



# מבקר המדינה

דוחות על הביקורת  
בשלטון המקומי לשנת 2020

---

כרך שני



ירושלים | תמוז התש"ף | יולי 2020

מספר קטלוגי 2020-001

ISSN 0793-1948

[www.mevaker.gov.il](http://www.mevaker.gov.il)

עיצוב: logo



# תוכן העניינים

## כרך ראשון

5	פתיח דבר
10	المقدمة

## פרק ראשון | ביקורות מערכתיות

17	שימוש הרשויות המקומיות ונבחריהן ברשתות החברתיות
111	התמודדותן של רשויות השלטון עם תהליכי הרס המצוק החופי
239	פעולות להגברת הבטיחות בדרכים בתחומיהן של רשויות מקומיות בחברה הערבית
325	פעולות הרשויות המקומיות באמצעות מרכזים, קהילתיים לתרבות נוער וספורט (מתנ"סים)
411	פעולות הרשויות המקומיות באמצעות עמותות עירוניות
482	Foreword



## כרך שני

### המשך פרק ראשון | ביקורות מערכתיות

483	סוגיות נבחרות במשק המים בשומרון
489	היבטים בהתנהלות הרשויות המקומיות בשומרון

### פרק שני | ביקורות פרטניות

629	עיריית כרמיאל
681	עיריית רמלה - המצב הפיננסי וניהול ההון האנושי
735	עיריית רמלה - מניעת אלימות בין בני זוג וטיפול בנפגעים
787	אתו"ס - החברה לאומנות, תרבות וספורט חיפה בע"מ (חל"צ)

### פרק שלישי | תכנון ובנייה

859	הפיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה
-----	---

מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2020

המשך פרק ראשון

# ביקורת מערכתיות





מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2020



# סוגיות נבחרות במשק המים בשומרון







## סוגיות נבחרות במשק המים בשומרון

### רקע

באזור שומרון הוקם תאגיד מים אחד "יובלים בשומרון 2003 בע"מ", וחברות בו שתי רשויות מקומיות: עיריית אריאל והמועצה המקומית קרני שומרון. שש הרשויות המקומיות האחרות בשומרון מספקות בעצמן שירותי מים וביוב לתושביהן. במרבית היישובים בשומרון אירעו בשנים האחרונות הפסקות רבות באספקת המים מכמה סיבות, העיקריות שבהן - תשתיות שלא טופלו בעשרות השנים האחרונות ועלייה ניכרת בצריכת המים, מפאת הגידול במספר התושבים שלא לווה בגידול מקביל במקורות המים.

### נתוני מפתח

**150.6** מיליון מ"ק

**5%**

פחת המים במערכות אספקת המים הישראליות ביהודה ושומרון (לפי תוכנית האב למים) לעומת 30% במערכות הפלסטיניות

צריכת המים השפירים של פלסטינים וישראלים כאחד בשנת 2020. צריכת המים החזויה לשנת 2030 היא 212.9 מ"ק

**463,000**

מספר התושבים ביישובים יהודיים ביהודה ובשומרון בסוף שנת 2019 (כ-100,000 מהם בשומרון). בשנת 2030 צפוי מספרם לגדול לכ-580,000

**0.468** ש"ח - **2.272** ש"ח

התעריף לרכישת מ"ק מים לרשות מקומית שלא התאגדה עד לכמות המותרת; התעריף מעל הכמות המותרת: מ-5.583 ש"ח לכל מ"ק עד 7.387 ש"ח למ"ק

**0.3** ש"ח

התעריף שנקבע על ידי תאגיד המים בשומרון לרכישת מ"ק מים עד לכמות המותרת (3.5 מ"ק מים לחודש לכל נפש); 3.37 ש"ח הוא התעריף שנקבע על ידי תאגיד המים בשומרון לרכישת מ"ק מים מעל הכמות המותרת

**13,492** מטר

אורך צנרת המים שהותקנה בקדומים לפני יותר מ-30 שנה. בשנת 2019 קטע זה היה כ-66% מהאורך הכולל של הצנרת (20,365 מטר)

**741** מיליון ש"ח

עלות ההשקעה הכללית הנדרשת עד לשנת 2030 כדי לתת מענה לכמות המים הנדרשת הצפויה

**50,000** ש"ח

סכום החיסכון כתוצאה מהפחתת אחוז אחד בפחת המים בתאגיד יובלים בשומרון בשנת 2018

**22%**

סיעור מממשי ההטבה של תשלום מים מופחת מקרב הזכאים במועצה המקומית אורנית בשנת 2019, לעומת כ-83% של מממשים מקרב הזכאים בכלל הרשויות בישראל

## פעולות הביקורת

במחצית השנייה של שנת 2019 בדק משרד מבקר המדינה סוגיות נבחרות במשק המים, בעיקר בארבע מועצות מקומיות בשומרון: אורנית, אלפי מנשה, אלקנה וקדומים. בדיקות השלמה נעשו ברשות הממשלתית למים ולביו, בחברת "מקורות - חברת מים בע"מ" ובתאגיד המים "יובלים בשומרון 2003 בע"מ".

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

**הפסקות באספקת מים:** עד שנת 2018 אירעו במרבית היישובים בשומרון הפסקות רבות באספקת מים, בעיקר בחודשי הקיץ החמים, בשל כמה סיבות עיקריות: התרוקנות בארות המים באזור השומרון ברבות השנים, אי-טיפול מתמשך בתשתיות, גידול ניכר בצריכת המים וגניבות מים. בשנת 2018, החלו רשות המים ומקורות לטפל בנושא אספקת המים במועצה המקומית קרני שומרון.

**תאגיד מים:** הרשויות המקומיות בשומרון, למעט שתיים מהן, אינן מאוגדות בתאגיד מים. התעריף למ"ק מים שמשלמות שש רשויות בשומרון שלא התאגדו גבוה מהתעריף למ"ק מים שמשלמות שתי רשויות אחרות, המאוגדות בתאגיד מים. המגעים להקמת תאגיד מים בשומרון נפסקו בסוף שנת 2015.

**תוכנית אב לאספקת מים:** המועצות המקומיות אורנית ואלפי מנשה לא השלימו הכנת תוכניות אב לאספקת מים ליישוביהן. המועצות המקומיות קדומים ואלקנה אומנם הכינו תוכניות אב (בשנים 1998 ו-2007 בהתאמה), אך לא עדכנו אותן, אף על פי ששיעורי פחת המים בהן - בשנים 2014 עד 2018 - היו 13% - 24%, בהשוואה ל-10.5% ממוצע פחת המים הארצי.

**פחת מים:** הנזק הכספי השנתי של שלוש רשויות מקומיות בשומרון בגין פחת המים הגבוה בתחומיהן היה כ-140,000 ש"ח ועד כ-800,000 ש"ח בשנה.

**קבלת הטבה:** שיעור מקבלי הטבה של תשלום מים מופחת בשלוש רשויות מקומיות בשומרון בשנת 2019 הסתכם בפחות מ-50% מקרב הזכאים, לעומת כ-83% מקרב הזכאים בכלל הרשויות בישראל.



**איכות המים:** איכות המים שסיפקו תאגיד יובלים בשומרון ושש הרשויות המקומיות האחרות בשומרון לתושביהן באמצעות מקורות הייתה תקינה, ובבדיקת משרד הבריאות לא נמצאו ליקויים באיכות מי השתייה.

**מידע לתושבים:** תאגיד יובלים בשומרון פרסם באתר המרשתת שהוא מנהל מידע בדבר איכות המים ומחירים וכן איפשר לתושבי אריאל וקרני שומרון להגיש תלונות על תקלות באספקת מים באתר המרשתת. לאחרונה נהגה גם המועצה המקומית קדומים לעשות כך. עם זאת, באתרי המרשתת של ארבע מועצות מקומיות לא ניתנה האפשרות להגיש תלונות על תקלות באספקת מים.

## עיקרי המלצות הביקורת

🔦 מומלץ לרשות המים ולחברת מקורות לעשות את הנדרש להשלמת הביצוע של תוכנית הפיתוח של מקורות בהקדם האפשרי, ובכך לאפשר את יציאתה לפועל של תוכנית האב שהכינה רשות המים לתגבור משק המים והביוב באזור יהודה ושומרון (איו"ש).

🔦 מומלץ למשרד האוצר, רשות המים ותאגיד המים יובלים בשומרון לפעול בצוותא עם הרשויות המקומיות המספקות בעצמן שירותי מים וביוב, ובעצה אחת עם משרד המשפטים ומשרד הפנים, לגיבוש מודל שיתאים לצורכי הרשויות המקומיות בשומרון.

🔦 מומלץ לרשויות המקומיות בשומרון לעשות כל שביכולתן להפחתת שיעורי פחת המים בתחומיהן. מומלץ לרשות המים להדריך אותן בדבר דרכים לצמצום אובדני מים.

🔦 מומלץ לרשויות המקומיות בשומרון, ובמיוחד למועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה ועמנואל, לפעול לאיתור הזכאים שלא מממשים את ההטבה לתשלום מים מופחת. עוד מוצע כי רשות המים, בתיאום עם משרד הפנים, יפעלו בקרב הרשויות לעידוד מימוש ההטבה בהתאם לכללי הזכאות.

## סיכום

ממצאי הדוח מצביעים על ליקויים במתן שירותים לתושבי שומרון בתחום המים והם מחייבים טיפול הן ברמה הלאומית והן בקרב הרשויות המקומיות. על רשות המים וחברת מקורות לפעול בשיתוף פעולה הדוק עם הרשויות המקומיות בשומרון ועם תאגיד המים יובלים בשומרון לשיפור אספקת המים, ובכלל זה טיפול יסודי בתשתיות, שתכליתו לצמצם את אובדני המים מזד גיסא ולהגדיל את מקורות המים מאידך גיסא.

### שיעור פחת המים הממוצע ברשויות המקומיות בשומרון, 2015 - 2018



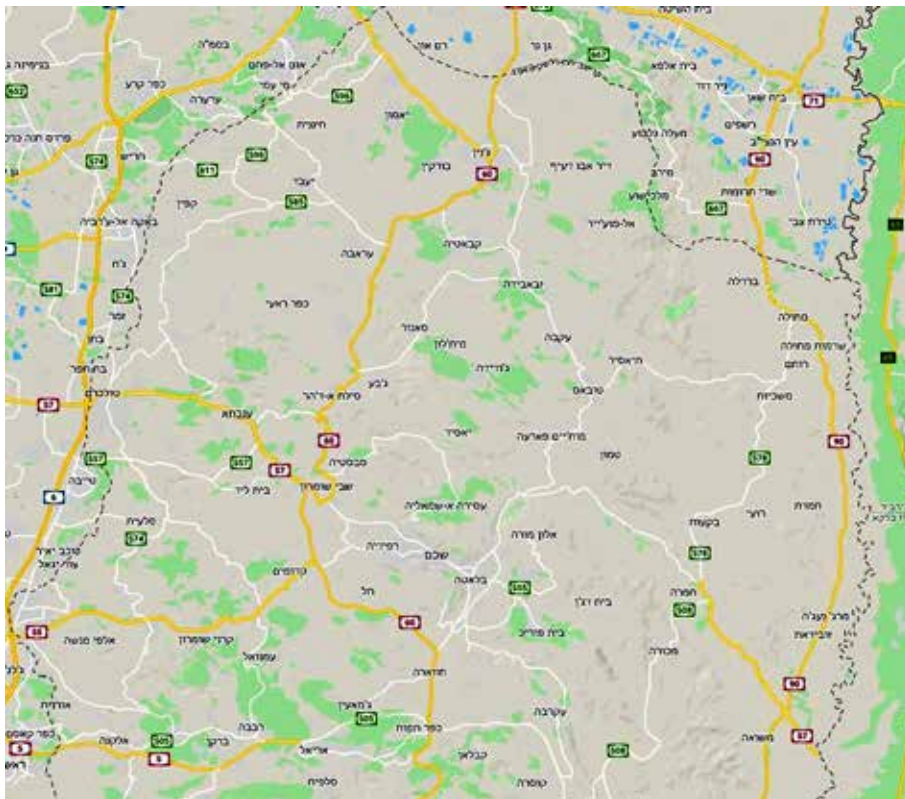
על פי נתונים שמסרה רשות המים במרץ 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

# סוגיות נבחרות במשק המים בשומרון

## מבוא

בשומרון שמונה רשויות מקומיות יהודיות, כולן הוקמו בשנים 1975 עד 1983. להלן פירוט הרשויות: עיר אחת - אריאל; שש מועצות מקומיות - אורנית, אלפי מנשה, אלקנה, עמנאל, קדומים וקרני שומרון; מועצה אזורית אחת - שומרון. מספר התושבים ברשויות אלה בסוף שנת 2018 היה כ-100,000. מספר התושבים ביישובים יהודיים ביהודה ושומרון בסוף שנת 2019 היה כ-463,000.

מפה 1: היישובים הישראליים והפלסטיניים והכבישים המרכזיים בשומרון



המקור: מפות גוגל.

1 בשנת 2030 צפוי מספרם לגדול לכ-580,000.



בשנים 2015-2018 התרחשו במרבית היישובים בשומרון הפסקות רבות באספקת המים, בעיקר בחודשי הקיץ החמים. היו לכך כמה סיבות עיקריות: התרוקנות בארות המים באזור השומרון ברבות השנים; תשתיות שלא טופלו בעשרות השנים האחרונות, ואשר גרמו (ועדיין גורמות) לפחת מים (ר' להלן) גבוה בכל יישובי השומרון; גידול ניכר בצריכת המים מפאת הגידול במספר התושבים (ישראלים ופלסטינים) בשנים האחרונות, שלא לווה בגידול מקביל במקורות המים; גניבות מים בחלק מהאזורים, לעיתים בהיקפים גדולים.

## הדין החל באזור יהודה ושומרון

מפקד כוחות צה"ל באיו"ש, אשר אוצר בידי את כלל סמכויות החקיקה, השיפוט והביצוע באיו"ש, חוקק מכוח סמכותו זו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה והשומרון) (מס' 892), התשמ"א-1981, וצו בדבר ניהול מועצות אזוריות (יהודה והשומרון) (מס' 783), התשל"ט-1979. מכוח צווים אלו הותקנו תקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981 (להלן - תקנון המועצות המקומיות), ותקנון המועצות האזוריות (יהודה והשומרון), התשל"ט-1979 (להלן - תקנון המועצות האזוריות)<sup>2</sup>, אשר אימצו, בשינויים המחויבים, מגוון דברי חקיקה ישראליים הנוגעים להתנהלות המוניציפלית של הרשויות המקומיות ולחיי תושביהן, גם בתחום משק המים, כגון רישיון להקמת תאגיד מים, ניהול חשבון נפרד למשק המים, קרן לשיקום המים. חקיקה זו מחילה על תושבי המועצות האזוריות והמקומיות באיו"ש דין הדומה ברובו לדין החל על התושבים המתגוררים בישראל. עם זאת, נקבע כי ההוראה שמחייבת רשות מקומית להפעיל את שירותי המים והביוב באמצעות תאגיד אינה חלה על המועצות המקומיות ביהודה ושומרון.

## פעולות הביקורת

במחצית השנייה של שנת 2019 בדק משרד מבקר המדינה היבטים במשק המים, כגון פחת המים וסיבותיו, הדרכים להקטנת אובדני מים ובחינת הקמתו של תאגיד מים באיו"ש. הבדיקה התמקדה בארבע מועצות מקומיות בשומרון: אורנית, אלפי מנשה, אלקנה וקדומים. בדיקות משלימות נעשו ברשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים), ב"מקורות - חברת מים בע"מ" (להלן - מקורות) ובתאגיד המים "יובלים בשומרון 2003 בע"מ" (להלן - יובלים בשומרון)<sup>3</sup>.

2 הרחבה בעניין הדין החל באזור יהודה ושומרון ראו בפרק "היבטים בהתנהלות הרשויות המקומיות בשומרון".

3 תאגיד מים וביוב מיסודה של עיריית אריאל.



## תוכנית אב לתגבור משק המים והביוב ביהודה ושומרון

ממשלת ישראל החליטה באוגוסט 2005<sup>4</sup> להקים רשות מים ממשלתית אשר תעסוק בניהול משק המים והביוב ותרכז את הסמכויות האסדרתיות והניהוליות בתחום המים. שר התשתיות הלאומיות מונה להיות האחראי לחקיקה ולתקנות הנוגעות למשק המים.

בשנת 2012 החל אגף התכנון ברשות המים להכין "תוכנית אב למים ולביוב למערכות הישראליות ביהודה ושומרון" (להלן - תוכנית האב). הכנת התוכנית לוותה בצוות היגוי אשר כלל אנשי מקצוע מרשות המים, ממקורות, נציגים מן ההתיישבות הישראלית באיו"ש ומהמינהל האזרחי באיו"ש. התוכנית נועדה לגבש פתרונות לפיתוח מערכות אספקת המים, מתקני הטיפול בביוב ומערכות ההשבה ליישובים באיו"ש<sup>5</sup>, באמצעות בניית מתווה שייתן פתרונות בשלבים - לטווח ביניים (עד 2030) ולטווח ארוך (הצגת תחזית ביקושים עד לשנת 2050).

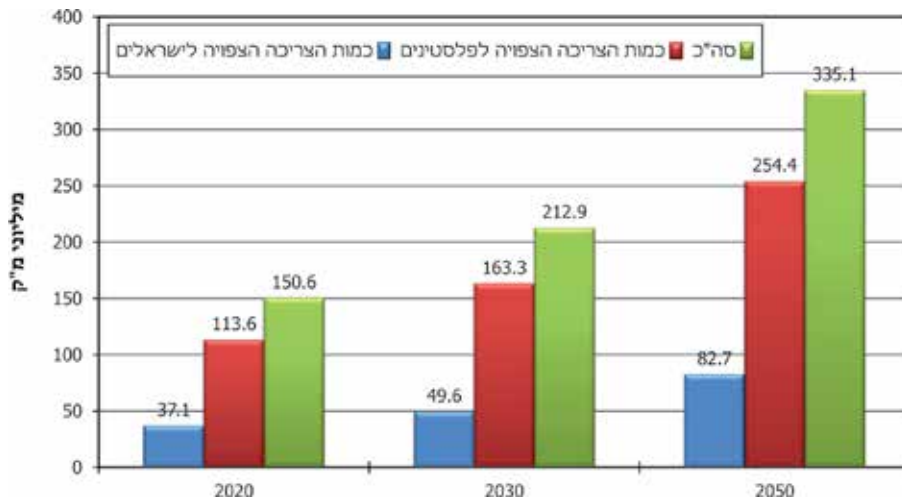
במסגרת עבודת ההכנה אסף צוות ההיגוי מידע על צריכת המים הנוכחית והכין תחזית עתידית לאזור (לצריכה הביתית, התעשייתית והחקלאית); אפיין באופן ראשוני את מקורות המים ואת מערכת אספקת המים באזור; העלה את התרחישים השונים לאספקת המים, לרבות הכמויות שתספק ישראל לרשות הפלסטינית; ניתח את תחשיבי אספקת המים מהמערכת הארצית; הציג את ההנחות לפיתוח מערכות הנדסיות לפי התרחישים השונים; פרש את תוכניות הפיתוח למפעלי אספקת מים עד 2030, לרבות ההשקעות והעלויות הנדרשות לאספקת מים שפירים וההשקעות הנדרשות לטיפול בטיהור השפכים ביישובים באיו"ש, עד לרמת היישוב.

צוות ההיגוי העריך כי בתום השלב הראשון בתוכנית, בשנת 2030, צפויה האוכלוסייה באיו"ש למנות כ-3.32 מיליון תושבים, 580,000 מהם ביישובים היהודיים. בהתאם לכך ערך הצוות תחזיות צריכת מים (לפי סיווגים: ביתי, חקלאי, תעשייתי ואחר) המוצגות בתרשים להלן:

4 החלטת הממשלה 4101 (9.8.05).

5 מערכות השבה נועדו להעדיף שימוש חוזר במים מושבים על פני פתרונות סילוק שבהם מאבדים את המים.

### תרשים 1: הערכת סך כל הצריכה של מים שפירים בשנים 2020, 2030 ו-2050 (במיליוני מ"ק)



הנתונים נמסרו על ידי הרשות הממשלתית למים ולביוב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מן התוכנית עולה כי במערכות הישראליות מסתכם פחת המים בכ-5%, ובמערכות הפלסטיניות בכ-30% במוצא, וכי נדרש צמצום ניכר בפחת המים של המערכות הפלסטיניות על ידי הרשות הפלסטינית (לכ-20%) כדי שמקורות המים החדשים הנדרשים לפיתוח ואשר הוצגו בתוכנית ייתנו מענה לצריכה הישראלית והפלסטינית גם יחד.

בפברואר 2020 מסרה מקורות למשרד מבקר המדינה כי סכום החיוב של הרשות הפלסטינית בגין עלות צריכת המים בתחומה מקוזז בכל חודש על ידי רשות המיסים בישראל (להלן - רשות המיסים)<sup>6</sup>, ולכן הרשות הפלסטינית היא הנושאת למעשה בעלות הפחת במערכות המים שלה.

צוות ההיגוי ערך גם תוכנית אב הנדסית לפיתוח תשתיות האספקה, שנגזרה מתוכנית האב לתגבור משק המים, ואשר נועדה לתת מענה לצריכת המים הצפויה בשנת 2030 בהנחה שיהיה גידול שנתי קבוע בצרכנים קיימים. צוות ההיגוי העריך כי ההשקעה הכוללת שתידרש עד 2030 (לרבות תקורות ומע"ם) תהיה כ-741 מיליון ש"ח, ומרכיביה העיקריים יהיו הגדלת קווי מים (כ-480 מיליון ש"ח), השקעות באגירת מים (כ-138 מיליון ש"ח) והשקעות בתחנות שאיבה (כ-122 מיליון ש"ח).

6 כך לדוגמה, חוב הרשות הפלסטינית ב-31.12.19 בגין צריכת המים של תושביה בחודש נובמבר 2019 (32.7 מיליון ש"ח), קוזז על ידי רשות המיסים ב-5.1.20.





ביולי 2015 הועלתה התוכנית לדיון בוועדת השיפוט לבחינת תוכניות במשק המיס<sup>7</sup>, בראשותו של מנהל רשות המיס באותה עת, ואולם המינהל האזרחי באיו"ש התנגד לאישורה, בטענה שאינה נותנת מענה לכלל האוכלוסייה הפלסטינית באזור. אשר על כן, במהלך שנת 2016 ובתחילת שנת 2017 התקיימו ארבעה דיונים בנושא אצל שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים (להלן - השר), ובהם הוצגה התוכנית. בדיון שהתקיים בפברואר 2017 סיכם השר כי על תוכנית האב לאיו"ש לתת מענה עד לשנת 2040 לשתי האוכלוסיות (יהודים ופלסטינים), לפי הערכת היקף האוכלוסייה הפלסטינית, לרבות גידולה הצפוי וצריכת המים לנפש בקרבה, וכן בהתאם לתרחישים שאושרו ברשות המיס לגבי האספקה ליישובים הישראליים באיו"ש. עוד קבע השר כי התוכנית תבוצע בשלבים, בהתאם להתפתחותם הצפויה של הביקושים, וכי לאחר השלמת התוכניות הכלליות "הנגזרות מהתרחיש הנבחר", יוצגו לשר התוכניות לצירים המרכזיים וכן לוחות הזמנים לביצוע התוכנית<sup>8</sup>.

במאי 2019 הציגה רשות המיס בפני שר האנרגיה את סטטוס הפרויקטים באיו"ש נכון ל-2019.

מנהל אגף התכנון ברשות המיס מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2019 כי עם השלמת הביצוע של תוכניות הפיתוח של מקורות "תובטח הספקת מים באמינות גבוהה מאוד לכלל האוכלוסייה באיו"ש לעשרות השנים הבאות".

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיס ולחברת מקורות לעשות את הנדרש להשלמת הביצוע של תוכנית הפיתוח של חברת מקורות בהקדם האפשרי, ובכך לאפשר יציאתה של תוכנית האב לפועל.

רשות המיס מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 כי היא וחברת מקורות משקיעות מאמצים ניכרים בהשלמת הביצוע של תוכניות הפיתוח, וכי כל פרויקט שמקבל אישור סטטוטורי מהמינהל האזרחי וממשרד הביטחון מקודם מיידית לביצוע.

7 במסגרת תהליך בדיקת הפרויקטים המוגשים לאישור רשות המיס מתבצעת בחינה הנדסית-כלכלית של התכנון הכללי על ידי ועדה מקצועית הפועלת ברשות המיס, הנקראת ועדת שיפוט.

8 לאור הסיכום עודכנו ההנחיות לתוכניות הפיתוח האזוריות של מקורות שנגזרו מתוכנית האב, ושנמצאו בהכנה מאז יולי 2015.

## תוכניות אב פרטניות לרשויות המקומיות בשומרון

בשנת 2003 פרסם משרד הפנים נוהל להכנת תוכניות אב למים ברשויות מקומיות (להלן - הנוהל), בהתייחסו לתקופה שעד סוף שנת 2025. בנוהל נקבע, בין השאר, כי יש לעדכן את תוכנית האב של הרשות המקומית מדי חמש שנים. ביחס לפחת המים קובע הנוהל כי יש להציג נתונים של כמויות המים בחמש השנים האחרונות, לנתח את מרכיבי פחת המים ולהציג המלצות לצמצומו. הנוהל לא הוחל מפורשות באיו"ש<sup>9</sup>.

1. המועצות המקומיות אורנית ואלפי מנשה לא הכינו תוכניות אב למים.

המועצה המקומית אורנית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 כי היא פועלת בימים אלו לבניית נוהל התקשרות עם חברה מתכנתת לצורך בניית תוכנית אב עדכנית למים.

המועצה המקומית אלפי מנשה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 כי היא נמצאת בעיצומה של כתיבת תוכנית אב ליישוב, הכוללת גם את תחום הביוב והמים.

2. בדצמבר 2007 פרסמה המועצה המקומית אלקנה תוכנית אב למים, שמטרתה הייתה "פיתוח מערכת המים ושיקום רשת המים על פי הצרכים המידיים והעתידיים של הישוב". התוכנית עסקה, בין היתר, בשיקום רשת המים באזורים מסוימים של אלקנה, והוצג בה כי שיעור פחת המים בשש השנים שקדמו למועד הכנת התוכנית היה 8%-9%. תוכנית האב הוכנה לפי ההנחיות שפורטו בנוהל.

מאז פרסומה של תוכנית האב האמורה, לפני קרוב ל-12 שנה, ואף ששיעורי פחת המים היו גבוהים בשנים האחרונות במידה ניכרת מהשיעורים שהיו בשנים בתחילת המאה הנוכחית (כפי שהוצגו בתוכנית) - לא הכינה המועצה המקומית אלקנה תוכנית אב חדשה ולא עדכנה את התוכנית שהוכנה בשנת 2007.

המועצה המקומית אלקנה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במאי 2020 כי היא פועלת לצורך התקשרות עם יועץ לשם הכנת תוכנית אב למים.

3. המועצה המקומית קדומים הכינה תוכנית אב לאספקת מים לפני למעלה מ-20 שנה (בשנת 1998, בטרם פורסם הנוהל). מאז לא הכינה המועצה תוכנית אב חדשה ואף לא עדכנה את התוכנית הקיימת כך שתכלול נתונים על כמויות המים שרכשה בשנים האחרונות ועל עלות רכישתם, תתייחס לפחת המים ותציע המלצות לצמצומו. תוכנית כזו דרושה במיוחד בהתחשב בשיעורי פחת

9 אלו הן ההנחיות המקצועיות שהרשויות המקומיות אמורות לפעול על פיהן.



המים בקדומים בשנים האחרונות (2015 ואילך), שעלו בהרבה על ממוצעי פחת המים הארציים (כ-10.5%) ואף על שיעורם ברשויות מקומיות שלא הקימו תאגיד מים (ראו להלן).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 מסרה המועצה המקומית קדומים כי בימים אלו היא נמצאת בעיצומה של הכנת תוכנית אב כוללת לישוב, ובכללה התייחסות לנושא ניהול משק המים, לתשתיות קיימות ולתשתיות צפויות. עוד ציינה כי הצוות שעמל על התוכנית זוכה לליווי מקצועי ולתמיכה של מחוז מרכז במשרד הבינוי והשיכון.

תוכנית אב לאספקת מים מהווה מסגרת תכנונית שנועדה לספק לגורמי התכנון ולמקבלי ההחלטות במועצת הרשות המקומית את הכלים הנדרשים להיטיב את משק המים, כולל פעולות להפחתת שיעורי פחת המים. לפיכך קיימת חשיבות לכך שהמועצות המקומיות אורנית ואלפי מנשה ישלימו הכנת תוכניות אב למים, ושהמועצות המקומיות אלקנה וקדומים ישלימו את עדכון תוכנית האב שלהן בהתחשב בשיעורי הגידול של האוכלוסייה, בגיל הצנרת, ובעיקר - כפי שנראה להלן - בהתחשב בגידול הניכר בשיעור פחת המים בשנים האחרונות.

## תאגידי מים

הדין בישראל: בחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001, פורטו מטרותיו של החוק (להלן - חוק תאגידי מים), שעיקרן להבטיח רמת שירות, איכות ואמינות נאותים במחירים סבירים ובלא הפליה בתחום שירותי המים והביוב; לעודד תחרות במתן השירותים; להבטיח ייעוד של ההכנסות ממתן שירותים אלה להשקעות במערכות המים והביוב ובהפעלתן; לנהל עסקית, מקצועית ובאופן יעיל את מערכות המים והביוב ברשויות המקומיות; וכן לעודד חיסכון במים ולשמור על מקורות המים.

בדברי ההסבר להצעת חוק תאגידי מים וביוב, התש"ס-1999, בנוגע לסעיף 5 ("אישור להקמת חברה"), נכתב כי במטרה להשיג יעילות כלכלית בניהול משק המים רשאיות כמה רשויות מקומיות להחליט על הקמת חברה משותפת להפעלת משק המים והביוב של כולן יחדיו. אם לא עשו כך, יהיו השרים רשאים להתנות את אישורם בהכללת רשויות מקומיות נוספות באותה חברה, אך לא תהיה כפייה של איחוד כזה. ללא הסכמה של כל הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר לא תוקם החברה, וכל רשות מקומית תמשיך לספק את השירותים בעצמה.

חוק תאגידי מים הסמיך את הרשויות המקומיות להקים חברות לשירות ציבורי, שתפקידן העיקרי יהיה לספק שירותי מים וביוב בתחומיהן. על החברות הוטלה



החובה לספק את השירותים באיכות נאותה לכלל התושבים בלא הפליה; הן הוסמכו לגבות את התשלומים עבור השירותים, ונקבע כי יהיו נתונות לפיקוח הממונה על ענייני החברות לשירותי מים וביוב ולבקרת איכותם ועלויותיהם של השירותים בידי הרשות הממשלתית למים ולביוב, שתקבע גם את תעריפי השירותים. עוד נקבע כי בחלוף שש שנים מיום תחילתו של חוק זה, לא תפעיל רשות מקומית את שירותי המים והביוב שבתחומה בעצמה, אלא באמצעות חברה.

בדצמבר 2018 פורסם ברשומות תיקון לחוק תאגידי מים<sup>10</sup>, לפיו מספר התאגידי האזוריים הכולל לא יעלה על 30, דבר הגורר הגדלת מספר הרשויות המקומיות החברות בכל תאגיד. בנובמבר 2019 החליטה רשות המים להתלות את שיוך הרשויות המקומיות בישראל לתאגידי אזוריים על פי המתווה שקבעה (28 תאגידי אזוריים) למשך שישה חודשים.

בתקנון המועצות המקומיות ובתקנון המועצות האזוריות נקבע כי הרשות המקומית מוסמכת לטפל ולפעול בכל עניין הנוגע לשירותים מוניציפליים, כולל מפעלי המים שהוקמו על ידה, על ידי גוף ציבורי אחר או על ידי יחיד לשם אספקת מים בתחומה. תקנון המועצות המקומיות קובע כי הוראות חוק תאגידי מים, כפי שתוקפו בישראל מעת לעת, לרבות חקיקת משנה מכוחן, יחולו על המועצות המקומיות באיו"ש בשינויים מסוימים שפורטו בתקנון. בעניין זה קובע התקנון כי ההוראה בסעיף 6א. לחוק תאגידי מים, שמחייבת רשות מקומית במדינת ישראל להפעיל את שירותי המים והביוב באמצעות תאגיד, אינה חלה על המועצות המקומיות ביהודה ושומרון.

בשומרון הוקם תאגיד מים אחד בלבד על ידי עיריית אריאל - יובלים בשומרון וחברות בו רק שתי רשויות מקומיות: עיריית אריאל והמועצה המקומית קרני שומרון. הרשויות המקומיות האחרות בשומרון בחרו שלא להקים תאגיד מים, והן מפעילות את שירותי אספקת המים בעצמן.

להימנעות מהקמת תאגידי מים השלכות על ניהול משק המים: התעריף עבור המים שמקורות מספקת לרשות מקומית שלא הקימה תאגיד ארצי גבוה מזה שקבעה רשות המים עבור המים שמקורות מספקת לתאגיד מים<sup>11</sup>. רשויות מקומיות שלא הקימו תאגיד או שלא הצטרפו לתאגיד קיים גם אינן זכאיות לקבלת מענקים והלוואות להשקעות בתשתיות של מערכות המים והביוב בתחומיהן. מנגד, קיימים יתרונות לרשות מקומית שלא מצטרפת לתאגיד: חיסכון בתשלום הוצאות הנהלה והוצאות

10 חוק תאגידי מים וביוב (תיקון מס' 12), התשע"ט-2018, ס"ח 89. הקמת חברה אזורית לפי חוק תאגידי מים וביוב (על פי סעיף 46). בו נקבעה כבר בתיקון לחוק משנת 2013.

11 התעריף לרכישת מ"ק מים על ידי "יובלים בשומרון" (נכון ליולי 2019): עד לכמות המותרת (3.5 מ"ק לכל נפש לחודש) 0.3 ש"ח, מעל הכמות המותרת: 3.37 ש"ח לכל מ"ק. התעריף לרכישת 1 מ"ק מים לרשות מקומית שלא התאגדה: עד לכמות המותרת - מ-0.468 ש"ח עד 2.272 ש"ח למ"ק. מעל לכמות המותרת - מ-5.583 ש"ח עד 7.387 ש"ח למ"ק.



כלליות הכרוכות בקיום מנגנון תאגיד; הרשות המקומית יכולה להשקיע בתשתיות המים והביוב בתחומה כראות עיניה, והיא אינה משלמת עבור דמי הקמה<sup>12</sup>.

### דחיית צירופה של המועצה המקומית אורנית לתאגיד מים בישראל

ביולי 2010 נתן הממונה על תאגידי המים והביוב ברשות המים, מתוקף סמכויותיו<sup>13</sup>, רישיון לתאגיד המים והביוב עין אפק בע"מ, לפיו יהפוך התאגיד לאזורי, וישרת גם את תושבי אורנית, נוסף לתושבי ראש העין.

יובלים בשומרון ועיריית אריאל, שהתנגדו לצירוף אורנית לתאגיד עין אפק בע"מ, פנו ביולי 2010 למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) במשרד המשפטים (להלן - המשנה ליועץ) בבקשה למנוע את המהלך. בדיון שהתקיים אצל המשנה ליועץ בדצמבר 2010 סיכם המשנה כי קיים קושי ממשי לראות במועצות המקומיות ובמועצות האזוריות באיו"ש, שהוקמו מכוח תחיקת הביטחון, נכללות בהגדרת "רשות מקומית" כמשמעה בחוק תאגידי מים וביוב החל בישראל. אשר על כן, לא היה מקום שהממונה על תאגידי מים וביוב יאשר התאגדות משותפת של רשות מקומית מישראל ורשות מקומית באיו"ש לצורך הקמת תאגיד מים משותף, ועליו לפעול לביטול הרישיון.

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 כי לא חל שינוי במצב המשפטי הקיים, שאינו מאפשר לצרף תאגיד מים וביוב שיוסד ופועל באיו"ש לתאגיד מים וביוב הפועל בישראל מכוח חוק תאגידי מים וביוב. עוד מסר משרד המשפטים כי סוגיית תיאגוד משק המים והביוב אינה מצויה באחריותו - רשות המים היא הגורם המאסדר האמון על התחום.

בסופו של דבר, המועצה המקומית אורנית אינה משתייכת לתאגיד מים אזורי, והיא המספקת את המים לתושביה. כפי שנראה להלן, יזמה המועצה המקומית אורנית הצטרפות לתאגיד אזורי אחר.

### ניסיונות להקים חברה אזורית לתשתיות מים וביוב באיו"ש

במהלך שנת 2015, בעקבות פנייתן של כמה מועצות מקומיות באיו"ש, ובגלל היעדר החובה להקמת תאגיד מים וביוב באיו"ש, בחנה רשות המים הקמת חברה אזורית משותפת למועצות מקומיות באיו"ש, שתיתן מענה לקשיים בתפעול ובמימון משק

12 מדובר בתשלומים חד-פעמיים שעל בעלי נכסים מוטל לשלם לחברות (תאגידי מים וביוב) לפי כללי תאגידי מים וביוב (דמי הקמה למערכות מים ולמערכות ביוב), התשע"ה-2015.

13 סמכויותיו של הממונה לאישור מהלך זה נובעות הן מחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001, והן מכוח תקנון המועצות המקומיות (תיקון מס' 158), אשר נחתם על ידי מפקד כוחות צה"ל באיו"ש ב-21.3.07, ואשר הותקן מכוח צו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה ושומרון) (מס' 892), התשמ"א-1981.

המים והביוב לכל המועצות המקומיות באיו"ש שיהיו מעוניינות בכך. כחלופה נבחן מהלך של הפיכת חברת **יובלים בשומרון** לחברה אזורית על ידי הצטרפותן של שאר המועצות המקומיות אליה.

במפגש שהתקיים באוגוסט 2015 בהשתתפות נציגים מהמועצות המקומיות באיו"ש, נציגי חברת **יובלים בשומרון** ונציגת משרד האוצר הציגו נציגי רשות המים נייר עמדה הכולל את העקרונות להקמת חברה אזורית למים ולביוב באיו"ש בהתאם להוראות חוק תאגידי מים וביוב (והתיקון לו משנת 2013), שתהיה כפופה לפיקוח רשות המים<sup>14</sup>.

ב-10.11.15 אישר הדירקטוריון של **יובלים בשומרון** עקרונית הרחבה ניכרת של התאגיד, שעד אותה עת התבסס על שתי מועצות מקומיות בלבד, תוך בחינת אפשרות לצירופן של רשויות מבוססות לצד רשויות במצב חברתי-כלכלי נמוך.

**יובלים בשומרון** מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 כי הרחבת התאגיד שאושרה באותה ישיבה הותנתה בצירופם של יישובים גדולים - ביתר עילית ו/או מודיעין עילית.

בסוף דצמבר 2015 התקיימה ישיבה אצל הממונה על תאגידי מים וביוב ברשות המים, שעסקה בצעדים הנדרשים לקידום המאמצים להקמת חברה אזורית ביו"ש שתתבסס על חברת **יובלים בשומרון**, ואשר תוקם עד לתאריך 1.4.16. סוכם עקרונית על צירופן של תשע רשויות מקומיות<sup>15</sup>, זאת לאחר שכבר בספטמבר 2015 הביעו נציגי הרשויות האמורות שהשתתפו במפגש את הסכמתם להתקדם בתהליך של הפיכת תאגיד **יובלים בשומרון** לחברה האזורית של איו"ש.

הבדיקה העלתה כי המגעים להקמת תאגיד מים באיו"ש נפסקו בסוף שנת 2015. באוקטובר 2019 מסר הממונה על התאגידיים ברשות המים (להלן - הממונה) למשרד מבקר המדינה כי המגעים הופסקו כיוון שבסופו של דבר לא נמצאו רשויות מקומיות שיסכימו להיכלל בחברה האזורית. בין היתר העלו הרשויות המקומיות את הטענה שייאלצו לשלם דמי הקמה עבור מוסדות ציבור, וכן לספוג "עלייה במחיר המים שצורכים מקוואות ובתי כנסת". הממונה הוסיף בתשובתו למשרד מבקר המדינה

14 העקרונות שנקבעו: המועצות המקומיות שישתתפו בחברה ישלמו בעד המים את התעריף הארצי האחיד שחל על רשויות מקומיות בישראל שחברות בתאגיד מים; כל רשות מקומית תהא זכאית לקבל מהמדינה הלוואת בעלים בגובה 40% מערך הכינון המופחת של הנכסים המועברים לתאגיד, ולהון מניות בגובה 60% מערך הכינון המופחת; נציגות בדירקטוריון החברה תהא בהתאם לגודלה היחסי של כל מועצה, ותעריפי רכישת המים, הגינון ציבורי ותעריפי מוסדות החינוך ייקבעו לאחר הכנת התוכנית הכלכלית.

15 אורנית, ביתר עילית, אריאל, עמנואל, קרני שומרון, בית אריה, קדומים, אלפי מנשה ואלקנה. בדיון גם סוכם המפתח של חלוקת הבעלות בתאגיד (שליש - גודל אוכלוסייה לפי נתוני הלמ"ס, שליש - סקר נכסים ושליש - צריכת מים) ומספר הצרכנים בתאגיד (כ-103,000 צרכנים). בין היתר נקבע גם כי החברה האזורית תגבה את מלוא חיובי המקוואות ומוסדות הציבור, וכי המענקים הצפויים לרשויות המקומיות החברות בתאגיד יסוכמו עם משרד האוצר.



במאי 2020 ומסר כי הוא תמך מאד בקידומה של חברה אזורית ביהודה ושומרון בשנת 2015 ובמסגרת מהלך זה אף דובר על צירוף של מספר מועצות מקומיות, לתאגיד **יובלים בשומרון**. יחד עם זאת, חוק תאגידי מים וביוב הוחל באזור יהודה ושומרון ללא קביעת חובת תיאגוד, והצטרפות לתאגיד באזור יכולה להיעשות רק באופן וולונטרי, בהסכמת הצדדים.

בפברואר 2016 החליט דירקטוריון **יובלים בשומרון** להקפיא את ההחלטה הקודמת, על רקע החלטתה של רשות המים על שינוי שיטת תחשיב המענקים, ההלוואות ושאר ההשקעות בתאגידי המים, כך שלמעשה לא יוכלו הרשויות המקומיות החזקות למנף את עצמן באמצעות קליטתן של הרשויות החלשות, וכן בגלל החלטת הרשויות הגדולות שתוכננו להיות חברות בתאגיד (מודיעין עילית וביתר עילית) שלא להצטרף לתאגיד<sup>16</sup>. לכן החליט דירקטוריון **יובלים בשומרון** כי אין היתכנות כלכלית להרחבת התאגיד - כיוון שיהיה צורך בתקציבים גדולים מאוד להקמת מכוני טיהור שפכים חדשים או לשדרוג מכוני טיהור שפכים קיימים, וכן לטיפול בתחנות שאיבה למים ולביוב - וכי צירוף רשות "חלשה", אחת או יותר, תפגע קשות בתפקוד התאגיד וביכולתו לשאת את עצמו לבדו בהיעדר משאבים.

בתשובתו בעניין אי-הצטרפותן של הרשויות הגדולות לתאגיד מסר **יובלים בשומרון** כי חרף הניסיונות המאומצים מצד התאגיד, בסופו של דבר לא קיבלו ראשי הרשויות המקומיות הגדולות, "מסיבות השמורות עימהם", החלטות מחייבות על הצטרפות לחברה האזורית.

עיריית **מודיעין עילית** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 כי הסיבות העיקריות לאי-הצטרפותה לתאגיד **יובלים בשומרון** היו: (א) שיעור פחת המים של מודיעין עילית עומד על 7% - 8% בלבד; (ב) משק המים והביוב של מודיעין עילית מנוהל על ידי 2.5 עובדים בלבד, על מנת לחסוך בהוצאות הנהלה וכלליות ולייעל את פעילותן; (ג) העירייה השקיעה במערכת הביוב בעיר כ-90 מיליוני ש"ח, ובעתיד הקרוב תשקיע בפרויקטים עתידיים עשרות מיליוני ש"ח נוספים. תאגיד לא יוכל לקדמם בהיקף כזה; (ד) היעדר היטלי ההשבחה באיו"ש (חוק התכנון והבנייה הישראלי לא הוחל באיו"ש) יותיר את מודיעין עילית, שבה היקף בנייה נרחב של מבני ציבור, ללא מקורות מימון לתשלום היטלי מים וביוב לתאגידי המים כפי שהחליטה רשות המים; (ה) יקשה על התאגיד לספק מים "בכשרות מהודרת מיוחדת הדרושה לתושבי העיר החרדים בשבתות ובחגי ישראל".

16 בפגישה שנערכה ברשות המים בספטמבר 2015 בעניין הקמת חברה אזורית לתשתיות מים וביוב סוכם, כי בהנחה שהמקדם החברתי-כלכלי המשוקלל של התאגיד יהיה נמוך מ-4, הוא צפוי ליהנות ממענקי מדינה בסכום גבוה (600 ש"ח לתושב) לייצוב מצבו. בנוהל תמיכות שהוצא על ידי רשות המים באפריל 2016 הוקטנה התמיכה בגין צירוף רשות מקומית ל-75 ש"ח עבור כל תושב ברשות מקומית בעלת מקדם חברתי-כלכלי 5 ומעלה. לגבי רשות מקומית בעלת מקדם חברתי-כלכלי הנמוך מ-5 - הושר הסך של 600 ש"ח לתושב. הממונה על התאגידים ברשות המים עדכן את יו"ר הדירקטוריון כבר בסוף שנת 2015 על הכוונה להקטין את התמיכה בגין צירוף רשות מקומית בעלת מקדם חברתי-כלכלי 5 ומעלה לתאגיד.

עיריית ביתר עילית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 כי לפי בדיקה שערכה, שיעור פחת המים בעיר הוא 11.5%, שיעור הנמוך משיעור פחת המים הארצי ולכן, לדברי העירייה: "השרות שלנו עדיף על התאגיד".

משרד מבקר המדינה מעיר כי שיעור פחת המים הארצי ברשויות לא מאוגדות הינו אמנם 12.9% ואולם ממוצע פחת המים באריאל ובקרני שומרון [המאוגדות בתאגיד יובלים בשומרון] הינו 5.2% ו-6.5%, בהתאמה, שהינו שיעור פחת נמוך המעיד על יתרונות לרשות מקומית המצטרפת לתאגיד.

בבדיקה שנערכה אצל הרשויות המקומיות בשומרון לבחינת הסיבות שבגינן לא הצטרפו לחברה אזורית למים עלו הדברים הבאים:

### המועצה המקומית אלקנה

בנובמבר 2015 דנה מועצת אלקנה באפשרות ההצטרפות לתאגיד יובלים בשומרון, בעקבות נייר עמדה שהעביר מנכ"ל יובלים בשומרון, שבו מנה את היתרונות הצפויים לאלקנה אם תצטרף ליובלים בשומרון. מועצת אלקנה הצביעה פה אחד על הסמכתם של ראש המועצה ושל היועץ המשפטי שלה להצטרף לתאגיד, גם אם לא יצטרפו ליובלים בשומרון רשויות מקומיות נוספות. ראש מועצת אלקנה מסר על החלטת המועצה לממונה על התאגידים ברשות המים (להלן - הממונה), וביקש ממנו כי המסמכים הדרושים להתקשרות יועברו ליועץ המשפטי של המועצה.

עד מועד סיום הביקורת, לא חתמו המועצה המקומית אלקנה ותאגיד המים יובלים בשומרון על הסכם ביניהם.

המועצה המקומית אלקנה מסרה בתשובתה שהיא עשתה מאמצעים ניכרים להצטרף לתאגיד המים האזורי וכי היא מוכנה גם כיום להתאגד בתאגיד אזורי.

הממונה מסר בתשובה נוספת במאי 2020 כי המועצה ותאגיד המים לא הגישו לאישורו בקשה סדורה ונוסח הסכם הצטרפות, כנדרש לפי דין.

### המועצה המקומית קדומים

בספטמבר 2019 מסרה גזברית המועצה המקומית קדומים למשרד מבקר המדינה כי לפני קרוב לעשור עשתה המועצה בדיקה של יתרונות וחסרונות, כלכליים ושירותיים, באשר לכדאיות ההצטרפות ליובלים בשומרון על פני השארת ניהול משק המים במועצה, המסקנה שעלתה מן הבדיקה הייתה שכדאי לקדומים לנצל את העובדה שלא חלה באיו"ש חובת תיאגוד, ולהמשיך לנהל את משק המים בכוחות עצמה. עוד מסרה גזברית קדומים כי לפני כארבע שנים נעשתה בדיקה נוספת





ביוזמת **יובלים בשומרון** באשר לצירוף הרשויות באיו"ש לתאגיד, במיוחד רשויות במצב כלכלי-חברתי נמוך. ההנחה שעמדה בבסיס בדיקה זו הייתה שדירוג הנמוך יגדיל את המענקים שהתאגיד זכאי להם, ויהפוך את המהלך כדאי גם לרשויות אחרות. ואולם המהלך לא צלח, בעיקר בגלל התנגדות הרשויות הגדולות<sup>17</sup>.

בפברואר 2019 פנתה גזברית **קדומים** למנהל רשות המים - אשר קובע את התעריפים ואת ההקצאות - וקבלה כי התעריפים שבהם רוכשת המועצה מים מחברת מקורות גבוהים מאוד ביחס לתאגידיים, וכי על פי הערכתה מדובר בפער של 1.2 מיליון ש"ח בשנה. עוד טענה הגזברית כי כיוון **שקדומים** רוכשת את מי הגינון לתצרוכת עצמית, על פי כללי רשות המים אין לה הקצאה לגינון ציבורי.

בתשובתה לגזברית **קדומים** במרץ 2019 הסבירה רשות המים כי ההבדל בתעריפים נעוץ בעובדה שלתאגיד מוקרות נורמות פחת מים וגבייה גם לרכיב הביוב, ואילו למועצה מוכרות נורמות פחת מים וגבייה בתעריף המים רק לגבי רכיב המים<sup>18</sup>. עוד טענה הרשות כי ההשוואה עם תעריפי הרכישה של תאגיד **יובלים בשומרון** אינה במקומה, כיוון שקיים הבדל מהותי בין אספקת מים על ידי תאגיד מים וביוב, הכפוף לאסדרה נרחבת של רשות המים (כגון קביעת תעריפים, הגשת דוחות כספיים, חובות דיווח שונות, עמידה באמות מידה לשירות), ובין אספקת מים על ידי המועצה המקומית **קדומים**, שאינה כפופה למרבית האסדרות הללו. בסיום תשובתה הדגישה רשות המים כי המועצה יכולה להצטרף לתאגיד.

המועצה המקומית **קדומים** בתשובתה דחתה את הטענות שהעלתה רשות המים: ההבדל בתעריפים נובע מהיעדר נורמות פחת מים וגבייה ברשויות לא מתואגדות, שכן שיעורי הגבייה ברשויות באיו"ש גבוהים מהמוצע בתאגידיים. גם הטענה על היעדר אסדרה רגולטורית אינה במקומה, שכן המועצה כבר הודיעה למנהל רשות המים שהיא מוכנה לכל פיקוח ולכל דוח שתידרש להציג.

## המועצה המקומית אורנית

מליאת המועצה המקומית **אורנית** אישרה ב-10.12.15 את הצטרפותה לתאגיד מים אזורי באיו"ש בהתאם לתנאים שהוצגו על ידי מנכ"ל **יובלים בשומרון**<sup>19</sup>, בכפוף לעריכת הסדר מסודר ואישור סופי של ההסכם על ידי המועצה.

17 עוד מסרה גזברית המועצה המקומית **קדומים** בתשובתה כי בשנים האחרונות נקט מרכז השלטון המקומי עמדה עקבית, לפיה מהלך התיאגוד הוא מהלך שקשל, ואין כדאיות להתאגד כל עוד אין חובה לעשות כך.

18 ראו הערה 11 לעיל.

19 עיקריו הם אלה: המועצה המקומית **אורנית** תקבל מענק בסך של כ-800,000 ש"ח (100 ש"ח עבור כל תושב); תקבל הלוואת בעלים בסך כ-6.5 מיליון ש"ח; עבור מתקני מים וביוב (בריכות, מכוני שאיבה וכו') שבעלות המועצה ואשר יעברו לתאגיד ישלם התאגיד ארנונה חודשית בהתאם לצו הארנונה; קניית המים על ידי התאגיד תהיה מוכרת בתעריף נמוך בכשני שלישים ביחס לתעריף שבו המועצה קונה מים ממקורות.



הבדיקה העלתה כי בסופו של דבר לא נערך הסדר סופי עם המועצה. בספרי המועצה לא נמצאו מסמכים שיצביעו על הסיבות לעצירת קידומו של רעיון התיאגוד.

ממלאת מקום מנכ"ל **יובלים בשומרון** מסרה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2019 כי לאחרונה ביקשה המועצה המקומית **אורנית** להצטרף לתאגיד, וכי בסוף אוקטובר 2019 התקיימה פגישה עם נציגי המועצה המקומית **אורנית** בניסיון לבחון את אפשרות צירופה לתאגיד על בסיס וולונטארי ולאחר בחינת היתכנות כלכלית.

בתשובתה מסרה המועצה המקומית **אורנית** כי בעקבות פגישה עם נציגי **יובלים בשומרון** בסוף אוקטובר 2019, המועצה בודקת כיום היתכנות כלכלית. אם תמצא כי יש בכך ייעול כלכלי ושיפור אספקת המים לתושבי המועצה, היא תפעל להצטרפות מהירה לתאגיד המים האזורי בהתאם למתווה שיוסדר.

## המועצה המקומית עמנואל

במהלך הדיונים בשנת 2015 על צירוף המועצה המקומית **עמנואל** לתאגיד יחד עם קבוצה נוספת של רשויות מקומיות מאי"ש, בדק **יובלים בשומרון** ומצא כי מצב התשתיות והמים בעמנואל אינו שפיר - שיעור הפחת הפיזי בה גדול, ושיעורי הגבייה אינם גבוהים - ואשר על כן יהיה עליה לבצע השקעות ענק בתשתיות המים והביוב בתחומה ולעמוד בנטל הכבד הכרוך בכך (בגלל הקטנת סכומי המענקים ושאר ההשקעות). במצב דברים זה תיאלץ **יובלים בשומרון** לחייב את תושבי הרשויות החברות בתאגיד לממן את ההשקעות הנדרשות בהקמה ובתחזוקה של תשתיות המים והביוב.

בפברואר 2019 ביקשה המועצה המקומית **עמנואל** פעם נוספת מ**יובלים בשומרון** לצרף אותה בלבד (ללא צירוף רשויות נוספות) כחברה בתאגיד, ומשסורבה, הגישה ביוני 2019 עתירה לבית המשפט העליון למתן צו על תנאי כנגד הרשות הממשלתית למים ולביוב וגופים נוספים<sup>20</sup>, בבקשה כי חברת **יובלים בשומרון** תצרף אותה לשורותיה ותספק לה שירותי מים וביוב.

נכון למועד סיום הביקורת טרם דן בית המשפט העליון בעתירה.

בפגישה נוספת בין נציגי **יובלים בשומרון** ונציגי המועצה המקומית **עמנואל**, שהתקיימה באוקטובר 2019, התנגדו נציגי **יובלים בשומרון** בשנית לצרף את המועצה המקומית **עמנואל** לבדה מהטעמים הבאים: המצב החברתי-כלכלי של המועצה המקומית **עמנואל** נמוך במיוחד (מדורגת באשכול 2); שיעור הגבייה של אגרת המים בתחומה נמוך (78%); נדרשת השקעה גדולה בתשתית המים של המועצה, לרבות החלפת מדי המים לקר"ם<sup>21</sup>. כיוון שכך אין כל הצדקה כלכלית

20 בג"ץ 4311/19 המועצה המקומית עמנואל נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב ואח'.

21 קריאה מרחוק - מדובר בטכנולוגיה מתקדמת לקריאת מדי מים מרחוק.



לצירופה של עמנואל ליובלים בשומרון. יתרה מזאת, צירופה צפוי לפגוע קשות בתאגיד, ברשויות החברות בו, וביכולותיו להמשיך ולספק שירותים לצרכניו.

תאגיד מים וביוב הכולל שתי רשויות מקומיות בלבד אינו ממצה את מלוא יעילותו. משרד מבקר המדינה ממליץ כי הגורמים הרלוונטיים: משרד האוצר, רשות המים ויובלים בשומרון, יפעלו בצוותא עם הרשויות המקומיות הנותנות בעצמן שירותי מים וביוב, ובעצה אחת עם משרד המשפטים ומשרד הפנים, לגיבוש מודל שיתאים לצרכי הרשויות בשומרון, ובכלל זה חלופה להגדלת מספר הרשויות החברות בתאגיד.

משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2020 כי ברפורמת תאגידי המים והביוב שבמסגרתה עבר משק המים והביוב העירוני מידי הרשויות המקומיות לידי תאגידי המים, טרם הושלמו שלושה נדבכים: (א) צירוף 24 רשויות מקומיות שטרם התאגדו, הגם שהן חייבות להתאגד על פי חוק תאגידי מים וביוב; (ב) צמצום מספר תאגידי המים באופן שימצה יתרונות לגודל; (ג) צירוף רשויות שאינן חייבות על פי חוק להתאגד בתאגידי מים (מדובר במועצות אזוריות וברשויות מקומיות באיו"ש). בעוד לשני הנדבכים הראשונים קיימת חובה בחוק, הנדבך השלישי נתון לרצונן הטוב של הרשויות, ודבר זה מקשה את ביצוע המהלך. משרד האוצר מסר עוד כי הוא פעל רבות בניסיון לצרף את הרשויות המקומיות ביו"ש לתאגיד המים יובלים בשומרון, אך מאמציו לא צלחו בשל התנגדות הרשויות באזור להעביר את משק המים שבאחריות לתאגיד המים ונוכח היעדר חובה חוקית המחייבת אותן לעשות כן. עם זאת, ציין משרד האוצר, בתקופה האחרונה חודשו המאמצים בנושא בשיתוף נציגי רשות המים ומשרד המשפטים.

רשות המים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הניסיון בתחומי הקו הירוק מלמד שפתרונות חקיקתיים אינם מזרזים בהכרח את הליכי התיאגוד כאשר קיימת התנגדות של רשויות מקומיות למהלך. עוד מסרה הרשות כי בימים אלו היא מקדמת מהלך תיאגוד אזורי בתחומי ישראל, וכי עם סיום מהלך זה, המתבצע בשיתוף פעולה עם משרדי המשפטים והאוצר, ייבחנו הצורך והמתווה הנדרשים לקידום התיאגוד האזורי גם בתחומי יהודה ושומרון.

## צריכת המים ברשויות המקומיות בשומרון

בלוח להלן מובאים נתונים על צריכת המים בשבע רשויות מקומיות בשומרון<sup>22</sup>, כפי שמסרה חברת מקורות לעובדי משרד מבקר המדינה באוקטובר 2019.

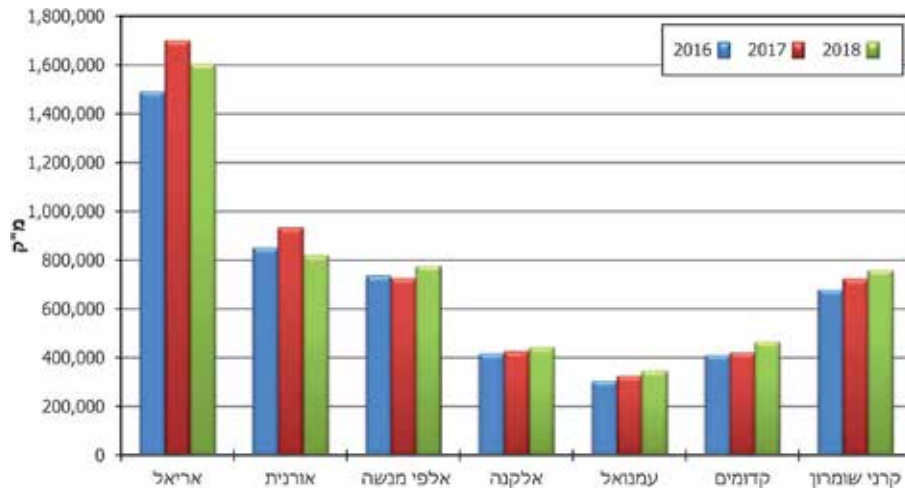
22 המועצה האזורית שומרון אינה ספקית המים ליישובים. המועצה כוללת 31 יישובים, והוועדים המקומיים בהם הם ספקי המים לתושביהם. המועצה היא ספקית המים של אזור התעשייה שלה בלבד, ולצורך זה רכשה בשנים 2016 עד 2018 - 404,740 מ"ק, 409,225 מ"ק ו-404,023 מ"ק, כסדר השנים.

**לוח 1: נתונים על צריכת מים (במ"ק)  
בשבע רשויות מקומיות בשומרון, 2016 - 2018\***

2018		2018	2017	2016	הרשות המקומית
צריכת המים לנפש במ"ק	מספר התושבים				
78	20,500	1,605,617	1,701,020	1,492,811	אריאל
93	8,800	821,084	935,200	852,200	אורנית
99	7,900	778,160	726,486	736,881	אלפי מנשה
116	3,800	442,680	426,545	418,603	אלקנה
94	3,700	346,042	326,850	305,860	עמנואל
102	4,600	466,675	423,680	412,886	קדומים
98	7,700	758,380	725,451	681,223	קרני שומרון

\* בשנים 2016 - 2018 צרכה הרשות הפלסטינית 126 מלמ"ש (מיליוני מטרים מעוקבים מים לשנה), 120 מלמ"ש ו-118 מלמ"ש, כסדר השנים, ואולם לא ניתן לקבוע את צריכת המים לנפש משום שמספר התושבים אינו ידוע.

**תרשים 2: צריכת המים בשבע הרשויות המקומיות בשומרון,  
2016 - 2018 (במ"ק)\***



על פי נתוני רשות המים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* חברת מקורות היא המספקת את המים לרשות הפלסטינית. התשלום עבור הצריכה מתבצע על ידי קיזוז מרשות המיסים. בתחילת שנת 2020 היה התעריף לרשות הפלסטינית 2.863 ש"ח למ"ק עד גובה הכמות המותרת, ו-3.607 ש"ח למ"ק מעבר לכמות המותרת (46,169 מיליון מ"ק). צריכת המים של הרשות הפלסטינית לחודש נובמבר 2019 הייתה כ-32.75 מיליון מ"ק.



## מחסור באספקת המים למועצה המקומית קרני שומרון

בשנים 2014-2018 פנה ראש המועצה המקומית קרני שומרון מספר פעמים לראש רשות המים ולראש מטה שר הביטחון כדי לטפל בבעיית המחסור באספקת מים לקרני שומרון שלדבריו הלך והחריף כל שנה, עד להפסקת אספקת המים ליישוב מדי יום כמעט בחודשים יולי-אוגוסט בשנים 2016 עד 2018. חברת מקורות העבירה למועצה המקומית קרני שומרון הודעה על ההפסקות הצפויות באספקת המים והנחתה אותה להודיע לציבור על אי-שימוש במים, סגירת השקיה לציבור וכד'. ראש המועצה מסר עוד כי מצבים של אי-לחץ בצינורות המים אירעו בעיקר בימי שישי אחר הצהריים.

בתוכנית האב שהכינה רשות המים (ראו להלן) צוין כי אף שמקורות המים בצמידות לקרני שומרון מספיקים למרבית הצריכה, הצטמצמות כמות המים לשאיבה והגידול בצריכת המים (בגלל גידול במספר התושבים ביישוב ומשום שקו אספקת המים בין אלפי מנשה לקרני שומרון נותק שנים אחדות קודם לכן), מחייבים הרחבת הקווים, בפרט בקטע שבין אלפי מנשה לקרני שומרון.

בינואר 2018 הודיעה רשות המים לראש המועצה המקומית קרני שומרון כי מערכת המים בציר נווה ימין - אלפי מנשה - קדומים אושרה בדיון בוועדת השיפוט של רשות המים בנובמבר 2017 והועברה לתכנון מפורט במקורות, וכי לוח הזמנים לביצוע כלל הפרויקט הוא כשלוש שנים, שלאחריהן הוא יחובר לקו הראשי העתידי עם השלמתו.

בפברואר 2020 מסרה רשות המים למשרד מבקר המדינה כי קיימת מגבלה מהותית באספקת מים לחלקו המזרחי של ציר נווה ימין - אלפי מנשה - קדומים, בפרט בקטע שבין אלפי מנשה לקרני שומרון, בשל צינורות מים בקטרים קטנים המונחים בציר האספקה הראשי. לדבריה, מצוקת המים הקיימת מחייבת כבר בשלב המידי הרחבה של קיבולת הצנרת בציר האספקה הראוי. עוד מסרה רשות המים כי במסגרת תגבור אספקת המים בציר מתוכננת גם הנחת קו מים לקרני שומרון, באורך 12 ק"מ (ובקוטר 42 צול).

בתשובתה ממרץ 2020 מסרה רשות המים כי הקו נמצא בביצוע, לאחר שהוסרו העיכובים שנבעו מהתנגדויות נרחבות להקמתו ומהליך משפטי בבג"ץ. הסתיים גם ביצוע קידוח שמספק מים לקדומים, ותוספת זו מאפשרת לספק לקרני שומרון את מלוא הספיקה<sup>23</sup> בקו הקיים ולתת מענה למחסור גם לתקופת הביניים עד להשלמת הקו הנוסף.

23 ספיקה היא כמות הנוזל העוברת דרך אמצעי העברתו בפרק זמן נתון.



בעניין זה מסרה חברת מקורות למשרד מבקר המדינה בפברואר 2020 כי שלב א' של סטטוס הפרויקט ציר נווה ימין - אלפי מנשה - קדומים, הנותן מענה לאספקת מים סדירה, אמור להסתיים עוד כשנתיים וחצי עד שלוש שנים, בתנאי שלא יהיו גורמים מעכבים (כגון עתירות לבתי המשפט ועיכובים שאינם תלויים בחברה). בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 הוסיפה מקורות כי עד שיושלם ביצוע מערכת המים האזורית היא הפעילה בוסטר (משאבה להגברת לחץ מים) לתגבור אספקת המים מציר חוצה שומרון, ובכלל זה לאזור קרני שומרון, וכן ביצעה קידוח מקומי שתורם אף הוא לאזור קדומים וקרני שומרון.

משרד האוצר מסר בתשובתו כי נושא הבעיות באספקת המים ליישובים באיו"ש נמצא בטיפול, ובמסגרת זאת אישרה מועצת רשות המים בתוכנית הפיתוח של חברת מקורות השקעה של מאות מיליוני ש"ח לשיפור תשתיות המים באיו"ש שיתרום להגברת אמינותה של אספקת המים לכלל התושבים באזור.

משרד מבקר המדינה מציין את קידום נושא אספקת המים לקרני שומרון וממליץ כי רשות המים תעקוב אחר התקדמות העבודות עם המועצה המקומית קרני שומרון לשם פתרון אספקת המים הסדירה לתושבי המועצה. עוד מומלץ להמשיך במעקב אחר יישום הפתרונות הזמניים של תגבור אספקת המים למועצה.

## פחת המים

פחת המים הוא ההפרש בין כמות המים שרשות מקומית קונה מחברת מקורות ובין כמות המים שהיא מוכרת לצרכניה<sup>24</sup>. ישנם שני סוגים של פחת: פחת תפעולי - הנגרם מאיבוד מים בשל פגמים ברשת המים, דוגמת סדקים ופיצוצים בצינורות; ופחת מינהלי - הנגרם מאספקת מים ללא מדידה, מחוסר דיוק של מדי המים וכן מגניבות מים.

בכללים של תאגידי מים וביוב (חישוב עלות שירותי מים וביוב והקמת מערכת מים או ביוב), התש"ע-2009, נקבע כי שיעור פחת מים מוכר (נורמטיבי) של חברה (למים וביוב) לכל מטרת צריכה יהיה 7%. כמו כן נקבעו שיעורים גבוהים יותר של פחת מים מוכר: מ-8% ועד 13.5% לתאגיד מים שעמד באמות המידה שנקבעו בכללים (שיעורי פחת אלה הוגבלו לשנים 2014 עד 2019). רשות המים לא קבעה שיעור פחת מים מוכר לרשויות מקומיות שטרם התאגדו ולא לאחלה שלא חלה עליהן חובת התאגדות, דוגמת הרשויות ביהודה ושומרון. מנתוני רשות המים עולה

24 כמויות המים שנמכרו לצרכנים מורכבות משני ערכים: כמות המים המדודה שנמכרה לצרכנים או שסופקה למוסדות ציבור וכמות המים לגינון ציבורי, על פי אומדן.



כי שיעורי פחת המים הממוצעים הארציים (גם לגבי כלל התאגידים והרשויות המקומיות שלא התאגדו) בכל אחת מהשנים 2014 - 2018, היו 10% עד 11%, ואילו ברשויות מקומיות שלא התאגדו היו שיעורי הפחת 12% עד 13.5%<sup>25</sup>.

## הדרכים לצמצום אובדני מים

לפני למעלה מעשור הקים האיגוד העולמי למים (International Water Association) "כוח משימה" לצמצום אובדני המים ברשתות האספקה. כוח משימה זה המליץ על מתודולוגיה שיטתית לצמצום אובדני מים<sup>26</sup>. המלצותיו כללו את הדרכים הבאות להקטנת הפחת<sup>27</sup>:

1. שיקום צנרת;
2. DMA (District Metered Area): חלוקת רשת המים לאזורי מדידה משניים ונפרדים, המאפשרים איתור קל יותר של דלף וניטור רציף של כמות המים הנכנסת והיוצאת מכל אזור מדידה באמצעות אוגרי נתונים. באופן זה יתאפשר גם ניטור רציף של אספקת הלחצים ושל הצריכה בכל אזור;
3. החלפת צנרת;
4. שימוש באמצעים טכנולוגיים להאצת זמן התגובה בין איתור דליפה לתיקונה;
5. ניהול לחצי צנרת;
6. מניעת הלמי מים<sup>28</sup>;
7. קביעת נהלים לבירור חריגות באספקת מים לאזור מדידה בהשוואה לכמות המים המסופקת לאותו אזור בדרך כלל;
8. קביעת נהלים לבירור חריגות בצריכת לילה באזור מדידה בהשוואה לצריכת הלילה הנוהגת באותו אזור;
9. קביעת נהלים למקרים שבהם עולה חשד לקיומו של דלף מים, ולאופן עריכת הבדיקה;
10. התקנת מערכות קר"מ (קריאה מרחוק) של מדי מים. כך יצומצם במידה ניכרת הפחת המינהלי באמצעות איתור מהיר יותר של תקלות גדולות ושל גניבת מים.

25 לפי דוח שנתי על צריכת מים שפירים שמפרסמת רשות המים באתר האינטרנט שלה.

26 מתודולוגיה זו מיושמת בחלקה או במלואה רק בכ-10% עד 15% מרשתות המים העירוניות בעולם.

27 חוברת הנחיות של מינהל המים והביוב ברשויות המקומיות בעניין "צמצום אובדני מים ברשתות עירוניות - היערכות ליישום שיטתי בישראל", דצמבר 2010.

28 תופעה של היווצרות תנודות לחץ חיוביות ושליליות גורמת להלם מים, שהוא מהגורמים הקריטיים להיווצרות סדקים, שברים זעירים ופיצוצים בצנרת. כדי למנוע הלמי מים יש לבצע פעולות אלה (את חלקן או את כולן): לסגור ולפתוח באיטיות את המגופים; למקם ולבחור ססתומי אוויר; להתקין מגוף פורק לחץ מהיר, מגוף בקרת משאבה, מגוף צופה הלם, אל-חזור הידראולי מפוקד, גלגל תנופה (שימנע הדממה מהירה בנפילת רשת החשמל), ממיר תדר, מעקף למשאבה ומכלי הלם.

### תרשים 3: שיעור פחת המים הממוצע הארצי (רשויות מאוגדות ורשויות לא מאוגדות) ושיעור פחת המים ברשויות המקומיות בשומרון, 2015 - 2018 (באחוזים)

שיעור פחת המים הממוצע ברשויות המקומיות בשומרון בשנים 2015 - 2018



הנתונים שנמסרו למשרד מבקר המדינה על ידי רשות המים במרץ 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מומלץ כי רשות המים תעודד את הרשויות המקומיות בשומרון לעשות כל שביכולתן להפחתת שיעורי פחת המים בתחומיהן, ותדריך אותן בדרכים לצמצום אובדני מים.

בתשובתה מסרה רשות המים כי כבר בעבר הפיצה קובץ הדרכה בנושא זה לכלל הרשויות, וכי תסדיר תחום זה בד בבד עם ההסדרה ההנדסית לכלל היישובים שאינם מתואגדים.



## המועצה המקומית אורנית

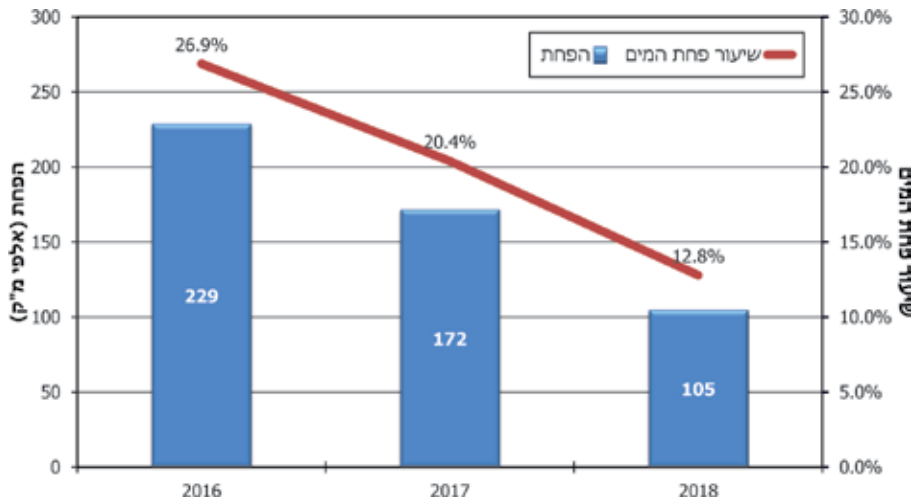
### לוח 2: כמויות המים שרכשה המועצה המקומית מחברת מקורות, הכמויות שסיפקה לצרכניה ושיעורי הפחת, אורנית 2014 - 2018

השנה	כמות המים שנרכשה (באלפי מ"ק) (1)	כמות המים שנמכרה לצרכנים (באלפי מ"ק) (2)	פחת המים;	
			באלפי מ"ק 3 = (1) - (2)	באחוזים (4)
2014	703	609	94	13%
2015	753	611	142	19%
2016	852	623	229	27%
2017	843	671	172	20%
2018	821	*716	105	13%

המקור: הדוחות הכספיים של המועצה המקומית אורנית.  
\* כמות משוערת.

מהלוח עולה: (א) שיעורי פחת המים גדלו במידה ניכרת בשנים 2015 ו-2016; (ב) בשנת 2017 פחתו שיעורי פחת המים בשיעור ניכר בהשוואה לשנת 2016; (ג) שיעורי פחת המים צומצמו במידה ניכרת בשנת 2018.

### תרשים 4: פחת המים במועצה המקומית אורנית (באלפי מ"ק) ושיעורו מכלל הכמות שנרכשה (באחוזים), 2016 - 2018





בכללי המים (השימוש במים באזור קיצוב), התשל"ו-1976 (להלן - כללי המים) נקבע כי הקצאת מים מספק של מים (רשות מקומית) מותנית בקיום מדידה נפרדת של הכמויות המסופקות לכל מטרה ושימוש, וכי גבייתה של אגרת המים תיעשה רק על פי קריאת מד מים.

הבדיקה העלתה כי בעוד שבשנים 2014 - 2016 כללה המועצה המקומית הערכות על צריכת מים נוספת משוערת (ללא מדידה) לכלל הצרכנים בהיקף של 1,000 עד 3,000 מ"ק, ובשנת 2017 בהיקף של 7,000 מ"ק - הרי בשנת 2018 צריכת המים המשוערת (ללא מדידה) עלתה ל-53,000 מ"ק. המועצה נדרשה לאומדן צריכת כמויות מים נוספות באותן שנים כיוון שלא מדדה את כמויות המים כנדרש על פי הכללים. יש לציין כי עיקר הצריכה מיוחסת לקבלן בניין שעבד ביישוב.

בגלל היעדר נתוני אמת לגבי כמויות המים שצרכה המועצה בשנת 2018, והכללת צריכת מים משוערת בהיקף משתנה ולא מוסבר, לא ניתן לדעת מה היו שיעורי פחת המים השנתיים האמיתיים של המועצה ושל צרכני המים בתחומה בשנת זו.

על המועצה המקומית אורנית למדוד את כמויות המים שהיא מספקת לכל מטרה ושימוש, כפי שנקבע בכללי המים, ולא להסתמך על הערכות ואומדנים של כמויות המים הנצרכות. כמו כן, עליה לחייב את הקבלנים הפועלים בתחומה בהתקנת שעוני מים ולחייבם בגין הצריכה, ולבחון אפשרות לחייב את הקבלן שעבד ביישוב בתשלום בגין כמויות המים שצרך.

## המועצה המקומית אלפי מנשה

### לוח 3: כמויות המים שרכשה המועצה המקומית מחברת מקורות, הכמויות שסיפקה לצרכניה ושיעורי הפחת, 2014 - 2018

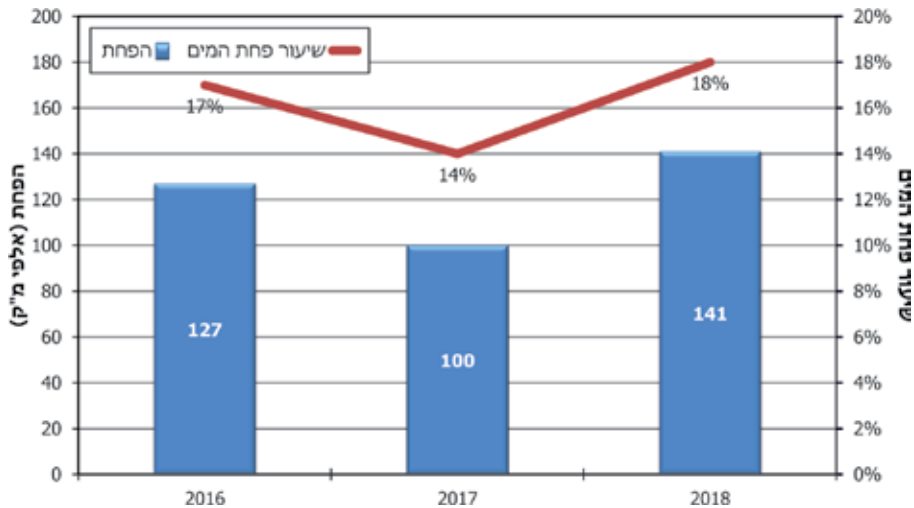
השנה	כמות המים שרכשה (באלפי מ"ק) (1)	כמות המים שנמכרה לצרכנים (באלפי מ"ק) (2)	פחת המים	
			באלפי מ"ק (2) - (1) = 3	באחוזים (4)
2014	713	587	126	18%
2015	667	565	102	15%
2016	737	610	127	17%
2017	726	626	100	14%
2018	778	637	141	18%

המקור: הדוחות הכספיים של המועצה המקומית אלפי מנשה.



שיעורי פחת המים במועצה המקומית אלפי מנשה היו גבוהים אף משיעורי הפחת הממוצעים של כלל הרשויות המקומיות שלא הצטרפו לתאגיד מים.

### תרשים 5: פחת המים במועצה המקומית אלפי מנשה (באלפי מ"ק) ושיעורו מכלל הכמות שנרכשה (באחוזים), 2016 - 2018



#### המועצה המקומית אלקנה

על פי כללי המים, הרשות המקומית מוגדרת ספק, ועל פי הכללים היא מחויבת למסור מדי שנה למנהל רשות המים והביוב דיווח על כמות המים שהשתמשה בה לגינון ציבורי.

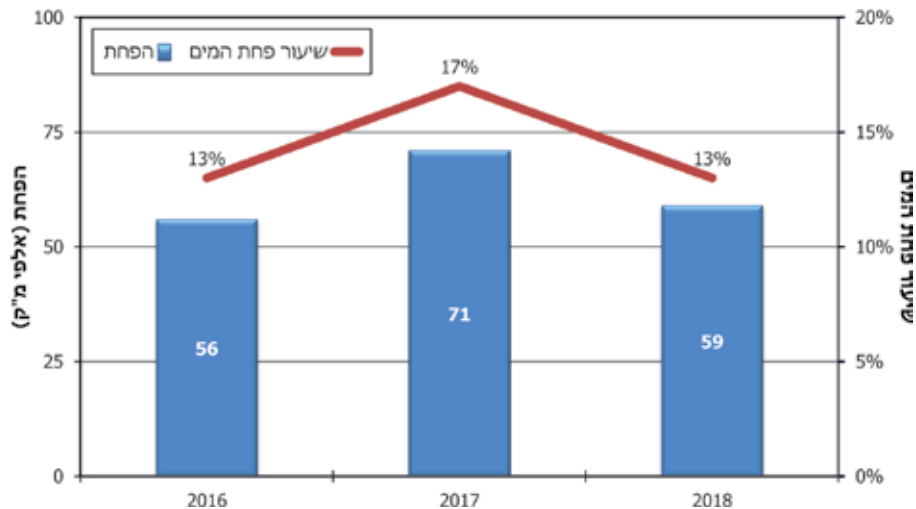
מכאן עולה כי הרשות המקומית מחויבת בהתקנת מערכת השקיה יעילה הכוללת קציבת זמן, בצירוף מד מים.

### לוח 4: כמויות המים שרכשה המועצה המקומית מחברת מקורות, הכמויות שסיפקה לצרכניה ולגינון הציבורי ושיעורי הפחת, 2014 - 2018

שנה	כמות המים שנרכשה (באלפי מ"ק) (1)	כמות המים המדודה שנמכרה לצרכנים (באלפי מ"ק) (2)	כמות המים המשוערת שסופקה לגינון ציבורי (באלפי מ"ק) (3)	סך כמות המים המשוערת שסופקה (באלפי מ"ק) (2)+(3)=(4)	הפחת	
					באלפי מ"ק (4)-(1) (5)	באחוזים
2014	406	287	22	309	97	24%
2015	391	303	26	329	62	16%
2016	419	333	30	363	56	13%
2017	427	323	33	356	71	17%
2018	443	351	33	384	59	13%

המקור: הדיווחים השנתיים של רשות המים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

### תרשים 6: פחת המים במועצה המקומית אלקנה (באלפי מ"ק) ושיעורו מכלל הכמות שנרכשה (באחוזים), 2016 - 2018



הבדיקה העלתה כי במערכות ההשקיה בגנים הציבוריים שבבעלות המועצה המקומית אלקנה לא הותקנו מדי מים. כתוצאה מכך המועצה אינה יודעת מהי כמות המים המשמשת להשקייתם, ודיווחיה לרשות המים בנוגע לכמויות המוקצות לגינון ציבורי היו על פי אומדן בלבד. במשך השנים האמורות הגדילה המועצה את כמות המים המשוערת לגינון הציבורי והמדווחת לרשות המים בכ-50% (מ-22,000 מ"ק ל-33,000 מ"ק לשנה). כמו כן, ביולי 2019 מסרה גזברית המועצה כי אספקת המים למקצת מוסדות הציבור נעשית אף היא ללא מדידה.

מומלץ למועצה המקומית אלקנה להתקין מדי מים בגנים הציבוריים ובמוסדות הציבור שבתחומה לשם מעקב מדויק, איתור נזילות ומדידת פחת נכונה.

המועצה המקומית אלקנה מסרה בתשובתה כי במסגרת מאמצייה להפחית את פחת המים, היא התקשרה בינואר 2020 עם יועץ, לקראת יציאה למכרז התקנת שעוני קריאה ממוחשבת בכל הישוב, לרבות בגינון הציבורי ובמוסדות הציבור.



## המועצה המקומית קדומים

לוח 5: כמויות המים שרכשה המועצה מחברת מקורות, הכמויות שסיפקה לצרכניה ושיעורי הפחת, 2014 - 2018

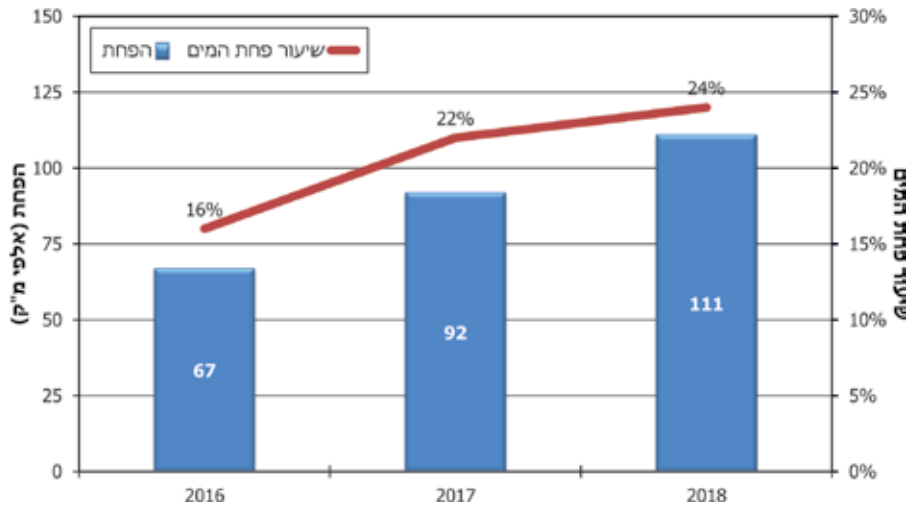
באחוזים	הפחת		כמות המים המדודה (2) שנמכרה	כמות המים (1) שנרכשה	
	באלפי מ"ק (3) = (1) - (2)				
13%	50		321	371	2014
16%	64		326	390	2015
16%	67		346	413	2016
22%	92		331	423	2017
24%	111		354	465	2018

המקור: הדוחות הכספיים של המועצה המקומית קדומים.

שיעורי פחת המים בכל השנים במועצה המקומית קדומים היו גבוהים משיעורי פחת המים הממוצעים של רשויות שלא התאגדו, וודאי משיעורי פחת המים ברשויות שהתאגדו; (ב) שיעורי פחת המים גדלו בשיעורים ניכרים בשנים 2017 ו-2018.

בתשובתה מפרוואר 2020 מסרה המועצה המקומית קדומים כי כתוצאה מהפעולות שנקטה לצמצום שיעורי הפחת, היא סיימה את שנת 2019 בכ-19% פחת (לעומת 24% בשנת 2018). נכון להיום, על פי בדיקות שהמועצה מבצעת, שיעור פחת המים עומד על כ-14%, המהווים צמצום של שיעור הפחת בכ-42% ביחס לשיאו השלילי ב-2018.

### תרשים 7: פחת המים במועצה המקומית קדומים (באלפי מ"ק), ושיעורו מכלל הכמות שנרכשה (באחוזים), 2016 - 2018



### ההפסד הכספי לרשויות המקומיות מפחת המים

1. צוות משרד מבקר המדינה אמד את ההפסד הכספי שנגרם לשלוש מועצות מקומיות (אורנית, אלפי מנשה וקדומים) בגין פחת המים הגבוה אצלן<sup>29</sup>.

נמצא כי אומדן הנזק המצטבר בשנים 2016 - 2018 עומד על מאות אלפי ש"ח בכל אחת מהרשויות שנבדקו.

29 בבדיקה לא נכללה המועצה המקומית אלקנה, אשר שיעורי הפחת שלה היו משוערים בשנים אלה (ראו לעיל).



## לוח 6: אומדן ההפסד הכספי מפחת המים בשלוש רשויות מקומיות, 2016 - 2018

השנה	פחת המים בפועל בניכוי פחת המים הממוצע הארצי* (באלפי מ"ק)	תעריף הרכישה ממקורות לכמות מים לצריכה חריגה** (ש"ח למ"ק)	אומדן הנזק הכספי השנתי בגין הפחת (באלפי ש"ח)
2016	144	5.55	798
2017	88	5.39	472
2016	53	5.55	296
2017	27	5.39	148
2018	63	5.29	334
2016	26	5.55	143
2017	50	5.39	268
2018	65	5.29	341

\* בהנחה כי פחת המים הארצי הממוצע הוא 10% (ראו לעיל).

\*\* מחיר למ"ק עבור צריכה חריגה מהכמות המותרת (ראו לעיל).

\*\*\* בטבלה לא הוזנו נתונים לשנת 2018 כיוון שכמות המים שנמכרה לצרכנים באותה שנה משוערת.

2. יובלים בשומרון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הפחתת אחוז אחד בפחת המים בתאגיד בשנת 2018 מתבטאת בחיסכון של כ-50,000 ש"ח.

3. בתשובתה ביקשה רשות המים להאיר כי תעריפי המים שנקבעים לכלל הספקים במשק המים אינם מתחשבים בנתונים על פחת המים בפועל, כיוון שהכרה כזו משמעה מתן מענה כספי באמצעות תעריפי המים להתנהלות לא תקינה של הספק, ואף עידוד הזנחתן של תשתיות המים. לכן, תעריפי המים של הרשויות המקומיות ביו"ש, בדומה לתעריפי המים של כלל הספקים בארץ, מבוססים על הכרה בפחת מים נורמטיבי ולא בפחת המים בפועל.

מומלץ כי הרשויות המקומיות יגדילו את היקף ההשקעות הנדרשות לצמצום פחת המים בתחומיהן, בשים לב לכך שהנזק הכספי השנתי של כל אחת מהן בגין פחת המים מסתכם במאות אלפי ש"ח לשנה.

## סקרי פחת מים

במטרה לצמצם את פחת המים התקשרו המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה ואלקנה עם חברות ייעוץ לשם ביצוע סקר פחת מים פיזי ומינהלי, שבו ייכללו ממצאים ויינתנו המלצות לצמצום פחת המים, כלהלן:

## המועצה המקומית אורנית

במרץ 2019 התקשרה המועצה המקומית אורנית עם חברה א' לביצוע סקר בשתיים מתוך שש שכונות באורנית (השכונה הוותיקה, שהוקמה בין השנים 1985 - 1992, ושכונת נופית, שהוקמה בין השנים 2005 - 2011), לבדיקת צנרת מים באורך 20 ק"מ.

הסקר העלה כי בשכונות אלה נמצאו בשלושה מקומות נזילות סמויות, וב-17 מקומות נתגלו נזילות וטפטופים גלויים לפני מד המים. עוד נמצאו שני מדי מים שבורים, 28 מקרים של חשד לשימוש ללא מד מים, וב-12 מקרים נמצא כי מדי המים מעובים (אינם ניתנים לקריאה).

במסקנות הסקר צוין גם כי "הפחת המנהלתי דומיננטי ומחייב בדיקה מעמיקה, כולל צרכני הגינון ואחרים שלא נמדדים [בשל מדי מים חסרים]".

נכון לאוגוסט 2019 טרם השלימה המועצה המקומית אורנית את תיקון הליקויים האלה. עוד נמצא כי למועצה המקומית אורנית לא היה מידע במשך השנים האחרונות לגבי מספר מדי המים החסרים. מלבד זאת, המועצה המקומית אורנית לא עשתה סקר פחת מים מינהלי בשלוש שכונות נוספות שנבנו עד שנת 2012, שגם לגביהן הומלץ לערוך סקר פחת מים כדי לגלות נזילות וטפטופים גלויים לפני מד המים<sup>30</sup>.

**עד תחילת שנת 2019 טרם בדקה המועצה המקומית אורנית את הסיבות לפחת המים, אף שכבר בשנת 2015 עלה שיעור פחת המים לשיעור גבוה מממוצע הפחת הארצי. על המועצה להשלים את הסקר לגילוי נזילות וטפטופים לפני מדי המים בשאר השכונות, כדי לצמצם בהן את הנזילות.**

המועצה המקומית אורנית מסרה בתשובתה כי לצורך יישום מסקנות הסקר היא יצאה בחודש ינואר 2020 במרכז לתיקון ולהתקנה של צנרת המים, וכן לתחזוקה ולפיתוח תשתיות המים והביוב בשתי השכונות שנסקרו. בשאר השכונות היא תשלים את הסקר.

## המועצה המקומית אלפי מנשה

בשנת 2014 התקשרה המועצה המקומית אלפי מנשה עם חברה ב' בהיקף של 55,000 ש"ח, כדי שזו תספק פתרונות להפחתת שיעור פחת המים ביישוב.

<sup>30</sup> מדובר בשכונת "בית וגן", שהוקמה בין השנים 2007 ל-2010. ביולי 2019 מסר מנכ"ל המועצה המקומית לביקורת כי בסקר לא בדקה המועצה את מצב הצנרת בשכונה זו מאחר שהיא בתהליך שדרוג. עוד מדובר בחלק משכונת "צמרות" (שהוקמה בין השנים 2010 - 2016), ובחלק משכונת "נטורה" (שהוקמה בין השנים 2012 - 2015).





הביקורת העלתה כי בשל מגבלות תקציב הותקנה רק מערכת מדי מים לקריאת לחצים, וכי מתוך כ-2,000 מדי מים ביישוב הותקנו רק 60 מדי מים מסוג קר"מ. טיפול חלקי זה בפחת המים אומנם צמצם את שיעורי הפחת מ-22% בשנת 2013 ל-15% בשנת 2015, ואולם החל משנת 2016 שבו ועלו שיעורי הפחת: ל-17% בשנת 2016 ול-18% בשנת 2018.

עד מועד סיום הביקורת לא ערכה המועצה המקומית אלפי מנשה סקר נוסף, ואף לא עדכנה את ממצאי הסקר משנת 2014 לאיתור מוקדים לנזילות מים. הטיפול בפחת המים אכן צמצם את שיעור הפחת, אך שיעור הפחת שב ועלה (באמצע שנת 2019 הגיע אף ל-21%). על המועצה המקומית אלפי מנשה להמשיך ולפעול לצמצום פחת המים בתחומה.

המועצה המקומית אלפי מנשה מסרה בתשובתה כי פחת המים בשנת 2019 צומצם ל-12% בעקבות איתור נזילות מים וקריאת שעונים שלא נקראו במהלך השנה<sup>31</sup>.

### המועצה המקומית אלקנה

באוגוסט 2014 התקשרה המועצה המקומית אלקנה עם חברה ג' לביצוע סקר פחת מים פיזי ומינהלי. ממצאי הסקר, שבמסגרתו נבדקו כל מדי המים ביישוב, הוגשו בספטמבר 2014 (להלן - ממצאי הסקר הראשון), והצביעו על כמה גורמי פחת ועל מיקומם<sup>32</sup>. עוד העירו מבצעי הסקר כי חסרים מדי מים במוסדות הציבור ובגינות הציבוריות, וכי מדי מים שסיימו את נורמת השירות מזייפים ברמה של 5%<sup>33</sup>. בסקר עלה כי כל עוד לא יוסדר נושא המדידה לא ניתן לחשב את שיעור פחת המים.

לבקשת המועצה המקומית ביצעה חברה ג' סקר נוסף במרץ 2015, ועדכנה את ממצאיה (להלן - הסקר המעודכן). מתוצאות הסקר המעודכן עלה כי במהלך ששת החודשים שחלפו בין שני הסקרים תיקנה המועצה רק חלק מהממצאים שהועלו בסקר הראשון.

31 רשות המים מסרה כי פחת המים בשנת 2019 באלפי מנשה צומצם אף ל-11.2%.

32 נזילות סמויות (שני מקומות), נזילות גלויות (5 - אחת מהן לפני מד המים), צריכה ללא מד מים (21), מד מים הפוך (1), מדי מים לא תקינים (10), מדי מים שסיימו את נורמת השירות (רובם) ומדי מים בשיפוע (14).

33 אורך חיי מד מים לפי כללי המים הוא שש שנים.



נמצא כי עד יולי 2019 לא ערכה המועצה המקומית אלקנה סקר נוסף.

על המועצה המקומית אלקנה להסדיר את התקנתם של מדי מים במוסדות הציבור ובגנים הציבוריים שבתחומה, וכן לערוך סקר מעודכן לאיתור מוקדי נזילות מים כדי לצמצם את שיעורי פחת המים בתחומה.

## המועצה המקומית קדומים

במרוצת השנים שנבדקו לא יזמה המועצה המקומית קדומים ביצוע סקר לבדיקת הסיבות לשיעורי פחת המים הגבוהים בצנרת שבתחומה, ואין בידה מידע על מקורו (מדי מים מקולקלים, שבורים או דולפים; נזילות סמויות בצנרת ומיקומם, סיבות אחרות).<sup>34</sup>

על המועצה המקומית קדומים לערוך סקר כדי להפחית את שיעורי פחת המים בתחומה.

## גיל צנרת המים

גיל צנרת המים בכל שכונה בכלל ובכל רחוב בפרט הוא אחד הקריטריונים החשובים להחלטה על מקטעים שנדרשת בהם החלפה של צנרת מים.

1. הבדיקה העלתה כי אין בידי המועצות המקומיות אורנית ואלקנה מסמכים המעידים על גיל צנרת המים בכל רחוב. בידי המועצה המקומית אורנית אין מידע לגבי אורך הצנרת בכל רחוב, ובידי המועצה המקומית אלקנה אין מידע בדבר אורך צנרת המים שלא הוחלפה בכל רחוב.
2. בהיעדר מידע זמין בתיקי המועצה המקומית אלקנה ערכו עובדי משרד מבקר המדינה מיפוי של 125 פניות תושבים בנוגע נזילות מים בתקופה שבין ינואר 2017 ליולי 2019, והעלו כי 104 מהפניות התמקדו בפיצוץ צנרת בחמש שכונות.<sup>35</sup> מספר הפיצוצים בכל שכונה נע בין 16 ל-33.

בשנת 2018 החליפה המועצה המקומית אלקנה צנרת בשכונה אחת מהחמש בלבד (מגן דן). במהלך הביקורת מסר בעניין זה מהנדס המועצה למשרד מבקר המדינה כי הצנרת בשכונה זו הוחלפה "בעקבות תקלות חוזרות ונשנות של פיצוצים ונזילות בקווי מים", וכי השכונה שבה היה מספר הפיצוצים הגבוה

34 אומנם בשנת 2009 ערכה המועצה סקר נכסים לביוב ומים, ובו נכללו נתונים לגבי גיל צנרת המים ואורכה וכן מועדי התקנת מדי המים, ואולם לא פורטו הסיבות לשיעורי פחת המים.

35 מספר פיצוץ צנרת לאורך קו מים מהווה אף הוא אינדיקציה לצנרת שיש להחליפה.



ביותר (אשקוביות) מיועדת לפינוי בשנים הקרובות (אך אין מועד מדויק לפינוי).

מומלץ כי המועצה המקומית אלקנה תכין תוכנית הכוללת לוחות זמנים להחלפת הצנרת בשכונות השונות, בהתבסס, בין היתר על נתוני פיצוצי צנרת בהן.

המועצה המקומית אלקנה מסרה בתשובתה כי היא אישרה מתווה פיתוח לשכונת האשקוביות במסגרתו יוחלפו בה התשתיות הישנות ובנוסף החליפה, במהלך השנה האחרונה, את קו המים המוביל לקריית החינוך עקב ריבוי תקלות ופיצוצי מים.

מידע לגבי גיל הצנרת ואורכה מאפשר הכנת תוכנית מקיפה וארוכת טווח וקביעת סדרי עדיפויות בקבלת החלטה על החלפת צנרת. על המועצות המקומיות אורנית ואלקנה לתעד את מועדי התקנת צנרת המים בשכונות חדשות ואת אורך הצנרת, וכן את הנתונים לגבי החלפת צנרת בשכונות קיימות. מומלץ כי במסגרת שיקולי מתן קדימות ותיעדוף בטיפול בתשתיות צנרת המים תמפה המועצה המקומית אלקנה את פניות התושבים בנושא תקלות בצנרת המים.

המועצה המקומית אורנית מסרה בתשובתה כי בימים אלו היא פתחה תב"ר (ראה להלן) בסכום של 100,000 ש"ח, שבמסגרתו תערוך מרכז למערכת GIS (מערכת לטיפול במידע גיאוגרפי) ולמיפוי גיאוגרפי אשר יכלול את כלל שכבות המים והביוב בשטחי המועצה. המיפוי יאפשר למועצה לקבל את כלל המידע הדרוש על הליקויים הקיימים במערכת אספקת המים במועצה, לרבות גיל צינורות המים ואורכם.



## המועצה המקומית קדומים

בשנת 2009 ערכה המועצה סקר למיפוי גיל הצנרת בקדומים ואורכה, ובכלל זה פירוט אורך הצנרת בכל רחוב. הסקר נעשה על ידי חברה ד', ומתוצאותיו עולה כי נכון לשנת 2019, אורכה הכולל של צנרת המים בקדומים הוא 20,365 מטר. כ-66% (13,492 מטר) ממנה הותקנו לפני למעלה מ-30 שנה (בעיקר בשנת 1985) בשש שכונות.

במהלך הביקורת מסר מנכ"ל המועצה למשרד מבקר המדינה כי בשנים 2010 - 2013 החליפה המועצה מספר מקטעי צנרת המים, אולם אין בידי המועצה מסמכים המעידים על מיקום הצנרת שהוחלפה בכל רחוב ועל אורכה.

המועצה המקומית התקשרה ב-25.2.19 עם חברה ה' למטרת תכנון החלפת צנרת המים באורך 2,995 מטר (כ-15% מאורכה הכולל של הצנרת). הבדיקה העלתה כי החלפת הצנרת תוכננה בשכונה אחת בלבד<sup>36</sup>, אף שלפי הנתונים שהיו בידי המועצה אירעו בשנים האחרונות נזילות רבות גם בשכונת קדומים צפון.

העובדה כי משנת 2014 ואילך (ראו לעיל) לא קטנו שיעורי פחת המים, אלא אף גדלו, מעידה כי בפעולות המועצה שנעשו בעשור האחרון להחלפת הצנרת לא היה די, ובפועל הן לא הביאו לצמצום שיעורי פחת המים. מומלץ כי המועצה המקומית קדומים תפעל לגיבוש תוכנית כוללת לשדרוג תשתיות המים בתחומי הרשות, כדי לצמצם את שיעורי פחת המים בהם.

המועצה המקומית קדומים מסרה בתשובתה כי אכן לא היה די בפעולות שנקטה עד שנת 2019 לצמצום שיעורי פחת המים. עם זאת, כבר במהלך הביקורת - ברבעון האחרון של 2019 - היא הייתה בעיצומו של תהליך ליישום תוכנית סדורה, במטרה לצמצם את שיעורי הפחת תוך זמן קצר. המועצה פירטה בתשובתה את עיקרי הפעולות שנקטה: הקמת צוות משימה לניתוח רשת המים; מיפוי וגיוול כל צנרת המים; החלפת כל מוני המים למוני קריאה מרחוק דיגיטליים (קר"מ); חלוקת רשת המים לאזורי משנה נפרדים באמצעות מוני מים מרכזיים; ניהול לחצי צנרת; שיקום צנרת המים במספר מוקדים ביישוב.

36 ההחלטה התקבלה בהתחשב במספר הפניות הרב שהפנו אליה תושבי שכונה זו לגבי פיצוצים בצנרת המים בשכונה.



## המועצה המקומית אלפי מנשה

במסגרת מיפקד נכסים עשתה המועצה המקומית אלפי מנשה בנובמבר 2008 מיפוי של גיל הצנרת ושל אורכה בתחומה. המיפוי נעשה על ידי חברה ו', וצוינו בו המועדים התקנייים להחלפת צנרת מים: צנרת העשויה מפלדה - בחלוף 35 שנים מיום ההתקנה, וצנרת העשויה מפי וי סי - בחלוף 25 שנים. מתוצאות הסקר עולה כי אורכה הכולל של צנרת המים באלפי מנשה - 30,650 מטר; כ-41% ממנה (12,698 מטר) הונחו לפני 28 שנים ויותר (7,539 מטר בשנת 1991 ו-5,159 מטר בשנת 1986 ואף קודם לכן).

עוד עלה מהנתונים כי צנרת פלדה באורך 1,397 מטר חרגה מהתקן, וכי היא הונחה לפני למעלה מ-38 שנה, ו-3,762 מטרים נוספים הונחו לפני למעלה מ-33 שנה. צנרת הפי וי סי לכל אורכה (909 מטר) חרגה מהתקן, כיון שחלקה הונח לפני למעלה מ-28 שנים, וחלקה האחר - לפני למעלה מ-33 שנים.

לנוכח פחת המים הגבוה, והגידול בשיעורי פחת המים בשנים 2016, 2018 ו-2019, על המועצה המקומית אלפי מנשה לבדוק היתכנות נזילות מים סמויות בצנרת בשל התיישנותה או בגלל סיבות אחרות לאובדן המים.

מומלץ כי המועצה המקומית אלפי מנשה תפעל להחלפת הצנרת שחורגת מהתקן, כמו גם להחלפתה של הצנרת שמספר השנים שחלפו ממועד התקנתה סמוך לגיל התקן שנקבע להחלפתה.

## מדי מים

### גיל מדי המים

בכללי מדידת מים (מדי מים), התשמ"ח-1988<sup>37</sup>, נקבע כי ספק מים חייב למסור מד מים המותקן ברשת המים שברשותו לבדיקה ולכיול במבדקה<sup>38</sup> כל שנתיים עד שש שנים.

37 כללים אלה לא הוחלו על מועצות מקומיות באיו"ש.

38 מבדקה היא מעבדה שבודקת את תקינות מדי המים.

## לוח 7: נתונים על מדי המים שהותקנו עד שנת 2013 בארבע רשויות מקומיות, ושיעורם מסך כול מדי המים שבתחומיהן\*

נתונים על מדי המים			הרשות המקומית
מדי מים שהותקנו עד 2013		סה"כ מדי מים	
שיעור (באחוזים)	כמות		
24%	551	2,333	אורנית
69%	1,629	2,378	אלפי מנשה
64%	597	934	אלקנה
3%	36	1,358	קדומים

\* על פי נתוני הרשויות המקומיות הרלוונטיות.

מהלוח עולה כי מרבית מדי המים במועצות המקומיות אלפי מנשה ואלקנה וכרבע ממדי המים באורנית לא נשלחו לבדיקה ולכיול במבדקה ולא הוחלפו בתום שש שנים, כנדרש בכללי מדידת מים.

הבדיקה העלתה כי המועצה המקומית אלקנה לא דאגה לכייל או להחליף את מדי המים שהותקנו עד שנת 2013. המועצות המקומיות אורנית ואלקנה החלו לטפל בהחלפת מדי המים רק החל מאמצע שנת 2019: המועצה המקומית אורנית פנתה ביוני 2019 לחברת הנדסה לקבלת הצעה להכנת מכרז להחלפת כלל מדי המים של המועצה למדי מים קר"מים; המועצה המקומית אלקנה פנתה ביולי 2019 למשרד הפנים לקבלת אישור הלוואה בסך מיליון ש"ח לצורך צמצום שיעורי פחת המים באמצעות רכישת 1,420 מדי מים קר"מים (החלפת 920 מדי מים ישנים קיימים, התקנת 300 מדי מים לשכונה חדשה ו-200 מדי מים לגינות הציבוריות ולמוסדות החינוך).

מומלץ כי המועצות המקומיות אלפי מנשה, אורנית ואלקנה תפעלנה להחלפת מדי המים ביישוביהן, כדי לצמצם את שיעורי פחת המים אצלן.

המועצה המקומית אורנית מסרה בתשובתה כי עם קבלת כלל הנתונים מהמפוי הגיאוגרפי שתעשה (ראו לעיל), היא תפעל להחלפת מדי המים במועצה. עוד מסרה המועצה כי בפברואר 2020 יצאה במכרז לאספקה ולהתקנת של מוני קריאה מרחוק, ובחודש מרץ 2020 נבחר זוכה במכרז, והוא יבצע פיילוט ראשוני של 150 מוני קריאה מרחוק בשכונה הוותיקה, ולאחר מכן ביישוב כולו. באמצעות מכרז זה היא עתידה להחליף מונים ישנים, לנטר את פחת המים, להתקין מונים מרכזיים ולקדם את השליטה במערכת המים והביוב במועצה.

המועצה המקומית אלפי מנשה מסרה בתשובתה כי תפעל להכנת תוכנית מדורגת להחלפת מדי המים ביישוב.



בחודשים אוקטובר - נובמבר 2018 הוחלפו 1,260 ממדי המים הישנים בקדומים במדי מים קר"מים<sup>39</sup>. גיל מרבית מדי המים שהוחלפו היה מעל שש שנים, מקצתם אף ישנים בהרבה<sup>40</sup>. 62 מדי מים נוספים הוחלפו בתחילת שנת 2019. נכון לסוף 2019, רק 36 מדי מים (פחות מ-3%) טרם הוחלפו על ידי המועצה המקומית.

משרד מבקר המדינה מציין את פעולות המועצה המקומית קדומים בשנת 2018 בנושא החלפת מדי המים.

## סקר מדי מים

### המועצה המקומית אלקנה

ביולי 2015 התקשרה המועצה עם חברה ז' (להלן - החברה) לביצוע סקר מדי מים בתחום המועצה בתוך 21 יום (להלן - סקר מדי מים), בעלות של כ-40,000 ש"ח.

עיקרי הממצאים הוגשו למועצה בינואר 2017. מן הסקר עלה כי בשטח המועצה קיימים 993 מדי מים, 111 מהם, שנמצאו בגינות ובמוסדות ציבור, לא היו מחוברים למערכת הגבייה; 46 נכסים צרכו מים ללא מדידה; 50 מדי מים היו תקולים (שבורים, נוזלים, מכוסים באדים, לא קריאים, מכוסים בבטון וכד'); אל 40 מדי מים לא הייתה אפשרות גישה; ב-80 מדי מים לא הייתה פלומבה (חותם המונע אפשרויות טיפול במונה); וכן לא ניתן היה לקבוע את גיל מדי המים. החברה המליצה למועצה, בין היתר, לחבר למחלקת הגבייה את מדי המים שאינם מחוברים אליה; להתקין מדי מים במקומות שאין בהם מדי מים; להחליף באופן מיידי את מדי המים התקולים, ולהתקין מדי מים עם יכולת קריאה מרחוק בכל המקומות שאין בהם גישה לביצוע הקריאה.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת המועצה טרם יישמה את המלצותיה של החברה.

## מדי מים מרכזיים

בחוברת הנחיות של רשות המים בנושא צמצום אובדני המים ברשתות העירוניות בישראל מדצמבר 2010, שבמועד הביקורת טרם פורסמה<sup>41</sup>, נכתב כי מציאת דליפה סמויה ברשת עירונית גדולה כמוה כמציאת מחט בערימת שחת. אשר על כן, רשויות

39 כך מסרה מנהלת הגבייה במועצה באוגוסט 2019. עוד מסרה כי לא ניתן להוציא דוח על גיל מדי המים לפני החלפת המונים.

40 העבודות בוצעו רק בסוף 2018 (בשל עתירה לבית המשפט שהגיש מתחרה שלא זכה במכרז).

41 בתשובתה בעניין זה מסרה רשות המים כי מדובר בהנחיות שהן בגדר המלצות, והן מצויות אצל הרשויות המקומיות. ההנחיות אינן מופיעות באתר המרשתת של רשות המים.



מקומיות רבות נוהגות בשנים האחרונות לחלק את רשת המים לאזורי מדידה קטנים, שכניסת המים אליהם מדידה - באמצעות מדי מים מרכזיים - מקילה על איתור הדליפה הסמויה ועל אמידת שיעור אובדני המים. באמצעות איתור ממוקד וטיפול מהיר ניתן להשיג צמצום של הדליפה.

1. בנובמבר 2014 התקשרה המועצה המקומית **אלקנה** עם חברה ה' כדי לתכנן מפרטים למדידת מים באזורי אספקת המים ביישוב, בעלות של כ-16,000 ש"ח. בפברואר 2015 הגישה החברה את תוכניתה, שעיקרה: חלוקת רשת המים לאזורי מדידה קטנים באמצעות התקנת מגופים ומדי מים מרכזיים.

**נמצא כי המועצה לא יישמה את התוכנית שהגישה לה החברה, תוכנית שיכולה הייתה לסייע באיתור מוקדי נזילות מים לצורך צמצום פחת המים.**

המועצה המקומית **אלקנה** מסרה בתשובתה כי היא התקשרה עם יועץ לצורך תכנון אזורי מדידה והתקנת מדי מים מרכזיים.

2. ביולי 2019 התקשרה המועצה המקומית **קדומים** לביצוע הרכבת מדי מים מרכזיים.

**משרד מבקר המדינה מציין את פעולות המועצה המקומית קדומים להתקנת מדי מים מרכזיים לאיתור יעיל של דליפות מים.**

3. המועצות המקומיות **אורנית** ו**אלפי מנשה** לא יזמו תוכנית להתקנת מדי מים מרכזיים שבאמצעותם תחולק רשת המים לאזורי מדידה קטנים ומדידים, ואשר יסייעו בידיהן לאתר דליפות ביתר מהירות ולהשיג צמצום של איבוד מים.

**מומלץ כי המועצות המקומיות אורנית, אלקנה ואלפי מנשה יפעלו לאיתור מוקדי נזילות סמוך למועד היווצרותם, לרבות באמצעות התקנת מדי מים מרכזיים.**

המועצה המקומית **אורנית** מסרה בתשובתה כי באמצעות המרכז לאספקת מדדי קריאה מרחוק ולהתקנתם (ר' לעיל) היא עתידה גם להתקין מונים מרכזיים.

המועצה המקומית **אלפי מנשה** מסרה בתשובתה כי קיימת אצלה תוכנית להתקנת מדי מים מרכזיים [אך מדי מים מרכזיים טרם הותקנו בתחומה].





## השקעות בעבודות פיתוח של רשת המים

משק המים של רשות מקומית מורכב מפעילות שוטפת, המשתקפת בתקציב השנתי הרגיל שלה, ומפעילות פיתוח של רשת המים, המשתקפת בקרן צנרת המים ובתקציב הבלתי רגיל.

תקציב בלתי רגיל (להלן - תב"ר) הוא תקציב המנוהל בנפרד מכספי חשבון התקציב הרגיל, ויכול לשמש את הרשות המקומית רק למטרה מוגדרת מראש שלשמה נועד. בדרך כלל מדובר במימון פרויקטים חד-פעמיים, שנמשכים לא אחת מעבר לשנת תקציב אחת, כגון פיתוח תשתיות, רכישת ציוד וכד'. לכל תב"ר מוגדרים מראש מקורות המימון מכספי הרשות, ולעיתים גם ממקורות חיצוניים, בעיקר משרדי ממשלה.

במסגרת פעילותן השוטפת הרשויות המקומיות משלמות לחברת מקורות עבור המים שהן רוכשות ממנה, והכנסותיהן מגיעות מצרכני המים (אגרת מים).

פעילות הפיתוח בתחום המים באה לידי ביטוי בהנחת קווי מים חדשים לצרכנים או בהחלפת קווי מים קיימים. עבור פעילויות אלו גובות הרשויות המקומיות "אגרת הנחת צנרת מים". ההכנסות מאגרות אלו נרשמות בקרן מיוחדת הנקראת "קרן צנרת מים". כאשר הרשויות המקומיות מקיימות פעילות פיתוח הן יוצרות תב"ר שהכנסותיו מגיעות מקרן צנרת המים, והן משתמשות בו לתשלום עבור עבודות הפיתוח להנחת צנרת מים.

כבר בשנת 1962 החליטו שר הפנים ושר החקלאות שעל הרשויות המקומיות לנהל את השירות לאספקת מים לתושביהן כ"משק סגור" הנושא את עצמו. מטרתה של דרישה זו הייתה להבטיח שענייני הכספים לניהול מפעל המים ברשות המקומית ישתקפו בנפרד משאר פעולותיה בתחום מתן שירותים לתושבים שבתחומה.

חוק תאגידי מים בא להסדיר את משק המים והביוב העירוני בכך שקבע כי ניהול משק המים והביוב יועבר מהרשויות המקומיות לתאגידי מים וביוב. אחת ממטרותיו העיקריות של החוק הייתה להפנות כספים הנגבים ממתן שירותי מים (אגרת מים) להשקעות בתחום זה. במילים אחרות: גם העודפים הנובעים מההפרש בין ההכנסות מאגרת המים לבין ההוצאות לקניית המים ממקורות אמורים להיות מופנים לעבודות פיתוח רשת המים

## אי-השקעה במשק המים מכספי התקציב הרגיל

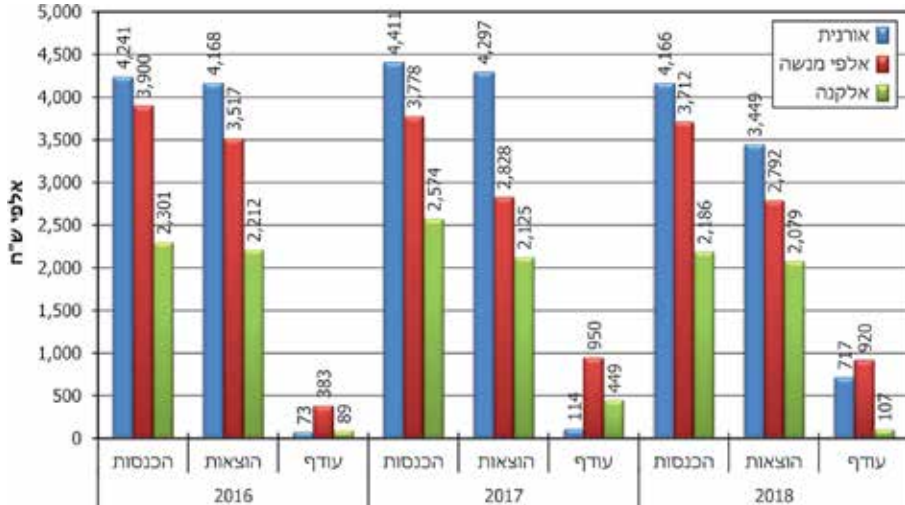
לוח 8: ההכנסות (מאגרת מים) וההוצאות (על קניית מים ותחזוקה) בתקציב הרגיל של המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה ואלקנה, 2015 - 2018 (באלפי ש"ח)

השנה	2015			2016			2017			2018		
	ההכנסות	ההוצאות	העודף	ההכנסות	ההוצאות	העודף	ההכנסות	ההוצאות	העודף	ההכנסות	ההוצאות	העודף
אורנית	4,285	3,683	602	4,241	4,168	73	4,411	4,297	114	4,166	3,449	717
אלפי מנשה	4,028	3,352	676	3,900	3,517	383	3,778	2,828	950	3,712	2,792	920
אלקנה*	2,156	1,961	195	2,301	2,212	89	2,574	2,125	449	2,186	2,079	107

לפי הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות.  
 \* המועצה המקומית **אלקנה** מסרה בתשובתה כי בטבלת ההוצאות כפי שהוצגה בדו"ח הכספי, לא נכללו בטעות העלויות בגין השקעת המועצה ברכישת מדי מים וכן לא נכללו גם עלויות השימוש במים של מוסדות ציבור ומוסדות חינוך. משרד מבקר המדינה הוסיף הוצאות אלה לטבלת ההוצאות.



## תרשים 8: הכנסות (מאגרת מים) והוצאות (על קניית מים ותחזוקה) בתקציב הרגיל של המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה ואלקנה, (באלפי ש"ח) 2018 - 2016



לפי הדוחות הכספיים של הרשויות.

1. נמצא כי המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה ואלקנה לא השתמשו בעודפי הכספים ממשק המים שהצטברו בידיהן בשנים האחרונות בתקציב הרגיל כדי לבצע בהם פעולות לפיתוח משק המים.

2. בכללי ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010) (תעריפי שירותי מים וביוב ברשויות מקומיות שאינן רשויות מקומיות בלא תאגיד ואשר טרם העבירו את שירותי המים והביוב לחברה), התשע"ה-2014 (להלן - כללי ההתייעלות) נקבע<sup>42</sup>, כי "רשות מקומית תעביר את כל הסכומים שגבתה בעד התעריף כאמור בסעיף 9 לחשבון נפרד שבבעלותה ולא תעשה כל שימוש בכספים שבחשבון אלא לכיסוי הוצאות אספקת המים"<sup>43</sup>.

נמצא כי המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה ואלקנה השתמשו בכספי אגרת מים לא רק לכיסוי הוצאות אספקת מים ולהגדלת השקעותיהן במשק המים, אלא גם למימון התקציב השוטף.

42 סעיף 10(א). סעיף זה הוחל גם על הרשויות באי"ש.

43 הסעיף הרלוונטי אומץ בתקנון המועצות המקומיות (נספח 9 איכות הסביבה), והוא מתייחס גם למועצות האזוריות.

על המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה ואלקנה לנהל את משק המים שלהן בחשבון נפרד, כך שעודפי הכספים במשק זה יופנו לפעולות פיתוח.

3. א. המועצה המקומית אלקנה גבתה - לפי חוק העזר שלה לאספקת מים - בשנים האחרונות אגרה בגין הנחת צנרת מים ורשמה הכנסות אלו בקרן צנרת מים. ההכנסות בשנים 2016 - 2018 היו 7,000, 422,000, 150,000 ש"ח, כסדר השנים. יתרת הקרן בסוף שנת 2018 הייתה כ-616,000 ש"ח.

נמצא כי המועצה לא השתמשה בכספי קרן צנרת המים שהצטברו בשנים האחרונות, והסתכמו במאות אלפי ש"ח, לפעולות פיתוח של משק המים.

ב. בשנת 2015 יצרה המועצה תב"ר (מס' 354) שתוקצב בסך כ-296,000 ש"ח, במטרה לשקם תשתיות מים ולטפל באובדן מים. בשנים 2016 ו-2017 היא ביצעה עבודות בתחום הביוב והחלפת צנרת המים, וכן ערכה סקר מדי מים, שעלותם הסתכמה בכ-250,000 ש"ח. המועצה הגישה בקשה לקבלת השתתפות בסך כ-296,000 ש"ח ממשרד הפנים וממינהלת הביוב הארצית.

נמצא כי עד סוף יולי 2019 לא הגישה המועצה למשרד הפנים ולמינהלת הביוב הארצית את החשבוניות של הקבלנים שביצעו את העבודות, וממילא היא נשאה, לפחות באופן זמני, בעלויות האמורות.

ג. המועצה פנתה ב-1.7.19 למשרד הפנים לקבלת אישור הלוואה בסך מיליון ש"ח לצורך צמצום פחת המים על ידי רכישת 1,420 מדי מים מסוג קר"מ. הרכישה נועדה להחלפת 920 מדי מים הקיימים ביישוב, וכן להתקנת 300 מדי מים לשכונה חדשה ו-200 מדי מים לגינות הציבוריות ולמוסדות החינוך. בפנייתה ציינה המועצה כי התקנת מדי המים החדשים תצמצם את שיעורי פחת המים מ-13% ל-8%.

ראוי שהמועצה המקומית אלקנה תבחן את החלטתה לממן את רכישת מדי המים לקריאה מרחוק מכספי הלוואה הנושאים ריבית, במקום להשתמש בכספים שהצטברו אצלה בקרן צנרת המים או בכספים מעודפי משק המים בתקציב הרגיל.



4. המועצה המקומית אלפי מנשה גבתה - לפי חוק העזר שלה לאספקת מים - אגרה בגין הנחת צנרת מים בשנים 2015 ו-2016, ואולם השתמשה בכספים שנגבו לכיסוי השקעות בהחלפת צנרת ביוב שנעשתה עוד לפני שנת 2016. בספרי המועצה גם אין רישום נפרד להכנסות בגין אגרת הנחת צנרת מים, ואין הפרדה מכספים שנגבו בגין היטלים אחרים, כגון היטל ביוב.

הסכומים הנגבים מאגרת הגבייה בגין הנחת צנרת מים נועדו להשקעות בצנרת מים, ועל המועצה המקומית אלפי מנשה לרושםם בנפרד, ולא להשתמש בהם לצורך השקעות בצנרת הביוב.

5. המועצה המקומית קדומים גבתה בשנים 2016 - 2018 אגרת צנרת מים בסך 27,757 ש"ח, 35,957 ש"ח ו-48,060 ש"ח, כסדר השנים, ואולם את התקבולים היא זקפה כהכנסות במסגרת התקציב הרגיל.

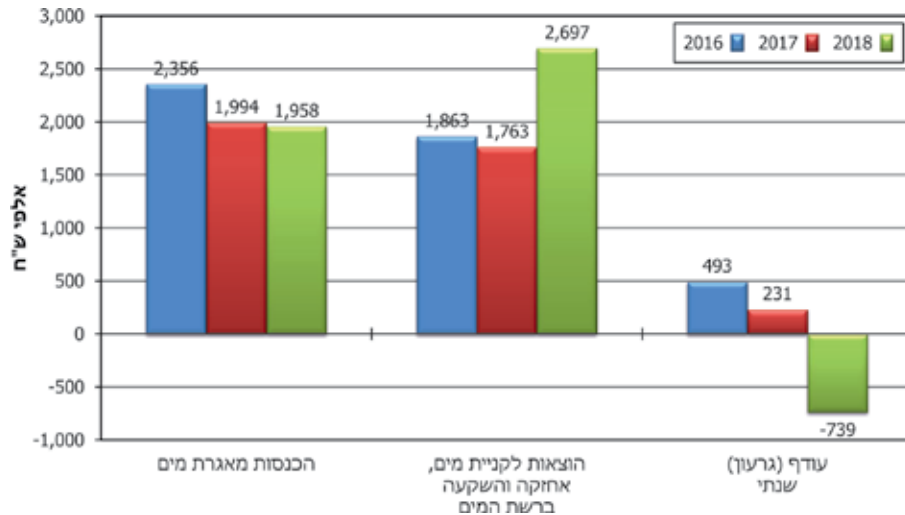
על המועצה המקומית קדומים לרשום את סכומי אגרת צנרת המים שגבתה בחשבון נפרד כדי ליעד אותם להשקעות במשק המים, ולא לרשום אותם כחלק מההכנסות בתקציב הרגיל.

המועצה המקומית קדומים מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את הערת הביקורת, וכי תנהל את משק פיתוח המים באמצעות חשבון תב"ר. עוד ציינה המועצה כי השקעותיה בפיתוח משק המים היו גבוהות מהכנסותיה מאגרת צנרת המים וממכירת מים גם יחד.

## השקעה במשק המים שלא באמצעות התקציב הבלתי רגיל

בכללי ההתייעלות נקבע כי רשות מקומית תנהל את כספי משק המים שלה בנפרד מסך הכנסותיה והוצאותיה.

### תרשים 9: המועצה המקומית קדומים - ההכנסות והוצאות במשק המים בתקציב הרגיל, 2016 - 2018 (באלפי ש"ח)



לפי הדו"ח הכספי של המועצה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2016 - 2018 היה סך הכנסותיה של המועצה המקומית קדומים מאגרת מים כמעט שווה לסך ההוצאות לקניית מים, לאחזקה ולהשקעה ברשת המים.

נמצא כי המועצה המקומית קדומים לא תקצבה את השקעותיה במשק המים בשנים 2016 - 2019 באמצעות יצירת תקציב בלתי רגיל, שניתן לממן גם ממקורות חיצוניים ולא רק ממקורות העצמיים. בפועל היא רשמה את השקעותיה ואת הוצאותיה במסגרת התקציב הרגיל. כך לדוגמה, בהוצאות התקציב הרגיל לשנת 2018, בסעיף ציוד וכלים, רשמה המועצה השקעה בסך כ-897,000 ש"ח להתקנת מדי מים לקריאה ממוחשבת.

מומלץ למועצה המקומית קדומים לנהל את השקעות ברשת המים במסגרת יצירת תקציב בלתי רגיל, ובכך תוכל לגייס מקורות מימון חיצוניים להשקעות ברשת המים, כגון השתתפויות ממשרד הפנים ומרשות המים, ולצמצם את השימוש במקורותיה הכספיים הפנימיים.



## קרן לשיקום המים

בכללי המים (תעריפי מים שמספקים ספקים מקומיים), התשנ"ד-1994, נקבע כי ספק מקומי (רשות מקומית) שלא חלה עליו חובה להקים תאגיד מים וביוב או להצטרף לתאגיד קיים, יעביר בתום כל רבעון עבור מים שסיפק, לרבות לצריכה עצמית, סכום של 0.443 שקלים חדשים למ"ק לכל המטרות והשימושים, למעט חקלאות, בתי חולים ובתי מרחץ, לחשבון בנק נפרד שבבעלותו. חשבון זה ישמש להשקעות למטרות שיקום, חידוש ופיתוח מערכות מים או ביוב בתחומו. עוד נקבע כי ספק מקומי לא ישתמש בכספים כאמור שלא למטרה שנועדו לה, לא ישעבד או ימחה כספים אלה ולא ייתן זכות קיזוז לגביהם, אלא אם כן השעבוד, ההמחאה או זכות הקיזוז משמשים למטרה שנועדו לה הכספים שהפקיד בחשבונו.

נמצא כי המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה, אלקנה, עמנואל וקדומים לא ניהלו קרן לשיקום המים בשנים שנבדקו בעניין זה (2017 - 2019). המועצה המקומית עמנואל מבצעת רישום נפרד בספרים אבל לא הפקידה את הכספים שהפרישה בספרים, בחשבון בנק נפרד.

המועצה האזורית שומרון מסרה כי בסוף שנת 2017 החלה לנהל קרן לשיקום מים ופתחה חשבון בנק ייעודי לצורך זה, וכי נכון למרץ 2020 היתרה בחשבון היא כ-876,000 ש"ח.

על המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה, אלקנה, עמנואל וקדומים להעביר לחשבון בנק נפרד את התמורה שהתקבלה מצריכת המים בתחומיהן, ולהשתמש בכספים שבחשבון אך ורק להשקעות במערכות המים שלהן.

המועצה המקומית קדומים מסרה בתשובתה כי אכן לא ניהלה קרן לשיקום המים, אך השקעותיה בשנים שנבדקו היו גבוהות ביחס לסכום שהיה נצבר לו הייתה מפרישה 0.443 ש"ח בגין כל מ"ק שסופק. עם זאת, ככל שכללי המים בעניין זה חלים באיו"ש, המועצה תקפיד על ניהול קרן זו.

המועצה המקומית אורנית מסרה בתשובתה כי בתקציב 2020 אושר סעיף חדש, אשר מיועד לניהול קרן המים, ולצורך זה תפתח המועצה חשבון בנק נפרד.



## מתן תמיכה ממשלתית להפחתת מחיר שירות המים

לפי חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001<sup>44</sup>, בהתאם להחלטת ועדת הכספים של הכנסת מ-2.4.12 והתקנות שהותקנו על ידי שר האוצר<sup>45</sup>, נקבעה רשימה של סוגי זכאים לתשלום מופחת עבור כמות מים נוספת על הכמות המוכרת, ובתנאי שלא תעלה על 3.5 מ"ק לחודש לכל זכאי<sup>46</sup>, בגובה תעריף שנקבע לכמות מוכרת (להלן - ההטבה).

### לוח 9: מספר הזכאים להטבה במים, מספר מקבלי ההטבה ושיעורם, והסכום ששולם להם בשנים 2012 - 2019\*

השנה	סה"כ שולם	מספר מקבלי ההטבה	מספר הזכאים	% מקבלי ההטבה ממספר הזכאים
2012	2,341,169	175,200	255,159	68.7
2013	6,409,618	192,268	276,176	70.0
2014	15,723,037	335,138	466,800	71.8
2015	18,823,233	393,373	520,638	75.6
2016	17,263,572	420,613	539,914	77.9
2017	30,054,097	447,636	556,356	80.5
2018	34,906,556	470,962	561,579	83.9
2019	34,025,833	503,764	608,992	82.7

\* כפי שמסרה רשות המים למשרד מבקר המדינה בפרוור 2020 ובמרץ 2020. הנתונים עובדו על ידי משרד מבקר המדינה. הנתונים כוללים את כל 257 הרשויות המקומיות בישראל, לרבות אלה שבאיו"ש.

44 בסעיף 102(ב1) נקבע כי תינתן תמיכה מתקציב המדינה לשם הפחתת מחיר שירות המים לצרכנים ביתיים.

45 תקנות תאגידי מים וביוב (אמות מידה ורשימת זכאים להפחתה בתשלום לשנת הכספים 2014), התשע"ד-2014 [פורסמו בק"ת תשע"ד מס' 7372 מיום 28.4.14, עמ' 1094].

46 רשימת סוגי הזכאים לתשלום מופחת פורטה בתקנות כאמור לעיל על ידי שר האוצר ב-2014.





