

מבקר המועצה

דוח ביקורת

דוח שנתי לשנת 2024

אפריל 2025

אזהרה בדבר איסור פרסום - בסעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות החל על מועצה מקומית מכוח סעיף 13 ה' לפקודת המועצות המקומיות, נקבע: לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנון, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר המועצה, ואולם מבקר המועצה או ראש המועצה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור.

תוכן עניינים

מכתב המבקר לראש המועצה 3-4

התייחסות ראש המועצה 5-9

דוח ביקורת בנושא
שירות פסיכולוגי חינוכי 10-45

דוח ביקורת בנושא
מערך מצלמות מעקב 46-88

דוח ביקורת בנושא
ניהול השקעות כספי עודפים זמניים 89-119

הבסיס החוקי לעבודת המבקר 120-123

מבקר המועצה

ג' ניסן ה'תשפ"ה
1 באפריל 2025

לכבוד

מר גיל חנניה
ראש המועצה

נכבדי,

הנדון: דוח מבקר המועצה לשנת 2024

בהתאם להוראות סעיף 170 (ג) לפקודת העיריות אשר הוחלו על מועצות מקומיות מכוח סעיף 13ה לפקודת המועצות המקומיות, הנני מתכבד להגיש בזאת את דוח מבקר המועצה לשנת 2024.

דוח הביקורת כולל ממצאים והמלצות בנושאים שנבדקו להלן:

- שירות פסיכולוגי חינוכי
- מערך מצלמות מעקב
- ניהול השקעות כספי עודפים זמניים

בדוח הביקורת פורטו ממצאים וניתנו המלצות בנושאים שנבדקו.

אפקטיביות הביקורת נמדדת ביישום המלצותיה, בתיקון הליקויים שנתגלו ובנקיטה בפעולות למניעת הישנותם.

אני מאמין, כי דוח זה יהווה כלי עזר מועיל לשיפור התפקוד וההתנהלות.

בהתאם להוראות הדין, עם הגשת הדוח לראש המועצה, יועבר העתק מהדוח לוועדה לענייני ביקורת. תוך שלושה חדשים מיום קבלת דוח המבקר, יגיש ראש המועצה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדוח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו.

הוועדה לענייני ביקורת תתכנס לדון בדוח הביקורת ובהערות ראש המועצה תוך חודשיים מיום שהגיש ראש המועצה את הערותיו על הדוח. סיכומי הדיון של הוועדה יוגשו לאישור מליאת המועצה שתקיים דיון מיוחד בדו"ח.

בהתאם להוראות הדין, חל איסור על פרסום מלא או חלקי של דוח זה לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה.

סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות קובע לעניין זה, כדלקמן:

"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 העיריה, ואולם מבקר העיריה או ראש העיריה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור".

אני מבקש להודות לך ולבעלי התפקידים במועצה על שיתוף הפעולה עם הביקורת.

בברכה,

נג'יב מנצור

מבקר המועצה והממונה על תלונות הציבור

העתק:
הוועדה לענייני ביקורת

התייחסות ראש המועצה לדוח הביקורת

15 פברואר, 2026

כ"ח שבט, תשפ"ו

לכבוד חברי ועדת ביקורת

במייל

הנדון: התייחסות ראש מועצה לדו"ח ביקורת 2024

ראשית, ברצוני להודות למבקר המועצה מר נגיב מנצור על עבודתו הדקדקנית והחשובה לפעילותה התקינה של המועצה.

תהליך הביקורת הוא מבחינתי כלי ניהולי, המאיר את עינינו בסוגיות הטעונות תיקון, שיפור וגם חיזוק.

שדרת הניהול במועצה רואה בביקורת מנוף לשיפור וייעול, ותהליך הביקורת נדרש שיהיה מושרש היטב בתרבות הארגונית שלנו.

(אבקש לציין כי המועצה החדשה הושבעה ונכנסה לתפקידה ביום ה-2/04/2024)

בהתייחסותי נצמדתי לכותרות המופיעות בדו"ח הביקורת כדי להקל על העוקבים אחריה. יודגש כי ההתייחסות מפורטת להמלצות בלבד, ולא לכלל הדו"ח על ממצאיו.

ולהערות הפרטניות גופא :

דו"ח ביקורת – שירות פסיכולוגי חינוכי

- מבנה ארגוני – תקני כוח אדם, איוש משרות ותנאי העסקה:

ההמלצה לעניין בחינת שיפור תנאי העסקה של הפסיכולוגים תיבחן במסגרת בחינת שיפור תנאי העסקה של כלל כוח האדם במועצה, וראוי שכך תיבחן. זאת כדי להתאים למדיניות המועצה ולנוכח העובדה כי יריעת התקציב קצרה, וכן בשל העובדה שלא נכון לבחון שיפור תנאי העסקה של סקטור יחיד, ללא בחינת כלל הסקטורים.

ההמלצה לעניין איוש מלא לתקינה, מקובלת עקרונית, אך גם היא תיבחן לנוכח כלל צרכי כוח האדם ברשות, ועלות העסקתם הכוללת.

- עבודה נוספת – עבודת חוץ:

ההמלצות מתקבלות. ינוהל רישום ותיעוד באופן שוטף לגבי מקום עבודתם הנוספת של כלל הפסיכולוגים, וכן יחתמו הפסיכולוגים על טופס למניעת ניגוד עניינים עם קליטתם.

- קיום וביצוע הדרכה לצוות הפסיכולוגים בשפ"ח:

ההמלצות מתקבלות. העסקת מדריכים חיצוניים תיעשה בכפוף לקיום ההנחיות וכללי המינהל התקין, וכן תוך שאיפה להעסקה ושילוב של מדריכים חדשים.

- שימוש במערכת יעודית לניהול רשומות:

ההמלצה מתקבלת. בשנת 2026 יבחן הצורך בתכנה ממוחשבת לעבודת השפ"ח. זאת בשים לב ליחס עלות-תועלת.

- משוב על עבודת השפ"ח ופרסום פעילותו לאוכלוסייה:

ההמלצות מתקבלות. בשנת 2026 ישקל עריכת סקר בקרב מקבלי השירות. לעניין הצגת המידע לגבי השפ"ח באתר האינטרנט של המועצה, ההמלצה יושמה בפועל.

- תכנית העבודה השנתית הישובית – תכנון והסדרה:

ההמלצה מתקבלת. לקראת שנת הלימודים תשפ"ז, תאושר תכנית עבודה שנתית ישובית על ידי מנהל אגף ח.ק.ר במועצה.

- גיבוש תכנית עבודה למסגרת החינוך הספציפית:

ההמלצה מתקבלת. לקראת שנת הלימודים תשפ"ז, תאושר תכנית עבודה פרטנית של כל פסיכולוג לעניין המסגרת החינוכית הספציפית לה הוא מעניק שירות.

דו"ח ביקורת – מערך מצלמות מעקב

- תקצוב, תכנית עבודה ונהלים:

ההמלצה מתקבלת. בשנת 2026 יכתבו נהלי עבודה, לרבות הסדרת הליכי עבודה בתחום הצבה והתקנת מצלמות מעקב.

- ניהול מסד נתונים:

ההמלצה מתקבלת. בשנת 2026 יכתבו תיקי אתר, שיכללו נתונים ומסמכים לכלל מצלמות המעקב המוצבות ברשות.

- התקשרויות עם ספקים ועלויות הקמת מערך המצלמות:

ההמלצה מתקבלת ומיושמת. כבר קיום נערכת הקפדה יתירה בביצוע עבודות על בסיס הזמנות עבודה מאושרות.

- הצבה והתקנת מצלמות מעקב במרחבים ציבוריים בשטחי המושבות – הנחיות הרשות להגנת הפרטיות:

ההמלצות מתקבלות וחלקן אף יושמו בפועל. במסגרת הנהלים שיגובשו בשנת 2026, יקבעו כלל הפרטים בהתאם להנחיית הרשות להגנת הפרטיות. יודגש כי ממועד ביצוע הביקורת החלה המועצה בעבודה מקיפה ומעמיקה בעניין מאגרי המידע ויישום כללי אבטח מידע, בדגש על מינוי ממונה בהתאם לדין.

- בחינה עיתית לאפקטיביות מצמות המעקב וטיפול בתקלות:

ההמלצה מתקבלת. במסגרת הנהלים שיגובשו בשנת 2026, יכלל מנגנון בדיקה עיתית לאפקטיביות המצלמות המותקנות.

- שימוש במצלמות המעקב לאכיפת עבירות חניה:

ההמלצה מתקבלת. יודגש כי ממועד ביצוע הביקורת, גובש נוהל מוסדר לנושא זה, ועם חתימתו, תחל בפועל אכיפה באמצעות מצלמות יעודיות לעבירות חניה, בהתאם לדין ולחוזרי המנכ"ל הרלוונטיים (חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2018).

דו"ח ביקורת – ניהול השקעות כספי עודפים זמניים

- ועדת השקעות במועצה – הרכב הועדה ופעילותה:

ההמלצה מתקבלת. תבוצע הקפדה ביישום הוראות חוזרי המנכ"ל בנושא בדגש על הבאת החלטות הועדה לידיעת הנהלת ומליאת המועצה, וכן בקיום הישיבות במניין הנדרש של לפחות 3 חברים.

- מסירת ניהול תיק ההשקעות לגורמים חיצוניים והליך החלפת בית השקעות:

ההמלצה מיושמת בפועל, גם אם למצער לא ניתן לאתר את התיעוד. עם זאת, כללי הנוהל יחודדו כך שפעילות זו תיעשה בהתאם לנוהל משרד הפנים.

- התקשרות חוזית עם בתי השקעות והיועץ החיצוני המלווה פעילות ועדת ההשקעות:

ההמלצה מקובלת ומיושמת בפועל. עם זאת יודגש בפני הגורמים הרלוונטיים הצורך בעיגון התקשרות בהסכם, לרבות כללי ההתקשרות והתשלום המוסכמים על שני הצדדים.

- מעקב ודיווח על ידי ועדת ההשקעות:

ההמלצה מתקבלת. יעשה מאמץ להרחבת הדו"חות הרבעוניים של הועדה אשר יכללו את כלל המידע בנוגע להשקעות המועצה בפקדונות ובניירות ערך.

- הקמת תיק השקעות וניהול כספי הקרנות:

ההמלצה מתקבלת ומיושמת בפועל. תתרחב ההקפדה על ניהול עודפים זמניים כקבוע בנוהל משרד הפנים.

- קביעת מדיניות ההשקעות:

ההמלצה מתקבלת ויושמה בפועל באישור התקציב האחרון. ההנחיות המחייבות דיון ואישור מדיניות ההשקעה על ידי ההנהלה ומליאת המועצה, ייושמו בהתאם.

גיל חנניה

ראש המועצה המקומית בנימינה גבעת עדה

העתק:

מבקר המועצה – נגיב מנצור

מנכ"ל המועצה – שי קדם

מנהל אגף ח.ק.ר – ארז אבנר

גזבר המועצה – אבישי יצחקי



www.bin-ada.co.il	פקס: 04-6288253	טלפון: 04-6186400	בנימינה רחוב קרן היסוד 3, ת.ד. 8, 30550
facebook.com/bin.ada.2003	פקס: 04-6388583	טלפון: 04-6388125	גבעת עדה רחוב הראשונים

דוח ביקורת שירות פסיכולוגי חינוכי

פתח דבר

שירות פסיכולוגי חינוכי ברשות מקומית (להלן יקרא: "השפ"ח" ו/או "השירות") הינו גוף מקצועי הכפוף מקצועית למשרד החינוך, תעסוקתית למועצה המקומית והליכי ההכשרה מבוצעים בכפיפות להנחיות משרד הבריאות.

השירות הפסיכולוגי חינוכי במועצה המקומית בנימינה גבעת עדה פועל תחת אגף חק"ר (חינוך, קהילה ורווחה), נתמך תקציבית ומפוקח מקצועית על ידי השירות הפסיכולוגי הייעוצי (שפ"י) שבמשרד החינוך, באמצעות הפסיכולוגית המחוזית בחיפה.

ייעוד השירות הפסיכולוגי חינוכי מתמקד במתן מענה טיפולי באופן פרטני וקבוצתי, בקידום בריאות הנפש בקרב תלמידים ומשפחותיהם, צוותי חינוך וקהילה, במגוון תחומים. סיוע לתלמידים לממש את הפוטנציאל הקוגניטיבי, החברתי והרגשי באמצעות שימוש בכלים מקצועיים, פעולות מניעה והדרכת הצוות החינוכי במסגרות החינוך בתחומים רבים ובכלל זה: קשיים חברתיים, אובדנות, לקויי למידה, אלימות, קשיי הסתגלות והשלכות בעתות שגרה וחירום - משבר הקורונה ומלחמת "חרבות ברזל" ועוד.

הפסיכולוגיה החינוכית פועלת בתפיסת עבודה לפיה, הילד הוא המרכז וסביבות החיים השונות שלו הינן משמעותיות להתפתחותו ולרווחתו הנפשית. הילד הינו לקוח מרכזי בשירות הפסיכולוגי ותפקיד הפסיכולוג, קידום סביבה מיטבית נפשית עבורו באמצעות השפעה על סביבתו, קרי משפחתו וצוותי החינוך, תוך זיהוי, טיפול וסיוע בקשייו הרגשיים, חברתיים ולימודיים.

מטלות השירות הפסיכולוגי

משרד החינוך באמצעות חוזרי המנכ"ל שהוציא בנושא השירות הפסיכולוגי (להלן: "החוזר" או "חוזר מנכ"ל"), התווה את ייעוד ומטלות השירות הפסיכולוגי חינוכי, כגורם המשפיע באופן מיטבי על התפתחותם הרגשית והחברתית של ילדים ועל פיתוח יכולות לימודיות ברמת המערכת, המשפחה והפרט.

ניתן לסכם את מטלות השירות הפסיכולוגי חינוכי, כדלקמן:

- איתור ואבחון בעיות התפתחותיות בקרב תלמידים במוסדות החינוך.
- הכוונה, הדרכה וליווי צוותי החינוך וההוראה.
- התערבות טיפולית פרטנית.
- ייעוץ ומתן מענה לסוגיות לכל הגורמים במערכת החינוך שברשות המקומית.
- השתתפות בוועדות אפיון וזכאות.
- מתן מענה בעתות משבר וחירום.

מישורי עבודה מקצועיים של השירות – תחומי פעילות עיקריים

לפי חוזר מנכ"ל, השירות הפסיכולוגי ו/או העבודה הפסיכולוגית מתרחשת ופועלת בשני תחומים עיקריים, כלהלן:

- ✓ התערבות במישור המערכתי – כוללת הערכה והתערבות במערך החינוכי שברשות המקומית ובמסגרת החינוכית לצורך סיוע בפתרון בעיות בתחום הרווחה הנפשית בכל המישורים המשמעותיים: הקהילה, המוסד החינוכי, שכבת הגיל, הכיתה, הקבוצה והפרט, כדלקמן:
1. ייעוץ וסיוע בתכנון ובגיבוש של מדיניות חינוכית ברמת הרשות המקומית.
 2. הערכה מערכתית דינמית של מאפייני המסגרת החינוכית וצרכיה.
 3. התערבות מערכתית באמצעות היועצות ועבודה משותפת עם צוותי חינוך ועם צוותים רב מקצועיים.

- ✓ התערבות במישור הפרטני – העבודה הפרטנית של הפסיכולוג החינוכי כוללת הערכה פסיכולוגית או פסיכותרפיה. העבודה במישור זה כוללת בין היתר, איתור וליווי התפתחותי, אבחון והערכה, מתן טיפול לילד ולהוריו.

כפיפות השירות הפסיכולוגי

כאמור, השירות הפסיכולוגי חינוכי כפוף לשלושה גופים מוסדיים במישור המקצועי והתעסוקתי כלהלן:

- משרד החינוך:** משרד החינוך באמצעות השירות הפסיכולוגי-ייעוצי (שפ"י) קובע מדיניות, ומתווה את דרכה העבודה המקצועיים ומנחה מקצועית את השירות הפסיכולוגי חינוכי.
- משרד הבריאות:** ממונה ומפקח על תהליכי ההתמחות של הפסיכולוגים וממונה על השפח"ים המוכרים כמוסד להתמחות בפסיכולוגיה חינוכית.
- רשות מקומית:** הרשות המקומית היא המוסד המעסיק בפועל את הפסיכולוגים החינוכיים ומשלמת את שכרם, כאשר 68% מתקצב על ידי משרד החינוך ויתרת ההעסקה מקופת הרשות המקומית.

מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה בחינת התנהלות השירות הפסיכולוגי החינוכי. הביקורת התמקדה בהתנהלות השירות בנוגע למטרות השירות, התקינה והמבנה הארגוני, ניהול כוח האדם, נהלים ותוכניות עבודה ותכנון עבודת השפ"ח, היקפי הפעילות תקציבים וביצוע.

יודגש, הביקורת לא עסקה בתחומים ונושאים הנוגעים והמשיקים לסוגיות מקצועיות ולא נבחנו תיקים אישיים של לקוחות השפ"ח, זאת בשל וכנגזרת מכללי השמירה על צנעת הפרט וכללי הסודיות החלים על עבודה זו.

עבודת הביקורת כללה בין היתר את הפעולות הבאות:

- ✓ עריכת פגישות ושיחות עם גורמים רלוונטיים במועצה הנוגעים לנושא ובכלל זה מנהלת שפ"ח בנימינה גבעת עדה, מנהל אגף החינוך במועצה, המחלקה למשאבי אנוש וגזברות המועצה.
- ✓ עיון בתיעוד ומסמכים שהתקבלו ממנהלת השירות הפסיכולוגי, גזברות המועצה, מחלקת משאבי אנוש ומאגף החינוך.
- ✓ עיון ולימוד הוראות דין, חוזרים, הנחיות רגולטוריות, ספרות מקצועית ופרסומים.

המקור הנורמטיבי לפעילות השירות הפסיכולוגי

- חוק הפסיכולוגים, התשל"ז - 1977 והתקנות שהותקנו מכוחו.
- חוק החינוך המיוחד, התשמ"ח – 1988.
- חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א – 1981.
- צו המועצות המקומיות, תשי"א-1950.
- תקנות הפסיכולוגים (ייחוד פעולות לפסיכולוג חינוכי), תש"ס-1979.
- חוזרי מנכ"ל משרד החינוך בנוגע למתווה השירות הפסיכולוגי.
- הנחיות מקצועיות של משרד החינוך ושירות פסיכולוגי ייעוצי (שפ"י) במשרד החינוך.
- מחקרים, מאמרים וסקרים שפורסמו בנושא הפסיכולוגים החינוכיים.

התייחסות לטיטת הדו"ח

טיטת הדו"ח הועברה להתייחסות מנהלת השירות הפסיכולוגי ומנהל אגף החינוך במועצה. התייחסות כאמור, נמסרה לביקורת.

תמצית הממצאים וההמלצות שפורטו בהרחבה בדוח הביקורת

מבנה ארגוני

תקני כוח אדם, איוש משרות ותנאי העסקה

בשנים 2021-2023 משרד החינוך ועל בסיס מפתח הקצאה שקבע, הקצה לשירות הפסיכולוגי חינוכי בבנימינה גבעת עדה 5.1 תקנים (להלן: "שפ"ח"). הביקורת ערכה חישוב זכאות לתקני כוח האדם ובהתאם לנתוני התלמידים שהתקבלו מאגף החינוך במועצה עלה, כי משרד החינוך תקן את השירות הפסיכולוגי חינוכי במושב, בהתאם למפתח התקינה האופטימאלי שנקבע על ידו ועל בסיס נתונים מעודכנים.

הביקורת בחנה מידת איוש התקינה בשירות הפסיכולוגי ועלה, כי במהלך השנים רובן המכריע של המשרות אוישו בהיקפי משרה חלקיים. כך, התקן הרצוי לשפ"ח 5.1 ואשר נקבע לפי מפתח התקינה, לא הגיע למיצוי מלא בשנים שנבדקו ואף דומה גם ביחס לשנים עברו.

משיחות ובירורים שערכה הביקורת עלה, כי הסיבה לאיוש המשרות באופן חלקי ואי מיצוי מלוא לתקן הרצוי, נובעת מתנאי השכר וההעסקה של הפסיכולוגים, דבר הגורם בהדרת רגליהם להשתלב בשירותים הפסיכולוגים החינוכיים וככל ומשתלבים, הרי שהשתלבותם נעשית בחלקיות משרה לצרכי השלמת הכנסה בעיסוקים עצמאיים ו/או בעבודת חוץ – נוספת.

הביקורת ממליצה על עריכת בחינה ועמידה על הצורך בשיפור בתנאי ההעסקה, וזאת בכלים העומדים לרשות המועצה. עוד ממליצה הביקורת, על העסקה בהיקף משרה מלא או קרוב אליו ולהגביר מאמצים לשם איוש מלא לתקינה הרצויה בשירות הפסיכולוגי חינוכי.

יצוין, כי ביום 5.8.24, במהלך עריכת הביקורת, פורסם על ידי שר החינוך דבר גיבוש הסכם קיבוצי שעניינו ביצוע רפורמה לשיפור תנאי השכר של הפסיכולוגים בשירות הציבורי ובכלל זה של השירות הפסיכולוגי חינוכי.

עבודה נוספת – עבודת חוץ

בדין נקבע, עובד מועצה במשרד מלאה והמעוניין בעבודת חוץ, עליו לקבל אישור מאת ראש המועצה ומליאת המועצה. כפי שעלה, כלל צוות הפסיכולוגים בשפ"ח ובלי יוצא מן הכלל, מועסקים בחלקיות משרה וכפי שנמסר גם עוסקים בעבודת נוספת-עבודת חוץ. עלה, כי עדכון בדבר עבודה נוספת נמסר על ידי הפסיכולוגים למנהלת השפ"ח ונעשה בעל פה ואין בנמצא תיעוד רישומי בכתב.

הביקורת בדעה, כי על אף שאין חובה בדין לקבלת היתר לעבודה נוספת בשל חלקיות המשרה, מסירת מידע בדבר עיסוק בעבודה נוספת, ראוי שתימסר בכתובים ובהתאם

לכללי מנהל תקין ראוי כי ינוהל רישום ותיעוד באופן שוטף לגבי מקום עבודתם הנוספת של כלל הפסיכולוגים.

בנוסף, לאור אופי עבודתם של הפסיכולוגים, מומלץ כי הפסיכולוגים המועסקים במועצה יחתמו בעת קליטתם, ללא קשר להיקף המשרה, על טופס למניעת ניגוד עניינים.

שירותי מזכירות במשרדי השירות הפסיכולוגי

השירות הפסיכולוגי חינוכי מקבל שירותי מזכירות כיומיים בשבוע. נמסר, כי איוש משרת מזכירות באופן חלקי כאמור, אינו נותן מענה מספק לצרכי השירות, והצורך במתן מענה בהיקף שירותי המזכירות בהיקף איוש גדול יותר, הינו מחויב וכורח המציאות וזאת גם לאור כך, כי משרד החינוך יחל בקרוב ביישום תכנית לאומית ארצית בנושא אבחונים בלקויות למידה לצרכי התאמת לימודים, ויישומה של התוכנית, תיתן אותותיה גם על עבודת השירות הפסיכולוגי השוטפת, שיידרש לנושא.

הביקורת ממליצה על בחינת הצורך בהגדלת היקף מתן שירותי המזכירות הניתנים ואשר יתאימו ויתנו מענה לצרכי העבודה של השירות הפסיכולוגי חינוכי בנימינה גבעת עדה.

סביבה ותנאי העבודה בשירות הפסיכולוגי חינוכי

הביקורת ביקרה במשרדי השירות הפסיכולוגי חינוכי של המועצה ועמדה, בין היתר, על תנאי וסביבת העבודה של הפסיכולוגים ואשר נותנים מענה, בין השאר, לתושבי המושבות גם בין כותלי המשרדים.

הביקורת סבורה, כי קיימים תנאי סביבת עבודה סבירים וברמה הולמת בעבודת הפסיכולוגים ולא עלו טענות המצריכות התייחסות.

הכשרת הפסיכולוגים החינוכיים – כשירות מקצועית

העיסוק בפסיכולוגיה חינוכית הוא עיסוק מקצועי מוכר מתוקף חוק הפסיכולוגים. השירות הפסיכולוגי חינוכי ברשות מקומית, משמש גם כגוף מקצועי ציבורי ואחראי להכשרתם המקצועית של הפסיכולוגים החינוכיים ולפיקוח על עבודתם.

שפ"ח בנימינה גבעת עדה הוכר בשנת 1999 על ידי משרד הבריאות כמוסד מוכר לצורך התמחות בפסיכולוגיה חינוכית בתנאים הקבועים בחוק הפסיכולוגים, תשל"ז-1977 ובתקנות על פיו.

יצוין, במועד עריכת הביקורת תמהיל מעמד הפסיכולוגים בשירות הפסיכולוגי במושבות, הצביע על שיעור גבוה של מתמחים - 66% (4 מתוך 6 פסיכולוגים במצבת כוח האדם הינם מתמחים).

במשרד הבריאות פועלת ועדה מקצועית לפסיכולוגיה חינוכית, והליך ההתמחות בשפ"ח נעשה בהתאם להנחיותיה ולתוכנית ההתמחות, הקובעת אבני דרך בתהליך ההתמחות

בפסיכולוגיה חינוכית. לצורך יישום אבני הדרך בהתמחות, על המוסד קרי השפ"ח בו מתקיימת ההתמחות, להבטיח קיומו של תהליך ההתמחות תוך נקיטה בפעולות ובהליכי הדרכה, הערכה, פיקוח ומעקב.

מנהלת שפ"ח בנימינה גבעת עדה בהסמכתה הינה מדריכה בכירה ומתוקף כך, ניתן גם בידה לאשר דיווח לוועדה המקצועית אחר עבודת הפסיכולוגים המתמחים, לצורך עמידתם בהליך ההתמחות הדרוש.

הביקורת התרשמה כי מנהלת השפ"ח מפקחת באופן שוטף אחר עבודת המתמחים, מנהלת בקורת אחר עמידה במשימות, מנחה ומדריכה ופועלת בשילובם במטלות לשם עמידה באבני הדרך לצורך עמידה בהליך ההתמחות. לביקורת הוצגו אישורי רישום בהתמחות והוצגו דוגמאות לטופסי הערכה/משוב בדבר הערכת מתמחה, כמתחייב.

קיום וביצוע הדרכה לצוות הפסיכולוגים בשפ"ח

פונקציית ההדרכה בשירות הפסיכולוגי חינוכי הינה קריטית בעבודתו. תכנית ההדרכה לפסיכולוגים כוללת מגוון פסיכולוגים מדריכים בעלי התמחויות שונות, לצורך הרחבה והעשרה של היכולות המקצועיות של צוות השפ"ח. בנוסף, השירות מחויב לספק לכל מתמחה שעות הדרכה, על מנת לעמוד בביצוע שעות ההדרכה הדרושות לכל המתמחים המועסקים בשירות.

שעות ההדרכה החיצוניות מוקצות ומתוקצבות לשפ"ח על ידי הפסיכולוג המחוזי במשרד החינוך, ללא צורך במימון כלשהו מטעם הרשות המקומית, אך משולם למדריכים דרך המועצה המקומית.

עלה כי בשנים עברו נהגו, לכאורה, להעסיק מדריכה אחת חיצונית שנתנה שירותי הדרכה. במרוצת השנים ונכון לעת הזו, הועסקו מספר מדריכים נוספים והעסקתם נעשת באישור ועדת היועצים שבמועצה במסגרת נוהל העסקת יועצים של משרד הפנים, כנדרש בהעסקת יועצים מומחים. בדיקת הביקורת העלתה, כי בשנים 2020-2024 ועדת היועצים במועצה אשרה העסקת מדריכים לשפ"ח, מלבד בשנת 2022 עלה כי העסקת המדריכים לא נעשתה כנדרש במסגרת אישור ועדת היועצים, בהיקף התקשרות בסך כ-50,000 ₪.

הביקורת ממליצה על הקפדה בהעסקת מדריכים חיצוניים בכפוף לקיום הנחיות וכללי מנהל תקין, וכן לשאוף להעסקה ושילוב מדריכים חדשים בשים לב לצרכי שפ"ח בתחום ההדרכה.

שימוש במערכת ייעודית לניהול רשומות

בכללי האתיקה של העבודה הפסיכולוגית נקבע, כי על הפסיכולוגים חלה חובה לתעד את העבודה הפסיכולוגית ברשומה פסיכולוגית.

עלה, כי תיקי המטופלים והרשומות הפסיכולוגיות נערכים באופן ידני באמצעות טפסים ייעודיים ולא באופן ממוחשב.

עבודת הפסיכולוג החינוכי כוללת פעילויות רבות הנגזרות גם מעבודתם השוטפת, החשובה והרגישה. נמסר, כי כל פסיכולוג מגיש למנהלת השירות לאחר סיום שנת הלימודים, סיכום שנתי שבו הפסיכולוג מתעד ומסכם את כלל הפעולות שבוצע בשנת הלימודים ובכלל זה נתונים כמותיים. הביקורת עיינה בסיכומים השנתיים והתרשמה מהדיווח המעמיק, ברמה פרטנית וכמותית שמכין כל פסיכולוג, המסכם את עבודתו השנתית ואשר חלק ניכר מעבודתם מבוצעת בין כותלי מסגרות החינוך. בנוסף, קיימים בשירות קלסרים בהם תיעוד כללי ונקרא "קלסר ילדים בלי תיק".

לשאלת הביקורת נמסר, כי לא קיים בשירות ריכוז כמותי, בין השאר, באופן ממחושב לנתוני הפעולות והמשימות שננקטים ומבוצעים על ידי כלל צוות הפסיכולוגים.

הביקורת מציינת, כי לעבודת השירות הפסיכולוגי חינוכי פותחה תוכנה ייעודית לניהול רשומות ותיעודם – "תוכנת משפח"ה". תוכנה זו, נועדה לניהול שירותים פסיכולוגים ומטרתה ניהול תיקים באופן ממוחשב. לביקורת נמסר, כי תוכנה זו אינה נמצאת בשימוש השירות הפסיכולוגי חינוכי בנימינה גבעת עדה.

הביקורת בדעה, כי יש מקום לבחון הצורך בקיומה של תוכנה ממחושבת בשימוש השפ"ח, שתביא לידי ביטוי תיעוד ממוחשב לעבודה כה חשובה ורגישה.

משוב על עבודת השפ"ח ופרסום פעילותו לאוכלוסייה

הביקורת ביררה דבר עריכת משובים על השירות שניתן על השפ"ח בקרב הצרכנים למיניהם ועלה, כי משובים אלה לא נערכים ובכך לא נשמעה, לכאורה, חוות דעת בגין השירות, בין השאר, של מנהלי המסדרות החינוכיות.

הביקורת בדעה, כי על מנת לעמוד על איכות השירות ושביעות הרצון, ראוי כי יישקל ערכת סקר ומשוב בקרב מקבלי השירות.

בנוסף, לאור חשיבות השירותים שמעניק השירות ואשר ייעודו לתת שירות לא רק במסגרת מסגרות החינוך, אלא גם לתושבים ולציבור ההורים הזקוקים לו, נודעת חשיבות רבה בהצגת המידע באתר האינטרנט של המועצה ובכלל זה הצגת פעילות השירות והתוכניות המופעלות על ידו.

תכנית העבודה השנתית היישובית – תכנון והסדרה

בהנחיות משרד החינוך נקבע כי לקראת שנת הלימודים יערוך מנהל שפ"ח מיפוי צרכים ברמת הרשות המקומית, זאת מתוך ראיית צורכי הרשות וצורכי המסגרות החינוכיות. עוד נקבע, כי על מנהל שפ"ח לערוך ולגבש תכנית עבודה יישובית, הכוללת הקצאת שירותים לרשות ובכלל זה הקצאת שירותי פסיכולוגיה חינוכית למסגרות החינוך על פי רמות השירות וזאת בתיאום עם מנהל אגף החינוך ברשות המקומית ובשיתופו. כאמור, ישנם 3 רמות שירות: א', ב' ורמה ג' ואשר נבדלות זו מזו בהיקף ההקצאה של פסיכולוג למסגרת החינוכית.

הביקורת עמדה על תוכניות העבודה השנתיות שהוכנו על ידי השפ"ח לשנים תשפ"ב, תשפ"ג ותשפ"ד.

עלה, כי לשנת התשפ"ד לא הוכנה וגובשה תכנית עבודה שנתית יישובית כנדרש בהנחיות משרד החינוך. עוד עלה, כי במשך מספר שנות לימודים בית ספר תיכון "כרמים" זוכה לרמת שירות ג' ואשר אינה מורה על נוכחות סדירה של פסיכולוג. בנוסף, בשנת הלימודים תשפ"ד לא ניתן שירות פסיכולוגי חינוכי לעשרה גני טרום חובה.

הביקורת ממליצה כי על אגף החינוך במועצה לוודא קיומה של תכנית עבודה לכל שנת לימודים, שאמורה להיעשות בתיאום עם מנהל אגף החינוך ובשיתופו. (ראה הרחבה בגוף הדוח והתייחסות שניתנה).

גיבוש תכנית עבודה למסגרת החינוך הספציפית

לקראת תחילת שנת הלימודים יערוך כל פסיכולוג בשפ"ח מיפוי צרכים ותגובש תכנית עבודה למסגרת החינוכית הספציפית. הביקורת ביקשה לעיין בתוכניות הספציפיות ונמסר, כי לא מגובשת תכנית עבודה בכתב וכי שיטת העבודה הנהוגה הינה, כי בתחילת שנת הלימודים כל פסיכולוג נפגש עם מנהל המסגרת החינוכית ונערך מיפוי לצרכים ותיאום ציפיות, קרי עריכת חוזה בעל פה.

הביקורת בדעה, כי יש לפעול ולהנחות בעריכת מסמך כתוב המהווה תכנית עבודה שנתית של הפסיכולוג למסגרת החינוכית הספציפית, לה מעניק שירות.

השפ"ח בעתות משבר וחירום

אחד מתפקידיו החיוניים של השירות הפסיכולוגי חינוכי הינו מתן מענה במצבי חירום. בהנחיות משרד החינוך ניתנה התייחסות לתפקיד השפ"ח בעתות משבר וחירום. השירות נמנה עם צוות צל"ח (צוות לשעת חירום).

עלה, כי בשפ"ח בנימינה גבעת עדה ננקטו פעולות בהתאם בתקופת מלחמת "חרבות ברזל" ובכלל זה ביישום נוהל פעולות במעבר משגרה לחירום.

דוח הביקורת במלואו

נתונים כלליים

השירות הפסיכולוגי בבנימינה גבעת עדה נותן שירותיו למסגרות החינוך הפועלות בתחום המועצה המקומית. השפ"ח מיועד לתלמידים, להורים, לצוותי החינוך בגני הילדים, בתי הספר ולגורמים קהילתיים.

המסגרות החינוכיות הפועלות בתחום המועצה כוללות 6 מסגרות של בתי ספר יסודיים וחינוך מיוחד, חטיבת ביניים וחטיבה עליונה, 22 גני ילדים (טרום וחובה) ומסגרת לילדים ונוער בסיכון, קידום נוער ופרויקט היל"ה. בסך הכל 4,093 תלמידים לומדים במסגרות החינוכיות נכון לשנת הלימודים תשפ"ד.

בהתאם למדיניות ולהנחיות משרד החינוך, תקצוב השירות הפסיכולוגי החינוכי נקבע בהתאם לגודל אוכלוסיית התלמידים במועצה, קרי המפתח להקצאת התקנים על ידי משרד החינוך מתייחס למספר התלמידים הלומדים במסגרות החינוך בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד על פי שכבות גיל וסוגי המסגרות.

כך, השאיפה המקצועית הינה לספק שירותי פסיכולוגיה חינוכית מגיל 3 שנים עד גיל 18 שנים. אולם, הקצאת תקני הפסיכולוגים, בשלב זה, על פי מדיניות משרד החינוך, היא לגילאי 5-15 שנים לתלמידים במסגרות החינוך הרגיל ולגילאי 3-21 לתלמידים בחינוך המיוחד.

בהתאם לנתונים שנמסרו, בשנת הלימודים הנוכחית תשפ"ד (2023-2024) אוכלוסיית התלמידים במסגרות החינוך שבמועצה מנתה כדלקמן:

סך תלמידים	מסגרות חינוך
859	סה"כ תלמידי גנים - כיתה א' בחינוך הרגיל
3087	סה"כ תלמידי כיתות ב' – י"ב בחינוך הרגיל
10	סה"כ תלמידי גן בחינוך המיוחד
102	סה"כ תלמידי כיתות א' – י"ד בחינוך המיוחד

להלן הרכב מוסדות החינוך במושבות ולהם מוענק השירות:

מס'	המוסד החינוכי	מספר המוסדות
1	גני ילדים - חובה	12
2	גני ילדים –טרום חובה	10
3	בתי ספר יסודיים	5
4	חינוך מיוחד "הרים"	1
5	חטיבת ביניים –"כרמים"	1
6	חטיבה עליונה – "כרמים"	1

בנוסף, וכפי שצוין בהתייחסות מנהל אגף החינוך במועצה, במסגרת פעילות השירות הפסיכולוגי חינוכי נמנים גם תחומי אחריות כדלקמן:

- א. פעילות השפ"ח בפרויקט לאומי "מלקות ללמידה" – שנה שלישית במסגרת הפרויקט.
- ב. מעורבות השפ"ח במעברים ע"פ הרצף החינוכי (הכנת גני הילדים לקליטה מיטבית בכיתות א'; רצף "מעברים" מכיתות היסודי לחטיבת הביניים).

מוסד מוכר להתמחות בפסיכולוגיה חינוכית

שפ"ח בנימינה גבעת עדה הוכר בשנת 1999 על ידי משרד הבריאות, כמוסד מוכר לצורך התמחות בפסיכולוגיה חינוכית בתנאים הקבועים בחוק הפסיכולוגים, תשל"ז-1977 ובתקנות על פיו.

העיסוק בפסיכולוגיה חינוכית מותר רק למי שקיבל רישיון ממשרד הבריאות, רשום בפנקס הפסיכולוגים כמתחייב מכוח סעיף 15 לחוק הפסיכולוגים, תשל"ז-1977 ועבר התמחות בפסיכולוגיה חינוכית.

יודגש, כי רישום בפנקס הפסיכולוגים אינו מקנה את הזכות לטפל ורק מומחים בפסיכולוגיה חינוכית או אלו המצויים בהליך **התמחות** בפסיכולוגיה חינוכית ותחת פיקוח והדרכה של פסיכולוג חינוכי מומחה במקום מוכר להתמחות, רשאים להעניק שירותי פסיכולוגיה חינוכית.

בתקנות הפסיכולוגים (ייחוד פעולות לפסיכולוג חינוכי), תש"ס-1979 שהותקנו מכוח חוק הפסיכולוגים נקבע, בין השאר, כי:

"לא יכריע פסיכולוג בבעיות של תלמיד במערכת חינוכית הכרוכות
ביחסי הגומלין של התלמיד והמערכת החינוכית, אלא אם הוא פסיכולוג
חינוכי".

כך, ולייחודיות העיסוק בפסיכולוגיה חינוכית, עוד נקבע בחוזרי מנכ"ל משרד הבריאות, כי פסיכולוג מומחה בהתמחות שאינה חינוכית, אינו יכול לעבוד כפסיכולוג חינוכי אלא אם עבר התמחות בתחום זה.

במועד עריכת הביקורת, נמצא כי בצוות השירות הפסיכולוגי מועסקות 4 מתמחות בפסיכולוגיה חינוכית.

