



# מבקר העירייה

דו"ח מס' 25 לשנת 2021



לכבוד

מר יצחק דנינו

ראש העיר

אדון נכבד

**הנדון: דוח מבקר העירייה לשנת 2021**

אני מתכבד להגיש את דוח מבקר העירייה מס' 25 לשנת 2021 על-פי הוראות סעיף 170ג(א) לפקודת העיריות (נוסח חדש).

הביקורת הינה מרכיב חשוב וחיוני בעשייה ובפעילות של כל ארגון השואף ללמוד מטעויותיו ולשפר את ביצועיו.

בדוח זה רוכזו הדוחות שהוגשו במשך השנה לידי המבוקרים.

הדוח כולל מעקב מצב תיקון הליקויים בדוח הקודם ויישום ההמלצות. המעקב מהווה חלק מובנה בתהליך העבודה ונועד להבטיח, כי תחומי הפעילות אשר התגלו בהם חריגות מהנורמות המחייבות יתוקנו וינקטו הצעדים הנדרשים על מנת למנוע הישנותם. יצוין, כי כמעט כל הליקויים אשר צוינו בדוח הקודם תוקנו.

הנני רואה חובה נעימה לציין את שיתוף הפעולה לו זכיתי מכל הגורמים במערכת. יש לציין את עבודת הצוות 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 סיומה.

עפ"י הקבוע בחוק, לאחר שיתקבלו תגובות והערות ראש העירייה 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

<u>נושא</u>	<u>עמ'</u>
היבטים ברישוי עסקים.....	4
סוגיות במתן שירותים לקשישים באגף הרווחה.....	15
שירות פסיכולוגי חינוכי אופקים-מעקב.....	23
סוגיות באכיפת חוק התכנון והבניה-מעקב.....	26
הצבת מכשירי החייאה (דפיברילטורים) במקומות ציבוריים -מעקב....	30
סוגיות בנוהלי התקשרות בחברה הכלכלית לפיתוח אופקים-מעקב....	33
עיקרי הוראות החוק על פיהם פועל מבקר העיריה.....	36

## היבטים ברישוי עסקים

### כללי

חוק רישוי עסקים (להלן: "החוק") אותו חוקקה הכנסת בשנת תשכ"ח-1968. ואותו הפקיד משרד הפנים בידי הרשויות המקומיות, הוא אחד החוקים החשובים להסדרת פעילות העסקים בעיר.

החוק מסדיר רשימה מפורטת של עסקים שלצורך הפעלתם חייבים ברישיון לניהול עסק. החוק מתנה קבלת רישיון לניהול עסק בתחומה של רשות מקומית באישורה של רשות הרישוי המקומית.

עפ"י החוק את תפקיד רשות הרישוי ימלא ראש הרשות המקומית, או מי שהוא הסמיכו לכך.

רישיון לניהול עסק הוא מסמך הניתן מאת רשות הרישוי לבעל עסק, המתיר את פתיחתו וניהולו לפי החוקים, התקנות והתנאים מכוח חוק רישוי עסקים. הרישיון ניתן לבעל העסק המנהל בפועל את העסק או האחראי לניהולו.

חוק רישוי עסקים נחקק במטרה לשמור על בריאות הציבור ובטיחותו. רישיון עסק תלוי באישורים מגורמי הרישוי הבאים (להלן: "נותני האישור") שמטרתם לוודא כי העסק עומד במטרות הבאות:

משרד להגנת הסביבה: איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים.

משרד לבט"פ (משטרה): מניעת סכנות לשלום הציבור והבטחה מפני שוד והתפרצות.

משרד הכלכלה: בטיחות של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו.

משרד החקלאות: מניעת סכנות של מחלות בעלי חיים ומניעת זיהום מקורות מים בחומרי הדברה, בדשנים או בתרופות.

משרד הבריאות: בריאות הציבור, לרבות תנאי תברואה נאותים.

משרד לבט"פ (כבאות): קיום הדינים הנוגעים לכבאות.

אמנם משרדי הממשלה היעודים קובעים את התנאים והתקנים המקצועיים בתחומי התברואה, בריאות, איכות הסביבה וכו' אך הרשות המקומית נותנת את רישיון העסק ומפקחת על יישום

התנאים והדרישות. לרשות המקומית יש אחריות כוללת לתהליך הרישוי וזאת לרבות דיני התכנון והבנייה והתיאום בין כל גורמי הרישוי השונים.

לאורך שנים רבות לא הייתה אחידות בדרישות גורמי הרישוי מהעסקים שביקשו לקבל רישיון עסק. מעסקים שונים הפועלים בהתאם לאותו פריט רישוי, נדרשו תנאים שונים במקומות שונים בארץ. שונות זו נבעה בעיקרה מהעדר כללים מחייבים, ברורים ועדכניים לגבי התנאים בהם על בעל עסק לעמוד בכדי לקבל רישיון. בהעדר כללים שווים המחייבים הן את הרשות והן את בעל העסק, אין שקיפות ואין וודאות בתחום שהוא כה קריטי במגזר העסקי בישראל.

### **הרפורמה ברישוי עסקים**

משרדי הממשלה הבינו שיש ליצור איזון בריא בין המטרות של חוק רישוי-עסקים – שמירה על הציבור מפני נזקים בריאותיים, סביבתיים וכדומה- לבין עידוד הפעילות הכלכלית במשק וצמצום הפגיעה בעסקים.

עקב כך בשנים האחרונות (החל משנת 2010) החלה רפורמה ברישוי-עסקים, בניסיון להקל על העסקים ולאפשר לבעל-העסק לצפות מראש מה ידרש ממנו כדי להסדיר את רישיונו. נותני האישור (משרדי הממשלה) חויבו לפרסם "מפרטים אחידים" לעסקים, כך שלכל עסק יהיה "מפרט אחיד" הכולל את דרישות כל נותני האישור. נקבע כי המפרטים האחידים הנ"ל יפורסמו באתר האינטרנט. כן נקבע במסגרת תיקון החוק הנ"ל כי המסמכים, התנאים, המדיניות והדרישות של רשויות הרישוי המקומיות (עיריות, מועצות אזוריות ומועצות מקומיות) מסוגי עסקים מסוימים יפורסמו באתר האינטרנט של הרשות המקומית. כך שהמעוניינים להקים עסק יוכלו לדעת מראש מה נדרש מהם ואילו מגבלות מטילה רשות הרישוי על עסקים מסוגו.

הרשויות המקומיות חויבו במסגרת הרפורמה למנות גורם השגה ברשות וכן להטמיע את השינויים כולל הפעלת מסלול רישוי מזורז לעסקים.

### **תיקון 34 לחוק רישוי-עסקים**

בתאריך 10.7.2018 הצביעה מליאת הכנסת על תיקון 34 לחוק רישוי-עסקים. התיקון הנ"ל בחוק קרוי "רישוי עסקים דיפרנציאלי".

למרות שפריטי הרישוי שונים זה מזה מאד מבחינת מורכבות העסק וכוללים קיוסק ועד מפעל תעשייה גדול, תהליך הרישוי ברוב המקרים זהה לחלוטין. היות ותהליך הרישוי ארוך ומורכב, בעלי עסקים רבים, חלקם קטנים ופשוטים, מתקשים לקבל רישיון עסק. כתוצאה מכך עסקים רבים נסגרים או אינם נפתחים מלכתחילה או פועלים ללא רישיון. ההקלה על העסקים הקטנים והבינוניים אמורה לשפר את יכולתם לקבל רישיון עסק בתהליך קצר ומהיר.

במסגרת תיקון 34 לחוק יצרו הבדלה בין סוגי העסקים וחלקו אותם לארבע קבוצות. לכל אחת מארבעת הקבוצות ישנו מסלול רישוי שונה, כאשר הקל מבניהם הוא מסלול המבוסס על מתן תצהיר מבעל העסק על עמידתו בדרישות, קבלת רישיון עסק על בסיס תצהיר בלבד.

#### ארבע הקבוצות הן:

1. בקשה לקבל רישיון עסק על יסוד תצהיר בלבד.
2. היתר מזורז א'-מסלול בלי תקופת בדיקה.
3. היתר מזורז ב'-מסלול עם תקופת בדיקה.
4. רישוי רגיל.

יש לציין כי הפעלת המסלולים בפועל מותנית בפרסום מפרטים אחידים.

תיקון החוק בשנת 2018 הוא בעצם המשך ישיר לתיקון החוק משנת 2012 ומשלים אותו. גולת הכותרת של תיקון החוק מ-2012 היא ההבנה שכדי לייצר לבעלי העסקים וודאות, שקיפות ונגישות לדרישות החלות עליהם יש לפרסם מפרטים אחידים. תיקון החוק משנת 2018 שואף לשפר ולייעל את תהליך הרישוי. עיקרי התיקון בחוק מ-2018 (רפורמה) הינם:

- קביעת מסלולי רישוי המותאמים לרמת המורכבות של העסק. (מסלול קצר לעסק קטן, בינוני וכך הלאה).
- בעסקים פשוטים: פתיחת עסק על סמך תצהיר של בעל העסק-מבוסס על אמון והעברת האחריות לידי האזרח.
- לוח זמנים מוגדר, אי מתן מענה מצד הרשויות נחשב כאישור.
- הוספת כלי אכיפה לעסקים כגון- קנסות וזאת במטרה לשמור על האיזון בין הקלות לבעלי העסק לבין מטרות חוק רישוי עסקים.
- הארכה משמעותית של תוקף הרישיונות –"משתלם" לבעל העסק להתאמץ עבור השגת הרישיון כי הוא יישאר אצלו לאורך זמן.

