



לכבוד
מר אלי דוקורסקי
ראש העיר

אדון נכבד

הנדון: דו"ח ביקורת לשנת 2014

הריני מתכבד להגיש לך דו"ח ביקורת לשנת 2014 בהתאם להוראות סעיף 170 ג' לפקודת העיריות. עותקים מהדו"ח מועברים גם לחברי הועדה לענייני ביקורת.

דו"ח זה מהווה ריכוז דוחות ביניים, שהועברו במהלך השנה אל הגורמים "המבוקרים" על מנת שיעשו לתיקון הליקויים.

דו"ח זה עוסק בין היתר בנושאים ביקורת בנושא **מכרזי זוטא, הטיפול בפסולת ומיחזור אבטחת מיזע במערכות המיזע** שנבדקו על ידי על פי תוכנית העבודה השנתית שאושרה ע"י הועדת לענייני ביקורת. בנוסף בוצעה ביקורת לאימות תיקון ליקויים בנושא **פיצול זירות, המחלקה הווטרינרית העירונית וסגירת בית העלמין "צור שלום"**.

במעמד זה הנני מודה למחלקות המבוקרות על שיתוף הפעולה הנדרש לעבודת הביקורת. הביקורת מספקת הערכה בלתי תלויה על הפעילות בעירייה בהתאם לנהלים שנקבעו ואינה מתמקדת רק בהתרעה ובחשיפת ליקויים. מתפקידה לפעול כדי שהליקויים שהדו"ח מצביע עליהם יתוקנו. גיבוש המלצות והמעקב אחר התיקונים מהווה חלק בלתי נפרד מעבודת הביקורת. דו"ח הביקורת הוכן ע"י מבקר העירייה מר אייל לוי.

חשוב לפעול גם ליישום המלצות הביקורת ותיקון הליקויים שהתגלו בדוחות הקודמים ובדוחות שפורסמו ע"י הגופים החיצוניים (משרד הפנים, מבקר המדינה וכד'). אימוץ המלצות הביקורת והמעקב אחר יישומן עשויים להיות לעזר רב לעבודת העירייה, ייעול המערכת ואיכות השירות הניתן לתושבים.

בברכה
אייל לוי
מבקר העירייה
וממונה על תלונות הציבור

תוכן העניינים

3	נתונים כלליים על קריית ביאליק
	<u>פרק א'</u>
5	ביקורת בנושא מכרזי זוטא
56	ביקורת בנושא הטיפול בפסולת ומיחזור
96	ביקורת בנושא אבטחת מידע במערכות המידע
150	תלונות התושבים
	<u>פרק ב'</u>
174	מעקב אחר טיפול תיקון ליקויים
	<u>פרק ג'</u>
183	חוקים ותקנות

נתונים כלליים על קריית ביאליק ליום 31/12/2014

1. **מעמד מוניציפאלי ושטח השיפוט**

קריית ביאליק מוכרת כעיר בישראל ושטח השיפוט שלה כ- 7,600 דונם.
העיר קריית ביאליק שוכנת בין עכו לחיפה וגבולותיה:
• בצפון – נחל הנעמן והמועצה האזורית מטה אשר.
• בדרום – חיפה.
• במזרח – כפר ביאליק והמועצה האזורית זבולון ותעלה 42.
במהלך שנת 2013 נוספו לקריית ביאליק כ- 400 דונם (אדמות כפר ביאליק).
2. **שמות הישובים בתחום השיפוט**

קריית ביאליק בלבד.
3. **מספר התושבים ומספר בתי אב**

מספר תושבי העיר הינו 44,285 נפש, לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
הדרוג הסוציו אקונומי – 6.
מספר חייבי ארנונה (כולל עסקים) – 17,907.
מספר בתי האב חייבי ארנונה הינו 15,386.
4. **שם ראש העירייה ומועד תחילת כהונתו**

ראש העירייה הנבחר הינו מר אלי דוקורסקי והוא החל את כהונתו ביום 2/12/2008 וזכה שוב בבחירות שהתקיימו ביום 22/10/2013.
5. **מספר הסגנים לראש העירייה, בשכר ובתואר**

בעירייה שלושה סגנים לראש העירייה, שניים מהם מכהנים ללא שכר ואחד מכהן בשכר.
מר יוסי אזריאל משמש גם כמ"מ ראש העירייה, מר עמירם מסס ומר ניומה רצ'בסקי משמשים כסגני ראש העירייה.
6. **מספר חברי מועצת העיר**

מועצת העיר מונה 15 חברים.

מוסדות חינוך

להלן ריכוז נתונים על מערך מוסדות החינוך בעירייה ליום 31/12/2014 :

<u>מספר התלמידים</u>	<u>מספר הכיתות</u>	<u>מספר המוסדות</u>	<u>סוג המוסד</u>
1,284	44	44	גני חובה וטרום חובה
2,641	101	7	בתי ספר יסודיים
1,197	41	2	חטיבות ביניים
996	42	1	חטיבות עליונות
179	10	1	טכנאים והנדסיים
33	1	1	קידום נוער
6,330	239	56	<u>סה"כ</u>



**ביקורת בנושא
מכרזי זוטא
בעיריית קריית ביאליק
לשנים 2011 - 2013**

ביקורת בנושא מכרזי זוטא

תקציר מנהלים

להלן עיקרי ממצאים, מסקנות והמלצות מדו"ח ביקורת שנערך בעיריית קריית ביאליק בנושא מכרזי זוטא בעיריית קריית ביאליק.

* לשם קבלת החלטות רצוי לעיין בדו"ח המלא.

רקע כללי

מכרז זוטא הוא אחד הכלים שניתנו לרשות מקומית להתקשרות עם נותני שירות. ייחודו בכך שהוא נותן לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית, המאפשרת לה להתקשר עם נותני שירות בחוזים בעלי היקף כספי ניכר (מאות אלפי שקלים) בלא לקיים מכרז פומבי. הביקורת העלתה ליקויים בהליך ההכנה והביצוע של מכרזי הזוטא. עם זאת, יצוין כי העירייה התחייבה לתקן את הליקויים העיקריים שהעלתה הביקורת וחלק מהערות הביקורת אף תוקנו במהלכה.

1. מבנה ארגוני (פרק 1)

1.1. יחידת המכרזים מהווה חלק אינטגרלי מהמבנה הארגוני של אגף ההנדסה. האחראית על היחידה אינה מוגדרת כאחראית ולפיכך הביקורת ממליצה לעגן את תפקיד האחראית בצורה רשמית.

2. ניהול ספר הספקים ורישום בו (פרק 2)

2.1. רישום של נותני שירות בספר הספקים - הביקורת מציינת כי עיריית קריית ביאליק פרסמה מאגר ספקים וקבלנים להשתתפות במכרזי זוטא בשנת 2011 ו-2013, אולם לא פרסמה ספר ספקים בשנת 2012 כנדרש.

2.2. מאחר ולא פורסם ספר ספקים בשנת 2012, השתמשה העירייה בשמות הספקים שהופיעו בספר משנת 2011 וזאת ללא פרסום מחדש של הספר. הביקורת מעירה כי העירייה פעלה בניגוד לתקנות המכרזים מאחר ובשנת 2012 נערכו 6 מכרזי זוטא.

2.3. לדעת הביקורת, מן הראוי שספר הספקים יכלול, בנושאים הטעונים רישוי, רק נותני שירות בעלי רישיון תקף, כך שניתן יהיה להסתמך עליו בעת הוצאת מכרז זוטא.

3. ועדת המכרזים (פרק 3)

הביקורת מציינת כי העירייה הגישה למועצת העיר ולמבקר מדי שנה בשנה דיווח כנדרש בתקנות המכרזים.

4. אמות מידה לבחירת נותני השירות מספר הספקים (פרק 4)

מאחר ובעיריית קריית ביאליק קיימת רשימת ספקים לצורכי עריכת מכרזי זוטא, הרשימה מופצת לעיון חברי המועצה פעם בשנה. העירייה מפרסמת בעיתונות ובאתר העירוני את רשימת הספקים וכן בקשה לעיתונות לכל מי שמעוניין להיות חלק מאותה רשימה. משיקולים כלכליים, בשנת 2013 הפסיקה עיריית קריית ביאליק לערוך מכרזי זוטא ובמקום פרסמה מכרזים פומביים או הצעות מחיר והכל בהתאם להיקף ההתקשרות. נוהל הצעות מחיר, אינו מחייב שימוש באותם ספקים המופיעים ברשימת הספקים של העירייה.

5. התקשרות עם נותני שירות שאינם מופיעים בספר הספקים (פרק 5)

מבדיקת הביקורת עולה כי בשנת 2011 העיריה פעלה כנדרש והתקשרה עם ספקים המופיעים בספר ספקים בלבד. עם זאת, בשנת 2012 לא בוצע עדכון לספר ספקים ובשל כך התקשרה העירייה עם ספקים שהופיעו בספר הספקים בשנת 2011.

6. העברת עבודה לקבלני משנה על ידי זוכה במכרז (פרק 6)

נמצא כי קבלן התשתיות (מ.פ) עובד כקבלן משנה של קבלן שזכה במכרז התשתיות (מ. בע"מ)

למרות שבמכרז נרשם שנותן השירות שזכה בו יבצע את העבודה בעצמו ויתחייב שלא להעביר את העבודה לקבלן משנה. העירייה נתנה את הסכמתה להעביר את העבודה לקבלן המשנה ולפיכך כל העבודה מול העירייה מתבצעת ישירות מול קבלן המשנה.

7. פעולות ועדת המכרזים לקבלת הבהרות מנותני שירות (פרק 7)

לא נמצאו מקרים בהם העירייה ביקשה הבהרות וכי במהלך השנים 2011-2013 עמדו הספקים בכל דרישות המכרז ולא נדרש מהם מידע נוסף למעט מידע חשבונאי הנוגע לאיתנותו הפיננסית של הספק.

8. ביטול מכרזי זוטא (פרק 8)

לא נמצאו מקרים בהם בוטלו מכרזי זוטא.

9. סטייה בלתי סבירה של הצעת המחיר שנבחרה מן האומדן (פרק 9)

מבדיקת הביקורת של 9 מכרזי זוטא עולה כי לא נמצאו מקרים בהם הייתה קיימת חריגה מאומדן מעל 25%.

10. התקשרויות עם נותני שירות ללא מכרז (פרק 10)

- 10.1. בסעיף 197 לפקודת העיריות נקבע כי "לא תתקשר עירייה בחוזה... להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".
- 10.2. סעיף 8(א) לתקנות המכרזים מאפשר לעירייה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או ביצוע עבודה במכרז זוטא. עוד נקבע בסעיף כי ניתן להתקשר בפטור ממכרז בתנאי שסכום ההתקשרות אינו עולה על 139,300 ₪ בתוספת מע"מ (להלן - תקרת הפטור ממכרז).
- 10.3. מבדיקת מספר נותני שירות הכוללים, בין היתר, קבלנים וספקים בתחומים שונים עולה כי בוצעה עימם התקשרות מצד העירייה ללא מכרז ובניגוד לתקנות.
- 10.4. במרבית המקרים ומבדיקת אופי העבודות, עולה כי מדובר במספר רב של עבודות בסכומים נמוכים ובמוסדות נפרדים. יצוין כי בעבור חלק מהעבודות שולם מסעיפים שונים.
- 10.5. כמו כן, הביקורת מעירה כי באותם מקרים, העירייה התקשרה עם ספק ללא חוזה.
- 10.6. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.

11. התקשרויות עם יועצים חיצוניים בפטור ממכרז (פרק 11)

- 11.1. תקנה 3(8) לתקנות המכרזים קובעת פטור ממכרז להתקשרות ב"חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, יעוץ ועבודות כיוצא באלה".
- 11.2. העירייה מעסיקה במשך שנים יועצים שונים בתחומים שונים, לרבות: ייעוץ משפטי, חשבונאות, ייעוץ בבניית מכרזים, ובעיקר יועצים בתחום הנדסה, בהם אדריכלות, תכנון מערכות סניטריות, תכנון נוף ומערכות חשמל, וכן מודדים, קונסטרוקציה, יועץ בטיחות ועוד. התקשרות ללא מכרז ללא שקדם לכך הליך מוסדר, אינו עולה בקנה אחד עם חובתה של העירייה לפעול לפי כללי מנהל תקין.
- 11.3. הביקורת מעירה לעירייה כי חלק מהיועצים הועסקו ללא חוזה, ללא פיקוח על היקף העסקתם.
- 11.4. תשובת היועצת המשפטית ומהנדס העיר צורפה לדוח המלא.

1.1. הרשות המקומית משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה. בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: "פקודת העיריות"), הוגדרו לעירייה תפקידים וסמכויות, ובין היתר הוסמכה היא לעשות כל פעולה שעירייה מצווה לעשותה על פי פקודת העיריות או על פי כל דין אחר. על חלוקת משאבי העירייה להיעשות בהליך מסודר ושקוף, וזאת, בכדי למנוע הקצאה לא שוויונית של משאבים. חובה זו חלה גם על מועצות אזוריות ומועצות מקומיות.

1.2. על מנת להבטיח שהרשות המקומית תעמוד בחובתה זו, קבע המחוקק, בין היתר, הסדרים לפעולת הרשות המקומית בעת חלוקת משאביה. תכלית החקיקה לאזן בין חובות המינהל התקין, לרבות שמירה על כללי תחרות הוגנת ועל מתן הזדמנות שווה לכול.

1.3. הכללים לקיום מכרז נקבעו בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן: "תקנות המכרזים").

1.4. תקנה 8(א) לתקנות המכרזים מאפשרת לעירייה, בסייגים שונים, להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה על פי מכרז שאינו פומבי (להלן: "מכרז זוטא"). מכרז זוטא נועד לאפשר לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית ולצד זאת, נועד להבטיח כי הרשות המקומית תקפיד על חובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת, ושאת זכויותיו שהופקדו בנאמנות בידיה ושהיא מחלקת.

1.5. על מנת להבטיח ולקיים כנדרש את תקינות הליכי המכרז השונים, על העירייה לעמוד בקריטריונים השונים הקבועים בפקודת העיריות ובתקנות המכרזים. רק כאשר המכרז עומד בכל התנאים הנדרשים על פיהם, ניתן להתקשר עם הספקים השונים.

1.6. סעיף 8 לתקנות המכרזים מגדיר מהם המקרים בהם מתאפשר לרשות לפרסם מכרז שאינו פומבי ובו סכום החוזה אינו עולה על הסכום הפטור על פי תקנות המכרזים.

1.7. מכרז זוטא נועד להמשיך ולאפשר לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית ואולם, התקנות מחייבות את הרשות המקומית בתקנה 8(א) לתקנות המכרזים ובסעיפים המקבילים בתוספת הרביעית והשנייה בהליך של מכרז זוטא, לערוך פניה אל מספר ספקים או קבלנים, הכלולים ברשימת הספקים המורשים הנמצאת אצלה, וזאת כאשר מדובר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה בערך כספי (בהליך של מכרז זוטא לא נדרשת הרשות המקומית לפרסום פומבי של המכרז, כפי שדורשת תקנה 9(ב) וכל שאר הליכי המכרז זהים וההבדל בין מכרז פומבי למכרז זוטא מעבר לסכום החוזה הוא בחובת הפרסום, הפומביות, ומספר הספקים שיש לשתפם במכרז זוטא משתנה בהתאם לסכום כדלקמן:

- חובה לפנות לפחות ל-4 ספקים מתוך הרשימה, במידה והיה סכום החוזה יותר מ 142,600 ₪ ועד 348,400 ₪.

- חובה לפנות ל-6 ספקים מתוך הרשימה, במידה והיה סכום החוזה יותר מ 348,400 ₪ ועד 696,700 ₪.

1.8. התנאי לפניה במסגרת מכרז זוטא, למציעים הוא, כאמור, קיומה של רשימת ספקים מורשים. הספקים המורשים אינם רשימת ספקים אקראית הקיימת ברשות המקומית, אלא רשימה של ספקים שנתהוותה מפניה, שראש הרשות פנה אליהם בפועל לשם מכרז זוטא פומבית ואשר עמדה בתנאים שפורסמו והביעו את רצונם להיכלל ברשימת הספקים המורשים.

1.9. יש לזכור כי מכרז זוטא הוא מכרז לכל דבר ועניין וחלים עליו כל הכללים החלים על כל מכרז, להוציא דרך הפניה לקבלת הצעות לרשימת ספקים מורשים ולא פניה פומבית.

2.1. "לכל מכרז למסירת עבודה מטרה כפולה משני אספקטים שונים: מבחינת בעל המכרז, הרי שלנגד עיניו עומדת המטרה להשיג הצעות מתאימות רבות ככל האפשר, שמהן יוכל לבחור את ההצעה הטובה והנוחה ביותר; ואילו מבחינת קהל הקבלנים הבאים בחשבון כמציעים, הרי שהמכרז פותח בפניהם האפשרות לזכות בעבודה המוצעת על יסוד של התחרות הוגנת בתנאים של שוויון". דברים אלה של השופט צבי ברנזון ז"ל, אשר נכתבו לפני למעלה מ-40 שנה בבג"צ 292/61 בית אריזה רחובות בע"מ נ' שר החקלאות, פ"ד טז, 20, בעמ' 27, מול האות ד, "משמשים עד היום בסיס להלכות השונות בנושא המכרזים" - שלו, שם, (פיסקה 41 לעיל), בעמ' 162.

2.2. עריכת מכרזים ברשויות מקומיות ואופן ההתקשרות מוסדר בחוקים, בתקנות ובחוזרי מנכ"ל. מטרת קיום מכרז היא לאפשר תנאי התחלה זהים לכל המתמודדים הפוטנציאליים, ללא חשש למשוא פנים או להעדפת אחד המתמודדים.

2.3. המכרזים מעוגנים תחת חוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992. סעיף 197 של פקודת העיריות קובע:

"לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".

סעיף 3 לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן: **תקנות מכרזים**) קובע בנוגע להתקשרות בחוזה ללא מכרז:

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

"[3] חוזה להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה שערכו אינו עולה על 26,000 שקלים חדשים:

...[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.

חוזה הבא להגדיל את הוצאות העיריה על ידי הוספת פרטים לחוזה קיים; ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות בשל הוספה זו לא יעלה על 25% מכלל הוצאות העיריה 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"

סעיף 198 של פקודת העיריות קובע:

"השר יקבע, בתקנות, את צורת המכרז ואת דרכי הזמנתו וקבלתו של הצעות המחירים, ורשאי הוא לקבוע בהן סוגים של חוזים כאמור, שבהם רשאית העירייה להתקשר ללא מכרז פומבי או ללא מכרז בכללי".

2.4. הסכום לפטור ממכרז, נכון לינואר 2011, הוא 134,900 ש"ח. בהתקשרות מעל 659,000 ש"ח – נדרש מכרז פומבי. בחוזה מנכ"ל משרד הפנים (מספר 7/04) מיולי 2004 בנושא "ניסוח מכרזים שמתפרסמים על ידי רשויות מקומיות" נכתב:

"הרשות להגבלים עסקיים הפנתה את תשומת ליבנו למקרים בהם פורסמו מכרזים על ידי רשויות מקומיות, כאשר הדרישות שנקבעו בהם נוסחו באופן המתאים למציע אחד בלבד. ברצוננו להביא לתשומת לבכם כי ניסוח מכרז באופן כזה אינו עולה בקנה אחד עם הוראות הדין ועלול להביא לפסילתו של המכרז".

2.5. גוף ציבורי העורך מכרז רשאי לקבוע תנאי סף אשר רק בהתקיימם יוכל מציע להשתתף במכרז והצעתו תיבחן. קביעת תנאי סף במכרז גורמת מטבעה לפגיעה בזכויות המציעים הפוטנציאליים, שכן היא מביאה לפסילת הצעות שאינן עומדות בתנאים שנקבעו. אשר על כן, על תנאי הסף לעמוד בשלושה תנאים מצטברים:

2.5.1. דרישת הענייניות – תנאי סף ייחשב כענייני כאשר הוא תורם להצלחת ההתקשרות ולהשגת יעדי המכרז¹

2.5.2. דרישת התכלית הראויה – תנאי הסף צריך לשרת את תכליות דיני המכרזים, משמע להיות סביר ולשרת תחרות הוגנת בתנאי שוויון. מקום שאין בהצבת תנאי סף כדי לשרת תכלית לגיטימית, יש להימנע מקביעת תנאי סף שכאלו ולאפשר הגדלה של מספר המשתתפים².

2.5.3. דרישת המידתיות – תנאי סף צריך לעמוד במבחן המידתיות, משמע באיזון בין המטרה לבין האמצעי המשמש להשגתה³.

2.6. סעיף 148 לפקודת העיריות קובע כי על מועצת הרשות לבחור בוועדת מכרזים. המועצה תבחר את ועדת המכרזים מבין חברי המועצה, לפי מפתח סיעתי, ואת יושב ראש הוועד. **ראש הרשות אינו רשאי להיות חבר בוועדת מכרזים**. חבר מועצה שיש לו במישרין או בעקיפין עניין במכרז שנדון, ועקב כך יכול להיקלע למצב של "ניגוד עניינים", אסור לו להשתתף בדיונים ולהצביע בוועדת מכרזים. תפקיד ועדת המכרזים לבדוק את הצעות מחירים המוגשות לרשות המקומית בעקבות פרסום מכרז ולהמליץ בפני ראש הרשות על ההצעה שלדעת הוועדה ראויה לאישורו.

2.7. **מכרז זוטא** – מכרז המופנה למספר ספקים או קבלנים הכלולים ברשימת ספקים. ההתקשרות במכרז זוטא מוגבלת בסכומים הנקובים בחוק כשהם מותאמים מדי חודש (סעיף 8). הסכומים לגבי מכרז זוטא מתפרסמים בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים – באתר משרד הפנים www.moin.gov.il. יצוין כי לפי הפסיקה הקיימת, במכרז

¹ ע"מ 6464/03 לשכת שמאי המקרקעין בישראל נ' משרד המשפטים, פ"ד נח(3) 293, 304 (2004).
² שם

³ ע"מ 30954-07-10 ריהאן נ' יפה נוף – תחבורה תשתיות ובניה בע"מ.
עמוד 13 מתוך 185
דוח ביקורת לשנת 2014

זוטא פונים לספקים שאמינותם ידועה ולכן אין מקום שלא למסור את ההזמנה לבעל ההצעה הזולה ביותר.

- 3.1. הרשות המקומית של עיריית קריית ביאליק משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה. בפקודת העיריות הוגדרו לעירייה תפקידים וסמכויות, ובין היתר היא הוסמכה לעשות כל פעולה שעירייה מצווה לעשותה על פי פקודת העיריות או על פי כל דין אחר⁴. על חלוקת משאבי העירייה להיעשות בהליך מסודר ושקוף כדי למנוע הקצאה לא שוויונית של משאבים. חובה זו חלה גם על מועצות אזוריות ומועצות מקומיות. הכללים לקיום מכרז נקבעו בתקנות המכרזים.
- 3.2. בעיריית קריית ביאליק מוציאים כעשרות מכרזים מידי שנה. המכרז הוא האמצעי העיקרי של העירייה לקבלת שירותים ו/או טובין נצרכים. בין סוגי המכרזים נכללים מכרזים פומביים ומכרזי זוטא.
- 3.3. בשנת 2011 פורסמו 3 מכרזי זוטא. בשנת 2012 פורסמו 6 מכרזי זוטא ובשנים 2013-2014 לא פורסם אף מכרז זוטא.
- 3.4. בבסיס חובת המכרז הפומבי עומדת החובה לנהל את ענייני הרשות באופן שיש בו תחרות הוגנת המאפשרת לכל מועמד מתאים להתמודד באופן שווה ולזכות ליחס זהה והוגן. פטור מחובת מכרז אינו פוטר את הרשות המקומית מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת, ושאת זכויותיו שהופקדו בנאמנות בידיה היא מחלקת⁵. תקנה 8(א) לתקנות המכרזים מאפשרת לעירייה, בסייגים שונים, להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה על פי מכרז שאינו פומבי. מכרז זוטא נועד לאפשר לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית.

⁴ סעיף 233 לפקודת העיריות. הוראות דומות נקבעו בסעיף 146 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, ובסעיף 63 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

⁵ ע"מ 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון, פ"ד נ"ט(6) 241 (2005), 259-260. עמוד 15 מתוך 185

4. מטרת הביקורת

- 4.1. איתור חריגות מחוקים, הוראות ונוהלי עבודה.
- 4.2. איתור חריגות מסמכויות.
- 4.3. איתור מקרים בהם קיים חשד לפגיעה בטוהר מידות מצד עובדי העירייה.
- 4.4. איתור מקרים בהם קיימת פגיעה בחיסכון, בשמירה על הרכוש וביעילות העבודה.
- 4.5. הביקורת מתכוונת לבחון היבטים שונים הקשורים לנושא מכרזי זוטא, באמצעות בדיקת מספר מכרזים שפרסמה העירייה בשנים 2011-2013.
- 4.6. כמו כן, הביקורת מתכוונת לבחון האם פעילות העירייה בתחום מכרזי הזוטא מתבצעת תוך שמירה על חוקיות, סדירות, עקרון השוויון, חסכון, יעילות שקיפות ומניעת פגיעה בטוהר המידות.

5. חוקים, הוראות ונהלים

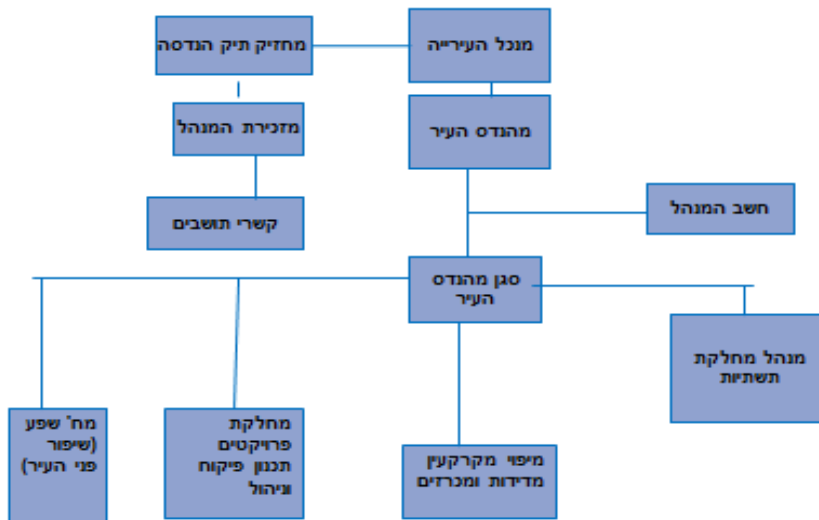
- 5.1. חוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992.
- 5.2. פקודת העיריות (נוסח חדש) 1964.
- 5.3. תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח – 1987.
- 5.4. עדכון הסכומים השנתי שמפרסם משרד הפנים בהתאם לשינויים במדד מחירים לצרכן.
- 5.5. עע"מ 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון, פ"ד נ"ט(6) 241 (2005), 259-260.
- 5.6. עע"מ 6145/12 עיריית נצרת עלית נ' הרטמן, תק-על (2013).
- 5.7. בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220 (2000).

- 6.1. במהלך החודשים ינואר ועד אוקטובר 2014 בוצעה ביקורת בעיריית קריית ביאליק. הביקורת בחנה את ההתנהלות ביחס למכרזי זוטא בעיריית קריית ביאליק שבוצעו בין השנים 2011-2013 וכללה את ההיבטים הבאים:
- 6.1.1. היערכות הרשות למכרזי זוטא.
 - 6.1.2. ניהול ספר ספקים ורישום בו.
 - 6.1.3. ועדת מכרזים.
 - 6.1.4. אמות מידה לבחירת נותני השירות מספר הספקים.
 - 6.1.5. התקשרות עם נותני שירות שאינם מופיעים בספר הספקים.
 - 6.1.6. העברת עבודה לקבלני משנה על ידי זוכה במכרז.
 - 6.1.7. פעולות ועדת המכרזים לקבלת הבהרות מנותני שירות.
 - 6.1.8. ביטול מכרזי זוטא.
 - 6.1.9. סטייה בלתי סבירה של הצעת המחיר שנבחרה מן האומדן.
 - 6.1.10. התקשרויות עם נותני שירות ללא מכרז.
 - 6.1.11. התקשרויות עם יועצים חיצוניים בפטור ממכרז.
 - 6.1.12. הביקורת בוצעה ע"י גבי מרי בן אלי, מר יוסי מזרחי ועו"ד רועי שחם סטודנטים לתואר שני בביקורת פנימית וציבורית באוניברסיטת חיפה וע"י מר אייל לוי, המבקר הפנימי.
 - 6.1.13. הביקורת מודה למהנדס העיר וליועצת המשפטית על שיתוף הפעולה החיובי במהלך הביקורת.

- .7.1 ספר נהלים עיריית קריית ביאליק גרסה 02 תאריך עדכון ספטמבר 2012.
- .7.2 דוח מבקר המדינה 2013 – מכרזים שאינם פומביים והיבטים בהתקשרויות בפטור ממכרז ברשויות מקומיות.
- .7.3 דוחות מרשויות אחרות.
- .7.4 ספר תקציב.
- .7.5 נתוני הנהלת חשבונות.
- .7.6 תיקי מכרזים.
- .7.7 חוזים והתקשרויות בנושא מכרזים וחוזים.
- .7.8 פרוטוקולים מישיבות ועדת מכרזים ומועצת העיר.

מבנה ארגוני

- 1.1 יחידת המכרזים מהווה חלק אינטגרלי מהמבנה הארגוני של אגף ההנדסה.
- 1.2 האחראית על היחידה אינה מוגדרת כאחראית, אלא עם חלוף השנים קיבלה את התפקיד והחלה לעסוק בו ללא הגדרת תפקיד מסודרת.
- 1.3 יחידת המכרזים בנויה מ – 2 עובדים, מהם האחראית. כמו כן, נעזרת היחידה בחברת ייעוץ לתחום המכרזים וכן ליווי משפטי צמוד של המחלקה המשפטית.
- 1.4 להלן מבנה הארגוני של אגף ההנדסה:



- 1.5 הביקורת ממליצה לעגן את תפקיד האחראית בצורה רשמית.
- 1.6 מהנדס העיר ציין בתגובתו לדו"ח כי בימים אלו הוא עובד על מבנה ארגוני חדש לאגף, ביחד עם יועץ ארגוני ועם סיום העבודה יוצג מבנה ארגוני חדש לארגון, שיכולו בין היתר הסדרת המחלקה למכרזים. עוד מציין המהנדס כי כיום יחידת המכרזים מבצעת מכרזים רבים, שאינם קשורים לאגף ההנדסה.

2.1. הכנת ספר הספקים ועדכון

בתקנות המכרזים, נקבעה אחריותה של ועדת המכרזים של הרשות המקומית (להלן - הוועדה) להכנת התשתית להתקשרות באמצעות מכרז זוטא. בסעיף 16 לתקנות המכרזים האמורים לעיל נקבע כי:

16. (א) ועדת המכרזים תנהל רשימות, הערוכות לפי סוגי התקשרות, של ספקים מתאימים

בכוח, ובלבד שלא מתנהלת רשימה מרכזית באותו עניין על ידי החשב הכללי (להלן – רשימת המציעים); ועדת מכרזים רשאית לנהל רשימת מציעים בעניין שמתנהלת לגבי רשימה מרכזית, מנימוקים שיירשמו, ובאישור ועדת הפטור המשרדית.

(ב) רשימת המציעים תעודכן אחת לשנה לפחות, תנוהל באופן ממוכן, תפורסם ותהיה פתוחה לעיון הציבור באתר האינטרנט, והכל בדרך שתקבע בתקנון כספים ומשק.

(ג) ועדת המכרזים תפרסם הודעה בדבר כוונתה לערוך רשימת מציעים; כל הרוצה להיכלל ברשימת המציעים לסוג מסוים של התקשרויות יגיש בקשה בכתב לוועדת המכרזים בצירוף כל הפרטים והמסמכים הצריכים לעניין, והוא ייכלל ברשימה אם תמצא אותו ועדת המכרזים מתאים; ועדת המכרזים תודיע למבקש על החלטתה ונימוקה.

(ד) ועדת המכרזים תהא רשאית שלא לכלול אדם ברשימת המציעים למכרז לרכישת עבודה או שירותים עתירי כוח אדם, או להורות על מחיקתו מרשימה כאמור מנימוקים מיוחדים שיירשמו לאחר שנתנה לו הזדמנות לטעון לפנייה את טענותיו, בשים לב להתנהלותו בנוגע לשמירת זכויות עובדים; נכלל אדם ברשימת המציעים ונתקיימו בו התנאים המפורטים בתקנה 6א, יימחק אותו אדם מרשימת המציעים זולת אם אישרה הוועדה לבחינת התקשרויות שלא למחקו מן הרשימה מנימוקים מיוחדים שיירשמו.

(ה) ועדת המכרזים תקבע, באישור היועץ המשפטי של המשרד וחשב המשרד ובכפוף להוראות שנקבעו לעניין זה בתקנון כספים ומשק, נוהל כתוב לבחירת הספקים שאליהם תבוצע הפנייה מתוך רשימת המציעים, באופן המבטיח קיומו של סבב מחזורי שוויוני והוגן ביניהם והמעניק את מרב היתרונות לעורך המכרז.

בתקנות המכרזים, נקבע כי ועדת המכרזים של הרשות תנהל את ספר הספקים ותאשר את נותני השירות שיתווספו אליו ויוצאו ממנו. עוד נקבע כי אם החליטה הוועדה שלא לצרף נותני שירות לספר הספקים או להוציא נותני שירות מהספר, עליה לנמק את החלטתה ולאפשר לנותני השירות להעלות לפנייה את טענותיהם קודם לביצוע החלטתה. דבר זה קיבל משנה תוקף אף בפסיקה.⁶

2.2.1. **הביקורת מציינת כי עיריית קריית ביאליק פרסמה מאגר ספקים וקבלנים להשתתפות במכרזי זוטא בשנת 2011 ו-2013, אולם לא פרסמה ספר ספקים כנדרש בשנת 2012.**

2.2.2. **מאחר ולא פורסם ספר ספקים בשנת 2012, השתמשה העירייה בשמות הספקים שהופיעו בספר משנת 2011 וזאת ללא פרסום מחדש של הספר. הביקורת מעירה כי העירייה פעלה בניגוד לתקנות המכרזים מאחר ובשנת 2012 נערכו 6 מכרזי זוטא.**

2.2.3. **בבדיקתנו לא נמצאו מקרים בהם נגרעו נותני שירות כלשהם שלא היו מרוצים מתפקודם ומהשירות שקיבלו מהם.**

2.2.4. **מנכ"ל העירייה מסר לביקורת כי במידה והעירייה תדרש לגרוע קבלן מספר הספקים, וזאת בשל חוסר שביעות רצון מתפקודו של הקבלן, היא תזמנו לשימוע.**

חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969 (להלן – "חוק רישום קבלנים"), קובע כי על כל קבלן להירשם בפנקס הקבלנים של משרד הבינוי והשיכון (להלן – "פנקס הקבלנים") בהתאם לסוג העבודות שהוא רשאי לבצע על פי רישונו ובהתאם להיקף הכספי של העבודה שהוא רשאי לבצע (להלן - קבלן רשום). בסעיף 3(ג) לחוק רישום קבלנים נקבע כי קבלן רשום,

"יתן לו הרשם רשיון לתקופה שנקבעה ובו יצויין כל מדור שבו נרשם [הקבלן] בפנקס".

בסעיף 14(א) לחוק נקבע כי: "לא יבוצעו עבודות הנדסה בנאיות שהיקפן הכספי או מהותן המקצועית חורגים מתחום שנקבע בתקנות באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, אלא על-ידי קבלן רשום שקיבל רשיון".

בסעיף 14(ב) לחוק נקבע כי: מתן היתר בנייה לרשות מקומית לפי סעיף 145 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, יותנה בביצוע העבודות הבנאיות על ידי קבלן רשום בלבד. בתקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (היקף כספי ומהות מקצועית), התשמ"ד-1984, נקבע כי "היקפן הכספי של עבודות הנדסה בנאיות באתר בניה אחד לעניין סעיף 14(א) לחוק הוא: בכל ענף עבודה - 67,000 שקלים חדשים; בכל ענף משנה - 35,000 שקלים חדשים"⁷.

לדעת הביקורת מן הראוי שספר הספקים יכלול, בנושאים הטעונים רישוי, רק נותני שירות בעלי רישיון תקף, כך שניתן יהיה להסתמך עליו בעת הוצאת מכרז זוטא.

ניהול ראוי של ספר הספקים מחייב כי הרשות המקומית תדרוש מנותני השירות הרשומים בו לעדכנה בשינויים בסיווגם או רישיונם. כמו כן, עליה לוודא כי לא חל שינוי בנושאים אלה קודם הזמנת נותני השירות להשתתף במכרז זוטא.

ניהול לא תקין של ספר הספקים ואי-עדכון המידע בדבר תוקף רישיונם של נותני השירות המופיעים בו, עלולים לגרום לפגיעה בתקינות של מכרזי הזוטא.

מהמחלקה המשפטית נמסר בתגובתם להערת המבקר כי בעת בדיקת הקבלנים השונים, נרשם בטבלה סוג סיווג הקבלנים וכן מבוצעת בדיקה באם רשום הקבלן בפנקס הקבלנים של משרד הבינוי והשיכון וכי יש בידי רישיון בתוקף.

3. ועדת המכרזים

ועדת המכרזים ברשות המקומית היא ועדת חובה סטטוטורית,⁸ היינו, ועדה שהעירייה מחויבת בהקמתה ובכינוסה מזמן לזמן בהתאם לפקודת העיריות.

⁷ סכומים אלה יוצמדו למדד הבנייה למגורים. במועד הביקורת היו הסכומים כ-82,000 ש"ח וכ-43,000 ש"ח בהתאמה

⁸ שמואל הרציג, דיני מכרזים (מהדורה שנייה, תשס"ה), כרך א', עמ' 255.

על ועדת המכרזים מוטל לקבוע אמות מידה שלפיהן ייבחרו מספר הספקים נותני השירות שהרשות תפנה אליהם בכל מכרז, ולבחון את ההצעות שהגישו במכרז ואת כל החומר שהכינו עבורה אנשי המקצוע,⁹ לשם קבלת החלטה מיטבית.

על הוועדה לשקול באופן עצמאי וענייני את טיב ההצעות, את כשירות המשתתפים במכרז ואת עמידתם בתנאיו.

בתקנות המכרזים קבע המחוקק מנגנונים לבקרה ופיקוח על ההתקשרות עם נותני שירות באמצעות מכרז זוטא, על מנת להבטיח את הגינות ההליך ולצמצם ככל שניתן את פגיעתו בעקרון השוויון. בסעיף 8(ג) לתקנות המכרזים נקבעה חובתה של הוועדה להמציא בכל שנה למועצה ולמבקר הרשות המקומית רשימה של נותני שירות שאליהם פנתה הרשות במכרזי הזוטא.

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

הביקורת מציינת כי העירייה הגישה למועצת הרשות ולמבקר הרשות המקומית דיווח כנדרש בתקנות המכרזים מדי שנה בשנה.

⁹ לדוגמה: מתכננים, אדריכלים ומהנדסי שלד. עמוד 23 מתוך 185

4. אמות מידה לבחירת נותני השירות מספר הספקים

בתקנות המכרזים נקבע כי ועדת המכרזים תנהל רשימת ספקים ותקבע אמות מידה לבחירת ספקים מהרשימה אליהם תפנה בכל מכרז.¹⁰ קביעה זו נועדה לשמור על עקרון השוויון בכך שתובטח פנייה לכלל נותני השירות הרשומים בספר.

מאחר ובעיריית קריית ביאליק קיימת רשימת ספקים לצורכי עריכת מכרזי זוטא, הרשימה מופצת לעיון חברי המועצה פעם בשנה. העירייה מפרסמת בעיתונות ובאתר העירוני את רשימת הספקים וכן בקשה לעיתונות עבור כל מי שמעוניין להיות חלק מאותה רשימה. משיקולים כלכליים, בשנת 2013 הפסיקה עיריית קריית ביאליק לערוך מכרזי זוטא ובמקום פרסמה מכרזים פומביים או הצעות מחיר, והכל בהתאם להיקף ההתקשרות. נוהל הצעות מחיר, אינו מחייב שימוש באותם ספקים המופיעים ברשימת הספקים של העירייה.

5. התקשרות עם נותני שירות שאינם מופיעים בספר הספקים

כאמור לעיל, בתקנות המכרזים ובצווים נקבע כי רשות מקומית חייבת לנהל ספר ספקים, וכי עליה להתקשר במכרזי זוטא רק עם ספקים הרשומים בספר.

מבדיקת הביקורת עולה כי בשנת 2011 העירייה פעלה כנדרש והתקשרה עם ספקים המופיעים בספר ספקים בלבד.

עם זאת, בשנת 2012 לא בוצע עדכון לספר ספקים ובשל כך התקשרה העירייה עם ספקים שהופיעו בספר הספקים בשנת 2011.

¹⁰ הכוונה לקבוע שיטה שתבטיח את השמירה על עקרון השוויון, כך שלכל נותני השירות תינתן הזדמנות שווה להגיש הצעות למכרזי זוטא - תקנה 8(ב) לתקנות המכרזים.

בסעיף 10(א) לתקנות המכרזים נקבע כי הרשות המקומית תמציא למשתתפים במכרז זוטא מסמך המפרט את תנאי המכרז. לזהות נותני השירות שעימם מתקשרת הרשות המקומית במכרזי זוטא חשיבות רבה כפי שצוין לעיל (בעניין ניהול ספר הספקים). לאור האמור, ככלל, במסגרת התנאים המופיעים במכרזי זוטא שנועדו לביצוע עבודות, רשויות מקומיות מתנות את הזכייה במכרז בכך שנותן השירות שזכה בו יבצע את העבודה בעצמו ויתחייב שלא להעביר את העבודה לקבלן משנה.

מממצאי הביקורת עולה כי בניגוד לתנאים שהופיעו במכרז שקיימה העירייה, העביר הזוכה במכרז בתחום התשתיות (חברת מ"ה בע"מ), את ביצוע העבודה לקבלן משנה (מ"פ). לא נמצא תיעוד להסכמת העירייה לביצוע פעולה זו.

מהנדס העיר ציין בתגובתו לדו"ח כי "קיים נוהל העברת עבודה לקבלני משנה המחייבת את אישור מהנדס העיר וכך קרה גם במקרה זה. משרד מהנדס העיר יפעל להסדיר עבודת קבלן המשנה ולתעד את הסכמת העירייה גם בכתב. בכל מקרה אני מבקש להדגיש כי בכל מקרה האחריות הינה מול הזכייין ולא קבלן המשנה".

סעיף 19(א) לתקנות המכרזים קובע כי הוועדה רשאית להזמין בעל הצעה כדי לברר פרטים במסמכי המכרז שהגיש וכן פרטים אחרים הדרושים לה לצורך כל החלטה בהתאם לתקנות אלה. הבירור יכול להיעשות גם בידי מי שתקבע הוועדה. העקרונות שנקבעו בפסיקה מקנים לרשות המקומית סמכות לפעול לביטול מכרז אשר נפלו בו פגמים.

מממצאי הביקורת עולה כי לא נמצאו מקרים בהם העירייה ביקשה הבהרות וכי במהלך השנים 2011-2013 עמדו הספקים בכל דרישות המכרז ולא נדרש מהם מידע נוסף, למעט מידע חשבונאי הנוגע לאיתנותו הפיננסית של הספק.

סעיף 23 לתקנות העיריות קובע, בין היתר, כי רשות מקומית רשאית לבטל מכרז במידה ו- ועדת המכרזים החליטה על כך וראש הרשות אישר את החלטתה. עוד נקבע בסעיף כי אין לפרסם מכרז אחר כאשר אין בינו ובין המכרז שבוטל שוני מהותי. רק אם לדעת הוועדה השתנו הנסיבות שהביאו לביטול מכרז, היא תוכל לקיים מכרז אחר במקומו.

פעולת הרשות לביטול המכרז ופעולותיה להתקשרות לאחר הביטול,¹¹ חייבות לשמר את עקרונות דיני המכרזים כפי שהם באים לידי ביטוי בתקנות המכרזים ובפסיקה. בית המשפט התייחס לכך, למשל, בפס"ד גוזלן,¹² שבו הצביע על המשמעות הכבדה של ביטול מכרזים וקבע, בין היתר:

"ביטולו של מכרז לאחר הפתיחה של תיבת ההצעות היא פעולה שאותה יטה בית-המשפט להעביר תחת שבט בקורת קפדני ועל אחת-כמה-וכמה כאשר בעקבות ביטולו של המכרז מתפרסם מכרז חדש, באותו נושא.

עוד נקבע:

"הסייגים אותם קבע בית-משפט זה לא אחת, בעבר, בקשר לביטולו של מכרז ופרסום מכרז חדש תחתיו, עולה ממטרותיו של המכרז. ראשית, המכרז השני מתנהל בהעדרה, לפחות החלקי, של מידת הסודיות שהיא מעקרונותיו של המכרז, מאחר וגלויים וברורים עתה הנתונים שהוגשו על-ידי יתר המתחרים... אין ספק כי מרווח השינויים האפשריים, אותם יכול כל משתתף להכניס להצעתו השניה הוא קטן יחסית, אלא-אם-כן יפעל שלא בתום-לב... יוצא איפוא, כי במכרז השני ייפגמו הן השוויון בתחרות והן הכנות בהצעות, שני יסודות המושגים בדרך-כלל, במידה לא מועטה, על-ידי השמירה על כלל הסודיות."

מבדיקת הביקורת עולה כי לא נמצאו מקרים בהם בוטלו מכרזי זוטא.

¹¹ התקשרות שתכליתה קבלת השירות שעבורו הוצא המכרז שבוטל מלכתחילה.

¹² בג"ץ 368/76 גוזלן נ' המועצה המקומית בית שמש, פ"ד לא(1) 505 (1976), 514-515. עמוד 27 מתוך 185

קביעת האומדן נחשבת אחת החובות המהותיות של מפרסם המכרז. על מנת להבטיח את עקרון השוויון יש לקבוע אמת מידה אחידה להערכת ההצעות שיוגשו, אשר תשמש גם כלי עזר בבחירת ההצעה הזוכה. לאומדן כמה מטרות, בהן הבטחה שההצעות הוגשו בתום לב, מניעת יתרון לא הוגן לטובת מציעים בעלי יכולת כלכלית רבה והבטחת סבירותן של ההצעות המוגשות.