תקצוב השירות הפסיכולוגי וביצועו

כידוע, ספרי המועצה המקומית בנימינה גבעת עדה מנוהלים מכוח הכללים החשבונאיים שנקבעו לרשויות מקומיות, ובהתאם התקציב מנוהל על בסיס שנת כספים קרי שנה המתחילה בחודש ינואר ומסתיימת בחודש דצמבר בכל שנת כספים.

מנגד, שנת הלימודים במוסדות החינוך מתחילה בחודש ספטמבר ומסתיימת בשנה העוקבת בחודש אוגוסט מדי שנה.

כפי שיובא להלן, תקציב השירות הפסיכולוגי במועצה – שפ"ח ייעוד רובו הוא לתשלומי שכר לעובדים הפסיכולוגים ולהדרכות ובחלק קטן מיועד לשונות, כך עסקינן בשונות דלה בין שנת הלימודים לשנת הכספים, ומכאן נציג להלן את נתוני שנת הכספים כפי שעולה מספרי הנהלת החשבונות המנוהלים במועצה.

בספר התקציב השנתי של המועצה קיימים סעיפים תקציביים המיועדים ישירות לשפ"ח, כאשר מרבית התקציב מיועד לתשלום שכר לעובדים וזאת בהתאם לקריטריונים שקבע משרד החינוך, לפיו 68% משכר הפסיכולוגים ממומן על ידי משרד החינוך והמועצה משלימה בהשתתפותה ב- 32% מעלויות השכר.

הביקורת עיינה בנתוני תקציב וביצוע המשוויכים לפעילות השירות הפסיכולוגי ביחס לשנים 2021 עד שנת 2023 ולהלן ריכוז הנתונים שנמסרו לביקורת:

תקציב וביצוע שירות פסיכולוגי חינוכי							
תקציב							
2021		2022		2023		תיאור	חשבון
ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב		
						הכנסות	
						השתתפות משרד החינוך	
750,959.48		782,489.19		648,010.31		שכר	1317300920
45,408.00		49,665.00		130,377.00		הדרכה	1317300920
796,367.48	1,009,875.00	832,154.19	800,000.00	778,387.31	820,000.00	סה"כ משרד החינוך	
2,576.00		0.00		0.00		עצמיות	1317300420
798,943.48	1,009,875.00	832,154.19	800,000.00	778,387.31	820,000.00	סה"כ הכנסות	
						הוצאות	
1,006,091.40	1,060,925.00	1,170,393.00	1,193,710.00	1,141,871.61	1,150,712.00	שכר	1817300110
46,934.45		46,471.73		53,116.00		הדרכה	
5,620.81		25,316.97		24,716.07		אחזקה ושונות	1817300780
52,555.26	45,000.00	71,788.70	53,000.00	77,832.07		סה"כ	
1,058,646.66	1,105,925.00	1,242,181.70	1,246,710.00	1,219,703.68	1,150,712.00	סה"כ הוצאות	

תקציב הוצאות שכר						
המקור						
2021		2022		2023		המקור
סכום (אלפי ₪)	אחוז	סכום (אלפי ₪)	אחוז	סכום (אלפי ₪)	אחוז	
750.96	68.00%	782.49	68.00%	648.01	68.00%	משרד החינוך - שכר
353.39	32.00%	368.23	32.00%	304.95	32.00%	מועצה - שכר
1,104.35	100.00%	1,150.72	100.00%	952.96	100.00%	עלות שכר תיאורטי
1,006.09		1,170.39		1,141.87		סכום ששולם בפועל

התייחסות מנהלת שפ"ח

"בשפ"ח נכון לאוקטובר 2014 – 8 פסיכולוגים מתוכם 6 מתמחים. שכר הפסיכולוגים אכן ממומן על ידי משרד החינוך לפי 68% אך מדרגה 43 ו- 17 שנות ותק ורוב עובדי השפ"ח הינם מתמחים בדרגות נמוכות ומעט שנות ותק".

מבנה ארגוני

תקני כוח אדם, איוש משרות ותנאי העסקה

משרד החינוך מתקצב את השירות הפסיכולוגי במועצה בהתאם לגודל אוכלוסיית התלמידים במושב.

לפי מדיניות משרד החינוך כדי לקיים שירות פסיכולוגי חינוכי בכל הישובים בארץ מוקצים תקני הפסיכולוגים על ידי משרד החינוך – שפ"י (שירות פסיכולוגי ייעוצי) באופן של 68% מכל תקן לרשויות המקומיות, על פי מפתח תקינה.

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נקבע, כי למרות השאיפה המקצועית לספק שירותים מגיל 3 שנים עד גיל 18 שנים, בשלב זה הקצאת תקני הפסיכולוגים על פי מדיניות משרד החינוך היא לגילאי 5-15 לתלמידים במסגרות החינוך הרגיל ולגילאי 3-21 שנים לתלמידים בחינוך המיוחד. עוד נקבע, כי המפתח להקצאת תקנים מאפשר עבודה פסיכולוגית מיטבית וזאת על בסיס שקלול מספר ממדים, להלן:

א. יחס סביר בין צרכי האוכלוסייה לבין המשאבים הציבוריים.

ב. הבחנה בין צרכי החינוך הרגיל לצרכי החינוך המיוחד.

ג. צרכים התפתחותיים שונים ברצף הגיל.

ד. צרכים משתנים בהתאם לאזור.

משרד החינוך מודע, כי קיים פער בין הגדרת התקן לבין צרכי השדה, אך בשלב זה קבע מפתח תקינה כמפתח עבודה מומלץ בכפיפות למגבלות תקציב. כך, מפתח הקצאת התקנים לשפ"חים (שירות פסיכולוגי חינוכי) שנקבע על ידי שפ"י (שירות פסיכולוגי ייעוצי) של משרד החינוך:

- **תקן אחד ל- 500 ילדים בגיל הגן (3-6) וכיתות א'.**
 - **תקן אחד ל- 1,000 תלמידים בכיתות ב' – י"ב.**
 - **תקן אחד ל- 300 תלמידים בחינוך המיוחד (בתי ספר לחינוך מיוחד, כיתות חינוך מיוחד במסגרות חינוך רגילות, גני ילדים של החינוך המיוחד ותלמידים זכאי שילוב הלומדים בחינוך הרגיל בבתי ספר ובגני ילדים).**
- החוזר מסמך את לפסיכולוג הראשי או המחוזי להפעיל שיקול דעת בעת הקצאת התקנים ולתת עדיפות זמנית לאוכלוסיות ולקהילות בסיכון או משבר.

מנתונים שקיבלה הביקורת עלה, כי משרד החינוך בשנים 2021-2023 הקצה למושב 5.10 תקני פסיכולוגים. דומה, כי תקן זה נקבע גם ביחס לשנים קודמות, בהתאם לגידול אוכלוסיית התלמידים.

יוזכר, כי נושא התקינה על ידי משרד החינוך בשירות הפסיכולוגי חינוכי, זכה להתייחסות מבקר המדינה בביקורת שערך לפני מספר שנים, ובדו"ח שערך צוין: "משרד החינוך הקצה תקני פסיכולוגים בלי לקחת בחשבון קריטריונים שהוא עצמו קבע, וכן הקצה המשרד תקני פסיכולוגים שהיו מבוססים על נתונים לא מעודכנים".

הביקורת ערכה חישוב לזכאות תקני כוח האדם בשירות הפסיכולוגי במושבות בשנות הלימודים תשפ"ב, תשפ"ג ותשפ"ד. על בסיס מפתח הקצאת התקנים שקבע משרד החינוך כאמור, ובהתאם לנתוני התלמידים שהתבקשו ע"י הביקורת ונמסרו מאגף החינוך במועצה, עלה כדלקמן:

שנת הלימודים תשפ"ב

מסד	מוסד חינוכי	מספר התלמידים	מספר התלמידים לתקן פסיכולוג	תקן מאושר
1	גן עד א' חינוך רגיל	834	500	1.67
2	ב' עד י"ב חינוך רגיל	3,108	1,000	3.108
3	חינוך מיוחד	101	300	0.34
	סה"כ	4,043		5.11

שנת הלימודים תשפ"ג

מסד	מוסד חינוכי	מספר התלמידים	מספר התלמידים לתקן פסיכולוג	תקן מאושר
1	גן עד א' חינוך רגיל	863	500	1.7
2	ב' עד י"ב חינוך רגיל	3,073	1,000	3
3	חינוך מיוחד	110	300	0.37
	סה"כ	4,046		5.07

שנת הלימודים תשפ"ד

מסד	מוסד חינוכי	מספר התלמידים	מספר התלמידים לתקן פסיכולוג	תקן מאושר
1	גן עד א' חינוך רגיל	845	500	1.7
2	ב' עד י"ב חינוך רגיל	3,133	1,000	3.1
3	חינוך מיוחד	100	300	0.3
	סה"כ	4,078		5.1

בהתאם לחישוב שנערך בכל שנת לימוד עולה, כי משרד החינוך תקן את שפ"ח בנימינה גבעת עדה בהתאם למפתח התקינה האופטימאלי שנקבע על ידו ועל בסיס נתונים מעודכנים.

תקני כוח אדם – איוש תקנים

השירות הפסיכולוגי חינוכי בנימינה גבעת עדה, הוכר על ידי משרד הבריאות כמוסד המעניק התמחות בפסיכולוגיה חינוכית משנת 1999, ומנהלת השפ"ח משמשת כפסיכולוגית אחראית על ההתמחות. מכאן, השירות מעסיק גם פסיכולוגים מתמחים במסגרת התקינה שנקבעה על ידי משרד החינוך לשפ"ח, ומורשים לעסוק ולתת שירות בפסיכולוגיה חינוכית.

הביקורת בחנה איוש התקינה בשפ"ח בהתאם לנתונים כפי שנמסרו ולהלן תמונת העסקת הפסיכולוגים בשנים 2022-2024 והיקפי משרתם:

שנת 2023

מס"ד	תיאור משרה	היקף משרה
1.	מתמחה	0.5
2.	מומחה	0.55
3.	מתמחה	0.5
4.	מתמחה	0.8
5.	מדריך – מנהלת שפ"ח	0.8
	סה"כ היקף משרות	3.15

שנת 2022

מס"ד	תיאור העסקה	היקף משרה
1.	מתמחה	0.5
2.	מומחה	0.55
3.	מדריך	0.25
4.	מומחה	0.8
5.	מתמחה	1
6.	מתמחה	0.8
7.	מדריך – מנהלת שפ"ח	0.8
	סה"כ היקף משרות	4.7

שנת 2024

מס"ד	תיאור משרה	היקף משרה
1.	מתמחה	0.75
2.	מתמחה	0.5
3.	מומחה	0.55
4.	מתמחה	0.8
5.	מדריך – מנהלת שפ"ח	0.8
6.	מתמחה	0.6
	סה"כ היקף משרות	4

כפי שעולה מהנתונים המוצגים לעיל, רובן המכריע של המשרות במהלך השנים מאוישות בהיקפי משרה חלקיים.

עוד עולה, כי התקן הרצוי לשפ"ח – **5.11** ואשר נקבע לפי המפתח התקינה כאמור לעיל, לא הגיע למיצוי מלא בשנים אלה ואף דומה גם ביחס לשנים עברו.

בשיחות שערכה הביקורת עם מנהלת השפ"ח נמסר, כי הסיבה לאיוש המשרות באופן חלקי נובעת מתנאי השכר שזוכים להם הפסיכולוגים, דבר הגורם בהדרת רגליהם להשתלב בשפח"ים וככל ומשתלבים השתלבותם נעשית בחלקיות משרה לצרכי השלמת הכנסה בעיסוקים עצמאיים ו/או בעבודת חוץ-נוספת.

עוד נמסר, כי העסקה בשני חצאי משרה בשני מקומות עדיפה ומרוויחים יותר מאשר דרך העסקה אחת.

בנוסף, נמסר כי קיימת תחרות בין השפח"ים האזוריים בגיוס פסיכולוגים וברשויות מקומיות אשר מקצים תנאי שכר נוספים כדוגמת, הקצאת שעות נוספות וכוננות, דבר המקל וסולל דרך באופן נקל בגיוס ושילוב פסיכולוגים בשירות הפסיכולוגי חינוכי.

כבר אמרנו, קיימת תמימות דעים לחשיבות השירות הפסיכולוגי החינוכי במסגרות החינוך וכחלק אינטגרלי בעשייתה הציבורית של הרשות המקומית, במתן מענים למצוקות נפשיות.

אולם ועל אף הצרכים הציבוריים, החינוכיים והחינוניים לשירות זה, בפרסומים מחקריים שונים בנושא, הביקורת יצאה למדה כי ישנה הסכמה כלל ארצית למחסור בכוח אדם בתחום הפסיכולוגיה הציבורית בכלל והפער בין הצרכים למענים הולך וגדל, וסוגיית המחסור בכוח אדם בשירות הפסיכולוגי חינוכי בפרט, מהווה גם כן בעיה מרכזית בתחום זה.

עוד פורסם בהקשר זה, כי היקף בני הנוער המתמודדים עם קשיים רגשיים-נפשיים בישראל גדל בשנים האחרונות נוכח השלכות ארוכות טווח של אירועי טרור, לחץ ביטחוני מתמשך, מתחים חברתיים קשים, מצוקות כלכליות, משבר מגפת הקורונה ומלחמת חרבות ברזל. מסקרים שנעשו בתחום עלה, כי בשל העובדה ששפ"ח ברשות מקומית כפוף לשלושה גורמים מוסדיים: משרד החינוך, משרד הבריאות והרשות המקומית, הדבר תורם לכך שאין גורם אחד שלוקח אחריות לשיפור תנאי העסקה של הפסיכולוגים החינוכיים.

אין עוררין על החשיבות הנעוצה בעבודת הפסיכולוגיה החינוכית ברשות מקומית- במסגרות החינוכיות, והפסיכולוגים החינוכיים מהווים חזית של דאגה וטיפול ברווחה הנפשית של ילדים ונוער.

פרסום מכרזי כוח אדם לאיוש משרות בשירות הפסיכולוגי

הביקורת עמדה על איוש התקן הרצוי לשפ"ח וקיבלה ממחלקת משאבי אנוש במועצה נתונים ופירוט המכרזים אשר פורסמו במהלך השנים, החל משנת 2021 ואילך, ועלו הנתונים להלן:

- בשנת 2021 פורסמו 3 מוכרזים בהיקפי משרה שונים: 100%, 80% ו- 50%. לכל מכרז ניגש מועמד/ת אחד/ת ובסופו של תהליך נבחרו 3 פסיכולוגים.
- בשנת 2022 פורסם מכרז אחד לאיוש משרה **כממלא מקום** בשל חופשת לידה.

- בינואר 2023 פורסם מכרז אחד לאיוש משרה בהיקף 100%. למכרז לא ניגש אף מועמד. המכרז הוארך לחודש פברואר ובשנית הוארך לחודש מרץ 2023 ועל אף שתי ההארכות, לא ניגש אף מועמד. בחודש יולי 2023 פורסם מכרז נוסף שכלל 3 משרות לאיוש בהיקפי העסקה שונים: 25%, 80% ו-100%. בהנחיות המכרז צוין, כי על המועמד לציין בטופס הגשת המועמדות את היקף המשרה הרצוי. למכרז ניגשו שני מועמדים ולבסוף נבחר מועמד אחד לאיוש אחת המשרות בהיקף 50% משרה.
- בנוסף, בדצמבר 2023 ובשל מגבלות קליטת עובדים חדשים בתקופת הבחירות לרשויות המקומיות ובהתאם להנחיות רגולטוריות, פורסם מכרז במסגרת הליך שוויוני ושקוף לקליטת ממלא מקום לתקופה של 3 חודשים ונקלטה פסיכולוגית מתמחה.
- בינואר 2024 ובשל אותם מגבלות כאמור, נקלטה פסיכולוגית מתמחה נוספת.
- ביולי 2024 במהלך עריכת הביקורת, פורסם מכרז פומבי לאיוש 3 משרות בהיקף של 60%-100% העסקה.

הנתונים המוצגים לעיל, תומכים בטענה ו/או בסברה בדבר קיומו של קושי במילוי משרות פסיכולוגים לשפ"ח ותנאי השכר והתחרות הקיימת מהווים גורם דומיננטי, כפי שנמסר לביקורת.

הביקורת מציינת, כי מפרסומים מחקריים שעיינה בהם, עולה כי קשיי הגיוס ידועים וקיימים גם ברמה הארצית.

נתוני העסקת פסיכולוגים בשפ"ח

- הביקורת בחנה תנאי העסקה של הפסיכולוגים המועסקים בשפ"ח על בסיס נתונים שנמסרו על ידי מנהלת השפ"ח והמחלקה למשאבי אנוש במועצה, ועלו העובדות הבאות:
- ✓ בשפ"ח מועסקים 6 פסיכולוגים: מנהלת השפ"ח בסטאטוס מדריכה, פסיכולוגית בסטאטוס מומחה ו-4 פסיכולוגיות מתמחות.
 - ✓ כל הפסיכולוגיות בשפ"ח מועסקות בחלקיות משרה הנעה מ-50% עד 80%.
 - ✓ הפסיכולוגיות נמצאות בדרגת העסקה התואמת למתח הדרגות ולדרוג הדרגה כקבוע בכללי אוגדן תנאי שירות בשלטון המקומי.
 - ✓ לכל הפסיכולוגיות מאושרת אחזקת רכב.
 - ✓ למנהלת השפ"ח המועסקת קרוב ל-20 שנה, מוקצים 20 שעות כוננות שאושרו החל משנת 2018 ולפסיכולוגית המומחית אושרו 12 שעות. **לאחרונה (לפני מס' חודשים) ובפעם הראשונה, אושרו ל-4 תקני פסיכולוגים שעות כוננות – לכל תקן 5 שעות כוננות.**

- ✓ למצבת כוח האדם בשפ"ח לא מוקצות מראש **שעות נוספות**. נמסר, כי שעות נוספות מאושרות לפי הצורך. כך לדוגמה: ככל ועולה הצורך בשעות נוספות להשתתפות פסיכולוגית בוועדות שונות, אזי נעשית פנייה מראש לאישור פרטני לשעות דרושות.
- ✓ הפסיכולוגיות מבוטחות בפנסיה צוברת.
- ✓ מנהלת השפ"ח ציינה כי היא והצוות שלה זמינים לכל הפניות המגיעות מצוותי מסגרות החינוך גם מחוץ לשעות עבודתם.

לשאלת הביקורת על דרכים לשיפור תנאי ההעסקה והקלה בגיוס, נמסר, כי ידוע שברשויות מקומיות אחרות, היקפי הקצאת שעות הכוננות והנוספות הם בהיקפים משמעותיים מאשר אלו המוקצים דכאן. כך לדוגמה: בשפ"ח ברשות שכנה, למנהל מוקצות כ- 90 שעות כוננות, בנוסף לשעות נוספות.

שעות כוננות

עובדים הנדרשים להימצא בכוננות לרגל צרכי העבודה, אחרי שעות העבודה, זכאים לתוספת לשכרם. תשלום התוספת עבור הכוננות אינה נחשבת כחלק מן המשכורת לעניין חישוב גובה הפנסיה, פיצויי פיטורין והטבות פרישה אחרות. בהתאם להסכם קיבוצי שנחתם במאי 1979 בין המעסיקים בשלטון המקומי לבין חטיבת הפסיכולוגים בהסתדרות האקדמאית נקבע, כי פסיכולוג הנדרש על ידי הגורם המוסמך לכך להימצא בכוננות בביתו, לרגל צרכי עבודה, אחרי שעות העבודה הרגילות יהיה זכאי לשכר בעד שעות אלו.

סיכום

הנתונים שהובאו לעיל בפרק זה, מציגים תמונה על המבנה הארגוני והעסקת הפסיכולוגים בשפ"ח בנימינה גבעת עדה, ומלמדים על:

- קיום קשיים באיוש משרות פסיכולוגים חינוכיים;
- העסקה תמידית בהיקפי משרה חלקיים;
- אי איוש מלא לתקן הרצוי בהתאם למפתח התקינה;
- המחסור בכוח אדם ידוע כסוגיה כלל ארצית והעדר קיומו של גורם אחד לצורך שיפור תנאי ההעסקה;
- כלל האמור, מלמד על הצורך בעריכת בחינה לשיפור בתנאי העסקה של הפסיכולוגים, בכלים העומדים לרשות המועצה כהקצאת שעות כוננות ונוספות.

המלצת הביקורת

הביקורת ממליצה על עריכת בחינה ועמידה על הצורך בשיפור בתנאי ההעסקה, בכלים העומדים לרשות המועצה, בכדי לסייע באיוש במשרה מלאה ובתקינה מלאה.
הביקורת ממליצה על העסקה בהיקף משרה מלא או קרוב אליו ולהגביר מאמצים לשם איוש מלא לתקינה הרצויה בשפ"ח.

הביקורת מציינת, כי במהלך עריכת הביקורת ובעת כתיבת שורות אלה, ביום 5.8.24 פורסם על ידי שר החינוך, דבר גיבוש הסכם קיבוצי שעניינו ביצוע רפורמה לשיפור תנאי השכר של הפסיכולוגים בשירות הציבורי ובכלל זה של השירות הפסיכולוגי חינוכי. כאמור, רפורמה שיחל בביצועה החל מינואר 2025, כפי שפורסם.

עבודה נוספת-עבודת חוץ

סעיף 143 לצו המועצות המקומיות, תשי"א-1950 קובע, כי עובד מועצה המשמש בקביעות במשרה מלאה, לא יעסוק ולא ישתתף, בעקיפין או במישרין, בעבודת חוץ, אולם רשאי ראש המועצה, באישור המועצה, להתיר לעובד מועצה לעסוק בעבודת חוץ. בהתאם, עובד מועצה במשרה מלאה והמעוניין בעבודת חוץ, עליו לקבל אישור מאת ראש המועצה ומליאת המועצה.

כפי שצוין, כלל צוות הפסיכולוגיות בשפ"ח ובלי יוצא מן הכלל מועסקים בחלקיות משרה וכפי שנמסר גם עוסקים בעבודת חוץ – עבודה נוספת. משכך, הוראת הדין בדבר הצורך בהתרת עבודת חוץ, אינה חלה על מי מהצוות.

הביקורת ערכה שיחה עם מנהלת וצוות השפ"ח בנוגע לעבודה הנוספת. נמסר, כי מנהלת השפ"ח מעודכנת על ידי צוות הפסיכולוגים בדבר עבודתם הנוספת וכי מקבלת עדכונים תמידיים בנושא. לשאלות הביקורת נמסר, כי כללי האתיקה המחייבים, בין היתר, למניעת ניגוד עניינים הם נר לרגליהם ומקפידים הקפדה יתרה ופועלים בהתאם.

עלה, כי העדכון שנמסר על ידי מי מצוות הפסיכולוגים למנהלת השפ"ח בדבר עבודה נוספת בה משתלבים, ככל ומשתלבים, נעשה בעל פה ואין בנמצא תיעוד רישומי בכתב.

המלצת הביקורת

הביקורת בדעה, כי על אף שאין חובה בדין לקבלת היתר לעבודה נוספת בשל חלקיות המשרה, מסירת מידע בדבר עיסוק בעבודה נוספת ראוי שתימסר בכתובים, ובהתאם לכללי מנהל תקין ראוי כי תנוהל רשימה מסודרת ובאופן שוטף לגבי מקום עבודתם הנוספים של הפסיכולוגים וזאת לצרכי בקרה ופיקוח.

בנוסף, לאור אופי עבודתם של הפסיכולוגים, מומלץ כי הפסיכולוגים המועסקים במועצה יחתמו בעת קליטתם לעבודה, ללא קשר להיקף המשרה בה מועסקים, על טופס למניעת ניגוד עניינים, שתכליתו כי הינם מצהירים על העבודה נוספת בה הם עוסקים או שהינם מחויבים להודיע על כל עבודה נוספת שיחפצו לעסוק בה, זאת בכדי לבחון אם קיים חשש לניגוד עניינים בין עבודתם במועצה לבין העבודה הנוספת.

שירותי מזכירות במשרדי השירות הפסיכולוגי

השירות הפסיכולוגי מקבל שירותי מזכירות באמצעות מזכירה הנותנת מענה כיומיים בשבוע וביתר הימים משמשת גם כמזכירת בית ספר "הרים". נמסר, כי איוש משרת מזכירות באופן חלקי וקבלת שירותי מזכירות לשפ"ח כיומיים בשבוע בלבד, אינו נותן מענה מספק לצרכי השירות הפסיכולוגי. עוד צוין, כי הצורך באיוש תקן ייעודי למשרת מזכירות ו/או מתן מענה בהיקף איוש גדול יותר מאשר ניתן כיום בשבוע, הינו מחויב וכורח המציאות וזאת גם לאור העובדה, כי בשנת הלימודים הנוכחית (תשפ"ה 2024-2025), יחל משרד החינוך ביישום תכנית לאומית ארצית בנושא אבחונים בלקויות למידה לצרכי התאמות בלמידה, כפי שנמסר. תכנית זו, תיתן את אותותיה גם על עבודת השפ"ח השוטפת שיידרש לנושא, והדבר מחייב היערכות גם בהיבטי שירותי מזכירות לאור היקפי העבודה הצפויים.

המלצת הביקורת

הביקורת ממליצה על בחינת הצורך בהגדלת היקף מתן שירותי המזכירות הניתנים לשירות הפסיכולוגי, שיתאימו ויתנו מענה לצרכי העבודה.

סביבה ותנאי העבודה בשירות הפסיכולוגי חינוכי

השירות הפסיכולוגי חינוכי ממוקם במבנה שבעלות המועצה, וכתובתו רחוב הנרקיס 3 בנימינה. השירות פועל חמישה ימים בשבוע א' – ה' משעה 7:30 עד השעה 16:00. לפני כ-4 שנים משרדי השפ"ח הועתקו למבנה הנוכחי אשר עבר שיפוץ כללי והביקורת התרשמה מרמת הסדר, השימור והניקיון. הכניסה למשרדים עוברת ברחבה גדולה ומטופחת. המבנה כולל 4 חדרים לכלל צוות הפסיכולוגים- חדר למנהלת השירות, שני חדרים שבכל חדר עמדת מחשב אחת והרביעי ממוקמות בו שתי עמדות מחשב. זאת בנוסף, לחדר בו נערכים מפגשים עם מטופלים תלמידים והורים, מטבחון ועמדת המתנה בצמוד למזכירות השפ"ח.

כך, בחלק מהחדרים הפסיכולוגים עובדים במשותף דבר הגורר ניהול לוח זמנים בעבודתם בהתאם ליכולת לקבל חדר לעבודה, דבר הנעשה בנקל בשל העסקה בחלקיות משרה לכלל הפסיכולוגים. בנוסף, משרדי השירות הפסיכולוגי אמורים לשמש גם מקום ראוי לקיום השתלמויות, ימי עיון והדרכות שהפסיכולוגים נדרשים להשתתף בכל עת. נמסר, כי קיים מבנה בצמוד למשרדי השפ"ח המשמש לצרכים אלה ומשמש גם את המחלקה לשירותים חברתיים שמשרדה נמצאים בקרבת המקום.

הוראות משרד החינוך מחייבות וקובעות כי תיקי מטופלים בשירות הפסיכולוגי חייבים להישמר בארונות סגורים במשך 7 שנים ובארכיב המועצה עד הגיע מטופל לגיל 25. בשיחה עם מנהלת השירות, עלה כי לא זכור אירוע בו נעדר תיעוד ו/או לא צלח איתור מסמכים דרושים בחלוף השנים. ציינה, כי לאחר חלוף 7 שנים נעשה שימוש בשירותי ארכיב חיצוני הנותן שירותים לכלל המועצה.

עוד נמסר, כי קיימת הקפדה בנושא הנחיות משרד החינוך ותיקי המטופלים שמורים בארונות בחדרי הפסיכולוגים ובהעדרם החדרים נעולים. בביקורי הביקורת במשרדים התרשמה בקיום הנדרש והסדר בנושא. צוין מקרה, בו נעשתה פנייה לשפ"ח ממטופל אשר בהגיעו לגיל 30 ביקש מסמכים מתיקו האישי. התיק אותר בארכיב ונמסר בהתאם.

הביקורת סבורה, כי קיימים תנאי סביבת עבודה סבירים וברמה הולמת בעבודת הפסיכולוגים ולא עלו טענות המצריכות התייחסות.

הכשרת הפסיכולוגים החינוכיים – כשירות מקצועית

העיסוק בפסיכולוגיה חינוכית הוא עיסוק מקצועי מוכר מתוקף חוק הפסיכולוגים. השירות הפסיכולוגי חינוכי ברשות המקומית, משמש גם כגוף מקצועי ציבורי ואחראי להכשרת המקצועית של הפסיכולוגים החינוכיים ולפיקוח על עבודתם. כפי שצוין, שפ"ח בנימינה גבעת עדה הוכר בשנת 1999 על ידי משרד הבריאות כמוסד מוכר לצורך התמחות בפסיכולוגיה חינוכית בתנאים הקבועים בחוק הפסיכולוגים, תשל"ז - 1977 ובתקנות על פיו.

בחוזר מנכ"ל נקבע, כי הפעלת השירות תכלול שני פרמטרים עיקריים:

1. הענקת שירות פסיכולוגי למסגרות החינוך בתחום הרשות המקומית.
2. ניהול השפ"ח ואחריות על קיומם של מנגנוני הכשרה, השתלמויות והדרכות מקצועיות. תכניות ההכשרה וההדרכה של מערך הפסיכולוגים החינוכיים מתוכננות, מתוקצבות ומפוקחות מקצועית על ידי שפ"י.

3. פסיכולוג בשלב ההתמחות מחויב בביצוע השתלמויות, קורסי חובה ונתון לפיקוח פסיכולוגי מדריך המלווה אותו במהלך עבודתו ומקבל הדרכתו בסוגיות העולות בעבודתו.

תנאים להכשרת פסיכולוגי חינוכי :

✓ לימודי תואר ראשון – 3 שנים

✓ לימודי תואר שני – שנתיים

✓ הכשרת סגל הפסיכולוגים :

מתמחה זמני : בעת כתיבת התזה לתואר שני – מוגבל לשנתיים.

מתמחה קבוע : בתקופה הנעה בין 4 – 6 שנים.

4. לכל מתמחה אמור להתנהל תיק על ידי הפסיכולוג המדריך בו ריכוז העבודות שבוצעו על ידי המתמחה. עם סיום ההתמחות מוגשת בקשה לוועדה המקצועית לפסיכולוגיה חינוכית במשרד הבריאות, לבדיקה ובחינה ומתן אישור ו/או זכאות לקבלת תואר "פסיכולוג מומחה".

יצוין, במועד עריכת הביקורת, תמהיל מעמד הפסיכולוגים בשירות הפסיכולוגי חינוכי בשפ"ח בנימינה גבעת עדה, הצביע על שיעור גבוה של מתמחים - 66% (4 מתוך 6 פסיכולוגים במצבת כוח האדם הינם מתמחים).

הוועדה המקצועית לפסיכולוגיה חינוכית שבמשרד הבריאות (להלן : "הוועדה המקצועית") שפועלת תחת מועצת הפסיכולוגים, הוציאה הנחיות/תכנית לתהליך התמחות בפסיכולוגיה חינוכית. בהנחיות הוועדה ומטרת התכנית נקבע :

"תכנית ההתמחות במוסד להתמחות בפסיכולוגיה חינוכית תספק למתמחה מסגרת התמחות מלאה באבחון טיפול והתערבות פסיכולוגית במערכות חינוכיות, שעם סיומה יוכל המתמחה לעמוד בבחינת סיום ההתמחות ולהיות פסיכולוג חינוכי עצמאי. התכנית חייבת לעמוד בכל דרישות חוק הפסיכולוגים, תקנות ההתמחות ונוהלי הוועדה המקצועית".

בהתאם להנחיות, תכנית ההתמחות קובעת אבני דרך בתהליך ההתמחות, כדלקמן :

1. כישורים – תואר מוסמך.
2. מציאת מקום התמחות, רישום בפנקס הפסיכולוגים ורישום להתמחות ברישומי הוועדה המקצועית.
3. קביעת מסלולי ההתמחות - בית ספר יסודי, חינוך מיוחד וחטיבת ביניים או תיכון או מוסד לגיל הרך. לעניין זה נקבע, כי יש לעבוד בכל אחד מסוגי מערכות חינוך אלה.
4. צבירת שעות הדרכה ובכלל זה הדרכה פרטנית בביצוע אבחונים, הערכות והתערבויות למיניהם, טיפול בילדים בני נוער ומשפחותיהם.

5. חובת השתתפות בהשתלמויות וסמינרים בנושאי הליכה.

לצורך יישום אבני הדרך, נקבע כי מחובת ואחריות המוסד בו מתקיימת ההתמחות להבטיח קיומו של תהליך התמחות-

כך, על המתמחה ובאחריות המוסד והמדריך לקיים שיחת הערכה ומשוב על תפקודו לפחות פעם בשנה ואף רצוי פעמיים, ולכתוב חוות דעת מילולית על המודרך באמצעות טופס מובנה. המשוב וחוות הדעת יישלחו לוועדה המקצועית שבמשרד הבריאות. במידה ובתהליך ההתמחות תהא למתמחה הערכה שלילית המעמידה בספק את התאמתו למקצוע, או יכולתו המקצועית לסיים את תהליך ההתמחות במשך הזמן שהוקצב לכך, יידון מעמדו על ידי הוועדה המקצועית.

ביצוע הליך רישום פסיכולוג להתמחות ברישומי הוועדה המקצועית במשרד הבריאות, הינו אקט חובה, וזאת בין השאר לשם הבטחת קיום ועמידה בהוראות ביטוח האחריות המקצועית לעובדי השירות הפסיכולוגי חינוכי ולהנחיות משרד הבריאות, שכן מתמחה הינו פסיכולוג מהשורה המעניק שירותי פסיכולוגיה.

בנוסף, ביצוע הליך הערכה תקופתית למתמחה לבחינת אופן תפקודו והתאמתו על ידי מדריך בשפ"ח, הינו סמן דרך קריטי להמשך מתן שירותי פסיכולוגיה על ידו.

יצוין, כי מנהלת השפ"ח בהסמכתה הינה מדריכה בכירה ומתוקף כך, ניתן גם בידה לאשר דיווח לוועדה המקצועית אחר עבודת הפסיכולוגים המתמחים, לצורך עמידתם בהליך ההתמחות הדרוש, כאמור.

בשיחה שנערכה בנושא, התרשמה הביקורת כי מנהלת השפ"ח מפקחת באופן שוטף אחר עבודת הפסיכולוגים, מנהלת בקורות אחר עמידה במשימות, מנחה ופועלת בשילובם במטלות לשם עמידה באבני דרך הקבועים בהליך ההתמחות.

בנוסף, נמצא כי מלבד מנהלת השפ"ח, גם מדריכים שהועסקו בשפ"ח, בדקו ואישרו למתמחים משובי התמחות לצרכי עמידה בתנאי ההתמחות.

הביקורת בדקה מול מנהלת שפ"ח קיומם של אישורי רישום התמחות אצל הוועדה המקצועית לפסיכולוגים המתמחים בשפ"ח. בנוסף, הביקורת בדקה ביצוע הליך משוב ושיחת הערכה למתמחים על ידי מדריך בשפ"ח.

לביקורת הוצג אישור ביצוע רישום בהתמחות כמתחייב, והוצגו דוגמאות לטופסי הערכה/משוב בדבר הערכת מתמחה ואשר נשלח לוועדה המקצועית. בהקשר זה, הביקורת התרשמה כי דיווחי ביצוע ההתמחות נעשים בהתאם גם כפי שעלה משיחה שערכה הביקורת עם שלוש מתמחות המועסקות בשפ"ח.

קיום וביצוע הדרכה לצוות הפסיכולוגים בשפ"ח

פונקציית ההדרכה בשירות הפסיכולוגי חינוכי הינה קריטית בעבודת השפ"ח וכפי שצוין המדריך, בין השאר, הוא הגורם אשר מלווה את עבודת הפסיכולוג המתמחה, מחווה את דעתו ומעריך את עבודתו. בנוסף, תכנית ההדרכה לפסיכולוגים כוללת מגוון פסיכולוגים מדריכים בעלי התמחויות שונות לצורך הרחבה והעשרה של היכולות המקצועיות של צוות השפ"ח. השירות מחויב לספק לכל פסיכולוג מתמחה שעות הדרכה, על מנת לעמוד בביצוע שעות ההדרכה הדרושות לכל המתמחים המועסקים בשירות.

ביצוע תקציב ובחירת מדריכים

שעות ההדרכה החיצוניות מוקצות לשפ"ח על ידי הפסיכולוג המחוזי ממאגר השעות של שפ"י לצורך הפיתוח וההכשרה המקצועית של הפסיכולוגים. שעות אלה, מתוקצבות באופן מלא על ידי משרד החינוך-שפ"י וללא צורך במימון כלשהו מטעם הרשות המקומית.

נמסר, כי מדי שנה השפ"ח מקבל משפ"י עדכון בסך השעות המוקצות לו להדרכה. העסקת המדריכים ותשלום בגין עבודתם נעשית על ידי הרשות המקומית. מנהלת השפ"ח מעבירה דיווח פרטני לשפ"י בגין ביצוע שעות ההדרכה, ובכלל זה שמות המדריכים, מועדי ביצוע ההדרכה, סך שעות ההדרכה באופן קבוצתי ופרטני. בהתאם, משרד החינוך מעביר את תקצוב הביצוע לקופת הרשות בגין התשלומים ששולמו על ידה למדריכים.

הביקורת עמדה על אופן בחירת המדריכים החיצוניים המועסקים על ידי שפ"ח. עלה, כי בשנים עברו נהגו, לכאורה, להעסיק מדריכה אחת חיצונית שנתנה שירותי הדרכה לצוות השפ"ח. במרוצת השנים ונכון לעת הזו, הועסקו מספר מדריכים נוספים והדבר נעשה במסגרת ועדת יועצים שבמועצה וזאת בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים, שהתווה את דרך העסקת מומחים בפטור ממכרז, מטעמים של ידע, מקצועיות ונוכח כך שיחסי האמון והמומחיות הנדרשים הם דומיננטיים במסגרת ההתקשרות.

יצוין, כי כללי מנהל תקין מחייבים היכן שקיים פטור מעריכת מכרז, קיום הליך תחרותי לבחירת אנשי מקצוע גם אם עסקינן בהעסקת אנשי מקצוע שיחסי האמון והמומחיות נדרשים.

אגף חינוך במועצה נוהג להעביר לדיון בוועדת יועצים של המועצה, שמות של מדריכים אליהם פנתה מנהלת שפ"ח לצורך התקשרות- עם תעריף שעת קבוע (נקבע על ידי משרד החינוך), לאישור העסקתם בשפ"ח.

בדיקת הביקורת העלתה, כי בשנים 2020-2024 נדון ואושר העסקת מדריכים על ידי ועדת היועצים כנדרש, מלבד בשנת 2022 העסקת המדריכים בהיקף התקשרות של כ-50,000 ₪ לא הונחה על שולחן הוועדה על ידי אגף החינוך לדיון ואישור, טרם העסקה.

המלצת הביקורת

יש להקפיד על העסקת מדריכים חיצוניים בכפוף לקיום ההנחיות וכללי מנהל תקין, וכן לשאוף להעסקה ושילוב מדריכים חדשים בשים לב לצרכי שפ"ח בתחום ההדרכה.

התייחסות מנהלת שפ"ח

"בחירת המדריכים היא בהתאם לצרכים של הפסיכולוגים וכך נבנית תכנית ההדרכה על ידי מנהלת השפ"ח".

