

بلدية كفر قاسم

مكتب مراقب البلدية

هاتف: 039754904 فاكس: 039071750

البريد الالكتروني: KefahaA@kfar-qasem.muni.il



עיריית כפר קאסם

לשכת מבקר העירייה

טל: 039754904 פקס: 039071750

Email: KefahaA@kfar-qasem.muni.il

עיריית כפר קאסם

לשכת מבקר העירייה



דוח ביקורת שנתי לשנת 2023

6 ינואר 2024

(1) על פי סעיף 170ג(ו)) בפקודת העיריות לא יפרסם אדם דו"ח המבקר או את תוכנו לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, אולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הוועדה לענייני ביקורת להתיר פרסום כאמור. לעניין סעיף זה "דו"ח" לרבות חלק מדו"ח ולרבות ממצא בקורת.

(2) לפי סעיף 334א לפקודת העיריות : המפרסם דו"ח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו – מאסר שנה.

לכבוד :

עו"ד עאדל בדיר

ראש העיר כפר קאסם

שלום רב,

הנדון : דו"ח ביקורת לשנת 2023

אדוני ראש העיר,

בהתאם להוראות סעיף 170ג בפקודת העיריות, אני מתכבד להגיש לכבודך את דוח הביקורת לשנת 2023 דו"ח מס' 25, דוח הביקורת עוסק במגוון נושאים שנבדקו בהתאם לתוכנית העבודה השנתית.

הביקורת בדקה מספר נושאים מתוכם:

1- תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע.

2- הועדה המרחבית לתכנון ובניה "קסם"- רכש והתקשרויות.

3- המחלקה לביקור סדיר.

4 - איסור העישון במקומות ציבוריים.

5- מבנה ארגוני במחלקת הנדסה.

6- ניהול נכסי העירייה.

7- ריכוז ליקויים ומעקב אחר הטיפול בהם.

מטרת הביקורת היא לקדם את התרבות הארגונית המבוססת על שמירת החוק, מנהל תקין, כללי היעילות והחיסכון ועל טוהר המידות.

הביקורת תסייע לעירייה בראשה אתה עומד, בהשגת מטרותיה ובניהול מיטבי של משאבי העירייה ולמען הענקת שירות יעיל ואיכותי לתושבים.

ברצוני להודות לכבודך, למנהלי המחלקות ועובדיהן, על שיתוף הפעולה המועיל והפורח לו זכינו, כולנו תקווה להמשיך את שיתוף הפעולה על מנת לקדם עבודה ע"פ חוק, שמירה על החיסכון, היעילות והשמירה על נוהל תקין.

בהתאם לס"ק 170ג(א) בפקודת העיריות: העתק מדו"ח זה יימסר לוועדה לענייני ביקורת.

בהתאם לס"ק 170ג(ג) בפקודת העיריות: על ראש העירייה להגיש לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר. ולהמציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

בהתאם לס"ק 170ג(ד) בפקודת העיריות: הועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה.

בהתאם לס"ק 170ג(ה) בפקודת העיריות : תוך חודשיים מן היום שבו הגישה הועדה לענייני ביקורת את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.
אודה לכב' באם תפעל שיישמרו לוחות הזמנים .

בכבוד רב,

כיפאח עאמר

מבקר העירייה והממונה על תלונות הציבור

01 בינואר 2024

תוכן עניינים

ביקורת בנושא: תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע 8.....

- 8..... מבוא -
- 11..... תקציר מנהלים -
- 13..... מדיניות אבטחת מידע ונהלי אבטחת מידע -
- 15..... ממשל תאגידי בהיבטי אבטחת מידע -
- 17..... ועדת היגוי בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות -
- 19..... הדרכות ומודעות עובדים -
- 19..... בקרת הרשאות גישה -
- 20..... קיום הגנה אפקטיבית כנגד מתקפות מתוחכמות -
- 22..... ניטור, דיווח ותגובה לאירועי אבטחת מידע -
- 22..... מיקור חוץ -
- 23..... רישום מאגרים, מסמכי הגדרות מאגר ושמירת מידע רב מן הנדרש -
- 24..... סיסמאות, זיהוי ואימות -
- 25..... מיפוי מערכות המאגר ונכסי מידע -
- 26..... גיבוי ושחזור נתוני אבטחה -
- 26..... אבטחת התקנים ניידים -
- 27..... אבטחת גישה מרחוק למשאבי העירייה -
- 27..... בקרה ותיעוד גישה -
- 28..... שימוש במערכות הפעלה מעודכנות -
- 29..... מצלמות אבטחה ומעקב -
- 29..... נספחים -

ביקורת בנושא: רכש והתקשרויות – הועדה המרחבית "קסם" 32.....

- 33..... רקע חוקי -
- 35..... מבוא -
- 37..... רכש והתקשרויות בועדה מרחבית "קסם" -
- 44..... ממצאים עיקריים -
- 45..... סיכום והמלצות -
- 49..... נספחים -

ביקורת בנושא: המחלקה לביקור סדיר 68.....

- 68..... רקע כללי -
- 69..... הגדרות החוק -
- 83..... מבוא -
- 84..... מבנה ארגוני במחלקה -
- 85..... נתוני תלמידי העירייה -

- 85..... עבודת קצין הביקור הסדיר מול בתי ספר -
- 86..... תיאור פעולות לפתיחת תיק עבור תלמיד מטופל ע"י הקב"סים -
- 86..... מענים קיימים ומסגרות תומכות לנוער בסיכון -
- 87 רמת הפירוט בדוחות אישיים של התלמידים המטופלים -
- 87..... תכנית עבודה שנתית לקב"סים במחלקה -
- 88..... תוכניות התערבות למניעת נשירה -
- 89 שיטת דיווח בתי ספר על נוכחות התלמידים למחלקת הביקור הסדיר -
- 89..... איתור התלמידים הנושרים והמעקב אחר ביקורם הסדיר -
- 90..... דיווח בתי ספר ופנימיות -
- 90..... תלמידים בסטטוס הפסיק ללמוד -
- 91..... פגישות עבודה, תיעוד ומעקב -
- 92..... קב"סנט מערכת הדיווח למשרד חינוך -
- 93..... נהלים פנימיים -
- 93..... רוטציה בין בתי הספר -
- 94 התקשרות חוזית עם משרד החינוך -
- 94..... ממצאים עיקריים -
- 95..... סיכום והמלצות .. -

- 96 ביקורת בנושא : איסור העישון במקומות ציבוריים**
- 96 רקע כללי -
- 96..... המסגרת הנורמטיבית-החוק למניעת העישון במקומות ציבוריים -
- 105 מבוא -
- 106 ממצאים עיקריים -
- 107..... סיכום והמלצות .. -

- 108 ביקורת בנושא : מבנה ארגוני במחלקת ההנדסה**
- 108 מבוא -
- 109 המבנה הארגוני -
- 109 ממצאים עיקריים -
- 110..... סיכום והמלצות -

111	ביקורת בנושא : ניהול נכסי העירייה
111	- רקע כללי
112	- רשם נכסים וספר נכסים
112	- הסדרת הבעלות על נכסי העירייה
113	- השכרת/החכרת נכסים
114	- הקצאת נכסי העירייה
115	- פיקוח
116	- ניתוח צרכי הציבור וגיבוש פרוגרמה לשטחי הציבור
116	- מידע על מצב בטיחות הנכסים, נגישותם ומצב תחזוקתם
117	- שיקולים כלכליים בניהול הנכסים
117	- קביעת סכומי ביטוח נכסים
118	- הליכי הפקעה
118	- פרסום מידע לציבור באתר האינטרנט
118	- הנכסים שהוכרזו כמבנים מסוכנים
119	- פלישה לנכסי הרשות
119	- תוכנה/מערכות ניהול
119	- קביעת מנהלים
120	- המלצות הביקורת
121	- סיכום
122	ריכזו ליקויים ומעקב אחר הטיפול בהם
130	הבסיס החוקי לעבודת מבקר העירייה

הביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע

מבוא

בעיריית כפר קאסם פועלות מערכות מידע ממוחשבות ומנוהלים מאגרי מידע רבים לצורך אספקת שירותים חיוניים ומגוונים לתושבים.

הגברת שימוש במערכות מידע, וכן הגברת השימוש במאגרי מידע תוך הרחבת אספקת שירותים דיגיטליים לתושבים בשנים אחרונות, מגביר את הסיכון לחשיפת מידע אישי ברבים בזדון או בתום לב דבר שיכול להביא לפגיעה בפרטיות התושבים ו/או עובדי העירייה.

כמו כן, שימוש זה חושף את העירייה לסיכונים במרחב הסייבר העלולים לפגוע בפעילותה.

סיכוני סייבר עלולים להתממש כתוצאה מניצול של חולשות במערכות, תהליכים וגורם אנושי עד כדי שיבוש הפעילות השוטפת, מניעת יכולת העירייה לספק שירותים לתושבים, חשיפת העירייה לתביעות משפטיות, עיצומים רגולטוריים וכד'.

בשנים האחרונות ישנה עלייה משמעותית בהיקף ובעוצמת האיומים בעולם כולו ובישראל בפרט. איומים אלה נובעים מכך שמרחב הסייבר התרחב ממחשב הקלאסי וחושף כל התקן חכם המשתמש ברשת האינטרנט - ובכך מאפשר תקיפה נרחבת, זאת לצד היותו של האינטרנט רשת נטולת גבולות המאפשרת אנונימיות גבוהה לגורמים זדוניים שעברו מפשע פיזי לפשע דיגיטלי, כני"ל גורמי טרור שבחלק מהמקרים נתמכים על ידי מדינות.

בשנים האחרונות גדל היקף התקיפות באמצעות תוכנות נזקות 1 (Malware), תוכנות כופרות 2 (Ransomware) שונות ו/או הפרות חוק ו"פשעת מידע". תוכנות אלה מתפשטות הן דרך רשת אינטרנט בגלישה או דרך דוא"ל והן באמצעות חיבור פיזי של התקני זיכרון שונים למחשבים ברשת העירייה. התקיפות הופכות למתוחכמות יותר ויותר תוך אוטומציה שלהן והפצה המונית ושימוש בטכניקות הנדסה חברתית כדי לפתות משתמשים להפעיל אותן.

לשם שמירה על צנעת הפרט ועל הוראות החוק, יש לנקוט אמצעים לאבטחת המידע ומערכי המידע, ולהגן עליהם מפני פגיעה, חשיפה ושינוי במזיד או בשוגג. זאת, באופן שישמרו הזמינות, השלמות, המהימנות, הסודיות והשרידות של המידע ומערכות המידע.

1 חוקים, תקנות והנחיות רלוונטיים בהיבטי הגנת הפרטיות ואבטחת מידע

- חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק) להלן הגדרות לפי סעיף 7 לחוק: **אבטחת מידע** - "הגנה על שלמות המידע, או הגנה על המידע מפני חשיפה, שימוש או העתקה, והכל ללא רשות כדן".

¹ תוכנה זדונית המותקנת במחשב ללא ידיעתו של המשתמש ופוגעת בפעולתו התקינה.
² תוכנה זדונית המופעלת על מחשב במטרה להצפין את תכולת הדיסק ותוכן המחשב. לאחר מכן מקבל המשתמש דרישה לתשלום כופר על מנת לקבל גישה לקבצים.

מאגר מידע - "אוסף נתוני מידע, המוחזק באמצעי מגנטי או אופטי והמיועד לעיבוד ממוחשב..."

- בחודש מאי 2017 פורסמו תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017 (להלן - תקנות) מכוח החוק. התקנות אשר נכנסו לתוקף ב-8.5.18, מגדירות חובות מפורטות לבעל מאגר מידע, ליישום בקרות תהליכיות וטכנולוגיות לצורך אבטחת מאגרי מידע בהם מנוהל מידע אישי.
- תורת הגנת הסייבר של מערך הסייבר הלאומי, כוללת בקרות מומלצות.
- ב-11 במרץ 2020 פרסם מערך הסייבר הלאומי "המלצות הגנה לארגונים ועסקים לעבודה מהבית בעקבות התפשטות הקורונה" (להלן - המלצות המערך לעבודה מהבית). ראה נספח א'.

2 המשימות העיקריות בהיבטי הגנת הפרטיות ואבטחת מידע של העירייה כבעלת המאגר

- לקבוע מדיניות ונהלים.
- להעריך ולנהל סיכוני סייבר.
- להדריך עובדים ולהגביר מודעות שלהם.
- להקצות משאבים מתאימים.
- לאתר, להגיב ולטפל באירועי אבטחה חריגים.
- לפקח ולבקר באמצעות תפקיד של ממונה אבטחת מידע לגבי יישום דרישות תקנות.
- להטמיע כלים טכנולוגיים נאותים להגנה על מערכות, תשתיות ומאגרים.
- לפקח ולבקר על פעילות מיקור חוץ.

מטרת הביקורת והיקפה

מטרת הביקורת הייתה לבחון את נאותות ניהול אבטחת מידע בעירייה על היבטיו השונים, וזאת בהתייחס לדרישות תקנות הגנת הפרטיות, הנחיות רשות הגנת הפרטיות ומערך הסייבר הלאומי ותוך בחינת תהליך יישום הוראות התקנות בעירייה. כמו כן, ביקשה הביקורת לבחון את אפקטיביות מנגנוני אבטחת מידע הקיימים בעירייה להתמודדות עם מתקפות סייבר, תוך זיהוי חולשות אבטחה, פגיעות ופערים.

התחומים העיקריים שנבדקו:

- פעילות מחלקת מערכות מידע.
 - פעילות ממונה אבטחת מידע.
 - ממשל תאגידי
- במסגרת זו נבדקו, בין השאר, הנושאים הבאים:
- הדרכה והגברת מודעות עובדים.
 - ביצוע סקרי אבטחה ומבדקי חדירה.
 - פעילות ועדת היגוי בהיבטי אבטחת מידע.

- פעילות ממונה אבטחת מידע.
- גיבוש וביצוע תכנית עבודה בהיבטי אבטחת מידע.
- מדיניות ונהלים בהיבטי הגנת הפרטיות ואבטחת מידע.
- קיום אמצעי אבטחה טכנולוגיים נאותים בפרט בנושא אבטחת גישה מרחוק.
- פיקוח ובקרה על ספקי מיקור חוץ.

מתודולוגיה- שיטת הביקורת

לצורך הביקורת נערכו הפעולות הבאות:

- שיחות ותשאול עם בעלי תפקידים שונים בעירייה.
 - סיור פיזי בבניין העירייה.
 - עיון בחומרים קיימים ותיעוד לפעילות אבטחת מידע.
 - ביצוע בדיקות טכנולוגיות מדגמיות:
- שילוב של כלי תוכנה לסריקה מקצועית ובדיקות ידניות שונות.
 - מבדקי חדירה דרך האינטרנט בהתאם לכתובות IP חיצוניות שסופקו לביקורת, ומזוהות עם העירייה ואתר העירייה.
 - מבדק חדירה תשתית.
 - ביצוע סריקות לאיתור חשיפות אבטחה בשרתים, בסיסי נתונים, ציוד תקשורת ותחנות קצה באמצעות כלי סריקה מקצועי Nessus.
 - ביצוע בדיקות לנאותות הגדרות אבטחה בתחנת קצה מדגמית.
 - בדיקת מחשב נייד ממנו מבוצעת גישה מרחוק.
 - בדיקת הגדרות מדגמית במוצרי אבטחה והגדרות גישה מרחוק.
 - בדיקת הרשאות גישה, הרשאות חיבור מדיה נתיקה וגלישה באינטרנט.
 - בדיקת הקשחת מערכות הדוא"ל.

הביקורת בוצעה בידי יועצים חיצוניים לביקורת, בעלי הסמכות בינלאומיות בתחומי אבטחת מידע וביקורת מערכות מידע (כגון CISA, CISSP, ISO 27001 Lead Auditor), המתמחים בביקורת ויישום רגולציות בתחומי אבטחת מידע והגנת הפרטיות, בניהול סיכוני סייבר ואבטחת מידע ובביצוע מבדקים טכנולוגיים ומבדקי חדירה וסימולציה של תקיפות סייבר.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים. הביקורת מודה על שיתוף הפעולה המקצועי למנהל תחום אבטחת מידע וסייבר בעירייה.

תקציר מנהלים

נושאים שנבחנו:

מס' סעיף	נושא
1	מדיניות אבטחת מידע ונהלי אבטחת מידע
2	ממשל תאגידי (אבטחת מידע)
3	ועדת היגוי
4	הדרכות ומודעות עובדים
5	בקרת הרשאות גישה
6	הגנה כנגד מתקפות מתוחכמות
7	ניטור דיווח ותגובה לאירועי אבטחת מידע
8	מיקור חוץ
9	רישום מאגרים ומסמכי הגדרות מאגר
10	סיסמאות, זיהוי ואימות
11	מיפוי מערכות ונכסים
12	גיבוי ושחזור
13	אבטחת התקנים ניידים
14	גישה מרחוק
15	בקרה ותיעוד גישה
16	שימוש במערכות הפעלה מעודכנות
17	מצלמות אבטחה

תמצית מסקנות מבדקים טכנולוגיים:

בהתבסס על הערכת האבטחה עבור טווחי הכתובות החיצוניות, הפנימיות והמצב הנוכחי של החולשות שזוהו, חלק ניכר מהחולשות שנמצאו וצוינו בדוח המבדקים הטכנולוגיים ובדוח מבדק החדירה התשתית, עשויות להוות גורם לפרצות אבטחה. ניתן לתקן פגיעות אלה על ידי ביצוע שיטות העבודה המומלצות וההמלצות שניתנו.

להערכת הביקורת רמת הסיכון של הרשת הפנימית הינה **קריטית**. תוקף זדוני אשר הצליח להגיע לרשת הפנימית, יכול בצורה פשוטה ומהירה להשיג הרשאות דומיין אדמין ושליטה מלאה ברשת הארגונית.

עיקרי הממצאים במבדקים הטכנולוגיים:

- קיימים פרוטוקולים ישנים שאינם מאובטחים
- קיים שימוש חוזר בסיסמאות של משתמשים חזקים
- לא קיים שימוש ב-SMB Signing
- קיימות מערכות הפעלה ישנות
- לא קיימת מערכת EDXDR

- קיימות תוכנות לא עדכניות בעלות חולשות אבטחה
- קיימים ממשקי ניהול קריטיים נגישים מרשת האינטרנט
- מערכת סינון הדואר, אינה מספקת ומאפשרת קבלה של קבצים זדוניים ופשינג.
- חומת האש אינה מוקשחת ברמה מספקת ומאפשרת למשתמשי הארגון גלישה לאתרים העלולים להכיל תוכן זדוני.
- לא קיים שימוש באימות דו שלבי בעת התחברות לרשת הארגון באמצעות VPN.

ריכוז המלצות דוח הביקורת בקצרה:

1. יש להגדיר סט נהלי אבטחה מפורט.
2. יש למנות ממונה אבטחת מידע אשר יבנה תוכנית בקרה לעמידה בתקנות וידווח להנהלה.
3. מומלץ להגדיר ועדת היגוי לנושאי אבטחת מידע אשר תתכנס לפחות אחת לשנה.
4. יש לקיים הדרכות אבטחת מידע לכלל העובדים כאחת לשנתיים, ולהחתים את כלל העובדים על מסמכי שמירת סודיות וכללי אבטחת מידע.
5. יש לבצע מיפוי הרשאות לפי תפקידים ולתקף מיפוי זה לפחות אחת לשנה.
6. מומלץ להחתים עובדים על אישור כניסה לתיבת הדוא"ל שלהם לאחר סיום העסקתם.
7. יש להפעיל בתחנות קצה ושרתים מערכת EDR מתקדמת לאיתור אנומאליות מעבר ליכולות של אנטי וירוס הקלאסי.
8. יש להקשיח הגדרות מערכות האבטחה כמפורט בדוח המבדקים הטכנולוגיים. בפרט להגדיר אימות דו שלבי בכל גישה מרחוק.
9. יש לבצע באופן קבוע (מחזורית) מעבר על הגדרות מוצרי הגנה קיימים, כגון חומת אש, אנטי וירוס וכד'.
10. מומלץ לבחון רכש של מערכת NAC (network access control) אשר תפקידה לחסום גישה לרכיבים לא מאושרים אל תוך הרשת הפנימית.
11. יש לבצע מיפוי מאגרי מידע החייבים ברישום, ולבצע רישום מול הרשות להגנת הפרטיות עבור המאגרים במיפוי. יש לוודא קיום מסמך הגדרות מאגר למאגרים.
12. מומלץ לחזק את מערך הניטור באמצעות מערכת SIEM ו/או צוות SOC מקצועי.
13. מומלץ להגביל את הגישה לממשק ניהול חומת האש לכתובות מורשות בלבד (Whitelist).
14. יש לוודא קיומם של רשימת מצאי ומיפוי נכסים הכוללים את המערכות והממשקים הרלוונטיים למאגרי המידע. על הרשימה והמיפוי להיות מעודכנים מדי שנה.
15. יש להגדיר בנוהל מדיניות סיסמאות לכלל מערכות המידע והרשת הארגונית.
16. יש לגבש מדיניות סיסמאות מוקשחת ברשת ובכל גישה למערכות/ מאגרי מידע בפועל.
17. מומלץ להגדיר תדירות גיבויים המספקת את צורכי הארגון.
18. מומלץ להחזיק גיבוי קר מנותק לחלוטין מהרשת כהגנה נוספת על המידע במצב בו הגיבויים נפגעו.
19. יש לבצע שחזור מידע גם באופן יזום ולא רק בעת תקלה. מומלץ לבצע שחזור יזום מגיבוי לפחות אחת לרבעון.

20. יש לחסום אפשרות לחיבור מדיה נתיקה בעמדות הקצה. במידת הצורך יש להעביר קבצים דרך שרת הלבנה או להגדיר whitelist לחיבורי מדיה נתיקה מאושרים מראש של הארגון אשר נסרקים ונבדקים לגבי וירוסים בצורה שוטפת.
21. יש להגדיר מדיניות מדיה נתיקה. רצוי לחסום התקנים ניידים באופן גורף ולאפשר רק במקרים חריגים ע"י התקנים אשר נבדקו ואושרו ע"י גורם טכני.
22. מומלץ לשמור את נתוני לוג הגישה לכלל מערכות המידע לשנתיים לפחות. יש לקבע בנוהל ולבצע בפועל בדיקה תקופתית, לפחות מדגמית, של הלוגים.
23. יש לשדרג את כלל מערכות ההפעלה והתוכנות לגרסאות עדכניות ונתמכות.
24. מומלץ לבחון שימוש במנגנון אוטומטי לעדכון מערכות צד שלישי.
25. מומלץ להימנע משימוש באינטרנט אקספלורר או לפחות להשתמש בגרסאות עדכניות שלו ובמידה מצומצמת היכן שלא ניתן להימנע מכך.
26. מומלץ להפעיל באופן תקופתי כלי סריקה ייעודי ומקצועי באמצעותו ניתן לבצע סטאטוס עדכניות מערכות הפעלה ותוכנות המותקנות במחשבים ושרתים ברשת ולבצע עדכונים נדרשים כולל בתוכנות צד ג'.
27. יש להגדיר נוהל מצלמות מפורט המתאר את מורשי הגישה, הנסיבות בהן משתמשים במצלמות וכד'. מומלץ להחתיים את מורשי הגישה על סעיפים ספציפיים לעניין מצלמות.
28. קיימת חובה לשים שילוט על מנת ליידע את הסובבים על כך שהמתחמים מצולמים.
29. יש לבחון האם באמת קיים צורך אמיתי לשמור צילומים זמן רב כמתקיים.
30. יש לטפל בכלל הממצאים בדוח המבדקים הטכנולוגיים.

1- מדיניות אבטחת מידע ונהלי אבטחת מידע

תקנה 3 (2) קובעת כי "הממונה על אבטחה יכין נוהל אבטחת מידע ויביאו לאישור בעל המאגר";

מתוך מדריך ליישום תקנות הגנת הפרטיות של רשות הגנת הפרטיות: "הממונה על אבטחה יכין נוהל אבטחת מידע ויביאו לאישור ההנהלה הבכירה של הארגון"

- תקנה 4(ג) קובעת כי "נוהל אבטחת מידע" שייקבע בעל מאגר מידע, יכלול, בין היתר:
- (1) הוראות בעניין האבטחה הפיזית והסביבתית של אתרי המאגר...;
- (2) הרשאות גישה למאגר המידע ולמערכות המאגר...;
- (3) תיאור של אמצעים שמטרתם הגנה על מערכות המאגר ואופן הפעלתם לצורך כך;
- (4) הוראות למורשי הגישה למאגר המידע ולמערכות המאגר לצורך הגנה על המידע במאגר;
- (5) הסיכונים שחשוף להם המידע שבמאגר במסגרת הפעילות השוטפת של בעל מאגר המידע, לרבות אלה הנובעים ממבנה מערכות המאגר... אופן קביעת סיכונים אלה, ואופן הטיפול בהם, לרבות על ידי מנגנוני הצפנה מקובלים להגנה על המידע השמור במאגר או במערכות המאגר;
- (6) אופן התמודדות עם אירועי אבטחת מידע... לפי חומרת האירוע ומידת רגישות המידע;

(7) הוראות לעניין ניהול של התקנים ניידים ושימוש בהם...

תקנה 4(ד) קובעת כי במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, יכלול "נוהל אבטחת מידע" התייחסות אף לסעיפים הבאים:

- (1) "אמצעי הזיהוי והאימות לגישה למאגר ולמערכות המאגר...";
- (2) אופן הבקרה על השימוש במאגר המידע, ובכלל זה תיעוד הגישה למערכות המאגר...;
- (3) הוראות לעניין עריכת ביקורות תקופתיות לוודא קיומם ותקינותם של אמצעי האבטחה לפי נהל האבטחה ולפי תקנות אלה...;
- (4) הוראות לעניין גיבוי הנתונים...;
- (5) הוראות לעניין אופן ביצוע פעולות פיתוח במאגר ותיעודן, ובכלל זה אופן הגישה של אנשי הפיתוח לנתונים במאגר."

ממצאים:

לא קיים נוהל אבטחה מקיף הכולל את כלל היבטי אבטחת המידע הנדרשים בתקנות, כגון אבטחה פיזית, הרשאות גישה, התמודדות עם אירוע אבטחת מידע, התקנים ניידים, גיבויים וכד'.

המלצות:

יש להגדיר סט נהלים מקיף המתייחס לכלל הנושאים העולים מדרישות תקנות הגנת הפרטיות:

1. נוהל אבטחה פיזית
 2. נוהל ניהול הרשאות גישה למערכות הארגון
 3. נוהל התחברות וגישה מרחוק
 4. נוהל הנחיות למורשי הגישה למאגרי המידע/ כללי אבטחת מידע לעובדים
 5. נוהל תגובה לאירועי אבטחת מידע
 6. נוהל התקנים ניידים/ מדיה נתיקה
 7. נוהל זיהוי ואימות גישה כולל מדיניות סיסמאות
 8. נוהל בקרה ותיעוד גישה למערכות המאגר ("נוהל ניטור ותיעוד לוגים")
 9. נוהל גיבויים
 10. נוהל אבטחת מידע במשאבי אנוש
 11. נוהל מיקור חוץ
 12. מסמך מדיניות
- פרט לנהלים הנ"ל, יש להחזיק מסמך הכולל את:
- רשימת הסיכונים להם חשוף המאגר
 - אמצעי ההגנה על המערכות ומנגנוני ההצפנה הקיימים
 - רשימת מצאי רכיבי חומרה ומערכות לוגיות על כלל הנהלים להיות מתוקפים מדי שנה ומאושרים על ידי גורם ניהולי רלוונטי.

2- ממשל תאגידי בהיבטי אבטחת מידע

- חוק הגנת הפרטיות, סעיף 17ב. (א) קובע כי:
- הגופים המפורטים להלן חייבים במינוי אדם בעל הכשרה מתאימה שיהיה ממונה על אבטחת מידע (להלן – הממונה):
- (1) מחזיק בחמישה מאגרי מידע החייבים ברישום לפי סעיף 8;
 - (2) גוף ציבורי שהגדרתו בסעיף 23;
- תקנה 3 קובעת כי:
- ”חלה חובה למנות ממונה על אבטחת מידע, או מונה ממונה על אבטחת מידע במאגר המידע יחולו הוראות אלה:
- (1) ממונה אבטחה יהיה כפוף ישירות למנהל מאגר המידע או למנהל פעיל של בעל המאגר או המחזיק בו, לפי העניין, או לנושא משרה בכירה אחר הכפוף ישירות למנהל המאגר.
 - (2) הממונה יכין תכנית לבקרה שוטפת על העמידה בדרישות תקנות אלה, יבצע אותה ויודיע לבעל מאגר המידע ולמנהל המאגר על ממצאיו;
 - (3) הממונה על אבטחה לא ימלא תפקיד נוסף שעלול להעמידו בחשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו לפי תקנות אלה;
 - (4) הטיל בעל מאגר המידע על ממונה על אבטחה משימות נוספות על החובות המנויות... לשם ביצוע תקנות אלה, יגדירן בצורה ברורה;”
 - (6) ”בעל מאגר המידע יקצה לממונה את המשאבים הדרושים לו לשם מילוי תפקידו.”

האם ממונה אבטחת מידע יכול שיהיה כפוף למנמ"ר (מנהל מערכות מידע)?

סעיף 3(4) לתקנות קובע כי הממונה לא ימלא תפקיד נוסף שעלול להעמידו בחשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו לפי התקנות. המטרה של ההוראה היא לשמר את עצמאות שיקול דעתו וחוסר התלות של ממונה האבטחה. עמדת הרשות היא שלא ניתן להשיג מטרה זו אם ממונה האבטחה יכהן בעצמו גם כמנמ"ר של הארגון. חשש לניגוד עניינים קיים גם במקרה בו הממונה יהיה רק כפוף למנמ"ר. אולם ניתן לצמצם את החשש אם חוסר תלותו ועצמאות שיקול דעתו של הממונה תובטח בדרך יעילה אחרת, בשים לב למבנה הארגון ולמאפייניו הספציפיים. לדוגמה, באמצעות אפשרות דיווח ישיר למנכ"ל או לדירקטוריון, ומעורבות שלהם במינוי הממונה ובקביעת תנאי העסקתו.

האם ניתן למנות ממונה אבטחת מידע חיצוני (מיקור חוץ)?

ניתן למנות ממונה אבטחת מידע חיצוני, שאינו עובד הארגון. בעת המינוי יש לוודא כי הממונה מבין כי הינו חב באחריות אישית לאבטחת המידע במאגר כפי שמוגדר בסעיף 17ב(ב) לחוק הגנת הפרטיות.

האם קיים נוהל למינוי ממונה אבטחת מידע, ודרישות ספציפיות לתפקיד?

חוק הגנת הפרטיות ותקנות אבטחת מידע אינם מתייחסים לאופן מינוי ממונה אבטחת מידע. יחד עם זאת, נזכיר כי יש להתייחס לדברי החוק כפי שמופיעים בסעיף 17ב(א). בשים לב לכך שממונה על אבטחת מידע יהיה אדם בעל הכשרה מתאימה לתפקיד, וכן לעמוד בדרישות תקנה 3 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017.

משרד הפנים הגדיר תפקיד של ממונה אבטחת מידע, ההגדרה מתפרסת על 6 עמודים. רצ"ב הפרסום של משרד הפנים :

https://www.moin.gov.il/LOCALGOVERNMENT/local%20authority/human_assets/DocLib1/%D7%9E%D7%A0%D7%94%D7%9C%20%D7%90%D7%91%D7%98%D7%97%D7%AA%20%D7%9E%D7%99%D7%93%D7%A2.pdf

משרד הפנים
מינהל השלטון המקומי
האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות

מנהל אבטחת מידע – Chief Security officer

נתוני המשרה (סעיף תקציבי *****)
סוג תפקיד: מוגדר בחקיקה.
כל גוף ציבורי (לרבות רשויות מקומיות) ימנה ממונה על אבטחת המידע (סעיף 17 ב' לחוק הגנת הפרטיות). ¹
תיאור התפקיד
ייעוד: ניהול אבטחת המידע ברשות המקומית בהתאם להוראות הדין הקיים ולנהלי הרשות המקומית ומדיניותה.
תחומי אחריות:
<ol style="list-style-type: none"> 1. תכנון מדיניות אבטחת המידע ובקרה על יישומה. 2. תכנון וביצוע סקרי אבטחת מידע. 3. ניהול החרשאות, ודרכי הגישה למשתמשים. 4. תכנון ויישום תוכנית התאוששות - DRP. 5. ניהול ההגנה על מערכות המידע והתקשורת.
מירוט הביצועים והמשימות העיקריות, הנגזרים מתחומי האחריות:
<ol style="list-style-type: none"> 1. תכנון מדיניות אבטחת המידע ובקרה על יישומה. <ol style="list-style-type: none"> א. שמירה ואבטחת המידע ברשות תוך דגש על אבטחת מידע רגיש ואו מסווג והיבטים נוספים בהתאם להוראות הדין הקיים. ב. הגדרה ואשרור מדיניות אבטחת המידע ברשות בשיתוף מנהל מערכות המידע והנהלת הרשות. ג. יצירה ותחזוקה של רשימת מאגרי המידע העיקריים של כלל מערכות המידע והתקשורת בהתאם לדרישות החוק. ד. סיווג נכסי המידע לפי רמת רגישותם והגדרת בקרות אבטחת המידע הנדרשות להם. ה. הערכת סיכוני אבטחת מידע במערכות המידע והתקשורת. ו. עדכון פרטי הערכת הסיכונים עם שינויים משמעותיים בתהליכים במערכות המידע או באיומי אבטחת מידע. ז. רישום מאגרי מידע ועמידה בדרישות החוק בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות. ח. הגדרת דרישות אבטחת המידע ההכרחיות ליישום בתהליך העברת המידע ברשות ואל מחוץ לרשות המקומית. ט. הגדרת אירועי אבטחת המידע וצורת התגובה לאירועים אלה.

¹ הבסיס החוקי: חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981 (להלן: "חוק הגנת הפרטיות").

דוגמה למכרז פומבי לתפקיד ממונה אבטחת מידע בעירייה אחרת בתקציב של 30 שעות שבועיות :

<https://betshemesh.muni.il/uploads/n/1591527757.1888.pdf>

פסקת תנאי סף לתפקיד ממונה אבטחת מידע :

- 3.2 תנאי סף למועמד מטעם המציע :
- 3.2.1 מומחה בעל 5-10 שנות ניסיון בתחומי מערכות המידע, אבטחת מידע, חוק הגנת הפרטיות רשתות תקשורת, תשתיות מחשוב וטלפוניה.
- 3.2.2 המועמד בעל הכשרה של אחד מאלה :
- 3.2.3 קורס או הסמכה מוכרים בתחום אבטחת המידע (CISSP, CISO, CISA, CEH) - מוסד אקדמאי מוכר יתרון.
- 3.2.4 הסמכה אחת לפחות בתחום IT (MCSA, CCNA וכו').
- 3.2.5 מומחה בעל ניסיון מעשי של לפחות שנה בתחום אבטחת המידע וליווי רשויות לעמידה בתקני חוק הגנת הפרטיות.
- 3.2.6 עדיפות תינתן לבעלי ניסיון בהטמעת GDPR בארגונים מעל 500 משתמשים.
- 3.2.7 ניסיון בליווי לפחות גוף מוניציפאלי אחד כגון רשות מקומית / תאגיד מים / וכו' המונות מעל 500 משתמשים.
- 3.2.8 ניסיון מעשי באפיון קמפיין הגברת מודעות עובדים ומנהלים לנושאי אבטחת המידע.
- 3.2.9 מומחה בעל ניסיון בעבודה מול ספקים וגורמי צד ג' בנושאי אבטחת מידע.
- 3.2.10 מומחה בעל ניסיון בעבודה מול גורמים רגולטוריים כגון מערך הגנת הסייבר.

ממצאים :

1. טרם מונה ממונה אבטחת מידע בעל הכשרה מתאימה בעירייה.
2. טרם הוכנה תוכנית בקרה מפורטת (שנתית/ רב שנתית) לעמידה בתקנות הגנת הפרטיות.
3. לא מתקיימים דיווחים קבועים בכתב להנהלה בנוגע לפעילות אבטחת מידע.

המלצות :

1. מומלץ כי ימונה ממונה אבטחת מידע בעירייה בעל הכשרה מתאימה שאינו מכהן בתפקיד אחר בהיקף משרה מספק לביצוע כלל המשימות, הממונה לא ימלא תפקיד נוסף שעלול להעמידו בחשש לניגודי עניינים.
2. מומלץ כי, הממונה יכין תכנית בקרה מפורטת שנתית לפחות לעמידה בתקנות ותקציב נדרש מתאים ליישום התוכנית, יגיש לאישור ההנהלה וידווח על ביצועה להנהלה ומנהלי מאגרים.
3. על ממונה אבטחת מידע להעביר דיווח תקופתי בכתב במסגרת ועדת היגוי או ישירות להנהלה בכירה ולמנהלי מאגרים בו יוצגו תוצאות פעולות הבקרה שלו ואיזה פערים עדיין קיימים לעמידה בדרישות התקנות. במסגרת זו על ממונה אבטחת מידע לתעד באופן מפורט כל הפעילות הבקרה המבוצעת על ידו.

3- ועדת היגוי בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות

כיום בארגונים רבים מקובל כי קידום נושאי אבטחת מידע והגנת הפרטיות מובילים באמצעות ועדות היגוי.

להלן תפקידים סטנדרטיים של ועדת היגוי :

- ✓ אישור ועדכון בכל הנוגע למדיניות אבטחת המידע ונהלים.
- ✓ לסייע לעירייה בכל הקשור לניהול תקין של תחום אבטחת המידע בעירייה.

- ✓ אישור תכנית העבודה בתחום אבטחת מידע, הקצאת תקציבים ומעקב אחר יישום תכנית העבודה בתחום.
- ✓ לדון באירועי אבטחת מידע חריגים.
- ✓ להבטיח קיומם של מנגנוני פיקוח ובקרה נאותים.
- ✓ לסייע להנהלת העירייה בקבלת החלטות בכל הקשור לתחום אבטחת המידע מתוך ראיה אינטגרטיבית של התחום בעירייה.
- ✓ קבלת דיווחים תקופתיים ממונה אבטחת מידע והנחיית ממונה אבטחת המידע.

להלן סדרים מקובלים לקיום פגישות ועדת היגוי:

- ⇐ הוועדה תתכנס בתדירות קבועה ומספקת, (אחת לשנה לפחות) ותדווח לראש העירייה ומועצת העירייה, על פעילותה, מסקנותיה והמלצותיה בנושאים בהם הוסמכה לעסוק.
- ⇐ רצוי כי לפחות בדיון השנתי בו תאושר תכנית העבודה ותקציבים יהיה נוכח ראש העירייה.
- ⇐ הוועדה תערוך פרוטוקולים של ישיבותיה.
- ⇐ חברי הוועדה צריכים להיות מתחומים מנהליים ולא רק מערכות מידע לרבות יועץ משפטי, קצין הביטחון, מנהל משאבי אנוש, אחראי על תאגידים עירוניים, מנהלי המאגרים שמונו ועוד.

ממצאים:

הביקורת מצאה כי לא הוגדרה באופן פורמאלי ועדת היגוי לנושאי אבטחת מידע באמצעות כתב מינוי או במסגרת נוהל ארגוני לרבות תפקידיה, סמכויותיה וחבריה. לא נמצא תיעוד לפרוטוקולי ישיבות הנהלה בנושא אבטחת מידע. לא מתקיים דיווח שנתי בנושאי אבטחת מידע לראש העירייה או גורם ניהולי בכיר. לא מבוצעת בקרה על סטטוס עמידה בתקנות הגנת הפרטיות כחלק מהעבודה השוטפת.

המלצות:

1. להגדיר באופן פורמאלי ועדת היגוי לנושאי אבטחת מידע והגנת הפרטיות לרבות משתתפיה, תדירות התכנסותה, תפקידיה וסמכויותיה, במסמך מדיניות אבטחת מידע תוך הגדרת כתב מינוי לכל אחד מחבריה.
2. לכנס ועדת היגוי בתדירות תקופתית כולל דיון שנתי לפחות בנוכחות ראש העירייה תוך תיעוד מסודר בפרוטוקולים של נושאים שנדונו, החלטות ומעקב ביצוע.
3. מומלץ לבצע דיווח שנתי על מצב אבטחת מידע בעירייה וסטטוס עמידה בתקנות הגנת הפרטיות למועצת העירייה.

4- הדרכות ומודעות עובדים

סעיף 7 לתקנות הגנת הפרטיות קובע:

"(ב) בטרם יקבלו גישה למידע ממאגר המידע או לפני שינוי היקף הרשאותיהם, יקיים בעל מאגר מידע הדרכות לבעלי הרשאות בנושא החובות לפי החוק ותקנות אלה, וימסור להם מידע על אודות חובותיהם לפי החוק ונוהל האבטחה.
(ג) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, יקיים בעל המאגר פעילות הדרכה תקופתית לבעלי הרשאות שלו, בדבר מסמך הגדרות המאגר, נוהל האבטחה והוראות אבטחת המידע לפי החוק ולפי תקנות אלה, בהיקף הנדרש לצורך ביצוע תפקידיהם, ובדבר חובות בעלי הרשאות לפיהם; הדרכה כאמור תיערך אחת לשנתיים לפחות..."

ממצאים:

1. נמצא כי לא קיימת תוכנית הדרכות ולא התבצעו הדרכות לכלל עובדי החברה בשנתיים האחרונות.
2. נמצא כי החתמת עובדים על כללי אבטחת מידע ועל שמירת סודיות מתקיימת עבור עובדים בכירים בלבד, אשר חותמים על חוזה אישי בפורמט משרד הפנים ולא לכלל העובדים בעלי גישה למחשב או למידע.
3. נמצא כי העובדים אינם מתורגלים בשוטף בסימולציות פשינג או מבחנים בנושאי אבטחת מידע.

המלצות:

1. לבצע הדרכות מודעות בהיבטי אבטחת מידע והגנת הפרטיות לכלל העובדים בעירייה כנדרש בתקנות הגנת הפרטיות, כולל הטמעת מנגנון שמבטיח כי כל העובדים, להם קיימת גישה למערכות העירייה ולמאגרי המידע, יקבלו הדרכה תקופתית בתדירות של 24 חודשים לכל הפחות תוך ביצוע מעקב ורישום לגבי מועדי ההדרכות לכל עובד. \
2. להחתים את כלל עובדי העירייה אשר נגישים למערכות מידע כל שמירת סודיות ועל כללי אבטחת מידע
3. לבצע תרגולים של סימולציות פשינג להגברת יכולת העובדים להתמודד עם אירועי פשינג אמיתיים.

5- בקרת הרשאות גישה

בסעיף 8 בתקנות ניהול הרשאות גישה נרשם:

"(א) בעל מאגר מידע יקבע הרשאות גישה של בעלי הרשאות למאגר המידע ולמערכות המאגר, בהתאם להגדרות תפקיד; הרשאת הגישה לכל תפקיד תהיה במידה הנדרשת לביצוע התפקיד בלבד.
(ב) בעל מאגר מידע ינהל רישום מעודכן של תפקידים, הרשאות הגישה שניתנו להם, ושל בעלי הרשאות הממלאים תפקידים אלה) להלן – רשימת ההרשאות התקפות."

ממצאים:

1. מתן הרשאות לעובד חדש מתבצע ע"י האגף הטכני לאחר קבלת מייל מהמנהל הישיר של העובד.
2. לא מתקיימת סקירת הרשאות קבועה/ תיקוף של הרשאות הגישה למערכות/ מאגרי המידע.
3. לא קיים מסמך המתאר את כלל התפקידים והרשאותיהם.
4. לא מבוצעת הקפאת תיבות דוא"ל של עובדים בעת יציאה לחופשות/ היעדרויות ארוכות.
5. עובדים אינם חתומים על כך שמאשרים גישה לתיבות דוא"ל לאחר סיום עבודתם.

המלצות:

1. יש לבצע מיפוי מדויק של איזה סוגי הרשאות נדרשות ברמת כל תפקיד לכלל מערכות המאגרים.
2. יש לבצע תיקוף תקופתי של נאותות הרשאות בכל מערכות המידע/ המאגרים.
3. מומלץ לגבש מדיניות העירייה לגבי הקפאת חשבונות עובדים במקרה של חופשות והיעדרויות ארוכות. כמו כן להחתיים עובדים על אישור גישה לתיבות דוא"ל שלהם לאחר סיום עבודתם.

6- קיום הגנה אפקטיבית כנגד מתקפות מתוחכמות

סעיף 14(א) לתקנות קובע:

"בעל מאגר מידע לא יחבר את מערכות המאגר לרשת האינטרנט או לרשת ציבורית אחרת, בלא התקנת אמצעי הגנה מתאימים מפני חדירה לא מורשית או מפני תוכנות המסוגלות לגרום נזק או שיבוש למחשב או לחומר מחשב."

בשנים אחרונות התגברו מתקפות סייבר מתוחכמות המנצלות פרצות ZERO DAY. אלו הן פרצות שמתגלות על ידי גורמים זדוניים ולא מועברים לידיעת יצרנים לצורך ביצוע תיקונים. לפרצות אלה טרם הוגדרו חתימות המכילים תוכנת אנטי וירוס מתאימה ומוצרי אבטחה נוספים ולכן הן עלולות לא להתגלות ולא להיחסם. גורמים זדוניים כותבים נזקות ייעודיות לניצול פרצות חדשות אשר לרוב, מופצות בקמפינים של דיוג הנשלחים בדואר אלקטרוני או דרך האינטרנט ואף מופצות ללא ידיעת המשתמש באמצעות התקן נייד (Disk On Key).

לצורך התמודדות עם פרצות אלה פותחו טכנולוגיות שהוכיחו אפקטיביות בשילוב של מספר טכנולוגיות, כגון: SANDBOX (קופסת חול- סביבה וירטואלית בה נבחנת התנהגות קובץ לאיתור פעילות זדונית לפני שחרורו למשתמש), Endpoint analysis, Behavioral, Anomaly detection Detection and Response -EDR, Code Sterilization (הלבנת קבצים).

ניתן להרחיק את האיום ממשתמשי קצה ולאפשר גלישה מאובטחת באינטרנט באמצעות שימוש במכונות מרוחקות והפרדת רשתות פנים ארגוניות מרשת האינטרנט (Secure browsing). חומת אש אפליקטיבית = WAF – WEB

Application Firewall, נועדה לחסימת מתקפות ברובד האפליקטיבי על אפליקציות ואתרים באינטרנט.

ממצאים:

העירייה משתמשת במספר מוצרי אבטחה על מנת להגן על הרשת ועמדות הקצה, ביניהן:

- אנטי-וירוס Windows Defender
- אנטי-וירוס Symantec
- חומת אש FortiGate כולל מספר מודולי אבטחה מופעלים
- חומת אש אפליקטיבית (WAF) להגנה על אתר האינטרנט של העירייה
- מערכת UPS בחדר שרתים

במסגרת בדיקות טכנולוגיות נמצא בין היתר כי:

1. חומת האש אינה מוגדרת בצורה מספיק אפקטיבית.
2. רישוי מוצר האנטי וירוס של סימנטק הינו פג תוקף, ולא מנע מספר סימולציות תקיפה אשר בוצעו. נמסר כי העירייה נמצאת בתהליך בחינה למוצר בעל טכנולוגיה מתקדמת יותר מסוג EDR/XDR.
3. הגדרות ה-WAF לא מנעו לפחות סוג אחד של מתקפה אפליקטיבית.
4. העירייה כיום ללא פתרון NAC למניעת חיבור בלתי מורשה לרשת העירייה.
5. קיימים רכיבי תקשורת כגון מתגים וכד' בעלי קושחה לא עדכנית וחשופה לחולשות קריטיות.
6. מערכות הדוא"ל לא מנעו מתקפת התחזות אשר בוצעה במסגרת הבדיקות.
7. קיים שימוש בפרוטוקולים פגיעים ברשת הפנימית.

*לפירוט מלא של הממצאים הטכנולוגיים וההמלצות הרלוונטיות יש לקרוא את דוח המבדקים הטכנולוגיים.

המלצות:

בהתאם למבדקים טכנולוגיים שבוצעו ובחינת התייעוד שהתקבל, הביקורת סבורה כי קיים מקום להוסיף שכבות הגנה נוספות כמפורט להלן:

1. להפעיל בתחנות קצה ושרתים מערכת EDR מתקדמת לאיתור אנומאליות מעבר ליכולות של אנטי וירוס הקלאסי.
2. להקשיח את ההגדרות של חומת האש וה-WAF כמתואר בדוח המבדקים הטכנולוגיים.
3. לבצע באופן קבוע (מחזורית) מעבר על הגדרות מוצרי הגנה קיימים, כגון חומת אש, אנטי וירוס וכד'. במסגרתו ייבדקו גרסאות עדכניות, מודולים מוקשחים ומופעלים, עדכוני אינדיקטורים רלוונטיים וכיוצ"ב ע"י גורמים מקצועיים.
4. יש הימנע משימוש בפרוטוקולים פגיעים וישנים.
5. מומלץ לבחון רכש של מערכת NAC(network access control) אשר תפקידה לחסום גישה לרכיבים לא מאושרים אל תוך הרשת הפנימית.

6. להקשיח את מערכות סינון הדוא"ל כרשום בדוח המבדקים הטכנולוגיים.
7. לבצע סריקות מחזוריות ומבדקים תקופתיים לאיתור חולשות ולהציג את תוצאות המבדקים להנהלה הבכירה תוך קבלת אישורה להרחבה תקציבית או קבלת רמת הסיכון הנוכחית.

7- ניטור, דיווח ותגובה לאירועי אבטחת מידע

סעיף 11 לתקנות קובע:

5.5 בעל מאגר מידע אחראי לתייעוד כל מקרה שבו התגלה אירוע המעלה חשש לפגיעה בשלמות המידע, לשימוש בו בלא הרשאה או לחריגה מהרשאה (להלן – אירועי אבטחה); ככל האפשר יבוסס התייעוד האמור על רישום אוטומטי. (ב) בנוהל האבטחה יקבע בעל מאגר מידע גם הוראות לעניין התמודדות עם אירועי אבטחת מידע, לפי חומרת האירוע ומידת רגישות המידע, לרבות לעניין ביטול הרשאות וצעדים מידיים אחרים הנדרשים וכן לעניין דיווח לבעל המאגר על אירועי אבטחה ועל פעולות שננקטו בעקבותיהם. (ג) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית, יקיים בעל המאגר דיון אחת לשנה לפחות באירועי האבטחה ויבחן את הצורך בעדכון של נוהל האבטחה; במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, ייערך דיון כאמור אחת לרבעון לפחות.”

