



מבקר העירייה

דו"ח לשנת 2020
מס' 24

לכבוד

מר יצחק דנינו

ראש העיר

אדון נכבד,**הנדון: דוח מבקר העירייה לשנת 2020**

אני מתכבד להגיש את דוח מבקר העירייה מס' 24 לשנת 2020 על-פי הוראות סעיף 170ג(א) לפקודת העיריות (נוסח חדש).

הביקורת ברשויות המקומיות מהווה חלק חשוב במערך הביקורת הציבורית, תכליתה לספק הערכה בלתי תלויה על התנהלות הגופים המבוקרים ואינה מתמקדת רק בחשיפת הליקויים, יעילות הביקורת מושגת בביצוע התיקונים ובדרכים למניעת הישנותם ויש לראות בה כלי ליעול המערכת ואיכות השירות.

בדוח זה רוכזו הדוחות שהוגשו במשך השנה לידי המבוקרים. דיון בדוחות שהוגשו במהלך השנה התקיים בלשכתך.

הנני רואה חובה נעימה לציין את שיתוף הפעולה לו זכיתי מכול הגורמים במערכת. יש לציין את עבודת צוות לתיקון ליקויים בראשות מנכ"ל העירייה העוקב אחר תיקון הליקויים בדוחות מבקר העירייה ובדרכים למניעת הישנותם.

מן הראוי לציין, כי המבוקרים החלו בתיקון הליקויים ופעלו ליישום ההמלצות, לעיתים, במהלך ביצוע הביקורת או מיד לאחר מועד סיזמה.

עפ"י הקבוע בחוק, לאחר שיתקבלו תגובות והערות מראש העיר לאמור בדוחות, יערכו דיונים בוועדה לענייני ביקורת.

בכבוד רב

עו"ד משה ברמץ

מבקר העירייה

וממונה על תלונות הציבור

העתקים: חברי ועדת הביקורת

מר יורם נחמן-מנכ"ל העירייה

תוכן עניינים

נושא	עמ'
סוגיות באכיפת חוק התכנון והבניה.....	4
שירות פסיכולוגי	19
הצבת מכשירי החייאה במקומות ציבוריים.....	27
סוגיות בנוהלי התקשרויות בחברה הכלכלית לפיתוח אופקים.....	31
עיקרי הוראות החוק על פיהם פועל מבקר העיריה.....	43

סוגיות באכיפת חוק התכנון והבניה

כללי

חוק התכנון והבניה תשכ"ה -1965 מטיל על הוועדה המקומית את האחריות לאכוף את דיני התכנון והבנייה שבתחום מרחב התכנון שלה. למטרה זו העניק המחוקק בידי הוועדה המקומית כלי אכיפה רבים ומגוונים מנהליים ופיליליים. בית-המשפט העליון עמד על-כך שאכיפת החוק הוא אחד מתפקידיו העיקריים של השלטון, והרשויות אינן רשאיות להתנער מתפקיד זה. לאכיפה יעילה ואפקטיבית של עבירות בניה יש חשיבות ציבורית משום שהעבירות עלולות להביא לשימוש לא מושכל במשאבי הקרקע-לפגוע באיכות החיים ובאיכות הסביבה ואף לגרום למפגעי בטיחות.

כבר בשנת 1985, ציין בית-המשפט העליון בפסק-דין שנתן (917/85) כי עבירות על חוק התכנון והבניה נהפכו זה מכבר למכת מדינה. מתוך ניסיון להתמודד עם התופעה ולצמצמה, מינה היועץ המשפטי לממשלה בתחילת שנת 2015 צוות לבחינת ההתמודדות עם עבירות על דיני תכנון והבניה. בשנת 2016 פורסם דוח הצוות הנ"ל (דוח ועדת קמיניץ) בין יתר הדרכים שהצוות הנ"ל המליץ לנקוט בהן:

- יצירת אפיק אכיפה מנהלית נגד עבירות תכנון ובניה, באמצעות תיקון חוק העבירות המנהליות-התשמ"ו-1985 ותוך שימוש בכלי של "עבירה נמשכת" אשר יאפשר הטלת הקנס כל עוד העבירה נמשכת.
- טיוב הליכים משפטיים לאכיפת דיני התכנון והבניה ובכלל זה על דרך תיקון פרק י' לחוק התכנון והבניה.

בעקבות החלטת הממשלה שאמצה את דוח ועדת קמיניץ, הכנסת אישרה בשנת 2017 את תיקון 116 לחוק התכנון והבניה ובה תוקן פרק י' לחוק העוסק בפיקוח אכיפה וענישה. תיקון החוק שנכנס לתוקפו ביום 25/10/2017 בא להקנות לגופים האמונים על אכיפת חוקי התכנון והבניה כלים לאכיפת הוראות חוק התכנון והבניה והחמרת הענישה בכלים שונים.

מטרות הביקורת והיקפה

מטרת הביקורת לבחון את אופן ביצוע הפיקוח על הבניה כפי שמתבצע ע"י המחלקה וכן לבחון את הנהלים ושיטות העבודה במחלקה. לבחון כיצד ניתן לשפר את ההליכים בנושא פיקוח על הבניה, להצביע על ליקויים במידה וקיימים ולהמליץ על דרכים לפתרון מתוך כוונה למנוע הישנותם של מקרים דומים.

לצורך הכנת הדוח נערכו פגישות עם עובדי מחלקת פיקוח על הבניה : מנהל המחלקה ומפקחת על הבניה. וכן עם התובעת העירונית בלשכת היועצת המשפטית לעירייה. הביקורת בחנה מסמכים, דיווחים ותיקים רלוונטיים לנושא וכן בחנה חיקוקים רלוונטיים. הביקורת עיינה, בין היתר:

- בדוחות השנתיים על פעילויות האכיפה בוועדה המקומית לתכנון ובניה אופקים לשנים 2018,2019.
- מסמך הדן במדיניות האכיפה של הוועדה המקומית אשר הוצא בינואר 2016.
- תוכניות עבודה מקושרות תקציב לשנת 2020 אשר הוצאו ע"י העירייה.
- נהלים והנחיות שהוצאו ע"י היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה וביניהם פרסומי היחידה הארצית הנ"ל באתר המרשתת שלה.(אינטרנט).
- הנחיות ומסמכים בנושא תכנון ובניה שהוצאו ע"י היועץ המשפטי לממשלה והמחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה (כיום קרויה המחלקה הנ"ל "המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה").
- דוחות מבקר המדינה בנושא פיקוח על הבניה. מקרקעין בפרקליטות המדינה (כיום קרויה המחלקה הנ"ל "המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה").

הביקורת נערכה בחודשים יוני-אוגוסט 2020 .

המסגרת החוקית

החוק והתקנות מקנים לרשויות המקומיות ולוועדות המקומיות לתכנון ובניה (להלן: "הוועדות המקומיות") סמכויות רישוי, פיקוח ואכיפה. לרשויות המקומיות

ולוועדות המקומיות יש סמכויות פיקוח על כל עבודה בקרקע ובבניין שבחוק ובתקנות נקבע כי היא טעונה היתר. על הוועדות המקומיות לקיים פיקוח באתרי הבניה כדי לוודא שהבניה נעשית עפ"י היתר בניה ובהתאם לתנאיו ולדרוש מבעלי היתר בניה ומבעלי המקצוע שהם מינו להמציא להן דיווחים ותצהירים המעידים על-כך שהבניה עומדת בסטנדרטים שנקבעו בחוק ובתקנות מבחינת מראה חיצוני, יציבות, בטיחות ואיכות.

אכיפת חוק התכנון והבנייה במסגרת הליך פלילי נחלקת לשלושה חלקים עיקריים: שלב הפיקוח והחקירה שבו מאותרות, מתועדות ונחקרות עבירות לכאורה על החוק; שלב התביעה שבו מגובשת החלטה באשר לנקיטת הליכים משפטיים בהתאם לממצאי דוחות הפיקוח והחקירה: והשלב השיפוטי שבו מגישה הוועדה המקומית באמצעות תובע מטעמה כתב אישום לבית-המשפט בגין העבירה לכאורה.

ב-25 לאפריל 2017 אישרה הכנסת את תיקון 116 לחוק התכנון והבניה. תיקון החוק שנכנס לתוקפו ביום 25/10/2017 כלל בעיקר החלפה של פרק הפיקוח, האכיפה והענישה הקיים בחוק (פרק י') לפרק חדש. התיקון בא להקנות לגופים האמונים על אכיפת חוקי התכנון והבניה כלים לאכיפת חוק התכנון והבניה והחמרת הענישה.

להלן תמצית עיקרי השינויים על פי התיקון :

1. הרחבת סמכויות מפקחים.
בתיקון הורחבו סמכויות המפקחים ונוספו סמכויות תפיסה ועיכוב בתנאים הקבועים בחוק.
2. הרחבת השימוש בצווים מנהליים.
התיקון מרחיב את אפשרות השימוש בצווים מנהליים, מוסיף צווים, מצמצם את המגבלות לשימוש בצווים מנהליים ומבטל את מגבלת תוקף צו ההפסקה המנהלי (הצווים בתוקף עד לביטולם).
3. צו מנהלי להפסקת עבודה.

נוספה אפשרות להוצאת צו ארעי ע"י יו"ר או מהנדס הוועדה אף ללא דוח פיקוח וללא התייעצות עם תובע במקרים בהם קיים צורך דחוף להפסיק את העבודה. תוקף הצו הארעי 5 ימים.

4. צו מנהלי להפסקת שימוש.

התיקון מוסיף אפשרות להוצאת צו מנהלי חדש להפסקת שימוש. צו זה מוסמך להוציא יו"ר או מהנדס הוועדה כאשר יש יסוד סביר להניח כי מתבצע שימוש אסור, לא יאוחר מ-6 חודשים מתחילת השימוש ו-30 יום בבית למגורים ובהתייעצות עם תובע נוספה אף אפשרות להוצאת צו מנהלי נוסף לסגירת מקום למשך 60 ימים לאחר שהופר צו מנהלי להפסקת שימוש.

5. צו הריסה מנהלי

הורחבה האפשרות להוצאת צו הריסה מנהלי עד חצי שנה מסיום הבניה ובבית מגורים -30 ימים ממועד האכלוס. צו הריסה מנהלי ניתן לביצוע עפ"י התיקון רק בחלוף 4 ימים מהמצאתו ו-7 ימים לגבי עבודה שהסתיימה.

6. צווים שיפוטיים.

בתיקון נקבע כי בקשה לצו הפסקת עבודה/איסור שימוש/מניעת פעולות יכול להיות הליך עצמאי ולא רק הליך ביניים.

7. סכומי הקנסות הועלו באופן משמעותי.

קנס על עבודה אסורה ושימוש אסור 226,000 ₪ ובנסיבות מחמירות 452,000 ₪ קנס על אי קיום צו 226,000 ₪. עונש המאסר עלה משנה לשנתיים, קנס יומי על שימוש אסור 2,800 ₪ ובשימוש למגורים 700 ₪ ליום, על הפרת צו 1,400 ₪ ליום.

8. מגבלה חוקית על האפשרות לקביעת מועד דחוי לכניסת הצו לתוקף. ככלל יבוצע הצו ע"י המורשע תוך 30 וניתן לקבוע בגזר-הדין בתנאים מסוימים מועד דחוי עד שנה.

9. עיכובי ביצוע של כל הצווים.

עיכוב ביצוע כהליך עצמאי: הכלל הוא כי אין לעכב צווים והעיכוב יינתן מנימוקים מיוחדים שיירשמו.

קנסות מנהליים/עבירות מנהליות

במסגרת תיקון 116 לחוק התכנון והבניה תוקן גם חוק העבירות המנהליות, התשמ"ו 1985 ונקבע כי הועדות המקומיות העצמאיות והמדינה יוסמכו להטיל קנסות מנהליים בגין עבירות תכנון ובניה. בעקבות תיקון החוק האמור הותקנו תקנות אשר נכנסו לתוקף בסוף שנת 2018. היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה פרסמה בחודש ספטמבר 2019 הנחיות להטלת קנסות מנהליים על עבירות בניה.

הוועדה המקומית לתכנון ובניה אופקים אינה מוגדרת כוועדה עצמאית ועל-כן הליך זה אינו רלוונטי.

נהלים והנחיות

היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה שמה לה למטרה לסייע לוועדות המקומיות לקיים מנגנון אכיפה מקצועי ואפקטיבי ובכך לשפר את ביצועי האכיפה.

בעקבות תיקון 116 לחוק הוציאה היחידה הארצית הנ"ל שורה של הנחיות:

- דוח פיקוח – מטרתו הנחיית יחידות הפיקוח ברשויות האוכפות בדרך הכנת דוח פיקוח, ובכלל זה הגדרת סדר פעולות בתבנית אחידה לדוח פיקוח.
- דיווח תקופתי על חריגות הבניה ופעולות אכיפה – מטרתה של הנחיה להורות לגורמים המוסמכים לאכיפה את שיטת הדיווח וכללי הדיווח בהתאם להוראות החוק.
- צו הריסה מנהלי-מטרתו מיקוד האכיפה של חוק התכנון והבניה בשלב המנהלי והסדרת הליך מתן צו הריסה מנהלי.
- הוראות מנהל היחידה הארצית לעריכת סקר עבירות בניה.
- צו מנהלי להפסקת עבודה. צו ארעי להפסקת עבודה, וצו להריסת תוספת בניה לאחר הפרת צו מנהלי להפסקת עבודה.

