



דוח ביקורת בנושא:

# טיפול העירייה בחוזרי מנכ"ל, חוקי עזר ונהלי עבודה



## תוכן עניינים

91	מבוא
92	מטרת הביקורת ומתודולוגיה
93	עיקרי ממצאים
96	סיכום
98	ממצאים, המלצות ותגובות המבוקרים
98	1. חוזרי מנכ"ל
102	2. חוקי עזר
104	3. נהלי עבודה
112	נספחים

## מבוא

הסדרת פעילותה החוקית והמנהלית של העירייה מעוגנת במקורות נורמטיביים שונים, כגון: פקודת העיריות, חוקי עזר, צווים/תקנות שונים, חוזרי מנכ"ל, נהלי עבודה פנימיים וכיו"ב.

חוזרי מנכ"ל המתפרסמים מעת לעת על ידי הרגולטור (בעיקר על ידי משרד הפנים ומשרד החינוך) נועדו להתוות את המדיניות הניהולית של הרשות המוניציפלית ואת הכללים, העקרונות ודרכי הפעולה ליישומה של מדיניות זו.

האתגר העיקרי העומד בפני העירייה הינו ניהול אפקטיבי של כלל המקורות הנורמטיביים (חוקים, צווים, תקנות, חוזרי מנכ"ל), באופן שיהיו עדכניים, זמינים ונגישים לגורמים הרלוונטיים בעירייה. הסיכון העיקרי הנובע מניהול לא אפקטיבי כאמור, הוא אי מילוי כנדרש אחר הוראות החוק והרגולציה ואי עמידה בכללי מינהל ציבורי תקין.

אחד מהכללים האפקטיביים להתמודדות עם אתגר זה הינו כתיבת נהלים פנימיים אשר מבטאים בצורה אופרטיבית את הוראות החוק ואת כללי המנהל התקין, וכן את השיטה לביצוע תהליכי עבודה ונורמות ארגוניות, כגון: הגדרת תחומי אחריות וסמכויות, הסדרת תהליכי עבודה וכיו"ב.

כחלק מתוכנית העבודה של הביקורת נערכה בדיקה בנושא ניהול והפצת חוזרי מנכ"ל, צווים/תקנות שונים וחוקי עזר וקיומם של נהלי עבודה פנימיים והתאמתם לפעילות העירייה.

## מטרת הביקורת ומתודולוגיה

במהלך החודשים יוני-אוגוסט 2021, נערכה ביקורת בנושא טיפול העירייה בחוזרי מנכ"ל, צווים/תקנות, חוקי עזר ונהלי עבודה.

### מטרות הביקורת

- ❖ בחינת אסטרטגיית ההטמעה והיישום של חוזרי מנכ"ל (הפנים והחינוך), ובכלל זה: אופן ניהול המידע ומנגנון הפיקוח והאכיפה על הציות.
- ❖ בחינת סטטוס נוכחי של חוקי העזר שחוקקו על ידי העירייה.
- ❖ בחינת אופן ניהול ספר נהלי העבודה של העירייה, ובכלל זה: תהליך שיטתי לבניית הנהלים, אפקטיביות הנהלים, הנגשתם והתאמתם למשתמשי קצה.

### במסגרת הביקורת גובשה מתודולוגיה, כדלקמן:

- ❖ עריכת שיחות ותכתובות עם גורמים שונים בעירייה.
- ❖ בדיקת הביקורת כללה את האגפים הבאים: תכנון אסטרטגי, לשכה משפטית, משאבי אנוש והדרכה, ביטחון וחירום, אחזקה ותפעול, גזברות, מנהל הנדסה (כולל רישוי עסקים) וחינוך.
- ❖ בדיקה אקראית של כ-25 חוזרי מנכ"ל של משרד הפנים ומשרד החינוך מהשנים: 2004, 2008, 2014-2012, 2021-2016 המפורטים בנספח א'.
- ❖ בחינת סטטוס של חוקי העזר העירוניים.
- ❖ סקירת ספר נהלי העבודה של העירייה לשנת 2021 ובדיקה מדגמית של כ-20 נהלים עירוניים.
- ❖ סקירת תכנית העבודה והצעת התקציב של העירייה לשנת 2021.

### נספחים

- ❖ נספח א' – דגימות של חוזרי מנכ"ל (משרד הפנים והחינוך)
- ❖ נספח ב' – סטטוס הטיפול בחוקי עזר של העירייה

❖ נספח ג' – דגימות של נהלי העבודה של העירייה

## עיקרי ממצאים

עיקרי ממצאים הינו מסמך המסכם את הדוח בצורה תמציתית בלבד. יצוין כי, על מנת לקבל את כל המידע אודות הממצאים, יש לקרוא את הדוח עצמו.

להלן, תפריט רמות סיכון ממצאים:

ממצא תקין	ממצא ברמת סיכון בינונית	ממצא ברמת סיכון גבוהה

טבלת עיקרי ממצאים, כלהלן:

ממצאים והמלצות	תגובות המבוקרים לממצאים
1. חוזרי מנכ"ל	
<b>טיפול בחוזרי מנכ"ל</b>	לא התקבלה תגובה מהמבוקרים.
1. אין נוהל עבודה אחיד בעירייה המנחה על אופן הטיפול בחוזרי מנכ"ל.	
2. אין גורם ייעודי בעירייה האחראי על תכלול הטיפול בחוזרי מנכ"ל, ובכלל זאת קבלה, רישום וחלוקה לגורמים הרלוונטיים, תוך הסדרת הממשקים וחלוקת האחריות בין פעולות האגפים השונים. כל אגף אחראי על ניהול חוזרי המנכ"ל שבתחום פעילותו, לפי הבנתו ושיטת העבודה הנהוגה בו. אין מנגנון לביצוע "בקרת על" עירונית אשר תבטיח יישום הוראות מנכ"ל באופן מלא (לפירוט דוג' לחוזר שלא יושם, ראה בגוף הדוח).	
3. לא קיים מאגר פנימי בעירייה של חוזרי מנכ"ל מותאם לצרכי המשתמשים בעבודה שוטפת וכלי לניהול, מעקב ובקרה.	
1.1 המלצת הביקורת:	
1. למסד נוהל עירוני לקביעת כללים אחידים, אשר יבטיחו יישום הוראות חוזרי מנכ"ל במלואם, תוך חלוקת משימות, אחריות, לוח"ז לביצוע ודיווח בין אגפי העירייה.	

תגובות המבוקרים לממצאם	ממצאים והמלצות
	<p>2. לקבוע גורם עירוני ייעודי לצורך הטיפול בחוזרי מנכ"ל והסדרת העבודה והאחריות בין האגפים בהתאם לנוהל העבודה.</p> <p>3. להסדיר מאגר עירוני זמין של חוזרי מנכ"ל לצורך עבודה שוטפת, הפצת מידע, תיאום ואינטגרציה בין המשתמשים ובעלי העניין על מנת להבטיח תקשורת יעילה ויישום מלא כמתחייב.</p>
<b>2. חוקי עזר</b>	
<p>לא התקבלה תגובה מהמבוקרים.</p>	<p><b>טיפול בחוקי עזר</b></p> <p>חלק מחוקי העזר ישנים, אינם תואמים לרוח התקופה ובשל כך לא ניתן לאכוף אותם כיום. נושא זה אף עלה בממצאי דוח מבקר המדינה שנערך בשנת 2016 בנושא חוקי עזר. בשנים 2019-2021, הוגדר בתכנית עבודה יעד, הכולל, עדכון חוקי עזר והבאתם לאישור מועצת העיר (13 חוקים). נכון למועד הביקורת בחודש אוגוסט 2021, הטיפול בחוקי עזר אלה טרם הושלם והוא מצוי בתהליך ON-GOING (השלמת חקיקה, עדכון או ביטול).</p> <p><b>המלצת הביקורת:</b></p> <p>לפעול לעדכון/השלמה של חוקי העזר ולהביאם לאישור במליאת המועצה, כפי שהוגדר בתוכנית העבודה וכפי שעולה מממצאי דוח מבקר המדינה שנערך בשנת 2016 בנושא חוקי עזר.</p>
<b>3. נהלים פנימיים</b>	
<p><b>תגובת מנהלת מדור שיפור תהליכי עבודה ודיגיטציה:</b></p> <p>1. נערך מיפוי נהלים קיימים עוד בשנת 2019. בכל שנה בתכנית העבודה של אגף תכנון אסטרטגי ושיתופיות מצוינות משימות לכתובה ותיקוף נהלים, כולל יעד מדיד של מספר נהלים בשנה. בשל הביקוש וריבוי משימות על אגף תכנון אסטרטגי, בכל שנה נבחר מס' מוגבל של נהלים לפי</p>	<p><b>טיפול בנהלי עבודה</b></p> <p>נהלי העבודה נועדו להנהיג שיטות עבודה ולהבטיח פעילות נאותה של העירייה.</p> <p>תכנית העבודה של האגף לתכנון אסטרטגי כוללת משימות לכתובת נהלים ותיקופם. מהביקורת עולה כי תיקוף נהלים נעשה באופן חלקי: נמצאו מספר נהלים בספר הנהלים העירוני שאינם מעודכנים או שאינם רלוונטיים. כמו כן, נמצאו תהליכי עבודה המבוצעים באגפים שונים באופן שוטף, אשר לא תורגמו לנהלי עבודה עירוניים בכתב. עוד נמצא כי לא קיימת מדיניות בנוגע לבקרה של היכרות ויישום נהלים עירוניים.</p>

