



# דוח מבקר העירייה

שנת 2022

דוח מס' 14

## תוכן עניינים

3.....	מעקב אחר קולות קוראים.....
17.....	אגרות תלמידי חוץ.....
43.....	מצלמות אבטחה.....
98.....	דוח תלונות הציבור.....

לכבוד

ד"ר' עליזה בלוך

ראש העיר

גב' ראש העיר,

**הנדון: דו"ח מבקר העירייה לשנת 2022**

מצ"ב דו"חות ביקורת בנושאים:

1. מעקב אחר קולות קוראים
2. אגרות תלמידי חוץ
3. מצלמות אבטחה

דוח על תלונות הציבור

בכבוד רב,



יעקב דהן

מבקר העירייה

העתק: יו"ר ועדת ביקורת

מר יוחנן מאל-י-מנכ"ל

**דוח ביקורת**

**בנושא**

**מעקב אחר קולות**

**קוראים**

## רקע

רשויות מקומיות נדרשות על מנת לקדם פרויקטים לטובת הציבור לגייס תקציבים מגורמי חוץ. אחת הדרכים השכיחות היא על-ידי הגשת בקשה לקולות קוראים שמפרסמים משרדי ממשלה וגופים ציבוריים אחרים.

על מנת לקבלת תקציבים מגורמי חוץ בדרך זה נדרשת העירייה להגיש בקשה, לעמוד בדרישות שונות, להעביר דיווחים ואף להשתתף במימון הפרויקט (מאצ'ינג).

### נתוני מפתח קולות קוראים בכלל המחלקות לשנת 2020

<b>98%</b> מדד הצלחה בקשה-אישור	<b>38%</b> אחוז הניצול בפועל	<b>101,990,3</b> קולות קוראים שבטלו/נדחו	<b>341,823,402</b> הסכום שהתקבל	<b>898,340,544</b> תקציבים שאושרו	<b>410</b> קולות קוראים הוגשו
------------------------------------	---------------------------------	---	------------------------------------	--------------------------------------	----------------------------------

### נתוני מפתח קולות קוראים בכלל המחלקות לשנת 2021

<b>98%</b> מדד הצלחה בקשה-אישור	<b>65%</b> אחוז הניצול בפועל	<b>104,938,3</b> קולות קוראים שבטלו/נדחו	<b>241,082,408</b> הסכום שהתקבל	<b>372,707,080</b> תקציבים שאושרו	<b>337</b> קולות קוראים הוגשו
------------------------------------	---------------------------------	---	------------------------------------	--------------------------------------	----------------------------------







### נתוני מפתח קולות קוראים בכלל המחלקות לשנת 2022

<b>98%</b> מדד הצלחה בקשה-אישור	<b>51%</b> אחוז הניצול בפועל	<b>867,747,7</b> קולות קוראים שבטלו/נדחו	<b>521,767,183</b> הסכום שהתקבל	<b>361,860,498</b> תקציבים שאושרו	<b>317</b> קולות קוראים הוגשו
------------------------------------	---------------------------------	---	------------------------------------	--------------------------------------	----------------------------------

## פעולות הביקורת

פגישות עם נציגת גזרות המטפלת בקולות קוראים, עיון ותחקור מסמכים ונתונים שנשלפו ממערכת המרכבה.

## תמונת מצב העולה מן הביקורת

-  **היעדר קובץ נהלים** – לא נקבעו נהלי עבודה בתחום.
-  **היעדר אחראי** – לא מונה לתחום זה אחראי פורמאלי.
-  **היעדר תכנון** – אין פרקטיקה המבטיחה גיוס משאבים בדרך של קולות קוראים כחלק מתוכניות עבודה.
-  **אי מימוש תקציבים** – לא התקבל תיעוד לסיבות להפסקת הטיפול בבקשות.
-  **אי קביעת תקן זמן** – לא נקבע תקן זמן ביצוע לטיפול בקולות קוראים.
-  **היעדר בקרה** - חולשה בבקרת הטיפול בתהליך הגשת בקשות ובמעקב קבלת תקבולים.

## עיקר המלצות הביקורת

- יש למנות אחראי לתחום הטיפול בקולות קוראים. 👍
- יש להסדיר את עבודת העובדים המטפלים בהגשת הבקשות והדיווחים לקולות קוראים וכן לקבוע נהלי עבודה מתאימים. 👍
- יש להבטיח כי הפרויקטים הממומנים מקולות קוראים, כלולים בתוכנית עבודה ובתקציב. 👍
- מומלץ לקבוע תקן זמן ביצוע לטיפול בבקשות לקבלת תקציבים בקולות קוראים. 👍
- יש להבטיח כי מתקיימים דיונים בטיפול בקולות קוראים וכי ההחלטות שהתקבלו, מתועדות. 👍

## סיכום

תחום הקולות קוראים מהווה נדבך חשוב ביכולת העירייה לקדם פרויקטים ויוזמות לטובת הציבור. היקף התקציבים שהצליחה העירייה לגייס מצביע על כך. על מנת לעמוד בתנאים לקבלת המימון, נדרשת העירייה להגיש דיווחים ולעיתים אף להשתתף במימון (מאצ'ינג). ללא הסדרת התחום, עלולה העירייה להיות חשופה לסיכוני אובדן מקורות מימון. לכך קיימות השלכות היות וחלק גדול מהפרויקטים מותנה במימון עצמי של העירייה. מממצאי הביקורת מעלים, כי בעוד שהעירייה מגייסת משאבים בדרך זו, לא ננקטים צעדים אפקטיביים שנועדו להבטיח שמקורות מימון אלו מתקבלים בפועל.

### הטיפול והניצול של קולות קוראים

#### 1 מטרת הביקורת

במסגרת תכנית העבודה השנתית נערכה ביקורת על אופן הטיפול והניצול של תקציבים ממשלתיים אשר גיוסם נעשה באמצעות קולות קוראים. לצד המלצותינו מובא הדירוג המייצג את חשיבות יישומן. הדירוג ניתן בהתייחס לממצא אליו מתייחסת ההמלצה על פי ההבחנה כדלקמן:

דירוג	חשיבות	הסבר
A	גבוהה	כאשר הממצא חושף את העירייה באופן ניכר לאחד מהסיכונים הבאים: תרמית, איבוד מידע, אי התאמות או כשלים בהשגת המטרות של העירייה.
B	בינונית	כאשר הממצא מלמד על חולשות בבקורות, גם אם אינן מהותיות, היכולות לחשוף את העירייה לסיכונים שונים.
C	נמוכה	כאשר הממצא אינו בעל השפעה מהותית על העירייה, אולם יישום ההמלצה מגלם תועלת לעירייה כתוצאה משיפור הבקורות, לרבות שיפור האפקטיביות של בקורות קיימות.

## 2 הגדרות

- "קול קורא" - הודעה פומבית שמפרסם גורם חיצוני (משרד ממשלתי, גוף ציבורי מקומי או בינלאומי) שיש בידיו תקציב, בה מוזמנים מזמין גופים ציבוריים כדי שיתחרו על הזכות לקבל ממנו תמיכה כספית בנושאים שיש לו עניין לקדם.
- "מרכבה" - מערכת הנהלת החשבונות הראשית של משרדי הממשלה בישראל. במערכת מרכבה יש יישום המציג פרסומי משרדי ממשלה על קולות קוראים וכן ממשק המאפשר הגשה שלהם. רוב משרדי הממשלה בישראל עושים שימוש חלקי או מלא במרכבה לטובת פרסום קולות קוראים וכן קבלת בקשות תמיכה.
- "תבחינים/אמות מידה" - אוסף של תנאים וקריטריונים שמפורטים על ידי הגוף התומך – לשיטת קביעת הסכומים שיוקצו במסגרת הקצאת כספי התמיכה/
- "תנאי סף" - רשימת תנאים שרק רשויות מקומיות שעומדות בהן רשאיות להגיש בקשת תמיכה (למשל, מספר תושבים ברשות, שיוך לאשכול סוציאקונומי, מס' עולים ברשות וכיו"ב)
- "מאצ'ינג" - שיעור השתתפות הנדרש מהרשות. גופים תומכים מתנים בד"כ את התמיכה בשיעור השתתפות מסוים של הרשות המקומית במימון הפרויקט/המיזם/נשוא התמיכה. המאצ'ינג הנדרש לעיתים מותנה במאפיינים של הרשות (למשל, רשות המשתייכת לאשכול סוציאקונומי 6-10 תידרש לשיעור מאצ'ינג גבוה מרשות אחרת המשתייכת לאשכול סוציאקונומי).

## 3 היקף הביקורת

הביקורת נערכה בין החודשים נובמבר-דצמבר 2022 והתמקדה בנושאים הבאים:

- היקף השימוש בקולות קוראים ככלי לגיוס תקציבים.
  - בחינה האם האפשרות לגיוס תקציבים באמצעות קולות קוראים נעשית במסגרת תכנון עבודת העירייה.
  - הטיפול במילוי הדרישות על מנת לקבל תקציבים באמצעות קולות קוראים.
  - אפקטיביות מימוש היכולת לגייס תקציבים בדרך של קולות קוראים
- הביקורת ביקשה להעריך האם האמצעים שמפעילה העירייה בפועל הולמים את רמת החשיפה לסיכונים המרכזיים הטמונים בתחום זה (סיכונים אינהרנטיים) והם:
- סיכון לאבד, באופן חלקי או מלא, מימון חיצוני (לדוגמא אי קבלת תקציבים עקב אי דיווח במועד לגורם המממן).
  - סיכון ליצירת נטל כספי על העירייה לאחר ההקמה (לדוגמא, הקמת מבנה ציבורי בהשתתפות מימון חיצוני, כאשר עלויות התפעול והתחזוקה רובצות באופן בלעדי על הרשות).

## 4 שיטת הביקורת

הביקורת נערכה באמצעות הבדיקות הבאות:

- בחינת עמידה בתנאי הגשת הבקשה של הקולות קוראים המפרסמים משרדי הממשלה השונים.

- סקירת דוחות שהופקו ממערכת המרכבה<sup>1</sup> שם מנהלים את הקולות הקוראים שאושרו.
- פגישות ושיחות עם העובדת האחראית על תהליך "קול קורא" מנהלת חשבונות (גב' מירי מתתיהו)
- עיון בבקשות שהוגשו לצורך קבלת תקציבים וכן בדיווחים שהוגשו לצורך עמידה בהוראות הקולות הקוראים.

## 5 עיקרי הממצאים

### 5.1 הבטחת ניצול ומימוש מימון חיצוני בפרויקטים עירוניים באמצעות 'קולות קוראים'

קול קורא מהווה פרסום רשמי, בעל קווי אופי אשר דומים למכרז, בו גוף ציבורי מתחייב לתקצב גוף/אדם העונה על ההגדרות הקבועות בנוסח המפרסם. למעשה הקול קורא נועד לשרת שתי תכליות:

- חיבור בין תקציב ייעודי למבצע לפיכך, תכני הקול קורא יכללו לרוב: פירוט העבודה הנדרשת; תקציב ייעודי שהגוף המפרסם מוכן להעמיד לטובת העבודה; תנאים להגשת תוכנית עבודה; תנאי סף של מגישי ההצעה (גיל מסוים, ניסיון בתחום מומחיות וכיוצא בזה); קריטריונים המשמשים את הגוף המפרסם לבחירת ההצעה הטובה ביותר.
- העלאת התרומה לציבור - קולות קוראים עוסקים על פי רוב בסוגיה, אירוע או מיזם - אליו מתבקשים בני אדם או ארגונים להצטרף, לתרום מהונם וממשאביהם, או להגיש מועמדות כדי להצטרף לקבוצת עניין לקידום נושא מסוים.

רשויות מקומיות מתבקשות להיענות לקריאה זו על ידי מילוי טפסים ייעודיים מאת המפרסם. בתום תהליך ברירת הבקשות שהוגשו, נבחרים הזוכה או הזוכים לפי הקריטריונים שנקבעו מראש ופורסמו ב"קול קורא".

"קול קורא" עוסק לרוב בסוגיה כגון קידום אומנות מקומית, אירוע (כגון ארגון כנס למשרד ממשלתי או מיזם כגון הקמת מערך לוגיסטי לרשות מוניציפלית. לעיתים, זכייה ב"קול קורא" משמעה קבלת כספי מימון לטובת נושא מסוים שהקול קורא מעוניין לקדם, אולם הדבר קשור באופי ה"קול קורא" ובזהות הגוף המפרסם ומטרותיו. בשונה ממכרז אשר לרב מפנה אל מיזם עשייה מוגדר ששכר בצדו, "קול קורא" פונה לרשויות במגוון תחומים.

גופים רבים מפרסמים קול קורא בתחומים הנוגעים לרשויות המקומיות, ובהם משרדי ממשלה, האפוטרופוס הכללי, המועצה להסדרים ועוד.

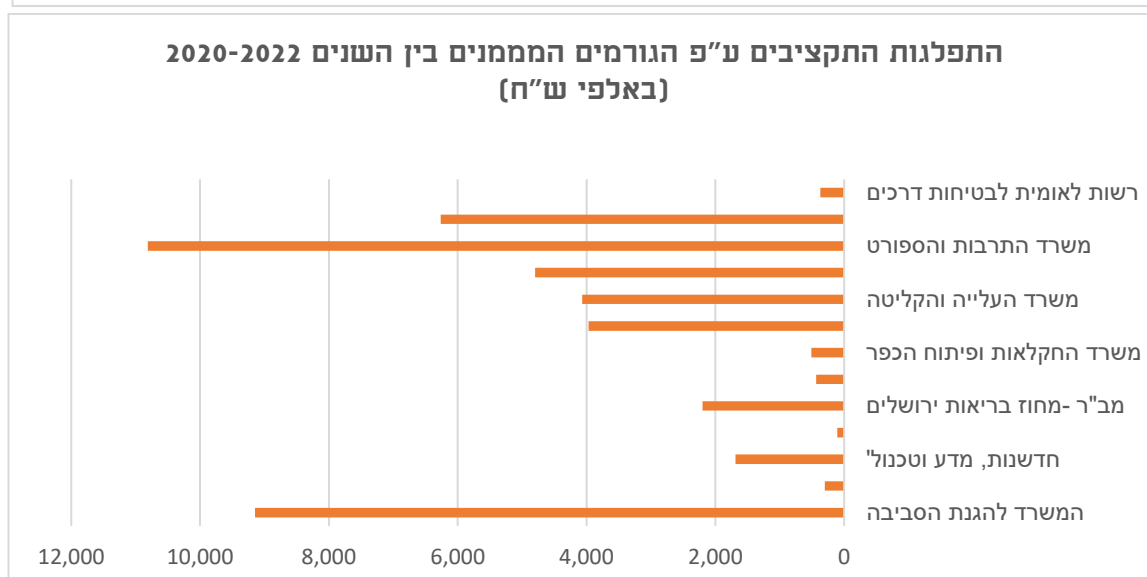
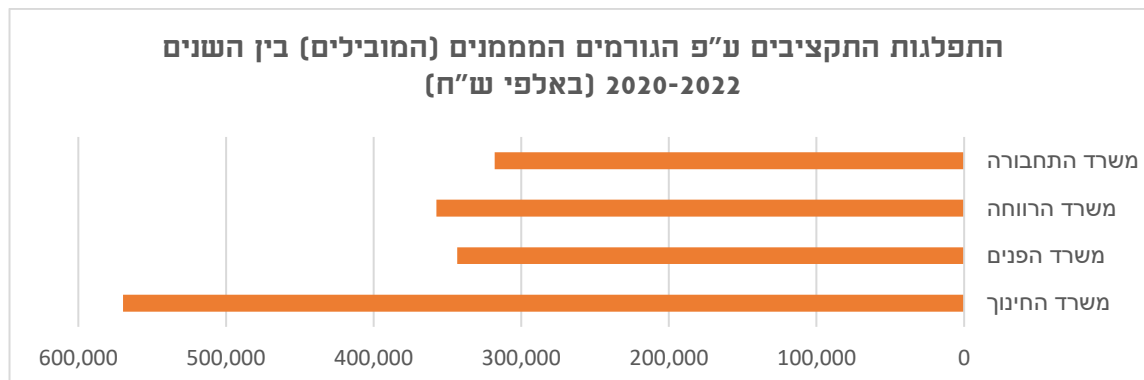
היות וקולות הקוראים מיועדים למטרה מסוימת, אזי הם מחייבים את הרשות לביצוע הפרויקט, ולעתים קרובות אף להשתתף במימונו וכן, כאשר בפרויקטים הכרוכים בהקמת מבנים ו/או רכש חדש של ציוד, על הרשות לקחת בחשבון את עלות תפעול הפרויקט גם לאחר שהמימון יסתיים.

### 5.2 היקף התקבולים שגיסי העירייה בדרך של קולות קוראים 2020-2022

העירייה פועלת לקבלת תקציבים מגורמי חוץ באמצעות קולות קוראים, ומקבלת בפועל, ממשרדי הממשלה, תקציבים בהיקפים משמעותיים, הן בדרך של תמיכה והן מקולות קוראים.

<sup>1</sup>מרכב"ה היא מערכת ארגונית לניהול נכסי ומשאבי המדינה, בצורה אחידה ואינטגרטיבית בין ובתוך המשרדים, בפלטפורמת SAP.

להלן תרשים נתוני התקציב מהמשלה ומקולות קוראים:



הערות לתרשימים לעיל:

- העירייה קיבלה תקציבים מ- 11 גורמים ממשלתיים, ( 97% מהבקשות התקבלו ממשרדי החינוך, הרווחה, הפנים והתחבורה)

### 5.3 נהלי עבודה

כפי שניתן לראות מהתרשים לעיל, היקף התקציבים שגייסה העירייה, הן מבחינה מהותית והן מבחינת היקף הגורמים הממנים, מצביע על העובדה, כי העירייה השכילה לעשות שימוש בכלי זה.

הביקורת ביקשה לעיין בנוהל עבודה פנימי בנושא מיצוי קולות קוראים המגדיר את תהליך העבודה משלב איתור קולות קוראים, לו"ז לביצוע, אישור עקרוני להגשת מועמדות, מעקב אחר סטאטוס הגשת קולות קוראים, מעקב לאחר קולות קוראים המוגשות, הגשת דיווחים לקבלת כספים, מסמכים ישימים וכיוצב'.

לביקורת נמסר מסמך פנימי בחתימת מנכל, גזבר, יועמ"ש, תחת הכותרת "נוהל לוועדת מתכננים- קולות קוראים" מסמך המגדיר את הצורך באישורי ועדה לפני הגשה בפילוח האם מדובר בקול קורא עם התחייבות ומצינג או ללא התחייבות.

מסמך זה אינו מתכתב עם מסמכי נוהל מקובלים הנועד להסדיר ניהול התהליך מתחילתו בכל הקשור לאיתור, אישור עקרוני להגשה, מילוי והגשת קולות קוראים, מעקב אחר אישור תקציבים, הגשת דיווחים ומעקב אחר קבלת הכספים. לדעת הביקורת, בהיעדר אסדרה מפורטת (מינוי מנהל מיצוי משאבים, קביעת סדרי עבודה, קביעת בקרה) אין הבטחה (assurance) כי הטיפול בנושא הינו אופטימלי.

למרות המהותיות והמטריאליות, לא הוגדר בעירייה נוהל מפורט כחלק מהמאמץ להגדלת מימון ומיצוי תקציבים המוצעים ממשרדי ממשלה כפי שהם מתפרסמים מעת לעת, אשר יהווה בסיס לעיגון נושאים מהותיים לתהליך לצורך קבלת כספים בתהליך מוסדר אופטימלי.

#### המלצה

<b>A</b>	מומלץ להסדיר את התהליכים הללו בנהלי עבודה אשר יהוו בנוסף בקרה כי העירייה אינה מאבדת בפועל תקציבים.	<b>.1</b>
----------	--	-----------

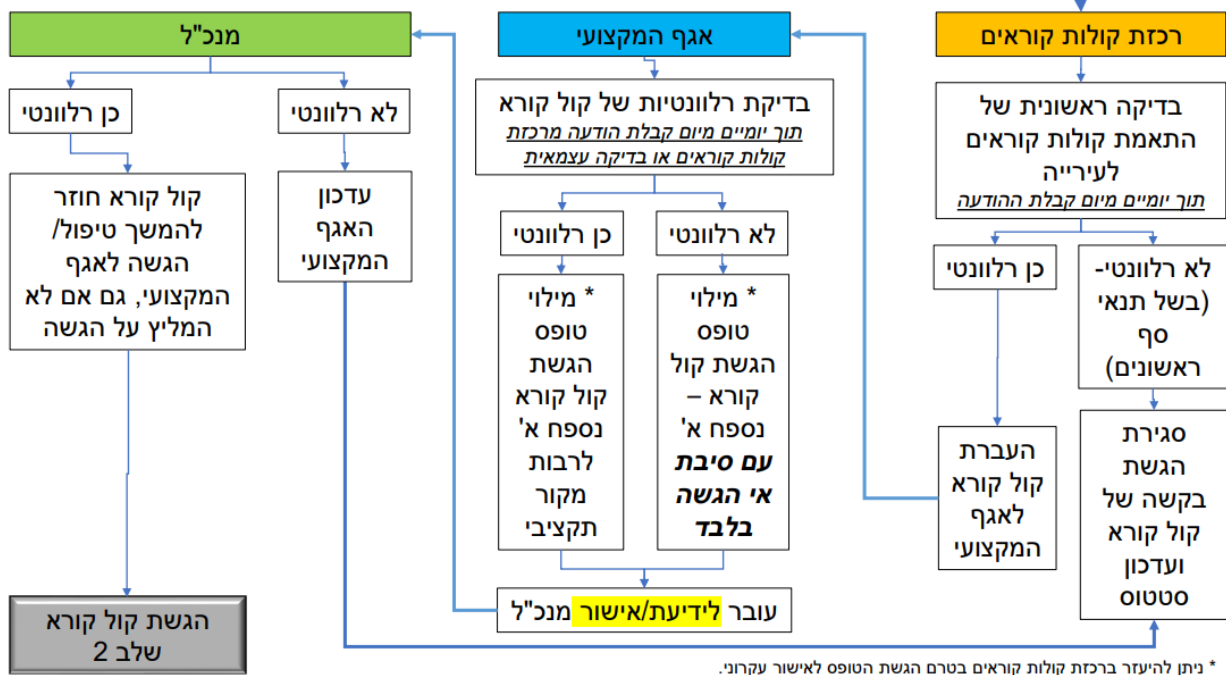
#### 5.4 תהליך הגשת הבקשה כפי שמתבצע בעירייה

מבדיקת הביקורת את התהליך כפי שנמסר, משתמע כי: מערכת מנור מאתרת קולות קוראים רלוונטיים- קול קורא מועבר לגורם הרלוונטי בעירייה- הגורם הרלוונטי מחליט עצמאית האם רלוונטי ומגיש את הבקשה- במידה והבקשה אושרה מתקבל מכתב זכייה ובמקביל מערכת מרכבה מעדכנת בקשה שאושרה(יש קולות קוראים שלא עוברים דרך המרכבה אלא מקבלים אישור במייל אין רשימה מסודרת דרך זה) - מתקבל דוח ביצוע להגשה כתנאי לקבלת הכספים- אם יש מצויינג והתחייבות אז צריך ועדת השלושה. אם אין התחייבות אז מגישים בכל מקרה. אין מי שמנהל מעקב אחרי קיום התנאים.

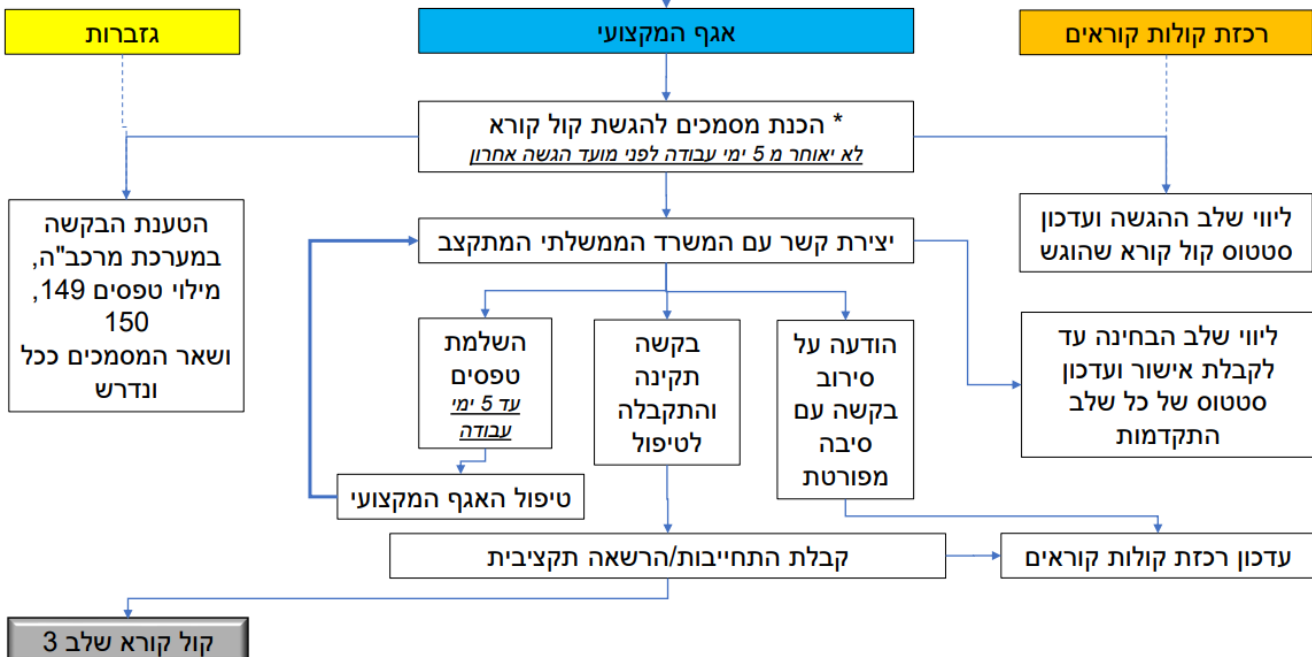
#### המלצה:

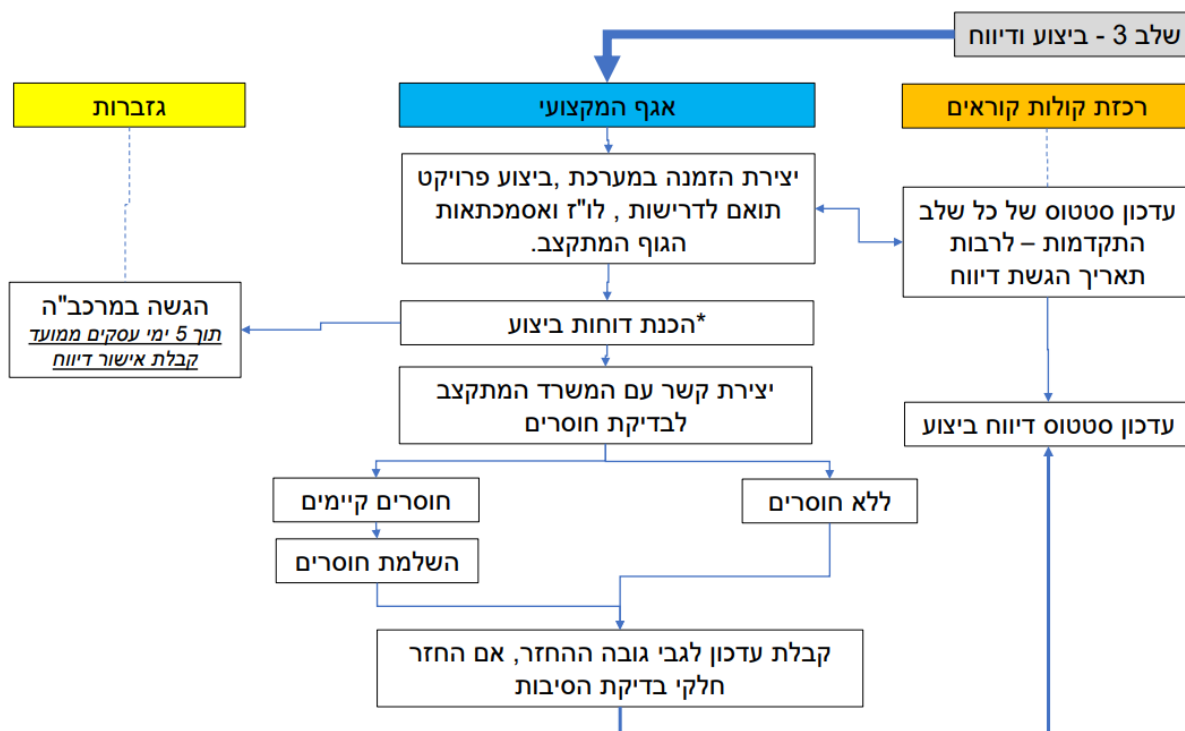
<b>A</b>	על מנת להבטיח שהחלטות מתקבלות בצורה תקינה ובאופן ההולם את אינטרס הציבור יש לפעול בצורה סדורה תוך אימוץ הסכמה כדלהלן.	<b>.2</b>
----------	--	-----------

שלב 1 - בחינת רלוונטיות של קולות קוראים



שלב 2 - הגשת קול קורא ומעקב





טיפול בקולות הקוראים בהתאם לאבני הדרך לעיל, יבטיח שבמסגרתם תבחן העירייה את האפשרויות העומדות בפניה, תוך לקיחה בחשבון את מכלול ההיבטים הכרוכים בנטילת התקציב, לרבות ההשלכות על התקציב העתידי, העברת דיווחים במועד וקבלת מלוא המימון בפועל.

### 5.5 אחראי התחום

השתתפות בתהליך קול קורא, מחייבת בהיערכות מוקדמת הכוללת, בין היתר, גיוס משאבים (התקציבים מותנים לא אחת במאצ'ינג שהינו מימון תואם לתקצוב העירייה על ידי המדינה, על פי השיטה, מתחייבת המדינה לממן פרויקטים ותוכניות שונות, תמורת השתתפות במימון על ידי העירייה).

למרות ההיקפים ההולכים וגדלים, העירייה לא מינתה אחראי לתחום. בהיעדר מינוי גורם עירוני אחראי "מנהל מיצוי משאבים", באופן פורמאלי אין הבטחה כי כספים מקולות קוראים יתקבלו בתהליך מוסדר ואופטימלי.

למרות החשיבות הכספית לעירייה, לא נקבע לתחום מיצוי קולות קוראים, אחראי באופן פורמלי.

### המלצה

A	יש למנות אחראי לתחום הקולות קוראים פורמלית, ולהגדיר את תפקידו.	.3
---	--	----

### 5.6 קבלת מידע על קולות קוראים

על מנת להבטיח כי העירייה נחשפת למכלול אפשרויות קבלת מימון חיצוני, התקשרה העירייה עם חברת "MANOR"-חברה שפיתחה מערכת ייחודית ואוטומטית הסורקת אחר קולות קוראים

ותמיכות במאות אתרי אינטרנט מידי יום הכוללים מאגרי המידע: משרדי ממשלה, קרנות פילנתרופיות בארץ ובחו"ל, מערכת מרכבה ועוד.  
**"MANOR"** מעבירה לעירייה באופן שוטף, כאשר מתפרסמים מנשרים, מידע על קולות קוראים.

לא קיימת בקרה המבטיחה כי המידע של קולות קוראים המתפרסמים מופנים בעירייה לגורמים הרלבנטיים.

#### המלצה

<b>B</b>	יש לקבוע בנוהל את האופן שבו המידע על קולות קוראים יופץ בקרב יחידות העירייה הרלבנטיות והבקרה כי אכן המידע הרלבנטי התקבל כנדרש.	<b>4.</b>
----------	---	-----------

#### 5.7 דיונים

קבלת כספים מגורם חוץ, מחייבת בבחינה מקדמית ראשונית בעיסוק בשאלה האם הקול קורא תואם את מטרות ותוכניות העיר, לאח"כ על מנהל האגף המקצועי לבחון האם הקול קורא תואם את תוכנית העבודה שלו, ולאח"כ ממשיך לשלב התכנון, היערכות ולעיתים תואם בין מס' יחידות הנוגעות בדבר. בסופו של תהליך העירייה נדרשת לנקוט בפעולות כדי להבטיח שהכספים אכן מתקבלים לקופתה.