ממצאים:

1. לא קיים נוהל לטיפול באירוע אבטחת מידע.
2. לא הוגדר צוות תגובה לאירועי סייבר.
3. לא קיים ניטור של מערכות הארגון על ידי צוות SOC חיצוני.

המלצות:

4. יש להגדיר נוהל תגובה/ נוהל טיפול באירוע אבטחת מידע הכולל טבלת אנשי קשר, צוות תגובה, חובות דיווח לגורמים רלוונטיים וכן התייחסות לתרחישים ספציפיים אירועי אבטחת מידע.
5. מומלץ לחזק את מערך הניטור, למשל ע"י מערכת SIEM וצוות SOC חיצוני המנטר את הפעילות ברשת 24/7. לחלופין, להטמיע מערכת MDR מתקדמת.

8- מיקור חוץ

במסגרת תקנה 15 נקבע כי:

- (1) יקבע במפורש בהסכם עם הגורם החיצוני (בתקנה זו – ההסכם) את כל אלה, בשים לב לסיכונים לפי פסקה (1)
 - א) המידע שהגורם החיצוני רשאי לעבד ומטרות השימוש המותרות בו לצורכי ההתקשרות;
 - ב) מערכות המאגר שהגורם החיצוני רשאי לגשת אליהן;

(ג) סוג העיבוד או הפעולה שהגורם החיצוני רשאי לעשות ;
 (ד) משך ההתקשרות, אופן השבת המידע לידי הבעלים בסיום ההתקשרות, השמדתו
 מרשותו של הגורם החיצוני ודיווח על כך לבעל מאגר המידע ;
 (ה) אופן יישום החובות בתחום אבטחת המידע שהמחזיק חייב בהן לפי תקנות אלה ,
 וכן הנחיות נוספות לעניין אמצעי אבטחת מידע שקבע בעל מאגר המידע, אם
 קבע ;
 (ו) חובתו של הגורם החיצוני להחתיים את בעלי ההרשאות שלו על התחייבות לשמור
 על סודיות המידע, להשתמש במידע רק לפי האמור בהסכם, וליישם את אמצעי
 האבטחה הקבועים בהסכם כאמור בפסקת משנה (ה) ;
 (ז) התיר בעל מאגר מידע לגורם החיצוני לתת את השירות באמצעות גורם נוסף –
 חובתו של הגורם החיצוני לכלול בהסכם עם הגורם הנוסף את כל הנושאים
 המפורטים בתקנה זו ;
 (ח) חובתו של הגורם החיצוני לדווח, אחת לשנה לפחות, לבעל מאגר המידע על אודות
 אופן ביצוע חובותיו לפי תקנות אלה וההסכם ולהודיע לבעל המאגר במקרה של
 אירוע אבטחה ;
 (4) ינקוט אמצעי בקרה ופיקוח על עמידתו של הגורם החיצוני בהוראות ההסכם
 ובהוראות תקנות אלה, בהיקף הנדרש בשים לב לסיכונים האמורים בפסקה
 (1).”

ממצאים :

נמסר לביקורת כי לא קיים מיפוי ספקים מלא ומעקב ובקרה על ספקים רגישים
 מבחינת אבטחת מידע.

המלצות :

1. לבצע מיפוי ספקים למען בקרה על ספקים בעלי גישה למידע רגיש או למערכות
 המידע של העירייה.
2. לדרוש לקבל מכל הספקים הרלוונטיים דיווח בכתב על סטטוס עמידה בתקנות
 הגנת הפרטיות בתדירות תקופתית.
3. לדרוש לקבל מספקי מיקור חוץ סיכומי דוחות מבדקי חדירה תקופתיים וסקרי
 אבטחה ולוודא שאין ממצאים קריטיים שלא מטופלים.
4. לפעול להחתמת כלל הספקים על נספח אבטחת מידע הכולל התייחסות לכל
 הדרישות בסעיף 15 של תקנות הגנת הפרטיות.

9- רישום מאגרים, מסמכי הגדרות מאגר ושמירת מידע רב מן הנדרש

בתקנה 2 (הגנת הפרטיות) נקבע :

(א) בעל מאגר מידע יגדיר במסמך הגדרות מאגר (להלן – מסמך הגדרות המאגר) את
 כל העניינים האלה לפחות :

- (1) תיאור כללי של פעולות האיסוף והשימוש במידע ;
- (2) תיאור מטרות השימוש במידע ;

סוגי המידע השונים הכלולים במאגר המידע, בשים לב לרשימת סוגי המידע שבפרט בתוספת הראשונה; פרטים על העברת מאגר המידע, או חלק מהותי ממנו אל מחוץ לגבולות המדינה או שימוש במידע מחוץ לגבולות המדינה, מטרת ההעברה, ארץ היעד, אופן ההעברה וזהות הנעבר; (3) פעולות עיבוד מידע באמצעות מחזיק; (4) הסיכונים העיקריים של פגיעה באבטחת המידע, ואופן ההתמודדות עמם; (5) שמו של מנהל מאגר המידע, של מחזיק המאגר ושל הממונה על אבטחת מידע בו, אם מונה כזה. (ג) בעל מאגר מידע יבחן, אחת לשנה, אם אין המידע שהוא שומר במאגר רב מן הנדרש למטרות המאגר.

ממצאים:

1. לא קיימים מאגרים רשומים בעירייה.
2. לא נראה כי הצורך ברישום מאגרי מידע נבחן בעבר.
3. לא קיימים מסמכי הגדרות מאגר.

המלצות:

- ✓ יש לבצע מיפוי מאגרים מסודר – רשימת מאגרי המידע המחייבים ברישום על פי סוגי המידע הקיימים (מאגר רווחה, הנהח"ש, משאבי אנוש וכו')
- ✓ עבור כל מאגר שלא נרשם יש להגיש בקשת רישום מסודרת בהקדם האפשרי.
- ✓ עבור כל מאגר יש למנות מנהל מאגר. לבקשת הרישום יצורף טופס מינוי מנהל מאגר וכן מסמך מורשה חתימה בתאגיד.
- ✓ עבור כל מאגר יש למלא מסמך הגדרות הנשמר בארגון לצורכי בקרה.
- ✓ נבקש להבהיר כי תפקידו של מנהל המאגר כולל תחומי אחריות מגוונים וכן מס' בקרות שונות. נמליץ כי האחריות על כלל המאגרים לא תרוכז בידי אדם אחד. זה המקום להדגיש כי יש יתרון לכך שתתקיים אוריינטציה בין תחום עיסוקו של מנהל המאגר ורלוונטיות למידע המצוי מאגר (למשל: נתוני עובדים תחת פיקוח של אחראי משאבי אנוש וכו')

10- סיסמאות, זיהוי ואימות

תקנה 9 (הגנת הפרטיות) קובעת: יש לוודא שמי שניגש למידע במאגר הוא עובד מורשה, ולכן יש לאמת את זהותו באמצעים מקובלים בנסיבות העניין, דהיינו באמצעות סיסמה. במאגר שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה – אופן הזיהוי יעשה ככל האפשר על בסיס אמצעי פיזי הנתון לשליטתו הבלעדית של המורשה, כגון תעודת המכילה חתימה אלקטרונית מאובטחת, TOKEN. בנוהל אבטחה יש לקבוע גם את אופן הזיהוי, אם אופן הזיהוי מבוסס על סיסמאות – הנוהל יתייחס לחוזק הסיסמה, מספר הניסיונות השגויים, ותדירות החלפת הסיסמאות שתיעשה בהתאם לתפקיד מורשה הגישה, ובכל מקרה לתקופה שלא

תעלה על 6 חודשים, ניתוק אוטומטי לאחר פרק זמן של אי-פעילות, אופן הטיפול בתקלות הקשורות באימות זהות.

מערך הסייבר הלאומי פרסם מאמר על חשיבות חוזק הסיסמה, ובו המלצה על "סיסמה ארוכה ומורכבת- עם שילוב מספרים, אותיות גדולות, קטנות ותווים מיוחדים." שימוש בסיסמאות שונות בממשקים שונים וכד'.

לעיון בכתבה המלאה ->

<https://www.gov.il/he/departments/news/passwordrec>

ממצאים:

1. לא מוגדרת בנהלי העירייה מדיניות סיסמאות.
2. נמצא כי אין אכיפה של סיסמאות מוקשחות של לפחות 9 תווים בגישה לרשת.

המלצות:

1. להגדיר מדיניות סיסמאות לכלל מערכות המידע והרשת הארגונית בנוהל.
2. לגבש מדיניות סיסמאות מוקשחת ברשת ובכל גישה למערכות/ מאגרי מידע:
 - אורך – על סיסמאות להכיל מינימום של כ-9 תווים עבור משתמשים רגילים ו-15+ תווים למשתמשים בעלי הרשאות גבוהות / החברים בקבוצות רגישות כמו Admins Domain, גיבויים וכד'.
 - חיוב שימוש באותיות גדולות (A-Z)
 - חיוב שימוש באותיות קטנות (a-z)
 - חיוב שימוש במספרים (0-9)
 - חיוב שימוש בסימנים מיוחדים (לדוגמא: !@#\$%^&*(<?>"), וכד'.
 - חיוב הגדרת ללא רצפים (לדוגמא: ללא 1234,1234567,98765 כחלק מהסיסמה).
 - איסור על שימוש בשם המשתמש חלק מהסיסמא.
 - הגדרת מספר ניסיונות התחברות כושלים לכל היותר – 5 ניסיונות.

11- מיפוי מערכות המאגר ונכסי מידע

תקנה 5 (הגנת הפרטיות) קובעת כי "על בעל מאגר המידע להכין מסמך מעודכן של מבנה מאגר המידע וכן רשימת מצאי מעודכנת של מערכות המאגר, הכוללת את הפרטים הבאים:

- תשתיות ומערכות חומרה, סוגי רכיבי תקשורת ואבטחת מידע.
- מערכות התוכנה המשמשות להפעלת מאגר המידע, לניהול המאגר ולתחזוקתו, לתמיכה בפעילותו, לניטורו ולאבטחתו.
- תוכנות וממשקים המשמשים לתקשורת אל מערכות המאגר ומהן.
- תרשים הרשת שבה פועל המאגר, הכולל תיאור הקשרים בין רכיבי המערכת השונים ומיקומם הפיזי של הרכיבים.
- תאריך העדכון האחרון של המסמך ושל רשימת המצאי.

ממצאים:

1. הוצג לביקורת תרשים רשת עדכני של העירייה.

2. רשימת המצאי הקיימת הינה חלקית ולא מעודכנת.

המלצות:

- יש לוודא קיומם של רשימת מצאי ומיפוי נכסים הכוללים את המערכות והממשקים הרלוונטיים למאגרי המידע הן ברמת החומרה והן ברמת מערכות המידע. על הרשימה והמיפוי להיות מעודכנים מדי שנה.

12- גיבוי ושחזור נתוני אבטחה

תקנות הגנת הפרטיות, בפרט תקנות 17 ו-18, מכילות מספר הוראות הנוגעות לשמירת נתונים וגיבויים, נושאים שהינם מרכזיים באבטחת מידע. על מערך הגיבויים לאפשר בכל עת שחזור אמין של מידע ממאגרי המידע.

ממצאים:

- קיימת מערכת גיבוי VEEAM אשר מבצעת באופן אוטומטי גיבוי מקומי לשרתים במשרדי העירייה פעם בשבוע בימי חמישי בשעה 12 בלילה. קיים גם גיבוי של הנתונים בענן. לא קיים גיבוי קר (גיבוי מנותק מהרשת).
- לא מתבצעים שחזורים קבועים בצורה יזומה אלא רק לפי צורך/ עפ"י דרישה.
- לא קיים נוהל גיבויים.

המלצות:

- מומלץ להגדיר תדירות גיבויים המספקת את צרכי הארגון (להחלטת הנהלה). למשל ניתן להגדיר גיבויים יומיים הנשמרים לפחות שבוע, שבועיים הנשמרים לפחות חודש, חודשיים הנשמרים שנה וגיבויים שנתיים הנשמרים מס' שנים.
- מומלץ להחזיק גיבוי קר מנותק לחלוטין מהרשת כהגנה נוספת על המידע במצב בו הגיבויים נפגעו.
- ש להגדיר נוהל גיבויים מפורט הכולל הנחיות לגבי שחזור מידע גם כן.
- יש לבצע שחזור מידע גם באופן יזום ולא רק בעת תקלה. מומלץ לבצע שחזור יזום מגיבוי לפחות אחת לרבעון.

13- אבטחת התקנים ניידים

תקנה 12 (הגנת הפרטיות) קובעת כי "בעל המאגר יגביל או ימנע אפשרות לחיבור התקנים ניידים למערכות המאגר במתכונת ההולמת את רמת אבטחת המידע שחלה על המאגר, את רגישות המידע, את הסיכונים המיוחדים למערכות המאגר או למידע הנובעים מחיבור ההתקן הנייד ואת קיומם של אמצעי הגנה מתאימים מפני סיכונים אלה; בעל מאגר מידע המאפשר שימוש במידע מהמאגר בהתקן נייד או העתקה שלו להתקן נייד ינקוט אמצעי הגנה בשים לב לסיכונים המיוחדים הקשורים לשימוש בהתקן נייד באותו מאגר מידע; לעניין זה יראו שימוש בשיטות הצפנה מקובלות כנקיטת אמצעים סבירים להגנה על מידע שהועתק להתקן הנייד."

ממצאים:

1. לא קיימת חסימת מדיה נתיקה גורפת בעמדות הקצה.
2. לא קיים נוהל המתייחס להתקנים ניידים / מדיה נתיקה.

המלצות:

1. יש לחסום אפשרות לחיבור מדיה נתיקה בעמדות הקצה. במידת הצורך יש להעביר קבצים דרך שרת הלבנה או להגדיר whitelist לחיבורי מדיה נתיקה מאושרים מראש של הארגון אשר נסרקים ונבדקים לגבי וירוסים בצורה שוטפת.
2. יש להגדיר מדיניות מדיה נתיקה. רצוי לחסום התקנים ניידים באופן גורף ולאפשר רק במקרים חריגים ע"י התקנים אשר נבדקו ואושרו ע"י גורם טכני.

14- אבטחת גישה מרחוק למשאבי העירייה

בתקנה 14(ג) (הגנת הפרטיות) נרשם "במאגר מידע שניתן לגשת אליו מרחוק, באמצעות רשת האינטרנט או רשת ציבורית אחרת, ייעשה שימוש נוסף על אמצעי אבטחה כאמור בתקנות משנה (א) ו-(ב), באמצעים שמטרתם לזהות את המתקשר והמאמתים את הרשאתו לביצוע הפעילות מרחוק ואת היקפה; לעניין גישה של בעל הרשאה למאגר מידע ברמת האבטחה הבינונית והגבוהה ייעשה שימוש באמצעי פיזי הנתון לשליטתו הבלעדית של בעל ההרשאה."

מערך הסייבר ורשות הגנת הפרטיות פרסמו הנחיות לגבי אמצעי אבטחה נאותים בגישה מרחוק מהבית לרשת ארגונית.

כיום אמצעי אבטחה מקובל בגישה מרחוק הינו מנגנון הזדהות חזקה הכולל שני שלבים בהזדהות לפחות - 2FA. סיסמה קבועה כבר אינה מהווה בקרה חזקה כאשר קיימים דרכים רבות להשגת הסיסמה על ידי גורמים זדוניים. ההזדהות החזקה הנפוצה הינה קיום מנגנון לחילול סיסמה חד פעמית באמצעות התקן הנתון לשליטה של המשתמש כמו טלפון נייד אישי.

ממצאים:

1. חיבור מרחוק לרשת העירייה מתבצע באמצעות VPN של פורטי אך ללא אימות דו שלבי מסוג OTP.
2. הגדרות ה-VPN אינן מוקשחות מספיק (פירוט בדוח המבדקים הטכנולוגיים).
3. נמצא כי ממשקי ניהול חומת אש נגיש מהרשת העולמית.

המלצות:

1. מומלץ להקשיח את הגדרות ה-VPN (פירוט בדוח המבדקים הטכנולוגיים) ובפרט להגדיר אימות דו שלבי בכל חיבור מרחוק.
2. מומלץ להגביל את הגישה לממשק ניהול חומת האש לכתובות מורשות בלבד (Whitelist). בנוסף, מומלץ לאפשר גישה רק מארץ ישראל.

15- בקרה ותיעוד גישה

בסעיף 10 בתקנות בנושא בקרה ותיעוד גישה נרשם:

(א) במערכות של מאגר מידע אשר חלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה,

ינוהל מנגנון תיעוד אוטומטי שיאפשר ביקורת על הגישה למערכות המאגר) בתקנה זו – מנגנון הבקרה, ובכלל זה נתונים אלה: זהות המשתמש, התאריך והשעה של ניסיון הגישה, רכיב המערכת שאליו בוצע ניסיון הגישה, סוג הגישה, היקפה, ואם הגישה אושרה או נדחתה.

- (ב) מנגנון הבקרה לא יאפשר, ככל יכולתו, ביטול או שינוי של הפעלתו; מנגנון הבקרה יאתר שינויים או ביטולים בהפעלתו ויפיץ התראות לאחראים.
- (ג) בעל מאגר מידע יקבע נוהל בדיקה שגרתית של נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה, ויערוך דוח של הבעיות שהתגלו וצעדים שננקטו בעקבותיהן.
- (ד) נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה יישמרו למשך 24 חודשים לפחות.

ממצאים:

1. נמסר לביקורת כי קיימת שמירת נתוני אבטחה (לוגים) ממערכות האבטחה לשנה בלבד.
2. לא קיים נוהל המחייב בדיקה תקופתית של הלוגים, גם לא מדגמית.
3. לא קיימת מערכת SIEM לריכוז הלוגים או צוות SOC לניתוחם.

המלצות:

1. על מנגנון תיעוד הגישה למערכות להפיץ התראות לזיהוי אנומליות – מומלץ לבחון ולהטמיע פתרון SIEM-SOC או פתרון MDR מתקדם.
2. מומלץ לשמור את נתוני לוג הגישה למערכות המידע לשנתיים לפחות.
3. יש לקבע בנוהל ולבצע בפועל בדיקה תקופתית, לפחות מדגמית, של הלוגים.

16- שימוש במערכות הפעלה מעודכנות

סעיף 13(ג) לתקנות קובע כי "בעל מאגר מידע ידאג לכך שייערכו עדכונים שוטפים של מערכות המאגר, לרבות חומר המחשב הנדרש לפעולתן; לא ייעשה שימוש במערכות שהיצרן לא תומך בהיבטי אבטחה שלהן אלא אם כן ניתן מענה אבטחתי מתאים".

ממצאים:

1. קיים שימוש במערכות הפעלה ישנות ולא נתמכות בעמדות הקצה והשרתים. בפרט נמסר לביקורת כי קיים שימוש בשרתי וינדוס 2008. נמסר כי נושא שדרוג השרתים בבדיקה מול ספקי מחשוב (אוטומציה, EPR).
2. נמסר לביקורת כי קיים שימוש בשרתי וינדוס 2012 אשר יפסיקו לקבל תמיכה באוקטובר 2023.
3. קיימות תוכנות צד שלישי בגרסאות לא עדכניות, למשל: Adobe AIR, ZOOM, VLC Foxit Reader.
4. קיים שימוש באינטרנט אקספלורר, כולל גרסאות לא עדכניות.

המלצות:

1. יש לשדרג את כלל מערכות ההפעלה והתוכנות לגרסאות עדכניות ונתמכות.
2. מומלץ לבחון שימוש במנגנון אוטומטי לעדכון מערכות צד שלישי.
3. מומלץ להימנע משימוש באינטרנט אקספלורר או לפחות להשתמש בגרסאות עדכניות שלו ובמידה מצומצמת היכן שלא ניתן להימנע מכך.

4. מומלץ להפעיל באופן תקופתי כלי סריקה ייעודי ומקצועי באמצעותו ניתן לבצע סטאטוס עדכניות מערכות הפעלה ותוכנות המותקנות במחשבים ושרתים ברשת ולבצע עדכונים נדרשים כולל בתוכנות צד ג'.

17-מצלמות אבטחה ומעקב

ממצאים:

1. לא מופעלת טכנולוגיית LPR, אין מצלמות עם יכולת זיהוי פנים אוטומטית.
2. המערכת מסוג NVR 256 נמצאת במרתף חירום בעירייה, מאובטחת בתוך ארון נעול, מוגנת מאחורי 2 דלתות פלדלת וקוד כניסה.
3. לא קיים נוהל מצלמות, קיימת רשימת מורשי גישה למערכת, המורשים לא חתמו על הסכם לענייני מצלמות.
4. אין שילוט בדבר המצלמות.
5. רשת המצלמות מחוברת לאינטרנט, קיים אימות דו שלבי בגישה.
6. המידע נשמר למשך 3 חודשים, אח"כ עובר לדיסקים למשך 4 חודשים, לאחר מכן נדרס.

המלצות:

1. יש להגדיר נוהל מצלמות מפורט המתאר את מורשי הגישה, הנסיבות בהן משתמשים במצלמות וכד'.
2. מומלץ להחתים את מורשע הגישה על סעיפים ספציפיים לעניין מצלמות.
3. קיימת חובה לשים שילוט על מנת לידע את הסובבים על כך שהמתחמים מצולמים.
4. יש לבחון האם באמת קיים צורך אמיתי לשמור צילומים זמן כה רב.

נספח א' - הנחיות מערך הסייבר הלאומי ורשות הגנת הפרטיות בנושאי סייבר ועבודה

מרחוק

מכלול עמידות

בלמים



סייבר ישראל
מערך הסייבר הלאומי

המלצות ליישום

(Best Practices)

גישת משתמשים לסביבה הארגונית ע"י שימוש ברשת וירטואלית פרטית (VPN)





7. המלצות ליישום בעת תכנון תשתית VPN ארגונית

פרק זה בא לסייע לארגון בגיבוש תכנון מיטבי של תשתית ה-VPN הארגונית.

א. מיפוי משתמשים וצרכים

מומלץ למפות את המשתמשים אשר נדרשים להתחבר לסביבה הארגונית ע"י שימוש ברשת וירטואלית פרטית (VPN). נספח א' מכיל טבלת עזר בנושא.

ב. הערכת סיכונים (Risk Assessment)

מומלץ כי הארגון יבצע הערכת סיכונים וזאת לשם איתור פערי אבטחה המחייבים מתן מענה. בכלל זה מומלץ כי הערכת הסיכונים תכלול התייחסות לנושאים הבאים:

1. איתור ומיפוי תרחישי תקיפה רלוונטיים;
2. איתור ומיפוי פערים קיימים (Gap Analysis);
3. איתור ומיפוי דרישות חקיקה ורגולציה רלוונטיות;
4. איתור ומיפוי דרישות חוזיות ועסקיות;
5. איתור ומיפוי נכסי הסייבר אשר גישה אליהם מחוץ לסביבה ארגונית נעושה ליצור סיכון לא סביר;
6. איתור ומיפוי פעולות אשר מחייבות נוכחות מקומית של משתמשים (לדוגמה: ביצוע שינויים בהגדרות תצורה של מערך הגנת המידע וסייבר מהווה פעולה רגישה, אשר יתכן כי בהתאם למדיניות הארגונית לא ניתן לבצע מרחוק);
7. המלצה על בקרות הגנה ליישום;
8. הגדרת מסגרת תקציב מומלצת.

ראוי לציין כי את ממצאי הערכת הסיכונים על הנחלת הארגון לאשר בכתב.

ג. אימות משתמשים

מומלץ לוודא כי כברירת מחדל תשתית ה-VPN תחייב השלמה מוצלחת של אימות המבוסס על (Multi-Factor MFA (Authentication, וזאת לפני מתן גישה של המשתמש לסביבה הארגונית. דוגמה ליישום: סיסמה אישית בת 14 תווים לפחות + סיסמת OIP בת שישה תווים.

יש לוודא את קיומה של החלפת סיסמאות עתית, הן בתשתית ה-VPN, והן בתשתית הפנים הארגונית.

ה. היגיינה טכנולוגית של נכס הסייבר (Technology Hygiene)³
היגיינה טכנולוגית של נכס הסייבר (Technology Hygiene) מהווה שם מאגד לסט בדיקות אבטחה אשר מטרתן להגביר את ודאות הארגון כי ניתן לתת אמון ביעד ההגנה (Trustworthy).

להלן מספר דוגמאות לבדיקות מקובלות אשר ניתן להחילן במסגרת בדיקת רמת ההיגיינה הטכנולוגית של נכס הסייבר:

1. גרסת מערכת ההפעלה הינה עדכנית;
2. גרסת ה-VPN Client הינה עדכנית;
3. עדכוני האבטחה (פאצ'ים) האחרונים הותקנו בהצלחה;
4. אמצעי האבטחה, דוגמת תוכנת אנטי-וירוס, פעילים ועדכניים;
5. גרסת רכיבי התוכנה עדכנית, דוגמת דפדפן (Browser);
6. רשימת רכיבי התוכנה הינה בהתאם למדיניות הארגון (Application Whitelist);
7. וידוא כי כל תעבורת נכס הסייבר (Non-Split-Tunnel) עוברת דרך בקרת גישה מנוהלת (VPN);
8. האנטי-וירוס עושה שימוש בחתימות מזהים עדכניות ל-24 שעות האחרונות;
9. סריקת אנטי-וירוס בוצעה ב-24 שעות האחרונות, ולא דווח על קיומה של נזקה (Malware);
10. העדר ממצאים/אינדיקטורים (Indicators) המעידים על תוספות לא מורשות בדפדפן;
11. מניעת גישה מכתובת IP בעלת רמת אמון נמוכה (Trust Level). דוגמה לכתובות IP בעלות רמת אמון נמוכה: כתובת IP אשר משויכת לתשתית גישה אנונימית (דוגמת Tor), כתובת IP אשר מודיעין איומים בסייבר גילה וזיהה שמתבצעים דרכה פעולות זדוניות (דוגמת שליחת Spam).

³ חלק מהיצרנים משתמשים במונח חלופי – "בדיקת ציות" (Security Compliance)

למרכז לדיווח על אירועי סייבר: ☎ 119 ✉ team@cyber.gov.il 🌐 cyber.gov.il מערך הסייבר הלאומי ב-  

נספח ב – דוח המבדקים הטכנולוגיים, במסמך נפרד. יש לציין כי דוח המבדקים הטכנולוגיים כולל נספחים אשר מהווים חלק אינטגרלי ממנו.

נספח ג – דוח מבדק חדירה – כפר קאסם (דוח מבדק חדירה תשתיתי), במסמך נפרד.

ביקורת בנושא רכש והתקשרויות בוועדה המרחבית "קסם"

הוועדה המקומית/מרחבית

ועדה מקומית לתכנון ולבנייה היא ועדת התכנון הנמוכה ביותר במסגרת הסדרת התכנון והבנייה בישראל. סמכויות רישוי הבנייה בישראל מחולקות בין שלוש ערכאות מרכזיות: ועדות מקומיות, ועדות מחוזיות וועדה ארצית. ועדה מקומית אחראית על מרחב תכנון מקומי אשר לרוב חופף את שטחה של רשות מקומית אחת. ייתכנו מקרים בהם מרחב התכנון המקומי מהווה שטח של מספר רשויות מקומיות, ובמקרה כזה תכונה הוועדה המקומית **ועדה מקומית מרחבית**.

חברי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הם נבחרים ציבור ברמה המקומית וכאשר מרחב תכנון מקומי כולל תחום של רשות מקומית אחת בלבד חברי מועצת הרשות המקומית הם חברי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. עם זאת, החוק מבדיל בין הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לבין מועצת הרשות המקומית, והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה היא גוף משפטי נפרד. שטח מרחב התכנון המקומי וגבולותיו נקבעים על ידי שר הפנים.

מאחר שמליאת הוועדה המקומית כוללת את כל מועצת הרשות המקומית, הרי שלעיתים קרובות מדובר בעשרות חברים. קיום דיונים מקצועיים בקוורום של עשרות חברים אינו מאפשר לבצע עבודה יעילה. די בכך למשל, שכל אחד מחברי מליאת הוועדה המקומית יבקש לדבר רק 5 דקות בכל אחד מהנושאים המועלים במסגרת הישיבה, כדי להביא לכך שבקשות להיתר בנייה יתארכו ויידונו הרבה מעבר לצורך. על כן, על פי רוב, הוועדה המקומית מקימה ועדת משנה המורכבת ממספר קטן יותר של נציגים. החלטותיה של ועדת המשנה הן כדין החלטתה של מליאת הוועדה המקומית, אלא אם הועבר הדיון בנושא פלוני למליאת הוועדה המקומית.

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אחראית על הנפקת היתרי בנייה בהתאם לתקנות התכנון והבנייה בשטחים בהם קיימת תוכנית בניין עיר מאושרת. כמו כן, בשנת 1995 תוקן חוק התכנון והבנייה והוסף בו סעיף 62א המעניק לוועדה המקומית סמכות לאשר שינויים בתוכניות מתאר מקומיות בהתאם לרשימה סגורה של נושאים המנויים בסעיף. מטרת התיקון היה לקצר את הליכי התכנון. אולם בתי המשפט קבעו שהסמכות שהועברה לוועדה המקומית במסגרת התיקון היא מצומצמת ומאפשרת עריכת שינויים מינוריים בלבד בעלי "השלכה מקומית מצומצמת". בשנת 2014 תוקן חוק התכנון והבנייה פעם נוספת, והורחבו משמעותית הסמכויות של הוועדות המקומיות.

בנוסף למתן היתרים ואישור שינויים על פי סמכויותיה, הוועדה המקומית מגישה להפקדה לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה תוכניות בתחומה אשר אין בסמכותה לאשרן אך היא מעוניינת בקידומן.

רקע חוקי : אוגדן נהלים לוועדות המרחביות לתכנון ולבנייה כסלו תש"ע, דצמבר 2009 :

- רכישת טובין ושירותים :

סעיף 263 לחוק התכנון והבניה קובע כי ועדה מרחבית רשאית, באישור שר הפנים, לרכוש נכסים לצורך מילוי תפקידיה, ולמכרם. אשר על כן, יש צורך באישור שר הפנים לביצוע עסקאות רכישה או מכירה של נכסים על ידי הוועדה המרחבית.

על כל עסקה הנוגעת לרכישת טובין ושירותים יחולו ההוראות הקבועות בתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח 1987- (להלן "התקנות") בשינויים המחויבים (ראה נספח א), וזאת כל עוד אין הנחיה פרטנית אחרת בנושא זה, הקבועה בנוהל זה. במקום ועדת המכרזים של מועצת העירייה תוקם ועדה מקצועית אשר זה הרכבה :

א. יו"ר הוועדה

ב. מהנדס הוועדה

ג. גזבר הוועדה

היועץ המשפטי לוועדה יוזמן וישתתף בדיוני הוועדה המקצועית ויידרש לוודא את קיומם של הוראות הדין והנהל ותקנות העיריות (מכרזים), אשר הוחלו כאמור, על הוועדות המרחביות בשינויים המחויבים.

יועצים חיצוניים

פרק זה לא חל על יועצים משפטיים. עליהם יחולו הוראות הנהל שנקבע לעניין זה בחוזר מנכ"ל 1/2007, ההנחיות המפורטות בפרק זה יחולו על כל סוגי ההתקשרויות עם יועצים חיצוניים, שאינם עובדי הוועדה ואשר לא חלה עליהם חובת מכרז בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים), כפי שהוחלו על הוועדות המרחביות בשינויים המחויבים בנוהל זה.

אין להעסיק יועצים חיצוניים בתפקידים שמעצם טיבם צריכים להיות מאוישים על ידי עובדי הוועדה או במקביל לעובד הוועדה הממלא תפקיד. יש להעסיק יועצים חיצוניים רק בתחומים בהם יש הצדקה להיעזר בשירותים חיצוניים מסוג זה.

לפני פרסום מכרז להעסקת יועץ על הוועדה המקצועית, לבחון ולבדוק את נפח העבודה המשוער, סוג הנושאים והתיקים שיטופלו במסגרת ביצוע העבודה, תנאים ודרישות סף לביצוע המטלה והיקף התמורה המרבי המוצע.

הוועדה המקצועית תבחן את ההצעות שתתקבלנה, תמליץ על ההצעה הזוכה, **תפרט את הנימוקים** להחלטתה ולבחירתה בהחלטה מפורטת בכתב לאחר שתבחן את מכלול הגורמים הנוגעים לצרכי הוועדה המרחבית ואת התאמת המועמד לצרכי הוועדה המרחבית.

במסגרת זאת תבחן הוועדה המקצועית את עמידתם של המועמדים בתנאים ובדרישות שנקבעו לביצוע העבודה, את היקף וטיב ניסיונם בביצוע עבודות כאמור ואת יכולתם של המועמדים למלא אותה בהתחשב במאפיינים ובהיקף העבודה שיוטלו עליהם ובמועדים הנדרשים לביצוע העבודה. הוועדה המקצועית תבחן את עיסוקיהם של המועמדים בעבר ובהווה ותיתן דעתה לצורך הימנעות

ממינוי יועץ אשר עלול להתעורר לגביו חשש לניגוד עניינים בין עיסוקים אלה לבין תפקידו כיועץ לוועדה המרחבית לביצוע העבודה .

הוועדה המקצועית תיתן דעתה, במסגרת החלטתה, לגובה שכר הטרחה המבוקש בהשוואה ליתר ההצעות ולשיעור התמורה המרבי ככל שנקבע.

הוועדה המקצועית תהיה רשאית לפנות למועמדים ולבקש מהם הבהרות, מסמכים ופרטים ככל שתראה לנכון וכנדרש לה לקבלת החלטתה.

העתק מהחלטת הוועדה המקצועית יועבר לחברי מליאת הוועדה. ההתקשרות עם יועץ תהיה לפרק זמן קצוב **שלא יעלה על חמש שנים** ועל הוועדה המרחבית לבחון מחדש את תנאי ודרישות ההתקשרות עם סיום תקופת ההתקשרות ולפני שיפתח הליך התקשרות חדש.

היועצים ייבחרו בהליך תחרותי, על פי אמות מידה שישקפו איכות ועלות כגון: מומחיות, וותק / ניסיון, התמורה הנדרשת לביצוע העבודה .

יועץ חיצוני יועסק אך ורק באמצעות **הסכם חתום** על ידי מורשי החתימה בשם הוועדה המקומית.

במקרים בהם לא חלה חובת מכרז על פי דיני המכרזים החלים על הרשויות המקומיות, תפרסם הוועדה פנייה פומבית או תפנה בבקשה לקבלת הצעות לכמה יועצים אשר על פי בדיקת הוועדה המקצועית עשויים למלא את התנאים הנדרשים לביצוע העבודה ואשר מספרם לא יפחת מ 3 או 5 וזאת בהתאם לקביעת הוועדה המקצועית ובהתחשב במאפייני העבודה ובהיקף העבודה.

חשוב לציין כי פורסמו חוזר המנהל הכללי 8/2016 כ"א בחשוון התשע"ז, 22 בנובמבר 2016 וחוזר המנהל הכללי 5/2017 א' בתמוז התשע"ז 25.6.17 בנושא נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז. (ראה נספח ב).

עדכון סכומים בענייני מכרזים עפ"י המדד שפורסם ביום 15.9.21 הסכומים בתקנות עבור כלל סוגי הרשויות (עיריות, מועצות אזוריות ומועצות מקומיות) כוללים את סך התשלומים, לרבות מסים, הכלולים בהתקשרות .

כל הסכומים הנקובים בתקנות העיריות (מכרזים) התשמ"ח 1987 העוסקות בדבר מכרזים וקבלת הצעות, הוגדלו עם פרסום המדד החדש לפי סעיף 2(א) לתקנות, עפ"י הסעיפים המפורטים להלן :

- 1- בתקנה 3(3) - חוזים יהיו **פטורים ממכרז** אם ערכם אינו עולה על 145,500 ש"ח
- 2- בתקנה 8(א)- ניתן להתקשר בחוזה ע"פ **מכרז זוטא** אם ערכו עולה על 145,500 ש"ח אולם אינו עולה על 710,600 ש"ח .
- 3- בתקנה 8(ד)1) - מכרז זוטא ישלח לפחות **לארבעה ספקים** או קבלנים אם :
ערכו עולה על 145,500 ש"ח אולם אינו עולה על : 355,300 ₪ .
- 4- בתקנה 8(ד)2) - מכרז זוטא ישלח לפחות **לשישה ספקים** או קבלנים אם ערכו עולה על :
355,300 ₪ אולם אינו עולה על 710,600 ש"ח.
- 5- סכום מעל 710,600 ₪ מחייב **מכרז פומבי**.
- 6- הערה : הסכומים מתייחסים לעלות ההתקשרות **לכל התקופה** ולא עלות שנתית.

מבוא

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "קסם" פועלת מכוח סעיף 19 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965 להלן - חוק התכנון והבנייה או החוק), החל על מרחב תכנון מקומי. שטח מרחב התכנון של הוועדה "קסם" הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת משתרע על כ- 13,960 דונמים, והוא כולל את תחומי שיפוטן של:

		
מועצה מקומית גלגוליה 10,500 תושבים	מועצה מקומית כפר ברא 3,800 תושבים	עיריית כפר קאסם 23,700 תושבים

לפי נתוני הוועדה נכון לדצמבר 2022 התגוררו במרחב התכנון של הוועדה כ- 38,000 תושבים. הוועדה פועלת מכוח הסמכויות שהוקנו לה בחוק ובתקנות שהותקנו על פיו. תפקידיה הם בין היתר, לדאוג לתכנון המרחב שלה בין באמצעות תכנון מתארי כולל ובין באמצעות תכנון מפורט; לדון בבקשות הבנייה המוגשות לה ולהוציא היתרי בנייה, לפקח על הבנייה, ולפעול לאכיפת הוראות החוק.



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

אדר' יעל קרמה, מכהנת כיו"ר הוועדה משנת 2022, וכמהנדס הוועדה מכהן אדר' מאגד בדיר ובתפקיד יועצה המשפטי עו"ד עלא תלאווי (סיים את תפקידו בינתיים והוחלף ביועמ"ש זמני). בוועדה מועסקים 12 עובדים, ותקציבה המאושר לשנת 2022 מסתכם בכי- 6 - מיליון ₪.

מטרות הביקורת

בדיקת נושא התקשרויות עם ספקים ונותני שירותים בשנים 2021-2022 בוועדה מרחבית לתכנון ובנייה "קסם":

- בחינת ההיבט החוקי – תקנות העיריות והוראות משרד הפנים .
- בחינת נהלי הרכש .
- בחינת קיום הצעות מחיר להזמנות טובין .
- סקירת פעילותה של הוועדה המקצועית .
- בחינת קיום מאגר ספקים ויועצים לקבלת הצעות מחיר .

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 קסם כאמור, שלוש רשויות מקומיות, ומבניהן עיריית כפר קאסם עם מספר התושבים הגדול ביותר. מתוקף כך, מבקר עיריית כפר קאסם – הוא מבקר הוועדה.

הבסיס הנורמטיבי :

הרכש/התקשרויות בוועדה מרחבית "קסם" כפוף בפעילותו לחוקים, תקנות והנחיות כדלהלן:

- תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), תשנ"ח-1998.
- תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987.
- אוגדן נהלים לוועדות המרחביות לתכנון ולבנייה כסלו תש"ע, דצמבר 2009 .
- נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז. חוזרי מנכ"ל משרד הפנים 8/2016 ו- 5/2017 .

מתודולוגית הבדיקה :

- פגישות עם יו"ר הוועדה .
- בדיקות מדגמיות של הצעות מחיר.
- בדיקות מדגמיות של הערכות ספקים .
- בדיקה מדגמיות של פרוטוקולי ועדה מקצועית.
- בדיקות תיעוד ושמירת מסמכים בנושא הרכש והתקשרויות.

הביקורת נסמכה, בין היתר, על המסמכים הבאים :

- דו"ח מבקר המדינה משנת 2010 בנושא "הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה 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 ובנייה";

ביקורת בנושא רכש התקשרויות בוועדה מקומית קסם (לפי החומר שהועבר לביקורת מהועדה):

מס'	שם המכרז	סוג התקשרות	משך התקשרות	הצעות מחיר	פרוטוקול ועדת התקשרויות	הסכם עבודה	היקף כספי	מכתב מינוי
1	שירותי יעוץ להכנת מכרזים למערכת ניהול ועדה, ייעודי קרקע GIS	הצעות מחיר למתן שירותי ניהול ועדה, ייעודי קרקע GIS	חד פעמי	שתי הצעות – פניה ל-2 מציעים	יש	אין	35,000 ₪ 300 לשעת הטמעה נוספת + מע"מ	לא רלוונטי
2	שירותי עיצוב	הצעות מחיר למתן שירותי עיצוב	חד פעמי	שתי הצעות – פניה ל-2 מציעים	יש	אין	14,100 – לא כולל מע"מ	לא רלוונטי
3	יעוץ משפטי ותובע לועדה	לא ידוע	לא ידוע אם זה הצעות מחיר או מכרז לתפקיד מן המניין	אין	אין	יש אבל לרוב אין פרטים וחתימת הזוכה בלבד	לא ידוע ולא רשום בהסכם	יש מיו"ר הועדה
4	שירותי שמאות	הצעות מחיר למתן שירותי שמאות	לא ידוע	אין	יש	אין	לא ידוע	---
5	מצלמות אבטחה, קודן ונקודת אזעקה נוספת	הצעות מחיר	חד פעמי	התקבלו שתי הצעות	יש	אין	לא ידוע	לא רלוונטי
6	התקשרות חירום – יועמ"ש ותובע	הצעות מחיר לטיפול בחוזה	חד פעמי - 60 שעות עד 8.2.2023	התקבלו שלושה הצעות	יש	אין הסכם, יש פנייה	24,000	הועדה בחרה בשני ספקים הצעות

						יועמ"ש ותובע הועדה	הועדה עד 8.2.2023	
זהה, אך לא ידוע ולא מפורט בפרוטוקול הועדה נימוקים על הזוכה הראשון		לקבלת הצעת מחיר						
כן, המינוי כפוף לקבלת הסמכה ועד לפרסום מכרז ובחירת תובע	20,000	אין הסכם, יש פנייה לקבלת הצעת מחיר	יש	התקבלו שלושה הצעות	זמנית - 60 שעות בחודש	הצעות מחיר לטיפול בחוזה יועמ"ש ותובע הועדה	התקשרות – חירום – יועמ"ש ותובע הועדה זמני	7
לא רלוונטי	47,000	אין	יש	שלושה הצעות	חד פעמי	הצעות מחיר – שלושה הצעות	שדרוג 7 עמדות עבודה ושרת	8
לא רלוונטי	53,410.50	אין	יש	שלושה הצעות	חד פעמי	הצעות מחיר	שיפוץ מבנה הועדה	9

התקשרות מס' 1 – שירותי יעוץ להכנת מכרזים למערכת ניהול ועדה, ייעודי קרקע GIS - סך 35,300 ₪ :

- צורף שתי הצעות מחיר שהוגשו.
- צורף פרוטוקול ועדת התקשרות (חתום ע"י יו"ר, מהנדס, רו"ח הועדה).
- לפי פרוטוקול הועדה נשלחו לקבלת הצעות מחיר ל- 3 ספקים ורק שני ספקים הגישו הצעות.
- הזוכה הוא בעל המחיר הזול ביותר.

ההתקשרות כוללת שתי הצעות מחיר (ויקטורי עמרם 35,300 ₪ , עפר גורדון 40,300 ש"ח). פירוט קבלת הצעות המחיר מלמד כי התקבלו שתי הצעות מחיר ונתקבלה הצעת המחיר הזול יותר. לעניין זה צורף נימוק לבחירת ההצעה הזולה בפרוטוקול ועדת התקשרויות .

ממצאים :

- לא צורף הסכם עבודה או הזמנת עבודה.
- לא צורף מכתב פנייה לקבלת הצעות.

התקשרות מס' 2 – שירותי עיצוב – סך 14,100 ₪ :

- צורף שתי הצעות מחיר .
- אחת ההצעות היא כהודעה במייל ללא פירוט.
- צורף פרוטוקול ועדת התקשרויות (יו"ר, מהנדס, רו"ח) .
- לפי פרוטוקול הועדה נשלחו לקבלת הצעות מחיר ל- 3 ספקים ורק שני ספקים הגישו הצעות.
- הזוכה הוא בעל המחיר הזול ביותר.

ההתקשרות כוללת שתי הצעות מחיר (דביר בן דוד 16,500 ₪ , מיכל וגאלה סטודיו לעיצוב 14,100 ש"ח) פירוט קבלת הצעות המחיר מלמד כי התקבלו שתי הצעות מחיר ונבחרה הצעת המחיר הזולה יותר.

ממצאים :

- לא צורף הסכם עבודה או הזמנת עבודה .
- לא צורף מכתב פנייה לקבלת הצעות.
- נמסר לביקורת הצעת מחיר מספק דביר בן דוד שנשלחה באמצעות מייל, הודעה כוללת כמה שורות **ללא שום פירוט** והסבר עם **מחיר כללי** .

התקשרות מס' 3 – מכרז למינוי יועץ משפטי ותובע לוועדה :

ההתקשרות כוללת בקשה לקבלת הצעות מחיר, כתב מינוי ליועץ משפטי והסכם עבודה ללא חתימת הוועדה, ולא כוללת הצעות מחיר, לא ברור היקף עלויות, האם ההתקשרות מחייבת רק קבלת הצעות מחיר או מכרז זוטא .

ממצאים :

- צורף רק כתב מינוי היועץ משפטי כמועמד ראוי .
- פורסם מכרז ובקשה לקבלת הצעות – מפורסם באתר הוועדה .
- לא הועבר לביקורת רשימת המועמדים שניגשו למכרז מלבד הזוכה שנבחר על ידי ועדת האיתור.
- הסכם ההתקשרות שהועבר לביקורת ללא חתימת מורשי החתימה של הוועדה רק הזוכה חתום.
- לא צורף פרוטוקול ועדת איתור ועל כן לא ניתן ללמוד מה השיקולים והנימוקים לבחירה.

התקשרות מס' 4 – מכרז שמאים :

ההתקשרות כוללת 5 הצעות מחיר (שמאי נירון יוניצמן, שמאי אחמד מהדי, שמאי עומר מטר, שמאי מאמון עיסא, שמאי אריה כוכבי). פירוט קבלת הצעות המחיר מלמד כי התקבלו 5 הצעות מחיר ונתקבלה הצעת המחיר הזולה יותר והתבססה גם על עניין זמינות והמרחק של הספק ממשרדי הוועדה .

ממצאים :

- צורף רק פרוטוקול ועדת התקשרויות (בחימת יו"ר, מהנדס ויועמ"ש).
- פרסום באתר הועדה לקבלת הצעות מחיר.
- הזמנה להציע הצעות – קובץ נלווה – מפורסם באתר הועדה.
- לא צורף הסכם עבודה או הזמנת עבודה.
- לא צורפו הצעות מחיר מספקים.
- לא צורפו עלויות להתקשרות.

התקשרות מס' 5 – רכישת והוספת מצלמות אבטחה, קודן ונקודת אזעקה נוספת :

ההתקשרות כוללת לפי פרוטוקול ועדת התקשרויות שתי הצעות מחיר (ללא רשימת כל המציעים בפרוטוקול) לא ידוע סכומים ועלויות פירוט קבלת הצעות המחיר מלמד כי התקבלו שתי הצעות מחיר ונבחרה הצעת המחיר הזולה יותר לאחר השוואת עלויות .

ממצאים :

- צורף רק פרוטוקול ועדת התקשרויות (יו"ר, מהנדס, רו"ח).
- לא צורף הסכם עבודה או הזמנת עבודה.
- לא צורף מכתב פנייה לקבלת הצעות.
- לא צורף עלויות להתקשרות.
- רו"ח הועדה אינו חתום על הפרוטוקול.

התקשרות מס' 6 – התקשרות חירום – יועמ"ש ותובע הועדה 8.2.23 – סך 16,000 ₪ :

ההתקשרות כוללת שלוש הצעות מחיר (עו"ד ארז שפירא 18,000 ₪, עו"ד דניאל גלס 16,000 ₪, עו"ד שחר בן עמי 16,000 ₪) פירוט קבלת הצעות המחיר מלמד כי התקבלו שלוש הצעות מחיר ונתקבלה החלטה לקבל שתי ההצעות הזולות ללא נימוק לבחירת הזוכה משתי ההצעות הזולות .

ממצאים :

- צורף פרוטוקול ועדת התקשרויות (יו"ר, מהנדס, רו"ח).
- פנייה לקבלת הצעות.
- 3 הצעות מחיר כולל פירוט עבודה ותעריף שעת עבודה.
- לפי פרוטוקול ועדת ההתקשרויות הועדה בחרה בשני מציעים שתעריפם זהה ל- 60 שעות, הבחירה התבססה על המחיר הזול, ובחרה בשתי ההצעות הזולות בעלת אותו תעריף שעה, אך לא בחרה הצעה אחת זוכה ולא ברור מבחירתה מי מבצע העבודה ואיך.
- לא צורף הסכם עבודה או הזמנת עבודה.

התקשרות מס' 7 – התקשרות חירום – יועמ"ש ותובע הועדה זמני :

ההתקשרות כוללת שלוש הצעות מחיר (עו"ד רות בן עמי 20,000 ₪, עו"ד שגב פלץ 20,000 ₪, עו"ד ליאורה אפרתי 22,000 ₪) לפי פרוטוקול ועדת התקשרויות שלוש הצעות מחיר מעל 10,000 ₪ ומחייב 3 קבלת הצעות מחיר. פירוט קבלת הצעות המחיר מלמד כי התקבלו שלוש הצעות מחיר והתקבלה החלטה לבחור בשתי ההצעות הזולות עם נימוק לבחירת הזוכה משתי ההצעות הזולות.

ממצאים :

- לא נמסר לביקורת כל המסמכים הנדרשים לביצוע ההזמנה .
- לפי פרוטוקול ועדת ההתקשרויות, הבחירה התבססה על המחיר הזול.
- צורף רק פרוטוקול ועדת התקשרויות (יו"ר, מהנדס, רו"ח).
- לא צורף הסכם עבודה או הזמנת עבודה.

התקשרות מס' 8 – שדרוג 7 עמדות עבודה ושרת – סך 47,606 ₪ :

ההתקשרות כוללת שלוש הצעות מחיר (מחשבת חומרה 56,696 ₪, ERG SOLUTION 41,679 ₪, HIGH NETWORKS 47,606 ₪) פירוט קבלת הצעות המחיר מלמד כי התקבלו שלוש הצעות מחיר . בפרוטוקול הועדה לא צוין הנימוק לבחירת הזוכה .

ממצאים :

- צורף פרוטוקול ועדת התקשרויות (חתום ע"י מהנדס, רו"ח).
- צורפו 3 הצעות המחיר שהוגשו.
- יו"ר + יועמ"ש הועדה לא נכחו בישיבת ועדת מקצועית.