תגובות המבוקרים לממצאם	ממצאים והמלצות
<p>תיעדוף מנכ"ל/תכנון אסטרטגי/ צורך מהשטח.</p> <p>2. האחריות לשמירה על עדכניות הנהלים והטמעתם ביחידות הינה על הגורם האחראי המצוין בכל נוהל. כאשר קיים צורך לשנות תהליך עבודה קיים, על הגורם האחראי או מי מטעמו לעדכן על כך את האגף לתכנון אסטרטגי. אגף תכנון אסטרטגי יפעל לתיקוף הנוהל ואישורו מחדש ע"י כלל בעלי העניין והגורמים המאשרים. ככלל, לאחר אישור הנהלים, הנהלים נשלחים לכלל בעלי העניין והמנהלים הרלוונטיים להטמעה ביחידותיהם. רק בחלק מהמקרים מבוצע פולו-אפ לבדיקה שהנוהל אכן מיושם ומוטמע במלואו, וזאת מפאת ריבוי משימות של היח' תכנון אסטרטגי.</p> <p>3. מקבלת את רוח הדברים של הביקורת ועל כן, האגף ישלח אחת לשנה לכל מנהל אגף/גורם אחראי את הנהלים שבאחריותו לצורך שמירה על ספר נהלים מעודכן. מקבלת את המלצת הביקורת כי מנגנון הבקרה להטמעת הנהלים צריך להתנהל באופן קבוע. לשנת 2022 מתוכנן שת"פ עם אגף שירות לביצוע לקוח סמוי לבחינת הטמעת הנהלים. במקביל, ישלחו שאלונים למספר יחידות באופן מדגמי לוודוא הכרה והטמעה של הנהלים בשטח.</p>	<p>ראו דוגמאות לנהלים אשר מצריכים תיקוף, בסעיף 3.3 בדוח הביקורת.</p> <p>היעדרם של נהלים, עשוי לפגוע בכללי המינהל התקין ולפגום במנגנון התיאום בין הגורמים בעירייה.</p> <p><b>המלצת הביקורת:</b></p> <p>1. במסגרת תהליכי מיפוי נהלים שעורך האגף לתכנון אסטרטגי ושיתופיות, מומלץ להטמיע מנגנון בקרה שיטתי לבחינת רלוונטיות של נהלים, בחינה מול האגפים בדבר הצורך בהטמעת נהלים חדשים ובחינת יישום של נהלים, הלכה למעשה.</p> <p>2. להסתייע, ככל שניתן, במערכות מידע ככלי עזר ניהולי למעקב ובקרה אחר הטמעת הנהלים בקרב העובדים. לדוגמא: בחינת היכרות הנהלים על ידי העובדים באמצעות הפצת שאלונים.</p> <p>3. לפעול לעידוד מנהלים ועובדים להגיש הצעות יעול שיתורגמו לנהלים (לדוגמא: שאלונים).</p> <p>4. לעדכן את הנוהל הקיים בנושא "חיבור וכתובת נהלי עבודה".</p> <p>ככלל, המלצות הביקורת התקבלו על ידי האגף לתכנון אסטרטגי ושיתופיות.</p>

## סיכום

הביקורת בדקה את נאותות טיפול העירייה בחוזרי מנכ"ל, חוקי עזר ונהלי עבודה. להלן, הממצאים העיקריים<sup>1</sup> ועיקרי ההמלצות:

1. מוצע למנכ"ל העירייה למנות צוות לצורך תיקון הליקויים ומעקב ודיווח אחר תיקון הליקויים.
2. **טיפול בחוזרי מנכ"ל** - נמצא כי תהליך הטיפול בחוזרי מנכ"ל (ובכלל זה, הוראות רגולציה שונות) לא מוסד בנוהל או בתהליך אחיד ושיטתי, ואין גורם ייעודי בעירייה האחראי על תכלול הטיפול בנושא זה בהיבט כלל עירוני. היות וכל אגף מנהל את הנושא הזה באופן עצמאי, לא מבוצעת "בקרת על" עירונית להבטחת היישום בפועל של ההוראות בחוזרי מנכ"ל.
- הביקורת ממליצה** למנכ"ל העירייה למסד נוהל עירוני לקביעת כללים אחידים אשר יבטיחו יישום מלא של חוזרי מנכ"ל כנדרש (ובכלל זה, הוראות רגולציה שונות). מומלץ להנהיג הליך שיטתי ואחיד להפצת מידע, תיאום ואינטגרציה רוחבית כדי להבטיח יישום מלא ובקרה אפקטיבית.
3. **טיפול בחוקי עזר** - בתוכניות העבודה העירוניות לשנים 2019-2021, נקבע כי חלק מחוקי העזר העירוניים מצריכים השלמת חקיקה, עדכון או ביטול. נכון לאוגוסט 2021, נמצא כי נושא זה מצוי בטיפול והוא טרם הושלם. הנושא של אופן הטיפול בחוקי העזר אף עלה בממצאי דוח מבקר המדינה שנערך בשנת 2016.
- הביקורת ממליצה** למנכ"ל העירייה לפעול להשלמת תהליכי העדכון השונים של חוקי העזר (השלמת חקיקה, ביטול או עדכון) כפי שהוגדר בתוכנית העבודה, ולהביאם לאישור במועצת העיר.

<sup>1</sup> לממצאי דוח זה התקבלה התייחסות רק ממנהלת מדור שיפור תהליכי עבודה ודיגיטציה, כמפורט בגוף הדוח. דוח זה נשלח להתייחסות לעוד 8 בעלי תפקידים אלה: גזבר העירייה, מנהל אגף ביטחון, מנהלת אגף חינוך, מנהלת אגף משאבי אנוש, היועץ המשפטי לעירייה, סגנית מהנדסת העיר לתיאום ובקרה, מנהל אגף אחזקה ותפעול, מנהלת מדור נתונים ומחקר סטטיסטי.

4. **טיפול בנהלי עבודה** – תכנית העבודה של האגף לתכנון אסטרטגי ושיתופיות כוללת משימות לכתיבה ותיקוף נהלים. מהביקורת עולה כי תיקוף הנהלים נעשה באופן חלקי: חלק מהנהלים אינם מעודכנים או שאינם רלוונטיים. כמו כן, נמצאו תהליכי עבודה המבוצעים באגפים שונים באופן שוטף אשר לא תורגמו לנהלי עבודה עירוניים בכתב. עוד עולה כי לא קיים כלי ניהולי אשר יחזק את הבקרה על עבודה לפי נהלים והטמעתם, וכי ישנם תהליכי עבודה המבוצעים באגפים שונים שלא תורגמו לנהלי עבודה עירוניים. עם זאת, נציין כי הנהלים שנבחנו במסגרת הביקורת, יושמו כנדרש.

**הביקורת ממליצה** למנכ"ל העירייה כי במסגרת תהליכי מיפוי נהלים שעורך האגף לתכנון אסטרטגי, להטמיע מנגנון בקרה שיטתי לבחינת רלוונטיות של נהלים, בחינה מול האגפים בדבר הצורך בהטמעת נהלים חדשים ובחינת יישום של נהלים, הלכה למעשה. מומלץ להסתייע במערכת מידע ו/או בשאלונים ככלי עזר ניהולי למעקב ובקרה אחר יישום נהלים.

# ממצאים, המלצות ותגובות המבוקרים

## 1. חוזרי מנכ"ל

### רקע כללי

חוזרי מנכ"ל הינם הנחיות והוראות עבודה בנושאים שונים המתפרסמים על ידי הרגולטור. חוזרי מנכ"ל הרלוונטיים לסקטור המוניציפלי מתפרסמים בעיקר על ידי משרד הפנים ומשרד החינוך.

**הביקורת בחנה את תהליך הטיפול בחוזרי מנכ"ל החל משלב האיתור, סינון ומיפוי מול היחידה הרלוונטית בעירייה, יישום וניהול מאגר מידע תומך.**

השלבים העיקריים של הטיפול בחוזרי מנכ"ל כוללים איתור ראשוני של החוזר עם פרסומו, סינון ומיפוי של החוזר על ידי/מול האגף הרלוונטי, ווידוא של יישום חוזר המנכ"ל בפועל ובחינת הצורך במיסוד החוזר באמצעות נוהל פנימי.

על מנת לבחון את תהליכי ניהול חוזרי המנכ"ל ערכה הביקורת סקירה כללית של חוזרי מנכ"ל שונים כפי שפורסמו בשנים האחרונות וביצעה בדיקה אקראית של כ-25 חוזרי מנכ"ל (משרד הפנים, משרד החינוך, המרכז לשלטון מקומי).