### **תכנון ובנייה ונגישות: שינויים בעקבות תיקון 34 לחוק.**

הדרישה לעמידה מוחלטת בדיני התכנון והבניה ונגישות הינה חסם עיקרי בהליך קבלת רישיון עסק. עד היום לשון החוק דרשה מהעסק, כתנאי למתן רישיון –עסק, מילוי מלא של דיני התכנון והבניה. בתיקון 34 לחוק השתנתה הדרישה והיא כיום מוגדרת כקיום תכליות דיני התכנון והבניה.

בתחום דיני התכנון והבניה חל שינוי משמעותי המקל על העסקים ומאפשר לתת רישיון עסק גם לעסק שאינו ממלא לחלוטין את דרישות חוק התכנון והבניה. התיקון לחוק מעניק שיקול דעת רחב למהנדס הוועדה ומדיניות הרשות המקומית למתן רישיון עסק גם לעסק שמפר את דיני התכנון והבניה. התנאי-אם מהנדס הוועדה המקומית אישר שההפרה אינה מהווה פגיעה מהותית בתכליות דיני התכנון והבניה. יש לציין כי מדובר על מהפכה בתחום, שכן כ-29% מהעסקים שביקשו רישיון ובקשתם נדחתה, הסירוב הוא בשל אי עמידה בחוקי התכנון והבניה.

### **תוקף רישיונות העסק לאחר תיקון 34 לחוק**

לכל סוג עסק מותאם רישיון הקצוב לתקופת זמן מקסימלית.

במטרה להקל על בעלי העסקים ולהפחית את נטל הרגולציה, בתיקון 34 לחוק רישוי-עסקים הוארך תוקף רישיונות עסק רבים ונקבע כי לא יקבע תקפות תוקף לרישיון הקצרה מ-5 שנים אלא מנימוקים. בנוסף. לעסקים במסלול רישיון בתצהיר לא תיקבע תקופת התוקף קצרה מ-10, אלא באישור וועדת הפנים של הכנסת לדוגמא:

- רישיון עסק לפאב, בר, קייטרינג –פארק תוקף הרישיון הוארך משנה ל-5 שנים.
- רישיון עסק למסעדה, בית-קפה, מזנון, גן אירועים, בית-מלון. הוארך מ-3 שנים ל-10 שנים.
- רישיונות העסק למכון יופי, מספרה, -הוארכו מ-5 שנים ל-10 שנים.

### **היתר זמני**

עד היום היה ניתן לתת היתר זמני לתקופה מצטברת של שנה אחת בלבד, עם כניסת התיקון לחוק לתוקף יהיה ניתן להאריך את תקופת ההיתר הזמני בשנה נוספת אם רשות הרישוי מצאה נסיבות המצדיקות זאת. בסך הכול עד שנתיים.

אם נותן אישור לא הגיב לבקשה לרישיון בתוך אותן שנתיים שהעסק פעל בהיתר זמני , יונפק לעסק רישיון רגיל בתום שנתיים.

הערת הביקורת

ב-7.2.2022 התקיים דיון בראשות מנכ"ל העירייה בנושא ממצאי הדוח ויישום הרפורמה ברישוי עסקים.

בסיכום הדיון הנחה המנכ"ל :

- א. יש לפעול באופן מידי להצגת תכנית למימוש הרפורמה.
- ב. יש לבצע מיפוי עסקים מדויק עם תכנית סדורה וסטאטוס עסקים בעלי וללא רישיון וכן פערים קיימים במידה ויש.
- ג. יש לקיים דיון משותף עם אגף ההנדסה, מחלקת רישוי עסקים והתובעת העירונית לצורך קביעת קריטריונים הנדסיים רלוונטיים לאור ההקלות והשינויים שהוצגו ברפורמה בנושא רישוי עסקים.
- ד. יש לבצע אחת לחודש פגישה של גורמי רישוי העסקים עם התובעת העירונית על מנת לבדוק סטאטוס תיקים.

### מטרת הביקורת

מטרת הביקורת היא בחינת נאותות הטיפול ברישוי –עסקים בעיקר נוכח הרפורמה בחוק רישוי-עסקים.

הביקורת קיימה פגישות עם:

א. מנהל מחלקת רישוי עסקים

ב. תובעת עירונית

הביקורת נערכה בחודשים אוקטובר-דצמבר, 2021.

הבסיס החוקי והפורמלי לפעילות בנושא רישוי עסקים מעוגנת ב:

- חוק רישוי –עסקים תשכ"ח-1968.
- צו רישוי-עסקים (עסקים טעוני רישוי) תשע"ג-2013.
- תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות) תשס"א-2000.
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2004.



- חוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/2008
- הנחיות ועדכונים ממשרד הפנים.

### **דיווחים למשרד הפנים**

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 6/2008 נקבע כי על כל רשות מקומית להעביר דיווח שנתי על מצב רישוי העסקים בתחומה למשרד הפנים. הדיווח יעשה באמצעות מערכת האינטרנט. דוח זה יהיה חלק מהנתונים /דיווחים שהרשות חייבת להעביר למשרד הפנים.

עפ"י הדוחות שנשלחו ע"י העירייה למשרד הפנים באופקים נوهלו 396 עסקים חייבי רישוי וזאת נכון ליום 31/12/2020. מתוך סך העסקים הנ"ל 189 עסקים נوهלו ללא רישיון עסק. אחוז העסקים ללא רישוי מתוך כלל העסקים היה בשיעור 47.73%. בדוח נוסף שנשלח למשרד הפנים נמסר כי נכון ליום 31/12/2021 באופקים נوهלו 419 עסקים טעוני רישוי. מתוך סך העסקים הנ"ל 211 עסקים התנהלו ללא רישיון עסק. אחוז העסקים ללא רישוי מתוך כלל העסקים היה בשיעור 50.36%. יש לציין כי שיעור העסקים המתנהלים באופקים ללא רישיון עסק הוא גבוהה יותר מהממוצע הארצי העומד על 28% עסקים המתנהלים ללא רישיון עסק, על-אף שהם עסקים טעוני רישוי.

בדיון בלשכת מנכ"ל העירייה הנ"ל, קבע המנכ"ל כי כמות העסקים בער המחזיקים ברישיון עסק אינה מספקת ויש לפעול להרחבה משמעותית של מספר העסקים בעלי הרישיון, יש להגביר אכיפה ולבצע תהליך מזוהז להשלמת הפערים הקיימים במתן רישיונות.

### **מחלקת רישוי עסקים**

מחלקת רישוי עסקים (להלן: "המחלקה") פועלת במסגרת אגף ביטחון וסדר ציבורי. המחלקה הנ"ל מונה עובד אחד בלבד-מנהל המחלקה. בספר התקציב לשנת 2021 נכתב כי המחלקה מונה 2 עובדים. עפ"י בדיקת הביקורת העובד ששימש כמפקח רישוי-עסקים ממלא היום תפקיד אחר בעירייה. בספר "תכניות עבודה מקושרות תקציב לשנת 2021" נכתב כי יש לטפל בנושא איוש משרת מפקח רישוי עסקים. בספר הנ"ל לשנת 2020 נכתב כי לצורך תיעוד הליכי רישוי ופיקוח באופן מלא יש לרכוש מצלמת גוף ולצורך גריסת מידע אישי על עסקים יש לרכוש מגרסה. בספר הנ"ל לשנת 2021 נכתב כי יש לרכוש מצלמה ומגרסה למסמכים. בספר המדובר לשנת 2021 נכתב כי יש להכין ארכיב רישוי דיגיטלי ל-500 תיקים.

מנהל האגף ביטחון וסדר ציבורי מסר במכתב מ-7.2.2022 כי התקבלו הצעות מחיר ביחס לארכיב דיגיטלי וסריקת כלל התיקים והנושא יטופל לאלתר. רכישת מצלמת גוף, מגרסה ופריטים נוספים הדרושים למחלקת רישוי-עסקים ירכשו בהקדם וללא דיחוי.

בספר "תכניות עבודה מקושרות תקציב לשנת 2021" בפרק של המחלקה המשפטית נכתב כי בשנת 2019 הוגשו חמישה כתבי אשום בנושא "רישוי עסקים –אכיפה וחינוך" ובמהלך השנה יוגשו "חמישה כתבי אשום נוספים איכותיים" כן נכתב בספר הנ"ל כי יערך כנס (הדרכה) לבעלי עסקים.

התובעת העירונית ומנהל מחלקת רישוי עסקים מסרו לביקורת כי מאז שהמפקח היחידי לרישוי עסקים עבר לתפקיד אחר בעירייה והתקן שלו כמפקח לא אויש, לא הועברו דוחות ממחלקת רישוי-עסקים ללשכה המשפטית לצורך הגשת כתבי אשום. לטענת מנהל מחלקת רישוי עסקים העדר נקיטה באמצעי אכיפה בנושא המדובר נובע מהעדר מפקח על רישוי עסקים וכן עקב מגפת הקורונה שבמהלכה נמנעים ככל הניתן מהגשת כתבי אשום נגד בעלי עסקים שפרנסתם נפגעה עקב המגיפה.