התקשרות מס' 9 – שיפוץ מבנה הועדה :

ממצאים :

- צורף פרוטוקול ועדת התקשרויות.
- צורפו 3 הצעות מחיר.
- לא צורף הסכם עבודה או הזמנת עבודה.
- ההתקשרות כוללת שלוש הצעות מחיר.
- צורפה הצעת בדיר אחסאן הצעה מפורטת כולל פירוט - וחלוקת העבודות ומחירים לכל עבודה וסעיף - סך עלות ההצעה 53,410.50 ₪.
- צורף הצעת עסאף ריאן הצעה ללא פירוט מלא וסכום כולל לכל העבודות בלבד – סך עלות ההצעה 78,000 ₪.
- צורף הצעת עיסא מוסטפא הצעה ללא פירוט העבודות וסכום כולל בלבד – סך עלות ההצעה 65,000 ₪.
- יועמ"ש הועדה לא נכח בישיבה, הוחלט לבחור בהצעה הזולה.

נוהל עבודה:

נוהל עבודה הינו תהליך מתועד, אשר נכתב על מנת להעביר מסר ניהולי לבעלי תפקידים בארגון. בנוהל עבודה, כל בעל תפקיד בארגון יכול למצוא את התשובות לכל השאלות בנוגע לתפקידו בארגון.

ממצאים :

- הועדה לא קבעה נוהל מסודר וכתוב בכל הקשור לנושא רכש, התקשרויות והזמנת שירותים יועצים ועוד שיכלול אחראים, נוהל לפי תקרות סכומי התקשרות או סוגי התקשרות, תיעוד ותיוק וכו'.
- הביקורת העלתה שהועדה לא העבירה העתק מהחלטת הוועדה המקצועית של רכש והתקשרויות לחברי מליאת הועדה, כפי שצוין באוגדן הנהלים.

תגובת יו"ר הועדה :

מבדיקה שערכתי לא נהגו לשלוח העתק מהחלטות הועדה לחברי המליאה, אדאג לשליחה בהחלטות הבאות.

מאגר ספקים לקבלת הצעות מחיר :

לפי תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987 - תק' תש"ן-1989 סעיף ג קובע :

- (ג) הועדה תמציא, אחת לשנה, למועצה ולמבקר הועדה את רשימת הספקים והקבלנים כאמור, וכן פירוט הספקים והקבלנים שהועדה פנתה אליהם **לפי תקנה זו במכרזי זוטא**; הפירוט כאמור יהיה פתוח לעיון הספקים והקבלנים הכלולים בו.
- (ד) הודעה על מכרז זוטא לספקים או קבלנים. הכלולים ברשימה, תיעשה על ידי משלוח הודעה בדאר רשום עם אישור מסירה, או במסירה לידי הנמען בידי מזכיר הועדה או מי שהוא הסמיך לעניין זה, לפי הפירוט להלן:
- 1- (1) בתקנה 8(ד)1 - מכרז זוטא ישלח לפחות לארבעה ספקים או קבלנים אם: ערכו עולה על 145,500 ש"ח אולם אינו עולה על: 355,300 ₪.
- 2- בתקנה 8(ד)2 - מכרז זוטא ישלח לפחות לשישה ספקים או קבלנים אם: ערכו עולה על: 355,300 ₪ אולם אינו עולה על 710,600 ₪.

ממצאים :

- לא הועבר לביקורת רשימת ספקים המנוהלים ע"י הועדה, מאושרים ומפורסמים באתר הועדה לפי תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987 - תק' תש"ן-1989 סעיף ג (רשימת הספקים והקבלנים כאמור, וכן פירוט הספקים והקבלנים שיו"ר הועדה פנה אליהם לפי תקנה זו **במכרזי זוטא**; למעשה הועדה לא עובדת בהתקשרויותיה עם ספקים המאושרים ומפורסמים באתר הועדה לפי תקנות העיריות (מכרזים).
- רוב ההתקשרויות הן בסכומים שאינם מחייבים מכרז זוטא.

מאגר יועצים :

נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז.

תקנה 8)3 לתקנות העיריות (מכרזים) קובעת כי רשות מקומית רשאית להתקשר ללא מכרז בחוזה "לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה." **" בפסיקה נקבע, כי אין מדובר בפטור כללי מהתקשרות ללא מכרז עם בעלי מקצוע אלה וניתן לפעול על פי תקנה זו רק במקרה מתאים, שבו נדרשים "ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים" וגם זאת, כאמור, על פי כלל הפרשנות הנותן עדיפות למכרז הפומבי וכאשר לא ניתן להשיג את אותם ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בדרך של מכרז פומבי.**

סעיף 7 - פנייה למציעים לנוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז קובע :

7.1. אם החליטה הוועדה להתקשר לפי תקנה 8)3 תערוך הוועדה או מי שהיא קבעה לעניין זה פנייה תחרותית לכמה מציעים מתוך רשימת המציעים.

7.1.1. אם הפנייה נערכה לפחות מארבעה מציעים, רשימת המציעים כוללת מציעים נוספים שלא קיבלו פנייה ובעקבות הפנייה לקבלת הצעות הוגשו פחות משלוש הצעות – לא תפתח הוועדה או מי שהיא קבעה לעניין זה את ההצעות, אלא תשיב אותן למציעים ותערוך פנייה נוספת לכל המציעים שאליהם פנתה מלכתחילה, או לכל המציעים שהשיבו לפנייה הראשונה, כפי שתחליט הוועדה, וכן לשלושה מציעים נוספים לפחות או לכל המציעים ברשימת המציעים לאותו סוג של התקשרויות, לפי הנמוך מבניהם.

7.1.2. לעניין סעיף זה, **תנוהל רשימת מציעים לפי הוראות אלה:**

7.1.2.1. הוועדה תנהל רשימות, הערוכות לפי סוגים, של מציעים מתאימים בכוח וזאת בהתאם לשירותים הניתנים על ידי בעלי המקצועות וההתמחויות השונים.

7.1.2.2. רשימת המציעים תנוהל באופן ממוכן, תפורסם ותהיה פתוחה לעיון הציבור באתר האינטרנט של הרשות המקומית.

7.1.2.3. הוועדה תפרסם הודעה פומבית בדבר כוונתה לערוך רשימת מציעים. כל הרוצה להיכלל ברשימת המציעים לסוג מסוים של התקשרויות, יגיש לוועדה בקשה בכתב בצירוף כל הפרטים והמסמכים הדרושים לעניין וייכלל ברשימה, אם הוועדה תמצא אותו מתאים. הוועדה תודיע למבקש על החלטתה ונימוקה.

7.1.2.4. רשימת המציעים תעודכן אחת לשנה לפחות לשלוש שנים, כאמור בסעיף 7.1.2.3.

ממצאים :

- לא הועבר לביקורת רשימת יועצים מנוהלים ע"י הוועדה, מאושרים ומפורסמים באתר הוועדה לפי תקנה 8)3 לתקנות העיריות (מכרזים) נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז.

- הועדה לא מודעת להוראות חוזרי מנכ"ל 8/2016 ו- 5/2017 "נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז".
- לפי הועדה כמעט כל ההתקשרויות שלה הן מתחת ל- 145,500 ₪ כך שגם במקרה של התקשרות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים לא חלות הוראות חוזרי המנכ"ל הנ"ל כי זה מתחת לסכומים המחייבים מכרזי זוטא ועל כן גם החוזרים לא חלים.

סיכום:

- עד 145500 ₪ לא חלים חוזרי מנכ"ל 8/2016 , 5/2017 כי הם מתייחסים לסעיף 3(8) בתקנות המדבר על פטור ממכרז על התקשרויות בעלי מומחיות מיוחד או יחסי אמון מיוחדים . היות ועד סכום הפטור אין צורך במכרז אז החוזרים לא חלים .
- בהתקשרויות מעל 145500 ₪ ועד 355,300 ₪ אם בוחרים בדרך של במכרז זוטא (פניה לפחות לארבע מציעים) אזי אין צורך בהפעלת חוזרי מנכ"ל 8/2016 ו- 5/2017.
- בהתקשרויות מעל 355,300 ₪ ועד 710,600 ₪ אם בוחרים בדרך של במכרז זוטא (פניה לפחות לשישה מציעים) אזי אין צורך בהפעלת חוזרי מנכ"ל 8/2016 ו- 5/2017.
- בהתקשרויות מעל סכום 710,600 ₪ חובה לפרסם מכרז פומבי ואז אין צורך בהפעלת חוזרי מנכ"ל 8/2016 , ו- 5/2017
- הערה : סכום ההתקשרות המדובר הוא הסכום לכל אורך ההתקשרות/ההסכם ולא הסכום לשנת תקציב .

ממצאים עיקריים :

- לא הועבר לביקורת רשימת יועצים מנוהלים ע"י הועדה, המאושרים והמפורסמים באתר הועדה לפי תקנה 3(8) לתקנות העיריות (מכרזים) נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז.
- לא הועבר לביקורת רשימת ספקים המנוהלים ע"י הועדה, המאושרים והמפורסמים באתר הועדה לפי תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987 - תק' תש"ן-1989 סעיף ג (רשימת הספקים והקבלנים כאמור, וכן פירוט הספקים והקבלנים שיו"ר הועדה פנה אליהם לפי תקנה זו במכרזי זוטא; הפירוט כאמור יהיה פתוח לעיון הספקים והקבלנים הכלולים בו). למעשה הועדה לא עובדת בהתקשרויותיה עם ספקים המאושרים ומפורסמים באתר הועדה לפי תקנות העיריות (מכרזים).
- הועדה לא קבעה נוהל מסודר וכתוב בכל הקשור לנושא התקשרויות והזמנת שירותים, יועצים שיכלול אחראים, תקרות סכומי התקשרויות או סוגי התקשרויות.
- לא נמסרו לביקורת כל המסמכים הנדרשים לביצוע ההזמנות או הקשורים להתקשרויות שהועברו לביקורת, החומר חסר ואינו מסודר.
- בחלק מפרוטוקולי ועדה מקצועית, לא היה ניתן ללמוד מה השיקולים והנימוקים לבחירה, מה היקף העלויות ומה ההסתייגויות . יש לדאוג לפירוט.

- לפי פרוטוקולי ועדת ההתקשרויות יועמ"ש הועדה לא נכח בחלק משיבות ועדת ההתקשרויות, כקבוע בתקנות העיריות, והרכב ועדה מקצועית באוגדן ועדות לתכנון ובנייה.
- לחלק מההתקשרויות לא צורפו הסכמי עבודה או הזמנת עבודה, כך לא ניתן ללמוד מה סכום ההתקשרות לכל תקופת ההסכם, וכך לא היה ניתן לבדוק אם צריך לפעול ע"פ הצעות מחיר או מכרז זוטא או מכרז פומבי.

הערה : הסכומים כוללים מע"מ

- לביקורת לא הועברו הצעות מחיר מספקים לכל ההתקשרויות, וחלק מההתקשרויות הועברו הצעת מחיר דרך הודעת מייל כמה שורות עם מחיר כללי, ופירוט עבודות, חומרים וכו'.
- החומר שהועבר לביקורת הועבר באיחור וגם הועבר חלקי, לא מרוכז וחסר.
- נראה כי החומר לא מתויק, לא מרוכז ולא מתועד במלואו לפי סדר מסוים ויש לפעול לשיפור נושא זה כך שניתן לשלוף במהירות את כל החומר בעת הצורך.
- הביקורת העלתה שהועדה לא העבירה העתק מהחלטת הוועדה המקצועית לחברי מליאת הועדה, כפי שצוין באוגדן הנהלים.

סיכום והמלצות :

- הביקורת ממליצה לוועדה לפעול לעריכת פרוטוקול ועדה מקצועית בצורה יותר מפורטת המציין את שמות המשתתפים בוועדה, נושאי ההזמנות בהם דנו בוועדה, חוות הדעת של כלל המשתתפים בוועדה והסבר/נימוקים לבחירת ההצעה שנבחרה.
- על הועדה לדאוג להסכם חתום או הזמנה חתומה עם כל זוכה בהתקשרות.
- על הועדה לפנות למציעים בכתב עם פירוט מלא של השירות/העבודה המוזמנת.
- על הועדה לדאוג לתעד ולתייק כל מסמכי ההתקשרות כולל, פרסום, פניה לקבלת הצעות, הצעות מחיר, פרוטוקולי הועדה וכד' במערכת ממוחשבת והמסמכים יהיו נגישים בכל עת וצורך. החומר שהועבר לביקורת הועבר באיחור וגם הועבר חלקי, לא מרוכז וחסר. התרשמות הביקורת שהחומר לא מתויק ומתועד במלואו לפי סדר מסוים. מומלץ לקבוע נוהל לתייעוד ותיוק כל החומר הקשור בהתקשרויות ועדיף במערכת ממוחשבת.
- על הועדה לקבוע נוהל קבלת הצעות, כולל פירוט והסבר על אופי העבודה, היקפה ועלויות בהצעה שעונות על הנדרש וכוללת כל ההבהרות וההסברים.
- על הועדה לדאוג להשתתפות כל חברי הועדה בוועדת ההתקשרויות ולהחתים את יועמ"ש הועדה על הפרוטוקול לאחר בדיקתו לתקינות ההליך ע"פ דין.
- על הועדה לנהל רשימת יועצים, מאושרים ומפורסמים באתר הועדה לפי תקנה 8(3) לתקנות העיריות (מכרזים) - נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים בפטור ממכרז - חוזרי מנכ"ל 8/2016 ו- 5/2017

. לאור תגובת יו"ר הועדה לנושא זה (התגובה מצורפת) הביקורת ממליצה לוועדה לפנות למשרד הפנים בעניין חלות החוזרים הנ"ל על הועדה ו/או חוות דעת משפטית בכתב מיועמ"ש הועדה בסוגייה זו.

- על הועדה לנהל רשימת ספקים, מאושרים ומפורסמים באתר הועדה לפי תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987 - תק' תש"ן-1989 סעיף ג (רשימת הספקים והקבלנים כאמור, וכן פירוט הספקים והקבלנים שיו"ר הועדה פנה אליהם לפי תקנה זו במכרזי זוטא; הפירוט כאמור יהיה פתוח לעיון הספקים והקבלנים הכלולים בו). **לאור תגובת יו"ר הועדה לנושא זה הביקורת ממליצה לוועדה לפנות למשרד הפנים בעניין חלות תקנה זו על הועדה ו/או חוות דעת משפטית בכתב מיועמ"ש הועדה בסוגייה זו.**
- על הועדה המרחבית להעביר העתק מהחלטת הועדה המקצועית לחברי מליאת הועדה כפי שצוין באוגדן הנהלים .

תגובת יו"ר הועדה על דו"ח הביקורת :



15 נובמבר 2023

לכבוד

מר עאמר כיפאח

מבקר עיריית כפר קאסם

שלום רב,

הנדון: דו"ח ביקורת מיום 15.9.23, על הועדה המקומית לתכנון ולבניה קסם

ראשית אבקש להודות לך על דו"ח הביקורת המקיף שערכת על נושא ההתקשרויות של הועדה המקומית, עברתי על הדו"ח עם היועץ המשפטי של הועדה המקומית, למדנו את האמור בו וניישם את מרבית ההמלצות.

יובהר כי האמור במכתבי זה הוא על דעת היועץ המשפטי של הועדה.

ישנה שאלה, שלמיטב הבנתי לא קיבלה תשובה חד משמעית, האם יש לראות בועדה מקומית לתכנון ובניה, שהוקמה מכח סעיף 19 לחוק התכנון והבניה – ועדה מרחבית לתכנון ולבניה, כרשות מקומית, ואז חלים עליה ההוראות המפורטות בדו"ח הביקורת אם אלו.

מאחר ומעמד הועדה המרחבית אינו חד משמעי, אנו פועלים על פי אוגדן הנהלים שהוצא בשנת 2009 על ידי משרד הפנים ושנועד להסדיר את דרך פעולת הועדות המרחביות (אם כי הוא מסמך לא סטטוטורי).

כפי שצינת ובצדק בדו"ח הביקורת, בועדה המקומית אין נוהל מסודר לרכש והתקשרויות, לעמדתנו אם היה נוהל כזה בועדה, מרבית הליקויים שמצאת היו נמנעים.

בכל מקרה אנו נתחיל ליישם את ההערות המופיעות במכתבך, ובפרט בכל הנוגע לפעולות ועדת ההתקשרויות (הכנת פרוטוקול מסודר, חתימת הסכמים, תיוק וכד').

מצורפת למכתבי טיוטה של נוהל התקשרויות, אשמח אם תוכל לעיין בו ולהעיר את הערותיך, לפני שנתחיל ליישם אותו בועדה.

כמו כן אנחנו מכינים רשימה של התקשרויות הועדה ביחס לנותני שירותים שונים - מכשירי צילום, שירותי מחשוב, מערכת לשמירת קבצים מחשב, תוכנת חשבשבת וכד', על מנת לוודא שיש הסכמי התקשרות וכד', ובמידת הצורך נפעל על פי הנוהל.

כמו כן הועדה רוכשת מעת לעת ציוד הדרשו לה – כגון, מחשב, ציוד משרדי, וכד' - ואנו נפעל בהתאם לנוהל ההתקשרויות.

www.kessem03.co.il | vmkessem@kessem03.co.il | 03-9370242 | 03-9370241
רח' ע. אלכרים קאסם 10, כפר קאסם ת.ד. 2583 | شارع عبدالكريم قاسم 10, كفر قاسم ص.ب. ٢٥٨٣

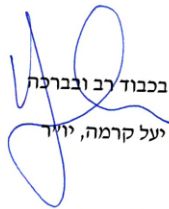
לעניין ההערות שביחס למאגר הספקים והיועצים – הועדה המרחבית קסם, אינה רשות מקומית, היא לא נדרשת לייצר מאגר ספקים ויועצים, וגם אין לה צורך במאגר שכזה, ויוסבר.

הועדה המקומית היא מוסד לתכנון ולבניה וככזה היא נעזרת במספר מצומצם מאוד של נותני שירותים וספקים קבועים – יועץ משפטי, שמאי מקרקעין, רואה חשבון וניהול מערכת לניהול ועדה (כל אלו נבחרים במכרז פומבי).

לעיתים רחוקות הועדה נדרשת לקבלת יעוץ בנושאים מקצועיים, כגון – יועץ תנועה, מהנדס קונסטרוקציה וכד', אולם מדובר במקרים בודדים בלבד ובהיקף כספי נמוך, ומשכך כאשר ידרש מתן שירות שכזה תערך פניה אד הוק, לקבלת הצעות בהתאם לנוהל.

לאור האמור, גם אין הגיון ליצור מאגר ספקים ונותני שירות, שלא יעשה בו שימוש. האם יש הגיון ליצור לדוגמה מאגר של מודדים, כאשר מודד שיגש ויבחר למאגר, יתבקש, אולי, אחת לשנה לתת שירות בעלות של כ- 2,000 ₪?

שוב תודה על הכנת דו"ח הביקורת.


בכבוד רב ובברכה
יעל קרמה, יו"ר

העתקים:


מאגיד בدير – מהנדס הוועדה המרחבית קסם

דני גלס, עו"ד – יועץ המשפטי לוועדה

נספח א – חוות דעת יועמ"ש עיריית כפר קאסם והלשכה המשפטית במשרד הפנים

לשכת היועץ המשפטי
 مكتب المستشار القضائي

עו"ד ואיל ראבי, יועץ משפטי
אילהאם בירו-עיסא, עו"ד
עיריית כפר קאסם
بلدية كفر قاسم



תאריך: 26/11/2024

לכבוד
מר ביטאח נאמר, מבקר העירייה
א.נ.

הנדון: אוגדן נוהלים לוועדות המרחביות לתכנון ובניה 12/2009

בתשובה למנייתך הריני משיב כדלקמן:

1. **בדברי מנכ"ל משרד הפנים דאז מר מימון גביראל באוגדן נאמר:**

" אוגדן הנהלים כולל **הנחיות ופוללים מחייבים** על פיהם תתנהל הוועדה המרחבית. לראשונה הותאמו נוהלי עבודה והתנהגות לנהולים הקיימים ברשויות המקומיות ולנהלי משרד הפנים.

בדברי יו"ר ועדת ההיגוי באוגדן נאמר:

" המטרות:

.....

התאמות והצמודות לנהלים ברשויות בכל התחומים (תקציבים, תנאי שכר, מכרזים וביקורת) בהתאם לפרסומים בחסורי מנכ"ל.

.....

האוגדן ישמש את הוועדות המרחביות/ הוועדות המחוזיות ואת המשרד הראשי הנחיות האוגדן תשמשנה בנושאים רבים בסיס ומסגרות למחלקת ההנדסה או וועדות לתכנון ובניה, על פי סעיף 18 ברשויות.

2. כידוע, עקרון חוקיות המינהל קובע כי רשות מינהלית חייבת לפעול אך ורק על פי חוק ובכלל זה תקנות שהותקנו מכוח החוק. אך למעשה הרבה רשויות מינהליות פועלות במידה רבה לא על פי הסדרים שנקבו בחוק או בתקנות אלא על פי הסדרים שהקבוע בהנחיות מינהליות שהרשות הוציאה.

כתובת: עיריית כפר קאסם רח' אלשוהדא 1, כפר קאסם 4881000
טל: 073-3157740 שלוחה 993, 937 פקס: 153-546275522
WaeilR@kfar-qasem.muni.il Ilhami@kfar-qasem.muni.il



3. הנחיות מינהליות יוצאות ממקורות שונים, יש להן צורות שונות והן משרתות צרכים שונים וניתן לחלק אותן, לפי מקור ההנחיה, לשלושה סוגים עיקריים: הנחיות ממנהל, הנחיות חיצוניות והנחיות עצמיות (פנימיות).
4. הנחיות ממנהל הן הנחיות היוצאות מאת ממנה מינהלי כגון הנחיה היוצאת מאת שר או מאת מנהל כללי של משרד ממשלתי אל קבוצת עובדים או אל כלל העובדים במשרד. הנחיה כזאת מתבססת על יחס של כפיפות מינהלית בין מנחה לבין המונחה. יחס כזה מקנה משקל מיוחד להנחיה כלפי עובד ציבור אליו מופנית ההנחיה ולא רק מהבחינה המעשית אלא גם מבחינה משפטית.
5. בפועל, בגלל המבנה ההירארכי של המינהל הציבורי והתלות המעשית של כל עובד ציבור כממנה מינהלי, רשות מינהלית נוטה לא רק להתחשב בהנחיות הממנה, אלא גם לפעול בהתאם להנחיות אלה. אכן, מבחינה זאת ההבדל בין הרשות מינהלית לבין עובד שאינו רשות, שלהלכה הוא גדול, למעשה הוא קטן, רק לעיתים רחוקות רשות מינהלית מרשה לעצמה להפעיל את סמכותה בניגוד להנחיות הממנה עליה.
6. מכל האמור עולה כי ההנחיות בנוהל מחייבות את העודות כל דבר וענין וכנראה אין אפשרות לסטות מהוראותיה.

נוהל יועצים ותחלותיו על הועדת המרחביות

7. הנוהל החיל על כל עסקה הנוגעת לרכישת טובין ושירותים הוראות הקבועות בתקנות העיריית (מכרזים) 1987 בשינוים המחויבים.
8. ברור כי כל הנחיה ו/או תקנה ו/או חוזר מנכ"ל שבא להוסיף ו/או להבהיר את תוכן התקנות מחייב את הועדות המרחביות ללא כל ספק.
9. משהוכן נוהל מיוחד להבהרת תקנה 83 לתקנות העיריית (המכרזים) אזי גם הנהל חל על הועדות המרחביות כפי שהוא חל על הרשויות המקומיות.



החובה לנהל רשימת ספקים

10. משקבענו כי על הוועדת המרחביות לפעול לפי תקנות העיריות (מכרזים) אזי כל ההוראות לרבות בענין רשימת ספקים תחול ותחייב את הוועדות המרחביות.

הפטור ממכרז

11. כלל הפטור שניתן מכוח תקנה 83) ניתן לסוג מסוים של התקשרות אך דרך המלך להתקשרות של רשות מקומית היא מכרז פומבי. בתקנות נקבעו סוגי מקרים שבהם ניתן להתקשר ללא מכרז.

12. בנוהל נקבע אין להתקשר עם יועץ חיצוני לפי תקנה 3) 8) רק בתחומים שבהם יש הצדק להיעזר בשירותים חיצוניים מסוג זה בהתאם לכל דין ולנוהל לזה.

13. עקרונות המשפט המנהלי ועקרונות דיני המכרזים חלים גם כאשר רשות מקומית מתקשרת בפטור ממכרז. עקרונות אלה מחייבים קיום הליך מנהלי סדור, שבמסגרתו ייבחנו, ככל הניתן, בין השאר, מספר הצעות לאותן התקשרויות וזאת על מנת להבטיח חלוקת משאבי הציבור באופן ראוי, תוך מתן סיכוי שווה, שמירה על שקיפות ועל טוהר המידות והבטחת יעילות כלכלית לרשות המקומית.

נשאלת השאלה האם הפטור הכללי מחובת מכרז החל על כל סוגי החוזים תחול על התקשרות עם יועץ חיצוני שחלה עליו /או על ההתקשרות תקנה 83)?

14. מיד יאמר כי הפעלת נוהל יועצים תיעשה רק אם הוחלט להפעיל תקנה 83) ובכל מקרה אחר (מכרז זוטא /או מכרזי פומבי) אין צורך ואין מקום להפעלת הנוהל והחלטנו ולטעמי גם בפטור בשל הסכום אין מקום להחלת הנוהל ויש להפעול בהתאם לכללים ולנוהל שנקבע עיני העירייה.

15. תקנה 3 לתקנות העיריות (מכרזים) קבעה רשימת פטורים שבהם רשאית העירייה להתקשר בהם ללא מכרז.



16. משקבעה תקנה 3 (3) חוזה להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה שערכו אינו עולה על 26,000 שקלים חדשים¹, ולא הבחינה בין סוגי החוזים/או לא הגבילה סוגי חוזים מסוימים אזי, לעניות דעתי, פטור זה חל על ההתקשרות גם עם יועצים שחלה לגביהם תקנה 3(8) והנהוג שנקבע חל רק במקרה והרשות תרצה להשתמש בפטור הקבוע בתקנה 3(8) ולא כל תקנה אחרת ואינו מהווה מחסום בפני שימוש בפטור אחר.

17. מיותר לציין כי נוהל "התקשרות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז" נועד רק לישום תקנה 3(8) וכך אף נקבע בנוהל כי אינו חל על כל תקנה אחרת מקתנות המפורטות בתקנה 3 לתקנות העיריות (מכרזים).

בכבוד רב

עו"ד ואיל ראבי

יועץ משפטי לעיריית כפר קאסם

¹ חסכום חטפודכן פוסד כיום על 143,000 ₪-ח

כתובת : עיריית כפר קאסם רח' אלשוהדא 1, כפר קאסם 4881000
טל: 073-3157740 שלוחה 937,993 פקס: 153-546275522
WaeilR@kfar-qasem.muni.il Ilhami@kfar-qasem.muni.il

To: Waeil Rabi <WaeilR@kfar-qasem.muni.il>
Subject: RE: ועדות מרחביות רכש והתקשרויות

שלום וברכה ואיל,

לועדות המרחביות יש יועץ משפטי. כך גם לעדה המקומית קסם. אנו רוצים ומעדיפים שיועמ"ש הועדה ייתן דעתו תחילה בכל הנגע לשאלות מעין אלה.

בשורות טובות,

נתי

בברכה,

נתן בביון

סגן בכיר ליועץ המשפטי
לשכה משפטית

nathanba@moin.gov.il | 073-332-0291 | 050-6204834

www.moin.gov.il השינוי מתחיל מהפנים



משרד הפנים

נספח ב - (תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987)

תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987

בתוקף סמכותי לפי סעיפים 198 ו-347 לפקודת העיריות, אני מתקין תקנות אלה:

הגדרות

1. בתקנות אלה –

- "השר" - שר הפנים או מי שהוא הסמיכו לענין תקנות אלה;
- "הועדה" - ועדת המכרזים של מועצת העיריה;
- "יושב ראש הועדה" - חבר מועצת העיריה שמועצת העיריה בחרה בו ליושב ראש;
- "מדד" - מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה;
- "המדד היסודי" - 175.3 נקודות (ממוצע 1985 : 100);
- "המדד החדש" - המדד שפורסם לאחרונה לפני יום העדכון.

הצמדה למדד

2. (א) הסכומים הנקובים בתקנות 3(3) ו-8 יתואמו ב-16 בכל חודש (להלן - יום העדכון) לפי שיעור עליית המדד החדש לעומת המדד היסודי.
- (ב) סכום מוגדל כאמור בתקנת משנה (א), יעוגל לסכום הקרוב שהוא מכפלה של 100 השקלים החדשים הקרובים ביותר לסכום המוגדל.

פטורים

3. העיריה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם החוזה הוא מסוגי חוזים אלה:

- (1) חוזה להעברת מקרקעין לרשות העיריה;
 - (2) חוזה להעברת מקרקעין של העיריה שלפיו –
- (א) המקרקעין מועברים למדינה, לשירות התעסוקה, לרשות מקומית או לאיגוד ערים;

תק' תש"ן-1989

- (אא) המקרקעין מועברים בדרך של שכירות לרשות הדואר למטרת הקמת בית דואר, בית מיון לדואר או מרכז לחלוקת דואר;
- (ב) המקרקעין מועברים לחברת חשמל לשם הקמת מיתקן חשמל הדרוש, לדעת מועצת העיריה, כדי להבטיח אספקת חשמל לעיר, בתנאי שהשטח המועבר לא יעלה על 100 מ"ר לכל מיתקן וכי הקמת המיתקן תואמת את התכניות החלות על המקום לפי דיני התכנון והבניה;

- (ג) המקרקעין מועברים למוסד ציבורי למטרות חינוך, תרבות, מדע, דת, צדקה, סעד, בריאות או ספורט והם מיועדים לאחת מהמטרות האמורות;

תק' (מס' 2) תשנ"ו-1996

- (ד) המקרקעין מועברים לאדם שהתחייב לפתח אותם תוך זמן שקבעה העיריה ובהתאם לתכנית כמשמעותה בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, החלה עליהם, אם מועצת העיריה ביקשה לגביהם, ברוב חבריה, לשחררה מחובת עריכת מכרז ושר הפנים אישר את בקשת העיריה לאחר שנוכח כי בנסיבות הענין עריכת המכרז לא תביא תועלת, לרבות תועלת כספית;

(ה) העברת המקרקעין דרושה לביצוע השלמה, חלוקה, איחוד, הפרדה או חלוקה מחדש של מקרקעין הכרוכים בביצוע תכנית שנתאשרה לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965;

(ו) המקרקעין מיועדים לשמש פיצוי בקשר להפקעת מקרקעין על ידי העיריה או בקשר לפינוי מקרקעין על פי דרישת העיריה;

(ז) המקרקעין מועברים במסגרת חליפין של מקרקעין;

(ח) המקרקעין הם דירות המועברות בדרך של שכירות לצורך מגורים;

(ט) המקרקעין הם דירות מגורים או בתי עסק המועברים למחזיק בהם או ליורשיו, מכוח שכירותם במשך 10 שנים לפחות, ובלבד שהתמורה לא תפחת מסכום שנקבע בשומת מקרקעין שנערכה על ידי שמאי מקרקעין;

(י) המקרקעין מועברים בדרך של שכירות לצורך שיקומו של נכה או של נזקק כמשמעותו בחוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958, או הם מועברים לאדם שפונה, על פי החלטת רשות מוסמכת, ממבנה שהחזיק בו;

(יא) המקרקעין הם דירות למגורים המועברים לחברה שכל מניותיה נמצאות בידי העיריה, אם המועצה החליטה ברוב חבריה לשחרר את העיריה מחובת עריכת מכרז, ושר הפנים אישר את ההחלטה;

תק' תשס"ט-2009

(יב) המקרקעין הם דירת מגורים למי שהעתיק את מגוריו לתחום העיריה, לפי בקשת העיריה, ומחזיק בהם למעלה מעשר שנים, ובלבד שהתמורה לא תפחת מסכום שנקבע בשומת מקרקעין שנערכה על ידי שמאי מקרקעין; על אף האמור רשאית עירייה לאשר מכירת דירת מקרקעין כאמור, בלא מכרז, בתמורה שלא תפחת מ-25% מסכום שנקבע בשומת מקרקעין שנערכה על ידי שמאי מקרקעין כפי שייקבע על ידי המועצה בהחלטה ברוב חבריה, בשל מצבו החומרי של המחזיק בדירת המגורים ובכפוף לתנאים האלה:

(1) המחזיק היה במהלך ארבע השנים שקדמו למכירת דירת המגורים, בעל הכנסה חודשית ממוצעת, אשר הייתה מזכה אותו בקבלת הנחה בשיעור שבין 51% לבין 90% מסכום הארנונה הכללית בעד דירת המגורים לפי תקנה 2(א)(8) לתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993, בגין דירת המגורים;

(2) אין ולא היו בבעלותו, או בבעלות קרובו, מהמועד שבו חתם על חוזה להשכרת דירת המגורים, דירה או מקרקעין אחרים;

(3) המחזיק יתחייב להשלים את מלוא התמורה בעד הנכס, אם הדירה לא תהיה בשימוש או אם נפטר המחזיק – בשימוש קרובו, למשך חמש שנים ממועד מכירת דירת המגורים; הרשות המקומית תהיה זכאית לבקש כל ערובה להבטחת החיוב האמור, לרבות רישום בכל מרשם המתנהל לפי דין, בספרי מינהל מקרקעי ישראל או אצל כל גוף אחר שבו מתנהל רישום של הזכויות בדירה, לפי העניין, משכנתה, משכון או הערת אזהרה, בשל התחייבות כאמור;

(4) אם מחיר הנכס לפי שומת המקרקעין עולה על 700,000 שקלים חדשים, לא תבוצע ההפחתה בתמורה אלא לגבי הסכום האמור;

(5) לעניין פסקה זו, "קרוב" – בן זוג, וכן ילד כהגדרתו בסעיף 238 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995.

תק' תשע"ב-2011

(יג) המקרקעין מועברים בדרך של שכירות לתאגיד שהעירייה התקשרה עמו לצורך ביצוע מיזם לפי תקנה 3(14) ולמשך תקופת ההתקשרות;

תק' תש"ף-2020

(יד) המקרקעין מועברים למי שהוא בעל זכויות במקרקעין משותפים אשר בהם לעירייה פחות ממחצית הזכויות, במחיר שיקבע שמאי מקרקעין, ובתנאי שאין אפשרות לחלוקה בפועל של המקרקעין על פי תכנית כהגדרתה בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, ובלבד שוועדה, שחבריה הם המנהל הכללי של העירייה, ובאין מנהל כללי – מזכיר העירייה, והוא יהיה היושב ראש, גזבר העירייה והיועץ המשפטי לעירייה, שוכנעה שהדבר מוצדק וסביר בנסיבות העניין לאחר שבחנה את האפשרות לערוך את ההתקשרות בדרך של מכרז; החלטות הוועדה לפי פסקת משנה זו ינומקו ויפורסמו באתר האינטרנט של העירייה בתוך חמישה ימי עבודה ממועד קבלת ההחלטה;

(3) חוזה להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה שערכו אינו עולה על 145,500 שקלים חדשים;

(4) חוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה הנערך עם הספק היחידי בארץ לאותם טובין או עם המומחה היחיד בארץ לביצוע אותה העבודה, אם מומחה שהוועדה מינתה לענין זה קבע בכתב באישור הוועדה כי אכן אותו ספק או מומחה הם היחידים בארץ;

(5) חוזה לביצוע עבודה מדעית, אמנותית או ספרותית;

(6) חוזה להזמנה דחופה של טובין או לביצוע עבודה דחופה שהעירייה מתקשרת בו להצלת נפש או רכוש;

(7) (א) חוזה הבא להגדיל את הוצאות העירייה בפרט מפרטי חוזה קיים, ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות לא יעלה על 50% מההוצאות לגבי אותו פרט על פי החוזה הקיים.

(ב) חוזה הבא להגדיל את הוצאות העירייה על ידי הוספת פרטים לחוזה קיים; ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות בשל הוספה זו לא יעלה על 25% מכלל הוצאות העירייה על פי החוזה הקיים, או על 50% אם המועצה קבעה שעריכת המכרז לא תביא תועלת;

(8) חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה;

תק' תשע"ב-2011 תק' תשע"ח-2018

(10) התקשרות עם המדינה;

(11) חוזה עם הסוכנות היהודית לארץ ישראל או עם תאגיד העוסק מטעמה, או בשיתוף עמה בהקצאת כספי מגבית, והחוזה נועד לאפשר ניצול כספי מגבית למען שיקום שכונות מצוקה או למען קידום חברתי של תושבי העיר;

(12) חוזה לאחזקה והפעלה של מיתקני ביוב על ידי תאגיד במקרה שהתמורה לעבודות היא מסירת הקולחין ובלבד שנציב המים אישר את מסירת הקולחין;

תק' תשנ"ה-1995 תק' תשנ"ט-1999

(13) התקשרות עם תאגיד ממשלתי כמשמעותו בתקנה 3(5) לתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993 (להלן - התאגיד), באישור שר הפנים, ובלבד שנתקיים אחד מאלה:

(א) התאגיד מהווה על פי מסמכי היסוד שלו ועל פי החלטת הממשלה או על פי החוק שהקימו, זרוע לביצוע מטלות ישירות ומוגדרות של הממשלה וההתקשרות נעשית לשם ביצוע מטלות אלה; או - התאגיד מבצע מטלה או שירות שהוטלו עליו לפי דין, או מספק שירות או מצרך חיוניים לציבור, וההתקשרות נעשית לשם ביצוע מטלה או שירות אלה;

תק' תשנ"ט-1999

(ב) שמונים וחמישה אחוזים או יותר מעובדי התאגיד זכאים על פי כל דין לגמלה או לתגמול בשל נכות, או לקצבת זקנה מן המוסד לביטוח לאומי, וההתקשרות היא לרכישת שירותים או לביצוע עבודה;

תק' תשע"ב-2011

(14) התקשרות עם תאגיד המוכר כמוסד ללא כוונת רווח, לרכישת שירותים או לביצוע עבודה לצורך ביצוע מיזם אשר יפעל ללא כוונת רווח למטרה של חינוך, תרבות, רווחה או ספורט בתחומה של העירייה, ובלבד שהעירייה מחזיקה 40% לפחות מהונו של התאגיד האמור או מכוח ההצבעה בו או בכוח למנות 40% לפחות מחברי הגוף המנהל שלו, וכן התקיימו תנאים אלה:

- (א) התאגיד תורם ממקורותיו מחצית לפחות מעלות ביצוע המיזם;
- (ב) עשרים אחוזים לפחות מתרומת התאגיד לעלות ביצוע המיזם הם ממקורות שאינם מתקציב המדינה;
- (ג) התקשרויות של התאגיד עם צדדים נוספים, אשר נובעות מההתקשרות עם העירייה, ייעשו במכרז בהתאם לדין החל על העירייה, בשינויים המחויבים;
- (ד) מועצת העירייה תאשר מדי שנה את תכנית העבודה לביצוע המיזם;
- (ה) שר הפנים אישר לעירייה לייסד את התאגיד בהתאם לאמור בצו העיריות (הקמת תאגידים), התש"ם-1980;
- (ו) לתאגיד יש אישור תקף אחד מאלה:

- (1) אישור בדבר ניהול תקין תקף מן הרשם המוסמך לעניין על פי דין;
- (2) אישור תקף בדבר הגשת מסמכים מהרשם המוסמך לעניין על פי דין, ובלבד שטרם חלפו שנתיים מרישום התאגיד והתאגיד מגיש למועצת העירייה, מדי שלושה חודשים, דיווח מפורט בכתב על מצבו הכספי, לרבות פירוט הוצאותיו והכנסותיו, וכן דיווח מפורט בכתב על פעולותיו וניהולו;

תק' (מס' 2) תשע"ח-2018

(15) התקשרות לרכישת שירותי ניהול ופיקוח עם חברה שבעלי המניות שלה הם רוב הרשויות המקומיות, ובלבד שיתקיימו כל אלה:

- (א) השר אישר את שיעור התמורה שבהסכם;

הוראת שעה תשע"ח-2018 (תיקון) תשפ"א-2021

(ב) ועדה, שחבריה הם המנהל הכללי, ובאין מנהל כללי – מזכיר העירייה, והוא יהיה היושב ראש, גזבר העירייה והיועץ המשפטי לעירייה, שוכנעה, לאחר בחינת האפשרות לערוך את ההתקשרות בדרך של מכרז, כי ההתקשרות נדרשת מטעמי חיסכון ויעילות, וכי היא מיטיבה עם העירייה, וזאת בשים לב לעקרונות השוויון וההגינות;

הוראת שעה תשע"ח-ח-2018 (תיקון) תשפ"א-א-2021

(ג) החברה התחייבה כי התקשרויותיה עם צדדים נוספים שנובעות מההתקשרות עם העירייה, ייעשו לפי דיני המכרזים החלים על העירייה, בשינויים המחויבים;

הוראת שעה תשע"ח-ח-2018 (תיקון) תשפ"א-א-2021

החלטות הוועדה לפי פסקת משנה (ב) ינומקו ויפורסמו באתר האינטרנט של העירייה שבעה ימי עבודה לפחות לפני כריתת החוזה, לרבות האפשרות לפנות לוועדה בנושא, והתקופה שבה ניתן לפנות כאמור, אלא אם כן החליטה הוועדה אחרת בהחלטה מנומקת מטעמים של דחיפות; הסכם שנערך לפי פסקה זו יפורסם באתר האינטרנט של העירייה לא יאוחר משבעה ימי עבודה מיום כריתתו;

תק' תשע"ח-ח-2018

(16) התקשרות עם רשות מקומית אחרת לקבלת שירותים מהסוג שניתן על ידה במסגרת סמכויותיה ותפקידיה לפי כל דין, לצורך מילוי סמכויות העירייה ותפקידיה לפי כל דין, לאחר שהעירייה שוכנעה שההתקשרות נדרשת מטעמי חיסכון ויעילות והיא מיטיבה עם העירייה;

הצעה שלא נדונה בוועדה

4. בחוזה הטעון מכרז לא תדון מועצת העירייה או ראש העירייה בהצעת מחירים שלא נדונה קודם לכן בוועדה על פי תקנות אלה.

פיצול חוזים

5. עמדה עירייה להתקשר בזמן אחד במספר חוזים להזמנת אותם טובין או לביצוע עבודות המהוות למעשה עבודה שלמה אחת, יראו את כל אותם חוזים כאילו היו - לענין תקנות אלה - חוזה אחד.

שמירת סודיות

6. לא ימסור אדם שום ידיעה שהגיעה לידו בתוקף תפקידו בענין מכרז העומד להתפרסם או שפורסם או בענין מהלך הדיונים בוועדה והחלטתה, אלא לאדם שהוסמך כדין לקבל אותה ידיעה, ובדרך שנקבע בתקנות אלה.

פנקס המכרזים

7. (א) כל מכרז יסומן במספר סידורי ויירשם בפנקס שיוחזק במקום שהורה יושב ראש הוועדה.

(ב) כל אדם רשאי לעיין בפנקס בשעות המיועדות לקבלת קהל במשרדי העירייה.

מכרז זוטא

8. (א) העירייה רשאית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה, שערכו עולה על 145,500 שקלים חדשים, אולם אינו עולה על 355,300 שקלים חדשים, על פי מכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא).

(ב) הועדה תנהל רשימה של ספקים וקבלנים, אשר רשאים להשתתף במכרז זוטא ותקבע את אמות המידה שלפיהן יפנו אל הספקים והקבלנים האלה; רשימה זו תהיה פתוחה לעיון הציבור; כל ספק או קבלן רשאי לבקש לצרפו לרשימה האמורה והועדה תדון בבקשתו; החליטה הועדה שלא לצרף קבלן או ספק כאמור לרשימה, או החליטה למחוק ספק או קבלן מהרשימה, תנמק את החלטתה; לא תחליט הועדה אלא לאחר שאיפשרה לאותו ספק או קבלן להביא את טענותיו בפניה.

תק' תש"ן-1989

(ג) הועדה תמציא, אחת לשנה, למועצה ולמבקר העיריה את רשימת הספקים והקבלנים כאמור, וכן פירוט הספקים והקבלנים שראש העיריה פנה אליהם לפי תקנה זו במכרזי זוטא; הפירוט כאמור יהיה פתוח לעיון הספקים והקבלנים הכלולים בו.

(ד) הודעה על מכרז זוטא לספקים או קבלנים. הכלולים ברשימה, תיעשה על ידי משלוח הודעה בדאר רשום עם אישור מסירה, או במסירה לידי הנמען בידי מזכיר העיריה או מי שהוא הסמיך לעניין זה, לפי הפירוט להלן:

3- (1) בתקנה 8(ד)1 - מכרז זוטא ישלח לפחות לארבעה ספקים או קבלנים אם: ערכו עולה על 145,500 ש"ח אולם אינו עולה על: 355,300 ₪.

4- בתקנה 8(ד)2 - מכרז זוטא ישלח לפחות לשישה ספקים או קבלנים אם:

ערכו עולה על: 355,300 ₪ אולם אינו עולה על 710,600 ש"ח

(ה) על אף האמור בפיסקאות (1) ו-2 לתקנת משנה (ד), רשאי ראש העיריה לשלוח את ההודעה לשני ספקים או קבלנים לפחות, אם מקום עסקם נמצא בחוץ לארץ ואין ספקים או קבלנים אחרים בארץ לטובין או לעבודה הנדרשים.

(ו) על אף האמור בתקנות משנה (ד) ו-ה לתקנה זו, יהיה רשאי להשתתף במכרז זוטא כל ספק או קבלן הכלול ברשימה לסוג החוזה המוצע, אם ביקש זאת והגיש את מסמכי המכרז תוך המועד שנקבע להגשת הצעות.

מכרז פומבי

9. (א) רצתה עירייה להתקשר בחוזה הטעון מכרז פומבי, ראש העיריה הודעה על כך ובה יפורטו –

(1) תיאור נושא החוזה המוצע;

(2) המקום והמועד האחרון להגשת מסמכי המכרז;

(3) המקום לקבלת פרטים נוספים וטפסי מסמכי המכרז.

(ב) הודעה על מכרז פומבי תיעשה על ידי פרסומה בשני עיתונים יומיים לפחות הנדפסים בישראל שלפחות אחד מהם הוא בשפה העברית.

(ג) פרסם ראש העיריה הודעה על מכרז פומבי, רשאי הוא גם לפרסמה ברבים בחוץ לארץ, או לשלוח את ההודעה לספקים או לקבלנים שמקום עסקם נמצא בחוץ לארץ, ובלבד שישלח את ההודעה לפחות לשני ספקים או קבלנים כאמור.

מסמכי המכרז

10. (א) ראש העיריה או מי שהוא הסמיך לכך ימציא לכל אדם המבקש להשתתף במכרז פומבי או במכרז זוטא על פי בקשתו כאמור בתקנה 8(ו), ולכל אדם שראש העיריה פנה אליו בהודעה על מכרז זוטא את מסמכי המכרז המפורטים להלן:

- (1) תנאי המכרז, לרבות תנאים מוקדמים להשתתפות במכרז ;
 - (2) נוסח "מסמך הצעת המשתתף במכרז";
 - (3) נוסח של החוזה המוצע;
 - (4) לוח זמנים ותנאי תשלום ;
 - (5) התכנית והמפרטים הנוגעים לביצוע החוזה ;
 - (6) כתבי כמויות טפסי הצעת מחירים ;
 - (7) רשימת החומרים וכמויותיהם, ציוד העזר והמכונות שהעירייה תספק לצורך ביצוע העבודה נושא החוזה ותנאי מסירתם ;
 - (8) נוסחי הערבויות הבנקאיות הנדרשות, גובה הערבות ומשך הערבות ;
 - (9) מעטפה הנושאת את מספר המכרז לשם הגשת מסמכי מכרז (להלן - מעטפת המכרז) ;
 - (10) כל מידע או מסמך אחרים שראש העיריה ימצא לנכון למסור או לדרוש, לרבות בדבר כושרו, נסיונו ויכולתו של המציע.
- (ב) המצאת מסמכי מכרז פומבי תהא תמורת תשלום כפי שקבעה העירייה דרך כלל, לסוג של מכרזים או למכרז פלוני.

תק' תש"ן-1989

- (ג) על אף האמור בתקנת משנה (א) רשאי ראש העיריה להחליט שלא להמציא את המסמכים המפורטים בפסקאות (3) ו-(5) של תקנת משנה (א) אלא להציגם לעיון במקום שיקבע ; החליט ראש העיריה כאמור, יצרף למסמכי המכרז הודעה על המקום והמועד לעיון במסמכים.
- (ד) תינתן הזדמנות סבירה ושווה לכל אדם לעיין במסמכי המכרז, כפי שפורטו בתקנה 10(א), לבקר בנכס ולקבל הסברים לגביהם.
- (ה) כל אדם שעיין במסמכי המכרז, שקיבל מסמכי מכרז או שביקר בנכס יאשר זאת בכתב.

אומדן תק' תש"ן-1989

11. (א) לפני תום המועד להגשת הצעות יפקיד יושב-ראש הועדה או מי שהוא הסמיך בתיבת המכרזים האמורה בתקנה 14(א), אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות בחוזה המוצע.

תק' תש"ן-1989

- (ב) היה נושא המכרז חוזה להעברת מקרקעין, יפקיד יושב-ראש הועדה או מי שהוא הסמיך בתיבת המכרזים שומת מקרקעין שנערכה על ידי שמאי מקרקעין.
- (ג) האומדן או שומת המקרקעין (להלן - האומדן) יופקדו בתיבת המכרזים לפני תום המועד להגשת מסמכי המכרז.

המועד האחרון להגשת מסמכי המכרז

12. המועד להגשת מסמכי המכרז ייקבע בהתחשב בנושא החוזה המוצע ובתנאיו ; המועד יהיה לא מוקדם משבעה ימים ולא מאוחר מ-90 ימים מיום פרסום ההודעה, אולם רשאי יושב ראש ועדת המכרזים לקבוע מועד אחרון להגשת מסמכי המכרז מאוחר מ-90 ימים מיום הפרסום האמור.

הגשת מסמכי המכרז

13. (א) המעוניין להשתתף במכרז יגיש לעירייה את מסמכי המכרז כמפורט בתקנה 10(א), וכן כל מסמך שידרוש ראש העיריה, כגון אישור פקיד השומה או רואה חשבון בגין ניהול ספרים כחוק, אישור רישום בפנקס הקבלנים וכו'; נדרשו מסמכים אלה - יהפכו חלק בלתי נפרד ממסמכי המכרז.

תק' תש"ן-1989

(ב) מסמכי המכרז ייחתמו על ידי המציע ויוגשו על גבי הטפסים שהומצאו בתוך מעטפת המכרז, כשהיא סגורה היטב, בדרך ובמועד שנקבעו בתנאי המכרז; המסמכים המפורטים בפסקאות (2) ו-6(6) לתקנה 10(א) יוגשו בשני עותקים.

