדים ששמנו לנו למטרה לשנת 2023, הוא קידום נוהלי עבודה בכל אחד מהאגפים והמחלקות.

בעקבות המלצות דו"ח הביקורת נכתבו ועודכנו נוהלי עבודה נוספים במועצה, בתוכם במחלקת החינוך, בהנדסה, בגזברות ובמחלקת משאבי אנוש. עם זאת, עבודה רבה עוד לפנינו וכחלק מתוכנית העבודה במהלך השנים 2023-2024 נפעל ליישום המלצות הביקורת תוך בניית תהליך מובנה אותו יוביל סגן ראש המועצה אלי"מ (במיל') שלומי מוכתר, ובשיתוף כל המנהלים במועצה.

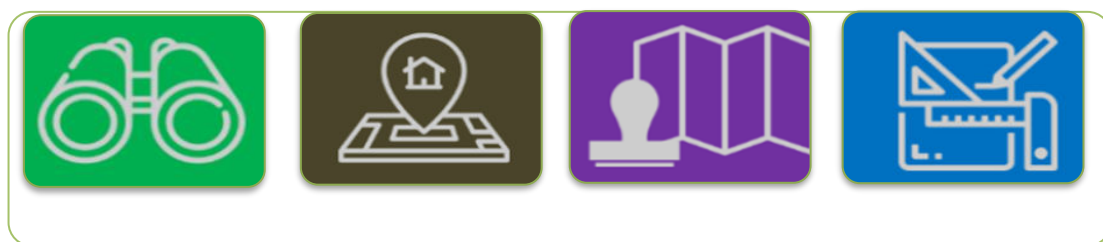
דו"ח ביקורת בנושא:

**הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה שרונים -
התחשבות תקציבית וממשקי עבודה עם
המועצה המקומית קדימה-צורן**

1. מבוא

1.1 רקע

חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1956 (להלן: "החוק" או "חוק התכנון והבניה"), מעניק לשר הפנים סמכות להכריז בצו על שטח כמרחב תכנון מקומי וקובע כי לכל מרחב תכנון מקומי תהיה ועדה מקומית לתכנון ובנייה. במרחב תכנון מקומי שבתחומו מספר רשויות מקומיות, נקראת הוועדה המקומית לתכנון ובנייה גם "ועדה מרחבית". סמכויותיה של הוועדה, כוללות, בין היתר, סמכויות בתחום התכנון, רישוי הבניה, רישוי מקרקעין ואכיפה.



סמכויות בתחום האכיפה	סמכויות בתחום רישוי מקרקעין	סמכויות בתחום רישוי הבניה	סמכויות בתחום התכנון
מינוי מפקחים והוצאת צווים מנהליים בסמכות היו"ר או המהנדס	תצ"רים- תכנית לצרכי רישום, תשריטי חלוקה ואישורים לרשם המקרקעין	הקלות ושימושים חורגים	הכרעה בנוגע לאישור תכניות העוסקות רק בנושאים המפורטים בסעיף 62א(א)
גיבוש מדיניות אכיפה איתור עבירות בנייה ואכיפה	גביית אגרות והיטלים החלטות בנושאי תוכניות חלוקת קרקעות	בדיקת בקשות להיתרים החלטות על פטור מתשלומי אגרת בנייה והיטלי השבחה	ייזום תוכניות מפורטות המלצות על תוכניות בסמכות מחוזית החלטות על הנחיות מרחביות

לוועדה מרחבית סמכויות בדומה לוועדה מקומית, בנוסף להנחיות בנוגע לניהול תקציב, התחשבות עם הרשויות בתחום המרחב והרכב הוועדה. הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה שרוגים (להלן גם: "הוועדה") כוללת חמש מועצות מקומיות:

				
קדימה צורן	אבן יהודה	תל מונד	פרדסיה	אליכין
23,126 תושבים	15,106 תושבים	15,032 תושבים	8,007 תושבים	3,079 תושבים

מספר התושבים הכולל המתגורר בשטח השיפוט של הוועדה עומד, בהתאם לחישוב המכסות שבוצע על ידי הוועדה לשנת 2022, על 64,350 תושבים.

1.2 סמכות הביקורת

סעיף 20 (ב) לחוק קובע כי "במרחב תכנון שסעיף 19 חל עליו, יהיה מבקר הוועדה המקומית מבקר הרשות שמספר תושביה הוא הגדול ביותר".
במרחב התכנון ישנן, כאמור, חמש מועצות מקומיות, ומביניהן, במועצה קדימה צורן מספר התושבים הגדול ביותר. מתוקף כך, מבקרת המועצה המקומית קדימה- צורן היא מבקרת הוועדה.

1.3 מטרת הביקורת

- בדיקת נאותות ההתחשבות התקציבית בין הוועדה למועצה המקומית קדימה-צורן (להלן גם "המועצה").
- בדיקת אפקטיביות ממשקי העבודה בין הוועדה ליחידות שונות במועצה: גביה, הנדסה ורישוי עסקים.

1.4 פעילות הביקורת והיקפה

בחודשים מאי - נובמבר 2022 בדקה הביקורת את ההתחשבות התקציבית בין הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה שרונים למועצה המקומית קדימה-צורן לשנים 2019-2021 ואת ממשקי העבודה הקיימים בין הוועדה ליחידות המועצה בתחום הגביה, ההנדסה ורישוי עסקים.
הערה: הביקורת התמקדה בהתחשבות ובממשקי העבודה של הוועדה עם המועצה קדימה-צורן, אך מאחר שהוועדה פועלת באופן דומה מול כל המועצות המקומיות, ניתן להסיק מממצאי הדו"ח והמלצותיו גם לגבי שאר המועצות המקומיות.

- הביקורת קיימה, בין היתר, פגישות, שיחות והתכתבויות עם הגורמים הבאים:
 - בוועדה - יו"ר, גזבר, מנהלת הוועדה, מנהל מחלקת פיקוח, מפקח בניה.
 - במועצה – גזברית, מנהל מחלקת הגביה, המהנדס, מנהל מחלקת רישוי עסקים.
- כמו כן, נעשו בדיקות משלימות עם מינהל התכנון (אגף בכיר ועדות מקומיות, אגף רגולציה).
הביקורת נסמכה, בין היתר, על המסמכים הבאים:

- כרטסות הוועדה לשנים 2019-2021 וכרטסות המועצה ;
- דוחות כספיים מבוקרים של הוועדה לשנים 2019-2021 ;
- דו"ח מבקר המדינה משנת 2010 בנושא "הוועדה המקומית לתכנון ולבניה מעלה חרמון";
- דו"ח מבקר המדינה משנת 2005 בנושא "ועדה מקומית-מרחבית לתכנון ולבנייה זמורה";
- דו"ח מבקר המדינה משנת 2002 בנושא "ועדות מקומיות – מרחביות לתכנון ובניה";
- דוחות ביקורת קודמים על הוועדה המרחבית לתכנון ובניה שרונים ;
- דו"ח היתרים לשנת 2021 לכלל המועצות המקומיות (1/1/21-7/12/21) ;
- חישוב המכסות של הוועדה לשנת 2021 ;
- הצעת תקציב הוועדה לשנים 2019-2021 ;
- דו"ח נתוני תיקי פיקוח לשנים 2021 ;
- דוחות תיקי בקשות לרישיון עסק לשנים 2020-2022 (1/1/20-3/10/22) ;
- סיכום פגישה בוועדה בנושא רישוי עסקים מיום 10/1/22 ;
- פרוטוקולים ממליאת הוועדה.

1.5 הבסיס הנורמטיבי

- חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה- 1965 ;
- אוגדן נהלים לוועדות מרחביות לתכנון ובניה, 2009 (להלן: "האוגדן" או "אוגדן הנהלים");
- ועדה מקומית לתכנון ולבנייה, אוקטובר (מהדורה ראשונה) 2018, מפעם ;
- תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), תשס"א-2000

2. התחשבות בין הוועדה למועצה

2.1 כללי

ועדה מקומית היא ישות משפטית נפרדת מהרשויות המקומיות שבמרחב התכנון. הפרדת המערכות הכרחית הן מתוקף הוראות החוק והן כדי לשמור על יכולתה של הוועדה לתפקד באופן עצמאי לחלוטין מבחינה מקצועית, כך שבין הוועדה לבין רשות מקומית זו או אחרת לא יתקיימו קשרים העשויים להפריע לתפקוד הוועדה ואף להביא לכדי חשש לניגוד עניינים. הפרדה זו כוללת, בין היתר, קיום תקציב נפרד לעבודת הוועדה, בהתאם לחוק ולהוראות משרד הפנים.

להלן מקורות ההכנסה של הוועדה:

מקור ההכנסה	הנחיה- באוגדן הנהלים	הוראות מחייבות בחוק
אגרות בנייה	"ההכנסות מאגרות ייגבו על ידי הוועדה המקומית וייזקפו לזכות הרשות בה נמצאים המקרקעין נושאי האגרה." ראו ממצאים בפרק 2.6 העוסק באגרות בניה.	סעיף 25 לחוק: "אגרות המשתלמות על פי תקנות לפי חוק זה לוועדה המקומית באשר לקרקעות או בניינים שבתחום רשות מקומית פלונית, ישולמו לקופת אותה רשות מקומית ויהיו חלק מהכנסותיה; אגרות כאמור בקשר לקרקעות ובניינים במקומות אחרים ישולמו לקופת הוועדה המקומית ויהיו חלק מהכנסותיה."

מקור ההכנסה	הנחיה- באוגדן הנהלים	הוראות מחייבות בחוק
קנסות וכפל קנס	"הכנסות אלו יזקפו לזכות הוועדה."	סעיף 223 לחוק: "כל קנס או תשלום חובה אחר שאדם שילם על פי פסק דין לפי פרק זה בקשר לעבירה שנעברה במרחב תכנון מקומי פלוני, למעט פיצוי לפי סעיף 220, ישולם לוועדה המקומית של אותו מרחב תכנון כשכתב האישום הוגש מטעמה לפי סעיף 258; ולאוצר המדינה- כשכתב האישום הוגש מטעם המדינה, אלא אם כן הורה בית המשפט אחרת, מטעמים מיוחדים שיירשמו." הערה: הוגשה הצעת חוק שלפיה, יש לייחס את הקנסות לרשות שבה נמצא הנכס שבגיניו הוטל הקנס.
היטלי השבחה	"ישולמו לוועדה ויוחזרו לרשות המקומית בתחומה מצויים המקרקעין בגינם שולם ההיטל בניכוי הוצאות הגביה כאמור בסעיף 13 לתוספת השלישית לחוק. במסגרת זאת, תחויב כל רשות מקומית להפריש 10% כפיקדון זמני לקרן ביטחון לתביעות, על פי סעיף 197, בהתאם להוראות הקובעות בנוהל זה." וכמו כן במסגרת זאת: "ישולמו לוועדה. 10% מההיטל יישאר בוועדה. יתרת 90% יוחזר לרשות המקומית עבורה נגבה ההיטל". ראו ממצאים בפרק 2.5 העוסק בהיטלי השבחה.	סעיף 196א: "ועדה מקומית תגבה היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית ועל פיה." סעיף 13 לתוספת השלישית: "סכומים שנגבו כהיטל מיועדים, אחרי ניכוי הוצאות הגביה לרבות הוצאות של ערעור לפי תוספת זו, לכיסוי ההוצאות של הוועדה המקומית או של רשות מקומית אשר הועברו לה לפי סעיף 12 להכנת תכניות במרחב התכנון או בתחום הרשות המקומית, לפי העניין, ולביצוען, לרבות הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצרכי ציבור, כפי שהוגדרו סעיף 188 לחוק זה, ולרבות הוצאות שימור אתר או הפקעתו לפי התוספת הרביעית."
קבלת מידע בתשלום	"ההכנסות יזקפו לזכות הוועדה."	
מכסות	הוועדה רשאית, כדי לממן את פעולותיה, להטיל על הרשויות המקומיות החברות בוועדה תשלומים לפי מכסות. הוועדה קובעת את המכסות לפי פרמטרים שנקבעו. ראו ממצאים בפרק 2.3 העוסק בהטלת מכסות.	סעיף 24 לחוק קובע: " (ב)היה מרחב התכנון כולל תחום של כמה רשויות מקומיות תערוך הוועדה המקומית בכל שנה הצעת תקציב המראה את אומדן הכנסותיה והוצאותיה, והוועדה המקומית רשאית בתקציב כאמור להטיל על הרשויות המקומיות שבתחומה תשלומי כסף למימון התקציב, לפי מכסות שתקבע."

בהתאם להנחיות האוגדן, עודפי הכספים הנצברים בוועדה יוחזרו לרשויות לפי חלקן היחסי במכסות של אותה שנת תקציב.

2.2 הכנת התקציב ואישורו

בהתאם לאוגדן הנהלים, לכל ועדה יהיה תקציב שנתי עצמאי הכולל את אומדן הכנסותיה והוצאותיה, שיוכן על ידי הגזבר.

2.2.1 אי עמידה בלוחות זמנים

בהתאם לאוגדן, מליאת הוועדה תדון בהצעה לא יאוחר משבועיים מיום הגשתה. הצעת התקציב, כולל נספחיה ודו"ח כספי, תוגש לממונה המחוז, אשר יעיר הערותיו ו/או ייתן אישור להצעה עד ל- 31 בדצמבר לאותה שנה. לא הודיע הממונה על אישור התקציב, משמעו, שהתקציב לא אושר. להלן ההנחיות:

- הוועדה אמורה להגיש הצעת תקציב לאישור המליאה לא יאוחר מיום 1 לנובמבר לפני תחילתה של שנת הכספים שאליה מתייחסת ההצעה.
- הצעת התקציב המאושרת תוגש לממונה על המחוז לא יאוחר מיום 1 לדצמבר לפני תחילתה של שנת הכספים שאליה מתייחסת ההצעה.
- הממונה על המחוז ייתן החלטתו לא יאוחר מיום 31 לדצמבר שלפני שנת הכספים אליה מתייחס התקציב.

נמצא כי הוועדה מגישה באיחור את הצעות התקציב לאישור מליאה, ומעבירה באיחור את הצעות התקציב לאישור הממונה על המחוז.

להלן הנתונים בטבלה:

השנה	מועד אישור במליאת הוועדה	מספר הימים מהמועד האחרון	מועד שליחה לממונה על המחוז	מספר הימים מהמועד האחרון
2019	19/12/2018	49 ימים	27/12/2018	27 ימים
2020	18/12/2019	48 ימים	29/12/2019	29 ימים
*2021	23/12/2020	53 ימים	30/12/2020	30 ימים

* בדוח הכספי המבוקר לשנת 2021 נפלה טעות סופר בביאור 1 – הנתונים לגבי מועדי אישור התקציב נותרו זהים לנתוני השנה הקודמת.

מוצע להקפיד על לוחות הזמנים שנקבעו באוגדן הנהלים, בכל הנוגע להגשת הצעת התקציב לאישור המליאה ולהעברתה לאישור הממונה על המחוז.

מהוועדה נמסר כי בשנים האחרונות עקב מגפת הקורונה, חלק מהפגישות הנדרשות בתהליך בניית התקציב לא התקיימו במועדן המתוכנן, באופן שגרם לדחייה של מספר שבועות בהגשת התקציב, אך עובדה זו לא גרמה לשום נזק או פגיעה כזו או אחרת לוועדה³⁹.

2.2.2 הוצאות שאינן נכללות בתקציב

בהתאם לאוגדן, הצעת התקציב תלווה בדברי הסבר לכל סעיף, המתייחסים לסוגי הפעילויות שמבצעת הוועדה במסגרת הסעיף.

³⁹ ראו תגובה מלאה בפרק 'תגובות המבוקרים'.

סעיפי הוצאות הוועדה בהן מחויבות המועצות המקומיות באופן פרטני, אינם נכללים בהצעת התקציב של הוועדה.