שימוש במערכת ייעודית לניהול רשומות

בכללי האתיקה של העבודה הפסיכולוגית נקבע, כי על הפסיכולוגים חלה חובה לתעד את העבודה הפסיכולוגית ברשומה פסיכולוגית. חובה זו חלה, בין השאר, ביחס לכל התערבות הנעשית על ידי הפסיכולוג קרי פרטנית, קבוצתית, ייעוץ וכדומה. ידוע, כי קיימים שני מצבים בהם קיימת חובה לפתוח תיק למטופל:

- א. תלמיד העובר אבחון פסיכולוגי.
- ב. תלמיד הזקוק לטיפול פסיכולוגי ארוך טווח.

בשיחה עם מנהלת השירות עלה, כי תיקי המטופלים והרשומות הפסיכולוגיות, נערכים באופן ידני באמצעות טופס ייעודי לכך, ולא באופן ממוחשב. בנוסף, נמסר כי לא לכל פעולה שנעשית על ידי הפסיכולוג נפתח תיק והיכן שחלה חובה, זה נעשה בהתאם.

לעבודת השירות הפסיכולוגי חינוכי פותחה תוכנה ייעודית לניהול רשומות ותיעודם – **"תוכנת משפח"ה"**.

תוכנה זו, הינה תכנה שנועדה לניהול שירותים פסיכולוגים ומטרתה ניהול תיקים באופן ממוחשב. למותר לציין את יתרונות ניהול רשומות ותיעודם באופן ממוחשב דבר המאפשר, בין השאר, קיום הליכי פיקוח ובקרה באמצעות הפקת דוחות ממוחשבים ונתונים כמותיים אודות עבודת צוות הפסיכולוגים: תיעוד ועדות בהם משתתפים, עבודתם השוטפת, תיעוד פגישות, סריקת מסמכים, סיכומי תחילת שנה וסוף שנה וכדומה.

לביקורת נמסר, כי תוכנה ייעודית זו מוכרת למנהלת השירות אך אינה נמצאת בשימוש השפ"ח. עוד נמסר, כי עלותה של תוכנה זו גבוהה מאוד ולכן לא נדרשה.

כפי שכבר ציינו, עבודת הפסיכולוג החינוכי כוללת פעילויות רבות הנגזרות גם מעבודתם השוטפת, החשובה והרגישה. כך, עבודתם השנתית כוללת את הפעולות הרבות הבאות:

פגישות עם גורמים במסגרות החינוכיות,

פגישות עם מטופלים והורים,
התערבויות מערכתיות,
פגישות עם מנהל/ת שפ"ח והשתתפות בישיבות צוות
תצפיות,
אבחונים,
הערכות פסיכולוגיות,
הדרכות,
ייעוץ,
טיפול בפניות,
השתתפות חובה בוועדות למיניהם,
טיפול פרטני וטיפול קבוצתי,
מצבי חירום,
מתן מענה וייעוץ בשיחות טלפוניות וכדומה.

לשאלת הביקורת נמסר, כי לא קיים ריכוז כמותי לנתוני הפעולות והמשימות שננקטו ובוצעו על ידי צוות הפסיכולוגים, כמפורט לעיל. נמסר, כי כל פסיכולוג מגיש למנהלת השירות לאחר סיום שנת הלימודים, סיכום שנתי שבו הפסיכולוג מתעד ומסכם את כלל הפעולות שביצע בשנת הלימודים ובכלל זה נתונים כמותיים.

הביקורת עיינה בסיכומים השנתיים הנערכים על ידי כל אחד מהפסיכולוגים, והמוגשים לעיון ובחינת מנהלת השירות.

הביקורת התרשמה מהדיווח המעמיק, ברמה פרטנית וכמותית שמכין כל פסיכולוג ואשר מסכם את עבודתו השנתית ואשר חלק ניכר מעבודתם מבוצעת בין כותלי מסגרות החינוך.

בנוסף עלה, כי קיימים קלסרים בהם תיעוד כללי ונקרא "קלסר ילדים בלי תיק". קלסר זה, מכיל תיעוד פרטני אודות מקרים שטופלו על ידי השפ"ח אך וכפי שנמסר, לא הצריכו ו/או הבשילו לכדי הצורך בפתיחת תיק נפרד למקרה.

על בסיס כלל האמור, הביקורת בדעה, כי ראוי שעבודה כה חשובה ורגישה תבוא לידי ביטוי בתיעוד ממוחשב בתוכנה ייעודית לכך, דבר שיאפשר בנקל הצגה כוללת לנתוני פעילותם המשותפת של צוות השפ"ח.

המלצת הביקורת

הביקורת ממליצה לאגף החינוך במועצה ולמנהלת השפ"ח, לבחון הצורך בקיומה של תוכנה ייעודית זו ברשות השפ"ח, לשם תיעוד עבודת כלל צוות הפסיכולוגים ורשומות פסיכולוגיות.

משוב על עבודת השפ"ח

כאמור, השפ"ח מעניק שירותים למעל 4,000 תלמידים והוריהם, לצוותי מסגרות החינוך למיניהם. השירות ניתן בכל ימות השנה וגם בעתות משבר וחירום לכלל תושבי המושבות. דרך ידועה על מנת לעמוד על איכות השירותים הניתנים על ידי מוסד המעניק שירותים ועמידה על הצרכים העולים והליקויים, הינה עריכת משוב והערכה. עבודת הפסיכולוגים החינוכיים מתאפיינת בקיומו של קשר עם מגוון אוכלוסיות ועל מנת להכיר ולהציף מידע על מידת שביעות הרצון מהשירות, איכות השירות, הצרכים העולים מהשטח וכדומה, ראוי כי מדי תקופה ייערך שאלון אשר יופץ בקרב צרכני השירות. הביקורת ביררה דבר עריכת משובים על השירות שניתן בקרב הצרכנים למיניהם ועלה, כי משובים אלה לא נערכים ובכך לא נשמעה, לכאורה, חוות דעת בגין השירות, בין היתר, של מנהלי המסגרות החינוכיות.

המלצת הביקורת

הביקורת בדעה, כי על מנת לעמוד על איכות השירות ושביעות הרצון, ראוי כי יישקל עריכת סקר ומשוב בקרב מקבלי השירות.

פרסום פעילות השפ"ח לאוכלוסייה

ככלל, הגישה לשירות הפסיכולוגי חינוכי שעיקרה נעשה במסגרות החינוך, נעשה באמצעות פנייה לפסיכולוג חינוכי הנותן שירותים לאותה מסגרת חינוך. הביקורת בדקה באתר האינטרנט של המועצה קיומו של מידע אודות צוות הפסיכולוגים החינוכיים, פעילותו והיקף השירותים שמעניק לתושבי המושבות. נמצא, כי מלבד אזכור שם מנהלת השירות הפסיכולוגי ומספר הטלפון של משרדי השירות תחת אגף החינוך במועצה, לא נמצא כי פעילות ותחומי השירות שמיועד להעניק השירות הפסיכולוגי החינוכי מפורסם ובא לידי ביטוי באתר האינטרנט של המועצה. הביקורת בדעה, כי שימוש באתר אינטרנט מאפשר פרסום מידע לציבור בדבר השירותים שמעניק השפ"ח ונותן גישה וחושף את הכלים העומדים ברשות השירות, במתן מענה למי שפונה והמבקש להסתייע בשרותי הפסיכולוגיה החינוכית.

המלצת הביקורת

לאור חשיבות השירותים שמעניק השירות הפסיכולוגי חינוכי ואשר ייעודו לתת שירות לא רק במסגרת מסגרות החינוך, אלא גם לתושבים ולציבור ההורים הזקוקים לו, נודעת חשיבות רבה

בהצגת המידע באתר האינטרנט של המועצה ובכלל זה הצגת פעילות השירות והתוכניות המופעלות על ידו והדרכים שניתן לפנות אליו.

התייחסות מנהלת שפ"ח

"בעבר העברתי תיאור של עבודת השפ"ח ודרכי הפנייה אלינו לצורך הפצה, כולל התוכניות המשלימות. יש לדאוג להפצה ברשות המקומית".

התייחסות הביקורת

ביצוע אקט הפרסום על ידי גורמי המועצה האמונים על כך, אינו מאיין את אחריות מבקש הפרסום בקיום מעקב לביצוע הפרסום.

הרחבת שירותי פסיכולוגיה במימון נוסף – שפ"מ

הנחיות משרד החינוך באמצעות חוזר מנכ"ל, מאפשרות לשירות הפסיכולוגי חינוכי הרחבה והעמקת השירותים הניתנים על ידו (להלן: "שפ"מ"), במסגרת מימון ייעודי לכך וזאת מעבר לעבודת השפ"ח הסטנדרטית או לאור צרכים נוספים. שירות זה, יכול להיות ממומן בשני אופנים: שירות במימון ציבורי ושירות במימון הורים.

בחוזר נקבע, כי סל שירותים זה אינו חובה ונתון לשיקול דעת מנהלת השירות בשיתוף הרשות המקומית, וככל ויוחלט על הפעלתו, מתווה הסל יתואם בכל שנה מחדש טרם הפעלתו. עוד נקבע, כי שירות מורחב זה ייכלל בתכנית העבודה השנתית של השפ"ח.

בעיון בתוכניות העבודה של השפ"ח, עלה כי בשנת הלימודים תשפ"ג (2022-2023), נקבע בתוכנית כי החל משנה זו השפ"ח יפעיל תוכניות טיפוליות באמצעות מקורות תקצוב שימומנו על ידי ההורים ועל ידי מקורות תקציביים ציבוריים: "מרכז למתבגר" שנועד לתת טיפול פסיכולוגי לנערה ומפגש ייעוץ להורים, ושירות טיפול רגשי בבני נוער באמצעות מימון מערכת גפ"ן.

לביקורת נמסר כי הפעילות האמורה פורסמה בקול קורא, וכי המענה ככל ונדרש ניתן במסגרת תקני השפ"ח. לשאלת הביקורת בדבר דרכי פרסום שננקטים בכדי להביא לידיעת האוכלוסייה, נמסר כי לא פורסם באתר המועצה וכי הנושא מוכר במסגרות החינוכיות.

הביקורת התרשמה מהמשיחות שערכה, כי הפניות לשימוש בתוכניות השפ"מ הינה דלילה.

המלצת הביקורת

הביקורת בדעה, כי ככל והוחלט במסגרת העבודה השנתית להוציא לפועל תוכניות משלימות מעין אלה, יש מקום לשקילת דרכי הבאה לידיעת קהל יעד בדרכים נוספות, לאור החשיבות הנודעת בהפעלתן.

תכנית העבודה השנתית היישובית – תכנון והסדרה

המדיניות של הפעלת השירות הפסיכולוגי חינוכי- שפ"ח ברשויות המקומיות נקבעת על ידי השירות הפסיכולוגי ייעוצי במשרד החינוך בשיתוף ותיאום עם המרכז לשלטון מקומי.

הפעלת מודל זה של נוכחות שפ"ח בכל רשות מקומית, מאפשר מתן שירות פסיכולוגי חינוכי ברמת הישוב והקהילה, קיום קשר ישיר והדוק למערכת החינוך המקומית ולמסגרות החינוך בה והיכרות מעמיקה עם הצרכים ההתפתחותיים (הקוגניטיביים, הרגשיים והחברתיים) והחינוכיים של הילדים.

תפיסת העבודה של משרד החינוך מבוססת על שותפויות עם כל הגורמים במסגרות החינוך והקהילה: יועצים חינוכיים ועובדי חינוך, בריאות, רווחה וקהילה, זאת בכדי לקדם מערכים רב מקצועיים הפועלים בצוותא ואיגום משאבים.

בכללים ובמתווה שנקבעו להפעלת השירות הפסיכולוגי חינוכי, על ידי משרד החינוך באמצעות חוזר מנכ"ל, נאמר מפורשות כי במציאות הרווחת בעבודת השפח"ים ברשויות המקומיות, קיים פער בין התקן הרצוי המוגדר במפתח התקינה, לבין התקן המוקצה על ידי משרד החינוך – שפ"ח. נקבע, כי במצבים שבהם אין הקצאת תקנים מלאה ישקלו מנהל השפ"ח ומנהל אגף החינוך ברשות מקומית, את אופן הקצאת המשאבים למסגרות החינוך.

בהנחיות חוזר מנכ"ל נקבע, כי לקראת פתיחת שנת לימודים יערוך מנהל השפ"ח מיפוי צרכים ברמת הרשות המקומית, זאת מתוך ראיית צורכי הרשות וצורכי המסגרות החינוכיות ולאור התקציב העומד לרשותו.

בנוסף, **על מנהל השפ"ח לערוך ולגבש תכנית עבודה יישובית**, הכוללת הקצאת שירותים לרשות קרי, השתתפות בוועדות היגוי ובדיוני מדיניות והתערבויות ברמת הקהילה וכן יפעל להקצאת שירותי פסיכולוגיה חינוכית למסגרות החינוך, על פי רמות השירות. כאמור קביעות אלה, ייעשו בתיאום עם מנהל אגף החינוך ברשות המקומית ובשיתופו.

במיפוי הצרכים יש לקחת בחשבון מספר מאפיינים: מאפייני הרשות, מאפייני האוכלוסייה בה, מאפייני המערך חינוכי ולבסוף מאפייני השפ"ח, קרי מצב התקינה בשירות (אחוז כיסוי), תקציבים נוספים, אפיוני אוכלוסיית הפסיכולוגים (מעמד מקצועי, ותק עוד), הכרה בשפ"ח כמוסד מוכר להתמחות בפסיכולוגיה חינוכית. כך ובהתאמה, לקראת תחילת שנת הלימודים יערוך כל **פסיכולוג בשפ"ח** מיפוי צרכים בכל מסגרת חינוכית- גן ובית ספר- שהוא מעניק לה שירות בשיתוף עם מנהל המסגרת החינוכית, ותגובש תכנית עבודה לפי רמת השירות והקצאת השעות למסגרת החינוכית. תכנית פרטנית זו לאותה מסגרת חינוכית תוגש למנהל השפ"ח.

בחוזר מנכ"ל נקבע, כי הפעלת השפ"ח תתמקד ותכלול שני מרכיבים:

האחד – ניהול השירות, השתתפות בישיבות צוות, הדרכה והתמקצעות, פעולות ייחודיות ברמה יישובית ופעולות אדמיניסטרטיביות.

הרכיב השני, מתייחס לשירות הפסיכולוגי שמוקצה למסגרות החינוך (בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד) ואשר מתבסס על שלוש רמות של השירות, הנבדלות זו מזו בהיקף ההקצאה של פסיכולוג למסגרות החינוכיות ובשל כך גם בסוג הפעולות והיקפן, כמפורט להלן:

רמת שירות א':

- ✓ נוכחות סדירה של פסיכולוג במסגרת החינוכית;
 - ✓ קיומו של רצף המחייב שילוב של המישור המערכתי והמישור הפרטני;
 - ✓ ייעוד השירות למערכת החינוכית כולה: לצוותים, לתלמידים ולהורים.
- פעילות ברמת שירות זו, באה לידי ביטוי בעבודה רצופה של הדרכה וליווי למסגרת החינוך ולצוות החינוכי, בהשתתפות בוועדות על פי חוק, במתן הערכות פסיכולוגיות, בהתערבות פסיכולוגית טיפולית, במתן ייעוץ וטיפול להורים ובהתערבות במצבי משבר וחירום.

רמת שירות ב':

- ✓ נוכחות חלקית וייעודית במסגרת החינוכית;
- ✓ קיומו של רצף המחייב שילוב של הרובד המערכתי והפרטני, תוך מתן קדימות למישור המערכתי.
- ✓ פעילות ברמת שירות זו, באה לידי ביטוי במתן ייעוץ למנהל המסגרת החינוכית ובמידת הצורך לצוות החינוכי וזאת על בסיס פנייה, ולכל הפחות שיכלול שלושה מפגשי עבודה בשנה בין מנהל המסגרת החינוכית לבין הפסיכולוג לצורך רציפות העבודה מול השפ"ח, בהשתתפות בוועדות ובהתערבות פסיכולוגית לנוכח אירועי סיכון ובמצבי משבר וחירום.

רמת שירות ג':

מתן שירותי פסיכולוגיה והתערבות במצבי משבר וחירום והשתתפות בוועדות.

הביקורת עמדה על תוכניות העבודה היישוביות השנתיות שהוכנו על ידי מנהלת השפ"ח לשנים תשפ"ב, תשפ"ג ותשפ"ד ולהלן הממצאים והתייחסות הביקורת:

- בשנת הלימודים **תשפ"ב** הוכנה תכנית עבודה. בתוכנית פורטו היעדים של השירות לשנת הלימודים. בהקצאת השירותים למסגרות החינוכיות נקבע לכל פסיכולוג זהות מסגרות החינוך שיעניק להם שירות, מלבד בנוגע לגנים וטרום חובה – לא צוינו שמות הגנים והטרום חובה אלא צוין מספרם הכולל שבטיפול הפסיכולוג.

בנוסף, בתוכנית לא נקבעה מהי רמת השירות שתינתן למסגרת החינוכית. כך, לא ברור לביקורת מה הוא מתווה העבודה לו זכו המסגרות החינוכיות ושעל בסיסו פעלו הפסיכולוגים.

- בשנת הלימודים **תשפ"ג** הוכנה תכנית עבודה. בתכנית פורטו היעדים המרכזיים של השירות לשנת הלימודים. בהקצאת השירותים למסגרות החינוכיות נקבע לכל פסיכולוג שמות כלל מסגרות החינוך שיעניק להם שירות. בתכנית נקבעה רמת השירות שתינתן למסגרת החינוכית.

נקבע שיינתן שירות ברמה א' לכל המסגרות החינוכיות, מלבד לתיכון "כרמים" נקבע שירות ברמה ג', קרי הענקת שירות בחירום ובהשתתפות בוועדות אפיון וזכאות בלבד.

בנוסף, בשנה זו נקבע כי השפ"ח יעניק שירותים וייתן מענה באמצעות מקורות תקצוב נוספים (סבסוד), שפ"מ - **כך לדוגמה**: השפ"ח פרסם דבר פתיחת "מרכז למתבגר" שייתן מענה להורים ולבני נוער בהתמודדות עם סוגיות ואתגרים בתחומים שונים: זהות אישית ומגדרית, יחסים עם הוריהם, חרדות, קבוצת השווים ואתגרים חברתיים.

- לשנת **התשפ"ד** לא הוכנה וגובשה תכנית עבודה שנתית יישובית, כנדרש בהנחיות משרד החינוך.

לביקורת לא ניתן הסבר ולא ברורה הסיבה לאי עריכת תכנית עבודה שנתית יישובית לשנת תשפ"ד.

הביקורת בדעה, כי קיומה של תכנית עבודה ובה קביעת יעדים, תכנית ורמת השירות שתינתן לכל מסגרת חינוכית, מהווה אבן יסוד בעבודת הפסיכולוגים החינוכיים וכלי מעקב ובקרה לבחינת עמידה ביעדים וברמות השירות שנקבעו.

- נוכחות במסגרת החינוכית - בדרך כלל פסיכולוג נוכח יום בשבוע במסגרת החינוכית אליה משויך על בסיס תכנית העבודה השנתית. עוד נמסר, כי ניתן לעבוד בשני אופנים: האחד, לקבוע ולתאם מול מנהל המסגרת החינוכית יום בשבוע והשני לפי צורך המסגרת החינוכית קרי על בסיס שעה ותיאום הגעה. צוין, כי בדרך כלל ניתן חופש בחירה לפסיכולוג לקבוע שיטת העבודה וכי ההמלצה שניתנת להם היא קביעת יום הגעה בשבוע.

הביקורת ביררה מול מנהלת השפ"ח בדבר דרישות שעלו מצד המסגרות החינוכיות לצורך במתן הקצאה רחבה יותר של נוכחות ממה שמוענק ומוקצה.

נמסר, כי מעטים המקרים שנעשו פניות מעין אלה וככל ועלתה דרישה, תמיד ניתן מענה על ידי השפ"ח.

• שירות פסיכולוגי חינוכי לבית ספר תיכון "כרמים" וגני טרום חובה

עלה, כי במשך מספר שנות לימודים בית ספר תיכון "כרמים", זוכה לרמת שירות ג' על ידי השירות הפסיכולוגי חינוכי. רמת שירות ג' אינה מורה על נוכחות סדירה של פסיכולוג בבית הספר. כל שניתן במסגרת רמה זו, הינה השתתפות בוועדות והתערבות בעת משבר וחירום.

עוד עלה, כי בשנת הלימודים תשפ"ד (2023-2024) לא ניתן שירות פסיכולוגי לעשרה גני טרום חובה.

מנהלת שפ"ח מסרה, כי הסיבה לאי מתן שירות לגני טרום חובה בשנת לימודים, והענקת רמת שירות ג' לתיכון "כרמים" כאמור, **נובעת מחוסר בכוח אדם**. עוד נמסר, כי לאור מקרה מצער שארע בעבר בתיכון, נעשתה פנייה לגורמי משרד החינוך לצורך תוספת כוח אדם לשפ"ח, אך המענה שניתן זה שיש לפעול בהקצאה בנושא דרך מערכת גפ"ן.

בנוסף, הביקורת ערכה שיחה עם גורמי המועצה הרלוונטיים – מנהל אגף חינוך במועצה ומנהלת הגיל הרך באגף החינוך.

עלה, כי העדר מתן שירות פסיכולוגי חינוכי לגני טרום חובה היה ידוע לאגף החינוך שהגיעו אליו באותה עת פניות מצד הגננות, הורים ואף ממפקחת גנים ממלכתי במשרד החינוך. לביקורת לא נמסר לגבי הצעדים שננקטו, ככל וננקטו בנושא. בנוסף, הביקורת ביררה בדבר קיומן של פניות שהונחו על שולחן אגף החינוך שעניינן חוסרים במתן מענה מצד השפ"ח למסגרות חינוכיות. לביקורת נמסר, כי פניות מעין אלו לא נטענו.

המלצות הביקורת

יש להקפיד על מילוי אחר הנחיות משרד החינוך בקביעת תכנית עבודה שנתית יישובית לכל שנת לימודים.

על אגף החינוך במועצה לוודא קיומה של תכנית עבודה לכל שנת לימודים, שאמורה להיעשות בתיאום עם מנהל אגף החינוך במועצה ובשיתופו, כקבוע בחוזר מנכ"ל.

הביקורת בדעה, כי במלאכת הגיבוש המתואמת לתוכנית העבודה השנתית, על השפ"ח ואגף החינוך לבחון מעת לעת את צרכי מקבלי זכאי שירותי הפסיכולוגיה החינוכית.

התייחסות מנהלת שפ"ח

"חשוב לציין שהשפ"ח מכין תוכנית עבודה שנתית מידי שנה. בשנה שעברה, שנת תשפ"ד, לא הושלמה הכנת תוכנית עבודה בחודש אוגוסט -ספטמבר בשל "המתנה" לקליטת פסיכולוגים

נוספים ואח"כ בחודש אוקטובר פרצה המלחמה ומיקוד העבודה היה בחירום. תוכנית העבודה הוקפאה בשל שינוי היעדים עקב המלחמה. הסבר לכך ניתן בע"פ. בשנת תשפ"ד- ניתן שירות לגני טרום חובה ברמה ב', ולא כפי שנכתב, למשך כחצי שנה, עד קליטת פסיכולוגית נוספת, ובעקבות קליטתה השירות חזר לרמה א".

גיבוש תכנית עבודה ע"י הפסיכולוג למסגרת החינוכית הספציפית

כאמור, לקראת תחילת שנת הלימודים יערוך כל פסיכולוג בשפ"ח מיפוי צרכים בכל מסגרת חינוכית, ותגובש תכנית עבודה לפי רמת השירות והקצאת השעות למסגרת החינוכית הספציפית.

הביקורת ביקשה לעיין בתוכניות עבודה של הפסיכולוגים. נמסר, כי לא מגובשת תכנית עבודה **בכתב** וכי שיטת העבודה הנהוגה הינה, כי בתחילת שנת הלימודים כל פסיכולוג נפגש עם מנהל המסגרת החינוכית ונערך מיפוי לצרכים ותיאום צפיות, קרי **עריכת חוזה בעל פה**.

לביקורת נמסר מסמך עקרונית¹ שכותרתו- "החוזה בעבודת הפסיכולוג החינוכי" (להלן: "**מסמך עקרונית**"). במסמך זה ניתנים בפרוטרוט אבני הדרך, מטרות והדגשים שעל פיהם על הפסיכולוג החינוכי לפעול מול מסגרת החינוך שהופקד מכוח תכנית העבודה השנתית להעניק לה שירותי פסיכולוגיה חינוכית.

המטרות העיקריות שנקבעו ושיש לפעול על פיהם בעת הגדרת החוזה מול המסגרת החינוכית:

- א. הגדרת עקרונות העבודה של הפסיכולוג בבית הספר.
- ב. הגדרת ייעוד, מטרות ונושאי עבודה.
- ג. הגדרת תחומי האחריות וגבולות האחריות של הפסיכולוג ושל בעלי תפקידים בבית הספר.
- ד. הגדרת דפוסי עבודה ונהלים.

בהמשך, צוין במסמך העקרונות כי, "שיחת החוזה הראשונית צריכה להיערך עם מנהל/ת בית ספר. מאחר שהוא בעל התפקיד המשפיע והמשמעותי. אופן ניהולו בהיבטי העבודה של הפסיכולוג משפיע על אפקטיביות הפסיכולוג".

בסופו של הליך עריכת החוזה הודגש במסך העקרונות כי:

"הגדרת אופן הקשר בין הפסיכולוג למנהל יוצרת מסגרת של ניהול העבודה ובקרה שוטפת. במסגרת קשר זה יש מקום לבנות תכנית עבודה שנתית עם מטרות ולוח זמנים. כמו כן יש להגדיר תהליכי משותפים בעבודת הפסיכולוג".

¹ מסמך זה נערך על ידי השפ"ח ו/או על ידי שפ"י

מחוזר מנכ"ל וממסד העקרונות, עולה בבירור הצורך בעריכת תכנית עבודה **כתובה** על ידי כל פסיכולוגי למסגרת החינוכית אשר הופקד להעניק לה שירותי פסיכולוגיה חינוכית, ויצירת תיאומי עבודה מול מנהל המסגרת בעל פה, אינה עונה על ההנחיות, כאמור.

זאת ועוד, העדר עריכת חוזה בכתב והסתפקות בקיום שיחה ותיאום צפיות בעל פה, אינה מאפשרת קיום תיעוד לעבודת הפסיכולוגי, בין היתר, לשם בחינה תקופתית וקיום בקרה על סדרי עבודת הפסיכולוג מול המסגרת החינוכית, כלי חשוב שניתן בידי מנהלת השפ"ח.

המלצת הביקורת

הביקורת בדעה, כי יש לפעול ולהנחות בעריכת מסמך כתוב המהווה תכנית עבודה שנתית של הפסיכולוג, והמגדיר את חוזה העבודה ותיאום הצפיות שנערך בין הפסיכולוג למסגרת החינוכית ובכך לקיים את הנחיות חוזר מנכ"ל וממסד העקרונות.

השפ"ח בעתות משבר וחירום

אחד מתפקידיו החיוניים של השירות הפסיכולוגי חינוכי הינו מתן מענה במצבי חירום. בחוזר מנכ"ל ניתנה התייחסות לתפקיד השפ"ח בעתות משבר וחירום. מצב חירום ניתן להגדירו כאירוע הגורם להפרת האיזון ופוגע בתפקוד השגרתי. השירות הפסיכולוגי חינוכי מסייע באירועי חירום על סוגיו השונים :

- אירוע ממוקד פרט (מות ילד, הורה, מורה)
- אירוע קהילתי (אסון טבע, תאונת רבת נפגעים, פיגוע, שריפה)
- אירוע ממוקד בית ספר (פציעה, מוות בטיול וכדומה)
- אירוע משפחתי (אסון במשפחה)
- אירוע לאומי (מלחמה כוללת)

על פי היקף מצבי החירום ומעגלי הפגיעות נקבעים מהות, משך וסוג ההתערבות מצד השירות הפסיכולוגי- חינוכי.

לשפ"ח תחומי אחריות ופעילות רבים בזמן החירום וניתן למנות, בין השאר :

- התערבות טיפולית, ייעוצית בנושא חרדות ודרכי התמודדות.
- קו פתוח לפניית הציבור בנושאי מצוקה רגשית.
- הנחיית צוותים חינוכיים העובדים עם ילדים.
- עזרה ראשונה נפשית והפנייה לגורמי רפואת נפש.

- מידע לציבור ושותפות בקביעת מדיניות הרשות המקומית בנושא התנהגות אוכלוסייה.

הביקורת בחנה תפקוד והתערבות השירות הפסיכולוגי בעת מצב חירום בכלל ובאירוע האסון הלאומי שפקד אותנו – **מלחמת "חרבות ברזל"**.

לביקורת הועבר, נוהל שעל פיו פועל השפ"ח בעת משבר וחירום – "נוהל פעולות במעבר משגרה לחירום בשרות פסיכולוגי חינוכי".

הנוהל מתווה, מפרט תפקידי ואחריות השפ"ח בשעת חירום ודרכי עבודה, ובשיחה על מנהלת השפ"ח עלה כדלקמן:

- ✓ השירות הפסיכולוגי- חינוכי נמנה עם צוות צל"ח (צוות לשעת חירום).
- ✓ ההכנות למצבי חירום נערכות במהלך כל השנה ללא קשר להתרחשות מצב חירום – מתקיימות הכנות לצוות שפ"ח למצבי חירום ולהתערבות מסוגים שונים כולל עת מלחמה.
- ✓ נערכות ישיבות צוות קבועות בנושא חירום בהן ניתנים הדגשים ומוצגים מודלים לעבודה במצבי חירום.
- ✓ עם פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" מדי בוקר נערכה ישיבת היערכות – הצוות מתכנס ניתנים הדגשים, מועברים תכנים מקצועיים כיצד לנהוג ולפעול במצבים ומודלים שונים. הושם דגש איך וכיצד לשוחח עם תלמידים, חידוד עקרונות התערבות במצבי חרדה.
- ✓ עם פרוץ המלחמה, הצוות עמד בקשר תמידי עם מנהלי מסגרות החינוך (גם בעת שלא פעלו). בנוסף, התקיימו מפגשים עם צוותים חינוכיים בכדי לתת להם כלים להתמודדות.
- ✓ השפ"ח נתן מענה גם למשפחות מפונות.
- ✓ בתקופה זו, הוצע וניתנה עזרה וליווי לכל מי שפנה לשפ"ח.
- ✓ בתקופה זו, היו פניות רבות של הורים בנושא חרדות וניתן מענה טלפוני לאלה שבחרו לא להגיע למשרדי השפ"ח.
- לעניין זה הביקורת ביקשה לדעת את מספר הפניות שהתקבלו בתקופה זו והאם קיים תיעוד. נמסר כי לא קיים תיעוד.
- ✓ הוזמנו לשפ"ח מדריכים חיצוניים מומחים לנושא ואשר נתנו הדגשים ושיטות עבודה. בנוסף, הצוות השתתף גם בהשתלמות בקורס בנושא חירום – "גשר מיוחד".
- ✓ עם פרוץ המלחמה פורסם ברשת החברתית "פייס בוק" בחשבון המועצה המקומית, סרטון בו מופיעה מנהלת השפ"ח לצדה צוות הפסיכולוגים, ובו פנייה להורים

ולתלמידים, לפנות לשירות לקבלת ייעוץ ועזרה ובנוסף ניתנו על ידם המלצות להתנהגות בעת הזו.

סל "חרבות ברזל"

ביום 22.1.24 התקבל בשירות הפסיכולוגי אישור מאת מאגף פסיכולוגיה ייעוצי (שפ"י) שבמשרד החינוך בו ניתנה הודעה על אישור הקצאת סלי תגבור "חרבות ברזל", לשפ"ח בנימינה גבעת עדה. הסל יועד לטיפול בתלמידים והורים לילדים וצוותי חינוך בכל רצף הגילאים באופן פרטני ומערכתי. סל התגבור כלל 46 שעות לפי חלוקה לשעות ריכוז ושעות הדרכה. הביקורת ביררה בדבר שימוש וניצול סל התגבור ועלה, כי מנהלת השפ"ח עשתה שימוש בסל התגבור וביום 20.5.24 הועבר למשרד החינוך דיווח פרטני על ניצול מלוא שעות התגבור כאמור ובהתאם לכללים.

דוח ביקורת מערך מצלמות מעקב

פתח דבר

שימוש רשויות מקומיות במצלמות מעקב במרחב הציבורי, הפך במרוצת השנים לכלי נפוץ לצרכי פיקוח ומעקב במרחבים ציבוריים. לשימוש במצלמות מעקב מספר מטרות ועילות ומבניהן: שמירה על הסדר הציבורי, מניעה או גילוי של עבירות והפרות סדר.

ישנם סוגים שונים של מצלמות המשמשות למגוון תחומים, בין השאר, לזיהוי פנים ולזיהוי רישוי כלי רכב (לוחיות רישוי), ניטור והכוונת כלי רכב, אכיפת עבירות (חניה ואיכות סביבה) וכדומה.

סמכותה של רשות מקומית להתקנה והצבה של מצלמות מעקב במרחבים הציבוריים בתחומה, נשאבת מכוח הוראות הדין. כך, **סעיף 146** לצו המועצות המקומיות, תשי"א-1950 קובע, סמכויות כלליות של המועצה ובין השאר קובע:

146. מועצה מוסמכת, בשים לב להוראות השר ובמידה שאין בכך משום סתירה לכל דין, לפעול בכל ענין הנוגע לציבור בתחום המועצה, ובכלל זה יהיו לה סמכויות אלה:

(8) לקבוע סדרים, להטיל איסורים והגבלות, לאחוז באמצעים ולחייב תושבים, בעלים ומחזיקים שהם יאחזו באמצעים - כדי להבטיח את בריאות הציבור, את הסדר ואת הביטחון, למנוע הופעתם והתפשטותם של מחלות ונגעים (ולרבות מחלות ונגעים של בעלי חיים וצמחים), ולבערם, להשמיד מזיקים או בעלי חיים שאין להם בעלים, למנוע דליקות ולכבותן, להורות בדבר שמירת המראה של חזיתות הבתים, לרבות סידון ושיפוצן, לסלק מפגעים ולמנוע תקלות, לרבות הריסת בנינים מסוכנים או מזיקים לבריאות.

מפרסומים ומחקרים שפורסמו בנושא, אחת המטרות העיקריות של הצבת מצלמות נועדה להעלאת תחושת הביטחון הקהילתית באזורים בהן מתוקנות. להוסיף על כך, עסקינן במצלמות וידאו ומכאן היכולת לשמור מידע לאורך זמן באמצעות המצלמות דבר המאפשר חקירה והתחקות אחר אירועים.

להצבת מצלמות מעקב יכולה השפעה הן חיובית והן שלילית. חיובית כמרכיב הרתעתי שיביא לצמצום תופעות עברייניות ומנגד שלילית, במובן שמייצרות אתגרים לפרטיות בכך שמצלמות אלה מתעדות פעילות שגרתית של תושבים.

בשנת 2006 הוקמה במשרד המשפטים בעקבות החלטת ממשלה, הרשות להגנת הפרטיות (לשעבר "רמו"ט – הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע"). הרשות אמונה על הסדרת, פיקוח ואכיפת החוק להגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 – המהווה חוק מרכזי המסדיר את סוגיית הזכות לפרטיות בישראל, (להלן: "הרשות" ו/או "הרשות להגנת הפרטיות").

בפרסומי הרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים, מתואר הצורך של רשות מקומית להתקין מצלמות מעקב במרחבים ציבוריים, כאמצעים טכנולוגיים לפיתוח המרחב העירוני, ביעול

התפעול והניהול של הרשות במתן שירותים לתושבים. מנגד צורך זה, ובכלל זה התאמת הרשות לעידן הדיגיטלי (**עיר חכמה**) עומד הצורך בשמירה ובהגנה על פרטיות התושבים לאור המידע שנאסף בתשתיות טכנולוגיות אלו.

השימוש במצלמות מעקב על ידי רשויות מקומיות ואשר צבר תאוצה בשני העשורים האחרונים, מתקיים בעקבות תכנית "עיר ללא אלימות" שהחלה לפעול בעיר אילת בשנת 2004, בעקבות יוזמה ממשלתית – במימון המשרד לביטחון לאומי (לביטחון פנים דאז) וזאת לצד יוזמות של הרשויות המקומיות.

עסקינן בתוכנית רב תחומית שנועדה למאבק באלימות ברשויות המקומיות ולאור הצלחתה בצמצום שיעור האלימות והפשעה בעיר אילת, הוחלט על ידי ממשלת ישראל והמשרד לביטחון לאומי לאמצה כמודל למאבק באלימות בתחומן של הרשויות המקומיות, ובהמשך הורחב יישומה בעוד רבות מהרשויות המקומיות. יצוין, כי תכנית זו עברה לאחריות המשרד הממשלתי לחיזוק וקידום קהילתי שהוקם במאי 2020, אולם נסגר רשמית בנובמבר 2023 והסמכויות בנושא שבו אל המשרד לביטחון לאומי.

הקמת מערך טכנולוגי מעין זה – מערך מצלמות מעקב עירוני, דורש משאבים כבירים לצורכי הקמת תשתיות טכנולוגיות ובכלל זה בחירת מקומי הצבת המצלמות, התקנתן בשטח, תחזוקתן השוטפת, טיפול בתקלות ולבסוף יצירת תשתית תקשורתית עם מוקד שיוקם לצרכי שליטה בהן. באמצעות מערך זה, נאסף מידע רב המהווה מאגר מידע וככזה ובהתאם להוראות הדין מחייב את הרשות המקומית ברישומו כדין.

איסוף מידע זה, יוצר חשש לפגיעה בזכויות פרטיות של תושבים, דבר המחייב קביעת קריטריונים מחמירים בדבר עצם הקמת המצלמות, מיקומן, משך שמירת התיעוד והצילומים, הגורמים ברשות המורשים לגשת למאגר המידע וכדומה.

הזכות לפרטיות היא זכות יסוד חוקתית אשר נקבעה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, התשנ"ו-1992 והקובע, בין השאר, כי "כל אדם זכאי לפרטיות ולצנעת חייו".

הרשות להגנת הפרטיות, הוציאה הנחיות מנהליות מחייבות בנושא מצלמות מעקב שעניינן הדין החל ואופן השימוש בהן. הרשות, משמשת כרגולטור של זכות היסוד לפרטיות ולהגנת מידע אישי, מופקדת על הגנת המידע האישי במאגרי המידע ולצורך כך, מפעילה **אכיפה מנהלית ופלילית** על כלל הגופים במדינה, פרטיים וציבוריים ובכלל זה רשויות מקומיות כמחזיקות ו/או מעבדות מידע אישי דיגיטלי.

בהינתן כלל האמור בהיבט יתרונו וסיכונים בשימוש במצלמות מעקב במרחבים ציבוריים, עולה השאלה:

כיצד יכולה רשות מקומית לאזן בין יתרונות העשרתה במידע שנאסף לבין צמצום האיומים על הזכות לפרטיות?

במועצה המקומית בנימינה גבעת עדה החלו ליישם הקמת מערך טכנולוגי של מצלמות מעקב במרחבים הציבוריים, החל משנת 2019.

נושא מערך מצלמות המעקב במועצה, נמצא תחת אחריות ובטיפול מנהל הרשות לביטחון קהילתי במועצה (להלן: "מנהל הרשות"), וממלא את התפקיד החל מחודש מרץ 2022, לאחר סיום עבודת קודמו בתפקיד.