### ממצאים

1.1 **דרך הטיפול בחוזרי מנכ"ל – קיימת פרקטיקה שוטפת ושגרת עבודה בכל אגף לצורך תיקוף חוזרי מנכ"ל (ובכלל זה, עדכוני רגולציה שונים).**

כל אגף אחראי על ניהול חוזרי המנכ"ל שבתחום פעילותו, לפי שיטת העבודה הנהוגה באגף. אין גורם ייעודי בעירייה שאחראי על תכלול של התחום הזה.

תהליך הטיפול בחוזרי מנכ"ל (ובכלל זה, עדכוני רגולציה שונים) לא הוגדר בנוהל, אשר מתווה כללים עירוניים אחידים לאופן הטיפול בחוזרים (קליטה, הפצה, הנגשה לגורמים הרלוונטיים).

בשל העובדה שכל אגף מנהל את הנושא הזה באופן עצמאי, ישנו קושי בביצוע "בקרת על" עירונית על קליטת חוזרי המנכ"ל והבטחת יישום הוראותיו בפועל. נושא זה עשוי לבוא לידי ביטוי בחשיבותו בעיקר כאשר להוראות חוזר מנכ"ל מסוים קיימת השפעה רב אגפית/רוחבית.

**כלי ממוחשב לניהול מאגר חוזרי מנכ"ל** - מבדיקת הביקורת, עולה כי לא קיים מאגר פנימי בעירייה של חוזרי מנכ"ל. מאגר כזה אמור להיות מותאם לצרכי המשתמשים ולהיות ידידותי למשתמש ולשמש ככלי לניהול, מעקב ובקרה.

היעדר קיומו של מאגר או גורם מתכלל כאמור, יוצר חשיפה כי עצם קיומו של חוזר או הנחייה רלוונטית בו "יפלו בין הכיסאות".

בהתאם לשיחות שערכה הביקורת עם מנהלי אגפים ו/או מי מטעמם, להלן, דוגמאות לקליטת חוזרי מנכ"ל במישור אגפי:

חוזרי מנכ"ל בתחום החינוך - חוזרי מנכ"ל מגיעים למנהלי מחלקות חינוך ומנהלי אגפים. משרד החינוך מפיץ הנחיות בעיקר דרך איגוד מנהלי מחלקות חינוך ולעיתים מקיים כנסים לעדכון הרשויות בנושאים העומדים על הפרק (למשל - התיקון לחוק החינוך המיוחד).

חוזרי מנכ"ל בעניין משאבי אנוש - עולה כי חוזרי מנכ"ל מתקבלים בתפוצה, בין היתר מהמרכז לשלטון מקומי, ומופצים באגף משאבי אנוש.

חוזרי מנכ"ל בנושאי בטיחות וחירום - עולה כי האגף מתעדכן בחוזרי מנכ"ל בעיקר באמצעות משרד החינוך, מחוז מרכז של משרד החינוך ומשרד הפנים - באמצעות אגף היערכות לחירום (למשל - היערכות לקליטת אוכלוסייה).

חוזרי מנכ"ל בנושאי הנדסה - עדכונים בתקנות התכנון והבנייה נעשים באופן שוטף ומתקבלים בערוצים הרלוונטיים ומתרגמים להנחיות אופרטיביות. לא מקבלים עדכונים ספציפית של חוזרי מנכ"ל משרד הפנים, אלא מתקבלים עדכונים והנחיות עבודה שוטפים מהרגולטור (הגוף האמון הרלוונטי), דרך תפוצה של מנהלי וועדות תכנון ובניה.

1.2 **יישום הוראות חוזרי המנכ"ל** – כחלק מתהליכי העבודה השוטפים, באחריות מנהלי האגפים לוודא יישום של הוראות חוזרי המנכ"ל. בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת,

במסגרתה נתקבלה תגובת האגף הרלוונטי לגבי יישום חוזרי מנכ"ל שבתחומו, עולה כי ככלל, הוראות חוזרי המנכ"ל שנדגמו על ידי הביקורת, יושמו (נספח א').

להלן, פירוט של חוזר מנכ"ל אשר פורסם בשנת 2020, אשר עולה כי הגורמים הממונים לא פעלו ליישומו (החוזר השני בטבלה, יושם כנדרש, להוציא מקרה נקודתי):

חוזר	תמצית החוזר	ממצאי הביקורת
חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 10/2020 מיום 29 בנובמבר 2020	החוזר עוסק ב-"תקציב הג"א מקומי (התגוננות אזרחית) לשנת 2021 – הנחיות הכנה". החוזר מגדיר באופן מפורט את מתודולוגיית הכנת תקציב למימון פעולות הג"א מקומי והג"א ארצי, את סעיפי ההקצבות הכלולים בהצעת התקציב של הרשות לשנת 2021, וכן את הגורמים אשר יכינו ויאשרו את הצעת התקציב כאמור, ואופן מימוש התקציב בתכנית עבודה.	הביקורת בחנה את תקציב הג"א לשנת 2021 ואת תכנית העבודה לשנה זו בעניין זה. מבדיקתנו עולה כי ככלל, הנחיות חוזר מנכ"ל מס' 10/2020 בנושא הכנת תקציב הג"א, לא יושמו באופן ברור, מלא ושיטתי בתקציב ובתוכנית העבודה של העירייה לשנת 2021. לדוגמא, לא הוקצו סעיפים ייעודיים לתקצוב בתחום המקלוט, מחסני חירום עירייה, צרכים ייחודיים בעניין רכש וכיו"ב.
חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 8/2020 מיום 17 ביוני 2020	החוזר עוסק באופן הכנת תבנית תיק מפעל לפי תקנות רישוי עסקים (מפעלים מסוכנים), התשנ"ג-1993, למקרים של תקלות ותקריות העלולות להתרחש במפעל.	החוזר מיושם - <b>ממצא תקין</b> . בתאריך 29/6/2020, העירייה שלחה פנייה למפעלים בדבר הצורך בעדכון תיק מפעל בהתאם לתבנית תיק מפעל חדשה המפורטת בחוזר מנכ"ל זה. במקרה נקודתי, בהמשך להפניית תשומת הלב מצד הביקורת, נשלחה תזכורת על ידי רישוי עסקים אל המפעל להכנת תיק מפעל לפי הנהלים הנדרשים.

## המלצות

1. למסד נוהל עירוני לקביעת כללים אחידים, אשר יבטיחו כי חוזרי מנכ"ל (ובכלל זה, הנחיות שונות של הרגולטור) ייושמו כנדרש.
2. לגבי כל חוזר מנכ"ל (ובכלל זה, הנחיות שונות של הרגולטור), מומלץ לבחון האם נדרש לאפיין נוהל עירוני ו/או פנים –אגפי לצורך קביעת דרך הפעולה ליישום של אותו חוזר.
3. להסתייע ככל הניתן באגף לתכנון אסטרטגי בנושא תכלול בקרת על בקשר לחוזרי מנכ"ל (ובכלל זה עדכוני רגולציה נוספים). לחילופין, בכל אגף יוגדר ממונה ייעודי אשר תפקידו הפורמלי יהיה לבצע קליטה, מיפוי, הפצה ומעקב אחר חוזרי מנכ"ל (ובכלל זה עדכוני רגולציה נוספים) הרלוונטיים לפעילות האגף. המלצה זו מיועדת בעיקרה לביצוע "בקרת על" על יישום רגולציה.
4. מומלץ לערוך מיפוי של המשתמשים ובעלי העניין ושל יחסי הגומלין ביניהם. לקבוע תיאום ואינטגרציה של היחידות השונות וקביעת הליך שיטתי ואחיד של הפצת מידע ותיעוד על מנת להבטיח תקשורת יעילה.
5. לנהל את חוזרי המנכ"ל במאגר ממוחשב לפי קריטריונים וצרכי המשתמשים. לדוגמא: מיון לפי תחום פעילות אגפי, אוכלוסיית בעלי עניין וכיו"ב.
6. כמו כן, מומלץ לשלב במאגר זה, ככל הניתן, מנגנון בקרה. למשל, לסמן האם חוזר מנכ"ל נקרא על ידי הגורם האחראי והאם הוא מיושם הלכה למעשה.
7. ניתן לאפיין שאלונים מעת לעת לבחינת היכרות עם חוזרי מנכ"ל ועדכוני רגולציה. מומלץ לקבוע הליך שיטתי ואחיד של הפצת מידע, תיאום ואינטגרציה בין המשתמשים ובעלי העניין על מנת להבטיח תקשורת יעילה.
8. חוזר מנכ"ל מס' 10/2020: בעת הכנת התקציב לשנת 2022 ואילך, לפעול לבניית תקציב הג"א בהתאם להנחיות החוזר הרלוונטי.