תקנות המכרזים קובעות כי לפני המועד האחרון שנקבע להגשת ההצעות יפקיד יו"ר הוועדה בתיבת המכרזים אומדן מפורט של ההוצאות הכרוכות בביצוע העבודות המוצעות. האומדן במכרז הוא הערכה של מכלול העלויות הצפויות, על בסיס המפרטים הטכניים, כתבי הכמויות ויתר דרישות המכרז. אפשרות נוספת היא לפרסם מחיר גלוי למפרט העבודות וכתבי הכמויות במסגרת מסמכי המכרז, והמציעים נדרשים להציע הנחה או תוספת על המחיר שפורסם. בתקנות המכרזים, בצו המועצות המקומיות ובצו המועצות האזוריות נקבע בסעיף 22(ב), כי הוועדה תמליץ על קבלת ההצעה הזולה ביותר ובלבד שהמחירים המוצעים בה הינם הוגנים וסבירים בהתחשב באומדן.

בפסיקה נקבעה חשיבות האומדן ככלי לשמירה על השוויון בין המציעים במכרז:

"קיימת הנחה מובלעת שכל אחד מן המציעים מגיש הצעה שהיא סבירה והוא יכול להניח שכל חבריו מגישים אף הם הצעות סבירות בלבד, ובאומרי סבירות כוונתי לכך שהן אינן רחוקות מדי ממדד אובייקטיבי המבוטא ע"י האומדן. בהעדרו של אומדן, ניתנת האפשרות, לפחות התיאורטית, לחלק מהמציעים להציע הצעות בלתי סבירות, בעוד שחבריהם התמימים עדיין רואים עצמם קשורים בתנאי הסבירות ובכך נמצא שאין המתמודדים מתחרים בתנאים שווים."¹³

הפסיקה מדגישה כי האומדן אינו בבחינת "כזה ראה וקדש", אך כאשר הוא מוכן בצורה ראויה, הוא מציב קנה מידה הוגן.

¹³ ה"פ (חי') 137/94, המר' 403/94 ד.ש.א. מרכז עסקים (1983) בע"מ נ' המועצה המקומית עתלית, לא פורסם. ראו גם שמואל הרציג, דיני מכרזים (מהדורה שנייה, 2001), כרך א', עמ' 225.

להלן ממצאי הבדיקה:

מכרזי זוטא לשנת 2011

מספר מכרז	מהות המכרז	שם המחלקה המבקשת	שם הקבלן הזוכה	האם מופיע בספר ספקים	סכום המכרז	סכום אומדן	סטייה מאומדן (ב-%)
001/2011	ביצוע מגרש חניה בבית ספר קדימה	מהנדס העיר	ר	מופיע בספר ספקים	288	260	-10.7692
002/2011	הנגשת כיתות לימוד בבתי ספר	מהנדס העיר	א	מופיע בספר ספקים	207	209	0.956938
003/2011	הנגשת מעברי חציה ברחבי העיר	מהנדס העיר	ר	מופיע בספר ספקים	379	353	-7.36544

מכרזי זוטא לשנת 2012

001/2012	חיזוק ושיפוץ בנין 400 בחט"ע אורט	מהנדס העיר	ק	מופיע בספר ספקים	227	286	20.62937
002/2012	ביצוע זיפות גגות במוסדות חינוך	מהנדס העיר	ד	מופיע בספר ספקים	257	252	-1.98413
003/2012	ביצוע עבודות בדק בית במוסדות חינוך	מהנדס העיר	ק	מופיע בספר ספקים	456	499	8.617234
004/2012	שיפוץ ספריה בבית ספר צור שלום	מהנדס העיר	ק	מופיע בספר ספקים	315	369	14.63415
005/2012	שיפוץ מלתחות גברים במרכז אפק	מהנדס העיר	ב	מופיע בספר ספקים	197	250	21.2
006/2012	בנית ממ"מ ושיפוץ גן ילדים הברושים	מהנדס העיר	ב	מופיע בספר ספקים	279	250	-11.6

מהטבלה האמורה עולה כי לא נמצאו מקרים בהם התקיימה סטייה מאומדן מעל 25%.

כאמור לעיל, בסעיף 197 לפקודת העיריות נקבע כי "לא תתקשר עירייה בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".

סעיף 8(א) לתקנות המכרזים מאפשר לעירייה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או ביצוע עבודה במכרז זוטא. עוד נקבע בסעיף כי ניתן להתקשר בפטור ממכרז בתנאי שסכום ההתקשרות אינו עולה על 139,300 ₪ בתוספת מע"מ (להלן – "תקרת הפטור ממכרז").

ממצאי הביקורת עולה כי עיריית קריית-ביאליק מסרה עבודות קבלניות ללא מכרז לרבות בהתקשרויות אשר סכומן עלה על תקרת הפטור ממכרז. להלן הממצאים:

10.1. קבלן חשמל:

קבלן החשמל מבצע עבודות חשמל עבור העירייה, מוסדות חינוך בהתאם לחוזה מכרז מספר 1/2008 שהסתיים ביום 30/6/2011. ההיקף הכספי השנתי של העבודות עבור העירייה לשנים 2011, 2012 ו-2013 עומד על 585,702 ₪, 376,687 ₪, 538,487 ₪ בהתאמה. נמצא כי הקבלן רשום בפנקס הקבלנים.

מבדיקת אופי העבודות עולה כי מדובר במספר רב של עבודות בסכומים נמוכים (עד 20 אלף ₪ לעבודה) ובמוסדות נפרדים. יצוין כי חלק מהעבודות גם שולם מסעיפים שונים.

הביקורת מעירה כי משבחרה העירייה להתקשר עם קבלן חשמל ולהעביר אליו חלק נכבד מעבודות החשמל בתחומה, היה עליה להתייחס לעלות של סך כל העבודות המועברות לקבלן ולא לכל עבודה באופן פרטני.

היועצת המשפטית ציינה בתגובתה לממצאי הדוח כי "בהמשך להערת הביקורת, העירייה תפרסם מכרז מסגרת פומבי לביצוע עבודות אחזקה ותחזוקה של מערכות חשמל במוסדות הציבור".

מהנדס העיר ציין בתגובתו לדו"ח כי "העירייה הפסיקה לעבוד עם הקבלן, כך שניתן לציין כי אין יותר משמעות לעריכת מכרז לספק זה".

- ביום 28/1/13 אושר בוועדת קניות התקשרות עם קבלן לביצוע פירוק והתקנת גג על משטח בכניסה לבריכה במרכז ספורט אפק. הקבלן אינו רשום בפנקס הקבלנים וגם לא הייתה דרישה לכך בשלב הצעות המחיר. בגין העבודה אושר בוועדת הקניות סך של 72,715 ש"ח.
 - ביום 30/1/13 בוצעה הגדלה להזמנה בסך 22,230 ₪ ללא שפעולה זו הועברה לאישור וועדת קניות וללא שנבדקו הצעות מחיר נוספות.
 - ביום 5/3/14 אושרה עבודה נוספת לקבלן ע"ס 39 אלף ₪ לביצוע התקנת רצפת אפוקסי לחדר טניס במרכז ספורט אפק, ללא שפעולה זו הועברה לאישור וועדת קניות וללא שנבדקו הצעות מחיר נוספות.
 - ביום 30/3/14 בוצעה הגדלה לעבודה זו (חדר טניס) בסך של 6,436 ₪.
 - ביום 2/6/13 אושרה עבודה נוספת לקבלן בסך 14 אלף ₪ לביצוע התקנת קרמיקה בשרותי נשים, ללא שפעולה זו הועברה לאישור וועדת קניות וללא שנבדקו הצעות מחיר נוספות.
 - ביום 15/8/13 אושרה עבודה נוספת לאיטום ובניית תעלת ניקוז בבריכת אפק בסך 15,795 ₪, ללא שפעולה זו הועברה לאישור וועדת קניות וללא שנבדקו הצעות מחיר נוספות.
- מהאמור לעיל עולה כי העירייה התקשרה עם ספק בסך שנתי כולל של 170 אלף ₪ ללא מכרז ובניגוד לתקנות.**
- מהעירייה נמסר כי הספק ביצע עבודות שונות בסכומים נמוכים שאינם עולים על התקרה המותרת בתקנות ודרך סעיפי תקציב שונים.**
- מהנדס העיר ציין בתגובתו לדו"ח כי "כל נושא ההתקשרות עם הספק ופיקוח על עבודתו לא נעשה באמצעות משרד מהנדס העיר".**

- הספק הינו חנות חומרי בניין בעיר ומוכר לעירייה חומרי בניין צבעים, שכפול מפתחות ועוד. ההיקף הכספי השנתי של הסחורות המסופקות לעירייה לשנים 2011, 2012 ו-2013 עומד על 220,195 ₪, 136,215 ₪, 144,307 ₪ בהתאמה.
- מבדיקת אופי העבודות עולה כי מדובר במספר רב של מוצרים בסכומים נמוכים (עד אלפי שקלים בודדים) ובמוסדות נפרדים. יצוין כי חלק מהעבודות גם שולם מסעיפים שונים.

הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק ללא חוזה. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.

10.4. מיזוג אוויר

- הספק הינו קבלן עבודות מיזוג אוויר המבצע עבודות מיזוג אוויר לעירייה ולמוסדות החינוך. ההיקף הכספי השנתי של העבודות לעירייה לשנים 2011, 2012 ו-2013 עומד על 236,517 ₪, 416,436 ₪, 591,777 ₪ בהתאמה.
 - מבדיקת אופי העבודות עולה כי מדובר במספר רב של עבודות בסכומים נמוכים (עד 15 אלף ש"ח) ובמוסדות נפרדים. יצוין כי חלק מהעבודות גם שולם מסעיפים שונים.
 - העירייה התקשרה מול הספק בהתאם להסכם התקשרות לשירותי ביטוח מזגנים בסך 260 ₪ למזגן מיום 1/6/2012 ובתוקף עד 1/6/2013. הסכם זה הוארך עד ליום 1/6/14 בהתאם לאישור מנכ"ל העירייה וגזבר העירייה.
 - ביום חתימת ההסכם (1/6/2012) היו במוסדות העירייה (כולל משרדים ומוסדות חינוך) 597 מזגנים.
 - בפועל הקבלן קיבל עבודות נוספות והעירייה החלה לרכוש ממנו גם מזגנים וגם מתן שירותים עבור תחזוקת ואספקת מתקני מים וקולרים.
- הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק ללא חוזה. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.**
- היועצת המשפטית מסרה בתגובתה לממצאי הדוח כי אכן היה צורך בביצוע מכרז במקרה זה ובימים אלה יוצא מכרז לאחזקת מזגנים במוסדות חינוך וציבור בעיר.**

10.5. רכישת מוצרי כיבוד ושתייה

- הספק הינו סופר מקומי המספק מוצרי כיבוד ושתייה לעירייה. ההיקף הכספי השנתי של העבודות לעירייה לשנת 2013 עומד על 187,912 ₪.

- מבדיקת אופי הפעילות עם הספק עולה כי מדובר במספר רב של מוצרים בסכומים נמוכים (עד אלף ש"ח) ובמוסדות נפרדים. יצוין כי חלק מהמוצרים גם שולמו מסעיפים שונים וממחלקות שונות.

הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק רק באמצעות הזמנות וללא עריכת מכרז או נוהל הצעות מחיר. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.

מנהלת הרכש מסרה כי בעבר ניסתה מספר פעמים לבצע הסכם מסגרת עם אחד הספקים, אולם ומאחר והמחירים משתנים לעיתים תכופות וכך גם המבצעים ומאחר ומחירי הבסיס של המוצרים השונים אינם תואמים ברשתות וקשה לבצע מכרז, הוחלט לעבוד עם ספק אחד ובו ניתנה לעירייה הנחה קבועה ממחיר המוצרים. כמו כן, ומאחר ומדובר במספר רב של מחלקות ולהם צרכים שונים, לא ניתן היה ליישם מכרז במקרה זה.

גזבר העירייה מסר בתגובתו לדוח כי הוא הנחה את מנהלת הרכש לבצע סקר מחירים אחת לחצי שנה ובהתאם לתוצאות הסקר ייקבע הספק/ים שעמם תתקשר העירייה.

10.6. שירותי הגברה לאירועים

- הספק הינו קבלן שירותי הגברה לאירועים (יום העצמאות, יום הזכרון, יום השואה ועוד). ההיקף הכספי השנתי של העבודות לעירייה לשנים 2011, 2012 ו-2013 עומד על 330,625 ₪, 259,927 ₪, 341,122 ₪ בהתאמה.
- מבדיקת אופי העבודות עולה כי מדובר במספר רב של עבודות בסכומים נמוכים (עד 7 אלף ש"ח) וכן סכום של כ- 100 אלף ₪ לסדרת אירועים שצמודים ליום העצמאות. יצוין כי חלק מהעבודות גם שולם מסעיפים שונים.

הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק ללא חוזה ובניגוד. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.

10.7. תיקון ומכירת אופנועים

- הספק הינו חברה למכירת ותיקון אופנועים. ההיקף הכספי השנתי של העבודות לעירייה לשנים 2011, 2012 ו-2013 עומד על 176,982 ₪, 297,794 ₪, 221,806 ₪ בהתאמה.
- מבדיקת אופי העבודות עולה כי מדובר במספר רב של פריטים בסכומים נמוכים (עד 10 אלף ש"ח).

הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק ללא חוזה. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.

10.8. אספקה והתקנה של יציקות גומי לגני משחקים.

- הספק הינו חברה לאספקה והתקנה של יציקת גומי לגני משחקים. ההיקף הכספי השנתי של העבודות לעירייה לשנת 2011 עומד על 266,539 ₪.
- מבדיקת אופי העבודות עולה כי מדובר בריבוד של 5 גני משחקים. כל העבודות בוצעו בסמיכות.
- ע"ג טופס ההזמנה צוין כי מהנדס העיר כתב שהעבודה נדרשת לשם תיקון מפגעים בטיחותיים.

הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק ללא חוזה ובניגוד. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.

מהנדס העיר ציין בתגובתו לדו"ח כי "מדובר בגני משחקים שנפסלו לשימוש עקב ליקויים בטיחותיים. במצב כזה לא הייתה ברירה, והיינו חייבים ליצור קשר עם הספק הזול מבין הצעות המחיר שנבדקו, ולכן לא הוצא מכרז. ללא כל קשר העבודות שמצוינות בדו"ח, הם משנת 2010-2011, לפני קבלתי לעבודה".

10.9. שירותי דלק וסולר

- הספק הינו חברה גדולה בפריסה ארצית שלה יש תחנות דלק בכל רחבי הארץ.
- ההיקף הכספי השנתי של העבודות לעירייה לשנים 2011, 2012, 2013 עומד על 1,561,022 ₪, 1,540,931 ₪, 1,437,831 ₪ בהתאמה.
- מבדיקת אופי הפעילות עם הספק עולה כי מדובר במתן שירותי דלק לעשרות כלי רכב שברשות העירייה.

הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק ללא חוזה. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.

- הספק הינו חברה גדולה בפריסה ארצית המספקת שירותי תקשורת ואינטרנט לעירייה.
- ההיקף הכספי השנתי של העבודות לעירייה לשנים 2011, 2012 ו-2013 עומד על 224,348 ₪, 176,816 ₪, 127,167 ₪ בהתאמה.
- מבדיקת אופי הפעילות עם הספק עולה כי מדובר במתן שירותי אינטרנט לכל יחידות ומוסדות העירייה כולל מוסדות החינוך של העירייה.

הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק ללא חוזה. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.

מנהל מערכות המידע של העירייה מסר כי בקרוב יבוצע הליך של הצעות מחיר לבחינת חלופה לספק זה.

תקנה 3(8) לתקנות המכרזים קובעת פטור ממכרז להתקשרות ב"חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, יעוץ ועבודות כיוצא באלה".

מאחר שהוראה זו היא חריג לכלל בדבר חובת מכרז, קבעה הפסיקה כי יש לעשות בפטור שימוש זהיר, רק במקרים מובהקים שבהם הרשות משוכנעת כי שיטת המכרז אינה מתאימה, וכי יש לפרש את ההוראה בצמצום:

"גם אילו היה חל פטור פורמאלי מחובת מכרז, אין העירייה רשאית לחלק את נכסיה באופן בלתי סביר... בבסיס חובת המכרז עומדת בין היתר, החובה לנהל את ענייני הרשות באופן שיש בו מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל איש מתוך הציבור... על עקרון זה להיות נר לרגלי הרשות גם במקום בו המחוקק אינו מחייב במכרז פורמאלי... לא הרי דין רשות ציבורית כדין אזרח פרטי. אזרח פרטי שולט בכיפה שלו והוא בן חורין לקבוע עם מי יתקשר ועם מי ימאן. לא כן רשות ציבורית... בהשתמשה בנכסיה או בעשותה את פעולותיה נטלה הרשות על עצמה תפקיד של נאמן כלפי הציבור..."¹⁴.

עוד נקבע בפסיקה:

"אך במקרים שנדרשת בהם מומחיות מיוחדת או מדובר ביחסי אמון מיוחדים, נמצא מקום למתן פטור ממכרז, נוכח הייחודיות של נותן השירותים... עקרונות המינהל התקין ודיני המכרזים מובילים איפה למסקנה... כי - בודאי בהיעדר חקיקה שונה - קיימת עדיפות להתקשרות בדרך של מכרז פומבי על פני דרך אחרת"¹⁵.

¹⁴ ע"מ 9660/03 עיריית רהובות נ' שבדרון, פ"ד נט(6) 241 (2005).

¹⁵ ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עלית נ' הרשמן תק-על (2013).
עמוד 37 מתוך 185
דוח ביקורת לשנת 2014

להלן ליקויים שנמצאו בהעסקת יועצים בהיקפים כספיים ניכרים בפטור ממכרז:

11.1. העירייה מעסיקה במשך שנים יועצים שונים בתחומים שונים, לרבות: ייעוץ משפטי, חשבונאות, ייעוץ בבניית מכרזים, ובעיקר יועצים בתחום הנדסה, בהם אדריכלות, תכנון מערכות סניטריות, תכנון נוף ומערכות חשמל, וכן מודדים, קונסטרוקציה, יועץ בטיחות ועוד. תחומים אלה נופלים בגדר הפטור שבתקנה 3(8) לתקנות העיריות (מכרזים) ואולם פס"ד עע"ם 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' זאב הרטמן ואח' נאמרה עמדת המדינה בדבר הצורך לקיים הליך מנהלי סדור שבו ייבחנו מספר הצעות לאותן התקשרויות אך אם הם פטורים ממכרז. התקשרות ללא מכרז ללא שקדם לכך הליך מוסדר, אינו עולה בקנה אחד עם חובתה של העירייה לפעול לפי כללי מנהל תקין.

הביקורת מעירה לעירייה כי חלק מהיועצים הועסקו ללא חוזה, ללא פיקוח על היקף העסקתם.

להלן תשובת היועצת המשפטית לממצאי סעיף זה, כפי שהועברו לביקורת:

בעיריית קריית ביאליק נהוג לעבוד עם יועצים חיצוניים בפטור ממכרז על פי תקנה 3 (8) תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987. בחירת מתכננים ויועצים באגף ההנדסה נעשית על פי הסעיף האמור.

יש לציין כי בשנים האחרונות חל שיפור בנושא ורוב ההתקשרויות מתבצעות על סמך הסכמים.

נכון למועד קיום הפגישה עם הביקורת, העירייה אינה מבצעת הליך תחרותי לבחירת יועצים והבחירה נעשית מתוך מאגרי יועצים שנבנו במהלך השנים בכל אחד מהאגפים. עיריית קריית ביאליק קונה שירותי יעוץ בתחומי הנדסה, יעוץ ארגוני (בניית מבנה ארגוני וקוד אתי), יועצים משפטיים, גיוס משאבים ורו"ח. כמו-כן בעבר קנתה העירייה באופן חד פעמי שירותי ייעוץ להכנת תכנית אב ובניית תכנית אב לספורט.

בשנת 2014 פרסמה עיריית קריית ביאליק הודעה בדבר פתיחת מאגר של יועצים ומתכננים הנדסה. כמו-כן חשבה העירייה להכין נוהל להעסקת יועצים, אולם לאחר דיונים פנימיים עלו סוגיות רבות שמקשות על עריכת נוהל ולפיכך החליטה העירייה להמתין לנוהל מוסדר של משרד הפנים, כאמור בהמלצות בבית המשפט העליון בפס"ד עע"ם 6145/12.

במקרים בהם תידרש העירייה ליועצים שאינם מתחום הנדסה תמשיך העירייה לפנות ליועצים מתוך רשימות שבנו האגפים במהלך השנים.

להלן תשובת מהנדס העיר, לממצאי סעיף זה, כפי שהועברו לביקורת:

1. כל היועצים והמתכננים שהעסיקה העירייה ב - 3.5 השנים האחרונות נבדקו – כולל השכלתם כישוריהם והרזומה שלהם ורק לאחר מכן נשכרו שרותיהם. כולם הציגו בפנינו את כל מה שנדרש.

2. בחירת היועצים נעשתה בדרך כלל ע"פ הרזומה ניסיון העבר בפרויקטים בהיקף דומה וקבלת הצעות מחיר, ביצוע משא ומתן על הנחות ממחירי משכ"ל ומשהב"ט. השיקול הסופי בד"כ נלקח ע"פ הניסיון והשרות שיש למנהל עם היועצים.. איכות השירות, המקצועיות ומהירות התגובה. הנושא המרכזי בד"כ הוא בחירת משרד האדריכלים כעמוד השדרה של תכנון הפרויקט וצוות התכנון נבנה סביבו. בפרויקטים אחרים מתבצעת התמחרות ועלו הצעות מחיר בין היועצים שנלקחים ממאגר המתכננים של המנהל.

3. לרוב היועצים (בגלל ההיקף הקטן של ההתקשרות) מוציאה העירייה הזמנת עבודה. בפרויקטים גדולים נחתם חוזה.

מכרז זוטא הוא אחד הכלים שניתנו לרשות מקומית להתקשרות עם נותני שירות. ייחודו בכך שהוא נותן לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית, המאפשרת לה להתקשר עם נותני שירות בחוזים בעלי היקף כספי ניכר (מאות אלפי שקלים) בלא לקיים מכרז פומבי.

התקשרות באמצעות מכרזי זוטא יכולה לשרת את האינטרס של הרשות המקומית ושל תושביה, משום שנותני השירות הרשומים בספר הספקים פועלים לרוב בסביבתה הקרובה של הרשות, חלקם הגדול נמנה עם תושביה, ורבים מהם פועלים בתחום שיפוטה באופן שוטף והם מוכרים לה.

הביקורת העלתה ליקויים, בהליך ההכנה והביצוע של מכרזי הזוטא בעיריית קרית ביאליק וכן כשלים בהתקשרות עם הזוכים במכרזים. עם זאת, יצוין כי העירייה התחייבה לתקן את הליקויים העיקריים שהעלתה הביקורת וחלק מהערות הביקורת אף תוקנו במהלכה.

1. מבנה ארגוני (פרק 1)

- 1.1. יחידת המכרזים מהווה חלק אינטגרלי מהמבנה הארגוני של אגף ההנדסה .
- 1.2. האחראית על היחידה אינה מוגדרת כאחראית, אלא עם חלוף השנים קיבלה את התפקיד והחלה לעסוק בו ללא הגדרת תפקיד מסודרת.
- 1.3. יחידת המכרזים בנויה מ – 2 עובדים, מהם האחראית. כמו כן, נעזרת היחידה בחברת ייעוץ לתחום המכרזים וכן ליווי משפטי צמוד של המחלקה המשפטית.
- 1.4. הביקורת ממליצה לעגן את תפקיד האחראית בצורה רשמית.
- 1.5. מהנדס העיר ציין בתגובתו לדו"ח כי בימים אלו הוא עובד על מבנה ארגוני חדש לאגף, ביחד עם יועץ ארגוני ועם סיום העבודה יוצג מבנה ארגוני חדש לארגון, שיכולו בין היתר הסדרת המחלקה למכרזים. עוד מציין המהנדס כי כיום יחידת מכרזים מבצעת מכרזים רבים, שאינם קשורים לאגף ההנדסה.

2.1. על כל רשות מקומית לנהל ספר ספקים עדכני, שקיומו הוא תנאי מרכזי להתקשרות באמצעות מכרז זוטא. כמו כן, עליה לוודא כי לכל נותני השירות הרשומים בספר, יהיו כשירות וסיווג קבלני בתוקף בנושאים שנדרשים לכך עפ"י חוק.

2.2. רישום של נותני שירות בספר הספקים

2.2.1. הביקורת מציינת כי עיריית קריית ביאליק פרסמה מאגר ספקים וקבלנים להשתתפות במכרזי זוטא בשנת 2011 ו- 2013, אולם לא פרסמה ספר ספקים בשנת 2012 כנדרש.

2.2.2. מאחר ולא פורסם ספר ספקים בשנת 2012, השתמשה העירייה בשמות הספקים שהופיעו בספר משנת 2011 וזאת ללא פרסום מחדש של הספר. הביקורת מעירה כי העירייה פעלה בניגוד לתקנות המכרזים מאחר ובשנת 2012 נערכו 6 מכרזי זוטא.

2.2.3. בבדיקתנו לא נמצאו מקרים בהם נגרעו נותני שירות כלשהם שלא היו מרוצים מתפקודם ומהשירות שקיבלו מהם.

2.2.4. מנכ"ל העירייה מסר לביקורת כי במידה והעירייה תדרש לגרוע קבלן מספר הספקים, וזאת בשל חוסר שביעות רצון מתפקודו של הקבלן, היא תזמנו לשימוע.

2.3. סיווג נותני השירות

2.3.1. לדעת הביקורת, מן הראוי שספר הספקים יכלול, בנושאים הטעונים רישוי, רק נותני שירות בעלי רישיון תקף, כך שניתן יהיה להסתמך עליו בעת הוצאת מכרז זוטא.

2.3.2. ניהול ראוי של ספר הספקים מחייב כי הרשות המקומית תדרוש מנותני השירות הרשומים בו לעדכנה בשינויים בסיווגם או רישיונם. כמו כן, עליה לוודא כי לא חל שינוי בנושאים אלה קודם הזמנת נותני השירות להשתתף במכרז זוטא.

2.3.3. ניהול לא תקין של ספר הספקים ואי-עדכון המידע בדבר תוקף רישיונם של נותני השירות המופיעים בו, עלולים לגרום לפגיעה בתקינות של מכרזי הזוטא.

2.3.4. מהמחלקה המשפטית נמסר בתגובתם להערת המבקר כי בעת בדיקת הקבלנים השונים נרשם בטבלה סוג הסיווג של הקבלנים וכן מבוצעת בדיקה באם הקבלן רשום בפנקס הקבלנים של משרד הבינוי והשיכון וכי בידיו רישיון בתוקף.

3. ועדת המכרזים (פרק 3)

הביקורת מציינת כי העירייה הגישה למועצת העיר ולמבקר מדי שנה בשנה דיווח כנדרש בתקנות המכרזים.

4. אמות מידה לבחירת נותני השירות מספר הספקים (פרק 4)

מאחר ובעיריית קריית ביאליק קיימת רשימת ספקים לצורכי עריכת מכרזי זוטא, הרשימה מופצת לעיון חברי המועצה פעם בשנה. העירייה מפרסמת בעיתונות ובאתר העירוני את רשימת הספקים וכן בקשה לעיתונות לכל מי שמעוניין להיות חלק מאותה רשימה. משיקולים כלכליים, בשנת 2013 הפסיקה עיריית קריית ביאליק לערוך מכרזי זוטא ובמקום פרסמה מכרזים פומביים או הצעות מחיר, והכל בהתאם להיקף ההתקשרות. נוהל הצעות מחיר, אינו מחייב שימוש באותם ספקים המופיעים ברשימת הספקים של העירייה.

5. התקשרות עם נותני שירות שאינם מופיעים בספר הספקים (פרק 5)

כאמור לעיל, בתקנות המכרזים ובצווים נקבע כי רשות מקומית חייבת לנהל ספר ספקים, וכי עליה להתקשר במכרזי זוטא רק עם ספקים הרשומים בספר. מבדיקת הביקורת עולה כי בשנת 2011 העיריה פעלה כנדרש והתקשרה עם ספקים המופיעים בספר ספקים בלבד. עם זאת, בשנת 2012 לא בוצע עדכון לספר ספקים ובשל כך התקשרה העירייה עם ספקים שהופיעו בספר הספקים בשנת 2011.

6. העברת עבודה לקבלני משנה על ידי זוכה במכרז (פרק 6)

נמצא כי קבלן התשתיות (מ.פ) עובד כקבלן משנה של קבלן שזכה במכרז התשתיות (מ. בע"מ) למרות שבמכרז נרשם שנותן השירות שזכה בו יבצע את העבודה בעצמו ויתחייב שלא להעביר את העבודה לקבלן משנה. מהנדס העירייה מסר כי העירייה נתנה את הסכמתה להעביר את העבודה לקבלן המשנה ולפיכך כל העבודה מול העירייה מתבצעת ישירות מול קבלן המשנה. מהנדס העיר ציין בתגובתו לדו"ח כי "קיים נוהל העברת עבודה לקבלני משנה המחייבת את אישור מהנדס העיר וכך קרה גם במקרה זה. משרד מהנדס העיר יפעל להסדיר את עבודת קבלן המשנה ולתעד את הסכמת העירייה גם בכתב. בכל מקרה אני מבקש להדגיש כי בכל מקרה האחריות הינה מול הזכיין ולא קבלן המשנה".

7. פעולות ועדת המכרזים לקבלת הבהרות מנותני שירות (פרק 7)

לא נמצאו מקרים בהם העירייה ביקשה הבהרות וכי במהלך השנים 2011-2013 עמדו הספקים בכל דרישות המכרז ולא נדרש מהם מידע נוסף למעט מידע חשבונאי הנוגע לאיתנותו הפיננסית של הספק.

8. ביטול מכרזי זוטא (פרק 8)

לא נמצאו מקרים בהם בוטלו מכרזי זוטא.

9. סטייה בלתי סבירה של הצעת המחיר שנבחרה מן האומדן (פרק 9)

קביעת האומדן נחשבת אחת החובות המהותיות של מפרסם המכרז. על מנת להבטיח את עקרון השוויון יש לקבוע אמת מידה אחידה להערכת ההצעות שיוגשו, אשר תשמש גם כלי עזר בבחירת ההצעה הזוכה. לאומדן כמה מטרות, בהן הבטחה שההצעות הוגשו בתום לב, מניעת יתרון לא הוגן לטובת מציעים בעלי יכולת כלכלית רבה והבטחת סבירותן של ההצעות המוגשות.

מבדיקת הביקורת של 9 מכרזי זוטא עולה כי לא נמצאו מקרים בהם הייתה קיימת חריגה מאומדן מעל 25%.

10. התקשרויות עם נותני שירות ללא מכרז (פרק 10)

כאמור לעיל, בסעיף 197 לפקודת העיריות נקבע כי "לא תתקשר עירייה בחוזה... להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".

סעיף 8(א) לתקנות המכרזים מאפשר לעירייה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או ביצוע עבודה במכרז זוטא. עוד נקבע בסעיף כי ניתן להתקשר בפטור ממכרז בתנאי שסכום ההתקשרות אינו עולה על 139,300 ₪ בתוספת מע"מ (להלן - תקרת הפטור ממכרז).

10.1 קבלן חשמל:

10.1.1 קבלן החשמל מבצע עבודות חשמל עבור העירייה, מוסדות חינוך בהתאם לחוזה מכרז מספר 1/2008 שהסתיים ביום 30/6/2011. ההיקף הכספי השנתי של העבודות עבור העירייה לשנים 2011, 2012 ו-2013 עומד על 585,702 ₪, 376,687 ₪, 538,487 ₪ בהתאמה. נמצא כי הקבלן רשום בפנקס הקבלנים.

10.1.2 מבדיקת אופי העבודות עולה כי מדובר במספר רב של עבודות בסכומים נמוכים (עד 20 אלף ₪ לעבודה) ובמוסדות נפרדים. יצוין כי חלק מהעבודות גם שולם מסעיפים שונים.

10.1.3 הביקורת מעירה כי משבחרה העירייה להתקשר עם קבלן חשמל ולהעביר אליו חלק נכבד מעבודות החשמל בתחומה, היה עליה להתייחס לעלות של סך כל העבודות המועברות לקבלן ולא לכל עבודה באופן פרטני.

10.1.4 היועצת המשפטית ציינה בתגובתה לממצאי הדוח כי "בהמשך להערת הביקורת, העירייה תפרסם מכרז מסגרת פומבי לביצוע עבודות אחזקה ותחזוקה של מערכות חשמל במוסדות הציבור".

10.1.5 מהנדס העיר ציין בתגובתו לדו"ח כי "העירייה הפסיקה לעבוד עם הקבלן, כך שניתן לציין כי אין יותר משמעות לעריכת מכרז לספק זה".

10.2 שיפוץ מרכז הספורט אפק:

10.2.1 ביום 28/1/13 אושר בוועדת קניות התקשרות עם קבלן לביצוע פירוק והתקנת גג על משטח בכניסה לבריכה במרכז ספורט אפק. הקבלן אינו רשום בפנקס הקבלנים וגם לא הייתה דרישה לכך בשלב הצעות המחיר. בגין העבודה אושר בוועדת הקניות סך של 72,715 ש"ח.

- 10.2.2. ביום 30/1/13 בוצעה הגדלה להזמנה בסך 22,230 ₪ ללא שפעולה זו הועברה לאישור וועדת קניות וללא שנבדקו הצעות מחיר נוספות.
- 10.2.3. ביום 5/3/14 אושרה עבודה נוספת לקבלן ע"ס 39 אלף ₪ לביצוע התקנת רצפת אפוקסי לחדר טניס במרכז ספורט אפק, ללא שפעולה זו הועברה לאישור וועדת קניות וללא שנבדקו הצעות מחיר נוספות.
- 10.2.4. ביום 30/3/14 בוצעה הגדלה לעבודה זו (חדר טניס) בסך של 6,436 ₪.
- 10.2.5. ביום 2/6/13 אושרה עבודה נוספת לקבלן בסך 14 אלף ₪ לביצוע התקנת קרמיקה בשרותי נשים, ללא שפעולה זו הועברה לאישור וועדת קניות וללא שנבדקו הצעות מחיר נוספות.
- 10.2.6. ביום 15/8/13 אושרה עבודה נוספת לאיטום ובניית תעלת ניקוז בבריכת אפק בסך 15,795 ₪, ללא שפעולה זו הועברה לאישור וועדת קניות וללא שנבדקו הצעות מחיר נוספות.
- 10.2.7. מהאמור לעיל עולה כי העירייה התקשרה עם ספק בסך שנתי כולל של 170 אלף ₪ ללא מכרז ובניגוד לתקנות.
- 10.2.8. מהעירייה נמסר כי הספק ביצע עבודות שונות בסכומים נמוכים שאינם עולים על התקרה המותרת בתקנות ודרך סעיפי תקציב שונים.
- 10.2.9. מהנדס העיר ציין בתגובתו לדו"ח כי "כל נושא ההתקשרות עם הספק ופיקוח על עובדתו לא נעשה באמצעות משרד מהנדס העיר".
- 10.3. **אספקת חומרי בניין**
- 10.3.1. הספק הינו חנות חומרי בניין בעיר ומוכר לעירייה חומרי בניין צבעים, שכפול מפתחות ועוד. ההיקף הכספי השנתי של הסחורות המסופקות לעירייה לשנים 2011, 2012 ו-2013 עומד על 220,195 ₪, 136,215 ₪, 144,307 ₪ בהתאמה.
- 10.3.2. מבדיקת אופי העבודות עולה כי מדובר במספר רב של מוצרים בסכומים נמוכים (עד אלפי שקלים בודדים) ובמוסדות נפרדים. יצוין כי חלק מהעבודות גם שולם מסעיפים שונים.
- 10.3.3. הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק ללא חוזה. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.

- 10.4.1 הספק הינו קבלן עבודות מיזוג אוויר המבצע עבודות מיזוג אוויר לעירייה ולמוסדות החינוך. ההיקף הכספי השנתי של העבודות לעירייה לשנים 2011, 2012 ו-2013 עומד על 236,517 ₪, 416,436 ₪, 591,777 ₪ בהתאמה.
- 10.4.2 מבדיקת אופי העבודות עולה כי מדובר במספר רב של עבודות בסכומים נמוכים (עד 15 אלף ש"ח) ובמוסדות נפרדים. יצויין כי חלק מהעבודות גם שולם מסעיפים שונים.
- 10.4.3 העירייה התקשרה מול הספק בהתאם להסכם התקשרות לשירותי ביטוח מזגנים בסך 260 ₪ למזגן מיום 1/6/2012 ובתוקף עד 1/6/2013. הסכם זה הוארך עד ליום 1/6/14 בהתאם לאישור מנכ"ל העירייה וגזבר העירייה.
- 10.4.4 ביום חתימת ההסכם (1/6/2012) היו במוסדות העירייה (כולל משרדים ומוסדות חינוך) 597 מזגנים.
- 10.4.5 בפועל הקבלן קיבל עבודות נוספות והעירייה החלה לרכוש ממנו גם מזגנים וגם מתן שירותים עבור תחזוקת ואספקת מתקני מים וקולרים.
- 10.4.6 הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק ללא חוזה. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.
- 10.4.7 היועצת המשפטית מסרה בתגובתה לממצאי הדוח כי אכן היה צורך בביצוע מכרז במקרה זה ובימים אלה יוצא מכרז לאחזקת מזגנים במוסדות חינוך וציבור בעיר.

רכישת מוצרי כיבוד ושתייה .10.5

- 10.5.1 הספק הינו סופר מקומי המספק מוצרי כיבוד ושתייה לעירייה. ההיקף הכספי השנתי של העבודות לעירייה לשנת 2013 עומד על 187,912 ₪.
- 10.5.2 מבדיקת אופי הפעילות עם הספק עולה כי מדובר במספר רב של מוצרים בסכומים נמוכים (עד אלף ש"ח) ובמוסדות נפרדים. יצוין כי חלק מהמוצרים גם שולמו מסעיפים שונים וממחלקות שונות.
- 10.5.3 הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק רק באמצעות הזמנות וללא עריכת מכרז או נוהל הצעות מחיר. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.
- 10.5.4 מנהלת הרכש מסרה כי בעבר ניסתה מספר פעמים לבצע הסכם מסגרת עם אחד הספקים, אולם ומאחר והמחירים משתנים לעיתים תכופות וכך גם המבצעים ומאחר ומחירי הבסיס של המוצרים השונים אינם תואמים ברשתות וקשה לבצע מכרז, הוחלט לעבוד עם ספק אחד ובו ניתנה לעירייה הנחה קבועה ממחיר המוצרים. כמו כן, ומאחר ומדובר במספר רב של מחלקות ולהם צרכים שונים, לא ניתן היה ליישם מכרז במקרה זה.
- 10.5.5 גזבר העירייה מסר בתגובתו לדוח כי הוא הנחה את מנהלת הרכש לבצע סקר מחירים אחת לחצי שנה ובהתאם לתוצאות הסקר ייקבע הספק/ים שעמם תתקשר העירייה.

שירותי הגברה לאירועים .10.6

- 10.6.1 הספק הינו קבלן שירותי הגברה לאירועים (יום העצמאות, יום הזכרון, יום השואה ועוד). ההיקף הכספי השנתי של העבודות לעירייה לשנים 2011, 2012 ו-2013 עומד על 330,625 ₪, 259,927 ₪, 341,122 ₪ בהתאמה.
- 10.6.2 מבדיקת אופי העבודות עולה כי מדובר במספר רב של עבודות בסכומים נמוכים (עד 7 אלף ש"ח) וכן סכום של כ- 100 אלף ₪ לסדרת אירועים שצמודים ליום העצמאות. יצוין כי חלק מהעבודות גם שולם מסעיפים שונים.
- 10.6.3 הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק ללא חוזה. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.

תיקון ומכירת אופנועים .10.7

10.7.1. הספק הינו חברה למכירת ותיקון אופנועים. ההיקף הכספי השנתי של העבודות לעירייה לשנים 2011, 2012 ו-2013 עומד על 176,982 ₪, 297,794 ₪, 221,806 ₪ בהתאמה.

10.7.2. מבדיקת אופי העבודות עולה כי מדובר במספר רב של פריטים בסכומים נמוכים (עד 10 אלף ש"ח).

10.7.3. הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק ללא חוזה. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.

10.8. אספקה והתקנה של יציקות גומי לגני משחקים.

10.8.1. הספק הינו חברה לאספקה והתקנה של יציקת גומי לגני משחקים. ההיקף הכספי השנתי של העבודות לעירייה לשנת 2011 עומד על 266,539 ₪.

10.8.2. מבדיקת אופי העבודות עולה כי מדובר בריבוד של 5 גני משחקים. כל העבודות בוצעו בסמיכות.

10.8.3. ע"ג טופס ההזמנה צויין כי מהנדס העיר כתב שהעבודה נדרשת לשם תיקון מפגעים בטיחותיים.

10.8.4. הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק ללא חוזה. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.

10.8.5. מהנדס העיר ציין בתגובתו לדו"ח כי "מדובר בגני משחקים שנפסלו לשימוש עקב ליקויים בטיחותיים. במצב כזה לא הייתה ברירה, והיינו חייבים ליצור קשר עם הספק הזול מבין הצעות המחיר שנבדקו, ולכן לא הוצא מכרז. ללא כל קשר העבודות שמצוינות בדו"ח, הם משנת 2010-2011, לפני קבלתי לעבודה".

10.9. שירותי דלק וסולר

10.9.1. הספק הינו חברה גדולה בפריסה ארצית שלה יש תחנות דלק בכל רחבי הארץ.

10.9.2. ההיקף הכספי השנתי של העבודות לעירייה לשנים 2011, 2012, 2013 עומד על 1,561,022 ₪, 1,540,931 ₪, 1,437,831 ₪ בהתאמה.

10.9.3. מבדיקת אופי הפעילות עם הספק עולה כי מדובר במתן שירותי דלק לעשרות כלי רכב שברשות העירייה.

10.9.4. הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק ללא חוזה. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.

10.10. שירותי תקשורת ואינטרנט

10.10.1. הספק הינו חברה גדולה בפריסה ארצית המספקת שירותי תקשורת ואינטרנט לעירייה.

10.10.2. ההיקף הכספי השנתי של העבודות לעירייה לשנים 2011, 2012 ו-2013 עומד על 224,348 ₪, 176,816 ₪, 127,167 ₪ בהתאמה.

10.10.3. מבדיקת אופי הפעילות עם הספק עולה כי מדובר במתן שירותי אינטרנט לכל יחידות ומוסדות העירייה כולל מוסדות החינוך של העירייה.

10.10.4. הביקורת מעירה כי העירייה התקשרה עם ספק ללא חוזה. עוד מעירה הביקורת כי אופן רכישת המוצרים ללא בקשת הצעות מחיר, מלמד שמדובר במעין "התקשרות מסגרת" ולכן היה עליה להתחשב בעלות הכוללת של העבודות הצפויות ולקיים מכרז.

10.10.5. מנהל מערכות המידע של העירייה מסר כי בקרוב יבוצע הליך של הצעות מחיר לבחינת חלופה לספק זה.

11. התקשרויות עם יועצים חיצוניים בפטור ממכרז (פרק 11)

תקנה 3(8) לתקנות המכרזים קובעת פטור ממכרז להתקשרות ב"חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, יעוץ ועבודות כיוצא באלה".

להלן ליקויים שנמצאו בהעסקת יועצים בהיקפים כספיים ניכרים בפטור ממכרז:

11.1. העירייה מעסיקה במשך שנים יועצים שונים בתחומים שונים, לרבות: ייעוץ משפטי, חשבונאות, ייעוץ בבניית מכרזים, ובעיקר יועצים בתחום הנדסה, בהם אדריכלות, תכנון מערכות סניטריות, תכנון נוף ומערכות חשמל, וכן מודדים, קונסטרוקציה, יועץ בטיחות ועוד. התקשרות ללא מכרז ללא שקדם לכך הליך מוסדר, אינו עולה בקנה אחד עם חובתה של העירייה לפעול לפי כללי מנהל תקין.

11.2. הביקורת מעירה לעירייה כי חלק מהיועצים הועסקו ללא חוזה, ללא פיקוח על היקף העסקתם.

להלן תשובת היועצת המשפטית לממצאי סעיף זה, כפי שהועברו לביקורת:

בעיריית קריית ביאליק נהוג לעבוד עם יועצים חיצוניים בפורמט ממכרז על פי תקנה 3 (8) תקנות העירויות (מכרזים), תשמ"ח-1987. בחירת מתכננים ויועצים באגף ההנדסה נעשית על פי הסעיף האמור. יש לציין כי בשנים האחרונות חל שיפור בנושא ורוב ההתקשרויות מתבצעות על סמך הסכמים.

נכון למועד קיום הפגישה עם הביקורת, העירייה אינה מבצעת הליך תחרותי לבחירת יועצים והבחירה נעשית מתוך מאגרי יועצים שנבנו במהלך השנים בכל אחד מהאגפים. עיריית קריית ביאליק קונה שירותי יעוץ בתחומי ההנדסה, יעוץ ארגוני (בניית מבנה ארגוני וקוד אתי), יועצים משפטיים, גיוס משאבים ורו"ח. כמו-כן בעבר קנתה העירייה באופן חד פעמי שירותי יעוץ להכנת תכנית אב ובניית תכנית אב לספורט.

בשנת 2014 פרסמה עיריית קריית ביאליק הודעה בדבר פתיחת מאגר של יועצים ומתכננים הנדסה. כמו-כן חשבה העירייה להכין נוהל להעסקת יועצים, אולם לאחר דיונים פנימיים עלו סוגיות רבות שמקשות על עריכת נוהל כאמור ולפיכך החליטה העירייה להמתין לנוהל מוסדר של משרד הפנים, כאמור בהמלצות בבית המשפט העליון בפס"ד עע"ם 6145/12.

במקרים בהם תידרש העירייה ליועצים שאינם מתחום ההנדסה תמשיך העירייה לפנות ליועצים מתוך רשימות שבנו האגפים במהלך השנים.

להלן תשובת מהנדס העיר, לממצאי סעיף זה, כפי שהועברו לביקורת:

4. כל היועצים והמתכננים שהעסיקה העירייה ב - 3.5 השנים האחרונות נבדקו – כולל השכלתם כישוריהם והרזומה שלהם ורק לאחר מכן נשכרו שרותיהם. כולם הציגו בפנינו את כל מה שנדרש.