בהתאם לכך ביקשה הביקורת לברר אילו דיונים מתקיימים. אם מתבצע סינון של קולות קוראים ומוגשים קולות קוראים רלוונטיים וכיוצא'.

לא נמצא תיעוד כי נערכים בעירייה דיונים בנושא קולות קוראים.

#### המלצה

<b>B</b>	יש לתעד את הטיפול בתחום, בין היתר באמצעות דיונים פנימיים הכוללים את האחראי על התחום והגורמים הרלוונטיים לכך בכל מחלקה ומחלקה.	<b>5.</b>
----------	---	-----------

#### 5.8 ערוצי תקשורת ותקני זמן

קיימת חשיבות בתחום הטיפול הקולות הקוראים לעמידה בזמני יעד אשר נקבעים באמצעות המשרדים והגופים הממנים. לאור מסגרות הזמן בהם נדרשת העירייה לעמוד, התחום מחייב תקני זמן ובנוסף, קביעת ערוצי תקשורת בין היחידות בעירייה לשם עמידה ביעדים אלו.

לא נקבעו תקני זמן ולא מונו אחראים במחלקות בהם מתקבלים תקציבים ממקורות אלו.

#### המלצות

<b>B</b>	<p>6.1 יש להגדיר בנוהל תקן זמן ביצוע.</p> <p>6.2 נדרש לקבוע בכל מחלקה המקבלת תקציבים בתהליך זה, כגון: חינוך, רווחה וכו', נציג שיהיה אחראי על ריכוז הדיווחים.</p> <p>6.3 תכנון גיוס תקציבי קולות קוראים.</p>	<b>6.</b>
----------	---	-----------

### 5.9 הצורך בתכנון

גיוס משאבים התלוי בהמצאת בקשות, מסמכים ועמידה בלוחות זמנים, מחייב בתכנון מראש, בייחוד כאשר חלק ניכר מהמימון הזה מותנה במימון עצמי.

לא קיים תיעוד המעיד על קיומו של תכנון תקציבי בתוכניות עבודה בנושא.

### המלצה

<b>B</b>	<p>7. לבצע בחינה כי תכנית העבודה ליחידות העירייה הרלוונטיות כגון חינוך, שתכלול בנוסף גם את הפחיקטים המוצעים בקולות קוראים המפורסמים והעתידים להתפרסם, על בסיס המשאבים והצורך.</p>
----------	---

### 5.10 קולות קוראים שנדחו/בוטלו לפני דיון – ביטוי להעדר תכנון

על מנת לעמוד על משמעות אי ניצול תקציבים, ניתחה הביקורת את נתוני היקף הבקשות שנדחו או שבוטלו לפני דיון בשנים 2020-2022.

מניתוח הנתונים, עולה כי החל משנת 2020 נמצאו 39 בקשות שהוגשו בסכום כולל של כ-7.6 מיליון ש"ח שנדחו או שבוטלו לפני דיון.

להלן טבלה המתארת סטאטוס בקשות שבוטלו או נדחו בין השנים 2020-2022:

מסד מטפל	מצב בקשה	2020	2021	2022	סכום כולל
המשרד להגנת הסביבה	בוטל לפני דיון			1	1
מב"ר - מחוז בריאות ירושלים	בוטל לפני דיון		2		2
משרד החינוך	בוטל לפני דיון	4	1	3	8
משרד העלייה והקליטה	בוטל לפני דיון	1	3	1	5
משרד הפנים	בוטל לפני דיון	1	1	6	8
פיתוח נגב, גליל וש.פעולה	בוטל לפני דיון			4	4
רשות לאומית לבטיחות דרכים	בוטל לפני דיון		2		2
משרד החינוך	נדחה ע"י וועדה	3	1		4
משרד הרווחה	נדחה ע"י וועדה		1		1
משרד התרבות והספורט	נדחה ע"י וועדה		2	1	3
פיתוח נגב, גליל וש.פעולה	נדחה ע"י וועדה			1	1
סכום כולל		9	13	17	39

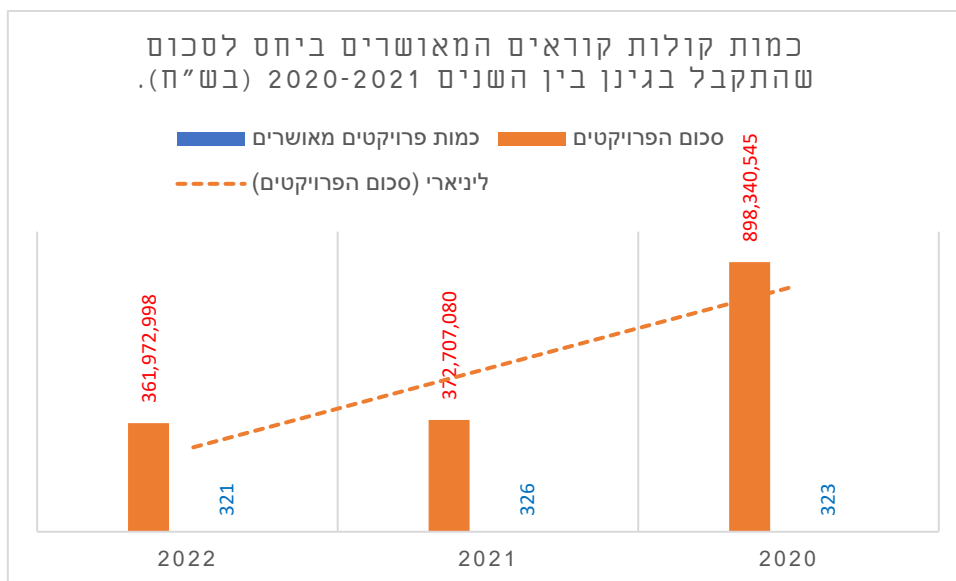
### המלצות

<b>8.</b>	<p>8.1 קיום בקרות במועדים קבועים לטיפול בנושא הקולות הקוראים על מנת שלא לאבד תקציבים. הבקרות יכללו, בין היתר, בדיקת הנתונים המוזנים למערכת המרכבה, הזנת הנתונים במועד וכיוצב'.</p> <p>8.2 לקבוע בנהל קיום פורום בנושא קולות קוראים, אשר הנוכחים בו יהוו כלי לבדיקה, בקרה והפקת לקחים מהתהליך שינתח את הסיבות לביטול או דחיית הבקשות לתקציבים. על הפורום לכלול נציג מאגף הגזברות, נציג מהמחלקה אליה מיועד התקציב ומשתתפים נוספים הרלבנטיים לתהליך.</p> <p>8.3 לתעד בפרוטוקול את הפורומים לשם הסקת מסקנות לעתיד ויעול הטיפול בנושא.</p>
-----------	---

### 5.11 התמורות בהיקף גיוס הכספים

נתונים כלליים:

שנה	2022	2021	2020
כמות פרויקטים מאושרים	321	326	323
סכום הפרויקטים	361,972,998	372,707,080	898,340,545



דברי הסבר לתרשים לעיל:

- בשתי השנים האחרונות פחתו משמעותית הסכומים שהתקבלו בגיוס תקציבים באמצעות קול קורא, למרות שלא חל שינוי (ירידה) בהיקף הפרויקטים בין שנת 2020 לשנים 2021-2022.

### 5.12 בחינת היקף המימון שהתקבל בפועל לפי שנים

בשנת 2022 גדל הפער בין הסכום שבקשה העירייה בבקשות לתקצוב (קול קורא) ובין הסכום שהיא קיבלה בפועל, כדלקמן:

שנה	סכום מבוקש	סכום מאושר	פער בש"ח	אחוז מאושר
2020	1,024,415,514.05	898,340,544.72	126,074,969.33	88%
2021	410,018,344.14	372,707,080.36	37,311,263.78	91%
2022	484,218,750.96	361,972,998.18	122,245,752.78	75%
<b>סכום כולל</b>	<b>1,918,652,609.15</b>	<b>1,633,020,623.26</b>	<b>285,631,985.89</b>	<b>85%</b>

שנה	סכום של סכום מאושר	סכום של סך סכום שהועבר לתשלום בפועל	פער	אחוז שהתקבל
2020	898,340,544.72	341,823,402.14	556,517,142.58	38%
2021	372,707,080.36	241,082,408.52	131,624,671.84	65%
2022	361,972,998.18	183,977,742.82	177,995,255.36	51%
<b>סכום כולל</b>	<b>1,633,020,623.26</b>	<b>766,883,553.48</b>	<b>866,137,069.78</b>	<b>47%</b>

דברי הסבר לטבלה לעיל:

- בשנת 2020 רוב הכסף שאושר לַא התקבל בפועל.
- בממוצע העירייה מקבלת בפועל כ-50% מסך התקציבים שאושרו.

### 5.13 בחינת היקף המימון שהתקבל בפועל לפי משרדי ממשלה

מהשוואת היקף המימון שהתקבל ממשרדי הממשלה השונים ביחס לסכום המבוקש, עלו הממצאים הבאים:

שם המשרד	סכום של סכום מבוקש	סכום של סכום מאושר	אחוז המאושר
המשרד להגנת הסביבה	27,880,435.50	9,148,984.00	33%
המשרד לשירותי דת	13,500,000.00	300,000.00	2%
חדשנות, מדע וטכנולוגיה	3,749,800.00	1,688,282.00	45%
מ. החינוך-חינוך התיישבותי	321,629.00	105,411.30	33%
מבר-מחוז בריאות ירושלים	2,436,908.00	2,199,608.00	90%
משרד הבריאות	581,576.00	433,172.00	74%
משרד החינוך	638,560,816.80	569,738,153.78	89%
משרד החקלאות ופיתוח הכפר	507,000.00	507,000.00	100%

100%	3,968,428.64	3,968,428.64	משרד הכלכלה והתעשייה
82%	4,065,133.00	4,952,659.00	משרד העלייה והקליטה
78%	343,295,373.60	439,296,320.49	משרד הפנים
96%	357,420,015.94	372,707,141.72	משרד הרווחה
21%	4,800,329.00	23,308,322.00	משרד הרווחה - זרוע העבודה
94%	317,903,934.00	338,074,512.00	משרד התחבורה
32%	10,809,624.00	34,112,880.00	משרד התרבות והספורט
44%	6,266,174.00	14,124,180.00	פיתוח נגב, גליל וש.פעולה
65%	371,000.00	570,000.00	רשות לאומית לבטיחות דרכים
85%	1,633,020,623.26	1,918,652,609.15	סכום כולל

מן הנתונים שבטבלה לעיל עולה כי סה"כ ממוצע אישורי הבקשות ביחס לסכום המבוקש עומד על 85%.

ע"פ חב' מנור מדד ההצלחה בין אישור לבקשה הינו 98%. מכאן עולה כי ביחס למדד, האחוז המאושר עומד מתחת למדד ההצלחה.

#### 5.14 אובדן כספים

גוף המבקש לקבל תקציבים חייב לעמוד בהוראות הקול קורא, לרבות הגשת בקשה וכן דיווחים במועדים קבועים על קצב ההתקדמות בביצוע הפרויקטים. אי עמידה בתנאים אלו, כגון אי הגשת דיווחים במועד, אי ביצוע מטלות כנדרש (כמו עריכת מכרז) עלול להביא לאובדן התקציבים.

הניתוחים הנ"ל ממחישים את הצורך בהסדרת התחום ובקרה עליו.

#### 5.15 ערעור

העירייה לא הגישה ערעורים לדחיות בהם הבקשות לא התקבלו.

#### המלצה

B	יש לעגן בנוהל, כי במקרה של דחיית הבקשות, יתקיים דיון אשר בו תהייה הפקת לקחים מהגורמים אשר הובילו לדחיית הבקשה. על האחראי על הקולות קוראים תוטל המטלה להגשת הערעורים (בקשות לעיון חוזר) זאת לאחר דיון עם האגף הרלוונטי בעירייה.	9.
---	--	----

**דוח ביקורת**

**בנושא**

**אגרות תלמידי חוץ**

כללי

מדי שנה, הן בחינוך המיוחד והן בחינוך הרגיל, לומדים תלמידים המתגוררים בבית שמש (להלן: "העיר") במוסדות חינוך שבבעלות גופים שאינם עיריית בית שמש (להלן: "לימודי חוץ"). מוסדות חינוך אלו נחלקים לסוגים הבאים:

- מוסדות חינוך שבבעלות רשויות מקומיות שאינן בית שמש – מוסדות חינוך מחוץ לעיר.
- מוסדות חינוך שבבעלות גופים פרטיים (להלן: "בעלויות" וביחיד - "בעלות") –
  - מוסדות חינוך מחוץ לעיר;
  - מוסדות חינוך בתוך העיר.

בנוסף, מדי שנה לומדים תלמידים המתגוררים מחוץ לעיר במוסדות חינוך שבבעלות עיריית בית שמש (להלן: "תלמידי חוץ").

התרשים שלהלן מציג תיאור סכמתי של לימודי החוץ:



רשות מקומית או בעלות הקולטת במוסדות החינוך שבתחומה (להלן: "הרשות הקולטת") תלמידים מרשות מקומית שולחת (להלן: "הרשות השולחת"), זכאית לגבות מהרשות המקומית השולחת תשלום עבור לימודי תלמיד החוץ במוסד חינוך בתחומה (להלן: "תשלומי אגרות תלמידי חוץ" ו-"תלמיד חוץ").

התשלום מיועד לכיסוי החלק היחסי של הוצאות החינוך הבסיסיות לתלמיד בגין רכיבים תפעוליים של המוסד החינוכי, שאינם מכוסים על ידי משרד החינוך ו/או על ידי משרדי ממשלה אחרים.

העירייה אינה משלמת בגין תלמידי החינוך הרגיל המעוניינים ללמוד במוסדות מחוץ לעיר, וכן קולטת תלמידים ממועצת מטה יהודה, ומקבלת תשלום רק עבור תלמידים המוכרים על ידי מועצת מטה יהודה ועבור יתר התלמידים אינה קולטת תקבול מן ההורים.

להלן חוזרי מנכ"ל משרד החינוך המסדירים את נושא שיבוץ ותשלום אגרות החוץ עבור לימודי חוץ:

- א. חוזר מנכ"ל משרד החינוך 3.7-75 תשלום עבור תלמידי חוץ (להלן: "החוזר") מפרט, בין היתר, את עקרונות החיוב של התשלום עבור תלמידי חוץ למסגרות החינוך הרגיל והחינוך המיוחד, וכן אופן השיבוץ, אופן התשלום ואמצעי האכיפה העומדים לרשותה של הרשות או הבעלות הקולטת. חוזר זה מתייחס לשנת תשפ"א אשר נדון במסגרת דוח ביקורת זה.
- ב. חוזר מנכ"ל משרד החינוך נט/8(א) "שיבוץ תלמידים במסגרות החינוך המיוחד", סעיף 1.2-19 (להלן: "חוזר השיבוץ") – הכולל הנחיות לשיבוץ תלמידים במסגרת החינוך המיוחד.
- ג. חוזר מנכ"ל תשפ"ב/3 "תשלום עבור תלמידי חוץ בחינוך המיוחד – עדכון תעריפי החיוב לשנת הלימודים התשפ"ב" (להלן: "חוזר תעריפים בחינוך המיוחד") – מפרט את הסכום שהרשויות השולחות מחויבות לשלם עבור כל תלמיד חוץ בחינוך המיוחד, הנקבע בהתאם לרמת השירותים הניתנים במוסד החינוך המיוחד. בכל שנת לימודים מתפרסם חוזר מנכ"ל אשר מסדיר את תשלומי אגרות החוץ עבור אותה שנת לימודים.

החוזר קובע בסעיף 2.2.1 כי:

**"הרשות המקומית מופקדת על מתן פתרון חינוכי לתושביה על ידי קיום מוסד חינוך העונה על צרכי שכבת הגיל והזרם החינוכי הנדרש כאמור בדיון. ברשות חינוך מקומית שאין בה מוסד חינוך העונה על דרישות החוק, תמצא הרשות המקומית פתרון שיבוץ המתאים לתלמיד במוסד חינוך בתחומה של רשות אחרת, שאיתה הגיעה להסכם כללי בהקשר זה או להסכמה קונקרטיית לגבי שיבוצו של תלמיד מסוים. הרשות המקומית השולחת תנפיק עבור התלמיד 'אישור תלמיד חוץ' שבו היא מאשרת את שיבוצו של התלמיד וכן את התחייבותה לשאת בתשלום החוץ כלפי הרשות/הבעלות הקולטת שנלווה לשיבוץ זה".**

להלן חוקים רלוונטיים:

- א. חוק חינוך חובה - התשלום עבור תלמידי חוץ מחויב מתוקף אחריותן המשפטית של הרשויות המקומיות השולחות על תלמידים הגרים בתחומן, כפי שנקבע על ידי המחוקק בסעיף 7א(א) לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן: "חוק לימוד חובה"):

"(1) רשות חינוך מקומית, אשר לא קיים בתחומה מוסד חינוך מתאים בעבור ילד או נער המתגורר בתחומה והוא זכאי לחינוך חנים (בסעיף זה – הרשות השולחת), השולחת, בהתאם להוראות סעיף זה, את הילד או הנער למוסד חינוך מתאים הנמצא בתחום שיפוטה של רשות חינוך מקומית אחרת (בסעיף זה – הרשות הקולטת), תשלם את סכום ההשתתפות כאמור בסעיף קטן (ב) (בסעיף זה – סכום ההשתתפות) בשל אותו ילד או נער.

(2) הרשות השולחת תשלם את סכום ההשתתפות, לפי הוראות סעיף זה, לרשות הקולטת או לבעל מוסד החינוך המתאים שאליו נשלח הילד או הנער, לפי קביעת הרשות הקולטת..."

ב. חוק חינוך מיוחד - בהתאם לכך, סעיף 4(ג) לחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988 (להלן: "חוק חינוך מיוחד"), קובע בדלקמן:

"רשות חינוך מקומית ששלחה תלמיד עם צרכים מיוחדים למוסד לחינוך מיוחד הנמצא בתחום שיפוטה של רשות חינוך מקומית אחרת (להלן – הרשות השולחת), תשתתף בהוצאות קיום המוסד האמור בגין התלמיד עם הצרכים המיוחדים ששלחה; השר יקבע בצו את שיעור ההשתתפות של הרשות השולחת; לענין זה יראו רשות חינוך מקומית כרשות שולחת גם אם התלמיד עם הצרכים המיוחדים שוהה מחוץ לתחום שיפוטה במעון כמשמעותו בחוק הפיקוח על המעונות, תשכ"ה-1965 (להלן – חוק הפיקוח)."

בשנת הלימודים תשפ"א יצאו ללימודי חינוך מיוחד מחוץ למוסדות העירוניים ברשויות קולטות - 483 תלמידים.

בשנת הלימודים תשפ"א נכנסו ללימודי חינוך מיוחד במוסדות העירוניים / אינם עירוניים בעיר בית שמש - 504 תלמידים יצויין כי מרביתם שובצו למוסדות שאינם עירוניים.

#### אגרות חוץ בעיריית בית שמש

בעיריית בית שמש (להלן: "העירייה"), המחלקה לחינוך מיוחד באגף החינוך במינהל חינוך, נוער וקהילה (להלן: "המינהל") אמונה על אישור לימודי חוץ של תלמיד תושב בית שמש במסגרת חינוך מחוץ לעיר או בבעלות פרטית וכן על שיבוץ תלמיד מעיר אחרת באחד ממוסדות החינוך שבבעלות עיריית בית שמש.

המחלקה לחינוך מיוחד מקיימת ועדות זכאות ואפיון, מקיימת ועדות שיבוץ לתלמידים אשר נמצאו זכאים לשירותי החינוך המיוחד, מלווה ועוקבת אחר השתלבותם של התלמידים הלומדים במסגרות החינוך מיוחד בעיר בית שמש (להלן: "העיר") ומחוץ לעיר.

הגורמים אשר אמונים על הטיפול בתשלומי אגרות תלמידי החוץ – הן לתשלום אגרות תלמידי חוץ על ידי העירייה והן לגביית אגרות תלמידי החוץ מרשויות מחוץ לבית שמש או בעלויות פרטיות, הינם חשבת מינהל החינוך ועובדת נוספת הכפופה לחשבת מינהל החינוך (להלן: "אחראית אגרות").

### עיקרי ממצאים והמלצות

פרק 8 - נהלים		
ממצא	המלצה	
1	מפגישות שערכה הביקורת עם חשבת המינהל עולה כי לא קיימים בעירייה נהלים פנימיים ייעודיים המגדירים את תהליך העבודה הנדרש	הביקורת ממליצה לעגן את תהליך העבודה הנדרש לטיפול בבקשות לאישור לימודי חוץ ולתשלום וגביית אגרות חוץ בנהלי עבודה.
פרק 9 – מערכות ממחושבות		
1	בעירייה לא קיימת מערכת מידע ייעודית לניהול נתוני אגרות תלמידי ולימודי החוץ, המרכזת את כלל הנתונים, וכל המידע מנוהל בגיליונות אלקטרוניים (קבצי "אקסל") המצויים אצל חשבת המינהל.	מומלץ להשתמש במערכת שתרכז את כלל המידע הקשור לאגרות תלמידי חוץ, מערכת זו תקלוט את נתוני החלטות הועדה לזכאות לחינוך מיוחד ולאחר מכן לשיבוץ תלמידי החינוך המיוחד.
2	נמצא כי מסמכי אישור התשלום טרם ביצוע התשלום לרשות הקולטת אינם נסרקים למערכת האוטומציה וזאת על מנת לאשש את תקינות הרישום וביצוע התשלום לרשות.	מומלץ כי כלל מסמכי דרישת התשלום מן הרשויות הקולטות, ומסמכי הדרישה אל הרשויות השולחות ייסרקו למערכת האוטומציה לכרטיסי הנהלת החשבונות המתאימים.
פרק 10 – הוצאות – תלמידי חינוך מיוחד תושבי העיר		
10.3 בדיקת כמות התלמידים בדרישות התשלום		

1	בוצע חיוב עבור 11 תלמידים אשר אינם מצויים במערכת המשבצת של משרד החינוך, וכי לא בוצעו תשלומים בגין 4 תלמידים אשר מצויים במשבצת ונדרש היה לחייב בגינם.	מומלץ כי חשבת החינוך תיבחן את כלל המיקרים בהם קיימת אי התאמה בין דרישת החיוב מן הרשות הקולטת לכמות התלמידים הרשומים במערכת משבצת ותדרוש החזרי תשלום במידת הצורך.
2	9 מתוך 10 דרישות התשלום שנדרשו מעמותות / עיריות אינם מתועדות בגיליון הבקרה של מנהלת הכספים לצורך תיעוד ובקרה	מומלץ כי מנהלת הכספים בשיתוף אחראית אגרות החוץ יתעדו את כלל דרישות התשלום שנתקבלו טרם ביצוע התשלום לצורך בקרה.
10.4 - אישור תשלום אגרות תלמידי חוץ בחינוך המיוחד		
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 דרישות תשלום (דרישה 1 ו- 2) לא נמצא פירוט עבור כלל התלמידים הלומדים ברשות הקולטת.</li> <li>• 2 דרישות תשלום (דרישה 1 ו- 2) אינם חתומות על ידי מפקחת החינוך</li> <li>• 4 דרישות תשלום (דרישות 1,2,3 ו- 4) אינם חתומות על ידי חשבת החינוך.</li> </ul>	מומלץ כי אחראית אגרות חוץ תוודא כי כלל דרישות התשלום חתומות על ידי כלל הגורמים המורשים וכי קיימים כלל הטפסים המפרטים את זהות התלמידים הלומדים בכל מוסד חינוכי מחוץ לעיר. כמוכן מומלץ כי בקרה זו תעוגן בנוהל העבודה העירוני לנושא אגרות חוץ.
פרק 11 – הכנסות – תלמידי חוץ חינוך מיוחד		
11.3 - בדיקת כמות תלמידים בחיובי העירייה את הרשויות השולחות		

1	מבדיקת הביקורת עולה כי לא חוייבו 4 תלמידים לעומת הרישומים במערכת משבצת. כמוכן חוייבו 2 תלמידים למרות שאינם מפורטים במערכת משבצת.	מומלץ כי חשבת החינוך תיבחן את כלל המיקרים בהם קיימת אי התאמה בין דרישת החיוב מן הרשות הקולטת לכמות התלמידים הרישומים במערכת משבצת ותדרוש החזרי תשלום במידת הצורך.
2	נמצא כי בניגוד למקובל ברשויות מקומיות העירייה מעניקה שירותי גבייה ללא כל עמלה עבור עמותות הפועלות בתחומה אשר קולטות תלמידים מרשויות שולחות ומעבירה את התשלום לעמותות אלו.	מומלץ כי העירייה תיבחן את המשך נחיצות מתן שירותי גבייה ותשלום בגין לימודי רשויות שולחות במוסדות שאינם עירוניים, לחילופין, גביית תשלומי עמלה בגין המשך מתן שירותי הגבייה הנ"ל.
פרק 12 – הכנסות חינוך רגיל		
12.2		
1	נמצא כי העירייה לא בצעה חיוב מן המועצה / הורי התלמידים בגין 166 תלמידים הלומדים במוסדות עירוניים.	נוכח היקף מספר התלמידים הגבוה הלומד במוסדות העירוניים ברחבי העיר (268 תלמידים) כאשר מבוצעת גבייה רק בגין 102 תלמידים, מומלץ כי העירייה תחל בביצוע גבייה מהורי התלמידים טרם רישומם במוסד החינוכי כפי שמצויין בסעיף 7א לחוק ובחוזר תלמידי החוץ.
2	אחראית האג"ח אינה מציינת בגיליון האלקטרוני האם הופק חיוב עבור כל אחד מן התלמידים הלומדים במוסדות העירוניים	מומלץ כי חשבת החינוך תעדכן את קובץ הבקרה על מנת שיצויין בצד כל תלמיד האם הופק חיוב בגינו מן הרשות השולחת, פעילות זו תעודכן אף בנוהל ייעודי המתייחס לאגרות החוץ של החינוך הרגיל.

## מתודולוגיה

הביקורת קיימה פגישות ושיחות עם הגורמים הבאים:

- חשבת מנהל חינוך, נוער וקהילה.
- מנהל מדור טיפול בפרט

## הבסיס הנורמטיבי

- חוק לימוד חובה, התש"ט-1949;
- חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988;
- חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ג/7(א) 3.7-75 בנושא "תשלום עבור תלמידי חוץ";
- חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשפ"ג/1 בנושא "תלמידי חוץ בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד" – תוקף הוראה מ- 8.9.2022
- חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשפ"ב/1, בנושא "תשלום עבור תלמידי חוץ בחינוך הרגיל – עדכון תעריפי החיוב לשנת הלימודים התשפ"ב";
- חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשפ"ב/3, בנושא "תשלום עבור תלמידי חוץ בחינוך המיוחד – עדכון תעריפי החיוב לשנת הלימודים התשפ"ב";
- תקנות חינוך ממלכתי (העברה), תשי"ט-1959;
- תקנות לימוד חובה (תלמידים הלומדים ברשות חינוך מקומית אחרת), התשס"ה-2005;

## היקף הביקורת

הביקורת נערכה בחודשים נובמבר –2022 עד מרץ 2023.

התקופה שנבדקה על ידי הביקורת היא שנת הלימודים התשפ"א (להלן: "התקופה המבוקרת"). יצוין, כי שנת הלימודים התשפ"ב לא נבדקה מכיוון שנמסר לביקורת על ידי חשבת מנהל החינוך, היות וטרם הוצאו רוב דרישות התשלום וטרם התקבלו רוב דרישות התשלום.

## נתונים כספיים

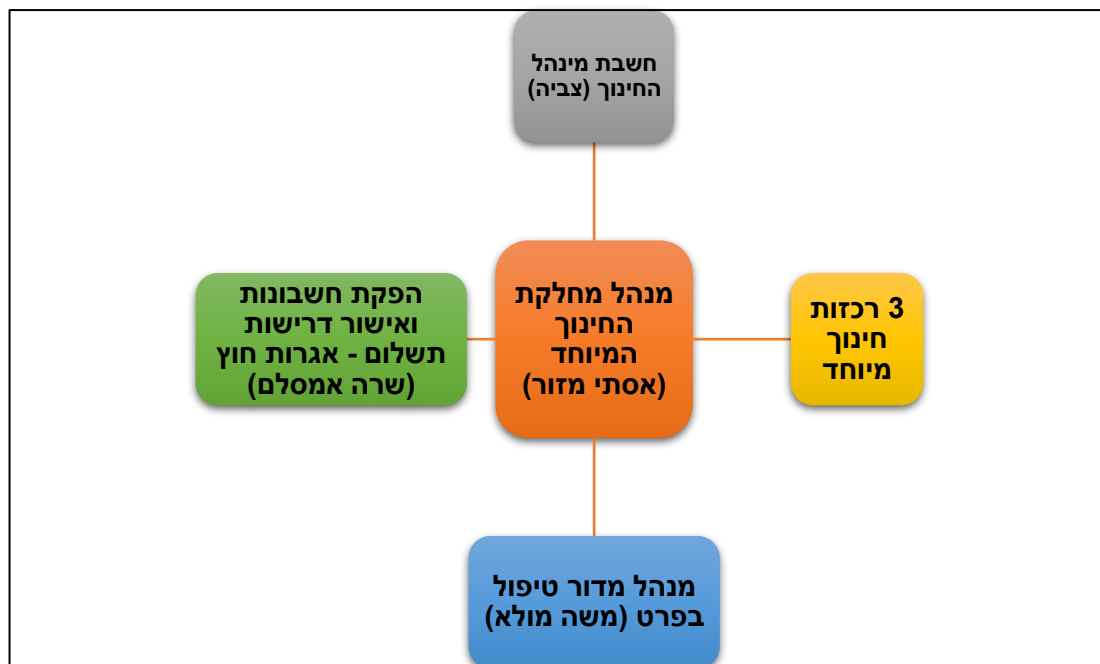
מעיון בכרטיס הנהלת חשבונות בגין הכנסות והוצאות מאגרות תלמידי חוץ עלו הנתונים הבאים  
 באלפי ש:

ביצוע 2022	ביצוע 2021	ביצוע 2020		
821	0	3	הכנסות - חינוך רגיל	1313200413
850	1,227	1,142	הכנסות - חינוך מיוחד	1313300413
10,086	13,611	9,269	הוצאות	1813300813
-9,236	-12,384	-8,127	הכנסות בניכוי הוצאות	

#### מבנה ארגוני

מבנה ארגוני המתוכנן כיאות, הכרחי ברשות מקומית על מנת לבצע באופן יעיל משימות מורכבות, כך שיתאפשר שיתוף פעולה ותיאום בין כל הגורמים האמונים על ביצוע משימה מסוימת, חלוקת עבודה וסמכויות הפיקוח בין הגורמים, תקצוב יעיל של כל הגורמים השונים, תכנון מראש וקבלת החלטות על בסיס תחזיות, הפקת מסקנות וכדומה.