## 2. חוקי עזר

### רקע כללי

חוקי העזר העירוניים מהווים למעשה חקיקת משנה בהתאם לסמכות מועצת העירייה (סעיף 250 לפקודת העיריות). באמצעות חוקי העזר מתאפשר לרשות המקומית למלא את תפקידיה, לפעול לפי סמכויותיה ולהסדיר את דרכי הפעולה של מחלקות העירייה במתן השירותים לתושבים.

סעיף 248ב לפקודת העיריות מחייב את העירייה לפרסם את חוקי העזר שלה באתר האינטרנט.

תהליך חקיקת חוקי עזר קבוע בחוק, והוא כולל, בין היתר, את אישור החוק בישיבת מועצת העירייה, אישור של מחלקה משפטית/משרד הפנים, פרסום החוק על ידי משרד הפנים ברשומות.

**בפרק זה בחנה הביקורת את קיומו של נוהל בנושא טיפול בחוקי עזר, את עדכניות חוקי העזר הקיימים ופרסומם באתר העירייה על פי הקבוע בחוק.**

### ממצאים

#### 2.1 עדכניות חוקי העזר

מבדיקה שערכה הביקורת באתר האינטרנט של העירייה עולה כי מפורסמים בו 29 חוקי עזר. חלק מהחוקים אינם רלוונטיים, יש לבטלם, לעדכןם או שנוצר קושי באכיפתם. לדוגמא, חוק עזר בנושא פתיחת עסקים בשבת, חזיר ובשר חזיר.

בשנים 2019-2021, הוגדר בתוכניות עבודה יעד הכולל עדכון חוקי עזר והבאתם לאישור מועצת העיר (13 חוקים). נכון למועד הביקורת בחודש אוגוסט 2021, הנושא של הטיפול בחוקי עזר העירוניים (חקיקה, עדכון, ביטול) מצוי בתהליך ON-GOING והוא טרם הושלם וטרם הונח בפני מליאת המועצה. לדוגמא: הוצע במהלך השנים האחרונות, חוק עזר לפסולת עודפת לעסקים אך טרם הושלם קידומו ו/או לא עודכנו חוקי עזר קיימים (למשל, לגבי חוק עזר בנושא פתיחתן וסגירתן של חנויות משנת 1941, נדרש עדכון אשר יתאים לתקופה הנוכחית).

נציין כי חוקי עזר שאינם עדכניים, עשויים ליצור חשיפה הנובעת מיכולת מוגבלת לבצע אכיפה מנהלית.

להלן, סטטוס חוקי עזר שמצריכים השלמת חקיקה מחדש, ביטול או עדכון **(נספח ב' - סטטוס הטיפול בחוקי עזר של העירייה):**

- נדרש לבטל שבעה חוקי עזר עירוניים.
- נדרש לקבוע חוק עזר חדש או לעדכן חוק עזר קיים לגבי ארבעה חוקי עזר.

## 2.2 תהליך פנים-ארגוני לטיפול בחוקי עזר

הנחיות משרד הפנים וחוזרי מנכ"ל משרד הפנים מגדירים בפירוט את תהליכי עבודה בעת חקיקת חוקי עזר. לדוגמא: נהלי הגשת חוק עזר על פי חוזר מנכ"ל 2/1998 נהלים בדבר העברת חוקי עזר אל משרד הפנים לצורך פרסומם על פי חוזר מנכ"ל 6/2005.

הלשכה המשפטית אמונה על קביעת אסטרטגיה ומדיניות הפעולה העירונית בנושא הטיפול בחוקי העזר. הלשכה המשפטית מתכללת את תהליך העבודה הפנימי העירוני בעניין חוקי העזר (בקשות לעדכוני חקיקה/לקידום יוזמות חוק מהאגפים העירוניים והבאת החוקים לאישור במליאת המועצה) ואת תהליך העבודה מול הרגולטור בעניין אשרור חוקי העזר.

נציין כי בבירור שערכה הביקורת עם היועץ המשפטי של העירייה עולה כי לדעתו, לא קיים צורך למסד בכתב נוהל עירוני-פנימי, אשר יגדיר את דרך הפעולה הפנים-ארגונית לטיפול בחוקי עזר (נוהל כאמור יכול להתייחס לנושאים, כגון: הסדרת הממשק בין הלשכה המשפטית לבין מועצת העירייה והאגפים לקידום יוזמות חקיקה או בחינת רלוונטיות של חוקי עזר קיימים, עקרון פעולה לגבי אכיפה מנהלית, עריכת follow-up וכיו"ב). לדברי היועץ המשפטי, הסיבה להיעדר צורך בהכנת נוהל כאמור, נובעת בעיקר מהעובדה שהרגולטור הגדיר בפירוט את תהליכי העבודה הדרושים בעניין הסדרת חוקי עזר, כאמור במסגרת חוזרי מנכ"ל משרד הפנים.

## המלצה

1. לפעול להשלמת תהליכי העדכון השונים (השלמת חקיקה, ביטול, עדכון) של חוקי העזר ולהביאם לאישור במליאת המועצה והרגולטור, כפי שהוגדר בתוכניות העבודה בשנים האחרונות. מומלץ לקבוע לוחות זמנים לביצוע.

## תגובת היועץ המשפטי לעירייה:

הלשכה המשפטית מקדמת כל העת את החקיקה/שינוי/ביטול של חוקי עזר שונים, בהתאם לצורך, הנחיצות וסדרי עדיפות. בשנתיים האחרונות טופלו לפחות 8 חוקי עזר והיתר בשנת 2023, כפי שנקבע בתכנית העבודה לשנה זו.

## 3. נהלי עבודה

### רקע כללי

נהלי העבודה משקפים את האסטרטגיה של הארגון ודרכם ניתן להכיר את שיטות העבודה להבטחת פעילות נאותה של העירייה, על פי כללי מנהל תקין, הוראות חוק, יעילות וחסכון וכיו"ב.

הביקורת סקרה את הגורמים בעירייה האחראים על מערך הנהלים, תכולת ספר הנהלים הקיימים, עדכניות הנהלים לרבות מערכות מידע תומכות וכן את קיומו של תהליך סדור להקמת נהל חדש.

## ממצאים

### 3.1 הגורם האחראי על ניהול מערך הנהלים העירוני

עד לאחרונה, כל יחידה מיחידות הארגון פעלה באופן עצמאי בכל הנוגע להתאמת תהליכי עבודה רלוונטיים. יחד עם זאת, בעירייה תהליכי עבודה רבים מתמזגים ואף חופפים בין היחידות, ועל כן, בין היתר, הוקם האגף לתכנון אסטרטגי, אשר מוביל תהליכים ליישום המדיניות העירונית ומטמיע תהליכי חשיבה אסטרטגית מבוססת נתונים ומידע. אחת ממשימותיו של האגף לתכנון אסטרטגי הינה כתיבה ותיקוף של נהלי עירייה (בנוסף ליתר תפקידיו):

1. תחום מדידה ארגוני.  
 2. קידום מאגר מידע על תושב (Data Warehouse).  
 3. ניהול פלטפורמות של מפגשי כוורת.

נכון למועד הביקורת, האגף לתכנון אסטרטגי פועל ללא מנהל אגף באמצעות 2 תקני כוח אדם בלבד הכוללים: מנהלת מדור למחקר ומנהלת מדור לשיפור תהליכים ודיגיטציה האמונה על כתיבת נהלים בנוסף לליווי כתיבת תכניות העבודה ובקרה על יישומן ופרויקטים נוספים.

משיחה שנערכה עם מנהלת אגף תכנון אסטרטגי לשעבר, עולה כי בהתחשב בגודלה של העירייה, מורכבות תהליכי העבודה וכמות הנהלים העירוניים, מול כמות תקני כח אדם באגף לתכנון והקצאת המשימות בפועל, נוצר קושי לקדם באופן אפקטיבי את המשימה של האגף לתיקוף כולל של מערך נהלי העבודה של העירייה (בנייה, עדכון, בקרה וכיו"ב).

### 3.2 הליך כתיבת נהל

מבדיקה מול אגף תכנון אסטרטגי, עולה כי מתקיים הליך מובנה ושיטתי לבניית נהל עירוני חדש והוטמעה מדיניות אחידה באשר לאופן עריכת הנהלים ותיקופם (ככלל, נהל עבודה עירוני נערך במבנה אחיד: מספור נהל, תאריך עריכה ועדכון, מטרת הנהל, בסיס חוקי, האחראים לביצוע, לוחות זמנים).

נציין שמעיון בטבלת סטטוס נהלי העבודה של העירייה לשנת 2021, עולה כי נהל "חיבור וכתובת נהלי עבודה" (מספר CEO1) שנערך בשנת 2011, נמצא בסטטוס מוקפא.