כך למשל, בשנת 2021, 'הוצאות עבודת שמאות' בסך 1,300,441.95 ₪, 'הוצאות תכנון' בסך 264,293.45 ₪, 'הוצאות פרסום' בסך 57,246 ₪, 'הוצאות עבודות מדידה' בסך 47,754 ₪ ו'הוצאות העתקת שמש' בסך 22,211 ₪, אינן נכללות בהצעת התקציב. בנוסף, תקציב הוועדה כולל הוצאות משפטיות, אך לא נכללים בו חיובים נפרדים נוספים, שנגבים מעת לעת, ישירות מהמועצות המקומיות.

מבדיקות הביקורת עולה כי בהצעות התקציב של ועדות מרחביות אחרות, ניתן פירוט בדבר הרכיבים אשר אינם נכללים במסגרתם. כך למשל, נכתב בהצעת התקציב של ועדה מרחבית אחרת:

3. גביה בגין היטלי השבחה יועדו לזכות הרשויות לצרכי תכנון, כמצוין בתוספת השלישית בהיותם כאלה לא הוזכרו בתקציב השנתי של הוועדה
--

מהוועדה נמסר כי במספר מצומצם של סעיפי הוצאות, כגון הוצאות משפטיות עקב פסיקת בית משפט/ועדות ערר, הוצאות פרסום המחויב בחוק, הכנת שמאוויות והכנת תוכניות, בהם ניתן לזהות הוצאות ספציפיות השייכות למועצה מסוימת, מחויבת המועצה הרלוונטית. באופן זה, כל מועצה מממנת את הוצאותיה שלה ולא מעבר לכך⁴⁰.

מוצע כי הוועדה תפרט סכומים אלה במסגרת התקציב.

מהוועדה נמסר כי היא תוסיף להצעת התקציב בשנים הבאות נספח הכולל הסברים על אופן הכנת התקציב.

2.3 הטלת מכסות

הנחיות השתתפות הרשויות בתקציב הוצאות המועצה, הינן בתוקף סמכותה של הוועדה, כאשר על פי סעיף 24(ב) לחוק, היא רשאית להטיל על הרשויות המקומיות שבתחומה תשלומים למימון התקציב.

רשויות מקומיות החברות בוועדה חייבות בתשלום חלקן על פעילות הוועדה, באופן סדיר, וזאת על מנת להבטיח את פעילותה השוטפת של הוועדה.

בהתאם לכללים שנקבעו באוגדן הנהלים, הוועדה המרחבית נדרשת לקבוע את תקציב ההוצאות הכולל הצפוי לשנת פעילות. מתוך ההוצאות הצפויות נדרשת הוועדה לקזז את סף ההכנסות הצפויות. במידה והיקף ההוצאות הצפוי בתקציב גדול מהיקף ההכנסות הצפוי, השלמת החוסר תחולק בין הרשויות בהתאם לנוסחת מכסות שנקבעה על ידי משרד הפנים.

⁴⁰ ראו תגובה מלאה בפרק 'תגובות המבוקרים'.

דו"ח מבקרת המועצה 2022 – המועצה המקומית קדימה צורן

המכסות תשולמנה לוועדה בשישה תשלומים דו חודשיים, בתחילת כל חודשיים, עבור החודשיים הקרובים. סכומים שלא ישולמו במועד יישאו ריבית של החשב הכללי. חישוב הריבית והחיוב עבורה יתבצעו בסוף כל שנה. על מנת ליצור מבנה אחיד להטלת המכסות, נקבעו פרמטרים עקרוניים לחישוב גובה המכסות. ראו להלן:

הפרמטר	משקל
מספר תושבים ברשות המקומית לפי נתוני הלמ"ס	40%
מספר היתרים ומספר תכניות מאושרות לשנה קודמת	40%
סכום שווה לכל הרשויות	20%
סה"כ	100%

החישוב לשנת 2021 נעשה בטעות לפי מספר הבקשות להיתרים ולא לפי מספר ההיתרים שאושרו. למרות בקשת הביקורת, לא התקבל מהוועדה דו"ח היתרים לשנת 2020 ועל כן לא ניתן היה לבדוק אם מדובר בטעות חד פעמית או בנוהג שגוי לאורך השנים.

החישוב לפי מספר ההיתרים נעשה מיום 1/1/21 עד ליום 7/12/21. לדברי גזבר הוועדה, בשל סד הזמנים להגשת התקציב טרם סיום השנה הקלנדארית, החישוב נעשה בכל שנה לפי 11 חודשים ולא לפי 12 חודשים מלאים.

מוצע כי בתוך הוועדה יהיה מנגנון בקרה על אופן חישוב המכסות, על מנת לוודא מניעת טעויות כדוגמת חישוב מספר בקשות להיתרים במקום מספר היתרים. מוצע לחשב את מספר ההיתרים לשנה מלאה ולא רק ל-11 חודשים כפי שנעשה. לדעת הביקורת, אין הכרח לבצע את החישוב מתחילת ינואר באותה שנה, וניתן לחשב 12 חודשים אחורה ממועד ביצוע החישוב.

מהוועדה נמסר כי אכן החישוב התבסס על נתונים שגויים, טעות שנבעה משלבי למידה של הגרסה החדשה במערכת 'קומפלוט' ממנה מופקים הדוחות, אך עם זאת, קיימת קורלציה בין מספר בקשות להיתר לבין מספר היתרים שאושרו בפועל וכתוצאה מכך אין הבדל מהותי בתוצאה הסופית. לגבי חישוב החודשים, נמסר מהוועדה כי ככל שניתן להסתמך על מספר היתרי בניה לתקופה של 12 חודשים אחורה ולא דווקא שנה קלנדארית, אזי אין מניעה כי היא תאמץ שיטה זו⁴¹.

המסמכים לפיהם מחושבות המכסות, אינם מועברים למועצה, ועל כן לא מתאפשרת בקרה על ידי גזברות המועצה.

⁴¹ ראו תגובה מלאה בפרק 'תגובות המבוקרים'.

לאור העובדה שקדימה צורן היא הרשות הגדולה ביותר, וזו אשר נושאת בשיעור המימון הגבוה יותר של פעילות הוועדה, ראוי כי תיערך בדיקה מקיפה של נאותות תחשיב המכסות. לשם כך, מוצע כי הוועדה תעביר למועצה בכל שנה את התימוכין לחישוב, באופן שתתאפשר בקרה על אופן החישוב בגזברות המועצה.

מהוועדה נמסר כי טיוטת התקציב מועברת למועצות עשרה ימים לפני אישור התקציב בישיבת המליאה, זאת כדי לאפשר לגורמים המקצועיים לעבור על התקציב ולבקש הבהרות במידת הצורך. עם זאת, צוין כי אין מניעה שהוועדה תעביר למועצת קדימה צורן דו"ח הכולל נתונים שנלקחו בחשבון לחישוב המכסות⁴².

2.4 חלוקת עודפים

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 14 מיום 4.8.1975 נקבעו נהלים בנושא "הניהול הכספי לוועדות מקומית לתכנון ולבנייה למספר רשויות מקומיות" שהוקמו על פי סעיף 19 לחוק התכנון והבנייה, ועמן נמנית גם הוועדה:

- החזקת פיקדונות - אין הצדקה לצבירת ושמירת עודפים כספיים. אולם לצורך מימון הוצאות בלתי צפויות רשאית תהיה הוועדה להחזיק בעודפים אשר בכל מקרה לא יעלו על 20% מהיקף תקציב לאותה שנה.
- העברת יתרות תקציביות - עודפים כספיים מעל המכסה שנקבעה ייכללו בתקציב הוועדה לשנה הבאה כחלק מהתקבולים.
- חיסול עודפים - ועדות שלהן עודפים העולים על 20% מתקציביהן יחסלו תוך שנת התקציב הקרובה את העודפים על ידי הכללתם כחלק מתקבולי תקציביהן.
- הבטחת ערך הפקדון - כספי העודפים יופקדו בבנק שיבטיח את שמירת ערך הכסף בהתאם להוראות שייקבעו לרשויות המקומיות.

הוראות אלו עודכנו במסגרת אוגדן הנהלים בשנת 2009 ובמסגרתן נקבע כי "עודפי הכספים הנצברים בוועדה יוחזרו לרשויות לפי חלקן היחסי במכסות", וכן כאמור, כי "למימון הוצאות בלתי צפויות רשאית הוועדה להחזיק רזרבה אשר לא תעלה על 2% מהיקף התקציב לאותה שנה". (ההדגשה אינה במקור).

על פי הוראות האוגדן "סכומים שלא יועברו במועד לרשויות החברות יישאו ריבית חשב כללי. חישוב הריבית והזיכוי ייעשו בסוף כל שנה".

בשנים 2019 ועד לתחילת מועד הביקורת (מאי 2021) לא בוצעה על ידי הוועדה חלוקת עודפים, וזאת על אף שיתרות העודפים שנותרו בקרן הכללית היו בשיעור העולה באופן משמעותי על 2% מהתקציב השנתי. להלן פירוט העודפים:

⁴² ראו תגובה מלאה בפרק 'תגובות המבוקרים'.

דו"ח מבקרת המועצה 2022 – המועצה המקומית קדימה צורן

השנה	תקציב הוועדה	העודף המצטבר בתקציב	סה"כ עודפים הכללית (יתרה לסוף שנה) בקרן	שיעור מהתקציב	העודפים
2019	13,232,488	- 1,915,300	4,714,870	35.63%	
2020	13,378,512	526,252	5,241,122	39.17%	
2021	13,439,734	1,900,897	7,142,018	53.14%	

הוועדה לא הכלילה את העודפים הכספיים שמעבר ל-2% מתקציבה בהכנסותיה, במסגרת הצעות התקציב השנתיות שלה.

מבדיקת הביקורת עולה כי ועדות מרחביות אחרות אינן שומרות בקרן הכללית עודפים העולים על 2%. להלן שתי דוגמאות מדוחות כספיים של ועדות אחרות שפורסמו באינטרנט:

דוגמה 1 -

הקרו הכללית : ביאור 5

הקרן הכללית מיועדת למימון השקעות חריגות ברכוש קבוע, למימון פעולות חריגות ותשלומים חריגים כפי שיאושרו מדי פעם בפעם על ידי הוועדה וכן למימון גרעון מפעילות במסגרת התקציב הרגיל.

התנועה בחשבון -

בשנה שהסתיימה		ביום 31 בדצמבר		
2019	2020	ש"ח	ש"ח	
-	166,219	-	166,219	
2,473,499	3,117,369	(2,307,280)	(3,065,712)	יתרה לתחילת השנה
166,219	217,876	166,219	217,876	העברת עודף (גרעון) השנה מהתקציב הרגיל
=====	=====	=====	=====	חלוקת (עודף) גרעון לרשויות
				יתרה לסוף השנה – 2% מהתקציב

דוגמה 2 -

הקרו הכללית : באור 5 א. -

למימון גרעון מפעילות במסגרת התקציב הרגיל.

התנועה בקרן הכללית -

31.12.2018	31.12.2019	
0	אלפי ש"ח	
1,104	2,360	עודף (גרעון) לתחילת שנה
(1,104)	(2,360)	עודף (גרעון) השנה
-	-	העברה לרשויות החברות בוועדה
-	-	העברה לגרעון מצטבר
-	-	יתרה לסוף התקופה

עם תחילת הביקורת, בחודש יוני 2022, בוצעה חלוקה של עודפי 2021. המועצה קיבלה סך של 542,657 ₪ בהתאם לחלקה היחסי המשוקלל במכסות 2021. עם סיום הביקורת, בחודש נובמבר 2022, ביצעה הוועדה חלוקה רטרואקטיבית של יתרות עודפי הכספים בקרן הכללית מהשנים 2022-2017, מתוכן קיבלה קדימה צורן סך של 1,378,365 ₪. יצוין כי הכספים הוחזרו בערך נומינלי ולא בערך ריאלי.

לביקורת נמסר כי בשל יציאת כפר יונה מהוועדה, בדיון שנערך במליאת הוועדה ביום 23.4.2018 התקבלה החלטה, למען הזהירות, שלא לחלק את מלוא יתרות העודפים שנותרו בקופת הוועדה ₪ והחלטה אושרה פה אחד. רק לאחר חתימת ההסכם עם עיריית כפר יונה באוגוסט 2022, במסגרתו הושגה הסכמה ביחס לחלקה של עיריית כפר יונה ביתרת העודפים משנת 2017, ניתן היה לחשב את חלקן של יתר המועצות, והוועדה יכלה לפעול לחלוקת העודפים כאמור⁴³.

מוצע לבחון אם למליאת הוועדה יש סמכות להחליט החלטה בדבר השארת עודפים בקופת הוועדה. גם אם יתברר כי ישנה סמכות כזו, לדעת הביקורת, ההחלטה משנת 2018 תקפה לאותה שנה בלבד.

2.5 היטל השבחה

היטל השבחה מהווה את אחד מהמנופים הפיננסיים המרכזיים לפיתוחה של רשות מקומית. כספי היטל השבחה משמשים בד"כ להכנת תוכניות פיתוח, הקמת תשתיות, רכישת מקרקעין ופיתוחים לצרכי הציבור, כגון: דרכים, פארקים וכו'. לכל אלו נדרשים מקורות מימון גדולים, והיטל השבחה הוא אחד מהם. "השבחה", משמעותה עליית שוים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג. כאשר יש מימוש של זכויות במקרקעין ולא אושרה תכנית חדשה או לא ניתנה הקלה או לא הותר שימוש חורג במקרקעין, אין חבות של היטל השבחה בגין מימוש הזכויות.

2.5.1 קרן ביטחון לתביעות על פי סעיף 197

בהתאם לאוגדן הנהלים, "היטלי השבחה ישולמו לוועדה ויוחזרו לרשות המקומית בתחומה מצויים המקרקעין בגינם שולם היטל בניכוי הוצאות הגביה כאמור בסעיף 13 לתוספת השלישית לחוק. במסגרת זו תחויב כל רשות מקומית להפריש 10% כפיקדון זמני לקרן ביטחון לתביעות, על פי סעיף 197, בהתאם להוראות הקבועות בנוהל זה".

בהתאם לנספח ו' לאוגדן הנהלים "הנחיות בנושאי חלוקת מכסות, תשלומים וקרן ביטחון לפיצויים הוועדה המרחבית לתכנון ובניה" ממועד 25/12/2005 (להלן "נספח ו' לאוגדן") "ההפרשות לקרן הביטחון עפ"י חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1975 יבוטלו מאחר והוועדה הינה יישות משפטית נפרדת

⁴³ ראו תגובה מלאה בפרק 'תגובות המבוקרים'.

מהרשויות המקומיות החברות בה. הביטול בכפוף לכך שכל רשות מקומית תיתן שיפוי גורף לוועדה עבור שטח השיפוט שלה".

הוועדה אינה מפרישה 10% לקרן בטחון לתביעות על פי סעיף 197 לחוק. עם זאת, לוועדה כתבי שיפוי מהרשויות המקומיות – כנדרש בנספח ו' לאוגדן.

2.5.2 כפל חיובים

בהתאם לאוגדן הנהלים, 10% מהיטל ההשבחה יישאר בוועדה ויתרת ה-90% יועברו לרשות המקומית עבורה נגבה ההיטל. לגבי ייעודם של ה-10% נקבע בחוק ובאוגדן: סעיף 13 לתוספת השלישית בחוק קובע: "סכומים שנגבו כהיטל מיועדים, אחרי ניכוי הוצאות הגבייה לרבות הוצאות של ערעור לפי תוספת זו, לכיסוי ההוצאות של הוועדה המקומית או של רשות מקומית אשר הועברו לה לפי סעיף 12 להכנת תכניות במרחב התכנון או בתחום הרשות המקומית, לפי העניין, ולביצוען, לרבות הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצרכי ציבור, כפי שהוגדרו בסעיף 188 לחוק זה, ולרבות הוצאות שימור אתר או הפקעתו לפי התוספת הרביעית".

"עודפי הכספים הנצברים בוועדה יוחזרו לרשויות לפי חלקן היחסי במכסות".