הטיפול בנושא אגרות חוץ בעירייה מחייב ממשק בין שורת גורמים. להלן תרשים מבנה ארגוני של בעלי התפקידים העוסקים בנושא אגרות חוץ :



להלן פירוט תפקידי העובדים העוסקים בתחום אגרות החוץ:

- **חשבת מינהל החינוך** (להלן: "החשבת") – אמונה על ביצוע פיקוח ובקרה אחר עובדת החשבונות, ובכלל זה בקרה אחר חישוב סכומי אגרות החוץ שנדרש לשלם לרשויות ובעלויות **קולטות** וחישוב סכומי אגרות החוץ שיש לגבות מרשויות ובעלויות **שולחות**.
- **מנהלת מחלקת חינוך מיוחד** - אחראית על גיבוש ועיצוב של המדיניות בתחום החינוך המיוחד ברשות, ברוח המדיניות העירונית ובהלימה עם הנחיות משרד החינוך, וניהול המערך החינוך המיוחד בעירייה למען הוצאתה לפועל.
- **מנהל מדור טיפול בפרט** - המדור אחראי על שיבוץ סיעות רפואיות לתלמידים עם צרכים מיוחדים, שיבוץ סיעות אישיות לתלמידים עם צרכים מיוחדים, ליווי והדרכה לסיעות במסגרות החינוך ועוד.
- **אחראית אגרות חוץ** - עובדת השייכת להנהלת החשבונות (**שרה אמסלם**), מבצעת את הליך הגבייה לרשויות השולחות, וכן בחינת דרישות התשלום של הרשויות השולחות בהיקף של 50% מן המשרה, כאשר ביתרת היקף הפעילות (50% מן המשרה) משמשת כעובדת הנהלת החשבונות במחלקה. (להלן: "אחראית אג"ח").

- **רכזת ועדות זכאות ואפיון** - כפופה למנהלת מחלקת חנ"מ ואמונה על שיבוץ של תלמידי חוץ הלומדים במסגרות החינוך המיוחד בעיר, לאחר שהרשות השולחת אישרה את תשלום אגרות תלמידי החוץ לעירייה. בנוסף, רכזת חינוך מיוחד אמונה על הגשת בקשות לרשויות אחרות לשיבוץ תלמידים תושבי העיר שנמצא, לאחר החלטת ועדת זכאות ואפיון בעירייה, כי הם זכאים לשירותי חינוך מיוחדים וכי לא קיימת מסגרת חינוכית המתאימה להם בעיר, קבלת דרישות תשלום מרשויות קולטות ובדיקה ראשונית של דרישות התשלום.

התייחסות ראש מינהל החינוך: בשנים פ"א הרשות שכרה את שרותיו של ר"ח ישראל שויבל לבדיקת עלויות התל"ן בגין תקופת הקורונה ובשנת פ"ב בדק את עלויות התל"ן לאור שינוי משה"ח בעניין גובה העלות היכולה להידרש ע"י המוסד. **יש לציין כי בדיקת האג"ח מבוצעת ע"י עובדת במינהל בצורה מעמיקה ומדויקת עפ"י חוזר מנכ"ל.**

במקרה ומתעוררות שאלות לגבי שיבוץ / לימוד תלמיד במוסד במהלך השנה, העובדת מפנה את השאלה למחלקה לחנ"מ

#### **נהלים**

מטרת כתיבה נהלים הינה תיעוד שיטת העבודה ו/או דרכי ביצוע פעילות ליצירת נורמת עבודה אחידה, המאפשרת הדרכה, אחיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים ומתארים את שגרת העבודה.

לטובת ניהול ובקרה על אגרות החוץ, יש צורך בנהלים עירוניים שיקבעו את הגורמים האמונים על הטיפול באגרות החוץ, ובכלל זה לוחות זמנים, חלוקת האחריות, תהליכי התשלום והגבייה בגין תלמידי חוץ, הממשקים מול גורמים שאינם עירוניים לצורך הליכי חיוב וגבייה וכדומה.

#### **ממצאים:**

מפגישות שערכה הביקורת עם חשבת המינהל עולה כי לא קיימים בעירייה נהלים פנימיים ייעודיים המגדירים את תהליך העבודה הנדרש ולוחות הזמנים בטיפול באישור לימודי חוץ ובתשלום וגביית הכנסות מאגרות תלמידי חוץ. בנוסף, לא נמצאו נהלים לצורך בקרה ופיקוח עירוניים בתחום אגרות החוץ.

#### **המלצות:**

הביקורת ממליצה לעגן את תהליך העבודה הנדרש לטיפול בבקשות לאישור לימודי חוץ ולתשלום וגביית אגרות חוץ בנהלי עבודה. יש לקבוע נוהל שיפרט את הפעולות הנדרשות ביחס לגביית תשלום בגין אגרות תלמידי חוץ מרשויות שולחות את סדרי העבודה והממשקים מול מנהלת המחלקה לחינוך מיוחד, חשבת החינוך וגורמים נוספים רלוונטיים, על מנת לוודא כי העירייה גובה את כל הסכומים להם היא זכאית בגין אגרות תלמידי חוץ.

תגובת ראש מינהל החינוך: לא ברור נוהל העבודה ואין תיעוד לאישורים הללו- דבר שמקשה את אישור התשלום. אף בנושא תקופת היעדרות חלקית מן המוסד במהלך השנה- קיים חוסר בבירור העניין.

#### מערכות ממוחשבות

השימוש במערכות מידע הכרחי לפעילות השוטפת של כל ארגון, לרבות רשות מקומית. מערכת המידע מאפשרת תיעוד ומעקב אחרי הבקשות המוגשות, לוחות הזמנים והטיפול בהן, מניעת טעויות אנוש וכן, מתן שירות הולם.

לצורך פעילותה השוטפת וניהול גבייה ותשלום של אגרות תלמידי חוץ, העירייה משתמשת במערכות הממוחשבות הבאות:

- מערכת "משבצת" בחינוך המיוחד (להלן: "משבצת") – מערכת של משרד החינוך שבה הרשות ומפקחי החינוך המיוחד משבצים את התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים, ולומדים בכיתות חינוך מיוחד בבית ספר רגיל או במסגרת לחינוך מיוחד או בגן חינוך מיוחד. המערכת כוללת את פרטי התלמידים הגרים ברשות וכן תלמידים הגרים מחוץ לרשות אך לומדים בה, והמסגרת אליהם שובצו.

התייחסות מינהל החינוך: יש לציין כי מערכת המשבצת אינה סוף פסוק - ישנם מקרים בהם תלמיד מופיע במשבצת כתושב / לא תושב אך הכתובת אינה מעודכנת / התעדכנה רק כעת .

- מערכת אוטומציה מערכת הנהלת חשבונות – (להלן: "אוטומציה") משמשת לרישום הוצאות והכנסות בסעיפי התקציב העירוניים.

## ממצאים:

1. בעירייה לא קיימת מערכת מידע ייעודית לניהול נתוני אגרות תלמידי ולימודי החוץ, המרכזת את כלל הנתונים, וכל המידע מנוהל בגיליונות אלקטרוניים (קבצי "אקסל") המצויים אצל חשבת המינהל. זאת בניגוד לרשויות אחרות, אשר משתמשות במערכות ממוחשבות לניהול תלמידי העיר, הן עבור הצגת כלל התלמידים הלומדים ברחבי העיר, והן עבור הצגת תלמידי בית שמש הלומדים מחוץ לשטח העיר (לדוגמה מערכת 'סיפרת'), המאפשרת לנהל את המידע בתחום אגרות לימודי החוץ ובכלל זאת, הפקת דוחות בתחום אגרות לימודי החוץ לפי חתכים שונים, קליטת נתוני תלמידים מבתי ספר וקליטת קובץ תלמידים מלא/חוץ ממשרד החינוך. ניהול המידע בגיליונות אלקטרוניים אלו עלול לגרום לטעויות ומקשה על ביצוע מעקב ובקרה אחר התשלומים.

תגובת ראש מינהל החינוך: מסכימה כי מערכת ממוחשבת המרכזת את כלל נתוני תלמידי החינוך המיוחד מרגע ועדת השמה ועד שיבוצם יכולה לשפר מאוד את תהליך העבודה.

2. נמצא כי מסמכי אישור התשלום טרם ביצעו התשלום לרשות הקולטת אינם נסרקים למערכת האוטומציה וזאת על מנת לאשש את תקינות הרישום וביצוע התשלום לרשות.

## המלצה:

1. מומלץ להשתמש במערכת שתרכז את כלל המידע הקשור לאגרות תלמידי חוץ, מערכת זו תקלוט את נתוני החלטות הועדה לזכאות לחינוך מיוחד ולאחר מכן לשיבוץ תלמידי החינוך המיוחד.
2. מומלץ כי כלל מסמכי דרישת התשלום מן הרשויות הקולטות, ומסמכי הדרישה אל הרשויות השולחות ייסרקו למערכת האוטומציה לכרטיסי הנהלת החשבונות המתאימים.

התייחסות מינהל החינוך: אמנם לא קיימת סריקה של המסמכים אך קיים תיעוד בתיקייה משותפת בפורטל החינוך.

## הוצאות – תלמידי חוץ חינוך מיוחד תושבי העיר

### כללי

הרשות המקומית נדרשת לספק פתרון חינוכי לכל תושביה, על ידי קיום מוסד חינוכי העונה על צרכיהם בתחומה של הרשות. יישוב שלא קיים בו מוסד חינוכי העונה על צרכיו המיוחדים של התלמיד, על הרשות לשאת בתשלום בגין שיבוץ התלמיד במוסד חינוכי המתאים לו ברשות מקומית אחרת.

תלמידי בית שמש בחינוך המיוחד שהמסגרות הקיימות בעיר אינן מותאמות לצרכיהם המיוחדים מופנים למוסדות חינוך הנמצאים בתחומה של רשות מקומית אחרת. בשנת הלימוד תשפ"א שובצו 483 תלמידים למוסדות חינוך מיוחד מחוץ לעיר בית שמש.

תעריפי החיוב בגין תלמידי חוץ בחינוך המיוחד נקבעים על פי סוג המוסד החינוכי ורמת השירותים הניתנים בו.

בשנת הלימודים תשפ"א יצאו ללימודים מחוץ לעיר בית שמש 483 תלמידים. להלן הרשויות הקולטות אשר קלטו את מספר תלמידי העיר הגבוה ביותר :

שם הרשות	כמות תלמידים יוצאים
ירושלים	276
ביתר עילית	40
מודיעין-מכבים-רעות	36
בני ברק	12
אשדוד	11
בת עין	10
תל אביב - יפו	9
דולב	9
קרית מלאכי	6

### תהליך תשלום אגרות החוץ – לימודי חוץ חינוך מיוחד

להלן תרשים המציג את שלבי התשלום לרשויות ובעלויות קולטות בגין אגרות לימודי חוץ בחינוך המיוחד של תלמידים תושבי העיר שלומדים במוסדות חינוך שאינן בבעלות עיריית בית שמש:

<ul style="list-style-type: none"> <li>• בחינה בוועדת זכאות ואיפיון בעיריית בית שמש (הרשות השולחת) האם התלמיד זכאי לשירותי חינוך מיוחד והגדרת הלקות.</li> </ul>	ועדת זכאות ואיפיון
<ul style="list-style-type: none"> <li>• שיבוץ התלמיד למסגרת חינוך התואמת להגדרת הלקות תוך התחשבות בבקשות ההורים.</li> </ul>	ועדת שיבוץ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ככל שנמצא כי התלמיד זכאי לשירותי חינוך מיוחד וככל שלא קיימת בבעלות עיריית בית שמש מסגרת חינוכית המתאימה לצרכיו, מוגשת ליישובים סמוכים לשיבוץ התלמיד.</li> </ul>	בקשה לשיבוץ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• מחלקת חנ"מ מקבלת מהרשות הקולטת אישור שיבוץ התלמיד במסגרת החינוך ברשות או הבעלות הקולטת.</li> </ul>	קבלת אישור שיבוץ מרשות קולטת
<ul style="list-style-type: none"> <li>• שחרור התלמיד מבעלות בית שמש במערכת משבצת.</li> <li>• בקשה לרשות או הבעלות הקולטת לשיוך התלמיד אליה במערכת משבצת.</li> </ul>	רישום במערכת משבצת
<ul style="list-style-type: none"> <li>• בחינת נכונות התשלום ופרטי התלמידי במערכת משבצת על ידי אחראית אג"ח.</li> </ul>	דרישת תשלום מרשות קולטת
<ul style="list-style-type: none"> <li>• אחראית אג"ח מזינה את נתוני דרישת התשלום לגיליון אלקטרוני המשותף עם חשבת מינהל החינוך ולאחר מכן בודקת במערכת משבצת התלמיד תושב בית שמש.</li> </ul>	בקרת עאחראית אג"ח + חשבת החינוך
<ul style="list-style-type: none"> <li>• חשבת החינוך עורכת בקרה ובודקת אם יש לבצע קיזוזים מול הרשות הקולטת.</li> </ul>	בקרת חשבת החינוך
<ul style="list-style-type: none"> <li>• על דרישות התשלום והסכומים לתשלום שחושבו טרם העברה להנהלת החשבונות.</li> </ul>	החתמת מנהל המחלקה ומנהלת המינהל
<ul style="list-style-type: none"> <li>• הזנת נתוני ההוצאה בספרי הנהלת החשבונות, חיוב הסעיף התקציבי וזיכוי הרשות או הבעלות הקולטת.</li> </ul>	הנהלת חשבונות

לביקורת נמסר גיליון אלקטרוני ממערכת "משבצת" הכולל נתונים של תלמידי החינוך המיוחד תושבי העיר שלמדו בשנת הלימודים התשפ"א במוסדות חינוך שאינן בבעלות עיריית בית שמש (בבעלות בעלויות פרטיות או עיריות אחרות, מחוץ או בתוך העיר) (להלן: "קובץ משבצת"). קובץ משבצת כולל בין היתר, את הנתונים הבאים עבור כל אחד מהתלמידים: שם מלא, כתובת, מספר תעודת זהות, כתובת מגורים, שם ועיר המוסד החינוכי אליו שובץ התלמיד.

### בדיקת כמות התלמידים בדרישות התשלום - רשויות קולטות

הביקורת בדקה, מתוך מדגם, את דרישות התשלום שהעבירו רשויות ובעלויות קולטות לעירייה בגין לימודי חוץ של תושבי העיר בחינוך המיוחד, לשם בחינת התאמה בין כמות התלמידים בדרישות התשלום לכמות התלמידים בקובץ משבצת של משרד החינוך.

הביקורת דגמה את דרישות התשלום של העיריות מודיעין-מכבים-רעות, ביתר עילית, ירושלים ועמותת סולם הפועלת בעיר בית שמש

להלן ממצאי ההשוואה בין קובץ משבצת לשנת הלימודים תשפ"א לדרישת התשלום:

בעלות	שם וסמל מוסד חינוכי	מס' תלמידים, לפי קובץ משבצת	מס' תלמידים, לפי דרישת תשלום	מספר תלמידים על פי גיליון בקרה מנהלת כספים	הפרש- מס' תלמידים בדרישת תשלום שלא בקובץ משבצת
מוסד חינוכי (עיריית מודיעין)	גוונים- 266809	25	29	לא נמצא	4
מוסד חינוכי (עיריית מודיעין)	היובל- 115642	2	2	לא נמצא	-
עמותה (בעיר מודיעין)	ישיבת לפיד + גוונים	4	4	לא נמצא	-
עמותה (בעיר מודיעין)	אמי"ת בנים- 750270	1	1	1	-
עמותת בית הילדים (בעיר ירושלים)	בית הילדים ציון בלומנטל	13	10	לא נמצא	(3)
בית שמש - עמותת סולם	גני תקשורת	96	100	לא נמצא	4
ביתר עילית	ישיבת הדרת מנחם	5	4	לא נמצא	(1)
ביתר עילית	רשת חינוך ועתיד- לב החינוך חסידי	16	17	לא נמצא	1
ביתר עילית	שבילי חינוך צהר לטהר	5	6	לא נמצא	1
ביתר עילית	תלמוד תורה - נטעי מאיר	3	4	לא נמצא	1
<b>סה"כ</b>		170			7

**ממצאים:**

1. מן הטבלה עולה כי בוצע חיוב עבור 11 תלמידים אשר אינם מצויים במערכת המשבצת של משרד החינוך, וכי לא בוצעו תשלומים בגין 4 תלמידים אשר מצויים במשבצת ונדרש היה לחייב בגינם.

2. נמצא כי 9 מתוך 10 דרישות התשלום שנדרשו מעמותות / עיריות אינם מתועדות בגיליון הבקרה של מנהלת הכספים לצורך תיעוד ובקרה

### **המלצה:**

1. מומלץ כי חשבת החינוך תיבחן את כלל המיקרים בהם קיימת אי התאמה בין דרישת החיוב מן הרשות הקולטת לכמות התלמידים הרשומים במערכת משבצת ותדרוש החזרי תשלום במידת הצורך.

2. מומלץ כי מנהלת הכספים בשיתוף אחראית אגרות החוץ יתעדו את כלל דרישות התשלום שנתקבלו טרם ביצוע התשלום לצורך בקרה.

תגובת ראש מינהל החינוך : בדוח הביקורת נכתב (9.3) כי מומלץ לבצע התאמה בין כמות התלמידים במערכת משבצת לכמות הנדרשת בטופסי דרישת המוסד. הדבר מבוצע- חשוב להדגיש כי במידה ובוצע לתלמיד ביטול ממע' משבצת בשנה העוקבת לשנה הנדרשת הוא לא יופיע כמשובץ בדוח כללי שיונפק בתאריך עכשווי אלא רק בכניסה לשנה ספציפית בשאלת פרטי תלמיד.

**התייחסות הביקורת לתגובת ראש מינהל החינוך : הביקורת לא מצאה תיעוד לכך כי מבוצעת על ידי חשבת מינהל החינוך התאמה בין דרישת החיוב מן הרשות הקולטת לגיליון הבקרה ב - 9 מתוך 10 הדרישות. יצויין כי אף אם בוצע ביטול לתלמידים אלו נדרש היה לציין זאת בגיליון הבקרה.**

### **אישור תשלום אגרות תלמידי חוץ בחינוך המיוחד**

חוזר מנכ"ל משרד החינוך מתייחס לאופן חיוב הרשות הקולטת את הרשות השולחת. החוזר קובע כי בגין כל תלמיד על הרשות הקולטת לציין את פרטי התלמיד, פירוט השירותים שניתנו לו על גבי טופס ייעודי, ואישור מפקחת משרד החינוך.

ספ'	בעלות	שם המוסד	האם קיים טופס לכל תלמיד	האם כל טופס חתום על ידי מפקח המשרד	האם קיים אישור של חשבת המינהל
1	עיריית מודיעין	גוונים- 266809	X	X	X
2	עיריית מודיעין	היובל- 115642	X	X	X
3	עיריית מודיעין	ישיבת לפיד + גוונים	✓	✓	X
4	עיריית מודיעין	אמי"ת בנים- 750270	✓	✓	X
5	עיריית ירושלים	בית הילדים ציון בלומנטל	✓	✓	✓
6	בית שמש - עמותת סולם	גני תקשורת	✓	✓	✓
7	ביתר עילית	ישיבת הדרת מנחם	✓	✓	✓
8	ביתר עילית	רשת חינוך ועתיד- לב החינוך חסידי	✓	✓	✓
9	ביתר עילית	שבילי חינוך צהר לטהר	✓	✓	✓
10	ביתר עילית	תלמוד תורה - נטעי מאיר	✓	✓	✓

## ממצאים:

מן הטבלה עולים הממצאים הבאים:

✓ 2 דרישות תשלום (דרישה 1 ו- 2) לא נמצא פירוט עבור כלל התלמידים הלומדים ברשות הקולטת.

✓ 2 דרישות תשלום (דרישה 1 ו- 2) אינם חתומות על ידי מפקחת החינוך

✓ 4 דרישות תשלום (דרישות 1,2,3 ו- 4) אינם חתומות על ידי חשבת החינוך.

## המלצה:

מומלץ כי אחראית אגרות חוץ תוודא כי כלל דרישות התשלום חתומות על ידי כלל הגורמים המורשים וכי קיימים כלל הטפסים המפרטים את זהות התלמידים הלומדים בכל מוסד חינוכי מחוץ לעיר. כמוכן מומלץ כי בקרה זו תעוגן בנוהל העבודה העירוני לנושא אגרות חוץ.

## הכנסות- תלמידי חוץ חינוך מיוחד

### כללי

בשנת הלימודים תשפ"א נכנסו תלמידי חינוך מיוחד מרשויות שולחות לעיר בית שמש 504 תלמידים כאשר ההכנסות שנרשמו לעירייה בגין אגרות חוץ בשנים 2021-2022 נאמדו ב - 1,227 ו - 850 אלפי ש"ח בהתאמה.

יצוין כי מרבית התלמידים הנכנסים לשטח העיר בית שמש לומדים במוסדות **שאינם עירוניים** כפי שניתן לראות ב**נספח ב**. כאשר בגין תלמידים אלו העירייה אינה זכאית לאגרות חוץ.

### תהליך גביית אגרות תלמידי החוץ

להלן תרשים המציג את שלבי גביית התשלום בגין תלמידי החינוך המיוחד הנכנסים ללמוד בעיר:

<ul style="list-style-type: none"> <li>המחלקה לחינוך מיוחד מקבלת בקשה לשיבוץ מרשויות או בעלויות אחרות.</li> </ul>	קבלת בקשה לשיבוץ מרשויות אחרות
<ul style="list-style-type: none"> <li>רכזות ועדות זכאות ואיפיון במחלקה לחינוך מיוחד בודקות האם יש במוסד בבעלות עיריית בית שמש מסגרת המותאמת ללקות התלמיד, והאם קיים מקום פנוי במסגרת החינוכית.</li> </ul>	בדיקה ואישור שיבוץ לרשות שולחת
<ul style="list-style-type: none"> <li>מחלקת חינוך מיוחד מבקשת מהרשות השולחת לרשום את התלמיד במערכת משבצת כתלמיד הלומד בעיר בית שמש.</li> <li>מחלקת חינוך מיוחד משייכת במערכת "משבצת" את התלמיד למוסד החינוך בבית שמש אותו הוחלט לשבץ.</li> </ul>	העברה במשבצת
<ul style="list-style-type: none"> <li>אחראית אג"ח שולחת שאלונים לכל מוסדות החינוך על מנת שימלאו בהתאם לקוד הנכות של התלמיד כגון שעות תל"ן, מועדי השיבוץ, וכן החתמת השאלונים על ידי המפקחת</li> </ul>	שליחת שאלונים למסגרות החינוך
<ul style="list-style-type: none"> <li>אחראית האג"ח מקבלת את כלל הנתונים ומפיקה תעודות חיוב לרשויות השולחות.</li> </ul>	הפקת תעודות חיוב
<ul style="list-style-type: none"> <li>אחראית האג"ח מפיקה תעודות חיוב לרשויות ולבעלויות השולחות כמוכן מעדכנת את גיליון הבקרה.</li> </ul>	הפקת תעודות חיוב לרשות שולחת
<ul style="list-style-type: none"> <li>מחלקת הנהלת חשבונות מבצעת רישום בכרטיס עם קבלת התשלום ממוסד החינוך / הרשות השולחת.</li> </ul>	רישום בהנהלת החשבונות

לביקורת נמסר גיליון אלקטרוני ממערכת "משבצת" הכולל נתונים של תלמידי החינוך שלמדו בשנת הלימודים התשפ"א במוסדות חינוך בבעלות עיריית בית שמש (להלן: "קובץ משבצת"). קובץ משבצת כולל בין היתר, את הנתונים הבאים עבור כל אחד מהתלמידים: שם מלא, כתובת, מספר תעודת זהות, הרשות השולחת, שם ועיר המוסד החינוכי אליו שובץ התלמיד. כמוכן נמצא כי קיים

### בדיקת כמות תלמידים בחיובי העירייה את הרשויות השולחות

כפי שניתן לראות בנספח בר בשנת הלימודים תשפ"א כמות התלמידים הגבוהה ביותר של תלמידים מחוץ לעיר למדה במוסדות העירוניים הבאים:

- שלב חנמ למדעי הסביבה - 65 תלמידים.

• תפנית - 14 תלמידים.

הביקורת ביקשה לבחון האם קיימת התאמה בין כמות התלמידים הלומדים במוסדות החינוך העירוניים-מדעי הסביבה ותפנית כפי שמוצגים בקובץ המשבצת לבין כמות התלמידים שצויינה בחיובי הרשויות השולחות שהופקו על ידי אחראית אג"ח. להלן פירוט בדיקת הביקורת בטבלה הבאה:

שם המוסד	שם הרשויות השולחות העיקריות	כמות התלמידים על פי משבצת	כמות התלמידים על פי דרישת התשלום	הפרש
שלב חנמ למדעי הסביבה	באר שבע	5	4	1
	ירושלים	4	6	(2)
	אפרת	4	4	-
תפנית	מודיעין	2	1	1
	באר יעקב	2	2	-
	אשדוד	2	0	2

**ממצאים:**

- מבדיקת הביקורת עולה כי לא חוייבו 4 תלמידים לעומת הרישומים במערכת משבצת. כמוכן חוייבו 2 תלמידים למרות שאינם מפורטים במערכת משבצת.
- נמצא כי בניגוד למקובל ברשויות מקומיות העירייה מעניקה שירותי גבייה ללא כל עמלה עבור עמותות הפועלות בתחומה אשר קולטות תלמידים מרשויות שולחות ומעבירה את התשלום לעמותות אלו. הדבר יוצא "ניפוח" של תשלומים בכרטיסי הנהלת החשבונות ומנגוני העברת כספיים מיותרים.

**המלצה:**

- מומלץ כי חשבת החינוך תיבחן את כלל המיקרים בהם קיימת אי התאמה בין דרישת החיוב מן הרשות הקולטת לכמות התלמידים הרישומים במערכת משבצת ותדרוש החזרי תשלום במידת הצורך.

2. מומלץ כי העירייה תיבחן את המשך נחיצות מתן שירותי גבייה ותשלום בגין לימודי רשויות שולחות במוסדות שאינם עירוניים, לחילופין, גביית תשלומי עמלה בגין המשך מתן שירותי הגבייה הנ"ל.

## הכנסות חינוך רגיל

### כללי

סעיף 7א' לחוק לימוד חובה קובע כי רשות חינוך מקומית, אשר לא קיים בתחומה מוסד חינוך מתאים בעבור תלמיד המתגורר בתחומה והוא זכאי לחינוך חינם, תשלם לרשות הקולטת את סכום ההשתתפות. סכום ההשתתפות נקבע

סעיף 2.3 לחוזר תלמידי חוץ בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד קובע כי : הסכום לתשלום: על הרשות השולחת חלה החובה על פי חוק לשלם לרשות הקולטת את התשלום עבור תלמיד חוץ. שיעור התשלום נקבע בתקנות לימוד חובה (תלמידים הלומדים ברשות חינוך מקומית אחרת), התשס"ה 2005- סכומים אלו מתעדכנים על פי התקנות מדי שנה ומפורסמים בחוזר המנכ"ל "תשלום עבור תלמידי חוץ בחינוך הרגיל- עדכון תעריפי החיוב."

בשנת 2022 נרשמו לעירייה בגין אג"ח חינוך רגיל סך של 850 אלפי ש"ח- ראה פרק המתייחס לנתונים הכספיים.

### בדיקת תקינות חיוב רשויות שולחות בגין תלמידי חינוך הרגיל

אחראית האג"ח מנהלת גיליון בקרה הכוללת הכוללת את פרטי תלמידי החינוך הרגיל הלומדים במוסדות העירוניים וזאת לצורך גביית אג"ח. אחת הרשויות אשר ממנה נשלחים מרבית התלמידים למוסדות החינוך העירוניים הינם תלמידים המתגוררים במועצה האזורית מטה יהודה. על פי גיליון הבקרה של אחראית האג"ח לשנת תשפ"א 54 תלמידים מתוך 139 התלמידים הלומדים ברחבי העיר מרשויות שולחות הינם תושבי מטה יהודה.

בשנת תשפ"ב הופק על ידי חשבת החינוך קובץ הכולל את כלל תלמידי מטה יהודה **הלומדים במוסדות העירוניים ובמוסדות שאינם עירוניים ברחבי העיר**. קובץ זה כלל 268 תלמידים הלומדים במוסדות החינוך העירוניים, כאשר בוצע חיוב עבור 69,258 ש"ח בלבד.

### ממצאים:

1. נמצא כי העירייה לא בצעה חיוב מן המועצה / הורי התלמידים בגין 166 תלמידים הלומדים במוסדות עירוניים.

לדברי חשבת החינוך מיום ה - 2 למאי 2023 נמסר כי משיחות שניהלה עם נציגי המועצה האזורית יהודה המדובר בתלמידים שאינם שייכים למועצה והעירייה נמנעת מביצוע גבייה מהורים התלמידים. הביקורת מעירה כי מדיניות זו של אי גבייה בגין אגרות חוץ הביאה **בשנת תשפ"ב לאובדן הכנסות בסך 112,714 ₪.**

2. נמצא כי חשבת המינהל בשיתוף אחראית אג"ח מקיימות בקרה כספית שוטפת באמצעות גיליון אלקטרוני המציג את התלמידים שאינם תושבי העיר אך לומדים במוסדות השייכים לרשות המקומית, הגיליון כולל אף תעריף החיוב, מספר חודשי הלימוד במוסד ועוד. יצוין כי אחראית האג"ח אינה מציינת בגיליון האלקטרוני האם הופק חיוב עבור כל אחד מן התלמידים הלומדים במוסדות העירוניים.

### **המלצה:**

1. נוכח היקף מספר התלמידים הגבוה הלומד במוסדות העירוניים ברחבי העיר (268 תלמידים) כאשר מבוצעת גבייה רק בגין 102 תלמידים, מומלץ כי העירייה תחל בביצוע גבייה מהורי התלמידים טרם רישומם במוסד החינוכי כפי שמצויין בסעיף 7א לחוק ובחוזר תלמידי החוץ.
2. מומלץ כי חשבת החינוך תעדכן את קובץ הבקרה על מנת שיצוין בצד כל תלמיד האם הופק חיוב בגינו מן הרשות השולחת, פעילות זו תעודכן אף בנוהל ייעודי המתייחס לאגרות החוץ של החינוך הרגיל.



נספח ב - מוסדות עירוניים / שאינן עירוניים בשטח העיר בית שמש

שם המוסד	כמות תלמידים נכנסים	מוסד עירוני כן / לא
שלב חנמ למדעי הסביבה	65	כן
חמדת התורה	56	לא
מגן הלב בית שמש	31	לא
דרכי איש אוהל אשר	28	לא
סולם	23	לא
ופרצת-מוסדות ליו	20	לא
אור משה	20	לא
פתחיה	19	לא
אמי"ת דביר לבנים	17	לא
אוצר התורה בית שמש	17	לא
תפנית	14	כן
אור התורה	14	לא
מגן הלב	13	לא
אמי"ת שחר	11	לא

**דוח ביקורת**

**בנושא**

**מצלמות אבטחה**

## מבוא

### כללי

בשנים האחרונות, השימוש באמצעים טכנולוגיים לפיקוח ומעקב על שטחים ציבוריים ופרטיים הולך וגובר. רשויות מקומיות רבות בוחרות להשתמש במצלמות אבטחה הפזורות ברחבי העיר למגוון של מטרות, וביניהן הגנה על רכוש, מניעת עבירות וגילויין, הכוונת תנועה, שמירה על הסדר הציבורי, פיקוח על עובדים וכדומה.

בשנת 2004 החלה לפעול באילת תוכנית "עיר ללא אלימות" במימון המשרד לביטחון הפנים והרשויות המקומיות. מדובר בתוכנית רב-תחומית למאבק באלימות ברשויות המקומיות, אשר נבחרה לשמש תוכנית הדגל של ממשלת ישראל ושל המשרד לביטחון הפנים בהתמודדות עם אלימות, עבריינות ופשעה.

על רקע הצלחת התוכנית בצמצום שיעורי האלימות והפשעה באילת ועל רקע תופעות האלימות המתגברות בארץ, הוחלט לאמץ את תוכנית "עיר ללא אלימות" כמודל לאומי למאבק באלימות בתחומי הרשויות המקומיות. בשנת 2007 הורחבה פעילות התוכנית ל-12 רשויות מקומיות, ביניהן רמלה. החל מ-2010 הורחבה התוכנית ל-74 רשויות נוספות, כאשר כיום היא פועלת ב-151 רשויות ברחבי הארץ.