קבלת המסמכים בעירייה

14. (א) עובד העיריה שראש העיריה מינה לכך יכניס כל מעטפת מכרז שנתקבלה בעירייה לפני תום המועד להגשת מסמכי המכרז לתוך תיבה מיוחדת נעולה בשני מנעולים שמפתחותיהם נשמרים בידי שני אנשים שראש העיריה מינה אותם לכך (להלן - תיבת המכרזים).

(ב) מעטפת מכרז שנתקבלה בעירייה אחרי תום המועד להגשת מסמכי המכרז לא תוכנס לתיבת המכרזים ותוחזר לשולח, מבלי לפתוח אותה ובלי לגלות את תכנה זולת לצורך בירור שמו ומענו של השולח.

(ג) מעטפת המכרז שנמסרה למשלוח בדואר רשום יראו אותה כאילו נתקבלה בעירייה במועד מסירתה כאמור וחותמת הדואר תשמש ראיה לכך.

(ד) מעטפת המכרז שנשלחה מחוץ לארץ, יראו אותה, על אף האמור בתקנת משנה (ג), כאילו נתקבלה בעירייה במועד שבו הגיעה לדואר בישראל, וחותמת הדואר תשמש ראיה לכך.

(ה) מעטפת מכרז שנמסרה בידי מגיש מסמכי המכרז (להלן - מסירה ידנית), תימסר לעובד העיריה כאמור בתקנה 14(א) ויראו אותה כנתקבלה במועד הרישום באישור קבלתה.

פתיחת תיבת המכרזים

15. (א) לא לפני 7 ימים לאחר תום המועד להגשת מסמכי המכרז במקרה של משלוח בדואר, ולא יאוחר מ-14 ימים מתום אותו מועד תיפתח תיבת המכרזים בידי האנשים שנתמנו כאמור בתקנה 14(א).

(ב) נקבע בתנאי המכרז כי מסירה תהא במסירה ידנית בלבד, תיפתח תיבת המכרזים החל מתום המועד שנקבע להגשת מסמכי המכרז לפי תקנה 12 ולא מאוחר מ-14 ימים מהמועד שנקבע כאמור.

(ג) יושב ראש הוועדה יפרסם הודעה על המקום והמועד בו תפתח תיבת המכרזים לעניין מכרז פלוני ויצייג בה כי כל אדם רשאי להיות נוכח בעת פתיחת תיבת המכרזים וההצעות ורישום מסמכי המכרז; ההודעה תודבק בכניסה לבניין הראשי של העיריה וכן בכניסה לבנין שבו תיפתח תיבת המכרזים, ותימסר לכל מעוניין הפונה לשם קבלתה.

תק' תש"ן-1989

(ד) תיבת המכרזים תיפתח רק אם יהיו נוכחים חבר הוועדה שנקבע על ידי הוועדה וכן עובדי עירייה שראש העיריה הסמיך לכך כאמור בתקנה 14(א).

(ה) כל אדם רשאי להיות נוכח בעת פתיחת תיבת המכרזים ורישום מסמכי המכרזים בפרוטוקול.

צורת ניהול הפרוטוקול

16. הפרוטוקול ינוהל בשני עותקים שאחד מהם יימסר למשמרת למבקר העיריה או לעובד העיריה שנקבע לכך על ידי ראש העיריה.

רישום מסמכי מכרז

17. (א) משנפתחה תיבת המכרזים יוצאו ממנה המעטפות והאומדן הנוגעים למכרז שלגביו נקבע מועד פתיחת מסמכי המכרז באותו יום; כל מעטפה תסומן במספר סידורי ומספרן הכולל של המעטפות יירשם בפרוטוקול.

(ב) לאחר הסימון כאמור בתקנה משנה (א) תיפתח כל מעטפה וחבר הועדה יחתום בראשי תיבות על כל גליון או חוברת כרוכה שהוצאו מכל מעטפה, וכן יחתום על גבי האומדן.

(ג) שמות המשתתפים במכרז, הסכום הכולל של כל אחד ממסמכי המכרז, מספר הגליונות שהוצאו מכל מעטפת מכרז והאומדן יירשמו בפרוטוקול, אולם לפני רישומם יכריז עליהם חבר הועדה שנקבע כאמור.

חוות דעת מומחה תק' תש"ן-1989

18. (א) יושב ראש הועדה ימסור, ללא דיחוי, העתק של כל מסמכי המכרז שהוצאו מתיבת המכרזים לידי המומחה שקבעה הועדה דרך כלל לאותו סוג של חוזים שאליו משתייך החוזה המוצע במכרז לשם קבלת חוות דעתו (להלן - המומחה).

(ב) לא נקבע מומחה כאמור, יכנס היושב ראש את הועדה והיא תחליט בדבר הצורך בהתייעצות במומחה ובדבר בחירתו.

(ג) נתגלה במסמכי המכרז, בעת הבדיקה בידי מומחה או בידי הועדה טעות חשבונית, תתוקן הטעות בידי יושב ראש הועדה ועל דעת הועדה; התיקון יירשם בפרוטוקול; נתגלתה אי התאמה בין המחיר הכולל של מספר יחידות ובין המחיר של כל יחידה שצויין במסמכי המכרז, תתוקן אי ההתאמה בהסתמך על המחיר של כל יחידה.

איסור ניהול משא ומתן תק' תשנ"ז-1997

18א. לא ינוהל משא ומתן עם משתתף במכרז בטרם נקבע הזוכה במכרז.

בירור פרטים תק' תשנ"ז-1997

19. (א) מבלי לפגוע בהוראות תקנה 18א, הועדה רשאית להזמין בעל הצעה כדי לברר פרטים במסמכי המכרז שהגיש וכן פרטים אחרים הדרושים לה לצורך כל החלטה בהתאם לתקנות אלה.

(ב) הבירור יעשה בידי הועדה או מי שהיא קבעה.

(ג) פרטי הבירור יירשמו בפרוטוקול.

פסילת מסמכי מכרז

20. (א) היה לועדה, אחרי עיון במסמכי המכרז, יסוד סביר לחשוד שכוונתו של בעל מסמכי המכרז היתה להוליד את הועדה שולל, על-ידי שגיאות שנעשו במכוון, או על ידי תכסיסים בלתי הוגנים, רשאית היא - לאחר שנתנה לבעל מסמכי המכרז הזדמנות להביא טענותיו - להחליט שלא לדון עוד במסמכי המכרז שהוגשו על ידו.

(ב) נראה היה לועדה אחרי עיון במסמכי המכרז ולאחר שניתנה לבעל מסמכי מכרז הזדמנות להביא טענותיו, כי המוצע במסמכי המכרז מבוסס על הבנה מוטעית של נושא

המכרז או על הנחות בלתי נכונות או שהמחירים שצויינו בהם אינם סבירים, רשאית היא להחליט שלא לדון עוד במסמכי המכרז שהוגשו על ידו.

(ג) מסמכי מכרז שהוגשו שלא בהתאם לתקנות אלה או שלא בהתאם לתנאי המכרז או שצורפה להם הסתייגות עקרונית או שינוי יסודי - פסולים.

(ד) נימוקי החלטות הועדה על פי תקנה זו יירשמו בפרוטוקול.

דיון במסמכי מכרז שנקבעו כהצעות

21. לאחר שהועדה סיימה את בדיקת כל מסמכי המכרז שהוגשו ועיינה בחוות דעתו של מומחה ושל יועץ משפטי - אם ניתנו כאלה - ירשום יושב ראש הועדה את כל הסכומים המופיעים במסמכי המכרז שנותרו לדיון (להלן - ההצעות) ויקבע מתוכם את ההצעה הזולה ביותר, ולענין חוזה כאמור בתקנה 22(ד) - את ההצעה הגבוהה ביותר.

המלצות הועדה

22. (א) ועדת המכרזים תמליץ על מתן עדיפות לרכישת טובין מתוצרת הארץ, כל עוד מחיריהם אינם גבוהים ביותר מ-15% ממחיר הטובין המיובאים, ובתנאי שהטיב ויתר התנאים עונים על דרישות המזמין.

(ב) בכפוף לאמור בתקנות אלה, תמליץ הועדה על ההצעה הזולה ביותר, ובלבד שהמחירים המוצעים הם הוגנים וסבירים בהתחשב עם האומדן שנמסר כאמור בתקנה 11.

(ג) אם החליטה הועדה להמליץ על הצעה שאיננה הזולה ביותר, תרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטה.

(ד) היה נושא המכרז חוזה למכירת מקרקעין או טובין של העיריה, תמליץ הועדה על ההצעה הגבוהה ביותר, כל עוד אינה נמוכה באופן בלתי סביר מן הסכום שנקבע באומדן; אולם הועדה רשאית להמליץ על הצעה שאיננה הגבוהה ביותר אם נוכחה שהדבר הוא לתועלת הציבור; החליטה הועדה כאמור, תרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטתה.

תק' תש"ן-1989

(ה) הועדה רשאית, לאחר שנתנה לבעל ההצעה הזדמנות להביא טענותיו לפנייה, שלא להמליץ על ההצעה הזולה ביותר, בהתחשב בכשרו, נסיונו או יכולתו של בעל ההצעה לבצע את החוזה המוצע או לעמוד בתנאיו; החליטה הועדה כאמור, תרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטתה; הוראה זו לא תחול על מכרז זוטא.

תק' תשע"ו-2016

(ה1) מצאה הועדה כי על פי תקנה זו יש להמליץ באותה מידה על שתי הצעות, ואחת מן ההצעות היא של עסק בשליטת אישה, תמליץ הועדה על ההצעה האמורה ובלבד שצורף לה, בעת הגשתה, אישור ותצהיר; לענין זה, "אישור", "אמצעי שליטה", "מחזיקה בשליטה", "נושא משרה", "עסק", "עסק בשליטת אישה", "קרוב" ו"תצהיר" – כהגדרתם בסעיף 2 לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.

(ו) לא תמליץ הועדה, דרך כלל, על הצעה אם היתה זו ההצעה היחידה שהוגשה, או שנותרה יחידה לדיון בפני הועדה; המליצה הועדה כאמור, תרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטה.

(ז) הועדה רשאית שלא להמליץ על כל הצעה שהיא, אך עליה לרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטתה.

(ח) לא הוגשה כל הצעה למכרז או נדונה הצעה יחידה והועדה לא המליצה עליה, או לא המליצה הועדה על הצעה כלשהי, או החליטה מועצת העיריה שלא לאשר הצעה של ראש

העיריה לפי סעיף 148(ג) לפקודת העיריות, רשאית העיריה להתקשר בחוזה ללא מכרז לאחר שמועצת העיריה החליטה על כך ברוב חבריה, ולאחר שנוכחה שבנסיבות הענין עריכת מכרז לא תביא תועלת.

(ט) לאחר קבלת החלטה סופית של הועדה רשאי כל משתתף במכרז לעיין בהחלטתה הסופית של הועדה, ובהצעת הזוכה במכרז.

נספח ג' : חוזר המנהל הכללי 2016/8 (כ"א בחשוון התשע"ז, 22 בנובמבר 2016) וחוזר

המנהל הכללי 2017/5 (א' בתמוז התשע"ז 17.6.25)

נוסח משולב

נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים **בפטור ממכרז**

1. כללי

דרך המלך להתקשרות של רשות מקומית היא במכרז פומבי. בתקנות העיריות (מכרזים) התשמ"ח-1987 ובהוראות המקבילות להן לגבי מועצות מקומיות ואזוריות, כפי שיובא להלן, נקבעו סוגי המקרים שבהם ניתן להתקשר ללא מכרז. בית המשפט העליון הדגיש כי תקנות אלה הן החרגי, יש לפרשן בצמצום³ והתקשרות בדרך של מכרז פומבי עדיפה על דרך אחרת.

תקנה 8(3) לתקנות העיריות (מכרזים) קובעת כי רשות מקומית רשאית להתקשר ללא מכרז בחוזה "לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה."⁴ בפסיקה נקבע, כי אין מדובר בפטור כללי מהתקשרות ללא מכרז עם בעלי מקצוע אלה⁵ וניתן לפעול על פי תקנה זו רק במקרה מתאים, שבו נדרשים "ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים", וגם זאת, כאמור, על פי כלל הפרשנות הנותן עדיפות למכרז הפומבי⁶ וכאשר לא ניתן להשיג את אותם ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בדרך של מכרז פומבי.

יודגש, כי אין להעסיק יועצים חיצוניים בתפקידים שמעצם טיבם או בהתאם לחוק עליהם להיות מאוישים על ידי עובד הרשות המקומית או במקביל לעובד הרשות הממלא תפקיד דומה.⁷ כמו כן, אין להעסיק יועצים במאפייני העסקה הדומים מהותית או טכנית למאפייני העסקה של עובדי רשות מקומית. ניתן להתקשר עם יועץ חיצוני לפי תקנה 8(3) רק בתחומים שבהם יש הצדקה להיעזר בשירותים חיצוניים מסוג זה, בהתאם לכל דין ולנוהל זה.

עקרונות המשפט המנהלי ועקרונות דיני המכרזים הציבוריים חלים גם כאשר רשות מקומית מתקשרת בפטור ממכרז.⁸ עקרונות אלה מחייבים קיום של הליך מנהלי סדור, שבמסגרתו ייבחנו, ככל הניתן, בין השאר, מספר הצעות לאותן התקשרויות, זאת על מנת להבטיח חלוקת משאבי הציבור באופן ראוי, תוך מתן סיכוי שווה, שמירה על שקיפות ועל טוהר המידות והבטחת יעילות כלכלית לרשות המקומית.

נוהל זה נקבע בהתאם לעקרונות שנקבעו בפסיקות בית המשפט, ובפרט ע"מ 12/6145 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן, שם נקבע, בין השאר, לעניין התקשרות בפטור ממכרז לפי תקנה 8(3): "גם בהליך מעין זה יש להבטיח הזדמנות שווה ושמירה על טוהר מידות, כמו גם עקרונות יסוד אחרים

³ בג"ץ 90/5672 אריאל הנדסת חשמל רמזורים נ' עיריית חיפה, פ"ד מו(3)267; ע"מ 07/8412 חברת מלון ומלון סוויטות אפ.אס.אר בירושלים בע"מ נ' הורן, ניתן ביום 2009.3.4.

⁴ הוראה דומה קיימת בסעיף 8(3) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 ובסעיף 8(3) לתוספת השנייה לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

⁵ עת"מ חי' (00/141) עזרא נ' המועצה המקומית עתלית, ניתן ב- 2000.8.24.

⁶ ע"מ 12/6145 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן, ניתן ב- 2013.1.13.

⁷ חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2004/10.

⁸ ע"מ 03/9660 עיריית רחובות נ' שבדרון, פ"ד נט(6)241.

של דיני המכרזים. גם להשקפתי ראוי כי בעניין זה יפורסמו על ידי משרד הפנים הנחיות מתאימות בחוזר מנכ"ל."

2. מטרות הנהל

נוהל זה נועד לקבוע הוראות והנחיות להתקשרויות של רשות מקומית להזמנת ביצוע של עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים בפטור ממכרז לפי תקנה 3(8) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, סעיף 3(8) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 או סעיף 3(8) לתוספת השנייה לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

3. הגדרות

בנוהל זה-

3.1. הוועדה – ועדת התקשרויות שמונתה לפי סעיף 5.

3.2. מנכ"ל הרשות המקומית – לרבות מזכיר, ברשות מקומית שאין בה מנכ"ל.

3.3. תקנה 3(8) – תקנה 3(8) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, סעיף 3(8) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 או סעיף 3(8) לתוספת השנייה לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

4. תחולה

לא תתקשר רשות מקומית בחוזה ללא מכרז לפי תקנה 3(8) אלא לפי נוהל זה.

5. ועדת התקשרויות

5.1. מנכ"ל הרשות המקומית ימנה ועדת התקשרויות מבין עובדי הרשות המקומית ואלה יהיו חבריה:

5.1.1. מנכ"ל הרשות המקומית או מי שהוא מינה לנציגו, שיכהן כיושב ראש הוועדה;

5.1.2. גזבר הרשות המקומית או מי שהוא מינה לנציגו;

5.1.3. היועץ המשפט של הרשות המקומית שמונה כיועץ המשפטי של הרשות לפי סעיף 3(א) לחוק הרשויות המקומיות (יעוץ משפטי), התשל"ו-1975, או מי שהוא מינה לעניין נוהל זה מקרב עובדי הלשכה המשפטית של הרשות המקומית. במועצה מקומית או מועצה איזורית שאין לה יועץ משפטי שהוא עובד הרשות המקומית, ימלא תפקיד זה היועץ המשפטי של הרשות שמונה לפי סעיף 3(א) לחוק הרשויות המקומיות (יעוץ משפטי), התשל"ו-1975, אף אם הוא אינו עובד הרשות המקומית.

5.1.4. מנהל היחידה ברשות המקומית שההתקשרות המבוקשת נמצאת בתחום אחריותה, אם קבע זאת ראש העירייה; קביעת ראש העירייה יכול שתהיה לכלל ההתקשרויות או לסוגי התקשרות שייקבעו על ידו."

5.2. החלטות הוועדה יתקבלו ברוב קולות של חברי הוועדה, יהיו מנומקות וירשמו בפרוטוקול שייחתם בידי חברי הוועדה הנוכחים בישיבה. **היו הקולות שקולים בהצבעה, יהיה ליושב הראש קול מכריע באותו עניין.**

5.3. לא ישתתף אדם בדיוני הוועדה, אם השתתפותו עלולה להביאו למצב של ניגוד עניינים, לרבות אם היה לו, לקרובו או לתאגיד שהוא בעל עניין בו, עניין אישי בנושא הנדון בוועדה. במקרים אלה ישתתף בדיוני הוועדה ממלא מקום, כמפורט להלן:

5.3.1. ממלא מקומו של יועץ משפטי יהיה עובד הלשכה המשפטית ברשות המקומית ובהעד עובד כאמור - יועץ משפטי של רשות מקומית אחרת, שימונה ע"י מנכ"ל הרשות המקומית.

5.3.2. ממלא מקומו של גזבר יהיה עובד הגזברות ברשות המקומית, שימונה לעניין זה ע"י מנכ"ל הרשות המקומית. בהעד עובד כאמור - ימלא תפקיד זה גזבר של רשות מקומית אחרת שימונה ע"י מנכ"ל הרשות המקומית.

5.3.3. ממלא מקומו של מנכ"ל הרשות המקומית יהיה עובד בכיר של הרשות המקומית שימונה ע"י ראש הרשות המקומית.

5.4. הוועדה רשאית למנות ועדת משנה לעניין התקשרות או לעניין סוגי התקשרויות, מקרב חברי הוועדה או מקרב עובדי הרשות המקומית שאינם חברי הוועדה. שתביא לפני המלצה באחד או יותר מהנושאים האמורים בנוהל זה.

6. החלטה בדבר ביצוע התקשרות לפי תקנה 3(8)

- 6.1. התקשרות של רשות מקומית בחוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים תיערך בהתאם לעקרון של מתן עדיפות למכרז הפומבי, ובאופן שקוף ככל הניתן בנסיבות העניין, הוגן ושוויוני, שיבטיח את מרב היתרונות לרשות המקומית.
- 6.2. התקשרות של רשות מקומית לפי תקנה 3(8) תיעשה על פי החלטה של ועדת ההתקשרויות.
- 6.3. היועץ המשפטי של הרשות המקומית יבחן ויחווה דעה, קודם לדיון או בפתח דיון הוועדה, האם תקנה 3(8) חלה על ההתקשרות המבוקשת, וזאת בהתאם לעקרונות שנקבעו בפסיקת בית המשפט בעניין זה, ובפרט האם העבודה המקצועית המבוקשת היא כזו הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים ואינה עבודה מקצועית שגרתית.
- 6.4. לאחר שניתנה חוות הדעת של היועץ המשפטי כאמור בסעיף 3.6, תבחן ועדת ההתקשרויות האם למרות שתקנה 3(8) חלה על ההתקשרות המבוקשת, אין להעדיף ביצוע של התקשרות בדרך של מכרז פומבי, והאם מוצדק וסביר בנסיבות העניין לבצע את ההתקשרות המבוקשת ללא מכרז לפי תקנה 3(8). על ועדת ההתקשרויות לנמק את החלטתה.
- 6.5. הוועדה תקבע מראש, לגבי כל התקשרות או סוג התקשרות, תנאי סף מקדימים למציעים הרלוונטיים להתקשרות הנדונה, בשים לב להיקפה של ההתקשרות ומאפייניה. **ההחלטה לעניין תנאי סף לסוג התקשרות תעמוד בתוקפה לתקופה שלא תעלה על שלוש שנים.**
- 6.6. הוועדה תקבע מראש, לגבי כל התקשרות או סוג התקשרות, אמות מידה שלפיהן תיקבע ההצעה הזוכה, ותקבע, ככל הניתן, מהו המשקל שיינתן לכל אמת מידה. **ההחלטה לעניין אמות המידה ומשקל לסוג התקשרות תעמוד בתוקפה לתקופה שלא תעלה על שלוש שנים.**
- 6.7. הוועדה תקבע מראש את סדרי הדיון בהצעות. אם החליטה הוועדה לראיין בעל-פה את המציעים, ייערכו ראיונות בעל-פה עם כל המציעים שעמדו בתנאי הסף.
- 6.8. בהתקשרות הנערכת בעקבות פנייה למציעים מרשימת מציעים לפי סעיף 1.7, **רשאית הוועדה לקבל את ההחלטות האמורות בסעיפים 5.6 עד 7.6 ונקבעו תנאי הסף ואמות המידה** כהחלטה כללית לגבי סוג התקשרויות ולא לגבי כל התקשרות בנפרד; **כך רשאית הוועדה לקבל את ההחלטות האמורות בסעיפים 3.6 ו-4.6** לאחר הפנייה למציעים ולא לפנייה.

7. פנייה למציעים

- 7.1. אם החליטה הוועדה להתקשר לפי תקנה 3(8) תערוך הוועדה או מי שהיא קבעה לעניין זה פנייה תחרותית לכמה מציעים מתוך רשימת המציעים.
- 7.1.1. אם הפנייה נערכה לפחות **משש** מציעים, רשימת המציעים כוללת מציעים נוספים שלא קיבלו פנייה ובעקבות הפנייה לקבלת הצעות הוגשו פחות משלוש הצעות – לא תפתח הוועדה או מי שהיא קבעה לעניין זה את ההצעות, אלא תשיב אותן למציעים ותערוך פנייה נוספת לכל המציעים שאליהם פנתה מלכתחילה, או לכל המציעים שהשיבו לפנייה הראשונה, כפי שתחליט הוועדה, וכן לשלושה מציעים נוספים לפחות או לכל המציעים ברשימת המציעים לאותו סוג של התקשרויות, לפי הנמוך מביניהם.
- 7.1.2. לענין סעיף זה, תנוהל רשימת מציעים לפי הוראות אלה:
- 7.1.2.1. הוועדה תנהל רשימות, הערוכות לפי סוגים, של מציעים מתאימים בכוח וזאת בהתאם לשירותים הניתנים על ידי בעלי המקצועות וההתמחויות השונים.
- 7.1.2.2. רשימת המציעים תנוהל באופן ממוכן, תפורסם ותהיה פתוחה לעיון הציבור באתר האינטרנט של הרשות המקומית.
- 7.1.2.3. הוועדה תפרסם הודעה פומבית בדבר כוונתה לערוך רשימת מציעים. כל הרוצה להיכלל ברשימת המציעים לסוג מסוים של התקשרויות, יגיש לוועדה בקשה בכתב בצירוף כל הפרטים והמסמכים הדרושים לעניין ויכלל ברשימה, אם הוועדה תמצא אותו מתאים. הוועדה תודיע למבקש על החלטתה ונימוקה.
- 7.1.2.4. רשימת המציעים תעודכן אחת **לשלוש שנים**, כאמור בסעיף 7.1.2.3.
- 7.2. על אף האמור בסעיף 1.7, רשאית הוועדה שלא לערוך פנייה תחרותית לקבלת הצעות מתוך רשימת המציעים, אלא לערוך בדיקת כמה הצעות הבאות בחשבון, לאחר שבחנה את האפשרות לערוך פנייה תחרותית להצעות מתוך רשימת המציעים וקבעה כי בנסיבות העניין אין זה אפשרי ומוצדק לערוך פנייה בדרך זו. פנייה לקבלת כמה הצעות הבאות בחשבון לפי סעיף קטן זה תיעשה ככל הניתן בסבב מחזורי ובאופן הוגן, המעניק את מרב היתרונות לרשות המקומית. בפנייה יציגו אמות המידה שנקבעו על ידי הוועדה לעניין זה. **על אף האמור בסעיף זה, רשאית הוועדה לקבוע**

טרם הפנייה כי ההצעה לא תיבחר על פי אמות המידה שנקבעו מראש, אך החלטת הוועדה לבחור בהצעה תנומק תוך התייחסות להיבטי השוויון.

7.3. אם קיימת ברשות רשימת מציעים לסוג ההתקשרות הרלוונטי או שקיימת רשימת מציעים משותפת כאמור בסעיף 7א לסוג ההתקשרות הרלוונטי, ההחלטה לערוך בדיקת כמה הצעות שלא מתוך הרשימה תתקבל מטעמים מיוחדים, שיירשמו בפרוטוקול. אם אין ברשות רשימת מציעים לסוג ההתקשרות הרלוונטי, תבחן הוועדה את הצורך בהקמת רשימה כאמור, בהתחשב בתדירות של ההתקשרויות ובאופיין. בעת התקשרות נוספת באותו נושא בדרך של בדיקת כמה הצעות הבאות בחשבון, תבחן הוועדה ותנומק את הסיבות לאי הקמתה של הרשימה.

7.4. על אף האמור בסעיפים 2.7 ו-3.7, בנסיבות בהן קיימת דחיפות ניתן לערוך פנייה לקבלת כמה הצעות הבאות בחשבון עוד טרם קבלת החלטות הוועדה לפי סעיפים 2.7 ו-3.7, ובכפוף לקבלת חוות דעתו של היועץ המשפטי של הרשות המקומית כי הדבר נדרש מטעמים של דחיפות וכי התקיימו התנאים האמורים בסעיף 2.7 ו-3.7 לפי העניין. בפנייה לקבלת הצעות כאמור יובהר למציעים כי טרם התקבלה החלטות הוועדה כנדרש לפי הסעיפים האמורים, וכי עצם קיומו של ההליך ותוצאותיו מותנים בהחלטות הוועדה כאמור.

החליטה הוועדה לאשר התקשרות כאמור, תכלול החלטתה בנוסף לאמור בסעיפים 2.7 ו-3.7 גם נימוקים לעניין הדחיפות.

7א. רשימת מציעים משותפת

7א.1. מרכז השלטון המקומי או מי שהוא הסמיך לכך רשאי לנהל רשימות מציעים משותפות, לפי סוגים, על פי כללים שיקבע מנכ"ל משרד הפנים.

7א.2. ועדת ההתקשרויות רשאית לערוך את הפנייה התחרותית כאמור בסעיף 1.7 למציעים מתוך רשימת מציעים משותפת, ובלבד שאין באותה רשות מקומית רשימת מציעים לסוג ההתקשרות הרלוונטי, והרשות פרסמה באתר האינטרנט שלה הודעה בדבר כוונתה לעשות שימוש ברשימה משותפת לסוג התקשרות זה.

7א.3. על אף האמור בסעיף 2א.7, תהיה רשאית ועדת ההתקשרויות, מטעמים מיוחדים שיירשמו בפרוטוקול, לערוך את הפנייה התחרותית כאמור בסעיף 1.7 למציעים מתוך רשימת מציעים אף שיש באותה רשות מקומית רשימת מציעים לסוג ההתקשרות הרלוונטי, ובלבד שהרשות פרסמה באתר האינטרנט שלה הודעה בדבר כוונתה בנסיבות אלה ברשימה משותפת.

8. סדר עבודתה של הוועדה

8.1. הוועדה תבחן את ההצעות שיתקבלו, על פי הכללים שקבעה לעצמה מראש לעניין אותה התקשרות, ובתוך זמן סביר מהמועד האחרון להגשת הצעות. הוועדה לא תדון בהצעות שהוגשו לאחר המועד האחרון שנקבע להגשה.

8.2. הוועדה תהיה רשאית, מטעמים שיירשמו בפרוטוקול, לפנות למציעים ולבקש מהם הבהרות, מסמכים ופרטים, ככל שתראה לנכון, כנדרש לה לקבלת החלטה. פרטי הביורור יירשמו אף הם בפרוטוקול.

8.3. המציעים יידרשו להתחייב בכתב, כי ימציאו ליועץ המשפטי של הרשות המקומית כל מידע הדרוש לו על מנת לבחון האם קיים חשש לניגוד עניינים וכי אם ייבחרו, יעמדו בתנאים הקבועים בחוזר מנכ"ל 2011/2.

8.4. הוועדה תבחן את עמידתם של המציעים בתנאי הסף שנקבעו. אם לא התקיימו במציע תנאי הסף תקבע זאת הוועדה ותציין זאת בהחלטתה.

8.5. הוועדה תבחן את ההצעות שעמדו בתנאי הסף, בהתאם לאמות המידה שנקבעו מראש.

8.6. לאחר סיום בדיקתן של כל ההצעות וביורור יתר הפרטים הנדרשים, תיתן הוועדה את החלטתה. הוועדה רשאית להחליט על בחירת ההצעה המתאימה ביותר, המבטיחה את מרב היתרונות לרשות המקומית על פי אמות המידה שנקבעו, או להחליט שלא לבחור בכל הצעה שהיא.

9. מניעת חשש לניגוד עניינים

9.1. על מי שהרשות המקומית מתקשרת עמו לביצוע עבודה מקצועית להתחייב, כי במשך כל תקופת ההתקשרות לא יפעל מתוך ניגוד עניינים ויימנע מכל תפקיד או עיסוק אחר, היוצר או עלול ליצור מצב של ניגוד עניינים בין עבודתו עבור הרשות המקומית לבין עיסוקיו האחרים.

9.2. לפני חתימת החוזה, יידרש היועץ המשפטי של הרשות המקומית לבחון את סוגיית ניגוד העניינים בהתאם לנוהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים ברשויות המקומיות, שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2011/2.

10. פרסומים

- 10.1. ועדת ההתקשרויות תפרסם את החלטותיה המנומקות באתר האינטרנט של הרשות המקומית בתוך עשרה חמישה עשר ימי עבודה ממועד קבלת ההחלטה, ולא תחל בהתקשרות לפני הפרסום כאמור. על אף האמור, רשאית הוועדה לקבוע מטעמים של דחיפות כי ההתקשרות תחל עוד טרם פרסום ההחלטה המנומקת, ובלבד שההחלטה פורסמה ללא נימוקיה באתר האינטרנט של הרשות המקומית.
- 10.2. הוועדה רשאית לפרסם את החלטותיה באופן חלקי בלבד, אם פרסום ההחלטה במלואה עלול לפגוע בביטחון הציבור, או לגלות סוד מסחרי או מקצועי.
- 10.3. אחת לשנה יפורסם באתר האינטרנט של הרשות המקומית דו"ח המפרט את המציעים שהרשות המקומית התקשרה עמם לפי תקנה 3 (8) בשנה החולפת, כולל סוג העבודה וההיקף הכספי של כל התקשרות.

11. תחילה והוראות מעבר

- 11.1. תחילת תוקפו של נוהל זה ביום 4 בסיוון התשע"ז (1 ביוני 2017) י"ד בטבת התשע"ח (1 בינואר 2018) (להלן יום התחילה).
- 11.2. אין בנוהל זה כדי לפגוע בתוקפו של הסכם שנעשה לפני יום התחילה, בכפוף להוראות כל דין, אך אם ניתנה בהסכם כאמור זכות ברירה לרשות המקומית להאריך את תקופת ההתקשרות לתקופה שלאחר יום התחילה, לא תממש הרשות את זכות הברירה.

ביקורת בנושא: התנהלות המחלקה לביקור סדיר

רקע כללי :

המחלקה לביקור סדיר פועלת לאיתור תלמידים נושרים ובסיכון נשירה, למניעת הנשירה ולשילוב תלמידים שנשרו במערכת החינוך. פעילות זו נעשית באמצעות קציני הביקור הסדיר ברשויות החינוך. הטמעת מדיניות משרד החינוך והמחלקה לביקור סדיר ומניעת נשירה בקרב מערכת החינוך, הורים, תלמידים ושותפי תפקיד.

המחלקה פועלת כדי שלכל תלמיד ותלמידה ימצאו המסגרת המתאימה להם ותוענק התמיכה המיטבית להם הם זקוקים במסגרת בית הספר ו/או הקהילה, לשמירה על הרצף, על ההמשכיות ועל ההתמדה בלימודים. המטרה שכל תלמיד/ה יוכלו להגיע להישגים המצופים מגילם, בהתאמה מרבית ליכולותיהם. המחלקה אחראית על הסדרת המעבר של התלמידים ממוסד חינוכי אחד לשני במידת הצורך.

בעיית הביקור הסדיר קיימת בכל שכבת גיל, אך היא מתגברת בעיקר במעברים. במעבר לחטיבות הביניים מכיתה ו' לכיתה ז' ובמעבר לתיכון מכיתה ט' לכיתה י'.

התלמידים שבטיפול מתקשים להשתלב במסגרת החדשה ונמצאים בסכנת נשירה (גלויה וסמויה). הסיבות לכך יכולות להיות: משפחתיות, חברתיות, לימודיות, נפשיות או התנהגותיות.

במקרים הללו, הקב"ס הוא הגורם המתאם והמקשר בין הגורמים השונים בקהילה, לבין ביה"ס והמשפחות, על מנת לענות על הצרכים המיוחדים של התלמידים הזקוקים לטיפול ואבחון ומציאת מסגרת חינוכית מתאימה, כגון: מסגרות החינוך המיוחד, בתי ספר מקצועיים, פנימיות ועוד.

ישנן משימות נוספות במהלך השנה, שעל הקב"ס לבצע אותן: מבצעי איתור ארציים המתרחשים פעמיים בשנה, בדיקת יומנים, ביקורי בית, שיבוץ תלמידים במסגרות מתאימות במהלך כל השנה ומעקב אחר התלמידים בטיפול.

מטרות המחלקה לביקור סדיר:

1. לקדם את התפתחותם של הילדים/נערים בסיכון, כך שיחוו שייכות למוסד החינוך בו הם לומדים, ירכשו כישורי חיים, ירכשו דעת-למידה משמעותית ויהיו בעלי תחושת מסוגלות עצמית.
2. לקדם בני נוער שנשרו ממסגרות החינוך לרכישת השכלה פורמלית (היל"ה), הכנתם לעולם התעסוקה ולמעורבות והתנדבות בקהילה.
3. להעצים את משפחות הילדים/נערים בסיכון, כמערכות המכילות את ילדיהן.

אוכלוסיית היעד שבטיפול הקב"סים :

- נוער בסיכון בגילאי 5 - 18 - תלמידים אשר הופנו לקבלת סיוע ושירותים חינוכיים-טיפוליים ביחידות לקידום נוער שברשויות המקומיות.
- בני נוער "מנותקים" - בני נוער בגילאי 12-18 שנשרו ממערכת החינוך ואינם משובצים במסגרת חינוך פורמאלית כל שהיא.
- בני נוער בגילאי 12-21, אשר לומדים במסגרת חינוך מיוחד והוצאו מביתם בצו בית המשפט, ולומדים במסגרות ייחודיות כגון: בתי סוהר, בתי מעצר, מוסדות חסות הנוער ומרכזי חרום.

עקרונות המחלקה לביקור סדיר:

- אכיפת חוק לימוד חובה ומניעת נשירה גלויה, סמויה ופיקוח על ביקור סדיר של תלמידים בבתי הספר.
- מניעת נשירה - סיוע לתלמידים בסכנת נשירה באמצעות שירותי חינוך וטיפול וחיזוק יכולת מנייתוק לשילוב - שילוב מחדש של ילדים ובני נוער מנותקים לתוך מערכות החינוך הפורמאליות.
- הפחתת התנהגויות סיכון - חיזוק גורמי חוסן חיוביים בשילוב עם תכניות למניעת התנהגויות סיכון.

במסגרת אגף החינוך בעיריית כפר קאסם קיימת מחלקת ביקור סדיר מועסקים בה מנהל מחלקה ועוד 3 קב"סיות במטרה ליישם את חוק לימוד חובה, למנוע נשירה מבתי הספר ולשלב מחדש תלמידים שנשרו ממערכת החינוך. הטיפול מבוצע בעקבות פניות ממסגרות החינוך וכן פניות של הורים וגורמים נוספים והוא משלב עבודה עם צוות בית הספר, השירות הפסיכולוגי החינוכי, שירותי הרווחה, שירותי המבחן ועוד.

הגדרות החוק:

סעיף 4 (א) לחוק לימוד חובה וחוזר מנכ"ל - מביקור סדיר למניעת נשירה מורה כדלקמן: "הורים של ילד בגיל לימוד חובה או של נער בגיל לימוד חובה, חייבים, כל אחד מהם, לדאוג לכך שהילד או הנער ילמדו באופן סדיר במוסד חינוך מוכר".

חובה על ההורים לרשום ילד או נער במוסד חינוך מוכר לפי תקנות הרישום ותקנות רישום נוסף. נוסף על כך חובה עליהם לדאוג שרצף לימודיהם של הילד או הנער במוסד החינוך לא ייפגע במהלך כל תקופת הלימודים. בצד חובתם של ההורים, חובה על רשות החינוך המקומית להבטיח את לימודיהם של ילד או נער במוסד חינוך מוכר. נוסף על אלה מחובתם של רשות החינוך המקומית ושל מוסדות החינוך לנקוט צעדים ופעולות להכלתם של הילד או הנער במוסד החינוך ולהבטיח את התמדתם ואת המשך לימודיהם במסגרתו.

בנסיבות שבהן תלמיד הורחק או נשר או הונשר ממוסד החינוך, על רשות החינוך המקומית ועל מוסד החינוך שהתלמיד היה רשום בו (באמצעות הרשות המקומית) לבצע פעולות לשילובו מחדש במוסד חינוך אחר. חובת הלימוד חלה גם על ילדים ועל נערים המתגוררים בישראל ללא כל קשר למעמדם במרשם האוכלוסין של משרד הפנים, בתנאי שהם הציגו במועד הרישום אסמכתאות המעידות על שהותם בישראל בהווה או בתקופה עתידית, לתקופה רצופה שלא תפחת מ-3 חודשים.

פטור מחובת ביקור לפי החוק

חובת הביקור במוסד חינוך מוכר אינה חלה על ילד או על נער שניתנה לגביהם הוראת פטור מחובת ביקור סדיר לפי סעיף 5 לחוק לימוד חובה, ובכלל זה מי שלומד במוסד לפי סעיף 5(א) או 5(א1) לחוק לימוד חובה.

סעיף 5 לחוק לימוד חובה מורה כדלקמן:

"5. (א) השר רשאי להורות, בהוראה שתפורסם ברשומות, כי ההורים של ילדים ושל נערים, וכן הנערים עצמם, הלומדים באופן סדיר במוסד חינוך המתואר באותה הוראה, ואינו מוסד חינוך מוכר – יהיו פטורים מן החובות המוטלים עליהם לפי סעיף 4.

1א) הורים של ילדים או של נערים, וכן הנערים עצמם, הלומדים באופן סדיר במוסד חינוך תרבותי ייחודי כהגדרתו בחוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008, יהיו פטורים מן החובות המוטלות עליהם לפי סעיף 4.

1ב) השר רשאי להורות, בהוראה כללית או מיוחדת, כי ההורים ונותן העבודה של ילד או של נער, וכן הנער עצמו, יהיו פטורים מן החובות המוטלות עליהם לפי סעיף 4, אם -
(I) קיימים, לדעת השר, טעמים מיוחדים לכך שהילד או הנער לא ילמדו במוסד חינוך מוכר, והילד או הנער מקבלים באופן פרטי לימוד שיטתי המניח את דעת השר; או
(II) השר משוכנע שאין הילד או הנער מסוגלים ללמוד באופן סדיר במוסד חינוך מוכר;
(2) בהוראה לפי סעיף קטן זה רשאי השר לקבוע כל תנאי וכל סייג הנראים לו;
(3) מי שניתנה עליו הוראת פטור לפי סעיף זה, לא יחולו לגביו הוראות סעיפים 6, 7 ו-10 אלא בכפוף לתנאים ולסייגים שבהוראת הפטור, ובלבד שתישמר החובה לספק לילד או לנער לימודים במסגרת שקבע השר בכל מקרה שהילד או הנער מסוגלים לכך".

יישום חוק לימוד חובה

1- הקפדה על ההוראות לעניין רישום, העברה ושיבוץ של תלמידים

קיום ההוראות לעניין רישום, העברה ושיבוץ של תלמידים מוטל על רשות החינוך המקומית. ההוראות האלה מנויות בתקנות הרישום, בתקנות רישום נוסף, בתקנות העברה וכן בהנחיות משרד החינוך בעניינים אלה המתפרסמות מזמן לזמן באתר משרד החינוך, המנהל הפדגוגי, אגף א אמח"י.

2- תפקידי הרשם הראשי

על מנהל מחלקת החינוך, שהוא הרשם הראשי על פי דין, לדאוג לביצוע הוראות התקנות השונות והנחיות משרד החינוך כדי להבטיח את ביצוע הרישום ואת ביצוע הביקורת על העברת תלמידים ממקום למקום, ובכלל זה מתן הנחיות מתאימות.

בהקשר זה יובהר כי הרשמים לעניין רישום הוראות החוק הם עובדי רשות החינוך המקומית שמנהל מחלקת החינוך מינה לצורך זה או מנהלי בתי ספר רשמיים הכפופים כולם להנחיות הרשם הראשי. עוד יובהר שהרישום לגני ילדים ולבתי ספר יסודיים שאינם רשמיים יתבצע במשרדי רשות החינוך המקומית או במקום אחר שתקבע רשות החינוך המקומית לצורך זה.

3- מאגר מידע רשותי של ילדים ונערים בגיל לימוד חובה

רשות החינוך המקומית תנהל כרטיסיות של כל הילדים והנערים בגיל לימוד חובה הגרים בתחום שיפוטה, שיכללו את הפרטים האלה: השם הפרטי, שם המשפחה, מספר ת"ז, כתובת/ כתובות המגורים, שמות ההורים, דרכי ההתקשרות עימם ותיעוד הרישום והעברה.

מנהל מחלקת החינוך יעביר לכל מנהלי מוסדות החינוך באותה רשות את רשימת התלמידים הרשומים באותו מוסד חינוך לשנת לימודים מסוימת (להלן "מצבת התלמידים") לא יאוחר מיום 10.8 לקראת כל שנת לימודים.

מנהל מוסד חינוך שלא יקבל את רשימת התלמידים הרשומים באותו מוסד חינוך עד 10.8 יפנה אל מנהל מחלקת החינוך בדרישה שימציא לו את רשימת התלמידים. אם פנייתו לא תיענה עד 20.8, הוא יודיע על כך למנהל המחוז של משרד החינוך שהמוסד נמצא בתחמומו. מנהל המחוז או מי מטעמו יפנה בדרישה למנהל מחלקת החינוך להמציא את מצבת התלמידים במוסד למנהל מוסד החינוך.

4- דיווח על נוכחות תלמידים במוסד חינוך מוכר

כדי להבטיח כי תלמיד מבקר במוסד חינוך מוכר, על מנהלי מוסדות החינוך לדווח לרשות החינוך המקומית ולמשרד החינוך, במועדים קבועים ושוטפים שלא יפחתו מ-4 פעמים בשנה (פעם ברבעון), על נוכחות התלמידים במוסד, ובכלל זה על תלמידים שאינם לומדים או אינם מבקרים בו באופן סדיר.

מנהל מחלקת החינוך יעביר למנהל מוסד החינוך בתחום שיפוטה של רשות החינוך המקומית את פרטי קצין הביקור הסדיר שמונה לטפל בתלמידים במוסד.

5- דיווח במועדים קבועים ושוטפים

בלי לגרוע מחובת מנהל מוסד החינוך לדווח על תלמיד שאינו לומד או אינו מבקר במוסד באופן סדיר, על המנהל לדווח במועדים קבועים ושוטפים, באמצעות היומן הדיגיטלי - ובהיעדר יומן דיגיטלי בהודעה בכתב - על אי הגעתו של תלמיד או על היעדר רישום של תלמיד, כדלקמן:

א. **דיווח על אי הגעה ללימודים:** עם פתיחת שנת הלימודים, ולא יאוחר מיום 12.9 בכל שנת לימודים, על מנהל מוסד החינוך לדווח למנהל מחלקת החינוך או לקצין הביקור הסדיר, למפקח הכולל ולממונה המחוזי על הביקור הסדיר על תלמיד המופיע ברשימת התלמידים הרשומים במוסד או שנמסר שהוא אמור ללמוד במוסד (למשל, במסגרת מעבר משלב חינוך אחד לשלב חינוך אחר) אך הוא כלל לא הגיע ללימודים.

ב. **דיווח על היעדר רישום לשנת הלימודים הקרובה:** על מנהל מוסד חינוך לדווח על תלמיד שהיה רשום במוסד החינוך בשנת הלימודים החולפת ולא נרשם או לא אישר את המשך לימודיו או שהופסקו לימודיו לשנת הלימודים הקרובה באותו מוסד חינוך, למנהל מחלקת החינוך או לקצין הביקור הסדיר, למפקח הכולל ולממונה המחוזי על הביקור הסדיר לא יאוחר משבוע לפני פתיחת שנת הלימודים הקרובה.

ג. **דיווח על רישום ועל עזיבה:** על מנהל מוסד חינוך לדווח למנהל מחלקת החינוך בכל מועד שבו נרשם ושובץ תלמיד למוסד החינוך ולמנהל מחלקת החינוך ולקצין הביקור הסדיר בכל מועד שבו תלמיד עזב את מוסד החינוך ועבר למוסד חינוך אחר.

6- הוראות לעניין דיווח על תלמידים במוסד חינוך במעמד פטור

א. הוראות סעיף זה יחולו על בתי ספר יסודיים במעמד פטור ועל בתי ספר תרבותיים-ייעודיים.
ב. מנהל מוסד חינוך במעמד פטור ומנהל מוסד חינוך תרבותי-ייעודי ימציאו אישור על רישומו של תלמיד לבית הספר שבניהולם לרשות החינוך המקומית שבתחומה התלמיד מתגורר.

ג. התנאי לפטור לפי סעיף 5 (א) ר"ל (1א) לחוק לימוד חובה הוא לימודו של התלמיד באופן סדיר באותו המוסד.

ד. על מנהל מוסד החינוך יחולו הוראות ס"ק 3.3.5 לעיל.

7- דיווח על תלמידים במוסד פנימייתי

א. במקרה של תלמיד שעבר להתגורר בפנימייה והיא משמשת עבורו מקום מגורים חלופי למקום מגורי הוריו, האחריות בכל הנוגע לעניין הביקור הסדיר תהיה מוטלת על הפנימייה ועל רשות החינוך המקומית שהפנימייה פועלת בתחומה.

ב. שיבוצו של התלמיד המתגורר במוסד פנימייתי יהיה בתיאום עם מנהל מחלקת החינוך שהפנימייה פועלת בתחומה, ומנהל מחלקת החינוך שבה התגורר התלמיד לפי שיקולים חינוכיים.

ג. מנהל הפנימייה יוודא את חזרתו של התלמיד לפנימייה בתום חופשה ויקבע סדרים לצורך זה. במקרה שהתלמיד לא חזר לפנימייה בתום חופשה, יברר מנהל הפנימייה עוד באותו יום היכן התלמיד ואם קיימת סיבה מוצדקת להיעדרותו.

ד. במקרה שתלמיד נעדר מפנימייה ללא הסבר מוצדק, ידווח על כך מנהל הפנימייה למנהל מחלקת החינוך שהפנימייה פועלת בתחומה ולמנהל מחלקת החינוך ברשות המקומית שבה התגורר התלמיד ולקצין ביקור סדיר ברשות שבה התגורר התלמיד טרם המעבר לפנימייה או ברשות שהורה התלמיד גר בה, וכן למנהל מוסד החינוך שהתלמיד רשום בו.

ה. בנסיבות שבהן נמצא שהתלמיד לא עתיד לחזור לפנימייה, הוא ישובץ למוסד חינוך אחר על ידי מנהל מחלקת החינוך ברשות המקומית שבה התגורר טרם המעבר לפנימייה או ברשות שהורה התלמיד גר בה.

ו. בנסיבות שבהן התלמיד מתגורר בפנימייה לפי החלטת בית משפט, ידווח המנהל לרשויות המוסמכות לעניין על היעדרותו, לאחר בירור נסיבות היעדרותו, ויפעל על פי הנחייתו. נוסף על כך אם מונה לתלמיד אפטרופוס, ידווח המנהל מיידית גם לו.

ז. הוראות סעיף זה אינן גורעות מההוראות החלות על מנהל מוסד החינוך שבו התלמיד שובץ ולומד.

הבטחת הביקור הסדיר

1- בתקנון מוסד החינוך ייכללו הוראות לעניין ביקור סדיר לפי חוזר זה, ובכלל זה ההוראה שעל התלמיד להגיע למוסד החינוך ולהשתתף באופן פעיל בתהליך הלמידה בו ולהשתלב במסלול למידה משמעותי. כן יודגש בתקנון שהיעדרות מהלימודים היא עבירה פלילית מכוח חוק לימוד חובה, ויובהר שחובה על התלמיד לשהות במוסד החינוך בכל ימי הלימודים ושעות הלימודים כפי שהם נקבעו בלוח שנת הלימודים המוסדי ועל פי ההנחיות של משרד החינוך.

2- הבטחת ההתמדה במוסדות חינוך

מדיניות משרד החינוך היא ליצור התמדה ורצף לימודים מגן הילדים ועד כיתה י"ב. יש ליצור רצף לימודי והמשכיות במסגרת החינוכית וככלל אין להעביר תלמידים ממוסד למוסד במהלך שנת הלימודים וכן אין לקטוע את רצף הלימודים באותו מוסד, כולל השארת כיתה.

3- רשות החינוך המקומית תקצה משאבים לצורך קיומה והפעלתה של מערכת מידע ממוחשבת. מטרת מערכת המידע היא לאפשר לרשות החינוך המקומית להחיל את חוק לימוד החובה על כלל התלמידים חייבי הלימוד ברשות ולאפשר לקצין הביקור הסדיר לתעד את עבודתו עם התלמידים החייבים ברישום ובביקור במוסד חינוך מוכר ולנהל מעקב אחריהם.