### 3.3 מיפוי הנהלים ועדכונם

א. טבלת סטטוס נהלי העבודה של העירייה לשנת 2021 כוללת כ- 210 נהלים בסטטוסים שונים, להלן, פירוט כמויות לפי סטטוס:

סטטוס הנהלים	כמות
פורסם	84
בכתיבה	8
באישורים	5
מוקפא	61
אחר- טרם נכתב/בוטל/כפילות/תיקוף/טרם פורסם	52

בהתאם למפורט בטבלה שלעיל, כמות הנהלים שהוקפאו מהווים כ-30% מכלל נהלי העבודה של העירייה, עיקר הנהלים שהוקפאו היו במנהל ההנדסה (15), אגף משאבי אנוש (11) ומנכ"ל (8). כמו כן, מבדיקת הביקורת עולה כי כמות הנהלים שנכתבו או שעודכנו ופורסמו בין השנים 2019 עד 2021 היו כ-20, ומהווים כ-24% מכלל הנהלים שפורסמו.

### (נספח ג' – דגימות נהלים).

#### תגובת מנהלת חזור שיפור תהליכי עבודה ודיגיטציה:

מדובר בבסיס נתונים של 10 שנים בהם התחלפו מנכ"לים ומנהלים בכירים. נהלים שהוקפאו, הינם נהלים שהחל תהליך כתיבתם או שכבר פורסמו והוחלט להסירם מספר הנהלים בשל חוסר רלוונטיות או עדכניות.

ב. תכנית העבודה השנתית של האגף לתכנון אסטרטגי כוללת הסדרת תהליכי עבודה, כתיבת נהלים ותיקופם. עם זאת, עולה ביצוע באופן חלקי בנושאים הבאים: תהליכי הקמת נהלים חדשים ו/או עדכון של נהלים קיימים ו/או ממשק והמלצות מול האגפים לעריכת נהלים בתחום ו/או follow-up על סטטוס נוכחי, מועדים לביצוע ובעלי התפקידים המעורבים בביצוע. בפועל, האגף לתכנון אסטרטגי מזהה צורך בשיפור תהליכי עבודה. לעיתים עולה צורך ממנהלי אגפים ו/או על פי הוראת מנכ"ל העירייה. ככלל, גם אם אין נוהל עירוני בכתב בנושא מסוים, קיימת פרקטיקה שוטפת המבטאת שגרת עבודה נהוגה והתנהלות פנים ארגונית/אגפית.

מעורבות האגפים באה לידי ביטוי גם בתוכנית העבודה של העירייה לשנת 2021, שם צוין כי חלק מיעדי האגפים כוללים משימות לייעול תהליכי עבודה, כתיבה ועדכון נהלים בתחומי אחריותם. דוגמאות:

שם האגף	דוגמאות למעורבות האגף באפיון נהלי עבודה
אגף בטחון, בטיחות וחירום	בתחום הבטיחות בדרכים: גיבוש נהלים מול האגפים ומחלקות לייעול העבודה, לפיקוח ומעקב.
אגף חינוך	בתחום גני ילדים: התאמת הנהלים והשגרות בגני ילדים לחוזר מנכ"ל משרד החינוך על ידי מנהלות אשכולות.
אגף הכנסות	בתחום הבטחת איכות ושיפור תהליכים: עריכה, עדכון ותיקוף נהלים והטמעתם.

### תגובת מנהלת מדור שיפור תהליכי עבודה ודיגיטציה:

הסדרת תהליכי עבודה, כתיבת נהלים ותיקוף נהלים מצוין בתכנית העבודה של האגף לתכנון אסטרטגי ושיתופיות מדי שנה. עדכון סטטוס כתיבת ופרסום הנהלים מנוהל בטבלת סטטוס הנהלים המהווה מנגנון מעקב ובקרה. **במהלך השנה ומעת לעת נעשה follow-up** ונשלחות פניות למנהלים השונים לצורך קידום נהלים לאישור והסדרת תהליכים אל מול כלל השותפים לתהליך.

ג. נמצאו מספר מקרים בהם לא אופיינו נהלים בנושאים מסוימים. בנוסף, נמצאו נהלים שאינם מעודכנים, שאינם רלוונטיים או שלא פועלים לפיהם בפרקטיקה, אשר לא הוסרו או שלא עודכנו בספר הנהלים העירוני.

דוגמאות: נוהל "ייזום פרויקט הנדסי ENG1" משנת 2012 אינו רלוונטי, אך לא הוסר מספר הנהלים העירוני. נוהל "גביית תשלום בגין מתן מידע מקדים ENG12", שויך למנהל הנדסה, למרות שהוא שייך לאגף הכנסות (מנהל הנדסה ביקש להסירו ולהעבירו להכנסות).

### תגובת מנהלת מדור שיפור תהליכי עבודה ודיגיטציה:

לפני מס' חודשים קיבלנו פניה מסגנית מנהלת אגף הנדסה לביטול הנוהל. בקשתה התקבלה והוא הוסר מספר הנהלים.

### תגובת הביקורת להערת המבוקר:

נכון למועד הביקורת, הנוהל המדובר הופיע בספר הנהלים העירוני.

- חלק מהנהלים העירוניים אינם רלוונטיים או שלא ברור האם קיימת מודעות לגביהם על ידי הגורמים הרלוונטיים (או שתהליכי העבודה פשוט מתבצעים מכוח פרקטיקה שוטפת). דוגמאות: "נוהל אחזקת גנרטורים", ו-"נוהל סטטוס העסקת עובדי עירייה ומעבר ביניהם", המפורסמים בספר נהלים העירוני, אינם בשימוש בפרקטיקה שוטפת.
- דוגמאות לנהלים בסטטוס טרם נכתבו, בשלבי טיוטה, להמשך תיקוף או בהקפאה: נהלי נגישות - נגישות תוך בינוי, שיפוץ ותחזוקת מוסדות. נוהל בנושא חניות נכים. נוהל

- בנושא היערכות להפסקות חשמל יזומות במוסדות חינוך נוהל בנושא היערכות למזג אוויר סוער במוסדות חינוך. ציוד קצה למחשוב – הצטיידות.
- הועלו על ידי אגף חינוך מספר נושאים בתחום החינוך, לגביהם לא אופיינו נהלים עירוניים (המותאמים להנחיות משרד החינוך). דוגמאות: נוהל פנימי להנגשת מוסדות חינוך עירוני (משאבים לקידום הנגישות בחינוך ותחומי אחריות). נוהל פנימי בנושא הסדרת ניהול תחום הבעלויות על מוסדות חינוך. נוהל פנימי של תכנון לוח חופשות עירוני של כל בעלי העניין (העסקת סייעות). היעדרם של נהלים כאמור, עשוי לפגום במנגנון התיאום בין הגורמים בעירייה בנושאים הנזכרים לעיל.
  - תהליכי העבודה המבוצעים על ידי אגף אחזקה ותפעול באופן שוטף, לא תורגמו לנהלי עבודה עירוניים בכתב, בנושאים שונים, כגון: בדיקת כבישים ומדרכות, שיקום מיסעות, פיקוח על עבודת קבלנים וכיו"ב. נציין כי, נכון למועד עריכת הביקורת, החל תהליך של ניתוח צרכים ושיפור תהליכים באגף.

נציין כי היעדר נהלים, נהלים שאינם בשימוש או קיומם של נהלים שאינם מעודכנים בהתאם לפרקטיקה הקיימת בפועל, עשוי לפגוע בכללי המינהל התקין העירוני.

### תגובת מנהלת חזור שיפור תהליכי עבודה ודיגיטציה:

האחריות לשמירה על עדכניות הנהלים והטמעתם ביחידות הינה על הגורם האחראי המצוין בכל נוהל. כאשר קיים צורך לשנות תהליך עבודה קיים, על הגורם האחראי, או מי מטעמו, לעדכן על כך את האגף לתכנון אסטרטגי. אגף תכנון אסטרטגי יפעל לתיקוף הנהל ואישורו מחדש ע"י כלל בעלי העניין והגורמים המאשרים. ככלל, לאחר אישור הנהלים, הנהלים נשלחים לכלל בעלי העניין והמנהלים הרלוונטיים להטמעה ביחידותיהם. רק בחלק מהמקרים מבוצע פולו-אפ לבדיקה שהנוהל אכן מיושם ומוטמע במלואו, וזאת מפאת ריבוי משימות של האגף לתכנון. מקבלת את המלצת הביקורת כי מנגנון הבקרה להטמעת הנהלים צריך להתנהל באופן קבוע. לשנת 2022 מתוכנן שיתוף פעולה עם אגף שירות לביצוע לקוח סמוי לבחינת הטמעת הנהלים. במקביל ישלחו שאלונים למספר יחידות באופן מדגמי לוודא הכרה והטמעה של הנהלים בשטח.

### 3.4 בדיקה של יישום נהלים

א. **בקרת יישום נהלים** – בשיחות שנערכו עם מנהלת אגף תכנון אסטרטגי לשעבר, עולה כי לא קיימת מדיניות אחידה בנוגע לבקרת על עירונית על היכרות ויישום נהלים עירוניים. לדוגמא: אישור העובדים את קריאת הנהלים, ביצוע בדיקות תקופתיות לעובדים לבחינת היכרות עם הנהלים והטמעת הנוהל בפועל. טרם פותח כלי ניהולי אשר ישמש כמדד לבחינת אכיפת הנהלים ויחזק את מוטת השליטה ואת מנגנון הבקרה והפיקוח על יישומם (החל תהליך שטרם הושלם נכון למועד עריכת הביקורת).