נמצא כי הוועדה גובה מהמועצות המקומיות כפל חיובים, דהיינו היא מחייבת אותן בגין ההוצאות המותרות לפי סעיף 13 בתוספת השלישית לחוק, ובנוסף היא גובה מהן 10% מהיטלי ההשבחה, בהם היא משתמשת למימון הוצאותיה השוטפות.

יצוין כי נושא זה נבחן בעבר על ידי מבקר המדינה.

בדו"ח מבקר המדינה: "הוועדה המקומית לתכנון ובניה מעלה חרמון" משנת 2010, נכתב:

"הוועדה גבתה מהרשויות המקומיות שבתחומה כפל עמלה, היא ניכתה מהיטלי ההשבחה את הוצאותיה הישירות בגין תשלומים לשמאים לקביעת סכום ההיטל, וכן עמלה בשיעור של 10% מהסכומים שגבתה מהיטלי ההשבחה...גביית העמלה מהיטל ההשבחה נוסף על ניכוי הוצאותיה בגין שירותי שמאות אינה עולה בקנה אחד עם הנחיות משרד הפנים. מן הראוי שהוועדה תעביר לרשויות המקומיות החברות בוועדה את העודפים שצברה בקופתה מגביית העמלה מהיטל ההשבחה כאמור".

בדו"ח מבקר המדינה בנושא "ועדה מקומית-מרחבית לתכנון ולבניה זמורה" משנת 2005, נכתב: "משרד מבקר המדינה העיר לוועדה כי כספי היטל ההשבחה נועדו על פי החוק למטרות קבועות, והוועדה אינה רשאית להשתמש בהם למימון הוצאותיה השוטפות".

בדו"ח מבקר המדינה: "ועדות מקומיות – מרחביות לתכנון ולבניה" משנת 2002, נכתב:

"(ב) בסיכום דיון שנערך בין הממונה על מחוז הצפון לבין הוועדות המרחביות בינואר 1998 נכתב, בין השאר, כי היטלי השבחה אמורים לחזור לרשויות במלואם והוועדה תיקח מתוכם 10% כעמלה. הועלה, כי רוב הוועדות המרחביות במרחב צפון נהגו לקזז עמלה של 10% לצורכי פעילות שוטפת של הוועדות, ללא אסמכתה בחוק (אך בהתאם להנחיות הממונה)... "משרד מבקר המדינה העיר לוועדות, כי אין להן סמכות לגבות עמלה – כפי שהוגדרה בסיכום הדיון האמור - בשיעור של 10%

מהיטל השבחה, וכי הן מוסמכות לקזז מכספי היטל השבחה רק את הוצאות הגבייה בפועל בגין גביית אותם סכומי היטל או את ההוצאות בגין הכנת תוכניות וביצוען".

הביקורת ביררה את הנושא מול מנהל התכנון, אגף רגולציה-ועדות מקומיות. ממנהל התכנון נמסר כי ככל שוועדה מרחבית גובה 10% מהיטלי השבחה, הרי שסכום זה אמור לכלול בתוכו את ההוצאות המותרות לפי סעיף 13 בתוספת השלישית, ואין לגבות כפל חיובים כאמור. באוגדן הנהלים, לרבות בנספח ו', מצוין כי הוועדה תגבה היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית ועל פיה, וכי עודפי הכספים הנצברים בוועדה יוחזרו לרשויות לפי חלקן היחסי במכסות.

מתוך נספח ו' לאוגדן:

2. טיפול בתשלומים לוועדה

מכוח סעיף 223 לחוק התכנון והבניה קובע לאמור: "כל קנס או תשלום חובה אחר שאדם שילם על פי פסק דין לפי פרק זה בקשר לעבירה שנעברה במרחב תכנון מקומי פלוגי למעט פיצוי לפי סעיף 220 ישולם לוועדה המקומית של אותו מרחב תכנון".

על פי סעיף 196 (א) לחוק: "ועדה מקומית תגבה הטל השבחה בשעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית ועל פיה".

2.1. עודפי הכספים הנצברים. וועדה יוחזרו לרשויות לפי חלקן היחסי במכסות.

2.2. הנחיות להחזרת / השארת עודפים:

מקור הכנסה	הנחיה
אגרות בניה (תיק, גרמושקה)	הכנסות מאגרות בניה שנגבות בתיק בניה ישולמו לוועדה וייזקפו לזכות הרשות עבורה נגבו בוועדה.
אגרות פיתוח (כבישים, מים, ניקוז וכד')	ישולמו ישירות לרשות המקומית.
קנסות וכפל קנס	הכנסות אלו יזקפו לזכות הוועדה.
היטלי השבחה	ישולמו לוועדה. 10% מההיטל ישארו בוועדה. יתרת 90% יוחזר לרשות המקומית עבורה נגבה ההיטל.
קבלת מידע בתשלום	ההכנסות יזקפו לזכות הוועדה.

לאור האמור, לדעת הביקורת, מתוך 10% מהיטלי השבחה הנשארים בוועדה, יש לקזז רק את ההוצאות המותרות הקבועות בחוק, לרבות ההוצאות המותרות שכיום נוהגת הוועדה לגבות בנוסף, ישירות מהמועצות המקומיות. הוועדה אינה רשאית להשתמש ב-10% למימון הוצאותיה השוטפות, שכן כספי היטל השבחה נועדו על פי החוק למטרות קבועות.

מהוועדה נמסר כי אין מדובר בכפל חיובים, אלא במתודולוגיה שונה לגבי אופן ניהול התקציב, וכי בשתי השיטות – הן השיטה שמציעה הביקורת והן השיטה שמנהלות כל הועדות המרחביות בארץ – סה"כ השתתפות המועצות (באופן ישיר ועקיף) זהה לחלוטין, ועובדה שהתקציב מאושר כל שנה ע"י משרד הפנים.

עוד נמסר, כי גביית 10% היא בהתאם לנספח ו' של אוגדן הנהלים (הנחיות משנת 2005) סעיף 2 הקובע כי - "...היטלי השבחה ישולמו בוועדה. 10% מההיטל ישארו בוועדה. יתרת 90% יוחזר לרשות המקומית עבורן נגבה ההיטל..."⁴⁴.

⁴⁴ ראו תגובה מלאה בפרק יתגובות המבוקרים.

2.6 אגרות בניה

סעיף 25 לחוק קובע: "אגרות המשתלמות על פי תקנות לפי חוק זה לוועדה המקומית בקשר לקרקעות או בניינים שבתחום רשות מקומית פלונית, ישולמו לקופת אותה רשות מקומית ויהיו חלק מהכנסותיה; אגרות כאמור בקשר לקרקעות ובניינים במקומות אחרים ישולמו לקופת הוועדה המקומית ויהיו חלק מהכנסותיה".

בהתאם לאמור לעיל יש לגבות את האגרות הקבועות בתוספת השלישית לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר - תנאים ואגרות), התש"ל-1970 ובתקנה 4 לתקנות התכנון והבנייה (מסירת מידע), התשמ"ט-1989.

באוגדן נקבע כי הכנסות מאגרות בניה שנגבות בתיק בניה (תיק, גרמושקה), ישולמו לוועדה וייזקפו לזכות הרשות המקומית עבורה נגבו בוועדה.

מהבדיקה עולה כי אגרות הבניה נזקפות לזכות המועצה במלואן, כנדרש. לביקורת אין הערות.

3. ממשקי עבודה בין הוועדה ליחידות המועצה

הבנייה הנרחבת והמגוונת במועצות המקומיות מחייבת מנגנוני תיאום, שיתופי פעולה, וממשקים תקינים בין הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה ליחידות השונות במועצות המקומיות.

3.1 עדכון חיובי ארנונה

בנייה בלתי חוקית עלולה לפגוע בסדר הציבורי ובאיכות החיים של התושבים, כמו גם בקיומו של הליך תכנון בניה מסודר. מבנים הנבנים ללא פיקוח, ללא התאמה לתקני בנייה מחייבים, וללא סידורי בטיחות נאותים, עלולים להוות סיכון לשלום הציבור ואף לגרום לנזק ישיר לאיכות החיים והסביבה.

סעיף 27 לחוק קובע: "א) מתפקידה של הוועדה המקומית וכל רשות מקומית במרחב תכנון הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת להבטיח קיומן של הוראות חוק זה וכל תקנה על פיו". מן האמור לעיל עולה כי האחריות לביצוע החוק מוטלת הן על הוועדה המרחבית והן על כל רשות מקומית שבתחומה.

ממשקים נאותים בין הפיקוח בוועדה למחלקה האמונה על גביית ארנונה במועצה מסייעים, בין היתר, בעדכון ארנונה לנכסים שחרגו, ביקורת על מבנים לפני העברת בעלות ועוד. מחלקת ארנונה מקבלת מידע על תוספות/ בנייה חדשה, בעיקר בשתי דרכים - עדכונים של הוועדה המקומית או בקשות של תושבים. בדרך כלל בבנייה חדשה - התושב או הקבלן זקוק לאישור מחלקת ארנונה לצורך שימוש במים וחשמל. במקרים אלו, הרבה פעמים, אלה מגיעים לפתוח תיק במחלקת ארנונה, עוד לפני שזו מקבלת מידע על היתר הבנייה. לגבי היתרים לתוספות/ שינויים- רוב המידע אמור להגיע מהוועדה המקומית וזאת על פי בקשות להיתר.

נמצא כי לא קיים ממשק של העברת מידע על אודות נתוני תיקי הפיקוח ממחלקת הפיקוח של הוועדה למחלקת הגביה במועצה. כך, חריגות בניה המתגלות על ידי מחלקת הפיקוח של הוועדה, לא מועברות לידיעת מחלקת הגביה של קדימה צורן, לצורך בדיקת הצורך בהטלת חיובים כנדרש, ובכך עלולות להיפגע ההכנסות של המועצה.

דו"ח מבקרת המועצה 2022 – המועצה המקומית קדימה צורן

הביקורת קיבלה מהוועדה דו"ח נתוני תיקי פיקוח, המפרט את כל אירועי הפיקוח שנפתחו בשנת 2021 על ידי הוועדה. הדו"ח כולל פירוט בדבר 197 אירועים ב-87 תיקים. הביקורת העבירה את הדו"ח למחלקת הגבייה במועצה, שבדקה באופן מדגמי 20 תיקים.

ב-11 תיקים מתוך 20 התיקים שנבדקו, קיימות חריגות אשר עדכון (ככל שיאושרו במדידות המועצה) יביא לתוספת גבייה שנתית באומדן של כ-55 אש"ח בשנה. אומדן פשוט מראה כי בממוצע, כל תיק שנבדק מעלה את ההכנסות מגביית ארנונה בכ-2,750 ₪ בשנה. כך, בדיקה של כל 87 תיקי הפיקוח משנת 2021 עשויה להניב תוספת גביית ארנונה שוטפת באומדן של כ-240 אלף ₪ בשנה.

להלן טבלה המפרטת את תוצאות בדיקת מחלקת הגבייה במועצה⁴⁵:

גוש	חלקה	מגרש	הערות מחלקת הגבייה	אומדן תוספת חיוב שנתית
			מחויב לפי מדידה משנת 2016 - תבוצע מדידה מעודכנת לבדיקת שטחים ושימושים. אומדן תוספת חיוב המבנים לפי מסחר.	14,048
			השטח מחויב אצלנו כקרקע חקלאית בלבד ללא המבנים. סה"כ שטח המבנים המדווח 96 מ"ר. לצורך בדיקת השימושים יש לשלוח פקח. אומדן תוספת החיוב נעשה בהנחה שמדובר במסחר.	13,762
			השטח מחויב כקרקע חקלאית - יישלח פקח לבדוק בשטח את הסככות, אומדן החיוב לפי תעריף סככות	10,639
			מחויב לפי מדידה משנת 2019. המרתף מחויב. יישלח פקח לבדיקת שימושים. אומדן תוספת חיוב לפי מרתף בתעריף עסקי.	6,286
			לא מחויב על התוספות - תבוצע מדידה בשטח.	3,585
			מחויב בארנונה לפי מדידה משנת 2021. לפי המדידה אין חניה. יישלח פקח לשטח. אומדן תוספת חיוב לפי עסק בבית מגורים בשטח של 18 מ"ר.	2,182
			לא מחויב בגביה - יישלח למדידה.	1,397
			מחויב בארנונה לפי מדידה שנערכה ב 7.2021, לא ניתן לדעת בוודאות האם תוספת הבניה כלולה במדידה. יישלח למדידה נוספת.	1,160
			הבריכה לא מחויבת - יישלח פקח.	772
			בריכה לא מחויבת - יישלח פקח לשטח.	735
			מחויב בארנונה על מחסן בשטח של 14 מ"ר - יישלח פקח לבדיקת השימוש בפועל. אומדן תוספת חיוב לפי שינוי חיוב לתעריף מגורים.	183
			מחויב מ-8.2020, מדידה בוצעה ב 3.2021.	-
			התוספת מחויבת בארנונה בהתאם למדידה	-
			הלול מחויב בתעריף מסחר.	-
			מחויב בארנונה בהתאם למדידה בשטח כולל התוספות.	-
			במערכת הגבייה מחויבת בריכה בשטח של 27.04 מ"ר בהתאם למדידה.	-
			מחויב בארנונה לפי מדידה 6.2020.	-
			מחויב לפי מדידה מ 2.2021 כולל הבריכה.	-
			מחויב בגביה לפי קרקע תפוסה לאחסנת טובין לאחר דיווח פקח המועצה.	-
			מחויב בגביה לפי מחסן לאחר דיווח פקח המועצה.	-
			סה"כ אומדן תוספת חיוב	54,749

⁴⁵ מפאת צנעת הפרט, פרטי גוש, חלקה ומגרש הושחרו על ידי הביקורת.

מוצע כי הוועדה תעביר למחלקת הגביה במועצה עדכונים שוטפים בדבר תיקי הפיקוח שנפתחו, רצוי באמצעות ממשק מקוון, וכי אחת לתקופה, שתקבע בין מחלקת הגביה לוועדה, יועבר דו"ח מרכז של תיקי הפיקוח לצרכי מעקב ובקרה שוטפים. מוצע, כי בדומה לבדיקה המדגמית שנערכה על ידי מחלקת הגביה לבקשת הביקורת, ואשר העלתה כי ניתן להעמיק את גביית הארנונה בכ-240 אלף ₪ בשנה, תיערך במחלקת הגביה בדיקה של כל תיקי הפיקוח שנפתחו בוועדה בשבע השנים האחרונות, ושיועברו אליה מהוועדה.

מהוועדה נמסר כי אין מניעה להעביר למחלקת הגביה במועצה הודעה על גילוי חריגות בניה / שימוש חורג, המפרט את שם המחזיקים / בעלים, כתובת ושטח בניה / שימוש חורג מוערך, ואולם לא ניתן להעביר תיקי פיקוח, המהווים חלק מחומרי חקירה בתיקים פליליים, שכן מדובר במידע חסוי⁴⁶.

3.2 היטלי פיתוח

היטל פיתוח ודמי הקמה הם תשלומים חד פעמיים הנגבים על ידי הרשות המקומית (עירייה או מועצה) ו/או תאגיד המים והביוב של הרשות, במסגרת חיובי המיסוי העירוני. היטלי פיתוח נועדו לממן את עלויות הקמתם של תשתיות עירוניות כגון סלילת כבישים ומדרכות, הנחת תשתיות מים, ביוב וניקוז, והקמת פארקים, גנים וכיכרות (שצ"פים). ישנם מספר היטלי פיתוח אותם יכולה רשות מקומית להטיל, וכל סוג היטל נועד לממן את התשתית לשמה הוא נגבה:

- היטל סלילה – נועד למימון סלילת כבישים ומדרכות חדשים.
- היטל תיעול – הקמת תשתיות לצורכי ניקוז מי גשם.
- היטלי שצ"פ – שצ"פ פירושו שטח ציבורי פתוח, ומטרת היטל זה היא לממן את הקמתם של גנים ופארקים, כיכרות ואזורים ציבוריים.
- היטלי מים ו/או אגרת הנחת צנרת מים – הנחת צנרת המים הראשית בעיר המובילה לשעון המים בנכס.
- היטל ביוב – נועד להקמת ותפעול מערכות ביוב וטיהור שופכין.
- דמי הקמה – בחלק מהרשויות המקומיות הוקם תאגיד נפרד האחראי לטיפול במשק המים והביוב. החל מחודש מאי 2015, ברשויות שבהן קיים תאגיד כזה, הוא גובה דמי הקמה. דמי ההקמה מחליפים את היטלי המים והביוב שהיו נגבים טרם הקמת התאגיד.