עוד מסרה רשות המים פרטים דומים על חמש רשויות מקומיות בשומרון ועל יובלים בשומרון, כלהלן<sup>47</sup>:

**לוח 10: מספר הזכאים להטבה במים, מספר מקבלי ההטבה ושיעורם בחמש רשויות מקומיות בשומרון ובתאגיד המים יובלים בשומרון**

2019			2018			2017			שם הרשות המקומית
מספר הזכאים מקבלי הטבה %	זכאים	מקבלי הטבה	מספר הזכאים מקבלי הטבה %	זכאים	מקבלי הטבה	מספר הזכאים מקבלי הטבה %	זכאים	מקבלי הטבה	
22.0	246	54	26.9	223	60	30.2	212	64	אורנית
96.4	84	81	100	76	76	100	73	73	אלקנה
44.7	244	109	50.2	227	114	55.6	214	119	אלפי מנשה
37.6	157	59	58.0	112	65	78.6	103	81	עמנואל
86.8	121	105	91.0	133	121	92.3	130	120	קדומים
85.7	2,045	1,753	90.8	2,002	1,818	91.2	1,958	1,786	תאגיד המים יובלים בשומרון

מהלוחות עולה: (א) פחות ממחצית הזכאים להטבות במועצות המקומיות אלפי מנשה ועמנואל ניצלו בשנת 2019 את זכאותם להטבה; (ב) רק אחד מחמישה זכאים להטבה במועצה המקומית אורנית ניצל את זכאותו בשנת 2019; (ג) 100% מהזכאים לקבלת הטבה במועצה המקומית אלקנה ניצלו את זכאותם בשנים 2017 ו-2018, וכמעט 100% ניצלו את הזכאות גם בשנת 2019; (ד) תשעה מכל עשרה זכאים להטבה במועצה המקומית קדומים ויובלים בשומרון ניצלו את זכאותם לקבלת ההטבה בשנים 2017 ו-2018; (ה) בשנת 2019 חלה ירידה בשיעור ממשי ההטבה מקרב הזכאים בכל הרשויות המקומיות, וגם ביובלים בשומרון.

המועצה המקומית עמנואל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במאי 2020 כי יתכן שמימוש ההטבה נמוך מכיון שצריכת המים לנפש בעמנואל נמוכה מאשר בישובים אחרים ולכן הזכאים לא מגיעים לכלל מימוש ההטבה.

47 המועצה האזורית שומרון אינה ספקית מים, ויש בתחומה 31 יישובים המספקים כל אחד מים ליישובו. רשות המים מסרה כי כל אחד מהיישובים "פעיל" בהטבה אף הוא.

מומלץ כי המועצות המקומיות אלפי מנשה, עמנואל ובמיוחד אורנית יפעלו לאיתור הזכאים שלא מממשים את ההטבה לתשלום מים מופחת. מומלץ גם כי חמש הרשויות המקומיות ותאגיד המים יובלים בשומרון יפלו את הסיבות לירידה במימוש הזכאות לקבלת ההטבה בשנת 2019. עוד מוצע כי רשות המים בתיאום עם משרד הפנים יפעלו בקרב הרשויות לעידוד מימוש ההטבה בהתאם לכללי הזכאות.

המועצה המקומית עמנואל מסרה בתשובתה כי היא תפעל באופן מידי באמצעות אתר המרשתת שלה ליידוע התושבים על זכאותם לתשלום מופחת בעד כמות מים נוספת.

המועצה המקומית אלפי מנשה מסרה בתשובתה כי הקובץ המתקבל מרשות המים מבוסס על נתוני הביטוח הלאומי, כך שהמועצה אינה יכולה לשנות את שמות הזכאים או לבחון את הזכאות עצמה.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי המועצה המקומית אלפי מנשה תעזר הן ברשות המים והן במוסד לביטוח לאומי כדי לאתר את הזכאים ולתת להם את ההטבה: תעריף נמוך עד ל-3.5 מ"ק לחודש מעבר לכמות המותרת.

רשות המים מסרה בתשובתה כי כבר במהלך הבדיקה של משרד מבקר המדינה היא פנתה לרשויות המקומיות בארבע דרישות: (א) דיווח חוזר למערכת ההטבה על הכמויות והתקופות שבהן ניתנה ההטבה לזכאים; (ב) בדיקה כי נעשים כל המאמצים לאיתור הזכאים ולמתן ההטבה גם לזכאים בעבר; (ג) ביצוע עדכונים שוטפים מהקבצים החודשיים שרשות המים מעלה למערכת ההטבה ועדכון מערכת המידע הפנימית שלהן; (ד) הדרכת המשתמשים במרשתת של הרשות המקומית לגבי הכלים הקיימים במערכת ההטבה.

## ניתוק מים לצרכן ביתי בשל אי-תשלום עבור אספקת מים

בתקנוני הרשויות המקומיות נקבע כי על רשות מקומית לגבות חובות מצרכני מים (ובכלל זה חובות של צרכני מים נזקקים, לאחר שקיבלו הנחות לפי דין) שלא שילמו עבור אספקת מים באמצעות הטלת עיקולים. כאשר אין אפשרות לגבות חובות באמצעות עיקולים, על הרשות המקומית להפעיל אמצעי חריף יותר לגביית החוב (ניתוקי מים).

כדי להבטיח כי צרכן ביתי לא ינותק מאספקת מים בשל אי-תשלום חובו, וכדי לצמצם את הפגיעה בו תוך בחינת האפשרות לעשות שימוש באמצעים חלופיים,



ובשים לב לחיוניותם של שירותי המים - פרסם משרד הפנים ביוני 2004 חוזר מנכ"ל (מס' 6/2004) בנושא נוהל הפעלת הסמכות לניתוק מים לצרכן ביתי (להלן - חוזר המנכ"ל לניתוק מים).

בחוזר המנכ"ל נקבעו הכללים הבאים: רשות מקומית רשאית לנתק את המים לנכס שבוצעה בו הצריכה אם החשבון לא שולם בחלוף 30 ימים ממשלוח ההתראה השנייה; רשות מקומית לא תנתק מים לנכס אלא אם החוב בגין הצריכה עומד על 300 ש"ח או יותר; צרכן בעל חוב בגין אספקת מים, אשר על רקע מצוקה כלכלית קשה אינו יכול לשאת בתשלום החוב, רשאי לפנות לרשות המקומית בבקשה להסדיר את חובו באמצעות הסדר תשלומים. במקרה כזה תימנע הרשות מניתוק אספקת מים עד למתן החלטה בבקשתו. אם שוכנעה הרשות המקומית שמצבו הכלכלי של הצרכן אכן מצדיק זאת, היא רשאית לערוך עימו הסדר תשלומים להסדרת חובו, על פי כללים שתקבע למקרה כזה.

עוד נקבע בחוזר כי לא תעשה רשות מקומית שימוש בסמכותה שלא לנתק מים במקרים חריגים וקשים מסוג זה, אלא אם התקיימו התנאים הבאים (תנאים לא-ניתוק מים):

1. חוות דעת של לשכת הרווחה בדבר מצבו החריג ומצוקתו הקשה של הצרכן.
2. הרשות שוכנעה שהצרכן אינו מנצל לרעה אפשרות זו, ועושה כל מאמץ להסדיר את חובו.
3. הצריכה השוטפת של הצרכן אינה עולה על שלושה מ"ק לנפש לחודש.

בחוזר נקבע גם כי אם החליטה הרשות המקומית שלא לנתק מים על רקע מצוקה נפשית, תשוב ותבחן את החלטתה מדי ארבעה חודשים. מצאה הרשות שהנסיבות שהצדיקו את החלטתה אינן מתקיימות עוד, והצרכן מנצל לרעה החלטה זו או שאינו עושה ככל יכולתו להסדיר את חובו - תפעיל את סמכותה לנתק מים. החלטה זו תתקבל על ידי ועדה שתורכב מעובדי הרשות המקומית, על פי קביעת ראש הרשות.

רשות המים מתוקף סמכותה<sup>48</sup> קבעה בכללי המים (קביעת תנאים ברישיון) (ניתוק אספקת מים), התשע"ח-2017 (להלן - כללים לניתוק מים), את התנאים לניתוק אספקת המים לצרכן ביתי בידי בעל רישיון<sup>49</sup>. בכללים נקבע כי ככלל לא ינתק בעל רישיון (רשות מקומית או תאגיד מים) צרכן ביתי מאספקת המים בשל אי-תשלום עבור אספקת מים או שירותי ביוב, ואולם הוא רשאי לפנות למנהל הרשות

48 לפי חוק המים, התשי"ט-1959.

49 בעל רישיון הוא מי שקיבל רישיון לאספקת מים למטרת צורכי בית בלבד ושסך כל כמות המים שסיפק למטרה זו בשנה שקדמה לשנת הרישוי אינו עולה על 200,000 מטרים מעוקבים בשנה.



הממשלתית למים ולביוב בבקשה לאשר ביצוע פעולות ניתוק אספקת מים בשל אי-תשלום עבור אספקת מים. במקרה זה צריכים להתקיים שמונה תנאים (כולם) מקדימים, בהם: גובה החוב השוטף (למעט הפרשי הצמדה) מתוך יתרת החוב של הצרכן הביתי, שהגיע מועד פירעונו, עולה על 1,000 שקלים חדשים; הצרכן לא שילם עבור אספקת מים במשך תקופות חיוב רצופות או במשך תקופות חיוב לסירוגין<sup>50</sup>.

עוד נקבע בכללים לניתוק מים כי בעל רישיון רשאי לקבוע לצרכן ביתי הסדר תשלומים לפירעונו של חוב לתקופה שלא תעלה על 12 חודשים ממועד תחילת ההסדר. בנסיבות חריגות הנוגעות להיקף החיוב, לאופן היווצרותו או למצבו הכלכלי של הצרכן - ייתכן הסדר לתקופה ארוכה יותר<sup>51</sup>. אם לא פרע צרכן שני תשלומים לפי הסדר תשלומים שנעשה עימו או לא שילם את החשבון התקופתי השוטף, רשאי בעל רישיון לבטל את הסדר התשלומים. חקיקת משנה מכוחו של חוק תאגידי מים וביוב חלה במועצות המקומיות באיו"ש מתוקף סעיף 387 לתקנון.

בדיקת הטיפול של ארבע רשויות מקומיות (אורנית, אלקנה, עמנואל וקדומים) ויובלים בשומרון (שבו חברות כאמור עיריית אריאל והמועצה המקומית קרני שומרון) בחובות מים מצרכנים ביתיים (בכלל זה מעוטי יכולת) שחוב כל אחד מהם, נכון לאוקטובר 2019, עלה על 2,000 ש"ח<sup>52</sup>, העלתה כי כמדיניות לא ניתקה ולא מנתקת אף אחת מהן מים לצרכנים חייבי תשלום עבור אספקת מים, אף אם מדובר בחייבים שאינם מעוטי יכולת. במערכת הגבייה של המועצות המקומיות אורנית, אלקנה ועמנואל אין רישום נפרד לחובות של חייבים מעוטי יכולת.

המועצות המקומיות אלקנה, עמנואל, קדומים, קרני שומרון ותאגיד המים יובלים בשומרון קיבלו החלטה שלא לנתק מים לצרכנים על אף הכללים המתירים זאת. על המועצות המקומיות להבחין בין מעוטי יכולת לבין בעלי היכולת, ובהתאם לכך לקבל החלטות כיצד לפעול לגביית החובות בכלים העומדים לרשותן.

המועצה המקומית עמנואל מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההערה ותפעל בהתאם לכללים שנקבעו.

50 שתי תקופות חיוב לפחות מתוך שש תקופות חיוב רצופות. מלבד שני תנאים אלה צריכים להתקיים שישה תנאים נוספים, המפורטים אף הם בכללים לניתוק מים.

51 אם נקבע לצרכן הסדר תשלומים, לא ינקוט בעל רישיון פעולות גבייה נגדו, כל עוד עמד הצרכן בהסדר התשלומים.

52 לפי הנתונים שמסרו הרשויות המקומיות.



## איכות מי השתייה ברשויות מקומיות בשומרון

מזהמים רבים פוגעים באיכותם התברואית של מקורות מים המשמשים לשתייה, בהם שפכים ביתיים, דלקים וחומרים מסוכנים, חומרי דיזון והדברה ומי קולחים המשמשים להשקיה.

פקודת בריאות העם, 1940, מטילה על משרד הבריאות את האחריות לקבוע את האיכות התברואית של מי השתייה בישראל, והסמיכה את שר הבריאות להתקין תקנות בדבר איכותם התברואית של מי השתייה<sup>53</sup>, וכן את החובה להבטיח שמים אלה לא יכללו חומרים מזיקים בכמות העלולה להשפיע לרעה על בריאות הציבור ועל איכות חייו.

מנתונים שפורסמו באתר משרד הבריאות עלה כי איכות מי השתייה שסיפקו המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה, אלקנה, עמנואל, קדומים, ותאגיד המים יובלים בשומרון (שבו חברות כאמור עיריית אריאל והמועצה המקומית קרני שומרון) בשנת 2019 לתושביהן תקינה בשיעור של 99% ומעלה, וכי לא נמצאו ליקויים בבדיקת משרד הבריאות את איכות המים.

### פרסום מידע לתושבים על איכות המים ועל מחירם

בתקנון המועצות המקומיות נקבע כי על מועצה מקומית באיו"ש להקים ולהפעיל אתר מרשתת נגיש לציבור, ולהציג בו מידע שעליה לפרסמו על פי דין או תחיקת ביטחון<sup>54</sup>.

עובדי משרד מבקר המדינה בדקו את המידע שסיפקו המועצות המקומיות בשומרון באתרי המרשתת שלהן. להלן תוצאות הבדיקה: המועצות המקומיות אלפי מנשה, אלקנה, עמנואל וקדומים לא פרסמו באתרי המרשתת שלהן מידע בדבר איכות המים ומחירם, למעט דוחות שפרסמה המועצה המקומית אלפי מנשה על איכות המים בשנת 2014 בלבד. המועצה המקומית אורנית לא פרסמה באתר המרשתת שלה נתונים אודות מחירי המים, ואולם היא הקצתה באתר עמוד המפנה באופן ישיר, באמצעות קישורית, לאתר משרד הבריאות, שבו מצויים כלל הנתונים ביחס לטיב המים באורנית, לרבות איכות המים והסברי הערכים של בדיקות המים.

53 לפי הפקודה, מי שתייה הם מים המיועדים לשתייה ולבישול מזון, ובתעשיית המזון - מים המיועדים להיכנס להרכב המזון או מים הבאים במגע, או העלולים לבוא במגע, עם חומר מהחומרים שמהם מורכב המזון.

54 חובת פרסום זו באתר המרשתת חלה על כלל הרשויות המקומיות בישראל מתוקף חוקי השלטון המקומי וחוקים שונים שקובעים את סוגי המידע שחובה לפרסמם, כגון: חוק חופש המידע, חוק התכנון והבנייה, פקודת העיריות ועוד. בעניין זה ראו גם פרק נוסף בקובץ זה בנושא "היבטים בהתנהלות הרשויות המקומיות בשומרון", תחת הכותרת "פרסום באתר המרשתת של הרשות המקומית".



המועצה המקומית אלפי מנשה מסרה בתשובתה כי תפרסם דוח שנתי על איכות המים.

המועצה המקומית אלקנה מסרה בתשובתה כי המידע יעלה באתר החדש של המועצה, הנמצא בהרצה.

המועצה המקומית קדומים מסרה בתשובתה כי ב-30.1.20 השיקה אתר מרשתת חדש, שבו ניתן לקבל מידע על איכות המים ועל מחירם.

המועצה האזורית שומרון - המספקת מים רק למפעלים באזור התעשייה שלה ("ברקן") - מסרה בתשובתה כי יצרה באתר המועצה קישור לרשות המים, שם ניתן לקבל את מחירי המים של כל מפעל ומפעל. המועצה יצרה באתר המועצה קישור גם למשרד הבריאות, שם ניתן לקבל את התוצאות המיקרוביולוגיות והכימיות של דגימות המים באזור התעשייה. את דגימות המים לבדיקה במעבדות משרד הבריאות מעביר עובד מועצה שהוכשר לשמש דוגם מים.

תאגיד המים יובלים בשומרון נוהג לפרסם באתר המרשתת של התאגיד הן את מחירי המים (באמצעות קישורית ישירה לתעריפים המפורסמים באתר רשות המים) והן מידע לתושבי אריאל וקרני שומרון על תוצאות הבדיקות לאיכות המים שנעשו על ידי משרד הבריאות. התאגיד גם נוהג לפרסם בכל רבעון נתונים על איכות המים במסגרת עלון שנתי שמחולק לכלל הצרכנים ומפורסם בלוחות הציבוריים של עיריית אריאל ו הומועצה המקומית קרני שומרון.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי המועצות המקומיות אלפי מנשה, אלקנה, קדומים ועמנואל תפרסמנה באתרי המרשתת שלהן מידע שוטף, ולא רק דוח שנתי בדבר איכות המים ומחירי המים. עוד מומלץ כי המועצה המקומית אורנית תפרסם מידע בדבר מחירי המים, אף שלפי הדין אינה מחויבת לעשות זאת.

המועצה המקומית עמנואל מסרה בתשובתה כי היא קיבלה את ההערה והקימה באתר המרשתת שלה עמוד ובו תפרסם את הנתונים הנדרשים.



## מתן אפשרות דיווח על תקלות באספקת מים לתושבים

נמצא כי באתרי המרשתת של ארבע המועצות המקומיות לעיל אין אפשרות לתושבים לדווח על תקלות באספקת המים. תאגיד המים יובלים בשומרון אפשר לתושבי אריאל וקרני שומרון להגיש תלונות על תקלות באספקת מים באתר המרשתת שהוא מנהל. אתר המרשתת של אורנית כולל טופס לפניות הציבור, המאפשר לתושביה להגיש תלונה על כל נושא הדורש טיפול, לרבות תלונות על תקלות באספקת המים. המועצה מעמידה אף חלופות דיווח על תקלות שונות: באמצעות טלפון ישיר למשרדי המועצה או למוקד העירוני, באמצעות הדואר ואף באמצעות אפליקציה חכמה.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי המועצות המקומיות אלפי מנשה, אלקנה, עמנואל וקדומים יבחנו את האפשרות לדיווח על תקלות באספקת המים באופן מקוון באתר הרשות.

המועצה המקומית עמנואל מסרה בתשובתה כי היא קיבלה את ההערה והקימה באתר עמוד באמצעותו ניתן להגיש תלונות.

המועצה המקומית אלפי מנשה מסרה בתשובתה כי ניתן לדווח על תקלות באפליקציה ובמוקד המועצה. עם זאת, היא תבחן את הוספת אפשרות הדיווח גם באתר המרשתת של המועצה.

המועצה המקומית קדומים מסרה בתשובתה כי באתר המרשתת החדש שהשיקה בסוף ינואר 2020 ניתן להגיש תלונות על תקלות באספקת המים באמצעות יישומון הן למוקד העירוני והן לעובד המים האמור לטפל בפנייה. עם זאת, באתר המועצה יש אפשרות לכתוב פנייה הנשלחת בדואר האלקטרוני למועצה בכל נושא שהוא, כולל תלונות על שיבושים ותקלות באספקת המים.

## סיכום

דוח זה מצביע על ליקויים מהותיים במתן שירותים מוניציפליים בתחום המים לתושבי שומרון: המועצות המקומיות אורנית ואלפי מנשה לא הכינו תוכניות אב לאספקת מים ליישוביהן, והמועצות המקומיות אלקנה וקדומים לא עדכנו את תוכניות האב ליישוביהן, תוכניות שהוכנו על ידן לפני 12 ו-20 שנה, בהתאמה; בתאגיד המים יובלים בשומרון חברות שתי רשויות מקומיות בלבד, ובכך אין מיצוי של היעילות שבהקמת תאגיד; עד שנת 2018 לא דאגו מרבית המועצות המקומיות בשומרון די הצורך לצמצום אובדני המים הגבוהים ביישוביהן, בכלל זה הנחת קווי מים חדשים, טיפול בהחלפת צנרת מים פגומה, התקנת מדי מים מרכזיים והחלפת מדי מים ישנים.

ממצאי הדוח בתחום המים מחייבים טיפול הן ברמה הלאומית והן אצל הרשויות המקומיות. על רשות המים, מקורות, תאגיד המים יובלים בשומרון ושאר הרשויות המקומיות בשומרון לשלב ידיהן כדי לתקן את הליקויים שהועלו בנושא שבנדון.



מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2020



# היבטים בהתנהלות הרשויות המקומיות בשומרון





## היבטים בהתנהלות הרשויות המקומיות בשומרון

### רקע

חבל הארץ הקרוי שומרון הוא אזור הררי ברובו, המצוי במרכז ארץ ישראל ומתפרס על 2,800 קמ"ר. בשומרון מצויות שמונה רשויות מקומיות יהודיות: עיריית אריאל, המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה, אלקנה, עמנואל, קדומים וקרני שומרון והמועצה האזורית שומרון. התחיקה הייעודית בשומרון מבוצעת על ידי מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון (להלן - איו"ש). בנושאים מסוימים משרד הפנים מחיל את חוזרי מנכ"ל המשרד על הרשויות המקומיות באיו"ש באמצעות הממונה עליהן מטעמו.

### נתוני מפתח

**850 מיליון ש"ח**

סך ההכנסות של שמונה הרשויות המקומיות בשומרון בשנת 2018

**יותר מ-100,000**

מספר התושבים ביישובים היהודיים בשומרון בסוף שנת 2019

**6,000 עד 70,000 ש"ח**

עלות הסעת תלמיד לשנה ברשויות המקומיות בשומרון בשנות הלימודים תשע"ז עד תשע"ט

**37 מיליון ש"ח**

הגירעון הנצבר של שמונה הרשויות המקומיות בשומרון בסוף שנת 2018

**83%**

שיעור חוקי העזר שנחקקו בשמונה הרשויות בשומרון לפני יותר מ-20 שנה, ואשר יש צורך לעדכןם או להחליפם (134 מתוך 162 חוקי העזר)

**9,000 ש"ח**

אגרת השתתפות שגבתה עיריית כפר סבא מרשויות עבור תלמידי חוץ שלמדו במוסדותיה בשנות הלימודים התשע"ח והתשע"ט

## פעולות הביקורת

בחדשים יוני - נובמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה היבטים באופן התנהלותן של שמונה הרשויות המקומיות היהודיות בשומרון בנוגע לארבעה נושאים: תאונות דרכים כבבש 55, אגרת תלמידי חוץ, חוקי עזר וביקורת פנימית. בדיקות השלמה נעשו במחוז ש"י של המשטרה ובמשרד הפנים.

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

**תאונות דרכים בציר 55:** בקרבת כביש 55 בשומרון מצויות שלוש רשויות מקומיות יהודיות ועשרות יישובים פלסטיניים, שבהם מתגוררים כ-300,000 תושבים. בשנים 2015 - 2018 אירעו על ציר הכביש כ-380 תאונות דרכים. נתון זה אינו כולל תאונות דרכים שמעורבים בהן פלסטינים בלבד אשר אינן מקוטלגות על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) ואינן נכללות בנתונים שמפרסמת הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (להלן - הרלב"ד). בשל כך משרד התחבורה אינו מחשיב אותן בתקצוב הטיפול בתשתיות התחבורה בשומרון.

**אגרת תלמידי חוץ:** עיריות כפר סבא, רעננה והוד השרון והמועצה המקומית כוכב יאיר - צור יגאל, הקולטות במוסדותיהן תלמידים מהרשויות בשומרון, גבו אגרה שנתית בסך 3,000 ש"ח - 9,000 ש"ח עבור כל תלמיד - סכומים גבוהים פי כמה מן התעריפים שנקבעו בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך. הסכומים נגבו עבור שירותים נוספים, מבלי שמשרד החינוך קבע מהם אותם שירותים ולפי איזה מפתח תחושב עלות כל שירות.

**עדכון חוקי העזר:** שמונה הרשויות המקומיות לא עדכנו במרוצת השנים את חוקי העזר, גם לא כאשר היה צורך להתאים את חלקם לשינויים בחקיקה.

**פרסום באתרי המרשתת:** על רשות מקומית בישראל מוטלת החובה לפרסם באתר המרשתת שלה מידע רב המקיף עשרות פריטים. החובה לפרסם פריטי מידע אלו לא הוטלה על הרשויות באיו"ש.

**ביקורת פנימית:** מן הבדיקה בשש רשויות מקומיות עלה כי בכולן לא הוכנו דוחות ביקורת לשנה אחת או יותר בשנים 2014 - 2018; בשתיים מהרשויות הוכן דוח ביקורת אחוד לשנתיים. בארבע רשויות לא הוכנו תוכניות ביקורת שנתיות או רב-שנתיות. ועדות הביקורת באותן רשויות כלל לא התכנסו במקצת השנים, או שהתכנסו פעמים ספורות בלבד.

**הגברת האכיפה בכבישים:** בשנים 2016 - 2018 ביצע אגף התנועה במחוז ש"י פעולות אכיפה ומבצעי תנועה. הודות לכך - לפי הנתונים שבידיו - צומצם מספר התאונות על ציר כביש 55 מכ-100 ויותר בכל אחת מהשנים 2015 - 2017 ל-73 בשנת 2018.



## עיקרי המלצות הביקורת

על הלמ"ס והרלב"ד לעדכן את נתונייהם, כך שיכללו בכל הכבישים ברחבי יהודה ושומרון נתונים אודות תאונות דרכים שבהן מעורבים פלסטינים - בהתבסס על נתוני משטרת ישראל, המינהל האזרחי וגורמים נוספים. בהתאם, על משרד התחבורה לשקלל נתונים אלו לצורך קבלת החלטות בדבר שדרוג כבישים והסדרת אמצעי בטיחות נוספים, בהם מצלמות תנועה, מעקות בטיחות ועוד, בכלל כבישי איו"ש.

על מנת להסדיר את סוגיית גובה תשלום אגרת תלמידי חוץ בכללותה, על משרד החינוך ומשרד הפנים, בשיתוף מרכז השלטון המקומי, לבחון את הסוגיה ולגבש מתכונת הסדרים רצויה, ובכלל זה ציון השירותים הנוספים שהרשות הקולטת רשאית לגבות עבורם תוספת תשלום, תמחורם, ובחינת הסכומים המרביים לגבייה.

על המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה, אלקנה וקדומים להקפיד על ייזום חקיקת עזר עדכנית שמתאימה לצורכיהן המשתנים, ולבדוק מפעם לפעם את הרלוונטיות של הוראות חוקי העזר. מומלץ כי משרד הפנים יבחן את סוגיית עדכון חוקי העזר ברמה הארצית, כך ששינויים ועדכונים יוחלו באופן גורף על כלל הרשויות.

על הממונה במשרד הפנים על היישובים הישראליים באיו"ש מומלץ לשקול להטיל על הרשויות המקומיות באיו"ש לפרסם באתרי המרשתת שלהן את שנדרש מהרשויות המקומיות בישראל לפרסם, הן כדי להגביר את מידת השקיפות על החלטותיהן ופעולותיהן השוטפות והן כדי שהתושבים המתגוררים בהן יקבלו את מלוא המידע שיש להעמיד לרשותם.

על המועצה המקומית אלפי מנשה מוטלת החובה למנות מבקר כנקבע בתקנון. עליה ועל הרשויות המקומיות בשומרון מוטלות החובות הקבועות בדיון לעניין הביקורת הפנימית.

## סיכום

דוח זה מצביע על ליקויים במתן שירותים מוניציפליים לתושבי השומרון בכמה תחומים, ועל גופי השלטון המרכזי והשלטון המקומי לפעול לתיקונם. מממצאי הדוח עולה כי על גופים ממשלתיים ומוניציפליים לעדכן את הנתונים שבידיהם על כלל תאונות הדרכים באיו"ש, בפרט לאורך כביש 55, ולשקלל נתונים אלו לצורך שדרוג כבישים והסדרת אמצעי בטיחות. נדרש טיפול של משרד החינוך בתחום גביית אגרת חוץ, והרשויות המקומיות נדרשות לתקן ליקויים בתחום חוקי העזר והביקורת הפנימית.

## תאונות דרכים קטלניות וקשות בתוואי כביש 55, שנים 2018 - 2019



נתונים: אתר הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



# היבטים בהתנהלות הרשויות המקומיות בשומרון

## מבוא

חבל הארץ הקרוי שומרון (להלן - שומרון) הוא אזור גיאוגרפי המצוי במרכז ארץ ישראל ורוב שטחו הררי. הוא נקרא על שם העיר ההיסטורית שומרון, ששימשה בירת ממלכת ישראל בימי אחאב. השומרון גובל בצפון בעמק יזרעאל, במזרח - בבקעת הירדן, בדרום - ביהודה, ובמערב - בשרון.

### מפה 1: חבל הארץ שומרון



המקור: אתר מרשתת תפוז.

לאורך הצירים של כבישי הרוחב 5 ו-55 שבשומרון ובקרבתם שוכנות שמונה רשויות מקומיות יהודיות<sup>1</sup> שמספר התושבים בהן בסוף שנת 2019 היה יותר מ-100,000. בשומרון שוכנות גם ארבע ערים ערביות גדולות: קלקיליה, ג'נין, שכם וטולכרם. לפי נתוני משטרת ישראל, האוכלוסייה הערבית בשומרון מונה כ-600,000 איש.

1 מרבית היישובים היהודיים במועצה האזורית שומרון שוכנים ליד כבישי רוחב נוספים, כגון כביש 57, כביש 505, כביש 596 ועוד.

## מפה 2: גבולות הרשויות המקומיות בשומרון\*



המקור: צילום מפה של משרד הפנים לתחומי שיפוט של רשויות מקומיות, מעודכנת לינואר 2011.

\* תחום השיפוט של המועצה האזורית שומרון, בדומה לשאר המועצות האזוריות ביהודה ובשומרון, מתבסס בעיקר על תחומי היישובים בלבד, בלא רצף קרקעי ביניהם. שטחים נרחבים מחוץ לתחומי היישובים אינם נכללים בתחומי השיפוט של המועצה. זאת, בשונה משטחי שיפוט של מועצות אזוריות בתוך הקו הירוק, המשתרעים באופן רציף על כל המרחב שבתוך גבולות השיפוט וכוללים שטחים פתוחים ומרחבים גדולים בין יישובי המועצות.





## הדין החל באזור יהודה ושומרון

מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון (להלן - איו"ש)<sup>2</sup>, בהיותו "חליף הריבון", אוצר בידי את כלל סמכויות החקיקה, השיפוט והביצוע, ונושא באחריות הביטחונית והצבאית הכוללת באיו"ש, לרבות אכיפת חוק וסדר לשם שמירה על הביטחון ועל הסדר הציבורי.

החל ביוני 1967, מפקד פיקוד המרכז, שהוא מפקד כוחות צה"ל באיו"ש, מחוקק צווים צבאיים המכונים "תחיקת הביטחון". אלו צווים שנוגעים לתחומים הפלילי, הביטחוני, הכלכלי, החברתי והאזרחי, המתווספים למערכת החקיקה ולדינים החלים באיו"ש, ולהם השפעה על מרקם החיים של האוכלוסיות הישראלית והפלסטינית המתגוררות באזור. מכוח צו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה ושומרון) (מס' 892), התשמ"א-1981, וצו בדבר ניהול מועצות אזוריות (יהודה ושומרון) (מס' 783), התשל"ט-1979, הותקנו תקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון), התשמ"א-1981 (להלן - תקנון המועצות המקומיות), ותקנון המועצות האזוריות (יהודה ושומרון), התשל"ט-1979 (להלן - תקנון המועצות האזוריות). תקנונים אלה אימצו, בשינויים המחויבים, מגוון דברי חקיקה ישראליים הנוגעים להתנהלות המוניציפלית של הרשויות המקומיות ולחיי תושביהן. תחולת התקנונים מוגבלת טריטוריאליית לשטחי המועצות בלבד. בתקנונים אלה יש, בין היתר, התייחסות לחובתה של ועדת הביקורת של מועצת הרשות לדון בדוחות של מבקר המדינה. חקיקה זו מחילה על תושבי המועצות האזוריות והמקומיות באיו"ש דין הדומה ברובו לדין החל על התושבים המתגוררים בישראל.

2 שטחי יהודה ושומרון מצויים תחת שליטת צה"ל מאז מלחמת ששת הימים, והם מוחזקים בהתאם לדיני "התפיסה הלוחמתית" של המשפט הבין-לאומי הפומבי. בהתאם למערכות הדינים שנוגנה באזור עם כניסת כוחות צה"ל אליו נקבע "המפקד הצבאי" לשליט הזמני, והוא המחזיק בכלל הסמכויות בשטח התפוס.

## נתונים מאפיינים וכספיים של שמונה הרשויות המקומיות הישראליות בשומרון

לוח 1: נתונים מאפיינים של שמונה הרשויות המקומיות בשומרון, 31.12.18

שם הרשות	אריאל	אורנית	אלפי מנשה	אלקנה	עמנואל	קדומים	קרני שומרון	שומרון
שנת ההקמה	1978	1983	1983	1977	1983	1975	1978	1975*
המעמד המוניציפלי כיום	עירייה	מועצה מקומית	מועצה מקומית	מועצה מקומית	מועצה מקומית	מועצה מקומית	מועצה מקומית	מועצה אזורית
שנת קבלת המעמד המוניציפלי	1998	1990	1987	1981	1985	1992	1991	1979
מספר התושבים	20,500	8,800	7,900	3,800	3,700	4,600	7,700	41,100**
המצב החברתי-כלכלי***	6	8	8	7	2	5	6	6
שטח השיפוט (בקמ"ר)	14.36	2.23	4.58	1.19	5.04	2.28	7.25	2,800
מספר חברי המועצה	13	9	9	9	9	9	9	29

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

\* שנת הקמת היישוב הראשון במועצה האזורית.

\*\* הנתונים נכונים לסוף דצמבר 2017.

\*\*\* הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות בארץ לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתן. אשכול 1 מציין את המצב החברתי-כלכלי הנמוך ביותר.



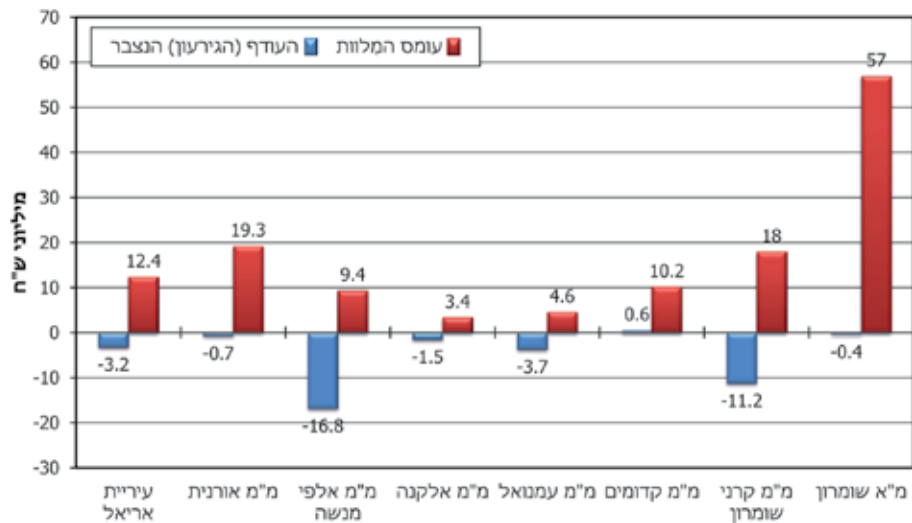
לוח 2: נתונים על ההכנסות, ההוצאות, העודף (הגירעון) השוטף ושיעור גביית הארנונה, 2018 - 2016, ועל עומס המלוות ב-31.12.18\* (במיליוני ש"ח)

סה"כ	מ"א שומרון	מ"מ קרני שומרון	מ"מ קדומים	מ"מ עמנואל	מ"מ אלקנה	מ"מ אלפי מנשה	מ"מ אורנית	עיריית אריאל	שם הרשות המקומית	
746.3	315.2	76.4	49.9	39.1	33.9	53.3	57.8	120.7	2016	סך ההכנסות
799.2	345.6	82.5	51.7	40.5	35.2	54.7	62.6	126.4	2017	
849.5	380	86.3	55.4	44.8	36.8	54.3	60.5	131.4	2018	
748.2	315.2	77.1	49.9	39.3	33.9	54.4	57.8	120.6	2016	סך ההוצאות
800.9	345.6	84.0	50.8	40.3	35.2	56.9	62.6	125.5	2017	
860.7	380	90.4	55.7	44.5	37.3	60.9	60.5	131.4	2018	
(1.9)	0	(0.7)	0	(0.2)	0	(1.1)	0	0.1	2016	העודף (הגירעון) השוטף
(1.7)	0	(1.5)	0.9	0.2	0	(2.2)	0	0.9	2017	
(11)	0	(4.1)	(0.3)	0.2	(0.5)	(6.6)	0	0	2018	
(37)	(0.4)	(11.2)	0.6	(3.7)	(1.5)	(16.8)	(0.7)	(3.2)	העודף (הגירעון) הנצבר ב-31.12.18	
	86.7	90.8	95.8	82.0	95.5	92.9	94.3	93.3	2016	שיעורי הגבייה השוטפים של הארנונה (באחוזים)
	89.2	91.8	95.7	85.4	96.2	93.6	93.8	95.5	2017	
	89.9	94.4	93.2	85.0	96.4	98.1	97.3	95.9	2018	
134.3	57.0	18.0	10.2	4.6	3.4	9.4	19.3	12.4	עומס המלוות ב-31.12.18	

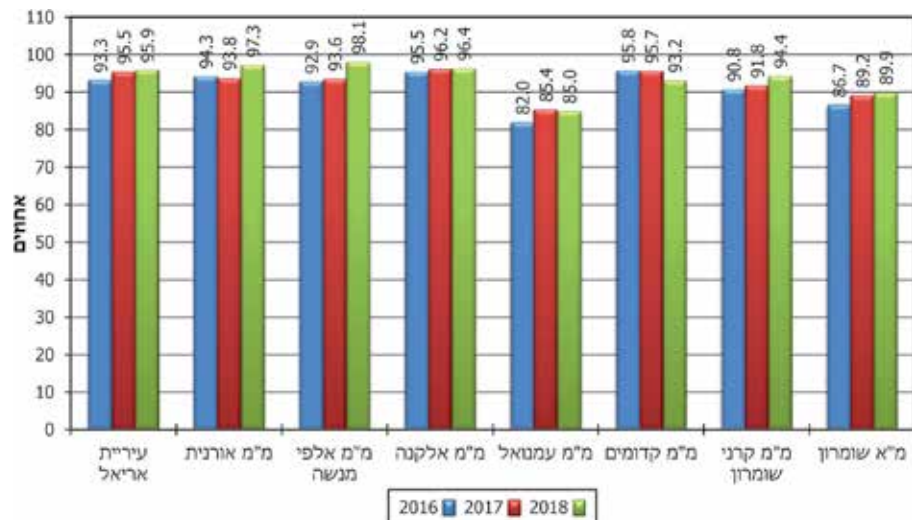
\* לפי הדוחות הכספיים המבוקרים של כל רשות.

מהלוח עולה כי המועצות המקומיות אלפי מנשה וקרני שומרון סיימו את פעילותן הכספית בכל אחת מהשנים 2016 - 2018 בגירעונות שוטפים, שהגדילו את הגירעון הנצבר שלהן ב-31.12.18 במידה ניכרת, והדבר עלול להגביל במידת מה את התנהלותן הכספית השוטפת בשנים הבאות.

**תרשים 1: הגירעון הנצבר ועומס המלוות בשמונה הרשויות המקומיות בשומרון, 31.12.18**



**תרשים 2: שיעורי גביית הארנונה בשמונה הרשויות המקומיות בשומרון, 2016 - 2018 (באחוזים)**





מהתרשים עולה כי שיעור הגבייה השוטפת של הארנונה בשנים 2016 - 2018 בעיריית אריאל ובמועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה, אלקנה וקרני שומרון היה מעל 90%, ובדרך כלל אף גבוה יותר (באלפי מנשה היה שיעור הגבייה מעל 98% בשנת 2018). גם במועצה האזורית שומרון ובמועצה המקומית עמנואל עלו שיעורי הגבייה בשנים אלה והגיעו אל סף 90% בשומרון וכ-85% בעמנואל בשנת 2018. לעומת זאת במועצה המקומית קדומים קטנו שיעורי הגבייה באותן שנים, אם כי בשיעור מתון: מכ-96% בשנת 2016 למעט יותר מ-93% בשנת 2018. עם זאת עדיין היו גבוהים מ-90%. יצוין כי הממוצע הארצי של כלל הרשויות המקומיות בגביית ארנונה בשנים אלה היה 84% - 85%. אשר על כן, שיעור גביית הארנונה בכל הרשויות המקומיות בשומרון (למעט בעמנואל) עלה על הממוצע הארצי, בדרך כלל אף בשיעור ניכר.

כדי לעמוד על המצב הכספי באלפי מנשה השווה משרד מבקר המדינה את נתוניה עם נתוניהן של ארבע רשויות מקומיות בסדר גודל דומה - אורנית, כוכב יאיר-צור יגאל, כפר ורדים ומיתר (בהתבסס על שני מאפיינים: מחזור כספי ומצב חברתי-כלכלי). ההכנסות של כל אחת מארבע הרשויות הללו בשנת 2018 היו עד 60 מיליון ש"ח, ודירוגן החברתי-כלכלי היה 8 - 9. נתוניהן הכספיים של חמש הרשויות האמורות לעיל מוצגים בלוח 3 להלן.

3 כפי שעולה מהדוחות השנתיים המרוכזים שמפרסם משרד הפנים על הנתונים הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות.



**לוח 3: הנתונים הכספיים של אלפי מנשה ושל ארבע מועצות מקומיות בעלות מאפיינים דומים לה, 2016 - 2018 (במיליוני ש"ח)**

אורנית	כפר ורדים	כוכב יאיר	מיתר	אלפי מנשה	המועצה המקומית	
57.8	49.6	56.5	52.3	53.3	2016	סך ההכנסות
62.6	49.4	59.4	55.1	54.7	2017	
60.5	51.4	59.9	58.8	54.3	2018	
57.8	49.8	56.2	52.3	54.4	2016	סך ההוצאות
62.6	49.4	59.3	57.6	56.9	2017	
60.5	51.4	59.7	61.3	60.9	2018	
0	(0.2)	0.3	0	(1.1)	2016	העודף (הגירעון) השוטף
0	0	0.1	(2.5)	(2.2)	2017	
0	0	0.2	(2.5)	(6.6)	2018	
(0.7)	(4.4)	(5.3)	(12.4)	(16.8)	העודף (הגירעון) הנצבר ב-31.12.18	
94.3	98.0	95.3	96.3	92.9	2016	שיעורי הגבייה השוטפים של הארנונה (באחוזים)
93.8	98.2	96.4	94.3	93.6	2017	
97.3	97.9	96.3	92.7	98.1	2018	
19.3	4.7	9.8	15.2	9.4	עומס המלוות ב-31.12.18	



מהלוח עולה כי הגירעון הנצבר של המועצה המקומית אלפי מנשה עולה בשיעור ניכר - לעיתים אף פי שלושה ויותר - על הגירעונות הנצברים של רשויות מקומיות בעלות מאפיינים דומים. מומלץ אפוא לנקוט פעולה לצמצום הגירעון שצברה. עם זאת, כפי שעולה מן הלוח, ניתן לציין בחיוב את שיעור עומס המלוות באלפי מנשה, שאינו גבוה בהשוואה לרשויות האלה (למעט אחת).

כדי לעמוד על המצב הכספי בקרני שומרון השווה משרד מבקר המדינה את נתוניה עם נתוניהן של שלוש רשויות בסדר גודל דומה - אבן יהודה, אזור וקריית עקרון (לפי המאפיינים לעיל: מחזור כספי ומצב חברתי-כלכלי). ההכנסות בכל אחת משלוש הרשויות הללו בשנת 2018 היו מ-81 עד 87 מיליון ש"ח, ודירוגן החברתי-כלכלי 6 - 8. נתוניהן הכספיים של כל ארבע הרשויות מוצגים בלוח 4 להלן.

#### לוח 4: הנתונים הכספיים של קרני שומרון ושל שלוש מועצות מקומיות בעלות מאפיינים דומים לה, 2016 - 2018 (במיליוני ש"ח)

המועצה	קרני שומרון	אבן יהודה	אזור	קריית עקרון
סך ההכנסות	2016	78.2	78.2	74.1
	2017	75.6	81	78.7
	2018	86.3	81.5	84
סך ההוצאות	2016	77.9	78.4	74
	2017	84	84.5	78.6
	2018	90.4	80.9	84.4
העודף (הגירעון) השוטף	2016	0.3	(0.2)	0.1
	2017	(1.5)	0.1	(3.5)
	2018	(4.1)	0.6	(0.4)
העודף (הגירעון) הנצבר ב-31.12.18				
שיעורי הגבייה השוטפים של הארנונה (באחוזים)	2016	94.2	92.3	96.1
	2017	91.8	92.4	95.3
	2018	94.4	90.4	97.7
עומס המלוות ב-31.12.18				
	18	2.6	12.9	27.9

מהלוח עולה כי הגירעון הנצבר של המועצה המקומית קרני שומרון עולה בשיעור ניכר על הגירעונות הנצברים של שלוש רשויות מקומיות בעלות מאפיינים דומים. גם שיעור עומס המלוות בה גבוה בהשוואה לשתיים מתוך שלוש הרשויות האלה. מומלץ למועצה המקומית קרני שומרון לפעול לצמצום הגירעון שנצבר ולנהל מעקב אחר עומס המלוות.

המועצה המקומית קרני שומרון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 כי אחת הסיבות העיקריות לגירעון הנצבר של המועצה היא זו: מ-2014 עד 2019 צמח היישוב ביותר מ-25% ונוספו לו כ-600 משפחות חדשות, אולם מענק האיזון נותר ללא שינוי ולא הייתה צמיחה באזורי התעשייה והמסחר. לעומת זאת, המועצה נדרשה לקחת הלוואות להקמת מבני ציבור לקליטת האוכלוסייה שהצטרפה. עוד ציינה המועצה את היעדר קיומם של הסכמי גג<sup>4</sup> באיו"ש<sup>5</sup> ואת התנודות בסיווגה של המועצה במדד הכלכלי-חברתי<sup>6</sup> (שהקטינו את הכנסותיה ממשרדי הממשלה).

בתשובתה פירטה המועצה כי היא נוקטת צעדים להפחתת הגירעון: דרישות עקביות ממשרדי הממשלה הרלוונטיים - שאינם מגיבים - לפתרון הבעיות לעיל; פעולות להגדלת אזור התעשייה ולהקמת שלושה מרכזי מסחר חדשים; וכן צעדי התייעלות וצמצום שנקטה המועצה עצמה.

עוד מסרה המועצה כי אי-אישור העלאת תעריפי הארנונה ב-2% בשנת 2014 גרם לחוסר בהכנסות בגובה 250,000 ש"ח בכל שנה, ולחוב מצטבר בהכנסות של 1.5 מיליון ש"ח; גובה תעריפי הארנונה למ"ר נופלים בהרבה מאלו שקבע משרד הפנים למועצה, אך בכל 29 שנות קיום המועצה סירבו חברי מליאת המועצה להעלותם. משרד הפנים מצידו אינו מחייב זאת.

על המועצה המקומית קרני שומרון להמשיך לפעול להגדלת אזור התעשייה ולהקמת מרכזי מסחר, וכן לפעול למיצוי הכנסותיה העצמיות, על מנת לתת שירות הולם לתושביה. עליה לפעול בעניין זה בשיתוף פעולה עם משרד הפנים.

4 הסכמים בין מדינת ישראל, רשות מקרקעי ישראל, משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון ובין רשויות מקומיות שמטרתן להגדיל את היצע הדירות. ההסכמים מאפשרים הקמת שכונות חדשות בנוות אלפי יחידות דיור בתחום הרשויות המקומיות איתן נחתם ההסכם.

5 לפי חישובים שערכה המועצה נגרם לה הפסד הכנסה של כ-9 מיליון ש"ח בשלוש שנים.

6 עד שנת 2014 היה המדד הכלכלי-חברתי של המועצה 5, ובאותה שנה הועלה ל-6, עובדה שגרעה כ-2.5 מיליון ש"ח מהכנסות המועצה. ב-2016 הורד מדד המועצה ל-5, ואולם המענק לא הוחזר. ב-2019 הועלה שוב מדד המועצה ל-6, ופעם נוספת ניזוקו הכנסות המועצה.





## פעולות הביקורת

בחודשים יוני - נובמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה היבטים באופן התנהלותן של שמונה הרשויות המקומיות בשומרון. הבדיקה התמקדה במועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה, אלקנה, קדומים וקרני שומרון, ופרקי משנה נבדקו גם בשלוש הרשויות האחרות בשומרון: עיריית אריאל, המועצה המקומית עמנואל והמועצה האזורית שומרון. הבדיקה הקיפה ארבעה נושאים ראשיים: תאונות דרכים בכביש 55 (המשתרע על "אם הדרך" המובילה לשלוש רשויות מקומיות); תשלום אגרת תלמידי חוץ (הנושא נבדק בארבע רשויות מקומיות); חוקי עזר (סקירה כללית נעשתה בכל שמונה הרשויות, ופרקי משנה מסוימים נבדקו בארבע רשויות); וביקורת פנימית (נושא זה נבדק בשש רשויות). בדיקות משלימות נערכו במחוז ש"י (מחוז יהודה ושומרון) של המשטרה ובמשרד הפנים. נושאי הביקורת נבחרו בעיקר בעקבות סקר שעשו עובדי משרד מבקר המדינה.<sup>7</sup>

## תאונות דרכים לאורך כביש בין-עירוני 55

הכביש הבין-עירוני 55 הוא כביש רוחב ודרך היסטורית, המובילה מכפר סבא שבשרון עד מבואות העיר שכם שבשומרון. הכביש נסלל בשנת 1935, ועד תחילת שנות ה-90 עבר תוואי הכביש דרך קלקיליה ועזון. מאז נסלל קטע כביש אשר עוקף את עזון מצפון. מלבד זאת נסלל קטע כביש המחבר את כביש הגישה לאלפי מנשה עם כביש 55 ממזרח לקלקיליה, ובכך הוא עוקף את קלקיליה.

אורכו של הכביש מצומת כפר סבא מזרח עד מבואות העיר שכם 25.5 ק"מ<sup>8</sup>, ותוואי הכביש (ממערב למזרח) עובר, בין השאר, בצומת מעלה שומרון, בצומת עמנואל ובצומת קדומים. במרחב לאורך הציר (לרבות הערים הגדולות קלקיליה ושכם) מתגוררים כ-300,000 תושבים, מרביתם (90%) פלסטינים.

7 הסקר כלל שיחות עם ראשי הרשויות המקומיות בשומרון ועם בעלי תפקידים מרכזיים ברשויות. בעקבות הסקר מופו נושאי הסיכון שיש להתמקד בהם בביקורת: נושאים ייחודיים לשומרון או נושאים משותפים לכמה מהרשויות שנבדקו.

8 שם הוא מתחבר עם כביש 57, המוביל לבקעת הירדן, ועם כביש 60 (הנקרא גם "דרך ההר" או "דרך האבות"), שהוא כביש אורך המתחיל בבאר שבע ומסתיים בנצרת, אולם חלק הארי של הכביש עובר באזור יהודה ושומרון.

### מפה 3: תוואי כביש 55



המקור: גוגל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ממסמך של אגף התנועה במחוז ש"י מיוני 2019 עולה כי כביש 55, מאזור הקילומטר השמיני (אזור המשתלות) ועד כמעט סוף מתווה הכביש (הקילומטר ה-24), מוגדר על ידי מחוז ש"י ציר בעייתי במיוחד. זהו כביש ראשי, דו-סטריי וחד-מסלולי, שהמהירות המרבית המותרת בו היא 80 קמ"ש; בכביש נעות מדי יום עשרות אלפי מכוניות. מדידות שנעשו בשלהי שנת 2018 בשעות העומס (על ידי חברת נתיבי ישראל - מע"צ לשעבר) העלו כי בצמתים מרכזיים לאורכו של הכביש חולפים מעל 2,500 כלי רכב בכל שעה; בכביש נעים כלי רכב פרטיים לצד משאיות ועגלות עם בעלי חיים; לצידם של הקילומטרים הראשונים של הכביש נמצאות משתלות רבות, ללא כביש גישה פנימי אליהן; בין הנתיבים לא קיימת גדר הפרדה; התאורה בצמתים לאורך הכביש אינה פעילה, קיימים צמתים ללא עמודי תאורה, צמתים עם משולשי ראות מוגבלים וצמתים ללא הסדרי תנועה; שכבת האספלט המצפה את הכביש סדוקה, ובמקצת מהמקומות אף שקועה; קטעי דרך רבים הם ללא שוליים, ובקטעי כביש אחרים השוליים אינם תקינים; כלי רכב יוצאים פעמים רבות לכביש הראשי מדרכים צדדיות לא מוסדרות וממטעי זיתים.

אגף התנועה במחוז ש"י (להלן - את"ן) מטפל בתאונות דרכים בכלל ובכביש 55 בפרט, לפי נוהל מת"ן (מחלקת התנועה), המעודכן מאוקטובר 2015.

את"ן מבחין בתאונות הדרכים בארבעה סוגים: תאונות דרכים (קטלנית, קשה או קלה) שבגינה נפתח תיק חקירה המצריך המשך טיפול חקירתי והבאתם לדין של המעורבים בשל ביצוע עבירת תנועה חמורה; תאונות דרכים שאירעה שלא בשל עבירת תנועה חמורה, שהפגיעה בה קלה, ושאינן צורך בהבאת המעורבים לדין; תאונות דרכים ללא נפגעים, שנגרם בה נזק לרכוש בלבד, והמשך הטיפול נעשה מול חברת ביטוח; ותאונות דרכים שהמשך הטיפול בה בסמכות יחידת חקירות אחרת,

9 נוהל מת"ן העוסק בטיפול ובסיוע בתאונות דרכים עם נפגעים (מס' 02.233.13 מ-25.10.15).



כגון תאונות שבהן מעורבים פלסטינים בינם ובין עצמם, והמשך הטיפול מועבר לרשות הפלסטינית.

לפי נתוני מחוז ש"י באשר לכביש 55, בשנים 2015 - 2018 אירעו בו 102, 106, 100, ו-73 תאונות דרכים, כסדר השנים<sup>10</sup>. בכלל תאונות הדרכים שאירעו בכביש 55 לא נמנו תאונות עם מעורבות פלסטינית בלבד, ובידי מחוז ש"י נמצאו נתונים על תאונות ספורות בלבד: תאונת דרכים אחת (קשה) שהיו מעורבים בה רק פלסטינים בשנת 2018, ושלוש תאונות דרכים בין פלסטינים לבין עצמם בשנת 2019 (שתי תאונות דרכים קטלניות ואחת קשה). תיקי תאונות הדרכים הללו מדווחים במערכת מנת"ב (מערכת ניתוח תוצאות בתנועה) לצורך הצבעה על צומת כמוקד סיכון. משטרת ישראל מסרה בתשובתה במאי 2020 כי בדיווח על תאונת דרכים בה מעורב פלסטיני, היא פותחת תיק חקירה. אשר מועבר לרשות הפלסטינית להמשך טיפול. התיק מסווג כתיק ח.כ (חקירה כללית) ואינו נכלל בנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס).

אי-הכללת תאונות הדרכים שבהן מעורבים פלסטינים בינם ובין עצמם בנתונים שמפרסמות הלמ"ס והרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (להלן - הרלב"ד) מביאה למצג חלקי של היקף תאונות הדרכים, דבר שעלול להשפיע על הקצאת המשאבים הנדרשים לשיפור תשתיות הכביש. מומלץ כי משטרת ישראל תסווג בנפרד את הנתונים על תאונות דרכים בהן מעורב כלי רכב פלסטיני כדי שהסיווג ייכלל בנתוני הלמ"ס ויווצר מצג מדויק יותר על היקף תאונות הדרכים בכביש 55.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 מסרה הלמ"ס כי תאונות שמעורבים בהן פלסטינים בינם לבין עצמם (ללא מעורבות ישראלים בתאונה), לא תמיד מגיעות לידיעת משטרת ישראל, היות שהן מטופלות על ידי המשטרה הפלסטינית. תאונות מסוג זה שמובאות לידיעת משטרת ישראל מכילות נתונים ראשוניים וחלקיים בלבד, ומשטרת ישראל אינה ממשיכה לעדכן בהמשך הטיפול בהן.

הרלב"ד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 כלהלן: אכן שיטת רישום תאונות דרכים באיו"ש כוללת רישום של תאונות רק אם מעורב בהן אזרח בעל תעודת זהות כחולה או רכב עם לוחית זיהוי צהובה. תאונות שקיימת בהן מעורבות פלסטינית בלבד אינן נרשמות, גם אם אירעו בשטחי C<sup>11</sup> כיוון שאינן

10 לדוגמה, בקטע כביש קצר של כ-1.5 ק"מ בלבד לאורך ציר כביש 55 (עוקף נבי אליאס) אירעו בתקופה ינואר - אוקטובר 2016 כ-60 תאונות דרכים שבהן היו מעורבים כלי רכב ישראלים, כלי רכב פלסטיניים, בעלי חיים, וכן שלושה נפגעים מקרב הולכי הרגל של הכפר נבי אליאס (כך פורט במכתבו של ראש מועצת קרני שומרון לעוזר שר הביטחון להתיישבות באוקטובר 2016).

11 שטחים באיו"ש המצויים בשליטה ביטחונית ואזרחית ישראלית.

בסמכות החקירה של משטרת ישראל, ולכן גם אין תמונת מצב מלאה אודותן. הרלב"ד פנתה למינהל האזרחי ואף לנציגי הרשות הפלסטינית וביקשה לקבל נתונים נוספים באשר לתאונות שמעורבים בהן כלי רכב פלסטיניים, על מנת שהתמונה תהיה מלאה, אך השלמת הנתונים עודנה חלקית ביותר. לאחרונה גיבשה הרלב"ד מקדם לחישוב מוקדי סיכון ביהודה ושומרון, אשר יביא לבחינתם באופן שווה למוקדים בשאר הדרכים הבין-עירוניות בישראל, זאת, באמצעות חישוב מקדם להכפלת כל תאונה באי"ש שנרשמה בנתוני משטרת ישראל והלמ"ס. ואולם, אין באפשרות המודל להתייחס לחומרת תאונות אחרות הנרשמות במחוז ש"י, כיוון שהיקף הרישום של התאונות ואיכותו לוקים בחסר בתאונות שאינן קטלניות; לא כל אירוע ידווח, ולעיתים כלי הרכב אף יפונה מהזירה עוד לפני הגעת כוחות הביטחון לאזור. עוד מסרה הרלב"ד כי ההצעה החדשה לשינוי שיטת ניתוח הנתונים הועברה ב-26.2.20 לחברי הוועדה הבין-משרדית לקביעת מוקדי סיכון, כדי שזו תגדיר את המוקדים הדורשים תיקון. הרלב"ד ממתינה לתשובת הוועדה, וביקשה לקבוע דיון להצגת הנושא.

#### מפה 4: תאונות דרכים קטלניות וקשות בתוואי כביש 55 (לא כולל תאונות דרכים שהיו מעורבים בהן פלסטינים בלבד), 2018 - 2019



אתר הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



### לוח 5: פרטים על מספר הנפגעים בתוואי כביש 55 בשנים 2018 ו-2019\*

השנה	מספר הרוגים ופצועים		
	הרוגים	פצועים קשה	פצועים קל
2018	3	10	91
2019	0	7	80
סה"כ	3	17	171

\* לא כולל תאונות דרכים שהיו מעורבים בהן כלי רכב פלסטיניים בלבד.

בשנים 2017 ו-2018 הגבירה משטרת מחוז ש"י את אכיפתה לאורך ציר כביש 55. דוחות התנועה שהשיתה על עברייני תנועה עלו מכ-2,500 בשנת 2016 לכ-3,000 בשנת 2017 ולכ-4,500 בשנת 2018. בשנים אלה ערך מחוז ש"י מבצעי תנועה רבים, ובהם נעזר ביחידת האופנועים, ביחידת הרכב הכבד באת"ן, במשרד התחבורה, ביחידה האווירית של משטרת ישראל, בחטיבות המבצעיות של צה"ל באזור, במשטרה הצבאית (בפיקוד מרכז) ובמג"ב איו"ש.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי ברשות שוטרי התנועה במחוז קיים ציוד אכיפה אלקטרוני רב, עם זאת, יש לציין כי חלק מאמצעי האכיפה הטכנולוגיים המצויים בידי מחוז ש"י אינם פעילים בגלל סיבות שונות.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את פעילותו של מחוז ש"י בשנים 2016 - 2018 לאורך ציר כביש 55. פעולות האכיפה ומבצעי התנועה שערך הם גורם משמעותי בירידה שחלה בהיקף התאונות על ציר הכביש - מ-100 תאונות בשנת 2017 ל-73 בשנת 2018.

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר וביוני 2020 כי כדי לשדרג את כביש 55 מכפר סבא מזרח עד כביש 60 (קדומים) לכביש דו-מסלולי ודו-נתיבי ולהתאימו למהירות של 100 קמ"ש חולק הכביש לארבעה מקטעים כלהלן: במקטע צופים-קדומים יש שלושה קטעים קצרים שבהם אין תוכנית סטטוטורית מאושרת המאפשרת את שדרוגו, ומקטע זה נמצא בייזום לצורך ההשלמות הסטטוטוריות הדרושות; במקטע צופים-אלפי מנשה יש תוכניות סטטוטוריות מאושרות לשדרוג והרחבה, והפרויקט נמצא בתכנון מפורט וקידום זמינות; במקטע אלפי מנשה-נווה ימין נדרשת תוכנית סטטוטורית חדשה לצורך הרחבת הדרך, היא מקודמת ונמצאת לפני דיון בהתנגדויות שהוגשו לה; גם במקטע נווה ימין-צומת כפר סבא מזרח נדרשת תוכנית סטטוטורית חדשה לצורך הרחבת הכביש, והתכנון התחיל השנה.

משטרת ישראל בתשובתה מסרה כי במסגרת פרויקטים בתכנון בשנת 2020 לגבי כביש 55 יש תכנון להקמת מעגל תנועה באחד הצמתים המסוכנים (צומת ג'יש)



ותכנון של מעגלי תנועה ופניות ימינה בצומת מסוכן אחר (מעלה שומרון-קרני שומרון, עזון).

עד אמצע מאי 2020 טרם מסר משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה את הנתונים התקציביים המיועדים לכל מקטע המתוכנן להתבצע בשנים הקרובות.

על הלמ"ס והרלב"ד לעדכן את נתוניהם, כך שיכללו בכל הכבישים ברחבי יהודה ושומרון נתונים אודות תאונות דרכים שבהן מעורבים פלסטינים - בהתבסס על נתוני משטרת ישראל, המינהל האזרחי וגורמים נוספים. בהתאם, על משרד התחבורה לשקלל נתונים אלו לצורך קבלת החלטות בדבר שדרוג כבישים והסדרת אמצעי בטיחות נוספים, בהם מצלמות תנועה, מעקות בטיחות ועוד, בכלל כבישי איז"ש.

## הסעות תלמידים למוסדות חוץ

הסעת תלמידים במערכת החינוך נועדה לאפשר את יישום חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), על תלמידים שבאזור מגוריהם אין בית ספר, או שבית הספר שהם לומדים בו מרוחק מבייתם. מערכת ההסעות היא חלופה לבניית בית ספר, בעיקר עבור תלמידים ביישובים קטנים ועבור תלמידי החינוך המיוחד, בעלי הצרכים המיוחדים.

עלות ההסעות בכל רשות מקומית בשומרון גבוהה בשל כמה סיבות: במרבית הרשויות - בעיקר ביישובים במועצה האזורית שומרון - מספר התושבים מועט; אין בהם בתי ספר תיכוניים, (לעיתים אף לא בתי ספר יסודיים); חלק גדול מהתלמידים בשומרון מוסע אל מחוץ לשומרון באמצעות הפעלת קווי הסעה רבים<sup>12</sup>; מרבית ההסעות מתבצעות בכלי רכב ממוגנים.

12 בכללם רוב רובם של תלמידי החינוך המיוחד, שלהסעתם נדרש מלווה כמעט לכל ילד.

לוח 6: פרטים על מספר קווי ההסעות, מספר חברות ההסעה, מספר התלמידים המוסעים ועלות הסעת תלמיד

שם הרשות המקומית	מספר קווי ההסעות			מספר חברות ההסעה			סה"כ תלמידים מוסעים			העלות הכוללת של ההסעות בש"ח			עלות תלמיד (בש"ח)			שם המקומית
	תשע"ז	תשע"ח	תשע"ט	תשע"ז	תשע"ח	תשע"ט	תשע"ז	תשע"ח	תשע"ט	תשע"ז	תשע"ח	תשע"ט	תשע"ז	תשע"ח	תשע"ט	
עיריית אריאל	35	39	46	3	3	3	238	257	269	5,366,127	6,415,935	7,846,039	22,547	24,965	29,167	מ"מ
מ"מ אורנית	3	3	2	4	4	3	420	340	246	4,907,948	4,892,916	4,420,872	11,686	14,391	17,971	מ"מ
מ"מ אלפי מנשה	19	22	31	2	2	2	384	502	546	4,454,186	5,923,054	5,920,516	11,599	11,799	10,843	מ"מ
מ"מ אלקנה	18	14	18	2	2	2	336	357	349	2,338,489	1,964,303	2,294,234	6,960	5,502	6,574	מ"מ
מ"מ עמנואל	39	38	36	2	2	3	95	107	78	4,915,099	6,408,318	5,430,085	51,738	59,891	69,616	מ"מ
מ"מ קדומים	51	56	62	4	4	5	825	843	940	5,717,248	7,252,049	7,202,538	6,930	8,603	7,662	מ"מ
מ"מ קרני שומרון	19	29	29	5	9	5	1,248	1,726	2,005	12,017,605	11,645,678	11,452,283	9,629	6,747	5,712	מ"מ
מ"א שומרון	1,009	1,095	927	12	10	12	4,993	5,139	5,442	52,304,116	61,684,885	60,691,619	10,475	12,003	11,152	מ"מ



מהלוח ניתן ללמוד כי ההוצאה עבור הסעות תלמידים מסתכמת במיליוני ש"ח בשנה בכל רשות (במועצה אזורית **שומרון** אף בעשרות מיליוני ש"ח בשנה): בשנת התשע"ז בכ-92 מיליון ש"ח, בשנת התשע"ח בכ-106 מיליון ש"ח ובשנת התשע"ט בכ-105 מיליון ש"ח.

**מומלץ כי הרשויות המקומיות יבחנו היתכנות ביצוע תהליכי ייעול מעת לעת במערך הסעות התלמידים, לרבות בדרך של שיתוף קווים בין הרשויות השונות, הן על מנת לשפר את השירות והן כדי לחסוך בעלויות. שיתוף קווים מומלץ בפרט לרשויות שבהן עלות ההסעה "פר" תלמיד היא גבוהה.**

המועצה המקומית **קרני שומרון** מסרה בתשובתה כי מערך ההסעות שלה כולל קווי הסעה משותפים עם רשויות שכנות, כי היא משתמשת בתוכנה לניהול קווי ההסעה, וכי לצורך ביצוע תהליכי התייעלות ושמירה על סדר במערך, היא מעסיקה עובד במשרה מלאה. גם המועצה המקומית **עמנואל** מסרה בתשובתה במאי 2020 כי היא מעסיקה עובדת במועצה שאחד מתפקידיה העיקריים הוא נושא ההסעות וכי שיתוף קווים מתקיים כבר היום ונעשה ניסיון בכל עת לשלב כוחות עם הרשויות הרלוונטיות.

המועצה האזורית **שומרון** מסרה בתשובתה במרץ 2020 כי בהסעות החינוך המיוחד היא מקיימת מזה שנים שיתוף פעולה עם רשויות שכנות. עוד מסרה המועצה כי בימים אלה מקיימת מחלקת ההסעות במועצה בחינה מדוקדקת של שיתופי פעולה עם רשויות שכנות ושל השפעתם הכלכלית.

המועצה המקומית **קדומים** מסרה בתשובתה במרץ 2020 כי היא מסיעה תלמידי חינוך רגיל על-יסודי לשיבה התיכונית בקרני **שומרון** בלבד. האוטובוסים היוצאים מדי בוקר מלאים, כך שאין מקום להתייעל בנושא זה. לגבי הסעות תלמידי החינוך המיוחד למוסדות חינוך שונים ברחבי השומרון ובמרכז הארץ מסרה המועצה כי קיים שיתוף פעולה ממוסד, ואכן יש הסעות המשלבות תלמידים מרשויות שונות. הנושא אף מפוקח על ידי אגף הסעות במשרד החינוך, אשר מדי סוף שנת לימודים מכנס את נציגי כל הרשויות, על מנת להבטיח, בין השאר, מערך הסעות יעיל ואופטימלי בהיבט זה.

המועצה המקומית **אלפי מנשה** מסרה בתשובתה במרץ 2020 כי האפשרות החוקית היחידה להתייעל בהסעות היא מעבר לתחבורה ציבורית, אשר קיימת בחסר באיו"ש בכלל ובאלפי **מנשה** בפרט.

המועצה המקומית **אורנית** מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את הערת הביקורת, ותבחן אפשרויות לשיתוף פעולה עם רשויות ומועצות שכנות במטרה לייעל את הסעות התלמידים ולשפר את השירות הניתן לרווחת התושבים כולם.





עיריית אריאל מסרה בתשובתה במרץ 2020 כי מנכ"ל העירייה ומנהלת אגף החינוך הונחו לקבוע עם מועצות ועיריות באזור תהליכי התייעלות וחיסכון כספי. העירייה הדגישה כי בכל שינוי או הוספה של קו הסעה נדרש אישורו של משרד החינוך. גם המועצה המקומית אלקנה מסרה בתשובתה במאי 2020 כי שיתוף קווים נעשה רק על פי הנחיות ואישורים של משרד החינוך, ואין זה מסמכותן של המועצות המקומיות להחליט בעניין שיתופי קווים על דעת עצמן.

## תשלום אגרת תלמידי חוץ

רשות מקומית הקולטת במוסדות החינוך שבתחומה - בין בחינוך הרגיל ובין בחינוך המיוחד - תלמידים מרשות מקומית אחרת (להלן: "תלמיד חוץ")<sup>13</sup>, זכאית לגבות "תשלום עבור תלמידי חוץ" מהרשות המקומית השולחת שאליה שייך התלמיד (להלן - הרשות הקולטת). התשלום מיועד לכיסוי החלק היחסי של הוצאות החינוך הבסיסיות לתלמיד בגין רכיבים תפעוליים<sup>14</sup> של המוסד החינוכי שאינם מכוסים על ידי משרד החינוך או על ידי משרדי ממשלה אחרים<sup>15</sup>.

משרד החינוך, בשיתוף עם משרד האוצר, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי, קבע תעריפים לתשלום עבור תלמידי חוץ בחינוך הרגיל, ואלה עוגנו בתקנות לימוד חובה (תלמידים הלומדים ברשות חינוך מקומית אחרת), התשס"ה-2005 (להלן - תקנות לימוד חובה), ומתעדכנים מדי שנה.

### תשלום עבור תלמידי חוץ בחינוך הרגיל העל-יסודי

רשות השולחת תלמיד הגר בתחומה ללמוד ברשות מקומית אחרת, מחויבת לשלם עבורו אגרה לרשות המקומית הקולטת מכוח סעיף 7 לחוק לימוד חובה<sup>16</sup>.

התעריפים המעודכנים לתשלום עבור תלמידי חוץ בחינוך הרגיל מפורסמים פעם בשנה בחוזר מנכ"ל משרד החינוך (להלן - חוזר מנכ"ל), לאחר תחילת שנת הלימודים. התעריף לחינוך הרגיל העל-יסודי בשנות הלימודים תשע"ז - תשע"ט היה 842 ש"ח, 856 ש"ח ו-860 ש"ח, כסדר השנים.

בחוזרי המנכ"ל המתפרסמים מדי שנה נקבע גם כי הרשות השולחת והרשות הקולטת רשאיות לקבוע בהסכם שהרשות השולחת תשתף בתשלומים נוספים הנדרשים "בשל תוספת בשעות לימוד שמשקיעה הרשות הקולטת נוסף לשעות התקן שמוקצות למוסד על ידי משרד החינוך, וכן בשל שירותים נוספים הניתנים על ידי הרשות הקולטת", זאת בהתאם לסעיף 3 לתקנות לימוד חובה.

משרד החינוך בתשובתו במאי 2020 מסר כי התשלום הנוסף הינו עבור השקעה נוספת של הרשות המקומית בחינוך, כגון תגבורים לימודיים שעות פיצול, פרויקטים

13 הוא הדין לתאגיד המפעיל בית ספר ברישיון לפי חוק הפיקוח על בתי הספר, התשכ"ט-1969, הקולט תלמידים מהחינוך המיוחד.

14 משרד החינוך פירט בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2020 כי הרכיבים התפעוליים כוללים הוצאות כגון: חומרי משרד, הוצאות תחזוקה שוטפות של מחשבים, מזגנים, הוצאות לכיסוי חשבונות חשמל, מים, טלפון, בדיק בית, שכירות וכן השלמה להוצאות שכרם של שרתים, מזכירים ופסיכולוג.

15 הורים המעוניינים מסיבותיהם שלהם כי ילדיהם ילמדו ברשות אחרת במסגרות חינוך ממלכתיות, אך שיש לילדים מענה ברשות שהם גרים בה ("בחירת הורים"), נדרשים לשאת בתשלום "אגרת תלמידי חוץ".

16 וכן מסעיפים (ב) ו-4(ג) לחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988.



חינוכיים, יוזמות פדגוגיות וכדומה. משרד החינוך מסר עוד כי במקרה שהרשות הקולטת לא השקיעה משאבים נוספים בתלמידים, היא אינה רשאית לדרוש שיפוי בגין פעולה זו. עוד ציין משרד החינוך כי לרשות הקולטת שיקול דעת אם לדרוש מהרשות השולחת החזר עבור פעילות פדגוגית נוספת; התקנות אינן מקיימות חובה לדרוש את השיפוי.

**בחוזרי המנכ"ל לא הוגדרו מהם אותם שירותים נוספים ולפי איזה מפתח תחושב עלותם.**

בתחומי המועצות המקומיות אלפי מנשה וקרני שומרון וברוב היישובים המשתייכים למועצה האזורית שומרון אין בית ספר על-יסודי. אשר על כן נאלצות המועצות האלה (להלן - הרשות השולחת) לשלוח את תלמידיהן בגיל החינוך העל-יסודי (הרגיל והמיוחד) ללמוד במוסדות מחוץ לתחומי המועצה, בתחומי רשויות מקומיות סמוכות (להלן - הרשויות הקולטות): כפר סבא, רעננה, הוד השרון וכוכב יאיר-צור יגאל.

משרד מבקר המדינה בדק את התעריפים ששילמו המועצות המקומיות האלו לרשויות המקומיות שאליהן מוסעים תלמידים ללימודים בבתי ספר על-יסודיים בחינוך הרגיל. נבדקו גם התעריפים ששילמו עיריית הוד השרון (לכפר סבא) והמועצה המקומית כוכב יאיר-צור יגאל (לכפר סבא). הנתונים על סכומי האגרות ששילמו הרשויות השולחות לרשויות הקולטות מרוכזים בלוח 7 להלן:

## לוח 7: תשלומי אגרת חוץ עבור תלמיד בחינוך הרגיל העל-יסודי בשנות הלימודים התשע"ז עד התשע"ט (בש"ח)

הרשות השולחת									הרשות השולחת
הרשות הקולטת(*)									
כוכב יאיר- צור יגאל		הוד השרון		רעננה		כפר סבא		שנת הלימודים	
סכום המשולם על כל תלמיד	מספר תלמידים מוסעים	סכום המשולם על כל תלמיד	מספר תלמידים מוסעים	סכום המשולם על כל תלמיד	מספר תלמידים מוסעים	סכום המשולם על כל תלמיד	מספר תלמידים מוסעים		
1,500	26	3,500 (**)3,200	16 115	3,300	92	3,000	1	תשע"ט	אלפי מנשה
1,500	23	3,500 (**)3,200	15 117	856	1	3,000 9,000	91 1	תשע"ח	
1,500	24	3,500 (**)3,200	10 48	849	1	3,000	173	תשע"ז	
		860	13			3,000 9,000	5 1	תשע"ט	קרני שומרון
						3,000	28	תשע"ח	
						3,000	46	תשע"ז	
						3,000 9,000	5 8	תשע"ט	מועצה אזורית שומרון
						9,000 3,000	3 11	תשע"ח	
						3,000	14	תשע"ז	
						9,000 3,000	5 1	תשע"ט	עיריית הוד השרון
						856	4	תשע"ח	
						-	-	תשע"ז	
						3,000	2	תשע"ט	מועצה מקומית כוכב יאיר- צור יגאל
						3,000	72	תשע"ח	
						3,000	158	תשע"ז	

\* ברשויות הקולטות מדובר בבתי הספר התיכוניים בחינוך הרגיל, להלן: בכפר סבא: גלילי, הרצוג, כצנלסון ורביץ; ברעננה: אביב, אוסטובסקי ומור-מטרווסט; בהוד השרון: מוסינזון ורמון; בכוכב יאיר- צור יגאל: דקל.

\*\* אגרת החינוך עבור תלמידים שנשלחים אל תיכון מוסינזון, שהוא תיכון של החינוך ההתיישבותי ולכן אינו מתנהל כאחד התיכונים הרגילים של הוד השרון, משולמת על ידי הרשות השולחת ישירות לבית הספר.



מהלוח עולים הממצאים האלה:

עיריות כפר סבא, רעננה והוד השרון דרשו מהרשויות השולחות תלמידים למוסדותיהן תעריפים העולים פי כמה על התעריפים שנקבעו בחוזרי המנכ"ל. המועצה המקומית כוכב יאיר-צור יגאל דרשה אף היא תעריפים מוגדלים מאלה שנקבעו בחוזר המנכ"ל. בהיעדר אלטרנטיבה נאלצו מקצת הרשויות השולחות לשלם את התעריפים המוגדלים. להלן פירוט:

1. בשנים תשע"ז עד תשע"ט גבתה עיריית כפר סבא 3,000 ש"ח אגרת חוץ עבור כל תלמיד מכל רשות ששלחה אליה תלמידים לחינוך הממלכתי<sup>17</sup>. בשנות הלימודים תשע"ח ותשע"ט העלתה עיריית כפר סבא את סכומי האגרה לתשלום שגבתה משלוש רשויות מקומיות ששלחו אליה תלמידים בשנים אלו - לחלק מהתלמידים מ-3,000 ש"ח ל-9,000 ש"ח - פי שלושה מן הסכום שגבתה מהם בתשע"ז. בהיעדר תחליף הולם נאלצו שלוש הרשויות (אלפי מנשה, שומרון והוד השרון) לשלם עבור התלמידים אלה אגרות חוץ בתעריף הגבוה פי עשרה ויותר מן הסכומים שאושרו לתשלום באותן שנים בחוזרי המנכ"ל.

2. בשנת תשע"ז גבתה עיריית הוד השרון אגרת חוץ בסך 3,200 ש"ח ו-3,500 ש"ח מכל תלמיד שנשלח אליה מהמועצה המקומית אלפי מנשה (58 תלמידים), ו-3,500 ש"ח בעבור כל תלמיד בשנות הלימודים תשע"ח ותשע"ט (132 ו-131 תלמידים, כסדר השנים).

3. בשנות הלימודים תשע"ז ותשע"ט גבתה המועצה המקומית כוכב יאיר-צור יגאל מהמועצה המקומית אלפי מנשה אגרת חוץ בסך 1,500 ש"ח עבור כל תלמיד, לאמור: כמעט פי שניים מסכום האגרה שאושר לתשלום באותן שנים בחוזרי המנכ"ל.

הרשויות המקומיות בשומרון נוהגות לגבות אגרת חוץ לפי התעריפים שבחוזר מנכ"ל משרד החינוך, ואכן הבדיקה העלתה כי רשות מקומית בתחומי השומרון שהסיעה תלמידי חוץ לרשויות מקומיות אחרות בשומרון (או ביהודה) לא התבקשה לשלם תעריפים העולים על אלה שנקבעו בחוזר המנכ"ל. כך לדוגמה, בשנים שנבדקו שלחה המועצה המקומית קרני שומרון עשרות רבות של תלמידים למועצה האזורית שומרון ולמועצה המקומית קדומים<sup>18</sup>, וחויבה בגינם בסכום האגרה שנקבע בחוזרי המנכ"ל.

17 יצוין כי עבור עשרות תלמידים שנשלחו אליה לבתי ספר הממלכתיים-דתיים בתחומיה היא גבתה אגרה בסכומים כפי שנקבעו בחוזרי המנכ"ל.

18 בשנת הלימודים תשע"ט שלחה המועצה המקומית קרני שומרון 64 תלמידים למוסדות בתחום היישובים במועצה האזורית שומרון ו-184 תלמידים למוסדות בתחום המועצה המקומית קדומים.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי הרשות השולחת רשאית להחליט שהיא אינה מעוניינת לשלם את התשלומים הנוספים מעבר לאגרת החוץ, ואז יהיה עליה לבחון האם הפתרון החינוכי המתאים לתלמיד הינו במסגרת מוסד החינוך של הרשות הקולטת המסוימת, או שעליה לקבוע מוסד מתאים בתחומה של רשות חינוך מקומית אחרת. לחלופין, יכולה הרשות לבקש ולפתוח בית ספר למתן פתרון חינוכי לתלמידיה, ולשאת בכל ההוצאות הקשורות בקיומו והפעלתו של מוסד חינוכי.

עוד העלתה הבדיקה את הממצאים האלה:

1. בין המועצה המקומית **אלפי מנשה** ועיריית כפר סבא נכרת הסכם (פשרה) בשנת 2012, לפיו תשלם המועצה עבור שנים קודמות 3,000 ש"ח אגרת תלמידי חוץ בגין כל תלמיד בתמורה לשירותים נוספים שקיבלה. גם בין עיריית רעננה ובין המועצה המקומית **אלפי מנשה** קיים הסכם שנחתם במרץ 2018 בדבר סכומי אגרת חוץ שתשלם המועצה בגין כל תלמיד עבור שירותים נוספים שיקבלו, אולם אותם "שירותים נוספים" שניתנו לא פורטו בהסכמים. יתרה מזו, גם בדרישות התשלום השנתיות (או בכל מסמך אחר) ששלחו הרשויות הקולטות לא פורטו השירותים הנוספים שיסופקו לתלמידי הרשויות השולחות, אף לא טיבם ועלותם.

בין עיריית הוד השרון והמועצה המקומית **אלפי מנשה** לא נחתם כלל הסכם על מהות תשלומי "היתר".

גם בין עיריית כפר סבא ובין המועצה המקומית **קרני שומרון** והמועצה האזורית **שומרון** אין הסכמים (או דרישת תשלום או כל מסמך אחר) לקביעת סכומי "היתר" ששולמו, וכן אין הסכם בין עיריית כפר סבא למועצה המקומית **אלפי מנשה** לשנים 2012 ואילך.

המועצה האזורית **שומרון** מסרה בתשובתה כי קיים מסמך הבנות והתחייבות של המועצה לעיריית כפר סבא, המפרט עבור כמה תלמידים משלמת המועצה ומהו הסכום שישולם.

2. ביולי 2011 פנה ראש המועצה של **קרני שומרון** דאז לשר החינוך באותה עת בבקשה למנות ועדת בדיקה מקצועית כדי לסייע בקביעת תעריף "הגיוני שישולם עד לבניית בית ספר אזורי וישמש גם להתחשבנות העבר". במכתבו ציין ראש המועצה כי עיריית כפר סבא ורעננה מתנות אישור קליטת בוגרי חטיבת הביניים של **אלפי מנשה**, **קרני שומרון**, המועצה האזורית **שומרון** וכוכב יאיר-צור יגאל בתשלום גבוה של אגרת תלמידי חוץ. עוד כתב כי ניסיונות ההידברות עם עיריית כפר סבא לא צלחו, ופנייתם למנכ"ל משרד החינוך לקבלת סעד לתקופת הביניים, עד שייבנה תיכון אזורי - לא צלחה אף היא.



ביולי 2012 השיבה מנכ"לית משרד החינוך דאז לראשי המועצות שומרון, קרני שומרון, אלפי מנשה וכוכב יאיר-צור יגאל<sup>19</sup> כי הרשויות, השולחת והקולטת, רשאיות להסכים להעניק לתלמידים שלומדים בתחומה של הרשות הקולטת שירותי חינוך נוספים במהלכו של יום הלימודים, ובמסגרת הסכמה זו עליה לקבוע את התשלומים הנוספים לסכום שקבוע בתקנות. באותו מכתב ציינה המנכ"לית כי הבסיס לתשלום בגין תלמידי חוץ נקבע בעבר על ידי ועדה, ובהתייעצות עם מרכז השלטון המקומי, ואולם בכוונתה ליזום הקמתה של ועדה חדשה בשיתוף עם מרכז השלטון המקומי, אשר תבחן מחדש את סכומי ההשתתפות שנקובים בתקנות. עוד הוסיפה במכתבה כי הוכר הצורך בפתיחת בית ספר תיכון לילדי היישובים, ובעניין זה יעמדו לרשות הפונים סמנכ"ל מינהל פיתוח ומנהלת מחוז מרכז של משרד החינוך.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי בשנת 2013 מונתה ועדת היגוי משותפת למשרד החינוך ולמרכז לשלטון מקומי, ובעקבותיה תוקנה תקנה בה נקבעו סכומי ההשתתפות<sup>20</sup>.

הבדיקה העלתה כי שבע שנים ויותר ממועד תשובתה של מנכ"לית משרד החינוך לא הוקם בית ספר תיכון עבור ילדי היישובים; לאחר שהתקין משרד החינוך את התקנה בה נקבעו סכומי ההשתתפות של הרשויות השולחות, לא הוסיפו ראשי המועצות בשומרון לפעול כדי להפחית את סכום האגרה המשולמת עבור תלמידיהן הלומדים בבתי ספר תיכון מחוץ ליישובים.

3. במהלך הביקורת באוקטובר 2019 מסרה עיריית כפר סבא לעובדי משרד מבקר המדינה כי הסכום שגבתה, בסך 3,000 ש"ח, הוא סכום היסטורי שנקבע בהסדר פשרה לתקופה קצובה; אין חובה כי העירייה תקלוט תלמידים מיישובים אלה; ולאור הגידול הדמוגרפי בעיר גם אין לה מקום לקלוט אותם בצורה מלאה. אי לכך, ולאור העלויות הכבדות הנגזרות מכך, ביקשה להפסיק לקלוט תלמידים לתיכונים העירוניים מבחוץ. לדבריה, העלות הממוצעת נטו עומדת כיום על 9,000 ש"ח לכל תלמיד לשנה<sup>21</sup>.

עיריית כפר סבא מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 כי היא מקבלת את ממצאי הדוח, והסבירה כי גבתה תשלומים עבור דמי

19 על פנייתו של ראש מועצת קרני שומרון מיולי 2011.

20 תקנות לימוד חובה (תלמידים הלומדים ברשות חינוך מקומית אחרת) (תיקון), התשע"ה-2014.

21 בהסבר לא פורטו מרכיבי העלויות ה"כבדות" הנגזרות ותחשיב כל עלות, כך שלא ניתן לדעת כיצד נקבעו עלויות המסתכמות פי עשרה ואף יותר מן הסכום שנקבע בחוזר מנכ"ל משרד החינוך.

השתתפות בלימודי חוץ במסגרת "שירותים נוספים" בהתאם להוצאה הממוצעת לכל תלמיד או בכפוף לסיכום שנקבע עם כמה רשויות. עוד מסרה העירייה לגבי שנת הלימודים הנוכחית (התש"ף), כי רשויות שיש עמן הסכם, ימשיכו לשלם כפי שנקבע בהסכם, ואילו ברשויות שאין עמן הסכם, תעמוד תוספת התשלום במסגרת "שירותים נוספים" בהתאם לחישוב ההוצאה הממוצעת לתלמיד כפי שייקבע בעירייה וכפי שהעירייה מוציאה על כלל תלמידיה.

עיריית הוד השרון מסרה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת באוקטובר 2019 כי בתיאום בין ראשי הרשויות של הוד השרון ואלפי מנשה, ובתיווך מנהלת המחוז (של משרד החינוך) ובקשתה של מנכ"לית משרד החינוך - הוסכם כי עיריית הוד השרון תיתן מענה לילדי אלפי מנשה, שביישובם אין בית ספר תיכון, ונקבע סכום האגרה; עוד מסרה העירייה כי תושבי אלפי מנשה רשאים כמובן לבחור בין בית ספר בתחום הרשות שלהם, שהוא חינוכי, ובין בית-ספר בעיר אחרת, עיר [הוד השרון] אשר משקיעה ממיטב כספי משלם המיסים עבור מתן שירותי חינוך ברמה גבוהה.

גביית אגרת חוץ בסכומים גבוהים, החורגים בהרבה מהסכומים המחייבים שנקבעו בחוזרי המנכ"ל, כפי שגובות הרשויות הקולטות הוד השרון, כפר סבא ורעננה - ראוי שתלווה בפירוט מהותם של ה"שירותים הנוספים", שעות הלימוד שמעבר לתקן והפעילויות הנוספות שתספק הרשות הקולטת לתלמיד החוץ, וכן בפירוט עלותן.

עיריית רעננה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 כי אלפי מנשה חויבה בגין תלמידיה בסכום זהה לעלות החינוך העל-יסודי ברעננה, וכן לזה שהעירייה משלמת בגין תלמידיה לרשת חיצונית המנהלת בתי ספר בתחומה. על פי תחשיב שערכה העירייה בשנת 2015, עלות זו מסתכמת ב-3,200 ש"ח לשנה. סכום זה מגלם בתוכו בעיקר שעות לימוד מעבר לתקן של משרד החינוך וכן שירותים נרחבים לתלמיד, כגון שירותים פסיכולוגיים וייעוץ. העירייה מסרה גם כי "בימים אלו" גובשו הסכמות עם אלפי מנשה ונערך הסכם שטרם נחתם, ולפיו התשלומים אשר ישולמו לעיריית רעננה בגין תלמידי החוץ, החל מספטמבר 2019 ובגין השנים תש"ף ותשפ"א, יופחתו לסך 2,200 ש"ח עבור כל תלמיד לשנה.

עיריית הוד השרון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 כי התעריפים בחוזר מנכ"ל משרד החינוך משקפים רק הוצאה שוטפת, ואינם כוללים הוצאות נוספות שהרשות משקיעה "פר" תלמיד. העירייה הסבירה כי עליית התעריף בשנים תשע"ח ותשע"ט נבעה מהשקעתה במשאבים נוספים שהיא מספקת לתלמידיה,





דוגמת שעות תגבור, ציוד מחשוב מתקדם ומעבדות מתקדמות. עוד מסרה העירייה כי היא מקבלת את ההערה בדבר הצורך בפירוט מהותם של ה"שירותים הנוספים" והפעילויות הנוספות שהיא משקיעה "פר" תלמיד, וכי תפעל לרישוםם ולהצגת פירוטם, ולהעברתם לרשות השולחת.

המועצה המקומית כוכב יאיר-צור יגאל מסרה בתשובתה במאי 2020 כי אגרת לימודי החוץ הנקבעת בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך אינה משכללת בתוכה פרמטרים מגוונים נוספים שהרשות הקולטת נושאת בהם מידי שנה במסגרת תקציב החינוך, כגון: אחזקת ספרייה, אחזקה וטיפול במערכות מיחשוב, הוצאות השתלמות, אשר מעניקים למערכות החינוך ביישוב ומוסדות החינוך שבה את הערך המוסף. המועצה הסבירה כי התנהלות זו של גביה עבור שירותים נוספים רווחת בקרב מרבית הרשויות שכן זוהי הדרך היחידה שבה ניתן יהיה לקיים את מוסד החינוך באופן מאוזן וללא גירעונות תפעוליים. המועצה מסרה עוד כי בפגישה ייעודית בנושא תשלום אגרת תלמידי חוץ שהתקיימה במרץ 2014, הציגה גזברית המועצה נתונים מפורטים, מהם עלה כי הוצאות התפעול והשירותים הנוספים של בתי הספר אליהם אמורים היו להישלח תלמידי המועצה המקומית אלפי מנשה מסתכמות ב-1,500 ש"ח "פר" תלמיד. גזברי הרשויות שנכחו בפגישה, נתנו הסכמתם לנתונים שהוצגו והנגבים עד היום.

בפועל, בהיעדר חלופות לחינוך על-יסודי בתחומי הרשויות המקומיות בשומרון, הרשויות השולחות נתונות לרצונן הטוב של הרשויות הקולטות, שחלקן גובות תשלום בגין מתן שירותים נוספים לתלמידי חוץ, הגם שסכום זה הינו בשיעור הגבוה פי כמה מסכום האגרה שנקבע בתקנות. כל זאת, מבלי שמרביתן יפרטו את עלות הוצאות התפעול ואת מהותם של השירותים הנוספים.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי הוא סבור שאין מקום להגביל את הסכומים או לקבע אותם בגלל שרמת השירותים התוספתיים שמספקת הרשות הקולטת משתנה בין רשות לרשות, כמו גם ההוצאות שנלוות לכך ולכן הוא סבור שקביעת התשלום עבור שירותים תוספתיים תבצע בשיח בין הרשות השולחת והרשות הקולטת. עוד מסר משרד החינוך כי הוא סבור שאין מקום להתערבותו ואף אין זה ברור שיש לו הסמכות לעשות כן.

משרד הפנים מסר בתשובתו במאי 2020, כי הסוגיה הנוגעת לגביית אגרת חינוך הינה סוגיה שבסמכות משרד החינוך והנושא אינו נוגע לתחום סמכותו ואחריותו של משרד הפנים.

על מנת להסדיר את סוגיית גובה התשלום של אגרת תלמידי חוץ, על משרד החינוך - הגוף המאסדר והקובע את התעריפים לתשלום אגרת תלמידי חוץ - בשיתוף עם משרד הפנים - הגוף המאסדר והאחראי לתפקודן של הרשויות המקומיות - ומרכז השלטון המקומי, לבחון את הסוגיה ולגבש מתכונת הסדרים רצויה. בכלל זה יש להגדיר בחוזרי מנכ"ל מהם אותם שירותים נוספים שהרשות הקולטת רשאית לגבות עבורם תוספת תשלום ולפי איזה מפתח תחושב עלותם, וכן לבחון אם יש מקום לקבוע סכומים מרביים לגבייה בגינם.

## חוקי עזר

חוקי העזר מאפשרים לרשות המקומית למלא את תפקידיה, לפעול לפי סמכויותיה, להסדיר את דרכי הפעילות של מחלקותיה במתן שירותים לתושבים, וכן להטיל על בעלי נכסים או על המחזיקים בנכסים את החובה לבצע פעולות מסוימות בנכסים אלו ולהימנע מפעולות אחרות, כדי לשמור על טובת הציבור, בריאותו וביטחונו. ללא חוק עזר אין הרשויות המקומיות מוסמכות להטיל על התושבים תשלומים שונים (היטלים, אגרות, דמי השתתפות ותשלומי הוצאות) כדי לממן שירותים מסוימים<sup>22</sup>.

רוב חוקי העזר עוסקים בנושאי איכות הסביבה, הסדרת חניה, תליית מודעות ושלטים, סלילת כבישים ומדרכות, תיעול וניקוז, הסדרת השמירה, החזקת מקלטים, פיקוח על עסקים ועל פתיחתם ופיקוח על בעלי חיים ועל החזקתם.

אכיפת חוקי העזר נעשית על ידי הפקחים של הרשות המקומית.

## רקע נורמטיבי

בתקנון המועצות המקומיות נקבעה סמכותה של רשות מקומית באי"ש להתקין חוקי עזר<sup>23</sup>.

הסמכות להתקנת חוקי עזר נתונה בידי מועצת הרשות המקומית. לצורך אישור חוק העזר ופרסומו על היועץ המשפטי של הרשות המקומית לשלוח למשרד הפנים את נוסח החוק, מלווה בהצהרה כי חוק העזר נבדק על ידי, נמצא ראוי לפרסום,

22 ראו מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2006 (2007), "יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים", עמ' 60 - 71, ודוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016, עמ' 529 - 596.

23 סעיף 88 לתקנון.

והוא עומד בדרישות חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/98 מפברואר 1998<sup>24</sup>. כן עליו לצרף לנוסח החוק דברי הסבר בנוגע למטרת החוק ולנחיצותו<sup>25</sup>. אם החוק קובע היטלים או תשלומי חובה אחרים, יש לצרף לו תחשיב המפרט את התעריף שנקבע בו. כמו כן, בחוזר לעיל ובנוהלים שפרסם המינהל לתקצוב ולפיתוח במשרד הפנים ביוני 2005 נקבעו נוהלים להליך העברת חוקי עזר לטיפול משרד הפנים לצורך פרסומם.

מועצת רשות מקומית באיו"ש שאישרה חוק עזר נדרשת להודיע על כך לממונה במשרד הפנים על היישובים הישראליים באיו"ש (להלן - הממונה האזרחי)<sup>26</sup>. בתקנון נקבע כי חוק עזר ייכנס לתוקפו בחלוף 90 ימים מהיום שהממונה האזרחי אישר בכתב לראש המועצה כי קיבל את העתק חוק העזר שאושר בידי המועצה. בתקופה זו רשאי הממונה להורות על עיכוב פרסומו של חוק העזר, ובלבד שפרט את הסתייגותיו וייתן לראש המועצה הזדמנות לטעון את טענותיו נגד עיכוב הפרסום. ניתן יהיה לפרסם חוק עזר לפני תום 90 הימים אם במהלכם הודיע הממונה שאין לו התנגדות לחוק העזר.

## תהליך החקיקה והעדכון של חוקי העזר

### אופן הטיפול של הרשויות המקומיות בהכנת חוק עזר או בעדכונו

כאשר מועלה ברשות המקומית הצורך להכין חוק עזר או לעדכונו - בדרך כלל על ידי ראש הרשות, גזבר הרשות או הלשכה המשפטית שלה - מתנהלים דיונים במועצת הרשות על אופיו של החוק, על ניסוחו ועל התועלת שבחקיקתו. בעקבות דיונים אלו מנסחת הלשכה המשפטית של הרשות המקומית את הצעת החוק, ואם החוק מטיל תשלום כלשהו, מתבצעת לרוב התקשרות עם חברה חיצונית לעריכת תחשיב לתעריף התשלום. החברה אוספת נתונים מן הגורמים הרלוונטיים (בדרך כלל מחלקות ההנדסה, הגזברות והארנונה), בעיקר כדי שלא תקבע תעריף לא סביר. לאחר קביעת התעריף נדרשת מועצת הרשות לאשר את החוק ואת התעריף שנקבע בו<sup>27</sup>.

24 חוזר זה הוחל על ידי משרד הפנים באיו"ש במאי 1998.

25 על פי החוזר, שכותרתו "נוהל אישור ופרסום חוקי עזר", הרשות המקומית נדרשת להסביר את נחיצות החוק בדברי הסבר המצורפים להצעת חוק העזר.

26 הדרישה לאישור שר הפנים קבוע בסעיף 258(ב) לפקודת העיריות וסעיף 22(ב) לפקודת המועצות המקומיות. כמו כן, בתיקון של פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות משנת 1998 נקבע כי פרסום חוקי העזר מעתה והלאה אינו מצריך את אישורו של שר הפנים, ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/98 צוין כי "בעקבות התיקון משרד הפנים אינו מתחייב עוד לבדוק את כל חוקי העזר" אלא יערוך בדיקה מדגמית שלהם, "יבחן נושאים בעייתיים ובעיקר ירכז הוראות על הפסיקה בנושא... וינחה את הרשויות המקומיות לגבי נושאים אלה". ההוראה הרלוונטית לעניין רשויות מקומיות ביו"ש מצויה בסעיף 88 לתקנון המועצות המקומיות ובסעיף 72 לתקנון המועצות האזוריות.

27 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016 (פורסם בנובמבר 2016), "חקיקת חוקי עזר של רשויות מקומיות", עמ' 543 (להלן דוח 2016).

## טיפול משרד הפנים בהצעות חוקי העזר

תרשים 3: הליך הטיפול של משרד הפנים בהצעות לחוקי העזר לאחר שאושרו על ידי מועצת הרשות המקומית והועברו לטיפולו



בלוח 8 להלן מוצגים הנתונים שהתקבלו מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה במשרד הפנים על משך הליך טיפולו בהצעות חוקי העזר שהעבירו אליו הרשויות המקומיות בשומרון, בשנים 2017 - 2019.



## לוח 8: מעקב אחרי חוק העזר החל מקבלתו במשרד הפנים ועד אישורו אצל הממונה האזרחי, 2017 - 2019<sup>(\*)</sup>

שם הרשות המקומית	שם חוק העזר	תאריך קבלתו במשרד הפנים	תאריך אישורו הסופי של הממונה האזרחי	משך החודשים במשרד הפנים
אורנית	חוק עזר לאורנית היטל ביוב, התשע"ט-2018	6.9.18	16.3.20	18
אורנית	חוק עזר לאורנית היטל מים, התשע"ח-2018	24.10.18	27.1.19	3
עמנואל	חוק עזר לעמנואל תיעול, התשע"ז-2017	29.5.17	4.6.18	12
עמנואל	חוק עזר לעמנואל שטחים ציבוריים פתוחים, התשע"ח-2018	29.5.17	10.4.18	10
עמנואל	חוק עזר לעמנואל סלילת רחובות, התשע"ח-2018	29.5.17	6.6.18	12
שומרון	חוק עזר לשומרון (ביוב) התשע"ח-2018	2.2.17	2.10.18	8

\* התאריכים כפי שנמסרו על ידי משרד הפנים.

מהלוח עולה כי הזמן הממוצע לחוק עזר, מעת קבלתו במשרד הפנים ועד אישורו הסופי של הממונה (לגבי החוקים שאושרו), הוא כ-10 חודשים.

### המועצה המקומית אלפי מנשה

חוק העזר התקף של המועצה המקומית אלפי מנשה לשילוט הוא משנת 1989. אומנם במאי 2014 אישרה המועצה חוק עזר מעודכן לשילוט, אך רק לאחר כשנה (במאי 2015) העבירה המועצה את נוסח החוק לטיפול במשרד הפנים<sup>28</sup>. באפריל 2018 ביקש משרד הפנים מהמועצה לתקן הערות אחרונות בחוק העזר.

עד סיום מועד הביקורת באוקטובר 2019, כחמש שנים וחצי לאחר אישורו על ידי המועצה, טרם קידמה המועצה את הטיפול בחוק, וחוק העזר טרם אושר.

המועצה המקומית אלפי מנשה מסרה בתשובתה כי היא מצויה בשלבי טיפול סופיים בחוק העזר מול משרד הפנים.

<sup>28</sup> מאז ועד אפריל 2018 הועבר חוק העזר ממשרד הפנים למועצה מספר פעמים לתיקונים ולהערות שנדרשו על ידי משרד הפנים, כשמדי פעם נדרשו תזכורות ששלחה הרשות המקומית למשרד הפנים ("טרם נשלחה תגובה על התיקונים שעשינו"), או שנשלחו ממשרד הפנים למועצת הרשות ("טרם יושמו הערותינו").

## המועצה המקומית אלקנה

1. ביולי 2013 חתמה המועצה המקומית אלקנה הסכם עם יועץ להכנת תחשיבים לחמישה חוקי עזר: היטל סלילת כבישים, היטל תיעול וניקוז, היטל ביוב, היטל מוסדות ציבור ואגרת מודעות ושלטים. בפברואר 2014 חתמה המועצה הסכם נוסף עם אותו היועץ, להכנת המעטפת המשפטית לחמשת חוקי העזר.

נמצא כי בהסכמים שנחתמו בין המועצה המקומית ליועץ לא נקבעו לוחות זמנים למועד תום הכנת התחשיבים והמעטפת המשפטית לחוקי העזר.

המועצה המקומית אלקנה לא קידמה את הליך הכנת חוק העזר בנושא אגרת מודעות ושילוט, אף על פי שהיועץ הגיש לה את תחשיבי האגרה כבר בשנים 2014 ו-2015, התחשיבים נבדקו ואושרו בידי היועץ, ונכונותם נבדקה על ידי חברה א'. עד מועד סיום הבדיקה, באוגוסט 2019, טרם אושרו גם שאר חוקי העזר על ידי מליאת המועצה, ובתום חמש שנים פג תוקפם של התחשיבים שנערכו בזמנו.

2. למועצה המקומית אלקנה חוק עזר לשירותי שמירה, התשנ"ג-1992, אשר תוקן במרוצת השנים פעמים אחדות, האחרונה בהן בשנת 1997. בינואר 2018 פנתה המועצה ליועץ כדי שיעדכן את חוק העזר הזה.

**נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, באוגוסט 2019, טרם עדכנה המועצה את חוק העזר.**

3. בנוסחי הטיוטות של חוקי העזר להיטל סלילת כבישים ולהיטל תיעול וניקוז שהכין היועץ<sup>29</sup> נקבע, בין השאר, כי ניתן להטיל גם בגין בנייה חריגה. בחוקי העזר הקיימים של המועצה לא נקבעה חובה להטיל גם בגין בנייה חריגה<sup>30</sup>.

בין השנים 2014 - 2016 ערכה המועצה סקר מדידת נכסים למגורים לצורך חיוב בארנונה. מנתוני הסקר עולה כי השטח המחויב בארנונה גדל ב-21,743 מ"ר (מ-149,376 מ"ר בשנת 2014 ל-171,119 מ"ר בשנת 2016), ואולם בהיעדר עדכון של חוק העזר באופן המאפשר לחייב בהיטל גם בגין בנייה חריגה, ובהיעדר בדיקה של מחלקת ההנדסה אם הבנייה בהיתר - אין בידי המועצה נתונים אם בשטח שגדל על פי סקר הארנונה נכללות חריגות בנייה, ומכאן שאין דרך לבחון אם יש לחייב בהיטלי פיתוח, ואם כן - מהו היקפם.

29 הנוסחים זהים לאלה שאישר משרד הפנים ברשויות אחרות (כך לדוגמה, חוק העזר לסלילת כבישים שאושר לעיריית אריאל בשנת 2015).

30 בנייה חריגה הוגדרה בחוקי העזר האמורים כ"בנייה חדשה (תוספת לבניין קיים הניצב בנכס) שנבנתה ללא היתר בנייה או בסטייה מהיתר בנייה".



נמצא כי בהיעדר חוקי עזר מוסדרים, בנייה חריגה במועצה המקומית אלקנה אינה מחויבת בהיטלים.

### המועצה המקומית קדומים

בפברואר 2012 חתמה המועצה המקומית קדומים הסכם עם אותו יועץ להכנת ארבעה תחשיבים לשלושה חוקי עזר: אגרת מבני ציבור, היטל שטחים ציבוריים פתוחים והיטל סלילת כבישים ומדרכות<sup>31</sup>. בינואר 2017 חתמה עמו המועצה הסכם להכנת המעטפת המשפטית לחוקי העזר. נמצא כי בהסכמים שנחתמו בין המועצה המקומית ליועץ לא נקבעו לוחות זמנים למועד תום הכנת התחשיבים לחוק העזר.

עוד נמצא כי בתיקי המועצה לא נמצאו מסמכים המעידים על מועד השלמת הכנתם של התחשיבים. במרץ 2017 אישרה המועצה את התחשיבים של חוקי העזר. בדיון ציין ראש המועצה כי למועצה אין קרנות פיתוח (למעט ביוב), וכי בהיעדר הכנסה מהיטלים נאלצים נציגי הרשות "לעמוד כעניים בפתח" מול משרדי ממשלה כדי לפתח תשתיות, לבנות מבנים ציבוריים וגני משחקים.

ואולם נמצא כי רק בפברואר 2019, שבע שנים לאחר מועד ההתקשרות עם היועץ להכנת התחשיבים לחוקי העזר, העבירה המועצה לאישור הממונה את חוקי העזר בעניין היטל לשטחים ציבוריים והיטל לסלילת כבישים ומדרכות, ורק במרץ 2019 העבירה את חוק העזר בעניין אגרת מבני ציבור<sup>32</sup>.

נמצא כי חלפו למעלה משמונה שנים מאז תחילת הליך הטיפול באסדרת חוקי העזר במועצה המקומית קדומים, ואולם חוקי העזר טרם הוסדרו.

המועצה המקומית קדומים מסרה בתשובתה במרץ 2020 כי היטל שטחים ציבוריים פתוחים והיטל סלילת כבישים ומדרכות נכנסו לתוקף לאחר סיום הביקורת, וכי חוק עזר אגרת מבני ציבור אושר עקרונית על-ידי הלשכה המשפטית של משרד הפנים ויקבל תוקף בקרוב. עוד מסרה המועצה כי "בימים אלו" היא עוסקת בעדכון חוק עזר ביוב וחוק עזר שמירה.

31 הוכנו שני תחשיבים נפרדים: אחד להיטל סלילת כבישים, והאחר להיטל מדרכות.

32 בנובמבר 2017 אישרה מליאת המועצה (בהמשך לאישור התחשיבים של חוקי העזר במרץ 2017) את חוקי העזר. בשל טעויות בהכנתם, שהתגלו מאוחר יותר, ובשל שיהוי בתיקונם, הם הובאו - לרבות התחשיבים - לאישור המועצה רק באוקטובר 2018 ואושרו פעם נוספת.



על המועצות המקומיות אלפי מנשה, אלקנה וקדומים להשלים את הטיפול בחוקי העזר. מומלץ כי משרד הפנים יבחן את התמשכות לוחות הזמנים לאישור חוקי העזר ויפעל לקיצורם, לרבות בחינת מנגנון האישור הפרטני של החוקים. כן מוצע לקיים מעקב עיתי אחר משך הטיפול באישור חוקי עזר מעת קבלתם במשרד הפנים ועד אישורם.

### התקשרות הרשויות המקומיות עם חברות ועם משרדים העוסקים בחישובי תעריפים

דרישת משרד הפנים לעדכן את התעריפים של חוקי העזר שיש בהם אגרות והיטלים (ראו להלן) הניעה את מרבית הרשויות המקומיות לשכור שירותים מקצועיים מחברות העוסקות בחישובי תעריפים<sup>33</sup>.

בסעיף 114(א) לתקנון הוטלה על המועצות המקומיות ועל העיריות באזור יהודה ושומרון חובת מכרז, בין השאר גם לרכישת טובין. סעיף 114(ב) לתקנון מסמיך את הממונה האזרחי לקבוע כללים בעניין פטור מחובת עריכת מכרז הן בסוגי התקשרויות מסוימים והן בעניינים מיוחדים.

הממונה האזרחי פרסם כללים למועצות המקומיות, ונקבעו בהם סכומי ההתקשרות המחייבים את הרשות המקומית לערוך מכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא), וכן את הסכומים המחייבים אותה לערוך מכרז פומבי<sup>34</sup>.

כאמור לעיל, המועצה המקומית אלקנה התקשרה ביולי 2013 ובפברואר 2014 עם יועץ לצורך הכנת תחשיבים ומעטפת משפטית לשישה חוקי עזר בסכום כולל של כ-102,000 ש"ח כולל מע"מ<sup>35</sup>.

33 עדכון חוק העזר עצמו מהבחינה המשפטית נעשה על פי רוב על ידי הלשכה המשפטית של הרשות המקומית.

34 סכומים אלה מתעדכנים מפעם לפעם. בפברואר 2012 עמד הסכום המעודכן לקבלת ארבע הצעות מחיר לנותני שירות דומה על 69,900 ש"ח.

35 כ-67,000 ש"ח להכנת תחשיבים לחוקי העזר (לאחר מתן הנחה בשיעור של 12.5%) וכ-35,000 ש"ח להכנת המעטפת המשפטית.





הבדיקה העלתה כי טרם ההתקשרות לא פנתה המועצה לקבלת הצעה מנותני שירות דומה נוספים, כנדרש מהכללים שפרסם הממונה האזרחי, אשר לפיהם כל סכום שבפברואר 2012 עלה על 69,900 ש"ח כולל מע"ם, חייב את המועצה לפנות לקבלת ארבע הצעות מנותני שירות דומה<sup>36</sup>.

על המועצה המקומית אלקנה להקפיד לפנות כנדרש לנותני שירותים דומים נוספים לקבלת הצעות מחיר לפני התקשרותה עם יועץ להכנת תחשיבים, על מנת להבטיח כי תתקשר בהצעה הטובה ביותר עבורה ותיתן הזדמנות שווה למציעים נוספים.

## חוקי עזר ישנים

עד לשנת 2016, במאגר משרד הפנים מפורטים כ-6,000 חוקי עזר המשויכים לכלל הרשויות המקומיות, כ-90% מהם תקפים, והנותרים - חוקים שבוטלו. יותר מ-2,000 חוקי עזר נחקקו בשנות השבעים של המאה העשרים או קודם לכן: 15 חוקי עזר נחקקו בשנים 1934 - 1949, כ-400 חוקים נחקקו בשנות החמישים, כ-1,100 - בשנות השישים, וכ-550 - בשנות השבעים.

### לוח 9: מספר חוקי העזר בשמונה הרשויות המקומיות בשומרון ומועד חקיקתם

סה"כ	מועד חקיקתם			שם הרשות המקומית
	שני העשורים הראשונים של המאה העשרים ואחת	שנות התשעים של המאה העשרים	שנות השמונים של המאה העשרים	
23	6	17	0	אורנית
16	6	3	7	אלפי מנשה
22	1	5	16	אלקנה
25	4	3	18	אריאל
20	4	7	9	עמנואל
15	1	13	1	קדומים
18	4	13	1	קרני שומרון
24	2	15	7	שומרון
162	28	76	58	סה"כ

\* לא כולל כ-40 תיקונים שנעשו ברבות השנים במקצת חוקי העזר.

<sup>36</sup> עוד יצוין כי המועצה התקשרה עם אותו יועץ בינואר 2018 להכנת שלושה תחשיבים וחוקי עזר נוספים בסכום כולל של כ-50,000 ש"ח כולל מע"ם, אף זאת ללא פנייה לנותני שירות דומים נוספים לקבלת הצעת מחיר.

**שמונה הרשויות המקומיות בשומרון לא עדכנו במרוצת השנים את חוקי העזר, ואף לא עשו כדי להתאים - לפחות את חלקם, לשינויים בחקיקה.**

המועצה המקומית אלפי מנשה מסרה בתשובתה כי בחודשים האחרונים מונתה למועצה יועצת משפטית חדשה, והמועצה תבדוק את כל חוקי העזר ותעדכנם בהתאם לצורך.

עיריית אריאל מסרה בתשובתה כי החליטה על הקמת ועדה לנושא חוקי העזר. בוועדה חברים מנכ"ל העירייה, שיכהן כיושב הראש שלה, גזבר העירייה, מבקר העירייה ויועמ"ש העירייה. עוד מסרה כי הוועדה תתכנס כדי לדון ולקבוע מסמרות לעניין התאמת חוקי העזר של העיר אריאל לזמן הזה, תוך קביעת סדרי עדיפויות לעדכון חוקי העזר ולהתאמתם.

להלן כמה דוגמאות לחוקי עזר שיש להתאים - את כולם או את מקצתם - לשינויים בחקיקה או ל"רוח התקופה":

1. למועצות המקומיות אלפי מנשה, אורנית ואלקנה חוק עזר מתחילת שנות התשעים של המאה העשרים בדבר תוכן אזורי<sup>37</sup>, חוק שאינו רלוונטי לתקופה שבה השימוש במקלטי טלוויזיה אינו נעשה באמצעות אנטנות.

2. מטרתו של החוק להסדרת הפיקוח על הכלבים, התשס"ג-2002 (אשר חוקק לראשונה בשנת 1998 ועודכן ב-2002), היא לקבוע הוראות לעניין החזקתם של כלבים, ובכלל זה הוראות מיוחדות לגבי אופן ההחזקה של כלבים מסוכנים ומאולפים לתקיפה, והטיפול בכלבים אשר היו מעורבים בתקיפות אדם.

בתקנות להסדרת הפיקוח על כלבים (יבוא והחזקה של כלבים מסוכנים), התשס"ה-2004, נקבעו הנחיות מפורטות למחזיקי כלבים מסוכנים. מקצת הדרישות כבר נכללו בחוק העזר העוסק בכלבים ובחתולים, שפורסם על ידי משרד הפנים בשנת 1996<sup>38</sup>.

הבדיקה העלתה כי כל הסייגים האלו אינם באים לידי ביטוי בחוקי העזר של אורנית, אלפי מנשה, אלקנה וקדומים, העוסקים בנושא הסדרת הפיקוח על כלבים, ואשר חוקקו שנים רבות קודם לחקיקת החוק והתקנות להסדרת הפיקוח על כלבים.

37 חוק עזר לאורנית (תורן אזורי), 1994.

חוק עזר לאלפי מנשה (תרנים אזוריים לאנטנות טלוויזיה), 1993.

חוק עזר לאלקנה (תורן אזורי), 1994.

38 חלק מהדרישות הן: צורך בסימון אלקטרוני כתנאי לקבלת רישיון, החזקת הכלב בחוץ על ידי אדם המסוגל לשלוט בו, ורצועה להובלת הכלב שאורכה אינו עולה על שני מטרים.



3. בחוקי העזר של המועצה המקומית אלפי מנשה (מודעות ושלטים), 1989, ושל המועצה המקומית קדומים (מודעות ושלטים), 1998, לא נכללו דרישות מעודכנות בנוגע למאפייני השלט, תנאי הבקשה לרישיון ודרישות בטיחות<sup>39</sup>.

4. בחוק עזר לאורנית (צעצועים מסוכנים), 1990, לא נכללת דרישה כי צעצוע יעמוד בדרישות התקן הרשמי שעודכן על ידי מכון התקנים הישראלי בשנת 2011<sup>40</sup>.

5. התקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג-1992, עודכנו בשנים 2011 ו-2016 בנושאים שאינם מופיעים בחוקי העזר לאורנית, לאלפי מנשה ולקדומים, שחוקקו בשנות התשעים של המאה שעברה<sup>41</sup>.

צה"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 כי במועצות המקומיות באיו"ש חלים החוק להסדרת הפיקוח על הכלבים, התשס"ג-2002, החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, וכן חקיקת המשנה שנחקקה מכוחם, זאת, מכוח הנספח לתקנון המועצות המקומיות. לעומת זאת, תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - כלבת ופיקוח על כלבים), התשס"ז-2007, וצו סדר הדין הפלילי (עבירות קנס מניעת רעש), התש"ס-2000, אינם חלים באיו"ש. יחד עם זאת, אין בכך כדי למנוע את אכיפת החוק. באפשרות הרשויות המקומיות באיו"ש לתקן ולעדכן את חוקי העזר באופן שיאפשר אכיפה.

על שמונה הרשויות המקומיות בשומרון להקפיד על ייזום חקיקת עזר עדכנית שמתאימה לצורכיהן המשתנים, ולבדוק מפעם לפעם את הרלוונטיות של הוראות חוקי העזר.

39 למשל, הגבלת מידות השילוט ברחבי המועצה כדי ליצור אחידות, תנאים לבקשה לרישיון (בהם דרישה להגיש בקשה בכתב, שתפרט בין היתר את סוג השלט, צורתו, חומרי, צבעו, תוכנו וכו'). אם השילוט מואר, נדרש לצרף לתוכנית אישור חשמלאי מוסמך המעיד כי הוא אחראי לתקינות השילוט, וכי המתקן כולל מפסק פחת. דרישות אלו מופיעות כיום בחוקי עזר מעודכנים יותר של רשויות מקומיות אחרות. לדוגמה, בחוק העזר לגבעת זאב (מודעות ושלטים), משנת 2012, ובחוק עזר לאורנית (שילוט), משנת 2013.

40 דרישה כזו מצויה בחוקי עזר מעודכנים של רשויות מקומיות. לדוגמה, בחוק עזר לבית אריה (צעצועים מסוכנים), משנת 2010, ובחוק עזר לערד (צעצועים מסוכנים), משנת 2010.

41 כך לדוגמה בשנת 2011 הוסף בתקנות סעיף בעניין איסור להשתמש ב"נפצים חזיזים, זיקוקים". כמו כן הוספו במרוצת השנים מועדים נוספים שהותרה בהם עשיית רעש.



משרד הפנים מסר בתשובתו כי האחריות לפעול לרה-ארגון בחקיקת המשנה של הרשות, מוטלת על הרשות המקומית בלבד, בהיותה הגורם המוסמך לכך וביתר דגש על מליאת המועצה שהינה הגוף המחוקק של הרשות המקומית. סמכותו של משרד הפנים בכל הנוגע לחוקי העזר והכלים שהוקנו לו בהקשר זה, הינה מצומצמת כאשר על פי קביעת המחוקק, המדובר בסמכות "עיקוב" ביחס לחוק עזר ככל שהרשות המקומית מבקשת לקדמו ולחוקק אותו, במהלך התקנתו.

**מומלץ כי משרד הפנים - בהיותו המאסדר של כלל הרשויות המקומיות והאחראי לתפקודן בתחומי סמכויותיהן השונים - יבחן את סוגיית עדכון חוקי העזר ברמה הארצית, כך ששינויים פרטניים הנעשים ברשויות המקומיות השונות יחולו על כלל הרשויות באופן גורף.**

המועצה המקומית קדומים מסרה בתשובתה כי תקפיד על ייזום חקיקת עזר עדכנית המתאימה לצרכים המשתנים, וכי היא תבדוק מדי פעם בפעם את הרלוונטיות של הוראות חוקי העזר.

המועצה המקומית אורנית מסרה בתשובתה כי באוקטובר 2019 נכנס לתפקידו גזבר מועצה חדש, אשר החל במיפוי מסודר של כלל חוקי העזר במועצה תוך התחשבות בצורך בשינויים שונים בהתאם לצרכים העדכניים, הכנתם לצורך הגשתם לממונה האזרחי ועדכון התעריפים השונים. ב"ימים אלו" הגזבר פועל גם לייעול הליכי הגבייה של הקנסות הקיימים ולקביעת נהלים מחמירים לשם גביית קנסות עתידיים.

## פרסום חוקי העזר במרשתת

### פרסום חוקי העזר במרשתת על ידי משרד הפנים

באתר המרשתת של משרד הפנים מתפרסמים הנחיות ומאגרי מידע הנוגעים לחוקי העזר ברשויות המקומיות: חוקי עזר מאושרים, חוקי עזר שאושר להמשיך לגבות לפיהם תשלומים, וכן חוקי עזר לדוגמה, חוקי עזר מומלצים ונהלים להגשת חוק עזר למשרד הפנים (להלן - המאגר).

הבדיקה העלתה כי רשימת חוקי העזר של המועצות המקומיות אורנית וקדומים בלבד זהה לרשימת חוקי העזר המעודכנים שבמאגר משרד הפנים. ברשימת חוקי העזר של חמש רשויות מקומיות אחרות בשומרון התגלתה שונות בין רשימות חוקי העזר שבאתר המרשתת של משרד הפנים ובין הרשימות של חוקי העזר באתרי המרשתת של הרשויות המקומיות. קיימים הבדלים, חלקם ניכרים, בין נתוני הרשויות ובין הנתונים שבאתר משרד הפנים. להלן הפירוט:



## לוח 10: חוקי העזר הכלולים באתר הרשות שאינם כלולים באתר משרד הפנים

מספר החוקים שאינם כלולים באתר משרד הפנים	מספרם הכולל של חוקי העזר	הרשות המקומית
9	25	אלקנה
1 (שני תיקונים)*	26	אלפי מנשה
רק תיקון אחד, וכן הארכת תוקפם של שני חוקים	17	קרני שומרון
10	28	אריאל
24	24	שומרון

\* כמו כן, באתר עצמו כלולים 11 חוקי עזר כפולים (מדובר באותו החוק עצמו).

מהאמור לעיל עולה כי מאגר המידע של משרד הפנים העוסק בחוקי עזר ברשויות המקומיות בשומרון אינו מלא ואינו מעודכן.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי אין חובה חוקית המחייבת אותו לייצר מאגר חקיקה כאמור והחובה לפרסם את חוקי העזר חלה על הרשות המקומית בלבד. וכי הוא הקים את מאגר החקיקה כשירות נוסף לציבור. המשרד מתחזק ומעדכן את המאגר באופן עתי, באמצעים הנתונים לרשותו. עוד מסר משרד הפנים כי ברשויות באיו"ש אין חובת פרסום ברשומות ולפיכך קיים קושי מהותי באיתור חוקי העזר כפי שנחקקו והותקנו לאורך השנים בקביעת נוסחם התקף. לפיכך, הקמת מאגר חוקי העזר של רשויות איו"ש נמצא עדיין בתהליך הקמה שטרם הסתיים והמידע המפורסם אינו ממצה.

מן הראוי שרשימת חוקי העזר במאגר החקיקה שהקים משרד הפנים בשירות לציבור תהיה זמינה, שלמה ומעודכנת. על משרד הפנים לפעול לעדכן במאגר את חוקי העזר שנחקקו על ידי הרשויות המקומיות באיו"ש.

### פרסום חוקי העזר במרשתת על ידי הרשויות המקומיות

חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק חופש המידע), מעגן את זכותו של כל אזרח או תושב לקבל מידע מרשויות ציבוריות. סעיף 140ג לתקנון החיל את חוק חופש המידע על הרשויות המקומיות באזור יהודה ושומרון.

בסעיף 94 לתקנון נקבע כי חוקי עזר, לרבות חוקי עזר לדוגמה, יפורסמו על לוח המודעות שבמשרדי המועצה ובמקומות ציבוריים אחרים שבתחום המועצה המקומית, כפי שהחליטה המועצה.



בסעיף 144א לתקנון נקבע כי מועצה תקים ותפעיל ללא תשלום אתר מרשתת נגיש לציבור, שבו תפרסם, בין השאר, מידע שעליה לפרסם וכן מידע שפרסם הממונה בנוגע אליה. מסעיף זה עולה כי על הרשות המקומית מוטלת החובה לפרסם את חוקי העזר.

בלוח 11 להלן, פרטים על הרשויות המקומיות שלא פרסמו באתרי המרשתת שלהן את כל חוקי העזר כפי שפורסמו באתר המרשתת של משרד הפנים.

### לוח 11: חוקי העזר ברשויות בשומרון שפורסמו באתר המרשתת של משרד הפנים אך לא באתר המרשתת של הרשות המקומית

חוקי העזר שלא פורסמו באתר הרשות		מספרם הכולל של חוקי העזר	שם הרשות המקומית
אחוז	מספר		
83%	15	18	עמנואל
100%	25	25	אלקנה
41%	7	17	קרני שומרון
12%	3	24	שומרון
8%	2	26	אלפי מנשה

חובתן של הרשויות המקומיות למסור לציבור מידע כדי להגביר את השקיפות ולהנגיש שירותים לציבור. אתר המרשתת של רשות מקומית הוא כלי זמין ונגיש לכלל התושבים, והוא מאפשר לרשות המקומית לפרסם מידע בדרך נוחה ויעילה.

מן הראוי היה שהמועצות המקומיות אלקנה ועמנואל יפרסמו באתרי המרשתת שלהן את חוקי העזר שלהן, כדי ליידע את תושביהן בדבר הדינים התקפים ברשות.

מן הראוי שהמועצות המקומיות אלפי מנשה, קרני שומרון והמועצה האזורית שומרון - שפרסמו את רוב חוקי העזר שלהן - יעדכנו באתרי המרשתת שלהן את המידע בנוגע לחוקי העזר החלים בהן.

בעקבות הערות הביקורת העלו המועצות המקומיות עמנואל וקרני שומרון והמועצה האזורית שומרון לאתרי המרשתת שלהן את חוקי העזר שלא פורסמו בהם קודם לכן.



המועצה המקומית אלפי מנשה מסרה כי תפעל לפרסם באתר המרשתת שלה את שני חוקי העזר החסרים.

המועצה המקומית אלקנה מסרה כי תפרסם את חוקי העזר באתר המרשתת החדש של המועצה שנמצא בהרצה.

## אי-עדכון תעריפים בחוקי עזר

בחוזר מנכ"ל ממאי 2006 (3/06) הנחה משרד הפנים את הרשויות המקומיות לבחון את תעריפי האגרות וההיטלים בתום חמש שנים לכל היותר ממועד העדכון האחרון, ובמידת הצורך - לעדכןם ולתקנם על-ידי הגשת תיקון לחוק העזר. עוד צוין בחוזר כי חוקי עזר רבים של הרשויות המקומיות, שמכוחם גובות הרשויות אגרות והיטלים, הותקנו לפני שנים רבות (10 - 30 שנה), בלא שהרשויות בחנו מחדש את גובה התעריפים שהן גובות בגין אותם שירותים. לפיכך ייתכן שהתעריפים אינם משקפים את ההתפתחויות הכלכליות שהתרחשו במהלך השנים שחלפו.

בחוזר מנכ"ל מינואר 2008 (1/2008) נקבע כי על הרשות המקומית להיערך "מבעוד מועד" לסיום חמש השנים מאז עודכן חוק העזר, וכי לשם בחינת תעריפי האגרות וההיטלים במועד סיום תוקף חוק העזר עליה לפעול להכנת תחשיב כלכלי עדכני, ולקבל את אישור משרד הפנים להמשך גביית התשלומים. אם על בסיס התחשיב המעודכן יתברר כי יש צורך לשנות את התעריפים, על הרשות יהיה לעדכןם באמצעות חוק עזר מתקן.

אומנם חוזרי מנכ"ל משרד הפנים ממאי 2006 ומינואר 2008 לא הוחלו באיו"ש, אולם הממונה האזרחי דורש מהרשויות המקומיות באיו"ש ליישם את האמור בהם במסגרת חוקי העזר והתחשיבים שהן מכינות.

בבדיקת חוקי עזר שבהם נכללים תעריפים לתשלום הועלו הממצאים האלה: קיימים תחשיבים שלא הוגבלו בזמן ולא עודכנו מיום קביעתם, או תחשיבים לא מעודכנים (שתוקפם פג)<sup>42</sup>, כמפורט להלן:

42 בחוקי העזר הכוללים אגרות והיטלים שנחקקו בשנים האחרונות נכלל סעיף כדלקמן: "החל ביום... [עד חמש שנים מיום חיקוק חוק העזר], הטלת היטל לפי חוק עזר זה תהא טעונה אישור של מועצת העירייה/ המועצה המקומית/ המועצה האזורית ושל שר הפנים (ברשויות המקומיות ביהודה ושומרון נדרש אישור של הממונה האזרחי).

## לוח 12: תחשיבים ישנים ותחשיבים לא מעודכנים בארבע רשויות מקומיות בשומרון

תחשיבים לא מעודכנים			תחשיבים ישנים		שם הרשות המקומית
מועד הגשת בקשה לממונה האזרחי לקבלת אישור להמשך הגבייה	מועד פקיעת תוקפו	שם חוק העזר	מועד חקיקתו	שם חוק העזר	
טרם הוגש*	ינואר 2019	היטלי סלילה ומדרכות	-	-	אורנית
-	-	-	1993	שירותי שמירה	אלפי מנשה
אוגוסט 2018**	דצמבר 2018	היטל מבני ציבור	1988	היטל ביוב	אלקנה
-	-	-	1994	שירותי שמירה	אלקנה
טרם הוגדר	יוני 2013	שירותי שמירה	1998	היטל ביוב	קדומים

\* רק שבוע לאחר שפג התוקף הזמינה המועצה מיועץ הכנת תחשיב מעודכן להיטלים אלו.

\*\* בתאריך 30.1.19 אישר משרד הפנים את הבקשה להארכת התוקף לשנה.

הבדיקה העלתה כי המועצה המקומית אלקנה לא ערכה את התחשיב בדבר היטל מבני ציבור מבעוד מועד, כנדרש בחוזר משרד מנכ"ל הפנים, ורק ב-13.1.19, לאחר מועד פקיעת תוקפו של חוק העזר, פנתה ליועץ חיצוני להכנת תחשיב לחוק העזר. עד מועד הביקורת ביולי 2019, כשבעה חודשים לאחר פקיעת תוקף חוק העזר, טרם הכינה המועצה תחשיב חדש.

המועצות המקומיות אלקנה, קדומים ואורנית השתהו מעבר לתאריך תפוגת חוקי העזר שלהן בנושא גביית אגרות והיטלים, דבר העשוי לפגוע בהכנסותיהן. על המועצות הללו לעדכן את התעריפים המופיעים בחוקי העזר.

המועצה המקומית קדומים מסרה בתשובתה כי היא שוקדת כעת על עדכון התעריפים בחוקי העזר הנוגעים לביוב ולשמירה.

המועצה המקומית אלפי מנשה מסרה בתשובתה כי בתחילת שנת 2020 החלה לבחון את נושא שירותי השמירה ותמחורם, וכי תפעל לפי מסקנות הבדיקה שיתקבלו בחודשים הקרובים.





## אגרת תעודת אישור

בתקנון נקבע כי בין סמכויותיה של מועצה "להוציא תעודות אישור בדבר כל עניין מן העניינים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם לפי הפקודה או לפי כל דין אחר"<sup>43</sup>.

הבדיקה העלתה כי המועצות המקומיות אורנית וקדומים כלל לא קבעו חוק עזר בנושא אגרת תעודת אישור, המסמיך אותן לגבות אגרות בגין הנפקת אישורים ותעודות לתושביהן.