- צו מנהלי להפסקת שימוש ולסגירת בניין או מקום לאחר שהופר צו מנהלי להפסקת שימוש.
- חובת הזדהות מפקח-מטרתו הסדרת כללים אחידים לחובת ההזדהות.
- הטלת קנסות מנהליים בגין עבירות תכנון ובניה.

ממצאי הביקורת

מחלקת פיקוח על הבניה – מבנה וארגון

המחלקה לפיקוח על הבניה פועלת במסגרת אגף ההנדסה. מחלקה זו אמונה על אכיפת חוק התכנון והבניה והתקנות. המחלקה הנ"ל אחראית על ניהול מעקב אחר הבניה באתרי בניה וזאת כדי לאתר בשלבים מקדמיים בניה ללא היתר או סטייה מתנאי ההיתר והתוכניות שאושרו. חיוני וחשוב כי המפקחים ידווחו בעוד מועד על מנת לאפשר לעירייה לנקוט באמצעים המתאימים להפסיק בניה שאינה מאושרת קודם שנוצרות עובדות מוגמרות בשטח. המחלקה מונה שני מפקחים. שני המפקחים הינם הנדסאים. המפקחים כפופים למהנדס העיר שהינו מהנדס הועדה המקומית. המפקח בעל הוותק הגבוה יותר הוא מנהל הפיקוח על הבניה. בפועל כל אחד משני המפקחים עושה את מגוון המשימות הנדרשות. מנהל המחלקה אחראי על אזור העיר הוותיק יותר אלו המפקחת השנייה אחראית על אזור השכונות החדשות. המפקחים עוסקים גם באכיפה וגם ברישוי. בדוח שנתי על פעילות האכיפה לשנת 2019 שהוצא ע"י הוועדה המקומית נכתב כי היות ושני המפקחים עוסקים גם באכיפה וגם ברישוי מבוצעות פעילויות אכיפה אך פחות מהרצוי שכן חלק גדול מעבודת המפקחים מופנה לעבודת הרישוי.

במסמך שפרסמה היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה בחודש אוגוסט 2019 בנושא "יחידת הפיקוח על הבניה בוועדות המקומיות לתכנון ובניה – מבנה וארגון" נקבע כי המפקחים שעוסקים באכיפה לא יעסקו ברישוי או בפעולות אחרות שאינן קשורות לאכיפת דיני התכנון והבניה ומפקחים שאינם עוסקים באכיפה יוכפפו למנהל מקצועי הרלבנטי דהיינו למנהל רישוי ולא למנהל פיקוח. במסמך הנ"ל נקבע כי הפרדה המבנית הנ"ל תכנס לתוקף בחודש דצמבר 2020.

עפ"י המסמך הנ"ל מספר מפקחי האכיפה הנדרש בוועדה המקומית באופקים הוא 2 וזאת עפ"י מפתח התקינה שנקבע במסמך הנ"ל.

יש לציין כי היקף הבניה באופקים (בעיקר בשכונות החדשות) גדל בשנים האחרונות בצורה ניכרת, אולם במספר מפקחי הבניה לא חל כל שינוי.

בתוכנית עבודה מקושרת תקציב לשנת 2020 שהוצא ע"י העירייה נכתב כי במהלך שנת 2020 מתוכנן איוש משרה של מפקח ועדה נוסף וזאת לאחר פרסום מכרז כחוק.

עבודת המפקחים

המפקח הוא גורם השומר על החוק ומשפיע על אכיפת החוק. המפקח הוא הגורם המזהה את העבירה, חוקר ואוסף ראיות ומייצר את הבסיס לתיק התביעה. כדי שיוכל לבצע כראוי את תפקידו מעניק לו החוק סמכויות המאפשרות לו לבצע חקירה ולאסוף ראיות. עפ"י סעיף 206 לחוק רשאי המפקח לדרוש מכל אדם למסור לו את שמו ומענו. לחקור כל אדם הקשור לעבירה, לתפוס כל חפץ הקשור לעבירה, להיכנס בכל עת לכל מקרקעין(חוץ ממקום המשמש למגורים) .

המפקחים במחלקת פיקוח על הבניה עוסקים בנושאים רבים ומגוונים ובכללם:

1. איתור וטיפול בעבירות על חוק התכנון והבניה.
2. עריכת ביקורות באתרי בניה -ציבורית ופרטית.
3. בדיקת תכניות בקשה להיתר בשטח(לפני מתן היתר) והתאמתן לתכנית ההגשה.
4. ביקורת ודיווח על מבנים מסוכנים.
5. ביקורת מבנים בשימוש חורג.
6. בדיקת תלונות הציבור-בניה ללא היתר.
7. ביקורת לאחר גמר בניה-מתן טופס 4(אכלוס)/מתן תעודת גמר.
8. העברת עדכוני גודל נכס למחלקת הגביה- בניה חדשה.
9. ביצוע עדכוני מדידה לצורך גביית ארנונה-בבניה קיימת.
10. הכנת תיקי פיקוח והעברתם להמשך טיפול התובעת העירונית לצורך הגשת כתבי אישום.

11. ביקורת הנדסית בבתי-עסק – במסגרת הליך רישוי-עסקים.

דרכים עיקריות לאיתור עבירות בניה

עבירות בניה ושימושים חורגים מתגלים למחלקת פיקוח על הבניה מסיורי פיקוח יזומים, מתלונות הציבור, וסקרים:

- אכיפה יזומה - בדוח שנתי על פעולות אכיפה של הוועדה המקומית נכתב כי לאחר שהצוות המקצועי בוועדה גיבש מדיניות אכיפה המפקחים מחפשים באופן יזום את אותן עבירות שהוגדרו כחמורות יותר. מנהל מחלקת פיקוח על הבניה מסר כי פיקוח יזום מתבצע במשך כ- שלושה ימי עבודה בכל שבוע.
 - תלונות תושבים-במוקד העירוני מתקבלות תלונות ופניות מהציבור בגין בניה ללא היתר הנרשמות במחשב בליווי כל הפרטים. התלונה/פנייה מעוברת למחלקת פיקוח על הבניה להמשך טיפול. בנוסף לכך מתקבלות תלונות מתושבים הפונים ישירות למחלקה. יש לציין כי תלונות ופניות המתקבלות ישירות מתושבים מקלות על עבודת הפיקוח, הן מהוות מכפלת כוח משמעותית ומאפשרות פיקוח נרחב ויעיל יותר בזמן אמת. לעיתים מתקבלות תלונות אנונימיות וזאת מאחר והמתלונן רוצה להימנע מחיכוך או מהחרפת יחסיו עם שכניו או עם בעלי שררה וברצונו להימנע מלפגוע ביחסי שכנות עימם. עפ"י הנחייה של מנהל לשעבר של המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות מיום 16 לנובמבר 2009 על המפקחים לבדוק גם תלונות אנונימיות ואין לפסול תלונה רק בשל היותה ממקור אנונימי.
- ממחלקת פיקוח על הבניה נמסר כי הם בודקים לגופם גם תלונות אנונימיות.

תן הזדמנות לחשוד למסור גרסה

עם גילוי עבירה אשר בוצעה בניגוד לחוק או עם קבלת תלונה מהמוקד העירוני לגבי עבירה המבוצעת במקרקעין על המפקח לצאת לשטח ולבדוק את התלונה וככל שאכן קיימת עבירה על המפקח לפתוח תיק. כאשר המפקח מאתר

עבודות בניה ללא היתר שולחת המחלקה לפיקוח על הבניה מכתב התראה וזימון למסירת גרסה.

במכתב מיום 6 ביולי 2014 חזר המנהל לשעבר של המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות על ההנחיה, כי במסגרת חקירה בגין חשד לביצוע עבירה עפ"י חוק התכנון-והבניה על הפיקוח לוודא כי החשוד הזמן לחקירה וכי מצויים בתיק אישורים על משלוח ההזמנה לחשוד בדואר רשום ואישור על מסירתו או אישור על כך שלא נדרש. מכתב זה נשלח בעקבות פס"ד שבו הורה בית-המשפט על ביטול כתב אישום משום שהמאשימה (ועדה מקומית לב הגליל) לא הצליחה להוכיח כי ניתנה לנאשם הזדמנות למסור את גרסתו.

לביקורת נמסר כי מחלקת פיקוח על הבניה מזמינה לחקירה בדואר רשום כל חשוד בעבירה על חוק התכנון והבניה וזאת כדי לתת לחשוד הזדמנות למסור את גרסתו.

אכיפה מנהלית

עבירות בניה, מעצם טיבן, מציבות עובדות בשטח, אשר קשה מאד להתמודד עמן ככל שהבניה נמשכת לפיכך ניתנו בידי גורמי האכיפה כלים לאכיפה מנהלית. אכיפה זו יעילה ביותר שכן ניתן באמצעותה להורות מיידית על הפסקת הבניה בהליך פשוט ובלא צורך בפניה לערכאות שיפוטיות. יתרונותיהם של אמצעי האכיפה המנהליים הם במהירות ביצועם וזאת בניגוד לאמצעים המשפטיים שעלולים להמשך לאורך שנים. מהירות הגילוי והתגובה של גורמי האכיפה הם המפתח לסילוק העבירה ולהרתעת עבריינים פוטנציאליים.

בתיקון 116 לחוק הורחבו כאמור אפשרויות השימוש בצווים מנהליים : צו מנהלי להפסקת עבודה, צו ארעי להפסקת עבודה, צו מנהלי להפסקת שימוש, צו הריסה מנהלי.

בדוח שנתי על פעילויות האכיפה בוועדה המקומית אופקים נכתב כי במהלך שנת 2018 ביצעו המפקחים של הוועדה המקומית 103 פעילויות אכיפה. מתוכם 85 בהליכים פליליים, 14 בהליכים מנהליים וצו שיפוטי 1.

בדוח שנתי על פעילויות האכיפה בוועדה המקומית אופקים נכתב כי במהלך שנת 2019 ביצעו המפקחים של הוועדה המקומית לתכנון ובניה 95 פעילויות אכיפה מכל הסוגים מתוכם 75 הליכים פליליים ו- 20 הליכים מנהליים. בפילוח האכיפה המנהלי אשר הופיע בדוח השנתי הנ"ל נכתב כי הוצאו 10 צווים מנהליים להפסקת עבודה וכן הוצאו 10 צווים מנהליים ארעים להפסקת עבודה.

צווי הריסה מנהליים

במסגרת תיקון 116 לחוק נחקק גם סעיף 221 לחוק אשר מסדיר את נושא צו ההריסה מנהלי.

בחודש דצמבר 2017 הוציאה היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה הנחיות בנושא צו הריסה מנהלי. בהנחיה הנ"ל נכתב כי תכליתו של צו ההריסה המנהלי הוא לאפשר לרשויות להתמודד במהירות וביעילות בתופעת הבניה הבלתי חוקית ולמנוע "קביעת עובדות בשטח". צו הריסה מנהלי הוא אחד הכלים המרכזיים לביצוע האכיפה בשלב המנהלי ולהשבת המצב לקדמותו. נוכח המיידיות היחסית שבהוצאת הצו אל הפועל, השימוש הנכון בצווי הריסה מנהליים ומימושם מייצרים הרתעה של ממש מפני המשך התרחבות תופעת הבניה הבלתי חוקית.

יו"ר הוועדה המקומית או מהנדס הוועדה רשאי לצוות בכתב על הריסת עבודה אסורה. על נותן הצו להתייעץ עם התובע מטעם הוועדה המקומית.

במסגרת תיקון 116 לחוק הורחבה האפשרות להוצאת צו הריסה מנהלי עד חצי שנה מסיום הבניה ובבית מגורים 30 ימים ממועד האכלוס. ניתן לכלול בצו המנהלי גם הוראות לעניין עבודה אסורה נוספת שנעשתה לאחר מתן הצו.

בדוח השנתי על פעילות האכיפה בוועדה המקומית אופקים לשנת 2018 דווח על הוצאת 2 צווי הריסה מנהלים לתוספות בניה.

בדוח השנתי על פעילויות האכיפה בוועדה המקומית אופקים לשנת 2019 לא דווח על הוצאת צווי הריסה מנהליים.

דיווח תקופתי על חריגות בניה ופעילות אכיפה

בתיקון 116 לחוק שנכנס לתוקפו בחודש אוקטובר 2017 נקבע כי יושבי ראש של הוועדות המקומיות יעבירו למנהל היחידה הארצית לאכיפה מידי שלושה חודשים דיווח על פעולות האכיפה שנקטו ובכלל זה על עבודה אסורה ועל שימוש אסור שאותר בתחום הנתון לפיקוחם.