5. בחירת היועצים נעשית בדרך כלל ע"פ הרזומה ניסיון העבר בפרויקטים בהיקף דומה וקבלת הצעות מחיר, ביצוע משא ומתן על הנחות ממחירי משכ"ל ומשהב"ט. השיקול הסופי בד"כ נלקח ע"פ הניסיון והשרות שיש למנהל עם היועצים.. איכות השירות, המקצועיות ומהירות התגובה. הנושא המרכזי בד"כ הוא בחירת משרד האדריכלים כעמוד השדרה של תכנון הפרויקט וצוות התכנון נבנה סביבו. בפרויקטים אחרים מתבצעת התמחרות ועלו הצעות מחיר בין היועצים שנלקחים ממאגר המתכננים של המנהל.

6. לרוב היועצים (בגלל ההיקף הקטן של ההתקשרות) מוציאה העירייה הזמנת עבודה. בפרויקטים גדולים נחתם חוזה.



ביקורת בנושא

הטיפול בפסולת ומיחזור

בעיריית קריית ביאליק

לשנים 2010 - 2012

ביקורת בנושא הטיפול בפסולת ומיחזור

תקציר מנהלים

להלן עיקרי ממצאים, מסקנות והמלצות מדו"ח ביקורת שנערך בעיריית קריית ביאליק, בנושא: הטיפול בפסולת ומיחזור.

***לשם קבלות החלטות רצוי לעיין בדו"ח המלא**

1. רקע כללי

נושא הטיפול בפסולת ומיחזור בעיריית קריית ביאליק הינו באחריות אגף תפעול ותברואה, במסגרת שתי מחלקות עיקריות: המחלקה לאיכות הסביבה והמחלקה לניקיון. עיריית קריית ביאליק זכתה בקול קורא 30/2010 של הקרן לניקיון במשרד להגנת הסביבה לרשויות מקומיות המקדימות את המעבר להפרדה במקור לשני זרמים יבש ורטוב, במסגרתו קיבלה תמיכה כספית בסך של כ- 10,000,000 ₪. על פי התוכנית תחילת היישום נקבע לחודש מרץ 2012 כאשר אבני הדרך שנקבעו הם: 3,500 בתי אב מפרידים עד 1.4.12, 9,500 בתי אב מפרידים עד 1.4.13, 17,000 בתי אב מפרידים עד 1.4.14. במהלך הביקורת לוחות הזמנים שונו על ידי המשרד להגנת הסביבה והעירייה קיבלה דחייה במועדים עד ליום 21/8/15.

2. מבנה ארגוני (פרק 1)

לביקורת נמסר כי מצבת כח האדם והמשאבים מצומצמים ביחס ליעדים ולמטרות אשר המחלקה הציבה לעצמה בנושא הטמעה והפרדת הפסולת לשני זרמים. עקב כך נוצר עיכוב בתהליך ההטמעה וההפרדה בפועל, כתוצאה מכל עלולה להיגרם פגיעה במענקים ואף דרישה להחזר כספים שניתנו על חשבון המענק לרשויות מקדימות. לדעת הביקורת יש לבצע מיפוי תעסוקתי במחלקת איכות הסביבה ותרבות הדיור ובהלימה למשימות ולאתגרים הקיימים והעתידיים בתחום זה.

3. מיחזור והפרדה במקור לשני זרמים (פרק 3)

הביקורת מעירה כי לאור העובדה כי קריית ביאליק הינה אחת מ- 31 רשויות המקומיות שנבחרו לקדם את נושא הפרדת הפסולת לשני זרמים, יש לפרסם את רשימת מיקומי מתקני המיחזור השונים באתר האינטרנט העירוני לשם ידוע והכוונת הציבור.

4. יישום הפרדת האשפה במקור לשני זרמים (פרקים 4,5)

הביקורת מעירה כי לפי אבני הדרך, בחודש אפריל 2013 יעד ההפרדה לבתי אב הינו 9,500 בתי אב אולם לפי נתוני המשרד להגנת הסביבה, בחודש יולי 2013 עברו הדרכות והחלו לבצע את תהליך ההפרדה רק 34% (4,808) מבתי האב. קיימת דחייה בביצוע השלבים שנגרם כתוצאה מצורך ללמוד ולהפיק לקחים מהמשלב הראשון. כתוצאה מכך במהלך הביקורת לוחות הזמנים שונו על ידי המשרד להגנת הסביבה והעירייה קיבלה דחייה במועדים עד ליום 21/8/15.

הביקורת מציינת כי מבדיקת דוח הנהלת חשבונות לתקציב בלתי רגיל איכות הסביבה – הפרדה במקור, מעודכן ל- 30.12.13 עולה כי העירייה ניצלה רק 20.48% מכספי התמיכה.

הביקורת מציינת כי ההסכם עם חברת "אורוז" אינו מכיל פרטים נדרשים, כגון: מספר ימי פינוי, מחיר פינוי לטון עבור פינוי פסולת אורגנית.

5. דין וחשבון לגבי כמויות פסולת (פרק 6)

הביקורת מעירה כי העירייה לא דיווחה במועד הקבוע בתקנות. מבדיקת הביקורת עולה כי הדיווח עבור שנת 2010 הועבר על ידי העירייה ב – 11.5.2011, והדיווח לשנים 2011 ו-2012 הועבר בחודש אפריל.

מבדיקת דיווחי העירייה בטופס "דין וחשבון לגבי כמויות פסולת" ואחוזי המיחזור השנתיים נמצא כי הדיווחים לשנים 2010 ו-2011 הינם דיווחים שגויים בשל שגיאות חישוב:

בשנת 2010 נמצא חוסר התאמה בדיווחי העירייה בין כמות סה"כ הפסולת להטמנה, מיחזור והשבת משאבים בהפרש של 566 טון.
בשנת 2011 נמצא חוסר התאמה בדיווחי העירייה בין הכמות של סה"כ הפסולת להטמנה, מיחזור והשבת משאבים בשל חישוב שגוי בכמות סה"כ מיחזור של 2,537.46 טון.

הביקורת מעירה כי דיווחי העירייה על אחוזי המיחזור בשנים 2010 – 2011 נמוך מנתונים שנמצאו בבדיקת הביקורת.

6. איסוף ופינוי פסולת ברחבי העיר (פרק 7)

הביקורת מעירה כי בשנת 2011 ובשנת 2012 דיווחי דין וחשבון לגבי כמויות הפסולת להטמנה אינם תואמים לחשבוניות הספק.
נמצא פער בכמות הפסולת להטמנה לטובת הקבלן של 8,896.73 טון לשנת 2011 בין דיווחי הקבלן לדיווחי העירייה למשרד להגנת הסביבה טבלה ו-8,991 טון לשנת 2012.
בחשבונות שנבדקו לשנים 2011 – 2012 נמצא כי בחשבונות "הובלה והטמנת פסולת גושית וגזם" חב' אמיר מגישה חשבונית קבועה בסך 500 טון בכל חודש לפי הסכם בין הצדדים.

7. תשלום היטל הטמנה (פרק 8)

הביקורת מעירה כי בשנים 2011 - 2012 העירייה שילמה היטל הטמנה פחות מהנדרש בסך של 1,603,603.96 ₪.

הביקורת מעירה כי היטלי הטמנה המשולמים על ידי העירייה הינם קבועים כל שנה ולא תואמים עם דיווחי העירייה.
הביקורת ממליצה על יצירת מנגנון דיווח באמצעות פתרונות מיחשביים לצורך דיווח אחיד.

8. החוק להסדרת הטיפול באריזות (פרק 9)

הביקורת מעירה כי במהלך ביצוע הביקורת העירייה חתמה על הסכם עם תאגיד ת.מ.י.ר על הסדר אריזות כמתחייב בחוק.

9. הועדה לאיכות הסביבה (פרק 10)

מבדיקת הביקורת עולה כי הועדה לאיכות הסביבה התכנסה בתדירות של 2 דיונים בשנת 2010, ובתדירות של 4 דיונים בשנים 2011 ו-2012. על העירייה החובה לכנס את הועדה לאיכות הסביבה לפי סעיף 166 (א) לפחות אחת לשלושה חודשים.

10. נהלים (פרק 11)

הביקורת מעירה כי לא נמצאו נהלי עבודה כתובים בנושא הפרדה ומיחזור המתארים את תהליכי העבודה הרצויים בספרי העירייה. לביקורת נמסר כי טיוטת הנהלים בנושא איכות הסביבה הועברה על ידי מנהלת המחלקה ליועצת המשפטית לשם אישורה.

11. בדיקת מיכלי מיחזור אורגניים (פחים חומים) (פרק 12)

מבדיקה שערך המבקר בנוכחות נציגת האגף עם צוות הפינוי מטעם קבלן הפינוי עולה כי במספר מוקדים היו חסרים פחים חומים לזרם הרטוב, למרות שעפ"י רישומי האגף הם היו אמורים להיות בבניינים.
עוד נמצא בבדיקה כי חלק מהפחים ריקים ולא נעשה בהם שימוש בשלושת הימים שקדמו לבדיקה.

כמו כן, בחלק מהרחובות שנבדקו הוצבו הפחים לאורך הרחוב ולא בתוך או בסמוך לעמדת האשפה וכתוצאה מכך נעשה שימוש בפח לפסולת מעורבת (אורגנית ולא אורגנית).

בשיחה שערך המבקר בנוכחות נציגת האגף עם צוות הפינוי מטעם הקבלן עולה כי התמונה שנבדקה ביום 27/5/14 משקפת את המצב בפועל וכי לא קיימת היענות של התושבים למיחזור בהפרדה לפסולת אורגנית וזאת לעומת היענות גבוהה בנושא מיחזור נייר ובקבוקים.

12. יישום חוק האריזות (פרק 13)

חוק האריזות מאפשר הפרדה במקור של פסולת אריזות ופסולת מעורבת, כאשר המימון של רכישת הפחים הכתומים, הפינוי מהבתים והשינוע לתחנת מעבר נעשה על ידי תאגיד המיחזור "תמיר" שגם משתתף ב- 50% מעלויות הפרסום. בין העיריות באזור שמבצעות תהליך מסוג זה, ניתן למצוא את: עיריית קריית מוצקין, עיריית טירת כרמל, עיריית נשר, עיריית חיפה ועוד. תהליך הפרדה במקור ל"יבש-רטוב" כרוך במנגנון מורכב יחסית שעד עתה לא הצליח ברחבי העיר ולפיכך הביקורת ממליצה לבחון את התהליך מחדש תוך בחינת החלופה של פסולת אריזות בשיתוף המשרד לאיכות הסביבה.

להלן עיקרי ממצאי הדו"ח

ביקורת בנושא הטיפול בפסולת ומיחזור בעיריית קריית ביאליק להלן

הדו"ח המלא

1. רקע כללי

- 1.1. במדינת ישראל מיוצרת מדי שנה כ- 4.8 מיליון טונות פסולת עירונית ומסחרית. בהתווסף הפסולת התעשייתית ופסולות אחרות מגיעה כמות הפסולת ל- 6.2 מיליון טונות בשנה, כאשר כל תושב מייצר בכל יום, בממוצע, כ- 1.9 ק"ג אשפה.
- 1.2. הגידול באוכלוסיית המדינה והעלייה ברמת החיים מביאים איתם גידול בכמות הפסולת המיוצרת בשיעור של כ- 4% מדי שנה.
- 1.3. מתוך כלל הפסולת המיוצרת במדינת ישראל, כ- 80% מהפסולת המוצקה מוטמנת באתרי הטמנה וכ- 20% בלבד מועברת למיחזור.
- 1.4. מאז חקיקת חוק שמירת הניקיון התשמ"ד-1984, התפתחה בהדרגה בארץ הראייה כי במקביל לטיפול במפגעי פסולת יש להתייחס לפסולת כמשאב ולנהלה ככזה, תוך התייחסות לכלל הגורמים הנוגעים בדבר ובכלל זה אחריות הרשויות המקומיות.
- 1.5. לצורך קידום נושא הטיפול בפסולת מוצקה פורסם בשנת 1993 חוק איסוף ופינוי פסולת למחזור התשנ"ג-1993. מכוח זה הוטל על המשרד להגנת הסביבה להתקין תקנות וצווים, לרבות תקנות הקובעות יעדי מחזור. תחת תקנות אלה רשויות מקומיות תפעלנה להפחתה הדרגתית של כמות הפסולת שלהן לסילוק על ידי פינוי למחזור של חלק ממנה.
- 1.6. סעיף 2 (א)(1) לחוק קובע שרשות מקומית רשאית ואם הורה השר חייבת, להקצות בתחומה מקומות להקמת מרכזי מיחזור ולהתקין, בין בעצמה ובין על ידי אחרים, מתקני מיחזור ומכלים ייעודיים, אליהם ניתן להשליך נייר, קרטון, פלסטיק, זכוכית וטקסטיל.
- 1.7. סעיף 2 (א)(2) לחוק קובע הרשות רשאית ואם הורה השר חייבת, לקבוע בחוק עזר הסדרים לאיסוף ופינוי פסולת למיחזור בתחום הרשות באמצעות מרכזי מחזור או באמצעות הסדר אחר.
- 1.8. במרץ 1998 ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת אישרה בשנית את תקנות איסוף ופינוי פסולת למחזור (חובת פינוי פסולת למחזור), התשנ"ח - 1998. על פי תקנות אלה על רשות מקומית למחזור החל משנת 2007 **לפחות 25%** מהפסולת המפונה על ידה.
- 1.9. בסוף חודש דצמבר 2010 נכנס לתוקפו צו שמירת הניקיון, שינוי התוספת התשע"א-2011 במסגרתו בוצעה העלאה מדורגת של היטלי ההטמנה מתוך מטרה לעודד את הרשויות המקומיות למחזור ולהוריד את הכדאיות הכלכלית להטמין את האשפה במטמנות באמצעות ייקור היטל ההטמנה עד ל- 106 ₪ לטון החל משנת 2015.

- 1.10 פסולת האריזות מהווה מרכיב משמעותי מנפח הכולל של הפסולת העירונית. בישראל, כמיליון טון המהווים כ- 20% ממשקל הפסולת העירונית ו-50% מנפחה. רכיביה העיקריים הם פלסטיק, נייר וקרטון, זכוכית, מתכת ועץ.
- 1.11 החוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א – 2011 מחייב את האחראים לפינוי פסולת בישראל, ביניהם הרשויות המקומיות, לקבוע וליישם הסדרי הפרדה, איסוף ופינוי של פסולת אריזות וזאת החל מיום 1.3.2011.
- 1.12 מטרת החוק היא להביא לצמצום כמות הפסולת הנוצרת מאריזות, למנוע את הטמנתה ולעודד שימוש חוזר באריזות המועברת להטמנה.
- 1.13 בנוסף, חוק האריזות קובע כי כל אחת מהרשויות המקומיות מחויבת להתקשר בהסכם עם גוף מוכר, במסגרתו אמור הגוף המוכר לממן את הסדרי ההפרדה, האיסוף ופינוי פסולת האריזות כפי שנקבעו על ידי הרשויות המקומיות. על פי מדיניות המשרד להגנת הסביבה, הרשויות המקומיות רשאיות לקבוע אחד מהסדרי ההפרדה לפסולת האריזות כדלקמן:
- "רטוב - יבש"**
"שלושה זרמים" או "פסולת אריזות"
"זרמים ייעודיים" (בכפוף לאישור תמיר).
- 1.14 על פי סעיף 34(ב) לחוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011, התקשרות של רשות מקומית עם גוף מוכר לעניין הפרדת פסולת אריזות ואיסוף ופינוי של פסולת אריזות מופרדת מתחומה חושפת אותה לעיצומים כספיים בסכומים של עד 500 אלף ש"ח.
- 1.15 חברת "ת.מ.י.ר תאגיד מחזור יצרנים בע"מ" הוכרה על ידי המשרד להגנת הסביבה כ- "גוף מוכר" ביום 4.12.2011.
- 1.16 סעיף 149 י (א) לפקודת העיריות נוסח חדש נקבעה החובה לבחור "ועדה לאיכות הסביבה שתפקידה ליזום ולתכנן פעולות בתחומים הנוגעים לשמירה על איכות הסביבה ולהבטחת פיתוח ושימוש בני קיימא של הסביבה" (להלן – הוועדה); וכן נקבע כי "הוועדה תגיש לאישור המועצה את תכניותיה ותעקוב אחר ביצוע התכניות המאושרות" בסעיף 166 (אא) לפקודת העיריות נקבע: "ועדה שחובה להקימה לפי כל דין תכונס לפחות אחת לשלושה חודשים; לא כונסה ועדה כאמור, יורה ראש העירייה לכנסה...".

- 2.1. נושא הטיפול בפסולת ומיחזור בעיריית קריית ביאליק הינו באחריות אגף תפעול ותברואה, במסגרת שתי מחלקות עיקריות: המחלקה לאיכות הסביבה והמחלקה לניקיון.
- 2.2. המחלקה לאיכות הסביבה מטפלת בנושאי המיחזור השונים לרבות הטיפול בכלי האצירה למיחזור (נייר, קרטון, טקסטיל, פלסטיק) הפרוסים ברחבי העיר טיפול בקרה ומעקב אחר התקדמות המעבר להפרדה במקור לשני זרמים ובכלל זה ליווי נושא ההטמעה והסברה לציבור, הדרכות לתלמידים במוסדות החינוך וכן, בהתקשרויות עם קבלני הפינוי והסדרי התשלום ו/או התקבול מהם.
- 2.3. עיריית קריית ביאליק זכתה בקול קורא 30/2010 של הקרן לניקיון במשרד להגנת הסביבה לרשויות מקומיות המקדימות את המעבר להפרדה במקור לשני זרמים יבש ורטוב, במסגרתו קיבלה תמיכה כספית בסך של כ- 10,000,000 ₪.
- 2.4. על פי התוכנית תחילת היישום נקבע לחודש מרץ 2012 כאשר אבני הדרך שנקבעו הם: 3,500 בתי אב מפרידים עד 1.4.12, 9,500 בתי אב מפרידים עד 1.4.13, 17,000 בתי אב מפרידים עד 1.4.14.
- 2.5. המחלקה לניקיון עוסקת בתחומי ניקיון העיר, פיקוח, שיטור עירוני וגינון. ניקיון העיר מבוצע ברובו על ידי קבלן חיצוני וחלקו הקטן על ידי עובדי עירייה. העיר מחולקת ל- 6 אזורים בכל אזור מפקח אחראי על תחומי הניקיון.
- 2.6. על פי תנאי ההסכם וההתקשרות הקבלן נדרש לאיסוף פינוי ושינוע פסולת לסוגיה השונים הנוצרת ברחבי העיר. ביצוע העבודה לרבות העובדים, סוגי המשאיות, הציוד ותדירויות הפינוי מתבצע על ידי הקבלן ובפיקוח נציג העירייה.
- 2.7. במסגרת פרויקט הפרדה במקור לשני זרמים (יבש ורטוב) והנחיית המשרד להגנת הסביבה להעביר את כל הפסולת העירונית האורגנית המופרדת במקור למתקן טיפול ייעודי. נחתם באמצע שנת 2012 נספח לחוזה ההתקשרות מיום 1.12.2010 עליו חתומים הקבלן (להלן- אורוז) ונציג העירייה, לפיו החל מ- 1.7.2012 הרשות באמצעות חברת אורוז, תפנה את הזרם האורגני של קריית ביאליק לאתר כפר כנא בשלב ראשון, ומשם למתקן קצה מאושר על ידי המשרד להגנת הסביבה.

הגדרות:

- 2.8. **"רטוב – יבש"** – הסדר הפרדה במקור לשני זרמים אשר במסגרתו מתבצעת הפרדה בין פסולת אריזות מעורבת (זרם יבש) לבין פסולת פריקה ביולוגית במרכז מיחזור.
- 2.9. **"שלושה זרמים"** – הסדר הפרדה במקור לשלושה זרמים אשר במסגרתו מתבצעת הפרדה במרכז מיחזור פסולת לשלושה זרמים כדלקמן:

- 2.9.1. זרם של פסולת אריזות, בהרכב כפי שייקבע על ידי תאגיד המיחזור ת.מ.י.ר על פי שיקול דעתה ולאחר התייעצות עם האחראי לפינוי פסולת, אשר תיאסוף בכלי אצירה ייעודי שיעמוד בדרישות התאגיד .
- 2.9.2. זרם של פסולת שיורית, אשר מיועד אף לפסולת אריזות על פי קביעתה של תמיר ולאחר התייעצות עם האחראי לפינוי פסולת ואינו מיועד לפסולת פריקה ביולוגית.
- 2.9.3. זרם של פסולת פריקה ביולוגית.
- 2.10. **קול קורא 30/2010** – מענק כספי שניתן על ידי הקרן לשמירת הניקיון במשרד להגנת הסביבה לרשויות מקומיות החלוצות בקידום הפרדה במקור של פסולת ביתית לשני זרמים, במטרה לצמצם את הטמנת הפסולת הביתית הצורכת משאבי קרקע רבים. המענק ניתן בכפוף להתחייבות הרשויות לביצוע ההליך ועמידה בלוחות הזמנים שנקבעו.
- 2.11. **היטל הטמנה** - היטל המוטל מכוח חוק שמירת הניקיון על הטמנת פסולת במטמנות, שמטרתו להפנים את ההשפעות החיצוניות השליליות של הטמנת הפסולת אצל יצרני הפסולת (העיקריים שבהם – רשויות מקומיות), וכן לייקר את ההטמנה כך שיצרני הפסולת יעדיפו את חלופת המיחזור. הכספים מהיטל ההטמנה מועברים לקרן לשמירת הניקיון במשרד להגנת הסביבה.
- 2.12. **טופס 1 דין וחשבון לגבי כמויות פסולת** – מסמך המוגש למשרד להגנת הסביבה מכוח החוק לאיסוף ופינוי פסולת למיחזור, התשנ"ג 1993 בחודש ינואר כל שנה עבור השנה שחלפה. בטופס מפורטות סה"כ כמויות הפסולת שנאספה מתחומי העיר על ידי העירייה ולאיזה מטמנות הועברה כמו כן מפורטים סוגי המיחזור השונים הטופס מאושר בחתימת רה"ע .

- 3.1. איתור חריגות מחוקים, הוראות ונוהלי עבודה.
- 3.2. איתור חריגות מסמכויות.
- 3.3. איתור סיכונים עסקיים ותפעוליים.
- 3.4. איתור ליקויים מערכתיים (כגון: חסר או ליקוי בנהלים, ליקויי תוכנה).
- 3.5. איתור מקרים בהם קיים חשד לפגיעה בטוהר מידות מצד עובדי העירייה.
- 3.6. איתור מקרים בהם קיימת פגיעה בחיסכון, בשמירה על הרכוש וביעילות העבודה.
- 3.7. לבחון, האם נושא איכות הסביבה בכלל והפרדה במקור לשתי זרמים בפרט, בשטח העיר מתבצע הלכה למעשה על פי המתווה שתוכנן ואושר על ידי הנהלת העירייה והמשרד להגנת הסביבה.
- 3.8. לבדוק האם העירייה מדווחת על כמויות האשפה והמיחזור כפי המתחייב בתקנות איסוף ופינוי פסולת למיחזור (חובת פינוי פסולת למיחזור), תשנ"ח 1998.
- 3.9. לבחון, את נושאי הטיפול בזרם האשפה האורגני לרבות האיסוף, השינוע והעברתו לאתר מאושר בהתאם להתחייבות העירייה בקול קורא 30/2010.
- 3.10. לבדוק, את סכומי תשלום "היטל ההטמנה" המשולם על ידי העירייה אל מול הכמויות שהוטמנו בפועל.
- 3.11. לבדוק קיום "ועדה לאיכות הסביבה" בקריית ביאליק, כמתחייב מפקודת העיריות (נוסח חדש) סעיף 149 י (א).
- 3.12. לבחון, אם בעיריית קריית ביאליק האיסוף, הטיפול, הסילוק והמיחזור של האשפה מנוהלים ומתוחזקים בהתאם לעקרונות של יעילות חסכון ואפקטיביות בהתאם להוראות החוקים, התקנות ומדיניות המשרד להגנת הסביבה והגורמים המקצועיים.

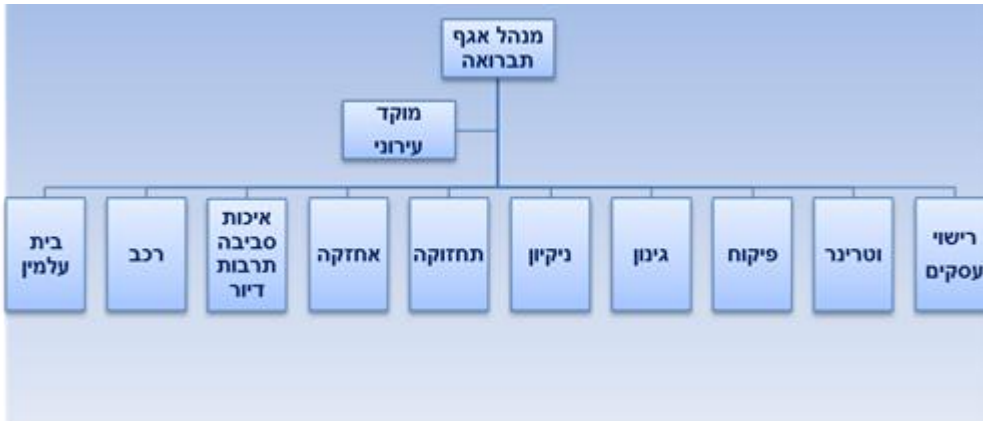
- 4.1. חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984.
- 4.2. תקנות שמירת הניקיון (היטל שמירת הניקיון), התשמ"ז – 1987.
- 4.3. צו שמירת הניקיון, שינוי התוספת התשע"א – 2011.
- 4.4. חוק איסוף ופינוי פסולת למיחזור, התשנ"ג – 1993.
- 4.5. תקנות איסוף ופינוי פסולת למיחזור התשנ"ח – 1998.
- 4.6. חוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011.
- 4.7. החוק לטיפול סביבתי בציוד חשמל אלקטרוניקה וסוללות התשע"ב – 2012.
- 4.8. חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000.
- 4.9. חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית-סמכויות פקחים), התשס"ח - 2008.
- 4.10. חוק הפיקדון על מכלי משקה, (תיקון מס' 4) התש"ע-2010.
- 4.11. הודעה על הכרה בחברה כגוף מוכר ועל מועד ההכרה לפי חוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011.
- 4.12. סעיף 149 י (א) לפקודת העיריות נוסח חדש נקבעה החובה לבחור "ועדה לאיכות הסביבה שתפקידה ליזום ולתכנן פעולות בתחומים הנוגעים לשמירה על איכות הסביבה ולהבטחת פיתוח ושימוש בני קיימא של הסביבה" (להלן – הוועדה); וכן נקבע כ "הוועדה תגיש לאישור המועצה את תכניותיה ותעקוב אחר ביצוע התכניות המאושרות" בסעיף 166 (אא) לפקודת העיריות נקבע: "ועדה שחובה להקימה לפי כל דין תכונס לפחות אחת לשלושה חודשים; לא כונסה ועדה כאמור, יורה ראש העירייה לכנסה ... "

- 5.1. במהלך חודשים נובמבר 2013 – יוני 2014 התבצעה ביקורת באגף תברואה.
- 5.2. הביקורת בחנה בשנים 2010-2012 את ההיבטים הבאים :
- 5.3. בדיקת תכנית אב לצמצום פסולת להטמנה.
- 5.4. בדיקת תכנית מפורטת להפרדה במקור לשתי זרמים יבש ורטוב
- 5.5. בדיקת יישום הפרדה במקור והפרדה לשתי זרמים.
- 5.6. בדיקת תיקי מחלקת איכות הסביבה ומחלקת הניקיון לשנים 2010 – 2012.
- 5.7. בדיקת דיווחי העירייה בנושאי איכות הסביבה, כמות הפסולת המטופלת, אחוזי המיחזור, תשלום היטלי הטמנה ויישום חוקים ותקנות בנושא לתקופה הרלוונטית.
- 5.8. הביקורת בוצעה ע"י מר גיל עטיה וגב' חני קריספין סטודנטים לתואר שני בביקורת פנימית וציבורית באוניברסיטת חיפה וע"י מר אייל לוי, המבקר הפנימי.
- 5.9. הביקורת מודה למנהל אגף תברואה ולמנהלי מחלקת ניקיון ואיכות הסביבה על שיתוף הפעולה החיובי במהלך עבודתה.

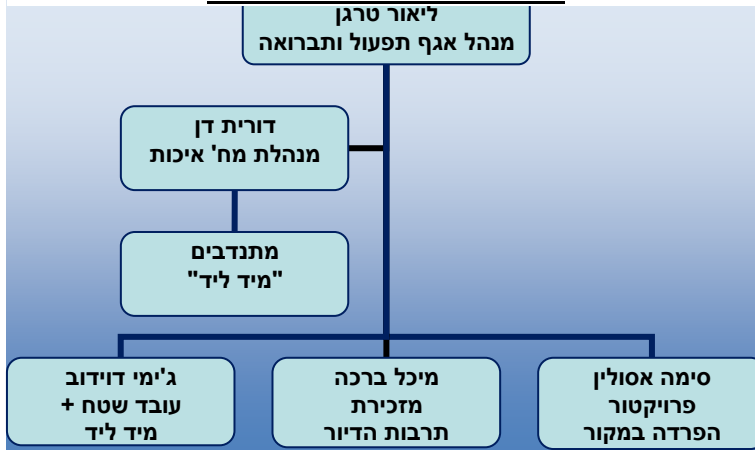
- 6.1. דוחות ביקורת בנושא תברואה איסוף טיפול סילוק ומיחזור אשפה (רשויות מקומיות נוספות, משרד הפנים, מבקר המדינה).
- 6.2. נתוני אגף תברואה. תכנית אב ותכנון מפורט בנושא מחזור והפרדה במקור.
- 6.3. דיווחי העירייה בטופס 1 "דין וחשבון על כמויות פסולות" לשנים 2010-2012.
- 6.4. נתוני האגף לפסולת מוצקה המשרד להגנת הסביבה.
- 6.5. נתונים מחברת "ת.מ.י.ר. תאגיד מחזור יצרנים בע"מ" הוכרה על ידי המשרד להגנת הסביבה כ- "גוף מוכר" ביום 4.12.2011.
- 6.6. ספר תקציב.
- 6.7. נתוני הנהלת חשבונות
- 6.8. תיקי המחלקה לאיכות הסביבה.
- 6.9. תיקי המחלקה לניקיון.
- 6.10. חוזים והתקשרויות בנושא איכות הסביבה תברואה ומחזור מהמחלקה המשפטית.
- 6.11. נהלי עבודה עירוניים.
- 6.12. פרוטוקולים מישיבות מועצת העיר והועדה לאיכות הסביבה.

1. מבנה ארגוני - מחלקות איכות הסביבה ומחלקת הניקיון באגף תברואה

- 1.1. מחלקת איכות סביבה ומחלקת הניקיון, מהוות חלק אינטגרלי מהמבנה הארגוני של אגף תברואה .
- 1.2. מבנה ארגוני אגף תברואה :



- 1.3. מחלקת איכות הסביבה עוסקת בנושאי הפרדה במקור לשתי זרמים בחלק ההסברתי כולל מעורבות בתהליכי הדרכה והטמעת הנושא וכן בטיפול בזרמי המיחזור הייעודיים, כגון: בקבוקי פלסטיק 1.5 ליטר, נייר, קרטון, ביגוד, פסולת אלקטרונית ורהיטים יד שניה אשר נאספים מרחבי העיר ומועברים לחנות בבעלות העירייה הממוקמת בסמוך לקריון.
- חנות מ"יד ליד" למוצרי יד שנייה מקיימת מדיניות של סביבה כלכלה – חברה, מפחיתה פסולת להטמנה, מעודדת שימוש חוזר לרווחת כלל התושבים: סטודנטים, זוגות צעירים וגם מעוטי יכולת.
- חנות "מיד ליד" היא משמשת דוגמא ומודל לרשויות אחרות, ומופעלת באמצעות מערך המתנדבים בעיר.
- בנוסף המחלקה עוסקת בנושאי תרבות הדיור שה"כ במחלקה 3 עובדים/ות מעבר למנהלת המחלקה.



1.4. המחלקה
לניקיון עוסקת
בתחומי ניקיון
העיר, פיקוח,
שיטור עירוני
וגינון.
לביקורת

הוסברה היעילות והחיסכון בשילוב הפיקוח והגינון עם הניקיון והיתרון של הוספת עובדים למערך איתור וגילוי ייזום של מפגעי תברואה וניקיון. מחלקה זו מבצעת את העבודה בשטח ומהווה מעין זרוע ביצועית של מחלקת איכות הסביבה בפרט ועיריית קריית ביאליק בכלל בנושא הטיפול במפגעי הניקיון והטיפול בפסולת הלכה למעשה בשטח.

1.5. קיימת הלימה בין המשימות של שתי המחלקות אך לכל מחלקה קיים תחום ייחודי בו היא פועלת: איכות הסביבה בתפקידי מטה ומחלקת הניקיון במשימות שטח, יש לציין כי לביקורת הוסבר ששילוב זה בעבודה השוטפת מטרתו להביא לשיפור מתמיד במתן השירות לתושב בהתחשב בעקרונות של חסכון, יעילות ואפקטיביות.

1.6. הביקורת ממליצה כי לאור החקיקה האחרונה בנושאי איכות סביבה והרגולציה המואצת בתחום: חוק פסולת אלקטרונית וחשמלית, חוק האריזות והמעבר הצפוי להפרדה במקור בכל משקי הבית בעיר על הנהלת העירייה לבצע מיפוי תעסוקתי למחלקת איכות הסביבה ובהלימה למשימות והאתגרים הקיימים והעתידיים בתחום זה.

- 2.1. בינואר 2007, עבר בכנסת תיקון מס' 9 לחוק שמירת הניקיון שלראשונה מחייב את הרשויות המקומיות לשלם היטל הטמנה לכל טון של פסולת מפונה ומטרתו צמצום כמויות ההטמנה. היטל ההטמנה צפוי לעלות באופן קבוע כל שנה בחמש השנים הבאות.
- 2.2. בחודש יולי 2008 פרסמה הקרן לשמירת הניקיון אמות מידה לסיוע לרשויות מקומיות בתכנון ופיתוח מערכי מיחזור מכספי היטל ההטמנה לשנים 2008 – 2009, במרחב ה"פנים עירוני" (קרי: בתוך שטח הרשות המקומית).
- 2.3. במסגרת "קול קורא לסיוע לקידום אמצעים חלופיים להטמנת פסולת מכספי היטל ההטמנה" של המשרד להגנת הסביבה הוכנה בשנת 2009 תכנית אב לצמצום פסולת להטמנה על ידי חברת אורבניקס – תכנון, כלכלה וסביבה.
- 2.4. התוכנית נערכה בשיתוף פעולה עם מחלקות העירייה והנתונים המוצגים בה הינם נתונים שהתקבלו ממחלקות גזברות, ניקיון ואיכות הסביבה.
- 2.5. התוכנית שמה דגש על הקטנת כמויות הפסולת המועברות להטמנה ובעיקר בהיבט הסביבתי, הכלכלי, החינוכי והציבורי.
- 2.6. התוכנית כללה המלצות לשילוב ארבעה תחומים: העמקת הפרדה במקור של נייר, קרטון, פלסטיק, קומפוסטציה ביתית, פיילוט בשכונה אחת להפרדה לזרמים יבש רטוב, הקמת מרכז יד שנייה ופסולת אלקטרונית, קידום תכנית לימוד בנושא פסולת ומיחזור במוסדות החינוך והקהילה ברשות.
- 2.7. **הביקורת מציינת שבעיריית קריית ביאליק קיימת תכנית אב למחזור וצמצום פסולת להטמנה.**

- 3.1 מיחזור מוגדר כהליך שליפה ומיון של חומרים שונים מתוך זרם הפסולת והשימוש בהם כחומרי גלם ליצור חומרים חדשים. **חוק איסוף ופינוי פסולת למיחזור, התשנ"ג-1993**, מגדיר מיחזור כ"תהליך עיבוד או השבה של חומרים או של מוצרים לשימוש חוזר לאותה מטרה אשר לה יועדו בראשונה או כחומרי גלם".
- 3.2 בקריית ביאליק קיימת הפרדה לזרמים שונים המתבצעת על ידי התושבים לכלי אצירה ייעודיים של נייר עיתון, נייר לבן, בקבוקי פלסטיק, טקסטיל וקרטון.

כמות כלי אצירה למיחזור הפרוסים ברחבי קריית ביאליק - 2013						
פחים חומים (פסולת אורגנית)	קרטון	נייר	פלסטיק	זכוכית	טקסטיל	סוג כלי אצירה
500	20	485	70	-	20	כמות

- 3.3 ריקון כלי האצירה הייעודיים מתבצע על ידי קבלנים שונים על פי הסכמי התקשרות עם העירייה.
- 3.4 עבור איסוף מיכלי פלסטיק 1.5 ליטר העירייה לא משלמת ולא מקבלת תשלום עבור חומר הגלם.
- 3.5 עבור איסוף טקסטיל מתקבל תשלום מהספק "רוזנר".
- 3.6 נייר וקרטון נאספים על חברת אמניר מיחזור מקבוצת נייר חדרה, על פי ההסכמים וההתקשרויות קרי, תשלום לספק עבור פינויים וחיובו על פי משקל חומר הגלם בהתאם להסכמים שמתעדכנים מעת לעת.
- 3.7 הביקורת ממליצה על פרסום מיקומי מתקני המיחזור באתר האינטרנט העירוני לשם ידוע והכוונת הציבור.

- 4.1. המדיניות אותה מוביל המשרד להגנת הסביבה בנושא משק הפסולת היא הפרדה לשני זרמים: יבש – ורטוב. מדיניות זו שמה את הדגש על הפרדת הפסולת האורגנית הרטובה שהינה ה"זרם הנקי" במטרה לצמצם את כמויות האשפה המועברות להטמנה.
- 4.2. במסגרת מדיניות זו פרסם המשרד להגנת הסביבה בחודש יוני 2010, קול קורא מס' 30/2010 סיוע לרשויות מקומיות המקדימות את המעבר להפרדה במקור של פסולת לשני זרמים.
- 4.3. בישיבת מועצת העיר מס' 31 (14/10) מיום 7.12.2010 אושר פרוטוקול "הועדה לאיכות הסביבה" מס' 2 מיום 24.11.10 למעבר להפרדה במקור ע"פ התנאים של קול קורא 30/2010 ובהתאם לתוכנית המפורטת שתוכן על פי המתווה בקול הקורא.
- 4.4. בחודש נובמבר 2011 הוכנה תכנית מפורטת להפרדה לשני זרמים: יבש ורטוב, על ידי חברת אורבניקס – תכנון, כלכלה וסביבה, הכנת התוכנית לוותה על ידי מ"מ וסגן ראש העירייה, מנהל אגף תברואה ומנהלת המחלקה לאיכות הסביבה.
- 4.5. התוכנית התמקדה בארבעה נושאים עיקריים:
- 4.5.1. שינוי בסוגי וכמות כלי האצירה להפרדת זרמים
- 4.5.2. הקמת מסתורים / חדרי אשפה עפ"י צורך והתאמה להצבת 3 פחים (ירוק, כחול וחום) לצורך יצירת התשתית המתאימה להפעלת מערך הפרדת הפסולת במקור לזרמים.
- 4.5.3. מערך חינוך והסברה להפרדת זרמים
- 4.5.4. ניהול מערך הפסולת החדש
- 4.6. על פי התוכנית תחילת היישום נקבע לחודש מרץ 2012 כאשר אבני הדרך שנקבעו הם: 3,500 בתי אב מפרידים עד 1.4.12, 9,500 בתי אב מפרידים עד 1.4.13, 17,000 בתי אב מפרידים עד 1.4.14.
- 4.7. על פי נתוני המשרד להגנת הסביבה עיריית קריית ביאליק קיבלה תמיכה כספית בסך 9,358,268 ₪ במסגרת קול קורא 30/2010 לרשויות המקדימות את המעבר להפרדת פסולת במקור לשני זרמים.
- 4.8. הביקורת מציינת ומדגישה כי קריית ביאליק הינה אחת מ- 31 רשויות מקומיות אשר נבחרו על ידי המשרד להגנת הסביבה כרשויות המקדימות את המעבר להפרדה במקור וזכו בקול קורא לסיוע כספי לקידום ההפרדה במקור.

- 5.1. כאמור, במסגרת קול קורא 30/2010 של המשרד להגנת הסביבה קריית ביאליק נדרשת למעבר הדרגתי להפרדה במקור לשתי זרמים: יבש ורטוב. ההפרדה לזרמים מבוצעת על ידי יצרן הפסולת במקום יצור הפסולת או בסמוך: הזרם הרטוב מורכב מחומרים אורגאניים פריקים ביולוגית ואילו הזרם היבש מורכב מפלסטיק, נייר וכל שאר החומרים, את ההפרדה מבצעים בשני מיכלי אצירה נפרדים והשינוע של הזרמים מתבצע באופן נפרד. ההפרדה לזרמים צריכה להתאים לפתרונות קצה קיימים.
- 5.2. ביום 25.11.2011 נחתם הסכם לתקופה של 30 חודשים בין העירייה ובין חברת שחף תכנון סביבתי בע"מ לאספקת שירותי ייעוץ וליווי תפעולי למערך ההפרדה במקור של פסולת ל- 2 זרמים על פי תנאי ההסכם העבודה כוללת: ליווי העירייה בשלב התנעת הפרויקט – מכרזים מול נותני השרות (חינוך) וספקים (מתקני אצירה, בינוי). מתן שירותי ייעוץ לבעיות תפעוליות אל מול הקבלן, יעוץ לביצוע בקרה על איכות ההפרדה וניטור הממצאים, יעוץ שוטף לתפעול מערך ההפרדה במקור ודיווח חודשי לעירייה ככל שיעלה הצורך, ליווי וייעוץ לעירייה בשלבי המו"מ מול הקבלן המפנה, ייעוץ לבקרה על מערך האיסוף, ליווי וייעוץ לעירייה בשלבי המו"מ מול תאגיד ת.מ.י.ר לעניין חוק האריזות, ליווי וייעוץ לעירייה בשלבי הפיתוח של מתקני הקצה לפסולת, ייעוץ לבקרה ופיקוח על הקליטה במתקן הקצה, שירותי ייעוץ לבעיות לוגיסטיות העולות מול התושבים, שירותים נוספים ככל שיעלה הצורך ובכפוף להסכמה הדדית של שני הצדדים.
- 5.3. ההתקשרות הינה על בסיס שעתי, לפי תעריף חשכ"ל ליועץ דרגה 1 – 285 ₪/ש"ע.
- 5.4. לטובת חברת שחף תכנון סביבתי, הועמד בנק שעות הכולל 270 ש"ע לכל התקופה, כאשר התפלגות השעות תהיה כדלקמן: שנה א' 70%, שנה ב' 20%, שנה ג' 10%.
- 5.5. תחילת היישום נקבע לחודש מרץ 2012 כאשר אבני הדרך שנקבעו הם: 3,500 בתי אב מפרידים עד 1.4.12, 9,500 בתי אב מפרידים עד 1.4.13, 17,000 בתי אב מפרידים עד 1.4.14.
- 5.6. העירייה חתמה על הסכם התקשרות ביום 20/3/2013 עם חברת אורוז לשם העברת הזרם האורגני לאתר כפר כנא. לצורך כך הועבר למשרד להגנת הסביבה הסכם התקשרות לשנתיים בין העירייה לאורוז בו התחייבה העירייה על העברת הזרם האורגני לאתר מאושר כפי המתחייב מהנחיות המשרד להגנת הסביבה.
- 5.7. הביקורת מעירה כי ההסכם אינו מכיל פרטים נדרשים, כגון: מספר ימי פינוי, מחיר פינוי. בבדיקת הביקורת נמצא כי העירייה מעבירה אחת לחודש ובאופן קבוע 18,134 ₪ וזאת ללא פירוט על מהות ופירוט החשבונית בגין מה שולם הסכום האמור.
- 5.8. על פי התכנון המפורט שביצעה חברת אורבניקס עולה כי המשרד להגנת הסביבה מעניק סיוע מוגבר שמטרתו השתתפות בהוצאות השוטפות הנובעות מכניסה

לתהליך הפרדת זרמים. הרשות תקבל את המענק רק בתנאי שהיא עומדת בכל התנאים ובמיוחד עמידה באבני הדרך בהשתתפות בתי האב בהפרדה במקור. העירייה יכולה להשתמש במענק לצרכים שוטפים נוספים הנוגעים בהליך כניסה להפרדת זרמים כמו תוספת תשתית, חינוך וליווי מקצועי. על פי חישוב תמריץ בית אב לקריית ביאליק תאריכי קבלת התמיכה הם:

5.8.1 1.4.12 – 3,500 בתי אב מפרידים תמיכה בסך 462,000 ₪.

5.8.2 1.4.13 – 9,500 בתי אב מפרידים תמיכה בסך 1,254,000 ₪.

5.8.3 1.4.14 – 17,000 בתי אב מפרידים תמיכה בסך 2,244,000 ₪.

5.9 מבדיקת נתוני המשרד להגנת הסביבה (מעודכנים לחודש יולי 2013) רק 34% (4,808 בתי אב) ממשקי הבית בקריית ביאליק נכנסו לתהליך ההפרדה.

5.9.1 על פי המתווה של התוכנית המפורטת עד חודש אפריל 2013 היו אמורים להיכנס לתהליך 9,500 משקי בית המהווים כ- 68% מסה"כ משקי הבית בקריה.

5.9.2 הביקורת מעירה כי קיימת דחייה בביצוע של השלבים השונים שנבעו מהצורך ולמידה מצד העירייה והפקת לקחים מהשלב הראשון. כתוצאה מכך המשרד להגנת הסביבה אישר הארכה לביצוע לכלל הרשויות ששותפות לתהליך בארץ עד ליום 21/8/2015.

5.10 הביקורת מציינת כי מבדיקת דו"ח הנהלת חשבונות לתקציב בלתי רגיל איכות הסביבה – הפרדה במקור, מעודכן ל- 30.12.13 עולה כי העירייה ניצלה רק 20.48% מכספי התמיכה.

5.11 תמריץ בתי אב לתמיכה בסך 1,254,000 ₪ בהתאם לאבני הדרך להשלמת 9,500 בתי אב עד 1.4.13 לא יתקבל כי העירייה לא השלימה את ההטמעה. נכון למועד הביקורת רק ב- 4,808 משקי בית הוטמע התהליך והם עברו הדרכות. בהתאם לקול קורא (30/2010) יש לציין שהשלמת תהליך ההטמעה של ההפרדה לשני זרמים לכל בתי האב בקריית ביאליק (17,000 משקי בית), אמורה להסתיים על פי התכנון המפורט עד אפריל 2014. מבדיקתנו עולה כי רק 34% מבתי האב עברו הדרכות.