התוכנית מתמקדת בחמישה תחומי פעילות מרכזיים הפועלים ברמה העירונית: חינוך, חינוך בלתי פורמלי (פנאי), רווחה, קהילה ואכיפה. תחום האכיפה כולל, בין היתר, הצבת מערך מצלמות עירוני באזורים חמים המועדים לאלימות ופשעה.

התוכנית עברה לאחריותו של המשרד הממשלתי לחיזוק וקידום קהילתי אשר פועל, בין היתר, למניעת אלימות ולקידום פרוייקטים והתנדבויות לחיזוק הקשר בין הקהילה ורשויות השלטון.

הקמת מערך מצלמות עירוני הינו פרוייקט מורכב הטומן בחובו הקמת תשתית הנדסית ומחשובית באמצעותה יכולות המצלמות לתקשר עם המוקד ששולט בהן, בחירת מיקומי המצלמות, התקנת המצלמות בשטח, תחזוקה שוטפת, מעקב אחר תקלות ותיקון ועוד. בנוסף, מדובר בפרוייקט המחייב מעורבות של שורת גורמים בעירייה ומחוצה לה.

המידע הנאסף באמצעות המצלמות מהווה בהתאם להוראות החוק והתקנות מאגר מידע המחייב את העירייה ברישום כדין ובעמידה בהוראות ניהול מאגרי מידע מחמירות.

צילום באמצעות מצלמות מעקב במרחב הציבורי יוצר חשש לפגיעה בזכויות אדם בכלל ובזכות הפרטיות המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, התשנ"ו-1992 בפרט, כפי שעולה ממסמך שכותרתו "מצלמות מעקב- הדין החל ואופן השימוש" של הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע אשר שמה הוחלף לרשות להגנת הפרטיות בהחלטת ממשלה 3019 מיום 7.9.2017 (להלן: "הרשות להגנת הפרטיות") של משרד המשפטים:

"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 הימצאות במרפאה), על אמונתו הדתית (הימצאות בבית תפילה של עדה מסוימת או לבוש מסוים של

המצולם) – וכיוצ"ב נתונים העשויים ללמד את אחד מרכיבי הגדרת המונח "מידע" בסעיף 7 לחוק.

לפיכך, שימוש במערך מצלמות מחייב קביעת קריטריונים ברורים ומחמירים בדבר עצם הצבת המצלמות, מיקומן, המטרות לשמם יכולים הצילומים לשמש, הגורמים המורשים לעשות שימוש בצילומים, משך שמירת הצילומים, זכות העיון במאגר ועוד.

#### מצלמות אבטחה בבית שמש

מערך המצלמות העירוני הוקם לפני כ-10 שנים במסגרתו הוצבו מצלמות אבטחה ברחבי העיר. נכון למועד הביקורת, חודש נובמבר 2022, ברחבי העיר מוצבות כ-77 מצלמות ב-20 אתרים מסוגים שונים: גנים ציבוריים, מרכזי ציבור וצמתים מרכזיים. להלן טבלה המפרטת בש"ח את הסעיפים התקציביים הנוגעים למוקד הרואה על פי תקציבי העירייה לשנים 2020-2022 :

2022	2021		2020		שם חשבון	חשבון
	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע		
90,418	80,800	117,800	117,740	162,000	מוקד עירוני- תוכנות ניהול מוקד*	1761000540
0	0	0	0	10,000	מוקד עירוני שדרוג מערכות מיחשוב	1761000570
82,306	74,100	39,800	32,501	0	מוקד עירוני- אוטומציה	1761000572
0	0	1,900	1,422	1,700	שונות מוקד	1761000580
0	14,400	113,800	81,286	81,300	מצלמות וציוד מוקד**	1761000740
40,484	34,000	86,000	52,767	86,000	עבודות קבלניות- מוקד	1761000750

\*בשנת 2021 שם הסעיף שונה ל"מוקד עירוני- קישורית".

\*\*בשנת 2021 שם הסעיף שונה ל"ציוד מוקד".

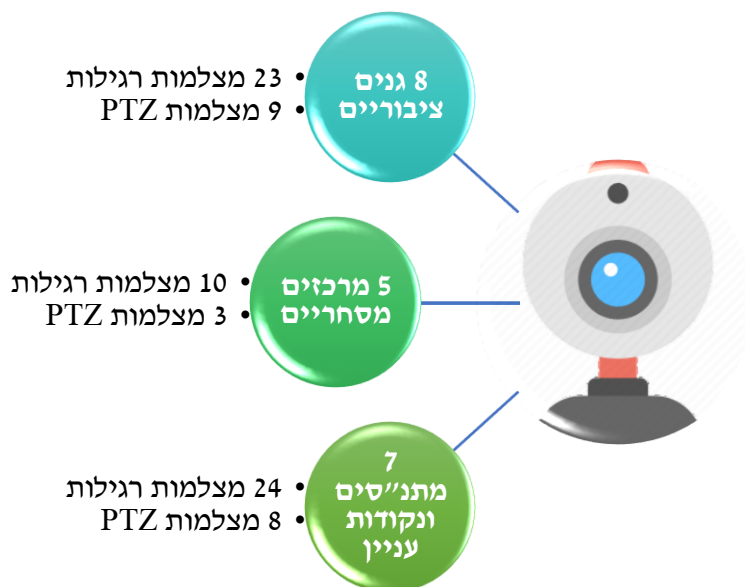
מצלמות האבטחה הפזורות ברחבי העיר נצפות בזמן אמת על ידי תצפיתנים הפועלים מהמוקד העירוני אשר מפעילים את המצלמות וצופים ב"מוקדים חמים" ברחבי העיר דוגמת מרכזים מסחריים, צירים ראשיים, גנים ציבוריים ומקומות בילוי (להלן: "המוקד הרואה").  
להלן תמונה של המוקד העירוני והמוקד הרואה אשר פועל 24 שעות ביממה, 6 ימים בשבוע:



### **מיפוי מצלמות**

על מנת לנהל את מאגרי הנתונים והמידע של מערך המצלמות העירוני הכוללים אתרים רבים בהם מותקנות מאות מצלמות, יש לערוך מיפוי לווידוא עדכון הנתונים ותקינותם מול הקיים בשטח. מיפוי המצלמות העירוניות הפזורות ברחבי העיר נועד לצרכי מעקב ובקרה, וידוא תקינות המצלמות ותחזוקתן השוטפת.

הביקורת קיבלה לידיה מסמך שכותרתו "דוח מצלמות" המפרט את כל האתרים והמצלמות המוצבות בהם ברחבי העיר. נכון למועד הביקורת, חודש נובמבר 2022, ברחבי העיר מוצבות 77 מצלמות אבטחה ב-20 אתרים מסוגים שונים:



### עיקרי ממצאים והמלצות

פרק 6- מבנה ארגוני		
6.2 המוקד הרואה		
המלצה	ממצא	
לאור החשיבות הרבה בצפייה במצלמות באופן רציף ועקבי, מומלץ כי תיערך בחינה בדבר העדר שיבוץ תצפיתן למשמרת הלילה, וכי התצפיתן המשובץ במשמרת הערב ישמש כתצפיתן ולא כמוקדן במוקד העירוני.	כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל המוקד העירוני, פרט למשמרת הבוקר בה מוצב תצפיתן באופן קבוע אשר אמון על הצפייה במצלמות האבטחה, בפועל, במשמרות הערב והלילה התפקיד אינו מאויש כלל והמוקדנים אמונים על צפייה במצלמות האבטחה במקביל לעבודתם במוקד העירוני.	1
ראוי כי הצפייה במצלמות בכל המשמרות תיעשה באופן רציף על ידי תצפיתן שיבצע עבודה זו בלבד, ללא שילוב תפקידים אחרים.	עוד עולה כי גם במשמרת הבוקר בה קיים תצפיתן ייעודי המוצב על צפייה במצלמות, הוא נדרש בנוסף לכך למענה טלפוני לשיחות המתקבלות במוקד העירוני במהלך משמרת- דרישה אשר מבטלת את חשיבות הצפייה במצלמות.	2
6.3 ועדת מצלמות		
המלצה	ממצא	
	מבדיקת הביקורת עולה כי ועדת האכיפה מהווה ועדת היגוי לתחום המצלמות, כאשר מתקבלות במסגרתה החלטות אופרטיביות הנוגעות למערך המצלמות,	3

	ובכלל זאת, הקמת אתרי מצלמות חדשים, שעות הפעלת המוקד הרואה וכדומה. – <b>נמצא תקין</b> .	
מומלץ כי תהיה הקפדה על תיעוד כל ועדות האכיפה בפרוטוקולים מפורטים שיכללו התייחסות להחלטותיהן. ראוי כי פרוטוקולים אלו ישמרו במשרדי העירייה לצורך מעקב ובקרה. הביקורת ממליצה כי במסגרת ועדות האכיפה ייערך מעקב אחר יישום החלטות ועדות קודמות.	נמצא כי לא קיים תיעוד לכל ועדות האכיפה שהתקיימו בשנים 2021-2022, כך שלא ניתן לבחון האם נערכת בדיקה של יישום החלטות הועדה בפועל.	4
<b>פרק 7- נהלים</b>		
<b>7.1 נהלי עבודת המוקד הרואה</b>		
<b>המלצה</b>	<b>ממצא</b>	
<p>הביקורת ממליצה כי העירייה תאחד את שני הנהלים לנוהל אחד מקיף ועדכני אשר יכלול את כל הנדרש בתורת ההפעלה, לרבות תהליכי העבודה הפנימיים של המוקד הרואה, ובכלל זאת: <u>ועדת היגוי עירונית לתחום המצלמות</u> - חבריה, מועדי התכנסותה, תחומי אחריותה וכו';</p> <p><u>המוקד הצופה</u> - תפעול, אופן הצפייה במצלמות לאורך המשמרות, סדר פעולות וכו';</p> <p><u>העסקת תצפיתנים</u> - דרישות מקצועיות, חפיפה, הכשרה, חתימה על טפסי סודיות וכו';</p> <p><u>הצבה והתקנה של מצלמות</u> - התקשרות עם ספק המצלמות, תכנון והקמה, תחזוקת המצלמות וכו'.</p> <p><u>עיון בצילומים</u> - הגורמים האמונים על שחזור, אופן הגשת הבקשה, טופס ייעודי, מועד מחיקת החומר ששוחזר וכו'.</p>	<p>מבדיקת הביקורת עולה כי הנוהל הישן כולל את כל הנדרש בתורת ההפעלה, ובכלל זאת, תיק הפעלת מוקד רואה, אופן הדיווח לגורמי האכיפה אודות אירועים, נוהל סריקה במצלמות וכדומה. נמצא כי למרות שהנוהל החדש טרם אושר, לא נעשה בנוהל הישן שימוש, הוא אינו מעודכן ועובדי המוקד הרואה לא פועלים על פיו.</p>	5
	<p>מבחינת הנוהל החדש שטרם אושר עולה כי הוא בנוי על בסיס פרקי הנחיית הרשות להגנת הפרטיות, אולם אינו כולל את כל הנהלים הנדרשים בתורת ההפעלה, ובכלל זאת, תיק הפעלת המוקד הרואה, דיווח על אירועים בזמן אמת, שיתוף פעולה עם משטרת ישראל וכדומה. הנוהל החדש אינו מגדיר את תהליכי העבודה הפנימיים הנדרשים מהתצפיתנים במסגרת עבודתם במוקד הרואה.</p>	6
<b>7.2 התחייבות לשמירת סודיות</b>		
<b>המלצה</b>	<b>ממצא</b>	
הביקורת ממליצה כי תהיה הקפדה על החתמת כל עובדי המוקד העירוני והמוקד הרואה על כתב ההתחייבות לשמירת סודיות טרם תחילת עבודתם במוקד.	מבדיקת הביקורת עולה כי העירייה לא החתימה 2 מעובדי המוקד העירוני והמוקד הרואה על כתבי התחייבות לשמירת סודיות.	7

8	<p>עוד עולה כי 6 עובדים אשר העסקתם של 5 מהם החלה טרם תחילת הביקורת בשנים 2021-2022, הוחתמו על כתבי הסודיות במהלך הביקורת לאחר בקשת הביקורת לקבלת כתבי ההתחייבות.</p> <p>יוער כי 4 עובדים ותיקים אשר מועסקים במוקד מזה מספר שנים, הוחתמו על כתבי ההתחייבות ביום 9.3.2022, עם כניסתו של מנהל המוקד העירוני והמוקד הרואה לתפקיד.</p>
<b>פרק 8- תכנית עבודה</b>	
	<p style="text-align: center;"><b>ממצא</b></p>
<p style="text-align: center;"><b>המלצה</b></p>	<p>9</p> <p>הביקורת קיבלה ביקשה לקבל לידיה תוכניות עבודה של המוקד העירוני ו/או המוקד הרואה אשר נוגעות למערך המצלמות, אולם תוכניות כאמור אינן קיימות.</p>
<p>מומלץ כי תיערך על ידי הגורמים הרלוונטיים בעירייה ובכללם המוקד הרואה תוכנית מסודרת לניהול, תפעול ותחזוקה של מערך המצלמות העירוני, ובכלל זאת תוכניות להרחבתו.</p>	<b>פרק 9- הצבה והתקנה</b>
<b>9.1 קבלת ההחלטה על הקמת מערך מצלמות עירוני</b>	
	<p style="text-align: center;"><b>ממצא</b></p>
<p>10</p> <p>מבדיקת הביקורת עולה כי בניגוד לנדרש בהנחיית הרשות להגנת הפרטיות ותערוך דיון בוועדה עירונית ייעודית לתחום המצלמות לאישור כל המצלמות הקיימות והעתידיות, ודיון בכל מצלמה בנפרד בהיבטי הפגיעה בזכות הפרטיות תוך בחינה של ערכי התכלית הראויה והמידתיות, ובכלל זאת:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• מהי המטרה העיקרית בהצבת המצלמה?</li> <li>• מהי מידת הצורך בהצבת המצלמה במקום הספציפי לו היא מיועדת?</li> <li>• מהי התועלת שתיווצר בעקבות הצבת המצלמה?</li> <li>• מהן החלופות האפשריות להצבת המצלמה במקום המיועד?</li> <li>• מהי מידת הפגיעה בפרטיות בהצבת המצלמה לעומת החלופות האפשריות?</li> <li>• באילו שעות יש להפעיל את המצלמה על מנת שהתכלית תגבר על הפגיעה בפרטיות?</li> <li>• בחינת מרחב הצילום והיכולות האנליטיות המינימאליות הנדרשות.</li> </ul>	<p>מבדיקת הביקורת עולה כי בניגוד לנדרש בהנחיית הרשות להגנת הפרטיות, לא נערך תיעוד לקיומו של דיון הכולל בחינה מקיפה ומעמיקה של תכלית ראויה ומידתיות עבור כל אחת מהמצלמות בכל האתרים בהן הוצבו, וכך גם בבחירת אתרי מצלמות עתידיים.</p>

		• הגדרת משך זמן שמירת הצילומים הנדרש.
<b>9.2 קביעת מאפייני מערך המצלמות</b>		
	<b>המלצה</b>	<b>ממצא</b>
11	מומלץ כי ייערך דיון מפורט בדבר הצורך בשימוש בתכונות מיוחדות במצלמות האבטחה והמשמעויות שלו. ככל ויוחלט לעשות שימוש בפונקציות אנליטיקה, על העירייה לקבוע באופן מדויק באילו מצלמות ספציפיות יתאפשר השימוש בפונקציות האנליטיות תוך קביעת הגדרות ברורות למטרת ואופן השימוש בהן, תחימת השימוש לזמנים מסוימים, בדיקת שטח הצילום וצמצומו ככל שניתן וכדומה.	בניגוד לקבוע בהנחיית הרשות להגנת הפרטיות, לא קיימות החלטות עירוניות מתועדות הדנות בהצבת המצלמות ובפונקציות שלהן באופן כללי וביחס לכל אתר ולכל מצלמה המוצבת בעיר. יצוין כי כפי שנמסר לביקורת, העירייה עתידה לפרסם מכרז להקמת אתרי מצלמות חדשים במסגרתם יוצבו מצלמות עם יכולות אנליטיות.
<b>9.3 יידוע הציבור</b>		
<b>9.3.1 פרסום באתר העירייה</b>		
	<b>המלצה</b>	<b>ממצא</b>
12	עקב החשיבות ביידוע הציבור בדבר מיקומי המצלמות לאור הפגיעה בזכות הפרטיות, מומלץ כי העירייה תפעל לפרסום רשימת המצלמות המוצבות ברחבי העיר. ראוי כי רשימה זו תכלול את כל אתרי המצלמות וכתובותיהן, וכן תעודכן מעת לעת עם הוספה/ הסרה של מצלמות. הביקורת תציין כי סעיף 6.2 לנוהל החדש שטרם אושר קובע כי "באחריות מנהל המוקד או מי מטעמו להעביר לפרסום רשימה מרוכזת של המקומות בהם מותקנות מצלמות אבטחה של העירייה באתר האינטרנט הרשמי של העירייה. הרשימה תתעדכן אחת לרבעון."	מבדיקת הביקורת עולה כי לא מפורסמת באתר העירייה רשימת המצלמות המוצבות ברחבי העיר.
<b>9.3.2 שילוט באתרי המצלמות</b>		
	<b>המלצה</b>	<b>ממצא</b>
13	עקב החשיבות הרבה ביידוע הציבור על כל מצלמה ומצלמה המותקנת בשטחים הציבוריים ברחבי העיר, מומלץ כי העירייה תוודא כי בכל אתר יוצב שילוט ליידוע הציבור בסמוך למיקומן	נמצא כי מתוך 6 אתרים בהם סוירה הביקורת, ב-3 מהם לא הוצב שילוט מטעם העירייה ליידוע הציבור בדבר הצבת המצלמות.

<p>של המצלמות. ככל וקיימות מצלמות במיקומים שונים באתר, מומלץ על הצבת מספר שלטים בסמוך לכל אחד ממיקומי המצלמות.</p> <p>הביקורת תציין כי סעיף 6.1 לנוהל החדש שטרם אושר קובע כי "בסמוך לכל מקום בו מותקנות מצלמות אבטחה יוצב שלט בכדי לעדכן את התושבים שהמקום מצולם."</p> <p>מומלץ כי העירייה תוודא שעל כל שלט לידוע הציבור יצוין המידע הנדרש בהתאם להנחיית הרשות להגנת הפרטיות: ציור של מצלמה או סמל גרפי מקובל, שם הארגון האחראי על הצבת המצלמה; תיאור תמציתי של מטרת הצבת המצלמה וכתובת אתר האינטרנט בו מפורסמת רשימת המצלמות ומדיניות השימוש בהן. ראוי כי השילוט יהיה אחיד בכל אתרי המצלמות.</p>	<p>14</p> <p>עוד נמצא כי ב-3 האתרים בהם כן קיים שילוט, הוא אינו מצין את כתובת אתר האינטרנט העירוני בו אמורה להיות מפורסמת רשימת המצלמות העירוניות המוצבות ברחבי העיר.</p>
	<p>15</p> <p>באתר מס' 3- מרכז מסחרי כיכר נוימן, צוין על גבי השלט אתר האינטרנט: <a href="http://www.cwv.gov.il">www.cwv.gov.il</a>, אולם מבדיקת הביקורת עולה כי לא ניתן להיכנס לכתובת אתר זה.</p>
	<p>16</p> <p>באתר מס' 20- אנדרטה, הוצב שלט בסמוך למצלמות בתחילת הרחוב המוביל לאנדרטה, אולם במצלמות הסמוכות לאנדרטה עצמה לא הוצב שלט כלל.</p>
<b>9.4 התקשרות עם קבלן מצלמות</b>	
<b>המלצה</b>	<b>ממצא</b>
<p>הביקורת ממליצה כי ככל והעירייה מתקשרת עם קבלנים בהסכמים על פי תקציב שהוגדר ושוררין מראש, ראוי כי תהיה התאמה בין התקציב להיקף ההתקשרות בפועל.</p>	<p>17</p> <p>מבדיקת הביקורת את הסכם הקמת אתרי המצלמות האחרון שנחתם עם קבלן המצלמות מיום 19.2.2022 ודרישה מספר 2557 עבור התשלום לקבלן, עולה כי העירייה התחייבה לתשלום סכום גבוה יותר מהסכום ששריינה העירייה לשם כך. העירייה התחייבה לשלם לקבלן 451,015 ₪ + מע"מ, בעוד ששריינה 396,490 ₪ בלבד.</p>
<b>9.4.2 תכנון והתקנה</b>	
<b>המלצה</b>	<b>ממצא</b>
<p>מומלץ כי העירייה תפעל למען קבלת תיקי AD MADE עבור כל אתרי המצלמות שהוקמו ברחבי העיר בשנים האחרונות. ראוי כי עבור כל אתר חדש שיוקם יידרש הקבלן למסור תיק AD MADE בסיום ההקמה.</p>	<p>18</p> <p>נמצא כי קבלן המצלמות אינו נדרש למסור לעירייה בסיום התקנת אתרי המצלמות תיק AS MADE. כפועל יוצא מכך, אין ברשות העירייה תיקי AS MADE עבור כל אתרי המצלמות בעיר.</p>

<p>עוד מומלץ כי העירייה תוודא כי תיקי ה-CDR שנערכים על ידי הקבלן טרם תחילת הקמת האתרים בפועל יכללו את כתיבי הכמויות המפורטים, וכן נתונים אודות חיבורי החשמל של כל אתר.</p>	<p>תיק ה-CDR שנערך על ידי הקבלן אינו מפרט את כל הנתונים הנדרשים, ובכלל זאת, תכנית חשמל וכתב כמויות מפורט.</p>	<p>19</p>
<b>9.4.3 תחזוקה</b>		
<b>המלצה</b>	<b>ממצא</b>	
<p>עקב העובדה שמדובר במיכשור טכנולוגי מתקדם בעלויות שאינן מבוטלות, ראוי כי העירייה תוודא כי הסכם התחזוקה עם הקבלן יכלול מגוון להוספת מצלמות אשר כבר אינן בגדר תקופת האחריות. ראוי כי כל המצלמות יהיו מתחזקות על ידי הקבלן, בין אם במסגרת האחריות ובין אם לאו הן בתחזוקה מונעת והן בתחזוקת שבר, וזאת על מנת לוודא שמירה על אורך חייהן של המצלמות.</p>	<p>הסכם התחזוקה של העירייה עם קבלן המצלמות אינו מחיל את סוגי התקלות ופרקי הזמן המוגדרים לתיקון, כפי שהוגדרו במסגרת ההסכם להצבת המצלמות. המשמעות הינה שתיקון מצלמות שאינן במסגרת תקופת האחריות, אינו כפוף לפרקי הזמן שהוגדרו עבור כל אחד מסוגי התקלות.</p>	<p>20</p>
	<p>במסגרת הסכם התחזוקה של העירייה עם קבלן המצלמות, לא קיים מנגנון להוספת מצלמות שיצאו מתקופת האחריות ותחזוקתן כבר אינה מכוסה במסגרת ההסכם להקמת אתרי מצלמות.</p>	<p>21</p>
<p>הביקורת ממליצה כי תהיה הקפדה סיווג התקלות המועברות לטיפול הקבלן בהתאם לסיווגים שנקבעו בהסכם ובהתאם לכך ייבחנו זמני הטיפול בהן.</p>	<p>התקלות המועברות לטיפול קבלן המצלמות אינן מסווגות בהתאם להסכם ההתקשרות עימו (תקלה משביתת מערכת/ קריטית/ רגילה), ועל כן פרק הזמן לטיפול בהן אינו נבדק.</p>	<p>22</p>
<p>עוד מומלץ כי תקלה אשר מועברת לטיפול קבלן המצלמות תתועד במערכת הממוחשבת של המוקד העירוני על מנת לאפשר עריכת מעקב ובקרה נאותים, בהתאם לזמנים שהוקצו לכל סוג של תקלה.</p>	<p>מבדיקת הביקורת עולה כי הפניות לקבלן המצלמות אודות מצלמות תקולות אינן מתועדות במערכת המוקד העירוני, כך שלא ניתן לבצע מעקב ובקרה נאותים אחד הטיפול בהן בהתאם לפרק הזמן שהוקצה לכל תקלה בהסכם ההתקשרות עם הקבלן.</p>	<p>23</p>
<p>מומלץ כי תיערך בחינה בדבר עמידת קבלן המצלמות בתנאי ההסכמים שנחתמו מולו בכל הנוגע לטיפול בתקלות ותחזוקת המצלמות, הן עבור מצלמות חדשות שעדיין בתקופת האחריות והן עבור מצלמות ישנות. מומלץ ככל ונעשות עבודות באתרים בהם מוצבות מצלמות אבטחה אשר עלולות להשבית אותן, ראוי כי ייערך תיאום מול המוקד העירוני טרם תחילת</p>	<p>מבחינת המעקב השבועי הנערך על ידי מנהל המוקד, עולה כי ישנן מצלמות אשר נותרו תקולות במשך תקופה ארוכה, למרות הסכמי ההתקשרות עם הקבלן אשר אמורים להבטיח תחזוקה שוטפת (הן במסגרת ההסכם להצבת מצלמות המבטיח 3 שנות אחריות והן במסגרת</p>	<p>24</p>

<p>העבודות למציאת פתרון זמני דוגמת אספקת חשמל חלופית, הצבת מצלמה זמנית אחרת במשך העבודות וכדומה.</p>	<p>הסכם התחזוקה למצלמות שאינן בתקופת האחריות).</p>	
<b>פרק 10- עבודת התצפיתנים</b>		
<b>10.1 הכשרה</b>		
<b>המלצה</b>	<b>ממצא</b>	
<p>מומלץ כי ייערך תיק חפיפה עדכני להכשרת תצפיתנים חדשים במוקד הרואה אשר יכול את כל הנושאים הנדרשים בהתאם לקבוע בתורת ההפעלה, ובכלל זאת, הכרת מערך המצלמות, ניהול יומן אירועים, אופן דיווח אחר אירועים וכדומה. ראוי כי תיק חפיפה זה יוגדר במסגרת נוהל עירוני רשמי אשר כל עובדי המוקד יפעלו על פיו.</p> <p>עוד מומלץ כי תיערך בחינה בדבר שליחת כל עובדי המוקד העירוני אשר משמשים גם כתצפיתנים במוקד הרואה לקורס מקצועי.</p>	<p>לא קיים תיק חפיפה לתצפיתנים חדשים טרם הסמכתם לתפקיד. יצוין כי הנוהל הישן כולל פרק שכותרתו "תהליך הכשרה לאחראי משמרת ומוקדנים/ תצפיתנים" המפרט נושאים שיש לכלול בהכשרה ואת הגורם העירוני האמון על העברת ההכשרה, אולם לא נעשה בו שימוש.</p>	25
<b>10.2 תפעול מצלמות</b>		
<b>המלצה</b>	<b>ממצא</b>	
<p>מומלץ כי העירייה תבחן את הקצאת התקנים לתצפיתנים והגדרת תפקידם במהלך משמרת כתצפיתן באופן בו עבודתם תתמקד בעבודת המוקד הרואה ובצפייה במצלמות, ולא בעבודת המוקד העירוני במקביל.</p>	<p>מבדיקת הביקורת עולה כי, למרות שברחבי העיר הוצבו עשרות מצלמות באתרים רבים, תוך הקצאת משאבים לא מבוטלים, רק במשמרת הבוקר מוקצה תצפיתן אחד אשר צופה על כל האתרים. יוער, כי התצפיתן המוקצה לצפייה במצלמות מסייע במקביל לעובדי המוקד העירוני במענה לשיחות טלפון אשר מונעות ממנו להקדיש את מלוא תשומת הלב לצפייה במצלמות עצמן.</p>	26
<p>מומלץ כי תיערך תוכנית צפייה במצלמות אשר תועבר לתצפיתנים בתחילת כל משמרת ותמקד אותם לצפייה באתרים ונקודות חמות. ראוי כי ייקבע מנגנון לעדכון הנקודות החמות.</p>	<p>נמצא כי לא נערכת תוכנית צפייה במצלמות ממוקדת ומסודרת המועברת לתצפיתנים בתחילת כל משמרת, אשר תפקידה להנחות את התצפיתנים באילו מצלמות לצפות, בהתאם לאירועים קודמים, מועדים מיוחדים, ידיעות מודיעיניות וכדומה.</p>	27
<b>10.3 תיעוד אירועים</b>		

המלצה	ממצא	
<p>מומלץ כי התצפיתנים יידרשו לתעד את האירועים הנצפים על ידם במהלך המשמרת במערכת המוקד העירוני, וזאת על מנת שניתן יהיה לערוך מעקב ובקרה נאותים אחר עבודת התצפיתנים ויעילות השימוש במערך מצלמות האבטחה העירוני.</p>	<p>הביקורת ביקשה לקבל דוח ממערכת המוקד העירוני המפרט את כל דיווחי התצפיתנים אודות אירועים נצפים, אולם לא היה ניתן להפיק דוח כאמור. מבדיקה נוספת שערכה הביקורת מול מנהל המוקד העירוני עולה כי התצפיתנים אינם מתעדים את האירועים הנצפים במערכת המוקד העירוני. כלומר, לא נערך תיעוד כלל אודות אירועים שנצפו ודווחו בזמן אמת לגורמי השיטור והאכיפה הרלוונטיים. המשמעות העולה מהעדר תיעוד האירועים הנצפים היא שלא ניתן לבצע מעקב ובקרה, הפקת לקחים ובחינת התועלות מהפעלת המוקד הרואה.</p>	28
<b>פרק 11- ניהול מאגר מידע</b>		
<b>11.1 רישום</b>		
המלצה	ממצא	
<p>הביקורת ממליצה כי העירייה תוודא השלמת רישום מאגר המידע בפנקס מאגרי המידע הממשלתי.</p>	<p>כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל המוקד העירוני, רישום מאגר המידע של מערך המצלמות עדיין בהליכי רישום מול הרשות להגנת הפרטיות. הביקורת קיבלה את כתב המינוי עליו חתם מנהל המוקד כמנהל מאגר המידע ביום 1.2.2023, במהלך עריכת הביקורת, למען רישום בפנקס מאגרי המידע הממשלתי.</p>	29
<b>11.2 אבטחת מידע</b>		
המלצה	ממצא	
	<p>המוקד העירוני וחדר השרתים נעולים כאשר הגישה אליהם מוגבלת. - <b>נמצא תקין.</b></p>	30
<p>מומלץ כי תבוטל הרשאת שחזור מידע מצולם במשתמשים של התצפיתנים (הן צפייה רטרואקטיבית והן שמירת קבצים), כך שרק</p>	<p>נמצא כי למשתמשים של התצפיתנים יש הרשאת שחזור מידע מצולם, כך שכל התצפיתנים יכולים לבצע שחזור סרטונים בכל רגע נתון ללא הגבלה וללא ידיעת</p>	31

<p>למנהל המוקד תהיה הרשאה המאפשרת לשחזר סרטונים.</p>	<p>הממונים עליהם. יצוין כי עקב העובדה שכל התצפיתנים משתמשים באותו משתמש במערכת, לא יהיה ניתן להבחין ביניהם במקרה בו יהיה צורך באיתור התצפיתן שביצע פעולות מסוימות שלא במסגרת תפקידו, דוגמת שחזור אירוע.</p>	
<b>11.3 זכות העיון</b>		
<b>המלצה</b>	<b>ממצא</b>	
<p>מומלץ כי העירייה תקפיד על ביצוע מעקב ובקרה נאותים אחר שחזורי הסרטונים המתבצעים מהמערכת הממוחשבת, וזאת לאור ההרשאות שניתנו להם. ראוי כי מעקב ובקרה אלו ייערכו באמצעות הפקת לוג שליפות ממערכת המצלמות באמצעותו ניתן לזהות את כל הסרטונים ששוחזרו והמועדים בהם בוצעה פעולת השחזור.</p>	<p>למרות העובדה כי המשתמשים של התצפיתנים במוקד הרואה בעלי הרשאה לשחזור מידע מצולם וכי הם אמונים על שחזור סרטונים, נמצא כי לא נערך מעקב ובקרה אחר השחזורים המבוצעים על ידם.</p>	32
<p>עוד מומלץ כי ייערך טופס אחיד לבקשות לשחזור מידע מצולם. ראוי כי הטפסים ימולאו באופן מלא על ידי התצפיתנים אשר משחזרים את המידע המצולם וייחתמו על ידי כל הגורמים הנדרשים לאישור ביצוע השחזור.</p>	<p>מבדיקת הביקורת עולה כי טפסי הבקשה לאישור שחזור נערכו בשלוש השנים האחרונות על גבי 4 נוסחים שונים (ראה נספח א'- טופס בקשה לאישור שחזור).</p>	33
	<p>מבדיקת הביקורת את טפסי הבקשה עולה כי יתכן ונעשו שחזורים אשר לא אושרו על ידי כל הגורמים הנדרשים, כאשר חתימת מאשר הביצוע חסרה.</p>	34
	<p>עוד עולה כי אין הקפדה על מילוי כל הפרטים והנתונים הנדרשים בטפסים, ובכלל זאת, פרטי התצפיתן, פרטי מגיש הבקשה לשיחזור, פרטי האירוע ומאשר הביצוע.</p>	35
<b>11.4 שמירת הצילומים ומחיקתם</b>		
<b>המלצה</b>	<b>ממצא</b>	
	<p>בבדיקת הביקורת נמצא כי פרק הזמן הארוך ביותר בו נשמרו הסרטונים במערכת המצלמות היה כחודש ימים- <b>נמצא תקין.</b></p>	36
<p>הביקורת ממליצה כי העירייה תערוך בחינה בדבר אופן שמירת הצילומים המשוחזרים על גבי מחשב המוקד הרואה. ראוי כי ייערכו מעקב ובקרה נאותים אחר פרקי הזמן בהם נשמרים צילומים</p>	<p>נמצא כי שמירת מידע מצולם ששוחזר נעשית הן בתיקייה ייעודית אשר אינה מוגנת בסיסמה והן על גבי שולחן העבודה של המחשב במוקד הרואה. יצוין כי לא</p>	37

<p>אלו וכי תבוצע מחיקה סדורה של צילומים אשר אין עוד צורך לשמור. כך למשל, ניתן לקבוע כי לאחר שמועברים הסרטונים לגורם חיצוני אשר ביקש אותם, ניתן למחוק אותם מהמחשב מאחר וכבר נעשה בהם שימוש לשמו נשמרו מלכתחילה.</p> <p>עוד מומלץ כי יוגדר מקום ייעודי לשמירת הצילומים עד לשימוש בהם, כגון תיקייה ייעודית המוגנת בסיסמה או בדיסק נייד אשר יישמר במגירה נעולה.</p>	<p>נעשית מחיקה תקופתית של הסרטונים ששוחזרו אשר אין עוד צורך לשמור.</p>	
---	--	--

## מתודולוגיה

הביקורת קיימה פגישות ושיחות עם הגורמים הבאים:

- רותם בוחבוט, מנהל המוקד העירוני והמוקד הרואה;
- צחי אלימלך, מנהל אגף הביטחון.