התייחסות מנהל הרשות לביטחון קהילתי

מנהל הרשות מסר בהתייחסות, כי "כל הקמת מערך הטכנולוגיה עבר בשנתיים האחרונות שינוי מהותי בתפיסת העבודה בשימוש באמצעים טכנולוגיים/מצלמות להעלאת תחושת הביטחון במושבות, לצמצום אירועי פשיעה וונדליזם ואכיפת חנייה. הוסיף וציין כי, "הקמת המערך הטכנולוגי עלה כצורך הן של גורמי האכיפה והן של גורמי הפיקוח לשמירה על הסדר הציבורי תוך שמירה על כללים נוקשים של חשיפה מינימלית של בעלי תפקידים לצפייה במצלמות במרחב הציבורי ושמירה על צנעת הפרט".

...תודה מראש על ביקורת מעמיקה, בונה ומקצועית".

מטרת הביקורת

בחינת היבטים בנוגע לטיפול במערך מצלמות המעקב שבמרחבים ציבוריים, הפעלתו, התקנה, תפעול ותחזוקה, שמירת המידע והשימוש בו, מידת יישום הנחיות רגולטוריות בנושא, היבטים בהליך קבלת החלטות להצבת מצלמות, שקיפות ותכנון, תקצוב ותשלומים.

עבודת הביקורת כללה בין היתר את הפעולות הבאות:

- עריכת פגישות עם מנהל הרשות לביטחון קהילתי במועצה שבמסגרת תפקידו אחראי על נושא מצלמות המעקב.
- עריכת פגישות עם עובדים רלוונטיים במועצה להם נגיעה להיבטי נושאי הביקורת בתחום.
- סקירה, בחינה ולימוד חומרים, מסמכים ואסמכתאות רלוונטיים שנתקבלו ואותרו.
- בחינת תהליכי עבודה ונהלים ככל וקיימים.
- עריכת סיורים בשטח ותיעוד.

המסגרת הנורמטיבית

- פקודת העיריות.
- פקודת המועצות המקומיות.
- חוק יסוד כבוד האדם וחירותו, התשנ"ו-1992.
- חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א – 1981
- חוק חופש המידע, תשנ"ח -1998.
- צו המועצות המקומיות, התשי"א -1950.
- תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017
- תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו – 1986.
- תקנות הגנת הפרטיות (תנאים לעיון במידע וסדרי הדין בערעור על סירוב לבקשת עיון), התשמ"א-1981.
- הנחיות היועץ המשפטי לממשלה – הנחיות מנהליות.
- הנחית רשם מאגרי מידע מס' 4/2012 – "שימוש במצלמות אבטחה ומעקב ובמאגרי התמונות הנקלטות בהן".
- הנחית רשם מאגרי מידע מס' 1/2017 – "תחולת הוראות חוק הגנת הפרטיות על זכות העיון בהקלטות קול, וידאו ומידע דיגיטלי נוסף".
- הנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים, 2017.
- עיון במחקרים, מאמרים וספרות מקצועית.

התייחסות לטיטות הדו"ח

טיטות הדו"ח הועברה להתייחסות מנהל הרשות לביטחון קהילתי. בנוסף, חלקים רלוונטיים מהטיטה הועברו להתייחסות, גזבר המועצה ומנהל אגף שירות לתושב במועצה – מנהל אגף שפ"מ. התייחסויות כאמור, נמסרו לביקורת.

תמצית הממצאים וההמלצות שפורטו בהרחבה בדוח הביקורת

תקצוב, תכנית עבודה ונהלים

תקצוב פעילות מערך מצלמות המעקב מבוסס בעיקרו על תקציב בלתי רגיל. בשלהי 2019 המועצה אישרה תב"ר מס' 912 "מערכת מיגון טכנולוגי". נכון למועד עריכת הביקורת, התב"ר עודכן מספר פעמים במהלך השנים ומקורותיו התקציביים הינם שניים – המשרד לביטחון פנים (כיום ביטחון לאומי) וקרן השבחה של המועצה.

בסיכום עלויות פרויקט התקנת מצלמות המעקב שכלל הצבה והתקנה של 95 מצלמות מעקב באתרים שונים במחרב הציבורי במושבות, עלה כי נכון למועד סיום הביקורת, תוקצב ושולם סך של 1,621,188 ₪.

עלה, כי הליך הצבה והתקנה של מצלמות מעקב הפזורות ברחבי שתי המושבות, לא נעשה על בסיס ומכוח תכנית עבודה שבה הוגדרו, בין השאר, יעדים ומשאבים. בנוסף, הליך הצבת המצלמות שנעשה עד כה לא בוצע על בסיס נוהל עבודה שבו הוסדרו דרכי וסדרי עבודה בתחום ייעודי זה, לרבות הגדרת השותפים בהליך קבלת החלטה על עצם הצבת מצלמות, אישורים נדרשים, שיתוף הציבור, שמירת חומרים והנחיות בדבר העברת מידע וזכות העיון, כפי שבואר בגוף הדוח.

הביקורת בדעה, כי קיימת חשיבות רבה בבניית תכנית עבודה מבוססת תכנון מקדים, קביעת מטרות ויעדים, מדידה ובקרה לשם ביצוע המשימות, ולבסוף השגת המטרות והשאיפות שקבעה המועצה בתחום בניית מערך טכנולוגי של מצלמות מעקב במרחבים הציבוריים בשתי המושבות. השלמה בביצוע האמור, הינה עבודה על בסיס נוהל עבודה הקובע נורמת עבודה, בו יוסדרו הליכי עבודה בתחום הצבה והתקנת מצלמות מעקב.

ניהול מסד נתונים

הביקורת העלתה, כי לא מנוהל תיעוד מפורט המכיל את כלל הנתונים הדרושים וקיום מסמכי AS MADE למערך מצלמות האבטחה. העדר תיעוד כאמור, הקשה על עבודת הביקורת ואף הביא לעריכת בדיקה שמא קיימת כפילות, לכאורה, בהתקנת המצלמות ולא כך הדבר, כפי שנמסר. על מנת לנהל את מערך המצלמות באופן נאות יש להביא לתיעוד מידע מקיף ומפורט לכלל נתוני המצלמות והאתרים בהם מותקנות.

מומלץ על בניית תיק לכל אתר, בו תיעוד לנתונים ומסמכים לכלל מצלמות המעקב המוצבות, דבר הנדרש לניהול תקין ונאות של מערך כה רגיש וחשוב.

התקשרויות עם ספקים ועלויות הקמת מערך המצלמות

לצורך הקמת מערך של מצלמות מעקב, נדרשת הקמת תשתית טכנולוגית להפעלת המצלמות הכוללת: רכישת המצלמות לרבות הרכיבים הנלווים כגון רכיבי חשמל שונים, עמודים עליהם יוצבו המצלמות, מצברים, ארונות חשמל וכדומה.

מערך זה, דורש להקמתו מימון ממקורות תקציביים המוקצים על ידי המועצה המקומית ומקורות אחרים, בין השאר, לצורך התקשרות עם ספקים חיצוניים לאספקת הציוד בכללותו ואחזקתו השוטפת.

בגוף הדוח פורטו בפרוטרוט התקשרויות שנערכו לשם ביצוע התקנת מערך המצלמות באתרים במרחבים ציבוריים, מתחילתו ועד כה.

מסירת עבודות לקבלן זוכה מכרז שלא על בסיס הזמנת עבודה

בתחילת שנת 2023 המועצה התקשרה עם קבלן זוכה במכרז מסגרת פומבי מספר 14/22 – "מכרז מסגרת לאספקה, התקנה ואחזקת מצלמות אבטחה".

הזמנת עבודה /או הזמנת רכש מאת קבלן/ספק מחייבת תחילה יצירת תעודה בה התחייבות כספית מטעם הרשות המקומית כלפי הספק והחתומה על ידי מורשה החתימה, קרי הנפקת הזמנת עבודה.

בהנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים, נקבע כי על מנת למנוע חריגות מתקציב יש לפעול לשריון הזמנות במערכת שריון הזמנות. חשיבותה של מערכת שריון הזמנות הינה, להציג את ההזמנות אשר אושרו וטרם ניתן להן ביטוי במערכת הנהלת החשבונות התקציבית.

הביקורת העלתה, כי בוצעו עבודות באמצעות הקבלן זוכה במכרז להתקנת מצלמות מעקב ברחבי המושבות ב-14 אתרים, וזאת ללא שקדם לכך קיום הליך אישור והנפקת הזמנות עבודה כנדרש, בהיקף כספי בסך 436,444 ₪.

מסירת העבודות לקבלן זוכה מכרז מסגרת, ללא שקדם לכך ביצוע הליך סדור של הקמה ואישור הזמנת עבודה, מנוגדת לדין ולהנחיות רגולטוריות.

הביקורת ממליצה על הקפדה בביצוע עבודות על בסיס הזמנות עבודה מאושרות על ידי גורמי המועצה המורשים כמתחייב, לבל תוזמן /או תימסר עבודה ללא קיום הליך סדור של הנפקת הזמנת עבודה, דבר המבטיח ביצוע עבודה במסגרת תקציבית מאושרת וימנע חריגות בתקציב.

הצבה והתקנת מצלמות מעקב במרחבים ציבוריים בשטחי המושבות -

הנחיות הרשות להגנת הפרטיות

תכלית הצבת מצלמות מעקב במרחבים ציבוריים הינה, בין השאר, שימוש לשמירה על הסדר הציבורי לרבות מניעת עבירות וגילויין. אולם, מנגד עומדת הזכות להגנה על פרטיות ושמירה על

צנעת הפרט, שכן, צילום באמצעות מצלמות מעקב במרחבים ציבוריים עלול להביא לפגיעה בזכות לפרטיות ולצנעת הפרט.

השימוש במצלמות מעקב במרחבים ציבוריים, נוגע באופן ישיר בהיבטים הקשורים לזכות להגנת הפרטיות ולשימוש במאגרי המידע בהם נאגר מידע רב של צילומים. מידע זה והנמצא ברשות המועצה המקומית, מהווה מאגר מידע כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981. **הרשות להגנת הפרטיות** במשרד המשפטים שהוקמה בשנת 2006 תפקידה נועד בין השאר: לפקח על מילוי חוק הגנת הפרטיות והתקנות שנחקקו לפיו, לחקור חשדות להפרה בהוראות הדין ולהעלות מודעות הציבור לזכות בפרטיות.

מעת הקמתה, מפרסמת הרשות הנחיות בנושא שימוש במצלמות אבטחה ומעקב.

הביקורת בחנה הליך התקנה והצבת מצלמות המעקב ומידת יישום הוראות הנחיית הרשות להגנת הפרטיות, לרבות- המהלכים שבוצעו קודם להתקנת מצלמות; בדיקת השלכות השימוש במצלמות על זכויות הציבור ובייחוד הזכות להגנת הפרטיות; הגדרת תכלית המצלמות וקיום שימוע ציבורי פומבי; הליך שמירת הצילומים ומחיקתם; מאגרי מידע; זכות העיון; הרשאות גישה למאגר וקיום כללי אבטחת מידע (ראה הרחבה פרק 6 בדוח – 6.1 - 6.7). כאמור, הביקורת עמדה על אבני הדרך שנקבעו בהנחיה ובחנה מידת יישומן, העירה את הערותיה ונתנה המלצותיה, בין השאר, כדלקמן:

- לפעול בהתאם להנחיית הרשות להגנת הפרטיות בעת הקמת מערך מצלמות המעקב בשטחים ציבוריים, ולהביא בחשבון את כלל הפרמטרים הקבועים בהנחיה.
- הביקורת בדעה, כי יש מקום לבחון הצורך בהקמת ועדה מקצועית - ועדה ייעודית שתדון בכל ההחלטות המהותיות שיש לקבל בתחום מערך מצלמות המעקב במושב ובכלל זה, התייחסות לעצם ההחלטה על הקמה והצבת מצלמות מעקב, בחינה ומתן הדעת לכלל הפרמטרים וההיבטים הקבועים בהנחיית הרשות להגנת הפרטיות, כך שייערך דיון נאות בנוגע לתכליתן ובדיקה לקיום חלופות אפשריות לצמצום הפגיעה בזכות לפרטיות.
- עלה, כי לא נרשם בפנקס מאגרי המידע במשרד המשפטים, מאגר מידע על שם המועצה המקומית בנוגע למאגר המידע הנקלט ממצלמות המעקב – מאגר מצלמות עירוני.
- אין במועצה גורם האחראי על נושא אבטחת המידע. נושא מצלמות המעקב הציבוריות מהווה אחד הנושאים הרגישים בהיבטי **הגנת הפרטיות וניהול מאגרי המידע**, תחומים שאמורים לזכות לטיפול בעיין מקצועית בהיבטי אבטחת המידע.
- הביקורת ממליצה כי יש לפעול בהתאם להוראות הדין והנחיות והרשות להגנת הפרטיות, ביישום היבטי כללי אבטחת המידע ומתן הרשאות גישה ושימוש במאגר המידע הנקלט בעדשות מצלמות המעקב.

בנוסף, לקיים הליכי עבודה בהתאם להנחיות גורם המומחה בתחום אבטחת מידע שעל הצורך בקיומו במועצה הביקורת ממליצה, שיפעל ויטפל בכל הסוגיות הקשורות למאגרי המידע במועצה ויישום כללי אבטחת המידע.

בחינה עיתית לאפקטיביות מצלמות המעקב וטיפול בתקלות

הרשות להגנת הפרטיות בהנחייתה קובעת, כי ההחלטה על הצבת מצלמה צריכה להיות קצובה בזמן וכי יש לערוך בחינה מעת לעת, בהתאם לנסיבות, באשר לחיוניותה. תכלית ההנחיה כאמור, הינה עריכת בחינה ועמידה חוזרת על הנסיבות שבעטיין קם הצורך בהצבת המצלמות קרי, האם הנסיבות שהביאו אז להתקנת המצלמה עדיין רלוונטיות, והכל תוך בחינת פרמטר המידתיות.

לא נמצא תיעוד לעריכת בחינות עיתיות לבחינת הצורך והרלוונטיות של המצלמות היכן שמותקנות, ככל ובחינה זו אכן נערכה.

הביקורת בדעה, כי יש לקיים בחינות עיתיות לאפקטיביות המצלמות המותקנות, וכי יש מקום לערוך בחינה ובדיקה לגבי מתן מענה בטיפול בתקלה במצלמה בודדת, לאור עלות הטיפול שאושרה במכרז והמתייחסת לטיפול באשכול מצלמות.

שימוש במצלמות המעקב לאכיפת עבירות חנייה

נושא שימוש במצלמות מעקב על ידי רשויות מקומיות לצורך אכיפת עבירות חנייה, הגיע בשנת 2015 לפתחו של בית המשפט העליון. בעקבות פסיקתו, גובשו על ידי משרד הממשלה- משפטים ופנים הנחיות בדבר שימוש במצלמות וידאו לצורך אכיפת עבירות חנייה, וזאת במסגרת חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2018 ממרץ 2018. במסגרת הנוהל, נקבעו כללים להפעלת סמכותה של הרשות המקומית להציב מצלמות וידאו. בנוהל, נקבעו כללים לאופן ניהול, טיפול, הפקת דוחות, אופן השימוש בצילומים ושמירתם וכדומה, וזאת בנוגע להצבת מצלמות שתכליתן אכיפת עבירות חנייה ברשות המקומית.

הביקורת בחנה מידת יישום הנוהל והמליצה על נקיטה בדרכי עבודה התואמים לייעוד הנוהל ולהביא ליישום מלא לתנאים הקבועים בו, מחד, על מנת לאפשר שימוש יעיל בכלי אכיפתי זה, ולנוכח החשש מפגיעה בזכות החוקתית של פגיעה בפרטיות, מאידך.

דוח הביקורת במלואו

1. נתונים כלליים

ייזום והקמה של מערך טכנולוגי – מצלמות אבטחה במרחב עירוני, הינו פרויקט מורכב הדורש הקצאת משאבים לשם הקמה של תשתית טכנולוגית, לצרכי הפעלה ושליטה במערך המצלמות המוצבות והיכולת לתקשר עמן מרחוק, באמצעות מוקד ששולט בהן. המידע הרב שנצבר על ידי רשות מקומית במאגריה, מחייב ומגדיל את הצורך בהשקעת משאבים גם בהיבט אבטחת המידע, זאת על מנת לשמור ולמנוע דליפת מידע.

בפרסומי הרשות להגנת הפרטיות נקבע -

"יש למנות ברשות המקומיות גורם בכיר שיהיה אחראי לקביעת מדיניות כוללת בעניין השימוש במיזמי טכנולוגיות מידע ברשות ויתכלל את הטיפול בהם.

בעידן ניתוחי ביג דאטה וטכנולוגיות בינה מלאכותית, סיכוני הפרטיות נובעים לא רק מהמאפיינים של כל פרויקט טכנולוגי בפני עצמו – אלא גם מהשפעות הגומלין בין הטכנולוגיות השונות המופעלות בעיר ומהצלבת המידע הנאסף תוך כדי הפעלתן. לכן, נדרשת יד מכוונת ונקודת מבט מערכתית לשם הערכה מדויקת של הסיכונים לפרטיות והטיפול בהם."

המשרד לביטחון לאומי ובמסגרת הפעלת תכנית "עיר ללא אלימות" פרסם כללים ודרכי עבודה בנוגע למצלמות מעקב במרחבים ציבוריים – תורת ההפעלה של "המוקד הרואה". המוקד מהווה חלק מהותי ממאמץ ההרתעה האכפתי ברשות המקומית ומשמש כמרכז שליטה ובקרה באמצעות מערכת של מצלמות וחיישנים לאיתור, מניעה, טיפול ותחקור אירועי אלימות ופשעה במרחב הציבורי ברשות המקומית. כאמור, בשנת 2019 החלה המועצה המקומית בייזום הקמה והצבת מצלמות מעקב במרחבים ציבוריים.

יצוין, כי במקביל להצבת המצלמות מאז ועד היום, לא הוקם במועצה מרכז תפעול, קרי "מוקד רואה".

הפעילות התקציבית בתחום התקנת מצלמות המעקב בתחומים המרחביים של המועצה המקומית, מקורה בתקציב בלתי רגיל – תב"ר. מליאת המועצה המקומית בישיבתה ביום 18.10.2019 אשרה פתיחת תב"ר חדש מספר 912 – "מערכת מיגון טכנולוגי".

התב"ר תוקצב במשך השנים על ידי המשרד לביטחון לאומי ומקרנות המועצה, ועמד עת הקמתו על סך של 323,495 ₪.

בשלהי 2022 המועצה פרסמה מכרז פומבי להתקשרות עם ספק חיצוני לצרכי, "אספקה, התקנה ואחזקת מצלמות אבטחה", וביום 22.2.2023 נחתם חוזה התקשרות עם ספק זוכה במכרז.

משנת 2019 ועד למועד עריכת הביקורת, הותקנו והוצבו במרחבים הציבוריים בשטחי שתי המושבות, למעלה מ-90 מצלמות הפזורות במספר אתרים.

2. תקצוב, תכנית עבודה ונהלים

2.1 תקצוב

תקצוב פעילות מערך מצלמות המעקב, מבוסס בעיקרו על תקציב בלתי רגיל. כאמור, המועצה אשרה בשלהי שנת 2019 תב"ר מספר 912 - "מערכת מיגון טכנולוגי". התב"ר עודכן מספר פעמים במהלך השנים ומקורותיו התקציביים הינם שניים: משרד לביטחון פנים (כיום ביטחון לאומי) וקרן ההשבחה של המועצה המקומית. להלן סקירה לפעולות שנעשו בתקציב הבלתי רגיל – תב"ר, משנת 2019 ואילך:

<u>מועד פעולה</u>	<u>מקור תקציבי</u>	<u>סך הכנסה</u>	<u>סה"כ בתב"ר</u>
נובמבר 2019 - תב"ר חדש	משרד בט"פ	210,271 ₪	
	קרן השבחה	113,224 ₪	323,495 ₪
ספטמבר 2020 - עדכון	משרד בט"פ	----	
	קרן השבחה	100,000 ₪	423,495 ₪
יולי 2021 – עדכון	משרד בט"פ	71,500 ₪	
	קרן השבחה	58,500 ₪	553,495 ₪
מאי 2022 – עדכון	משרד בט"פ	56,500 ₪	
	קרן השבחה	56,500 ₪	666,495 ₪
יוני 2022 – עדכון	משרד בט"פ	----	
	קרן השבחה	150,000 ₪	816,495 ₪
יוני 2023 – עדכון	משרד בט"פ	----	
	קרן השבחה	250,000 ₪	1,066,495 ₪
דצמבר 2023 – עדכון	משרד בט"פ	----	
	קרן השבחה	95,000 ₪	1,161,495 ₪
ספטמבר 2024 – עדכון	משרד בט"פ	17,500 ₪	
	קרן השבחה	57,500 ₪	<u>1,236,495 ₪</u>

מהנתונים לעיל עולה, כי בתקצוב התב"ר בסך 1,236,495 ₪ נכון למועד עריכת הביקורת, המשרד לביטחון לאומי תקצב סך של כ-357,500 ₪ ויתרת תקצוב התב"ר בסך של 877,500 ₪, הוקצו מקרן עצמית של המועצה - קרן היטל השבחה.

מימון התקנת מצלמות המעקב ממקורות תקציביים נוספים

א. פרויקט התקנת מצלמות מעקב בשטחים ציבוריים, מומן גם באמצעות תב"ר 936 – "שיקום ושדרוג גנים ציבוריים" - ביום 19.9.22 אשרה מליאת המועצה עדכון התב"ר ואישור הוספת תקציב בסך 1,500,000 ₪, כאשר סך של 200,000 ₪ מהוספת תקצוב זו, יועדה להתקנת מצלמות במתחמים ציבוריים במושבות.

ב. סך של 124,000 ₪, מומן מתב"ר 796 – "תכנון שכונת הדרים".

ג. סך של 27,500 ₪, מומן מתב"ר 951 – "שדרוג מגרש הכדורגל בגבעת עדה".

ד. סך של 33,193 ₪ עבור התקנת מצלמות מומן מסעיף תקציבי- "בטחון קהילתי".

בסיכום עלויות פרויקט התקנת מצלמות המעקב בשטחים הציבוריים במושבות, עלה כי נכון למועד סיום הביקורת, תוקצב ושולם סך של 1,621,188 ₪.

2.2 תכנית עבודה ונהלים

תכנית עבודה

בעבודת יחידה ארגונית ברשות מקומית, תכנית עבודה מהווה מכשיר מרכזי לתכנון וניהול שוטף של הפעילות הכוללת, ומהווה מתווה מפורט כולל לוחות זמנים, כיצד תבוצע ועל ידי מי ובכלל זה הקצאת משאבים.

תכנית עבודה שנתית בהגדרתה הכללית כוללת את הפרויקטים, כוח האדם ותקציב, משימות ויעדים, חסמים, שותפים למשימה ואחריות ביצוע, וזאת במטרה להגיע, בין השאר, ממצב קיים למצב עתידי רצוי.

נוהל עבודה

נוהל עבודה נועד לייצר נורמת עבודה אחידה שתאפשר פיקוח ובקרה, לרבות הגדרת אחריות וסמכות ויצירת שפת עבודה משותפת לכלל הנוגעים בתחום.

נוהל עבודה בתחום הצבה והתקנה של **מצלמות מעקב**, הינו קריטי ונדרש כי יתייחס להיבטים שונים ובכלל זה קביעת **הנחיות** להפעלה וניהול מערך המצלמות לרבות: תהליך קבלת ההחלטה בדבר הצבת מצלמות, שמירת חומרים בשים לב לזכויות הפרט ומניעת פגיעה בפרטיות, זכות העיון בחומר המצולם, דרכי ומורשה גישה לחומרים, ניהול ותפעול מוקד מצלמות ככל ויוקם, תהליך אופן העברת מידע מצולם לגורמים חיצוניים, הליך שיתוף הציבור לאור השפעת הנושא על זכויות הפרט וכדומה.

עלה, כי הליך הצבה והתקנה של מצלמות מעקב הפזורות ברחבי שתי המושבות, לא נעשה על בסיס ומכוח תכנית עבודה שבה הוגדרו, בין השאר, יעדים ומשאבים. בנוסף, הליך הצבת המצלמות שנעשה עד כה והכולל התקנה של למעלה מ-90 מצלמות, לא בוצע על בסיס נוהל עבודה שבו הוסדרו דרכי וסדרי עבודה בתחום ייעודי זה, לרבות הגדרת השותפים בהליך קבלת החלטה על עצם הצבת מצלמות, אישורים נדרשים, שיתוף הציבור, שמירת חומרים והנחיות בדבר העברת מידע וזכות העיון.

המלצת הביקורת

קיימת חשיבות רבה בבניית תכנית עבודה מבוססת תכנון מקדים, קביעת מטרות ויעדים, מדידה ובקרה לשם ביצוע המשימות, ולבסוף השגת המטרות והשאיפות שקבעה המועצה בתחום בניית מערך טכנולוגי של מצלמות מעקב במרחבים הציבוריים בשתי המושבות. השלמה בביצוע האמור, הינה עבודה על בסיס נוהל עבודה הקובע נורמת עבודה, בו יוסדרו הליכי עבודה בתחום הצבה והתקנת מצלמות מעקב, כמבואר לעיל.

3. מצלמות המעקב המוצבות במרחב הציבורי במושבות – תמונת מצב

בשנת 2019 המועצה המקומית החלה להתקין מצלמות מעקב במרחבים ציבוריים, ומהנתונים שנמסרו נכון למועד עריכת הביקורת (דצמבר 2024), הוצבו **95 מצלמות** באתרים שונים במרחב הציבורי.

מצלמות וידאו אלה שמשדרות הקלטות מאזור מיקומן למאגר מידע רשותי, נקראות מצלמות מעקב ו/או מצלמות אבטחה והן מסוגים שונים ונועדות לשימוש במגוון תחומים, כלהלן:

מצלמות קבועות: מצלמה שצופה על אזור קבוע שהוגדר מראש ואינה ניתנת לתפעול מרחוק.

מצלמות ממונעות: מצלמה הניתנת לשליטה מרחוק ומסוגלת פעולות תזוזה ימינה ושמאלה, למעלה ומטה ותקריב להגדלת תמונה ונקראות מצלמות **PTZ** (Pan, Zoom, Tilt).

מצלמות לזיהוי לוחיות רישוי: מצלמה שנועדה לתיעוד את פרטי לוחיות הרישוי של כלי רכב.

מהנתונים שנמסרו לביקורת אודות פריסת מצלמות המעקב עלה, כי עד כה הוצבו מצלמות משלושת הסוגים ובכל האתרים והזירות: 57 מצלמות קבועות, 12 מצלמות ממונעות ו-26 מצלמות לזיהוי לוחיות רישוי של רכב.

להלן רשימת האתרים שנמסרה לביקורת, בהם מותקנות מצלמות המעקב נכון לדצמבר 2024:

רשימת האתרים בהם מוצבות מצלמות אבטחה: בנימינה גבעת עדה

סה"כ כמות מצלמות	מצלמה לזיהוי מספרי רכב	מצלמה ממונעת	מצלמה קבועה	
4	2	0	2	צומת הרחובות השחף וימי בנימינה
2	0	2	0	רחוב ימי בנימינה על מגדל המים (סמוך לקניון הפיל)
5	3	0	2	צומת הרחובות נחלת ז'בוטינסקי ורחוב הגיבורים
5	3	0	2	צומת הרחובות האסיף והחרש
4	2	0	2	רחוב האסיף 14 – ליד פינת ההפרדה
2	1	0	1	ברחוב הגיא מול גני הילדים
7	0	2	5	בגן יד לבנים ברחוב קרן היסוד
4	2	0	2	צומת עדה (בחיבור כבישים בינעירוניים 652 ו 653)
6	2	1	3	רחוב המסילה בצמוד לתחנת הרכבת
2	0	0	2	מכון המים הדרומי
9	2	2	5	רחוב הקציר
4	0	1	3	החאן זרעונייה
1	0	0	1	פינת מיחזור בצמוד לרחוב המייסדים
3	0	1	2	העצמאות פינת נילי
2	0	1	1	גן משחקים יוגב
2	1	0	1	גן משחקים השעורה
7	1	1	5	שבעת המינים
3	0	1	2	בורג' מערב
4	2	0	2	כניסה הראשית לגבעת עדה
2	1	0	1	רחוב ההדר פינת הארזים
2	1	0	1	רחוב מעלה צבר סמוך לפינת ההפרדה
2	1	0	1	ברחוב השקד צמוד לבית ספר הרים
2	1	0	1	ברחוב הדפנה צמוד למגרשי הטניס
3	0	0	3	פינת מיחזור ליד רחוב ח"י על חניית היכל התרבות
3	0	0	3	מועצה גבעת עדה
2	0	0	2	כליל החורש
3	1	0	2	מגרש כדורגל בגבעת עדה
95				סה"כ מצלמות

4. ניהול מסד נתונים

הקמת מסד נתונים ומידע אודות מערך המצלמות המוצבות בשטחי המושבות, הינו הכרחי ומתחייב, בין השאר, לקיום סדרי בקרה נאותה ושמירת זיכרון ארגוני. בניית תיק לכל אתר בו מותקנות מצלמות ובו תיעוד המפרט את כל המידע והנתונים לגבי המצלמות שהותקנו בכל אתר ובכלל זה: מועד התקנה, מספר המצלמות, סוגי המצלמות, תוספת מצלמות, החלפות, תיקונים ואחזקה, הינה הכרחית לקיום רישומים ותיעוד בנושא כה חשוב ורגיש. בנוסף, בבניית תיק לכל אתר יתועדו בו גם מסמכי הביצוע בפועל של התקנת המצלמות על ידי הקבלן, קרי מסמכי as made.

הביקורת מעירה, כי לא נמצא כי מנוהל תיעוד מפורט המכיל את כלל הנתונים הדרושים וקיום מסמכי AS MADE למערך מצלמות האבטחה. יצוין, העדר תיעוד כאמור, הקשה על עבודת הביקורת ואף הביא לעריכת בדיקה שמא קיימת כפילות, לכאורה, בהתקנת המצלמות ולא כך הדבר, כפי שנמסר.

המלצת הביקורת

על מנת לנהל את מערך המצלמות באופן נאות יש להביא לתיעוד מידע מקיף ומפורט לכלל נתוני המצלמות והאתרים בהם מותקנות. מומלץ על בניית תיק לכל אתר, בו תיעוד לנתונים ומסמכים לכלל מצלמות המעקב המוצבות, דבר הנדרש לניהול תקין ונאות של מערך כה רגיש וחשוב.

התייחסות מנהל הרשות לביטחון קהילתי

נמסר, כי "לגבי הרעיון ליצר תיק על כל אתר מצלמות בדומה לדמ"צ תבוצע השלמה בהקדם ויוצג בסופו של תהליך".

5. התקשרות עם ספקים ועלויות הקמת מערך המצלמות

לצורך הקמת מערך מצלמות מעקב, נדרשת הקמת תשתית טכנולוגית להפעלת המצלמות הכוללת: רכישת המצלמות לרבות הרכיבים הנלווים כגון רכיבי חשמל שונים, עמודים עליהם יוצבו המצלמות, מצברים, ארונות חשמל וכדומה. מערך זה, דורש להקמתו מימון ממקורות תקציביים המוקצים על ידי המועצה המקומית ומקורות אחרים, בין השאר, לצורך התקשרות עם ספקים חיצוניים לאספקת הציוד בכללותו ואחזקתו השוטפת.

במרץ 2019, המשרד לביטחון לאומי הוציא מכתב למרכזי תכנית עיר ללא אלימות ולאחראים על הנושא ברשויות המקומיות, ובו פירוט לתהליך הנדרש להקמת מערך טכנולוגי, וזאת בצירוף מסמכי (כתב כמויות) של מספר ספקים ואשר זכו **במכרז מסגרת** שפרסם המשרד ושאליהם הרשות המקומית מוסמכת לפנות ולקבל הצעת מחיר לצורך התקשרות עם ספק זוכה, שתאושר על ידי ועדת שלושה של הרשות המקומית.

המשמעות המשפטית הינה, כי הרשות המקומית פטורה מעריכת מכרז פומבי ובאפשרותה להתקשר עם ספקי המשרד שזכו במכרז שערך, וזאת בהליך קבלת הצעות מחיר מאותם ספקים זוכים.

ועדת שלושה, הינה ועדה המוסמכת לאשר התקשרויות של המועצה, במסגרת התקשרויות משותפות של רשויות מקומיות ואשר מאושרות על ידי מנכ"ל משרד הפנים, מכוח התקשרות לפי סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972. חברי הוועדה הינם: המנהל הכללי, גזבר הרשות והיועץ המשפטי.

כך, סעיף 9 לחוק קובע, בין היתר, כי הרשויות המקומיות רשאיות להתקשר בפטור ממכרז עם מי שזכה במכרז שפורסם מטעם משרד ממשלתי או מטעם ארגון או מוסד ציבורי, לאחר קבלת אישור שר הפנים להתקשרות בפטור ממכרז כאמור. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 3/2002 משנת 2002 נקבעו הכללים למתן פטור.

בהקשר זה יצוין, כי הוראות הדין בנוגע למכרזי מסגרת הנערכים על ידי גופים ציבוריים ובכלל זה משרדי הממשלה, אינן חלות על מכרזי המסגרת שמפרסמת רשות מקומית.

להלן סקירה להתקשרויות שבוצעו על ידי המועצה עם ספקים להתקנת מצלמות מעקב בשטחי המושבות, מתחילת הליך ביצוע הפרויקט בשנת 2019 ועד למועד עריכת הביקורת:

1. בשלהי שנת 2019 הוגשו למועצה המקומית הצעות מחיר, מאת ארבעה ספקים שזכו במכרז המשותף מטעם המשרד לביטחון לאומי ושאליהם פנתה המועצה, על בסיס כתבי הכמויות המבטאים את צורכי המועצה, והונחו על שולחן ועדת השלושה לבחירת ספק זוכה. ביום **9.12.2019**, אשרה ועדת שלושה התקשרות עם חברת ש' אשר הגישה את ההצעה הזולה ביותר להקמת מערך טכנולוגי, מצלמות ומוקדי שליטה ובקרה ביישובי המועצה, בסך כולל של **323,495 ₪** כולל מע"מ.

ביום **5.7.2020**, אשר מנהל הרשות לשעבר, תשלום לחברת ש' בסך כולל של **323,495 ₪**, בגין ביצוע שלב ראשון של פרויקט מיגון טכנולוגי במועצה והתקנת 18 מצלמות מעקב בשלוש זירות ומוקדי צפייה, כדלקמן:

- זרעוניה
- מגדל המים
- כיכר הכניסה לגבעת עדה
- מוקד צפייה בגבעת עדה

- מוקד צפייה בבנימנה

2. ביום **2.11.2020**, אשרה ועדת הרכש של המועצה התקשרות עם ספק בסך של 61,481 ₪, לצורך התקנת שתי מצלמות לפינוח המחזור ברחוב מעלה הצבר ורחוב האסיף. בנוסף, אושר תשלום נוסף ביוני 2021 (במסגרת דיווח אירוע חריג) בסך של 6,844 ₪ לצורך התקנת מארזי אנרגיה לשתי המצלמות הנ"ל, וסה"כ שולם עבור התקנת שתי המצלמות סך של 68,325 ₪.

3. ביום **15.11.2020** אשרה ועדת הרכש של המועצה התקשרות עם חברת ש' לאספקת מצלמות שביל בסך כולל של **19,021 ₪** כולל מע"מ.

4. ביום **3.8.2022** אשרה ועדת שלושה התקשרות עם חברת ש' (כאמור, חברה זוכה במכרז שערך משרד לביטחון לאומי) בסכום של **279,219 ₪** כולל מע"מ, להתקנת מצלמות מעקב בשמונה אתרים בשטחי המושבות. יצוין כי בהצעה שהוגשה על ידי חברת ש' ואשר הונחה על שולחן ועדת שלושה לא צוין באילו אתרים יותקנו המצלמות וזהות האתרים באה לידי ביטוי בהזמנת העבודה שהונפקה, וממנה עלה כי התקנת המצלמות התבצעה באתרים הבאים:

- הרחבה גבעת עדה
- כיכר העלייה
- דרך האגסים
- דרך הגיא
- בורג'
- כיכר ז'בוטינסקי
- צומת עדה
- יד לבנים

5. **בשלהי שנת 2022**, פרסמה המועצה מכרז פומבי מספר 14/22 – **"מכרז מסגרת לאספקה, התקנה ואחזקת מצלמות אבטחה"** (להלן: **"המכרז"**). ביום 22.2.2023 חתמה המועצה על חוזה עם הספק/קבלן זוכה במכרז (להלן: **"הספק" ו/או "הקבלן"**).

בחוזה ההתקשרות נקבע, בין היתר, כי מנהל הרשות לביטחון קהילתי, מונה על ידי המועצה כדי לטפל בכל העניינים המוטלים לפי חוזה זה על המועצה ועל הקבלן, וכי מנהל הרשות הוא האחראי על יישום הוראות החוזה מול הקבלן.

במרץ 2023 כחודש מיום חתימת החוזה, התבקש הקבלן להתקין מצלמות מעקב וזאת ללא שקדם לכך ביצוע הליך אישור והנפקת הזמנת עבודה כנדרש (ראה התייחסות בהמשך). בהתאם, הוגשה דרישת תשלום בגין ביצוע העבודה בסך **311,904 ₪** כולל מע"מ ששולמה באפריל 2023. כעולה מפירוט העבודה שבוצעה ואשר צורף לדרישת התשלום עלה, כי המצלמות הותקנו באתרים הבאים:

- האסיף

- מעלה צבר
- ז'בוטינסקי
- צומת עדה
- בורג'
- רחוב העלייה
- רחוב הגיא
- הרחבה גבעת
- ספרייה
- יד לבנים
- הדפנה
- השקד

6. ביום **4.6.2023** הוציא מנהל הרשות הודעה באמצעות מייל, בה מפרט את האתרים שיש להתקין בהם מצלמות מעקב וכי התקציב המוערך לביצוע ההתקנה מכוח המכרז על ידי הקבלן, הינו בסך **250,000 ₪**. כאמור, בהודעה פורטו האתרים בהם יש צורך בהתקנת מצלמות, כלהלן:

- תחנת אוטובוס ברחוב המסילה בצמוד
- צומת שוני
- הוספת מצלמות: מעלה צבר, השקד, העצמאות, המכון הדרומי.
- מצלמות ותשתיות בכליל החורש, שבעת המינים והסקייטפארק.
- פינת מחזור ברחוב ח"י
- פינת מחזור במייסדים
- פארק יוגב ברחוב הנדיב.

ביום **2.8.2023** אושרה הזמנת עבודה לביצוע האמור בסך **242,000 ₪**. מכוח הזמנה זו, בוצע הליך התקנת המצלמות ובתקופה שבין אוגוסט 2023 ועד יולי 2024 שולמו לקבלן דרישות תשלום בגין התקנת מצלמות, בסך של **239,656 ₪**.

7. ביום **12.11.2023** הותקנו **7 מצלמות** ברחוב הקציר בשכונת "הדרים" בבנימינה, ובגין ביצוע העבודה שולם לקבלן סך של **124,540 ₪**.

עלה, כי טרם מסירת העבודה דן וביצוע התקנת המצלמות על ידי הקבלן, לא קדם לכך הליך אישור והנפקת הזמנת עבודה כנדרש. נמצא, כי ביצוע תשלום לקבלן עבור התקנת המצלמות נעשה במסגרת אישור הליך "דיווח על אירוע חריג" (ראה התייחסות בהמשך).