בדיון מ-7.2.2022 בלשכת מנכ"ל העירייה נמסר כי נושא איוש משרת מפקח רישוי עסקים טופל. העירייה פרסמה בחודש פברואר 2022 מכרז פומבי לאיוש המשרה הנ"ל.

מנהל האגף מסר במכתב מ-7.2.2022 כי במהלך השנים ניתנו דוחות והתראות לעסקים אשר חרגו מתנאי הרישוי, הוגשו מספר מסמכים לצורך הגשת כתבי אשום אך אלה הוחזרו למחלקת רישוי עסקים לצורך השלמה ותיקון.

### **הקמת עמדת עיון**

על מנת שהציבור הרחב יוכל לעיין במפרטים האחידים, העירייה מחויבת, עפ"י הוראות הרפורמה להעמיד לרשות הציבור את האפשרות לעיון במידע זה. בספר תכניות עבודה מקושרות תקציב לשנים 2020,2021 נכתב כי יש להתקין 2 מערכות מידע (כספומטים).

עפ"י בדיקת הביקורת לא הוצבה במשרדי מחלקת רישוי עסקים עמדת עיון לרשות הציבור. מנהל האגף הנ"ל מסר כי נושא עמדת העיון הינו בהובלת מנמ"ר העירייה, אשר יפעל לקידום הסכם רכישה מול חשכ"ל.

### **תקצוב משרד הפנים לטובת יישום הרפורמה ברישוי-עסקים**

כחלק מהרפורמה ברישוי-עסקים, משרד הפנים תיקצב רשויות מקומיות על מנת שיאיישו תקנים חדשים וכך יפרסמו את מדיניות הרשות בנוגע לעסקים וזאת באתר האינטרנט של הרשות המקומית. תבחינים ואחוזי תקצוב נקבעו ע"י משרד הפנים. פרטי התבחינים והתקצוב נשלחו במכתב מיום 9.1.2019 אשר נשלח לראש- העיר ולגזברות.

עפ"י הנאמר במכתב הנ"ל הרשויות המקומיות הזכאיות לתקצוב לטובת יישום הרפורמה הן אלו שמענק האיזון שלהם מתוך סך ההכנסות הוא חיובי. בנוסף לכך נלקחים בחשבון תמהיל העסקים באותה רשות. אחוז התקצוב לכל אחת מהרשויות המקומיות נקבע לפי המשקולות הללו: 70%משקל לפרמטר של אחוז מענק איזון מסך הכנסות הרשות. 30%משקל לפרמטר של תמהיל עסקים מורכבים ברשות. לדוגמא: רשות שבתחומה פועלים 100-500 עסקים טעוני רישוי רשאית להעסיק 3.1 עובדים בממוצע ולקבל סיוע של 458,126 ₪.

התקציב הנ"ל מיועד לשני רכיבים. האחד עבור השתתפות בעלויות תקינה של כוח-אדם ביחידת רישוי-עסקים ברשות. השני עבור כתיבת מפרטים ומדיניות הרשות באתר האינטרנט של הרשות המקומית וזאת בעמוד ייעודי לרישוי עסקים.

יש לציין כי באתר האינטרנט העירוני מופיעים דברי הסבר על מחלקת רישוי עסקים ובכלל זאת הסברים על אופן הגשת בקשה לקבלת רישיון לניהול עסק, והנחיות לשימוש "במפרט האחיד" בנוסף באתר הנ"ל פורטו דרישות כלליות ורוחביות מעסקים באופקים כמו: דרישה על שמירת ניקיון המדרכה בחזית העסק, טיפול בפסולת ובשפכים וכו'.

מנהל האגף מסר כי בוצע עדכון אתר האינטרנט העירוני ופורסמה בו מדיניות העירייה בנוגע לרישוי עסקים.

### **התחייבות תקציבית של משרד הפנים במימון הרפורמה**

במכתב מיום 23/12/2020 הודיע משרד הפנים לעירייה כי המשרד ישתתף במימון יישום הרפורמה ברישוי עסקים בעירייה. במכתב הנ"ל נמסר כי אומדן מימון מלא של הבקשה הינו בסך 977,040 ₪. וסכום התחייבות המאושר של הבקשה הינו 524,708 ₪.

ההתחייבות כוללת את התחומים הבאים:

1. אישור תכנית (מקדמה ע"ח תקינה שנה1)-83,000 ₪.

2. פרסום מפרט רשותי-50,000 ₪.

3. תוספת תקינה רישוי עסקים-319,668 ₪.

4. דיגיטציה-72,040 ₪.

נמסר במכתב הנ"ל כי התחומים הנ"ל ייפרסו כאבני דרך בהתחייבות.

מועצת העיר בישיבתה מס' 51 מיום 5.11.2021 אישרה את התב"ר הנ"ל (תב"ר מס' 1183). בסכום דיון ב-7.2.2022 בלשכת מנכ"ל העירייה, הורה המנכ"ל לממש את כלל תקציב משרד הפנים אשר אושר לעירייה וזאת עד לדצמבר 2022. מנהל האגף מסר כי הוגשה תכנית רשותית למימוש התקציב שניתן ע"י משרד הפנים.

### **מענקי תמרוץ לעובדי רישוי עסקים**

במכתב מיום 4.10.2021 הודיע משרד הפנים לכלל הרשויות המקומיות כי החליט להקצות תקציב המיועד לתשלום מענק תמרוץ לעובדי יחידות רישוי עסקים לטובת יישום הרפורמה ברישוי עסקים. במכתב הנ"ל נמסר כי הרשויות המקומיות ישלמו את המענקים לעובדים הזכאים ומשרד הפנים יעביר את הסכומים בגין התמרוץ לרשויות המקומיות. המענקים ישולמו במשך 5 שנים החל משנת 2022. מטרת מענקי התמרוץ הנ"ל היא להטמיע את הרפורמה ולשפר את נושא רישוי-עסקים. לצורך כך נקבעו מדדים המתייחסים להגדלת שיעור העסקים שיפעלו עם רישיון עסק, הגדלת שיעור הביקורת בעסקים ושימוש הרשות המקומית במסלולים המקוצרים.

גב' חגית מגן ראש מנהל שכר והסכמי עבודה במרכז השלטון המקומי הורתה לכל הרשויות המקומיות לפעול בהתאם להנחיות בדבר תמרוץ עובדי רישוי עסקים.

### **תגובת מנהל אגף ביטחון וסדר ציבורי**

במכתב מ-7.2.2022 מסר מנהל האגף הנ"ל את התייחסותו לממצאי דוח הביקורת. התייחסותו שולבה בגוף הדוח.

מנהל האגף מסר, בין היתר, כי:

- א. נושא המחסור בכ"א (מפקח על רישוי עסקים) טופל.
- ב. מחלקת רישוי עסקים החלה במיפוי עסקים ברחבי העיר לצורך בניית סדורה לאכיפה והשלמת הפערים.
- ג. מחלקת רישוי עסקים תפעל להגברת מתן רישיונות עסק על סמך תצהירי בעלי העסק ובכפוף לדרישות החוק שנדרשו ברפורמה ברישוי עסקים.
- ד. בהתאם להנחיות מנכ"ל העירייה יקבעו פגישות קבועות עם גורמי הנדסה והתובעת העירונית לצורך קידום מתן רישיונות עסק.

ה. יערכו פגישות עם התובעת העירונית לצורך קידום אכיפה יעילה. כן נערכו פגישות עבודה ראשוניות עם גורמי אכיפת הרישוי במשרד הבריאות ומשטרת ישראל לצורך ניהול ממשק מקצועי ותקין.

ו. תבוצע בקרה שוטפת וליווי פעילות מחלקת רישוי עסקים בשיתוף מנהל האגף .

## סיכום והמלצות

1. חוק רישוי עסקים מסדיר רשימה מפורטת של עסקים שלצורך הפעלתם חייבים ברישיון לניהול עסק. החוק מתנה קבלת רישיון לניהול עסק בתחומה של רשות מקומית באישורה של רשות הרישוי המקומית.

2. חוק רישוי עסקים נחקק במטרה לשמור על בריאות הציבור ובטיחותו, אולם הפעלתו הלכה למעשה לוותה בקשיים ובעיות בכל הרשויות המקומיות. לא הייתה אחידות בדרישות גורמי הרישוי מהעסקים, התהליך היה ארוך ומורכב ועסקים רבים ברחבי המדינה התנהלו ללא רישיון עסק כחוק. בשנים האחרונות החל תהליך רפורמה מקיפה ומהותית ברישוי עסקים וזאת מתוך מגמה לקצר ולפשט את הליך הרישוי. באמצעות תיקון החוק והתקנות נוצרו הבדלים בין סוגי העסקים ונקבעו מסלולי רישוי המותאמים לרמת המורכבות של העסק עד כי ניתן בסוגי עסקים פשוטים לפתוח עסק על סמך תצהיר של בעל העסק.

נושא התכנון והבניה הווה חסם עיקרי בהליך קבלת רישיון עסק, במסגרת הרפורמה הוענק שיקול דעת רחב למהנדס העיר וזאת לצורך מתן רישיון עסק גם לעסק שמפר את דיני התכנון והבניה.

3. מחלקת רישוי עסקים פועלת במסגרת אגף ביטחון וסדר ציבורי. המחלקה הנ"ל מונה עובד אחד בלבד. בספר התקציב של העירייה לשנת 2021 נכתב כי המחלקה מונה 2 עובדים. בספר תכניות עבודה מקושרות תקציב לשנים 2020,2021 נכתב כי יש לאייש תקן של מפקח רישוי עסקים. כן נכתב כי יש לרכוש מצלמה ומגרסה למסמכים וכן יש להכין ארכיב רישוי דיגיטאלי ל-500 תיקי רישוי עסקים.