בחודש דצמבר 2017 הוציאה היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה הנחיה לגבי אופן שיטת הדיווח וכללי הדיווח. בהנחיה הנ"ל נקבע כי אחת לרבעון יועבר הדוח למנהל היחידה הארצית הדוח יכלול טבלה מרכזת ודוח מסכם חתום. הדוח המסכם יכלול ניתוח ממצאים כמותי בדגש על הליכים מנהליים ותוצאות ניתוח של היחס בין טיפול בהליך מנהלי לטיפול בהליכים אחרים. על הדוח לכלול מסקנות והמלצות באשר למדיניות האכיפה ולתוכנית העבודה. בנוהל הנ"ל נקבע כי הדיווח הראשון יתייחס לרבעון הראשון לשנת 2018 וכן נקבע כי ישלח גם סכום שנתי בסוף שנה קלנדרית.

באפריל 2019 פרסמה היחידה הארצית לאכיפה באתר המרשתת שלה את רשימת הוועדות שלא הגישו דוחות על פעילות האכיפה שלהן, או שהגישו דוח אחד בלבד בשנת 2018. הוועדה המקומית אופקים מופיעה ברשימה הנ"ל כוועדה שלא הגישה דוחות במהלך שנת 2018, או שהגישה דוח אחד בלבד. מנהל מחלקת פיקוח על הבניה מסר לביקורת כי כל הדיווחים התקופתיים נשלחו כנדרש. לביקורת הוצגו דוחות שנתיים לשנים 2018, 2019. דוחות אלה מסכמים את פעילויות האכיפה שבוצעו בוועדה המקומית אופקים במהלך השנים הנ"ל. היחידה הארצית מסרה כי כל הדיווחים הנדרשים מהוועדה המקומית אופקים לשנת 2019 התקבלו כנדרש.

סקר עבירות בניה

בתיקון 116 לחוק נקבע כי וועדה מקומית תבצע בתחומה סקר עבירות בניה בתוך 18 חודשים מיום תחולתו של החוק (אוקטובר 2017) ויעדכנו את הסקר מדי חמש שנים. הסקר יוגש למנהל היחידה הארצית לאכיפת דיני מקרקעין ומנהלת המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין (כיום המחלקה להנחיות תובעים).

בחודש ינואר 2018 הוציא מנהל היחידה הארצית הנחיה לעריכת סקר עבירות בניה. בהנחיה נכתב כי מטרת הסקר היא לגבש נתוני אמת שעל בסיסם יוכלו הוועדות לבסס ולעצב מדיניות אכיפה. כן נכתב בנוהל הנ"ל כי "רשות אכיפה מחויבת בקביעת מדיניות אכיפה במטרה למקד את משאבי האכיפה המוגבלים שעומדים לרשותה בטיפול בעבירות החמורות והמשמעותיות שבתחומה. קביעת מדיניות מושכלת מחייבת בסיס נתונים מלא ומהימן שייבנה על בסיס נתוני הסקר". בהנחיה הנ"ל נקבע כי תוצרי הסקר יוגשו למנהל היחידה הארצית לאכיפה ולמנהלת המחלקה להנחיית תובעים בפרקליטות המדינה ופורסמו באתר האינטרנט של הוועדה המקומית.

יישום הנחיה הנ"ל נתקל בקשיים ברובם המכריע של הוועדות המקומיות. בשל המורכבות של הכנת הסקרים ועלותם התקיימו דיונים בין נציגי השלטון המקומי ליחידה הארצית לאכיפה ובהם הציגו נציגי השלטון המקומי את השגותיהם בעניין הנחיות הסקר. בעקבות ההשגות האמורות לעיל בעניין הסקר, פרסם מנהל היחידה הארצית לאכיפה באפריל 2018 הנחיות מעודכנות לעריכת סקר עבירות בניה ולפיהן יש לערוך סקר בהיקף מוגבל יותר ממה שנדרש בתחילה.

נמסר לביקורת כי נתקבלה החלטה כי סקר עבירות בניה יתבצע בשכונת שפירא באופקים. אולם ביצוע סקר זה טרם הושלם (נכון למועד עריכת דוח הביקורת-אוגוסט 2020).

מדיניות אכיפה

עומס העבודה המוטל על רשויות אכיפת חוק התכנון והבניה ומגבלות כוח-אדם מחייבות קביעת סדרי עדיפות בפעולות אכיפת החוק. לפיכך יש צורך בגיבוש מדיניות באכיפת דיני התכנון והבניה. במסגרת מדיניות זו יקבעו סדרי העדיפות של האכיפה שעיקרם מתמצה בבחינת עיקר מול טפל, של חיוני ודחוף מול שולי בחשיבותו ובדחיפותו. עקרונות אלו קיבלו ביטוי גם בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה וגם בפסיקת בג"צ שקבע כי קביעת מדיניות אכיפה הכרחית מפני שאכיפת דיני התכנון והבניה, הלכה למעשה, אינה ניתנת ככלל, למימוש מידי בכל החזיתות הקיימות, לפיכך על הוועדות המקומיות לקבוע מדיניות אכיפה ולהציב סדרי עדיפויות לאכיפת דיני התכנון והבניה במרחב התכנון שבתחום

סמכותן. יש להוסיף כי ראוי שמדיניות האכיפה תתייחס לעקרונות שעמדו ביסוד תיקון 116 כמו מתן דגש לאכיפה יזומה ולאכיפה באמצעים מנהליים, ותביא בחשבון את מאפייני העבירות וחומרתן על פי התיקון לחוק הנ"ל.

עפ"י בדיקת הביקורת הוועדה המקומית לתכנון ובניה אופקים גיבשה מסמך מדיניות אכיפה וזאת בחודש ינואר 2016. לביקורת נמסר כי המסמך הנ"ל נמצא כעת בתהליך של עדכון, בדוח שנתי של הוועדה על פעילויות האכיפה לשנת 2019 נכתב כי "במהלך שנת 2019 עתידה הוועדה המקומית לעדכן את מדיניות האכיפה כך שהמדיניות החדשה תתאים לסוגי העבירות הקיימות בשטח ובהתאם לממצאים שיעלו מסקר עבירות הבניה". בדוח שנתי של הוועדה על פעילויות האכיפה במהלך שנת 2020 נכתב כי "במהלך שנת 2020 עתידה הוועדה המקומית לעדכן את מדיניות האכיפה כך שהמדיניות החדשה תתאים לסוגי העבירות הקיימות בשטח ובהתאם לממצאים שיעלו מסקר עבירות הבניה".

מהנדס העיר מסר בתגובתו מיום 16.12.2020 כי אין לו הערות לדוח וכי הוא מכין תכנית עבודה לתקון הליקויים שתועבר בהקדם למנכ"ל העירייה.

סיכום והמלצות

1. חוק התכנון והבניה מטיל על הוועדה המקומית את האחריות לאכוף את דיני התכנון והבניה. בית-המשפט העליון קבע כבר לפני עשרות שנים כי עבירות על חוק התכנון והבניה נהפכו זה מכבר למכת מדינה. בין הסיבות לתופעת עבריינות הבניה ניתן למנות את מצוקת הדיור, הרווחים הכלכליים הגדולים הכרוכים בעבירות הבניה, והתפיסה כי מדובר בעבירות קלות וטכניות.
2. בשנים האחרונות ננקטו צעדים ממשיים ע"י משרדי הממשלה הנוגעים בדבר כדי לבלום את הבניה החדשה והבלתי חוקית ולשנות את הנורמה הציבורית אשר הקלה ראש בנושא. בחודש אוקטובר 2017 נכנס לתוקפו תיקון 116 לחוק התכנון והבניה אשר מטרתו להביא לשיפור דרמטי ביכולת ובביצוע הלכה למעשה של פעולות האכיפה. המגמה היא להתמקד בהליכי אכיפה מנהליים ולקצר באופן משמעותי את משך הטיפול המשפטי. הוועדות המקומיות נדרשות להגיש דוחות למשרדי הממשלה הנוגעים בדבר.

3. מחלקת פיקוח על הבניה אשר באגף ההנדסה אמונה על אכיפת חוק התכנון והבניה. המחלקה מונה שני מפקחים הכפופים למהנדס העיר. בדוחות שנתיים על פעילות האכיפה לשנים 2019, 2020 שהוצאו ע"י הוועדה המקומית נכתב כי היות ושני המפקחים עוסקים גם באכיפה וגם ברישוי אזי פעילות האכיפה מבוצעת אך פחות מהרצוי שכן חלק גדול מעבודת המפקחים מופנה לעבודת הרישוי. בפרק מסקנות והמלצות בדוחות הנ"ל נכתב כי נוכח הבניה החדשה בעיר עולה הצורך לגייס מפקח נוסף ולאחר מכן לבצע חלוקה למפקחים שעוסקים באכיפה ולמפקחים שעוסקים ברישוי וזאת לצורך מיטוב ומקסום עבודת הוועדה.

במסמך שפרסמה היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה בחודש אוגוסט 2019 נקבע כי המפקחים שעוסקים באכיפה לא יעסקו ברישוי או בפעולות אחרות שאינן קשורות לאכיפת דיני התכנון והבניה. במסמך הנ"ל נקבע כי ההפרדה המבנית הנ"ל תכנס לתוקף בחודש דצמבר 2020. עפ"י המסמך הנ"ל מספר מפקחי האכיפה הנדרש בוועדה המקומית באופקים הוא 2 וזאת עפ"י מפתח התקינה שנקבע במסמך הנ"ל. בתוכנית עבודה מקושרת תקציב לשנת 2020 שהוצא ע"י העירייה נכתב כי במהלך שנת 2020 מתוכנן איוש משרה של מפקח ועדה נוסף וזאת לאחר פרסום מכרז כחוק.

עפ"י בדיקת הביקורת לא חל כל שינוי במספר מפקחי הבניה (נכון למועד עריכת דוח ביקורת זה), וזאת למרות שהיקף הבניה באופקים גדל בשנים האחרונות בצורה ניכרת (בעיקר בשכונות החדשות).

הביקורת מוצאת כי יש לנקוט בהליכים מעשיים בנושא היקף כוח-האדם במחלקת פיקוח על הבניה. ובכל מקרה יש להיערך להפרדה המבנית הנ"ל שתיכנס לתוקף בדצמבר 2020.

4. בחוק התכנון והבניה נקבע כי ועדה מקומית תבצע בתחומה סקר עבירות בניה וזאת עד מחצית שנת 2019. יישום ההנחיה הנ"ל נתקל בקשיים ברובם המכריע של הוועדות המקומיות. נתקבלה החלטה כי יבוצע סקר עבירות בשכונת שפירא באופקים. נכון למועד עריכת דוח ביקורת זה (אוגוסט 2020) הסקר המדובר טרם הושלם.

הביקורת מוצאת כי יש להשלים את עריכת הסקר הנ"ל.

5. עומס העבודה המוטל על רשויות אכיפת חוק התכנון והבניה ומגבלות כוח-אדם מחייבות קביעת סדרי עדיפות בפעילויות אכיפת החוק. לפיכך יש צורך בגיבוש מדיניות באכיפת דיני התכנון והבניה.

הועדה המקומית לתכנון ובניה אופקים גיבשה בחודש ינואר 2016 מסמך אכיפה. אולם המסמך הנ"ל נמצא עדיין בתהליך של עדכון (נכון למועד עריכת דוח ביקורת זה-אוגוסט 2020).

הביקורת מוצאת כי יש להשלים את עדכון מסמך מדיניות האכיפה. על המסמך המעודכן להתייחס לעקרונות שעמדו ביסוד תיקון 116 לחוק התכנון והבניה ומביא בחשבון את מאפייני העבירות וחומרתן עפ"י התיקון לחוק הנ"ל.

6. פרסום פומבי של פעולות פיקוח ואכיפה נבחרות עשוי לחזק את ההרתעה ולצמצם את תופעת העבריינות. כך למשל היחידה הארצית לאכיפה והמחלקה להנחיית תובעים בפרקליטות מפרסמות מידי פעם בפעם באתרי המרשתת שלהן מידע על מבצעי אכיפה או על פעולות אכיפה.

הביקורת מוצאת כי על הוועדה המקומית לפרסם מידע זמין באתר האינטרנט (מרשתת) העירוני וזאת בנוגע לפסקי דין וכל מידע אחר לגבי הטיפול בעבירות בניה.

שרות פסיכולוגי חינוכי אופקים

כללי

1. בהתאם לתוכנית הביקורת השנתית של מבקר העירייה לשנת 2020 נערכה במהלך חודשים ספטמבר-אוקטובר 2020, ביקורת בשירות הפסיכולוגי העירוני. יש לציין שזו הביקורת הראשונה הנערכת בשירות הפסיכולוגי.

2. השירות הפסיכולוגי החינוכי (להלן: השפ"ח) הינו זרוע מייעצת וטיפולית של שפ"י – שרות פסיכולוגי ייעוצי, שהינו אגף במסגרת המנהל הפדגוגי של משרד החינוך והתרבות. ייעודו של שפ"י הינו לקדם את רווחתם ואת בריאותם הנפשית של כלל התלמידים במערכת החינוך. מטרת השירות הפסיכולוגי לקדם את התפתחותו של כל תלמיד ולדאוג למיצוי הפוטנציאל שלו תוך שימת דגש על השתלבותו הטובה בקהילה הלומדת. השפ"ח מיועד לתלמידים, להורים, לצוותי החינוך במוסדות החינוך בעיר ולקובעי המדיניות בתחומים של טובת הילד ושל קידום בריאותו הנפשית. כמו כן הפסיכולוגים מטפלים בסוגיות התפתחות נורמטיביות, בלקויות התפתחות ופיזיות של ילדים ובני נוער, במצבי לחץ בקרב תלמידים, הורים וקהילה.