8. ביום **19.11.2023** הוציא מנהל הרשות הודעה באמצעות מייל, בה מפרט את האתרים שיש להתקין בהם מצלמות מעקב וכי התקציב המוערך לביצוע ההתקנה מכוח המכרז על ידי הקבלן, הינו בסך **95,000 ₪**. כאמור, בהודעה פורטו האתרים בהם יש צורך בהתקנת מצלמות וציוד נלווה, כלהלן:

- גן השעורה בזרעוניה

- פינת אגוז
- רחוב המסילה בצמוד לרכבת, מצלמה ותוכנת דוחות
- 3 מערכות לטעינת מצברים באתרים : מעלה צבר, פארק החאן בזרעוניה, רחוב המגל/האסיף.
- מחשב נייד למוקד מצלמות

ביום **14.1.2024** אושרה הזמנת עבודה לביצוע האמור בסך **95,000 ₪**. מכוח הזמנה זו, בוצע הליך התקנת המצלמות והציוד הנלווה.

9. ביום **20.12.2023** אושרה הזמנת עבודה בסך **27,500 ₪** לצורך התקנת מצלמות ותשתיות במגרש הכדורגל בגבעת עדה. בינואר 2014 אושר תשלום לקבלן בגין ביצוע העבודה.

10. ביום **14.8.2024** אושרה ועדת השלושה של המועצה התקשרות עם ספק זוכה מכרז לביטחון לאומי בסך של **33,193 ₪**, להתקנת מצלמות. ביום **15.8.2024** אושרה הזמנת עבודה בסך האמור ובהמשך הותקנו **3 מצלמות** באתר בורג' מערב (בכיכר לכיוון כביש 4 דרום).

מסירת עבודות לקבלן זוכה מכרז שלא על בסיס הזמנת עבודה

כאמור, בתחילת שנת 2023 המועצה התקשרה עם קבלן זוכה במכרז מסגרת פומבי. **מכרז מסגרת**, הינו מכרז שנועד לתת מענה לביצוע עבודות, אשר המועצה המקומית אינה יכולה לצפות אותן ו/או את היקפן מראש בנקודת זמן מסוימת. במסגרת מכרז מסגרת, נקבע מפרט של השירותים שיסופקו על ידי הקבלן הזוכה לרבות עלויות הביצוע וההנחה הניתנת בהתאם לתנאי המכרז, כך שניתן להפעיל את הקבלן אד הוק בכל נקודת זמן לכשיתעורר הצורך להפעילו.

בעת זימון עבודה ו/או הזמנת שירות ו/או רכישה מקבלן זוכה במכרז מסגרת, נדרש תחילה ביצוע הליך עבודה סדור, שבבסיסו עבודה מכוח הזמנת עבודה מאושרת על ידי מורשה החתימה במועצה.

סעיף 203 לפקודת העיריות ואשר הוראותיו הוחלו גם על מועצות מקומיות מכוח פקודת המועצות המקומיות, קובע כי כתב התחייבות או תעודה אחרת ושיש בה התחייבות כספית מטעם הרשות המקומית, לא יחייבוה אלא אם חתמו עליה בשם הרשות המקומית, בצד חותמת הרשות, ראש הרשות והגזבר.

מכאן, הזמנת עבודה /או הזמנת רכש מאת קבלן מחייבת תחילה יצירת תעודה בה התחייבות כספית מטעם הרשות המקומית כלפי הספק והחתומה על ידי מורשה החתימה, קרי הנפקת הזמנת עבודה.

זאת ועוד, בהנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים, נקבע כי על מנת למנוע חריגות מתקציב יש לפעול לשריון הזמנות במערכת שריון הזמנות. חשיבותה של מערכת שריון הזמנות הינה, להציג את ההזמנות אשר אושרו וטרם ניתן להן ביטוי במערכת הנהלת החשבונות התקציבית.

עוד נקבע, כי כל יחידה ברשות המקומית תיזום הזמנות במסגרת התקציבית שעומדת לרשותה ובעת אישורן על ידי הגזבר באופן עקרוני, עוברות לרישום למערכת ההזמנות.

כך, כל יחידה ברשות המקומית אמורה להתריע בפני הגזבר לפני ביצוע ההזמנה במקרה וקיימת סטייה או חריגה מהתקציב היחסי לתקופה ו/או השנתי ועל כל יחידה לנהוג לפי הנחיות הגזבר בנושא.

לבסוף, הזמנות שעוברות את כל ההליכים, מאושרות על ידי הגזבר ומנהל מחלקת רכש ויתר מורשה החתימה, והן נשלחות לגורמי החוץ לצורך ביצוע.

הביקורת העלתה, כי בוצעו עבודות להתקנת מצלמות מעקב ברחבי המושבות, באמצעות הקבלן הזוכה במכרז מסגרת, וזאת ללא שקדם לכך קיום הליך אישור והנפקת הזמנות עבודה כנדרש. בתחילת שנת 2023 בוצעו עבודות התקנת מצלמות ב-13 אתרים בהיקף כספי בסך של **311,904 ₪** וזאת ללא הזמנת עבודה כנדרש.

עוד נמצא, כי בשלהי שנת 2023 הותקנו מצלמות באתר אחד (להלן: "האתר"). בהיקף כספי בסך **124,540 ₪** וזאת ללא שקדם לכך הליך הקמת הזמנת עבודה כמתחייב, והתשלום לקבלן בגין ביצוע עבודה זו, בוצע במסגרת הליך "דיווח על אירוע חריג".

זאת ועוד, בביצוע עבודת התקנת המצלמות באתר בהיקף של **124,540 ₪** כאמור עלה, כי הותקנו מצלמות ייחודיות שאינן חלק מהמפרט כפי שאושר במסגרת מכרז המסגרת והמהוות פריט חריג. כך, הותקנו שתי מצלמות חריגות בעלות כוללת של כ-**34,281 ₪** והחריגה מהסך הכולל של העבודה שהוזמנה ובוצעה הינה בכ-38%.

בסעיף 3 (7) (ב) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות, תשי"א-1950, נקבע כי מועצה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם החוזה הוא חוזה הבא להגדיל את הוצאות המועצה המקומית על ידי הוספת פריטים לחוזה קיים ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות בשל ההוספה, לא יעלה על 25% מכלל הוצאות המועצה על פי החוזה הקיים.

מהאמור עולה, כי עבודת התקנת המצלמות באתר זה ואשר בוצעה ללא הזמנת עבודה כדין, חרגה מכלל ההוצאה המותרת על פי הדין בשל הוספת פריט לחוזה קיים.

הביקורת ביררה מול מנהל הרשות לפשר מסירת עבודות לקבלן, ללא שקדם לכך הליך הקמת הזמנת עבודה במערכת, ושריון תקציבי לביצוע בהתאם לדין ולהנחיות הכללים החשבונאיים הנדרשים.

לביקורת נמסר, כי לא הייתה מודעות לכך כי מסירת עבודה ו/או הזמנת עבודה מקבלן זוכה מכרז, מחייב ביצועה מכוח ועל בסיס הזמנת עבודה מאושרת על ידי מורשה החתימה במועצה. עוד נמסר, כי בביצוע העובדה שבסופה שולם לקבלן במסגרת אירוע חריג כאמור, התקבלה הנחיית ביצוע שהתפרשה, כי עסקינן בעבודה שיש לבצעה במידי וללא דיחוי.

הביקורת מעירה, כי מסירת העבודות לקבלן זוכה מכרז מסגרת, ללא שקדם לכך ביצוע הליך סדור של הקמה ואישור הזמנת עבודה, מנוגדת לדין ולהנחיות רגולטוריות. הביקורת אף מביעה תמיהה להתנהלות, שכן נמצאו עבודות שבוצעו בתחום המצלמות (טרם ביצוע העבודות עסקינן) וזאת מכוח ועל בסיס הזמנות עבודה מאושרות.

עוד מעירה הביקורת, כי ביצוע הנחייה לביצוע התקנת מצלמות, תהא אשר תהא מידת דחיפותה (להוציא חריג מכוח הדין), אינה אמורה למנוע ולאיין קיום הליך נדרש של שריון תקציבי, באמצעות הקמת הזמנת עבודה במערכת שריון הזמנות בספרי המועצה. הביקורת בדעה, כי ביצוע התקנת המצלמות דנן אינו נופל בגדר אירוע המצריך מניעת קיום הליך סדור בהתאם לכללים המחייבים.

לבסוף, ההתנהלות כאמור הביאה בסופו של יום, ללא שהותירה ברירה בידי הנהלת חשבונות בגזברות המועצה, לשלם את החשבון לקבלן בגין עבודה שבוצעה עבור המועצה.

הביקורת מציינת לחיוב את הצעד המידי שננקט על ידי גזבר המועצה בעקבות האירוע החריג, בו הבהיר לקבלן הזוכה כי ביצוע עבודות עבור המועצה מחייב בראש ובראשונה, קבלת הזמנת עבודה מאושרת על ידי מורשה החתימה במועצה וכי יש להימנע מהישנות המקרה.

המלצת הביקורת

יש להקפיד על ביצוע עבודות על בסיס הזמנות עבודה מאושרות על ידי גורמי המועצה המורשים כמתחייב, לבל תוזמן /או תימסר עבודה ללא קיום הליך סדור של הנפקת הזמנת עבודה, דבר המבטיח ביצוע עבודה במסגרת תקציבית מאושרת וימנע חריגות בתקציב.

התייחסות מנהל השירות לביטחון קהילתי

מנהל הרשות מסר, כי נושא התקנת המצלמות באתר שלא על פי הזמנת עבודה/מסגרת, הובהר על ידו בשיחה שנערכה עם הביקורת בשנת 2023, וכי מקרות המקרה פועלים בהתאם לנהלים של ביצוע עבודה מכוח הזמנת מסגרת.

לעניין הוספת פריט לחוזה קיים וחריגה מההוצאה המותרת, מסר :

"בהקשר לפריט חריג ההתייחסות הייתה על בסיס תקצוב שנתי שהקבלן הזוכה ביצע כך שאין חריגה. ב 2023 בוצעו סך של 152,040 ₪ והפריטים בסך 34,281 ₪ מהווים חריגה של 22.5 אחוז, כאמור מותרת על פי חוק המכרזים".

התייחסות גזבר המועצה

גזבר המועצה מסר התייחסות, כדלקמן :

הכרזה על זוכה במכרז ו/או בוועדת רכש ו/או במכרז משותף עונה רק על שאלת יסוד אחת : האם יש לרשות גורם אתו ניתן להתקשר לצורך ביצוע עבודה / מתן שירות.

שאלת היסוד השנייה הינה : האם ישנו מקור תקציבי להתקשרות בהיקף הנדרש.

המקור התקציבי מעוגן בהזמנת העבודה. ללא מקור תקציבי מאושר לא ניתן לאשר את העבודה/השירות.

המתואר לעיל "עוקף" את שאלת היסוד השנייה ומאין אותה.

לכאורה, בדרך זו שהיא ללא הזמנה במערכת הבקרה התקציבית, אפשר להזמין עבודות מקבלן כאשר לא מוקצה כלל תקציב למשימה זו, או שהתקציב שהיה מוקצה נגמר.

ברור לכל שהתנהלות מעין זו בעצם מעקרת את כל הבקרה התקציבית על כספי הציבור.

לעניין הוספת פריט לחוזה נמסר, כי המחוקק הכיר במצבים כאלה בהם נדרש לקבל שירות או טובין שהם בתחום המכרז ושאינו מופיע במסמכי המכרז גופם (וישנן מס' רב של סיבות המצדיקות זאת. לדוגמא, מוצר שלא נחזה להיות נצרך ע"י מפרסם המכרז, מוצר חדש שיצא לשוק, שדרוג של מוצר קיים ועוד כהנה וכהנה סיבות). לא ניתן להוציא מכרז לכל מוצר חריג, והמחוקק הכיר באפשרות לצרוך אותו בצמידות לספק שכבר זכה במכרז הרלוונטי. יחד עם זאת, המחוקק הגביל את היקף ההתקשרות לגבי מוצר חריג. הגורם המקצועי המזמין את העבודה צריך להיות בקי בפירטי הזכייה במכרז ולנהוג בהתאמה לכך.

המכתב שהוצא לקבלן, בעצם מסב את תשומת ליבו, שעפ"י תנאי המכרז שבו זכה, גם עליו מוטלת החובה לקבל הזמנה מאושרת כדין, החתומה ע"י מורשי החתימה של הרשות. וזאת כדי למנוע ממנו לרחוץ בניקיון כפיו באם יידרש לבצע עבודות ללא המתווה המתואר בחוזה שנכרת בין הצדדים.

תגובת הביקורת להתייחסות מנהל הרשות לביטחון קהילתי

התייחסות לעניין הוספת פריט לחוזה קיים, אינה עולה בקנה אחד עם ממצאי הביקורת.

6. הצבה והתקנת מצלמות מעקב במרחבים ציבוריים בשטחי המושבות – יישום

הנחיות הרשות להגנת הפרטיות

תכלית הצבת מצלמות מעקב במרחבים ציבוריים הינה, בין השאר, שימוש לשמירה על הסדר הציבורי לרבות מניעת עבירות וגילויין. אולם, מנגד עומדת הזכות להגנה על פרטיות ושמירה על צנעת הפרט, שכן, צילום באמצעות מצלמות מעקב במרחבים ציבוריים עלול להביא לפגיעה בזכות לפרטיות ולצנעת הפרט.

השימוש במצלמות מעקב במרחבים ציבוריים נוגע באופן ישיר בהיבטים הקשורים לזכות להגנת הפרטיות ולשימוש במאגרי המידע בהם נאגר מידע רב של צילומים. מידע זה והנמצא ברשות המועצה המקומית, מהווה **מאגר מידע** כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.

הרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים שהוקמה בשנת 2006 תפקידה נועד בין השאר: לפקח על מילוי חוק הגנת הפרטיות והתקנות שנחקקו לפיו, לחקור חשדות להפרה בהוראות הדין ולהעלות מודעות הציבור לזכות בפרטיות (להלן: **"הרשות"** ו/או **"הרשות להגנת הפרטיות"**). מעת הקמתה, מפרסמת הרשות הנחיות בנושא שימוש במצלמות אבטחה ומעקב. בשנת 2010 פרסמה הנחיה שכותרתה: **"מצלמות מעקב - הדין החל ואופן השימוש"**, ובשנת 2012 פרסמה הנחיה עדכנית מספר 4/2012 – הנחיית רשם מאגרי מידע: **"שימוש במצלמות אבטחה ומעקב ובמאגרי התמונות הנקלטות בהן"** (להלן: **"הנחיה"** ו/או **"הנחיית הרשות"**).

מטרת ההנחיה הינה **"...להבהיר את עמדת רשם מאגרי המידע ביחס לתחולת חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 על שימוש במצלמות מעקב במרחב הציבורי, אשר הצילומים הנקלטים בהן נאגרים במאגרי מידע ממוחשבים"**.

בהנחיה הודגש, כי הינה משקפת את הפרשנות המשפטית שתשמש את רשם מאגרי המידע בעת ולצורך הפעלת מגוון הסמכויות המסורות לו בחוק, לרבות הפיקוח על מילוי הוראות החוק והתקנות שמכוחו, רישום מאגר בפנקס המאגרים או ביטול או התלייה של רישום קיים (בהתאם לסמכות שמוקנה לו בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981), והטלת קנס מנהלי בגין הפרת הוראות החוק (בהתאם לסמכות המוקנית לו בחוק העבירות המנהליות, התשמ"ו-1985 והתקנות שהותקנו מכוחו).

לתכלית השמירה על צנעת הפרט והגנה על הפרטיות, יפים הדברים שצוינו בהנחית הרשות, כלהלן:

"למבט העוקב אחרי בני אדם יש כוח ממשמע וממשטר המשפיע על אופן התנהגותם. השפעה זו עשויה להיות חיובית, כאשר היא מצמצמת התנהגות עבריינית ומזיקה לזולת ולחברה כולה. מנגד, חלק ניכר מהפעילויות הנתפסות באמצעי התיעוד הדיגיטליים הן פעילויות שגרתיות יומיומיות תמימות, שאינן מהסוג שהחברה מבקשת למנוע. בשל כך למעקב המתמיד יש השלכה שלילית: לשם המימוש העצמי וההתפתחות האישית זקוק כל אדם למרחב פרטי, בו יוכל להיות הוא עצמו ולהתנסות בחוויות ובהתנהגויות שאינן בהכרח מקובלות על החברה הסובבת אותו – בלא צורך לדווח לאחרים, להסביר ולהצטדק".

עוד הובא בהנחיה:

"עצם הידיעה על הימצאותו של אדם במקום נתון ובזמן נתון או עצם חזותו- עשויות לכלול נתונים על צנעת אישיותו (כגון עם מי הוא נמצא ובאילו נסיבות), על מצבו בריאותו (כגון הימצאותו במרפאה), על אמונתו הדתית (הימצאותו בבית תפילה של עדה מסוימת או לבוש מסוים של המצולם) – וכיוצא בנתונים העשויים ללמד על אחד מרכיבי המונח "מידע" בחוק. קל וחומר

שהנתונים הנאגרים בהקלטות מצלמות המעקב נכנסים לגדר "מידע" ואף "מידע רגיש" במערכות בעלות יכולת טכנולוגית לעקוב אחר אדם נתון....".

הביקורת בחנה הליך התקנה והצבת מצלמות המעקב ומידת יישום הוראות הנחיית הרשות להגנת הפרטיות, לרבות- המהלכים שבוצעו קודם להתקנת מצלמות; בדיקת השלכות השימוש במצלמות על זכויות הציבור ובייחוד הזכות להגנת הפרטיות; הגדרת תכלית המצלמות וקיום שימוש ציבורי פומבי; הליך שמירת הצילומים ומחיקתם; מאגרי מידע; זכות העיון; הרשאות גישה למאגר וקיום כללי אבטחת מידע, כדלקמן:

6.1 הצבה והתקנה – ההליך הנדרש

בהנחיית הרשות להגנת הפרטיות נקבע אילו מהלכים על הרשות המקומית לבצע, קודם התקנת מצלמות מעקב במרחבים ציבוריים, בהתאם להוראות חוק הגנת הפרטיות. בהנחיה נקבע כי על הרשות המקומית:

"לקבל את ההחלטה על השימוש במצלמות מעקב באופן מושכל ומודע, לאחר בחינת הצרכים והחלופות לשימוש במצלמה.

בטרם קבלת החלטה על עצם השימוש במצלמה יש לערוך בדיקה מקיפה של השלכות השימוש במצלמה על זכויות הציבור ובמיוחד על הזכות לפרטיות".

נקבע, כי במסגרת הבדיקה שעל הרשות המקומית לערוך בעת קבלת החלטה על עצם התקנת מצלמות כאמור, עליה להביא בחשבון ולהתייחס לנושאים הבאים:

א. התכלית אותה מבקשים להשיג באמצעות מצלמות המעקב – מטרת הצבת המצלמות חייבת להיות מוגדרת באופן ספציפי ומפורש – ולאחר שנקבעה המטרה, אין להשתמש בצילומים למטרות זרות. במסגרת הגדרת המטרה, יש לבחון האם יש בסיס עובדתי לקיומה של בעיה שפתרונה מצריך הצבת מצלמות מעקב. כך ובהקשר זה, על תכלית הפגיעה בפרטיות להיות ראויה – **"תכלית ראויה"**.

ב. מידתיות השימוש במצלמות מעקב לשם השגת המטרה הרצויה – המטרה לשמה הוחלט על הצבת מצלמות המעקב, להיות מידתית לפגיעה בזכות לפרטיות בשים לב לשלושה מבחני משנה שיש לעמוד בהם ליישום עקרון המידתיות:

1. האם מצלמות המעקב הן בכלל האמצעי המתאים והיעיל להשגת המטרה הרצויה;
2. האם ניתן להשיג את המטרה הרצויה באמצעי שהוא פחות פוגע בזכות לפרטיות;
3. לבחון האם התועלת מהשגת המטרה גוברת על הפגיעה בפרטיות שתיגרם בעטייה, קרי עיקר הבדיקה הינה את התועלת שתופק מהתקנת המצלמות - ככל שהתועלת תהיה פחותה יותר כך יימצא שהתקנת המצלמות אינה מידתית.

ג. עריכת שימוע ציבורי פומבי – קבלת הכרעה נכונה בדבר התקנת מצלמות מעקב במרחב ציבורי בידי רשות שלטונית מצדיקה בדרך כלל גם קיום שימוע ציבורי פומבי, באופן שיאפשר לציבור להביע את עמדתו. ככל ושימוע מלא איננו אפשרי אזי לכל הפחות יש להיוועץ בשאר הגורמים ובעלי העניין הנוגעים בדבר או העשויים להיות מושפעים מהתקנתן של מצלמות ספציפיות. במסגרת שימוע ציבורי פומבי, אמורה המועצה המקומית להציג לציבור נתונים לרבות מטרת התקנת המצלמות, שטח הצילום אשר יכוסה על ידי מצלמות האבטחה והיכולות הטכנולוגיות וסוגיהן של המצלמות שמתוכנן להציבן.

בסיכום כלל האמור עולה, כי על המועצה המקומית לקבל את ההחלטה על השימוש במצלמות אבטחה באופן מושכל ומודע ולאחר בחינת כל החלופות, תוך עריכת בדיקה מקיפה של השלכות השימוש במצלמה על זכויות הציבור, ובמיוחד על הזכות לפרטיות. בנוסף, הנחיית הרשות להגנת הפרטיות קובעת שורת נושאים שיש להתייחס אליהם במסגרת קבלת החלטה על עצם הצבה והתקנת מצלמות ובדיקת ההשלכות מכך בנוגע לכל אתר וזירה קרי, תכלית ראויה, מידתיות וקיום שימוע ציבורי פומבי.

התקנה במושבות

כאמור, הליך הצבת מצלמות ברחבי המושבות החל בשנת 2019. טרם תחילת התקנת המצלמות הוכן ונבנה, לראשונה, באותה שנה על ידי ספק חיצוני עבור המועצה, דמ"צ – דרישה מבצעית, והתייחס להתקנת מצלמות ב- 10 אתרים/זירות ברחבי שתי המושבות.

מסמך הדרישה המבצעית מהווה את המענה הטכנולוגי הדרוש בהתקנת מצלמות ובו מצוינת מפת האתרים/הזירות בהם יש להתקין מצלמות. בדמ"צ יש תיאור למאפייני כל אתר, תכלית המצלמות קרי האיומים המרכזיים שבעטיים דרוש להתקין מצלמות, אופן פריסת המצלמות בכל אתר, תיאור והדמיה למיקום הצבת המצלמות בכל אתר ונקודות צפייה.

בפתיח הדמ"צ שאושר למועצה צוין, בין השאר :

"...אופייה הכפרי והעובדה כי רב הבתים במושבות הם בתים פרטיים צמוד קרקע, משאיר את שטחי המועצה הפרטיים, המסחריים והציבוריים חשופים ונגישים לטרור חקלאי, הסגת גבול, פריצות, פגיעות ברכוש ציבורי ופעולות בלתי חוקיות של סחר בסמים באזורים מוסתרים וחשוכים. לכן, יש צורך לייצר הרתעה ולחזיר את הביטחון למושבות".

בתאריך 30.10.2019 אושר על ידי משטרת ישראל – קצין בתחנת זיכרון יעקב, דבר הצבת המצלמות ב- 10 האתרים כאמור, קרי אישור המשטרה לדמ"צ.

ביום 11.7.2021 אושר דמ"צ בנוגע לאתר נוסף, ובמחצית השנייה של שנת 2022 אושר דמ"צ לעוד 4 אתרים.

יצוין, כי עבור בניית הדמ"צים שילמה המועצה לספק החיצוני סך של כ-19,000 ₪.

פרויקט התקנת המצלמות נמשך ביתר שאת בשנת 2023 ואילך. החל מפרק זמן זה, לא נדרש ולא נבנה דמ"צ וממילא לא נדרש אישור משטרה. בתקופה זו, נבחר בהליך מכרזי קבלן/ספק שספק והתקין מצלמות מעקב ברחבי המושבות, וזאת בהתאם להחלטות שקיבלה הנהלת המועצה בהובלה ובהכוונת מנהל הרשות במועצה ואל מול הקבלן, זאת כפי שעלה מפגישות ושיחות שערכה הביקורת עם מנהל הרשות.

לביקורת עלה וכפי שגם נמסר, משנת 2019 ועד שנת 2022 כ-42% מסך מצלמות מעקב הותקנו על בסיס מסמך דרישה מבצעית, ומשנת 2023 ואילך הותקנו יתר מצלמות מעקב ללא שקדם הכנת מסמך דרישה מבצעית, ובסה"כ הותקנו והוצבו עד למועד סיום הביקורת, 95 מצלמות.

הביקורת מעירה כדלקמן:

א. בניית וביצוע מסמך דרישה מבצעית-דמ"צ, אמנם יש בו התייחסות לתכלית בהצבת המצלמות, אך אינו מספק ואינו נותן מענה לכלל המבחינים הדרושים שעל המועצה לערוך טרם התקנת מצלמות. בכך, לא ניתנה הדעת ולא נערכה בדיקה גם באשר למבחן המידתיות, קרי האם המטרה לשמה הוחלט על עצם הצבת המצלמות הינה מידתית לפגיעה בזכות הפרטיות.

ב. בתחילת הפרויקט והוצאתו לפועל בשנת 2019, המועצה הכינה מסמך דרישה מבצעית-דמ"צ וזאת ביחס ל- 42% בלבד מהמצלמות שהותקנו עד כה ברחבי המושבות. באשר ליתר המצלמות מעל ל- 50 מצלמות, לא נבנה מסמך דרישות מבצעיות ואף אין תיעוד לאופן בו התקבלה ההחלטה על עצם התקנת המצלמות, ובחינת עיקרון המידתיות והתכלית בקביעת מיקום הצבתן, כנדרש בהנחיות הרשות להגנת הפרטיות.

ג. לא נמצא כי התקיים הליך שימוע ציבורי פומבי בו אמורה המועצה המקומית להציג לציבור נתונים לרבות מטרת התקנת המצלמות, שטח הצילום אשר יכוסה על ידי מצלמות האבטחה והיכולות הטכנולוגיות וסוגיהן של המצלמות שמתוכנן להציבן.

ד. לא נמצא כי הוכנה תכנית עבודה שנתית ו/או רב שנתית להקמה והתקנת מצלמות במרחב הציבורי ואשר תכלול, בין השאר, קביעת סדרי עדיפויות בין אתרים שונים ולוחות זמנים להתקנת המצלמות וכן התייחסות לעלויות הנדרשות בהתקנתן והפעלתן.

ה. לסיכום, הצבת והתקנת מצלמות המעקב באתרים ציבוריים ברחבי המושבות, נעשה ללא שקדם לכך ביצוע הליך סדור, בהתאם לקבוע בהנחיית הרשות להגנת הפרטיות.

המלצות הביקורת

1. מומלץ לפעול בהתאם להנחיית הרשות בעת הקמת מערך מצלמות המעקב בשטחים הציבוריים ברחבי המושבות, ולהביא בחשבון את כלל הפרמטרים הקבועים בהנחיה.
2. פרויקט הצבת מצלמות במרחב ציבורי, הינו פרויקט המתפרס לאורך שנים ועל כן מומלץ לקבוע תכנית עבודה שנתית ו/או רב שנתית ואשר תתייחס, בין השאר, ליעדי הפריסה ולמגבלות טכניות ותקציביות.
3. הביקורת בדעה כי יש מקום לבחון הצורך בהקמת ועדה מקצועית – ועדה ייעודית שתדון בכל ההחלטות המהותיות שיש לקבל בתחום מערך מצלמות המעקב במושבות, לרבות:
 - מתן התייחסות על עצם ההחלטה על הקמה והצבת מצלמות ובדיקת ההשלכות מכך בנוגע לכל אתר ואתר – תכלית ראויה, מידתיות, שימוע ציבורי;
 - בחירת האתרים בהם קיים צורך בהתקנת המצלמות;
 - בחינה ועריכת בדיקה מקיפה של השלכות השימוש במצלמה על זכויות הציבור ובמיוחד על הזכות לפרטיות, קביעת סוגי המצלמות;
 - קביעת סדרי הליך עריכת שימוע ציבורי פומבי;
 - קביעת מנגנון שיאפשר לציבור להביע עמדתו בכל הנוגע להצבת המצלמות ומיקומן וקביעת תהליכי עבודה פנימיים לאופן הדיון בהתנגדויות ופניות הציבור.
4. הביקורת בדעה, כי ייבחן הצורך בעריכת בחינה מחודשת לאתרים בהם מוקמו מצלמות המעקב תוך התייחסות לכלל ההיבטים והפרמטרים הקבועים בהנחיית הרשות להגנת הפרטיות, כך שיערך דיון נאות בנוגע לתכליתן ובדיקה לקיום חלופות אפשריות לצמצום, לכאורה, פגיעה בזכות לפרטיות.

התייחסות מנהל הרשות לביטחון קהילתי

נמסר, כי התכנון לקביעת מיקום המצלמות נעשה על דעת ובשיתוף הנהלת המועצה וגורמים נוספים במועצה, הכולל העברת תקציבים במליאה למימוש, כך שכולם מודעים לתהליך.

6.2 תכנון לפרטיות בעת הפעלת מצלמות מעקב: מיקום, כיסוי ופונקציונליות

- הנחית הרשות קובעת, כי בתכנון ושימוש במצלמות, ההגנה על הפרטיות צריכה לשמש שיקול מרכזי. כך, ביישום תפיסת "תכנון לפרטיות" יש להתייחס לכל אחד מהפרמטרים הבאים:
- א. מיקום התקנת המצלמות וזווית הצילום – יש להציב את המצלמה במקום ובזווית שיכסו במידת האפשר רק את השטחים הרלוונטיים. במצב בו לא ניתן למנוע צילום שטח הרחב מן הנדרש, יש לשקול שימוש בטכניקת הסוואה או ערבול של הצילומים העודפים או שימוש בטכניקת הגבלת יכולת ההתמקדות של המצלמה.
 - ב. מספר המצלמות – התקנת מספר מצלמות מינימאלי החיוני להשגת המטרה הרצויה.

ג. זמני הצילום – צמצום הפעלת המצלמות רק לזמנים בהם הצילום הוא רלוונטי למטרה המבוקשת.

ד. רזולוציית המצלמה ואיכותה – התאמת איכות הצילום למטרה המבוקשת ואי שימוש במצלמה לזיהוי פנים במקרים שאין צורך בכך.

ה. שימוש בפונקציות מיוחדות – שימוש בפונקציות מיוחדות במצלמות המעקב שלהלן, מחייב תשומת לב מיוחדת ויישום קפדני של מידתיות הפגיעה הנובעת מהשימוש בהן:

- שילוב של מערכת מצלמות המעקב עם מידע השמור במאגרי מידע אחרים;
- טכנולוגיית זיהוי פנים או זיהוי צורת פנים;
- יכולות מעקב דינמיות על בסיס קול או תנועה, לבוש, שפת גוף;
- צילום תרמי או אינפרא אדום המסוגל לקלוט בתנאים קשים;
- מפתוח ותיוג מתוחכמים של תמונות מוקלטות לצרכי חיפוש אוטומטיים.

הביקורת מציינת כי על פי הנתונים שקיימים ואלה שהוצגו לעיל, עלה כי בעת הצבת המצלמות עד כה במרחב הציבורי במושבות, תפיסת התכנון לפרטיות לא נלקחה בחשבון ואף לא ניתנה התייחסות לכל אחד מהפרמטרים המנויים לעיל, על אף ששימוש בטכנולוגיות הקיימות במצלמות עלולה להביא לפגיעה בזכות לפרטיות.

כך, טרם התקנת מצלמה באתר ו/או בזירה כלשהי, על מקבלי ההחלטה לבחון טרם ההתקנה, היבטים ברמת התמונה הנקלטת דרך המצלמה ובכלל זה, מיקום התקנת המצלמה, זווית הצילום, זמני הצילום ורזולוציית התמונה וכלה בצורך בשימוש בפונקציות מתקדמות ומיוחדות שבמצלמות.

המלצות הביקורת

א. הביקורת ממליצה על יישום תפיסת התכנון לפרטיות כפי שמנחה הרשות להגנת הפרטיות, ולהתייחס לכלל הפרמטרים שמונו לעיל, שתכליתם מתן הגנה אופטימלית על הפרטיות וצמצום באיסוף המידע דרך המצלמות.

ב. במסגרת קבלת החלטה על התקנת מצלמות, מומלץ לערוך בחינה לסוג המצלמות הנרכשות זאת בשים לב ליכולות הטכנולוגיות של המצלמות אל מול הפגיעה בזכות לפרטיות.

6.3 הבאה לידיעת כלל הציבור דבר הצבת מצלמות מעקב

כלל הוא- אסור לפגוע בפרטיותו של אדם ללא הסכמתו. חוק הגנת הפרטיות קובע: "לא יפגע אדם בפרטיות של זולתו ללא הסכמתו", ובנוסף נקבע, כי חלה חובה ליידע את הציבור על הצבת מצלמות במרחבים ציבוריים. מצלמות המעקב אוספות מידע ולא ישים לקבל הסכמת כל מצולם ולעמוד בדרישת החוק.

כך, האיסור שבחוק הגנת הפרטיות לפגוע בפרטיותו של אדם ללא הסכמתו ודרישת השקיפות הנדרשת מכוח החוק, מחייבים ליידע את הציבור על הצבת מצלמות מעקב.

בהנחיית הרשות להגנת הפרטיות נקבע כי לצורך יישום דרישת השקיפות בחוק הגנת הפרטיות, יש להביא לפרסום באתר האינטרנט של הרשות המקומית את רשימת המצלמות המותקנות בשטח ועל הפרסום לכלול את מלוא המידע, קרי מידע מרוכז בנוגע לתכלית התקנת המצלמות והאזורים/שטחים שהן מכסות, מאפייני המצלמות, המידע המצולם מוקלט ונשמר ופרטים על הגורם האחראי במועצה לתפעול מערך המצלמות.

בנחיית הרשות להגנה על הפרטיות נקבע, כי אמצעי הידוע המינימלי הוא הצגת שלטים בסמוך למקום בו המצלמה מותקנת וכן בכניסה לאזור הכיסוי של המצלמה, כדי להתריע על קיום מצלמת מעקב בפני הציבור בטרם כניסתו לאזור המצולם. בנוסף, להביא לפרסום מקומות בהם מותקנות המצלמות וכדומה.

בנוגע להצבת שילוט בקרבת מיקום המצלמה הנחיית הרשות קובעת, כי שלט האזהרה חייב להיות קריא וברור, לרבות מבחינת גודלו ורצוי שיכלול את הפרטים הבאים :

1. ציור של מצלמה או סמל גרפי מקובל, המעביר בצורה ברורה את המסר שהאתר מצולם.
2. שמו של הארגון האחראי על הצבת המצלמה
3. תיאור תמציתי של מטרת הצבת המצלמה כגון: "בטיחות", "מניעת עבירות", "בקרת תחבורה".
4. כתובת אתר האינטרנט בו מצויה ומפורסמת רשימת המצלמות ומדיניות השימוש בהן.

הביקורת עמדה על השילוט שהוצב באתרים בהם מותקנת מצלמת מעקב במרחבים הציבוריים ברחבי המושבות:

- א. הביקורת ערכה סיור ברוב האתרים בהם מותקנות מצלמות מעקב, ועלה כדלקמן :
- ברוב האזורים, נמצא כי באמצע העמוד עליו מותקנות המצלמות מודבקת מודעה המורה על דבר הצבת מצלמות. ייאמר, כי המדבקה אינה בולטת באופן דיו וקיים קושי ללמוד ממנה בדבר קיומה של מצלמה. לדעת הביקורת, האופן בן מודבק השלט על העמוד אינו עונה על דרישת ההנחיה שיהא שילוט ברור ובולט בגודלו. בנוסף, ההנחיה מורה על הצבת שילוט בסמוך למקום בו מותקנת המצלמה ו/או בכניסה לאזור הכיסוי של המצלמה, כדי להתריע בפני התושבים כי הם נכנסים לאזור מצולם.
 - בעקבות הביקורת ובמהלכה בוצע הצבת שילוט בכניסה לאזור הכיסוי וזה רק בנוגע למצלמות שהוצבו לאכיפת עבירות חנייה ואלה שהוצבו בפינות מחזור לאכיפת עבירות איכות הסביבה.

ב. בבדיקת אתר האינטרנט של המועצה עלה, כי פורסם מיקום פריסתן של המצלמות; העובדה כי הצילומים נשמרים לתקופה של 21 יום וכי קיים שילוט באזורים בהם מותקנים מצלמות.

המלצת הביקורת

להקפיד על יישום הנחיות הנוהל בדבר הצבת שילוט מתאים שיכלול את מלוא הפרטים ובאופן בולט, ובאתרים רלוונטיים להציב שילוט במיקום שיתריע על קיום מצלמות בפני הציבור טרם כניסה לאזור המצולם.

בנוסף, יש להקפיד ביישום הנחיית הרשות בכל הנוגע למידע הנדרש פרסומו באתר האינטרנט של המועצה, לגבי כלל המצלמות המוצבות בשטחי המושבות.

התייחסות מנהל הרשות לביטחון קהילתי

"בהתייחס להוספת שילוט בולט יותר על קיום מצלמות באזור, בנוסף לקיימים כבר הוזמן שילוט ובוצעה ההתקנה בהתאם".

6.4 שמירת הצילומים ומחיקתם

בהתאם לחוק הגנת הפרטיות לעניין הגבלת השימוש במידע הקיים במאגר המידע שברשות גוף ציבורי, נקבע בהנחיית הרשות להגנת הפרטיות כי שמירת הצילומים לאחר שהם אינם נחוצים עוד, מהווה הפרה של עקרון הגבלת המטרה. הפרה של עקרון זה, יוצרת סיכוני אבטחת מידע מיותרים הפוגעים בזכות לפרטיות באופן ממשי.

לשם עמידה במגבלות הקבועות בחוק, נקבע כי על הרשות השלטונית מקומית לפעול כדלקמן:
א. בעת התקנת המצלמה יש לבחון תחילה ובקפידה את המטרה לשמה הותקנה, קרי האם הדבר מחייב הקלטה של הצילומים או שניתן להסתפק בצילום חי בלבד. שכן, ביצוע הליך הקלטה בעודה אינה נחוצה להגשמת המטרה, פוגעת במבחני המידתיות עליהם עמדנו בפרקים הקודמים.

ב. ככל וההקלטה של הצילומים הינה הכרחית וקם הצורך לכך, יש לקבוע את משך התקופה בה יישמרו ההקלטות. לאמור, ההנחיה מחייבת שמירה לתקופה מוגבלת ומשך תקופת ההקלטה ייקבע בהתאם למטרה הספציפית לשמה הותקנה המצלמה ולרגישות המידע הנקלט ממנה, הכל תוך עמידה במבחני המידתיות.

ג. מחיקה אוטומטית – ההנחיה קובעת כי יש לתכנן את מערכת ההקלטה מראש כך שצילומים מוקלטים יימחקו אוטומטית לאחר פרק הזמן המוגדר ובאופן שההקלטה "תדרוס" צילומים ישנים.

עוד קובעת ההנחיה, כי משך שמירת ההקלטות תלוי במטרה של כל מצלמה ומצלמה באופן ספציפי וברגישות המידע הנקלט.

יודגש, קיים קושי בקביעת כלל בדבר פרק הזמן המדויק בו מוצדק לשמור את ההקלטות. הדעת נותנת, כי משך הזמן בו יישמרו ההקלטות אמור להיקבע בכל מקרה בנפרד לפי מבחני המידתיות.

לביקורת נמסר על ידי מנהל הרשות, כי המידע והצילומים בכלל מערך המצלמות המותקנות במושבות, נשמרים לתקופה של **21 יום בלבד**. השמירה מתבצעת לפי השיטה - החדש דורס את הישן קרי נכנס ראשון יוצא ראשון.