על פי הנמסר לביקורת, בעבר, התושב היה מגיע עם תוכנית בניה לרשות המקומית, היו עורכים לו תחשיב היטלים במחלקת הגביה, מחייבים אותו בהיטלי פיתוח (תשלום חד פעמי) ורק אחרי שהוא היה משלם – המהנדס היה חותם על התוכנית שאותה הוא אמור להעביר לאישור הוועדה. כיום, בעקבות הערת היועמ"ש, על כך שנוהג זה היה בניגוד להוראות הדין, הממשק של הוועדה עם המועצה המקומית לעניין בקשות להיתר מתקיים בשתי פעימות:

א. טרם הגשת הבקשה לוועדה המבקש פונה למועצה לקבלת אישור המהנדס בדבר תאום תשתיות. המהנדס חותם על התוכנית, ללא גביית תשלום מהתושב, והמבקש מעבירה להמשך טיפול הוועדה.

⁴⁶ ראו תגובה מלאה בפרק 'תגובות המבוקרים'.

ב. לאחר קליטת הבקשה בוועדה, בדיקתה ודיון בוועדה וטרם הוצאת היתר – נדרשת חתימת הרשות המקומית בדבר תשלומי החובה לרשות, ואישור המועצה על העדר חובות.

בהתאם לתקנות רישוי הבנייה בקשות להיתר נקלטות בוועדה לאחר שעמדו בתנאים המוקדמים ועוברות לבדיקה מרחבית בהתאם להוראות תכניות תב"ע, תקנות חוק תו"ב וכו'.

לאחר הבדיקה המרחבית שברוב המקרים כוללת דרישת תיקון הבקשה בהתאם להערות בדיקה, הבקשה המתוקנת מובאת לדיון בוועדה ומתקבלת החלטה. במידה שמוגשות התנגדויות לבקשה – מתקיים גם דיון בהתנגדות ובמקרים הבהם נמצאה הצדקה תכנונית לכך, הוועדה מחליטה לדרוש תיקון הבקשה כמענה להתנגדות. בהתאם להוראות החוק, גביית תשלומים לרשות יש לעשות בהתאם לבקשה להיתר הסופית שאושרה ע"י הוועדה.

לכל בקשה להיתר, לאחר הדיון בוועדה יוצאת החלטת ועדה וגיליון דרישות לקבלת היתר, שרק לאחר השלמת כל הדרישות שמופיעות בו הוועדה יכולה לתת היתר בנייה. בין היתר, תנאים לקבלת היתר הינו חתימת הרשות המקומית בדבר תשלומי החובה לרשות, אישור המועצה על היעדר חובות וזאת בהתאם לחוק תכנון ובנייה.

יצוין כי לא כל בקשה להיתר שמוגשת לוועדה ניתנת לאישור, ישנן בקשות שנדחות מסיבות תכנוניות ו/או סטטוטוריות.

נמצא כי מחלקת הגבייה אינה מעודכנת בסטטוס הטיפול בבקשות על ידי הוועדה, גם כאשר בקשות נדחות על ידי הוועדה מסיבות תכנוניות ו/או סטטוטוריות, וגם כאשר הן מאושרות על ידה בכפוף להשלמת הדרישות על ידי האזרח טרם קבלת ההיתר.

יוצא מכך שמחלקת הגבייה במועצה מיוזעת על סטטוס הבקשה רק על ידי האזרחים המגיעים לשלם היטל פיתוח, ובמקרים בהן הבקשות נדחות, המועצה אינה מיוזעת כלל.

אומנם, מחלקת הגבייה עורכת מעקב בדבר תוכניות שאושרו על ידי המהנדס והועברו לוועדה, אך המעקב הוא ידני ולא ממוחשב, ועלול לגרום לטעויות.

מעיון בדיוני המליאה, עולה כי חלק ממהנדסי המועצות, ובתוכם, מהנדס המועצה קדימה צורן, העלו כי הם אינם יכולים לצפות בקבצים (תוכניות, קבצים במסגרת מידע להיתר, תיקים) שלגביהם נדרשת התייחסותם, וכי יש לספק להם הרשות מתאימות למערכת.

מוצע כי הוועדה תעדכן את מחלקת הגבייה בסטטוס הטיפול בבקשות. כמו כן, מוצע לבחון את האפשרות להעניק למהנדס המועצה הרשאה לצפייה במערכת המשמשת את הוועדה. מוצע כי ייכתב נוהל עבודה משותף בין הוועדה למועצה (הנדסה וגבייה) המסדיר את תהליכי העבודה והממשקים ביניהם.

מהוועדה נמסר כי ככל שתתקבל פניה רשמית מטעם מהנדס המועצה קדימה צורן בנושא, הוועדה תאשר הרשאת צפייה, בהתאם לתנאים שאושרו למועצות אחרות⁴⁷.

⁴⁷ ראו תגובה מלאה בפרק 'תגובות המבוקרים'.

3.3 רישוי עסקים

הוועדה משמשת כאחד מהגורמים הנותנים אישור לבקשות לרישיון עסק, וזאת בתחום התכנון והבנייה. מחלקת רישוי עסקים במועצה מאתרת עסקים ללא רישיון עסק ומקבלת בקשות לקבלת רישיון עסק. כחלק מהליך הרישוי, המחלקה מפנה את מבקש הרישיון לקבל מהוועדה אישור כי קיים היתר לעסק ואין שימוש חורג.

תהליך העבודה בוועדה:

- הבקשות המתקבלות בוועדה נקלטות במערכת ניהול הוועדה.
- הבקשות מועברות למחלקת הפיקוח.
- מפקח הבנייה יוצא לשטח לבדיקת העסק (התאמת המצוין בבקשה למציאות ובדיקת התאמה להיתרים קיימים).
- הבקשות מועברות לבדיקה תכנונית.
- הממצאים מוצגים למהנדסת הוועדה והתובע של הוועדה – לחתימתם.
- תשובה מועברת למחלקת רישוי עסקים במועצה.

לפי תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), תשס"א-2000, סעיף 6 (א) נקבע כי "קיבלה רשות הרישוי בקשה והחליטה שלא לדחותה, תעבירה בתוך 21 ימים מיום הגשת הבקשה, בצירוף המסמכים שצורפו לה, לנותן האישור ותבקש את אישורו למתן רישיון עסק או היתר זמני; בקשה כאמור תוגש לנותן אישור לפי טופס 6 שבתוספת; נותן האישור רשאי לבקש מרשות הרישוי כי לעניין בקשה מסוימת או סוג מסוים של בקשות, לא יועברו אליו מסמכים שצורפו לבקשה שאין הוא זקוק להם למתן אישור".

ובסעיף 7 (א) כי "בתוך 30 ימים מיום שקיבל בקשה מרשות הרישוי כאמור בתקנה 6(א) יודיע נותן האישור לרשות הרישוי על –

- (1) מתן אישור לרישיון ותנאי נותן האישור שיש להתנותם ברישיון או על סירוב לתת אישור; הודעת סירוב תלווה בנימוקים מפורטים בכתב;
- (2) מתן אישור להיתר זמני ותנאי נותן האישור שיש להתנותם בהיתר, לרבות המועד לביצוע תנאים כאמור, או על סירוב למתן היתר זמני כאמור; הודעת סירוב תלווה בנימוקים מפורטים בכתב;
- (3) תנאי נותן האישור המוקדמים שעל המבקש למלא לשם קבלת אישור למתן היתר זמני או רישיון או מסמכים נוספים הדרושים, לצורך בדיקת הבקשה, לפי סעיף 6ג או 6ד לחוק".

כלומר, מרגע שהוועדה קיבלה מרשות הרישוי במועצה בקשה על גבי טופס 6 היא רשאית להגיב בתוך 30 יום באחד מהאופנים הבאים:

- (1) לאשר או לדחות דחייה מנומקת;
- (2) לאשר באופן זמני ובתנאים;
- (3) להחזיר לקבלת מסמכים נוספים הדרושים לה לשם בחינת הבקשה.

לבקשת הביקורת לקבל מהוועדה דו"ח טיפול בבקשות רישוי עסקים, לא התקבל דו"ח. משכך, פנתה הביקורת בבקשה דומה למחלקת רישוי עסקים במועצה, וקיבלה לידיה שני קבצים ממערכת "רמה" – מערכת לניהול הטיפול ברישיונות עסק - המפרטים את הפניות שנעשו לוועדה, כגורם מאשר, ואת סטטוס הטיפול בהן.

דו"ח תיקים שהועברו לוועדה וניתנה בהם תשובה (דו"ח לתקופה 1/1/20-3/10/22):
מתוך 41 תיקים, הביקורת בחנה 32 תיקים, בהם יש גם תאריך שליחה וגם תאריך תשובה מהוועדה.
להלן פירוט הממצאים לגבי 32 התיקים:

מספר התיקים	מספר הימים ממועד השליחה לוועדה ועד למתן תשובה
6	עד 30 יום כנדרש לפי דין
4	בין 31 יום ל-49 יום
8	בין 50 יום ל-99 יום
8	בין 100 יום ל-199 יום
4	בין 200 יום ל-399
2	מעל 400 יום

על פי נתוני הדו"ח, ב-81% מהתיקים – ניתנה תשובה מהוועדה בחריגה מהמועד הנדרש.

דו"ח תיקים שהועברו לוועדה ושטרם ניתנה לגביהם תשובה (דו"ח לתקופה 1/1/20-3/10/22):
להלן פירוט הממצאים לגבי 55 התיקים שטרם ניתנה לגביהם תשובה:

מספר התיקים	מספר הימים שחלף ממועד השליחה
5	טרם חלפו 30 יום כנדרש לפי דין
3	מ-31 יום עד 99 יום
3	מ-100 יום ועד 199
11	מ-200 ועד 399
33	מ-400 יום ומעלה

על פי נתוני הדו"ח, ב-91% מהתיקים טרם ניתנה תשובה, על אף שהמועד הנדרש לפי דין חלף.

מסיכום פגישה בנושא רישוי עסקים שהתקיימה בוועדה ביום 10/1/22, עולה כי הוועדה מודעת לעיכוב הקיים וכי הבקשות לא טופלו במשך חודשים בשל עומס במחלקת הפיקוח. בפגישה סוכם, בין היתר, על קידום הטיפול בבקשות.

מהוועדה נמסר לביקורת כי בקשות המועברות על גבי טופס 6 אינן נקלטות בוועדה אלא אם כולו מראש את כל המסמכים הדרושים⁴⁸.

מוצע כי הוועדה תקפיד על קליטה מלאה של כל הבקשות המוגשות לה על גבי טופס 6 ותשיב לכולן במסגרת המועדים הקבועים בתקנות. אם בקשות התקבלו ללא מסמכים נדרשים, על הוועדה להשיב לפי הוראות סעיף 7(א) (3) כי חסרים מסמכים הדרושים להשלמת הבדיקה. במקביל, מוצע כי מחלקת רישוי עסקים במועצה תקפיד על העברת המסמכים הנדרשים לוועדה. יצוין כי לאחרונה התקיימה פגישה של הוועדה עם מנהל רישוי עסקים החדש במועצה ונקבעו סדרי עבודה לטיוב ממשקי העבודה.

⁴⁸ ראו תגובה מלאה בפרק 'תגובות המבוקרים'.

4. תגובת המבוקרים

תגובת יו"ר הוועדה המרחבית לתכנון ובניה "שרונים"

סעיף 2.2.1 אי עמידה בלוחות זמנים

בראשית הדברים יצוין כי הוועדה מקדישה מאמצים רבים להכנת התקציב השנתי וניהולו ופועלת כל העת לצמצום הוצאותיה השוטפות. לראיה, ברוב סעיפי התקציב הוצאות הוועדה בפועל נמוכות ביחס לתקציב. כמו כן, הוועדה פועלת לקיצור זמני הכנת שומות היטל השבחה ולתגבור פעילות מחלקת הפיקוח. כפועל יוצא מכך, נסגר המאזן השנתי בשנים האחרונות בעודף מאזני (למעט שנת 2019 אז הורה ביהמ"ש העליון על השבת היטל השבחה בסך של כ-14 מיליון ₪ שנגבה בשנת 2017). נציין כי ראשי המועצות עודכנו במספר הזדמנויות במהלך ההליך המשפטי. אשר להערת הביקורת, הוועדה מייחסת חשיבות רבה ללוחות הזמנים המוגדרים ב"אוגדן הנהלים לוועדות המרחביות משנת 2009". עם זאת, בשנים האחרונות עקב מגפת הקורונה, חלק מהפגישות הנדרשות בתהליך בניית התקציב לא התקיימו במועדן המתוכנן, באופן שגרם לדחייה של מספר שבועות בהגשת התקציב. עובדה זו לא גרמה לשום נזק או פגיעה כזו או אחרת לוועדה. הוועדה פועלת ותמשיך לפעול לקיום לוחות הזמנים ע"פ אוגדן הנהלים.

סעיף 2.2.2 הוצאות שאינן נכללות בתקציב

תקציב הוועדה נערך ע"פ הנהלים הקבועים ב"אוגדן הנהלים של הוועדות המרחביות משנת 2009". בכדי להימנע מסבסוד צולב בין המועצות, הוועדה מנהלת חשבונות מקבילים. במקרים בהם ניתן לזהות הוצאות ספציפיות השייכות למועצה מסוימת, מחויבת המועצה הרלוונטית. באופן זה, כל מועצה מממנת את הוצאותיה שלה ולא מעבר לכך. בכל אופן, כפי שצוין בדו"ח הביקורת, התחשבויות כזו מנוהלת במספר מצומצם של סעיפי הוצאות כגון הוצאות משפטיות עקב פסיקת בית משפט/ועדות ערר, הוצאות פרסום המחויב בחוק (ת.ב.ע. , היתר בניה, וכו'), הכנת שמאויות והכנת תכניות.

באשר למקורות ההכנסה של הוועדה, יצוין כי הוועדה פועלת בהתאם לסעיף 2 בנספח ו' של אוגדן הנהלים הקובע כי - "...היטלי השבחה ישולמו בוועדה. 10% מההיטל יישארו בוועדה. יתרת 90% יוחזר לרשות המקומית עבורן נגבה ההיטל..."

הוועדה עורכת את התקציב בהתאם להנחיות אוגדן הנהלים של הוועדות המרחביות משנת 2009. כל הסכומים, הן ההכנסות והן ההוצאות רשומים במערכת הממוחשבת של הגזברות ונבדקו בעבר ע"י ביקורות מטעם משרד הפנים ללא הערות מצדם. יחד עם זאת, הוועדה תוסיף להגשת התקציב בשנים הבאות נספח כולל הסברים על אופן הכנת התקציב.

סעיף 2.3 הטלת מכסות

חישוב הטלת המכסות נערך בהתאם לאוגדן הנהלים – נספח ו'. ככל שניתן להסתמך על מספר היתרי בניה לתקופה של 12 חודשים אחורה ולא דווקא שנה קלנדרית, אזי אין מניעה לאמץ שיטה זו.