5.12 לאור ממצאי הביקורת מסרה מנהלת המחלקה כי לאור הקשיים ביישום התוכנית בכל הארץ, אכן חלה האטה בלוחות הזמנים והמשרד להגנת הסביבה שער לקשיים ולפיכך נתן הארכה לכל הרשויות המקדימות בארץ עד לתאריך 21/8/15. רצ"ב אסמכתא ממשרד להגנת הסביבה.

6. דין וחשבון לגבי כמויות פסולת

6.1. על יסוד סעיף 12 (ב) לחוק איסוף ופינוי פסולת למיחזור, התשנ"ג 1993 התקין השר לאיכות הסביבה תקנות איסוף ופינוי פסולת למיחזור (חובת פינוי פסולת למיחזור), תשנ"ח 1998.

6.2. סעיף 6 לתקנות קובע כי

"ראש רשות מקומית ידווח לשר, בחודש ינואר כל שנה או במועד אחר שיקבע השר לאותה רשות מקומית, על כמות הפסולת שלה, לפי טופס 1 שבתוספת "דין וחשבון לגבי כמויות פסולת"

במסגרת הביקורת נבדקו סה"כ כמויות האשפה, ההטמנה ואחוזי המיחזור שדווחו על ידי העירייה בשנים 2010 עד 2012 על פי טופסי "דין וחשבון לגבי כמויות פסולת".

דין וחשבון על כמויות פסולת לשנים 2010 – 2012						סוג הפסולת
דיווחי העירייה המקוריים (בטון)			הדיווחים על פי בדיקת הביקורת (בטון)			
2012	2011	2010	2012	2011	2010	
475.90	1,012	545	475.90	1,012	545	נייר עיתון
3.90	728		3.90	728		נייר לבן
338	1,855	17	338	1,855		קרטון
69.40	427	36	69.40	427	17	פלסטיק
24	105	598	24	105	36	מתכת
545	1,654	4,439	545	1,654	598	גזם
10,045	6,742	38	10,045	6,742	4,439	חומר אורגני רקבובי
63	700		63	700	38	אחר (פסולת בניין)
33.85	4.10		33.85	4.10		טקסטיל
109			109			הפרדה במקור
11,707.05	10,689.64	5,673	11,707.05	13,227.10	5,673	סה"כ מיחזור/השבה
12,245	11,045	13,108	12,245	11,045	13,108	סה"כ פסולת להטמנה
23,952.05	21,734.64	19,347	23,952.05	24,272.10	18,781	סה"כ פסולת: הטמנה, מיחזור והשבת משאבים
49.00%	48.00%	27.00%	48.88%	54.50%	30.21%	אחוז המיחזור ו/או השבת משאבים מסה"כ הפסולת המיוצרת ברשות
21.4.13	23.4.12	18.12.11	21.4.13	23.4.12	18.12.11	תאריך הדיווח

מבדיקת דיווחי העירייה בטופס "דין וחשבון לגבי כמויות פסולת" ואחוזי המיחזור השנתיים לשנים 2010 – 2012 עולה :

בשנת 2010 נמצא חוסר התאמה בדיווחי העירייה בין הכמות של סה"כ הפסולת להטמנה, מיחזור והשבת משאבים. על פי נתוני העירייה שהועברו לביקורת דווח למשרד להגנת הסביבה על כמות של 19,347 טון וזאת במקום 18,781 טון. לפיכך ישנו דיווח שגוי של 566 טון. בעקבות טעות זאת אחוז המיחזור המדווח היה נמוך יותר מהמצב בפועל.

בשנת 2011 נמצא חוסר התאמה בדיווחי העירייה בין הכמות של סה"כ הפסולת להטמנה, מיחזור והשבת משאבים. על פי נתוני העירייה שהועברו לביקורת דווח למשרד להגנת הסביבה על כמות של 21,734.64 טון במקום 24,272.10 טון מדובר בדיווח שגוי של 2,537.46 טון, בעקבות טעות זאת אחוז המיחזור המדווח היה נמוך יותר מהמצב בפועל.

- 6.5. סעיף 2 (ב) לתקנות איסוף ופינוי פסולת למיחזור (חובת פינוי פסולת למיחזור) תשנ"ח-1998 הקובע כי " ... הודעה כאמור תימסר בכתב לפי טופס 1 שבתוספת ותכלול פירוט מלא ומדויק של הנתונים לגבי הפסולת לסוגיה כמפורט בטופס...".
- 6.5.1. הביקורת מעירה כי הדיווח של העירייה על אחוזי המיחזור בשנים 2010 – 2011 נמוך ממה שנמצא בבדיקת הביקורת .
- 6.6. סעיף 6 לתקנות קובע "ראש רשות מקומית ידווח לשר, בחודש ינואר כל שנה או במועד אחר שיקבע השר לאותה רשות מקומית, על כמות הפסולת שלה, לפי טופס 1 שבתוספת "דין וחשבון לגבי כמויות פסולת ..".
- 6.6.1. מבדיקת הביקורת עולה כי הדיווח עבור שנת 2010 נחתם והועבר על ידי העירייה ב – 11.5.2011 . הביקורת מעירה כי על העירייה לדווח במועד הקבוע בתקנות.
- 6.7. המלצת הביקורת להבטחת הדיווח לגבי טופס 1 - "דין וחשבון לגבי כמויות פסולת" היא לעגן את הנושא בנוהל עבודה פנימי המגדיר את התאריך האחרון לדיווח בסוף הרבעון הראשון של כל שנה לגבי השנה שחלפה.
- 6.8. בעקבות ממצאי הביקורת הגיבה מנהלת המחלקה כי העברת הנתונים במועד כפי שנקבע בתקנות תלויה תמיד בקבלת הנתונים מגורמי חוץ: קבלן הפסולת וקבלני המשנה של הפרדה במיחזור.

- 7.1. שירותי איסוף ופינוי אשפה ופסולת מוצקה מרחבי העיר מבוצעים על ידי קבלן חיצוני. מדובר בשירות חיוני וחשוב המבטא את ניראות הקריה הן מצד התושבים המתגוררים בה והן ומצד המבקרים הבאים מחוץ.
- 7.2. ביום 1.12.2010 נחתם חוזה התקשרות עם "אורוז" שירותים בע"מ" לאיסוף ופינוי אשפה ופסולת מוצקה בקרית ביאליק למשך 36 חודשים. הקבלן הינו הזוכה במכרז פא/19/2009 שפורסם על ידי החברה למשך וכלכלה של השלטון המקומי.
- 7.3. על פי תנאי ההסכם וההתקשרות הקבלן נדרש לאיסוף פינוי ושינוע פסולת לסוגיה השונים הנוצרת ברחבי העיר. ביצוע העבודה לרבות העובדים, סוגי המשאיות, הציוד ותדירויות הפינוי מתבצע על ידי הקבלן ובפיקוח נציג העירייה.
- 7.4. בכל חודש מועברות שתי חשבוניות מס לעירייה עבור שירותי הקבלן: חשבונית אחת עבור "הובלה והטמנת פסולת גושית וגריסת גזם" וחשבונית נוספת עבור "הטמנת אשפה, כולל נסיעה לכפר כנא והיטל הטמנה" במסגרת הביקורת נבדקו חשבונות הקבלן עבור השנים 2011 ו- 2012.
- 7.5. בחשבונות שנבדקו לשנים 2011 – 2012 ומועברים להנהלת חשבונות ומאושרים על ידי מנהל האגף נמצא כי בחשבונות "הובלה והטמנת פסולת גושית וגזם" חב' אורוז מגישה חשבונית קבועה בסך 500 טון בכל חודש.

7.6 הביקורת מעירה כי בשנת 2011 נמצא פער בפסולת להטמנה לטובת הקבלן של 8,896.73 טון בין דיווחי הקבלן לדיווחי העירייה למשרד להגנת הסביבה ו- 8,991.18 טון בשנת 2012 .

רצ"ב טבלה מסכמת:

הפרש כספי	מחיר לטון בגין הובלה והטמנה	ההפרש	כמות פסולת שהוטמנה על פי דיווחי העירייה	כמות פסולת שהוטמנה על פי חשבונות הקבלן	שנה
1,254,438.93 ₪	141 ₪	8,896.73 טון	11,045 טון	19,941.73 טון	2011
1,440,297.12 ₪	160.19 ₪	8,991.18 טון	12,245 טון	21,236.18 טון	2012
2,694,736.05 ₪		17,887.91 טון	23,290 טון	41,177.91 טון	סה"כ

8. תשלום היטל הטמנה

- 8.1 היטל הטמנה מוטל מכוח חוק שמירת הניקיון התשמ"ד - 1984 על הטמנת פסולת במטמנות. ההיטל הוא מס ירוק שמטרתו להפנים את ההשפעות החיצוניות השליליות של הטמנת פסולת אצל יצרני הפסולת שהעיקריים שבהם הן הרשויות המקומיות, וכן לייקר את ההטמנה על מנת שיעדיפו את חלופת המיחזור.
- 8.2 במסגרת חוק ההסדרים של שנת 2000 תוקן חוק הניקיון והסמיך את השר לאיכות הסביבה לקבוע את שיעור היטל הטמנה בתקנות באישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת.
- 8.3 בצו שמירת הניקיון (שינוי התוספת לחוק) התשע"א – 2011 נקבע העלאה מדורגת של היטל הטמנה ששיאה 106.2 ש"ח לטון אשפה שרשות מקומית תטמין בתחילת שנת 2015.
- 8.4 תשלום היטל הטמנה של העירייה משולם באמצעות קבלן הפינוי להלן טבלת היטלי הטמנה לשנים 2010 - 2012.

שנה	סכום ההיטל כולל מדד	כמות פסולת שהוטמנה על פי חשבונות	התשלום ששילמה העירייה לקבלן בעבור היטל	התשלום על פי סכום היטל הטמנה הקבוע בחוק	ההפרש
-----	---------------------	----------------------------------	--	---	-------

	בתוספת מע"מ	הטמנה כרטסת הנה"ח	הקבלן		
595,632.48 ₪	1,319,472.48 ₪	₪ 723,840	19,941.73 טון	₪ 57.04	2011
1,007,971.48 ₪	1,733,891.48 ₪	₪ 725,920	21,236.18 טון	₪ 70.19	2012
1,603,603.96 ₪	₪ 3,053,364	₪ 1,449,760	41,177.91 טון		סה"כ

- 8.5 הביקורת מעירה כי בשנים 2011 - 2012 העירייה שילמה היטל ההטמנה פחות מהנדרש בסך של 1,603,603.96 ₪ .
- 8.6 הביקורת מעירה כי היטלי ההטמנה המשולמים על ידי העירייה הינם קבועים כל שנה ולא עולים בקנה אחד עם הדיווח של העירייה עצמה .
- 8.7 הביקורת ממליצה על יצירת מנגנון באמצעים מחשוביים לדיווח אחיד.

- 9.1. החוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א – 2011 מחייב את האחראים לפינוי פסולת בישראל, ביניהם הרשויות המקומיות, לקבוע וליישם הסדרי הפרדה, איסוף ופינוי של פסולת אריזות וזאת החל מיום 1.3.2011.
- 9.2. מטרת החוק היא להביא לצמצום כמות הפסולת הנוצרת מאריזות, למנוע את הטמנתה ולעודד שימוש חוזר באריזות המועברת להטמנה.
- 9.3. פסולת האריזות מהווה מרכיב משמעותי מהמשקל הכולל של הפסולת העירונית. כ- 20% ממשקלה ו-50% מנפחה. רכיביה העיקריים הם פלסטיק, נייר וקרטון, זכוכית, מתכת ועץ.
- 9.4. על פי סעיף 23 (ב) לחוק האריזות העירייה מחויבת לביצוע הפרדת פסולת אריזות ואיסוף ופינוי של פסולת אריזות מתחומה, בהתאם להסדרי מחויבת להתקשר בהסכם עם גוף מוכר, במסגרתו אמור הגוף המוכר לממן את הסדרי ההפרדה, האיסוף ופינוי פסולת האריזות כפי שנקבעו על ידי הרשויות המקומיות. על פי מדיניות המשרד להגנת הסביבה, הרשויות המקומיות רשאיות לקבוע אחד מהסדרי ההפרדה לפסולת האריזות כדלקמן:
- "רטוב - יבש"**
- "שלושה זרמים" או "פסולת אריזות"**
- "זרמים ייעודיים" (בכפוף לאישור תמיר)**
- 9.5. חברת "ת.מ.י.ר." תאגיד מחזור יצרנים בע"מ" הוכרה על ידי המשרד להגנת הסביבה כ- "גוף מוכר" ביום 4.12.2011.
- 9.6. כאמור, קריית ביאליק הינה אחת מ-31 רשויות אשר זכו בקול קורא מס' 30/2010 של המשרד להגנת הסביבה לרשויות המקדימות את המעבר להפרדת פסולת במקור לשני זרמים תהליך הנמצא בעיצומו ברחבי הקריה ולכן החלופה של הצבת פחים כתומים (לאריזות בלבד) אינה כדאית.
- 9.7. על פי סעיף 34(ב) לחוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011, התקשרות של רשות מקומית עם גוף מוכר לעניין הפרדת פסולת אריזות ואיסוף ופינוי של פסולת אריזות מופרדת מתחומה חושפת אותה לעיצומים כספיים בסכומים של עד 500 אלף ₪.
- 9.8. מבדיקת סטאטוס החתימה עם תאגיד תמיר של רשויות מקומיות בנושא יישום חוק האריזות נמצא כי עיריית חיפה, עיריית נשר, עיריית טירת הכרמל ועיריית קריית מוצקין כבר חתמו עם התאגיד כמתחייב על פי החוק להסדרת הטיפול באריזות.
- 9.9. **הביקורת מעירה כי במהלך הביקורת העירייה חתמה עם תאגיד תמיר על הסדר אריזות כמתחייב בחוק.**

- 10.1. בסעיף 149 י (א) לפקודת העיריות נוסח חדש נקבעה החובה לבחור "ועדה לאיכות הסביבה שתפקידה ליזום ולתכנן פעילות בתחומים הנוגעים לשמירה על איכות הסביבה ולהבטחת פיתוח ושימוש בני קיימא של הסביבה" (להלן – הוועדה); וכן נקבע כי "הוועדה תגיש לאישור המועצה את תכניותיה ותעקוב אחר ביצוע התכניות המאושרות" בסעיף 166 (אא) לפקודת העיריות נקבע: "ועדה שחובה להקימה לפי כל דין תכנס לפחות אחת לשלושה חודשים; לא כונסה ועדה כאמור, יורה ראש העירייה לכנסה...".
- 10.2. **מבדיקת הביקורת עולה כי הועדה לאיכות הסביבה התכנסה בתדירות של 2 דיונים בשנת 2010, ובתדירות של 4 דיונים בשנים 2011 ו- 2012.**
- 10.3. יש לציין שמנהל אגף תברואה מכהן כנציג עיריית קריית ביאליק באיגוד ערים לאיכות הסביבה.

- 11.1 מעיון בספר הנהלים של העירייה לא נמצאו נהלי עבודה כתובים בנושא הפרדה ומיחזור המתארים את תהליכי העבודה הרצויים.
- 11.2 לדעת הביקורת נהלים אלה צריכים לכלול את נושא הבקרה והפיקוח על הליך ההפרדה במקור:
- 11.2.1 רישום ומעקב על כמויות הפחים החומים
- 11.2.2 ציון תדירות הפינויים הנדרשת
- 11.2.3 בדיקת מדגמית כל שבוע על רמת ההפרדה.

12. בדיקת מיכלי מיחזור אורגניים (פחים חומים)

- 12.1 ביום 27/5/2014 בוצע סיור עם נציגת אגף תברואה בשכונות בהם הוצבו מיכלי מיחזור לפסולת אורגנית להלן "פחים חומים". בסיור נבחנו 30 אתרים בהם עפ"י רישומי אגף תברואה הוצבו פחים חומים. בסיור נבחנו מספר סוגיות:
- 12.1.1 קיום פח חום ואם כן היכן מיקומו (בתוך עמדות האשפה או מחוץ לבניין).
- 12.1.2 באם קיים פח חום, מה מידת היענות של התושבים לאחר מספר ימים בהם לא פונה הפח.
- 12.2 **מהבדיקה עולה כי:**
- 12.2.1 לא נמצאו פחים חומים ברחובות שלום עליכם, יהודה בורלא, אחד העם, רחוב חיים 75, רחוב חיים 85.
- 12.2.2 בחלק מרחוב דפנה ובשדרות בן גוריון הוצבו הפחים לאורך הרחוב ולא בתוך או בסמוך לעמדת האשפה וכתוצאה מכך נעשה שימוש בפח לפסולת מעורבת (אורגנית ולא אורגנית).
- 12.2.3 ברחובות שי עגנון 4, ז'בוטינסקי 9, חיים 46 ו-44 ובשכונת גבעת הרקפות הפחים היו ריקים דבר שמעיד שלא נעשה שימוש בפח בשלושה הימים שקדמו לבדיקה.
- 12.2.4 בשיחה שערך המבקר בנוכחות נציגת האגף עם צוות הפינוי מטעם הקבלן עולה כי התמונה שנבדקה ביום 27/5/14 משקפת את המצב בפועל וכי לא קיימת היענות של התושבים למיחזור בהפרדה לפסולת אורגנית וזאת לעומת היענות גבוהה בנושא מיחזור נייר ובקבוקים.

13. יישום חוק האריזות

- 13.1 חוק האריזות מאפשר הפרדה במקור של פסולת אריזות ופסולת מעורבת, כאשר המימון של רכישת הפחים הכתומים, הפינוי מהבתים והשינוע לתחנת מעבר נעשה על ידי תאגיד המיחזור "תמיר" שגם משתתף ב- 50% מעלויות הפרסום.

- 13.2. בין העיריות באזור שמבצעות תהליך מסוג זה, ניתן למצוא את: עיריית קרית מוצקין, עיריית טירת כרמל, עיריית נשר, עיריית חיפה ועוד.
- 13.3. **תהליך הפרדה במקור ל"יבש-רטוב" כרוך במנגנון מורכב יחסית שעד עתה לא הצליח ברחבי העיר ולפיכך הביקורת ממליצה לבחון את התהליך מחדש תוך בחינת החלופה של פסולת אריזות בשיתוף המשרד לאיכות הסביבה.**

נושא הטיפול בפסולת ומיחזור בעיריית קריית ביאליק הינו באחריות אגף תפעול ותברואה, במסגרת שתי מחלקות עיקריות: המחלקה לאיכות הסביבה והמחלקה לניקיון. עיריית קריית ביאליק זכתה בקול קורא 30/2010 של הקרן לניקיון במשרד להגנת הסביבה לרשויות מקומיות המקדימות את המעבר להפרדה במקור לשני זרמים יבש ורטוב, במסגרתו קיבלה תמיכה כספית בסך של כ- 10,000,000 ₪. על פי התוכנית תחילת היישום נקבע לחודש מרץ 2012 כאשר אבני הדרך שנקבעו הם: 3,500 בתי אב מפרידים עד 1.4.12, 9,500 בתי אב מפרידים עד 1.4.13, 17,000 בתי אב מפרידים עד 1.4.14. במהלך הביקורת לוחות הזמנים שונו על ידי המשרד להגנת הסביבה והעירייה קיבלה דחייה במועדים עד ליום 21/8/15.

1. מבנה ארגוני (פרק 1)

- 1.1 מחלקת איכות סביבה ומחלקת הניקיון, מהוות חלק אינטגרלי מהמבנה הארגוני של אגף תברואה.
- 1.2 מחלקת איכות הסביבה עוסקת בנושאי הפרדה במקור לשתי זרמים בחלק ההסברתי כולל מעורבות בתהליכי הדרכה והטמעת הנושא וכן בטיפול בזרמי המיחזור הייעודיים, כגון: בקבוקי פלסטיק 1.5 ליטר, נייר, קרטון, ביגוד, פסולת אלקטרונית ורהיטים יד שניה אשר נאספים מרחבי העיר ומועברים לחנות בבעלות העירייה הממוקמת בסמוך לקריון.
- בנוסף המחלקה עוסקת בנושאי תרבות הדיור שה"כ במחלקה 3 עובדים/ות מעבר למנהלת המחלקה.
- 1.3 המחלקה לניקיון עוסקת בתחומי ניקיון העיר, פיקוח, שיטור עירוני וגינון. לביקורת הוסברה היעילות והחיסכון בשילוב הפיקוח והגינון עם הניקיון והיתרון של הוספת עובדים למערך איתור וגילוי ייזום של מפגעי תברואה וניקיון. מחלקה זו מבצעת את העבודה בשטח ומהווה מעין זרוע ביצועית של מחלקת איכות הסביבה בפרט ועיריית קריית ביאליק בכלל בנושא הטיפול במפגעי הניקיון והטיפול בפסולת הלכה למעשה בשטח.
- 1.4 קיימת הלימה בין המשימות של שתי המחלקות אך לכל מחלקה קיים תחום ייחודי בו היא פועלת: איכות הסביבה בתפקידי מטה ומחלקת הניקיון במשימות שטח, יש לציין כי לביקורת הוסבר ששילוב זה בעבודה השוטפת מטרתו להביא לשיפור מתמיד במתן השירות לתושב בהתחשב בעקרונות של חסכון, יעילות ואפקטיביות.
- 1.5 הביקורת ממליצה כי לאור החקיקה האחרונה בנושאי איכות סביבה והרגולציה המואצת בתחום: חוק פסולת אלקטרונית וחשמלית, חוק האריזות והמעבר הצפוי להפרדה במקור בכל משקי הבית בעיר על הנהלת העירייה לבצע מיפוי תעסוקתי

למחלקת איכות הסביבה ובהלימה למשימות והאתגרים הקיימים והעתידיים בתחום זה.

2. תכנית אב למחזור וצמצום פסולת להטמנה (פרק 2)

- 2.1. במסגרת "קול קורא לסיוע לקידום אמצעים חלופיים להטמנת פסולת מכספי היטל ההטמנה" של המשרד להגנת הסביבה הוכנה בשנת 2009 תכנית אב לצמצום פסולת להטמנה על ידי חברת אורבניקס – תכנון, כלכלה וסביבה.
- 2.2. התוכנית שמה דגש על הקטנת כמויות הפסולת המועברות להטמנה ובעיקר בהיבט הסביבתי, הכלכלי, החינוכי והציבורי.
- 2.3. הביקורת מציינת שבעיריית קריית ביאליק קיימת תכנית אב למחזור וצמצום פסולת להטמנה.

3. מיחזור והפרדה במקור לזרמים ייעודיים (פרק 3)

- 3.1. בקריית ביאליק קיימת הפרדה לזרמים שונים המתבצעת על ידי התושבים לכלי אצירה ייעודיים של נייר עיתון, נייר לבן, בקבוקי פלסטיק, טקסטיל וקרטון.
- 3.2. ריקון כלי האצירה הייעודיים מתבצע על ידי קבלנים שונים על פי הסכמי התקשרות עם העירייה.
- 3.3. הביקורת ממליצה על פרסום מיקומי מתקני המיחזור באתר האינטרנט העירוני לשם ידוע והכוונת הציבור.

4. תכנית מפורטת להפרדה לשני זרמים יבש-רטוב (פרקים 4, 5)

- 4.1. בחודש נובמבר 2011 הוכנה תכנית מפורטת להפרדה לשני זרמים: יבש ורטוב.
- 4.2. על פי התוכנית תחילת היישום נקבע לחודש מרץ 2012 כאשר אבני הדרך שנקבעו הם: 3,500 בתי אב מפרידים עד 1.4.12, 9,500 בתי אב מפרידים עד 1.4.13, 17,000 בתי אב מפרידים עד 1.4.14. במהלך הביקורת לוחות הזמנים שונו על ידי המשרד להגנת הסביבה והעירייה קיבלה דחייה במועדים עד ליום 21/8/15.
- 4.3. העירייה חתמה על הסכם התקשרות ביום 20/3/2013 עם חברת אורוז לשם העברת הזרם האורגני לאתר כפר כנא. לצורך כך הועבר למשרד להגנת הסביבה הסכם התקשרות לשנתיים בין העירייה לאורוז בו התחייבה העירייה על העברת הזרם האורגני לאתר מאושר כפי המתחייב מהנחיות המשרד להגנת הסביבה.
- 4.4. הביקורת מעירה כי ההסכם אינו מכיל פרטים נדרשים, כגון: מספר ימי פינוי, מחיר פינוי לטון לפסולת אורגנית. בבדיקת הביקורת נמצא כי העירייה מעבירה אחת לחודש ובאופן קבוע 18,134 טון וזאת ללא פירוט על מהות ופירוט החשבונית בגין מה שולם הסכום האמור.
- 4.5. על פי המתווה של התוכנית המפורטת עד חודש אפריל 2013 היו אמורים להיכנס לתהליך 9,500 משקי בית המהווים כ- 68% מסה"כ משקי הבית בקריה.
- 4.6. הביקורת מעירה כי קיימת דחייה בביצוע של השלבים השונים שנבעו מהצורך ולמידה מצד העירייה והפקת לקחים מהשלב הראשון. כתוצאה מכך המשרד להגנת

הסביבה אישר הארכה לביצוע לכלל הרשויות ששותפות לתהליך בארץ עד ליום
21/8/2015.

4.7. מנתוני דו"ח הנהלת חשבונות עולה כי העירייה ניצלה רק 20.48% מכספי התמיכה.

4.8. תמריץ בתי אב לתמיכה בסך 1,254,000 ₪ בהתאם לאבני הדרך להשלמת 9,500 בתי אב עד 1.4.13 לא יתקבל מאחר והעירייה לא השלימה את ההטמעה. נכון למועד הביקורת רק ב - 4,808 משקי בית הוטמע התהליך והם עברו הדרכות. במהלך הביקורת לוחות הזמנים שונו על ידי המשרד להגנת הסביבה והעירייה קיבלה דחייה במועדים עד ליום 21/8/15.

4.9. בהתאם לקול קורא (30/2010) יש לציין שהשלמת תהליך ההטמעה של ההפרדה לשני זרמים לכל בתי האב בקריית ביאליק (17,000 משקי בית), אמורה להסתיים על פי התכנון המפורט עד אפריל 2014. מבדיקתנו עולה כי רק 34% מבתי האב עברו הדרכות.

5. דין וחשבון לגבי כמויות פסולת (פרק 6)

- 5.1. מבדיקת דיווחי העירייה בטופס "דין וחשבון לגבי כמויות פסולת" ואחוזי המיחזור השנתיים לשנים 2010 – 2012 עולה :
- 5.1.1. בשנת 2010 נמצא חוסר התאמה בדיווחי העירייה בין הכמות של סה"כ הפסולת להטמנה, מיחזור והשבת משאבים. על פי נתוני העירייה שהועברו לביקורת דווח למשרד להגנת הסביבה על כמות של 19,347 טון וזאת במקום 18,781 טון. לפיכך ישנו דיווח שגוי של 566 טון. בעקבות טעות זאת אחוז המיחזור המדווח היה נמוך יותר מהמצב בפועל.
- 5.1.2. בשנת 2011 נמצא חוסר התאמה בדיווחי העירייה בין הכמות של סה"כ הפסולת להטמנה, מיחזור והשבת משאבים. על פי נתוני העירייה שהועברו לביקורת דווח למשרד להגנת הסביבה על כמות של 21,734.64 טון במקום 24,272.10 טון מדובר בדיווח שגוי של 2,537.46 טון, בעקבות טעות זאת אחוז המיחזור המדווח היה נמוך יותר מהמצב בפועל.
- 5.2. הביקורת מעירה כי הדיווח של העירייה על אחוזי המיחזור בשנים 2010 – 2011 גבוה ממה שנמצא בבדיקת הביקורת.
- 5.3. מבדיקת הביקורת עולה כי הדיווח עבור שנת 2010 נחתם והועבר על ידי העירייה ב- 11.5.2011. הביקורת מעירה כי על העירייה לדווח במועד הקבוע בתקנות.
- 5.4. המלצת הביקורת להבטחת הדיווח לגבי טופס 1 - "דין וחשבון לגבי כמויות פסולת" היא לעגן את הנושא בנוהל עבודה פנימי המגדיר את התאריך האחרון לדיווח בסוף הרבעון הראשון של כל שנה לגבי השנה שחלפה.

6. איסוף ופינוי אשפה מרחבי העיר (פרק 7)

- 6.1. בכל חודש מועברות שתי חשבוניות מס לעירייה עבור שירותי הקבלן: חשבונית אחת עבור "הובלה והטמנת פסולת גושית וגריסת גזם" וחשבונית נוספת עבור "הטמנת אשפה, כולל נסיעה לכפר כנא והיטל הטמנה" במסגרת הביקורת נבדקו חשבונות הקבלן עבור השנים 2011 ו- 2012.
- 6.2. בחשבונות שנבדקו לשנים 2011 – 2012 ומועברים להנהלת חשבונות ומאושרים על ידי מנהל האגף נמצא כי בחשבונות "הובלה והטמנת פסולת גושית וגזם" חב' אורוז מגישה חשבונית קבועה בסך 500 טון בכל חודש.
- 6.3. הביקורת מעירה כי בשנת 2011 נמצא פער בפסולת להטמנה לטובת הקבלן של 8,896.73 טון בין דיווחי הקבלן לדיווחי העירייה למשרד להגנת הסביבה ו- 8,991.18 טון בשנת 2012. סה"כ הפרש כספי לטובת הקבלן 2,694,736.05 ₪ (כולל היטל הטמנה).

7. תשלום היטל הטמנה (פרק 8)

- 7.1. הביקורת מעירה כי בשנים 2011 - 2012 העירייה שילמה היטל ההטמנה פחות מהנדרש בסך של 1,603,603.96 ₪.
- 7.2. הביקורת מעירה כי היטלי ההטמנה המשולמים על ידי העירייה הינם קבועים כל שנה ולא עולים בקנה אחד עם הדיווח של העירייה עצמה.
- 7.3. הביקורת ממליצה על יצירת מנגנון באמצעים מיחשביים לדיווח אחיד.

8. החוק להסדרת הטיפול באריזות (פרק 9)

8.1. החוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א – 2011 מחייב את האחראים לפינוי פסולת בישראל, ביניהם הרשויות המקומיות, לקבוע וליישם הסדרי הפרדה, איסוף ופינוי של פסולת אריזות וזאת החל מיום 1.3.2011.

8.2. על פי סעיף 34(ב) לחוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011, התקשרות של רשות מקומית עם גוף מוכר לעניין הפרדת פסולת אריזות ואיסוף ופינוי של פסולת אריזות מופרדת מתחומה חושפת אותה לעיצומים כספיים בסכומים של עד 500 אלף ₪.

8.3. מבדיקת סטאטוס החתימה עם תאגיד תמיר של רשויות מקומיות בנושא יישום חוק האריזות נמצא כי עיריית חיפה, עיריית נשר, עיריית טירת הכרמל ועיריית קריית מוצקין כבר חתמו עם התאגיד כמתחייב על פי החוק להסדרת הטיפול באריזות.

8.4. הביקורת מעירה כי במהלך הביקורת העירייה חתמה עם תאגיד תמיר על הסדר אריזות כמתחייב בחוק.

9. ועדה לאיכות הסביבה (פרק 10)

9.1. מבדיקת הביקורת עולה כי הועדה לאיכות הסביבה התכנסה בתדירות של 2 דיונים בשנת 2010, ובתדירות של 4 דיונים בשנים 2011 ו-2012.

10. נהלים (פרק 11)

10.1. מעיון בספר הנהלים של העירייה לא נמצאו נהלי עבודה כתובים בנושא הפרדה ומיחזור המתארים את תהליכי העבודה הרצויים.

10.2. לדעת הביקורת נהלים אלה צריכים לכלול את נושא הבקרה והפיקוח על הליך ההפרדה במקור:

10.2.1. רישום ומעקב על כמויות הפחים החומים

10.2.2. ציון תדירות הפינויים הנדרשת

10.2.3. בדיקת מדגמית כל שבוע על רמת ההפרדה.

11. בדיקת מיכלי מיחזור אורגניים (פחים חומים) (פרק 12)

11.1. לא נמצאו פחים חומים ברחובות שלום עליכם, יהודה בורלא, אחד העם, רחוב חיים 75, רחוב חיים 85.

11.2. בחלק מרחוב דפנה ובשדרות בן גוריון הוצבו הפחים לאורך הרחוב ולא בתוך או בסמוך לעמדת האשפה וכתוצאה מכך נעשה שימוש בפח לפסולת מעורבת (אורגנית ולא אורגנית).

11.3. ברחובות שי עגנון 4, ז'בוטינסקי 9, חיים 46 ו-44 ובשכונת גבעת הרקפות הפחים היו ריקים דבר שמעיד שלא נעשה שימוש בפח בשלושה הימים שקדמו לבדיקה.

11.4. בשיחה שערך המבקר בנוכחות נציגת האגף עם צוות הפינוי מטעם הקבלן עולה כי התמונה שנבדקה ביום 27/5/14 משקפת את המצב בפועל וכי לא קיימת היענות של

התושבים למיחזור בהפרדה לפסולת אורגנית וזאת לעומת היענות גבוהה בנושא מיחזור נייר ובקבוקים.

12. יישום חוק האריזות (פרק 13)

- 12.1. חוק האריזות מאפשר הפרדה במקור של פסולת אריזות ופסולת מעורבת, כאשר המימון של רכישת הפחים הכתומים, הפינוי מהבתים והשינוע לתחנת מעבר נעשה על ידי תאגיד המיחזור "תמיר" שגם משתתף ב- 50% מעלויות הפרסום.
- 12.2. בין העיריות באזור שמבצעות תהליך מסוג זה, ניתן למצוא את: עיריית קריית מוצקין, עיריית טירת כרמל, עיריית נשר, עיריית חיפה ועוד.
- 12.3. תהליך הפרדה במקור ל"יבש-רטוב" כרוך במנגנון מורכב יחסית שעד עתה לא הצליח ברחבי העיר ולפיכך הביקורת ממליצה לבחון את התהליך מחדש בשיתוף המשרד לאיכות הסביבה.



ביקורת בנושא: אבטחת מידע במערכות המידע לשנים 2010 - 2012

ביקורת בנושא אבטחת מידע במערכות המידע

תקציר מנהלים

להלן עיקרי ממצאים, מסקנות והמלצות מדו"ח ביקורת שנערך בעיריית קריית ביאליק בנושא: אבטחת מידע במערכות המידע.

*** לשם קבלת החלטות רצוי לעיין בדו"ח המלא.**

1. רקע כללי

בעיריית קריית ביאליק קיימים כ-10 אתרים המבוזרים במשרדי העירייה, בכל משרד קיים לפחות מחשב נייד אחד. כל המחשבים מחוברים למערכת הממוחשבת העירונית (המערכות נרכשות מספק חיצוני ולא מפותחות בעירייה) המנוהלת ע"י מחלקת המחשוב ומערכות המידע שנמצאת באגף הכספים אותו מנהל גזבר העירייה.

בראש המחלקה עומד מנהל מערכות מידע שהינו העובד היחיד במחלקה. מנהל מערכות המידע מועסק בהתאם לחוזה התקשרות עם חברת "מטרופולינט" ומועסק במשרה מלאה דרך חברה זו.

מאגרי המידע הקיימים בעירייה כגון: גביה, הנהלת חשבונות, רכש, חינוך, עיקולי בנקים, רווחה, שירות פסיכולוגי, שירותי וטרינריה, משאבי אנוש, פקוח עירוני וכו' הינם תחת ניהולה של המחלקה. תפקידה העיקרי של המחלקה הינו איתור וטיפול בתקלות וכן ניתוחן. הטיפול בשרתים ובמערכות הליבה והחנייה כולל השירות הטכני ניתנים ע"י החברה החיצונית "מטרופולינט".

2. מבנה ארגוני (פרק 1)

הביקורת מעירה כי מנהל מערכות המידע לא מונה באופן רשמי לתפקיד מנהל אבטחת מידע בעירייה. בעקבות הערת הביקורת מסר גזבר העירייה כי הוא פועל להוצאת המינוי כנדרש.

לדעת הביקורת יש לעגן בהסכם עם חברת "מטרופולינט", קבלת עובד בעת היעדרות מנהל מערכות מידע בגין יציאה לחופשה, מחלה, מילואים או כל סיבה אחרת, על מנת שיוכל לשמש ממלא מקום מנהל מערכות המידע זאת מאחר ונמצא כי לא מונה עד כה ממלא מקום.

3. רישום מאגרי המידע (פרק 3)

בתקנות הגנת הפרטיות (אגרות), התשס"א-2000 ובנוהל "אבטחת מידע", קיימת חובת תשלום בגין אגרת הרישום וכן מפורטים ההליכים שינקטו במידה והאגרה לא תשלום במועדה או בכלל. הביקורת מעירה כי לא בוצע חידוש רישום ותשלום אגרה בגין מאגרי המידע מזה 9 שנים, דבר העלול לגרור קנסות בגין אי תשלום ואף שלילת רישום המאגר בפנקס הרשם.

4. נהלים ומדיניות (פרק 4)

הביקורת מעירה כי קיימים בעירייה 2 נהלים: נוהל אבטחת מידע בעירייה ו- נוהל גיבויים אולם הם טרם אושרו ע"י היועמ"ש והנהלת העירייה והם מפרטים חלקית בלבד את הפעולות שנדרשות לביצוע בנושאי אבטחת המידע. לדעת הביקורת על מנהל מחלקת מערכות המידע להכין קובץ נהלים מפורט שיכלול בהרחבה את התחומים והדגשים בנוגע לאבטחת המידע במערכות המידע.

5. תקציב (פרק 8)

תקציב מחלקת המחשוב ואבטחת המידע הינו נגזרת מתקציב הגזברות. הביקורת מעירה כי מניתוח נתוני התקציב מול הביצוע לאורך השנים הנסקרות ניתן לראות שישנה חריגה מיעדי התקציב ואף מגמת עלייה בחריגה לאורך אותן השנים. מגזברות העירייה נמסר כי החריגות נבעו מתקלות לא צפויות, רכישת ציוד בלתי צפויה, תחזוקה מונעת.

הביקורת מעירה כי לא נערך מכרז בגין התקשרות עם חברת "אוטומציה" אשר מספקת תוכנה. יש לציין כי היקף ההתקשרות עולה על 142,000 ₪ (לא כולל מע"מ) היקף המחייב ביצוע מכרז. מגזברות העירייה נמסר כי מדובר בחוזה ישן שמתחדש מעת לעת. כלל יחידות העירייה מקבלות שירות מחברת "מטרופולינט" למעט מחלקת השכר שמקבלת שירות מחברת "אוטומציה" כך שההתקשרות של מחלקה זו עם החברה מתבצעת ללא מכרז וכך גם התשלום.

6. שרידות ומערך גיבוי מערכות המידע (פרק 9)

הביקורת מעירה כי חדר המחשב בו נמצא רובוט הגיבוי אינו מוגן מפני אש.

הביקורת מציינת, כי בעירייה קיימת תכנית מגירה לגיבוי שטרם מומשה, שרידות והתאוששות לאחר אירוע DRP. לדברי מנהל מערכות המידע עלות מימוש משוערת של התוכנית הינה 500 אלף ₪.

לדעת הביקורת יש למפות את רגישות המידע ולגבותו בהתאם, לקבוע נהלי התאוששות מאסון פוטנציאלי, לתרגל הנהלים ולעדכןם בהתאם לצורך.

7. אבטחת מידע לוגית (פרק 10)

הביקורת מעירה כי לא מתבצעות בדיקות יזומות של יומני האירועים במטרה לאתר אירועים חריגים ברשת.

הביקורת מצאה כי במחלקת משאבי אנוש (עפ"י דיווח העובדת) כאשר עובדת נעדרת מעבודתה, משתמשת העובדת שמחליפה אותה בסיסמה של העובדת שנעדרה ומעדכנת נתונים. לפיכך, הביקורת ממליצה לחדד את הנהלים וההנחיות בנוגע לשימוש בסיסמאות האישיות ואיסור מוחלט על העברתן לידי אדם אחר, לבצע הרחבת הנעילה האוטומטית לאחר זמן קצוב של אי שימוש לכלל עמדות העבודה בעירייה, בחינת חסימה מלאה של משתמשים לאתרי האינטרנט.

הביקורת מציינת כי ביום 28/5/2014 הועבר ריענון לעובדי עיריית קריית ביאליק ע"י מנהל מערכות המידע, המדגיש בפרק השני את כל נושאים שצוינו לעיל, ביניהם איסור גלישה באינטרנט באתרים שלא לצרכי עבודה, איסור הורדת תוכנות "חינם" מהאינטרנט או התקנת תוכנות/חומרות באופן עצמאי, כמו כן מודגש נושא הסיסמאות ואיסור העברתן מאדם לאדם, מודגש גם עניין נעילת תחנות העבודה ועוד נושאים נוספים שעלו בזמן הביקורת.

8. אבטחת מידע פיזית (פרק 11)

הביקורת מעירה כי חדר המחשב אינו מוגן מפני אש, דבר שמהווה בעיה מהותית במידה ותפרוץ שריפה בחדר המחשב. קלסרים ובתוכם מידע רגיש במרבית החדרים אינם נעולים בארונות, כמו כן ניירת המכילה מידע רגיש נותרת לעיתים על שולחנות העובדים ללא השגחה. בנוסף, ישנם עובדים אשר שומרים את סיסמאותיהם למחשב במקום חשוף או במקום אשר קל למצוא אותן ולהשתמש בהן.

הביקורת ממליצה למפות את כל משרדי העירייה ולבצע תכנית למיגון מפני אש וכן מפני פריצות (ע"י סורגים בחלונות בהם הם חסרים).

הביקורת מציינת כי ריענון ותקציר נהלי אבטחת מידע שנשלח לכלל העובדים ביום 28/5/2014, מדגיש את העלאת המודעות של המשתמשים גם בתחום אבטחת המידע הפיזית ועמידה בנהלים.

9. מערך הרשאות (פרק 12)

הביקורת מעירה כי נושא ניהול המשתמשים (פתיחה, גריעה, הקצאה ושינוי הרשאות) מטופל לפי נוהג עבודה בלתי פורמאלי ואינו מעוגן באופן מפורט וברור בנהלי העירייה. יישום הרשאות גישה מתבצע באופן סלקטיבי לפי צרכי העובד והגדרות של מנהל המחלקה שלו ואין למנהל מערכות המידע רשימה מסודרת שלהן. בנוסף, הודעות על עובד שעזב או הועבר לתפקיד אחר ובקשות לביטולי הרשאות לא מועברות אל מנהל מערכות המידע בזמן אמת, אלא רק לאחר שהעובד כבר עזב או מכהן בתפקיד אחר זמן מה.

הביקורת מציינת כי לספקים החיצוניים, הנותנים שירות למאגרי המידע, ישנן הרשאות מלאות לכל הקבצים והמידע בעירייה, עד כה הם לא היו חתומים על טפסי התחייבות על סודיות, אך במהלך הביקורת הוחתמו הספקים של חברת "מטרופולינט" על טפסים אלו. לדעת הביקורת יש לבצע בחינה תקופתית וריענון של הרשאות משתמשים ברשת הפנימית.

10. חברות חיצוניות (פרק 13)

רוב המערכות המוניציפאליות מסופקות, מוטמעות בעירייה ומנוהלות על-ידי ספקית שירותי מחשוב חיצונית "חברת מטרופולינט בע"מ" וחברה חיצונית נוספת המספקת שרותי מחשוב לעירייה, חברת "אוטומציה".

הביקורת מעירה כי ישנו חוזה בין חברת "אוטומציה" לעירייה בגין העסקת עובד של האוטומציה במחלקת משאבי אנוש, אולם העירייה משלמת לחברה סכום כספי נוסף מעבר לתשלום בגין העסקת העובד.

עפ"י נהלי מחלקת התקציבים והחשבות כל התקשרות עם חברה חיצונית שהיקפה בין 142,000 ₪ ועד 347,000 ₪ מחייבת מכרז זוטא (כלומר קבלת הצעות מחיר מ-4 ספקים) כשבסופו של דבר, הזוכה יחתום על הסכם מול עיריית קריית ביאליק. היקף ההתקשרות של חברת אוטומציה הינו בין 259,000 ₪ ועד 349,999 ₪ אולם לא נחתם עמם הסכם עדכני למעט חתימה על ספחים.

הביקורת מעירה כי עפ"י סעיף 1.71 להסכם שנחתם עם חברת "מטרופולינט" על העירייה להחתים את עובדי החברה על התחייבויות לשמירת סודיות, אולם בפועל רק במהלך הביקורת עובדי חברת "מטרופולינט" הוחתמו על ההתחייבויות הנ"ל.

הביקורת מעירה כי לא מונה עובד עירייה כמתחייב עפ"י סעיף 3.4 לחוזה עם חברת "מטרופולינט".

הביקורת מציינת כי מנהל מערכות המידע הינו העובד היחיד במחלקה ואין לו כל מחליף. הביקורת ממליצה לבצע בחינה של רמת אבטחת המידע והבקרה במערכות המנוהלות על יד חברת "מטרופולינט". בנוסף, מומלץ במועד חידוש החוזה לכלול בו סעיף המאפשר לעירייה לקיים ביקורת מערכות מידע ואבטחת מידע בכל הנוגע לתחומים הרלוונטיים למערכות התוכנה שבשימוש העירייה.

להלן הדו"ח המלא

1. רקע כללי

- 1.1 בעידן הנוכחי של הקדמה הטכנולוגית, מערכות המידע הממוחשבות מהוות חלק בלתי נפרד מפעילויות משרדי הממשלה מוסדותיה ורשויות על פי חוק.
- 1.2 מבחינת העירייה השימוש הנרחב במערכות המידע חשף אותה לסיכונים רבים ומצריך ביצוע בדיקות תקופתיות המוודאות את נכונות שלמות ודיוק המידע שנקלט במערכות, מופק מהן ומועבר בין מע' מידע שונות.
- 1.3 פגיעה בחיסיון המידע, בשלמותו או בשרידותו עלולה לגרום נזק לעירייה עצמה וגם לגורמים שפרטיהם כלולים במאגרי המידע שלה, ולפיכך, חלים על העירייה חוקים ותקנות הנוגעים לאבטחת המידע.
- 1.4 חוק הגנת הפרטיות התשמ"א -1981 נועד להגן על אדם מפני פגיעה בפרטיות העלולה להיגרם בין היתר ע"י חשיפת מידע כהגדרתו בחוק "נתונים על אישיותו של האדם, מעמדו האיש, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונותיו", ובכך מאפשרים באופן פשוט לנתח את אותם נתונים לרבות נתונים אישיים ולשלוף אותם בכל עת. לפיכך יש חשיבות רבה להיערך בצורה יסודית ומתאימה למניעת דליפת/חשיפת המידע למי שאינו מורשה לכך בחוק.
- 1.5 חוק המחשבים התשנ"ה -1995 הינו חוק הקובע את הענישה בגין "עבירות מחשב" כגון: שיבוש או הפרעה למחשב או לחומר ממוחשב, מידע כוזב או פלט כוזב, חדירה לחומר מחשב שלא כדין וכו'. החוק הנ"ל כולל בתוכו גם תיקונים לחוקים משפטיים אחרים כגון פקודת נזיקין, דיני ראיות, דיני חופש ותפיסה וכו'.
- 1.6 בשנת 2012 פורסמה טיוטת תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע) התשע"ב, התקנות נשענות בהגדרותיהן על חוק המחשבים התשנ"ה -1995 ומגדירות את העובדים מטעם העירייה אשר יעסקו בעניין אבטחת המידע, ממונה על אבטחת המידע. על הממונה לקבוע את נהלי אבטחת המידע בהתאם לדרישת התקנות הנ"ל ומחייב את אותו אחראי למפות ולבצע סקרי סיכונים בנוגע למבנה מאגרי המידע שבארגונו. בנוסף, מגדיר אבטחה פיסית וסביבתית (כגון בקרות כניסה ויציאה) וכן מגדיר את אבטחת המידע בנוהל כח אדם, ניהול הרשאות גישה, זיהוי ואימות, בקרה ותיעוד גישה, תיעוד של אירועי אבטחה, התקנים ניידים, ניהול מאובטח ומעודכן של מערכות המאגר, אבטחות תקשורת, מיקור חוץ, ביקורות תקופתיות וכו'.