עוד נמסר, כי ככל ועולה הצורך בשליפת חומר מוקלט לאור פנייה אליו (שחזור צילומים וסרטונים), אזי הוא פועל לשמירת החומר הנדרש לבל יימחק בחלוף 21 יום. החומר הנשמר נמסר לדורשו רק בכפוף לצו שיפוטי המורה על מסירת הצילומים המוקלטים. עלה, כי החומר הנדרש לאור פנייה לקבלו, נשמר בתיקייה נפרדת במחשב ובמעמד אחת הפגישות עם הביקורת נמצא, כי קיימים חומרים שמורים, זאת על אף תקופה ארוכה שלא נדרשו ו/או לא הומצא צו בית משפט.

מהאמור לעיל עולה, כי לא ניתנה הדעת ולא נערכה בחינה בהתאם לדין ולהנחיית הרשות להגנת הפרטיות, לגבי משך שמירת הצילומים לגבי כל מצלמה ולצורך בביצוע הקלטה באמצעותה, וזאת על בסיס עריכת בחינה תחילה, למטרה לשמה הותקנה המצלמה. עוד עולה, כי לא קיימת הקפדה על מחיקת סרטונים/הקלטות משוחזרים שנשמרו באופן ידני על תיקייה במחשב לבקשת גורמים פרטיים ומוסמכים, ואף אין שום תיעוד לבקשות שהוגשו ולסיבה שבגינה נשמרו הסרטונים.

לדעת הביקורת התקופה של 21 יום שנקבעה לשמירת צילומים ומחיקתם אוטומטית הינה סבירה ותואמת להנחיות, אך קביעה זו של התקופה לכלל המצלמות ולא באופן ספציפי, אינה עונה על הנחיות הרשות כפי שהובא לעיל לשם קיום עקרון "הגבלת המטרה".

המלצת הביקורת

הביקורת בדעה כי תעוד בחינה בנושא שמירת צילומים ומחיקתם וקביעת נוהל ומדיניות שיביאו לידי ביטוי את יישום הנחיות הרשות להגנת הפרטיות ועמידה בהוראות הדין. במסגרת קביעת המדיניות כאמור, מומלץ גם לקבוע כללים בדבר פרק הזמן שיש לשמור סרטונים דרושים משוחזרים ולהימנע משמירה בלתי מוגבלת בזמן.

התייחסות מנהל הרשות לביטחון קהילתי

"בהתייחס לעובדה שנשמרים הקלטות של אירועים שונים על המחשב במשרד על מנת לסייע לגורמי האכיפה, ומכיוון שעבר כבר זמן ממושך יותר מ-3 חודשים ומאז לא הומצאו צווים, לפיכך נמחקו הקבצים כליל".

6.5 מאגר מידע ברשות המועצה

הרשות להגנת הפרטיות מנהלת את רשימת מאגרי המידע החייבים ברישום על פי חוק הגנת הפרטיות והמכונה **פנקס מאגרי המידע**.

בחוק הגנת הפרטיות, נקבעו כללים בנוגע לרישום וניהול מאגרי מידע. החוק קובע, כי לא ינהל אדם מאגר מידע החייב ברישום אלא אם כן המאגר רשום במאגרי המידע, קרי רשום בפנקס מאגרי המידע.

בחוק הגנת הפרטיות הוגדרו המונחים "מידע", "מאגר מידע" ו"מנהל מאגר", כדלקמן:
"מידע" – נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו".
"מאגר מידע" – אוסף נתוני מידע, המוחזק באמצעי מגנטי או אופטי והמיועד לעיבוד ממוחשב, למעט אוסף לשימוש אישי שאינו למטרות עסק, או....".
"מנהל מאגר מידע" – מנהל פעיל של גוף שבבעלותו או בהחזקתו מאגר מידע או מי שמנהל כאמור הסמיכו לעניין זה".

במערכות צילום והקלטה דיגיטליות המופעלות במצלמות המעקב, קיימות תכונות בסיסיות המאפשרות שליפת מידע לפי פרמטרים שונים כגון חתכי זמן הצילום ומיקומו, יכולות זיהוי אוטומטיות של אובייקטים שונים בתמונה כמו: פענוח מספר לוחיות זיהוי כלי רכב, דיוק בזיהוי פנים או הפרדה של הפריטים המופיעים בתמונה. בשל כך, התוצאה אינה רק תיעוד של רצף אירועים אלא גם קיום יכולת חיפוש ואחזור חזקה ומשמעותית ביחס למידע הנאסף, באופן שהתיעוד יחד עם החיפוש הופך להיות בעל פוטנציאל איתור משמעותי מאוד.
מצלמות המעקב המותקנות במושבנות מקליטות את הצילומים, ואלה נשמרים בשרתי המועצה לתקופה שמוגדרת מראש. הקלטות אלה של הצילומים, מכילות מידע אישי וכתוצאה מכך נוצר מאגר מידע ברשות המועצה והדבר מחייב, מכוח בחוק, ברישום ובניהול על ידי מוסד.

חוק הגנת הפרטיות קובע כי בעל מאגר מידע חייב ברישום בפנקס ועל בעל המאגר לרשמו אם התקיימו בו אחד מאלה:

א. מספר האנשים שמידע עליהם נמצא במאגר עולה על 10,000 ;

ב. יש במאגר מידע רגיש ;

ג. המאגר כולל מידע על אנשים והמידע לא נמסר על ידיהם, מטעמים, או בהסכמתם למאגר זה;

ד. המאגר הוא של גוף ציבורי כהגדרתו בחוק – רשות מקומית מוגדרת כגוף ציבורי בהתאם לסעיף 23 לחוק הגנת הפרטיות.

חוק הגנת הפרטיות מחיל על בעל מאגר מידע מנהלו ומחזיק בו מספר חובות מהותיות הקשורות באיסוף המידע והחזקתו והן: חובת מתן הודעה למי שמידע אודותיו נאסף, האיסור על שימוש במידע למטרה שונה מזו לגביה ניתנה הסכמה, החובה לתת לנושא המידע זכות העיון במידע ותיקונו, חובת הסודיות ואבטחת המידע והחובה לרישום מאגר המידע.

האמור מלמד, כי המועצה המקומית בנימינה גבעת עדה עונה על כל אחת מדרישות החוק המחייבות רישום מאגר מידע בפנקס מאגרי המידע, בנוגע להקלטות הצילומים ממצלמות המעקב המוצבות במרחבים הציבוריים במושבות.

זאת ועוד, קיימת החובה להגיש בקשה לרישום מאגר מידע אשר תוגש לרשם מאגרי המידע במשרד המשפטים, שבה יצוינו ויפורטו: זהות בעל מאגר המידע, המחזיק במאגר ומנהל המאגר ומעניהם בישראל, מטרות הקמת מאגר המידע והמטרות שלהן נועד המידע, סוגי המידע שיכללו במאגר.

בדיקת הביקורת העלתה, כי לא נמצא דבר רישום בפנקס מאגרי המידע במשרד המשפטים, מאגר מידע על שם המועצה המקומית בנוגע למאגר המידע הנקלט ממצלמות המעקב – מאגר מצלמות עירוני.

המלצת הביקורת

מומלץ לפעול בהתאם להוראות הדין המחייבות רישום מאגר מידע הנאסף ממצלמות המעקב המוצבות במושבות.

6.6 כללי אבטחת מידע והרשאות גישה למאגר מידע

חוק הגנת הפרטיות מטיל אחריות לאבטחת המידע במאגר על בעליו, מנהל מאגר המידע והמחזיק בו. אבטחת מידע מוגדרת בחוק, הגנה על שלמות המידע ומניעת חשיפתו, העתקו או שימוש בו ללא רשות כדין.

בהנחיית הרשות להגנת הפרטיות נקבע, כי על הגורמים לאבטחת המידע מוטל לנקוט בכל האמצעים הדרושים להשגת רמה נאותה לפי דרישות הדין והנחיות רגולטוריות.

בהנחיה נקבע, כי אבטחת מידע במערכת מצלמות המעקב המופעלת בידי גוף ציבורי מחייבת התייחסות להיבטים הבאים :

1. קיום הגנה פיזית ולוגית על המערכת – במערכות מצלמות קיימת גישה מרחוק אל המחשב המכיל את המידע המצולם על גבי רשת האינטרנט. כך, במערכות אלה קיימים סיכונים אבטחה מקישריות לאינטרנט. דבר המחייב מתן הדעת לסיכונים אלה בעת שמירה של המידע;
2. קביעת נהלים ברורים להקלטת הצילומים, לעיבודם ולהפצתם ולאבטחת המידע בהם;
3. הקפדה בבחירת העובדים שיהיו בעלי גישה למידע, הדרכה נאותה שלהם בדבר נהלי אבטחת המידע ובדבר חובותיהם לפי הנהלים ולפי החוק והחתמת העובדים על התחייבות לסודיות וחובתם להימנע ממסירת תוכן הצילומים לגורמים בלתי מוסמכים;
4. על מפעיל מערכת המצלמות לנקוט משנה זהירות אם הוא נעזר בשירותי מיקור חוץ – היבטי הפרטיות של שימוש במיקור חוץ, שכן שימוש בקבלנים אינו מסיר את האחריות ממפעיל מצלמות המעקב לקיום כל החובות החלות עליו מכוח החוק, במיוחד לעניין פעולות רגישות יותר כגון העתקת הצילומים, מחיקתם או עריכתם, אותן עדיף שיבצע מזמין השירות ולא עובדי הקבלן.
5. ביחס לרשות שלטונית הפרטת השימוש באמצעי הפוגע באופן חמור בפרטיות – כדוגמת הפעלת אמצעי מעקב במרחב הציבורי, איננה עניין של מה בכך והשלכותיה על חירויות האדם עשויות להיות עמוקות ונרחבות;
6. חשיבות בקיומה של מערכת ניטור שתאפשר תיעוד ובקרה על כל ניסיונות הגישה למערכת קרי מי נחשף למידע, לאיזה סוג של מידע ומתי;
7. הגבלת השימוש במידע – אין לעשות שימוש בצילומים ובכלל זה העברה, מסירה, או גילוי לגורמים שאינם קשורים לארגון מציב המצלמות וקל וחומר אסור גם למסור מידע ממצלמות המעקב לפרסום באמצעי התקשורת. לעניין זה יצוין, כי הדבר אינו מתייחס למסירת הצילומים לגופים המפעילים סמכויות חקירה, לגורמים אחרים הרשאים לקבל בהתאם להוראות הדין, או מסירת המידע לפי צו שיפוטי.

בדיקת הביקורת יישום האמור, העלתה כדלקמן :

1. בתחילת הביקורת עלה, כי המצלמות מחוברות לשרת דרך קו ADSL - מדובר בקו חיצוני שהשליטה בו נתונה בידי הקבלן החיצוני בלבד. מצב שבו הגישה למערכות והשליטה בהן נתונות בידי הקבלן החיצוני בלבד, ללא גישה לגורמי המחשוב במועצה, מהווה ליקוי מהותי בניהול המערכות. העברת הניהול לקבלן חיצוני אינה פוטרת את המועצה מאחריותה לקיום החובות המוטלות עליה בהיבטי הגנת הפרטיות. במהלך עריכת הביקורת נמסר עדכון, כי הוחלף חיבור האינטרנט של שרת המצלמות וכי כעת הרשת מנוהלת באמצעות רכיבים שבניהול "חברת בזק", וכי כל החיבורים מרחוק נחסמו ולא נותרה גישה לאף גורם, למעט גישה העומדת לרשות גורמי המועצה.
2. נמסר, כי בעתות חירום ניתן לצפות במצלמות דרך קו מאובטח בחמ"ל החירום במועצה. חיבור זה לא היה קיים טרם עריכת הביקורת.

3. בתחילת הביקורת עלה, כי למספר גורמים במועצה ניתנה גישה צפייה במצלמות /ואו לחלק מהמצלמות. במהלך הביקורת עלה, כי הרשאות צפייה במצלמות צומצמה עד למתן גישה רק למנהל ובשלב הסופיים של הביקורת, נמסר כי ניתנו הרשאות לגורמים במועצה וזאת בכפוף לחתימה על טופס שעניינו שמירת סודיות ובכלל זה תרופות להפרתו. הביקורת ביקשה לקבל עותק מהטופס ואלה שנחתמו ככל ונחתמו, אך עד למועד עריכת הביקורת, טרם הועבר לעיונה.
4. נמסר, כי למשטרת ישראל אין כלל גישה למצלמות המעקב וכי ככל והמשטרה מעוניינת בחומר מוקלט נקודתי, נדרשת להמציא צו שיפוטי.
5. אין במועצה גורם האחראי על נושא אבטחת המידע. נושא מצלמות המעקב הציבוריות מהווה אחד הנושאים הרגישים בהיבטי הגנת הפרטיות וניהול מאגרי המידע, תחומים שאמורים לזכות לטיפול בעין מקצועית בהיבטי אבטחת המידע.

הביקורת מעירה, כי ממצאי הביקורת לעיל מלמדים על העדר קיום הכללים המנחים שתכליתם יישום הוראות הדין, והעדר הקפדה על נקיטה באמצעים להגנה על שלימות המידע הרגיש ומניעת חשיפתו, העתקו או שימוש בו ללא רשות כדן.

בנוסף, הביקורת מעירה כי בהקשר ההחלטה למי תינתן הרשאה וגישה למצלמות המעקב, אין ברור דיו בידי מי נתונה סמכות ההחלטה, וראוי כי הדבר ייעשה במסגרת דיונים ומתן הנמקות, וזאת במסגרת דיוני ועדת ההיגוי שעל הקמתה ממליצה הביקורת.

בעבר הביקורת עמדה על הצורך המחייב קיומה של פונקציית ממונה אבטחת מידע בשורות המועצה, שנוכחותה הכרחית ומחויבת, לרבות לעניין הצורך בטיפול בכל ההיבטים הקשורים למצלמות המעקב וקיום הוראות הדין והנחיות רגולטוריות, כפי שעלה בביקורת דנן.

המלצת הביקורת

יש לפעול בהתאם להוראות הדין והנחיות והרשות להגנת הפרטיות, ביישום היבטי כללי אבטחת המידע ומתן הרשאות גישה ושימוש במאגר המידע הנקלט בעדשות מצלמות המעקב. בנוסף, לקיים הליכי עבודה בהתאם להנחיות גורם המומחה בתחום אבטחת מידע שעל הצורך בקיומו במועצה הביקורת ממליצה, שיפעל ויטפל בכל הסוגיות הקשורות למאגרי המידע במועצה ויישום כללי אבטחת המידע.

6.7 זכות העיון בחומר המצולם

בדבר החקיקה מעוגנות הוראות הדין המקנות מתן זכות לעיון בחומר הנקלט במצלמות המעקב. חוק הגנת הפרטיות והתקנות שהותקנו מכוחו (תקנות הגנת הפרטיות (תנאים לעיון במידע וסדרי הדין בערעור על סירוב לבקשת עיון), התשמ"א-1981), מסדירות נושא הליך מתן זכות עיון בחומר המצולם.

הרשות המקומית מחזיקה במאגר המידע המצולם ועת נעשית אליה פנייה לעיון בחומר המצולם, קיימת חשיבות עצומה לבל מבקש העיון לא ייחשף למידע עודף ולא רלוונטי לעניינו ובכך להימנע מפגיעה בפרטיות אחרים.

בנוסף, זכות העיון מעוגנת גם בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 שכן בהתאם להגדרות שבחוק, "מידע" מוגדר גם מידע שהוא מצולם ומוקלט, ומכוחו הוראת הדין זכאי פונה לרשות לקבל ממנה מידע בעניין זה.

בתקנות הגנת הפרטיות נקבע, בין היתר, כי על המבקש לעיון בחומר המצולם הקשור אליו, להגיש בקשה לבעל המאגר קרי הרשות המקומית, הבקשה תוגש בכתב החתומה על ידו ואשר יצוינו בה את שמו המלא, מספר תעודת זהות שלו ומען מגוריו וכן יפרט את הנימוקים העומדים בבסיס בקשתו לעיון.

בנוסף לאמור, הרשות להגנת הפרטיות ציינה בהנחייתה בנוגע למתן זכות העיון כי יש להתייחס למאפיינים נוספים, כלהלן:

בהנחיה נקבע, כי בשל אופיו של המידע האגור במאגר יש לפעול לזיהוי של מבקש העיון גם לפי תמונה ;

על הבקשה לעיון במאגר להיות קונקרטית וספציפית יותר מן הרגיל – קרי לדרוש ממבקש העיון שיפרט את התאריך ואת השעה המדויקים בה הוא מבקש לעיון והסבר מדוע הוא מבקש לעיון במידע ממועדים אלה ;

עוד נקבע, כי מתן זכות עיון בצילומים לפלוגי עשוי לחשוף אותו למידע עודף לעניין זכות העיון שלו ועלול לפגוע בפרטיות של אנשים אחרים- כאשר בצילום בו מבקש נושא המידע לעיון מופיעים אנשים אחרים, יש לנהוג בבקשה לעיון במשנה זהירות: אפשרות אחת היא למחוק מהסרט את הדמויות האחרות או לטשטש אותן והאפשרות הנוספת שניתן לבצעה במצב בו הצילומים במצלמה שהותקנה באזור בו הציפיה לפרטיות היא פחותה- הינה לאפשר למבקש העיון לצפות בהקלטה במשרדי מפעיל המצלמה קרי הרשות המקומית ולהימנע מלמסור לו העתק שלה.

בשיחה עם מנהל הרשות עלה, כי פניות אליו למתן זכות עיון אינן מוגשות בכתב ואינו דורש זאת, וככל ונעשית אליו פנייה לקבלת חומר מוקלט, אותו פונה מתבקש להמציא צו בית משפט שמכוחו ניתן למסור לידי את החומר המצולם – מוקלט.

בנוסף עלה, כי במקרים מסוימים כגון גניבה, הפונה מתבקש להגיש תלונה במשטרה וככל והמשטרה פונה למנהל הרשות בעניינו, אזי גם היא נדרשת להמציא צו בית משפט.

עוד נמסר, כי באותו אופן נוהג מנהל הרשות גם מול פניות מצד משטרת ישראל, קרי ככל והמשטרה מעוניינת בחומר נקודתי מצולם- מוקלט, היא נדרשת, תחילה, להמציא צו בית משפט.

עת מתקבלת פנייה כאמור, שיטת העבודה הינה שמירת החומר הנדרש באמצעות שליפתו/שחזורו מהשרת לבל יידרס/ימחק בחלוף 21 יום, שמירתו באופן נפרד בתיקיה ייעודית במחשב, וזאת עד להמצאת צו שיפוטי, ככל ויומצא.

עלה, כי פניות לקבלת מידע שנקלט במצלמות נעשות טלפוניות ולא נמצא כי מנוהל תיעוד ממוסמך לפניות ולמספרן. עוד נמסר, כי בכל הפניות שהתקבלו עד כה, לא הומצא צו שיפוטי וממילא החומר המצולם הדרוש, לא הומצא לידי מבקשו.

המלצות הביקורת

- א. יש לפעול לניהול רישום מסודר של הפניות לקבלת מידע ממאגר המצלמות וליישם הנחיות הדין והרשות לאופן הגשת הבקשה והפרטים הנלווים הנדרשים במסגרת הגשת הבקשה.**
- ב. זכות העיון הינה זכות הניתנת לציבור מכוח הדין ויש לפעול בעניין בהתאם. ככל ומוגשת בקשה לעיון יש לערוך בחינה לגופה וככל ועולה כי יש לדחותה יש לבססה תוך מתן נימוקים לדחייה.**
- ג. יש לפעול להסדרת נוהל שיסדיר מדיניות העברת מידע מצולם לגורמים פרטיים ומוסדיים בעלי סמכות אכיפה וחקירה.**
- ד. שיתופי פעולה של המועצה עם רשויות אכיפת החוק הוא אינטרס משותף ומשמעותי לשמירה על ביטחון המושבות. בהקשר זה הביקורת בדעה, כי ראוי שתיערך בחינה שמא האופן בו המידע נמסר לגורמי חקירה ואכיפה כגון משטרת ישראל ואשר נעשה אך ורק כנגד המצאת צו בית משפט, עלול להכביד על שיתופי הפעולה עמם.**

התייחסות מנהל הרשות לביטחון קהילתי

"הוצאת חומרים/הקלטות נעשית בהתאם לכללים שקבעה המועצה קרי באמצעות צו שופט בלבד כולל משטרת ישראל.
כל הצווים שהוגשו ע"י המשטרה נמצאים ומתויקים לפי שנים 2023 ו- 2024".

תגובת הביקורת להתייחסות

ההתייחסות לעניין תיוק החומרים, אינה עולה בקנה אחד עם המידע שנמסר במהלך עריכת הביקורת.

7. בחינה עיתית לאפקטיביות מצלמות המעקב וטיפול בתקלות

הרשות להגנת הפרטיות בהנחייתה קובעת, כי ההחלטה על הצבת מצלמה צריכה להיות קצובה בזמן וכי יש לערוך בחינה מעת לעת, בהתאם לנסיבות, באשר לחיוניותה.

תכלית ההנחיה כאמור, הינה עריכת בחינה ועמידה חוזרת על הנסיבות שבעטיין קם הצורך בהצבת המצלמות קרי, האם הנסיבות שהביאו אז להתקנת המצלמה עדיין רלוונטיות, והכל תוך בחינת פרמטר המידתיות.

הביקורת ביררה האם נערכו ו/או נערכות בחינות עיתיות כאמור. נמסר, כי הדבר נעשה לאחרונה עת הועברה מצלמה למיקום אחר.

הביקורת מציינת, כי אין שום תיעוד לעריכת בחינות עיתיות לבחינת הצורך והרלוונטיות של המצלמות היכן שמוקנות, ככל ובחינה זו אכן נערכת.

טיפול בתקלות

במכרז המסגרת בו זכה הקבלן קיימת התייחסות לעניין טיפול בתקלות, באופן בו מוגדרת תקלה וזמן תגובה, כדלקמן:

- תקלה "קריטית" – תקלה הגורמת להשבתה של שרת וזמן הגעה וטיפול בתקלה הינו מידי ועד 4 שעות.
- תקלה "קשה" – תקלה הגורמת להשבתה של אשכול מצלמות וזמן הגעה וטיפול בתקלה 4-48 שעות.

במפרט השירותים הניתנים על ידי הקבלן הזוכה, נקבע כי יום עבודה טיפול בתקלות על ידי צוות טכנאים הינו בעלות של **2,240 ₪**, ובנוסף מתווסף יום עבודה עבור עבודת מנוף בסך של **2,240 ₪** ובסה"כ **4,480 ₪**.

בבירור הביקורת עלה, כי בדרך כלל הקבלן לא נקרא לתת שירות בטיפול בתקלה עבור **מצלמה בודדת** וכי זימון הקבלן לטיפול בתקלות נעשה עבור יותר ממצלמה אחת.

לביקורת הוסבר, כי ככל וקיימת תקלה במצלמה בודדת אזי הטיפול בה נדחה לעת טיפול במצלמות תקולות שמתווספות.

הביקורת נותרה ללא מענה ברור, לפעולה הננקטת לצורך טיפול במצלמה בודדת שהינה חיונית וקריטית.

המלצת הביקורת

הביקורת בדעה, כי יש לקיים בחינות עיתיות לאפקטיביות המצלמות המותקנות, וכי יש מקום לערוך בחינה ובדיקה לגבי מתן מענה בטיפול בתקלה במצלמה בודדת, לאור עלות הטיפול שאושרה במכרז והמתייחסת לטיפול באשכול מצלמות.

התייחסות מנהל הרשות לביטחון קהילתי

"לגבי התייחסות לטיפול בתקלות במצב קריטי של מצלמה בודדת, הקבלן הזוכה התחייב לעמוד ב 4 שעות תיקון ומבוצע בהתאם. לגבי תקלת מצלמה בודדת שלא באחריות הקבלן מבוצעת רק לאחר ריכוז מספר תקלות כדי לחסוך עלויות יום עבודה ויום מנוף למועצה".

8. שימוש במצלמות המעקב לאכיפת עבירות חנייה

השימוש במצלמות וידאו לצורך אכיפת עבירות חנייה הוא כלי להתמודדות עם עבריינות חניה, בנסיבות שבהן החניה עלולה לפגוע בסדר הציבורי, או ליצור הפרעה לתנועה או למשתמשי דרך אחרים.

מנגד, שימוש נרחב במצלמות וידאו במרחב ציבורי עלולות להוות בילוש או התחקות אחרי אדם, העלולים להטרידו כמצוין בסעיף 2 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ואף לפגוע בזכות החוקתית לפרטיות המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, התשנ"ו-1992. הדברים אמורים, בפרט ובייחוד שמדובר בתיעוד רציף ובהיקף נרחב של חלקים ניכרים במרחב הציבורי, תוך שמירת המידע המצולם בידי הרשות המקומית לאורך זמן ובאופן המאפשר זיהוי של אדם. כך, צילום של מקום ציבורי, ובכלל זה צילום לצורך תיעוד עבירות חניה, מחייב בחינה זהירה ושימוש מוגבל.

נושא השימוש דנן במצלמות וידאו על ידי רשויות מקומיות, הגיע בשנת 2015 לפתחו של בית המשפט העליון, ובעקבות פסיקתו בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק בפסק דין 867/15 יוסי אור הכהן נגד שר הפנים ואח' - שבה נדונה סמכותן של הרשויות המקומיות לעשות שימוש במצלמות וידאו לצורך אכיפה של עבירות חניה, גובשו בידי הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים, בתיאום עם משרד הפנים והרשויות המקומיות, הנחיות בדבר שימוש הרשויות המקומיות במצלמות וידאו לצורך אכיפת עבירות חניה בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות.

הנחיות אלה, גובשו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2018 ממרץ 2018 במסגרת: "נוהל שימוש במצלמות וידאו לצורך אכיפת עבירות חניה ברשויות המקומיות", (להלן: "הנוהל").

במסגרת הנוהל, נקבעו כללים להפעלת סמכותה של הרשות המקומית להציב מצלמות וידאו לאכיפת עבירות חניה ובכלל זה אופן השימוש בצילומים ושמירתם, וכן כללים להפעלת מצלמות אלה.

בנוהל, נקבעו כללים לאופן ניהול, טיפול, הפקת דוחות, שמירת חומרים וכדומה, וזאת בנוגע להצבת מצלמות שתכליתן אכיפת עבירות חניה ברשות המקומית.

הביקורת בחנה מידת יישום הנוהל, ועלה כדלקמן:

1. הנוהל קובע, כי המנהל הכללי של הרשות המקומית יהא אחראי על הצבת המצלמות ועל מתן אישור להצבת המצלמות. במקביל, נקבע כי המנהל הכללי רשאי למנות מי מטעמו, נושא משרה בכירה ברשות והכפוף לו ישירות, כאחראי על מתן אישור להצבת המצלמות וקביעת התנאים להפעלתן ווידוא עמידה בהוראות הנוהל. (להלן: "האחראי").
נמצא, כי מנהל אגף שירות לתושב במועצה (להלן: "מנהל אגף שפ"מ") מונה כאחראי על נושא הצבת המצלמות מטעם המנהל הכללי, בהתאם למתחייב בנוהל.

התייחסות מנהל אגף שפ"מ

הביקורת מציינת מנהל אגף שפ"מ מונה כאחראי על נושא הצבת המצלמות מטעם המנהל הכללי. מנהל האגף יטען כי הוא מונה לשימוש במצלמות ולא להצבה, וכן לצרכי אכיפה בלבד.

תגובת הביקורת להתייחסות

נוהל משרד הפנים ברור דיו ואין בו אבחנה בין גורם משתמש לבין גורם מציב. מינוי אחראי כמשמעותו בנוהל – הינו לשמש אחראי על קיום הנוהל ובכלל זה קביעה ומתן אישור הצבת מצלמות במיקום מסוים.

2. הנוהל קובע, כי הצבת המצלמות במקום מסוים בשטחי הרשות, רק אם סבר האחראי כי קיים צורך באכיפת עבירות חניה, בנסיבות שבהן החניה עלולה לפגוע בסדר הציבורי, או ליצור הפרעה לתנועה או למשתמשי דרך אחרים.

בנוסף, בנוהל נקבעו תנאים שיש לקיימם טרם הצבת המצלמות ובין היתר נקבע, כי הרשות המקומית תפרסם לציבור מראש, באתר האינטרנט שלה או בדרך אחרת את הכוונה להציב מצלמות בשטח הרשות לצורך אכיפת עבירות חניה ואת אזורי ההצבה הצפויים, באופן שיאפשר קבלת הערות מהציבור בנוגע לקיומם של מקומות בסביבת השטח המצולם.

נמצא, כי הוכנה הודעה לפרסום לציבור על הכוונה להציב מצלמות וידאו לצורך אכיפת עבירות חניה. לדעת הביקורת, הודעה זו לא זכתה לפרסום כנדרש בכך שלא פורסמה

באופן נפרד ובתחילת ההליך, על מנת ליידע את הציבור על הכוונה להציב מצלמות ועל אזורי ההצבה הצפויים ובכך לאפשר קבלת הערותיו.

דומה, כי כלל המסמכים בנוגע לפרסומים המחויבים על פי הנוהל, פורסמו ועלו בקובץ אחד ובצוותא לאתר האינטרנט של המועצה.

עוד עלה, כי בקובץ ההודעות שפורסם צוינו ששה אתרים שבהם יותקנו/הותקנו מצלמות מעקב לצורך אכיפת עבירות חניה. אולם עלה, כי רק בשני אתרים בהם הוצבו מצלמות נועדו לאכיפת עבירות חניה ויתר המצלמות בארבעת האתרים הנוספים, נועדו לתעד ביצוע עבירות בתחום איכות הסביבה ולא עסקינן במצלמות לצורך תיעוד ואכיפת עבירות חניה, כפי שיועד הנוהל.

התייחסות מנהל אגף שפ"מ

העלאת המסמכים לאתר המועצה עלתה בשלביות ועל פי התאריכים במסמכים עצמם. תחילה, אישור המנכ"לית וההודעה על הכוונה להציב מצלמות (20.7.23) ולאחר מכן ההצבה (8.8.23). כשהעלו את המסמך האחרון סרקו את כלל המסמכים והגישו אותם לחברה שמתחזקת את האתר (אתר המועצה) כקובץ אחד, ועל כך נראה שהקובץ עלה כאחד אך לא כך פני הדברים.

לעניין שימוש בנוהל להצבת מצלמות לצרכי אכיפה בתחום איכות הסביבה, ציין מנהל האגף כי הדבר נעשה על בסיס התייעצות עם התביעה העירונית.

תגובת הביקורת להתייחסות

בעקבות ההתייחסות כאמור, הביקורת הסבה תשומת לב התביעה העירונית שהנוהל מתייחס להצבת מצלמות לצורכי אכיפת עבירות חניה בלבד.

3. הנוהל קובע, דרכי עבודה ופעולה בנוגע להצבת מצלמות לאכיפת עבירות חניה, בין היתר, בנוגע לדרכי התכנון וההפעלה של המצלמות, שנועד לצמצם את החשש לפגיעה בזכות הפרטיות של עוברי הדרך. כך, נקבעו כללים מפורטים ותנאים: למיקום המצלמות; מספר המצלמות שיותקנו; מאפייני המצלמות והצילומים; זמני הצילום; שילוט ויידוע הציבור.

הביקורת מעירה, כי לא נמצא תיעוד אחר יישום התנאים שנקבעו בנוהל באשר לפרמטרים שלעיל, ככל ואלה יושמו ונקטו.

4. בנוהל נקבעו גם כללים לאופן ומשך שמירתם של הצילומים ובחינתם. כך, הנוהל קובע כי על הרשות המקומית לשמור את הצילומים שצולמו בהתאם לנוהל למשך פרק זמן המזערי הנדרש לצורך הגשמת התכלית של אכיפת עבירות חניה. בנוהל נקבעו כללים ודרכי

פעולה לאופן שמירת הצילומים והעברתם למאגר המידע ובחינתם, ומשך הזמן שיש לשמורם לפני ואחרי השימוש בהם, קרי הפקת הודעות תשלומי קנסות – דו"חות. **הביקורת מעירה, כי לא נמצא שום תיעוד למסמך מדיניות שנערך במועצה ושנועד להבטיח קיום תנאי הנוהל בכל הקשור לשמירת הצילומים, מחיקתם, משך שמירתם והשימוש בהם. הביקורת התרשמה, כי אופן הפעולה שנקט עד כה לא נעשה בהתאם לנדרש בנוהל.**

5. בנוהל נקבעו כללים לעניין הגבלת הצפייה בצילומים ומורשה הגישה למידע שמתקבל מעדשות המצלמות. הנוהל מונה את בעלי התפקידים במועצה שניתן לתת להם גישה לצילומים השמורים במצלמה ולמאגר הצילומים. נקבע, כי מספר מורשה הגישה שלהן תינתן הרשאה, יוגבל לכמות המזערית הנדרשת לצורך הפעלתה של מערכת הצילום באופן תקין ולצורך הגשמת התכלית של אכיפת עבירת חניה. נקבע, העובדים שלהם תינתן גישה יחתמו על כתב שמירה על סודיות המידע ויעברו הדרכה נאותה בדבר נהלי אבטחת המידע ובדבר חובותיהם בהתאם להוראות כל דין והנוהל.

נמצא, כי ככל וניתנה הרשאת גישה למאגר המידע לצורך הפקת הודעות קנס בגין עבירות, הרי שניתנה מבלי שקדם לכך יישום הליך חתימה על כתב שמירה על סודיות, וללא שניתנה כל הדרכה נאותה בדבר נהלי אבטחת מידע.

יוזכר, כי נושא אבטחת המידע והצורך בקיומו זכה להתייחסות בפרקים הקודמים.

התייחסות מנהל אגף שפ"מ

נמסר, בין היתר, כי עם תחילת שימוש במצלמות לצרכי אכיפת עבירות חנייה, האגף פעל בהתאם לכללים ולהנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים.

נמסר, כי שנת 2024 היוותה שנת ניסיון ביישום ולא הייתה חפה מקשיים דבר המצריך כתיבת נוהל שיסדיר את הנושא לרבות הנושאים שהעלתה הביקורת.

הפקת הודעות תשלום קנס בגין ביצוע עבירות חנייה

הביקורת עמדה על דרכי העבודה שבוצעו לרבות אופן השימוש שנעשה במצלמות המעקב לצורך הפקת דוחות בגין ביצוע עבירות חנייה.

עם התקנת המצלמות, תחילה, מנהל הביטחון הקהילתי ריכוז את החומר שנקלט ממצלמות המעקב והעביר את החומר לפקח לצורך הפקת דוחות.

כך לדוגמה:

- ביום 14.9.23, דווח כי הופקו 50 דוחות חנייה על ידי הפקח.
- ביום 19.9.23, דווח כי הופקו 80 דוחות על ידי הפקח – 75 דוחות חנייה באדום לבן ו – 5 דוחות תברואה – פינת מחזור.

שיטת עבודה זו בסיוע מנהל הרשות שונתה והוחלט, כי לפקח ממחלקת הפיקוח במועצה תהא גישה ישירה למחשב במשרדי המועצה, וממנו יוכל לגשת למידע המצולם במצלמות לצורך הפקת דוחות. הביקורת התרשמה מהשיחות שקיימה, כי דרך פעולה זו לא מיושם ומאז לא הופקו כלל דוחות.

המלצת הביקורת

יש לנקוט בדרכי עבודה התואמים לייעוד הנוהל ולהביא ליישום מלא לתנאים הקבועים בו על מנת לאפשר שימוש יעיל בכלי אכיפת זה מחד, ולנוכח החשש מפגיעה בזכות החוקתית של פגיעה בפרטיות, מאידך. הגם שיישום נהל זה, הוטל על האחראי שמונה כאמור לעיל, הרי יש לפעול ביישומו המלא בשיתוף הגורם המרכזי במועצה המופקד על מערך מצלמות המעקב – מנהל הרשות לביטחון קהילתי.

התייחסות מסכמת למנהל אגף שפ"מ

האגף מברך את הביקורת בנושא רגיש זה של שימוש במצלמות ככלי אכיפה של שמירת הסדר הציבורי, ופועל להסדרת הנושא בנוהל בשיתוף פעולה הדוק עם התביעה העירונית. בנוסף נמסר, כי שיתוף הפעולה מול הרשות לביטחון קהילתי הינו אבן יסוד להקמת מערך מצלמות שיפעל בהתאם לכללים ולהנחיות.

דוח ביקורת ניהול השקעות כספי עודפים זמניים

הקדמה

רשות מקומית מקבלת מקורות מימון מגורמים שונים אשר בחלקם מיועדים לשמש אותה בפרקי זמן ארוכים, העולים על שנת כספים אחת.

היתרות בקרנות הפיתוח מיועדות להשקעה בקידום פרויקטים של פיתוח ותשתיות ומהוות המקור הממוני והתקציבי לתב"ר, אשר משתרע על פני כמה שנות תקציב וכפועל יוצא מכך, נוצר בידי הרשות עודפי כספים בקרנות הפיתוח הממנות את תקציב התב"ר.

תקציב רשות מקומית נחלק לשני סוגי תקציבים :

תקציב רגיל - זהו תקציב שייעודו מימון פעולותיה השוטפות של הרשות על בסיס שנתי קבוע והשני תקציב בלתי רגיל- **תב"ר** המשמש את הרשות למימון פרויקטים לפיתוח תחומים שונים בתחומה, ואשר לא נקבע על בסיס קבוע אלא בהתאם לצורך ועל בסיס הזמינות התקציבית.

סעיף 184 לצו המועצות המקומיות, תשי"א-1950, מהווה את הבסיס הנורמטיבי המאפשר למועצה מקומית השקעת כספים, כלהלן :

"רשאית המועצה, בהתחשב עם הוראות כלליות של השר, להשקיע את עודפי כספיה בדרך הטובה בעיניה".

משרד הפנים המאסדר פעולות ודרכי עבודתן של רשויות מקומיות בתחומים שונים, בשנת 1994 פרסם לראשונה כללים להשקעת עודפים זמניים שנצברו בקרנות הפיתוח.

במרוצת השנים כללים אלה עודכנו בחוזר מנכ"ל מספר 4/2008 ובהמשך ולעת הזו, במסגרת חוזר מנכ"ל מספר 2/2020 שפורסם ביום 3.2.2020 – **"כללים להשקעת עודפים זמניים שנצברו בקרנות לפיתוח ועודפים זמניים אחרים"** (להלן: **"חוזר מנכ"ל"** או **"החוזר"** ו/או **"הנוהל"** ו/או **נוהל משרד הפנים"**).

הנחיות משרד הפנים שפורסמו באמצעות החוזרים כאמור, נועדו להנחות את הרשויות המקומיות בנושאים שונים הקשורים לקרן לעבודות פיתוח שטרם יועדה ולהשקעות של עודפים זמניים, וכן מגדירות את אפיקי ההשקעה האפשריים על מנת לשמור על ערכם הריאלי תוך השגת תשואה בסיכון נמוך, ובין היתר, כללים אלה נועדו לתת מענה :

- ✓ להתאמת סוגי ההשקעות לפרקי הזמן שבהם עשויה הרשות המקומית להחזיק בעודפי מזומנים עד לשימוש בהם למטרות שלשמן התקבלו. זאת, תוך הבחנה בין השקעות של עודפים זמניים לזמן קצר, להשקעות של עודפים זמניים לתקופות ארוכות.
- ✓ לשמירה על הערך הריאלי של כלל תקבולי הרשות המקומית בתוספת התשואה הריאלית שניתן לקבל בשוק ההון להשקעות בעלות סיכון נמוך.
- ✓ קביעת מנגנוני בקרה ופיקוח על כספי הציבור.