עפ"י דוחות שנתיים לשנים 2020,2021 שנשלחו ע"י העירייה למשרד הפנים אחוז העסקים ללא רישיון המתנהלים באופקים הינו גבוה יותר מהמוצע הארצי.

בשנים האחרונות לא ננקטו פעולות אכיפה דהיינו לא הועברו דוחות לצורך הגשת כתבי אישום ע"י התובעת העירונית וזאת עקב העדר מפקח רישוי עסקים ומגפת הקורונה.

הביקורת מצאה כי יש למלא אחרי הנאמר בספרי תכניות העבודה מקושרות תקציב הנ"ל בכל הנוגע להיקף כ"א והאמצעים הנדרשים במחלקת רישוי-עסקים.

4. עם קבלת ממצאי דוח הביקורת נערך דיון בראשות מנכ"ל העירייה.

המנכ"ל מסר כי נושא איוש משרת מפקח על רישוי עסקים טופל. המנכ"ל מסר כי יש לפעול להגדלה ניכרת של מספר העסקים בעיר המתנהלים עם רישיון עסק. המנכ"ל מסר כי יש לפעול באופן מידי להצגת תכנית ליישום הרפורמה ברישוי עסקים.

בהתאם להוראת המנכ"ל, מנהל האגף ביטחון וסדר ציבורי הכין דוח התייחסות לממצאי דוח הביקורת. פרטי התייחסותו שולבו בגוף דוח הביקורת.

5. משרד הפנים הודיע לעירייה במכתב מחודש 12/2020 כי ישתתף במימון יישום הרפורמה ברישוי עסקים בעירייה. המימון הנ"ל מיועד לתוספת תקינה ברישוי עסקים, פרסום מפרט רשותי והתקנת מערכות מידע דיגיטאליות בנושא המדובר.

יש לציין כי העברת התקציב ממשרד הפנים כפופה לשפור במדדי ביצוע ובכללם הגדלת מספר העסקים בעיר המתנהלים עם רישיון עסק וכן הגדלת כמות הביקורות בעסקים.

6. יש להתקין במשרדי מחלקת רישוי עסקים עמדות עיון לרשות הציבור זאת ע"מ שיוכל לעיין במפרטים האחידים. הדרישה להצבה של עמדת מידע הינה חלק מהוראות הרפורמה. הצורך בהצבת המתקן הנ"ל מופיע בספר תכניות עבודה מקושרות תקציב לשנים 2020,2021.

## סוגיות במתן שירותים לקשישים באגף הרווחה

### כללי

בשנים האחרונות חלה עלייה בתוחלת החיים. העלייה בתוחלת החיים מגדילה את הביקוש לשירותים ציבוריים המספקים רווחה וטיפול בקשיש ובבני משפחתו.

סעיף 1 לחוק האזרחים הוותיקים (להלן-חוק האזרחים הוותיקים) קובע, כי אזרח ותיק הינו תושב ישראל שהגיע לפי הרישום במרשם האוכלוסין, לגיל פרישה. גיל פרישה כיום עבור גבר הוא-67 שנים ועבור אישה -62 שנים.

הבסיס להענקת שירותי רווחה אישיים מעוגן בחוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958 (להלן-חוק הסעד) הקובע כי "רשות מקומית תקיים מחלקה לשירותים חברתיים לשם טיפול סוציאלי במזקקים והגשת סעד להם. שר הרווחה והשירותים החברתיים, בהתייעצות עם שר הפנים, רשאי להתקין תקנות בדבר ארגון של מחלקות לשירותים חברתיים של רשויות מקומיות". בפועל הרשות המקומית היא האחראית להפעלת שירותי הרווחה בעיר בכלל ולאוכלוסייה הקשישה בפרט. נוהלי העבודה מפורטים בתקנון העבודה הסוציאלית (להלן-תע"ס) שמפרסם משרד הרווחה המתקצב 75% מהפעילות התקנית של הרשות המקומית בתחום. שרותי הרווחה לקשיש נמצאים באחריות אגף הרווחה והשירותים החברתיים (להלן-האגף).

### מטרת הביקורת והיקפה

מטרת הביקורת לבחון היבטים שונים בטיפול בקשישים באגף הרווחה, להצביע על ליקויים ולהמליץ על דרכים לפתרון, מתוך כוונה להימנע מהישנותם של מקרים דומים.

עבודת הביקורת כללה את הנושאים הבאים:

א. יועץ לענייני אזרחים ותיקים בעירייה.

ב. פעולות לאיתור קשישים נזקקים.

ג. מרכז יום לקשיש.

ד. מועדונים ופעילות פנאי לקשישים.

ה. קהילה תומכת לקשישים.

לצורך הכנת הדח נערכו פגישות עם מנהלת אגף הרווחה, יועצת לענייני אזרחים ותיקים, מנכ"ל אגודה למען הזקן אופקים, עובדי אגף הרווחה המטפלים בקשישים, מנהלת מרכז היום לקשיש. כן נערכו ביקורים במרכז יום לקשישים ובמועדונים לקשישים.

הביקורת בחנה מסמכים, חיקוקים הנוגעים לנושא והוראות התע"ס בנושא המדובר.

הביקורת עיינה בדוחות מבקר המדינה כדלקמן:

א. דוח מבקר המדינה-דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014, היבטים במתן שירותים לזקן ברשויות המקומיות.

ב. דוח ביקורת שנתי 2018'ג' של מבקר המדינה על מערך שירותי הסמך של משרד הרווחה

הביקורת נערכה בחודשים מאי-אוגוסט 2021.

### **המסגרת החוקית**

א. חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958.

ב. חוק האזרחים הותיקים, תש"ן-1989.

ג. תקנון עבודה סוציאלית (תע"ס)-פרק 4. הטיפול באזרח ותיק בביתו ובקהילה.

### **ממצאי הביקורת**

נתונים כלליים

שלושה עובדים סוציאליים ב-שתיים וחצי משרות מטפלים במתן שירותים לאוכלוסייה הקשישה בעיר מתוכם עובדת סוציאלית בחצי משרה מטפלת בנושא טיפול ומניעת אלימות כלפי קשישים. שכרם של העובדים הנ"ל ממומן בשיעור של 75% משכרו התקני של עובד סוציאלי וזאת ע"י משרד הרווחה.

בעיר מתגוררים כ-3,236 קשישים, מתוכם 1,135 זכאי חוק ביטוח סיעוד.

משרד הרווחה לא קבע כללים הנוגעים למספר הקשישים שראוי כי עו"ס לקשיש יטפל בהם. כתוצאה מכך עומס העבודה הרב המוטל על כתפי העוסי"ם מגביל את יכולתם



להבטיח רצף טיפולי ומעקב תקופתי אחר הקשישים שבטיפולם, זאת ועוד, הטיפול הוא תגובתי וניתן בעיקר בעתות משבר כמענה לקרות אירוע חריג או צורך מידי.

מנהלת אגף הרווחה מסרה בתגובתה לאמור בטיזט דוח הביקורת כי התקנים במחלקת הרווחה נקבעים ע"י משרד הרווחה ולא ע"י גורמי הרווחה בעירייה. יחד עם זאת בקשה מנהלת האגף לציין כי עובדי האגף משתדלים לענות לכל הבקשות והפניות ולא משאירים אף תושב ללא מענה וזאת למרות עומס העבודה הרב המוטל כאמור על כתפי העוסי"ם.

### **יועץ לענייני אזרחים ותיקים**

בהתאם ל"חוק האזרחים הוותיקים" על רשות מקומית למנות מבין עובדיה, יועץ לענייני אזרחים ותיקים. תפקידו ליעץ לראש הרשות, למועצת הרשות ולעובדי הרשות בכל ענין הנוגע לאזרחים הוותיקים שבתחומי הרשות המקומית.

נושאי הייעוץ העיקריים: הרחבה ושיפור של שירותים קיימים לאזרחים ותיקים, גיבוש מדיניות הרשות לשם קידום ענייני האזרחים הוותיקים, איסוף מידע ונתונים הנוגעים לאזרחים ותיקים ואיתור צרכיהם, שיתוף פעולה עם אנשים, גופים וארגונים הפועלים בתחום הרשות בענייני אזרחים ותיקים, בחינת ההשלכות של החלטות הרשות הנוגעות לעניינים של האזרחים הוותיקים.

בנוסף, על היועץ מוטלת חובת דיווח, מידי שנה, למשרד לשוויון חברתי ולמועצת הרשות המקומית על פעולותיו בנושאי הייעוץ שנקבעו בחוק. דיווח זה יהיה פתוח לעיון הציבור במשרדי הרשות ופורסם באתרי האינטרנט של הרשות המקומית ושל המשרד לשוויון חברתי.

נמסר לביקורת כי גב' ש.א. עובדת המתנ"ס מונתה כיועצת לענייני אזרחים ותיקים. היועצת קיבלה מהמשרד לשוויון חברתי הכשרה מקצועית לצורך מילוי תפקידה.

עפ"י בדיקת הביקורת היועצת לא דיווחה למועצת העירייה ולא פרסמה את הדוחות השנתיים באתר האינטרנט העירוני.