למועצה המקומית אלקנה יש חוק עזר בנדון עוד משנת 1985, ואולם היא לא גבתה אגרה מתושביה בגין הנפקת אישורים ותעודות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למועצה המקומית אלקנה לגבות את אגרת תעודת אישור בהתאם למה שנקבע בחוק העזר שלה, ולבחון אם יש מקום לעדכן את הסכום שנקבע בו. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לשקול אם יש מקום לנחיצות גביית תעודת אגרת אישור, או לחלופין - לעודד אפשרות לרשות להנפיק אישורים באופן מקוון באמצעות אתר הרשות, ללא תמורה.

## אכיפת חוקי העזר

### אי-מתן דוחות בגין הפרת חוקי עזר

1. בשנים 2016 עד אוקטובר 2019 נתנה המועצה המקומית אלקנה מספר מועט של דוחות שקנס בצידם (ומספר מועט עוד יותר של התראות<sup>44</sup>) בגין אכיפת שלושה חוקי עזר בלבד: מניעת מטרדים, שמירת הסדר והניקיון ופיקוח על כלבים. חמישה חוקי עזר אחרים שניתן להטיל קנסות בגין אי-מילוי הוראותיהם, לא נאכפו כלל<sup>45</sup>.

#### לוח 13: דוחות והתראות שנתנה המועצה המקומית אלקנה, 2016 - 2019\*

השנה	שם חוק העזר					
	פיקוח על כלבים		סדר וניקיון		מניעת מפגעים	
	דוחות	התראות	דוחות	התראות	דוחות	התראות
2016	6	6	0	0	3	0
2017	11	1	2	2	0	0
2018	10	0	4	0	0	0
2019	1	0	0	0	0	2

\* עד סוף אוקטובר 2019.

2. בשנים 2017 עד 2019 נכללה בתוכנית העבודה השנתית לאכיפת חוקי העזר של המועצה המקומית קדומים פעולות אכיפה בתחום "אכיפת פינוי גזם, טיפול בתלונות מעקב גזם" (המתייחס לשמירת הניקיון) בלבד. פעולות אכיפה לחוקי העזר בעניין מודעות ושלטים, פינוי חפצים מיושנים, צעצועים מסוכנים ואספקת מים לא תוכננו, ולא נמצאו במועצה מסמכים שיעידו כי קוימו.

3. המועצה המקומית אורנית לא אכפה כלל את חוקי העזר שחוקקה בעניין אספקת מים, מבנים מסוכנים, מניעת רעש, פתיחת בתי עסק וסגירתם וצעצועים מסוכנים, וגם לא בדקה אם יש מקום לעדכנם או לבטלם.

על המועצות המקומיות אורנית, אלקנה וקדומים לבחון את נחיצות חוקי העזר שחוקקו ואת מידת הרלוונטיות שלהם, ובהתאם לכך לפעול לביטולם או לקדם תוכנית עבודה לאכיפתם.

44 התראה היא אזהרה לפני הטלת קנס.

45 מודעות ושלטים, פתיחת בתי עסק וסגירתם, רוכלים, תשתיות תת-קרקעיות ואספקת מים.

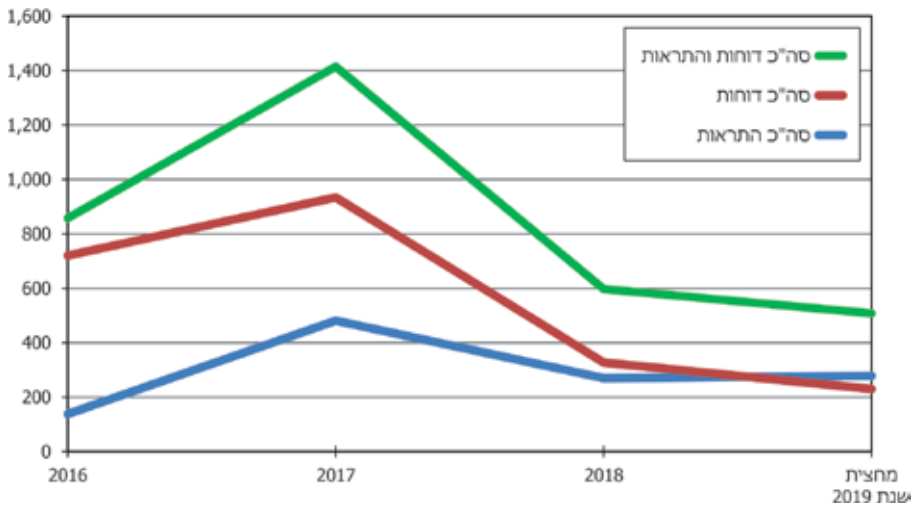


להלן פרטים על מספר דוחות והתראות שנתן פקח המועצה המקומית אורנית לתושביה, משנת 2016 עד מחצית שנת 2019.

### לוח 14: דוחות והתראות שניתנו לתושבי המועצה המקומית אורנית, 2016 עד אמצע שנת 2019

היחס בין כלל ההתראות לכלל הדוחות שניתנו	סה"כ דוחות והתראות	סה"כ דוחות	סה"כ התראות	חניה		כלבים		סדר וניקיון		שילוט		חפצים מיושנים		נושא חוק העזר	השנה
				דוחות	התראות	דוחות	התראות	דוחות	התראות	דוחות	התראות	דוחות	התראות		
19%	858	720	138	497	48	144	17	60	58	12	3	7	12	2016	
51%	1,415	934	481	663	146	141	117	125	197	5	5	0	16	2017	
83%	597	327	270	280	89	34	28	13	113	0	9	0	31	2018	
121%	508	230	278	190	211	35	21	5	45	0	1	0	0	מחצית שנת 2019	

### תרשים 4: מספר הדוחות וההתראות שניתנו על ידי המועצה המקומית אורנית, 2016 עד אמצע 2019



מן התרשים ניתן ללמוד כי בשנת 2018 (שנת בחירות ברשויות המקומיות) חלה ירידה חדה של כ-65% במתן הדוחות בהשוואה לשנת 2017. עיון בלוח 14 מלמד כי במיוחד בלטה הירידה באכיפת חוק העזר בעניין פיקוח על כלבים.



עוד נמצא כי ב-494 התראות שניתנו מתחילת שנת 2016 ועד מחצית שנת 2019 על עבירות חנייה במקומות אסורים<sup>46</sup> לא צוינו פרטים הנוגעים לאזהרות, כגון: מספר הרכב, שם הנהג או שם בעל הרכב וכתובת מגוריו.

בהעדר שמירת המידע על מקבלי דוחות אזהרה (התראות) במאגר הממוחשב, לא ניתן לדעת אם קיימים נהגים אשר עברו אותה עבירת חניה יותר מפעם אחת, ואשר על כן יש לקנסם.

המועצה המקומית אורנית מסרה בתשובתה כי בשנת 2016 התקשרה עם חברה המעניקה שירותי מחשוב באופן מאובטח, לשם שליטה, בקרה ופיקוח. באמצעות החברה היא פועלת לגביית הדוחות, בהם גם דוחות עבר.

על המועצה המקומית אורנית לפעול למלא את הפרטים החסרים בדוחות העבר ולפעול לאכיפה אחידה בכל השנים.

4. המועצה המקומית קדומים לא העסיקה פקח מאז מרץ 2019 ועד סמוך לסוף שנת 2019.

#### לוח 15: דוחות והתראות שנתנה המועצה המקומית קדומים בשנים האחרונות\*

שם חוק העזר				השנה
פיקוח על כלבים וחתולים		סדר וניקיון - פינוי מפגעים		
התראות	דוחות	התראות	דוחות	
0	4	71	4	לפני 2018 (ללא ציון תאריך)
0	0	18	0	2018
0	0	21	1	2019
0	4	110	5	סה"כ

\* הנתונים נלקחו מכל העתקי דוחות הקנסות שנמצאו במשרדי המועצה ואשר הומצאו לעובדי משרד מבקר המדינה לפי בקשתם.

מומלץ כי המועצה המקומית קדומים תבחן את מדיניותה בכל הנוגע ליחס ההתראות למול הקנסות.

46 אין מדובר בחנייה ב"כחול לבן".



המועצה המקומית **קדומים** מסרה בתשובתה כי במהלך שנת 2019 היא אכן התקשתה במציאת פקח עירוני, כיוון שאין ביקוש לתפקיד כזה ביישוב קהילתי, וגם השכר אינו מתגמל. מזה כארבעה חודשים מועסק במועצה פקח שאותות פעילותו כבר ניכרים, הן בדאגה לניקיון המרחב הציבורי והן במתן התראות והטלת קנסות.

5. א. משנת 2016 ועד ספטמבר 2019 לא נתנה המועצה המקומית **אלפי מנשה** דוחות חניה.

ב. ביולי 2019 החלה המועצה לתת התראות בכתב על ביצוע עבירות הקשורות לחוקי העזר. בחודשים יולי - ספטמבר 2019 נתנו פקחי המועצה 45 התראות, 26 מהן על אי-שמירת חוק העזר בנושא סדר וניקיון, 10 בגין הפרת חוק העזר בעניין העמדת רכב וחנייתו ו-9 על עבירות חוק העזר בעניין פיקוח על כלבים.

### לוח 16: דוחות שנתנה המועצה המקומית אלפי מנשה בגין עבירות על חוקי העזר בעניין פיקוח על כלבים ושמירת הסדר והניקיון, 2016 - 2019\*

השנה	פיקוח על כלבים	שמירת סדר	סה"כ
2016	36	19	55
2017	29	22	51
2018	36	8	44
2019	39	6	47
סה"כ	140	55	195

\* לא כולל דוחות שבוטלו לאחר שניתנו.

מהלוח עולה כי בשנת 2018 חלה ירידה של כ-60% במתן דוחות בתחום שמירת הסדר והניקיון בהשוואה לשנים 2016 - 2017 (הירידה נמשכה גם בשנת 2019). לעומת זאת, במתן דוחות בעניין פיקוח על כלבים לא חל ב-2018 וב-2019 כמעט שינוי לעומת שנים עברו.

6. היועץ המשפטי לממשלה פרסם הנחיות בעניין הליכי חקיקת חוקי עזר, סמכויות הרשות המקומית ומגבלותיה (להלן - הנחיות היועץ המשפטי לממשלה), לרבות הדרכים לאכיפת הוראות חוקי העזר<sup>47</sup>. בפברואר 2009 הכין משרד המשפטים מדריך להכנת חוקי העזר וצווי עבירות קנס, המיועד ליועצים המשפטיים של הרשויות המקומיות, ובו צוינו כללים ודגשים לגבי הכנת חוקי העזר, לרבות הוראות לבדיקתם והכרזה על הוראה כעבירת קנס בצו לשם אכיפתה.

47 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, "חקיקת-משנה: נוהל והנחיות" (נובמבר 1985). ההנחיות עודכנו בנובמבר 2003.



קיימות שתי דרכים לאכוף את הוראות חוקי העזר: האחת - הגשת כתב אישום כנגד מי שלכאורה עבר על החוק; השנייה - הודעה בדבר עבירות קנס שקבע הממונה מכוח סמכותו על פי סעיף 92 לתקנון המועצות המקומיות<sup>48</sup>.

לשם נקיטת דרך האכיפה השנייה - מתן דוח על ידי פקחי הרשות המקומית והזמנה למשפט עם ברירת קנס - דרך שבה נחסכים הליכים משפטיים ממושכים, על הרשות לקבוע בצו, הנכנס לתוקף לאחר פרסומו ברשומות, כי עבירה על הוראה מסוימת בחוק עזר היא עבירת קנס. לאחר אישור הצו במועצת הרשות הוא מועבר ללשכה המשפטית במשרד הפנים ואחר כך למשרד המשפטים, עד פרסומו ב"רשומות".

הבדיקה העלתה כי המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה ואלקנה לא אכפו חלק מחוקי העזר שלהן באמצעות הגשת דוחות קנס, מאחר שלא קבעו להם צווי עבירות קנס<sup>49</sup>.

קביעת הודעה בדבר עבירות קנס לחוקי עזר מאפשרת אכיפה יעילה של חוקי העזר. על המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה ואלקנה לבחון פרסום צו כנדרש לשם הגברת יעילות האכיפה.

48 למפירי חוקי העזר ניתנת הברירה לשלם קנס בתוך תקופת זמן קצובה ללא הליך של הגשת כתב אישום. צווי עבירות קנס טעונים אישור של ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

49 באורנית - חוקי העזר העוסקים באספקת מים, במבנים מסוכנים ובמניעת רעש. באלפי מנשה - חוקי העזר העוסקים בהריסת מבנים מסוכנים ובשמירת הסדר והניקיון (פרקים העוסקים בניקוי מגרשים, חצרות וכניסות לבניינים). באלקנה - חוקי העזר העוסקים בהריסת מבנים מסוכנים, ובחלק מהסעיפים - בפיקוח על כלבים.



## היעדר תוכנית עבודה לפעילות מתוכננת לצורך אכיפת חוקי עזר

1. נמצא כי המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה ואלקנה לא הכינו תוכנית עבודה שנתית או תקופתית שתכלול את הפעילות המתוכננת לאכיפת חוקי העזר, ובכלל זה פירוט תדירות הסיורים, הנושאים שייבדקו בסיורים, אופן הטיפול בתלונות הנוגעות לחוקי העזר ופעילות אכיפה שוטפת.
2. המועצה המקומית קדומים אומנם הכינה תוכנית עבודה יומית לפקח העוסק באכיפת חוקי העזר, שפורטו בה שעות הסיורים בשכונות, אופן הטיפול בתלונות והשכונות שיש לסייר בהן, אולם רק בכל הקשור לאכיפת חוק העזר בעניין שמירת הסדר והניקיון.
3. בתיקי המועצות המקומיות אלפי מנשה, אלקנה, אורנית וקדומים לא נמצאו דיווחים על הסיורים שערך הפקח ולא הממצאים שהועלו בסיורים אלו.

בהיעדר תוכנית עבודה (במועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה ואלקנה), ובהיעדר מסמכים שניתן ללמוד מהם על פעילות הפקחים ועל תוצאותיה, לא ניתן לקבוע כי המשימות המתוכננות לאכיפת חוקי העזר שהוטלו על הפקחים אכן בוצעו כנדרש.

תוכנית עבודה משמשת כלי בקרה להשגת יעדי האכיפה שקבעה הרשות, לבחינת טיב העבודה של מחלקות הפיקוח ולבחינת נחיצות חוקי העזר ועדכונם. מן הראוי שמחלקות הפיקוח של המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה ואלקנה יכינו תוכנית עבודה שנתית או תקופתית שתכלול פעולות אכיפה מתוכננות, שניתן יהיה להשוותן לביצוע בפועל.

המועצה המקומית אלפי מנשה מסרה בתשובתה כי תבחן בחיוב הכנת תוכנית עבודה שנתית או תקופתית.

המועצה המקומית אורנית מסרה בתשובתה כי כחלק מהליך הייעול וההשתפרות פרסמה בפברואר 2020 מכרז לתפקיד מנהל שיפור פני העיר ואיכות הסביבה. עם כניסתו לתפקיד החל המנהל שנבחר בגיבוש תוכנית עבודה הכוללת יעדי פיקוח.



## אי-גביית חובות קנס בגין עבירות על חוקי העזר

בעבירות על אי-קיום חוקי העזר שני סוגי קנסות: (1) ברירת קנס - אדם מקבל הזמנה למשפט, אך ניתנת לו ברירה לתשלום קנס במקום להישפט; (2) ברירת משפט - האדם מקבל הודעה על תשלום קנס, ואם הוא מעוניין להישפט על העבירה - עליו לבקש זאת במפורש, אחרת יועבר הקנס לגבייה<sup>50</sup>.

### גביית קנסות חניה

בתקנון נקבע כי דוחות קנס חניה הניתנים על ידי הרשויות המקומיות באזור שומרון יינתנו בדרך של ברירת משפט<sup>51</sup>, היינו: אם האדם שהקנס הוטל עליו לא שילם אותו ולא ביקש להישפט על העבירה, על הרשות המקומית שנתנה את הקנס מוטל לגבות את הקנס.

לגבי קנסות מסוג ברירת משפט נקבע בתקנון כי "לא שילם את הקנס במועד ולא הודיע שברצונו להישפט על העבירה... הוראות פרק י' לתקנון יחולו על גביית הקנס לפי סעיף 192(ג)". פרק י' לתקנון עוסק בהליכי אכיפת גבייה באמצעות הטלת עיקולים על נכסי חייבים<sup>52</sup>.

במועצה המקומית אורנית הצטברו בשנים 2016 עד 2018 חובות בגין קנסות על דוחות חניה שלא שולמו בסכום כולל של כ-214,000 ש"ח ואולם המועצה לא פעלה לגביית החובות באמצעות הטלת עיקולים.

### כפל קנס חניה המוטל באיו"ש

בנוגע לרשויות מקומיות, בסעיף 67 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, (להלן - חוק העונשין) נקבע לגבי עבירות קנס מסוג ברירת משפט, ובכלל זה עבירות חניה<sup>53</sup>, גם אלו שניתנו על ידי הרשות, כי אם הקנס שהוטל לא שולם במועד "שיעור התוספת [על סכום הקנס המקורי] יהיה חמישים אחוזים מן הקנס או מחלקו שלא שולם, לפי העניין; בתום כל תקופה של ששה חדשים שעברו מן המועד הקבוע - חמישה אחוזים נוספים מן הקנס או מחלקו כאמור."

50 תיקון מס' 78 לחוק סדר הדין הפלילי משנת 2017 שקבע את ביטולן של עבירות מסוג ברירת קנס והפיכת כל עבירות הקנס לברירת משפט. התיקון לא הוחל באיו"ש.

51 סעיף 192. (א) וטופס 2 שבתוספת השלישית.

52 הליכים אלה מבוצעים ישירות (לא באמצעות בית משפט) על ידי גובה עירוני שמונה על ידי ראש הרשות (להלן - גובה מס עירוני).

53 בסעיף 228(א) לחוק דין הסדר הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, נקבע כי על "עבירת קנס של ברירת משפט [כמו דוח חניה] יחולו... הוראות סעיף זה וסעיפים 229 עד 230. בסעיף 229(ב) לחוק האמור נקבע: "לא שילם אדם את הקנס במועד ולא הודיע שיש ברצונו להישפט על העבירה, תיווסף על הקנס תוספת פיגור בשיעור האמור בסעיף 67 לחוק העונשין, התשל"ז-1977."





בנוגע לרשויות מקומיות השוכנות באי"ש נקבע בתקנון כי אדם שנמסרה לו הודעת תשלום קנס<sup>54</sup>, אך "לא שילם את הקנס במועד ולא הודיע שיש ברצונו להישפט על העבירה [ברירת משפט] ישלם את כפל הקנס; לא שילם ולא הודיע כאמור ועברו ששה חודשים - תיווסף לכפל הקנס תוספת פיגור בשיעור של מאה אחוזים מן הקנס או מחלקו שלא שולם וכן תיווסף תוספת פיגור זו בתום כל תקופה של שישה חודשים".

סעיף 67 לחוק העונשין, אשר הגביל את שיעור התוספת על הקנס ל-50%, לא הוחל על הרשויות המקומיות באי"ש.

מהאמור לעיל עולה כי בעוד שתוספת הפיגורים על קנסות חניה המוטלת על ידי הרשויות המקומיות באי"ש גדלה מדי שישה חודשים בשיעור של 100% מערך הקנס, תוספת הפיגורים המוטלת על ידי יתר הרשויות המקומיות שאינן באי"ש תעמוד על 50% עם חלוף המועד לתשלום ותגדל מדי שישה חודשים בחמישה אחוזים בלבד.

על משרד המשפטים והיועץ המשפטי באי"ש בהתייעצות עם משרד הפנים, לדאוג לעדכן את התקנון, כך שתוספת הפיגורים המוטלת על ידי הרשויות המקומיות באי"ש תהיה לזו המוטלת על ידי הרשויות המקומיות בישראל; שיהוי בתיקון התקנון מטיל נטל לא-שוויוני על תושבי אי"ש למול מגבלות התוספת של הקנס שנקבעו בסעיף 67 לחוק העונשין.

צה"ל מסר בתשובתו כי סוגיית הפערים הקיימים בין תקנוני המועצות באי"ש לבין החקיקה המקבילה בישראל בנוגע לאגרת כפל הקנס מצויה בטיפול הלשכה המשפטית של משרד הפנים בישראל, אשר מיפתה את הפערים ותעדפה אותם.

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 כי במהלך השנים פותחו מנגנונים שנועדו להשוות את החקיקה ביהודה ושומרון לזו הנהוגה בישראל, בעיקר בתחומים הרלוונטיים לחיי אזרחים ישראלים המתגוררים באזור יהודה ושומרון. ואולם עדיין ישנם פערי חקיקה בתחומים שונים ומגוונים, פערים שיש מקום לתקנם. הפרקליטות הצבאית (יועמ"ש אי"ש) בליווי משרד המשפטים מקיימים עבודת מטה תדירה ואינטנסיבית לצמצום הפערים בנושאים אלה. עוד מסר משרד המשפטים כי הפערים שתיאר משרד מבקר המדינה אכן דורשים תיקון, ולמיטב ידיעתם הם חלק מתוכנית העבודה של יועמ"ש אי"ש.

כן מסר צה"ל כי יועמ"ש אי"ש ערוך לבצע את התיקון, ככל שהדבר יובא בפניו על ידי משרד הפנים ובאישור משרד הביטחון.

54 סעיפים 192.(ב), (ג).

## קנסות על חוקי עזר שאינם חניה

בשומרון מצוי בית משפט אחד לעניינים מקומיים, המשמש ערכאה ראשונה, ומקום מושבו באריאל (להלן בית המשפט).<sup>55</sup>

בתקנון נקבע כי קנסות הניתנים על ידי הרשויות המקומיות באיו"ש בשל עבירה על חוקי העזר שאינה עבירת חניה יינתנו בדרך של ברירת קנס<sup>56</sup>. לפיכך ניתן לגבות את הקנסות באמצעות תובענה משפטית בלבד. היה ומקבל הקנס לא שילם את הקנס לאחר מתן גזר הדין, על המועצה לפתוח בהליכי הוצאה לפועל כנגד החייב באמצעות בית המשפט בישראל<sup>57</sup>.

בשנים 2016 עד 2018 הצטברו במועצה המקומית אורנית חובות בגין דוחות שניתנו בשל עבירות על חוקי העזר (לא כולל עבירות חניה) מסוג ברירת קנס, ולא שולמו על ידי החייבים, בסכום כולל של 187,000 ש"ח. ואולם המועצה לא פנתה לבית המשפט לפתוח בהליכי הוצאה לפועל כנגד החייבים לצורך גביית החובות שהצטברו בשנים אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית אורנית כי לא נקטה אמצעים שעמדו לרשותה כדי לגבות את החובות עבור הקנסות שהטילה בגין עבירות על חוקי העזר, עבירות שהיקפן הגיע לכ-414,000 ש"ח<sup>58</sup>. בכך נפגעה קופת הרשות ונפגמה יכולת ההרתעה שלה.

## ביטולו של הסדר ברירת קנס בגלל חוסר יעילות

בשנת 2017 בוטל ההסדר של ברירת קנס בישראל<sup>59</sup>, כי "אין כל סיבה עניינית להבחנה בין שני ההסדרים [ברירת קנס וברירת משפט] וההסדר של ברירת קנס מעמיס על בתי המשפט שלא לצורך, שכן במקרים רבים אנשים אינם משלמים את הקנס מטעמים של שכחה ולא בשל מחלוקת מהותית על ההצדקה לקנס. במהלך השנים הפכו מרבית ברירות הקנס לברירות משפט ובכלל זה עבירות על חוקי עזר בעשרות רשויות המקומיות"<sup>60</sup>. לעומת זאת, כאמור לעיל, בהתאם לתקנון הנהוג באיו"ש ביחס למרבית עבירות הקנס, עדיין נהוגה ברירת קנס.

55 בית משפט נוסף כזה קיים גם במעלה אדומים.

56 סעיף 137ב. לתקנון וטופס 1 לתוספת השלישית לתקנון.

57 סעיפים 137א-(ד) לתקנון. יצוין כי בסעיף 137ב(ב) נקבע כי "על ביצוע פסקי דין והחלטות שניתנו על ידי בית המשפט לעניינים מקומיים יחולו דיני הוצאה לפועל החלים על ביצוע החלטות ופסקי דין של בית משפט בישראל". לפיכך, על הרשות המקומית לפעול לפי ההליכים המפורטים בדיני הוצאה לפועל הקיימים בישראל.

58 כ-214,000 ש"ח עבור עבירות חנייה וכ-200,000 ש"ח בגין עבירות על חוקי העזר האחרים.

59 ראו תיקון 78 לחוק סדר הדין הפלילי משנת 2017.

60 לפי דברי ההסבר לחוק.



במאי 2017 פנה משרד הפנים למשרד המשפטים וליועמ"ש איו"ש והסב תשומת ליבם שבכל הנוגע לעבירות קנס על חוקי עזר של גופי השלטון המקומי, המצב המשפטי באיו"ש בהקשר זה לכאורה שונה מזה השורר בישראל, ואף לא מן הנמנע כי המצב שונה אף ביחד לעבירות קנס נוספות החלות באיו"ש, אשר אינן בזיקה לגופי השלטון המקומי באיו"ש. משרד הפנים ביקש כי מכיוון שלא ברורה האבחנה בהקשר זה בין רשויות מקומיות באיו"ש לרשויות מקומיות בישראל, תיבחן האפשרות "להחיל את הוראות תיקון מס 78, בשינויים המתחייבים, באיו"ש למצער לעניין עבירות קנס על חוקי עזר של הרשויות המקומיות באיו"ש".

משרד מבקר המדינה ממליץ למפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון ולמשרד המשפטים לשקול לבטל את ההסדר של ברירת קנס, בדומה לנעשה בישראל, לנוכח עמדת משרד הפנים ולנוכח העובדה שהליך ההוצאה לפועל לפי מתווה הסדר כזה מתבצע באמצעות הליך משפטי ארוך, וביעילות פחותה בהשוואה להליך המבוצע באמצעות גובה רשותי.

במהלך הביקורת בספטמבר 2019 מסר יועמ"ש איו"ש מטעם הפרקליטות הצבאית כי "הצעה לביטול ברירת הקנס בתקנון המועצות, מצויה בתוכנית העבודה של מחלקת יועמ"ש איו"ש ומקודמת".

בתשובתה הוסיפה הפרקליטות הצבאית כי בימים אלו נערכת עבודת מטה ביחס לביטול כולל של הסדרי ברירת הקנס, וייתכן כי הדבר ישפיע גם על סוגיית כפל הקנס.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי סדר היום לתיקון החקיקה באיו"ש נקבע על ידי דרג מדיני במשרד הביטחון, בהתאם לשיקול דעתו בתעודף הנושאים ולאור הדחיפות הנדרשת בכל מקרה ומקרה.



## פרסום באתרי המרשתת של הרשויות המקומיות

בתקנון המועצות המקומיות נקבע כי רשות מקומית באיו"ש תפרסם באתר המרשתת שלה את המידע "שעליה לפרסם [לא מפורט איזה מידע] וכן מידע בנוגע אליה שהממונה [האזרחי] פרסם בהתאם להודעת המועצה, לאחר שהממונה פרסמו". נוסף על כך, עליה לפרסם פרוטוקולים של ישיבות מועצת הרשות, הקלטות או תמלילים של ישיבות המועצה, וכן הודעה בעניין שיעורי ארנונה<sup>61</sup>. על רשות מקומית בישראל מוטלת החובה (בחוקים שונים ובתקנות שונות) לפרסם באתר האינטרנט שלה מידע רב המקיף עשרות פריטים. החובה לפרסם פריטי מידע אלו לא הוחלה על הרשויות באיו"ש<sup>62</sup>.

הרשויות המקומיות באיו"ש מחויבות לפרסם לציבור תושביהן מידע מועט בלבד. אין הצדקה עניינית שמידע שתושב ישראל זכאי לו לא יונגש גם לתושב באיו"ש. אשר על כן, משרד מבקר המדינה ממליץ בפני הממונה האזרחי להטיל על הרשויות המקומיות באיו"ש לפרסם באתרי המרשתת שלהן את שנדרש מהרשויות המקומיות בישראל לפרסם, הן כדי להגביר את מידת השקיפות על החלטותיהן ופעולותיהן השוטפות והן כדי שהתושבים המתגוררים בהן יקבלו את מלוא המידע שיש להעמיד לרשותם. מומלץ עוד כי משרד הפנים והממונה האזרחי יעמדו בקשר שוטף לשם עדכון הנחיות אלו מדי פעם בפעם.

## הביקורת הפנימית

לביקורת הפנימית ברשויות המקומיות חשיבות רבה, משום שנועדה לבחון באופן אובייקטיבי את פעולותיהן של הרשויות, להבטיח שהן פועלות על פי סדרי מינהל ציבורי תקין, ולסייע להן לבצע את תפקידיהן באופן יעיל וחסכוני<sup>63</sup>.

הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות מושתתת על החובה שנקבעה בפקודת העיריות [נוסח חדש] ועל החובה שנקבעה בפקודת המועצות המקומיות

61 סעיפים 144'א ו-81(א) לתקנון.

62 להלן מספר דוגמאות לסוגי המידע שרק רשויות מקומיות בישראל נדרשות לפרסם באתרי האינטרנט שלהן: פרטים אודות ממונה חופש המידע ברשות; פרטים אודות תאגידיים שבשליטת הרשות; דוח שנתי הנחיות מינהליות; חוקי עזר; מידע על איכות הסביבה; התאמות נגישות שבוצעו בשירות הציבורי ובמקומות ציבוריים; מידע בדבר הצבעת אנשים מוגבלים בניידות ובדבר מיקום הקלפיות לאנשים המוגבלים בניידות; מועדי הבחירות לרשות; תמצית התקציב המאושר של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה; תמצית התקציב המאושר; תמצית הדוחות הכספיים השנתיים; מידע בעניין איכות מי שתייה; תמצית דוח שנתי על ניהול הרשות.

63 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה לשנת 2002 (יוני 2002), "ביקורת פנימית בעיריות ובמועצות מקומיות" עמ' 83 - 105; מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010, (דצמבר 2011), "הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות" עמ' 147 - 226.



[נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות) להעסיק בכל רשות מבקר פנימי לביצוע עבודת הביקורת.

ביהודה ובשומרון נקבעו חובת מינוי מבקר וסמכויותיו בתקנון המועצות המקומיות<sup>64</sup>.

על פי החקיקה, הרשויות המקומיות מחויבות בקיומה ובתפקודה התקין של הביקורת הפנימית. מבקר הרשות המקומית נדרש לערוך ביקורת על פעילות הרשות ולהגיש לעומד בראשה ולוועדה לענייני ביקורת של הרשות המקומית את ממצאיו. תפקידיו וסמכויותיו של המבקר נקבעו בדין.

עוד נקבע בחקיקה כי בכל רשות מקומית תוקם ועדה לענייני ביקורת (להלן - ועדת הביקורת), שמתפקדה לדון בדוחות הביקורת על הרשות ולקבוע אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת. הרכב הוועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את הרכב הסייעתי של המועצה, וראש הרשות, סגניו וחברי ועדת הנהלה לא יהיו חברים בוועדת הביקורת. יושב ראש ועדת הביקורת יהיה המאופוזיציה, ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר.

בדיקת נושא הביקורת הפנימית בשמונה הרשויות המקומיות בשומרון העלתה את הממצאים האלה:

## חובת מינוי מבקר ברשויות מקומיות

מבקר המועצה האזורית שומרון, שאוכלוסייתה מונה למעלה מ-20,000 תושבים, מכהן - מאז אושר מינויו במליאת המועצה בנובמבר 2015 - ב-100% משרה. המבקרים במועצה המקומית אורנית וקרני שומרון מכהנים ב-25% משרה (וב-25% נוספים בגין בירור תלונות הציבור)<sup>65</sup>. מבקרת המועצה המקומית אלקנה מונתה לתפקיד בדצמבר 2011, וגם היא מכהנת ב-25% משרה. בספטמבר 2013 מונתה מבקרת זו לתפקיד גם במועצה המקומית קדומים (ב-25% משרה).

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-4/2014, שפורסם במאי 2014, נקבע כי הארכת שירותו של עובד בכיר (ובכלל זה מבקר הרשות) לאחר גיל פרישה (67 לגבר, 62 לאישה) לא תתאפשר אלא במקרים מיוחדים שיירשמו על פי החלטת ראש הרשות המקומית באישור המועצה.

64 אם מספר התושבים בתחום המועצה המקומית פחות מ-10,000, רשאי הממונה האזרחי לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה. אם מספר התושבים 10,000 או יותר, רשאי הממונה האזרחי לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה.

65 באפריל 2015 בחרה ועדת הבחינה מבקרת למועצה המקומית קרני שומרון, וזו החלה את עבודתה בספטמבר 2015. מליאת מועצת אורנית החליטה ב-30.6.19 לאשר את העסקת המבקר, שנבחר במרכז, "במסגרת שכר של עד 80% [משכר מנכ"ל]".



1. למבקר של המועצה המקומית אורנית, שכיהן גם כמבקר של הרשויות המקומיות אלפי מנשה ובית אריה-עופרים, מלאו 70 שנה בסוף שנת 2015. באוקטובר 2015 פנו ראשי המועצות אורנית, אלפי מנשה ובית אריה-עופרים למשרד הפנים בבקשה להאריך את כהונתו מסיבות שונות. בינואר 2017 סירב משרד הפנים לבקשה, דרש מראש מועצת אורנית לפרסם מכרז לתפקיד, ואישר להעלות את היקף משרתו של המבקר הפנימי ל-50% עד לסיום הליך המכרז, ולתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים.

בשל סירוב משרד הפנים פנה ראש מועצת אורנית בראשית חודש במרץ 2017 שנית בבקשה להאריך את תקופת העסקתו של המבקר בשנה נוספת. כשבועיים אח"כ משרד הפנים נענה לבקשה, אולם קצב את משך ההארכה עד סוף דצמבר 2017.

הבדיקה העלתה כי למרות הגבלת ההארכה הנוספת פנה ראש מועצת אורנית שוב למשרד הפנים בדרישה להארכת כהונת המבקר בשנה נוספת, אך הבקשה נדחתה סופית על ידי משרד הפנים (הלשכה המשפטית) בפברואר 2018.

עוד העלתה הבדיקה כי למרות סירובו של משרד הפנים המשיכה המועצה המקומית אורנית להעסיק את המבקר הפנימי עד סוף 2018. לא זו בלבד, אלא שמשרד הפנים, שסירב כאמור להאריך את תקופת כהונתו (האגף לניהול ההון האנושי), אישר את עדכון שכרו באפריל 2018, וביוני 2018 אף אישר את הגדלת היקף משרתו מ-80% ל-90%.

בסוף דצמבר 2018 פרש מבקר המועצה (בגיל 73) לגמלאות. ואולם רק במרץ 2019 פרסמה המועצה המקומית מכרז לתפקיד, ורק ביולי 2019 התחיל המועמד שנבחר במכרז לשמש בתפקיד המבקר הפנימי והממונה על תלונות הציבור במועצה.

אישורו של משרד הפנים לעדכון שכרו של המבקר באפריל 2018 ולהגדלת היקף משרתו אינו עולה בקנה אחד עם החלטתו מפברואר 2018 שלא להאריך את כהונתו. על משרד הפנים, בבואו לאשר עדכון שכר, להקפיד ולוודא כי אישר את המשך העסקתו של העובד.

2. בדצמבר 2017 אישרה המועצה המקומית אלפי מנשה מינוי מבקר למועצה ב-50% משרה, וזה החל את עבודתו בנובמבר 2018. אותו מבקר החליט לסיים את עבודתו במועצה בסוף יולי 2019.



מסיום עבודתו ועד סוף מרץ 2020 טרם מינתה המועצה המקומית אלפי מנשה מבקר למועצה במקומו. על המועצה המקומית אלפי מנשה מוטלת החובה למנות מבקר, כפי שנקבע בחוק.

3. במרץ 2017 החליטה מועצת אלקנה לאשר את מדרג שכר הבכירים לתפקידים סטוטוריים - מזכיר המועצה, גזבר המועצה ומהנדס המועצה, ואולם שדרוג השכר של מבקרת המועצה (לגובה של 90% משכר מנכ"ל החל מיוני 2017) - לא זו בלבד שלא הועלה לדיון, כמתבקש מאותו מתווה, וממילא לא אושר, אלא שבינואר 2018 הצביעה המועצה (ברוב של שלושה מול שניים) שלא להעלות את שכרה.

### הליכי המכרז לבחירתו של מבקר ברשות מקומית

בחוזר שהפיץ בינואר 2012 מנהל אגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים לכל ראשי העיריות, המנכ"לים, הגזברים ומנהלי משאבי האנוש בעיריות, הנחה אותם המנהל כי בהליכים לבחירת עובדים יש לוודא כי נרשם פרוטוקול ועדה אשר ישקף את מהלך הישיבה, את עיקרי ההתרחשויות בה ואת החלטותיה, ובכך יתאפשר קיום פיקוח ובקרה על התנהלות הוועדה ותובטח שקיפות. עוד צוין בחוזר כי החובה לכתובת פרוטוקול, שורשיה במשפט המינהלי הכללי ובעקרון שקיפות פעילותו של המינהל<sup>66</sup>.

במרץ 2019 פרסמה המועצה המקומית אורנית מכרז למשרת מבקר המועצה והממונה על תלונות הציבור, בהיקף של 50% משרה. למכרז הגישו מועמדות שמונה מתמודדים, שישה מהם הופיעו למכרז. ועדת הבחינה<sup>67</sup> שהתכנסה ביוני 2019 בחרה מבקר לרשות.

נמצא כי הפרוטוקול של ועדת הבחינה, שבה הייתה חברה גם נציגת משרד הפנים, לא כלל את עיקרי הדברים שעליהם נסבו דיוני הוועדה. הוועדה לא נימקה את החלטתה ולא פירטה מדוע העדיפה את המועמד שנבחר על פני יתר המתמודדים.

66 בחוזר הוסברה גם מהות החובה כלהלן: "זכותו של הציבור וזכותם של המועמדים לדעת כיצד ועל יסוד איזה מידע התקבלו החלטות שהתקבלו; זכותם של חברי הוועדה היא כי הציבור והמועמדים ידעו כיצד ניהגו את דרכיהם וכיצד מילאו הם את חובתם; זכותם של אלה ושל אלה לגילוי האמת, גילוי שיאפשר ביקורת ציבורית ומשפטית; ועל כל אלה: הצורך הדחוק לחשיפת האמת ולהבטחה כי המכרז אכן מילא את ייעודו והעניק שוויון הזדמנויות מלא למתחרים בו".

67 הרכב הוועדה: יו"ר: ראש המועצה, חברים: נציגת מינהל השירות במשרד הפנים, נציג ועדת מינהל השירות, אחד מחברי מליאת המועצה והיועץ המשפטי של המועצה.



על המועצה המקומית אורנית להקפיד לפעול לפי ההנחיות לניהול פרוטוקול, לתעד ולנמק את החלטתה לבחירת מועמד לאיוש כל משרה, ובפרט איוש משרת בכיר.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי נציגת משרד הפנים לא הייתה מודעת לכך שלא נכתב פרוטוקול בהתאם לכללים, וכי כחלק מהפקת לקחים החל מחוז איו"ש במשרד לקדם יחד עם מטה המשרד מפגש עם מנהלי משאבי אנוש לצורך חידוד ורענון הנהלים וההנחיות המחייבים בהתנהלות ועדות בחינה, ובכלל זה הדגשת חשיבות כתיבת פרוטוקול המתעד את כלל ההחלטות. עוד מסר משרד הפנים כי כלקח אישי, בוועדות בחינה עתידיות תקפיד ממונת הרשויות באיו"ש לקבל את עותק הפרוטוקול המפורט מיד עם תום הישיבה, ותוודא שישמר עם כל מסמכי הוועדה.

### תפקידיו של מבקר ברשות מקומית

תפקידיו של מבקר הרשות המקומית נקבעו בתקנון, ואלו הם: (א) לבדוק אם פעולות הרשות נעשו כדין, וכי בידי המוסמך לעשותן תוך כדי שמירה על טוהר המידות ועל עקרונות היעילות והחיסכון<sup>68</sup>; (ב) לבדוק את פעולות עובדי הרשות; (ג) לבדוק אם הוראות הנוהל של הרשות מבטיחות קיום הוראות כל דין ותחיקת ביטחון, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון; (ד) לבקר את הנהלת החשבונות של הרשות ולבדוק אם דרכי החזקת כספי הרשות והחזקת רכושה ושמירתו מניחות את הדעת; (ה) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת ענייני הרשות שעליהם הצביע המבקר או מי שמכהן כמבקר המדינה בישראל. על פי התקנון יקבע המבקר את הדרכים לביצוע ביקורתו על פי שיקול דעתו; על פי דרישת ראש הרשות לבקר עניין פלוני; ועל פי דרישת ועדת הביקורת.

על פי הנחיות משרד הפנים, לשם הגברת יעילות העבודה על המבקר מוטלת החובה לקבוע סדרי קדימויות נכונים, אשר יתמקדו בנושאים שבהם חשיפת הרשות לסיכונים מחייבת טיפול<sup>69</sup>.

משרד מבקר המדינה בדק אם ובאילו נושאים ערכו מבקרי שמונה הרשויות המקומיות בשומרון ביקורת בשנים 2015 - 2018.

68 במסגרת תפקיד זה על המבקר לבדוק פעולות של ועדת תכנון מיוחדת ושל רשות רישוי מקומית הפועלת בתחום המועצה המקומית, לפי צו בדבר תכנון ערים, כפרים ובניינים (יהודה ושומרון) (מס' 418), התשל"א-1971, ולפי חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים, מס' 79 לשנת 1966, או לפי צו בדבר מתן היתרים בשטחים תפוסים לצרכים צבאיים (יהודה ושומרון) (מס' 997), התשמ"ב-1982, או חקיקת משנה מכוחם, לפי העניין.

69 חוזר מנכ"ל 5/2004 מ-20.05.04. החוזר הוחל באיו"ש.





להלן הממצאים שהועלו:

1. במועצה האזורית **שומרון**, בהיעדר מבקר באותה העת, לא נעשה דוח ביקורת לשנת 2014. גם במועצה המקומית **אלקנה** לא נעשה דוח ביקורת לשנת 2014, ואילו ל-2015 - 2016 הוכן דוח ביקורת אחוד לשנתיים.
2. גם המועצה המקומית **קדומים** הכינה דוח ביקורת אחוד לשנים 2015 ו-2016. המועצה המקומית מסרה כי מבקרת המועצה הייתה בחופשת לידה, ונשלח מכתב לקבלת אורכה להגשת דוחות אלו.
3. במועצה המקומית **קרני שומרון** לא הוכנו דוחות ביקורת לשנים 2013 - 2015, על אף שהיה למועצה מבקר. במועצות המקומיות **אורנית** ו**קדומים** לא הוכן דוח ביקורת לשנת 2018. במועצה המקומית **אלפי מנשה** לא הוכן דוח ביקורת לשנת 2017.



## לוח 17: פילוח הנושאים שדוחות מבקרי הרשויות המקומיות עסקו בהם בשנים 2015 - 2018

הנושאים שנבדקו על ידי מבקר הרשות המקומית				שם הרשות המקומית
2018	2017	2016	2015	
לא הוכן דוח ביקורת.	ההקמה והתפעול של היכל התרבות; המועצה וועדותיה.	מערכת החינוך באורנית; המועצה וועדותיה.	הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה; המועצה וועדותיה.	המועצה המקומית אורנית
הפיקוח על הבנייה; פיקוח על קבלן פינוי האשפה; הגנת הפרטיות (אבטחת מידע).	לא הוכן דוח ביקורת.	מליאת המועצה וועדותיה; הסעות התלמידים אל מוסדות החינוך ומהם.	מליאת המועצה וועדותיה; הוועדה המקומית המיוחדת לתכנון ולבנייה; הקמת בית הספר "נופי החורש".	המועצה המקומית אלפי מנשה
ניהול עצמי בגני ילדים.	מתן הנחות בארנונה לנכסים.	הוכן דוח אחד לשנתיים: פינוי אשפה וגזם - מחלקת שפ"ע.		המועצה המקומית אלקנה
לא הוכן דוח ביקורת.	התקשרויות עם ספקים וקבלנים בסכומים שאינם מחייבים מכרז.	הוכן דוח אחד לשנתיים: מחלקת הביטחון - ניהול השמירה ביישוב.		המועצה המקומית קדומים
יישום וניהול המצאי במועצה המקומית; המוקד העירוני.	החברה הכלכלית קרני שומרון; תדירות כינוסי ועדות החובה ונוכחות חברי מליאה בוועדות החובה.	ניהול שכונת הקרוונים; מדדי ביצוע במועצה המקומית.	לא הוכן דוח ביקורת.	המועצה המקומית קרני שומרון
חלוקת מלגות לסטודנטים על ידי המועצה; התנהלות כספית של בית הספר ביקרי; רישוי עסקים; יישום חוק חופש המידע במועצה.	התנהלות של שלושה ועדים מקומיים; התנהלות המועצה הדתית אזור-שומרון; בטיחות מתקני משחקים בגני ילדים.	ביקורת עומק על הוועד המקומי בשערי תקווה; התנהלות הוועדים המקומיים קריית נטפים, שקד וחיננית; התנהלות הוועדה למאבק בסמים, הוועדה לאיכות הסביבה, הוועדה להנצחת נפגעי טרור; עיר ללא אלימות.	נוכחות חברי מועצה בשיבות מליאת המועצה.	המועצה האזורית שומרון

כפי שעולה מהלוח, מבקר המועצה האזורית שומרון ערך ביקורת ביותר מנושא אחד (שישה נושאים בשנת 2016, שלושה נושאים בשנת 2017 וארבעה נושאים בשנת 2018)<sup>70</sup>. בשנים 2016 - 2018 ערכה מבקרת המועצה המקומית קרני שומרון ביקורת בשני נושאים. מבקר המועצה באלפי מנשה (שכיהן תקופה קצרה במועצה - ראו להלן) ערך ביקורת בשלושה נושאים בשנת 2018<sup>71</sup>.

70 אומנם מבקר המועצה המקומית אורנית ערך ביקורת בשני נושאים, אולם אחד הנושאים היה "המועצה וועדותיה" - סקירה שחזרה מדי שנה, והדוח הנוסף היה אף הוא נקודתי בלבד.

71 מבקר המועצה היוצא של אלפי מנשה אכן ערך בשנים 2015 ו-2016 דוחות ביקורת בשניים ובשלושה נושאים, אולם אחד מהם סקר את "המועצה וועדותיה", והנותרים היו אף הם נקודתיים בלבד.



על המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה וקדומים מוטלת החובה להכין דוח ביקורת מדי שנה. עליהן לוודא שתוכנית הביקורת הולמת את הסיכונים והאתגרים שעומדים בפני הרשות.

## תוכנית עבודה שנתית

לנוכח מגוון הנושאים העומדים לביקורתו של מבקר הרשות המקומית עולה הצורך בבניית תוכנית עבודה שייקבעו בה סדרי העדיפויות והדגשים לביקורת.

עוד נקבע בתקנון כי המבקר יקבע את תוכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה מסוימת ואת היקף הביקורת על פי שיקול דעתו, על פי דרישת ראש הרשות לבקר עניין כזה או אחר ועל פי דרישת ועדת הביקורת, ובלבד שמספר הנושאים שתדרוש לא יעלה על שניים לשנת עבודה. בחוזר המנכ"ל מ-2004 נקבע כי על המבקר לערוך תוכנית עבודה רב-שנתית, שנועדה לוודא כי במהלך מספר שנים תקיף הביקורת את כל הנושאים המהותיים המטופלים על ידי היחידות השונות ברשות המקומית.

1. הבדיקה העלתה כי המבקרת של המועצה המקומית **אלקנה** לא בנתה תוכנית עבודה רב-שנתית סדורה. ראש המועצה לא העלה לאורך השנים בקשה באילו מנושאי המועצה היא תעסוק, למעט בפברואר 2017 - עת ביקש מהמבקרת "לרכז את מאמץ הביקורת השנה על נושא גבייה הנחות ארנונה" (כפי שאכן עשתה). ועדת הביקורת לא יזמה, וממילא לא דרשה ממבקרת המועצה לערוך ביקורת בעניין זה או אחר או להכין תוכנית רב-שנתית.
2. גם במועצה המקומית אורנית לא נמצאו מסמכים שמהם עולה כי המבקר שלה הכין בשנים 2015 - 2018 תוכנית שנתית או רב-שנתית. גם לא נמצאו מסמכים שמעידים כי המבקר התבקש על ידי ראש המועצה לבדוק נושא זה או אחר.
3. ביולי 2019 מסרה מבקרת המועצה המקומית **קדומים** למשרד מבקר המדינה כי במועצה מתקיימים כל העת דיונים אודות נושאי הביקורת שעל הפרק, ואף המציאה בדואר האלקטרוני שלה תאריכי ישיבות בעניין תכנון העבודה, ואולם לא נבנתה תוכנית עבודה סדורה רב-שנתית. מלבד זאת, לא נכתבו פרוטוקולים על מהות הדיונים שהתקיימו בעניין זה, כמו גם על נושאי הביקורת שהועלו בהם.



המועצה המקומית **קדומים** מסרה בתשובתה כי היקף המשרה של המבקר (25%) מספיק בדרך כלל לנושא ביקורת שנתי אחד באופן מקיף ופרטני, וכי בעת בחירת נושא הביקורת מופעל שיקול דעת הן לסיכונים ולאיתגרים הקיימים באותה עת, ואלו משתנים תדיר, והן ליחידות שטרם בוקרו. עוד מסרה כי גם אם תהיה תוכנית רב-שנתית, אין בכך להבטיח את קיומה באופן מוחלט, שכן סדרי העדיפויות משתנים על-פי הצורך. בעניין תיעוד הישיבות בנושא - המועצה מקבלת את המלצת הביקורת.

4. מבקרת המועצה המקומית **קרני שומרון** מכינה תוכנית עבודה לקראת כל שנה, ומפרטת בה את נושאי הביקורת לאותה שנה. התוכנית מוצגת בפני מנכ"ל המועצה, מתקיים דיון, ומנכ"ל המועצה מאשר אותה. בשנים 2017 ו-2018 אף קבע מנכ"ל המועצה אילו נושאים תקיף תוכנית העבודה לשנה השוטפת.

המועצה המקומית **קרני שומרון** מסרה בתשובתה כי מבקרת המועצה אכן מקיימת התייעצויות עם ראש המועצה, אך את נושאי הביקורת היא בוחרת על פי שיקול דעתה ועל סמך דרישת ועדת הביקורת בלבד.

5. מבקר המועצה המקומית **אלפי מנשה**, שכיהן תקופה קצרה בלבד בתפקיד (כשנה וחצי), ערך סקר סיכונים בשנת 2018, ובעקבות תוצאות הסקר צירף בפברואר 2019 תוכנית עבודה לאותה שנה, ובחר לעסוק בה בשלושה נושאים. נוסף לתוכנית העבודה השנתית הגיש המבקר גם תוכנית עבודה רב-שנתית עד שנת 2023, וביקש לקיים פגישת תיאום עם ראש המועצה לצורך קבלת חוות דעתו על הנושאים שהוצעו הן בתוכנית השנתית והן בזו הרב-שנתית. אולם בתיקי המועצה לא נמצאו מסמכים שיעידו כי פגישת תיאום אכן קוימה, וגם לא נמצאה חוות דעתו של ראש המועצה בדבר התוכניות.

6. במועצה האזורית **שומרון** מבקר המועצה הוא שיוזם את הנושאים לביקורת. פעם אחת בלבד (בסוף שנת 2016) התבקש מבקר המועצה על ידי ראש המועצה לערוך ביקורת - על תפקוד הוועד המקומי בשערי תקווה.



על מבקרי הרשויות במועצות המקומיות אלקנה, אורנית וקדומים ובמועצה האזורית שומרון להכין נוסף לתוכנית עבודה שנתית גם תוכנית רב-שנתית, ולוודא כי הביקורת תקיף נושאים מהותיים ביחידות הרשות השונות.

מבקר המדינה מציין כי מבקרת המועצה קרני שומרון הכינה תוכנית ביקורת שנתית והציגה אותה בפני בכירי המועצה. גם מבקר המועצה היוצא של אלפי מנשה הכין תוכנית ביקורת רב-שנתית. יחד עם זאת, יש להדגיש כי עקרון אי-התלות ועצמאותו של מבקר הרשות מחייב שהכנת תוכנית העבודה תהיה על פי שיקול דעתו, אך אפשר שתכלול גם נושאים על פי דרישת ראש הרשות ועל פי דרישת ועדת הביקורת.

## דוח שנתי

### הגשת הדוח לראש הרשות

על פי תקנון המועצות המקומיות יגיש המבקר לראש הרשות דוח על ממצאי הביקורת שערך; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה העוקבת לשנה שלגביה הוגש הדוח; בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקונם ועל מניעת הישנותם בעתיד. בעת הגשת הדוח ימציא המבקר העתק ממנו לוועדת הביקורת. נוסף על האמור, המבקר רשאי להגיש לראש הרשות ולוועדת הביקורת דוח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שתיראה לו, או על-פי דרישת ראש הרשות או ועדת הביקורת.

1. הבדיקה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת במועצות המקומיות אלקנה וקדומים - סוף יולי 2019 - טרם הוגש לראש המועצה דוח הביקורת השנתית לשנת 2018.

המועצה המקומית קדומים מסרה בתשובתה כי במהלך הביקורת שנעשתה על הנושא שנבחר (הסעות במוסדות חינוך ומיצוי התקבולים בגינם ממשרד החינוך), התברר למבקרת המועצה שאין בידה הכלים המספיקים להשלים את בדיקת הנושא.

2. עוד העלתה הבדיקה כי 10 מתוך 18 דוחות הביקורת שהושלמו בשנים 2015 - 2017, הוגשו לראש הרשות באיחורים שבין חודש ל-17 חודשים, כלהלן:

## לוח 18: הפיגור במועדי הגשת הדוחות השנתיים של מבקרי הרשויות לראשי הרשויות (בחודשים)

משך הפיגור	תאריך הגשתו לראש הרשות	שנת הדוח	שם הרשות המקומית
2	יוני 2016	2015	אורנית
5	ספטמבר 2017	2016	
4	אוגוסט 2018	2017	
1	מאי 2016	2015	אלפי מנשה
4	אוגוסט 2017	2016	
1	מאי 2019	2018	
10	פברואר 2019 *	2017	קדומים
2	יוני 2019	2018	קרני שומרון
1	מאי 2016	2015	שומרון
17	ספטמבר 2017 **	2015	

\* לפי הודעות דואר אלקטרוני ששלחה מבקרת הרשות לראש המועצה ולחברי ועדת הביקורת. הדוח הוגש במכתב לוואי ללא תאריך.  
 \*\* הדוח שנערך על ידי חברה חיצונית (פרטים להלן).

המועצה המקומית קדומים מסרה בתשובתה כי בשל הבחירות באוקטובר 2018 לא ניתן היה להגיש את הדוח עד לאחר הבחירות ועד לבחירת ועדת ביקורת.

המועצה האזורית שומרון מסרה בתשובתה כי מבקר המועצה מונה לתפקידו בחודש פברואר 2016, ולא היה צריך להגיש דוח לשנת 2015. משנתברר למבקר עם כניסתו לתפקיד כי לא נערכו דוחות ביקורת לשנים 2014 ו-2015 (בשל העובדה שלא היה מבקר למועצה), החליט לבצע ביקורת בפרק הזמן הקצר שנוותר, גם אם המשמעות לכך היא אי-עמידה בלוח זמנים על פי החוק, ואיחר בהגשתו בחודש ימים בלבד. בהתייחסה לפיגור בהגשת הדוח, 17 חודשים, מסרה המועצה כי הסיבה לכך נעוצה בביקורת עומק שנדרשה חברה חיצונית לעשות על ידי ראש המועצה ביישוב בשערי תקווה, בשל חשד להתנהלות לא ראויה ולא תקינה. כתב מינוי לביקורת הוצא רק בדצמבר 2016, ובספטמבר 2017 הוגש הדוח לראש המועצה. דיון במליאת המועצה התקיים באותו חודש, כך שהדוח הוגש בתוך פרק זמן כמתחייב על פי החוק.

על מבקרי הרשויות של אורנית, אלפי מנשה, אלקנה, קדומים וקרני שומרון והמועצה האזורית שומרון להגיש את דוחות הביקורת במועדים שנקבעו בתקנון.



## הגשת עותק מהדוח השנתי לחברי המועצה

מן המועדים שנקבעו בתקנון המועצות המקומיות להעברת הדוח לראש הרשות, להגשת הערותיו ולהעברת הדוח לוועדת הביקורת, וכדי שתגיש הוועדה את הדוח למועצה, עולה כי בהינתן שהדוח הוגש במועד, קרי ביום 1 לאפריל, המבקר חייב להגיש עותק מהדוח השנתי למליאת המועצה לכל המאוחר ב-1 בנובמבר של השנה העוקבת לשנה שלגביה הוגש הדוח. כלומר, הדוח לשנת 2016 אמור היה להיות מוגש עד ל-1.11.17, את הדוח לשנת 2017 היה על המבקר להגיש לראש הרשות ולוועדת הביקורת לא יאוחר מ-1.11.18, ואת הדוח לשנת 2018 - לא יאוחר מ-1.11.19. בתקנון נקבע כי בתוך חודשיים מיום שהגישה הוועדה את סיכומיה ואת הצעותיה תדון המועצה בהם ובדוח המבקר ותחליט את החלטותיה. לא הגישה הוועדה את סיכומיה ואת הצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור, או לא המציא ראש הרשות לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו - ימציא המבקר עותק לכל חברי המועצה, והמועצה תדון בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש הרשות. מקרים שבהם לא הגיש המבקר את הדוח במועד, יוביל הדבר לדחייה במועד המצאת הדוח לחברי המועצה בהתאמה.

1. הבדיקה העלתה כי דוחות הביקורת הפנימית לשנת 2016 ולשנת 2017 של המועצה המקומית **אלקנה** אושרו על ידי המועצה ביוני 2017 וביוני 2018 בהתאמה, בלא שהתקיים כלל דיון בממצאים שהועלו בהם ובלא שנדונו קודם לכן בוועדת הביקורת.
2. בפרוטוקולים של המועצה המקומית **אורנית** לא צוין כלל כי התקיים דיון על דוחות הביקורת לשנים 2015 - 2017, וממילא גם לא דנה בהם המועצה ולא אישרה אותם.
3. דוח הביקורת של מבקרת המועצה **בקדומים** לשנים 2015-2016 אושר במליאת המועצה ביולי 2017, ודוח הביקורת לשנת 2017 אושר במליאה רק ביוני 2019.
4. דוח מבקר המועצה האזורית **שומרון** לשנת 2016 הוצג בפני חברי מליאת המועצה ואושר על ידם רק בינואר 2018, ואילו דיון בדוח המבקר לשנת 2017 התקיים רק ביוני 2019.
5. דוח מבקר המועצה המקומית **אלפי מנשה** לשנת 2014 אומץ על ידי מליאת המועצה רק באפריל 2016, והמלצות ועדת ביקורת על מסקנות דוח המבקר לשנת 2016 אושרו על ידי מליאת המועצה רק ביולי 2018.



על המועצות המקומיות אורנית ואלקנה מוטלת החובה לקיים דיון במליאת המועצה על דוחות המבקרים לאחר שנידונו בוועדת הביקורת. על המועצות המקומיות אלפי מנשה וקדומים והמועצה האזורית שומרון לקיים דיונים במועדים שנקבעו בתקנון.

## טיפול הרשויות המקומיות בדוחות הביקורת הפנימית

כפי שהוזכר לעיל, בתקנון המועצות המקומיות נקבעו המועדים שבהם על ראש הרשות המקומית להגיש לוועדת הביקורת את הערותיו לדוח הביקורת שהגיש לו מבקר הרשות, וכן המועדים שבהם על ועדת הביקורת ועל מועצת הרשות המקומית לדון בדוח המבקר.

### ועדת הביקורת - תדירות ההתכנסות, נושאי הדיונים, סיכומים והמלצות

ועדת הביקורת ברשות המקומית היא ועדת חובה סטטוטורית, דהיינו, ועדה שהרשות המקומית מחויבת בהקמתה ובכינוסה מדי פעם בפעם על פי הוראות הדין, וככזו - עליה להתכנס לפחות אחת לשלושה חודשים. על ועדת הביקורת לדון בדוח מבקר הרשות לא יאוחר מחמישה חודשים לאחר שהוגש לה. דיון פורה בדוחות הביקורת של מבקר הרשות יש בו כדי לחזק את מעמדו ולתרום לתיקון הליקויים שהעלה.

ועדת הביקורת היא ועדת חובה, וקיומה ותפקודה חיוניים כדי להבטיח את יעילות הביקורת. מספר חברי ועדת הביקורת לא יעלה על חמישה ולא יפחת משלושה, ואולם ראש המועצה וסגניו לא יהיו חברים בה<sup>72</sup>.

1. א. ועדת הביקורת של המועצה המקומית קדומים התכנסה פעמיים בלבד בשנת 2015, פעם אחת בשנת 2016, פעמיים בשנת 2017, פעם אחת בשנת 2018 ופעם אחת בשנת 2019.

ב. עד 2018 אישרה ועדת הביקורת בקדומים את דוחות הביקורת של מבקרת המועצה, וציינה כי הדוחות לא כללו ליקויים מהותיים. בפברואר 2019 דנה הוועדה בדוח 2017, קיבלה את הממצאים, המליצה לשים דגש בהתאם להמלצות שקבעה, ביקשה השלמות לדוח הביקורת שהומצא לה, וביקשה ממבקרת המועצה לשקול עבודת ביקורת באחד מארבעת הנושאים שהמליצה לבדוקם.

72 עוד נקבע לגבי מועצות מקומיות (אך לא לגבי מועצות אזוריות) כי יו"ר הוועדה לענייני ביקורת יהיה מהאופוזיציה, ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר, וכי "היו הסיעות כולן מיוצגות בוועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אחת בלבד, יהיו יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת מי שהתקיימו בו לפחות כל אלה: (א) הוא אינו חבר בוועדת ההנהלה; (ב) הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים".





2. ועדת הביקורת שמינתה המועצה המקומית באלקנה לא התכנסה בתדירות הדרושה: בשנת 2014 התקיימו שתי ישיבות, בשנת 2015 התקיימה ישיבה אחת, וכך כנראה גם בשנת 2016. הוועדה גם לא ניהלה פרוטוקולים על ישיבותיה, דיוניה והחלטותיה בשנים אלו. עוד נמצא כי בשנים 2017 ו-2018 לא התכנסה הוועדה כלל. בהיעדר פרוטוקולים לא ניתן לדעת אם התקיים דיון בדוחות הביקורת שהומצאו לה בתוך המועד המתחייב לפי הדין, קרי: לא יאוחר מחמישה חודשים לאחר שהוגש לה הדוח.

3. ועדת הביקורת של המועצה המקומית אורנית התכנסה פעמיים בלבד במהלך שנת 2014, ואולם לא ניהלה פרוטוקולים מישיבותיה אלו. בשנים 2015 - 2018 לא התכנסה ועדת הביקורת כלל. באותה עת הוחלפו שלושה יושבי ראש של הוועדה, ואף לא אחד מהם דאג לכינוסה של הוועדה.

4. א. כעולה מפרוטוקולים שהמציאה המועצה האזורית שומרון למשרד מבקר המדינה, ועדת הביקורת של המועצה התכנסה בשנים 2016 - 2018, 7 ו-3 פעמים, כסדר השנים. כיוון שהפרוטוקולים לא מוספרו, לא ניתן לדעת אם ועדת הביקורת התכנסה פעמים נוספות. עוד עולה כי ועדת הביקורת אישרה את דוחות מבקר המועצה, ואולם בדרך כלל לא התקיימו בה דיונים על המסקנות העולות מכל דוח, ולא נקבעו ההליכים שיש לנקוט כדי לתקן את הליקויים. חברי ועדת הביקורת לא העלו מיוזמתם נושאים לבדיקת מבקר המועצה.

ב. ביולי 2018 התקיים במליאת המועצה האזורית שומרון דיון מעמיק בדוח על ועד מקומי שערי תקווה, והוחלט להכריז עליו "ועד נחשל". עוד החליטה המועצה להפעיל את סמכותה בכפוף לאישור הממונה על היישובים הישראליים באיו"ש, ולמנות ועדה מקצועית למילוי תפקידי הוועד המקומי. מלבד זאת קבעה את הרכב חברי הוועדה המקצועית אשר תמלא את תפקידה החל מיום אישור הממונה על היישובים הישראליים באיו"ש ועד להחלפתה בוועד מקומי נבחר, אשר ייבחר בבחירות המוניציפליות בשנת 2018. המועצה החליטה גם כי הוועדה תמנה יושב ראש מבין חבריה, סמכויותיה יהיו כשל הוועד המקומי לכל דבר ועניין, וכי מימון פעילותו של הוועד הממונה ייעשה מתקציב הוועד המקומי. כן הורתה המועצה לפעול ללא דיחוי למינוי של מזכיר יישוב במשרה מלאה, בכפוף לאישורה, והורתה לרואה חשבון שמונה מטעמה להגביר את פעולות הפיקוח על חברי הוועד הנוכחי עד אישור הממונה.

ג. באוקטובר 2017 אישר הממונה האזרחי - בהתאם לסמכותו לפי סעיף 121ב' לתקנון המועצות האזוריות - להכריז על הוועד המקומי שערי תקווה "ועד נחשל". משמעות הדבר היא הדחתו בפועל של הוועד המכהן, וכן

הוראה לבחירת ועד חדש ולקביעת תאריך הבחירות, או למינוי ועד או ועדה למילוי תפקידי הוועד המקומי<sup>73</sup>.

ד. ואולם הבדיקה העלתה כי לא נעשה טיפול נוסף בליקויים החמורים שהועלו במהלך הביקורת, בכלל זה חריגות בשכר (תשלום יתר) של בכירי הוועד (המנכ"ל והגזבר), פרויקטים שנעשו ללא אישור תקציבי וללא הליכי מכרז, גירעון תקציבי עמוק של הוועד, לרבות בעניין ממצאים העולים כדי חשש לעבירות, באם יש כאלו.

על המועצה האזורית שומרון לטפל בכלל הליקויים החמורים שהועלו לגבי הוועד המקומי שערי תקווה, בכללם בעניין ממצאים העולים כדי חשש לעבירות, באם יש כאלו.

בתשובתה מסרה המועצה האזורית שומרון כי לנוכח דוח הביקורת וההכרזה של משרד הפנים על הוועד המקומי "ועד נחשל", שכרה המועצה עורך דין, אשר המליץ כי במישור האזרחי קיימת תשתית להגשת כתב תביעה על ידי הוועד המקומי כנגד הגורמים מתוך ומחוץ לוועד, וכי במישור הפלילי יש לבחון הגשת תלונה באמצעות גורם מטעם הוועד המקומי.

5. א. ועדת הביקורת של המועצה המקומית קרני שומרון התכנסה פעם אחת בלבד בשנת 2016, ולא התכנסה כלל בשנת 2017. בשנת 2018 התכנסה הוועדה פעם אחת, וב-2019 - פעמיים.

המועצה המקומית קרני שומרון מסרה בתשובתה כי ועדת הביקורת היא ועדה עצמאית, ואין למועצה יכולת להשפיע על התכנסותה, פרט לכך שנעשים מאמצים לוודא את התכנסותם התקינה של חבריה.

ב. באף אחת מההתכנסויות של ועדת הביקורת של המועצה המקומית קרני שומרון בשנים 2016, 2018 ו-2019 לא דנה הוועדה בדוחות הביקורת של מבקרת המועצה. שתי ההתכנסויות היו בעיקר לצורך היכרות והצגת תפקידי ועדת הביקורת על ידי מבקרת המועצה, ובשתי ההתכנסויות האחרות דנו בדוחות הביקורת של משרד הפנים.

6. א. ועדת הביקורת של המועצה המקומית אלפי מנשה לא התכנסה כלל בשנת 2015, התכנסה פעמיים בשנת 2016, פעם אחת בשנת 2017 ופעם אחת בשנת 2018. בשנת 2019, עד חודש ספטמבר לא התכנסה הוועדה.

73 בסופו של דבר נבחר באוקטובר 2018 ועד חדש ליישוב שערי תקווה.



המועצה המקומית אלפי מנשה מסרה בתשובתה כי לאחר הפצרות רבות של מנכ"לית המועצה בפני יו"ר ועדת הביקורת, התכנסה הוועדה בסוף נובמבר 2019, אך טרם הגישה את מסקנותיה למועצה ולראש המועצה על דוח המבקר. מאז נשלחו מספר הודעות דוא"ל לחברי הוועדה ולעומדת בראשה על מנת שיקדמו את תגובתם, אך ללא הועיל.

ב. מפרוטוקול ועדת הביקורת של המועצה המקומית אלפי מנשה ממרץ 2016 עולה כי הוועדה דנה בדוח המבקר לשנת 2014 בעניין צוברי הגז המוטמנים בשטח המועצה, הודתה למבקר המועצה על הדוח וקראה לראש המועצה לתקן בהקדם האפשרי את הליקויים שהועלו בו. ביולי 2016 דנה ועדת הביקורת בדוח המבקר משנת 2015, ואולם לא החליטה החלטות מעשיות לגבי הדוח. עם זאת המליצה כי בשנת 2017 ייבדקו נושא הביטחון ונושא הסעות התלמידים, ואולם בסופו של דבר לא נעשה ולא הוגש דוח ביקורת לגבי שנת 2017, וממילא לא נבדקו הנושאים שהומלצו לבדיקה. במרץ 2018 קיבלה ועדת הביקורת את המלצות מבקר המועצה דאז לדוח לשנת 2016, ובפרוטוקול הוועדה נכתב כי "תמליץ למליאת המועצה לקבלו".

מן המתואר לעיל עולה כי התכנסויות מועטות בלבד של ישיבות ועדת הביקורת בכל הרשויות המקומיות בשומרון שנבדקו בעניין זה פגמו מהותית בעבודת הוועדות. אי-התכנסות של ועדות ביקורת או התכנסויות מועטות בשנה אינן עולות בקנה אחד עם המחויבות הציבורית שקיבלו על עצמם חברה כשנבחרו לחברי מועצה. מומלץ לראשי הרשויות לדרוש מחברי ועדת הביקורת שנבחרו להתכנס בתדירות רצויה, או להחליפם במידת הצורך.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות המקומיות אלקנה, אורנית, אלפי מנשה, קדומים וקרני שומרון כי ועדת הביקורת ברשות מקומית היא ועדה סטטוטורית, ואשר על כן עליה להתכנס לפחות אחת לשלושה חודשים. התכנסות סדירה של הוועדה דרושה כדי לתרום לתיקון הליקויים שהעלה מבקר הפנים, ויש בה גם לחיזוק מעמדו. עליהן גם לדון בדוחות מבקר הרשות לא יאוחר מהמועד המתחייב לכך בחוק, לאשר את הדוחות, ולקבוע מהם ההליכים שיש לנקוט לתיקון הליקויים.

## תקציב

בתקנון המועצות המקומיות נקבע כי המבקר יכין ויגיש לראש המועצה בכל שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו, לרבות הצעת תקן עובדים, וכי המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב ובתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר.

נמצא כי בשנים שנבדקו כלל לא ייעדו הרשויות המקומיות שנבדקו בעניין זה (המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה, קדומים וקרני שומרון והמועצה האזורית שומרון) בתקציבן השנתי סכומים לטובת לשכת מבקר הרשות, אף לא לטובת הוצאות משרדיות מינימליות, לרבות הצעת תקן (תוקצב רק שכרו של מבקר הרשות).

על המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה, אלקנה, קדומים וקרני שומרון והמועצה האזורית שומרון לתקצב במסגרת תקציבן השנתי סכום לטובת לשכת מבקר הרשות, כפי שנקבע בתקנון.

המועצה המקומית קרני שומרון מסרה בתשובתה כי אין צורך בתקציב נוסף על שכר המבקר, משום שלשכתה נמצאת בבניין המועצה, ואת כל דרישותיה היא מקבלת דרך מנכ"ל המועצה.

משרד מבקר המדינה מציין כי יש לתקצב את ההוצאות לטובת לשכת מבקר הרשות בהתאם לאמור בתקנון המועצות המקומיות, לשם שמירה על עצמאות של מבקר הרשות.

## זימון לשיבות

בתקנון המועצות המקומיות נקבע כי לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר המועצה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת הרשות או בכל ישיבה של כל ועדה מוועדותיה או של כל ועדה מוועדותיו של גוף מבוקר. בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

הבדיקה העלתה כי המועצות המקומיות אלקנה וקדומים לא הזמינו באופן סדיר את מבקרת הרשות לשיבות מועצת הרשות או לכל ועדה מוועדותיה. גם המועצה האזורית שומרון לא זימנה באופן קבוע את מבקר הרשות לשיבותיהן של ועדות המועצה השונות, והוא הופיע לשיבות כאשר "נודע לו" באקראי על כך. מבקרת המועצה המקומית קרני שומרון מוזמנת לכל ישיבת מליאה ולכל ישיבה שיש בה נגיעה אליה, וכן היא מוזמנת ורשאית להופיע בכל ועדה שמבקשת זאת. מבקר



המועצה באלפי מנשה הוזמן - בתקופת כהונתו הקצרה - לשיבות מועצה ולישיבות חמש ועדות נוספות (הוועדה המיוחדת לתכנון ולבנייה, והוועדות לתמיכות, למכרזים, לביקורת ולהנחות מארנונה).

על המועצות המקומיות אלקנה וקדומים והמועצה האזורית שומרון להקפיד לזמן לשיבות מועצת הרשות ולכל ועדה מוועדותיה את מבקר הרשות, כפי שעשו המועצות המקומיות קרני שומרון ואלפי מנשה.

## פרסום דוחות מבקר הרשות המקומית

הבדיקה העלתה כי דוחות מבקר המועצה של אלקנה, של קדומים ושל המועצה האזורית שומרון לא פורסמו לציבור, אם באמצעות אתר המרשתת העירוני או באמצעות אמצעים אחרים, וגם לא הועמדו לעיונו של הציבור. מנגד, יצוין לחיוב כי דוחות הביקורת של המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה וקרני שומרון פורסמו באתר המרשתת של המועצה.

המועצה המקומית קדומים מסרה בתשובתה כי בתקנון המועצות המקומיות אין הנחיה בדבר פרסום הדוחות באתר הרשות.

על אף שהתקנון אינו מחייב אותן לעשות כך - על המועצות המקומיות אלקנה וקדומים והמועצה האזורית שומרון לעשות שימוש באתר המרשתת שלהן או באמצעים אחרים, כדי לפרסם בהם לציבור תושביהן את דוח הביקורת של מבקר הרשות. הדבר נדרש על מנת להבטיח שקיפות ומינהל תקין.

על מידע המועבר לציבור באמצעות אתר המרשתת הרשמי ראו לעיל בפרק "פרסום במרשתת" ובפרק המשנה "פרסום חוקי העזר במרשתת על ידי רשויות מקומיות".

## צוות לתיקון ליקויים

בתקנון המועצות המקומיות נקבע כי ראש המועצה ימנה צוות לתיקון ליקויים שבראשו יעמוד מזכיר המועצה<sup>74</sup>. עוד נקבע בתקנון כי הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש המבקר ושנדון על ידי המועצה, ובדרכים למניעת הישנותם בעתיד. על הצוות להגיש את המלצותיו לראש המועצה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח המבקר נדון על ידי המועצה, ולדווח לוועדת הביקורת אחת לשלושה חודשים על יישום המלצותיו. ראש המועצה רשאי לדחות את תיקונו

74 סעיף 66 ל"ב. (א), (ו)-(ח). סעיפים (ו)-(ח) לא הוחלו על המועצות האזוריות באיו"ש.



של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחייה זו בכתב לפני ועדת הביקורת והמבקר לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.

הבדיקה העלתה כי רק המועצה המקומית קרני שומרון הקימה בשנים שנבדקו צוות לתיקון ליקויים, שבמסגרתו נדונו גם דוחות הביקורת של מבקרת המועצה. המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה, אלקנה וקדומים והמועצה האזורית שומרון לא הקימו בשנים שנבדקו (2014 ואילך) צוות לתיקון ליקויים. לפיכך, ממילא לא נדונו כלל הליקויים שהועלו בדוחות הביקורת במסגרת צוות כזה ולא נקבעו אחראי לתיקונם והדרכים למניעת הישנותם<sup>75</sup>.

על המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה, אלקנה וקדומים ליישם את שנקבע בתקנון, להקים צוות לתיקון ליקויים, שיוסמך לנהוג כפי שנקבע בתקנון. יש לציין את המועצה המקומית קרני שומרון שנהגה כאמור בהתאם לתקנון, והקימה בשנים שנבדקו צוות לתיקון ליקויים. מן הראוי שאף המועצה האזורית שומרון תשקול להקים צוות לתיקון ליקויים, על אף שתקנון המועצות האזוריות אינו מחייבה להקימו.

75 המבקרת של המועצה המקומית קדומים קיימה ישיבות מסכמות עם הגורמים הרלוונטיים למתן מענה לליקויים שהעלתה בדוחות הביקורת שפרסמה, אך כאמור, המועצה המקומית לא הקימה צוות לתיקון הליקויים ולא קבעה מי אחראי לתיקון הליקויים שהועלו.



## סיכום

הדין החל באיו"ש שונה מהדין החל במדינת ישראל: מפקד פיקוד המרכז, שהוא מפקד כוחות צה"ל באיו"ש, אוצר בידינו את כלל סמכויות החקיקה, השיפוט והביצוע, ונושא באחריות הביטחוניית והצבאית הכוללת באיו"ש. מגוון דברי חקיקה ישראלים, הנוגעים להתנהלות המוניציפלית של הרשויות המקומיות ולחיי תושביהן, מוחלים באמצעות צווים ותקנונים על תושבי המועצות האזוריות והמקומיות באזור, דין הדומה ברובו לדין החל על התושבים המתגוררים בישראל.

דוח זה מצביע על ליקויים במתן שירותים מוניציפליים לתושבי שומרון בתחומים שנבדקו: תשלום אגרת תשלומי חוץ, חוקי עזר וביקורת פנימית. ליקויים מהותיים הועלו גם ברמת התשתיות והבטיחות לאורך ציר כביש 55.

ממצאי הדוח במישורים שפורטו להלן מחייבים טיפול הן ברמה הלאומית בתחום תאונות הדרכים, הן אצל משרד החינוך בתחום גביית אגרת חוץ, והן אצל הרשויות המקומיות בתחומי חוקי העזר והביקורת הפנימית. על גופי השלטון המרכזי והשלטון המקומי לפעול בשיתוף פעולה כדי לתקן באופן ממשי כל אחד מהליקויים שהועלו בנושא שבנדון.





מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2020

פרק שני

# ביקורת פרטניות





מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2020

# עיריית כרמיאל







## עיריית כרמיאל

### רקע

העיר כרמיאל שוכנת על אם הדרך בין עכו לצפת. היא הוקמה ב-1964 במסגרת תוכנית להתיישבות יהודית בגליל והוכרזה כעיר ב-1986. בשנות התשעים של המאה העשרים הכפילה העיר את אוכלוסייתה, עם קליטתם של כ-18,000 עולים מארצות חבר העמים. כיום מתגוררים בה כ-53,700 תושבים ושטח השיפוט שלה משתרע על כ-24,500 דונם. בחלקה המזרחי פועל אזור תעשייה רחב, ובתחומו מפעלים המעסיקים אלפי עובדים מהעיר ומיישובי הסביבה. באוקטובר 2018 נבחר לראשות העירייה ראש עירייה חדש. בשנים האחרונות חלה בעיר התפתחות מואצת, לרבות בניית שכונה שבה כ-3,000 יחידות דיור ופתיחת מסילת רכבת.

### נתוני מפתח

**152** מיליון ש"חהוצאות השכר של העירייה  
לשנת 2018**317** מיליון ש"חתקציב העירייה לשנת  
2018**6**האשכול שבו מדורגת העיר  
בדירוג החברתי-כלכלי**1,029**מספר העובדים שהועסקו  
בעירייה בשנת 2019**10.5** מיליון ש"חהוצאות העירייה עבור שעות  
נוספות בשנת 2018**2.5** מיליון ש"חהחריגה בהוצאות השכר  
בשנת 2018**24,000**מספר הפניות של התושבים  
למוקד העירוני בשנת 2018**304**מספר קרובי המשפחה  
שהועסקו בעירייה בשנת  
2019

## פעולות הביקורת

בחדשים יוני עד אוקטובר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את התנהלותה של עיריית כרמיאל בשלושה נושאים: ניהול כוח האדם, שכר ותשלומים נלווים וטיפול העירייה בפניות ובתלונות הציבור. הבדיקה התמקדה בשנים 2016 - 2019. בדיקות השלמה נעשו באגף בכיר לבקרת הון אנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים ובאגף הממונה על השכר במשרד האוצר.

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

**מצבת העובדים מול התקן:** בשנים 2016 - 2018 מצבת המשרות הממוצעת בעירייה עלתה על מספר משרות התקן, ובפועל מספר העובדים שהעירייה העסיקה היה גדול יותר ממה שהתיר לה תקציבה המאושר. שיעור החריגה מחוץ לתקן בשנים אלה עמד על 5.4%, 1.6% וכ-11% בהתאמה.

**נוסח המכרזים:** ב-139 מכרזים מתוך 159 שנבדקו נמצא שהעירייה לא כללה בנוסח המכרז את מלוא הפרטים הנדרשים (בין השאר, ציון דרגה וכפופות); בתשעה מקרים העירייה הקלה או החמירה בתנאי הסף שלא בהתאם להנחיות.

**מכרזים למשרות מאוישות:** ב-25 מהמכרזים נבחרו לתפקיד המוצע עובדים אשר אישו משרות במינוי זמני - במינוי בפועל או במילוי מקום, בלי שעובדות אלה פורסמו במכרז.

**העסקת קרובי משפחה:** העירייה לא השלימה מיפוי של כל העובדים שיש ביניהם קרבה משפחתית ולא פעלה להסדרת החשש לניגוד עניינים בהעסקתם.

**חשש לזיקה פוליטית:** בשני מכרזים לתפקידים בכירים בחרה העירייה מועמדים שלגביהם קיים חשש לזיקה פוליטית לראש העירייה, בלי שהצהירו על זיקה זו וללא קבלת חוות דעת היועץ המשפטי לגביה, ובלי שפורטו הנימוקים להעדפתם.

**משרת מבקר העירייה:** העירייה לא העסיקה מבקר עירייה במשרה מלאה כנדרש בחוק.

**החתמת כרטיס נוכחות:** בבדיקת דוחות נוכחות של כ-670 מעובדי העירייה לתקופה של נובמבר 2018 - פברואר 2019, נמצא כי בין 5% ל-10% מהם לא הקפידו על החתמת כרטיס נוכחות כנדרש בתחילת יום העבודה או בסיומו.

**תשלום בגין שעות נוספות וכוננות:** העלות של השעות הנוספות בעירייה בשנת 2018 הייתה בסך 10.5 מיליון ש"ח, ושיעורה מתוך סך כל הוצאות השכר היה 6.9%, גבוה בהשוואה לעיריות דומות אחרות. העירייה שילמה בממוצע שנתי (לשנים 2016 - 2018) לכ-5% מעובדיה תוספת כוננות בהיקף של כ-1.09 מיליון ש"ח לשנה. כל זאת בלי שקבעה כללים ואמות מידה להקצאת שעות נוספות וכונניות.

**טיפול בתלונות ובפניות הציבור:** לעירייה אין רישום מרוכז ומעקב מסודר אחר תלונות ופניות הציבור המוגשות שלא באמצעות המוקד העירוני, והיא לא קבעה כללים לטיפול בהן.



**תקציב העירייה:** העירייה סיימה את השנים שנבדקו, 2016 - 2018, באיזון תקציבי. **רישום פרוטוקולים:** משנת 2019 חל שיפור ברישום הפרוטוקולים של ועדות הבחינה, בהיבטים של מידת הפירוט וההנמקה.

## עיקרי המלצות הביקורת

על העירייה לקבוע תקן כוח אדם התואם את צרכיה ולפעול להעסקת מבקר עירייה במשרה מלאה. עליה להקפיד שפרסום המכרזים וניהול ועדות הבחינה ייעשו בהתאם לכללים. עליה לפעול לצמצום השימוש במינויים זמניים, לערוך מיפוי של כל העובדים שיש ביניהם קרבה משפחתית ולהסדיר את החשש לניגוד עניינים בהעסקתם.

על העירייה לפעול לתיקון הליקויים הנוגעים להחתמת כרטיס נוכחות בידי עובדיה, לקבוע כללים לביצוע שעות נוספות ושעות כוננות, כולל הגדרת התפקידים המזכים בהן וציון היקפן, ולהקפיד כי התשלום בגין יהיה בהתאם לדין. עוד עליה להקפיד על תשלום עבור החזקת רכב, הקצאת רכבים צמודים והשתתפות בהוצאות דלק, לעובדיה הזכאים לכך, בהתאם לכללים.

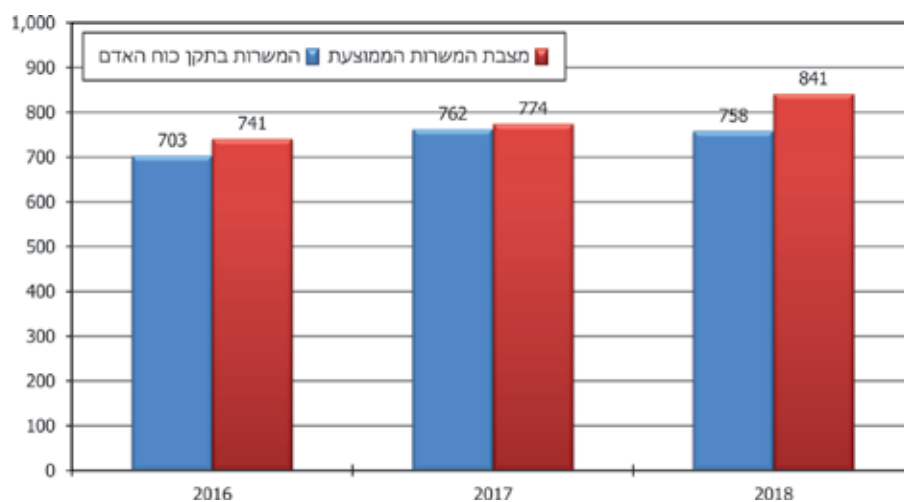
ראוי שהעירייה תבחן את הדרכים לצמצום הוצאותיה בגין שכר העובדים ולהתייעלות וחסכון בהפעלת מנגנון כוח האדם שלה.

על משרד הפנים לבחון את הממצאים שעלו בדוח זה ולפעול לחידוד הנחיותיו לכלל הרשויות המקומיות בנושאים אלו.

## סיכום

מהביקורת עולה כי נדרש שיפור בכל הקשור לניהול כוח האדם בעירייה. בשל העובדה ששיעור ההוצאות בגין שכר מסתכם בכ-48% מתקציבה הכולל של העירייה, תיקון הליקויים יתרום להגברת היעילות התפקודית מול הצרכים השונים ולטיוב השירותים שהעירייה מספקת לתושביה.

### המשרות בתקן כוח האדם לעומת מצבת המשרות הממוצעת בעיריית כרמיאל, 2016-2018



על פי נתוני נספח 4 לטופס 2 חלק ב' בדוחות הכספיים המבוקרים של העירייה לשנים 2016 - 2018, בעיבוד משרד מבקר המדינה. לא כולל גמלאים.



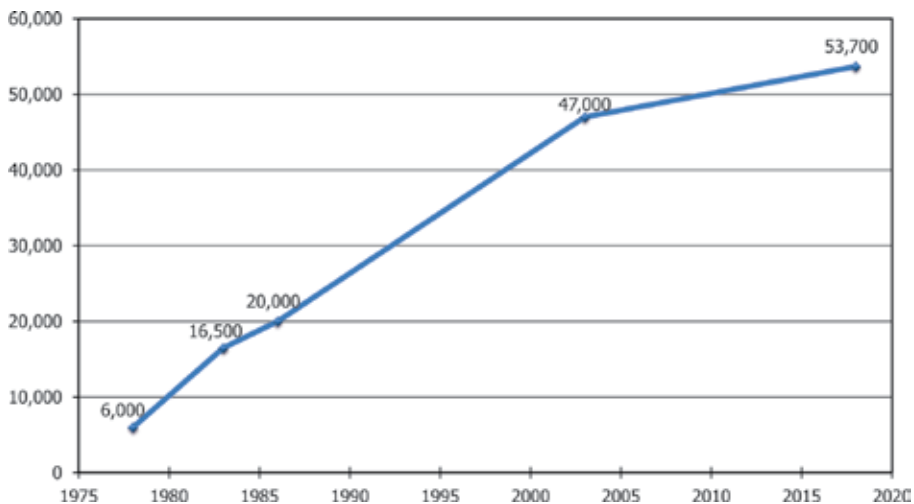


# עיריית כרמיאל

## מבוא

העיר כרמיאל, השוכנת על אם הדרך בין עכו לצפת, הוקמה בשנת 1964 במסגרת תוכנית להרחבת ההתיישבות היהודית בגליל. בשנת 1983 קלטה עולים שהגיעו מאתיופיה במסגרת "מבצע משה"<sup>1</sup>. באותם ימים מנתה האוכלוסייה 16,500 תושבים, וכרמיאל הוכרזה כעיר בשנת 1986. בשנות התשעים של המאה העשרים הכפילה העיר את אוכלוסייתה, עם קליטת כ-18,000 עולים שהגיעו מארצות חבר העמים; מספר התושבים עלה ל-47,000 בשנת 2005. לאחר יציאת צה"ל מדרום לבנון בשנת 2000 נקלטו בעיר כמה משפחות של יוצאי צד"ל. בסוף 2018 התגוררו בכרמיאל כ-53,700 תושבים<sup>2</sup>, ולפי תוכניות העירייה, בשנת 2040 צפויים להתגורר בה כ-120,000 תושבים. העיר מדורגת באשכול 6 בדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>3</sup>.

### תרשים 1: אוכלוסיית כרמיאל, 1978 - 2018



על פי נתוני העירייה ומרשם האוכלוסין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

1 על פי נתוני העירייה, בספטמבר 2019 התגוררו בעיר 346 מבני העדה האתיופית.

2 בהתאם לנתוני מרשם האוכלוסין.

3 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות בישראל בסולם בן עשר דרגות (אשכולות), לפי הרמה החברתית-כלכלית של אוכלוסייתן. אשכול 1 מציין את הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר.

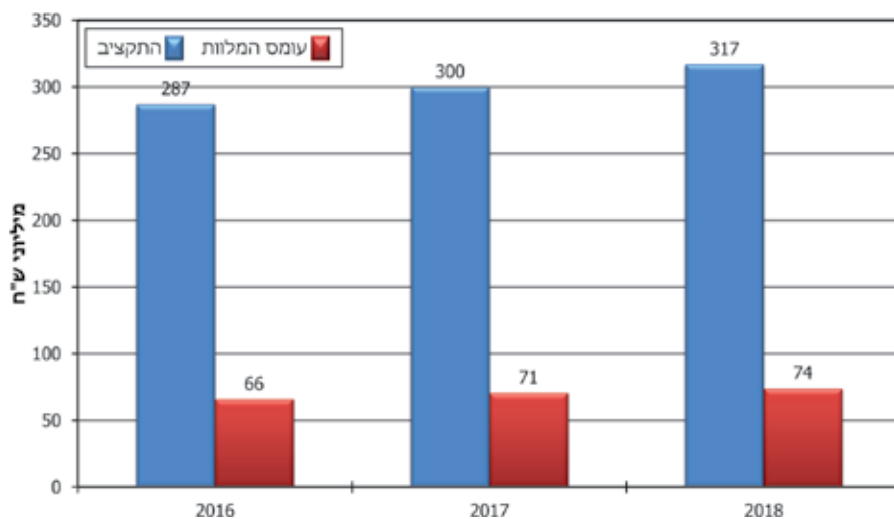
שטח השיפוט של העירייה משתרע על כ-24,500 דונם. עם קליטת העלייה הגדולה בשנות התשעים נבנו בעיר שכונות חדשות רבות, ובהן שכונת רמת רבין. בשנים האחרונות חלה בעיר התפתחות מואצת: במרץ 2016 החלה בנייתה של שכונה נוספת, רמת נבון, ובה 3,000 יחידות דיור. בספטמבר 2017 נפתחה מסילת הרכבת בין כרמיאל לעכו, ולראשונה החלה לפעול בעיר רכבת. באותה שנה נפתחו לראשונה בכרמיאל שני מתחמים של בתי קולנוע.

בחלקה המזרחי של העיר פועל אזור תעשייה רחב, ובתחומו מפעלים המעסיקים אלפי עובדים מהעיר ומיישובי הסביבה. בעיר מצויים כ-70 פארקים המשתרעים על פני כ-1,700 דונם.

באוקטובר 2018 נבחר לראשות העירייה ראש עירייה חדש, ולו שני סגנים בשכר. במועצת העיר מכהנים 17 חברים.

תקציב העירייה לשנת 2018 הסתכם בכ-317 מיליון ש"ח. התקציב השוטף היה מאוזן, ועומס המלוות של העירייה<sup>4</sup> בסוף השנה הסתכם בכ-74 מיליון ש"ח (23%).

## תרשים 2: השוואת נתוני התקציב של העירייה, 2016 - 2018



על פי נתוני הדוחות לתושב של העירייה לשנים 2016 - 2018, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

4 עומס המלוות הוא יתרת ההלוואות לטווח ארוך שנטלה הרשות המקומית ושעליה להחזיר בשנים הבאות.



## פעולות הביקורת

בחודשים יוני עד אוקטובר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את התנהלותה של עיריית כרמיאל בשלושה נושאים: ניהול כוח האדם, שכר ותשלומים נלווים וטיפול העירייה בפניות ובתלונות הציבור. הבדיקה התמקדה בשנים 2016 - 2019. בדיקות השלמה נעשו באגף בכיר לבקרת הון אנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים ובאגף הממונה על השכר במשרד האוצר.

## רקע נורמטיבי

הדינים המרכזיים המסדירים את נושא ניהול כוח האדם בשלטון המקומי כוללים את פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות); חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב); תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979 (להלן - תקנות לקבלת עובדים); חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות (נוסח משולב) מפרברואר 2002<sup>5</sup> (להלן - חוקת העבודה) והסכמים קיבוציים שנחתמו לאחר מכן; אוגדן תנאי שירות - חובות וזכויות של העובדים בשלטון המקומי (הוצאת מרכז השלטון המקומי בישראל) (להלן - אוגדן תנאי השירות); קובץ ניתוח העיסוקים ותיאורי תפקידים בשלטון המקומי, שפרסם משרד הפנים ב-1992, והקובץ המעודכן מפרברואר 2014 שהחליף אותו (להלן - קובץ ניתוח העיסוקים המעודכן); חוזרי מנכ"ל משרד הפנים; שישה נוהלי עזר בנושא ניהול כוח האדם שפרסם משרד הפנים במאי 2018<sup>6</sup>. הדינים המרכזיים המסדירים את נושא השכר והתשלומים הנלווים כוללים את חוק יסודות התקציב; תקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971 (להלן - תקנות הכנת התקציב); הנחיות הממונה על השכר במשרד האוצר; הסכם קיבוצי כללי ממרץ 1999, שנחתם בין מרכז השלטון המקומי בישראל ובין הסתדרות העובדים הכללית החדשה, והסכם קיבוצי כללי נוסף שנחתם ביניהם באפריל 2016. הדין המרכזי המסדיר את נושא הטיפול בפניות ותלונות הציבור הוא חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008.

5 חוקת העבודה משנת 2002 עדכנה את חוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות בישראל, אשר נחתמה ביום 1.2.60, וכללה את כל ההודעות והשינויים שהיו במהלך השנים.

6 נהלים אלה פורסמו באתר האינטרנט של משרד הפנים: <http://www.moin.gov.il> וצוין כי הם נוהלי עזר בלבד. ככל שקיימת סתירה בינם לבין האמור בחקיקה או בנהלים אחרים, האחרונים הם המחייבים.

## ניהול כוח האדם

### תקן כוח האדם ותקציב השכר

ניהול מקצועי של כוח האדם ברשויות המקומיות חשוב מאוד לצורך השגת יעדי הרשות ולצורך שיפור השירות שניתן לתושבים. ניהול כוח האדם ברשויות המקומיות כולל טיפול בנושאים רבים ובהם הגדרת המבנה הארגוני, קביעת תקן כוח האדם<sup>7</sup>, הגדרת תפקידים, קיום מכרזים לקליטת עובדים ואיוש משרות, קביעת תנאי עבודה, מסלולי קידום ותנאי שכר. על הרשות המקומית לקבוע כללים והנחיות בעניינים אלה בהתאם לחוק, לתקנות המחייבות ולהנחיות משרד הפנים.

תקן כוח האדם ברשות כולל משרות ייעודיות<sup>8</sup> ומוניציפליות<sup>9</sup> וכן משרות ארעיות - ובהן משרות ששכרן משולם על פי שעות עבודה. על תקן המשרות להיות מגובה בתקציב השכר של העירייה.

בתקנות הכנת התקציב נקבע כי "התקציב יכלול נספח תקן כוח אדם שבו יפורטו מספר המשרות הקבועות והזמניות ומספר העובדים בהן, לפי כל פרק, פרקי משנה ופרקי העזר של כל סעיף תקציבי (להלן - תקן מאושר)". עוד נקבע כי על הרשות לצרף להצעת התקציב שלה טבלאות סיכום הכוללות בין היתר את פרטי המשכורת ואת שכר העבודה המיועדים לעובדים לפי תקן מאושר, וכן סיכומי ביניים לכל סעיף תקציבי.

סעיף 26 לחוק יסודות התקציב קובע כי אם ראה שר הפנים שרשות מקומית מבצעת פעולה ללא הקצבה בתקציבה המאושר, או שהיא חורגת מתקציבה המאושר, או שמספר המשרות שבהן היא מעסיקה עובדים חורג משיא כוח האדם<sup>10</sup> או שאין עליהן הקצבה בתקציבה המאושר - הריהו רשאי להפחית את סכום החריגה מסכום המענק שקבע לה וכן לנקוט נגדה צעדים ולהורות לה להפסיק להעסיק עובדים שיש בהעסקתם חריגה משיא כוח האדם.

7 כלל המשרות הדרושות לרשות מקומית כדי לבצע את תפקידה באופן מיטבי. תקן כוח האדם מבטא את מספר המשרות לפי תחומים, את הדרגות הצמודות אליהן ואת המדרג הניהולי. מועצת הרשות מאשרת את התקן הדרוש לה ואת התקציב המממן משרות אלה במסגרת הדיונים על הצעת התקציב. משרד הפנים מאשר את התקן ותקצובו במסגרת אישור תקציב הרשות.

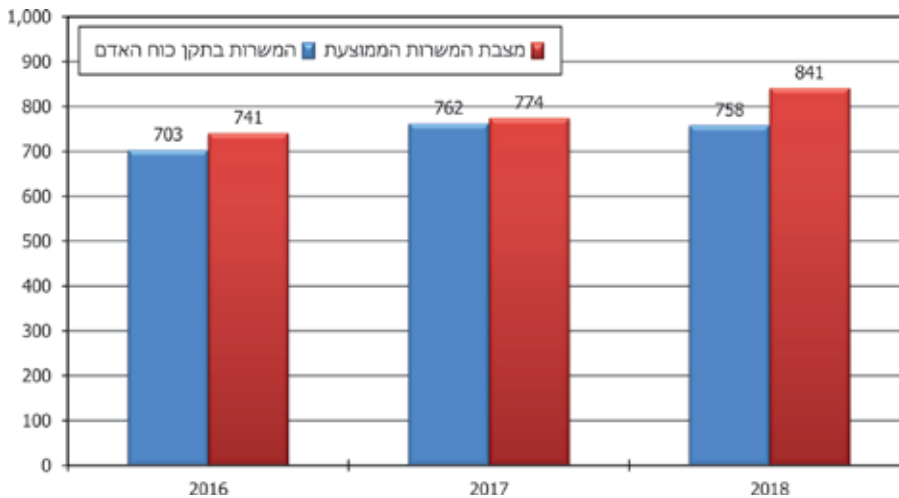
8 משרות שהתקן שלהן נקבע בידי משרדי הממשלה והן מתקצבות, רובן או כולן, בידי משרדי הממשלה. ברשויות המקומיות רוב התקנים הייעודיים הם של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ושל משרד החינוך.

9 משרות שהרשות המקומית קובעת את התקן שלהן והיא מתקצבת אותן במלואן. כוללות גם את המשרות הסטטוטוריות: מנכ"ל הרשות, הגזבר, היועץ המשפטי, המהנדס, מנהל מחלקת החינוך, מנהל יחידת הנוער, המבקר והממונה על תלונות הציבור, היועצת לקידום מעמד האישה, הוטרניר, וכן משרות חיוניות כדוגמת אחראי לרישוי עסקים, תברואן, ממונה על שירותי חירום וביטחון.

10 שיא כוח האדם מגדיר את מרב המשרות שרשאית רשות מקומית לאייש, בתנאי שהוקצה לכך תקציב בתקציב המאושר לאותה שנת תקציב.

1. בהתאם לנתוני עיריית כרמיאל, בסוף יולי 2019 הועסקו בה 1,029 עובדים ב-804 משרות. "מצבת המשרות הממוצעת" היא ממוצע של כלל המשרות לשנה כלשהי (בחישוב נכללות גם המשרות החלקיות); כאשר מצבת המשרות הממוצעת עולה על התקן, הדבר עשוי להצביע על סטייה מהוראות חוק יסודות התקציב. משרד מבקר המדינה השווה בין משרות תקן כוח האדם ובין מצבת המשרות הממוצעת בעירייה בשנים 2016 - 2018, כפי שיובהר בתרשים להלן:

### תרשים 3: המשרות בתקן כוח האדם לעומת מצבת המשרות הממוצעת בעירייה, 2016 - 2018



על פי נתוני נספח 4 לטופס 2, חלק ב' בדוחות הכספיים המבוקרים של העירייה לשנים 2016 - 2018, בעיבוד משרד מבקר המדינה. לא כולל גמלאים.

מתרשים 3 עולה כי בשנים 2016 - 2018 מצבת המשרות הממוצעת בעירייה עלתה על מספר משרות התקן, ובפועל מספר העובדים שהעירייה העסיקה היה גדול יותר ממה שהתיר לה תקציבה המאושר. שיעור החריגה מחוץ לתקן בשנים אלה עמד על 5.4%, 1.6% וכ-11% בהתאמה. עוד עולה כי בשנת 2018 נרשמה עלייה חדה במספר העובדים המועסקים בעירייה מחוץ לתקן, שהסתכמה ב-83 עובדים (מתוך 133 בשלוש השנים האמורות).

העירייה וראש העירייה הקודם ציינו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה מפברואר 2020 (להלן - תשובת העירייה ותשובת ראש העירייה הקודם בהתאמה) שהגידול בכוח האדם בשנים האמורות נבע ברובו מתהליך הסדרה של קליטת עובדים שהועסקו על ידי גופים חיצוניים (מתנ"ס וחברה כלכלית) ומקליטת עובדות שעתיות, בעיקר בתחום החינוך, להעסקה ישירה כעובדי עירייה.



2. עוד נבדק התקן לעומת מצבת המשרות בעירייה בשנים 2016 - 2018, על פי החלוקה לסוגי משרות: ייעודיות לעומת מוניציפליות.

### לוח 1: התפלגות התקן לעומת מצבת המשרות בעיריית כרמיאל, לפי סוגי משרות, 2016 - 2018

2018	2017	2016		
401	401	360	התקן	חינוך
426	389	390	מצבת המשרות	
-25	12	-30	הסטייה	
58	58	60	התקן	רווחה
61	59	57	מצבת המשרות	
-3	-1	3	הסטייה	
12	12	10	התקן	תרבות
23	16	10	מצבת המשרות	
-11	-4	0	הסטייה	
15	15	6	התקן	קליטת עלייה
15	11	11	מצבת המשרות	
0	4	-5	הסטייה	
486	486	436	התקן	סך הכול משרות ייעודיות (ממלכתיות)
525	475	468	מצבת המשרות	
-39	11	-32	הסטייה	
272	276	266	התקן	סך הכול משרות מוניציפליות
316	299	272	מצבת המשרות	
-44	-23	-6	הסטייה	
758	762	703	התקן	סך הכול תקן לעומת מצבת משרות
841	774	741	מצבת המשרות	
-83	-12	-38	הסטייה	

על פי נתוני נספח 4 לטופס 2, חלק ב' בדוחות הכספיים המבוקרים של העירייה לשנים 2016 - 2018, בעיבוד משרד מבקר המדינה. לא כולל גמלאים.

הגם שסך כול תקציבה של העירייה היה מאוזן בשנים הללו, מלוח 1 עולות החריגות הללו בתקני כוח האדם:

בשנת 2016, מתוך 38 משרות שהעירייה איישה מחוץ לתקן, 32 היו משרות ייעודיות שלא תוקננו ואף לא תוקצבו על ידי גורמי החוץ, ואשר העירייה נשאה בהוצאות השכר בגינן.



בשנת 2017 איישה העירייה 12 משרות מחוץ לתקן. במקביל, 11 משרות ייעודיות שתוקצבו על ידי גורמי החוץ לא אוישו.

בשנת 2018, מתוך 83 משרות שהעירייה איישה מחוץ לתקן, 39 היו משרות ייעודיות שלא תוקננו ואף לא תוקצבו על ידי גורמי החוץ ואשר העירייה נשאה בהוצאות השכר בגינן.

3. משרד מבקר המדינה השווה בין תקציב הוצאות השכר של העירייה ובין הביצוע בשנים 2016 - 2018, להלן הממצאים:

### לוח 2: תקציב הוצאות השכר של עיריית כרמיאל וביצוען, 2016 - 2018 (באלפי ש"ח)

השנה	תקציב משכורות ושכר	הביצוע	הסטייה
2016	133,915	134,805	-890
2017	146,659	142,792	3,867
2018	149,668	152,217	-2,549

על פי נתוני הדוחות לתושב של העירייה לשנים 2016 - 2018, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 2 עולה כי ב-2017 נוצר עודף של כ-3.9 מיליון ש"ח שלא נוצל עקב אי-איוש משרות ייעודיות, ואילו בשנים 2016 ו-2018 העירייה חרגה מהתקציב. החריגה המשמעותית של כ-2.5 מיליון ש"ח הייתה ב-2018.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי העירייה סיימה את השנים 2016 - 2018 באיזון תקציבי. עם זאת, על העירייה להקפיד לפעול במסגרת התקציב המאושר ולהימנע מחריגות בסעיף השכר, שעלולות לפגוע בגמישותה לבצע פעולותיה.

בתשובתה ציינה העירייה כי ההוצאה הגבוהה על שכר ונלווים בלטה מאוד בכל ניתוח כלכלי ותקציבי שערכה, ולפיכך עם כניסתו לתפקיד של ראש העירייה הנוכחי ניתנה הנחיה לבנות תוכנית התייעלות. התוכנית, שעיקריה ביטול או איחוד משרות והפחתת שכר בכירים, יצאה לפועל ב-1.1.19 ובמסגרתה צומצמו במהלך שנת 2019 30 משרות.



4. תקצוב נכון אמור להעיד על היערכות תקציבית מתוך מתן מענה למגמות הצפויות ולגורמים המשפיעים על תקציב השכר.

בעירייה לא נמצאו מסמכים מהשנים 2016 - 2018 המתעדים דיונים בנושא החריגות מתקציב השכר או נחיצות המשרות שמחוץ לתקן, וזאת חרף החריגות המשמעותיות בהיקף הוצאות השכר שנרשמו מדי שנה.

על העירייה לשקול את צורכי כוח האדם שלה ולקבוע תקן כוח אדם המתאים לצרכיה, ולאחר שתקבע תקן כאמור עליה לעמוד בו. על העירייה לעדכן את תקן כוח האדם שלה מדי תקופה, בהתאם להתפתחות העיר וצורכי כוח האדם הנובעים מכך.

5. היקף הוצאות השכר של העירייה לשנת 2018 עמד על כ-152 מיליון ש"ח (כולל תשלומי הפנסיה של 164 פנסיונרים, בעלות כוללת של כ-21 מיליון ש"ח), שהם כ-48% מתקציבה הכולל של העירייה.

גם בהתאם לנתוני משרד הפנים<sup>11</sup>, שיעור הוצאות עיריית כרמיאל על כוח אדם הוא 48%, הגבוה מהממוצע התקין על פי קביעתו, שהוא 35% - 40%. שיעור המשרות ל-1,000 תושבים הוא 6.1, הגבוה מהממוצע התקין שהוא 4.5 משרות.

משרד מבקר המדינה ערך השוואה בין העסקת עובדים בעיריית כרמיאל ובין העסקתם בעיריות דומות בצפון הארץ - מבחינת גודל האוכלוסייה והדירוג החברתי-כלכלי שלהן. להלן הממצאים:

11 פרוטוקול ועדת היגוי עליונה של נציגי משרד הפנים, אגף בכיר לתכנון ופיתוח הון אנושי ברשויות מקומיות ומפע"ם גליל מערבי, בנושא תוכנית עבודה אסטרטגית לשנת 2019 בעיריית כרמיאל, מיום 15.8.19.



### לוח 3: השוואה בין העסקת עובדים בעיריית כרמיאל ובין העסקתם בעיריות דומות, 2018

שיעור שכר מהתקציב הכולל	התקציב הכולל (במיליוני ש"ח)	עלות שכר העובדים (במיליוני ש"ח)	מצבת העובדים (כולל גמלאים)	הדירוג החברתי-כלכלי	מספר התושבים	הרשות המקומית
48	317	152	1,005	6	53,727	כרמיאל
30	276	83.3	571	7	47,834	קריית מוצקין
39	244.3	94.5	682	5	45,818	קריית ים
28	345	95.3	620	5	54,992	עפולה
33	312.7	102	654	5	50,744	נוף הגליל*

על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של אותן רשויות לשנת 2018, בעיבוד משרד מבקר המדינה. הנתונים כוללים גמלאים.  
\* לשעבר נצרת עילית (השם שונה באפריל 2019).

מהנתונים עולה כי כל המדדים שנמדדו בעיריית כרמיאל גבוהים באופן משמעותי לעומת ארבע העיריות האחרות: מצבת העובדים של עיריית כרמיאל גדולה בכשני שלישים מזו של אותן עיריות; עלות שכר העובדים בעירייה גבוהה בשיעור של 49% ועד 82% לעומת העיריות האחרות; וגם שיעור שכר העובדים מהתקציב הכולל של העירייה גבוה ב-23% עד 71% לעומת אותן עיריות.

עיריית כרמיאל וראש העירייה הקודם ציינו בתשובותיהם כי לעומת עיריות אחרות, מצבת העובדים של העירייה גדולה מאחר שבתקופת כהונתו של ראש העירייה הקודם העירייה החליטה להימנע ככל האפשר ממיקור חוץ, וכך חלק ניכר מעובדי השטח - מפני אשפה, עובדי ניקיון וגננים - הועסקו על ידי העירייה. עוד ציינה העירייה כי מדיניות ראש העירייה הנכנס היא להיעזר במיקור חוץ ובהעסקה קבלנית באמצעות הפרטת שירותי הניקיון והטיאוט וכי כבר עתה, משפורש עובד, לא נקלט במקומו עובד חדש. להערכתה, בעקבות שינויים אלה צפויים לפרוש מהעירייה בסופו של ההליך, בעוד כעשור, כ-67 עובדים.

לנוכח הממצאים ההשוואתיים ממליץ משרד מבקר המדינה לעירייה להמשיך לעקוב אחר מצבת כוח האדם, בדרך שתעודד יעילות תפקודית מול הצרכים השונים.

## מכרזי כוח אדם

### נוסח פרסום מכרזי כוח אדם

הדרך לקבלת עובדים חדשים בעיריות היא באמצעות מכרזים פומביים. בפקודת העיריות נקבע, בין היתר, כי "לא יתמנה אדם לעובד עירייה... אלא לאחר שראש העיריה או מי שהוא הסמיך לכך הכריז על המשרה בפומבי", וזאת נוסף על סמכותו של שר הפנים לקבוע בתקנות כללים בדבר משרות שלא תחול לגביהן חובת מכרז. בתקנה 2(א) לתקנות לקבלת עובדים נקבע כי "התפנתה משרה שיש עליה הקצבה בתקציב המאושר, ולא אוישה בדרך אחרת, יפורסם לגביה מכרז פומבי". הגם שבתקנות לקבלת עובדים אין הוראת דין שמחייבת עירייה לערוך מכרז פנימי לקידום עובדים, בעיריות רבות מונהגים מכרזים פנימיים לקידום עובדים כפועל יוצא של הסדרים קיבוציים מתמשכים ופסיקות בתי הדין לעבודה<sup>12</sup>. כך אף מצוין בנוהל קבלת עובדים שפרסם משרד הפנים, בשיתוף מערכת המפע"מים<sup>13</sup> ואיגוד מנהלי משאבי האנוש ברשויות המקומיות, במאי 2018 (להלן - נוהל קבלת עובדים).

בתקנות לקבלת עובדים נקבע כי על מפרסם המכרז לכלול בו, בעת פרסומו, פרטים לפי טופס א' שבתוספת, ובהם תואר המשרה, דרגתה, שיעור חלקיות המשרה; עיקרי הכישורים הדרושים למילוי המשרה; המען שאליו יש להגיש את הבקשה למשרה הפנויה; והמועד האחרון להגשת הבקשה. קובץ ניתוח העיסוקים המעודכן מחייב לכלול בנוסח המכרז גם פרטים בדבר הגורם הממונה על העובד. כך מצוין גם נוהל קבלת עובדים. בתקנות לקבלת עובדים נקבע כי את המכרז יש לפרסם על לוח המודעות של העירייה ובשני עיתונים, שאחד מהם לפחות הוא עיתון יומי. ראש העירייה יכול לפרסם הודעה על המכרז בכל דרך נוספת שימצא לנכון.

עיריית כרמיאל מפרסמת את מכרזי כוח האדם הפומביים שלה כנדרש באתר העירייה באינטרנט, בשני עיתונים יומיים ובשלושה מקומונים. הגשת המועמדות נעשית בכתב, באמצעות מילוי שאלון וצירוף מסמכים, אצל רכזת משאבי האנוש בעירייה.

במסגרת הביקורת נבדקו 159 מכרזים פנימיים ופומביים שערכה העירייה בשנים 2016 - 2019 (להלן - המכרזים שנבדקו). נמצא כי נוסח המכרזים שפרסמה העירייה לא כלל את מלוא הפרטים הנדרשים, ובהם פירוט דרגת המשרה והכפופות לגורם הממונה. להלן הפירוט:

12 ראו לדוגמה עס"ק (ארצי) 1010/04 הסתדרות המעו"ף נ' עיריית בת ים (פורסם במאגר ממוחשב, 20.02.2005). עוד ראו בג"ץ 1086/94 צוקר נ' עיריית תל-אביב - יפו, פ"ד מט(1) 139 (1995); מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016, "מינויים והתקשרויות על רקע זיקה פוליטית או אישית ברשויות מקומיות לאחר בחירות 2013", עמ' 5; מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2019, "עיריית בת ים - תהליך מכרזי כוח אדם ואיוש משרות בממלאי מקום", עמ' 855.

13 המפע"מים - מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח - משמשים זרוע ביצועית של משרד הפנים להטמעת מדיניות ופועלים בשותפות עם הרשויות המקומיות.



### לוח 4: ליקויים בנוסח פרסום מכרזי כוח אדם בעיריית כרמיאל, 2016 - 2019

השנה	מספר המכרזים שנבדקו	דרגת המשרה		הכפיפות		דרגה וכפיפות*	
		יש	אין	יש	אין	יש	אין
2016	33	1	32	17	16	1	32
2017	63	2	61	18	45	1	62
2018	22	3	19	2	20	1	21
2019	41	23	18	22	19	17	24
<b>סך הכול</b>	<b>159</b>	<b>29</b>	<b>130</b>	<b>59</b>	<b>100</b>	<b>20</b>	<b>139</b>

\* הממצאים בעמודה "אין" ("ב"דרגה וכפיפות") מתייחסים לשלושה מצבים שעלו בבדיקה: לא פורסמה דרגת המשרה, או שלא פורסמה הכפיפות, או שלא פורסמו דרגת המשרה והכפיפות גם יחד.

נתוני הלוח מצביעים על כך שמתוך 159 מכרזים שנבדקו, 139 מכרזים (שהם כ-87%) לא פורסמו בנוסח הנדרש.

כך לדוגמה נמצא כי במכרזים לשני תפקידים מרכזיים בעירייה לא צוינה דרגת המשרה: במכרזים לתפקיד מנהל/ת יחידת רכש ואספקה ולתפקיד מנהל/ת תכנון אסטרטגי הגדירה העירייה את דרגת התפקידים רק בדיעבד, לאחר בחירת הזכות, כ"מנהלת מחלקת רכש" וכ"מנהלת אגף תכנון אסטרטגי".

על העירייה להקפיד לפרסם את מכרזיה לאיזו משרות פנויות כדין ולכלול בהם את כל הפרטים הנדרשים, לרבות דרגת המשרה והגורם הממונה. פרסום הפרטים נועד להבטיח שקיפות מלאה של כל פרטי המשרה המוצעת, כך שיתאפשר לכל מועמד הרואה עצמו מתאים להתמודד על המשרה. ברשות מקומית, כגוף ציבורי, תנאי ההעסקה חייבים להיות ברורים מראש כדי למנוע מצב שבו יותאמו התנאים בדיעבד, לפי נתוני העובד שנבחר.

העירייה ציינה בתשובתה כי מנהלת משאבי האנוש החדשה תדאג לפרסום מכרזים שנדרש, עם כל הפרטים הרלוונטיים, לרבות תיאור המשרה, תנאי הסף, הדרגה, הדירוג והכפיפות.

### פרוטוקולים של ועדת הבחינה

תקנה 29 לתקנות לקבלת עובדים מחייבת רישום פרוטוקול של ישיבות ועדת הבחינה. בתקנה נקבע כי פרוטוקול ועדת הבחינה יוכן לפי טופס ג' שבתוספת וייחתם בידי חברי הוועדה שנכחו בעת קבלת ההחלטה. יש לציין בפרוטוקול ועדת



הבחינה את פרטי המשרה, את הרכב הוועדה ואת שמות המועמדים. כמו כן, יש לציין בפרוטוקול את שמו של המועמד שהחליטה הוועדה למנות למשרה, ואם נמצאו עוד מועמדים מתאימים יש לציין את שם המועמד השני והשלישי. אם לא נמצאו מועמדים מתאימים, יש לציין זאת בפרוטוקול במפורש.

בבג"ץ אילן<sup>14</sup> נקבע כי ועדת בחינה חייבת לנהל פרוטוקול שישקף את עיקרי הדברים שנדונו בישיבת הוועדה ואת נימוקי הוועדה להחלטתה. בפסק הדין הודגשה חשיבות ההנמקה של החלטות המינהל הציבורי למען שקיפות פעולותיו וכדי להבטיח פיקוח ובקרה עליהן, שכן "רק כך יהא ניתן לבחון ולבדוק אם פעל המינהל כפי שראוי הוא כי יפעל"<sup>15</sup>.

עוד נקבע בפסק הדין כי "החובה לכתובת פרוטוקול שורשיה במשפט המינהלי הכללי ובעקרון שקיפות פעילותו של המינהל... זכותו של הציבור וזכותם של המועמדים לדעת כיצד ועל יסוד איזה מידע נתקבלו החלטות שנתקבלו; זכותם של חברי הוועדה היא כי הציבור והמועמדים ידעו כיצד ניהגו את דרכיהם וכיצד מילאו הם את חובתם; זכותם של אלה ושל אלה לגילוי האמת, גילוי שיאפשר ביקורת ציבורית ומשפטית. ועל כל אלה: הצורך הדוחק לחשיפת האמת ולהבטחה כי המכרז אכן מילא את ייעודו והעניק שוויון הזדמנויות מלא למתקשרים בו". כן נקבע שם כי מחדל בעריכתו של פרוטוקול הוא "מחדל היורד אל-הסלע".

בחוזר שהפיץ מנהל אגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות<sup>16</sup> שבמשרד הפנים בינואר 2012 לכל ראשי העיריות, המנכ"לים, הגזברים ומנהלי משאבי האנוש בעיריות (להלן - חוזר האגף), הוא הנחה אותם לוודא כי נרשם פרוטוקול ועדה אשר שיקף את מהלך הישיבה, את עיקרי ההתרחשויות בה ואת נימוקי ההחלטות שהתקבלו בה, לרבות עיקרי המידע שהובא לפני הוועדה וההחלטות שהתקבלו בעקבותיו. החלטת הוועדה, קבע, צריכה להיות מנומקת, כלומר עליה לציין מדוע בחרה מועמד מסוים על פני מועמדים אחרים ולפרט את הכישורים שהביאו אותה לקבל את החלטתה<sup>17</sup>.

גם נוהל קבלת עובדים מציין כי על הפרוטוקול לשקף את השאלות שנשאלו המועמדים ואת תשובותיהם, וכן את שיקול הדעת שהפעילה ועדת הבחינה ואת הנימוקים לבחירה במועמד שנבחר.

14 בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל-אביב - יפו, פ"ד נט(3) 835, 817 (2004) (להלן - בג"ץ אילן).

15 שם, עמ' 835.

16 שמו שונה ל"אגף בכיר לבקרת הון אנושי ברשויות המקומיות".

17 ראו גם מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016, "מינויים והתקשרויות על רקע זיקה פוליטית או אישית ברשויות מקומיות לאחר בחירות 2013", עמ' 37; וכן נציב תלונות הציבור, דוח שנתי 44 לשנת 2017, עמ' 163.



הבדיקה העלתה כי 152 מתוך 159 הפרוטוקולים של ועדות הבחינה שנבדקו, לא היו מפורטים כנדרש. 29 מתוך 31 הפרוטוקולים שנבדקו בשנת 2016 (כ-94%) ו-57 מתוך 60 הפרוטוקולים משנת 2017 (כ-95%) היו מתומצתים ביותר, וכללו רק תקציר קורות חיים של המועמדים ואת שם המועמד שנבחר לתפקיד, ללא פירוט הנימוקים לבחירה שיבהירו אם הוא אכן המועמד הראוי ביותר לשמש בתפקיד. עוד חסרו פירוט של מהלך הדיון במועמדים ושיקוליהם של חברי הוועדה לבחירה.

דרך רישום הפרוטוקולים של העירייה אינה עולה בקנה אחד עם פסיקת בג"ץ ועם הוראות החוזר מינואר 2012, והיא פוגעת ביכולת העירייה, ביכולת המועמדים וכלל הציבור לפקח על עבודת ועדת הבחינה ועל אופן קבלת החלטותיה.

בינואר 2018 פנה היועץ המשפטי של העירייה למנכ"ל דאז ולמנהלת משאבי האנוש, ותזכר כי החלטות בדבר בחירת מועמדים למשרות בעירייה, הן במכרזים והן בהליך בחירה שוויוני, צריכות להיות מנומקות, ויש לפרט את הנימוקים בפרוטוקול ועדת הבחינה.

נמצא כי גם לאחר הנחיות היועץ המשפטי, 16 מתוך 22 הפרוטוקולים (כ-73%) בשנת 2018 לא נומקו כנדרש.

לעומת זאת, בשנת 2019 חל שיפור ברישום הפרוטוקולים של ועדות הבחינה. בכל 39 הפרוטוקולים שנבדקו פורטו עיקרי הנימוקים לבחירה, אם כי עדיין חסרו פירוט של מהלך הדיון בוועדה ועיקרי ההתרחשויות בה טרם הבחירה, כנדרש בחוזר האגף.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את השיפור שנעשה בעיריית כרמיאל בשנת 2019 הן ברישום הפרוטוקולים של ועדות הבחינה הן בפירוט של נימוקי הוועדות.

על העירייה להקפיד על רישום הפרוטוקולים של ועדות הבחינה כנדרש, לרבות פירוט מהלך הדיון והנימוקים של חברי ועדת הבחינה לבחירת המועמד. בהיעדר פירוט לא ניתן לקיים בקרה על החלטות.

העירייה ומ"מ ראש העירייה המשמשת כיו"ר ועדת הבחינה של העירייה מסרו בתשובותיהן מפרברואר 2020, כי הן יאמצו את הערת הביקורת בכל הקשור לכתיבה ועריכת הפרוטוקול, באופן שישקף את דעות חברי הוועדה, וינתן ביטוי לדיון ולנימוקי ההחלטות.



## קביעת תנאי הסף במכרזים

קובץ ניתוח העיסוקים המעודכן נועד לשמש כלי עזר ניהולי לרשויות המקומיות ולהנחות בעת פרסום מכרזים לאיזו משרות ברשות המקומית, בנוגע להגדרות התפקידים ולתנאי הסף הנדרשים. תכליתו העיקרית היא לסייע בגיוס כוח האדם המתאים ביותר לארגון ולשמש כלי עזר בגיבוש המבנה של הארגון, על ידי הערכת המשרות בהתאם לרמתן היחסית.

הקובץ המעודכן מחלק את תנאי הסף לארבעה סוגים: ידע והשכלה, רישוי מקצועי, ניסיון מקצועי וניסיון ניהולי. הקובץ קובע כי תנאי הסף המפורטים בו הם תנאים מחייבים, ואוסר על הרשות המקומית להוסיף עליהם. עם זאת, הרשות רשאית להוסיף תנאי עדיפות למועמד מסוים במכרז ספציפי, וזאת בהתאם למדיניותה ותוך שמירה על עקרונות המינהל הציבורי התקין, השוויון והתחרותיות. ככל שהרשות מעוניינת להקל בתנאי הסף, היא נדרשת לקבל את אישור משרד הפנים.

בהנחיות שפרסם אגף בכיר לבקרת הון אנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים בינואר 2017<sup>18</sup>, נקבע כי הרשות המקומית רשאית להחמיר בתנאי הסף המפורטים בקובץ הגדרות התפקידים, אם מדובר במשרה שאינה סטוטורית, או שתנאי הסף עבורה אינם קבועים בחוק, אם ההחמרה היא מידתית וסבירה ואם ניתנה בעניין חוות דעת משפטית בכתב של היועץ המשפטי של הרשות. בעדכון ההנחיות מיולי 2019 הוסף כי על חוות דעתו של היועץ המשפטי להינתן מראש, על סמך חוות דעת של מנהל היחידה הרלוונטי שלפיה ההחמרה נדרשת בשל נסיבות מיוחדות ברשות או בתפקיד, והיא מידתית וסבירה ואינה פוגעת יתר על המידה בעקרון השוויון; נוסף על כך נדרש לכך אישור של האגף הבכיר לבקרת הון אנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים.

מתוך 159 מכרזי כוח האדם שנבדקו נמצאו תשעה מקרים שבהם העירייה פרסמה תנאי סף מקלים או מחמירים, לעומת אלו הקבועים בקובץ ניתוח העיסוקים. עוד נמצא כי העירייה הוסיפה תנאים אשר אינם מופיעים בקובץ ניתוח העיסוקים ואולם תואמים את הנתונים והכישורים של המועמד שזכה בסופו של דבר במכרז. כל זאת ללא קבלת חוות דעתו של היועץ המשפטי וללא אישורו של משרד הפנים.

18 נוהל מס' 1 שעניינו "הנחיות בדבר תיאורי התפקידים בשלטון המקומי", בתוקף מיום 1.1.17.



## דוגמה להקלה בתנאי הסף

מכרז פנימי/חיצוני לתפקיד מנהל/ת מחלקה א': בנוסח המכרז שפרסמה העירייה ביולי 2017 היא לא כללה בתנאים המחייבים לתפקיד, על פי קובץ ניתוח העיסוקים, ניסיון ניהולי בן שלוש שנים, תעודת הוראה ועמידה בתנאי הכשירות הקבועים בסעיף 16 לחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969.

נמצא כי לזוכה במכרז, אשר במועד המכרז עבדה בעירייה כקצינת ביקור סדיר, לא היה ניסיון ניהולי. בפרוטוקול ועדת הבחינה לא פורטו שיקוליהם של חברי ועדת הבחינה בהעדפת המועמדת שנבחרה.

## דוגמאות להחמרה בתנאי הסף

1. מכרז פנימי לתפקיד מנהל/ת אגף א': תפקיד של מנהל אגף דורש, על פי קובץ ניתוח העיסוקים, נוסף על השכלה אקדמית, גם ניסיון מקצועי של חמש שנים (שש להנדסאי). בנוסח המכרז שהעירייה פרסמה באוקטובר 2017 נדרש בין היתר "ניסיון מקצועי מוכח של 20 שנים בתחום".

נמצא כי למכרז ניגשה מועמדת יחידה שבאותה עת עבדה בעירייה כסגנית מנהל המחלקה וכמנהלת המחלקה בפועל, ולה היה הניסיון שנדרש במכרז שפרסמה העירייה. יצוין כי בדואר אלקטרוני שנשלח ממחלקת משאבי אנוש בעירייה ליועץ העירייה לענייני כוח אדם ושכר לפני פרסום המכרז, צוין כי בכוונת העירייה לפרסם מכרז פנימי לתפקיד, וכי "[העובדת] משמשת בתפקיד מנהלת מחלקת [...] ויש כוונה לקדמה לתפקיד זה".

2. מכרז פנימי לתפקיד מנהל/ת מחלקה ב': בנוסח המכרז שהעירייה פרסמה במאי 2016 נדרש ניסיון מקצועי של חמש שנים לפחות בתחום (ולא ארבע שנים כקבוע בקובץ ניתוח העיסוקים), וכן הוספה דרישה של ניסיון ניהולי בן שלוש שנים לפחות.

נמצא כי המועמד שזכה במכרז שימש בתפקיד סגן מנהל המחלקה משנת 2011, ועל כן ענה על התנאים שהעירייה דרשה. עובדת נוספת שהגישה את מועמדותה למכרז הייתה בעלת ניסיון מקצועי כקבוע בקובץ ניתוח העיסוקים, אך לא היה לה ניסיון ניהולי כפי שהעירייה הוסיפה לדרישות. עוד נמצא כי בפרוטוקול המכרז לא פורטו הנימוקים להעדפת העובד שנבחר לתפקיד.



קביעת תנאי סף שאינם בהלימה למאפייני התפקיד עלולה לגרום לבחירתו של מי שאינו המתאים ביותר לתפקיד, ואף עלולה לאפשר את התאמתם לכישוריו של מועמד מועדף שנקבע מראש, ולקדם את בחירתו.

פעולותיה של העירייה בכל הקשור להקלה או להחמרה של תנאי הסף נעשו שלא על פי נוהלי משרד הפנים. על העירייה להקפיד בפרסום מכרזיה שלא לסטות מדרישות הסף שנקבעו בקובץ ניתוח העיסוקים אלא בהתאם להנחיות משרד הפנים, ובמקרים של החמרה מידתית עליה לקבל מראש את אישוריהם של יועצה המשפטי ושל משרד הפנים כנדרש.

העירייה מסרה בתשובתה כי תדאג לשים דגש מיוחד על פרסום מכרזים כנדרש, לרבות תנאי סף כמצוין בקובץ ניתוח העיסוקים.

### מכרזים למינויים של ממלאי תפקידים במינוי זמני

מינויים זמניים של עובדים מאפשרים לרשות המקומית לאייש משרות שהתפנו ולהמשיך בעבודה, עד שיושלם ההליך המכרזי. מינויים זמניים כאלה כוללים מינוי עובדים בפועל לתפקיד<sup>19</sup>, וכן מילוי מקום<sup>20</sup>. עם זאת, מינויים אלה עשויים להקנות לעובדים הממלאים את התפקיד יתרון במכרזים המתפרסמים עבור המשרות בשלב מאוחר יותר.

משרד מבקר המדינה העיר בעבר, בדוח משנת 2016<sup>21</sup>, כי "המינוי הזמני עלול לפגוע בהליך שוויוני לבחירת המועמד המתאים למילוי קבוע של המשרה, שכן ניתנת לעובד הזדמנות להוכיח את יכולותיו למלא את התפקיד ואף נוצרים קשרי עבודה ומעין "ציפייה הדדית" להמשך העסקתו".

בית המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק עמד על התופעה הזו<sup>22</sup>: "אין כל הוראה חוקית, ואין גם כל היגיון לאסור על אותם עובדים זמניים להשתתף במכרז. לעובדים אלו יש, מטבע הדברים, יתרון של ידע וניסיון ועל-כן סיכוייהם להיבחר גדולים יותר... התוצאה היא, כי המכרזים אינם נערכים בתנאי שוויון.