בהתאם להוראות הדין, רשות מקומית מחויבת לנהל קרנות פיתוח ייעודיות נפרדות לנושאים הבאים: היטלי השבחה; מים וביוב; סלילת רחובות; תיעול; שצ"פ; מכירת מקרקעין וקרן כללית לתקבולים עבור עבודות פיתוח שלא עבור אחד הנושאים כאמור. כך, כספים המתקבלים עבור הקרנות ירשמו וינוהלו בקרן הייעודית לצרכי מעקב חשבונאי ורישומי ובכלל זה מעקב חשבונאי אחר זקיפות והוצאות שהוצאו מהקרן. בהתאם לכללים החשבונאיים החלים על רשות מקומית, התשואה שתנבע מהשקעת העודפים הזמניים, תיזקף ברישומים כהכנסה של הקרן הייעודית המתאימה.

בהתאם להנחיות ולכללים הקבועים בחוזר, השקעת עודפי המזומנים מתאפשרת בשני אופני השקעה:

1. השקעות עודפי מזומנים שלגביהם נראה במהלך הכנת התקציב השנתי כי **צפוי** בהם שימוש במהלך שנת הכספים הקרובה יופקדו בפקדון בנקאי לטווח קצר מועד.
2. השקעות עודפי מזומנים שלגביהם נראה במהלך הכנת התקציב השנתי כי **לא צפוי** בהם שימוש במהלך שנת הכספים הקרובה קרי כספים לטווח ארוך, ניתן להשקיעם בניירות ערך הנסחרים בבורסה.

במועצה המקומית בנימינה גבעת עדה, פועלת ועדת השקעות האמונה על ניהול והשקעת עודפים זמניים שנצברו ממקורות מימון שונים. הביקורת ניסתה להתחקות אחר מועד הקמת הוועדה לראשונה, ובהתאם למסמכים שאותרו, נראה כי הוועדה הוקמה והחלה פעילותה בראשית שנת 2014.

מטרת הביקורת

בחינת עמידה בהנחיות וכללי רגולציה, בניהול השקעות כספי עודפים זמניים של המועצה.

שיטת הביקורת

עריכת שיחות, סקירה וניתוח מסמכים הנוגעים להשקעת עודפים זמניים ולפעילות ועדת ההשקעות של המועצה ובכלל זה:

- ✓ פרוטוקולי דיוני ועדת ההשקעות והחלטותיה
- ✓ פרוטוקולי מליאת המועצה וועדת הנהלה למועדים הרלוונטיים לביקורת
- ✓ מסמכי התקשרות מול בתי ההשקעות
- ✓ תיעודי הליך בחירת בתי ההשקעות

- ✓ דיווחי בתי ההשקעות שהוגשו למועצה
- ✓ דוחות חודשיים ותקופתיים הכוללים הרכבי תיקי ההשקעות והתשואות
- ✓ ספרי המועצה – מערכת אוטומציה
- ✓ מסמכים רלוונטיים אחרים

מקורות נורמטיביים

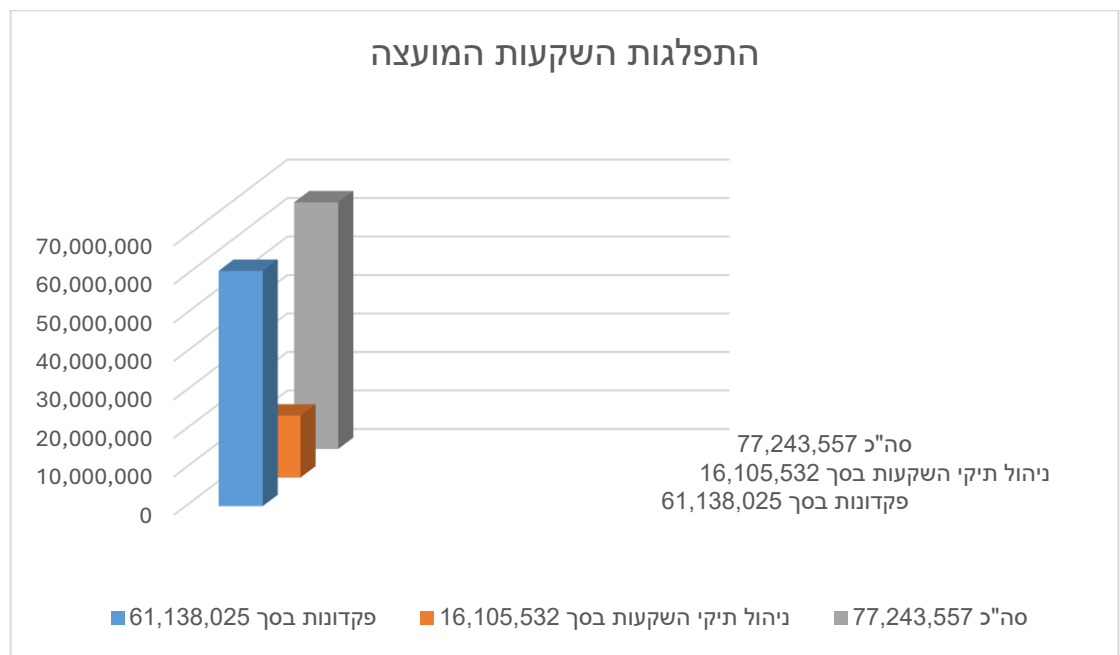
- פקודת העיריות (נוסח חדש)
- פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש)
- צו המועצות המקומיות, תשי"א-1950
- תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), תשמ"ח-1988
- חוזרי מנכ"ל משרד הפנים
- הנחיות להנהלת חשבונות ודוח כספי ברשויות המקומיות, משרד הפנים, אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות – אפריל 2017

התייחסות לטיטות הדוח

טיטת הדו"ח הועברה להתייחסות גזברות המועצה. התייחסות כאמור, נמסרה לביקורת.

נתונים

התפלגות השקעות המועצה נכון לחודש נובמבר 2023 – בפקדונות ושוק ההון



תמצית הממצאים וההמלצות שפורטו בהרחבה בדוח הביקורת

ועדת השקעות במועצה - הרכב הוועדה ופעילותה

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים, נקבע הרכב הוועדה הנדרש וכן את דרכי עבודת הוועדה ופעילותה השוטפת.

הביקורת בחנה יישום הוראות החוזר בנושא בשנים 2020 – 2023, ועלה, בין השאר, כדלקמן:

- נמצא, כי הוועדה מתכנסת לפחות 4 פעמים בשנה, בהתאם וכנדרש בחוזר.
- נמצא, כי החלטות הוועדה לא מובאות לידיעת ועדת ההנהלה ולידיעת מליאת המועצה המקומית כנדרש בהוראות החוזר.
- בהתאם לפרוטוקולי הוועדה, בכל הישיבות השתתף יו"ר הוועדה קרי גזבר הרשות, כנדרש בהוראות החוזר.
- נמצאו ישיבות ועדה שלא התקיימו במניין הנדרש של לפחות שלושה חברים.

הביקורת ממליצה על הקפדה ביישום הוראות החוזר בנושא.

מסירת ניהול תיק ההשקעות לגורמים חיצוניים והליך החלפת בית ההשקעות

בתחילת שנת 2018 התקבלה החלטה לפיה, המועצה תיערך למסלול השקעת כספים בניירות ערך סחירים, באמצעות בתי השקעות שייבחרו לצורך זה. באותה שנה, עמד בתוקף חוזר מנכ"ל מס' 4/2008 בו נקבעו אבני הדרך המחייב ביצוען על ידי הרשות המקומית, לבחירת בתי השקעות. הביקורת העלתה, כי באותה תקופה נבחרו שני בתי השקעות שלא בהתאם להנחיות החוזר, בכך שבחירתם לא נדונה תחילה על ידי ועדת המכרזים ובהמשך לא הובאה ואושרה על ידי מליאת המועצה כנדרש.

בהתייחסות שניתנה צוין, כי התקיים הליך סדור כנדרש בכך שהנושא נדון בוועדת המכרזים, אך תימוכין בכתב קרי פרוטוקול דיון הוועדה לא ניתן לאתר, בחלוף הזמן.

בראשית שנת 2023, לאור הירידות החדות בתיקי ההשקעות, נבחן נושא החלפת בתי ההשקעות, ובהתאם ננקטו הליכים להחלפה, כאמור. הביקורת סקרה סדר אירוע החלפת בתי ההשקעות, שבסופו של יום נבחר בית השקעות מחליף אחד.

הביקורת ממליצה, כי בבחירת בתי השקעות לניהול כספי המועצה בשוק ההון יש לפעול באופן סדור ובהתאם לנוהל משרד הפנים. בהתייחסות שניתנה נמסר, כי פעולות הבחירה נעשו בהתאם לנוהל ובמקביל נמסר כי ע"פ המלצת הביקורת, "יבוצע תהליך ובו כללי הנוהל יחודדו".

התקשרות חוזית עם בתי ההשקעות והיועץ החיצוני המלווה פעילות ועדת ההשקעות

המועצה באמצעות מורשה החתימה, חתמה על הסכמי התקשרות עם שני בתי השקעות. בהסכם נקבע, כי דמי הניהול החודשיים להם זכאים שני בתי ההשקעות בתיקי ההשקעות יהיו בשיעור של 0.15% בתוספת מע"מ.

הביקורת דגמה חיובי בתי ההשקעות בדמי הניהול ועלה, כי שני בתי ההשקעות גבו דמי ניהול כמוסכם בחוזה ההתקשרות, וכי מנהל חשבונות ראשי במועצה עורך מעקב ובקרה בנושא.

באשר ליועץ המלווה פעילות ועדת ההשקעות משנת 2018 ועד היום, הביקורת בחנה הליך ההתקשרות עם היועץ. נמצא, כי בראשית שנת 2018 היועץ הגיש הצעת מחיר שכללה שני מרכיבי שירות שיינתנו למועצה: ליווי וניהול הליך בחירת מנהלי תיקים והמרכיב השני, השתתפות בישיבות ועדת ההשקעות, לפי בקשת המועצה בסך ₪ 350 בתוספת מע"מ, עבור כל ועדה. לא נמצא כי נערך הסכם התקשרות עם היועץ. כמו כן, נמצא כי התשלומים ששולמו עבור שירותיו לא תאמו את תנאי הצעת המחיר.

הביקורת ממליצה, כי התחייבות כספית של המועצה כלפי ספק תעוון בהסכם התקשרות, בו יוסדרו כללי ההתקשרות והתשלום המוסכמים על ידי שני הצדדים.

תיעוד פעילות והחלטות ועדת ההשקעות

בנוהל משרד הפנים נקבע, כי על הרשות המקומיות לתעד אל פעילות והחלטות ועדת ההשקעות, בין השאר, החלטות בנוגע לבחירת בתי ההשקעות, דיוני והחלטות בדבר מדיניות ההשקעות, פרוטוקולים, תיעודי המלצות מבנקים בנושא השקעות, עותקים מדוחות תקופתיים וחודשיים והחלטות ראש המועצה בדבר מינוי חברי ועדת ההשקעות.

עלה, כי קיים תיעוד לפעילות ועדת ההשקעות בהתאם לנוהל משרד הפנים. נדרשת הקפדה בתיעוד כלל הפעילות.

מעקב ודיווח על ידי ועדת ההשקעות

הנוהל מורה, כי על ועדת ההשקעות לערוך דו"ח תקופתי לאחר כל רבעון ולא יאוחר מ-60 יום מתום הרבעון, אשר יוגש לראש הרשות המקומית וליו"ר ועדת הכספים של הרשות, ולעניינינו לוועדת הנהלה.

נקבע, כי הדוחות התקופתיים יהיו פתוחים לעיונם של חברי מועצת הרשות המקומיות ויכללו את מלוא הנתונים.

הביקורת ממליצה כי על ועדת ההשקעות להכין דוחות תקופתיים הכוללים את כלל המידע בנוגע להשקעות המועצה בפיקדונות (עודפים לטווח קצר) וכספים סחירים בניירות ערך (עודפים לטווח ארוך) ולא להסתפק בקבלת דוחות רבעוניים הנערכים על ידי יועץ הוועדה בנוגע רק לניהול תיקי ההשקעות על ידי שני בתי ההשקעות.

יש להכין ולהעביר דוחות תקופתיים כאמור, ליו"ר ועדת ההנהלה ואשר יהיו פתוחים גם לעיון חברי מליאת המועצה.

הקמת תיק השקעות וניהול כספי הקרנות

בחוזר נקבע, כי על רשות מקומית לנהל קרנות פיתוח ייעודיות נפרדות ובכפוף להוראות כל דין בדבר החובה לנהל חשבונות בנק נפרדים. כספים שמתקבלים עבור הקרנות (לפי נושאים) ירשמו וינהלו בקרן הייעודית המתאימה באופן שיאפשר מעקב חשבונאי ורישומי אחר תקבולי הקרן מכל מקור, ואחר זקיפות והוצאות שהוצאו מהקרן למטרות השונות. ניהול כספי הקרנות במסגרת זו, יאפשר לרשות המקומית להשתמש באותם כספים אך ורק למטרות שלשמן התקבלו. התשואה שתנבע מהשקעת העודפים הזמניים, תיזקף ברישומים כהכנסה של הקרן הייעודית המתאימה.

בפברואר 2018 ועדת השקעות החליטה, כי לנוכח יתרות המזומנים בחשבונות המועצה, לבחון השקעת חלק מכספי המועצה בניירות ערך שמתאפשרים מתוקף חוזר מנכ"ל משרד הפנים. לאמור, המועצה תפקיד ותשקיע בנוסף לפיקדונות ותוכניות החיסכון, גם בניירות ערך סחירים שינוהלו על ידי בית השקעות בחשבון ייעודי שייפתח לצורך זה.

בהתאם, מיוני 2019 ועד פברואר 2022, ההשקעה בשוק ההון שהוחלט להשקיעה על ידי ועדת ההשקעות לניהול על ידי שני בתי ההשקעות, הסתכמה בסך של 16,780,000 ₪. הביקורת סקרה מקורות כספים אלה, ועלה כי מקורם מפיקדונות ותוכניות חיסכון שנצברו במהלך השנים בקופת הרשות ממקורות שונים- מקרנות הרשות למיניהן ומתשלומים שונים שהופקדו בחשבונותיה של המועצה.

הביקורת ממליצה על הקפדה בניהול עודפים זמניים כקבוע בנוהל משרד הפנים.

קביעת מדיניות ההשקעות

בחוזר נקבעו קווים מנחים בעניין קביעת מדיניות ההשקעות, בין השאר, נקבע כי על ועדת ההשקעות להמליץ בפני מליאת המועצה על קביעת מדיניות להשקעת עודפים זמניים שנצברו בקרנות לפיתוח ועודפים זמניים.

לא נמצא כי מדיניות ההשקעות נקבעה ואושרה על ידי המועצה בהתבסס על המלצות ועדת ההשקעות, ולא נמצא כי מדי שנת כספים ועת אישור התקציב השנתי, מדיניות ההשקעה נדונה על ידי ועדת ההנהלה של המועצה ולאחר מכן קיבלה את אישור מליאת המועצה. הביקורת ממליצה לפעול ליישום ההנחיות המחייבות דיון ואישור מדיניות ההשקעה, על ידי ועדת ההנהלה ומליאת המועצה המקומית, וזאת בהתבסס על המלצות ועדת ההשקעות של המועצה.

דרכי השקעת עודפי המזומנים של המועצה

בחוזר נקבע, כי ההחלטות על השקעת עודפי המזומנים תתקבלנה על בסיס תזרים המזומנים של הרשות המקומית, הגדיר את מגבלות ההשקעה המותרת בהשקעת עודפים זמניים שנצטברו, אבחן בין שני סוגי עודפי מזומנים וקבע את הדרכים בהן ניתן להשקיע את העודפים. יושם לב, בחוזר 2/2020 מיום 3.2.2020 ואשר החליף חוזר 4/2008, אפשר לרשות המקומית להשקיע במגוון רחב יותר של אפיקי השקעה, כדוגמת מתן אפשרות להשקיע במניות. הביקורת בחנה עמידה בכללים בכך שהמועצה לא חרגה ממגבלות החשיפה שנקבעו. נערכה בדיקה מדגמית בדוחות החודשיים/תקופתיים שהגישו שני בתי ההשקעות למועצה בשנים 2019-2023. עלה, כי ועדת ההשקעות הגדירה את מדיניות ההשקעה בהתאם למגבלות החשיפה שקבע נוהל משרד הפנים, ובתי ההשקעות עמדו ופעלו בהתאם בכל קטיגוריות ההשקעות.

תשואות תיק ההשקעה בשוק ההון בשנים 2019-2023

תיק ההשקעות של המועצה החל להתנהל בשוק ההון על ידי שני בתי ההשקעות החל מחודש יוני 2019. בהתאם לדוחות שהוגשו על ידי בתי ההשקעות ואלה שרוכזו על ידי היועץ החיצוני של הוועדה, הביקורת ריכזה את התשואות בשנים לגבי כל אחד משני בתי ההשקעות בשנים 2019-2023. בריכוז השקעות המועצה בשוק ההון מתחילת העבודה על ידי שני בתי ההשקעות, עולה כי בשקלול תיק ההשקעות נכון לרבעון 4 של שנת 2023, התשואה עמדה על 1.55% - והמהווה סך של 520,106 ₪.

ניהול מעקב אחר מצב תיקי ההשקעות וניהול התיקים ע"י בתי ההשקעות

הביקורת בחנה דיוני ועדת ההשקעות כפי שעלה מהפרוטוקולים ועמדה על מידת המעקב והבקרה של הוועדה, בניהול תיקי ההשקעות על ידי בתי ההשקעות ובהתאם קבלת החלטות ומתן המלצות. בדוח הביקורת הוצגה תמצית לחלק מדיוני ועדת ההשקעות כפי שעלה מהפרוטוקולים שנבדקו במהלך השנים, ואשר מצביעים על ניהול מעקב ובקרה של ועדת ההשקעות אחר פעילות תיקי ההשקעות וקבלת ההחלטות.

דוח הביקורת במלואו

1. ועדת ההשקעות במועצה – הרכב הוועדה ופעילותה

חוזר מנכ"ל התווה את הרכב הוועדה הנדרש וקבע דרכי עבודתה, כדלקמן:
"בכל רשות מקומית תמונה ועדת השקעות. להלן הרכב הוועדה:

- יו"ר הוועדה – גזבר הרשות המקומית
- עובד אחד או שניים מעובדי הרשות המקומית שהם בעלי השכלה או הכשרה מתאימות בתחום זה, ימונו על ידי ראש הרשות המקומית על פי המלצתו של גזבר הרשות המקומית.
- עובד או שניים נוספים מבין עובדי הרשות המקומית ימונו על ידי ראש הרשות המקומית."

באשר לפעילות הוועדה השוטפת, נקבע בחוזר:

- ✓ "ישיבות הוועדה תיערכנה על-פי הצורך, בתדירות שתקבע על ידי יו"ר הוועדה ובתנאי שהוועדה תתכנס לדיון לפחות אחת לשלושה חודשים.
- ✓ ישיבות הוועדה תתקיימנה בהרכב שלא יפחת משלושה חברים ובתנאי שאחד מהם יהיה יו"ר הוועדה. במקרה של שוויון בהצבעה על נושא מסוים, יהיה ליו"ר הוועדה קול נוסף ומכריע.
- ✓ החלטות הוועדה יובאו לידיעת ועדת הכספים של הרשות המקומית ומועצת הרשות המקומית."

לעניין הבאת החלטות ועדת ההשקעות לידיעת ועדת הכספים כפי שמורה הנוהל, הביקורת מציינת כי בהתאם לסעיף 120 לצו המועצות המקומיות, ככל ולא מונתה ועדת כספים במועצה, תמלא ועדת ההנהלה את תפקידי ועדת הכספים במועצה. כך, במועדים הרלוונטיים לא הוקמה ועדת כספים וועדת ההנהלה שנבחרה למועצה ממלאת תפקיד ועדת הכספים, כאמור.

ממצאים

הביקורת בחנה יישום הוראות החוזר בשנים 2020 – 2023, ועלה כדלקמן:

1. בהתאם לפרוטוקולי הוועדה, בכל הישיבות השתתף יו"ר הוועדה קרי גזבר הרשות, כנדרש בהוראות החוזר.

2. שלושה מעובדי המועצה מכהנים כחברי ועדת ההשקעות:

גזבר המועצה שחברותו קבועה בחוזר ושני עובדי מועצה נוספים, זאת על אף שלא נמצא כי דבר מינויים נקבע באמצעות מתן שני כתבי מינוי על ידי ראש המועצה, כנדרש.

3. החלטות הוועדה לא מובאות לידיעת ועדת ההנהלה ולידיעת מליאת המועצה המקומית כנדרש בהוראות החוזר.

4. נמצא, כי הוועדה מתכנסת לפחות 4 פעמים בשנה, כנדרש. יצוין, מלבד לדיונים הנערכים בוועדה בנושא ההשקעות, הוועדה דנה בנושאי נטילת הלוואות בהתאם להחלטות מליאת המועצה, קרי מתקיים דיון בוועדה לבחירת הבנק ממנו תיטול המועצה את ההלוואה וזאת על בסיס הצעות שהתקבלו ממספר בנקים.

5. נמצאו ישיבות ועדה שלא התקיימו במניין הנדרש של לפחות שלושה חברים, כלהלן:

א. ישיבת הוועדה מיום 15.5.22 התקיימה עם שני החברים הקבועים בלבד כאשר במקום אחד החברים נכחה/השתתפה מזכירת אגף הגזברות.

דומה, כי התכנסות הוועדה בפורום האמור החטיאה את אחת ממטרות הנוהל, הדורשת שחברי הוועדה יהיו בעלי ידע מקצועי נדרש למילוי תפקידם כחברי ועדת השקעות.

ב. ישיבת הוועדה מיום 31.7.22 – נכחו שני חברים בלבד.

ג. ישיבת הוועדה מיום 5.12.22 – נכחו שני חברים בלבד.

ד. ישיבת הוועדה מיום 30.8.23 – נכחו שני חברים בלבד.

המלצות הביקורת

- יש להביא לידיעת ועדת ההנהלה ומליאת המועצה את החלטות ועדת ההשקעות.
- יש לפעול לאישור ותיעוד דבר מינוי חברי הוועדה בהוצאת כתבי מינוי על ידי ראש המועצה.
- יש לקיים ישיבות הוועדה בפורום מלא ושלא יפחת משלושה חברים כנדרש.

התייחסות

מעבר להתכנסויות 4 פעמים בשנה התכנסה הוועדה ו/או קיימה התייעצות כ 12 פעמים בשנה, בתקופות השינויים התכופות בריבית היו התייעצויות אף יותר מפעמיים בחודש.

בנושא כתבי מינוי לחברי ועדת ההשקעות, כתבי מינוי ניתנו על ידי ראש המועצה הקודם. עם חלוף הזמן, ישנו קושי אמיתי למצוא את כתבי המינוי. במידה ולא יימצאו כתבי המינוי, תפעל הוועדה כי ראש המועצה הנוכחי יוציא כתבי מינוי לחברי ועדת ההשקעות.

הוועדה תבחן את האפשרות למנות עוד חבר או שניים, כדי שיוכל להתקיים קוורום באופן זמין יותר.

2. מסירת ניהול תיק ההשקעות לגורמים חיצוניים

בדיון ועדת ההשקעות מיום 6.2.2018 התקבלה החלטה שמועצה תיערך למסלול של השקעת כספים בניירות ערך סחירים באמצעות בתי השקעות שייבחרו לצורך זה. בראשית שנת 2018 המועצה התקשרה עם יועץ חיצוני לליווי שוטף לוועדת ההשקעות וכן לצורך ליווי בקיום הליך בחירת בתי השקעות. יצוין כי היועץ עודנו נותן שירותיו לוועדת ההשקעות של המועצה (להלן: "היועץ החיצוני"). בתקופה הרלוונטית לבחירת בתי השקעות כמובא להלן, עמד בתוקף חוזר מנכ"ל מספר 4/2008.

בחוזר נקבע, בין היתר, כדלקמן:

1. "ועדת ההשקעות רשאית להחליט על מינוי של גורמים חיצוניים שעיסוקם ניהול תיקי השקעות, לשם ניהול תיק ההשקעות של הרשות המקומית (כולו או חלק ממנו).
2. במידה שהחלטה כאמור תתקבל, תיבחרנה לפחות שתי חברות על פי תוצאות מכרז, לאחר קבלת הצעות מחמש חברות לפחות. ההחלטה על בחירת החברות תתועד, תוך ציון השיקולים שהנחו את ועדת המכרזים בבחירה. ועדת המכרזים תתבסס בהחלטה על המלצות ועדת ההשקעות אשר תפרט את השיקולים שהנחו אותה בהמלצתה.
3. בחירת החברות תובא לאישור מועצת הרשות המקומית".

בישיבת ועדת ההשקעות מיום 23.4.2018 עלו, בין השאר, הדברים הבאים:

- בהמשך להחלטת ועדת ההשקעות מיום 6.2.2018 בדבר מסירת ניהול תיקי ההשקעות לגורמים חיצוניים, הוועדה פנתה באמצעות היועץ החיצוני לתשעה בתי השקעות לקבלת הצעות לניהול ההשקעות בניירות ערך וכי נתקבלו הצעות משמונה בתי השקעות לרבות המלצות מרשויות מקומיות.
- "היות ובהתאם לחוק לא ניתן להציג שיעורי תשואה בתיקים מנוהלים, נבחנו ההצעות בהתאם לנפח הפעילות והנכסים המנוהלים ולשיעור דמי הניהול.
- "בהתאם לכך זומנו לדיון בוועדת ההשקעות נציגים משתי בתי השקעות...
- "בהתאם...מחליטה הוועדה להמליץ לוועדת המכרזים כי ניהול תיקי ההשקעות של המועצה בניירות ערך סחירים בחשבונות ייעודיים שייפתחו לצורך כך (בכפוף לאישור מליאת המועצה) יבוצע ע"י בתי ההשקעות....

בישיבת ועדת מכרזים מיום 2.7.2018 העלה גזבר המועצה הקודם נושא ועדת ההשקעות ובחירת בתי השקעות. היועץ המשפטי ציין את אבני הדרך הקבועים בחוזר בהקשר לבחירת בתי השקעות באומרו: "חוזר מנכ"ל אומר כי ועדת המכרזים צריכה לאשר את ההחלטה של ועדת ההשקעות...ועדת ההשקעות רשאית להחליט על מינוי גורמים חיצוניים של ניהול תיק השקעות...אם מתקבלת החלטה כאמור צריך לבחור 2 חברות מתוך 5 הצעות, ועדת המכרזים צריכה להתבסס על החלטות ועדת ההשקעות".

הביקורת ביררה מול גורמי המועצה וניסתה לאתר דבר קיום ישיבת ועדת המכרזים לצורך דיון ואישור המלצת ועדת ההשקעות, לבחירת שני בתי ההשקעות שאושרו על ידה ביום 23.4.2018, כאמור. הביקורת מציינת, כי לא הומצא לידיה ולא אותר על ידה, פרוטוקול דיון של ועדת המכרזים המאשרת את המלצת ועדת ההשקעות בבחירתה את שני בתי ההשקעות.

ביום 27.5.2018 **ועדת ההשקעות** דנה בהצעות שקבילה משני בנקים לפתיחת חשבונות לניהול תיקי ההשקעות בניירות ערך, והחליטה להמליץ בפני מליאת המועצה על פתיחת חשבונות ייעודיים לניהול תיקי ניירות ערך בבנק לאומי.

בישיבת **מליאת המועצה** ביום 16.7.2018 הונח על שולחנה פרוטוקול ועדת ההשקעות מיום 27.5.2018 ועל סדר יומה אישור פתיחת שני חשבונות בנק בבנק לאומי **בלבד**. בהתאם, מליאת המועצה אישרה פתיחת חשבונות בנק לניהול תיק ניירות ערך.

בחירת של שני בתי ההשקעות על ידי ועדת ההשקעות לא נדונה ואושרה על ידי ועדת המכרזים כנדרש בנוהל הרלוונטי לתקופה – מספר 4/2008, וההחלטה בדבר בחירת שני בתי ההשקעות לא הובאה בפני מליאת המועצה וממילא לא אושרה על ידה, כנדרש בנוהל.

התייחסות

למרות שלא נמצא פרוטוקול, למיטב זכרונו של מנהל חשבונות ראשי במועצה, התקיימה וועדת מכרזים בנושא בחירת מנהלי תיקי השקעות, וועדה שאף הוא נכח בה (לבקשת גזבר המועצה דאז).

בחלוף השנים, לא נמצא פרוטוקול הוועדה. יחד עם זאת, ישנו פרוטוקול מפורט מאוד של וועדת ההשקעות מ 08/05/2018 ובו עדות פרטנית כי בישיבה, כשבועיים קודם ב 23/04/2018 התקיים דיון בדבר בחירת 2 מתוך 9 המועמדים שהגישו מועמדות. בסיכום דיון זה, הייתה החלטה מפורשת שהוועדה המקצועית תמליץ לוועדת המכרזים על בחירת 2 בתי השקעות לתפעול השקעות הרשות. זו אינדיקציה ברורה שהתקיים תהליך סדור לבחירת בתי ההשקעות ועם חלוף השנים, קשה למצוא את התימוכין בכתב.

3. החלפת בית השקעות

ממסמכי דיוני ועדת השקעות - פרוטוקול ועדה שהוכן ע"י היועץ החיצוני מיום 14.4.23 בו הוצג דוח רבעון 1 - התקבלו גם ההחלטות הבאות:

- "בוצעו פניות לכמה בתי השקעות והן דורגו על פי שביעות רצון ברשויות אחרות הן מאיכות השירות והן מהתשואות.

- בתי ההשקעות אשר נתנו את התוצאות הטובות ביותר הינם... בדרגה שנייה דורג בית השקעות...

- לאור הירידות החדות של בית השקעות... הוחלט להחליפו בבית השקעות...

- לאור הירידות של בית ההשקעות... הוחלט לשקול להחליפו בבית השקעות...".

בהמשך לדיון לעיל ובחלוף כ-5 חודשים, ביום 30.8.23 התקבלה על ידי הוועדה, בין היתר, ההחלטה הבאה:

"לאור הביצועים ושיעורי התשואה הנמוכים יחסית שהשיג בית ההשקעות... הוחלט בוועדה כי המועצה תבחן את האפשרות לבחור בית השקעות אחר שיחליף את... בניהול כספי ההשקעות של המועצה וזאת מתוך רשימת בתי ההשקעות שזכו במכרז הרשויות המקומיות לניהול כספי השקעות".

לביקורת נמסר, כי לאור ההחלטה להחליף את בית ההשקעות, היועץ החיצוני של הוועדה ערך פנייה למספר מציעים והמציא למועצה מסמך סיכום תוצאות הליך הבחירה (להלן: "**מסמך סיכום**").

ממסמך סיכום תוצאות הליך הבחירה כאמור, עלה כדלקמן:

- א. המסמך אינו נושא שום תאריך למועד עריכתו ולא את מועד הפניות למציעים.
- ב. המסמך נושא טבלה המפרטת 12 בתי השקעות והצעת דמי הניהול של בתי ההשקעות.
- ג. השוואה בין מסמכי הבחירה שנערכו בשנת 2018 לבין אלה שנערכו כיום, מראה כי הטבלה משנת 2018 כללה 9 בתי השקעות, ובטבלה הנוכחית הופיעו אותם 9 בתי ההשקעות אליהם פנו בשנת 2018 כאמור, ובנוסף הוספו להם עוד 3 בתי השקעות. מסמך הסיכום מלמד, לכאורה, כי נעשתה פנייה ל-12 בתי השקעות.
- ד. בתוצאות הליך הבחירה הנוכחי מצוין כי, שני בתי ההשקעות שניהלו את השקעות המועצה משנת 2018 **נבחרו שוב** כהצעות "המשתלמות ביותר... והן ההצעות הזולות ביותר...".
- ה. עוד מצוין בתוצאות ההליך, כי **3 בתי ההשקעות** שנעשתה אליהם פנייה **בהליך הנוכחי**: "הציעו הצעה זהה... ונבחרו כעדיפות שניה מאחר ומדובר בבית השקעות קטנים בעלי ניסון מועט בניהול תיקים מוסדיים...".

בדיקה העלתה, כי סיכום תוצאות סיכום הליך הבחירה לעיל, אינו עולה בקנה אחד עם הממצאים הבאים:

- ביום 30.8.23, נשלח על ידי היועץ החיצוני מייל לגזברות המועצה בו הוא מציין כדלקמן :

” שלום רב,
להלן בתי ההשקעות לפי סדר עדיפות ולפי תשואות.
הראשון הוא הקטן ביותר והמומלץ ביותר.

מניל	טלפון	איש קשר	בית השקעות
xxxxx	xxxxx		1
xxxxx	xxxxx		2
xxxxx	xxxxx		3
xxxxx	xxxxx		4

בכבוד רב, ...

- בהתאם לאמור ולפי ההמלצה שניתנה על ידי היועץ לעיל, בית ההשקעות 1 הוא בית ההשקעות המומלץ להיבחר.
- בית השקעות זה, הוא אחד מ- 3 בתי ההשקעות הנוספים שנעשתה אליהם פנייה בהליך הנוכחי ואשר לגביו צוין במסמך הסיכום כי הוא נבחר בעדיפות שנייה.

- ביום 4.9.23 שלח בית ההשקעות 1 לגזברות המועצה מכתב ובו מצוין, בין השאר, כדלקמן :
”בהתאם לפנייתו של רו”ח..., הנני מתכבד בזאת להגיש הצעתנו לניהול תיק השקעות עבור המועצה המקומית בנימינה...”. עוד צוין, כי ”דמי הניהול עבור ניהול תיק ההשקעות יסוכמו בפגישה פרונטלית”.

- ביום 7.11.23 התכנסה ועדת ההשקעות והתקבלה ההחלטה להמליץ בפני מליאת המועצה על החלפת בית השקעות... ולהתקשר עם בית ההשקעות 1.

- ביום 18.12.23 אישרה מליאת המועצה המלצת ועדת ההשקעות בהחלפת בית ההשקעות.

הביקורת מעירה, כי סדר השתלשלות האירועים כמתואר לעיל ובכלל זה: המועדים, הליך קבלת ההחלטות, מסמך הסיכום שערך היועץ החיצוני והליך הבחירה שבסופו נבחר בית השקעות מחליף, מעלה ספק בדבר קיום הליך בחירה סדור והמושגת על קיום העקרונות שמתווה הנוהל.

המלצת הביקורת

בבחירת גורם חיצוני לניהול כספי ההשקעות של המועצה בשוק ההון, יש לפעול באופן סדור והמסיר כל ספק בדרך בחירתו וכמתחייב בנוהל משרד הפנים.

התייחסות

"בחירת בית ההשקעות נעשה בדיוק לפי הנוהל, נערכה פנייה למספר רב של בתי השקעות אשר מנהלים כל אחד מספר מיליארדי ₪.

החלפת בית ההשקעות הייתה לאחר מספר ישיבות של מעקב אחר התוצאות ומראה על סדר חשיבה ותשומת לב רבה לכספי הרשות ושמירתם.

בין השאר נבדקו בתי השקעות המוצעים לתקופה הנוכחית שכן חלו שינויים באופי הניהול והתוצאות של כל בית השקעות. לא ברור לנו המשפט ובו הקביעה כי "בית השקעות זה... בהליך הנוכחי... והוא נבחר בעדיפות שניה.." לא זכור לחברי הועדה שלב שבו בית ההשקעות הנ"ל הוגדר כעדיפות שניה (ייתכן שמדובר בטעות סופר).

בכל מקרה, עפ"י המלצת הביקורת יבוצע תהליך ובו כללי הנוהל יחודדו".

4. התקשרות חוזית עם בתי ההשקעות

המועצה באמצעות מורשה החתימה – חתמה על הסכמי התקשרות עם שני בתי ההשקעות שנבחרו, כלהלן:

בתאריך **17.10.2018** נחתם הסכם עם בית השקעות. בנספחי ההסכם נמסר על ידי המועצה, כי מקור כספי ההשקעה בתיק ההשקעות הינו "כסף שהצטבר מגביית מיסים עירוניים" ומטרת פתיחת תיק ההשקעות הינה "השגת תשואה על הכסף תחת מדיניות חוזר מנכ"ל משרד הפנים". בהסכם נקבע, כי דמי הניהול החודשיים בתיק ההשקעות יהיו בשיעור של **0.15%** בתוספת מע"מ.

בתאריך **1.11.2018** נחתם הסכם התקשרות עם בית ההשקעות השני שנבחר. בנספחי ההסכם נמסר על ידי המועצה, כי מקור הכספים המיועדים להשקעה "הכנסות שוטפות של המועצה" וכי תיק ההשקעות "ינוהל בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים". בהסכם נקבע, כי דמי הניהול החודשיים בתיק ההשקעות יהיו בשיעור של **0.15%** בתוספת מע"מ.

מול שני בתי ההשקעות דווח וסוכם, כי מטעם המועצה המקומית המוסמך לקבל דיווחים עיתיים בנוגע לתיקי ההשקעות, יהא מנהל חשבונות ראשי של המועצה.

הביקורת דגמה חיובי בתי ההשקעות בדמי ניהול כמוסכם ועלה, כי שני בתי ההשקעות גבו דמי ניהול כמוסכם בחוזה ההתקשרות.

5. התקשרות עם היועץ החיצוני המלווה את ועדת ההשקעות

ביום 23.1.2018 הגיש היועץ הצעה לגזבר המועצה לשעבר שכללה שני מרכיבים :

- א. ליווי וניהול הליך בחירת בתי השקעות מנהלי תיקים בסך 2,000 ₪ בתוספת מע"מ.
- ב. לצורך השתתפות בישיבות ועדת ההשקעות, לפי בקשת המועצה, סך של 350 ₪ בתוספת מע"מ בגין כל ועדה.

ממצאים

- היועץ ניהל הליך בחירת שני בתי ההשקעות שנבחרו ועימם נחתמו הסכמים בשלהי 2018, והשתתף בישיבות ועדת ההשקעות שנערכו בשנים 2020-2023.
- בחודשים יולי ואוגוסט 2018, המועצה שילמה עבור ניהול הליך בחירת בתי ההשקעות שני תשלומים כולל מע"מ: 3,159 ₪ ו- 3,184.17 ₪, בהתאמה. כך, בגין הליך בחירת בתי ההשקעות שולם ליועץ סך כולל של 6,343.17 ₪, הגבוה מהסכום שנקב בהצעתו, שעמד על סך של 2,340 ₪.
- **בשנים 2020 - 2023** שילמה המועצה ליועץ מדי חודש סך של 350 ₪ בתוספת מע"מ עבור השתתפות בישיבות הוועדה, ובסך הכול כ-20,000 ₪ לאורך ארבע השנים. זאת, אף שלא נמצא כי התקיימו 12 ישיבות בכל שנה, והיועץ לא השתתף בכל הישיבות שהתקיימו.
- מלבד ההצעה שהוגשה על ידי היועץ ומכוחה עולה כי המועצה שילמה עבור שירותיו, לא נמצא כי נערך הסכם חתום מול היועץ המגדיר, בין היתר, את היקף שירותיו והתעריף המוסכם וזאת משנת 2018 ועד היום.
- הביקורת לא מצאה הסכם התקשרות חתום, למרות שבכרטסת הנהלת חשבונות נמצא כי שולמו ליועץ תשלומים בכל חודש. כך, לביקורת לא ברור הבסיס הנורמטיבי מכוחו שולם ליועץ וזאת בשונה מההצעה שהוגשה על ידו למועצה למתן שירותיו, כאמור.

המלצת הביקורת

התחייבות כספית של רשות מקומית ותשלום לספק, יש לעגן בהסכם החתום על ידי מורשה החתימה ובו יוסדרו כללי ההתקשרות והתשלום המוסכמים על ידי שני הצדדים.

