

דוח מבקר המועצה

לשנים 2023 - 2024



כ"ד אלול תשפ"ה
17 בספטמבר 2025

לכבוד
גב' דפנה רבינוביץ
ראש המועצה
שלום רב,

הנדון : דוח מבקר המועצה

אני מתכבד להגיש את דוח מבקר המועצה לשנים 2023 - 2024, בהתאם לסעיף 145 ו' (פרק א') לצו המועצות המקומיות.

דוח הביקורת כולל ממצאים, מסקנות והמלצות בנושא הנגישות בתחום המועצה, ובנושא אכיפת חוקי העזר. אני מקווה כי תמצאי בדוח כלי עזר מועיל לשיפור התפקוד והתנהלות המועצה בתחומים שנבדקו.

בנוסף, מוגש בזאת דוח הממונה על תלונות הציבור עפ"י חוק לשנים 2023 - 2024.

אני מוצא לנכון לציין לטובה את שיתוף הפעולה המלא לו זכיתי במהלך הביקורת מצד כל עובדי המועצה והדרג הניהולי.

בהתאם לאמור בצו, מועבר בזה עותק מהדוח לחברי ועדת הביקורת.

בצו נקבע כי בתוך 3 חודשים ממועד קבלת הדוח מהמבקר עליך להגיש לוועדת הביקורת את הערותיך על הדוח, ולהעביר העתק ממנו בצירוף הערותיך למליאת המועצה.

בברכה,

תמיר פוגל
מבקר המועצה

העתק :
חברי ועדת ביקורת

תוכן עניינים

עמוד

4 דוח בנושא נגישות בתחום המועצה	◆
67 דוח בנושא אכיפת חוקי העזר	◆
115 דוח הממונה על תלונות הציבור לשנים 2023-2024 ..	◆
128 הבסיס החוקי לעבודת המבקר	◆

דוח ביקורת בנושא:

נגישות בתחום המועצה

תוכן עניינים

6	מבוא	1
7	עיקרי הממצאים וההמלצות	2
11	הבסיס הנורמטיבי	3
15	כוח אדם	4
15	מבנה ארגוני	4.1
16	רכז נגישות	4.2
18	מורשה נגישות	4.3
20	אחריות נושא משרה	4.4
20	תקצוב ונתונים כספיים	5
21	תכנית נגישות רב שנתית	6
22	מודל עיר נגישה	7
22	כללי	7.1
23	ספרייה ציבורית	7.2
26	בית הגמלאי	7.3
27	מועדון הספורט	7.4
29	צווי נגישות	8
31	נהלים	9
32	נגישות מבנים, תשתיות וסביבה	10
32	כללי	10.1
33	נגישות מבני ציבור	10.2
34	הליך ההנגשה	10.3
35	הנגשת מוסדות חינוך	10.4
37	הנגשת מבני תיבות דואר	10.5
38	נגישות סביבה	10.6
41	נגישות תשתיות	11
41	כללי	11.1
42	הנגשת דרכים	11.2
43	הנגשת תחנות אוטובוס	11.3
47	הנגשת השירות	12
47	נגישות בעסקים	12.1
48	הנגשת אירועים	12.2
49	נגישות מרכז אמנויות הבמה	12.3
51	הדרכות לעובדים	13
52	ייצוג הולם לעובדים עם מוגבלות	14
52	כללי	14.1
53	ממונה תעסוקה לאנשים עם מוגבלות	14.2
54	עמידה ביעדי הייצוג	14.3
56	הנגשת אתרי אינטרנט	15
56	כללי	15.1
57	נגישות אתר המועצה	15.2
58	נספחים	16

1. מבוא

המועצה נדרשת להנגיש את המקומות הציבוריים שבתחומה לאנשים עם מוגבלות, על מנת לאפשר להם קבלת שירות באופן מלא ושוויוני והגעה קלה לכל האתרים. את ההנגשה במרחב הציבורי יש לבצע עפ"י דרישות החוק, בין היתר באמצעות דרכים נגישות, חניות נכים, מעליות, שירותי נכים, התקנת עזרים מיוחדים, וכיו"ב.

הכללים בנושא נקבעו בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ובתקנות שהותקנו על פיו, שנועדו לעגן את זכותם של אנשים עם מוגבלות ולתת מענה הולם לצרכיהם המיוחדים. בחוק ובתקנות נקבעו הוראות לגבי הנגישות הנדרשת באתרים ציבוריים ואופן ביצוע ההנגשה, לוחות זמנים, ודרכי הטיפול והמעקב בנושא על ידי הרשויות.

במטרה לקדם את הנושא הוקמה במשרד המשפטים נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, שבראשה עומד נציב בעל סמכויות אכיפה הכוללות הוצאת צווים לביצוע התאמות נגישות, והטלת עיצומים כספיים בגין הפרת החוק.

הביקורת נועדה לבדוק את קיום הוראות החוק והתקנות בנושא ע"י גורמי המועצה, ואת אופן התכנון והביצוע של ההנגשה ומנגנוני הפיקוח והבקרה בנושא.

במהלך הביקורת נבדקו דוחות, נהלים, תכתובות, קבצים ומסמכים רלוונטיים, ונערכו סיורים באתרים שונים ברחבי היישוב. כמו כן, התקיימו פגישות עם עובדים שטיפלו בנושא, כולל מהנדס המועצה, רכזת הפרויקטים באגף הנדסה, רכז הנגישות, מנהלת משאבי אנוש, ועובדים נוספים.

טיוטת הדוח הועברה לעיון הגורמים המבוקרים והתייחסותם לממצאים ולהמלצות הביקורת שולבו בסעיפי הדוח.

2. עיקרי הממצאים וההמלצות

להלן עיקרי הממצאים וההמלצות הביקורת, בהתאם לסדר הופעתם בסעיפי הדוח:

1. במהלך הביקורת מנהל מחלקת בינוי ותשתיות ששימש גם בתפקיד רכז נגישות פרש מעבודתו במועצה. לאחר פרישתו, לא מונה במקומו עובד לתפקיד רכז נגישות אלא הוחלט להתקשר עם מורשה נגישות חיצוני המספק לאגף הנדסה ייעוץ בנושא.

מאחר ובחוק ובתקנות נקבע כי על המספק שירות ציבורי המעסיק 25 עובדים לפחות למנות מקרב עובדיו רכז נגישות, מומלץ למנות לתפקיד זה עובד מועצה, שישתתף בהכשרה מקצועית מתאימה ותחומי אחריותו יוגדרו בנוהל.

2. נמצא כי דלת הכניסה לספרייה העירונית אינה נגישה, ואנשים עם מוגבלות נדרשים לבקש סיוע בפתיחתה על מנת שיוכלו להיכנס או לצאת. לביקורת הוסבר כי הנזקק לעזרה בפתיחת הדלת מבחוץ צריך להתקשר לטלפון של הספרייה ולבקש שיפתחו.

מומלץ להתקין בכניסה לספרייה מכשיר אינטרקום בגובה נמוך שיאפשר קריאה מיידית לסיוע בפתיחת הדלת, ואף לשקול התקנת דלת אוטומטית שתאפשר כניסה עצמאית לאנשים עם מוגבלות.

3. נמצא כי מערכת ההגברה שהותקנה בספרייה במסגרת מודל "עיר נגישה" הוסרה לצורך העברתה לאתר אחר. לביקורת נמסר כי בכל פעם שמתקיימים אירועים או מפגשים בספרייה, נדרש להזמין ספק חיצוני לצורך ביצוע ההגברה.

מומלץ להציב בספרייה מערכת הגברה חלופית במקום המערכת שהוסרה.

4. לביקורת נמסר כי בספרייה קיימת מערכת שמע לכבדי שמיעה, אך היא לא הוצגה בפני המבקר. עוד נמסר, כי אף אחד מצוות הספרייה אינו יודע לתפעל את המערכת ולא זכור מתי היתה בשימוש.

מומלץ למקם את מערכת השמע לכבדי שמיעה בדלפק ההשאלה עם שילוט מתאים, ולהכשיר את צוות הספרייה לגבי אופן תפעולה.

5. במועד הביקורת נמצאו בספרייה ספרים שהונחו על גבי מדפים נמוכים מאוד, שלאנשים עם מוגבלות יהיה קושי פיזי להגיע אליהם.

מומלץ שלא להציב ספרים במדפים נמוכים מאוד כשיש מדפים ריקים אחרים.

6. לביקורת נמסר כי צוות הספרייה אינו עובר הדרכות תקופתיות בנושא נגישות, כפי שעוברים עובדי המועצה.

מומלץ שעובדי הספרייה יעברו הדרכה בנושא נגישות, בדומה לעובדי המועצה, ויבוצע תיעוד מסודר של ההדרכות.

7. בסיוור שנערך במועדון הספורט לצורך בחינת התאמות הנגישות לא נמצאו ליקויים, מלבד מתקני משקולות שנמצאו בקומה השנייה במבנה שלא היו נגישים לאנשים עם מוגבלות, מאחר ולא קיים במקום מעלון.

מומלץ לבחון אפשרות להנגיש גם את מתקני המשקולות לאנשים עם מוגבלות.

8. מתוך 7 צווי נגישות שהוצאו למועצה בשנים קודמות, 4 צווי נבעו מליקויים בהדרכת עובדים בנושא נגישות, צו אחד ניתן בגין העדר אישור מורשה נגישות לתכנית הנגשה של גנים ציבוריים, צו אחד בגין אי התאמה של סטטוס הנגשה של מוסדות חינוך, וצו נוסף ניתן בגין העדר התאמה של נהלים. יצוין כי ממועד הוצאת הצוויים ועד למועד הביקורת, לא הוצאו למועצה צווי נגישות נוספים.

מומלץ לנהל מעקב אחר המשך עמידה בהנחיות הנגישות בהתנהלות השוטפת, ובמידה ומתגלים ליקויים לפעול לתיקונם המיידי, לפני קבלת צווי מהנציבות.

9. נמצא כי הנהלים הקיימים בנושא נגישות במועצה מתמקדים בהנגשת השירות, ואין נהלים המסדירים את ההנגשה הפיזית של מבנים ואתרים ע"י אגף הנדסה, האמורים לפרט את תהליכי וממשקי העבודה של האגף מול יחידות המועצה וגורמים חיצוניים.

מומלץ לעגן את תהליכי העבודה בנושא בנוהל שיתייחס לנושאים שפורטו בדוח, כולל הגדרת תפקיד ותחומי אחריות של המטפלים בנושא במועצה ובגופי הסמך המפעילים אתרים מונגשים, תהליכי וממשקי עבודה, אופן ותדירות הדיווחים לגורמים חיצוניים, בדיקות תקופתיות של תקינות ציוד ומערכות הנגשה, ועוד.

10. המועצה ערכה סקרי נגישות של מבני תיבות הדואר ביישוב במהלך שנת 2018, אולם חלק מעבודות ההנגשה הסתיימו בשנת 2019 ובתחילת 2020, ומבנה אחד טרם הונגש עד למועד הביקורת. יצוין כי ב - 4 מתוך 8 אישורי הנגישות שנמצאו, לא נרשם תאריך מתן האישור כפי הנדרש.

מומלץ להשלים בהקדם את הנגשת מבנה תיבות הדואר שטרם הונגש, ולהקפיד על ציון תאריך על גבי האישורים.

11. בבדיקה מדגמית של 8 מתוך 25 מקומות שאינם בניין שהונגשו עד למועד הביקורת נמצאו 2 גנים ציבוריים (השעון ומכבים) שעבורם התקבל אישור נגישות כ - 5 שנים לאחר מועד עריכת סקר הנגישות. לדעת הביקורת, משך זמן כה ארוך עלול לגרום לכך שהנחיות עורך הסקר לא יהיו עדכניות או תואמות למצב בשטח.

מומלץ להשלים את עבודות ההנגשה בסמוך ככל האפשר למועד עריכת הסקר.

12. נמצא כי המועצה עמדה בלוחות הזמנים שנקבעו להנגשת מקומות שאינם בניין, ואף ביצעה הנגשה בגנים שמועד הנגשתם טרם הגיע. בבדיקת הדיווחים שהועברו לנציבות נמצא דיווח שלא כלל גן אחד, למרות שהוא כבר הונגש. לביקורת הוסבר כי הדיווח על הגן נשמט בטעות, כתוצאה מתחלופה של עובדים שטיפלו בנושא.

מומלץ לשפר את הבקרה על הדיווחים המועברים בנושא לגורמים חיצוניים.

13. במועד הביקורת לא נמצאה תכנית עבודה להנגשת תשתיות ביישוב, כגון הנמכת שפת מדרכות במעברי חצייה וצמתים והתאמתם לאנשים עם מוגבלות. נמצא כי פרט למרכז היישוב שנכלל בפרויקט "עיר נגישה", כמעט ולא בוצעו במהלך השנים האחרונות עבודות הנגשה של מדרכות ומעברי חצייה. לביקורת הוסבר כי בתקופה זו מכינים תכנית עבודה לשנים 2025-2026 להתאמת הדרכים והצמתים לאנשים עם מוגבלות ואף נערך מכרז לקבלנים לביצוע העבודות, ובנוסף, במידה ומתקבלת פניית ציבור בנושא נגישות, נערכים לביצוע העבודה הנדרשת באופן מידי.

הביקורת ממליצה לערוך מיפוי של תשתיות בהן נדרש לבצע התאמות נגישות, ולהכין תכנית עבודה שתפרט את כל ההנגשות הנדרשות, אומדן ומקור תקציבי, ולוחות זמנים לביצוע.

14. נמצא כי כ- 5 שנים לאחר ביצוע סקר נגישות של תחנות האוטובוס ברחבי היישוב עדין לא הושלמו כל עבודות ההנגשה בתחנות. לביקורת הוסבר כי לאחר שיועצת הנגישות שערכה את הסקר סיימה את עבודתה במהלך ביצוע העבודות, לא בוצעה התקשרות עם יועץ נגישות חלופי, הנושא נזנח והעבודות לא הושלמו כפי הנדרש.

הביקורת ממליצה להפיק לקחים מהמקרה, ולקבוע גורם אחראי לטיפול בנושא.

15. בעקבות תביעה ייצוגית שהוגשה כנגד המועצה בגין אי-הנגשת תחנות האוטובוס, נערך בחודש אפריל 2024 סקר נגישות בתחנות, בנוסף לסקר שבוצע בשנת 2018. בסקר נמצא, כי מבין 56 תחנות האוטובוס שנבדקו, רק 9 תחנות נגישות כנדרש עפ"י התקנות, וקיים צורך להנגיש 47 תחנות נוספות.

מומלץ לפעול להשלמת הנגשת כל התחנות, ולשפר את המעקב והבקרה בנושא.

16. נמצא כי מבין 7 תחנות שקיבלו אישור נגישות בעקבות הסקר שבוצע בשנת 2018, אף תחנה לא נמצאה נגישה בסקר שנערך ב- 2024. לביקורת נמסר כי הדבר נבע מהוספת פחי אשפה או ספסלים בתחנות ע"י התחזוקה ללא תיאום עם אגף הנדסה ומבלי שנבדקו התאמות הנגישות הנדרשות.

מומלץ להנחות את מחלקת תחזוקה שלא לבצע שינויים בתחנות ובאתרים נוספים שבוצעו בהם עבודות הנגשה, ללא תיאום מוקדם עם אגף הנדסה ורכז הנגישות.

17. במועצה נמצא נוהל בשם "הנגשת אירוע יישובי" (חמש) מיום 25.3.21 המסדיר את נושא הנגישות באירועים הנערכים על ידי המועצה והחברה העירונית "חמש". הנוהל מפנה למסמכים ישימים, כולל חוקים, תקנות וטופס לבדיקת נגישות השירות, אולם נמצא כי המסמכים אינם מצורפים לנוהל. יצוין כי במועד הביקורת הנוהל לא הופיע באינטראנט הפנימי של המועצה, האמור לשמש את כלל העובדים.

מומלץ לצרף לנוהל את המסמכים הנדרשים, ולפרסם אותו באינטראנט הפנימי המיועד לשימוש העובדים.

18. לביקורת נמסר שכל עובד חדש במועצה עובר הדרכה בנושא נגישות. נמצא כי השתתפות העובדים בהדרכות מתועדת במשרדי משאבי אנוש באמצעות רישום בטבלת אקסל. יצוין כי במועד הביקורת לא נמצאה תכנית הדרכה לעובדים בנושא נגישות כנדרש עפ"י התקנות, האמורה להיות מאושרת על ידי מורשה נגישות.

מומלץ להכין תכנית הדרכה בנושא נגישות שתאושר על ידי מורשה נגישות, שתתייחס בין היתר לנושאי ההדרכות ותדירות הריענונים שייערכו לעובדים.

19. בשנים 2020-2022 המועצה העסיקה עובדים עם מוגבלות ברמה שהוגדרה "נמוכה" עקב אי עמידה ביעדי הייצוג שנקבעו לאותם עובדים. יצוין שעפ"י נתונים שפורסמו במועד הביקורת באתר הנציבות, בשנים 2023-2024 עמידת המועצה ביעדי הייצוג עלתה לרמה בינונית (עליה ברמה אחת לעומת 2022 ובשתי רמות לעומת שנת 2018).

מומלץ לבחון באופן שוטף תפקידים בהם ניתן לשלב עובדים עם מוגבלות, במטרה לפרסם יותר משרות המיועדות להם ולעמוד ביעדי הייצוג שנקבעו.

20. במועד הביקורת אתר האינטרנט של המועצה היה מונגש, אולם כלל גם מסמכים שהועלו לאתר במשך השנים שאינם נגישים. מנהל מערך השירות ופניות הציבור מסר למבקר כי במסגרת שדרוג האתר המתבצע בימים אלה, חלק מהקבצים והמסמכים הלא נגישים יוסרו מהאתר, והחלק הנוסף יונגש כפי הנדרש. העובד גם ציין שקיימות חברות המתמחות בבדיקה והנגשה של אתרי אינטרנט, ולדעתו כדאי שהמועצה תתקשר עם חברה כזו על מנת להבטיח את נגישות אתר המועצה בהתאם לכל הכללים הנדרשים.

מומלץ להשלים בהקדם את הנגשת כל המסמכים באתר, ולשקול להזמין בדיקה מקצועית של נגישות כל היישומים והתכנים באתר, על ידי חברה המתמחה בכך.

פירוט הממצאים, מסקנות והמלצות

3. הבסיס הנורמטיבי

על מנת לתת מענה לצרכים של אנשים עם מוגבלות בישראל, נחקק חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן: חוק שוויון זכויות). מטרת החוק היא "להגן על כבודו וחירותו של אדם עם מוגבלות, ולעגן את זכותו להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים, וכן לתת מענה הולם לצרכיו המיוחדים". החוק מכיר בכך שנגישות פיזית היא תנאי מוקדם לשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, ובהתאם לכך קובע בסעיף 19 כי "מקום ציבורי יהיה נגיש לאנשים עם מוגבלות".

על מנת לקדם את הנושא ולהבטיח את קיום הוראות החוק, הוקמה באוגוסט 2020 נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים, מכוח חוק שוויון זכויות (להלן: הנציבות). תפקידי הנציבות כוללים אכיפה של תקנות הנגישות, מניעת הפליה וקידום השתלבות אנשים עם מוגבלות בחברה, וקידום מדיניות הנוגעת לזכויות אנשים עם מוגבלות. בראש הנציבות עומד נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (להלן: הנציב), שניתנו לו סמכויות הכוללות הוצאת צווים לביצוע התאמות הנגישות הנדרשות, ואף הטלת עיצומים כספיים בגין הפרה של ההנחיות.

בחוק שוויון זכויות נקבעו הוראות בדבר הנגשת מקומות ציבוריים לכל סוגי המוגבלות, והוטלה חובה על כל רשות מקומית להנגיש את המקומות שבאחריות ובבעלות הרשות ואת השירותים שהיא מספקת, בתוך פרק זמן קצוב.

חובת ההנגשה מתייחסת ל - 3 תחומים עיקריים:



בנייה חדשה

- הסדרת התאמות לנגישות בכל מבנה ובכל שירות חדש אשר מוצע לתושב.



נגישות השירות

- בחינת אופן מתן השירות והמידע לציבור, איתור צרכי הציבור בתחום הנגישות, שינוי נהלי עבודה, שיטות, נהלים והדרכת עובדים (להלן: "נגישות בשירות").



נגישות פיזית

- הנגשת מבנים, תשתיות וסביבה (להלן: "נגישות מתו"ס"). תהליך הדורש מיפוי הנכסים והשטחים בעיר החייבים בהנגשה ותעדופם על פי סקירת נגישות, תמחור עלויות וקביעת לוחות זמנים.

חוק שוויון זכויות ותקנותיו מסדירים יישום הדרגתי של הנגשת המבנים עד למועד שבו נדרשת השלמת ההנגשה של כל המבנים וכל תחומי השירות המוניציפליים. להלן לוחות הזמנים המקוריים להנגשת מקום או שירות ציבורי שבאחריות הרשות עפ"י החוק האמור:

• הנגשת מדרכות, צמתים וכל מקום אחר שיש בו זכות מעבר לציבור	עד 1/5/2018
• נגישות מבני ציבור כולל תחנת אוטובוס, קלפי, בריכת שחייה	החלה הדרגתית רב-שנתית עד ל- 1/11/2021
• נגישות מערכת החינוך (12 שנות לימוד)	בהחלה הדרגתית רב-שנתית עד ל- 1/5/2019
• נגישות פרטנית לתלמיד ולהורה עם מוגבלות	מייד
• נגישות השירות	עד ל- 1/11/2018

עם זאת, בחוק ההסדרים 2021 הווארכו המועדים המקוריים שנקבעו בחוק לסיום ביצוע עבודת ההנגשה של מקומות ציבוריים שבאחריות הרשויות המקומיות. בסעיף 19ט לחוק שוויון זכויות נקבע, **כי מידי שנה הרשות חייבת להנגיש 25% מהמקומות שטרם הונגשו, עד לסיום כל העבודות בסוף חודש מרץ 2026**. ההארכה מתייחסת רק למבנים ציבוריים קיימים ולמקומות שאינם בניינים, כולל צמתים, מדרכות גשרים, מעברים והקצאת מקומות חניה לנכים. יצוין כי לגבי מועדי הנגשת בתי ספר והנגשת שירות, לא ניתנה הארכה.

על מנת לקבל את ההארכה לסיום עבודות ההנגשה, נדרשה הרשות המקומית להגיש למשרד הפנים עד ליום 31 במרץ 2022 את המסמכים הבאים:

- ← רשימה של כלל המקומות הציבוריים הקיימים (מבנים ושאינם מבנים) בשטחי המועצה, אשר חלה לגביהם חובת ביצוע התאמות נגישות. עבור כל מקום יש לציין את סטטוס ההנגשה. קרי, מונגש או לא מונגש על פי הדרישות.
- ← תכנית להשלמת ביצוע התאמות הנגישות הנדרשות, לפיה יונגשו בכל שנה 25% מהמקומות שטרם הונגשו. בתכנית תינתן עדיפות לביצוע התאמות נגישות במקומות כגון: מקום שאינו בניין, אולמות תרבות, אולמות ספורט, בריכות, מקומות שניתנים בהם שירותי רווחה, ועוד.

להלן פירוט התנאים לקבלת הארכה בכל שנה, כפי שעולה מחוק ההסדרים:

• ללא תנאים	עד 31.3.22
• מותנה בדיווח על מצב הנגישות הכולל, התאמות נגישות חלופיות, תכנית עבודה ל-4 שנים (25% בכל שנה), והצהרת ראש הרשות, עד 31.3.2022.	עד 31.3.23
• מותנה בדיווח על השלמת ביצוע התאמות הנגישות ב-25% לפחות מהמקומות שטרם הונגשו עד 31.3.2023.	עד 31.3.24
• מותנה בדיווח על השלמת ביצוע התאמות הנגישות ב-25% לפחות מהמקומות שטרם הונגשו עד 31.3.2024.	עד 31.3.25
• מותנה בדיווח על השלמת ביצוע התאמות הנגישות ב-25% לפחות מהמקומות שטרם הונגשו עד 31.3.2025.	עד 31.3.26

עפ"י תיקון 19 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, יש להעביר את הדיווחים האמורים עד לתאריך 31 לחודש מרץ מידי שנה, ל-3 גורמים:

1. לדווח לנציבות בדואר אלקטרוני.
 2. לדווח למשרד הפנים.
 3. לפרסם את המידע ברשומות.
- כמו כן, קיימת חובה לפרסם את המידע לציבור באתר האינטרנט של הרשות.

הביקורת התייחסה בין היתר להוראות החוק וההנחיות בנושא, ובכלל זה:

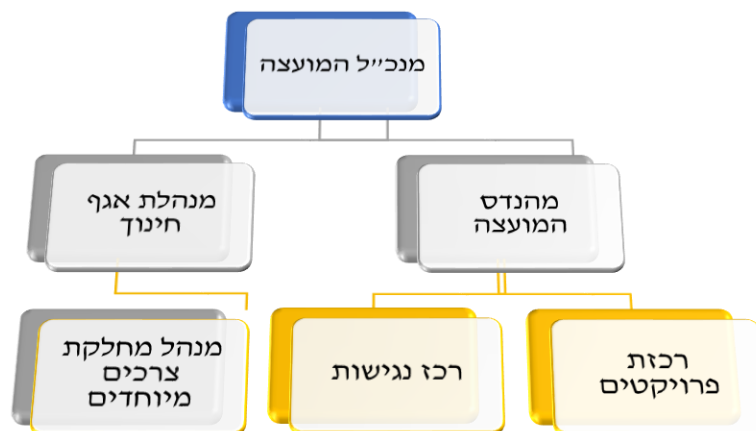
- חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח - 1998 ;
- חוק הרשויות המקומיות (סידורים לנכים), תשמ"ח - 1988 ;
- תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות במוסד חינוך קיים), התשע"א - 2011 ;
- תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), תשע"ג - 2013 ;
- תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמת נגישות למקום ציבורי שהוא בניין קיים) תשע"ב - 2011 ;
- תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שאינו בניין), תשע"ד - 2013 ;

- תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הסדרת נגישות לשירותי תחבורה ציבורית) תשס"ג - 2003 ;
- תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (מורשים לנגישות מבנים, תשתיות וסביבה) תשס"ז - 2007 ;
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/2012 - הגדרות תפקיד ברשויות מקומיות ;
- עיר נגישה - נגישות לאנשים עם מוגבלות ברשויות המקומיות, מדריך מנהלים - התשנ"ח 2009 ;
- העסקת עובדים עם מוגבלות במגזר הציבורי, תיקון 15 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות - עיקרי החוק וכלים ליישומו, אוקטובר 2021 ;
- תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל 1970 ;
- חוק רישוי עסקים, תשכ"ח - 1968.

4. כוח אדם

4.1 מבנה ארגוני

להלן הגורמים האחראים במועצה על נושא ההנגשה, נכון למועד הביקורת:



להלן תחומי האחריות של העובדים האמורים, עפ"י ההסברים שנמסרו לביקורת:

- מהנדס המועצה - מתכלל את פעילות הגורמים השונים בנושא נגישות המבנים ונגישות מקומות שאינם מוגדרים כמבנה ציבורי.
- רכזת פרויקטים - אחראית על ביצוע ההנגשה, כולל הזמנת סקרים, קבלת הצעות מחיר מקבלנים, וביצוע סקר חוזר לאחר סיום עבודות ההנגשה.
- רכז נגישות - אחראי על המעקב והטיפול בתחום הנגישות, כולל הנגשת השירות וטיפול בפניות תושבים.
- מנהלת אגף חינוך - אחראית על הנגשת מוסדות החינוך, כולל הנגשה פרטנית, והעברת מסמכים למשרד החינוך לצורך קבלת החזרים למועצה.
- מנהל המחלקה לצרכים מיוחדים – מגיש את הבקשות לקבלת הרשאה תקציבית.

במועד הביקורת, הטיפול הכולל בנושא נגישות מבנים ואתרים בוצע ע"י אגף הנדסה, מלבד הנגישות במוסדות החינוך שטופלו באופן עצמאי על ידי אגף חינוך.

4.2 רכז נגישות

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות מגדיר רכז נגישות כאדם הבקיא ככל האפשר בתחום הנגישות לאנשים עם מוגבלות, ואם הדבר אפשרי, רצוי למנות עובד שהוא אדם עם מוגבלות בעצמו.

בסעיף 19מב לחוק נקבע: "א) מי שאחראי להספקת שירות ציבורי כהגדרתו בסימן ד', המעסיק 25 עובדים לפחות ימנה מקרב עובדיו אדם הבקיא, ככל הניתן, בתחום הנגישות לאנשים עם מוגבלות וככל האפשר הוא יהיה אדם עם מוגבלות (בסעיף זה – רכז נגישות).

עפ"י החוק, תפקיד רכז הנגישות הוא למסור מידע לציבור אודות נגישותו של השירות הציבורי או המקום שבו הוא ניתן, ולתת ייעוץ והדרכה לגורמי הרשות בדבר חובות ההנגשה של השירות הציבורי.

הגדרה מפורטת של תפקיד רכז הנגישות הוסדרה גם במסגרת אוגדן תיאורי תפקידים של משרד הפנים, כלהלן:

מתן ייעוץ והדרכה לרשות המקומית לגבי חובותיה בביצוע התאמות נגישות ע"פ החוק.

ריכוז וניהול מערכות מידע וניתוב המידע לציבור אודות נגישותו של השירות הציבורי/עירוני או המקום שבו הוא ניתן.

קידום המודעות ברשות המקומית בנושא נגישות לאנשים עם מוגבלות.

סיוע לראש הרשות בתכלול עבודת הרשות המקומית בתכנון ובביצוע תוכניות אב ותוכניות עבודה בתחום הנגישות, וביצוע מעקב על התקדמות ביישום

סיוע לראש הרשות בריכוז עבודת המטה השוטפת בכל היבטי הנגישות, בנייה וריכוז פורומים העוסקים בנגישות.

מעקב אחר פניות ציבור בתחום הנגישות.

בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), תשע"ג-2013 (להלן: **תקנות נגישות לשירות**) נקבע, כי על הרשות להביא לידיעת הציבור והעובדים ברשות את שמו של רכז הנגישות שמינתה, וכן את מקום משרדו ודרכי הפנייה אליו.

לביקורת נמסר כי בחודש אפריל 2021 מונתה עובדת מועצה לתפקיד רכזת נגישות, ולאחר סיום העסקתה בתאריך 1.12.23 מונה לתפקיד מנהל מחלקת בינוי ותשתיות. נמצא כי העובד השתתף בקורס "הכשרת רכזי נגישות ברשויות המקומיות" בהיקף של 49 שעות. לביקורת נמסר כי למרות ההכשרה העובד נעזר ביועץ נגישות חיצוני במקרים בהם נדרש להכריע בסוגיות שונות בנושא.

נמצא כי המועצה הביאה לידיעת הציבור ועובדי הרשות, באמצעות אתר האינטרנט של המועצה, את שמו של רכז הנגישות האמור ודרכי ההתקשרות עימו, כנדרש עפ"י תקנות נגישות השירות וחוזר משרד הפנים.

לביקורת נמסר כי היקף העבודה בתפקיד מנהל מחלקת בינוי ותשתיות לא איפשר לעובד התעסקות נרחבת בתחום הנגישות, והטיפול השוטף בנושא התבצע בעיקר ע"י רכזת הפרויקטים באגף הנדסה.

נמצא כי רכזת הפרויקטים טיפלה בתהליך ביצוע התאמות נגישות, הכולל: קבלת הצעות מחיר מיועצי נגישות לביצוע סקרי נגישות במבנים ובמקומות שאינם בניין, קבלת הסקר, קבלת הצעות מחיר והתקשרות עם קבלנים לצורך ביצוע ההתאמות הנדרשות בסקר, טיפול בחשבונות, והזמנת יועץ חיצוני לביצוע בדיקה נוספת בשטח בתום התהליך ומתן אישור הנגישות.

יצוין כי במהלך עריכת הביקורת, מנהל מחלקת בינוי ותשתיות ששימש כרכז נגישות פרש מעבודתו במועצה, אך לא מונה במקומו עובד מועצה אחר לתפקיד רכז נגישות. לביקורת נמסר כי לאחר פרישתו, הוחלט להתקשר עם יועץ חיצוני שהוא מורשה נגישות מוסמך, המספק לאגף הנדסה ייעוץ שוטף בנושא.

מאחר ובחוק ובתקנות נקבע כי על המספק שירות ציבורי המעסיק 25 עובדים לפחות, למנות מקרב עובדיו רכז נגישות, מומלץ למנות לתפקיד זה עובד מועצה, שישתתף בהכשרה מקצועית מתאימה ותחומי אחריותו יוגדרו בנוהל. (נייר עמדה של עמותת "נגישות ישראל" בנושא מוצג להלן בנספח א').

4.3 מורשה נגישות

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות מגדיר בסעיף 19א' שני בעלי תפקידים שיסייעו ליישום החוק: מורשה לנגישות השירות, ומורשה לנגישות מתו"ס. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (מורשים לנגישות מבנים, תשתיות וסביבה), תשס"ז-2007 (להלן: **תקנות מורשים לנגישות**) מגדירות את ההכשרה הנדרשת לתפקיד זה.

עפ"י המדריך למנהלים של משרד הפנים, מורשי הנגישות הם אנשי מקצוע בתחום שעברו הכשרה מקצועית בתחום, עמדו בבחינות והוסמכו על ידי משרד התמ"ת. תפקידם המרכזי של מורשי הנגישות הוא להוות מנגנון ביקורת חיצוני לקיום הוראות הנגישות.

מורשה לנגישות השירות - הינם אנשי מקצוע המוסמכים מתוקף החוק לאשר ולספק יעוץ בתחום ההנגשה של שירות ללקוחות עם מוגבלות. המורשים מוסמכים כדין לאשר ו/או לנהל ביצוע התאמות, ליעץ ולפקח על הנגשת השירות לאנשים עם מוגבלות, כולל אביזרים (ריהוט, שילוט, מערכות שמע, ועוד), נהלים (פטור מתור במקרים מסוימים, אפשרות להסתייע במלווה ובחיית שירות, התאמות בדרכי היבחנות ועוד), הנגשת אתר האינטרנט, הנחיות לעובדי ציבור, ועוד.

מורשה נגישות מתו"ס (מבנים, תשתיות וסביבה) - מי שרשום בפנקס ההנדסאים במקצועות הנדסה אזרחית ואדריכלות, אשר סיים קורס מורשה נגישות מתו"ס בפיקוח האגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה. מורשי נגישות מתו"ס מעניקים ייעוץ בתחומים הבאים:

- מבני מגורים כולל המגרש עליו הם מוצבים.
- מבנים, כולל השטח הכלול בתוך התכנית ובו מבני מגורים, מבני ציבור, תעשייה וכדומה.
- כבישים ומדרכות, דרכים ורציפים, שטחי ציבור באזורים בהם יש בנייה, תשתיות תת-קרקעיות, תשתיות עיליות וכדומה.
- שטחים ציבוריים גדולים כמו יערות, פארקים, נהרות, מסלולי טיולים.