19 אוגדן תנאי שירות קובע בסעיף 2.4.3 את הכללים למינוי עובד לתפקיד בפועל, ולפיהם מינוי בפועל לעובד לשם מילוי התפקידים של נושא משרה אחרת הוא בסמכות הממונה על ענייני עובדים ברשות המקומית, והמינוי יינתן בכתב, וזאת אם נושא המשרה נעדר ממשרתו. מינוי בפועל יהא בר תוקף עד שנה אחת מיום אישור המינוי; ניתן להאריך תוקף המינוי בפועל לשנה נוספת.

20 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2011 ממאי 2011 קובע את כללי העסקת עובדים במילוי מקום, וזאת רק במקרים חריגים, לצורך אישור בדחיפות של משרה נחוצה, אשר בשל נסיבות מוצדקות לא מתאפשר לרשות המקומית לפרסם עבורה מכרז כדן.

21 מבקר המדינה, דוח שנתי 166 (2016), "מינוי עובדים בכירים בשירות המדינה", עמ' 174.

22 בג"ץ 703/87 קראון נ' נציב שירות המדינה, פ"ד מה(2) 512, 523 (1991).





יתרה מזאת. בכך נוצר פתח לעקיפת המגמות העומדות בבסיס חובת המכרז... במקרים חריגים ומעטים אלה, שהדין מאפשר והמציאות מחייבת להעסיק עובד ארעי בטרם מכרז, על הרשות הציבורית לעשות כמיטב יכולתה להקטין את החשש לאי-שוויון במכרז...”.

נמצא כי ב-25 מכרזים מתוך 159 שנבדקו, התפקיד היה מאויש באמצעות מינוי זמני - מינוי בפועל או מילוי מקום בלי שעובדה זו צוינה בנוסח המכרז. בכך נמנעה מהמועמדים האחרים במכרז ואף ממועמדים פוטנציאליים האפשרות לשקול את צעדיהם ולהיערך בהתאם.

בכל אותם מקרים נבחרו בסופו של דבר המועמדים שאיישו את התפקיד במינוי זמני, ובפרוטוקול ועדת הבחינה לא פורטו הנימוקים להעדפתם על פני המועמדים האחרים.

בדואר אלקטרוני של מחלקת משאבי האנוש בעירייה ממאי 2017, בנוגע לאיוש ועדות בחינה של ארבעה מכרזים לתפקידים שונים בעירייה מתוך 25 המכרזים האמורים, צוין כי מדובר ב"הסדרה" לעובדים שבשמם נקבו, וכן צוין מספר המועמדים בכל אחד מהמכרזים.

פעולותיה של העירייה למינויים של ממלאי תפקידים במינוי זמני עלולות להעניק להם יתרון על פני מועמדים אחרים, ופוגעות בעקרונות השוויון וההגינות, וביכולת לבחור את המועמד המתאים ביותר למשרה. על העירייה להקפיד לנהל את מכרזי כוח האדם שלה בהתאם לדין.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעירייה לפעול לצמצום השימוש במינויים זמניים, ולעשות זאת רק בנסיבות מיוחדות שבעטיין נוצר הכרח למנות אדם לתפקיד, עד לעריכת המכרז. כן עליה לציין בנוסח המכרז כי התפקיד מאויש בפועל, לשם הקטנת החשש לאי-שוויון וכחלק משמירה על שקיפות בפרסום המידע, ולהקפיד על כך שוועדות הבחינה ינמקו את הבחירה בפרוטוקול כנדרש.

העירייה מסרה בתשובתה כי תצמצם את השימוש במינויים זמניים למצבים ולנסיבות מיוחדים בלבד.



## חשש למינויים בשל זיקה פוליטית

השירות הציבורי בישראל מבוסס על תפיסה שיסודותיה הונחו עוד בימי ראשית המדינה: שירות בעל אופי ממלכתי, מקצועי ונטול זיקה פוליטית, המוציא לפועל את מדיניות נבחרי הציבור. כך נקבע בבג"ץ<sup>23</sup> כי "המינוי הפוליטי מהווה הפרת אמון של הרשות המבצעת כרשות ציבורית, כלפי הציבור; הוא עלול לפגוע באמון הציבור בשירות הציבורי; הוא פוגע בעקרון השוויון; הוא פוגע ברמה המקצועית של עובדי הציבור שאינם נדרשים להוכיח, במסגרת מכרז, את היותם הטובים ביותר; הוא עלול להביא לתופעה שבה הקשרים קודמים לכישורים, והפוליטיקה במובן הצר הופכת לגורם המרכזי למינוי; הוא עלול להביא לניפוח המערכת על-מנת לקלוט "מיודעים", ולגרום ליצירת תפקידים חדשים שלא לצורך ולקידום מהיר של מי שרוצים ביקרו; ... הוא עלול לפגוע בסדרי מינהל תקין ובטוהר המידות; הוא עלול לפגוע במורל העובדים בשירות הציבורי, להשפיע על איכותו של השירות ולפגוע בדימויו".

דוגמאות לזיקה כזו, העולה עד כדי חשש לניגוד עניינים, ניתן למצוא בסעיף 6 לתוספת לתקנות העיריות (נציגי העירייה בתאגיד עירוני), התשס"ו-2006, שם מפורטת רשימת זיקות של מועמד לתפקיד נציג עירייה בגוף מנהל של תאגיד עירוני לראש הרשות המקומית או לאחד מחברי מועצת הרשות, ובכלל זה השתתפות ברשימה מפלגתית לרשות מקומית; זיקה או קשר אישי או פוליטי כלשהו לראש הרשות או לחבר מועצה (לרבות קרבה משפחתית) בהווה או בעבר; ועבודה משותפת קרובה בפעילות מפלגתית או בפעילות במסגרת הסיעה עם ראש הרשות או עם חבר מועצה, בהווה או בעבר.

משרד מבקר המדינה העיר בעבר כי הוא רואה בזיקות המפורטות אינדיקציות לקיומה של זיקה גם כשמדובר במועמד למשרה בעירייה עצמה, ולא רק במועמד לנציג העירייה בתאגיד עירוני שלה<sup>24</sup>.

בבג"ץ אילן נקבעה חובת הדיווח<sup>25</sup>, שהיא "חובה המוטלת על בעל הסמכות - לענייננו: חבר ועדת המכרזים - לדווח לוועדת המכרזים על כל נתונים שיש בהם כדי להשליך על ההחלטה של הוועדה לגופה, לרבות נתונים אישיים של חבר הוועדה העשויים להשפיע על החלטתו. כך למשל באשר לקשרים אישיים או משפחתיים שיש לחבר הוועדה עם המועמדים או עם מי מהם; על היכרות מוקדמת שיש לו עם מועמד או עם מועמדים; על פגישות שהיו לו עם מועמדים או עם נציגיהם...".

23 בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(5) 111, 122 (1998).

24 בנושא זה ראו גם: מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016, "מינויים והתקשרויות על רקע זיקה פוליטית או אישית ברשויות מקומיות לאחר בחירות 2013", עמ' 3 - 128.

25 בג"ץ אילן - שם, עמ' 834.



בהנחיות משרד הפנים מיום 10.2.19 לריענון הכללים המרכזיים בנושא ניהול משאבי האנוש ברשות המקומית<sup>26</sup> נקבע כי על ראשי הרשויות ובעלי התפקידים הרלוונטיים להקפיד כי לא ישב כחבר ועדת בחינה מי שיש לו זיקה פוליטית, אישית או אחרת, למי מהמועמדים במכרז. ככל שקיימת זיקה כזו, יש להעביר את הנושא לבחינת היועץ המשפטי של הרשות המקומית.

בסמוך לאחר הבחירות מאוקטובר 2018 נערכו שני מכרזים לתפקידים בכירים חדשים שלא היו קיימים קודם - מנהל תכנון אסטרטגי ומנהל יחידת רכש ואספקה. בשני מכרזים אלה נבחרו מועמדים בעלי זיקה פוליטית לראש העירייה הנבחר.

שני המכרזים האמורים פורסמו יחד בנובמבר 2018, בתחילת כהונתו של ראש העירייה הנוכחי. לשניהם קדמה ועדת סינון לבדיקת עמידת המועמדים בתנאי הסף, שכללה את מנכ"ל העירייה ואת דובר העירייה המשמש במקביל ראש לשכת ראש העירייה. הרכב ועדת הבחינה בשני המכרזים כלל את מ"מ ראש העירייה כיו"ר הוועדה, וכן את סגן ראש העירייה, ונציג ציבור. להלן פרטי המכרזים:

1. **מכרז לתפקיד מנהל/ת תכנון אסטרטגי:** לתפקיד זה נבחרה מי שהיה לגביה חשש לזיקה פוליטית לראש העירייה. בבחירות שנערכו באוקטובר 2018 היא שימשה כממלאת מקום בא כוח הסיעה.

בנימוקי הבחירה צוין כי הנתונים שהציגה המועמדת שנבחרה "והניסיון - זה בדיוק הדבר שאנחנו מחפשים, ניסיון רב תחומי, בעלת הכישורים הנכונים, בעלת הניסיון המתאים", אך לא פורט מהלך הדיון ומדוע היא הועדפה על פני ארבעת המועמדים האחרים, אשר אף הם היו בעלי כישורים מתאימים. במכרז נקבע כי הכפיפות הישירה של המועמד שייבחר תהיה למנכ"ל העירייה, אך לאחר בחירתה, בהודעה על תנאי ההעסקה שלה, נקבע שבתפקידה תהיה כפופה ישירות לראש העירייה. עוד נקבע בהודעה על תנאי ההעסקה כי היא תשמש בתפקיד האמור כמנהלת מחלקה, ואולם כעבור חודש פנתה העירייה למשרד הפנים וביקשה להגדירה כ"מנהלת אגף" ולאשר את שכרה בהתאם.

2. **מכרז לתפקיד מנהל/ת יחידת רכש ואספקה:** לתפקיד זה נבחרה מי שהייתה בעלת זיקה פוליטית לראש העירייה והוצבה במקום הארבעה-עשר ברשימת סיעתו למועצה לקראת הבחירות שנערכו באוקטובר 2018.

בנימוקי הבחירה צוין כי לרשות המועמדת שנבחרה עומדים הנתונים והניסיון המתאים בתחום, אך לא פורטו מהלך הדיון בוועדה והנימוקים לבחירתה ובמיוחד, מדוע היא הועדפה על פני המועמדים האחרים. במכרז נקבע כי

26 מכתב מנהלת אגף בכיר לבקרת הון אנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים מיום 10.2.19, המופנה לראשי הרשויות המקומיות, מנכ"לים ומנהלי משאבי האנוש.



הכפיפות הישירה של המועמד שייבחר תהיה לגזבר העירייה, אך לאחר בחירתה נקבע וצוין בטופס תנאי ההעסקה שלה שבמסגרת תפקידה תהיה כפופה ישירות לראש העירייה.

עוד נמצא כי בשני המכרזים האמורים העירייה לא פרסמה את דרגת המשרה כנדרש. משרד הפנים אישר את העסקתן ואת החוזים האישיים של המנהלות שנבחרו.

העירייה ומ"מ ראש העירייה מסרו בתשובותיהן כי הקמת היחידה לתכנון אסטרטגי נועדה ליצור רצף בין מדיניות ראש העירייה לתהליכי תכנון וביצוע בפועל וכי היא בוצעה בעצה אחת עם משרד הפנים ובאישורו. תפקיד מנהל הרכש היה קיים בעירייה בעבר, והעירייה ציינה את נחיצותו כיום ואת העובדה שרכשה תוכנה ייעודית לניהול הרכש, כך שאיוש המשרה הביא לחיסכון משמעותי. עוד ציינה העירייה כי גם משרד הפנים תמך בהקמת המשרה מחדש.

נמצא כי יו"ר ועדת הבחינה של העירייה, המשתתפת בכלל מכרזי העירייה - לרבות שני המכרזים האמורים - היא מ"מ ראש העירייה, שהוצבה במקום השני ברשימת סיעתו למועצה ושהייתה לה זיקה פוליטית למועמדות אשר נבחרו בשני המכרזים הנ"ל. לא נמצא כי יו"ר ועדת הבחינה הצהירה בפני חברי הוועדה על הזיקה האמורה, ולא נמצאה או נתבקשה חוות דעת של היועץ המשפטי של העירייה המאשרת את השתתפותה.

העירייה ומ"מ ראש העירייה מסרו בתשובותיהן כי האחרונה הצהירה כבר בתחילת המכרזים על הזיקה הפוליטית ועל היכרותה המוקדמת עם המועמדות שנבחרו בשני המכרזים הנ"ל, אך הדבר לא נרשם בפרוטוקול.

מן האמור עולה כי בחירתן של מנהלת התכנון האסטרטגי ומנהלת יחידת הרכש והאספקה נעשתה חרף זיקתן הפוליטית לראש העירייה המכהן, בלי שהצהירו על זיקה זו וללא קבלת חוות דעת מהיועץ המשפטי של העירייה לגביה. כמו כן, לא נמצא פירוט של מהלך הדיון בוועדות הבחינה ושל הנימוקים להעדפת המועמדות שנבחרו; הדרגה לא פרסמה מראש כנדרש, והכפיפות לראש העירייה בשני תפקידים עודכנה רק לאחר הליכי המכרז.

העירייה, ראש העירייה וממלאת מקומו, שהיא כאמור יו"ר ועדת הבחינה של העירייה, מסרו בתשובותיהם כי אין קשר בין הזיקה הפוליטית (שאין לגביה הכחשה) לזכיותן של המועמדות, אשר נבחרו פה אחד כמתאימות ביותר על ידי שלושת חברי ועדת הבחינה. לעניין הכפיפות בתפקיד מנהלת התכנון האסטרטגי



אישרו כי אכן נעשה שינוי בהגדרה בעקבות ייעוץ שקיבלה העירייה והערכת מצב מיוחדת שנקטה, ואילו בהגדרת התפקיד של מנהלת יחידת הרכש והאספקה נפלה טעות הן בפרסום המכרז והן בחוזה ההעסקה. עוד צוין כי ראש העירייה לא היה מודע לרישום האמור.

על העירייה לפעול לעריכת מכרזים כדין. על היועץ המשפטי לרענן את ההנחיות בדבר זיקות וחששות לניגודי עניינים ולקיים בחינה בעניין זה לגבי התפקידים שפורטו לעיל.

## העסקת קרובי משפחה

סעיף 174א לפקודת העיריות מטיל מגבלות שונות על העסקת קרובי משפחה, ובכלל זאת מגבלה על קרוב משפחה של ראש העירייה או סגנו, מלעבוד באותה עירייה, ומגבלות על העסקת עובדים שיש ביניהם קרבה משפחתית בנסיבות שבהן ההעסקה כרוכה ביחסי כפיפות. "קרוב משפחה" כולל בן זוג, הורה, בן, בת ובני זוגם, אח או אחות וילדיהם, גיס, גיסה, דוד, דודה, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד או נכדה, לרבות חורג או מאומץ. למרות זאת, בנסיבות מיוחדות שיפורטו בכתב, רשאים שר הפנים וועדת השירותים<sup>27</sup> (להלן - ועדת השירות) להתיר העסקת קרובי משפחה, בנסיבות המפורטות, כעובדי העירייה.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2011 שפורסם במאי 2011 (להלן - חוזר 3/2011) דן בהעסקת קרובי משפחה ברשות המקומית ובסייגים להעסקה זו. החוזר קובע כי אין להעסיק ברשות המקומית קרוב משפחה של עובד או של אחד מנבחרי הציבור ברשות ללא אישור ועדת השירות, אם ההעסקה עלולה להביא ליחסי כפיפות או לקשרי עבודה בין שני העובדים ברשות. החוזר אף קובע מתי יש לפנות לוועדת השירות: כשקרוב המשפחה ממלא תפקיד סטוטורי ברשות; כשמדובר בעבודה משותפת לצורך קבלת החלטות, מתן המלצות וקביעת נהלים; כשקרוב המשפחה ממלא תפקיד בלשכה המשפטית, ביחידת כוח אדם ומשאבי אנוש, ביחידת הכספים, ביחידת הביקורת הפנימית או בכל יחידה אחרת שיש לה קשר לרוב יחידות הרשות והשפעה עליהן; ובכל קשר אחר שלדעת היועץ המשפטי של הרשות, ולאחר קבלת חוות דעת ממנכ"ל הרשות או מהמזכיר, עלול מפאת מהותו ונסיבותיו להשפיע על יחסי העבודה. החוזר אף קובע כי כאשר נוצרה קרבה משפחתית בין שני עובדים שכבר מועסקים ברשות, או בין עובד המועסק בה לנבחר ציבור חדש, על הרשות לשלוח בקשה לאישור העניין בוועדת השירות "תוך חודש ימים מעת היווצרות יחסי הקרבה" (ההדגשה במקור).

27 ועדת שירות מוגדרת בסעיף 174א(ז) לפקודת העיריות כוועדה של תשעה חברים, שבו חברה יהיו גם נציגי העיריות שמינה השר.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2011 שפורסם באוגוסט 2011 מבהיר, כי חוזר 3/2011 חל אף על עובדים שהחלו לכהן ברשות המקומית עוד לפני פרסומו, ויש להסדיר את העסקתם בהתאם לאמור בחוזר.

"נוהל לבדיקת ומניעת ניגוד עניינים - עובדי הרשויות המקומיות", המפורט בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011 מאפריל 2011 (להלן - נוהל ניגוד העניינים), קובע את ההליך שבאמצעותו יובטח כי לפני איש משרות מסוימות ברשות תיבחן סוגיית ניגוד העניינים לגבי המועמד לתפקיד, ובעת הצורך יינקטו צעדים למניעת היווצרות מצבים המעוררים חשש לניגוד עניינים. הנוהל מפרט את המטרות שעליהן הוא חל וקובע פעולות שיש בהן כדי למנוע ניגוד עניינים, לרבות מילוי שאלון לאיתור ניגודי עניינים אפשריים (להלן - שאלון ניגוד עניינים), הכולל פירוט "זיקות לכפופים או לממונים בתפקיד"; קיום הליך בחינה של סוגיית ניגוד העניינים והסדרתה באופן המפורט בנוהל; ועדכון היועץ המשפטי של הרשות כל אימת שעלול להיווצר חשש לניגוד עניינים במהלך איש המשרה. בנוהל נקבע כי האחראי לנושא הוא מנכ"ל הרשות המקומית, ובהיעדרו - מזכיר הרשות.

בנוהל ניגוד העניינים נקבע כי היועץ המשפטי ייועץ במנהל המחלקה כדי לבחון אם יש חשש לניגוד עניינים, ואם כן - עליהם לבחון אם ניתן לנטרל אותו באמצעות הסדר למניעת ניגוד עניינים. אחרת יש לפסול את המועמד מלכהן במשרה.

בנוגע להעסקת קרובי משפחה בעיריית כרמיאל, בעקבות פניית היועץ המשפטי של העירייה, כתבה הלשכה המשפטית במשרד הפנים בנובמבר 2017: "קיים חשש לניגוד עניינים גם במקרה בו מדובר בהעסקת קרובים שאינה נכללת בהגדרת הסעיף בחוק או בחוזר המנכ"ל, ובמקרה כזה על יועמ"ש הרשות להפעיל את שיקול דעתו בהתאם לפסיקה ולהלכת ניגוד העניינים הכללית באופן פרטני לגבי כל מקרה". עוד ציינה הלשכה המשפטית את השיקולים שעל היועץ המשפטי להביא בחשבון, ובהם: האם העסקת המועמד תעמיד אותו ואת קרובו במצב של חשש לניגוד עניינים, לרבות בעתיד, ככל שייוצרו ממשקי עבודה ביניהם בעת שירצו להתקדם או לשנות תפקיד או להיבחר לוועד; האם קיים חשש לשקילת שיקולים זרים בקבלת המועמד לעבודה; האם קיים חשש כי הקרבה השפיעה על ההחלטה לקבל דווקא את הקרוב לעבודה; כיצד ישתקף המינוי בעיני הציבור ומה מידת הפגיעה הלכאורית באמון הציבור ברשות. לשם הכרעה בשאלות אלו יש לבחון, בין היתר, את מספר קרובי המשפחה המועסקים ברשות, את קורות החיים של המועמד, ומנגד, את קורות החיים של המועמדים האחרים, את נימוקי ועדת הבחינה שבחרה בו, את מספר המועמדים שניגשו למכרז וכיו"ב.



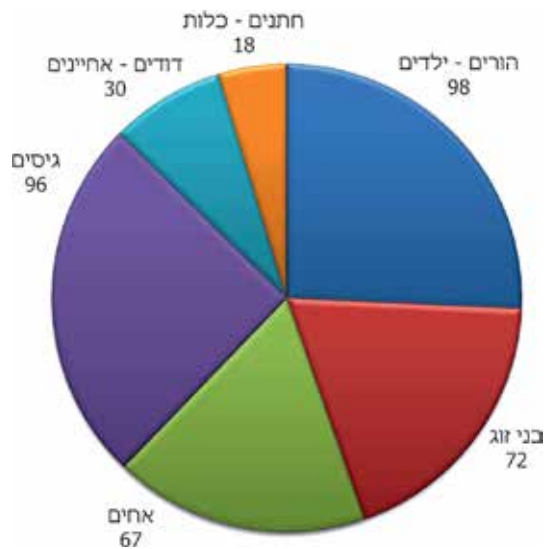
משרד מבקר המדינה נדרש לסוגיה בעבר<sup>28</sup> כאשר קבע כי העסקת קרובי משפחה בגוף ציבורי עלולה ליצור תלות וניגוד עניינים המקלקלים את השורה. יתר על כן, היא עלולה להעמיד קבוצות גדולות של עובדים קרובי משפחה בעמדות כוח, והדבר עלול לפגוע בתפקוד הארגון, בניהולו ובקופה הציבורית. עוד היא עלולה לפגוע בחובת הייצוג ההולם של קבוצות אוכלוסייה שאינן מיוצגות וליצור מראית עין של העדפת מקורבים.

## היעדר בסיס נתונים

נכון למועד הביקורת, יולי 2019, מועסקים בעיריית כרמיאל 304 עובדים קרובי משפחה, שהם כ-30% מכלל 1,029 העובדים. יצוין כי 68 מקרובי המשפחה, שהם כ-22%, נקלטו משנת 2014 ועד מועד סיום הביקורת. נמצא כי לעירייה לא היה מידע מרוכז ונתונים מדויקים ועדכניים על היקף העסקת קרובים. מנתונים על אודות התופעה של העסקת קרובי משפחה שהכינה העירייה לבקשת נציגי משרד מבקר המדינה, עולה כי קיימים לכאורה קשרי משפחה בין 182 עובדים. בדיקת הרישומים במרשם האוכלוסין העלתה כי קיימים קשרי משפחה בין 269 מהעובדים (35 שמות נוספים נכללו בנתוני העירייה ולא בנתוני מרשם האוכלוסין). נמצא אפוא כי מתוך 304 העובדים שיש ביניהם קרבת משפחה, 122 עובדים לא הופיעו ברשימת העירייה והיא לא ידעה על קרבה זו.

28 מבקר המדינה, דוח שנתי 58 א (2007), "העסקת עובדים בשמונה תאגידים ציבוריים", עמ' 9 ועמ' 105. ראו גם מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2019, "המועצות המקומיות הדרוזיות ברמת הגולן - היבטים בניהול כוח אדם ובהטלת ארנונה כללית וגבייתה", עמ' 275 - 289.

## תרשים 4: פילוח של הקרבה המשפחתית בעירייה<sup>29</sup>, 2019



על פי נתוני מרשם האוכלוסין והעירייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בסיס נתונים עדכני, שבו מידע על העסקת עובדים קרובי משפחה, הוא כלי ניהולי חשוב לצורך מעקב ובקרה ליישום המגבלות על העסקת מקורבים וכן לבחינה ולהסדרת ניגודי עניינים. על העירייה לבדוק ולעדכן את בסיס המידע בנוגע להעסקתם של כלל קרובי המשפחה בעירייה.

העירייה מסרה בתשובתה כי תפעל למיפוי ולעדכון בסיס הנתונים של כלל קרובי המשפחה בעירייה.

### העסקת עובדים מאותה משפחה

בחינת הנתונים של קרובי המשפחה בעיריית כרמיאל העלתה כי לחלק מהעובדים יש יותר מקרוב משפחה אחד המועסק בעירייה. כך, למשל, ממשפחה א' מועסקים בעירייה 11 עובדים; ממשפחה ב' מועסקים 6 עובדים; ממשפחה ג' - 5 עובדים; מחמש משפחות נוספות - 4 עובדים; ומתשע משפחות - 3 עובדים.

נמצא כי רבים מהעובדים המצויים בקרבת משפחה מועסקים בתפקידים שאינם בכירים, וחלקם במוסדות החינוך.

29 יש יותר קרבות משפחה מ-304 העובדים מכיוון שיש עובדים עם יותר מקרבה משפחתית אחת.





הגם שנמצא כי עובדים רבים מאותה משפחה מועסקים בתפקידים שאינם בכירים הרי שהעסקת עובדים מאותה משפחה מגבירה את החשש לניגוד עניינים ביניהם, במיוחד במקרים שבהם חל שינוי או קידום בתפקידם. ראוי שהעירייה תבחן את סוגיית העסקת קרובי המשפחה ותיתן את דעתה על כך, לרבות בכל הנוגע להסדרי ניגוד עניינים, ככל שאלו נדרשים.

## דיווח לקוי בשאלון על קרבת משפחה

בעת מילוי שאלון אישי או הגשת בקשה למשרה פנויה במחלקת כוח האדם בעירייה, נדרש המועמד לציין בטופס אם יש לו קרובי משפחה המועסקים בעירייה או המכהנים כחברי מועצת העירייה. בדיקה של 13 טופסי שאלון אישי מתוך אלה שנמצא שקרובי משפחתם מועסקים בעירייה העלתה כי שישה מועמדים לא הקפידו לציין את שמות קרובי משפחתם העובדים בעירייה.

על העירייה להקפיד להנחות את המועמדים לעבודה בעירייה ואת העובדים המועמדים לניוד לתפקיד אחר או לקידום, למלא את כל חלקי השאלון האישי, ובפרט את חובת ציון קרובי משפחתם המועסקים בעירייה.

העירייה מסרה בתשובתה כי עובדי מחלקת כוח האדם הונחו להדגיש בפני המועמדים שעליהם לפרט ולהצהיר בטופס שאלון אישי על קרובי משפחתם המועסקים בעירייה. העירייה הוסיפה כי תוציא פנייה לכל עובדיה שתבהיר כי עליהם להצהיר על קרובי משפחה המועסקים בעירייה.

## טיפול העירייה בהסדרת ניגוד העניינים בהעסקת קרובי משפחה

הביקורת העלתה כי היועץ המשפטי של העירייה בדק, משנת 2014 עד מועד הביקורת, חשש לניגוד עניינים של <sup>30</sup>42 מתוך 304 העובדים שקיימת ביניהם קרבת משפחה. יוצא אפוא כי העסקתם של 262 עובדים שיש ביניהם קרבת משפחה, המהווים כ-86% מהם, טרם נבדקה וממילא לא הוסדר החשש לניגוד עניינים בהעסקתם.

יצוין כי היועץ המשפטי של העירייה בדק את הבקשות בנוגע לחשש לניגוד עניינים בהעסקת עובדים חדשים מספטמבר 2014 ואילך, משהחלה העירייה להעביר לטיפולו. חוזרי מנכ"ל משרד הפנים פורסמו בשנת 2011, כך שבפועל החשש לניגוד עניינים בהעסקת עובדים חדשים לא נבדק, וממילא לא הוסדר משנת

30 בפועל היועץ המשפטי בדק יותר מועמדים שיש להם קרובי משפחה. המספר 42 מתייחס לאלה שנקלטו לעבוד בעירייה.



2011 ועד ספטמבר 2014. בין העובדים שהם קרובי משפחה אשר החשש לניגוד עניינים בהעסקתם לא נבדק ולא הוסדר, היו גם ממלאי תפקידים בכירים בעירייה או קרוביהם.

באוקטובר 2015 פנה היועץ המשפטי של העירייה למנהלת משאבי האנוש לבירור על ריבוי הפניות בנוגע להעסקת קרובי משפחה, אך הבירור לא הוביל לתוצאות מעשיות. בהחלטת ועדת השירות של משרד הפנים מדצמבר 2017, בעקבות פניית העירייה לוועדה לאישור העסקת מועמד שיש לו קרובי משפחה המועסקים בעירייה, צוין בין היתר כי "התמונה המדאיגה העולה מהחומר שהובא בפני הוועדה, לפיה מועסקים בעיריית כרמיאל קרובי משפחה רבים ביותר...".

בעקבות החלטת ועדת השירות הציע היועץ המשפטי של העירייה בינואר 2018 לערוך מיפוי של כל קרובי המשפחה המועסקים בעירייה ולשקול את האמצעים שיש לנקוט כדי לצמצם קליטת קרובי משפחה של עובדים, ובכלל זה להביא לאישור המועצה החלטה שתגביל קליטה של קרובי משפחה.

נמצא כי העירייה לא קיימה דיון בנושא ולא קיבלה החלטות לגבי האמצעים לצמצום התופעה.

משרד מבקר המדינה מציין את פעילות היועץ המשפטי לעריכת הבדיקות בכל הנוגע לעובדים חדשים שנקלטו מ-2014. עם זאת, על העירייה ויועצה המשפטי להשלים המיפוי של כל העובדים שיש ביניהם קרבה משפחתית ולהסדיר את החשש לניגוד עניינים בהעסקתם, לרבות באמצעות פנייה לוועדת השירות.

העירייה מסרה בתשובתה כי תעביר ליועץ המשפטי שלה את החומר הרלוונטי על מנת לבחון את ניגודי העניינים, ממשקים משותפים ויחסי הכפיפות. עוד נמסר כי במהלך 2019 נעשו לפחות שלוש פניות לוועדת השירות.



## העסקת קרובי משפחה במינויים זמניים ובדרגות נמוכות ללא מכרז

פקודת העיריות קובעת כי דרך המינוי הראשית למשרה בעירייה היא באמצעות מכרז פומבי. התקנות לקבלת עובדים מפרטות את המשרות הפטורות ממכרז, ובהן משרות שעתיות למיזם זמני; משרות במילוי מקום לתקופה קצובה; ומשרות שדרגתן המרבית אינה עולה על דרגה 7 של הדרוג המינהלי או דרגה 37 של דירוג המח"ר או דירוג ההנדסאים והטכנאים.

ביולי 2014 תוקנו התקנות לקבלת עובדים בהתייחס לאיוש משרות הפטורות ממכרז, ונקבע בהן כי איוש משרות כאמור (למעט משרות האמון) ייעשה בהליך בחירה שוויוני, הגון ושקוף ככל האפשר, לפי סוג המשרה (תקנה 2(ד)).

מרכז השלטון המקומי פרסם בחוזר מנכ"ל 531 מינואר 2015 הנחיות לצורך יישום התיקון לתקנות לקבלת עובדים, לרבות הנחיות המפרטות את אופן פרסום הצורך באיוש משרה הפטורה ממכרז.

ככל שמדובר בעובדים שלהם קרובי משפחה המועסקים בעירייה, נקבעה חובת מכרז על מנת להסיר את החשש כי הם התקבלו לעבודה ברשות בשל קרבת המשפחה. החלטה עקרונית שאושרה בוועדת השירות בינואר 2014 קובעת כי אין לאשר העסקת מועמדים שקרובי משפחתם מועסקים בעירייה אם נבחרו לתפקיד ללא מכרז, וזאת בין אם מדובר במשרה הפטורה ממכרז ובין אם בהסדר העסקה הפטור ממכרז, כדוגמת מילוי מקום.

תקופת הניסיון לעובד הרשות המקומית, כקבוע בחוקת העבודה ובאוגדן תנאי השירות, היא עד 12 חודשים. בהסכם קיבוצי כללי שנחתם באוקטובר 2009 בין מרכז השלטון המקומי בישראל ובין הסתדרות העובדים הכללית החדשה, הוארכה תקופת הניסיון ל-24 חודשים.

נוסף על 159 המכרזים שנבדקו נמצאו שבעה מקרים שבהם העירייה קלטה עובדים לעבודה לאחר מועד החלטת ועדת השירות מינואר 2014, ללא מכרז או הליך שוויוני אחר, ולעיתים אף ללא פרסום המשרה לציבור, אף שבאותה עת עבדו בעירייה קרובי משפחה שלהם. עובדים אלה נקלטו לעבודה בעירייה כעובדים מחליפים (מזכירות מחליפות, סייעות מחליפות) או כעובדים שעתיים, ובהמשך קיבלו קביעות, למרות העובדה שחלקם אף לא השלימו תקופת ניסיון כנדרש.

עוד נמצא כי היועץ המשפטי בחן את העסקתם של עובדים אלו בעירייה רק מבחינת החשש לניגוד עניינים בינם ובין קרובי משפחתם המועסקים בעירייה. היועץ המשפטי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2020 (להלן -



תשובת היועץ המשפטי) כי הוא שלח הנחיות בדבר החובה לקיים הליך שוויוני גם לגבי משרות הפטורות ממכרז. הבדיקה העלתה כי בחוות הדעת שנתן הוא הדגיש כי הליך קבלת העובדים לא נבדק על ידיו.

על העירייה להקפיד על הליך קבלתם לעבודה של עובדים שיש להם קרובי משפחה המועסקים בעירייה, בדרך של מכרז או הליך שוויוני.

## העסקת מבקר העירייה

פקודת העיריות [נוסח חדש], קובעת כי על העירייה למנות מבקר במשרה מלאה.

חוקת העבודה אוסרת על עובד קבוע במשרה מלאה לעסוק בעבודה נוספת. ראש הרשות ומועצת הרשות רשאים להתיר זאת במקרים מיוחדים ובתנאים הקבועים שם. חוזר 1/2011 קובע כללים נוספים לגבי עבודה פרטית כעבודה נוספת, עבור עובדים המועסקים ברשות המקומית בחוזים אישיים. עובדים כאלה, המועסקים במשרה של עד 75% (כולל) ומעוניינים לעבוד בעבודה נוספת, צריכים בין היתר לקבל את אישור היועץ המשפטי של הרשות, ולפיו אין ניגוד עניינים בין תפקידם ברשות לבין העיסוק הנוסף, את אישור מליאת המועצה לעבודה הנוספת - לאחר קבלת תצהיר העובד ונתונים לגבי עבודתו הנוספת, וכן אישור בכתב של האגף לכוח אדם ושכר ברשויות מקומיות שבמשרד הפנים.

נמצא כי מבקר העירייה, אשר נבחר לתפקיד במכרז משנת 1991, מועסק מאותו מועד בהיקף של חצי משרה בלבד, ועובד בעבודה פרטית נוספת במשרד רואי חשבון שבבעלותו.

באוגוסט 1993 אישרה מועצת העירייה את העסקת המבקר בחוזה אישי. במסגרת החוזה, אשר נחתם עימו ביולי 1994, נקבע כי העירייה תעסיק אותו וכי הוא מתחייב לעבוד בתפקיד מבקר העירייה בהיקף של משרה מלאה. עוד נקבע כי בתקופת עבודתו בעירייה הוא לא יהיה רשאי לעסוק בכל עבודה אחרת בשכר. למרות זאת, באפריל 2001 אישר משרד הפנים את העסקתו בחוזה אישי, בשכר בשיעור 84.6% משכר בכירים ובהיקף של 50% משרה.

בפברואר 2012 פנה הממונה על הרשויות המקומיות במשרד הפנים לעירייה בנוגע להיקף משרתו של המבקר. הוא הורה לה לפעול לתיקון העניין בהתאם להוראות החוק ולעדכן אותו בדבר ביצוע האמור עד סוף חודש מרץ. בתשובתה ציינה העירייה כי המבקר מבצע את מלוא הדרישות ממבקר פנים ועל כן ביקשה להמשיך להעסיקו בהיקף של חצי משרה. העירייה אף טענה כי יש בכך חיסכון כספי, משום שגם בהיקף המשרה הנוכחי הוא מבצע עבודה של מבקר במשרה מלאה. עוד ציינה



העירייה כי המבקר הוא בעל משרד רואי חשבון עצמאי, וכי כדי לעבור למשרה מלאה יהיה עליו לסגור את העסק שבו נתנה העירייה כל השנים את הסכמתה שיעסוק. לבסוף ציינה העירייה כי משרד הפנים אישר את העסקתו בהיקף משרה חלקי (במכתבו מאפריל 2001), וכי נוסף אליו היא מעסיקה ממונה על תלונות הציבור.

בדצמבר 2012 פנה משרד הפנים פעם נוספת לעירייה לבירור נושא היקף משרתו של המבקר, וכך אף ביוני 2014. למרות פניות אלה המשיכה העירייה להעסיק את המבקר בהיקף משרה חלקי, ובינואר 2017 אף פנתה למשרד הפנים לאישור הגדלת שכרו. בתשובתו מפברואר 2017 ביקש משרד הפנים לברר פעם נוספת מדוע היקף משרתו של המבקר אינו כקבוע בחוק. כן התבקשו פרטים לגבי עבודתו הנוספת ונשאל אם ניתן לכך אישור המשרד. בספטמבר 2017 פנה משרד הפנים לעירייה, שלא נתנה התייחסותה לאמור.

העירייה ציינה בתשובתה כי היא מודעת לדרישה להעסקת מבקר במשרה מלאה אך אינה רוצה לפגוע במבקר, וכי בכוונתה ליישם את הוראות החוק לאחר פרישתו לגמלאות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2020 (להלן - תשובת משרד הפנים) כי הוא יפנה לרשות ויטפל באופן מיידי בהיקף משרת מבקר העירייה.

על העירייה ומשרד הפנים לתת את דעתם להיקף המשרה החלקי של מבקר העירייה ולפעול בהתאם לאחריותם ולסמכותם, להתאמתו לקבוע בחוק.

העסקת מבקר במשרה חלקית במשך שנים רבות בניגוד לחוק, באופן המאפשר לו לעבוד בעבודה נוספת, אינה תקינה ויש בה כדי להעדיף את טובתו האישית על פני טובת העירייה והציבור.



על משרד הפנים לתת את דעתו לממצאים שעלו בנושא מינויים בעיריית כרמיאל ולפעול לחידוד הנחיותיו לכלל הרשויות המקומיות, ובפרט לראשי רשויות חדשים, למניעת הישנות ליקויים מעין אלה.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי הוא יחדד בפני הנהלת העירייה את הנהלים וההוראות בנושא קליטת עובדים, ומחוז הצפון במשרד אף יערוך הדרכה וריענון הנהלים למנהלת משאבי האנוש בעירייה.

## שכר ותשלומים נלווים

### נוכחות עובדים

בחוקת העבודה נקבע כי על העובד למלא את תפקידו לפי הוראות הממונים עליו בנאמנות ובמלוא כושר עבודתו. על העובד להגיע לעבודה בשעה הקבועה, לא להפסיקה לפני השעה המיועדת לכך ולא להיעדר מן העבודה בלי הודעה לממונה עליו וללא הסכמתו. נקבע כי על המעסיק להנהיג שעון נוכחות או הסדרי חתימה ובדיקת נוכחות שיחייבו את כלל העובדים באותו מקום עבודה.

באוגדן תנאי השירות נקבע כי עובד רשות מקומית יטביע אישית את כרטיס הנוכחות שלו בשעון רישום הנוכחות בתחילת העבודה ובסיומה. בחוזר הממונה על השכר במשרד האוצר מאוקטובר 2004 הובהר לרשויות המקומיות: "הנהגת שעון נוכחות במקום עבודה קשורה קשר ישיר לשכר בגין עבודה, הואיל ועל פי דווחי נוכחות בזמן עבודה משולם שכרו של העובד... יש להקפיד על הנהגת שעון נוכחות בגופים המתוקצבים והנתמכים בשירות הציבורי".

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2008 מאפריל 2008 הנחה כי עובדי רשות מקומית, לרבות אלו המועסקים בחוזה משכורת כוללת או בשכר בכירים, חייבים להחתים כרטיס נוכחות פעמיים ביום: בתחילת יום העבודה וביציאה ממנו. עוד נקבע בחוזר: "על הרשות לנקוט סנקציות כנגד עובדים הנעדרים מהעבודה בלא אישור ו/או שאינם ממלאים אחר ההנחיות בנוגע לדיווחי הנוכחות". בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2011 מפברואר 2011 (להלן - חוזר 1/2011) ריענן המשרד את ההנחיות וקבע כי עובד שאינו ממלא אחר הנחיות הדיווח כאמור, "תנכה הרשות ממשכורתו החודשית את השיעור היחסי של הימים שבהם לא החתים כרטיס נוכחות".

נמצא כי לרוב, דיווח הנוכחות בעירייה הוא ממוחשב, כאשר הן במבנה העירייה והן במחלקות שמחוץ לה מותקנים שעוני נוכחות שבהם מחתימים כרטיס באמצעות טביעת אצבע או העברת כרטיס עובד. יצוין כי בשעון הנוכחות אין אופציה של דיווח על יציאה בתפקיד, ודיווח כזה נעשה בדיעבד, באופן ידני. ביחידות העירייה שבהן אין שעון נוכחות, כגון גנים ומועדוני נוער, דיווח הנוכחות נעשה באמצעות טלפון נייד המותקן בהן. חלק מהעובדים - מלווים בהסעות ועובדים שעתיים - מדווחים על נוכחות באופן ידני בלבד.

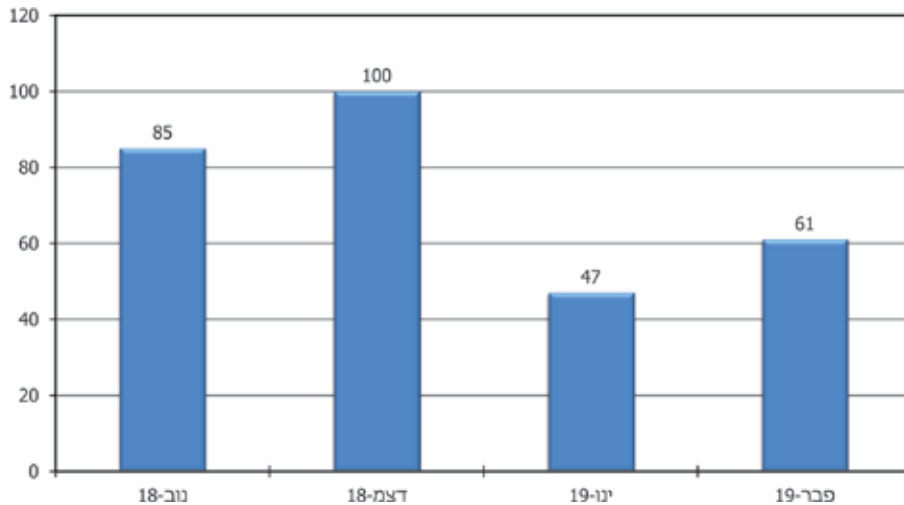
יש לציין לחיוב את רמת המחשוב ואת ההקפדה על שמירת הנתונים בדיווחי נוכחות העובדים.



בתחילת כל חודש מעבירה מחלקת משאבי האנוש בעירייה את דוחות הנוכחות הממוחשבים לעובדים לצורך השלמתם, תיקונם באופן ידני וצירוף מסמכים כגון אישורי מחלה או הצהרה על ימי חופש. הדוחות המתוקנים מועברים לאישור הממונים ומוחזרים למשאבי האנוש. עובדי מחלקת משאבי האנוש בוחנים את הדוחות ומעבירים את הערותיהם בעניינם למחלקת שר.

משרד מבקר המדינה בדק דוחות נוכחות של כ-670 מעובדי העירייה לתקופה של נובמבר 2018 - פברואר 2019. הבדיקה העלתה כי בין 5% ל-10% מתוך העובדים שנבדקו לא הקפידו על החתמת כרטיס נוכחות כנדרש בתחילת יום העבודה או בסימומו, לפחות ארבע פעמים בחודש. אצל חלקם מדובר היה בדפוס התנהגות חוזר. להלן פירוט:

### תרשים 5: מספר העובדים בעירייה שלא הקפידו על החתמת כרטיס נוכחות, נובמבר 2018 - פברואר 2019



בין עובדים אלו היו גם נושאי משרה בכירים, כגון היועץ המשפטי של העירייה, מהנדס העיר, ראש מינהל שפ"ע, ראש מינהל פרויקטים, קב"ט העירייה, מנהלת אגף גנים ונוף, מנהלת מחלקת תקציבי פיתוח, מנהלת אגף הנוער.

נמצא כי העירייה נהגה להוציא מכתבי התראה לעובדים שלא החתימו את כרטיס הנוכחות באופן סדיר, והדגישה בפניהם את חובת החתמת כרטיס הנוכחות. ככל שהדבר נמשך, העובדים אף זומנו לשיחת ברור והתראה אצל מנהלת משאבי האנוש בעירייה והאחראיות לנושא במחלקת משאבי האנוש. עובדים בכירים זומנו לברור אצל מנכ"ל העירייה. ואולם גם לאחר שעובדים אלו זומנו לברור המשיך חלקם בדיווח הלקוי, העירייה לא נקטה אמצעים נגדם והם קיבלו את שכרם במלואו.



היועץ המשפטי ציין בתשובתו כי בארבעת החודשים שנבדקו, "בסה"כ 7 פעמים השעון לא נחתם עקב תקלה בכרטיס או בשעון הנוכחות. 3 פעמים בלבד הוא לא נחתם באשמתי עקב שכחה".

העירייה ציינה בתשובתה כי מנהלת משאבי האנוש בעירייה הנחתה להקפיד להוציא התראות לעובדים שאינם מחזירים דוחות נוכחות ושאינם מחתימים כרטיס נוכחות כנדרש. העירייה הוסיפה כי תדאג לחדד את הנהלים ובהם הדרישה להחתמת כרטיס נוכחות בקרב כלל העובדים, ותשקול הטלת סנקציות לאכיפת העניין. כמו כן, העירייה ציינה כי תוציא נוהל המחייב חתימת מנכ"ל על דוחות נוכחות של העובדים הבכירים לשם בקרה ומעקב על החתמה סדירה בשעון הנוכחות.

על העירייה להמשיך לפעול כך שכלל העובדים המחויבים בהחתמה, יחתימו שעון נוכחות כנדרש.

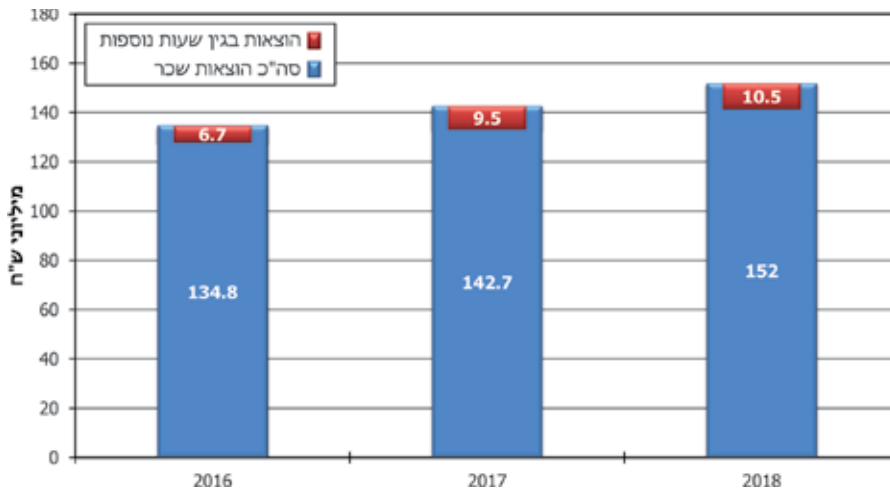
## שעות נוספות

שעות נוספות הן שעות עבודה מחוץ למכסת שעות העבודה הרגילות. העסקת עובדים בשעות נוספות נועדה להתגבר - במגבלות הקבועות בחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 - על עומס עבודה זמני או לבצע משימות זמניות מיוחדות. ככלל, חל איסור להעסיק עובדים בשעות נוספות, אלא לפי היתר של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, או בנסיבות מיוחדות. היתר כללי שפרסם שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ביום 19.3.2018 קובע, בין היתר, כי משך יום עבודה כולל שעות נוספות לא יעלה על 12 שעות, ובשבוע עבודה לא יועסק עובד מעל 16 שעות נוספות.

כדי לקיים פיקוח נאות על העסקת עובדים בשעות נוספות, כנדרש על פי סדרי מינהל תקין, יש לקבוע נהלים להעסקת עובדים בשעות נוספות ולאשרן מראש, וכן לקבוע נהלים לדיווח מפורט על מספר השעות הנוספות ועל העבודה שבוצעה במהלכן.



## תרשים 6: הוצאות העירייה בגין שעות נוספות, 2016 - 2018



על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של העירייה לשנים 2016 - 2018, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

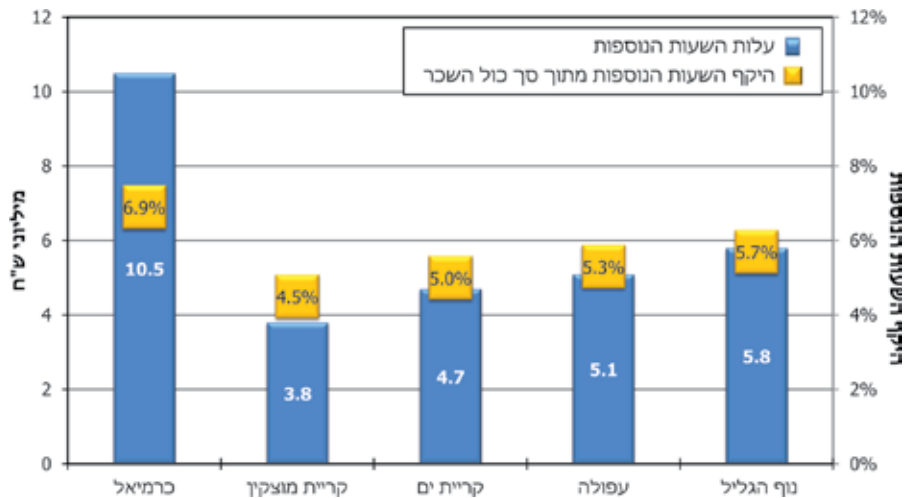
נמצא כי בשנים 2016-2018 שילמה העירייה עבור שעות נוספות: 6.7 מיליון ש"ח (שהם כ-5% מתוך סך כול הוצאות השכר), 9.5 מיליון ש"ח (כ-6.6%) וכ-10.5 מיליון ש"ח (כ-6.9%) בהתאמה; סך הכול בשנים 2016 - 2018 הסתכמו הוצאות העירייה בגין שעות נוספות בכ-27 מיליון ש"ח. הוצאות העירייה בגין שעות נוספות מתוך סך כול הוצאות השכר, עלו משנת 2016 לשנת 2018 בשיעור של כ-38%.

נמצא כי העירייה לא קיימה דיונים בנוגע למכסת השעות הנוספות המשולמות לעובדים בהתאם לצורכי העבודה, בחינת נחיצות העסקתם של העובדים בשעות נוספות וקביעת אמות מידה להקצאתן. עוד נמצא כי אין בעירייה נהלים או כללים המסדירים את נושא השעות הנוספות.

בשנת 2019 הקצתה העירייה ל-348 מעובדיה (כ-34% מכלל העובדים) מכסת שעות נוספות שאותה איפשרה להם לנצל מדי חודש (להלן - מכסת השעות הנוספות המאושרת): לפי נתוני העירייה, היא הקצתה ל-139 מעובדיה מכסה של 50 - 60 שעות נוספות, ל-121 מעובדיה הקצתה מכסה של 40 - 45 שעות נוספות, ול-88 עובדים הקצתה מכסה של 10 - 36 שעות נוספות. בשנת 2018 הקצתה העירייה מכסת שעות נוספות ל-321 מעובדיה: 125 עובדים קיבלו מכסה של 50 - 65 שעות נוספות, 112 עובדים קיבלו 40 - 45 שעות, ו-84 עובדים קיבלו 10 - 36 שעות.

השוואה שערך משרד מבקר המדינה בנוגע לשיעור עלות השעות הנוספות מתוך סך כול הוצאות השכר בעיריית כרמיאל, לעומת עיריות דומות אחרות, העלתה את הממצאים שלהלן:

### תרשים 7: השוואת שיעור עלות השעות הנוספות מסך כול הוצאות השכר בעיריית כרמיאל לעומת עיריות דומות אחרות, 2018



על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של כל אחת מהרשויות לשנת 2018, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי שיעור עלות השעות הנוספות בסך 10.5 מיליון ש"ח מתוך סך כול הוצאות השכר בעיריית כרמיאל בשנת 2018, המסתכם ב-6.9%, גבוה בהשוואה לעיריות דומות אחרות.

ממצא זה, נוסף על חריגה מהתקן במצבת העובדים, וכן עלות שכרם ושיעור מהתקציב הכולל של העירייה, הגבוהים במיוחד בעיריית כרמיאל לעומת העיריות האחרות, מחدد את הצורך בבחינת היקף השעות הנוספות בצורה סדורה לשם עידוד התייעלות וחסכון.

על העירייה לקבוע כללים להקצאת שעות נוספות בהתאם לאופי התפקידים בעירייה, לבחון את הקצאת השעות הנוספות לעובדיה מדי פעם בפעם ולקבוע הנחיות לביצוען.

העירייה ציינה בתשובתה כי נוסף על הקיצוץ הרוחבי בשיעור 7% במכסת השעות הנוספות שערכה במאי 2019, וההגבלה על ביצוען בימי שישי מדצמבר 2019, היא בוחנת קיצוץ נוסף בהן. כמו כן, יגובשו כללים, נהלים ואמות מידה להקצאת שעות נוספות.

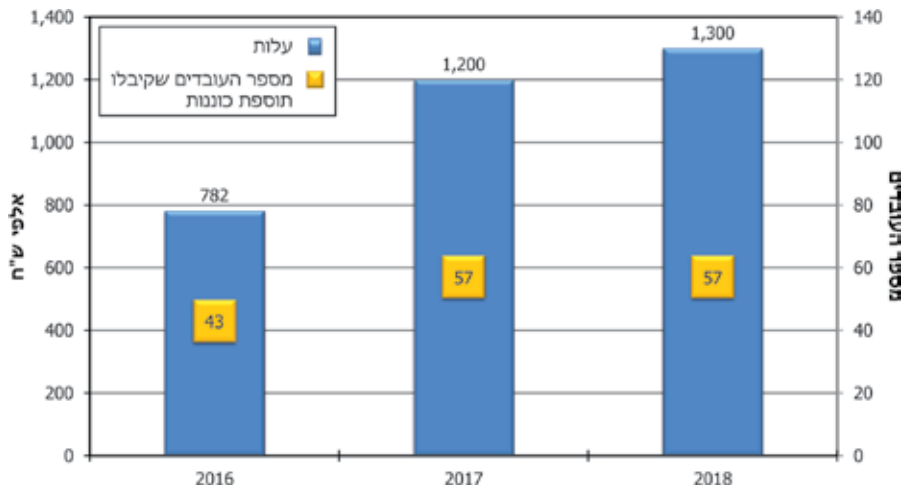


## שעות כוננות

חוקת העבודה ואוגדן תנאי השירות קובעים כי על המעסיק לשלם עבור כוננות לעובדים הנדרשים להימצא בכוננות בביתם לאחר שעות העבודה בשל צורכי עבודתם. מדובר על מקומות שניתן בהם שירות לציבור אחרי שעות העבודה הקבועות כאשר צורכי העבודה מחייבים זאת או כדי לאפשר מתן שירותים חיוניים לתושבים.

ראש הרשות המקומית - או מי שהוסמך לכך על ידיו - מוסמך לקבוע את צורכי הכוננות של הרשות, ובכלל זה את היקף שעות הכוננות והמועדים שבהם עובד מסוים נדרש להיות כונן. על היקף הכוננות ומועדיה להיקבע בשום שכל וזאת, בין היתר, בהתחשב בצורכי הרשות המקומית, ביכולותיה התקציביות ובכך שבזמן הכוננות על העובד להימצא בביתו<sup>31</sup>.

**תרשים 8: עובדים המקבלים תוספת כוננות והוצאות העירייה בגינה, 2016 - 2018**



על פי נתוני העירייה כפי שנמסרו לצוות הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

31 מכתב מראש מינהל שר והסכמי עבודה במרכז השלטון המקומי למנהלי משאבי האנוש, מיום 26.6.16, שעניינו ריענון הכללים בנושא כוננות.



מסיכום הנתונים עולה כי בשלוש השנים 2016 - 2018 העירייה שילמה בממוצע לכ-5% מעובדיה תוספת כוננות בהיקף של כ-1.09 מיליון ש"ח לשנה. עוד עולה כי בשנים 2017 - 2018 חלה עלייה בהיקף העובדים מקבלי התוספת ובהיקף ההוצאות בגינה לעומת שנת 2016.

ביקורת עלה כי בעירייה אין נהלים ואמות מידה ברורים המסדירים את נושא הכוננות. אין רשימת תפקידים מסודרת שנקבעים בה הכוננים ואין התייחסות לתקופת הכוננות המאושרת. זאת ועוד, העירייה לא בחנה את הנחיצות בשעות הכוננות ואת מידת הרלוונטיות בהקצאתן לבעלי התפקידים השונים ולא ערכה בקרה כדי לבחון אם ההקצאה של שעות כוננות לאותם עובדים ענתה על הצורך בפועל, לדוגמה כוננות בימי שישי.

עוד עלה כי העירייה קבעה לחלק מעובדיה מכסה של שעות כוננות מדי חודש באופן קבוע: בשנת 2016 - ל-13 עובדים, בשנת 2017 - ל-31 עובדים, ובשנת 2018 - ל-26 עובדים.

עוד עלה כי העירייה משלמת לחלק מהעובדים עבור שעות כוננות מחוץ למכסה שהיא עצמה אישרה להם: בשנת 2016 לעובד אחד, אשר עלות תוספת הכוננות ששולמה לו מחוץ למכסה עמדה על כ-24,000 ש"ח; בשנת 2017 - לחמישה עובדים, בעלות של כ-83,500 ש"ח, ובשנת 2018 - לחמישה עובדים, בעלות של כ-61,500 ש"ח. סך הכול, בשלוש השנים האמורות שילמה העירייה עבור שעות כוננות החורגות מהמכסה סך של 169,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעירייה לקבוע כללים לביצוע שעות כוננות, להגדיר את אופי התפקידים בעירייה המזכים בהן, לקבוע מכסת שעות ותקופת כוננות לכל תפקיד ולבחון זאת מדי פעם בפעם.

העירייה ציינה בתשובתה כי היא תגבש כללים, נהלים ואמות מידה להקצאת שעות כוננות.

ראש העירייה הקודם מסר בתשובתו כי שעות הכוננות ניתנו לחלק קטן של עובדים, אשר תפקידם חייבם להיות כוננים.

## החזקת רכב

אוגדן תנאי השירות קובע נוהל להחזר הוצאות נסיעה בתפקיד לעובדי הרשויות המקומיות בעלי רכב אישי (להלן - נוהל החזקת רכב). מטרת הנוהל היא ליצור שיטה של החזר הוצאות נסיעה ברכב פרטי לצורך מילוי תפקיד, השומרת על



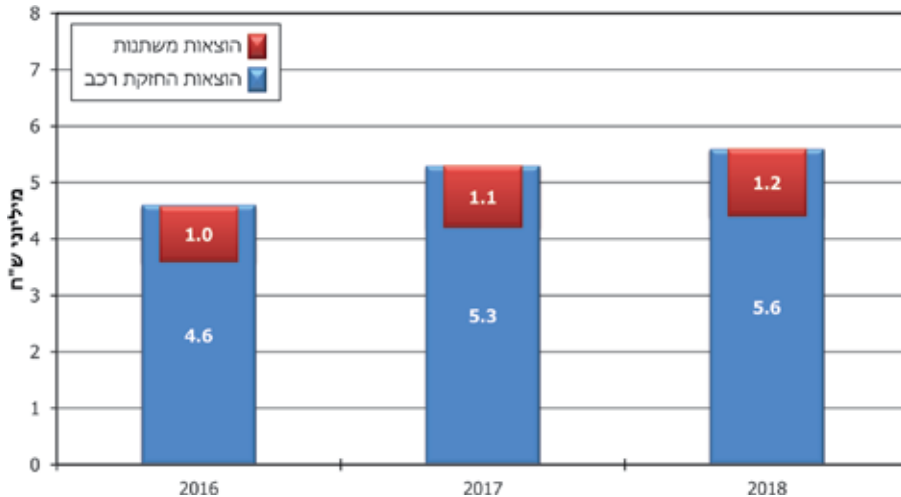
חיסכון בהוצאות כספיות ובדלק תוך פגיעה מינימלית ביעילות העבודה, וכן שומרת על אמות מידה מוסריות בכל הנוגע לקבלת תשלומים אלה.

התשלום עבור החזקת רכב מתבסס על ההוצאות הקבועות, המשולמות באופן קבוע וכוללות גם הוצאות רישוי וביטוחים (מרמת ניידות של 500 ק"מ ומעלה בחודש), ועל ההוצאות המשתנות, אשר משולמות על פי מספר הק"מ שעליהם מדווח העובד במסגרת המכסה המאושרת. בנוהל החזקת רכב מפורטות רמות הניידות השונות, הכוללות את מכסת הק"מ השנתית ואת הסכומים לתשלום בכל אחת מהרמות.

על העובדים להגיש דוח חודשי על נסיעותיהם בתפקיד, כולל רישום המרחק ליעדי הנסיעה בתפקיד. על נסיעות בתפקיד בעיר המגורים או בעיר היעד, ניתן לדווח ללא פירוט עד 500 ק"מ לחודש; על נסיעות בהיקף גדול יותר יש להגיש דיווח פרטני. כך גם נקבע בחוזר 1/2011.

ראש הרשות המקומית - או מי שהוסמך לכך על ידי - הוא בעל הסמכות לקבוע אילו עובדים יקבלו זכאות להחזקת רכב, וכן את מכסת הק"מ שלה הם זכאים. תשלום עבור החזקת רכב אינו זכות קבועה והוא תלוי בתקציב ובמדיניות השנתית של הרשות. הוא נתון לשיקול דעתו של ראש הרשות ולשינוי בכל שנה, וכפוף לצורכי הרשות.

### תרשים 9: הוצאות העירייה בגין החזקת רכב<sup>32</sup>, 2016 - 2018



על פי נתוני העירייה כפי שנמסרו לצוות הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

32 כולל החלק של ההוצאות המשתנות מתוך סך הוצאות החזקת הרכב.

מהתרשים עולה כי בשנים 2016 - 2018 שילמה העירייה לעובדיה עבור החזקת רכב כ-5.16 מיליון ש"ח לשנה בממוצע. מתוך הסכום האמור, השיעור הממוצע של הוצאות המשתנות באותן שנים עמד על סך של 1.1 מיליון ש"ח לשנה (לא כולל הוצאות ביטוח, ולפני גילום מס).

בבדיקת דוחות האש"ל לחודשים מרץ-אפריל 2019, של 139 עובדים שקיבלו זכאות להחזקת רכב ברמת ניידות של מעל 500 ק"מ לחודש, נמצא כי 53 מהם (כ-38%) לא דיווחו על נסיעותיהם בתפקיד ועל מספר הק"מ שביצעו מדי חודש במסגרת המכסה המאושרת.

נמצא, כי בדוחות האש"ל החודשיים של העובדים שנבדקו לא פורטו יעדי הנסיעה בתפקיד ולא נרשמו המרחקים אליהם. נמצא כי דוחות אלו אושרו בידי הממונים בהיעדר הפירוט הנדרש.

על העירייה לבחון את בעלי התפקידים הזכאים לתשלום עבור החזקת רכב, להגדיר את אופי התפקידים בעירייה המזכים בו ולקבוע רמת ניידות לכל תפקיד. על העירייה לשלם את הוצאות הרכב המשתנות בהתאם להנחיות אוגדן תנאי השירות, ולדאוג שעובדיה הזכאים ידווחו על נסיעותיהם בתפקיד כנדרש. כן עליה לחדד את כללי הדיווח ואת הצורך בבקרה על ידי הממונים על ביצוע בפועל בטרם מגיע המועד לתשלום.

העירייה ציינה בתשובתה כי היא תגבש כללים לזכאות להחזקת רכב.

## הקצאת רכב צמוד

אוגדן תנאי השירות מגדיר את בעלי התפקידים ברשות המקומית שניתן להקצות להם רכב צמוד: המנכ"ל, הגזבר, מבקר הרשות, היועץ המשפטי של הרשות, מהנדס הרשות, מנהלי האגפים, ראשי מינהל, סמנכ"לים ומנהלי מחלקות; כל זאת בכפוף להעסקתם במשרה מלאה ולבדיקת כדאיות כלכלית.

גם חוזר 1/2011 עוסק, בין היתר, באמות המידה להקצאת רכב צמוד לנושאי משרה המועסקים בחוזה אישי: מנכ"ל או מזכיר המועצה, גזבר, יועץ משפטי, מהנדס הרשות, מבקר הרשות וכן מנהל מחלקת החינוך, אם הדבר נדרש לפי דרישות התפקיד ואם ניתן אישור לכך מגזבר הרשות, בצירוף תחשיב לבדיקת כדאיות כלכלית.



נמצא כי בשנת 2016 הקצתה העירייה ל-22 מעובדיה, ובשנים 2017 - 2019 ל-23 מעובדיה, רכבים פרטיים צמודים בחכירה (ליסינג). נמצא כי שניים מאותם עובדים אינם מנהלי מחלקות ולכן אינם זכאים להקצאת רכב צמוד. עובד נוסף מועסק על ידי תאגיד עירוני ולא על ידי העירייה, ועל כן אינו זכאי להקצאת רכב צמוד מהעירייה. עלות החכרת רכביהם של שלושת עובדים אלה עומדת על כ-9,200 ש"ח לחודש (כ-110,000 ש"ח לשנה).

עוד נמצא כי העירייה העמידה לרשות מבקר העירייה רכב צמוד בחכירה, על אף שהוא מועסק ב-50% משרה בלבד<sup>33</sup>, וזאת בניגוד לאישור משרד הפנים ולהוראות אוגדן תנאי השירות. הרכב נמצא בשימוש המבקר גם בימים שבהם הוא אינו עובד בעירייה.

על העירייה לפעול בהתאם להוראות, ולאשר הקצאת רכבים צמודים רק לעובדי עירייה הזכאים לכך.

העירייה ציינה בתשובתה כי היא תגבש כללים להקצאת רכב צמוד, לרבות הגדרה ברורה לזכאים. לגבי עובדים שאינם זכאים לרכב צמוד, הנושא יטופל בכפוף לבדיקת הכדאיות הכלכלית בהפרת חוזה החכירה (ליסינג) לפני תום המועד. באמצע 2019 החלה העירייה בהליך של מיפוי רכבים, וכבר ביטלה זכאות של עובדים לא זכאים.

## הוצאות דלק

העירייה קבעה לעצמה כללים להשתתפות בהוצאות הדלק של עובדיה הבכירים, בעלי רכב צמוד. העירייה לא קבעה במסגרת הזכאות להשתתפות קריטריונים כמו מרחק ממקום המגורים, או כמות הנסיעות הכרוכה בעבודתם. בהתאם לאותם כללים, מנהלי מחלקות זכאים להשתתפות בגובה של 75 ליטר לחודש, מנהלי אגפים ומנהלי מינהלים - 150 ליטר לחודש, וראש העירייה, סגן ראש העירייה, הגזברית והמנכ"ל - זכאים להשתתפות מלאה בהוצאות הדלק. השתתפות זו ניתנה עד מרץ 2019 באמצעות חלוקת כרטיסי CASH-פז, טעונים בהתאם לשיעור ההטבה, לעובדים הזכאים. מאפריל 2019 ניתנת ההשתתפות באמצעות דלקנים מוגבלים בסכום.

נמצא כי בשנים 2016 - 2018 הסתכמו הוצאות העירייה בגין דלק לעובדיה הזכאים, בכ-250,000 ש"ח לשנה (בשנים 2016, 2018) וכ-300,000 ש"ח (בשנת 2017), ולחלקם ההוצאות שולמו שלא בהתאם לכללים שהעירייה קבעה.

33 באישור שנתן משרד הפנים באפריל 2001 להעסקתו בחוזה בכירים צוין, בין היתר, כי הוצאות הרכב יהיו בהתאם לשיעור משרתו - 50%.



הבדיקה העלתה כי העירייה משתתפת בהוצאות הדלק של ארבעה מעובדיה שאינם זכאים לקבל את ההטבה בהתאם לכללים שהיא קבעה: עובד המועסק כאמור על ידי תאגיד עירוני ולא על ידי העירייה; וכן שלושה עובדים נוספים שאינם מנהלי מחלקות.

עוד נמצא כי העירייה אישרה לחמישה עובדים השתתפות בהוצאות הדלק בשיעור החורג מהכללים שהיא עצמה קבעה. היקף החריגות עומד על 585 ליטר לחודש, שהם כ-7,000 ליטר לשנה.

עוד נמצא כי כרטיסי ה-CASH-פז היו ניתנים לצבירה, באופן שככל שהעובד לא ניצל בחודש מסוים את כל מכסת הדלק שאושרה לו, העירייה איפשרה לו לנצל את היתרה במועד מאוחר יותר. חמישה עובדים צברו עקב כך כמויות דלק שנעו בין 200 ליטר ל-600 ליטר. יצוין כי השימוש בדלקנים אינו מאפשר צבירה כאמור.

משרד מבקר המדינה מצוין לחיוב את מעבר העירייה לדלק במקום כרטיסי דלק, דבר המגביר את הבקרה בנושא ותורם להתייעלות. מומלץ כי העירייה תבחן מדי פעם בפעם את הכללים שגיבשה, תתבסס על צרכים מוכחים ותפעל במידתיות לאשר חריגות מכללים אלו, תוך הקפדה על מתן נימוק לאישור חריגה.

## תשלום הוצאות נסיעה בכישי אגרה

חוזר 1/2011 קובע, בין היתר, הוראות בנוגע לתשלומים והטבות שכר לעובדים המועסקים בחוזה אישי. לגבי בעלי רכב צמוד קובע החוזר כי הרשות המקומית תישא בהוצאות הכרוכות בשימוש בו ובהחזקתו, כפי שייקבע על ידיה מדי פעם בפעם, בכפוף לכללים המפורטים בפרק 11 בהוראות התכ"ם<sup>34</sup>, בשינויים המחויבים.

בישראל קיימים ארבעה כבישי אגרה: כביש 6, כביש 6 חוצה צפון (יקנעם-סומר), מנהרות הכרמל והנתיב המהיר. הוראת תכ"ם 11.4.0.3 שעניינה נסיעת רכב ממשלתי בכביש אגרה<sup>35</sup>, קובעת הנחיות למשרדי הממשלה בכל הנוגע לנסיעה בכבישי אגרה ומסדירה את הכללים בדבר החזר הוצאות נסיעה בכבישים אלו בכלי רכב ממשלתיים. בהתאם להוראות, חלה חובת רישום מקדים והקמת מינוי על שמו של בעל הרכב הצמוד. נסיעת רכבים של בעלי תפקידים בכירים (שר, סגן שר

34 התכ"ם הוא תקנון כספים ומשק של מדינת ישראל מתוך חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, אשר אגף החשב הכללי במשרד האוצר הוא הגוף האחראי לכתיבה ולפרסום שלו. הוראות התכ"ם כוללות הנחיות אופרטיביות, מקצועיות ועדכניות המחייבות את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך השונות של משרדים אלו.

35 מהדורה 07 מיום 26.11.18





ומנכ"ל ומקביליו) בכבישי אגרה תהיה במימון המשרד; במקרים אחרים נסיעת כלי רכב צמוד בכבישי אגרה תשולם על ידי העובד שברשותו הרכב, באמצעי תשלום פרטי (כרטיס אשראי או הוראת קבע בנקאית) והוא יהיה זכאי, בכפוף לקיומו של תקציב פנוי במשרד, להשתתפות בעלות הנסיעה בכבישי האגרה, בשיעור של 50% מעלות כל נסיעה<sup>36</sup>.

נמצא כי אף שהעירייה לא קבעה כללים בנוגע להשתתפות בהוצאות כבישי האגרה לבעלי רכב צמוד, היא פועלת שלא על פי הוראות חוזר 1/2011 והוראת תכ"מ 11.4.0.3 ונושאת במלוא ההוצאות האמורות<sup>37</sup>. צוות הביקורת בדק את השתתפות העירייה בהוצאות כבישי האגרה של כל עובדיה שברשותם רכב צמוד, ולהלן הממצאים:

### לוח 5: השתתפות העירייה בהוצאות הנסיעה בכבישי אגרה של העובדים שברשותם רכב צמוד, 2016 - 2018 (באלפי ש"ח)<sup>38</sup>

השנה	כביש 6	מנהרות הכרמל	סך הכול
2016	26.5	3	29.5
2017	27.6	6.6	34.2
2018	23.5	6	29.5

מלוח 5 עולה כי סך הכול, בשלוש השנים שילמה העירייה בממוצע סכום של כ-31,000 ש"ח לשנה בגין הוצאות כבישי אגרה.

על העירייה לבחון את התשלומים בגין הנסיעה בכבישי אגרה של עובדיה שברשותם רכב צמוד (בפרט שמדובר ברשות השוכנת בצפון הארץ, וחלק מעובדיה נדרשים להגיע למרכז מדי פעם בפעם) ולאמץ בעניינם, בשינויים המחויבים, את הוראות חוזר מנכ"ל 1/2011 והוראת התכ"מ.

36 פרט לנסיעה בנתיב המהיר, אשר מלוא העלויות הכרוכות בה ישולמו באופן עצמאי על ידי בעל הרכב הצמוד ובאמצעי תשלום פרטיים שלו.

37 כביש 6, כביש 6 צפון ומנהרות הכרמל.

38 יצוין כי בנובמבר 2018 נפתח המקטע הראשון של כביש 6 צפון, בין מחלף אליקים למחלף תל קשיש, ובמרץ 2019 נפתח המקטע השני, ממחלף העמקים ועד מחלף סומך. סך השתתפות העירייה בהוצאות האגרה של כביש זה לשנת 2019 עמד על 3,400 ש"ח (נכון לדצמבר 2019).



## טיפול העירייה בפניות ובתלונות הציבור

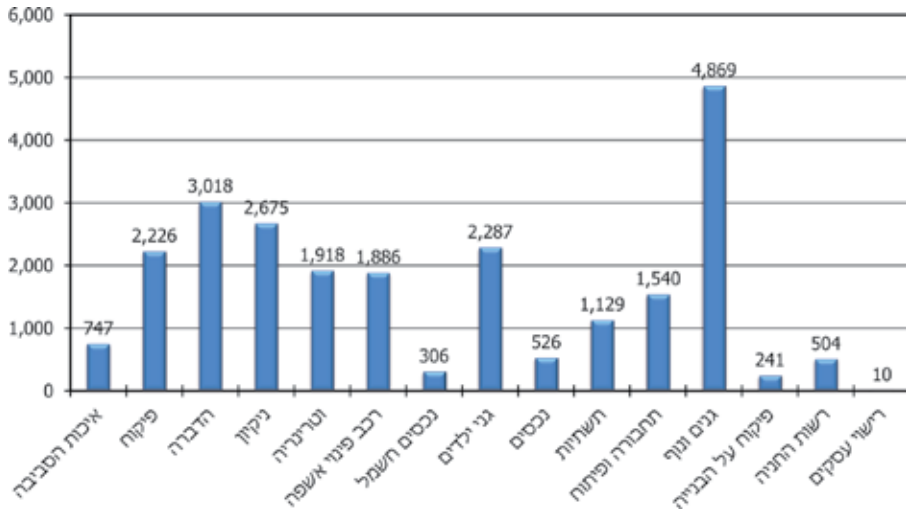
חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008 (להלן - החוק) מחייב כל רשות מקומית למנות ממונה על תלונות הציבור. תלונה כהגדרתה בחוק היא על מעשה הפוגע במישרין במתלונן או באדם אחר, או המונע ממנו במישרין טובת הנאה, והוא נעשה בניגוד לחוק או ללא סמכות חוקית או בניגוד למינהל תקין, או שיש בו משום נוקשות יתרה או אי-צדק בולט. בחוק נקבעו דרכי הגשת התלונה, דרכי הברור והפעולות שעל הממונה לנקוט בכל הקשור לברור התלונות וכן החובה להודיע למתלונן בסיום הברור בתשובה מנומקת בכתב אם התלונה מוצדקת, וככל שהיא אינה מוצדקת להביא זאת לידיעתו. פניות תושבים שאינן מתאימות להגדרה "תלונה" מתקבלות במוקד העירוני ומועברות לטיפול גורמי הביצוע ברשות. נושאי הפניות יכולים להיות מגוונים: בקשת שירות או מידע, בקשה לסיוע או התרעה על מפגעים ומטרדים. מעצם טבען מחייבות פניות על מפגעים מסוימים כגון נזילת מים, חסימת מדרכה או בור בכביש - טיפול מיידי. אם הפונה לא נענה או אם הטיפול אינו לשביעות רצונו, הוא רשאי לפנות לממונה בתלונה, בכפוף לקבוע בחוק.

הטיפול בתלונות וכן בפניות הציבור בעירייה נעשה על ידי מנהלת אגף פניות וקהילה, במקביל לתפקידה כמנהלת המוקד העירוני (להלן - הממונה)<sup>39</sup>. ככלל, מרבית הפניות מתקבלות ונרשמות במוקד העירוני. עם זאת, חלק מהפניות או התלונות מגיעות ישירות לממונה, והיא דואגת לרישומן, למיון ולניתובן באמצעות המוקד לגורמי הטיפול הרלוונטיים בעירייה.

נוסף על כך, את הפניות והתלונות ניתן להגיש גם ללשכת ראש העירייה, וכן ישירות למחלקות העירייה השונות, באמצעות הדואר האלקטרוני, האינטרנט, בכתב, בטלפון או ברשתות החברתיות: ווטסאפ, פייסבוק ואינסטגרם.

39 הממונה אף מנהלת את סניף האגודה לתרבות הדיור בעיר, ומשמשת כיועצת לקידום מעמד האישה, כאחראית למניעת הטרדה מינית וכאחראית לדיגיטציה בעירייה.

## תרשים 10: פילוח נושאי פניות תושבים למוקד העירוני, 2018



על פי נתוני העירייה כפי שנמסרו לצוות הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתרשים לעיל מרוכזות הפניות של התושבים למוקד העירוני בפילוח, לפי נושאים. סך הכול בשנת 2018 הוגשו למוקד העירוני 23,882 פניות של תושבים.

הבדיקה העלתה כי לממונה אין רישום מרוכז של התלונות המוגשות שלא באמצעות המוקד. לנציגי משרד מבקר המדינה מסרה הממונה כי אין באפשרותה להמציא נתונים על תלונות המוגשות ישירות למחלקות השונות או מועברות לטיפולן על ידיה, כך שלא ניתן לדעת כמה תלונות שהועברו לבדיקת המחלקות או לטיפולן טופלו בפועל וכמה מהן נשארו פתוחות. לממונה לא היו אסמכתאות המתעדות את הטיפול שנעשה בכל מחלקה, לרבות התכתבויות ומתן תשובות לפונים.

עוד עלה כי העירייה קבעה נוהל להפעלת המוקד העירוני<sup>40</sup>, אך היא לא קבעה כללים לטיפול בתלונות, לרבות גורמים אחראיים לתהליך הבירור ולמתן מענה בסימו.

בשנת 2017 פרסמה העירייה אמנת איכות השירות (להלן - האמנה). במסגרת האמנה התחייבה העירייה לבדוק במקצועיות את הפניות שהוגשו, לבקר ולוודא מתן תשובת ביניים תוך 14 ימים ומתן תשובה מלאה ועניינית תוך 45 ימים. עוד קובעת האמנה כי על המוקד העירוני לרכז שאלוני משוב לבחינת שביעות רצון התושבים מהשירות ומנותני השירות ולהפיצם פעם בשנתיים. מטרת הנוהל

40 הוראה מס' 01.11 מיום 20.3.01, "הפעלת המוקד העירוני", עדכון מיום 1.7.19.



שהוציאה העירייה הייתה לאפשר העברת פניות מהמוקד למחלקות באופן מיידי ושוטף, ולמחלקות - לבצע פעילות ובקרה בהתאם ליעדי האמנה. הנוהל אף קובע את החובה להעביר דוחות לגורמים הממונים: דוחות אי-ביצוע למחלקות - לפחות אחת לשבועיים; דוח שבועי - למנכ"ל העירייה; דוחות חודשיים המכילים את מספר הפניות ושיעור העמידה ביעדי האמנה - למחלקות; דוחות חצי-שנתיים ושנתיים - למחלקות; דוחות על פי דרישת מנהלים או עובדים - תוך יום מרגע הבקשה; וכן דוח סקר שביעות רצון של התושב לפניות סגורות - למחלקה. עוד נקבע כי הדוח השנתי יוצג בפורום ראשי מינהלים לדיון.

**נמצא כי העירייה לא מקפידה לעדכן את הפונים בדבר סטטוס הטיפול בפניות המוגשות באמצעות המוקד, כולל מתן תשובות ביניים ותשובות מלאות עם גמר הטיפול, כמתחייב לפי אמנת איכות השירות ונוהל הפעלת המוקד העירוני.**

ראש העירייה הקודם מסר בתשובתו כי נושא מתן תגובה או תשובה למתלוננים הוא נושא מורכב ויש לו היבטים רבים, והוא ייבחן על ידי ההנהלה החדשה של העירייה. העירייה מסרה בתשובתה כי הגורמים הרלוונטיים תודרכו להקפיד על רישום, מעקב, דיווח ועדכון.

**על העירייה להקפיד על מתן מענה לפניות בהתאם לכללים ובמועדים שקבעה באמנה.**

המידע המתקבל באמצעות הפניות הוא אמצעי חשוב לקבלת משוב מהציבור על השירות שניתן לו. סקר שביעות רצון הוא כלי בסיסי המאפשר בקרה על הטיפול בפניות התושבים ועל שיפורים שיש להכניס בו.

הבדיקה העלתה כי העירייה לא ערכה סקר שביעות רצון לקבלת משוב מתושביה בנוגע לטיפול בפניותיהם לפחות בשמונה השנים האחרונות. עוד נמצא כי העירייה לא הפיקה בשנים 2016 - 2019 את הדוחות האמורים כמתחייב בנוהל. הממונה מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה כי הדבר לא התאפשר טכנית בגלל התוכנה המשמשת להפעלת המוקד העירוני.



ביצוע סקרי שביעות רצון בקרב התושבים הוא כלי ניהולי המספק משוב חיוני להנהלת העירייה, ומאפשר לה לבצע מעקב ובקרה על טיפול גורמי הביצוע השונים בפניות הציבור; כמו כן, הוא מאפשר לה לשפר את איכות השירות למען התושבים<sup>41</sup>.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולות המוקד העירוני. מכיוון שהעירייה לא יכולה לקיים את הנוהל להפעלת המוקד העירוני בשל מגבלות מחשוב, עליה לוודא כי יהיו בידיה היכולות, כולל הטכניות, לספק את השירות שהיא עצמה קבעה.

העירייה מסרה כי בעיית המעקב ושליפת דוחות ונתונים מוכרת לה, ולכן רכשה תוכנה חדשה, אשר במועד מתן התשובה מתבצעת הטמעתה. העירייה ציינה כי בשנת 2019 שמה דגש על פניות הציבור ופרסמה לציבור שוב ושוב את האפשרות לפנות באמצעות ווטסאפ, וכי פעלה לאיתור פניות שהופיעו במדיות חברתיות וציבוריות ונתנה להם מענה. עוד הבהירה העירייה, כי בשנת 2020 הוקמה מחלקה חדשה לשירות לתושב, שנועדה לפשט ולהקל במתן שירותים במקום מרוכז אחד בעירייה.

41 ראו גם מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010, "טיפול הרשויות המקומיות בתלונות ובפניות של הציבור", עמ' 331 - 368.

## סיכום

דוח זה עוסק בהתנהלות עיריית כרמיאל בשלושה נושאים: ניהול כוח האדם, שכר ותשלומים נלווים וטיפול העירייה בפניות ובתלונות הציבור. ממצאי הביקורת בעיריית כרמיאל מצביעים על ליקויים, חלקם מהותיים, בהתנהלות העירייה בנושאים אלה.

לעירייה מנגנון עובדים חורג מתקן העובדים שלה ומהתקציב המאושר לכך. בחלק מהמקרים העירייה פרסמה מכרזים למינויים של עובדים זמניים המאיישים בפועל את המשרות. באוקטובר 2018 נבחרו לכהן בשני תפקידים בכירים בעירייה מועמדות שהיו בעלות זיקה פוליטית לראש העירייה הנבחר. נוסף על כך, לכשליש מעובדי העירייה יש קרובי משפחה המועסקים בה, והגם שרובם מועסקים במשרות שאינן בכירות, לא הושלמו הסדרים למניעת ניגודי עניינים עבורם. העירייה מעסיקה את מבקר העירייה בהיקף 50% משרה על אף הוראות החוק הדורשות העסקה במשרה מלאה.

הועלו ליקויים באופן תשלום השכר והתשלומים הנלווים לעובדים: אי-הקפדה של חלק מהעובדים על החתמת כרטיסי נוכחות; תשלום בגין ביצוע שעות נוספות ושעות כוננות ללא נהלים או כללים להסדרתן; נוסף על כך, העירייה שילמה לחלק מעובדיה הוצאות עבור החזקת רכב ללא בקרה על דיווחי העובדים, הקצתה רכבים צמודים והשתתפה בהוצאות הדלק גם של עובדים שאינם זכאים לכך ובניגוד לכללים שקבעה; העירייה אף שילמה את הוצאות כבישי האגרה לבעלי רכב צמוד, בלי לשקול לחייבם לפי הכללים הנהוגים בשירות המדינה.

לעירייה אין רישום מרוכז ומעקב מסודר אחר תלונות הציבור המוגשות שלא באמצעות המוקד העירוני, והיא לא קבעה כללים לטיפול בהן. בנוגע לפניות המוגשות באמצעות המוקד, העירייה אינה מקפידה לעדכן את הפונים בדבר סטטוס הטיפול בהן, לרבות גמר טיפול, והיא לא ערכה סקר שביעות רצון בקרב התושבים במשך שנים רבות אף שהתחייבה לכך באמנת איכות השירות.

על העירייה לפעול בהתאם לאחריותה ולסמכותה לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה ולהפיק את הלקחים הנדרשים כדי שלא יישנו. במקביל, על משרד הפנים לבחון את הממצאים שעלו בדוח זה ולפעול לחידוד הנחיותיו לכלל הרשויות המקומיות בנושאים אלו.

מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2020



# עיריית רמלה - המצב הפיננסי וניהול ההון האנושי







## עיריית רמלה - המצב הפיננסי וניהול ההון האנושי

### רקע

העיר רמלה שוכנת במרכז הארץ ומדורגת באשכול 4 של המדד החברתי-כלכלי ובדרגה 8 במדד הפריפריאליות של הלמ"ס. בסוף שנת 2018 מנתה אוכלוסייתה 80,996 תושבים, כ-23.3% מהם ערבים וכ-19% עולים שעלו ארצה לאחר שנת 1990. אוכלוסיות אלו נחשבות לאוכלוסיות שראוי לקדם ולשם כך נדרשת בדרך כלל השקעה מיוחדת של הרשות. בשנת 2015 חתמה עיריית רמלה על הסכם גג עם המדינה לבניית 7,500 יחידות דיור בעיר; אכלוסן צפוי בשנים 2020 - 2024.

### נתוני מפתח

**32%**

הגידול הצפוי באוכלוסיית רמלה בשנים 2020 - 2024 מפתוח ומבנייה

**15.6%**

שיעור הגירעון המצטבר של עיריית רמלה מהכנסותיה לסוף שנת 2018

**546 מיליון ש"ח**

תקציבה של עיריית רמלה לשנת 2018

**145**

מספר עובדי העירייה שהתקבלו לעבודה בה אחרי שנת 2011 ויש להם זיקה משפחתית לעובדי עירייה אחרים

**213 מיליון ש"ח**

ההוצאה על שכר בעיריית רמלה לשנת 2018

**1,460**

מספר העובדים שהועסקו בעירייה ביוני 2019

**21 מיליון ש"ח**

הפקדות העירייה לקופות הגמל של עובדיה בשנת 2018

**13 מיליון ש"ח**

ההוצאה על תשלום שעות נוספות לעובדי העירייה בשנת 2018 (86% יותר מב-2014)

## פעולות הביקורת

בחודשים אפריל עד נובמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את החוסן הכספי של עיריית רמלה ואת ניהול ההון האנושי שבה. נושאים אלו משפיעים על תפקודה של העירייה בליבת העשייה שלה ועל רמת השירותים לתושב. כמו כן נבדק המידע הנמסר לתושבים באתר המרשתת של העירייה, בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים.

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

- גירעון מצטבר** - שיעור הגירעון המצטבר של העירייה עמד בממוצע על 15.9% בין השנים 2014 עד 2018 והיא לא הפרישה סכומי כסף לכיסויו.
- הכנסות עצמיות** - שיעור ההכנסות העצמיות של עיריית רמלה מכלל הכנסותיה ירד מ-65% בשנת 2014 ל-60% בשנת 2018.
- היערכות לתהליכי פיתוח** - תהליכי הפיתוח של העיר מחייבים את העירייה להיערך לגידול במספר התושבים ב-32% ולצמצום צפוי של שיעור השטחים המחויבים בארנונה שאינה למגורים מ-55% ל-49% ואף ל-37% בטווח הארוך. היערכות זו צריכה להיעשות בהיבט הכספי ובהיבט הארגוני.
- תשתית לניהול ההון האנושי** - המבנה הארגוני הכולל של העירייה לא נבחן יותר מעשור. נמצאו ליקויים בנוהלי עבודה ובתחום הדרכת העובדים.
- העסקת קרובי משפחה** - טרם הושלם מיפוי של הזיקות המשפחתיות בעירייה ולפיכך לא הוסדרו - באמצעות גיבוש חוות דעת משפטית ופנייה לוועדה ייעודית במשרד הפנים - מקרי העסקה העלולה להיות נגועה בניגוד עניינים.
- הניהול השוטף של ההון האנושי** - בקרת הניהול השוטף של ההון האנושי בעירייה לוקה בחסר, לרבות בקרה על עבודה בשעות נוספות ושעות כוננות, יציאה לחופשות, היתרי עבודה נוספת, והעסקת ממלאי מקום לתקופות ממושכות.
- הפקדות לקופות גמל** - הבקרה על הפקדות העירייה לקופת הגמל של עובדיה אינה מספקת, ובמחצית כמעט מדיווחי ההפקדות שנדגמו בביקורת נמסר שסכומי ההפקדות לא שויכו במלואם, דבר המעלה חשש לפגיעה בזכויות העובדים.
- אתר העירייה במרשתת** - המידע הרב באתר המרשתת של עיריית רמלה אינו מונגש לדוברי הערבית והרוסית הרבים המתגוררים בעיר.



**גביית ארנונה** - מ-2017 שיעורי גביית הארנונה בעיריית רמלה היו גבוהים מ-90%. שיעור גבייה זה גבוה ב-3% בקירוב משיעורי הגבייה הממוצעים בכלל העיריות וב-2% בקירוב משיעורי הגבייה הממוצעים בעיריות בינוניות.

**עומס המלוות** - שיעור עומס המלוות של עיריית רמלה ירד מ-33.6% בשנת 2014 ל-25.2% בשנת 2018. שיעור זה נמוך בכ-9% מן השיעור שנחשב כאבן בוחן למצב כלכלי בסיכון.

## עיקרי המלצות הביקורת

על עיריית רמלה לפעול לצמצום הגירעון המצטבר שלה ולבחון דרכים להגדלת הכנסותיה העצמיות, כדי לחזק את איתנותה הפיננסית ולצמצם את תלותה בממשלה.

על עיריית רמלה לבחון את ההשפעות הצפויות של תוכניות הפיתוח של העיר על הכלכלה העירונית ועל חוסנה הכספי. עליה להיערך גם בהיבט הארגוני לשינויים הצפויים בהיקף השירותים שיהיה עליה לתת ולפריסתם המרחבית ולעצב את המנגנון העירוני בהתאם לצרכים החדשים.

על עיריית רמלה לפעול לשיפור התשתית לניהול ההון האנושי, כדי שתוכל לעמוד באתגרים הצפויים לה ולספק לתושביה שירותים הולמים.

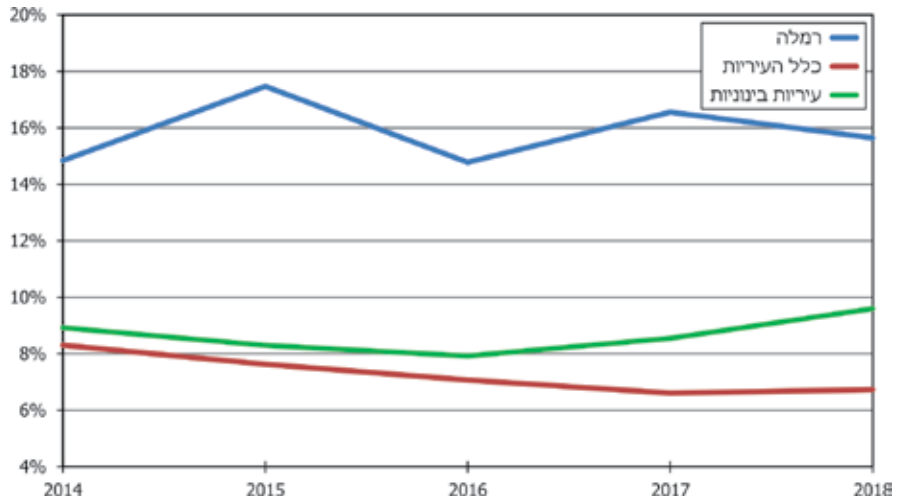
על עיריית רמלה להטמיע בקורות חדשות בניהול השוטף של ההון האנושי, לרבות בנושאי העסקת קרובי משפחה, כוננות, שעות נוספות ועוד, כדי להבטיח קיום הוראות הדין ועמידה בעקרונות של מינהל תקין וחיסכון.

על משרד הפנים לעודד את הרשויות המקומיות לבחון מדי פעם את מבנה החוב שלהן ואת האפשרות למחזרו, ולבחון את בחירת קופת הגמל המרכזית להשתתפות בפנסייה התקציבית של הרשויות. כמו כן, מוצע לבחון דרכים לבקרה על ההפקדות של הרשויות לקופות הגמל של עובדיהן ולגבש הנחיות לרשויות בנושא זה במידת הצורך.

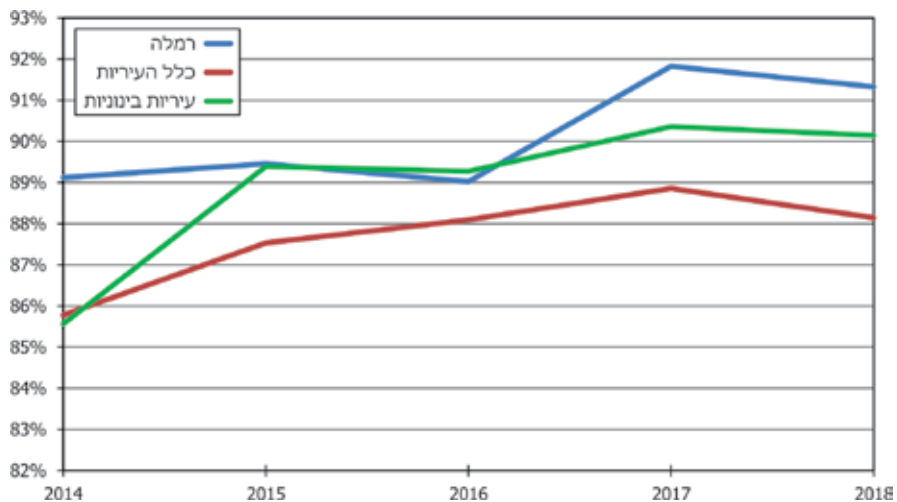
## סיכום

תהליך הפיתוח המואץ ברמלה מחייב את העירייה להיערך כדי לשמור על חוסנה הכספי. משרד מבקר המדינה ממליץ לעירייה לבחון את המבנה הארגוני שלה ולהטמיע מערך לפיתוח ההון האנושי ומנגנוני בקרה על ניהולו, כדי להתייעל ולספק שירות מיטבי לתושביה.

**הגירעון המצטבר בעיריית רמלה, בכלל העיריות ובעיריות בינוניות, 2014 - 2018**



**שיעור גביית הארנונה ברמלה, בכלל העיריות ובעיריות בינוניות, 2014 עד 2018**



נתוני הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

# עיריית רמלה - המצב הפיננסי וניהול ההון האנושי

## מבוא

העיר רמלה שוכנת במרכז הארץ. שטח השיפוט שלה 11,983 קמ"ר, מספר תושביה בסוף שנת 2018 היה 80,996 ומספר משקי הבית בה 21,589<sup>1</sup>. העיר מדורגת באשכול 4 במדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס)<sup>2</sup> ובדרגה 8 במדד הפריפריאליות של הלמ"ס<sup>3</sup>. מ-2008 עד 2018 גדלה אוכלוסייתה ב-15% בקירוב. ראש העירייה העכשווי מכהן מיוני 2017.

## תמונה 1: תחום השיפוט של רמלה



על פי נתוני עיריית רמלה (מערכת המידע הגיאוגרפי), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי נתוני הלמ"ס לסוף שנת 2017, אוכלוסייתה של רמלה מגוונת: כ-23.3% מתושביה ערבים וכ-19% עולים שעלו לאחר שנת 1990. אוכלוסיות אלו נחשבות

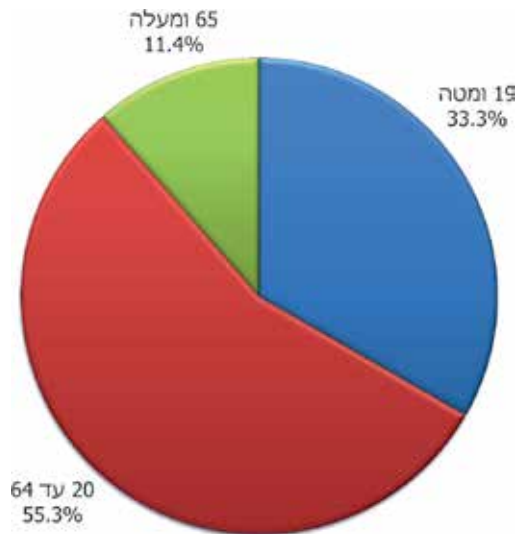
1 דוח לתושב של עיריית רמלה לשנת 2018.

2 הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות לפי הרמה החברתית - כלכלית של האוכלוסייה, הנמדדת על פי כמה משתנים ובהם הרכב דמוגרפי, השכלה וחינוך, רמת חיים, תעסוקה, כאשר 1 מייצג את הרמה הנמוכה ביותר ו-10 מייצג את הרמה הגבוהה ביותר.

3 הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות לפי נגישותן הפוטנציאלית ומידת קרבתן לגבול מחוז תל אביב. ככול שהדירוג גבוה יותר, כך העיר נחשבת מרכזית יותר.

ראויות לקידום ובדרך כלל טעונות השקעה מיוחדת של הרשות. יחס התלות<sup>4</sup> שלה עמד בשנת 2017 על 810 ל-1,000, נמוך מהמוצע בכלל העיריות, שהיה 908 ל-1,000. יחס זה נגזר מההרכב הגילאי של האוכלוסייה בעיר, כמוצג להלן:

### תרשים 1: התפלגות אוכלוסייתה של רמלה לפי גיל, 2017



המקור: הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל (2017).

עוד עולה מנתוני הלמ"ס כי בשנת 2017 היה ברמלה שיעור הבוגרים<sup>5</sup> בעלי הרשעה פלילית 6.7 ל-1,000. בכלל הרשויות שיש בהן יותר מ-50,000 תושבים<sup>6</sup>, רמלה ממוקמת במקום השלישי בשיעור זה, אחרי אילת ורהט. ועוד, אחוז הזכאים לתעודת בגרות בעיר מבין תלמידי כיתות י"ב עמד בשנת 2017 על 65.7%; בשיעור זה רמלה ממוקמת במקום ה-26 מ-77 ערי ישראל.

מימוש תקציבה הרגיל של עיריית רמלה לשנים 2016 עד 2018 מפורט בלוח שלהלן:

4 יחס בין אוכלוסייה נתמכת (בני 65 ומעלה או בני 19 ומטה) ובין אוכלוסייה תומכת (בני 20 - 64). ככל שהיחס נמוך, כן מצבה הכלכלי של הרשות טוב יותר.

5 בני 19 ומעלה.

6 כ-30 רשויות.



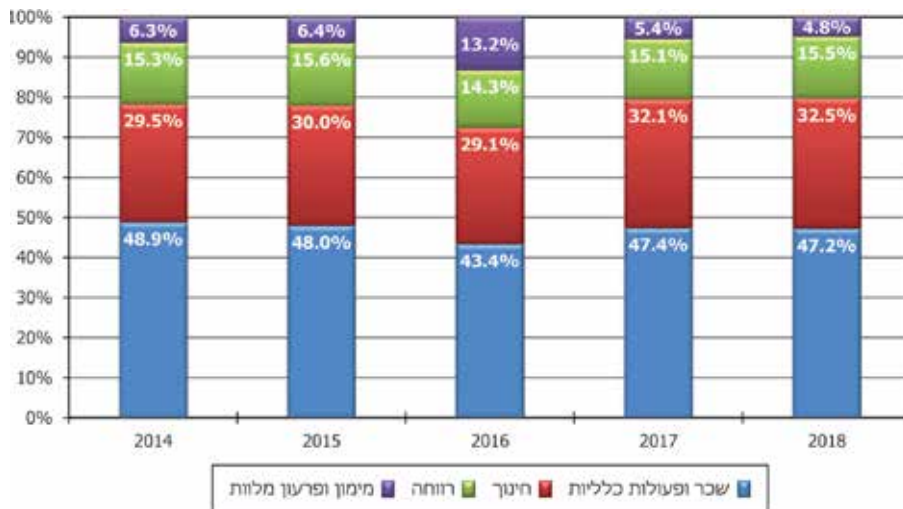
### לוח 1: מימוש תקציבה הרגיל של עיריית רמלה, (במיליוני ש"ח) עד 2018

2018	2017	2016	
			הכנסות
302	283	270	הכנסות עצמיות
243	224	236	השתתפות משרדי ממשלה ומענקים
545	507	506	סה"כ הכנסות
			הוצאות
262	243	220	הוצאות על חינוך ורווחה
284	271	288	הוצאות כלליות, מימון ופירעון מלוות
546	514	508	סה"כ הוצאות
1	7	2	גירעון שוטף לסוף שנה

המקור: הדוחות הכספיים המבוקרים של עיריית רמלה לשנים 2016 - 2018.

משרד מבקר המדינה בחן גם את התפתחות שיעורן של הוצאות העירייה מסך התקציב הרגיל בחמש השנים האחרונות, כמפורט להלן:

### תרשים 2: שיעור ההוצאות לסוגיה מהתקציב הרגיל של עיריית רמלה, 2014 עד 2018



המקור: דוחות לתושב של עיריית רמלה לשנים 2014 - 2018.



## פעולות הביקורת

בחודשים אפריל עד נובמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את החוסן הכספי של עיריית רמלה ואת ניהול ההון האנושי בה. נושאים אלו משפיעים על תפקודה של העירייה בליבת העשייה שלה ועל רמת השירותים לתושב. כמו כן נבדק המידע הנמסר לתושבים באתר המרשתת של העירייה. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים.

## החוסן הכספי של העירייה

חוסנה הכספי של עירייה הוא אבן בוחן לניהולה התקין, לעצמאותה וליכולתה לתת שירותים הולמים לתושביה. החוסן הכספי נבחן בשורה של מדדים כספיים, שחלקם אף הוגדרו בדין כתבחינים להגדרתה של עירייה כעירייה איתנה או כתבחינים למיני חשב מלווה או ועדה ממונה במקרה של משבר כספי, כמפורט להלן.

בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ובפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות או הפקודה) מוגדרים<sup>7</sup> מונחים כלכליים-חשבונאיים שעל בסיסם, ועל בסיס עמידתה של העירייה בתבחינים שהוגדרו בפקודת העיריות, יכריז שר הפנים על עירייה כאיתנה. הכרזה כזאת משפיעה על מידת הפיקוח של משרד הפנים על ענייני העירייה - עירייה איתנה פטורה מקבלת אישור השר לביצוע עסקאות במקרקעין, לעריכת חוזי זיכיון או מונופול, לנושאים הקשורים בתקציב העירייה (אישור התקציב, העברה בין סעיפים ועוד) ולמחיקת חובות.

עוד נקבעו בפקודה תבחינים למיני חשב מלווה במקרה של משבר כספי, על פי נתוני הדוחות הכספיים הנוגעים לגירעונות. בתקנות העיריות (כללים למיני ועדה למילוי תפקידי ראש הרשות המקומית והמועצה), התשס"ד-2004, אף נקבעו כללים לפיזור המועצה, בתוקף סמכות שר הפנים, על יסוד תבחינים כגון שיעור הגירעונות ושיעורה של גביית הארנונה.

משרד הפנים קבע אף הוא שורה של מדדים לחוסן הכלכלי של הרשויות המקומיות, כחלק מפעולות האסדרה שלו. לפי מדדים אלו סווגו הרשויות המקומיות לקבוצות: רשויות איתנות, רשויות יציבות, רשויות במצב ביניים, רשויות בתוכנית התייעלות ורשויות בתוכנית הבראה<sup>8</sup>. על פי מדדים אלו רמלה מסווגת כרשות במצב ביניים.

7 היבטים דומים נבדקו בעבר בעיריית ירושלים, ראו: מבקר המדינה, פיתוח וחזיון מעמדה של ירושלים - חלק שני, בפרק "החוסן הכספי של עיריית ירושלים וניהולה הפיננסי", עמ' 41 - 59.

8 סעיף 44 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, וסעיף 140 לפקודת העיריות (נוסח חדש).

9 חלק מהמדדים מפורטים בפרסום מטעם משרד הפנים: סיוון להבי וד"ר גל-חגית רומנו, כלכלת השלטון המקומי בישראל - ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל, המינהל לשלטון מקומי, משרד הפנים, אוגוסט 2016.





משרד מבקר המדינה בדק כמה מדדים המשקפים את מצבה הכספי של עיריית רמלה בשנים 2014 עד 2018, בהשוואה לכלל העיריות (77) ול-21 עיריות שמספר תושביהן 50,000 - 100,000 (להלן - עיריות בינוניות), טווח אוכלוסייתה של רמלה. הניתוח מתבסס על נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים שהיו בידי משרד הפנים לכל שנה מהשנים שנבדקו<sup>10</sup>. יודגש כי אף שעיריית רמלה אינה עשויה להיחשב רשות איתנה מאחר שהיא מקבלת מענקי איזון (ראו להלן), עדיין יש חשיבות רבה להבנת חוסנה על פי מידת עמידתה בתבחיני איתנותה של רשות מקומית.

## גירעונות ומלוות

**גירעון שוטף<sup>11</sup>:** לפי פקודת העיריות, היעדר גירעון שוטף לעירייה במשך שלוש שנים הוא תבחין לאיתנותה; שיעור גירעון שוטף הגבוה מ-10% עשוי להביא לידי מינוי חשב מלווה, ושיעור גירעון שוטף גבוה מ-15% עשוי להביא לידי פיזור המועצה. בכל אחת מחמש השנים האחרונות חתמה עיריית רמלה את השנה בגירעון שוטף, אך שיעור גירעונה השוטף בשנים אלה נמוך בהרבה מ-10%: בשנת 2018 הוא עמד על 0.3%, ובארבע השנים שקדמו לשנת 2018 היה 0.4% - 2.9%.

**גירעון מצטבר ויתרת אשראי:** אחד מתבחיני הפקודה לאיתנות של עירייה הוא שיעור הגירעון המצטבר שלה<sup>12</sup>. לפי הפקודה, אפשר להכריז על עירייה כאיתנה אם שיעור גירעונה המצטבר אינו עולה על 12.5% ויתרת האשראי שקיבלה אינה עולה על 50% מהכנסותיה בתקציב השוטף<sup>13</sup>, או אם שיעור גירעונה המצטבר אינו עולה על 16% ויתרת האשראי בצירוף שיעור הגירעון המצטבר אינם עולים על 60% מהכנסותיה<sup>14</sup>. ואולם במקרה של גירעון שוטף גבוה מ-10%<sup>15</sup>, שיעור גירעון מצטבר הגבוה מ-15% הוא תבחין למינוי חשב מלווה לעירייה מטעם משרד הפנים. אם שיעור הגירעון השוטף גבוה מ-15%<sup>16</sup>, שיעור גירעון מצטבר גבוה מ-30% אף יכול להביא לידי פיזור המועצה.

10 במועד הביקורת, בנתוני כלל העיריות לא נכללו עדיין נתוני עיריות בארבע ונתניה לשנת 2018.

11 שיעור הגירעון השוטף לפי פקודת העיריות הוא היחס שבין הגירעון השוטף ובין הכנסות העירייה בתקציב השוטף, המפורטות בדוח המבוקר שהגירעון השוטף הופיע בו, למעט הכנסות כאמור לכיסוי הגירעון המצטבר והכנסות שנרשמו בשל הנחות בארנונה.

12 סעיף 232ב לפקודת העיריות.

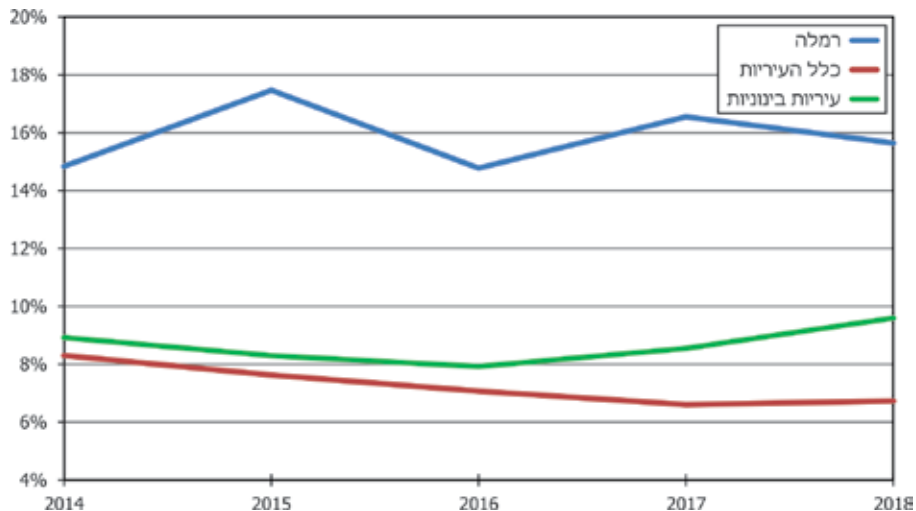
13 למעט הכנסות כאמור לכיסוי הגירעון המצטבר שלה והכנסות שנרשמו בשל הנחות בארנונה.

14 למעט הכנסות כאמור לכיסוי הגירעון המצטבר שלה והכנסות שנרשמו בשל הנחות בארנונה.

15 סעיף 142ב לפקודת העיריות.

16 סעיף 2 לתקנות העיריות (כללים למינוי ועדה למילוי תפקידי ראש הרשות המקומית והמועצה), התשס"ד-2004.

### תרשים 3: שיעור הגירעון המצטבר בעיריית רמלה, בכלל העיריות ובעיריות בינוניות, 2014 - 2018



על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2014 עד 2018 חצה הגירעון המצטבר של עיריית רמלה את רף ה-15% שלוש פעמים, וב-2018 עמד על 15.6% בקירוב (כ-79 מיליוני ש"ח). שיעור זה גבוה מהשיעור הממוצע בכלל העיריות ובעיריות הבינוניות בכל השנים שנבדקו; בשנת 2018 היה גבוה ב-9% בקירוב מן השיעור הממוצע בכלל העיריות וב-6% בקירוב מן השיעור הממוצע של העיריות הבינוניות.

תקנה 4(ב) לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971, קובעת: "היה לרשות המקומית גרעון משנים קודמות, תפריש בתקציב את הסכומים הדרושים לכיסוי הגרעון, או כל סכום אחר שאישר שר הפנים או מי שהסמיך לכך". בביקורת לא נמצא כי עיריית רמלה הפרישה בתקציבה סכום לכיסוי הגירעון המצטבר.

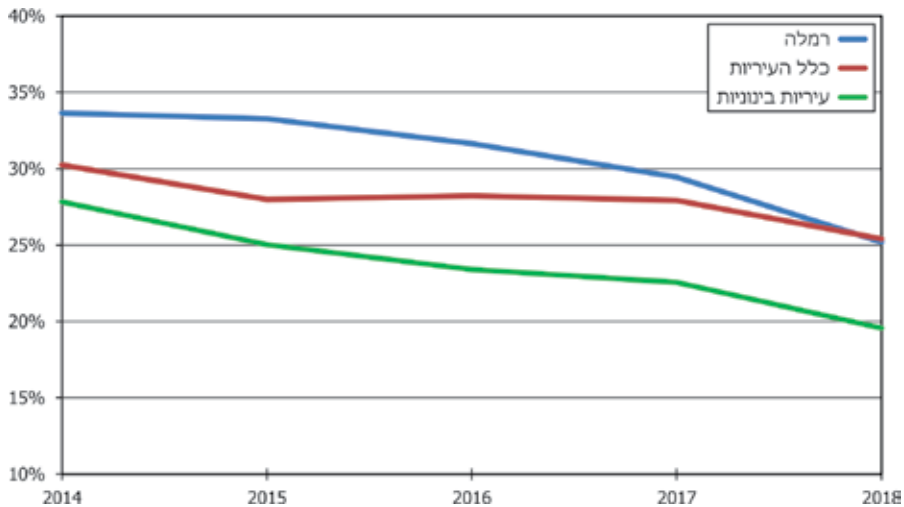
משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית רמלה להכין תוכנית פעולה לצמצום הגירעון המצטבר ולהפריש כספים כנדרש בתקנה האמורה.

יש לציין כי בשלוש מחמש השנים המובאות בתרשים לא חצה הגירעון המצטבר של עיריית רמלה את רף ה-16%, ויתרת האשראי שלה בצירוף גירעונה המצטבר לא עלו על 60% מהכנסותיה (ראו פירוט להלן), ולפיכך עמדה עיריית רמלה בדרישות תבחין זה לאיתנותה.

בתשובתה של עיריית רמלה למשרד מבקר המדינה מפרוואר 2020 (להלן - תשובת העירייה) מסרה כי מקורו של גירעונה המצטבר הוא בשנים 2004 - 2005, שהייתה קרובה בהן לפשיטת רגל ולכן הנפיקה איגרות חוב בסך 140 מיליון ש"ח. העירייה ציינה כי בשנתיים האחרונות, עקב התפטרותו של ראש העירייה הקודם, הייתה שרויה בתקופת בחירות ממושכת והדבר הכביד עליה מן הבחינה הכספית. עוד מסרה כי טיפלה בגירעונות בכוחות עצמה, בלי מענקים והלוואות מהממשלה, והיא מקדישה מאמצים רבים מאוד לייצוב חוסנה הכספי ולחיזוקו. טיפול בגירעון מצטבר שנוצר במשך שנים רבות הוא משימה מורכבת והעירייה עושה כל מאמץ לפעול בנושא - ראייה לכך היא הצטמצמות הגירעון השוטף.

**עומס המלוות:** שיעור עומס המלוות<sup>17</sup> של הרשות המקומית מלמד על מבנה ההון שלה. בפקודת העיריות לא נקבע רף לשיעור עומס מלוות אלא כחלק מתחשיב המביא בחשבון את שיעור הגירעון המצטבר, כמוסבר לעיל. ואולם משרד הפנים קבע בעבר כי שיעור עומס מלוות הגבוה מ-34% הוא תבחין למצב כלכלי בסיכון<sup>18</sup>.

#### תרשים 4: שיעור עומס המלוות ברמלה, בכלל העיריות ובעיריות בינוניות, עד 2018



על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

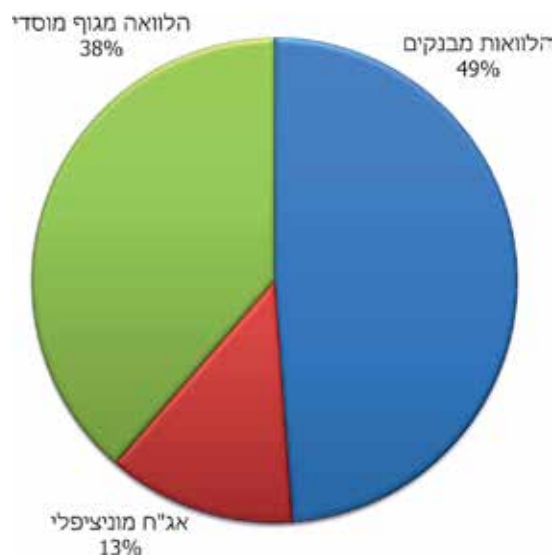
17 מקובל לחשב את שיעור עומס המלוות כיחס בין עומס המלוות המחושב בדוח הכספי המבוקר ובין הכנסות הרשות, למעט הכנסות לכיסוי הגירעון המצטבר והכנסות שנרשמו בשל הנחות בארנונה. ראו משרד הפנים, המדריך לחשב המלווה ברשות המקומית, דצמבר 2018.

18 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 63 (2013), בפרק על היבטים בתפקוד משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי, עמ' 1269.

מהתרשים שלעיל עולה כי במרוצת השנים שנבדקו השתפר מצבה של עיריית רמלה: שיעור עומס המלוות שלה ירד מ-33.6% בשנת 2014 ל-25.2% בשנת 2018, ובסך הכול היא לא חצתה את רף ה-60% בצירוף הגירעון המצטבר. השוואה לכלל העיריות מראה כי שיעור עומס המלוות בעיריית רמלה זהה בסוף שנת 2018 לשיעור ממוצע עומס המלוות של כלל העיריות. ואולם עומס המלוות הממוצע בעיריות הבינוניות עמד ב-2018 על 19.6% - נמוך ב-5.6% משל עיריית רמלה.

סך המלוות של עיריית רמלה לסוף שנת 2018 היה 127 מיליון ש"ח, לפי החלוקה שלהלן:

**תרשים 5: הרכב המלוות של עיריית רמלה, 2018 (במיליוני ש"ח)**



המקור: עיריית רמלה, דוח כספי מבוקר לשנת 2018.



מהתרשים עולה כי בהרכב המלוות של עיריית רמלה יש איגרות חוב שהנפיקה בעצמה בשנת 2005. הנפקה זו של איגרות החוב ייחודית לעיריית רמלה ולשלוש רשויות מקומיות אחרות<sup>19</sup>. עיריית רמלה מחזרה חלק מאיגרות החוב באמצעות הלוואה שלקחה מגוף מוסדי בשנת 2016, על מנת לשפר את תנאי המימון. יש לציין לחיוב פעולה זו, אשר הורידה את עלויות הריבית שהעירייה משלמת מ-5.1 מיליון ש"ח בשנת 2015 ל-3.2 מיליון ש"ח בשנת 2018, ופינתה משאבים כספיים לצרכים אחרים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לעודד את הרשויות המקומיות לבחון מדי פעם את מבנה החוב שלהן ולפעול למחזורו, על מנת להוריד את עלויות המימון ככל האפשר.

## הכנסות הרשות המקומית

מקורות ההכנסה בתקציב הרגיל של רשויות מקומיות הם הכנסות עצמיות, השתתפות משרדי הממשלה במתן שירותים ממלכתיים, מענקי ממשלה ומלוות. ההכנסות העצמיות של הרשות מקורן בעיקר ארנונה, אגרות והיטלים שהיא גובה.

**מענק איזון:** מענק איזון הוא מענק הניתן לחלק מהרשויות המקומיות כדי לצמצם את הפער בין הוצאותיהן להכנסותיהן. גובהו נקבע על פי נוסחה וכללים של משרד הפנים ועל פי אילוצי התקציב. זכאות למענק איזון משמעותה גירעון מובנה בתקציב הרשות המקומית, חוסר עצמאות כלכלית שלה והיעדר בסיס כלכלי איתן לפעילותה. על פי פקודת העיריות<sup>20</sup>, רשות המקבלת מענק איזון אינה יכולה להיחשב רשות איתנה. עיריית רמלה מקבלת מענק איזון - ב-2018 היה גובהו כ-39 מיליון ש"ח ושיעורו מתקציב העירייה היה כ-7%, שיעור נמוך מאשר בשנת 2010, אז היה כ-12%.

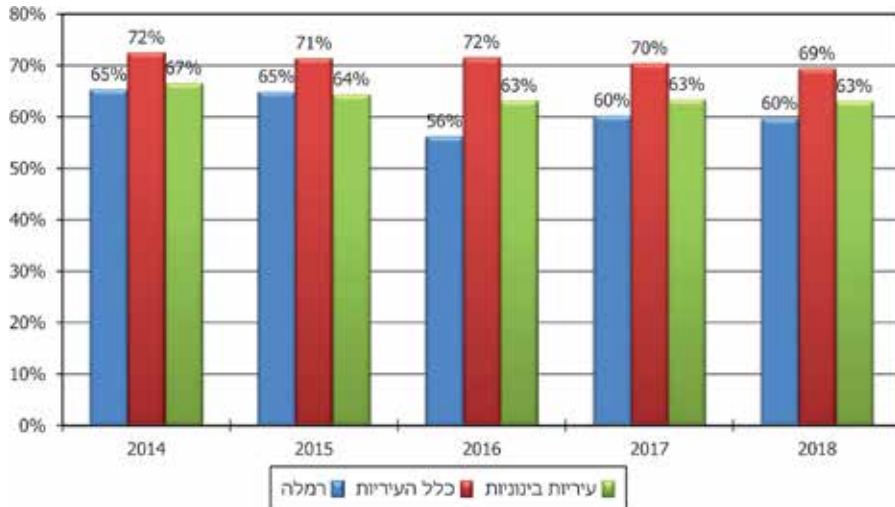
התפלגות מקורות ההכנסה של רשות מקומית מלמדת בין השאר על מידת עצמאותה התקציבית ועל החוסן המבני שלה - ככל שגבוה יותר משקלן היחסי של ההכנסות העצמיות מכלל הכנסותיה, כן בסיסה הכלכלי איתן יותר, תלותה בשלטון המרכזי מעטה יותר, ורבה יותר יכולתה לגייס אשראי בתנאים טובים.

19 על פי מצגת של רשות ניירות ערך, "אג"ח מוניציפליות", 2013, ארבע העיריות שהנפיקו אג"ח הן אילת, יהוד-מונסון, רמלה ורעננה.

20 סעיף 232א(ב)(5).

**שיעור ההכנסות עצמיות**<sup>21</sup>: לפי פקודת העיריות, תבחין הכרחי אחר להכרזת איתנות הוא הכנסה עצמית העולה על 62.5% מן ההכנסות. לפי בדיקה שעשה משרד הפנים, יש מתאם חיובי בין שיעור ההכנסות העצמיות של רשויות מקומיות ובין מצב הכלכלי, ונמצא כי רשויות איתנות מתאפיינות בהכנסות עצמיות ששיעורן גבוה

### תרשים 6: שיעור ההכנסה העצמית בעיריית רמלה, בכלל העיריות ובעיריות בינוניות, 2014 - 2018



על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים לעיל עולה שעיריית רמלה עמדה בתבחין זה לאיתנות בשנים 2014 ו-2015 אך בשלוש השנים שאחריהן ירד שיעור הכנסתה העצמית ובשנת 2018 עמד על 60%. סיבת הירידה היא הגידול הנמוך של ההכנסות העצמיות של העירייה יחסית לגידולן של כלל ההכנסות בתקציבה.

גם ברשויות מקומיות בקבוצות השוואה ירדו שיעורי ההכנסות העצמיות במרוצת השנים, אם כי ירידה מתונה יותר: ההכנסה העצמית הממוצעת של כלל העיריות ירדה מ-72% ל-69% ושל העיריות הבינוניות - מ-72% ל-67% בקירוב ל-63% בקירוב.

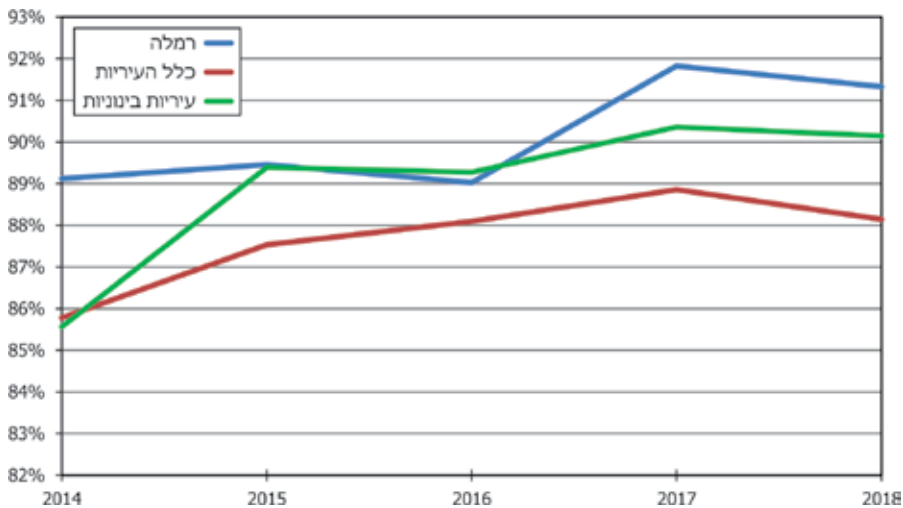
משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית רמלה לבחון דרכים להגדלת הכנסותיה העצמיות, כדי לחזק את איתנותה הפיננסית ולצמצם את תלותה בממשלה.

21 לפי פקודת העיריות, שיעור ההכנסות העצמיות הוא היחס בין ההכנסות העצמיות של העירייה לכלל הכנסותיה המפורטות בדוח השנתי המבוקר האחרון, למעט הכנסות כאמור לכיסוי הגירעון המצטבר והכנסות שנרשמו בשל הנחות בארנונה.

**שיעור גביית ארנונה<sup>22</sup>:** ארנונה היא מס המוטל על מחזיקי נכסים בשטח הרשות המקומית - נכסים למגורים ונכסים לשימושים אחרים, כמו בתי עסק, בתי מלון ומבני תעשייה. ההכנסות מארנונה מיועדות למימון פעולותיה של הרשות.

תבחין לאיתנות<sup>23</sup> של עירייה הוא גביית ארנונה בשיעור העולה על 80% מחיובי הארנונה השוטפים בכל אחת משלוש השנים שקדמו לשנת הכספים. ככל ששיעורי גביית הארנונה גבוהים יותר, כך גדלה ההכנסה העצמית של הרשות ורבות יותר יכולתה הכלכלית ועצמאותה. זאת ועוד, שיעורי גבייה גבוהים הם ביטוי למינהל תקין ומשקפים חלוקה שוויונית של נטל המס.

### תרשים 7: שיעור גביית הארנונה ברמלה, בכלל העיריות ובעיריות בינוניות, 2014 עד 2018



על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

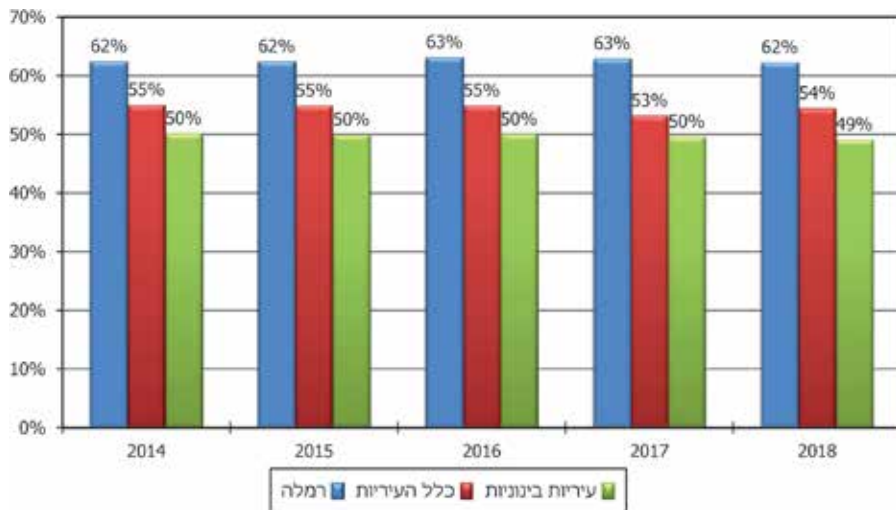
מהתרשים שלעיל עולה כי בחמש השנים האחרונות היו שיעורי הגבייה של הארנונה ברמלה גבוהים מ-89%, משמע שהעירייה מקיימת תנאי זה לאיתנות. יתר על כן, יצוין לחיוב כי מ-2017 שיעורי הגבייה ברמלה גבוהים מ-90% - כ-3% יותר משיעורי הגבייה הממוצעים בכלל העיריות וכ-2% יותר משיעורי הגבייה הממוצעים בעיריות בינוניות.

22 לפי פקודת העיריות, "שיעור גבייה" לעניין ארנונה או אספקת מים הוא היחס שבין סך כל התקבולים מארנונה או מאספקת מים שגבתה העירייה בשנת כספים ובין הסכומים המגיעים לה באותה שנה בעד ארנונה או בעד אספקת מים, לפי העניין, על סמך הודעות תשלום שהמציאה לחייבים. החישוב להלן מתייחס לחיוב נטו, כלומר לאחר ניכוי הנחות בארנונה.

23 סעיף 232א(ב) (6) לפקודת העיריות.

ארנונה למבנים שאינם למגורים: לפי נתוני משרד הפנים יש קשר בין החוסן הכספי של רשות מקומית ובין תמהיל הכנסותיה מארנונה למגורים ושלא למגורים. למשל, ברשויות איתנות היה חיוב ארנונה שלא למגורים 58% מסך חיובי הארנונה, ואילו ברשויות שמצבן הכלכלי אינו איתן והן נדרשות להתייעלות כלכלית היה שיעור חיוב הארנונה שלא למגורים 48% בלבד מסך חיובי הארנונה. ההסבר לכך הוא שארנונה שמשלמים התושבים אינה מכסה את כלל הוצאות הרשות המקומית על שירותים הניתנים להם, כגון שירותי חינוך, רווחה וניקיון, ואילו עסקים ותעשייה משלמים תעריפי ארנונה גבוהים אך צורכים פחות שירותים, והוצאות העירייה בגינם פחותות.

### תרשים 8: שיעור חיוב ארנונה שאינה למגורים ברמלה, בכלל העיריות ובעיריות בינוניות, עד 2014



על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה. מהתרשים שלעיל עולה כי בחמש השנים האחרונות שיעור חיוב הארנונה שאינה למגורים ברמלה גבוה מ-61%, שיעור המאפיין רשויות איתנות. עוד עולה כי שיעור זה גבוה ברמלה ב-8% בערך מהשיעור הממוצע בכלל העיריות וב-12% בערך מהשיעור הממוצע בעיריות בינוניות.

שמירה על שיעור גבוה יחסית של חיוב הארנונה שאינה למגורים ואף הגדלתו עשויות לתרום לאיתנותה הכספית של העירייה. בהמשך הדוח יובאו נתונים על השטחים המחויבים כיום בארנונה לסוגיה ועל הצפוי בעתיד בנושא זה.

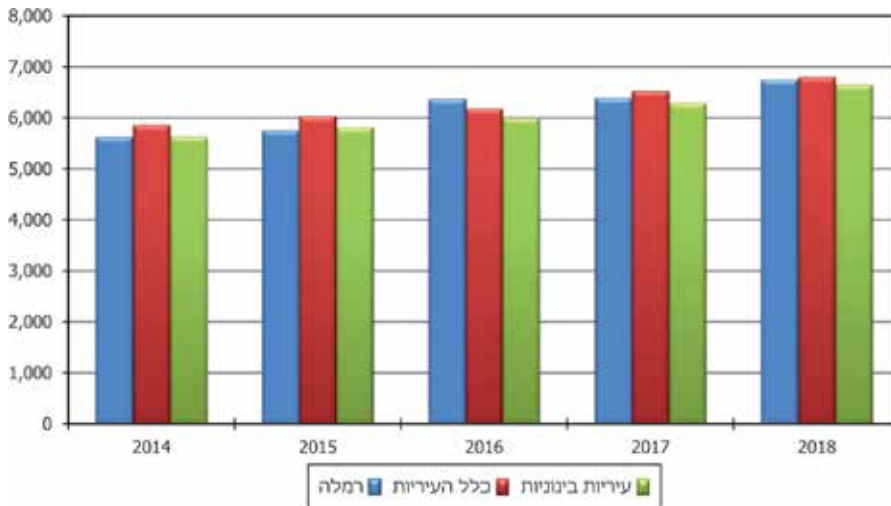


משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפרוואר 2020 (להלן - תשובת משרד הפנים) כי מנכ"ל המשרד והגורמים המקצועיים במטה ובמחוזות מקיימים בקרה שוטפת על מצבן הכלכלי של כלל הרשויות המקומיות ובמסגרת זו מחליטים על צעדים שיש לנקוט.