2. רקע ייחודי

- 2.1 בעיריית קריית ביאליק קיימים כ-10 אתרים המבוזרים במשרדי העירייה, בכל משרד קיים לפחות מחשב ניח אחד. כל המחשבים מחוברים למערכת הממוחשבת העירונית

המנוהלת ע"י מחלקת המחשוב ומערכות המידע (המערכות נרכשות מספק חיצוני ולא מפותחות בעירייה).

2.2. בעיריית קריית ביאליק פועלת מחלקת המחשוב ומערכות המידע שנמצאת באגף הכספים אותו מנהל גזבר העירייה. בראשה של המחלקה עומד מנהל מערכות מידע שהינו העובד היחידי ביחידה זו. מנהל מערכות המידע מועסק בהתאם לחוזה התקשרות עם חברת "מטרופולינט" ומועסק במשרה מלאה דרך חברה זו.

2.3. מאגרי המידע הקיימים בעירייה כגון: גביה, הנהלת חשבונות, רכש, חינוך, עיקולי בנקים, רווחה, שירות פסיכולוגי, שירותי וטרינריה, משאבי אנוש, פקוח עירוני וכו' הינם תחת ניהולה של המחלקה. תפקידה העיקרי של המחלקה הינו איתור וטיפול בתקלות וכן ניתוחן.

2.4. הטיפול בשרתים ובמערכות הליבה והחנייה כולל השירות הטכני ניתנים ע"י חברה חיצונית.

2.5. בימים אלו מערכות המידע משמשות תחליף כמעט מושלם, לכל המסמכים שעד ליום זה אוחסנו בקלסרים וארכיבים. מערכות המידע עוזרות לעירייה, הן במתן שירותים שונים לתושבים והן בביצוע העבודה השוטפת בצורה יעילה ומאורגנת.

- 3.1. חוק יסוד כבוד האדם וחירותו.
- 3.2. חוק הגנת הפרטיות התשמ"א 1981.
- 3.3. חוק המחשבים, התשנ"ה – 1995.
- 3.4. חוק העונשין, התשל"ז-1977.
- 3.5. חוק הארכיונים, התשט"ו 1955.
- 3.6. חוק חופש המידע, התשנ"ח 1998.
- 3.7. תקנות הגנת הפרטיות (אגרות), התשס"א-2000.
- 3.8. תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986.
- 3.9. תקנות הגנת הפרטיות, התשע"ב-2012.*
- 3.10. פקודת העיריות (נוסח חדש).
- 3.11. נהלים פנימיים של אגף המחשוב בעיריית קירית ביאליק.

* מדובר בטיוטה שפרסם משרד המשפטים ועברה מס' שלבים, כעת עומדת הטיוטה לפני אישור. הביקורת הסתמכה על טיוטה זו כ-GUIDE LINE לבדיקת התנהלות הממונה על אבטחת המידע בעיריית ק. ביאליק.

- 4.1. איתור חריגות מחוקים, הוראות ונהלי עבודה.
- 4.2. איתור חריגות מסמכויות.
- 4.3. איתור סיכונים עסקיים ותפעוליים.
- 4.4. איתור ליקויים מערכתיים (כגון: חסר או ליקוי בנהלים, ליקויי תוכנה).
- 4.5. איתור מקרים בהם קיים חשד לפגיעה בטוהר מידות מצד עובדי מחלקת המחשוב.
- 4.6. איתור מקרים בהם קיימת פגיעה בחיסכון, בשמירה על הרכוש וביעילות העבודה.
- 4.7. לבחון אם בעיריית קריית ביאליק מערכות המידע מנוהלות ומתוחזקות בהתאם לעקרונות של חוקיות, יעילות, חסכון, סדירות, שוויון, שקיפות, מניעת פגיעה בטוהר המידות ואפקטיביות בהתאם להוראות החוקים והתקנות.
- 4.8. הביקורת בחנה את נושא אבטחת המידע במערכות המידע בעירייה, לרבות הנושאים הבאים: מבנה ארגוני ומינורי מנהל אבטחת מערכות מידע, פעילות המחלקה, רישום מאגרי המידע, נהלים ומדיניות, קיום מיפוי של מערך המחשוב, קיום סקרי סיכונים בנושא מערכות מידע, אבטחת המידע בצורה לוגית תוך כדי התייחסות לנושא נאותות המידע – שלמות, דיוק, זמינות, עקביות ותקפות. אבטחת המידע פיזית. מערך הרשאות. ניהול גיבויים (DB) ושרידות/המשכיות – היכולת להמשיך לתת שירותים והגנה על נכסי המידע. התקשרויות עם חברות חיצוניות בנושא המחשוב. תקציב, הערכת רמת הבקרה הפנימית בתהליכי העבודה הקשורים לאבטחת מערכות המחשב ולהמליץ על דרכים לתיקון הליקויים שנמצאו.

- 5.1. במהלך החודשים נובמבר 2013 ועד אוקטובר 2014 התבצעה ביקורת בעיריית קריית ביאליק במחלקת המחשוב ומערכות המידע, בנושא אבטחת מידע במערכות המידע. הביקורת בחנה את מערך אבטחת המידע בעיריית קריית ביאליק בתקופה שבין השנים 2010-2012.
- 5.2. הביקורת בוצעה בהתאם לתוכנית העבודה של מבקר העירייה לשנת 2014. הנושא נכלל בתוכנית העבודה השנתית, בשל הסיכונים האפשריים בתחומי היכולים להשפיע על כלל העירייה הן מבחינה כלכלית והן מבחינת יכולת התנהלות הכללית.
- 5.3. הביקורת הסתמכה על הוראות החוק כפי שמופיעות בסעיף 3 בדו"ח זה.
- 5.4. הביקורת בוצעה ע"י גב' אורטל אדראי וגב' אורלי אביטן ברוש סטודנטיות לביקורת באוניברסיטת חיפה וע"י מר אייל לוי, המבקר הפנימי.

5.5. **לצורך ביצוע המטלה, הביקורת קיבלה נתונים:**

- 5.5.1. ממחלקת המחשוב ומערכות המידע.
- 5.5.2. מספרי הנהלת החשבונות של הרשות לגבי הנתונים הכספיים של מחלקת המחשוב.
- 5.5.3. בנוסף, הביקורת הוציאה וניתחה נתונים שונים מתוך המערכת הממוחשבת.
- 5.5.4. נתוני חוזים והתקשרויות בנושא המחשוב ואבטחתו עם גורמי חוץ.
- 5.5.5. נתונים מפרוטוקולים והתכתבויות בנושא אבטחת מערכות המחשוב.

1. מבנה ארגוני-מחלקת המחשוב

1.1. סעיף 17 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א – 1981, קובע את החובה למנות ממונה על אבטחת המידע שיהיה אחראי בפועל על אבטחת המידע במאגרים להלן ציטוט מהחוק:

" בעל מאגר מידע, מחזיק במאגר מידע או מנהל מאגר מידע, כל אחד מהם אחראי לאבטחת המידע שבמאגר המידע".

1.2. סעיף 17ב. (תיקון: תשנ"ו) לחוק הנ"ל מגדיר את הגופים המחויבים במינוי ממונה על אבטחת המידע, להלן החוק כלשונו:

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

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

(2) גוף ציבורי שהגדרתו בסעיף 23;

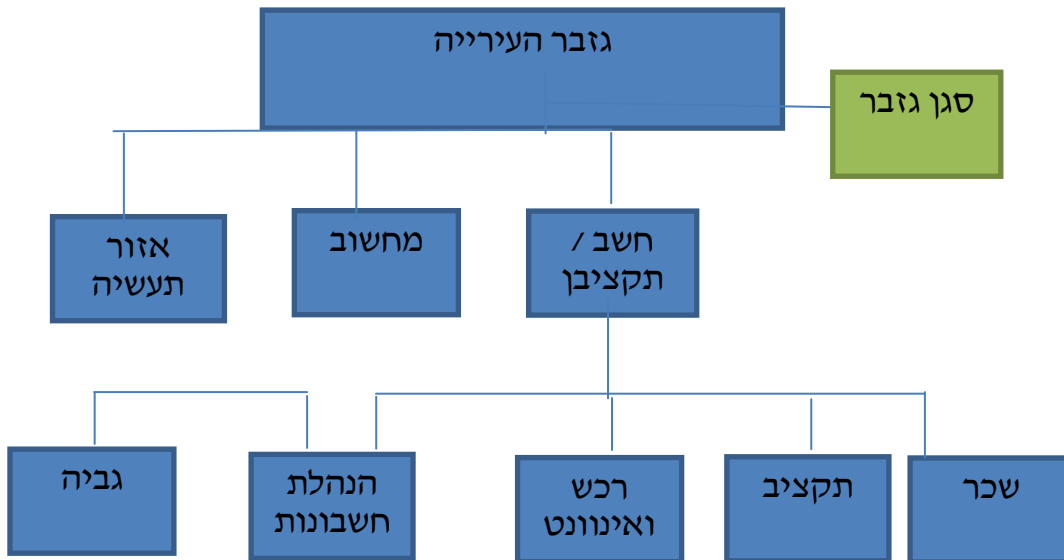
(3) בנק, חברת ביטוח, חברה העוסקת בדירוג או בהערכה של אשראי.

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

(ג) לא ימונה כממונה מי שהורשע בעבירה שיש עמה קלון או בעבירה על הוראות חוק זה".

סעיף 23(1) לחוק הנ"ל מגדיר את הגופים הציבוריים החייבים במינוי ממונה אבטחת מידע:

"גוף ציבורי" - (1) משרדי הממשלה ומוסדות מדינה אחרים, רשות מקומית וגוף אחר הממלא תפקידים ציבוריים על פי דין ...



1.4. מחלקת המחשוב ומערכות המידע מתנהלת תחת אגף הכספים בניהולו של גזבר העירייה.

1.5. מערכת המחשוב בעירייה בנויה בתצורת כוכב. כל המחשבים מחוברים לעירייה בחיבורי RG45 תקניים תקן CAT7E. המחשבים שממוקמים במבנים אחרים מחוברים לרשת העירונית, חלקם באמצעות סיבים אופטיים חלקם באמצעות כבל נחושת. בכל בניין יש ריכוז תקשורת עצמאי המחובר לארון תקשורת מרכזי בבניין העירייה. לכל ארון תקשורת פרוס כבל המיוצג ע"י PATCH PANEL לצרכי טלפוניה אחודה. מחוץ לבניין העירייה, הוקמה רשת VPDN ובאמצעות ראוטרים של חברת סיסקו, הם יוצאים לעולם האינטרנט עם הפניות מתאימות לעירייה לצרכי מיילים וקבצי נתונים בלבד. ישנם מספר שרתים מרכזיים בארגון. כל הרשת נמצאת על AD אחד.

1.6. בעריית קריית ביאליק מחלקת המחשוב ומערכות המידע כוללת אדם אחד בלבד אשר אחראי על כל מערך המחשוב ואבטחתו בעירייה, תפקידו מוגדר כמנהל מערכות המידע. מנהל מערכות המידע הינו עובד Outsourcing אשר מועסק במשרה מלאה ע"י חברת "מטרופולינט" המספקת את שירותי המחשוב לעירייה. מנהל מערכות המידע מכהן 9 שנים בתפקידו.

1.7. הביקורת מעירה כי מנהל מערכות המידע לא מונה באופן רשמי לתפקיד מנהל אבטחת מידע בעירייה.

1.8. בעקבות הערת הביקורת מסר גזבר העירייה כי הוא פועל להוצאת המינוי כנדרש.

1.9. הביקורת ממליצה לעגן בהסכם עם חברת "מטרופולינט", קבלת עובד בעת היעדרות מנהל מערכות המידע בגין חופשה, מחלה, מילואים או כל סיבה אחרת, על

מנת שיוכל לשמש ממלא מקום מנהל מערכות המידע זאת מאחר ונמצא כי לא מונה עד כה ממלא מקום.

1.10. במקרה של היעדרותו של מנהל מערכות המידע ישנה חשיבות לקיומה של רוטציה בעיקר בשל הצורך לתת מענה למחלקות העוסקות בתחומי הליבה של העירייה בזמן אמת.

2. פעילות מחלקת המחשוב ומערכות המידע

מאתר האינטרנט של עיריית קריית ביאליק עולה כי תפקידי המחלקה הם:

2.1. **ניתוח מערכות מידע** – תפקיד ניתוח המערכות לאפיין את צרכי המשתמשים ולתכנן את הפתרון, להציע מערכות מדף מתאימות או לפתח מערכת, להטמיע את המערכת ושוב לבחון את הצורך בשיפור וייעול.

2.2. **תשתיות המחשוב** – בדיקת היתכנות תשתיתית, התקנה וחידוש חומרה ותוכנה.

2.3. **תקשורת וטלפוניה** – אחזקה שוטפת של מרכזיות העירייה הכוללות כ- 200 שלוחות וכ- 200 קווים. קשר עם חברות נותנות שירותים כגון: תדיראן תקשורת, בזק ובזק בינלאומי כולל הפעלת הטכנאים של חברות אלה. תמיכה באחזקת מרכזות יחידות העירייה שאינן מחוברות למרכזת הראשית, קווי טלפון שאינם מחוברים למרכזיות כלשהן וקווי נתונים כמו fram-realy סיפרנט ונל"נים. מעקב שוטף אחר החידושים בשוק התקשורת, להגדלות ושדרוג ציוד ותוכנות. תכנון וביצוע הגדלות ושדרוג ציוד ותוכנות. הפקת מדריך הטלפון של העירייה ופרסומים ביומן השנה ומדריך הטלפון של בזק.

2.4. **תמיכה ואחזקת מוסדות חינוך** - פתרון תקלות בכל מוסדות החינוך בעיר הכוללים בתי ספר, גני ילדים ועוד.

2.5. **אבטחת מערכות המידע.**

3.1. חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א – 1981 (להלן: "החוק") הינו הבסיס החוקי לכל הקשור למאגרי מידע, שמירה עליהם ודרך ניהולם.

3.2. סעיף 8 לחוק קובע את החובה שלא להחזיק מאגר נתונים אלא לאחר שהוגשה בקשה לרישום המאגר, והמאגר נרשם ע"פ חוק. סעיף 9 (ב) לחוק קובע מה תכלול הבקשה לרישום מאגר מידע:

(ב) בקשה לרישום מאגר מידע תפרט את -

(1) זהות בעל מאגר המידע, המחזיק במאגר ומנהל המאגר, ומעניהם בישראל;

(2) מטרות הקמת מאגר המידע והמטרות שלהן נועד המידע;

(3) סוגי המידע שייכללו במאגר;

(4) פרטים בדבר העברת מידע מחוץ לגבולות המדינה;

(5) פרטים בדבר קבלת מידע, דרך קבע, מגוף ציבורי כהגדרתו בסעיף 23, שם הגוף הציבורי מוסר המידע ומהות המידע הנמסר, למעט פרטים הנמסרים בהסכמת מי שהמידע על אודותיו.

3.3. בתקנות הגנת הפרטיות (אגרות), התשס"א-2000, קיימת חובת תשלום בגין אגרת הרישום וכן מפורטים ההליכים שינקטו במידה והאגרה לא תשלום במועדה או בכלל:

2. אגרות רישום

בעד רישום מאגר מידע בפנקס יגבה הרשם אגרה בסכום של 200 שקלים חדשים.

3. אגרה תקופתית

(א) הרשם יגבה אגרה תקופתית, לתקופה של שנה, בעבור מאגר מידע הרשום בפנקס, למעט מאגר מידע שבבעלות המדינה...
(ג) האגרה התקופתית תשולם לא יאוחר מ-1 במרס של כל שנה (להלן - מועד התשלום).

4. אי תשלום אגרה במועד

(א) לא שולמה האגרה התקופתית במועד התשלום, היא תשולם עם תוספת אגרה

.....

(ב) לא שולמה האגרה התקופתית או תוספת האגרה בתוך שישה חודשים מן המועד האחרון לתשלום תוספת האגרה, יותלה רישומו של מאגר המידע בפנקס כאמור בסעיף 36א(ג) לחוק, והודעה על כך ימסור הרשם לבעל המאגר ולמחזיקו, לפי הרשום בפנקס.

3.4. בעירייה קיים נוהל "אבטחת מידע" (הנוהל טרם אושר סופית ע"י הנהלת העירייה והיועמ"ש) כאשר בסעיף 5.3 לנוהל מודגשת חובת רישום המאגרים במשרד המשפטים שהינה באחריות מנכ"ל העירייה ומנהל מערכות המידע:

" 5.3.1 כל מאגרי המידע בעירייה מחויבים ברישום ב"פנקס מאגרי המידע" שבמשרד המשפטים, באחריות מנכ"ל העירייה ובאמצעות אחראי המחשוב".

3.5. הביקורת מעירה כי לא בוצע חידוש רישום ותשלום אגרה בגין מאגרי המידע מזה 9 שנים, דבר העלול לגרור קנסות בגין אי תשלום ואף שלילת רישום המאגר בפנקס הרשם.

בתגובה לממצאי הדו"ח נמסר לביקורת כי חידוש רישום ותשלום האגרה יבוצע
במהלך שנת 2015.

4.1. הגדרת מדיניות אבטחת מידע איננה פעולה חד פעמית של כתיבת מסמך, אלא תהליך מתמשך ומתחדש בהתאם לאיומים וסיכונים. מדיניות אבטחת המידע כוללת: קווי מדיניות, סטנדרטים, הנחיות ונהלים, כללי גישה והרשאות, סיווג מידע לפי רגישותו ועוד.

4.2. על המדיניות להיות מתועדת במסמך שיופץ בכל הארגון וישמש כבסיס לפיתוח בקורות אבטחת מידע ולכתיבת נהלי אבטחת מידע.

4.3. בתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986, בפרק ב' מופיעה תקנה 3(ב)-(2)-(3) **המפרטת את אחריות מנהל המאגר** :

3 (ב) מנהל מאגר אחראי לאבטחת המידע במאגר המידע שעליו הוא מופקד ובכלל זה בתחומים אלה:

(2) **קביעת סדרי ניהול של מאגר מידע, וכללים להרשאת גישה למידע, לאיסוף, לסימון, לאימות, לעיבוד ולהפצה של המידע, הכל בהתאם להוראות החוק והתקנות; סדריים וכללים כאמור יחולו גם על נותן שירותים חיצוני לגוף שבבעלותו מאגר המידע;**

(3) **קיום הוראות תפעול של המערכת תוך אבטחת המידע ושמירה על שלמות המידע;**

בנוסף בפרק ד' לתקנות הנ"ל מופיע סעיף מס' 9 המחייב הכנת קובץ נהלים להלן התקנה:

" למאגר מידע, כאמור בתקנה 8, יהיה קובץ נהלים שבו יפורטו אמצעי האבטחה והבקרה על הטיפול הפיסי באמצעי האחסון של המידע. בקובץ ייוחד פרק לטיפול במידע בידי נותן שירותים חיצוני המבצע עבודות עבור המאגר בתחומי הקלידה, עיבוד הנתונים, הפצת דו"חות והובלת קבצים".

4.4. הביקורת מעירה כי קיימים בעירייה 2 נהלים: נוהל אבטחת מידע בעירייה ונוהל גיבויים אולם הם טרם אושרו ע"י היועמ"ש והנהלת העירייה והם מפרטים חלקית בלבד את הפעולות שנדרשות לביצוע בנושאי אבטחת המידע.

4.5. הביקורת ממליצה כי מנהל מערכות מידע יכין קובץ נהלים שיכלול את הנושאים הבאים:

4.5.1. נוהל מפורט בנוגע לכניסת עובדים למערכות המידע.

4.5.2. נוהל מפורט לגבי מתן סיסמאות ו/או חסימתן (ראה נושא זה בהרחבה בסעיף 12.3 לדו"ח זה).

4.5.3. נוהל מפורט לביצוע ניתוח סיכונים.

4.5.4. נוהל אזהרה בגין הפרת סודיות.

4.5.5. נוהל מפורט של אבטחת מידע לגבי כניסת קבלנים ועובדי חוץ למערכות המידע.

4.5.6. נוהל התקנת תוכנות במחשבים ע"י המשתמשים.

4.5.7. נוהל מפורט בנוגע לשימוש בחומרה אשר הובאה מחוץ לארגון.

4.5.8. נוהל מפורט בנוגע להורדות מרשת האינטרנט.

4.5.9. נוהל מפורט בנוגע לשימוש בדואר אלקטרוני.

4.5.10. נוהל קבלת עובד הכולל הצהרת סודיות, הצהרה בדבר קבלת ציוד וכו', וכן נוהל זהה בנוגע לפרישה או עזיבת עובד. דבר המשפיע באופן ישיר על האבטחה הפיזית והלוגית שיורחבו בהמשך (סעיפים 11 ו-12).

4.6. יצוין כי בעקבות הערת הביקורת בתאריך 28 למאי 2014 הוצאו הנחיות וריענון נהלי אבטחת מידע לעובדים הנוגעים באופן ישיר לנושאים שהועלו בביקורת (ראה סעיפים 10-11 לדו"ח ביקורת זה). למרות האמור לעיל, ההנחיות הנ"ל אינן מכסות את כל נושא אבטחת המידע ואינן מהוות תחליף למדיניות אבטחת מידע מפורטת יותר ונהלים נפרדים לכל נושא.

4.7. הביקורת ממליצה לקיים הדרכה לעובדים חדשים בתחום אבטחת מידע. בתגובה לממצאי הדו"ח נמסר לביקורת כי תתקיים הדרכה לעובדים במהלך שנת 2015.

5. קיום מיפוי של מערך המחשוב

5.1. מנתונים שהתקבלו ממחלקת המחשוב עולה כי קיים מיפוי חלקי בלבד של מערך המחשוב בעירייה לשנת 2013 ולא קיימים מיפויים לשנים 2010-2012, להלן המיפוי לשנת 2013 :

5.1.1. 180 מחשבים ניידים.

5.1.2. כ-8 מחשבים ניידים.

5.1.3. 12 שרתים.

5.1.4. תוכנת גיבוי אחת.

5.2. יש לציין כי תקנה מס' 5(א) בטיוטת תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ב-

2012, מפרטת את חובת המיפוי של מאגרי המידע :

(א) בעל מאגר מידע יחזיק מסמך מעודכן של מבנה מאגר המידע וכן רשימת

מצאי מעודכנת של מכלול רכיבי המערכות המשמשות את המאגר (להלן – מערכות

המאגר), ובכלל זה -

(1) תשתיות ומערכות חומרה, רכיבי תקשורת ואבטחת מידע, לרבות ציון

של מיקומם הפיזי ;

(2) מערכות התוכנה המשמשות להפעלת מאגר המידע, לניהול המאגר

ולתחזוקתו, לתמיכה בפעילותו, לניטור שלו ולאבטחתו ;

(3) תוכנות וממשקים המשמשים לתקשורת אל מערכות המאגר ומהן ;

(4) תיאור מבנה הרשת שבה פועל המאגר ותיאור של הקשרים בין מרכיבי

המערכת השונים ;

(5) תאריך עדכון אחרון של המסמך ושל הרשימה.

5.3. הביקורת ממליצה כי מנהל מערכות המידע יאמץ כבר עתה את התקנות המופיעות

לעיל ויפעל בהתאם אליהן, זאת על מנת להשיג האפשרות לשליטה על כמויות

המחשבים, שרתים, החומרות, התוכנות ומיקומן ביחידות/מחלקות השונות

בעירייה שכן, המערכות הללו הן בתחום אחריותו של מנהל מערכות המידע.

מנהל מערכות המידע מסר כי הוא אימץ את התקנות החדשות והחל לפעול על

פיהם

6. ביצוע סקר סיכונים בנושא מערכות מידע ממוחשבות

6.1. מערכות אבטחת מידע אמורות להתבסס על הנחות יסוד המגדירות איומים, נקודות חולשה ונקודות חוזק במערכת. הנהלת העירייה אחראית לנקוט בפעולות מניעה אשר יש בהן כדי לזהות את הסיכונים/איומים הקיימים ולהפחית משמעותית את החשיפה להם. אחת מפעולות המניעה החשובות בנושא זה היא **עריכת סקר סיכונים (Risk Analysis)** בנושא אבטחת מידע. מתפקידו של הממונה על אבטחת מידע לדאוג לעריכת סקר הסיכונים ולבצע שינויים משמעותיים בהתאם לממצאי הסקר. סקר סיכונים מקיף ישיג את היעדים הבאים: איתור סיכונים ואיומים להם חשופה מערכת המחשב, זיהוי מערכות המידע הרגישות בעירייה, הצגת הסיכונים שנמצאו עפ"י משקלם היחסי, הצגת הפעולות המתקנות שיאפשרו את הקטנת הסיכונים.

6.2. **הביקורת מצאה כי בשנים 2010-2012 לא בוצע כל סקר סיכונים.**

6.3. יש לציין כי תקנה מס' 5 (ב) ו-(ג) בטיוטת תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ב-2012 מפרטת את חובת ביצוע סקר הסיכונים. כמפורט להלן:

"5(ב) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, בעל המאגר אחראי לכך שייערך סקר בלתי תלוי לאיתור סיכונים אבטחת מידע ומבדקי חדירות (להלן – סקר סיכונים) בהתאם לשיטה מקובלת; תוצאות סקר הסיכונים יועברו לבעל המאגר, אשר ידון בהם ויבחן את הצורך בעדכון הגדרות המאגר או נוהל האבטחה בעקבותיהן, ויפעל לתיקון הליקויים שנתגלו במסגרת הסקר, ככל שנתגלו.

(ג) רשימת מצאי וסקר סיכונים ייערכו אחת לשמונה עשר חודשים לפחות".

6.4. **הביקורת ממליצה לאמץ כבר עתה את התקנה המופיעה לעיל ולדאוג לעריכת סקר כולל לכל מערך המחשב, כדי לאתר את הסיכונים להם חשופה המערכת וליקויים נוספים במידה וקיימים. לשם עריכת הסקר מומלץ לפנות לגורם המוסמך לכך. הביקורת מציינת כי עד כה טרם בוצע סקר הסיכונים בשל עלויות כספיות גבוהות.**

7. פיקוח ובקרה על מחלקת המחשוב ומערכות מידע

- 7.1. הבקורות משמשות ככלי לפיקוח על התקנה ועדכון של רכיבי חומרה ותוכנה על מנת להבטיח כי המערכת תפעל כמצופה ממנה ולא תגרם לה פגיעה עקב עדכונים.
- 7.2. יש לציין כי תקנה מס' 16 בטיוטת תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ב-2012, מחייבת ביקורות תקופתיות ומפרטת את התהליך:
- (א) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, תיערך פעם בשנתיים לפחות, ביקורת פנימית או חיצונית, על ידי גורם בעל הכשרה מתאימה לביקורת בנושא אבטחת מידע, שתוודא את עמידתו בהוראות תקנות אלה.
- (ב) אם נערכת ביקורת פנימית, לא יהיה המבקר מי שנושא בתפקיד ממונה אבטחה של המאגר.
- (ג) דו"ח הביקורת ידווח על התאמת אמצעי האבטחה לנוהל האבטחה ולתקנות אלה, יזהה ליקויים ויציע אמצעים הדרושים לתיקון המצב, ויסתמך גם על ממצאים ממערכות המחשוב של בעל המאגר.
- (ד) דוחות הביקורת יועברו לבעל המאגר, אשר ידון בהם ויבחן את הצורך בעדכון הגדרות המאגר או נוהל האבטחה בעקבותיהם.
- 7.3. **הביקורת ממליצה לאמץ התקנה המופיעה לעיל כבר עתה ולפעול בהתאם למפורט בה.**
- 7.4. **הביקורת ממליצה לנהל מנגנון תיעוד אוטומטי שיאפשר בקרה וביקורת הגישה למערכות המאגר (ראה נושא זה בהרחבה בסעיף 12).**

8. תקציב

מהנתונים שהתקבלו מאגף הכספים עולה כי :

8.1 תקציב מחלקת המחשוב ואבטחת המידע הינו נגזרת של תקציב הגזברות.

8.2 להלן טבלה המרכזת את התקציב מול הביצוע של מחלקת המחשוב

ואבטחת המידע במהלך השנים 2010-2012 :

תקציב וביצוע לפי שנה

שנה	מספר כרטיס	שם כרטיס	תקציב	ביצוע	חריגה
2012	1621100570	גזברות - מיכון	775,000	954,259	- 179,259
	1913000570	מים - הוצאות מיכון	312,500	312,500	0
	1972000570	ביוב - הוצאות מיכון	312,500	312,500	0
		סה"כ	1,400,000	1,579,259	- 179,259
2011	1621100570	גזברות - מיכון	1,000,000	1,130,122	- 130,122
	1913000570	מים - הוצאות מיכון	312,500	312,500	0
	1972000570	ביוב - הוצאות מיכון	312,500	312,500	0
		סה"כ	1,625,000	1,755,122	- 130,122
2010	1621100570	גזברות - מיכון	725,000	783,748	-58,748
	1913000570	מים - הוצאות מיכון	312,500	312,500	0
	1972000570	ביוב - הוצאות מיכון	312,500	312,500	0
		סה"כ	1,350,000	1,408,748	-58,748

ברטסת מס' 1621100570

חוו"ז ספק	שם ספק	2010	2011	2012	סך, ₪
6001308900	מדיאטק בע"מ	5289	0	6902	12191
6000283000	בזק בינלאומי	113105.52	110222.8	121638.89	344967.21
6001309300	מטרופול-נט בע"מ	892313.61	888010.51	904401.88	2684726
6000807000	חברה לאוטומציה	259929.48	349983.92	296657.12	906570.52
6001061000	יורוסוניק	5124.88	0	0	5124.88
6001900010	קיו.אי.אס.בע"מ	127476	109055	146770	383301
6001558800	סופט מאסטר בע"מ	2900	6252.4	15486	24638.4
6002049000	ראש פסגה בע"מ	2610	0	0	2610
6001434000	נאות מחשבים	0	11596	9367	20963
6001310100	מלם-תים בע"מ	0	1096.2	0	1096.2
6000106210	אם.פי.אל. מערכות לניהול	0	11053	0	11053
6002155110	שמרת מחשבים	0	250	0	250
6001576000	סינאל מלל פייוויי בע"מ	0	42166	0	42166
6000870000	חשבים ה.פ.ס מידע עסקי בע"מ	0	5290	0	5290
6001369000	מסיגינט בע"מ	0	10026	0	10026
6000300200	גל מד בע"מ	0	1786.4	0	1786.4
6000102120	אלון ק.מיזוג אויר בע"מ	0	0	4698	4698
6001306910	ממטל מערכות וטכנולוגיה לתשתית.....	0	0	30032.4	30032.4
6002255100	תדיראן טלקום-מערכות	0	0	22069.22	22069.22
6001508000	סינאל תעשיות בע"מ	0	0	21235.57	21235.57
		1408748.49	1546788.23	1579258.08	4534794.8
	סך, ₪				
	העמסת עלויות מיכון	-625000	-416666	-625000	-1666666
	סך יתרה, ₪	783748.49	1130122.23	954258.08	2868128.8

8.3 יש לציין כי הוצאות המיכון של המים והביוב הינן חיוב רישומי של תאגיד המים שטרם הוקם.

8.4 הביקורת מעירה כי מניתוח נתוני התקציב מול הביצוע לאורך השנים הנסקרות ניתן לראות שישנה חריגה מיעדי התקציב ואף מגמת עלייה בחריגה לאורך אותן השנים.

8.5 מגזברות העירייה נמסר כי החריגות נבעו מתקלות לא צפויות, רכישת ציוד בלתי צפויה ותחזוקה מונעת.

8.6 יש לציין כי רכישת מחשבים וציוד נלווה מתבצעת ע"י המחלקות השונות מתקציביהן.

8.7 מכרטסת הספקים עולה כי קיימת התקשרות עם חברת "אוטומציה" לשם אספקת תוכנה וסך ההתקשרות לשנה עולה על 142,000 ₪ + מע"מ. מבדיקתנו עולה כי לא נערך מכרז בגין התקשרות זו. (ראה הרחבה בנושא בסעיף 13 לדו"ח זה).

8.8 מגזברות העירייה נמסר כי מדובר בחוזה ישן שמתחדש מעת לעת. חברת "אוטומציה" הוחלפה כספק תוכנה וכעת נותנת השירות בתחום הינה חברת "מטרופולינט". כלל יחידות העירייה מקבלות שירות מחברת "מטרופולינט" למעט

מחלקת השכר כך שההתקשרות של מחלקה זו עם חברת אוטומציה מתבצעת ללא מכרז וכך גם התשלום.

8.9. הביקורת ממליצה כי נושא אבטחת המידע בעיריית קריית ביאליק יהיה מתוקצב באופן נפרד מתקציב מחלקת המחשוב, מאחר ולצורך ביצוע עבודתו של הממונה על אבטחת המידע בצורה נאותה ומספקת, עליו לקבל המשאבים הנדרשים לכך. תקציב נפרד יאפשר לממונה על אבטחת מידע להקצות משאבים להגנת המערכת שלא על חשבון החומרה.

9.1. תהליך האבטחה כולל שמירת גיבוי של המידע לפני השינויים ואחריהם, על מנת לאפשר שחזור של המידע במקרה של כשל. מערכת הגיבויים נועדה לאפשר התאוששות ממצב בלתי צפוי של קריסת שרתים ואבדן מידע, הן כתוצאה של פעולה בזדון, בשגגה, או כתוצאה מכשל מערכת.

9.2. לפיכך, במערכות המידע ישנו צורך במערכת גיבויים יעילה שתאפשר אחזור הנתונים שאבדו וכך ימנע נזק לארגון. בנוסף, יש צורך בתכנית חלופית כדי להתמודד עם מצבים לא מתוכננים כמו פגיעה מווירוס או אפילו אסון טבע שהרס את מתקני האחסון.

9.3. בעיריית קריית ביאליק ישנו נוהל בנוגע לגיבויים. הנוהל חל על מנהל מערכות המידע ועל נציגו במידה שימונה ע"י מנכ"ל העירייה או הגזבר.

הנוהל מגדיר את תהליך הגיבויים בעירייה, על אחראי הגיבויים הווה אומר מנהל מערכות המידע להחזיק 2 סטים של קלטות גיבוי, לאחסן את הקלטת האחרונה לחודש בכספת נפרדת, להחזיק קלטת ניקוי לכל טייפ ובמקרה של תקלה לאבחן את הסיבה ולטפל בה.

9.4. תכנת הגיבוי בה משתמשת העירייה הינה BACKUPEXEC.

9.5. קיים בעירייה נוהל גיבויים אשר טרם אושר סופית ע"י הנהלת העירייה והיועמ"ש להלן לשון הנוהל:

"5.2. ביצוע גיבוי

5.2.2 תזמון פעולת הגיבוי יתוכנן לסוף יום העבודה כשכל המשתמשים אינם (מאחר שפעולת הגיבוי צורכת משאבי רשת), זאת במטרה לאפשר גיבוי כל הקבצים הסגורים כמו גם למנוע הפרעות למהלך העבודה הסדיר. הגדרה מיוחדת תינתן לשרתים אותם יש צורך לגבות במהלך שעות העבודה.

5.2.3 הטיפול בגיבויים על ידי אחראי גיבויים בעירייה/ תאגיד כולל את סדר הפעולות הבא:

(1) ווידוי תקינות הגיבוי מהלילה הקודם ע"י בדיקת LOG בתוכנת ה-BACKUPEXEC...

(2) כל קלטות הגיבוי נמצאות ברובוט הגיבוי. על אחראי המחשוב לוודא תקינות הקלטות ושהגיבוי בוצע כהלכה.

(3) ווידוא שהכונן קורא את הקלטת (יש לוודא שהקלטת לא נפלטת החוצה).

5.2.4 יש להעביר קלטות ולאחסנם לא רק בכספת הארגון אלא גם בכספת הנמצאת במקום פיזי אחר. תאגידי העירייה יאחסנו אחת לשבועיים קלטות בעירייה, והעירייה תאחסן אחת לשבועיים קלטות בכספת העירייה."

9.6. בעירייה ישנן 7 קלטות ברובוט גיבוי שבחדר המחשב. אחת לשבוע נשמרת קלטת אחת במקום אחר מוגן מאש ופריצה בכספת (שבמחלקת הגזברות הנמצאת בבניין אחר). מתבצעים גיבויים שוטפים יומיים שבועיים וחודשיים. חלק מהמערכות נמצאות בענן ביניהן מערכת הגביה, הנהלת חשבונות, רווחה ומוקד והן מגובות ע"י נוהל מסודר ולפי הסכם בחברה חיצונית.

- 9.7. הביקורת מעירה כי חדר המחשב בו נמצא רובוט הגיבוי אינו מוגן מפני אש (ראה ממצא שפורט בהרחבה בנושא 11.7 לדו"ח זה).
- 9.8. הביקורת מציינת בנוסף, כי בעירייה קיימת תכנית מגירה לגיבוי שטרם מומשה, שרידות והתאוששות לאחר אירוע DRP. לדברי מנהל מערכות המידע עלות מימוש משוערת של התוכנית הינה 500 אלף ₪.
- 9.9. הביקורת ממליצה למפות את המידע עפ"י מידת רגישותו ולגבותו בהתאם לכך.
- 9.10. הביקורת ממליצה לקבוע נהלי התאוששות, בנוסף לתכנית המגירה DRP שקיימת בארגון, בהתאם למצוין בטיטת תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ב-2012 תקנה מס' 17(א)(2):
- "במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, יקבע בעל המאגר - נהלי התאוששות, כדי להבטיח שבכל עת ניתן יהיה לשחזר את המידע האמור בתקנה (1) למצבו המקורי ובלבד שביצוע השחזור יהיה באישור מנהל המאגר".*
- מומלץ לתרגל נהלים אלו ולעדכןם מעת לעת. זאת כדי להבטיח את היכולת לשחזר מידע בכל עת למצבו המקורי, ובכך להבטיח את שלמות המידע במקרה של אובדן או הרס.
- בתגובה לממצאי הדו"ח נמסר לביקורת כי בשנת התקציב 2015, נלקח בחשבון הקמת אתר DRP.

10.1. שלמות המידע הינה מרכיב מהותי באבטחת מידע. אבטחה לוגית, פירושה- האמצעים והנהלים הדרושים להגנה על מאגרי המידע ועל משאבי המידע, כגון: זיהוי המשתמשים באמצעות סיסמאות, מעקב ותיעוד הפעולות שמבוצעות במערכת, הטמעת מערכת תכנה וחומרה לגילוי ומניעת חדירת וירוס, בקרות על שלמות המידע ואמינותו, טיפול באירועים חריגים ועוד.

10.2. באמצעות הבקרות המיושמות על הגישה הלוגית, ניתן לדעת את זהות המשתמש שניגש למשאב מסוים במערכת ואילו פעולות הוא ביצע באותו משאב. האבטחה הלוגית משמשת את מנהלי מערכת האבטחה בסינון גישתם של המשתמשים לכלל המידע המצוי במערכת.

10.3. תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986, פרק ב' תקנה מס' 3 מפרטת את תחומי אחריותו של מנהל מאגרי המידע (בעיריית קריית ביאליק זהו מנהל מערכות המידע). עפ"י סעיפים (3) (4) (5) ו-(15) בין תחומי האחריות קיימים גם :

(3) "קיום הוראות תפעול של המערכת תוך אבטחת המידע ושמירה על שלימות המידע ;

(4) נקיטת אמצעי אבטחה סבירים, בהתאם לרמת רגישות המידע, שימנעו חדירה מכוונת או מקרית למערכת אל מעבר לתחומי המידע שאושרו למשתמש ;

(5) "קביעת סדרי בקרה לגילוי פגיעות בשלימות המידע ותיקון ליקויים".

תקנות אלה מפרטות גם בתקנה מס' 15 את החובה לניהול יומן אירועים חריגים: " (א) יומן אירועים חריגים (להלן - היומן) ינוהל בידי מנהל המאגר על גבי אמצעי נתיק מן המערכת לגבי פעולות הפקת מידע באצווה או פעולות תשאול שבוצעו במסוף הקשור למערכת ; היומן יישמר במשך שלוש שנים ; לגבי אירוע חריג יירשמו ביומן פרטי הזיהוי של הפונה, סוג השאילתה, הרשומות או סוגי הרשומות שהופקו בתשובה. (ב) מנהל המאגר אחראי לעריכת בדיקת חודשית של היומן, לצורך תיקון ליקויים".

10.4. קיים בעירייה נוהל אבטחת מידע אשר טרם אושר סופית ע"י הנהלת העירייה והיועמ"ש להלן סעיפי הנוהל בהם ישנה התייחסות לנושא אבטחת המידע הלוגית :
"5.1.5. בנוגע למידע ממוחשב, באחריות אחראי המחשוב :

(1) לקיים מערכת אבטחת מידע בכל הרמות בעירייה כנגד חדירה חיצונית.

(2) לדאוג לשלמות המידע, זמינותו וגיבוי.

(3) לדאוג לחיסיון המידע.

(4) לתת הרשאות למשתמשים בהתאם לצרכים.

(5) הסרת הרשאות לעובד שנויד בתוך המערכת או לעובד שסיים את עבודתו בעירייה –

יתואם בין אחראי מחשוב למנהל משאבי אנוש.

10.5. הביקורת מציינת כי קיימת בארגון תכנת אנטי וירוס מגרסה ESET NODE 32 4.2.76.0 לכל המחשבים, כמו כן קיימות מערכות הגנה "SPAM", "FIREWAL" מאובטחות ומעת לעת משודרגות גרסאותיהן.

- 10.6. הביקורת מעירה כי לא מתבצעות בדיקות יזומות של יומני האירועים במטרה לאתר אירועים חריגים ברשת.
- 10.7. בנוהל אבטחת המידע של העיריה בסעיף 5.8.4 לנוהל מובהרים המעשים שיחשבו לעבירות משמעת ביניהם מופיעה גם העברת סיסמא אישית לידי אדם אחר: "המעשים שלהלן ייחשבו לעבירה משמעתית, מבלי לפטור את עושיהם מתוצאותיהם בתחום הדין הכללי:
- 1) מסירת סיסמא לידי אדם אחר, זולת מה שמתחייב מהוראות כל דין.
 - 2) שימוש בסיסמא של אדם אחר.
 - 3) שימוש בסיסמא לכל מטרה שהיא, זולת עבודת העובד במערכת.
 - 4) מסירת פלט לאדם לא מוסמך.
 - 5) מסירת מידע כלשהו שהגיע לידיעת עובד המערכת במהלך עבודתו."
- 10.8. הביקורת מצאה כי במחלקת משאבי אנוש (עפ"י דיווח העובדת) כאשר עובדת נעדרת מעבודתה, משתמשת העובדת שמחליפה אותה בסיסמא של העובדת שנעדרה ומעדכנת נתונים.
- 10.9. הביקורת ממליצה לחדד את הנהלים וההנחיות בנוגע לשימוש בסיסמאות האישיות ואיסור מוחלט על העברתן לידי אדם אחר.
- 10.10. הביקורת מציינת כי ביום 28/5/2014 הועבר ריענון לעובדי עיריית קריית ביאליק ע"י מנהל מערכות המידע, המדגיש בפרק השני את כל נושאים שצוינו לעיל, ביניהם איסור גלישה באינטרנט באתרים שלא לצרכי עבודה, איסור הורדת תוכנות "חינם" מהאינטרנט או התקנת תוכנות/חומרות באופן עצמאי, כמו כן מודגש נושא הסיסמאות ואיסור העברתן מאדם לאדם, מודגש גם עניין נעילת תחנות העבודה ועוד נושאים נוספים שעלו בזמן הביקורת.
- 10.11. הביקורת מציינת כי קיימים ליקויים בנושא מערך ההרשאות (נושא זה יפורט בהרחבה בסעיף 12).
- 10.12. במרבית עמדות העבודה מתבצעת נעילה אוטומטית לאחר זמן קצוב של אי שימוש. הביקורת ממליצה שתבוצע הרחבה שתכלול את כלל עמדות העבודה בארגון, דבר שימנע חשיפת מידע העלולה לאפשר פעילות בלתי מורשית באמצעות העמדות שלא ננעלות וכן לעגן זאת בנוהל.
- 10.13. הביקורת ממליצה להנהלת העירייה לבחון חסימה מלאה של משתמשים מרחבי הארגון לאתרי אינטרנט שונים ולהורדות.
- 10.14. הביקורת ממליצה לדאוג לעדכון תוכנת האנטי וירוס, מאחר וישנם איומים חדשים בכל יום ווירוסים המופצים ע"י רשת האינטרנט שהינה חלק בלתי נפרד מהארגון. נציין כי במהלך הביקורת בוצע עדכון לתוכנה.
- 10.15. יש לציין כי בטיוטת תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשנ"ב-2012, מפורטות מספר הפעולות שיש לנקוט בהן בנוסף לפעולות הננקטות כיום בארגון על מנת

לאבטח את מאגרי המידע מבחינה לוגית. הביקורת ממליצה לאמץ כבר עתה את התקנות ולעגן הנושאים בנהלים מתאימים, להלן לשון התקנות:

11.11 (ב) בנהל האבטחה יקבע בעל המאגר הוראות לעניין התמודדות עם אירועי אבטחת מידע, בהתאם לחומרת האירוע ולמידת רגישות המידע, לרבות הוראות לעניין ביטול הרשאות וצעדים מיידים אחרים הנדרשים ולעניין דיווח לבעל המאגר על אירועי אבטחה ועל פעולות שנקטו בעקבותיהם.