החוק מחייב את הרשות לבקש חוות דעת של מורשה נגישות בארבעה תהליכים:

כתנאי לקבלת היתר בניה, תעודת גמר וטופס אכלוס לבניה חדשה

כתנאי למתן / חידוש רישיון עסק

חוות דעת על תוכנית הנגשה

קביעת פטורים והפחחות פרטניים בשל אי היתכנות הנדסית

במועד הביקורת, לא הועסק במועצה עובד בתפקיד מורשה נגישות. לביקורת נמסר שהמועצה נעזרת ביועצים חיצוניים שהם מורשי נגישות מוסמכים, וההתקשרות עימם מבוצעת באופן פרטני לכל פרויקט.

מהנדס המועצה שנכנס לתפקידו לאחר סיום עריכת הביקורת מסר למבקר, כי לאחרונה המועצה התקשרה עם מורשה נגישות במיקור חוץ בהיקף 50% משרה, לצורך ביצוע בקרה שוטפת בתחום הנגישות ומתן ייעוץ לגורמי המועצה בנושא.

4.4 אחריות נושא משרה

סעיף 19 לחוק שוויון זכויות קובע אחריות ישירה של נושא משרה בכיר במועצה ליישום הוראותיו, כלהלן:

”נעשתה עוולה כאמור בסעיף 19(נא) על ידי תאגיד, יהיה אדם אחראי גם הוא לעוולה, אם היה אותה שעה מנהל פעיל ראשי בתאגיד, מנהל פעיל בתאגיד הקשור לנושא העוולה, שותף, למעט שותף מוגבל, או עובד בכיר האחראי לתחום שבו נעשתה העוולה אלא אם כן הוכיח שניים אלה:

1. העוולה נעשתה שלא בידיעתו;

2. הוא נקט אמצעים סבירים בנסיבות העניין כדי למנוע את העוולה.”

מדריך המנהלים לנגישות למוגבלים ברשויות המקומיות שהכין משרד המשפטים (להלן: **מדריך מנהלים**), מחדד את האמור בסעיף זה, וקובע כי מוטב שאת תפקיד זה ימלא מנכ"ל הרשות או בעל סמכויות רחבות המקביל למנכ"ל.

במועד הביקורת, בעל התפקיד הבכיר שנשא באחריות ישירה לנושא הנגישות היה מהנדס המועצה. המהנדס הסביר למבקר כיצד הנושא מנוהל על ידו באמצעות רכות הפרויקטים ומנהל בינוי ותשתיות שמונה כרכז נגישות, והציג קלסר עם תכתובות ומסמכים רבים הנוגעים לתחום הנגישות.

5. **תקצוב ונתונים כספיים**

במדריך המנהלים האמור נקבע, כי רוב תקציב ההנגשה יגיע מתקציב הרשות במסגרת בניה חדשה ושיפוצים המתקיימים ממילא, אולם ישנם סעיפים הצריכים להופיע כסעיף תקציבי נפרד בתוך תקציב הרשות, כלהלן:

- תקציב להכנת תכנית רב-שנתית;
- תקציב ליעוץ מקצועי של מורשי נגישות;
- תקציב לסקרי נגישות ולתכנון פרטני של נגישות;
- תקציב הדרכה;
- תקציבים לביצוע עבור המחלקות השונות;
- תקציב להנגשת מצב קיים כפרויקט אמצעי לרבות תכנון מפורט;

בבדיקת התנועות בתב"רים של המועצה בנושא נגישות, עלו הממצאים הבאים:

כרטיס	שם התב"ר	2022		2023		2024	
		חובה	זכות	חובה	זכות	עד חודש יולי	זכות
2005891531	נגישות-התאמות מבנים ופיתוח-מוסדות ותרומות			0	492		
2005891540	נגישות-התאמות מבנים ופיתוח-קרנות הרשות						
2005892750	נגישות-התאמות מבנים ופיתוח-עבודות קבלניות	217	0	21	0		
2006231525	נגישות כללית לבתייס שונים-משרד החינוך	0	15				
2006231540	נגישות כללית לבתייס שונים-קרנות הרשות						
2006232750	נגישות כללית לבתייס שונים-עבודות קבלניות						
2006592750	התאמת נגישות לבית ספר רבין-עבודות קבלניות			40	0		
2006601540	נגישות פרטנית לבייס אבן חן-קרנות הרשות						
2006602750	נגישות פרטנית לבייס אבן חן-עבודות קבלניות	1	0	3	0	1	0
2006652750	נגישות אקוסטית לליקויי שמיעה-בייס רבין-עבודות קבלן						
2007431540	נגישות מבני ציבור ופיתוח 2019-קרנות הרשות						
2007432750	נגישות מבני ציבור ופיתוח 2019-עבודות קבלניות	42	0	148	0	77	0
2007441524	נגישות מבני ציבור ופיתוח-משרד הפנים			0	146		
2007441540	נגישות מבני ציבור ופיתוח-קרנות הרשות						
2007442750	נגישות מבני ציבור ופיתוח-עבודות קבלניות	8	0	56	0		
2009251525	נגישות אקוסטית - בייס ניצנים-משרד החינוך			0	18		
סכום כולל		268	15	268	656	78	0

6. תכנית נגישות רב שנתית

סעיף 4.2 למדריך המנהלים שצוין לעיל, מגדיר את מבנה התכנית הרב-שלבית להנגשה ברשות המקומית. התכנית אמורה לכלול התייחסות לכל התאמות הנגישות המוגדרות בחוקים, בתקנות ובתקנים הרלוונטיים, לחלק את משימות ההנגשה לתקופות קצובות לפי לוחות הזמנים המוגדרים בחוקים ובתקנות, ולכלול הערכה תקציבית לכל תקופה.

הביקורת בחנה האם הוכנה ע"י המועצה תכנית נגישות רב-שנתית, והאם התכנית עומדת בהוראות החוקים והתקנות בנושא.

נמצא כי בתאריך 27.3.2022 המועצה הכינה תכנית נגישות רב שנתית, המוצגת בנספח ה' לדוח. התכנית מפרטת את כלל המקומות בהם נדרש לבצע הנגשה על פי חוק שוויון זכויות, מצב הנגישות בכל אחד מהמקומות, ההנגשה הנדרשת על פי החוק, וסטטוס ההנגשה.

בתכנית קיימת חלוקה של עבודות הנגשה בהתאם ללוחות זמנים שנקבעו מראש, כפי הנדרש במדריך המנהלים. בסוף המסמך צוין כי המועצה הקצתה לביצוע התאמות הנגישות הנדרשות עד ליום 31 במרץ 2023, (ב-25% מהמקומות שטרם הונגשו) תקציב בסך 300 אלפי ₪, שמאפשר את ביצוען.

7. מודל עיר נגישה

7.1 כללי

במהלך שנת 2019 חברו יחד הקרן לפיתוח שירותים לנכים של הביטוח הלאומי¹, קרן שלם² והמועצה, לצורך הקמת מודל ארצי לעיר נגישה. במסגרת המודל הונגשו מספר מתחמים ציבוריים בשטח המועצה, במטרה להמחיש הלכה למעשה את יישום התקנות לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, ולקדם הדרכה והסברה בנושא.

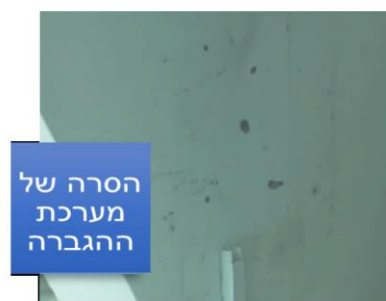
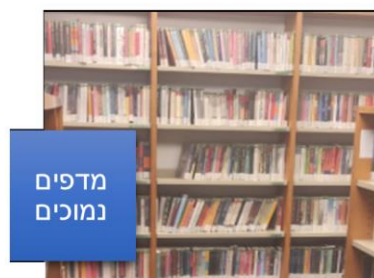
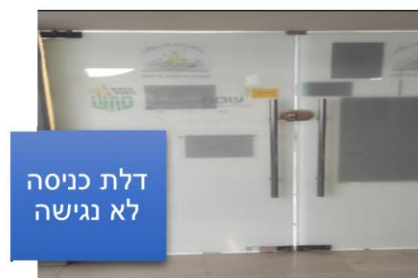
¹ הקרן לפיתוח שירותים לנכים של הביטוח הלאומי מסייעת בפיתוח שירותים לנכים בקהילה ובמוסדות, במטרה לממש את הפוטנציאל שלהם בתחומי החינוך, התעסוקה ושעות הפנאי. נושאי הסיוע כוללים קידום זכויות הנכה ושילובו בקהילה, בחברה, במשפחה ובתעסוקה, לצד פיתוח שירותים ייחודיים לנכים שלא מסוגלים להשתלב בחברה.

² קרן שלם הוקמה ע"י מרכז השלטון המקומי בשיתוף עם משרד הרווחה לצורך מתן סיוע לרשויות בפיתוח שירותים לאנשים עם מוגבלות. הקרן מסייעת במענקים, ייעוץ וחשיבה לקידום איכות החיים של האדם עם מוגבלות, מתוך הבנה של מורכבות הצרכים הטיפוליים של האדם עם מוגבלות עצמו וצרכיו של הסובבים אותו.

במסגרת מודל "עיר נגישה" הונגשו במועצה גן ציבורי (היובל) ו- 3 מבני ציבור: בניין המועצה, משכן אמנויות הבמה ובית התרבות (כותר הפיס). במקומות אלו הונגש בנוסף למבנה עצמו, גם השירות הניתן במקום עבור אנשים עם מוגבלות. במסגרת המודל, אתרים אלו נועדו לשמש כמרכז תצוגה והדרכה בנושא הנגשה והתאמת המרחב הציבורי לאנשים עם מוגבלות, והקניית ידע וכלים בתחום עבור אנשי מקצוע, נציגי ציבור, תלמידים, אנשים עם מוגבלות, וכלל הציבור. השתתפות המועצה במודל תוקצבה באמצעות תב"ר ייעודי, בנוסף לתקציבים שנתקבלו מהגורמים שצוינו לעיל.

7.2 ספרייה עירונית

מבני הציבור שהונגשו במסגרת מודל "עיר נגישה" כללו את הספרייה העירונית הממוקמת במבנה "כותר פיס". הספרייה המהווה מבנה ציבורי, חייבת בהנגשה מתוקף חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, הן של המבנה והן של השירותים הניתנים בה. כמו כן, בתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), תש"ל-1970, מפורטות בין היתר התאמות הנדרשות במבני ציבור. בסיוור שערכה הביקורת בספרייה לצורך בחינת התאמות הנגישות שבוצעו במקום, עלו הממצאים הבאים:



נמצא כי דלת הכניסה לספרייה אינה נגישה, ואנשים עם מוגבלות נדרשים לבקש סיוע בפתיחתה על מנת שיוכלו להיכנס או לצאת. לביקורת הוסבר כי אדם הנזקק לעזרה בפתיחת הדלת מבחוץ צריך להתקשר לטלפון של הספרייה ולבקש זאת.

מומלץ להתקין בכניסה לספרייה מכשיר אינטרקום בגובה נמוך שיאפשר קריאה מיידיית לסיוע בפתיחת הדלת, ואף לשקול התקנת דלת אוטומטית שתאפשר כניסה עצמאית לאנשים עם מוגבלות.

סעיף 8.211 (1) לתקנות התכנון קובע: "אולם קולנוע, אולם תיאטרון, אמפיתאטרון, אולם אירועים, אולם ספורט ואצטדיון, אולם הרצאות, אולם כנסים וכל מקום אחר המיועד שייעשה בו, דרך קבע, שימוש באמצעי הגברת קול;

נמצא כי מערכת הגברה שהותקנה בספרייה במסגרת מודל "עיר נגישה" הוסרה לצורך העברתה לאתר אחר. לביקורת הוסבר כי בכל פעם שמתקיימים אירועים או מפגשים בספרייה, נדרש להזמין ספק חיצוני לצורך ביצוע ההגברה.

מומלץ להציב בספרייה מערכת הגברה חלופית במקום המערכת שהוסרה.

חוק שוויון זכויות קובע בסעיף 19 את התנאים הנדרשים למתן שירות באמצעות מדפים ושולחנות. בסעיף 19ד' נקבע, כי כאשר מוצבים במקום מתן השירות מדפים לשימוש הציבור, יתקיימו באחד מהם לפחות הוראות ת"י 1918 חלק 3.2. להלן התנאים הנדרשים על פי התקן האמור:

11. 2. מבנה עמדת שירות נגישה (ציור 10)

א. גובה פני עמדת שירות שהשירות בה מיועד להינתן כאשר מקבל השירות יושב, לא יהיה קטן מ-73 ס"מ ולא גדול מ-80 ס"מ מפני הרצפה.

במועד הביקורת נמצאו בספרייה ספרים שהונחו על גבי מדפים נמוכים מאוד, שלאנשים עם מוגבלות יהיה קושי פיזי להגיע אליהם.

מומלץ שלא להציב ספרים במדפים נמוכים מאוד כשיש מדפים ריקים אחרים.

סעיף 18(ג) לחוק שוויון זכויות קובע כי בעמדות שירות יש להתקין מערכת שמע לכבדי שמיעה:

(ג) בעמדת שירות פתוחה או בעמדת שירות סגורה שקיימת בה מחיצה חלקית בין פני נותן השירות למקבל השירות, אחת לפחות מכל סוג שירות שניתן במקום, תימצא מערכת עזר לשמיעה מסוג לולאת השראה, הכוללת גם מיקרופון חיצוני ואפשרות חיבור לאוזניות; ויכול שהמערכת תותקן בעמדה שלא בוצעו בה התאמות נגישות כאמור בתקנת משנה (א) (1) או (2).

הביקורת בדקה האם בדלפק ההשאלה קיימת מערכת שמע ייעודית, המאפשרת לכבדי שמיעה עם מכשיר שמיעה לתקשר עם צוות הספרייה בצורה טובה יותר, כדוגמת המערכת להלן:



לביקורת נמסר כי בספרייה קיימת מערכת שמע לכבדי שמיעה, אולם לא היה ניתן לאתר אותה לצורך הצגתה בפני המבקר. לביקורת הוסבר שאף אחד מצוות הספרייה אינו יודע לתפעל את המערכת, ולא זכור מתי היא היתה בשימוש.

מומלץ לפעול לאיתור מערכת השמע לכבדי שמיעה ולדאוג למיקומה בקדמת דלפק ההשאלה עם שילוט מתאים, ולהכשיר את צוות הספרייה באופן תפעולה.

לביקורת נמסר כי צוות הספרייה אינו עובר הדרכות תקופתיות בנושא נגישות, כפי שעוברים עובדי המועצה.

מומלץ שעובדי הספרייה יעברו הדרכה בנושא נגישות, בדומה לעובדי המועצה, ויבוצע תיעוד מסודר של ההדרכות.

7.3 בית הגמלאי

בית הגמלאי הוקם על ידי המועצה במטרה לתת מענה לשעות הפנאי המרובות של גמלאי היישוב, באמצעות מגוון חוגים ופעילויות הנערכות בכל ימות השבוע. בסיור שערכה הביקורת בבית הגמלאי לצורך בחינת התאמות הנגישות במקום, עלו הממצאים הבאים:

הערות	ממצאי הבדיקה	הסעיף בתקנות	סוג הבדיקה
	נמצאו 3 חניות נכים ליד המבנה	תקנות התכנון והבנייה סימן ד'	חניות נכים
	תקין	תקנות התכנון והבנייה סימן ד'	דרכים נגישות לכניסה
	תקין		2 תאי שירותים המיועדים לנכים



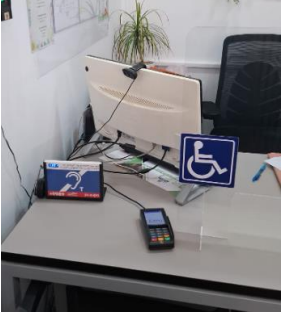


הערות	ממצאי הבדיקה	סעיף בתקנות	סוג הבדיקה
	תקין	תקנות שוויון זכויות סעיף 18ה'	מערכת שמע דו-כיוונית, הכוללת מיקרופון ורמקול בשני צידי המחיצה
	תקין	חוק שוויון זכויות 1א6	שילוט הנגשה

7.4 מועדון הספורט

מועדון הספורט ביישוב מספק מגוון פעילויות ומתקני ספורט לטובת המעוניינים בשמירה על אורח חיים בריא ובהעשרת שעות הפנאי, וכולל מספר בריכות שחייה, חדרי כושר מאובזרים, אולמות אימונים, חוגים, ועוד.

בסיור שערכה הביקורת במועדון הספורט לצורך בחינת התאמות הנגישות במקום עלו הממצאים הבאים:

הערות	ממצאי הבדיקה	סעיף בתקנות	סוג הבדיקה
	נמצאו 5 חניות נכים סמוך למבנה	תקנות התכנון והבנייה סימן ד'	חניות נכים

הערות	ממצאי הבדיקה	סעיף בתקנות	סוג הבדיקה
	תקין	תקנות התכנון והבנייה סימן ד'	דרכים נגישות לכניסה
	תקין		2 תאי שירותים המיועדים לנכים
	תקין	תקנות שוויון זכויות סעיף 18ה'	מערכת שמע דו-כיוונית, הכוללת מיקרופון ורמקול בשני צידי המחיצה
	תקין	חוק שוויון זכויות 1א6	שילוט
	תקין		בבריכת שחייה שאורכה 25 מטרים לפחות ושבה מסלולים מסומנים, ימתח חבל לרוחב הבריכה במרחק 5 מטרים מכל דופן.

הערות	ממצאי הבדיקה	סעיף בתקנות	סוג הבדיקה
	קומה שניה ללא מעלון	תקנות שוויון זכויות (התאמות נגישות לשירות), תשע"ג- 2013 סעיף 85	בחדר כושר תהיה נגישות לפחות ל-10% מהמכשירים. תסופק נגישות רציפה למכשיר אחד לפחות מכל אחד מהסוגים

בסיוור שנערך במועדון הספורט, נמצא כי השימוש במשקולות הנמצאות בקומה השנייה אינו נגיש לאנשים עם מוגבלות, מאחר ולא קיים במקום מעלון.

מומלץ לבחון אפשרות להנגיש גם את מתקני המשקולות לאנשים עם מוגבלות.

8. צווי נגישות

חוק שוויון זכויות מגדיר את סמכויות הנציב, העומד בראש נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים. בסעיף 19 מג(א) לחוק נקבע, כי בסמכות הנציב להורות בצו על ביצוע התאמות למי שלא קיים את חובותיו עפ"י תקנות הנגישות.

יצוין כי במסגרת הליך הוצאת צו הנגישות, ניתנת הזדמנות לחייבים להשמיע את טענותיהם.

הביקורת ביקשה לבדוק האם במהלך השנים האחרונות הוצאו על ידי הנציבות צווי נגישות למועצה, בגין ליקויים או אי קיום הנחיות בנושא הנגישות.

נמצא כי עפ"י הנתונים שפורסמו באתר הנציבות במשרד המשפטים, בשנת 2021 הוצאו למועצה 7 צווים בנושא נגישות, כמפורט להלן:

תאריך פיקוח	רכיב נגישות לקוי	תת רכיב נגישות לקוי	רכיב נגישות משנה לקוי
4.2021	התאמת נהלים, הליכים ונהגים	התאמת נהלים, הליכים ונהגים בשירות	ביצוע התאמת נהלים לפינוי וחילוץ
4.2021	הדרכת עובדים	הדרכת עובדים בנושא נגישות	הכנת תכנית הדרכה ואישורה על ידי מורשה לנגישות השירות
4.2021	הדרכת עובדים	הדרכת עובדים בנושא נגישות	רישום פרטי העובדים שהודרכו והוכשרו ומועדי ותאריך ההדרכה/הכשרה
4.2021	הדרכת עובדים	הדרכת עובדים בנושא נגישות	בצוע הדרכה/הכשרה לעובד חדש תוך שנה מיום תחילת עבודתו
4.2021	הדרכת עובדים	הדרכת עובדים בנושא נגישות	הדרכת מורים ועובדים אמצעי ההדרכה
4.2021	תכנית הנגשה	החלת תכנית הנגשה	אישור מורשה נגישות לפרישת גנים ציבוריים נגישים
4.2021	סטטוס הנגשת מוסדות חינוך	סטטוס ההנגשה של מוסדות חינוך	סטטוס ההנגשה של מוסדות חינוך

מהטבלה עולה, כי 4 מתוך 7 הצווים שהוצאו למועצה נבעו מליקויים בהדרכת עובדים בנושא נגישות, צו אחד בגין העדר אישור מורשה נגישות לתכנית הנגשה של גנים ציבוריים, צו אחד בגין אי התאמה של סטטוס הנגשה של מוסדות חינוך, וצו נוסף ניתן בגין העדר התאמה של נהלים.

יצוין כי ממועד הוצאת הצווים האמורים בשנת 2021 ועד למועד עריכת הביקורת, לא הוצאו למועצה צווי נגישות נוספים.

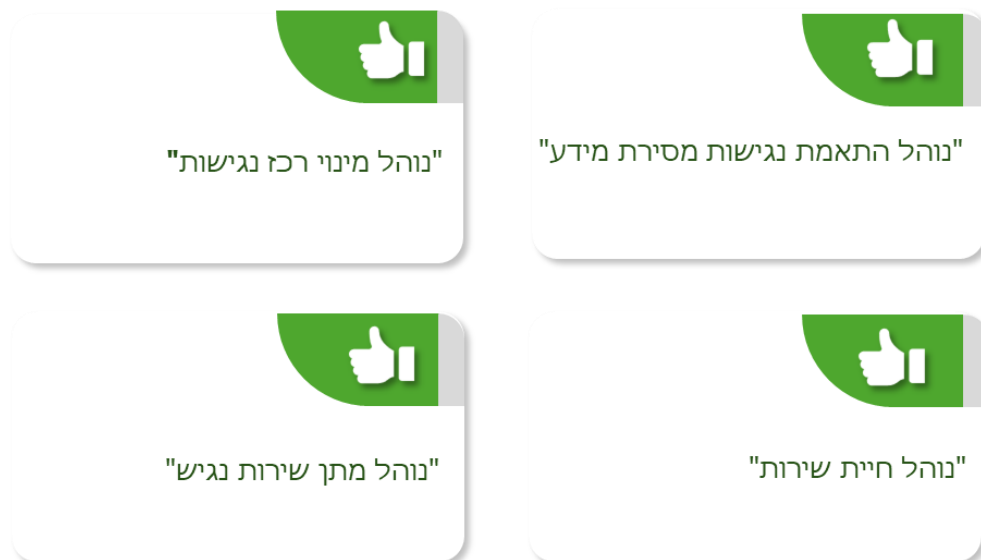
מומלץ לנהל מעקב אחר המשך עמידה בהנחיות הנגישות בהתנהלות השוטפת, ובמידה ומתגלים ליקויים לפעול מיד לתיקונם, לפני קבלת צווים מהנציבות.

9. נהלים

נוהל הוא מסמך שאושר על ידי גורם מוסמך המפרט את הגורמים האחראים לנושא ואת השיטה ותהליך העבודה להשגת מטרות הנוהל. נוהל תקין כולל לכל הפחות את הפרקים הבאים:



במועד הביקורת נמצאו במועצה מספר נהלים בנושא נגישות, כמפורט להלן:



נמצא כי הנהלים האמורים אינם כוללים תאריך עדכון אחרון, שם עורך הנוהל, ובעלי התפקידים האחראים על ביצוע הפעולות שנקבעו. לדוגמה: "יש להסדיר בכניסה מקום מוסדר לשהות חיית השירות".

נמצא כי הנהלים הקיימים מתמקדים בהנגשת השירות, ואין נהלים המסדירים את פעילות אגף הנדסה בנושא הנגשה פיזית של מבנים ואתרים, האמורים לפרט את תהליכי וממשקי העבודה מול יחידות המועצה וגורמים חיצוניים.

הביקורת ממליצה לעגן את תהליכי העבודה בתחום הנגישות בנוהל עבודה, שיתייחס בין היתר לנושאים הבאים:

- הגדרת תפקידים ותחומי אחריות של כלל העובדים המטפלים בנושא הנגישות, הן במועצה והן בגופי הסמך האחראים על הפעלת האתרים המונגשים.
- תהליכי וממשקי עבודה המתייחסים לביצוע עבודות הנגשה באתרים.
- אופן ותדירות העברת דיווחים ואישורי הנגשה לגורמי פיקוח חיצוניים.
- ביצוע בדיקות תקופתיות על תקינות ציוד ומערכות הנגשה באתרי המועצה, כגון מועדון הספורט, בית הגמלאי, הספרייה, ועוד, ותיקונם במידת הצורך.

10. נגישות מבנים, תשתיות וסביבה

10.1 כללי

נגישות פיזית במבנים, תשתיות וסביבה (מתו"ס) היא המרכיב הבסיסי ביותר בתחום הנגישות הכוללת: התאמת הגישה מן החנייה, עלייה למדרכה, גישה לבניין, שטחים פתוחים, גישה בתוך הבניין, מעבר בין הקומות, מעלית, שירותי נכים, ועוד.

נגישות מתו"ס מתייחסת להנגשת מבני ציבור, מוסדות חינוך, ומקום שאינו בניין הכולל תשתיות וסביבה (כגון מרחבים ציבוריים, רמזורים ותחנות הסעה).

בתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תש"ל-1970 נקבעו ההתאמות הנדרשות להתבצע בבניין לצורך הנגשתו לאנשים עם מוגבלות, כולל הקצאת מקומות חניה נגישים, הקמת דרך נגישה, הנגשת הכניסה לבניין, והתקנת חדרי שירותים מונגשים.

ככלל, חוק שוויון זכויות לא מעניק לרשויות המקומיות אפשרות להפחתה מחובת הנגישות. במקרים קיצוניים ניתן לפנות לנציב בבקשה להפחתת מחובת ההנגשה, למשל כשאין היתכנות הנדסית או כאשר העבודות לביצוע ההנגשה עלולות לפגוע מהותית בערכי תרבות ונוף, וכד'.

10.2 נגישות מבני ציבור

בחוק שוויון זכויות נקבע, כי "מקום ציבורי יהיה נגיש לאנשים עם מוגבלות". עפ"י קביעה זו, נדרשים מקימי בניינים ציבוריים לדאוג לכך שהבניינים יהיו נגישים לאנשים עם מוגבלות. ההתאמות הנדרשות לביצוע ולוח הזמנים להחלה הדרגתית נקבעו בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שהוא בניין קיים), תשע"ב-2011 (להלן: **תקנות נגישות בניין קיים**). כאמור, לוחות הזמנים השתנו במסגרת חוק ההסדרים, כפי שהוסבר במבוא לדוח.

לביקורת הוצג דיווח שהעבירה המועצה לנציבות בשנת 2022 בדבר מקומות הנדרשים בהגשה לצורך קבלת הדחייה במועד לסיום הנגישות, ושני דיווחים נוספים שהועברו בשנים 2023 ו-2024.

הדיווחים כוללים תכנית מפורטת של כלל המקומות הציבוריים שהם בניין ושאינם בניין וסטטוס ההגשה שלהם.

← 27 מקומות ציבוריים שהם בניין הנדרשים בהגשה אשר מתוכם 20 מונגשים.

← 34 מקומות ציבוריים שאינם בניין הנדרשים בהגשה אשר מתוכם 15 נגישים.

להלן פירוט מספר המבנים אשר הונגשו וטרם הונגשו במהלך השנים 2022 - 2024 עפ"י דיווחי המועצה לנציבות ולמשרד הפנים:



כפי שצוין לעיל, בחוק ההסדרים 2021 הוארכו המועדים לסיום ביצוע ההנגשה של מקומות ציבוריים שבאחריות הרשות המקומית. סעיף 19ט (ג1א) לחוק שוויון זכויות קובע כי מידי שנה הרשות חייבת להנגיש 25% מהמקומות שטרם הונגשו עד לסיום כל העבודות בסוף חודש מרץ 2026.

נמצא כי המועצה עמדה באחוזי ההנגשה הנדרשים לצורך קבלת הארכה, קרי 25%, ונכון לחודש מרץ 2024 היה עליה להשלים את ההנגשה בשלושה מבנים נוספים בלבד.

10.3 הליך ההנגשה

לצורך הנגשת מבנה קיים יש צורך לערוך סקר נגישות לכל אחד מהמבנים. סקר הנגישות המבוצע על ידי מורשה נגישות עורך מיפוי של מצב הנגישות במבנה ומפרט את השינויים וההתאמות הנדרשות לצורך עמידה בהנחיות חוק שוויון זכויות.

להלן תרשים המתאר את תהליך ההנגשה של מבנה קיים:



הביקורת בדקה האם נערך סקר לפני ביצוע עבודות ההנגשה, והאם בוצעה בדיקה חוזרת לאחר השלמת העבודה לצורך קבלת אישור הנגישות. הבדיקה כללה מדגם של 9 מבין 24 מבני ציבור שהונגשו עד למועד הביקורת.

להלן ממצאי הבדיקה:

מס"ד	שם הפרויקט	מועד עריכת סקר נגישות	תאריך אישור הנגישות לאחר סיום העבודות
1	אולם ספורט אבן חן	6.2022	26.12.22
2	הבית הסגול	3.2022	26.12.22
3	בית המתנדב	5.2019	16.9.20
4	מרכז חרום ובטחון	5.2019	16.9.20
5	אולם ספורט אבני חושן	3.2022	26.12.22
6	חניון הבית הסגול	5.2022	26.12.22
7	מקווה נשים	במסגרת תוספת למבנה	15.12.15
8	מקווה גברים	במסגרת שיפוץ פנים	28.1.22
9	מועדון ספורט שוהם	בוצע ע"י החכ"ל	7.12.22

10.4 הנגשת מוסדות חינוך

בחוק שוויון זכויות נקבע כי הוראות הנגישות בנוגע למוסדות החינוך ושירותי החינוך יוחלו בהדרגה, במשך 12 שנה, מ-1/5/2007 עד 1/5/2019, בפריסה שווה בכל אחת משנים אלה.

יצוין כי רצוי לשלב את ביצוע עבודות ההנגשה במסגרת שיפוץ הקיץ הנערכים בכל שנה במוסדות החינוך, באמצעות תיאום מערכת.

בחקו נקבע כי החל מספטמבר 2011 יגישו בעלי מוסדות חינוך לשר החינוך מידי שנה דיווח בדבר התקדמות ההנגשה. באותו החודש פרסם שר החינוך את תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות במוסד חינוך קיים), התשע"א-2011 (להלן: **תקנות התאמת נגישות במוסד חינוך קיים**).

בתקנות נקבעו חובת ההתקנה של פיר מעלית ושל תאי שירותים במוסדות חינוך קיימים והוראות לגבי תחזוקתם, לפי המצוין בתקן.

להלן תרשים המתאר את התאמות הנגישות הנדרשות במוסדות חינוך:



מנהלת אגף החינוך מסרה לביקורת כי בשנת 2019 הסתיימה הנגשת כל בתי הספר בתחום המועצה, ובכולם קיים פיר מעלית, כאשר בחמישה מהם קיימת גם מעלית.

להלן סטטוס ההנגשה של 9 מוסדות חינוך במועצה נכון לחודש ספטמבר 2020:

#	שם מוסד החינוך	סמל מוסד חינוך	כתובת	סוג מוסד רשמי/מוכר/עצמאי	בעלי הנכס	שם מפעיל המוסד	מס' זיהוי של הגוף המפעיל	האם קיים פיר מעלית	האם קיימת דרך נגישה אל תאי בית השימוש הנגישים
1	קשת משלב	414938	תפן 7	מוכר ורשמי	מ.מ שוהם	משרד החינוך	500101282	V	V
2	צוקים	413096	עמק איילון 34	מוכר ורשמי	מ.מ שוהם	משרד החינוך	500101282	V	V
3	רבין	415265	נרקיס 3	מוכר ורשמי	מ.מ שוהם	משרד החינוך	500101282	בביצוע	V
4	אבני החושן	413211	מכבים 96	מוכר ורשמי	מ.מ שוהם	משרד החינוך	500101282	V	V
5	ניצנים	413732	צורן 6	מוכר ורשמי	מ.מ שוהם	משרד החינוך	500101282	V	V
6	חט"ב יהלום	441469	קשת 24	מוכר ורשמי	מ.מ שוהם	משרד החינוך	500101282	V	V
7	שלהבת	444844	תירוש 1	מוכר ורשמי	מ.מ שוהם	"אורט"	520017245	V	V
8	תיכון	441337	החושן 2	מוכר ורשמי	מ.מ שוהם	מ.מ שוהם	500213046	V	V
9	שחף-דמוקרטי	410647	עדולם	מוכר ורשמי	מ.מ שוהם	משרד החינוך	500101282	מבנה זמני, מבנה קבע בבניה	מבנה זמני, מבנה קבע בבניה

לביקורת נמסר שכיום קיימת מעלית גם בביה"ס רבין, וגם בביה"ס שחף שעבר למבנה הקבע.

נמצא כי הטיפול השוטף בהגשת מוסדות החינוך אינו מבוצע על ידי אגף הנדסה, ולא נכלל בשירות המסופק לאגף ע"י יועץ הנגישות החיצוני. לחילופין, אגף חינוך מבצע הנגשה פרטנית במוסדות החינוך בהתאם לצרכים, ומטפל בקבלת החזרים ותקציבים בנושא ממשרד החינוך.

10.5 הנגשת מבני תיבות דואר

בתחום המועצה הותקנו מבנים לחלוקת דואר, המשרתים את כלל תושבי השכונות. בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שהוא בניין קיים), נקבע, כי מבני תיבות דואר נכללים במקומות הציבוריים אותם נדרש להנגיש. על הקמת המבנה עצמו אחראי דואר ישראל, והנגשת המבנה הכוללת חניות נכים ודרך נגישה, הינה באחריות המועצה.

נמצא כי באפריל 2018 החלה המועצה בביצוע סקר נגישות של 9 מבנים לחלוקת דואר ברחבי המועצה.