## הוצאה ממוצעת לתושב

משרד מבקר המדינה בדק את היחס בין מספר התושבים בעיר ובין ההוצאות בתקציב הרגיל של העירייה<sup>24</sup>. יש לציין כי חלק מהכנסות העירייה מקורן בכספים המועברים מהממשלה, בעיקר בתחום החינוך והרווחה, וגודלם של סכומים אלה משתנה לפי מאפייניה של מערכת החינוך ולצורכי הרווחה. זאת ועוד, חלק מהמימון של שירותי החינוך ניתן במישרין ממשרדי ממשלה למוסדות החינוך. לכן, ההוצאה הממוצעת לנפש היא נתון המשקף את המשאבים שהיו בידי עירייה לשם מתן שירות לתושב, לא בהכרח את המשאבים שהושקעו בתושב בפועל.

### תרשים 9: הוצאה ממוצעת לתושב ברמלה, בכלל העיריות ובעיריות בינוניות (בש"ח), עד 2014 עד 2018



על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

התרשים מלמד כי בשנים 2014 עד 2018 צמחה ההוצאה הממוצעת לתושב ברמלה ב-20%, מ-5,628 ש"ח ב-2014 ל-6,743 ש"ח ב-2018. בשנים 2014 ו-2015 הייתה הוצאה זו דומה ברמלה ובעיריות בינוניות, ומשנת 2016 היא גבוהה יותר מן הממוצע בעיריות אלו. הפער בין רמלה ובין כלל העיריות בהוצאה הממוצעת

24 יחס זה מאפשר להשוות את המשאבים שהיו בידי רשויות מקומיות שונות למתן שירותים לתושבים.



לתושב הוא זניח - בשנת 2018 הייתה ההוצאה הממוצעת לתושב בכלל העיריות 60 ש"ח יותר מברמלה.

יש לציין כי עיריית רמלה הגדילה מאוד את ההוצאה הממוצעת לתושב ובעת הביקורת היא הייתה דומה להוצאה הממוצעת של כלל העיריות. ואולם ריידה בהכנסות העצמיות של העירייה, כפי שהוצג לעיל, עלולה להביא לידי הקטנת שיעורי הצמיחה שהשיגה העירייה בנתון זה בחמש השנים האחרונות ולידי פגיעה במשאבים שיהיו לה למתן שירותים לתושבים.

### השוואה בין רמלה לרשויות מקומיות בסביבתה

משרד מבקר המדינה בדק את מצבה של רמלה יחסית ליישובים הסובבים אותה. הנחת היסוד היא שככל שיהיה לרמלה יתרון על היישובים סביבה במשאבים שהיא משקיעה בשירותים לתושב וברמת השירותים לתושב, כך תגבר האטרקטיביות שלה לאוכלוסיות חזקות מהבחינה החברתית-כלכלית ולעסקים שבכוחם להגדיל את ההכנסות העצמיות של העירייה.

לוח 2: השוואה בין רמלה לרשויות מקומיות בסביבתה בפרמטרים חברתיים-כלכליים

רשות מקומית	דירוג חברתי-כלכלי (2015)	הוצאה ממוצעת לתושב (2017, ש"ח)	הוצאה ממוצעת לתושב למעט חינוך ורווחה ** (ש"ח) (2017)	שכר חודשי ממוצע, שכירים (2016, ש"ח)	הכנסה חודשית ממוצעת, עצמאים (ש"ח) (2016)	אחוז השכירים המשוחכרים מינימום (2017)	אחוז מקבלי השלמת הכנסה מבין מקבלי קצבות זקנה (2017)	אחוז מקבלי השלמת הכנסה מבין מקבלי קצבות זקנה (2017)	שכר מינימום (2017)	אחוז מקבלי השלמת הכנסה מבין מקבלי קצבות זקנה (2017)	בעלי הרשעה פלילית - בני 19 ומעלה (2016, פרומיל) ***
מועצה מקומית באר יעקב	7	9,939	6,307	10,733	11,838	25.4	11.0	11.0	25.4	11.0	
מועצה אזורית ברנר	8	15,711	9,766	12,775	10,342	29.4	0.9	0.9	29.4	0.9	
מועצה אזורית גזר	8	6,640	3,528	12,103	13,817	30.3	1.5	1.5	30.3	1.5	
לבנה לוד	7	6,976	3,770	9,523	10,769	33.7	17.6	17.6	33.7	17.6	
מודיעין-מכבים-רעות	3	5,381	2,768	7,085	8,054	41.1	34.1	34.1	41.1	34.1	6.4
נס ציונה	8	6,191	2,531	13,746	12,748	26.6	7.4	7.4	26.6	7.4	1.3
ראשון לציון	8	7,618	3,396	12,955	12,643	27.1	9.3	9.3	27.1	9.3	
רחובות	7	6,447	3,479	10,021	11,367	32.1	16.8	16.8	32.1	16.8	3.1
רמלה	7	6,365	3,210	10,187	10,459	34.4	15.9	15.9	34.4	15.9	3
מועצה אזורית שדות דן*	4	6,391	3,373	7,102	8,892	39.6	29.1	29.1	39.6	29.1	6.7
מועצה אזורית שדות דן*	6	7,048	3,083	9,203	10,093	37.3	3.8	3.8	37.3	3.8	

המצב החיובי ביותר בנתון הנבדק.

מצב ביניים בנתון הנבדק.

המצב השלילי ביותר בנתון הנבדק.

על פי נתוני הלמ"ס (קובץ רשויות 2017 דוחות לתושב של הרשויות המקומיות), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* עד 2018 נקראה עמק לוד.

\*\* הוצאות בניכוי חינוך ורווחה משקפות את ההוצאה בשירותים מוניציפליים.

\*\*\* נתון זה קיים רק עבור עיריית שמשפר תושביון יותר מ-50,000.



מהנתונים בלוח 2 עולה כי בהוצאותיה לתושב עיריית רמלה דומה לרוב היישובים בסביבתה, אך הפרמטרים המלמדים על מצבה החברתי-כלכלי של אוכלוסייתה נמוכים יחסית לאוכלוסיותיהן של הרשויות הסמוכות לה (וכך גם בלוד). מצבה הכלכלי הנמוך של האוכלוסייה עלול להשפיע על חוסנה הכספי של העירייה, בשל הוצאות על שירותי רווחה מזה וצמצום ההכנסות מארנונה מזה, שכן העירייה מעניקה הנחות בארנונה על פי מבחני הכנסה.

מצבה החברתי והכלכלי של רמלה יחסית ליישובים בסביבתה מחייב את העירייה לשמור על חוסנה הכספי, על מנת לשמר ואף להגדיל את ההוצאה הממוצעת לתושב, אשר עשויה להוות מנוף לשיפור המצב החברתי-כלכלי בעיר, ועל מנת לשפר את האטרקטיביות שלה.

## תהליכי פיתוח ברמלה והשפעתם על תמהיל ההכנסות מארנונה

רמלה מצויה בתהליכי פיתוח מואצים בעקבות הקמת שכונות חדשות. בשנים 2008 - 2018 גדלה אוכלוסיית העיר ב-15% בערך; אוכלוסיית ישראל כולה גדלה באותן שנים ב-21.5%. ואולם בארבע-חמש השנים הקרובות, בעקבות תהליכי הפיתוח האמורים, צפויה אוכלוסיית רמלה לגדול ב-32% (ראו להלן).

כפי שצוין לעיל, תמהיל ההכנסות מארנונה מצביע על האיתנות הפיננסית של רשות מקומית ועל יכולתה לממן שירותים לתושבים. משרד מבקר המדינה בדק תמהיל זה בשטחים המחויבים בארנונה בשתי נקודות זמן שונות בעבר, ואת השינויים הצפויים בו בעקבות פיתוח העיר, על פי נתונים בתוכניות מתאר המצויות בשלבים שונים של אישור ומימוש. להלן פירוט.

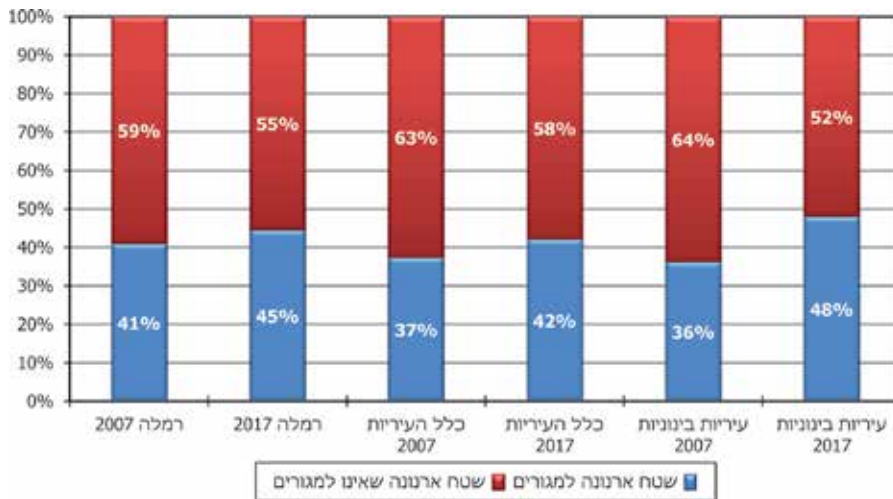
### שטחים המחויבים בארנונה ופיתוחם

רשויות מקומיות מסווגות את הנכסים בשטחי שיפוטן על פי שימושיהם: מגורים, משרדים, שירותים ומסחר, תעשייה ומלאכה, ובתי מלון. כאמור, יש משמעות כלכלית להיקף הנכסים שאינם משמשים למגורים, בשל ההכנסות מארנונה הנגזרות מכל אחד מסוגי הנכסים והשוני בהוצאות העירייה על מתן שירותים בהתאם לאופיים של השימושים השונים.

משרד מבקר המדינה בחן את הרכב השטחים המחויבים בארנונה ברמלה בהשוואה לרשויות אחרות ובהשוואה לעבר, ואת התחזיות להתפתחות העתידית של שטחי העיר שחויבו בארנונה<sup>25</sup>.

התרשים שלהלן מציג את הרכב השטחים שחויבו בארנונה ב-2007 וב-2017, ברמלה וברשויות אחרות:

### תרשים 10: תמהיל השטחים שחויבו בארנונה ברמלה, בכלל העיריות ובעיריות בינוניות, 2007 ו-2017



המקור: הלמ"ס, קובץ רשויות 2007 ו-2017.

התרשים מלמד כי בשנים 2007 - 2017 ירד ב-4% שיעור השטחים המחויבים בארנונה שלא למגורים ברמלה. נתון זה מחדד את הצורך של העירייה להיערך לשמירת חוסנה הכספי.

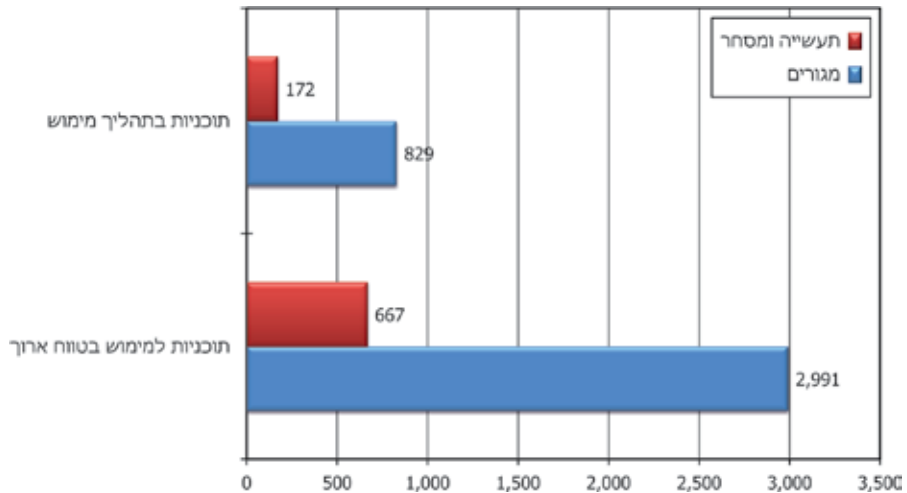
## השטחים בתוכניות המתאר

משרד מבקר המדינה בחן גם את תוכניות הפיתוח העתידי של רמלה. תוכניות אלה נחלקות לשני סוגים, לפי צפי מימושן: תוכניות בתהליך מימוש שנתונין משתקפים במספר התחלות בנייה ובמספר היתרי הבנייה שניתנו מכוחן; ותוכניות שעשויות להתממש אך אין ודאות לגבי היקף מימושן ומועדן - למשל תוכניות מאושרות שטרם בוצעו ותוכניות בהליך תכנון סטטוטורי במוסד תכנון. בתרשים

<sup>25</sup> רשויות שונות זו מזו בשיטות חישובם של השטחים לחיוב ארנונה, אך הדבר אינו מתבטא בנתונים הרשמיים ולכן אי אפשר להביאו בחשבון. התמהיל בחלק מהרשויות היה עשוי להיות שונה במקצת אילו הייתה שיטת החישוב אחידה.

שלהלן מוצגות התוספת למ"ר של מגורים ושל תעשייה ומסחר ברמלה, לפי שני סוגי התוכניות.

### תרשים 11: שטחי מגורים ושטחי תעשייה ומסחר בתוכניות שונות, ספטמבר 2019 (באלפי מ"ר)



המקור: עיריית רמלה, מינהל ההנדסה.

התרשים מלמד כי הפיתוח העתידי מכוון רובו ככולו למגורים ועל כל מטר רבוע המתוכנן לתעשייה ומסחר מתוכננים 4 מ"ר ויותר למגורים. יש לציין כי רוב התוספת של שטחי המגורים בעיר בתוכניות בתהליך מימוש הוא חלק מהסכם גג שחתמו המדינה ועיריית רמלה בשנת 2015, לבנייה של עד 7,500 יחידות דיור. מדובר בתוספת של 34% ביחידות הדיור בעיר יחסית לחודש יוני 2018. פיתוח זה צפוי להגדיל את מספר תושבי העיר ב-26,000 בקירוב<sup>26</sup>, כלומר ב-32%.

על פי בנק ישראל<sup>27</sup>, תוספת של שטחי בנייה למגורים בעקבות הסכמי גג עלולה להחמיר את מצבן הפיננסי של הרשויות המקומיות, בשל הצורך לספק שירותים שוטפים לתושבים החדשים, ועל כן ממליץ בנק ישראל שלצד פיתוח שטחי מגורים יפותחו גם שטחי מסחר ותעשייה. למסקנה דומה הגיע אגף בכיר תכנון ופיתוח ההון האנושי ברשויות המקומיות, במשרד הפנים, שבחן את השפעותיהם הצפויות של הסכמי גג על רשויות מקומיות<sup>28</sup>.

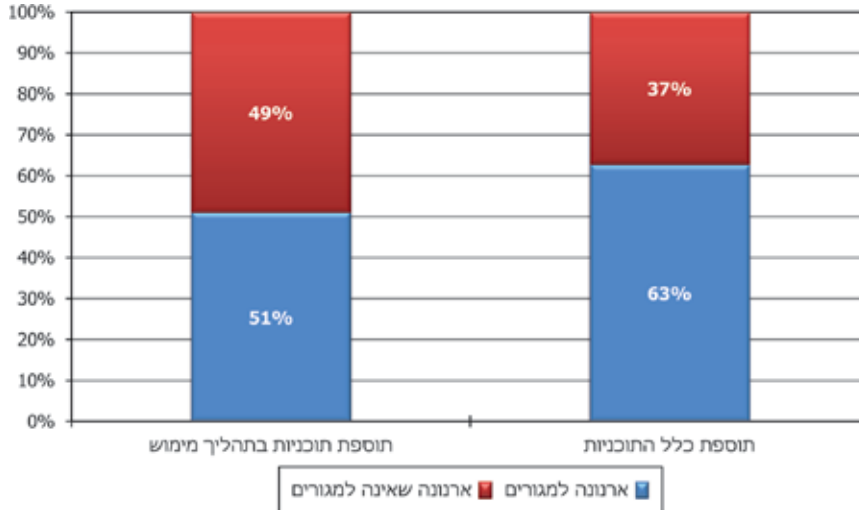
26 מבוסס על הנחה שגודלו הממוצע של משק בית הוא 3.5 נפשות (בדומה למצב הקיים ברמלה).

27 בנק ישראל, דין וחשבון שנתי 2017, פרק ט' - שוק הדיור, עמ' 231 - 235.

28 אגף בכיר תכנון ופיתוח ההון האנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים, הסכמי גג ברשויות מקומיות כהדמנות לצמיחה, 2019, עמ' 42.

את ההשפעה על תמהיל השטח המחויב בארנונה למגורים ובארנונה שאינה למגורים אפשר לראות בתרשים שלהלן:

### תרשים 12: תמהיל השטחים המחויבים בארנונה בעקבות מימוש תוכניות ברמלה



על פי נתוני עיריית רמלה (מינהל ההנדסה), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מסתבר אפוא כי התוכניות שבתהליך מימוש יקטינו ב-6% את שטחי הארנונה שאינם למגורים, מ-55% ל-49%. ירידה בחיוב הארנונה שלא למגורים והצורך לספק לתושבים החדשים שירותים מוניציפליים עלולים להביא לידי גירעון בתקציבה השוטף של העירייה. יישומן של תוכניות הפיתוח כולן עלול להקטין שיעור זה ל-37%. ואולם יש לציין כי מדובר בתוכניות לטווח ארוך שאין ידוע אם יתממשו במלואן ואין יודעים את קצב מימושן.

### השפעת הפיתוח לפי הסכמי הגג

משרד הפנים גיבש מודל כלכלי לבחינת השפעתו של הפיתוח המואץ של רשויות מקומיות במסגרת הסכמי הגג. המודל מתבסס על שלושה מדדים לחוסן כלכלי: שטחי התעסוקה לנפש, שיעור חיוב הארנונה שלא למגורים מכלל חיוב הארנונה, וחיוב הארנונה שלא למגורים לנפש. אמות המידה למדדים אלה הם מאפיינים של רשויות מאוזנות ואיתנות כלכלית. לפי חישובי משרד הפנים, על סמך הנחות לגבי קצב המימוש של התוכניות, בעוד חמש שנים צפויה ירידה בחוסן הכלכלי של עיריית רמלה ובהיקף המשאבים שיהיו לה לספק שירותים לתושב.



משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית רמלה לבחון את ההשפעות הצפויות של תוכניות הפיתוח שלה על חוסנה הפיננסי ועל הכלכלה העירונית. מומלצים גם היערכות ארגונית לשינויים הצפויים בהיקף השירותים שיהיה עליה לתת ולפריסתם המרחבית, ועיצוב המנגנון העירוני בהתאם לצרכים החדשים.

בתשובתה כתבה העירייה כי ביקשה ממשרד הפנים שיוסיף לשטח שיפוטה, מן המועצה האזורית גזר, שטחים נרחבים למסחר ולמגורים אך הנושא מוקפא בשל תקופת הבחירות. עוד ציינה העירייה כמה מהתוכניות שנכללו בסקירה לעיל, תוכניות שהיא פועלת לקידומן: תכנון של אזור תעשייה משותף לה ולרשויות סמוכות ששטחו כ-3,000 דונם ושטחי תעסוקה בקריית בריאות בעיר.

משרד הפנים השיב כי הגם שהמשרד אינו שותף להסכמי הגג, הוא יזם מחקר בנושא, הכולל גם הצעה להפעלת כלים יישומיים להתמודדות עם הפיתוח המואץ. זאת ועוד, מינהל הפיתוח במשרד הפנים הציע לרשויות המקומיות את עזרתו המקצועית ויש רשויות שכבר קיבלו ניתוח מעמיק של מצבן והצעות לכיווני פעולה - ורמלה תוזמן בקרוב לקבלת סיוע דומה. יתר על כן, כרשות המתמודדת עם בעיות מורכבות, רמלה מקבלת סיוע בתחום ההון האנושי וההיערכות הארגונית: משרד הפנים מרכז מאמץ לחיזוקה והקצה כ-600 אלף ש"ח לפעולות של היערכות הקשורות בדירור המואץ.

### תמהיל שימושי קרקע

את שטח העיר אפשר לסווג לפי השימוש בו. נוסף על הנתונים שהוצגו לעיל יובאו להלן נתונים משלימים של הלמ"ס<sup>29</sup> על תמהיל שימושי הקרקעות המיועדות למגורים, למסחר ומשרדים ולתעשייה, מבני ציבור, שטח פתוח<sup>30</sup> ואחר<sup>31</sup> ברמלה, בכל הערים ובערים בינוניות. תמהיל זה משקף את אופי הפעילות הכלכלית בעיר ומצביע על פוטנציאל ההכנסות מארנונה.

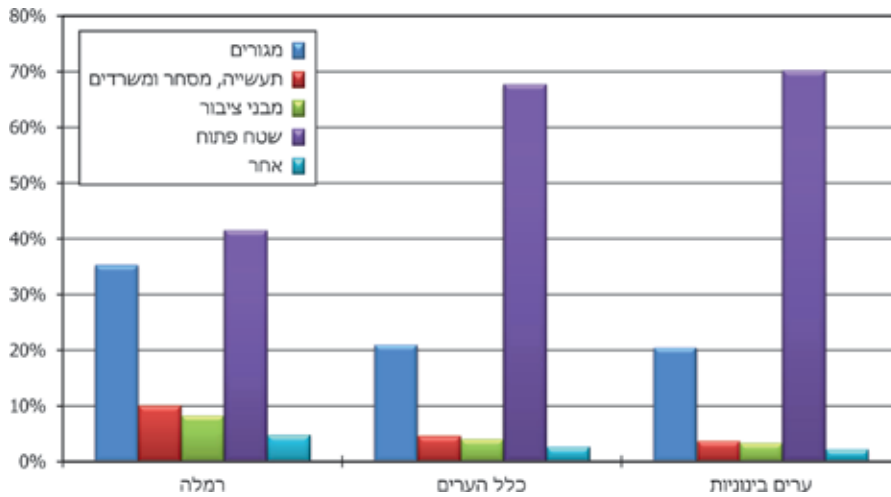
29 מסך הקטגוריות שהלמ"ס סיווגה וקיבצה לפיהן את שימושי הקרקע נבחרו שימושי קרקע בשטחים עירוניים שיש להם זיקה לפיתוח כלכלי ולהגדלת הכנסות העירייה מארנונה.

30 שטחים אלו כוללים שימושי כרייה וחציבה, חפירות ארכיאולוגיות, קרקע מכוסה שיחים, סלעים וכיו"ב; במקרים רבים שטחים אלו אינם מתאימים לפיתוח.

31 מתקנים חקלאיים ותשתיות תחבורה.



### תרשים 13: תמהיל שימושי קרקע ברמלה, בכלל הערים ובערים בינוניות, 2013



המקור: הלמ"ס, קובץ רשויות 2017.

מהתרשים עולה כי נכון ל-2017 היקף שטחי הקרקע ברמלה המיועד למגורים כמו גם היקפם של שטחי הקרקע המיועדים לתעשייה, מסחר ומשרדים גבוה מהמוצע בכלל הערים ובערים בינוניות. עם זאת, תוכניות הפיתוח בה מוטות מאוד לטובת מגורים. ראוי כי עיריית רמלה תבחן דרכים לפיתוחן של הקרקעות המיועדות לתעשייה, למסחר ולמשרדים בשטח שיפוטה, באופן שיאפשר לה להתמודד עם האתגרים הפיננסיים הצפויים לה בשל צמצום השטחים המחויבים בארנונה שאינה למגורים.

## ניהול ההון האנושי בעירייה

### התשתית

#### רקע

ביוני 2019 הועסקו בעיריית רמלה 1,460 עובדים - כמחציתם בתחום החינוך. בעשור האחרון חל שינוי גדול במספר העובדים בעיריית רמלה, כמפורט להלן:

#### לוח 3: נתונים נבחרים על ההון האנושי והוצאות שכר בעיריית רמלה, בשנים 2008, 2013, 2018

השיוני 2008-מ 2018-ל	השיוני 2013-מ 2018-ל	2018	2013	2008	
15%	8%	80,996	74,846	70,550	מספר התושבים
מצבת כוח אדם ממוצעת לפי שירותים:					
110%	60%	730	455	348	חינוך
38%	11%	91	82	66	שירותי רווחה
333%	13%	26	23	6	מוניציפליים בחוזה בכירים
27%	20%	274	229	216	מוניציפליים
0%	0%	3	3	3	נבחרים ציבור המכהנים בשכר
13%	11%	279	252	248	פנסיונרים
58%	34%	1,403	1,044	887	סה"כ משרות
הוצאות שכר לפי שירותים (אלפי ש"ח):					
172%	83%	96,559	52,782	35,442	חינוך
74%	21%	16,222	13,396	9,298	רווחה
200%	19%	9,640	8,076	3,216	מוניציפליים בחוזה בכירים
73%	32%	52,808	40,008	30,552	מוניציפליים
19%	4%	2,084	2,000	1,744	נבחרים
44%	13%	36,091	31,813	25,093	פנסיונרים
103%	44%	213,404	148,075	105,345	סה"כ הוצאות שכר (אלפי ש"ח)
18%	8%	39%	36%	33%	שיעור הוצאות שכר מהתקציב

המקור: דוחות כספיים מבוקרים של עיריית רמלה לשנים 2008, 2013, 2018.



מהלוח עולה כי בשנים 2008 - 2018 גדל מספרם של תושבי רמלה ב-15%, לעומת גידול של 103% בהוצאות העירייה על שכר. וכי מספר המשרות לאלף תושבים<sup>32</sup> עלה מ-9 בשנת 2008 ל-14 בשנת 2018, עלייה של 55%; עיקר הגידול היה במספר עובדי העירייה בתחום החינוך - מ-5 לאלף תושבים בשנת 2008 ל-9 לאלף תושבים בשנת 2018.

בתשובת העירייה נכתב כי הגידול במספר עובדי העירייה ובהוצאות שכר נבע מהחובה שהטילה הממשלה להוסיף סיעות בגני הילדים, בלי קשר לגידול באוכלוסייה; מהעברת תוכניות לביצוע משרדי הממשלה לשלטון המקומי, בעיקר בתחומי החינוך והרווחה; ומגידול נכבד במספר מוסדות החינוך בעיר. עוד ציינה העירייה כי הגידול בהוצאות השכר שלה בשנים האמורות דומה לגידול בהוצאות השכר בעיריות הסמוכות לה שמאפייניהן הדמוגרפיים דומים לשלה.

## המבנה הארגוני של העירייה

המבנה הארגוני ברשות מקומית הוא הבסיס לקביעתו של תקן כוח אדם ברשות, להגדרת תפקידים, להגדרת קשרי הגומלין בין בעלי התפקידים ובין תחומי האחריות המוטלים עליהם, וליצירת המדרג הניהולי ברשות. הוא אמור לתת ביטוי ליעדיה של הרשות וליצור סביבת עבודה ההולמת את מטרותיה, שכל עובד בה יודע את תפקידו ואת האחריות הנלווית לתפקידו. לפיכך ראוי לבחון מדי פעם את המבנה הארגוני של העירייה ולעדכנו, לייעלו ולשפרו על פי השינויים בצורכי הרשות, בגודלה ובהיקף פעולתה.

כאמור, עיריית רמלה חתמה על הסכם גג אשר צפוי להגדיל את מספר משקי הבית בה ב-34% בקירוב. על פי בחינה<sup>33</sup> של אגף בכיר תכנון ופיתוח ההון האנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים, הסכם הגג מציב לעירייה אתגר בניהול ההון האנושי שלה, בשל כמות התושבים החדשים שייתוספו לרשות והצורך להגדיל את תפוקת העירייה למענם.

32 מספר המשרות ללא פנסיונרים חלקי מספר התושבים, כפול אלף.

33 אגף בכיר תכנון ופיתוח ההון האנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים, הסכמי גג ברשויות מקומיות כהזדמנות לצמיחה, 2019, עמ' 42.



עיריית רמלה לא ביצעה בחינה מקיפה של המבנה הארגוני שלה כבר יותר מעשור, הגם שמספר המשרות בה כמעט הוכפל בעשור האחרון. במועד הביקורת בחנה העירייה שינויים ארגוניים נקודתיים בכמה מיחידותיה, שהחלו בחלקם עם מינוי מנהלים חדשים בהם.

לנוכח ממצאים אלו משרד מבקר המדינה ממליץ כי עיריית רמלה תבחן את המבנה הארגוני שלה ואת מידת התאמתו למילוי תפקידיה, בהווה ובעתיד - לאור הגידול המשמעותי הצפוי באוכלוסייתה.

## נהלים באגף משאבי אנוש

הנחיות מינהליות של הרשות הציבורית הן כללים גמישים שהרשות קובעת לעצמה והם מדריכים אותה בהפעלת סמכותה. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה<sup>34</sup> על הנחיות מינהליות קובעת כי הן נועדו לתועלת המינהל הציבורי ולתועלת האזרח משום שהן מסייעות לרשות להחליט ביעילות ובמהירות, לפעול בעקיבות ובהתאם למטרותיה. מנקודת מבטו של האזרח, תרומתן בוודאי הבקרה הציבורית על פעולות הרשות. נהלים הכתובים כהלכה מקיפים את השיטה לביצוע התהליכים ברשות, את הגדרת בעלי התפקידים המשתתפים בכל תהליך ואת הגדרת תחומי האחריות של כל אחד מבעלי התפקידים ברשות. בכוחם של נהלים הכתובים כהלכה למנוע נזקים וטעויות בארגון.

ניהול ההון האנושי ברשות המקומית הוא נושא מורכב, הכרוך לא פעם בעניינים רגישים כמו צנעת הפרט, ענייני משמעת ועניינים כספיים, ומכאן חשיבות הגדרתם של תהליכי העבודה באמצעות נהלים ברורים, שיבטיחו עקיבות ושמירת האינטרסים הציבוריים. יתר על כן, ניהול ההון האנושי מושתת על מסד נורמטיבי מגוון ורחב המקיף חקיקה ראשית, חקיקת משנה, תקנות, חוזרי מנכ"ל משרד הפנים, פסיקה ומדיניות הארגון - ריבוי יסודות המחזק אף הוא את הצורך בנהלים.

בעיריית רמלה אין נוהלי עבודה לניהול ההון האנושי - המסמך המשמש את העירייה כנוהל עבודה הוא "אוגדן השירות" (להלן - אוגדן השירות או האוגדן) של מרכז השלטון המקומי. האוגדן אינו מקיף את כל הנושאים הרלוונטיים לניהול ההון האנושי ברשות, לרבות נושאים שנקבעו בהם סמכויות וחובות בחקיקה, כמו העסקת קרובי משפחה, ואין בו הנחיות לתהליכי עבודה. זאת ועוד, במקרים רבים יש באוגדן גמישות בקביעת גורמי הרשות המקומית המוסמכים לאשר עניינים מסוימים ולקבל החלטות, ולכן נדרש להגדיר זאת בנהלים.

34 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.002 מיום 1 באפריל 1986, עדכון 3 ביולי 2002. ההנחיה אינה חלה על הרשויות המקומיות אך העקרונות שביסודה נכונים גם להן.



בתשובתה מסרה העירייה כי בשנת 2013 הכינה נהלים באמצעות יועץ חיצוני. בפועל לא נעשה בהם כל שימוש. כמדיניות, וכלקח שהופק מניסיון, הוחלט כי אוגדן השירות הוא הקודקס החוקי המנחה את עבודת העירייה. העירייה הוסיפה כי כאשר עולה הצורך להסדרת סוגיות שאינן כלולות באוגדן, היא מפרסמת נהלים. כך למשל נכתבו ופורסמו נהלים בנושאי השתלמויות, מסירת רכבי ליסינג ומסירת מכשירים סלולריים.

משרד מבקר המדינה מציין כי קביעת נהלים פנימיים משלימים עשויה לסייע בהנגשת ההוראות המחייבות לכלל העובדים בעירייה, ולתרום למינהל התקין, ויש היבטים שונים של ניהול ההון האנושי, כגון בקרה על העסקת קרובי משפחה ועל עבודה בשעות נוספות ובכוננות שהסדרתם בנהלים הייתה עשויה לצמצם ליקויים בתחומים אלה, כפי שיוצג בהמשך.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית רמלה להכין, נוסף על הנהלים שכבר הכינה, נהלים משלימים לאוגדן השירות בנושאים של ניהול ההון האנושי, כדי ליישם את הוראות האוגדן בעירייה ולהתייחס לנושאים שאינם מפורטים בו, כגון נהלים לקביעת התהליכים הפנימיים בעירייה ונהלים לקביעת הגורמים בעירייה האחראים לביצוען של הוראות האוגדן.

## מערכת הערכה ומשוב לעובדי העירייה

מטרותיה של מערכת הערכה ומשוב בארגון הן: להעריך את רמת התפקוד והביצוע של העובד; לאפשר דיאלוג מובנה עם העובד שאפשר לסכם בו הישגים, קשיים, ציפיות וכד'; להעניק לעובד משוב תכליתי שיאפשר לו לשפר את התפקוד והביצוע; לאפשר מתן פתרונות תומכים לעובד למען הצלחתו במילוי המשימות; לחזק את תודעת ההישגיות בקרב העובדים והמנהלים; להוות אמצעי מרכזי בתכנון, בניהול ובפיתוח משאבי האנוש; להוות מרכיב חשוב בקידום האיכות והמצוינות הארגוניות<sup>35</sup>.

לפי ההנחיות באוגדן השירות, המשמש כנוהל העירייה לניהול ההון האנושי, חוות דעת על עובד תוגש בידי מי שנקבע בידי הממונה על עניין העובדים, ולמטרות הבאות: הארכת שירותו מעל לתקופה הקבועה בחוזה המיוחד, אם הוא מועסק על פי חוזה מיוחד; קבלת מינוי קבע בתפקידו אחרי גמר תקופת הניסיון; קידומו בדרגה ובתפקיד; הכוונתו לתפקידים ולמקצועות אחרים; קביעת הכשרתו, הכוונתו והשתלמויות; וסיום שירותו של עובד.

35 הוראה 93.32 לתקנון שירות המדינה, הוראות תקנון שירות המדינה אינן חלות על הרשויות המקומיות אך המטרות של מערכת הערכה ומשוב המצוינים בהוראה זו נותנים ביטוי לחשיבותה של מערכת זו.



בית הדין לעבודה קבע<sup>36</sup> כי "למותר להכביר מילים על חובתו של מעסיק לנהל עם עובד שיחות משוב והערכות תפקוד וביצוע תקופתיות. הערכות אלו באות לחזק את הקשר שבין העובד למעסיק, שכן הן מאפשרות למעסיק לומר לעובד במה הוא טוב, ובמה הוא צריך להשתפר, וגם לעובד יש הזדמנות לשטוח את טענותיו, אם ישנן כאלה, לפני המעסיק. חובה זו של המעסיק מקורה בעיקרון תום הלב החולש על יחסי הצדדים, שאם לא כן, היה נשמט הבסיס לתקשורת שבין עובד למעסיק".

בביקורת נמצא כי בעיריית רמלה אין הליכים סדורים של הערכה ומשוב, והערכת עובדים אינה נעשית אלא כשמתקבלת הכרעה אם עובד בתקופת ניסיון ראוי לקבל קביעות. ואולם גם הערכה זו אינה סדורה ואחידה וכל מנהל נותן הערכה לפי ראות עיניו ולא על פי שאלון מובנה ותבחינים אחידים.

בתשובתה מסרה העירייה כי אינה מקיימת הליך הערכה ומשוב מתוך תפיסה ניהולית הנסמכת על מחקרים ולפיהם ברשויות המקומיות אין בהליך זה ערך של ממש והמציאות מלמדת שלא פעם נעשה שימוש בכלי זה של הערכת עובד לצורך "סגירת חשבונות" או פגיעה בעובד.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית רמלה לבחון דרכים להעברת שיחות משוב באופן שיאפשר ויעודד את העובדים להשתפר וגם לציין חסמים או רעיונות התייעלות ובכך לשפר גם את ביצועי העירייה.

## מערך הדרכה

ארגונים נדרשים לקיים תהליכי פיתוח ושיפור מקצועיים כדי להתאים את עצמם לסביבה המשתנה. מכאן חשיבותן של פעילויות הדרכה<sup>37</sup> לעובדים, כהשקעה חשובה שתתלם לאורך זמן. להדרכה מטרות ארגוניות ועסקיות: העשרת הידע המקצועי של העובדים והגברת המוטיבציה שלהם, ובכך שיפורה של איכות עבודתם והגדלת פריון עבודתם<sup>38</sup>.

36 סעי' (ב"ש) 28160-03-16 בגולה נ' אוניברסיטת בן גוריון (פורסם במאגר ממוחשב, 5.10.16).

37 על פי החלק החמישי לתקנון שירות המדינה (התקשי"ר), הדרכה היא "כל פעולת למידה בכל תחום ולכל עובד, הנעשית בכל מקום, בכל זמן ובכל צורה". סעיף 3.2 לתקן ישראלי ת"י 10015 העוסק ב"ניהול איכות - קווים מנחים להדרכה" מגדיר הדרכה כ"תהליך למתן ולפיתוח ידע, מיומנויות והתנהגויות לשם עמידה בדרישות".

38 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2010, בפרק "הדרכות עובדי הרשויות המקומיות", עמ' 227.



בביקורת נמצא כי בעיריית רמלה אין מדיניות כוללת בתחום ההדרכה והערכת מועילותה של ההדרכה. ממצאים אלו נמצאו גם בידי מבקר עיריית רמלה שכתב בשנת 2018 דוח על "הדרכות והשתלמויות עובדים" ופירט בו ליקויים נוספים בנושא זה, כגון היעדר מיפוי של צורכי ההדרכה בעירייה ואי-איוש תפקיד הממונה על ההדרכות בעירייה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית רמלה לבנות מערך הדרכה ולאייש את תפקיד הממונה על ההדרכה. מומלץ כי במערך שייבנה ייכללו טכנולוגיות חדשות בנושא ההדרכה בכלל ואפשרות להדרכות מקוונות בפרט.

בתשובתה מסרה העירייה כי ניהול תחום ההדרכה בעירייה "נפל בין הכיסאות" שנים רבות, אך ב-2019 הועבר לאחריותו של אגף משאבי אנוש ונושא ההשתלמויות עוגן בנוהל בשנת 2020. העירייה ציינה כי בתוכנית העבודה לשנת 2020 יפנה אגף משאבי אנוש למנהלי המחלקות בעירייה לברר את צורכי ההדרכה שלהם.

מבנה ארגוני מותאם לצורכי העירייה, נהלים מפורטים ומלאים, מערכת הערכה ומשוב לעובדים ומערך הדרכה המתפקד כראוי - כל אלה גורמים שבכוחם להגדיל את פריון העבודה של ההון האנושי בעירייה ואת יעילותו, ואף למנוע פעולות שאינן עולות בקנה אחד עם מינהל תקין. על עיריית רמלה לשפר את תפקודה בנושאים אלה כדי שתוכל להיטיב עמוד באתגרים הצפויים לה ולתת לתושביה שירותים הולמים.

## הניהול השוטף של ההון האנושי בעירייה

### רקע

כאמור, בעיריית רמלה הועסקו ביוני 2019 1,460 עובדים. אגף משאבי אנוש בעירייה אחראי לניהול ההון האנושי על מכלול הנושאים הקשורים בו - נוכחות עובדים, היתרים לעבודות חוץ וכדומה.

משרד מבקר המדינה בדק את הניהול השוטף של ההון האנושי בעיריית רמלה, בעיקר על ידי ניתוח נתונים ממערכות המידע של העירייה, במיוחד מערכת דיווחי הנוכחות של העובדים ומערכת השכר.



## הבקרה על העסקתם של קרובי משפחה

בסעיף 174א לפקודת העיריות נקבעו סייגים להעסקתם של קרובי משפחה בעירייה: "א) אדם שהוא קרוב משפחה של ראש העיריה או של אחד מסגניו לא יתקבל לעבודה בעיריה ולא יתמנה למשרה בה. (ב) אדם, שקרוב משפחתו ממונה על יחידה מיחידות העיריה, לא יתקבל לעבודה באותה יחידה ולא יתמנה למשרה בה. (ג) אדם, שקרוב משפחתו עובד ביחידה מיחידות העיריה, לא יתמנה לתפקיד הממונה על אותה יחידה, אלא אם כן המינוי אינו יוצר ביניהם יחסי כפיפות. (ד) הוראות סעיפים קטנים (א) עד (ג) יחולו גם על קבלה לעבודה או על מינוי של עובד ארעי, של עובד המועסק בעירייה על פי חוזה מיוחד ושל אדם המועסק על ידי קבלן כוח אדם כהגדרתו בחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996. (ה) על אף הוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד), רשאים שר הפנים וועדת השירותים<sup>39</sup> להתיר העסקת אדם כעובד העיריה בנסיבות מיוחדות שיפורטו בכתב". על פי הגדרת הפקודה, קרוב משפחה הוא בן זוג, הורה, בן, בת ובני זוגם, אח או אחות וילדיהם, גיס, גיסה, דוד, דודה, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד או נכדה - לרבות חורגים ומאומצים.

סעיף זה הוכנס לפקודת העיריות בעקבות תיקון לפקודה (תיקון מס' 76) משנת 2001. בדברי ההסבר להצעת התיקון צוין כי לעיריות לא נקבעו סייגים להעסקת קרובי משפחה, אף שסייגים כאלו קיימים בשירות המדינה ובמועצות המקומיות, והיעדרן של הוראות הוליד תופעות שליליות של קבלת עובדים גם אם הם קרובים מדרגה ראשונה של ראש העירייה או של סגניו או של הממונים על היחידה שהתקבלו אליה<sup>40</sup>.

במאי 2011 פרסם משרד הפנים חוזר מנכ"ל 3/2011 שנועד לסייע בהבהרת החוק ולהוסיף על חוזרי מנכ"ל קודמים בנושא (להלן - חוזר 3/2011). החוזר קבע שללא אישור מיוחד מוועדת השירות לעיריות, אין להעסיק קרוב משפחה ברשות המקומית בנסיבות כגון: כאשר קרובו של המועמד ממלא תפקיד סטטוטורי ברשות המקומית; כאשר הוא ממלא תפקיד בלשכה המשפטית, או ביחידת כוח אדם ומשאבי אנוש, או ביחידת הכספים, או ביחידת הביקורת הפנימית או בכל יחידה אחרת שיש לה קשר עם מרבית היחידות ברשות המקומית והשפעה עליהן; כאשר הוא חבר בוועד העובדים של הרשות המקומית; וכאשר הוא נבחר ציבור. בחוזר הובהר כי הוראות החוק בנושא "נועדו למנוע פגיעה בסדרי מינהל תקינים ובעקרונות השוויון בשל העדפתם של קרובי משפחה של בכירי הרשות המקומית (נבחרים או עובדים)", והודגש כי נוסף על הנסיבות המחייבות אישור מיוחד, "בכל מקרה של ספק [יש] לפנות לשם קבלת הבהרות והנחיות".

39 ועדת שירות מוגדרת בפקודת העיריות כוועדה של תשעה חברים, שבין חבריה גם נציגי עיריות שמינה שר הפנים.

40 דברי ההסבר להצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (תיקון מס' 76) (סייגים להעסקה בשל קרבה משפחתית), התשס"א-2001, הצעות חוק 3010, 6.6.2001, עמ' 669.





החוזר החריג מן הצורך באישור מיוחד מוועדת השירות לעיריות את העסקתם של סייעת צמודה או מלווה צמודה לתלמיד, וקבע שאין מניעה להעסיק קרוב משפחה בתפקידים אלו, משום שהליך בחירתם אינו כרוך במכרז ויש למשרד החינוך ולהורים מעורבות בבחירתם.

באוגוסט 2011 פרסם משרד הפנים חוזר מנכ"ל 4/2011 (להלן - חוזר 4/2011) שנועד להבהיר את חוזר 3/2011 והוא קבע כי "חוזר המנכ"ל 3/2011, העוסק במינוי קרובי משפחה ברשויות המקומיות, חל אף על עובדים שהחלו לכהן ברשות המקומית עוד לפני פרסומו של חוזר זה (3/2011). יש להסדיר העסקת עובדים כאלה בהתאם לאמור בחוזר" וכי הגבלת העסקתם של קרובי משפחה ביחידות שפורטו בחוזר 3/2011 אינה מתייחסת אלא לתפקידים שיש להם השפעה על כלל עובדי הרשות המקומית, ובכל מקרה אחר נדרש אישור היועץ המשפטי של הרשות בלבד, בהתאם לאמור בחוזר 3/2011

מבקר המדינה נדרש לסוגיית העסקתם של קרובי משפחה בעבר<sup>41</sup> וקבע כי העסקתם של קרובי משפחה בגוף ציבורי עלולה ליצור תלות וניגוד עניינים; עלולה להעמיד קבוצות גדולות של עובדים קרובי משפחה בעמדות כוח, והדבר עלול לפגוע בתפקוד הארגון, בניהולו ובקופה הציבורית, עד כדי חשש לפגיעה בטוהר המידות בנסיבות מסוימות; ועלולה לפגוע בחובת הייצוג ההולם של קבוצות אוכלוסייה שאינן מיוצגות וליצור מראית עין של העדפת מקורבים.

## מיפוי של עובדים בעלי קרבה משפחתית

כדי לעמוד בהוראות הדין ולמנוע העסקה אסורה של קרובי משפחה, מצופה מהעירייה למפות את עובדיה ולבחון את הזיקות המשפחתיות הטעונות פנייה לוועדת השירות במשרד הפנים. עובדים המתקבלים לעירייה נדרשים להצהיר בטופס אם יש להם קרובי משפחה בעירייה ולזהותם בשם.

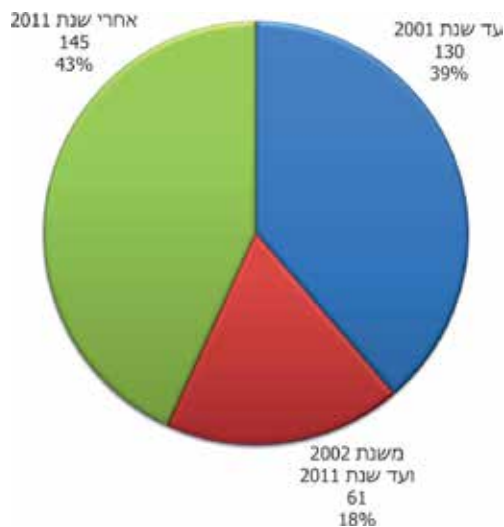
נמצא כי עיריית רמלה לא מיפתה את כל קרובי המשפחה המועסקים בה, אף שהיה בידיה חלק מהמידע לפי הצהרות העובדים. בהיעדר מיפוי לא היה בידיה מידע על כל הזיקות המשפחתיות בעירייה, היקפן וטיבן, וממילא לא היה מידע על הפעולות שנעשו להסדרתם של מקרים שנקבעו להם סייגים בדין.

41 מבקר המדינה, דוח שנתי 58 א (2007), בפרק "העסקת עובדים בשמונה תאגידים ציבוריים", עמ' 9 ועמ' 105. ראו גם מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2017, בפרק "עיריית בית שמש - ניהול כוח אדם" עמ' 395 - 400 וגם מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2017, בפרק "היבטים בהתנהלות המועצה המקומית באר יעקב", עמ' 1110 - 1115.

במועד הביקורת היה בידי מחלקת משאבי אנוש בעירייה מידע על 13 עובדים בלבד שיש ביניהם קרבה משפחתית, ובארבעה מקרים מתוכם פנתה העירייה לוועדת השירות שבמשרד הפנים להסדרת העסקתם.

ואולם בבדיקה של משרד מבקר המדינה ביוני 2019, של כל עובדי עיריית רמלה שהחוזר חל עליהם, ומספרם <sup>42</sup>1,127, נמצא כי ל-336 עובדים בעיריית רמלה יש בעירייה קרוב משפחה אחד או יותר, כהגדרתו בפקודת העיריות, ובסך הכול 297 זיקות משפחתיות<sup>43</sup>. כלומר על מקרים רבים של קרבה משפחתית לא היה לעירייה מידע וממילא היא לא בחנה אם יש צורך להסדירם על ידי גיבוש חוות דעת משפטית ופנייה לוועדת השירות במשרד הפנים. יתר על כן, נמצא כי העסקת קרובי משפחה בעיריית רמלה היא תופעה מתמשכת, כפי שאפשר לראות בתרשים שלהלן.

#### תרשים 14: התפלגות עובדי עיריית רמלה שיש להם קרוב משפחה בעירייה, לפי מועד תחילת העסקתם בעירייה\*, יוני 2019 (במספרים מוחלטים ובאחוז מכלל העובדים שיש להם קרבה)



על פי נתוני עיריית רמלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
\* ב-2001 אושר תיקון 76 לפקודת העיריות שקבע סייגים להעסקת קרובי משפחה בעיריות.  
ב-2011 פורסמו חוזרי מנכ"ל משרד הפנים שכללו הנחיות מפורטות בנושא.

42 במצבת העובדים שנבדקה לא נכללו עובדים בתפקידי סיעות/או חונכות/צמוד לילד, שכאמור הוחרגו מהסייגים שנקבעו להעסקה, ולא מדריכי קייטנות לתקופת החופש הגדול. בסך הכול נגרעו מהבדיקה 333 עובדים מכלל 1,460.

43 אילו היה לכל עובד קרוב אחד, מספר הזיקות היה שווה למחצית מספר העובדים שיש להם קרובי משפחה (ובמקרה של רמלה 168 זיקות). הואיל ולחלק מהעובדים בעיריית רמלה יש יותר מקרוב משפחה אחד, הרי מספר הזיקות גבוה יותר מ-168.



מתברר כי בשמונה השנים שחלפו מפרסום חוזרי מנכ"ל משרד הפנים התקבלו לעבודה בעירייה עשרות עובדים שקרוביהם מועסקים בה, בלי שהעירייה בחנה את קרבתם המשפחתית ואת הצורך לפנות בגינם לוועדת השירות.

משרד מבקר המדינה בדק את כלל הזיקות המשפחתיות בעירייה ומצא כי ביוני 2019 היו תשעה מקרים מובהקים של זיקה משפחתית לנבחרי ציבור או לבעלי תפקידים בכירים ביחידות העירייה הטעונים הסדרה על ידי פנייה לוועדת השירות, לפי החוזר 3/2011; בארבעה מהם בלבד פנתה העירייה לוועדת השירות וקיבלה את אישורה.

עוד נמצאו שבעה מקרים של זיקה משפחתית לבעלי תפקידים ביחידות שפורטו בחוזר 3/2011 שנדרשה בהם חוות דעת של היועץ המשפטי לעירייה לפי חוזר 4/2011 והדבר לא נעשה.

על עיריית רמלה למפות את הקרבה המשפחתית של כלל עובדיה, לבחון את הצורך בגיבושה של חוות דעת משפטית ולפנות לוועדת השירות להסדרת המקרים הטעונים הסדרה.

## דוגמאות להיעדר הסדרה של העסקת קרובי משפחה

להלן דוגמאות של העסקת קרובי משפחה שחייבו את עיריית רמלה לפנות לוועדת השירות בהתאם לחוזר 3/2011 אך היא לא עשתה כן.

1. בפקודה נקבע כי אדם שקרוב משפחתו עובד ביחידה מיחידות העירייה לא יתמנה לממונה על אותה יחידה, אלא אם כן המינוי אינו יוצר יחסי כפיפות ביניהם. חוזר 3/2011 קובע כי אין להעסיק קרוב משפחה של עובד ביחידת הכספים ללא אישור ועדת השירות.

גזברית העירייה, שהחלה לעבוד בעירייה בשנת 1979 ומונתה לגזברית העירייה בשנת 2012, ממונה על מחלקת הגזברות והנהלת חשבונות שמועסקת בה גם אחותה, אשר החלה לעבוד במחלקת הגזברות בשנת 1980, ועד מועד הביקורת מילאה תפקיד של עוזרת גזברית. במסגרת תפקידה היא אחראית על רישום ובקרה של התקציבים הבלתי רגילים בעירייה. כאמור, בעניין זה לא נקטה העירייה פעולות להסדרה כנדרש בחוזר 3/2011.

בדוח הביקורת המפורט של העירייה לשנת 2014 (להלן - דוח הביקורת), שכתב אגף לביקורת ברשויות מקומיות שבמשרד הפנים, הוער לעירייה כי עבודתן של הגזברית ואחותה יחד ביחידת הכספים אינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין המתייחסים להפרדת תפקידים של קרובי משפחה ברשויות מקומיות. תגובת

העירייה להערה בדוח הביקורת הייתה כי מועצת העיר החליטה להכפיף את אחותה של הגזברית במישרין למנכ"ל. בביקורת נמצא כי העירייה לא פנתה לוועדת השירות בעניין זה, כנדרש בחוזר, ובפועל מועסקות שתי קרובות המשפחה באותה יחידה.

2. חוזר 3/2011 קובע כי העסקת קרוב משפחה של נבחר ציבור מחייבת פנייה לוועדת השירות; אם מדובר בנבחר ציבור שנבחר לתפקידו בבחירות לרשויות המקומיות, יש לפנות לוועדת השירות תוך 30 יום.

לראש עיריית רמלה, המכהן בתפקיד מיוני 2017, יש קרבה משפחתית, כהגדרתה בדין, לשתי עובדות בעירייה, שהחלו לעבוד בה טרם נבחר לראש העירייה: גיסה המועסקת בעירייה מינואר 2017 בתפקיד רכזת מועדון, וגיסה המועסקת בעירייה מדצמבר 1994 בתפקיד מנהלת מדור במינהל החינוך בעירייה. במקרה זה השיבה העירייה כי פנתה לוועדת השירות באוקטובר 2019.

3. חוזר 3/2011 קובע כי העסקת קרוב משפחה של עובד ביחידת משאבי האנוש מחייבת פנייה לוועדת השירות.

בביקורת נמצא כי למנהלת מחלקת משאבי אנוש, שהחלה לעבוד בעירייה ב-2013, יש קרבה משפחתית לשני עובדים המועסקים בעירייה. מקרה אחד הוסדר בפנייה לוועדת השירות אך במקרה השני - קרבה משפחתית לפקח ביחידת הפיקוח העירוני, שהחל לעבוד בעירייה בנובמבר 2017 - לא פנתה העירייה לוועדת השירות.

ההוראות בנוגע להעסקת קרובי משפחה נועדו להבטיח סדרי מינהל תקינים ולהגביר את אמון הציבור. על עיריית רמלה למפות את כל העובדים שיש ביניהם קרבה משפחתית, בייחוד לנוכח מספרם הגדול של עובדים אלו. לפי המידע שתקבל מן המיפוי עליה לפעול להסדרת כל המקרים שחלים עליהם סייגים בהעסקת קרובי משפחה, ולפנות לוועדת השירות כמתחייב על פי הדין.

לעניין דוגמה א' מסרה העירייה כי תביא שוב לאישור המועצה הצעה לביטול הכפיפות המינהלית בין הגזברית לאחותה. אשר לדוגמה ב', כאמור, השיבה העירייה כי במהלך הביקורת (אוקטובר 2019) פנתה לוועדת השירות להסדרת העסקת קרוביו של ראש העיר וטרם קיבלה את תשובת הוועדה. אשר לדוגמה ג' מסרה העירייה כי המועמד הצהיר על זיקותיו המשפחתיות, אך הטיפול בנושא "נפל בין הכיסאות". העירייה צירפה לתשובתה חוות דעת משפטית שגיבשה בפברואר 2020 ולפיה נקבע כי על העובדים האמורים לחתום על הסדר למניעת ניגוד עניינים ולפנות לוועדת השירות להסדרת העסקתם.



על העירייה להשלים הטיפול בכלל המקרים ולפעול בהתאם לחוות הדעת המשפטית ולהחלטות ועדת השירות.

## בקרת עבודה בשעות נוספות

### חריגה ממספר שעות העבודה הקבוע בדין

שעות נוספות הן שעות עבודה שמעבר למכסת שעות העבודה הרגילות. העסקת עובדים בשעות נוספות נועדה להתגבר על עומס עבודה זמני או לביצוע משימות מיוחדות.

סעיף 6 לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 (להלן - חוק שעות עבודה), קובע כי "העסקת עובד בשעות נוספות אסורה, אם אינה מותרת לפי סעיף 10, או אם לא הותרה לפי סעיף 11". סעיף 11 לחוק שעות עבודה קובע בין השאר כי "שר העבודה רשאי להתיר העסקת עובד בשעות נוספות... מטעמים הקשורים בצרכי הכלכלה והמשק או מטעמים ייחודיים הקשורים בצרכי סוג עבודה מסוים, מקום עבודה מסוים או ענף עבודה מסוים, ובהתחשב בטובת העובדים".

במרץ 2018 מסר שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים הודעה<sup>44</sup> על היתר כללי להעסקת עובדים בשעות נוספות, ונקבע בו כי אורכו של יום עבודה לרבות שעות נוספות לא יעלה על 12 שעות ועובד לא יעבוד יותר מ-16 שעות נוספות בשבוע עבודה.

בשנת 2015 כתב מבקר עיריית רמלה את דוח הביקורת הפנימי "ביקורת שכר בעירייה" וציין בו ליקויים בתשלומי שעות נוספות, בהם עבודה בשעות נוספות מעבר למותר בהוראות הדין. תגובת העירייה לממצא זה הייתה כי תבצע בקרה אחת לרבעון וכי בספטמבר 2014 רועננו לכל מחלקותיה הנהלים לעניין שעות נוספות.

44 ילקוט הפרסומים מס' 7732. הודעה זו ביטלה היתר כללי קודם להעסקת עובדים בשעות נוספות.

משרד מבקר המדינה מצא כי מערכת דיווחי הנוכחות של עיריית רמלה מגבילה את הדיווח האפשרי ל-60 שעות נוספות בלבד בחודש עבודה, אך אינה מגבילה ואינה מתריעה על עבודה מעל 12 שעות ביום או מעל 60 שעות בשבוע, ואין נהלים לטיפול בחריגות אלו.

בסקירה של 64 דוחות נוכחות מאפריל 2018 עד יוני 2019, של עובדי העירייה אשר במסגרת תפקידם מרבים לעבוד שעות נוספות, נמצאו 11 עובדים שעבדו כל אחד יותר מ-12 שעות נוספות ביום לפחות פעם אחת, ושמונה עובדים שעבדו לפחות פעם אחת יותר מ-60 שעות בשבוע - בניגוד לחוק שעות עבודה ובלי כל אפשרות של מערכת הנוכחות להתריע על כך לגורמי הניהול.

בתשובתה מסרה העירייה כי היא משקיעה מאמצים ותשומות רבות במיגור התופעה, שהייתה נהוגה בעבר, ופועלת להקפדה רבה על הוראות החוק הנוגעות להיקף השעות הנוספות. בספטמבר 2019 פרסם מנכ"ל העירייה הנחיה למנהלי האגפי והמחלקות לגבי השעות הנוספות המותרות על פי חוק.

על עיריית רמלה להמשיך ולפעול בנושא וליישם בקרב כלל עובדיה את המגבלות החלות על עבודה בשעות נוספות, ומומלץ כי תשלב במערכת דיווחי הנוכחות אפשרות לקבלת התרעות על חריגה של יום עבודה מ-12 שעות או חריגה מ-60 שעות בשבוע.

## שעות נוספות - נשים הרות

סעיף 10(א) לחוק עבודת נשים, התשי"ד-1954 (להלן - חוק עבודת נשים), קובע כי "עובדת שהיא בחודש החמישי להריונה תודיע על כך למעסיקה, ומשעשתה כן, או משנודע על כך למעסיק בדרך אחרת, לא יעסיקה בשעות נוספות ובמנוחה השבועית מהחודש החמישי להריון ואילך". עם זה סעיף 10(ב) לחוק עבודת נשים קובע כי "על אף הוראות סעיף קטן (א), רשאי מעסיק להעסיק עובדת בהריון, בשעות נוספות או במנוחה השבועית, אם העובדת הסכימה לכך בכתב ומסרה למעסיקה אישור רפואי של רופא מומחה ביילוד ובגינקולוגיה, כי אין מניעה להעסיקה בשעות נוספות או במנוחה השבועית, ובכפוף לתנאי האישור".

מטרתו של חוק עבודת נשים להבטיח כי נשים הרות המועסקות בחודשים המתקדמים של הריון לא ייפגעו, הן ועוברן, עקב עבודה מאומצת. אי-ציות להוראותיו של חוק עבודת נשים עלול לחשוף את המעסיק לתביעות משפטיות במקרה של נזק שייגרם לאשה מן החודש החמישי להריונה או לעובריה עקב עבודה בשעות נוספות.

בביקורת נמצאו 12 עובדות שהועסקו בשעות נוספות בהיותן בחודש החמישי או יותר להריון, מיוני 2017 עד יוני 2019. אף לא אחת מהן נתנה לעירייה הסכמה בכתב לעבוד שעות נוספות אלו ולא הגישה אישור מרופא מומחה כי אין מניעה להעסיקה בשעות נוספות, כפי שמחייב חוק עבודת נשים.

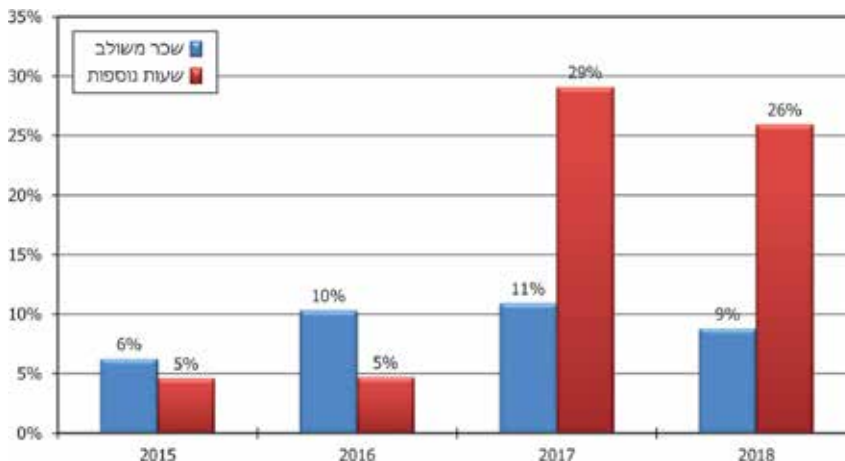
משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית רמלה כי עליה לפעול בהתאם לחוק עבודת נשים ולא לאפשר לעובדות לעבוד שעות נוספות מן החודש החמישי להריון, אלא אם כן קיבלה העירייה אישורו של רופא מומחה לכך והסכמת העובדת בכתב.

בתשובת העירייה נמסר כי אגף משאבי אנוש בעירייה יפעל לקיום הוראות סעיף 10 לחוק עבודת נשים.

### שעות נוספות - הוצאות שכר

הוצאותיה של עיריית רמלה על שעות עבודה נוספות של עובדיה היו בשנת 2018 כ-13 מיליון ש"ח, לעומת כ-7 מיליון ש"ח בשנת 2014 - גידול של 86% בהוצאה על שעות נוספות בארבע שנים. באותה תקופה גדלו ההוצאות על השכר המשולב<sup>45</sup> ב-42%, מ-72 מיליון ש"ח בערך בשנת 2014 ל-102 מיליון ש"ח בקירוב בשנת 2018. הפערים השנתיים בשיעורי העלייה מוצגים בתרשים שלהלן.

תרשים 15: שיעור העלייה השנתית של הוצאות העירייה על שעות נוספות ועל שכר משולב, 2015 - 2018



על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של עיריית רמלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

45 הוצאות שכר אשר אינן כוללות תשלום על שעות נוספות, פיצויי פיטורין, החזקת רכב, אש"ל, תשלומי פנסיה, מס שכר, מס מעסיקים, תשלומי מעביד לביטוח לאומי ולקופות גמל ותשלומים שונים כגון הבראה וביגוד.

מהתרשים ניתן לראות כי יש פערים גדולים בין עליית ההוצאות על שעות נוספות ובין עליית ההוצאות על השכר המשולב, בעיקר בשנים 2017 ו-2018: שיעור עליית ההוצאה על שעות נוספות בהן היה 29% בזו ו-26% בזו, לעומת 11% ו-9% עלייה בהוצאות על השכר המשולב. השוואה זו ממחישה את העלייה הריאלית בהוצאה על שעות נוספות בעיריית רמלה, משום שחלק מהגידול בהוצאה על שעות נוספות נובע מהגידול בשכר המשולב.

בתשובתה מסרה העירייה כי היא עושה מאמצים לצמצם את היקף השעות הנוספות והציגה נתונים ולפיהם בשנת 2019 הייתה עלות הוצאות השכר בגין שעות נוספות כ-4.5 מיליון ש"ח<sup>46</sup>.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית רמלה לבחון את הסיבות לעלייה הגבוהה בהוצאות השכר על שעות נוספות, בעיקר לנוכח ההבדל המהותי בין 2015 - 2016 ובין 2017 - 2018. על העירייה לנטר את השעות הנוספות של עובדיה ולבחון את מידת נחיצותן, בהתאם לצורכי העירייה ולאופי התפקידים, כדי שהוצאותיה בתחום זה יעלו בקנה אחד עם עקרונות החיסכון והיעילות.

## כוננות

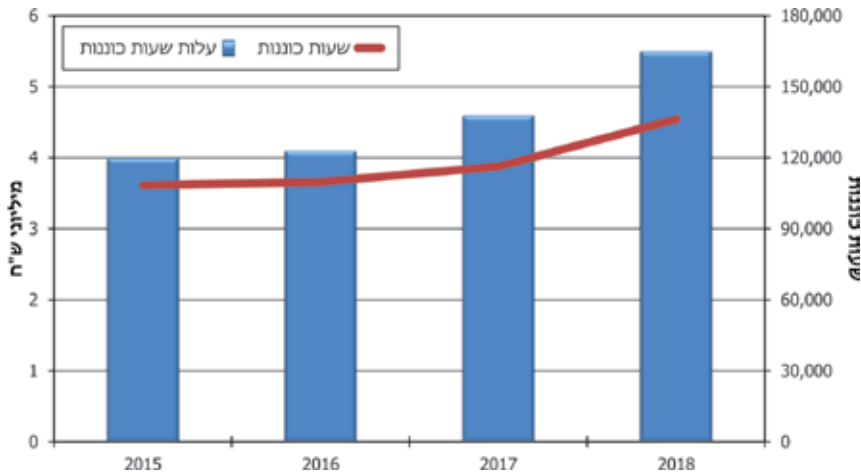
חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות קובעת כי במקומות שניתן בהם שירות לציבור אחרי שעות העבודה הקבועות, כאשר צורכי העבודה מחייבים זאת או כדי לאפשר שירותים חיוניים לתושבים, המעסיק רשאי לשלם תוספת שכר לעובדים הנדרשים להימצא בכוננות בביתם לאחר שעות העבודה.

ביוני 2019 קיבלו 511 מ-1,460 עובדיה של עיריית רמלה - כשליש - תוספת שכר עבור שעות כוננות, ו-324 מהם קיבלו תשלום על 20 שעות כוננות ויותר. נמצא כי מספר שעות הכוננות והוצאותיה של עיריית רמלה בגינן עלו במידה רבה ובעקיבות בשנים 2017 ו-2018, כפי שנראה בתרשים להלן:

46 הנתונים אינם סופיים מאחר שטרם עברו ביקורת של רואה חשבון.



## תרשים 16: מספר שעות הכוננות והוצאות ש"ח בגינן בעיריית רמלה, 2015 - 2018



על פי נתוני עיריית רמלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא שלעיריית רמלה אין מדיניות ונהלים לתשלום עבור שעות כוננות, והיא אינה מבצעת בקרה עיתית על זמינותם של עובדים בכוננות ואינה בוחנת את נחיצותן של שעות הכוננות ואת תועלתן.

בביקורת אף נמצאו מקרים אשר חייבו את מערכת הנוכחות של העירייה להתריע על דיווחי כוננות שהיה על העירייה לשקול לשלול אותם מחשש שאינם משקפים יכולת של העובד להיות בכוננות: למשל שני עובדים שנעדרו מעבודתם בעירייה מחמת מחלה ודיווחו על כוננות בימי היעדרותם אלה, ושני עובדים ששהו בחופשה יותר משבועיים ודיווחו על כוננות בתקופה זו בלי שאיש בעירייה אפילו בדק שהם נמצאים במרחק סביר מהעירייה, למקרה שיוזעקו לעבודה.

על עיריית רמלה לנטר דיווחי כוננות של עובדיה. זאת ועוד, לנוכח הגידול בשעות הכוננות ובהוצאות שבגינן, ראוי שהעירייה תבחן מדי פעם את נחיצותן של שעות הכוננות ותגבש מדיניות סדורה בנושא, על מנת להבטיח ששעות הכוננות ישולמו כראוי.

בתשובתה מסרה העירייה כי החלה לחסום את מערכת הנוכחות באופן שימנע מעובדים לדווח על כוננות בזמן מחלה.



## העסקה ממושכת של ממלאי מקום

סעיף 170(ב) לפקודת העיריות קובע כי "לא יתמנה אדם לעובד עירייה... למעט המנהל הכללי, אלא לאחר שראש העיריה או מי שהוא הסמיך לכך הכריז על המשרה בפומבי...". בתקנה 2 לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979 (להלן - תקנות המכרזים), נקבע כי חובה על העיריות לקיים מכרז פומבי לאיוש משרה פנויה<sup>47</sup>.

רשויות מקומיות מעסיקות לעיתים ממלאי מקום של עובדים שפרשו או יצאו לחופשה ממושכת, עד לאיוש המשרות הפנויות בהליך של מכרז, כנדרש בחוק. על מנת שהעסקת ממלא מקום לא תשמש כתחליף להליך גיוס שקוף ושוויוני באמצעות מכרזים, כנדרש על פי הדין, בתקנה 2(ב) (8) לתקנות המכרזים נקבע סייג לחובה לאייש משרה במכרז לזמן קצוב: "משרה שהתפנתה באורח קבע, לשם איושה במילוי מקום לתקופה זמנית שלא תעלה על שלושה חודשים; המנהל הכללי רשאי להאריך לתקופה נוספת של שלושה חודשים ובלבד שנוכח לדעת כי ננקטו כל הפעולות הדרושות לאיוש המשרה כדין, וכי ההארכה דרושה לשם השלמת הליך המכרז".

משרד מבקר המדינה בדק את מצבת העובדים הרשומים כממלאי מקום בספטמבר 2019 ומצא כי היא מונה כ-189 איש, רובם בתפקידים זוטרים אשר פטורים ממכרז, כגון סייעת גננת, סייעת פדגוגית, מלווה בהסעות, מנקה בבית ספר, אך 15 מהם מילאו מקום בתפקידים הטעונים מכרז, ושישה מהם הועסקו כממלאי מקום תקופות ארוכות בהרבה מן התקופה המותרת בתקנות המכרזים. העלות השנתית של העסקת עובדים אלה היא כחצי מיליון ש"ח. פירוט העובדים בלוח להלן.

47 לפי תקנה 2(ב) (9), יש פטור לקיום מכרז במשרה שדרגתה המרבית אינה עולה על דרגה 7 של הדירוג המינהלי או שדרגתה המרבית אינה עולה על דרגה 37 של דירוג מדעי החברה והרוח או דירוג ההנדסאים והטכנאים.



## לוח 4: ממלאי מקום תקופה ממושכת בעיריית רמלה, ספטמבר 2019

שנות העסקה במילוי מקום	מחלקה	תחילת מילוי מקום	עובד
5	הכנסות	ספטמבר 2014	עובד א'
5	הכנסות	ספטמבר 2014	עובד ב'
4.25	דוברות	יוני 2015	עובד ג'
3.25	מינהל ספורט	יוני 2016	עובד ד'
2	משאבי אנוש	ספטמבר 2017	עובד ה'
2	ועד עובדים	ספטמבר 2017	עובד ו'

על פי נתוני עיריית רמלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

איוש משרות ממושך במתכונת של ממלאי מקום שלא נבחרו במכרז עוקף את דיני המכרזים ומרוקן מתוכן את עקרונותיהם. על עיריית רמלה לפעול בהקדם לאייש כדין את משרותיהם של עובדים המועסקים תקופה ממושכת כממלאי מקום. עליה לרענן את הוראות הדין בנושא ולהימנע להבא מהעסקה ממושכת של ממלאי מקום.

בתשובתה מסרה העירייה כי בעקבות הביקורת הוסדרה העסקת שלושה מששת העובדים המצוינים בדוח וכי תפעל להסדרת העסקתם של שלושת העובדים האחרים.

### היתר לעבודות חוץ

עובדי הרשויות המקומיות מחויבים לרשות המקומית שהם מועסקים בה לפעול ביעילות ובמועילות, ועל מנת שיעשו זאת נקבעו בדין מגבלות על עיסוק בעבודות נוספות מחוץ לעירייה.

סעיף 177 לפקודת העיריות קובע: "עובד עירייה לא יעסוק ולא ישתתף, במישרין או בעקיפין, בעבודת-חוץ". סעיף 180 לפקודת העיריות קובע כי מועצת העירייה רשאית להתיר לעובדי עירייה לעבוד בעבודת חוץ בתנאי שעבודה זו אינה עשויה לפגוע בתפקידו של עובד העירייה; בתנאי שאין בה כדי ליצור התקשרות בין העובד ובין אדם, תאגיד או מוסד העומדים במגע כספי, מסחרי או ענייני עם העירייה; ובתנאי שהעובד הצהיר על התמורה שיקבל בעדה.

בשנת 2019 היו בעיריית רמלה 14 עובדים שקיבלו ממנה היתר לעבודות חוץ, שניתן להם לאחר מילוי טופס ייעודי לכך. מקצתם ממלאים תפקיד בכיר בעירייה או עובדים בה במשרה מלאה, עובדים שעות נוספות ומשמשים בכוננות.

בביקורת נמצא כי הליכי ההיתר לעבודה נוספת אינם סדורים ואין בקרה על עובדים שקיבלו היתר זה. להלן דוגמאות אחדות. בהיתר לעובדת א', המכהנת במשרה מלאה בתפקיד בכיר, לא נבחן פוטנציאל ניגוד העניינים ולא נבחנה מהות העבודה הנוספת. עובד ב' קיבל היתר לעבודה נוספת פעמיים בשבוע בשעות הערב, ודיווח על כוננות בעירייה בזמן שעסק לכאורה בעבודה הנוספת. עובדים ג' וד', אשר קיבלו היתר לעבודה נוספת, עובדים שעות נוספות רבות בעבודתם בעירייה ונמצאים גם שעות רבות בכוננות. לנוכח מקרים אלה מתעורר ספק ביכולתם למלא בצורה מיטבית את תפקידם בעירייה ומתעורר חשש כי אם יהיה צורך בהם בעת שיהיו בכוננות, לא יהיו זמינים לעירייה. זאת ועוד, בטפסי הבקשות להיתרים לעבודות חוץ לא מצוין גובה השכר שיתקבל בעבודת החוץ.

בעת שהיא שוקלת לתת לעובדיה היתרים לעבודות חוץ, על עיריית רמלה לנהל הליך סדור הבוחן את מכלול השיקולים שנקבעו בחוק, לרבות עריכת הסדר ניגוד עניינים עבור תפקידים מסוימים, ועליה לנטר עובדים אשר קיבלו היתר זה, ולוודא כי הם עומדים בתנאיו.

## בקה על הפקדות לקופות גמל עבור עובדי העירייה

סעיף 19א(א) לחוק הגנת השכר, תשי"ח-1958 (להלן - חוק הגנת השכר), קובע כי "יראו כשכר מולן גם סכום שמעסיק חייב לנכותו משכר העובד". סעיף 25ב(ב1) לחוק הגנת השכר קובע כי "מעסיק שלא שילם לעובדו שכר וחלף היום הקובע שלאחריו הפך אותו שכר לשכר מולן, והמעסיק לא הוכיח שאי תשלום השכר נבע מנסיבה שאינה בשליטתו, דינו - מאסר חצי שנה או קנס כאמור בסעיף 61א(3) לחוק העונשין"<sup>48</sup>.

סעיף 3א(א) לצו הרחבה [נוסח משולב] לפנסייה חובה 2011 (להלן - צו ההרחבה) קובע כי "כל עובד כהגדרתו להלן, שאין לו הסדר פנסיוני מיטיב כהגדרתו להלן, אשר מועסק או שיועסק בכל מקום עבודה, יהיה זכאי להיות מבוטח על פי צו זה, ולבחור, בהודעה בכתב למעסיקו בפרק הזמן הקצוב שלהלן בפנסייה מקיפה לרבות קופת גמל לקצבה, שאושרה על ידי הממונה, שבה יהיה מבוטח החל מהמועד שבו קמה לו זכאותו כקבוע בסעיף 6' עד ז' לצו זה, ובלבד שתכלול גם כיסויים למקרה מוות ונכות באותה קופה או בקופה אחרת...".

48 קנס בסך 75,300 ש"ח על פי צו העונשין (שינוי שיעורי קנסות), התש"ע-2010.



סעיף 22(ג) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005, קובע כי הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון<sup>49</sup> רשאי לתת הוראות על הפרטים שעל מעביד, בין שהוא עמית ובין שאינו עמית, למסור בעת ההפקדה לחברה המנהלת קופות גמל; על המועדים להפקדת התשלומים לקופת גמל; ועל אישורים שחברה מנהלת חייבת להמציא לעמיתים בקופת גמל שבניהולה, ולעניין עמיתים-שכירים גם למעבידיהם, על הפקדת התשלומים בקופת הגמל.

בתקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (תשלומים לקופת גמל), תשע"ד-2014, נקבעו הפרטים שיעביר מעביד לחברה מנהלת בעת הפקדת כספים לקופת גמל בגין עובדיו, והדיווחים שעל חברה מנהלת של קופות גמל להעביר למעסיקים המפקידים לקופות המנוהלות בידיהן. אלה הדיווחים הנדרשים: היזון חוזר ראשוני<sup>50</sup>, היזון חוזר מסכם<sup>51</sup>, היזון חוזר מסכם חודשי<sup>52</sup> והיזון חוזר מסכם שנתי<sup>53</sup>. שלושת הדיווחים האחרונים מכילים מידע על אופן ביצוען של ההפקדות בכל רכיב בחשבון קופות הגמל של העובד.

הדיווחים שמעבירות החברות המנהלות למעסיקים הם אסמכתות כי הכספים שהפקידו בקופות הגמל עבור עובדיהם אכן הופקדו בהתאם לדיווחי המעסיק והגיעו ליעדם. לפיכך, כללי מינהל תקין והחובה להבטיח את זכויות העובדים מחייבים בקרה של מעסיקים על דיווחים אלה, כדי למנוע הפרה של צו ההרחבה על ידי מעסיק ובמקרים חמורים יותר אף הלנת שכרם של עובדיו.

על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של עיריית רמלה, ב-2018 היה סכום ההפקדות לקופות גמל עבור עובדיה יותר מ-21 מיליון ש"ח.

49 סעיף זה שונה בנובמבר 2016; עד אז הייתה קביעת ההוראות נתונה בידי שר האוצר.

50 היזון חוזר ראשוני - משוב שהמעסיק מקבל תוך שלוש שעות מרגע ההפקדה וניתן בו איתות כי דיווחו אמנם הגיע לחברה המנהלת.

51 היזון חוזר מסכם תקופתי - משוב שהמעסיק מקבל תוך חמישה ימי עסקים מיום ההפקדה ובו מידע על שיוך הכספים לקופות הגמל של עובדיו.

52 היזון חוזר מסכם חודשי - משוב שהמעסיק מקבל אחת לחודש ובו מידע על שיוך הכספים לקופות הגמל של עובדיו ומידע על הכספים לקופות אשר טרם שויכו בהיזון חוזר מסכם תקופתי.

53 היזון חוזר מסכם שנתי - משוב שהמעסיק מקבל אחת לשנה ובו פירוט שנתי של כל ההפקדות שבוצעו עבור עובדיו.



בביקורת נדגמו 108 דיווחים של שבע חברות מנהלות של קופות גמל בגין כל אחד מהחודשים בשנת 2018, על הפקדות בסך 2.24 מיליון ש"ח<sup>54</sup>. נמצא כי ב-47 מן הדיווחים שנדגמו, על הפקדות בסך 1.43 מיליון ש"ח, העבירו החברות היזונים חוזרים שדווח בהם כי הסכומים שהעבירה עיריית רמלה עבור עובדיה נפרעו חלקית או לא נפרעו כלל. משמעות הדבר היא חשש שיש עובדים שתשלומיה של העירייה עבורם לא הופקדו כראוי ועל כן זכויותיהם עלולות להיפגע והעירייה מסתכנת כי תואשם בהפרה של חוק הגנת השכר או של צו ההרחבה. בקרה נאותה על ההיזונים החוזרים שמסרו חברות מנהלות של קופות גמל הייתה עשויה לצמצם מאוד סיכון זה.

על עיריית רמלה להקפיד על בקרה נאותה של המשובים המתקבלים מן החברות המנהלות של קופות גמל בגין הפקדותיה לקופות גמל עבור עובדיה, על מנת להבטיח את זכויות העובדים ולמנוע אפשרות שתואשם בהפרת הדין.

סכום ההפקדות לקופות גמל בכלל הרשויות המקומיות בשנת 2017 היה יותר מ-2.5 מיליארד ש"ח. לנוכח סכומי ההפקדות הגדולים וחשיבותם הרבה לעתידם הכלכלי של עובדי הרשויות המקומיות, משרד מבקר המדינה ממליץ לאגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים לבחון את בקרתן של הפקדות אלו במסגרת הביקורות שהוא עושה.

משרד הפנים השיב כי אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות במשרד יבחן את נושא הבקורות על ההפקדות לקופות גמל ולפי הצורך יפעיל ביקורת בנושא.

## קופת גמל מרכזית להשתתפות בפנסייה תקציבית

בחוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003 (להלן - חוק הבראת המשק), נקבע כי ברשויות מקומיות הנמצאות בהסדר של פנסייה תקציבית, ינוכו משכר העובדים 1% בשנת 2004 ו-2% משנת 2005 ואילך. הכספים המנוכים נועדו לשמש את הרשויות המקומיות כדי לשלם להם בבוא היום את הגמלה החודשית. עוד נקבע בחוק הבראת המשק כי הכספים שינוכו משכר העובדים יופקדו בחשבון בנק נפרד המיועד לכך בלבד.

בשנת 2007 נחקק תיקון מס' 11 לחוק הבראת המשק ונקבע בו כי את הכספים שנוכו משכר העובדים בהסדר פנסייה תקציבית יחויבו הרשויות המקומיות להפקיד בקופת גמל מרכזית להשתתפות בפנסייה תקציבית. כמו כן נקבע כי הכספים שנוכו עד כניסת התיקון לתוקף יועברו עם תחולתו לקופות גמל מרכזיות להשתתפות בפנסייה תקציבית.

54 שש חברות העבירו דיווח אחד בגין כל חודש וחברה אחת העבירה שלושה דיווחים בגין כל חודש.



קופת גמל מרכזית להשתתפות בפנסייה תקציבית (להלן - קופת גמל) היא מוצר פיננסי שהוקם בשנת 2007 במסגרת תיקון מס' 2 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005. קופת הגמל רשאית לקלוט מרשויות מקומיות כספים שניכר משכר עובדיהן שבהסדרי פנסייה תקציבית. הרשות המקומית אינה רשאית למשוך את כספיה שהופקדו בקופות גמל אלא עם פרישתו לגמלאות של עובד הנמצא בהסדר פנסייה תקציבית, ורק כספים שהופקדו בגין אותו עובד.

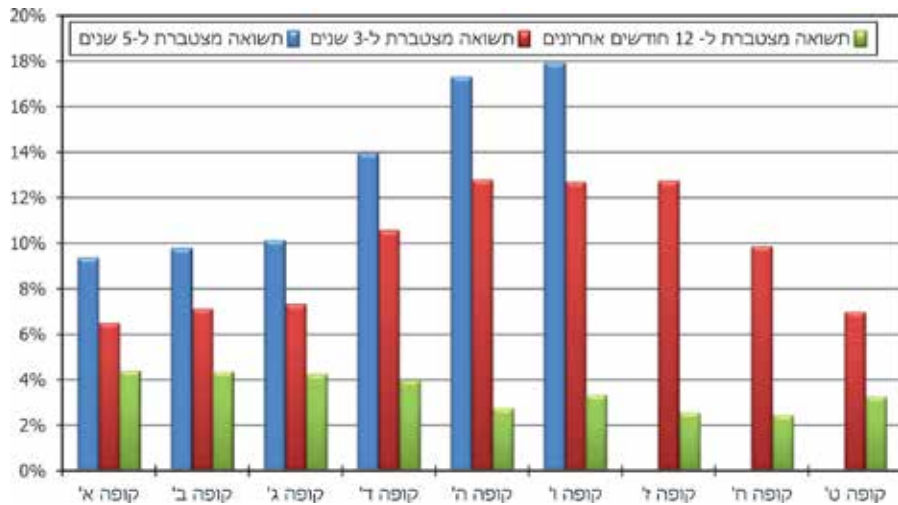
בפעילותה השוטפת קופת גמל משקיעה את הכספים שהפקידה הרשות המקומית כדי שישאו לה תשואה. ככל שהתשואה גבוהה יותר, כך הרשות מוציאה פחות ממקורותיה היא לתשלומי הפנסייה התקציבית של עובדיה הפורשים לגמלאות. מנכסיה של הרשות בקופת הגמל נגבים דמי ניהול. שיעורם נקבע בהסכמה בין הרשות המקומית לחברה המנהלת את הקופה, והם מנוכים מיתרת נכסיה של הקופה.

רישום הכספים המופקדים בקופות גמל נעשה בדוחות הכספיים של הרשות המקומית, בסעיף קרנות בלתי מתוקצבות אחרות, בקרן הקרויה "קרן דמי ניהול פנסייה תקציבית". בסוף שנת 2018 היו בקרן דמי ניהול פנסייה תקציבית של עיריית רמלה, שהוקמה ב-2009, כ-6.36 מיליון ש"ח.

עיריית רמלה בחרה לנהל את הכספים שניכתה משכר עובדיה בקופת הגמל א'. משנת 2009 היו קיימות בארץ שש קופות גמל מסוג זה.

משרד מבקר המדינה בדק את התשואה המצטברת של קופה א' בהשוואה לשאר קופות הגמל במשך חמש שנים (מספטמבר 2014 עד אוגוסט 2019) ובמשך שלוש שנים (מספטמבר 2016 עד אוגוסט 2019) ואת תשואתם של 12 החודשים מספטמבר 2018 עד אוגוסט 2019. להלן השוואת התשואות.

## תרשים 17: תשואות מצטברות\* של קופות גמל לשנה, לשלוש שנים ולחמש שנים



המקור: מערכת ה"גמל נט" שבאתר רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון.  
\* קופות ז', ח' וט' הוקמו לפני פחות מחמש שנים ולכן אין עבורן תשואה מצטברת לחמש השנים האחרונות.

בתרשים נראים הבדלים גדולים בתשואות שהשיאו הקופות השונות. מקור ההבדלים הוא באפיקי ההשקעה והסיכונים הכרוכים בהם ובאיכות ניהולן של ההשקעות בכל קופה.

בביקורת נמצא כי במרוצת השנים לא בחנה עיריית רמלה בחינה עיתית את קופתה בהשוואה לאפשרויות האחרות שעמדו לפניה, על פי מכלול השיקולים כגון אפיקי ההשקעה של הקופה והסיכון הכרוך בהם.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית רמלה לבחון לפרקים את קופת הגמל שבחרה, לנוכח חובת הזהירות בניהול כספי ציבור וכדי שתוכל להחליט החלטות מושכלות בנושא.

ליקויים דומים נמצאו גם בדוח מבקר המדינה משנת 2019 על עיריית ירושלים<sup>55</sup>. על כן משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבחון את הנושא בכלל הרשויות המקומיות ולפרסם הנחיות בהתאם לממצאי בדיקתו.

משרד הפנים השיב כי יבחן את סוגיית בחירתה של קופת גמל מרכזית להשתתפות בפנסיה תקציבית וידגיש לפני הרשויות המקומיות את חובת הזהירות בבחירת קופה.

55 מבקר המדינה, פיתוח וחיסוק מעמדה של ירושלים - חלק שני, בפרק "החוסן הכספי של עיריית ירושלים וניהולה הפיננסי", עמ' 67 - 69.





## בקרת חופשות

חופשה לעובד מעבודתו היא זכות סוציאלית חשובה. סעיף 7(א) לחוק חופשה שנתית, התשי"א-1951 (להלן - חוק חופשה שנתית), קובע כי "אין החופשה ניתנת לצבירה; ואולם רשאי העובד בהסכמת המעסיק, לקחת רק שבעה ימי חופשה לפחות ולצרף את היתרה לחופשה שתיתן בשתי שנות העבודה הבאות", קרי עובד חייב לצאת לשבעה ימי חופשה בשנה.

בביקורת נבדקו יתרות החופשה של כלל העובדים ונמצאו עובדים שבשנת 2018 לא יצאו לחופשה של שבעה ימים, בניגוד להוראת חוק חופשה שנתית. העירייה לא טיפלה בנושא, הגם שמערכות המידע שלה מאפשרות לה לדעת את מספר ימי החופשה של כל עובד בכל זמן.

על עיריית רמלה לפעול בהתאם להוראות חוק חופשה שנתית ולוודא כי עובדיה אכן יוצאים לחופשה כנדרש.



הליקויים שהוצגו בניהול השוטף של ההון האנושי בעיריית רמלה מצביעים על היעדרן של בקורות ועל בקורות הלוקות בחסר. על כן על העירייה לפעול בהקדם להטמעת מנגנוני בקרה, אשר יבטיחו את קיום הוראות הדין ויקדמו עקרונות של מינהל תקין וחיסכון.

## אתר המרשתת של העירייה

על פי פקודת העיריות, על עירייה להקים ולהפעיל אתר מרשתת נגיש לציבור ולפרסם בו מידע שעליה לפרסם על פי דין<sup>56</sup>. אתר המרשתת של הרשות המקומית הוא אמצעי יעיל להעברת מידע מהעירייה לתושבים, המידע בו ניתן לעדכון בכל עת ובאמצעותו אפשר לפנות לאגפי העירייה, לשלם תשלומים, למלא טפסים וכדומה. אמצעי זה מאפשר לעירייה לייעל את השירות לתושבי העיר ולהקל עליהם בקבלת מידע ובפנייה לעירייה. מסירת מידע על העירייה, פעולותיה ושירותיה לתושבים מגשימה את עקרונות השקיפות והנשיאה באחריות - מידע מלא ועדכני, כגון מידע כספי, מאפשר לציבור לבחון את פעילות העירייה.

בביקורת התגלו כמה ליקויים באתר המרשתת של עיריית רמלה, העלולים לפגוע בעקרון השקיפות ובמתן השירות לתושבים, כמפורט להלן.

56 סעיף 248ב לפקודת העיריות.



## אי-הצגת תקציב העירייה

תקציב עירייה הוא המסגרת הכלכלית שהעירייה פועלת על פיה. בפקודת העיריות<sup>57</sup> נקבע כי על עירייה לפרסם את תמצית תקציבה השנתי באתר המרשתת שלה בד בבד עם פרסומו ברשומות.

בביקורת נמצא כי תקציב עיריית רמלה לשנים 2018 ו-2019 פורסם באתר המרשתת של העירייה בספטמבר 2019, חודשים רבים לאחר אישורו.

בתשובתה מסרה העירייה כי פרסומו של תקציב 2019 במרשתת התעכב משום שרק ביולי 2019 פורסם התקציב בילקוט הפרסומים.

על עיריית רמלה לפרסם באתר המרשתת שלה את תקציבה במועד הנדרש בפקודת העיריות על מנת להנגישו לתושבי העיר.

## אי-הצגת תכנים חיוניים בשפות שונות

במדינת ישראל חיה אוכלוסייה מגוונת, רב-תרבותית ורב-לשונית. על פי נתוני הלמ"ס לשנת 2017, כ-21% מאוכלוסיית ישראל הם ערבים וכ-12.7% הם עולים שעלו לישראל מ-1990 ואילך, רובם ממדינות ברית המועצות לשעבר. השפות השגורות בקרב אוכלוסיות אלו הן ערבית בזו ורוסית בזו.

בדוח משנת 2015 העיר מבקר המדינה<sup>58</sup> לכמה רשויות מקומיות, ובהן רשויות מגוונות מבחינת הרכב אוכלוסייתן, כמו רמלה, כי עליהן להתחשב במאפייניהן הייחודיים ובהרכבן הדמוגרפי, ובהתאם לכך לשקול להציג מידע חיוני בשפות נוספות על עברית.

על פי נתוני הלמ"ס לשנת 2017, כ-23.3% מתושבי רמלה הם ערבים וכ-19% הם עולים שעלו לישראל מ-1990 ואילך. אף על פי כן נמצא כי אתר המרשתת של העירייה מציג מידע בעברית בלבד.

57 סעיפים 209 ו-248ב(1) לפקודת העיריות.

58 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת על השלטון המקומי לשנת 2015, "ניהול ותפעול של אתרי אינטרנט בשלטון המקומי", עמ' 265-266.



האוכלוסייה הערבית ואוכלוסיית העולים החדשים נדרשות ככל תושב אחר לשירותים שונים של העירייה, לרבות המוקד העירוני, שירותי חירום ושירותים חיוניים במחלקות החינוך והרווחה. לכן יש חשיבות רבה להנגשת מידע בשפתם באתר המרשתת של העירייה. ראוי לכן שעיריית רמלה תבחן הצגת מידע חיוני ונדרש באתר שלה גם בשפות אחרות.

בתשובתה מסרה העירייה כי לנוכח אופייה המגוון של האוכלוסייה בעיר, היא תשקול ליישם את המלצתו של משרד מבקר המדינה ולהציג תכנים חיוניים באתר האינטרנט בשפות שונות, ככל שיאפשרו זאת שיקולי תקציבה.

## סיכום

בביקורת בעיריית רמלה נמצא כי מצבה טוב בכמה מדדים של חוסנה הכספי, כגון שיעור גביית הארנונה ועומס המלוות, אך גירעונה המצטבר גבוה ויש חשש כי שינוי התמהיל הצפוי בחיובי הארנונה יפגע בחוסנה הכספי בעתיד. בתחום ניהול ההון האנושי נמצאו ליקויים הן בתשתית הקיימת לניהולו הן בניהול השוטף. על העירייה לבחון את המבנה הארגוני שלה, להטמיע מערך לפיתוח ההון האנושי וליישם מנגנוני בקרה על ניהול ההון האנושי שלה, כדי להתייעל ולספק שירות מיטבי לתושביה.

מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2020



**עיריית רמלה -  
מניעת אלימות  
בין בני זוג  
וטיפול בנפגעים**





## עיריית רמלה - מניעת אלימות בין בני זוג וטיפול בנפגעים

### רקע

אלימות במשפחה היא תופעה חברתית קשה בעלת ביטויים שונים. חלק גדול ממקרי האלימות הוא בין בני זוג, ונפגעים בעיקר נשים. במחלקה לשירותים חברתיים בעיריית רמלה פועל מרכז אזורי לשלום המשפחה, הנותן שירות גם לתושבי רשויות סמוכות.

### נתוני מפתח

8,398

משפחות טופלו במרכזים למניעת אלימות ולטיפול באלימות במשפחה בכל הארץ בשנת 2018

22,974

תיקי עבירות אלימות בין בני זוג טופלו במשטרה בכל הארץ בשנת 2018

1,219

פניות נשים בכל הארץ למוקד חירום חברתי במשרד הרווחה בשנת 2018

114

משפחות טופלו במרכז לשלום המשפחה ברמלה בשנת 2018, ובהן 72 נשים

546

פניות למרכז לשלום המשפחה ברמלה ב-2018. 442 מהן הגיעו מהמשטרה ו-32 בלבד מהנפגעים עצמם

85 מיליון ש"ח

סכום ההוצאות על רווחה בעיריית רמלה בשנת 2018

18%

מהפניות למרכז לשלום המשפחה ברמלה בשנת 2018 נגעו לאוכלוסייה הערבית

21%

מהפניות למרכז לשלום המשפחה ברמלה בשנת 2018 נגעו לאוכלוסיית עולים

## פעולות הביקורת

בחודשים אפריל עד נובמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את שירותי הרווחה בעיריית רמלה, בעיקר במסגרת המרכז האזורי לשלום המשפחה, בהיבט של מניעת אלימות בין בני זוג וטיפול בנפגעים. בדיקות השלמה נעשו במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, במשרד לביטחון הפנים ובמשטרת ישראל.

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

- יישום המלצות ועדה מקצועית ארצית לטיפול באלימות** - הוחל ביישומן של רוב ההמלצות שנועדו ליישום בשנה הראשונה ובהן הרחבת שירותים למגזרים השונים, מערכי הסברה ומענים במצבי חירום ובעיתות סכנה, אך יישומן טרם הושלם.
- איזש תקנים** - במועד הביקורת לא היו מאוישים כרבע מהתקנים בצוותים המטפלים בפרט ובמשפחה. במרכז לשלום המשפחה היו מאוישים כל התקנים, אבל איזש נתון לתנועתיות. פערים באיזש תקנים של עובדים סוציאליים הם תופעה כלל ארצית.
- חלוקת עבודה ותיאום בתחום הרווחה** - חלוקת העבודה והתיאום בין המחלקה לשירותים חברתיים ובין המרכז לשלום המשפחה אינם מוסדרים דיים בנהלים למשל- לגבי העברת מידע ועדכון שיסדירו גם מועדים קבועים לדיונים על לקוחות משותפים של המחלקה והמרכז.
- פעולות מניעה ואיתור** - המחלקה לשירותים חברתיים והמרכז לשלום המשפחה ברמלה אינם מבצעים באופן שיטתי וסדור פעולות הסברה ואיתור למניעת מקרי אלימות במשפחה, גם בקרב מגזרים ייחודיים בעיר. מפילוח מקור ההפניות למרכז נמצא כי 81% מכלל הפניות למרכז לשלום המשפחה בשנת 2018 נעשו על ידי המשטרה, 7.1% היו פניות מהמחלקה לשירותים חברתיים ורק 5.9% מהפניות למרכז היו עצמאיות.
- נשירה מטיפול** - הגם שמספר הנושרים פחת בכ-30% בשנת 2018 יחסית לשנת 2017, היקף הנשירה מטיפול הוא נרחב - 54 נושרים בשנת 2017 ו-38 נושרים בשנת 2018.
- טיפול באוכלוסיות ייחודיות** - טרם הושלם במקומות הנדרשים ובכללם רמלה, יישום ההמלצות של ועדות ארציות מקצועיות בנושא הטיפול באוכלוסיות ייחודיות בהקשר של אלימות במשפחה, הן בנוגע לתגבור הצוות המקצועי המטפל באוכלוסיות אלו והן בנוגע להתאמת המודל הטיפולי אליהן.
- שיהוי בדיווח ובנקיטת פעולות** - נמצאו 14 מקרים מתוך 51 תיקים שנותחו, שהמשטרה לא העבירה בהם דיווח מיידי למרכז לשלום המשפחה, כנדרש בהוראות, אלא רק כעבור חודשיים בממוצע. נוסף על כך, נמצאו שבעה מקרים שבהם היה שיהוי של שבוע עד שלושה חודשים ויותר ממועד משלוח הודעת המשטרה למרכז על תלונת אלימות במשפחה עד מועד הבירור הטלפוני של המרכז עם המתלונן. כמו כן נמצאו שבעה מקרים שהיה בהם שיהוי של חודשים אחדים ממועד קבלת הפנייה במרכז עד מועד תחילת הטיפול.
- הדרכות והשתלמויות** - משרד הרווחה לא החל בהכשרת אנשי מקצוע באמצעות תוכניות הכשרה לטיפול במגזרים ייחודיים המקנות כלים וידע בתחום הרגישות התרבותית והיכולת התרבותית, מלבד הכשרות לעו"ס דוברי ערבית העובדים במגזר הערבי. נכון למועד הביקורת שום עו"ס מצוות המרכז לשלום המשפחה ברמלה לא עבר קורסי הכשרה ייעודיים לטיפול במגזרים ייחודיים ובפרט במגזר הערבי.





**מתן שירותי רווחה** - העובדים הסוציאליים המטפלים בלקוחות המרכז לשלום המשפחה עושים את עבודתם במסירות ובהתמדה, חרף קשיים בגיוס כוח אדם מקצועי, קשיים רגשיים וקשיים טכניים הקשורים למקום שהמרכז פועל בו.

## עיקרי המלצות הביקורת

על משרד הרווחה לקדם את יישום ההמלצות של הוועדה המקצועית הארצית לטיפול באלימות בהתאם ללוח הזמנים שנקבע, ובכלל זה הכשרת אנשי מקצוע העוסקים בתחום.

מוצע כי משרד הרווחה יגבש פתרונות לצמצום הפערים באיוש המשרות של עובדים סוציאליים בעיריית רמלה וברמה הארצית, לרבות בעניין תנאי העסקתם.

על עיריית רמלה לפעול להגברת שיתוף הפעולה והתיאום בין המחלקה לשירותים חברתיים, המרכז לשלום המשפחה וגורמי מקצוע אחרים (משטרה, גורמי חינוך ובריאות), על מנת לשפר את הטיפול בנפגעי האלימות במשפחה.

על העירייה להכין ולבצע תוכניות ופעולות הסברה ואיתור כנדרש, גם בקרב מגזרים ייחודיים, כדי למנוע הסלמה של מצבי אלימות במשפחה, ולהגיע למספר מרבי של לקוחות הזקוקים לעזרה. כמו כן מומלץ להמשיך ולבחון את הסיבות לנשירה מהטיפול, כדי לצמצם את ממדיה.

## סיכום

האלימות במשפחה היא תופעה חברתית קשה ומן האתגרים המרכזיים של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. הדברים מקבלים משנה תוקף בעיריית רמלה, בשל היותה עיר מעורבת. לפיכך יש לפעול במישור הממלכתי והמקומי לפיתוח כלים שיאפשרו למנוע ככל האפשר אלימות מסוג זה ולטפל בנפגעים.

משרד מבקר המדינה ער לאתגרים שהתמודדות מסוג זה מציבה לפני העוסקים בנושא ומציין לטובה את פעילותם המסורה גם לנוכח הקשיים העומדים לפניהם בעת מילוי תפקידם - תקציב מוגבל, קשיים בגיוס כוח אדם מקצועי וקשיים רגשיים.

### נתונים כלל-ארציים על טיפול במקרים של אלימות במשפחה בשירותי הרווחה ובמשטרה, 2016 - 2018



**30**

נשים מכלל הנשים שנרצחו על רקע אלימות במשפחה נרצחו על ידי בני זוגן



**75**

נשים נרצחו על רקע של אלימות במשפחה



**67,299**

תיקי עבירות במשפחה בין בני זוג נפתחו במשטרה



**26,079**

משפחות טופלו בנושא אלימות במרכזים למניעת אלימות ולטיפול באלימות במשפחה



**3,859**

נשים פנו בשל אלימות נגדן למוקד 118 - מוקד חירום חברתי במשרד הרווחה

\* על פי נתוני משרד הרווחה (דוח לפי חוק חופש המידע לשנת 2018) ונתוני המשטרה (השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל ל-2018), בעיבוד משרד מבקר המדינה.



## עיריית רמלה - מניעת אלימות בין בני זוג וטיפול בנפגעים

### מבוא

"אלימות היא כל פעולה הנעשית מתוך כוונה לפגוע בזולת או נתפסת ככזו. אלימות מאופיינת ברצף של התנהגויות מתעללות ובהסלמה בחומרת ההתנהגויות. אלימות במשפחה מתקיימת במסגרת המשפחה ובהקשר ליחסים שבתוכה לרבות בני זוג או שותפים לחיים בהווה ובעבר ופגיעה ע"י בן משפחה מורחבת"<sup>1</sup>.

האלימות במשפחה פנים רבות לה. משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה) הגדיר בתקנון לעבודה סוציאלית (להלן - תע"ס)<sup>2</sup> את סוגיה העיקרית: אלימות פיזית - פגיעת האלים בגופו של הקורבן; אלימות מינית - פעילות מינית בגופו של הקורבן ונגד רצונו; אלימות נפשית - נקיטת אמצעים המכוונים לגרום פגיעה רגשית ונפשית באדם, ללא קשר ישיר לגופו; אלימות רכוש - פגיעה ברכושו של הקורבן כדי לדכאו ולפגוע ברגשותיו<sup>3</sup>.

אלימות בין בני זוג, הן כלפי נשים הן כלפי גברים, היא נקיטת אחד או יותר מסוגי האלימות האלה. זוהי בעיה ציבורית משותפת לכלל שכבות האוכלוסייה ומגזריה, אך הסתברות התרחשותה גבוהה יותר במגזרים שיש בהם לגיטימציה לאלימות מגדרית ולאלימות כלפי ילדים כדרך לפתרון קונפליקטים. ברוב המקרים, המעורבים במעגל האלימות במשפחה אינם מדווחים על הבעיה לגורמי הטיפול והאכיפה, מסיבות שונות. האלימות במשפחה פוגעת בתפקוד התקין של כלל חברי התא המשפחתי. מחקרים מלמדים על קשר בין היחשפות למערכת זוגית אלימה בילדות ובין יצירת קשר המאופיין באלימות בבגרות, כיוון שבוגרים נוטים לשעתק מודלים התנהגותיים שחוו בילדותם<sup>4</sup>.

בלוח שלהלן מפורטים נתונים על מקרי אלימות במשפחה שטופלו בשירותי הרווחה ובמשטרה בכל הארץ בשנים 2016 - 2018.

1 מתוך דוח הוועדה הבין-משרדית לטיפול בתופעת האלימות במשפחה, יוני 2016 (ראו להלן).

2 התע"ס, שפרסם מנכ"ל משרד הרווחה לרשויות המקומיות, מאגד את ההנחיות וההוראות למתן שירותי סעד, והוא כולל הנחיות והוראות לעובדים סוציאליים ולרשויות המקומיות על אופן הטיפול בסוגים שונים של נזקקות.

3 סוג אחר של אלימות - הזנחה - בא לידי ביטוי בפרט כלפי חסרי ישע וקטינים.

4 מתוך דוח הוועדה הבין-משרדית לטיפול בתופעת האלימות במשפחה, יוני 2016.

## לוח 1: נתונים כלל-ארציים על טיפול במקרים של אלימות במשפחה, 2016 - 2018

סך הכול	2018	2017	2016	
3,859	1,219	1,380	1,260	פניות נשים בשל אלימות נגדן לקו 118 - מוקד חירום חברתי במשרד הרווחה
26,079	8,398	8,746	8,935	משפחות שטופלו בענייני אלימות במרכזים למניעה וטיפול באלימות במשפחה
19,984	6,488	6,875	6,621	מהם נשים
7,699	2,478	2,663	2,558	מהם גברים*
				<b>מקרים שטופלו בידי המשטרה</b>
67,299	22,974	22,132	22,193	כלל תיקי עבירות במשפחה בין בני זוג
37,985	12,992	12,450	12,543	מהם תיקי אלימות גופנית בין בני זוג
15,034	5,119	5,045	4,870	מהם תיקי איומים בין בני זוג
75	29	20	26	קורבנות רצח - נשים
30	8	10	12	מקרי רצח נשים בידי בני זוגן

על פי נתוני משרד הרווחה (דוח לפי חוק חופש המידע לשנת 2018) ונתוני המשטרה (השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל לשנת 2018), בעיבוד משרד מבקר המדינה. \*מספר הגברים ומספר הנשים אינו מסתכם למספר המשפחות כי לעיתים טופלו באותה משפחה גם הגבר גם האישה.

## תרשים 1: נתונים כלל-ארציים על טיפול במקרים של אלימות במשפחה בשירותי הרווחה ובמשטרה, 2016 - 2018



\* על פי נתוני משרד הרווחה (דוח לפי חוק חופש המידע לשנת 2018) ונתוני המשטרה (השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל ל-2018), בעיבוד משרד מבקר המדינה.



על פי נתוני משרד הרווחה<sup>5</sup>, בשנת 2016 נרשמו בישראל 1,400 פניות למוקד חירום 118<sup>6</sup> בגלל אלימות במשפחה - 1,260 מהן פניות של נשים שדיווחו על אלימות מצד בני זוגן. 103 המרכזים למניעת אלימות במשפחה ברשויות המקומיות<sup>7</sup> (ראו להלן) קיבלו באותה שנה 13,235 פניות חדשות וטיפלו ב-10,160 לקוחות, 65% מהם נשים. 42% מהלקוחות במרכזים הגיעו ממגזרי אוכלוסייה בעלי מאפיינים ייחודיים כגון עולים חדשים או ערבים. באותה שנה הוגשו בישראל כ-14,000 תלונות על אלימות במשפחה, ב-20 תחנות משטרה שפועלת בהן תוכנית "עו"ס [עובד סוציאלי] משטרה" (ראו להלן).

מנתוני מדד האלימות של ארגון ויצו<sup>8</sup>, שפורסמו לקראת יום המאבק הבין-לאומי באלימות נגד נשים<sup>9</sup>, עולה כי בשנת 2018 נפתחו 22,974 תיקים בגין עבירות אלימות בין בני זוג; חלה עלייה של כ-70% במספר הפניות לקו הסיוע של משרד הרווחה בנושא אלימות במשפחה (ב-2018 התקבלו 3,114 פניות לעומת 1,830 פניות ב-2017); גדל מספר השוהות במקלטים לנפגעות אלימות; ומשנת 2004 נרצחו בישראל 163 נשים בידי בני זוגן - כמחציתן היו מוכרות לשירותי הרווחה אך לא בהכרח בתקופה שקדמה לרצח או על רקע של תלונות אלימות במשפחה.

מנתונים כלל-ארציים של הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בכנסת<sup>10</sup> ידוע שבארבע השנים 2013 - 2016 נרצחו 113 נשים, יותר ממחציתן (58 נשים) בידי בני זוגן או בידי קרוב משפחה אחר. בשנת 2016 גדל מאוד מספר הנשים שנרצחו בידי בני זוגן או בידי קרוב משפחה - 72% מכלל הנשים שנרצחו באותה שנה. הוועדה הבין-משרדית לבדיקת רצח נשים בידי בני זוגן, שדנה ב-42 מקרי הרצח מן השנים האמורות, מצאה כי שליש מן הנרצחות היו עולות וכשליש ערביות. בשנים האחרונות יש עלייה בשיעור הנשים הערביות מקרב הנרצחות.

**בדוח זה יובאו ממצאים על מניעת אלימות בין בני זוג והטיפול בנפגעים בעיריית רמלה, ויוצג ההקשר הרחב של פעולות הממשלה בעניין.**

5 מתוך: "סקירת השירותים החברתיים 2016" שפרסם משרד הרווחה.

6 קו חירום ארצי משותף לכל שירותי משרד הרווחה, הפועל כל שעות היממה ונותן שירותי תיווך וקישור של אנשי מקצוע במגוון שפות לפונים שזקוקים למידע על הגוף המטפל המתאים והנגיש ביותר.

7 במועד הביקורת יש 113 מרכזים כאלה.

8 דוח שמפרסם הארגון מדי שנה לקראת יום המאבק באלימות כלפי נשים ובו נתונים על היבטים של אלימות במשפחה בישראל, הנאספים מכלל רשויות המדינה המטפלות בנושא.

9 שחל ב-25.11.19.

10 נתונים על רצח וניסיונות רצח של נשים בדגש על רקע של אלימות במשפחה, שהוגשו לוועדה ופורסמו על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-16.11.17.



בשנת 2018 היה מספר התושבים בעיר רמלה 80,996 ומספר משקי הבית 21,589<sup>11</sup>. העיר מדורגת באשכול 4 במדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס)<sup>12</sup> ובדרגה 8 במדד הפריפריאליות של הלמ"ס<sup>13</sup>. על פי נתוני הלמ"ס לשנת 2017, אוכלוסייתה של רמלה מגוונת: כ-23.3% מתושביה ערבים וכ-19% עולים שעלו לאחר שנת 1990. במסגרת המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית רמלה פועל "מרכז אזורי<sup>14</sup> לשלום המשפחה" (להלן - המרכז לשלום המשפחה), שבשנת 2018 התקבלו בו 546 פניות בעניין אלימות בין בני זוג.

## פעולות הביקורת

בחודשים אפריל עד נובמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה בעיריית רמלה את פעילותם של שירותי הרווחה במניעת אלימות בין בני זוג ובטיפול בנפגעה. בדיקות השלמה נעשו במשרד הרווחה, במשרד לביטחון פנים ובמשרת ישראל.

## רקע נורמטיבי

חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע כי "אין פוגעים בחייו, בגופו או בכבודו של אדם באשר הוא אדם", וכי "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו".

ההגנה על הנפגע מאלימות במשפחה עוגנה בכמה נורמות משפטיות<sup>15</sup>, להלן העיקריות שבהן.

1. החוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991, מאפשר בנסיבות מסוימות, ובהן כאשר אדם נוהג באופן אלים כלפי בן משפחתו, הוצאת צו הגנה ומתן סעד לנפגע. בהינתן צו ההגנה בית המשפט רשאי להורות למחויב, על פי הצו, להתחייב שיקבל טיפול מגורם שיקבע בית המשפט.

בסעיף 11א(ב) לחוק נקבע: "רופא, אחות, עובד חינוך, עובד סוציאלי, שוטר, פסיכולוג, קרימינולוג קליני, עוסק במקצוע פרה-רפואי, עורך דין, איש דת רבני, שעקב טיפול או ייעוץ שנתן לאדם במסגרת עיסוקו במקצועו או בתפקידו, היה לו יסוד סביר לחשוב כי זה מקרוב נעברה עבירה באותו אדם

11 דוח לתושב של עיריית רמלה לשנת 2018.

12 הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות) לפי המצב החברתי-כלכלי של תושביהן. אשכול 10 הוא הגבוה ביותר.

13 הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות לפי נגישותן הפוטנציאלית ומידת קרבתן לגבול מחוז תל אביב. ככול שהדירוג גבוה יותר, כך העיר נחשבת מרכזית יותר.

14 המרכז משרת גם את תושבי המועצות האזוריות שדות דן וגזר והמועצה המקומית באר יעקב. רוב הפונים הם תושבי רמלה.

15 בסעיף 382 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, נקבע כי תקיפת בן זוג היא תקיפה בנסיבות מחמירות, ודינו של התוקף כפל העונש הקבוע לעבירה.



על ידי בן זוגו או על ידי מי שהיה בן זוגו בעבר, יידע את המטופל על כך שבאפשרותו לפנות לתחנת משטרה, למחלקה לשירותים חברתיים או למרכז לטיפול ולמניעת אלימות במשפחה מטעם המחלקה לשירותים חברתיים, וייתן לו כתובת ומספר טלפון של המקומות האמורים הקרובים למקום מגוריו של המטופל".

בסעיף 11א(ג) לחוק נקבע כי ייקבעו הוראות לביצוע האמור בסעיף 11א(ב) שלעיל ובהתאם לכך הותקנו לבעלי המקצועות והתפקידים האמורים תקנות מתאימות, המחייבות אותם להודיע למטופל על זכאותו לבקש סיוע מגורמי טיפול, לתת למטופל כתובות ומספרי טלפון של גורמי הטיפול הקרובים למקום מגוריו, ולתעד בכתב פעולות אלו.

2. בסעיף 4(א) לחוק מניעת הטרדה מאיימת, התשס"ב-2001, נקבע כי אם נוכח בית משפט כי אדם נקט הטרדה מאיימת, כהגדרתה בחוק, רשאי הוא להורות לאותו אדם בצו להימנע מלהטריד את הנפגע בפעולות המפורטות בחוק. אם נוכח בית המשפט כי ההטרדה המאיימת נעשתה בנסיבות שיש בהן חשש לפגיעה ממשית בשלוות חייו של אדם אחר, רשאי הוא להורות בצו לאותו אדם גם להימנע מלהימצא במרחק מסוים ממקום שהנפגע נוהג להימצא בו בקביעות, או להימנע מנשיאת נשק.

3. התע"ס מנחה את הגורמים המטפלים באלימות במשפחה ואת הרשויות המקומיות בעניין אופן הטיפול בפונים ובזקוקים לעזרה.

## הטיפול בתופעה בהקשר הרחב - דוח הוועדה לטיפול באלימות במשפחה

בפברואר 1998 החליטה הממשלה על הקמת ועדה בין-משרדית<sup>16</sup>, שתפעל כזוות בכיר וקבוע לשיפור המדיניות ונוהלי העבודה ולשיתוף פעולה בין כלל הגורמים העוסקים באלימות במשפחה. בעקבות ההחלטה נקבעה בתע"ס הוראה שפירטה את תפקידי הוועדה וקבעה בין השאר כי הוועדה תתווה דרכי פעולה בין משרדי הממשלה וארגונים שונים ותקבע אם לאשר תוכניות התערבות שונות. דוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012 (להלן - דוח מבקר המדינה לשנת 2012) מצא כי הוועדה לא פעלה כזוות קבוע בתחומים שלשםם הוקמה<sup>17</sup>.

16 החלטת ממשלה 3291.

17 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012, פעילות רשויות מקומיות למניעת אלימות בין בני זוג ולטיפול בנפגעים, עמ' 19.



בספטמבר 2014 הוקמה עוד ועדה בין-משרדית לטיפול באלימות במשפחה (להלן - הוועדה). בראשה עמד המשנה למנכ"ל המשרד לביטחון פנים והיא כללה נציגים מכלל המשרדים העוסקים בנושא<sup>18</sup>. בפתיח לדוח המסכם, שפרסמה ביוני 2016, כתב יו"ר הוועדה כי היא קמה בעקבות מקרים קשים של אלימות במשפחה ורצח נשים שעלו לתודעה הציבורית וכחלק מהמאבק באלימות ומטרתה שיפור הטיפול המערכתי בהתמודדות עם האלימות במשפחה. התפקידים שהוגדרו לעבודת הוועדה היו: א. גיבוש תמונת מצב עדכנית ומתמשכת של תופעת האלימות במשפחה - מאפייניה, היקפה, מענים וחסמים קיימים. ב. גיבוש מדיניות ודרכי פעולה מומלצות וסנכרון מאמצים אופרטיביים בין משרדי הממשלה השונים והארגונים הפועלים בתחום.

בדוח שגיבשה ביוני 2016 המליצה הוועדה על הקמת מערך אפקטיבי ומתואם של כלל הגורמים העוסקים בנושא וקבעה יעדים, בהם: שיפור של ממש ברצף הטיפולי של המעורבים בטיפול; שיפור השירותים בהיבטים שונים כגון באיתור, זיהוי, טיפול והגנה, באכיפה המשטרתית, ובשיקום; שיפור הטיפול רגיש-התרבות למגזרים ייחודיים<sup>19</sup>; שיפור פעולות המניעה לכל הגילאים; הגברת המודעות לנושא מצד הגורמים המקצועיים.

בהמשך לנושאים שעלו בעבודת הוועדה הבין-משרדית וכדי להתמודד עם היעדר התיאום בין הגורמים השונים ולגבש תוכנית פעולה כוללת, מינתה הממשלה בשנת 2016 ועדה בראשות מנכ"ל משרד הרווחה, שתרכז את הטיפול באלימות במשפחה ותתאם התוויית מדיניות אחידה בתחום ואת יישומה (להלן - ועדת המנכ"לים)<sup>20</sup>. לוועדת המנכ"לים ניתנו סמכויות לגבש מדיניות בין-משרדית, לאמוד את עלות יישומה של המדיניות, לפקח על יישומה ולבקרה, ולהציע חקיקה לשם יישום יעיל של ההמלצות.

ועדת המנכ"לים פעלה באמצעות צוותי משנה בין-משרדיים ובנובמבר 2016 הגישה את מסקנותיה והמלצותיה לשר הרווחה ולשר לביטחון פנים. ביוני 2017 אימצה ועדת השרים למאבק באלימות את עיקרי תוכנית הפעולה אך לא קבעה את המקורות התקציביים למימושה. בעקבות כך נבחנו במשרד הרווחה דרכים לתעדוף המלצותיה של התוכנית ולתקצובן והוכן מתווה למימושה. ביולי 2017 החליטה הממשלה<sup>21</sup> על אימוץ עקרונותיה של התוכנית וקבעה כי יש לפעול למימושה בהקדם האפשרי<sup>22</sup>.

18 משרד הרווחה, משרד המשפטים, משרד הבריאות, המשרד לביטחון פנים, משרד העלייה והקליטה, משרד החינוך ומשרד ראש הממשלה.

19 טיפול במגזרים ייחודיים מתוך הבנה של תרבותם והכרה בצרכיהם המיוחדים (ראו להלן).

20 הוועדה קמה בעקבות החלטת ממשלה 1249 מיום 10.3.16 וחבריה כללו את מנכ"לי משרד הרווחה, המשרד לביטחון פנים, משרד העלייה והקליטה, משרד הבריאות, משרד המשפטים, משרד החינוך, משרד הפנים, משרד החוץ, משרד האוצר והמשרד לשוויון חברתי.

21 החלטת ממשלה 2820 (אלמ/16).

22 ראו גם את המסמך "יישום המלצות הוועדה הבין משרדית למניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה", שהוגש לוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בכנסת, נובמבר 2017.





מדובר בתוכנית חומש שעלותה נאמדת ב-250 מיליון ש"ח, בפריסה בשנים 2018 - 2022. ואולם כיוון שהתאריך הליך אישורה של התוכנית, תוכנן לכלול את עלותה במסגרת בסיס התקציב של משרד הרווחה רק משנת 2019.

התוכנית שאושרה מתייחסת לרוב הסעיפים שבהמלצות צוותי היישום של ועדת המנכ"לים. לפי מתווה התוכנית, בשנה הראשונה ליישומה אמורות להתממש ההמלצות על הרחבת שירותים לאוכלוסיות ייחודיות, על מערכי ההסברה, ועל מענים במצבי חירום בסכנה.

במידע שהעביר משרד הרווחה בספטמבר 2019 ובתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2020 (להלן - תשובת משרד הרווחה) פירט המשרד את התוכניות שהוחל בביצוען (ראו פירוט בלוח להלן) וציין כי התקציב שהוקצה לתוכנית לשנת 2019 היה 50 מיליון ש"ח.

## לוח 2: יישום ההמלצות בנושא אלימות במשפחה, 2019

שלב היישום	תוכנית
בוצע ונמצא בהליכי איוש ברשויות המקומיות	הקצאת 68 תקנים לטיפול בילדים עדי אלימות
בוצע ונמצא בהליכי איוש ברשויות המקומיות	הקצאת 50 תקנים לטיפול בהתעללות באזרחים ותיקים
הועבר תקציב	תקצוב העסקת שוטרים בעלי כשירות תרבותית <sup>23</sup>
הוחל ביישום, אך הביצוע מושהה בשל העדר תקציב	הכנת קמפיין בין-משרדי
הוחל ביישום - מצוי בשלב חתימה על חוזה	הקמת מרכז 24/7 לטיפול באלימות במשפחה
הוחל ביישום - בוצעו כל ההכשרות שתוכננו לשנת 2019	פתיחת הכשרות משרדיות ובין-משרדיות לאנשי מקצוע שונים
הוחל ביישום - בשלב התאמת מרכז	התאמת קו 118 לנושא האלימות
הוקצה תקציב ונבחר ספק מבצע	הזמנת סקירה בין-לאומית על טיפול בגברים אלימים
הוחל ביישום - פורסם קול קורא למחקר והחלה לפעול קבוצת למידה בין-משרדית	בניית תפיסת הטיפול בגברים
הוחל ביישום	בניית מודל לשימוש בנתונים כבסיס להחלטות
הושלם	הקמת בית לגברים אלימים

מקור: משרד הרווחה, 2019.

<sup>23</sup> כשירות תרבותית היא מיומנות מבוססת ידע, הנדרשת על מנת לספק מענה יעיל ללקוחות מתרבויות שונות. בפגישה מ-14.7.19, שנערכה במשרד לביטחון פנים, נמסר לנציגי הביקורת כי תוכנית זו היא חלק מתוכנית "מחלקי משפחה" שיישומה אמור להתחיל בספטמבר 2019 ב-16 תחנות משטרה ובכללן בתחנת משטרת רמלה (ראו להלן).

## נמצא כי במועד סיום הביקורת הוחל ביישומן של רוב ההמלצות אך הוא טרם הושלם.

עוד נמצא כי טרם יושמו גם המלצות חשובות אחרות, כגון הקמת מערך לאומי לתיאום בין-משרדי באחריות משרד הרווחה שינטר את יישום ההמלצות; ויצירת בסיס נתונים משותף למשרדי הממשלה השונים, לרבות מערכת ממוחשבת לתכלול ולניהול הנתונים בלמ"ס.

יישומן של שתי ההמלצות הללו אמור לשפר את התיאום ואת שיתוף הפעולה בין המשרדים ולסייע למערך הלאומי העתיד לקום בביצוע המשימות שהוטלו עליו, ומכאן החשיבות המיוחדת שביישומן מוקדם ככל האפשר.

בתשובת המשרד לביטחון פנים למשרד מבקר המדינה ממאי 2020 (להלן - תשובת המשרד לביטחון פנים) כתב המשרד כי נושא מניעת אלימות במשפחה מצוי בליבת המדיניות של השר לביטחון הפנים בעת זו והוא מקבל קשב ותשומת לב מרביים מהנהלת המשרד ומהשר. המשרד קידם פעולות רבות למניעת אלימות כנגד נשים ויוסיף לפעול ליישום מרכיבי תוכנית הפעולה שבתחום אחריותו ולצמצום תופעת האלימות במשפחה בישראל בכפוף לתקציבים שיוקצו לנושא. עוד כתב המשרד לביטחון פנים בתשובתו כי הוא פועל לכינוס צוות בין-משרדי שיפעל לתיאום ולטיוב הפעילות בנושא, במסגרת התוכניות המופעלות ברשויות המקומיות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הרווחה כי הוא נערך לקדם את החלטת הממשלה בהתאם לתקציב הקיים. אשר לתיאום בין-משרדי, ציין כי הוא מוביל ועדה עליונה, ובה נציגים מכל משרדי הממשלה, הקובעת מדיניות, סדרי עדיפויות ותוכניות עבודה. המשרד ציין כי יאייש שני תקנים כחלק מהמערך הלאומי לתיאום בין-משרדי ונדרש לאשר תקנים נוספים שלא אושרו עדיין. עוד ציין המשרד כי הוא פועל להקמת מערכת ממוחשבת בשנה הקרובה.

על משרד הרווחה להמשיך לקדם את יישומן של המלצות ועדת המנכ"לים בהתאם ללוח הזמנים שנקבע ואושר. הואיל ואחת הבעיות המרכזיות שהעלתה ועדת המנכ"לים היא היעדר תיאום בין משרדי הממשלה המטפלים באלימות במשפחה, יש להמשיך בפעולות להקמת מערך לאומי לתיאום בין-משרדי, שיהיה אחראי ליישום שאר המלצות התוכנית. כמו כן יש להשלים את הקמת המערכת הממוחשבת לתכלול ולניהול הנתונים, שתסייע למערך הלאומי לבצע את משימותיו.



## ועדה עירונית לרווחה ולשירותים חברתיים

בעיריית רמלה פועלת ועדת רווחה ושירותים חברתיים, ועדת רשות שתפקידה לעקוב אחרי פעילותם של שירותי הרווחה והשירותים החברתיים של הרשות ולסייע בפיתוח שירותים נוספים.

נמצא כי ועדת רווחה ושירותים חברתיים התכנסה בשנת 2019 פעמיים (ביולי ובדצמבר) ולפני כן לא התכנסה כמעט שלוש שנים.

אף שמדובר בוועדה שעל פי דין אין חובה להקימה, מן הראוי היה לכנס את ועדת רווחה ושירותים חברתיים באופן סדיר, על מנת לעקוב אחרי ביצועם של שירותי הרווחה הקיימים, לסייע בידי גורמי הרווחה בעיר לקדם סוגיות רווחה בוערות, ולקדם שירותים נדרשים נוספים. משרד מבקר המדינה מציין את חידוש פעילותה של הוועדה בתקופת הביקורת וממליץ כי תמשיך לפעול באופן שוטף.

## המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית רמלה - מבנה, תקנים ומשרות וחלוקת העבודה

המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית רמלה פועלת לקדם את רווחת הפרט, המשפחה והקהילה ולשיפור תפקודם. בשנת 2018 היו הוצאות העירייה על רווחה כ-85 מיליון ש"ח, מספר המשרות הייעודיות בתחום הרווחה היה 90 והוצאות השכר בגינן היו כ-16 מיליון ש"ח. היחס בין מספר המשרות למספר התושבים הוא משרה ל-1,100 תושבים בקירוב, כיחס הממוצע של כל היישובים בדירוג הכלכלי החברתי של רמלה (אשכול 4). בלוח שלהלן מפורטים נתוני התקציב והמשרות בתחום הרווחה בעיריית רמלה בשנים 2016 - 2018.

### לוח 3: תקציב שירותי הרווחה ומספר המשרות בשירותי הרווחה בעיריית רמלה, 2016 - 2018

השינוי (2016 - 2018)	2018	2017	2016	
17%	68,508	62,080	58,466	הוצאות על פעולות רווחה (אלפי ש"ח)
16%	16,219	15,424	13,988	הוצאות על שכר רווחה (אלפי ש"ח)
17%	84,727	77,504	72,454	סה"כ הוצאות על רווחה (אלפי ש"ח)
17%	91	84	78	מספר משרות ייעודיות בתחום הרווחה

על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של עיריית רמלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בין שירותיה המחלקה לשירותים חברתיים מטפלת גם באלימות במשפחה. הגורם המרכזי המופקד על נושא זה הוא המרכז לשלום המשפחה (ראו להלן), הפועל באמצעות עובדים סוציאליים שמקרי אלימות במשפחה הם עיקר עיסוקם (עו"ס אלימות במשפחה).

במחלקה לשירותים חברתיים מועסקים גם עובדים סוציאליים לטיפול במשפחות (עו"ס משפחה), הפועלים בצוותי פרט ומשפחה והם אנשי המקצוע המרכזיים שהמשפחה מקיימת עימם קשר. הם אמורים לסייע בידי עו"ס אלימות במשפחה בזיהוי, איתור, אבחון ושיתוף פעולה ביישום תוכנית טיפול. במקרים של בגירים נפגעי אלימות במשפחה, ובפרט במקרי אלימות בין בני זוג, המסרבים לשתף פעולה ולקבל טיפול, אי אפשר לאלצם לעשות זאת ועו"ס משפחה יכול להמשיך בניטור ובמתן שירותים נלווים למשפחה, בניסיון למנוע הסלמת המצב, כמפורט להלן.

### המרכז לשלום המשפחה

פעילותו של המרכז לשלום המשפחה ברמלה, כשאר המרכזים הפועלים ברחבי הארץ, מוסדרת בהוראת תע"ס<sup>24</sup> ומטרתו לספק מענה ברמות שונות לכל בני המשפחה ולייעץ לעו"ס משפחה שפועל במחלקה בנושאי האלימות במשפחה. המרכז נועד לספק סל שירותים ומגוון מענים וסעדים על רצף טיפולי - מבניית תוכנית הגנה ועד טיפול מעמיק, בהתאם לצרכים השונים ולעיתוי הפנייה לעזרה.

**היקף הפעילות במרכז:** מתחילת 2019 עד סוף אוקטובר 2019 טופלו במרכז 103 לקוחות<sup>25</sup>. באוקטובר 2019 היו בטיפול המרכז 59 לקוחות.

24 בסעיף 15.3.3 בהוראת תע"ס מס' 3.28 - מניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה. שם המרכז בהוראה זו הוא: "המרכז למניעה וטיפול באלימות במשפחה".

25 פעם בשבוע בתקופה שטופלו בה. הנתון אינו כולל לקוחות אחרים של המרכז.



הלוח שלהלן מציג את מספר הפניות למרכז בשנים 2017 - 2018 ואת מקור הפניות.

#### לוח 4: פניות למרכז לשלום המשפחה, 2017 - 2018\*

2018	2017	
546***	527**	סך כולל הפניות
442	423	פניות מהמשטרה
39	39	פניות ממחלקת הרווחה בעירייה
27	17	פניות משירות המבחן - משרד הרווחה
2	7	פניות ממערכת הבריאות
4	4	פניות מגורם אחר
32	24	פניות עצמאיות של לקוחות

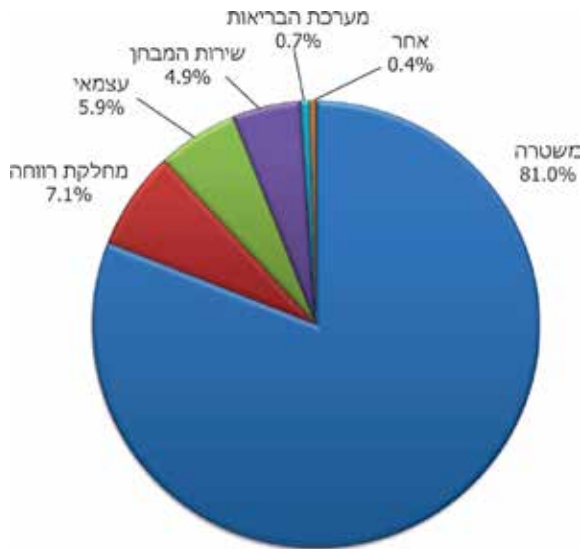
על פי נתוני עיריית רמלה.