באשר לנתונים ששימשו לחישוב המכסות, הוועדה מפיקה דוחות מהמערכת הממוחשבת "קומפלוט". לאחרונה התוכנה שודרגה. עקב כך, הדוחות הופקו בשלבי למידה של הגרסה החדשה ואכן נעשה שימוש בנתונים כמותיים המשקפים מספר בקשות להיתר במקום מספר היתרי בניה. יחד עם זאת, יש לציין כי קיימת קורלציה בין מספר בקשות להיתר לבין מספר היתרים שאושרו בפועל וכתוצאה מכך אין הבדל מהותי בתוצאה הסופית של חלוקת המכסות בין אם נעשה שימוש

במספר בקשות להיתר או מספר היתרים בפועל. יחד עם זאת הוועדה תפעל בהתאם להנחיות אוגדן הנהלים ולהערת הביקורת.

לידיעה: טיוטת התקציב מועברת למועצות עשרה ימים לפני אישור התקציב בישיבת המליאה, זאת כדי לאפשר לגורמים המקצועיים לעבור על התקציב ולבקש הבהרות במידת הצורך. בנוסף לטיוטת התקציב הכוללת נספחים בהתאם להנחיות אוגדן הנהלים, אין מניעה שהוועדה תעביר למועצת קדימה צורן דו"ח הכולל נתונים שנלקחו בחשבון לחישוב המכסות.

סעיף 2.4 חלוקת עודפים

על רקע עזיבתה של עיריית כפר יונה את ועדת שרונים, לידיעתך **החליטה מליאת הוועדה** בישיבתה מתאריך 23/4/18, מטעמי זהירות, לחלק רק 5.5 מיליון ש"ח מהעודף המאזני משנת 2017.

יש לציין כי שנת 2019 הסתיימה עם גרעון בסך 1.9 מיליון ₪ (עקב החזר של כ- 14 מיליון ₪ ע"פ החלטת ביהמ"ש העליון), לאחר מכן, בשנת 2020 הציגה הוועדה שוב עודף מאזני של כחצי מיליון ₪ ובשנת 2021 הוצג רווח של כ- 1.9 מיליון ₪. חשוב לציין כי הגרעון המאזני בשנת 2019 ע"ס 1.9 מיליון ₪ קוּזַז מיתרת העודפים משנת 2017 (תיאורטית יכולנו לבקש מכל מועצה להשתתף בחלק היחסי ובפועל קיזזנו מהעודפים כי סברנו שזה הדבר הנכון לעשות).

לקראת סוף חודש אוגוסט 2022, לאחר מו"מ ארוך שניהלה הוועדה עם עיריית כפר יונה בהשתתפות ראש מועצת פרדסיה (כנציג ראשי המועצות) בכל הדיונים, נחתם הסכם עם העירייה הכולל נספח התחשבוני, לרבות חלקה של העירייה ביתרת העודפים משנת 2017. ביום 15/11/22 בסמוך לחתימת ההסכם, **בוצעה חלוקת עודפים לשאר המועצות**. חשוב לציין כי רק לאחר שהושגה הסכמה ביחס לחלקה של עיריית כפר יונה ביתרת העודפים משנת 2017, ניתן היה לחשב את חלקן של יתר המועצות (בדיונים עצמם לקחו חלק כל ראשי המועצות יחד עם יו"ר הוועדה, יועמ"ש וגזבר הוועדה).

מיותר לציין כי מדובר במקרה חד פעמי (יציאה עיריית כפר יונה מהוועדה) ובשנים הבאות אם וכאשר יהיו עודפים מאזניים, אזי יחולקו מיד לאחר אישור הדו"חות הכספיים השנתיים. נכון להיום אין עודפים מאזניים שלא חולקו. העודפים הצפויים במאזן 2022 יחולקו מיד אישור הדוחות הכספיים ע"י מליאת הוועדה וכך נפעל גם בשנים הבאות.

סעיף 2.5.2 כפל חיובים

כאמור בסעיף 2.2.2, אין מדובר כלל בכפל חיובים ולא ברור מדוע הועלתה הטענה הנ"ל. הוועדה פועלת בהתאם לנספח ו' של אוגדן הנהלים סעיף 2 הקובע כי - "...היטלי השבחה ישולמו בוועדה. 10% מההיטל יישארו בוועדה. יתרת 90% יוחזר לרשות המקומית עבורן נגבה ההיטל..." אנו פועלים ע"פ אוגדן הנהלים של הוועדות **המרחביות** משנת 2009, לא ע"פ הנהלים החלים על ועדה מקומית בעירייה ולכן מכאן נובעת הטעות. יתרה מכך, לטענה זו אין משמעות מתמטית היות ובכל מקרה במידה וישנם עודפים מאזניים, הרי שהסכומים הללו מועברים למועצות.

כאמור, ככל שהוועדה מסיימת את השנה עם עודפים, הרווחים מחולקים למועצות לאחר אישור הדו"חות הכספיים השנתיים. יצוין כי הכנסות הוועדה מהיטלי השבחה משתנים משנה לשנה שכן אלה מהוות אחוז קבוע מסך הגביה השנתי.

אין מדובר בכפל חיובים אלא במתודולוגיה שונה לגבי אופן ניהול התקציב. יש לציין כי בשתי השיטות – השיטה שמציעה הביקורת והשיטה שמנהלות כל הוועדות המרחביות בארץ - סה"כ השתתפות המועצות (באופן ישיר ועקיף) זהה לחלוטין. מדובר ברובו בחיוב שומות היטל השבחה וכפי שצוין בגוף הדו"ח, השיטה הזו מאפשרת שכל מועצה תממן את הוצאותיה שלה ולא מעבר

לכך. לטענתנו זו השיטה הנכונה והטובה ביותר. יש לציין שהוועדה המרחבית שרונים פועלת כמו יתר הוועדות המרחביות בארץ ועובדה שהתקציב מאושר כל שנה ע"י משרד הפנים. הוועדה עושה כאמור מאמצים רבים לצמצום הוצאותיה התפעוליות, מבלי שהדבר יפגע באיכות השירות הניתן לתושבים במרחב התכנון שלה. בתקציב 2021 המשכנו עם המדיניות של שמירה על איזון תקציבי לצד העלויות ושיפור כל התהליכים והפעילויות בתוך הוועדה שבאות לידי ביטוי ברמת השירות הגבוהה לתושבים לרבות קיצור תהליך הפקת היתרי בניה, מעבר כמעט מלא מפניות של הציבור למערך מקוון תוך מאמצי ייעול והתייעלות. זאת במסגרת יישום הרפורמה בתחום התכנון והבנייה – תיקון 101 לחוק. גם בשנת 2021 הוועדה המשיכה בקיום ישיבות מליאה רבות ובכמות משמעותית של ישיבות רישוי קידום שיח ונושאים מול הוועדה המחוזית והתוצאה בזכות העבודה המקצועית שאני מוביל מול מהנדסת הוועדה, והגורמים המקצועיים בוועדה. כמו כן, הוועדה נותנת מענה רחב ביותר למהנדסי הרשויות ולמועצות עצמן בקידום כל התוכניות לרבות הכוונה מקצועית ויישום מוצלח. בשנים האחרונות הוועדה שמה דגש לקידום תוכניות משמעותיות ביישובי מרחב "שרונים" כגון קידום אזורי תעסוקה במועצות אבן יהודה וקדימה-צורן, מתחמי חינוך, מחיר למשתכן, התחדשות עירונית, תכנית מתאר והמשך פיתוח שכונות ומסחר במועצות.

סעיף 3.1 ממשק עבודה – עדכון חיובי ארנונה

לאחר התייעצות עם תובעת הוועדה, להלן התייחסותי לגבי סעיף 3.1 – עדכון חריגות בניה לצורך חיובי ארנונה על ידי המועצה –

- ראשית אציין כי זו הפעם הראשונה שבה נמצאה דרישה לעדכון המועצה, לצורך גביית ארנונה.
- אנו מצדנו נשמח לשיתוף פעולה הדדי, קרי – כי הפיקוח על הבניה יעדכן את מחלקת הגביה ומחלקת הגביה תעדכן את הוועדה, בכל הקשור לבניה בלתי חוקית ושימושים חורגים. כך, גם הוועדה תוכל להתחיל בהליכי אכיפה כנגד בניה לא חוקית אשר התגלתה על ידי המועצה. במאמר מוסגר אנו מטפלים בפניות שמגיעות בין היתר גם מהמועצות והדברים מטופלים כראוי ולשביעות רצון כולם.
- לאחר התייעצות התובעת עם גורמים בוועדות שונות – הוועדה אינה יכולה להעביר תיקי פיקוח אלא תוכל להעביר למחלקת הגביה פרטים טכניים – שם, כתובת ושטח מוערך, שאינו מדויק, וזאת מהטעמים הבאים:

לא ניתן לחשוף דוחות פיקוח או לעיין בתיקי פיקוח, המהווים חלק מחומרי חקירה בתיקים פליליים. מדובר במידע חסוי אשר רק למיופה כוח הנאשם / הבונה ניתן לעיין בו, על פי סעיף 74 לחסד"פ.

בנוסף, כל חומר החקירה בתיק, בין היתר, דו"ח הפיקוח המגלה עבירות בניה / שימושים חורגים, הוא חסוי גם לנאשמים, בין היתר, על מנת שלא תשובש החקירה, עד לאחר הגשת כתב אישום. בעניין המדידה – לא ניתן להסתמך על מדידת המפקחים, אשר מציינים בדו"ח שטח שאינו מדויק (מציינים בשטח של כ-) ואינם מודדים מוסמכים.

על כן, הן מבחינה חוקית והן מבחינה מהותית לא ניתן לחשוף את חומר החקירה בתיק למאן דהוא בשלב גילוי העבירות.

יחד עם זאת, אין מניעה כי הפיקוח על הבניה ישלח למח' הגביה הודעה על גילוי חריגות בניה / שימוש חורג, המפרטת את שם המחזיקים / בעלים, כתובת ושטח בניה / שימוש חורג מוערך. 4. כאמור ולמען הסר ספק, מדובר במידע פנימי חסוי, אשר לא ניתן לעשות בו שימוש ועל כן רק מנהל מחלקת גביה יוכל להיחשף לנתונים אלו, אשר ישלחו מטעם הוועדה. כן, על המועצה לשלוח מודד מטעמה, לצורך גביית ארנונה ולא להסתמך על הפרטים שנשלחו מטעם הוועדה.

סעיף 3.2 ממשק עבודה – היטלי פיתוח

עפ"י נוהלי עבודה הממשק עם המועצה המקומית לעניין בקשות להיתר מתקיים ב-2 פעימות:

1. טרם הגשת בקשה לוועדה **המבקש פונה למהנדס מועצה** לקבלת אישור בדבר **תאום תשתיות** המהווה בין היתר תנאי סף לקליטת הבקשה במערכת ניהול וועדה וזאת בהתאם להנחיות מינהל התכנון ותקנות רישוי בנייה.

2. לאחר קליטת הבקשה בוועדה, בדיקתה ודיון בוועדה **וטרם הוצאת היתר** – נדרשת **חתימת הרשות המקומית בדבר תשלומי החובה לרשות, אישור המועצה על העדר חובות.**

מעבר ל-2 פעימות שתוארו לעיל כאשר **הרשות המקומית מעודכנת** בנוגע לבקשות להיתר, מהנדס הרשות נוכח בדיוני מליאת הוועדה, יתרה מזאת, סדר יום מפורסם ונשלח אליו באופן אישי כשבוע מראש, כמו לשאר מהנדסי רשויות, ראשי מועצות, חברי הוועדה, נציגי ציבור ומינהל התכנון. כך שמהנדס הרשות מקבל **עדכון שוטף על כל הבקשות** שנכנסות לדיון, לרבות ההמלצות המקצועיות לגביהם.

מהנדס מועצה קדימה צורן לוקח חלק פעיל בדיון עצמו, לעתים קרובות שואל שאלות ומקבל תשובות במהלך הדיון. אין ספק שהוא מעודכן ביותר בנושא.

אנו ממליצים שכדי שמחלקת הגבייה במועצה תהיה מעודכנת יותר, עליה לנהל רישום של הבקשות שעוברות תאום תשתיות עם מהנדס המועצה ושל הבקשות שעולות לדיון בוועדה שמהנדס הרשות מעודכן לגביהם באופן שוטף ולשתף את המידע המועבר אליו עם מחלקת גבייה במועצה.

מכאן יש להסיק שהמועצה מעודכנת בנושאי בקשות להיתר שמוגשות בוועדה והחלטת הוועדה לגביהם.

למיטב ידיעתנו עד כה לא התקבלה בוועדה פנייה רשמית של מהנדס המועצה קדימה צורן בנושא כפי שעשו מועצות אחרות. מהנדסי מועצות מקומיות שפנו עם בקשה כזו, הוחתמו על מסמך שנוסח ע"י יועמ"ש הוועדה וקיבלו הרשאה לצפייה בלבד.

כמו כן, הוגדר במועצות הרלוונטיות מי העובד הספציפי שמקבל ההרשאה ובאיזה עמדת מחשב ספציפית.

בכל מקרה, ככל שתעשה פנייה מסודרת כפי שנאמר – תינתן הרשאה בכפוף לאותם התנאים. הוועדה מדגישה שבדיון שהתקיים בנושא לפני כשנתיים, נציגי המועצה בחרו שלא לפנות מפאת חוסר בכוח אדם של המועצה המקומית וזה משתקף במייל שנשלח מהמועצה לאחר הפגישה שהתקיימה.

סעיף 3.3 – רישוי עסקים

הוועדה נותנת שרות לרשות המקומית ולבעלי עסקים וכידוע מהווה גורם מאשר ביחס לבקשות לרישוי עסקים.

להלן הוראות החוק בעניין חוות דעת מקדמית של נותן האישור:

חוות דעת מקדמית (תיקון מס' 15) תשנ"ח-1998

6ה. (א) 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, רשיון או היתר זמני, לעסק המוצע.
 (ב) (1) לבקשה לחוות דעת מקדמית, יצורפו המסמכים המפורטים בסעיף 6ב; ואולם רשאים רשות הרישוי או נותן האישור לפטור פונה מהגשת מסמך לפי סעיף 6ב, אם אינו דרוש למתן חוות הדעת המקדמית;
 (2) רשות הרישוי או נותן האישור רשאים לדרוש מסמכים נוספים, הדרושים להם לצורך מתן חוות הדעת המקדמית.

ירידות יזרה (הורווא אה' 15) תשנ"ח-1002

כחלק מהליך זה, היות ובמועצה המקומית אין כוח אדם מקצועי הבקיא בתוכניות ושרטוטים, הוחלט למנות רפרנטית בוועדה בנושא רישוי עסקים לכלל המועצות המקומיות, לרבות קדימה צורן, שסיימה בהצטיינות קורס מקצועי בנושא והינה הנדסאית אדריכלות בהשכלתה. הרפרנטית מעניקה שרות לבעלי עסקים שכולל לעתים קרובות פגישות פרארוולינג עם אותם בעלי עסקים ו/או עם מתכננים מטעמם ומתן הסבר והדרכה בנושא **עריכת** תשריט בהתאם לפרק ה' בתקנות רישוי עסקים. תשריט זה הינו המסמך שמהווה בסיס לבדיקת הוועדה לצורך מתן תשובה לרשות המקומית בהתאם לחוק רישוי עסקים.

טופס 6 אינו מספק מידע הנדסי וסטטוטורי לגבי התאמת העסק והמבנה והשימוש בו להיתר שניתן בהתאם לחוק תנו"ב **כמחייב בתגובת הוועדה בהתאם לתקנה 1א8 לחוק רישוי עסקים**. נדגיש כי השפה המקצועית עבור הוועדה הינה שפת שרטוט, ובלי בקשה ערוכה באופן ברור ומקצועי לא מתאפשר לתת מענה לבקשה לרישיון עסק (למעט אותם עסקים שבהתאם לתיקון לחוק רישוי עסקים פטורים מהגשת תשריט).

כאן המקום לציין כי היות ותיקון לחוק רישוי עסקים מאפשר גמישות במצבים מצויינים, עולה החשיבות של עריכת תשריט נכון וממצא את כל הנתונים הנדרשים ע"מ לאפשר למהנדסת הוועדה שיקול דעת בהתאם להוראות החוק.