## הבסיס הנורמטיבי

1. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, התשנ"ו-1992.
2. חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.
3. תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986.
4. תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017.
5. הנחיות רשות למשפט טכנולוגיה ומידע (הרשות להגנת הפרטיות) במשרד המשפטים בנוגע לשימוש במצלמות אבטחה.

## היקף הביקורת

הביקורת נערכה בחודשים נובמבר 2022 עד מרץ 2023. התקופה שנבדקה על ידי הביקורת 2020-2021 (להלן: "התקופה המבוקרת").

**הביקורת מציינת לחיוב את שיתוף הפעולה של מנהל המוקד העירוני לאורך כל שלבי הביקורת. מנהל המוקד העירוני החל את תפקידו בחודש מרץ 2022 ומאז החל בתהליכי הסדרה, ייעול ושיפור תהליכי העבודה של המוקד העירוני והמוקד הרואה. על פי התרשמות, הביקורת סמוכה ובטוחה כי מנהל המוקד יפעל למען מיצוי המלצותיה לשיפור מערך המצלמות בעיר.**

## ממשיקי עבודה

מבנה ארגוני הוא מונח כולל לאופן בו מאורגן מערך התפקידים בארגון ולקשרי הגומלין והממשקים ביניהם. הוא מגדיר איך בעלי התפקידים בארגון צריכים לפעול כדי להגשים את ייעודו ומטרותיו.

גישה מתכללת היא אחד מיסודות הניהול הנכון של שימוש בטכנולוגיה מתקדמת בכלל, ושימוש במצלמות אבטחה בפרט.

בשנת 2020 פרסמה הרשות להגנת הפרטיות של משרד המשפטים מסמך שכותרתו "מדריך הגנת הפרטיות לעיר החכמה" (להלן: "מדריך הגנת הפרטיות"), אשר מגדיר עקרונות להטמעת טכנולוגיות חדשות בעיר חכמה תוך איזון הפגיעה בזכות לפרטיות תושביה.

המדריך להגנת הפרטיות קובע כי "... יש למנות ברשות המקומית 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 במקביל. לכן, נדרשת יד מכוונת ונקודת מבט מערכתית לשם הערכה מדוייקת של הסיכונים לפרטיות והטיפול בהם."

כחלק מתוכנית "עיר ללא אלימות", פרסם המשרד לביטחון פנים מסמך שכותרתו "עיר ללא אלימות- אכיפה- תורת הפעלה של המוקד הצופה" (להלן: "תורת ההפעלה"). תורת ההפעלה קובעת כי "המוקד הרואה הוא אחד האמצעים להגברת האפקטיביות של גורמי האכיפה. ככזה הוא תומך במאמצי האכיפה האופרטיביים ואינו בא במקומם... המוקד מהווה

חלק מהותי ממאמץ ההרתעה האכיפתי ברשות ואמון על הפעלת גורמי האכיפה והתגובה האופרטיביים לצורך מניעה וטיפול (הכלה) באירועי אלימות בשטחים אליהם הוא צופה." להלן תרשים המציג את המבנה הארגוני בפועל של האגפים בעירייה המעורבים בתפעול מערך המצלמות:



המוקד הרואה במסגרת המוקד העירוני, מתפעל את המצלמות באופן יומיומי באמצעות תצפיתנים אשר צופים במצלמות בזמן אמת ומתריעים על אירועים חריגים. מנהל המוקד העירוני והרואה (להלן: "מנהל המוקד") הכפוף ישירות לראש מינהל תפעול, אמון על המוקדנים והתצפיתנים ועל הטיפול בבקשות לעיון בחומר מוקלט, ובעצם מתכלל את הטיפול במוקד העירוני ובמוקד הרואה.

העירייה התקשרה עם גורמים חיצוניים: קבלן מצלמות- חברת "אפקון בקרה ואוטומציה" ויועץ מצלמות- חברת "MTF SECURITY" למתן שירותי התקנה, תחזוקה וייעוץ בכל הנוגע למערך המצלמות.

#### המוקד הרואה

כחלק מתוכנית "עיר ללא אלימות", פרסם המשרד לביטחון פנים מסמך שכותרתו "עיר ללא אלימות- אכיפה- תורת הפעלה של המוקד הצופה".

תורת הפעלה "באה לענות על הצורך בהגדרות אחידות של יעדים ומשימות של מוקדים רואים הפרוסים היום ביישובים רבים בארץ, כמו גם על הצורך בגיבוש כלים ואסטרטגיות להגברת היעילות בשימוש באמצעים אלה."

להלן טבלה המפרטת את התפקידים השונים, תחומי אחריותם ועיקר דרישותיהם, כפי שקבועים בתורת הפעלה:

תפקיד	תחומי אחריות	דרישות עיקריות
מנהל מוקד רואה (צופה)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ הפעלת המוקד הצופה בשגרה ובחירום.</li> <li>▪ גיוס והכשרה של כ"א למוקד הצופה.</li> <li>▪ מדידה והערכה של תפקוד המוקד.</li> <li>▪ בניית תכנית העבודה של המוקד ואישורה על ידי הגורם הממונה.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ניסיון בניהול צוות עובדים.</li> <li>▪ ידע וניסיון במערכות טכנולוגיות.</li> <li>▪ ידע וניסיון בכתיבת תכנית עבודה, יישום ובקרה.</li> <li>▪ היעדר רישום פלילי.</li> </ul>

תפקיד	תחומי אחריות	דרישות עיקריות
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ קשר בין המוקד הצופה לגורמי האכיפה השונים (משטרה, סיירת הורים וכו').</li> <li>▪ כתיבה ויישום נהלי המוקד וסדרי הפעולות.</li> <li>▪ ייצוג המוקד הצופה בפורום האכיפה ברשות.</li> <li>▪ התאמת פעולת המוקד הצופה בהתאם לצורך (כולל הרחבתו והוספת מצלמות /אתרים) בשיתוף עם הגורם הממונה ברשות.</li> <li>▪ תחזוקת המוקד בהיבטיו הטכניים והטכנולוגיים (אל מול חברות טכנולוגיה וגורמי הנדסה ברשות המקומית).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ רצוי ניסיון קודם בהפעלת מוקד.</li> <li>▪ רצוי בוגר קורס קצינים בצה"ל/ משטרה/ שב"ס.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>מנהל זירת לילה/ אחראי משמרת</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ הפעלת גורמי האכיפה העירוניים בשיתוף עם קצין המשמרת במשטרת ישראל /משלח משימות במוקד.</li> <li>▪ יהיה מעודכן בכלל פעילויות גורמי האכיפה האזרחיים ובפעילות החינוך/פנאי המתבצעת.</li> <li>▪ אחריות על פעילות המוקד הצופה.</li> <li>▪ יכיר את גורמי הסיוע ברשות ואת דרכי ההתקשרות עימם.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ בוגר שירות צבאי או שירות לאומי או פטור משירות על פי חוק.</li> <li>▪ בעל ידע בהפעלת אמצעים טכנולוגיים.</li> <li>▪ היעדר רישום פלילי.</li> <li>▪ רצוי ניסיון פיקודי/ניהולי.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>מוקדן/ תצפיתן</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ מפעיל את המערכות הטכנולוגיות של המוקד הצופה.</li> <li>▪ מאתר אירועים ומכווין את גורמי האכיפה.</li> <li>▪ מענה לפניות אזרחים בנוגע לאירועים מוגדרים.</li> <li>▪ תיעוד האירועים במסגרת יומן האירועים/ מערכת השו"ב.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ בוגר שירות צבאי או בעל פטור או במסגרת שירות לאומי או אזרחי.</li> <li>▪ עדיפות לסמב"צים / תצפיתנים.</li> <li>▪ היעדר רישום פלילי.</li> </ul>

על פי תורת ההפעלה, ישנה חשיבות רבה במינוי מנהל זירת לילה - "לאור כמות ומורכבות אירועי האלימות והפרות הסדר בשעות החשיכה מומלץ למנות מנהל זירת הלילה. ייעודו של תפקיד זה לאפשר לנהל בצורה מיטבית ולפי סדר עדיפויות נכון את גורמי האכיפה בלילה ולסייע למשטרה בהפעלת גורמי האכיפה האזרחיים."

להלן תרשים המבנה הארגוני של המוקד הרואה:



המוקד העירוני, ובמסגרתו המוקד הרואה, פועלים 24 שעות ביממה, 6 ימים בשבוע בחלוקה ל- 3 משמרות ביום. להלן טבלה המציגה את שעות המשמרות ומספר העובדים בכל משמרת, בחלוקה למוקד העירוני ולמוקד הרואה על פי סידור העבודה החודשי של עובדי המוקד:

משמרת	שעת התחלה	שעת סיום	מס' מוקדנים	מס' תצפיתנים
בוקר	8:00	16:30	3	1
ערב	16:30	23:30	1	1
לילה	23:30	8:00	1	0

יצוין כי כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל המוקד העירוני, תפקיד התצפיתן במשמרת הבוקר מאויש על ידי עובדת אחת קבועה, כאשר 2 עובדים נוספים מחליפים אותה בעת הצורך.

#### ממצאים:

כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל המוקד העירוני, פרט למשמרת הבוקר בה מוצב תצפיתן באופן קבוע אשר אמון על הצפייה במצלמות האבטחה, בפועל, במשמרות הערב והלילה התפקיד אינו מאויש כלל והמוקדנים אמונים על צפייה במצלמות האבטחה במקביל לעבודתם במוקד העירוני. עוד עולה כי גם במשמרת הבוקר בה קיים תצפיתן ייעודי המוצב על צפייה במצלמות, הוא נדרש בנוסף לכך למענה טלפוני לשיחות המתקבלות במוקד העירוני במהלך משמרת- דרישה אשר מבטלת את חשיבות הצפייה במצלמות.

#### המלצות:

לאור החשיבות הרבה בצפייה במצלמות באופן רציף ועקבי, מומלץ כי תיערך בחינה בדבר העדר שיבוץ תצפיתן למשמרת הלילה, וכי התצפיתן המשובץ במשמרת הערב ישמש כתצפיתן ולא כמוקדן במוקד העירוני.

ראוי כי הצפייה במצלמות בכל המשמרות תיעשה באופן רציף על ידי תצפיתן שיבצע עבודה זו בלבד, ללא שילוב תפקידים אחרים.

תגובת מנהל המוקד העירוני: "מצופה מוועדת כח אדם שתמליץ על גיוס כח אדם ייעודי לתפקיד מוקדן רואה ולא על חשבון מוקדן במוקד 106".

#### ועדת מצלמות

פקודת העיריות [נוסח חדש] מגדירה ועדות חובה וועדות שעל הרשות המקומית להקים. בנוסף לכך, ניתנה לרשות המקומית האפשרות להקים ועדות רשות נוספות.

באוקטובר 2018 פרסם אגף בכיר לתכנון ופיתוח ההון האנושי ברשויות המקומיות של משרד הפנים את המהדורה השביעית למסמך שכותרתו "המדריך לנבחר ברשויות המקומיות" (להלן: "המדריך לנבחר").

המדריך לנבחר קובע כי "גם ועדות רשות הן צורך אמיתי... אף שהחוק אינו מורה להקימן, בכל זאת הן קיימות ופועלות, תחת שם זה או אחר, כמעט בכל הרשויות. הצורך בוועדות הרשות הללו הוא צורך אמיתי. הוועדות הללו מאפשרות לנווט את נושא עיסוקן באמצעות גוף דמוקרטי-פוליטי המתמחה בתחום מסוים."

בהתאם לכך, מדריך הגנת הפרטיות קובע כי "אם לא מונה ברשות המקומית עובד ייעודי הנושא בתפקיד ממונה הגנת פרטיות, ניתן להטיל את תכלול היבטי הפרטיות הקיימים בפרויקטים של העיר החכמה על ועדת היגוי ייעודית, צוות קבוע של ההנהלה הבכירה, וכדומה." כלומר, על מנת לקבל החלטות בכל הנוגע למערך מצלמות אבטחה עירוני, על העירייה להקים ועדה ייעודית שתתכלל ותדון בכל ההחלטות המהותיות שיש לקבל, ובכלל זאת, עצם ההחלטה על הקמת מערך מצלמות, בחירת האתרים בהם יוקמו מצלמות, קביעת תכונות המצלמות וכדומה.

בדומה לכל תפקיד בעירייה, ראוי כי חברי הוועדה הייעודית לתחום מערך המצלמות ימונו באמצעות כתבי מינוי.

הביקורת ביקשה לקבל את כל פרוטוקולי ועדת ההיגוי מהשנים 2021-2022 במסגרתה אמורות להתקבל כל ההחלטות בנוגע למערך המצלמות בהתאם לקבוע בהנחיית הרשות להגנת הפרטיות, ובכלל זאת, החלטה על עצם הצבת מצלמות, קביעת האתרים בהם נדרש להציב מצלמות, הגדרת מספר המצלמות, סוגיהן, היכולות האנליטיות שלהן וכדומה.

כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל המוקד, החלטות הנוגעות להצבת המצלמות מתקבלות במסגרת ועדת אכיפה שמתכנסת אחת לחודשיים בניהול מפקד תחנת משטרת בית שמש ובנוכחות מנהלת הרשות לביטחון קהילתי, מנהל המוקד הרואה, מנהלת אגף החינוך, מנהל רשת המתנ"סים ונציגים מרווחה וקידום נוער.

הביקורת קיבלה 4 פרוטוקולים של ועדות אכיפה משנת 2022, כאשר לא היה ניתן לקבל פרוטוקולים נוספים. להלן טבלה המפרטת את מועדי הוועדות והתייחסויות חברי הוועדה בנוגע למערך המצלמות העירוני והמוקד הרואה:

מועד הועדה	התייחסות למערך המצלמות ולמוקד הרואה
13.2.2022	<p><u>מנהלת הרשות לביטחון קהילתי:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>"יעד אלימות חמורה- תוצרים נדרשים: הרחבת מערך המצלמות, תקציב 2022 לא מאפשר להרחיב את הפריסה בצורה משמעותית, הצבת מצלמות בנק' הרגישות במסגרת הרשות."</li> <li>"יעד סמים בקרב בני נוער- תוצרים נדרשים: ...הרחבת פריסת המצלמות."</li> <li>"מוקד רואה- בעוד חודש נכנס לתפקיד מנהל חדש."</li> </ul>

התייחסות למערך המצלמות ולמוקד הרואה	מועד הועדה
<p><u>סיכום והנחיות מפקד התחנה:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "יעד פגיעות מיניות:... פגיעה במרחב הציבורי- הגדלת כמות המצלמות ופעילות מוקד רואה."</li> </ul>	
<p><u>מנהלת הרשות לביטחון קהילתי:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "יעד 3 אלימות חמורה: אושר תקציב מצלמות, לבדוק אפשרות לחבר את המצלמות של בעלי עסקים למוקד רואה... חיבור המצלמות למבט ירושלים."</li> </ul> <p><u>מנהל המוקד הרואה:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "קריאה לבעלי עסקים לחבר את המצלמות שלהם למוקד רואה, קידום חוק עזר עירוני."</li> <li>• <u>קצין אג"מ:</u></li> <li>• "איוש מוקד רואה 24/7 בסופ"ש."</li> </ul> <p><u>סיכום והנחיות מפקד התחנה:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "הגדלת מערך המצלמות בעיר בשת"פ עם הרשות לביטחון קהילתי."</li> <li>• "הצבת 3 רדארים עם מצלמות."</li> <li>• "לבדוק אפשרות איוש מוקד רואה 24/7 וסופ"ש."</li> </ul>	10.4.2022
<p><u>מנהל המוקד הרואה:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "אושר תקציב להוספת מצלמות, כרגע נמצאים בתהליך של מכרז כולל מצלמות חדשות, טיפול במצלמות הקיימות."</li> <li>• "בשעות הלילה יש צופה אחד במוקד כרגע אין אפשרות לעבות את המערך."</li> </ul> <p><u>מנהל מחלקת נוער:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "מצלמות- ביצע מיפוי אתרים. ימים הקרובים נתחיל בתהליך."</li> <li>• "תגבור מוקד רואה בחודשי הקיץ."</li> </ul> <p><u>מנהל אגף שפ"ע:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "חיבור המוקד למבט 2000, אם אפשר לבדוק למה זה נעצר.</li> <li>• תגבור המוקד- הנושא ייבדק.</li> </ul> <p><u>סיכום והנחיות קצין אג"מ:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "מוקד רואה- תגבור המוקד, מציין אירועים שהייתה תקלה בהקלטות של המצלמות."</li> </ul>	20.6.2022
<p><u>מנהל מחלקת קידום נוער:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "יעד אלימות חמורה- סיום התקנת מצלמות באנדרטה ובמתנ"ס זינמן."</li> </ul> <p><u>סיכום והנחיות מפקד התחנה:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "מצלמות- חובה להתקין מצלמות בבן זאב, הותקנו 2 מערכות ע"י המשטרה במאגרי המים- נותן מענה לפח"ע. נקלטות במבט ירושלים יכולת צפייה יום ולילה, חיבור מצלמות עירייה למבט 2000."</li> <li>• טכנולוגיה מוקד רואה- יש צורך בפריסה רחבה של מצלמות, מוקד רואה חייב להיות פעיל 24/7.</li> </ul>	1.8.2022

## **ממצאים:**

מבדיקת הביקורת עולה כי ועדת האכיפה מהווה ועדת היגוי לתחום המצלמות, כאשר מתקבלות במסגרתה החלטות אופרטיביות הנוגעות למערך המצלמות, ובכלל זאת, הקמת אתרי מצלמות חדשים, שעות הפעלת המוקד הרואה וכדומה. – **נמצא תקין**.  
נמצא כי לא קיים תיעוד לכל ועדות האכיפה שהתקיימו בשנים 2021-2022, כך שלא ניתן לבחון האם נערכת בדיקה של יישום החלטות הועדה בפועל.

## **המלצות:**

מומלץ כי תהיה הקפדה על תיעוד כל ועדות האכיפה בפרוטוקולים מפורטים שיכללו התייחסות להחלטותיהן. ראוי כי פרוטוקולים אלו ישמרו במשרדי העירייה לצורך מעקב ובקרה.  
הביקורת ממליצה כי במסגרת ועדות האכיפה ייערך מעקב אחר יישום החלטות ועדות קודמות. תגובת מנהל המוקד העירוני: "במסגרת ועדות האכיפה אנו מבצעים מעקב אחר החלטות ועדות קודמות."

## **התייחסות הביקורת לתגובה:**

ראוי כי ביצוע המעקב יתועד באופן מלא בפרוטוקולי ועדות האכיפה.

## **נהלים**

נוהל הוא מסמך שאושר על ידי בעל תפקיד אחראי לפעילות הנדונה בו, מנוהל תחת שיטה לבקרת שינויים ומתאר, מגדיר או מתעד עקרונות, מדיניות, תפקידים, או פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה ואשר מתאר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני. נהלי עבודה הינם כלי חשוב שנועד להבטיח התנהלות מיטבית תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה להנהלת הרשות המקומית. נהל כולל בדרך כלל מבנה אחיד, מספר נהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נהל תקין אמור לכלול חמישה או שישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הנושאים הבאים:

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

## **נהלי עבודת המוקד הרואה**

סעיף 3א לתורת ההפעלה של המוקד הרואה קובע כי:

1. "כל מנהל מוקד יכתוב נהל המתאר את אופן פעילות המוקדנים (זמני הגעה למשמרת, קוד לבוש, איסורים והנחיות מיוחדים).
2. כל דיווח יירשם במערכת השליטה והבקרה ו/או ביומן המבצעים.
3. בכל אירוע יש לציין את הפרטים הבאים: שעה, תאריך, הגורם המדווח, הגורם אליו הועברה הפנייה וסטטוס הטיפול.
4. בכל החלפת משמרת יתבצע נהל החלפה שיכלול בעיקרו מעבר על אירועים אחרונים, עדכון לגבי הפעילויות השונות, מעבר על תקינות מצלמות וכו'.

5. כל מוקד יכול את הנהלים הבאים:

- א. תיק הפעלת מוקד רואה (ע"ב הפורמט המצורף במסמך זה).
- ב. נוהל שת"פ משטרת ישראל (יכתב ע"י הקב"ט והמת"ח) נוהלי דיווח ועדכון - עבודה משותפת באירועים, מבצעים משותפים וכו'.
- ג. נוהל הפעלת סיור משולב/שיטור עירוני (ע"ב נוהל מ"י).
- ד. נוהל דיווח אירוע (יכתב ע"י הקב"ט) מדרג הדיווחים והפעלת הכוחות באירועים.
- ה. נוהל סריקה במצלמות (יכתב ע"י הקב"ט והמת"ח) פירוט המצלמות, שטחים - נצפים, משימה של כל מצלמה, הגדרת מצלמות ברזל וכו'.

הביקורת ביקשה לקבל את הנהלים העירוניים העוסקים במערך מצלמות האבטחה העירוני והמוקד הרואה. הביקורת קיבלה את המסמכים הבאים:

1. מסמך שכותרתו "נהלי המוקד המשולב רואה/ עירוני בית שמש" שעודכן לאחרונה ביום 2.1.2019 (להלן: "נוהל ישן"). מסמך זה מאגד הגדרות תפקידים, אופן הפעלת המוקד (שעות ומשמרות) וחפיפת מוקדנים, וכן את כל הנהלים הרלוונטיים הן למוקד הרואה והן למוקד העירוני. להלן רשימת נוהלי המוקד הרואה הנכללים בו:

- תהליך הכשרה לאחראי משמרת ומוקדנים/תצפיתנים;
- נוהל מדידה והערכה;
- נוהל סריקה/צפיה במערכות המצלמות;
- נוהל הפעלת מערכת סריקה אוטומטית:PTZ;
- סוגי האירועים הנצפים ולמי מדווחים;
- פירוט גורמי אכיפה/החינוך והדרכה ברשות;
- מדרג הפעלה של גורמי האכיפה והחינוך באירוע מוקד רואה;
- נוהל תפעול פקח עירוני כונן (מעבר לשעות הפעילות);
- נוהל אירוע בזמן אמת נצפה ע"י המצלמות;
- נוהל אירוע הפרת סדר ציבורי;
- נוהל טיפול באזעקת מבנים;
- נוהל שריפה;
- נוהל הפגנה מתוכננת;
- נוהל בקשה לצפייה/ משיכת תיעוד מידע מצולם מהארכיון.

2. נוהל עירוני שכותרתו "נוהל מוקד רואה ושימוש במצלמות אבטחה עירונית בית שמש" מיום 14.11.2022 - נוהל חדש שטרם אושר (להלן: "נוהל חדש"). נוהל זה מנחה את אופן הפעלת המוקד הרואה ומתייחס לנושאים הבאים:

- העברת מידע לגורמים;
- יידוע הציבור על הצבת מצלמות אבטחה בעיר;
- שמירת הצילומים ומחיקתם;
- זכות העיון של המצולם;
- בקשות לעיון בחומר מצולם;
- אבטחת מידע.

כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל המוקד, הנוהל הישן אינו מעודכן ולא נעשה בו בפועל שימוש. עם כניסתו לתפקיד הוא ערך את הנוהל החדש אשר עדיין בתהליכי אישור מול הגורמים הרלוונטיים בעירייה.

### **ממצאים:**

מבדיקת הביקורת עולה כי הנוהל הישן כולל את כל הנדרש בתורת ההפעלה, ובכלל זאת, תיק הפעלת מוקד רואה, אופן הדיווח לגורמי האכיפה אודות אירועים, נוהל סריקה במצלמות וכדומה. נמצא כי למרות שהנוהל החדש טרם אושר, לא נעשה בנהל הישן שימוש, הוא אינו מעודכן ועובדי המוקד הרואה לא פועלים על פיו.

מבחינת הנוהל החדש שטרם אושר עולה כי הוא בנוי על בסיס פרקי הנחיית הרשות להגנת הפרטיות, אולם אינו כולל את כל הנהלים הנדרשים בתורת ההפעלה, ובכלל זאת, תיק הפעלת המוקד הרואה, דיווח על אירועים בזמן אמת, שיתוף פעולה עם משטרת ישראל וכדומה. הנוהל החדש אינו מגדיר את תהליכי העבודה הפנימיים הנדרשים מהתצפיתנים במסגרת עבודתם במוקד הרואה.

### **המלצות:**

הביקורת ממליצה כי העירייה תאחד את שני הנהלים לנהל אחד מקיף ועדכני אשר יכלול את כל הנדרש בתורת ההפעלה, לרבות תהליכי העבודה הפנימיים של המוקד הרואה, ובכלל זאת:

- **ועדת היגוי עירונית לתחום המצלמות** - חברה, מועדי התכנסותה, תחומי אחריותה וכו';
  - **המוקד הצופה** - תפעול, אופן הצפייה במצלמות לאורך המשמרות, סדר פעולות וכו';
  - **העסקת תצפיתנים** - דרישות מקצועיות, חפיפה, הכשרה, חתימה על טפסי סודיות וכו';
  - **הצבה והתקנה של מצלמות** - התקשרות עם ספק המצלמות, תכנון והקמה, תחזוקת המצלמות וכו'.
  - **עיון בצילומים** - הגורמים האמונים על שחזור, אופן הגשת הבקשה, טופס ייעודי, מועד מחיקת החומר ששוחזר וכו'.
- תגובת מנהל המוקד העירוני: "מקבל את המלצת הביקורת לאחד ולתקף את שני הנהלים לנהל 1 מורחב."

### **התחייבות לשמירת סודיות**

מאחר והתצפיתנים העובדים במוקד הצופה נחשפים למידע פרטי המוגדר כ"מידע רגיש" אשר חשיפתו שלא לצורך עלולה ליצור פגיעה בפרטיות של רבים, הם נדרשים להתחייב על שמירת הסודיות על כל היבטיה. לצורך כך מוחתם כל עובד במוקד על כתב התחייבות לשמירה על סודיות.

לתורת ההפעלה מצורפת דוגמא לכתב התחייבות לשמירה על סודיות (להלן: "**כתב התחייבות**").  
כתב ההתחייבות קובע את ההתחייבויות הבאות:

- 1 • שמירה בסוד של כל מידע שהגיע לידיעת התצפיתן
- 2 • לא להעתיק בדרך כלשהי מידע או מסמכים שהגיעו לידי התצפיתן
- 3 • לא לעשות כל שימוש במידע מלבד הנדרש
- 3 • לא לפרסם את המידע בדרך כלשהי
- 4 • לנקוט בכל אמצעי הזהירות לאבטחת המידע
- 5 • הבטחת הגישה לחדר השרת למורשים בלבד

כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל המוקד, העובדים המועסקים במוקד הצופה חותמים עם תחילת העסקתם על נוהל עירוני שכותרתו "נוהל אחריות אישית לאבטחת מידע".  
**נוהל אחריות אישית לאבטחת מידע** מיום 19.7.2021, חל על כל עובדי העירייה ומסדיר את הנושאים הבאים:

- נושאי אבטחת מידע וסייבר בפעילות המשתמשים השונים במחשבי הרשת המקומית של הרשות;
  - קביעת כללים לשמירת מסמכי נייר בתוך משרדי הרשות, או כאשר המשתמש מוציא אותם באישור מחות לכותלי הרשות;
  - הסדרת המותר והאסור בשימוש בדואר אלקטרוני ובגלישה ברשת האינטרנט;
  - עמידת הרשות בדרישות תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017. בנוסף, חותמים העובדים על **הצהרת משתמש מחשב לשמירת סודיות**- נספח א' לנוהל אחריות אישית לאבטחת מידע.
- הביקורת ביקשה לקבל את רשימת העובדים המועסקים במוקד העירוני ובמוקד הרואה המפרטת את תאריך תחילת העסקתם, וכן את כל כתבי ההתחייבות עליהם חתמו העובדים. להלן רשימת עובדי המוקד, תאריך תחילת העסקתם ומועד חתימתם על כתבי ההתחייבות:

שם העובד	תאריך תחילת העסקה	מועד החתימה על ההתחייבות	כתב
ר.ד.	1.9.2013	9.3.2022	
ח.א.	1.3.1998	9.3.2022	
צ.י.ח.	1.5.2018	9.3.2022	
ע.ל.	1.4.2014	9.3.2022	
מ.מ.	לא מופיעה ברשימת העובדים	9.3.2022	

שם העובד	תאריך תחילת העסקה	מועד החתימה על כתב ההתחייבות
ת.ב.ל.	1.8.2022	15.2.2023
מ.ג.	1.3.2021	15.2.2023
י.מ.	1.1.2022	15.2.2023
ט.ב.	1.9.2021	15.2.2023
ש.מ.	1.1.2023	15.2.2023
ש.ע.	לא מופיע ברשימת העובדים	14.2.2023
ב.ב.	1.9.2014	לא התקבל כתב התחייבות
א.א.	1.2.2023	לא התקבל כתב התחייבות

### **ממצאים:**

מבדיקת הביקורת עולה כי העירייה לא החתימה 2 מעובדי המוקד העירוני והמוקד הרואה על כתבי התחייבות לשמירת סודיות.