קצין הביקור הסדיר

קצין הביקור הסדיר פועל מתוקף חוק לימוד חובה ולפי הסמכה שניתנה לו על ידי שר החינוך. תפקידיו ותחומי אחריותו נוגעים בשני היבטים עיקריים: האחד, בקרה ואכיפה של חוק לימוד חובה, ובכלל זה הבטחת לימודיו של ילד ונער במוסד חינוך מוכר, והשני, חינוכי-טיפולי, ועיקרו הנחיה וסיוע בגיבוש תכניות להכלה ולמניעת נשירה.

1- הקצאת קצין הביקור הסדיר

מנהל מחלקת החינוך יקצה קצין ביקור סדיר לכל מוסד חינוך שבתחום שיפוטה של רשות החינוך המקומית ויודיע על כך למנהל מוסד החינוך לקראת תחילתה של כל שנת לימודים.

2- תפקידי קצין הביקור הסדיר

א. בקרה על תלמידים במסגרת חוק לימוד חובה, לרבות איתור ומניעת נשירה, מעקב אחר היעדרות תלמידים וטיפול בהם וליווי תלמידים במעבר בין מסגרות חינוך;

ב. ייעוץ והנגשת מידע בתחום סמכותו.

3- ברמת מוסד החינוך

- א. מעקב אחר נתוני הדיווח על רישום תלמידים ;
- ב. מעקב אחר הנתונים על נוכחות התלמידים (רישום ביומן דיגיטלי או פיזי) ;
- ג. נקיטת פעולות לאכיפת ביקור סדיר במוסד שבו התלמיד שובץ ;
- ד. סיוע למנהל מוסד החינוך ביישום המדיניות להכלת תלמידים ולמניעת נשירה, ובכלל זה איתור ומיפוי של תלמידים בסכנת נשירה במוסד החינוך ;
- ה. יצירת קשר שוטף בין הצוות החינוכי של המוסד, לרבות היועץ החינוכי, ובין גורמים רלוונטיים ברשות לגבי תלמידים בסכנת נשירה ;
- ו. השתתפות בישיבות של מוסד החינוך ושל רשות החינוך המקומית (ועדה מקצועית מוסדית וועדת התמדה רשותית) לפי הצורך ;
- ז. קיום קשר עם הורים ועם תלמידים לפי הצורך ;
- ח. תיאום וקשר עם קצין הביקור הסדיר ברשות חינוך מקומית אחרת במקרים שמדובר בתלמיד הלומד במוסד אך בפועל מתגורר ברשות האחרת ;
- ט. תיאום עם קצין הביקור הסדיר ברשות חינוך מקומית אחרת במקרים שמדובר בתלמיד המתגורר בפנימייה וכתובת מגורי הוריו היא ברשות האחרת ;
- י. חברות בוועדה המוסדית לאכלוס כיתות של אגף א חינוך ילדים ונוער בסיכון ותלמידים בסכנת נשירה ואישור רשימת התלמידים המומלצת לצורך פתיחת כיתות האגף ;
- יא. השתתפות בוועדת ההיגוי הרשותית לניצול תקציב רווחה חינוכית ושיקום שכונות חינוכי.

4- ברמה המערכתית- רשותית

- א. מעקב אחר נתוני הדיווח על רישום תלמידים במוסדות החינוך ;
- ב. מעקב אחר נתוני הדיווח על נוכחות התלמידים במוסדות החינוך ;
- ג. ביצוע פעולות נדרשות לצורך הבטחת הביקור הסדיר של תלמידים במוסדות החינוך, לרבות מתן חוות דעת לעניין העמדה לדין לפי החוק ;
- ד. מעקב אחר תלמידים משובצים במוסדות חינוך במעמד פטור ובמוסדות חינוך תרבותיים- ייחודיים ;
- ה. ריכוז נתונים לגבי תלמידים בסכנת נשירה ואיתור מגמות נשירה ;
- ו. ריכוז הנתונים לגבי תלמידים נושרים ;
- ז. קיום קשר מקצועי שוטף עם גורמים רלוונטיים ברשות ;
- ח. קיום קשר עם הורים ועם תלמידים לפי הצורך ;
- ט. חברות בוועדת תכנון טיפול או בוועדה לשירותים חברתיים או בוועדת החלטה, בדיון על תלמידים הנמצאים בסכנת נשירה.

5- פעולות בקרה ואכיפה

- נוסף על הנאמר לעיל ינקוט קצין הביקור הסדיר את פעולות הבקרה והאכיפה האלה :
- א. קצין הביקור הסדיר יאתר תלמידים שאינם רשומים במוסד חינוך וידאג לשיבוצם במוסד חינוך באמצעות מחלקת החינוך. רישומו של תלמיד שאינו רשום במוסד חינוך מוכר יבוצע לפי תקנה 24 לתקנות הרישום או לפי תקנה 5(ב) לתקנות הרישום הנוסף (נוסח ההודעה להורים המוצע לאחר תום מועד תקופת הרישום, ותרגומו לשפות נוספות, מובא בנספח 1 לחוזר זה, ונוסח ההודעה להורים המוצע לאחר תחילת שנת הלימודים, ותרגומו לשפות נוספות, מובא בנספח 2 לחוזר זה).

ב. קצין הביקור הסדיר יבצע הליכים לאיתור תלמידים הרשומים במוסד חינוך אך אינם מבקרים בו.

ג. אם קצין הביקור הסדיר איתר תלמיד שעבר להתגורר ברשות מקומית אחרת, הוא ידווח על כך למנהל מחלקת החינוך וכן לקצין הביקור הסדיר ולמנהל מחלקת החינוך שבתחומה עבר התלמיד להתגורר.

ד. אם תלמיד אינו מבקר במוסד חינוך והוא לא אותר על ידי קצין הביקור הסדיר ברשות החינוך המקומית, ינסה קצין הביקור הסדיר לאתרו ברשות חינוך מקומית אחרת. אם הוא לא אותר ברשות חינוך מקומית אחרת או שחסרים נתונים מספיקים במערכת מצבת התלמידים, יפנה קצין הביקור הסדיר לממונה המחוזי על הביקור הסדיר לצורך קבלת הנחיות.

ה. קצין הביקור הסדיר יערוך סיורים, לפי הצורך, במוקדים שהתלמידים עשויים להימצא בהם במהלך שעות הלימודים, לצורך איתורם ולהמשך הטיפול בהם.

ו. אם קצין הביקור הסדיר איתר תלמיד שאינו רשום במוסד חינוך מוכר בהתאם לחוק לימוד חובה, ולאחר שנשלחה הודעה להורים כאמור בתקנה 24 לתקנות הרישום או בתקנה 5(ב) לתקנות הרישום הנוסף, ישקול קצין הביקור הסדיר מתן המלצה להעמדה לדין של ההורים על אי ביצוע הרישום.

ז. אם הובא לידיעת קצין הביקור הסדיר שתלמיד אינו מבקר באופן סדיר במוסד החינוך ששובץ בו, יפנה קצין הביקור הסדיר למנהל מוסד החינוך לצורך בירור וקבלת נתונים נדרשים להמשך הטיפול בעניין. במסגרת פנייה זו יודא קצין הביקור הסדיר שמוסד החינוך פועל בהתאם להנחיות חוזר זה, לרבות הודעה בכתב, בדואר רשום, להורי התלמיד, בדבר אי הביקור הסדיר של ילדם.

ח. בד בבד עם הפנייה למנהל מוסד החינוך יפנה קצין הביקור הסדיר להורי התלמיד בתוך שני ימי עבודה מהמועד שבו נודע לו על החשד להפרת חוק לימוד החובה, לצורך בירור העניין.

ט. במסגרת בירור העניין עם ההורים יתאם קצין הביקור הסדיר מועד לביקור בית במשותף עם נציג בית הספר. ביקור הבית יבוצע בתוך 4 ימי עבודה מהמועד שבו נודע לקצין הביקור הסדיר על הפרת חוק לימוד החובה.

י. קצין הביקור הסדיר יודיע בכתב להורים בתוך 14 ימים מהמועד שבו נודע לו על הפרה של חובת הלימוד של התלמיד במוסד החינוך שהוא רשום בו.

יא. אם הורי התלמיד אינם משתפים פעולה עם קצין הביקור הסדיר, הוא ייוועץ עם יועץ משפטי ברשות החינוך המקומית באשר לפעולות שיש לנקוט, ובמידת הצורך יקדם את ההליך של הגשת כתב האישום.

יב. במקרה שההורים הודיעו כי הם מסרבים לשלוח את התלמיד ולדאוג לביקור הסדיר שלו או במקרה שהתלמיד לא יגיע למוסד החינוך כאמור בהודעה שניתנה להורים בתוך שני ימי עבודה ממועד ההודעה בכתב, יעביר קצין הביקור הסדיר את העניין לתובע ברשות החינוך המקומית, לצורך בחינת האפשרות להגשת כתב אישום על הפרת חוק לימוד החובה. קצין הביקור הסדיר יידע בכתב את הממונה המחוזי על הביקור הסדיר על העברת עניינו של התלמיד לתובע. וכן יעביר דיווח מפורט לגבי הפעולות שנעשו, לממונה המחוזי על הביקור הסדיר.

יג. קצין הביקור הסדיר יעביר לתובע דוח מפורט הכולל את הפעולות שנקטו על ידו ועל ידי מוסד החינוך בעניינו של התלמיד וכן את כל הנתונים והמסמכים שנאספו, נתקבלו ונמסרו במסגרת בירור העניין, ובכלל זה תרשומות שערך וכל מידע אחר שנדרש על ידי התובע לצורך העניין. כמו כן יבצע קצין הביקור הסדיר כל פעולה משלימה הנדרשת לצורך גיבוש החלטתו של התובע בדבר הגשת כתב אישום.

פעולות נוספות שעל קצין הביקור הסדיר לנקוט בעניין תלמיד שאינו מבקר באופן סדיר במוסד חינוך ושלא דווח על ידי מוסד החינוך

- 1- אם קצין הביקור הסדיר איתר תלמיד שאינו מבקר במוסד חינוך ולא נתקבל על כך דיווח של מנהל המוסד כנדרש לפי ההוראות בחוזר זה, יבצע קצין הביקור הסדיר את הפעולות האלה, בד בבד עם הפעולות שעליו לנקוט לצורך אכיפת החוק:
א. קצין הביקור הסדיר יערוך בירור עם מנהל המוסד וידווח לממונה המחוזי ולמפקח הכולל על מוסד החינוך כי לא ניתן דיווח בהתאם להוראה זו.
- ב. קצין הביקור הסדיר יבצע בדיקה של נוכחות התלמידים במוסד החינוך וכן יבדוק אם נוכחות התלמידים מדווחת ביומן הדיגיטלי או הידני. על קצין הביקור הסדיר לתעד את תוצאות הבדיקה ולדווח עליהן לממונה המחוזי ולמפקח הכולל.
- ג. אם נמצא שהתלמיד נעדר ממוסד החינוך תקופה ממושכת או שמוסד החינוך אינו משתף פעולה עם בדיקת קצין הביקור הסדיר, יודיע על כך קצין הביקור הסדיר לממונה המחוזי ולמפקח הכולל של מוסד החינוך, והמפקח הכולל יודיע למנהל המחוז ולאגף אמח"י על דבר ההיעדרות.
- 2- קצין הביקור הסדיר יקבע עם מנהל מוסד החינוך ועם היועץ החינוכי נוהלי עבודה שוטפים ויעדכן את פרטי הגורמים הטיפוליים.
- 3- קצין הביקור הסדיר ישתף, לפי הצורך, בישיבות הצוות הבין-מקצועי המוסדי בעניינים הנוגעים לתלמיד מאתגר.
- 4- קצין הביקור הסדיר יסייע למנהל מוסד החינוך בגיבוש תוכנית עבודה להכלה ולמניעת נשירה במוסד החינוך ברמה המוסדית וברמה הפרטנית.
- 5- קצין הביקור הסדיר יעקוב באופן סדיר אחר התקדמותם ומידת השתלבותם של תלמידים במוסד, של תלמידים בסכנת נשירה ושל תלמידים שהוא הפנה למוסד החינוך (בין אם ברשות המקומית ובין אם מחוצה לה).
- 6- קצין הביקור הסדיר יהיה שותף בהליך הקליטה של תלמיד במוסד חינוך (בין אם ברשות המקומית ובין אם מחוצה לה) בעקבות הליך אכיפה או הליך העברה.
- 7- לצורך ביצוע הפעולות האמורות לעיל ינהל קצין הביקור הסדיר תיק לכל תלמיד שבטיפולו במערכת המידע הממוחשבת של משרד החינוך, ויכלול בו תיעוד של הליכי הטיפול ושל ההמלצות וההחלטות בעניינו של התלמיד.
- 8- קצין הביקור הסדיר יתעד את עבודתו לגבי כלל התלמידים הנמצאים בטיפולו באופן שוטף במערכת הממוחשבת "מערכת הקבס"נט".

מעקב שוטף אחר נוכחות תלמידים

- 1- המפקח הכולל של המוסד יעבור באופן מדגמי על דוחות המתקבלים ממוסד החינוך, באופן שבמשך שנת לימודים ייבחנו הדוחות פעמיים לפחות. לגבי כל דוח שיבחן המפקח הוא ייתן משוב בכתב למנהל המוסד ויעביר העתק ממנו לממונה המחוזי על הביקור הסדיר.
- 2- כדי לעקוב אחר נוכחותם של התלמידים יפעלו בעלי התפקידים האלה במוסד החינוך על פי הנהלים המפורטים להלן:
א. מנהל מוסד החינוך

1) מנהל מוסד החינוך ידאג שיתקיים מעקב שוטף אחר נוכחות התלמידים בשעות הלימוד במוסד החינוך.

2) לפני תחילת כל שנת לימודים ירענן מנהל בית הספר את נוהלי הביקור הסדיר בהתאם לחוזר זה בקרב צוות בית הספר.

3) מנהל בית הספר יכלול במסגרת ימי ההיערכות המוסדיים - ובגני ילדים תעשה זאת המפקחת הכוללת על גני ילדים - ריענון של נוהלי הביקור הסדיר, ובמידת האפשר יזמן את קצין הביקור הסדיר לימים אלה.

4) מנהלת גן (גננת) תודיע בכתב למנהל מחלקת החינוך ברשות החינוך המקומית על ילד שהתחיל את לימודיו בגן בתוך 5 ימים מיום שהתחיל הילד את לימודיו.

5) מנהל מוסד החינוך יערוך דוח נוכחות חודשי ויעביר אותו למפקח הכולל של מוסד החינוך. דוח הנוכחות יכלול סיכום של נוכחות התלמידים, איחורים, היעדרויות מוצדקות והיעדרויות שאינן מוצדקות. כמו כן יתמקד הדוח בהיעדרות של תלמידים משיעורים של מקצועות מסוימים.

6) אם אין משתמשים במוסד החינוך ביומן דיגיטלי, על מנהל המוסד להבטיח שייעשה שימוש ביומן פיזי לתיעוד מעקב הנוכחות של כל התלמידים.

7) מנהל מוסד החינוך או מי מטעמו יקבלו מדי יום רשימה של תלמידים שלא הגיעו לשיעור הראשון של יום הלימודים ונעדרו במהלך כל אותו יום לימודים. אם התלמיד נעדר ביום המחרת, יבדקו מנהל מוסד החינוך או מי מטעמו את סיבת היעדרותו של התלמיד מול ההורים.

8) החל מהיום השביעי להיעדרות התלמיד, במצטבר או שלא במצטבר, חובה על מנהל מוסד החינוך לבדוק את הסיבה. אם הדבר מתאפשר, יש לשקול עריכת ביקור בית של מחנך הכיתה או מנהלת הגן עם איש צוות נוסף או של היועץ החינוכי או מנהל מוסד החינוך, ומוצע להיוועץ לעניין זה בקצין הביקור הסדיר. אם הילד הוא עולה חדש, כדאי לצרף לביקור הבית אדם הדובר את שפת ההורים. כמו כן בשלב זה יש להודיע על היעדרות למנהל מחלקת החינוך ברשות החינוך המקומית.

9) מנהל מוסד החינוך ידווח לרשות החינוך המקומית על מקרים של ביקור בלתי סדיר. המנהל ישמור על קשר הדוק עם קצין הביקור הסדיר המוסדי, יעמיד לרשותו את נתוני הנוכחות של התלמידים במוסד החינוך, יזמן אותו לשיבות צוות במוסד החינוך, וכן לשיבות צוות ביקרמקצועי כשדנים על נשירה סמויה וגלויה, ויודיע לו על כל התלמידים שאותרו.

ב. מחנך הכיתה

מחנך הכיתה יבצע לפחות פעם ביומיים מעקב שוטף אחר נוכחות התלמידים הרשומים בכיתת המחנך באמצעות יומן דיגיטלי, ואם אין יומן דיגיטלי – באמצעות יומן פיזי. אם תלמיד נעדר ממוסד החינוך למעלה מ-7 ימים בחודש אחד, ברציפות או לסירוגין, ידווח על כך מחנך הכיתה למנהל מוסד החינוך.

ג. עובד ההוראה (מורה מקצועי)

1) עובד ההוראה יבצע מעקב שוטף אחר נוכחות התלמידים הרשומים לכיתה הלימוד באמצעות יומן דיגיטלי או באמצעות יומן פיזי.

2) עובד ההוראה יעביר למנהל מוסד החינוך או לנציגו סיכום יומי של נוכחות התלמידים, איחורים, היעדרויות מוצדקות והיעדרויות שאינן מוצדקות.

3) אם תלמיד מאחר באופן תדיר לשיעור או נעדר מהשיעור שבו עובד ההוראה מלמד, ידווח על כך עובד ההוראה למחנך הכיתה.

ציאת תלמיד משטח מוסד החינוך ללא אישור

- א. במקרה שתלמיד יצא משטח מוסד החינוך ללא אישור, יידע עובד ההוראה, מייד כשהמקרה יובא לידיעתו, את מזכירת המוסד, והיא תיידע את ההורים. מסירת המידע, לרבות הניסיונות להשיג את ההורים, יתועדו בכתב על ידי מוסר המידע.
- ב. במקביל ליידוע ההורים יעודכן בעניין מנהל מוסד החינוך או מי מטעמו וכן מחנך הכיתה.

הכלת התלמיד ומניעת נשירה

א- גיבוש תוכנית עבודה להכלה ולמניעת נשירה במוסד החינוך

1- מנהל מוסד החינוך יגבש תוכנית חינוכית ולימודית במוסד החינוך שתבטיח ככל האפשר את יישום המדיניות של משרד החינוך באשר להכלת התלמידים, ביקור סדיר והתמדה – קרי מניעת נשירה – וכן ינקוט את הצעדים הנדרשים לכך, לרבות בניית תוכנית חינוכית למניעת שיעורי הנשירה הסמויה והנשירה הגלויה של תלמידים (לעניין זה ראו את חוזר המנכ"ל "אקלים חינוכי מיטבי והתמודדות מוסדות חינוך עם אירועי אלימות וסיכון").

2- בתוכנית העבודה המוסדית יובאו בחשבון צרכים לימודיים, חינוכיים, רגשיים וחברתיים במוסד החינוך וייקבעו דרכים להוראה, להיבחנות ולסיוע ככל האפשר, בהתאם לצרכים של התלמידים השונים.

3- בתוכנית העבודה יובאו בחשבון צעדים לחיזוק הקשר בין מוסד החינוך להורי התלמידים, לשיתוף ההורים, לקבלה ולהעברה של מידע ולתמיכה בהורים בכל הנוגע לתלמידים שהם בסכנת נשירה.

4- מוסד חינוך יסייע ויפעל בהתאם להנחיות חוזר זה טרם קבלת החלטה בעניין תלמיד שלגביו מתקיימים אחד או יותר מהמאפיינים שנקבעו בהגדרת "נושר סמוי" או "תלמיד בסכנת נשירה". יחודד כי אסורה הרחקת תלמיד לצמיתות על רקע היותו "נושר סמוי" או "תלמיד בסכנת נשירה" אלא אם התקיימו בעניינו הנחיות חוזר זה.

5- בתוכנית העבודה ינתן מענה גם לתלמידים נעדרים חולים. מנהל המוסד, בשיתוף כל בעלי התפקידים במוסד, ברשות המקומית ובמשרד החינוך, ייערך כדי לסייע לתלמיד, בהתאם למצבו וליכולותיו הבריאותיות, בהעברת החומר הנלמד בכיתה ובביקורים שלו ושל בעלי תפקידים רלוונטיים מבית הספר וכן ידאג לביקורי תלמידים אצלו. מספר הביקורים ותכיפותם ייקבעו בתיאום עם התלמיד ועם הוריו ובהסכמתם.

ב- איתור ומיפוי של נשירה סמויה ושל תלמידים בסכנת נשירה

מנהל מוסד החינוך או מי מטעמו ידאג לקבל עדכון סדיר ותדיר מעובדי ההוראה במוסד על כל תלמיד שיש חשש שהוא בסכנת נשירה.

ג- הקמת צוות בין- מקצועי מוסדי

1- במוסד החינוך יוקם צוות בין- מקצועי אשר יעסוק בדרכים להכלתם של תלמידים בסכנת נשירה. הצוות הבין- מקצועי (להלן "הצוות") יורכב מבעלי התפקידים האלה:

- מנהל מוסד החינוך – ראש הצוות
- מחנך הכיתה שהתלמיד שאותר כתלמיד מאתגר לומד בה
- רכז השכבה, אם מונה רכז לשכבה שבה התלמיד לומד
- יועץ חינוכי, אם מונה יועץ חינוכי בבית הספר
- פסיכולוג חינוכי – בתיאום עם השירות הפסיכולוגי-חינוכי.

- בגן הילדים יורכב הצוות הבין - מקצועי מבעלי התפקידים האלה :

- מפקחת הגן
 - מנהלת הגן
 - פסיכולוג חינוכי
 - קצין ביקור סדר
 - נציג מחלקת גני ילדים מהרשות המקומית
- 2- הצוות יכונס על ידי מנהל מוסד החינוך בהתאם לצורך.

לישיבות הצוות יוזמנו קצין ביקור סדר, עובד קידום נוער שמונה לשם כך על ידי מנהל מחלקת החינוך ובמידת הצורך, עובד סוציאלי.

ד- גיבוש תוכנית התערבות אישית וקבוצתית

1- הצוות יכין תוכנית התערבות אישית שמטרתה הכלת התלמיד והשאררתו במסגרת החינוכית, במסלול למידה המותאם לצרכיו. התוכנית תכלול דיון במאפייני התלמיד ובהיבטים רגשיים, לימודיים, חינוכיים וחברתיים.

2- המנהל ישתף את הורי התלמיד בהכנת תוכנית ההתערבות האישית. לשם כך הוא יציג להורים את התוכנית המתגבשת טרם הפעלתה לשם קבלת תגובתם.

3- כך או כך, הסמכות לגיבוש תוכנית ההתערבות האישית וליישומה היא של מנהל מוסד החינוך ושל הצוות.

4- במקרה שאותרו כמה תלמידים הנמצאים בנשירה סמויה שיש להם מאפיינים דומים, יבנה הצוות תוכנית התערבות קבוצתית. הקבוצה תמנה עד חמישה תלמידים. התוכנית תכלול התאמה למאפייני התלמידים, לשונות ביניהם ולהיבטים רגשיים, לימודיים, חינוכיים וחברתיים.

ה- ועדת התמדה

1- בכל רשות חינוך מקומית תוקם ועדת התמדה שמטרתה לתמוך במוסדות החינוך ולסייע להם להכיל את התלמידים הנמצאים בתהליך נשירה ולפקח על המעברים בין מוסדות החינוך ועל המעבר משנת לימודים אחת לאחרת.

2- ועדת ההתמדה תורכב מבעלי התפקידים האלה :

א. מנהל מחלקת החינוך – יו"ר

ב. קצין הביקור הסדר של מוסד החינוך

ג. גורמי מקצוע נוספים ברשות המקומית לפי קביעת מנהל מחלקת החינוך, כגון מנהל שכבת הגיל במחלקת החינוך, מנהל מחלקת הרווחה או מי מטעמו ברשות, מנהל קידום נוער וכיו"ב, ואם מדובר בתלמיד המתגורר ברשות חינוך אחרת – מנהל מחלקת החינוך שבה התלמיד מתגורר או מי מטעמו.

- יושב ראש הוועדה רשאי לזמן את הורי התלמיד לדיון בעניינו של התלמיד.

- יושב ראש הוועדה יזמן לישיבת הוועדה את מנהל מוסד החינוך ולפי בקשת מנהל מוסד החינוך גם עובדים אחרים במוסד החינוך.

- יו"ר הוועדה יהיה רשאי להיוועץ בממונה המחוזי על ביקור סדר או במפקח הכולל או במפקח על הייעוץ או בגורמי מקצוע אחרים שהם עובדי משרד החינוך.

3- תפקידי ועדת ההתמדה

א. ועדת ההתמדה רשאית לדון או ליעץ אך ורק בעניין תלמידים בסכנת נשירה ותלמידים הנמצאים בנשירה גלויה.

- ב. הוועדה תעקוב אחר יישום תוכנית ההתערבות האישית או הקבוצתית שנקבעה על ידי ועדת ההתמדה.
- ג. על הוועדה לסייע במשאבים למוסדות החינוך ליישום תוכניות ההתמדה שגובשו על ידי המוסד לאחר שמנהל מוסד החינוך יפנה לוועדה באמצעות קצין הביקור הסדיר או באמצעות פנייה ישירה לוועדת ההתמדה.
- ד. הוועדה תסייע למנהל בגיבוש תוכניות וביישומן, לפי בקשתו.
- ה. הוועדה תעקוב אחר תלמידים בנשירה גלויה.
- ו. הוועדה תעקוב אחר תלמידים הלומדים במסגרת חינוכית שאיננה מוסד חינוך רגיל, דוגמת מוסדות חסות הנוער, בתי מעצר ומסגרות לנוער מנותק.
- ז. הוועדה תייעץ למנהל מחלקת החינוך בעניין רישום, שיבוץ והעברה של תלמידים בסכנת נשירה או בנשירה גלויה.
- ח. הוועדה תעקוב ברמת מוסד החינוך וברמת רשות החינוך המקומית אחר נתוני הנשירה ומגמות הנשירה לאורך השנים, ותאתר מוקדי קושי ומחוללי נשירה ברשות החינוך המקומית. בדיון לא יועבר מידע הקשור לפרט הבודד.
- ט. הוועדה תקיים למידת עמיתים לגבי תוכניות התערבות פרטניות/קבוצתיות.

4- מהלך העבודה של ועדת ההתמדה

- א. ועדת ההתמדה תתכנס בעניינו של כל מוסד חינוך שבתחומה פעמיים בשנה לפחות. ההתכנסות הראשונה תתקיים לא יאוחר מסוף חודש נובמבר של כל שנת לימודים. ההתכנסות השנייה תתקיים לא יאוחר מסוף חודש מרס של כל שנת לימודים.
- ב. רשאית להתכנס לשיבות נוספות, לפי בקשתו של מנהל מחלקת החינוך או מנהל מוסד החינוך ולפי הצורך אם פנה מנהל מוסד החינוך למנהל מחלקת החינוך, יידע על כך את המפקח על מוסד החינוך.
- ג. מנהל מוסד החינוך יפרט, יבהיר ויציג לוועדת ההתמדה את הנושאים האלה:
- תוכנית העבודה להכלה ולמניעת נשירה ברמת מוסד החינוך
 - תוכניות התערבות אישיות וקבוצתיות
 - תוצאות המעקב אחר יישום התוכניות
 - המלצות למענה פרטני לגבי תלמידים בסכנת נשירה הצפויים לעבור למוסד חינוך אחר בתום שנת הלימודים במקרה שמנהל המוסד סבור שנדרשים פעולות נוספות או משאבים נוספים טרם המעבר או אחריו.
- ד. ועדת ההתמדה תדון בנתונים שהוצגו בפניה, תבחן את הכלים ואת האמצעים שנקטו על ידי מוסד החינוך, ותמליץ, במידת הצורך, על נקיטת אמצעים נוספים, וכן על העמדת אמצעים ומשאבים נוספים לטובת יישום התוכניות.

ו- מעקב אחר יישום התוכנית והשגת יעדיה

- 1- עובדי ההוראה המלמדים ומחנכים את התלמיד בסכנת נשירה יעודכנו על ידי מנהל מוסד החינוך או על ידי מי מטעמו בדבר תוכנית ההתערבות ומדיניות משרד החינוך בנושא ההכלה.
- 2- מומלץ כי מנהל מוסד החינוך ימנה עובד הוראה שתפקידו לעקוב אחר נוכחותם של התלמידים הנמצאים בסכנת נשירה, השתלבותם במערכת ויישום תוכנית ההתערבות שנקבעה.

3- אם המנהל ימנה עובד הוראה לעניין זה, ילווה עובד ההוראה את התלמידים באופן שוטף ויזום פעילויות להעצמתם ולחיזוק תחושת מסוגלותם ומידת השייכות שלהם למוסד החינוך.

4- מנהל מוסד החינוך או מי מטעמו יעקוב אחר יישומה של תוכנית ההתערבות ויבחן אם הושגו מטרותיה ויעדיה של התוכנית.

5- אם התלמיד לא יתקדם בהתאם ליעדי התוכנית במהלך שנת הלימודים שבמסגרתה הופעלה תוכנית התערבות אישית/ קבוצתית, יפנה מנהל מוסד החינוך לכל המאוחר בסוף חודש פברואר לקצין הביקור הסדיר, למפקח הכולל ולממונה המחוזי על ביקור סדיר לצורך עדכון התוכנית ולמציאת פתרון מתאים יותר לתלמידים. בפנייה יפרט המנהל את הצעדים שנקטו על ידי מוסד החינוך בצירוף נתונים על התוכנית.

6- מנהל מוסד החינוך ישקול לפנות לוועדת התמדה במקרים האלה: אם הוא מזהה סכנה או קושי ממשי או בעיית התמדה; אם הוא סבור שנדרשת היוועצות בוועדה; אם יש תלמידים בסכנת נשירה הצפויים לעבור למוסד חינוך אחר והוא סבור שנדרשת היערכות לכך טרם המעבר או לאחר המעבר; אם הוא סבור שנדרשים משאבים לצורך הפעלת התוכנית; אם הוא סבור שהתוכנית שנקבעה על ידי מוסד החינוך מיצתה את עצמה; אם הוא סבור שיש לחזור שוב לוועדת התמדה בקשר לתוכנית שהיא קבעה.

7- בפנייה לוועדת ההתמדה באמצעות קצין הביקור הסדיר יפרט מנהל מוסד החינוך את הצעדים שנקטו במוסד לצורך קידומו של התלמיד בצירוף התוכנית שהופעלה ומסמכים המתעדים את יישומה. **לא יועברו לוועדה מסמכים חסויים על פי דין, כגון אבחונים וחוות דעת פסיכולוגיות ופסיכיאטריות.**

8- סבר מנהל מוסד החינוך שהוועדה תזדקק למסמכים חסויים או למסמכים נוספים שאינם במסגרת סמכויות קצין הביקור הסדיר, ידאג לקבל מהורי התלמיד או מאפוטרופוס לדין ויתור על סודיות.

ז- תפקידי היועץ החינוכי

לצורך קיום ההוראות שפורטו בסעיף זה בדבר הכללת התלמיד יחולו על היועץ החינוכי התפקידים האלה:

1- הוא יהיה איש הקשר של מוסד החינוך עם גורמי הרווחה, עם השירות הפסיכולוגי החינוכי ועם קצין ביקור סדיר.

2- הוא יהיה שותף בבניית תוכנית ההתערבות המוסדית לפי צרכי התלמיד.

3- הוא יהיה שותף לתהליכים הקשורים למעבר בין שלבי החינוך וילווה את התלמיד בסכנת נשירה ואת משפחתו בתהליך זה.

4- במקרה שלא נמצא מקום לימודים בשלב המעבר ממוסד החינוך לאחד מתלמידי מוסד החינוך עד סוף חודש יוני בכל שנת לימודים, יעביר היועץ החינוכי את המידע לקצין הביקור הסדיר להמשך טיפול עד לקליטה הסופית של התלמיד במוסד חינוך.

תוכנית מנ"ע - מניעת נשירה עכשיו מיועדת לילדים ובני נוער בגילי לימוד חובה 5-18 שנים (על פי רוב כיתות גן-י"ב), בכל רשויות החינוך המקומיות בכל המגזרים ובכל סוגי הפיקוח, הנמצאים בנשירה סמויה וגלויה, הזקוקים לליווי לימודי, רגשי ואישי, באופן אינטנסיבי לטווח קצר, על מנת שלא ינשרו מהמוסד החינוכי.

משרד החינוך רואה ברשויות המקומיות שותף מרכזי להשגת היעד של צמצום נשירת תלמידים וטיפול בנושרים סמויים וגלויים. לאור זאת, מציע המשרד לרשויות המקומיות מגוון תוכניות, פעולות ושירותים אשר ניתנים לילדים ולבני נוער בסיכון בכל רצף הגילים לאורך היממה, תוך חיזוק הממשק שבין בתי הספר לקהילה.

במסגרת תפקידה של המחלקה לביקור סדיר ולמניעת נשירה שבאגף א' חינוך ילדים ונוער בסיכון במשרד החינוך, למנוע את נשירתם של תלמידים ממסגרות החינוך לפני תום כיתה י"ב, מעמידה המחלקה לרשות הרשויות המקומיות באמצעות קציני הביקור הסדיר משאבים לטיפול בתלמידים (בסכנת נשירה) (סמויה / גלויה). תקציבים אלה עומדים לרשות הקב"ס על מנת לבנות עם הצוות הבין מקצועי של בתי הספר ועדות התמדה. תכנית ליחידים או לקבוצות קטנות (עד 4 תלמידים). התוכנית כוללת שיעורים פרטניים, חונכות אישית וטיפול רגשי בהתאם לצורך (פסיכולוג, טיפול באמצעות אומנות וכדומה).

הילדים ובני הנוער המשתתפים בתוכנית מאופיינים בבעיות של ביקור סדיר, תחושת ניכור, חוסר אמון וחוסר שייכות לבית הספר. התוכנית היא פרטנית (או בקבוצה קטנה, עד 5 תלמידים) ומותאמת לכל ילד/ה ונערה/ה. צוות מקצועי של המחלקה לביקור סדיר ברשות קובעת את תוכנית מני"ע בהתאמה אישית לכל תלמיד.

מטרות התכנית:

1. מניעת הנשירה של התלמידים.
2. חיזוק תחושת השייכות של התלמידים לבית הספר.
3. הגברת ההישגים הלימודיים של התלמידים תוך כדי שיפור השתלבותם החברתית.

אוכלוסיית היעד:

- תלמידים בסכנת נשירה מכיתות גן – תום כיתה י"ב, שהצוות הבין מקצועי של ביה"ס, וועדת ההתמדה היישוביות ו/או בית ספרית קבעו בעזרת הקב"ס שזקוקים להתייחסות פרטנית על מנת למנוע את נשירתם.
- תלמידים אלה מאופיינים בבעיות לימודיות, חברתיות, רגשיות ותחושת ניכור בבית הספר.

הגופים המתקציבים:

רשויות מקומיות בהן יש קב"ס אשר עובד במינימום 50% משרה ברשות.

אופן חלוקת התקציב

התקציב יחולק בהתאם לאמות המידה הבאות ולשיעור הנקוב בצדן, ובכפוף לקיומו של תקציב בתקנה. יצוין כי כל הנתונים לצורך חישוב הזכאות יילקחו ממערכות המשרד, כפי שמעודכנים במועד פרסום הקול קורא.

1. מס' התלמידים הגרים ברשות 26%
2. מדד הטיפול ברשות 39%
3. פריפריאליות של הרשות 10%
4. ניצול תקציב עפ"י דוח ביצוע ששולם (עד שנתיים אחורה). 5.6%
5. קיומן של ועדות התמדה ברשויות (ימולא ע"י המחוז, יועבר למטה דוח מרוכז עבור ועדות ההתמדה של כל מחוז חתום ע"י המפקח (5.12% , טיפול הרשות בנשירה סמויה – שותפות הקב"ס בוועדות הבין מקצועיות בבתי הספר ברשות.

מרכיבי התקציב

התכנית כוללת שעורי עזר (עם דגש על מקצועות הליבה) חונכות, טיפול רגשי, (תרפיות לסוגיהן, פסיכולוג), התכנית היא אישית או קבוצתית (עד 4 ילדים) ומתאמת לכל ילד עפ"י צרכיו.

בחירת התלמידים לתכנית

- התכנית מיועדת לילדים ובני נוער (כתות גן- י"ב) הנמצאים בסכנת נשירה מיידית עקב משבר בבית הספר או במשפחה וזקוקים לליווי לימודי ו/או רגשי לזמן קצוב על מנת למנוע את נשירתם.
- התלמידים הזכאים לקבל את שעות מנ"ע, מאותרים ע"י הקב"ס באמצעות הצוות הבין מקצועי בביה"ס או ועדת ההתמדה בה הקב"ס הוא שותף מרכזי.
- הוועדה ברשות הקב"ס מחליטה על התכנית האישית לילד ומסי' השעות הנדרש עבורה.

מי יכול לעבוד בתכנית:

- מורים למקצועות היסוד
- סטודנטים בעדיפות למקצועות ההוראה או הטיפול (עו"ס, פסיכולוגיה וכד')
- מטפלים לאמנות לגווייה השונים: מוסיקה, אמנות הוליסטית
- מטפלים בעזרת בעלי חיים
- פסיכולוגים

נוהל כללי:

1. תוך שבועיים מאישור התקציב על הרשות להגיש תוכנית עבודה לניצול התקציב.
2. אין להתחיל פעילות ללא קבלת אישור של ועדת ההקצבות במשרד.
3. על הקב"ס לכנס ברשות צוות בין-מקצועי וועדות ההתמדה על מנת לאתר ולמפות את הילדים הזכאים לתכנית.
4. על הקב"ס להגיש למפקח המחוזי של הביקור הסדיר במשרד החינוך בקשה להפעלת תכנית מנ"ע עבור כל תלמיד כולל תכנית עבודה.
5. המפקח המחוזי יבחן את תכנית העבודה ויאשר בהתאם לשיקול דעתו.
6. חודשיים לאחר מועד אישור תכנית העבודה ע"י המפקח וכן בסיום שנת התקציב עבורה הוגשה הבקשה יעביר הקב"ס דו"ח התקדמות לכל ילד (תמונת מצב-ניהול פדגוגי-תקציבי)

נוהל בקרה

1. דוחות הביצוע יוגשו למטה בהתאם להנחיות היחידה המקצועית.
2. התשלום לא יעלה על עלות ביצוע הפעילות בפועל או אישור המפקח, הנמוך מבניהם בכפוף להגשת דוחות ביצוע כפי שנקבע על ידי המשרד.
3. הקב"סים הרשותיים יגישו באמצעות מערכת POINT SHARE תוכניות לניצול התקציב לאישור המפקח הביקור הסדיר במחוז.
4. התשלום יינתן עפ"י דוחות ביצוע שיש להגיש בשלוש פעימות בשנה העוקבת לשנת התקציב לפי התקציב שבוצע בפועל, ועד תקרת ההקצבה דוח 1 ב 15/04 דוח 2 ב 15/11 ודוח 3 ב 15/01 לשנה הבאה.

5. את הדוחות יש להגיש ובצירוף אסמכתאות המוכיחות ביצוע. לעניין התשלום בגין העסקת מורים חונכים יוגשו דוחות הביצוע הבאים :
- א: טופס 102 ברמה החודשית/ טופס 66 וטופס 126 ברמה השנתית: למורים / חונכים המקבלים את שכרם כעובדים שכירים.
- ב: חשבוניות/קבלות: למורים / חונכים המקבלים את שכרם כעובדים עצמאיים.
6. דו"ח הביצוע יכלול: שם הקב"ס המטפל, שם המורה / חונך, מספר ת"ז של התלמיד, שם בית הספר, מספר שעות שבוצעו בתקופת הדו"ח עלות כוללת לשעה וסה"כ עלות.
7. דו"ח ביצוע חתום על ידי קב"ס וגזבר רשות יועבר לאישורו של מפקח/ת ביקור סדיר מחוז/ת במערכת SHARE POINT המאובטחת.
8. במידה ויתברר כי הרשות לא ניצלה את תקציב מני"ע שנתיים לאחר יקוזז סכום אי הניצול מתקציב מני"ע לשנה הנוכחית.
9. במידה ויתברר, כי הרשות שקבלה את תקציב מני"ע לא עמדה בקריטריונים ובתנאים כפי המחייב, משרד החינוך רשאי לקזז תשלום מיתר כל תשלום אשר ישולם לרשות.
10. במידה והרשות לא תנצל 60% לפחות מהתקציב, תישלל זכאותה ב - 50% בשנה לאחר מכן השתתף בקול קורא. למעט במקרים חריגים בכפוף לשיקול דעת הוועדה ובהמלצת מנהל האגף.

מבוא

מערכת החינוך בעיריית כפר קאסם מונה כ- 7300 תלמידים, הנמצאים ב- 27 גני ילדים, 7 בתי ספר יסודיים, 2 חטיבות ביניים, 3 תיכונים וביה"ס לחינוך מיוחד וכן תלמידים הלומדים מחוץ לעיר במסגרות חינוך שונות כגון: פנימיות, בתי ספר מקצועיים / טכנולוגיים וחינוך מיוחד.

נשירה של בני נוער ממערכת החינוך הפורמלית היא תופעה מוכרת בארץ ובעולם, היא נחשבת אחד הגורמים המזינים ומשמרים פערים חברתיים.

הנשירה היא תופעה מורכבת, המושפעת מגורמים הקשורים בתלמיד, במשפחתו, בסביבתו החברתית הקרובה והרחוקה ובבית הספר שבו הוא לומד.

הטיפול בתלמידים שאינם מבקרים באופן סדיר או נושרים אינו רק זכותה של החברה אלא אף חובתה.

איתור מוקדם ככל האפשר של תלמידים שביקורם בבית הספר אינו סדיר והנמצאים בסיכון לנשירה יאפשר בניית תוכניות טיפול ושילוב וימנע נשירתם ממערכת החינוך.

במסגרת אגף החינוך בעיריית כפר קאסם (להלן: "העירייה") מועסקים 4 במחלקת הביקור הסדיר מנהל המחלקה 3- קב"סיות, במטרה ליישם את חוק לימוד חובה, למנוע נשירה מבתי הספר ולשלב מחדש תלמידים שנשרו ממערכת החינוך. הטיפול מבוצע בעקבות פניות ממסגרות החינוך וכן פניות של הורים וגורמים נוספים והוא משלב עבודה עם צוות בית הספר, השירות הפסיכולוגי החינוכי, שירותי הרווחה, שירותי המבחן ועוד.

מטרת הביקורת :

- לעמוד על איכות הטיפול במניעת נשירה ברשות המקומית והטיפול בה, לבדוק את הפעילות המתבצעת ביחידה לביקור סדיר בכל הנוגע לפעילות לצמצום פערים לימודיים וחברתיים, למניעת נשירה גלויה וסמויה .

התקופה המבוקרת : במהלך שנות 2019 עד 2022 .

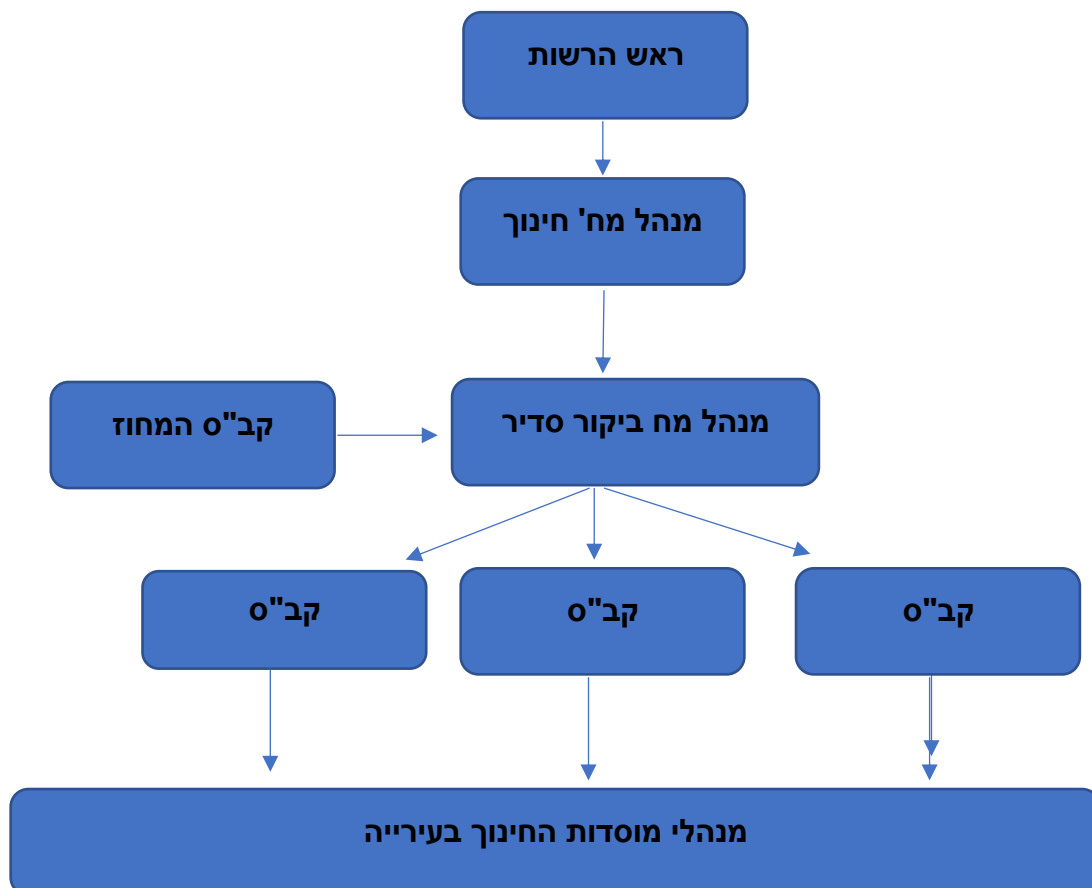
היקף הביקורת :

- נבדקו עבודת הקב"סיות מול בתי הספר והגורמים המקצועיים במהלך השנים 2019-2022.
- נבדק קיום ו/או עמידה בנהלים בעניין ביקורם הסדיר של התלמידים והטיפול בנשירת תלמידים .
- נבדק קיום נוהל/מערכת למעקב אחרי טיפול בשירה ודיווח למשרד החינוך.

שיטת הביקורת:

- מבקר העירייה וצוותו נפגש עם מנהל המחלקה לביקור סדיר ועם קציני הביקור הסדיר.
- המבקר בדק את הדיווחים במערכת הקב"סנט.
- המבקר קיבל העתקים מתוכנית העבודה השנתית.
- קבצי תלמידים מטופלים.
- דוחות אישיים של תלמידים מטופלים .
- מסמכים רלוונטיים נוספים.
- טיוטת הדוח הועברה להתייחסות הנוגעים בדבר.

מבנה ארגוני של המחלקה לביקור סדיר בעירייה :



נתוני תלמידי העירייה:

- מס' התלמידים שלומדים ברשות : 7300
- מס' התלמידים הלומדים מחוץ לרשות : 69 חינוך מיוחד / 32 חינוך רגיל / 12 פנימיות
- מס' ילדים ללא שיבוץ : 19
- אחוז הנשירה וההתמדה (לפי התמונה החינוכית) : 0.26%
- מס' קב"סים ברשות : 4
- מס' תקנים לא מאוישים (ברגע זה) ברשות : אין

חלוקת קציני ביקור סדיר למוסדות חינוך :

שם הקב"ס	אחוזי משרה	גני ילדים	יסודי	חטב/חטע	סך מטופלים	מס' מטופלים אינטנסיביים
1 מוסטפא בדיר	100%	אין	אין	1	197	12
2 לטיפה עאמר	100%	3	1	1 חט"ב 1 חט"ע	150	29
3 דועא עיסא	100%	7	3	1 חט"ע	131	25
4 חנין טאהא	100%	8	3	1 חט"ב	102	44

בבדיקה שנערכה עולה כי במחלקת ביקור סדיר, יש 4 משרות קב"ס :

- מנהל המחלקה - קב"סי ראשון אחראי על ביה"ס חט"ע, קליטת תלמידים חדשים ביישוב וכל תלמידי חוץ מכיתות א'-ו'.
- קב"סית שניה אחראית על 3 גני ילדים, בית ספר יסודי, חטיבה א' ותיכון
- קב"סית שלישית אחראית על 7 גני ילדים, שלושה בתי ספר יסודי וביה"ס תיכון
- קב"סית רביעית אחראית על 8 גני ילדים, שלושה בתי ספר יסודי וביה"ס חטיבת ביניים

להלן עיקרי הפעולות שמבוצעות ע"י קצין הביקור סדיר עבודה מול בית הספר :

- הזמנת הקב"ס בישיבת ההיערכות בתחילת שנה להיכרות, דיון על עבודתו ומעורבותו בתהליך מניעת הנשירה.
- ישיבת עבודה בין הקב"ס לבין הנהלת ביה"ס.
- ישיבות עבודה משותפת על רשימות המשוב – לאיתור תלמידים בנשירה סמויה והמשך עבודה משותפת למניעתה.
- שגרות עבודה משותפת בין הקב"ס ליועצת ורכזות שכבה.

- הזמנת הקב"ס והשתתפותו בוועדה בין מקצועית (הקב"ס בראייתו הכוללת את המענים ביישוב יוכל להמליץ על תכנית התערבות מתאימה למניעת נשירה).
- פגישות קצין הביקור הסדיר עם הורים, מורים, תלמידים ויועצת ביה"ס למתן מענה לצרכים המרובים ויהווה דמות משמעותית נוספת לתלמידים.

פתיחת תיק עבור תלמיד מטופל על ידי הקב"סים:

להלן תיאור הפעולות הבסיסיות המהוות חלק מתהליך פתיחת תיק עבור תלמיד מטופל על

ידי הקב"סים:

א. גורם פונה: במרבית המקרים בית הספר שבו לומד התלמיד הוא הפונה אל הקב"ס, אחרי שניסה לטפל בבעיית היעדרות התלמידים באמצעים העומדים לרשותו, כגון: פגישות עם התלמיד/ה, ההורים, ביקורי בית ויועץ.

ב. פגישה: הקב"ס נפגש עם צוות בית הספר לשם איסוף המידע על התלמיד/ה ודרכי טיפול. בדרך כלל קצין ביקור סדיר עובד מול היועץ החינוכי בבית הספר או מול מנהל ביה"ס או שניהם.

ג. פתיחת תיק: הקב"ס מזין את הנתונים שהועברו לידי למערכת הממוחשבת ואמור לפתוח גם תיק מעקב אישי (תיק מסמכים), הפעולות שמבוצעות בעניינו של כל תלמיד מדווחת מידי חודש למשרד החינוך.