הבקשות שיועברו לוועדה ללא המסמכים הנדרשים – דינם להידחות על סף, ובעיני המהנדסת זה לא יעיל ואף פוגע בחזון ראש המועצה לקידום שטחי מניבי ארנונה בישוב ככל הניתן. ככל שהמלצת הביקורת תהיה שכל הנושאים הללו יעברו לטיפול יחידת רישוי עסקים במועצה – אזי אלו הגורמים שיצטרכו להנחות ולייעץ לבעלי עסקים בנושא וברור שהדבר אינו אפשרי **והוועדה אינה ממליצה לנהוג כך**. כלומר הוועדה כיום מגישה את השרות הטוב ביותר למועצה המקומית ע"מ לקדם את העסקים באופן מקצועי ובהתאם להוראות החוק.

מערכת "רמה" היא מערכת שמשמשת את הרשות המקומית **ואין לה כל קשר לוועדה**. המערכת לא משקפת את קליטת הבקשות לרישיון עסק בוועדה. הבקשות מוגשות בוועדה אך נקלטות רק לאחר שעברו בדיקה לשם עמידה בכל הדרישות והתנאים לקליטת בקשה בוועדה **על פי חוק רישוי עסקים**. בקשות שהועברו לוועדה באמצעות המייל, רובם לא עמדו בתנאים הנדרשים והוחזרו לרשות עם הערות בהתאם.

רק בקשות שהוגשו על פי חוק נקלטו והועברו לטיפול על פי הנוהל.

על פי דוח שהופק במערכת "קומפלוט" שאיתה מתנהלת הוועדה נמצא כי בין התאריכים 01/01/2020 עד ה-03/10/2022 נקלטו בוועדה 24 בקשות שמתוכם לא ניתנה התייחסות רק לבקשה אחת בשל אי מסירת תכניות תואמות לוועדה.

יש לציין כי לאחר כניסתה לתוקף של הרפורמה בחוק רישוי עסקים שינתה הוועדה את צורת התייחסותה לבקשות בהתאם לשינוי שנעשה בחוק. והוועדה נדרשת לעשות בדיקות הרבה יותר מעמיקות ונרחבות על מנת להעביר התייחסות למועצה המקומית. אם בעבר כל בקשה שלא תאמה במאת האחוזים הייתה מסורבת בצורה ישירה היום החוק מאפשר לנו להמליץ על רישיונות עסק על אף שקיימים מספר אחוזים מסוימים של חריגה במבנה או אפילו בעסק עצמו ואופציות כאלה

דו"ח מבקרת המועצה 2022 – המועצה המקומית קדימה צורן

ואחרות אשר מאפשרות הקלה כל עוד לא קיימת פגיעה מהותית על פי חוק רישוי עסקים מה שקודם לרפורמה לא היה אפשרי. בנוסף, יש לקחת בחשבון שבתקופת התפשטות נגיף הקורונה במדינת ישראל לא אושר לוועדה להמשיך לעבוד במתכונת מלאה מבחינת כוח אדם וכיוצא מכך חלה האטה זמנית קלה בקצב תפוקת האישורים, יחד עם זאת נעשו מאמצים רבים לטפל בכל תחום רישוי עסקים וניתן לראות שרק בקשה אחת לא קיבלה מענה מתוך 24 בקשות וגם זה בשל אי הגשת מסמכים⁴⁹:

בקשות בחתך קבוצות ארועים						
מס' בקשה	תאריך הגשת	תאריך קבלת	תאריך תשלום	מס' תשלום	מצב	קטגוריית
1	15/03/2020	12/02/2020			קדמי-זמן	
2	31/05/2020	18/05/2020			קדמי-זמן	
3	16/07/2020	13/07/2020			קדמי-זמן	
4	12/12/2022	11/12/2022			קדמי-זמן	
5	25/11/2020	15/11/2020			קדמי-זמן	
6	21/07/2021	01/03/2021			קדמי-זמן	
7	21/07/2021	28/04/2021			קדמי-זמן	
8	21/07/2021	03/05/2021			קדמי-זמן	
9	21/08/2022	14/06/2021			קדמי-זמן	
10	20/01/2022	17/08/2021			קדמי-זמן	
11	20/01/2022	17/08/2021			קדמי-זמן	
12	20/01/2022	05/07/2021			קדמי-זמן	
13	20/01/2022	28/07/2021			קדמי-זמן	
14	22/08/2022	02/08/2021			קדמי-זמן	
15	22/08/2022	02/08/2021			קדמי-זמן	
16	20/01/2022	02/08/2021			קדמי-זמן	
17	15/02/2022	27/10/2021			קדמי-זמן	
18	01/05/2022	29/12/2021			קדמי-זמן	
19	21/08/2022	03/01/2022			קדמי-זמן	
20	23/11/2022	10/01/2022			קדמי-זמן	
21	27/04/2022	07/02/2022			קדמי-זמן	
22	14/12/2022	21/09/2022			קדמי-זמן	
23	14/12/2022	28/01/2021			קדמי-זמן	
24	24/02/2020	0			קדמי-זמן	

רישוי עסק - ובקשת נדחמה בשל פגיעה מהותי ע"י הקנה 1א8 בחוק רישוי עסקים. הוסק היה ביטול המחלקה המסוימת בשל חריגות בדרג, לאחר מכן הוסק הגיש בקשה שוב לאחר שבצעו שינויים על מנת להאמת את הבקשה להיתר. על פי סמכה 05/05/2020 לא חסם הדרתי. עשיתי שינויים וסגפתי שלא על פי היתר. הבקשה לדרוש תוגנת אשר מוסמכת את הרשם בספיקי - טורם המסומן הנתנת.

לסיכום –

"שרונים" הינה ועדה מרחבית שנותנת שרות ל-5 מועצות מקומיות הנמצאות בפיתוח מסיבי. ההליכים מתקיימים בהתאם להוראות החוק ובהתאם למבנה ועדה המרחבית בשונה מעיריות שכוללות את כל המחלקות תחת קורת גג אחד, וזאת ע"מ לסייע כמה שיותר לרשויות מקומיות לקדם נושאים רבים וחשובים שמונחים על שולחן הוועדה כל יום. הוועדה פועלת עפ"י הוראות החוק באופן יצירתי ומקצועי ע"מ ליזום ולקדם תוכניות בניין עיר, לקדם בקשות לבנייה של המועצות ותושביהן ונמצאת בלחץ אדיר לאור עומס כבד של נושאים תכנוניים בהם הוועדה המרחבית מטפלת בכל מרחב התכנון שלה שמשתרע על שטחי שיפוט של 5 מועצות מקומיות הכוללים אוכלוסייה של מעל 70 אלף תושבים. ועדת "שרונים" מטפלת בין היתר בפיתוח 2 אזורים תעסוקה, קידום תוכניות מתאר למספר ישובים ותוכניות מפורטות, תוכניות פינוי בינוי, תמ"א 38, הליכי אכיפה, אישורים לטאבו ועוד, מעניקה שרות למועצות מקומיות ותושביהם וציבור מתכננים ומקיימת קבלת קהל סדורה וזאת בנוסף לפגישות מקצועיות שמתקיימות על בסיס קבוע בוועדה. הוועדה מקיימת ישיבת ועדת רישוי כל שבוע ואף פעמיים בשבוע וישיבות מליאה לרוב פעמיים בחודש ונמצאת בהתייעלות מתמדת והכשרת העובדים לרבות תיקונים בחוק תו"ב והנחיות מינהל התכנון.

⁴⁹ מפאת צנעת הפרט, הפרטים המזהים של בעלי העסקים בטבלה הושמטו על ידי הביקורת.

הערות ראש המועצה

דו"ח הביקורת מעלה מספר סוגיות הנוגעות לממשקי העבודה בין הוועדה למועצה ולהתחשבות הכספית של הוועדה "שרונים" עם המועצה.

האני מאמין הארגוני שלנו הוא התחדשות ולמידה ושיפור תהליכים ולכן הממצאים של הדו"ח מאפשרים לכולנו לשפר את ממשקי העבודה למען שירות טוב יותר לתושבים שלנו.

אציין כי אנו עובדים בשיתוף פעולה פורה עם הוועדה, הן עם יו"ר הוועדה והן עם הגורמים המקצועיים בוועדה, ויש אופן קשבת לבקשותינו.

האחריות ליישום המלצות הביקורת מוטלת בעיקר על כתפי הוועדה ואני סמוכה ובטוחה כי המלצות הביקורת ייושמו על ידה במהירות וביעילות.

כמו כן, בכוונתי לבקש מיו"ר הוועדה לכנס ישיבה משותפת עם כל הגורמים הרלוונטיים, במטרה לבחון את המשמעויות הנגזרות מהמלצות הביקורת לגבי קדימה-צורן, וכן, לקיים פגישות עבודה לצורך טיוב ממשקי העבודה בין הוועדה ליחידות המועצה השונות ולקביעת נוהלי עבודה סדורים.

יצוין, כי בעקבות המלצות דו"ח הביקורת, חלק מגורמי המועצה כבר פעלו לטיוב ממשקי העבודה אל מול הוועדה, ובכלל זה מנהל רישוי העסקים שנכנס לתפקידו בספטמבר 2022, כפי שצוין בדו"ח.

דו"ח מעקב יישום המלצות ותיקון ליקויים

1. מבוא

1.1 רקע

חלק מחובותיו הסטטוטוריים של המבקר, כפי שנקבע בסעיף 145ד (א) (5) לצו המועצות המקומיות, תשי"א-1950, הם לבדוק אם תוקנו הליקויים שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה.

מעקב אחר יישום ההמלצות שעלו בדו"חות קודמים של מבקר המועצה, הוא אחד מהכלים החשובים העומדים לרשותה של הביקורת הפנימית.

ראשית, משום שביצוע מעקב למעשה משלים את "מחזור החיים" של דו"ח הביקורת.

דו"ח ביקורת שהוגש להנהלת הרשות ללא ביצוע מעקב לגביו, אינו אפקטיבי דיו. אפקטיביות הביקורת נמדדת, בין היתר, במידת ההפנמה של הגוף המבוקר ביישום המלצותיה, בתיקון הליקויים שהתגלו במהלך הביקורת ובדרכים למניעת הישנותם.

כמו כן, בעצם קיום המעקב אחר תיקון הליקויים, יש משום תזכורת לנוגעים בדבר להשלים את הטעון תיקון.

שנית, בסמכות המבקר להתריע על הליקויים אך אין בסמכותו לחייב את הרשות המקומית בתיקונם. משכך, אחת מהדרכים של המבקר להשפיע על הרשות לתקן את הליקויים היא על ידי הצפת הליקויים שטרם ננקטו הצעדים לתיקונם, באמצעות דו"ח מעקב.

1.2 פעילות ביקורת המעקב והיקפה

במהלך ינואר-מרץ 2022 ביצעה הביקורת מעקב אחר יישום ההמלצות ותיקון הליקויים שעלו בדו"חות מבקר המועצה לשנים 2018-2019:

1. הטיפול במבנים נטושים ומסוכנים.
2. הבקורות על השכר במועצה.
3. המחלקה לרישוי עסקים.
4. מקלטים ציבוריים.

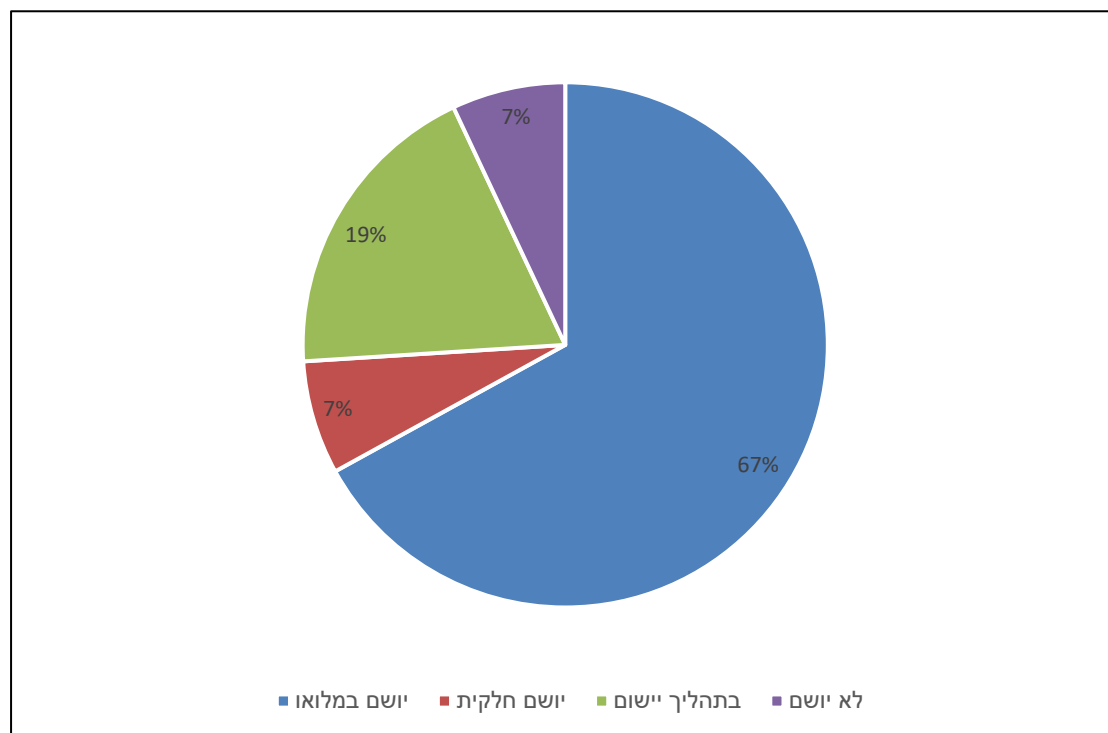
הביקורת שלחה למנהלי היחידות המבוקרות טבלה המרכזת את עיקרי הליקויים וההמלצות בתחום המבוקר, בצירוף הדו"ח המלא, וביקשה דיווח לגבי סטטוס יישום ההמלצות, לרבות אסמכתאות מתאימות.

הערה: דו"ח המעקב אינו מתייחס לליקויים שעלו בדו"ח ביקורת משנת 2019 בנושא איגוד ערים השרון הצפוני (תברואה וסילוק אשפה). ביקורת זו נערכה בשיתוף של מספר מבקרים מרשויות מקומיות באזור השרון, ודו"ח מעקב מתוכנן להתבצע בשנת 2022 על ידי מבקר עיריית נתניה, שהיה אחד מהמבקרים שערכו את הביקורת.

2. ריכוז הנתונים – סטטוס יישום עיקרי ההמלצות

להלן סטטוס יישום עיקרי ההמלצות בטבלה ובגרף:

לא יושם		יושם חלקית		בתהליך יישום		יושם במלואו		כמות עיקרי המלצות	נושא ביקורת	שנת ביקורת
אחוז	כמות	אחוז	כמות	אחוז	כמות	אחוז	כמות			
0%	0	0%	0	50%	2	50%	2	4	הטיפול במבנים נטושים ומסוכנים	2019
0%	0	17%	1	0%	0	83%	5	6	הבקורת על השכר במועצה	2018
22%	2	11%	1	22%	2	45%	4	9	המחלקה לרישוי עסקים	2018
0%	0	0%	0	12.5%	1	87.5%	7	8	מקלטים ציבוריים	2018
7%	2	7%	2	19%	5	67%	18	27	סה"כ	



בפרקים הבאים יפורטו עיקרי ההמלצות שניתנו בכל דו"ח, הגורם האחראי ליישום כל המלצה, סטטוס היישום לגבי כל המלצה והערות שונות, לרבות ציון האסמכתאות שהוגשו לביקורת.