עוד עולה כי 6 עובדים אשר העסקתם של 5 מהם החלה טרם תחילת הביקורת בשנים 2021-2022, הוחתמו על כתבי הסודיות במהלך הביקורת לאחר בקשת הביקורת לקבלת כתבי ההתחייבות.

יוער כי 4 עובדים ותיקים אשר מועסקים במוקד מזה מספר שנים, הוחתמו על כתבי ההתחייבות ביום 9.3.2022, עם כניסתו של מנהל המוקד העירוני והמוקד הרואה לתפקיד.

### **המלצות:**

הביקורת ממליצה כי תהיה הקפדה על החתמת כל עובדי המוקד העירוני והמוקד הרואה על כתב ההתחייבות לשמירת סודיות טרם תחילת עבודתם במוקד.

תגובת מנהל המוקד העירוני: "ש.ע. הוא עובד שרק מבצע שעות נוספות במוקד העירוני הוא איננו חלק ממצבת העובדים במוקד העירוני, מ.ש. נמצאת בחל"ת. מצורפים כתב התחייבות של ב.ב. וא.א."

### **התייחסות הביקורת לתגובה:**

כתבי ההתחייבות לשמירת סודיות של העובדים ב.ב. וא.א. נחתמו במהלך עריכת הביקורת. לפיכך, אין בתגובה בכדי לשנות את המלצת הביקורת להחתיים את העובדים על כתבי ההתחייבות טרם תחילת עבודתם במוקד.

## תוכנית עבודה

על פי מדריך התכנון לרשויות מקומיות שפרסם משרד הפנים בינואר 2020 (להלן: "המדריך") תוכנית עבודה היא אוסף של משימות- פעולות שהיחידה מתכוונת לבצע כדי להשיג את יעדי האגף והרשות.

מצופה מכל מנהל לתכנן תוכנית עבודה ולהגדיר את המשימות בתוכנית העבודה של יחידתו, כאשר תוכנית העבודה צריכה להיות מפורטת במידה שתאפשר לה להיות כלי ניהולי המשרת את המנהלים ברשות.

לכל משימה בתוכנית העבודה יש להגדיר:

- 1 • יעד אסטרטגי ויעד אגפי
- 2 • לוח זמנים לתחילת ביצוע המשימה וסיומה
- 3 • מדד כמותי ויעד כמותי באמצעותם אפשר להעריך את מידת התקדמות ביצוע המשימה
- 4 • עלות המשימה, סעיף תקציבי והכנסה צפויה ככל וקיימת

על פי המודל, מדדים הם ערכים כמותיים המגדירים את השינוי שאנו מבקשים להשיג תוך התייחסות לנקודת ההתחלה. באמצעות המדדים ניתן להגדיר בבירור "לאן אנו רוצים להגיע" (בעתיד) מתוך הבנה "היכן אנו נמצאים כיום" (בהווה). מדדי הצלחה אינם מתבססים על תחושות בטן והערכות בלבד, אלא על נתונים ומספרים מדידים אשר ניתנים לכימות.

### ממצאים:

הביקורת קיבלה ביקשה לקבל לידיה תוכניות עבודה של המוקד העירוני ו/או המוקד הרואה אשר נוגעות למערך המצלמות, אולם תוכניות כאמור אינן קיימות.

### המלצות:

מומלץ כי תיערך על ידי הגורמים הרלוונטיים בעירייה ובכללם המוקד הרואה תוכנית מסודרת לניהול, תפעול ותחזוקה של מערך המצלמות העירוני, ובכלל זאת תוכניות להרחבתו. תגובת מנהל המוקד העירוני: "תכנית עבודה למערך המצלמות נמצאת בכתיבה."

## הצבה והתקנה

### קבלת ההחלטה על הקמת מערך מצלמות עירוני

באפריל 2012 פרסמה הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע הנחיה מספר 4/2012 שכותרתה "שימוש במצלמות אבטחה ומעקב ובמאגרי התמונות הנקלטות בהן" (להלן: "הנחיית הרשות להגנת הפרטיות"). מטרת הנחיה זו הינה להבהיר את עמדת רשם מאגרי מידע ביחס לתחלות הוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 על שימוש במצלמות במרחב הציבורי. הנחיית הרשות להגנת הפרטיות קובעת כי על רשות מקומית "לקבל את ההחלטה על השימוש במצלמות האבטחה באופן מושכל ומוזע, לאחר בחינת הצרכים והחלופות... יש לערוך בדיקה מקיפה של השלכות השימוש במצלמה על זכויות הציבור, ובמיוחד על הזכות לפרטיות". הנחיית הרשות להגנת הפרטיות קובעת שורת נושאים אליהם יש להתייחס במסגרת קבלת ההחלטה על עצם הצבת המצלמות ובדיקת ההשלכות מכך בנוגע לכל אתר ואתר. להלן תרשים המציג את הנושאים הללו:

#### תכלית ראויה

- מטרת הצבת המצלמות חייבת להיות מוגדרת ומפורשת, כאשר על הפגיעה בזכות לפרטיות להיות ראויה ומצויה בתחומי אחריותה של הרשות המקומית.

#### מידתיות

- המטרה לשמה הוחלט על הצבת המצלמות חייבת להיות מידתית לפגיעה בזכות הפרטיות ולעמוד בשלושה מבחני משנה:
  1. בחינה האם המצלמות הן האמצעי המתאים והיעיל להשגת המטרה.
  2. בחינה האם לא ניתן להשיג את התוצאה באמצעי אחר שפוגע פחות בזכות לפרטיות.
  3. בחינה האם התועלת מהשגת המטרה גוברת על הפגיעה בפרטיות שתיגרם בעטייה.

#### שימוע ציבורי פומבי

- קבלת הכרעה נכונה בדבר הצבת מצלמות במרחב הציבורי, בדרך כלל מצדיקה קיום שימוע ציבורי פומבי על מנת לאפשר לציבור להביע עמדתו. במידה והדבר אינו אפשרי, יש להיוועץ ברשויות אחרות, בבעלי עניין הנוגעים לדבר או אשר יושפעו מהצבת המצלמות הספציפיות.

הצבת מצלמות האבטחה בעיר החלה לפני כ-10 שנים, כאשר לא נערכו ועדות על עצם התקנת המצלמות אל מול הפגיעה בזכות הפרטיות של ציבור התושבים. הביקורת ביקשה לקבל את פרוטוקול הוועדה העירונית בה התקבלה ההחלטה על הקמת מערך מצלמות אבטחה ברחבי העיר, אולם לא היה ניתן לקבלה. כאמור, החלטות הנוגעות להצבת המצלמות מתקבלות במסגרת ועדת אכיפה שמתכנסת אחת לחודשיים בניהול מפקד תחנת משטרת בית שמש. כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל המוקד העירוני, במסגרת ועדות האכיפה מתקבלות החלטות הנוגעות לבחירת אתרי מצלמות חדשים, כאשר הוא מציג בפני הוועדה אתרים ייעודיים. להלן דוגמא למצגת שהועלתה בפני ועדת האכיפה שהתכנסה בחודש דצמבר 2022 (לא ניתן היה לקבל את פרוטוקול הוועדה):



# פרויקט מצלמות 2023

פארק נחל קטלב



פארק עין גדי



# פרויקט מצלמות 2023

פארק המציב



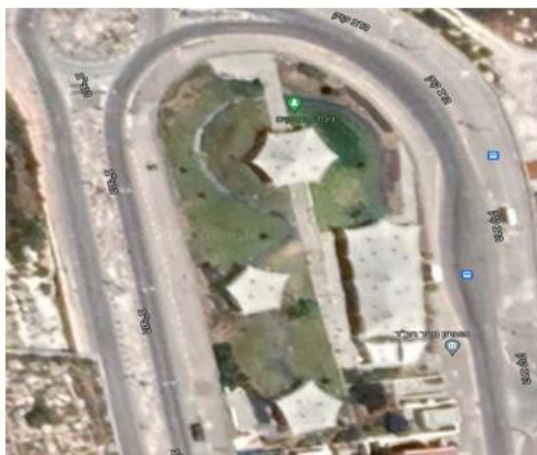
לוי אשכול המדרגות המובילות לבית העלמין





# פרויקט מצלמות 2023

פארק הציב



לוי אשכול המדרגות המובילות לבית העלמין



## ממצאים:

מבדיקת הביקורת עולה כי בניגוד לנדרש בהנחיית הרשות להגנת הפרטיות, לא נערך תיעוד לקיומו של דיון הכולל בחינה מקיפה ומעמיקה של תכלית ראויה ומידתיות עבור כל אחת מהמצלמות בכל האתרים בהן הוצבו, וכך גם בבחירת אתרי מצלמות עתידיים.

## המלצות:

מומלץ כי העירייה תפעל בהתאם לקבוע בהנחיית הרשות להגנת הפרטיות ותערוך דיון בוועדה עירונית ייעודית לתחום המצלמות לאישור כל המצלמות הקיימות והעתידיות, ודיון בכל מצלמה בנפרד בהיבטי הפגיעה בזכות הפרטיות תוך בחינה של ערכי התכלית הראויה והמידתיות, ובכלל זאת:

- מהי המטרה העיקרית בהצבת המצלמה?
- מהי מידת הצורך בהצבת המצלמה במקום הספציפי לו היא מיועדת?
- מהי התועלת שתיווצר בעקבות הצבת המצלמה?
- מהן החלופות האפשריות להצבת המצלמה במקום המיועד?
- מהי מידת הפגיעה בפרטיות בהצבת המצלמה לעומת החלופות האפשריות?
- באילו שעות יש להפעיל את המצלמה על מנת שהתכלית תגבר על הפגיעה בפרטיות?
- בחינת מרחב הצילום והיכולות האנליטיות המינימאליות הנדרשות.
- הגדרת משך זמן שמירת הצילומים הנדרש.

## קביעת מאפייני מערך המצלמות

הנחיית הרשות להגנת הפרטיות קובעת כי בתכנון ובשימוש במצלמות, ההגנה על פרטיות הציבור צריכה לשמש שיקול מרכזי, וזאת באמצעות הכרעה בכל אחד מהנושאים הבאים:

### מיקום התקנת המצלמות וזווית הצילום

- יש להציב את המצלמה במקום ובזווית שיכסו במידת האפשר רק את השטחים הרלוונטיים. במקרים בהם לא ניתן לעשות זאת, יש לשקול שימוש בטכניקות הסוואה או ערבול של הצילומים העודפים.

### מספר המצלמות

- יש להתקין בכל אתר את מספר המצלמות המינימאלי החיוני להשגת המטרה.

### זמני הצילום

- יש לצמצם את פעילות המצלמות רק לזמנים בהם הצילום הוא רלוונטי למטרה המבוקשת.

### רזולוציית התמונה ואיכותה

- יש להתאים את איכות הצילום למטרה המבוקשת ולא להשתמש בזיהוי פנים כשאינן צורך בכך.

### שימוש בפונקציות מיוחדות

- שילוב מערך המצלמות עם מאגרי מידע נוספים.
- טכנולוגיית זיהוי פנים או צורת הליכה.
- יכולות מעקב דינמיות על בסיס קול, תנועה, לבוש, שפת גוף וכדומה.
- צילום תרמי או אינפרא-אדום לתנאי ראות קשים.
- מפתוח ותיוג מתוחכמים המאפשרים עריכת חיפושים אוטומטיים במאגר.

הפונקציות המיוחדות במצלמות מאפשרות ביצוע ניתוחים ומעקבים שונים בחומר המצולם על ידי המצלמות, באופן אוטומטי וממוחשב על בסיס קול, תנועה, לבוש, שפת גוף וכדומה. יכולות אלו של המצלמות ניתנות לשימוש רק באמצעות מערכות אנליטיקה מיוחדות. ההחלטה על שימוש באנליטיקה צריכה לכלול הגדרה ברורה של אילו מצלמות ספציפיות נדרשות התכונות ומדוע, תוך בחינה של מידת הפגיעה בזכות לפרטיות.

כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל המוקד, מוצבות ברחבי העיר מצלמות מ-2 סוגים:

- **מצלמות קבועות** - מכוונות לשדה ראייה מסוים וניתן להיזיז אותן באופן פיזי בלבד.
- **מצלמות PTZ** - בעלות פונקציות המאפשרות טווח ראייה של 360 מעלות והתמקדות בתמונה (זום).

הביקורת קיבלה לידיה מסמך שכותרתו "דוח מצלמות" המפרט את כל האתרים והמצלמות המוצבות בהם ברחבי העיר. נכון למועד הביקורת, חודש נובמבר 2022, ברחבי העיר מוצבות 77 מצלמות אבטחה ב-20 אתרים. להלן תרשים המציג את מספר המצלמות מכל סוג:



### ממצאים:

בניגוד לקבוע בהנחיית הרשות להגנת הפרטיות, לא קיימות החלטות עירוניות מתועדות הדנות בהצבת המצלמות ובפונקציות שלהן באופן כללי וביחס לכל אתר ולכל מצלמה המוצבת בעיר. יצוין כי כפי שנמסר לביקורת, העירייה עתידה לפרסם מכרז להקמת אתרי מצלמות חדשים במסגרתם יוצבו מצלמות עם יכולות אנליטיות.

### המלצות:

מומלץ כי ייערך דיון מפורט בדבר הצורך בשימוש בתכונות מיוחדות במצלמות האבטחה והמשמעויות שלו. ככל ויוחלט לעשות שימוש בפונקציות אנליטיות, על העירייה לקבוע באופן מדויק באילו מצלמות ספציפיות יתאפשר השימוש בפונקציות האנליטיות תוך קביעת הגדרות ברורות למטרת ואופן השימוש בהן, תחילת השימוש לזמנים מסוימים, בדיקת שטח הצילום וצמצומו ככל שניתן וכדומה.

### יידוע הציבור

חוק הגנת הפרטיות קובע בסעיף 1 כי אסור לפגוע בפרטיותו של אדם ללא הסכמתו. בנוסף, קובע החוק בסעיף 11 חובת שקיפות המחייבת ליידע את הציבור על הצבת מצלמות. ישנן דרכים שונות ליידוע הציבור, ביניהן, הצבת שילוט בסמוך למקום בו המצלמה מותקנת או בכניסה לאזור הכיסוי של המצלמה, פרסום המקומות בהם מותקנות המצלמות וכדומה.

### פרסום באתר העירייה

הנחיית הרשות להגנת הפרטיות קובעת בסעיף 2.11 כי "בשל האיסור בסעיף 1 לחוק לפגוע בפרטיותו של אדם ללא הסכמתו, כאשר מוצבת מצלמת מעקב יש ליידע את הציבור על כך באופן ברור, על מנת לאפשר למעוניין בכך להימנע מהצילום, ובמקביל לייחס לאנשים המצולמים הסכמה מכללא לאיסוף המידע על אודותם ולשימוש בו. הדרישות באשר למקום פרסום ההודעה לציבור, תוכנה של ההודעה ואופן הפרסום נגזרים מהגדרת המונח "הסכמה" בסעיף 3 לחוק הקובע שההסכמה תהיה מדעת."

הנחיית הרשות להגנת הפרטיות קובעת בנספח ב' את הפרטים שיש למסור אודות הפעלת מצלמות מעקב במסגרת קיום חובת השקיפות:

- מיקום המצלמה והשטח המכוסה על ידה ✓
- הארגון האחראי על הצבתה ✓
- תיאור מאפייני המצלמה ויכולותיה ✓
- מטרות הצבת המצלמה ומטרת שמירת ההקלטות ✓
- האם הצילומים מוקלטים ומשך שמירת ההקלטות ✓
- שעות הפעלת המצלמה ✓
- פרטי הגורם האחראי לצפייה ושמירה של המידע ✓
- פרטי מנהל מאגר המידע ✓
- פרטי התקשרות לצורך מימוש זכות העיון בהקלטות ✓

#### **ממצאים:**

מבדיקת הביקורת עולה כי לא מפורסמת באתר העירייה רשימת המצלמות המוצבות ברחבי העיר.

#### **המלצות:**

עקב החשיבות בידוע הציבור בדבר מיקומי המצלמות לאור הפגיעה בזכות הפרטיות, מומלץ כי העירייה תפעל לפרסום רשימת המצלמות המוצבות ברחבי העיר. ראוי כי רשימה זו תכלול את כל אתרי המצלמות וכתובותיהן, וכן תעודכן מעת לעת עם הוספה/ הסרה של מצלמות. הביקורת תציין כי סעיף 6.2 לנוהל החדש שטרם אושר קובע כי "באחריות מנהל המוקד או מי מטעמו להעביר לפרסום רשימה מרוכזת של המקומות בהם מותקנות מצלמות אבטחה של העירייה באתר האינטרנט הרשמי של העירייה. הרשימה תתעדכן אחת לרבעון." תגובת מנהל המוקד העירוני: "אעדכן באתר העירייה את רשימת המצלמות."



#### **שילוט באתרי המצלמות**

בכל הנוגע להצבת שילוט, קובעת הנחיית הרשות להגנת הפרטיות כי על שלטי ההזהרה להיות ברורים וקריאים, לרבות מבחינת גודלם, וכי רצוי שיכללו את הפרטים הבאים:


- ציור של מצלמה או סמל גרפי מקובל;
- שם הארגון האחראי על הצבת המצלמה;
- תיאור תמציתי של מטרת הצבת המצלמה;
- כתובת אתר האינטרנט, אם קיים, בו מפורסמת רשימת המצלמות ומדיניות השימוש בהן.

ביום 14.2.2023 ערכה הביקורת סיור ב- 6 אתרי מצלמות מתוך 20 האתרים המחוברים למוקד העירוני (30% מכלל האתרים) בהם הותקנו מצלמות אבטחה, על מנת לבחון האם העירייה עומדת בתנאים הקבועים בהנחיית הרשות להגנת הפרטיות ובנוהל המצלמות העירוני בנוגע להצבת השילוט לידוע הציבור.

להלן טבלה המפרטת את ממצאי הביקורת:

מס' ושם האתר	השילוט	שילוט	ציור של מצלמה/מה סמל	איזכור העירייה	מטרת הצבה	כתובת האתר
1- בניין העירייה - קניון נעים	 <p>לא קיים שילוט</p>	x	x	x	x	x
3- מרכז מסחרי כיכר נוימן		x	✓	✓	✓	✓

כתובת אתר האינטרנט בו מפורסמת רשימת המצלמות	מרת הצבה	איזור העירייה	ציור של מצלמה/מה/סמל	שילוט	מס' ושם האתר	
x	x	x	x	x	 <p>לא קיים שילוט</p>	-10 הרצל מד"א
x	✓	✓	✓	✓		-13 מתב"ס זיבמן
x	x	x	x	x	 <p>לא קיים שילוט</p>	-16 פארק הגפן

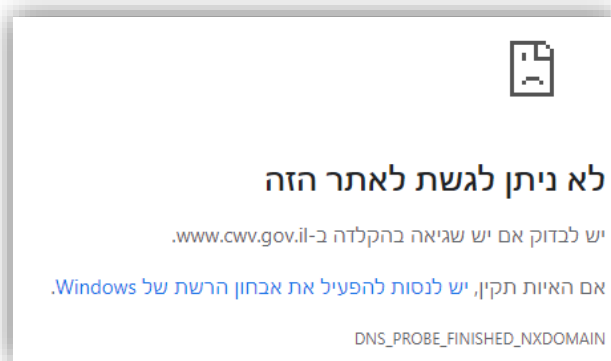
מס' ושם האתר	השילוט	שילוט	ציור של מצלמה/סמל	איזור העירייה	מטרת הצבה	כתובת אתר האינטרנט
-20 אנדרטה		✓	✓	✓	✓	x

#### מצאים:

נמצא כי מתוך 6 אתרים בהם סירה הביקורת, ב-3 מהם לא הוצב שילוט מטעם העירייה לידוע הציבור בדבר הצבת המצלמות.

עוד נמצא כי ב-3 האתרים בהם כן קיים שילוט, הוא אינו מצין את כתובת אתר האינטרנט העירוני בו אמורה להיות מפורסמת רשימת המצלמות העירוניות המוצבות ברחבי העיר.

באתר מס' 3- מרכז מסחרי כיכר נוימן, צוין על גבי השלט אתר האינטרנט: [www.cwv.gov.il](http://www.cwv.gov.il), אולם מבדיקת הביקורת עולה כי לא ניתן להיכנס לכתובת אתר זה:



באתר מס' 20- אנדרטה, הוצב שלט בסמוך למצלמות בתחילת הרחוב המוביל לאנדרטה, אולם במצלמות הסמוכות לאנדרטה עצמה לא הוצב שלט כלל:



**המלצות:**

עקב החשיבות הרבה ביידוע הציבור על כל מצלמה ומצלמה המותקנת בשטחים הציבוריים ברחבי העיר, מומלץ כי העירייה תוודא כי בכל אתר יוצב שילוט ליידוע הציבור בסמוך למיקומן של המצלמות. ככל וקיימות מצלמות במיקומים שונים באתר, מומלץ על הצבת מספר שלטים בסמוך לכל אחד ממיקומי המצלמות.

הביקורת תציין כי סעיף 6.1 לנוהל החדש שטרם אושר קובע כי "בסמוך לכל מקום בו מותקנות מצלמות אבטחה יוצב שלט בכדי לעדכן את התושבים שהמקום מצולם." מומלץ כי העירייה תוודא שעל כל שלט ליידוע הציבור יצוין המידע הנדרש בהתאם להנחיית הרשות להגנת הפרטיות: ציור של מצלמה או סמל גרפי מקובל, שם הארגון האחראי על הצבת המצלמה; תיאור תמציתי של מטרת הצבת המצלמה וכתובת אתר האינטרנט בו מפורסמת רשימת המצלמות ומדיניות השימוש בהן. ראוי כי השילוט יהיה אחיד בכל אתרי המצלמות. תגובת מנהל המוקד העירוני: "נוסיף את השילוט שחסר באתרים המופיעים בביקורת."

**התקשרות עם קבלן מצלמות**

בעקבות מכרז של המשרד לביטחון פנים מס' 6/15 להספקה, התקנה ותחזוקה של מערך טכנולוגי מתקדם עבור הרשויות המקומיות המשתתפות בתוכניות שמפעיל המשרד לביטחון פנים, התקשרה העירייה עם הספק "אפקון בקרה ואוטומציה בע"מ" (להלן: "קבלן המצלמות") במספר הסכמים לאורך השנים האחרונות. ההתקשרות עם קבלן המצלמות נחלקה לשני סוגים:

1. **הקמה** - הקמת אתרי מצלמות חדשים, עבורם ניתנה תקופת אחריות של 3 שנים.
2. **תחזוקה** - שירותי תחזוקה עבור אתרי מצלמות קיימים, אשר אינם במסגרת תקופת האחריות. להלן טבלה המפרטת את הסכמי ההתקשרות על פי סדר כרונולוגי של מועד החתימה על ההסכם:

מס"ד	תאריך חתימה	תקופת ההסכם	השירותים	התמורה
1	3.12.2017		הספקה, התקנה	272,057 ₪ כולל מע"מ +

מס"ד	תאריך חתימה	תקופת ההסכם	השירותים	התמורה
			ותחזוקה (למשך 3 שנים) של מצלמות-פרויקט איילון והרצל	4% מהיקף הפרויקט בגין כל שנה של תחזוקה לציוד קיים
2	30.8.2018		הספקה, התקנה ותחזוקה (למשך 3 שנים) של 7 מצלמות-נהר הירדן	328,000 ש"ח כולל מע"מ
3	6.3.2019	6.3.2019-5.3.2020	מערכת מצלמות, שירות תחזוקה עבור 27 מצלמות פעילות	4,005.75 ש"ח + מע"מ לחודש (מקסימום) + 48,069 ש"ח מע"מ לשנה
4	10.7.2019	10.7.2019-31.7.2020	מערכת מצלמות, שירות תחזוקה עבור 24 מצלמות פעילות	3,998 ש"ח + מע"מ לחודש (מקסימום) + 47,977 ש"ח מע"מ לשנה
5	15.7.2019		הספקה, התקנה ותחזוקה (למשך 3 שנים) של מצלמות	357,373 ש"ח כולל מע"מ
6	11.12.2019		הספקה, התקנה ותחזוקה (למשך 3 שנים) של מצלמות-פארק דולב,	466,726 ש"ח כולל מע"מ + 4% מהיקף הפרויקט בגין כל שנה של תחזוקה לציוד קיים בתום

מס"ד	תאריך חתימה	תקופת ההסכם	השירותים	התמורה
			פארק ערוגות ופארק הגפן	תקופת האחריות
7	24.3.2020	1.8.2020- 31.12.2020	הארכת הסכם שירות תחזוקה עבור 24 מצלמות פעילות	+ 3,998 ש"מ לחודש (מקסימום) + 19,990 ש"מ ל-5 (חודשים)
8	31.12.2020 (להלן: "הסכם תחזוקה")	31.12.2020- 1.1.2022	הארכת ההסכם הקודם- שירות תחזוקה עבור 24 מצלמות פעילות	+ 3,998 ש"מ לחודש (מקסימום) + 47,977 ש"מ (מע"מ לשנה)
9	19.9.2022 (להלן: "הסכם הקמת אתרי מצלמות")		הספקה, התקנה ותחזוקה (למשך 3 שנים) של מצלמות	+ 451,015 ש"מ

#### ממצאים:

מבדיקת הביקורת את הסכם הקמת אתרי המצלמות האחרון שנחתם עם קבלן המצלמות מיום 19.9.2022 ודרישה מספר 2557 עבור התשלום לקבלן, עולה כי העירייה התחייבה לתשלום סכום גבוה יותר מהסכום ששריינה העירייה לשם כך. העירייה התחייבה לשלם לקבלן 451,015 ש"מ + מע"מ, בעוד ששריינה 396,490 ש"מ בלבד.

#### המלצות:

הביקורת ממליצה כי ככל והעירייה מתקשרת עם קבלנים בהסכמים על פי תקציב שהוגדר ושוריינ מראש, ראוי כי תהיה התאמה בין התקציב להיקף ההתקשרות בפועל.

#### יועץ מצלמות

בנוסף, ביום 25.7.2022 התקשרה העירייה עם חברת MTF SECURITY (להלן: "יועץ המצלמות") ל"פרויקט ייעוץ תכנון ואבטחה, ניהול הביצוע, תיאום ובקרה". סעיף 2 להסכם עם יועץ המצלמות קובע כי "המבצע יערוך ויכין מרכז להתקנת מצלמות ברחבי העיר כולל חיבורן למוקד העירוני ופיקוח על עבודת הקבלן". תקופת ההסכם שנקבעה היא למשך 24 חודשים, כאשר באפשרות העירייה להאריכו למשך 3 תקופות נוספות של 12 חודשים כל אחת. כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל המוקד, העירייה התקשרה עם היועץ על מנת לפרסם מרכז עירוני חדש למען הגדלת מערך המצלמות באמצעות תקציבים שהתקבלו ממפעל הפיס.

## תכנון והתקנה

מערך מצלמות אבטחה מורכב ממערכת שנדרשת לתפקד ביעילות 24 שעות ביממה, שבעה ימים בשבוע. מעצם טבעה, מערכת זו דורשת בקרה מלאה, תחזוקה שוטפת, מעקב אחרי אירועים חריגים המשפיעים על התפקוד השוטף כגון בעיות חשמל, תקלות טכניות, גניבות של המצלמות בשטח וכדומה.

על מנת לנהל את מערך המצלמות באופן נאות ולקבל החלטות נכונות, נדרש מידע מקיף ורחב ככל הניתן לגבי כל מצלמה ומצלמה המותקנת בשטח. המידע הבסיסי ההכרחי הוא מיפוי מלא ומדויק של כל רשת המצלמות, כאשר בלעדיו לא ניתן לדעת כיצד לטפל באירועים חריגים. כך למשל, ללא מידע מדויק על מיקום מצלמה תקולה, לא ניתן לקבל החלטות לביצוע הפעולות ההכרחיות לתיקונה, קל וחומר כשאין מידע על מיקומם חיבורי החשמל והרשת שלה.

במסגרת תכנון האתר עורך הספק תיק CDR- תיק תכנון אתר המפרט את שלבי הקמת האתר והתכנון המפורט של התשתיות הנדרשות, תכנון רשת התקשורת וכתב הכמויות לביצוע. לאחר ביצוע התכנון המפורט ובהתאם לבחינת המצב הקיים בשטח, על הספק לבצע את ההתקנה בהתאם לתוכניות והמפרטים הטכניים המצורפים להסכם ההתקשרות. בסיום כל פרויקט התקנה, על הקבלן להגיש לעירייה מסמכי תיעוד של הביצוע בפועל- "תיק אתר" או "תוכנית עדות" (להלן: "AS MADE") בו נעשה ריכוז של כל הנתונים והמידע.

במסגרת תכנון האתר עורכת חברת אפקון תיק CDR- תיק תכנון אתר המפרט את שלבי הקמת האתר והתכנון המפורט של התשתיות הנדרשות, תכנון רשת התקשורת וכתב הכמויות לביצוע. הביקורת קיבלה תיק CDR שנערך על ידי הקבלן של האתרים פארק דולב, ערוגות תחתון, ערוגות עליון והגפן, אשר מפרט את הנושאים הבאים:

- מיקום האתר;
- מבנה ארון התקשורת;
- טופולוגיה אלחוטית (שידור בין הלינקים המחברים את האתרים זה לזה);
- מפת אתרי הקצה;
- ריכוז האישורים וההיתרים הנדרשים;
- אמצעים ומיקומי התקנה- פירוט של סוגי המצלמות, מיקום התקנתן ותיאור אזור הצפייה שלהן.

### ממצאים:

נמצא כי קבלן המצלמות אינו נדרש למסור לעירייה בסיום התקנת אתרי המצלמות תיק AS MADE. כפועל יוצא מכך, אין ברשות העירייה תיקי AS MADE עבור כל אתרי המצלמות בעיר. תיק ה-CDR שנערך על ידי הקבלן אינו מפרט את כל הנתונים הנדרשים, ובכלל זאת, תוכנית חשמל וכתב כמויות מפורט.

### המלצות:

מומלץ כי העירייה תפעל למען קבלת תיקי AD MADE עבור כל אתרי המצלמות שהוקמו ברחבי העיר בשנים האחרונות. ראוי כי עבור כל אתר חדש שיוקם יידרש הקבלן למסור תיק AD MADE בסיום ההקמה.

עוד מומלץ כי העירייה תוודא כי תיקי ה- CDR שנערכים על ידי הקבלן טרם תחילת הקמת האתרים בפועל יכללו את כתבי הכמויות המפורטים, וכן נתונים אודות חיבורי החשמל של כל אתר.

תגובת מנהל המוקד העירוני: "הקבלן נדרש מהעירייה לספק תיקי AS MADE אך בפועל לא סיפק אותם. מעתה ואילך בכל פרויקט יימסר תיק AS MADE. מקבל את המלצת הביקורת, נוסיף נתונים עבור חיבורי חשמל."



## תחזוקה

סעיף 5.3 לנספח 3 להסכם להקמת אתרי מצלמות עם קבלן המצלמות, מגדיר את סוגי התקלות ופרקי הזמן שיש לתקן:

### תקלה משביתת מערכת

- יציאה מיידית של טכנאי ותיקון התקלה בתוך 4 שעות מעת הגעתו. בכל מקרה תתוקן כל תקלה משביתה בתוך 6 שעות עת הדיווח.

### תקלה קריטית

- תיקון התקלה תוך 24 שעות מעת הדיווח.

### תקלה רגילה

- תיקון התקלה תוך 72 שעות מעת הדיווח.

### תחזוקה מונעת

- השלמת מלוא פעולות התחזוקה המונעת הנדרשות בתוך 10 ימי עבודה מהמועד הנדרש לביצוע פעולת תחזוקה.