\* פניות של לקוחות (לא משפחות) למרכז בשנה נתונה. תיתכן יותר מפנייה אחת של לקוח.

\*\* לרבות תשע פניות של נפגעות תקיפה מינית.

\*\*\* לרבות 62 מקרים של נשים מרשימת "נשים בסיכון" של המשטרה (ראו להלן).

#### תרשים 2: התפלגות הפניות למרכז לשלום המשפחה, לפי דרך קבלת הפניה, 2018



על פי נתוני עיריית רמלה.

מהלוח ומהתרשים עולה מספר פניות דומה בשנים שנבדקו. עוד עולה כי רוב רובן של הפניות מגיע מהמשטרה וכמעט שאין פניות מגורמי בריאות, בין השאר בגלל חסמים משפטיים, כפי שיפורט בהמשך. גם הציבור כמעט שאינו פונה במישרין, והדבר מדגיש את חשיבותן של פעולות איתור והסברה (ראו להלן).



הלוח שלהלן מפרט את פעולות הטיפול של המרכז בשנים 2017 - 2018.

### לוח 5: פעולות הטיפול של המרכז לשלום המשפחה, 2017 - 2018

2018	2017	
114	131	מספר משפחות שטופלו
45	54	גברים שטופלו (מסך המשפחות)
72	88	נשים שטופלו (מסך המשפחות)
<b>סוג טיפול</b>		
98	109	פרטני <sup>26</sup>
15	15	קבוצתי
4	18	משולב (פרטני וקבוצתי)
<b>מצב הטיפול בסוף השנה</b>		
52	40	סיום טיפול <sup>27</sup>
38	54	נשירה מהטיפול

על פי נתוני עיריית רמלה.

הנתונים בטבלה מצביעים על נשירה בהיקף גדול, הגם שמספר הנושרים פחת בשנת 2018 יחסית ל-2017.

עיריית רמלה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2020 (להלן - תשובת העירייה) כי באופן שוטף ובכפוף למשאבים שעומדים לרשותה היא בודקת ומנתחת את היקפי הנשירה מטיפול ואת הסיבות לה - זו אחת הסיבות לירידת מספר הנושרים ב-30% בקירוב ולעליית מספר המקרים שהטיפול בהם הושלם. העירייה ציינה כי סיבות הנשירה מטיפול הן לעיתים צריכת סמים ואלכוהול והתמודדות עם מחלת נפש, ובכוונתה להביא את הנושא לדיון ברמה הארצית וללמוד אותו לעומק ובהשוואה לרשויות מקומיות אחרות.

26 מטופלים שנפגשו לפחות פעמיים בחודש עם עו"ס במרכז לשלום המשפחה לשיחות טיפוליות אישיות.

27 נשים וגברים שסיימו טיפול לאחר שהשתלבו בטיפול מעבר למפגשי האינטימי - מפגשים ראשוניים של העו"ס עם לקוח המוקדשים לאיסוף מידע, למיון ולאבחון ראשוניים.



**איוש משרות:** מנובמבר 2018 עד מאי 2019 אוישו כל המשרות במרכז לשלום המשפחה. בסוף ספטמבר 2019 היו במרכז שבע משרות עו"ס ב-5.15 תקנים<sup>28</sup> ומזכירה<sup>29</sup>. ואולם איוש המשרות במרכז נתון לתנודתיות רבה: בשנת 2018 התפטרו מתפקידם ארבעה עו"ס והמרכז פעל תקופה ממושכת עם מחצית כוח האדם המקצועי שלו; תקופות ארוכות לא היה במרכז עו"ס משטרה<sup>30</sup>; עו"ס משטרה שהחלה את תפקידה במאי 2019 והיא גם העו"ס היחידה במרכז הדוברת ערבית, יצאה באוקטובר לחופשת לידה; גם מזכירת המרכז עזבה את תפקידה בסוף ספטמבר 2019.

רק במאי 2019 קיבל המרכז תקן של עו"ס לטיפול בילדים חשופים לאלימות במשפחה. העו"ס שתטפל בנושא אמורה הייתה לקבל בנובמבר 2019 הכשרה הנדרשת לתפקיד זה.

תקנים שאינם מאוישים ותחלופה תדירה של עובדים במרכז לשלום המשפחה עלולים למנוע מענה מיטבי מלקוחות המרכז. על העירייה לפעול לאיוש התקנים ולגיוס כוח האדם המקצועי הנדרש לפעילות המרכז.

**תוכניות עבודה:** בהוראת תע"ס מס' 3.28, המסדירה גם את פעילות המרכז לשלום המשפחה, נקבע כי "בכל מרכז תופעל ועדת היגוי שתפקידה לדאוג ליישום מדיניות המשרד, ליווי עבודת המרכז, אישור תכנית עבודה שנתית ומעקב אחר הביצוע. ועדת ההיגוי תתכנס לפחות פעמיים בשנה".

נמצא כי באוקטובר 2016 התכנסה ועדת ההיגוי לדון בפעילות המרכז בשנת 2016 ובתוכנית העבודה שלו לשנת 2017; בשנת 2018 לא התכנסה ועדת ההיגוי כלל וכלל וממילא לא היה דיון ודיווח על פעילות המרכז בשנת 2017 ועל תוכנית העבודה שלו לשנת 2018; במאי 2019 התכנסה ועדת ההיגוי לדון בפעילות המרכז בשנת 2018 ובתוכנית העבודה שלו לשנת 2019. כלומר גם בשנים שוועדת ההיגוי של המרכז התכנסה בהן, היא עשתה זאת פעם אחת בכל שנה ולא פעמיים לפחות כנדרש.

28 פרט לעו"ס האמורה לטפל בילדים חשופים לאלימות במשפחה ועו"ס משטרה (ראו להלן). העובדים הסוציאליים העובדים במרכז, ובכלל זה מנהלת המרכז, אינם מופיעים בלוח התפקוד של העובדים הסוציאליים ומקבלים שכר על פי תקציבי פעולה של המרכז ולא על פי תקנים.

29 מנהלת המרכז במשרה מלאה ושישה עו"ס אלימות במשפחה בחלקיות משרה כלהלן: עו"ס ב-75% משרה (מתקציב פעולות קליטה ורווחה ליוצאי אתיופיה), עו"ס ב-80% משרה (50% מתוכם מתקציב טיפול של עו"ס משטרה), עו"ס ב-70% משרה (50% מתוכם מתקציב פעולות קליטה ורווחה ליוצאי מדינות חבר העמים), עו"ס ב-65% משרה, עו"ס ב-50% משרה, עו"ס ב-75% משרה (על תקן טיפול בילדים חשופים לאלימות, שניתן רק במאי 2019).

30 עו"ס אלימות במשפחה המשמש גם כאיש קשר מול המשטרה בהתאם לתוכנית "עו"ס משטרה" (ראו להלן בפרק "הקשר בין גורמי הרווחה העירוניים ובין המשטרה").



בתוכנית העבודה של העירייה לשנת 2019, המוצגת באתר המרשתת (האינטרנט) שלה, אין התייחסות ליעדים בנושא האלימות במשפחה.

מהפרוטוקולים של ועדת ההיגוי בשנים האמורות עולה כי בכל ישיבות הוועדה הוצגו אתגרים בנושאים דומים, ובהם: העבודה מול המשטרה ותפקיד עו"ס משטרה; רגישות תרבותית - מתן שירות רגיש-תרבות, גיוס כוח אדם בעל כשירות תרבותית וקושי בניצול תקציבים המיועדים לנושא; קושי בהתנהלות ללא תקציב בתחומי המניעה וההסברה; צורך בהדרכות ובהכשרות מקצועיות לצוות העו"ס ובאיגום משאבים לשם כך ולשם שיפור טיפולם של גורמי הרווחה באלימות במשפחה; שיתוף הפעולה בין עו"ס אלימות במשפחה ובין עו"ס משפחה וצורך בהדרכות לעו"ס משפחה בנושא האלימות במשפחה.

משרד מבקר המדינה מציין כי לנוכח האתגרים שציינה ועדת ההיגוי שוב ושוב בדיוניה, אי-כינוסה של הוועדה כנדרש עלול לפגוע ביישום נאות של מדיניות הרווחה בתחום מניעת האלימות במשפחה, ולהקשות על המרכז לשלום המשפחה את הטיפול בנושאים שבסמכותו ועל המחלקה לשירותים חברתיים את הפיקוח הנאות על עבודת המרכז. ברי שמעבר לכינוסה של ועדת ההיגוי נדרש טיפול יסודי באתגרים אלו, בידי כלל הגורמים המעורבים.

בתשובתה כתבה העירייה כי בשנת 2020 צפויה ועדת ההיגוי להתכנס פעמיים.

### צוותי פרט ומשפחה במחלקה לשירותים חברתיים בעיריית רמלה

עו"ס משפחה הוא הגורם המקצועי המרכזי במחלקה לשירותים חברתיים שהמשפחה מקיימת עימו קשר. הוא עובר הכשרה ייעודית וממונה על ניהול ההתערבות בתיק הלקוח או המשפחה ועל המגעים עם כל הגורמים המעורבים במתן שירות ובטיפול במשפחה. מתפקידו לבנות התערבות הממוקדת בשיפור מצב המשפחה, לנהלה, להעריכה ולסיימה בשיתוף עו"ס ייעודיים, שירותי מומחים ושירותים תומכים במחלקה ובקהילה, כדי לקדם את התוצאות הרצויות שנקבעו בשותפות עם המשפחה.

במחלקה לשירותים חברתיים יש שלושה צוותים של פרט ומשפחה. להלן נתונים על מצב איוש התקנים בצוותים אלו במועד הביקורת, נובמבר 2019: בצוות הראשון מ-4.65 תקנים מאוישים 2.25; בצוות השני מ-4.5 תקנים מאוישים 2.75; בצוות השלישי מ-4.5 תקנים מאוישים 4.1<sup>31</sup>. בתקני פרט ומשפחה במחלקה יש גם 0.9 תקן לעו"ס יחידת אבחון ומיון המאויש, ומאוישים כל 2.65 התקנים בתוכנית "עוצמה",

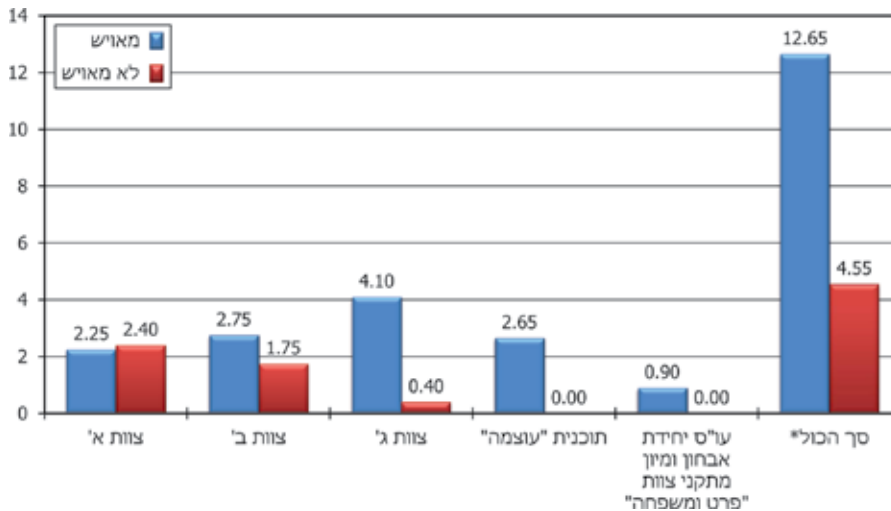
31 בכל שלושת הצוותים יש תקן אחד המאויש בידי ראש הצוות.





שבמסגרתה מתקיימות גם תוכניות להעצמת נשים. במועד סיום הביקורת לא היו מאוישים 4.55 (26%) מכלל 17.2 תקנים, אך שני תקנים אוישו בממלאי מקום עד לקיום מכרז.

### תרשים 3: מצב איוש התקנים במחלקה לשירותים חברתיים בעיריית רמלה, 2019



על פי נתוני עיריית רמלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה. \* שני תקנים אוישו במהלך הביקורת בממלאי מקום.

בתשובת משרד הרווחה ובתשובת העירייה נכתב כי אי-איוש מלא של תקנים הוא בעיה ארצית רחבה. העירייה ציינה כי הבעיה קשורה לתנאי השכר ולתנאי העבודה של העו"סים - נושאים שאינם בשליטתה.

אי-איוש תקנים בצוותי פרט ומשפחה עלול לפגוע בתפקודה של המחלקה לשירותים חברתיים - באיכות השירות שהיא נותנת ללקוחות הזקוקים לעזרתה, ובעבודת הצוותים מול עו"ס המרכז לשלום המשפחה. על העירייה לקדם איוש מלא של התקנים. מוצע כי משרד הרווחה יעמיק בנושא ויגבש פתרונות לצמצום הפערים באיוש המשרות ברמה הארצית, לרבות בעניין תנאי ההעסקה.

## חלוקת עבודה ותיאום

מידת שיתוף הפעולה בין המחלקה לשירותים חברתיים ובין המרכז לשלום המשפחה היא גורם חשוב בהצלחת הטיפול בנפגעי אלימות במשפחה. בתע"ס (הוראה מס' 3.28) נקבע כי תיקבע חלוקת עבודה בין המרכז למחלקה, תוך הקפדה על שיתוף פעולה, וכי העבודה הטיפולית להפסקת האלימות תיעשה במרכז והתערבויות אחרות הקשורות למכלול בעיות אחרות ייעשו בידי המחלקה, תוך כדי הטיפול במרכז או בסוף ההתערבות, לפי נסיבות העניין. בתום הטיפול במרכז תופנה המשפחה למחלקה לשירותים חברתיים להמשך קשר טיפולי, לליווי או למעקב.

מנהל המחלקה לשירותים חברתיים מסר לצוות הביקורת כי חלוקת העבודה בין צוותי פרט ומשפחה במחלקה ובין המרכז לשלום המשפחה נעשית על פי הוראות התע"ס וכל מה שמעבר לכך נתון לשיקול דעת. לפיכך, במקרה של אלימות במשפחה, עו"ס משפחה במחלקה אינו מטפל בהיבט זה אלא נותן שירות נלווה כגון איתור, זיהוי, אבחון והערכה של מצבי אלימות בין בני זוג, הפניית בני הזוג לטיפול במרכז לשלום המשפחה ושיתוף פעולה עם עו"ס אחרים המבצעים תוכנית התערבות טיפולית ומעקב אחר יישומה. עוד מסר המנהל כי העו"ס בצוותי פרט ומשפחה במחלקה לשירותים חברתיים בעירייה לא הוכשרו לטפל באלימות במשפחה<sup>32</sup>.

חוברת "מתווה להתערבות עובד סוציאלי משפחה במחלקה לשירותים חברתיים באלימות במשפחה (אלימות בין בני זוג במשפחה)" (להלן - המתווה) הופצה בשנת 2018 בידי גורמים מקצועיים במשרד הרווחה והיא נלמדת בקורסי הכשרה של עו"ס משפחה<sup>33</sup>, כנדבר בהתמקצעותו של עו"ס משפחה ולשם קידום התערבותן של מחלקות לשירותים חברתיים במשפחות הנגועות באלימות, באמצעות עו"ס משפחה המקיים קשר עם יחידים ומשפחות, מפנייתם הראשונה למחלקה עד תום ההתערבות. עו"ס משפחה קושר קשר משמעותי עם המשפחה ולכן טובים יותר סיכוייו בגיוסה וברתימתה של המשפחה - הגרעינית והמורחבת - לקידום התערבות המכוונת להפסקת האלימות בה. במצבים של היעדר מענה מקצועי נגיש ללקוח (כגון עקב רשימת המתנה ארוכה במרכז) או של התנגדות של הלקוח לעבור לעו"ס הייעודי או למרכז מומחה, על עו"ס משפחה לאפשר "טיפול ישיר" - ניטור מצב האלימות והקלת המצוקה על ידי הקשבה, ייעוץ וכדומה - ולנהל את העבודה מול הלקוח. כשהמשפחה אינה מתאימה לטיפול של עו"ס ייעודי, לעו"ס משפחה יש תפקיד מרכזי בהובלה ובתיאום של בניית תוכנית ההתערבות.

32 לדברי מנהל המחלקה, העו"ס בצוותי פרט ומשפחה אף לא עברו הכשרה בסיסית כגון זו הניתנת בקורס "אשנב לאלימות במשפחה" של משרד הרווחה.

33 החוברת נכתבה בידי גורמים במינהל לשירותים אישיים וחברתיים - מחוז ירושלים בשירות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד הרווחה. בפתח שלה נכתב כי היא מהווה תדריך המתמקד בהתערבות עו"ס המשפחה בתחום אלימות בין בני זוג ומצטרף לתדריך מתווה ההתערבות לעו"ס משפחה במחלקות לשירותים חברתיים.



המתווה קובע עוד כי כשעו"ס המשפחה מבקש להפנות לקוח למרכז למניעה וטיפול באלימות במשפחה, הוא יתאם את ההפניה עם מנהל המרכז בישיבה משותפת שיוגדרו בה תחומי האחריות של כל אחד מהם וייקבעו צמתים לדיווחים שוטפים, בכתב או בדיוני הערכה לפי הצורך, ולא פחות מפעמיים בשנה; ולדיווח על אירועים משמעותיים בטיפול העלולים לשנות את רמת הסיכון של בני המשפחה.

**יצוין כי במועד סיום הביקורת המתווה מנחה בלבד ואינו מחייב. עו"ס המשפחה במחלקה לשירותים חברתיים ברמלה עדיין אינם מתנהלים על פיו.**

בתשובתה ציינה העירייה כי מדובר במתווה חדש, משנת 2018, ובכוונתה לפנות למשרד הרווחה לקבלת מקור תקציבי למימון הדרכות והכשרות לעו"ס בהתאם למתווה. הכשרה והדרכה כאמור יאפשרו מתן טיפול לאוכלוסייה שמסרבת להגיע למרכז לשלום המשפחה ובכך להרחיב ולהנגיש את הטיפול לאוכלוסיות נוספות.

מן המתווה עולה כי עו"ס המשפחה צריך להיות בעל מיומנות בסיסית בנושא האלימות במשפחה.

**כאמור, העו"ס בצוותי פרט ומשפחה במחלקה לשירותים חברתיים בעירייה לא עברו הכשרה בנושא אלימות במשפחה.**

עוד נמצא כי בשאלון אבחון ומיון, המנחה את העו"ס האחראי במחלקה באיסוף מידע, מיון ואבחון במפגשו הראשון עם המטופל, אין שאלות ספציפיות לזיהוי אלימות במשפחה אלא שאלה כללית אחת בלבד על אלימות - וברוב המקרים העו"ס האחראי אינו שואל אף לא את השאלה הכללית הזו.

**היעדר הכשרה בסיסית של עו"ס משפחה בנושא אלימות במשפחה, והיעדרן של שאלות פרטניות המכוונות לזיהוי אלימות במשפחה בשאלון שמשמש את העו"ס האחראי להכרת הלקוח שפנה אליו ולמיפוי צרכיו, עלולים לפגוע ביכולת הזיהוי והאיתור של אלימות במשפחה בקרב לקוחות שמגיעים למחלקה לשירותים חברתיים לקבלת עזרה, ולהקשות את מיפוי צורכיהם של הלקוחות. להלן דוגמה.**

בסוף דצמבר 2018 התלוננה במשטרה אישה על גרושה והתלונה הועברה עוד באותו יום למרכז לשלום המשפחה אך הטיפול בה במרכז לא החל אלא באמצע מאי 2019. מבירור המקרה נמצא כי כבר בפברואר 2019 הגיעה האישה למחלקה לשירותים חברתיים, אך במחלקה לא זיהו את בעיית האלימות במשפחה, הוחלט



שלא לפתוח לה תיק והיא לא הופנתה באותו מועד למרכז לשלום המשפחה. טיפול המחלקה במקרה זה הסתיים בסוף אותו חודש, עם הפניית האישה לקבל סיוע מבית הדין לענייני משפחה.

כדי למלא את התפקידים שבתחומי אחריותו, כפי שהם מוגדרים גם במתווה שפרסם משרד הרווחה, על עו"ס משפחה לעבור הכשרה, אפילו בסיסית, בנושא אלימות במשפחה. משרד מבקר המדינה ממליץ למחלקה לשירותים חברתיים בעירייה להוסיף לשאלון האבחון והמיון, המשמש כלי עבודה חשוב בידי עו"ס משפחה, גם שאלות שיסייעו לעו"ס משפחה לזהות אלימות במשפחה.

בתשובתה כתבה העירייה כי היא מקבלת את ההמלצה לשלב בשאלון האבחון והמיון שאלות לזיהוי מקרים של אלימות במשפחה.

בתשובתו של משרד הרווחה נכתב כי לנוכח ניסיון העבר הוחלט לשלב לימוד יסודות בנושא אלימות במשפחה בהכשרות לתפקיד עו"ס משפחה ובמסגרת זו העו"ס נחשפים גם למתווה שנכתב עבורם בתחום זה.

משרד מבקר המדינה מקדם בברכה את יוזמת משרד הרווחה לשלב הכשרה בנושאי אלימות במשפחה בהכשרות של עו"ס משפחה. מוצע שהמשרד יוודא כי גם עו"ס משפחה ותיקים יקבלו הכשרה כזו על מנת שיוכלו לבצע את תפקידם על הצד הטוב ביותר.

## נהלים לחלוקת עבודה

מבקר המדינה, בדוח על הביקורת בשלטון המקומי משנת 2012, העיר למשרד הרווחה ולרשויות המקומיות שנבדקו על כך שלא קבעו ופרסמו, מעבר לקבוע בתע"ס, נהלים או הנחיות על אופן מתן השירותים של המרכזים האזוריים והקשר בינם ובין המחלקות לשירותים חברתיים. משרד הרווחה השיב כי ידאג לעדכן את הנהלים וירחיב ויפרט את נוהלי העבודה המשותפים.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת בנובמבר 2019, ולמרות התחייבותו של משרד הרווחה, לא נקבעו נהלים כאמור.



במאי 2019 התקיימה במחלקה לשירותים חברתיים ברמלה ישיבה שנושאה שיתוף הפעולה בין צוותי פרט ומשפחה ובין המרכז לשלום המשפחה<sup>34</sup>. צוין בה כי היא מתקיימת בעקבות פרסום המתווה, ותכליתה שיפור התקשורת בין הגורמים לשם שדרוג השירות ללקוחות. המשתתפים הסכימו על שורת צעדים לקידומו של שיתוף הפעולה, ובהם: תוכנית שנתית לשריון מועדים חודשיים לדיונים על לקוחות משותפים; ימי אוריינטציה דו-שנתיים לריענון דרכי תקשורת ותחומי פעילות של המרכז בקרב עו"ס חדשים וותיקים; תיעוד בתיקים הממוחשבים במרכז של דיווחים לעו"ס משטרה על לקוחות המסרבים לשתף פעולה; הקפדה על כך שעו"ס אבחון ומיון במחלקה ישאל כל לקוח על אלימות זוגית ומינית במסגרת פגישות ההיכרות עם הלקוח.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת בנובמבר 2019, שישה חודשים ויותר, לא הוחל ביישום הצעדים שהוסכם עליהם בישיבה האמורה.

בתשובתה כתבה העירייה כי בתוכנית העבודה של מחלקת הרווחה לשנת 2020 הטמיעה פעולות מעשיות לשיפור התקשורת בין המחלקה למרכז לשלום המשפחה, למשל פגישות חודשיות ושילוב נושא האלימות במשפחה גם בישיבות המחלקה.

מבדיקת הקשר בין המרכז לשלום המשפחה ובין המחלקה לשירותים חברתיים - באמצעות שיחות עם מנהל המחלקה לשירותים חברתיים ועם מנהלת המרכז לשלום המשפחה ובדיקת מסמכים במרכז, לרבות פרוטוקולים של ועדות ההיגוי של המרכז - עולה כי אין מספיק מפגשים של המרכז והמחלקה לשם דיון, שיתוף מידע, התייעצות ושיתוף פעולה; עדיין המתווה אינו מיושם, ומשרד הרווחה או עיריית רמלה לא קבעו ולא הפעילו נהלים מחייבים אחרים לחלוקת העבודה ולתנועת המידע והדיווח בין המחלקה ובין המרכז.

על משרד הרווחה בתיאום עם עיריית רמלה לקבוע נהלים שיסדירו את הקשרים ואת חלוקת העבודה, שיתוף הפעולה והתיאום בין המחלקה לשירותים חברתיים ובין המרכז לשלום המשפחה בכל הקשור לטיפול במקרי אלימות במשפחה, ולפעול ליישומם באופן שיאפשר טיפול מיטבי וסיכויי הצלחה מרביים.

34 בישיבה השתתפו מפקחת משרד הרווחה, מנהל המחלקה לשירותים חברתיים וסגניתו אז, ראשי צוותים פרט ומשפחה, מנהלת המרכז לשלום המשפחה ועו"ס אלימות במשפחה.



בתשובתו ציין משרד הרווחה כי גיבש הליך עבודה ברור לקשר שבין עו"ס משפחה ליחידות אחרות והוא נמצא בתהליכי הטמעה במחלקות לשירותים חברתיים; וכי מחוז תל אביב של משרד הרווחה ילווה את המחלקה לשירותים חברתיים לשם שיפור הממשקים בין המחלקה ובין המרכז לשלום המשפחה. העירייה הוסיפה כי היא שוקדת על הכנת נהלים שיסדירו את חלוקת העבודה ולכשיושלמו יופצו ויוטמעו.

## העברת מידע ושיתוף פעולה במקרים של סירוב לקבל טיפול

משרד מבקר המדינה בדק את דפוסי שיתוף הפעולה והעדכון ההדדי בין המחלקה לשירותים חברתיים ובין המרכז לשלום המשפחה במקרים של נשים שסירבו לקבל טיפול<sup>35</sup>. מדובר בתיקים שמקורם בעיקר בתלונות משטרה שנשלחו למרכז ומגישת התלונה סירבה לקבל עזרה או ביקשה לקבלה מאוחר יותר או קיבלה עזרה חד-פעמית והקשר עמה נפסק<sup>36</sup>.

נשוב ונדגיש כי טיפול המרכז בנפגעות אלימות במשפחה מותנה בהסכמתן. מנהלת המרכז הסבירה לצוות הביקורת בדצמבר 2019 כי במקרה של סירוב לקבל טיפול העו"ס במרכז מנסים כשלוש פעמים במשך חודש בערך ליצור קשר עם האישה ואם לא הצליחו הם סוגרים את הפנייה.

מבדיקת מדגם אקראי של שבעה מקרים משנת 2019 עולה כי בחמישה מקרים של סירוב לקבל עזרה, לא צלחו ניסיונות העו"ס לשכנע לקבל עזרה.

בבדיקת שבעת המקרים נמצא כי כשנשים מסרבות לקבל טיפול במרכז הדבר אינו מדווח למנהל המחלקה לשירותים חברתיים במסגרת הדוחות הרבעוניים של פעילותו שמגיש המרכז למנהל. המרכז אינו מיידע את המחלקה על נפגעות אלימות שסירבו לקבל טיפול אלא בנסיבות מסוימות, למשל כאשר הנפגעת מוכרת במחלקה או כשיש חשש לפגיעה בקטינים או כשמתרשמים שנשקפת לה סכנה. אם האישה המסרבת לקבל טיפול אינה מוכרת במחלקה לשירותים חברתיים ולא עולה מהמקרה המדווח למרכז חשש לפגיעה בקטינים (כפי שהיה בשלושה מתוך שבעת המקרים שנבדקו), המרכז אינו מיידע את המחלקה עליה<sup>37</sup>.

במקרי סירוב לקבל עזרה הנוגעים ללשכות האזוריות שמשרת המרכז או ליישובים אחרים, המידע על הסירוב נשמר במחשבי המרכז אך המרכז אינו מיידע על כך אלא את הלשכות האזוריות שהוא משרת<sup>38</sup>.

35 ננקטה לשון נקבה מאחר שבמקרים שנבדקו בידי צוות הביקורת רוב רובם של קורבנות האלימות בקרב בני זוג היו נשים, אך הדברים נכונים גם למקרים שהקורבן בהם הוא גבר.

36 תיקים אלו מכונים "תיקים חד-פעמיים". בקטגוריה זו נכללים גם מקרים שהופנו למרכז לשלום המשפחה אך אינם מתאימים לטיפול המרכז משיקולים גיאוגרפיים או לקוחות בעלי בעיות נפשיות שאינם מטופלים טיפול מקצועי.

37 אם האישה המסרבת לקבל טיפול מוכרת במחלקה אך לא עולה מהתלונה חשש לפגיעה בילדים, מיידעים את עו"ס המשפחה המטפל על התלונה אך לא מעדכנים את המחלקה בהתפתחויות; אם הדיווח מעלה חשש לפגיעה בקטינים, מיידעים את המחלקה לשירותים חברתיים גם אם המשפחה או האישה אינם מוכרים במחלקה והאישה מסרבת לקבל טיפול. המרכז מדווח למחלקה לשירותים חברתיים גם על מקרים שקורבן האלימות הגיע למרכז, הוצעה לו תוכנית טיפול אך הוא סירב לשתף פעולה והעו"ס במרכז התרשמו שנשקפת לו סכנה.

38 אם הקורבן מסכים לשתף פעולה עם המרכז ולקבל עזרה והוא מתגורר ביישוב המקבל שירות מאחת הלשכות האזוריות שמשרת המרכז, מיידעים את הלשכה האזורית שהוא משרתיך אליה, משום שכתנאי להתחלת הטיפול המרכז צריך לבקש ולקבל אישור מהלשכה.



משנת 2019 העו"ס במרכז מקלידים פניות חד-פעמיות במערכת מידע ממוחשבת<sup>39</sup>, כך שאם האישה מגיעה למחלקה לשירותים חברתיים או למרכז במועד מאוחר יותר, אפשר לאתרה לפי מספר הזהות שלה ולהפוך את התיק לפעיל.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית רמלה לקבוע נוהל שיסדיר את דפוס העברת המידע ושיתוף הפעולה בין גורמי הרווחה העירוניים והלשכות האזוריות גם במקרים של סירוב לקבל טיפול, על מנת להבטיח שכל הגורמים הרלוונטיים יהיו מעודכנים במידע על נפגעות של אלימות במשפחה העשויות להזדקק לעזרתם בהמשך או בנסיבות אחרות.

בתשובתה ציינה העירייה כי השלימה טבלת מעקב למקרי סירוב, נוסף על העדכון בתיק הממוחשב. העירייה ציינה עוד כי העברת המשך הטיפול לגורם אחר מותנית בהסכמת המטופל, למעט מקרים של חסרי ישע.

## מניעה - הסברה ואיתור

בהוראת תע"ס מס' 3.28, בפרק העוסק בעקרונות ההתערבות לשם עזרה<sup>40</sup>, נכתב כי התערבות יעילה טעונה שילוב של התערבויות ברמות השונות ובהן הרמה החינוכית/מניעתית. ההוראה מנחה לעשות פעולות הסברה ושינוי עמדות, הגברת מודעות, חינוך לפתרון קונפליקטים, חינוך לזיהוי "נורות אזהרה" ועוד.

בפרק העוסק בדרכי טיפול ומניעה בהוראת התע"ס<sup>41</sup> מוסדרת גם פעילות המרכז לשלום המשפחה. אחד התפקידים המוגדרים למרכז הוא "יזום והפעלת תוכניות ופעולות מניעה ברמה מקומית ו/או אזורית תוך הסתייעות בכל גורמי הרווחה, עם דגש קהילתי חברתי, להעלאת המודעות ושינוי עמדות בקרב אנשי מקצוע ובקרב הציבור". הוראת התע"ס קובעת עוד כי מתפקידי העו"ס במרכז להפעיל תוכניות מניעה.

הוראת התע"ס האמורה מציגה את סוגי ההתערבויות הטיפוליות והתוכניות שיש להפעיל במרכז ובהן תוכנית "חברות וזוגיות ללא אלימות"<sup>42</sup> למניעת אלימות תוך-זוגית בקרב מתבגרים.

39 מערכת "רווחה נט".

40 פרק 8 בהוראת התע"ס האמורה.

41 פרק 15 בהוראת התע"ס האמורה.

42 התוכנית משותפת למשרד הרווחה ולמשרד החינוך והיא מופעלת במסגרת המרכזים למניעה ולטיפול באלימות במשפחה או באמצעות עו"ס מרכזי נושא אלימות במחלקות לשירותים חברתיים. היא מועברת לתלמידי הכיתות הגבוהות בבתי ספר תיכוניים ברחבי הארץ באמצעות עו"ס, יועצים חינוכיים ומחנכים.





עוד מצוינים בהוראת התע"ס סוגי התערבויות ברמה הקהילתית והבין-ארגונית שהמרכז נדרש לנקוט בתיאום עם המחלקות לשירותים חברתיים באזור: איתור אוכלוסיות נפגעות אלימות במשפחה בשיתוף מערכות הרווחה, החינוך, הבריאות והמשטרה בקהילה; הסברה והעלאת המודעות לנושא באמצעות הרצאות, חוגי הורים וסדנאות לאוכלוסייה הרחבה; הסברה והנחיה לאנשי מקצוע: שופטים, מורים, יועצים חינוכיים, אחיות, רופאים ועוד.

דוח מבקר המדינה לשנת 2012, שבחן את יישום המלצותיה של הוועדה הבין-משרדית בנושא הטיפול באלימות במשפחה שפורסמו בנובמבר 1998, קבע כי הגורמים הממלכתיים כשלו בהתמודדות עם תופעת האלימות באמצעות הסברה וחינוך; המלצות הממשלה וגורמי הרווחה לא יושמו, פעילויות חינוך לבני נוער אינן נעשות אלא ברשויות ספורות, וגם הן באופן חלקי.

המלצות ועדת המנכ"לים, שאושרו כאמור בידי הממשלה ביולי 2017, כללו גם המלצות של הצוות שעסק בהרחבת המודעות וההסברה. הצוות המליץ בין השאר על הקמת אתר מרשתת לאומי שירכז וינגיש את כל המידע הקיים על אלימות במשפחה; על העשרת תכנים במערכי החינוך במסגרות הפורמליות והבלתי פורמליות; ועל מיסוד שבוע מודעות שנתי לאומי ובניית מערכי הסברה תקשורתיים. יישום המלצות אלו נקבע לשנה הראשונה של תכנית החומש<sup>43</sup>. נמצא כי במועד סיום הביקורת, בנובמבר 2019, טרם הושלם יישום כל המלצות.

משרד הרווחה השיב כי בשל אילוצי תקציב לא הושלם יישומן של כל המלצות, אך תוכניות שהוחל בהן נמשכו, למשל פיתוח אתר המרשתת הלאומי והעשרת תכנים במערכי חינוך. משרד החינוך, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2020 (להלן - תשובת משרד החינוך), מסר כי עד שיוקם אתר מרשתת לאומי, חומרי הסברה קיימים באתר של משרד החינוך.

נתוני תרשים 2 לעיל, שהציגו את מיעוט הפניות הישירות של הציבור למרכז לשלום המשפחה ברמלה, מדגישים את חשיבות הרחבתן של פעולות המניעה - ההסברה והגברת המודעות לנושא ואיתורם של מקרי אלימות במשפחה.

בספטמבר 2019, מסר משרד הרווחה כי הוא מכין קמפיין בין-משרדי אשר יצא לדרך בסוף השנה.

43 שנדחתה כאמור מ-2018 ל-2019.

בביקורת נמצא כי בניגוד להוראות התע"ס, המחלקה לשירותים חברתיים, לרבות המרכז, אינם נוקטים כל פעולות מניעה - הסברה ואיתור. מנהל המחלקה הסביר שסיבת הדבר היא חוסר תקציב. מנהלת המרכז מסרה כי בעבר העבירה בקהילה סדנאות והרצאות הסברה אך הן הופסקו לפני שנים מחמת מחסור בכוח אדם ועומס עבודה. המצב דומה גם בנושא האיתור - לא נעשות פעולות יזומות לאיתור, ויתר על כן, גם במפגש בין צוות המחלקה ללקוחות, לא תמיד הם שואלים שאלות לזיהוי אלימות במשפחה, כפי שצוין לעיל.

משרד הרווחה השיב כי "אין אפקטיביות ביציאה לפעולות איתור כאשר אין מקום במרכז לקליטת מקרים חדשים".

העירייה השיבה כי אין צורך להכביר מילים על חשיבותן של פעולות מניעה והסברה וכי יש קושי כלל-ארצי ביישום פעולות כאלה בשל מחסור בתקציבים. העירייה ציינה כי למחלקת הרווחה אין תקציב ואין כוח אדם ייעודי לפעולות הסברה ומניעה, ואף על פי כן נעשו פעולות קהילתיות ושתי פעולות הסברה ב-2019. עוד ציינה העירייה כי הציבה יעד לפעולות איתור והסברה בתוכנית העבודה לשנת 2020 ובינואר 2020 כבר קיימה פעילות הסברה ואיתור לאחיות טיפות חלב.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי פעולות המניעה - הסברה ואיתור - מחויבות על פי הוראות התע"ס ונודעת להן חשיבות רבה במאבק לגילוי אלימות במשפחה. לכן, מוצע כי משרד הרווחה יבחן את הקצאת המשאבים הנדרשים כדי ליישם פעולות אלו.

עוד נמצא כי תוכנית "חברות וזוגיות ללא אלימות" אינה פועלת בבתי ספר תיכוניים בעיר, לא הותאמה לאוכלוסיות ייחודיות בעיר וממילא אינה מועברת בקרבן<sup>44</sup>.

בתשובתו כתב משרד הרווחה כי בשנת 2019 הורחבה התוכנית לבתי ספר רבים יותר, תורגמה לערבית והותאמה לזרם הממלכתי-דתי. התוכנית אינה מתוקצבת בכל הרשויות והיא מתקיימת לאחר שנוצר שיתוף פעולה ממשי בין מערכות החינוך והרווחה המקומיות. משרד החינוך השיב כי הוא מחדש את התוכנית "חברות וזוגיות ללא אלימות" ומתאים אותה לרוח התקופה, כחלק מתוכנית כישורי חיים לתלמידי כיתות י"א. משרד החינוך ציין עוד כי מסקר שעשה עלה כי רוב היועצות החינוכיות שהשתתפו בו השתמשו בתכני החוברת "חברות וזוגיות ללא אלימות".

44 יצוין כי בתשובה על ההערות בדוח מבקר המדינה לשנת 2012 בנושא זה כתב משרד הרווחה כי עד סוף שנת 2012 תותאם התוכנית לחברה הערבית ולזרם הממלכתי-דתי.



משרד מבקר המדינה מדגיש כי יש חשיבות לשיתוף פעולה ממשי בין מערכות החינוך והרווחה בעיר רמלה, ובכלל זה הפעלת תוכנית "חברות וזוגיות ללא אלימות" בעיר כחלק מהמאבק למניעת אלימות במשפחה.

היעדרה של פעילות יזומה לאיתור ולהסברה פוגע באפשרות מניעתם מבעוד מועד של מקרי אלימות במשפחה ופוגע במאבק החיוני באלימות זו. על העירייה לפעול לגיבוש תוכניות לפעילות הסברה ואיתור במסגרות שונות, כגון בתי ספר ומוסדות רפואיים, ולגילאים שונים; להגביר את מודעותם לנושא של התושבים ושל בעלי תפקידים במערכות הציבוריות; ולהגביר את הנגישות לטיפול לאוכלוסייה הזקוקה לכך, בהתאם למיפוי הסיכונים של הגורמים המקצועיים.

נדבר חשוב בפעולות המניעה באמצעות איתור הוא תיאום בין גורמים שונים. בהתאם לסעיף 11א(ג) לחוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991, הותקנו תקנות למניעת אלימות במשפחה לבעלי המקצועות והתפקידים המוזכרים בחוק, ובכללם עובדים סוציאליים. על פי התקנות חויבו הגורמים השונים המקיימים קשר עם מטופלים ליידע מטופל, שהיה להם יסוד סביר להניח כי זה מקרוב נעברה בו עבירה בידי בן זוגו בהווה או בעבר, שבאפשרותו לפנות לגורמי טיפול לקבלת סיוע, לתת לו כתובות ומספרי טלפון של גורמי הטיפול הקרובים למקום מגוריו ולתעד פעולות אלו בכתב.

גם בתע"ס נקבע<sup>45</sup> כי על העו"ס שקיבל את קורבן האלימות לפגישה הראשונה, לאחר האבחון הראשוני, ליידע אותו על הגורמים המטפלים והמענים הטיפוליים בקהילה, לרבות הצגת האפשרות להגשת תלונה במשטרה. כמו כן נקבע כי תועבר לקורבן האלימות חוברת מידע על השירותים בתחום האלימות במשפחה, שהופקה בידי משרד הרווחה.

נמצא כי העו"ס המקבלים את הלקוחות הללו לפגישה הראשונה מיידעים אותם על הגורמים המטפלים ועל אפשרויות הטיפול ואף נותנים בידיהם דף מידע מודפס בעברית, ברוסית ובספרדית, אך אינם מעבירים להם את חוברת המידע - וממילא נמצא כי משרד הרווחה לא עדכן אותה זה כעשור.

החוברת כוללת מידע העשוי לסייע לקורבן האלימות ולכן חשוב לעדכנה וראוי להקפיד על מסירתה ללקוח. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה לפרסם במרשתת את חוברת המידע על השירותים לנפגעי אלימות במשפחה ולתרגמה לשפות רווחות כגון ערבית, אמהרית ורוסית.

45 בסעיף 14.2 בהוראת תע"ס מס' 3.28.



## כשירות תרבותית והתערבות מודעת הקשר

### רקע

אחד האתגרים החשובים בטיפול באלימות במשפחה הוא הצורך להבינה בהקשר חברתי-תרבותי וחברתי-פוליטי. במישור העירוני הדבר טעון לימוד והכרה מעמיקים של הקבוצות האתניות-חברתיות השונות המרכיבות את אוכלוסיית העיר וגיבוש כלים מתאימים, כמו כוח אדם מתאים והכשרתו למתן פתרונות לכל קבוצה.

עניין הכשירות התרבותית הועלה בוועדות ממלכתיות שונות שקמו לבחינת הנושא ולקידום הטיפול בו<sup>46</sup>. לצד ההצבעה על מגמות חיוביות של השקעה בטיפול רגיש-תרבותי בבעיית האלימות ועלייה במודעות ובצורך בטיפול זה, הועלו גם סוגיות הטעונות פיתוח נוסף, לרבות פיתוח ידע והכשרות רגישות-תרבות בקרב אנשי מקצועות שונים העוסקים בנושא.

במסמך המתייחס לתוכנית "הכשרה לאנשי מקצוע ופעילים העוסקים במניעה ובטיפול באלימות במשפחה בחברה הערבית" (להלן - תוכנית ההכשרה)<sup>47</sup>, שפיתחה ד"ר רג'דה אלנאבולס<sup>48</sup> ביוזמת קרן אברהם ובשיתוף עיריית רמלה, נכתב כי הגם שהעיסוק באלימות במשפחה מתרחב בקרב חוקרים ואנשי מקצוע בתחום ולמרות הרצון הניכר בארבעת העשורים האחרונים להעלות הבעיה לסדר היום הציבורי, רוב המחקרים וההכשרות בתחום נעשו בחברות מערביות.

במסמכי תוכנית ההכשרה צוין כי ההקשר החברתי-תרבותי המערבי (למשל מעמד המשפחה בחברה בכלל ובחיי הפרט במיוחד, הציפיות מחיי הנישואים ומהזוגיות, מעמד האישה והילד במרחב הפרטי והציבורי), וההקשר החברתי-פוליטי המערבי (למשל זמינותם והתאמתם של שירותי הרווחה והבריאות, עמדות המיעוט כלפי חברת הרוב ומוסדותיה, עמדות קבוצת הרוב והמטפלים כלפי קבוצות המיעוט) שונים במהותם ממאפייניהם של הקשרים אלה בחברות פטריארכליות וקולקטיביסטיות ובחברות מעבר כמו החברה הערבית בישראל. מטבע הדברים, גם תוכניות לטיפול באלימות במשפחה ובאלימות כלפי ילדים ונשים שהותוו בעולם המערבי אינן מתייחסות לייחודה של החברה הערבית בישראל ולמעמדה כמיעוט לאומי-יליד. על כל פנים, יש מעט תוכניות טיפול והכשרות המותאמות לצרכיה ולמאפייניה של החברה הערבית בישראל.

על רקע היעדרן של תוכניות טיפול והתערבות מותאמות ועל רקע המודעות הגוברת לצורך במיגור האלימות במשפחה בחברה הערבית בישראל, הומלץ בתוכנית

46 למשל, בשנת 2012, בעקבות שני אירועי רצח של נשים יוצאות אתיופיה, הוקמה ועדה בין-משרדית ובה נציגים ממשרדי העלייה והקליטה, הרווחה, הבריאות, החינוך, ביטחון פנים, ומהמשרה ומהסוכנות היהודית. הוועדה הגישה המלצותיה במרץ 2013. הנושא הועלה גם בוועדה הבין-משרדית שקמה בשנת 2014 לבדיקת נושא האלימות במשפחה.

47 פיילוט של התוכנית האמורה נעשה ברמלה במאי 2014 (ראו להלן).

48 חוקרת אלימות כלפי נשים ונערות ערביות בישראל ונשים מקבוצות אתניות שונות וההקשר החברתי-תרבותי והחברתי-פוליטי ומומחית בפיתוח וניהול פרויקטים קהילתיים והדרכת אנשי מקצוע.

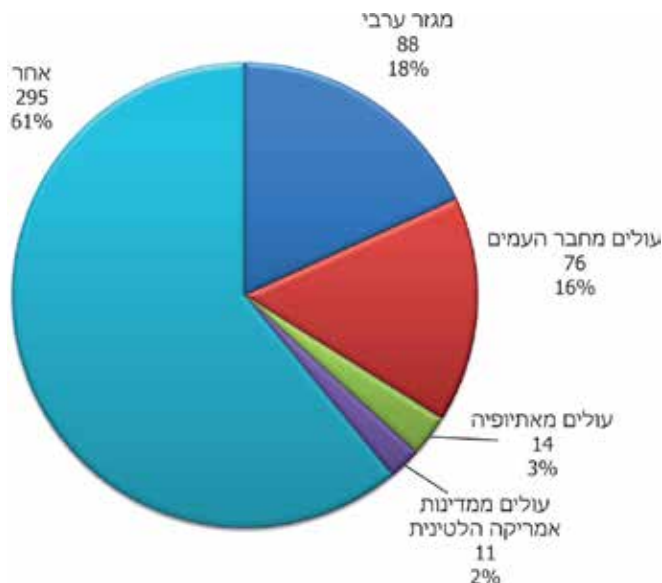
ההכשרה לפתח תוכניות התערבות וטיפול מיוחדות לצרכיה - לצורכיהם של יחידים בה, ילדים ונשים, ולצורכי הקהילה כולה<sup>49</sup>.

בתשובתו מסר משרד הרווחה כי המשרד התאים תוכנית התערבות לציבור העולים וכי קורס הכשרה ייעודי למטפלים במקרי אלימות משפחה בקרב עולים מתוכנן לשנת 2020 ויוזמנו אליו גם מטפלי העולים במרכז לשלום המשפחה ברמלה. עוד כתב המשרד כי הוא מקדם מודל ייחודי לטיפול באלימות במשפחה בחברה הערבית, הנלמד בהכשרה בבית הספר המרכזי של המשרד.

### הרכב האוכלוסייה ברמלה וצרכיה המיוחדים

כפי שצוין במבוא, רמלה היא עיר מעורבת - כ-23% מתושביה ערבים (20% מוסלמים), ועיר קולטת עלייה - כ-19% מתושביה עלו ארצה לאחר שנת 1990. מהתפלגות 484 הפניות למרכז לשלום המשפחה בשנת 2018 עולה כי 18% (88 פניות) היו מהמגזר הערבי, 16% (76 פניות) של עולים מחבר העמים, 3% (14 פניות) של עולים מאתיופיה ו-2% (11 פניות) של עולים ממדינות אמריקה הלטינית.

#### תרשים 4: התפלגות הפניות למרכז לשלום המשפחה ברמלה, לפי מגזרים, 2018



על פי נתוני עיריית רמלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

49 מתוך: "אלימות כלפי נשים בחברה הערבית: תכנית הכשרה קהילתית - עירונית" נובמבר 2014, דפי הסבר של קרן אברהם.



החברה הערבית ברמלה אינה עשויה מקשה אחת, והשינויים שמתחוללים בה משפיעים על המבנה שלה וגם על בעיית האלימות במשפחה. התערבות וטיפול יעילים בתופעה מחייבים היכרות מעמיקה של רובדי החברה הערבית בעיר והתאמת הפתרונות לאוכלוסייה זו. למשל, מדיווחים של מפקחי משרד הרווחה בתחום הטיפול באלימות במשפחה במגזר הערבי עולה כי נשים ממגזר זה מגיעות לקבלת עזרה בשלב מאוחר של גילויי האלימות, כאשר כבר מופעלת נגדן אלימות פיזית קשה. גם ההגנה עליהן קשה - הן חוששות להתלונן במשטרה או לצאת למקלט לנשים מוכות, שכן עם הגעתן למקלט הן נתפסות כמורדות, ויש לתת בידיהן כלים נאותים להתמודדות עם קהילתן לאחר יציאתן מהמקלט. לגבי חלק מהנשים בסיכון במגזר זה ונשים מוסלמיות בסיכון מהמגזר הבדואי המתגוררות ברמלה, השמתן במקלט עלולה להגדיל את הסכנה הנשקפת להן מאחר שהן נחשבות בעיני משפחותיהן כ"בוגדות", ויש צורך למצוא פתרונות ייחודיים לסוגיה חמורה זו<sup>50</sup>.

לדעת מומחים, אחד התנאים הראשוניים להתערבות יעילה, במיוחד בחברה הערבית, הוא הסברה וחינוך כבר מגיל צעיר בנושא אלימות בין בני זוג, באמצעות תוכניות של גורמים ממלכתיים, ובשילוב מובילי דעה בקרב חברה זו, לשם הגברת המודעות לנושא ולשינוי עמדות.

תנאי נוסף הוא איתור מוקדם של משפחות שיש בהן אלימות או מצבים משפחתיים בעלי פוטנציאל להתפתחותה של אלימות.

## אי-יישום המלצות

בדוח "הוועדה לבחינת רצח נשים, צעירות ונערות ערביות" שפרסם משרד הרווחה<sup>51</sup> התייחסה הוועדה גם לרמלה. בדיקת הוועדה העלתה כי המקלטים, המשטרה ושירותי הרווחה אינם נתפסים כשירותים שמסייעים לנשים בסיכון במגזר זה וכי "מדובר על אוכלוסיית קצה אשר נמצאת בסכנה ממשית ושאינן להן פתרון". הוועדה המליצה בין השאר ליצור עבור נשים ונערות בסיכון רצף מענים בקהילה - מניעה, הסברה, תמיכה, ליווי, הגנה, טיפול ושיקום; לנקוט איתור יזום ורצוף, בידי גורמי רווחה, משטרה ומודיעין, של מי שנשקפת סכנה לחייהם; להבנות ולקיים תוכניות מניעה, הסברה והגברת מודעות לאלימות במשפחה הערבית - בבתי ספר, במתנ"סים ובתוכניות קבוצתיות וקהילתיות לבני נוער ומתבגרים, וליידע את האוכלוסייה על קיומן; לקיים עם מנהיגי העדה מפגשי דיון ושיח קבועים בנושא; להקים מקלט שיאפשר שהייה ממושכת, אף שנים; להכשיר שוטרים ייחודיים בתחנות משטרה בערים שיש בהן ריכוזי אוכלוסייה ערבית, ולפתח בהם מומחיות ורגישות לטיפול בצעירות ובנשים שסכנה נשקפת לחייהן; להוביל מסע הסברה בין-משרדי שיעורר ויגביר את המודעות בקרב הנשים עצמן.

50 דוח מבקר המדינה לשנת 2012.

51 הדוח אינו נושא תאריך אך הוא גובש בעשור האחרון.



בהמלצות ועדת המנכ"לים שאושרו נכללו, כאמור, המלצות של הצוות שעסק באוכלוסיות ייחודיות. הצוות הצביע על מחסור בעו"ס ייעודיים ומקצועיים לטיפול באלימות במשפחה בקרב האוכלוסיות הייחודיות ועל כך שהמודל האוניברסלי לטיפול בנושא אינו מתאים תמיד למשפחות מאוכלוסיות ייחודיות ולכן יש להתאים להן מודל עבודה. המלצות הצוות כללו תגבור תחנות המשטרה בחוקרי אלימות במשפחה דוברי שפות ובעלי כשירות תרבותית; פיתוח ידע, מיומנויות והכשרה לעבודה רגישה תרבותית בקרב אנשי טיפול ואנשי מקצוע; התאמה תרבותית של התוכנית "חברות וזוגיות ללא אלימות" לאוכלוסיות ייחודיות<sup>52</sup>; הקמה והכשרה של פורומים מקומיים תומכים להתערבות במקרי אלימות במשפחה, בשיתוף אנשי דת, אנשי קהילה וגורמי הרווחה. יישום ההמלצות הללו נקבע לשנה הראשונה של תוכנית החומש.

בתשובתו כתב משרד הרווחה כי העביר למשרד לביטחון פנים תקציב לתגבור תחנות המשטרה בחוקרי אלימות במשפחה דוברי שפות ובעלי כשירות תרבותית - יישום התוכנית יחל בשנת 2020; תוכנית פיתוח ידע, מיומנויות והכשרה לעבודה רגישה תרבות מפותחת כעת ותושלם בשנת 2020; נעשית התאמה תרבותית של התוכנית "חברות וזוגיות ללא אלימות" לאוכלוסיות ייחודיות והיא תושלם בשנת 2020; תוכנית העבודה המעודכנת אינה כוללת הקמה והכשרה של פורומים מקומיים תומכים להתערבות במקרי אלימות במשפחה.

עיריית רמלה השיבה כי ברמלה פועל פורום רב-תרבותי של מנהיגים, ובשיתוף המשטרה קיימת ועדת אכיפה עירונית הדנה גם בסוגיות של אלימות במשפחה. כמו כן, חלק מעובדי מחלקת הרווחה קיבלו הכשרה הנוגעת לעבודה קהילתית טיפולית בקרב יוצאי אתיופיה ובעקבות הכשרה זו הוגשה למשרד הרווחה בקשה להקמת מרכז רגיש תרבות.

נמצא כי במועד סיום הביקורת טרם הושלם יישום ההמלצות במקומות הנדרשים ובכללם רמלה. על משרד הרווחה להמשיך לפעול ליישומן של ההמלצות, שכן הדבר עשוי לסייע גם בפעולות הסברה, מניעה ואיתור בקרב המגזרים הייחודיים בעיר ובקרב אנשי מקצוע רלוונטיים כגון מורים, יועצים חינוכיים וצוותים רפואיים - פעולות שכאמור אינן נעשות באופן סדיר ושיטתי וממילא אינן נעשות בקרב אוכלוסיות אלו.

52 הצוות המליץ להרחיב את פריסת התוכנית ביישובים הערביים והחרדיים וביישובים שקיים בהם ריכוז גבוה של עולים מחבר המדינות ומאתיופיה.



## כוח אדם בעל כשירות תרבותית

מנהלת המרכז לשלום המשפחה מסרה בפברואר 2019 לצוות הביקורת כי אין במרכז עו"ס מטפלים מהמגזר הערבי, דוברי אמהרית או ספרדית<sup>53</sup> וכי המענים לאוכלוסיות אלו עדיין לוקים בחסר. המנהלת הדגישה את הקושי בגיוס עו"ס בעלי כשירות תרבותית.

במועד סיום הביקורת, נובמבר 2019, עו"ס דוברת ערבית, שהחלה את עבודתה במרכז במאי 2019, יצאה לחופשת לידה ובמרכז אין עדיין עו"ס דוברי אמהרית או ספרדית.

נמצא כי תקנים שניתנו למרכז במסגרת תוכנית "גשרים"<sup>54</sup> ונועדו לטיפול פרטני או קבוצתי בנשים ובגברים נפגעי אלימות במשפחה מקרב עולי אתיופיה וארצות חבר העמים, הועברו באישור חריג של משרד הרווחה לעו"ס במרכז שאינם דוברי השפות הרלוונטיות, כיוון שהמרכז לא הצליח לגייס עו"ס בעלי כשירות תרבותית כנדרש. עוד נמצא כי גם תקציב שהוקצה למרכז במסגרת תוכנית "גשרים", לשם גיוס עו"ס שיטפל באוכלוסייה דוברת ספרדית, לא נוצל כי משרד הרווחה לא הגדיר את ייעודו בסעיף התקציבי<sup>55</sup>.

אשר ללקוחות יוצאי אתיופיה נמצא כי במקרה הצורך, המגשרת התרבותית המועסקת במחלקה לשירותים חברתיים, ואינה עו"ס, נותנת שירות ותמיכה גם לעו"ס במרכז המטפלים בנשים אתיופיות.

משרד מבקר המדינה מדגיש את חשיבותה של התייחסות מודעת-הקשר למגזרים הייחודיים בעיר. על גורמי הרווחה העירוניים ללמוד להכיר את המגזרים השונים ולהקצות לטיפול בהם כוח אדם בעל רגישות ויכולת תרבותית.

53 יש ברמלה קבוצת עולות מאמריקה הלטינית שאינה מקבלת מענה טיפולי עקב קשיי שפה. בעת הצורך הן אמורות לקבל טיפול בעזרת מתורגמן, אם יסכימו לכך. מנהלת המרכז הדגישה באוזני צוות הביקורת כי במקרים כאלה אי אפשר לתת ללקוח טיפול אלא הכוונה והדרכה בלבד.

54 התוכנית פותחה בידי משרד הרווחה והמשרד לקליטת עלייה בשנת 2004 והחלה לפעול בשנת 2005.

55 עניין זה הועלה גם בישיבת ועדת ההיגוי של המרכז מסוף מאי 2019 בעניין בעיית הטיפול בלקוחות יוצאי אמריקה הלטינית.





## תוכנית הכשרה לאנשי מקצוע, מטפלים ופעילים העוסקים באלימות במשפחה בחברה הערבית

במאי 2014 הופעלה כאמור ברמלה תוכנית הכשרה לאנשי מקצוע ופעילים העוסקים במניעת אלימות במשפחה בחברה הערבית ובטיפול בנפגעים. מטרת התוכנית הייתה העמקת הידע התיאורטי והמעשי על האלימות במשפחה בחברה הערבית בהקשר החברתי, התרבותי והפוליטי; קבלת כלים מותאמים ורגישים תרבותית; ויצירת מודל עירוני לעבודה משותפת של כלל הגורמים הרלוונטיים בעיר: רווחה, חינוך, טיפות חלב, משטרה, ארגוני חברה אזרחית, אנשי דת ודמויות מפתח בקהילה. יוזמי התוכנית ביקשו ליישם את המודל שנועד מתוכנית ההכשרה ברמלה ובמקביל לקדמו כדוגמה לפעולה כוללת ברמה העירונית-קהילתית להתערבות וטיפול באלימות במשפחה בחברה הערבית, שתאומץ גם בערים אחרות ואף ברמה הארצית - על ידי המשטרה ומשרד הרווחה<sup>56</sup>.

התוכנית כללה שבעה מפגשי היכרות וחשיבה משותפת של אנשי מקצוע מתחומי הרווחה, הבריאות, החינוך והמשטרה, ופעילים באוכלוסייה הערבית - מגשרים, ארגוני חברה אזרחית ומובילי דעה כגון קאדי בית הדין השרעי. התוכנית הוצגה לפני קברניטי העיר - ראש העירייה אז, מנכ"ל העירייה אז ומפקד תחנת משטרת רמלה אז - וקיבלה את ברכתם.

נמצא כי השלב הראשון של התוכנית הוכתר בהצלחה בידי כל משתתפיה, והיא קיבלה את ברכתו של ראש העירייה אז. גם הוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת המליצה לאמץ את המודל שבבסיסה גם ברשויות מקומיות אחרות. אף על פי כן, ולמרות ההשקעה בתוכנית והידע שנצבר בזכותה, לא היה לה המשך, לא ברמלה ולא בשום רשות מקומית אחרת.

בתשובתה מסרה העירייה כי היא בוחנת את אפשרות חידושה של הפעילות הקהילתית לאנשי מקצוע ולפעילים בקהילה וכבר התקיימה פגישה ראשונה לשם קידום הנושא.

56 מתוך: "אלימות כלפי נשים בחברה הערבית: תוכנית הכשרה קהילתית - עירונית" נובמבר 2014, דפי הסבר של קרן אברהם.

לנוכח המשאבים שהושקעו בפיתוחה של תוכנית ההכשרה ובניסיונות הטמעתה ולנוכח חשיבותם של טיפול והתערבות מותאמים לשם מיגור האלימות בחברה הערבית בישראל ובעיר רמלה בפרט, מומלץ כי העירייה תפעל בהתאם למסקנות ולהמלצות שעלו מן הפיילוט ותמסד את אופני ההיערכות הנדרשים העולים ממנו. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה לשקול את יישומה של התוכנית ברשויות מקומיות אחרות.

## היעדר נתונים ושיהוי בטיפול

לצורך בדיקה של משרד מבקר המדינה בתיקי לקוחות המרכז לשלום המשפחה, הומצאו לו<sup>57</sup> רשומות "ניהול נתונים - פניות ומטופלים" ממוחשבות, מחולקות לפי עו"ס אלימות המטפל. הרשומות אמורות לספק תמונה עדכנית של מטופלי כל עו"ס במרכז בנקודת הזמן שהופקו בה ופירוט תאריכי הפנייה למרכז, הגורם המפנה, מועד זימון לאבחון ומיון ראשוני, סוג הטיפול, אם ניתן, מועד תחילתו וסטטוס הטיפול. עוד הומצאו באותו מועד רשומות ממוחשבות של כלל הפניות למרכז בשנים 2018 ו-2019 ובהן פירוט דומה.

נמצא כי הרשומות שהומצאו אינן מלאות ואינן מעודכנות; חסרו נתונים, במקצת הנתונים שנרשמו נפלו טעויות, ולא התאפשרה תמונה מלאה ועדכנית לזמן הבדיקה. עוד נמצא כי הנתונים שהזינו העו"ס על לקוחות שטיפלו בהם לא תמיד תאמו את נתוני אותם לקוחות ברשומות הממוחשבות של כלל הפניות לשנים 2018 ו-2019.

מן הראוי שרשומות הפניות והמטופלים יהיו מעודכנות ושלמות ויאפשרו קבלת תמונה אמיתית ומהימנה של כלל לקוחות המרכז, בכל נקודת זמן, ויאפשרו במיוחד קבלת נתונים על כל לקוח ועל סטטוס הטיפול בו, לצורכי מתן השירות הנדרש ולצורכי מעקב ובקרה.

בבדיקת 51 מקרים<sup>58</sup> ונתונים מתוך הרשומות שהמציא המרכז על מטופליו, הועלו הממצאים הבאים:

על פי תוכנית "עו"ס משטרה"<sup>59</sup>, על עו"ס המשטרה במרכז לשלום המשפחה להתקשר עם מתלוננים בטלפון בתוך 72 שעות ממועד קבלת התלונה במרכז. בשבעה מקרים

57 במאי 2019.

58 המדגם כלל תיקים ממוחשבים ומקרים שמקורם בתלונות שהוגשו במשטרה. הבדיקה הייתה בעיקר אקראית אך לעיתים הוצלב מידע נוסף.

59 ראו פירוט להלן.



נמצא שיהוי של שבוע ויותר עד שלושה חודשים ויותר ממשלוח הודעת המשטרה למרכז (בפקס) על תלונת אלימות במשפחה עד מועד הבירור הטלפוני של עו"ס המרכז עם המתלונן או המתלוננת וזאת בניגוד לנדרש<sup>60</sup>.

כמו כן, בשבעה מקרים היה שיהוי של חודש עד חמישה חודשים<sup>61</sup> מהפנייתו של הלקוח למרכז עד תחילת הטיפול בו במרכז.

על המרכז לשלום המשפחה לפעול בהתאם להנחיותיה של תוכנית עו"ס משטרה גם במה שנוגע ליצירת קשר במועד. התערבות טיפולית מהירה ככל האפשר עשויה למנוע הסלמת האלימות ולהגביר את סיכויי יעילותו ומועילותו של הטיפול.

בתשובתה מסרה העירייה כי המרכז לשלום המשפחה יוודא שהרשימות יהיו מלאות ויעודכנו באופן שוטף וכי מחלקת הרווחה תפעל בתיאום עם משטרת ישראל לצמצם את טווח הזמן בין הפנייה אליה ובין יצירת הקשר עם המתלוננת.

## העברת מידע ושיתוף פעולה בין הגורמים המטפלים

בדוח מבקר המדינה לשנת 2012 ובדוח הוועדה הבין-משרדית נקבע, כאמור, שחוסר תיאום בין משרדי הממשלה המטפלים באלימות במשפחה פוגע בקורבנות האלימות ועל הגורמים הרלוונטיים כולם לשפר את ההתמודדות המערכתית עם התופעה. המלצה מרכזית של ועדת המנכ"לים, במסקנות שהגישה לשר הרווחה והשירותים החברתיים ולשר לביטחון פנים בנובמבר 2016, הייתה הקמת מערך לאומי לתיאום בין-משרדי.

בסעיף 8.4 בהוראת תע"ס מס' 3.28 (מניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה) נכתב כי התערבות יעילה מותנית בשיתוף פעולה יום-יומי ומתמשך של המשרדים השונים שעוסקים בתופעה: שירותי הרווחה, משטרת ישראל, בתי המשפט, מסגרות חינוך, מסגרות בריאות ועוד. חשוב להגדיר את חלוקת התפקידים בין הגורמים המתערבים השונים, ולפתח נהלים של שיתוף פעולה, הפנייה, העברת מידע וקשר בין המשרדים.

במסגרת הביקורת נבדקו העברת המידע ושיתוף הפעולה בין הגורמים המטפלים באלימות במשפחה ברמלה: המחלקה לשירותים חברתיים ובפרט המרכז האזורי לשלום המשפחה הפועל בה, משטרת רמלה, גורמי חינוך וגורמי בריאות. להלן הממצאים.

60 בשלושה מקרים היה שיהוי של 8 - 9 ימים, בשלושה מקרים אחרים היה שיהוי של 21 - 32 ימים ובמקרה אחד היה שיהוי של 105 ימים.

61 בשני מקרים היה שיהוי של חודש בקירוב, בשלושה היה שיהוי של חודש עד חודשיים, בשני מקרים היה שיהוי של 4 - 5 חודשים.

## הקשר בין גורמי הרווחה העירוניים ובין המשטרה

משטרת ישראל מופקדת על אכיפת החוקים ועל הטיפול בנפגעות אלימות במשפחה כחלק מהטיפול בנפגעי עבירות.

משנת 2000 פועלת תוכנית "עו"ס משטרה"<sup>62</sup> המשותפת למשרד הרווחה ולמדור נפגעי עבירה במשטרת ישראל. התוכנית נועדה לתת מענה נגיש ומקיף יותר לנפגעי אלימות במשפחה הפונים לתחנות המשטרה; לאפשר תגובה משולבת של גורמי אכיפה וטיפול וקהילה; להעלות את מספר מקבלי הטיפול בקהילה שפנו למשטרה בגין אלימות במשפחה; ולחזק את הקשר ואת שיתוף הפעולה במקרים אלו בין תחנות המשטרה לשירותי המניעה והטיפול הקהילתיים שבאחריות משרד הרווחה. תפקידי עו"ס משטרה והמשימות המוטלות עליו מוגדרים בתוכנית.

1. במסגרת המאמצים לשיפור שיתוף הפעולה והגברת התיאום בין משרד הרווחה למשטרת ישראל הוחלט על גיבוש "נוהל טיוב התיאום בין משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשטרת ישראל בתחום אלימות במשפחה בדגש על נשים בסיכון גבוה" (להלן - נוהל טיוב)<sup>63</sup>.

נוהל טיוב הוא מנגנון לתיאום הדדי ולשיפור שיתוף הפעולה, שיתוף החשיבה והעברת המידע במקרים של נשים בסיכון גבוה, ובמסגרתו מתקיימים דיונים קבועים ומעקב תדיר וסדור של המשטרה וגורמי הרווחה לבחינת רמת המסוכנות ותוכניות ההגנה הנדרשות. לשם כך מגבשת תחנת המשטרה המקומית רשימה של כלל הנשים בסיכון עקב אלימות במשפחה, לפי דרגת חומרה יורדת (להלן - רשימת נשים בסיכון). הערכת חומרת הסיכון מתבססת על הכלי להערכת מסוכנות המשמש את המשטרה בכל חקירת אלימות במשפחה<sup>64</sup> ועל כל מידע רלוונטי אחר הידוע בעת ההערכה. גיבוש הרשימה נעשה באחריות מפקד התחנה והיא מעודכנת באופן שוטף גם כשמגיעים למשטרה דיווחים מהמחלקה לשירותים חברתיים בעיר ומהמרכז לשלום המשפחה או מכל גורם אחר, ומובאים לדיוני סטטוס. בכל דיון צריך להיערך סיכום פרטני ומסווג שיופץ לכל המשתתפים ולמנהל המחלקה לשירותים חברתיים.

62 התוכנית כלולה בהוראת תע"ס מס' 3.28, בפרק על המרכז למניעה ולטיפול באלימות במשפחה. המלצות ועדת המנכ"לים כוללות גם המלצה להרחבת התוכנית ולהגדלת מספר הרשויות המקומיות ותחנות המשטרה שתפעל בהן.

63 את הנוהל גיבשו נציגי משרד הרווחה, מרכז השלטון המקומי ומשטרת ישראל והוא הופץ בפברואר 2016 על ידי משטרת ישראל - האגף לחקירות ולמודיעין (נוהל מס' 03.300.29) ועל ידי משרד הרווחה (באמצעות חוזר מנכ"ל מיוחד מס' 92). נוהל זה נוסף על ההוראות על הקשר של המשטרה עם גורמים מטפלים בקהילה הקיימות בנוהל המשטרה מס' 03.300.226 "הטיפול המשטרתי בעבירות אלימות בין בני זוג" שעודכן במאי 2011 (להלן - נוהל הטיפול המשטרתי).

64 שאלון ממוחשב שמסכם את התשובות על שאלותיו לכלל ציון. אם הציון גבוה מ-100, המתלוננת מוגדרת כאישה בסיכון גבוה ומוסיפים אותה לרשימת הנשים בסיכון.



בנוהל טיוב מוגדרות גם מסגרות הדיון השונות שגורמי הרווחה והמשטרה צריכים לקיים ומצוינות רמות הדרגים לדיון ותדירותם. הדיון ברשימת הנשים בסיכון ברמת הרשות המקומית מתקיים פעם בחודש.

יודגש כי נוהל טיוב מבהיר שאין בהנחיותיו "כדי ליתר את הקשר השוטף המתקיים עם גורמי הרווחה בכל תיק אלימות במשפחה... ללא קשר לרמת המסוכנות".

בישיבות שנדונו בהן נשים בסיכון בסוף אוגוסט 2019<sup>65</sup>, עלו מקרים שגורמי הרווחה העירוניים - המחלקה לשירותים חברתיים והמרכז לשלום המשפחה - או משטרת רמלה לא עדכנו בהם אלה את אלה באופן שוטף על נשים ברשימת הנשים בסיכון, כמפורט להלן:

א. א' שהתה במקלט ועזבה אותו. עו"ס פרט ומשפחה במחלקה לשירותים חברתיים בעיר לא עדכן את המשטרה בעניין זה ובמועד הדיון במקרה האמור המשטרה לא ידעה זאת.

ב. לפי המידע שהיה בידי המרכז לשלום המשפחה במועד הדיון במשטרה, ב' גרה בעיר אחרת. רק במהלך הדיון בעניינה עדכן קצין החקירות את מנהלת המרכז כי האישה שבה לגור ברמלה ונתן למנהלת את מספר הטלפון שלה.

ג. א' הוסרה מרשימת הנשים בסיכון של המשטרה שנדונה בישיבות האמורות משום שלדברי קצין החקירות "עד לפני חודש הכול היה בסדר". בדיון בעניינה עדכנה מנהלת המרכז כי האישה נמצאת במקלט בעיר אחרת בעקבות אירוע אלימות במשפחה, מנסים לברר את הסיבה לשהייתה במקלט ומשום כך יש להחזירה לרשימת הנשים בסיכון. בבדיקת קצין החקירות במחשב המשטרה נמצא כי אכן, בתחילת אוגוסט 2019 התלוננה האישה במוקד 100 של המשטרה.

ד. בדיון בעניינה של ד' עדכנה מנהלת המרכז שהיא עברה לגור בעיר אחרת והמרכז העביר לשירותי הרווחה שם את החומר הנוגע לה. קצין החקירות לא היה מעודכן בכך.

65 שתי הפגישות התקיימו בנוכחות נציגת הביקורת.



נוהל טיוב גובש כדי לוודא תיאום מרבי בין הטיפול של המשטרה ושל המחלקה לשירותים חברתיים, על בסיס המידע הקיים בשתי המערכות, על מנת שההחלטות על מידת הסיכון ועל מידת המוגנות של הנשים בסיכון גבוה יתבססו ככל האפשר על המידע המרבי שבידי הגורמים והעדכון יהיה רצוף וקבוע. לפיכך על המשטרה והמחלקה לשירותים חברתיים לעדכן זה את זה באופן שוטף על כל מידע רלוונטי שמגיע לידיהם, בהתאם להוראות ובכפוף לדין הנוגע להגנת הפרטיות. היעדר עדכון שוטף הדדי עלול למנוע טיפול או לפגוע בטיפול בנשים שבסיכון.

בתשובת משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה ממאי 2020 (להלן - תשובת המשטרה) כתבה המשטרה כי יישום הנוהל מצוי במוקד תהליכי הפקת לקחים שוטפים שהיא מקיימת וכי תפעל לעדכון שוטף והדדי בינה לבין הרשות המקומית. המשטרה ציינה כי מבקרות פנימיות שבוצעו ודיונים משותפים עם גורמי הרווחה עלה כי נוהל טיוב הוטמע במהלך השנים האחרונות באופן משביע רצון. עוד ציינה המשטרה בתשובתה כי ביצעה ריענון של הנהלים המשטרתיים הפנימיים בנושא דיווח פנים משטרתי בנוגע לנשים שהועברו למקלט ובנושא חשיבות "דיווח לגורם מטפל בקהילה". כמו כן הוחלט שהרפרנט לנושא האלימות במשפחה בתחנת המשטרה יתקשר בדואר אלקטרוני עם גורמי הרווחה בכל הקשור לפרוטוקולים או מסמכים אחרים הנדרשים מעת לעת.

2. תוכנית "עו"ס משטרה" פועלת עוד מראשיתה גם ברמלה: במרכז לשלום המשפחה מועסק עו"ס משטרה בחצי משרה נוסף על תפקידו כעו"ס למניעת אלימות במשפחה. על פי התוכנית, עו"ס משטרה ונציגי התחנה יקיימו קשר רציף, הן בנוגע לטיפול השוטף במקרים הן בנוגע לגיבוש דרכי עבודה משותפות; תחנת המשטרה תדאג להקצות לעו"ס משטרה חדר עבודה הולם המאפשר שיחה מקצועית דיסקרטית; בשהותו של העו"ס בתחנה יעדכנוהו חוקרי אלימות במשפחה על תיקי אלימות בין בני זוג שנפתחו, על מיון ראשוני וזימון בני הזוג לאבחון בתחנה או במרכז; אם עו"ס משטרה אינו בתחנה בעת תלונה על אלימות במשפחה, על חוקר המשטרה לשלוח מידית למרכז, בפקס, טופס הסכמה לדיווח חתום בידי הנפגע או התוקף, ועו"ס משטרה ייצור קשר עם החתום על הטופס לא יאוחר מ-72 שעות<sup>66</sup> ממועד קבלת הפקס.

66 בסעיף 6 להוראת תע"ס מס' 3.28 נרשם שהעו"ס ייצור קשר עם החתום על הטופס בתוך 24 - 48 שעות ממועד קבלת התלונה.

שימוש בפקס להעברת מידע אינו מאפשר ניצול ערוצי תקשורת מהירים ויעילים אחרים הקיימים בעידן הדיגיטלי, המאפשרים תיעוד של העברת המידע, שמירתו וניהולו. על הגורמים הנוגעים בדבר לבחון את מתכונת העברת המידע ביניהם ולהתאימה לאמצעים המתקדמים הקיימים כיום. לנוכח קשרי הגומלין הרבים בין מגוון גורמים, ראוי לשקול מיסודה של מערכת מידע מקוונת גם להעברת תלונות של אלימות במשפחה מהמשטרה למרכז לשלום המשפחה.

בתשובת המשטרה למשרד מבקר המדינה נכתב כי המשטרה גיבשה והעבירה לבחינה טכנולוגית בקשה לפיתוח ממשק ממוחשב שיאפשר דיווח מקוון ממערכת החקירות המשטרתית לגורמי הרווחה וכי מגוון הגורמים המעורבים מציב אתגר למחשוב התהליך. המשטרה ציינה בתשובתה כי גם העברת דיווחים באמצעות פקס אינה מהווה תחליף לדיווח בעל פה על פי שיקול הדעת של גורמי המשטרה.

3. אשר להעברת המידע בפקס מהמשטרה למרכז לשלום המשפחה, נמצאו 14 תלונות שלא נשלחו מיד למרכז כנדרש בתוכנית עו"ס משטרה. נמצא כי פרק הזמן הממוצע שחלף ממועד קבלת התלונה עד שליחת ההודעה היה כחודשיים. במחצית המקרים האמורים ההודעה נשלחה בחלוף יותר מחודש וחצי מקבלת התלונה, וממילא עו"ס המשטרה במרכז לא יצר קשר עם החתום על טופס התלונה בתוך 72 שעות ממועד קבלתה במרכז, כנדרש. חלק מהתלונות הן של נשים מרשימת הנשים בסיכון.

התברר כי גורמי הרווחה והמשטרה מודעים לכך שמדובר בתופעה נרחבת והגורמים המשטראיים מסרו שהם מנסים לצמצם את ממדיה. להלן דוגמאות:

א. תלונה שהתקבלה במשטרה בסוף ינואר 2019 מידי ה' נשלחה בפקס למרכז לשלום המשפחה בסוף יולי 2019. מנהלת המרכז מסרה כי האישה אינה מוכרת לה.

ב. תלונה שהתקבלה במשטרה בתחילת דצמבר 2017 מידי ו' נשלחה בפקס למרכז לשלום המשפחה במחצית השנייה של פברואר 2018.

ג. תלונה שהתקבלה במשטרה בסוף יוני 2019 מידי ז' הועברה לידיעת מנהלת המרכז לשלום המשפחה במחצית השנייה של אוגוסט 2019. ז' נמצאת ברשימת הנשים בסיכון גבוה של המשטרה.

ד. תלונה שהתקבלה במשטרה בסוף נובמבר 2018 מידי ח' נשלחה בפקס למרכז לשלום המשפחה באמצע ינואר 2019. ח' נמצאת ברשימת הנשים בסיכון גבוה של המשטרה.

על משטרת רמלה להקפיד לשלוח למרכז לשלום המשפחה תלונות על אלימות במשפחה המתקבלות בתחנה מיד עם קבלתן, כנדרש בהוראותיה של תוכנית עו"ס משטרה, כדי לאפשר למרכז ליצור עם המתלוננים קשר מהיר ככל האפשר.

בנוהל הטיפול המשטרתי נקבע כי "אחת לשבועיים תיערך בקרה בכל תיקי האלמ"ב [אלימות במשפחה] ע"י קצין החקירות או הרמח"מ [ראש מחלקת חקירות מודיעין]".

לנוכח ריבוי העיכובים בדיווח המשטרה למרכז על תלונות של אלימות במשפחה, כפי שהוצג לעיל, מן הראוי שבהליך הבקרה הפנימי במשטרה יאותרו גם תיקי אלימות במשפחה שמידע עליהם לא נשלח לגורמי הרווחה העירוניים.

בתשובת המשטרה למשרד מבקר המדינה נכתב כי היא מקבלת את הערות המבקר בנושא השיהוי בהעברת תלונות של אלימות במשפחה המתקבלות במשטרה לגורמי הרווחה בעירייה, וכי תפעל לתיקון הליקוי ולהעברת הנחיות לחוקרי המשטרה בדבר חובת הדיווח המידי לגורמי הרווחה וחשיבותו, בכל הקשור לתלונות כאלה. המשטרה הדגישה בתשובתה כי היא רואה חשיבות לוודא כי הדיווח הגיע ליעדו ולתעד זאת בתיק החקירה. עוד כתבה המשטרה בתשובתה כי הנושא ייבדק במסגרת הבקורות המבוצעות על ידי חטיבת החקירות במשטרה.

4. בביקורת התברר כי התנאים בתחנת המשטרה ברמלה<sup>67</sup> אינם מתאימים לשהיית אישה מאוימת<sup>68</sup>, לבדה או עם ילדיה - אין בה פרטיות לפגישה כה רגישה עם מתלוננת ואין מקום מתאים ללינה או לשהות ממושכת. עניין זה צוין גם בישיבת ועדת ההיגוי של המרכז לשלום המשפחה ממאי 2019.

אף על פי כן נאמר לצוות הביקורת כי ישנם מקרים שנשים מאוימות נשארות בתחנה, גם עם ילדיהן, ולעיתים אף לנות בה בלית ברירה, בהיעדר פתרון מידי אחר כגון מקלט מתאים וזמין.

בתשובתו מסר משרד הרווחה כי הוא פועל להקמת מרכז לטיפול באלימות במשפחה שיפעל כל שעות היממה.

67 בתשובת המשטרה נכתב כי תנאים דומים קיימים גם בשאר תחנות המשטרה בארץ.

68 כל אישה שבהתאם לנסיבות יש צורך לתת לה הגנה מחוץ לביתה. אישה בסיכון היא אישה שהוגדרה כך על פי נוהל טיוב וכלולה ברשימת נשים בסיכון של המשטרה.



5. נמצא כי בין גורמי המשטרה והמרכז לשלום המשפחה קיים קשר רצוף של שיתוף פעולה, העברת מידע ותיאום בנושאי המניעה והטיפול באלימות במשפחה, אך לדעתם של שני הגורמים עדיין יש מקום לשפר קשר זה; למשל, יש ביניהם מחלוקות מהותיות בגישה הטיפולית ובדרכי הטיפול בנשים בסיכון.

בישיבת ועדת ההיגוי של המרכז לשלום המשפחה שהתקיימה במאי 2019 נדון גם שיתוף הפעולה בין המרכז למשטרה. גורמי רווחה שהשתתפו בישיבה ציינו "מורכבות בשינוי המגמה במשטרה. שינויים שגורמים למחלוקת בינם למחלקת רווחה ומצריכים התמודדות שלנו. מבקשים לברר עמדת פיקוח ומדגישים שלפני השיח עם המשטרה - חשוב שאנחנו נקיים שיח ביננו על מה המדיניות שלנו".

המחלוקת בדרכי הפעולה ובטיפול באלימות במשפחה, העולה מישיבתה של ועדת ההיגוי, עלולה לפגוע בתפקוד היעיל מול קורבנות האלימות ותוקפיהם. על גורמי הרווחה בעירייה לגבש עמדה ברורה בסוגיות אלו ולגבש עם גורמי המשטרה דרכי פעולה מוסכמות שיאפשרו התמודדות משותפת מיטבית.

בתשובתו מסר משרד הרווחה כי הוא מרבה לעסוק בשיפור הקשר בין המשטרה לגורמי הרווחה בתחום הטיפול באלימות במשפחה ולשם כך גובשו נהלים משותפים. המשרד ציין כי הוא פועל לשיפור הקשר בין המרכז לשלום המשפחה ובין תחנת המשטרה בעיר ולצורך כך נקבע עם הגורמים הרלוונטיים מפגש לשם בחינת דרכים לחיזוק השותפות והעבודה על פי הנהלים.

המשטרה כתבה בתשובתה כי נוהל טיוב אינו מהווה תחליף לקשר הבלתי אמצעי בין גורמי המשטרה וגורמי הרווחה בעיר וכי בכוונתה לתאם פגישת עבודה עם גורמי הרווחה העירוניים לתיאום ציפיות וחידוד הנהלים הקיימים על מנת לשפר את שיתוף הפעולה בין הגורמים.

העירייה כתבה בתשובתה כי צוות מהמחלקה משתתף בישיבות עם המשטרה אחת לחודש ומתקיימים מפגשים שמטרתם שיפור דרכי הפעולה והעברת המידע בין הגורמים. באותה רוח נקבע כי עו"ס המשטרה תשהה בתחנה יום אחד בשבוע, כחלק משגרת עבודתה.

6. במסגרת יישומן של המלצות הוועדה הבין-משרדית החליט המשרד לביטחון פנים על הקמת "מחלקי משפחה" בתחנות המשטרה של 16 רשויות מקומיות, ורמלה בכללן, עד תחילת ספטמבר 2019. מחלק המשפחה אמור לרכז את כלל הפעילות הקשורה לאלימות במשפחה בתחנה ולשפרה. במסגרת זו אמור לפעול גם בתחנה עצמה "עו"ס משטרה" - קצין משטרה שאינו לבוש מדים והוא עו"ס בהכשרתו. מוקד עבודתו אינו חקירה אלא עבודה סוציאלית והוא יהיה איש הקשר מול גורמי הרווחה<sup>69</sup>.

69. כיום ממלאת את התפקיד בחצי משרה עו"ס משטרה במרכז לשלום המשפחה או מנהלת המרכז.



בפגישה שנערכה בתחנת משטרת רמלה באוגוסט 2019 נמסר לצוות הביקורת כי המשרד לביטחון פנים החל בניסיונות לגייס עובדים סוציאליים אך נראה שמחלק משפחה ובכלל זה עו"ס משטרה, שהוא חלק ממחלק זה, לא יחל לפעול במשטרת רמלה במועד שנקבע ועדיין אין יודעים את מועד הפעלתו<sup>70</sup>.

**נמצא כי עד סוף ספטמבר 2019 טרם הופעל מחלק משפחה במשטרת רמלה, שלא בהתאם להחלטה שהתקבלה.**

החלטה אחרת שנועדה, כאמור, ליישום המלצותיה של הוועדה לטיוב הטיפול במשפחה נפגעת אלימות היא גיוס שוטרים בעלי כשירות תרבותית.

**ביקורת נמצא כי במשטרת רמלה אין משולבים בטיפול בנפגעי אלימות במשפחה שוטרים בעלי כשירות תרבותית.**

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד לביטחון פנים ליישם את המלצת הוועדה הבין-משרדית על הקמת "מחלקי משפחה" גם במשטרת רמלה, כפי שהחליט, ובכלל זה לגייס בהקדם שוטרים בעלי כשירות תרבותית, על מנת לשפר את טיפול המשטרה באלימות במשפחה בקרב מגזרים ייחודיים בעיר.

בתשובת המשרד לביטחון פנים למשרד מבקר המדינה כתב המשרד כי הוא והגופים הכפופים לו מיישמים את תוכנית הפעולה הבין-משרדית ובנוסף מקימים מערכים חדשים ומרחיבים מערכים קיימים לצורך שיפור ההתמודדות באלימות במשפחה ופירט מגוון פעולות שהוא עושה באופן עצמאי ללא קשר להמלצות הוועדה הבין-משרדית. כחלק מפעולות אלה הוקמו "מחלקי משפחה" ב-16 תחנות משטרה ובהן במשטרת רמלה; וגויסו על ידי הרשויות המקומיות הרלוונטיות, 11 עו"ס משטרה. שלוש רשויות מקומיות נוספות נמצאות בהליך מכרז לגיוס עו"ס משטרה.

המשטרה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מחלק משפחה החל לפעול בעיר רמלה באוקטובר 2019 באופן חלקי היות וטרם הסתיימו הליכי הגיוס לעו"ס משטרה ועדיין לא אויש תקן של קצין חקירות. עם זאת ישנם חמישה חוקרים המשמשים כחוקרי משפחה. עוד כתבה המשטרה בתשובתה כי נושא הכשירות התרבותית מצוי במרכז הקשב הארגוני שלה ומשולב כחוט השני בהשתלמויות, הדרכות וגיוסים. בתוך כך ייטלו שוטרי מחלק המשפחה חלק בהכשרה שתתקיים במכללה הלאומית לשוטרים בשנה הנוכחית.

<sup>70</sup> הפגישה נערכה בהשתתפות ראש חוליית אלימות במשפחה במדור נפגעי עבירה, קצינת נפגעי עבירה במחוז מרכז, ראש אגף חקירות מודיעין בתחנת רמלה וקצין חקירות באגף. כוונת ההמלצות היא שבתחנה עצמה יועסק עו"ס משטרה בנפרד מעו"ס משטרה שבמרכז לשלום המשפחה.



משרד מבקר המדינה מציין את הקמתם של מחלקי המשפחה בתחנות המשטרה שפורטו בתשובת המשרד לביטחון פנים. עם זאת, על המשרד לביטחון פנים לוודא כי יושלם גיוס כוח האדם המקצועי הדרוש למחלקי המשפחה, כפי שהוגדר בתוכנית ובכלל זה שוטרים בעלי כשירות תרבותית מתאימה.

## הקשר בין גורמי הרווחה העירוניים ובין גורמי חינוך ובריאות

1. שיתוף הפעולה בין נותני שירותים שונים לאיתור נפגעים ולמניעת הסלמה עשוי לסייע רבות כשמדובר בנפגעי אלימות בין בני זוג. הסדרה של העברת מידע מגורמים שונים העוסקים בנושא לגורמי הרווחה הייתה עשויה להניע טיפול של גורמי הרווחה בנפגעי האלימות, ולסייע בכך לנפגעים.

נמצא כי אין שיתוף פעולה והעברת מידע סדורים ורצופים בין גורמי הרווחה העירוניים ובין גורמי חינוך (גני ילדים ובתי ספר) וגורמי בריאות (טיפות חלב וקופות חולים בעיר). היעדרם של הקשרים הללו בא לידי ביטוי במספר הפניות הזעום ממערכת הבריאות אל המרכז לשלום המשפחה - שבע פניות מ-527 בשנת 2017 ושתי פניות מ-546 בשנת 2018.

על גורמי המקצוע לפעול בהתאם להמלצות הגורמים המקצועיים לקידום שיתוף הפעולה והעברה הדדית של מידע חיוני הנוגע לאלימות במשפחה, ובכך לסייע באיתור, במניעה ובטיפול בקורבנות האלימות, בכפוף לדין בנושא הגנת הפרטיות<sup>71</sup>.

בביקורת נמצא כי בעבר ניסה המרכז לשלום המשפחה למסד קשרים כאלה עם קופות חולים, עם טיפות חלב, עם מדרשה לבנות ועם בלניות במועצה הדתית בעיר ואף עם המרכז לבריאות הנפש בבאר יעקב<sup>72</sup>, אך לא היה המשך לקשר הראשוני שנוצר.

בתשובתו של משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה ממרץ 2020 (להלן - תשובת משרד הבריאות) נכתב כי המשרד רואה חשיבות רבה באיתור אלימות במשפחה וכי פרסם חוזר בנושא זה והוא מנטר את מספר הנשים שתושאלו על אלימות בטיפות חלב.

71 ראו: חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ותקנות תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986.

72 בשנת 2011 - שיחה של עו"ס מהמרכז עם בנות המדרשה; בשנת 2016 - ניסיון לחידוש הקשר עם טיפות החלב בעיר ובבאר יעקב, עם נציגי קופת חולים כללית ועם בלניות במועצה הדתית בעיר; בשנת 2017 - פגישה של עו"ס מהמרכז עם נציגי קופת חולים מכבי ועם נציגי המרכז לבריאות הנפש בבאר יעקב.

איתור אוכלוסיות נפגעות אלימות במשפחה תוך שיתוף מערכות החינוך, הבריאות והמשטרה בקהילה, עשוי להקל התערבות אפקטיבית ומניעת הסלמה במצב הנפגעים מאלימות. על כן, על גורמי הרווחה בעירייה לפעול לביסוס מנגנונים לשיתוף פעולה עם גורמי הבריאות, החינוך ושירותי הדת, בכל היבטיו של המאבק באלימות.

2. אחד החסמים העיקריים לנתק בין גורמי הרווחה לגורמי בריאות הוא המגבלות החוקיות המונעות העברת מידע מטעמי חיסיון.

בין המלצות ועדת המנכ"לים<sup>73</sup> היו גם המלצות של צוות החקיקה שטיפל בחסמים משפטיים המונעים העברת מידע על אלימות במשפחה בין הגורמים השונים. הצוות המליץ על תיקון לסעיף 20 בחוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996, שיתיר למוסד רפואי או לבעל מקצוע בתחומי הרפואה למסור מידע רפואי, בנסיבות מסוימות של אלימות במשפחה, גם ללא צורך בהסכמת המטופל<sup>74</sup>. משרד הבריאות הציע במסגרת תיקון זה להרחיב את האפשרות של אנשי מקצוע בתחומי הרפואה למסור מידע על מטופל לא כשקיימת חובה על פי הדין בלבד אלא גם כאשר ישנה רשות בלבד.

מומלץ שמשרד הבריאות יקדם הסדרה של מסירת דיווחים ממוסדות רפואיים ומאנשי מקצועות הרפואה על מקרי אלימות במשפחה שנחשפו אליהם במסגרת תפקידם, על מנת לסייע באיתור, במניעה ובטיפול בקורבנות האלימות.

## השתלמויות והכשרות

בסעיף 11 בהוראת תע"ס מס' 3.28 נקבע כי "טיפול בתופעת האלימות במשפחה מצריך הקניית מימונויות לעובדים סוציאליים העוסקים, בין השאר, בתחום זה, וכן בניית והפעלת תכניות הדרכה וייעוץ. המשרד [משרד הרווחה] מסייע בהתאם לצורך והאמצעים העומדים לרשותו, בהשתלמויות ובפיתוח תוכניות הכשרה בנושא אלימות במשפחה". בסעיף 15.3.5 בהוראת התע"ס האמורה, העוסק בכוח האדם

73 שפעלה, כאמור, בשנת 2016.

74 במרץ 2011 הונחה הצעת חוק פרטית על שולחן הכנסת לדיון מוקדם - הצעת חוק העונשין (תיקון - חובת דיווח על אלימות בין בני זוג), התשע"א-2011. בדברי ההסבר להצעה נכתב כי נסיבות חייהן המורכבות של נשים שנפגעו מידי בני זוג מונעות מרבות מהן להתלונן במשטרה. על פי דברי ההסבר, הצעת החוק ביקשה לסייע לנפגעות אלימות באמצעות קביעת חובת דיווח של גורמי מקצוע שונים, אשר מכירים ומטפלים בנפגעות אלימות לאחר שפנו אליהם לקבלת סיוע, לגורמי רווחה או המשטרה, כדי שיפתחו בחקירה ויודאו שהאישיה נמצאת במקום בטוח. התיקון לחוק לא קודם מעבר לכך.



במרכז לשלום המשפחה, נקבע כי "העובדים הסוציאליים יהיו מיומנים בצורות ההתערבות השונות ובעבודה עם המשפחה ועם חלקים בתוכה. לפחות אחד מהעובדים הסוציאליים יהיה עובד שרכש מיומנות בטיפול בנשים מוכות". מנהל המרכז אחראי להדרכתו של צוות העובדים במרכז.

1. אחת ההמלצות של ועדת המנכ"לים הייתה פיתוח תוכניות הכשרה בין-משרדיות ומשרדיות מותאמות לאנשי מקצוע שונים שיש לעבודתם נגיעה לאלימות במשפחה. המלצה זו מוזכרת גם במידע שמסר משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2019 על התוכניות שיצאו לדרך והוקצה להן תקציב לשנת 2019.

נמצא כי משרד הרווחה מקיים השתלמויות והכשרות על אלימות במשפחה<sup>75</sup> אך מלבד הכשרות לעו"ס דוברי ערבית העובדים במגזר הערבי, טרם החל בהכשרת אנשי מקצוע לעיסוק בתחום במגזרים ייחודיים, באמצעות תוכניות שיקנו כלים וידע ברגישות תרבותית ויכולת תרבותית.

על משרד הרווחה לייעד הכשרות מתאימות לעו"ס ואנשי מקצוע אחרים שיש להם נגיעה לתחום האלימות במשפחה, המטפלים באוכלוסיות ייחודיות.

בתשובתו מסר משרד הרווחה כי במסגרת הוועדה הבין-משרדית משנת 2016 התקבלו תקציבים נוספים לפעולות הכשרה ובשנת 2019 גיבש כמה פעולות הכשרה בתחום האלימות במשפחה לאוכלוסיות ייחודיות, פעולות האמורות להתחיל בשנת 2020.

2. חקר הטיפול באלימות במשפחה במגזר הערבי מלמד כי הכשרה ייחודית למטפלים באוכלוסייה זו היא תנאי ראשון להצלחתו, ואין די בידיעת השפה הערבית לצורך הטיפול. מבדיקה שנעשתה עם מנהלת המרכז לשלום המשפחה בנובמבר 2019 נמצא כי במועד הביקורת שום עו"ס מצוות המרכז לא עבר קורסי הכשרה ייעודיים לעו"ס המטפלים במגזרים ייחודיים, משמע גם לא למגזר הערבי.

מנהלת המרכז מסרה עוד לצוות הביקורת כי בעבר מומנו הדרכות לצוות המקצועי של המרכז מתקבולי הכספים בו עבור טיפולים, אך כאשר אוחד התעריף לטיפול במרכז, ירד סך התקבולים ואי אפשר עוד לממן באמצעותו הדרכות כאלה.

75 כגון קורס "אשנב לאלימות במשפחה" להקניית מיומנויות בסיסיות בתחום האלימות במשפחה; הכשרה לעו"ס המטפלים בילדים החשופים לאלימות במשפחה.

על עיריית רמלה להבטיח כי הצוות המקצועי במרכז לשלום המשפחה ובמחלקה לשירותים חברתיים, וגם גורמים אחרים שיש להם נגיעה לנושא האלימות במשפחה, יקבלו הדרכות קבועות, כל גורם לפי צרכיו במסגרת תפקידו.

3. דוח הוועדה לבחינת רצח נשים, צעירות ונערות ערביות ציין את בעיית היעדרה של תמיכה רגשית לעובדים שמטפלים בנשים בסיכון, אשר לעיתים נחשפים לרצח המטופלת ונקלעים למצבים רגשיים מורכבים ומכבידים. הדוח המליץ על "יצירת מערכת תמיכה רגשית לעובדים הסוציאליים ולשוטרים המתמודדים עם מקרים קשים וקיצוניים של סכנת חיים כולל מערך לוונטילציה ב'זמן אמת' של ההתערבות".

נמצא כי העובדים הסוציאליים המטפלים באלימות במשפחה במרכז ונחשפים למצבים רגשיים מורכבים, מקבלים תמיכה רגשית מדי פעם, ממנהלת המרכז בלבד.

ראוי שהעובדים הסוציאליים, הנחשפים למצבים רגשיים מורכבים, יקבלו באופן סדיר את התמיכה הרגשית שהם זקוקים לה.



## סיכום

האלימות במשפחה היא תופעה חברתית קשה ומן האתגרים המרכזיים של המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית רמלה, בשל היותה עיר מעורבת, זאת נוסף על הבעייתיות והמורכבות הרבה של מקרי האלימות, מטבעם. לפיכך יש לפעול במישור הממלכתי והמקומי לפיתוח כלים שיאפשרו למנוע ככל האפשר אלימות מסוג זה ולטפל בנפגעים.

על הגורמים המקצועיים הרלוונטיים לשפר את מנגנוני התיאום ביניהם ולנקוט פעולות מניעה - הסברה ואיתור - כדי להגיע למספר גדול יותר של נזקקי סיוע. משרד מבקר המדינה ער לאתגרים שהתמודדות מסוג זה מציבה לפני העוסקים בנושא ומציין לטובה את פעילותם המסורה גם לנוכח הקשיים העומדים לפניהם בעת מילוי תפקידם - תקציב מוגבל, קשיים בגיוס כוח אדם מקצועי וקשיים רגשיים.





מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2020



# אתו"ס - החברה לאומנות, תרבות וספורט חיפה בע"מ (חל"צ)





## אתו"ס - החברה לאומנות, תרבות וספורט חיפה בע"מ (חל"צ)

### רקע

בשנת 1956 התאגדה אתו"ס - החברה לאומנות, תרבות וספורט חיפה בע"מ (חל"צ)<sup>1</sup> (להלן - אתו"ס או החברה) כחברה, בין היתר במטרה ליזום, לקיים ולנהל ירידים, תערוכות ותצוגות ואירועי תרבות ובידור. כיום מנהלת החברה 15 גופי פעילות בחמישה תחומי פעילות עיקריים: ניהול, השכרה והפעלה של אולמות ומבני תרבות; ניהול מגרשי ספורט; ניהול והפעלה של גופי תרבות; הפקת אירועים ופסטיבלים; והפעלת גן החיות הלימודי חיפה על שם לואי אריאל גולדשמידט.

### נתוני מפתח

**40.7** מיליון ש"ח

סכום ההקצבות שקיבלה החברה מהעירייה ומגורמים אחרים בשנת 2018

**65** מיליון ש"ח

מחזור הפעילות של החברה בשנת 2018

**230**

עובדים בחברה

**10.4** מיליון ש"ח

הפסד התזמורת הסימפונית חיפה מפעילותה בשנת 2018 (לפני הקצבת העירייה לכיסוי ההפסד)

**5.2** מיליון ש"ח

הגירעון המצטבר של החברה ב-31.12.19 (לא מבוקר)

**24.4** מיליון ש"ח

ההכנסות העצמיות של החברה בשנת 2018

**0.5** מיליון ש"ח

אובדן הכנסות פוטנציאלי מאי-ניצול מתחם חוף הגולשים

**20%**

שיעור הירידה במספר המבקרים בגן החיות בשנת 2018 לעומת שנת 2013

1. חברה לתועלת הציבור.

## פעולות הביקורת

בחדשים מאי עד ספטמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים הנוגעים לחברה: תחומי פעילותה; העברת נכסים בין החברה לעיריית חיפה (להלן - העירייה); הרכב דירקטוריון החברה; תקנון החברה; תקציב החברה; המבנה הארגוני של החברה וכוח האדם המועסק בה; מכרזים והתקשרויות של החברה; ופעילות חלק ממרכזי הרווח שלה. הביקורת נעשתה באתו"ס ובעירייה, ובדיקות השלמה נעשו באגף בכיר לתאגידים עירוניים במשרד הפנים ובאגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

**יחסי גומלין בין העירייה לאתו"ס:** העירייה ואתו"ס לא הסדירו את יחסי הגומלין ביניהן בנושא הפקת האירועים, המצוי בליבת פעילות החברה. כך למשל בכל הקשור לתהליכי העבודה בין הצדדים, קביעת לוחות הזמנים משלב התכנון ועד גמר הביצוע של האירועים, וכן היבטים הנוגעים לתוכן, לכספים ולארגון של ההפקות.

**הרחבת תחומי הפעילות של אתו"ס:** העירייה הרחיבה את תחומי פעילותה ואחריותה של אתו"ס שלא על פי ייעודה המקורי, בלי לבחון את ההשפעות שיש לכך על גופים עירוניים אחרים העוסקים באותם תחומי פעילות ואת כפילות התפקידים שנוצרה עקב כך בין אתו"ס לגופים עירוניים אלה.

**העברת נכסים ואופן הטיפול בהם:** העירייה העבירה נכסים לאחריות אתו"ס ונטלה ממנה אחריות לנכסים ללא הודעה מראש, שלא בהתאם לקבוע בהסכמים ביניהן. האחריות לחלק מהנכסים הועברה בלי שנעשו בדיקות צרכים ובדיקות כדאיות כלכלית, ניהולית או תפעולית, ובלי שנבחנו העלויות וההשפעות של ההעברה.

**התנהלות כספית:** העירייה ואתו"ס לא גיבשו תוכנית לסגירת הגירעון המצטבר בחברה שעמד בסוף שנת 2019 על כ-5.2 מיליון ש"ח, והוא עלול לגדול בשנים הבאות. לרוב מרכזי הרווח של החברה יש גירעון; ותלותה בכספים שמעבירה לה העירייה הולכת וגדלה.

**תכנית עבודה ותקציב:** העירייה והחברה לא התוו לאתו"ס תוכנית עבודה שנתית ורב-שנתית; תקציב החברה לא נקבע על סמך מטרות ויעדים.

**מבנה ארגוני ושכר:** לחברה אין מבנה ארגוני מעודכן ומאושר. החברה לא קבעה מנגנון לקביעת שכר העובדים.

**קבלת תרומות:** החברה לא פעלה בנוגע לתרומות שהתקבלו, באמצעות הקרן לחיפה, בהתאם לנוהל משרד הפנים.

**גן החיות הלימודי:** גן החיות קופא על שמריו במשך שנים, ההכנסות ממנו אינן עולות, ומספר המבקרים בו יורד. מרכיבים חשובים ועיקריים בתוכניות האב שהוכנו לגן החיות לא יושמו.



**ניהול הנכסים באחריות אתו"ס:** העירייה ואתו"ס הסדירו בשנת 2018 את נושא ניהול הנכסים שהועברו לאחריות החברה בהסכם אחד כולל ומקיף - "הסכם בר רשות".

**הנגשה:** הפעולות שביצעו העירייה ואתו"ס להנגשת המבנים שבאחריות החברה לאנשים עם מגבלות ופעולות החברה להנגשת אתר המרשתת (אינטרנט) שלה ראויות לציון.

## עיקרי המלצות הביקורת

על העירייה ואתו"ס להכין תוכנית לסגירת הגירעון המצטבר בחברה, לעקוב אחר יישומה, לבחון דרכים להעלאת ההכנסות העצמיות של החברה ולהבטיח ככל הניתן את האיזון התקציבי שלה.

על העירייה ואתו"ס לגבש תוכנית עבודה שנתית ורב-שנתית בהתאם למסמכי מדיניות ועל פי מטרות ויעדים ולקבוע את תקציב החברה בהתייעצות עם הנהלתה.

על העירייה ואתו"ס להשלים את אסדרת היחסים החוזיים ביניהן, בייחוד בנושא הפקת אירועים, שהוא תחום עיסוק עיקרי של החברה.

מומלץ כי העירייה תבחן את כפילות התפקידים בין אתו"ס לבין גופים בעירייה ותאגידים עירוניים אחרים העוסקים באותם תחומי פעילות. על העירייה ואתו"ס ליזום במשותף בחינה מחדש של כל הנכסים שהעבירה העירייה לחברה ושל "היתרון היחסי" של החברה בניהול אותם נכסים, כדי שהשימוש בנכסים לטובת הציבור יהיה מיטבי.

על אתו"ס לפעול בהקדם לגיבוש מבנה ארגוני מפורט שישקף את היקף כוח האדם בחברה, המשרות הקיימות בה וצרכיה, ולאשרו. כמו כן, מומלץ כי החברה תקבע אמות מידה למתן שכר ולקידום העובדים.

מומלץ כי משרד הפנים ישקול לגבש תקנון לדוגמה שיתאים למאפייניהם הייחודיים של התאגידים העירוניים. גיבוש תקנון כזה ימנע אי-ודאות והליכים בירוקרטיים מיותרים.

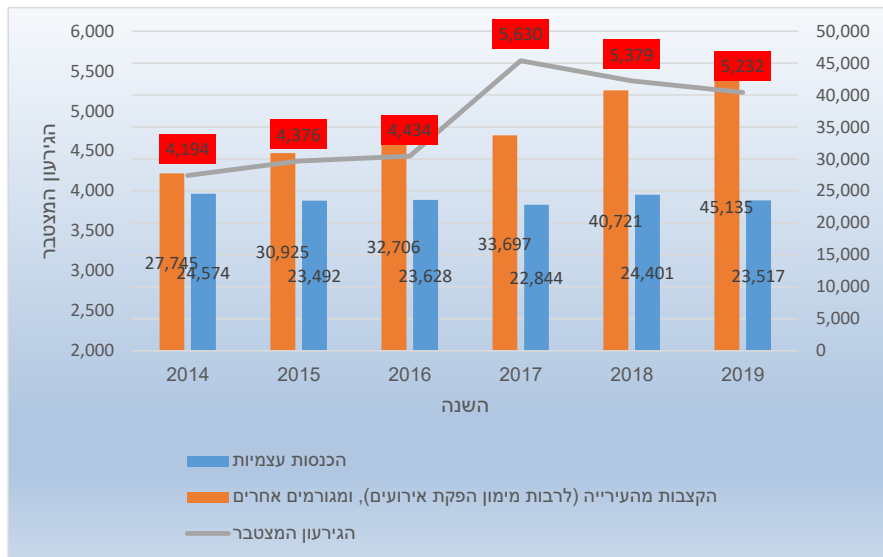
## סיכום

ממצאי הביקורת מצביעים על כך שבמשך השנים הרחיבה העירייה את פעילות החברה והטילה עליה לנהל, לתפעל ולתחזק נכסים שלא על פי ייעודה המקורי, כמו גן החיות. העירייה עשתה זאת בלי שנבחנו המשמעויות של הרחבת הפעילות של החברה ומידת יכולתה לנהל את כל הגופים שבאחריותה ולבצע את כל המשימות שהוטלו עליה. כן לא נבחן נושא היתרון היחסי שלה על גופים עירוניים אחרים העוסקים באותם תחומי פעילות. במציאות זו חלק גדול מהגופים שמנהלת החברה גורמים לה הפסד, וכפועל יוצא גירעונה המצטבר בסוף שנת 2019 היה כ-5.2 מיליון ש"ח.

תמונת מצב זו מלמדת על הצורך לבחון בהקדם את היקף הפעילות של החברה ולמקד את פעילותה בתחומים שבהם יש לה ערך מוסף ויתרון ניהולי, כלכלי או תפעולי ניכר על גופים עירוניים אחרים.



**מחזור הפעילות של אתו"ס והגירעון המצטבר שלה, 2014 - 2019 (באלפי ש"ח) \***



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה  
 \* הנתונים הכספיים לשנת 2019 אינם מבוקרים.



## אתו"ס - החברה לאומנות, תרבות וספורט חיפה בע"מ (חל"צ)

### מבוא

סעיף 249(30) לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) קובע כי בסמכות העירייה "לייסד חברה, אגודה שיתופית או כל אגודה אחרת לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות העירייה ותפקידיה"<sup>1</sup>. בצו העיריות (הקמת תאגידיים), התש"ס-1980, נקבע כי תאגיד עירוני לא יוקם אלא באישור שר הפנים ובתנאים שקבע השר. לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, חברה עירונית היא "חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה או הזכות למנות יותר ממחצית מספר הדירקטורים שלה הם בידי רשות מקומית או בידי רשות מקומית יחד עם המדינה או עם חברה עירונית אחרת או חברת בת עירונית".

הקמת התאגידיים העירוניים נועדה בין היתר להעניק לרשויות המקומיות גמישות, להגביר את היעילות במתן השירותים לתושבים המתגוררים בתחום שיפוטן ולהקל על התושבים את ההתמודדות עם המנגנון הבירוקרטי של הרשות המקומית - כל זאת באמצעות ניצול מרחב התמרון המינהלי, הכלכלי והעסקי של התאגיד. ככלל, תאגיד עירוני נועד לסייע לרשות המקומית בביצוע המשימות המוטלות עליה, והוא משמש מעין זרוע ארוכה של הרשות. בה בעת התאגיד הוא ישות משפטית נפרדת, ואין רואים בו מחלקה ממחלקות הרשות המקומית. יש למנוע מצב שבו התאגיד מהווה נטל כספי וניהולי על הרשות המקומית.<sup>2</sup> בסוף שנת 2018 פעלו בישראל יותר מ-600 תאגידיים עירוניים, ותקציבם הכולל לאותה שנה נאמד ביותר מ-14 מיליארד ש"ח. התאגידיים שונים זה מזה הן באופן התאגדותם והן במידת השליטה של הרשות המקומית בהם.

**מידת השליטה:** קיימים שלושה סוגי שליטה של הרשות המקומית בתאגיד עירוני: אם שיעור ההחזקה של הרשות בהון המניות או בזכויות ההצבעה הוא 100%, המדובר בתאגיד עירוני בשליטה מלאה של הרשות; אם שיעור ההחזקה כאמור גדול מ-50% וקטן מ-100%, המדובר בתאגיד עירוני שאינו בשליטה מלאה של הרשות; אם שיעור ההחזקה כאמור קטן מ-50%, המדובר בתאגיד עירוני בהחזקת הרשות, אך לא בשליטתה. מידת השליטה של הרשות המקומית בתאגיד העירוני משפיעה על היקף הבקרה שהיא צריכה לבצע עליו.

1 על פי סעיף 249א לפקודה, תאגיד עירוני הוא "חברה, עמותה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת שמטרותיה במסגרת סמכויות העירייה ותפקידיה, ויש בידי העירייה לפחות מחצית ההון או מחצית כוח ההצבעה בתאגיד".

2 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012 (פורסם בשנת 2012), "אסדרת התאגידיים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם", עמ' 67 - 109.



**אופן ההתאגדות:** קיימים שלושה סוגי התאגדויות: חברה בע"מ, עמותה וחברה לתועלת הציבור (להלן גם - חל"צ). על פי חוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), "חברה לתועלת הציבור היא חברה שבתקנונה נקבעו מטרות ציבוריות בלבד וכן איסור על חלוקת רווחים או חלוקה אחרת לבעלי מניותיה".

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011 מאפריל 2011 רוכזו ההנחיות בנושא תאגידים עירוניים שפורסמו בין היתר בחוזרי מנכ"ל קודמים. כמו כן פרסם אגף בכיר לתאגידיים עירוניים במשרד הפנים (להלן - אגף התאגידיים) את "נוהל אסדרת חברה עירונית" וכן את "נוהל אסדרת חברה עירונית לתועלת הציבור (חל"צ)" (להלן - נהל האסדרה). שני הנהלים האמורים עוסקים בין היתר בבקשות להקמת חברה עירונית וחברה עירונית לתועלת הציבור ולהסדרת מעמדן של חברות אלה, בבקשות לביצוע פעולות בחברות עירוניות כאמור הטעונות אישור משרד הפנים, בהעסקת עובדים ובתנאי שכרם.



## אתו"ס החברה לאומנות, תרבות וספורט חיפה בע"מ (חל"צ) - רקע

בשנת 1956 התאגדה ונרשמה ברשם החברות חברת "תערוכות ישראל חיפה בע"מ". החברה נרשמה כחברה פרטית במטרה ליזום ולנהל בארץ ומחוצה לה אירועי תרבות ובידור, ירידים, תערוכות ותצוגות של מוצרי תעשייה וחקלאות ישראליים. בשנת 1967 הפסיקה החברה את פעילותה ובשנת 1974 נמחקה מפנקס החברות. בשנת 1976 החליטה עיריית חיפה (להלן גם - העירייה) לחדש את פעילותה של החברה כחברה בבעלות מלאה. בשנת 1998 שונה שם החברה ל"החברה לאומנות, תרבות וספורט חיפה בע"מ", ובשנת 2007 ל"אתו"ס - החברה לאומנות, תרבות וספורט חיפה בע"מ (חל"צ)" (להלן - אתו"ס או החברה).

### תרשים 1: תחומי הפעילות העיקריים של אתו"ס



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.





במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2019, ניהלה אתו"ס 15 גופי פעילות (מרכזי רווח)<sup>3</sup> באמצעות מטה החברה. החברה מעסיקה 230 עובדים בשכר, מהם 21 במטה החברה<sup>4</sup>, וכן שבעה מתנדבים<sup>5</sup>. החברה מינתה את משרד עורכי הדין א' כיועץ משפטי חיצוני לחברה (להלן - היועץ המשפטי) ואת משרד רואה החשבון א' כמבקר פנימי בחברה (להלן - המבקר הפנימי). להלן בלוחות 1 ו-2 נתונים מתוך מאזן החברה ליום 31 בדצמבר 2018 ומהדוח על פעילותה לאותה השנה (כולל מספרי השוואה):

### לוח 1: נתונים ממאזן החברה ליום 31 בדצמבר 2018 (באלפי ש"ח)

31.12.17	31.12.18	הסעיף
		רכוש שוטף:
1,147	1,957	מזומנים ושווי מזומנים
2,496	2,591	לקוחות
2,652	1,889	עיריית חיפה, צד קשור בחשבון שוטף
<u>262</u>	<u>222</u>	חייבים ויתרות חובה
6,557	6,659	
<u>498</u>	<u>395</u>	רכוש קבוע נטו:
7,055	7,054	
		התחייבויות שוטפות:
4,889	4,918	ספקים ונותני שירותים
<u>5,689</u>	<u>5,648</u>	זכאים ויתרות זכות
10,578	10,566	
		התחייבויות לזמן ארוך:
1,609	1,472	התחייבויות נטו בשל סיום יחסי עובד-מעביד
		גירעון בנכסים נטו:
<b>(5,630)</b>	<b>(5,379)</b>	<b>גירעון מצטבר מפעילויות</b>
<u>498</u>	<u>395</u>	נכסים נטו ששימשו רכוש קבוע
<u>(5,132)</u>	<u>(4,984)</u>	
7,055	7,054	

על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

3 החברה חילקה את פעילותה למרכזי רווח שכל אחד מהם מתייחס לנכס או לתחום פעילות שמתקבלות לגביו החלטות ניהוליות עצמאיות. עבור כל מרכז רווח ניהלה החברה רישום כספי נפרד בתוך מערך הכספים הכללי שלה. הגופים שפורטו בקטע הקודם הם חלק ממרכזי הרווח של החברה.

4 מטה החברה ממוקם במרכז הכרמל בחיפה וכולל את הנהלת החברה ואת מחלקות השכר, הנהלת החשבונות, השיווק והמכירה.

5 על פי דוח החברה לרשם העמותות לשנת 2018.

**לוח 2: נתונים מהדוח על פעילויות החברה לשנה שהסתיימה  
ביום 31 בדצמבר 2018 (באלפי ש"ח)**

2017	2018	הסעיף
		מחזור הפעילויות
		הקצבות:
20,992	26,681	הקצבות לפעילויות
12,705	14,040	הקצבה כללית מעיריית חיפה
<u>33,697</u>	<u>40,721</u>	
<u>22,844</u>	<u>24,401</u>	הכנסות מהשכרת המתקנים, ממכירת כרטיסים ועוד
56,541	65,122	
<u>52,570</u>	<u>59,034</u>	עלות הפעילויות
3,971	6,088	הכנסות נטו מפעילויות
1,833	1,997	הוצאות מכירה ושיווק
3,154	3,669	הוצאות הנהלה וכלליות
(1,016)	422	הכנסות (הוצאות) נטו, לפני הוצאות אחרות ומימון
21	0	הוצאות אחרות בגין שנים קודמות
<u>260</u>	<u>274</u>	הוצאות מימון
<b>(1,297)</b>	<b>148</b>	<b>הכנסות (הוצאות) נטו לשנה</b>

על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוחות עולה בין היתר כי מחזור הכספי של החברה בשנת 2018 הסתכם בכ- 65 מיליוני ש"ח. כ-40 מיליון ש"ח מסכום זה (כ-62%) הועברו לחברה מהעירייה ומגורמים אחרים, והיתר היו הכנסות עצמיות של החברה מהשכרת מתקנים מכירת כרטיסים ועוד. גירעונה המצטבר של החברה בסוף שנת 2018 היה כ-5.4 מיליון ש"ח.

בדוחות הכספיים של החברה לשנת 2018 נכתב כי הגירעון המצטבר נובע בין היתר מתקצוב חסר של פעילויות החברה על ידי עיריית חיפה; מתקצוב חסר של פעילויות התזמורת הסימפונית החדשה, שהאחריות לה הועברה לחברה בשנת 2004; מתקצוב חסר של פעילויות חדשות שנוספו במשך השנים, כמו שיפוץ וניהול של היכל הספורט בשכונת רוממה; ומתוספות לעלויות שכר ותוספות סוציאליות שנוספו על פי חוק.

בדוחות הכספיים של החברה לכל אחת מהשנים 2015 - 2018 צוין כי הגירעון המצטבר שלה מכביד על פעילותה התקינה, וכי היא מנהלת כבר שנים דיונים עם העירייה למציאת דרכים לסגירתו. בלוח 3 ובתשרים 3 שלהלן מפורטים השינויים



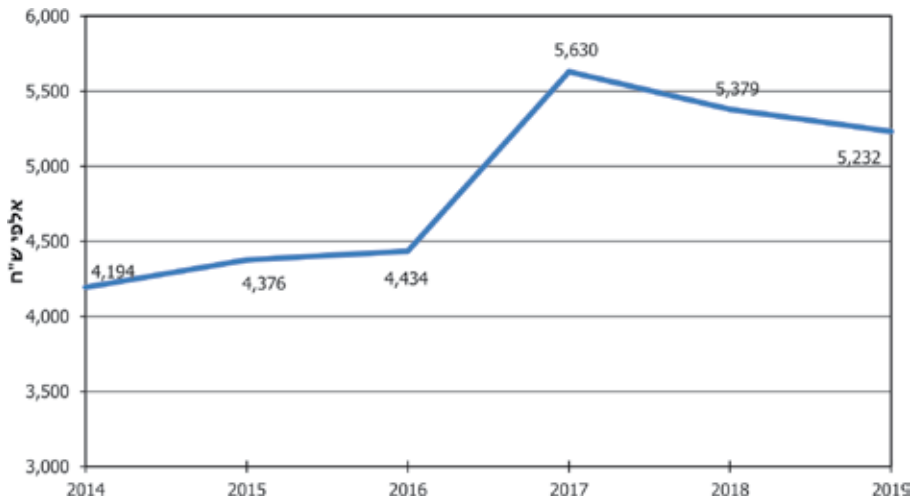
בגירעון המצטבר של החברה לשנים 2014 - 2019<sup>6</sup>:

**לוח 3: נתונים כספיים נבחרים של החברה לשנים  
2019 - 2014 (באלפי ש"ח)**

2019	2018	2017	2016	2015	2014	
68,652	65,122	56,541	56,334	54,417	52,319	מחזור הפעילויות
איך מידע	24,126	23,736	22,237	21,652	20,606	הוצאות שכר ונלוות
1,438	5,666	4,987	4,664	4,370	3,949	הוצאות מכירה ושיווק, הוצאות הנהלה וכלליות*
147	148	(1,297)	(243)	(367)	(529)	עודף (גירעון) לשנה
(5,232)	(5,379)	(5,630)	(4,434)	(4,376)	(4,194)	גירעון מצטבר מפעילויות

על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
\* כולל הוצאות השכר במחלקות השיווק ובהנהלה.

**תרשים 3: השינויים בגירעון המצטבר של החברה,  
2019 - 2014 (באלפי ש"ח)**



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

6 הנתונים הכספיים לשנת 2019 אינם מבוקרים.



מהלוח ומהתרשים עולה כי הגירעון המצטבר של החברה בסוף שנת 2018 היה כ-5.4 מיליון ש"ח ובסוף שנת 2019 - כ-5.2 מיליון ש"ח.

## פעולות הביקורת

אתו"ס מעניקה שירותי תרבות, אומנות וספורט לתושבי חיפה וסביבתה בהיקף כספי גדול ובמגוון תחומים. חשוב אפוא לבחון היבטים שונים בפעילותה של אתו"ס, ובכלל זה אם פעילותה תואמת את המטרות שלשמן הוקמה, ואם השימוש שלה במשאב הציבורי הוא אפקטיבי, יעיל ומיטבי.

בחודשים מאי עד ספטמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים הנוגעים לחברה: תחומי פעילותה של החברה; העברת נכסים בין החברה לעיריית חיפה; הרכב דירקטוריון החברה; תקנון החברה; תקציב החברה; המבנה הארגוני של החברה וכוח האדם המועסק בה; מכרזים והתקשרויות של החברה; ופעילות חלק ממרכזי הרווח שלה. הביקורת נעשתה באתו"ס ובעירייה, ובדיקות השלמה נעשו באגף התאגידים ובאגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - אגף השכר).

## יחסי הגומלין בין העירייה לאתו"ס

המעורבות של הרשות המקומית בתאגיד עירוני וטיב יחסי הגומלין ביניהם תלויים בכמה משתנים, כמו תפקידיו וסמכויותיו של התאגיד, הנכסים שבניהולו, התנהלותו הכספית וחלקה של הרשות המקומית בתקציבו. משתנים אלה משפיעים על האופן שבו הרשות המקומית מפקחת על התאגיד העירוני.

## הסכמים בין העירייה לאתו"ס

כללי המינהל התקין מחייבים את הרשות המקומית להסדיר כל התקשרות שלה עם גופים אחרים בהסכם כתוב, אשר יקבל את כל האישורים הנדרשים בדין ויכלול את תנאי ההתקשרות, את השירותים שכל צד מתחייב לתת, את התשלום בעד השירותים הללו וכיוצא בזה<sup>7</sup>.

בשנת 1976 חתמו העירייה ואתו"ס על "הסכם יסוד". בהסכם נקבע כי מטרת החברה היא "להקים ולנהל קריית תערוכות, ירידים ופסטיבלים" וכן לנהל, לתפעל ולפתח שלושה נכסים עירוניים<sup>8</sup>. עוד נקבע בהסכם כי החברה תנהל את שלושת הנכסים

7 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012 (פורסם בשנת 2012), "אסדרת התאגידים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם", עמ' 67-109.

8 האודיטורים, היכל הספורט ומגרשי ספורט במבואותיה הדרומיים של העיר.



לפי ראות עיניה כ"משק סגור"<sup>9</sup>, והעירייה תעביר לה הקצבה שנתית על פי הצעת תקציב שנתית שתגיש החברה ובהתאם לאפשרויות של העירייה. נוסף על כך נקבע בהסכם היסוד כי לעירייה יש זכות להפקיע מהחברה את הטיפול בנושא מסוים ואף לבטל את ההסכם, בתנאי שהעירייה תודיע לחברה בכתב על כוונתה לעשות כך שלושה חודשים מראש; הביטול ייכנס לתוקף בסוף שנת תקציב.

בשנת 1994 חתמו אתו"ס והעירייה על הסכם נוסף (להלן - הסכם היסוד המשולב), ובעקבותיו נמסרו לניהול אתו"ס נכסים עירוניים נוספים<sup>10</sup>. בהסכם היסוד המשולב נקבע בין היתר כי החברה רשאית להעניק רישיונות לשימוש, שכירות והשאלה בנוגע לנכסים, אך לא למכור אותם או להשכירם לתקופה של יותר מחמש שנים. במסמך של העירייה שאינו נושא תאריך צוין בין היתר כי הסכם היסוד המשולב יחול גם על מתחם הספורטק ומתחם גן האם, לרבות גן החיות. בשנת 1998 נחתם עוד הסכם בין אתו"ס לעירייה, ובעקבותיו הועברו נכסים נוספים<sup>11</sup> לתפעול ופיתוח של אתו"ס.

## "הסכם ברשות"

באוקטובר 2018 חתמו העירייה ואתו"ס על "הסכם ברשות", המסדיר את ניהול הנכסים שהועברו לאחריות החברה (להלן - הסכם ברשות). בהסכם התחייבה העירייה לשלם לאתו"ס את מלוא עלות התחזוקה והתפעול של הנכסים והמתקנים שהועברו לאחריותה, לרבות עלות השיפוצים של נכסים אלה, וזאת כחלק מהתמיכה השנתית של העירייה באתו"ס. בהסכם נקבע כי אתו"ס תישא בכל הוצאות השימוש בחשמל, מים וטלפון, בהוצאות ועד הבית וכן בכל הוצאה הנוגעת לשימוש במבנה ולתחזוקתו, לרבות תשלומי ארנונה ותשלומי חובה אחרים. בנספח להסכם ברשות צוינו 14 הנכסים שהועברו לניהול אתו"ס.

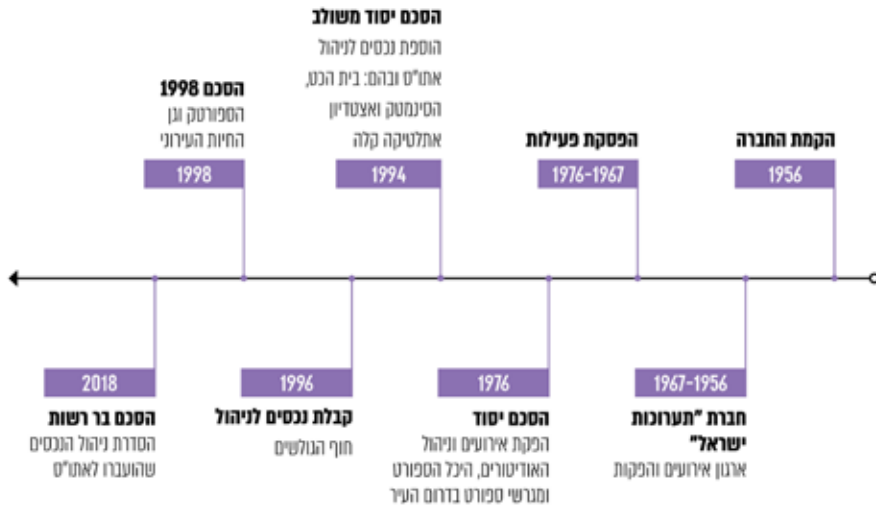
משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הסדרת היחסים בין העירייה לאתו"ס בנושא ניהול הנכסים בהסכם אחד כולל ומקיף. ואולם על העירייה להשלים את ההסדרה בנוגע ליתר תחומי הפעילות של אתו"ס - הפקת אירועים, ניהול גן החיות וניהול התזמורת הסימפונית חיפה (ראו להלן).

9 הכוונה היא שרק ההכנסות (הפירות) מהנכס ישמשו לכיסוי ההוצאות בגינו, והיתרה (אם תיוותר), תשמש להשבחתו בעתיד.

10 האצטדיון העירוני בקריית אליעזר, בית הכס (בעבר בית רוטשילד), מבנה הסינמטק, מבנה בריכת גלי הדר ומתחם האצטדיון לאתלטיקה קלה.

11 העירייה העבירה לאתו"ס את האחריות לניהול, תפעול ופיתוח של "בית גסטון דפר" (מרכז לתרבות צרפת) ו"המכון הביולוגי".

## תרשים 4: התפתחות יחסי הגומלין בין העירייה לאתו"ס



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

### התקשרות בין העירייה לאתו"ס להפקת אירועים

כאמור, אחד התחומים המצויים בליבת הפעילות של אתו"ס הוא קיום אירועים והפקות עבור העירייה. למשל, אתו"ס מפיקה מדי שנה בשנה את אירוע שבוע הלאום בתקציב של כ-5.5 מיליון ש"ח ואת פסטיבל הסרטים בתקציב של כ-8.6 מיליון ש"ח<sup>12</sup>.

בפברואר 2010 קבעה העירייה בנוהל פנימי חלק מתנאי ההתקשרות עם אתו"ס לשם הפקת אירועים. בנוהל נקבע כי על מנת להתחיל בהליך הפקת אירוע על העירייה למלא טופס "הזמנה / הרשאה לביצוע עבודה אתו"ס - החברה לאומנות תרבות וספורט חיפה בע"מ" ולחתום על טופס זה (להלן - נספח א'). בנוהל גם נקבעו המקדמה שעל העירייה לשלם לאתו"ס כדי לבצע את ההפקה וכן העמלה שתשלם העירייה לאתו"ס עבור הפקת כל אירוע (ראו להלן).

נספח א' כולל את הפרטים האלה: שם האירוע, אומדן עלות האירוע, הגורמים המשתתפים במימונו וסכום המימון, העמלה שתשלם העירייה לאתו"ס (להלן - תקורה), המקדמה שתשלם העירייה לאתו"ס לפני האירוע והוראות נוספות הקשורות להיבט הכספי של האירוע. על הנספח אמורים לחתום מצד העירייה ראש מערכת החינוך והתרבות, סגן מנהל אגף תקציבים וחשב מערכת החינוך והתרבות, ומצד אתו"ס מנכ"ל החברה וסמנכ"ל הכספים שלה.

12 הנתונים נוגעים לשנת 2018.