(ג) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, יקיים בעל המאגר דיון תקופתי באירועי האבטחה. (ד) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, ייערך דיון כאמור בתקנת משנה (ג) אחת לרבעון לפחות.

(ה) ארע אירוע אבטחה חמור, יודיע על כך בעל המאגר לרשם באופן מידי, וכן דיווח לרשם על הצעדים שנקט בעקבות האירוע. בתקנת משנה זו ובתקנת משנה (ו) – "אירוע אבטחה חמור" – א. במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה – אירוע בו נעשה שימוש במידע מהמאגר בלא הרשאה; ב. במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית – אירוע בו נעשה שימוש בחלק מהותי של המידע מהמאגר בלא הרשאה.

(ו) ארע אירוע אבטחה חמור, רשאי הרשם להורות לבעל המאגר, למעט לבעל מאגר מידע המנוי בסעיף 13(ה) לחוק, להודיע על אירוע האבטחה לנושא מידע שעלול להיפגע מן האירוע.

12. התקנים ניידיים – (א) בעל מאגר המאפשר שימוש במידע מהמאגר בהתקן נייד או העתקה שלו להתקן נייד ינקוט אמצעי הגנה בשים לב לסיכונים המיוחדים הקשורים לשימוש בהתקן נייד; לעניין זה, שימוש בשיטות הצפנה מקובלות ייחשב כנקיטת אמצעים סבירים".

14. אבטחת תקשורת – (א) מערכות המאגר לא יחוברו לרשת האינטרנט או לרשת ציבורית אחרת ללא התקנת אמצעי הגנה מתאימים המגנים מפני חדירה לא מורשית או מפני תוכנות המסוגלות לגרום נזק או שיבוש למחשב או לחומר מחשב.

(ב) העברת מידע ממאגר המידע ברשת תקשורת אלחוטית, ברשת ציבורית או באינטרנט, תיעשה תוך שימוש בשיטות הצפנה מקובלות.

(ג) במאגר מידע שניתן לגשת אליו מרחוק באמצעות רשת תקשורת, בנוסף לאמצעי אבטחה כאמור בתקנות משנה (א) ו-(ב), יעשה שימוש באמצעים שמטרתם לזהות את המתקשר ומאמתים את הרשאתו לביצוע הפעילות מרחוק ואת היקפה; לעניין גישה של עובד למאגר מידע ברמה הבינונית ייעשה שימוש באמצעי פיזי הניתן לשליטתו הבלעדית של העובד.

11. אבטחת מידע פיזית

11.1 גישה פיזית למחשב (או לנתב) בדרך כלל נותנת למשתמש שליטה מלאה על אותו מחשב. במטרה למנוע גישה, או נזק פיזי למערכות המידע והפרעה לתהליכים הארגוניים מפני גורמים לא מורשים, יש ליישם אבטחה פיזית.

11.2 האבטחה הפיזית כוללת: מניעת גישה פיזית למערכות המידע ע"י שימוש במנעולים, בקרות גישה, סורגים ועוד; מניעת פגיעה לא מכוונת בצידוד רגיש של העירייה, כגון

שריפות, הצפות וכדומה, העלויות לגרום לנזק בלתי הפיך למערכות הארגון וכתוצאה מכך איבוד מידע יקר לעירייה; הגנה על המערכות הניידות של העירייה כגון מחשבים ניידים, מדיה ניידת (דיסקים, DISK ON KEY) מפני גניבות (גניבה פיזית של המערכות הניידות או גניבת מידע מתוכן) ושימוש לא מורשה; וכן ההגנה על ציוד וניירת המכילים מידע רגיש.

11.3. תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו - 1986, פרק ב' תקנה מס' 3 (ב)(1) המחייבת את אחראי/מנהל המאגר:

" קיום הגנה פיסית על מערכת עיבוד הנתונים האוטומטית (להלן - המערכת), ועל תשתיתה לרבות מבנה, אמצעי תקשורת, מסופים ותשתית חשמלית מפני סיכונים סביבתיים ופגיעות".

11.4. קיים בעירייה נוהל אבטחת מידע אשר טרם אושר סופית ע"י הנהלת העירייה והיועמ"ש להלן לשון סעיפי הנוהל בהם ישנה התייחסות לנושא אבטחת המידע הפיזית:

"5. שיטה

5.1. אבטחת מידע

5.1.1. כל עובד ינקוט בתחום אחריותו, בכל האמצעים לשם אבטחת המידע

שברשותו, לרבות:

(1) נעילת ארונות ומגירות המכילים מידע.

(2) נעילת דלתות וחלונות במשרדים.

(3) כיבוי המחשב בסיום העבודה.

(4) הזנת סיסמה/צופן/קוד אישיים למחשב האישי והחלפתם אחת לשנה.

(5) גריסת מסמכים חסויים.

(6) הפעלת מערכות אזעקה במקום בו הותקנו, כאשר לא נוכח בו עובד/מאבטח.

5.1.2. מידע רגיש יופקד בכספת המחלקתית (לדוגמא: מחלקת בטחון, מח' כספים וכד') והטיפול בו ייעשה על ידי עובד העירייה המוסמך (על ידי

מנהל אותה מחלקה) מתוקף תפקידו, תוך נקיטת האמצעים לאבטחתו, ועל פי נוהלי והנחיות העירייה הנוגעים בדבר.

5.1.3. על כל עובד להפעיל שיקול דעת בהוצאת מסמכים מהארגון. בכל מקרה

בו הוצאו מסמכים מהארגון יש לשמור עליהם, אין להניח מסמכים

גלויים בפרהסיה ואין לאחסן או להשאיר מסמכים רגישים במכוניות.

5.1.4. העברה והפצה של מידע בתוך העירייה ובין העובדים לביניהם תעשה תוך

נקיטת - כללי אבטחת מידע, הן בשימוש בדואר אלקטרוני של מסמכים

כתובים, והן במסירת פריטים פיזיים (מדיה מגנטית / קלטת / דיסק /

תרשים וכו')...

5.7. כללי אבטחה פיזית של תחנת עבודה

5.7.1. עובד היוצא מחדר עבודתו בסוף יום העבודה יסגור את תחנת העבודה

בה הוא משתמש, ואם לא נוכח בחדר עובד אחר, ינעל את החדר.

5.7.2. אין להשאיר ציוד מחשבים דולק/פועל לאחר שעות העבודה אלא על פי

אישור אחראי המחשוב בעירייה."

- 11.5. השרתים של העירייה נמצאים בחדר השרתים הממוקם בקומת הכניסה בבניין הראשי של העירייה. החדר מסורג ונעול בדלת פלדלת.
- 11.6. בעיריית קריית ביאליק קיים אחסון גיבויים בכספת נעולה חסינת אש.
- 11.7. הביקורת מעירה כי ארונות התקשורת אינם סגורים.
- 11.8. הביקורת מעירה כי יש מערכת אזעקה במבני העירייה אך לא כל החלונות מסורגים. רק חדר השרתים וחדר משאבי אנוש בקומת הכניסה נמצאו מסורגים.
- 11.9. הביקורת מעירה כי חדר המחשב אינו מוגן מפני אש, דבר שמהווה בעיה מהותית במידה ותפרוץ שריפה בחדר המחשב.
- 11.10. הביקורת מעירה כי בחדר משאבי אנוש בו ביקרנו מדגמית לא נמצאו מערכות לגילוי וכיבוי אש, וכן נמצאה דלת הזזה מעץ הניתנת בקלות לפריצה, וניצתת במהירות במקרה בו פורצת שריפה.
- 11.11. הביקורת מעירה כי במסגרת ביקור במחלקת הגבייה נמצא כי הקלסרים המכילים מידע רגיש לגבי אזרחים (בקשות להנחות, חובות וכיו') נמצאים במדפים חשופים ובארונות לא נעולים. עניין זה חזר גם במחלקת משאבי אנוש שם נמצא כי התיקים האישיים של העובדים נמצאים בארונות לא נעולים או מדפים חשופים.
- 11.12. הביקורת מעירה כי עובדת במחלקת משאבי אנוש מחזיקה את הסיסמאות לכניסה למחשב ולתוכנות רגישות מתחת למקלדת שלה. יש לציין כי בעת השיחה עמה העובדת הבינה את חומרת העניין והוציאה את הפתק ממקומו.
- 11.13. הביקורת מעירה כי מתשאל עובדים במחלקות הנ"ל ומצפייה בהם נמצא כי העובדים מותירים על שולחנם מידע רגיש בעת עזיבת העמדה במהלך שעות העבודה.
- 11.14. הביקורת מעירה כי בעת עזיבת העמדה אין העובדות סוגרות את המחשב או התוכנות – באם אזרח יושב וממתין להן הוא יכול לצפות בנתונים המופיעים על המסך.
- 11.15. הביקורת מצאה כי אין הגבלה בשימוש בהתקנים חיצוניים כגון: USB, CD, ישנה חשיבות בהגבלת השימוש מאחר וקיימת סכנת חשיפת הרשת לוורוסים שונים שהשלכותיהם בין היתר הן פגיעות שונות בשלמות וזמינות המידע, כמו כן ישנה סכנה מפני העתקה לא מורשית של מידע מסווג.
- 11.16. הביקורת ממליצה למפות את כל משרדי העירייה ולבצע תכנית למיגון מפני אש, וכן להתקין דלתות פלדלת בכל מקום בו אינן בנמצא.
- 11.17. הביקורת ממליצה להתקין סורגים בכל החלונות הקיימים במבני העירייה כהגנה נוספת לאזעקה מפני פריצות. זאת מאחר ומדובר במבנים בעלי 2 קומות לכל היותר דבר שמאפשר פריצה לתוך המבנים ולחדרים אסטרטגיים במבנים בקלות.

11.18. הביקורת מציינת כי ריענון ותקציר נהלי אבטחת מידע המצוין בסעיף 10.23 לדו"ח זה, מדגיש את העלאת המודעות של המשתמשים בתחום אבטחת מידע ועמידה בנהלים. בין היתר ריענון זה כלל את הדגשת הנושאים שעלו בפרק זה, כגון: איסור השארת מסמכים על שולחן העבודה או המדפסת/מכונת צילום, חובת השארת מסמכים רגישים נעולים במגירות/ארונות, איסור רשימת סיסמאות בסמוך למקלדת או במקום חשוף, הקפדה על נעילת עמדת העבודה כשהמחשב אינו בשימוש וכו'.

12.1. בתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986, בפרק ב' מופיעה תקנה 3(ב)(2) על פיה יש לקבוע "סדרי ניהול של מאגר מידע, וכללים להרשאת גישה למידע, לאיסוף, לסימון, לאימות, לעיבוד ולהפצה של המידע, הכל בהתאם להוראות החוק והתקנות; סדרים וכללים כאמור יחולו גם על נותן שירותים חיצוני לגוף שבבעלותו מאגר המידע".

בנוסף, בפרק ד' לתקנות, בתקנה מס' 14 מחויב מנהל המאגר ברישום מעודכן של כל הרשאות הגישה שניתנו: "מנהל המאגר ינהל רישום מעודכן של הרשאות גישה אשר יכיל שמות ופרטי זיהוי של עובדי המערכת והמשתמשים המורשים לגשת למידע האגור במערכת, פירוט קוד הגישה וסוגי הפעולות המותרים למשתמשים; סיסמאות הגישה יוחלפו לעיתים בלתי קבועות אך לא פחות מאשר אחת לששה חודשים או בעת החלפת עובדים".

12.2. קיים בנהל אבטחת מידע של עיריית קריית ביאליק (יש לציין כי טרם אושר סופית ע"י הנהלת העירייה והיועמ"ש) סעיף המתייחס מתן הרשאות:

5.6 רשות כניסה למאגרי המידע

5.6.1. הגישה למאגרי המידע תתאפשר רק באמצעות קוד גישה וסיסמה שיאמתו את בלעדיות הגישה על יד המורשים לצפות או להשתמש בו.

5.6.2. קוד הגישה בנוי משני מרכיבים

(1) שם משתמש הנקבע על ידי מנהל הרשת, לדוגמה: OFRAB

(2) סיסמה הנקבעת על ידי המשתמש:

א. על הסיסמה להיות מורכבת מאותיות, מספרים.

ב. המערכת מאלצת להחליף את הסיסמה מעת לעת באופן אוטומטי.

(3) המנהל יקבע לגבי כל משתמש, את ההבחנה בין הרשאה לשלוף/לעיין במידע לבין ההרשאה לרשום או לתקן מידע קיים.

(4) עם העברת עובד לתפקיד אחר או פרישתו, יודיע מנהל המחלקה הרלוונטית לאחראי המחשוב את שם המשתמש שהיה ידוע לעובד בתפקידו הקודם.

(5) אחראי המחשוב ישנה לאלתר את סיסמת תיבת הדואר, כדי שלעובד לא תהיה אפשרות להתחבר הן מהמשרד והן מהבית.

12.3. בעיריית קריית ביאליק כדי לקבל הרשאה מועברים מיילים למנהל מערכות המידע וכל הרשאה או פתיחת הרשאה חדשה מלווה באישור הגזבר ומתויקת בקלסר אבטחת מידע.

12.4. הביקורת מעירה כי נושא ניהול המשתמשים (פתיחה, גריעה, הקצאה ושינוי הרשאות) מטופל לפי נוהג עבודה בלתי פורמאלי ואינו מעוגן באופן מפורט וברור בנהלי העירייה. יישום הרשאות גישה מתבצע באופן סלקטיבי לפי צרכי העובד והגדרות של מנהל המחלקה שלו. בנוסף, הודעות על עובד שעזב או הועבר לתפקיד אחר ובקשות לביטולי ההרשאות לא מועברות אל מנהל מערכות המידע בזמן אמת, אלא רק לאחר שהעובד כבר עזב או מכהן בתפקיד אחר זמן מה.

12.5. הביקורת מעירה כי אין ברשות מנהל מערכות המידע את רשימת ההרשאות כמתחייב בתקנות הגנת הפרטיות כאמור לעיל.

12.6. הביקורת ממליצה לעגן במסגרת נוהל בנושא ההרשאות נושאים כגון: סדר הפעולות שיש לבצע בתהליך הרשאה, קיום פרטים מספקים אודות תפקידי המשתמשים, גורם מאשר, גורם מבצע וזאת בהתאם לפירוט המופיע בטיוטה לתקנות הגנת פרטיות (אבטחת מידע) התשע"ב - 2012 תקנה מס' 9:

"9 זיהוי ואימות -

(א) בעל המאגר יישם אמצעים לוודא כי הגישה למידע במאגר המידע נעשית רק בידי עובד המורשה לכך ובהתאם לרשימת ההרשאות התקפות.

(ב) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, יקבע נוהל האבטחה הוראות לעניין האמצעים כאמור בתקנת משנה (א), ובכלל זה לנושאים אלה:

(1) אופן ביצוע הזיהוי, שיעשה ככל הניתן על בסיס אמצעי פיזי הניתן לשליטתו הבלעדית של המורשה; במידה שאופן הזיהוי מבוסס על סיסמאות יתייחס הנוהל גם לחוזק הסיסמה, מספר הניסיונות השגויים, ותדירות החלפת הסיסמאות שתיקבע בהתאם לתפקיד של מורשה הגישה, ובכל מקרה לא תעלה על ששה חודשים.

(2) ניתוק אוטומטי לאחר פרק זמן של אי פעילות.

(3) אופן הטיפול בתקלות הקשורות באימות זהות;

(ג) בעל המאגר ידאג לביטול ההרשאות של עובד שסיים את תפקידו ובמידת האפשר לשינוי סיסמאות למאגר ולמערכות התומכות במאגר, שהעובד עשוי היה לדעת, מיד עם סיום תפקידו של העובד".

12.7. הביקורת מציינת כי לספקים החיצוניים, הנותנים שירות למאגרי המידע, ישנן הרשאות מלאות לכל הקבצים והמידע בעירייה, עד כה הם לא היו חתומים על טפסי התחייבות על סודיות, אך במהלך הביקורת הוחתמו הספקים של חברת "מטרופולינט" על טפסים אלו (ראה נושא זה בהרחבה בסעיף 13.12 לדו"ח זה).

12.8. תקנה מס' 10 בטיוטת תקנות הגנת הפרטיות 2012, מפורט כי מנהל מערכות המידע ינהל מנגנון תיעוד אוטומטי לשם בקרה וביקורת על הגישה למערכות המידע:

"(א) במערכות של מאגר מידע אשר חלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה ינהל מנגנון תיעוד אוטומטי שיאפשר בקרה וביקורת הגישה למערכות המאגר (בתקנה זו – מנגנון הבקרה), ובכלל זה את כל הנתונים האלה: זהות המשתמש, התאריך והשעה של ניסיון הגישה, רכיב המערכת שאליו בוצע ניסיון הגישה, סוג הגישה, היקפה, והאם הגישה אושרה או נדחתה; אם הגישה אושרה, יישמרו

הנתונים המאפשרים זיהוי רכיב המערכת שאליו בוצעה הגישה. (ב) מנגנון הבקרה לא יאפשר, ככל הניתן, ביטול או שינוי של הפעלתו. מנגנון הבקרה יאתר שינויים או ביטולים בהפעלתו ויפיץ התראות לאחראים.

12.9. הביקורת ממליצה לאמץ את התקנה המוזכרת לעיל כבר עתה ולפעול בהתאם לכתוב בה.

12.10. הביקורת ממליצה לבצע בחינה תקופתית וריענון של הרשאות משתמשים ברשת הפנימית . דבר שנועד לוודא כי מערך ההרשאות הינו מתאים לנדרש בפועל. כדאי לכלול בסקירה זו את בדיקת אופן היישום של הפרדת תפקידים נאותה בארגון , באמצעות הרשאות גישה למערכות מחשב.

12.11. הביקורת ממליצה להחתים את אנשי המחשוב (טכנאים בעיקר) שהינם ספקים חיצוניים על טפסי התחייבות על שמירת סודיות (זאת בהתאם לטיוטת תקנות הגנת הפרטיות(אבטחת מידע) התשע"ב-2012 תקנה מס' 15 (ו)).

13.1. העירייה מנהלת מאגרי מידע ממוחשבים מסוגים שונים. המידע הכלול בהם הינו חיוני לפעילותה השוטפת, ולכן חובה עליה לנקוט במכלול אמצעי אבטחה פיסיים ולוגיים, על מנת למנוע כל פגיעה בהם. אבטחת המידע הינה הכרחית, שכן פגיעה בחיסיון המידע, בשלמותו ו/או בשרידותו עלולה לגרום לנזקים רבים לעירייה עצמה וגם לכל מי שפרטיו כלולים במאגרי המידע שלה.

13.2. יש לוודא קיום אבטחת מידע כאשר האחריות על עיבוד המידע נמסרת לגורם חיצוני. יש להתייחס לסיכונים, לבקרות האבטחה ולנוהלי האבטחה עבור הסביבות השונות.

13.3. בתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986, בפרק ב' מופיעה תקנה 3(ב)(2) על פיה יש לקבוע 'סדרי ניהול של מאגר מידע, וכללים להרשאת גישה למידע, לאיסוף, לסימון, לאימות, לעיבוד ולהפצה של המידע, הכל בהתאם להוראות החוק והתקנות; סדרים וכללים כאמור יחולו גם על נותן שירותים חיצוני לגוף שבבעלותו מאגר המידע'.

כמו כן בפרק ד' סעיף 9 מוזכר החיוב בקובץ נהלים המפרטים את אמצעי האבטחה והבקרה של המידע בנוגע לטיפול הפיסי באמצעי האחסון התקנה מחייבת גם את נותן השירות החיצוני באותם נהלים:

'למאגר מידע, כאמור בתקנה 8, יהיה קובץ נהלים שבו יפורטו אמצעי האבטחה והבקרה על הטיפול הפיסי באמצעי האחסון של המידע. בקובץ ייוחד פרק לטיפול במידע בידי נותן שירותים חיצוני המבצע עבודות עבור המאגר בתחומי הקלידה, עיבוד הנתונים, הפצת דו"חות והובלת קבצים'.

13.4. בהתאם לסעיף 197 לפקודת העיריות עפ"י סעיף 197 העירייה מחויבת להתקשר עם ספקים באמצעות מכרזים:

"לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".

13.5. בנוהל אבטחת מידע של העירייה (אשר טרם אושר סופית ע"י הנהלת העירייה והיועמ"ש) ישנה התייחסות להתקשרות עם גורמי חוץ:

" 5.4.2 בהסכמי התקשרות של העירייה עם קבלנים וספקים חיצוניים המעניקים לחברה שירותים שונים, יעוגן בחוזה/הסכם נושא שמירת הסודיות ואבטחת המידע של אותם גופים כלפי העירייה". (ישנו נספח 7.1 לנוהל – "תצהיר סודיות גורמי חוץ").

13.6. רוב המערכות המוניציפאליות (מערכות הגביה, גזברות, רווחה, חינוך, שכר, הנדסה, חנייה ופיקוח, ניהול נתוני אוכלוסין, פורטל שירותים לתושב, ארכיב ממוחשב, BI, גישה לאינטרנט ולמייל) מסופקות, מוטמעות בעירייה ומנוהלות על-ידי ספקית שירותי מחשוב חיצונית "חברת מטרופולינט בע"מ" שבנוסף מספקת שירותים טכניים למערך המחשוב, ומתחזקת את ה-FIREWALL.

13.7. חברה חיצונית נוספת המספקת שירותי מחשוב לעירייה הינה חברת "אוטומציה".

13.8. הביקורת מעירה כי ישנו חוזה בין חברת "אוטומציה" לעירייה בגין העסקת עובד של "האוטומציה" במחלקת משאבי אנוש, אולם העירייה משלמת סכום כספי נוסף מעבר לתשלום בגין העסקת העובד. תגובת גזבר העירייה בנוגע לנושא הנ"ל הייתה כי ישנו חוזה ישן עם חברת "אוטומציה" בגין אספקת שירותי מחשוב. החוזה מתחדש מעת לעת אך ע"י ספחים בלבד ולא ע"י מכרז וחידוש חוזה, זאת מאחר ורק מחלקת השכר מקבלת את שירותי "החברה לאוטומציה", יתר המחלקות מתקשרות בחוזה נפרד עם חברת "מטרופולינט". עפ"י נהלי מחלקת התקציבים והחשבות כל התקשרות עם חברה חיצונית שהיקפה בין 142,000 ₪ ועד 347,000 ₪ מחייבת מכרז זוטא (כלומר קבלת הצעות מחיר מ-4 ספקים) כשסופו של דבר הזוכה יחתום על הסכם מול עיריית קריית ביאליק. היקף ההתקשרות של "חברת אוטומציה" הינו בין 259,000 ₪ ועד 349,999 ₪ (ראה כרטיסת ספקי מחשוב בסעיף 8) אולם לא נחתם עימה הסכם עדכני למעט חתימה על ספחים.

13.9. העירייה חתמה על חוזה מפורט עם חברת "מטרופולינט" שנכנס לתוקף בתאריך 02/12/09. בסעיף 3.4 לחוזה מצוין כי ימונה מטעם העירייה עובד עירייה שינהל את ההתקשרות עם החברה הן בנוגע לאי הסכמות ו/או הבנות לגבי ההסכם עצמו והן בנוגע לטיב השירות.

13.10. הביקורת מעירה כי לא מונה עובד עירייה כמתחייב עפ"י סעיף 3.4 לחוזה עם חברת "מטרופולינט".

13.11. מנהל מערכות המידע הינו עובד של חברת "מטרופולינט" ואיננו עובד עירייה. נושא העסקתו מעוגן באותו החוזה שנחתם ביום 02/12/2009 ולא נחתם עמו חוזה העסקה נפרד.

13.12. הביקורת מציינת כי מנהל מערכות המידע הינו העובד היחיד במחלקה ואין לו כל מחליף. במידה והעובד נעדר מעבודתו הנושאים נשארים לא מטופלים עד חזרתו. בנוסף לא קיימת רוטציה (ראה הרחבה לנושא זה בסעיף 1.10).

13.13. הביקורת מעירה כי עפ"י סעיף 1.71 להסכם שנחתם עם חברת "מטרופולינט" על העירייה להחתים את עובדי החברה על התחייבויות לשמירת סודיות, אולם בפועל רק במהלך הביקורת עובדי חברת "מטרופולינט" הוחתמו על ההתחייבויות הנ"ל.

13.14. בסעיף 81 לחוזה, העירייה מחייבת את החברה, לעמוד בדרישות אבטחת המידע במערכות הנ"ל.

13.15. הביקורת מציינת כי לא נמצא כל סעיף המאפשר לעירייה לבצע ביקורת על פעילות ספקית השירות בתחום אבטחת המידע ולבדוק האם באמת עומדת החברה בדרישות אבטחת המידע.

לפיכך, אין לעירייה אינפורמציה כלשהי על רמת הבקורות ואבטחת

מידע במערכות המידע המתוחזקות על ידי חברת "מטרופולינט".

13.16. הביקורת ממליצה לבצע בחינה של רמת אבטחת המידע והבקרה במערכות המנוהלות על יד חברת "מטרופולינט". בנוסף, מומלץ במועד חידוש החוזה לכלול בו סעיף המאפשר לעירייה לקיים ביקורת מערכות מידע ואבטחת מידע בכל הנוגע לתחומים הרלוונטיים למערכות התוכנה שבשימוש העירייה.

13.17. יש לציין כי בטיוטת תקנות הגנת הפרטיות(אבטחת מידע) התשע"ב-2012, תקנה מס' 15(א)(2) ו-(4) מפורט נושא ההתקשרות עם חברות חיצוניות שלהן גישה למאגרי המידע וכן נושא הבקרה על אותן חברות ועל עבודתן:

בעל מאגר המתקשר עם גורם חיצוני לצורך קבלת שירות, אשר כרוך במתן גישה למאגר המידע (להלן בתקנה זו - השירות) - יקבע במפורש בהסכם עם הגורם החיצוני (בתקנה זו - ההסכם) את כל אלה, בשים לב לסיכונים לפי תקנת משנה (1): (ה) החובות בתחום אבטחת המידע החלות על הגורם החיצוני לפי תקנות אלה, וכן הנחיות נוספות לעניין אמצעי אבטחת מידע שקבע בעל המאגר, ככל שקבע;

(ו) חובתו של הגורם החיצוני להחתיים את עובדיו על התחייבות לשמור על סודיות המידע, להשתמש במידע רק בהתאם לאמור בהסכם וליישם את אמצעי האבטחה הקבועים בהסכם, כאמור בפסקת משנה (ה);

(4) בעל המאגר ינקוט אמצעי בקרה ופיקוח כדי לוודא את עמידתו של הגורם החיצוני בהוראות ההסכם ובהוראות תקנות אלה בהיקף הנדרש בשים לב לסיכונים בתקנה משנה (1).

13.18. הביקורת ממליצה כי יש לאמץ כבר עתה את התקנות הרשומות מעלה ולהגדיר בפני החברה החיצונית, "מטרופולינט", את חובותיהם בתחום אבטחת המידע של המאגרים אותם מספקים לעירייה ומתחזקים ולנקוט באמצעי בקרה ופיקוח על מנת לוודא כי החברה מאבטחת את המידע כנדרש ובהתאם לסיכונים הרלוונטיים.

רקע כללי

בעיריית קריית ביאליק קיימים כ-10 אתרים המבוזרים במשרדי העירייה, בכל משרד קיים לפחות מחשב נייד אחד. כל המחשבים מחוברים למערכת הממוחשבת העירונית (המערכות נרכשות מספק חיצוני ולא מפותחות בעירייה) המנוהלת ע"י מחלקת המחשוב ומערכות המידע שנמצאת באגף הכספים אותו מנהל גזבר העירייה.

בראשה של המחלקה עומד מנהל מערכות מידע שהינו העובד היחיד במחלקה. מנהל מערכות המידע מועסק בהתאם לחוזה התקשרות עם חברת "מטרופולינט" ומועסק במשרה מלאה דרך חברה זו.

מאגרי המידע הקיימים בעירייה כגון: גביה, הנהלת חשבונות, רכש, חינוך, עיקולי בנקים, רווחה, שירות פסיכולוגי, שירותי וטרינריה, משאבי אנוש, פקוח עירוני וכו' הינם תחת ניהולה של המחלקה. תפקידה העיקרי של המחלקה הינו איתור וטיפול בתקלות וכן ניתוחן. הטיפול בשרתים ובמערכות הליבה והחנייה כולל השירות הטכני ניתנים ע"י החברה החיצונית "מטרופולינט".

1. מבנה ארגוני ופעילות המחלקה (פרקים 1,2)

- 1.1. מחלקת המחשוב ומערכות המידע מתנהלת תחת אגף הכספים בניהולו של גזבר העירייה.
- 1.2. בעיריית קריית ביאליק מחלקת המחשוב ומערכות המידע כוללת אדם אחד בלבד אשר אחראי על כל מערך המחשוב ואבטחתו בעירייה, תפקידו מוגדר כמנהל מערכות המידע. מנהל מערכות המידע הינו עובד Outsourcing אשר מועסק במשרה מלאה ע"י חברת "מטרופולינט" המספקת את שירותי המחשוב לעירייה. מנהל מערכות המידע מכהן 9 שנים בתפקידו.
- 1.3. פעילות המחלקה כוללת את התחומים הבאים: ניתוח מערכות מידע, תשתיות המחשוב ותחזוקתן, תקשורת וטלפוניה, תמיכה ואחזקת מערכות המחשוב של מוסדות החינוך ואבטחת מידע.
- 1.4. הביקורת מעירה כי מנהל מערכות המידע לא מונה באופן רשמי לתפקיד מנהל אבטחת מידע בעירייה.
- 1.5. בעקבות הערת הביקורת מסר גזבר העירייה כי הוא פועל להוצאת המינוי כנדרש.
- 1.6. הביקורת ממליצה לעגן בהסכם עם חברת "מטרופולינט", קבלת עובד בעת העברות מנהל מערכות המידע בגין חופשה, מחלה, מילואים או כל סיבה אחרת, על מנת שיוכל לשמש ממלא מקום מנהל מערכות המידע זאת מאחר ונמצא כי לא מונה עד כה ממלא מקום.
- 1.7. במקרה של היעדרות מנהל מערכות המידע ישנה חשיבות לקיומה של רוטציה בעיקר בשל הצורך לתת מענה למחלקות העוסקות בתחומי הליבה של העירייה בזמן אמת.

2. רישום מאגרי מידע (פרק 3)

- 2.1. בתקנות הגנת הפרטיות (אגרות), התשס"א-2000, ובנוהל "אבטחת מידע" קיימת חובת תשלום בגין אגרת הרישום וכן מפורטים ההליכים שינקטו במידה והאגרה לא תשלום במועדה או בכלל.
- 2.2. הביקורת מעירה כי לא בוצע חידוש רישום ותשלום אגרה בגין מאגרי המידע מזה 9 שנים, דבר העלול לגרור קנסות בגין אי תשלום ואף שלילת רישום המאגר בפנקס הרשם.

3. נהלים ומדיניות (פרק 4)

- 3.1. הביקורת מעירה כי קיימים בעירייה 2 נהלים: נוהל אבטחת מידע בעירייה ונוהל גיבויים אולם הם טרם אושרו ע"י היועמ"ש והנהלת העירייה והם מפרטים חלקית בלבד את הפעולות שנדרשות לביצוע בנושאי אבטחת המידע.
- 3.2. הביקורת ממליצה כי מנהל מערכות מידע יכין קובץ נהלים שיכלול את הנושאים הבאים:
- 3.2.1. נוהל מפורט בנוגע לכניסת עובדים למערכות המידע.
- 3.2.2. נוהל מפורט לגבי מתן סיסמאות ו/או חסימתן נוהל מפורט לביצוע ניתוח סיכונים.
- 3.2.3. נוהל אזהרה בגין הפרת סודיות.
- 3.2.4. נוהל מפורט של אבטחת מידע לגבי כניסת קבלנים ועובדי חוץ למערכות המידע.
- 3.2.5. נוהל התקנת תוכנות במחשבים ע"י המשתמשים.
- 3.2.6. נוהל מפורט בנוגע לשימוש בחומרה אשר הובאה מחוץ לארגון.
- 3.2.7. נוהל מפורט בנוגע להורדות מרשת האינטרנט.
- 3.2.8. נוהל מפורט בנוגע לשימוש בדואר אלקטרוני.
- 3.2.9. נוהל קבלת עובד הכולל הצהרת סודיות, הצהרה בדבר קבלת ציוד וכו', וכן נוהל זהה בנוגע לפרישה או עזיבת עובד. דבר המשפיע באופן ישיר על האבטחה הפיזית והלוגית.
- 3.3. יצוין כי בעקבות הערת הביקורת בתאריך 28 למאי 2014 הוצאו הנחיות וריענון נהלי אבטחת מידע לעובדים הנוגעים באופן ישיר לנושאים שהועלו בביקורת. למרות האמור לעיל, ההנחיות הנ"ל אינן מכסות את כל נושא אבטחת המידע ואינן מהוות תחליף למדיניות אבטחת מידע מפורטת יותר ונהלים נפרדים לכל נושא.
- 3.4. הביקורת ממליצה לקיים הדרכה לעובדים חדשים בתחום אבטחת מידע.

4. קיום מיפוי של מערך המחשוב (פרק 5)

- 4.1. מנתונים שהתקבלו ממחלקת המחשוב עולה כי קיים מיפוי חלקי בלבד של מערך המחשוב בעירייה לשנת 2013 ולא קיימים מיפויים לשנים 2010-2012.
- 4.2. הביקורת ממליצה כי מנהל מערכות המידע יערוך מיפוי מלא של מערך המחשוב וינהלו עפ"י המפורט בטיוטת תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ב-2012, תקנה מס' 5(א). זאת על מנת להשיג האפשרות לשליטה על כמויות המחשבים, שרתים, החומרות, התוכנות ומיקומן ביחידות/מחלקות השונות בעירייה שכן המערכות הללו הן בתחום אחריותו של מנהל מערכות המידע.

5. ביצוע סקר סיכונים בנושא מערכות מידע ממוחשבות (פרק 6)

5.1. מתפקידו של הממונה על אבטחת מידע (באישור ההנהלה) לדאוג לעריכת סקר סיכונים בנושא אבטחת מידע ולבצע שינויים משמעותיים בהתאם לממצאי הסקר.

5.2. הביקורת מצאה כי בשנים 2010-2012 לא בוצע כל סקר סיכונים בעיריית קריית ביאליק. לפיכך, לדעת הביקורת יש לערוך סקר סיכונים בנושא אבטחת מידע ובכך להתעדכן בסיכונים הפוטנציאליים ולמגן את מערכות המידע מפני אותם הסיכונים. לשם עריכת הסקר מומלץ להיעזר בגורם חיצוני המוסמך לכך.

6. פיקוח ובקרה על מחלקת המחשוב ומערכות מידע (פרק 7)

6.1. הבקורות משמשות ככלי לפיקוח על התקנה ועדכון של רכיבי חומרה ותוכנה על מנת להבטיח כי המערכת תפעל כמצופה ממנה ולא תגרם לה פגיעה עקב עדכונים.

6.2. תקנה מס' 16, בטיוטת תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ב-2012, מחייבת ביקורות תקופתיות ומפרטת את התהליך. הביקורת ממליצה לאמץ התקנה המופיעה לעיל כבר עתה ולפעול בהתאם למפורט בה.

6.3. הביקורת ממליצה לנהל מנגנון תיעוד אוטומטי שיאפשר בקרה וביקורת הגישה למערכות המאגר (ראה נושא זה בהרחבה בפרק 12).

7. תקציב (פרק 8)

7.1. מהנתונים שהתקבלו מאגף הכספים עולה כי תקציב מחלקת המחשוב ואבטחת המידע הינו נגזרת מתקציב הגזברות.

7.2. הביקורת מעירה כי מניתוח נתוני התקציב מול הביצוע לאורך השנים הנסקרות ניתן לראות שישנה חריגה מיעדי התקציב ואף מגמת עלייה בחריגה לאורך אותן השנים.

7.3. מגזברות העירייה נמסר כי החריגות נבעו מתקלות לא צפויות, רכישת ציוד בלתי צפויה, תחזוקה מונעת.

7.4. יש לציין כי רכישת מחשבים וציוד נלווה מתבצעת ע"י המחלקות השונות מתקציביהן.

7.5. מכרטסת הספקים עולה כי קיימת התקשרות עם חברת "אוטומציה" לשם אספקת תוכנה וסך ההתקשרות לשנה עולה על 142,000 ₪ + מע"מ. מבדיקתנו עולה כי לא נערך מכרז בגין התקשרות זו.

7.6. בתגובתו לדו"ח מסר גזבר העירייה כי מדובר בחוזה ישן שמתחדש מעת לעת. חברת "אוטומציה" הוחלפה כספק תוכנה וכעת נותנת השירות בתחום הינה חברת "מטרופולינט". כלל יחידות העירייה מקבלות שירות מחברת

"מטרופולינט" למעט מחלקת השכר כך שההתקשרות של מחלקה זו עם חברת "אוטומציה" מתבצעת ללא מכרז וכך גם התשלום.

7.7. הביקורת ממליצה כי נושא אבטחת המידע בעיריית קריית ביאליק יהיה מתוקצב באופן נפרד מתקציב מחלקת המחשוב, מאחר ולצורך ביצוע עבודתו של הממונה על אבטחת המידע בצורה נאותה ומספקת, עליו לקבל המשאבים הנדרשים לכך. תקציב נפרד יאפשר לממונה על אבטחת מידע להקצות משאבים להגנת המערכת שלא על חשבון החומרה.

8. שרידות ומערך גיבוי מערכות המידע (פרק 9)

8.1. בעיריית קריית ביאליק ישנו נוהל בנוגע לגיבויים. הנוהל חל על מנהל מערכות המידע ועל נציגו במידה שימונה ע"י מנכ"ל העירייה או הגזבר.

8.2. בעירייה ישנן 7 קלטות ברובוט גיבוי שבחדר המחשב. אחת לשבוע נשמרת קלטת אחת במקום אחר מוגן מאש ופריצה בכספת (שבמחלקת הגזברות הנמצאת בבניין אחר). מתבצעים גיבויים שוטפים יומיים שבועיים וחודשיים. חלק מהמערכות נמצאות בענן ביניהן מערכת הגביה, הנהלת חשבונות, רווחה ומוקד והן מגובות ע"י נוהל מסודר ולפי הסכם בחברה חיצונית.

8.3. הביקורת מעירה כי חדר המחשב בו נמצא רובוט הגיבוי אינו מוגן מפני אש.

8.4. הביקורת מציינת בנוסף, כי בעירייה קיימת תכנית מגירה לגיבוי שטרם מומשה, שרידות והתאוששות לאחר אירוע DRP. לדברי מנהל מערכות המידע עלות מימוש משוערת של התוכנית הינה 500 אלף ₪.

8.5. הביקורת ממליצה למפות את המידע עפ"י מידת רגישותו ולגבותו בהתאם לכך.

8.6. הביקורת ממליצה לקבוע נהלי התאוששות, בנוסף לתכנית המגירה DRP שקיימת בארגון, בהתאם למצוין בטיטות תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ב-2012. מומלץ לתרגל נהלים אלו ולעדכןם מעת לעת. זאת כדי להבטיח את היכולת לשחזר מידע בכל עת למצבו המקורי, ובכך להבטיח את שלמות המידע במקרה של אובדן או הרס.

9. אבטחת מידע לוגית (פרק 10)

9.1. אבטחה לוגית, פירושה-האמצעים והנהלים הדרושים להגנה על מאגרי המידע ועל משאבי המידע, כגון: זיהוי המשתמשים באמצעות סיסמאות, מעקב ותיעוד הפעולות שמבוצעות במערכת, הטמעת מערכת תכנה וחומרה לגילוי ומניעת חדירת וירוס, בקרות על שלמות המידע ואמינותו וטיפול באירועים חריגים ועוד.

9.2. קיים בעירייה נוהל אבטחת מידע אשר טרם אושר סופית ע"י הנהלת העירייה והיועמ"ש ובו סעיפים הנוגעים לנושא אבטחת המידע הלוגית. כמו כן מובהרים המעשים שיחשבו לעבירות משמעת (בתחום אבטחת המידע הלוגית) ביניהם מודגש נושא העברת הסיסמא האישית לידי אדם אחר.

- 9.3. הביקורת מציינת כי קיימת בארגון תכנת וירוס מגרסה ESET NODE 32 4.2.76.0 לכל המחשבים, כמו כן קיימות מערכות הגנה "SPAM", "FIREWAL" מאובטחות ומעת לעת משודרגות גרסאותיהן.
- 9.4. הביקורת מעירה כי לא מתבצעות בדיקות יזומות של יומני האירועים במטרה לאתר אירועים חריגים ברשת.
- 9.5. הביקורת מצאה כי במחלקת משאבי אנוש (עפ"י דיווח העובדת) כאשר עובדת נעדרת מעבודתה, משתמשת העובדת שמחליפה אותה בסיסמה של העובדת שנעדרה ומעדכנת נתונים.
- 9.6. הביקורת ממליצה לחדד את הנהלים וההנחיות בנוגע לשימוש בסיסמאות האישיים ואיסור מוחלט על העברתן לידי אדם אחר.
- 9.7. הביקורת מציינת כי ביום 28/5/2014 הועבר ריענון לעובדי עיריית קריית ביאליק ע"י מנהל מערכות המידע, המדגיש בפרק השני את כל נושאים שצוינו לעיל, ביניהם איסור גלישה באינטרנט באתרים שלא לצרכי עבודה, איסור הורדת תוכנות "חינם" מהאינטרנט או התקנת תוכנות/חומרות באופן עצמאי, כמוכן מודגש נושא הסיסמאות ואיסור העברתן מאדם לאדם, מודגש גם עניין נעילת תחנות העבודה ועוד נושאים נוספים שעלו בזמן הביקורת.
- 9.8. במרבית עמדות העבודה מתבצעת נעילה אוטומטית לאחר זמן קצוב של אי שימוש. הביקורת ממליצה שתבוצע הרחבה שתכלול את כלל עמדות העבודה בעירייה, דבר שימנע חשיפת מידע העלולה לאפשר פעילות בלתי מורשית באמצעות העמדות שלא ננעלות וכן לעגן זאת בנוהל.
- 9.9. הביקורת ממליצה להנהלת העירייה לבחון חסימה מלאה של משתמשים מרחבי הארגון לאתרי אינטרנט שונים ולהורדות.
- 9.10. הביקורת ממליצה לדאוג לעדכון תוכנת האנטי וירוס, מאחר וישנם איומים חדשים בכל יום ווירוסים המופצים ע"י רשת האינטרנט שהינה חלק בלתי נפרד מהארגון. נציין כי במהלך הביקורת בוצע עדכון לתוכנה.
- 9.11. יש לציין כי בטיוטת תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ב-2012, מפורטות מספר הפעולות שיש לנקוט בהן בנוסף לפעולות הננקטות כיום בארגון על מנת לאבטח את מאגרי המידע מבחינה לוגית. הביקורת ממליצה לאמץ כבר עתה את התקנות ולעגן הנושאים בנהלים מתאימים.

10. אבטחת מידע פיזית (פרק 11)

- 10.1. גישה פיזית למחשב (או לנתב) בדרך כלל נותנת למשתמש שליטה מלאה על אותו מחשב. האבטחה הפיזית כוללת: מניעת גישה פיזית למערכות המידע ע"י שימוש במנעולים, בקרות גישה, סורגים ועוד; מניעת פגיעה לא מכוונת בצידוד רגיש של העירייה, כגון שריפות, הצפות וכדומה, העלולות לגרום לנזק בלתי הפיך

- למערכות הארגון וכתוצאה מכך איבוד מידע יקר לעירייה; הגנה על המערכות הניידות של העירייה כגון מחשבים ניידים, מדיה ניידת מפני גניבות ושימוש לא מורשה; וכן ההגנה על ציוד וניירת המכילים מידע רגיש.
- 10.2. קיים בעירייה נוהל אבטחת מידע אשר טרם אושר סופית ע"י הנהלת העירייה והיועמ"ש. בין היתר גם נושא אבטחת המידע הפיזית מופיע בנוהל.
- 10.3. השרתים של העירייה נמצאים בחדר השרתים הממוקם בקומת הכניסה בבניין הראשי של העירייה. החדר מסורג ונעול בדלת פלדלת.
- 10.4. בעיריית קריית ביאליק קיים אחסון גיבויים בכספת נעולה חסינת אש.
- 10.5. הביקורת מעירה כי ארונות התקשורת אינם סגורים.
- 10.6. הביקורת מעירה כי יש מערכת אזעקה במבני העירייה אך לא כל החלונות מסורגים. רק חדר השרתים וחדר משאבי אנוש בקומת הכניסה נמצאו מסורגים.
- 10.7. הביקורת מעירה כי חדר המחשב אינו מוגן מפני אש, דבר שמהווה בעיה מהותית במידה ותפרוץ שריפה בחדר המחשב.
- 10.8. הביקורת מעירה כי בחדר משאבי אנוש בו ביקרנו מדגמית לא נמצאו מערכות לגילוי וכיבוי אש, וכן נמצאה דלת הזזה מעץ הניתנת בקלות לפריצה, וניצתת במהירות במקרה בו פורצת שריפה.
- 10.9. הביקורת מעירה כי במסגרת ביקור במחלקת הגבייה נמצא כי הקלסרים המכילים מידע רגיש לגבי אזרחים (בקשות להנחות, חובות וכיו"ב) נמצאים במדפים חשופים ובארונות לא נעולים. עניין זה חזר גם במחלקת משאבי אנוש שם נמצא כי התיקים האישיים של העובדים נמצאים בארונות לא נעולים או מדפים חשופים.
- 10.10. הביקורת מעירה כי עובדת במחלקת משאבי אנוש מחזיקה את הסיסמאות לכניסה למחשב ולתוכנות רגישות מתחת למקלדת שלה. יש לציין כי בעת השיחה עמה העובדת הבינה את חומרת העניין והוציאה את הפתק ממקומו.
- 10.11. הביקורת מעירה כי מתשאל עובדים במחלקות הנ"ל ומצפייה בהם נמצא כי העובדים מותירים על שולחנם מידע רגיש בעת עזיבת העמדה במהלך שעות העבודה.
- 10.12. הביקורת מעירה כי בעת עזיבת העמדה אין העובדות סוגרות את המחשב או התוכנות – באם אזרח יושב וממתין להן הוא יכול לצפות בנתונים המופיעים על המסך.
- 10.13. הביקורת מצאה כי אין הגבלה בשימוש בהתקנים חיצוניים כגון: USB,CD, ישנה חשיבות בהגבלת השימוש מאחר וקיימת סכנת חשיפת הרשת לוורוסים שונים שהשלכותיהם בין היתר הן פגיעות שונות בשלמות וזמינות המידע, כמו כן ישנה סכנה מפני העתקה לא מורשית של מידע מסווג.