להלן סטטוס הנגשת מבני תיבות הדואר במועד הביקורת, עפ"י מסמכים שהוצגו למבקר ע"י רכזת הפרויקטים באגף הנדסה:

מס"ד	כתובת מבנה תיבות הדואר	תאריך ביצוע סקר נגישות	תאריך אישור נגישות
1	רחוב מצפה	15.5.18	פברואר 2020
2	רחוב הירדן פינת החבל	27.7.18	נמצא אישור ללא תאריך שנשלח באמצעות המייל
3	רחוב הירדן מגרש חניה	27.7.18	יולי 2019
4	רחוב לפיד	15.7.18	פברואר 2019
5	רחוב הדקל	29.8.18	נמצא אישור ללא תאריך שנשלח באמצעות המייל
6	רחוב החרמון	15.7.18	יולי 2019
7	רחוב זוהר	3.8.18	נמצא אישור ללא תאריך שנשלח באמצעות המייל
8	רח' מכבים טיילת רקפות	27.7.18	נמצא אישור ללא תאריך שנשלח באמצעות המייל
9	רחוב נורית	23.7.18	לא נמצא אישור

מהטבלה לעיל עולה, כי למרות שסקרי הנגישות של מבני תיבות הדואר נערכו במהלך שנת 2018, היו עבודות הנגשה שהסתיימו בשנת 2019 ואף בתחילת 2020, ומבנה אחד (ברחוב נורית) טרם הונגש עד למועד הביקורת. יצוין כי ב - 4 מתוך 8 האישורים שנמצאו, לא נרשם תאריך מתן האישור כפי הנדרש.

מומלץ להשלים בהקדם את הנגשת מבנה תיבות הדואר במועצה שטרם הונגש, ולהקפיד על ציון תאריך על גבי האישורים.

10.6 נגישות סביבה

הנגשת הסביבה במקומות שאינם בניין, נועדה לאפשר ניידות ושימוש במתקנים באתרי פנאי, נופש וספורט, בבתי עלמין ועוד, בהתאמה לדרישות תקן ישראל 1918. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שאינו בניין), תשע"ד-2013 (להלן: **תקנות הנגשת סביבה**), מגדירות בתוספת הראשונה מהם מקומות ציבוריים שאינם בניין.

להלן המקומות שאינם בניין החייבים בהתאמות נגישות:



בסעיף 2 (ב) בתקנות הנגשת סביבה נקבע, כי על המועצה להכין תכנית עבודה על פי ההנחיות הבאות:

- (1) התכנית תכלול את פירוט מרכזי העניין שיוגשו במקומות כאמור, בהתחשב בפעילות הציבור בהם, החוויה שהציבור חווה, והפעולות שיש לבצע כדי לאפשר נגישות לפי תקנות אלה;
- (2) מורשה לנגישות מבנים, תשתיות וסביבה, לאחר שהתייעץ עם מורשה לנגישות השירות, יאשר את התאמת תכנית הפעולה להוראות תקנות אלה;
- (3) בסיום ביצוע תכנית הפעולה יאשר מורשה לנגישות מבנים, תשתיות, וסביבה כי הסתיים ביצוע תכנית הפעולה לפי הוראות תקנות אלה."

עוד נקבע בתקנות, כי במקום שאינו בניין תהיה לאדם עם מוגבלות נגישות רציפה לכניסה ראשית למקום, ולחלקים במקום שניתנים בהם שירותים ציבוריים כדוגמת: מזנון, חדר שירותים, ומתקנים נגישים לאורך דרך נגישה.

להלן פירוט המקומות שאינם בניין שהוגשו עד למועד הביקורת, ואשר היו צפויים להיות מוגגשים, עפ"י דיווחי המועצה למשרד הפנים:



בבדיקה מדגמית של 8 מתוך 25 מקומות שאינם בניין שהונגשו עד למועד הביקורת, עלו הממצאים הבאים:

מס"ד	שם הפרויקט	מועד ביצוע סקר נגישות	תאריך אישור נגישות לאחר סיום העבודות
1	מגרשי מיני פיץ' וסקייט פארק	1.2019	18.6.19
2	חניון הבית הסגול	5.2022	26.12.22
3	גן אלון	15.6.17	20.3.23
4	גן השעון	30.12.18	13.3.24
5	גן קדם	10.5.18	1.6.21
6	גן הבשור	5.6.17	13.6.18
7	מגרש כדורגל	28.3.19	29.8.19
8	גן המכבים	18.5.18	26.3.23

מנתוני הטבלה לעיל עולה, כי ב- 2 מתוך 8 המקומות שנבדקו, גן השעון וגן המכבים, חלפו כ- 5 שנים בין מועד עריכת הסקר לקבלת אישור הנגישות.

לדעת הביקורת, משך זמן כה ארוך עלול לגרום לכך שההנחיות של הסקר לא יהיו תואמות להנחיות העדכניות או למצב בשטח.

מומלץ להשלים את עבודות ההנגשה בסמוך ככל האפשר למועד עריכת הסקר.

הביקורת מציינת לחיוב את העמידה באחוזי ההנגשה הנדרשים של מקומות שאינם בניין בתחום המועצה. נמצא כי בנוסף לגנים הציבוריים שהיו מיועדים להנגשה עפ"י תכנית העבודה, הונגשו גנים נוספים שמועד הנגשתם טרם הגיע. לדוגמה, גן המכבים שעפ"י תכנית העבודה היה אמור להיות מונגש רק בחודש מרץ 2026.

נמצא כי הדיווח שהועבר ע"י המועצה לנציבות בחודש מרץ 2023 (ראה נספח ב') לא כלל את גן אלון, למרות שהוא הונגש בהתאם לתכנית העבודה עד מרץ 2023. רכזת הפרויקטים באגף הנדסה ציינה בתגובתה, כי בדיווח שהועבר לנציבות בחודש מרץ 2023 אכן נפלה טעות ונשמט הדיווח לגן אלון, והדבר נבע מכך שבתקופה זו התחלפו שני בעלי תפקידים שטיפלו בנושא.

מומלץ לשפר את הבקרה על הדיווחים המועברים בנושא לגורמים חיצוניים.

נמצא כי כלל המקומות שאינם בניין שנועדו להיות מונגשים על פי תכנית העבודה עד לחודש מרץ 2024, אכן הונגשו כפי הנדרש (ראה נספח ג').

11. נגישות תשתיות

11.1 כללי

מטרת הנגישות בתשתיות היא מתן אפשרות לאנשים עם מוגבלות להגיע ממקום למקום באופן חופשי ובטיחותי, תוך עיצוב סביבת הרחוב בהתאמה לדרישות ת"י 1918.

להלן התשתיות החייבות בהתאמות נגישות:



11.2 הנגשת דרכים

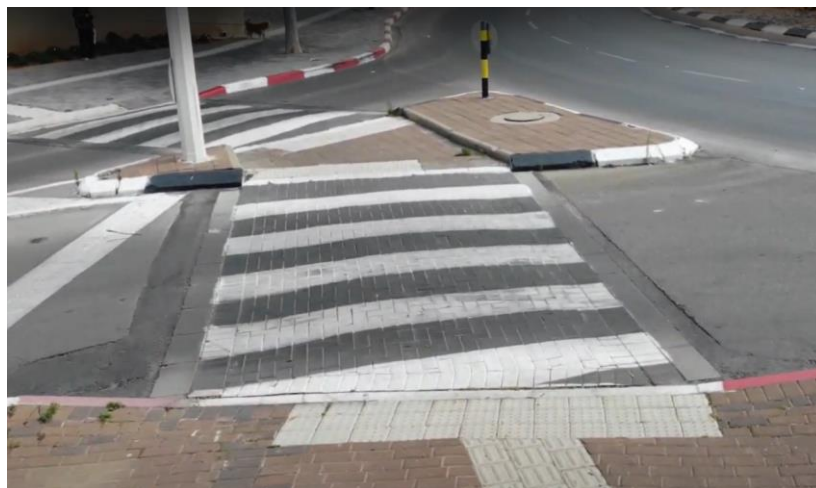
בסעיף 19 לט (ב) לחוק שוויון זכויות נקבע: "צמתים ומדרכות יתוכננו, ייבנו ויותאמו באופן המאפשר לאדם עם מוגבלות נגישות באופן סביר בין המדרכה לכביש, בין מקום החניה למדרכה, על המדרכה ובחציית הכביש בהתאם להוראות לפי סימן זה, לרבות הסרת מפגעים ומכשולים אשר פוגעים בזכותו של אדם עם מוגבלות לנגישות כאמור בסעיף זה ולרבות התקנת רמזורים המותאמים לאנשים עם מוגבלות בראיה.

(ג): "גשרים, מנהרות ומעברים אחרים המיועדים להולכי רגל יהיו נגישים ומותאמים לאנשים עם מוגבלות באופן סביר בהתאם להוראות לפי סימן ז'".

עוד נקבע בסעיף 19 לט (ט): "גוף מבצע יגיש מדי שנה לשר האחראי, לפי העניין, דיווח על ביצוע ההוראות לפי סעיף זה במהלך השנה שחלפה; השר רשאי ליתן הוראות בדבר אופן ודרך הדיווח.

חוק הרשויות המקומיות (סידורים לנכים), תשמ"ח-1988 (להלן: חוק סידורים לנכים) קובע בסעיף 1 את אופן ההנגשה של מדרכות: "ליד כל צומת שבו רשאים הולכי רגל לחצות את הכביש ובכל מעבר חציה מסומן יהיו המדרכה, אי התנועה ואבני השפה מונמכים באופן המאפשר ירידה ועליה נוחות בעגלת נכים לכביש וממנו בשיפוע שלא יעלה על 10%".

להלן דוגמה למעברי חצייה מונגשים במרכז היישוב, שבוצעו במסגרת מודל "עיר נגישה":



במועד הביקורת לא נמצאה במועצה תכנית עבודה להנגשת תשתיות כגון מדרכות וצמתים, הכוללת הנמכה של שפת המדרכה והתאמת הדרך לאנשים עם מוגבלות. נמצא כי פרט למרכז היישוב שנכלל בפרויקט "עיר נגישה", כמעט ולא בוצעו במהלך השנים האחרונות עבודות הנגשה של מדרכות ומעברי חצייה בתחום המועצה.

הביקורת ממליצה לערוך מיפוי של התשתיות בהן נדרש לבצע התאמות נגישות, ולהכין תכנית עבודה שתפרט את כל ההנגשות הנדרשות, אומדן ומקור תקציבי, ולוחות זמנים לביצוע.

רכזת הפרויקטים ציינה בתגובתה כי בחודש ספטמבר 2024 נכנס לתפקידו מהנדס המועצה הנוכחי, ובמהלך שנה זו בוצע באגף הנדסה רה-ארגון פנימי לבעלי תפקידים, וכחלק מהתייעלות האגף בוצעה גם התקשרות עם יועץ נגישות חיצוני. לדבריה, בתקופה זו מכינים תכנית עבודה לשנים 2025-2026 להתאמת הדרכים והצמתים ביישוב לאנשים עם מוגבלות ונערך מכרז לקבלנים לביצוע העבודות, וללא קשר לכך, במידה ומתקבלות פניות ציבור לגבי נגישות האגף נערך לביצוע העבודה באופן מידי.

11.3 הנגשת תחנות אוטובוס

בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הסדרת נגישות לשירותי תחבורה ציבורית) תשס"ג - 2003 (להלן: **תקנות נגישות לשירותי תחבורה ציבורית**), נקבעו הדרישות לפיהן יש להסדיר נגישות לתחנות אוטובוס עירוניות ולמדרכות הסמוכות. מאפייני הנגישות העיקריים בתחנות האוטובוס הם נגישות הדרך אל התחנות, כגון מדרכות רחבות ונקיות ממכשולים, מעבר נגיש מהמדרכה לתחום התחנה וכד', מיקום וגובה התחנה, הצבת ספסל המתנה, רחבת היערכות (המאפשרת לפתוח כבש בין האוטובוס למדרכה עבור אדם בכיסא גלגלים), סימון ותאורה.

האחריות להנגשת תחנות האוטובוס היא של 2 גורמים:

- **הנגשת השילוט** - באחריות חברת ההיסעים
- **הנגשת סביבת התחנה** - באחריות הרשות המקומית.

נמצא כי בשנים 2019 - 2018 המועצה ערכה סקר נגישות עבור 46 תחנות אוטובוס ברחבי היישוב, באמצעות יועצת נגישות. בעקבות ממצאי הסקר, בוצעו עבודות התאמה ע"י מחלקת תחזוקה במועצה, ובתקופה שבין מרץ 2019 לפברואר 2020, התקבלו אישורי נגישות עבור 13 תחנות. לביקורת נמסר כי ההתקשרות עם יועצת הנגישות הסתיימה לפני השלמת כל עבודות ההנגשה על ידי המועצה.

נמצא כי כ- 5 שנים לאחר ביצוע סקר הנגישות של תחנות האוטובוס, לא הושלמו עבודות ההנגשה הנדרשות. לביקורת הוסבר כי לאחר שיועצת הנגישות שערכה את הסקר סיימה את עבודתה במהלך ביצוע העבודות, המועצה לא שכרה את שירותיו של יועץ נגישות חלופי על מנת שישלים את העבודה, הנושא נזנח ועבודות ההנגשה לא הושלמו על ידי מחלקת תחזוקה.

הביקורת ממליצה להפיק לקחים מהפסקת הטיפול בנושא באותן השנים, ולקבוע גורם אחראי לביצוע כל הפעולות הנדרשות להנגשת התחנות.

יצוין כי בתאריך 8.11.23 הוגשה בבית משפט המחוזי מרכז, בקשה לתביעה ייצוגית כנגד המועצה בסך של 2,500 אלפי ₪, בגין אי הנגשה של תחנות האוטובוס והעדר סימון רחבות היערכות בסמוך לתחנות. התביעה כללה פירוט של 56 תחנות אוטובוס בהם נמצאו ליקויי נגישות.

נמצא כי לאחר הגשת התביעה הייצוגית האמורה, המועצה ערכה בחודש אפריל 2024 סקר נגישות נוסף לתחנות האוטובוס ברחבי היישוב.

הביקורת בדקה האם התחנות שקיבלו אישורי נגישות לאחר עריכת הסקר ב- 2018, נמצאו נגישות גם בסקר שנערך בשנת 2024. להלן ממצאי הבדיקה:

מס"ד	מספר התחנה שקיבלה אישור נגישות לאחר סקר 2018	האם התחנה נמצאה נגישה בסקר 2024
1	39997	לא
2	32764	לא
3	33351	לא
4	32766	לא
5	33354	לא נמצא בסקר

מס"ד	מספר התחנה שקיבלה אישור נגישות לאחר סקר 2018	האם התחנה נמצאה נגישה בסקר 2024
6	33361	לא
7	33383	לא
8	33375	לא
9	33632	לא נמצא בסקר
10	33377	לא נמצא בסקר
11	35439	לא נמצא בסקר
12	39998	לא נמצא בסקר
13	33630	לא נמצא בסקר

נמצא כי מבין 7 תחנות אוטובוס שקיבלו אישור נגישות בעקבות הסקר בשנת 2018, אף תחנה לא נמצאה נגישה בסקר הנוסף שנערך בשנת 2024. רכזת הפרויקטים באגף הנדסה מסרה לביקורת, כי אחת הסיבות לכך היא הוספה של פחי אשפה או ספסלים לאחר ביצוע עבודות ההנגשה וקבלת אישור הנגישות. לדבריה, תוספות אלו נעשו ע"י מחלקת תחזוקה ללא תיאום עם אגף הנדסה ומבלי שנבדקו התאמות הנגישות הנדרשות.

מומלץ להנחות את מחלקת תחזוקה שלא לבצע שינויים בתחנות ובאתרים נוספים שבוצעו בהם עבודות הנגשה, ללא תיאום מוקדם עם אגף הנדסה ורכז הנגישות.

מסקר הנגישות שנערך על ידי מורשה נגישות בשנת 2024 עולה, כי מבין 56 תחנות האוטובוס שנבדקו, רק 9 תחנות נמצאו נגישות בהתאם לתקנות, ולפיכך על המועצה להנגיש 47 תחנות נוספות.

מומלץ לפעול להשלמת ההנגשה של כלל התחנות ביישוב, לצורך מתן שירות מיטבי לאנשים עם מוגבלות בתחבורה הציבורית ועמידה בהוראות החוק.

בהקשר זה יצוין, כי בדוח מבקר המדינה בנושא הנגשת תחבורה ציבורית לאנשים עם מוגבלות שפורסם בשנת 2021, נכתב בין היתר כלהלן:

"החסמים ליישום ההנגשה כאמור קשורים בעיקר לפערים ביכולות ובמוטיבציות של הרשויות המקומיות, לצד היעדר הכוונה מקצועית בנושא מצד משרד התחבורה. על כן, מומלץ למשרד התחבורה לעקוב באופן סדור אחר היישום של הנגשת המרחב הציבורי ותחנות האוטובוסים ולייצר תמריצים לשימוש במשאבים, לצד הקניית ידע והכשרות בתחום עבור הרשויות...."

משרד התחבורה בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין כי "הנושא של התמריצים להנגשת התחנות מטופל במסגרת הקול הקורא שמפרסם המשרד לעידוד הנגשת התחנות ברשויות ע"י תקצוב עבור הרשויות שייגשו לקול הקורא. תקציב ההנגשה יתפרסם עד לשנת 2025...."

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות לפעול להנגשת כל תחנות האוטובוסים שבתחומן וכן להגביר את הבקרה השוטפת והפיקוח על נגישותן.

ובדוח מעקב בנושא שפורסם ע"י משרד מבקר המדינה בנובמבר 2024, צוין כלהלן:

"בביקורת המעקב גם עלה כי במועד סיומה (מרץ 2024) לא היה למשרד התחבורה מידע כולל על מספר תחנות האוטובוס שהונגשו ברשויות המקומיות על פי התוכנית שאושרה. משרד התחבורה לא עודכן על ידי הרשויות המקומיות בנוגע למספר תחנות האוטובוסים הנמצאות בתחום שיפוטן שאכן הונגשו ממרץ 2022, בהתאם לחובתן על פי הוראות נוהל דיווח יישום תקנות הנגישות למשרד התחבורה מינואר 2011, והוא גם לא עמד על קבלת דיווח ועדכון מאת הרשויות המקומיות בעניין זה.

משרד התחבורה ציין בתשובתו מאפריל 2024 כי פעל לתקצוב ההנגשה של כל התחנות שהיה ניתן להנגיש, וכי ההרשאות התקציביות להנגשתן הועברו לרשויות המקומיות הזכות. עוד מסר כי "על הרשויות לסיים את ביצוע הנגשת התחנות לא יאוחר מיום 31.12.25 וכי אגף נגישות מבצע מעקב מול הרשויות להשלמת התהליך".

12. הנגשת השירות

12.1 נגישות בעסקים

חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968 קובע בסעיף 8ב (ב), כי רשות הרישוי לא תיתן רישיון, היתר זמני או היתר מזורז לעסק טעון רישוי שהוא מקום ציבורי או שירות ציבורי, אלא אם כן מצאה רשות הרישוי כי קוימו הוראות הנגישות לפי פרק 1ה' לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, על סמך חוות דעת של מורשה לנגישות השירות, וחוות דעת מורשה לנגישות מבנים, תשתיות וסביבה.

עוד נקבע, כי על אף האמור לעיל, רשות הרישוי רשאית ליתן היתר זמני לעסק, שלא התקיימו בו הוראות פרק ה' 1 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, לתקופה שלא תעלה על שנה, וכן רשאית להאריך את ההיתר הזמני האמור לתקופה נוספת, שלא תעלה על 6 חודשים נוספים.

במועד הביקורת נמצא באתר האינטרנט של המועצה מידע מקיף בנושא הנגישות בבתי עסק, והנחיות מפורטות לבעלי עסקים על ביצוע התאמות הנגישות הנדרשות. בהנחיות צוין כי כל עסק חדש חייב להיות נגיש החל מפתחתו, ומורשה נגישות מטעם המועצה יבחן את תיקי העסקים על מנת לוודא כי הם עומדים בדרישות הנגישות, ובית עסק שלא יעמוד בדרישות רישונו עלול להישלל. להנחיות האמורות צורפו קישורים לטפסים ומסמכים רלוונטיים כפי הנדרש, ובכלל זה:

- ← רישוי של עסקים החייבים בהתאמות נגישות: דברי הסבר
- ← קובץ תקנות נגישות בתי עסק 8.2.2022
- ← טופס חוות דעת מורשה נגישות
- ← מדריך להנגשת עסקים קטנים
- ← טופס בדיקת נגישות עצמית לחנויות קטנות
- ← תצהיר של מבקש רישיון עסק על התקיימות הוראות הנגישות בעסק
- ← חוברת הדרכה להנגשת עסק קטן – נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

12.2 הנגשת אירועים

הביקורת בדקה את ההנחיות להגשת בקשה לקיום אירוע המוני המופיעות באתר האינטרנט של המועצה תחת המחלקה לרישוי עסקים ושילוט (אירועים המוניים). נמצא כי ההנחיות שפורסמו כוללות גם התייחסות לנושא הנגישות. באתר נמצא קובץ "הנחיות להגשת בקשה לאירוע המוני חד פעמי", הכולל בעמוד 8 התייחסות לנושא הנגישות, כלהלן:

12. נגישות לנכים ולאנשים בעלי מוגבלויות: יש להכין פתרון למערך החנייה והנגישות לנכים ולאנשים עם מוגבלויות מהחנייה עד למקום האירוע. (ראה הרחבה בסוף המסמך).

בעמוד 11 בקובץ האמור מפורטות ההנחיות להנגשת אירועים תחת כיפת השמיים לאנשים עם מוגבלות, עם קישור לעמותת "נגישות ישראל".
בסעיף 54 לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), תשע"ג-2013, נקבע בין היתר כלהלן:

- נערך אירוע מעל במה במקום ציבורי פתוח, לרבות מקום ציבורי שהוא אתר, ייחד החייב **אזור ישיבה נגיש** לאנשים עם מוגבלות בניידות ומלוויהם, לפי אלה:
- (א) אזור הישיבה הנגיש ימוקם בזווית צפייה נוחה או ימוקם מעל משטח מוגבה ויהיה נגיש לפי הוראות ת"י 1918 חלק 3.2 בסעיף 2.9; המשטח המוגבה יהיה בגובה שיאפשר צפייה במופע כך שאם הקהל עומד על רגליו, האירוע אינו מוסתר מפני הצופה עם המוגבלות;
- (ב) **דרך נגישה** לפי הוראות ת"י 1918 חלק 1 בסעיף 2.7 תקשר בין חניית הנכים לאזור הישיבה הנגיש כאמור בפסקת משנה (א), לשירותי הנכים הנגשים או מיתקני השירותים היבילים המותאמים, לפי העניין, וכן לאזור מרכזי של האירוע, לפי העניין;
- (ג) באזור הישיבה הנגיש יסופקו **מקומות לאנשים המתנייעים בכיסא גלגלים** ומושבים מותאמים, וכן ככל האפשר מושבים רגילים למלוויהם;
- (ד) הוצבו במקום האירוע מיתקני שירותים יבילים, יציב החייב **שירותים יבילים מותאמים** לשימוש אדם המתנייע בכיסא גלגלים.....

במועד הביקורת נמצא נוהל איזו בשם "רישוי אירועים המוניים במועצה" (הוראה מס' 5.4.9.03) שעודכן לאחרונה ביום 7.6.21 ומתייחס גם לנושא הנגישות. בסעיף 4.7.2 בנוהל צוין כי על מגיש הבקשה להגיש מסמכים שונים, כולל תכנית האתר המתייחסת בין השאר לסידורי הנגשה לאנשים עם מוגבלויות. כמו כן צוין בסעיף 4.7.3 בנוהל, כי יש להגיש תכנית בטיחות המתייחסת בין השאר לדרכי גישה לאתר ונגישות לנכים.

בנוסף, נמצא נוהל הנגשת אירוע יישובי (חמש) מס' 6.2.01.2 מיום 25.3.21 המסדיר את נושא הנגישות באירועים הנערכים על ידי המועצה והחברה העירונית "חמש". נמצא כי הנוהל מפנה למסמכים ישימים בהם חוקים, תקנות וטופס בדיקת נגישות השירות, אולם המסמכים האמורים אינם מצורפים לנוהל. יצוין כי במועד הביקורת הנוהל לא הופיע באינטראנט הפנימי במועצה, האמור לשמש את העובדים.

מומלץ לצרף לנוהל את המסמכים הנדרשים, ולפרסם אותו באינטראנט הפנימי המיועד לשימוש העובדים.

12.3 נגישות מרכז אמנויות הבמה

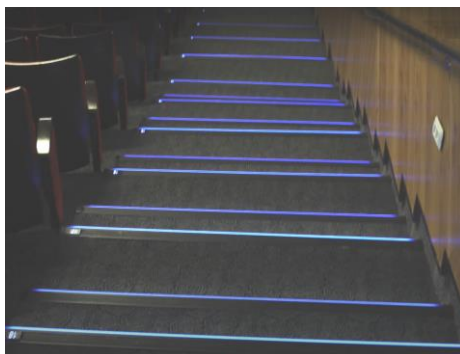
בסעיף 53 לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), תשע"ג-2013 (להלן: **תקנות נגישות לשירות**) נקבע, כי על בעל מקום ציבורי אשר מתקיים בו אירוע לציבור חלה חובת ביצוע התאמות נגישות. התאמות אלה כוללות בין היתר את הנגשת תוכן האירוע והנגשת מקומות הישיבה.

אירועי התרבות ביישוב נערכים בין היתר "במרכז אמנויות הבמה" המופעל על ידי החברה העירונית לתרבות, נוער וספורט (להלן: **חמש**). כפי שצוין, המרכז הונגש במסגרת פרויקט "עיר נגישה" ומהווה דוגמה לרשויות אחרות לגבי אופן ההנגשה הנדרש במרכזים מסוג זה.

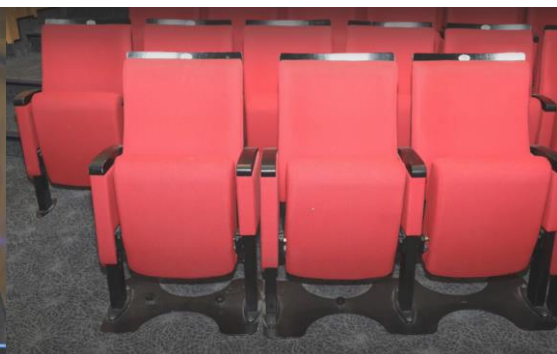
נמצא כי בסיום ביצוע כל פעולות ההנגשה הנדרשות במבנה, התקבל בתאריך 16.1.20 אישור נגישות למרכז. יצוין כי מלבד הנגשת המבנה בוצעה בו גם הנגשת השירות.

להלן דוגמאות לנגישות המבנה והשירות במרכז אמנויות הבמה:

תאורת מדרגות באולם



מושבים פריקים לכיסאות גלגלים



שילוט על הנגשה



עמדה להשאלת אוזניות לכבדי שמיעה

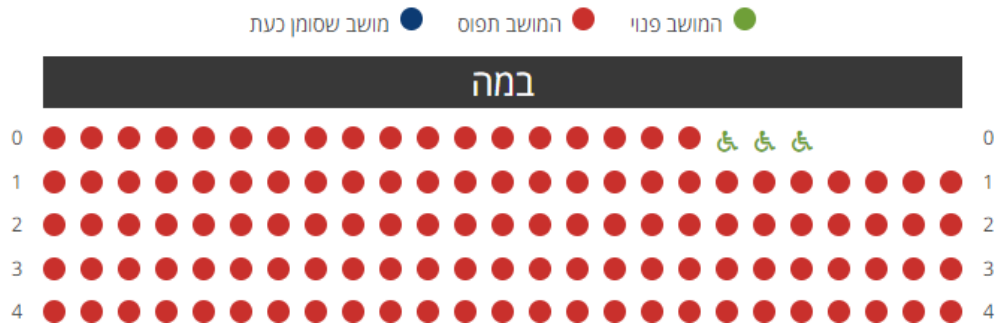


בסעיף 57 לתקנות נגישות השירות נקבע, כי על החייב בביצוע התאמות נגישות לפרסם את מועד האירוע והתאמות הנגישות הקיימות בו. במועד הביקורת נמצא באתר האינטרנט של מרכז אמנויות הבמה כל המידע הנדרש אודות הנגישות, כמפורט להלן:

פירוט התאמות הנגישות הקיימות במרכז אמנויות הבמה:

- הכניסה לאולם נגישה לאנשים עם מוגבלות.
- מקומות חניה נגישים הנמצאים קרוב ככל הניתן לכניסה נגישה למבנה המרכז. 2 חניות נגישות לרכב רגיל.
- מערכת STEP HEAR – הסבר קולי להתמצאות במרחב.
- דרך נגישה לעמדת הקופות. דלפק מותאם, כולל ערכת עזר לשמיעה.
- קופה נגישה, מותאמת ללקוחות עם מוגבלויות.
- במשכן מותקנת מערכת הגברה לכבדי שמיעה. ניתן להשאיל אוזניות שמע בערב ההצגה ללא תמורה כנגד תעודת מזהה.
- ניתן להשאיל אביזרי ראייה כנגד תעודת מזהה.
- שילוט אלקטרוני (טלויזיה) למידע על פעילות המרכז
- כסאות פריקים, עבור לקוחות עם כיסאות גלגלים.
- ליווי אישי למקום הישיבה (בתיאום מראש)
- חדרי שרותים נגישים.

בסעיף 58 לתקנות נגישות השירות מפורטות ההתאמות הנדרשות במכירת כרטיסים לאירועים, לפיהן יש להציע לאדם עם מוגבלות בניידות **כרטיס למקום ישיבה מיוחד**, **למושב מותאם או לאזור ישיבה נגיש**, **לפי העניין**. נמצא כי מרכז אמנויות הבמה מציע למכירה מקומות ישיבה המיועדים לנכים בשורה הראשונה באולם כפי הנדרש, כפי שניתן לראות בצילום האתר בו מתבצעת מכירת הכרטיסים:



13. הדרכות לעובדים

בסעיף 89 לתקנות נגישות השירות נקבע, כי במידה והחייב בהתאמות נגישות מעסיק למעלה מ- 25 עובדים, הוא נדרש להכשיר אותם במתן שירות לאנשים עם מוגבלות באחת מהדרכים הבאות:

- התנסות חווייתית אשר תועבר למנהלים ולכל עובד שתפקידו כולל מתן שירותים (חד פעמי).
 - בדפוס או באמצעים דיגיטליים אחת לשנה.
- יצוין כי בגין הפרת חובת ביצוע הדרכה לעובדים קיימת בפני הנציבות אפשרות להטיל עיצום כספי בסך של 38,750 אש"ח (ראה נספח ד').

בסעיף 89 ב' לתקנות נגישות השירות נקבע, כי המעסיק נדרש להכין תכנית הדרכה: **"חייב המעסיק יותר מ-25 עובדים יכין תכנית הדרכה תוך הסתייעות בהנחיות הנציבות שפורסמו לפי סעיף 19 לחוק, העוסקות בנושאים שיש להדריך בהם את העובדים בסוגי השירותים הציבוריים השונים; התכנית תותאם על ידי החייב לשירות שמבוצעת בו ההדרכה ותאושר בידי מורשה לנגישות השירות; לא פרסמה הנציבות הנחיות בנושא מסוים או לגבי סוג שירות שמספק החייב - יכין החייב תכנית הדרכה לעניין זה על פי החיקוקים הנוגעים לעניין"**.

ובסעיף 89 ז' לתקנות נקבע: "החייב בהכשרה והדרכה של עובדים כאמור בתקנה זו יערוך רישום של העובדים אשר הודרכו והוכשרו, והמועד שבו עברו את ההדרכה או ההכשרה".

מנהלת משאבי אנוש מסרה לביקורת, כי עם תחילת העבודה נדרש כל עובד לחתום על חוזר בנושא נגישות, הכולל הסברים והנחיות בנושא.

לביקורת נמסר כי כל עובד חדש עובר הדרכה בנושא נגישות, כנדרש עפ"י התקנות. נמצא כי השתתפות עובדי המועצה בהדרכות, כולל הדרכות בנושא נגישות, מתועדת במשרדי משאבי אנוש באמצעות רישום בטבלת אקסל.

במועד הביקורת לא נמצאה תכנית הדרכה לעובדים בנושא נגישות כנדרש בתקנות, האמורה להיות מאושרת על ידי מורשה נגישות.

מומלץ להכין תכנית הדרכה בנושא נגישות שתאושר על ידי מורשה נגישות, שתתייחס בין היתר לנושאי ההדרכות ותדירות הריענונים שייערכו לעובדים.

14. ייצוג הולם לעובדים עם מוגבלות

14.1 כללי

בחוק שוויון זכויות סעיף 9 ג' נקבע, כי בגוף ציבורי נדרש שיהיה ייצוג הולם לעובדים עם מוגבלות. שיעור הייצוג ההולם עפ"י החוק הוא 5% מכלל העובדים.

סעיף 9ד (ד) בחוק מפרט את מידת העמידה ביעדי ההעסקה, כלהלן:

מידת העמידה ביעד הייצוג	שיעור ייצוג העובדים עם מוגבלות משמעותית
עמידה מלאה	5% לפחות
רמה בינונית	מ- 3.5% ופחות מ- 5%
רמה נמוכה	מ- 2% ופחות מ- 3.5%
אי-עמידה	פחות מ- 2%

המעסיק נדרש לדווח אחת לשנה על עובדיו לשם בחינה של עמידה ביעדי הייצוג. להלן תרשים המתאר את תהליך הדיווח:



כאמור, תיקון לחוק שוויון זכויות מעניק לנציבות סמכות להטיל עיצומים על המפר את חובת הנגישות, כולל החובה לייצוג הולם. להלן פירוט העיצומים אשר בסמכות הנציבות להטיל על גוף ציבורי בגין הפרת ייצוג הולם כפי המפורט באתר הנציבות:

ההפרה	גובה העיצום
גוף ציבורי שבניגוד לחובתו לא מינה ממונה תעסוקה לאנשים עם מוגבלות	25,840 ש"ח
מעסיק ציבורי גדול שבניגוד לחובתו לא פרסם תכנית שנתית באישור הנהלה	25,840 ש"ח
מעסיק ציבורי גדול שבניגוד לחובתו לא כלל בתכנית השנתית את הרכיבים הנדרשים	25,840 ש"ח

14.2 ממונה תעסוקה לאנשים עם מוגבלות

תיקון 15 לחוק שוויון זכויות מאוגוסט 2016 קבע את ההוראות לייצוג ההולם בקרב מעסיק ציבורי גדול, וכן את חובת מינוי "ממונה על תעסוקה לאנשים עם מוגבלות" בכל גוף ציבורי המונה למעלה מ- 25 עובדים. בסעיף 9א (א) צוין: "גוף ציבורי שהוא מעסיק כהגדרתו בסעיף 9(ד) ימנה ממונה תעסוקה לאנשים עם מוגבלות, ויכול שימונה נוסף על תפקידים אחרים שהוא ממלא, בהתחשב במספר המועסקים בגוף הציבורי".

להלן תפקידי ממונה התעסוקה עפ"י החוק:

- (1) יקבל פניות של עובדים ושל הגוף הציבורי בנושא ייצוג הולם;
- (2) ייזום פעולות להגברת המודעות לייצוג הולם והמידע לגביו וליישומו בקרב הממונים והעובדים, בשיתוף הגורמים הנוגעים בדבר;
- (3) ייתן ייעוץ והדרכה בדבר חובות הגוף הציבורי לפי פרק זה.