היועצת הנ"ל מסרה לביקורת כי היא נמצאת בקשר מתמיד עם המשרד לשוויון חברתי ולא ידעה כי עליה להגיש דוחות שנתיים למועצת העיר. היועצת מסרה כי תגיש דוחות בהתאם לחוק.

## **פעולות יזומות לאיתור קשישים נזקקים**

מאז ומתמיד שרותי הרווחה בכל הרשויות המקומיות נתקלו בקשיים לאיתור קשישים אשר בדרך כלל אינם צורכים שרותי רווחה או שרותי בריאות, לפיכך נדרשים פתרונות יצירתיים לאיתור קשישים אלה.

ראוי להדגיש, כי בתע"ס לא נקבעו הנחיות מחייבות בנוגע לאיתור קשישים הנזקקים למתן סיוע והפצת מידע על השירותים המגיעים לאוכלוסיית הקשישים ועל הזכאות לקבלם. בתקופת מגפת הקורונה עלתה וצפה בעיה זו ביתר שאת. על העירייה היה להקים מאגרי נתונים מסודרים על אזרחים ותיקים שאינם מוכרים לרווחה, ביחוד אזרחים ותיקים ללא עורף משפחתי.

עובדי אגף הרווחה מסרו לביקורת כי המידע על קשישים הנזקקים לשירותי האגף מתקבל בעקבות פניה עצמאית של בני המשפחה של הקשישים, גורמי בריאות, שכנים, משטרה ובתי-משפט. כמו כן, עובדי האגף ערים לפניות מהציבור לגבי שכנים קשישים ובכל מקרה של צורך מתערבים עובדי הרווחה באופן מידי.

עובדי אגף הרווחה מסרו לביקורת כי במהלך מגפת הקורונה נעשו פניות יזומות לקשישים ונאספו נתונים ונערכו רשימות של קשישים בעיר אשר מעולם לא פנו לקבלת שירותים מהאגף וכתוצאה מכך לא היה כל מידע עליהם. העובדים הנ"ל מסרו כי ננקטים כעת הליכים לצורך השגת אמצעים לשמירה ועדכון הרשימה הנ"ל וזאת לצורך שימוש עתידי במידע החיוני שנאסף עד-כה.

## **מרכז יום לאזרחים ותיקים**

עפ"י הוראה 13 לפרק 4 בתע"ס, מרכז יום הינו אחד המענים ברצף השירותים לקשיש בקהילה המאפשרת לקשיש המוגבל להישאר בביתו עם משפחתו תוך קבלת מענה טיפולי כוללני על בסיס יומי, ולמנוע או לדחות עד כמה שניתן את הוצאתו לסידור חוץ ביתי.

מרכז היום מספק תחת קורת גג אחת שירותים ופעילויות חברתיות, תרבותיות לצד טיפולים מקצועיים. שילוב זה מאפשר נגישות בקבלת השירותים תוך מתן הזדמנות לקשיש המוגבל להיות מעורב חברתית וקהילתית ומתן תמיכה והקלה למשפחה בטיפול בקשיש.

מרכז היום קולט קשישים זכאי "גמלת סיעוד" וכן אזרחים ותיקים שאינם זכאים לגמלה הנ"ל. אזרחים ותיקים זכאי "גמלת סיעוד" רשאים להמיר את שעות הטיפול בבית, בטיפול במרכז יום. כל יתר האזרחים הוותיקים יכולים להצטרף בתשלום וליהנות משהייה במרכז היום.

מרכז היום פועל בכל יום משעות הבוקר עד שעות הצהריים. במסגרת זו נכללים מגוון שירותים: הסעה מהבית וחזרה אליו, ארוחות בוקר וצהריים, רחצה, פעילות חברתית, שירותי עובד סוציאלי, טיפולים פרא-רפואיים, פעילות תעסוקתית, פעילות חברתית-תרבותית ועוד.

בעיר פועל מרכז יום אחד וזאת במתחם בית-האבות. מרכז היום הוקם בשנת 1990. המבנה בו פועל מרכז היום הוא בבעלות חברת "עמיגור" ושימש קודם כמועדון חברתי. המבנה המדובר לא מתאים לפרוגרמות ולסטנדרטים הנהוגים והנדרשים כיום ממרכזי יום לקשישים.

המרכז מופעל בידי האגודה למען הזקן אופקים.

במרכז היום רשומים כ-50 קשישים רובם זכאים לקבלת "גמלת סיעוד" וחלקם קשישים שהופנו ע"י גורמי הרווחה.

מרכז היום נעזר ונסמך על שירותים הניתנים ע"י בית האבות כגון: אוכל, מכבסה, טיפולי גוף, תספורת, מניקור ופדיקור, מקום להתכנסויות ופעילויות.

מרכז היום לקשישים אמור לעבור בקרוב למבנה חדש הצמוד לבית-האבות. בניית המבנה החדש של מרכז היום נמשכה זמן רב מעבר למתוכנן וזאת מסיבות שונות. נמסר לביקורת כי המעבר למבנה החדש אמור להתבצע בחודשים אוקטובר/נובמבר 2021.

מנהלת מרכז היום מסרה כי במבנה הישן של מרכז היום אין באפשרותה לקלוט תשושי נפש, וזאת למרות שמתקבלות פניות רבות מצד משפחות להשמת תשושי נפש במרכז היום.

### **מועדונים ופעילות פנאי לקשישים**

משרד הרווחה והשירותים החברתיים והמשרד לשוויון חברתי מעודד פעילות בשעות הפנאי, במסגרות חברתיות לאוכלוסיית הקשישים. בתע"ס נקבע כי הפגה או צמצום תחושת הבדידות אצל אוכלוסיית הקשישים היא אתגר חשוב ויסודי. המועדון מהווה מסגרת לקשר אנושי, למעורבות חברתית, לתחושת השייכות ולצמצום והפגת תחושת הבדידות.

"מועדון חברתי" מוגדר בתע"ס כמוקד לפעילות יומית חברתית, המתנהלת בזמנים קבועים ומיועדת לאוכלוסיית הקשישים העצמאיים.

קיימים שני סוגי מועדונים:

"מועדון מועשר"- מסגרת מועדון חברתי, המיועד לקשישים עצמאיים ותשושים קל הכוללת הסעות, ארוחה קלה ותכנית חברתית מועשרת.

"מועדון מופת" - (מעושר פלוס תזונתי-מעושר משודרג) – מועדון מונגש ומותאם לקשישים הכולל הסעות, ארוחה קלה, ארוחה חמה ופעילות חברתית. אוכלוסיית היעד למועדון מופת הינם קשישים עצמאיים או מוגבלים חלקית שאינם זקוקים להשגחה ולווי צמוד.

בעיר פועלים שלושה מועדונים לקשישים בכל אחד מהמועדונים כ-35 קשישים. רובם המכריע של הקשישים המבקרים במועדונים הופנו ע"י אגף הרווחה.

המועדונים הינם: מועדון מופת לנשים חרדיות, מועדון מופת לקשישים מקהילת עולי אתיופיה, ומועדון מופת לניצולי שואה.

המועדונים פועלים עד שעות הצהריים. הקשישים מגיעים באמצעות הסעות מיוחדות מביתם למועדונים ובחזרה.

השתתפות הכספית של הקשישים המבקרים במועדון היא מינורית ומסתכמת ב-46 ש"ח לחודש. שלושת המועדונים הנ"ל מופעלים בידי החברה למתנסים.

### **קהילה תומכת לקשישים**

התוכנית מיועדת לקשישים המעדיפים לשמור על עצמאותם ולהמשיך להתגורר בביתם. התוכנית מביאה עמה סל שירותים המיועד לקשישים המשתתפים בה וחיים בקהילה גיאוגרפית ייעודית. התוכנית מספקת לקשישים את השירותים הנחוצים להם ומאפשרת להם להמשיך להתגורר בבתיהם ובקהילותיהם ובכך מצמצמת את הצורך לעבור לבתי אבות או למוסדות אחרים עם הזדקנותם וירידת היכולת בתפקודם.

המודל החברתי של תכנית קהילה תומכת, פותח ע"י עמותת אשל (האגודה לתכנון ולפיתוח שירותים למען הזקן בישראל) וזאת במטרה לתת מענה לצורכיהם של קשישים המעדיפים להוסיף להתגורר בביתם בקהילות מגוריהם.

במסגרת התוכנית מקבלים חבריה את השירותים הבאים: אב קהילה הדואג לשלומם של הקשיש ולתקינות ביתו. רופא ואמבולנס זמינים 24 שעות ביממה, מכשיר מצוקה לשעת חירום ופעילות חברתית. אב או אם הקהילה מכירים את כל חברי הקהילה ונמצאים איתם בקשר קבוע, והם הכתובת המיידית הראשונה לסיוע בצרכים יום יומיים. במקרה של תקלות בדירה הם מבצעים תיקונים קלים או מזמינים בעלי מלאכה, והם גם כתובת יעילה וחיונית לעזרה במצבי חירום.

התוכנית המדוברת הופעלה בידי חברת "עמיגור" והשתתפו בה כ-190 קשישים.

ההשתתפות הכספית של הקשיש במסגרת הקהילה התומכת מסתכמת ב-46 ש"ח בחודש ולניצול שואה ההשתתפות מסתכמת ב-25 ש"ח לחודש בלבד.