ב. **בדיקת יישום נהלים** - הביקורת ערכה בדיקה מדגמית לגבי 21 נהלים אשר הופיעו בספר הנהלים העירוני, במסגרתה נעשה בירור מול האגף הרלוונטי לגבי יישום הנוהל. המדגם כלל את מנהל הנדסה, אגף משאבי אנוש ואגף חינוך. בבירורים שנערכו עם מנהלי האגפים הרלוונטיים, עולה כי ככלל, הנהלים שנדגמו על ידי הביקורת, מיושמים בפועל. -**ממצא תקין**.

### 3.5 מערכת חידע תומכת נהלים

ספר נהלי העבודה של העירייה מנוהל באמצעות הרשת העירונית. מסקירת הביקורת, עולה כי הנהלים ברשת העירונית מוצגים בחלוקה לאגפים השונים. ספר הנהלים נמצא ידידותי למשתמש. -**ממצא תקין**.

## המלצות

1. במסגרת תהליכי מיפוי נהלים שנערכים על ידי האגף לתכנון אסטרטגי, מומלץ לבחון את הצורך בכתיבת נהלים חדשים ועדכון/רלוונטיות של נהלים קיימים, והאם הם נותנים את המענה הדרוש, ובכלל זה האם הנהלים עודכנו בהתאם לרגולציה העדכנית.
2. לבחון את מערך כוח האדם באגף לתכנון אסטרטגי והתאמתו לצרכים של פעילות האגף בהיבט של פעילותו הכלל עירונית בכלל, ועמידה ביעדי תיקוף נהלים בפרט.

3. לעדכן את נוהל "חיבור וכתובת נהלי עבודה" (מספר CEO1) בהתאם למצגת/פרקטיקה קיימת הנהוגה על ידי האגף לתכנון אסטרטגי. יש להחיל את הנוהל ולהנגישו בפני בעלי העניין.
4. מומלץ לעבות את מנגנון הביצוע הלכה למעשה של תכנית הנהלים השנתית. במסגרת כך, לעגן נהלים חדשים, לעבות נהלים באגפים בהם נדרש לכך או לעדכן/לבטל נהלים לא רלוונטיים. להגדיר לוח זמנים לביצוע.
5. לפעול לעידוד מנהלים ועובדים להגיש הצעות ייעול לתהליכי עבודה שיתורגמו לבסוף לנהלים ולשתף את העובדים הרלוונטיים בהכנת הנהלים.
6. להסתייע, ככל שניתן, במערכות מידע הקיימות ככלי עזר ניהולי למעקב ובקרה אחר הטמעת הנהלים בקרב העובדים. מומלץ להטמיע מנגנון לבחינת היכרות הנהלים על ידי העובדים.
7. לשקול לאפיין שאלונים לבחינת הטמעת הנהלים, אשר יופצו לאגפים אחת לשנה כאמצעי בקרה.

### תגובת מנהלת מדור שיפור תהליכי עבודה ודיגיטציה:

1. מיפוי לכלל נהלי העירייה הינו כלי עבודה המלווה ומשרת את היחידה בשוטף. המיפוי בוצע בשנת 2019 בהתבסס על ארכיון שנים קודמות ומאז מתעדכן באופן יומיומי. לפיכך תכנון אסטרטגי אינו רואה צורך בביצוע מיפוי נוסף. מקבלת את רוח הדברים של הביקורת ועל כן האגף ישלח אחת לשנה לכל מנהל אגף/גורם אחראי את הנהלים שבאחריותו לצורך שמירה על ספר נהלים מעודכן.
2. מקבלת את ההמלצה לחבר נוהל לכתובה ותיקוף של נהלים. נפעל לכתובת נהלים אלה בשנת 2022.
3. מקבלת את ההמלצה לפעול לעידוד עובדים להגיש הצעות ייעול לתהליכי עבודה. נבחן לשנת 2022 הקמת פורום חשיבה ומינוי רפרנטים אגפיים לניהול ידע ושיפור תהליכים.
4. נבחנו מערכות קימות, אך אין מערכת קיימת בעירייה שנותנת מענה מעבר ליישומי office. כחלק מתכנית העבודה 2022 תיבחן אפשרות להקמת פורטל ניהול ידע ב-SharePoint או פורטל עובדים מקוון שיכלול את תחום זה.

5. מקבלת את המלצת הביקורת לשקול לאפיין שאלונים לבחינת הטמעת הנהלים. שאלונים ישלחו באופן מדגמי בשנת 2022.

## נספחים

## נספח א' – דגימות של חוזרי מנכ"ל (הפנים והחינוך)

אגף	חוזר מנכ"ל	נושא	ממצאי הדגימות ו/או מידע שנמסר מהאגף במהלך ערכת הביקורת
גזברות	משרד הפנים 10/2020	תקציב הג"א מקומי לשנת 2021 – הנחיות הכנה. מתודולוגיית הכנת הצעת תקציב ובניית תקציב למימון פעולות הג"א מקומי והג"א ארצי	מבדיקתנו עולה כי ככלל, הנחיות חוזר מנכ"ל מס' 10/2020 בנושא הכנת תקציב הג"א, לא יושמו באופן ברור, מלא ושיטתי בתקציב ובתוכנית העבודה של העירייה לשנת 2021. לדוגמה, לא הוקצו סעיפים ייעודיים לתקצוב בתחום המקלוט, מחסני חירום עירייה, צרכים ייחודיים בעניין רכש וכיו"ב.
גזברות – רכש ומכרזים	משרד הפנים 2/2012	התקשרויות עם ספקים וקבלנים	קיים נוהל מכרזים חוזים והערכת ספקים קבלנים ויועצים (מיח"ה), אשר מיושם בפועל.
גזברות – רכש ומכרזים	משרד הפנים 8/2016, 5/2017	התקשרויות עם יועצים בפטור ממכרז לפי תקנה 3 (8) לתקנות העיריות (מכרזים) לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים	קיים נוהל התקשרויות עם יועצים אשר מיושם בפועל (בעיקר בתחום התקשרות עם יועצים בתחום ההנדסה).
משאבי אנוש והדרכה	משרד הפנים 10/20	מנגנון להקמה ומיסוד של מערכי למידה והכשרה של עובדים ומנהלים ברשויות המקומיות	לדברי סגנית מנהלת אגף משאבי אנוש והדרכה, קיימת תכנית עבודה של הכשרות והדרכות ורווחה.
משאבי אנוש והדרכה	משרד הפנים 4/2014	הארכת שירותם של עובדים בשלטון המקומי מעבר לגיל הפרישה	קיים נוהל פרישת עובדים לפנסיה. לדברי סגנית מנהלת אגף משאבי אנוש והדרכה, פועלים לפי הנוהל: לקראת פרישה מפיקים מכתב פרישה, בו רשום שבמידה שמעוניינים להאריך את גיל פרישה, יש למלא טפסים ולקבל את אישור הוועדה להארכת שירות. ועדה זו, מתכנסת פעמיים בשנה (פברואר ויוני) ומתקיים דיון לגבי כל עובד בנפרד, לפי גיל העובד: הארכת שירות לעובד בגילאים 67 עד 70, מצריך את אישור הוועדה. הארכת שירות לעובד מעל גיל 70, מצריך את אישור מועצת העיר.
משאבי אנוש והדרכה	משרד הפנים 3/2008 ו-3/2011	העסקת ממלא מקום ברשויות מקומיות	לדברי סגנית מנהלת אגף משאבי אנוש והדרכה, כל קליטת עובד בתקן, כולל מ"מ, מאושרת ע"י מנכ"ל וגזבר. קיימת בקרה ומנוהלת טבלת מעקב על עובדים שמונו במילוי מקום. בנוסף, מתפרסמים מכרזים לתפקידים הרלוונטיים, בכדי להימנע מהעסקה מעבר לפרק הזמן המותר.
בטחון וחירום	משרד החינוך 3.7-65, משרד הבריאות 5.3-68	הנחיות ליישום החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות חינוך, נוהלי הביטחון בבתי ספר אי העסקת עברייני מין	לדברי מנהל אגף ביטחון וחירום, האגף פועל בנושא העסקת עובדים בשיתוף עם אגף משאבי אנוש, ובהתאם לחוזר מנכ"ל של משרד החינוך.