3. שפ"י מקיימת קשר עם השפ"חיים באמצעות הפסיכולוג הראשי והפסיכולוגים המחוזיים שבמשרד החינוך. שפ"י (משרד החינוך) משתתף באופן חלקי במימון שכר הפסיכולוגים בתחנות השפ"ח.

4. פסיכולוגים מלווים את מערכות החינוך והרווחה בעיר כנציגים בוועדות שונות כגון: ועדת זכאות ואפיון (ועדות השמה) לילדים בעלי צרכים מיוחדים, ועדות זכאות ואפיון לרמות חינוך שונות (הגיל הרך, יסודי ועל יסודי), ועדות שיבוץ, ועדות ערר.

5. הפניה לשרות הפסיכולוגי נעשית באמצעות הגנת/המורה/היועצת /גורם חינוכי וטיפולי אחר וכן באמצעות פניות ישירות של הורים. הפסיכולוגים החינוכיים מדריכים את הצוותים החינוכיים בנושאים הרלוונטים ומקיימים השתלמויות.

6. ממצאי הדוח מבוססים על שיחות שקיימה הביקורת עם מנהל השירות הפסיכולוגי. הביקורת בחנה מסמכים, חוזרי מנכ"ל, חיקוקים ותקנות הנוגעים לנושא המדובר.

7. בשל צנעת הפרט וכללי הסודיות החלים על עבודתם של הפסיכולוגים, הביקורת לא עסקה בנושאים המשיקים לסוגיות מקצועיות, לא נבדקו תיקים אישיים ורשימת מטופלים ולפיכך התמקדה הביקורת בעיקר בנושאים כלהלן:

- מטרות ויעדי השירות הפסיכולוגי חינוכי.
- כוח האדם, התקינה והמבנה הארגוני.
- היקפי הפעילות ומתן השרות ללקוחות.
- מאפיינים ארגוניים בעבודת השירות הפסיכולוגי חינוכי.
- תקציב ההוצאות, ההכנסות וגביית הכספים.

הבסיס החוקי והפורמלי לפעילות השירות הפסיכולוגי מעוגן ב:

- חוק הפסיכולוגים התשל"ז-1977 והתקנות שתוקנו מכוחו.
 - חוק חינוך מיוחד התשמ"ח-1988
 - חוק זכויות החולה-1996
 - חוק הגנת הפרטיות התשמ"א-1981.
 - חוזרי מנכ"ל משרד החינוך- מדיניות הפעלת השפ"ח ברשויות המקומיות מותוות ע"י שפ"י באמצעות חוזה מנכ"ל משרד החינוך. העדכני אשר בתוקף פורסם בשנת 2010. הביקורת תתייחס למתווה השירות הפסיכולוגי-החינוכי העדכני בדוח זה.
 - אוגדן "מכלול ההכשרה והתפתחות המקצועית של הפסיכולוג החינוכי". אוגדן אשר הוצא ע"י השרות הפסיכולוגי ייעוצי במשרד החינוך.
- הביקורת מציינת בהערכה את שיתוף הפעולה המלא של מנהל השירות הפסיכולוגי.

ממצאי הביקורת

1. השרות פסיכולוגי (להלן: השפ"ח) באופקים פועל במסגרת מנהל החינוך העירוני. השפ"ח ממוקם במבנה ברח' אליהו גולומב.

2. הפעלת השפ"ח נוגעת במספר גורמים: מנהל החינוך בעירייה, משרד החינוך (שפ"ח) ומשרד הבריאות אשר עוסק בתהליך הרישוי וההסמכה של הפסיכולוגים וזאת מאחר ומדובר במקצוע הפועל בתחום בריאות הנפש.

3. השפ"ח מפעיל פסיכולוגים במנהל החינוך ופועל כתחנה במסגרת מנהל החינוך בעירייה ונותן שירות בכפוף לתקנים המוקצים לעירייה ע"י משרד החינוך. השפ"ח נמצא בפיקוח מקצועי ונתמך תקציבית ע"י שפ"ח במשרד החינוך באמצעות הפסיכולוג המחוזי במשרד החינוך.

4. השפ"ח באופקים הינו מוסד מוכר מטעם מועצת הפסיכולוגים ומשרד הבריאות להסמכת פסיכולוגים לתואר "מומחה" ולתואר "מומחה מדריך" שניהם בפסיכולוגיה חינוכית. בשפ"ח מתקיים מבנה הדרכות שבו לכל מתמחה יש מדריך אישי המלווה מייעץ, מפקח ומכשיר את המתמחה בתהליך הצמיחה המקצועית שלו.

5. השפ"ח נותן שירות אבחון והערכה של עניינים ובעיות בתחום הנפשי, השכלי והתנהגותי של ילדים שלומדים במוסדות חינוך וכן טיפול, שיקום, יעוץ והדרכה לצוותים חינוכיים, הדרכה להורים, ביצוע הערכות לאיתור ילדים הנזקקים להתייחסות טיפולית מיוחדת. הפסיכולוגים בשפ"ח משתתפים בוועדות זכאות ואפיון (ועדות השמה לשעבר). כמו כן השפ"ח פועל בשיתוף עם אגף הרווחה לטיפול בילדים ממשפחות מצוקה ובמקרים של התעללות פיזית-מינית ונפשית. השפ"ח נותן מענה טיפולי לילדי מוסדות החינוך גם במצבי חירום לחץ ומשבר. בנוסף לעבודה השוטפת שפ"ח מפעיל פרויקטים ייחודיים במימון העירייה ובשיתוף גורמי חוץ, המספקים מענה לצרכים הרגשיים של ילדי העיר.

6. השפ"ח מונה צוות המורכב מ- 10 פסיכולוגים (כולל מנהל השפ"ח) המועסקים ב- 7.75 משרות.

רוב הפסיכולוגים מועסקים במשרות חלקיות. היקף העסקתם כדלהלן:

- 3 פסיכולוגים במשרה מלאה.
- מנהל השפ"ח ב-90% משרה.
- 2 פסיכולוגים ב-80% משרה.
- 2 פסיכולוגים ב-65% משרה,
- פסיכולוג אחד ב-50% משרה.
- פסיכולוג אחד ב-25% משרה.

קלינאית תקשורת ב-40% משרה.

עבודת המזכירות מתבצעת ע"י מזכירה אחת.

כל עובדי השפ"ח הינם במעמד עובדי עירייה.

7. רוב הפסיכולוגים בשפ"ח הינם במעמד של מתמחים. כתוצאה מכך קיימת תופעה של תחלופה גבוהה למדי של צוות הפסיכולוגים וזאת מאחר ולאחר סיום תקופת ההתמחות עוזבים המתמחים את השפ"ח באופקים וזאת מאחר והם מחפשים משרות מתגמלות ונוחות יותר. מנהל השפ"ח מסר לביקורת כי הוא שואף לשנות את התופעה הנ"ל ולגרום כי צוות השפ"ח יורכב ברובו מפסיכולוגים קבועים. אולם משימה זו אינה קלה וזאת מאחר ושכרם של הפסיכולוגים בכל השרות הציבורי (לא רק בשפ"ח אופקים) הינו נמוך ואינו עומד ביחס ישר למאמצים שהם משקיעים ולאחריות הכוללת המוטלת עליהם ובוודאי שלא ביחס לרמת השכלתם (תואר שני לפחות). יש להוסיף כי הפסיכולוגים זמינים לצרכי עבודתם גם מעבר לשעות עבודתם השגרתיות. פעמים רבות מתקיים קשר טלפוני ו/או אחר עם הורים, מורים ואנשי צוות בשעות שלאחר שעות העבודה ובכלל זה בשעות הערב.

8. השפ"ח באופקים נותן שרות לאוכלוסיית הגילאים 5-18 ולתלמידי החינוך המיוחד בגילאי 3-21. יש לציין כי במרבית הישובים בארץ השרות ניתן מגיל 5 ועד גיל 15 (חטיבת ביניים) בלבד ובחינוך המיוחד לגילאי 3 עד 21. בחוזר מנכ"ל משרד החינוך משנת 2010 נכתב בנושא המדובר כדלקמן: "השירות הפסיכולוגי-חינוכי שואף לספק שירות לגילאי 3-18 ובחינוך המיוחד לגילאי 3-21. עם זאת, בשלב זה ניתן שירות במרבית הרשויות לגילאי 5-15, ובחינוך המיוחד לגילאי 3-21. הקצאת שירותים פסיכולוגים בגיל הרך חשובה מאד לנוכח הערך המניעתי הרב המצוי בהתערבות מוקדמת גיל. בקצהו השני של הרצף הגילאי נמצאים תלמידי התיכון. תקופת חיים זו מאופיינת באתגרים התפתחותיים ובהיבטים סיכונים רבים לכן יש ערך מוסף להקצאת שירות פסיכולוגי בהתאם".

9. השפ"ח נותן מענה טיפולי לילדי ולתושבי העיר גם במצבי משבר וחירום. כאשר מוכרז מצב חירום השפ"ח מטפל בכלל האוכלוסייה וזאת בנוסף לטיפול בתלמידים. בעת חירום ועפ"י החלטת העירייה נפתח במבנה השפ"ח מת"ן (מרכז תמיכה נפשית) לילדים ולמבוגרים המופעל ע"י השפ"ח. מנהל השפ"ח מסר לביקורת כי בכל גלי ההסלמה הביטחונית בשנים האחרונות כל התושבים

שהיו זקוקים לתמיכה נפשית קיבלו מענה במסגרת השפ"ח ואף לא תושב אחד הופנה לבית-החולים על רקע מצבו הנפשי.

10. בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נקבע תקן מומלץ למשרות שיוקצו לשפ"חים לצורך טיפול בילדים במערכת החינוך.

- תקן אחד ל- 500 ילדים בגיל הגן (3-6) וכיתות א'.
- תקן אחד ל-1,000 תלמידים בכיתות ב'-י"ב.
- תקן אחד ל- 300 תלמידים בחינוך המיוחד.

מרבית השפ"חים בארץ פועלים בתקינה חסרה. קיים פער בין מספר התקנים המומלץ ע"י משרד החינוך לבין מספר התקנים בפועל.

גם השפ"ח באופקים פועל בתקינה חסרה. עפ"י מפתח התקינה הנ"ל יש לאייש 12.95 תקנים של פסיכולוגים ובפועל מאוישים 7.75 תקנים בלבד.

משרד החינוך משתתף במימון עלות העסקת הפסיכולוגים עפ"י התקן שנקבע בתחשיב של 68% מעלות העסקת פסיכולוג (17 שנות ניסיון וכל הגמולים).

11. במסמך הקרוי תכניות עבודה מקושרות תקציב לשנת 2020 שהוצא ע"י העירייה נכתב כי עלות הכללית של השפ"ח עומד על סך 1,975,000 ש"ח. השתתפות משרד החינוך בתקציב הנ"ל עומדת על סך 1,249,500 ש. כן נכתב במסמך הנ"ל כי השתתפות העירייה בפועל בעלות הפעלת השפ"ח הינה בסך 695,500 ש. המהווים 36% מסך ההוצאה.

12. כל קשת הפעילות בשפ"ח אינה מעוגנת בקובץ נוהלי עבודה מסודר. קיימים דפוסי עבודה שהתפתחו במשך השנים. חוזר מנכ"ל משרד החינוך מתווה מדיניות, מנחה ומכוון את הפסיכולוג באשר לעיקרי הפעילות והחקיקה הרלוונטים, אולם כל אלה אינם מעוגנים במסגרת של קובץ נוהלי עבודה פנימיים של השפ"ח. לא קיים נוהל מרכזי בכל תחום הכולל את תיאור הליך הטיפול בגן לדוגמא. כפי שציינה הביקורת קודם לכן מרבית הפסיכולוגים המועסקים בשפ"ח אופקים הינם במעמד של מתמחים אשר בחלקם מתחלפים בעת סיום תקופת התמחותם, לפיכך הצורך בניסוח ובהוצאת נוהל מרכזי בכל תחום: גנים, בתי-ספר, חינוך מיוחד וכדומה מקבל משנה תוקף.

13. הביקורת מצאה, כי לא נהוג בשפ"ח לקיים בתום כל שנת לימודים הליך של קבלת משוב ממנהלי מוסדות החינוך (בתי-ספר וגני ילדים) דהיינו הערכת שביעות רצון מעבודת הפסיכולוג במוסד החינוכי ושביעות רצון כוללת מהשפ"ח. כמו-כן לא נהוג לקבל משוב מהורים המקבלים הדרכה ושירות מהשפ"ח. לדברי מנהל השפ"ח נהוג היה בעבר לבצע משוב מול מנהלי מוסדות החינוך, אולם הליך זה הופסק והערכות המנהלים לא שיקפו לדבריו את המציאות והן היו מוטות מאד כלפי מעלה.