סעיף 3.4 להסכם קובע כי "התחזוקה תהיה לשלוש שנים מיום קבלת המערכת בידי הרשות; לרשות אופציה לקבלת שירותי תחזוקה במהלך שנתיים נוספות (2) נוספות, על פי הצעת המחיר של הספק, כפי שהוגשה במסגרת הבקשה להצעות מחיר. הרשות רשאית להודיע לספק על מימוש האופציה לגבי כל שנה נוספת בנפרד..."

בהמשך, סעיף 1.1 לנספח 2 להסכם קובע כי "מובהר בזה כי התמורה כוללת אחריות ושירותי תחזוקה לתקופה של שלוש שנים מיום חתימת ההסכם." הסעיפים שלאחר מכן העוסקים בתמורה עבור שנות תחזוקה נוספות מחוקים על גבי ההסכם.

כלומר, במסגרת ההסכם להקמת אתרי מצלמות, אמון קבלן המצלמות על תיקון המצלמות שהציב בתקופת האחריות שלהן בלבד, כלומר, למשך 3 שנים ממועד השלמת התקנתן. מצלמות אשר האחריות של הקבלן עבורן פגה, אינן מתוחזקות על ידי הקבלן. העירייה מתקשרת עם הקבלן בנוסף בהסכם תחזוקה עבור מערכת המצלמות והמצלמות הפעילות אשר אינן במסגרת תקופת האחריות.

כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל המוקד, כאשר התצפיתנים מבחינים במצלמות תקולות, הם יוצרים קשר טלפוני עם קבלן המצלמות אשר בודק אם מדובר בבעיית חשמל. ככל ומדובר בבעיית חשמל, העירייה נעזרת בחשמלאי לטיפול בתקלה, אחרת, הקבלן נדרש להגיע ולטפל בתקלה.

המעקב אחר הטיפול בתקלות במצלמות נערך על ידי מנהל המוקד באמצעות טבלת מעקב שבועית אודות סטטוס המצלמות. מנהל המוקד החל לנהל את המעקב ביום 14.3.2022, כאשר מידי שבוע בודק את סטטוס המצלמות העדכני במערכת המצלמות. להלן 3 דוגמאות לטבלת המעקב ממועדים שונים:

דוח כשירות מצלמות מוקד רואה לתאריך: 14.03.22

מספר	אתר	כתובת המצלמה	כמות מצלמות באתר	סוג המצלמה - רגילה	סוג המצלמה ptz	מצלמות לא תקינות	תקין	משך הזמן שהמצלמות לא עובדות
1	קניון נעימי	דרך יצחק רבין 2	1	1		1	1	
4	מגדל מים	התבור	7	2	5	7	3	שנים לא תקינות
5	מרכז מסחרי	כיכר נוימן	5	4	1		5	תקינות
6	מתנס רמבש	נחל דולב	4	4			4	שטיפה למצלמות
8	פארק איילון	נחל איילון	5	4	1		5	שטיפה למצלמות + גיזום
9	גן השושן	הציפורן	2	2			2	
10	גן השושן	השושן	2	2		2		באובדן חצי שנה בעיית חשמל
12	גן הדקל	הדקל	1	1			1	
13	גן המייסדים	השבעה	1	1			1	
14	הרצל מדי"א	הרצל	4	4			4	
15	מרכז לוי אשכול	הגולן	2	2		2		באובדן חצי שנה קבלן עבד במקום ופגע בתשתית
17	מצלמה עירונית	נחל ערוגות	9	8	1	9		לא הותקן אין חיבור
19	מרכז מסחרי קישון	נחל הקישון	3	3			3	שטיפה
20	מצלמה מתנס מאירוף	ארלזורב	1	1	1			מתחבר למתנ"ס חודש
21	פארק רמה ג'	יחזקאל הנביא	9	6	3		9	
23	כיכר רסידו / יהודה הנשיא	נהר הירדן	8	6	2		8	
27	פארק הגפן	הגפן	8	4	4		8	לגזום עצים בפארק
28	מול בית ספר ברנקו וייס	הגולן	1	1	1		1	לא מחוברת לחשמל
29	מרכז מסחרי נרקיס	הנרקיס	2	1	1		1	
		סה"כ	75	55	20	23	62	

דוח כשירות מצלמות 14.07.2022

מספר	אתר	כתובת המצלמה	כמות מצלמות באתר	סוג המצלמה - רגילה	סוג המצלמה ptz	מצלמות לא תקינות	תקין	משך הזמן שהמצלמות לא עובדות
1	קניון נעימי	דרך יצחק רבין 2	1	1		0	1	
2	מגדל מים	התבור	7	2	5	2	5	שנים לא תקינות 3
3	מרכז מסחרי	כיכר נוימן	5	3	2	1	4	
4	מתנס רמבש	נחל דולב	4	4		0	4	שטיפה למצלמות
5	פארק איילון	נחל איילון	5	4	1	0	5	שטיפה למצלמות + גיזום
6	גן השושן	הציפורן	2	2		0	2	
7	גן השושן	השושן	2	2		1	1	באובדן חצי שנה בעיית חשמל
8	גן הדקל	הדקל	1	1			1	
9	גן המייסדים	השבעה	1	1	1		1	
10	הרצל מדי"א	הרצל	4	4		0	4	
11	מרכז לוי אשכול	הגולן	2	2		1	1	באובדן חצי שנה קבלן עבד במקום ופגע בתשתית
12	מצלמה עירונית	נחל ערוגות	9	8	1	9	0	לא הותקן אין חיבור באחריות פינסו
13	מרכז מסחרי קישון	נחל הקישון	3	3		0	3	שטיפה
14	מצלמה מתנס זימן	סמטת יצו	4	4		0	4	
15	פארק רמה ג'	יחזקאל הנביא	9	6	3	0	9	
16	כיכר רסידו / יהודה הנשיא	נהר הירדן	8	6	2	0	8	
17	פארק הגפן	הגפן	8	4	4	0	8	
18	מול בית ספר ברנקו וייס	הגולן	1	1	1	0	1	
19	מרכז מסחרי נרקיס	הנרקיס	2	1	1	2	0	
20	פארק ברנקו וייס (אחורי)	ברנקו וייס	4	4		4	0	מצלמות 5 שנים לא מחוברים לחשמל
21	אנדרטה		4	4			4	
		סה"כ	86	65	21	21	65	

## דוח כשירות מצלמות 08.12.22

מספר	אתר	כתובת המצלמה	כמות מצלמות באתר	סוג המצלמה - רגילה	סוג המצלמה ptz	מצלמות לא תקינות	תקין	משך הזמן שהמצלמות לא עובדות
1	קניון נעימי	דרך יצחק רבין 2	1	1	0	1	1	
2	מגדל מים	התבור	7	2	5	3	4	שנים לא תקינות 3
3	מרכז מסחרי	כיכר נוימן	5	3	2	0	5	
4	מתנס רמבש	נחל דולב	4	4	0	0	4	
5	פארק איילון	נחל איילון	5	4	1	0	5	
6	גן השושן	הציפורן	2	2	0	0	2	
7	גן השושן	השושן	2	2	0	0	2	
8	גן הדקל	הדקל	1	1	0	0	1	
9	גן המייסדים	השבעה	1	1	0	0	1	
10	הרצל מדי"א	הרצל	4	4	0	0	4	
11	מרכז לוי אשכול	הגולן	2	2	0	0	2	
12	מצלמה ערוגות	נחל ערוגות						חובר החשמל במסגרת הפרוייקט השנה האתרי יותקן
13	מרכז מסחרי קישון	נחל הקישון	3	3	0	0	3	
14	מצלמה מתנס זינמן	סמטת ויצו	4	4	0	0	4	
15	פארק רמה ג'	יחזקאל הנביא	9	6	3	0	9	
16	כיכר רסידו /הודה הנשיא	נהר הירדן	8	6	2	0	8	
17	פארק הגפן	הגפן	8	4	4	8	0	באובדן בעקבות פגיעה בתשתית חשמל מהעבודות בפארק
18	מול בית ספר ברנקו וייס	הגולן	1	1	0	0	1	
19	מרכז מסחרי נרקיס	הנרקיס	2	1	1	2	0	באובדן בעקבות עבודות במקום יתוקן במסגרת העבודה השוטפת
20	פארק ברנקו וייס (אחורי)	ברנקו וייס	4	4	0	4	4	הוגשה תוכנית חדשה לחברת החשמל
21	אנדרטה	יצחק שמיר	4	4	0	0	4	
		סה"כ	77	57	20	17	60	

### ממצאים:

הסכם התחזוקה של העירייה עם קבלן המצלמות אינו מחיל את סוגי התקלות ופרקי הזמן המוגדרים לתיקון, כפי שהוגדרו במסגרת ההסכם להצבת המצלמות. המשמעות הינה שתיקון מצלמות שאינן במסגרת תקופת האחיות, אינו כפוף לפרקי הזמן שהוגדרו עבור כל אחד מסוגי התקלות.

במסגרת הסכם התחזוקה של העירייה עם קבלן המצלמות, לא קיים מנגנון להוספת מצלמות שיצאו מתקופת האחיות ותחזוקתן כבר אינה מכוסה במסגרת ההסכם להקמת אתרי מצלמות. התקלות המועברות לטיפול קבלן המצלמות אינן מסווגות בהתאם להסכם ההתקשרות עימו (תקלה משביתת מערכת/ קריטית/ רגילה), ועל כן פרק הזמן לטיפול בהן אינו נבדק. מבדיקת הביקורת עולה כי הפניות לקבלן המצלמות אודות מצלמות תקולות אינן מתועדות במערכת המוקד העירוני, כך שלא ניתן לבצע מעקב ובקרה נאותים אחד הטיפול בהן בהתאם לפרק הזמן שהוקצה לכל תקלה בהסכם ההתקשרות עם הקבלן. מבחינת המעקב השבועי הנערך על ידי מנהל המוקד, עולה כי ישנן מצלמות אשר נותרו תקולות במשך תקופה ארוכה, למרות הסכמי ההתקשרות עם הקבלן אשר אמורים להבטיח תחזוקה שוטפת (הן במסגרת ההסכם להצבת מצלמות המבטיח 3 שנות אחיות והן במסגרת הסכם התחזוקה למצלמות שאינן בתקופת האחיות). להלן מספר דוגמאות:

1. אתר מגדל המים: האתר לא היה פעיל במשך כ-3 שנים. במעקב מיום 20.4.2022 צוין כי תוקנו 5 מצלמות, כאשר 2 מצלמות נותרו לא תקינות, ואילו במעקב מיום 20.1.2022 עולה כי 3 מצלמות היו לא תקינות וכך הסטטוס לא השתנה נכון למועד עריכת הביקורת, 9.2.2022. כלומר, **3 מתוך 7 מצלמות אינן עובדות מעל שנה.**

2. אתר מרכז מסחרי נרקיס: בתחילת המעקב אחת מ-2 המצלמות באתר לא הייתה תקינה. במעקב מיום 13.7.2022 צוין כי 2 המצלמות אינן תקינות, כלומר האתר מושבת. בפועל, האתר מושבת

מאז ועד למועד עריכת הביקורת, 9.2.2022, כאשר מצוין במעקב כי "באובדן בעקבות עבודות במקום יתוקן במסגרת העבודה השוטפת". כלומר, **האתר מושבת מעל חצי שנה**.  
3. **אתר פארק הגפן**: במעקב מיום 8.12.2022 צוין כי כל 8 המצלמות באתר אינן תקינות- "באובדן בעקבות פגיעה בתשתית חשמל מהעבודות בפארק". האתר מושבת מאז ועד למועד עריכת הביקורת, 9.2.2022. כלומר, **האתר מושבת מעל חודשיים**.  
יצוין כי אתר מרכז מסחרי נרקיס ואתר פארק הגפן מושבתים עקב עבודות שבוצעו באתרים ופגעו בתשתית. כלומר, העבודות לא נערכו בתיאום עם המוקד העירוני והגורמים הרלוונטיים בעירייה על מנת למנוע פגיעה במצלמות.

### **המלצות:**

עקב העובדה שמדובר במיכשור טכנולוגי מתקדם בעלויות שאינן מבוטלות, ראוי כי העירייה תוודא כי הסכם התחזוקה עם הקבלן יכלול מגוון להוספת מצלמות אשר כבר אינן בגדר תקופת האחריות. ראוי כי כל המצלמות יהיו מתוחזקות על ידי הקבלן, בין אם במסגרת האחריות ובין אם לאו הן בתחזוקה מונעת והן בתחזוקת שבר, וזאת על מנת לוודא שמירה על אורך חייהן של המצלמות.

הביקורת ממליצה כי תהיה הקפדה על סיווג התקלות המועברות לטיפול הקבלן בהתאם לסיווגים שנקבעו בהסכם ובהתאם לכך ייבחנו זמני הטיפול בהן.

עוד מומלץ כי תקלה אשר מועברת לטיפול קבלן המצלמות תתועד במערכת הממוחשבת של המוקד העירוני על מנת לאפשר עריכת מעקב ובקרה נאותים, בהתאם לזמנים שהוקצו לכל סוג של תקלה.

מומלץ כי תיערך בחינה בדבר עמידת קבלן המצלמות בתנאי ההסכמים שנחתמו מולו בכל הנוגע לטיפול בתקלות ותחזוקת המצלמות, הן עבור מצלמות חדשות שעדיין בתקופת האחריות והן עבור מצלמות ישנות.

מומלץ ככל ונעשות עבודות באתרים בהם מוצבות מצלמות אבטחה אשר עלולות להשבית אותן, ראוי כי ייערך תיאום מול המוקד העירוני טרם תחילת העבודות למציאת פתרון זמני דוגמת אספקת חשמל חלופית, הצבת מצלמה זמנית אחרת במשך העבודות וכדומה.

תגובת מנהל המוקד העירוני: "כפי שמסרתי בפגישות, האתרים שלא פעילים כיום הם לא פעילים מכיוון שבוצע נזק לתשתיות על ידי קבלנים אחרים שעבדו בסמוך לאתרים. זה לא באחריות החברה שמתחזקת את המצלמות. העירייה חתומה על הסכם עם חברת אפקון על תחזוקה של מצלמות שהאחריות שלהם נגמרה והחברה מטפלת ומחליפה מצלמות במידת הצורך."

## עבודת התצפיתנים

### הכשרה

עקב ייחודיות העבודה במוקד הצופה, הממשקים מול גורמי הביטחון והאכיפה השונים, לרבות העיסוק בטכנולוגיות שונות, ישנה חשיבות לבניית תוכניות הכשרה וחפיפה לתצפיתנים חדשים.

תורת ההפעלה מגדירה שורה של תכנים להכשרת התצפיתנים במוקד הצופה:

- שיחת קב"ט/ראש אגף ביטחון ומנהל תכנית 'עיר ללא אלימות' ברשות.
- הכרת השטח- מתחמים מפוקחים, נקודות חמות ומיקומי מצלמות.
- הכרת גורמי האכיפה השונים (סיירת הורים, שיטור עירוני, שיטור משולב וכו').
- הכרת המצלמות ואופן תפעולן (כולל תפעול בסיסי של תקלות).
- הכרת מערכת השליטה והבקרה במוקד.
- ניהול יומן אירועים, וסדר פעולות בעת אירוע.
- הפעלת המוקד בחירום (הכרת גורמי החירום במרחב הרשות, דרכי תקשורת, תפקידים).
- הכרת נהלים (שת"פ משטרה, זיהוי אירוע וכדומה).
- תקשורת מונעת הסלמה/ שירותיות.

הביקורת קיבלה תעודות סיום קורס של 3 מוקדנים: 2 מטעם הרשות לביטחון קהילתי על ידי חברת גו טרק- המכללה להכשרת התצפית ומודיעין חזותי, ואחת מטעם מכללת תעש לאבטחה ולוט"ר האגף למודיעין חזותי.

כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל המוקד, תהליך ההכשרה של תצפיתנים חדשים נעשה באמצעות הדרכה וליווי שלו עצמו, וכן ציוות לתצפיתן ותיק עד להסמכה.

### ממצאים:

לא קיים תיק חפיפה לתצפיתנים חדשים טרם הסמכתם לתפקיד. יצוין כי הנוהל הישן כולל פרק שבו תרתו "תהליך הכשרה לאחראי משמרת ומוקדנים/ תצפיתנים" המפרט נושאים שיש לכלול בהכשרה ואת הגורם העירוני האמון על העברת ההכשרה, אולם לא נעשה בו שימוש.

### המלצות:

מומלץ כי ייערך תיק חפיפה עדכני להכשרת תצפיתנים חדשים במוקד הרואה אשר יכלול את כל הנושאים הנדרשים בהתאם לקבוע בתורת ההפעלה, ובכלל זאת, הכרת מערך המצלמות, ניהול יומן אירועים, אופן דיווח אחר אירועים וכדומה. ראוי כי תיק חפיפה זה יוגדר במסגרת נוהל עירוני רשמי אשר כל עובדי המוקד יפעלו על פיו.

עוד מומלץ כי תיערך בחינה בדבר שליחת כל עובדי המוקד העירוני אשר משמשים גם כתצפיתנים במוקד הרואה לקורס מקצועי.

תגובת מנהל המוקד העירוני: "תיק החפיפה נמצא בכתיבה."

### תפעול מצלמות

עבודת התצפיתנים בעיקרה מבוססת על צפייה במצלמות האבטחה אשר מוצגות על גבי המסכים במוקד הצופה. בעת הבחנה באירוע חריג כלשהו כגון תאונת דרכים, אלימות, ונדליזם או כל הפרעה לציבור והתקהלויות, עליהם לעדכן מיידית את גורמי האכיפה והשיטור.

כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל המוקד, במהלך המשמרת נדרשים התצפיתנים לצפות בכל אתרי המצלמות ולהחליף ביניהן לאורך המשמרת, כאשר נוהג להגדיר עבורם "נקודות חמות" לתשומת ליבם. כך למשל, בשעות הבוקר צופים במקומות מרכזיים ובתי ספר ובשעות אחר הצהריים בפארקים וגינות ציבוריות.

### ממצאים:

מבדיקת הביקורת עולה כי, למרות שברחבי העיר הוצבו עשרות מצלמות באתרים רבים, תוך הקצאת משאבים לא מבוטלים, רק במשמרת הבוקר מוקצה תצפיתן אחד אשר צופה על כל האתרים. יוער, כי התצפיתן המוקצה לצפייה במצלמות מסייע במקביל לעובדי המוקד העירוני במענה לשיחות טלפון אשר מונעות ממנו להקדיש את מלוא תשומת הלב לצפייה במצלמות עצמן.

עוד עולה כי לא נערכת תוכנית צפייה במצלמות ממוקדת ומסודרת המועברת לתצפיתנים בתחילת כל משמרת, אשר תפקידה להנחות את התצפיתנים באילו מצלמות לצפות, בהתאם לאירועים קודמים, מועדים מיוחדים, ידיעות מודיעיניות וכדומה.

### **המלצות:**

מומלץ כי העירייה תבחן את הקצאת התקנים לתצפיתנים והגדרת תפקידם במהלך משמרת כתצפיתן באופן בו עבודתם תתמקד בעבודת המוקד הרואה ובצפייה במצלמות, ולא בעבודת המוקד העירוני במקביל.

עוד מומלץ כי תיערך תוכנית צפייה במצלמות אשר תועבר לתצפיתנים בתחילת כל משמרת ותמקד אותם לצפייה באתרים ונקודות חמות. ראוי כי ייקבע מנגנון לעדכון הנקודות החמות.

### **תיעוד אירועים**

על פי תורת ההפעלה, אחת ממטרותיו המובהקות של הממוקד הצופה העירוני הינה "תיעוד עבירות אלימות וונדליזם וסיוע לגורמי האכיפה למיצוי הדין עם עבריינים." בהתאם לכך, הגדרת התפקיד של התצפיתן מדגישה את היותו "אחראי על תיעוד האירועים במסגרת יומן האירועים/מערכת השו"ב".

נספח ד' לתורת ההפעלה קובע את סדר הפעולות שעל התצפיתן במוקד הצופה לפעול על פיהן במקרה בו קיבל צפה באירוע חריג במצלמות האבטחה. בנוסף לדיווחים הנדרשים ולהזעקת גורמי ביטחון למקום הארוע, על התצפיתן לבצע תיעוד של האירוע ביומן האירועים או בתוכנת השליטה והבקרה.

תיעוד האירועים הנצפים במוקד הצופה ואופן הטיפול בהם בעל חשיבות רבה, שכן באמצעות בחינת האירועים שהתרחשו ניתן לבחון את התועלות מהפעלת המוקד הצופה והאם המטרה לשמה הוקם מקדשת את האמצעים, כלומר, האם הפגיעה בזכות הפרטיות הייתה מידתית ביחס לתועלת שהביאה בצמצום אירועי האבטחה בעיר.

בהתאם לכך, הנחיית הרשות להגנת הפרטיות קובעת כי יש לערוך דיון תקופתי בנוגע להצבת מצלמות האבטחה: "החלטה על הצבת מצלמות צריכה להיות קצובה בזמן, ולהבחן מחדש בהתאם לנסיבות. לכן מעת לעת על הרשויות לחזור ולבחון האם הנסיבות שהצדיקו את הצבתן של המצלמות מלכתחילה עדיין עומדות בתוקפן, והאם המשך השימוש במצלמות עומד במבחן המידתיות."

על פי תורת ההפעלה, "פעילות המוקד צריכה להיבחן באופן תדיר על מנת לסייע למנהל המוקד, לקב"ט ולמנהל תכנית על"א ברשות לתכנן את הפעלתו ולהתאימה למציאות המשתנה כך שתיגבר יעילותה להשגת המטרות. לצורך כך יש לבצע מעקב סדור אחר התוצרים אותם מפיק המוקד הצופה."

להלן רשימת המדדים שנקבעו בתורת ההפעלה להערכת האפקטיביות של המוקד:

- מספר האירועים שזוהו על ידי המוקד הצופה ופילוח הפניית גורמי האכיפה האופרטיביים.
- מספר האירועים שזוהו על ידי המוקד העירוני ופילוח הפניית גורמי האכיפה האופרטיביים.
- השוואה בין מספר האירועים במתחמים המפוקחים שתועדו על ידי המצלמות לבין מספר האירועים בפרק זמן דומה בשנים קודמות.

• פילוח האירועים שנצפו לפי סוגי הזירות.  
במסגרת הנוהל הישן, "נוהל מדידה והערכה" מגדיר כי "פעילות המוקד תיבחן באופן תדיר על מנת לסייע בתיכנון הפעלתו ולהתאימה למציאות המשתנה כך שתיגבר יעילותה להשגת המטרות." הנוהל כולל טבלה לאיסוף נתונים למדידת המוקד הרואה בהתאם למדדים שנקבעו בתורת ההפעלה.  
נוסף על כך, "נוהל סריקה/ צפייה במערכת המצלמות" הנכלל במסגרת הנוהל הישן גם כן, קובע בסעיף ב' כדלקמן:

"יש לבצע רישום בדו"ח צפייה על אירוע נצפה המכיל את הפרטים הבאים:

• מצלמה נצפית-אתר.

• שעת הסריקה.

• מיקום הסריקה.

• ממצאים שונים שעלו במהלך הסריקה.

• למי דווח.

• מס' הפניה."

כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל המוקד, התצפיתנים מדווחים במערכת המוקד העירוני אודות אירועים בהם צופים, כאשר הדיווח עובר באופן אוטומטי למחלקה האמונה על הטיפול. ככל ומדובר באירוע ונדליזם, אלימות או אירוע חריג אחר המצריך גורמי ביטחון, פונה התצפיתן לשיטור העירוני.

#### **ממצאים:**

הביקורת ביקשה לקבל דוח ממערכת המוקד העירוני המפרט את כל דיווחי התצפיתנים אודות אירועים נצפים, אולם לא היה ניתן להפיק דוח כאמור.

מבדיקה נוספת שערכה הביקורת מול מנהל המוקד העירוני עולה כי התצפיתנים אינם מתעדים את האירועים הנצפים במערכת המוקד העירוני. כלומר, לא נערך תיעוד כלל אודות אירועים שנצפו ודווחו בזמן אמת לגורמי השיטור והאכיפה הרלוונטיים. המשמעות העולה מהעדר תיעוד האירועים הנצפים היא שלא ניתן לבצע מעקב ובקרה, הפקת לקחים ובחינת התועלות מהפעלת המוקד הרואה.

#### **המלצות:**

מומלץ כי התצפיתנים יידרשו לתעד את האירועים הנצפים על ידם במהלך המשמרת במערכת המוקד העירוני, וזאת על מנת שניתן יהיה לערוך מעקב ובקרה נאותים אחר עבודת התצפיתנים ויעילות השימוש במערך מצלמות האבטחה העירוני.

#### **ניהול מאגר מידע**

##### **רישום**

ברשות מקומית קיימים מאגרי מידע רבים בתחומים שונים כגון: גבייה, שכר, תשלומים לספקים, חינוך, שירות פסיכולוגי, גני ילדים, שירותי רווחה, כוח אדם, רישוי עסקים, תחבורה וחנייה, תברואה ועוד.

המחוקק נתן דעתו להיבטים שונים של אבטחת מידע, והדבר בא לידי ביטוי בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן: "חוק הגנת הפרטיות") ובחוק המחשבים, התשנ"ה-1995.

חוק הגנת הפרטיות קובע את החובה לרישום מאגרי המידע בפנקס מאגרי המידע. על הרישום לכלול את זהות בעל מאגר המידע, המחזיק במאגר ומנהל המאגר, ומעניהם בישראל, מטרות הקמת מאגר המידע והמטרות שלהן נועד המידע וכן את סוגי המידע שייכללו במאגר.

חוק הגנת הפרטיות קובע את ההגדרות הבאות:

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

(1) אוסף לשימוש אישי שאינו למטרות עסק; או  
(2) אוסף הכולל רק שם, מען ודרכי התקשרות, שכשלעצמו אינו יוצר איפיון שיש בו פגיעה בפרטיות לגבי בני האדם ששמותיהם כלולים בו, ובלבד שלבעל האוסף או לתאגיד בשליטתו אין אוסף נוסף;  
"מידע" – "נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו";  
סעיף 8(ג) לחוק הגנת הפרטיות קובע כי "בעל מאגר מידע חייב ברישום בפנקס ועל בעל המאגר לרשמו אם נתקיים בו אחד מאלה:

- (1) מספר האנשים שמידע עליהם נמצא במאגר עולה על 10,000;
- (2) יש במאגר מידע רגיש;
- (3) המאגר כולל מידע על אנשים והמידע לא נמסר על ידיהם, מטעמם או בהסכמתם למאגר זה;
- (4) המאגר הוא של גוף ציבורי כהגדרתו בסעיף 23;
- (5) המאגר משמש לשירותי דיוור ישיר כאמור בסעיף 17.ג.

הגדרתו של "גוף ציבורי" על פי סעיף 23 לחוק הגנת הפרטיות: "משרדי הממשלה ומוסדות מדינה אחרים, רשות מקומית וגוף אחר הממלא תפקידים ציבוריים על פי דין";  
על הרישום לכלול את זהות בעל מאגר המידע, המחזיק במאגר ומנהל המאגר, ומעניהם בישראל, מטרות הקמת מאגר המידע והמטרות שלהן נועד המידע וכן את סוגי המידע שייכללו במאגר.  
סעיף 17 לחוק הגנת הפרטיות קובע כי "בעל מאגר מידע, מחזיק במאגר מידע או מנהל מאגר מידע, כל אחד מהם אחראי לאבטחת המידע שבמאגר המידע."  
כלומר, החוק מטיל אחריות לאבטחת המידע במאגר על בעל מאגר המידע, מנהל מאגר המידע והמחזיק בו.

אבטחת מידע מוגדרת בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות כהגנה על שלמות המידע ומניעת חשיפתו, העתקתו או שימוש בו שלא כדין.

חלק ניכר מההקלטות ממצלמות המעקב נכנס לגדר "מאגר מידע" המתייחס למידע מזוהה או ניתן לזיהוי אודות אדם כמשמעותו בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות.  
חוק הגנת הפרטיות מחייב אם כן רישום של מאגר המידע בפנקס המאגרים ובתשלום אגרה בגיבו.

מבדיקת הביקורת בפנקס מאגרי המידע הממשלתי ביום 13.2.2023, עולה כי לעירייה לא קיים מאגר מידע רשום למידע המצולם במערך המצלמות:

## קובץ רשימת מאגרים לחופש המידע



API לנתונים

הטמע <>

קובץ רשימת מאגרים לחופש המידע

להוספת סינון

ת	רחוב	ישוב	מטרות	שם המאגר	שם מלא	ל... המאגר	מספר מאגר	id
		בית שמש	אחר-ניהול מע" השכר של העובדים ושל המפעלים של הרשות	משכורות	עיריית בית-שמש	500226105	990041287	22407
		בית שמש	אחר-הפעלת הסמכויות השלטוניות המוטלות על הרשות מנכ"ד	אוכלוסין	עיריית בית-שמש	500226105	990041234	22402
		בית שמש	אחר-ניהול ובקרה מטופלי מח" הרווחה לצורך מתן סעד עפ"י חוק	רווחה	עיריית בית-שמש	500226105	990041302	22409
		בית שמש	אחר-ניהול ובקרה אוכלוסית העולים לצורך מתן סיוע לעולים החדשים עפ"י חוק	עולים	עיריית בית-שמש	500226105	990041319	22410
		בית שמש	אחר-אספקת מידע במע" החינוך	מוסדות חינוך	עיריית בית-שמש	500226105	990041264	22405
		בית שמש	אחר-ניהול ובקרה מצבת תלמידים לצורך תכנון וביצוע מערך החינוך	מנהל תלמידים	עיריית בית-שמש	500226105	990041326	22411
		בית שמש	אחר-ניהול בקרה ורישום ילדים בגני חובה ותרום חובה	גני ילדים	עיריית בית-שמש	500226105	990041349	22413
		בית שמש	אחר-ניהול ובקרה החלטות האגף במנכ"ל	מעקב החלטות	עיריית בית-שמש	500226105	990041363	22415
		בית שמש	אחר-ניהול ופיקוח על רישוי כלבים גביית דמי רישוי וחיסונים	רישוי כלבים	עיריית בית-שמש	500226105	990041356	22414
		בית שמש	אחר-ניהול מעקב אחרי הנחות הניתנות עפ"י חוק לתושבים עבור מיסי העירייה	הנחות בגבייה	עיריית בית-שמש	500226105	990041333	22412
		בית שמש	אחר-הפעלת הסמכויות השלטוניות המוטלות על הרשות מנכ"ד	הנהלת חשבונות	עיריית בית-שמש	500226105	990041257	22404
		בית שמש	אחר-הפעלת הסמכויות השלטוניות המוטלות על הרשות מנכ"ד	גביה עירונית	עיריית בית-שמש	500226105	990041240	22403
		בית שמש	אחר-ניהול בקרה ואישור רישונות בניה לצורך אילוס מגורים בעירייה	רישוי בניה	עיריית בית-שמש	500226105	990041294	22408
		בית שמש	אחר-ניהול מע"י כח אדם ומונחות	ניהול כח-אדם	עיריית בית-שמש	500226105	990041270	22406

### ממצאים:

כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל המוקד העירוני, רישום מאגר המידע של מערך המצלמות עדיין בהליכי רישום מול הרשות להגנת הפרטיות. הביקורת קיבלה את כתב המינוי עליו חתם מנהל המוקד כמנהל מאגר המידע ביום 1.2.2023, במהלך עריכת הביקורת, למען רישום בפנקס מאגרי המידע הממשלתי.

### המלצות:

הביקורת ממליצה כי העירייה תוודא השלמת רישום מאגר המידע בפנקס מאגרי המידע הממשלתי.