נמצא כי בתאריך 30.3.2015 מנהלת משאבי אנוש קיבלה כתב מינוי מראש המועצה כאחראית על העסקת עובדים עם מוגבלות, כפי הנדרש. נמצא כי תפקידי הממונה כפי שהם מפורטים בחוק מבוצעים על ידי מנהלת משאבי אנוש, המרכזת את הטיפול בהעסקת אנשים עם מוגבלות במועצה, כולל איתור המועמדים, קליטתם, הדרכתם, והעברת דיווחים בנושא לנציבות.

14.3 עמידה ביעדי הייצוג

נכון לחודש אוקטובר 2023 הועסקו במועצה 270 עובדים. לצורך עמידה ביעדי הייצוג נדרשה המועצה להעסיק 13 עובדים עם מוגבלות, המהווים 5% מכמות העובדים. כאמור, הנציבות מפרסמת את נתוני העמידה של המעסיקים באתר האינטרנט שלה 14 יום לאחר קבלתם.

העמידה ביעדי הייצוג נמדדת לפי שיעור העובדים עם מוגבלות משמעותית מתוך כלל העובדים המועסקים בגוף הציבורי. כפי שצוין, נקבעו 4 רמות, כאשר העסקה של 5% לפחות מהווה עמידה מלאה ביעד, העסקה של פחות מ - 2% מהווה אי עמידה ביעד, וביניהם יש עוד 2 רמות – בינונית ונמוכה.

להלן רמת העמידה של המועצה וגופי הסמך שלה ביעדי הייצוג האמורים שנקבעו בחוק לשוויון זכויות, עפ"י הנתונים שפורסמו באתר הנציבות מחודש יולי 2023:

מס"ד	שם המעסיק	2020	2021	2022
1	מועצה מקומית שוהם	רמה נמוכה	רמה נמוכה	רמה נמוכה
2	חברה עירונית "חמש"	עמידה מלאה	עמידה מלאה	אי עמידה
3	תאגיד לחינוך שוהם	עמידה מלאה	עמידה מלאה	עמידה מלאה

נמצא כי בשנים 2020-2022 המועצה אמנם העסיקה עובדים עם מוגבלות, אולם לא עמדה ביעדי הייצוג שנקבעו (העובדים עם מוגבלות היו בין 2% ל-3.5% מהעובדים). עוד עולה, כי בחברה העירונית "חמש" חלה בשנת 2022 ירידה בשלוש רמות ביחס לשנתיים הקודמות, בהן היתה עמידה מלאה ביעדי הייצוג.

עוד נמצא, כי עפ"י הנתונים שפורסמו במועד עריכת הביקורת באתר הנציבות, בשנים 2023-2024 העמידה של המועצה המקומית שוהם ביעדי הייצוג עלתה לרמה בינונית (עליה ברמה אחת לעומת שנת 2022 ובשתי רמות לעומת שנת 2018).

תיקון 15 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (עיקרי החוק וכלים ליישום) אוקטובר 2021, הבהיר את דרישות החוק בסעיף 9ג (א), וקבע כי מעסיק ציבורי גדול שלא עמד ביעד הייצוג ההולם בשנה מסוימת, יפרסם באתר האינטרנט שלו תכנית שנתית לקידום העסקת עובדים עם מוגבלות.

תכנית העבודה אמורה להיות בפורמט המופיע באתר הנציבות, ולכלול פרטים אודות מספר העובדים בארגון, סיכום פעילות בשנה קודמת כולל פרסום ואיוש משרות ייעודיות לאנשים עם מוגבלות, והיעדים לשנה הבאה.

במועד הביקורת, נמצאה באתר האינטרנט של המועצה תכנית עבודה להעסקת אנשים עם מוגבלות לשנת 2024, כפי הנדרש.

להלן השוואה בין תוכניות העבודה של המועצה בנושא, בין השנים 2021 - 2024 :

2024	2023	2022	2021	
270	270	272	272	מספר העובדים במועצה
13	13	14	14	מס' העובדים עם מוגבלות הנדרש לעמידה ביעד
3	21	13	18	מספר משרות כולל שפורסמו
2	4	1	1	מס' משרות ייעודיות לאנשים עם מוגבלות שפורסמו
2	4	1	2	מס' משרות ייעודיות לאנשים עם מוגבלות שאוישו

מומלץ לבחון באופן שוטף תפקידים שבהם ניתן לשלב עובדים עם מוגבלות, במטרה לפרסם יותר משרות המיועדות להם ולעמוד ביעדי הייצוג שנקבעו.

15. הנגשת אתרי אינטרנט**15.1 כללי**

אתר אינטרנט נגיש הוא אתר העומד בדרישות סימן ג' לפרק ה' בתקנות נגישות השירות, ותקן ישראלי 5568, המבוסס על מסמך הנחיות WCAG 2.0 לרמה AA. ככלל, אתר נגיש נראה כמו אתר רגיל, וברוב המקרים ההתאמות אינן משנות את מראהו או את יכולת אנשים ללא מוגבלות לנווט, לקרוא אותו או להשתמש בו.

על מנת שהאתר יהיה נגיש כפי הנדרש, יש לוודא עמידה במספר פרמטרים, כלהלן:

- ✓ הנגשת התשתית - ברמת התכנות של האתר או היישום
- ✓ הנגשת התכנים המצויים באתר - כגון כתבות או תמונות
- ✓ הנגשת מסמכים (כגון קבצי PDF, WORD), סרטונים וקבצים שניתן לפתוח דרך האתר או היישום
- ✓ פרסום הצהרת נגישות באתר

הצהרת הנגישות מהווה התחייבות של בעל האתר לספק חוויית שימוש שוויונית לכלל הגולשים, ואמורה לספק מידע לגבי אופן ההנגשה, דרך תפעול האתר המונגש, שירותים שלא הונגשו ודרכים חלופיות לקבלת המידע, ופרטי איש הקשר בארגון לצורך בירורים בנושא נגישות.

אנשים עם מוגבלות יכולים לקבל את השירות והמידע הקיימים באתרי האינטרנט באמצעות שימוש בטכנולוגיה מסייעת, כגון קורא מסך. כאשר האתר מונגש כנדרש, אמצעים אלו יכולים להקריא למשתמש באופן ברור ומובן את התוכן הקיים באתר. הדרישה היא לבצע את בדיקות הנגישות על קוראי המסך הנפוצים, ולפרט בהצהרת הנגישות באתר, לאיזה קוראי מסך האתר נגיש.

יצוין כי בוני האתרים אינם חייבים כשלעצמם לבצע התאמות נגישות לאתרי האינטרנט שבנו, אלא לפי הוראות שהם מקבלים ממי שהם בונים עבורו את האתר. כלומר מי שמחויב בהנגשה הוא בעל האתר, שאמור לדאוג לכך שהוא או מי שמספק לו את שירותי בניית האתר או מייצר עבורו תוכן, יעשה זאת על פי דרישת הנגישות.

15.2 נגישות אתר המועצה

רשויות ציבוריות, כגון משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, מחויבות עפ"י התקנות להנגיש את אתרי האינטרנט שלהן, שאמצעותם מועבר מידע או ניתן שירות לציבור. לפיכך, האתרים של המועצה וגופי הסמך המשמשים להעברת מידע ומתן שירות לתושבים, חייבים להיות נגישים לאנשים עם מוגבלות, כולל עיוורים ולקויי ראייה.

במועד הביקורת, אתרי האינטרנט של המועצה ושל החברה הכלכלית תופעלו ע"י מנהל מערך השירות ופניות הציבור. נמצא כי שני האתרים כללו תפריט נגישות וקישור להצהרת נגישות, כפי הנדרש.

לביקורת נמסר כי ההדרכות שניתנו לעובדים בנושא נגישות התייחסו גם להנגשת מסמכים המועלים לאתר המועצה.

מנהל מערך השירות ופניות הציבור מסר למבקר, כי הוא מקבל באופן שוטף מסמכים מבעלי תפקידים במועצה לצורך העלאתם לאתר, וכל בעל תפקיד אמור לדאוג לכך שמסמכים ששלח יהיו נגישים כפי הנדרש. לדבריו, הוא בודק כל מסמך לפני העלאתו לאתר, ובמידה והוא אינו עומד בכללי הנגישות הוא מחזיר אותו לבעל התפקיד לצורך ביצוע התאמות ותיקונים.

נמצא כי חלק מהמסמכים שהועלו לאתר המועצה במהלך השנים, אינם נגישים. מנהל מערך השירות ופניות הציבור מסר למבקר כי במסגרת שדרוג אתר המועצה המתבצע בימים אלה, חלק מהקבצים והמסמכים הלא נגישים יוסרו מהאתר, והחלק הנוסף יוגש כפי הנדרש. העובד הוסיף כי קיימות חברות המתמחות בבדיקה והנגשה של אתרי אינטרנט, ולדעתו כדאי להתקשר עם חברה כזו כדי להבטיח את נגישות אתר המועצה בהתאם לכל הכללים הנדרשים.

מומלץ להשלים בהקדם את הנגשת כל המסמכים באתר, ולשקול הזמנת בדיקה מקצועית של נגישות היישומים, התכנים והמסמכים באתרי המועצה וגופי הסמך באמצעות חברה המתמחה בכך.

16. נספחים

16.1 נספח א' - נייר עמדה לגבי העסקת רכז נגישות חיצוני

שפורסם באתר עמותת "נגישות ישראל"

שאלה:

האם מעסיק החייב במינוי רכז נגישות יכול למנות רכז נגישות חיצוני לארגון, שאינו עובד הנמנה בין עובדיו ?

תשובה:

על מעסיק החייב במינוי רכז נגישות למנות את הרכז מקרב עובדיו. לכן, מעסיק לא יכול למנות לרכז נגישות אדם שהינו חיצוני לארגון ואינו נמנה בין עובדיו לפי הגדרות החוק והפסיקה ל"עובד".

נימוק משפטי:

סעיף 19מב. (א) לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998 קובע:

19מב. (א) מי שאחראי להספקת שירות ציבורי כהגדרתו בסימן ד', המעסיק 25 עובדים לפחות ימנה מקרב עובדיו אדם הבקיא, ככל הניתן, בתחום הנגישות לאנשים עם מוגבלות וככל האפשר הוא יהיה אדם עם מוגבלות (בסעיף זה – רכז נגישות).

(ב) רכז נגישות –

(1) ימסור מידע לציבור על אודות נגישותו של השירות הציבורי או המקום שבו הוא ניתן;

(2) ייתן ייעוץ והדרכה בדבר חובותיו של השירות הציבורי, לפי פרק זה.

הסעיף קובע שמי שאחראי להספקת שירות ציבורי ומעסיק 25 עובדים ומעלה צריך למנות רכז נגישות. הסעיף קובע במפורש שהמעסיק ימנה את רכז הנגישות מקרב עובדיו, ולכן מעסיק לא יכול למנות רכז נגישות שלא מקרב עובדיו.

גם סעיף 91. (א) לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשע"ג-2013, קובע שהמעסיק ימנה את רכז הנגישות מתוך העובדים:

91. (א) חייב בביצוע התאמות נגישות לשירות המעסיק 25 עובדים לפחות, ימנה מתוך העובדים רכז נגישות, לפי סעיף 19מב לחוק.

מכאן, שהחוק והתקנות אחידים בעניין ודורשים באופן ברור ומפורש שמינוי רכז נגישות יעשה מקרב עובדי המעסיק.

לעניין הגדרת "עובד", יש לבחון כל מקרה לגופו בהתאם לחוק ולפסיקה. אך יש לציין שקיימים מקרים חריגים בהם קבלן חיצוני המעניק שירותים כנגד חשבונית ייחשב כעובד; לדוגמה, אם קבלן חיצוני הוכיח שמעניק שירותים לארגון אחד בלבד (כנגד חשבונית) במשך תקופה ארוכה, ולא נתן שירותים לארגונים אחרים באותה תקופה, יתכן שייכלל בין עובדי הארגון {בעניין זה ר' למשל בשא (ת"א) 2929/01 גאיה קורן נ' ידיעות אחרונות בע"מ (28.6.01)} בכפוף לבחינת כל מקרה לגופו.

אולם, כאשר מדובר בקבלן חיצוני המעניק שירותים למספר ארגונים בו זמנית, נראה שלא יוכל להיכלל בין עובדי הארגון, מפני שמעניק שירותים כנגד חשבונית למספר ארגונים באותה תקופה.

16.2 נספח ב' - רשימת מקומות אשר הונגשו עד מרץ 2023

עפ"י דוח המועצה שהועבר לנציבות

(א) רשימת מבנים קיימים:

מס' סידורי	שם המבנה	שם הישוב והרחוב	מספר בית	X מרכז מבנה	Y מרכז מבנה	השירותים המוניציפליים הניתנים במבנה והשימושים הציבוריים במבנה	דרכי ההנגשה והתאמות הנגישות שבוצעו	מקור החובה של הרשות להנגשת המבנה (בעלת הנכס, מפעילה או שניהם)
1	מחסן גמ"ח יד משוהם	הקשת	22			שטח תפעולי	קיימת דרך נגישה	בעלת הנכס
2	מועדון הספורט	לפיד	6			מועדון ספורט ובריכת שחיה	קיים: שירותים נגישים, חניון נגישות, מעלון משטח למדרגות ומעלון הורדה למים, דרך נגישה ותוספת משטחי אזהרה	בעלת הנכס ומפעילה

(ב) רשימת מקומות שאינם בניין:

מס' סידורי	שם המקום	שם הישוב והרחוב	מספר בית	X מרכז מקום	Y מרכז מקום	סוג המקום שאינו בניין	דרכי ההנגשה והתאמות הנגישות שבוצעו	מקור החובה של הרשות להנגשת המקום (בעלת הנכס, מפעילה או שניהם)
1	גן הוואדי	האודם	64			גן ציבורי ואתר משחקים	קיים: דרך נגישה, חניה נגישה, ריהוט ומתקני משחק	בעלים ומפעיל
2	גן נורית	נורית	45			גן ציבורי ואתר משחקים	קיים: חניה נגישה, דרך נגישה, ריהוט, סימני אזהרה למתקני משחק	בעלים ומפעיל
3	חניון סופר יש	תרשיש	3			חניון ציבורי	חניות נגישות	בעלים ומפעיל
4	חניון בית סגול	עמק איילון	47			חניון ציבורי	חניה נגישה לרכב גבוה	בעלים ומפעיל
5	גן מכבים	עמק איילון פינת מכבים 81-83				גן ציבורי משחקים	חניה נגישה, דרך נגישה, שילוט, ריהוט נגיש, מתקני משחק	בעלים ומפעיל

16.3 נספח ג' - רשימת מקומות אשר הונגשו עד מרץ 2024

עפ"י דוח המועצה שהועבר לנציבות

(א) רשימת מבנים קיימים:

מס' סידורי	שם המבנה	שם הישוב והרחוב	מספר בית	X מרכז מבנה	Y מרכז מבנה	השירותים המוניציפליים הניתנים במבנה והשימושים הציבוריים במבנה	דרכי ההנגשה והתאמות הנגישות שבוצעו	מקור החובה של הרשות להגשת המבנה (בעלת הנכס, מפעילה או שניהם)
1	אולם ספורט אבן חן	תפן	7			אולם ספורט	בוצעו התאמות שילוט+ ברזייה נגישה + חניה נגישה	בעלת הנכס ומפעילה
2	אולם ספורט ביה"ס אבני החושן	מכבים	96			אולם ספורט	חשלמת שילוט חכונה לדרך נגישה, שירותים נגישים.	בעלת הנכס ומפעילה

(ב) רשימת מקומות שאינם בניין:

מס' סידורי	שם המקום	שם הישוב והרחוב	מספר בית	X מרכז מקום	Y מרכז מקום	סוג המקום שאינו בניין	דרכי ההנגשה והתאמות הנגישות שבוצעו	מקור החובה של הרשות להגשת המקום (בעלת הנכס, מפעילה או שניהם)
1	גן החבל	עמק אילון פינת החבל	54			גן ציבורי ואתר משחקים	קיים: דרך נגישה, בוצע: חניה לרכב גבוה, ריהוט נגיש.	בעלים ומפעיל
2	גן השעון	האודם	63			גן ציבורי	קיים: דרך נגישה. בוצע: ריהוט נגיש, מאחז יד, שילוט חכונה.	בעלים ומפעיל
3	גן חמניות	רחבת נגה	3			גן ציבורי ואתר משחקים	קיים: חניות נגישות ודרך נגישה. בוצע: ריהוט נגיש, דרך נגישה לברזייה, בתי אחיזה, שילוט חכונה.	בעלים ומפעיל
4	חניון מול שהם	עמק אילון	161			חניון ציבורי (חלק)	קיים: חניות נגישות לרכב רגיל- בוצע: חניה נגישה לרכב גבוה	בעלים ומפעיל
5	חניון סחלבים	דקל	30			חניון ציבורי	קיים: חניות נגישות לרכב רגיל, בוצע: חניה נגישה לרכב גבוה	בעלים ומפעיל

16.4 נספח ד' - סכומי עיצומים בגין הפרת הנחיות על נגישות וייצוג הולם

הפרות בנגישות

סוג התאמת הנגישות שהופרה	חייב זעיר: מחזור עסקאות עד 2 מיליון ש"ח	חייב קטן: מחזור עסקאות עד 20 מיליון ש"ח	חייב רגיל: משרדי ממשלה; רשויות מקומיות; עסק שמחזור העסקאות שלו מעל 20 מיליון ש"ח
ביצוע התאמות נגישות בדלתות כניסה לבניין ובתוך בניין	1,240 ש"ח	3,620 ש"ח	12,920 ש"ח
ביצוע סימונים (סימן מוביל, סימן מאתר, סימון מכשולים, סימון דלתות)	1,240 ש"ח	3,620 ש"ח	12,920 ש"ח
הספקה וביצוע התאמות נגישות במכונות אוטומטיות ובכלל זה מתן אפשרות הגעה ותמרון, מתן שירות נגיש על ידי המכונה, מתן הנחיות הפעלה וכמות מכונות נגישות	2,480 ש"ח	7,230 ש"ח	25,840 ש"ח
ביצוע התאמות נגישות בכבש ובכלל זה רוחב, שיפוע וקיום משטחי ביניים	2,480 ש"ח	7,230 ש"ח	25,840 ש"ח
התקנת מעלון במקום שנדרש	3,720 ש"ח	13,430 ש"ח	38,750 ש"ח
ביצוע הדרכה לעובדים	3,720 ש"ח	13,430 ש"ח	38,750 ש"ח

הפרות בייצוג הולם

ההפרה	גובה העיצום
גוף ציבורי שבניגוד לחובתו לא מינה ממונה תעסוקה לאנשים עם מוגבלות	25,840 ש"ח
מעסיק ציבורי גדול שבניגוד לחובתו לא פרסם תכנית שנתית באישור הנהלה	25,840 ש"ח
מעסיק ציבורי גדול שבניגוד לחובתו לא כלל בתכנית השנתית את הרכיבים הנדרשים	25,840 ש"ח

מעבר לכך, יוזכר כי החוק ותקנות הנגישות כוללים מנגנונים נוספים שמטרתם **התחשבות בעלי עסקים קטנים וזעירים, כגון האפשרות לפטור על רקע נטל כלכלי כבד מדי**.

לסיכום, התיקון החדש לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות יאפשר הטמעה רחבה של הוראות הנגישות והפעולה להשגת ייצוג הולם, על ידי מנגנוני פיקוח ואכיפה אפקטיביים.

16.5 נספח ה' - תוכנית עבודה רב שנתית לביצוע עבודות הנגשה במועצה

עפ"י דוח שהועבר לנציבות בחודש מרץ 2022

הודעה בדבר מקום ציבורי במועצה מקומית שוהם;
שחלה לגביו חובת ביצוע התאמות הנגישות
לפי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998

בתוקף סמכותה של המועצה מקומית שוהם לפי סעיף 19ט(ג1א)(2) לפי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות,
התשנ"ח-1998 (להלן- החוק), מתפרסם המפורט להלן:

(1) אלה המקומות הציבוריים הקיימים והמקומות הציבוריים שאינם בניינים, שחלה לגביהם חובת ביצוע
התאמות נגישות לפי סימן ג' לחוק:

(א) רשימת מבנים קיימים:

מס' סידורי	שם המבנה	שם הישוב והרחוב	מספר בית	X מרכז מבנה	Y מרכז מבנה	השירותים המוניציפליים הניתנים במבנה והשימושים הציבוריים במבנה	דרכי הנגשה והתאמות הנגישות שבוועד בו או שנדרש לבצע בו	התאמות נגישות חלופיות להגשה זמנית	מקור החובה של הרשות המבנה (בעלת הנכס, מפעילה או שניהם)	מועד ההנגשה
1	בנין המועצה	האודס	63			קבלת קהל	קיים: דרך נגישה, חניות, שירותים נגשים ומעלית	לא נדרש	בעלת הנכס ומפעילה	נגיש
2	מותר פיס	כרמל	6			ספרייה וחדרי חוגים	קיים: דרך נגישה, חניות, שירותים נגשים ומעלית	לא נדרש	בעלת הנכס ומפעילה	נגיש
3	בית התרבות	עמק אילון	32			אירועי תרבות	קיים: דרך נגישה, חניות, שירותים נגשים ומעלית	לא נדרש	בעלת הנכס ומפעילה	נגיש
4	מרכז אומנותי הבמה	עמק אילון	47			אירועי תרבות	קיים: דרך נגישה, חניות ושירותים נגשים.	לא נדרש	בעלת הנכס ומפעילה	נגיש
5	אולם ספורט ניצנים	צורן	6			אולם רב תכליתי למפעלות וחוגים	קיים: דרך נגישה, חניות, שירותים נגשים.	לא נדרש	בעלת הנכס ומפעילה	נגיש
6	רווחה	לשם	4			קבלת קהל	קיים: דרך נגישה, חניות, שירותים נגשים.	לא נדרש	בעלת הנכס ומפעילה	נגיש
7	יד שרה	לשם	4			השאלת ציוד עזר רפואי	קיים: דרך נגישה, חניות, שירותים נגשים.	לא נדרש	בעלת הנכס ומפעילה	נגיש
8	שפ"ח	חרמון	2			קבלת קהל	קיים: דרך נגישה, חניה נגישה, שירותים נגשים	לא נדרש	בעלת הנכס ומפעילה	נגיש
9	מקוה נשים	חרמון	6			שירותי דת	קיים: דרך נגישה, חניות, שירותים נגשים ומתקן הורדה לבור טבילה	לא נדרש	בעלת הנכס ומפעילה	נגיש

ס"ח התשל"ח, עמ' 152; התשפ"ב, עמ' 61.

10	מקוה גברים	מכבים	92			שרותי דת	קיים: דרך נגישה, חניות, שירותים נגישים. הכנה למתקן הורדה לבור טבילה	לא נדרש	בעלת הנכס ומפעילה	נגיש
11	צומים שבט ראם	תפן	1			תנועת נוער	קיים: דרך נגישה, חניות, שירותים נגישים.	לא נדרש	בעלת הנכס	נגיש
12	צומים שבט עמית	תרשיש	5			תנועת נוער	קיים: דרך נגישה, חניות, שירותים נגישים.	לא נדרש	בעלת הנכס	נגיש
13	בית הגמלאי	תפן	2			פעילות פנאי לקשישים	קיים: דרך נגישה, חניות, שירותים נגישים.	לא נדרש	בעלת הנכס ומפעילה	נגיש
14	בני עקיבא	חרמון	2			תנועת נוער	קיים: דרך נגישה, חניות, שירותים נגישים.	לא נדרש	בעלת הנכס	נגיש
15	מתחם חירום מע"ר	מע"ר דרומי		193796	654833	שטח תפעולי ללא קבלת קהל	קיים: דרך נגישה, חניות, שירותים נגישים.	לא נדרש	בעלת הנכס ומפעילה	נגיש
16	מרכז לצעירים	נרקיס	4			מרחבי לימוד ופעילות קהילתית	קיים: דרך נגישה, חניות, שירותים נגישים.	לא נדרש	בעלת הנכס ומפעילה	נגיש
17	בית המתנדב	לשם	2			פעילות התנדבותית	קיים: דרך נגישה, חניות, שירותים נגישים.	לא נדרש	בעלת הנכס ומפעילה	נגיש
18	מרכז אתגר	חמצפה	36			פעילות העשרה ופנאי	קיים: דרך נגישה, מעלית, חניות, שירותים נגישים.	לא נדרש	בעלת הנכס ומפעילה	נגיש
19	אולם רב תכליתי ספרא	חרמון	2			אולם לאירועים	קיים: דרך נגישה, חניות, שירותים נגישים.	לא נדרש	בעלת הנכס ומפעילה	נגיש
20	אולם ספורט זוקים	עמק אילון	34			אולם לפעילויות	קיים: דרך נגישה, חניות, שירותים נגישים.	לא נדרש	בעלת הנכס ומפעילה	נגיש
21	מחסן גמ"ח יד משוהם	הקשת	22			שטח תפעולי ללא קבלת קהל	(מבנה ללא שירותים) נדוש: הסדרת דרך נגישה	לא נדרש, אין קבלת קהל. השאלת ציוד בתנאים טלפוני עם המפעיל. יפורסם באתר המועצה.	בעלת הנכס	יוגש עד 3.2023
22	מועדון ספורט	למיד	6			מועדון ספורט ובריכת שחייה	קיים: שירותים נגישים, חניות, נגישות, מעלון משטח למדרגות ומעלון הורדה למים. נדוש: השלמת דרך נגישה – תוספת משטחי אזהרה	אין מניעה לקיים פעילות נגישה בכל הקומות. יפורסם באתר של המועצה.	בעלת הנכס ומפעילה.	יוגש עד 3.2023
23	אולם ספורט אבן חן	תפן	7			אולם ספורט	קיים: דרך נגישה ושירותים נגישים נדוש: חניה נגישה	ככל ויידרש, ניתן להחנות על המדרכה בסמוך לכניסה יפורסם באתר המועצה	בעלת הנכס ומפעילה.	יוגש עד 3.2024
24	אולם סבני התושן	מכבים	96			אולם ספורט	קיים: חניות נגישות. נדוש: השלמת שילוט הכוונה לדרך נגישה. ושירותים נגישים	ככל ויידרש, ניתן להשתמש בשירותים הנגישים שבתוך בית הספר הצמוד. (שילוט יותקן זמנית עד לביצוע שילוט קבוע. יפורסם באתר המועצה	בעלת הנכס ומפעילה	יוגש עד 3.2024
25	הבית הסגול	עמק אילון	49			מועדון נוער	קיים: שירותים נגישים, דרך נגישה	קיימת חניית נכה לרכב רגיל, ככל ויידרש	בעלת הנכס ומפעילה	יוגש עד 3.2025

		ניתן להחנות על 2 מקומות חניה צמודים. למבנה קיימים 2 כניסות, אין מגבלה לקיים פעילות לאנשים עם מוגבלות. יושלם קירוי מעבר מהאולם לשירותי נכים יפורסם באתר המועצה.	נדרש: חניה לרכב גבוה						
26	אולם ספורט שוהם תיכון	החושן	אולם ספורט	קיים: דרך נגישה נדרש: חניה נגישה ושירותים נגישים	ככל ויידרש, ניתן להשתמש בשירותים הנגישים במרכז אומנויות חבמה בבניין הצמוד. ניתן להחנות ברחבה הצמודה לכניסה. יפורסם באתר המועצה	בעלת הנכס ומפעילה	יוגש עד 3.2026		
27	שרות וטרינרי	לפיד	שירותים וטרינריים	נדרש: חניה ודרך נגישה	ככל ויידרש, יתקבל שירות עייי הוטרינרי בבניין המועצה בתיאום מראש. יפורסם באתר המועצה	בעלת הנכס ומפעילה	יוגש עד 3.2026		

*זוהו מקלט קיים הפטור מדרך נגישה משום שקיים בו הפרש גובה של מעל 1.5 מ' ואשר מסיבה הנדסית לא ניתן להתקין בו כבש.

(ב) רשימת מקומות שאינם בניין:

מס' סידורי	שם המקום	שם הישוב והרחוב	מס פר בית	X מרכז מקום	Y מרכז מקום	סוג המקום שאינו בניין	דרכי התגובה והתאמות הנגישות שבוצעו בו או שנדרש לבצע בו	התאמות נגישות חלופיות להנגשה זמנית	מקור החובה של הרשות המקומית (בעלת הנכס, מפעילה או שניהם)	מועד ההגשה
1	גן הבשור	הבשור	183			גן ציבורי	קיים: דרך נגישה, מתקני משחק נגישים, ריהוט נגיש חנייה נגישה	לא נדרש	בעלים ומפעיל	נגיש
2	גן העמק	רחוב האודם		194550	655668	גן ציבורי	קיים: דרך נגישה, מתקני משחק נגישים, ריהוט נגיש וחנייה נגישה	לא נדרש	בעלים ומפעיל	נגיש
3	גן תמר	תמר	36-38			גן ציבורי	קיים: דרכים נגישות	לא נדרש	בעלים ומפעיל	נגיש
4	גן היובל	המכבים כרמל		195272	656237	גן ציבורי	קיים: דרך נגישה, מתקני משחק נגישים, ריהוט נגיש חנייה נגישה	לא נדרש	בעלים ומפעיל	נגיש
5	גן הזוהר	הזוהר		195334	655946	גן ציבורי	קיים: דרך נגישה, מתקני משחק נגישים, ריהוט, חנייה	לא נדרש	בעלים ומפעיל	נגיש
6	גן כרמים	ענב – תירוש		195486	657324	גן ציבורי	קיים: דרך נגישה, מתקני משחק	לא נדרש	בעלים ומפעיל	נגיש

7	גן הסלע	הסלע	1-3				גן ציבורי	קייים: דרך נגישה, מתקני משחק נגישים, ריהוט, תנייה	לא נדרש	בעלים ומפעיל	נגיש
8	גן תמנון	צורן	29				גן ציבורי	קייים: דרך נגישה, מתקני משחק נגישים, ריהוט, תנייה	לא נדרש	בעלים ומפעיל	נגיש
9	גן תענך	תענך פנית לכיש 6	1-3				גן ציבורי	קייים: דרך נגישה, מתקני משחק נגישים, ריהוט, תנייה	לא נדרש	בעלים ומפעיל	נגיש
10	גן קדם	קדם	96-98				גן ציבורי	קייים: דרך נגישה, מתקני משחק נגישים, ריהוט, תנייה	לא נדרש	בעלים ומפעיל	נגיש
11	גן רקפות (כניסה דרומית)	רחוב צורן		195003	655100		גן ציבורי	קייים: דרך נגישה, מתקני משחק נגישים, ריהוט, תנייה	לא נדרש	בעלים ומפעיל	נגיש
12	גן טבעי - החבל	החבל - עמק איילון		194882	656972		גן ציבורי ואתר משחקים	קייים: דרך נגישה, מתקני משחק נגישים, ריהוט, תנייה	לא נדרש	בעלים ומפעיל	נגיש
13	מגרש כדורגל	מודיעים		194280	655211		מגרש ספורט	קייים: דרך נגישה, חניה נגישה, מקומות ישיבה מיוחדים, שירותים נגישים	לא נדרש	בעלים ומפעיל	נגיש
14	סקיית פארק ומיניפון	לפיד	5				מגרשי ספורט	קייים: דרך נגישה, וחניה נגישה	לא נדרש	בעלים ומפעיל	נגיש
15	כנסיית בכחלוש הקדוש	פארק יער שהם		195852	656079			קייים: דרך נגישה, וחניה נגישה	לא נדרש	בעלים	נגיש
16	גן אלון	הירדן - הבשור		194766	656426		גן ציבורי ואתר משחקים	קייים: חניה נגישה וריהוט נגיש. נדרש: השלמת שילוט כניסה לדרך הנגישה.	יפורסם באתר המועצה	בעלים ומפעיל	3/2023
17	גן הוואדי	האודם	64				גן ציבורי ואתר משחקים	קייים: דרך נגישה, חניה נגישה, ריהוט, ונתקני משחק.	יפורסם באתר המועצה	בעלים ומפעיל	3/2023
18	גן נורית	נורית	45				גן ציבורי ואתר משחקים	קייים: חניה נגישה נדרש: דרך נגישה ריהוט, וסימני אזהרה למתקני משחק.	השלמת התאמות בתוכנית עבודה ל-2023. יפורסם באתר המועצה	בעלים ומפעיל	3/2023
19	חניון סופר יש	תרשיש	3				חניון ציבורי	קייים: חניות נגישות. נדרש: דרך נגישה	יפורסמו הסדרי נגישות באתר המועצה	בעלים	3/2023
20	חניון בית סגול	עמק אילון	47				חניון ציבורי	קייים: חניות נגישות לרכב רגיל. נדרש: חניה נגישה לרכב גבוה	יפורסמו הסדרי נגישות באתר המועצה	בעלים	3/2023
21	גן החבל	החבל - עמק איילון		194968	656838		גן ציבורי ואתר משחקים	קייים: דרך נגישה נדרש: השלמת חניה לרכב גבוה (נוסף לחניה נגישה קיימת) השלמת ריהוט נגיש ומתקני משחק.	יפורסמו הסדרי נגישות באתר המועצה	בעלים ומפעיל	3/2024
22	גן השעון	האודם	63				גן ציבורי	קייים: דרך נגישה, חניה נגישה	יפורסמו הסדרי נגישות	בעלים ומפעיל	יוגש עד 3/2024

23	גן חמניות	רחבת נוגה	3					גן ציבורי ואתר משחקים	נדרש: ריהוט נגיש. קיים: חניות נגישות. דרך נגישה לאתר המשחקים. נדרש: השלמת ריהוט נגיש. הסדרת דרך נגישה לברזייה ובתי אחיזה למדרגות.	יפורסמו הסדרי נגישות באתר המועצה	בעלים ומפעיל	יוגש עד 3/2024
24	חניון מול שהם	עמק אילון	161					חניון ציבורי	קיים: חניות נגישות לרכב רגיל. נדרש: חניה נגישה לרכב גבוה	יפורסמו הסדרי נגישות באתר המועצה	בעלים ומפעיל	3/2024
25	חניון סחלבים	דקל	30					חניון ציבורי	קיים: חניות נגישות לרכב רגיל. נדרש: חניה נגישה לרכב גבוה	יפורסמו הסדרי נגישות באתר המועצה	בעלים	3/2024
26	גן לשם	רחי ספיר ללש		655778	194214			גן ציבורי	קיים: חניה נגישה, דרך נגישה נדרש: ריהוט נגיש, מתקני נגיש.	יפורסמו הסדרי נגישות באתר המועצה	בעלים ומפעיל	יוגש עד 3/2025
27	גן שהם	שהם	6					גן ציבורי ואתר משחקים	קיים: דרך נגישה. נדרש: חניות נגישות וריהוט נגיש, מתקנים נגשים.	יפורסמו הסדרי נגישות באתר המועצה	בעלים ומפעיל	3/2025
28	גן ירון	הירדן	28					גן ציבורי ואתר משחקים	קיים: חניות נגישות, ריהוט נגיש. נדרש: השלמת שילוט לדרך הנגישה הקיימת. השלמת מתקן משחקים נגיש נוסף.	יפורסמו הסדרי נגישות באתר המועצה	בעלים ומפעיל	3/2025
29	חניון אשטרום	עמק אילון	30					חניון ציבורי	קיים: חניות נגישות לרכב רגיל ורכב גבוה. נדרש: חניה נגישה נוספת לרכב גבוה	יפורסמו הסדרי נגישות באתר המועצה	בעלים	3/2025
30	חניון מרכז תרבות	כרמל	6					חניון ציבורי	קיים: חניות נגישות לרכב רגיל. נדרש: חניה נגישה לרכב גבוה	יפורסמו הסדרי נגישות באתר המועצה	בעלים ומפעיל	3/2025
31	גן מודיעים (הדסים)	מודיעים	77					גן ציבורי ואתר משחקים	קיים: דרך נגישה. נדרש: חניה נגישה, ריהוט ומתקני משחק נגשים.	יפורסמו הסדרי נגישות באתר המועצה	בעלים ומפעיל	3/2026
32	גן המגדל	תרשיש	5					גן ציבורי ואתר הנצחה	קיים: דרך נגישה. נדרש: חניה נגישה וריהוט נגיש.	יפורסמו הסדרי נגישות באתר המועצה	בעלים ומפעיל	3/2026
33	גן סחלבים	דקל	20					גן ציבורי ואתר משחקים	קיים: חניה נגישה, דרך נגישה ומתקני משחק נגשים. נדרש: ריהוט - השלמת ספסל נוסף. והשלמת שלט כניסה.	יפורסמו הסדרי נגישות באתר המועצה	בעלים ומפעיל	3/2026
34	גן מכבים	עמק איילון פינת מכבים 81-83	24					גן ציבורי משחקים	קיים: חניה נגישה. נדרש: דרך נגישה, השלמת-שילוט, ריהוט נגיש, מתקני משחק.	יפורסמו הסדרי נגישות באתר המועצה	בעלים ומפעיל	3/2026

מקלטים : בעמודה השמאלית בטבלת המבנים יש לרשום הביטוי "נתקין(י)" ולהוסיף את ההערה:

9 (*) : זהו מקלט קיים, הפטור מדרך נגישה משום שקיים בו הפרש גובה של מעל 1.5 מ' ואשר מסיבה הנדסית לא ניתן להתקין בו כבש.