14. מסמכים שהוצאו ע"י שרות פסיכולוגי ייעוצי במשרד החינוך הסדירו את האפשרות להנהגת "סל שירותים משלים" (שפ"מ) דהיינו קניית שירותים מרצון ע"י הורים. ברשויות רבות נהוג לספק במסגרת השפ"ח גם סל שירותים משלים (שפ"מ) במימון הורים. בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נקבע כי לא יינתן שרות פרטני במימון הורים לילדים בעלי צרכים מיוחדים ו/או לילדים בסיכון גבוה. כן נקבע כי הערכות פסיכולוגיות במסגרת שפ"מ במימון ההורים יכול להינתן לצורך התאמות בדרכי היבחנות לתלמידים ליקוי למידה בבתי-ספר על יסודיים. משרד החינוך מאפשר לתלמידים בעלי ליקוי למידה להיבחן בבחינות הבגרות בתנאים המתאמים להם ("התאמות"). מדובר בשינויים בתנאים הסטנדרטיים של הבחינות כגון תוספת זמן, בחינה מצומצמת או מותאמת אישית וכד'.

לצורך הגשת בקשה להקלה, על התלמיד לערוך אבחון (במסגרת השפ"ח או במסגרת פרטית), זמן מסוים לפני מועד הבחינות. מטרת ההקלות לנטרל, ככל האפשר, את הליקוי המהווה מכשול בבחינה, כדי להעניק הזדמנות טובה יותר לנבחן להצליח ולהשתלב במערכות השונות בהמשך מסלול החיים. ברמה הארצית, רב חלקם של הנמנים על השכבות הסוציו-אקונומיות הגבוהות יותר, בסה"כ מקבלי ההקלות. זאת מאחר והם בעלי מודעות גבוהה יותר לאפשרויות ומאחר וידם משגת ביצוע אבחון במסגרת פרטית. מבקר המדינה מתייחס לנושא בדו"ח 52 ב' מ-4/2002 וקובע "התברר שהתשלום בעד שירותי האבחון הפרטיים גבוה, ורבים מההורים אינם יכולים לממנו. עקב כך, רוב האבחונים לצורך ההתאמות נעשים לתלמידים ממשפחות מבוססות. אמנם יש רשויות מקומיות שמסייעות לממן את האבחונים, אך הנפגעים העיקריים הם תלמידים מאזורי מצוקה, שרבים מהם עולים חדשים או שייכים למשפחות ממעמד סוציו-אקונומי נמוך, שמתקשים לממן לילדיהם אבחון פרטי או אינם מודעים לחשיבותו".

מנהל השפ"ח מסר לביקורת כי בשפ"ח אופקים לא מונהג סל שירותים משלים הממומן ע"י הורים. אולם תלמידים הזקוקים להתאמות בדרכי היבחנות לתלמידים ליקויי למידה מופנים לקבלת הערכות פסיכולוגיות במימון ממסדי ו/או ציבורי כמו רשות מקומית, תכניות לאומיות וכדו'.

במסמך הקרוי תכניות עבודה מקושרות תקציב לשנת 2020 שהוצא ע"י העירייה נכתב כי הוכנה תכנית שנתית לפתיחת השפ"מ (שרות פסיכולוגי משלים) לרבות אשור. השותפים להקמת השפ"מ הינם משרד החינוך, מנהל החינוך העירוני, תכנית 360 וגביה מההורים. עלות מתוכננת של התוכנית הנ"ל הינה 140,000 ₪ חלקה של העירייה בתוכנית הועמד על-סך 50,000 ₪.

מנהל השפ"ח מסר בתגובתו כי ממצאי דוח הביקורת משקפים את השקעת צוות השפ"ח, ותהא התייחסות להמלצות הדוח.

סיכום והמלצות

1. השירות הפסיכולוגי החינוכי (שפ"ח) באופקים פועל במסגרת מנהל החינוך העירוני. השפ"ח הינו זרוע מייעצת וטיפולית של שירות פסיכולוגי ייעוצי (שפ"י) שהינו אגף במשרד החינוך.
2. הביקורת התרשמה כי השפ"ח מתנהל באופן תקין ויעיל לרוב וזאת על אף המחסור בתקני הפסיכולוגים מטעם משרד החינוך, המקשה על מתן מענה מלא לצרכי התלמידים בעיר.
3. השירות המקצועי שניתן ע"י השפ"ח באופקים כולל את התלמידים בגילאי 18-5 (לתלמידי החינוך המיוחד לגילאי 3-21) בעוד שבמרבית הרשויות בארץ השירות ניתן לגילאי 5-15 בלבד. הרחבה זו נעשתה לאור הבנת עובדי השפ"ח על החשיבות ביצירת רצף טיפולי בתלמידים ככל שניתן.
4. השפ"ח נותן מענה טיפולי לילדי ולתושבי העיר גם במצבי משבר וחירום. כאשר מוכרז מצב חירום השפ"ח מטפל בכלל האוכלוסייה וזאת בנוסף לטיפול בתלמידים.
5. הביקורת מצאה כי לא נהוג בשפ"ח לקיים בתום כל שנת לימודים הליך של קבלת משוב ממנהלי מוסדות החינוך (בתי-ספר וגני-ילדים)-דהיינו הערכת שביעות הרצון מעבודת הפסיכולוג במוסד החינוכי ושביעות רצון כללית

מהשפ"ח. כמו כן לא נהוג לקבל משוב מהורים המקבלים הדרכה ושירות מהשפ"ח. לדברי מנהל השפ"ח בעבר היה נהוג לבצע משוב מול מנהלי מוסדות החינוך, אולם הליך זה הופסק והאיל והערכות מהמנהלים לא שיקפו לדבריו את המציאות והן היו מוטות מאד כלפי מעלה.

הביקורת מוצאת כי על כל ארגון ו/או מחלקה בארגון להנהיג הליך של קבלת משוב. הביקורת מוצאת כי יש לשקול הנהגת משוב באופן אנונימי. הביקורת סוברת כי באמצעות הליך זה ימצא פתרון לטענת מנהל השפ"ח כי הערכות המנהלים של מוסדות החינוך היו מוטות מאד כלפי מעלה.

6. כל קשת הפעילות בשפ"ח אינה מעוגנת בקובץ נוהלי עבודה מסודר, הכולל את תיאור הליך הטיפול. הביקורת מוצאת כי יש לנסח ולהוציא נוהל פנימי מרוכז בכל תחום: גנים, בתי-ספר, חינוך מיוחד וכד'. בנוהל המוצע הנ"ל ירשמו סדרי העבודה והמלצות של הנהלת השפ"ח אשר נצברו לאורך השנים. הביקורת מוצאת כי נוהל זה יתרום לייעול עבודת כל פסיכולוג, חדש כוונתיק.

7. מסמכים שהוצאו ע"י שרות פסיכולוגי ייעוצי (שפ"י) במשרד החינוך הסדירו את האפשרות להנהגת "סל שירותים משלים" דהיינו קניית שירותים מרצון ע"י הורים. ברשויות מקומיות רבות נהוג לספק גם "סל שירותים משלים" (שפ"מ). בחזר מנכ"ל משרד החינוך משנת 2010 נקבע כי לא יינתן שירות פרטני במימון הורים לילדים בעלי צרכים מיוחדים ו/או לילדים בסיכון גבוה. כן נקבע כי הערכות פסיכולוגיות במסגרת שירות פסיכולוגי משלים במימון ההורים יכול להינתן לצורך התאמות בדרכי היבחנות לתלמידים ליקויי למידה בבתי-ספר על יסודיים.

במסמך הקרוי תכניות עבודה מקושרות תקציב לשנת 2020 שהוצא ע"י העירייה נכתב כי הוכנה תכנית שנתית לפתיחת שפ"מ (שרות פסיכולוגי משלים) לרבות אישור. כן נקבע במסמך הנ"ל כי השותפים להקמת השפ"מ הינם: משרד החינוך, מנהל החינוך בעירייה, תכנית 360 וכן גביה מההורים.

הביקורת מוצאת כי יש לחזור ולבדוק את נושא הנהגת שפ"מ גם במסגרת שרות פסיכולוגי חינוכי אופקים. שרות זה מונהג כאמור ברשויות מקומיות רבות. הנושא הנ"ל הועלה כאמור במסגרת תכנית עבודה מקושרת תקציב לשנת 2020.

הצבת מכשירי החייאה במקומות ציבוריים

כללי

דום לב הוא אחת מהסיבות המובילות לתמותה בעולם. בישראל מתועדים כ-8,000 מקרים בשנה, כמחציתם מתרחשים מחוץ לבית-חולים הסיכוי לשרוד אירוע דום לב פתאומי מחוץ לבית-חולים הוא נמוך. במקרים אלה לזמן יש תפקיד קריטי. השימוש בדפיברילטור (מכשיר המחזיר קצב לב לפעולה סדירה ע"י מתן שוק חשמלי ללב) הוא אחת מהדרכים המוכחות היחידות להחיות אדם שנמצא בדום לב. יש מגבלה אחת: השוק החשמלי חייב להינתן בתוך שבע הדקות הראשונות מתחילת אירוע דום הלב, הפעלת הדפיברילטור בתוך דקה מרגע ההתמוטטות עשוי להציל 90% מהאנשים הלוקים בדום לב.

המסגרת החוקית

חוק הצבת מכשירי החייאה במקומות ציבוריים התשס"ח-2008 שמכונה גם חוק הדפיברילטורים (להלן: החוק) נחקק בשנת 2008 ומחייב הצבת דפיברילטור בכל מקום ציבורי המכיל מעל ל-500 איש. סעיף 6 לחוק מסמיך את שר הכלכלה להתקין תקנות לביצועו וכן למנות מפקחים שיאכפו אותו, למרות שהחוק נחקק בשנת 2008, רק בשנת 2014 הותקנו תקנות ליישומו ע"י שר הכלכלה. התקנות קרויות "תקנות הצבת מכשירי החייאה במקומות ציבוריים התשע"ד-2014" (להלן: התקנות). התקנות קובעות את מספר המכשירים שיוצבו בכל מקום ציבורי ואת מיקומם וכן מטילות חובה על הצבת שילוט מתאים לתפעול המכשירים. בתקנות הנ"ל נקבע, כי יש להציב שלט הכוונה למכשיר וזאת עפ"י מפרט הקבוע בתקנות. כן נקבע בתקנות כי בכל מקום ציבורי בו מוצב המכשיר צריך להיות אחראי שבדק את תקינותו אחת לשבוע וכן ידאג לביצוע בדיקת תקינות תקופתית ושליחת תצהיר חתום ומאומת על כך למשרד הכלכלה.

חוק לימוד עזרה ראשונה והחזקת מכשירי החייאה וערכות עזרה ראשונה בבת-י-ספר תשס"א-2001 מחייב החזקת מכשירי החייאה בבת-י-ספר (בהם לומדים מעל 500 תלמידים). משרד החינוך פרסם בחודש מרץ 2019 הנחיות זמניות

להתקנת המכשירים בבתי-הספר וזאת עד לכניסה לתוקף של התקנות. בהנחיות הנ"ל נקבע, כי יש להתקין שלטי הכוונה אל המכשיר ושלט המפרט את סדר הפעולות לטיפול באדם הזקוק לטיפול באמצעות מכשיר החייאה. כן נקבע כי יש למנות אחראי שיבדוק אחת לשבוע את שלמות המכשיר ותקינותו.

מטרת הביקורת והיקפה

העירייה מחזיקה במתקנים ומקומות ציבוריים אשר יש להתקין בהם עפ"י החוק מכשירי החייאה.

מטרת הביקורת /מבדק לבחון האם העירייה דאגה להצבת מכשירי החייאה במתקנים ובמקומות ציבוריים אשר בהחזקתה. להצביע על ליקויים במידה וקיימים ולהמליץ על דרכים לפתרון מתוך כוונה למנוע הישנותם של מקרים דומים.

לצורך הכנת הדוח, הביקורת עיינה בחוקים הנוגעים בדבר, בתקנות ובהנחיות משרד החינוך.

מבקר העירייה פנה בחודש אפריל 2020 למספר גורמים בעירייה לצורך קבלת פרטים ובכללם למנכ"ל העירייה, למנהל מינהל החינוך, לממונה על הבטיחות בעירייה, לממונה על הבטיחות במינהל החינוך, למנהל המתנ"ס ולמנהל הקאנטרי-קלאב. בתאריך 10.5.2020 נערכו ביקורים ע"י מבקר העירייה במשרדי מינהל החינוך אגף הרווחה והמתנ"ס וזאת כדי לבחון את אופן יישום דרישות החוק והתקנות בנושא המדובר.

טיוטת הדוח הועברה לתגובת הגורמים הנ"ל והתייחסותם לממצאים שולבה בדוח.

הביקורת נערכה בחודשים אפריל –מאי 2020.

ממצאי הביקורת

מנכ"ל העירייה מסר כי מספר המבקרים בכל אחד ממבני משרדי העירייה אינו עולה על 500 איש.