מענים קיימים ומסגרות תומכות לנוער וסיכון:

במחלקת הביקור הסדיר מופעלות בשיתוף פעולה עם משרד החינוך תוכניות שמתקצב אותן משרד החינוך כגון:

- כיתות של אתגר ומב"ר לבתי ספר תיכוניים.
- כיתות של תל"ם ומל"א לחטיבות ביניים.
- תכנית מני"ע לבתי ספר יסודיים.
- מועדוניות משותפות עם משרד הרווחה.

המחלקה פועלת באיגום משאבים עם תוכניות חיצוניות:

- בית חם לחטיבות ובתי ספר יסודיים דרך משרד הרווחה
- מרכז נוער יישובי
- תוכנית אור לגני חובה
- תוכנית מעגן לגני טרום חובה
- חדרי שלוה דרך התוכנית הלאומית 360
- היחידה לקידום נוער (הי"לה)

פעולות ביוזמות הקב"ס:

- בניית קבוצות תמיכה.
- הנחיית צוותים חינוכיים.
- הטמעת ערכים בכיתות בנושא ביקור סדיר.
- תגמול תלמידים המובילים בביקורם הסדיר.
- הנחיית והדרכת הורים לתלמידים במצוקה.

רמת הפירוט בדוחות אישיים של תלמידים מטופלים המועברים למשרד חינוך –

מעיון שערכה הביקורת במדגם דוחות אישיים של תלמידים מטופלים אשר מועברים אל משרד החינוך נמצא:

- כי המערכת הינה דלה בפרטים ומורכבת ממספר מצומצם של שדות אותם נדרש הקב"ס למלא, כאשר עבור כל שדה קיימות רובריקות קבועות לבחירה, כך למשל מסגרת בה לומד הילד (חינוך רגיל / חינוך מיוחד) גורם מדווח (בית ספר, משפחה) סיבת הדיווח, מסגרת הטיפול (חונכות, מעקב קב"ס ללא תוכנית, מועדונית) דרכי טיפול (ביקור בית, ישיבות צוות) מצב התלמיד.
- קיים שדה אחד בלבד המאפשר לקב"סים להוסיף תוכן מילולי ולפרט אודות הפעולות שבוצעו, וזהו שדה ההערות. עם זאת נמצא, כי השימוש שעושים הקב"סים בשדה זה הוא מצומצם מאוד.
- הדו"ח עצמו אינו מציג תמונה מלאה וברורה אודות התלמיד ודרכי הטיפול בו.
- אי אפשר ללמוד אודות הרקע של התלמיד, הפעולות שבוצעו בעניינו והסטאטוס העדכני שלו, בהסתמך על הדו"ח האישי בלבד, ללא קבלת הסברים נלווים מפי הקב"ס ומבלי לעיין בתיק המעקב האישי, הדבר כמעט ואינו אפשרי.
- נמצא, כי פעולות רבות שביצעו הקב"סים בעניינם של התלמידים המטופלים אינן מופיעות בדוחות קבס"נט ונמסרו לביקורת על סמך המסמכים המתויקים בתיק המעקב.

המלצה :

- הביקורת ממליצה, כי על הקב"סיות להזין כל פעולה הנעשית על ידם במסגרת הטיפול בתלמיד במערכת, על מנת שהדיווחים המועברים למשרד החינוך יהיו מלאים וישקפו במדויק את הטיפול שניתן לתלמיד. בנוסף- לכך, יסייע הדבר גם לעבודת הקב"סיות אשר יוכלו באמצעות עיון במערכת לקבל תמונה מלאה על מצב הטיפול בתלמיד מבלי להסתמך על זיכרונם בדבר פעולות שלא הוזנו במערכת.
- הביקורת ממליצה לקב"סיות לעשות שימוש נרחב בשדה ההערות הקיים במערכת, על מנת להוסיף- תוכן מילולי לכל פעולה שבוצעה על ידם במסגרת הטיפול.

תכנית עבודה שנתית לקב"סים :

הוצגה תוכנית שנתית מוסדרת בארבע תחומים ע"י מחלקת הביקור הסדיר :

- מעקב ובקרה אחר תלמידים בסכנת נשירה.
 - מימוש מדיניות משרד החינוך באשר לעקרון המשכיות רצף, התמדה וביסוס הישגים.
 - פיקוח וסיוע לבתי הספר.
 - דיווחים מנהליים.
- בכל אחד מהתחומים הוצגו נושאים, פעולות ביצועיות למימוש יעדים ולוח זמנים. תוכנית זו הוגשה בתחילת שנה"ל למפקחת על הביקור הסדיר ומניעת נשירה במשרד החינוך ולמנהל מח' החינוך ברשות.

תכנית עבודה פרטנית :

אין תכנית פרטנית לכל קב"ס, והתוכנית מתבססת על התוכנית החודשית הכללית, כי היא העיקרית בעבודת הקב"ס.

ממצאים :

- הביקורת מצאה שאין תכנית פרטנית לכל קב"ס והתוכנית מתבססת על התוכנית החודשית הכללית.

המלצות :

- הביקורת ממליצה על הכנת תוכניות עבודה פרטניות במסגרתן יש לכלול פעולות איתור (כגון: מועדי ביקורי בית, ביקורים בבית ספר, סיורים ברחובות העיר וכו') מניעה ומעקב שיתוכננו מראש, תכנית פרטנית תסייע בשמירה על המשכיות הטיפול הניתן לתלמידים וכן תייעל עבודת הקב"סים.

תוכניות התערבות למניעת נשירה המופעלות ע"י הקב"סים

• מועדוניות משפחתיות לתלמידי בתי הספר היסודיים :

בעיריית כפר קאסם ישנן שלוש מועדוניות של מחלקת החינוך בשיתוף עם המחלקה לשירותים חברתיים. תוכנית טיפול בפרט היא כלי להגברת ההישגים הלימודיים, ומכאן הגברת הביקור הסדיר, במסגרת תוכנית זו המתבצעת בבתי ספר, ניתנים שיעורי תגבור לתלמידים חלשים.

• תוכנית אומ"ץ (אמונה בעצמי, מוכן למאמץ, צופה להישגים) :

תוכנית זו מותאמת לבני נוער אשר בגלל סיבות סביבתיות לא הסתגלו לנורמות הבית ספריות, אינם מאמינים ביכולתם ומכאן לחוסר מוטיבציה. תוכנית זו מתמודדת ומחדירה לתלמיד את האמונה בעצמו וכתלמיד הוא לומד ומתנסה בהצלחות. כל השותפים (תלמידים, הורים וצוות חינוכי) משנים את תפיסתם וגורמים לתלמיד להאמין ביכולתו לעבור שינוי, והבאתו להישגים לימודיים.

פרויקט מל"א (מרחב לימודי אחר) :

מרחב פיזי מוגדר בתוך בית הספר המיועד להעניק לתלמידים הנמצאים בסכנת נשירה מסגרת שייכות ראשונית עבורם, תוך הגברת כושר ההתמדה ובניית תוכנית אישית לכל תלמיד המותאמת לצרכיו על מנת לחזק ולצמצם את פערי הלמידה שנוצרו.

לביקורת נמסר שהקב"סים נוטלים חלק נכבד בכל תוכניות ההתערבות למניעת נשירה המופעלות בבתי הספר, ועוקבים אחר הפעלתן. אלה תוכניות משותפות לעיריית כפר קאסם, לאגף שח"ר (שירותי חברה ורווחה) ולמחלקה לביקור סדיר במשרד החינוך. ימי הערכות בבתי הספר מחייבים שיתוף פעולה בין הקב"ס לבית הספר בו הוא פועל על מנת להציג, לחדד ולרענן נהלי עבודה חוזרי מנכ"ל.

• תוכנית מנ"ע - מניעת נשירה עכשיו

התכנית מיועדת לילדים ובני נוער בגילי לימוד חובה 5-18 שנים (על פי רוב כיתות גן-י"ב), בכל רשויות החינוך המקומיות בכל המגזרים ובכל סוגי הפיקוח, הנמצאים בנשירה סמויה וגלויה, הזקוקים לליווי לימודי, רגשי ואישי, באופן אינטנסיבי לטווח קצר, על מנת שלא ינשרו מהמוסד החינוכי.

הפעולות שננקטו להפעלת התוכנית :

- נמסרה לביקורת תכנית מני"ע לשנת 2022, סך התקציב שהקצה לתוכנית הוא 47,383 ₪ , השותפים לבניית התכנית וחלוקת התקציב מנהלי ביה"ס , יועצים וקב"סים .
- התקציב חולק ל-3 הקב"סיות אשר תחת האחריות שלהן בתי ספר יסודיים, כי הצורך בבתי ספר יסודי למשאבים יותר משכבות הגיל האחרות.
- חלק מהקב"סיות ינצלו את התקציב לתגבור לימודי על ידי מורה לשם סגירת פערים לימודיים לפי צרכי ביה"ס, וחלקן ינצלו את התקציב לטיפול רגשי וזאת לאחר עליה בבעיות רגשיות אצל תלמידים על רקע משפריים משפחתיים לרוב .
- כל קב"סית תנצל 15,790 ₪ . כך הוקצה לתלמידים המשתתפים סך 8 שעות לימוד בפועל ע"י מורה בעלות של סך 1,200 ₪ .

שיטת דיווח בתי הספר על נוכחות התלמידים ופרטיהם למחלקת הביקור הסדיר :

בתחילת שנה"ל בתי הספר מדווחים על תנועת תלמידים למחלקת החינוך ולקב"ס . הקב"ס מקבל מבתי הספר בעיר דוח כולל פרטי תלמידים שלא התייצבו ללימודים (דוח 2 בספטמבר) . הביקורת מצאה :

- הקב"ס מאתר את התלמידים שלא מבקרים בבית הספר בשיתוף הוריהם וגורמים טיפוליים בקהילה (באם יש צורך), נעשה ניסיון להחזירם למסגרת הקיימת או לחילופין לשלבם בבתי ספר אחרים .
- הקב"ס בישוב מקבל ממושרד החינוך רשימת מצבת תלמידי כפר קאסם ויכול לעשות השוואת נתונים עפ"י דיווחי מנהלי בתי הספר למושרד החינוך .
- ישנן משימות בתחום הפיקוח והסיוע לבתי ספר, המצריכות שיתוף פעולה בבעיית אי ביקור סדיר ומעקב אחר קבלת דיווחים מבתי הספר תוך וידוא שביה"ס עובד עפ"י נהלים, השתתפות בישיבות צוות בין מקצועי למניעת בעיות אי ביקור סדיר וטיפולן, סיוע ליועצות ומחנכות בהכוונים בעיקר לקראת סיום שנה"ל, תהליך עבודה ממושך מול פניות של בתי הספר .
- קביעת הישיבות היזומות נועדו לאיתור מוקדם של תלמידים עם בעיות ביקור סדיר, מעקב אחר תלמידים בטיפול וקבלת דיווחים מבתי הספר ואיתור נושרים המשוטטים מחוץ למסגרת לימודית והחזרתם ללימודים .

איתור הנושרים והמעקב אחר ביקורם הסדיר

- ✓ מרבית התלמידים עם בעיית אי ביקור סדיר מופנים לטיפול הקב"סים בידי בתי הספר תוך שיתוף פעולה מקדים, הנעשה באמצעות השתתפות הקב"ס בישיבות צוות מקצועי יזומות במידי .
- ✓ חלק מהתלמידים מופנים בידי עובדים סוציאליים, קציני מבחן, משפחת התלמיד או התלמיד עצמו .
- ✓ הקב"סים מקיימים ביקורים קבועים בבתי הספר, ומקבלים דיווחים מהיועצות ומהמחנכות על תלמידים שאינם מבקרים באופן סדיר בביה"ס .

- ✓ הבדיקה העלתה כי, הקב"סים מקיימים ישיבות יזומות בבתי הספר וכן ישיבות על פי פניות מבתי הספר ומלווים את התהליך מתחילתו ועד בכלל .
- ✓ תלמיד בטיפול ממשך להיות במעקב הקב"ס, עד לסיום לימודיו. הקב"סים מסייעים לצוות ביה"ס ביעוץ והכוונת התלמידים בתוך בתי הספר בנוסף לקבלת ההורים והתלמידים במשרדם .
- ✓ בתי הספר מעבירים דיווחים על פי בקשת הקב"ס בכל תהליך הטיפול .
- ✓ מבירור שנערך עולה כי הקב"סים מסתובבים בשווקים, מסגדים, מסעדות, בתי קפה, מגרשי כדורגל ומרכזי קניות על מנת לראות אם ישנם תלמידים המועסקים או משוטטים .

דיווח בתי ספר ופנימיות

בחוזר מנכ"ל נקבע כי מנהלי מוסדות חינוך ומסגרות פנימיות, ידווחו לעירייה ולמחלקת החינוך, ביקור סדיר על כל תלמיד שעזב את בית ספרו. על מנהלי מוסדות החינוך לציין את המסגרת החינוכית שאליה התלמיד עבר ולוודא שאכן נקלט בה .

ממצאים :

- הקב"סיות מקבלות את מצבות התלמידים מבתי הספר השונים וכן ממסגרות פנימיות ומקיימים מעקב כדי לוודא כי התלמיד אכן לומד במסגרת החדשה .
- הקב"סיות נמצאות בקשר עם הפנימיות ומגיעים לביקור ולישיבות יזומות על פי הצורך .
- הקב"סיות מקיימות קשר הדוק עם העובדות וכל תלמיד שיוצא לפנימייה דרך הרווחה עובר ועדת החלטה עם משפחתו והגורמים המטפלים בקהילה אשר הקב"ס הוא אחד מהם (קב"ס הינו חבר קבוע בועדות אלה).
- הקב"סיות מקבלות מידע על מקום לימודיהם של כלל התלמידים הגרים בכפר קאסם ולומדים מחוץ לעיר, במידה רבה מידע זה תלוי בדיווחים של אותן מסגרות לימוד .
- **המלצה :**
- על הקב"סים לקבל דווחים על ידי בתי הספר על מעבר תלמיד ב"ס או חזרתו ליישוב בכל חודש, בנוסף לעבודה השוטפת עם הצוות החינוכי.
- על הקב"סים לקבל רשימת תלמידים מבתי ספר ופנימיות מחוץ ליישוב על מנת לבדוק האם יש תנודות של תלמידים בין בתי ספר, וטיפול בתלמידים הפסיקו / עזבו / נשרו מבתי הספר או הפנימיות .

תלמידים בסטטוס הפסיק ללמוד

פירוט רשימת תלמידים בסטטוס הפסיק ללמוד :

כמות תלמידים	סטטוס בפועל
24	קידום נוער תוכנית היל"ה
5	הפסיק ללמוד – עובד אינו לומד
1	עזב רשות חינוך מקומית
4	עזב את הארץ
2	תלמידים בעלי ת"ז אפקטיבית

1	רישום כפול
1	שגוי – עבר מחינוך רגיל לחינוך מיוחד

ממצאים :

- הביקורת מצאה שרק 5 תלמידים בשנה"ל הנוכחית אינם רשומים במסגרת לימודית .

המלצות:

- על הקב"סיות לבדוק, לאתר ולרשום כל התלמידים בעירייה בכל שנת לימודים במסגרת לימודית המתאימה להם. וכן לדווח למנהל מח' ולאחראים על סטטוס רישומם .

פגישות עבודה , תיעוד ומעקב :

לביקורת נמסר תיק ניהול ישיבות ותיעודם הכולל פרוטוקולי הישיבות והועדות במחלקה ומחוץ לה.

מבדיקה מדגמית על פגישות עבודה במחלקת הביקור הסדיר, בבית ספר עם הצוותים, עם הגורמים המקצועיים והתכנסות הועדות בבתי ספר ובעירייה, מצאה הביקורת לויז' קבוע מראש לפגישות העבודה, ניהול ותיעוד הפגישות כולל תיוק פרוטוקולי הישיבות כנדרש .

הגורמים השונים עימם מקיימים הקב"סים ממשקי עבודה ושיתוף פעולה:

- **ממשק בין הקב"סים לבין מחלקת רווחה :**

בין הגורמים השונים עימם מקיימים הקב"סים ממשקי עבודה נמצא אגף רווחה , אשר מטפל לעיתים באותם תלמידים, או משפחות של תלמידים, אשר מטופלים על ידי הקב"סים. בין האגף לבין הקב"סים קיים קשר הדדי אשר במסגרתו אמור האגף להפנות תלמידים המצויים בטיפול אשר יש עימם בעיית ביקור סדיר אל הקב"סים וכן להיפך, כאשר מדובר בתלמידים המצויים בטיפול של הקב"סים ומתעורר צורך בעירוב של אגף הרווחה (למשל משפחות בסיכון). אגף הרווחה אינו מטפל באופן ישיר בנושא בעיית הביקור הסדיר אולם הוא עשוי להביא לשיפור באופן עקיף באמצעות הטיפול הניתן לתלמיד ומשפחתו . כך גם לפי הנהלים של הרווחה שהתפרסמו ביום 16.08.2018 הקב"סים חברים קבועים בוועדות החלטה לתכנון וטיפול במשפחה ונוכחים בישיבות יזומות עם עובדים סוציאליים, על מנת למצוא מסגרות לימוד חלופיות לתלמידים עם בעיות משפחתיות קשות או תלמידים שחזרו לעיר מפנימיות.

ממצאים :

- לדברי מנהל מחלקת הביקור הסדיר אין שיתוף פעולה מצד המחלקה לשירותים חברתיים, רוב הועדות מתקיימות ללא יידוע ומעורבות הקב"סיות, כולל הוצאת תלמידים ממסגרות ביתיות לחוץ ביתיות .
- הרבה תלמידים עם בעיות שמצריכות טיפול רווחתי, לא מקבלים מענים ושירותים משום שאין להם תיק ברווחה, חלקם הוריהם מסרבים לפתוח להם תיקים ברווחה .
- הפניית תלמידים לטיפול הקב"סים לדברי מנהל המחלקה לרוב, אגף הרווחה אינו מהווה גורם מדווח אשר מפנה תלמידים לטיפול הקב"סים, אלא ע"י בתי הספר .
- לא קיים נוהל אשר מסדיר את שיתוף הפעולה בין אגף הרווחה לבין הקב"סים .

המלצות :

- הביקורת ממליצה לעירייה לפרסם נוהל כאמור אשר יסדיר את העבודה בין המחלקות, השתתפות בוועדות ושיבות משותפות ואת העברת המידע בין הקב"סים, צוותי בתי הספר ואגף הרווחה וכן את המשך הטיפול המשותף בתלמיד ובמשפחתו, במיוחד לאור הצורך בשמירה על חיסיון פרטי התלמידים הנוגעים בדבר.

- **ממשק בין הקב"סים לבין משטרה:** שיטור קהילתי וקציני מבחן, שיתוף פעולה עם גורמים אלה במטרה להחזיר נושרים למסגרות לימוד, לאיתור משפחות שלא יכולים להשיג אותם. שיטת העבודה עם המשטרה מתבצעת דרך :
 - עבודת הקב"סיות עם גורמים אלה דרך עובדים סוציאליים במחלקת הרווחה .
 - הפנייה למשטרה היא מתבצעת דרך הפיקוח על הביקור הסדיר במחוז.

המלצות :

- משנת 2023 נפתחה מחלקת השיטור והפיקוח העירוני בעירייה, לכן הביקורת ממליצה למחלקת הביקור הסדיר, לעבוד בשיתוף פעולה עם מח' השיטור והפיקוח העירוני בנושא איתור בני נוער נושרים במהלך סיורם ברחובות ובמקומות הציבוריים בעירייה .

- **ממשק בין הקב"סים לבין השירות הפסיכולוגי:** גורם מקצועי פונים אליו לפי מידת הצורך של התערבותו, יש מקרים חריגים שבהם הפסיכולוגים מוזמנים לוועדות בין מקצועיות, בית ספריות או וועדות התמדה יישוביות בהן משתתף הקב"ס .

ממצאים :

- יש מיעוט בפניות השירות הפסיכולוגי לקב"סיות כאשר יש וועדות אפיון וזכאות לתלמידים מטופלי קצינות הביקור הסדיר .

המלצות :

- הביקורת ממליצה לעירייה לפרסם נוהל כאמור אשר יסדיר את העבודה בין המחלקות, השתתפות בוועדות ושיבות משותפות ואת העברת המידע בין הקב"סיות, צוותי בתי הספר ואגף הרווחה וכן את המשך הטיפול המשותף בתלמיד ובמשפחתו, במיוחד לאור הצורך בשמירה על חיסיון פרטי התלמידים הנוגעים בדבר.

- **ממשק בין הקב"סים יחידה לקידום נוער:** הקב"סיות מפנות ליחידה, תלמידים שנשרו מבתי ספר בגלל בעיות התנהגות וקשיי הסתגלות מתוך הבנה שאין מסגרות המשך המעוניינות לקלוט אותם, או שהתלמידים לא מעוניינים במסגרות אלה, היחידה לקידום נוער, מסייעת בהכנה ובביצוע תוכניות לימודיות ברמה האישית, הקבוצתית והקהילתי .
 - נמסר לביקורת שיש שיתוף פעולה מלא בין היחידה לקידום נוער לבין הקב"סיות .

קב"סנט (מערכת און ליין משרד החינוך) :

הקב"סיות אף עוסקות במשימות בתחום הדיווחים המינהליים – דוח משוב ובקרה חודשי באמצעות הממ"ר . הקב"סיות מדווחות מדי מספר ימים בצורה ממוחשבת על תלמידים

שבטיפולם, על דרכי הטיפול, מצב התלמידים והשמתם במסגרות לימודיות. דו"ח זה ממוחשב ומופק אחת לחודש ונשלח למשרד החינוך. בנוסף, כל קב"ס פותח תיק אישי לכל תלמיד בטיפולו.

ממצאים :

- בבדיקה אקראית של מס' תיקים עולה כי ניהול התיקים תקין.
- בכל התיקים נרשמו כל הפרטים והנתונים של התלמיד המטופל.
- התיקים מתויקים בצורה שיטתית עפ"י שמות משפחה, הדבר מקל על מציאת התיק. יש הלימה בין דיווחי הקב"ס וקב"סנט לבין החומר המתויק בתיק.
- אם התקבל מסמך כלשהו (לדוגמא: מכתב מביה"ס), הפעולה מצויינת בקב"סנט. יש רצף טיפולי, וכשהתלמיד עובר לבית ספר שבאחריות קב"ס אחר עובר התיק לטיפולו, וכן נעשה המעבר גם בקב"סנט.

נהלים פנימיים מעבר לחוזרי מנכ"ל משרד החינוך:

ממצאים :

- לא קיימים נהלים פנימיים אשר מטרתם להסדיר את עבודת הקב"סים, בנוסף לאלה שנמצאים בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך.

המלצות :

- הביקורת ממליצה לעירייה לפרסם נוהל מאושר כאמור אשר יסדיר את העבודה בין המחלקות, השתתפות בוועדות ושיבות משותפות ואת העברת המידע בין הקב"סים, צוותי בתי הספר, מחלקת שפ"י ואגף הרווחה וכן את המשך הטיפול המשותף בתלמיד ובמשפחתו, במיוחד לאור הצורך בשמירה על חיסיון פרטי התלמידים הנוגעים בדבר.

רוטציה בין בתי הספר :

ממצאים :

- הביקורת מצאה שאין רוטציה של הקב"סיות בין בתי הספר. **תגובת מנהל מחלקת ביקור סדיר :** שיטת העבודה היא שכל קב"סית מתמקדת בבתי הספר שהיא אחראית ועובדת מולם, זאת מתוך אמונה כי בכניסת הקב"ס לבית הספר הוא בונה בינו לבין הצוות החינוכי וההנהלה סוג של נוהל שמתבסס על שיתוף פעולה ופתיחות, בניית מרחב מקצועי שיוביל להכרה בתפקיד הקב"ס כגורם מגן ולא כגוף מאיים. בנוסף מתוך מסירות שהקב"ס השתדל וטרח לבנות אימון בינם לבין המשפחות והתלמידים, ונותן מבחינה פרקטית סדר לתפקיד הקב"ס מול המשרדים ואין לשייכו כל פעם לבית ספר או למשרד אחר ואין הוא רואה צורך או חשיבות לרוטציה.

המלצה :

- הביקורת סבורה, כי ביצוע רוטציה אחת למספר שנים, אשר במסגרתה יוחל השינוי בחלוקת בתי הספר במהלך החופש הגדול בין שנות לימוד ואשר במסגרתה יועברו נתוני התלמידים המטופלים באופן מסודר ומרוכז בין הקב"סיות תצמצם ואף תמנע לחלוטין כל פגיעה בתלמיד המטופל ומשפחתו. הביקורת אף מציינת, כי גם כיום תלמידים מטופלים מועברים בין טיפולם של 3 הקב"סיות בעת מעבר בין בתי הספר.
- הביקורת ממליצה לבחון ולשקול את תהליך הרוטציה והמעבר בין בתי הספר, לצורך רענון והתייעלות.

התקשרות חוזית :

ההתקשרות החוזית עם משרד החינוך מתחדשת כל שנה לפי חוזר מנכ"ל, לביקורת נמסר שיש טופס התחייבות שמתחדש כל שנה, נחתם ע"י ראש העיר והגזבר ונשלח למשרד החינוך .

ממצאים :

- מהביקורת עולה שיש התקשרות חוזית שנתית לקב"סים בין העירייה ומשרד החינוך לביקורת לא נמסר הסכם האחרון בין העירייה למשרד החינוך בדבר העסקת הקב"סיות .

ממצאים עיקריים :

- מערכת הקב"סנט הממוחשבת לניהול עבודת הקב"סים ודיווח באמצעותה למשרד חינוך, הינה דלה בפרטים ומורכבת ממספר מצומצם של שדות אותם נדרש הקב"ס למלא, כאשר עבור כל שדה קיימות רובריקות קבועות לבחירה, כך למשל מסגרת בה לומד התלמיד (חינוך רגיל / חינוך מיוחד) גורם מדווח (בית ספר, משפחה) סיבת הדיווח, מסגרת הטיפול (חונכות, מעקב קב"ס ללא תוכנית, מועדונית) דרכי טיפול (ביקור בית, ישיבות צוות) מצב התלמיד. קיים שדה אחד בלבד המאפשר לקב"סים להוסיף תוכן מילולי ולפרט אודות הפעולות שבוצעו, וזהו שדה ההערות. עם זאת נמצא, כי השימוש שעושים הקב"סים בשדה זה הוא מצומצם מאוד. הדו"ח עצמו אינו מציג תמונה מלאה וברורה אודות התלמיד ודרכי הטיפול בו.
- נמצא, כי פעולות רבות שביצעו הקב"סיות בעניינם של התלמידים המטופלים אינן מופיעות בדוחות ונמסרו לביקורת על סמך המסמכים המתוקים בתיק המעקב.
- הקב"סיות מקבלות מידע על מקום לימודיהם של כלל התלמידים הגרים בכפר קאסם ולומדים מחוץ לעיר, במידה רבה מידע זה תלוי בדיווחים של אותן מסגרות לימוד .
- הביקורת מצאה 5 תלמידים בשנה"ל הנוכחית אינם רשומים במסגרת לימודית .
- לביקורת נמסר שאין שיתוף פעולה עם מחלקת הרווחה, רוב הועדות מתקיימות ללא יידוע ומוערבות הקב"סיות, כולל הוצאת תלמידים ממסגרות ביתיות לחוץ ביתיות . הרבה תלמידים עם בעיות שמצריכות טיפול רווחתי, לא מקבלים מענים ושירותים משום שאין להם תיק ברווחה, חלקם הוריהם מסרבים לפתוח להם תיקים ברווחה .
- אגף הרווחה אינו מהווה גורם מדווח אשר מפנה תלמידים לטיפול הקב"סים, אלא הפניית תלמידים לטיפול הקב"סים נעשה ע"י בתי הספר.
- לא קיים נוהל אשר מסדיר את שיתוף הפעולה בין אגף הרווחה לבין הקב"סים .
- לביקורת נמסר שיש מיעוט בפנויות השירות הפסיכולוגי לקב"סיות כאשר יש וועדות אפיון וזכאות לתלמידים שמטופלים ע"י קצינות הביקור הסדיר .
- לא קיימים נהלים פנימיים אשר מטרתם להסדיר את עבודת הקב"סים, אשר אינם מסדירים את פעולות הקב"סים ושיתוף הפעולה בין המחלקות והגורמים המוקצעים ברמת העירייה .

סיכום והמלצות :

- הביקורת ממליצה, לקראת פתיחת שנת הלימודים, לעשות הכנה בבתי הספר להכרת תפקיד הקב"ס וחוזרי מנכ"ל וחידוד נהלי העבודה.
- הביקורת ממליצה, כי על הקב"סיות להזין כל פעולה הנעשית על ידם במסגרת הטיפול בתלמיד במערכת, על מנת שהדיווחים המועברים למשרד החינוך יהיו מלאים וישקפו במדויק את הטיפול שניתן לתלמיד. בנוסף- לכך, יסייע הדבר גם לעבודת הקב"סיות אשר יוכלו באמצעות עיון במערכת לקבל תמונה מלאה על מצב הטיפול בתלמיד.
- על הקב"סיות לעשות שימוש נרחב בשדה ההערות הקיים במערכת, על מנת להוסיף- תוכן מילולי לכל פעולה שבוצעה על ידם במסגרת הטיפול.
- על הקב"סים לקבל דווחים על ידי בתי הספר על מעבר תלמיד ב"ס או חזרתו לישוב מידי חודש, בנוסף לעבודה השוטפת עם הצוות החינוכי.
- על הקב"סים להקפיד לקבל רשימת תלמידים מבתי ספר ופנימיות מחוץ לישוב על מנת לבדוק האם יש תנודות של תלמידים בין בתי ספר, וטיפול בתלמידים הפסיקו / עזבו / נשרו מבתי הספר או הפנימיות.
- הביקורת ממליצה למנהל המחלקה והנהלת העירייה לפרסם נוהל כאמור אשר יסדיר את העבודה בין המחלקות, השתתפות בוועדות וישיבות משותפות ואת העברת המידע בין הקב"סים, צוותי בתי הספר ואגף הרווחה וכן את המשך הטיפול המשותף בתלמיד ובמשפחתו, במיוחד לאור הצורך בשמירה על חיסיון פרטי התלמידים הנוגעים בדבר.
- הביקורת ממליצה לדווח על התלמידים על בסיס יומי, דרך יומן דיגיטאלי שלקב"סיות יהיה גישה לכנס ולבדוק את נוכחות התלמידים בביה"ס באותו יום ובצורה שוטפת און ליין.
- הביקורת ממליצה להקצות זמן לאיתור תלמידים במרכזי קניות ובשווקים, על מנת לראות אם ישנם תלמידים המועסקים או משוטטים, ולפעול בשיתוף פעולה עם השיטור והפיקוח העירוני בכדי לנצל את סיוורם לנושא.

ולסיכום הביקורת מבקשת לציין כי במבחן התוצאה אנו סבורים כי התלמידים

מטופלים היטב על ידי המחלקה.

אחוז הנשירה במערכת החינוך בכפר קאסם הוא נמוך ואין מצב בו לא מגיע מידע על

תלמידים עם בעיות של ביקור סדיר.

מערכות דיווח, בקרה, הודעות וכו' הן חשובות ומייעלות את העבודה אך בל נשכח כי המטרה

החשובה ביותר בעבודת הקב"ס היא יצירת קשרים טובים עם התלמיד ומשפחתו ועל ידי כך

למנוע ולהפחית את אחוז הנשירה ממוסדות החינוך בעיר.

ביקורת בנושא: איסור העישון במקומות ציבוריים

רקע כללי איסור עישון במקומות ציבוריים

בשנים האחרונות נושא איכות הסביבה מעורר בקרב הציבור התעניינות הולכת וגדלה. אחד הנושאים הנכללים בתחום זה הוא זיהום האוויר, דרכי מניעתו והטיפול בו. מדובר בזיהום במרחב הציבורי, כגון זיהום אוויר הנובע מכלי תחבורה, במרחב הפרטי וזיהום אוויר כתוצאה מעישון, פעיל וסביל.

ארגון הבריאות העולמי מגדיר את העישון, גורם המוות הגדול ביותר הניתן למניעה. מוצרי הטבק כוללים בעיקר סיגריות, טבק לגלגול, טבק לנרגילות וסיגרים.

בדוח על העישון בישראל לשנת 2019, מציין שר הבריאות כי העישון מעלה את הסיכון למגוון רחב של מחלות כרוניות, פגיעה במערכות החיסון, הנשימה, הלב וכלי הדם ועוד, ואלו מהוות גורמי סיכון לתחלואה קשה מנגיף הקורונה, ואכן הסיכון של מעשנים שנדבקו בנגיף הקורונה לתחלואה קשה ולתמותה הוא כפול בהשוואה למי שאינו מעשן.

יתר על כן, קיימת הסכמה מדעית רחבה שהעישון יגרום למותם של חצי עד שני שלישי מהמעשנים ויקצר את חייהם ב- 10 שנים בממוצע. רובם המוחלט של המעשנים צפוי לתחלואה שתפגע באיכות החיים שלהם ושל בני משפחתם. הערכת התמותה העולמית מעישון עומדת על כ- 8 מיליון בני אדם בשנה, המהווים כ- 11% מכלל מקרי המוות בגברים וכ- 7% מכלל מקרי המוות בנשים, ובממוצע, המשמעות היא שעישון אחראי ל- 5.11% מכלל מקרי המוות בעולם.

הערכת העלות הישירה והעקיפה של נזקי העישון למערכת הבריאות היא כ- 7.1 מיליארד ₪ בשנה. עלויות עקיפות נוספות נגרמות כתוצאה מהפסדי פרודוקטיביות של אובדן כושר עבודה וימי מחלה והן מוערכות בכ- 9.1 מיליארד ₪, אולם הערכה זו נמוכה מאוד בהשוואה למחקרים דומים ממדינות מערביות שונות.

המסגרת הנורמטיבית :

חוק למניעת העישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון, תשמ"ג-1983* :

1. (א) לא יעשן אדם במקום המפורט בתוספת (להלן – מקום ציבורי).

(תיקון מס' 2) תשס"ז-2007 (תיקון מס' 6) תשע"ט-2019

(ב) לא יחזיק אדם במקום ציבורי מוצר עישון כשהוא דולק או מופעל, לפי העניין; בחוק זה, "מוצר טבק", "מוצר עישון" ו"עישון" – כהגדרתם בחוק איסור פרסומת והגבלת השיווק של מוצרי טבק ועישון, התשמ"ג-1983.

מטרה (תיקון מס' 2) תשס"ז-2007

א1. מטרתו של חוק זה למנוע את העישון במקומות ציבוריים ואת חשיפת הציבור לעישון, הגורמת למוות, למחלות ולנכות.

קביעת שלטים (תיקון מס' 2) תשס"ז-2007

2. (א) 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, ויחזיקם במצב תקין.

(ב) יצרן או יבואן של מעלית המיועדת לנשיאת בני אדם בבית מגורים יקבע בה, לפני הכנסתה לשימוש, שלט המורה על איסור העישון במעלית.

(ג) שר הבריאות יקבע בתקנות הוראות בדבר צורתם של השלטים, מספרם, גודלם, תוכנם, דרכי קביעתם, המקומות שבהם יותקנו והחובה להאירם.

חובות המחזיק של מקום ציבורי (תיקון מס' 2) תשס"ז-2007

א2. (א) המחזיק של מקום ציבורי חייב לפקח ולעשות כל שניתן למניעת עבירות לפי סעיף 1(א) ו-1(ב) בתחום המקום הציבורי שבהחזקתו.

(ב) יראו את המחזיק של מקום ציבורי כמי שמילא אחר הוראות סעיף קטן (א), אם הוכיח כי עשה את כל אלה:

(תיקון מס' 6) תשע"ט-2019

(1) פנה לאדם המעשן או המחזיק מוצר עישון כשהוא דולק או מופעל, לפי העניין, במקום ציבורי, בין בעצמו ובין באמצעות אחר מטעמו, לחדול מהמעשה האסור או נקט אמצעים סבירים כדי להבטיח מניעת עבירות לפי סעיף 1(א) ו-1(ב);

(2) התלונן, בין בעצמו ובין באמצעות אחר מטעמו, בפני המפקח כמשמעותו בסעיף 7, על הפרת הוראות סעיף 1(א) או (ב), או עשה מאמץ סביר לעשות כן, אם על אף פעולתו כאמור בפסקה (1), נמשכה הפרת הוראה מההוראות האמורות.

(ג) כל רשות מקומית תפרסם באתר האינטרנט שלה או בדרך אחרת, מספר טלפון שיהיה פעיל 24 שעות ביממה, לצורך הגשת תלונה למפקח לפי סעיף קטן (ב)2.

איסור הצבת מאפרה במקום ציבורי (תיקון מס' 2) תשס"ז-2007

ב2. המחזיק של מקום ציבורי, לא יציב מאפרה במקום ציבורי שבהחזקתו, בהתאם למפורט בתוספת; בסעיף זה, "מאפרה" – כלי המיועד לשמש להשלכת אפר ושיירי מוצרי טבק לתוכו.

עונשין צו תשס"ג-2002 (תיקון מס' 2) תשס"ז-2007

4. (א) העובר על הוראות סעיפים 1 ו-2ב, דינו – קנס כאמור בסעיף 61(א)1 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (בחוק זה – חוק העונשין).

שיעורי קנסות (תיקון מס' 2) תשס"ז-2007

א5. על אף הוראות סעיף 221(ב) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, רשאי שר המשפטים, בהסכמת שר הבריאות, לקבוע שיעור קנס העולה על סכום הקנס הקבוע בסעיף האמור לעבירה לפי חוק זה שנקבעה כעבירת קנס, ובלבד שסכום הקנס לא יעלה על עשרה אחוזים מסכום הקנס המרבי הקבוע לאותה עבירה.

קנסות לרשות מקומית

6. קנסות ששולמו עקב הפעלת סמכותו של עובד של רשות מקומית בשל עבירה על חוק זה שנעברה בתחומה, יועברו לקופת אותה רשות מקומית.

מפקחים של רשות מקומית (תיקון מס' 2) תשס"ז-2007

6א. (א) ראש רשות מקומית יסמך עובדים ברשות המקומית כמפקחים לעניין חוק זה.
(ב) רשות מקומית תדווח לשר הבריאות, במהלך חודש ינואר בכל שנה, על פעולות הפיקוח שנקטה בשנה שקדמה לה, לרבות מספר המפקחים שהוסמכו לפי סעיף קטן (א), לצורך דיווח שר הבריאות לפי סעיף 2 לחוק חובת דיווח בדבר הנזקים הבריאותיים הנגרמים מעישון מוצרי טבק, התשס"א-2000.

סמכות כניסה

7. שוטר וכן עובד של רשות מקומית שראש הרשות המקומית הסמיכו לעניין חוק זה (להלן - מפקח), רשאים להיכנס בכל עת סבירה לכל מקום ציבורי כדי לברר אם קוימו הוראות חוק זה והתקנות לפיו, ובלבד שלא ייכנסו למקום מן המקומות המפורטים בפסקאות 2, 4, 5 ו-6 של התוספת, אלא לאחר שהודיעו על כוונתם למחזיק של המקום, או למי שעובד שם.

סמכות מפקח או סדרן לדרוש זיהוי (תיקון מס' 6) תשע"ט-2019

8. (א) עישן אדם במקום ציבורי, או החזיק שם מוצר עישון כשהוא דולק או מופעל, לפי העניין, לעניין של מפקח או סדרן, רשאי המפקח או הסדרן לדרוש ממנו לזהות עצמו ואם סירב לעשות כן, רשאי הוא לעכב אותו באותו מקום עד לבוא שוטר, אך לא יותר מאשר שעה אחת.

(תיקון מס' 2) תשס"ז-2007

(ב) לענין סעיף זה, "סדרן" – מי שהבעל או המחזיק של מקום המפורט בתוספת מינהו להיות סדרן באותו מקום והוא עונד תג בולט המעיד על תפקידו ומציג תעודה על מינויו כסדרן.

(ג) שר הבריאות יקבע בתקנות הוראות בעניין סייגים למינוי סדרן, התעודה שתיתן לו, צורת התג ואופן ענידתו.

שמירת הוראות

10. הוראות חוק זה באות להוסיף על כל הוראה בדבר איסור עישון שנקבעה בכל דין ולא לגרוע ממנה.

תיקון חוק בתי המשפט

12. בחוק בתי המשפט, תשי"ז-1957, בסוף התוספת השניה יבוא:

"18. חוק הגבלת העישון במקומות ציבוריים, תשמ"ג-1983."

ביצוע ותקנות (תיקון מס' 7) תשפ"ג-2023

13. שר הבריאות ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי, באישור ועדת הבריאות של הכנסת, להתקין תקנות לביצועו לרבות תקנות בדבר דרכי פיקוח על ביצועו.

תחילה

14. תחילתו של חוק זה ביום כ"ח בשבט תשמ"ד (1 בפברואר 1984).

תוספת

(סעיף 1)

צו תשס"א-2001 צו תשע"ב-2012

1. אולם המשמש דרך כלל לבית קולנוע, לתיאטרון, להופעות, לקונצרטים, לאופרה או למחול וכן חדר או אולם המשמש לדיון, להרצאה או לישיבות, וכן המסדרונות והאכסדרות, למעט חדר

נפרד לחלוטין שהוקצה לעישון בהפסקות בידי הנהלת המקום, אם הוקצה, ששטחו אינו עולה על רבע מהשטח שהוקצה לציבור להמתנה בהפסקות, ובלבד שיש בו סידורי אוורור תקינים והעישון בו אינו גורם למטרד בחלקים אחרים של המקום; אין בהוראות פרט זה, או פרטים אחרים בתוספת זו, כדי לגרוע מאיסור עישון מכוח כל דין או כדי למנוע מבעל המקום או המחזיק בו לאסור את העישון במקום.

צו תשע"ח-2018

א1. שטח תחום, שאינו במבנה, שבו מתקיים אירוע הכולל התקהלות מאורגנת של למעלה מחמישים בני אדם, למעט חצר בית מגורים, וכן באזור הכניסה או היציאה לשטח התחום בטווח של 10 מטרים מהכניסה או היציאה והכול במועד קיום האירוע או בתכוף לו.

צו תשע"ח-2018

2. כל מקום בבית חולים או במרפאה, לרבות חצר המוסד, וכן באזור הכניסה או היציאה לבית החולים או למרפאה, בטווח של 10 מטרים מהכניסה או היציאה, למעט בית מגורים הנמצא בטווח האמור, ולמעט –

(א) אזור מוגדר המצוי מחוץ לבניין ואשר הוקצה לעישון בידי הנהלת המקום, אם הוקצה, הנמצא בטווח של לפחות 10 מטרים מהבניין ושהעישון בו אינו גורם למטרד בחלקים אחרים של המקום; (ב) (פקע).

3. החלק הפתוח לציבור בבית מרקחת.

צו תשס"א-2001

4. אולם קריאה וחדר קריאה בספרייה הפתוחה לציבור, חוץ מן המקומות שהוקצו בידי הנהלת המקום שבהם יהיה העישון מותר, אם הוקצו, ובלבד שיש בהם סידורי אוורור תקינים והעישון בהם אינו גורם למטרד בחלקים אחרים של המקום.

צו תשע"ו-2016

5. כל מקום במוסד חינוך לרבות חצר המוסד, מגורי תלמידים וכן באזור הכניסה או היציאה, בטווח של 10 מטרים מהכניסה או היציאה.

צו תשע"ו-2016

א5. כל מקום בבניין המשמש מוסד להשכלה גבוהה או מוסד לחינוך על-תיכוני, שתלמידיו בגיל העולה על 18 שנים, לרבות מגורי תלמידים ולמעט חדר נפרד לחלוטין, שהקצתה לעישון הנהלת המוסד, אם הקצתה, וחדר מגורים שבו גר רק מעשן, ובלבד שיש בהם סידורי אוורור תקינים והעישון בהם אינו גורם למטרד בחלקים אחרים של המקום, וכן למעט חדרי ההנהלה וחדרי הסגל שחל עליהם פרט 15.

6. מעלית לנשיאת בני אדם.

צו תשע"ב-2012

7. אוטובוס וזוטובוס; בפרט זה, "אוטובוס" ו"זוטובוס" – כהגדרתם בתקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן – תקנות התעבורה).

צו תשע"ב-2012

8. מונית בעת שיש בה נוסעים; בפרט זה, "מונית" – כמשמעותה בתקנות התעבורה.

צו תשע"ב-ב-2012

9. רכבת, לרבות רכבת מקומית; לעניין פרט זה ופרט 9ב "רכבת" ו"רכבת מקומית" – כהגדרתן בסעיפים 1 ו-46 לפקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], התשל"ב-1972.

צו תשע"ב-ב-2012

9א. תחנת אוטובוס מקורה, לרבות בסככה וכיוצא בזה, ותחנה מרכזית כהגדרתה בפקודת התעבורה, למעט חדר נפרד לחלוטין שהוקצה לעישון בידי הנהלת המקום, אם הוקצה, ובלבד שיש בו סידורי אוורור תקינים והעישון בו אינו גורם למטרד בחלקים אחרים של המקום.

צו תשע"ב-ב-2012

9ב. תחנת רכבת, לרבות רציף, למעט אזור שהוקצה לעישון בקצה הרציף וחדר נפרד לחלוטין שהוקצה לעישון בידי הנהלת המקום, אם הוקצה, ובלבד שיש בו סידורי אוורור תקינים והעישון בו אינו גורם למטרד בחלקים אחרים של המקום, וכן תחנה של רכבת מקומית.

צו תשע"ב-ב-2012

9ג. רכב המשמש להוראת נהיגה, כמשמעותו בתקנות התעבורה, בעת שיש בו תלמיד נהיגה.

צו תשס"א-א-2001

10. חנות.

צו תשס"א-א-2001 (תיקון מס' 2) תשס"ז-ז-2007 צו תשע"ב-ב-2012

11. מסעדה, מזנון, בית קפה, לרבות כל בית אוכל, בית משקה, מועדון, דיסקוטק או מקום אחר שבין עיסוקיו הגשת מזון או משקאות אחר (כולם להלן - בית אוכל), למעט חדר נפרד לחלוטין, אם קיים, שהוקצה לעישון בידי הנהלת בית האוכל במפורש, אם הוקצה, ובלבד שיש בו סידורי אוורור תקינים והעישון בו אינו גורם למטרד בחלקים אחרים של בית האוכל ושטחו אינו עולה על רבע של השטח הפתוח לציבור; הוראות פרט זה יחולו גם על אזור הנמצא מחוץ למבנה בית האוכל ומשמש אותו (להלן - אזור), למעט חלק של האזור שהוקצה לעישון בידי הנהלת בית האוכל, אם הוקצה, ובלבד שאותו חלק של האזור שהוקצה לעישון אינו מקורה בדרך כלשהי, ומתקיים לגביו אחד מאלה:

(1) שטחו אינו עולה על 15 מ"ר; או

(2) שטחו רציף ואינו עולה על רבע של שטח הישיבה מחוץ למבנה ושאר האזור שמור ללא מעשנים וסומן בבירור שהעישון בו אסור.

צו תשמ"ח-ח-1988 צו תשע"ב-ב-2012 צו תשע"ח-ח-2018

12. חדר או אולם או מקום תחום פתוח לציבור המיועד לפעילות גופנית או לספורט, לרבות מגרשי ספורט.

צו תשע"ב-ב-2012 צו תשע"ח-ח-2018

12א. בריכת שחייה, לרבות החצר שלה.

(תיקון מס' 4) תשע"ד-ד-2014

12ב. אצטדיון ספורט, למעט במקומות שהוקצו לעישון בידי הנהלת האצטדיון, אם הוקצו, כמפורט להלן:

(1) שני אזורים נפרדים של מושבים, ובלבד שמספר המושבים בהם אינו עולה על רבע ממספר המושבים באצטדיון כולו;

(2) חדר נפרד לחלוטין ששטחו אינו עולה על רבע מהשטח שהוקצה לציבור להמתנה בהפסקות, ובלבד שיש בו סידורי אוורור תקינים והעישון בו אינו גורם למטרד בחלקים אחרים של האצטדיון.

צו תשמ"ח-1988 צו תשע"ח-2018

13. גן ילדים, מעון ילדים או בית ילדים, לרבות החצר.

צו תשע"ח-2018

א13. גן שעשועים לילדים הפתוח לציבור.

צו תשע"ח-2018

ב13. טווח של 10 מטרים מהכניסה או היציאה לגן ילדים, מעון ילדים או בית ילדים, למעט בית מגורים הנמצא בטווח האמור.

צו תש"ן-1990 צו תשנ"ד-1994 צו תשס"א-2001 צו תשע"ב-2012

14. חדר או אולם הפתוחים לציבור בבנק, בבית דואר או בסוכנות דואר או במקום אחר המשמש לקהל, לרבות חדר מדרגות ומעבר, או חדר, אולם או מסדרון המשמש להמתנה, למעט חדר נפרד לחלוטין שהוקצה לעישון בידי הנהלת המקום, אם הוקצה, ובלבד שיש בו סידורי אוורור תקינים והעישון בו אינו גורם למטרד בחלקים אחרים של המקום.

צו תשע"ב-2012

15. מקום עבודה, למעט חדר נפרד לחלוטין שהוקצה לעישון בידי הנהלת המקום, לאחר התייעצות עם העובדים, אם הוקצה, ובלבד שיש בו סידורי אוורור תקינים והעישון בו אינו גורם למטרד בחלקים אחרים של הבניין ואין עובדים בו או נמצאים בו אנשים שהם או חלק מהם אינם מעשנים; לעניין חוק זה, "מקום עבודה" – כל מקום בבניין שעובדים בו אנשים ושאינו משמש למגורים ולרבות מקום כאמור שמי שמבצע בו עבודה הוא במסגרת שירות בכוחות הביטחון המנויים בפסקאות (1) עד (5) שבסעיף 11.

צו תשע"ב-2012 צו תשע"ח-2018

א15. כל מקום במשרדי רשות ציבורית, לרבות חצר המשרד, ולמעט אזור מוגדר המצוי מחוץ לבניין ואשר הוקצה לעישון בידי הנהלת המקום, אם הוקצה, הנמצא בטווח של 10 מטרים לפחות מהבניין ושהעישון בו אינו גורם למטרד בחלקים אחרים של המקום, וכן באזור הכניסה או היציאה למשרד, בטווח של 10 מטרים מהכניסה או מהיציאה, למעט בית מגורים הנמצא בטווח האמור; בפרט זה, "רשות ציבורית" –

(א) הממשלה ומשרדי הממשלה, לרבות יחידותיהם ויחידות הסמך שלהם;

(ב) בתי משפט ובתי דין;

(ג) רשויות מקומיות;

(ד) מועצות דתיות.

צו תשס"א-2001

16. השטח הפתוח לציבור בקניון, למעט בית עסק המפורט במקום אחר בתוספת זו ולמעט חדר עישון נפרד לחלוטין שהוקצה לעישון, אם הוקצה, ובלבד שיש בו סידורי אזור תקינים והעישון בו אינו גורם למטרד בחלקים אחרים של המקום.