10.14. הביקורת ממליצה למפות את כל משרדי העירייה ולבצע תכנית למיגון מפני אש, וכן להתקין דלתות פלדלת בכל מקום בו אינן בנמצא.

10.15. הביקורת ממליצה להתקין סורגים בכל החלונות הקיימים במבני העירייה כהגנה נוספת לאזעקה מפני פריצות. זאת מאחר ומדובר במבנים בעלי 2 קומות לכל היותר דבר שמאפשר פריצה לתוך המבנים ולחדרים אסטרטגיים במבנים בקלות.

10.16. הביקורת מציינת כי ריענון ותקציר נהלי אבטחת מידע, מדגיש את העלאת המודעות של המשתמשים בתחום אבטחת מידע ועמידה בנהלים. בין היתר ריענון זה כלל את הדגשת הנושאים שעלו בפרק זה, כגון: איסור השארת מסמכים על שולחן העבודה או המדפסת/מכונת צילום, חובת השארת מסמכים רגישים נעולים במגירות/ארוניות, איסור רשימת סיסמאות בסמוך למקלדת או במקום חשוף, הקפדה על נעילת עמדת העבודה כשהמחשב אינו בשימוש וכו'.

11. מערך ההרשאות (פרק 12)

11.1. בעיריית קריית ביאליק כדי לקבל הרשאה מועברים מיילים למנהל מערכות המידע וכל הרשאה או פתיחת הרשאה חדשה מלווה באישור הגזבר ומתויקת בקלסר אבטחת מידע.

11.2. הביקורת מעירה כי נושא ניהול המשתמשים (פתיחה, גריעה, הקצאה ושינוי הרשאות) מטופל לפי נוהג עבודה בלתי פורמאלי ואינו מעוגן באופן מפורט וברור דיו בנהלי העירייה. יישום הרשאות גישה מתבצע באופן סלקטיבי לפי צרכי העובד והגדרות של מנהל המחלקה שלו. בנוסף, הודעות על עובד שעזב או הועבר לתפקיד אחר ובקשות לביטולי ההרשאות לא מועברות אל מנהל מערכות המידע בזמן אמת, אלא רק לאחר שהעובד כבר עזב או מכהן בתפקיד אחר זמן מה.

11.3. הביקורת מעירה כי אין ברשות מנהל מערכות המידע את רשימת ההרשאות כמתחייב בתקנות הגנת הפרטיות כאמור לעיל.

11.4. הביקורת ממליצה לעגן במסגרת נוהל בנושא ההרשאות נושאים כגון: סדר הפעולות שיש לבצע בתהליך הרשאה, קיום פרטים מספקים אודות תפקידי המשתמשים, גורם מאשר, גורם מבצע וזאת בהתאם לפירוט המופיע בטיוטה לתקנות הגנת פרטיות (אבטחת מידע) התשע"ב-2012.

11.5. הביקורת מציינת כי לספקים החיצוניים, הנותנים שירות למאגרי המידע, ישנן הרשאות מלאות לכל הקבצים והמידע בעירייה, עד כה הם לא היו חתומים על טפסי התחייבות על סודיות, אך במהלך הביקורת הוחתמו הספקים של חברת "מטרופולינט" על טפסים אלו.

11.6. בטיוטת תקנות הגנת הפרטיות 2012, תקנה מס' 10 מפורט כי מנהל מערכות המידע ינהל מנגנון תיעוד אוטומטי לשם בקרה וביקורת על הגישה למערכות המידע הביקורת ממליצה לאמץ את התקנה כבר עתה ולפעול בהתאם לכתוב בה.

- 11.7. הביקורת ממליצה לבצע בחינה תקופתית וריענון של הרשאות משתמשים ברשת הפנימית. דבר שנועד לוודא כי מערך ההרשאות הינו מתאים לנדרש בפועל. כדאי לכלול בסקירה זו את בדיקת אופן היישום של הפרדת תפקידים נאותה בארגון, באמצעות הרשאות גישה למערכות מחשב.
- 11.8. הביקורת ממליצה להחתיים את אנשי המחשוב (טכנאים בעיקר) שהינם ספקים חיצוניים על טפסי התחייבות על שמירת סודיות (זאת בהתאם לטיוטת תקנות הגנת הפרטיות(אבטחת מידע) התשע"ב-2012 תקנה מס' 15(ו)).

- 12.1. רוב המערכות המוניציפאליות (מערכות הגביה, גזברות, רווחה, חינוך, שכל, הנדסה, חנייה ופיקוח, ניהול נתוני אוכלוסין, פורטל שירותים לתושב, ארכיב ממוחשב, BI, גישה לאינטרנט ולמייל) מסופקות, מוטמעות בעירייה ומנוהלות על-ידי ספקית שירותי מחשוב חיצונית "חברת מטרופולינט בע"מ" שבנוסף מספקת שירותים טכניים למערך המחשוב, ומתחזקת את ה-FIREWALL.
- 12.2. חברה חיצונית נוספת המספקת שירותי מחשוב לעירייה הינה חברת "אוטומציה".
- 12.3. יש לוודא קיום אבטחת מידע כאשר האחריות על עיבוד המידע נמסרת לגורם חיצוני. יש להתייחס לסיכונים, לבקורות האבטחה ולנהלי האבטחה עבור הסביבות השונות.
- 12.4. הביקורת מעירה כי ישנו חוזה בין חברת "אוטומציה" לעירייה בגין העסקת עובד של ה"אוטומציה" במחלקת משאבי אנוש, אולם העירייה משלמת סכום כספי נוסף מעבר לתשלום בגין העסקת העובד. תגובת גזבר העירייה בנוגע לנושא הנ"ל הייתה כי ישנו חוזה ישן עם חברת "אוטומציה" בגין אספקת שירותי מחשוב. החוזה מתחדש מעת לעת אך ע"י ספחים בלבד ולא ע"י מכרז וחידוש חוזה, זאת מאחר ורק מחלקת השכר מקבלת את שירותי "החברה לאוטומציה" יתר המחלקות מתקשרות החוזה נפרד עם חברת "מטרופולינט". עפ"י נהלי מחלקת התקציבים והחשבות כל התקשרות עם חברה חיצונית שהיקפה בין 142,000 ₪ ועד 347,000 ₪ מחייבת מכרז זוטא (כלומר קבלת הצעות מחיר מ-4 ספקים) כשבסופו של דבר הזוכה יחתום על הסכם מול עיריית קריית ביאליק. היקף ההתקשרות של "חברת אוטומציה" הינו בין 259,000 ₪ ועד 349,999 ₪ אולם לא נחתם עימה הסכם עדכני למעט חתימה על ספחים.
- 12.5. העירייה חתמה על חוזה מפורט עם חברת "מטרופולינט" שנכנס לתוקף בתאריך 02/12/09. בסעיף 3.4 לחוזה מצוין כי ימונה מטעם העירייה עובד עירייה שינהל את ההתקשרות עם החברה הן בנוגע לאי הסכמות ו/או הבנות לגבי ההסכם עצמו והן בנוגע לטיב השירות.
- 12.6. הביקורת מעירה כי לא מונה עובד עירייה כמתחייב עפ"י סעיף 3.4 לחוזה עם חברת "מטרופולינט".
- 12.7. מנהל מערכות המידע הינו עובד של חברת "מטרופולינט" ואיננו עובד עירייה. נושא העסקתו מעוגן באותו החוזה שנחתם ביום 02/12/2009 ולא נחתם עמו חוזה העסקה נפרד.
- 12.8. הביקורת מציינת כי מנהל מערכות המידע הינו העובד היחיד במחלקה ואין לו כל מחליף. במידה והעובד נעדר מעבודתו הנושאים נשארים לא מטופלים עד חזרתו.

- 12.9. הביקורת מעירה כי לא הוחתמו עובדי חברת "מטרופולינט" לא הוחתמו על התחייבויות לשמירת סודיות כמפורט בסעיף 1.71 להסכם שנחתם עימם.
- 12.10. הביקורת מציינת כי במהלך הביקורת עובדי חברת "מטרופולינט" הוחתמו על התחייבויות לשמירת סודיות.
- 12.11. העירייה מחייבת את החברה, בסעיף 81 לחוזה, לעמוד בדרישות אבטחת המידע במערכות הנ"ל.
- 12.12. הביקורת מציינת כי לא נמצא כל סעיף המאפשר לעירייה לבצע ביקורת על פעילות ספקית השירות בתחום אבטחת המידע ולבדוק האם באמת עומדת החברה בדרישות אבטחת המידע.
- לפיכך, אין לעירייה אינפורמציה כלשהי על רמת הבקורות ואבטחת מידע במערכות המידע המתוחזקות על ידי חברת "מטרופולינט".
- 12.13. הביקורת ממליצה לבצע בחינה של רמת אבטחת המידע והבקרה במערכות המנוהלות על יד חברת "מטרופולינט". בנוסף, מומלץ במועד חידוש החוזה לכלול בו סעיף המאפשר לעירייה לקיים ביקורת מערכות מידע ואבטחת מידע בכל הנוגע לתחומים הרלוונטיים למערכות התוכנה שבשימוש העירייה.
- 12.14. יש לציין כי בטיוטת תקנות הגנת הפרטיות(אבטחת מידע) התשע"ב-2012, תקנה מס' 15(א)(2) ו-4) מפורט נושא ההתקשרות עם חברות חיצוניות שלהן גישה למאגרי המידע וכן נושא הבקרה על אותן חברות ועל עבודתן. הביקורת ממליצה כי יש לאמץ כבר עתה את התקנות ולהגדיר בפני החברה החיצונית, "מטרופולינט", את חובותיה בתחום אבטחת המידע של המאגרים אותם מספקת לעירייה ומתחזקת ולנקוט באמצעי בקרה ופיקוח על מנת לוודא כי החברה מאבטחת את המידע כנדרש ובהתאם לסיכונים הרלוונטיים.



דו"ח מסכם על תלונות התושבים לשנת 2014

תלונות התושבים

מבוא .1

1.1. מבקר העירייה, המשמש גם בתפקיד נציב תלונות התושבים - Ombudsmen, מטפל ומברר תלונות מאזרחים הפונים ישירות אליו.

1.2. את הבסיס החוקתי לפעילות מבקר כנציב תלונות התושבים ניתן למצוא:

1.2.1. חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008.

1.2.2. בחוק יסוד "מבקר המדינה" ובחוק מבקר המדינה, המשמש גם כנציב תלונות הציבור.

1.2.3. בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב - 1992, האוסר על המבקר לשמש בכל תפקיד נוסף, זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור. הלכה זאת הנה ייחודית למדינת ישראל וכמעט אינה קיימת במדינות אחרות.

1.3. איחוד שני התפקידים תורם הן לביקורת והן לטיפול בפניות הציבור:

1.3.1. הכלים העומדים לרשות המבקר, על פי חוק, לביצוע עבודתו (כגון חובת המצאת מסמכים ומסירת מידע אליו, נגישות לכל נושא ועניין) מאפשרים טיפול מעמיק ויסודי בפניות התושבים.

1.3.2. חלק משמעותי של תלונות התושבים מסייע למבקר בבואו לבחור נושאי ביקורת וממילא חלק מהתלונות הופכות לעבודות ביקורת הן מבחינת חשיבותן והן מבחינת הזמן המוקדש לטיפול בהן.

הטיפול בתלונה .2

כעקרון מבחין מבקר העירייה, בתפקידו כנציב תלונות התושבים, בין "תלונות" לבין "פניות":

2.1. "תלונות" - על פי הגדרת סעיף 37 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח - 1958 (נוסח משולב) הן טענות שנושאייהן - "יכול שיהיה מעשה שפוגע במישרין במתלונן עצמו או המונע ממנו טובת הנאה... והמעשה הוא בניגוד לחוק או ללא סמכות חוקית או

בניגוד למנהל תקין, או שיש בו משום נוקשות יתרה או אי - צדק בולט; לעניין זה "מעשה" - לרבות מחדל ופיגור בעשייה".

2.2. **"פניות"** - אלו בקשות להסדרת עניינים הקשורות לפעילות העירייה, להסרת מטרדים/מפגעים, או לקבלת שירות עירוני. הטיפול בעניינים כאלה הנו בסמכות המוקד העירוני או היחידות העירוניות הביצועיות ולכן יש להפנותן ישירות אל בעלי התפקידים בעירייה או ליחידות הביצועיות ישירות או באמצעות המוקד העירוני, הפועל 24 שעות ביממה.

2.3. נציב תלונות התושבים מפנה בדרך כלל את הפונים ליחידות המתאימות ולבעלי התפקידים האחראים לנושא הפנייה ומטפל בתלונותיהם של המתלוננים.

2.4. תפקידו העיקרי של נציב תלונות התושבים הינו אם כן, לברר ולטפל בתלונות התושבים, לאחר שפניותיהם לא קיבלו טיפול ראוי מהיחידות הביצועיות של העירייה או שלא טופלו כלל. בנוסף, הנציב מבצע מעקב אחר הטיפול העירוני בפניות התושבים ומוודא שפניותיהם נענו ע"י הגורמים המטפלים בזמן סביר ובמהימנות. הדגש מושם על מתן תשובות ענייניות ובזמן, מצד כל הגורמים בעירייה, כולל ראש העירייה, סגניו, מנכ"ל העירייה ומנהלי היחידות.

2.5. הנציב בעצמו מבצע סיורים במוקדי תלונות התושבים על מנת לעמוד מקרוב על נושא התלונה ואיתור פתרונות אפשריים יחד עם מנהלי היחידות הביצועיות.

2.6. נציב תלונות התושבים עורך מפגשים עם התושבים המתלוננים למען הבהרת נושאי התלונה ולמען מציאת פתרונות ודרכי טיפול עד לפתרון האפשרי של הבעיה, נשוא תלונתם.

2.7. במקרים כבדי משקל נציב תלונות התושבים מערב גורמים בכירים ביותר בעירייה (ראש העיר, סגניו, מנכ"ל העירייה וכו') להשפיע ואף להיפגש עם מתלוננים על מנת לנסות להביא לפתרון ראוי של התלונות.

2.8. נציב תלונות התושבים מהווה למעשה גוף מתווך דו כיווני בין תלונות התושבים בנושאים שונים שבאחריות העירייה לבין התשובות / הפתרונות של בעלי התפקידים הביצועיים האחראיים לנושאים שבתלונות אלה.

- 2.9. הנציב אף מכריע במקרים לא מעטים וקובע את הפתרון שיש להביא על מנת לפתור את הבעיה שהועלתה בתלונה. במקרים כאלה, בהם הנציב מעורב ישירות בקבלת החלטות יש לעשות הבחנה ברורה בין תפקידו כמבקר (שאסור לו להיות שותף לקבלת ההחלטות) לבין תפקידו כנציב תלונות התושבים.
- 2.10. מייד עם הגעת התלונה בכתב, נשלח בדרך כלל, מכתב אישור קבלתה למתלונן. במקביל מועברת התלונה לטיפול היחידה האחראית לנושא הנדון בה. במסגרת זמן ממוצע של כשבועיים מתקבלת תשובת האגף/המחלקה לנציב תלונות התושבים, ובממוצע עד כשלושה שבועות מיום קבלת התלונה נשלחת תשובה סופית לתושב הפונה. ישנם מקרים שהנציב דורש כי המנהל האחראי ישיב תשובות ישירות למתלונן, עם העתק אל הנציב.
- 2.11. פניות טלפוניות מנותבות בדרך כלל ישירות לאגפי הביצוע או שהתושב מתבקש לפנות בכתב. פניות טלפוניות דחופות (דליפות מים, חסימת דרכים, הפסקות מאור רחובות ומטרדים ו/או מפגעים אחרים) מטופלות מיידית עם עדכון התושב המתלונן, בטלפון.
- 2.12. תוצאות טיפולו של נציב התלונות מוצאות ביטוי בהתייחסותו בכתב אל המתלוננים ו/או אל היחידות הביצועיות האחראיות.
- 2.13. עבודתו של נציב תלונות התושבים מתבצעת במסגרת הקהילה ומושפעת מאירועים המתרחשים בעיר.

התלונות מסווגות עפ"י הפרמטרים הבאים: **מוצדקות, בלתי מוצדקות, מוצדק בחלקו, לא ניתן לקבוע עמדה ולא רלוונטי**.

3.1 **מוצדק**: תלונה תסווג ע"י המורשה כמוצדקת בכל אחד מן המקרים הבאים:

3.1.1 כאשר התברר כי היחידה העירונית פעלה בניגוד לחוק או לנוהלי העירייה

או שנקטה עמדה מתוך נוקשות יתרה.

3.1.2 כאשר פניית המתלונן אל המחלקה נתקלה בדחייה ונענתה רק לאחר

התערבות המורשה.

3.1.3 כאשר פניית המתלונן אל המחלקה לא זכתה לתגובה והמחלקה הגיבה

(בחוב, או בשלילה) רק לאחר התערבות המורשה.

3.1.4 היעדר תשובה במועד סביר.

3.2 **תלונות שנמצאו בלתי מוצדקות**:

לא כל התלונות המופנות למורשה נמצאות מוצדקות. מקורן של תלונות רבות שנמצאו כבלתי מוצדקות, הוא מידע בלתי שלם בדבר חוקים או נהלים שהמתלוננים מבססים עליהם את התלונות.

העמקה והרחבה של המידע הנמסר לתושבי העיר על פעולות העירייה והחוקים, התקנות והנהלים שעל פיהם היא פועלת, יביאו להפחתת מספר הקובלנות כנגד העירייה מחד גיסא ולחיזוק הקשר בין המינהל העירוני לתושבי העיר מאידך גיסא.

3.3 **לא רלוונטי**: קיימות פניות המוגדרות כלא רלוונטיות וזאת מאחר והפנייה או

התלונה מגיעה לעירייה למרות שאין ביכולתה לענות או לטפל בתושב או מאחר שהם עוסקות בבירורים שונים.

3.4 **לא ניתן לקבוע עמדה**: קיימות פניות המוגדרות שלא ניתן לקבוע עמדה וזאת מאחר

ולא לקבוע לגביהן עמדה אם הן מוצדקות או לא מוצדקות או שלא ניתן היה לקבוע עמדה לגביהן (למשל, במקרים של גרסה מול גרסה).

ממצאי הטיפול בתלונות הציבור

נתונים כלליים

.4

- 4.1. הנתונים המובאים להלן מתייחסים לשנת 2014.
- 4.2. בשנת 2014 התקבלו אצל נציב תלונות התושבים 414 פניות, עפ"י הפירוט הבא:
- 4.2.1. 93 פניות בכתב
 - 4.2.2. 321 פניות הגיעו באמצעות הדואר האלקטרוני.
 - 4.2.3. 5 מכתבי הערכה ותודה על עובדי העירייה.
 - 4.2.4. 109 פניות שסווגו כלא מוצדקות.
 - 4.2.5. 108 פניות סווגו כלא ניתן לקבוע עמדה.
 - 4.2.6. 125 פניות סווגו כלא רלוונטי.
 - 4.2.7. 54 פניות סווגו כמוצדקות.
 - 4.2.8. 13 פניות סווגו כמוצדקות בחלקן.
- 4.3. בנוסף לאמור לעיל, נתקבלו בתקופה הנדונה עוד כ- 50 פניות, אשר לא נתגבשו לכדי טיפול רגיל, למשל במקרה שהפנייה טופלה באופן מיידי, או כשהפונה טופל על-ידי גורם אחר בעירייה, או במקרה שהפונה לא סיפק מידע בסיסי לטיפול בתלונתו.

תושבי העיר מושפעים מהנעשה סביבם והדבר בא לידי ביטוי בתלונותיהם. כך לדוגמא מספר אירועים אשר השפיעו על נושאי תלונות התושבים בשנה החולפת:

5.1 הפעלת חוק עזר לקריית ביאליק (שירותי שמירה) וההיטלים שהגיעו בעקבותיו,

גרמו לתושבים לפנות ולהתלונן על ההיטל ומקור החוק בנושא.

5.2 הטיפול האינטנסיבי בהעמקת הגבייה והפעלת שיטות אכיפת הגבייה אשר נמשכו

ביתר שאת במהלך שנת 2014, גרמו לתלונות רבות של תושבים שברצונם לברר את

מקור החובות שנצברו.

5.3 ב-1.3.13 הוציאה הממשלה מידי העירייה את ניהול המים והביוב לחברת מי

ביאליק בע"מ. כתוצאה מכך הועבר כל ניהול המים והביוב לתאגיד החדש שקם.

אציין כי מדובר בגוף עצמאי שאינו כפוף לעירייה ולמבקר העירייה, אלא לממונה

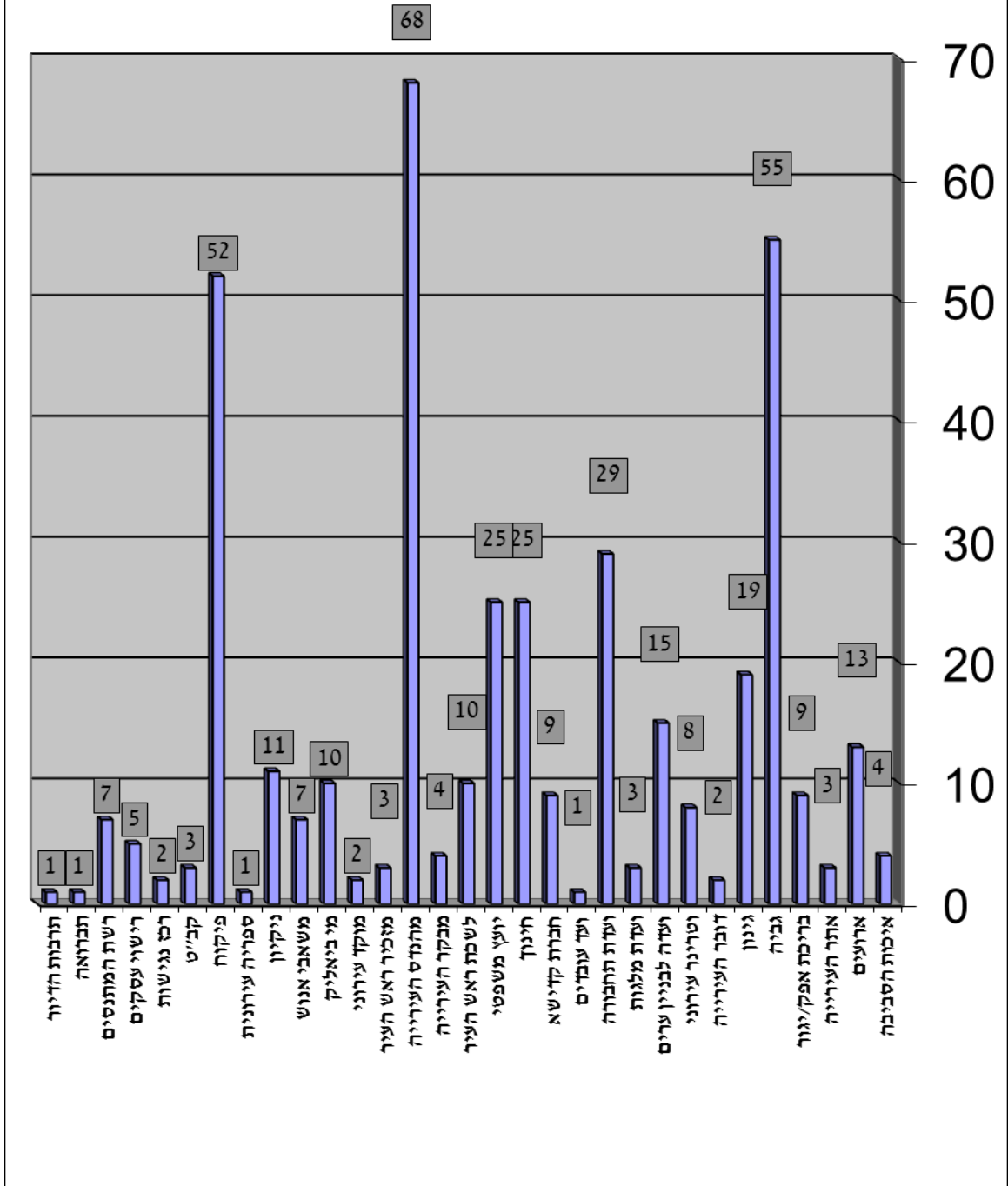
על תאגידי המים והביוב שמושבו בתל אביב.

5.4 בשנה זו נתקבלו 5 מכתבי הבעות תודה והערכה לעובדים ולפעילות העירייה.

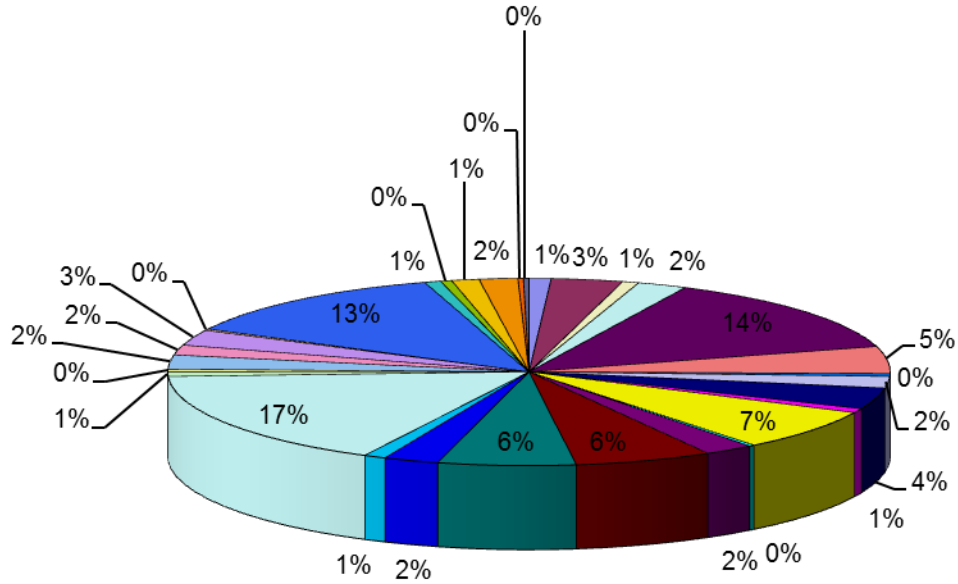
להלן התפלגות התלונות על פי נושאים ויחידות מטפלות:
התפלגות התלונות על פי נושאים ויחידות מטפלות .5.5

סה"כ	דרך אתר האינטרנט	בכתב	שם המחלקה
7	6	1	אחזקה
4	4	-	איכות הסביבה
13	12	1	אירועים
3	3	-	אתר העירייה
9	9	-	בריכת יגור/אפק
55	36	19	גביה
19	18	1	גינון
2	2	-	דובר העירייה
8	5	3	וטרינר עירוני
15	10	5	ועדה לבנין ערים
3	3	-	ועדת מלגות
29	10	19	ועדת תחבורה
1	1	-	ועד העובדים
9	4	5	חברת קדישא
25	22	3	חינוך
25	22	3	יועץ משפטי
10	5	5	לשכת ראש העיר
4	-	4	מבקר העירייה
68	59	9	מהנדס העירייה
3	1	2	מזכיר רה"ע
2	2	-	מוקד עירוני
10	7	3	מי ביאליק
7	6	1	משאבי אנוש
11	11	-	ניקיון
1	1	-	ספריה עירונית
52	46	6	פיקוח
3	1	2	קב"ט
2	1	1	רכז נגישות
5	5	-	רישוי עסקים
7	7	-	רשת המתנסים
1	1	-	תברואה
1	1	-	תרבות הדיור
414	321	93	סה"כ
100%	77.5%	22.5%	אחוזים

התפלגות התלונות לפי מחלקות



התפלגות התלונות באחוזים

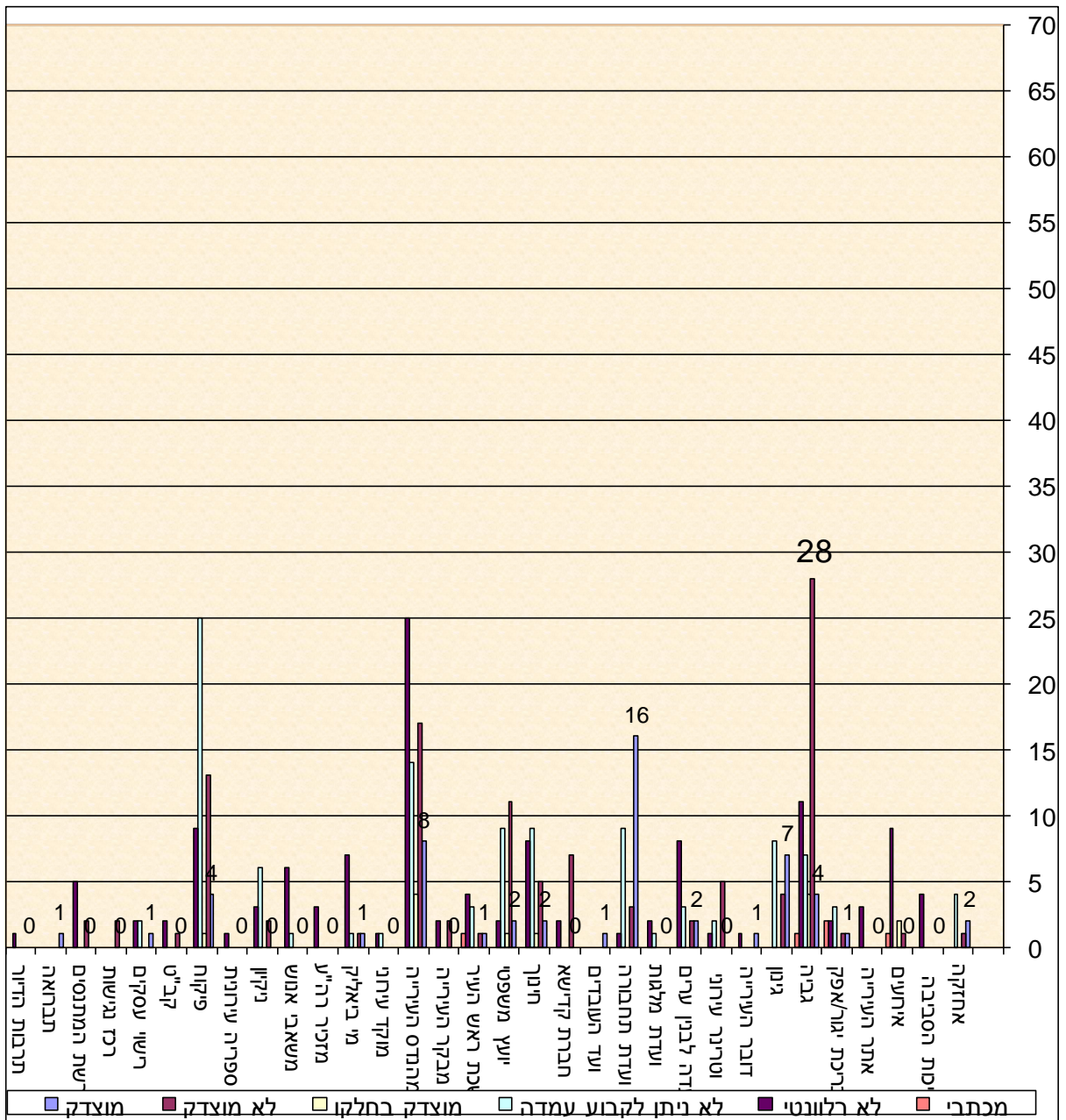


איכות הסביבה	ארועים	אתר העירייה	בריכת אפק/יגור
גביה	גיבון	דובר העירייה	וטרינר עירוני
ועדה לבניין ערים	ועדת מלגות	ועדת תחבורה	ועד עובדים
חברת קדישא	חינוך	יועץ משפטי	לשכת ראש העיר
מבקר העירייה	מהנדס העירייה	מזכיר ראש העיר	מוקד עירוני
מי ביאליק	משאבי אנוש	ניקיון	ספריה עירונית
פיקוח	קב"ט	רכז נגישות	רישוי עסקים
רשת המתנסים	תברואה	תרבות הדיר	

התפלגות התלונות על פי סיווג התלונה

מחלקה	מוצדק	לא מוצדק	מוצדק בחלקו	לא ניתן לקבוע עמדה	לא רלוונטי	מכתבי הערכה	סה"כ
אחזקה	2	1	-	4	-	-	7
איכות הסביבה	-	-	-	-	4	-	4
אירועים	-	1	2	-	9	1	13
אתר העירייה	-	-	-	-	3	-	3
בריכת יגור/אפק	1	1	-	3	2	2	9
גביה	4	28	4	7	11	1	55
גינון	7	4	-	8	-	-	19
דובר העירייה	1	-	-	-	1	-	2
וטרינר עירוני	-	5	-	2	1	-	8
ועדה לבנין ערים	2	2	-	3	8	-	15
ועדת מלגות	-	-	-	1	2	-	3
ועדת תחבורה	16	3	-	9	1	-	29
ועד העובדים	1	-	-	-	-	-	1
חברת קדישא	-	7	-	-	2	-	9
חינוך	2	5	1	9	8	-	25
יועץ משפטי	2	11	1	9	2	-	25
לשכת ראש העיר	1	1	-	3	4	1	10
מבקר העירייה	-	2	-	-	2	-	4
מהנדס העירייה	8	17	4	14	25	-	68
מוקד עירוני	-	-	-	1	1	-	2
מי ביאליק	1	1	-	1	7	-	10
מזכיר רה"ע	-	-	-	-	3	-	3
משאבי אנוש	-	-	-	1	6	-	7
ניקיון	-	2	-	6	3	-	11
ספריה עירונית	-	-	-	-	1	-	1
פיקוח	4	13	1	25	9	-	52
קב"ט	-	1	-	-	2	-	3
רישוי עסקים	1	-	-	2	2	-	5
רכז נגישות	-	2	-	-	-	-	2
רשת המתנסים	-	2	-	-	5	-	7
תברואה	1	-	-	-	-	-	1
תרבות הדיור	-	-	-	-	1	-	1
סה"כ	54	109	13	108	125	5	414
אחוזים	13%	26.3%	3.2%	26.1%	30.2%	1.2%	100%

התפלגות התלונות על פי סיווג התלונה



6.1 גבייה

- 6.1.1 בתקופה הנבדקת נתקבלו 55 פניות כנגד מחלקת הגבייה, מתוכן 4 פניות מוצדקות (7.3%), 28 לא מוצדקות (51%).
- 6.1.2 20 פניות נתקבלו ע"י תושבים אשר ראו את עצמם כזכאים לקבלת הנחה, למרות שרובם לא עמדו בקריטריונים שנקבעו למתן הנחה בארנונה.
- 6.1.3 9 פניות נתקבלו מתושבים שביקשו לבחון מדוע יש להם חוב בארנונה, והאם ניתן להגיע להסדר תשלומים.
- 6.1.4 10 פניות נתקבלו מתושבים לגבי בירורים ובקשות לביטול אגרות, כגון: כלי אשפה, ביוב, שמירה, שילוט וקבורה.
- 6.1.5 3 פניות נתקבלו ע"י תושבים בנושא העלאת הארנונה ואי פרסום צו הארנונה באתר העירייה.
- 6.1.6 5 פניות נתקבלו ע"י תושבים לעדכון מספר הנפשות בדירה.
- 6.1.7 יתר הפניות היו בנושאים, כגון: החזר כספים שלטענת התושבים מגיעים להם, טעות בחישוב הארנונה, קיום מדידות בדירות, אי בהירות בנושא צו הארנונה.

6.2 נושאי הנדסה, פיקוח על הבנייה ותשתית

- 6.2.1 בתקופה הנבדקת נתקבלו 68 פניות כנגד מחלקת ההנדסה, מתוכן 8 פניות מוצדקות (11.8%), 17 פניות שאינן מוצדקות (25%), 14 פניות שלא ניתן לקבוע עמדה (20.6%) ו-25 פניות לא רלוונטיות (37%).
- 6.2.2 15 פניות נתקבלו ע"י תושבים שהתלוננו על מפגעים בכבישים כולל בקשה לשדרוג הכבישים והמדרכות.
- 6.2.3 16 פניות נתקבלו בנושא תחזוקה ושדרוג גני משחקים וכיכרות.
- 6.2.4 14 פניות נתקבלו בנושא בניה ופרויקטים בעיר.
- 6.2.5 5 פניות נתקבלו ע"י תושבים שביקשו לבצע סימון מחודש לחניות.
- 6.2.6 יתר התלונות היו מגוונות והתמקדו בנושאים, כגון: בקשה לאישורי בנייה, שיפוץ וליקויי מבנים וכד'.
- 6.2.7 יש להוסיף ולציין שמספר מחלקות הנותנות שירותים רבים בעיר מצויות באגף ההנדסה (חשמל, עבודות ציבוריות, שילוט, אחזקה, תחבורה וכד').

6.3 פיקוח

- 6.3.1 בתקופה הנבדקת נתקבלו 52 פניות כנגד המחלקה לפיקוח עירוני, מתוכן 4 פניות מוצדקות (7.7%), 13 לא מוצדקות (25%).
- 6.3.2 22 פניות נתקבלו ע"י תושבים שהתלוננו על מפגעי רעש וונדליזם.

- 6.3.3 9 פניות נתקבלו בנושא אי אכיפה וחנייה במקומות אסורים.
- 6.3.4 7 פניות נתקבלו בנושא הנפקת תווי חנייה לשנת 2015.
- 6.3.5 5 פניות נתקבלו בנושא מיקום פחי אשפה, בקשות לפינוי אשפה, גזם ופסולת בנין.

6.4 ועדת תחבורה

- 6.4.1 בתקופה הנבדקת נתקבלו 29 פניות לטיפול ועדת התחבורה, מתוכן 16 פניות נמצאו מוצדקות 9 פניות שבהן לא היה ניתן לקבוע עמדה.
- 6.4.2 14 פניות נתקבלו ע"י תושבים שביקשו להציב פסי האטה הגבהת מעברי חצייה, סימוני מעברים והצבת שילוט.
- 6.4.3 6 פניות נתקבלו על מצוקת חנייה וחסימת רכבים.
- 6.4.4 5 פניות נתקבלו ע"י תושבים שהתלוננו על מפגעים תחבורתיים. ברור על זמני נסיעות באוטובוס, ואי עצירה של האוטובוס בתחנה.

- חינוך** .6.5
- 6.5.1 בתקופה הנבדקת נתקבלו 25 פניות כנגד מחלקת החינוך, מתוכן 2 פניות שנמצאו מוצדקות 11 פניות נמצאו כלא מוצדקות ו - 9 פניות נמצאו כלא ניתן לקבוע עמדה.
- 6.5.2 8 פניות נתקבלו על רישום ושיבוץ לגנים ולבי"ס, בירור לגבי הסעות והנחות.
- 6.5.3 7 פניות נתקבלו בנושא ליקויים שונים בגנים ובבתי הספר ואי מוכנות הכתות לפתיחת שנת הלימודים.
- 6.5.4 3 פניות בנושא אלימות בין ילדים בהסעות לבית הספר וחזרה.

- ניקיון** .6.6
- 6.6.1 בתקופה הנבדקת נתקבלו 11 פניות. התלונות לגבי הניקיון שברחבי העיר התייחסו בעיקר לאי ביצוע ניקיון והזנחת הניקיון בשטחים הציבוריים, מיקום פחי האשפה, ואי פינוי אשפה.

- גינון** .6.7
- 6.7.1 בתקופה הנבדקת נתקבלו 19 פניות. התלונות לגבי הגינון שברחבי העירייה התייחסו בעיקר לאי ביצוע גיזום עצים, אי אסיפת גזם.

- אירועים** .6.8
- 6.8.1 בתקופה הנבדקת נתקבלו 13 פניות. עיקר הפניות לגבי מחלקה זו היו על בירור חוגים, סדנאות, זמני פעילות במתנ"סים ועדכונם באתר העירייה. בירורים על פעילות קיץ לילדים ולבני הנוער.

- יועצת משפטית** .6.9
- 6.9.1 בתקופה הנבדקת נתקבלו 25 פניות. 15 פניות נתקבלו מתושבים שביקשו לבטל דו"ח שקיבלו ו- 7 פניות בנושא תשלום עבור אגרת שמירה חובות ועיקולים למיניהם.

בתקופה הנבדקת נתקבלו 4 פניות.

2 פניות בנושא מיכלי איסוף בקבוקים ועיתונים. 2 פניות בנושא תרומות חפצים והיד השנייה.

7. מוקד עירוני

7.1 במהלך שנת 2007 מוחשב המוקד העירוני, הוחלף צוות העובדים ומיקומו הועבר לבניין העירייה, נכתבה אמנת שירות למוקד. נקבעו תהליכים ועקרונות עבודה חדשים, בהתבסס על תפיסת ראש העירייה, אותה קבע כי השרות לתושב הוצב כגורם מרכזי בעבודת העירייה. כתוצאה מפעולות אלו שודרג המוקד וכעת ניתן להצביע על מספר מגמות:

7.1.1 זמינות: המוקד פועל 24 שעות ביממה.

7.1.2 מהירות מענה: קיצור משמעותי בזמן מענה הטלפוני.

7.1.3 מיחשוב: כל פנייה מתועדת במערכת מחשב וניתן לבצע מעקב שוטף של היחידה אחר עבודת המחלקות השונות ואחר טיפולה.

7.1.4 כתוצאה ממחשוב המוקד ניתן להפיק דוחות לבחינת מעקב אחר טיפול בפניות התושבים ועל ידי כך העלאת נושאים והצפת בעיות עקרוניות בפני מנהלי המחלקה.

7.2 מהטבלה המצורפת עולה כי במהלך שנת 2014 הוקלדו 34,496 פניות (לעומת 37,616 בשנת 2013). מהם טופלו ע"י מחלקות בעירייה 34,099 פניות. טרם טופלו 397 פניות (1.05%).