מנהל מינהל החינוך מסר כי נדרש להתקין מכשיר החייאה רק בבת-ספר שבהם לומדים מעל 500 תלמידים. בת-הספר באופקים אינם מגיעים לרף הנדרש הנ"ל. בית-הספר התיכון עמל 1 שבו לומדים מעל 500 תלמידים שייך לרשת עמל ובית-הספר לבנות מעלות חיה שאף הוא מונה מעל 500 תלמידים שייך לחינוך המוכשר ולכן הנושא המדובר מטופל בידי שתי הרשתות החינוכיות הנ"ל. יש להוסיף כי מכשיר החייאה מוצב במשרדי מינהל החינוך. לביקורת נמסר ביום 13 למאי 2020 כי טרם הוצבו במקום שלטי הכוונה והפעלה של המכשיר. ביום 31 למאי 2020 נמסר לביקורת כי הנושא בטיפול.

מנהל מינהל החינוך אשר את הדברים הנ"ל וזאת בתגובתו מ-18 למאי 2020 לממצאי טיוטת דוח הביקורת/מבדק.

מנהל המתנ"ס מסר במכתב מיום 26 אפריל 2020 כי באולם הספורט החדש הוצב מכשיר החייאה וכי בדעת הנהלת המתנ"ס לרכוש שני מכשירים נוספים לאצטדיון ולאולם התרבות, אך תהליך הרכישה נעצר עקב מגפת הקורונה.

מנהל הקאנטרי קלאב מסר במכתב מיום 26 אפריל 2020 כי מכשיר החייאה הוצב בעמדת קבלה בכניסה למתחם. כן מסר הנ"ל במכתבו כי כלל צוות העובדים בקאנטרי עבר בחודש ינואר ריענון והפעלה של המכשיר. מנהל הקאנטרי-קלאב מסר במכתב מיום 7 במאי 2020 כי הוצב שלט המציין את מיקום המכשיר והכוונה אליו ושלט הפעלה ב-4 שפות כנדרש בתקנות יוצב בהקדם.

מכשיר החייאה הוצב במשרדי אגף הרווחה. מבדיקת הביקורת עולה כי המאבטח במשרדי אגף הרווחה מודע להימצאותו של מכשיר החייאה ועובדי אגף הרווחה הנוגעים בדבר הודרכו לגבי אופן הפעלת המכשיר.

סיכום והמלצות

1. עפ"י בדיקת הביקורת העירייה נקטה בהליכים ליישום הוראות חוק הצבת מכשירי החייאה במקומות ציבוריים התשס"ח-2008 וחוק לימוד עזרה ראשונה והחזקת מכשירי החייאה וערכות עזרה ראשונה בבת-ספר, תשס"א-2001.

2. מכשירי החייאה הוצבו במשרדי מינהל החינוך, במשרדי אגף הרווחה, באולם הספורט החדש אשר בהחזקת המתנ"ס ובעמדת הקבלה בכניסה למתחם הקאנטרי-קלאב.

3. מנהל המתנ"ס מסר בחודש אפריל 2020 כי עדיין לא הותקנו שני מכשירים באצטדיון ובאולם התרבות ותהליך רכישת המכשירים החדשים והתקנתם יתבצע בהקדם האפשרי.

4. עפ"י תקנות הצבת מכשירי החייאה במקומות ציבוריים התשע"ד-2014 אין להסתפק רק בהצבת המכשיר אלא יש לבצע פעולות נלוות כמו בדיקת תקינות תקופתית של המכשיר אחת לשבוע, מינוי אחראי לבדיקה והצבת שילוט בהתאם לתרשים שבתקנות.

מנהל הקאנטרי-קלאב מסר במכתב מחודש מאי 2020 כי עדיין לא הוצבו שלטי הפעלה למכשיר כנדרש בתקנות אך גם דרישה זו תטופל בהקדם.

ממינהל החינוך נמסר לביקורת ב-31 למאי 2020 כי נושא הצבת שלטי הכוונה והפעלה למכשיר המוצב במשרדי מינהל החינוך נמצא בטיפול.

5. מאחר ועל פי החוק והתקנות הנ"ל אין להסתפק רק בהצבת המכשיר אלא יש לבצע פעולות נלוות כמו בדיקת המכשיר מידי שבוע ותיעוד והחזקה של תוצאות הבדיקה הנ"ל. לפיכך הביקורת מוצאת כי יש להוציא נהלים בכתב לגבי אופן הטיפול במכשירים. בנוסף לכך על ממונה בטיחות לוודא כי מולאו הדרישות הקבועות בחוק ובתקנות בנושא המדובר.

6. מאחר ומדובר במכשיר מציל חיים, הביקורת מוצאת כי יש להביא את נושא מכשירי החייאה לידיעת כלל עובדי העירייה ותושבי העיר. יש לדאוג לפרסום הנושא בחוזרים מיוחדים לעובדים וכן לארגן פעולות הדרכה והסברה בנושא המדובר. הביקורת מוצאת כי יש להביא את הנושא לידיעת ככל התושבים והציבור באמצעות פרסום באתר האינטרנט העירוני. בחוזרים ובפרסומים הנ"ל יש לציין את מיקומו המדויק של המכשיר בכל בניין ובכל מתקן בו הוא מותקן.

סוגיות בנוהלי התקשרויות בחברה הכלכלית לפיתוח אופקים

כללי

בהתאם לתוכנית העבודה של מבקר העירייה לשנת 2020 ובשל דרישת וועדת הביקורת בהתאם לסמכותה בחוק נערכה ביקורת בחברה הכלכלית לפיתוח אופקים – "אופקים חדשים" (להלן: החכ"ל) וזאת בנושא הנ"ל.

החכ"ל נוסדה בשנת 1997 והינה הזרוע הביצועית של העיריה בפרויקטים שונים, מסוג פיתוח, תשתיות ובינוי. החכ"ל מתכננת ומבצעת את העבודות ע"י קבלנים, פרויקטים בכל התחומים לרבות מוסדות חינוך, פיתוח שכונות ותשתיות, ספורט ופנאי, מוסדות דת, תחבורה, אתרים וכו'.

תאגיד עירוני הינו גוף עצמאי ונפרד בפעילותו ובצורתו המשפטית שלעירייה בעלות מלאה או חלקית בו. יחודו של התאגיד העירוני הוא בהיותו מפוקח מחד על ידי הרשות המקומית ומאידך יש לו חיות משלו והוא בעל שיקול דעת עצמאי לאופן השגת מטרותיו.

הקמת התאגידים העירוניים נועדה להקל על הבירוקרטיה ולאפשר גמישות ויעילות לרשות המקומית במתן שירותים לתושב. זאת באמצעות ניצול מרחב התמרון המנהלי, הכלכלי והעסקי שמאפשר התאגיד. החכ"ל משמש מעין זרוע ארוכה של הרשות לפיתוח אורבני וליזמות עסקית בתחומי הרשות. העברת הפעילות מהרשות לחברה טומנת בחובה יתרונות כלכליים ותפעוליים מתוך מטרה לאזן בין כללי מנהל תקין ושמירה על האינטרס הציבורי לבין התחום העסקי המובל ע"י שיקולי יעילות ורווח.

סמכותה של העירייה להקים תאגידים מוקנית לה מתוקף צו העיריות (הקמת תאגידים), תש"ם-1980, ומתוקף פקודת העיריות. בסעיף 249(30) לפקודת העיריות נקבע כי בסמכות העירייה לייסד חברה, אגודה שיתופית או כל אגודה אחרת לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות העירייה ותפקידיה שמטרותיה מסייעות, לדעת המועצה להשגה כל מטרה כאמור.

הבסיס החוקי לעשיית הביקורת הינו עפ"י סעיף 170א (ב) לפקודת העיריות (נוסח חדש) המגדיר גוף עירוני מבוקר כתאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף כאשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או במינוי הנהלתם.

במשך שנים רבות עמל המחוקק להסדיר את ענין המכרזים המוטלים על הגופים השלטוניים השונים. פרות עמלו של המחוקק באו לידי ביטוי בהיכנסו לתוקף של חוק חובת המכרזים (חוק חובת המכרזים התשנ"ב-1992) המטיל חובה על המדינה ועל תאגיד ממשלתי לערוך מכרז כקבוע בחוק ובתקנות שהותקנו על-פיו (תקנות חובת המכרזים תשנ"ג-1993). חוק חובת המכרזים לא התייחס אל מערכת השלטון המקומי ובכלל זאת – החברות העירוניות.

משרד הפנים פרסם נוהל המאגד את ההנחיות העיקריות הנוגעות לפעילות רשות מקומית באמצעות תאגיד עירוני. בהתאם להוראות נוהל אסדרת חברות עירוניות של משרד הפנים, על התאגידים העירוניים יחולו הוראות דיני המכרזים החלים על הרשות המקומית (בשינויים המחויבים) בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים) תשמ"ח-1987 (להלן: תקנות העיריות) וזאת עד לחקיקת תקנות ספציפיות לתאגידים עירוניים שיחוקקו מכוח חוק חובת המכרזים תשנ"ב-1992.

מטרת הביקורת והיקפה

הליך הכנת מכרז והתקשרות מול ספקים ונותני שירותים ויישום ההליכים בפועל הינו הליך משמעותי הכולל בחובו תהליכים משניים רבים. מטרת הביקורת הינה לבחון תהליך זה על תהליכי המשנה שבו ואת התאמתו לדרישות החוק ונהלי החברה. להצביע על ליקויים במידה וקיימים ולהמליץ על דרכים לפתרון, מתוך כוונה למנוע הישנותם של מקרים דומים

הביקורת בדקה את עמידת החכ"ל בתקנות העיריות (מכרזים) ועמידתה בנהלים הפנימיים שהוצאו על-ידה.

הביקורת בדקה את נהלי התקשרויות לרבות נוהלי הוצאת מכרזים ונוהל העסקת יועצים.

ישנן 2 ועדות האמונות על הליכי התקשרויות של החכ"ל מול קבלנים
וספקים:

1. ועדת מכרזים-אמונה על הלכי ההתקשרות בשווי העולה על 142,000 ₪ או מכרזי זוטא ומכרזים פומביים.
2. ועדת רכש/התקשרויות-אמונה על הליכי התקשרות בשווי כספי שאינו על 142,000 ₪.

הביקורת בחנה את קיום שתי הועדת הנ"ל.

הביקורת בחנה התקשרויות קיימות שנעשו בהליך מכרזי ובהליך פטור ואת התאמת ההליך לנהלים והתקנות הנדרשות.

לצורך הכנת הדוח הביקורת נפגשה עם המנכ"ל והיועצת המשפטית של החכ"ל.

המסגרת החוקית

פקודת העיריות (נוסח חדש)

חוק חובת המכרזים תשנ"ב-1992

תקנות העיריות (מכרזים) תשמ"ח-1987

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2017

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011

ממצאי הביקורת

בנוסף לתקנת העיריות, חכ"ל החילה על עצמה גם נהלים פנימיים בנושאים של התקשרויות בסכומים שאינם מחייבים מכרז או פטורים ממכרז על-פי התקנות.

בחודש ינואר 2020 אישר דירקטוריון החכ"ל נהלים בנושאים הבאים:

א. נוהל התקשרות בחוזה הטעון מכרז פומבי לפי תקנה 9 לתקנות העיריות (מכרז פומבי).

ב. נוהל התקשרות להזמנת טובין או לביצוע עבודה לפי תקנה 8 לתקנות העיריות (מכרז זוטא).

ג. נוהל התקשרות לביצוע התקשרויות הדורשות ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים לפי תקנה 3(8) לתקנות העיריות (פטור ממכרז/ יועצים).

ד. נוהל רכש והתקשרויות להזמנת טובין או לביצוע עבודה לפי תקנה 3(3) לתקנות העיריות.

נוהל הוצאת מכרז פומבי

דירקטוריון החכ"ל אשר ביום 22.1.2020 נוהל הקרוי "נוהל התקשרות בחוזה הטעון מכרז פומבי לפי תקנה 9 לתקנות העיריות (מכרזים) התשמ"ח-1987 (מכרז פומבי). הנוהל הנ"ל עודכן ב-3/2020. בנוהל הנ"ל נקבע כי כל התקשרות של החכ"ל בחוזה לביצוע עבודה או להזמנת טובין, בשווי העולה על סך של 690,000 ₪ או כפי שיעודכן בחוק/בתקנות – לפי הנמוך מבניהם, תיעשה בדרך של מכרז פומבי. בנוהל נכתב כי הרגולציה הנוגעת לנוהל המדובר הינה תקנות העיריות(מכרזים) התשמ"ח-1987 (להלן: תקנות העיריות).

תפקידיה המרכזיים של ועדת המכרזים הינם לשקול את טיב ההצעות במכרז, כשירות המשתתפים בו, עמידתם בתנאי המכרז ובסופו של ההליך לקבל החלטה על הזוכה/על ביטול המכרז. שיקול דעתם של החברים בוועדה חייב להיות עצמאי, עניני, אובייקטיבי וללא משוא פנים. חברי וועדת המכרזים מתחייבים שלא לפעול במסגרת ניגוד עניינים בתאגיד וכן היעדר קרבת משפחה למי מעובדי התאגיד. על חברי הוועדה חלה חובה לשמור על סודיות מלאה בכל הנוגע לפרטי המכרז וההצעה.