צו תשס"א-2001 צו תשע"ב-2012

17. אולם שמחות, למעט חדר נפרד לחלוטין, אם קיים, שהוקצה לעישון בידי הנהלת אולם השמחות במפורש, אם הוקצה, ובלבד שיש בו סידורי אזור תקינים והעישון בו אינו גורם למטרד בחלקים אחרים של אולם השמחות ושטחו אינו עולה על רבע של שטח הפתוח לציבור; הוראות פרט זה יחולו גם על אזור הנמצא מחוץ למבנה אולם השמחות ומשמש אותו (להלן – אזור), למעט חלק של האזור שהוקצה לעישון בידי הנהלת המקום, אם הוקצה, ובלבד שאותו חלק של האזור שהוקצה לעישון אינו מקורה בדרך כלשהי, לרבות בסככה וכיוצא בזה, ושטחו רציף ואינו עולה על רבע ממקומות הישיבה באזור, ושאר האזור שמור ללא מעשנים וסומן בבירור שהעישון בו אסור.

צו תשע"ב-2012

18. גן אירועים, וכן אזור הנמצא מחוץ למבנה ומשמש את גן האירועים (להלן – אזור), למעט חלק של האזור שהוקצה לעישון בידי הנהלת המקום, אם הוקצה, ובלבד שאותו חלק של האזור שהוקצה לעישון אינו מקורה בדרך כלשהי, לרבות בסככה וכיוצא בזה, שטחו רציף ואינו עולה על רבע ממקומות הישיבה באזור ושאר האזור שמור ללא מעשנים וסומן בבירור שהעישון בו אסור.

צו תשע"ב-2012

19. מקלט ציבורי ומחסה ציבורי כהגדרתם בסעיף 11 לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951.

צו תשע"ב-2012

20. כל מקום בבניין של בית כנסת, כנסייה, חילווה או מסגד ובחצר שלו, למעט אזור נפרד בחצר שהוקצה לעישון, אם הוקצה, בידי הנהלת המקום, ובלבד שאותו חלק של האזור שהוקצה לעישון אינו מקורה בדרך כלשהי, לרבות בסככה וכיוצא בזה, שטחו רציף ואינו עולה על רבע מהחצר ושאר החצר שמור ללא מעשנים וסומן בבירור שהעישון בו אסור.

צו תשע"ב-2012

21. כל מקום בבניין של מרכז תרבות נוער וספורט (מתני"ס) או של תנועת נוער.

צו תשע"ב-2012

22. כל מקום בבית אבות או דיור מוגן, למעט בחדר מגורים, ובלבד שלא גר בו מי שאינו מעשן, ולמעט חדר נפרד לחלוטין שהוקצה לעישון בידי הנהלת המקום, אם הוקצה, ובלבד שיש בו סידורי אזור תקינים והעישון בו אינו גורם למטרד בחלקים אחרים של המקום.

צו תשע"ח-2018

23. חניון מקורה או תת-קרקעי הפתוח לציבור וכן טווח של 10 מטרים מהכניסה או מהיציאה לחניון כאמור, למעט בית מגורים הנמצא בטווח האמור.

צו תשע"ח-2018

24. כל מקום בגן חיות, וכן באזור הכניסה או היציאה, בטווח של 10 מטרים מהכניסה או היציאה למעט אזור מוגדר שהוקצה לעישון בידי הנהלת המקום, אם הוקצה, ושהעישון בו אינו גורם למטרד בחלקים אחרים של המקום.

תקנות הגבלת העישון במקומות ציבוריים (קביעת שלטים), תשמ"ד-1984:

בתוקף סמכותי לפי סעיפים 2 ו-13 לחוק הגבלת העישון במקומות ציבוריים, תשמ"ג-1983 (להלן – החוק), ובאישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, אני מתקין תקנות אלה:

הגדרות

1. בתקנות אלה –

"המנהל" – המנהל הכללי של משרד הבריאות או מי שהוא הסמיכו לענין תקנות אלה;

"סמל" – סמל המורה על איסור עישון בצורה המופיעה בתוספת הראשונה, או בצורה דומה, להנחת דעתו של המנהל, בצבע אדום או בצבע אחר שאישר המנהל;

"כניסה" ו"יציאה" – כניסה ויציאה מכל פרוזדור, חדר או אולם בבנין שהוא מקום ציבורי;

"הדפסה" – הדפסה על שלט, לרבות הטבעה בו, באותיות דפוס בולטות לעין ובאופן שאינו ניתן למחיקה.

צורתם ותכנם של שלטים

2. (א) שלט המורה על איסור העישון יכיל סמל וחלק מילולי, מודפסים, הכל לפי הנוסח, סדר הדברים והצבע באחד הנוסחים כמופיע בתוספת השניה, לפי הענין (להלן – צורת השלט).

(ב) על אף האמור בתקנת משנה (א), מותר השימוש בשלט בצורה שונה מן האמור בתוספת השניה, המצביע בבירור ובאופן בולט על איסור עישון, ובלבד שבשלט יופיעו סמל והוראה על איסור העישון.

(ג) המנהל רשאי, בהודעה בכתב למחזיק במקום ציבורי, לפסול שלט כאמור בתקנת משנה (ב), ועל המחזיק להתקין שלט אחר שאישר המנהל, בתוך 30 ימים.

מספרם של שלטים, מקומות התקנתם וגודלם

3. (א) במקומות ציבוריים המפורטים בטורים א' ו-ב' בתוספת השלישית יותקנו שלטים במקומות המפורטים בטור ג', במספר שלא יפחת מן האמור בטור ד', ושגודלם לא יפחת מן האמור בטור ה' לצדם.

(ב) השלטים יותקנו על הקיר, על עמוד תמיכה או בתליה מן התקרה, בגובה של 1.80 מטר עד 2.20 מטרים מהרצפה, אלא אם כן יש הוראה אחרת בתוספת השלישית.

(ג) על אף האמור בתקנות משנה (א) ו-(ב), רשאי המנהל, לבקשת מחזיק כמשמעותו בסעיף 2(א) לחוק, להתיר בכתב התקנת שלטים בגודל, במספר ובמקומות התקנה אחרים, ובלבד שהשלטים יצביעו בבירור ובאופן בולט על איסור עישון.

עיצוב השלט

4. (א) גודל הסמל יהיה שליש לפחות מגודלו של השלט.

(ב) האותיות שבשלט יהיו בגופן מודגש, לא מקושטות (sans serif), ויהיו ברורות וקריאות.

(ג) שלט שבו מצוין מיקומו של חדר עישון, גודל האותיות לענין זה לא יעלה על גודל האותיות בהוראה בדבר איסור העישון.

דרכי קביעתם של השלטים

5. (א) שלט ייקבע למקומו באמצעות חומר או אבזר קשיח המבטיח קביעתו של השלט באופן שאינו ניתן להזזה, להסרה או לתנודה ללא הוצאת החומר או האבזר.

(ב) השלט ייקבע במקום גלוי לעין, שאינו ניתן לכיסוי או להסתרה גם בעת שמתהלכים או נוכחים במקום הציבורי בני אדם.

חובת הארת שלטים

6. (א) במקום ציבורי כאמור בפרט 1 בתוספת לחוק, יותקן השלט עם סידורי הארה חשמלית בו, באופן שמלוא תכנון של השלט יואר כאשר ההארה החשמלית בו נדלקת.

(ב) אור החשמל בשלט ידלוק במשך כל זמן שהמקום הציבורי חשוך בעת שהוא פתוח לציבור או נמצאים בו בני אדם.

הוראות כלליות

7. (א) שלט יהיה עשוי חומר קשיח, למעט קרטון.

(ב) צבעו של שלט לא יהיה עשוי חומר רעיל או חומר העלול לגרום סכנה לבריאות האדם.

(ג) על אף האמור בתקנת משנה (א), במקום ציבורי מן המנויים בפרטים 7 ו-8 בתוספת לחוק, יכול ששלט המוצמד לדופן או לחלון בהתאם להוראות שבתוספת השלישית יהיה עשוי חומר גמיש.

צו סדר הדין הפלילי (עבירות קנס – מניעת העישון במקומות ציבוריים), תשס"ח-2007*

בתוקף סמכותי לפי סעיף 221 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, ולפי סעיף 5א לחוק מניעת העישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון, התשמ"ג-1983 (להלן – החוק למניעת העישון), בהסכמת שר הבריאות ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, אני מצווה לאמור:

קביעת עבירות קנס

1. עבירה על הוראות סעיפי החוק למניעת העישון המפורטים בתוספת, נקבעת בזה כעבירת קנס.

שיעור הקנס

2. הקנס לעבירה כאמור בסעיף 1 הוא סכום בשקלים חדשים הנקוב בתוספת לצד פרטי העבירה.

3. צו סדר הדין הפלילי (עבירות קנס – הגבלת העישון במקומות ציבוריים), התשמ"ו-1986 –

תוספת (סעיפים 1 ו-2)

טור א'	טור ב'
העבירה	הקנס בשקלים חדשים
1. סעיף 1(א) ו-1(ב) (עישון במקום ציבורי)	1,000
2. סעיף 2(א) ו-1(ב) (אי קביעת שלטים)	5,000
3. סעיף 2א(א) (אי קיום חובות המחזיק)	5,000
4. סעיף 2ב (הצבת מאפרה)	1,000

מבוא :

בשנים האחרונות נושא איכות הסביבה מעורר בקרב הציבור התעניינות הולכת וגדלה. אחד הנושאים הנכללים בתחום זה הוא זיהום האוויר, דרכי מניעתו והטיפול בו. העישון הינו אחד מהגורמים האחראים לזיהום האוויר והוא מוגדר כאחד מהמובילים לתחלואה ותמותה ומהווה גורם סיכון למחלות רבות, בהן מחלות הסרטן, מחלות לב וכלי דם, סוכרת ומחלות בדרכי נשימה. בעבודת ביקורת זו נבחנו היבטים שונים של פעולות אכיפת החוק למניעת העישון ועמידת העירייה בהוראות החוק והתקנות המחייבות.

יש לציין שמנכ"ל משרד הפנים הפנה את תשומת לב הרשויות המקומיות לחוק והוראותיו וחשיבותו בחוזר מנכ"ל מספר 4/2001: " לבקשת משרד הבריאות אנו מבקשים להפנות את תשומת הלב לחוק הגבלת העישון במקומות ציבוריים, התשמ"ד-1983. המאפשר הסמכת מפקחים מטעם הרשות המקומית, לצורך אכיפת החוק".

משרד הבריאות מבקש להדגיש את החשיבות הרבה שהוא רואה בחוק זה להגנה על בריאות הציבור. אנו ממליצים לעשות את כל הנדרש על מנת לסייע באכיפת חוק זה על פי הכלים שהועמדו לרשות המקומית כדין".

תיאור הסיכונים :

סיכון הוא השפעת אי הוודאות על השגת המטרות והיעדים של הארגון. שיטת ניהול הסיכונים גורסת, כי מיפוי הסיכונים הפוטנציאליים בכל תהליך יחד עם הערכת הנזק הפוטנציאלי הטמון בהם וההסתברות להתרחשותם, מאפשרת להנהלת הארגון להפחית את אי הוודאות ואת הנזקים מהתממשותם.

נושא העישון ואכיפתו טומן בחובו סיכונים לעירייה מהיבטים שונים, כמי שמופקדת על אכיפת החוק, כמי שמחזיקה במקום ציבורי וכמעסיק.

1- סיכונים משפטיים

אי עמידה בדרישות החוק במישור הפלילי ובמישור האזרחי - אי אכיפה מספקת של החוק ברחבי העיר ובמשרדי העירייה, חושפת את העירייה ומנהליה לתביעות של תושבים, בין השאר בגין נזקים בריאותיים העלולים להיגרם להם עקב עישון סביל הנכפה עליהם במקומות ציבוריים, ובכלל זה במשרדי העירייה.

2- סיכונים כספיים

פגיעה בהכנסות- מערכת גביית קנסות לא יעילה, פוגעת במימוש פוטנציאל הגבייה ופוגעת בהכנסות מקנסות בגין עישון.

3- סיכון למוניטין

נזק תדמיתי - אי אכיפת החוק עלולה לגרום לפגיעה בתדמית העירייה בעיני הציבור, כמי שאינה מבצעת כהלכה את המוטל עליה על פי חוק.

מטרת הביקורת והיקפה

מטרת הביקורת לבחון היבטים שונים של פעולות אכיפת החוק למניעת העישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון ועמידת העירייה בהוראות החוק והתקנות. נוסף על כך, להצביע על ליקויים במידה וקיימים ולהמליץ על דרכים לפתרון על מנת למנוע הישנותם של מקרים דומים.

אכיפת החוק למניעת עישון באחריותו של אגף הפיקוח העירוני שהינו אחד מזרועות האכיפה העיקריים של העירייה.

עבודת הביקורת כללה התייחסות לנושאים כלהלן :

- קבלת התלונה במוקד העירוני.
- הסמכת פקחים לעניין החוק למניעת העישון.
- הסמכת עובדי ציבור לסיוע באכיפת החוק.
- התקנת שילוט האוסר עישון במקומות ציבוריים.
- מדיניות עיר נקייה מעישון.
- רישום דוחות.
- דיווח למשרד הבריאות.

לצורך ביצוע הביקורת ננקטו הצעדים כלהלן:

- עיון בחקיקה הרלוונטית.
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-20 בדצמבר 2012 – תוכנית ההכשרה לפקחים.
- דוחות שר הבריאות על העישון בישראל לשנים 2017-2019.
- דוח שנתי 68 של מבקר המדינה לשנת 2019 - פעולות רשויות השלטון לצמצום העישון ונזקיו.
- עיון באתר האינטרנט של העירייה, החברה לאוטומציה החדשה, מרכז השלטון המקומי ומשרד הבריאות.
- ישיבות עם האחראים ובעלי תפקידים בעירייה.

ממצאים עיקריים :

1. העירייה לא הציבה שלטים המורים על איסור העישון במקומות הציבוריים שהיא מחזיקה בהם למעשה (בנין העירייה, בתי ספר, תחנות לבריאות המשפחה, אולמות ספורט, מתנ"ס וכו'), וזאת בניגוד להוראות סעיף 2 לחוק הדורש זאת. אפילו בבניין העירייה עצמו לא הוצבו שלטים. יש לציין שלגבי השלטים התקנות קבעו את צורתם, מספרם, תכנם, מקום ודרכי התקנתם, גודלם, עיצובם והוראות נוספות.
2. העירייה לא הקצתה חדר או פינה שבהם יהיה העישון מותר למעשנים.
3. ראש העירייה לא הסמיך אחד מעובדי העירייה להיות סדרן או מפקח לעניין חוק זה על אף הסמכות שניתנה לראש העירייה בסעיף 7 לחוק. בכדי לבדוק, לסייר ולאכוף על עבירות בנושא עישון. התקנות קבעו את סמכויותיו של הסדרן או המפקח להיכנס למקומות ציבוריים, ונקבע בתקנות שהסדרן חייב להיות אדם שאינו מעשן ולא הורשע בעבירה שיש עמה קלון.
4. אין אכיפה על עבירות ואי ציות להוראות חוק העישון במקומות ציבוריים, כך לא מוטלים קנסות על עבריינים על החוק היות ולא מונה סדרן או מפקח ע"י העירייה לעניין חוק זה.

5. לא מפורסם באתר העירייה מספר טלפון של המפקח או הסדרן על נושא העישון במקומות ציבוריים או דרך הגשת תלונה באתר בנושא עבירות על חוק העישון במקומות ציבוריים.
6. הרשות לא מדווחת למשרד הבריאות במהלך כל חודש ינואר בכל שנה על פעילות הפיקוח שנקטה בשנה שקדמה לה, לרבות מספר המפקחים שהוסמכו לפי סעיף קטן (א), לצורך דיווח שר הבריאות לפי סעיף 2 לחוק חובת הדיווח בדבר הנזקים הבריאותיים הנגרמים מעישון מוצרי טבק.
7. הביקורת התרשמה שלא קיימת מודעות אצל הנהלת העירייה ועובדיה באשר לקיומו והוראותיו של החוק ותקנותיו.

סיכום והמלצות :

- על העירייה לפעול מייד ליישום הוראותיו של החוק, תחילה יש להציב שלטים המורים על איסור העישון במקומות הציבוריים שהיא מחזיקה בהם, לפי הוראות סעיף 2 לחוק.
- על העירייה להסמיך אחד מעובדי העירייה להיות סדרן או מפקח לעניין חוק זה בהתאם לסעיף 7 לחוק. בכדי לבדוק, לסייר ולאכוף על עבירות בנושא עישון .
- הביקורת ממליצה שהעירייה תקבע ותסדר מקום פתוח לעישון או חדר מיועד למעשנים בעירייה, העומד בתנאי החוק והתקנות .
- על העירייה לפרסם באתר העירייה מספר טלפון של המפקח או הסדרן על נושא העישון במקומות ציבוריים או דרך הגשת תלונה באתר בנושא עבירות על חוק העישון במקומות ציבוריים.
- יש לפעול להגברת המודעות לקיומו של החוק במקומות הציבוריים ברחבי הישוב .
- על מחלקת התברואה להוציא כרוז לבעלי המקומות הציבוריים (חנויות, מסעדות, בתי קפה, בנקים, דואר, מקומות עבודה וכו') ולתושבים בו תבהיר את קיומו של החוק, את הוראותיו, ושהעירייה מתכוונת להסמיך סדרן לעניין החוק ואת סמכויותיו של הסדרן, פרטיו ואת הקנסות שקובע החוק למי שעובר על החוק.
- על העירייה והאחראים על איסור העישון במקומות ציבוריים, לדווח למשרד הבריאות במהלך כל חודש ינואר בכל שנה על פעילות הפיקוח שנקטה בשנה שקדמה לה.

הביקורת בנושא: מבנה ארגוני במחלקת ההנדסה

מבוא:

מחלקת ההנדסה הינה גוף הנושא, מקדם ומנווט את פעילות הפיתוח והבניה בכפר קאסם. באחריות מחלקת ההנדסה התכנון, הפיתוח והבקרה של הסביבה הפיזית העירונית. למילוי תפקידה מעורבת המחלקה בתוכניות ברמה הארצית, האזורית והעירונית. מדיניות הפיתוח באה לידי מימוש בתוכניות עיר סטטוטוריות, המהוות כלי עיקרי להכוונת הפיתוח העירוני והמהווה בסיס להוצאת היתרי בניה.

תפקידי מחלקת הנדסה:

- ליווי, מעקב והשתתפות בהכנת תוכניות ארציות ואזוריות שיש להן השלכות על כפר קאסם.
- ליווי, מעקב והשתתפות בהכנת תוכניות האב והמתאר לעיר כפר קאסם.
- הכנת מדיניות פריסת שימושי קרקע ותשתיות עירוניות לטווח ארוך.
- הכנת תשתית תכנונית סטטוטורית לפיתוח מגורים, מסחר, משרדים, תעשייה ושירותים. שיפור איכות המגורים ע"י הכנת תוכניות לשכונות חדשות, הרחבת דירות קיימות ותוכניות לפריסת מוסדות ציבוריים ושטחים פתוחים.
- הכנת מדיניות שימור ושיקום שכונות, ויישומה.
- קביעת מדיניות מערכות תחבורה וחנייה.
- הכנת תוכניות לפיתוח ושיפור מערכות דרכים.
- קביעת מדיניות להכנת תוכניות לפיתוח ושימור שטחים פתוחים וגנים ציבוריים.
- קביעת מדיניות פיתוח ותיאום ביצוע של תשתיות על-קרקעיות ותת-קרקעיות.
- הפעלת מערכות חשמל עירוניות.
- תכנון ביצוע ופיקוח על הקמת מבני ציבור.
- ליווי פיקוח ובקרה על פרויקטים הנדסיים בעיר בכל תחומי האחריות של העירייה.

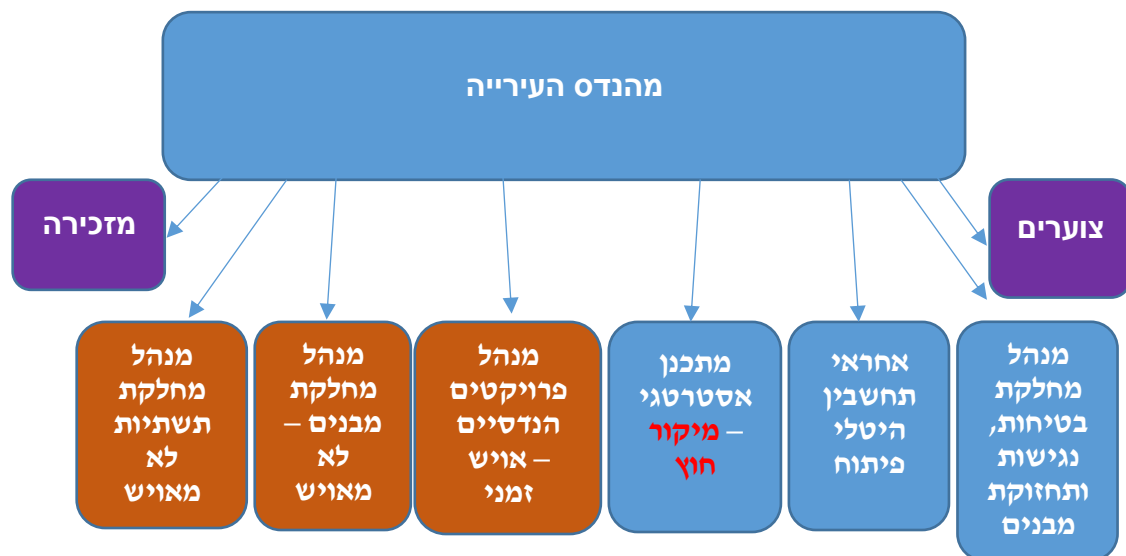
חוקים רלוונטיים:

- חוק הרשויות המקומיות (מהנדס רשות מקומית) תשנ"ב 1992 – סעיף 2 מינוי מהנדס חובה " לכל רשות מקומית יהיה מהנדס".
- חוק מהנדסי רשויות מקומיות 1992 – המגדיר את אחריות מהנדס העיר כאחראי לכל פעילות התכנון, הביצוע והאחזקה של כל האינפראסטרוקטורה הפיזית העירונית העל-קרקעית והתשתיות התת-קרקעיות. מהנדס העיר מאציל מסמכויותיו לעובדי המנהל לצורך מילוי מטלותיהם.
- חוק התכנון והבניה תשכ"ה 1965 (ותקנות הבניה) - המסדיר את הנושאים הסטטוטוריים של אישור מעקב וקידום תוכניות על-ידי גופי התכנון והוצאת היתרים לעבודות בתחום הרשות המקומית. סמכות זו מוקנית למהנדס הוועדה המרחבית "קסם". בעיריית כפר קאסם מהנדס העיר אינו גם מהנדס הוועדה המקומית.

מבנה ארגוני מחלקת ההנדסה הנוכחי :

- מהנדס העיר – נבחר לתפקיד בשנת 2022 ד"ר ממדוח סרסור (כיהן לפני זה בתפקיד מנהל מחלקת תשתיות בהנדסה) שהחליף את מר סמיר בדיר שפרש לגמלאות.
- מנהלת מחלקת מבנים הגב' זינב בדיר נפטרה בתחילת 2023 ממחלה ולא נבחר במקומה מחליף.
- מנהל מחלקת תשתיות ד"ר ממדוח סרסור נבחר לתפקיד מהנדס העיר וטרם מונה לו מחליף בתפקיד מנהל תשתיות .
- מנהל מחלקת בטיחות, נגישות ותחזוקת מבנים מר האני עיסא.
- מנהל/אחראי תחשבין היטלי פיתוח מר סופיאן עאמר.
- צוער במחלקת הנדסה מר מיכאל אפר
- צוערת במחלק הנדסה הדר שהרבני (חדשה)
- מזכירת המחלקה – הגב' עביר בדיר .

מבנה ארגוני של מחלקת ההנדסה בעירייה :



במחלקת הנדסה בעירייה נכון להיום המשרות המאוישות הן סה"כ 3 משרות (מנהל המחלקה, מנהל מחלקת בטיחות נגישות ותחזוקת מבנים, אחראי תחשבין היטלי פיתוח, מתכנן אסטרטגי – מיקור חוץ, אחראי פרויקטים הנדסיים – אויש זמני, 2 צוערים ומזכירה). בעירייה שמונה כמעט 30,000 תושבים, שטחה כ-9,230 דונם וצפיפות אוכלוסייה של 2,766 תושבים לקמ"ר.

ממצאים עיקריים :

1. מחלקת ההנדסה סובלת ממחסור בכח אדם, המחלקה הצטמקה בשנה האחרונה במקום להתרחב.
2. העירייה לא הצליחה לגייס מהנדסים לפחות במקום התפקידים שהתפנו (מנהל מחלקת תשתיות, מנהל מחלקת מבנים).
3. אין במחלקה תקן של מהנדס/הנדסאי שירכז ויטפל בכל נושאי החשמל.

4. העירייה גם לא הצליחה לגייס מנהל/אחראי פרויקטים הנדסיים תפקיד אשר העירייה קיבלה עליו מימון ל- 5 שנים ממנהל התכנון ב- 80 שעות חודשיות בעלות של כ- 187 אלפשי"ח בשנה.
5. העירייה עובדת לגייס משרדי הנדסה כמנהלי פרויקטים בהתקשרות חוזית (לא תקן כח אדם- במיקור חוץ) גם נושא זה טרם התקדם .
6. הביקורת מצאה שתקציבים נוספים לתגבור מחלקת הנדסה למשל משרד הפנים (ייעוץ הנדסי) של כ- 300 אלפשי"ח וממשרד השיכון לייעוץ סטטוטורי של כ- 300 אלפשי"ח טרם יצאו לפועל.
7. המצב המתואר לעיל הוא אחד הסיבות העיקריות לאיחורים ופיגור בקידום מימוש פרויקטים הנדסיים (בעשרות מיליוני ₪) לפועל-חלקם הגדול במימון ממשלתי ואחר- דבר אשר עלול לגרום לאיבוד תקציבים המיועדים אם יפוג תוקף ההרשאות התקציביות.

סיכום והמלצות :

- על הנהלת הרשות לפעול בכל הכלים לגייס כח אדם מהנדסים/הנדסאים למחלקת ההנדסה. כולל פרסומי מכרזים באתרים פופולריים, בפייסבוק, בעיתונות, ובכל דרך אפשרית חוקית אחרת.
- על העירייה לפעול לגיוס משרדי הנדסה לניהול פרויקטים הנדסיים בהתקשרות חוזית. המשך המצב הקיים כיום יפגע קשות בקידום ביצוע פרויקטים הנדסיים ויפגע בשירות לתושב.
- הביקורת ממליצה לגייס גם מהנדס/הנדסאי חשמל במחלקה שירכז את כל נושא החשמל בעירייה ומוסדותיה.
- הביקורת ממליצה לגייס/לאייש אחראי GIS, אחראי על הפעלת מערכת ה-GIS ותחזוקתה במחלקת ההנדסה בעירייה . עיקר התפקידו הזנת הנתונים למערכת ה GIS , שאיבת מידע ממערכת ה GIS ועריכתו לצרכי המבקש. ועידוד השימוש במערכת ה GIS -בקרוב עובדי העירייה.

תגובת מנכ"ל העירייה על הדו"ח :

1. החל מ 1.11 נוספה הצוערת הדר שהרבני
2. החל מלפני כחודשיים מועסק ווהבי טהא כפרילנסר במסגרת פעולות תומכות, כאחראי פרויקטים הנדסיים.

ביקורת בנושא : ניהול נכסי העירייה

רקע

בתחום השיפוט של עיריית כפר קאסם נמצאים נכסי מקרקעין/מבנים שיש לה זכויות עליהם – כמו מוסדות חינוך, מבנים ציבוריים, גנים ציבוריים, קרקעות ודרכים (להלן - נכסי העירייה) העירייה מחזיקה בנכסים אלה כדי לממש מטרות ציבוריות ולהעניק שירות לציבור, לעיתים יש גם נכסים מניבים, כלומר נכסים שהרשות משכירה ומקבלת תמורתם דמי שכירות .

נכסי המקרקעין הם מהחשובים והיקרים שבנכסי הרשות המקומית, והם משאב מוגבל שנמצא במחסור. כנאמנת של הציבור, על העירייה לנהל את הנכסים האלו בקפידה, בהתאם לצורכי הציבור ועל פי עקרונות היעילות, החיסכון והמנהל התקין.

לכן חשוב שיהיה מנגנון ניהול נכסים אפקטיבי שיבטיח את שלמות הנכסים ואת השימוש המושכל בהם. הדבר מקבל משנה תוקף לנוכח הגידול באוכלוסייה והצורך לתת שירותים ליותר תושבים, וממילא לגידול במספר הנכסים שיהיה צורך לנהל.

במסגרת הביקורת נבדקו נושאים כמו מנגנון ניהול הנכסים, ניהול המידע על הנכסים, פיקוח עליהם ושמירה על שלמותם ובטיחותם, שילוב שיקולים כלכליים בניהולם, תכנון צורכי הציבור (הכנת פרוגרמות), מעקב אחר הליכי הפקעות וסקיפות המידע על הנכסים של הרשות לציבור.

ניהול נכסי העירייה כולל, בין היתר, רישום זכויותיה על המקרקעין, השכרת נכסים, פיקוח על הנכסים, טיפול בחוזי שכירות והתנהלות מול השוכרים, והקצאת נכסים. ניהול הנכסים בצורה מיטבית עשוי להביא למקסימום הכנסות המופקות מהם, בין אם מהשכרתם ובין אם ממכירתם, בנוסף הקצאת מקרקעין מושכלת לגופים ללא מטרת רווח עשויה לשפר את השירותים הניתנים לתושב והעמקת מעורבות המגזר השלישי. על העירייה לנהל את נכסיה על פי הוראות הדין, לרבות פקודת העיריות, הנחיות משרד הפנים ונהלים פנימיים שהיא קובעת.

לפי חוק מקרקעי ציבור (סילוק פולשים), התשמ"א – 1981 סמכותו של ראש העיר למנות פקח כדון (שמוקנות לו סמכויות של קצין משטרה בדרגת מפקח) שרשאי להיכנס למקרקעי ציבור בכל עת כדי לבדוק את ההחזקה או השימוש בהם וכן את זכותו של המחזיק או המשתמש בהם לעשות כן.

הביקורת בחנה היבטים בניהול נכסי העירייה כדלקמן :

1. רשם נכסים וספר נכסים

בפקודת העיריות נקבע כי כל מקרקעין שהם קניינה של עירייה יירשמו בספרים על שם העירייה. בתקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ז-1967 (להלן - תקנות ניהול זכויות במקרקעין), נקבע כי מועצת הרשות המקומית תסמיך אחד מעובדיה להיות **רשם נכסים**, ותפקידו יהיה לנהל את **פנקס המקרקעין** של הרשות המקומית לפי תקנות אלה. עוד נקבע בתקנות כי רשם הנכסים ירשום בפנקס המקרקעין של הרשות (להלן - **ספר הנכסים**) את זכויותיה על המקרקעין תוך חודש ימים.

ממצאים :

- העירייה לא הסמיכה אחד מעובדיה להיות רשם נכסים, כנדרש בתקנות ניהול זכויות במקרקעין.
- בביקורת עולה שלעירייה אין ספר נכסים שבו מפורטות זכויותיה על נכסי המקרקעין שהיא בעלת זכויות עליהם.
- בשל היעדר הסמכת רשם נכסים ובשל אי-ניהול ספר נכסים, לעירייה אין מידע מלא בדבר זכויותיה על נכסיה.
- לעירייה אין תוכניות עבודה בתחום הנכסים להגדרת יעדים, לוחות זמנים ומשימות

המלצות :

- על מועצת העיר ובאחריותו של ראש העירייה, למנות ולהסמיך אחד מעובדיה לתפקיד רשם נכסים, אחראי על רישום הנכסים כנדרש בתקנות ניהול זכויות במקרקעין .
- על העירייה לנהל ספר נכסים שבו מפורטות זכויותיה על נכסי המקרקעין שהיא בעלת זכויות עליהם.
- על העירייה להכין תוכניות עבודה שנתיות לתחום ניהול הנכסים. מומלץ שהתוכניות יועלו על הכתב ויפרטו את המשימות ואת האחראים לביצוען, ויגדירו יעדים מדידים ולוחות זמנים להשלמתן של המשימות, וכן מומלץ ליישם בקרה ומעקב אחר ביצוען.

2. הסדרת הבעלות על נכסי העירייה :

בחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק המקרקעין), נקבע כי "הבעלות במקרקעין היא הזכות להחזיק במקרקעין, להשתמש בהם ולעשות בהם כל דבר וכל עסקה בכפוף להגבלות לפי דין או לפי הסכם".

הועדה המרחבית לתכנון ובניה "קסם" שעיריית כפר קאסם חברה בה רשמה זכויות בחלק מנכסי העירייה במקרקעין של העירייה אך התברר במקרים רבים כאשר נתבקשה העירייה ע"י משרד ממשלתי או מפעל הפיס להוכיח בעלות או חזקה בנכס לצורך אישור בקשות העירייה לתקציבי בניה של מוסדות חינוך או ספורט וכו', התברר שהזכויות רשומות על שם הועדה לתכנון ובניה "קסם" ולא על שם עיריית כפר קאסם, היועמ"ש היה צריך לפנות ללשכת רישום מקרקעין בפתח - תקוה ולתקן את הרישום, דבר שלמעשה עיכב קבלת הרשאות תקציביות לבניה.

ממצאים :

- הביקורת מצאה כי בפועל רישום הזכויות על כל נכסי העירייה לא הוסדר באופן שיטתי ועקבי, דבר המעמיד בספק את אפשרותה החוקית של העירייה לעשות שימוש בנכסים.
- נמצא כי אין לעירייה מידע זמין על הנכסים שחכרה מרמ"י במהלך השנים כיוצא מזה העירייה לא הסדירה את רישום הזכויות על נכסים שחכרה מרמ"י.

המלצות :

- על העירייה לפעול בנחרצות להסדיר את רישום הזכויות על נכסיה.
- יש לפעול מול רמ"י להסדרת רישום הזכויות ולעריכת הסכמי חכירה עם העירייה בנוגע לנכסים במקרה הצורך.

3. השכרת/החכרת נכסים

בפקודת העיריות נקבע כי עירייה רשאית להשכיר מקרקעין, אולם השכרתם לתקופה העולה על חמש שנים טעונה החלטה ואישור של המועצה ברוב חבריה וכן אישור של שר הפנים או מי שהוא הסמיך לכך. עוד נקבע בפקודה כי עירייה לא תתקשר בחוזה להעברת מקרקעין או טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי. בית המשפט העליון קבע כי "הדין מסמיך את העירייה לעשות פעולות שונות בקרקע שבבעלותה. בין היתר, מוסמכת העירייה למכור קרקע, להשכירה ולהרשות שימוש בה... אלא שלפני התקשרות בחוזה להעברת מקרקעין, מחובתה של העירייה לערוך מכרז". (בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד (4) 220 (2000))

מכאן שעל רשות מקומית לקבוע מדיניות לניהול נכסיה, ובמסגרתה עליה לבצע בדיקות כלכליות ביחס לכדאיות ההשכרה של נכסים, לקבוע אמות מידה ותנאים להשכרה, ולקיים הליך תחרותי בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים). כמו כן, עליה לקבוע נוהל עבודה שיעסוק בנכסים המושכרים ויכלול תכנית לביקורים בהם בתדירות ראויה, שתאפשר פיקוח ואכיפה יעילים. כן ראוי שנוהל כאמור יכלול הנחיות בדבר ביקורת בנכס בתום תקופת השכירות, בדיקת מצב הנכס והגשת דוח על מצבו.

במסגרת תוכנית "רשויות מצטיינות" של משרד הפנים העירייה נמצאת בתהליך שיפור תהליכי עבודה בליווי חברת ייעוץ ארגוני. התהליכים מתבצעים בתחומים שונים – רכש, משאבי אנוש, ניהול הכנסות וניהול נכסים. כחלק מזה, נכתבים נהלים רבים ויכתבו גם נהלים בנושא ניהול נכסי העירייה בהמשך התהליך.

בחוק המקרקעין נקבע כי התחייבות לעשות עסקה במקרקעין טעונה מסמך בכתב. על מנת להבטיח שהשוכרים יקיימו את תנאי השכירות בנכסים, על התנאים להיכלל בחוזה כתוב בינם לבין העירייה (להלן - חוזה שכירות). קיומו של חוזה שכירות מאפשר לעירייה לשמור על זכויותיה על הנכס ולהפיק ממנו הכנסות וכן מחייב את השוכרים לספק ביטחונות מתאימים לתשלום דמי השכירות, לדאוג לתחזוקת הנכס, לבטח את הנכס ולהגביל את השימוש בו בהתאם לייעודו ולחוזה השכירות, לרבות הגבלת שכירות משנה.

בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, נקבע כי שר הפנים רשאי לקבוע עסקים טעוני רישוי ולהגדירם ככאלה, בין היתר כדי להבטיח את קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה.

ממצאים :

- לעירייה אין תוכניות עבודה בתחום ניהול הנכסים .
- לא הוצג בפני הביקורת מידע לגבי נכסים שהשכירה/החכירה העירייה אך המידע שבידי הביקורת מצביע על סוג של שכירות של מזוננים/קיוסקים/מקרקעין במתחמי בתי הספר למפעילים שמוכרים אוכל לתלמידים.
- לא הוצגו לביקורת הוכחות לפרסום מכרז, לא הוצגו חוזי שכירות או כל עדות לפיקוח על הנכסים ואיכות האוכל ומחירו. בדו"ח ביקורת משנת 2013 (עמ' 48-38) בעניין מזוננים התייחסה הביקורת בהרחבה להיבטים שונים וליקויים רבים בתחום זה. יש לציין כי בעבר עמותת עורכי דין לקידום מנהל תקין פנתה לקבלת מידע בקשר להפעלת המזוננים.
- נמצא שהעירייה החכירה לדואר ישראל מבנה במתחם העירייה בתקופת ראש המועצה צרצור אברהים ל-49 שנים ללא אישורי שר הפנים.
- הביקורת העלתה כי לעירייה אין קריטריונים להשכרת/החכרת נכסים שבבעלותה או בחזקתה, והיא לא קבעה נהלים לפיקוח ובקרה על השימוש בהם.
- העירייה לא מפקחת על קיום רישיון עסק כדין לנכסים שהשכירה/החכירה או הקצתה או אישרה שימוש בהם.

המלצות :

- על העירייה לקבוע מדיניות לניהול נכסיה, ובמסגרתה עליה לבצע בדיקות כלכליות ביחס לכדאיות ההשכרה של נכסים, לקבוע אמות מידה ותנאים להשכרה, נוהל עבודה ולקיים הליך תחרותי בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים).
- הביקורת העירה לעירייה כי עליה להסדיר לאלתר את זכויותיה על הנכסים שבחזקתה ובשימושה. כמו כן עליה לקבוע מדיניות לניהול נכסיה.
- על עירייה לפעול להשכרת מקרקעין, לתקופה שלא תעלה על חמש שנים אלא בחלטה ואישור של המועצה ברוב חבריה וכן אישור של שר הפנים או מי שהוא הסמיך לכך.
- הביקורת ממליצה שעל העירייה לקבוע קריטריונים להשכרת/החכרת נכסים שבבעלותה או בחזקתה, ולקבוע נהלים לפיקוח ובקרה על השימוש בהם.
- הביקורת ממליצה שעל העירייה לפקח על קיום רישיון עסק כדין לנכסים שהשכירה/החכירה או הקצתה או אישרה שימוש בהם.

4. הקצאת נכסי העירייה

בתקנות המכרזים נקבע כי העירייה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם המקרקעין מועברים ל"מוסד ציבורי למטרות חינוך, תרבות, מדע, דת, צדקה, סעד, בריאות או ספורט והם מיועדים לאחת מהמטרות האמורות" (להלן - מטרות ההקצאה).

נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית (להלן - נוהל ההקצאות) נועד להסדיר הקצאת קרקע או מבנה בפטור ממכרז ללא תמורה (או בתמורה סמלית) מאת רשויות מקומיות לגופים הפועלים בתחומן למטרות ההקצאה. תכליתו של הנוהל היא לשמור על טוהר המידות, מנהל תקין, שוויון ושקיפות.

נוהל ההקצאות קובע בין השאר כי הרשות המקומית נדרשת להכין פרוגרמה (תכנית אב) לשטחי ציבור; לאשר תבחינים להקצאת קרקעות בתחום שיפוטה (להלן - תבחינים); לנהל ספר הקצאות שיהיה פתוח לציבור ובו ירוכז המידע להקצאות הקרקע באותה הרשות; ולמנות ועדה מיוחדת שתדון בבקשות להקצאת קרקע (להלן - ועדת ההקצאות). עוד נקבע בנוהל ההקצאות כי ועדת ההקצאות תגבש תבחינים שוויוניים וענייניים להקצאת הקרקעות, ובהם ייקבע בין היתר, כי הקרקע לא תוקצה לשימוש שאינו עולה בקנה אחד עם ייעוד הקרקע שנקבע בתכניות המפורטות החלות על אותה קרקע (תב"ע); לא תיעשה בקרקע פעילות שונה מהפעילות שעבורה היא הוקצתה; ולא תיעשה בקרקע פעילות עסקית או מסחרית למטרות רווח.

עוד נקבע כי על מועצת הרשות המקומית לדון בהמלצת ועדת ההקצאות בנוגע לכל בקשה להקצאת קרקע, ולהחליט אם לאשר את הבקשה. לאחר האישור, הרשות תערוך הסכם עם הגוף אשר לו יוקצה הנכס, וההסכם יהיה טעון אישור שר הפנים.

ממצאים :

- הביקורת מצאה כי העירייה הקצתה מקרקעין/מבני ציבור, לצדדים שלישיים לטובת פעילות ציבורית ללא הליך הקצאה מסודר.
- הבדיקה העלתה כי העירייה לא הכינה פרוגרמה לשטחי ציבור ולא אישרה תבחינים להקצאת קרקעות ומבנים. עוד העלתה הבדיקה כי לא מונתה ועדת הקצאות ולא התכנסה כלל.
- נמצא כי העירייה בעבר העניקה זכות שימוש בנכסיה לצדדים שלישיים ללא הליך הקצאה כנדרש בנוהל.
- נמצא כי העירייה אינה מבצעת פיקוח ובקרה על נכסי העירייה האלה, על מנת לוודא כי הם משמשים למטרה שלה הוקצו.
- נמצא כי מתן זכות השימוש היה בניגוד למטרת החכירה ובלי שהמתחם עבר הליך הקצאה כמתחייב - לא הוגשה בקשה להקצאה, לא נבדקה עמידה בתבחינים, והנושא לא נידון בוועדת ההקצאות.

המלצות :

- הביקורת מעירה כי בכל הקשור להענקת זכות השימוש בנכס של העירייה, היה על העירייה לפעול על פי נוהל ההקצאות. על העירייה להסדיר ולבצע הליך הקצאה כנדרש על פי נוהל ההקצאות.
 - הביקורת מעירה לעירייה כי עליה להסדיר את זכות השימוש בנכסי העירייה, להקצותם בהתאם לנוהל ההקצאות, ולערוך רישום מדויק ועדכני של כל הנכסים שבבעלות העירייה או בחזקתה המופעלים על ידי צדדים שלישיים. הרשאה לשימוש בנכסיה לאורך שנים ללא הסכם או אסמכתאות כלשהן הוא מצב שיש לתקנו.
- 5. פיקוח :** סיורי פיקוח יזומים מאפשרים להבטיח את השימוש ההולם בנכסים ולסייע בפיקוח על קיום ההתחייבויות כלפי הרשות שנקבעו בחוזים שכרתה הרשות להעברת זכויות בנכסים לגורמים מחוץ לרשות. הסיורים מאפשרים גם לאסוף מידע בסיסי ועדכני על מצבם של הנכסים.

ממצאים :

- הביקורת מצאה שבעירייה אין מפקחים שעוסקים בכך.
- לא נערכו סיורי פיקוח על מצב הנכסים.
- לביקורת נמסר ע"י מנכ"ל העירייה כל מחלקה בבקרה על השימוש בנכסים שרלוונטיים לה ומכירה את הפעילות בהם.

המלצות :

- על העירייה למנות מפקחים, שיעריכו סיורים בנכסים ויפקחו על מצב הנכסים, פיקוח סדיר, מתועד ועקבי.
- על העירייה להכין תוכניות עבודה שיכללו משימות ויעדים הנוגעים לפיקוח על מצב הנכסים ושלמותם ולפעול על פיהן.

6. ניתוח צורכי הציבור וגיבוש פרוגרמה לשטחי ציבור

ממצאים :

- נמצא כי לעיריות כפר קאסם, אין פרוגרמות כלל-עירוניות אך העירייה ערכה עבודה ראשונית של "בחינת חלופות במגרשים ציבוריים".

המלצות :

- על העירייה לערוך פרוגרמות כלל עירוניות לשטחי ציבור לניתוח חלוקת הנכסים שיענו על צרכי הציבור.

7. מידע על מצב בטיחות הנכסים, נגישותם ומצב תחזוקתם -

ממצאים :

- לעירייה אין הנחיות או עקרונות מנחים לניטור מצב הבטיחות של מבני הציבור, שאינם מוסדות חינוך, אף שהם משמשים קהל רחב הכולל לעיתים גם ילדים, בני נוער ואזרחים ותיקים.
- העירייה לא ערכה סקרי בטיחות במבני ציבור שאינם מבני חינוך או מבני פיס.
- ממונה הבטיחות במחלקת הנדסה מר.ה.ע בודק מידי שנה את מצב נכסי הרשות (מוסדות חינוך בעיקר) ומשתמש בתכנת MSA – maximum safety audit לניהול בטיחות. אותם ריגיקטים מקבלים תעודף תקציבי במסגרת שיפוצים שהעירייה מבצעת מידי שנה או טיפול מידי וזאת בהתאם לחומרת המפגע.
- נמצא כי העירייה לא הכינה סקר מקיף על מצב הנגישות של נכסי המקרקעין שלה אך הממונה על הנגישות במחלקת הנדסה מר.ה.ע הכין סקר/תוכנית עם תעודף לטיפול על פני השנים הבאות. אך התקציבים המוקצים לכך הם מינימליים.
- הביקורת מצאה מסוירים בנכסי עירייה נבחרים, ליקויים בהנגשת מבנים כגון אזורים שאינם נגישים, או חדרי שירותים נגישים המשמשים כמחסן.
- בתחום התחזוקה נמצא כי מצב התחזוקה של המבנים שנבדקו נמצאו מבנים ברמות תחזוקה שונות.

- בתחום הבטיחות נמצאו ליקויים כמו מתקני מים וארונות שאינם מקובעים, דלתות שאינן מוגנות מפני צביטות, חפצים המאוחסנים בגובה וחומרי ניקוי נגישים לכל.

המלצות :

- על העירייה לערוך סקרי בטיחות במבני ציבור שאינם מבני חינוך או מבני פיס.
- על העירייה לדאוג להסיר חסמים בהנגשת מבנים כגון אזורים שאינם נגישים, או חדרי שירותים נגישים המשמשים כמחסן. ולשמור על שימוש בנכסים ומבנים כשיועדם ולכך תוכננו ונבנו.
- על העירייה לשמור על תחזוקת המבנים והכנתם לשימוש וברמה הבטיחותית הנדרשת.
- על העירייה לשמור על בטיחות המתקנים וקיבועם כמו מתקני מים וארונות שאינם מקובעים, דלתות שאינן מוגנות מפני צביטות, חפצים המאוחסנים בגובה ושמירת חומרי ניקוי במקומות סגורים ולא יהיו נגישים לכל.

8. שיקולים כלכליים בניהול הנכסים

ממצאים :

- נמצא כי לעירייה אין תוכנית אסטרטגית למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של נכסי הרשות ולייעול השימוש בהם. עם זאת, העירייה נקטה פעולות פרטניות למיצוי הפוטנציאל הכלכלי בנכסים מסוימים ברשות במיוחד באיזור לב הארץ (מכללה לתקשורת וקולנוע, בריכה טיפולית).

המלצות :

- על העירייה לבנות תוכנית אסטרטגית למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של נכסי הרשות ולייעול השימוש בהם.
- מומלץ לקבוע מסמך מדיניות לפיתוח כלכלי של נכסים, למשל השבחת קרקעות, הגדלת מספר הנכסים המניבים וכו'.

9. קביעת סכומי ביטוח נכסים

ממצאים :

- נמצא כי מבנים של העירייה אינם מבוטחים אלא בביטוח רובד שני (שמכסה נזקים שמעבר ל- 4 מיליון ₪) הביטוח דרך החברה למשק וכלכלה.

המלצות :

- הביקורת ממליצה על העירייה לבטח את המבנים של העירייה, ביטוח שיכסה כל עלויות המבנים במקרה של כיסוי ביטוחי.

10. הליכי הפקעה

ממצאים :

- בביקורת עולה כי אין לעירייה נתונים מרוכזים על מועד מימוש מטרת ההפקעה - הצורך הציבורי אשר בעטיו בוצעה ההפקעה .
- הביקורת מצאה שאין מעקב אם לאחר שהושלמו ההפקעות ומומשו מטרותיהן. לעיתים מדובר בפרקי זמן ממושכים שבהם קרקע הייתה מיועדת להפקעה אך לא ננקטו ולו פעולות ראשוניות בעניין.

המלצות:

- על העירייה לרכז נתונים על מועד מימוש מטרת ההפקעות לפי הצורך הציבורי אשר בעטיו בוצעו ההפקעות.
- על העירייה לנהל רישום של כל הליכי ההפקעה והמועדים של ביצוע שלבי ההפקעה. בניהול הרישום ובהשלמת הנתונים מומלץ להיעזר במסדי הנתונים שמנהלות הוועדות המקומיות וברשומות.

11. פרסום מידע לציבור באתר האינטרנט העירוני

ממצאים :

- העירייה אינה מפרסמת מידע על נכסי העירייה באתר האינטרנט העירוני.
- העירייה לא מפרסמת לציבור באתר האינטרנט את פנקס הזכויות שלה.
- העירייה אינה מפרסמת הודעות על האפשרות להגיש בקשות להקצאת מקרקעין באתר האינטרנט העירוני.

המלצות :

- על העירייה לפרסם כל מידע על נכסי העירייה, פנקס זכויות והודעות עדכון על בקשות להקצאת מקרקעין באתר העירייה .
- על העירייה לפרסם את הפרוגרמה לצורכי ציבור באתר העירייה.

12. הנכסים שהוכרוזו כמבנים מסוכנים

ממצאים :

- בעירייה לא ערכו סקרים בנוגע למצב התחזוקה של נכסיה.