דוח ביקורת בנושא :

אכיפת חוקי העזר

תוכן עניינים

69	מבוא	1.
71	עיקרי הממצאים וההמלצות	2.
79	מיפוי חוקי העזר	3.
80	משאבי כוח אדם	4.
82	נהלים	5.
83	מערכות מידע	6.
83	נתונים כספיים וכמותיים	7.
84	הסמכה והדרכה לפקחים	8.
84	פקחי איכות הסביבה	8.1
86	פקחי מחלקת ביטחון	8.2
87	התפלגות הדוחות לפי פקחים	9.
88	רישום דוחות	10.
88	אופן רישום הדוח	10.1
89	שלבי הטיפול בדוח	10.2
89	בדיקת תקינות הדוחות	10.3
92	דוחות חניה	11.
92	כללי	11.1
92	תכניות וסידורי עבודה	11.2
94	התפלגות דוחות חניה לפי עבירה	11.3
96	עבירות אופניים וקורקינטים חשמליים	11.4
97	דוחות חניה לפי מקום ביצוע העבירה	11.5
99	מעקב אחר עבודת הפקחים	11.6
99	פיקוח סביבתי	12.
99	כללי	12.1
100	תכניות וסידור עבודה	12.2
101	אכיפה של עבירות מפגעים ופסולת	12.3
102	התפלגות דוחות לפי שנים	12.4
103	אכיפה של עבירות בעלי חיים	12.5
106	פיקוח ובקרה על עבודת הפקחים	12.6
107	ביטולי דוחות	13.
107	כללי	13.1
108	היקף ביטולי הדוחות	13.2
109	התפלגות ביטולי דוחות לפי פקח	13.3
110	בדיקה מדגמית של דוחות שבוטלו	13.4
112	נספחים	14.

1. מבוא

חוקי העזר נועדו לאפשר למועצה לממש את אחריותה על ניהול חיי היומיום ביישוב בצורה מסודרת ויעילה, שתבטיח את איכות החיים של התושבים. באמצעות חוקי העזר ניתן להסדיר חובות וזכויות בתחום הרשות, ולחייב לבצע או להימנע מלבצע פעולות מסוימות במטרה לשמור על רווחת הציבור, בריאותו וביטחונו. חוקי העזר גם מאפשרים לגבות תשלומי חובה לצורך מימון פעולות למען התושבים, וניתן לראות בהם כסוג של חקיקת משנה המאפשרת למועצה למלא את תפקידיה ולפעול עפ"י סמכויותיה באמצעות גורמי הרשות.

חוקי העזר מותאמים לצרכים הייחודיים של כל רשות מקומית, ועוסקים במגוון נושאים המשפיעים על חיי התושבים, כגון ניקיון הרחובות, מניעת מפגעים, הסדרת החניה, שעות פתיחת עסקים, אחזקת בעלי חיים, תליית מודעות ושלטים, ועוד. חוקי העזר תקפים רק בתחום הרשות המקומית, וטעונום אישור של מליאת המועצה ומשרד הפנים.

במועד הביקורת אכיפת חוקי העזר בתחום המועצה בוצעה ע"י פקחים עירוניים שהועסקו באגף שפ"ע ובמחלקת ביטחון וערכו סיורים בשטח. פעולות האכיפה כללו מתן התראות, קנסות (דוחות ברירת קנס), ובמידת הצורך נקיטת צעדים משפטיים על ידי התובע העירוני.

הביקורת נועדה לבחון את אופן הטיפול של גורמי המועצה בנושא, על מנת לוודא שהפיקוח והאכיפה של חוקי העזר מבוצעים ביעילות ועפ"י הכללים המחייבים.

הביקורת התייחסה בין היתר להוראות החוק והנהלים בנושא, ובכלל זה:

- * חוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), תשע"א - 2011
- * חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית-סמכויות פקחים), תשס"ח - 2008
- * חוק העבירות המנהליות, תשמ"ו - 1985
- * חוק עזר לשוהם (שמירת איכות הסביבה, מניעת מפגעים ושמירת הסדר והניקיון), התשנ"ו - 1996

- * חוק עזר לשוהם (העמדת רכב וחנייתו), תשס"ב – 2002
- * צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח – 1958
- * התכנית הלאומית לחניה, מינהל תכנון ופיתוח תשתיות משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, מרץ 2023
- * נוהל איזו פנימי של המועצה בנושא טיפול בקנסות והגשת תביעות משפטיות (הוראת עבודה מס' 5.4.6.01), מעודכן ליום 20.1.2016

הביקורת סקרה נהלים, דוחות, תכתובות, קבצים ומסמכים רלוונטיים, וערכה פגישות עם העובדים המטפלים בנושא, כולל מנהלת אגף שפ"ע, רכזת האכיפה, מנהל צוות פיקוח סביבתי, הקב"ט, מנהלת אדמיניסטרטיבית במחלקת ביטחון, התובע העירוני, ומנהלת מחלקת הגביה.

טיוטת הדוח הוצגה למנהלת אגף שפ"ע ולקב"ט המועצה, והערותיהם לממצאים ולהמלצות הביקורת שולבו בסעיפי הדוח.

2. עיקרי הממצאים וההמלצות

להלן עיקרי הממצאים וההמלצות הביקורת, לפי סדר הופעתם בסעיפי הדוח:

1. נמצא כי חלק מחוקי העזר של המועצה עודכנו לאחרונה לפני יותר מ- 10 שנים.

מומלץ לבחון את הצורך בעדכון חוקי העזר בתיאום עם היועץ המשפטי. מומלץ להכין נוהל עבודה בנושא חוקי עזר שיקבע כללים בדבר מועדי העדכון ואופן הבדיקה של חוקי העזר הקיימים, כולל הצורך בעדכון תעריפי הקנסות, הוספת חוקי עזר נדרשים, ועוד.

2. באתר האינטרנט של המועצה נמצא קובץ חוקי עזר בפורמט נגיש וערוך לפי נושאים משנת 2017, שבו הוצגו חוקי עזר ועדכוני חקיקה עם מפתחות של תוכן עניינים ומפתח אלפביתי של שמות החוקים. יצוין כי לאחר שנה זו פורסמו באתר המועצה מספר עדכוני חקיקה נוספים, אך לא במסגרת הקובץ האמור.

מומלץ להעלות לאתר המועצה קובץ חוקי עזר מלא ומעודכן, ערוך לפי נושאים, לצורך הגברת הנגישות והשקיפות לתושבים.

3. במועד הביקורת נמצא באגף שפ"ע ספר מודפס של חוקי העזר משנת 2017, ששימש לצורך העבודה השוטפת.

מומלץ שלרשות עובדי האגף יעמוד ספר מעודכן של חוקי העזר, כפי הנדרש.

4. לביקורת נמסר כי בקרוב כל הפקחים יהיו כפופים לקב"ט המועצה, ותכנית העבודה של הפיקוח בנושאים סביבתיים תיקבע בתיאום עם מנהלת אגף שפ"ע. מנהלת האגף ציינה שהיא תבצע מעקב שוטף אחר הפיקוח בנושאים סביבתיים וגם תוודא שהפקחים יעברו הכשרות בנושאים אלו כפי הנדרש.

מומלץ לעגן בנוהל את תחומי האחריות של הקב"ט ומנהלת אגף שפ"ע בנוגע לאכיפת חוקי העזר בנושאים סביבתיים, ואת ממשקי העבודה ואופן התיאום לגבי קביעת תכניות העבודה של הפקחים וביצוע מעקב אחר פעילותם.

5. במועד הביקורת לא היה באגף שפ"ע תקן לפקח רישוי עסקים, שאמור לאכוף מלבד חוק רישוי עסקים, גם חוקי עזר בנושאים רלוונטיים, כגון מניעת מפגעים ע"י בעל העסק, שילוט, שעות פתיחה וסגירה של עסקים, ועוד. מנהלת האגף ציינה כי עפ"י התקינה המומלצת ע"י משרד הפנים והיקף העסקים ביישוב, אמור להיות באגף תקן לפקח רישוי עסקים.

מומלץ להוסיף תקן לפקח רישוי עסקים באגף שפ"ע ולפעול לאיוש התקן בהקדם, כדי לאפשר אכיפה של חוק רישוי עסקים וחוקי העזר.

6. במועד הביקורת לא היה במחלקת ביטחון תקן למנהל יחידת פיקוח, והמעקב השוטף אחר עבודת הפקחים והכנת סידור העבודה בוצעו על ידי המנהלת האדמיניסטרטיבית של המחלקה, בתיאום עם הקב"ט.

מומלץ לשקול הוספת תקן לתפקיד מנהל יחידת פיקוח במחלקת ביטחון, במטרה להבטיח ניהול מקצועי ובקרה נאותה על עבודת הפקחים.

7. במהלך השנים שנבדקו נקלטו במועצה 11 פקחים במחלקת ביטחון ובאגף שפ"ע ומתוכם רק 5 המשיכו לעבוד עד למועד הביקורת. למבקר נמסר כי קיים קושי בגיוס פקחים, ולחלק מהמכרזים שפרסמה המועצה כמעט ולא ניגשו מועמדים. כתוצאה מכך, בחלק מהזמן לא אוישו כל התקנים של הפקחים ונפגעה רציפות העבודה. יצוין כי תחלופה גבוהה של עובדי פיקוח עלולה לפגוע במקצועיות ובאפקטיביות האכיפה, ואינה מאפשרת צבירת ניסיון וידע ארגוני בנושא.

מומלץ לפעול לאיוש כל משרות הפקחים, ולבחון אפשרות לשפר את תנאי העסקתם כדי להגביר את ההיענות למכרזים ולהאריך את תקופת ההעסקה.

8. נמצא כי נוהל פיקוח עירוני עודכן לאחרונה בשנת 2019, ושני נהלים נוספים עודכנו בשנת 2021. בנהלים לא נמצאה התייחסות לבקרה על פעילות הפקחים ותקינות הדוחות, המעקב אחר הטיפול בבקשות לביטולי דוחות על ידי התובע, ותדירות ואופן ביצוע הדרכות וריענונים לפקחים.

מומלץ לעדכן את הנהלים ולכלול בהם התייחסות גם לנושאים שצוינו לעיל. בנוסף, מומלץ לבדוק את הצורך בעדכון הנהלים אחת לשנה, בהתאם לצרכים ולשינויים בתהליכי העבודה.

9. נמצא כי רק פקח אחד שהועסק באגף שפ"ע השתתף בקורס פיקוח סביבתי, ושאר הפקחים כולל מנהל צוות פיקוח סביבתי, השתתפו בקורס פיקוח כללי.

מומלץ להקפיד על השתתפות כל הפקחים הסביבתיים בקורס פיקוח סביבתי כפי הנדרש.

10. נמצא כי 2 פקחים שהחלו את עבודתם במחלקת ביטחון בשנת 2024 לא עברו הדרכה בנושא חוקי העזר, ולא נבדק ידע כללי שלהם בנושא כנדרש עפ"י הנוהל.

מומלץ להקפיד על ביצוע כל ההדרכות הנדרשות בקליטת הפקחים בעבודה, ולתעד את מועדי ההדרכות, פרטי המדריך, מספר ימי החפיפה, וכד'.

11. בבדיקה מדגמית של מספר הדוחות שנרשמו ע"י כל פקח במהלך השנה, נמצאו פערים משמעותיים בין כמויות הדוחות שנרשמו ע"י הפקחים במחלקת ביטחון.

מומלץ לנהל מעקב אחר כמות הדוחות שרושם כל פקח, ולבחון את הסיבות לפערים משמעותיים בין הפקחים לצורך התייעלות והפקת לקחים.

12. בבדיקה מדגמית של 24 דוחות שניתנו ע"י הפקחים בשנים האחרונות נמצא כלהלן: ב - 4 דוחות לא היה ניתן לשייך את העבירה למקבל הדוח, ב - 2 דוחות נרשם מספר סעיף שאינו תואם את העבירה, ב - 2 דוחות לא נרשם סעיף העבירה ובדוח אחד לא נסרקה למערכת הבקשה לביטול הדוח.

הביקורת ממליצה לשפר את הבקרה על אופן מילוי הדוחות על ידי הפקחים ולרענן מעת לעת את ההנחיות בדבר ביצוע האכיפה.

מנהלת אגף שפ"ע ציינה בתגובתה כי צריך לסכם עם התובע על עריכת בקרה קפדנית יותר על אופן מילוי הדוחות, ועדכון הדרג הניהולי במועצה לצורך שיפור עבודת הפקחים.

13. במועד הביקורת לא נמצאה במחלקת ביטחון תכנית עבודה שנתית או חודשית לעבודת הפקחים, והפעילות השוטפת נקבעה עפ"י סדר היום הקבוע, ובהתאם להנחיות הקב"ט ופניות שהתקבלו מגורמי המועצה והמוקד העירוני.

הביקורת המליצה שהקב"ט יכין תכנית עבודה תקופתית לפעילות הפקחים בהתאם למדיניות האכיפה של המועצה, שתכלול את הנושאים שפורטו בדוח.

הקב"ט ציין בתגובתו כי מנהל יחידת הפיקוח שימונה בקרוב יכין תכנית עבודה תקופתית, שתאושר על ידו בהתאם להנחיות ההנהלה.

14. נמצא כי בעבירות מסוימות של דוחות חניה היו שינויים בולטים ברמת האכיפה בין השנים. לדוגמה, בשנת 2023 ניתנו 464 דוחות בגין עבירה 101 לעומת 281 בלבד בשנה קודמת, ו- 21 דוחות בגין עבירה 117 לעומת 3 בלבד בשנה קודמת. לעומת זאת, ניתנו 17 דוחות בגין עבירה 120, לעומת 28 דוחות בשנה הקודמת ו- 55 דוחות שניתנו שנתיים קודם לכן.

מומלץ לבחון את הסיבות לשינויים בולטים ברמת האכיפה של עבירות חניה בין השנים, לצורך התייעלות והפקת לקחים.

15. נמצא כי בשנים 2022 - 2023 לא ניתנו במועצה דוחות בגין רכיבה על המדרכה, לעומת 31 דוחות שניתנו במהלך השנתיים הקודמות ע"י הפקחים באגף שפ"ע.

הביקורת ממליצה לבחון את הסיבות להעדר האכיפה בנושא באותן שנים, ולכלול את הנושא בתכנית העבודה של הפקחים.

קב"ט המועצה ציין בתגובתו כי במחלקת ביטחון אין כיום פקחים מוסמכים בנושא רכיבה על אופניים חשמליים, ובחודש הבא אמורות לצאת 2 פקחיות להדרכה בנושא. בנוסף, הועברו ליועמ"ש פרטי פקח לצורך בדיקת ההסמכה ממשרד המשפטים, והסדרת הרשאות למתן דוחות בנושא באמצעות המערכת.

16. נמצא כי 71% מכלל דוחות החניה שניתנו בשנה שנבדקה היו ב - 9 רחובות בלבד, המהווים כ-13% ממספר הרחובות במועצה. השוני בכמות הדוחות נובע בעיקר מאורך הרחוב ומיקומו (ראשי או צדדי), וחניה מוגברת בסמוך למבני ציבור, מוסדות חינוך, מרכזים מסחריים, וכד'. עם זאת, רצוי לוודא שהדבר אינו נובע גם מחוסר עקביות בעבודת הפיקוח ושאינן רחובות בהם רמת האכיפה שונה מרחובות אחרים ללא הצדקה.

מומלץ לקבוע בתכנית העבודה של הפקחים יעדים ואתרים למיקוד האכיפה ולעקוב אחר מיקום העבירות ביישוב, כדי להבטיח אכיפה עקבית ויעילה.

מנהלת אגף שפ"ע ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח שהיא מקבלת את ההמלצה.

17. ברכבי הסיור המשמשים את הפקחים מותקן אמצעי איתור המאפשר לדעת את מיקום הרכב במהלך יום העבודה. לביקורת נמסר מחלקת ביטחון עורכת בקרה בנושא, ובמידה ומתברר שהפקח שוהה באותו מקום זמן ממושך מידי, נערך עימו בירור לקבלת הסברים.

מומלץ לעגן את הבקרה על הפקחים במחלקת ביטחון בנוהל עבודה, שיתייחס לתדירות ואופן הבדיקות, הדיווחים לקב"ט, ותיעוד הממצאים לצורך הערכה תקופתית של העובד.

הקב"ט ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הוא מקבל את ההמלצה.

18. הביקורת קיבלה מסמך שכותרתו "תיק חפיפה פיקוח סביבתי" הכולל תכנית עבודה יומית של הפקחים, והנחיות לעובדי פיקוח חדשים לגבי אופן ביצוע אכיפה סביבתית, תחומי אחריות, הכשרה, ועוד. נמצא כי תכנית העבודה היתה במתכונת קבועה, ולא התייחסה לכל חוקי העזר הקיימים במועצה.

הביקורת ממליצה לערוך תכנית עבודה חודשית לעובדי הפיקוח שתכלול יעדים, דגשים, ולוחות זמנים לביצוע.

מומלץ שתכנית העבודה תכלול גם עבירות שלא נאכפות באופן שוטף ויומיומי, כגון שמירה על חזיתות בתים, עישון במקומות ציבוריים, ועוד.

מנהלת אגף שפ"ע ציינה בהתייחסותה כי היא מקבלת את ההמלצה.

19. בבדיקה מדגמית של דוחות בגין עבירות בנושא שמירה על הסדר והניקיון נמצאו מקרים בהם צוינו בדוחות סעיפים שונים בגין אותה עבירה. לדוגמה, בדוחות בגין השלכת פסולת נרשמה גם עבירה מס' 1 וגם מס' 318, ובדוחות בגין טעינת רכב חשמלי בניגוד לנוהל המועצה נרשמו 3 מספרי עבירות - 318, 319 ו-348.

מומלץ להקפיד על שימוש אחיד במספרי העבירות הנרשמים על ידי הפקחים בהתאם לסעיף המתאים ביותר לאופי העבירה.

20. נמצא כי בשנת 2023 חלה ירידה של כ-36% במספר הכולל של הדוחות שניתנו במועצה בנושא מפגעים ופסולת לעומת השנה הקודמת, וירידה של כ-47% לעומת שנת 2020.

הביקורת ממליצה לבחון את הסיבות לירידה באכיפה שחלה בנושא מפגעים ופסולת במהלך השנים שנבדקו, לצורך שיפור והפקת הלקחים הנדרשים.

מנהלת אגף שפ"ע ציינה בהתייחסותה כי היא מקבלת את ההמלצה. לדבריה, לאור הירידה בכמות הדוחות הדרג הניהולי בחן את הסיבות לכך ומצא מספר בעיות, ובהתאם לכך הוחלט על העברת כל תחום הפיקוח למחלקת ביטחון.

21. מבין 7 סעיפי עבירות בנושא בעלי חיים, בוצעה במהלך השנים שנבדקו אכיפה ב - 4 סעיפים בלבד. נמצא כי בשנת 2023 חל גידול חד של כ - 400% במספר הדוחות בגין שוטטות כלב לעומת השנה הקודמת, אך כמעט ולא בוצעה אכיפה בנושא אי איסוף גללים. בנוסף, העבירה של החזקת כלב ללא רישיון כמעט ולא נאכפה, ובמהלך כל השנים שנבדקו ניתנו בגין עבירה זו 2 דוחות בלבד. בנוסף, לא בוצעה אכיפה בנושא הוצאת כלב ללא רצועה (למעט דוח אחד בשנת 2023).

הביקורת ממליצה לבחון את הסיבות לאכיפה המועטה שבוצעה בנושאים אלו באותן שנים, לצורך הפקת לקחים ושיפור הפיקוח והבקרה.

מנהלת אגף שפ"ע ציינה בהתייחסותה כי היא מקבלת את ההמלצה, וכבר הופקו לקחים בנושא. לדבריה, עבירת שוטטות כלבים נאכפת כיום באופן מלא בתנאי שמתקבל על כך דיווח או שהפקח מאתר כלב משוטט. לגבי האכלת בעלי חיים במקום ציבורי, מבוצעת אכיפה בשיתוף עם השירות הווטרינרי ונערכת הסברה בנושא באמצעות פרסומים לציבור. לגבי עבירה של החזקת בעל חיים ללא היתר ציינה מנהלת האגף שכיום הנושא נאכף בתנאי שיש מידע על כך, ובמידה ומתקבל מידע המועצה מטפלת באופן מלא בתיאום עם השירות הווטרינרי.

22. למנהל צוות אכיפה סביבתית לא היתה במועד הביקורת הרשאת גישה למערכת ISR המשמשת לניהול ואיתור רכבי המועצה, ומאפשרת לערוך בקרה על מיקום הפקחים ועמידתם בתוכנית העבודה.

הביקורת ממליצה להקפיד על מתן הרשאות גישה למערכת למנהלים האמורים לערוך בקרה שוטפת על פעילות הפקחים.

23. נמצא כי לא מתבצעת בקרה סדורה על פעילות הפקחים, הכוללת קביעת קריטריונים ונושאים לבדיקה, תדירות הבדיקות, תיעוד הממצאים בדוחות וביצוע מעקב אחר תיקון ליקויים.

מומלץ לעגן את הבקרה על עבודת הפקחים בנוהל עבודה, שיגדיר את אופן ומועדי הבדיקות, תיעוד הממצאים, ואופן המעקב אחר תיקון הליקויים.

24. שיעור דוחות האזהרה מתוך סך הדוחות שניתנו ע"י 4 פקחים במהלך השנה שנבדקה נע בין 3% ל-8%, שיעור דוחות האזהרה שנתן פקח אחד היה 18%, ופקח נוסף הגיע ל - 29% דוחות אזהרה מתוך כלל הדוחות שניתנו על ידו.

מומלץ לנהל מעקב אחר אחוז דוחות האזהרה שרושם כל אחד מהפקחים, ולוודא התאמה עם הנהלים ומדיניות האכיפה של המועצה.

25. במהלך השנים שנבדקו, שיעור ביטולי הדוחות מתוך סה"כ דוחות לתשלום במועצה נע בין 12 ל-18 אחוזים. בבדיקת התפלגות ביטולי הדוחות לפי פקח, נמצא כי שיעור הביטולים של 3 פקחים נע בין 15% ל-18%, של 2 פקחים היה 21%, ושיעור ביטולי הדוחות של פקח נוסף הגיע ל - 27%. נמצא כי במועצה לא נערך מעקב שיטתי אחר שיעור ביטולי הדוחות של כל פקח במהלך השנה לצורך התייעלות והפקת לקחים.

מומלץ לערוך בחינה תקופתית של שיעור ביטולי הדוחות והסיבות לביטולים, במטרה להבטיח פעילות אחידה ומקצועית של הפקחים.

26. בבדיקה מדגמית של הסיבות לביטולי דוחות, עפ"י בקשות לביטול של תושבים שהוקלדו למערכת, עלו הממצאים הבאים: דוח אחד בוטל עקב טעות ברישום מספר הרכב, ב-3 דוחות היה קושי לשייך את העבירה למקבל הדוח, ב-3 דוחות לא נמצא תיעוד לטענות מגיש הבקשה לגבי הביטול, ב-2 מקרים נטען שהופעלה חניה באמצעות פנגו אולם לא נמצא תיעוד לכך, במקרה אחד נטען ששפת המדרכה בצבע אפור ובצילום העבירה לא היה ניתן לזהות את צבע הסימונים, וב-2 מקרים הדוח לתושב והבקשה לביטול לא נסרקו למערכת ולכן לא קיים במועצה תיעוד לסיבת ביטול הדוח.

מומלץ להקפיד על ציון הסיבה לביטול הדוח ועל סריקת הבקשה לביטול והמסמכים התומכים למערכת, כגון: צילום תו נכה, תיעוד להפעלת פנגו, וכד'.

מנהלת אגף שפ"ע ציינה בהתייחסותה כי היא מקבלת את ההמלצה.

פירוט הממצאים, מסקנות והמלצות**3. מיפוי חוקי העזר**

חוקי העזר העירוניים מתייחסים לתחומים רבים שנמצאים באחריות המועצה ונועדו להסדיר את פעולותיה במתן השירותים לתושבים.

עפ"י נתוני מאגר חוקי העזר ברשויות המקומיות המופיע באתר משרד הפנים (ראה נספח א'), במועד הביקורת היו למועצה 24 חוקי עזר בנושאים שונים, כולל: איכות הסביבה, שמירה על הסדר והניקיון, מניעת מפגעים, מיסים ואגרות, עבירות קנס, סלילת רחובות, תיעול, מים, ביוב, מבנים מסוכנים, מיחזור, החזקת בעלי כנף ובעלי חיים, העמדת רכב וחנייתו, מודעות ושלטים, שמות לרחובות ומספור בתים, איסור רוכלות, פתיחת עסקים וסגירתם, פסולת מפעל, ושירותי שמירה.

נמצא כי חלק מחוקי העזר של המועצה עודכנו לאחרונה לפני יותר מ- 10 שנים.

מומלץ לבחון את הצורך בעדכון חוקי העזר בתיאום עם היועץ המשפטי. מומלץ להכין נוהל עבודה בנושא חוקי עזר שיקבע כללים בדבר מועדי העדכון ואופן הבדיקה של חוקי העזר הקיימים, כולל הצורך בעדכון תעריפי הקנסות, הוספת חוקי עזר נדרשים, ועוד.

קובץ חוקי העזר שהופיע במועד הביקורת באתר האינטרנט של המועצה בפורמט נגיש וערוך לפי נושאים, היה נכון לשנת 2017. בקובץ רוכזו חוקי העזר ועדכוני חקיקה כשהם מסודרים בצורה שיטתית עם מפתחות של תוכן עניינים ומפתח אלפביתי של שמות החוקים. יצוין כי לאחר שנה זו פורסמו באתר עדכוני חקיקה נוספים, אך לא במסגרת הקובץ האמור.

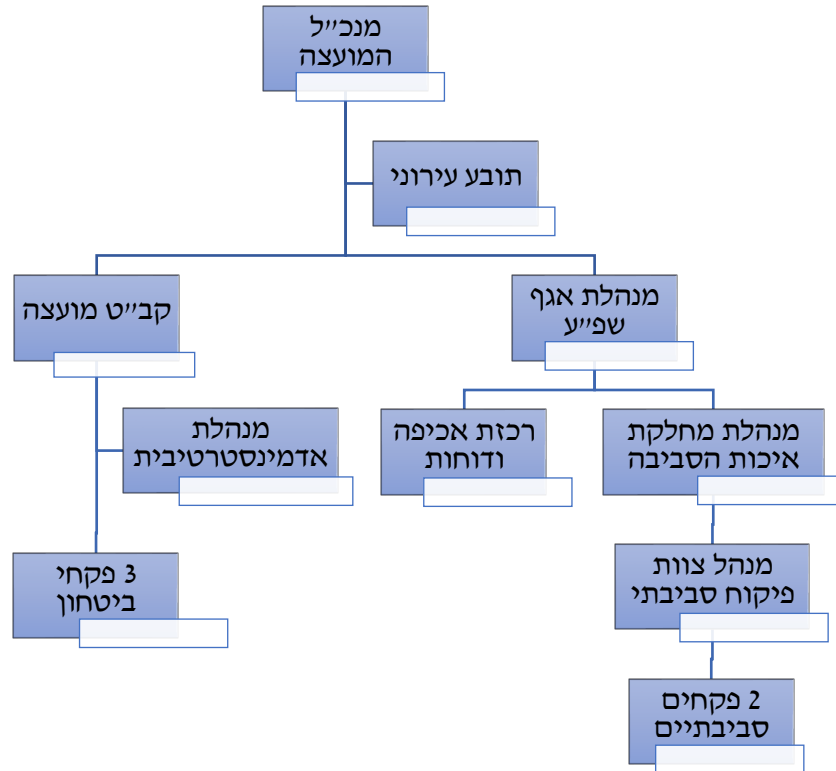
מומלץ להעלות לאתר המועצה קובץ חוקי עזר מלא ומעודכן, ערוך לפי נושאים, לצורך הגברת הנגישות והשקיפות לתושבים.

יצוין גם ספר חוקי העזר של המועצה שנמצא במועד הביקורת באגף שפ"ע לצורך העבודה השוטפת, הודפס עפ"י הקובץ משנת 2017, ולכן לא היה מעודכן.

מומלץ שלרשות עובדי האגף יעמוד ספר מעודכן של חוקי העזר, כפי הנדרש.

4. משאבי כוח אדם

להלן גורמי המועצה שהיו אחראים על אכיפת חוקי העזר במועד הביקורת:



יצוין כי מספר הפקחים המופיע בתרשים מעודכן לסוף שנת 2024, ולאחר סיום הביקורת מערך הפיקוח כלל מנהל צוות פיקוח ופקח סביבתי אחד באגף שפ"ע, ו- 6 פקחים במחלקת ביטחון. הקב"ט שנכנס לאחרונה לתפקידו מסר למבקר כי עוד 2 עובדים נמצאים בשלבי קליטה, ובקרוב מחלקת ביטחון תמנה 8 פקחים. מנהלת אגף שפ"ע מסרה למבקר כי לפי התכנון, בחודשים הקרובים כל הפקחים יהיו כפופים לקב"ט, ובנוסף יועברו מהאגף למחלקת ביטחון עוד 2 תקנים לא מאוישים של פקחים. לדבריה, תכנית העבודה של הפיקוח בנושאים סביבתיים תיקבע בתיאום איתה, והיא תבצע מעקב שוטף אחר הפיקוח באותם נושאים וגם תוודא שהפקחים יעברו הכשרות בנושאים סביבתיים כפי הנדרש.

מומלץ להגדיר בנוהל את תחומי האחריות של הקב"ט ומנהלת אגף שפ"ע בנוגע לאכיפת חוקי העזר בנושאים סביבתיים, ואת ממשקי העבודה בקביעת תכניות העבודה של הפקחים וביצוע מעקב אחר פעילותם.

במועד הביקורת לא היה באגף שפ"ע תקן לפקח רישוי עסקים, שאמור לאכוף מלבד חוק רישוי עסקים, גם את חוקי העזר בנושאים, כגון שילוט, מניעת מפגעים על ידי בעל העסק, שעות פתיחה וסגירה של עסקים, ועוד. מנהלת האגף מסרה לביקורת כי עפ"י התקינה המומלצת ע"י משרד הפנים והיקף העסקים ביישוב, אכן אמור להיות באגף תקן לפקח רישוי עסקים.

מומלץ להוסיף תקן לפקח רישוי עסקים באגף שפ"ע ולפעול לאיוש התקן בהקדם, על מנת לאפשר אכיפה של חוק רישוי עסקים וחוקי העזר הרלוונטיים.

אוגדן תיאורי תפקיד בשלטון המקומי שפורסם ע"י משרד הפנים, כולל תפקיד מנהל יחידת הפיקוח העירוני, שתחומי אחריותו הוגדרו כלהלן:

ניהול יחידת הפיקוח העירוני הייעודית במערך האכיפה העירוני, אחריות על ביצוע פעולות פיקוח ואכיפה של חוקים ותקנות בתחום סמכות הרשות המקומית במסגרת פעילות מערך האכיפה העירוני וכן סיוע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות, זאת במטרה לשמור על סדר היום הציבורי, תחושת הביטחון האישי ושיפור איכות החיים של תושבי הרשות.

במועד עריכת הביקורת לא היה קיים במחלקת ביטחון תקן למנהל יחידת פיקוח. נמצא, כי ניהול עבודת הפקחים שכלל הכנת סידור עבודה ועריכת מעקב ובקרה, בוצע על ידי המנהלת האדמיניסטרטיבית של המחלקה, בתיאום עם הקב"ט.

מומלץ לשקול הוספת תקן לתפקיד מנהל יחידת פיקוח במחלקת ביטחון, במטרה להבטיח ניהול מקצועי ובקרה נאותה על עבודת הפקחים.

קב"ט המועצה ציין שהוא מקבל את ההמלצה, ופועל ליישומה מול הדרג הניהולי. במהלך השנים האחרונות היתה במועצה תחלופה גבוהה של פקחים, וחלק מהם עבדו במשך תקופה קצרה ולעיתים רק מספר חודשים. נמצא כי במהלך השנים 2021 - 2023 נקלטו במועצה 11 פקחים במחלקת ביטחון ובאגף שפ"ע, ומתוכם רק 5 המשיכו לעבוד גם בשנת 2024. לביקורת נמסר כי קיים קושי בגיוס פקחים חדשים, ולחלק מהמכרזים שפורסמו על ידי המועצה כמעט ולא ניגשו מועמדים. כתוצאה מכך, בחלק מהזמן לא אוישו כל התקנים של הפקחים ונפגעה רציפות העבודה. יצוין כי תחלופה גבוהה של עובדי פיקוח עלולה לפגוע במקצועיות ובאפקטיביות האכיפה ואינה מאפשרת צבירת ניסיון וידע ארגוני.