בחודש יוני 2021 העירייה פרסמה מכרז פומבי להפעלת תכנית "קהילה תומכת לקשישים ולניצולי שואה באופקים". (מכרז מס' 16/2021).

במסמכי המכרז נכתב כי מטרת התכנית היא הקמת רשת סיוע לקשישים המאפשרת המשך מגורים בבית ובקהילה, תוך מתן שירותים ותמיכה לרבות במצבי חירום שונים. מימון התכנית נעשה באופן שבו משרד הרווחה והשירותים החברתיים מממן 75% מתקציב התכנית ואילו העירייה מממנת את 25% הנותרים.

עפ"י מסמכי המכרז על הזוכה במכרז להעסיק רכו ואב קהילה. על הזוכה להפעיל במסגרת התוכנית לחצן מצוקה, לספק שירותי ביקור רופא, שירותי אמבולנס ושירותים חברתיים.

## סיכום והמלצות

1. בשנים האחרונות חלה עלייה בתוחלת החיים. העלייה בתוחלת החיים מגדילה את הביקוש לשירותים ציבוריים המספקים רווחה וטיפול בקשיש ובבני משפחתו. שרותי הרווחה לקשיש נמצאים באחריות אגף הרווחה. האגף הנ"ל אחראי על פעולות שנעשות לטובת אוכלוסיית הקשישים בעיר וזאת באמצעות גורמים מפעילים. בכלל זאת מרכז יום לאזרחים ותיקים, מועדונים ופעולות פנאי לקשישים, תכנית קהילה תומכת בקשישים.

2. בחוק האזרחים הוותיקים נקבע כי על רשות מקומית למנות מבין עובדיה, עובד להיות יועץ לענייני אזרחים ותיקים. עובדת המתנ"ס מונתה כיועצת ראש העיר לאזרחים וותיקים. בחוק הנ"ל נקבע כי על היועץ לדווח מידי שנה למשרד לשוויון חברתי ולמועצת הרשות המקומית על פעולותיו בנושא המדובר ויש לפרסם דיווח זה באתר האינטרנט של הרשות המקומית. עפ"י בדיקת הביקורת היועצת לא דיווחה למועצת העירייה, והדוח לא פורסם באתר האינטרנט העירוני.

היועצת מסרה כי לא ידעה כי עליה להגיש למועצת העיר דוחות שנתיים וכי תדאג להגשת דוחות שנתיים.

3. מרכז יום לקשיש הינו אחד המענים ברצף השירותים לקשיש בקהילה. בעיר פועל מרכז יום אחד המופעל בידי האגודה למען הזקן באופקים. מרכז היום אמור לעבור למבנה חדש. בניית המבנה החדש נמשכה זמן רב מעבר למתוכנן וזאת מסיבות שונות.

4. תכנית קהילה תומכת מיועדת לקשישים המעדיפים לשמור על עצמאותם ולהמשיך להתגורר בבתייהם ובשכונת מגוריהם. התוכנית המדוברת הופעלה בידי חברת "עמיגור" והשתתפו בה כ-190 קשישים. בחודש יוני 2021 העירייה פרסמה מכרז פומבי להפעלת תכנית קהילה תומכת לקשישים ולניצולי שואה באופקים. עפ"י מסמכי המכרז על הזוכה במכרז להפעיל במסגרת התוכנית לחצן מצוקה, לספק שירותי ביקור רופא, שרותי אמבולנס, ושירותים חברתיים.

5. אגף הרווחה והשירותים החברתיים אחראי על פעולות מבורכות לטובת אוכלוסיית הקשישים בעיר. אולם באתר האינטרנט העירוני אין מידע זמין על הפעולות הנ"ל. הביקורת מוצאת כי על אגף הרווחה לפעול להנגשת המידע לציבור באמצעות האינטרנט ובאמצעים מתאימים נוספים.

## שרות פסיכולוגי חינוכי אופקים – מעקב

### כללי

השירות הפסיכולוגי החינוכי (להלן: השפ"ח) הינו זרוע מייעצת וטיפולית של שפ"י – שרות פסיכולוגי ייעוצי, שהינו אגף במסגרת המנהל הפדגוגי של משרד החינוך. מטרת השירות הפסיכולוגי לקדם את התפתחותו של כל תלמיד ולדאוג למיצוי הפוטנציאל שלו תוך שימת דגש על השתלבותו בקהילה הלומדת. כמו כן הפסיכולוגים מטפלים בסוגיות התפתחויות נורמטיביות, בלקויות התפתחויות ופיזיות של ילדים ובני נוער, במצבי לחץ בקרב תלמידים, הורים וקהילה.

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

### ממצאי ביקורת עיקריים והמלצות בדוח קודם.

1. השרות פסיכולוגי חינוכי (להלן: השפ"ח) באופקים פועל במסגרת מנהל החינוך העירוני.
2. 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"י במשרד החינוך באמצעות הפסיכולוג המחוזי במשרד החינוך.
3. 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 לחץ ומשבר. בנוסף לעבודה השוטפת שפ"ח מפעיל פרויקטים ייחודיים במימון העירייה ובשיתוף גורמי חוץ, המספקים מענה לצרכים הרגשיים של ילדי העיר. 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.

4. 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. הרחבה זו נעשתה לאור הבנת עובדי השפ"ח על החשיבות ביצירת רצף טיפולי בתלמידים ככל שניתן.

5. 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.

6. בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נקבע תקן מומלץ למשרות שיוקצו לשפח"ים לצורך טיפול בילדים במערכת החינוך. מרבית השפח"ים 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.

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

7. 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 הואיל 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 הציעה לשקול הנהגת משוב באופן אנונימי. הביקורת סברה כי באמצעות הליך זה ימצא פתרון לטענת מנהל השפ"ח כי הערכות המנהלים של מוסדות החינוך היו מוטות מאד כלפי מעלה.

8. 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).

הביקורת המליצה לחזור ולבדוק את נושא הנהגת שפ"מ גם במסגרת שרות פסיכולוגי חינוכי אופקים.

9. ראש העיר בתגובתו מ-6.6.2021 לממצאי דוח הביקורת בכל הנוגע לנושא המדובר מסר כדלקמן:



א. מברור מול מנהל השפ"ח התברר, כי קיים הליך של משוב פרונטאלי שמתבצע באמצעות שתי פגישות שנתיות של כל מנהל בית-ספר עם מנהל השפ"ח והפסיכולוג המלווה. בנוסף קיים קשר ישיר בין מנהלי בית הספר והיועצים למנהל השפ"ח, כך שכל קושי נפתר בו במקום. ראש העיר הוסיף כי הנחה את מנהל השפ"ח להציב תיבה לקבלת משוב אנונימי מההורים במשרדי השירות הפסיכולוגי.

ב. ראש העיר מסר בתגובתו כי כבר כיום מופעל שפ"מ חלקי ואולם בשל מספר הפסיכולוגים בשפ"ח ועומס העבודה לא ניתן כרגע להרחיב את שירותי השפ"מ. כן יש להדגיש כי השפ"מ המופעל כיום הינו מכספים ייעודיים שמועברים לעירייה במסגרת תכנית מנע. במסגרת תכנית זו מוענקים שירותים לילדים שזקוקים לכך(טיפולים או אבחנות למסגרות שלא ניתן להם כיסוי), וזאת מבלי שההורה נדרש להוסיף תשלום בגין כך. ראש העיר הוסיף ומסר בתגובתו כי עם גדילת השפ"ח מבחינת תקציבים וכ"א ניתן יהיה לתת שירותי שפ"מ נוספים.

### **מעקב אחר תיקון הליקויים**

ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים נערכה בחודש פברואר 2022.

ב-7.12.2021 התקיים דיון בוועדת ביקורת של העירייה בנושא דוח מבקר העירייה לשנת 2020 ובכלל זאת בנושא המדובר.

ב-7.2.2022 התקיימה ישיבת צוות תיקון ליקויים בראשות מנכ"ל העירייה. בישיבה זו נדון גם הנושא המדובר. מנהל השפ"ח מסר בישיבת הצוות הנ"ל כי נושא המשוב הוסדר כפי שצוין ראש העיר בתגובתו הנ"ל לממצאי דוח הביקורת.

יש לציין כי בחודש דצמבר 2021 פרסמה העירייה הודעה בדבר מכרז לאיוש משרות לפסיכולוגים לשירות הפסיכולוגי חינוכי באופקים. מנהל השפ"ח מסר כי עד חודש מרץ 2022 לא התקבלו פניות מפסיכולוגים המעוניינים לעבוד בשירות הפסיכולוגי, אולם מנהל השפ"ח הביע את תקוותו כי עם פתיחת התחנה האזורית לבריאות הנפש וזאת בחודש ספטמבר, יאוישו שני תקנים נוספים של פסיכולוגים.

**ממצאי דוח המעקב מעלים, כי הליקויים תוקנו במלואם.**

## סוגיות באכיפת חוק התכנון והבניה – מעקב

### כללי

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 הבנייה, והתפיסה כי מדובר בעבירות קלות וטכניות.

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.

### ממצאי ביקורת עיקריים והמלצות בדוח קודם.

1. מחלקת פיקוח על הבניה אשר באגף ההנדסה אמונה על אכיפת חוק התכנון והבניה. המחלקה מונה שני מפקחים הכפופים למהנדס העיר. בדוחות שנתיים על פעולות האכיפה לשנים 2018, 2019 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.

הביקורת מצאה 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.