המלצות :

- הביקורת ממליצה לערוך סקרים בנוגע למצב התחזוקה של נכסיהן, כדי שיהיה בידיהן מידע רלוונטי, מקיף ועדכני על מצב תחזוקתם וכדי שהן יוכלו לנקוט את הפעולות הנדרשות לשיפור מצב הנכסים ולתת שירות מיטבי לתושביהן.
- מומלץ להכין תוכניות עבודה שנתיות או רב-שנתיות בנוגע לתחזוקת הנכסים בעירייה. שכן תוכניות עבודה בנושא עשויות לסייע לעירייה לבצע את התחזוקה באופן יעיל, על פי סדר עדיפויות מושכל, ולעקוב אחר מימוש התוכנית.

13. פלישה לנכסי הרשות :

ממצאים :

- לעירייה אין מידע מרוכז ומפורט ומסונכרן עם הועדה המקומית/מרחבית לתכנון ובניה בעניין פלישות לנכסי הרשות.
- לא הוצגה מדיניות פעולה לטיפול במקרים של פלישה לקרקע ציבורית. ידוע שיש מקרים של פלישה לרבות פלישה של כ- 10 שנים שמונעת בניית גני ילדים שתוקצבו על ידי משרד החינוך!! והעירייה לא נקטה בכלים המשפטיים והחוקיים העומדים לרשותה לפינוי הפולשים מהקרקע הציבורית.

המלצות:

- על העירייה לרכז מידע מפורט ומסונכרן עם הועדה המקומית/המרחבית לתכנון ובניה בעניין פלישות לנכסי העירייה .
- על העירייה לבנות נוהל ומדיניות לטיפול במקרים של פלישה בקרקעות ציבוריות, וכן לטפל באופן מידי במקרי הפלישה ולאכוף ע"פ חוק .
- על העירייה לערוך סיורי פיקוח יזומים ושוטפים בנכסיהן בהתאם להוראות הדין, כדי לאתר פלישות, להבטיח שימוש הולם בנכסים ולאסוף מידע חיוני על מצב הנכסים.

14. תוכנה : ממשקים עם מערכות מידע ברשות

קיימות שתי מערכות :

- א. מערכת ייעודית לניהול נכסי רשות – "Properties Net" שהעירייה בנתה לשם תיעוד היסטוריית כל הנכסים ברשות.
 - ב. מערכת לניהול מפגעי בטיחות שהוטמעה ברשות לפני כשנתיים אשר משמשת את המהנדס שאחראי על הבטיחות במבנים בתיעוד מפגעי בטיחות באופן שוטף.
- המערכת הוכנסה לפי כחצי שנה , קיים ממשק למערכת ה BILLING של הרשות ובימים אלו העירייה פועלת לממשק את המערכת עם ה GIS העירוני וזאת במסגרת סקר הנכסים של העירייה שכולל הכנת ספר נכסים. הסקר התחיל מלפני כחצי שנה ויושלם בעוד כשנה וחצי מהיום.

המלצות :

- על העירייה להרחיב את הממשקים למערכות רלוונטיות נוספות כמו המערכות הכספיות, המשפטיות ומערכות התכנון והבנייה.

15. קביעת נהלים :

ממצאים :

- לעירייה אין נהלים בתחום ניהול נכסי המקרקעין. כמו כן, אין נוהל בנושאי ליבה כמו מכירת נכסים וניטור מפגעי בטיחות בנכסים.

המלצה :

- על העירייה למפות את תהליכי הליבה בתחום ניהול הנכסים, ובהתאם לכך לגבש נוהלי עבודה לכל התהליכים האמורים. על הנהלים להיות מפורטים, להגדיר את האחראים על הנושאים השונים ואת ממשקי העבודה בין הגורמים השונים המעורבים בתהליך ניהול הנכסים ולקבוע מנגנוני בקרה ועדכון.

המלצות הביקורת:

- על מועצת העיר למנות רשם נכסים, ולקיים ספר נכסים כמתחייב.
- העירייה צריכה לפעול שיהיה לה מידע מלא ומהימן על זכויותיה על הנכסים שבחזקתה ובשימושה.
- על העירייה להכין תוכניות ופרוגרמות כך שתוכל להפיק את מירב ההכנסות מנכסים אלה.
- הביקורת מעירה כי המצב האמור, שבו לעירייה אין מידע מלא ומהימן על הנכסים שבבעלותה ובחזקתה, אינו תקין ופוגע בנכסי ובהכנסות העירייה, ועל כן יש לפעול לתקנו לאלתר.
- מומלץ שהעירייה תמנה מפקחים על נכסי המקרקעין של העירייה, מפקחים אלו יכולים להיות גם מקרב המפקחים העירוניים הכלליים, לאחר שיוכשרו לכך וייקבעו להם יעדים בנושא. עוד מומלץ לערוך סיורי פיקוח יזומים ושוטפים בנכסיה בהתאם להוראות הדין, כדי לאתר פלישות, להבטיח שימוש הולם בנכסים ולאסוף מידע חיוני על מצב הנכסים.
- יש לפעול להסדרת כל הנכסים שהוקצו לעמותות ולגופי מגזר שלישי שלא לפי נוהל הקצאות והוראות החוק.
- יש לפעול להסדרת היחסים עם מפעילי הקיוסקים והמזנונים במוסדות החינוך. לרבות דמי שכירות, פיקוח על המזון שנמכר לתלמידים וכו'.
- יש לקבוע מדיניות ואמות מידה לניהול הנכסים; רישום הבעלות על הנכסים; עריכת שומות לנכסים על מנת לקבוע דמי שכירות ראויים.
- יש לבצע בדיקות תקופתיות ומתועדות על מצבם של הנכסים, למשל האם יש חיבורי חשמל ומים פיראטיים מנכסי העירייה ל"שכנים", איתור פלישות לקרקע ציבורית ודרכי הטיפול בפולשים, יש להסתייע בנתונים של הוועדה המרחבית "קסם". יש לציין כי הביקורת התייחסה בדו"ח ביקורת לשנת 2015 לנושא סילוק פולשים ממקרקעי ציבור. ראש העיר לא הפעיל את סמכותו לפי חוק מקרקעי ציבור (סילוק פולשים), התשמ"א – 1981 ולא מינה פקח כדין (שמוקנות לו סמכויות של קצין משטרה בדרגת מפקח) שרשאי להיכנס למקרקעי ציבור בכל עת כדי לבדוק את ההחזקה או השימוש בהם וכן את זכותו של המחזיק או המשתמש בהם לעשות כן. קיימת תופעה רבת שנים של פלישה למקרקעי ציבור ללא טיפול אמיתי מצד העירייה או הוועדה המרחבית "קסם" לתכנון ובניה.
- יש לטפל במפגעי בטיחות ולהסדיר את נושא הנגישות לפי תוכנית סדורה.

- על העירייה לפרסם לציבור מידע באתר האינטרנט העירוני על נכסי העירייה ועשייה במקרקעין ואת פנקס הזכויות באתרי האינטרנט העירוני.
- מומלץ לגבש מדיניות לניהול הנכסים ולכלול בה גם תוכנית למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של הנכסים ותוכנית לתחזוקתם. עוד מומלץ לשפר את תשתיות המידע שיש ברשות העירייה על הנכסים, ליישם פיקוח על זכויות הקניין שלהן בנכסים ולנטר את מצבם. על העירייה לבדוק, באמצעות סקרים והצלבת נתונים, את מהימנות הרישומים של נכסי המקרקעין שלה ואת שלמותם אל מול הרשום במרשם המקרקעין, ולהבטיח כי כל נכסיה רשומים הן במרשם המקרקעין והן בפנקסי הזכויות. לעירייה מומלץ להמשיך בפעולותיה להכנת סקר נכסים ולהשלימו. דבר אשר יבטיח שכל המידע בפנקס הזכויות במקרקעין שלה שלם ועדכני.
- על העירייה לפעול להכנת פרוגרמה לצורכי ציבור.
- מומלץ להכין תוכנית לשיפור חזות המבנים שנמצאו לא מטופחים וסביבתם ולשיפור מצב תחזוקתם, ולהנגיש את המבנים שטרם הונגשו. מומלץ לבחון מעת לעת את מצב תחזוקת והנגשת המבנים, הן במבנים שבאחריות העירייה הישירה והן במבנים שהוקמו על ידי גורמים חיצוניים או במבנים המתוחזקים על ידי גורמים אלו שקיבלו את הנכסים באמצעות הקצאה מהרשות המקומית. עוד מומלץ להמשיך בפעולות הפרטניות למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של נכסיה מתוך תפיסה כוללת המעוגנת בתוכנית אסטרטגית למיצוי פוטנציאל הנכסים שברשותה.
- מומלץ לרכז נתונים ולעקוב אחר מימוש המטרות שבעטיין בוצעו ההפקעות ומועדיהן. עוד מומלץ לבחון את כל המקרים שבהם אין תיעוד של השלמת הליך ההפקעה, ולפעול לבירור הנסיבות שבעטיין ההפקעה לא הושלמה ובמידת הצורך לבחון נחיצות השלמת ההפקעה או זניחתה בהתאם למבחנים שנקבעו בפסיקה.

סיכום :

נכסי המקרקעין הם מהחשובים והיקרים שבנכסי הרשות המקומית, ולכן חשוב לנהלם על פי עקרונות היעילות, החיסכון והמנהל התקין. הגידול באוכלוסייה צפוי להרחיב את היקף הנכסים שהרשות תנהל, וכדי להיערך לכך חשוב לבסס תפיסת ניהול מעודכנת שתתייחס לאיכות המידע המשמש לניהול, למנגנון הניהול הנדרש, לשילוב שיקולים כלכליים בניהול הנכסים ולשיפור השירות לציבור המשתמשים בנכסים.

הנושא אינו מוסדר, ניהול הנכסים אינו מיטבי, ולעיתים אף אין כלל תשתית בסיסית לניהול כגון מידע שלם ועדכני ותוכניות עבודה וניטור של מצב הנכסים ופיקוח על שלמותם. עוד נמצא כי ניהול הנכסים אינו כולל תוכנית אסטרטגית למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של נכסי הרשות וייעול השימוש בהם.

ריכוז ליקויים בפעילותה של העירייה , ומעקב אחר הטיפול בליקויים

בקרה וביקורת :

מס'	תיאור ליקוי	מצב
1	לא קיימים נהלים <u>כתובים</u> המפרטים את הבקורות הנדרשות במחלקות השונות כולל לא מחלקת כספים.	תוקן חלקית(בתהליך)
2	כמעט ולא קיימות מערכות בקרה/פיקוח סדירות וכתובות ברשות.	תוקן חלקית(בתהליך)
3	ועדות חובה ורשות רבות (כמו ועידה לקידום מעמד הילד, ועדה למאבק בנגע הסמים, ועדה לבטיחות בדרכים, ועדה לאיכות הסביבה ועוד) אינן פעילות ואינן מקיימות את תפקידן או אינן מתכנסות בתדירות הנדרשת על פי חוק.	לא תוקן
4	הרשות מינתה צוות לתיקון הליקויים בהתאם להוראות סעיף 170א בפקודת העיריות וסעיף 21א(ב) לחוק מבקר המדינה. אך הצוות לא מתכנס.	לא תוקן
5	חלק לא מבוטל מהליקויים שהופיעו בדוחות של מבקר העירייה, מבקר המדינה, האגף לביקורת במשרד הפנים אינם מתוקנים או מטופלים.	תוקן חלקית
6	לא מתקיים הליך של הערכת תפקודם של עובדים.	לא תוקן
7	אין הגדרת תפקידים <u>כתובה</u> לכל עובד ועובד בניגוד להוראות חוק הודעה לעובד.	תוקן חלקית
8	הדו"חות הרבעוניים על מצבה הכספי של המועצה נמסרים לחברי המועצה לקראת ישיבת מליאה, מתקיים דיון במליאה בדו"חות הרבעוניים אך לא מתקיים דיון בועדת הכספים.	תוקן חלקית
9	ראש העיר אינו נוהג להגיש דין וחשבון שנתי מפורט על ענייני העירייה במשך השנה שחלפה.	לא תוקן
10	המחלקות/יחידות בעירייה אינן עורכות או מגישות תקציב.	תוקן חלקית
11	לא קיימות בקרות סדירות ותיאום בין הגזברות והמחלקות באשר לדיווח וקבלת הכספים המגיעים לעירייה ממשרדי ממשלה וגופים אחרים עבור פרויקטים ותקציבים שוטפים.	תוקן

ביטוחים :

מס'	תיאור הליקוי	מצב
1	מיום 01.07.2006 ועד כתיבת דוח זה לא היו בעירייה ביטוחי נכסים וצד ג' וחבות מעבידים.	קיים ביטוח רובד שני בלבד
2	העירייה לא עורכת סקר סיכוני ביטוח.	לא תוקן
3	העירייה לא מינתה אחד מעובדיה לרכז את נושא הביטוחים ולטפל בכל ההיבטים הרלוונטיים (ממונה על הביטוח).	לא תוקן
4	העירייה לא שכרה את שירותיו של יועץ ביטוח שיעזור לה בבניית והכנת מסמכי מכרזי הביטוח, לנהל משא ומתן או לייעץ לה בביטוחים הנדרשים מקבלנים או מנותני שירות.	תוקן

הנה"ח / גזברות / כספים / תקציבים/שכר :

מס'	תיאור הליקוי	מצב
1	מחלקת כספים עובדת ללא נוהל כתוב המסדיר את עבודת המחלקה ואין חלוקת תפקידים כתובה . אין נוהל כתוב המפרט גורם מאשר וחותרם לכל פעולה(פקודת יומן, פקודת זיכוי, פקודת קיזוז, פקודת תשלום, קיבוע פקודות וכו' ...).	תוקן חלקית
2	בחלק מסעיפי ההכנסות וההוצאות בתקציב הרגיל היו סטיות.	תוקן חלקית
3	העירייה אינה מפקחת אחר הניהול הכספי במוסדות החינוך.	תוקן חלקית
4	המחלקות עובדות ללא בקרה תקציבית מניחה את הדעת ואין מודעות מספקת אצל מנהלי ועובדי המחלקות לתקציב העומד לרשות כל מחלקה בסעיפיו השונים.	תוקן במידה רבה
5	לא נקבע נוהל חשוב על אופן אישור חשבוניות וחשבונות המוגשים למחלקות, חלק מהחשבוניות מגיע לגזברות ונקלט ללא חתימת מאשר ברורה או עם חתימה של קשקוש ללא ציון שם החותרם וחותרמת המחלקה וכו'.	תוקן
6	אין הקפדה בהנה"ח על רישום בהתאם למיון הנדרש.	תוקן
7	אין הקפדה על קיום התנאים בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 07/2007 בכל הקשור לקיזוז חובות של ספקים ונותני שירותים.	תוקן
8	התיאום בין מחלקות הנדסה וגזברות בכל הקשור לרישום החשבונאי של ההוצאות בת.ב.ר"ים השונים במיון ובזמן הנכונים לוקה בחסר מה שגורם שהוצאות נרשמות בת.ב.ר. הלא נכון או שההוצאה נרשמת בעיכוב של חודשים רבים ואף יותר.	תוקן
9	העירייה לא השתתפה בפועל בתקציב הג"א מקומי ב-2022 לכיסוי הוצאות של צרכי ההתגוננות האזרחית בתחומה בניגוד להוראות סעיף 10א (א) לחוק הג"א התשי"א-1951.	תוקן - תוקצב אך לא מומש
10	מערך מעקב אחר נוכחות העובדים במיוחד עובדים מחוץ לבניין העירייה אינו מתנהל כראוי.	בהליכי תיקון
11	העירייה אינה מאיישת תפקיד סטטוטורי של מנהל רכש ואספקה.	לא תוקן
12	הרשות לא קבעה מדיניות בנושא כ"א ותקנים הנחוצים לכל מחלקה.	תוקן חלקית

רישוי עסקים/מפגעים סביבתיים ובטיחותיים/ מזנונים וקיוסקים בבתי הספר/שילוט/מדרכות:

מס'	תיאור הליקוי	מצב הליקוי
1	עשרות ואולי אף מאות עסקים טעוני רישוי פועלים ללא רישיון.	לא תוקן
2	העירייה לא נוקטת באמצעים הנדרשים להסדרת הרישוי ולטיפול בעסקים ללא רישוי.	החל ביצוע סקר ב- 2018 אך לא הושלם
3	סיור ברחבי היישוב מעלה תמונה עגומה של מפגעים סביבתיים בריאותיים ובטיחותיים רבים.	לא תוקן
4	במקומות שונים בישוב תושבים "משתלטים" על מדרכות ומקימים "קיוסקים" ללא רשות וללא שהרשות נוקטת באמצעים כלשהם נגד תופעה זו.	לא תוקן
5	אין שמירה על ניקיון המדרכות מצד תושבים ובעלי עסקים הגובלים לרחובות- העירייה לא מפעילה את סמכותה וחובתה לטפל בנושא.	לא תוקן
6	התרחבה מאוד תופעת הצבת השלטים ומודעות הפרסום למיניהן, העירייה חוקקה חוק עזר בנושא אך אינה אוכפת את החוק.	לא תוקן
7	תושבים ש"מקימים" על דעת עצמם פסי האטה/פמפרים שרירותיים בלתי תקינים שמהווים סכנה ואינם בטיחותיים. על העירייה לטפל בתופעה, להסיר את פסי ההאטה ולהסדיר פסי האטה חלופיים תקינים ובטיחותיים.	תוקן חלקית
8	המזנונים והקיוסקים בבתי הספר פועלים ללא רישיון עסק, ללא מכרז, ללא פיקוח נאות ומתועד, ללא כל נוהל, ללא עמידה בהוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ז/3(א) – "הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות חינוך", וללא נטילת דגימות מזון כמתחייב מפקודת בריאות הציבור.	לא תוקן
9	מפגעים בטיחותיים רבים בכבישי העיר: פסי האטה לא תקינים, מעגלי תנועה לא תקינים, תמרור חסר, צבעי סימון דהויים, תשתיות רעועות, מהמורות	תוקן חלקית
10	העירייה לא מינתה והכשירה פקח סביבתי כפי שנדרש לפי הדין	בשנת 2023 הוקמה מחלקת שיטור ופיקוח עירוני

חשמל, טלפון, טלפונים ניידים:

מס'	תיאור הליקוי	מצב הליקוי
1	לא קיים מעקב או בקרה מניחים את הדעת אחר צריכת החשמל, נכונות תעריפי החשמל במוסדות המועצה השונים, לא נשלחו הנחיות לצורך חיסכון באנרגיה. אין נוהל בנוגע לצריכת החשמל ובקורות נדרשות. חשד לחיבורים פיראטיים של חשמל ממוסדות העירייה!	תוקן חלקית
2	לא מונה אחראי לקידום הצריכה היעילה של אנרגיה.	לא תוקן
3	אין כל נוהל כתוב ומסודר בעירייה אשר יסדיר את הטיפול בטלפונים מכל ההיבטים: הזמנה וניתוק טלפונים, מעקב ובקרה אחר חשבונות, הנחיות למחלקות ומוסדות המועצה בנושא, חסימות טלפונים לחו"ל ולשירותים מסוימים וכו'.	תוקן חלקית
4	לא נקבעו קריטריונים להקצאה ולהשתתפות באחזקת מכשיר טלפון נייד לעובדי הרשות. לא נקבעה תקרת השתתפות מקסימאלית של הרשות בעלות השימוש במכשיר. על הרשות להסתייע בסעיף 4.4.4. ב' באוגדן תנאי שירות בנושא.	תוקן חלקית

תוקן חלקית	תאורת הרחובות ביישוב במצב לא מניח את הדעת, אזורים ללא תאורת רחובות, חלק מגופי התאורה מיושנים ולא חסכוניים. אין בעירייה עובד בעל מקצוע בתחום החשמל. אין פיקוח מניח את הדעת על הקבלן המתחזק תאורת רחובות.	5
------------	---	---

שונות

מס'	תיאור הליקוי	מצב הליקוי
1	לא הוכנה מערכת נהלי עבודה סדורה וכתובה בן העירייה לתאגיד המים מעיינות המשולש.	לא תוקן
2	לא הוסדרה מערכת ההתחשבות בין העירייה לתאגיד המים.	תוקן חלקית
3	לא קיימים ברשות נהלים, הנחיות בנושא טיפול הרשות במשמעת של העובדים.	לא תוקן
4	לא קיימת ברשות ועדת בירור משמעת.	לא תוקן
5	לא מונה תובע לצורך הגשת תובענות לבית הדין למשמעת.	לא תוקן
6	ישיבות מועצת העיר אינן מוקלטות	תוקן חלקית
7	העירייה לא קיימה את הוראות החוק (תיקון פקודת העיריות (מס' 75), התשס"א – 2001) בדבר דיווח על איכות המים בכך שלא פרסמה לתושבים דוח על איכות המים.	לא תוקן
8	מועצת העיר לא מינתה ועדה למיגור האלימות (סעיף 149יב בפקודת העיריות-חוק לתיקון פקודת העיריות מס' 122).	לא תוקן
9	העירייה אינה מקצה את המשאבים הנדרשים להנגשת המרחב הציבורי ואת מוסדות הרשות לאנשים עם מוגבלויות	תוקן חלקית
10	הרשות אינה גובה את אגרות והיטלי הפיתוח מתושבים כתנאי לקבלת היתר בניה כפי שמאפשר חוק התכנון והבנייה, מה שגורם לכך שאזורים שלמים ברחבי היישוב חיים ללא כבישים סלולים ונוסעים בדרכי עפר!	תוקן חלקית
11	העירייה לא הכינה ואישרה מבנה ארגוני עדכני.	תוקן חלקית

גביה :

מס'	תיאור הליקוי	מצב ליקוי
1	שיעור הגביה ברשות נמוך ומשפיע לרעה על מצבה הכספי של הרשות.	תוקן חלקית
2	ועדת ההנחות קבעה הנחות ללא חוות דעת בכתב של הגזבר ושל מנהל מחלקת הרווחה.	תוקן חלקית
3	החלטות ועדת ההנחות אינן מונחות על שולחן מליאת המועצה.	לא תוקן
4	המועצה לא מחקה חובות אבודים, לא קיימה דיון באשר לטיפול בחובות אבודים.	תוקן חלקית
5	חוב התושבים למועצה בגין מיסים, מים, היטלים ואגרות עולה על 155 מיליון ₪.	לא תוקן
6	המועצה אינה נוקטת בכל האמצעים החוקיים העומדים לרשותה לגביית החובות מחייבים.	תוקן חלקית
7	המועצה אינה נוהגת לסמן חובות מסופקים במערך הגבייה.	לא תוקן
8	לא ננקטו צעדים כולל צעדים של הפסקת כהונה של חברי מועצה שחייבים בחוב סופי.	תוקן חלקית

מיצוי תקציבים בפרויקטים :

מס'	תיאור הליקוי	מצב ליקוי
1	העירייה לא יצאה למכרז ולא קידמה את מימוש התקציבים והבנייה בתב"ר מס' 564, עיצוב חזית ביה"ס אבן רשד, למרות שההרשאה התקציבית בסכנת ביטול על ידי המשרד הממשלתי המממן ועבר זמן רב מיום קבלת ההרשאה	לא תוקן

קצין בטיחות במוסדות חינוך :

מס'	תיאור הליקוי	מצב ליקוי
1	לא מונה קב"ט רשותי בעירייה, הקב"ט שכיהן נפטר ועד מועד הביקורת לא מאוישת משרת הקב"ט ולא מונה מ.מ במקומו	תוקן
2	לתפקיד קב"ט מוסדות חינוך בעירייה מונה האחראי על בטיחות ונגישות במחלקת ההנדסה שפנה להנהלה מספר פעמים להוריד ממנו תפקיד קב"ט מוס"ח, הוא קבל את התפקיד מחוסר ברירה, מכיוון שלא אוישה משרת קב"ט מוסדות חינוך.	תוקן
3	נדרש להגדיר את תחומי האחריות ותהליכי העבודה, הגדרת תפקידים בנושא תיקון הליקויים בצורה ברורה בנוהל פנימי כתוב.	לא תוקן
4	לא נמצא ברשות קב"ט במוסדות חינוך תיעוד לטופסי מינוי רכזי הביטחון בבתי הספר (שנדרשים להיות בחתימתו) ואף לא תיעוד לכתבי המינוי, כנדרש בחוזר מנכ"ל משרד החינוך.	לא תוקן
5	לא נמסר ע"י קב"ט מוסדות חינוך נתונים לגבי רכזי הביטחון בבתי הספר, אם עברו את ההכשרה הנדרשת, הכשרה בסיסית לתפקידים כ"רכזי ביטחון, "לפי הוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך.	לא תוקן
6	לא נמצא תיעוד לביצוע ביקורות במוסדות החינוך במועצה ומילוי הדוח הייעודי, כנדרש בנוהל משרד החינוך.	לא תוקן
7	לא נמסר לביקורת ביצוע ביקורת מתוכננת ומתואמת בכל אחד מגני הילדים שבתחום אחריותו, כך לא יאוחר מסוף חודש דצמבר של אותה שנה. לביקורת לא נמסר תיעוד ממצאי הביקורות באמצעות הוצאת סיכום כתוב לעב"ט ביה"ס או לגנת, שיתויק גם בתיק המוסד במשרד הקב"ט, כנדרש בנוהל.	לא תוקן
8	- לא נמצא חוברת נהלים מרוכזת ומאושרת ע"י העירייה במחלקת ביטחון ובטיחות - לא נמצאו נהלים מפרסמים ומופצים באתר העיריה במחלקות הרלוונטיות. - לא קיים נוהל שמסדיר את פעילות כל הגורמים המטפלים בנושא הבטיחות במוסדות חינוך, כולל אחראי תחזוקת מוסדות חינוך, קב"ט המועצה, קב"ט מוסדות חינוך, מחלקת תחזוקה, אבות בית, המוקד העירוני, ועוד.	לא תוקן
9	לא הושלמו חוברות מבדקי הבטיחות שהתקבלו מקב"ט מוסדות חינוך לשנת הלימודים תשפ"ב, אשר שימשו בסיס לביצוע תיקון ליקויים והעברת דיווחים למשרד החינוך, חסרים דוחות עבור 37 מוסדות חינוך (27 גני ילדים	לא תוקן

	ו 10 בתי ספר) . משמעות הדבר, כי עבור 38 מוסדות חינוך ביישוב לא התקבל מבדק סקר בטיחות כפי הנדרש .	
לא תוקן	לא נמסר לביקורת טפסי דיווח חודשיים שהיו אמורים להתקבל מרכזי הביטחון בכלל בתי הספר, כנדרש בחוזר מנכ"ל.	10
לא תוקן	חלק מגני ילדים ובתי ספר לא הותקנו לחצני מצוקה	11

בטיחות במוסדות חינוך :

מס'	תיאור הליקוי	מצב ליקוי
1.	הצבת מראות מזכוכית שבירה במקומות נגישים.	לא תוקן
2.	מטבח לא מופרד מחדר הלימוד, ומשמש להכנת אוכל.	לא תוקן
3.	ארגז חול לא תקין – ללא פינות מעוגלות ומסגרת שלמה עם נזקים. עם חול לא נקי בארגז	לא תוקן
4.	המוצג ומיקומו מפגע בטיחותי עם פינות חדות, בליטות חדות וזוויות חדות.	לא תוקן
5.	גדר רשת לא תקינה , צריכה להיות מתיל מגולוון או מצופה חומר פלסטי. רוחב משבצות הרשת יהיה 5 ס"מ לכל היותר, כדי למנוע אפשרות טיפוס. הקצה התחתון של הרשת ישוקע בקרקע, ויחובר אל בסיס בטון או בפרופיל אופקי סמוך לקרקע. הקצה העליון לא יהיה חופשי, כי-אם יחוזק בפרופיל ברזל אופקי. לא תהיה רשת מפותלת כגדר.	לא תוקן
6.	מעקה לא תקין עם מרווח בין האלמנטים העולה על 10 ס"מ , במעקים המכילים אלמנטים אנכיים, המרווח בין האלמנטים האלה לא יעלה על 10 ס"מ (למניעת הילכדות ראש או חלק גוף אחר).	לא תוקן
7.	שיטת אחסון החפצים מסכנת תלמידים , תכולת המחסן תאוחסן על מדפים, החפצים הכבדים למטה והקלים למעלה.	לא תוקן
8.	שולחנות לא תקינות בכיתות עם פינות חדות ומחומר שביר , שולחנות ופרטי ריהוט אחרים יהיו בעלי פינות מעוגלות. עשויים מחומר לא שביר	לא תוקן
9.	מעקה לא שלם המסכן עליית התלמידים במדרגות , המעקה ומסעדי-היד ייבנו ברציפות וללא הפסקה לאורך כל מהלך המדרגות.	לא תוקן
10.	ריצוף לא עומד בתקן, מועד להחלקה בשירותי התלמידים , הריצוף לא יהיה מועד להחלקה, במיוחד במקומות שרבה בהם הרטיבות, כמו שירותים, מטבח וכד'.	לא תוקן
11.	במסדרון יש אלמנטים של המבנה, לרבות צנרות שונות, בגובה של 2 מ' מפני הרצפה . המסדרון יהיה פנוי מחדירת אלמנטים של המבנה	לא תוקן
12.	ציוד הכיבוי ומטפי הכיבוי לא שלמים, תקינותם ומקומם לא בהתאם להוראת מכר 523, ולא נבדקו פעם בשנה לכל הפחות . בכל מוסד חינוכי ימצא מערכות גילוי וכיבוי אש בהתאם לדרישות מכ"ר 523	לא תוקן
13.	מתקני כדורסל לא יציבים עם סימני פגיעה	לא תוקן
14.	כימיקלים מאוחסנים בארון המטבח ונגישים לתלמידים , הכימיקלים יאוחסנו במחסן נפרד, בארונות מתאימים לקבוצת סיכון של חומרים זהה, שיהיה מאוורר היטב, הן בחלקו התחתון והן בחלקו העליון.	לא תוקן

לא תוקן	15	אביזרי החשמל אינם שלמים ואינם מקובעים במקומם , כל אביזרי החשמל יהיו שלמים ומקובעים במקומם.
לא תוקן	16	יש מרווחים לא תקינים בין המבנה לבין הקרקע , המרווח שבין המבנה לבין הקרקע ייאתם מסביב לקירות.
לא תוקן	17	המבנה לא מוצב על בסיס מגובה מהקרקע , המבנה יוצב על בסיס מוגבה מהקרקע. גובהו המרבי יהיה 60 ס"מ.
לא תוקן	18	לחלק מהדלתות אין הגנה מפני פגיעה באצבעות , כל הדלתות יספקו הגנה מפני פגיעה באצבעות. ההגנה תכלול את שלושת המרכיבים האלה: א. מגן אצבעות גמיש שיכסה את הרווח שבין המזוזה לבין אגף הדלת בשני צדי הצירים (כאשר הדלת צמודה לקיר במצב פתוח, וזווית הפתיחה אינה עולה על 100°, אפשר לוותר על מגן אצבעות בצד החיצוני של הצירים. ב. רכיב להאטת האגף שיכלול את אחד המנגנונים האלה: מחזיר שמן הידראולי לדלת, גלגל להאטת תנועת אגף הדלת בזמן תנועתה או בולם במשקוף המאט את תנועת האגף לקראת סוף סגירתה. ג. תפס (מעצור דלת) התופס את אגף הדלת בסוף תנועת הפתיחה שלו ומצמיד אותה לקיר (רצוי שהתפס לא ימוקם על הרצפה. ד. במקלט ובמרחב מוגן יש להתקין מגן אצבעות ואלמנט קיבוע שיותאם לדלת. ה. בדלתות קלות של שירותים נדרשת הגנה מתאימה.
לא תוקן	19	פני המישור העליון של מדרגות חיצוניות ושל רמפות לא מחוספסים ומסוכנים להחלקה , צריך שיהיו מחוספסים, ויותקנו מחומרים ובשיטות שימנעו סכנת החלקה.
לא תוקן	20	אין מעקים יציבים בגובה בין מפלסים העולה על 50 ס"מ ועד 2.5 מ , גובה כזה מחייב התקנת מעקה יציב. בגובה 1.10 מטר לפחות. כשהפרש מפלסים מעל 2.5 מטר גובה המעקה 1.20 מטר לפחות לא תהיה אפשרות טיפוס על סלעים. במקומות שקיימים מפלסים מסלעים נדרש התקנת מעקה, גידור או כל פתרון הנדסי אחר.
לא תוקן	21	בחצר יש מקומות מסתור המקשים על הבקרה ועל השליטה.
לא תוקן	22	מתקנים והתקנים בחצר עלולים לסכן את הילדים , יגודרו באופן שימנע גישה אליהם או טיפוס עליהם, הדרך תהיה פנויה ממכשולים.
לא תוקן	23	אין ניקוזים מתאימים , לא יהיו מקומות ללא ניקוז מתאים שיאפשרו שלוליות ומים עומדים.
לא תוקן	24	כיסוי חצרות מכיל חומרים העלולים לפגוע ולהזיק כאבנים חדות, אבק וכיו"ב.
לא תוקן	25	החצר לא נקייה ממפגעי בטיחות קבועים או זמניים, עם בליטות או שקעים, שיש בה מכשולים או פסולת כלשהיא.
לא תוקן	26	חלק מחלונות החוץ של חדרי הלימוד בגובה סף החלון פחות מ 1.5 מ' ולא הותקנו התקנים ל"הגבהת הסף או הגבלת פתיחת החלון, המרווח הנוצר שלא יעלה על 10 ס"מ.
לא תוקן	27	תאי ביקורת, בריכות הסתעפות, מגופים, צנרת וכד' מותקנים נמוך מפני הקרקע , התקנתם צריכה להיות בגובה פני הקרקע בלבד.
לא תוקן	28	חומרי הניקוי לא באריזתם המקורית, מאוחסנים במבנה, ובמקום לא נעול ולא מאוורר.
לא תוקן	29	תקעים (שקעים) לא תקינים ומהווים סכנה על התלמידים , כל בתי התקע (שקעים), מפסקים ונקודות מאור מתחת לגובה של 1.80 מ' יהיו מוגנים ויותקן בהם תריס מגן פנימי או מכסה.
לא תוקן	30	יש מפגעי תשתית בבניין ובכיתות ובפרט סדקים במבנה, רצפות שקועות, סימני רפיון (כגון "בטן") בתקרות תלויות ומפגעי תשתית אחרים.
לא תוקן	31	מצנני מים חופשיים ללא קיבוע לקירות מהווים סכנת התהפכות .

לא תוקן	32	התקנת שער לא תקינה, אין המרווח התקין משני צידי השער לפחות 4 ס"מ בכל מצב של השער (פתוח או סגור).
לא תוקן	33	גדר רשת לא מתיל מגולוון או מצופה חומר פלסטי. רוחב משבצות הרשת אינו 5 ס"מ לכל היותר, כדי למנוע אפשרות טיפוס. הקצה התחתון של הרשת אינו משוקע בקרקע, ואינו מחובר אל בסיס בטון או בפרופיל אופקי סמוך לקרקע.

הבסיס החוקי לעבודת מבקר הרשות

מבוא כללי

1. תפקידו של מבקר העירייה

הקפדה על תפקוד נאות של עובדי הציבור, בכל ארגון המספק שירותים לציבור, היא מסימני ההיכר של חברה תקינה. ההקפדה וההשגחה על שימוש נאות בכספים, על יחס הוגן לציבור ועל ניקיון כפיים, חייבים להיעשות באופן קבוע וללא ליאות ותוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון.

בשנת 1971 - תשל"א - קיבלה הכנסת חוק פקודת העיריות, בו נקבעה חובה למנות מבקר בערים שמספר תושביהן מעל 30,000. בשנת 1990 נקבעה בפקודת העיריות, כי החובה למנות מבקר עירייה חלה על כל העיריות.

בשנת 1997 הרחיב שר הפנים, בתקנות, את חובת מינוי מבקר פנימי גם למועצות המקומיות.

בשנת 2007 התקבל תיקון פקודת המועצות המקומיות (מס' 47) שביטל חלקית את סעיף 145 לצו המועצות המקומיות והחיל הוראות מפקודת העיריות על מבקרים פנימיים במועצות מקומיות, ולראשונה גם על מועצות אזוריות.

תפקידו של מבקר העירייה, סמכויותיו ודרכי עבודתו נקבעו בפקודת העיריות עיקרי החוק והסברים מובאים בהמשך. עיקרן של הוראות נועדו להקנות למבקר העירייה מעמד עצמאי, ע"מ להבטיח ביקורת יעילה, אפקטיבית בלתי תלויה.

2. פרסום ממצאים

סעיף 170ג(ו) לפקודת העיריות קובע:

"לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו לעירייה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העיריה, ואולם מבקר העיריה או ראש העיריה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור".

סעיף 334א לפקודת העיריות קובע:

"המפרסם דו"ח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג(ו) או תנאי

בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו — מאסר שנה"

רק ממצאי ביקורת שעברו בדיקה ממצה, תוך הצגתם בפני האנשים הנוגעים לנושא וקבלת התייחסותם - ורק לאחר שממצאים אלו נבחנו ביסודיות על רקע מערכת שלמה של נתונים- ורק לאחר שנוספו הסברים והערות הביקורת, ראוי לדוח הביקורת שיפורסם. כל פרסום אחר עלול לכלול עובדות לא מדויקות או חלקיות, ועקב כך עלול להיגרם עוול לעובדי העירייה או אנשים הקשורים עמה בקשרי עבודה.

3. מועד קיום הביקורת

אחת השאלות המרכזיות בהן מתחבטת הביקורת היא השאלה בדבר מועד עריכת הבדיקות על מנת לעשות את הביקורת יעילה ומועילה, מאמין מבקר העירייה, כי על הביקורת לקרב את בדיקותיה למועד העשייה, ככל האפשר, וברוח זו פועלת הביקורת.

ישנם מצבים בהם בודקת הביקורת פעולה מתמשכת. במקרים כאלה, אם מתגלים לביקורת פגמים בביצוע הפעולה, היא מתריעה על הפגמים במועד סמוך לגילויים למבוקרים ולנוגעים בדבר ע"מ לתקנם ואינה ממתינה עד לסיום תהליך הבדיקה כולו.

4. תוכניות עבודה

4.1 כללי

אחד המאפיינים של תכנון עבודת הביקורת הוא הקושי לקבוע בדייקנות את היקף העבודה, פעמים, במהלך ביקורת בנושא מסוים מתברר, כי יש להמשיך ולהעמיק כדי להגיע לשורש הפגם ולגלות אותו במלוא היקפו, על מנת להשיב על השאלות הבאות:



4.2 הוראות החוק

פקודת העיריות קובעת, כי מבקר העירייה:

יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת.

על פי שיקול דעתו של המבקר	1
---------------------------	---

2	על פי דרישת ראש העיריה לבקר ענין פלוני
3	על פי דרישת הועדה לענייני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.

עוד נקבע כי :

המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו. הביקורת תענה, בהתאם למשאבים העומדים לרשותה, לכל דרישה של ראש העירייה לבדוק כל עניין, וכן עד 2 דרישות של ועדת הביקורת וכך נהג בכל פנייה של מליאת העירייה, של חבריה ושל מזכיר וגזבר העירייה.

4.3 סקר סיכונים

כדי להבטיח שתוכנית העבודה השנתית תכסה את כל הפעולות/נושאים המהותיים, נדרש מבקר העירייה לערוך סקר סיכונים.

סקר סיכונים הנו שם כולל לבדיקות שיטתיות שתכליתן לחשוף ולהעריך את יעילות מערך הבקורת בארגון. תהליכים בעלי חשיבות מטריאלית מחד ומערך בקרות לא אפקטיבי מאידך יצביעו על רמת סיכון גבוה. מבקר העירייה, בהתחשב במשאבים העומדים לרשותו יפעל לערוך ביקורת, ככל שניתן, ע"פ תוצאות סקר הסיכונים.

המבקרים הפנימיים חייבים, מכוח התקנים המקצועיים, לבנות את תוכנית עבודתם בהתאם לממצאי סקר סיכונים. יצוין, כי במאי 2004 פרסם משרד הפנים חוזר, זאת בעקבות ממצאים שהעלה בנושא מבקר המדינה בשנת 2002 ובו הוא קובע כי מבקרים פנימיים נדרשים לערוך סקר סיכונים.

עיקרי הוראות החוק על-פיהם פועל מבקר העירייה

מינוי מבקר העירייה

סעיף 167 (ב) לפקודת העיריות מחייב מינוי מבקר העירייה: (א) המועצה, בהחלטה רוב חבריה, תמנה מבקר במשרה מלאה" ..

תפקידי המבקר

סעיף 170א לפקודת העיריות, מגדיר תפקידי המבקר כדלקמן :

ואלה תפקידי המבקר :

1. לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה,

תשכ"ה-1965 נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר

המידות ועקרונות היעילות והחסכון.

2. לבדוק את פעולות עובדי העיריה .

3. לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון.

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

גופים מבוקרים

סעיף 170 ב מגדיר את הגופים המבוקרים כדלקמן :

הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העיריה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העיריה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינני הנהלתם. למי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".

עפ"י הוראה זו, גוף מוגדר כ"גוף עירוני מבוקר" אם מתקיים בו לפחות אחד מ- 2 תנאים :

(1) העירייה משתתפת בתקציבו בהיקף המהווה עשירית או יותר מתקציבו השנתי.

(2) העירייה משתתפת במינני הנהלתו.

תוכניות עבודה

סעיף 170א(ג) בפקודת העיריות מתייחס לקביעת תוכנית העבודה של המבקר כדלקמן :

יקבע המבקר את תוכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת.

1	על פי שיקול דעתו של המבקר
2	על פי דרישת ראש העיריה לבקר ענין פלוני
3	על פי דרישת הועדה לענייני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.

הוראה זו, הדנה בדרכי קביעת תוכנית עבודת המבקר, מבוססת על העיקרון של עצמאות המבקר ואי-תלותו בבואו לבקר נושא שהוא החליט לבדוק.

דרכי עבודת המבקר

עצמאותו של מבקר העירייה בקביעת דרכי עבודתו נקבעה בשלושה מישורים :

קביעת דרכי עבודה

סעיף 170א(ד) לפקודת העיריות קובע כדלקמן :

(ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.

הכנת התקציב והתקן

בסעיף 170 ה' לפקודת העיריות נקבע :

מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מדי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה. היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.

הוראות אלו שונות מההוראות החלות על שאר יחידות העירייה.

מינוי עובדי לשכת מבקר העירייה וכפיפותם :

בסעיף 170 ה-1 לפקודת העיריות נקבע :

(ה) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העירייה אלא אם כן התקיימו בו הוראות סעיף 1(ג167) (1) עד 4).

(ה) על אף הוראות סעיף קטן (ה), 1 רשאי ראש העירייה, בהסכמת מבקר העירייה, לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו התנאי האמור בסעיף 1(ג167) (4) אם רכש ניסיון במשך שבע שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992.

(ו) עובדי לשכת מבקר העירייה דינם כשאר עובדי העירייה, ואולם הם יקבלו

הוראות מקצועיות ממבקר העירייה בלבד.

(ז) לא יופסק שירותו של עובד אצל מבקר העירייה, שלא בהסכמתו של מבקר

העירייה, אלא בכפוף להוראות סעיף 171א(1).

הסמכויות לביצוע התפקיד

בסעיף 170ב לפקודת העיריות נקבע כדלקמן :

המצאת מסמכים ומסירת מידע.

(א) ראש העירייה וסגניו, חברי העירייה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל

מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.

(ב) למבקר העירייה או עובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר.

הוראה זו מחייבת את כל עובדי העירייה ואת כל עובדי הגופים המבוקרים להמציא למבקר העירייה את כל המסמכים והמידע שבידיהם.

סעיף 170ב לפקודת העיריות נקבע כדלקמן :

ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מוועדותיה או כל ועדה מוועדותיו של גוף עירוני מבוקר ; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

ההוראה קובעת חובה להזמין את המבקר לישיבות, אך אין חובה על המבקר להשתתף בכל הישיבות אליהן הוא מוזמן.

מילות המפתח הן : "החובה להזמין" ו"הזכות להיות נוכח" והן המילים "לצורך ביצוע תפקידו" כלומר, נוכחותו של המבקר היא לצורך ביצוע תפקידו.

פעמים קיימת אי הבנה וישנם אנשים הסבורים שנוכחותו של מבקר העירייה בישיבות היא על מנת להשגיח שפעולת הוועדה תיעשה כהלכה ולסייע להתנהלותה של הוועדה ואם השתתף בישיבה ולא אמר דבר ולא התריע על פגמים, משמע שהדבר אושר על ידיו. אך לא כך הדבר.

מטרת נוכחותו של מבקר העירייה, או נציגו, בישיבות העירייה או ועדה מוועדותיה היא למטרת הביקורת; יעילות הביקורת מותנית בידעה מעמיקה ועדכנית, ככל האפשר, של פעולות העירייה על כל ענפיה המרובים. חלק חשוב מאוד מכלל פעולות אלן, כלומר- קביעת מדיניות, קבלת החלטות חשובות והקצאת משאבים- מתבצע בישיבת מועצת העירייה, בהנהלתה ובוועדות. מבקר העירייה משתתף בישיבות אלו כדי להיות מעודכן ולעמוד מקרוב על פעולת העירייה.

מינוי ועדה לענייני הביקורת

סעיף 149 ג' לפקודת העיריות קובע כדלקמן :

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

מספר חברי הועדה לא יעלה על שבעה; הרכב הועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסיעתי של המועצה; ראש העיריה, סגניו וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה לענייני ביקורת.

ג) (1) יושב ראש הועדה לענייני ביקורת יהיה, בכפוף להוראות פסקה (2) מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר; לעניין סעיף זה יראו את יושב ראש הועדה לענייני ביקורת כשייך לאופוזיציה אם התקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה:

(א) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העיריה;

(ב) לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה;

(ג) מסיעתו לא מונו סגנים לראש העיריה;

(ד) סיעתו אינה קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העיריה או לניהול העיריה.

(2) היו הסיעות כולן מיוצגות בוועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אחת בלבד, יהיה ראש הועדה לענייני ביקורת מי שהתקיימו בו לפחות כל אלה:

(א) הוא אינו חבר בוועדת ההנהלה;

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

(ג) הוא אינו מכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר;

(ד) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העיריה, אם יש במועצה יותר

מסיעה אחת.

122 א תפקידי ועדת הביקורת

אלה תפקידי ועדת הביקורת:

1. לדון בכל דו"ח ביקורת של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על העירייה

2. לדון בכל דו"ח של משרד הפנים על העירייה ובכל דו"ח של מבקר העירייה

3. לדון בכל דו"ח אחר על העירייה שהוגש לפי כל דין

4. לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת

ועדת הביקורת תגיש לעירייה את סיכומיה והצעותיה.

לוועדה אין סמכות להתערב בדרכי עבודתו של המבקר או בקביעת תוכניות העבודה, למעט הסמכות להמליץ על נושא לביקורת (כאמור בסעיף 4 לעיל)

שמירה על סודיות

חלק מדרכי העבודה של המבקר מחייב העברת מידע על ממצאי הביקורת.

בעניין זה חלים על המבקר ועובדיו כללים, חלקם הוראות חוק וחלקם כללים מקצועיים-

1. בסעיף 170ב לפקודת העיריות: (ג) לגבי מידע החסוי על-פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.

(ד) עובדו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה.

2. סעיף 170ג(ו) לפקודת העיריות קובע: (ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים

בסעיף זה או חלק ממנו או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו לעירייה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור.

הוראות אלו מטילות חובת שמירת סודיות על עובדי הביקורת. וכן אוסרים הם על כל אדם פרסום של ממצאי ביקורת, שלא בהתאם לחוק.

לענין שמירת הסודיות: יש להבחין היטב בין פרסום לציבור, שלגביו ישנן הוראות ברורות בחוק כיצד לנהוג, לבין העברה מן המבקר לאנשים בתוך העירייה לרבות חברי העירייה, שהעובדות נתבררו לביקורת הן רלוונטיות לעבודתם.

אחת הדרכים היותר מועילות לעבודת הביקורת, בתפקידה כמי שמסייעת לעירייה לפעול כדין תוך שמירת טוהר מידות ועקרונות היעילות והחיסכון, היא להעביר לידיעת כל הנוגעים בדבר, את מלוא ממצאי הביקורת כדי שיהוו בסיס להתייחסות ולתיקון הליקויים. מדיניות הביקורת היא, אפוא, להעביר לעובדי העירייה - וכן לחברי העירייה, בנושאים בהם הם ממלאים פונקציה אדמיניסטרטיבית עפ"י דין - את המידע שהוברר לביקורת והוא רלוונטי לעבודתם. העובדים וחברי העירייה מחויבים בשמירת סודיות הממצאים.

כללים מקצועיים של עבודת הביקורת קובעים, כי כל מידע שעלה במהלך הבדיקה, יש לבררו ולאמתו תחילה אך ורק עם עובדי הגוף המבוקר הנוגעים בדבר ולא עם אף אחד אחר, על מנת שאלו יוכלו להתייחס אל הממצאים, להצביע על טעות בהם או להסבירם. כל זאת על מנת להבטיח שלא תיגרם, חלילה, תקלה במהלך הביקורת ועובדה מוטעית או בלתי מדויקת תפורסם ואפילו לא כטיוטא.

דיווח

סעיף 170ג לפקודת העיריות מגדיר את סדרי דיווח של ממצאי ביקורת כלהלן:

(א) המבקר יגיש לראש העירייה דוח על ממצאי הביקורת שערך;

הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ- 1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח; בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב].

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

(ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי העירייה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(ד) הועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש לעירייה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חדשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הועדה בדוח המבקר ותגיש לעירייה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לוועדה; בטרם תשלים הועדה את סיכומיה והצעותיה ראשית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי

(ה) (1) תוך חודשיים מן היום שהגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים העירייה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור;

(2) לא הגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי העירייה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד) או לא המציא ראש העיריה לכל חברי העירייה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי העירייה והעירייה תדון בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העיריה.

העיקרון הנמצא בבסיס הוא עקרון הפומביות כך שבסוף תהליך הדיווח מובא הדו"ח לידיעת הציבור ע"י הנחתו על שולחן מועצת העירייה והדיון הפומבי בו. וזו גם אחת מבעיות יסוד המובנות (אינהרנטיות) בעבודת הביקורת הפנימית בעירייה, איתן צריך להתמודד מבקר העירייה המבקש לשמור על יעילותה של הביקורת ויחד עם זה גם על אמינותו.

עקרון נוסף המבטיח את פומביות הציבור נקבע בתיקון 47 לפיו המבקר חייב להעביר את הדוח למליאת העירייה כאשר ראש העירייה או ועדת הביקורת לא סיימו לדון בדוח במסגרת הזמן שנקבעה. דהיינו פומביות הדוח, אינה תלויה עוד בגורם כל שהוא.