בנוהלי החכ"ל בנושא מכרזים (פומבי/זוטא) הועלה נושא ניגוד עניינים והצורך בשמירת סודיות. בנהלים הנ"ל נקבע כי אם היה לעובד החכ"ל או לחבר ועדת מכרזים או ליועץ, או למשקיף או לקרוב של מי מהם או לתאגיד שמי

מהם בעל ענין בו, חשש בדבר עניין אישי או מוסדי במכרז או בנושא הנדון בוועדת המכרזים יודיע על-כך מיד עם היוודע לו העניין ליועץ המשפטי של החכ"ל וימסור ליועץ המשפטי של החכ"ל את כל הפרטים בנוגע לחשש האמור, ולא ישתתף בשום דיון הנוגע למכרז, כל עוד לא החליט היועץ המשפטי של החכ"ל אחרת. כן נקבע בנהלים הנ"ל כי בתחילת כל שנה קלנדארית יחתמו כל חברי ועדת המכרזים על טופס התחייבות בדבר העדר ניגוד עניינים, עצמאות שיקול הדעת, שמירה על תקינות הליכים ועל סודיות וזאת עפ"י נוסח התחייבות המופיע בנהלים הנ"ל. בנהלים הנ"ל נקבע כי מנהלת מחלקת התקשוריות ומכרזים בחכ"ל תהא אחראית להעביר לחברי הוועדה את רשימת שמות המציעים במכרז, טרם התכנסות ועדת המכרזים וזאת על מנת שלחברי ועדת המכרזים תינתן הזדמנות להודיע על קיומו של חשש לניגוד ענייניים. במקרה שבו חבר ועדה הודיע על-כך, הוא יוחלף באחר כמוסדר בנהלים. כן נקבע בנהלים הנ"ל כי יועץ המועסק ע"י החכ"ל או מטעמה, אינו רשאי להשתתף במכרז בנושא שבו הוא ייעץ בעבר או מייעץ לחכ"ל, בין כספק ראשי ובין כספק משנה או כספק שירותים למי ממשלתפי המכרז.

פרסום מכרז

תקנה 9 לתקנות העיריות עניינה פרסום המכרז הפומבי:

(א) רצתה עירייה להתקשר בחוזה הטעון מכרז פומבי, ראש העירייה הודעה על כך ובה יפורטו:

1. תיאור נושא החוזה המוצע
2. המקום והמועד האחרון להגשת מסמכי המכרז
3. המקום לקבלת פרטים נוספים וטפסי מסמכי המכרז

(ב) הודעה על מכרז פומבי תיעשה על ידי פרסומה בשני עיתונים יומיים לפחות הנדפסים בישראל שלפחות אחד מהם הוא בשפה העברית.

הליך הכנת אומדן במכרז

תקנה 11(א) לתקנות העיריות קובעת כי "לפני תום המועד להגשת ההצעות יפקיד יו"ר הוועדה או מי שהוא הסמיך בתיבת המכרזים האמורה בתקנה 14(א), אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות בחוזה המוצע"

מטרות האומדן:

- לבחון את סבירות ההצעות ולוודא כי אין הם חורגות מהמחיר הריאלי של המוצר/שירות.
- למנוע קבלת הצעה הנמוכה באופן משמעותי מן האומדן (הצעה גרעונית) אשר מעלה חשש כי המציע לא יוכל לעמוד בהצעתו.
- למנוע קבלת הצעות גבוהות באופן משמעותי מהאומדן ובכך לפגוע בעקרון היעילות הכלכלית ולגרום לחריגה מהתקציב העומד לרשות הרשות המקומית/התאגיד העירוני לביצוע העבודה.
- למנוע ממצעים בעלי גב כלכלי איתן, אשר מעוניינים להשתלט על השוק, להגיש הצעות הפסד, בבחינת "שלח לחמך", וכך לזכות במכרז.
- אי צירופו של אומדן למכרז או הפקדה מאוחרת של אומדן לתיבת המכרזים עשויה להוות עילה לפסילתו של המכרז.
- הצעה נמוכה מאומדן של למעלה מאחוז מסוים, עלולה להוביל לפסילת ההצעה בשל החשש כי המציע לא יוכל לספק את השירות או לבצע את העבודות (הצעה גרעונית כאמור). יודגש כי במכרזים עתירי כוח אדם (למשל בתחום השמירה, הניקיון) ישנו חשש כי הצעה גרעונית תוביל פגיעה בזכויות הסוציאליות של העובדים מה שמעלה את ההצדקה לפסול את ההצעה.
- יחד עם זאת, בהתאם לפסיקה, לעיתים למציע ישנם שיקולים נוספים מעבר להפקת רווחים כמו דריסת רגל בשוק, הגדלת היקף הפעילות הכספית וכו'.

פתיחת תיבת המכרזים

תקנות העיריות קובעות את נהליו הטכניים של הליך פתיחת תיבת המכרזים. כך שבמעמד פתיחת התיבה כל אדם המעוניין להשתתף בה רשאי לעשות כן. בסעיף 15 לתקנות נקבע כי יושב ראש ועדת המכרזים יפרסם הודעה על המקום והמועד בו תפתח תיבת המכרזים ובהודעה זו יש לציין כי כל אדם רשאי להיות נוכח בעת פתיחת תיבת המכרזים.

בנוהלי החכ"ל העוסק במכרזים לא נקבע כי פתיחת המעטפות תעשה באופן שכל אדם המעוניין להשתתף במעמד פתיחת תיבת המכרזים ורישום מסמכי המכרז יכול לעשות כן.

בסעיף 15(א) לתקנות העיריות נקבע כי פתיחת תיבת המכרזים תבוצע החל מתום המועד שנקבע להגשת הצעות ועד 14 ימים המועד האמור. בשני נוהלי ההתקשרות שהוצאו ע"י החכ"ל (מכרז פומבי זוטא) אין קביעה באשר למועד פתיחת תיבת המכרזים.

היועצת המשפטית של החכ"ל (להלן: יועצת משפטית) מסרה לביקורת כי החכ"ל מקיימת פתיחת מעטפות שהוגשו במסגרת מכרזים לא לפני שחלפו 14 ימים ממועד פרסום המכרז ולא לפני שחלפו 7 ימים מהמועד האחרון להגשת הצעות. היועצת המשפטית מסרה כי נוהלי ההתקשרות הנוגעים למכרזי זוטא ופומביים יתוקנו ויקבעו מועדים לפתיחת המעטפות.

נוהל הוצאת מכרז זוטא

דירקטוריון החכ"ל אשר ביום 22.1.2020 נוהל הקרוי "נוהל התקשרות להזמנת טובין או לביצוע עבודה לפי תקנה 8 לתקנות העיריות (מכרזים) התשמ"ח-1987 (מכרזי זוטא). הנוהל הנ"ל עודכן בתאריך 3/2020. בנוהל הנ"ל נקבע כי אם ערכו של הטובין/העבודה עולה על 142,000 ₪, אך אינו עולה על 690,000 ₪ ניתן לקיים מכרז זוטא. בנוהל הנ"ל נכתב כי הרגולציה הנוגעת לנוהל המדובר הינה תקנות העיריות (מכרזים) התשמ"ח-1987 (להלן: תקנות העיריות).

בסעיף 8 לתקנות העיריות נקבע כי ועדת המכרזים תנהל רשימה של ספקים וקבלנים אשר רשאים להשתתף במכרז זוטא ותקבע את אמות המידה שלפיהן יפנו אל הספקים והקבלנים האלה. כן נקבע בתקנות הנ"ל כי רשימה זו פתוחה

לעיון הציבור. הודעה על מכרז זוטא לספקים או קבלנים הכלולים ברשימה תישלח ע"י משלוח הודעה בדואר רשום.

החכ"ל מנהלת מאגר ספקים ונותני שירותים ועובדת החכ"ל מונתה כמנהלת המאגר. כאשר החכ"ל מבקשת לצאת במכרז זוטא היא שולחת הזמנה להגשת הצעות מחיר לספקים ונותני שירותים הנמנים על המאגר. היועצת המשפטית מסרה כי דירקטוריון החכ"ל אישר לאחרונה כי החכ"ל תהיה רשאית לעשות שימוש גם במאגר הספקים ונותני השירותים של העיריה. היועצת משפטית מסרה כי באתר האינטרנט של החכ"ל יש הנחיות מפורטות כיצד להירשם למאגר הנ"ל.

בנוהל החכ"ל בנושא מכרז זוטא לא פורט אופן הרכבת רשימת הספקים והקבלנים.

היועצת המשפטית מסרה כי הנוהל יתוקן לגבי האופן שבו ניתן להירשם למאגר הספקים של החכ"ל.

נוהל התקשרות לביצוע עבודות מקצועיות הדורשות ידע ומומחיות מיוחדים (יועצים)

דירקטוריון החכ"ל אשר ביום 22.1.2020 נוהל הקרוי "נוהל התקשרויות לביצוע עבודות מקצועיות הדורשות ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, לפי תקנה 3(8) לתקנות העיריות (מכרזים) התשמ"ח-1987. בנוהל הנ"ל נקבע כי דרך המלך להתקשרות של רשות מקומית ו/או תאגיד עירוני, היא במכרז פומבי. בתקנות העיריות נקבעו סוגי מקרים בהם ניתן להתקשר ללא מכרז. אולם הוראות אלה הינן חריגות ויש לעשות בהן שימוש רק כאשר לא ניתן להשיג את אותם ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בדרך של מכרז פומבי. בנוהל הנ"ל נכתב כי הרגולציה הנוגעת לנוהל המדובר הינה תקנה 3(8) לתקנות העיריות מכרזים וכן חוזרי מנכ"ל 8/2016, 5/2017.

בנוהל הנ"ל אשר פורסם בחוזר מנכ"ל 8/2016 הנ"ל (להלן: נוהל יועצים) נקבע כי תוקם ועדת התקשרויות לעניין ביצוע עבודה מקצועית (תקנה 3(8)). ועדה זו תנהל רשימת מציעים וזאת בהתאם לשירותים הניתנים ע"י בעלי המקצועות

וההתמחויות השונים. רשימה זו תפורסם ותהיה פתוחה לעיון הציבור באתר האינטרנט של הרשות המקומית. כן נקבע בנוהל היועצים הנ"ל כי הועדה תפרסם הודעה פומבית בדבר כוונתה לערוך רשימת מציעים, וכל הרוצה להיכלל ברשימת המציעים יגיש לוועדה בקשה בכתב בצירוף כל הפרטים והמסמכים הדרושים לעניין וייכלל ברשימה. ועדת התקשרויות תפרסם את החלטותיה המנומקות באתר האינטרנט של הרשות המקומית וזאת בתוך עשרה ימי עבודה ממועד קבלת ההחלטה. בנוסף לכך נקבע בנוהל כי ההתקשרות לא תחל לפני הפרסום הנ"ל.

כפי שפורט, החכ"ל מנהל מאגר ספקים נותני שירותים והדברים שפורטו בנושא מכרז זוטא יפים גם להתקשרות עם יועצים בעלי ידע או מומחיות מיוחדים.

בנוהל החכ"ל בנושא המדובר לא פורט אופן הרכבת רשימת הספקים והקבלנים ופרסומה של רשימה זו. כן לא נקבע בנוהל כי יש לפרסם באתר האינטרנט את החלטותיה המנומקות של ועדת ההתקשרויות.

היועצת המשפטית מסרה כי הנוהל יתוקן באופן שיוסדר בנוהל כיצד ניתן להירשם למאגר הספקים והחלטות של ועדת ההתקשרויות יפורסמו באתר האינטרנט

בחוזר מנכ"ל 8/2016 הנ"ל נקבע כי לצורך מניעת חשש לניגוד עניינים על מי שהרשות המקומית מתקשרת עמו לביצוע עבודה מקצועית להתחייב, כי במשך כל תקופת ההתקשרות לא יפעל מתוך ניגוד עניינים ויימנע מכל תפקיד או עיסוק אחר, היוצר או עלול ליצור מצב של ניגוד עניינים בין עבודתו עבור הרשות המקומית לבין עיסוקיו האחרים. כן נקבע בנוהל משרד הפנים הנ"ל כי לפני חתימת החוזה, יידרש היועץ המשפטי לבחון את סוגיית ניגוד העניינים בהתאם לנוהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים ברשויות המקומיות, שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011.

בנוהל החכ"ל בנושא המדובר לא פורט נושא מניעת חשש לניגוד עניינים של מי שהחכ"ל התקשרה אתו לביצוע עבודה מקצועית.

היועצת המשפטית מסרה כי הנוהל יתוקן ויקבע בנהלים כי כל יועץ המבקש להתקשר עם החכ"ל בהסכם שירותים יחתום על הצהרה בדבר העדר ניגוד

עניינים/חשש לניגוד עניינים. יש להבהיר כי בפועל, כל יועץ חותם על הצהרה כנ"ל בדבר ניגוד עניינים, הצהרה אשר מהווה חלק בלתי נפרד מחוזה התקשרות של החכ"ל עם יועציה וספקיה.