### אבטחת מידע

מצלמות אבטחה חשופות לאיומי סייבר ואירועי אבטחת מידע לרבות דליפת מידע והפרת פרטיות. הטריגר והאטרקטיביות לתקיפה נובעים בין היתר בשל הרצון של התוקף להגיע למידע רגיש ופגיעה בפרטיות או כחלק מניצול מצלמות אבטחה לצורך איסוף מודיעין לפני מבצע. באפריל 2018, פרסם מערך הסייבר הלאומי מסמך המלצות שכותרתו "צמצום סיכוני סייבר ממצלמות אבטחה" (להלן: "המלצות מערך הסייבר"). מסמך זה מפרט את האיומים הטכנולוגיים שנוצרו בעקבות השימוש במצלמות אבטחה, וכן ממליץ לגבי דרכי התמודדות עימם. סעיף 6 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017 קובע כי:

"(א) בעל מאגר מידע יבטיח כי המערכות המפורטות בתקנה 5(א)(1) יישמרו במקום מוגן, המונע חדירה וכניסה אליו בלא הרשאה, והתואם את אופי פעילות המאגר ורגישות המידע בו. (ב) בעל מאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, ינקוט אמצעים לבקרה ולתיעוד של הכניסה והיציאה מאתרים שבהם מצויות המערכות המפורטות בתקנה 5(א)(1) ושל הכנסה והוצאה של ציוד אל מערכות המאגר ומהן."

כאמור, תקנות הגנת הפרטיות קובעות חובה לאבטחת המקום בו מאגרי המידע שמורים. ביום 14.2.2023 ערכה הביקורת סיור במוקד הרואה הממוקם בתוך בניין העירייה בכתובת דרך יצחק רבין 2, בית שמש.

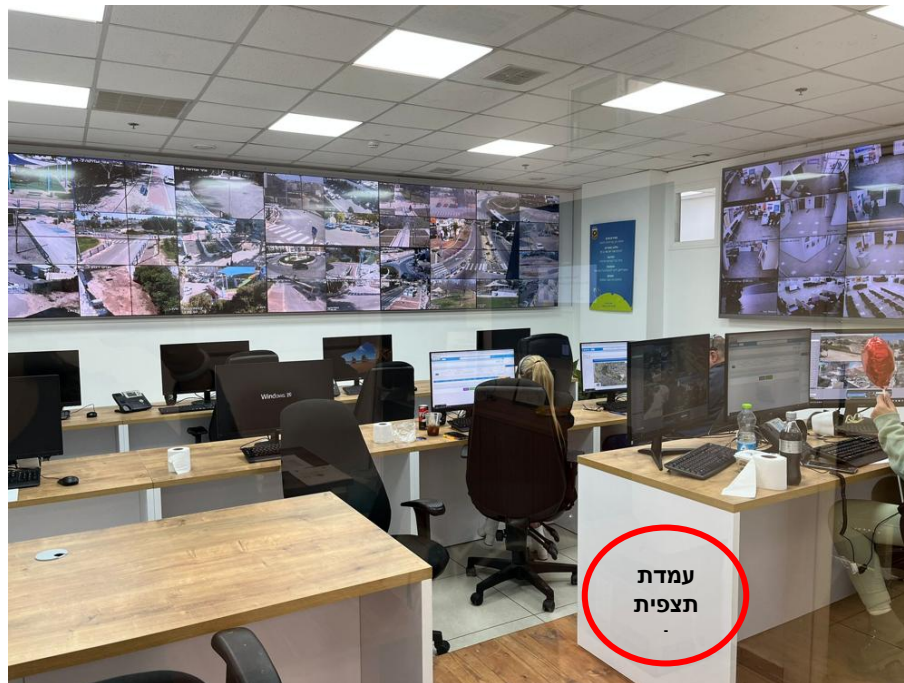
דלת הכניסה למתחם בו ממוקם המוקד ומשרדו של מנהל המוקד נעולה באמצעות קודן, כאשר הדלת של המוקד בתוך המתחם נעולה עם קודן נוסף:



דלת חדר השרתים נעולה באמצעות מפתח אשר נמצא בידי אחראי המחשוב בלבד. חדר השרתים ממוזג:



הביקורת בדקה היכן קיימת גישה למערכת המצלמות המאפשרת צפייה בהן בזמן אמת: מסכי המוקד העירוני ועמדת התצפית:



מסך לצפייה בלבד במשרדו של מנהל המוקד:



כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל המוקד, למרות שהמוקד אינו פועל בשבת, מערכת המצלמות נותרת פתוחה באופן רציף 24 שעות ביממה במשך 7 ימים בשבוע, ולא נעשית כניסה מחודשת למערכת בתחילת השבוע או עם החלפת משמרת. הביקורת קיבלה את רשימת המשתמשים של מערכת המצלמות:

מס"ד	שם משתמש	הרשאות	בעל המשתמש
1	bakara1	צפייה, שחזור	תצפיתנים
2	bakara2	צפייה, שחזור	תצפיתנים
3	administrator	צפייה, ניהול, שיחזור מחיקה	מנהל המוקד

#### **ממצאים:**

המוקד העירוני וחדר השרתים נעולים כאשר הגישה אליהם מוגבלת. - **נמצא תקין.** נמצא כי למשתמשים של התצפיתנים יש הרשאת שחזור מידע מצולם, כך שכל התצפיתנים יכולים לבצע שחזור סרטונים בכל רגע נתון ללא הגבלה וללא ידיעת הממונים עליהם. יצוין כי עקב העובדה שכל התצפיתנים משתמשים באותו משתמש במערכת, לא יהיה ניתן להבחין ביניהם במקרה בו יהיה צורך באיתור התצפיתן שביצע פעולות מסוימות שלא במסגרת תפקידו, דוגמת שחזור אירוע.

#### **המלצות:**

מומלץ כי תבוטל הרשאת שחזור מידע מצולם במשתמשים של התצפיתנים (הן צפייה רטרואקטיבית והן שמירת קבצים), כך שרק למנהל המוקד תהיה הרשאה המאפשרת לשחזור סרטונים.

#### **זכות העיון**

אופן מתן זכות העיון במידע מוסדר בסעיף 13 לחוק הגנת הפרטיות ובתקנותיו. הנחיית הרשות להגנת הפרטיות קובעת כי בטרם מתן זכות עיון בצילומים שצולמו במצלמות מעקב, יש לנהוג במשנה זהירות ייחודי תוך התייחסות למאפיינים היחודיים הנובעים מכך שמדובר באגר מידע של מערך מצלמות עירוני:

1. זיהוי על ידי תמונה- אופיו של המידע האגור במאגר מחייב שזיהויו של מבקש העיון בצילומים ייעשה גם על פי תמונה.

2. בקשה ספציפית - על הבקשה לעיון להיות קונקרטי וספציפית יותר מהרגיל (ברמת תאריך, שעה והסיבות לבקשת העיון).

3. פגיעה פחותה בפרטיות גורמים שלישיים - כאשר בצילום מופיעים גורמים נוספים אשר אינם מעורבים, ראוי למחוק מהסרט את הדמויות הנוספות או לטשטש אותן. לחילופין, ניתן לקבוע כי תינתן האפשרות לצפייה בהקלטה במתקני מפעיל המצלמה ללא מסירת העתקי הצילומים. כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל המוקד, בקשות לשחזור מידע מצולם מתקבלות באופן טלפוני ומתועדות על ידי המוקדנים במערכת המוקד העירוני. ככל והבקשה מתקבלת על ידי תושב, הוא נדרש להציג אישור משטרה או צו בית משפט לשחזור מידע. התצפיתן בודק אם קיים סרטון לפי בקשת התושב או המשטרה, מוריד אותו למחשב המוקד הרואה עם מספר הפנייה שמתועדת במערכת. לאחר מכן ממלא התצפיתן "טופס בקשה לאישור שחזור" הכולל את פרטי התצפיתן, פרטי מגיש הבקשה לשיחזור מידע (רשימה סגורה הכוללת בעלי תפקידים במשטרה ובלשכה המשפטית של העירייה), אישור מנהל המוקד הרואה, פרטי משחזר הסרטון ופרטי האירוע והמצלמה (לדוגמא ראה **נספח א' - טופס בקשה לאישור שחזור**). כל הבקשות למידע מצולם מועברות ליועץ המשפטי של העירייה אשר מחליט אם לאשר את הבקשה ולהעביר את המידע המצולם לתושב, או אף לאפשר צפייה בו בלבד. הביקורת ביקשה לקבל את כל טפסי הבקשות לאישור שחזור שהוגשו בשנים 2020-2022. להלן טבלה המפרטת את מספר הבקשות בשנים אלו:

סה"כ	2022	2021	2020	מס' בקשות
76	15	23	38	

מנתוני הטבלה לעיל עולה כי בשנים 2020-2022 הוגשו 76 בקשות לשחזור מידע מצולם. כלומר, נעשה שימוש במידע המצולם אשר מסייע הן למשטרת ישראל והן לתושבי העיר.

#### מצאים:

למרות העובדה כי המשתמשים של התצפיתנים במוקד הרואה בעלי הרשאה לשחזור מידע מצולם וכי הם אמונים על שחזור סרטונים, נמצא כי לא נערך מעקב ובקרה אחר השחזורים המבוצעים על ידם.

מבדיקת הביקורת עולה כי טפסי הבקשה לאישור שחזור נערכו בשלוש השנים האחרונות על גבי 4 נוסחים שונים (ראה **נספח א' - טופס בקשה לאישור שחזור**).

מבדיקת הביקורת את טפסי הבקשה עולה כי יתכן ונעשו שחזורים אשר לא אושרו על ידי כל הגורמים הנדרשים, כאשר חתימת מאשר הביצוע חסרה.

עוד עולה כי אין הקפדה על מילוי כל הפרטים והנתונים הנדרשים בטפסים, ובכלל זאת, פרטי התצפיתן, פרטי מגיש הבקשה לשיחזור, פרטי האירוע ומאשר הביצוע.

#### המלצות:

מומלץ כי העירייה תקפיד על ביצוע מעקב ובקרה נאותים אחר שחזורי הסרטונים המתבצעים מהמערכת הממוחשבת, וזאת לאור ההרשאות שניתנו להם. ראוי כי מעקב ובקרה אלו ייערכו באמצעות הפקת לוג שליפות ממערכת המצלמות באמצעותו ניתן לזהות את כל הסרטונים ששוחזרו והמועדים בהם בוצעה פעולת השחזור.

עוד מומלץ כי ייערך טופס אחיד לבקשות לשחזור מידע מצולם. ראוי כי הטפסים ימולאו באופן מלא על ידי התצפיתנים אשר משחזרים את המידע המצולם ויחתמו על ידי כל הגורמים הנדרשים לאישור ביצוע השחזור.

#### **שמירת הצילומים ומחיקתם**

סעיף 2 לחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981 קובע כי "פגיעה בפרטיות היא אחת מאלה: ... (9) שימוש בידעיה על עניניו הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה; בנוסף, סעיף 8(ב) לחוק קובע כי: "לא ישתמש אדם במידע שבמאגר מידע החייב ברישום לפי סעיף זה, אלא למטרה שלשמה הוקם המאגר."

כלומר, חוק הגנת הפרטיות קובע את עקרון הגבלת המטרה לפיו ניתן להשתמש במידע למטרתו אליה מיועד בלבד. שמירה של צילומי מצלמות האבטחה שלא לצורך, עלולה לפגוע בעיקרון זה, כפי שנקבע בהנחיית הרשות להגנת הפרטיות: "שמירת הצילומים לאחר שהם אינם נחוצים עוד מהווה הפרה של עקרון הגבלת המטרה ויוצרת סיכויי אבטחת מידע מיותרים, ומשום כך גם פוגעת בזכות החוקתית לפרטיות במידה העולה על הנדרש."

נוסף על כך, הנחיית הרשות להגנת הפרטיות קובעת שני כללים מנחים עליהם יש לתת את הדעת בדבר שמירת הצילומים:

- **שמירה מוגבלת בזמן** - יש לקבוע את משך התקופה בה יישמרו ההקלטות.
- **מחיקה אוטומאטית** - מומלץ לתכנן את מערכת ההקלטה למחיקה אוטומאטית של הצילומים לאחר התקופה שנקבעה.

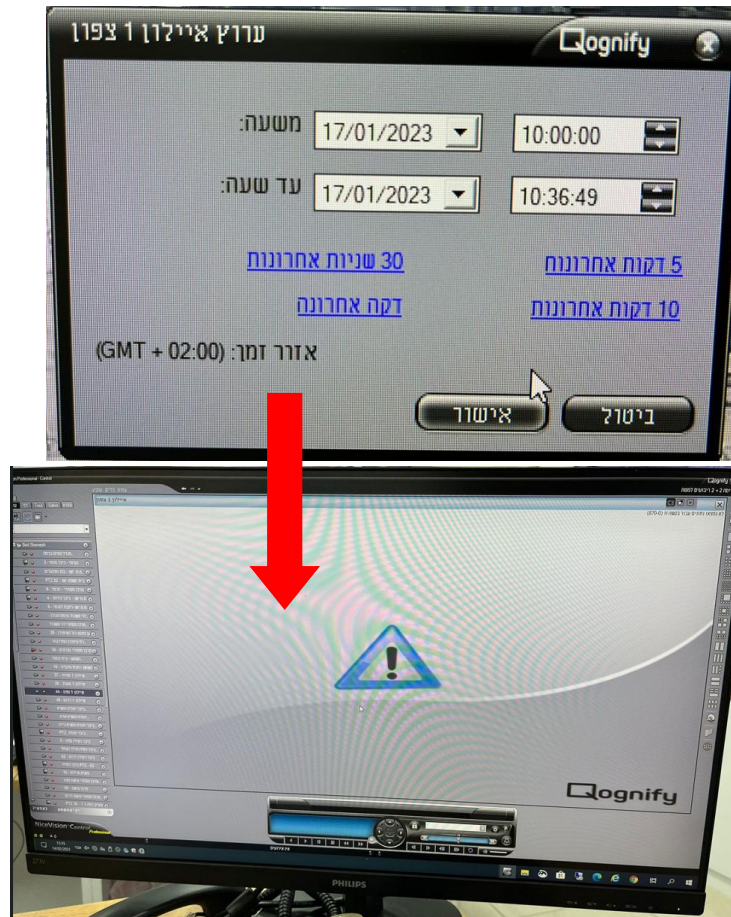
בעניין משך שמירת הצילומים, מסמך "מצלמות מעקב - הדין החל ואופן השימוש" של הרשות להגנת הפרטיות קובע כי "משך שמירת ההקלטות תלוי במטרה של התקנת כל מצלמה ומצלמה באופן ספציפי, וברגישות המידע הנקלט בעדשתה, ולכן קשה לקבוע מסמרות בדבר פרק הזמן המדויק בו מוצדק לשומרן. משך שמירת הצילומים יקבע בכל מקרה בנפרד לפי מבחני המידתיות. עם זאת בהכללה ניתן לומר שבמצלמות מעקב המותקנות במרחב הציבורי למטרת מניעת עבריינות, כדוגמת המצלמות המוצבות בערים בארץ במסגרת תכנית "עיר ללא אלימות", קשה להצדיק שמירת מידע למשך למעלה משבוע ימים; את תקופת שמירת ההקלטות במצלמות מסוג זה אפשר להאריך אם במהלך אותה תקופה מתקיימת באזור המצולם התרחשות המעלה אפשרות ממשית שיהיה צורך לגיטימי לשימוש בצילומים, או אם נפתחת חקירה רשמית שלצרכיה ההקלטות עשויות להיות רלבנטיות. מובן כי מיד כשמסתיים הצורך להאריך את תקופת השמירה – יש למחוק את ההקלטות כפי שצריך היה לעשות מלכתחילה."

עם זאת, הנחיית הרשות להגנת הפרטיות קובעת בסעיף 3.1.5.1. כי "לנוכח אופי המאגר ובשים לב לקשיים הפרקטיים והמשפטיים הכרוכים במימוש זכות עיון באוסף הצילומים, סבור הרשם שבדרך כלל לא יהיה צורך להעניק זכות עיון במאגר הקלטות בו לא בוצע עיבוד של המידע המאפשר אחזור לפי זהות המצולמים, בתנאי שמשך שמירת הצילומים אינו עולה על 30 ימים." כלומר, על פי העולה ממסמכי הרשות להגנת הפרטיות השונים, יש לשמור את הצילומים לתקופה של בין שבוע ל-30 ימים.

בכל הנוגע למידע מצולם שנשמר על המחשב עקב בקשות לשחזור מידע, סעיף 1.6 לנוהל "בקשות התושבים לקבלת מידע מצולם מהארכיון" במסגרת הנוהל הישן, קובע כי "הממצאים ישמרו בתיקיה שתוגדר לכך, לתקופה של 30 ימים נוספים ולאחר מכן ימחקו לצמיתות ע"י מנהל המוקד."

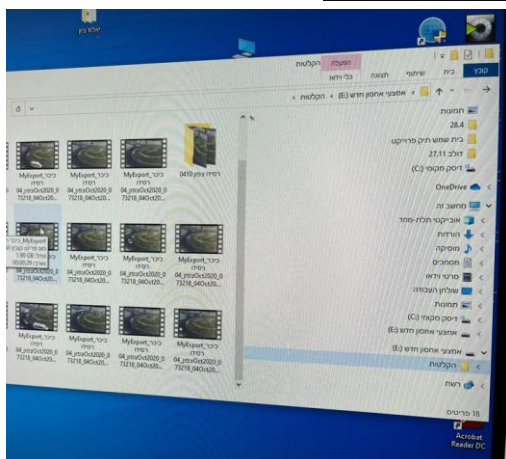
כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל המוקד העירוני, המידע והצילומים במערכת המצלמות נשמרים לתקופה שבין שבועיים ל-3 שבועות, על פי שיטת "נכנס ראשון יוצא ראשון" (FIFO - FIRST IN FIRST OUT). שיטה זו מתייחסת לצורה שבה פריטי מידע מאוחסנים בבסיס נתונים ולצורת הטיפול בפריטי מידע אלו. פריט מידע אשר נשמר ראשון במאגר הנתונים יהיה הראשון אשר יימחק ממנו.

ביום 14.2.2023 במסגרת סיור הביקורת, בדקה הביקורת את היסטוריית הצילומים של מספר מצלמות שנבחרו באופן אקראי במערכת המצלמות בעמדת התצפיתן במוקד הרואה, ומצאה כי הצילומים נשמרים לתקופה שבין 3 שבועות לחודש. להלן דוגמא מאחת המצלמות שנבדקו המראה כי לא ניתן לשחזר מידע מיום 17.1.2023 (כשלושה חצי שבועות אחורה):



בנוסף, בדקה הביקורת את אופן שמירת הסרטונים אשר שוחזרו לבקשת תושבים או לבקשת משטרת ישראל ונשמרו כחומרי תיעוד. בבדיקה עלה כי הסרטונים נשמרים הן על גבי שולחן העבודה והן בתיקייה מקומית על גבי אחד משני המחשבים של המוקד הרואה:

**תיקייה מקומית:**



**שולחן עבודה:**



### **ממצאים:**

בבדיקת הביקורת נמצא כי פרק הזמן הארוך ביותר בו נשמרו הסרטונים במערכת המצלמות היה כחודש ימים - **נמצא תקין**.

נמצא כי שמירת מידע מצולם ששוחזר נעשית הן בתיקייה ייעודית אשר אינה מוגנת בסיסמה והן על גבי שולחן העבודה של המחשב במוקד הרואה. יצוין כי לא נעשית מחיקה תקופתית של הסרטונים ששוחזרו אשר אין עוד צורך לשמור.

### **המלצות:**

הביקורת ממליצה כי העירייה תערוך בחינה בדבר אופן שמירת הצילומים המשוחזרים על גבי מחשב המוקד הרואה. ראוי כי ייערכו מעקב ובקרה נאותים אחר פרקי הזמן בהם נשמרים צילומים אלו וכי תבוצע מחיקה סדורה של צילומים אשר אין עוד צורך לשמור. כך למשל, ניתן לקבוע כי לאחר שמועברים הסרטונים לגורם חיצוני אשר ביקש אותם, ניתן למחוק אותם מהמחשב מאחר וכבר נעשה בהם שימוש לשמו נשמרו מלכתחילה. עוד מומלץ כי יוגדר מקום ייעודי לשמירת הצילומים עד לשימוש בהם, כגון תיקייה ייעודית המוגנת בסיסמה או בדיסק נייד אשר יישמר במגירה נעולה.

## דוח תלונות ציבור 2022

### 1. סמכויות ותחומי פעולתו של הממונה על פניות הציבור (תמצית החוק)

כל אדם רשאי להגיש תלונה לממונה על תלונות הציבור על הרשות המקומית ומוסדותיה, על עובד, על נושא משרה או על ממלא תפקיד ברשות המקומית, וכן על גורם, עירוני מבוקר כמשמעותו בסעיף 170 א(ב) לפקודת העיריות, על נושא משרה או על ממלא תפקיד בו.

תלונה כאמור בסעיף תהא בעניין הנוגע למילוי תפקידיו של הנילון, ובלבד שהתקיימו שני אלה:

(1) המעשה פוגע במישרין במתלונן עצמו, או מעשה הפוגע במישרין באדם אחר, והמתלונן קיבל, את הסכמתו של אותו אדם להגיש תלונה בעניינו;

(2) המעשה נעשה בניגוד לחוק או שנעשה בלא סמכות חוקית או בניגוד למינהל תקין, או שיש בו משום נוקשות יתרה או אי-צדק בולט. תלונה שהוגשה בכתב או תלונה שהוגשה בעל פה ונרשמה מפי המתלונן תיחתם בידי המתלונן ויצוינו בה שם המתלונן ומענו, תיאור מפורט של העניין שעליו נסבה התלונה, לרבות המועד שבו אירע, וכל פרט אחר הנוגע לעניין והמסייע לבירור יעיל של התלונה.

### תלונות שאין לברר

(א) לא יהיה בירור בתלונות אלה:

(1) תלונה בעניין התלוי ועומד בבית משפט או בבית דין או שבית משפט או בית (דין הכריע בו לגופו);

(2) תלונה שהיא קנטרנית או טורדנית;

(3) תלונה על פעולה שיפוטית או מעין שיפוטית;

(4) תלונה של עובד בעניין הנוגע לשירותו כעובד, על מעשה החורג מהוראות תקנות, הסכם קיבוצי או מהסדרים כלליים שנקבעו כדין;

(5) תלונה בעניין שכבר הוגשה לגביו תלונה למבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות.

(ב) לא יהיה בירור בתלונות אלה, אלא אם כן מצא הממונה על תלונות הציבור שיש סיבה מיוחדת המצדיקה את בירורן:

1) תלונה בעניין שניתנה בו החלטה שעליה אפשר, או היה אפשר, להגיש על פי דין השגה, ערר או ערעור, והוא אינו מסוג העניינים שסעיף קטן (א)(1) דן בהם ;

2) תלונה שהוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שעליו נסבה התלונה או מיום שהמעשה נודע למתלונן, לפי המאוחר יותר.

(ג) הוגשה תלונה שלפי סעיף 5 לחוק או לפי סעיפים קטנים (א) או (ב) אין לברר אותה, יודיע הממונה על תלונות הציבור למתלונן, בכתב, שלא יטפל בה ויציין את הנימוקים לכך.

### דרכי בירור תלונה

הממונה על תלונות הציבור רשאי לברר את התלונה בכל דרך שיראה לנכון, והוא אינו קשור להוראה שבסדר דין או בדיני ראיות. הממונה על תלונות הציבור יביא את התלונה לידיעת הנילון, ואם היה עובד, נושא משרה או ממלא תפקיד כאמור בסעיף 5 גם לידיעת הממונה עליו, ייתן להם הזדמנות נאותה להשיב עליה, והוא רשאי לדרוש מהם כי ישיבו על התלונה בתוך תקופה שיקבע בדרישתו. הממונה על תלונות הציבור רשאי לשמוע את המתלונן, את הנילון וכל אדם אחר, אם ראה בכך תועלת. לצורך הבירור רשאי הממונה על תלונות הציבור :

1) לדרוש מכל אדם למסור לו, בתוך תקופה שיקבע בדרישה ובאופן שיקבע, כל ידיעה או מסמך העשויים לדעת הממונה על תלונות הציבור לעזור בבירור התלונה ;

2) לדרוש מכל עובד של גוף מן הגופים המנויים בסעיף 5(א) להתייצב לפניו במועד שיקבע לשם מסירת ידיעות או מסמכים כאמור בפסקה (1)

3) בירור התלונה יסתיים לכל המאוחר עד תום שנה אחת מיום הגשתה.

### הפסקת הבירור

הממונה על תלונות הציבור יפסיק בירור תלונה אם ראה כי מלכתחילה לא היה מקום לבירורה לפי הוראות חוק זה, ורשאי הוא להפסיקו אם ראה שעניין התלונה בא על תיקונו או שהמתלונן ביטל את תלונתו ; הממונה על תלונות הציבור יודיע בכתב למתלונן, לנילון ולממונה עליו, שהפסיק את הבירור ויציין את הנימוקים לכך.

### תוצאות הבירור (סעיף 11)

(א) מצא הממונה על תלונות הציבור, בתוך הליך הבירור, שהתלונה היתה מוצדקת, כולה או חלקה, ינהג כמפורט להלן:

1) ימסור על כך הודעה מנומקת בכתב למתלונן, לנילון, לממונה עליו ולראש הרשות המקומית;

2) היה הנילון ראש הרשות המקומית – תימסר הודעה כאמור גם למועצת הרשות המקומית;

3) העלה בירור התלונה קיומו של ליקוי – רשאי הממונה על תלונות הציבור להצביע ( לפני הנילון ולפני ראש הרשות המקומית או מועצת הרשות המקומית, לפי העניין, על הצורך בתיקון הליקוי ועל הדרך והמועד לכך.

(ב) הנילון או הממונה עליו, וכן, לפי העניין, ראש הרשות המקומית, יודיעו לממונה על תלונות הציבור על האמצעים שנקטו לתיקון הליקוי בתוך המועד כאמור בסעיף קטן (א)3.

### סייגים להודעה

בהודעה לפי סעיף 11(א) יהיה הממונה על תלונות הציבור פטור מלציין את ממצאיו או נימוקיו

1) כשהתלונה היתה בעניין מינוי למשרה פלונית או הטלת תפקיד פלוני;

2) כשהחומר או הראיה עלולים לדעתו לפגוע שלא כדין בזכותו של אדם זולת המתלונן;

3) כשיש לדעתו בגילוי החומר או הראיה משום גילוי סוד מקצועי או ידיעה סודית כמשמעותם לפי כל דין.

### דחיית התלונה

מצא הממונה על תלונות הציבור כי התלונה אינה מוצדקת, יודיע על ממצאיו למתלונן, לנילון ולממונה עליו. זכויות וסעדים החלטותיו של הממונה על תלונות הציבור בעניין תלונה –

1) אין בהן כדי להעניק למתלונן או לאדם אחר זכות או סעד בבית משפט או בבית דין, שלא היו לו לפני כן;

2) אין בהן כדי למנוע מהמתלונן או מאדם אחר להשתמש בזכות או לבקש סעד שהוא זכאי להם, ואולם אם נקבע לכך מועד בחיקוק, לא יוארך המועד בשל הגשת התלונה או בירורה.

לא ייזקק בית משפט או בית דין לבקשת סעד נגד החלטותיו וממצאיו של הממונה על תלונות הציבור בעניין תלונה. (עד כאן לשון החוק).

הרשויות המקומיות מתוקף תפקידן עפ"י חוק כאמור לעיל מספקות לציבור שירותים רבים ומגוונים שבגינם נוצר קשר יומיומי בין חוגים נרחבים בציבור לבין מוסדות הרשות המקומית ועובדיה. פעולותיה של הרשות המקומית משפיעות במידה ניכרת על התושבים ועל באיה האחרים, ולא אחת נותרים אלה ללא מענה או טיפול ראוי.

על רקע האמור, בחודש אפריל 2008 חוקק ופורסם, חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), תשס"ח-2008, החוק נועד במטרה לתת לציבור כתובת ברורה להפניית תלונות בנוגע לטיב השירות או ליחס שהרשות המקומית מעניקה. למוסד זה תפקיד חשוב בהגנה על התושב מפני שרירות הרשות ו/או עובדיה בעניינים שביחסי התושב והרשות.

יחד עם זאת ראוי לציין, כי הממונה על תלונות הציבור אינו בא להוות תחליף לממלאי התפקידים השונים ברשות מתוקף אחריותם בנושאים עליהם מופקדים.

בכפוף לאמור הממונה על תלונות הציבור נכנס לתמונה עם קבלת התלונה ובלבד שהמתלונן מיצה עם הנוגעים בדבר את ההליכים והאפשרויות בעניינו.

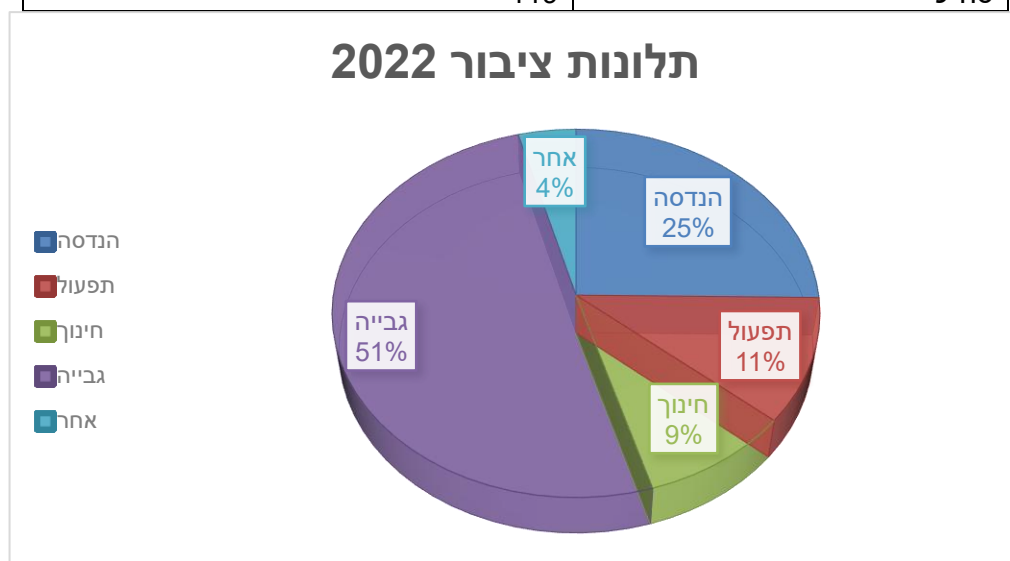
פניות לממונה על תלונות הציבור מגיעות ישירות בעיקר מהתושבים וכן מנציבות תלונות הציבור של מבקר המדינה.

תלונות הציבור מגוונות ומהותם בעיקר בנושאי הליבה שהרשויות עוסקות באספקת שירותים לתושביה ולבאים בשעריה. התושבים מצפים לאיכות במתן השירותים – כפי שהם רגילים לקבל מחברות וארגונים בשוק: זמינות, מהירות, דיגיטציה ומענה כולל.

בד"כ תושבים פונים לממונה על תלונות הציבור לאחר שלא קיבלו מענה לטענתם, המתאים לציפיותם.

להלן נתונים על סה"כ תלונות ציבור שנשלחו לממונה על תלונות הציבור לשנת 2022.

תלונות ציבור 2022	
הנדסה	30
תפעול	13
חינוך	11
גבייה	60
אחר	5
סה"כ	119



**אגף הגבייה** - לממונה על תלונות הציבור מגיעות בנושאים מגוונים בתחום אגף הגבייה הכוללות בין היתר בנושא הנחות, מדידות, קבלת שירות מהמוקד של מגע"ר שירות כללי ועוד. יש לציין כי כל פניה מועברת למנהלת אגף הגבייה מטעם מגע"ר עם העתק למנהל האגף.

**הנדסה:** עוסקות בעיקר בנושא פיקוח על הבניה ומעט בנושא תכנון בשכונת החדשות.

**תפעול:** יצוין כי פניות לממונה בנושא תפעול הופחתו ביחס לשנים עברו דבר שכנראה מעיד על מענה יעיל מצד מינהל תפעול ובהתאם לציפיות התושב במסגרת פניות של תושבים למוקד 106 העירוני.