2. 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 הביקורת הקודם (אוגוסט 2020) הסקר המדובר טרם הושלם.

3. 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 הביקורת הקודם-אוגוסט 2020). הביקורת מצאה כי יש להשלים את עדכון מסמך מדיניות האכיפה.

4. 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 באתרי המרשתת שלהן מידע על מבצעי אכיפה או פעולות אכיפה.

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

5. ראש העיר בתגובתו מיום 6.6.2021 לממצאי דוח הביקורת בכל הנוגע לנושא המדובר מסר כדלקמן:

א. בתוכנית העבודה לשנת 2020 הייתה כוונה לקלוט מפקח נוסף. בשל אילוצים שונים(כולל שנת קורונה) נוצר עיכוב בגיוס מפקח נוסף ואולם מודעה אודות גיוס המפקח אמורה להתפרסם בקרוב.

ב. עיריית אופקים אכן ערכה סקר עבירות כנדרש, באמצעות חברה חיצונית, תוצאות הסקר הועברו לוועדה המקומית והן בהטמעה.

ג. הוערה המקומית יחד עם התובעת העירונית החלו לעבוד על מסמך מדיניות האכיפה המעודכן כבר בשנת 2020 ואולם בשל הקורונה התעכבה השלמת המסמך. אישר מסמך המדיניות בוועדה המקומית מצוי בשלבים אחרונים.

ד. ראש העיר מסר כי קיבל את ההמלצה לפרסם מידע לגבי הכרעות וגזרי-דין בהליכים הפליליים באתר האינטרנט של הוועדה המקומית על מנת ליצור הרתעה.

### **מעקב אחר תיקון הליקויים**

ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים נערכה בחודש פברואר 2022.

ב-7.12.2021 התקיים דיון בוועדת ביקורת של העירייה בנושא דוח מבקר העירייה לשנת 2020 ובכלל זאת בנושא המדובר.

נציג לשכת היועצת המשפטית לעירייה מסר לוועדת הביקורת כי הושלם סקר עבירות הבניה הנ"ל והממצאים יועברו ויטופלו בידי הגורמים המתאימים. כן מסר נציג הלשכה המשפטית כי מסמך מדיניות האכיפה נכתב ואושר בוועדה המקומית לתכנון ובניה.

נציג הלשכה המשפטית מסר לוועדת הביקורת כי נעשה ניסיון לגייס מפקח בניה נוסף, נבחרה מועמדת שעמדה בתנאי הסף, אך היא הסירה לבסוף את המועמדות שלה. אולם העירייה פועלת לפרסום מכרז נוסף לצורך איוש משרת מפקח בניה נוסף.

ב-7.2.2022 התקיימה ישיבת צוות תיקון ליקויים בראשות מנכל העירייה, בישיבה זו נדון גם הנושא המדובר.

במכתב מ-22.2.2022 מסר מהנדס העיר את התייחסותו לממצאי דוח מבקר העירייה בנושא המדובר וזאת כדלקמן:

א. פורסם מכרז לקליטת מפקח נוסף, המכרז הוארך ובסופו של יום המועמדת שנבחרה הסירה מועמדות. העירייה יוצאת במכרז חוזר. עם קליטת מפקח חדש, תתבצע הפרדת תפקידים בין מפקח שעוסק בענייני רישוי לבין מפקח העוסק באכיפת דיני התכנון והבניה.

ב. סקר עבירות הבניה הושלם והוטמע במערכת ה-GIS, עם זאת נמצאו מספר ליקויים בניתוח ממצאי הסקר, הערות נשלחו לספק העבודה, והתיקונים צפויים להיות מושלמים בזמן הקרוב.

ג. אגף ההנדסה בשיתוף הלשכה המשפטית ביצעו בחינה חוזרת של מסמך מדיניות האכיפה, בעקבותיה עודכן המסמך, והוצג כנדרש. מסמך זה משמש באופן שוטף את עבודת האכיפה של מחלקת הפיקוח על הבניה.

ד. הפרסום באתר המרשתת (אינטרנט) העירוני יבוצע עד אמצע שנת 2022 בשיתוף הלשכה המשפטית.

יש לציין כי בחודש פברואר 2022 פורסם מכרז לאיוש משרת מפקח בנייה באגף ההנדסה.

**ממצאי דוח המעקב אחר תיקון הליקויים מעלים כי רובם המכריע של הליקויים תוקנו. הביקורת מוצאת כי יש לפרסם את הכרעות הדין וגזרי-הדין בנושא אכיפת הוראות חוק התכנון והבניה באתר האינטרנט העירוני וזאת על מנת ליצור הרתעה כפי שציין ראש העיר בתגובתו לממצאי דוח מבקר העירייה.**

## הצבת מכשירי החיאה (דפיברילטורים) במקומות ציבוריים – מעקב

### כללי

דום לב הוא אחת מהסיבות המובילות לתמותה בעולם. בישראל מתועדים כ-8000 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 אחד מהדרכים המוכחות היחידות להחיות אדם שנמצא בדום לב. חיים רבים ניצלו ברחבי הארץ באמצעות מכשיר דפיברילטור.

חוק הצבת מכשירי החיאה במקומות ציבוריים התשס"ח - 2008 שמכונה גם חוק דפיברילטורים (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 ליישום ע"י שר הכלכלה. התקנות קרויות "תקנות הצבת מכשירי החיאה 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 על-פי מפרט הקבוע בתקנות. כן נקבע בתקנות כי בעל מקום ציבורי בו מוצב המכשיר צריך להיות אחראי שבודק את תקינותו.

חוק עזרה ראשונה והחזקת מכשירי החיאה וערכות עזרה ראשונה בבתי ספר תשס"א - 2001 מחייב החזקת מכשירי החיאה בבתי ספר (בהם לומדים מעל 500 תלמידים).

### ממצאי ביקורת עיקריים והמלצות בדוח קודם.

1. העירייה נקטה בהליכים ליישום הוראות חוק הצבת מכשירי החיאה במקומות ציבוריים התשס"ח - 2008 וחוק לימוד עזרה ראשונה והחזקת מכשירי החיאה וערכות עזרה ראשונה בבתי-ספר תשס"א-2001.

2. דפיברילטורים הותקנו במשרדי מנהל החינוך, במשרדי אגף הרווחה, בבניין העירייה, בעמדת הקבלה בכניסה למתחם הקאנטרי-קלאב וכן במבנים ומתקנים אשר בהחזקת המתנ"ס – אצטדיון ואולם התרבות. המכשירים הנ"ל הותקנו גם בבית-ספר בהם לומדים מעל 500 תלמידים והם:

בית-ספר התיכון עמל1(רשת עמל)ובבית-הספר לבנות "מעלות חייה" (רשת החינוך המוכשר).

3. עפ"י תקנות הצבת מכשירי החיאה במקומות ציבוריים התשע"ד-2014 אין להסתפק רק בהצבת המכשיר אלא יש לבצע פעולות נלוות כמו בדיקת תקינות תקופתית של המכשיר והצבת שילוט בהתאם לתרשים שבתקנות. יש לציין כי הליקויים לעניין אי הצבת השילוט תוקנו עוד במהלך ביצוע הביקורת.

הביקורת המליצה על הוצאת נהלים בכתב לגבי אופן הטיפול במכשירים.

4. מאחר ומדובר במכשיר מציל חיים, הביקורת מצאה כי יש להביא את נושא המכשירים הנ"ל לידיעת כלל עובדי העירייה וזאת באמצעות ארגון פעולות הדרכה והסברה בנושא המדובר. כן מצאה הביקורת כי יש לפרסם באתר האינטרנט העירוני את מיקומם המדויק של המכשירים בכל בניין או מתקן בו הם מותקנים .

5. ראש העיר בתגובתו מיום 6.6.2021 לממצאי דוח הביקורת ככל הנוגע לנושא המדובר מסר כי מבדיקה שנערכה עפ"י הוראתו עולה כי הליקויים לעניין אי הצבת השילוט תוקנו. ראש העיר מסר כי המכשירים אכן נבדקים ע"י מר יואל בוסקילה שהינו אחראי בטיחות עירוני. ראש העיר מסר כי הנחה את אחראי הבטיחות הנ"ל ואת הלשכה המשפטית להכין נהלים פנימיים לגבי אופן הטיפול במכשירים לשם קיום הוראות החוק והתקנות בעניין זה. כן מסר ראש עיר בתגובתו כי הנחה את מנהל אתר האינטרנט העירוני להעלות את מיקום המכשירים לאתר על מנת ליידע את הציבור לגבי מיקומם.

### **מעקב אחר תיקון הליקויים**

ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים נערכה בחודש פברואר 2022.

בתאריך 7 לדצמבר 2021 התקיים דיון בוועדת ביקורת בנושא דוח מבקר העירייה לשנת 2020 ובכלל זאת בנושא המדובר.

ב-7.2.2022 התקיימה ישיבת צוות תיקון ליקויים בראשות מנכ"ל העירייה. מבקר העירייה מסר כי הוצג לנוכחים בישיבה תיק אחזקה וטיפול במכשירים. בנוסף לכך נמסר כי הנושא המדובר לא הוסדר עדיין באופן מלא בבית-הספר "מעלות חייה".

מנכ"ל העירייה סיכם את הישיבה ומסר כי נדרש לערב את מנהלת החינוך ואת סגן ראש העיר בנושא המדובר ולצורך כך יש ליזמן את מנהל בית ספר "מעלות חייה". כן נמסר בסיכום הישיבה הנ"ל כי ביום 22.3.2022 תיערך הדרכה בנושא הדפיברילטורים במנהלת החינוך. ההדרכה תבוצע ע"י מד"א.