נוהל רכש לפי תקנה 3(3) לתקנות העיריות (ועדת רכש)

דירקטוריון החכ"ל אשר ביום 22/1/2020 נוהל הקרוי "נוהל רכש והתקשרויות להזמנת טובין או לביצוע עבודה לפי תקנה 3(3) לתקנות העיריות (מכרזים) התשמ"ח-1987 (ועדת רכש).

עפ"י תקנה 3(3) לתקנות העיריות הנ"ל, העירייה רשאית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה, בשווי שאינו עולה על הערך הקבוע בתקנות, בפטור ממכרז. בנוהל הנ"ל נכתב כי הרגולציה הנוגעת לנוהל המדובר הינם תקנה 3(3) לתקנות העיריות (מכרזים) התשמ"ח-1987 וכן תקנות העיריות (הסדרי רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1998.

בנוהל הנ"ל נקבע כי "הסכום הפטור" מקיום חובת מכרז הוא 142,000 ₪ או הסכום המעודכן כפי שייקבע ע"י משרד הפנים. כן נקבע בנוהל כי תוקם "ועדת רכש" בהשתתפות מנכ"ל החכ"ל, סמנכ"ל לית כספים ויועצת משפטית.

בנספח לנוהל נקבע כי ברכש טובין/עבודות/שירותים בעלות עד 2,000 ₪ מספר ההצעות המזערי שנדרש לקבל הוא הצעה אחת. ברכש בעלות בין 2,001 ₪ ועד 50,000 ₪ נדרשות 2 הצעות וברכש מ-50,001 ₪ עד סכום הפטור נדרשות 3 הצעות.

מבדיקה מדגמית בתיקי מכרזים/התקשרות הביקורת התרשמה כי החכ"ל מקפידה על התנהלות תקינה התואמת את תקנות העיריות והנהלים החלים על החברה. עיקרי הנושאים שנסקרו הינם: פרסום המכרזים, עריכת אומדן, ניהול מאגר ספקים/יועצים, ועדת מכרזים/התקשרות.

סיכום והמלצות

1. החברה הכלכלית לפיתוח אופקים "אופקים חדשים" (להלן: החכ"ל) הינה תאגיד עירוני וככזה יחולו על התקשרויותיו הוראות דיני המכרזים החלים על העירייה.
 2. בחודש ינואר 2020 אשר דירקטוריון החכ"ל שורה של נהלים בנושא מכרזים והתקשרויות וזאת בהתבסס בעיקר על תקנות העיריות (מכרזים).
 3. הביקורת בחנה את נהלי החכ"ל לרבות נוהלי הוצאת מכרזים והתקשרויות מיוחדות הפטורות ממכרז. כן נבדק נושא הקמת ועדות מכרזים, התקשרויות /רכש.
 4. בנוהלי החכ"ל בנושא מכרזים קיימת התייחסות לנושא ניגוד עניינים של חברי ועדות המכרזים. לנהלים הנ"ל צורף נוסח התחייבות של חברי הוועדה בדבר העדר ניגוד ענייניים, עצמאות שיקול הדעת, שמירה על תקינות הליכים ועל סודיות.
 5. החכ"ל מנהלת רשימה של ספקים וקבלנים הרשאים להשתתף במכרז זוטא, וכן רשימה של מציעים לביצוע עבודות מקצועיות הדורשות ידע ומומחיות מיוחדים (יועצים). הרשימות הנ"ל מפורסמות באתר האינטרנט של החכ"ל. הרשימות הנ"ל מעודכנות מעת לעת. מידי שנה החכ"ל מפרסמת קול-קורא בעיתונות לפיה כל הרוצה להיכלל ברשימה (מאגר) הספקים של החכ"ל יגיש בקשה מתאימה.
 6. עפ"י בדיקת הביקורת הנהלים הנ"ל הוצאו בהתבסס על הרגולציה הנוגעת בדבר דהיינו תקנות העיריות (מכרזים) וחוזרי מנכ"ל משרד הפנים, יחד עם זאת הביקורת מוצאת כי יש להוסיף/לתקן/ולחדד מספר מרכיבים ודגשים אשר נקבעו בתקנות העיריות ובחוזרי מנכ"ל משרד הפנים.
 7. היועצת המשפטית של החכ"ל מסרה כי הנהלים יתוקנו עפ"י המלצות הביקורת כלהלן :
- א.** בנוהלי החכ"ל העוסקים במכרזים (פומבי/זוטא) יקבע כי תפורסם הודעה על המקום והמועד בו תפתח תיבת המכרזים לעניין מכרז פלוני וכל אדם רשאי להיות נוכח בעת פתיחת תיבת המכרזים ורישום מסמכי המכרז.
 - ב.** בנוהלי החכ"ל יקבעו מועדים לפתיחת תיבת המכרזים.

ג. בנוהלי החכ"ל העוסקים במכרז זוטא והתקשרות לביצוע עבודות מקצועיות הדורשות ידע ומומחיות מיוחדים(יועצים) יופיעו אזכורים בנושא ניהול רשימות (מאגר) ספקים ונותני שירותים.

ד. החלטות מנומקות של ועדת התקשרויות עם יועצים בעלי ידע או מומחיות מיוחדים יפורסמו באתר האינטרנט של החכ"ל בתוך עשרה ימי עבודה ממועד קבלת ההחלטה.

ה. יקבע בנוהל התקשרות עם יועצים בעלי ידע או מומחיות מיוחדים כי כל יועץ המבקש להתקשר עם החכ"ל בהסכם שירותים מחויב לחתום על הצהרה בדבר היעדר ניגוד עניינים/ חשש לניגוד עניינים.

עיקרי החוק על פיהם פועל מבקר העיריה

הבסיס המשפטי לעבודת מבקרי העיריות הוא בפקודת העיריות, בפרק התשיעי, סימן א'.

הוראות הפקודה עוברות שינויים מתמידים, בעיקר לאור הניסיון המצטבר בעבודת המבקרים בעיריות השונות.

מינוי מבקר העירייה

סעיף 167 לפקודת העיריות מחייב מינוי מבקר לעירייה:
"(ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה".
 כל עירייה חייבת למנות מבקר במשרה מלאה.

כשירות להתמנות למבקר העירייה

כדי להבטיח את רמתם המקצועית של המבקרים ולמנוע מינויים בלתי ראויים, נקבעה ההוראה הבאה

"ג. לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עירייה אלא אם 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 .
- (6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחר של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.

במגמה למנוע פוליטיזציה של התפקיד, תיקנה הכנסת את פק' העיריות פעם נוספת (תיקון 57, ס"ח תשנ"ה, עמ' 388) והטילה הגבלות ואיסורים על מינוי אנשים שהיו מזוהים עם הפוליטיקה המקומית, כדלקמן:

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

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

תפקידי המבקר

סעיף 170 ס"ק (א) לפקודת העיריות מגדיר את תפקידי המבקר כדלקמן :

(א) ואלה תפקידי המבקר:

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

(2) לבדוק את פעולות עובדי העירייה;

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

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

גופים עירוניים מבוקרים

סעיף 170 א ס"ק (ב) מגדיר את הגופים העירוניים המבוקרים כדלקמן:

"הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנה או משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה יקרא להלן "גוף עירוני מבוקר"

עפ"י הוראה זו, גוף מוגדר כ" גוף עירוני מבוקר" אם מתקיים בו לפחות אחד משני תנאים:

- (א) העירייה משתתפת בתקציבו ביותר מעשירית תקציבו השנתי.
 (ב) העירייה משתתפת במינוי הנהלתו.

תוכניות עבודה

סעיף 170א ס"ק (ג) מתייחס לקביעת תוכנת העבודה של המבקר, כדלקמן:
(ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת -

- (1) על פי שיקול דעתו של המבקר;**
- (2) על פי דרישת ראש העירייה לבקר עניין פלוני;**
- (3) על פי דרישת הועדה לענני ביקורת ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה"**

הוראה זו, הדנה בדרכי קביעת תוכנת עבודת המבקר, מבוססת על העיקרון של עצמאות המבקר ואי-תלותו בבואו לבקר נושא שהוא החליט לבדוק. יחד עם זאת תיקן המחוקק והוסיף גם לוועדת הביקורת יכולת להוסיף נושאים לביקורת.

דרכי עבודות המבקר

המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.

הכנת התקציב והתקן

בסעיף 170א ס"ק (ה), (ו) נקבע:

"(ה) מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מדי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנתה תקציב לפי הפקודה. היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.

(ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעות התקציב והתקן של לשכת מבקר העירייה, כפי שהגיש אותן מבקר העירייה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתית.

העולה במקובץ מהוראות אלו הוא:

קביעת דרכי העבודה היא בסמכותו הבלעדית של מבקר העירייה. קביעת תוכנת העבודה תיעשה עפ"י שיקול דעת המבקר. לראש העירייה ישנה הסמכות לדרוש מן המבקר לבקר עניין פלוני ולוועדת הביקורת ישנה הסמכות להמליץ בפני המבקר בקשר לתוכנית העבודה.

הסמכויות לביצוע התפקיד

בסעיף 170ב "המצאת מסמכים ומסירת מידע" נקבע כדלקמן בס"ק (א), (ב):

" (א) ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה "

(ב) למבקר העירייה או עובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר "

הוראה זו מחייבת את ראש העירייה וחברי המועצה ואת כל עובדי העירייה, ואת כל עובדי הגופים העירוניים המבוקרים, להמציא למבקר העירייה (עפ"י דרישתו) **את כל המסמכים והמידע שבידיהם. ובזמן שהמבקר קבע.**

סעיף 170ב ס"ק (ה) קובע כדלקמן:

"(ח) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מוועדותיה או כל ועדה מוועדותיו של גוף עירוני מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על-ידי עובד מעובדיו."

היועץ המשפטי לממשלה, שנתבקש לחוות את דעתו, קבע שהמועצה הדתית חייבת להזמין את מבקר העירייה להשתתף בכל ישיבות המועצה הדתית ולכל ישיבה של ועדה מועדונית. ההזמנה חלה גם על התאגידים העירוניים.

יש לשים לב כי ההוראה קובעת חובה להזמין את המבקר לישיבות, אך אין חובה על המבקר להשתתף בכל הישיבות אליהן הוא מוזמן. מילות המפתח להבנת "החובה

להזמין" ו"הזכות להיות נוכח" הן המילים "לצורך ביצוע תפקידו" כלומר, עבודתו של המבקר היא לצורך ביצוע תפקידו (ולא לצורך ביצוע תפקידי הועדה שבישיבתה הוא נוכח). יש הסבורים שנוכחותו של מבקר העירייה בישיבות היא על מנת להשגיח ולהבטיח שעבודת הועדה, שלישיבתה הוזמן, תיעשה כהלכה, ואם השתתף בישיבה ולא אמר דבר ולא התריע על פגמים, משמע שהדבר אושר על ידיו. אין לך טעות גדולה מזו.

מטרת נוכחותו של מבקר העירייה או נציגו, בישיבות המועצה או ועדה מועדונית, היא למטרת הביקורת; יעילות הביקורת מותנית בידיעה מעמיקה ועדכנית, ככל האפשר, של פעולות העירייה על כל ענפיה המרובים. חלק חשוב מאד מכלל פעולות אלו - קביעת מדיניות, קבלת החלטות חשובות והקצאת משאבים - מתבצע בישיבת מועצת העירייה, בהנהלתה ובוועדות. מבקר העירייה או נציגו משתתפים בישיבות אלו כדי להיות מעודכנים ולעמוד מקרוב על פעולת העירייה.

פיטורין

בסעיף 171 לפקודת העיריות נקבע כדלקמן:

"(ב) לא יפוטר מבקר העירייה שהוא עובדה, אלא באישור המועצה ברוב של שני שלישים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

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

למבקר המדינה, בתפקידו כנציב תלונות הציבור, ישנה סמכות לבחון החלטה על פיטורין של מבקר העירייה - אם תתקבל החלטה כזאת. והוא רשאי לתת כל צו שימצא לנכון ולצודק, לרבות הסמכות לצוות על ביטול הפיטורים. בתיקון משנת 1990 לחוק מבקר המדינה תשי"ח-1958. (נ"מ) בסעיף 45 א (2) נקבע:

" (2) תלונה של עובד, שהוא מבקר פנימי בגוף כאמור בסעיף 36 (1) או (2), למעט שוטר, סוהר, וחייל, על העברתו מתפקיד ואו על מעשה החורג מהוראות חוק, תקנות, תקנון שירות המדינה, הסכם קיבוצי, או מהסדרים כלליים שנקבעו מטעם נציב שירות המדינה, או מהסדרים כלליים דומים, הפוגע במישרין במתלונן עצמו או המונע ממנו במישרין טובת הנאה, שעשה מי שממונה עליו בתגובה על פעולותיו במילוי תפקידו כמבקר פנימי - תבורר לפי הוראות פרק זה, בכפוף לסעיפים 45 עד 45ה.