מומלץ לפעול לאיוש כל משרות הפקחים, ולבחון אפשרות לשפר את תנאי העסקתם כדי להגביר את ההיענות למכרזים ולהאריך את תקופת העסקה.

5. נהלים

במועד הביקורת נמצאו במועצה הנהלים הבאים:

נוהל "פיקוח עירוני - טיפול בקנסות והגשת תביעות משפטיות" (להלן: "נוהל פיקוח עירוני"). הנוהל מעודכן לתאריך 8.9.2019 ומגדיר את אופן אכיפת חוקי העזר במועצה.

נוהל אכיפה פיקוח סביבתי - נוהל היחידה לפיקוח סביבתי (להלן: "נוהל פיקוח סביבתי"). הנוהל מעודכן לתאריך 1.12.21 ומפרט את אופן עריכת הדוחות, תיעוד העבירות, דיווח על מפגעים למוקד העירוני, ועוד.

נוהל קבלת עובד חדש במחלקת ביטחון (להלן: "נוהל קליטת עובד ביטחון"). הנוהל מעודכן לתאריך 30.6.21 ומפרט את תהליכי הקליטה של העובדים במחלקה, כולל הפעולות הנדרשות להכשרת העובד בימי עבודתו הראשונים.

בסקירת הנהלים האמורים עלו הממצאים הבאים:

- הנהלים כוללים את כל הפרקים הנדרשים, ובכלל זה מטרת הנוהל, הגדרות, תוכן ההוראה, ומסמכים ישימים.
- נוהל פיקוח עירוני עודכן לאחרונה בשנת 2019, ושני הנהלים הנוספים עודכנו לאחרונה בשנת 2021.
- בנהלים לא נמצאה התייחסות לנושאים הבאים: אופן ביצוע מעקב ובקרה על פעילות הפקחים בשטח ועל תקינות הדוחות, אופן המעקב אחר הטיפול בבקשות לביטולי דוחות על ידי התובע, ותדירות ואופן ביצוע ההדרכות והריענונים לפקחים.

הביקורת ממליצה לעדכן את הנהלים הקיימים ולכלול בהם התייחסות גם לנושאים שצוינו לעיל.

עוד מומלץ, לבדוק את הצורך בעדכון הנהלים אחת לשנה, בהתאם לצרכים ולשינויים שבוצעו בתהליכי העבודה.

קב"ט המועצה ומנהלת אגף שפ"ע ציינו בתגובתם כי הם מקבלים את ההמלצות.

6. מערכות מידע

ניהול מערך הפיקוח והפקת הדוחות במועצה נעשה במועד הביקורת באמצעות מערכת חברת מילאון לניהול מערך הפיקוח העירוני, המאפשרת הפקת דוחות בשטח באופן מקוון באמצעות מסופון, קבלת התראות על מועד הטיפול בקנסות, סריקת מסמכים, תיעוד אכיפה מנהלית, התראות על מועד ביצוע פעולות, ועוד. כמו כן, נעשה שימוש במערכת ISR לשליטה, בקרה וניהול צי רכב, המאפשרת בין היתר לאתר את מיקום רכבי הפיקוח במהלך שעות העבודה.

7. נתונים כספיים וכמותיים

הביקורת הפיקה מהמערכת קובץ הכולל פירוט של הדוחות שנרשמו ע"י הפקחים במועצה במהלך השנים האחרונות. הקובץ כולל את מספר הדוח, תאריך, שעה, פרטי מקבל הדוח, מספר העבירה, מספר הפקח, סטטוס טיפול, והיתרה לתשלום. להלן נתונים אודות מספר הדוחות שניתנו במועצה במהלך השנים 2020-2023 וההכנסות בש"ח מהדוחות ששולמו, עפ"י נתוני הקובץ האמור:

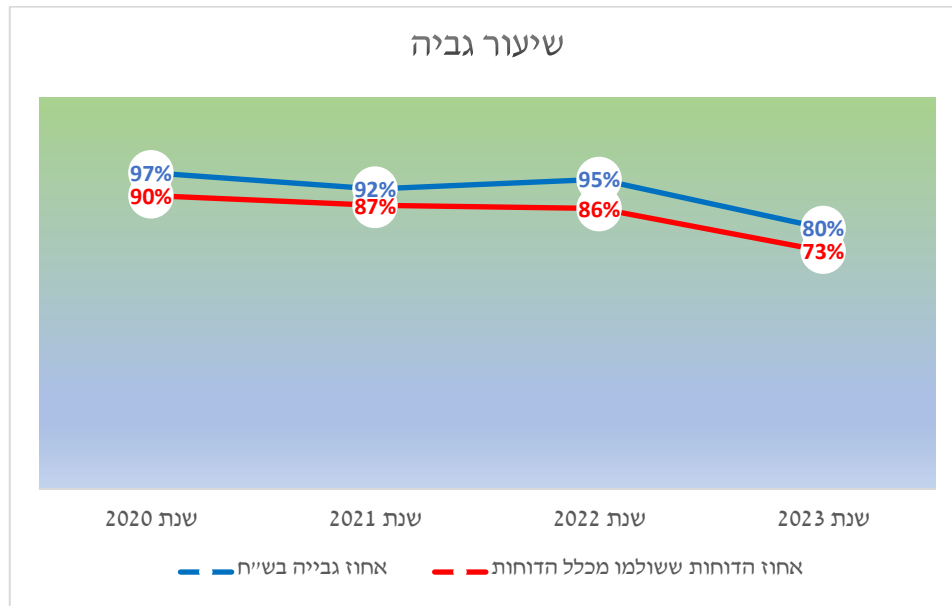
שנה	סה"כ דוחות (כולל התראות וביטולים)	מספר דוחות לתשלום	סכום לגביה בש"ח	מספר דוחות ששולמו	סכום ששולם בש"ח (ללא אכיפה)	סכום ששולם כולל גביה מאכיפה	אחוז גביה בש"ח (*)	אחוז הדוחות ששולמו (**)
2020	2,197	1,778	445,860	1,593	433,487	443,552	97%	90%
2021	2,777	2,175	493,950	1,898	454,261	461,249	92%	87%
2022	1,780	1,320	383,015	1,141	364,146	374,175	95%	86%
2023	2,057	1,549	407,330	1,128	326,241	328,956	80%	73%
סה"כ	8,811	6,822	1,730,155	5,760	1,578,136	1,607,932	91%	84%

* אחוז גבייה בש"ח = הסכום ששולם ללא אכיפה / הסכום לגביה

** אחוז הדוחות ששולמו = מספר הדוחות ששולמו / מספר הדוחות לתשלום

יצוין כי הנתונים המוצגים בטבלה נכונים למועד הביקורת, ואחוזי הגביה יכולים להשתנות במעט, עקב גביה מאוחרת של דוחות שנמצאים עדין באכיפה או ביטולי דוחות ע"י התובע העירוני.

להלן גרף המתאר את השינוי בשיעורי הגביה בין השנים 2020 - 2023 :



מנתוני הטבלה לעיל עולה, כי במהלך השנים האחרונות חלה ירידה מסוימת בהיקף הגביה מדוחות, אולם באחוזים בודדים בלבד.

עוד עולה, כי שיעורי הגביה של המועצה מדוחות שניתנו ע"י הפיקוח הינם גבוהים, כאשר שיעור הדוחות ששולמו מכלל הדוחות שניתנו באותן שנים עומד על 84% במוצע, ושיעור הגביה הממוצע מסך כל הסכומים לגביה הגיע ל - 91%.

8. הסמכה והדרכה לפקחים

8.1 פקחי איכות הסביבה

בחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), תשע"א-2011 (להלן: "החוק לייעול אכיפה"), נקבע, כי ראש רשות יכול להסמיך עובד לתפקיד פקח במידה והתקיימו התנאים הבאים:

- (1) הוא לא הורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי, לדעת היועץ המשפטי לרשות המקומית, לשמש כפקח עירוני;
- (2) הוא קיבל הכשרה מתאימה בתחום הסמכויות שיהיו נתונות לו לפי פרק זה, כפי שהורה שר הפנים בהסכמת השר;
- (3) הוא עומד בתנאי כשירות נוספים, ככל שהורה שר הפנים.

בהתאם לכך, על הפקחים לעבור הכשרה שתקנה להם ידע בנוגע לסמכויותיהם, ובכלל זה:

- (1) לדרוש מכל אדם למסור לו את שמו ומענו ולהציג לפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המזהה אותו;
- (2) לדרוש מכל אדם הנוגע בדבר למסור לו כל ידיעה או מסמך שיש בהם כדי להבטיח או להקל את ביצועו של חוק עזר; בפסקה זו, "מסמך" – לרבות פלט, כהגדרתו בחוק המחשבים, התשנ"ה-1995;
- (3) להיכנס למקום, ובלבד שלא ייכנס למקום המשמש למגורים אלא על פי צו של בית משפט.

חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), תשס"ח-2008 (להלן: "חוק אכיפה סביבתית") מסדיר את עבודת הפקח הסביבתי. פקח סביבתי ע"פ הגדרתו בחוק הינו "עובד רשות מקומית שהוסמך בהתאם להוראות חוק זה, לפקח על ביצוע חיקוקי סביבה, כולם או חלקם". חיקוקי סביבה כוללים נושאים כגון: השלכת פסולת לסוגיה, מחזור, מניעת רעש, גניבת חול, כריתת עצים, מפגעים ומטרדים סביבתיים, ועוד.

כמו כן נקבע בסעיף 3 (2) לחוק, כי על הפקח לקבל הכשרה מתאימה בתחום סמכויותיו. לצורך הכשרת הפקחים קיימים קורסים בהתאם לדרישות החוק לייעול אכיפה, כולל קורס פקחים וקורס פקחים סביבתיים.

עד למועד עריכת הביקורת, פקחי איכות הסביבה עברו את ההכשרות הבאות:

קוד העובד במערכת	תאריך תחילת עבודה	סוג ההכשרה
13	5.2018	פיקוח כללי
128	7.2021	פיקוח סביבתי
1040	6.2023	פיקוח כללי

נמצא כי רק פקח אחד השתתף בקורס פיקוח סביבתי, ושאר הפקחים כולל מנהל צוות פיקוח סביבתי שעובד משנת 2018, השתתפו בקורס פיקוח כללי.

מומלץ להקפיד על השתתפות כל הפקחים הסביבתיים בקורס פיקוח סביבתי כפי הנדרש.

מנהלת אגף שפ"ע ציינה בהתייחסותה כי היא מקבלת את ההמלצה.

8.2. פקחי מחלקת ביטחון

פקחי אכיפה עירונית נדרשים לעבור קורס פיקוח כללי המקנה ידע על סמכויות האכיפה ומכשיר אותם לעבודה בשטח. לביקורת הועברו תעודות השתתפות בקורסים של הפקחים במחלקת ביטחון, כמפורט להלן:

סוג ההכשרה	תאריך תחילת עבודה או תקופת העסקה	קוד העובד במערכת
פיקוח כללי	24.4.22	50
פיקוח כללי	3.7.22-11.12.23	51
פיקוח כללי	25.10.21-17.12.23	215

נוהל קבלת עובד ביטחון של המועצה מפרט את כלל ההדרכות הנדרשות לעובד חדש בימי העבודה הראשונים, ובכלל זה:

- תדריך לוגיסטי
- תדריך בטיחות
- הדרכה על חוקי עזר
- לימוד האפליקציה

המנהלת האדמיניסטרטיבית במחלקת ביטחון מסרה לביקורת כי במהלך ביצוע הקליטה מסמנים על גבי הנוהל את כל אחד מהשלבים אותם ביצע העובד החדש.

לביקורת הועברו נהלים חתומים של שני פקחים חדשים אשר החלו את עבודתם במועצה בשנת 2024. מבדיקת המסמכים עולה כי הפקחים לא עברו הדרכה על חוקי העזר (סעיף 4.2.1.5 בנוהל), ושלא התבצעה בדיקה של ידע כללי בנושא (סעיף 4.2.1.10 בנוהל).

מומלץ להקפיד על ביצוע ההדרכות הנדרשות בנוהל לאחר קליטת הפקחים בעבודה, ולנהל מעקב בנושא באמצעות רישום מועדי ההדרכות, פרטי המדריך, מספר ימי החפיפה שעבר העובד, וכד'.

קב"ט המועצה ומנהלת אגף שפ"ע ציינו בתגובתם שההמלצה מקובלת.

9. התפלגות הדוחות לפי פקחים

בסקירת קובץ הדוחות שניתנו ע"י הפקחים, נערכה בדיקה מדגמית של מספר הדוחות שנרשמו על ידי כל פקח במהלך שנת 2023. להלן ממצאי הבדיקה:

קוד הפקח במערכת	תפקיד	תאריך תחילת עבודה או תקופת העסקה	סה"כ דוחות בשנת 2023
13	מנהל צוות פיקוח סביבתי	1.5.2018	197
128	פקח סביבתי	1.7.21	198
1040	פקח סביבתי	5.6.23	150
50	פקח ביטחון	24.4.22	640
51	פקח ביטחון	3.7.22-11.12.23	95
215	פקח ביטחון	25.10.21-17.12.23	178

* נתוני הטבלה כוללים ממצאי בדיקה מדגמית, ולא כוללים דוחות של פקחים נוספים שהועסקו בעבר.

מנתוני הטבלה עולה, כי בשנה זו היו פערים משמעותיים בין כמויות הדוחות שנרשמו ע"י הפקחים במחלקת ביטחון במהלך השנה.

מומלץ לנהל מעקב אחר כמות הדוחות שרושם כל פקח, ולבחון את הסיבות לפערים משמעותיים בין הפקחים לצורך התייעלות והפקת לקחים.

קב"ט המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח שהוא מקבל את ההמלצה.

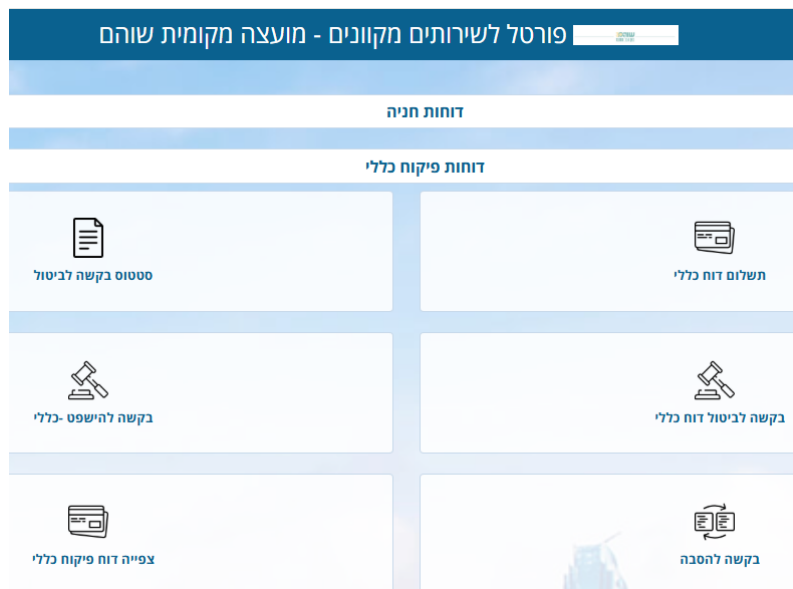
10. רישום דוחות

10.1. אופן רישום הדוח

רישום הדוחות על ידי הפקחים במועצה נעשה באופן דיגיטלי באמצעות מסופון מקוון שברשות הפקח. לאחר זיהוי העבירה הפקח מזין למסופון את סוג ופרטי העבירה כולל צילום, והנתונים נשלחים באופן מיידי למערכת החברה המפיקה דוח הכולל את סכום הקנס, מועדי תשלום, וכו'. במקביל, הפקח מדפיס עותק של הדוח באמצעות מדפסת תרמית ניידת המחוברת למסופון, לצורך מסירה ידנית או הצמדת הדוח לשמשת הרכב.

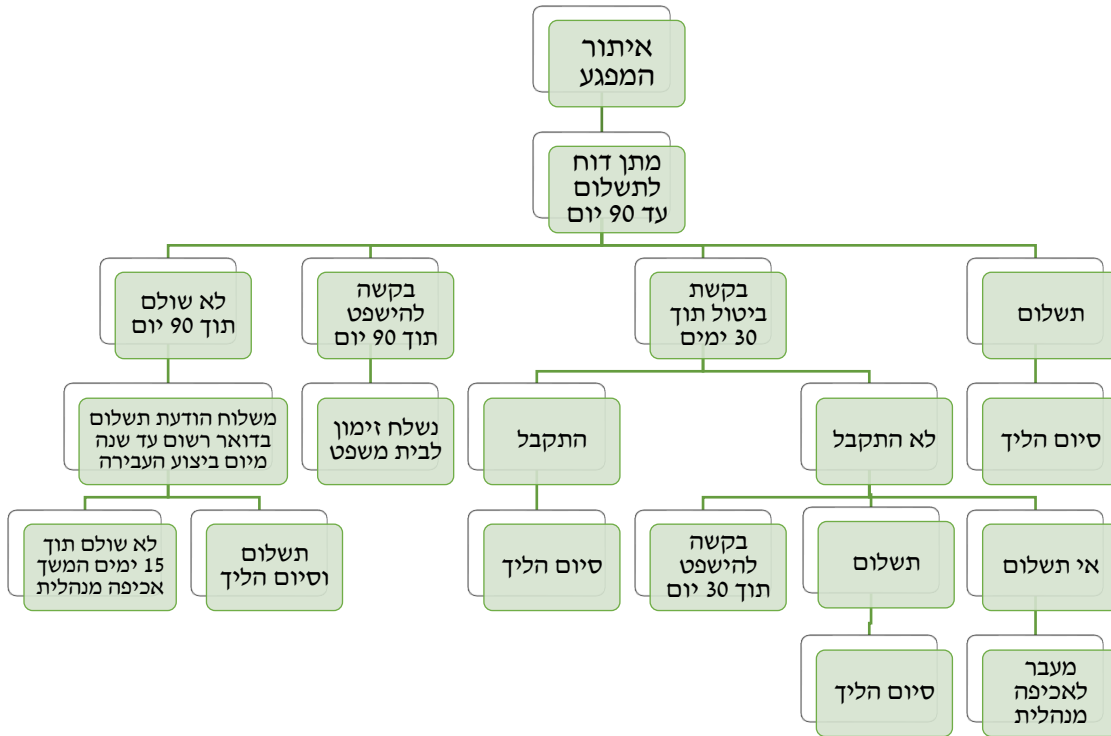
מערכת החברה כוללת מעקב שוטף אחר מצב הדוח, כלומר האם הוא שולם, האם הוגש ערעור, האם הוגשה בקשה להישפט, וכד'.

בנוסף, החברה מספקת ממשק לפורטל שירותים מקוונים המופיע באתר האינטרנט של המועצה, המאפשרת לכל תושב להזין את מספר הדוח או מספר הרכב ולצפות בפרטי הדוח, לבצע תשלום, להגיש בקשה לביטול הדוח, לצפות בסטטוס הטיפול, ולהגיש בקשה להסבת הדוח או בקשה להישפט.



10.2. שלבי הטיפול בדוח

להלן תרשים המציג את שלבי הטיפול בדוחות, עפ"י נוהל פיקוח עירוני:

**10.3. בדיקת תקינות הדוחות**

נוהל פיקוח עירוני מגדיר בסעיף 3.7 את תהליך רישום הדוחות, כלהלן:

3.7. הפקח ימלא את דו"ח ברירת הקנס במקום המפגע. הפקח יקפיד על:

3.7.1. תיאור מפורט של העובדות המהוות את העבירה.

3.7.2. תיעוד העבירה/מפגע על ידי צילום.

3.7.3. מילוי כל הפרטים האישיים במדויק. פרטי תעודת הזהות ילקחו ממרשם האוכלוסין ולא מנתוני מחלקת הגביה.

3.7.4. יש ליצור שיוך בין העבירה לבין הנאשם כך שהעבירה מיוחסת לנאשם.

3.7.5. יש להתאים את סעיף העבירה הרלוונטי ביותר.

3.7.6. במידת האפשר, איסוף ראיות נוספות ועדויות מעדים קבילים.

בבדיקה מדגמית של 24 דוחות שניתנו ע"י הפקחים במהלך השנים האחרונות,
עלו הממצאים הבאים :

הערות	תקין/ לא תקין	סריקת כל המסמכים: הדוח שניתן/ בקשה לביטול/ אישור מסירה	רישום סעיף עבירה רלוונטי	שיוך העבירה למקבל הדוח	רישום פרטים אישיים	תיעוד העבירה (צילום)	תיאור מלא ומפורט של העבירה	מס' דוח	
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	5063-6-0	1
קוד עבירה 1	x	✓	✓	x	✓	✓	✓	6292-6-1	2
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6754-6-2	3
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	5451-6-0	4
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6010-6-2	5
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6011-6-1	6
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6033-6-5	7
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6035-6-3	8
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6474-6-1	9
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6487-6-6	10
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	5072-6-9	11
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	5105-6-0	12
עבירה 339	x	✓	x	✓	✓	✓	✓	6013-6-9	13
עבירה 1	x	✓	x	x	✓	✓	✓	6123-6-6	14
חסרה בקשה לביטול הדוח	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	5090-6-7	15
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6496-6-5	16
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6073-6-6	17
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6074-6-5	18

מס' דוח	תיאור מלא ומפורט של העבירה	תיעוד העבירה (צילום)	רישום פרטים אישיים	שיוך העבירה למקבל הדוח	רישום סעיף עבירה רלוונטי	סריקת כל המסמכים: הדוח שניתן/ בקשה לביטול/ אישור מסירה	תקין/ לא תקין	הערות
19	6104-6-9	✓	✓	x	✓	✓	x	לא צוין אם נסרק שבב של הכלב
20	6284-6-1	✓	✓	x	✓	✓	x	לא צוין אם נסרק שבב של הכלב
21	5061-6-2	✓	x	✓	✓	✓	x	העבירה צולמה מתוך הרכב
22	6489-6-4	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
23	3997-6-6	✓	✓	✓	x	✓	x	אין ציון של סעיף העבירה
24	3998-6-5	✓	✓	✓	x	✓	x	אין ציון של סעיף העבירה

מנתוני הטבלה לעיל עולים הממצאים הבאים:

- ב - 4 דוחות (מס' 2,19,20) לא היה ניתן לשייך את העבירה למקבל הדוח.
- ב- 2 דוחות (מס' 13 ו-14) נרשם סעיף עבירה שלא תואם את העבירה שנעשתה.
- ב - 2 דוחות (מס' 23 ו-24) לא נרשם סעיף העבירה.
- בדוח אחד (מס' 15) לא נסרקה למערכת הבקשה לביטול הדוח.

הביקורת ממליצה לשפר את הבקרה על אופן מילוי הדוחות על ידי הפקחים ולרענן מעת לעת את ההנחיות בדבר ביצוע האכיפה.

מנהלת אגף שפ"ע ציינה בתגובתה כי צריך לסכם עם התובע על עריכת בקרה קפדנית יותר על אופן מילוי הדוחות, ועל עדכון הדרג הניהולי במועצה לצורך שיפור עבודת הפקחים.

11. דוחות חניה**11.1. כללי**

האכיפה בנושא חניה מתבצעת מכוח חוק עזר לשוהם (העמדת רכב וחנייתו), התשס"ב-2002 (להלן: "חוק עזר לחניה"), שעודכן לאחרונה ביום 21.6.2007. אכיפת דוחות החניה מתבצעת על ידי עובדי מחלקת ביטחון והשיטור העירוני. להלן כמות דוחות החניה שניתנו בשנים 2020 - 2023 (עבירות מס' 101-145), עפ"י קובץ הדוחות שנמסר לביקורת:

סה"כ	שנת 2023	שנת 2022	שנת 2021	שנת 2020
7,335	1,764	1,407	2,417	1,747

מנתוני הטבלה עולה כי בשנת 2022 חלה ירידה של 42% באכיפת עבירות חניה לעומת שנה קודמת, ובשנת 2023 חל גידול של 25% לעומת השנה הקודמת.

11.2. תכניות וסידורי עבודה

במועד הביקורת הועסקו במחלקת ביטחון 3 פקחים שעבדו ב-3 משמרות:

- משמרת בוקר - משעה 06:00 עד שעה 14:00.
- משמרת צהריים - משעה 14:00 עד 22:00
- משמרת ערב - משעה 22:00 עד 06:00

לביקורת נמסר כי 2 פקחים עובדים בצמוד לשיטור העירוני, ופקח נוסף שהוא עובד חדש ממתין לקבלת אישור לנשיאת נשק ולאחר מכן יעבוד בצמוד לשוטר. לרשות הפקחים הועמדו 2 ניידות סיור עירוניות, כאשר בכל משמרת עבד פקח אחד ולעיתים 2 פקחים.

הכנת סידור העבודה השבועי של הפקחים התבצעה במועד הבדיקה על ידי המנהלת האדמיניסטרטיבית של מחלקת ביטחון. בסידור העבודה השבועי שהוצג לביקורת נרשמו שמות הפקחים ששובצו לכל משמרת בכל יום בשבוע, אולם לא צוינו אזורים מסוימים או נושאים לבדיקה שבהם יש להתמקד. לביקורת נמסר כי עבודת הפקחים כוללת בין השאר את הנושאים הבאים:



במועד הביקורת לא נמצאה במחלקה תכנית עבודה שנתית או חודשית לעבודת הפקחים, והפעילות השוטפת נקבעה עפ"י סדר היום הקבוע, ובהתאם להנחיות הקב"ט ופניות שהתקבלו מגורמי המועצה והמוקד העירוני.

הביקורת המליצה שהקב"ט יכין תכנית עבודה תקופתית לפעילות הפקחים בהתאם למדיניות האכיפה של המועצה.

מומלץ שהתכנית תתייחס בין היתר לצורך באכיפה מוגברת של עבירות שונות עפ"י צרכי הרשות, מיקוד אכיפה במוקדים בעייתיים, פיקוח באירועים, וכו'.

הקב"ט ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי מנהל יחידת הפיקוח שימונה בקרוב יכין תכנית עבודה תקופתית, שתאושר על ידו בהתאם להנחיות ההנהלה.

11.3. התפלגות דוחות חניה לפי עבירה

להלן כמות הדוחות שנרשמו בגין כל אחת מעבירות החניה בשנים שנבדקו:

מספר עבירה	סעיף עבירה	מספר דוחות 2020	מספר דוחות 2021	מספר דוחות 2022	מספר דוחות 2023	דוחות שבוטלו ב-2023
101	העמדת ו/או חנית את רכבך במקום חניה מוסדר ללא תשלום אגרת הסדר חניה.	309	468	281	464	77
102	העמדת ו/או חנית את רכבך במקום חניה מוסדר מעבר לשעות שצוינו בתמרור.	3	0	1	2	0
103	העמדת ו/או חנית את רכבך במקום חניה מוסדר מחוץ לתחום השטח שסומן בתמרור ו/או בניגוד להוראות התמרור.	26	29	23	19	4
109	העמדת ו/או חנית את רכבך במקום שהחניה בו נאסרה על ידי תמרור.	570	681	238	353	53
110	העמדת ו/או חנית את רכבך בצד שמאל של הרחוב או בניגוד לכיוון הנסיעה.	1	15	9	3	1
111	העמדת ו/או חנית את רכבך בצד שמאל של הרחוב או בניגוד לכיוון הנסיעה (באזור קנס מוגדל).	0	2	0	2	0
114	העמדת ו/או חנית את רכבך בתוך צומת או בתחום שנים עשר מטרים ממנו.	1	1	11	11	0
116	העמדת ו/או חנית את רכבך במקום כניסה לשטח המיועד לכלי רכב.	1	1	2	1	1
117	העמדת ו/או חנית את רכבך במקום כניסה לשטח המיועד לכלי רכב (באזור קנס מוגדל).	1	0	3	21	7
118	העמדת ו/או חנית את רכבך בתחום שני מטרים מברזי כיבוי (הידרנט), כאשר התחום מסומן בסימון על המדרכה או על שולי הכביש או על שניהם.	1	0	1	0	0
120	העמדת ו/או חנית את רכבך בתוך מעבר חציה או בתחום שנים עשר מטרים לפניו	29	55	28	17	1
121	העמדת ו/או חנית את רכבך בתוך מעבר חציה או בתחום שנים עשר מטרים לפניו (באזור קנס מוגדל)	8	16	2	2	2
126	העמדת ו/או חנית את רכבך בכביש ו/או בשולי הרחוב, שבו קיים בכיוון הנסיעה, נתיב אחד בלבד המסומן בקו הפרדה בלתי מרוסק.	0	1	0	1	0
128	העמדת ו/או חנית את רכבך בצד רכב אחר העומד או חונה בצדו של רחוב.	2	11	3	25	7
132	העמדת ו/או חנית את רכבך בתחום תחנת האוטובוסים המוגדרת על ידי סימון על פני הכביש ובאין סימון כאמור – בתוך עשרים מטרים לפני תמרור "תחנת אוטובוסים" ועשרים מטרים אחריו, בשני צידי הרחוב.	28	81	64	78	4
133	העמדת ו/או חנית את רכבך בתחום תחנת האוטובוסים המוגדרת על ידי סימון על פני הכביש ובאין סימון כאמור – בתוך עשרים מטרים לפני תמרור "תחנת אוטובוסים" ועשרים מטרים אחריו, בשני צידי הרחוב (באזור קנס מוגדל).	0	0	0	1	0
134	העמדת ו/או חנית את רכבך בצד מעקה בטיחות להולכי רגל בשפת הכביש.	0	0	1	0	0

מספר עבירה	סעיף עבירה	מספר דוחות 2020	מספר דוחות 2021	מספר דוחות 2022	מספר דוחות 2023	דוחות שבוטלו ב-2023
136	העמדת ו/או חניית את רכבך בתוך תחום תחנת מוניות המסומנת בתמרור שהוצב או סומן.	5	3	1	4	0
137	העמדת ו/או חניית את רכבך בתוך תחום תחנת מוניות המסומנת בתמרור שהוצב או סומן (באיזור קנס מוגדל).	1	0	6	4	0
140	העמדת ו/או חניית את רכבך ליד תמרור המסמן מקום חניה לרכב של נכה.	50	79	43	51	23
141	העמדת ו/או חניית את רכבך חניה על מדרכה.	300	414	411	425	58
142	העמדת ו/או חניית את רכבך חניה על מדרכה, העמדת שני גלגלים בלבד על המדרכה ובלבד שנתר מעבר של 130 ס"מ לפחות על המדרכה ומותרת החניה בכביש שבו הועמדו שאר גלגלי הרכב.	72	102	93	93	6
143	העמדת ו/או חניית גורר או נתמך שניתק מגורר או מתומך.	120	188	108	105	19
144	העמדת ו/או חניית את רכבך בכביש ו/או בשולי הרחוב, שבו קיים בכיוון הנסיעה, נתיב אחד בלבד המסומן בקו הפרדה בלתי מרוסק	3	1	2	0	0
145	העמדת ו/או החנת את רכבך באופן שעלול להפריע או לעכב את התנועה סעיף 6 (א1)	216	269	76	82	15
סה"כ		1,747	2,417	1,407	1,764	278

מהטבלה עולה כי בשנת 2023 חל גידול של 25% באכיפה של עבירות חניה לעומת שנת 2022, אך כ-16% מהדוחות שרשמו הפקחים באותה שנה בוטלו. עוד עולה מהטבלה, כי בעבירות מסוימות היו שינויים בולטים ברמת האכיפה בין השנים. לדוגמה, בשנת 2023 ניתנו 464 דוחות בגין עבירה 101 לעומת 281 בשנה הקודמת, ו- 21 דוחות על עבירה 117 לעומת 3 בלבד בשנה הקודמת. לעומת זאת, בשנת 2023 ניתנו רק 17 דוחות בגין עבירה 120, לעומת 28 דוחות שניתנו בשנה הקודמת ו- 55 דוחות שניתנו שנתיים קודם לכן.

מומלץ לבחון את הסיבות לשינויים בולטים ברמת האכיפה של עבירות חניה בין השנים, לצורך התייעלות והפקת הלקחים הנדרשים.

בתכנית הלאומית לחניה שפורסמה ע"י משרד התחבורה צוין, כי מיעוט סוגי עבירות עשוי לאפשר ניהול טוב יותר של מערכת החניה, ומספר רב של עבירות עלול לפגוע במערכת האכיפה וביכולת לממש את יעדי המדיניות. יצוין כי עפ"י הטבלה לעיל, בשנת 2023 לא ניתנו כלל דוחות בגין 3 עבירות חניה (118, 134, 144), ובמהלך השנתיים הקודמות ניתנו רק דוח אחד או שניים בכל שנה בגין 7 עבירות חניה (102, 111, 116, 118, 126, 134, 144).

11.4. עבירות אופניים וקורקינטים חשמליים

לשימוש באופניים וקורקינטים חשמליים יתרונות רבים, כגון קיצור זמני הנסיעה והפחתת זיהום אוויר, אולם השימוש בהם כרוך בסיכונים. במהלך השנים האחרונות חל גידול במספר המשתמשים בכלים אלו, ובהתאם לכך גם במספר תאונות הדרכים בהם הם מעורבים. עפ"י דוח סיכום התאונות בשנת 2023 שפורסם על ידי הרלב"ד, בשנה זו נהרגו ברחבי הארץ 26 רוכבי אופניים חשמליים ושני רוכבי קורקינט חשמלי, ונרשמה עליה של 70% במספר ההרוגים באופניים חשמליים ביחס לממוצע בשנים 2020 - 2022.

לאור הגידול במספר התאונות, הוחמרו ההנחיות לגבי נסיעה על אופניים וקורקינטים חשמליים, והורחבו סמכויות האכיפה של הרשויות באמצעות ביצוע תיקונים בתקנות התעבורה תשכ"א-1961 (להלן "תקנות התעבורה").

החוק לייעול אכיפה מסמיך פקחים עירוניים לאכוף עבירות שבתקנות התעבורה בתחום הרשות במטרה לצמצם את הפגיעות בנפש, בין היתר כתוצאה מסיכון הולכי רגל על המדרכה.