מנכ"ל העירייה הנחה במכתב מ-24.1.2022 את אחראי בטיחות בעירייה להזמין קורס הדרכה שיכלול הדרכה בנושא המכשירים. ההדרכה מיועדת לעובדים האחראים בכל אחד מהמקומות בהם מוצב המכשיר על הטיפול בו וכן עובדים המחליפים אותם.

ממונה בטיחות עירוני מסר כי ההדרכה תבוצע ב-23.3.2022 במנהל החינוך וכי הוא ידאג לזימון העובדים הנוגעים בדבר מאחר והוא רוצה שלכל עמדה בה מוצב המכשיר ימונה נציג/עובד אחראי.

מיקומי מכשירי הדפיברילטורים מופיע כעת באתר האינטרנט העירוני.

נמסר לביקורת כי דפיברילטור הותקן בבית-הספר "מעלות חייה" ומורה מצוות בית-הספר מונתה כאחראית למכשיר, אולם הנהלת בית-הספר אינה מעוניינת בקבלת הדרכה ממד"א אלא מנציגים של רשת החינוך המוכשר שאליה כאמור משתייך בית-הספר.

**ממצאי דוח המעקב אחר תיקון הליקויים מעלים כי הנהלת העירייה ואחראי בטיחות עירוני מודעים לחשיבות הנושא ורובם המכריע של הליקויים תוקנו. הביקורת מוצאת כי יש להמשיך בברור נושא ההדרכה לשימוש במכשיר בבית-הספר "מעלות חייה".**



## סוגיות בנוהלי התקשרות בחברה הכלכלית לפיתוח אופקים – מעקב

### כללי

החברה הכלכלית לפיתוח אופקים (להלן: החכ"ל) נוסדה בשנת 1997 והינה הזרוע הביצועית של העירייה בפרויקטים שונים, ובכלל זה, פיתוח תשתיות ובינוי.

תאגיד עירוני הינו גוף עצמאי ונפרד בפעילותו ובצורתו המשפטית שלעירייה בעלות מלאה או חלקית בו. 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.

### ממצאי ביקורת עיקריים והמלצות בדוח קודם.

1. החכ"ל הינה תאגיד עירוני וככזה יחולו על התקשרויותיו הוראות דיני המכרזים החלים על העירייה, בשינויים המתחייבים.
2. בחודש ינואר 2020 אשר דירקטוריון החכ"ל שורה של נהלים בנושא מכרזים והתקשרויות וזאת בהתבסס בעיקר על תקנות העיריות (מכרזים) ועל חוזרי משרד הפנים הרלוונטים.
3. הביקורת בחנה את נהלי החכ"ל לרבות נוהלי הוצאת מכרזים והתקשרויות מיוחדות הפטורות ממכרז. כן נבדק נושא הקמת ועדות מכרזים, התקשרויות/רכש.
4. 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 מצאה כי יש להוסיף/לתקן/לחדד מספר מרכיבים ודגשים אשר נקבעו בתקנות העיריות ובחוזרי מנכ"ל משרד הפנים.
5. היועצת המשפטית של החכ"ל מסרה כי הנהלים יתוקנו עפ"י המלצות הביקורת.
6. ראש העיר בתגובתו מיום 6.6.2021 לממצאי דוח הביקורת בכל הנוגע לנושא המדובר מסר כי המלצות כפי שהופיעו בדוח מתייחסות לתיקון הנהלים בכתב ואילו בפועל הדברים בוצעו כאמור בהמלצות ומדובר בחידוד טכני בעיקרו. כן הוסיף ראש העיר בתגובתו כי היועצת המשפטית של החכ"ל מסרה כי כל המלצות הביקורת הוטמעו בנהלי החכ"ל בכתב.

## מעקב אחר תיקון הליקויים

ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים נערכה בחודש פברואר 2022.

ב-7.2.2022 התקיימה ישיבת צוות תיקון ליקויים בראשות מנכ"ל העירייה. בישיבה זו מסרה היועצת המשפטית של החכ"ל כי כל הליקויים שנזכרו בדוח הביקורת תוקנו.

במכתב מיום 7.2.2022 למנכ"ל העירייה מסרה היועצת המשפטית לחכ"ל את התייחסותה בכתב לממצאי מבקר העירייה באשר לפעילות החכ"ל. היועצת המשפטית מסרה במכתבה, בין היתר, את הדברים הבאים:

- א. הרשמה למאגר הספקים ונותני השירות של החכ"ל פתוחה ונגישה לכל המעוניין.
- ב. הרשמה למאגר הנ"ל מתבצעת בהתאם להנחיות המופיעות באתר האינטרנט של החכ"ל.
- ג. שימוש בספקים מתוך מאגר הספקים של החכ"ל נעשה בהליכי הצעות מחיר וכן במכרזי זוטא (התקשרויות בשווי שאינו עולה על 690,000 ₪ + מע"מ).
- ד. התקשרויות עם ספקים או קבלנים בסכומים העולים על 690,000 ₪ + מע"מ, או בסכומים נמוכים יותר (לפי שיקול דעת החכ"ל) נעשים מכוח מכרז פומבי.

ה. כל יועץ/ספק שמבקש להירשם למאגר הספקים של החכ"ל, מחויב לחתום על טופס התחייבות בדבר היעדר ניגוד עניינים. כך היה וכך יהיה, אולם הנחיה לעניין זה, לא הופיעה במפורש בנוהל החברה, לפיכך בוצע תיקון בנהלי החברה הרלוונטיים כך שהופיעה התייחסות מפורשת לעניין.

ו. כל יועץ/ספק המבקש להירשם למאגר הספקים של החכ"ל, מחויב לחתום על חוזה אב-חוזה שירותים כללי, מכוחו תהא רשאית החכ"ל להתקשר מולו לצורך ביצוע עבודות ספציפיות במסגרת הליכי הצעות מחיר. לחוזה האב, מצורפת הצהרה והתחייבות בדבר היעדר ניגוד עניינים. מדובר בהצהרה שבלעדיה לא ניתן להירשם למאגר.

בהמשך תגובתה התייחסה היועצת המשפטית באופן מפורט לדברי הסיכום והמלצות הביקורת ומסרה כי המלצות המבקר להוסיף/לתקן/לחדד דגשים מסוימים בנהלי התקשרויות של החכ"ל יושמו במלואן כפי שיפורט להלן:

"1) בכלל נהלי ההתקשרויות של החכ"ל הנוגעים למכרז פומבי ומכרז זוטא, נוספה הנחיה המחייבת את החכ"ל לפרסם הודעה על דבר מועד ומקום פתיחת תיבת מכרזים לעניין מכרז פלוני, באופן המאפשר לכל אדם להיות נוכח בעת פתיחת תיבת המכרזים ורישום מסמכי המכרז.

2) בכלל נהלי ההתקשרויות של החכ"ל הנוגעים למכרז פומבי ומכרז זוטא, נוספו הוראות הדין המחייבות לעניין מועדי פתיחת תיבת המכרזים. יוער, כי פתיחת תיבת המכרזים בחכ"ל נעשית בפועל בהתאם להוראות הדין החל, אך למען הסדר הטוב, הוספה התייחסות לכך בכתב, בנוהל עצמו.

3) בנוהל ההתקשרויות הנוגע למכרזי זוטא והתקשרויות לביצוע עבודות הדורשות ידע ומומחיות מיוחדים, נוספה התייחסות לעניין ניהולו של מאגר ספקים ויועצים בחכ"ל ובכלל זה לעניין אופן ההרשמה למאגר, וכי ההזמנה להשתתף במכרז זוטא, תישלח אך לספקים/יועצים הנמנים על המאגר(בהתאם להוראות הדין החל בעניין). יוער, כי המלצתו זו של המבקר מיושמת בפועל על ידי החכ"ל, ולמען הסדר הטוב, הוספה התייחסות לכך בכתב, בנוהל עצמו.

4) בנוהל ההתקשרויות הנוגע לביצוע עבודות הדורשות ידע ומומחיות מיוחדים, נוספה הוראה המחייבת לפרסם את החלטותיה המנומקות של ועדת ההתקשרויות כאמור, באתר האינטרנט של החכ"ל, בתוך 10 ימי עבודה ממועד קבלת ההחלטה. יוער כי החכ"ל ממעט לעשות שימוש בהתקשרויות מסוג זה, מתוך העדפה ברורה לייצר התקשרויות מכוח הליכים מכרזיים המבטיחים שקיפות ושוויון.

5) בכל נהלי התקשרות של החכ"ל, נוספה הוראה המחייבת החתמת קבלן/ספק/נותן שירותים על הצהרה והתחייבות בדבר היעדר ניגוד עניינים/חשש לניגוד עניינים. יוער, כי המלצתו זו של המבקר מיושמת בפועל על ידי החכ"ל, ולמען הסדר הטוב, הוספה התייחסות לכך בכתב, בנוהל עצמו."

**ממצאי דוח המעקב מעלים, כי הליקויים תוקנו במלואם.**

## עיקרי הוראות 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 לבדקו. 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 השנתי."**

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 ולכלל 'שיבה של ועדה מוועדותיה. 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 תפקידיו 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 מוועדותיה, 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 ו/או 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 ג עד 45**