ממצאי הדגימות ו/או מידע שנמסר מהאגף במהלך ערכת הביקורת	נושא	חוזר מנכ"ל	אגף
לדברי מנהל אגף ביטחון וחירום, האגף פועל על פי נוהל עירוני מיום 31/5/2018 בנושא "איתור, טיפול ובקרה במפגעי בטיחות במוסדות חינוך". ישנו ממשק בין אגף הביטחון לבין משרד החינוך - בכל בית ספר קיים רכז ביטחון שפועל בתיאום עם הקב"ט עירוני.	נוהלי הבטיחות בגני ילדים	משרד החינוך, נוהל בטיחות בגני ילדים 3/2018	בטחון וחירום
לדברי מנהל אגף ביטחון וחירום, אגף בטחון וחירום פועל באופן שוטף מול משרד החינוך בעניין יישום הנחיות בטיחות של משרד החינוך (מחוז מרכז).	הנחיות בטיחות במוסדות חינוך	משרד החינוך עג/6(א) 2013	בטחון וחירום
הנחיות החוזר מיושמות בפועל: פעם בשנתיים מתחלפים פקחים על פי חלוקה אזורית (העיר מחולקת לשלושה אזורים).	בנושא רוטציות בין פקחי הרשות המקומית באזורי פיקוח	משרד הפנים 6/2018	פיקוח ואכיפה
לדברי מנהל אגף אחזקה ותפעול, תיקוני בטיחות מתבצעים על פי הוראות ממונה בטיחות, אשר מבצע בדיקה חוזרת על כלל הליקויים ומוודא את תיקון הליקוי עד לאישור דוח סופי. תיקוני בטיחות במתקני משחק מבוצעים על פי הנחיות מכון התקנים, באמצעות חברה חיצונית או צוות המחלקה. נעשית בקרה על עמידה ביעדים באמצעות דוח יומי של המפקחים. בדיקת תקינות של מוסדות חינוך מתבצעת על ידי חברה חיצונית. בנוסף, קיימת אפליקציה שבה נבדקים הנתונים.	בהתאם לחוזר, האחריות הישירה לתקינות המתקנים והתשתיות במוסדות החינוך ולעמידתם בדרישות החוק והתקנים מוטלת על הרשות המקומית.	משרד החינוך, בטיחות בבתי ספר 8/2018	אחזקה ותפעול
לדברי מנהל אגף אחזקה ותפעול, קיים מפקח שבאחריותו לבצע מעקב שוטף ובדיקות לאחר התיקונים. כמו כן, מתבצעים סיורים ביום ובלילה. כלל עובדי מחלקת החשמל, הינם חשמלאים עם תעודות הסמכה. כמו כן, קבלן התחזוקה מפעיל חשמלאים מורשים אשר עברו הכשרה לעבודה בגובה.	חובתן של עיריות לדאוג לתאורת רחובות ולתחזוקת מערכות תאורה אמורה בפקודת העיריות	פקודת העיריות	אחזקה ותפעול
לדברי מנהל אגף אחזקה ותפעול, דיני הרשויות המקומיות, הפסיקה והוראות פקודת העיריות סע' 249 וס' 235 לפקודת העיריות קובעים את הסמכות והחובה לתחזוקה של בנייתם ותיקונם של רחובות (מיסעות, מדרכות ותעלות). ככל שידוע למנהל אגף אחזקה ותפעול, לא פורסמו הנחיות מפורטות וברורות ממשרד הפנים בעניין זה, כפי שגובשו בתוכנית אב לשיקום מיסעות שפורסמה בשנת 1994. הטיפול בתחזוקה בעניין זה מבוצעת על פי הנחיות משרד הפנים - פקודת העיריות, הנחיות משרד הבינוי והשיכון בדבר "הנחיות לתכנון רחובות בערים" והמפרט הכללי של נתיבי ישראל המופיע כחלק מהמחירון והמפרט הטכני בחוזי התקשרות מול קבלני התחזוקה. תוכניות העבודה של האגף מבוצעות כתחזוקה סדירה (מונעת ושוטפת). המחלקה מקיימת תחזוקה סדירה, שוטפת ומונעת באמצעים ובמדדים שעומדים לרשותה.	הנחיות משרד הפנים לשיקום מיסעות - תכנית אב לשיקום מיסעות	הוראות שונות	אחזקה ותפעול

ממצאי הדגימות ו/או מידע שנמסר מהאגף במהלך עריכת הביקורת	נושא	חוזר מנכ"ל	אגף
לדברי מנהל אגף אחזקה ותפעול, פעמיים בשנה מתבצעת ביקורת תקופתית לכלי הרכב בעירייה. מבחינת תחזוקה- כלי הרכב מתוחזקים במוסכי השרות המורשים ועל פי הוראות יצרן. לכל רכב מנוהל תיק רכב, בו מתויקים רישיונות וביטוחים. כל נהג ממלא דוח נסיעה חודשי. מתבצע מעקב אחר הצורך בטיפול תקופתי, באמצעות מעקב קילומטראז' באמצעות מערכת פזומט או על פי שעות מנוע. מעקב וביקורת – חברות הליסינג מבצעות מעקב תקופתי לכל רכב. במידה ונמצאו ליקויים ברכבים שבשימוש העירייה, הרכב מופנה לתיקון במוסך.	הוראות קבע ונהלים למילוי תפקיד קצין בטיחות בתעבורה, פיקוח על בטיחות ותחזוקה של כלי הרכב ברשות המקומית	הוראות שונות	אחזקה ותפעול
לדברי מנהל אגף אחזקה ותפעול, לכלל המפקחים קיימת הסמכה על פי קורס רישוי עסקים וקורס תברואנים.	הכשרת מפקחי רישוי	משרד הפנים 6/2019	הנדסה
בתאריך 29/6/2020, העירייה שלחה פנייה למפעלים בדבר הצורך בעדכון תיק מפעל בהתאם לתבנית תיק מפעל חדשה המפורטת בחוזר מנכ"ל זה. בעקבות הערת הביקורת, נשלחה תזכורת נוספת למפעלים לגביהם לא בוצע חידוש של תיק מפעל.	רישוי מפעלים- תבנית תיק מפעל לפי תקנות רישוי עסקים	משרד הפנים 8/2020	הנדסה
לדברי מנהלת מחלקת רישוי ובנייה, הוועדה המקומית פועלת עפ"י חוזר מנכ"ל לעניין צוברי גז.	סעיף 2 בדבר "רישוי צוברי גז המשרתים בניינים"	משרד הפנים 1/2004 8/1/2004	הנדסה
יש דוח שנתי של סטטוס עסקים שמועבר למשרד הפנים מידי שנה. הדוח כולל, בין היתר, את כמות העסקים עם רישיון ואת כמות הסכמי המזון.	רישוי עסקים- הגברת אכיפה ברישוי עסקים	משרד הפנים 3/04, 6/08, 3/2012	הנדסה
לדברי מנהלת פרויקטים, בקרה ומעקב וע' מקצועית למנהל אגף החינוך, האחריות לביצוע הני"ל הינה של מנהל אגף חינוך בעירייה או מי מטעמו. אין טעם לכתוב נוהל כפול ומיותר. לדבריה, אגף החינוך פועל מול משרד החינוך לפי חוזר המנכ"ל במלואו.	הנוהל להגשת בקשות להקצאת תקציבים לפיתוח מוסדות חינוך - בנייה חדשה והרחבת מבנים קיימים (סעיף 4)	הוראת קבע מס' 0032 מיום 7/2/2017	חינוך
לדברי מנהלת פרויקטים, בקרה ומעקב וע' מקצועית למנהל אגף החינוך, אין בכפר סבא חטיבה צעירה ואין כוונה לפתוח כזו. במידה שתהיה כוונה, יפעלו מול הגורמים במשרד החינוך וכמובן על פי הנוהל.	החטיבות הצעירות (גן וכיתות א'-ב') במערכת החינוך (סעיף 3-5)	הוראת קבע מס' 0257 מיום 26.7.2021	חינוך
לדברי מנהלת פרויקטים, בקרה ומעקב וע' מקצועית למנהל אגף החינוך, האחריות לביצוע של החוזר מוטלת על מנהל מח' הסעות. החוזר מיושם כלשונו. גם מערכות התקצוב/הסעות של משרד החינוך מכתיבות את התנהלות העירייה בהתאם לנוהל.	הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים (סעיף 2.3, 2.4, 2.9, 2.11)	הוראת קבע מס' 0153 מיום 3.12.2018	חינוך
לדברי מנהלת פרויקטים, בקרה ומעקב וע' מקצועית למנהל אגף החינוך, אחריות לביצוע היא של רכזת תחום הכנה לצה"ל תחת אגף קהילה ונוער. הנוהל מיושם במלואו.	נכונות לשירות ומכונות לצה"ל ( סעיף 4.5)	הוראת קבע מס' 0047 מיום 1.1.2018	חינוך
לדברי מנהלת פרויקטים, בקרה ומעקב וע' מקצועית למנהל אגף החינוך, הגורמים הרלוונטיים ערים להנחיות ולקריטריונים ופועלים על פי החוזר.	נוהל לבחירת גורם מפעיל או להעברת בעלות על מוסד חינוך על ידי רשות מקומית והפעלת מוסדות חינוך	משרד הפנים 4/2019	חינוך