התייחסות

היועץ החיצוני מסר לגזברות התייחסות כדלקמן :

"כפי שנאמר קודם קוימו לפחות 12 ישיבות ו/או התייעצויות ומעל ל- 25 שעות ייעוץ שונות ובכל הישיבות נכח היועץ.

שכר לייעוץ ב-2018 למיטב זכרוני היה הליך ראשוני שביטל ונעשה הליך חוזר. יחד עם זאת, הביקורת דנה בשכר של 3000 ש"ח שבוצע לפני 6 שנים, וזוהי הוצאה פעוטה. שכר ייעוץ שוטף נגזר מכמות הייעוץ והישיבות שנרשמו למעלה וכללו עשרות שעות בשנה".

אגף הגזברות ציין כדלקמן:

"בכל מקרה הערות הביקורת מקובלות. כמו כן, מצ"ב פניה של הגזבר לפיה, בתיאום עם היועץ המשפטי, אין צורך בוועדת יועצים בשל הסכום הנמוך של ההתקשרות".

6. תיעוד פעילות והחלטות ועדת ההשקעות

בחוזר נקבע, כי על הרשות המקומיות לתעד אל פעילות והחלטות ועדת ההשקעות ובין השאר:

1. החלטות ראש הרשות המקומית בדבר מינויה של ועדת ההשקעות ובדבר שינויים בהרכב החברים בה.
2. החלטות בדבר בחירת גורם חיצוני לניהול תיקי ההשקעות או החלפתו, אשר התקבלו בהתאם לקבוע בנוהל.
3. דיון והחלטות בדבר מדיניות ההשקעות.
4. פרוטוקולים מישיבותיה של ועדת ההשקעות.
5. תיעוד מכל הצעה שתתקבל מבנקים בנושא השקעות.
6. עותק מהדוחות התקופתיים שנערכו על ידי ועדת ההשקעות.
7. עותק מהדו"חות החודשיים שהוגשו על ידי כל אחת מהחברות לניהול תיקים.

ממצאים

1. נמצא, כי במועצה מנוהלים וקיימים פרוטוקולים של דיוני ועדת ההשקעות המתעדים, נושאים שעל סדר יומה, המלצות והחלטות.
2. נמצא תיעוד להליך בחירת בתי ההשקעות והסכמי ההתקשרות בין הרשות לבתי ההשקעות.
3. נמצא, כי המועצה מקפידה לקבל דוחות חודשיים מאת מנהלי בתי ההשקעות.
4. נמצא תיעוד לעותק מהדוחות התקופתיים שנערכו לאחר כל רבעון וזאת ביחס לשנים 2022-2023 בלבד. לא נמצא, כי נערכו דוחות תקופתיים ביחס לשנים 2020-2021.
5. לא נמצא תיעוד בדבר מינוי ועדת ההשקעות ובדבר שינויים בהרכבה ככל וחלו שינויים.

המלצת הביקורת

יש להקפיד על מילוי הנחיות הנוהל בנוגע להכנת דוחות, שמירה ותיעוד מסמכים בנוגע לעבודת ועדת ההשקעות, כנדרש בנוהל.

התייחסות

המלצות הביקורת מקובלות ומיושמות. לעניין כתבי המינוי, יוצאו מחדש ע"י ראש המועצה הנבחר.

7. מעקב ודיווח על ידי ועדת ההשקעות

הנוהל מורה, כי על ועדת ההשקעות לערוך דו"ח תקופתי לאחר כל רבעון ולא יאוחר מ-60 יום מתום הרבעון, אשר יוגש לראש הרשות המקומית וליו"ר ועדת הכספים של הרשות, ולעניינינו לוועדת הנהלה.

עוד נקבע, כי הדוחות התקופתיים יהיו פתוחים לעיונם של חברי מועצת הרשות המקומיות ויכללו את הנתונים הבאים:

1. מספר הישיבות שקיימה הוועדה במהלך הרבעון.
2. מדיניות ההשקעות.
3. הרכב תיק ההשקעות הכולל של הרשות המקומית לסוף הרבעון והתשואות הכוללות שהושגו בו במהלך הרבעון.
4. הסכום הכולל מתוך כלל ההשקעות שנוהלו על ידי החברות לניהול ההשקעות.
5. התשואה הכוללת שהושגה על ידי כל אחת מאותן חברות בסכומים ובשיעור מסך ההשקעות.

בנוסף, בנוהל - פרק ניהול תיק ההשקעות על ידי גורם חיצוני, נקבעו הנחיות לגבי פעילות בתי ההשקעות שייבחרו, בין השאר, כלהלן:

1. ועדת ההשקעות תחייב כל אחת מהחברות שתיבחרנה להגיש לוועדה (באמצעות גזבר הרשות המקומית) בסמוך ולאחר **תחילת כל חודש**, דו"ח נכון לסוף החודש שקדם, על תיק ההשקעות המנוהל על ידה ובו פרטים על הרכב ההשקעות, עלותן, ערכן לסוף החודש שקדם, התשואה שהושגה באותו חודש, התשואה המצטברת מתחילת ניהול תיק ההשקעות על ידה וכן מידע נוסף, אם יידרש על ידי ועדת ההשקעות.
2. הדו"חות שיוגשו לוועדה ייבחנו על ידה ותיערך תרשומת ממסקנותיה לגבי התוצאות הנובעות מדו"חות אלה.

ממצאים

1. **בשנים 2022 - 2023** הוכנו כנדרש דוחות רבעוניים, שנערכו לוועדה על ידי היועץ החיצוני ובהם נתוני ההשקעה המנוהלים על ידי שני בתי ההשקעות וכללו, בין היתר, התפלגות תיק ההשקעות, תשואות, נתוני מאקרו ומבט לעתיד.

2. בשנים 2020 - 2021 לא הוכנו דוחות רבעוניים תקופתיים.

3. לא נמצא כי הוכנו דוחות תקופתיים שנערכו על ידי ועדת ההשקעות שכללו את כל הנתונים הדרושים הבאים:

א. מספר הישיבות שקיימה הוועדה.

ב. הרכב תיק ההשקעות הכולל של המועצה המקומית - פיקדונות וכספים סחירים בניירות ערך בשוק ההון.

הביקורת מציינת, כי בהעדר הכנת דוחות תקופתיים כאמור על ידי הוועדה, לא קוימה הנחיית הנוהל בדבר הגשת דוחות תקופתיים לראש הרשות וליו"ר ועדת ההנהלה ואין לכך אף אזכור בפרוטוקולים של ועדת ההנהלה.

בנוסף, בהעדר הכנת דוחות תקופתיים כאמור, לא קוימה הנחיית הנוהל בדבר קיום דוחות תקופתיים הפתוחים לעיון חברי מליאת המועצה.

המלצות הביקורת

1. על ועדת ההשקעות להכין דוחות תקופתיים הכוללים את כלל המידע בנוגע להשקעות המועצה בפיקדונות (עודפים לטווח קצר) וכספים סחירים בניירות ערך (עודפים לטווח ארוך) ולא להסתפק בקבלת דוחות רבעוניים הנערכים על ידי יועץ הוועדה בנוגע רק לניהול תיקי ההשקעות על ידי שני בתי ההשקעות.

2. יש להכין ולהעביר דוחות תקופתיים כאמור, ליו"ר ועדת ההנהלה ואשר יהיו פתוחים גם לעיון חברי מליאת המועצה.

התייחסות

...אכן בשנים 2020-2021 לא הוכנו דוחות רבעוניים תקופתיים. תוקן בשנת 2022 ואליך...המלצות הביקורת מקובלות והוועדה תפעל ליישמן.

8. הקמת תיק השקעות וניהול כספי הקרנות

חוזר מנכ"ל קובע כדלקמן:

על הרשות המקומית לנהל קרנות פיתוח ייעודיות נפרדות לכל אחד מהנושאים שלהלן, וזאת בכפוף להוראות כל דין בדבר החובה לנהל חשבונות בנק נפרדים:

1. מים וביוב

2. סלילת רחובות (כבישים ומדרכות)

3. תיעול

4. היטלי השבחה

5. שטח ציבורי פתוח

6. מכירת מקרקעין

7. קרן כללית לתקבולים עבור עבודות פיתוח (שלא עבור אחד הנושאים הקודמים)

הכספים המתקבלים עבור הקרנות לעיל ירשמו וינוהלו בקרן הייעודית המתאימה באופן שיאפשר מעקב חשבונאי ורישומי אחר תקבולי הקרן מכל מקור, ואחר זקיפות והוצאות שהוצאו מהקרן למטרות השונות. ניהול כספי הקרנות במסגרת האמורה יאפשר לרשות המקומית להשתמש באותם כספים אך ורק למטרות שלשמן התקבלו. התשואה שתנבע מהשקעת העודפים הזמניים, תיזקף ברישומים כהכנסה של הקרן הייעודית המתאימה.

זאת ועוד, בהנחיות להנהלת חשבונות ודווח כספי ברשויות המקומיות מטעם הממונה על החשבונות במשרד הפנים נקבע, כי התשואה שהתקבלה מהשקעות שבוצעו כנגד קרנות הפיתוח תיזקף לזכות הקרן הספציפית, אשר היוותה מקור להשקעה.

ממצאים

בסיכום דיון שנערך בוועדת ההשקעות ביום 6.2.2018 בהשתתפות ראש המועצה צוין כדלקמן:

"לנוכח יתרות המזומנים בחשבונות המועצה נכון לתקופה האחרונה (כ: 26-23 מיליון ₪) מזומנים שמקורם בהלוואות שהתקבלו במסגרת עמידה באבני דרך בתוכנית ההתייעלות, הוחלט לבחון השקעת חלק מכספי המועצה בניירות ערך שמתאפשרים מתוקף חוזר מנכ"ל משרד הפנים. משמעות הדבר שהמועצה תפקיד בנוסף לפיקדונות ותוכניות חסכון נושאי ריבית, גם בניירות ערך סחירים שינוהלו ע"י בית השקעות בחשבון ייעודי שייפתח לצורך כך".

כאמור, ממועד זה החלה ועדת השקעות לפעול ליישום הוראות החוזר כאמור ובכלל זה בחירת בתי השקעות.

הרכב תיק ההשקעות –

לאחר הליך בחירת שני בתי ההשקעות ופתיחת שני חשבונות בנק ייעודים לניהול תיקי ניירות הערך בבנק לאומי, ביום 2.6.2019 בישיבת ועדת ההשקעות הוצגו בטבלה 8 הפיקדונות אשר מיועדים להשקעה בניירות ערך, בסך כולל של 16,881,806 ₪. במועד האמור, הוועדה החליטה כי סכומי הפיקדונות בסך 10,700,000 ₪ אשר ייפתחו בחודש יוני 2019, (יתר הפיקדונות נפתחו בחודשים יולי, אוקטובר ונובמבר) יועברו ויתחלקו בשווה בין שני החשבונות שנפתחו לניהול תיקי ההשקעות – סך של 5,350,000 ₪ יועבר ויופקד בכל חשבון.

עם פתיחת שני חשבונות ניהול תיקי ההשקעות בניירות ערך הועברו בפעימה הראשונה לכל חשבון סך של 5,350,000 ₪, ושני בתי ההשקעות החלו לנהל את שני תיקי ההשקעות החל מחודש יוני 2019.

הביקורת ניסתה לאתר את מקורות הפיקדונות בסך של **10.7 מיליון** ₪ אשר הועברו להשקעות בניירות ערך, כאמור לעיל.

עלה, כי בהתנהלות על פני מספר שנים הפיקדונות נצברו ממקורות תקבולים שונים ואשר שימשו, בין היתר, את ההשקעה בניירות ערך סחירים, כפי שעלה מבדיקה שערכה הביקורת בפרוטוקולי הוועדה **בשנים 2016-2019**. להלן הנתונים שעלו מפרוטוקולי ועדת ההשקעות כאמור והמלמדים על מקורות הפיקדונות:

- בדיון הוועדה מיום **27.11.2016**, הוחלט כי פיקדון שייפתח בסך **2 מיליון ש"ח** בגין תקבולים ע"ח פרויקט ג.ה, יושקע בפק"מ חסכון חלב ודבש ל-3 שנים. עוד הוחלט, כי סכום המלווה לפיתוח אזור התעשייה בסך **2 מיליון** ₪ יושקע בפיקדון חודשי מתחדש.
- בדיון הוועדה מיום **5.1.2017**, הוחלט כי סך של **600,000** ₪ בגין תקבולים ע"ח פרויקט ג.ה יושקע בפק"מ חסכון חלב ודבש ל-3 שנים.
- בדיון הוועדה מיום **25.6.2017**, הוצג בפני חברי הוועדה סיכום סך הפיקדונות ותוכניות החיסכון שמנהלת המועצה בסך של **12 מיליון** ₪. הוועדה החליטה להמשיך להשקיע באפיקים שמרניים.
- בדיון הוועדה מיום **18.9.2017**, הוחלט כי סך של **2 מיליון** ₪ שהתקבל מאת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, יושקע בפיקדון לחודש ימים.
- בדיון הוועדה מיום **16.10.2017**, הוחלט כי שני הפיקדונות שיפרעו בסך כולל של **5.3 מיליון** ₪, יושקעו בפיקדון לחודש ימים.
- בדיון הוועדה מיום **10.1.2018**, הוצג בפני חברי הוועדה, בין היתר, סיכום סך פיקדונות ותוכניות חיסכון בסך **14 מיליון** ₪. הוועדה החליטה להמשיך להשקיע באפיקים שמרניים.
- בדיון הוועדה מיום **31.12.2018**, הוחלט כי סך של **2 מיליון** ₪ שהתקבל ביום **30.12.2018** בגין מלוות (1.5 מיליון לכיסוי גרעון וחצי מיליון פיתוח) וסכום בסך **7.5 מיליון** ₪ יועבר מהחשבון השוטף (תקבולים שהתקבלו בגין היטלי פיתוח) לחשבון הפיתוח ויושקעו בפיקדונות.

החלטה על השקעות נוספות בשוק ההון

כאמור, החל ממועד פתיחת החשבונות הייעודיים בבנק ומסירת הניהול לשני בתי השקעות ביוני 2019 בסך של 5,350 מיליון ₪ לכל בית השקעות, נמצא כי ועדת ההשקעות החליטה להעביר סכומי כסף נוספים להשקעה בשוק ההון, כלהלן:

א. בפרוטוקול ועדת ההשקעות בישיבתה מיום **9.11.2021** הוצג, כי ביום 8.11.2021 הופקד בחשבון המועצה סך של **4,545,713** ₪ המהווים תשלום בגין **אגרות והיטלים**. ועדת ההשקעות החליטה על העברה מסך כולל זה, סכום של **3,080,000** ₪ להשקעה בשוק ההון – סך של **1,540,000** ₪ הועבר לכל אחד מחשבונות ניירות הערך המנוהלים ע"י כל אחד שני בתי ההשקעות.

ב. בפרוטוקול ועדת ההשקעות בישיבתה מיום **22.2.2022** הוצג, כי בחשבונות המועצה בבנק לאומי הצטברו יתרות בסך כולל של כ- **9.3 מיליון** ₪:

- ח-ן שוטף – 5.1 מיליון ₪.

- ח-ן פיתוח – 4.2 מיליון ₪.

בהתאם, החליטה הוועדה כדלקמן:

1. מחשבון השוטף לעיל, יועבר להשקעה בשוק ההון סך של **1.5 מיליון** ₪.

2. מחשבון הפיתוח לעיל, יועבר להשקעה בשוק ההון סך של **1.5 מיליון** ₪.

כך, סך של **3 מיליון** ₪ הוחלט להשקיעו בשוק ההון – סך של 1.5 מיליון ₪ הועבר לכל אחד מחשבונות ניירות הערך המנוהלים ע"י כל אחד משני בתי ההשקעות בשוק ההון.

הביקורת מציינת כדלקמן:

ההשקעה בשוק ההון שהוחלט להשקיעה על ידי ועדת ההשקעות לניהול ע"י שני בתי ההשקעות החל מיוני 2019 ועד לפברואר 2022, הסתכמה בסך של 16,780,000 ₪. סך זה, מורכב מפסיפס כספי המועצה קרי מקרנות המועצה למיניהן ומתשלומים שונים שהופקדו בחשבונותיה השוטפים של המועצה.

על פי הוראות הנוהל, יש לנהל מעקב אחר הכספים העודפים כך שניתן בכל זמן נתון לשייכם לקרן הפיתוח הייעודית ממנה התקבלו הכספים ולזקוף להם את התשואה. אי זקיפה כנדרש, שוחקת את הכספים המיועדים לפיתוח והתשואה הנצברת לא מגיעה לצרכים הייעודיים.

ההתנהלות שהובאה לעיל מלמדת, כי ניכר הקושי אם ניתן בעת הזו להפריד בין מקורות הכספים ובכך לבדוק את נאותות המעקב אחר הסכומים ושיוכם, ובכלל זה זקיפת התשואות וההוצאות לכל קרן ייעודית ממנה הושקעו הכספים, כפי שקובע נוהל משרד הפנים.

דומה, כי ספק אם כיום יעלה בידי המועצה לערוך פעולות של מעקב ותחקור חשבונאי ורישומי אחר התקבולים כך שניתן יהא להחזירם למקורות מהם הושקעו העודפים, ולזקוף לכל קרן את הכסף ובהמשך זקיפות הוצאות ותשואות לקרן המתאימה, על מנת לעמוד בדרישות הנחיות נוהל משרד הפנים.

המלצת הביקורת

להקפיד על ניהול עודפים זמניים בהתאם לקבוע וכפי שמורה נוהל משרד הפנים.

התייחסות

"המועצה מנהלת חשבונות פיתוח ושוטף נפרדים בבנקים השונים בהם מנוהלים חשבונות המועצה. רק בחשבונות פיתוח, כאמור לעיל, מנוהלים כספי ההשקעות של המועצה, פיקדונות והשקעות בניירות ערך סחירים.

הרווחים מההשקעות כאמור לעיל נזקפים לזכות קרנות הפיתוח, בעת עריכת הדוחות הכספיים התקופתיים, ע"פ החלטת המועצה: 76% מהתשואות נזקפות לפיתוח ו 24% נזקפים להכנסות שוטפות. חלוקה זו נבחנת מעת לעת מחדש עפ"י הנסיבות ושינוי החלוקה מצריכה אישור מועצה".

9. קביעת מדיניות ההשקעות

בחוזר נקבעו קווים מנחים בעניין קביעת מדיניות ההשקעות, בין השאר, נקבע כי על ועדת ההשקעות להמליץ בפני מליאת המועצה על קביעת מדיניות להשקעת עודפים זמניים שנצברו בקרנות לפיתוח ועודפים זמניים, כדלקמן:

"ועדת ההשקעות ברשות המקומית תמליץ בפני המועצה על קביעת מדיניות ההשקעות של הרשות המקומית.

לצורך קביעת המדיניות ההשקעות ייבחנו אפיקי ההשקעה האפשריים, במטרה להבטיח את הערך הריאלי של ההשקעה ולקבל תשואה מרבית, על פי ובהתאם לתחזית תזרים המזומנים של הרשות המקומית, לתקופות הנגזרות מתזרים מזומנים זה ולעודפים הצפויים באותן תקופות.

מדי שנת כספים, לעת אישור התקציב השנתי, תובא מדיניות ההשקעות לדיון בוועדת הכספים של הרשות המקומית ולאחר מכן תובא לאישור מליאת המועצה".

ממצאים

הביקורת בדקה האם ועדת ההשקעות הניחה על שולחן מליאת המועצה את המלצותיה לצרכי קביעת מדיניות ההשקעות כפי שמורה הנוהל; והאם מדי שנת כספים ולעת אישור

התקציב השנתי, מדיניות ההשקעה נדונה בוועדת ההנהלה ולאחר מכן מאושרת על ידי מליאת המועצה.

לא נמצא כי מדיניות השקעת כספי המועצה נקבעה על ידי מליאת המועצה בהתבסס על המלצות ועדת ההשקעות, ולא נמצא כי מדי שנת כספים ועת אישור התקציב השנתי, מדיניות ההשקעה נדונה על ידי ועדת ההנהלה של המועצה ולאחר מכן קיבלה את אישור מליאת המועצה.

המלצת הביקורת

הביקורת ממליצה לפעול ליישום ההנחיות המחייבות קביעת מדיניות ההשקעה של כספי המועצה, על ידי ועדת ההנהלה ומליאת המועצה וזאת בהתבסס על המלצות ועדת ההשקעות של המועצה.

התייחסות

"המלצות הביקורת מקובלות והמועצה תפעל ליישומן".

10. דרכי השקעת עודפי המזומנים של המועצה

בחוזר נקבע, כי ההחלטות על השקעת עודפי המזומנים תתקבלנה על בסיס תזרים המזומנים של הרשות המקומית, והגדיר את מגבלות ההשקעה המותרת בהשקעת עודפים זמניים שנצטברו ואבחן בין שני סוגי עודפי מזומנים :

א. **עודפים לטווח קצר** : אלה עודפי מזומנים שלגביהם נראה במהלך הכנת התקציב השנתי כי צפוי בהם שימוש במהלך שנת הכספים הקרובה. לעניין עודפים אלה נקבע כי יופקדו בפיקדונות לזמן קצוב : פיקדונות כספיים במוסדות פיננסיים (פיקדון בנקאי) או בתעודות מלווה קצר מועד של בנק ישראל (מק"מ).

ב. **עודפים לטווח ארוך** : אלה עודפי מזומנים שלגביהם נראה במהלך הכנת התקציב השנתי, כי לא צפוי בהם שימוש במהלך שנת הכספים הקרובה.

לעניין עודפים אלה נקבע כי יושקעו בדרכים הבאות :

✓ איגרות חוב של מדינת ישראל הנסחרות בבורסה.

✓ תעודות מלווה קצר מועד של בנק ישראל.

- ✓ פיקדונות לזמן קצוב.
 - ✓ אג"ח חברות בדירוג מעלות A ומעלה או A2 ומעלה במדרוג – בהיקף של עד 25% מכלל תיק ההשקעות, ועד 15% נוספים מכלל תיק ההשקעות, השקעה באג"ח חברות בדירוג AA ומעלה או דירוג מקביל לו.
 - ✓ מניות של חברות הנכללות במדד ת"א 125 של הבורסה לניירות ערך, בהיקף של עד 10% לרשויות מקומיות שהוכרזו כרשויות מקומיות איתנות ובהיקף של עד 5% ליתר הרשויות המקומיות.
 - ✓ תעודות סל וקרנות נאמנות המשקיעות באפיקי ההשקעה במגבלות הקבועות בנוהל.
- יושם לב, בחוזר 2/2020 מיום 3.2.2020 ואשר החליף חוזר 4/2008, אפשר לרשות המקומית להשקיע במגוון רחב יותר של אפיקי השקעה, כדוגמת מתן אפשרות להשקיע במניות.

להלן סיכום אפיקי ההשקעה שנקבעו בשני החוזרים והשינויים שחלו בהנחיות:

חוזר מנכ"ל 2/2020	חוזר מנכ"ל 4/2008	
ניתן עד 10% ברשויות איתנות ו-5% ביתר הרשויות המקומיות.	לא אפשר השקעה באפיק זה	מניות
AA ומעלה – עד 15% AA - עד A - עד 25% סה"כ – עד 40% מהתיק	A ומעלה – עד 25% מהיקף תיק ההשקעות ולא יותר מ-3% בכל אגרת חוב	אג"ח קונצרני
מינימום של 50%-55% בהתאם לאיתנות הרשות	מינימום של 75%	מק"מ – אג"ח מדינה ומזומן

כאמור, חודש יוני 2019 הוא המועד בו החלו שני בתי ההשקעות לנהל את כספי המועצה בשוק ההון.

ממצאים

הביקורת בחנה עמידה בכללים בכך שהמועצה לא חרגה ממגבלות החשיפה שנקבעו.

נערכה בדיקה מדגמית בדוחות החודשיים/תקופתיים שהגישו שני בתי ההשקעות למועצה בשנים 2019-2023.

בתחילת הדרך, רוב הכספים הושקעו באגרות חוב ממשלתיות ולא נמצא כי קיימת חריגה ממגבלות החשיפה – כך לדוגמה, מדוח תקופתי של בית השקעות שהוגש ביום 30.6.2019, עלה כי 99% מכספי המועצה הושקעו באגרות חוב ממשלתיות.

מדוח תקופתי שהוגש למועצה ביום 30.9.2019 הכספים הושקעו בהתאם למגבלות החשיפה כדלקמן:

✓ חשיפה לאגרות חוב ממשלתיות בהיקף 74.96% משווי התיק

✓ חשיפה לאגרות חוב חברות בהיקף של 24.32% משווי התיק

✓ אפס אחוז חשיפה למניות

מדוח תקופתי שהוגש למועצה בחודש דצמבר 2020, הכספים הושקעו כדלקמן:

✓ חשיפה לאגרות חוב ממשלתיות בהיקף 73.69% משווי התיק

✓ חשיפה לאגרות חוב חברות בהיקף של 22.82% משווי התיק

✓ אפס אחוז חשיפה למניות

ביום 6.1.2021 התכנסה ועדת ההשקעות לדיון בתיקי ההשקעות, ובין היתר, התקבלה החלטה ליישם חוזר מנכ"ל המעודכן מפברואר 2020 - מס' 2/2020, בכך שהתירה לבתי ההשקעות לחשוף את תיקי ההשקעות, במגבלה של עד 5% מניות כפי שמורה הנוהל.

עוד נמצא, ביום 3.3.2021 ועדת ההשקעות החליטה כי מדיניות ההשקעות המנוהלים תהיה בהתאם לחוזר המעודכן לרשות שאינה איתנה, כדלקמן:

- חשיפה של עד 5% למניות ממדד ת"א 125.
- חשיפה של עד 40% לאג"ח חברות (אג"ח קונצרני).
- שאר התיק המנוהל יושקע באג"ח של מדינת ישראל.

הביקורת בחנה מדגמית עמידה במדיניות החדשה שהוגדרה לעיל על בסיס מגבלות החשיפה שנקבעו בחוזר המעודכן, ועלה כדלקמן:

א. דוח בית השקעות א' ממרץ 2021:

✓ חשיפה לאגרות חוב ממשלתיות בהיקף 54.49% משווי התיק

✓ חשיפה לאגרות חוב חברות בהיקף של 37.64% משווי התיק

✓ חשיפה למניות בהיקף של 4.92% משווי התיק.

דוח בית השקעות ב' מספטמבר 2021 :

- ✓ חשיפה לאגרות חוב ממשלתיות בהיקף של 57.46% משווי התיק
- ✓ חשיפה לאגרות חוב חברות בהיקף של 34.72% משווי התיק
- ✓ חשיפה למניות בהיקף של 4.95% משווי התיק.

ב. דוח בית השקעות א' יוני 2022 :

- ✓ חשיפה לאגרות חוב ממשלתיות בהיקף של 55.14% משווי התיק
- ✓ חשיפה לאגרות חוב חברות בהיקף של 34.21% משווי התיק
- ✓ חשיפה למניות בהיקף של 4.39% משווי התיק.

דוח בית השקעות ב' פברואר 2022 :

- ✓ חשיפה לאגרות חוב ממשלתיות בהיקף של 45.89% משווי התיק
- ✓ חשיפה לאגרות חוב חברות בהיקף של 29.35% משווי התיק
- ✓ חשיפה למניות בהיקף של 3.82% משווי התיק.

ג. דוח בית השקעות א' יוני 2023 :

- ✓ חשיפה לאגרות חוב ממשלתיות בהיקף של 55.1% משווי התיק
- ✓ חשיפה לאגרות חוב חברות בהיקף של 38.95% משווי התיק
- ✓ חשיפה למניות בהיקף של 4.6% משווי התיק.

דוח בית השקעות ב' יולי 2023 :

- ✓ חשיפה לאגרות חוב ממשלתיות בהיקף של 54.97% משווי התיק
- ✓ חשיפה לאגרות חוב חברות בהיקף של 37.83% משווי התיק
- ✓ חשיפה למניות בהיקף של 4.77% משווי התיק.

מכלל האמור לעיל עולה, כי ועדת ההשקעות הגדירה את מדיניות ההשקעה בהתאם למגבלות החשיפה שקבע נוהל משרד הפנים, ובתי ההשקעות עמדו ופעלו בהתאם בכל קטיגוריות ההשקעות.

11. תשואות תיק ההשקעה בשוק ההון בשנים 2019 - 2023

כאמור, תיק ההשקעות של המועצה החל להתנהל בשוק ההון על ידי שני בתי ההשקעות החל מחודש יוני 2019.

בהתאם לדוחות שהוגשו על ידי בתי ההשקעות ואלה שרוכזו על ידי היועץ החיצוני של הוועדה, להלן ריכוז התשואות בשנים:

ריכוז נתוני בית השקעות – א':

שנה	תשואה שנתית	רווח/הפסד
2019	1.43%	₪ 79,817
2020	-0.48%	₪ -26,066
2021	4.70%	₪ 266,298
2022	-8.03%	₪ -664,278
2023	2.33%	₪ 186,239
סה"כ תשואה לכלל התיק מתחילת עבודה	-0.05%	₪ -157,989

ריכוז נתוני בית השקעות – ב':

שנה	תשואה שנתית	רווח/הפסד
2019	0.96%	₪ 53,660
2020	-0.66%	₪ -35,571
2021	3.74%	₪ 212,933
2022	-9.11%	₪ -747,607
2023	2.02%	₪ 154,467
סה"כ תשואה לכלל התיק מתחילת עבודה	-3.05%	₪ -362,117

בריכוז השקעות המועצה בשוק ההון מתחילת העבודה על ידי שני בתי ההשקעות, עולה כי בשקלול תיק ההשקעות נכון לרבעון 4 של שנת 2023, התשואה עמדה על 1.55% - והמהווה סך של 520,106 ₪.

12. רישום בספרי המועצה – העברות מקרן השבחה לחשבון דיבידנדים וריבית

סעיף 2 לתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988, קובע הנחייה כללית לרשות המקומית בדבר ניהול חשבונותיה:

"רשות מקומית תקיים הנהלת חשבונות ורישומי מידע הדרושים לניהול פעולותיה הכספיות לפי העקרונות, הכללים וההוראות שנקבעו בכל דין, ולפי כללי החשבונאות המקובלים, הכל לשם גילוי נאות וקבלת מידע על מצבה הכספי בכל עת ותוצאות פעולותיה הכספיות".

מהאמור עולה, כי מערכת הנהלת החשבונות של המועצה אמורה לתת מענה בכל עת למצבה הכספי של הרשות, קרי המאזן ותוצאות פעולותיה הכספיות, לאמור הדוחות של התקציב הרגיל והתקציב הבלתי רגיל.

בהנחיות להנהלת חשבונות ודוח כספי ברשויות המקומיות מטעם הממונה על החשבונות במשרד הפנים נקבע, כי הרשות המקומית תשקיע את כספי הקרן בהתאם לחוזר מנכ"ל וכי התשואה שהתקבלה מהשקעות שבוצעו כנגד קרנות הפיתוח תיזקף לזכות הקרן הספציפית, אשר היוותה מקור להשקעה.

ממצאים

בדיקת ספרי המועצה העלתה, כי בשלושה מועדים במהלך השנים 2022-2023, בוצעו ונרשמו הפעולות החשבונאיות הבאות:

- ביום **30.9.22** בוצעה פעולה חשבונאית של העברת סך של **700,000 ₪** מחשבון "קרן היטל השבחה" לחשבון "ריבית ודיוידנדים" וזאת בגין "הפסד מהשקעות".
- ביום **31.12.22** בוצעה פעולה חשבונאית של העברת סך של **138,000 ₪** מחשבון "קרן היטל השבחה" לחשבון "ריבית ודיוידנדים" וזאת בגין "הפסד מהשקעות".

כך, לאור ההפסדים שנרשמו בתיקי ההשקעות בשוק ההון, נערכו שתי פעולות חשבונאיות בספרי המועצה, לפיהן בוצעה העברה מחשבון "קרן היטל השבחה" לכיסויי הפסד מהשקעות בסך כולל של **838,000 ₪**.

ביום **31.3.23** ו- **30.9.23** בוצעו שתי פעולות חשבונאיות של העברת כספים מחשבון "ריבית ודיוידנדים" לחשבון "קרן היטל השבחה" בסך **348,000 ₪** ו- **1,050,000 ₪**, בהתאמה, ובסה"כ הועבר סך של **1,398,000 ₪**. שתי ההעברות הוגדרו במערכת כהעברת רווחים לקרן.

התייחסות

כפי שהעלתה הביקורת בממצאים שהוצגו בפרקים הקודמים, כספי העודפים הושקעו ממקורות שונים שלא ניתן לשייכם למקור הספציפי ממנו הושקעו. לאמור, רק חלק מהכספים שהושקעו מקורם מקרן כספי היטל השבחה.

כך, רישום ההפסדים מהשקעות בחשבון המיועד בספרי המועצה ונקיטה בפעולה החשבונאית של העברת כספים מקרן היטל השבחה לאותו חשבון כפי שהובא לעיל, אינה עולה בקנה אחד עם הנחיות הממונה על החשבונות ונוהל משרד הפנים כפי שנקטה המועצה, מאחר שכספי ההשקעה אינם רק מקרן היטל השבחה וכפעול יוצא ההפסדים והרווחים מהשקעות אינם רק נחלת קרן היטל השבחה לבדה.

המלצת הביקורת

יש לפעול בהתאם להנחיות הממונה על החשבונות והמבוססים, בין היתר, על תקנות הנהלת חשבונות ונוהל משרד הפנים, בכל הנוגע לפעולות חשבונאיות בנושא השקעות כספי עודפים ובכלל זה הפסדים ורווחים כנגזרת מהשקעות אותם כספי העודפים.

13. ניהול מעקב אחר תיקי ההשקעות וניהולם ע"י שני בתי ההשקעות

הביקורת בחנה דיוני ועדת ההשקעות כפי שעלה מהפרוטוקולים ועמדה על מידת המעקב והבקרה של הוועדה, בניהול תיקי ההשקעות על ידי בתי ההשקעות ובהתאם קבלת החלטות ומתן המלצות.

להלן תמצית לחלק מדיוני ועדת ההשקעות כפי שעלה מהפרוטוקולים שנבדקו ואשר מצביעים על ניהול מעקב ובקרה אחר פעילות תיקי ההשקעות וקבלת ההחלטות, כלהלן:

- ביום 12.3.2020, התכנסה הוועדה ועל סדר יומה דיון במצב תיקי ההשקעות לאור הירידות החדות בשוק ההון וגיבוש החלטה.
הוועדה סקרה נתוני שני התיקים ועמדה על ההפסדים נכון ליום הדיווח, וקיבלה ממנהלי התיקים נתוני צפי הפסדים בהמשך.
הוועדה ולאחר ששמעה המלצת שני בתי ההשקעות וקיבלה סקירה מהם על מצב העסקים והשוק בעולם, החליטה לא למשוך את הכספים המושקעים בשוק ההון. עוד החליטה, כי לאור המחירים הנמוכים בשוק ההון המועצה תקצה עוד סכום של 2 מיליוני ₪ להשקעה בשוק ההון במועד שיקבע בהמשך.
- ביום 6.1.2021, נערך דיון בוועדה בהשתתפות חברי הוועדה, היועץ החיצוני לוועדה ונציגי שני בתי ההשקעות. בישיבה נדונו תיקי ההשקעות ניתנה סקירה והוועדה עמדה על שווי התיקים והרווחים. בדיון עלה, כי ההחלטה על הישארות בתיק בזמנים המאתגרים הייתה

נכונה, ומאחר שבהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל הקודם קשה להשיג תשואות, הוועדה החליטה ליישם הוראות החוזר העדכני מפברואר 2020, ע"י מעבר לתיק השקעות עם משקל מנייתי. עוד נקבע, כי ייקבעו פגישות נוספות למעקב צמוד על התיק.

- **ביום 3.3.2021** התכנסה הוועדה בהשתתפות חברי הוועדה, היועץ החיצוני לוועדה ונציגי בתי ההשקעות. בדיון ניתנה סקירה מאקרו כלכלית והשלכותיה על התיק המנוהל וניתנו הסברים לגבי הנחיות חוזר המנכ"ל המעודכן. ניתנו נתונים ליתרות הקיימות בהשוואה לסוף השנה שחלפה. הוועדה החליטה לפעול ביישום הוראות החוזר המעודכן לעניין השקעה באפיקי השקעה המותרים בחוזר.

- **ביום 15.5.2022** התכנסה הוועדה (בהרכב חסר) בהשתתפות היועץ החיצוני ונציגי בתי ההשקעות וניתנה סקירה לגבי מצב שני התיקים. הוחלט על המשך מעקב צמוד אחר תיק ההשקעות ויישום מלא לחוזר מנכ"ל המעודכן וכן שקילה להשקיע כספים נוספים לאור הירידות בשוק על מנת להשיג תשואה עודפת.

- **במחצית השנייה של שנת 2022 ושנת 2023** נערכו על ידי היועץ החיצוני דוחות רבעוניים אשר הציגו את נתוני ההשקעה בתיקים והתשואות- דוחות אלה הוצגו בוועדה והיוו פרוטוקול הוועדה ליום הישיבה.

הבסיס החוקי לעבודת המבקר

תפקידי המבקר

170א. (א) ואלה תפקידי המבקר:

- (1) לבדוק אם פעולות העיריה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
 - (2) לבדוק את פעולות עובדי העיריה;
 - (3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעיריה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
 - (4) לבקר את הנהלת חשבונות העיריה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העיריה ושמירת רכוש והחזקתו מניחות את הדעת.
- (ב) הבקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העיריה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העיריה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם; למי שעומד לבקורת 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 העיריה 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 העיריה יכין ויגיש לראש העיריה 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 העיריה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העיריה ובגודל תקציבה השנתי.
- (ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעות התקציב והתקן של לשכת מבקר העיריה, כפי שהגיש אותן מבקר העיריה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

המצאת מסמכים ומסירת מידע

- 170ב. (א) ראש העיריה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העיריה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העיריה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העיריה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העיריה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.
- (ב) למבקר העיריה או עובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העיריה או של המשרתים את העיריה או של גוף עירוני מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על-פי דין, יחולו על מבקר העיריה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.
- (ד) עובדו של מבקר העיריה שאינו עובד העיריה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העיריה.

(ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העיריה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העיריה או כל ועדה מועדותיה או כל ועדה מועדותיו של גוף עירוני מבוקר; ישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

דו"ח המבקר

170ג. (א) המבקר יגיש לראש העיריה דוח על ממצאי הביקורת שערך; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח; בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב].

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העיריה ולועדה לענייני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העיריה או הועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

(ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העיריה 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 העיריה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חדשים מיום שנמסרו לה הערות ראש העיריה כאמור בסעיף קטן (ג); לא הגיש ראש העיריה 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 העיריה לוועדה; בטרם תשלם הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיניה נושאי משרה של העיריה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(ה) (1) תוך חדשים 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 העיריה 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 העיריה.

(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 העיריה, ואולם מבקר העיריה או ראש העיריה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור.

(ז) היה למבקר העיריה יסוד להניח שראש העיריה או היועץ המשפטי של העיריה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, תשל"ז-1977, יעביר המבקר את הענין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

חומר שאינו ראייה

170ג1. דוחות המבקר, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העיריה במילוי תפקידו, לא ישמשו ראייה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראייה בהליך משמעותי.

צוות לתיקון ליקויים

170ג1א. (א) בסעיף זה, "הצוות" – עובדי העיריה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראת 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 העיריה ושנדרש על ידי המועצה לפי סעיף 170ג(ה)1 או (2), לפי הענין, ובדרכים למניעת הישנותם של ליקויים בעתיד.

(ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העיריה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העיריה נדון על ידי המועצה, וידווח לוועדה לעניני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.

(ד) ראש העיריה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחיה זו לפני מבקר העיריה והוועדה לעניני 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.