בבדיקה מדגמית של דוחות שניתנו בשנים קודמות על ידי פקחים סביבתיים בגין רכיבה על המדרכה, נמצאו דוחות שלא צוין בהם סעיף העבירה. הביקורת המליצה להקפיד להבא על ציון הסעיף הרלוונטי בעת הפקת הדוח. הביקורת ביקשה לבדוק באמצעות סקירת קובץ הדוחות, האם המועצה אוכפת את העבירה של רכיבה על אופניים ותלת אופן חשמליים על המדרכה. להלן ממצאי הבדיקה:

סה"כ	שנת 2023	שנת 2022	שנת 2021	שנת 2020	עבירה	מס' העבירה במערכת
31	0	0	17	14	רכיבה על אופניים / תלת אופן חשמליים על המדרכה וגרימת הפרעה להולכי הרגל	404

מנתוני הטבלה לעיל עולה, כי בשנים 2022 - 2023 לא ניתנו במועצה דוחות בגין רכיבה על המדרכה, לעומת 31 דוחות שניתנו במהלך השנתיים הקודמות ע"י פקחים סביבתיים באגף שפ"ע.

הביקורת ממליצה לבחון את הסיבות להעדר האכיפה בנושא באותן שנים, ולכלול את הנושא בתכנית העבודה של הפקחים.

קב"ט המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי במחלקת ביטחון אין כיום פקחים מוסמכים בנושא רכיבה על אופניים חשמליים, ובחודש הבא אמורות לצאת 2 פקחיות להדרכה בנושא. בנוסף, הועברו ליועמ"ש פרטי פקח לצורך בדיקת ההסמכה ממשרד המשפטים, והסדרת הרשאות למתן דוחות בנושא באמצעות המערכת.

11.5. דוחות חניה לפי מקום ביצוע העבירה

בתכנית הלאומית לחניה שפורסמה בחודש מרץ 2023 ע"י משרד התחבורה צוין בין היתר, כי 3 משתנים משפיעים על התנהגות הנהגים: הסיכוי לקבלת דוח, משך החניה המבוקש, וגובה הקנס. עוד צוין, כי סיכויי אכיפה נמוכים באזור מסוים בשטח הרשות עלולים לגרום לירידה בציות לחוק:

"עקביות האכיפה ממלאת תפקיד חשוב בהבטחת אפקטיביות האכיפה. ירידה ברמת האכיפה עשויה להוביל ל"קריסת אכיפה". ככל שרמת הציות יורדת, כך נפגעת יעילות עבודת הפיקוח..."

הביקורת בדקה את מספר דוחות החניה שניתנו בכל אחד מהרחובות ביישוב בשנת 2023, עפ"י נתוני קובץ הדוחות. מהקובץ עולה שעיקר הדוחות במועצה ניתנו ב - 68 רחובות (ראה נספח ב').

להלן 9 הרחובות שבהם ניתנו רוב דוחות החניה ביישוב:

מספר דוחות	שם הרחוב	מס"ד
367	האתרוג	1
339	שד' עמק איילון	2
122	כרמל	3
92	רקפת	4
86	ברוש	5
74	האודם	6
60	דקל	7
58	תירוש	8
50	המכבים	9
1,248		סה"כ

נמצא כי 71% מכלל דוחות החניה שניתנו באותה שנה (1,248 מתוך 1,764) התרכזו ב - 9 רחובות בלבד, המהווים כ-13% ממספר הרחובות במועצה. השוני בכמות הדוחות נובע בעיקר מאורך הרחוב ומיקומו (ראשי או צדדי), וחניה מוגברת בסמוך למבני ציבור, מוסדות חינוך, מרכזים מסחריים, וכד'. עם זאת, רצוי לוודא שהדבר אינו נובע גם מחוסר עקביות בעבודת הפיקוח ושאינן רחובות בהם רמת האכיפה שונה מרחובות אחרים ללא הצדקה.

מומלץ לקבוע בתכנית העבודה של הפקחים יעדים ואתרים למיקוד האכיפה ולעקוב אחר מיקום העבירות ביישוב, כדי להבטיח אכיפה עקבית ויעילה.

מנהלת אגף שפ"ע ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח שהיא מקבלת את ההמלצה.

11.6. מעקב אחר עבודת הפקחים

ברכבי הסיור המשמשים את הפקחים במועצה מותקן אמצעי איתור המאפשר לדעת את מיקום הרכב, החיוני לביצוע בקרה שוטפת על פעילות הפקחים.

המנהלת האדמיניסטרטיבית במחלקת ביטחון מסרה לביקורת כי היא עורכת בקרה בנושא, ובמידה ומתברר שהפקח שוהה באותו מקום זמן ממושך מידי, נערך עימו בירור לצורך קבלת הסברים.

מומלץ לעגן את הבקרה השוטפת על פעילות הפקחים בנוהל עבודה, שיגדיר את תדירות ואופן הבדיקות, הדיווח לקב"ט, ותיעוד הממצאים לצורך הערכה תקופתית של העובד.

הקב"ט ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הוא מקבל את ההמלצה.

12. פיקוח סביבתי**12.1. כללי**

חוק העזר בנושא איכות הסביבה, מניעת מפגעים ושמירת הסדר והניקיון, שעודכן לאחרונה בתאריך 29.3.23, משתרע על פני 31 עמודים וכולל מגוון רחב של נושאים, ובכלל זה:

- * שמירה על הניקיון, מניעת מפגעים וסילוקם
- * ניקוי מגרשים, חצרות וכניסות לבניינים
- * פינוי אשפה
- * שמירת הסדר והניקיון בגנים
- * שימור רחובות
- * פיקוח על בעלי חיים וכלבים
- * ניקוי מדרכות
- * מניעת רעש
- * הוראות בעניין בריכת שחיה.

12.2. תכניות וסידור עבודה

לביקורת נמסר כי לצורך ביצוע הפיקוח בנושא היישוב מחולק ל - 2 אזורים:
 אזור צפון – כלל הרחובות הנמצאים מצפון לכיכר ברבור.
 אזור דרום – הרחובות הנמצאים מדרום לכיכר.
 במועד הביקורת פעלו באגף שפ"ע מנהל צוות פיקוח סביבתי ו - 2 פקחים,
 שעבדו בשתי משמרות. לכל פקח הוצמד רכב מסוג KIA שאיתו ביצע סיורים
 ברחבי היישוב.
 להלן דוגמה של סידור עבודה שבועי של פקחי איכות הסביבה שהוצג
 לביקורת, שבו נרשמו תאריכים ושמות הפקחים:

סידור עבודה שבועי - פיקוח סביבתי - _____						
שישי	חמישי	רביעי	שלישי	שני	ראשון	
						משמרת בוקר: 7-15:15
						משמרת צהריים: 12-20:15

הביקורת קיבלה מסמך שכותרתו "תיק חפיפה פיקוח סביבתי" הכולל תכנית עבודה יומית של הפקחים, והנחיות לעובדי פיקוח חדשים לגבי אופן ביצוע אכיפה סביבתית, תחומי אחריות, הכשרה, ועוד.
 נמצא כי תכנית העבודה היתה במתכונת קבועה ולא התייחסה לכל חוקי העזר הקיימים במועצה.

**הביקורת ממליצה לערוך תכנית עבודה חודשית שתכלול יעדים, דגשים, ולוחות זמנים לביצוע.
 מומלץ שהתכנית תכלול גם עבירות שלא נאכפות באופן שוטף ויומיומי, כגון שמירה על חזיתות בתים, עישון במקומות ציבוריים, ועוד.**

מנהלת אגף שפ"ע ציינה בהתייחסותה כי היא מקבלת את ההמלצה.

12.3. אכיפה של עבירות מפגעים ופסולת

הביקורת ערכה בדיקה מדגמית של אופי העבירות שצוינו בדוחות שניתנו בגין 5 עבירות, בנושא השמירה על הסדר והניקיון.

להלן טבלה המציגה את מספר העבירה (קוד במערכת), סעיף העבירה בחוק העזר, ותיאור העבירות שצוינו בדוחות שניתנו עפ"י אותו סעיף:

מספר עבירה במערכת	סעיף העבירה	דוגמאות לדוחות שניתנו עפ"י הסעיף
1	זריקת חפצים, גרוטאות, פסולת או לכלוך אחר במקום ציבורי	השלכת קרטונים על הריצפה, הוצאת גרוטאות ביום הלא נכון.
318	גרימת מפגע	הצבת שלט במקום ציבורי, הטענה של רכב חשמלי בניגוד לנוהל המועצה, השארת פסולת בניין בשטח ציבורי, השלכת גזם במקום אסור, השלכת פסולת מחוץ למתקן האשפה, שפיכת חומר לכביש וחסימת הנתיב.
319	אי מילוי אדם אחר הוראה שנתן לו מפקח בהודעה למנוע או לסלק מפגע	דרישה לפינוי פסולת בניין לא מולאה. טעינת רכב חשמלי ביגוד לנוהל המועצה, דרישה לפינוי מכולה לא מולאה.
339	הוצאת פסולת גינון, גזם למדרכה שלא בימים בהתאם לפרסום המועצה	הוצאת גזם לא ביום הפינוי
348	הנחה או הבלטה לרחוב או מעל לרחוב של דבר העלול להזיק, להפריע לניקיון או לתנועת הציבור	טעינת רכב חשמלי בניגוד לנוהל המועצה, חסימת מדרכה באמצעות אדמה.

מהטבלה עולה, כי הפקחים לעיתים מציינים סעיפים שונים בחוק העזר בגין אותה עבירה. לדוגמה, בגין השלכת פסולת נרשם דוח גם עפ"י עבירה מס' 1 וגם עפ"י עבירה מס' 318. בנוסף, בגין טעינת רכב חשמלי בניגוד לנוהל המועצה נרשמו דוחות עפ"י 3 עבירות שונות - מס' 318, 319 ו-348.

מומלץ להקפיד על שימוש אחיד במספרי העבירות הנרשמים על ידי הפקחים בהתאם לסעיף המתאים לאופי העבירה.

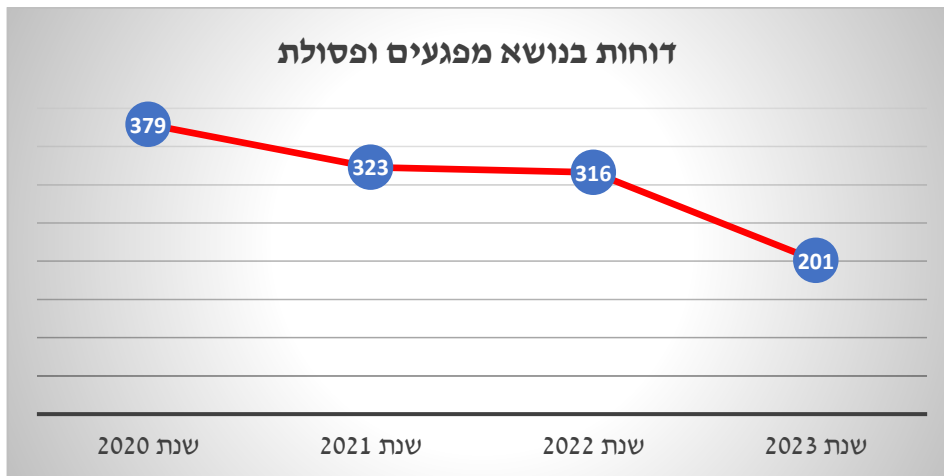
12.4. התפלגות דוחות לפי שנים

להלן כמות הדוחות שניתנו בגין 5 העבירות שצוינו לעיל, עפ"י קובץ הדוחות, במהלך השנים 2020-2023 :

מס' עבירה	סעיף העבירה	שנת 2020	שנת 2021	שנת 2022	שנת 2023	סה"כ דוחות	סה"כ בוטלו בשנת 2023
1	זריקת חפצים, גרוטאות, פסולת או לכלוך אחר במקום ציבורי	262	187	236	131	816	33
318	גרימת מפגע	27	89	61	36	213	0
319	אי מילוי הוראה שנתן מפקח בהודעה למנוע או לסלק מפגע	6	9	13	9	37	5
339	הוצאת פסולת גינון, גזם למדרכה שלא בימים בהתאם לפרסום המועצה	72	36	5	20	133	6
348	הנחה או הבלטה לרחוב או מעל לרחוב של דבר העלול להזיק, להפריע לניקיון או לתנועת ציבור	12	2	1	5	20	1
	סה"כ	379	323	316	201	1,219	45

מנתוני הטבלה עולה כי ב - 3 מתוך 5 סעיפי העבירות שנדגמו, חלה בשנת 2023 ירידה חדה במספר הדוחות שניתנו לעומת השנה הקודמת.

להלן גרף המתאר את הירידה במספר הכולל של הדוחות שניתנו בנושאים אלו במהלך השנים:



נמצא כי בשנת 2023 חלה ירידה של כ-36% במספר הכולל של הדוחות שניתנו במועצה בנושא מפגעים ופסולת לעומת השנה הקודמת, וירידה של כ-47% לעומת שנת 2020.

הביקורת ממליצה לבחון את הסיבות לירידה באכיפה שחלה בנושא מפגעים ופסולת במהלך השנים שנבדקו, לצורך שיפור והפקת הלקחים הנדרשים.

מנהלת אגף שפ"ע ציינה בהתייחסותה כי היא מקבלת את ההמלצה. לדבריה, לאור הירידה בכמות הדוחות הדרג הניהולי בחן את הסיבות לכך ומצא מספר בעיות, ובהתאם לכך הוחלט על העברת כל תחום הפיקוח למחלקת ביטחון.

12.5. אכיפה של עבירות בעלי חיים

מנתונים שפורסמו באתר המועצה עולה, כי פעילות המחלקה הווטרינרית כללה בין היתר את הנושאים הבאים:

- מתן חיסונים נגד כלבת, רישיונות והתקנת שבבים לכ- 1,300 כלבים.
- מניעת מחלת הכלבת
- מניעה ואכיפת שוטטות כלבים.
- עיקור וסירוס חתולי רחוב.
- פיקוח וטרינרי בבתי העסק.
- טיפול בתלונות הציבור במטרדי בעלי חיים ובנושאי בריאות הציבור.
- בדיקות טרום שיווק (משנה) לרכבים המובילים מזון מן החי.
- פעולות הסברתיות לרבות במערכת החינוך בתחום החזקת בעלי חיים.

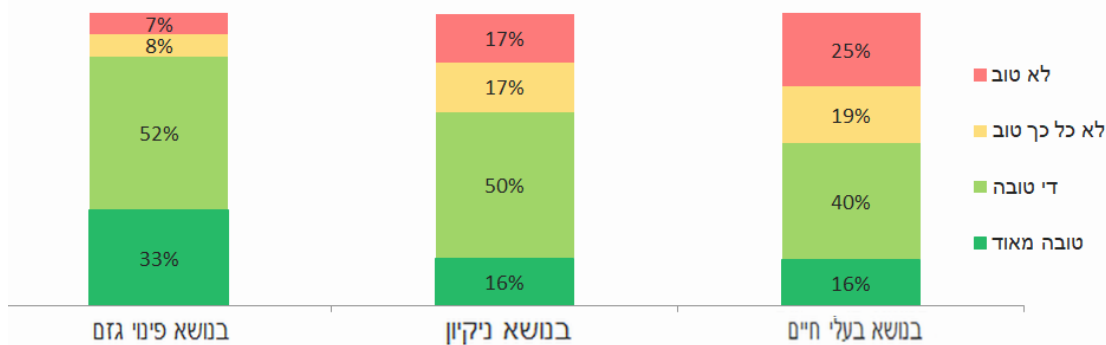
חוק עזר לשוהם בנושא איכות הסביבה פרק ח' "פיקוח על בעלי חיים וכלבים" מסדיר את הטיפול והאכיפה בנושא בעלי חיים, ואילו פרק ב' בחוק (סעיף 15) מתייחס לאיסוף גללים של כלב.

מבדיקת הקובץ הכולל פירוט של סעיפי העבירות בנושא בעלי חיים עולה, כי קיימים 7 סעיפי עבירות בנושא כלבים, כמפורט להלן:

קוד עבירה	תיאור העבירה
322	הימנעות בעל או המחזיק בכלב באותה עת מאיסוף הגללים מייד לאחר שהכלב עשה צרכיו
323	החזקה ללא היתר של בעל חיים באופן שמסכן וגורם מפגע או הטרדה לשכנים / לעוברי אורח
324	לא יאכיל אדם בעל חיים במקום ציבורי באופן העלול לזהם את המקום או באופן הגורם מפגע או לכלוך או ריחות רעים או הטרדה לשכנים או לעוברי אורח באופן בלתי סביר
327	השארת בעלי חיים/מתן אפשרות לשוטט במקום ציבורי
352	החזקת יותר משני כלבים בנכס אחד ללא היתר מהוטרנר
354	החזקת כלב בשטח ציבורי שאינו קשור ברצועה וללא מחסום בפה
367	לא יחזיק אדם כלב בתחום המועצה, אלא אם כן ניתן לגביו רישיון מאת המועצה ובהתאם לתנאי הרישיון ובלבד שסומן במשדר אלקטרוני. מס"ד 267 סעיף 75 (א)

בסקר שביעות רצון תושבים שנערך על ידי מכון סמית למחקר ביולי 2024, נבדקה בין היתר תפיסת הטיפול של המועצה בנושאים שונים. להלן ממצאי הסקר לגבי אכיפת חוקי העזר העירוניים:

תפיסת טיפול המועצה בנושאי אכיפת החוקים העירוניים



מהאמור לעיל עולה כי משתתפי הסקר הכי מרוצים מאכיפה בנושא פינוי גזם, והכי פחות מרוצים מהאכיפה בתחום בעלי החיים (44% אינם מרוצים).

בבדיקת הדוחות שניתנו במועצה בשנים 2020-2023 בגין עבירות בעלי חיים, עלו הממצאים הבאים:

סה"כ בוטלו ב-2023	סה"כ	שנת 2023	שנת 2022	שנת 2021	שנת 2020	נושא העבירה	מס' סעיף העבירה
0	14	5	3	3	3	אי איסוף גללים	322
4	92	67	17	1	7	שוטטות כלב	327
0	1	1	0	0	0	ללא רצועה ומחסום פה	354
0	2	1	0	0	1	העדר רישיון	367
4	108	73	20	4	11	סה"כ	

נמצא כי מבין 7 סעיפי עבירות בנושא בעלי חיים, בוצעה בשנים האחרונות אכיפה ב - 4 סעיפי עבירות בלבד.

נמצא כי בשנת 2023 חל גידול חד של כ - 400% במספר הדוחות שניתנו בגין שוטטות כלב לעומת השנה הקודמת. לעומת זאת, כמעט ולא בוצעה אכיפה בנושא אי איסוף גללים, ובשנה זו ניתנו רק 5 דוחות בנושא לעומת 3 דוחות בכל אחת מהשנים הקודמות.

עוד נמצא, כי העבירה של החזקת כלב ללא רישיון כמעט ולא נאכפת, ובמהלך כל השנים שנבדקו ניתנו בגין עבירה זו 2 דוחות בלבד (ששניהם טרם שולמו). בנוסף, לא בוצעה אכיפה בנושא הוצאת כלב לשטח ציבורי ללא רצועה ומחסום במהלך כל השנים שנבדקו (למעט דוח אחד בשנת 2023).

הביקורת ממליצה לבחון את הסיבות לאכיפה המועטה שבוצעה בנושאים אלו במהלך השנים שנבדקו, לצורך הפקת לקחים ושיפור הפיקוח והבקרה.

מנהלת אגף שפ"ע ציינה בהתייחסותה כי היא מקבלת את ההמלצה וכבר הופקו לקחים בנושא. לדבריה, עבירת שוטטות כלבים נאכפת כיום באופן מלא כל עוד מתקבל על כך דיווח או שהפקח מאתר כלב משוטט. לגבי עבירה של האכלת בעלי חיים במקום ציבורי, כיום מבוצעת אכיפה כולל עבודה משותפת עם השירות הווטרינרי ונערכת הסברה בנושא באמצעות פרסומים לציבור. לגבי עבירה של החזקת בעלי חיים ללא היתר, כיום הנושא נאכף בתנאי שיש למועצה מידע על כך, ובמידה ומתקבל מידע המועצה מטפלת באופן מלא בתיאום עם השירות הווטרינרי.

12.6. פיקוח ובקרה על עבודת הפקחים

מנהל צוות אכיפה סביבתית באגף שפ"ע מסר לביקורת, כי הבקרה השוטפת על פעילות הפקחים נעשית בשני אופנים:

- ביצוע בקרה בשטח
- בחינה של תפוקת הדוחות

נמצא כי למנהל צוות אכיפה סביבתית לא היתה במועד הביקורת הרשאת גישה למערכת ISR המשמשת לניהול ואיתור רכבי המועצה, ומאפשרת לערוך בקרה על מיקום הפקחים ועמידתם בתוכנית העבודה.

מומלץ להקפיד על מתן הרשאות גישה למערכת למנהלים האמורים לערוך בקרה שוטפת על פעילות הפקחים.

נמצא כי לא מתבצעת בקרה סדורה על פעילות הפקחים, הכוללת קביעת קריטריונים ונושאים לבדיקה, תדירות הבדיקות, תיעוד הממצאים בדוחות וביצוע מעקב אחר תיקון ליקויים.

מומלץ לעגן את הבקרה על עבודת הפקחים בנוהל עבודה, שיגדיר את אופן ומועדי הבדיקות, תיעוד הממצאים, ואופן המעקב אחר תיקון הליקויים.

13. ביטולי דוחות**13.1. כללי**

חוק העבירות המנהליות, תשמ"ו-1985 קובע בסעיף 8 א' כי בפני מקבל הדוח עומדת האפשרות להגיש בקשה לביטול הדוח תוך 30 ימים מהיום בו הוא ניתן.

סעיף 229 (ג) לחוק מונה 3 עילות בגין רשאי התובע לבטל הודעת תשלום קנס, כלהלן:

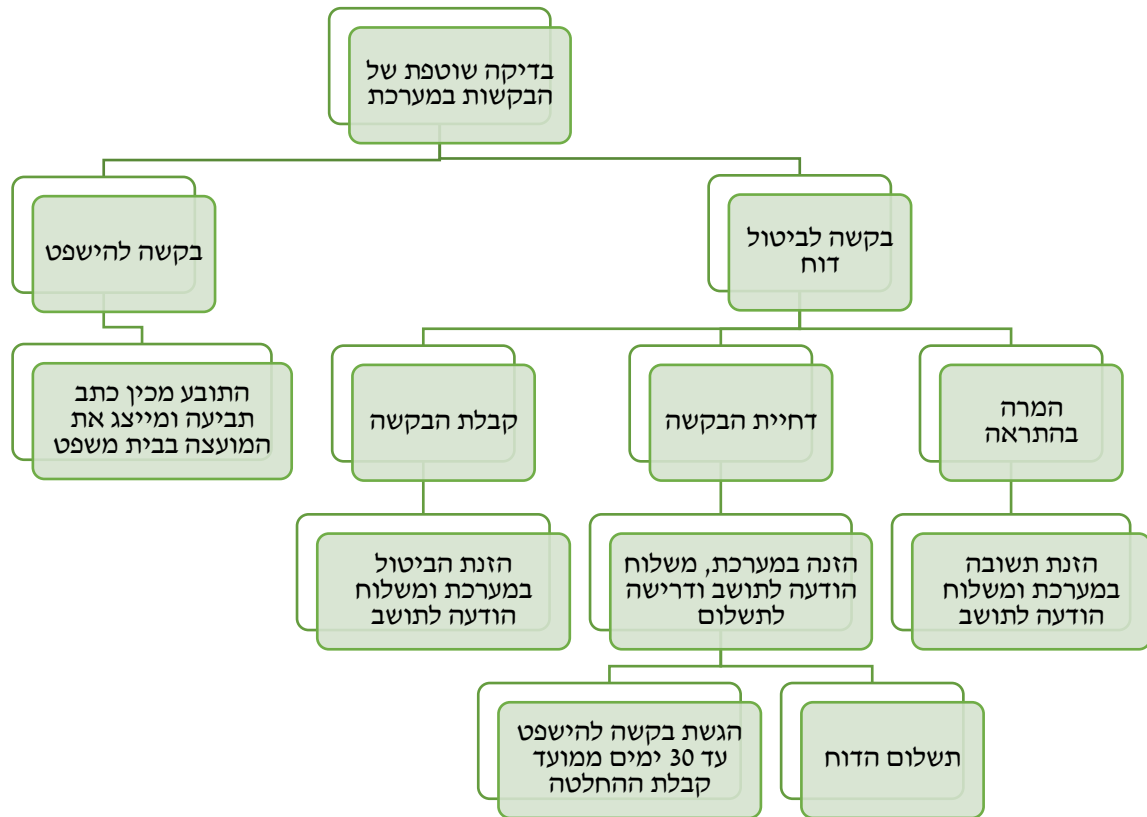
1. אם נוכח כי לא נעברה עבירה.
2. אם נוכח כי העבירה נעברה שלא בידי מי שקיבל את ההודעה.
3. אם סבר שבנסיבות המקרה אין עניין לציבור בהמשך ההליכים.

נמצא כי הבקשה לביטול דוח בצירוף אסמכתאות ניתנת להגשה באופן מקוון באתר האינטרנט של המועצה. הבקשות מועברות לעיון התובע העירוני, אשר מחליט אם לקבל או לדחות את הבקשה על בסיס הקריטריונים שנקבעו בחוק.

בהנחיות שנשלחו ע"י היועץ המשפטי לממשלה לתובעים העירוניים נקבע, כי אחת לשנה עליהם להגיש למשרדו דיווח סטטיסטי המפרט את מספר הבקשות לביטול הודעות תשלום קנס ולביטול תוספת פיגור שהוגשו, מספר הבקשות שנדחו, ומספר הדוחות שבוטלו על ידו, תוך ציון עילות הביטול.

בבדיקת הנושא מול התובע העירוני של המועצה נמסר לביקורת, כי הוא מעביר אחת לשנה דיווח למשרד המשפטים כפי הנדרש, אשר כולל את מספר הדוחות שבוטלו ואת הסיבות לביטול.

להלן תהליך בדיקת הבקשות לביטול דוחות במועצה, כפי שהוסבר לביקורת:



13.2. היקף ביטולי הדוחות

להלן אחוז הדוחות שבוטלו בשנים 2020-2023 מתוך סה"כ הדוחות שניתנו בכל שנה (ללא דוחות אזהרה), עפ"י נתוני קובץ הדוחות במערכת:

אחוז ביטול	סה"כ בוטלו	סה"כ דוחות	
12%	238	2,016	שנת 2020
13%	339	2,514	שנת 2021
18%	287	1,607	שנת 2022
17%	328	1,877	שנת 2023
15%	1,192	8,014	סה"כ

מנתוני הטבלה עולה, כי במהלך השנים שנבדקו שיעור ביטולי הדוחות במועצה נע בין 12 ל-18 אחוזים.

13.3. התפלגות ביטולי דוחות לפי פקח

הביקורת בדקה את שיעור דוחות האזהרה ושיעור ביטולי הדוחות שניתנו ע"י כל פקח בשנת 2023, עפ"י נתוני קובץ הדוחות. להלן ממצאי הבדיקה:

קוד פקח במערכת	סה"כ דוחות	מספר דוחות אזהרה	אחוז דוחות אזהרה	סה"כ דוחות לתשלום לפקח	סה"כ ביטולים	אחוז ביטולים
13	197	5	3%	192	29	15%
128	198	57	29%	141	29	21%
1040	150	11	7%	139	37	27%
50	640	42	7%	598	98	16%
51	95	17	18%	78	14	18%
215	178	14	8%	164	34	21%

מנתוני הטבלה עולה, כי שיעור דוחות האזהרה מתוך כלל הדוחות שניתנו ע"י 4 פקחים נע בין 3% ל-8%, שיעור דוחות האזהרה שנתן פקח אחד היה 18%, ופקח נוסף הגיע ל- 29% דוחות אזהרה מתוך כלל הדוחות שניתנו על ידו.

מומלץ לנהל מעקב אחר אחוז דוחות האזהרה שרושם כל אחד מהפקחים, ולוודא התאמה עם הנהלים ומדיניות האכיפה של המועצה.

מהטבלה גם עולה, כי שיעור ביטולי הדוחות מתוך סה"כ הדוחות לתשלום של 3 פקחים נע בין 15% ל-18%, שיעור ביטולי דוחות של 2 פקחים היה 21%, ושיעור ביטולי הדוחות שניתנו על ידי פקח נוסף הגיע ל- 27%.

נמצא כי במועצה לא נערך מעקב שיטתי אחר שיעור ביטולי הדוחות שניתנו על ידי כל אחד מהפקחים, לצורך התייעלות והפקחת לקחים.

מומלץ לערוך בחינה תקופתית של שיעור ביטולי הדוחות והסיבות לביטול, במטרה להבטיח פעילות אחידה ומקצועית של הפקחים.

13.4. בדיקה מדגמית של דוחות שבוטלו

הביקורת ערכה בדיקה מדגמית של הסיבות לביטולי דוחות שניתנו בשנת 2023 עפ"י הבקשות לביטול שהוקדו למערכת. להלן ממצאי הבדיקה:

מספר דוח	מספר עבירה	סטטוס	הערות
6011-6-1	1	המרה לאזהרה	קושי בשיוך העבירה למקבל הדוח
26760-3-9	109	ביטול	הדוח שניתן לתושב והבקשה לביטולו לא נסרקו למערכת. אין תיעוד לסיבת הביטול
5069-6-4	1	ביטול	קושי בשיוך העבירה למקבל הדוח
5084-6-5	1	ביטול	קושי בשיוך העבירה למקבל הדוח
25093-3-9	101	ביטול	התושב טען שהופעלה חניה באמצעות פנגו. למערכת לא נסרק תיעוד להפעלת פנגו.
25094-3-8	101	ביטול	הדוח שניתן לתושב והבקשה לביטולו לא נסרקו למערכת. אין תיעוד לסיבת הביטול
25093-3-9	101	ביטול	התושב טען שהופעלה חניה באמצעות פנגו. למערכת לא נסרק תיעוד להפעלת פנגו.
25933-3-3	101	ביטול	הנהג טען ששפת המדרכה בצבע אפור. צילום העבירה לא מאפשר לזהות את צבע הסימונים
25160-3-7	141	ביטול	טעות של הפקח ברישום מספר הרכב
25741-3-5	141	ביטול	רכב נכה. הדוח לא היה אמור להינתן.

מנתוני הטבלה לעיל עולים הממצאים הבאים :

- דוח אחד מתוך הדוחות שנדגמו בוטל, עקב טעות ברישום מספר הרכב.
- ב - 3 דוחות היה קושי לשייך את העבירה למקבל הדוח.
- ב - 3 דוחות לא נמצא תיעוד לטענות מגיש הבקשה לביטול. בשני מקרים נטען שהופעלה חניה באמצעות פנגו, אולם במערכת לא נמצא תיעוד לכך.
- במקרה אחר נטען ששפת המדרכה בצבע אפור, ובצילום העבירה לא היה ניתן לזהות את צבע הסימונים.
- בשני מקרים הדוח שניתן לתושב והבקשה לביטולו כלל לא נסרקו למערכת, ולכן לא קיים במועצה תיעוד לסיבת הביטול.

מומלץ להקפיד על ציון הסיבה לביטול הדוח ועל סריקת הבקשה לביטול והמסמכים התומכים למערכת, כגון: צילום תו נכה, אישור הפעלת פנגו, וכו'.

מנהלת אגף שפ"ע ציינה בהתייחסותה כי היא מקבלת את ההמלצה.

14. נספחים

14.1. נספח א' - חוקי העזר של המועצה במאגר חוקי העזר של משרד הפנים

ממשל הפנים

מבט פנים לרשויות

משרד הפנים

חיפוש

נקודה

סוג גוף (1) סוג הגוף (1) רשות מקומית (1)

מחוז

סיון מתקדם

חוקי עזר

מידע כללי

חוקי עזר

דוחות וביקורת

תוצאות בחירות

מחקרים ונתונים

אשרורים והיתרים

בעלי תפקיד

חיפוש ברשימה

תאריך עדכון	קובץ	שם המסמך	נושא	הגוף
13.01.2003	לצפיה	חוק עזר לשהם (אגרת תעודת אישור), התשנ"ד-1994	אגרת תעודת אישור	שוהם
05.05.2015	לצפיה	חוק עזר לשהם (איסור החזקת בעלי חיים), התשע"ה-2014	בעלי חיים	שוהם
14.03.2017	לצפיה	חוק עזר לשהם (החזקת בעל כנף), התשע"ז-2017	בעלי חיים	שוהם
30.01.2006	לצפיה	חוק עזר לשהם (היטל ביוב), התשס"ב-2002	ביוב	שוהם
21.06.2007	לצפיה	חוק עזר לשהם (העמדת רכב וחנייתו), התשס"ב-2002	חניה	שוהם
30.05.2013	לצפיה	חוק עזר לשהם (מיחזור), התשע"ג-2010	איכות הסביבה	שוהם
01.05.2012	לצפיה	חוק עזר לשהם (סלילת רחובות), התשס"ג-2002 החוק בוטל בחש"מ 760 עמוד 531 תאריך 12.9.2011 שנה עברית התשע"א	סלילת רחובות	שוהם
07.06.2016	לצפיה	חוק עזר לשהם (סלילת רחובות), התשע"א-2011	סלילת רחובות	שוהם
13.05.2003	לצפיה	חוק עזר לשהם (שירותי שמירה), התשס"א-2000	הסדרת שמירה	שוהם
01.05.2012	לצפיה	חוק עזר לשהם (תיעול), התשס"ג-2002 החוק בוטל בחש"מ 760 עמוד 539	תיעול וניקוז	שוהם

לעמוד הראשי <

סיון מתקדם

חוקי עזר

חיפוש ברשימה

תאריך עדכון	קובץ	שם המסמך	נושא	הגוף
07.06.2016	לצפיה	חוק עזר לשהם (תיעול), התשע"א-2011	תיעול וניקוז	שוהם
29.03.2023	לצפיה	חוק עזר לשהם (איסור רוכלות), התשנ"ה-1994	רוכלים	שוהם
18.02.2003	לצפיה	חוק עזר לשהם (אספקת מים), התשנ"ה-1995	אספקת מים	שוהם
19.01.2003	לצפיה	חוק עזר לשהם (הצמדה למדד), התשנ"ו-1996	הצמדה למדד	שוהם
19.02.2003	לצפיה	חוק עזר לשהם (מבנים מסוכנים), התשנ"ו-1996	הריסת מבנים מסוכנים	שוהם
21.01.2003	לצפיה	חוק עזר לשהם (מודעות ושלטים), התשנ"ה-1995	מודעות ושלטים	שוהם
05.02.2019	לצפיה	חוק עזר לשהם (פתיחת בתי עסק וסגירתם), התשנ"ה-1995	פתיחת בתי עסק וסגירתם	שוהם
08.01.2003	לצפיה	חוק עזר לשהם (צעצועים מסוכנים), התשנ"ה-1995	צעצועים מסוכנים	שוהם
07.06.2016	לצפיה	חוק עזר לשהם (שטחים ציבוריים פתוחים), התשס"ט-2008	כללי	שוהם
23.01.2003	לצפיה	חוק עזר לשהם (שמות לרחובות ולוחיות-מספר לבניינים), התשנ"ה-1994	סימון רחובות ולוחיות מספר ברייניים	שוהם
07.06.2016	לצפיה	חוק עזר לשהם (שטחים ציבוריים פתוחים), התשס"ט-2008	כללי	שוהם
23.01.2003	לצפיה	חוק עזר לשהם (שמות לרחובות ולוחיות-מספר לבניינים), התשנ"ה-1994	סימון רחובות ולוחיות מספר ברייניים	שוהם
29.03.2023	לצפיה	חוק עזר לשהם (שמירת איכות הסביבה, מניעת מפגעים ושמירת הסדר והנקיון), התשנ"ו-1996	איכות הסביבה	שוהם
05.02.2003	לצפיה	חוק עזר לשהם (תריס אזוריים לאנטנות טלוויזיה), התשנ"ה-1995	תריס אזוריים לאנטנות טלוויזיה	שוהם

14.2. נספח ב' - התפלגות דוחות חניה בשנת 2023 עפ"י מקום העבירה

מס"ד	שם הרחוב	סה"כ דוחות
1	האתרוג	367
2	שדי עמק איילון	339
3	כרמל	122
4	רקפת	92
5	ברוש	86
6	האודם	74
7	דקל	60
8	תירוש	58
9	המכבים	50
10	מצפה	41
11	מודיעים	38
12	החבל	33
13	הלפיד	29
14	קדם	25
15	צורן	23
16	הזוהר	22
17	אזור התעשייה הצפוני	21
18	תבור	21
19	הירדן	20
20	הקשת	19
21	תרשיש	17
22	לכיש	15
23	נורית	14
24	הערבה	12
25	זמורה	12
26	הסלע	11
27	תפן	11
28	החושן	9
29	תמר	9
30	שגיא	8
31	הבשור	7
32	ספיר	7
33	בזלת	6
34	גרניט	6
35	חרמון	6
36	לשם	6
37	זית	5
38	יסמין	5

מס"ד	שם הרחוב	סה"כ דוחות
39	בשמת	4
40	פומלית	4
41	ארז	3
42	גן מכבים	3
43	דולב	3
44	עדולם	3
45	ענבר	3
46	רחבת החולה	3
47	רחבת פנינה	3
48	רימון	3
49	ברקת	2
50	גפן	2
51	יזרעאל	2
52	נרקיס	2
53	סמטת אשכולית	2
54	רחבת נגה	2
55	גן הזוהר	1
56	התפוז	1
57	חפר	1
58	חצב	1
59	יהלום	1
60	מעלה העצמאות	1
61	רותם	1
62	רחבת בדולח	1
63	רחבת כלנית	1
64	רחבת עדי	1
65	שגב	1
66	שיטה	1
67	שכי רקפות	1
68	תפוז	1
1,764	סה"כ דוחות	

דוח הממונה על תלונות הציבור

לשנים 2023 - 2024

1. מבוא

בחוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור) התשס"ח - 2008 נקבע, כי הממונה על תלונות הציבור יגיש לראש הרשות ולמועצת הרשות דין וחשבון על פעולותיו, לא יאוחר מ- 1 במאי בכל שנה.