3. הטיפול במבנים נטושים ומסוכנים

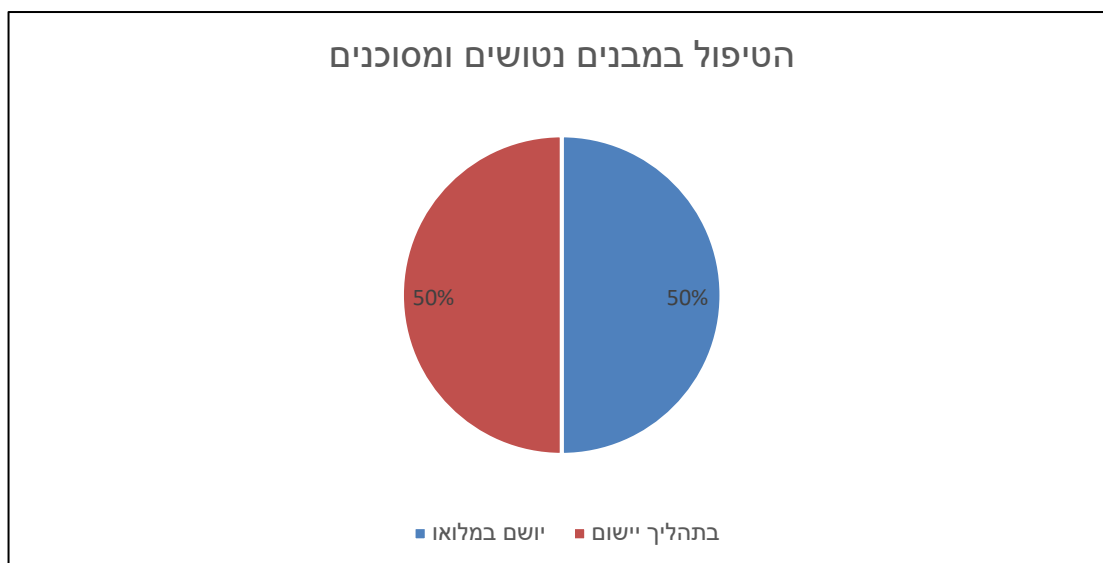
3.1 רקע

דו"ח הביקורת פורסם במסגרת דין וחשבון מבקר המועצה לשנת 2019. הביקורת בדקה את טיפול המועצה בנושא מבנים נטושים ומסוכנים המצויים בתחום הרשות.

3.2 עיקרי ההמלצות וסטטוס יישומן

מס'	המלצה	גורם מטפל	סטטוס יישום	הערות/פירוט
1.	הביקורת המליצה לקבוע נהלים ברורים שיאפשרו טיפול יעיל ומהיר בנכסים נטושים, לרבות התייחסות לאופן העברת המידע בין מחלקות המועצה מאגף ההנדסה, אגף שפ"ע ומחלקת הגבייה.	הנדסה; גבייה; הנהלת המועצה	בתהליך יישום	במסגרת דיון צוות תיקון ליקויים (מיום 1/2/22), הוחלט על כתיבת נוהל מקיף. הוגש לביקורת סיכום ישיבת צוות תיקון ליקויים.
2.	הביקורת המליצה להגביר את האכיפה על בעלי נכסים אשר אינם בשימוש ו/או אשר אינם ראויים לשימוש ויוצרים מפגע סביבתי ועלולים להפוך ברבות הימים למבנים מסוכנים.	הנדסה; גבייה	יושם	נשלחו מכתבים אל בעלי הנכסים המסוכנים והנטושים, והמועצה פעלה על פי חוק העזר לקדימה צורן מבנים מסוכנים וחייבה את בעלי הנכס בהוצאה שהמועצה נדרשה עבורם. כמו כן, טופלו כל המפגעים. הוגשו לביקורת מכתבי ההתראה שנשלחו.
3.	הביקורת המליצה לנהל ספר נכסים.	הנדסה	בתהליך יישום	נחתם הסכם עם חברת אינטרטאון להמשך עדכון ספר הנכסים. ההסכם הוגש לביקורת.
4.	הביקורת המליצה לאתר בעלי נכסים עזובים ולחייבם בארנונה.	גבייה	יושם	הרשות איתרה את הבעלים וחייבה בארנונה. הוגשה לביקורת התכתבות רלוונטית.

3.3 הצגה גרפית



3.4 סיכום

מביקורת המעקב עלה כי כל המפגעים במבנים טופלו, נשלחו מכתבי התראה לבעלי הנכסים הנטושים והם חויבו בארנונה ובהוצאות שהמועצה נדרשה להן, וכן נחתם הסכם עם חברה חיצונית לעדכון ספר הנכסים.

כתיבת נוהל טיפול בנכסים נטושים החלה במהלך ביקורת המעקב, בעקבות החלטת צוות תיקון ליקויים.

4. הבקורות על השכר במועצה

4.1 רקע

דו"ח הביקורת פורסם במסגרת דין וחשבון מבקר המועצה לשנת 2018. במסגרת הביקורת נבדקו בין היתר התנהלות מחלקת משאבי אנוש, לרבות נהלים ובקורות.

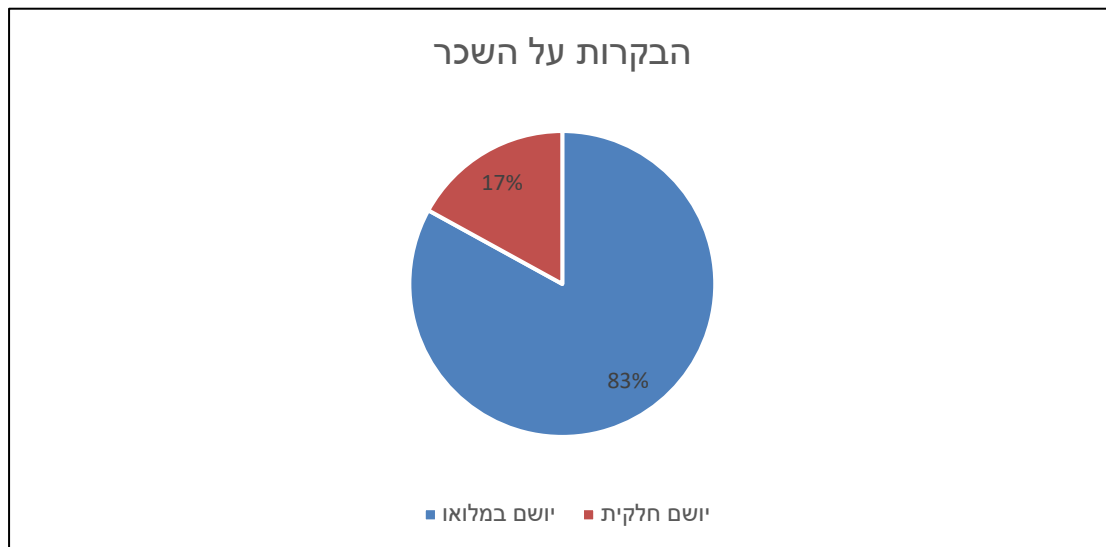
4.2 עיקרי ההמלצות וסטטוס יישומן

מס'	המלצה	גורם מטפל	סטטוס יישום	הערות/פירוט
1.	במועצה קיימים מעט מאוד נוהלי עבודה העוסקים בתחום כוח אדם, ואלו הקיימים כלליים ולוקים בחסר. הביקורת המליצה לרענן, לעדכן ולהרחיב את נוהלי העבודה הקיימים, וכן לחבר נוהלי עבודה בנושאים שחסרים.	משאבי אנוש	יושם	נכתבו מספר נהלים עד כה: נוהל להענקת דרגות אישיות לעובדים; נוהל השתלמויות עובדים; נוהל קליטת כ"א בחינוך; נוהל הארכת שירות מעבר לגיל פרישה חובה; נוהל אבלים/מודעת אבל.

מס'	המלצה	גורם מטפל	סטטוס יישום	הערות/פירוט
				בימים אלה נכתב נוהל כונוניות וכן מתוכננים להיכתב נהלים נוספים. הנהלים נשלחו לביקורת.
2.	מערכת ה"איסופית" אינה תומכת בכל הממשקים של מערכת השכר שבשימוש חברת "בר-ניר" ויוצא מכך כי בכל חודש מבוצעים תיקונים ידניים רבים וכן התאמות ידניות על מנת שמחלקת משאבי אנוש תוכל לייצא את נתוני דיווחי הנוכחות באופן שלם ומדויק. נמסר לביקורת כי מתוכנן מהלך של מעבר לתוכנת "סינריון". הביקורת המליצה שהדיווח למערכת השכר יהיה ממוכן בלבד על מנת למנוע טעויות אנוש.	משאבי אנוש	יושם	נעשה מעבר למערכת הסינריון וישנו סנכרון בינה לבין מערכת תשלום השכר. במסגרת שדרוג המערכת הותקנה למרבית העובדים אפליקציית נוכחות בטלפון הנייד, בנוסף לאפשרות עדכון נוכחות במחשב. כחלק מערך השקיפות, לעובדים קיימת כיום אפשרות לצפות בתיק עובד במערכת האוטומציה, הכולל את תלוש השכר, טופס 101, נתוני נוכחות ועוד.
3.	בביקורת נמצאו דיווחי נוכחות ידניים רבים וכן דיווחים שבוצעו באופן דיגיטלי שתוקנו ידנית על ידי העובדים. הביקורת המליצה לדווח שעות נוכחות רק באמצעות החתמה דיגיטלית וכן המליצה, לצרכי פיקוח ובקרה, להפיק אחת לתקופה דוח תיקונים ידניים, שיועבר לבידוק ואישור מנהל המחלקה וייחתם על ידו.	משאבי אנוש	יושם חלקית	במערכת החדשה קיימות כיום רובריקות החתמה המאפשרות דיווח נוכחות סדור יותר. עם זאת, מבדיקת החתמות העובדים בחודש ינואר 2022 עולה כי עדיין ישנם עובדים המחתימים ידנית פעמים רבות במהלך החודש. לא הוער לעובדים המחתימים דרך קבע באופן ידני וטרם הועברו הנחיות עקרוניות בנושא. כמו כן, דוח תיקונים ידניים לא מועבר אחת לתקופה לאישור מנהל המחלקה.
4.	הביקורת המליצה ליזום התראות על עדכונים שיש לבצע.	משאבי אנוש	יושם	קיימות כיום התראות מערכת בגין פרישה, זכאות לקרן השתלמות, חזרה מחופשת לידה וחזרה מחל"ת. הוגשה אסמכתה לביקורת.

מס'	המלצה	גורם מטפל	סטטוס יישום	הערות/פירוט
5.	נמצאו ליקויים בנושא אישור שעות נוספות מעבר למכסה שאושרה. הביקורת המליצה: להסדיר נושא זה ולקבוע בקרות בכל הקשור לביצוע ותגמול שעות נוספות במועצה; ליידע את העובדים על מכסת השעות המאושרת להם וכי אינם רשאים לבצע שעות נוספות מעבר למכסה; להזין בתוכנת הנוכחות ובתוכנת השכר את הגבלת מכסת השעות הנוספות המאושרת לכל עובד, באופן שהמערכת תתריע על נתונים שאינם מאושרים לתשלום; לאכוף את יישום הוראת תקנות לחוק שעות עבודה ומנוחה לפיה לא ניתן להעסיק עובד מעל 12 שעות ביום.	משאבי אנוש	יושם	עובדי המועצה אשר מאושרות להם שעות נוספות מקבלים מכתב אישי בו מצוינת מכסת השעות המאושרות, ומעתה והלאה, יתווסף למכתב משפט לפיו אין לבצע שעות נוספות מעבר ל-12 שעות עבודה ביום. הוגשה אסמכתה לביקורת. בנוסף, המערכת הממוחשבת חוסמת כיום אפשרות לשלם שעות נוספות מעבר למכסה המאושרת.
6.	נמצאו ליקויים בתחום אישור כוונות. בין היתר המליצה הביקורת: להגביל את מכסת שעות הכוונות המאושרת בהתאם לצרכי העבודה; ליצור חסימה במערכת על הזנת נתונים שאינם מאושרים לתשלום; לאמץ את הוראות התקשי"ר בעניין הכוונות ולאשר תשלום כוונות רק עבור כוונות הנמשכת עד השעה 24:00. לאחר שעה זו יתקבל תשלום עבור קריאת פתע כמקובל; דיווחי הכוונות וקריאות הפתע יהיו גם כן בדוח הנוכחות האלקטרוני על מנת למנוע כפל תשלומים.	משאבי אנוש	יושם	כיום, ישנה טבלה בה מצוינים שמות העובדים שלהם יש אישור לבצע כוונות. העובדים הזכאים לשעות כוונות מקבלים מכתב אישי. הוגשה אסמכתה לביקורת. מכסת שעות הכוונות של עובדים הזכאים לכך מעודכנת במערכת הנוכחות ומבוצעת חסימה במערכת במידה שהעובד מבצע שעות מעבר למכסה. העובד מדווח כוונות במערכת הנוכחות, ובנוסף, הוא מצרף דוח כוונות חתום על ידי המנהל. התשלום עבור הכוונות הוא על פי הוראות התקשי"ר. קריאות פתע + כוונות מדווחים כיום במערכת הנוכחות.

4.3 הצגה גרפית



4.4 סיכום

מהנתונים ניתן ללמוד כי רוב ההמלצות (83%) יושמו והמלצה אחת (המהווה 17% מההמלצות) יושמה חלקית. במסגרת ההמלצות שיושמו הורחבה כמות הנהלים במחלקה, נעשה מעבר למערכת נוכחות חדשה המסונכרנת עם מערכת השכר, התווספו התראות אוטומטיות במערכת הממוחשבת לגבי עדכונים שונים שיש לבצע לעובדים, כמו גם חסימות אוטומטיות שאינן מאפשרות תשלום שעות נוספות וכוננויות מעבר למכסה המאושרת לכל עובד. יצוין כי ההמלצה שיושמה באופן חלקי, נוגעת לנושא הפיקוח והבקרה על החתמות נוכחות ידניות, נושא שהינו בעל פוטנציאל סיכון גבוה לחריגות שכר ולעבירות על טוהר המידות.

5. המחלקה לרישוי עסקים

5.1 רקע

דו"ח הביקורת פורסם במסגרת דין וחשבון מבקר המועצה לשנת 2018. בעקבות שינויים בחוק רישוי עסקים ובצו רישוי עסקים נערכה ביקורת במחלקה, שבדקה את התנהלות פקיד רישוי עסקים במועצה, את הפעילות השוטפת ואת היערכות ומוכנות המחלקה לרפורמה הכללית בענף רישוי עסקים. כמו כן, בוצע סקר מדגמי רחב על מצב העסקים טעוני הרישוי בתחומי המועצה.