לשכת מבקר העירייה והממונה על תלונות הציבור

### נספח ב' – סטטוס הטיפול בחוקי עזר של העירייה

שם החוק	תאריך	התייחסות הלשכה המשפטית במהלך עריכת הביקורת
תיעול	תשע"ה 2015	
סלילת רחובות	תשס"ח 2008	
תרנים אזוריים לאנטנות טלוויזיה	תשמ"ח 1988	
שירותי שמירה ואבטחה	2002	נדרש לבטל
שחיטת עופות	1989	נדרש לקבוע חוק עזר חדש
שמות לרחובות ולוחיות מספר בניינים	תשכ"ד 1964	חוק עזר שטחים פתוחים נמצא בהמתנה לאישור משרד הפנים
אגרת תעודת אישור	תשכ"ז 1967	
רוכלים	1963	נדרש עדכון
פיקוח על מכירת בשר ומוצרי בשר	תשנ"ז 1997	לקבוע חוק עזר חדש
פיקוח על כלבים	תשנ"ג 1997	לבטל
שמירה על איכות הסביבה ומניעת מפגעים	תשס"ח 2008	
שוקים ומכירה פומבית	1942	לבטל
עגלות	תשל"ב 1972	
פתיחתן וסגירתן של חנויות	1941	לקבוע עדכון/חוק עזר חדש, שיתאים לתקופה הנוכחית (למשל, מבחינת חקיקה של רישוי עסקים).
מלאכות רחוב	1942	לבטל
ניקוי בורות שופכין וביבים	תשכ"ז 1967	נדרשת בחינה מקצועית
תקנות עיריית כפר סבא (ישיבות מועצה זימון והנהלה בהן)	תשל"א 1971	לבטל
חזיר ובשר חזיר	תשט"ו 1955	נדרש לבטל בהיעדר אכיפה. חוק העזר אוסר על מכירת בשר חזיר ועולה סתירה בינו לבין החוק הארצי (יש לפעול לפי החוק הארצי).
מבנים מסוכנים	תשמ"ז 1987	
העמדת הרכב וחנייתו	תשנ"ז 1997	עדכונים במסגרת חוזרי מנכ"ל
הצמדה למדד	תשמ"ד 1984	
החלטת רישוי עסקים לכפר סבא (איסור רוכלות באבטיחים)	תשמ"א 1981	לבטל
ביוב	תשל"ה 1974	

שם החוק	תאריך	התייחסות הלשכה המשפטית במהלך עריכת הביקורת
מודעות ושלטים	תשל"ד 1974	הוכן חוק עזר חדש (שיחליף/יעדכן חוק עזר זה) ויינתן בו ביטוי גם לאגרות שילוט. הלשכה המשפטית אמורה לקדם את הנושא זה ולהניחו לאישורה של המועצה.
הגנת איכות הסביבה הגשת דין וחשבון	תשל"ו 1976	
חוק עזר לדוגמא לרשויות מקומיות (הזרמת שפכי תעשייה למערכת ביוב)	תשמ"ב 1981	
אגרת ביוב	תשל"ו 1976	
אספקת מים	תשנ"ד 1994	
שמירה אבטחה וסדר ציבורי	התשע"ה 2015	

## נספח ג' – דגימות של נהלי העירייה

שם הנוהל	שם האגף	התייחסות האגף במהלך עריכת הביקורת
נוהל פיקוח על בניה חדשה ושיפוץ רחב היקף ENG10-2014 (חוק תכנון ובנייה 1995)	מנהל הנדסה	בתשובת סגנית מהנדסת עיר לתיאום ובקרה מיום 16/8/2021, נמסר כי נכון למועד הביקורת, האגף פועל על פי הנוהל.
נוהל ייזום פרויקט הנדסי ENG1 - 2012	מנהל הנדסה	בתשובת סגנית מהנדסת עיר לתיאום ובקרה מיום 16/8/2021, נמסר כי הנוהל לא רלוונטי, וכי האגף ביקש להסירו מספר הנהלים העירוני.
נוהל הפעלת פיקוח, חקירה ותביעה בתחום עבירות התכנון והבניה 2011-ENG11	מנהל הנדסה	בתשובת סגנית מהנדסת עיר לתיאום ובקרה מיום 16/8/2021, נמסר כי נכון למועד הביקורת, האגף פועל על פי הנוהל.
נוהל טיפול בתיק חקירת חריגות בניה והעברתו לתביעה העירונית	מנהל הנדסה	בתשובת סגנית מהנדסת עיר לתיאום ובקרה מיום 16/8/2021, נמסר כי נכון למועד הביקורת, האגף פועל על פי הנוהל.
נוהל השתלמויות עובדים	משאבי אנוש	בתשובת סגנית מנהל אגף משאבי אנוש והדרכה מיום 19/8/2021, נמסר כי נכון למועד הביקורת, האגף פועל על פי הנוהל.
נוהל לימוד עובדים	משאבי אנוש	בתשובת סגנית מנהל אגף משאבי אנוש והדרכה מיום 19/8/2021, נמסר כי נכון למועד הביקורת, האגף פועל על פי הנוהל, וכי הנוהל עובר תיקוף בנושא ההתחייבות וההחרגות, לאור ועדת לימודים שהתקיימה בחודש יולי 2021.
נוהל מתן דרגה אישית	משאבי אנוש	בתשובת סגנית מנהל אגף משאבי אנוש והדרכה מיום 19/8/2021, נמסר כי נכון למועד הביקורת, האגף פועל על פי הנוהל.
נוהל עובדים מצטיינים	משאבי אנוש	בתשובת סגנית מנהל אגף משאבי אנוש והדרכה מיום 19/8/2021, נמסר כי נכון למועד הביקורת, האגף פועל על פי הנוהל.

שם הנוהל	שם האגף	התייחסות האגף במהלך עריכת הביקורת
נוהל תאונות עבודה	משאבי אנוש	בתשובת סגנית מנהל אגף משאבי אנוש והדרכה מיום 19/8/2021, נמסר כי הנוהל עובר תיקוף.
נוהל סטטוס העסקת עובדי עירייה ומעבר ביניהם	משאבי אנוש	בתשובת סגנית מנהל אגף משאבי אנוש והדרכה מיום 19/8/2021, נמסר כי לא קיים נוהל עירוני כאמור. פועלים לפי התנהלות פנים אגפית.
נוהל שעות נוספות במערכת החינוך	משאבי אנוש	בתשובת סגנית מנהל אגף משאבי אנוש והדרכה מיום 19/8/2021, נמסר כי לא מדובר בנוהל עירוני, אלא התנהלות פנים אגפית (אגף חינוך ומש"א)
נוהל דיווחי לידות, מחלות ופטירות	משאבי אנוש	בתשובת סגנית מנהל אגף משאבי אנוש והדרכה מיום 19/8/2021, נמסר כי לא מדובר בנוהל עירוני, אלא התנהלות פנים אגפית (מחלקת הדרכה ורווחת פרט). נוהל בעניין זה נמצא בתיקוף וטרם אושר סופית.
נוהל עבודה מהבית	משאבי אנוש	בתשובת סגנית מנהל אגף משאבי אנוש והדרכה מיום 19/8/2021, נמסר כי לא קיים נוהל כאמור, לאור חוסר הנחיות סופיות מטעם השלטון המקומי/ משרד הפנים/אוצר (הביקורת כן איתרה נוהל בנושא זה בספר הנהלים העירוני).
נוהל פרישת עובדים לפנסיה	משאבי אנוש	בתשובת סגנית מנהל אגף משאבי אנוש והדרכה מיום 19/8/2021, נמסר כי לא מדובר בנוהל עירוני, אלא התנהלות פנים אגפית (מחלקת תנאי שירות-מדור קליטה ופרישה).
נוהל ביצוע ודיווח קריאת פתע	משאבי אנוש	בתשובת סגנית מנהל אגף משאבי אנוש והדרכה מיום 19/8/2021, נמסר כי לא מדובר בנוהל עירוני, אלא התנהלות פנים אגפית (אגף חינוך ומש"א).
נוהל העסקת סייעי שילוב וסייעים רפואיים	משאבי אנוש	בתשובת סגנית מנהל אגף משאבי אנוש והדרכה מיום 19/8/2021, נמסר כי לא מדובר בנוהל עירוני, אלא התנהלות פנים אגפית (אגף חינוך ומש"א).

שם הנוהל	שם האגף	התייחסות האגף במהלך עריכת הביקורת
גניבות במוסדות חינוך	חינוך	בתשובת מנהלת פרויקטים, בקרה ומעקב וע' מקצועית למנהלת אגף החינוך מיום 4/8/2021, נמסר כי הנוהל באחריות מנהלי מתקנים (מוס"ח) מול אגף הבטחון/קב"ט מוס"ח - מעודכן ומבוצע.
ועדת הנחיות יול"א	חינוך	בתשובת מנהלת פרויקטים, בקרה ומעקב וע' מקצועית למנהלת אגף החינוך מיום 4/8/2021, נמסר כי הנוהל מעודכן ומבוצע.
איתור, טיפול ובקרה במפגעי בטיחות במוסדות חינוך	חינוך	בתשובת מנהלת פרויקטים, בקרה ומעקב וע' מקצועית למנהלת אגף החינוך מיום 4/8/2021, נמסר כי הנוהל מעודכן ומבוצע.