עוד נקבע, כי המועצה תקיים דיון בעניין הדוח בתוך חודשיים מיום שהוגש לה, והדוח יהיה פתוח לעיון הציבור ויפורסם באתר האינטרנט של הרשות המקומית.

דוח זה מתייחס לפניות שהופנו ע"י התושבים למבקר המועצה, מתוקף מינויו ע"י מליאת המועצה גם כממונה על תלונות הציבור עפ"י החוק.

הדוח אינו כולל פניות רבות נוספות שהופנו באופן שוטף לממונה על פניות הציבור במועצה עד לפרישתה מהעבודה, ולאחר מכן למנהל מערך השירות ופניות הציבור שהחליף אותה בתפקיד.

התלונות שהתקבלו הועברו לקבלת התייחסות הגורם האחראי על הנושא במועצה. בנוסף, נסקרו במידת הצורך דוחות ומסמכים רלוונטיים לתלונה והתקיימו פגישות עבודה עם בעלי תפקידים לצורך בירורים וקבלת הבהרות.

2. ממצאי בירור התלונות

להלן ריכוז ממצאי בירור התלונות שטופלו בתקופת הדוח :

מספר תלונות			נושא התלונה
לא מוצדק	מוצדק חלקית	מוצדק	
✓			בקשה להצבת תמרורים
		✓	אופן מסירת פרטי אשראי
✓			חוסר מענה באגף הנדסה
	✓		נסיעת אופנועים בשביל הליכה
✓			אבטחה במוסדות חינוך
✓			החלפת מיכל איסוף אשפה
4	1	1	סה"כ

3. פרטי התלונות

3.1 בקשה להצבת תמרורים

פרטי התלונה

1. ביום 1.1.23 פנה למבקר תושב שטען כי פנה פעמיים למועצה לצורך הסדרת לקונות בסימון התנועה ברחבה הסמוכה לביתו, אך לא קיבל מענה של ממש לבקשותיו.
2. התושב טען כי הדבר נובע מקושי בהבנת הבקשות וחוסר היכרות עם תנאי השטח וקיים פער בין סטטוס הקרקע לבין סימוני התנועה הנדרשים במקום.

תוצאת הברור

1. התושב צירף לתלונתו תכתובות שנערכו בעבר מול גורמי המועצה באותו נושא. נמצא כי במענה לאחת הפניות, השיבה לו מזכירת אגף הנדסה ביום 31.1.22 כלהלן:

תודה על פנייתך, בקשתך נבדקה ע"י יועץ התנועה של הרשות:

 1. במקום קיים רחוב משולב שתחילתו עם מיתון תנועה, ואין הגדרה של מיקום להולכי רגל ורכבים, לכן לא ניתן להציב תמרורים.
 2. הרחבות הינן שטח ציבורי ולכן אין שום אפשרות להסדיר חנייה רק עבור תושבי הרחוב.
2. בתאריך 3.1.23 המבקר העביר את הפניה לממונה על פניות הציבור וביקש שתברר את הנושא מול הגורמים המקצועיים במועצה. המבקר ציין כי בתכתובות קודמות ראה שהעניין כבר נבדק, אולם לנוכח פנייתו הנוכחית של התושב וטענותיו שלא קיבל תשובות מספקות, הוא מבקש שתיערך בדיקה נוספת.
3. ביום 11.1.23 השיבה הממונה על פניות הציבור לתושב עם העתק למבקר, כלהלן:

תודה על פנייתך למבקר המועצה והממונה על תלונות הציבור. להלן תשובתי:

ברשומות מתועדת פנייתך מ - 28.11.2021 לזוועדת התנועה של המועצה בבקשה להצבת תמרורים ברחבה.

פנייתך נבדקה ע"י גורמי המקצוע המוסמכים של המועצה והנושא נדון.

על פי שיקולי הדעת שהופעלו, ניתנה לך תשובה ממזכירת אגף הנדסה ב - 31.1.22. בתשובה הוסבר הסטטוס ונדחתה בקשתך.

פניה נוספת בנידון הועברה ב - 11.9.22 לאגף הנדסה ואלי ולאחר שבדקתי עניתי לך כי אין מה להוסיף על התשובה שכבר קיבלת.

לפנייתך הנוכחית אתייחס ואומר כי מהנדס המועצה הוא הסמכות המקצועית בתחומי תכנון העיר, הפיקוח והרישוי, הבניה הציבורית והעבודות הציבוריות המבוצעות על ידי הרשות או מטעמה.

3.2. אופן מסירת פרטי אשראי

פרטי התלונה

בתאריך 24.1.23 פנה למבקר תושב שטען כי המועצה עושה שימוש בטופס בלתי מאובטח לקבלת פרטי כרטיסי אשראי מתושבים. התושב ציין כי מספר הכרטיס המועבר באמצעות הטופס יכול להיגנב בקלות, גם בעקבות הדפסת הטופס לאחר שהפרטים מוקלדים למערכת, ולמיטב ידיעתו כבר חל איסור לאסוף פרטי אשראי באופן האמור.

תוצאת הברור

1. בעקבות ברור שערך המבקר בנושא, ביום 24.1.23 כתב מנמ"ר המועצה למנהלת מחלקת הגביה ולמנהל המוקד העירוני, כי תושב פנה למבקר בנושא מתן פרטי אשראי באמצעות טופס לא מאובטח באינטרנט, וכי הוא בדק את הנושא ואכן הטופס שהמועצה מנגישה לציבור באתר הוא דף מידע ולא טופס מוגן HTTPS (חיבור מאובטח). המנמ"ר ביקש בפנייתו סיוע להקמת טופס אינטרנטי מאובטח במקום טופס "דף מידע להורדה".
2. ביום 24.1.23 פנה גזבר המועצה למנמ"ר, מנהל המוקד ומנהלת מחלקת הגביה, וביקש לדאוג באופן מידי לטופס מקוון מאובטח, ובמידת הצורך להעביר הזמנה ליצירת טופס מקוון.
3. בעקבות הנחיית הגזבר, פנה המבקר ביום 24.1.23 למנמ"ר המועצה עם העתק למנהל המוקד ומנהלת מחלקת הגביה, וביקש לקבל עדכון לאחר שתצא הזמנה לחברה חיצונית להכנת טופס מקוון.
4. ביום 29.1.23 עדכן מנהל המוקד העירוני את המבקר כי הטופס המקוון כבר נבנה, אושר על ידי מנהלת מחלקת הגביה, ועלה לאתר המועצה.
5. ביום 29.1.23 השיב המבקר לתושב כלהלן :
 בעקבות הברור שערכתי בפנייתך הופסק לאלתר השימוש בטופס שנשלח אליך והטופס אף הוסר באופן מידי מאתר האינטרנט של המועצה.
 לחילופין הוכנס לשימוש טופס מקוון מאובטח, למתן הרשאה לחיוב בכרטיס אשראי.
 להלן קישור לטופס החדש באתר המועצה:
<https://www.shoham.muni.il/941/?preview=d5ew6s16a41w15>
 אני מודה לך על הסבת תשומת ליבי לנושא.

3.3 חוסר מענה באגף הנדסה

פרטי התלונה

1. ביום 25.7.23 קיבל המבקר תלונה מתושבים שהשכן שלהם החל לערוך שיפוץ בדירתו, שלדבריהם היה שיפוץ מסיבי וכלל שינוי משמעותי מאוד בחזית הבניין. התושבים גם ציינו כי בעת איסוף חתימות אישור השכנים הם הוסיפו הערה שהם מאשרים את השיפוץ אך ורק אם לא יהיה שינוי בחזית הבניין.
2. לטענתם, הם פנו לאגף הנדסה כדי להבין האם אושרו השינויים החיצוניים שהם רואים הלכה למעשה, ולנסות לברר את ההגדרה לחזית הבניין ושינויה, אולם הם נתקלו במבוי סתום ולא קיבלו מענה. לפיכך, הם ישמחו להבין באמצעות המבקר מהי ההגדרה של חזית בניין וההגדרה לשינויה, ואילו שינויים מותרים.

תוצאת הבירור

1. ביום 25.7.23 השיב המבקר למתלוננים כי אין בסמכותו להשיב לשאלות שהעלו, מאחר ורק הגורמים המקצועיים באגף הנדסה מוסמכים לתת מידע בנוגע לשינויים שאושרו במסגרת היתר או הגדרת חזית בניין והשינויים המותרים, אולם טענתם לגבי חוסר מענה הולם תיבדק מול אגף הנדסה.
2. ביום 25.7.23 העביר המבקר את התלונה לממונה על פניות הציבור במועצה, וציין כי השיב למתלוננים שרק בסמכות אגף הנדסה לספק הסברים בנוגע להיתרים או להגדרות חזית בניין, וביקש לברר את הטענה על חוסר מענה הולם מול אגף הנדסה.
3. ביום 26.7.23 השיבה הממונה על פניות הציבור לתושבים עם העתק למבקר כלהלן:

שמירת חזית בניין אחידה נתונה לשיקול דעת של הוועדה לתכנון ובניה. הבקשה של השכנים נדונה בוועדת ערר ובוועדת משנה, וניתן אישור לתכנית הבניה. התיק מטופל על בסיס יומי ע"י כל גורמי אגף הנדסה והוועדה לתכנון ובניה. יחידת הפיקוח של האגף ביקרה בנכס לפחות 5 פעמים במהלך השיפוץ. עד כה העבודות מתבצעות בהתאם לתכנית.

לדברי עובדי האגף, הטענה כאילו פניות לאגף הנדסה פוגשות חוסר מענה אינן נכונות בהמעטה: אנשים שהגיעו לאגף בנוגע לתיק זה, נענו על בסיס יומי וניתן להם מידע מלא (גם כשהגיעו מחוץ לזמני קבלת קהל). מסמך תלונה שנשלח לאגף בתאריך 23.7.23 ע"י תושב, נענה במידי אף הוא (מצ"ב). מקווה כי תשובתי זו מניחה את הדעת ועונה לכל השאלות.

3.4 נסיעת אופנועים בשביל הליכה

פרטי התלונה

1. ביום 4.2.24 פנה למבקר תושב שהתלונן על העדר טיפול באופנועים הנוסעים בשביל ההליכה ההיקפי ביישוב ומסכנים את הולכי הרגל. לפנייה צורפו תכתובות בנושא מול בעלי תפקידים במועצה, שלדברי התושב לא גרמו להפסקת התופעה.
2. התושב טען שקיימת תנועת אופנועים בלתי פוסקת בשביל ההליכה ההיקפי בקטע שבין פינת רחוב נורית/היסמין ועד לשביל המחבר את השביל עם היישוב ברקת, והדבר הפך את השביל לכביש, המאפשר נסיעה משהם ליישוב ברקת ובחזרה.
3. התושב טען כי ביקש מספר פעמים לבצע פעולות אכיפה ולהציב במקום אמצעים מרתיעים ומקשים כגון מצלמות ומחסומים, אולם הדבר לא בוצע.

תוצאת הבירור

1. ביום 4.2.24 השיב המבקר לתושב כי העביר את פנייתו לממונה על פניות הציבור, כדי שיבדוק את הנושא מול הגורמים המקצועיים.
2. ביום 6.2.24 כתב מנהל מערך השירות ופניות הציבור לתושב כי הבעיה מוכרת, וקשה מאוד לבצע אכיפה הדוקה בכל השבילים ההיקפיים של שוהם בגלל אופי המפגע - רוכבי אופנועים הנכנסים ויוצאים במהירות מהשביל - ועד שמגיע למקום פקח הם כבר נעלמים.
3. הנ"ל גם ציין כי הוא פנה לקב"ט המועצה כדי לבחון מה הטיפול המיטבי למיגור התופעה, וסוכם שהדבר הטוב והיעיל ביותר שניתן לעשות הוא לצפות במצלמות האבטחה הממוקמות בכניסה וביציאה מהשבילים ולנסות גם באמצעותם לאתר את אותם רוכבים.
4. מנהל מערך השירות ופניות הציבור ביקש מהתושב לשלוח לו תאריך ושעה בהם נתקל ברוכב שנוסע שלא כחוק בשביל ואם אפשר גם תמונה, שיועברו למחלקת ביטחון כדי שתנסה לאתרו במצלמות האבטחה ולהגיע אליו דרך מספר הרישוי, והודה לו מראש על שיתוף הפעולה.

5. ביום 6.2.24 השיב התושב כי התנועה של האופנועים בשביל היא רציפה ויומיומית, ומטבע הדברים הוא נחשף לכך בשעות הערב והלילה אחרי חזרתו מהעבודה בשעות החושך. התושב ציין כי בקטע המדובר בשביל אין מצלמות והציע להתקין במקום פסי האטה שאולי יגרמו להפסקת השימוש בשביל, ולחדש את מחסום האופנועים שהיה מותקן בעבר במקום ותלשו אותו, כמוצג בתמונה שנשלחה על ידו למועצה.

6. ביום 6.2.24 השיב מנהל מערך השירות ופניות הציבור לתושב עם העתק למבקר, כי הוא יבקש לתאם פגישה במקום של שניהם ביחד עם קב"ט המועצה, והוא יעדכן את התושב על כך. הנ"ל גם ציין כי לא ניתן להציב פסי האטה, כי הם ימנעו מעבר מתושבים שמתנייעים על קלנועיות וכיסאות גלגלים ממונעים, וזאת הסיבה לכך שפורק חלק ממחסום האופנועים שהיה במקום.

3.5 אבטחה במוסדות חינוך

פרטי התלונה

1. בתאריך 10.10.24 פנתה למבקר תושבת שילדיה לומדים במוסדות חינוך ביישוב, וביקשה לשפר את האבטחה לנוכח המצב הביטחוני. התושבת הזכירה אירועים ביטחוניים שאירעו קודם לכן בערים אחרות, וביקשה לדעת מדוע אין שומרים בכניסות ליישוב ואין אבטחה בגני הילדים ובבתי הספר.

2. התושבת ציינה כי חשוב לה לדעת שהמועצה ומערכת החינוך שוקלות בכובד ראש את נושא האבטחה, ומוכנות לבצע את הצעדים הנדרשים למען בטיחות הילדים במהלך שהותם במוסדות החינוך בפרט וביישוב בכלל.

תוצאת הבירור

1. ביום 10.10.24 העביר המבקר את הפניה למנהל מערך השירות ופניות הציבור עם העתק למנכ"ל, וביקש לבדוק את הנושא ולקבל העתק מהתשובה למתלוננת.

2. ביום 10.10.24 השיב מנהל מערך השירות ופניות הציבור לתושבת עם העתקים למנכ"ל ולמבקר, כי המועצה מודעת לחששות בימים מתוחים אלה ועומדת בקשר רציף עם גורמי הביטחון השונים.

3. הנ"ל ציין כי כלל מוסדות החינוך מאובטחים עפ"י הנחיות משטרת ישראל וחיבת האבטחה במשרד החינוך, ובשעות הלימודים מתקיימים סיורים היקפיים של סיירי מוסדות החינוך וקב"טית מוסדות חינוך.
4. מנהל מערך השירות ופניות הציבור הוסיף כי בכל שעות היום מתבצעים סיורים של סיירי הביטחון והאכיפה והשיטור המשולב, והמועצה אף התקינה מצלמות ביישוב המחוברות למוקד צופה רואה 24/7 ועומדת בקשר ישיר עם משטרת ישראל ופיקוד העורף, ונערכת לכל תרחיש.

3.6 החלפת מיכל איסוף אשפה

פרטי התלונה

1. בתאריך 25.11.24 פנה למבקר תושב בנוגע להחלפת מיכל אשפה שניזוק על ידי החברה לאיסוף פסולת.
2. התושב טען כי הוא פנה למועצה בנושא, ובשיחת טלפון חוזרת הודיעו לו שעליו לרכוש מיכל חדש, והוא מתנגד לשלם בעבור נזק שנגרם ע"י גורם מטעם המועצה.

תוצאת הבירור

1. ביום 28.11.24 העביר המבקר את הפניה לטיפול מנהל מערך השירות ופניות הציבור במועצה, ועדכן על כך את התושב.
2. ביום 1.12.24 השיב מנהל מערך השירות ופניות הציבור לתושב כי פעולת פינוי האשפה אינה עבודה עדינה ועם השנים המיכלים מתבלים, ומסיבה זו המועצה נותנת אחריות לתקופה של 3 שנים.
3. עוד ציין מנהל מערך השירות ופניות הציבור, כי המיכל של התושב נבדק ונמצא שהוא משנת 2013 ואינו עומד במסגרת האחריות, ולכן הוא התבקש לרכוש מיכל חדש בסבסוד המועצה.

הוראות החוק בנושא הטיפול בתלונות

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

הגדרות	1.	בחוק זה - "ממונה על תלונות הציבור" - מי שמונה לפי חוק זה להיות ממונה על תלונות הציבור ברשות מקומית; "מועצה" - לרבות מחדל; "רשות מקומית" - עיריה, מועצה מקומית או איגוד ערים; "השר" - שר הפנים.
חובת מינוי ממונה על תלונות הציבור	2.	(א) (1) מועצת רשות מקומית תמנה את מבקר הרשות המקומית לממונה על תלונות הציבור, ואולם היא רשאית, מטעמים מיוחדים, למנות לתפקיד זה עובד בכיר אחר של הרשות המקומית, והכל ובלבד שלא יהיה בעיסוקו האחר כדי להפריע למילוי תפקידיו כממונה על תלונות הציבור. (2) לא ימונה עובד בכיר כאמור בפסקה (1), אלא אם כן הוא בעל תואר אקדמי מוכר מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל, כמשמעותם בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, או תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהוא מוסד מוכר במדינתו, ובעל ניסיון של חמש שנים בתפקיד ניהולי במגזר הציבורי. (ב) אין בהוראות סעיף קטן (א) כדי למנוע מרשות מקומית להעסיק ממונה על תלונות הציבור בתפקיד זה בלבד, ובלבד שהעסקתו כאמור תוקצבה במסגרת התקציב המאושר של הרשות המקומית והתקיימו בו התנאים האמורים בסעיף קטן (א)(2). (ג) ראה השר כי רשות מקומית אינה ממנה ממונה על תלונות הציבור, רשאי הוא לדרוש ממנה, בצג, כי תמנה ממונה על תלונות הציבור כאמור בתוך הזמן הנקוב בצג; לא מילאה רשות מקומית אחר הצג בתוך הזמן האמור, רשאי השר למנות ממונה על תלונות הציבור במקומה. (ד) על מינויו וכהונתו של הממונה על תלונות הציבור ברשות המקומית יחולו ההוראות החלות על עובדי אותה רשות מקומית, ואולם לא יועבר הממונה על תלונות הציבור מתפקידו אלא על פי החלטת מועצת הרשות המקומית, ולאחר שניתנה הודעה כרין לכל חברי המועצה שדבר העברתו מהתפקיד יידון כאותה ישיבה. (ה) הרשות המקומית תעמיד לרשות הממונה על תלונות הציבור משאבים הולמים הדרושים לו לשם מילוי תפקידו.
עצמאות הממונה במילוי תפקידו	3.	במילוי תפקידו יהיה הממונה על תלונות הציבור עצמאי ובלתי תלוי, ואחראי בפני מועצת הרשות המקומית בלבד.
חובת סודיות	4.	הממונה על תלונות הציבור חייב לשמור בסוד כל ידיעה שהגיעה אליו עקב עבודתו, לא לעשות בה שימוש ולא לגלותה לאחיה אלא לשם ביצוע תפקידו לפי חוק זה או תפקידו במבקר הרשות המקומית, זולת אם הגילוי נדרש על פי כל דין, ואולם לא שימש הממונה על תלונות הציבור גם כמבקר הרשות המקומית - רשאי הוא להעביר את המידע למבקר הרשות המקומית לשם מילוי תפקידו כמבקר.

* התקבל בכנסת ביום כ"ה באדר ב' התשס"ח (1 באפריל 2008). הצעת החוק ודברי הסבר מורסמו בהצעות חוק הכנסת - 200, מיום כ"א בשבט התשס"ח (28 בינואר 2008), עמ' 138.
ס"ח התש"ח, עמ' 191.

5. (א) 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 גוף עירוני מבוקר כמשמעותו בסעיף 170א(ב) לפקודת העירויות¹, על עובד, על נושא משרה או על ממלא תפקיד בו.
- (ב) תלונה כאמור בסעיף קטן (א) תהא בעניין הנוגע למילוי תפקידיו של הנילוך, ובלבד שהתקיימו שני אלה:
- (1) המעשה פוגע במישרין במתלונן עצמו, או מונע ממנו כמישרין טובת הנאה, או מעשה הפוגע במישרין באדם אחר או המונע ממנו כמישרין טובת הנאה והמתלונן קיבל, להנחת דעתו של הממונה על תלונות הציבור, 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 נזקשות יתרה או אי-צדק בולט.
6. 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 לברור יעיל של התלונה.
7. (א) לא יהיה כירור בתלונות אלה:
- (1) תלונה בעניין התלוי ועומד בבית משפט או בבית דין או שבית משפט או בית דין הכריע בו לגופו;
- (2) תלונה שהממונה על תלונות הציבור סבור שהיא קנטרנית או טורדנית;
- (3) תלונה על פעולה שיפוטית או מעין שיפוטית;
- (4) תלונה של עובד בעניין הנוגע לשירותו כעובד, ואולם יהיה כירור על מעשה החורג מהוראות חוק, תקנות, הסכם קיבוצי או מהסדרים כלליים שנקבעו כריין;
- (5) תלונה בעניין שכבר הוגשה לגביו תלונה למבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]².
- (ב) לא יהיה כירור בתלונות אלה, אלא אם כן מצא הממונה על תלונות הציבור שיש טיבה מיוחדת המצדיקה את כירורן:
- (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.
8. (א) הוגשה תלונה שלפי סעיף 5 או לפי סעיפים קטנים (א) או (ב) אין לברר אותה, יודיע הממונה על תלונות הציבור למתלונן, בכתב, שלא יטפל בה ויצוין את הנימוקים לכך.
- (א) הממונה על תלונות הציבור רשאי לברר את התלונה בכל דרך שיראה לנכון, והוא אינו קשור להוראה שבסדר דין או בדיני ראיות.
- (ב) הממונה על תלונות הציבור יביא את התלונה לידיעת הנילוך, ואם היה עובד, נושא משרה או ממלא תפקיד כאמור בסעיף 5 – גם לידיעת הממונה עליו, ייתן להם הזדמנות נאותה להשיב עליה, והוא רשאי לררוש מהם כי ישיבו על התלונה בתוך תקופה שיקבע בדרישתו.

¹ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ' 197.

² סיח החשי"ח, עמ' 92.

- (ג) הממונה על תלונות הציבור רשאי לשמוע את המתלונן, את הנילון וכל אדם אחר אם ראה בכך תועלת.
- (ד) 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).
- (ה) אין בהוראות סעיף קטן (ד) כרי לגרוע מכללי חסיונות עדים או כללי ראיות חסיות.
- (ו) הוגשה תלונה על הממונה על תלונות הציבור או על עובדים הכפופים לו, לרבות בעניין הנוגע למילוי תפקידיהם האחרים ברשות המקומית, יברר היועץ המשפטי של הרשות המקומית את התלונה האמורה; בבירור תלונה כאמור יהיו ליועץ המשפטי של הרשות המקומית סמכויות הממונה על תלונות הציבור לפי חוק זה.
- (ז) בירור התלונה יסתיים לכל המאוחר עד תום שנה אחת מיום הגשתה.
9. לא יעשה אדם דבר שיש בו כדי להפריע בהגשת תלונה לממונה על תלונות הציבור או בבירורה, או למנוע או לעכב את הגשתה או בירורה.
10. הממונה על תלונות הציבור יפסיק בירור תלונה אם ראה כי מלכתחילה לא היה מקום לבירורה לפי הוראות חוק זה, ורשאי הוא להפסיק 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 ויצוין את הנימוקים לכך.
11. (א) מצא הממונה על תלונות הציבור, בתום 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).
12. בהודעה לפי סעיף 11(א) יהיה הממונה על תלונות הציבור פטור מלצוין את ממצאיו או נימוקיו –
- (1) כשהתלונה היתה בעניין מינוי למשרה פלוגית או הטלת תפקיד פלוגי;
- (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.

13. מצא הממונה על תלונות הציבור כי התלונה אינה מוצדקת, יודיע על ממצאיו למתלונן. דחיית התלונה לנילון ולממונה עליו.
14. (א) החלטותיו של הממונה על תלונות הציבור בעניין תלונה – זכויות וסעדים
- (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 למונע מהמתלונן או מאדם אחר להשתמש בזכות או לבקש סעד שהוא זכאי להם, ואולם אם נקבע לכך מועד בחיוק, לא יוארך המועד בשל הגשת התלונה או בירורה.
- (ב) לא ייזקק בית משפט או בית דין לבקשת סעד נגד החלטותיו וממצאיו של הממונה על תלונות הציבור בעניין תלונה.
15. הממונה על תלונות הציבור יגיש לראש הרשות המקומית ולמועצת הרשות המקומית דין וחשבון על פעולותיו לא יאוחר מ-1 במאי בכל שנה; המועצה תקיים דין בעניין הדין וחשבון בתוך חודשיים מיום שהוגש לה; דין וחשבון כאמור יהיה פתוח לעיון הציבור ויפורסם באתר האינטרנט של הרשות המקומית.
16. (א) דוחות או כל מסמך אחר שהוציא או הכין הממונה על תלונות הציבור במילוי חומר שאינו ראיה תפקידיו לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי או משמעתי.
- (ב) הודעה שנתקבלה אגב מילוי תפקידיו של הממונה על תלונות הציבור לא תשמש ראיה בהליך משפטי או משמעתי.
17. הרשות המקומית תפרסם את פרטי הממונה על תלונות הציבור ודרכי הגשת תלונה פרסום לפי חוק זה –
- (1) כמודעות שתציג על לוחות המודעות במשרדי הרשות המקומית;
- (2) באתר האינטרנט של הרשות המקומית;
- (3) בהודעות תשלום ארנונה לחיובים;
- (4) כדרכים נוספות שתקבע מועצת הרשות המקומית.
18. השר ממונה על ביצוע חוק זה. ביצוע
19. תחילתו של חוק זה 90 ימים מיום פרסומו. תחילה
20. עובד הרשות המקומית שמונה כדין לכירור תלונות הציבור ברשות מקומית ועסק בפועל בכירור תלונות כאמור ערב פרסומו של חוק זה (להלן – יום הפרסום), יראו אותו כאילו מונה להיות ממונה על תלונות הציבור לפי חוק זה, ובלבד שבתום חמש שנים מיום הפרסום, יתקיימו בו תנאי הכשירות הקבועים בסעיף 2א(2).

מאיר שטרית
שר הפנים

אהוד אולמרט
ראש הממשלה

דליה איציק
יושבת ראש הכנסת

שמעון פרס
נשיא המדינה

הבסיס החוקי לעבודת המבקר

להלן הוראות צו המועצות המקומיות (א) בנושא הביקורת במועצה :

פרק שמיני: עובדים וביקורת

סימן ב' : מינוי מבקר וסמכויותיו (תיקון : תשנ"ז)

145 א. מינוי מבקר המועצה

- (א) המועצה בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה למועצה (להלן המבקר), על פי הוראות צו המועצות המקומיות (שירות עובדים) התשכ"ב - 1962.
- (ב) היה מספר התושבים בתחום המועצה 10,000 או יותר, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה, בתנאי שהשלמת משרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת ובאישור השר.
- (ג) היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ- 10,000, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה ובתנאים האמורים בסעיף קטן (ב).
- (ד) המבקר לא ימלא במועצה תפקיד נוסף על הביקורת, זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, וזאת אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי.
- (ה) המבקר לא ימלא מחוץ למועצה תפקיד שיש בו או שעלול להיות בו ניגוד עניינים עם תפקידו כמבקר.

145 ב. מינוי המבקר

- (א) לא ימונה אדם למבקר המועצה ולא יכהן כמבקר המועצה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה :
- (1) הוא יחיד,
 - (2) הוא תושב ישראל,
 - (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון,
 - (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לעניין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל או שהוא עורך דין או רואה חשבון,
 - (5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.

- (ב) מי שכיהן כחבר מועצה לא ימונה למבקר אותה מועצה ולא יכהן ככזה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה.
- (ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצה לא יכהן כמבקר אותה מועצה, למשך כל תקופת כהונתה של המועצה שהיה מועמד לה.
- (ד) על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו למבקר המועצה של אדם אשר לא נתמלאו בו -
- (1) אחד התנאים המנויים בסעיף קטן (א) (4), אם רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב - 1992.
- (2) התנאי שבסעיף קטן (א) (5) אם עבר השתלמות מקצועית שאישר השר.

145 ג. מועצה שלא מינתה מבקר

- (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בהודעה כי תמנה מבקר כאמור בסעיף 139א תוך הזמן הנקוב בהודעה.
- (ב) לא מילאה המועצה אחר ההודעה תוך הזמן האמור, רשאי הממונה על המחוז למנות מבקר למועצה.

145 ד. תפקידי המבקר

- (א) ואלה תפקידי המבקר :
- (1) לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965, נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם תוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון,
- (2) לבדוק את פעולות עובדי המועצה,
- (3) לבדוק אם הוראות הנוהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון,
- (4) לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכושה ושמירתו מניחות את הדעת,
- (5) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת ענייני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה.
- (ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום המועצה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף, אשר המועצה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב, או משתתפת במינוי הנהלתם (כל אחד מאלה, להלן - גוף מבוקר).

- (ג) בכפוף להוראות סעיף קטן (א) יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת לפי -
- (1) שיקול דעתו,
 - (2) דרישת ראש המועצה לבקר עניין פלוני,
 - (3) ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.
- (ד) המבקר יקבע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע ביקורתו.
- (ה) המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מדי שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו לרבות הצעת תקן עובדים. המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב והתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר.

145 ה. המצאת מידע למבקר

- (א) ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית וחברים ועובדים של כל גוף מבוקר, ימציאו למבקר, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.
- (ב) למבקר או לעובד שהוא הסמיך לכך, תהיה גישה לצורך ביצוע תפקידו לכל מאגר מידע, רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של המועצה או של גוף מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על המבקר ועל העובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל במידע כאמור.
- (ד) עובד של המבקר שאינו עובד מועצה, יחולו עליו לעניין עבודתו האמורה כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד המבקר.
- (ה) לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה, או של כל ועדה מוועדותיה, או כל ועדה מוועדותיו של גוף מבוקר. בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

145 ו. דו"ח על ממצאי הביקורת

- (א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך. בעת הגשת הדו"ח כאמור, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדת הביקורת.
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולוועדת הביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו, או כאשר ראש המועצה או ועדת הביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש המועצה לוועדת הביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

- (ד) ועדת הביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה כאמור בסעיף קטן (ג). בטרם תשלים הוועדה את סיכומיה והצעותיה, רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של המועצה או של גוף מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.
- (ה) תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.
- (ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור. לעניין סעיף קטן זה, "דו"ח" - לרבות חלק מדו"ח ולרבות ממצא ביקורת.
- (ז) הוגש דו"ח הביקורת למועצה, יעביר ראש המועצה העתק ממנו לשר. אין בהוראות סעיף זה לגרוע מסמכות השר לפי סעיף 203.

145 ז. מינוי עובדים ללשכת המבקר

- (א) ראש המועצה ימנה בהסכמת המבקר עובדים ללשכת המבקר בהתאם לתקנים שקבע השר ובכפוף להוראות סעיף 140.
- (ב) דין עובדי לשכת המבקר כדין שאר עובדי המועצה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות מהמבקר בלבד.
- (ג) לא יופסק שירותו של עובד לשכת המבקר שלא בהסכמתו של המבקר אלא בכפוף להוראות סעיף 144 א(1).