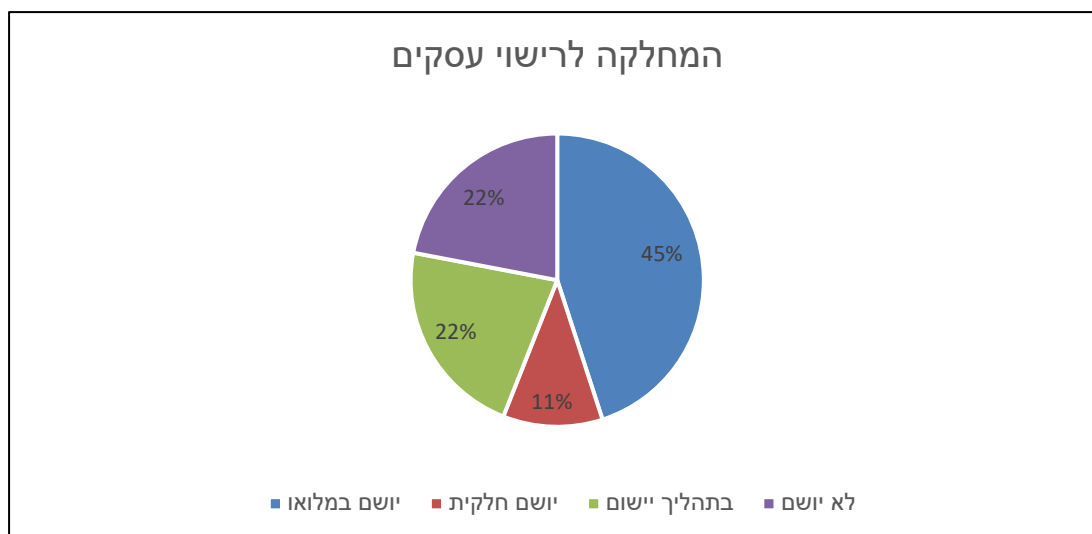
5.2 עיקרי ההמלצות וסטטוס יישומן

מס'	המלצה	גורם מטפל	סטטוס יישום	הערות/פירוט
1.	הביקורת המליצה לבצע מיפוי סקר עסקים מקיף על מנת לאמוד את המצב העדכני של	רישוי עסקים	יושם חלקית	בהתאם לדוח עדכני שהופק מהמערכת, אחוז העסקים הפועלים ללא רישיון ירד ב-14% ממועד הביקורת וכן ישנה ירידה

מס'	המלצה	גורם מטפל	סטטוס יישום	הערות/פירוט
	העסקים בקדימה-צורן ולטייב הנתונים במערכת.			של כ-20% במספר כלל העסקים החייבים ברישוי. נתונים אלה עשויים להצביע על אחת או יותר מהאפשרויות הבאות: פעילות יזומה של היחידה בתחום הרישוי, טיוב הנתונים במערכת וביטוי להקלות הרפורמה, שקיצרו בין היתר את תהליך הרישוי בסוגי עסקים מסוימים. עם זאת, טרם בוצע סקר עסקים מקיף.
2.	הביקורת המליצה להתאים את המערכת הממוחשבת לדרישות הרפורמה ולעדכן את פריטי הרישוי.	רישוי עסקים	יושם	נצפה במערכת הממוחשבת.
3.	כתבי אישום - הביקורת המליצה לאמץ נהלים ברורים ולקבוע תוכנית עבודה מסודרת עם התובע העירוני בנוגע להגשת כתבי אישום.	רישוי עסקים; יועמ"ש	לא יושם	לא הוגשו כתבי אישום כנגד בעלי עסקים הפועלים בניגוד לחוק ולא נכתבו נהלים בנושא.
4.	הביקורת המליצה לכתוב נהלי עבודה פנימיים ליחידה.	רישוי עסקים	בתהליך יישום	מנהל היחידה העביר טיוטת נוהל פנימי מקיף בנושא "בקשה לרישיון עסק" לאישור הגורמים המוסמכים במועצה. טיוטת הנוהל הוגשה לביקורת. בנוסף, לאחר הרפורמה בחוק, הוכנה לשימוש העובדים חוברת טבלאית הכוללת את סוגי העסק ופריטי הרישוי הנדרשים לכל סוג עסק. אמנם לא מדובר בנוהל אך החוברת מסייעת לעובדים בתהליך העבודה. החוברת הוגשה לביקורת. מתוכננת כתיבת נהלים נוספים.
5.	הביקורת המליצה לכתוב תוכנית עבודה למחלקה	רישוי עסקים	יושם	תוכנית עבודה לשנת 2022 הוגשה לביקורת.

מס'	המלצה	גורם מטפל	סטטוס יישום	הערות/פירוט
6.	לפקחי המועצה אין הסמכה לתת דוחות לפי חוק רישוי עסקים. הביקורת המליצה להסמיך את הפקחים במועצה לתת דוחות לפי חוק רישוי עסקים.	הנהלת המועצה	בתהליך יישום	במהלך ביקורת המעקב, החלה המועצה לפעול לאיתור קורס מתאים, שלאחריו ניתן יהיה להסמיך את הפקחים לתת דוחות רישוי עסקים. תכתובת בנושא הוגשה לביקורת.
7.	במערכת ישנה אפשרות למחיקת עסק רשום, כשאפשרות זו מוחקת לחלוטין את התיעוד על אודות עסק זה. עסק שנמחק לא ניתן להחיות מחדש אלא יש לבצע רישום מחדש של העסק מההתחלה. הביקורת העירה שבמצב זה לא ניתן לעקוב אחרי עסק זה – לא ניתן לצפות בו לצרכי תשלום אגרה (חוב קודם) או לצרכי הגשת כתב אישום כנגד עסקים שפעלו ונסגרו.	רישוי עסקים	לא יושם	עסק שנמחק לא ניתן להחיות מחדש במערכת אלא יש לבצע רישום מחדש.
8.	הביקורת המליצה לסיים הליך גביית החובות מעסקים שניתן להם רישיון בפריט אחד במקום לגבות לפי כמות הפריטים.	רישוי עסקים	יושם	נבדק מדגמית במערכת.
9.	עד למועד הביקורת לא פעל תברואן, וכשמונה, לא הוסדר לו התשלום בהיעדר הזמנה וסעיף תקציבי לפעולות. כמו כן, לא התקיים שיתוף פעולה עם מחלקת רישוי עסקים. הביקורת המליצה להסדיר את הנושא.	הנהלת המועצה	יושם	מונה תברואן כנדרש והוא פועל בקשר שוטף עם מחלקת רישוי עסקים.

5.3 הצגה גרפית



5.4 סיכום

מהנתונים ניתן ללמוד כי עד למועד ביקורת המעקב, 45% מההמלצות יושמו במלואן ו-11% יושמו באופן חלקי. 22% מההמלצות נמצאות כיום בתהליך יישום, ו-22% מההמלצות לא יושמו. הביקורת מציינת לחיוב פעולות חשובות שננקטו לאחר הביקורת ובתוכן כתיבת מדריך מפורט לציבור המפורסם באתר המועצה וכתיבת תוכנית עבודה מסודרת המאפשרת מדידת ביצועים. במהלך ביקורת המעקב, החלה המועצה לפעול לאיתור קורס מתאים לפקחי המועצה, שלאחריו ניתן יהיה להסמיכם לתת דוחות רישוי עסקים. כמו כן, נכתבה טיוטת נוהל פנימי מקיף לעובדי המחלקה, שהועברה לתיקוף ואישור הגורמים המוסמכים במועצה. עם זאת, נותרו נושאים מרכזיים שטרם טופלו. כך למשל, עד כה לא בוצע סקר מיפוי עסקים מקיף ולא הוגשו כתבי אישום כנגד בעלי עסקים הפועלים בניגוד לחוק.

6. מקלטים ציבוריים

6.1 רקע

דו"ח הביקורת פורסם במסגרת דין וחשבון מבקר המועצה לשנת 2018. לבקשת ראש המועצה, ולאור המתיחות הביטחונית בתקופת הביקורת, נערכה בדיקה של מידת מוכנות המקלטים הציבוריים בתחומי המועצה קדימה-צורן. כמו כן, בדקה הביקורת את מצבם של המקלטים הדו-תכליתיים שבאחריות המועצה ונמצאים בשימוש של גורמי חוץ.

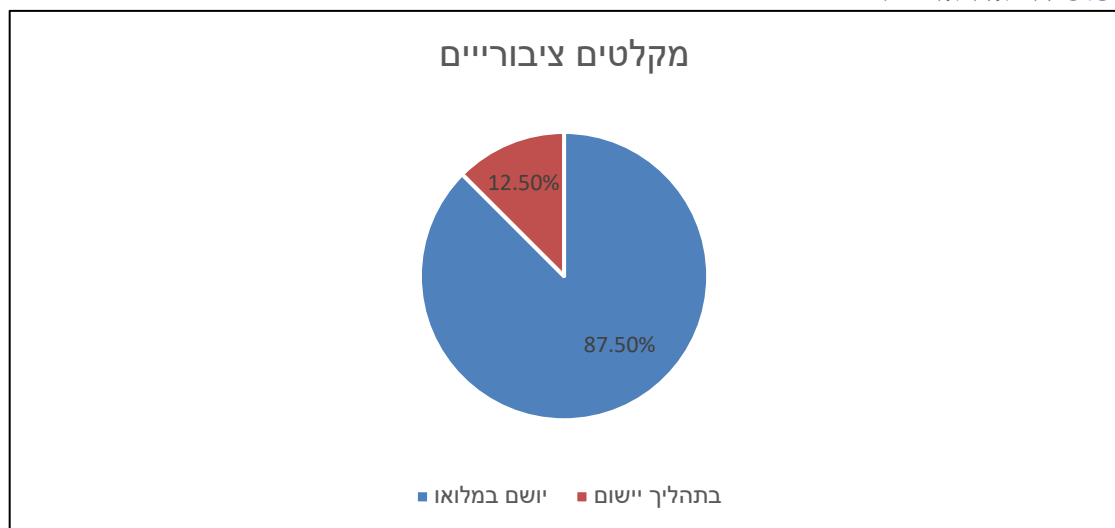
6.2 עיקרי ההמלצות וסטטוס יישומן

מס'	המלצה	גורם מטפל	סטטוס יישום	הערות/פירוט
1.	לגבי מקלטים דו-תכליתיים – המשמשים בין היתר לכינוס, לימוד ולפעילות חברתית, הביקורת המליצה	קב"ט	יושם	כל המקלטים נבדקו על ידי פקיד העורף וקיבלו אישורים.

מס'	המלצה	גורם מטפל	סטטוס יישום	הערות/פירוט
	לבצע בדיקות גז ראדון בהתאם להנחיות משרד החינוך או לחייב את המחזיק לבצע בדיקות תקופתיות.			הוגשה אסמכתה לביקורת.
2.	הביקורת המליצה לאמץ נוהל המגדיר את סדר הפעולות שנצרכות לביצוע בחירום	קב"ט	יושם	נכתב נוהל. הנוהל הוגש לביקורת.
3.	נמצא כי המפתחות לפתיחת המקלטים לא מצויים בידי אחראי פתיחת המקלטים. הביקורת המליצה כי תהיה לו גישה לצרכי בקרה ופיקוח לכל המקלטים.	קב"ט	יושם	כלל המנעולים הוחלפו למפתח מאסטר ונמצאים אצל הסיירים ואחראי מקלטים - רכז החירום.
4.	הביקורת המליצה כי משתמשי מקלטים יהיו חתומים על הסכם שימוש מול המועצה ויבצעו תרגול עמידה ביעד פינוי כפי שיקבע הנוהל. כמו כן, הביקורת המליצה כי מחלקת הביטחון תוודא כי המשתמש / המחזיק לא מציב ציוד בשטח העולה על 20% משטח המקלט וזאת על פי הוראות המשרד לביטחון פנים.	קב"ט	יושם	כלל המקלטים נמצאים כיום תחת שליטת מחלקת הביטחון, מנוהלים ותחת בקרה. הוגשה אסמכתה לביקורת.
5.	מקלט ברחוב הרצל בתוך תחנת משטרת שדות – מדובר במיקום שלא מאפשר גישה בעת חירום, במבנה שמשמש את תחת המשטרה לצורכי ארכיב ומחסן ציוד נשקים ולא ניתן להיכנס למבנה באופן סביר ובהתראה קצרה, מה גם שלא ניתן לחשוף אזרחים למידע משטרת רגיש או לכלי הנשק שמאוחסנים במקום. הביקורת המליצה להוציא מרשימת המקלטים המשמשים לחירום.	קב"ט	יושם	המקלט במשטרת שדות ירד ממצבת המקלטים. הוגשה אסמכתה לביקורת.
6.	בהמשך להמלצה בסעיף הקודם, הביקורת המליצה להפסיק לשלם את חשבון החשמל של המקלט הנמצא בתחנת המשטרה.	הנהלת המועצה	בתהליך יישום	בעקבות ביקורת המעקב, מנכ"ל המועצה פועל כדי להעביר את מונה החשמל לאחריות המשטרה.

מס'	המלצה	גורם מטפל	סטטוס יישום	הערות/פירוט
7.	מקלט ברחוב בן צבי 62 ג' – הביקורת העירה שמקלט זה אינו בטיחותי לשהות אנשים בזמן חירום במצבו הנוכחי. כמו כן במקלט זה שהינו מקלט דו תכליתי יהיה קושי בפינוי הציוד למקום חלופי תוך הזמן המינימלי הנדרש.	קב"ט	יושם	כלל המקלטים שודרגו ועברו ארגון, תחזוקה, ניקיון וצביעה. הוגשו לביקורת אסמכתאות.
8.	הביקורת המליצה לתקן ליקויים נוספים שנמצאו במקלטים, הנוגעים למצב תחזוקתי שדורש טיפול, כגון היעדר מים זורמים, חסימת גישה על ידי מבנים או מיטלטלין, עובש ורטיבות, היעדר תאורת חירום- ברח' בר יהודה 16; ברח' בן צבי 62 א; ברח' בן צבי 6 פינת רוזנבך; ברח' בן צבי 61; ברח' מעלה שלמה 14	קב"ט	יושם	כנ"ל, כולל חיבור למים והתקנת תאורת חירום. לגבי כל המקלטים ישנה בקרה ממוחשבת חודשית לפי רשימה מובנית לבקרה. הוגשה לביקורת אסמכתה על ביצוע בקרה חודשית שוטפת.

6.3 הצגה גרפית



6.4 סיכום

מהנתונים ניתן ללמוד כי אגף הביטחון יישם את כל המלצות הביקורת שנגעו לתחום אחריותו ואף הקים מנגנון דיווח חודשי במערכת ממוחשבת לצורך בקרה שוטפת. המלצה אחת, להפסיק את תשלום חשבון החשמל למקלט שנמצא בתחנת המשטרה (מקלט שירד ממצבת המקלטים של המועצה בעקבות אחת מהמלצות הביקורת), נמצאת בטיפול מנכ"ל המועצה, שהנחה את אגף שפ"ע לטפל בנושא מול חברת החשמל והמשטרה.

7. תגובות המבוקרים

תגובת מנהל היחידה לרישוי עסקים בפועל⁵⁰

סעיף 1 מיפוי וסקר עסקים – הבוקר שוחחתי עם חברה העוסקת בסקר ומיפוי עסקים תקבע פגישה לצורך מתן הצעת מחיר.

סעיף 3 נהלים ותוכנית עבודה עם התובע העירוני בנושא הגשת כתבי אישום – לומד את הנושא. כרגע נמצא בתהליך.

סעיף 7 מחיקת עסק רשום – חל איסור למחוק עסק מהמערכת. קיימת במערכת אפשרות סגירה וניתן להחיות את התיק מחדש.

תגובת יועמ"ש המועצה

יישום הגשת כתבי אישום על ידי היועמ"ש אפשרי רק לאחר טיוב נתונים וקביעת נהלים במחלקה לרישוי עסקים.

⁵⁰ מנהל המחלקה לרישוי עסקים סיים את תפקידו ביום 31/12/21, ועד למינוי מנהל חדש הועבר תפקיד זה באופן זמני למנהל אגף תפעול ושפ"ע.

הערות ראש המועצה

אני מברכת על כך שמרבית המלצות הביקורת משנים 2018-2019 יושמו או נמצאו בתהליך יישום.

בעקבות ממצאי הדו"ח:

- ✓ נכתב נוהל טיפול במבנים נטושים ומסוכנים, והעתק ממנו נמסר לביקורת.
- ✓ החתמות נוכחות ידניות – נשלחו מכתבים לכלל העובדים בנוגע לחשיבות החתמת כרטיס נוכחות (בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2008), נכתב נוהל דיווח נוכחות (מפורסם באתר המועצה) ונערכה הדרכה לעובדים בנוגע לאופן דיווח נוכחות באפליקציית הסינריון.
- ✓ בנוגע להמלצות הנוגעות לפעילות מחלקת רישוי עסקים – בחודש ספטמבר 2022 מונה מנהל למחלקה והוא עודכן בדבר כל ההמלצות שיש לקדם בהקדם, לרבות כתיבת נהלים למחלקה, ביצוע סקר עסקים מקיף והגברת האכיפה כנגד בעלי עסקים הפועלים בניגוד לחוק.
- ✓ לאור הסרת המקלט של משטרת שדות ממצבת המקלטים, נעשתה הפרדת מונים של החשמל והמועצה הפסיקה לשלם את חשבון החשמל של המשטרה.