הבדיקה העלתה כי בהסכמים שנחתמו בין העירייה לאתו"ס במשך השנים אין התייחסות לתהליך העבודה ולדרכי שיתוף הפעולה בין העירייה לאתו"ס בנושא קיום אירועים והפקות. למשל, לא נקבע נוהל עבודה הכולל הוראות בדבר הכנת אירוע והפקתו, ובכלל זה זמן ההתארגנות להפקת האירוע; אחריותו וסמכותו של כל צד; שיתוף הפעולה בין אתו"ס למחלקות העירייה הרלוונטיות; הגורם האחראי לקביעת התוכן בהפקות ובאירועים; לוח הזמנים להעברת התשלומים מהעירייה לאתו"ס; דרך ההתחשבות; ואישור החשבונות. עוד עלה כי נספח א' אינו כולל היבטים מהותיים בהתקשרות בין העירייה לאתו"ס להפקת אירועים. למשל, הנספח אינו מגדיר את החובות והזכויות של כל צד, את השירותים שכל צד אמור להעניק, את חלוקת העבודה בין הצדדים ואת האחריות של כל אחד מהם, וכן אינו קובע לוחות זמנים לביצוע העבודות.

נמצא כי היעדר הסכמה בין העירייה לאתו"ס בנוגע לעלויות הפקת האירועים ולתנאי ההפקה גרם לאי-הבנות ביניהן בנוגע לגורם שיישא באחריות לביצוע העבודות הקשורות להפקה ולגורם שיישא בעלויות ההפקה. בין הצדדים היו אי-הבנות בכל הקשור לגורם שיישא בעלויות הכרוכות בניקיון המתחם ובהחזרתו למצבו לפני האירוע.

הבדיקה העלתה כי אתו"ס לא הכינה נוהל משלה להפקת אירוע עבור העירייה, המפרט את תהליך העבודה בחברה מרגע קבלת נספח א' ועד לסיום ההפקה.

בנוגע להסדרת היחסים בין העירייה לאתו"ס מסרה ראש העירייה בתשובתה מינואר 2020 (להלן - תשובת ראש העירייה או תשובת העירייה) כי "מדובר בסוגייה שאינה מוסדרת - לא ברמה הפרוצידורלית, לא ברמה החוקית, ובוודאי שלא ברמה הניהולית בהיעדר נוהלי עבודה רישמיים וכתובים בין שתי היישויות".

על העירייה ואתו"ס להשלים את אסדרת היחסים החוזיים ביניהן, ובייחוד את אסדרת נושא ההתקשרות ויחסי הגומלין ביניהן בנוגע להפקת אירועים, שהוא תחום עיסוק עיקרי של החברה. חתימה על חוזים בכתב מעגנת את ההתנהלות הרצויה ואת תנאי ההתקשרות ומונעת מחלוקות עתידיות. כמו כן, יש מקום לכלול בנספח א' את כל הדרישות והתנאים הנוגעים לכל הפקה, לרבות חובות הצדדים וזכויותיהם, ולא להסתפק בציון דרישות ותנאים כלליים בלבד.

מן הראוי שאתו"ס תקבע נוהל עבודה כתוב ומפורט להפקת אירועים בעלי תקציב גבוה עבור העירייה. על נוהל כזה לפרט בין היתר את תהליך העבודה, את לוחות הזמנים משלב התכנון ועד גמר הביצוע וכן היבטים הנוגעים לתוכן, לכספים ולארגון של ההפקה.

אתו"ס מסרה בתשובתה מפברואר 2020 (להלן - תשובת החברה) כי תפעל ליישם את המלצת משרד מבקר המדינה.

## קביעת התקורה לאתו"ס

עיריית חיפה משלמת לאתו"ס עמלה עבור הפקת כל אירוע. בשנת 2007 הודיע גזבר העירייה דאז לאתו"ס כי העירייה תשלם לחברה תקורה בשיעור 4% מסך ההוצאות של החברה לצורך הפקת אירוע בסכום של עד 250,000 ש"ח, ותקורה בשיעור 2% מסך ההוצאות לצורך הפקת אירוע בסכום של יותר מ-250,000 ש"ח. שיעורי התקורה האמורים נקבעו גם בנוהל הפנימי של העירייה מפברואר 2010.

לשם השוואה, העירייה משלמת תקורה בשיעור 5% לתאגידים אחרים הפועלים בתחומי החינוך, התרבות, הרווחה והספורט. בכל הנוגע לרשויות אחרות נמצא כי עיריית אשדוד משלמת לחברה העירונית למתנ"סים תקורה בשיעור 4% עבור ניהול אירועי תרבות (הפקת אירועים אלה נעשית באמצעות מפיק פרטי); עיריית באר שבע מסרה את הפקת מרבית האירועים לאחריות חברה עירונית כ"משק סגור", ובנוגע ליתר אירועי התרבות היא משלמת תקורה בשיעור 5.5%; מעיריית תל אביב-יפו נמסר כי התאגידים העירוניים אינם מפיקים אירועי תרבות עבורה.

בישיבה שהתקיימה ביוני 2018 החליטה ועדת מינהל וכספים של אתו"ס להעלות את שיעור התקורה ל-5%, זאת ללא דיון עם העירייה וללא אישורה. מנכ"ל אתו"ס ציין בישיבה כי הוא מבקש להעלות את שיעור התקורה ל-5% מאחר שההוצאות של החברה גבוהות, ומאחר שהסכומים שמעביר אגף התרבות אינם מכסים את שכר המפיקים של החברה. במאי 2019 הודיעה החברה לעירייה על החלטתה ודרשה ממנה תקורה בשיעור של 5% בגין אירועים שהופקו מחדש אפריל של אותה השנה. העירייה סירבה לדרישתה של החברה.

**על העירייה ואתו"ס להסדיר בהקדם את שיעור התקורה במסגרת ההסדרה הכוללת של נושא הפקת האירועים.**

בתשובת החברה נמסר כי בנובמבר 2019, לאחר מועד סיום הביקורת, אישר גזבר העירייה דאז כי שיעור התקורה שתשולם לאתו"ס יהיה 5%, "כמקובל בחברות העירוניות האחרות". מנהל לשכת התאגידים מסר בתשובתו כי העירייה נוהגת לשלם תקורה בשיעור 5% לתאגידים הפועלים בתחומי החינוך, התרבות, הרווחה והספורט.



## הרחבת תחומי הפעילות של אתו"ס

כאמור, במשך השנים הטילה העירייה על אתו"ס לנהל, לתפעל ולתחזק נכסים נוספים וכן לפעול בתחומים שלא נכללו בתחומי אחריותה של החברה לפי ייעודה המקורי. בין היתר מסרה העירייה לחברה את האחריות למתקני ספורט, מתקני תרבות, גן החיות והתזמורת הסימפונית חיפה.

הבדיקה העלתה כי פעילותה ותחומי אחריותה של החברה הורחבו בלי שנבחנה השפעת ההרחבה על גופים עירוניים אחרים העוסקים באותם תחומי פעילות, ובהם גופים העוסקים בנושאי תרבות. אגף התרבות בעירייה, המונה כ-190 עובדים, מנהל ומפעיל מרכזי תרבות ואומנות, כמו "בית אבא חושי" - מרכז תרבות ופנאי" (להלן - בית אבא חושי); "בית נגלר - משכן לתרבות ואומנויות" (להלן - בית נגלר); "בית הגפן - מרכז תרבות ערבי-יהודי"; "הרשות לקליטת עלייה בחיפה (ע"ר)"; ומרכז "קהילת הדר חיפה", שבשנת 2018 קיים בשכונת הדר הכרמל בעיר 56 אירועים שבהם השתתפו כ-27,000 איש בסך הכול.

כמו כן, בעירייה קיימות יחידות אחרות שפועלות, בדומה לאתו"ס, בתחומי הנכסים והספורט. למשל, אגף נכסים ושמאות במחלקת ההנדסה של העירייה מפקד על הנכסים העירוניים, ובין היתר מנהל ומשכיר נכסים, כמו המסעדות בטיילת בחוף הים; ורשות הספורט העירונית (להלן - רשות הספורט), המופקדת על ניהול מתקני ספורט ואולמות ספורט עירוניים, כמו המתקנים בבתי הספר.

נמצא כי חלוקת התפקידים בין אתו"ס, יחידות העירייה וגופים עירוניים אחרים אינה ברורה. הרחבת תחומי הפעילות של אתו"ס עלולה לגרום לפיזור משאבים עירוניים, ליצירת כפילות בתפקידים בין הגופים השונים ולגיוס עובדים שאינם נחוצים, ואף מקשה את המעקב אחר כלל הפעילות העירונית בתחומים שקיימת לגביהם כפילות ואת הבקרה על פעילות זו.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית חיפה לבחון את כפילות התפקידים בין אתו"ס לבין גופים בעירייה ותאגידים עירוניים אחרים העוסקים באותם תחומי פעילות, ולגבש את מדיניותה בנוגע לחלוקה מיטבית ויעילה של תחומי האחריות בינה ובין יחידות העירייה וגופים עירוניים אחרים.

בתשובת ראש העירייה נמסר כי לא מדובר רק במצב של כפילות, אלא במצב שבו כעשרה גופים שונים עסקו בשנים האחרונות בהפקות של אירועי תרבות ובידור בעיר, התחרו ביניהם ולעיתים אף פגעו האחד בעבודתו של האחר. ראש העירייה הוסיפה כי לפיכך לאחר שנכנסה לתפקידה היא הנחתה את כל הנוגעים בדבר שהאחריות להפקות אירועים המיועדים ליותר מכמה מאות משתתפים תהיה של



אתו"ס בלבד. עוד מסרה כי לאחר שלמדה ובחנה את הנושא אין בכוונתה להמשיך במתכונת הנוכחית.

בתשובת החברה נמסר כי ההחלטה על הרחבת תחומי הפעילות שלה התקבלה נוכח הניהול הכלכלי היעיל של הפעילויות והנכסים שהועברו לאחריותה, כמו מתקני ספורט ואולמות.

## העברת נכסים ואופן הטיפול בהם

בהסכמים בין העירייה לאתו"ס נקבע בין היתר כי לעירייה שמורה הזכות להפסיק את ההתקשרות, כולה או חלקה, בתנאי שתודיע מראש ובכתב על רצונה לעשות כן. על פי הסכם בר רשות, זכות השימוש של אתו"ס בנכסים שהועברו לאחריותה היא לתקופה של שנה, והיא מתחדשת אוטומטית מדי שנה בשנה, זולת אם הודיע אחד הצדדים להסכם שלושה חודשים מראש ובכתב על סיום ההסכם. עוד נקבע בהסכם כי השימוש בנכסים כולל ניהול, תפעול ופיתוח, לשם מימוש מטרות התאגיד.

הבדיקה העלתה כי העירייה העבירה נכסים לאחריות אתו"ס ונטלה ממנה אחריות לנכסים ללא הודעה מראש, שלא בהתאם לקבוע בהסכמים ביניהן. עוד העלתה הבדיקה כי האחריות לחלק מהנכסים הועברה באופן שרירותי, בלי שנעשו בדיקות צרכים ובדיקות כדאיות כלכלית, ניהולית או תפעולית, ובלי שנבחנו העלויות וההשפעות של ההעברה. להלן הפרטים:

## שיפוץ מתחם הספורטק

### תמונה 1: מתחם הספורטק לאחר עבודות השיפוץ



צולם בידי צוות הביקורת ב-24.9.19.

מתחם הספורטק (להלן - הספורטק או המתחם) נמצא בשכונת נווה שאנן סמוך למרכז הקהילתי בית אבא חושי. עד לשנת 2017 כלל המתחם מגרש דשא וסביבו מסלול ריצה. כאמור, המתחם הועבר לניהול אתו"ס עוד בשנות התשעים של המאה העשרים, והוא נכלל בנספח רשימת הנכסים שצורף להסכם בר רשות. עיקר הוצאות החברה בנוגע למתחם עד שנת 2018 היו עבור ביטוח ופינוי אשפה, וההכנסות ממנו התקבלו מהשכרת שתי אנטנות סלולריות שהוצבו בו.

בבדיקה עלה כי במשך השנים לא תוחזק המתחם כראוי והיה מוזנח ופרוץ. בשנת 2017 החליטה העירייה לשפץ את המתחם באמצעות "שקמונה חברה ממשלתית-עירונית לשקום הדיור בחיפה בע"מ"<sup>13</sup> (להלן - שקמונה). נמצא כי העירייה לא הודיעה לאתו"ס מראש ובכתב על כוונתה ליטול ממנה את המתחם לצורך ביצוע השיפוץ, זאת שלא בהתאם לקבוע בהסכם היסוד ובהסכם היסוד המשולב.

13 חברה ממשלתית שהוקמה בשנת 1961 על פי החלטת ממשלה, לשם חיטול משכונת העוני והפחתת מצוקת הדיור בחיפה. שני שלישים ממניותיה של החברה מוחזקים בידי המדינה, והיתרה בידי עיריית חיפה. משנת 2007 קיים שיתוף פעולה בין העירייה לשקמונה, והן חתמו על הסכם מסגרת לניהול פרויקטים עבור העירייה.

בנובמבר 2017 הגישה שקמונה בקשה להיתר בנייה בנוגע לפרויקט שיפוץ הספורטק. בינואר 2018 נתנה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חיפה היתר בנייה לעיריית חיפה ולשקמונה. לפי ההיתר, הפרויקט כולל בין היתר הקמת פארק ציבורי שבו מגרשי כדורסל, מתקני כושר, מגרשי הוקי גלגליות, מערכות הצללה, טריבונות ישיבה, מדשאות ומבנה שירותים מבטון (להלן - עבודות השיפוץ). עד למועד סיום הביקורת הסתכמו עלויות עבודות השיפוץ בכ-6 מיליון ש"ח.

## תמונה 2: הדמיה של עבודות השיפוץ והפיתוח של הספורטק



המקור: עיריית חיפה.

מצופה היה מעיריית חיפה לפעול בהתאם להוראות ההסכמים שעליהם היא חתומה ולהודיע לאת"ס מראש ובכתב על כוונתה ליטול ממנה את הספורטק, גם אם מדובר רק בתקופה מוגבלת לצורך ביצוע השיפוץ.

בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, נקבע כי לא יחוברו בניינים לרשת החשמל, המים והטלפון, אלא לאחר שמבקש שירותים אלה המציא אישור לכך (טופס 4)<sup>14</sup> מהרשות המאשרת.<sup>15</sup> הרשות המאשרת רשאית לתת אישור כאמור אם שוכנעה כי המבנה שאליו נוגעת הבקשה נבנה בהתאם להיתר הבנייה. חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, קובע כי "לא יינתן רישיון או היתר זמני לפי חוק זה למיתקן ספורט, אלא אם כן ניתן אישור לכך גם מאת מי ששר התעשייה המסחר והתעסוקה הסמיכו לכך". בתוספת לצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013, נקבע

14 בדרך כלל אישור זה ניתן בשלבי סיום הבנייה ולקראת אכלוס המבנה.

15 יו"ר הוועדה המקומית ומהנדס הוועדה או יו"ר ועדת המשנה ומהנדס הוועדה.



כי לשם הפעלת אצטדיון או אולם ספורט שמספר המושבים הקבועים בו הוא עד 500, נדרש בין היתר אישור של משטרת ישראל<sup>16</sup>.

בפברואר 2019 ביקש מנכ"ל אתו"ס מסמנכ"ל התפעול של אתו"ס שהחברה תיערך לקבלת האחריות לתפעול הספורטק מתחילת מרץ 2019, לאחר תום השיפוץ. סמנכ"ל התפעול של אתו"ס כתב למנכ"ל אתו"ס, בעקבות סיור שעשה במתחם באותו החודש, כי למקום אין רישיון עסק, לא התקבל לגביו טופס 4, ועדיין לא הסתיימו בו כל העבודות. הסמנכ"ל ציין כי מאחר שהמתחם פועל ללא רישיון עסק וללא טופס 4, לא תוכל אתו"ס לקבל עליה את האחריות לתפעולו.

באפריל 2019 שלח מנכ"ל אתו"ס דואר אלקטרוני למנכ"ל העירייה דאז ולבכירים אחרים, ובו ציין כי הספורטק פועל מתום השיפוץ ללא טופס 4 וללא רישיון עסק כחוק, ולכן אתו"ס אינה מסכימה לקבל עליה את האחריות לתפעול המתחם, אף שהוא כלול ברשימת הנכסים של החברה. המנכ"ל הוסיף כי חובתה של שקמונה למסור את המתחם לאחר תום השיפוץ ולאחר שהתקבל לגביו טופס 4, כדי שיהיה ניתן להוציא לו רישיון עסק. בתגובה ציין מנכ"ל העירייה דאז כי לא ידוע לו על היעדר טופס 4, והוא ישתדל לטפל בעניין זה. במועד סיום הביקורת היה המתחם פעיל, ולא נמצא כי העירייה טיפלה בנושא.

הבדיקה העלתה כי העירייה פתחה את הספורטק לקהל בתחילת שנת 2019 ומאז היא מתפעלת ומתחזקת אותו<sup>17</sup>. במועד סיום הביקורת עדיין לא הסתיימו עבודות השיפוץ, טרם התקבל טופס 4 או דוח על סיום העבודות, והמתחם טרם הוחזר לאחריות אתו"ס.

שקמונה מסרה בתשובתה מינואר 2020 כי כל עבודות השיפוץ במתחם הסתיימו, למעט הקמת מערכות הצללה שתבוצע באביב 2020. עוד מסרה שקמונה כי המתחם נמסר לרשות הספורט בספטמבר 2018, וכי היא פועלת מול גורמי העירייה להוצאת טופס 4.

על העירייה לפעול לקבלת כל האישורים הנדרשים בהקדם לצורך הבטחת שלומם וביטחונם של המבקרים בספורטק, לרבות אישור על סיום העבודות, וככל הנדרש לפעול לקבלת רישיון עסק. נוסף על כך, על העירייה להסדיר עם אתו"ס את נושא ניהול הספורטק ותחזוקתו.

16 זאת, "למעט אולם במוסד חינוכי המשמש את המוסד בלבד ואצטדיון או אולם ספורט לעריכת פעילות ספורט בלא קהל".

17 במסמך הבנות שהוציאה רשות הספורט ב-23.9.18 צוין כי הניהול, התפעול והתחזוקה של הספורטק יהיו באחריות שני גורמים עירוניים: רשות הספורט והמחלקה לאחזקת גנים ונוף באגף שיפור פני העיר.

בתשובת ראש העירייה נמסר כי השיפוצים נעשו לפני כניסתה לתפקיד, וכי לא התקבלה החלטה מי יתחזק וינהל את הספורטק. ראש העירייה ציינה כי לפיכך היא הנחתה את מנכ"ל העירייה לבדוק את סוגיית שיפוץ הספורטק, ובכלל זה את נושא בטיחות המתחם.

### **פיתוח מתחם בתוואי הטיילת שלאורך חוף הים (חוף הגולשים)**

בספטמבר 1996 החליטה מועצת העירייה להעביר לחברה חלקת אדמה הכוללת רצועת חוף ושטחים בנויים<sup>18</sup> בתוואי הטיילת שלאורך חוף הים (להלן - מתחם חוף הגולשים), במטרה להקים במקום מרכז צלילה פתוח לכלל הציבור. בשנת 2012 החליטה העירייה לפתח את מתחם חוף הגולשים וקיבלה היתר בנייה למתחם. היתר הבנייה התיר בין היתר הקמת מועדון שיט וגלישה, בית ספר ימי ומרפסת תצפית. ואולם מתחם חוף הגולשים לא פותח בהתאם לתוכנית ולא נפתח לתושבים.

#### **תמונה 3: מתחם חוף הגולשים - מבט מרחוק**



צולם בידי צוות הביקורת ב-24.9.19.

18 בסוף שנת 2019 היו במקום שלדי בניינים.



## תמונה 4: המבנים במתחם חוף הגולשים



צולם בידי צוות הביקורת ב-24.9.19.

בשנת 2017 החלה אתו"ס לקדם פרויקט להקמת מועדון גלישה ופיתוח המתחם (להלן - הפרויקט). בישיבת דירקטוריון החברה שהתקיימה בספטמבר 2017 ציין המנכ"ל כי החברה מקדמת את פרסום המכרז לביצוע הפרויקט, בתקווה לסיים את העבודות בקיץ 2018. בישיבת דירקטוריון החברה שהתקיימה בפברואר 2018, שבה השתתפו בין היתר מנכ"ל העירייה דאז והגזבר דאז, ציין מנכ"ל אתו"ס כי באותו שבוע מתכוונת החברה לצאת למכרז לביצוע הפרויקט במתחם חוף הגולשים. מנכ"ל אתו"ס הוסיף כי המועדון שיוקם במסגרת הפרויקט אמור לכלול מקום לאחסנת ציוד גלישה, מסעדה וחנות, וכי במתחם יתקיימו מסיבות ואירועים. החברה הוציאה על תכנון הפרויקט כ-63,000 ש"ח, בין היתר עבור ייעוץ, שמאות והדמיות.

באפריל 2018 קיבלה אתו"ס חוות דעת שמאית (להלן - השומה) בעניין הכדאיות הכלכלית של השלמת הפרויקט. לפי השומה, מתחם חוף הגולשים כולל מבנה בן שתי קומות ששטחו כ-730 מ"ר, בתוספת מרפסת ששטחה 100 מ"ר. בקומת הקרקע של המבנה יוקם מועדון שיט וגלישה, הכולל שטח לממכר ציוד גלישה ומזנון, ובקומה הראשונה של המבנה תפעל מסעדה.

העלויות הישירות והעקיפות של ביצוע הפרויקט נאמדו בכ-6.2 מיליון ש"ח, וההכנסה השנתית הצפויה (בהנחה של 100% תפוסה) - בכ-550,000 ש"ח. על פי השומה, תקופת ההתקשרות הראויה עם הזוכים במכרזים להפעלת המתחם בשיטת BOT<sup>19</sup> היא 14 שנים.

<sup>19</sup> מתכונת התקשרות שבה הזוכה במכרז מבצע על חשבונו את המיזם, מפעיל את הנכס הרלוונטי לתקופה קצובה הקבועה מראש ומקבל את ההכנסות ממנו בתקופת ההפעלה. בתום תקופת ההתקשרות משיב הזוכה את הנכס לבעל הקרקע.



בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2004<sup>20</sup>, רשות מקומית המבקשת להתקשר עם גורם פרטי בשיטת BOT נדרשת לקבל את אישור משרד הפנים לפני היציאה למכרז<sup>21</sup>. אמות המידה של משרד הפנים לאישור יציאה למכרז בשיטה זו כוללות בין היתר הגשת ניתוח והשוואה של חלופות אשר נבדקו על ידי הרשות המקומית, כולל הקריטריונים לבחירת החלופה המיטבית. על הרשות המקומית לשכור שירותי עורך דין שהוא בעל ניסיון בעריכת חוזים מסוג BOT.

במאי 2018 החליט דירקטוריון אתו"ס לצאת למכרז למתן זיכיון להפעלת מועדון גלישה במתחם חוף הגולשים. לצורך כך פרסמה החברה מכרז למתן זיכיון שמספרו 6/18 (להלן - מכרז למתן זיכיון).

### נמצא כי אתו"ס לא קיבלה את אישור משרד הפנים לפרסום המכרז למתן זיכיון.

למכרז הוגשה הצעה יחידה - למימון הקמה והפעלה של מועדון ספורט ימי במתחם חוף הגולשים, זאת בתמורה לזכות שימוש והפעלה לתקופה של 17 שנים ועשרה חודשים. תקופה זו ארוכה מתקופת ההפעלה שנקבעה בשומה ביותר מ-25%. באוקטובר 2018 החליטה ועדת המכרזים באתו"ס למסור לבדיקת היועץ המשפטי את הצעת המציע היחיד. במאי 2019 החליטה ועדת המכרזים באתו"ס שלא להמליץ להכריז על ההצעה היחידה שהוגשה כהצעה הזוכה, בין היתר בשל החריגה הניכרת מתקופת ההתקשרות שנקבעה בשומה.

בתשובת החברה נמסר כי בשנת 2004 הודיע המנכ"ל דאז לגזבר העירייה דאז כי מתחם חוף הגולשים "אינו שייך לאתו"ס", ובשנת 2007 הפסיקה העירייה לחייב את החברה בארנונה עבור הנכסים שבמתחם. עוד נמסר בתשובת החברה כי המתחם הוחזר לטיפול רק בשנת 2017 ומאז היא פעלה כמיטב יכולתה להוצאת מכרז ולמציאת זוכה, וכי מאז בוטל המכרז למתן זיכיון במאי 2019 הנושא אינו עוד בטיפול.

20 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2004 ממאי 2004, סעיף 3: "הנחיות ונהלים לעניין ביצוע פרויקטים בשיטת PPP - (שותפויות ציבוריות - פרטיות כגון BOT, ו-PFI)".

21 אתו"ס קבעה בתקנונה כי היא מאמצת את דיני המכרזים החלים על הרשויות המקומיות (בנושא זה ראו בפרק "מכרזים והתקשרויות").



עיריית חיפה ואתו"ס לא פעלו במשך השנים להפעלת מתחם חוף הגולשים, שהוא משאב עירוני בעל פוטנציאל תרבותי וספורטיבי התורם לרווחת הציבור. המבנה הקיים במתחם הפך למעין "פיל לבן", והמתחם נותר מוזנח ועלול להפוך למפגע בטיחותי. היעדר הפיתוח עלול להסב לעירייה ולחברה גם אובדן הכנסות הנאמד, על פי השומה, ביותר מחצי מיליון ש"ח לשנה.

מוצע כי העירייה תבחן את קידום הפיתוח וההפעלה של מתחם חוף הגולשים נוכח הפוטנציאל הטמון בו. משרד מבקר המדינה ממליץ לעירייה לבחון אם יש לאתו"ס היכולת והיתרון היחסי לפיתוח המתחם ולהפעלתו וכן את משך הזמן הראוי להקצאת המתחם ליזם באמצעות הליך מכרזי.

בתשובת ראש העירייה נמסר כי המתחם חשוב מאוד ויכול לשרת את תושבי העיר וחובבי הגלישה בישראל. ראש העירייה הוסיפה כי המתחם הוא "בעל משמעות אדירה למפת האטרקציות התיירותיות בעיר", וכי היא בוחנת את פיתוחו ואת דרך הפעלתו.

## העברת ניהול התזמורת הסימפונית חיפה לאתו"ס

התזמורת הסימפונית חיפה (להלן - התזמורת) נוסדה בשנות השבעים של המאה העשרים כמוסד ללא כוונת רווח. בפברואר 2004, נוכח הגירעונות הכספיים של התזמורת, אימץ ראש העירייה דאז את המלצותיו של צוות שבחן את מצבה, וקבע בין היתר כי האחריות לה תועבר לאתו"ס. באפריל 2004 אישר דירקטוריון החברה את ההעברה, בכפוף להתחייבות העירייה לכיסוי חובות התזמורת מהשנים הקודמות.

משרד מבקר המדינה העיר בעבר לעירייה<sup>22</sup> כי התחייבותה לשפות את אתו"ס בגין חובות העבר של התזמורת בלא אישור של מליאת המועצה ובלי לבחון את אופן התקצוב אינה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק ועם כללי המינהל התקין.

22 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2005 (פורסם בשנת 2005), "עיריית חיפה - יחסי גומלין בין העירייה ובין תאגידי עירוניים", עמ' 397 - 434.

נמצא כי אתו"ס והעירייה לא חתמו על הסכם המסדיר את יחסי הגומלין ביניהן בנושא תפעול התזמורת וניהולה. בין היתר הן לא קבעו מי יישא בהוצאות השכר של הנגנים והעובדים בתזמורת; את סכום המימון שתקבל אתו"ס מהעירייה בכל שנה; וכן את תוכנית העבודה, המטרות של התוכנית והיעדים שלה (בנושא התזמורת ראו גם בפרק "היבטים בפעילות חלק ממרכזי הרווח").

מומלץ כי העירייה ואתו"ס יסדירו בהסכם מפורט את חלוקת האחריות לתזמורת, ובכלל זה לתקצובה ולהפעלתה.

אתו"ס מסרה בתשובתה מפרוואר 2020 כי תפעל ליישם את המלצת משרד מבקר המדינה.

על העירייה ואתו"ס ליזום במשותף בחינה מחדש של כל הנכסים שהעבירה העירייה לחברה, של ההשפעות הנובעות מכך ושל "היתרון היחסי" של החברה בניהול אותם הנכסים, כדי שהשימוש בנכסים לטובת הציבור יהיה מיטבי. מן הראוי שהעירייה תתעד את הנימוקים להחלטותיה בעניין העברת נכסים לאחריות אתו"ס.

## השימוש במגרשי ספורט

כאמור, אתו"ס מנהלת ומפעילה מגרשי ספורט בתחומי העיר חיפה, ובהתאם להסכמים עם העירייה על החברה לנהל את המגרשים כ"משק סגור". נוהל למתן תמיכות של רשויות מקומיות<sup>23</sup> (להלן - נוהל התמיכות) נועד להסדיר מתן תמיכות של רשויות מקומיות, במישרין או בעקיפין, לגופים פרטיים הפועלים בתחום שיפוטן, כדי לסייע להם לשרת את הציבור. התמיכות ניתנות בענייני חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה, ספורט וכיוצא בזה. נוהל התמיכות נועד לשפר את המינהל התקין, החיסכון והיעילות בתחום התמיכות ולמנוע פגיעה בטוהר המידות, בין היתר באמצעות קביעת אמות מידה שקופות ושוויוניות לחלוקת תמיכות מטעם הרשות המקומית. בנוהל התמיכות נקבע בין היתר כי לא תינתן תמיכה מאת רשות מקומית, אלא לאחר שהבקשה לתמיכה נדונה בוועדת התמיכות.

הבדיקה העלתה כי העירייה לא פעלה בהתאם לכללים שנקבעו בנוהל התמיכות. היא תמכה בקבוצות ספורט בעיר באמצעות מתן זכות שימוש במתקני אתו"ס ללא תמורה, בלי שקבעה אמות מידה שקופות ושוויוניות לחלוקת התמיכות, ובלי

23 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2006 מ-23.8.06 בדבר "נוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות".



שהקבוצות הגישו בקשות לתמיכה, וממילא הבקשות לא נדונו בוועדת התמיכות ולא אושרו בידי מועצת העירייה. עוד עלה כי העירייה לא רשמה את התמיכה שנתנה לקבוצות הספורט בשווי כסף בספריה. אשר לאתו"ס, היא לא קיבלה שיפוי מהעירייה בגין השימוש של קבוצות ספורט במתקניה, ועקב כך נמנעו ממנה הכנסות פוטנציאליות<sup>24</sup>. להלן פירוט שעות האימון שהוקצו לקבוצות הספורט השונות במגרשי אתו"ס ובמגרשים על שם אבי רן בעונת המשחקים 2017 - 2018 ואומדן שווי ההטבה:

#### לוח 4: רשימת קבוצות ומועדונים המתאמים ומשחקים במגרשים על שם אבי רן ובמגרשי אתו"ס

מס'	שם המועדון	כמות הקבוצות	כמות האימונים השבועית	כמות האימונים השנתית	כמות המשחקים השנתית	סה"כ עלות השימוש (בש"ח)
1	א' בוגרים	1	3	108	18	168,900
	א' נוער	9	9	324	113	
2	ב' נוער	9	10	360	132	111,600
3	ג' בוגרים	1	4	360	2	133,500
	ג' נוער	6	6		83	
4	ד' בוגרים	1	2	144	14	59,700
	ד' נוער	3	2		41	
5	ה' בוגרים	1	2	144	13	51,300
	ה' נוער	1	2		14	
6	ו' בוגרים	1	2	36	12	18,000
7	קבוצה ז'					
8	ח' נוער		2	36	23	17,700
9	ט' בוגרים	1	1	36	13	19,500
	ט' צעירים	2			16	
10	י' נוער	1	1	36	12	14,400
	סה"כ	37	46	1,584	506	594,600

על פי נתוני עיריית חיפה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כך להמחשה, מנתוני הלוח עולה בין היתר כי קבוצה א' קיבלה זכות להתאמן 432 פעמים במגרשי החברה בעונת המשחקים 2017 - 2018, וסכום ההטבה נאמד על ידי רשות הספורט בכ-170,000 ש"ח. סך הכול שווי השימוש של קבוצות הספורט במגרשים בנייהול אתו"ס בעונת המשחקים האמורה נאמד על ידי רשות הספורט בכ-600,000 ש"ח.

<sup>24</sup> בחלק קטן מהשנה, בתקופות שבהן לא התקיימו אימונים של קבוצות הספורט במגרשים, השכירה החברה את המגרשים לגורמים אחרים תמורת תשלום.



כמו כן עלה כי העירייה קבעה לאתו"ס את מכסת שעות האימונים שיתקיימו במגרשים שבניהול החברה, שלא בהתאם להסכמים ביניהן. בעניין זה יצוין כי דירקטורית באתו"ס ציינה בישיבת הדירקטוריון שהתקיימה במאי 2018 כי העירייה מעבירה לחברה את מגרשי הספורט כ"נכסים שבויים" שלא ניתן להפיק מהם הכנסות, היות שהעירייה מסרה את המגרשים לשימוש הקבוצות העירוניות.

ב-7.1.18 שלחה הנהלת אתו"ס מכתב לכל המשתמשים במתקני הספורט שבניהולה, ובו ציינה בין היתר כי היא איננה רשאית לתמוך בקבוצות באופן עצמאי, ולפיכך משנת הפעילות שהחלה בינואר 2018 היא תגבה דמי שימוש מכל המשתמשים במתקני הספורט. ההנהלה ציינה כי "תמיכות והנחות יש להפנות לעיריית חיפה בדרכים המקובלות". בעקבות המכתב הנחה ראש העירייה דאז את אתו"ס שלא לגבות תשלום בגין השימוש במגרשים ולהשאיר את המצב כפי שהוא, עד לדיון בהשתתפותו ומתן החלטה בסוגיה. ב-11.1.18 הודיע מנכ"ל אתו"ס למשתמשים כי המצב נשאר כפי שהיה לפני מכתבו מ-7.1.18, וכי לא ייגבו מהם דמי שימוש.

ביוני 2019 פנה מנכ"ל אתו"ס ליועצת המשפטית של העירייה וציין כי לא מצא החלטה של החברה או של כל גורם אחר המאפשרת שימוש במגרשי הספורט ללא תשלום. המנכ"ל צירף אומדן של אתו"ס, ולפיו שווי ההטבה הניתנת לקבוצות הספורט הוא כ-2.8 מיליון ש"ח לשנה, וציין: "אני סבור שנתנית הטבה בסדר גודל כזה חייבת לעבור וועדת הקצאות של העירייה... כל דרך אחרת תחזור אלינו כבומרנג ותזכה את כולנו בביקורת ציבורית ואחרת" (ההדגשה במקור). בדיון שהתקיים בלשכת היועצת המשפטית של העירייה ביולי 2019 סוכם כי תיקבע ישיבה אצל מנכ"ל העירייה, לשם קביעת מתווה פעולה על פי נוהל התמיכות. עד למועד סיום הביקורת נושא השימוש במגרשי הספורט שבאחריות אתו"ס לא הוסדר.

תמיכה בקבוצות הספורט העירוניות שלא על פי קריטריונים שקופים ושוויוניים ושלא בהתאם להוראות נוהל התמיכות אינה מתיישבת עם המינהל התקין ועם עקרון השוויון, זאת גם כאשר אופן התמיכה הוא מתן זכות שימוש ללא תמורה במגרשי אתו"ס. התערבות העירייה בניהול מגרשי הספורט, לרבות הוראתה שלא לגבות תשלום עבור השימוש, אינה עולה בקנה אחד עם ההסכמים בין הצדדים.

מן הראוי כי העירייה, בשיתוף אתו"ס, תסדיר בהקדם את נושא השימוש במגרשי הספורט שבניהול החברה והתמורה בגין השימוש במגרשים, על פי קריטריונים שקופים ושוויוניים.

בתשובת ראש העירייה נמסר כי עם כניסתה לתפקידה היא החלה לבחון את "שיטת התמיכות והחלוקה בין הקבוצות" המשתמשות במגרשי הספורט. עוד נמסר בתשובה



כי בכוננת העירייה להמשיך לבחון את הסוגיה, בד בבד עם קביעת אמות מידה שקופות ושוויוניות לשימוש במגרשים בהתאם להוראות נוהל התמיכות ואומדן הערך הכספי של השימוש.

## הפקת אירועי שבוע הלאום לשנת 2019

שבוע הלאום כולל את יום הזיכרון לשואה ולגבורה, יום הזיכרון לחללי מערכות ישראל ולנפגעי פעולות האיבה ויום העצמאות. אתו"ס מפיקה את אירועי שבוע הלאום עבור העירייה בכמה מוקדים בעיר חיפה, בהתאם להחלטת הנהלת העירייה ואגף התרבות שלה. אתו"ס מקבלת עבור ההפקה תקורה, בהתאם לנהוג בין העירייה לבין אתו"ס.

בשנת 2017 פרסם מבקר העירייה דוח ביקורת בנושא "הפקת אירועי ערב יום העצמאות". בדוח העיר מבקר העירייה בין היתר על כך שהעירייה ואתו"ס לא חתמו על הסכם מסגרת הכולל את תנאי ההתקשרות ביניהן להפקת אירועי שבוע הלאום. במאי 2017 התקיים בלשכת מנכ"ל העירייה דאז דיון בנושא "הפקת לקחים שבוע הלאום". בדיון השתתפו בין היתר מנכ"ל העירייה דאז, ראשי מינהל ומחלקות בעירייה ונציגים מאתו"ס. בדיון קבע המנכ"ל דאז בין היתר כי יש להכין תרשים גאנט לגבי מועד ההתקשרות עם אומנים ולהגיש תקציב אומנים עד לתחילת יוני של כל שנה. עוד קבע המנכ"ל דאז כי ההרשאות להתחייבות לאירועי יום העצמאות ה-70 יתקבלו באוקטובר-נובמבר 2017.

בדצמבר 2018 שלח מנכ"ל החברה לראש העירייה מכתב בנושא "אירועי ערב יום העצמאות תשע"ט - מתכונת ואמנים". במכתבו ציין מנכ"ל החברה בין היתר כי כדי להספיק לגייס אומנים לאירועי שבוע הלאום לשנת 2019 יש להתקשר עימם עד לאמצע דצמבר 2018, וכי הוא מבקש לקיים דיון דחוף בהשתתפות ראש העירייה כדי לקדם את ההכנות לאירועים.

בסיכום דיון בנושא "ימים לאומיים 2019" שהתקיים ב-3.3.19 בהשתתפות נציגים מהעירייה ומאתו"ס, צוין כי האירועים יתקיימו בשש במוות ברחבי העיר<sup>25</sup>. בהמשך אותו החודש ביקשה ראש העיר להעביר את הבמה שהייתה אמורה להיות באזור אצטדיון סמי עופר לרח' העצמאות. בעקבות הבקשה להעברת מקום הבמה ציין מנכ"ל אתו"ס ב-25.3.19 כי רחבת אצטדיון סמי עופר היא רחבה ציבורית שניתן לסגור אותה ללא פגיעה בשגרת התנועה של העיר, ולעומת זאת רח' העצמאות הוא ציר תנועה ראשי, והעתקת הבמה אליו מאזור אצטדיון סמי עופר תהיה כרוכה בתוספת עלויות של כ-350,000 ש"ח.

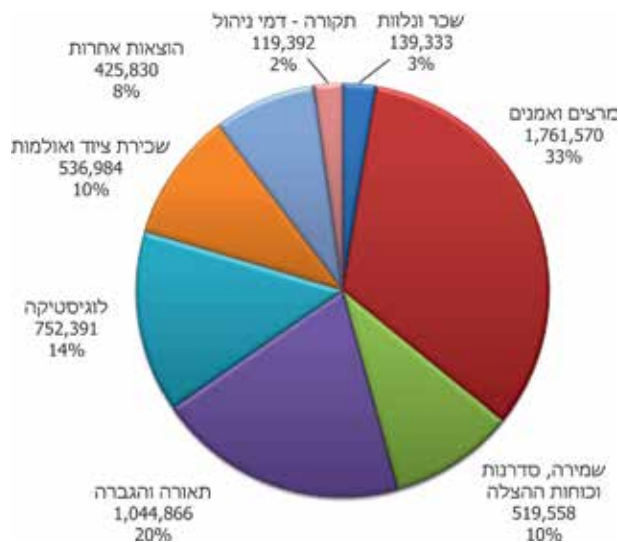
25 באזור אצטדיון סמי עופר, ברח' אח"י אילת, במתחם הספורטק, בגן האם, בגן הזיכרון ובהיכל הספורט.

בדיון שהתקיים בראשות מנכ"ל העירייה דאז באפריל 2019 הוחלט כי יהיו רק חמש במות עיקריות שבהן יתקיימו אירועי יום העצמאות: ברח' העצמאות, ברחוב אח"י אילת, במתחם הספורטק, בקריית שמואל ובגן האם.

נמצא כי כבר ב-12.3.19, לפני הדיון האמור, פרסמה אתו"ס את המכרזים בנוגע לאירועי שבוע הלאום. במרץ ובאפריל 2019 חתמה אתו"ס על הסכמים עם הזוכים במכרזים לשם ביצוע עבודות בשבוע הלאום, כגון עבודות לוגיסטיקה ואספקת גנרטורים. ב-8.4.19, פחות מחודש לפני אירועי שבוע הלאום, הודיעה אתו"ס לספקים שאיתם התקשרה בחוזים כי הוחלט לבטל את הבמה שהייתה מתוכננת לקום באזור אצטדיון סמי עופר, ובמקומה תוקם במה ברח' העצמאות. עקב כך נאלצה אתו"ס לתקן את ההסכמים שנחתמו עם הזוכים במכרזים.

הועלה כי תקציב שבוע הלאום לשנת 2019 היה כ-6 מיליון ש"ח, וממנו ניצלה אתו"ס במועד סיום הביקורת כ-5.3 מיליון ש"ח<sup>26</sup>. להלן התפלגות ההוצאות בגין שבוע הלאום:

### תרשים 5: התפלגות ההוצאות בגין שבוע הלאום לשנת 2019



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

26 במועד סיום הביקורת טרם הגישה אתו"ס את כל החשבוניות לאישור לעירייה.



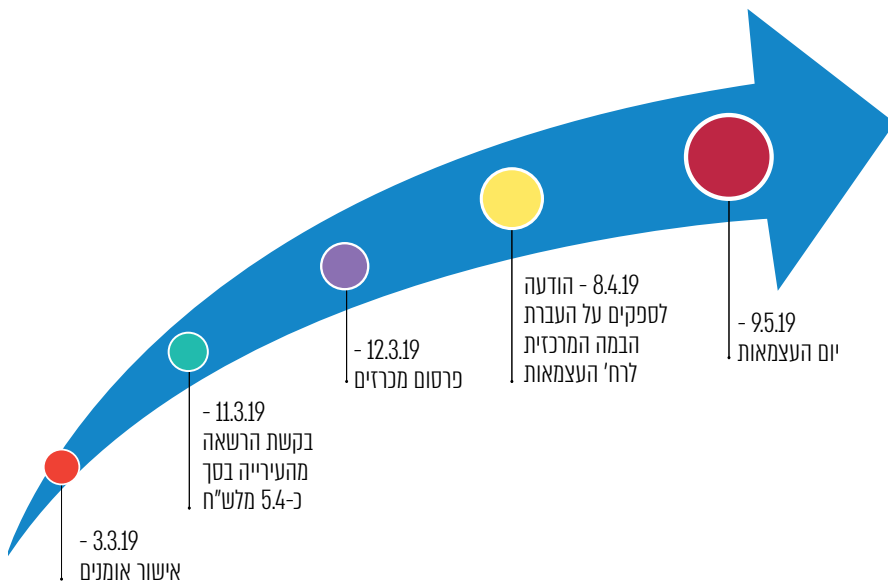


במאי 2019 קיים מנכ"ל העירייה דאז דיון הפקת לקחים מאירועי שבוע הלאום לשנת 2019. המנכ"ל דאז סיכם בין היתר כי יש להתחיל בביצוע ההכנות כארבעה חודשים לפני האירוע ולכלול בתקציב את העלויות בגין השינויים בהסדרי התנועה ובגין ניקיון המתחמים עם סיום האירוע.

בתשובת העירייה נמסר כי נוכח חילופי השלטון בסוף שנת 2018 ואישור התקציב לשנת 2019 באיחור, נפגעו ההכנות לאירועי שבוע הלאום. כמו כן, אי-הסכמות בין הנהלת העירייה להנהלת החברה גרמו לאובדן זמן רב. העירייה הוסיפה כי תחזיות החברה בנוגע להוצאות שיתווספו בגין העברת הבמה לרח' העצמאות היו גבוהות, וכי עלות הפקת האירועים בפועל הייתה נמוכה לעומת השנה שעברה.

מן האמור לעיל עולה כי ההיערכות לקיום אירועי שבוע הלאום החלה באיחור ונעשתה בלוח זמנים קצר, שלא בהתאם לנקבע בדיון שהתקיים בשנת 2017 בעניין "הפקת לקחים שבוע הלאום". חודשיים לפני תחילת האירועים עדיין לא ידעה אתו"ס כמה במות יהיו והיכן יוצבו, מהי האחריות של כל צד, ומיהן העלויות שבהן יישא כל צד. בתרשים שלהלן מוצגים השלבים העיקריים של ההיערכות לשבוע הלאום:

### תרשים 6: שלבי ההיערכות לשבוע הלאום לשנת 2019



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את דיוני הפקת הלקחים שקיימה העירייה. על העירייה ליישם את המסקנות שעלו בדיונים אלה לקראת האירועים הבאים. בין היתר עליה לתת לאתו"ס זמן סביר להתארגנות לקראת אירועים שהיא מפיקה ולתת את הדעת על ההשפעות הכספיות והאחרות של שינוי מתכונת האירועים סמוך למועד קיומם.

העירייה ציינה בתשובתה כי הפיקה את הלקחים מאירועי שבוע הלאום ותיישם אותם בשנים הבאות.

## דירקטוריון החברה והתקנון

בחוק החברות נקבע כי הדירקטוריון של חברה יתווה את מדיניותה "ויפקח על ביצועי המנהל הכללי ופעולותיו". עוד נקבע כי הדירקטוריון יקבע לחברה תוכניות הפעולה, יבדוק את מצבה הכספי ויקבע את המבנה הארגוני ואת מדיניות השכר שלה.

## הרכב הדירקטוריון

בתקנות העיריות (נציגי העירייה בתאגיד עירוני), התשס"ו-2006 (להלן - תקנות התאגידים), נקבע בין היתר כי מועצת העירייה תמנה את נציגיה בגוף המנהל של התאגיד העירוני. שליש מהנציגים בתאגיד יהיו חברי מועצת העירייה, שליש עובדי עירייה ושלש מקרב הציבור. שר הפנים רשאי להתיר לסטות מהרכב זה אם שוכנע שיש נימוקים של ממש לעשות זאת, ובלבד ששיעור הנציגים מקרב הציבור או מקרב חברי המועצה לא יהיה יותר מ-50%. כמו כן נקבעו בתקנות התאגידים ההשכלה והניסיון שנציג בתאגיד נדרש להם וסייגים למינוי נציג לתאגיד, למשל הימצאותו בניגוד עניינים.

מתוקף תקנות התאגידים הקים משרד הפנים בינואר 2008 את הוועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונה מטעם הרשות המקומית בגוף המנהל של תאגיד עירוני (להלן - ועדת המינויים). בתקנות נקבע כי לא ימונו נציגים לדירקטוריון, אלא אם כן נבחנה מועמדותם בוועדת המינויים, ועל הוועדה לבדוק בין היתר אם מועמדים לחברות בדירקטוריון מקרב עובדי העירייה או מקרב הציבור עומדים בתנאי הכשירות, כפי שנקבעו בתקנות. גם בחוזר משרד הפנים מאפריל 2008<sup>27</sup> צוין כי מינוי נציגים מקרב עובדי הרשות המקומית ומקרב הציבור מותרת בקבלת אישור כשירות מטעם ועדת המינויים.

<sup>27</sup> חוזר 3/2008 בנושא "בדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונה מטעם רשות מקומית בגוף המנהל של תאגיד עירוני".



בנוהל האסדרה נקבע כי "בדירקטוריון יכהנו לא פחות משישה ולא יותר מחמישה עשר חברים. מספר נציגי הרשות המקומית בתאגיד שימונו ע"י הרשות יתחלק בשלוש כך שהמינוי יכלול את שלוש הקבוצות המנויות בתקנות".

בישיבת מועצת העירייה שהתקיימה בינואר 2019 נבחרו ואושרו נציגיה בדירקטוריון אתו"ס<sup>28</sup>. בישיבת ועדת המינויים שהתקיימה ביוני 2019 צוין כי לפי נתונים שמסרה העירייה כיהנו בדירקטוריון אתו"ס עשרה דירקטורים: ארבעה חברי מועצה, שלושה עובדי עירייה ושלושה נציגי ציבור. יוצא אפוא שחברי המועצה הם יותר משליש מחברי הדירקטוריון, זאת בלי שהתקבל לכך אישור שר הפנים, ושלא בהתאם לקבוע בתקנות התאגידים. כמו כן, הועלה כי במועד סיום הביקורת טרם אישרה ועדת המינויים את מינוים של שניים מהדירקטורים שאינם חברי מועצה.

### על העירייה לפעול להשלמת איוש הרכב הדירקטוריון.

מנהל לשכת התאגידים ציין בתשובתו כי העירייה פועלת להשלים את איוש הרכב הדירקטוריון בהתאם להנחיות, ולאחרונה מונתה לכהן בדירקטוריון עוד דירקטורית מקרב הציבור.

## תיקון ליקויים שהצביעו עליהם מבקר המדינה ומבקר העירייה

בשנת 2017 פרסם מבקר המדינה דוח בנושא "דירקטוריונים של תאגידים עירוניים"<sup>29</sup> (להלן - הדוח על הדירקטוריונים). מבקר המדינה הצביע בדוח בין היתר על כמה ליקויים בדרך פעולתו של דירקטוריון אתו"ס והעיר על כך לחברה. משרד מבקר המדינה בחן את מידת תיקון הליקויים העיקריים שצוינו בדוח האמור:

1. משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לדירקטוריון אתו"ס כי חלוקת כרטיסים לאירועי החברה ומינויים לתחרויות ספורט ללא תשלום פותחת צוהר לקבלת טובת הנאה אסורה של נושאי משרה בחברה.

נמצא כי בשנת 2017 פרסמה החברה עדכון ל"נוהל חלוקת כרטיסים". בעדכון הודגש האיסור על קבלת כרטיסי חנינם, ונקבעו כללים לגבי חלוקת כרטיסים ללא תמורה לאירועים שהחברה מפיקה בעצמה. בישיבת הדירקטוריון שהתקיימה בינואר 2018 נדון דוח מבקר העירייה לשנת 2016 שעסק בין היתר בנושא חלוקת כרטיסים ללא תמורה. בישיבה הוחלט כי לצורך בדיקת יישום

28 באפריל 2019 אישרה מועצת העירייה את מינוי מנכ"ל העירייה דאז לדירקטור באתו"ס במקום אחד מעובדי העירייה.

29 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017 (פורסם בשנת 2017), "דירקטוריונים של תאגידים עירוניים", עמ' 5 - 72.



ההוראות של נוהל חלוקת כרטיסים ישלח המנכ"ל לחברי הדירקטוריון את רשימת הכרטיסים שחילקה החברה ללא תמורה בשנת 2017.

**משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פרסום הנוהל בנושא חלוקת כרטיסים לאירועים שמפיקה החברה.**

2. משרד מבקר המדינה הצביע על כך שאי-מינוי מנהל קבוע לחברה עלול להקשות עליה לתפקד כראוי. מאחר שמינוי המנכ"ל נמצא באחריותו של הדירקטוריון, היה עליו לגלות מעורבות רבה יותר בכל הנוגע לעמידה בלוחות הזמנים של הלהיך המינוי. נמצא כי אתו"ס מינתה בשנת 2017 מנכ"ל קבוע.
3. משרד מבקר המדינה העיר לוועדת הביקורת ולדירקטוריון של אתו"ס על שלא דנו בליקויים שצוינו בדוח הביקורת של מבקר העירייה משנת 2015 ובדרכים לתיקונם. נמצא כי ועדת הביקורת של אתו"ס דנה בישיבה שהתקיימה באוקטובר 2018 בדוחות הביקורת הפנימית לשנת 2018, שעסקו בבית המוזיקה, "מועדון הביט" והאודיטוריום. בסיום הדיון החליטה הוועדה לאשר את ממצאי הדוחות האמורים.
4. הליקויים בעניין הכנת תוכנית עבודה שנתית לחברה ומועד אישור התקציב השנתי לא תוקנו (ראו להלן בפרק "ניהול וכוח אדם").

**משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולותיה של אתו"ס לתיקון חלק מהליקויים שצוינו בדוח על הדירקטוריונים משנת 2017. על החברה להשלים את תיקון יתר הליקויים שצוינו בדוח הביקורת האמור.**

בתשובת החברה נמסר כי היא תמשיך לפעול לתיקון יתר הליקויים שצוינו בדוח על הדירקטוריונים.

## התקנון

בחוק החברות נקבע כי לכל חברה יהיה תקנון; על תקנון של חברה לכלול את שם החברה; מטרותיה; פרטים בדבר הון המניות הרשום שלה; ופרטים בדבר הגבלת האחריות שלה. בנוהל האסדרה נקבע כי על תקנון של חברה לכלול בין היתר את המטרות העיקריות שלשמן היא הוקמה; נושאים שהחלטות בהם טעונות אישור של מועצת הרשות המקומית ושר הפנים; חובתה של החברה לפעול על פי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), ועל פי הכללים החלים על הרשות המקומית בנושא זה בשינויים המחויבים; והחובה לקבוע כללים לקליטת עובדים, קידומם ותנאי העסקתם בהתאם להנחיות משרד הפנים. עוד נקבע בנוהל



האסדרה כי שינוי תקנון של חברה מחויב בין היתר באישור שר הפנים. לפי משרד הפנים<sup>30</sup>, אם קיים תזכיר<sup>31</sup> לחברה, יש להתאימו לנוהל האסדרה או לבטלו, כדי שהמשרד יאשר את תקנון החברה.

בחוק העמותות, התש"ם-1980, נקבע כי מייסדי עמותה "רשאים להגיש לרשם תקנון לעמותה; לא הגישו המייסדים תקנון לרשם כאמור, יראו כתקנונה את התקנון המצוי שבתוספת הראשונה". כמו כן, רשם העמותות ברשות התאגידים במשרד המשפטים פרסם "תקנון לדוגמא לחברה בע"מ לתועלת הציבור". התקנון כולל בין היתר את מטרות החברה שצוינה בתקנון, איסור על חלוקת רווחים, פרטים על הון המניות, הזכויות והחובות של בעלי המניות, הנחיות בנוגע לדרך פעולתה של האסיפה הכללית, דרכי בחירת הדירקטוריון וסדר היום של עבודתו, תפקיד ועדת הביקורת, אופן מינוי המנכ"ל והמבקר הפנימי ואחריות נושאי המשרה בחברה. נמצא כי לא נקבע תקנון לדוגמה המותאם לתאגידים העירוניים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לשקול לגבש תקנון לדוגמה שיתאים למאפייניהם הייחודיים של התאגידים העירוניים. גיבוש תקנון כזה ימנע אי-ודאות והליכים בירוקרטיים מיותרים.

משרד הפנים מסר בתשובתו מינואר 2020 כי ישקול לגבש תקנון שיתאים למאפייניהם הייחודיים של התאגידים העירוניים לסוגיהם, כדי למנוע אי-ודאות והליכים בירוקרטיים מיותרים.

## תקנון אתו"ס

מטרות אתו"ס הוגדרו בתקנון ובתזכיר ההקמה שלה משנת 1956 ועודכנו במשך השנים. את העדכון האחרון של התזכיר אישר רשם החברות במרץ 1991. על פי העדכון, מטרות החברה כוללות בין היתר ייזום וארגון של אירועים תרבותיים, תערוכות וירידים; ניהול ותפעול של נכסים שיועברו לאחריות החברה מעיריית חיפה; קבלה וקנייה של פטנטים, המצאות וסימני מסחר; קנייה או רכישה בכל דרך אחרת של מפעל, מוסד או עסק; והשגת כספים על ידי התחייבויות, שעבודים, משכנתאות וכל ביטחון אחר.

<sup>30</sup> "איך מקימים / מסדירים תאגיד עירוני?", <https://www.gov.il/he/Departments/Guides/new-municipal-corporation>.

<sup>31</sup> על פי פקודת החברות [נוסח חדש], התשמ"ג-1983, שני הסוגים הנפוצים של מסמכי התאגדות בחברה היו התזכיר והתקנון. משנת 2000, עם כניסתו של חוק החברות לתוקף (במקום פקודת החברות), מסמך ההתאגדות היחיד הנדרש בחברה הוא התקנון.



בדצמבר 2007 אישרה האסיפה הכללית של בעלי המניות באתו"ס עדכון לתקנון (להלן - התקנון משנת 2008). בתקנון משנת 2008 נקבע בין היתר כי שינוי בתזכיר או בתקנון של אתו"ס טעון אישור שר הפנים. כן אימצה אתו"ס בתקנון זה את חוק חובת המכרזים ואת התקנות שיותקנו מכוחו וקבעה כי עד להתקנתן היא תפעל על פי אמות מידה ציבוריות בדומה לדיני המכרזים החלים על הרשויות המקומיות.

הבדיקה העלתה כי אתו"ס לא פעלה לביטול התזכיר או להתאמתו לנוהל האסדרה ולא הגישה את התקנון משנת 2008 לשר הפנים לקבלת אישורו. עוד העלתה הבדיקה כי התקנון משנת 2008 לא כלל סעיף המפרט את מטרות החברה, כנדרש בנוהל האסדרה.

בדצמבר 2017 החלו עיריית חיפה ואתו"ס בגיבוש של תקנון חדש, בהתאם להנחיות משרד הפנים ולנוהל האסדרה (להלן - התקנון החדש). הבדיקה העלתה כי בנובמבר 2019, לאחר מועד סיום הביקורת, אישר משרד הפנים את טיוטת התקנון החדש והעביר אותה לחברה לצורך קבלת אישור של מועצת העירייה ודירקטוריון החברה, לפני הגשתו של התקנון לאישור סופי של שר הפנים.

**על העירייה ואתו"ס להשלים את הליך אישור התקנון החדש של החברה.**

בתשובת החברה נמסר כי בינואר 2020 אישרה מועצת העירייה את התקנון החדש, ובפברואר אותה שנה אישר אותו דירקטוריון החברה.

## ניהול וכוח אדם

### קביעת מדיניות והתוויית תוכנית עבודה רב-שנתית

בדוח מבקר המדינה משנת 2005<sup>32</sup> צוין כי בהתאם לקובץ הנהלים של העירייה, על העירייה, בשיתוף התאגידים העירוניים שלה, לגבש מסמך מדיניות לכל אחד מהם שבו יוגדרו בין היתר היעדים, כיווני ההתמחות, נוהלי עבודה בתחומים הכספיים והתפעוליים ודרכי קבלת עבודות ומסירתן.

הבדיקה העלתה כי העירייה לא פעלה בהתאם לקובץ הנהלים שלה - היא לא הכינה מסמכי מדיניות לאתו"ס ולא גיבשה עם החברה נוהלי עבודה, לרבות בנושאים כספיים ותפעוליים. עוד העלתה הבדיקה כי העירייה לא התוותה תוכנית עבודה רב-שנתית לאתו"ס, לרבות תוכנית לפיתוח הנכסים שבאחריותה של החברה ולהשבחתם.

32 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2005 (פורסם בשנת 2005), "יחסי גומלין בין העירייה ובין תאגידים עירוניים - עיריית חיפה", עמ' 397 - 434.



בתוכנית העבודה השנתית של העירייה לשנת 2019 נקבעו היעדים האלה: עלייה של 1% במספר הצופים בפסטיבל הסרטים, בקונצרטים של התזמורת ובפעילויות הספורט; עלייה של 2% במספר האירועים המתקיימים באולמות החברה; ועלייה של 3% במספר הצופים בהקרנות הסרטים בסינמטק.

לא נמצא כי אתו"ס הייתה שותפה לקביעת היעדים האמורים, ולא נמצא מסמך שבו מפורטים נימוקי העירייה לקביעתם. כמו כן, לא נמצא כי העירייה ואתו"ס בחנו את הדרכים להשגת היעדים במסגרת תוכנית רב-שנתית.

נוכח חשיבות פעילותה של אתו"ס לרווחת התושבים, וכדי שיהיה ניתן לממש את חזון החברה כפי שמצוין במסמכי היסוד שלה, מומלץ שהעירייה לא תסתפק בקביעת יעדים כלליים לחברה, אלא תתווה לה תוכנית רב-שנתית בהתאם למסמכי מדיניות. על התוכנית לכלול בין היתר פירוט של יעדי העל של החברה, מטרותיה ואבני הדרך להשגתן.

## הכנת תוכנית עבודה שנתית

בהתאם לחוק החברות ולשם מימוש תפקידיו של הדירקטוריון, על חברה להגיש לדירקטוריון שלה את תוכניות העבודה שלה. תוכנית עבודה מסודרת מבטאת את מדיניות החברה, מטרותיה והתפוקות והתשומות שלה, משמשת כלי לתכנון ארוך טווח ובסיס למעקב ובקרה, והיא תנאי להבטחת היעילות והחיסכון בחברה<sup>33</sup>. מאחר שהחברות העירוניות הן גוף דו-מהותי שחלות עליו גם נורמות מהמשפט הציבורי, חובתן להשתמש בכספיהן ביעילות ובחיסכון, לשם ביצוע התפקידים שהטילו עליהן הרשויות המקומיות כנאמנות הציבור. על הדירקטוריונים של התאגידים העירוניים לקבוע מדי שנה בשנה את תוכנית העבודה של התאגידים ואת מסגרת התקציב לפעילותם. על הדירקטוריונים לעשות כן סמוך לסיומה של כל שנה, כדי שיוכלו להתוות את פעילות התאגידים לשנה העוקבת.

משרד מבקר המדינה העיר בדוח על הדירקטוריונים כי דירקטוריון אתו"ס לא קבע תוכניות עבודה שנתיות לפעילות החברה באף אחת מהשנים 2014 - 2016.

נמצא כי אתו"ס לא תיקנה את הליקוי - היא לא הכינה תוכניות עבודה לכל אחת מהשנים 2017 - 2019. מנכ"ל החברה מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2019 בין היתר כי כל גוף בחברה פועל רק במסגרת התקציב השנתי שלו המאושר על ידי הדירקטוריון, ואין לחברה תוכנית עבודה שנתית או רב-שנתית.

33 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017 (פורסם בשנת 2017), "דירקטוריונים של תאגידים עירוניים", עמ' 5 - 72.

על החברה להכין תוכנית עבודה שנתית הכוללת מטרות, יעדים, אמצעים להשגתם ומדדי הצלחה. תקציב החברה על סעיפיו אינו תחליף לתוכנית עבודה (בעניין הכנת תקציב החברה ראו להלן).

בתשובת החברה נמסר כי היא נמצאת באי-ודאות, בעיקר נוכח היעדר תקציב מאושר לשנות הפעילות הבאות. החברה הוסיפה כי למרות זאת היא תפעל להכין תוכנית רב-שנתית ותוכנית שנתית.

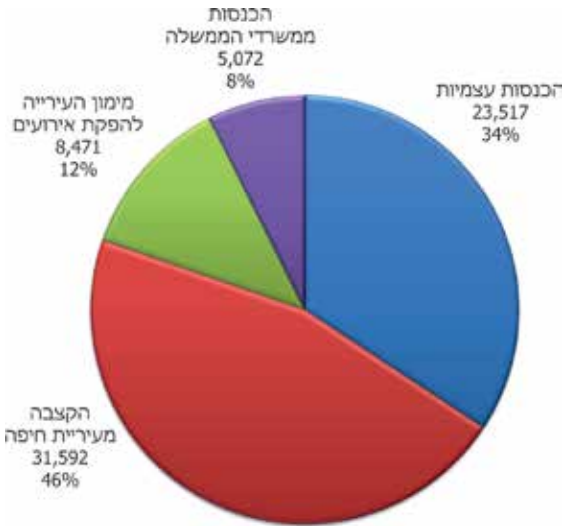
## תקציב החברה וניצולו

קביעת תקציב לחברה חיונית לתכנון עסקיה ולקביעת סדרי העדיפויות שלה בהתאם למטרות וליעדים שנקבעו לה, ומבטיחה את איזונה הכלכלי. ההיגיון העומד בבסיס הוראות החוק הקובעות שכל עירייה תפעל לפי תקציב שנתי נכון גם לגבי חברה עירונית המשמשת זרועה הארוכה של הרשות, שכן ההון הראשוני של החברה מקורו בכספי הרשות המקומית, הכנסותיה העצמאיות נובעות מפעולות שהרשות המקומית הטילה עליה לעשות, והרשות היא שעלולה לשאת בתוצאות הכלכליות בעקבות גירעון של החברה. בהסכם היסוד המשולב נקבע כי "העירייה תשתתף בתקציבה של החברה בדרך הקצבה שנתית של סכומים שיאושרו ע"י מועצת העירייה בתקציבה השנתי של העירייה".

תקציבה של אתו"ס מבוסס על שני מקורות עיקריים: הכנסות עצמיות מפעילותה השוטפת, כגון ממכירת כרטיסים למופעים והצגות, מהשכרת נכסים ומהשכרת אנטנות סלולריות; העברות תקציביות (הקצבות) מהעירייה ומגורמים אחרים, כמו משרד התרבות והספורט.



### תרשים 7: התפלגות מחזור הפעילות של אתו"ס, 2019 (באלפי ש"ח)<sup>34</sup>



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה בין היתר כי החלק העיקרי של הכנסות החברה בשנת 2019 (כ- 46%) מקורו בהקצבות מהעירייה.

### קביעת התקציב ואישורו

העירייה מתקצבת את אתו"ס בשני סוגי הקצבות: הקצבה שוטפת והקצבה לפיתוח. נוסף על כך, העירייה מממנת את עלות האירועים שהיא דורשת מאתו"ס להפיק, בתוספת תקורה<sup>35</sup>.

קביעת מסגרת תקציב לפני תחילת השנה שאליה התקציב מתייחס נחוצה כדי לקבוע את יעדי החברה ואת הקצאת המשאבים לתחומי פעילותה. ללא קביעת התקציב במועד לא ניתן לבצע בקרה נאותה על היקף המשאבים הנדרש לפעילות החברה ועל מצבה הכספי ולא ניתן לעמוד על הכנסותיה הצפויות.

בהסכם היסוד המשולב נקבע כי "הצעת התקציב תוגש לעירייה לא יאוחר מ-3 חודשים לפני תחילתה של כל שנת כספים שאליה מתייחסת ההצעה". לאחר שהעירייה מאשרת את ההקצבה השנתית לחברה, דירקטוריון החברה מאשר את התקציב לאותה שנה.

34 מחזור הפעילות של אתו"ס בשנת 2019 הסתכם בכ-68.6 מיליון ש"ח.

35 העירייה מעבירה לאתו"ס דרישה להפקת אירוע עבורה, מאשרת את תקציב האירוע על פי אומדן שמגישה החברה ומעבירה לחברה התחייבות כספית בגובה האומדן. עם ההתקדמות בהפקת האירוע העירייה מעבירה לאתו"ס מקדמה, ולאחר סיום האירוע היא מעבירה לחברה את יתרת ההתחייבות.



הועלה כי העירייה קובעת את תקציבה השנתי של אתו"ס על פי תוצאות פעילותה בשנים הקודמות, ולא על פי המטרות, היעדים וצורכי הפיתוח של החברה.

בדוח על הדירקטוריונים צוין כי דירקטוריון אתו"ס אישר את תקציב החברה לשנת 2014 רק באפריל אותה השנה. אתו"ס השיבה כי העיכוב באישור התקציב נבע משינויים בהרכב הדירקטוריון ומכך "שחלק מהתקציב מתבסס על הקצבות מעיריית חיפה שהתעכבו בעקבות הבחירות לעירייה באוקטובר 2013".

ואולם הבדיקה העלתה כי הליקוי לא תוקן. למשל, הדירקטוריון אישר את תקציב החברה לשנת 2017 רק בספטמבר אותה שנה ואת התקציב לשנת 2019 רק באפריל אותה שנה, כחודשיים לאחר שהעירייה אישרה את ההקצבה השנתית לחברה<sup>36</sup>.

מוצע שהעירייה והנהלת החברה יכינו תקציב שנתי לחברה על פי הערכה עדכנית של צרכיה וסדרי העדיפויות הנדרשים למימוש יעדיה. כמו כן על העירייה ודירקטוריון אתו"ס לפעול לפני סיומה של כל שנת תקציב, לאישור ההקצבה השנתית לחברה ולאישור תקציב החברה לשנה העוקבת. אישור לאחר תחילת שנת התקציב אינו עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין, מקשה על החברה לתפקד ומקשה לבצע בקרה על התנהלותה.

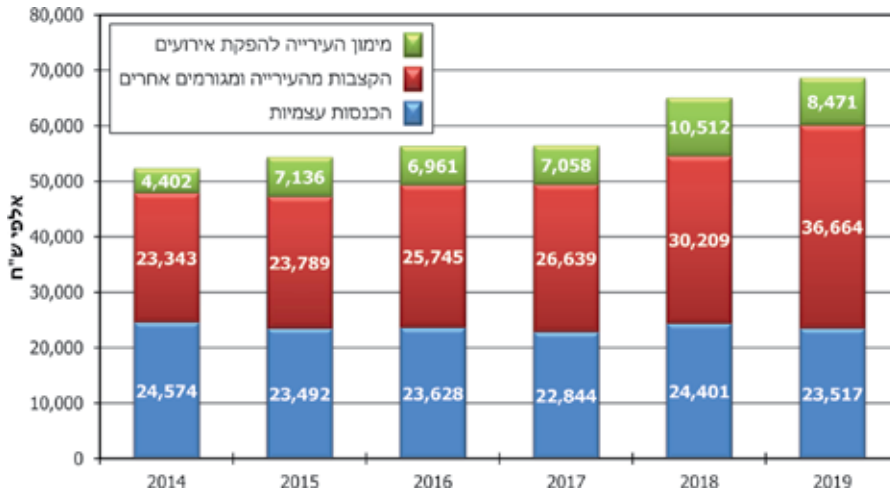
## מבנה התקציב

בתרשים שלהלן מתואר מחזור הפעילות של אתו"ס בשנים 2014 - 2019, לפי מקורות ההכנסה העיקריים שלה:

36 בשל הבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו ב-30.10.18 ובחירתה של ראש העיר החדשה, תקציב העירייה לשנת 2019, הכולל את ההקצבה השנתית לאתו"ס, אושר במליאת המועצה ב-26.2.19.



### תרשים 8: מחזור הפעילות של אתו"ס לפי מקורות ההכנסה העיקריים שלה, 2014 - 2019



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים, וכן מהדוחות הכספיים של אתו"ס, עולה כי בשנים 2014 - 2019 ירד סכום ההכנסות העצמיות של החברה לכ-23.5 מיליון ש"ח, ושיעור ההכנסות מכלל מחזור הפעילות (בניכוי מימון העירייה להפקת האירועים) ירד בהתמדה - מכ-51% בשנת 2014 לכ-39% בשנת 2019.

הירידה בשיעור ההכנסות העצמיות של החברה גורמת לתלות הולכת וגוברת שלה בהקצבות מהעירייה. על החברה לבחון את הסיבות לכך וכן לבחון דרכים להעלאת ההכנסות העצמיות.

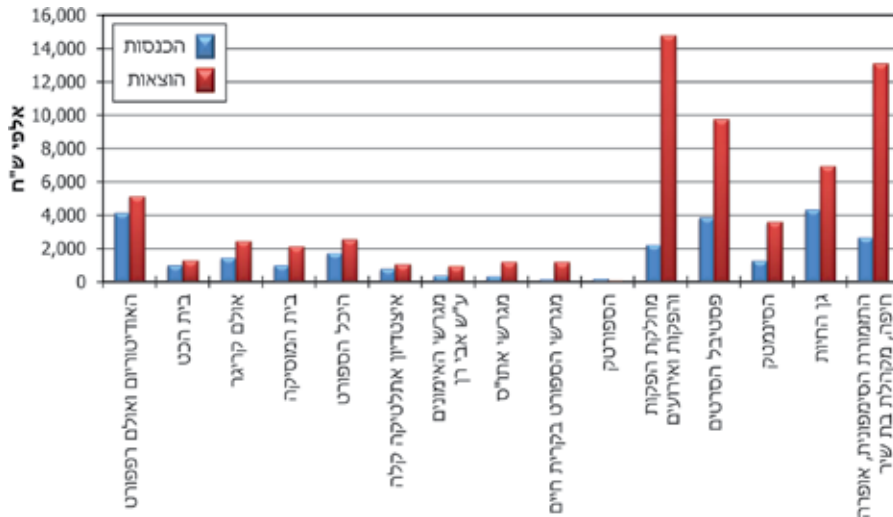
### תוצאות פעילות מרכזי הרווח

בהסכם היסוד המשולב נקבע כי תקציב אתו"ס ישמש "לצורך ניהולו, תיפעולו ופיתוחו של כל אחד מהנכסים הנ"ל [מרכזי הרווח] ועל מנת שהחברה תוכל למלא תפקידים כפי שהוגדרו". להלן בלוח 5 תמצית הפעילות הכספית של החברה בשנת 2018 בחלוקה ל-15 מרכזי הרווח שלה:

### לוח 5: נתונים נבחרים מהדוח הכספי המבוקר לשנת 2018

תוצאות הפעילות הכספית (באלפי ש"ח)					מרכז הרווח	
רווח (הפסד) לאחר העמסת הקצבות	הקצבות מהעירייה ומגורמים אחרים שהועמסו על מרכז הרווח	רווח (הפסד) מפעילויות לפני חלוקת הקצבות	הוצאות (כולל העמסת הוצאות מכירה ושיווק הוצאות הנהלה וכלליות)	הכנסות עצמיות		
757	1,760	(1,003)	5,158	4,155	האודיטוריום ואולם רפפורט	1
196	478	(282)	1,292	1,010	בית הכט	2
(165)	845	(1,010)	2,481	1,471	אולם קריגר	3
(47)	1,068	(1,115)	2,143	1,028	בית המוזיקה	4
28	858	(830)	2,582	1,752	היכל הספורט	5
225	475	(250)	1,064	814	אצטדיון אתלטיקה קלה	6
(253)	321	(574)	966	392	מגרשי האימונים על שם אבי רן	7
(449)	401	(850)	1,208	358	מגרשי אתנו"ס	8
181	1,180	(999)	1,189	190	מגרשי הספורט בקריית חיים	9
168	25	143	74	217	הספורטק	10
(340)	12,227	(12,567)	14,816	2,249	הפקת אירועים	11
0	5,892	(5,892)	9,776	3,884	פסטיבל הסרטים	12
0	2,323	(2,323)	3,607	1,284	הסינמטק	13
(157)	2,459	(2,616)	6,968	4,352	גן החיות	14
0	10,432	(10,432)	13,120	2,688	התזמורת, אופרה חיפה, מקהלת בת שיר, תזמורת הביג בנד	15
144	40,744	(40,600)	66,444	25,844	סה"כ	

## תרשים 9: ההכנסות העצמיות וההוצאות של מרכזי הרווח של אתו"ס, 2018



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח ומהתרשים עולה בין היתר כי הגירעון של התזמורת עקב הפעילות (לפני חלוקת ההקצבות) היה בשנת 2018 יותר מ-10 מיליון ש"ח, של גן החיות - כ-2.6 מיליון ש"ח ושל הסינמטק - כ-2.3 מיליון ש"ח.

מוצע כי העירייה ואתו"ס יבחנו את תוצאות פעילותו של כל אחד ממרכזי הרווח וינתחו את מרכיבי פעילותו של כל מרכז, כדי להחליט אם להמשיך להפעיל את המרכזים במתכונת הנוכחית וכיצד לעשות זאת.



הבדיקה העלתה כי העירייה ואתו"ס לא גיבשו תוכנית לסגירת הגירעון המצטבר של החברה, שעדיין נותר גבוה ואף עלול לגדול בשנים הבאות. על העירייה ואתו"ס להכין במשותף תוכנית לסגירת הגירעון המצטבר של החברה, שהסתכם ב-31.12.18 בכ-5.4 מיליון ש"ח. כמו כן, עליהן לעקוב אחר יישום התוכנית ולהבטיח ככל הניתן את האיזון התקציבי של החברה בשנים הבאות.



בתשובת ראש העירייה נמסר כי היא ביקשה מהנהלת אתו"ס להגיש לה תוכנית להבראה, לחיסכון או לניהול שונה של תקציב החברה, אולם הנהלת החברה לא עשתה כן. ראש העירייה הוסיפה כי בכוונתה לבחון את ההוצאות הקשורות לכל אחד ממתקני אתו"ס ואת ההכנסות של כל מתקן, כדי להיערך לשנת 2020, שבה תגובש תוכנית הבראה מסודרת לחברה. מנהל לשכת התאגידים טען בתשובתו כי גופי התרבות במדינת ישראל הם גירעוניים, ולכן יש לתקצב אותם.

בתשובת החברה נמסר כי עקב תקצובה בחסר אין ביכולתה "לפעול לבד לכיסוי הגירעון אשר נגרם שלא באשמתה".

## היבטים בפעילות חלק ממרכזי הרווח

הרשויות המקומיות מקימות תאגידי עירוניים לשם אספקת שירותים, תוך ניצול מקצועיותם ויעילותם. על אתו"ס, כספקית של שירותי תרבות, ספורט ופנאי לתושבי חיפה והצפון, לבחון אפוא באופן שוטף את תוצאות פעילותה ואת מידת יעילותה, כדי לספק שירותים מיטביים בעלות הנמוכה ביותר האפשרית. משרד מבקר המדינה בחן היבטים בפעילות חלק ממרכזי הרווח של החברה. להלן הפרטים:

### פעילות התזמורת

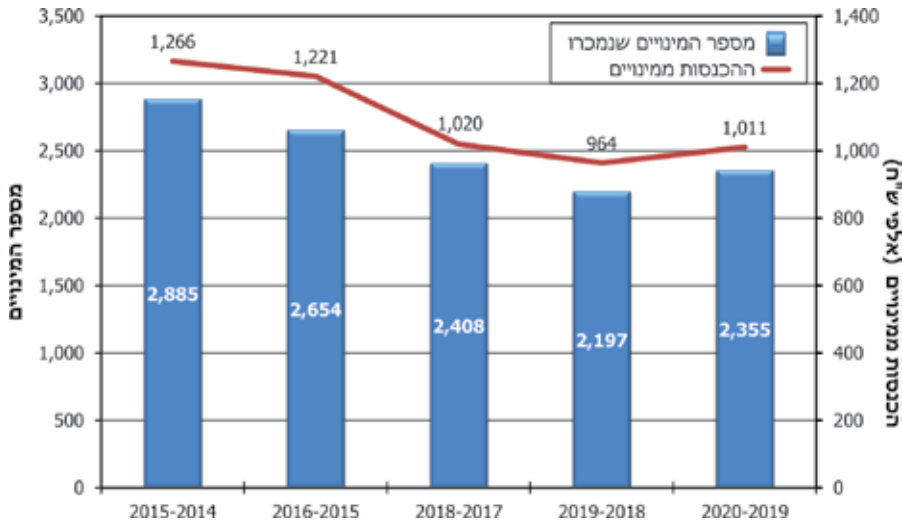
תזמורת סימפונית היא מרכיב חשוב בחיי התרבות של הציבור, ובאמצעותה ניתן לקדם את החינוך המוסיקלי ולהנגיש את המוזיקה הקלאסית לכלל האוכלוסייה. החלטה על הקמתה והפעלתה של תזמורת סימפונית עירונית נתונה לשיקול הדעת של הרשות המקומית.

הבדיקה העלתה כי בשנים האחרונות היו הוצאות התזמורת בכל שנה גבוהות בהרבה מהכנסותיה העצמיות. להלן בתרשים 10 נתונים על מספר המינויים שמכרה התזמורת וההכנסות ממכירתם בשנים האחרונות<sup>37</sup>:

37 מבדיקת מחירון התזמורת עלה כי ניתנות הנחות לאוכלוסיות "זכאיות", ובהן חיילים, ועדים, סטודנטים וגמלאים.



### תרשים 10: מספר המינויים שמכרה התזמורת וההכנסות ממכירתם, 2014 - 2020



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי חלה ירידה של כ-24% במכירת המינויים של התזמורת בין עונת הפעילות 2014 - 2015 לעונת הפעילות 2018 - 2019. בעונת הפעילות 2019 - 2020 אומנם נרשמה עלייה קלה במכירת המינויים לעומת עונת הפעילות 2018 - 2019, אך מספר המינויים שנמכרו בעונה זו עדיין קטן בהרבה מהמספר בעונות הפעילות שקדמו לעונת 2018 - 2019. עוד עולה כי הייתה ירידה רצופה בהכנסות ממכירת מינויים עד לעונת 2018 - 2019, וגם לאחר העלייה הקלה בהכנסות בעונת הפעילות 2019 - 2020 הן עדיין נמוכות בכ-20% מההכנסות בעונת הפעילות 2014 - 2015.

על פי נתוני החברה, בעונת הפעילות 2018 - 2019 מכרה התזמורת 2,197 מינויים במחירים שונים, ובכלל זה 374 מינויים במחיר רגיל, והיתר במחיר מופחת: 656 - למנויים קיימים; 194 - למחלקות רווחה ומתנ"סים; 190 - לוועדים; 117 - לגמלאים; ו-89 - לאגודה למען העיוור. נוסף על כך מכרה התזמורת 5,216 כרטיסים לפי הפירוט שלהלן: 655 כרטיסים במחיר מלא, והיתר במחיר מופחת: 755 כרטיסים לגמלאים; 1,175 - לסטודנטים; 473 - למנויים קיימים; 1,628 - לנגני התזמורת; ו-530 כרטיסים בסיווג "אחר".

יוצא אפוא שבשנים שצוינו לעיל התזמורת היא מרכז רווח גירעוני ואינה מצליחה להגדיל את מספר המינויים שהיא מוכרת ואת ההכנסות ממכירתם, וכי פחות מ-20% ממספר המנויים והכרטיסים נמכרו במחיר רגיל או מלא. מוצע שהעירייה ואתו"ס יבחנו ביסודיות מהן הסיבות לירידה במספר המינויים שהתזמורת מוכרת ואת תמהיל המכירות ויחליטו בהתאם באיזו מתכונת תפעל התזמורת.

## ניהול האולמות

להלן בלוח 6 השוואה של תוצאות הפעילות בשנת 2018 בין חלק מהאולמות שאתו"ס מנהלת לשם מתן שירותי תרבות לתושבים לבין אולמות אחרים שמנהלת העירייה לאותה מטרה<sup>38</sup>:

**לוח 6: תוצאות הפעילויות של חלק מהאולמות שאתו"ס מנהלת, לעומת תוצאות הפעילויות של אולמות אחרים שמנהלת העירייה, 2018<sup>39</sup>**

הגוף המנהל	הכנסות עצמיות (באלפי ש"ח)	הוצאות בפועל (באלפי ש"ח)	גירעון שוטף (באלפי ש"ח)	שיעור הגירעון השנתי מההכנסות העצמיות	הוצאות שכר ונלוות (באלפי ש"ח)	שיעור הוצאות השכר מההכנסות העצמיות
בית אבא חושי	2,600	4,200	(1,600)	61%	2,200	85%
בית נגלר	1,600	3,300	(1,700)	106%	2,100	131%
האודיטוריום ואולם רפפורט	4,155	5,158	(1,003)	24%	1,900	46%
בית הכט	1,010	1,292	(282)	28%	710	70%
אולם קריגר	1,471	2,481	(1,010)	69%	950	64%

מהלוח עולה כי כל האולמות שנבדקו סיימו את הפעילות בשנת 2018 בגירעון שוטף. מבין האולמות שנבדקו שיעור הגירעון השנתי הגבוה ביותר נרשם בבית נגלר שמנהלת העירייה, ואולם גם באולם קריגר ובבית אבא חושי נרשם שיעור גירעון שנתי גבוה יחסית - 69% ו-61% בהתאמה. לעומת זאת, שיעור הגירעון

38 המדובר בעיקר בהשכרת המבנים לספקי תרבות ומפיקים חיצוניים.

39 מקור הנתונים: עיריית חיפה ואתו"ס.





השנתי באולם באודיטוריום ובבית הכט שמנהלת אתו"ס היה נמוך במידה ניכרת - 24% ו-28% בהתאמה. זאת אף שאתו"ס מחויבת בתשלום ארנונה לעירייה בגין האולמות, לעומת האולמות שבניהול העירייה שאינם מחויבים בתשלום ארנונה. עוד עולה מהלוח כי שיעור הוצאות השכר מההכנסות העצמיות באולמות שמנהלת העירייה היה גבוה במידה ניכרת מהשיעור באולמות שמנהלת אתו"ס.

הניתוח שלעיל עשוי להעיד על היעילות הכלכלית של אתו"ס בניהול האולמות למתן שירותי תרבות, לעומת היעילות הכלכלית של העירייה בעניין זה. מומלץ כי העירייה ואתו"ס יבחנו דרכים להתייעלות בניהול כלל האולמות, בפרט בהיבטי כוח אדם.

## המבנה הארגוני של החברה

המבנה הארגוני של תאגיד אמור לשמש בסיס לקביעת תקן כוח האדם המועסק בו; להגדרת התפקידים בתאגיד, קשרי הגומלין בין בעלי התפקידים ותחומי האחריות שלהם; ולקביעת המדרג הניהולי בתאגיד. המבנה הארגוני אמור לשקף את ייעודו ומטרותיו של התאגיד וליצור סביבת עבודה בהירה ובריאה שבה כל עובד יודע מה תפקידו ומהי האחריות הנלווית לתפקיד. לפיכך ראוי לבחון את המבנה הארגוני של התאגיד מדי פעם בפעם ולעדכנו, לייעלו ולשפרו בהתאם לשינוי בצרכים ובמטרות של התאגיד<sup>40</sup>.

בנוהל האסדרה נקבע בין היתר כי "לאור השונות ומגוון התאגידים, לכל תאגיד עירוני יאושר על ידי אגף בכיר לתאגידים עירוניים עץ מבנה ארגוני התואם לצרכיו של התאגיד". עוד נקבע בנוהל האסדרה כי המבנה הארגוני יכלול את בעלי התפקידים, דרגתם ושכרם. כמו כן נקבע כי התאגיד העירוני מחויב לפעול בהתאם למבנה הארגוני המאושר בלבד, וכל שינוי בו מחייב אישור של אגף התאגידים.

על פי תקציב אתו"ס לשנת 2019, תקן כוח האדם<sup>41</sup> בחברה כלל 207 משרות, לעומת 196 משרות בשנת 2018 - תוספת של 11 משרות. הסיבה העיקרית לתוספת היא הקצאת משרות בספורטק, בסינמטק ובמחלקת ההפקות של החברה.

במסמך מיולי 2007 שהכינה העירייה צוין בין היתר כי היא תפעל בשיתוף אגף משאבי אנוש בעירייה לבדיקה מעמיקה ומדוקדקת של המבנה הארגוני של התאגידים העירוניים ומצבת כוח האדם בהם; לפיקוח על הוצאות השכר; ולקביעת

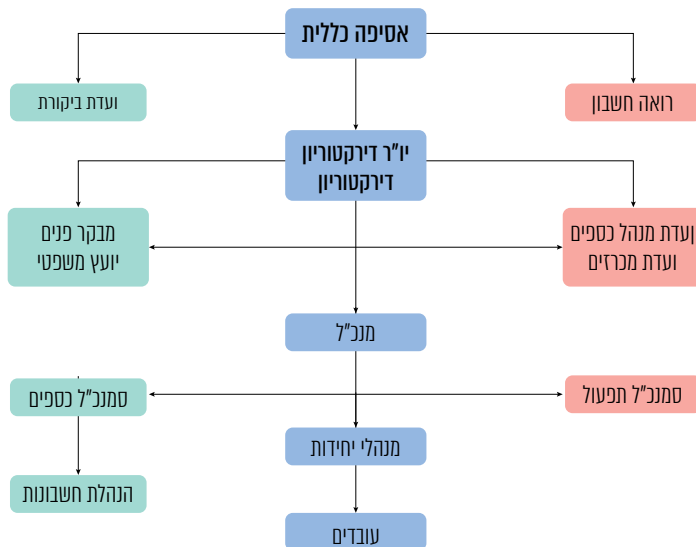
40 לעניין חשיבות המבנה הארגוני ברשות המקומית ראו בין היתר משרד הפנים מינהל הפיתוח, אגף בכיר תכנון ופיתוח הון אנושי ברשויות המקומיות ומפעם השפלה, מבנה ארגוני ותקינת הרשות המקומית (ינואר 2015); מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012 (פורסם בשנת 2012), "עיריית נצרת עלית", עמ' 705.

41 כלל המשרות הדרושות בתאגיד לביצוע תפקידו באופן מיטבי. תקן כוח האדם כולל את מספר המשרות, את הדרגות הצמודות אליהן ואת המדרג הניהולי.

מסלולי הקידום של העובדים בתאגידים, מתח הדרגות של כל תפקיד וגובה השכר. המבנה הארגוני הקיים של החברה אשר נקבע בשנת 2008<sup>42</sup> אינו תואם את הוראות נוהל האסדרה: הוא אינו משקף את המבנה הארגוני בפועל ואינו מפרט כנדרש את כלל היחידות והעובדים בחברה, לרבות היקף המשרה ודרגת השכר שלהם. ראו להלן בתרשים 11:

### תרשים 11: אתו"ס - המבנה הארגוני הקיים

אתו"ס - החברה לאמנות תרבות וספורט חיפה בע"מ (חל"צ)



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בבדיקה עלה כי אגף התאגידים דרש בשנים האחרונות מהנהלת החברה להכין מבנה ארגוני מעודכן בהתאם להוראות נוהל האסדרה, לאשרו בדירקטוריון ולהביאו לאחר מכן לאישור האגף. במועד סיום הביקורת עדיין לא העבירה החברה לאישור משרד הפנים הצעה למבנה ארגוני מעודכן, וממילא משרד הפנים לא אישר לחברה את המבנה הארגוני הקיים.

מנכ"ל אתו"ס מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2019 כי עם אישור התקנון על ידי משרד הפנים יהיה ניתן להציג לפני דירקטוריון החברה הצעה לעץ מבנה, וכך תעשה החברה.

42 בנוהל 02-01 של החברה.



על אתו"ס לפעול בהקדם לגיבוש מבנה ארגוני מפורט שישקף את כוח האדם בחברה, המשרות הקיימות בה וצרכיה ולפעול לאישורו בדירקטוריון החברה ובאגף התאגידיים במשרד הפנים.

מנהל לשכת התאגידיים מסר בתשובתו כי יכין, בשיתוף מנכ"ל אתו"ס, עץ מבנה ארגוני הכולל הגדרות תפקיד, מתח דרגות ומסלולי קידום לכל אחד מעובדי החברה, יגיש אותו לדירקטוריון החברה לקבלת אישורו, ולאחר מכן, הוא יוגש לאישור משרד הפנים.

## קביעת שכר העובדים

הגדרות התפקידים ומדרג השכר נקבעו כדי ליצור מסגרות אחידות ושקופות לכלל העובדים בכל הקשור לרמות השכר ולמתח הדרגות בכל תפקיד. בנוהל האסדרה נקבע בין היתר כי בתקנון של חברה יש לכלול סעיף שבו יפורטו הכללים לקליטת עובדים וקידומם, וצוין כי "תנאי העסקת עובדים ייקבעו בהתאם להנחיות משרד הפנים".

בנוהל החברה בנושא "תוספת שכר" נקבע כי בקשה לתוספת שכר תובא לדיון בוועדת מינהל וכספים לאחר שתתקבל בעניינה המלצת הממונה הישיר ולאחר אישור המנכ"ל והסמנכ"ל של החברה. עוד נקבע בנוהל כי כל המלצה לתוספת שכר תיבחן על פי מצבה הכספי של החברה ותקציבה. כן נקבע בנוהל כי תוספת שכר שתאושר לעובד תהיה בהתאם למסגרת השכר שנקבעה לתפקיד.

בינואר 2018 גיבש אגף השכר מסמך עקרונות בנושא תנאי השכר וההעסקה של עובדים בחוזים אישיים בחברות עירוניות (להלן - מסמך העקרונות)<sup>43</sup>. במסמך העקרונות נקבע כי שכרם של עובדים בחברות עירוניות המועסקים בתפקידים שמתחת לרמת מנהל מחלקה בתאגיד (תפקידים שאינם בכירים), לא יעלה על רמת השכר המאושרת לעובדים בתפקידים מקבילים ברשות המקומית שלה שייכת החברה.

43 במבוא למסמך העקרונות צוין כי הוא "מחדד ומסביר את המצב הנהוג כיום, לאור טענות על חוסר בהירות והעדר כללים מנחים בעניין. המסמך יהיה בתוקף כל עוד לא התקבלה הנחייה אחרת מאגף השכר".

## היעדר כללים ותבחינים בנוגע לשכר העובדים בחברה

העובדים בחברה מועסקים בחוזים אישיים, ושכרם נקבע במשא ומתן בין הנהלת החברה לעובד. 12 מהעובדים מוגדרים "עובדים בכירים"<sup>44</sup>. על פי נוהל החברה בנושא "תקינות כוח אדם וקבלת עובדים לאיוש משרות התקן", איוש משרות התקן בחברה ייעשה בהתאם למדיניות החברה שיקבע הדירקטוריון וכפועל יוצא של תוכנית העבודה השנתית המאושרת. מסגרת כוח האדם בחברה מאושרת במקביל לאישור התקציב השנתי של החברה; התקציב מחולק בין מרכזי הרווח בחברה.

הועלה כי באוגוסט 2013 ביצע מנהל לשכת התאגידים בעיריית חיפה ביקורת בנושא כוח האדם באתו"ס וכתב דוח בעניין זה (להלן - דוח מנהל לשכת התאגידים). בדוח הציע מנהל לשכת התאגידים לקבוע רמות שכר לתפקידים שונים באתו"ס. עוד הציע המנהל כי ניתן יהיה לקדם את רמות השכר של העובדים בכל שנתיים ב-2.5% במדרג שנקבע להם, והקידום ברמות השכר יותנה במצבה הכספי של אתו"ס, בהמלצת הממונה הישיר ובאישור ועדת מינהל וכספים והדירקטוריון של החברה. לא נמצא כי הנהלת החברה דנה בהמלצות דוח מנהל לשכת התאגידים.

בנובמבר 2018 כתב מנכ"ל העירייה דאז למנכ"ל אתו"ס כי על החברה לפעול לאיזון תקציבי, באמצעות התייעלות, הגדלת ההכנסות העצמיות והקטנת ההוצאות. עוד כתב מנכ"ל העירייה כי אינו מתנגד למתן תוספות שכר לעובדים, אך יש לעשות זאת רק אם קיימים מקורות תקציביים עודפים. מנכ"ל העירייה הוסיף כי על אף הגירעון המצטבר של אתו"ס ודרישתה להגדלת ההקצבה של העירייה, החברה מגייסת עובדים חדשים ומעניקה תוספות שכר לעובדים.

נמצא כי עובדי אתו"ס שאינם בכירים, שהם מרבית עובדי החברה, מועסקים בחוזים אישיים, בלי שנקבעו להם מסלולי קידום מוגדרים ואמות מידה לגבי רמות השכר שלהם. עוד נמצא כי אתו"ס לא פעלה בהתאם להוראות נוהל האסדרה, מסמך העקרונות, הנוהל בנושא תוספת שכר שקבעה החברה ומסקנות דוח מנהל לשכת התאגידים. כמו כן לא קבעה החברה מנגנון לקביעת שכר העובדים עם כניסתם לעבודה ואישרה תוספות שכר לעובדים ללא תבחינים ועל אף מצבה הכספי הגירעוני.

כך למשל, בחוזי העסקה שחתמה החברה עם שתי עובדות בשנת 2018 נקבע להן שכר יסוד של 7,000 ש"ח לחודש. לעומת זאת, שכר היסוד של עובדות אחרות בחברה, בתפקיד דומה או מקביל, שיש להן ותק של יותר מ-20 שנה היה כ-5,800 ש"ח בלבד.

44 נושאי משרה ששכרם נגזר משכרו של מנכ"ל התאגיד העירוני.



מומלץ כי העירייה והנהלת אתו"ס יפעלו לקבוע בהקדם כללים ותבחינים בנוגע למדרגות השכר של העובדים בחברה ואת התנאים להעלאת השכר. מן הראוי שהחברה תקפיד לפעול על פי אמות מידה ברורות בכל הנוגע לקביעת שכר העובדים, ובכלל זה בנוגע להעלאות שכר.

בתשובת החברה נמסר כי עם קביעת המבנה הארגוני שלה היא תקבע מדרגות שכר לעובדיה ותבחינים להעלאת שכרם ולקידומם.

## העסקת מפיק

נוהל של החברה קובע כי חובת דיווח נוכחות חלה על כל עובדי החברה, וכי עובד החברה יחתים כרטיס נוכחות<sup>45</sup> אישי בעת הגעתו לעבודה ובעת עזיבתו. על פי נוהל האסדרה, עובדים המשתכרים יותר מ-40% משכר מנכ"ל החברה יועסקו בחוזים אישיים ולא יהיו זכאים לתשלום בגין שעות נוספות.

משנת 2015 אתו"ס מעסיקה עובד ב-50% משרה. העובד מוגדר בהסכם ההעסקה עימו "אחראי על גיוס אמנים למופעים ואירועים של החברה וניהול במות" (להלן - המפיק). בבדיקה עלה כי המפיק הועסק כבר משנת 2012 כעצמאי ונתן לחברה שירותים.

בשנת 2017 בדק מבקר העירייה את נושא העסקתו של המפיק בחברה. בדוח שכתב המבקר בעקבות הבדיקה צוינו ליקויים רבים, ובהם היעדר מסמכים המעידים שבחירת המפיק לתפקידו נעשתה תוך קיום הליך מכרזי כדון; ביצוע תשלום חריג עבור עבודה בשעות נוספות בהיקף של עד 45 שעות בחודש; ואי-החתמת כרטיס נוכחות על ידי המפיק.

הבדיקה העלתה כי במועד סיום הביקורת חלק מהליקויים שצוינו בדוח מבקר העירייה האמור עדיין לא תוקנו: החברה שילמה למפיק בשנת 2018 שכר עבור 620 שעות נוספות, כלומר עבור כ-52 שעות נוספות בממוצע לחודש; המפיק המשיך שלא להחתים כרטיס נוכחות. למשל, ב-14 ימים בינואר 2019 לא החתים המפיק כרטיס נוכחות בכניסה לעבודה וביציאה ממנה, ובשלושה ימים באותו חודש החתים כרטיס רק בכניסתו לעבודה.

45 בנוהל זה - החתמת כרטיס מגנטי או מכני או רישום ידני.



על החברה להקפיד כי המפיק ידווח על שעות עבודתו באמצעות כרטיס נוכחות כמתחייב. אם היקף משרתו של המפיק אינו מספק את צורכי החברה, מוצע כי היא תבחן את הגדלת היקף המשרה, ומכל מקום עליה להימנע מהגדלת ההיקף הלכה למעשה באמצעות תשלום עבור שעות נוספות.

בתשובת החברה נמסר כי בסוף יוני 2019, בעת ביצוע הביקורת, היא הפסיקה את עבודתו של המפיק כשכיר בחברה, וסיכמה עימו כי ייתן לה שירותים כספק עד יולי 2020. עוד מסרה החברה כי עד למועד האמור בכוונתה לפרסם מכרז לתפקיד שאותו ממלא המפיק.

### אתר המרשתת (האינטרנט) של החברה<sup>46</sup>

חובתן של הרשויות הציבוריות לפעול בשקיפות נגזרת מעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי ומחובת הנאמנות של הרשויות הציבוריות כלפי אזרחי המדינה ותושביה. הנגשת מידע ציבורי מהרשות הציבורית אל הפרט היא תנאי חיוני לקיומה של ביקורת ציבורית, לנשיאה באחריות ולמימוש מלא של חופש הביטוי. טכנולוגיית המידע נותנת לכלי התקשורת כלים נוחים וזמינים לאספקת מידע רב לציבור, לעדכונו במהירות ובנוחות ולהפצתו לכל משתמש באמצעות המרשתת, דבר המגביר את השקיפות, את האמון ואת המעורבות האזרחית.

בשנים האחרונות הקימו משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים בישראל אתרי מרשתת כדי לפרסם מידע ולהנגיש שירותים לציבור. במשך השנים התפתחו אתרים אלה, וכיום יכול הציבור לבצע באמצעותם מגוון פעולות, כמו מילוי טפסים, מתן משובים, הגשת בקשות או תלונות וביצוע תשלומים, דבר החוסך לתושבים ולרשות הציבורית זמן ומשאבים. אתרי המרשתת והשירותים המקוונים צריכים להיות אפוא נגישים וזמינים לכל שכבות האוכלוסייה, לרבות מגזרי המיעוטים ואנשים עם מוגבלות.

בבדיקה עלה כי אתר "ס הקימה בשנת 2008 אתר מרשתת. באתר נכלל בין היתר תיאור כללי של החברה ומידע על פעילותה בתחומי המוזיקה, הבידור והפנאי, הקולנוע, המחול והתיאטרון. כמו כן מצוי באתר מידע על פעילות לילדים, סדנאות וחוגים שהחברה מקיימת ועל מבצעים והטבות של החברה<sup>47</sup>. נוסף על כך, יש באתר מידע על גופי התרבות והפנאי שהחברה מנהלת, על האולמות ומתקני הספורט

46 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015 (פורסם בשנת 2015), "ניהול ותפעול של אתרי אינטרנט בשלטון המקומי", עמ' 229 - 278.

47 האתר שודרג לאחרונה בשנת 2018. כמו כן פתחה החברה באוקטובר 2013 דף פייסבוק, ובו היא מציגה את פעילותה ומאפשרת רכישת כרטיסים לאירועים. ב-27.11.19 היו לדף הפייסבוק של החברה 7,302 עוקבים.

שבאחריותה ועל הדרכים ליצירת קשר עם מחלקת שירות הלקוחות שלה. יש גם אפשרות לרכוש באמצעות האתר כרטיסים למופעים ולהצגות. בתמונה שלהלן צילום מסך של עמוד הבית באתר המרשתת של החברה:

### תמונה 5: עמוד הבית באתר המרשתת של החברה



המקור: אתר המרשתת של החברה.

בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013, מצוינת חובתו של כל גוף המספק באמצעות המרשתת שירות ציבורי או מידע על שירות ציבורי, לרבות מסמכים, דפים, יישומים וכל מידע אחר, להנגיש את האתר לאנשים עם מוגבלות.

בבדיקה עלה כי אתר החברה הונגש לאנשים עם מוגבלות. האתר כולל בין היתר הצהרת נגישות והסברים כיצד לגלוש בו בקלות, לנווט בין האפשרויות הקיימות ולשנות את גודל הכתב ואת צבעי האתר. כמו כן ניתנה האפשרות למשתמשים בתוכנות להקראה לשמוע את המידע הכלול באתר.

אי-הצגת המידע בשפה הערבית: חוק יסוד: ישראל - מדינת הלאום של העם היהודי משנת 2018 קובע כי לשפה הערבית מעמד מיוחד במדינה, וכי אין באמור "כדי לפגוע במעמד שניתן בפועל לשפה הערבית לפני תחילתו של חוק יסוד זה". על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2017, יותר מ-11% מתושבי חיפה הם דוברי ערבית.

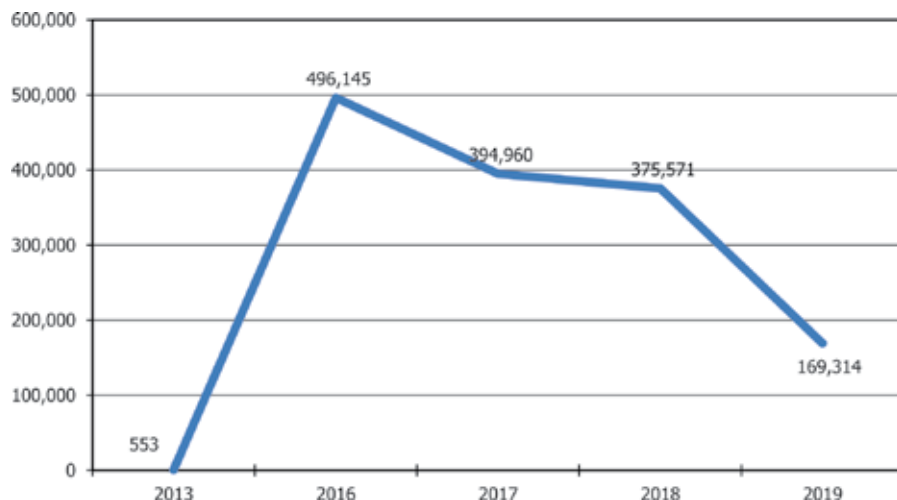
הבדיקה העלתה כי אתר המרשתת של אתו"ס אינו תומך בשפה הערבית, אלא בשפה העברית ובשפה האנגלית בלבד.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את אתו"ס על שהקימה אתר מרשתת ידידותי, הנגיש בין היתר לאנשים עם מוגבלות ומאפשר קבלת מידע עדכני ומועיל על החברה וביצוע פעולות לשם קבלת שירותים שהחברה נותנת. על אתו"ס להתחשב במאפיינים הדמוגרפיים של חיפה ולבחון את האפשרות להציג באתר המרשתת שלה מידע על פעילותה גם בשפה הערבית ככל שהדבר נדרש.

בתשובת החברה נמסר כי היא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה וכי החלה לפעול לתרגום פרסומיה לשפה הערבית. החברה הוסיפה כי מינואר 2020 היא מפרסמת את התוכנייה של הסינמטק "באופן זהה בעברית ובערבית".

נתונים על פעילות אתר המרשתת של החברה: מנהלת הפרסום והמדיה של החברה מסרה למשרד מבקר המדינה נתונים בנוגע לפעילות אתר המרשתת של החברה בשנים האחרונות. בתרשים שלהלן מוצגים נתונים בנוגע לכניסות לאתר המרשתת של החברה.

### תרשים 12: פילוח כניסות לאתר המרשתת של החברה לפי שנים, 2016 - 2109<sup>48</sup>



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מספר השיא של הכניסות לאתר נרשם בשנת 2016, ומאז מספר הכניסות הולך ופוחת בכל שנה. ראוי כי החברה תבדוק את הסיבות לכך.





## הנגשת מתקני החברה

לאנשים עם מוגבלות יש זכות להשתתפות מלאה ושוויונית בכל תחומי החיים. חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, ותקנותיו נועדו להבטיח את מימושה של זכות זו. החוק נחקק כדי לצמצם את הפער בין מציאות חיים של אנשים עם מוגבלות לבין עקרונות השוויון וכבוד האדם. מכוח חוק זה הוקמה במשרד המשפטים באוגוסט 2000 נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. הנציבות ממונה על יישום החוק האמור וחוקים אחרים הנוגעים לאנשים עם מוגבלות ופועלת למניעת אפליה כלפי אנשים עם מוגבלות ולקידום השתלבותם בחברה הישראלית. הנציבות פועלת להשגת מטרות אלה באמצעות הדרכת כלל הגורמים במשק, ובכלל זה הרשויות המקומיות, ופיקוח עליהם<sup>49</sup>.

מטרתה של הנגשת השירות היא לאפשר קבלת שירות באופן עצמאי ומכובד, במקום ובמועד שבו הוא ניתן לכלל הציבור. להנגשת השירות נדרשים בראש ובראשונה אדיבות, מודעות, היכרות עם היצע הפתרונות הקיים, הגמשת נהלים וכן הסתייעות באיזרים ובמתקנים<sup>50</sup>.

ב-3.1.19 שלח עוזר מהנדס העיר חיפה מכתב למנכ"לים של התאגידים העירוניים שכותרתו "הנגשת מבני התאגידים בעיריית חיפה". במכתב צוין כי "לאחרונה הוחלט בהנחיית השירות המשפטי של העירייה, כי מבני התאגידים בעיריית חיפה יונגשו על ידי התאגידים עצמם, ולא על ידי העירייה. כל תאגיד יבצע את הנגשת המבנים שברשותו". העתק של המכתב נשלח בין היתר לראש העירייה ולמנהל לשכת התאגידים. למכתב צורפה רשימת המבנים שבאחריות כל תאגיד עירוני.

לחלק מהמנכ"לים של התאגידים העירוניים היו השגות בנוגע לאחריותם להנגשת המבנים שברשותם. בעקבות ההשגות האמורות שלח מנהל לשכת התאגידים בפברואר 2019 מכתב למנכ"לים ובו ציין כי בדיון בנושא עם גזבר העירייה והייעוץ המשפטי הובהר כי "אין כל שינוי בכל הנוגע להחלטות התקציביות שנתקבלו בעבר ועבודות ההנגשה הנדרשות על פי דין, הן ימומנו על ידי עיריית חיפה. המכתב שנשלח אליכם ביום 3.1.19 נועד להבהיר, כי ביצוע עבודות ההנגשה בפועל... יהיה באחריותם הבלעדית של התאגידים". בעקבות הבהרה זו כתב מנהל לשכת התאגידים למנכ"ל אתו"ס: "למען הסר ספק, הריני להביא לידיעתך, כי רק לאחר העברת הכספים מהעירייה, המיועדים לטיפול בנגישות, האחריות, כולל ביצוע תהיה עליך".

49 בעניין זה ראו גם מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013 (פורסם בשנת 2014), "פעולות הרשויות המקומיות להנגשת מבני ציבור ומוסדות חינוך לבעלי מוגבלויות פיזיות", עמ' 321 - 362.

50 קלייר קלדרון, עדי סלע-צדקה, רחלי זוק, "קהילה נגישה" - מחזון למציאות: נגישות למען שוויון הזדמנויות לאנשים עם נכויות בקהילה (2010), עמ' 81.



בבדיקה עלה כי אתו"ס מימנה מתקציבה השנתי פעולות שביצעה להנגשת חלק ממרכזי הרווח שלה. למשל, היא התקינה מקומות ישיבה מיוחדים לנכים באודיטוריום, בסינמטק, באולם רפפורט, במרכז קריגר ובהיכל הספורט; סימנה מקומות חניה המיועדים לנכים בקרבת הכניסה לסינמטק, למרכז קריגר ולהיכל הספורט; התקינה שירותים לנכים במרכז קריגר ובהיכל הספורט; הנגישה חלק מהכניסות לשערי היכל הספורט, התקינה בו מעליות והנגישה את אחת הקופות. עם זאת, חלק ממתקני אתו"ס עדיין אינם מוגשים, למשל גן החיות העירוני ומבנה "מועדון הביט".

במועד סיום הביקורת טרם העבירה העירייה כספים ייעודיים לאתו"ס לצורך הנגשות נוספות של מתקני החברה.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות שביצעו העירייה ואתו"ס להנגשת חלק מהמבנים שבאחריות החברה. עליהן להשלים בהקדם את ההנגשה, כדי לאפשר גם לאנשים עם מוגבלות ליהנות משירותי התרבות והספורט שהחברה אמורה לספק לכלל התושבים.

## מכרזים והתקשרויות

בהיעדר חקיקה מחייבת בנושא קיום מכרזים בתאגידי עירוניים, קבע משרד הפנים<sup>51</sup> כי "על תאגיד עירוני יחול חוק חובת המכרזים והתקנות שיותקנו מכוחו, עם התקנתן. עד להתקנת התקנות חלים על התאגיד דיני המכרזים החלים על הרשות המקומית בשינויים המחויבים".

החברה קבעה בתקנון משנת 2008 ובתקנון החדש כי היא מתחייבת לפעול בהתאם לאמות מידה ציבוריות ובדומה לדיני המכרזים החלים על הרשויות המקומיות. גם בתזכיר החברה נקבע כי "החברה תמסור לבצוע עבודות ע"פ מכרז לפי אמות מידה של גוף ציבורי".

## הקמת מאגר ספקים לחברה

פקודת העיריות מסמיכה את שר הפנים לקבוע בתקנות את מתכונת המכרז, את דרכי הזמנתו וקבלתן של הצעות מחיר וכן את סוגי החוזים שהעירייה רשאית להתקשר באמצעותם ללא מכרז פומבי או ללא מכרז כלל. מכוח סעיף זה הותקנו תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות העיריות מכרזים), הכוללות הוראות הנוגעות להתקשרות במכרז, לרבות הוראות הנוגעות לפטור ממכרז.

51 חוזר מנכ"ל 2/2011 מאפריל 2011.



על פי תקנות העיריות מכרזים, עירייה רשאית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה בסכום של 143,200 עד 699,500 ש"ח במכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא)<sup>52</sup>. בנוגע להתקשרות במכרז זוטא על העירייה לנהל רשימה של ספקים וקבלנים אשר רשאים להשתתף בו (להלן - מאגר ספקים) ולקבוע את אמות המידה שלפיהן יפנו אל הספקים והקבלנים האלה. רשימה זו תהיה פתוחה לעיון הציבור. כל ספק או קבלן רשאי לבקש לצרפו למאגר הספקים, וועדת המכרזים תדון בבקשתו. אם החליטה הוועדה שלא לצרף קבלן או ספק כאמור למאגר או למחוק מהמאגר ספק או קבלן, עליה לנמק את החלטתה. לא תקבל הוועדה החלטות כאמור, אלא לאחר שאיפשרה לאותו ספק או קבלן לשטוח את טענותיו לפניו.

בנוהל החברה בנושא "רכש התקשרות ומכרזים", שעודכן בינואר 2012, נקבע כי הזמנת טובין או הזמנת ביצוע עבודה בסכום של 127,000 עד 621,000 ש"ח תעשה באמצעות פנייה לספקים הכלולים במאגר הספקים, לקבלת הצעותיהם.

בשנת 2013 הקימה החברה מאגר ספקים, והיא מעדכנת אותו מדי פעם בפעם. במועד סיום הביקורת כלל המאגר 207 ספקים ב-25 תחומי פעילות שונים. למשל, 18 ספקים בתחום "הגברה ותאורה"; 12 בתחום "השכרת ציוד"; 12 בתחום "בתי דפוס"; ו-11 בתחום "בינוי ולוגיסטיקה".

הבדיקה העלתה כי מאגר הספקים הוקם שלא בהתאם להוראות תקנות העיריות מכרזים: החברה לא פרסמה הודעה בדבר כוונתה להקים מאגר ספקים, לא קבעה אמות מידה שלפיהן יפנו אל הספקים, והכלילה במאגר רק ספקים שאיתם עבדה לפני הקמתו וכן ספקים שביצעו עבודות עבור עיריית חיפה או נתנו לעירייה שירותים. יוצא אפוא כי החברה לא נתנה לספקים השונים הזדמנות שווה להיכלל במאגר. עוד העלתה הבדיקה כי רשימת הספקים שבמאגר אינה פתוחה לעיון הציבור ואינה מפורסמת באתר המרשתת של החברה.

בדיון שקיימה ועדת המכרזים של החברה בינואר 2017 ציין היועץ המשפטי שנכח בדיון, כי יש להגדיל את מאגר הספקים של החברה, כדי להקטין את האפשרות של קבלת הצעה מספק יחיד, והוועדה החליטה לפעול בהתאם.

על אתו"ס לנהל מאגר ספקים בהתאם להוראות החוק ותקנות העיריות מכרזים, בשינויים המחויבים, כדי להגדיל את היצע הספקים הרשאים להגיש הצעות למכרזי הזוטא שהיא מקיימת.

בתשובת החברה נמסר כי בינואר 2020 היא פרסמה באתר המרשתת שלה ובעיתונות הארצית והמקומית הזמנה לספקים להיכלל במאגר הספקים לצורך השתתפות במכרזי הזוטא שהיא עורכת.

52 הסכומים הנקובים מעודכנים לאוגוסט 2019.



## התקשרות עם היועץ המשפטי

ככלל, רשות מקומית חייבת לפרסם מכרז פומבי אם היא מעוניינת להתקשר בחוזה לביצוע עבודה<sup>53</sup>. תקנה 3(8) לתקנות העיריות מכרזים קובעת כי הרשות רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם החוזה הוא לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים, כגון עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות וייעוץ<sup>54</sup>. בפסיקה הוטעם כי "התקנות... [אומנם] מפרטות מה הם סוגי החוזים בהם רשאית העיריה להתקשר ללא מכרז, אך כחריג יש לפרשן על דרך הצמצום לאור הכלל הגדול המחייב עריכת מכרז פומבי"<sup>55</sup>.

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין רכישת שירותים משפטיים חיצוניים על ידי משרדי ממשלה<sup>56</sup> נקבע כי יש חשיבות לתחמת ההעסקה לתקופה המזערית הנדרשת לביצוע העבודה. על פי ההנחיה, העסקה מתמשכת של יועץ משפטי חיצוני בפרויקט שאינו מוגדר וכן העסקה של יועץ משפטי חיצוני או משרד עורכי דין יותר משש שנים בפרויקט אחד או בפרויקטים דומים של אותו משרד ממשלתי, מחייבות קבלת אישור מראש של הוועדה להעסקת יועצים משפטיים חיצוניים במשרדי הממשלה.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים בנושא "נוהל מינוי יועץ משפטי חיצוני קבוע לרשות מקומית"<sup>57</sup> נקבע כי ככלל, העסקתו של יועץ משפטי חיצוני קבוע תהיה לתקופה של שש שנים מיום מינויו. גם בכללי החברות הממשלתיות (מינוי יועצים משפטיים ושכרם), התשנ"ב-1992, ובחוזר רשות החברות הממשלתיות בעניין "אישור מינוי יועצים משפטיים חיצוניים בחברות ממשלתיות ובחברות בנות ממשלתיות ושכרם" מספטמבר 2015 הוגבלה תקופת ההעסקה של יועץ משפטי חיצוני לשלוש שנים, אך נקבע שלבקשת החברה הממשלתית הרשות רשאית להאריך את תקופת כהונתו של היועץ המשפטי החיצוני בעוד שלוש שנים. עוד נקבע בחוזר רשות החברות הממשלתיות האמור כי יועץ משפטי חיצוני שהועסק בחברה במשך שש שנים רצופות לפחות, לא יועסק שוב באותה חברה אלא לאחר שעברו שלוש שנים מתום תקופת התקשרותו עימה, וזאת רק במקרים שבהם סברה הרשות שאין מניעה לאשר את ההתקשרות הנוספת.

53 סעיף 197 לפקודת העיריות; סעיף 192 לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950.

54 כך נקבע גם בסעיף 3(8) לתוספת השנייה לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, ובסעיף 3(8) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950.

55 ראו למשל בג"ץ 4672/90 אריאל הנדסת חשמל רמזורים ובקרה בע"מ נ' עיריית חיפה, פ"ד מו(3), 267, 269 (1992); ע"מ 7027/07 אדגר נ' המועצה המקומית בנימינה (פורסם במאגר ממוחשב, 26.12.10); ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).

56 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 9.1001 משנת 2009.

57 חוזר 2/14 מפרוואר 2014.



בשנת 1988 התקשרה אתו"ס בהסכם עם יועץ משפטי למתן שירותים מקצועיים, הכוללים ייעוץ משפטי שוטף, מתן חוות דעת, ניהול משא ומתן ועריכה וניסוח של הסכמים ומסמכים שוטפים "במהלך הרגיל של עסקי החברה". בהסכם נקבע כי החברה תשלם ליועץ המשפטי כ-9,600 ש"ח לשנה בתוספת מע"ם. בבדיקה עלה כי בשנת 2005 עודכן שכר הטרחה, ובמועד סיום הביקורת הוא הסתכם בכ-250,000 ש"ח לשנה.

בספטמבר 2017 כתבה היועצת המשפטית לעירייה למנכ"ל אתו"ס לגבי הנחיות מבקר העירייה בנושא מינוי יועצים משפטיים לתאגידים העירוניים כי "החברה טרם יישמה החלטה זו לעניין מינוי יועץ משפטי פנימי לחברה ולאחר מינויך כמנכ"ל החברה, יש צורך להסדיר גם סוגיה זו כפי הנוהג בחברות עירוניות אחרות".

בנובמבר 2017 פרסמה אתו"ס מרכז פומבי לתפקיד יועץ משפטי פנימי. באותו החודש כתב היועץ המשפטי למנכ"ל כי בהסכם מתן השירותים בינו ובין החברה משנת 1988 נקבע כי ההסכם הוא לשנה אחת, וכי התקופה תוארך בכל פעם באופן אוטומטי. היועץ המשפטי ציין במכתב כי בהסכם נקבע שאם "אחד הצדדים ירצה לבטל הסכם זה יהיה עליו להודיע על כך לצד השני בכתב 12 חודשים מראש לפני שהביטול ייכנס לתוקפו". בעקבות מכתבו של היועץ המשפטי בוטל המכרז.

הועלה כי בישיבה שהתקיימה בינואר 2018 החליט דירקטוריון החברה כי העסקתו של היועץ המשפטי תופסק בעוד 12 חודשים וייפא את כוחו של המנכ"ל לנהל עימו משא ומתן "לגבי האופן והמועד לסיום העסקתו".

במועד סיום הביקורת המשיך היועץ המשפטי לתת שירותים לחברה, והיא טרם פרסמה מכרז לתפקיד יועץ משפטי פנימי.

על החברה לפעול בהתאם להחלטת הדירקטוריון ולהנחיות היועצת המשפטית של העירייה ומבקר העירייה ולגייס כדין יועץ משפטי פנימי.

בתשובת החברה נמסר כי בינואר 2020 החליט הדירקטוריון להאריך את כהונתו של היועץ המשפטי בשישה חודשים, ובמהלכה תמנה החברה יועץ משפטי חדש חיצוני או פנימי.



## התקשרות עם המבקר הפנימי ללא הסכם

הביקורת הפנימית בחברה משמשת כלי בידי הדירקטוריון לפיקוח על פעילותה ועל הנהלתה, מסייעת לקידומה של החברה ולשיפור דרכי עבודתה ומבטיחה את השמירה על האינטרס הציבורי בפעילותה. סעיף 345ט לחוק החברות קובע כי דירקטוריון של חברה לתועלת הציבור שמחזור הפעילות שלה הוא יותר מ-10 מיליון ש"ח, ימנה בהסכמת ועדת הביקורת מבקר פנימי. סעיף 151 לחוק החברות קובע כי תפקיד המבקר הפנימי הוא בין היתר לבדוק אם פעולות החברה עולות בקנה אחד עם הנקבע בחוק ועם נוהל עסקים תקין. בהתאם לתקנון משנת 2008, דירקטוריון אתו"ס רשאי למנות לחברה מבקר פנימי קבוע או לתקופת זמן מוגדרת כפי שיראה לנכון; המינוי יכול להיות למשרה מלאה או חלקית.

בשנת 2007 אישר דירקטוריון החברה את העסקתו של המבקר הפנימי מאפריל 2007, בהיקף של 250 שעות עבודה לשנה. נמצא כי במשך 12 שנות העסקתו של המבקר הפנימי לא חתמה עימו החברה על הסכם התקשרות.

על אתו"ס להסדיר את התקשרותה עם המבקר הפנימי באמצעות הסכם כנדרש. כמו כן, נוכח תקופת ההתקשרות הממושכת עם המבקר הפנימי, מוצע כי החברה תבחן קיום הליך תחרותי כדין לבחירת מבקר פנימי.

בתשובת החברה נמסר כי תסדיר באופן מיידי את ההתקשרות עם המבקר הפנימי ותשקול לקיים הליך תחרותי לבחירת מבקר פנימי.

## התקשרות לאספקת שירותי פרסום

בשנת 2012 התקשרה<sup>58</sup> אתו"ס עם חברה א' בהסכם למתן שירותי פרסום ועיצוב. ההסכם נחתם לתקופה של שנה, עד 31.12.13, ונקבעה בו האפשרות להארכת תוקפו בשנה עד ארבע פעמים (כלומר, תקופת ההתקשרות המרבית נקבעה לחמש שנים)<sup>59</sup>. אתו"ס האריכה את ההתקשרות עם חברה א' בכל שנה עד לסוף שנת 2017 (בסך הכול היה ההסכם בתוקף חמש שנים).

הבדיקה העלתה כי מינואר 2018 ועד מועד סיום הביקורת המשיכה החברה להעסיק את חברה א' ולקבל ממנה שירותים, אף שתוקף ההסכם עימה פג. עוד העלתה הבדיקה כי במועד סיום הביקורת טרם פרסמה אתו"ס מכרז לקבלת שירותי פרסום ועיצוב.

58 לאחר פרסום מכרז פומבי מס' 6/12.

59 ההסכם לא כלל את התמורה שתשולם לחברת הפרסום.



על אתו"ס לפרסם מכרז לקבלת שירותי פרסום וייעוץ ולהימנע מקבלת שירותים מספק ללא הסכם תקף בכתב עימו.



על אתו"ס להקפיד על רישום מרוכז ועדכני של ההסכמים שעליהם חתמה, לרבות פירוט עיקרי ההסכמים, ולעקוב אחר יישומם. כמו כן, על החברה לפעול להסדרת המשך ההתקשרויות לפני שיפוגו ההסכמים שנחתמו לגביהן.

## קבלת תרומות

על פי "נוהל לאישור גיוס וקבלה של תרומות על ידי רשויות מקומיות"<sup>60</sup> (להלן - נוהל תרומות), בכל רשות מקומית תוקם ועדה לבחינת קבלה של תרומות (להלן - ועדת התרומות). חברי ועדת התרומות יהיו המנכ"ל או המזכיר של הרשות, היועץ המשפטי שלה והגזבר שלה. ועדת התרומות תבחן בין היתר את מידת עמידתה של כל תרומה בהוראות נוהל תרומות ואת זהות התורמים ואופי פעילותם וכן תבדוק אם אין חשש ממשי לפגיעה בטוהר המידות ולניגוד עניינים עקב קבלת התרומה. על פי תוצאות הבחינה תמליץ הוועדה לראש הרשות אם ראוי לקבל את התרומה, אם לאו.

נוהל תרומות קובע כי לא תתקבל תרומה לרשות מקומית או לתאגיד שהיא שולטת בו ללא הסכם בכתב עם התורם, המגדיר את מהות התרומה, מטרתה ותנאיה והחתום על ידי מורשה החתימה של הרשות או התאגיד. עוד קובע הנוהל כי תרומה כספית תופקד בקופת הרשות או התאגיד שהיא שולטת בו, וכי יתבצע רישום מתאים בספרי החשבונות כחוק<sup>61</sup>. תרומות שאושרו יפורסמו באתר המרשתת של הרשות בתוך 30 יום ממועד האישור.

הבדיקה העלתה כי אתו"ס והעירייה קיבלו תרומות שלא בהתאם להוראות נוהל תרומות: הן קיבלו את התרומות ללא הסכם בכתב עם התורמים המגדיר את מהות התרומה, מטרתה ותנאיה והחתום על ידי מורשי החתימה, ובלי שנעשתה בדיקה אם יש חשש ממשי לניגוד עניינים ולפגיעה בטוהר המידות עקב קבלת התרומות; הן לא פרסמו הודעות באתר המרשתת שלהן על קבלת התרומות בתוך שלושים יום ממועד האישור; הן לא הפקידו בקופת העירייה או בקופת החברה את התרומות; והן לא ביצעו רישום מתאים בספרי החשבונות כחוק. להלן דוגמאות:

60 פורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2016 ממאי 2016.

61 תרומה בשווה כסף תוערך על ידי שמאי מוסמך או על פי בסיס מהימן אחר ותירשם בספרי נכסי הרשות המקומית או התאגיד שהיא שולטת בו.



**תרומות לגן החיות:** הועלה כי בשנים 2014 - 2018 תרמה הקרן לחיפה<sup>62</sup> לגן החיות 906,623 ש"ח: בשנת 2014 - 263,565 ש"ח; בשנת 2015 - 155,160 ש"ח; בשנת 2016 - 167,760 ש"ח; בשנת 2017 - 5,392 ש"ח; ובשנת 2018 - 314,746 ש"ח.

**תרומה לשיפוץ הספורטק:** בישיבה שהתקיימה בדצמבר 2017 בהשתתפות מנכ"ל העירייה דאז סוכם כי הקרן לחיפה תעביר 2 מיליון ש"ח לשקמונה עבור שיפוץ מתחם הספורטק. הבדיקה העלתה כי הקרן לחיפה תרמה כ-2.1 מיליון ש"ח לביצוע עבודות השיפוץ<sup>63</sup> בתמורה להנצחת התורמים, בין היתר באמצעות הצבת שני שלטי הנצחה במתחם.

על העירייה ואת"ס לבחון את תהליך קבלת התרומות בחברה ולהקפיד לפעול בעניין זה בהתאם להוראות נוהל תרומות. על את"ס להסדיר את תהליך קבלת התרומות מהקרן לחיפה כנדרש ולתת להן ביטוי בספרי החברה.

בתשובת העירייה נמסר כי התנהלות זו היא חמורה, וכי נוכח החשיבות של הקרן לחיפה כגוף המגייס תרומות, תפעל ראש העירייה להסדרת היחסים בין הקרן לבין העירייה והחברה.

בתשובת החברה נמסר כי בעקבות הביקורת כינס המנכ"ל בינואר 2020 פגישה, ובה השתתפו בין היתר סמנכ"ל הכספים של החברה ורואה החשבון שלה. בפגישה סוכם כי החברה תפעל בהתאם להחלטותיה, וכי משנת 2019 יינתן ביטוי בדוחות הכספיים של החברה לתרומות שתקבל.

הקרן לחיפה מסרה בתשובתה מפברואר 2020 כי ביצעה מאז הקמתה בשנת 1983 מאות פרויקטים בעיר חיפה במגוון רחב מאוד של תחומים, וכי היא מקבלת תרומות עבור גן החיות מתורמים שונים בארץ ובחו"ל וממנת באמצעותן "צרכים שונים של הגן".

## גן החיות

גן החיות נוסד בשנת 1947, והוא משתרע על שטח של כ-35 דונמים שהוכרזו שמורת טבע בשיפוליו של נחל לוטם. גן החיות כולל גן בוטני, ספרייה, מוזיאון פרהיסטורי וכן את המכון הביולוגי. בגן החיות שוכנים בין היתר קופים, זוחלים,

62 הקרן לחיפה היא עמותה רשומה אשר הוקמה בשנת 1983 על ידי נציגי ציבור ששמו להם למטרה לפתח את העיר חיפה ולפעול למען רווחת תושביה. הקרן פועלת במגוון רחב של תחומים: חינוך, תרבות, קהילה, קיום משותף, ספורט, סביבה ורווחה. הקרן אינה נושאת רווחים (מלכ"ר), והתרומות שהיא מגייסת הן בישראל והן בארצות הברית, קנדה, אנגליה וגרמניה פטורות ממס. הקרן מאגדת פורום נאמנים המורכב מאנשי עסקים ויזמים כלכליים.

63 חלק מהכספים שולמו ישירות לקבלן המבצע.





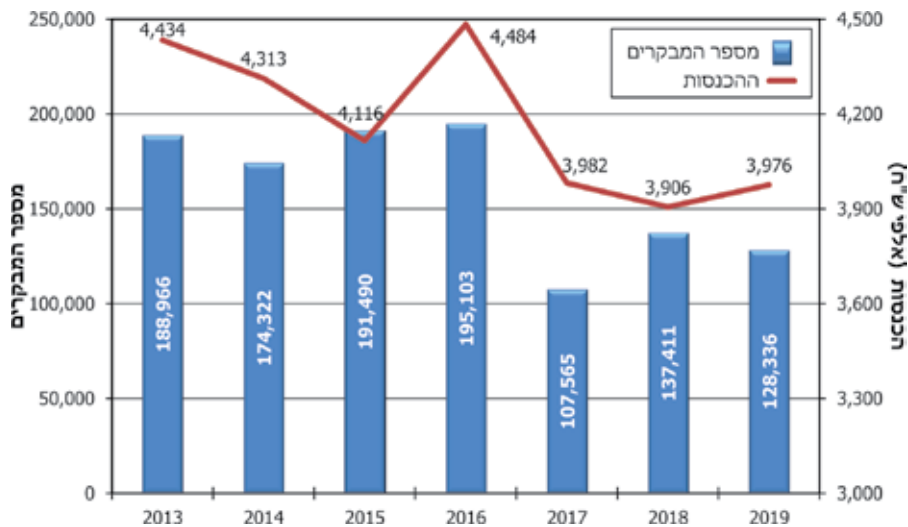
עופות, חרקים וטורפים, לרבות הטיגריס הלבן, שהוא היחיד מסוגו בישראל. מלבד פעילותו הרגילה גן החיות מפעיל קייטנות בחודשי הקיץ ו"ספארי לילה". במועד סיום הביקורת הועסקו בגן החיות כ-30 עובדים.

## נתונים על פעילות גן החיות

מהדוחות הכספיים של אתו"ס לשנת 2018 עולה כי לגן החיות היה באותה שנה גירעון של כ-2 מיליון ש"ח; הוצאות השכר של גן החיות הסתכמו בכ-3.9 מיליון ש"ח והיו כ-85% ממחזור הפעילות של הגן. מהצעת התקציב לגן החיות לשנת 2019 עולה כי הכנסותיו לאותה השנה נאמדו בכ-4.3 מיליון ש"ח, והוצאותיו בכ-6.5 מיליון ש"ח; פעילותו של הגן צפויה איפוא להסתכם בגירעון בסך כ-2.2 מיליון ש"ח. מניתוח מרכיבי ההוצאות עולה כי כ-4 מיליון ש"ח מיועדים לתשלומי שכר, וכמיליון ש"ח מיועדים לתשלומי ארנונה, ביטוח והחזקת רכב.