רצ"ב דו"ח פניות שהגיעו למוקד העירוני – לפי מחלקות מתאריך 1/1/2013 ועד 31/12/2014

מחלקה	סה"כ פניות	טופלו	% טופל	לא טופל
אגף : אגף הכספים				
מחלקה	סה"כ פניות	טופלו	% טופל	לא טופל
מחלקת רכש	67	67	100.00%	0
משאבי אנוש	4	4	100.00%	0
מחלקת מיחשוב	216	215	99.54%	1
הנהלת חשבונות	1	1	100.00%	0
מחלקת גביה	60	60	100.00%	0
סה"כ פניות ל אגף : אגף הכספים	348	347	99.71%	1

מחלקה	סה"כ פניות	טופלו	% טופל	לא טופל
אגף : אגף הנדסה				
מחלקה	סה"כ פניות	טופלו	% טופל	לא טופל
קבלן ניקוז + תורן כללי	913	907	99.34%	6
תאורת רחובות	1107	1089	98.37%	18
נגישות	55	55	100.00%	0
כבישים ותשתיות	651	626	96.16%	25
מחלקה טכנית	329	267	81.16%	62
סה"כ פניות ל אגף : אגף הנדסה	3055	2944	96.37%	111

מחלקה	סה"כ פניות	טופלו	% טופל	לא טופל
אגף : אגף חינוך				
מחלקה	סה"כ פניות	טופלו	% טופל	לא טופל
חינוך	260	260	100.00%	0
סה"כ פניות ל אגף : אגף חינוך	260	260	100.00%	0

מחלקה	סה"כ פניות	טופלו	% טופל	לא טופל
אגף : אגף תיפעול				
מחלקה	סה"כ פניות	טופלו	% טופל	לא טופל
ניקיון	4364	4364	100.00%	0
פיקוח עירוני	3085	3085	100.00%	0
מחלקה וטרינרית	958	958	100.00%	0
מחלקת רכב	4	4	100.00%	0
שיטור עירוני	2877	2877	100.00%	0
תברואה הדברה	1384	1384	100.00%	0

1	99.95%	2114	2115	ציפורה ״אורוז״ פינוי
0	100.00%	50	50	רישוי עסקים
0	100.00%	54	54	חידוש סימון מעטפות
28	95.53%	599	627	איכות הסביבה
0	100.00%	354	354	ביטחון
0	100.00%	6166	6166	מוקד עירוני
146	87.82%	1053	1199	אחזקה
2	97.59%	81	83	הפרדה במקור
0	100.00%	15	15	חזות העיר
13	98.62%	926	939	גנים ומגרשי ספורט
55	98.05%	2759	2814	גנים ונוף

סה"כ פניות ל אגף : אגף תיפעול 27088 26843 99.10% 245

אגף : אגף תרבות, אירועים וגיוס משאבים

מחלקה	סה"כ פניות	טופלו	% טופל	לא טופל
תרבות	9	9	100.00%	0

סה"כ פניות ל אגף : אגף תרבות, אירועים וגיוס משאבים 9 100.00% 0

אגף : האגף לשירותים חברתיים

מחלקה	סה"כ פניות	טופלו	% טופל	לא טופל
רווחה	37	37	100.00%	0

סה"כ פניות ל אגף : האגף לשירותים חברתיים 37 100.00% 0

אגף : פארק עסקים ותעשייה

מחלקה	סה"כ פניות	טופלו	% טופל	לא טופל
מנהלת אזור תעשייה	116	110	94.83%	6
אבטחת אזור תעשייה	280	278	99.29%	2

סה"כ פניות ל אגף : פארק עסקים 396 97.98% 8

אגף : קריית ביאליק

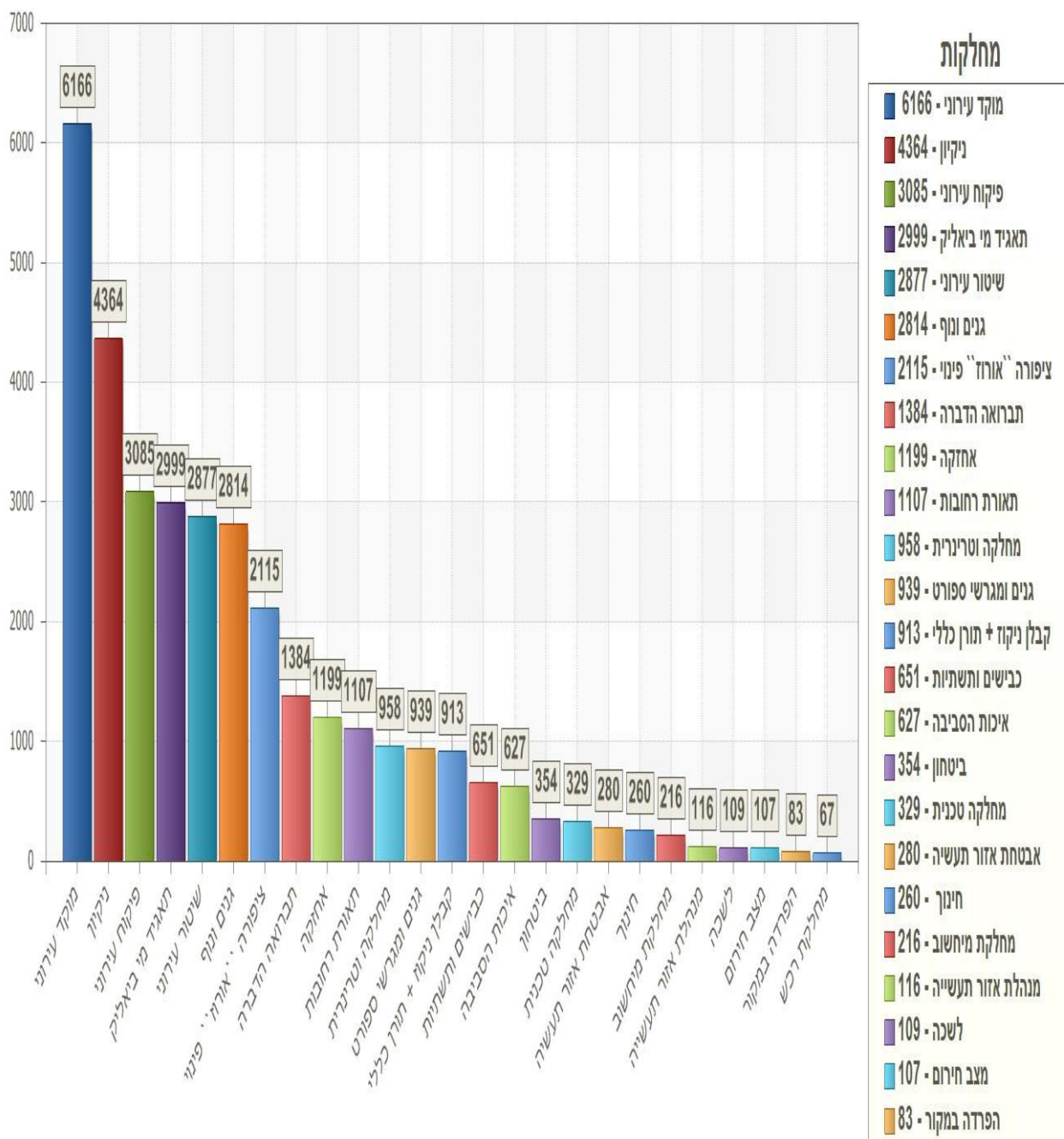
מחלקה	סה"כ פניות	טופלו	% טופל	לא טופל
מינהל כללי	1	1	100.00%	0
מבקר העיריה	39	39	100.00%	0

0	100.00%	107	107	מצב חירום
0	100.00%	2999	2999	תאגיד מי ביאליק
0	100.00%	11	11	משמר אזרחי
4	76.47%	13	17	לשכת מנכ"ל
0	100.00%	8	8	וועד עובדים
0	100.00%	1	1	א.ש.ק - גימלאים
6	14.29%	1	7	כיבוי אש
0	100.00%	4	4	לשכה משפטית
22	79.82%	87	109	לשכה

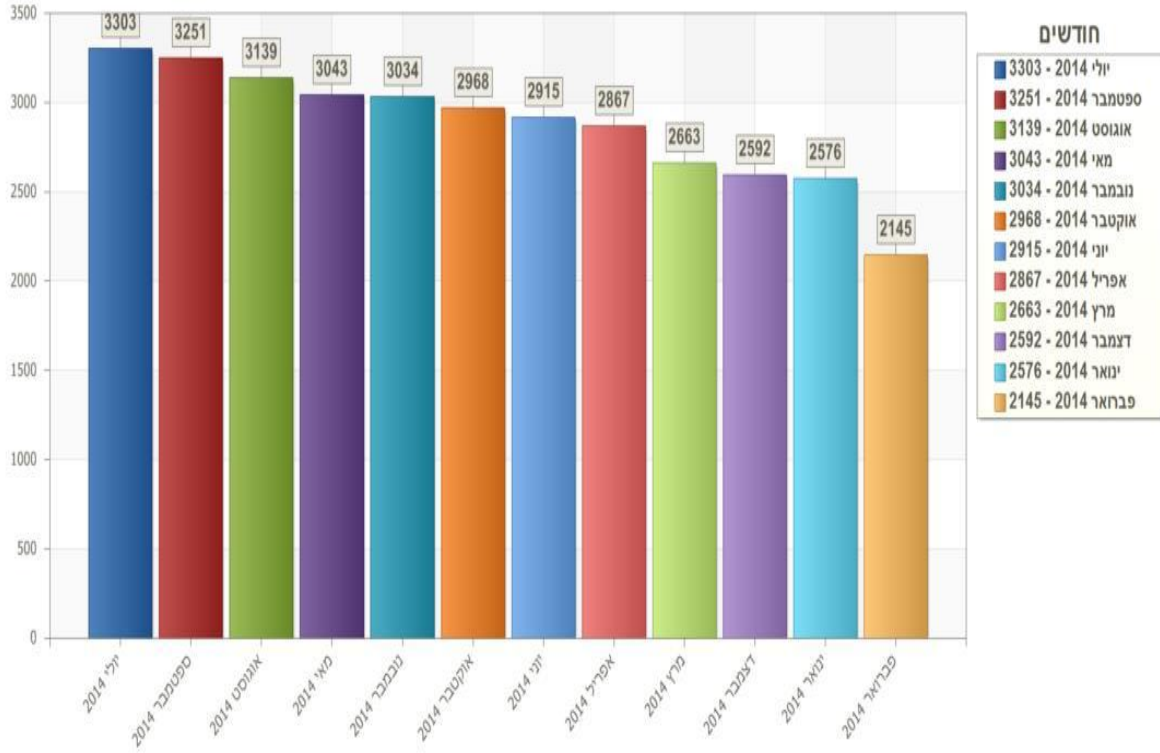
32 99.03% 3271 3303 סה"כ פניות ל אגף : קריית ביאליק

397 98.85% 34099 34496 סה"כ:

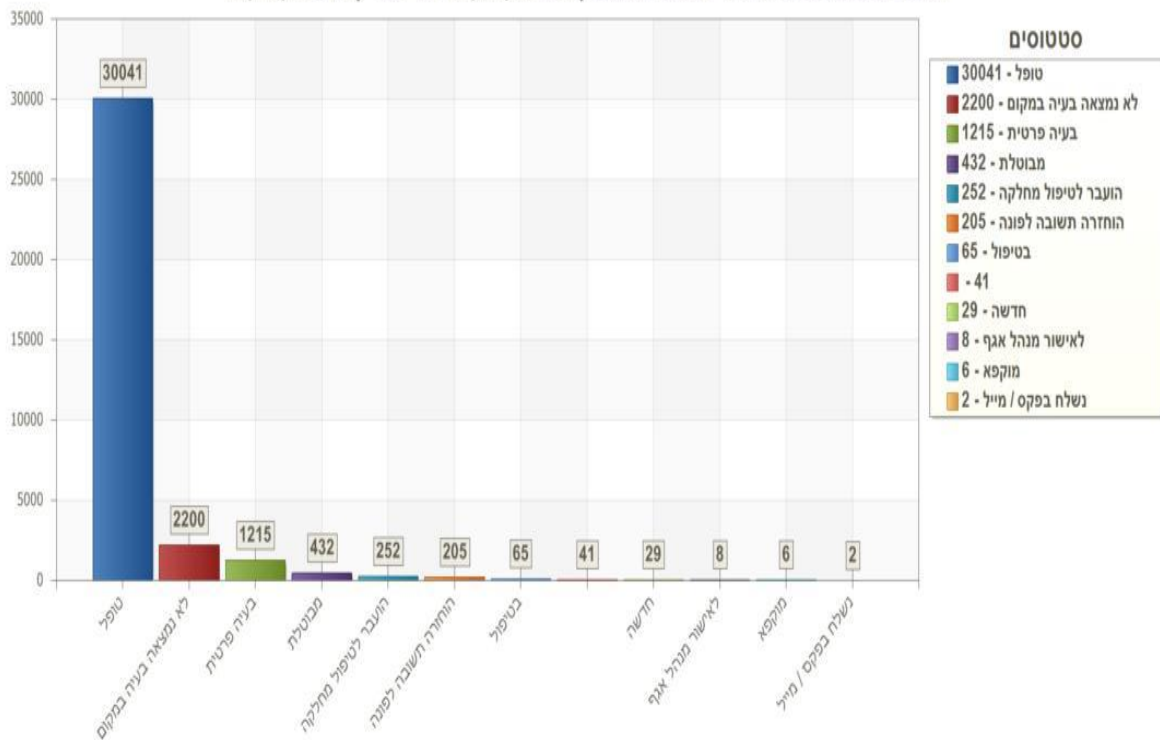
פניות פתוחות וסגורות התפלגות פניות לפי מחלקות מתאריך: 01/01/2014 עד תאריך: 31/12/2014



פניות פתוחות וסגורות לפי חודשים מתאריך: 01/01/2014 עד תאריך: 31/12/2014



פניות פתוחות וסגורות לפי סטטוס מתאריך: 01/01/2014 עד תאריך: 31/12/2014



8.1 ביום 26/6/2007 החל לפעול בעירייה שלוחת משרד הפנים. השלוחה מטפלת

בבקשות של תושבי העיר ומונעת את הצורך להגיע למשרד הפנים בחיפה.

8.2 השירותים הניתנים לתושבי העיר הם בעיקר עדכון, החלפה או כל שינוי הקשור

בתעודת הזהות, כמו כן ניתנים שירותים הכוללים חידוש או החלפת דרכון.

8.3 להלן פירוט הפניות לפי חודשים, לשנת 2013

חודש	סה"כ פניות
ינואר	384
פברואר	359
מרץ	337
אפריל	349
מאי	382
יוני	373
יולי	453
אוגוסט	319
ספטמבר	280
אוקטובר	204
נובמבר	261
דצמבר	350
סה"כ פניות	4,051

8.4 במשך שנת 2014 זכו לקבל את השרות 4,051 מתושבי העיר, לעומת 4,435 בשנת

2013.

.9.1 התפלגות הפניות (השוואה על פני השנים)

שנת	שנת	שינוי	שינוי	שינוי	שנת	שנת	
2011	2012	באחוזים	2013	באחוזים	2012	2011	
120	140	(14.7%)	122	16.6%	140	120	ניות בכתב
617	666	(26.6%)	526	8%	666	617	ניות דרך אתר אינטרנט
735	806	(24.3%)	648	9%	806	735	ה"כ כמות ניות

.10 סיכום

- 10.1 בתקופה הנסקרת התקבלו 414 פניות וכן עוד כ- 50 פניות אשר לא נתגבשו לכדי טיפול רגיל.
- 10.2 מהנתונים הסטטיסטיים שהוצגו ניתן להבחין כי חלה ירידה בכמות הפניות של התושבים (ירידה של כ- 36%). עיקר הירידה בפניות נעשה בפנייה באמצעות האינטרנט (ירידה של 36% לעומת שנת 2012).
- 10.3 הטיפול בתלונות התושבים והמעקב אחר הטיפול בתלונות המופנות לגורמים השונים בעירייה גוזלים זמן רב על חשבון עבודת הביקורת, אך יחד עם זאת יש לראות את היתרונות שבשילוב שני התפקידים.
- 10.4 לטיפול בתלונות התושבים לא תוקצבו משאבים נפרדים, מאלה של מבקר העירייה, דבר שמכביד בעבודה השוטפת ופוגע בשני התחומים גם יחד.
- 10.5 נציין שמחשב מבקר העירייה ונציב תלונות התושבים נפתח לאינטרנט ובאפשרות התושבים להפנות תלונותיהם בדואר אלקטרוני ישירות לנציב. במהלך התקופה הנדונה נתקבלו 321 תלונות, באמצעות הדואר האלקטרוני.
- 10.6 הנתונים כפי שהם מובאים בדו"ח זה אינם מייצגים ולכן אין לראות בסה"כ הפניות בתקופה הנסקרת, מגמה כלשהי בדבר תפקוד העירייה ו/או הטיפול בתלונות.



פרק ב'

אימות תיקון ליקויים

במהלך השנים 2005 - 2014 ביצע מבקר העירייה דוחות ביקורת.
להלן הערות הביקורת המתייחסות על מעקב אחר תיקון ליקויים בעירייה:

אימות תיקון ביקורת בנושא: סגירת בית העלמין צור שלום

ממצאים מדוחות ביקורת שנערכו ע"י מבקר העירייה

1. עיקרי ממצאים והמלצות ביקורת פנים שנערכה בשנת 2012 בנושא סגירת בית העלמין צור שלום:
 - 1.1. קיימת אי בהירות בכל הנוגע לרוכשי אחוזת קבר בבית העלמין. אי הבהירות נובעת מניהול רישומים ידניים בעבר, התחלפות תדירה של בעלי תפקידים בחברת קדישא והעברת האחריות על בית העלמין מגורם לגורם במהלך השנים.
 - 1.2. קיימים רוכשים אשר לא קיימות בגינם כלל אסמכתאות לרכישה. לדברי חברת קדישא המידע על הרוכשים הנ"ל נשאב מרישומים ידניים במחברות ובכרטסות.
 - 1.3. במהלך השנים הוספו קברים ושורות לחלקות ולפיכך השתנה מספור הקברים מספר פעמים. במיפוי שנערך לפני מספר שנים שונה שוב המספור על מנת שיהיה ניתן להזין את הנתונים לתוכנה ממוחשבת ולערוך סדר בבית העלמין. מסיבה זו לא תמיד קיימת התאמה בין מיקום הקברים בשטרי המכר למיקום הקברים בפועל לפי תוכנה של בית העלמין.
 - 1.4. קיימים רוכשים שנפטרו ולא מימשו את זכותם להיקבר בחלקת הקבר שרכשו בעבר.
 - 1.5. נערך מדגם מייצג על מנת לאמת באמצעות אסמכתאות מבססות (שטרי קושאן/ תעודת מכר) את חלקות הקבר עליהן הצהירה חברת קדישא כי הן שמורות:
 - 1.6. בחלקה ג' נמצאו 171 אסמכתאות בלבד מתוך 242 הרכישות שנדגמו.
 - 1.7. בחלקה ח' נמצאו 24 אסמכתאות בלבד מתוך 29 הרכישות שנדגמו.
 - 1.8. בחלקה י"ג נמצאו 60 אסמכתאות בלבד מתוך 70 הרכישות שנדגמו.

2. המלצות:

- 2.1. מומלץ כי חברת קדישא בקריית ביאליק תערוך מאמצים לאתר את רוכשי אחוזות הקבר ולאמת את הרכישות באמצעות שטרי קושאן/ תעודות מכר במידה וקיימת בידי הרוכשים.
- 2.2. הביקורת ממליצה להכין מפות חדשות של הקברים התפוסים בבית העלמין ולבקש מביטוח לאומי לאשר את החלקות הפנויות כחלקות חריגות.

3. ממצאים

- 3.1. בתגובה לדוח מסר מנהל מחלקת חברת קדישא כי ביום 1.7.2012 בוצעה מדידה של בית העלמין והוכנו מפות חדשות עם פירוט החלקות התפוסות חלקות פנויות, חלקות ריקות, חלקות רכושיות, חלקות כפולות, חלקות שבהן ניתן לתכנן קבורות נוספות.

- 3.2. ועדת אימות תיקון ליקויים של העיריה בראשות מנכ"ל העיריה בישיבתה מיום 17.7.2013
דנה בממצאי הדוח והנחתה כמפורט:
- 3.2.1. הועדה הנחתה את מנהל מחלקת החברה קדישא למפות שמית את החלקות ולבדוק באם קיימים קברים פנויים נוספים.
- 3.2.2. מבדיקה במהלך ינואר 2015 עולה כי בוצע מיפוי מלא של בית העלמין ונמצאו חלקות קבר פנויות נוספות.
- 3.2.3. בנוסף הנחה המנכ"ל כי החברה קדישא תערוך מאמצים לאתר את רוכשי אחוזות הקבר ולאמת את הרכישות באמצעות שטרי אחוזות הקבר, שטרי קושאן/ תעודות מכר במידה וקיימות בידי רוכשים.
- 3.2.4. מבדיקה במהלך ינואר 2015 עולה כי אותרו מספר מצומצם של רוכשי אחוזות קבר שרכשו בעבר חלקות קבר ונתוניהם אוזנו במחשב.
- 3.3. להערכת הביקורת התהליך נמצא בשלביו הראשוניים ואינו עונה על המלצת הביקורת. הבדיקה אינה עונה על ההמלצה לאמת את הרכישות באמצעות שטרי מכר/ קושאן בידי הרוכשים.

<u>תוקן/לא תוקן/תוקן חלקית</u>	<u>הליקוי</u>
לא תוקן	<p><u>טיפול העירייה בדיווחי עובדים על נוכחות בעבודה</u></p> <p>1. לדעת הביקורת יש מקום בכתובת נוהל שיסדיר את נוהלי העירייה בנושא הנוכחות והדיווח על שעות נוספות.</p>
1. לא תוקן	<p><u>הזכאות להחזר ההוצאות לבעלי רכב אישי</u></p> <p>1. העובדים לא חתמו על הצהרה, לפיה העובד ידרש להצהיר כי הוא מתחייב לבצע את כל הנסיעות שיוטלו עליו ע"י הממונה, במסגרת מכסת הק"מ שאושרה לו. כן ידרש להצהיר שידוע לו כי תקן הרכב ומכסת הק"מ שהוקצבו לו נקבעו על-פי צרכי התפקיד ועשויים להשתנות על-פי שיקול דעתה של הנהלת הרשות המקומית.</p>

<u>היבטים בנושאי המוכנות למצבי חירום ולמלחמה</u>	
1. לא תוקן	1. הביקורת ממליצה כי יש לנקוט כבר עתה בפעולות להחזקתם הנאותה של המקלטים הפרטיים, כמו הציבוריים, ברחבי העיר.
2. תוקן חלקית	2. לבצע אכיפה קפדנית של חוק העזר (החזקת מקלטים).
3. לא תוקן	3. להוציא מכתבי דרישה לבעלי הנכסים (כולל חברת "עמיגור") בהם מקלטים פרטיים לשמור אותם במצב נקי ותקין המאפשר שימוש בו בכל עת שיהיה צורך בכך.
4. לא תוקן	4. לבצע בדיקות תקופתיות ומדגמיות במקלטים פרטיים ולהוציא במקום שהדבר מתבקש דרישה לעשות כל תיקון ושינוי הנחוץ לשם מילוי החובה לשמור על המקלט במצב נקי ותקין.
5. לא תוקן	5. להעניק סמכויות לממונה על הביטחון ושעת חירום בעירייה לאכוף את חוק העזר העירוני.
6. תוקן באופן חלקי – המקלטים מוספרו.	6. יש לבחון הכנת שילוט והכוונה למקלטים שיכלול את מספר המקלט ומיקומו ודרכי הגעה.
7. לא תוקן	7. לא קיים מקלט בבית העלמין.
8. לא תוקן	8. במשרדי העירייה בשדרות ירושלים קיים חמ"ל – מקלט מוגן ומסודר, אולם במחסן העירייה ברחוב מנשה ובצור שלום אין מיגון מתאים לעובדים.
9. תוקן חלקית. הוקם בית המתנדב ויש גידול במספר המתנדבים.	9. יש לפעול בקרב ארגוני המתנדבים באופן יסודי ובדחיפות כדי לקבל שמות תושבים בעלי השכלה בתחומים הרלוונטיים ולגייסם כבר בשגרה.

1. ביום 1/11/11 מינה מהנדס הוועדה פקח מיוחד לתחום פיצולי דירות בקריות. הפקח פועל עפ"י נוהל שנכתב ע"י היועץ המשפטי של הוועדה. **במהלך שנת 2012 הפסיק הפקח את עבודתו הייעודית לתחום פיצול דירות וכעת הפקח לתחום עבירות בנייה מטפל גם בתחום פיצולי דירות.**
2. לדעת הביקורת יש להרחיב את הנוהל כך שיכלול גם את נוהל עבודתו של פקח הוועדה לענייני פיצול דירות. **לא תוקן.**
3. הביקורת לא מצאה נהלים, הנחיות או קריטריונים על פי הם אמורה הוועדה לאשר או לשלול פיצול דירה. **לא תוקן.**
4. הביקורת סבורה כי מומלץ בנוסף להנחיות המופיעות בתב"ע לקבוע כללים המאשרים או שוללים פיצולי דירות – ולהביאם לידיעת הציבור. **לא תוקן.**
5. לא קיימת מדיניות לגבי פיצול דירות. לאור האמור לעיל מומלץ שמועצת העיר, או הוועדה המקומית לתכנון ובנייה תקבע מדיניות בתחום זה. **לא תוקן.**
6. מומלץ שהעירייה תפעיל מערכת הסברה ופרסום שתביע את עמדת העירייה בנושא בכלל ובכל הקשור לפיצול דירות ללא היתר בפרט. **לא תוקן.**

אימות תיקון ביקורת במחלקה ווטרינרית עירונית

1. מבנה ארגוני (פרק 1)

1.1. הביקורת מעירה כי הרשויות הנ"ל איגדו את פעילותן בתחום הווטרינרית הרשותית, זאת אל אף שאינן מוכרות בחוק כאיגוד רשויות. שר הפנים לא אישר את הקמת האיגוד וממילא לא פורסם ברשומות צו מקים, כנדרש בסעיף 2(א) לחוק איגודי ערים 1955.

1.2. בדיקת הביקורת: טרם תוקן

2. סמכויות אכיפה ופיקוח על בעלי החיים (פרק 2)

2.1. הביקורת מעירה כי בקריית ביאליק לא ניתנה הסמכה לד"ר א.ש ולמר ש.פ לפעול בהתאם לפקודת הכלבת 1934, חוק להסדרת הפיקוח על כלבים 2002.

2.2. בדיקת הביקורת: תוקן

3. נהלי עבודה (פרק 3)

3.1. הביקורת מעירה כי במחלקה הווטרינרית אין תיעוד לנהלי עבודה, זאת ועוד, מנהל המחלקה לא היה מודע לקיום ספר הנהלים של קריית ביאליק והימצאות נהלי ווטרינרית בתוכו.

3.2. בספר נהלים של עיריית קריית ביאליק חסרו מספר נהלים כגון: קליטת עובדי מחלקה ווטרינרית והכשרתם, צער בעלי חיים, ביקורת בעסקים, שת"פ עם גורמי אכיפה, טיפול בתלונות ציבור, עיקור / סירוס חתולי רחוב, טיפול בפסדים ועוד, אשר מגדירים ומסדירים את דפוסי העבודה.

3.3. הביקורת ממליצה לעדכן נהלי עבודה של המחלקה הווטרינרית.

3.4. הביקורת ממליצה לבצע הטמעת הנהלים בקרב עובדי המחלקה.

3.5. בדיקת הביקורת: נשלחו 8 נהלים לבדיקת היועצת המשפטית. נהלים נוספים נמצאים בהליך כתיבה אצל ארגון הרופאים הווטרינרים הרשותיים

4. תכנית עבודה ויעדים (פרק 4)

4.1. הביקורת מעירה כי למחלקה הווטרינרית לא נקבעו יעדים שנתיים והיא פועלת בהתאם לתכנית עבודה שנתית מפורטת כך שאין מעקב אחר ביצוע הפעולות המתוכננות והשוואה עם תקופות מקבילות.

4.2. בדיקת הביקורת: תוקן.

5. מערכות מחשוב, תיעוד נתונים, תלונות ציבור (פרק 6)

5.1. הביקורת מעירה כי המחלקה הווטרינרית אינה נוהגת לבצע רישום שוטף של דוחות פעולה. הדוחות נרשמים במקרים חריגים ועל פי שיקול דעת של מנהל המחלקה הווטרינרית ואף אלו אינם מחולקים על פי הרשויות.

5.2. בדיקת הביקורת: תוקן.

6. פסדים (פרק 7)

"פסדים/ פגרים- גופה או נבלה ואפרוחים בני יום המיועדים להשמדה".

6.1. הביקורת מעירה כי המחלקה הווטרינרית לא קבעה תחנות לאיסוף פסדים.

- 6.2. הביקורת מעירה כי פסדים, שמטופלים על ידי מחלקת הניקיון, אינם מועברים לתחנות לאיסוף פסדים.
- 6.3. **בדיקת הביקורת: תוקן.**
7. **טיפול בבעלי חיים פרק (8)**
- 7.1. הביקורת מעירה כי עובדי המחלקה הווטרנרית, על אף היותם בסיכון גבוה, חוסני כנגד כלבת לפני כ-3 שנים, ומאז לא ביצעו בדיקת נוגדנים בניגוד להמלצת חוזר ראש שירותי בריאות הציבור משרד הבריאות-אוקטובר 2011, מס' חוזר 11/11- הנחיות למניעת כלבת.
- 7.2. **בדיקת הביקורת: טרם תוקן.**
- 7.3. הביקורת מעירה כי המחלקה הווטרנרית אינה פועלת לאכוף את חוק צער בעלי חיים 1994 סעיף 2א (א) ו(ב) במקרים בהם נלכד כלב משוטט עם שבב אלקטרוני ומסתפקת בתשלום הוצאות פנסיון בלבד.
- 7.4. **בדיקת הביקורת:** במקרים בהם נלכד כלב משוטט עם שבב אלקטרוני נמסרת הודעה לבעלי הכלב, בעל הכלב משחרר את כלבו מהכלבייה לאחר תשלום הוצאות פנסיון והובלה, וברוב המקרים נשלח אליו קנס מינהלי. כמעט ב-100% מהמקרים מדובר בכלבים שברחו או אבדו ולהגיש נגד כל בעל כלב שכלבו נתפס משוטט, כתב אישום בדבר נטישת כלב זה לא מעשי.
- 7.5. **כלבים מסוכנים**
- 7.5.1. בשנים 2010-2012 חוסנו 144 כלבים מסוכנים, אולם רק 64 מהם עוקרו/ סורסו כמו כן רק 34 כלבים מסוכנים עוקרו / סורסו מתוך 55 כלבים מסוכנים שהגיעו למחלקה וזאת בניגוד תקנות להסדרת הפיקוח על כלבים (יבוא והחזקה של כלבים מסוכנים), תשס"ה - 2004.
- 7.5.2. הביקורת מעירה כי במחלקה הווטרנרית הרשותית לא קיים מאגר נתונים ודוחות פעולה של כלבים מסוכנים.
- 7.5.3. הביקורת מעירה כי לא קיימת חלוקה של דו"ח חיסונים/עיקורים/ סירוסים לרופא של כלבים מסוכנים על פי הרשויות.
- 7.5.4. הביקורת מעירה כי המחלקה הווטרנרית לא מבצעת פעולות יזומות לאכיפת חוקים ותקנות בטיפול בכלבים מסוכנים ולא פעלה לאיתור כלבים מסוכנים המוחזקים על ידי בעליהם ללא רישיון.
- 7.5.5. **בדיקת הביקורת:** בעיית הכלבים המסוכנים היא בעיה כלל ארצית. בעלים של כלבים מסוכנים עוברים מכתובת אחרת לשנייה, כמעט בלתי אפשרי לאתר אותם. נשלחו להם הנחיות ואזהרות לגבי אחזקת כלבים ללא רישיון בתוקף חלק גדול המכתבים חוזרים.
- 7.6. המחלקה אינה דורשת מחנויות בעלי חיים אישור על בדיקה רפואית של בעלי החיים אחת לחודש בניגוד לסעיף 12(א)(6).
- 7.7. **בדיקת הביקורת:** בעיר יישנם 3 תנויות, רק אחת מחזיקה בעלי חיים שנדרש עליהם אישור רפואי ואישור כזה יתקבל במחלקה הווטרנרית אחת לחודש.
- 7.8. הביקורת מעירה כי לא קיים במחלקה מאגר נתונים אודות אירועי צער בעלי חיים ברשויות.
- 7.9. **בדיקת הביקורת: תוקן.**
- 7.10. טיפול בהסגרת בעלי חיים :

7.10.1. הביקורת מעירה כי למחלקה ווטרינרית שנותנת מענה לשלוש עיריות - לא הוגדרה מאורה רשותית. לפיכך, הסגרת הכלבים משוטטים ל"פנסיון כלבים אייזנברג" בכפר ביאליק-אינה חוקית, מכיוון ש"פנסיון כלבים אייזנברג" לא מוגדר כמאורת רשות, וכן אינו מוכר כ"מתקן מוגן" על ידי מנהל שירותים ווטרינרים, לפי חוק להסדרת הפיקוח על כלבים.

7.10.2. הביקורת מעירה כי "פנסיון כלבים אייזנברג" בכפר ביאליק, שאליו מועברים כלבים משוטטים וכלבים שעברו התעללות, אינו עומד בעצמו בתקנות צער בעלי חיים, החזקה שלא לצרכים חקלאיים 2009.

7.10.3. **בדיקת הביקורת: אין מאורה רשותית והנושא טרם תוקן.**



חוקים ותקנות

דו"ח ביקורת

לשנת 2014

מבואות מפקודת העיריות

בדבר פרסום דו"ח ביקורת או ממצא ביקורת

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה.

פרסום מלא או חלקי, לפני המועד שנקבע להגשתו למועצת העיר ללא נטילת רשות מטעם

מבקר העירייה או ראש העיר - באישור ועדת הביקורת - א ס ו ר על פי סעיף 170 (ג) (ו)

לפקודת העיריות.

"לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו,

לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת

של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי,

באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור".

על פי סעיף 334 א' לפקודת העיריות:

"המפרסם דו"ח, או חלקו או תוכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את הסעיף

170 (ג) (ו) או תנאי בהיתר שניתן לו על פי הסעיף האמור, דינו - מאסר שנה".

הבסיס החוקי לעבודת מבקר העירייה

להלן הסעיפים בפקודת העיריות המתייחסים לתפקידי המבקר ולעבודת הביקורת.

149 ג. ועדה לעניני ביקורת [תיקונים: התשל"ט, התש"ן, התשנ"ח (מס' 2, התשס"ב (מס' 3))]

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

(ב) מספר חברי הועדה לא יעלה על שבעה; הרכב הועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסיעתי של המועצה; ראש העירייה, סגניו וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה לעניני ביקורת.

(ג) (1) יושב ראש הועדה לעניני ביקורת יהיה, בכפוף להוראות פסקה (2) מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר;

לענין סעיף זה יראו את יושב ראש הועדה לעניני ביקורת כשייך לאופוזיציה אם התקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה:

(א) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה;

(ב) לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה;

(ג) מסיעתו לא מונו סגנים לראש העירייה;

(ד) סיעתו אינה קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העירייה או לניהול העירייה.

(2) היו הסיעות כולן מיוצגות בוועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אתת בלבד, יהיה יושב ראש הועדה לעניני 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 העירייה, אם יש במועצה יותר מסיעה אחת.

167. **מינוי פקידים** [תיקונים: התשל"א (מס' 2), התשל"ט, התש"ן, התשנ"ה (מס' 3), (מס' 6), התשס"א (מס' 4), התשס"ב (מס' 3), התשס"ג, התשס"ד (מס' 3), התשס"ה (מס' 3), התשס"ו (מס' 2)]

(א) מועצה רשאית, ולפי דרישת הממונה חייבת, למנות לעירייה מזכיר אם לא מונה מנהל כללי, ורופא וטרינר; כן חייבת המועצה למנות מהנדס; מינוי לפי סעיף קטן זה יהיה של אנשים ראויים, בדרך של מכרז פומבי בכפוף להוראות סעיף קטן (א2), ואפשר למנות אדם ליותר ממשרה אחת מהמשרות האמורות.

(1א) ראש העירייה רשאי, ולפי דרישת הממונה חייב, למנות לעירייה מנהל כללי ובלבד שהמועצה לא מינתה מזכיר.

(2א) לא תמנה המועצה ולא ימנה ראש העירייה אדם, שעליהם למנותו, למשרה מהמשרות הנקובות בתוספת החמישית אלא את מי שועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים בחרה בו, ולענין מנהל כללי, לא ימנה ראש העירייה אלא את מי שועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים אישרה את כשירותו והתאמתו לתפקיד.

(ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה;

(ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עירייה אלא אם כן נתקיימו בו אלה:

(1) הוא יחיד;

(2) הוא תושב ישראל;

(3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון;

(4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ-לארץ שהכיר בו,

לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון;

(5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת;

(6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחר של רשימת מועמדים

שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.

(1ג) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עירייה מי שכיהן כחבר מועצה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה

באותה עירייה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעירייה גובלת.

(2ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העירייה, לא יכהן כמבקר אותה עירייה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה

מועצה שאליה היה מועמד.

(ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים

המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף קטן (ג), כמבקר העירייה, אם הוא רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת

ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

(ה) (1) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה גזבר לעירייה; השר, בהתייעצות עם שר המשפטים ועם שר האוצר, יקבע תנאים לענין כשירות ופסלות לכהונה לגזבר.

(2) נבצר מהגזבר זמנית למלא את תפקידו, תמנה המועצה ממלא מקום לגזבר לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים; חדל הגזבר למלא את תפקידו וטרם מינתה המועצה גזבר אחר במקומו, תמנה המועצה ממלא מקום לגזבר לתקופה כאמור; ואולם רשאי השר להאריך תקופה זו בתקופה נוספת שלא תעלה על שלושה חודשים, ובלבד שנוכח כי המועצה נוקטת את כל הפעולות הדרושות למינוי גזבר וכי הארכה כאמור דרושה לשם השלמת הליך המינוי; ההוראות לפי פקודה זו החלות לגבי גזבר יחולו גם לגבי ממלא מקומו, למעט ההוראות לענין דרכי המינוי, תנאי הכשירות למינוי ופיטורים.

167א. מועצה שלא מינתה מבקר [תיקונים: התשנ"ה (מס' 3), התשס"ב (מס' 3)]

(א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 167, תוך הזמן הנקוב בצו.

(ב) לא מילאה המועצה אחרי הצו תוך הזמן האמור, רשאי הממונה למנות מבקר לעירייה ולקבוע את שכרו.

170. דרכי מינוי עובדים וכשירות עובד ביקורת (תיקון : התשל"א, התשל"ט, התש"ן, התשנ"ה, התשס"ב)

(א) ראש העירייה רשאי למנות לעירייה עובדים שלא הוזכרו בסעיף 167 למשרות שיש עליהן הקצבה בתקציב המאושר.

(ב) לא יתמנה אדם לעובד עירייה לפי סעיף קטן (א) אלא לאחר שראש העירייה או מי שהוא הסמיך לכך הכריז על המשרה בפומבי על פי כללים לפי סעיף קטן (ג).

(ג) השר, באישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, יקבע בתקנות כללים בדבר דרכי מכרז ופרטיו, אם בדרך כלל ואם לסוגי משרות, ורשאי הוא בתקנות כאמור לקבוע משרות וסוגי משרות שעליהן לא תחול, בתנאים שיקבע, חובת מכרז.

(ד) לא תחול חובת מכרז לפי סעיף קטן (ב) על משרות שלהן מתקבל אדם באמצעות לשכת תעסוקה לפי חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959.

(ה) ראש העירייה בהסכמת מבקר העירייה ימנה עובדים ללשכת מבקר העירייה בהתאם לתקנים שיקבע שר הפנים בתקנות ועל-פי האמור בהוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד). תקנים לפי סעיף קטן זה ייקבעו בידי השר בהתחשב במספר התושבים, בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.

(ה1) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העירייה אלא אם כן התקיימו בו הוראות סעיף 167(ג1) עד (4).

(ה2) על אף הוראות סעיף קטן (ה1), רשאי ראש העירייה, בהסכמת מבקר העירייה, לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו התנאי האמור בסעיף 167(ג4) אם רכש ניסיון במשך שבע שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"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).

170א. תפקידי המבקר [תיקונים: התשל"א (מס' 2), התשל"ט, התש"ן, התשנ"ה (מס' 2), התשס"ב (מס' 3)]

(א) ואלה תפקידי המבקר:

(1) לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון;

(2) לבדוק את פעולות עובדי העירייה;

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

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

(ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל,

מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או

משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".

(ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א) יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית

ואת היקף הביקורת -

(1) על פי שיקול דעתו של המבקר;

(2) על פי דרישת ראש העירייה לבקר ענין פלוני;

(3) על פי דרישת הועדה לעניני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.

(ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.

(ה) מבקר 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.

(ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעות התקציב והתקן של לשכת מבקר העירייה, כפי שהגיש אותן מבקר

העירייה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

170 ב. המצאת מסמכים ומסירת מידע [תיקונים : התש"ן, התשס"ב (מס' 3)]

- (א) ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, 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 הסמך 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.
- (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.
- (ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מועדונית או כל ועדה מועדונית של גוף עירוני מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

170 ג. דו"ח מבקר [תיקונים : התשל"ט, התש"ן, התשס"ב (מס' 3)]

- (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, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף (א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולוועדה לענייני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העירייה או הוועדה 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 המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) הועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים 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 למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לוועדה בטרם תשלם הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.
- (ה) (1) תוך חודשיים מן היום שהגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור;
- (2) לא הגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העירייה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העירייה.
- (ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור.
- (ז) היה למבקר העירייה יסוד להניח שראש העירייה או היועץ המשפטי של העירייה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, התשל"ז-1977, יעביר המבקר את הענין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

דוחות המבקר, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העירייה במילוי תפקידו, לא יישמשו ראייה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראייה בהליך משמעתי.

170ג1א. צוות לתיקון ליקויים [תיקון התשס"ה (מס' 9)]

- (א) בסעיף זה, "הצוות" - עובדי העירייה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראות סעיף 21א(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (בסעיף זה - חוק מבקר המדינה).
- (ב) הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העירייה ושנדון על ידי המועצה לפי סעיף 170ג(ה) (1) או (2), לפי העניין, ובדרכים למניעת הישנותם של ליקויים בעתיד.
- (ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העירייה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העירייה נדון על ידי המועצה, וידווח לוועדה לענייני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.
- (ד) ראש העירייה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחייה זו לפני מבקר העירייה והוועדה לענייני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.
- (ה) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה.

(א) עובד העירייה שנתמנה לפי סעיף 167 (א) לא יפוטר, אלא אם כן הוחלט על כך בישיבת המועצה לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(ב) (1) לא יפוטר היועץ המשפטי לעירייה שהוא עובדה או הגזבר, אלא באישור המועצה ברוב של שני שלישים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

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

(ג) לא תתקבל במועצה החלטה לפיטוריו של מבקר העירייה, הגזבר או היועץ המשפטי לעירייה, אלא לאחר שניתנה להם זכות לשאת לפני המועצה את דברם בעניין הפיטורים.

(ד) הוראות סעיפים קטנים (ב) ו-1 (ג) ו-1 (ג) יחולו, בשינויים המחויבים, גם על השעיית מבקר העירייה, הגזבר או היועץ המשפטי לעירייה.

(ה) האמור בסעיף זה אינו בא לגרוע מסמכותו של בית דין למשמעת לפי חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978, לפסוק בדבר פיטוריו של עובד עירייה שסעיף זה דן בו, בשל עבירת משמעת כמשמעותה בחוק האמור.

334 א. פרסום דוח ביקורת או ממצא ביקורת (תיקון:התש"ן)

(א) המפרסם דו"ח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170 ג (ו) או תנאי בהיתר שניתן

לו לפי הסעיף האמור, דינו - מאסר שנה.

דיונים תוספת 57. (א) ראש העיריה יקבע מועד לדיון מיוחד בדו"ח השנתי שהגיש מיוחדים שניה הגזבר, שיהיה לכל המאוחר חודש לאחר הגשתו; הדיון בדו"ח מבקר (ס' 136) העיריה ובדו"ח מבקר המדינה יהיה באופן ובמועדים הקבועים בסעיף 170 ג לפקודה.

דו"ח המבקר תקנות העיריות בתוקף סמכותי לפי סעיף 347 לפקודת העיריות אני מתקין תקנות דין וחשבון אלה:
מבקר העירייה תשל"ד - 1974¹⁶ **תאריך הגשת דין-וחשבון**

1. מבקר העיריה יגיש לראש העיריה, לא יאוחר מהאחד באוגוסט בכל שנה, דין-וחשבון, המתייחס לשנת הכספים שקדמה לאותו תאריך על ממצאי הביקורת שערך.

תוכן דין-וחשבון

2. בדין-וחשבון יסכם המבקר את פעולותיו בשטח הביקורת וכן -

(א) יפרט כל ליקוי ופגיעה בחוק בצירוף הסברים שקיבל, לסיבות הפגיעה או הליקוי.

(ב) יביא את המלצותיו לתיקון הליקויים ולמניעתם.

(ג) יציין באם הליקוי שעליו הצביע תוקן או מה נעשה לשם תיקונו.

¹⁶ קובץ תקנות מס' 3157, י"ב בניסן תשל"ז, 4.4.1974. דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, תשכ"ד, עמ' 197.

רשימת מעקב

3. לדין-וחשבון תצורף רשימת מעקב אחרי תיקון ממצאי הביקורת של דינים וחשבונות קודמים ושל ממצאי הביקורת של מבקר המדינה.

השם

4. לתקנות אלה ייקרא "תקנות העיריות (דין-וחשבון מבקר העיריה), תשל"ד - 1974".
י"ז באדר תשל"ד (11 במרס 1974).

שר

יוסף בורג
הפנים

מבקר המדינה

כפיפותה של העיריה לביקורתו של מבקר המדינה נקבעה בסעיף 9 (4) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח - 1958 (נוסח משולב) ובהתאם חייבת העיריה כלפי מבקר המדינה את כל החובות החלות על גופים אחרים המבוקרים על ידיו. בד בבד חלה ביקורתו של מבקר המדינה גם על כל הגופים האחרים הכפופים לביקורתו של מבקר העיריה עפ"י הוראת סעיף 170 א. (ב) לפקודת העיריות.

לפי סמכותו זו מינה מבקר המדינה מבקרים המבצעים מטעמו, עפ"י שיקול דעתו, פעולות ביקורת קבועות ברשויות המקומיות לרבות בעירית נצרת עילית.

אם במהלך הביקורת התגלו ליקויים שלא הוסברו, פגיעות בחוק, בעקרונות החסכון והיעילות או בטוהר המידות, ימסור מבקר המדינה את ממצאיו ודרישותיו לתיקון הליקויים.

עפ"י הוראת סעיף 20 (א) לחוק מבקר המדינה יכין המבקר דין וחשבון על תוצאות ביקורתו, הדו"ח יומצא לראש העיריה בצירוף העתקים לכל חברי המועצה וכן ישלח העתק הדוח גם לראש הממשלה ולשר הפנים ולוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת.

ועדת הכנסת תדון בדוח זה כפי שהיא דנה בדוחות האחרים של המבקר.

דיוניה של ועדת הכנסת אינם פוגעים בזכותה ואינם מפחיתים מחובתה של ועדת הביקורת של העיריה, עפ"י הוראת סעיף 149 ג' (א) לפקודת העיריות, "לדון בכל דוח של מבקר המדינה ושל נציבות תלונות הציבור על הביקורת בעיריה".

מבקר העיריה יערוך רשימת מעקב אחרי תיקון ממצאי הביקורת של מבקר המדינה, כאמור בתקנות העיריות-דין וחשבון מבקר העיריה (התשל"ד - 1974) - רשימת מעקב.

מבקר משרד הפנים - רו"ח לעיריות

כפיפותה של העיריה למבקר משרד הפנים מעוגנת בפקודת העיריות (נוסח חדש) ובחוק יסודות התקציב, התשמ"ה - 1985.

להלן מפורטות סמכויות פיקוח, שהוקנו למשרד הפנים על פעולותיה של הרשות המקומית:

1. ארגון מועצת הרשות המקומית ודרך פעולתה.
2. עובדי הרשות המקומית.
3. נכסי הרשות המקומית.
4. חוזים ומכרזים.
5. תקציב הרשות המקומית.
6. כספים, חשבונות וביקורת.
7. ארנונה כללית.
8. חוקי עזר.
9. חוק יסודות התקציב.

משרד הפנים ממנה מעת לעת מבקרים המבצעים מטעמו, עפ"י שיקול דעתו, פעולות ביקורת ברשות המקומית לרבות בעירית נצרת עילית.

תפקידיו של רואה החשבון לעיריות מוגדרים בפקודת העיריות, כמפורט:

א. לבקר את חשבונות הרשות המקומית ולאשר אותם בכתב.

ב. להגיש לשר הפנים ולממונה על המחוז את החשבונות המאושרים כנ"ל ביחד עם הדין והחשבון שלו

עליהם. בדין וחשבון זה יציין את ההוצאות הבלתי חוקיות שהוציאה הרשות המקומית וכל חריגה אחרת מהוראות החוק, הצוים, וההוראות של שר הפנים בכל עניני הכספים ועניני החשבונות.

ג. ליעץ לממונה על המחוז בפעולתו בקשר לפסילת כל פריט בחשבון שהוא בניגוד לחוק, כדי לחייב את האחראי לשלם את החסר או ההפסד הכספי שנגרם עקב הפסילה כנ"ל.

לרואה החשבון של העיריות תפקיד נוסף בנושא הכנת התקציבים של הרשות המקומית עפ"י התקנות של הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים) תשל"א - 1971.

רואה החשבון לעיריות קבע שפעולות הביקורת של המבקר שמונה מטעמו יתרכזו, בדרך כלל, בבדיקת הניהול של המערכת החשבונאית והדיווח הכספי של הרשות המבוקרת, סידרי המבדק הפנימי, וכן בבדיקת נושאים ספציפיים אחרים כפי שיקבע מדי פעם לפעם לגבי רשות מקומית פלונית.

להלן תפקידי המבקר:

א. לבדוק, לאור ההוראות של החוקים, התקנות וההנחיות, את החשבונות התקציביים, חשבון העודף והגרעון, חשבונות האקטיב והפסיב, וחשבונות העזר האל-תקציביים.

ב. לפרט את הממצאים ולציין את המסקנות הן מהצד החוקי והן מהצד החשבונאי.

ג. לערוך דין וחשבון כספי על סמך ההוראות בחוק, בתקנות ובהנחיות ובהתאם לכללי המקצוע המקובלים ולאור ממצאי הביקורת האמורים לעיל.

ד. לצרף לדין וחשבון הכספי ביאורים והערות כמתחייב מתוצאות הביקורת.

ה. לבדוק את הנוהלים והמבדק הפנימי הקיימים במערכת החשבונאית, לציין את הממצאים, ולהציע תיקונים ושיפורים המתחייבים ממצאי הביקורת.

המבקר יכין דו"ח על תוצאות ביקורתו, הדו"ח יומצא לראש העיר וכן ישלח העתק הדו"ח למשרד הפנים. ועדת הביקורת ברשות תדון בדו"ח מבקר משרד הפנים, כאמור בסעיף 149 ג. (א) בפקודת העיריות.