בתרשים 13 שלהלן מובאים נתונים על מספר המבקרים בגן החיות ועל הכנסות הגן בשנים 2013 - 2019.

תרשים 13: מספר המבקרים בגן החיות והכנסות הגן, \* (באלפי ש"ח) 2019 - 2013



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה. \* הנתונים לשנת 2019 אינם מבוקרים.



בתשובת החברה נמסר כי בשנת 2017 היא ביטלה הסדר עם אחד הבנקים הגדולים בישראל שלפיו הוא מימן בסכום גלובלי את כניסתם של מבקרים לגן החיות בחופשת חג הפסח. החברה הוסיפה כי עקב ביטול ההסדר ירד מספר המבקרים בגן החיות בכ-70,000 - 80,000 מבקרים בשנה.

מהתרשים עולה כי מספר המבקרים בגן החיות ירד בשנים 2013 - 2019 בכ-30% - מכ-189,000 מבקרים בשנת 2013 לכ-129,000 בשנת 2019, דבר שהביא גם לירידה בהכנסות.

## הפעלת גן החיות

בשנת 2015 כתב מבקר הפנים של החברה דוח ביקורת על פעילות גן החיות. מבקר הפנים ציין בין היתר כי הצעת התקציב מגובשת על פי ההערכות והביצועים הנוגעים לשנים הקודמות, ולא בהתאם להצעה שהגישה מנהלת הגן; כי יש בגן מחסור בכוח אדם; וכי יש מחסור במתקנים הנדרשים לניהול תקין ובטיחותי של הגן. בישיבת סיכום ביקורת בנושא גן החיות שהתקיימה בשנת 2015 המליץ מנכ"ל העירייה דאז להקים ועדה שתמצא "דרך אחרת" לניהול גן החיות. בינואר 2017 כתבה מנהלת גן החיות לממלאת מקום ראש העירייה דאז בין היתר כי בקביעת תקציב גן החיות לא הובאו בחשבון הבלאי של הגן והצרכים שלו, וכי יש בגן מחסור בכוח אדם.

בסיכום סיור שקיימה ועדת הביקורת של ארגון גני החיות בישראל בגן החיות בפברואר 2018 צוין כי הירידה הניכרת במספר המבקרים בשנה הקודמת (2017) היא בעיה קשה שעלולה לפגוע בפעילות גן החיות. בדוח מאפריל 2019 התריעה הוועדה כי חוסר העצמאות הניהולית של גן החיות, התלות המוחלטת שלו באתו"ס וקבלת החלטות בידי אנשים שאינם בקיאים בנושא גני החיות - כל אלה פוגעים ביכולת הגן להתפתח. הוועדה ציינה כי היעדר תוכנית אב לגן החיות ואי-הקצאת תקציבים לפיתוח הגן עלולים לסכן את המשך קיומו.

בינואר 2015 מינה ראש העירייה דאז שבעה חברים לוועדה לבחינת סוגיית העברת גן החיות לפארק הקישון באזור מפרץ חיפה. בישיבת דירקטוריון החברה שהתקיימה בפברואר 2018 ציין מנכ"ל העירייה כי לדעתו, יש להעביר את גן החיות לפארק הקישון. המנכ"ל ביקש לקיים דיון בנושא ההעברה לפארק הקישון, ובכלל זה בעלות ההעברה, וכן לדון בעלויות התחזוקה של הגן.

הביקורת העלתה כי הוועדה שהוקמה לבחינת העברת גן החיות לפארק הקישון לא התכנסה וממילא לא גיבשה מסקנות ולא בחנה חלופות לפעילות גן החיות.



במסמך שהכינו העירייה ואתו"ס<sup>64</sup> צוין בין היתר כי בגן החיות יש מחסור במקומות חניה ועליות בשיפוע רב, וכי ניהולו של הגן בידי אתו"ס, המתמקדת בהפקת אירועים, והיעדר תקציב אינם מאפשרים פיתוח של הגן. עוד צוין במסמך כי לגן יש תחרות עם גן החיות בקריית מוצקין (המרוחק כ-10 ק"מ מגן החיות).

## אי-יישום תוכניות האב לגן החיות

בשנת 2012 הוכנה תוכנית חומש לשדרוג גן החיות בעלות כוללת של כ-20 מיליון ש"ח (לא כולל מע"ם) בפריסה לחמש שנים (להלן - תוכנית האב הראשונה). תוכנית האב הראשונה כללה בין היתר את הנושאים האלה: הנגשת גן החיות, בניית מסלול מבקרים חווייתי מעל לשביל המבקרים, הקמת תצוגת פינגווינים ותצוגת לוטרות, הקמת אמפיתיאטרון ואזור תצוגה חדש והתקנת מעלית למבנה המכון הביולוגי.

הבדיקה העלתה כי מרכיבים חשובים ועיקריים בתוכנית האב הראשונה לא יושמו. למשל, לא נבנה מסלול המבקרים, לא הוקמו תצוגות הפינגווינים, וגן החיות לא הונגש.

בשנת 2015 הוכנה תוכנית חומש נוספת לשדרוג גן החיות בעלות כוללת של כ-8 מיליון ש"ח (לא כולל מע"ם) בפריסה לחמש שנים (להלן - תוכנית האב השנייה). תוכנית האב השנייה כללה בין היתר את הנושאים האלה: הקמת פינת ליטוף, הקמת פינה לעולם החרקים, הקמת מיצג חדש, קיום תצוגת פרפרים, חידוש תצוגת חזירי הבר, קיום תצוגת תנין היאור, שיפור הנגשת מסלולי הגן, הקמת אמפיתיאטרון ורחבת הדגמות, התקנת מעלית למבנה המכון הביולוגי והקמת חנות מזכרות. הבדיקה העלתה כי מרכיבים חשובים ועיקריים בתוכנית האב השנייה לא יושמו.

מהאמור לעיל עולה כי גן החיות נמצא בגירעון במשך השנים, ועקב כך הסכומים שנותרים לתפעול ולפיתוחו הם קטנים, דבר שאינו מאפשר פעילות מיטבית שלו. יוצא אפוא כי גן החיות קופא על שמריו במשך שנים, ההכנסות ממנו אינן עולות, ומספר המבקרים בו אף יורד. נוכח המצב האמור, על העירייה ואתו"ס לבחון את הדרכים להמשך הפעלת גן החיות וכן לבחון אם אתו"ס היא הגוף המתאים להפעלתו.

בתשובת החברה נמסר כי היא מקדמת את יישום התוכניות הנוגעות לגן החיות, והן נמצאות בשלבים מתקדמים של ביצוע. החברה ציינה כי היא נמצאת בתהליך הקמה

64 מדובר במסמך (SWOT) ללא תאריך, שבו צוינו החוזקות והחולשות של גן החיות, ההזדמנויות לשדרוג והאיומים על המשך פעילותו.

בין היתר של תצוגות של לוטרות, חזירי בר ותנינים וכן פינות ליטוף, וכי הקמתן של חלק מהתצוגות כבר הסתיימה. עוד ציינה החברה כי לגן החיות סופקו חמישה "גלנועים" המסייעים בהנגשת הגן למבקרים.



בתשובת העירייה נמסר כי לדעת ראש העירייה, אתו"ס היא "גוף המתמחה בהפקת אירועים - ספורט, תרבות ובעיקר בידור, וכי אינה מסוגלת לנהל גופים עירוניים כה שונים באופיים - כמו גן חיות או תזמורת סימפונית". לדברי ראש העירייה, היא תפעל לשינוי המצב הנוכחי ותבחן "הפרדה של אתו"ס מגן החיות ומגופי מוזיקה מקצועיים אחרים".



## סיכום

אתו"ס היא התאגיד העירוני המרכזי המופקד על הפקת פעולות תרבות לרווחת תושבי חיפה והסביבה. החברה עוסקת בניהול, השכרה והפעלה של אולמות תרבות ומתקני ספורט; ניהול והפעלה של גופי תרבות; והפקת אירועים ופסטיבלים. בחברה מועסקים כ-200 עובדים, ומחזור הפעילות שלה הוא כ-65 מיליוני ש"ח.

ממצאי הביקורת מצביעים על כך שבמשך השנים הרחיבה העירייה את פעילות החברה והטילה עליה לנהל, לתפעל ולתחזק נכסים שלא על פי ייעודה המקורי, כמו גן החיות. העירייה עשתה זאת בלי שנבחנו המשמעויות של הרחבת הפעילות של החברה ומידת יכולתה לנהל את כל הגופים שבאחריותה ולבצע את כל המשימות שהוטלו עליה. כן לא נבחן נושא היתרון היחסי שלה על גופים עירוניים אחרים העוסקים באותם תחומי פעילות, כמו אגף התרבות בעיריית חיפה, רשות הספורט ותאגידים עירוניים אחרים.

במציאות זו חלק גדול מהגופים שמנהלת החברה גורמים לה הפסד, וכפועל יוצא גירעונה המצטבר ב-31.12.18 היה כ-5.4 מיליון ש"ח. כמו כן, קיימת חפיפה בתחומי הפעילות של החברה ושל גופים עירוניים אחרים. אשר ליחסי הגומלין בין העירייה לבין אתו"ס, נמצאו ליקויים בעניין זה שטרם הוסדרו, למשל בנוגע להעברת גופי פעילות לניהולה של החברה ולדרך קביעת התקציב השנתי שלה.

תמונת מצב זו מלמדת על הצורך לבחון בהקדם את היקף הפעילות של החברה ולמקד את פעילותה בתחומים שבהם יש לה ערך מוסף ויתרון ניהולי, כלכלי או תפעולי ניכר על גופים עירוניים אחרים.



מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2020

פרק שלישי

# תכנון ובנייה







מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2020

# הפיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה







## הפיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה

### רקע

הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה הן חלק ממערך מוסדות התכנון ופועלות מתוקף חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965. הן מוסמכות, בין היתר, לאכוף את דיני התכנון והבנייה במרחבי התכנון שלהן והזהים על פי רוב לשטח המוניציפאלי של הרשויות המקומיות. במקרים אלו מועצת הרשות המקומית היא הוועדה המקומית. לאכיפה יעילה ואפקטיבית של עבירות בנייה יש חשיבות ציבורית משום שהעבירות עלולות להביא לשימוש לא מושכל במשאב הקרקע, לפגוע באיכות החיים ובאיכות הסביבה ואף לגרום למפגעי בטיחות. לרוב, עבירות אלו גלויות לעיני כול ולפיכך אופן התמודדות עימן משפיע גם על מידת אמון הציבור בוועדות. לנוכח זאת, ולנוכח התופעה הרחבה של עבירות בנייה, בדק משרד מבקר המדינה את טיפול הוועדות המקומיות בנושא.

### נתוני מפתח

11,513

תיקי פיקוח שהועברו לתובעים בוועדות המקומיות ב-2018

131

ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה (נכון ל-2017)

98%

מהוועדות לא השלימו ביצוע סקר עבירות בנייה כנדרש בחוק, החיוני לקבלת החלטות על נקיטת הליכי אכיפה

58%

מהוועדות לא הגישו דיווחים כנדרש בחוק ליחידה הארצית לאכיפה על פעולות האכיפה שלהן ב-2018

59%

מהוועדות לא העבירו דיווחים למרשם הפלילי

47%

שיעור הוועדות שמספר המפקחים בהן קטן מהתקן המינימלי המומלץ

71

היתרי בנייה הונפקו לפיצולי דירות בחלוף 15 חודשים מקביעת התיקון לחוק שאפשר זאת

38%

מהוועדות הוערכו על ידי התובע שלהן כטעונות שיפור בתחום הפיקוח

## פעולות הביקורת

בחדשים יוני 2019 - ינואר 2020 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא הפיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות. בדיקות השלמה נעשו ביחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, במחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה, במינהל התכנון ובאגף רישום מקרקעין. בביקורת נבדקו היערכותן של הוועדות המקומיות לביצוע תפקידיהן בתחום האכיפה ותפקודן בנושא בשנים 2016 - 2018. חלק מהנושאים נבדקו בכל הוועדות וחלקם במדגם ועדות.

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

**היערכות של הוועדות המקומיות לביצוע תפקידי הפיקוח והאכיפה:** הרוב המכריע של הוועדות לא הכין סקר עבירות בנייה ולכן אין להן תשתית עובדתית הכרחית לקבלת החלטות מושכלות. במחציתן יש מחסור במפקחים וב-38 ועדות יש מחסור של מעל 20% ביחס לתקן המינימלי המומלץ.

**ממשקים בין התכנון, הרישוי והפיקוח:** קיים מחסור בתוכניות מתאר מפורטות ביישובים ערביים והדבר עלול לגרום להתרחבות תופעת עבירות הבנייה. כמו כן, תיקון 117 לחוק התכנון והבנייה, שאפשר לוועדות המקומיות להנפיק היתרי בנייה לפיצולי דירות בהליך מקוצר, כמעט ולא יושם.

**ייזום פעולות אכיפה:** על פי דוחי הוועדות, כמחציתן אינן מקיימות אכיפה יזומה שיטתית וסדורה ולכן עבירות אינן מאותרות בשלביהן המוקדמים והטיפול בהן מתמשך.

**הקצאת תקציב לביצוע הריסות:** מתוך תריסר ועדות שנבדקו, רק שתי ועדות - אלעד ובני ברק - הקצו תקציב ייעודי להריסת מבנים לא חוקיים. כמו כן, למעט בני ברק שביצעה ב-2018 כ-60 הריסות, רוב הוועדות שנבדקו כמעט ולא ביצעו הריסות.

**דיווח לרשם המקרקעין:** תשע ועדות מתוך התריסר שנבדקו לא דיווחו לרשם המקרקעין על חריגות בנייה. מנתוני רשם המקרקעין על כלל הארץ עולה כי הועברו אליו 1,566 דיווחים בשנת 2018, אף כי מספר תיקי הפיקוח שהועברו באותה שנה לתובעים בוועדות המקומיות עמד על כ-11,500. מכאן שניתן להעריך כי אלפי חריגות אינן מדווחות כלל.


**תהליכי אכיפה:** בדיקה בארבע ועדות מקומיות (בני ברק, גבעתיים, טירה וחוף אשקלון) העלתה מקרים של ליקויים בתהליכי אכיפה: שיהיו בפעולות אכיפה וחוסר אפקטיביות שלהן. בוועדה המקומית טירה יש תופעה נרחבת של עבירות בנייה שאינן נאכפות.





**הסמכה של ועדות מקומיות:** ככלל, בהליך ההסמכה של ועדות מקומיות כוועדות עצמאיות, מביא מינהל התכנון בחשבון שיקולים הנוגעים לתפקודן בתחום הפיקוח והאכיפה על יסוד חוות דעת מטעם הגורמים המוסמכים.


**ממשקים בין התכנון, הרישוי והפיקוח:** בחלק מהוועדות שנבדקו נמצא כי הגורמים המקצועיים יוזמים תכניות מתאר מפורטות נדרשות, שיש בהן כדי לצמצם את התנאים להתפתחות עבירות בנייה.


## עיקרי המלצות הביקורת

 מוצע לבחון אפשרות לבצע את פעולות הפיקוח במסגרת משותפת לכמה ועדות מקומיות, זאת נוכח המחסור במפקחים בוועדות רבות והפגיעה באכיפה בוועדות שבהן התקן המינימלי קטן מלכתחילה.

 מומלץ כי הוועדות המקומיות יחזקו את הממשקים בין התכנון, הרישוי והפיקוח, וייזמו תכניות שיש בכוחן למנוע עבירות בנייה עתידיות.

 על הוועדות המקומיות להשלים בהקדם ביצוע סקר עבירות בנייה על פי ההנחיות של היחידה הארצית לאכיפה ולעדכן את מדיניות האכיפה שלהן.

 על הוועדות המקומיות להגביר את פעולות האכיפה היזומה השיטתית במרחבי התכנון שלהן ולשלב בתוכניות העבודה שלהן מרכיבי אכיפה יזומה ומדדים להערכת האפקטיביות של פעולותיהן, כדי שעבירות יאותרו בשלביהן המוקדמים וניתן יהיה לפעול להסרתן ביעילות. עליהן לפעול למיצוי סמכויות האכיפה שלהן, לייעול תהליכי האכיפה ולהגברת האפקטיביות שלהם.

 על היחידה הארצית לאכיפה והמחלקה להנחיית תובעים להגביר את הפיקוח על הוועדות המקומיות, לפעול למחשוב ממשקי הדיווח ולנקוט אמצעים שיביאו להגברת האכיפה. מומלץ להתמקד בוועדות המקומיות שפעילות האכיפה בהן מעטה ופוטנציאל עבירות הבנייה בהן גבוה, עקב אופי הבנייה בתחומן או בשל חולשת גורמי האכיפה.

## סיכום

עבירות בנייה ומחדלי אכיפתן פוגעים בשלטון החוק וגורמים לנזקים כלכליים, סביבתיים ותכנוניים ואף למפגעים המסכנים חיי אדם. חלק גדול מהוועדות אינו ערוך לביצוע אכיפה יעילה ואפקטיבית בשל מחסור בכוח אדם, היעדר מידע על מצב העבירות והיעדר אכיפה יזומה. ללא חיזוק מעמדן של יחידות הפיקוח ושיפור בהיערכותן וללא בקרה ממשלתית אפקטיבית על פעולותיהן יהיה קשה לצמצם במידה ניכרת את עבירות הבנייה. לנוכח הממצאים מוצע לבחון חלופות לטיוב מערך הפיקוח והאכיפה בוועדות המקומיות כדי לחזק את הממשקים בין התכנון והפיקוח בכל רמות התכנון, ולהבטיח שימוש מיטבי בקרקע בהתאם למדיניות מוסדות התכנון.

### השוואה בין תקן למצבה של מפקחים בוועדות





# הפיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה

## מבוא

על פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה או החוק), מערכת התכנון בישראל מבוססת על מדרג של מוסדות תכנון. בראש המדרג, ברובד הארצי, פועלים מוסדות תכנון ארציים; ברובד המחוזי פועלות הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה; וברובד המקומי פועלות הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדות המקומיות). מרחב המדינה מחולק למחוזות ולמרחבי תכנון מקומיים, ועל פי החוק לכל מרחב תכנון מקומי תהיה ועדה מקומית לתכנון ולבנייה, אשר מתפקידיה להבטיח את יישום הוראות החוק ותקנותיו<sup>1</sup>. נוסף על כך, הוועדות המקומיות מוסמכות, בין השאר, לדון בתוכניות מתאר מקומיות ולהמליץ לוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה אם לאשרן, לדון ולהכריע בעצמן בעניינן של חלק מתוכניות המתאר המקומיות, לדון ולהכריע בבקשות להיתרי בנייה ולשימושים חורגים ולפקח על הבנייה בתחומי השיפוט של הוועדות המקומיות.

על פי החוק יש שני סוגים עיקריים של ועדות מקומיות, בהתאם למספר הרשויות המקומיות הכלולות במרחב התכנון שלהן. לפי סעיף 18 לחוק, בוועדה שמרחב התכנון המקומי שלה כולל תחום של רשות מקומית אחת, מועצת הרשות המקומית היא הוועדה המקומית (להלן - ועדות לפי סעיף 18). לפי סעיף 19 לחוק, במרחב תכנון הכולל כמה רשויות מקומיות הוועדה המקומית מורכבת, כולה או ברובה, מנציגי הרשויות המקומיות השונות ובראשה עומד עובד ציבור שממונה על ידי שר האוצר או אחד מנציגי הרשויות (להלן - ועדות לפי סעיף 19)<sup>2</sup>.

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) ב-2017 פעלו בישראל 131 ועדות מקומיות, 100 מתוכן הן ועדות לפי סעיף 18 ו-31 מתוכן הן ועדות לפי סעיף 19<sup>3</sup>. בשנת 2018 החלה בנייתם של כ-12.3 מיליון מ"ר והסתיימה בנייתם של

1 סעיפים 17 ו-27 לחוק.

2 ועדה מקומית שמרחב התכנון שלה כולל יותר מרשות מקומית אחת, ושכל אחת מהן מונה לפחות מ-35,000 תושבים, תכלול בנוסף ליו"ר שבעה חברים לפחות שימנה השר על בסיס המלצות הרשויות המקומיות, בשים לב ככל האפשר למספר התושבים של כל אחת מהן, ובלבד לשלכל רשות יהיה נציג אחד לפחות, שלא יתמנה עובד הרשויות הללו, ושולפחות שניים מהממונים לא יהיו חברי המועצות של הרשויות המרחביות; ועדה מקומית שמרחב התכנון שלה כולל יותר מרשות מקומית אחת, ואחת מהן לפחות מונה מ-35,000 תושבים, תהיה בת 17 חברים ותורכב מנציגי הרשויות המקומיות שייבחרו על ידיהן לפי היחס שבין מספר התושבים של כל אחת מהרשויות המקומיות למספר התושבים הכולל של הרשויות המקומיות שבאותו מרחב תכנון, אך לא פחות מנציג אחד לכל רשות מקומית.

3 הלמ"ס, **הרשויות המקומיות בישראל (2017)**. מ-2017 ועד מועד הביקורת נוספו עוד ארבע ועדות מקומיות חדשות, ובשל כך הביקורת לא בחנה את תפקודן.

כ-11.6 מיליון מ"ר<sup>4</sup> לייעודים השונים.

על פי חוק התכנון והבנייה, ככלל, ביצוע עבודות בנייה בקרקע טעון רישוי (קבלת היתר)<sup>5</sup>. הליך הרישוי נועד להבטיח שהבנייה המבוקשת והשימוש בקרקע יהיו בהתאם להוראות תוכניות המתאר ולהוראות הדין ותקני הבטיחות הרלוונטיים. חוק התכנון והבנייה ותקנות התכנון והבניה (עבודה ושימוש הטעונים היתר), התשכ"ז-1967 מפרטים מהן העבודות הטעונות היתר.

בנייה או עבודה הטעונה היתר שנעשתה בלא היתר או בניגוד לתנאי היתר היא עבירה המוגדרת בחוק כ"עבודה אסורה"; שימוש במקרקעין הטעון היתר שנעשה בלא היתר או בניגוד לתנאי היתר, שימוש במקרקעין בניגוד לתוכנית, וכן שימוש בעבודה אסורה, הם עבירות המוגדרות בחוק "שימוש אסור". בחוק התכנון והבנייה מפורטים אמצעי האכיפה כנגד עבודה אסורה או שימוש אסור (להלן - עבירות בנייה) והעונשים הצפויים להיות מוטלים על מבצעייהן.

ביצוע עבירות בנייה פוגע בשלטון החוק ועלול להביא לשימוש לא מושכל במשאב הקרקע, לפגוע באיכות החיים ובאיכות הסביבה ואף לגרום למפגעי בטיחות. יתר על כן, כפי שיוסבר בהמשך, עבירות בנייה מעניקות יתרונות כלכליים ובירוקרטיים לעבריני הבנייה על פני האזרחים הפועלים בהתאם להוראות החוק; במקרים רבים הדבר כרוך גם בפגיעה כלכלית בציבור, משום שהעברינים אינם משלמים היטלים, אגרות ודמי שימוש בקרקע. עבירות אלו מעצם טבען גלויות לכול, ולפיכך התמודדות גורמי האכיפה עימן גלויה אף היא. כפועל יוצא, אכיפת החוק משפיעה גם על מידת אמון הציבור בשלטון החוק<sup>6</sup>.

בין הסיבות לתופעת עבריינות הבנייה ניתן למנות את מצוקת הדיור, הרווחים הכלכליים הגדולים הכרוכים בעבירות הבנייה, התפיסה כי מדובר בעבירות קלות וטכניות, היעדר תוכניות מתאר ההולמות את צורכי התושבים והיעדר אכיפה מצד הגופים האמונים על כך.

ליחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה במשרד האוצר (להלן - היחידה הארצית לאכיפה) יש סמכויות אכיפה מקבילות לסמכויותיהן של הוועדות המקומיות. היחידה הוקמה בשנת 1988 על בסיס החלטת ממשלה שאימצה את המלצות דוח ועדת מרקוביץ (ראו פירוט להלן), והיא אחראית על חקירה של עבירות בנייה ברמה המחוזית והארצית<sup>7</sup>. כמו כן היא המאסדר של הוועדות המקומיות בתחומי

4 הלמ"ס, סקר מעקב בנייה (19.9.2019), לוח 20.6.

5 סעיף 145 לחוק התכנון והבנייה.

6 מבקר המדינה, דוח שנתי 159 לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007 (2009), "אכיפת דיני מקרקעין", עמ' 50.

7 היחידה כונתה בעבר "היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה".





הפיקוח על הבנייה. מאז 2015 היא פועלת כיחידת סמך עצמאית הכפופה לשר האוצר. היחידה כוללת מטה, יחידת אכיפה מרכזית ושש יחידות מחוזיות. בשנת 2018 עמד ביצוע תקציבה על כ-35 מיליון ש"ח, ועל פי הצעת התקציב לשנת 2019 שיא כוח האדם שלה כלל 107 משרות<sup>8</sup>.

המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה בפרקליטות המדינה (להלן - המחלקה להנחיית תובעים) אחראית להנחיה מקצועית של מערך התביעה ושל כלל התובעים בתחום התכנון והבנייה בוועדות המקומיות. כמו כן, פרקליטי המחלקה מאשרים הגשת כתבי אישום והסדרים לעונש ומייצגים בהליכים המוגשים מטעם המדינה בתיקים בעלי חשיבות משפטית וציבורית.

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 העבירות לכאורה.

אם עולה מפעולות הפיקוח יסוד סביר להניח כי נעברו עבירות בנייה, באפשרות הוועדה לפעול להפסקתן באמצעי אכיפה מינהליים ובאמצעים שיפטיים הנתונים בידה שאינם כרוכים בהרשעה בפלילים. אמצעי האכיפה המנהליים כוללים למשל צווים מינהליים המאפשרים לה לצוות להפסיק לאלתר עבודה שיש יסוד סביר להניח כי היא עבודה אסורה<sup>9</sup>; להרוס תוספת בנייה בניגוד לצו מנהלי<sup>10</sup>; לצוות להפסיק שימוש שיש יסוד סביר להניח כי הוא שימוש אסור<sup>11</sup>; לצוות על סגירת בניין או מקום בעקבות הפרת צו הפסקת שימוש<sup>12</sup>; לצוות על הריסת עבודה אסורה ולממש את ההריסה<sup>13</sup>; ואף להטיל קנסות<sup>14</sup>.

אמצעי אכיפה שיפטיים נוספים כוללים פנייה לבית המשפט בבקשה להוציא צווים המאפשרים לצוות על הפסקת פעולות, אם התגלו פעולות הכנה לעבודה אסורה או לשימוש אסור<sup>15</sup>; להוציא צו הפסקה שיפוטי אם מתבצעת עבודה אסורה או נעשה

8 הצעת תקציב לשנת הכספים 2019 ודברי הסבר - רשויות פיקוח, חוברת כ"ח (פברואר 2018).

9 סעיף 216 לחוק.

10 סעיף 217 לחוק.

11 סעיף 219 לחוק.

12 סעיף 220 לחוק.

13 סעיף 221 לחוק.

14 קנסות מינהליים רשאיות להטיל ועדות עצמאיות שהוסמכו על ידי שר האוצר מתוקף סעיף 31א(א) לחוק התכנון והבנייה במסגרת סמכויותיהן שהוסדרו בחוק העבירות המינהליות, התשמ"ז-1985.

15 סעיף 234 לחוק.

שימוש אסור<sup>16</sup>; ולצוות על הריסת עבודה אסורה ללא הליך פלילי<sup>17</sup>. ככלל, מטבע הדברים, ההליכים המינהליים מהירים יותר מההליכים השיפוטיים והם מאפשרים לוועדה המקומית לסכל עבירות בנייה בעודן באיבן ולחסוך את המשאבים הכרוכים בנקיטת הליכים משפטיים. כמו כן בנסיבות מסוימות הם מאפשרים לעבריין לשלם קנסות ולהימנע מאישום פלילי ועונשי מאסר.

### תרשים 1: אמצעי אכיפה מינהליים ושיפוטיים



המקור: היחידה הארצית לאכיפה

16 סעיף 236 לחוק.

17 סעיף 239 לחוק.



בתרשים שלהלן מפורטים נתונים עיקריים על פעולות האכיפה בוועדות המקומיות בשנת 2018:

## תרשים 2: אומדן של היקף פעולות האכיפה ב-123 ועדות מקומיות\*, 2018



**3,007**

כתבי  
אישום



**1,463**

צווי הריסה  
מנהליים



**1,641**

צווי הפסקת  
עבודה מנהליים



**11,513**

תיקי פיקוח  
שהועברו לתובע

\* כפי שיפורט בהמשך, לא התקבל דיווח מכל הוועדות המקומיות; הנתונים על צווי הריסה מתייחסים ל-131 ועדות מקומיות.

בלוח שלהלן מוצגות חלק מפעולות האכיפה שנקטה היחידה הארצית לאכיפה בשנים 2017 - 2018:

## לוח 1: פעולות אכיפה של היחידה הארצית לאכיפה, 2017 - 2018

הריסות שבוצעו	צווי הריסה מנהליים	תיקי פיקוח שהועברו לתובע	
533	635	195	2017
683	904	248	2018

על פי נתוני היחידה הארצית לאכיפה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

במהלך שנת 2018 החלה היחידה הארצית לאכיפה להטיל איסור שימוש מינהלי על כלי רכב וציוד הנדסי שבאמצעותם בוצעו עבירות בנייה, ובסך הכול האיסור הוטל על 76 כלי רכב וציוד הנדסי. כמו כן, מסוף שנת 2018 היא החלה בפעולות אכיפה של הטלת קנסות מינהליים, ובחציון הראשון של שנת 2019 היא חילקה 747 אזהרות לפני נקיטת הליכים שהביאו ב-295 מקרים להפסקת השימוש או לפינוי.

התופעה הנרחבת של עבירות בנייה והצורך לצמצמה היו על סדר היום של הממשלות השונות למעלה משלושה עשורים. כפי שיפורט להלן, ועדות שונות עסקו בנושא זה כדי לעמוד על היקף התופעה ועל הסיבות לה ולגבש המלצות לצמצומה. למשל, בשנת 2015 מינה היועץ המשפטי לממשלה צוות לבחינת נושא הבנייה הבלתי חוקית (להלן - ועדת קמיניץ) שפרסם דוח בנושא בשנת 2016. בדוח צוין כי בהתאם לכתב המינוי עסק הצוות בהפרות הדין החמורות וביקש לבחון את התמודדות המערכת



הממשלתית עימן. עם זאת, הצוות לא עסק במישרין בפעולות אכיפה מקומיות מצד הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה.

ביוני 2016 התקבלה החלטת ממשלה מספר 1559 בנושא חיזוק האכיפה של דיני התכנון והבנייה, שאימצה את המלצות ועדת קמיניץ והורתה למשרדי המשפטים והאוצר לבצע תיקוני חקיקה לצורך יישום ההמלצות. בהתאם לכך גובשה הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון 109)<sup>18</sup> אשר אושרה בכנסת באפריל 2017 כתיקון מס' 116 לחוק התכנון והבנייה<sup>19</sup> (להלן - תיקון 116). רוב הוראותיו של תיקון 116 קיבלו תוקף בנובמבר 2017.

עיקר התיקון עוסק בפרק י' לחוק התכנון והבנייה המקיף את נושאי הפיקוח, האכיפה והעונשין. במסגרת תיקון 116 עודכנו הוראות העונשין והוגברו העונשים שניתן להשית על העבריין, בדגש על ענישה כלכלית מחמירה. תיקון 116 גם חיזק את סמכויותיה של היחידה הארצית לאכיפה, ובמסגרת התיקון ניתנו לה הסמכויות לבצע פיקוח ואכיפה בכלל מרחבי התכנון בארץ והוענקו לה סמכויות בקרה על פעולות האכיפה של הוועדות המקומיות. נוסף על כך נקבע בתיקון כי על הוועדות המקומיות לבצע סקר עבירות בנייה בתחומן ולדווח ליחידה הארצית על פעילות האכיפה שהן נקטו.

## אכיפת דיני התכנון והבנייה - סקירת דוחות של ועדות ציבוריות

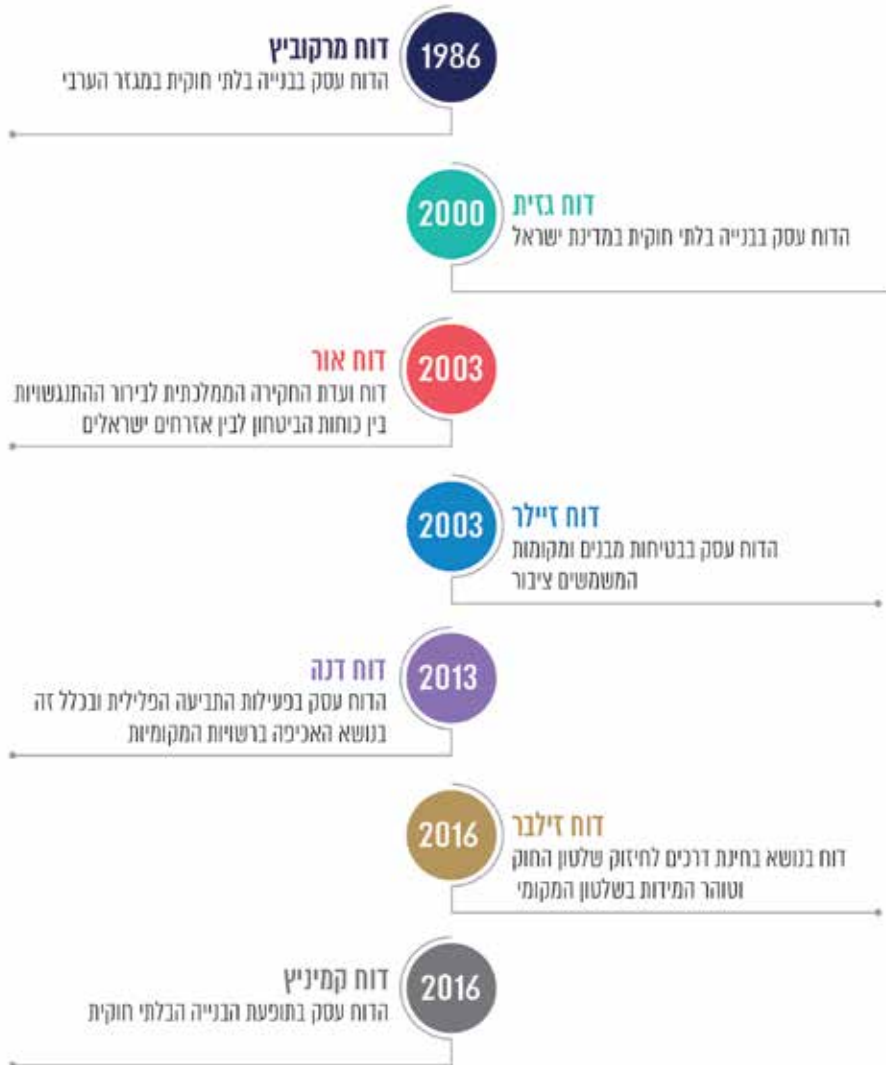
נוכח תופעת עבריינות הבנייה, חומרתה ונזקיה, דנו בה במהלך העשורים האחרונים כמה ועדות; חלקן עסקו בנושא במישרין ובהרחבה ניכרת וחלקן עסקו בו אגב בדיקה של נושאים אחרים בעלי זיקה לנושא עצמו. להלן סקירה כרונולוגית של הוועדות העיקריות שעסקו בנושא ועיקרי ממצאיהן, כפי שפורטו בדוחות שפרסמו:

18 ה"ח התכנון והבנייה (תיקון 109), התשע"ו-2016.

19 חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 116) התשע"ז - 2017, פורסם ברשומות ב-25.4.2017.



## תרשים 3: דוחות של ועדות ציבוריות שעסקו בתופעה של עבריינות בנייה, 1986 - 2016



**דוח מרקוביץ:** דוח הוועדה הבין-משרדית לבנייה בלתי חוקית במגזר הערבי מ-1986<sup>20</sup> הצביע על כישלונן של הוועדות המקומיות להתמודד עם הבעיה הנרחבת של עבירות בנייה, והמליץ להעניק רישיונות בנייה בדיעבד למרבית המבנים הבלתי חוקיים, להטיל הגבלות על מבנים אחרים ולהרוס רק קבוצה קטנה של מבנים. עוד הומלץ על הקמת יחידת מטה במשרד הפנים לצורך גיבוש מדיניות, ריכוז מידע,

20 בראשות הוועדה עמד מר יעקב מרקוביץ, שכיהן כמשנה למנכ"ל של משרד הפנים.



קביעת נהלים ותיאום בין הגופים השונים. ההמלצה בדוח להכשיר בנייה בלתי חוקית לא התקבלה, אולם בעקבות הדוח הוקמה היחידה הארצית לאכיפה.

**דוח גזית:** בדוח הוועדה הבין-משרדית לבדיקת הבנייה הבלתי חוקית במדינת ישראל מ-2000 צוין כי קיימים עשרות אלפי מבנים בלתי חוקיים ושימושים חורגים בכל רחבי הארץ וכי למרות ניסיונות לבלום את התופעה, ממדיה רק הולכים וגדלים. הדוח הצביע בין היתר על נזקים כלכליים משמעותיים לציבור הכרוכים בעבירות והומלץ בו לפגוע בתמריץ הכלכלי שיש לעבריינות הבנייה באמצעות שינוי חקיקה; להתמקד בגילוי עבירות בעודן באיבן, משום שהדבר מקל על האכיפה; לשפר את התיאום בין גופי הפיקוח השונים הפועלים ברחבי המחוז; ולרתום את כל הגופים העוסקים בתחום למאמץ אכיפה המשולב עם תכנון. רוב המלצות הדוח לא יושמו באותה עת במלואן.

**דוח אור:** דוח ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, פורסם ב-2003<sup>21</sup> ועסק אף הוא בתופעת עבירות הבנייה במגזר הערבי. הדוח הצביע על הצורך בקביעת הסדרים תכנוניים מתאימים על מנת למנוע לפחות חלק מתופעת הבנייה הבלתי חוקית, כך שיפחת הצורך בהפקעות של מקרקעין ובהריסת בתים, שהן פעולות רגישות. אף על פי כן, במקרים רבים ובמשך שנים לא קודמו במגזר הערבי תוכניות מתאר מפורטות בהיקף הנדרש בהתאם לצורכי האוכלוסייה.

**דוח זיילר:** דוח ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור מ-2003<sup>22</sup>. הדוח עסק בעיקר בנושא בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור, אך גם בו נקבע כי תופעת הבנייה הבלתי חוקית עודנה נפוצה ביותר וכי הרשויות נמנעות מלהפעיל את אמצעי האכיפה העומדים לרשותן. בדוח צוין כי המניעים לעבריינות הבנייה הם היתרונות הכלכליים הגלומים לעבריין כמו גם החיסכון בזמן ובטרחה הכרוכים בתהליכי האישור של בנייה, ופורטו הכשלים המובנים באכיפת עבירות בנייה באמצעות הוועדות המקומיות המורכבות מנבחר ציבור. ליקויים נוספים שציינה הוועדה הם מחסור בכוח אדם של יחידות הפיקוח, היעדר סיוע מהמשטרה וסחבת בהליכי התביעה ובהליכים המשפטיים. לפיכך, הוועדה המליצה שהפיקוח ירוכז בידי גורם אחד בשלטון המרכזי. מדוחות ביקורת של משרד מבקר המדינה עלה כי מרבית המלצות הדוח לא יושמו<sup>23</sup>, וכן לא יושמה ההמלצה לרכז את פעולות הפיקוח בידי גורמי השלטון המרכזי.

21 ועדת החקירה הממלכתית מונתה על ידי נשיא בית המשפט העליון אהרן ברק על פי החלטת ממשלה מיום 8.11.00, ובראשה עמד השופט תאודור אור מבית המשפט העליון.

22 ועדת החקירה הממלכתית בעקבות אסון ורסאי מונתה על ידי נשיא בית המשפט העליון אהרן ברק על פי החלטת ממשלה מיום 29.5.01, ובראשה עמד מר ורדימוס זיילר, הנשיא בדימוס של בית המשפט המחוזי בירושלים.

23 ראו למשל מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2006** (2007), פרק "יישום מסקנות ועדות החקירה הממלכתית בעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור", עמ' 1-35; מבקר המדינה, **דוח שנתי 165** (2015), פרק "פעולות הממשלה להבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה", עמ' 237 - 284.



**דוח דנה:** דוח הצוות לבחינת פעילות התביעה הפלילית הפועלת מכוח הסמכה לפי סעיף 12(א)(1) (ב) לחוק סדר הדין הפלילי, התשמ"ב-1982, פורסם ב-2013<sup>24</sup> ועסק בפעילות התביעה הפלילית ובכלל זה בנושא האכיפה ברשויות המקומיות<sup>25</sup>. בדוח זה אף נכתב: "קיימות רשויות מקומיות שאינן מפעילות אכיפה כלל או שמפעילות אכיפה בהיקפים זניחים, וזאת נוכח מיעוט הפקחים או העדרו של תובע. הפעלתה של אכיפה, לכל הפחות סבירה, הינה חובה המוטלת על הרשות המקומית מכוח הדין". בעקבות דוח זה הוקמה במשרד המשפטים המחלקה להנחיית תובעים.

**דוח זילבר:** דוח הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי מ-2016<sup>26</sup>. הצוות בחן דרכים לחיזוק שלטון החוק ובין היתר התייחס גם לנושא עבירות בנייה ברשויות המקומיות ואכיפת החוק בעניין זה. הצוות מצא איש חסר של משרות תובעים ומפקחים וקושי לגייס כוח אדם מתאים לתפקידים אלו, והמליץ לבדוק העלאת שכר רוחבית ולעודד פעילות פיקוח משותפת לכמה רשויות. הצוות המליץ למשרד הפנים, שבמסגרתו פעלה באותה עת היחידה הארצית לאכיפה, לקבוע תקן מינימלי למערך הפיקוח בוועדות המקומיות. המלצות הצוות אומצו על ידי היועץ המשפטי לממשלה. בכל הנוגע להמלצות על הפיקוח על הבנייה, נמצא כי נכון למועד הביקורת ההמלצה לגבי תקינה מינימלית של מפקחים מצויה בהליך יישום (ראו להלן) ונבחנות דרכים לשיפור רמת השכר של המפקחים.

**דוח קמיניץ:** דוח הצוות להתמודדות עם תופעת הבניה הבלתי חוקית מ-2016<sup>27</sup> פירט גורמים, שחלקם דמו לגורמים שהוזכרו לעיל, לתופעת הבנייה הבלתי חוקית ולממדיה, למשל: היעדר מידע זמין ועדכני על עבירות בנייה; אי-העמדה לדין של עבריינים; ענישה מקילה; היעדר אכיפה של ביצוע צווי ההריסה הכלולים בגזרי הדין ומשך הזמן הנדרש להוצאתם לפועל של פסקי דין הכלולים צווי הריסה. דוח קמיניץ הצביע אף הוא על התמשכות ההליכים המשפטיים ועל מחסור במפקחים ובעיית מעורבות הדרג הפוליטי באכיפה. הדוח כלל שורה ארוכה של המלצות שנועדו לשפר את יכולת האכיפה של המדינה ושל הוועדות המקומיות. כאמור לעיל, ההמלצות בדוח אומצו על ידי הממשלה והביאו לתיקון מקיף של חוק התכנון והבנייה, הוא תיקון 116, שרוב הוראותיו קיבלו תוקף בנובמבר 2017.

24 באוגוסט 2012 מינה היועץ המשפטי לממשלה מר יהודה וינשטיין את הצוות לבחון את פעילות התביעה הפלילית. בראש הצוות עמדה הגב' שרית דנה, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי).

25 הצוות הוקם, בין היתר, בעקבות דוח מבקר המדינה שעסק במערך התביעה ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת על השלטון המקומי לשנים 2011 - 2012** (2012), עמ' 111-159.

26 באפריל 2014 מינה היועץ המשפטי לממשלה מר יהודה וינשטיין את הצוות לצורך בחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי. בראשות הצוות עמדה הגב' דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ).

27 בפברואר 2015 מינה היועץ המשפטי לממשלה מר יהודה וינשטיין צוות לבחינת נושא הבנייה הבלתי חוקית. בראשות הצוות עמד מר ארז קמיניץ, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי).



מכלל האמור לעיל עולה כי במהלך השנים זיהו ועדות שונות שעסקו בנושא ליקויים וכשלים באכיפת דיני התכנון והבנייה. חלק מהליקויים היו בתפקודו של השלטון המרכזי וחלקם בתפקודן של הוועדות המקומיות. במהלך השנים יושמו חלק מההמלצות הנוגעות לשלטון המרכזי והדבר בא לידי ביטוי בהקמת יחידות ארציות, כמו היחידה הארצית לאכיפה והמחלקה להנחיית תובעים, וכן בתיקוני חקיקה.

באשר לתפקוד הוועדות המקומיות בפיקוח על הבנייה ואכיפת הדין, ציינו הוועדות השונות לא אחת ליקויים כגון היערכות לקויה של יחידות האכיפה, רתיעה של נבחרי ציבור מנקיטת פעולות אכיפה, מחדלי פיקוח ואכיפה והימשכות של תהליכי האכיפה.

## ניתוח ליקויים שהועלו עד כה בדוחות מבקר המדינה

במקביל לדוחות ולוועדות שהוזכרו לעיל, לאורך השנים עשה משרד מבקר המדינה ביקורות רבות בנושא הפיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות. על פי רוב, ביקורות אלו היו נקודתיות ועסקו בוועדה אחת או לכל היותר בוועדות בודדות בלבד. בחמש השנים האחרונות פרסם משרד מבקר המדינה 14 דוחות שעסקו בנושא הפיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות, או בנושאים בעלי זיקה ישירה אליהם.<sup>28</sup>

להלן פירוט של הליקויים העיקריים שעלו בדוחות האמורים:

**ליקויים בהיערכות ארגונית של יחידות הפיקוח:** היעדר תוכניות עבודה ונהלים, איש חלקי של תקן כוח האדם ביחידת הפיקוח, מחסור בצידוד לצורכי פיקוח או תנאי עבודה לקויים.

**מדיניות אכיפה:** היעדר מדיניות אכיפה או ליקויים ביישומה של מדיניות האכיפה.

**ליקויים בניהול ובבקרה של תהליכי אכיפה:** היעדר מידע כולל ועדכני בנוגע לעבירות בנייה בתחומי הוועדה, היעדר תיאום בין גורמים שונים בוועדה המקומית או ברשות המקומית, שימוש בלתי יעיל ובלתי ממצה במערכות המידע הממוחשבות והיעדר יעדים מדידים לפעולות יחידת הפיקוח.

**ליקויים בפעולות הפיקוח והאפקטיביות שלהן:** היעדר פעולות פיקוח יזומות, פעולות פיקוח ואכיפה מקוטעות, אי-מיצוי סמכויות אכיפה כגון שימוש בצווים מינהליים, אכיפה בדרגות, אי-נקיטת פעולות אכיפה כנגד נבחרי ציבור וכנגד

28 בין היתר נבדקו בשנים האמורות הוועדות המקומיות: דרום השרון, קריית אתא, הראל, קריות, מורדות הכרמל, ירושלים, גבעות אלונים, רמת ישי והשומרון. בדוחות על נושאים משיקים, כגון ניהול נכסים ועסקאות מקרקעין, נבדקו גם הוועדות המקומיות עספייא, ראשון לציון, צפת ובת ים.





רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים, היעדר פעולות אכיפה במשך תקופות ארוכות, תפוקות מועטות של יחידת הפיקוח והתביעה, והימשכות תהליכי אכיפה.

לנוכח ההיקף הנרחב של תופעות הבנייה הבלתי חוקית והשימושים האסורים, ולנוכח תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה, שכאמור עיקרו נכנס לתוקף באוקטובר 2017, יובאו בדוח ביקורת זה ממצאים שעלו מבדיקה אופקית של סוגיות הליבה בתפקודן של יחידות הפיקוח בוועדות המקומיות.

## פעולות הביקורת

בחודשים יוני 2019 - ינואר 2020 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא הפיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה. בדיקות השלמה נעשו ביחידה הארצית לאכיפה, במחלקה להנחיית תובעים, במינהל התכנון במשרד האוצר ובאגף רישום מקרקעין במשרד המשפטים. בביקורת נבדקו סדרי מינהל בוועדות, היערכותן לביצוע תפקידיהן בתחום הפיקוח והאכיפה, הממשקים בין התכנון, הרישוי והפיקוח וליקויים בפעולות הפיקוח והאכיפה בשנים 2016 - 2018. חלק מהנושאים נבדקו בכל 131 הוועדות המקומיות על פי דיווחים ונתונים שהיו בידי הגורמים המאסדרים של הוועדות. ב-12 ועדות מתוכן נאספו נתונים ומסמכים, התקיימו פגישות עם בעלי תפקידים והתקיימו סיורים בשטח (להלן - 12 הוועדות שנבדקו)<sup>29</sup>. הוועדות שנבדקו מייצגות סוגים שונים של צורות התיישבות - אזורי עירוניים ואזורי כפריים, הן ממוקמות באזורים שונים בארץ - מרכז הארץ, צפונה ודרומה, ובתחום שיפוטן מתגוררות קבוצות אוכלוסייה שונות. בארבע מהן - הוועדות המקומיות בני ברק, גבעתיים, חוף אשקלון וטירה - נבחנו לעומק גם תהליכי פיקוח.

29 הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה הבאות: אזור, אלעד, בית שמש, בני ברק, גבעתיים, דימונה, חוף אשקלון, טירה, ירוחם, נהריה, נצרת ושדות דן.

## סדרי מינהל

### דיווחים כדין למאסדרים ולכנסת

#### דיווחים ליחידה הארצית לאכיפה

חוק התכנון והבנייה קובע כי יושבי הראש של הוועדות המקומיות יעבירו למנהל היחידה הארצית לאכיפה מדי שלושה חודשים דיווח על פעולות האכיפה שנקטו לפי חוק התכנון והבנייה, ובכלל זה על עבודה אסורה ועל שימוש אסור שאותרו בתחום הנתון לפיקוחם. יושבי ראש ועדות מקומיות שהוסמכו כעצמאיות<sup>30</sup> יעבירו דיווח כאמור רק אחת לשישה חודשים<sup>31</sup>.

על פי דברי ההסבר להצעה לתיקון החוק<sup>32</sup>, מטרת הדיווחים היא לאפשר ליחידה הארצית לאכיפה לתת לוועדות המקומיות את ההנחיה המקצועית הנדרשת ולערוך בקרות על פעילותן של הוועדות המקומיות. הדיווחים וסקרי עבירות הבנייה יאפשרו לוועדות המקומיות לעצב ולשדרג את מדיניות האכיפה שלהן, וכן יאפשרו להן לפעול באופן שקוף ושוויוני בהסתמך על נתוני אמת המשקפים את עבירות הבנייה שבתחומן.

מתוקף החוק<sup>33</sup>, באפריל 2017 פרסם מנהל היחידה הארצית לאכיפה באתר המרשתת (אינטרנט) של היחידה טופס דיווח אחיד (לא מקוון) הדורש פירוט נוסף על מה שנדרש עד אז והנחיות מפורטות לדיווח. בהנחיות צוין כי בסוף כל שנה יצורף גם סיכום שנתי (להלן - הדוח השנתי).

באפריל 2019 פרסמה היחידה הארצית לאכיפה באתר המרשתת שלה<sup>34</sup> את רשימת הוועדות שלא הגישו דוחות על פעילות האכיפה שלהן, או שהגישו דוח אחד בלבד בשנת 2018. מהנתונים עולה כי 76 מהוועדות (58%) לא הגישו דוחות רבעוניים כלל ליחידה הארצית לאכיפה, או שהגישו דוח רבעוני אחד בלבד. בספטמבר 2019 נמצא, על פי נתונים מעודכנים, כי ארבע ועדות נוספות השלימו את חובתן לדווח ליחידה, אולם נכון לאוקטובר 2019 היא לא עדכנה את הרשימה באתר המרשתת שלה. עוד נמצא כי 85 מהוועדות (65%) לא הגישו ליחידה את הדוח השנתי.

30 ועדות ששר האוצר הסמיך מתוקף סעיף 31א(א) לחוק התכנון והבנייה. ההסמכה מעניקה להן סמכויות נרחבות בקבלת החלטות על אישור תוכניות מתאר מקומיות ותוכניות מפורטות מאלו שיש בידי ועדות רגילות.

31 סעיף 254טו(א) לחוק.

32 הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 109), התשע"ו-2016, הצ"ח 1074, עמ' 1426, 1450.

33 סעיף 254טו(א) לחוק.

34 רשימת הוועדות שלא הגישו דוחות פורסמה ב-11.4.19, זמינה בקישור: [www.gov.il/he/departments/news/1committee\\_no\\_reports](http://www.gov.il/he/departments/news/1committee_no_reports). תאריך כניסה: 24.7.19.



בביקורת נמצא כי אף אחת מ-12 הוועדות שנבדקו לא הגישה את הדוחות על פעולות האכיפה במועד הנדרש ובביקורת נבדקו הסיבות לכך. בפגישות שהתקיימו עם הוועדות הן הסבירו לצוות הביקורת כי הדוחות לא הוגשו ממגוון סיבות, ובהן העבודה הרבה שהייתה כרוכה בהכנתם ועומס העבודה על המפקחים; קשיים טכנולוגיים בהפקתם בשל אי-התאמה בין המערכות הממוחשבות המשמשות אותן לבין דרישות הפירוט של היחידה הארצית לאכיפה; והיעדר ניהול של תהליכי הפיקוח במערכת ממוחשבת. עוד ציינו הוועדות כי דרישות הדיווח והפירוט מוגזמות, וכי נוצרים עיכובים בשל ההמתנה לאישור גורמים ממונים בטרם הדיווח ליחידה הארצית לאכיפה.

הוועדה המקומית **גבעתיים** ציינה בתשובתה ממרץ 2020 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת הוועדה המקומית גבעתיים) כי היא תערוך בירור מקיף, וממנו יוסקו מסקנות על מנת שבעתיד הדיווח ליחידה הארצית לאכיפה ייעשה כנדרש. הוועדה המקומית **דימונה** ציינה בתשובתה ממרץ 2020 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת הוועדה המקומית דימונה) כי היא הגישה דיווח בשנת 2018 למחוז הדרום של היחידה הארצית לאכיפה במתכונת שהייתה נהוגה לפני ההנחיות של היחידה הארצית, והחל משנת 2019 הדוחות מועברים ליחידה הארצית לאכיפה בהתאם לדרישות המעודכנות. הוועדה המקומית **חוף אשקלון** ציינה בתשובתה מאפריל 2020 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת הוועדה המקומית חוף אשקלון) כי היא תגיש את הדיווח. הוועדה המקומית **ירוחם** ציינה בתשובתה מפברואר 2020 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת הוועדה המקומית ירוחם) כי בשל מגבלות כוח אדם ובעיה באופן הדיווח, היא לא דיווחה במועד, אך בינתיים הליקוי תוקן וכעת מועברים דיווחים כנדרש.



עוד נמצא כי ליחידה הארצית לאכיפה אין מערכת לאיסוף מידע מקוון מהוועדות המקומיות, ולמעשה הוועדות נדרשות לשלוח אליה קבצים - דבר המסרב לן את איסוף הנתונים והן את עיבודם.

דיווחים על פעולות האכיפה הם אמצעי לניהול, בקרה והפקת לקחים. כמו כן, הם חשובים לעדכון מדיניות האכיפה ותוכניות העבודה של הגורמים השונים בהתאם להוראות החוק. היעדר דיווחים פוגע גם ביכולתה של היחידה הארצית לאכיפה לקיים בקרה על פעולות האכיפה וגם ביכולתם של גורמי האכיפה והתכנון ברמה המקומית, המחוזית והארצית להתמודד בצורה יעילה ואיכותית עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית.

על הוועדות המקומיות להשלים את היערכותן להעברת דיווחים באמצעות התאמת מערכות המחשב להפקתם באופן מהיר ויעיל כך שיתאימו לדרישות היחידה הארצית לאכיפה.

משרד מבקר המדינה ממליץ ליחידה הארצית לאכיפה לבחון את הצורך במערכת לקליטת הדיווחים באופן מקוון מהיר ויעיל, להבטיח כי הדיווחים מועברים אליה כנדרש ולפרסם לציבור רשימה עדכנית של הוועדות שלא הגישו דיווחים.

היחידה הארצית לאכיפה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2020 (להלן - תשובת היחידה הארצית לאכיפה) כי היא בוחנת פיתוח מערכת לקליטת דיווחים, וכי נדרש תקציב נוסף שאינו נמצא על מנת לערוך את השינויים הנדרשים. עוד מסרה היחידה הארצית לאכיפה כי היא תעדכן את רשימת הוועדות שלא הגישו לה דיווחים כנדרש.

## דיווחים למחלקה להנחיית תובעים

על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין הסמכת תובעים (להלן - הנחיות הסמכת תובעים)<sup>35</sup>, תובע בענייני תכנון ובנייה ימציא מדי שנה למחלקה להנחיית תובעים דוח תקופתי על פעילות האכיפה בוועדה המקומית<sup>36</sup>.

בביקורת נמצא כי בשלוש השנים שנבדקו, 2016 - 2018, 109 מתוך 131 הוועדות המקומיות הגישו דוח בכל אחת מהשנים. ארבע ועדות לא הגישו אף דוח במשך כל שלוש השנים, שש ועדות הגישו דוח אחד בלבד במהלך שלוש השנים האמורות, ו-11 ועדות הגישו רק שני דוחות בתקופה זו.

35 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1100 (א52.001), הסמכת תובעים ברשויות המקומיות ובוועדות לתכנון ולבנייה (ספטמבר 1998).

36 סעיף ח(1) להנחיות הסמכת תובעים.



להלן פירוט הוועדות שלא דיווחו למחלקה להנחיית תובעים במהלך השנים 2016 - 2018.

### לוח 2: הוועדות המקומיות שלא דיווחו למחלקה להנחיית תובעים, 2016 - 2018

2018	2017	2016	שם הוועדה המקומית	תקופה ללא דיווחים
X	X	X	מעלות תרשיחא	לא דיווחו שלוש שנים ברציפות
X	X	X	נצרת	
X	X	X	עירון	
X	X	X	שדרות	
✓	X	X	בני ברק	לא דיווחו בשתיים מתוך שלוש השנים האמורות
✓	X	X	טבריה	
X	X	✓	טייבה	
✓	X	X	יקנעם עלית	
✓	X	X	מצפה אפק	
X	X	✓	קריות	
✓	✓	X	גולן	לא דיווחו באחת מתוך שלוש השנים האמורות
✓	✓	X	יואב	
✓	✓	X	להבים	
✓	X	✓	לוד	
✓	X	✓	מנשה אלונה	
X	✓	✓	עומר	
X	✓	✓	עמק המעינות	
✓	X	✓	קריית אתא	
✓	X	✓	קריית מלאכי	
✓	✓	X	רמת גן	
✓	✓	X	שדות דן	

על פי נתוני המחלקה להנחיית תובעים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עוד עלה מהביקורת כי הוועדות המקומיות מעבירות את דיווחיהן למחלקה להנחיית תובעים באמצעות קבצים ולא באמצעות טופס מקוון, דבר המצריך עבודה ידנית להזנת הנתונים המועברים לתוך מערכת מסכמת.

בתשובת המחלקה להנחיית תובעים למשרד מבקר המדינה מפברואר 2020 (להלן - תשובת המחלקה להנחיית תובעים) נמסר כי בכוונתה של המחלקה לקדם הקמת מערכת דיווח מקוון כדי שכבר במהלך שנת 2021 יוכלו הוועדות המקומיות לדווח לה באופן מקוון.

על תובעי הוועדות המקומיות להקפיד להעביר את הדיווחים השנתיים למחלקה להנחיית תובעים, כדי שהגורמים המאסדרים יוכלו לגבש תמונת מצב מעודכנת לגבי אכיפת עבירות הבנייה בוועדות אלה. משרד מבקר המדינה ממליץ למחלקה להנחיית תובעים ליצור מערכת שתאפשר העברת דיווחים באופן מקוון כדי לייעל את הליכי הדיווח ואת הליכי ניתוח הנתונים.

הוועדות המקומיות שלא דיווחו באופן סדיר למחלקה להנחיית תובעים מנו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה מפרוואר וממרץ 2020 את הסיבות לכך: אי-מינוי תובע, תחלופה רבה בכהונת תובעים, עומס רב על התובע ומחסור בכוח אדם (ראו להלן בפרק על מינוי תובע).

יצוין כי תשובות הוועדות מחזקות את חשיבות המעקב אחר הדיווחים השנתיים ומתן הדעת על מקרים של היעדר דיווח והסיבות לכך.

## דיווחים לכנסת

דוח קמיניץ ציין שקיים קושי בהשגת נתונים מדויקים בנוגע לפעולות אכיפה, הן ברמה הארצית והמחוזית והן ברמה המקומית. לפיכך המליץ הדוח לבחון כלים לאיסוף נתונים בנוגע לבנייה הבלתי חוקית<sup>37</sup>. בתיקון 116 לחוק, שכאמור עיקרי הוראותיו נכנסו לתוקף בנובמבר 2017, נקבע כי שר האוצר ידווח לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת מדי שנה לא יאוחר מ-30 באפריל על פעולות האכיפה שביצעה היחידה הארצית לאכיפה ויתר הגורמים המוסמכים בשנה שקדמה למועד הדיווח<sup>38</sup>. הדוח הראשון (לגבי שנת 2018) נדרש להגשה עד 30 באפריל 2019.

נמצא כי הדוח לא הוגש במועד הואיל והיחידה הארצית לאכיפה השלימה את הכנתו רק בינואר 2020. על היחידה הארצית לאכיפה להקפיד על הכנת הדוח במועד, כדי שיהיה בפני הציבור ונבחרי מידע על מצב האכיפה, כבסיס לדיון לשיפור התהליכים ולפיקוח על הרשות המבצעת בעניין זה. כמו כן, ישנה חשיבות להשלמת הדוח במועד גם לצורך בקרה של היחידה הארצית לאכיפה על פעולותיה, וכן על פעולותיהן של הוועדות המקומיות.

בתשובת היחידה הארצית לאכיפה נמסר כי את הדוח לשנת 2019 היא השלימה והעבירה למטה משרד האוצר כבר בפברואר 2020.

37 הצוות להתמודדות עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית, דין וחשבון (ינואר 2016), עמ' 4.

38 סעיף 254טו (ב) לחוק.

## העברת דיווחים לרשם המקרקעין

בהתאם לפרק ט' לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, הוקמה במשרד המשפטים הרשות לרישום והסדר זכויות מקרקעין (להלן - רשם המקרקעין) ומונו הממונה על המרשם, סגנו, ורשמי לשכות מקרקעין הפרוסים ברחבי הארץ. על פי סעיף 123(ב)(2) לחוק זה, בפנקסי המקרקעין שיתנהלו ברשות יירשמו פסקי-דין, החלטות וצווים שניתנו על ידי בית משפט או על ידי רשות אחרת המוסמכת לכך על פי דין והוגשו לרשם. לפי תקנה 29 לתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), התשע"ב-2011, על פי בקשת מוסד תכנון, ירשום הרשם הערה בדבר אי-התאמת בניין להיתר שנתן מוסד התכנון על פי הוראות חוק התכנון והבנייה.

בדברי ההסבר לסעיפים 241 עד 243 להצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 109), התשע"ו-2016, צוין כי חשיבות הרישום בפנקסי המקרקעין היא במתן מידע לציבור "על אודות העבירה שנעברה במקרקעין אלה, ועל אודות חובת הריסת הבניין, מגבלות על שימוש וכיוצא באלה, וכן יש לו היבט מרתיע באשר יש בו להשפיע על הערך הכלכלי של הנכס".

ירידת ערך הנכס בשל עבירות בנייה מעוגנת בתקינה של שמאות המקרקעין. לפי התקינה בשומה יש חובה להתייחס לצווי הריסה, לצווים בענייני הפרות של דיני תכנון ובנייה ולדוחות הפיקוח<sup>39</sup>. לפי הוראות בדבר הפירוט המזערי הנדרש בשומות המקרקעין, על הפירוט לכלול התייחסות להיסטוריה של הנכס, ובין השאר לצווי הריסה ולשימושים החורגים<sup>40</sup>. גם על פי התקינה השמאית שנועדה לדיווח על פי חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968, "במקרים בהם קיימים בנכס שימושים חורגים או שטחים הבנויים ללא היתר אשר הוערכו בשומה, יביא השמאי בחשבון הפחתות מתאימות בשווי הנכס תוך גילוי מלא של השיקולים אשר הנחו אותו באומדן ההפחתות"<sup>41</sup>.

נוכח המשמעות הכלכלית שיש לעבירות בנייה והשפעתן על השיקולים של הצדדים בעסקאות מקרקעין, יש חשיבות רבה לתת בידי הציבור מידע זמין על מצב הנכס בהיבטים אלו.

39 סעיף 3.4 לתקן מספר 6.0 בדבר הוראות לעריכת סעיף "המצב התכנוני" בשומות המקרקעין שהוציאה הוועדה לתקינה שמאית של מועצת שמאי המקרקעין בספטמבר 2009.

40 סעיף 5.9 לתקן מספר 1.0 בדבר פירוט מזערי נדרש בשומות המקרקעין לסוגיהן שהוציאה הוועדה לתקינה שמאית של מועצת שמאי המקרקעין בנובמבר 2006.

41 סעיף 4.14 ו' לתקן מספר 17.1 בדבר פירוט מזערי נדרש בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך דיווח על פי חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 ולצורך יישום תקינה חשבונאית לסוגיהן שהוציאה הוועדה לתקינה שמאית של מועצת שמאי המקרקעין באוקטובר 2010.



הוועדות המקומיות מדווחות ללשכות רשם המקרקעין בהתאם לאזור הרישום שאליו הן שויכו. בביקורת נמצא כי הדיווחים לרשם המקרקעין אינם מקוונים, וכי יש קושי לקדם ממשקים מקוונים בשל ריבוי הוועדות והעלויות הכרוכות בכך. בלוח 3 להלן מופיע מספר הדיווחים שהועברו ללשכות השונות של הרשם בשנים 2014 - 2019.

### לוח 3: מספר הדיווחים שהועברו ללשכות רשם המקרקעין לפי תקנה 29, 2014 - 2019

לשכת רשם מקרקעין**	2014	2015	2016	2017	2018	2019*	סך הכול
ירושלים	14	21	18	24	17	9	103
באר שבע	0	1	2	17	54	13	87
רחובות	577	370	528	521	794	354	3,144
חולון	250	238	286	294	307	176	1,551
תל אביב-יפו	12	20	27	76	84	79	298
פתח תקווה	93	31	52	129	253	59	617
נתניה	13	6	25	35	25	15	119
חיפה	1	0	0	0	1	1	3
נצרת	1	0	0	1	0	0	2
אשדוד***	כולל ברחובות	כולל ברחובות	כולל ברחובות	כולל ברחובות	31	41	72
סה"כ	961	687	938	1,097	1,566	747	5,996
<b>מספר הוועדות שדיווחו בכל שנה</b>							
	25	22	27	31	39	34	לא רלוונטי

על פי נתוני רשם המקרקעין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* נתונים שנאספו עד יוני 2019.

\*\* מהרשימה נעדרת הלשכה של עכו, שהוקמה רק בספטמבר 2018 ולדברי רשם

המקרקעין טרם התקבלו בה דיווחים.

\*\*\* לשכת רשם המקרקעין אשדוד הוקמה במאי 2018 ועד אז תיקיה רוכזו על ידי לשכת המקרקעין רחובות.

מהלוח עולה כי ללשכת חיפה של הרשם הגיעו במהלך חמש השנים האמורות שלושה דיווחים בלבד, וללשכת נצרת - שני דיווחים בלבד. היו שנים שבהן לא התקבל אף דיווח. בלשכת באר שבע לא היו דיווחים כלל בשנת 2014 ודיווחים מעטים מאוד בשנים 2015 ו-2016. גם בלשכות רבות נוספות כמו ירושלים, תל אביב-יפו ונתניה היו דיווחים מעטים. בסך הכול הועברו 1,566 דיווחים בשנת 2018, אף כי מספר תיקי הפיקוח שהועברו באותה שנה לתובעים בוועדות המקומיות עמד על כ-11,500. מכאן שניתן להעריך כי אלפי חריגות לא דווחו ללשכות רשם המקרקעין.





מבין 12 הוועדות שנבדקו, הוועדה המקומית בית שמש העבירה 12 דיווחים בין השנים 2014 - 2019, והוועדה המקומית גבעתיים העבירה באותן שנים 11 דיווחים. הוועדה המקומית אזור הוקמה באוגוסט 2017 והעבירה מאז 3 דיווחים<sup>42</sup>; הוועדה מעבירה את הדיווחים רק במקרים של העברת הבעלות על הנכס.

הוועדה המקומית אלעד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2020 (להלן - תשובת הוועדה המקומית אלעד) כי היא אינה מדווחת לרשם המקרקעין לפי תקנה 29, בין היתר משום שהדבר כרוך, לטענתה, בתשלום אגרה ואין לה דרך לגבותה מבעל הנכס<sup>43</sup>.

על הוועדות המקומיות אלעד, בני ברק, דימונה, חוף אשקלון, טירה, ירוחם, נהריה, נצרת ושדות דן להעביר דיווחים כנדרש לרשם המקרקעין, לפי תקנה 29, כאמור לעיל.

לדיווחים לרשם המקרקעין חשיבות לצורך הנגשת המידע לציבור בנושא עבירות הבנייה ועל מנת למנוע את הטעייתו. מוצע כי היחידה הארצית לאכיפה ומינהל התכנון ישקלו להנחות את הוועדות המקומיות לפעול בשיתוף פעולה עם רשם המקרקעין כדי להטמיע מערכת דיווחים מקוונת.

בתשובת היחידה הארצית לאכיפה נמסר כי היא תטמיע את הנושא בימי עיון אזוריים למפקחים ובקורס למנהלי פיקוח שיתקיים בשנת 2020. בתשובת מינהל התכנון במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה ממרץ 2020 (להלן - תשובת מינהל התכנון) הוא מסר כי ימליץ לרשם המקרקעין לבחון אפשרות להקמת ממשק עם מערכות הניהול הממוחשבות של הוועדות.

בתשובתה ממאי 2020 למשרד מבקר המדינה הודיעה הוועדה המקומית אזור (להלן - תשובת הוועדה המקומית אזור) כי בעתיד תקפיד לדווח בזמן לפי תקנה 29 לרשם המקרקעין. הוועדה המקומית בני ברק השיבה במאי 2020 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת הוועדה המקומית בני ברק) כי בעקבות הביקורת היא הסדירה את מנגנון הדיווח לרשם המקרקעין. בתשובת הוועדה המקומית גבעתיים צוין כי בימים הקרובים היא תחליט לעניין הגורם הייעודי שיעביר את הדיווחים ותתקן את הליקוי בהקדם. בתשובת הוועדה המקומית ירוחם נמסר כי היא רואה חשיבות גבוהה בהעברת הדיווחים ועל כן היא מעוניינת לקבל הדרכה מהגורמים המקצועיים. הוועדה המקומית שדות דן מסרה בתשובתה מפברואר 2020 (להלן - תשובת הוועדה המקומית שדות דן) כי רוב שטחי המקרקעין בתחומה אינם

42 הוועדה המקומית אזור הוקמה כוועדה עצמאית.

43 יש לציין כי לפי סעיף 15ב לתוספת לתקנות המקרקעין (אגרות), תשל"ה-1974, אשר נכנס לתוקף ב-10.9.2017, רישום או מחיקה של הערה לפי תקנה 29 על פי בקשת מוסד תכנון פטורים מכל אגרה.



רשומים על שם מחזיקי הזכויות במקרקעין ואינם בבעלותם. בכפר חב"ד (אחד מיישובי המועצה) המצב הקנייני אומנם שונה, אולם ההסדרה של רישומי הזכויות במקרקעין אינה מלאה ולכן רישום ההערות עלול לעורר בעיות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2020 הודיע רשם המקרקעין כי הוא תומך בהקמת מערכת דיווחים מקוונת בשיתוף עם הוועדות מקומיות בכפוף להקצאה תקציבית מתאימה.

## מתן מידע לציבור על פעולות הפיקוח וממצאי

1. מלבד הסמכות להעביר מידע לרשם המקרקעין, הוועדות המקומיות יכולות לתת לציבור מידע באמצעות אתרי המרשתת שהן חייבות להפעיל מכוח חוק התכנון והבנייה<sup>44</sup>, ובכך לשפר את השירות לציבור ולהגביר את אמון הציבור בהן, באמצעות גישה שקופה למידע על פעולותיהן. הדברים יפים גם לגבי מידע שאינו חסוי בתחום הפיקוח והאכיפה. כאמור לעיל, מידע על עבירות בנייה משפיע על ערך הנכס ועל השיקולים של הצדדים לעסקה בנכסי מקרקעין.

בביקורת נמצא כי הוועדות המקומיות שנבדקו אינן מספקות באתרי המרשתת שלהן מידע זמין בדבר פסקי דין שניתנו בגין עבירות בנייה או מידע אחר לגבי הטיפול בעבירות הבנייה בעת הצגת המידע התכנוני לנכס שבתחומן.

לנוכח הערך של מתן המידע לציבור, מוצע ליחידה הארצית לאכיפה לשקול להנחות את יחידות הפיקוח לפרסם מידע על פסקי דין שניתנו בגין עבירות בנייה במסגרת המידע שהן נותנות על נכס.

בתשובת היחידה הארצית לאכיפה נמסר כי היא תנחה את יחידות הפיקוח לפעול בנושא.

2. פרסום פומבי של פעולות פיקוח ואכיפה נבחרות עשוי לחזק את ההרתעה ולצמצם את תופעת העבריינות. כך למשל, היחידה הארצית לאכיפה והמחלקה להנחיית תובעים מפרסמות מדי פעם באתרי המרשתת שלהן מידע על מבצעי אכיפה או על פעולות אכיפה בולטות. עם זאת, הפרסומים האלו וגם פרסומים אחרים הם בשפה העברית בלבד.

44 סעיפים 1ב ו-1ג לחוק התכנון והבנייה.



בביקורת נמצא כי הוועדות המקומיות אינן נוהגות לעשות כן, ועל כן יש מקום שהיחידה הארצית לאכיפה תשקול להנחותן לפרסם לציבור מידע על פעולות אכיפה נבחרות, לרבות היקפי קנסות שהוטלו וכתבי אישום שהוגשו. מומלץ כי היחידה הארצית לאכיפה והמחלקה להנחיית תובעים ישקלו לפרסם מידע לציבור גם בשפה הערבית.

בתשובת היחידה הארצית לאכיפה נמסר כי היא תנחה את הוועדות לפרסם מידע על פעולות אכיפה. עם זאת, היחידה הבהירה כי אין לה כלים לאלץ את הוועדות המקומיות לבצע זאת. בתשובת המחלקה להנחיית תובעים נמסר כי היא תפנה לקבלת מימון לצורך תרגום ההנחיות וכלל המידע באתר המרשתת של המחלקה לשפה הערבית.

בתשובת הוועדה המקומית גבעתיים צוין כי היא תבחן בחיוב לתת מידע זמין באתר המרשתת שלה בנוגע לפסקי דין וכל מידע אחר לגבי הטיפול בעבירות הבנייה. הוועדה המקומית דימונה מסרה כי בעקבות ההמלצה, יו"ר הוועדה הנחה לפרסם את הדוח השנתי ואת הדיווחים הרבעוניים באתר המרשתת של הוועדה. בתשובת הוועדה המקומית ירוחם נמסר כי היא תפעל בהתאם להנחיות שיפורסמו בנושא.

## דיונים בוועדה המקומית

כחלק מכללי מינהל תקין מצופה כי תופעת עבירות הבנייה, היקפה, חומרתה והפעולות הנדרשות לצמצומה יידונו מפעם לפעם במליאת הוועדה המקומית. הדוחות הרבעוניים והדוח השנתי שהוועדות מחויבות לגבש, כאמור לעיל, יכולים לשמש כבסיס לדיונים. בדיונים הללו אפשר לבחון את מצב היערכות יחידות הפיקוח, את האמצעים שיש לנקוט לשיפור האכיפה ואת הדרכים לחיזוק הממשקים בין התכנון, רישוי הבנייה והפיקוח על הבנייה, כדי לצמצם תופעה של עבריינות בנייה גם בכלים תכנוניים - כל זאת בלי לפגוע בעצמאות שיקול הדעת המקצועי של גורמי הפיקוח והאכיפה.

בביקורת לא נמצא תיעוד לכך כי בשנים 2018 - 2019 קיימו מליאות הוועדות המקומיות שנבדקו דיונים על מצב חריגות הבנייה במרחב התכנון שלהן ועל תפקוד יחידת הפיקוח.



מוצע כי הוועדות המקומיות ידונו מעת לעת במצב אכיפת חריגות הבנייה במטרה לעמוד על המשאבים העומדים לרשות גורמי האכיפה, לקבוע את מדיניות האכיפה ולעדכנה, וכן לנסות לתת מענה לצרכים המשתנים של האוכלוסייה בכלים התכנוניים העומדים לרשות הוועדות במסגרת החוק. הדבר עשוי לשפר את איכות השירות הניתן לתושבים ולהביא לייעול ולחיסכון בעלויות הכרוכות בפעולות האכיפה.

בתשובת הוועדה המקומית **גבעתיים** נמסר כי תפעל בהתאם להמלצה האמורה. הוועדה המקומית **דימונה** מסרה כי בפברואר 2020 הובא הדוח השנתי המרכז את פעולות האכיפה לדיון בוועדה המקומית. בתשובת הוועדה המקומית **ירוחם** נמסר כי בהתאם למדיניות יו"ר הוועדה, יתקיימו במליאת הוועדה דיונים על הדיווחים השנתיים וגם לאחר השלמת סקר עבירות הבנייה בכוונתם להביא את הנושא לדיון במליאה.

## הסמכה של ועדות מקומיות כוועדות עצמאיות

לפי סעיף 31א(א) לחוק התכנון והבנייה, שר האוצר רשאי להסמיך ועדה מקומית כוועדה מקומית עצמאית<sup>45</sup>, אם נוכח כי היא מקיימת באופן מקצועי ויעיל מערכת תכנון ורישוי ומערכת אכיפה של ההוראות לפי חוק התכנון והבנייה.

על פי החוק, החלטה לעניין ההסמכה תינתן לאחר קבלת המלצה ממנהל מינהל התכנון ויושב ראש הוועדה המחוזית הנוגעת בדבר, ולאחר קבלת חוות דעת מאת יחידת הבקרה על הוועדות המקומיות (הפועלת במינהל התכנון). ההסמכה מוגבלת בזמן ושר האוצר רשאי להאריכה לתקופות נוספות.

הסמכה לפי סעיף זה של ועדה מקומית עצמאית תהיה לתקופה שיורה שר האוצר ושלא תעלה על חמש שנים; שר האוצר רשאי להאריך הסמכה כאמור לתקופות נוספות שלא יעלו על חמש שנים כל אחת.

45 ועדה שיש לה סמכויות נרחבות יותר לדון ולהחליט על הפקדה ועל אישור של תוכניות מתאר מקומיות ותוכניות מפורטות.



על פי נתוני מינהל התכנון, מתוך 131 ועדות, 24 ועדות קיבלו הסמכה כוועדות עצמאיות בין השנים 2015 - 2019. כחלק מההליך קבלת ההחלטות על הסמכת הוועדות, מרכז מינהל התכנון חוות דעת משורה של גורמים מקצועיים ובהם היחידה הארצית לאכיפה והמחלקה להנחיית תובעים.

נמצא כי ברוב המקרים המליצו היחידה הארצית לאכיפה והמחלקה להנחיית תובעים להסמיך את הוועדות שהוסמכו (או שהוארכה הסמכתן). כמו כן נמצאו מקרים של ועדות שהסמכתן נעשתה לאחר שהן תיקנו את הליקויים במערך הפיקוח והאכיפה שלהן. כלומר, הליך ההסמכה הניע את הוועדות לשפר תחום זה.

ניתוח כלל חוות הדעת של היחידה הארצית לאכיפה ושל המחלקה להנחיית תובעים העלה שברוב המקרים של המקרים הן מפורטות ומנומקות, ומתייחסות להיבטים כמו איוש משרות, ביצוע סקר עבירות, קיומה של מדיניות אכיפה, הכנת תוכניות עבודה והיקף פעולות האכיפה והאפקטיביות שלהן.

לסיכום, נמצא כי בהליך ההסמכה של ועדות מקומיות מביא מינהל התכנון בחשבון שיקולים הנוגעים למערכת האכיפה בוועדות, כנדרש בחוק. משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל התכנון לפעול במשותף עם היחידה הארצית לאכיפה והמחלקה להנחיית תובעים לבחינת היבטי הפיקוח הנוגעים להליך הסמכת הוועדות, והדרכים לקדם את הליך ההסמכה בהיבטים אלו ובהיבטים נוספים לאור האחוז הנמוך של הועדות שקיבלו הסמכה עצמאית (24 מתוך 131).

בתשובות המחלקה להנחיית תובעים והיחידה הארצית לאכיפה נמסר כי הן ישתפו פעולה לבחינת הנושא. המחלקה להנחיית תובעים מסרה כי היא כבר קבעה תבחינים לשם המלצה על הסמכה של ועדות. היחידה הארצית לאכיפה מסרה כי היא פועלת ללא לאות להעלות את רמת האכיפה בוועדות, אך שהיא לא תוכל להתפשר על התבחינים למתן הסמכה.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי ועדה מקומית יכולה לקבל הסמכה כוועדה עצמאית רק אם היא מקיימת מערכת מקצועית בשלושה תחומים: תכנון, רישוי ואכיפה. לפיכך, האחוז הנמוך של ועדות מוסמכות אינו נובע רק מסוגיות של אכיפה. מינהל התכנון ציין כי כל חוות הדעת שגובשו בעניינה של ועדה מועברות אליה וכי הוא ממליץ לוועדות לפנות במישרין אל הגורם הרלוונטי על מנת לקבל פירוט והנחיות לשיפור.

## ממשקים בין התכנון, הרישוי והפיקוח על הבנייה

### ייזום תוכניות מתאר מפורטות

תכנון ההולם את צרכיה של האוכלוסייה, ואישורן של תוכניות מפורטות בהתאם המאפשרות מתן היתרי בנייה, עשויים לתרום גם למניעה מראש תופעות של עבירות בנייה. על ועדה מקומית להקפיד אפוא לבחון את צורכי התושבים, ובהתחשב בכך ובשאר האינטרסים הציבוריים הרלוונטיים, תוך איזון ביניהם, לקדם תוכניות מפורטות שעל בסיסן ניתן יהיה להנפיק היתרי בנייה.

ממידע שמסרו 12 הוועדות שנבדקו נמצא כי יש ועדות שיזמו תוכניות או תיקון של תוכניות שיש בהן כדי למנוע מראש עבירות בנייה לאחר זיהוי של צורך שאין לו מענה בתוכניות. לרוב מדובר בתוכניות שהסדירו את ההוראות בנושאים של עיצוב אדריכלי ושימושים מותרים, שלא היו כרוכים בתוספת שטחי בנייה. להלן פירוט.

#### לוח 4: ייזום תוכניות מפורטות על פי דיווחי הוועדות שנבדקו

הוועדה המקומית	יזמה תוכניות מפורטות שיש בהן למנוע מראש עבירות
אזור	כן
אלעד	לא
בית שמש	לא
בני ברק	כן
גבעתיים	כן
דימונה	כן
חוף אשקלון	כן
טירה	כן
ירוחם	כן
נהריה	לא
נצרת	לא
שדות דן	לא

המקור: דיווחי הוועדות המקומית למשרד מבקר המדינה.

בתשובת הוועדה המקומית **שדות דן** נמסר כי המסגרת התכנונית הקיימת נותנת מענה לצורכי התושבים וכי היא החלה לקדם תוכנית מתאר כוללנית שממנה ייגזרו בעתיד תוכניות מפורטות. בתשובת הוועדה המקומית **ירוחם** נמסר כי היא פועלת למציאת תקציב כדי להמשיך בקידום תוכניות שימנעו חריגות בנייה, משום שהתכנון הקיים לא עונה על צורכי הציבור.



## מחסור בתכניות מפורטות

בוועדות של רשויות מהמגזר הערבי כמו **טירה ונצרת** נמצא מחסור ניכר בתוכניות מפורטות התואמות את צורכי התושבים והציבור בנושאים מרכזיים כמו בנייה למגורים. המחסור בתכנון מפורט עלול לגרום להתרחבות של תופעת העבריינות.

מחסור בתוכניות מפורטות שיאפשרו בנייה במגזר הערבי בכלל קיבל ביטוי עוד בדוח מיוני 2015 של צוות מקצועי שהקימה הממשלה, ובו צוין כי ביישובי מיעוטים יש מחסור בעתודות קרקע לפיתוח וכי לרשויות רבות אין סמכויות בתחום התכנון וקושי ליזום תוכניות<sup>46</sup>. ביטוי למצוקת התכנון והפיתוח ביישובי מיעוטים צוין גם בהחלטת ממשלה מס' 922 מדצמבר 2016 בנושא תוכנית חומש לפיתוח כלכלי ביישובים אלו. גם בדוח מבקר המדינה מ-2019 נמצאו ליקויים מערכתיים רבים בנוגע לפעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי מיעוטים, לרבות בנוגע להכנת תוכניות מתאר מפורטות<sup>47</sup>. עם זאת, יש לציין כי הממשלה יזמה כ-30 תוכניות למתחמי דיור מועדפים ביישובי מיעוטים להקמתן של כ-68,000 יחידות דיור, ובעניין זה ניתן לציין תוכנית מועדפת לדיור בטירה (תמ"ל 1060) שאושרה במאי 2019: התוכנית נועדה לאפשר הקמה של שכונת מגורים בדרום טירה בהיקף של כ-2,400 יחידות דיור, ובכך לצמצם את מצוקת הדיור בעיר.

על הוועדות המקומיות למפות את המחסור בתוכניות מפורטות אל מול הצרכים ולקדם במוסדות התכנון תוכניות מתאימות לטובת הציבור ובכך גם לצמצם מראש תופעות של בנייה לא חוקית הנובעות מהיעדר תוכניות.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי משנת 2017 ועד מרץ 2020 אושרו במוסדות התכנון הארציים והמחוזיים מעל 100,000 יחידות דיור במסגרת תוכניות מפורטות ביישובי מגזר המיעוטים. בטירה, למשל, אושרה ב-2017 תוכנית מתאר ליישוב המאפשרת תוספת של כ-9,000 יחידות דיור וכן תוספת שימושי קרקע נוספים בהיקפים משמעותיים. כמו כן מצויים בהליכי אישור כמה תוכניות מפורטות לכ-11,500 יחידות דיור ולשטחי תעסוקה ומסחר, נוסף על התוכניות שאושרו בדרום טירה. בשנת 2020 צפויים להגיע לשלב אישור עוד כ-10 תוכניות למתחמי דיור מועדף הכוללות כ-34,000 יחידות דיור. עוד מסר מינהל התכנון כי הוא הוביל מהלך למינוי מתכננים אסטרטגיים ב-32 מתוך 33 רשויות מקומיות במגזר הערבי בהתאם להחלטת ממשלה 922 וכי התקיימו קורסים להדרכה ולהכשרה מקצועית

46 דוח צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים (יוני 2015).

47 מבקר המדינה, דוח שנתי 69ב (2019), עמ' 575.



של מתכננים ונציגי רשויות מקומיות במגזר הערבי. עם זאת, הוא ציין כי אין די ביצירת מלאי תוכניות כדי לצמצם את תופעת עבריינות הבנייה ביישובים ערביים, מאחר שבשל סיבות קנייניות יש קושי לייעל את הבנייה בקרקע ביישובים אלה ולפתח בהם שטחי ציבור, תשתיות ודרכים. כמו כן ישנה תופעה של מכירת קרקעות חקלאיות פרטיות בשולי היישובים שעליהן מוקמים מבני מגורים.

הוועדה המקומית טירה מסרה בתשובתה ממאי 2020 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת הוועדה המקומית טירה) כי בסוף 2017 אושרה לעיר לראשונה תכנית מתאר וכי יש לה קושי להכין תכניות ארוכות טווח שיאפשרו פיתוח ויימנעו חלק נכבד מהעבירות בשל מחסור בתקציב. עוד מסרה כי בשל המחסור באזור תעסוקה לעיר מקודמת תכנית שתיתן מענה לכך.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי היחידה הארצית לאכיפה ומינהל התכנון יעודדו את הוועדות המקומיות להגביר את התיאום בין מחלקות הפיקוח והתכנון, כך שצרכים של האוכלוסייה יזוהו מראש, ובמידת האפשר יקבלו מענה בתכנון כוללני ומפורט המאזן בין כל השיקולים. הסדרה תכנונית מראש עשויה לצמצם את התנאים לעבירות בנייה מרובות ובתוך כך לחסוך את המשאבים הנדרשים לאכיפת הדין בעניינן.

בתשובת היחידה הארצית לאכיפה נמסר כי היא תפעל ליישום ההמלצה - היחידה תטמיע את הנושא בימי עיון ובקורסים שהיא מעבירה למנהלי פיקוח ולמהנדסי ערים.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי במסגרת הכנתן של תוכניות מתאר מקומיות נעשית עבודה מורכבת ומעמיקה ביחד עם הרשות המקומית לזיהוי וכימות של הצרכים ולמתן פתרונות תכנוניים לתקופה עתידית ארוכת-טווח. התפיסה המנחה את התכנון היא לגבש פתרונות לצרכים על יסוד ניתוח המצב הקיים, מאפייני המקום ותחזיות. עוד מסר מינהל התכנון כי הוא מוביל מהלך נרחב של אישור ועדכון תוכניות מתאר מקומיות כוללניות וכי ל-86 מתוך 95 רשויות מקומיות מהמגזר היהודי יש תוכניות מאושרות מעודכנות או תוכניות בהליכי הכנה ואישור. כמו כן מקודמות תוכניות מתאר ב-20 מועצות אזוריות. באשר למגזר הערבי מסר מינהל התכנון כי לכל 132 היישובים של מגזר המיעוטים יש תוכניות בתוקף, או שנמצאות בהליכי הכנה או אישור. כ-80% מהתוכניות מקודמות על ידי מינהל התכנון תוך שיתוף התושבים, כדי להבין לעומק את הצרכים ולתת מענה תכנוני מיטבי.





## פיצול דירות

פיצול דירות ללא היתר בנייה הוא אחת העבירות הנפוצות במרחבי תכנון עירוניים<sup>48</sup>. אחת הדרכים להתמודדות עם תופעה לא רצויה זו היא שימוש בסמכותן של הוועדות המקומיות לאשר כדין פיצול דירות בבקשות להיתר בנייה בהליך מקוצר, כלומר ללא צורך לשנות את הוראות התוכניות התקפות. זאת בהתאם להוראות סעיף 147(י) לחוק התכנון והבנייה, שנכנס לתוקף בנובמבר 2017 בעקבות תיקון 117 לחוק התכנון והבנייה (להלן - תיקון 117). בדברי ההסבר להצעת החוק צוין כי התיקון נועד לתת פתרון לצורך בהגדלת מספר יחידות דיור בשל מצוקת הדיור. התיקון חל רק לגבי דירות צמודות קרקע ששטחן 120 מ"ר לפחות, ואינו חל על רשימה ארוכה של יישובים המפורטת בתמ"א 4935. על פי החוק, על הוועדות לדווח על מספר הבקשות להיתרי בנייה ועל מספר ההיתרים שניתנו בהתאם לדרישת שר האוצר.

מדיווחי הוועדות המקומיות למינהל התכנון עולה כי בחלוף 15 חודשים ממועד כניסת תיקון 117 לתוקף, 51 ועדות מקומיות (39%) קיבלו 281 בקשות להיתר מתוקף החוק, ובסך הכול 21 ועדות מקומיות (16%) הנפיקו 71 היתרים<sup>50</sup>, מתוך סה"כ 27,673 היתרים שהופקו בתקופה זו<sup>51</sup>. עוד נמצא כי מבין 12 הוועדות שנבדקו, התקבלה רק בקשה אחת באזור ב-2018 והיא לא אושרה<sup>52</sup>.

על אף יוזמת המחוקק לאפשר פיצול דירות כדין בהליך מקוצר של היתרי בנייה, ברוב הוועדות לא התקבלו כלל בקשות להיתרים מתוקף תיקון 117, ורק בחלק קטן מהוועדות הונפקו היתרים.

מוצע כי הוועדות המקומיות ירחיבו את פעולות ההסברה בנושא ויתנו לציבור מידע על האפשרויות החוקיות העומדות בפניו לפצל דירות. כמו כן מוצע כי הוועדות יתריעו בפני הציבור כי פיצולי דירות ללא היתר הן עבירות. מוצע כי מינהל התכנון יבחן לעומק את הממצאים בדבר היקף הבקשות להיתר שהוגשו מתוקף תיקון 117 וכן את מספר ההיתרים שניתנו בפועל מתוקפו וינתח את הסיבות לכך כדי להגביר את יעילותו.

48 בהיעדר סקרי עבירות, אין נתונים כמותיים רשמיים על היקף התופעה.

49 תוכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור הקובעת את מדיניות התכנון הלאומית.

50 מינהל התכנון לא כלל בחישוב דיווחים חלקיים או חסרים.

51 לפי דיווחי 113 ועדות מקומיות למינהל התכנון.

52 דוח תקופתי לשר האוצר - סטטוס יישום תיקון 117 לחוק התכנון והבנייה מנובמבר 2019.



הוועדה המקומית **אזור** מסרה בתשובתה כי תפרסם לציבור מידע לעידוד פיצול דירות מתוקף תיקון 117. בתשובת הוועדה המקומית **אלעד** נמסר כי היא שוקדת על הכנת פרוגרמה למבני ציבור כדי לבחון את האפשרות לאשר תוספות בנייה או פיצולי דירות. הוועדה המקומית **בני ברק** השיבה כי היא מטפלת בתוכניות המוגשות לה בעניין, ככל שנדרש, ובהתאם לתוכניות שבתוקף. בתשובת הוועדה המקומית **דימונה** נמסר כי מידע בנושא יפורסם באתר המרשתת שלה וכי נתוני הביקוש וההיצע בעיר מעוררים ספק אם יש הצדקה כלכלית לפיצולי דירות. הוועדה המקומית **ירוחם** מסרה כי אין הצדקה תכנונית לפיצול דירות בירוחם, מאחר שקיימות בעיר דירות ריקות רבות וכי תוכנית המתאר ירוחם מאפשרת הקמת יחידות אירוח בשכונות הוותיקות ללא צורך בקבלת היתר לשימוש חורג.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי הוא הפיץ ביולי 2018 הנחיית ריענון לוועדות המקומיות בדבר הוראות תיקון 117 לחוק התכנון והבנייה. כמו כן הוא מרכז באמצעות אגף בקרת ועדות מקומיות באופן שוטף את דיווחי הוועדות בהתאם להוראות החוק ומגיש מדי שנה דוח בנושא לשר האוצר. לאור ממצאי דוח הביקורת יבחן מינהל התכנון במסגרת בקרות העומק השוטפות שהוא עורך בוועדות מקומיות רלוונטיות את הסיבות למיעוט היתרי בנייה שניתנו מתוקף התיקון.

## היערכות הוועדות המקומיות לביצוע תפקידי הפיקוח

### היערכות בנושא כוח אדם

#### תקן ומצבה של כוח אדם ביחידות הפיקוח

ביחידות הפיקוח מועסקים מפקחי תכנון ובנייה שמתפקידם לבצע פיקוח יזום בהתאם למדיניות האכיפה; לאתר עבירות בנייה במרחב התכנון המקומי; לטפל בתלונות על עבירות לפי חוק התכנון והבנייה; ללוות הליכים המתנהלים בבתי משפט על ידי תובע; לחקור חשודים בביצוע עבירות בנייה ולבדוק ראיות לעבירות; לעקוב אחר קיום צווים מינהליים ושיפוטיים; ולעקוב באופן ממוחשב אחר פעולות האכיפה<sup>53</sup>.

כמו כן, על המפקחים לקיים ביקורים באתרי בנייה בכל אחד משלבי הבנייה לצורך בדיקת התאמתה לתוכניות ולהיתרים; להכין חוות דעת מקצועית, על סמך הביקורים בשטח, ביחס לבקשות להיתרי הבנייה; לבצע סקרי בנייה ושימושים; לתת שירות לתושב בהיבטים של תכנון ובנייה; וקבלת קהל ומתן מענה לפניות, תלונות ובקשות המופנות אליו<sup>54</sup>.

בהתאם לכללי מינהל תקין, ראוי שגופים ציבוריים יקבעו תקן של כוח האדם הנדרש להם לשם מילוי סמכויותיהם וביצוע משימותיהם, ויפעלו לאיש התקנים<sup>55</sup>. בדוח זילבר מ-2016 צוין כי ישנן ועדות מקומיות שפעולות האכיפה שלהן זניחות, ובמקרים מסוימים הן אינן מפעילות כל אכיפה, בשל מיעוט מפקחים או היעדר תובע. בדוח הומלץ כי משרד הפנים יקבע תקן מינימלי למערך הפיקוח במטרה למנוע מצב שבו ועדה מקומית תצמצם את יחידות הפיקוח. עוד נקבע בדוח כי התקן ייקבע תוך התחשבות בגודלה של הרשות ובמאפייניה השונים<sup>56</sup>.

בדוח קמיניץ, שכאמור המלצותיו אומצו על ידי הממשלה ביוני 2016, צוין באופן כללי כי בוועדות המקומיות קיים מחסור במפקחים והומלץ כי ככל שוועדות מקומיות יתקשו בגיוס מפקחים חדשים והכשרתם, הן יפנו ליחידה הארצית לאכיפה לקבלת סיוע בפתרון הבעיה. עוד הומלץ כי היחידה הארצית לאכיפה תפנה לממונה על

53 תיאור התפקיד "מפקח בכיר (חוקר) לתכנון ובנייה", לפי משרד הפנים, מינהל הפיתוח, אגף בכיר לתכנון ופיתוח ההון האנושי ברשויות המקומיות (תאריך עדכון 23.8.2018).

54 תיאור התפקיד "מפקח תכנון ובנייה" לפי משרד הפנים, מינהל הפיתוח, אגף בכיר לתכנון ופיתוח ההון האנושי ברשויות המקומיות (תאריך עדכון 23.8.2018).

55 התקציב ותקן כוח האדם של ועדות הפועלות מתוקף סעיף 18 כלול בתקציב של הרשות המקומית וכפוף לאישור הממונה על המחוז במשרד הפנים; התקציב ותקן כוח האדם של ועדות הפועלות מתוקף סעיף 19 מאושר במליאת הוועדה וכפוף לאישור הממונה על המחוז במשרד הפנים.

56 הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי, דין וחשבון (ינואר 2016), עמ' 54-51.



השכר במשרד האוצר על מנת לבחון באופן מערכתי את סוגיית שכר המפקחים בוועדות המקומיות וביחידה הארצית, ויבדקו כיצד ניתן להעלותו<sup>57</sup>.

היחידה הארצית לאכיפה החלה עוד בשנת 2015 בהליך של שינוי ארגוני ביחידות הפיקוח, שבמסגרתו יופרדו תפקידי הפיקוח על בנייה חדשה<sup>58</sup> משאר פעולות הפיקוח והאכיפה, כך שבסופו של דבר יהיו שני סוגים של מפקחים: מפקחי רישוי, שילוו את תהליכי הבנייה ומתן האישורים הנדרשים לבניית מבנים שקיבלו היתרים, ומפקחי אכיפה, שעיקר עיסוקם יהיה איתור עבירות בנייה ונקיטת פעולות אכיפה. באוגוסט 2019 השלימה היחידה הארצית לאכיפה את התקן החדש למפקחי אכיפה בלבד<sup>59</sup> והפיצה אותו לכלל הוועדות המקומיות; מינהל התכנון היה מצוי בתהליך עדכון התקן למפקחי רישוי.

יצוין כי עוד בשנת 2014 קבע מינהל התכנון תקן מינימלי מומלץ לוועדות המקומיות, כחלק מהליך יישומו של תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה וכבסיס לחלוקת תמיכות כספיות לוועדות המקומיות. בתקן נקבע גם מספר המפקחים המינימלי הנדרש לוועדות בלי הבחנה בין שני סוגי המפקחים. מאז שנת 2014 נוספו שטחים בנויים בהיקף של כ-12 מיליון מ"ר בכל שנה, וכן נוספו בכל שנה כ-50,000 יחידות דיור.

נוכח השינויים המוצעים במבנה הארגוני של יחידות הפיקוח והמשימות שלהן, ונוכח התמורות שחלו מאז שנת 2014 בהיקפי הבנייה ובמאפייני פעילות הפיקוח בעקבות תיקון 116, ראוי שבהכנת התקן המינימלי המומלץ למפקחי רישוי יביא מינהל התכנון את מכלול ההיבטים האלו.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי הוא מגדיר בימים אלה את תיאור התפקיד למפקחי רישוי ואת התקינה המומלצת ובתוך כך בוחן את הנושא על כל היבטיו. לנוכח המחסור במפקחים (ראו להלן) הוא סיכם עם היחידה הארצית לאכיפה כי בוועדות זעירות, שבתחומן פחות מ-10,000 תושבים, יוכל מפקח רישוי לשמש גם כמפקח אכיפה. באשר לשאר הוועדות, הנושא ייבחן על כל היבטיו עם היחידה הארצית לאכיפה.

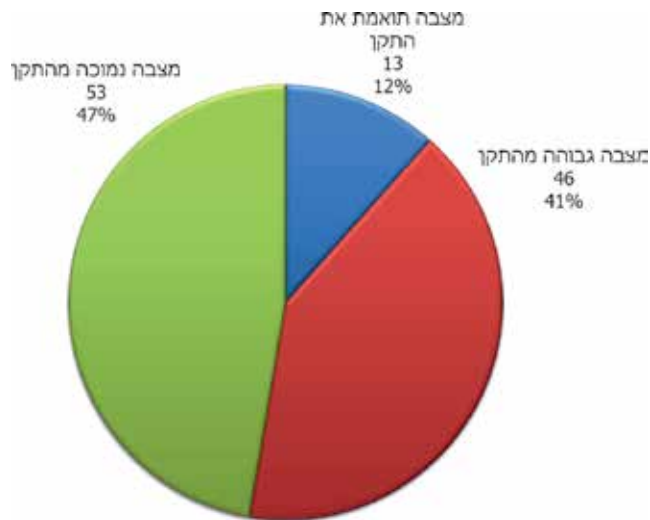
57 הצוות להתמודדות עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית, **דין וחשבון** (ינואר 2016), עמ' 38.

58 לאחר קבלת היתר בנייה ועד הנפקת תעודת גמר בנייה.

59 ראו: משרד האוצר, היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, **"יחידת הפיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות לתכנון ולבניה"** - מבנה וארגון (25.8.19).

מאחר שבמועד הביקורת לא היה תקן עדכני כולל לשני סוגי המפקחים, בחן משרד מבקר המדינה את התקן שקבע מינהל התכנון בשנת 2014 אל מול איוש התקנים בשנת 2018<sup>60</sup>. בסך הכול נבדק איוש התקנים ב-112 ועדות מקומיות, שלגביהן היו נתונים הן ביחס לתקן והן ביחס למצבת העובדים. תרשים 4 שלהלן מציג את מצבת המפקחים בהשוואה לתקן.

#### תרשים 4: השוואה בין תקן למצבה של מפקחים בוועדות המקומיות, 2018



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בדיקה של 53 הוועדות שבהן מצבת המפקחים נמוכה מהתקן המינימלי העלתה כי ב-30 ועדות הפער בין התקן למצבה הוא בשיעור שבין 20% ל-50% ובשמונה ועדות הוא גבוה מ-50%.

בתשובת היחידה הארצית לאכיפה נמסר כי בהיעדר סמכויות לאכוף את איוש התקנים, היא יכולה לדרוש זאת רק כתנאי להסמכת ועדות, כפי שאכן נעשה.

משרד מבקר המדינה פילח את הוועדות לקבוצות בהתאם למספר המפקחים שנקבע בתקן המינימלי. הפילוח העלה כי ל-32 ועדות נקבע תקן מינימלי של יותר מארבעה מפקחים ול-80 ועדות נקבע תקן של עד ארבעה מפקחים. ניתוח התפלגות הוועדות שבהן נמצא מחסור לפי גודל הוועדות מוצג בלוח 5 שלהלן.

<sup>60</sup> לפי נתונים שדיווחו הוועדות המקומיות למינהל התכנון לגבי שנת 2018. יצוין כי 14 ועדות לא העבירו למינהל התכנון דיווח על מצבת כוח האדם בהן, ולכן הן לא נכללו בניתוח הנתונים.

### לוח 5: התפלגות הוועדות שבהן נמצא מחסור של מפקחים לפי גודלן, 2018

שיעור	מספר ועדות שבהן נמצא מחסור במפקחים	מספר ועדות	גודל הוועדה
50%	16	32	ועדות שהתקן המינימלי שלהן גדול מארבעה מפקחים
46%	37	80	ועדות שהתקן המינימלי שלהן הוא עד ארבעה מפקחים

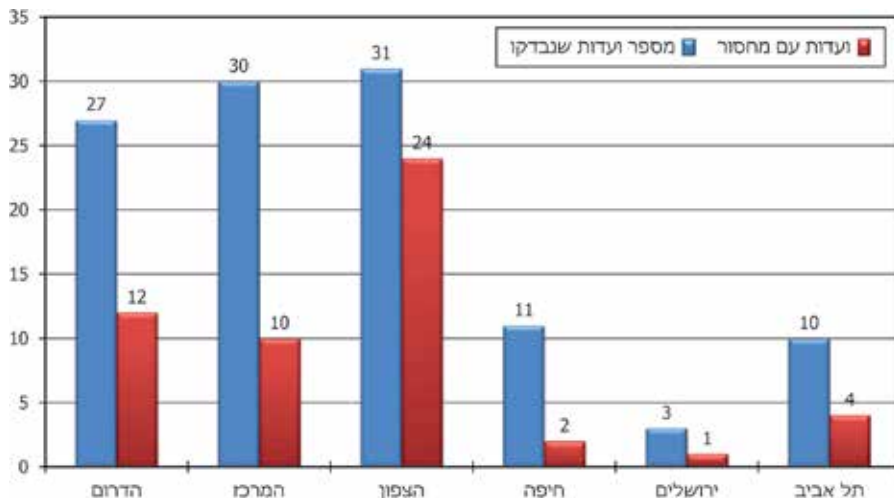
על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי אין הבדל ניכר בין שתי קבוצות הוועדות האמורות, וכי שיעור הוועדות שבהן נמצא מחסור בכל אחת מקבוצות הוא כ-50%.

בדיקה של התפלגות המחסור במפקחים לפי גודל הוועדות העלתה כי בכל הוועדות הגדולות שיש בהן מחסור במפקחים לא מאוישים במצטבר 13.5 תקנים מתוך 82.5 (כ-16%), ואילו בוועדות הקטנות שיש בהן מחסור במפקחים לא מאוישים 33.75 תקנים מתוך 105.25 (32%). כלומר המחסור המשמעותי במפקחים, כפי שיפורט גם להלן, מאפיין בעיקר ועדות שהתקן המינימלי שלהן הוא עד ארבעה מפקחים.

להלן פילוח של הוועדות שבהן נמצא חוסר של מפקחים לפי המחוזות:

### תרשים 5: התפלגות הוועדות שבהן נמצא מחסור של מפקחים לפי מחוזות, 2018



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



משרד מבקר המדינה בדק את כלל הוועדות שבהן נמצא מחסור והשווה ביו התקן המינימלי שנקבע להן לאיושו בפועל, בחלוקה למחוזות, כמפורט בלוח שלהלן:

### לוח 6: נתונים על התקן ואיושו בוועדות שיש בהן מחסור של מפקחים, 2018 (לפי מחוזות)

שם המחוז	תקן מינימלי בכלל הוועדות שיש בהן מחסור	סך התקנים שאינם מאוישים	שיעור התקנים שאינם מאוישים במחוז
הדרום	35.25	7.75	24%
המרכז	34.5	10.5	30%
הצפון	86.25	22.25	25%
חיפה	10.75	1.75	16%
ירושלים	3.75	0.75	20%
תל אביב	17.25	4.25	25%
סך הכול	187.75	47.25	25%

על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

### מאפייני הוועדות שבהן המחסור במפקחים עולה על 20% מהקבוע בתקן

גודל הוועדות: בדיקת נתונין של 38 הוועדות שיש בהן מחסור של מעל 20% מהקבוע בתקן של המפקחים, העלתה כי ב-34 מתוכן מדובר בוועדות שהתקן המינימלי שלהן הוא של עד ארבעה מפקחים<sup>61</sup>. למחצית מהן אף הומלץ תקן של פחות משלושה מפקחים. כלומר מדובר בוועדות קטנות מאד מבחינת מספר המפקחים. מטבע הדברים, ככל שהתקן המינימלי הוא נמוך, כל סטייה ממנו ולו במשרה אחת מתבטאת בשיעור מחסור גבוה. הדבר מצביע על חיסרון של יחידות פיקוח קטנות, שבהן כל סטייה קטנה (במספרים מוחלטים) מאיוש המשרות מביאה לפגיעה קשה בתפקוד היחידה. כפי שיוצג בהמשך הדוח, הרוב המכריע של הוועדות שאיכות הפיקוח בהן הוערכה כטעונה שיפור הן ועדות קטנות מבחינת תקן המפקחים.

61 לארבע הוועדות הנוספות הומלץ תקן של 4.25 מפקחים.



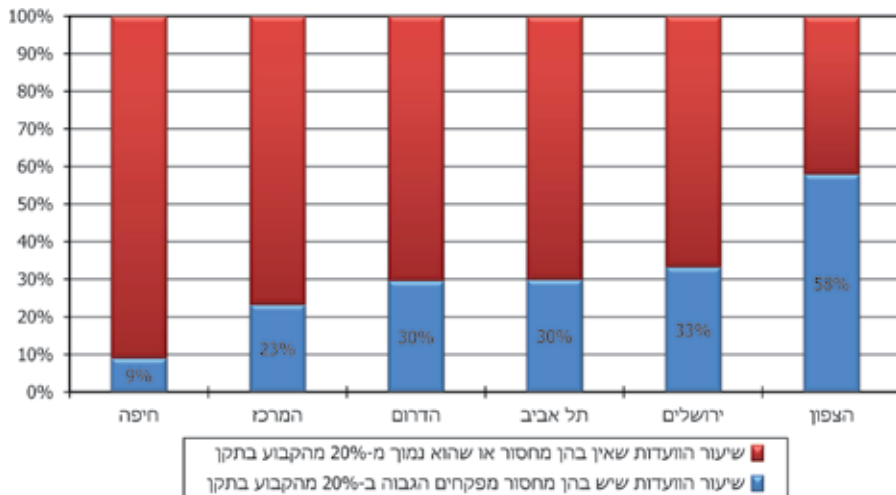
**מיקום בארץ:** הלוח שלהלן מציג את התפלגות הוועדות שבהן חסרים מפקחים לפי המחוז שאליהן שייכות:

**לוח 7: התפלגות הוועדות שיש בהן מחסור של מעל 20% מהקבוע בתקן, 2018 (לפי מחוזות)**

שם המחוז	מספר הוועדות שנבדקו	מספר הוועדות שמחסור המפקחים בהן עולה על 20% מהקבוע בתקן	שיעור הוועדות שבהן מחסור המפקחים עולה על 20% מהקבוע בתקן מכלל הוועדות שנבדקו
הדרום	27	8	30%
המרכז	30	7	23%
הצפון	31	18	58%
חיפה	11	1	9%
ירושלים	3	1	33%
תל אביב	10	3	30%
סך הכול	112	38	34%

על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**תרשים 6: שיעור הוועדות שיש בהן מחסור של מעל 20% מהקבוע בתקן, 2018 (לפי מחוזות)**



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.





מהלוח ומהתרשים עולה כי רוב הוועדות שיש בהן מחסור של מעל 20% מהקבוע בתקן נמצאות בפריפריה הגיאוגרפית הצפונית - מחוז הצפון. בתחומי מחוז זה נמצא מחסור ב-58% מהוועדות. במחוז הדרום, מחוז ירושלים, ומחוז תל אביב נמצא מחסור של מפקחים בכשליש מהוועדות.

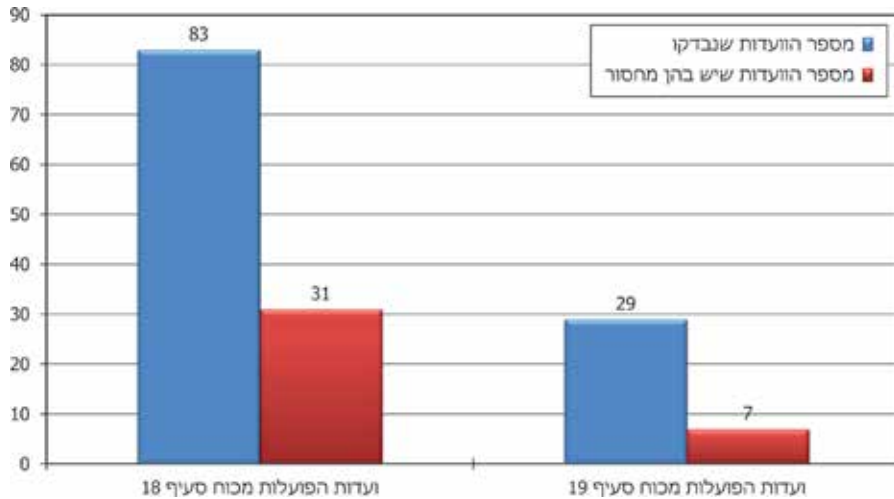
הרכב הרשויות בוועדה: כאמור, יש שני סוגים של ועדות מקומיות שפועלים בהתאם למספר הרשויות המקומיות שבתחומן. בתחומה של ועדה הפועלת מכוח סעיף 18 לחוק נמצאת רשות מקומית אחת, ובראשה עומד ראש הרשות המקומית. בתחומן של ועדות מקומיות הפועלות לפי סעיף 19 יש כמה רשויות מקומיות, ובראשן עומד עובד ציבור שממונה על ידי שר האוצר או אחד מנציגי הרשויות. לוח 8 שלהלן מראה את התפלגות הוועדות שיש בהן מחסור לפי מאפיינים אלו.

### לוח 8: התפלגות הוועדות שנבדקו והוועדות שבהן חסרים מפקחים, 2018 (לפי הסעיף שמכוחו הן פועלות)

שיעור הוועדות שמחסור המפקחים בהן עולה על 20% מהקבוע בתקן מכלל הוועדות שנבדקו	מספר הוועדות שמחסור המפקחים בהן עולה על 20% מהקבוע בתקן מכלל הוועדות שנבדקו	מספר הוועדות שנבדקו	
37%	31	83	ועדות הפועלות מכוח סעיף 18
24%	7	29	ועדות הפועלות מכוח סעיף 19
34%	38	112	סך הכול

על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

### תרשים 7: התפלגות הוועדות שנבדקו והוועדות שבהן חסרים מפקחים, לפי הסעיף שמכוחו הן פועלות) 2018



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד של משרד מבקר המדינה.

מהלוח ומהתרשים עולה כי רוב הוועדות שיש בהן מחסור (31 ועדות) פועלות מכוח סעיף 18 לחוק ובתחומן רשות מקומית אחת.

**דירוג חברתי-כלכלי:** בדיקת מאפיין זה נוגעת רק לוועדות מקומיות הפועלות לפי סעיף 18, משום שמדד זה מאפיין רשות מקומית מסוימת ולא מרחב תכנון, ויש קושי לקבוע דירוג חברתי-כלכלי לוועדות שיש בתחומן מספר רשויות מקומיות. ניתוח הנתונים העלה כי 16 מתוך 31 הוועדות הפועלות לפי סעיף 18 שייכות לרשויות מקומיות שדירוגן החברתי-כלכלי<sup>62</sup> הוא בין 2 ל-5, והשאר בדירוג שבין 6 ל-8.

62 לפי נתוני הלמ"ס, לוח הרשויות המקומיות בישראל (2017). הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה, הנמדדת על פי מספר משתנים ובהם הרכב דמוגרפי, השכלה וחינוך, רמת חיים ותעסוקה, כך שדירוג 1 מייצג את הרמה הנמוכה ביותר ודירוג 10 מייצג את הרמה הגבוהה ביותר.



לסיכום, בדיקת מאפייני הוועדות שיש בהן מחסור של מעל 20% מהקבוע בתקן העלטה קשר ברור בין גודל הוועדה, וכפועל יוצא מכך היקף תקן המפקחים בה, לבין המחסור במפקחים. עיקר המחסור נמצא בוועדות קטנות הנמצאות בפריפריה.

יצוין כי דוח זילבר מ-2016, שבחן אף הוא היבטים של מחסור במפקחים, ציין כי על מנת לחסוך במשאבים ולסייע בהתמודדות עם הקשיים התקציביים העומדים בעיקר בפני הרשויות הקטנות, יש לבחון אפשרות לבצע את פעולות הפיקוח במסגרת משותפת לכמה רשויות מקומיות ואף באמצעות העברת פעילות הפיקוח לסמכותם של איגודי ערים - כפי שנעשה בתחומים אחרים<sup>63</sup>. לנוכח הממצאים, מוצע כי היחידה הארצית לאכיפה ומינהל התכנון ישקלו לפעול ליישום המלצה זו.

בתשובת היחידה הארצית לאכיפה נכתב כי היא תבחן את ההמלצה בשיתוף עם מינהל התכנון ומשרד הפנים.

## מצבת המפקחים ב-12 הוועדות שנבדקו

לוח 9 שלהלן מראה את התקן המינימלי למפקחים שנקבע בשנת 2014 בוועדות שנבדקו, את המצבה העדכנית ואת הפערים ביניהם נכון למועד הביקורת.

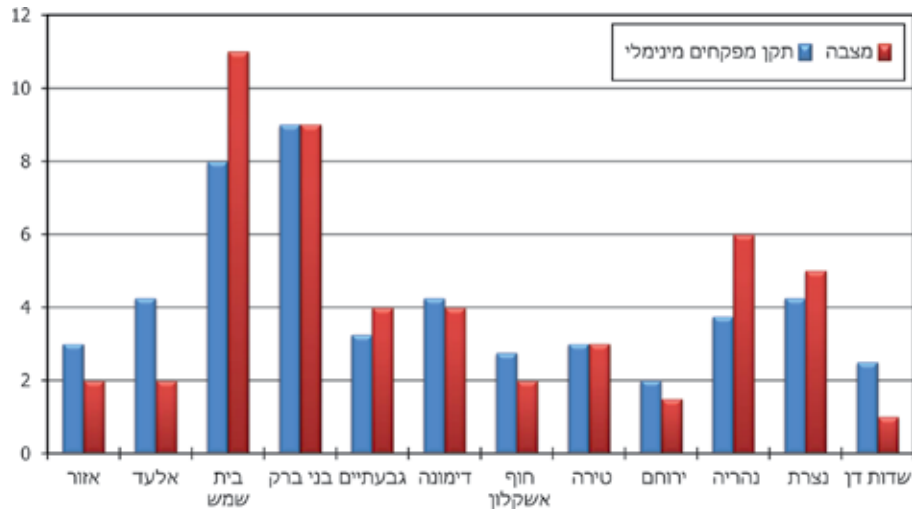
### לוח 9: המצבה מול תקן המפקחים המינימלי בתריסר ועדות, 2019

שם הוועדה המקומית	תקן מפקחים מינימלי	מצבה
אזור	3	2
אלעד	4.25	2
בית שמש	8	11
בני ברק	9	9
גבעתיים	3.25	4
דימונה	4.25	4
חוף אשקלון	2.75	2
טירה	3	3
ירוחם	2	1.5
נהריה	3.75	6
נצרת	4.25	5
שדות דן	2.5	1

על פי נתוני הוועדות המקומיות ונתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

63 הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי, דין וחשבון (ינואר 2016), עמ' 54-53.

## תרשים 8: התקן המינימלי למפקחים, המצבה והפערים מהתקן בתריסר ועדות, אוגוסט 2019



על פי נתוני הוועדות המקומיות ונתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מניתוח נתוני כוח האדם בתחום הפיקוח בתריסר הוועדות שהוצגו לעיל ניתן להיווכח כי בחמש ועדות קיים מחסור של מעל 20% מהקבוע בתקן. בחלק מהוועדות תואמת המצבה את התקן המינימלי המומלץ ואף עולה עליו.

בוועדה המקומית נהריה מצבת המפקחים גבוהה מהתקן המינימלי המומלץ. בביקורת נמצא כי הוועדות המקומיות של בית שמש ובני ברק אימצו תקן גבוה מהתקן המינימלי המומלץ ולכן על אף הנתונים המופיעים בלוח לעיל, יש בהן מחסור במפקחים בהשוואה לתקן שהן קבעו - בבני ברק חסרים שלושה מפקחים ובבית שמש שני מפקחים. הוועדה המקומית שדות דן התקשתה לגייס מפקחים נוספים - היא פרסמה מכרזים לגיוס מפקחים כבר פעמיים, אך בסופו של דבר לא אוישו התקנים.

הוועדה המקומית אזור מסרה כי תפעל לאיוש התקן המינימלי. בתשובת הוועדה המקומית אלעד נמסר כי היא פרסמה שלושה מכרזים לאיתור מפקחים ונתקלה בקשיים לאיוש המשרות החסרות - עד כה נקלט רק מפקח אחד והוועדה תמשיך לאתר מועמדים נוספים לתפקיד. בתשובת הוועדה המקומית בני ברק נמסר כי הוועדה תפעל לצמצום המחסור במפקחים.

הוועדה המקומית דימונה מסרה כי קיים קושי בגיוס מפקחים. הוועדה המקומית ירוחם ציינה בתשובתה כי מאז ומתמיד היא סבלה ממחסור במפקחים, וזאת בשל ריחוקה הגיאוגרפי ותנאי השכר למפקחים. עוד ציינה הוועדה כי היא פעלה לגיוס



מפקחים, אך נתקלה בקשיים באיתור מועמדים מתאימים לתפקיד. יתרה מכך, בשנת 2018 היא גייסה מפקח אחד, אך לאחר הכשרתו והסמכתו הוא פרש מעבודתו. עם זאת ציינה הוועדה כי היא תפעל לאיוש מלא של התקנים. הוועדה המקומית **שדות** דן ציינה כי אומנם בנקודת הזמן שבה בדק צוות הביקורת את מצבת המפקחים, היא העסיקה רק מפקח אחד, אך טרם הביקורת וגם לאחר מכן מספר המפקחים היה גבוה יותר וישנה תנודתיות בהעסקת המפקחים.

יצוין כי גם כאשר המצבה תואמת לתקן ישנן נסיבות שעלולות לפגוע קשה בתפקודן של ועדות קטנות במקרים של יחסי עבודה מעורערים או עם פרישת מפקחים. הדבר מדגיש כי מספר המפקחים מצומצם מלכתחילה, אין לוועדה גמישות ניהולית ומחסור במפקחים או ירידה בתפקודם עלולים להביא לפרקי זמן ממושכים שבהם לא מתבצעות פעולות פיקוח כלל, וכך נפגעת אכיפת החוק וההרתעה.

על הוועדות המקומיות לבחון את תקן המפקחים הנדרש להן ולהבטיח שמספר המשרות המאוישות לא יפחת מהתקן המינימלי. על הוועדות **אזור**, **אלעד**, **דימונה**, **ירוחם**, **חוף אשקלון ושדות** דן לפעול לאיוש התקן המינימלי למפקחים.

### איוש משרות מנהלי יחידות פיקוח והכשרתם

התקן המומלץ המינימלי שנקבע ב-2014 קבע גם באילו ועדות יש צורך במנהל ליחידת הפיקוח. בתקן נקבע כי ל-8 מתוך 12 הוועדות שנבדקו יהיה גם מנהל ליחידת פיקוח (הוועדות **אלעד**, **בית שמש**, **בני ברק**, **גבעתיים**, **דימונה**, **טירה**, **נהריה ונצרת**).

בביקורת נמצא כי מתוך שמונה הוועדות שלהן נקבע תקן למנהל יחידת הפיקוח, לארבע ועדות לא מונה מנהל - הוועדות המקומיות **אלעד**, **גבעתיים**, **דימונה וטירה**.

בתשובת הוועדה המקומית **אלעד** צוין כי בשל הקושי בגיוס מפקחי בנייה, לא ניתן היה לאייש את משרת מנהל יחידת הפיקוח. הוועדה המקומית **גבעתיים** ציינה בתשובתה כי בתחילת שנת 2020 היא מינתה מנהל ליחידת הפיקוח ובעתיד הוא יעבור הכשרה כנדרש. הוועדה המקומית **טירה** ציינה כי היא פועלת למינויו של מנהל ליחידת הפיקוח.



**היעדר הכשרה:** עד שנת 2019 לא חלה חובה על מנהלי פיקוח לעבור הכשרה כמנהלים או כמפקחים. בתחילת שנת 2019 הוגדרו דרישות המשרה למנהלי יחידות פיקוח על ידי אגף בקרת הון אנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים בשיתוף עם היחידה הארצית לאכיפה. בתנאים המקדימים למינוי מנהל יחידת הפיקוח צוין כי המועמד מחויב לסיים בהצלחה קורס הכשרה למנהלי פיקוח בתוך שנה וחצי לכל היותר ממועד תחילת המינוי. נוסף על דרישה זו, מועמד שאינו בעל הסמכת מפקח בכיר מטעם היחידה הארצית לאכיפה, יחויב לעבור בהצלחה קורס הכשרת מפקחים בכירים בתוך שנה לכל היותר ממועד מינויו לתפקיד<sup>64</sup>.

בוועדות המקומיות **בית שמש**, **בני ברק**, **נהריה** ו**נצרת** יש מנהלי פיקוח שהחלו לכהן בתפקיד לפני 2019, כלומר לפני שחלה החובה לעבור הכשרה כאמור לעיל, ולכן הם לא קיבלו הכשרה כמנהלי יחידות פיקוח. בוועדות המקומיות **בית שמש** ו**נהריה** נמצא כי מנהלי יחידות הפיקוח גם לא עברו הכשרה כמפקחים.

לנוכח החשיבות שיש בהקניית כלים וכישורים עדכניים בתחום הניהול והפיקוח, ראוי שהוועדות ישבצו לקורסים האמורים לעיל את המנהלים שכבר מכהנים בתפקיד, אף שבעת מינוים לא חלה חובה כזו.

בתשובת הוועדה המקומית **בני ברק** נמסר כי סגנו של המנהל עבר את כל ההכשרות הנדרשות וכי היא תפעל על מנת שהמנהל ישובץ לקורסים ולהכשרות הנדרשים.

בתשובת היחידה הארצית לאכיפה נמסר כי היא תפעל לשלב מנהלי יחידות פיקוח ותיקים שטרם עברו הכשרה בקורסי ההכשרה הייעודים שלה.

**ביצוע תפקידים נוספים:** בביקורת נמצא כי בוועדות המקומיות **בית שמש**, **בני ברק** ו**נהריה**, מנהלי יחידות הפיקוח עוסקים בניהול תחומים מרכזיים בפעילות הוועדה המקומית נוסף על תפקידם כמנהלי יחידות הפיקוח. כך למשל, בבני ברק מנהל יחידת הפיקוח משמש גם כמנהל אגף ההנדסה, המורכב משמונה מחלקות שעוסקות בהיבטים מגוונים ושונים של תחום התכנון והבנייה, לדוגמה: פיקוח על הבנייה, רישוי, תכנון, נכסים, השבחה ועוד. בעיריית **בית שמש** מנהל יחידת הפיקוח מכהן כסגן מהנדס העיר והוא גם אחראי ישירות על מחלקת הרישוי. בעיריית **נהריה** מנהל יחידת הפיקוח משמש, נוסף על תפקידו, גם אחראי לניהול מיזמי בנייה גדולים של העירייה, דבר המאלץ אותו לחלק את זמנו בינם ובין ניהול יחידת הפיקוח.

64 משרד הפנים, מינהל השלטון המקומי, אגף בכיר לבקרת הון אנושי ברשויות המקומיות, מנהל יחידת פיקוח על הבניה בוועדה מקומיות/רשות מוסמכת לאכיפה (תאריך עדכון 6.2.19).



בתשובת הוועדה המקומית נהריה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2020 (להלן - תשובת הוועדה המקומית נהריה) צוין כי אכן מנהל יחידת הפיקוח משמש גם כמנהל פרויקטים, אך עיריית נהריה נמצאת בתהליך של שינוי המבנה הארגוני שלה ובמסגרתו צומצמה כמות הפרויקטים הנמצאים בטיפולו של מנהל יחידת הפיקוח.

לסיכום, הביקורת ב-12 הוועדות העלתה מחסור של כ-6 תקנים ב-6 ועדות. מבדיקת איוש משרות מנהלי יחידות הפיקוח באותן 12 ועדות עלה כי 4 מהוועדות שהיו אמורות להציב מנהל בראש יחידת הפיקוח שלהן לא עשו זאת. זאת ועוד, ב-3 מהוועדות שנבדקו נדרשים המנהלים לעיתים לבצע משימות ותפקידים מורכבים בנוסף לתפקידם כמנהלי יחידות הפיקוח, והדבר עלול להקשות עליהם לפעול בצורה יעילה ומועילה בתחום הפיקוח על הבנייה.

על הוועדות המקומיות **אלעד, גבעתיים, דימונה וטירה** למנות בראש יחידות הפיקוח מנהל בהתאם לתקן המומלץ.

הוועדה המקומית דימונה ציינה כי היא תפעל לפרסם מכרז לתפקיד מנהל יחידת הפיקוח.

על הוועדות המקומיות **בית שמש, בני ברק ונהריה** לבחון את עיסוקם של מנהלי יחידות הפיקוח על מנת לטייב את יכולתם לנהל את יחידות הפיקוח.

בתשובת היחידה הארצית לאכיפה נמסר כי מינוי מנהל פיקוח מצוי באחריות הוועדות המקומיות וכי היא מתנה את הסמכת הוועדות במינוי מנהל - דבר שגם עוגן בנוהל.

## מינוי תובע

על פי חוק התכנון והבנייה, ועדה מקומית רשאית לפתוח בהליכים ולהתייצב לפני בית משפט בכל הליך באמצעות עובד שהרשתה לכך, ומסירה של כל הזמנה, הודעה, צו או מסמך אחר בהליכים כאמור לידי אותו עובד תימסר כדין לוועדה המקומית; ההרשאה יכולה להיות כללית או לעניין מיוחד, ואולם בהליכים לפי פרק י' (פיקוח ואכיפה) הוועדה תיוצג בבית המשפט על ידי תובע שמינתה<sup>65</sup>.

מתפקידיו של התובע לבחון את חומרי החקירה שהציגו לו גורמי הפיקוח ולהחליט אם יש צורך בהשלמות חקירה ואם יש בחומרים די ראיות להגשת כתבי אישום.

65 סעיף 254 ח 1-258 לחוק התכנון והבנייה.



התובע גם אחראי על ייצוג וניהול של הליכים פליליים בבית משפט (שלום ומחוזי), ובכלל זה הגשת כתבי אישום, הגשת בקשות לעיכוב הליכים והגשת בקשות למתן צווים שיפוטיים למניעת פעולות, להריסת עבודה או להפסקת שימוש בניגוד לצו שיפוטי למניעת פעולות. יתרה מזו, ההיוועצות של נותן הצו, יו"ר הוועדה המקומית או המהנדס שלה, עם התובע של הוועדה היא אחד התנאים למתן צווים מינהליים<sup>66</sup>.

את הסמכתו מקבל תובע הוועדה מידי היועץ המשפטי לממשלה בהתאם לחוק התכנון והבנייה<sup>67</sup>. על פי הנחיות הסמכת תובעים, הדרישה בחוק להסמכה על ידי היועץ המשפטי לממשלה נועדה לצמצם את עצמאות הוועדות בניהול הליכים פליליים ולהגביר את פיקוחו של היועץ על הליכים אלו, נוכח המקרים שבהם עשו ועדות מקומיות שימוש לא ראוי בסמכות זו. סמכויות ההסמכה בעניין זה נתונות למחלקה להנחיית התובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה. הבקשה להסמכה שהתובעים אמורים להגיש למחלקה זו היא על גבי טופס מיוחד שבין השאר מכיל דוח שנתי על פעילות הוועדה הן בתחום הפיקוח והן בתחום האכיפה המשפטית.

מהדיווחים שנתקבלו במחלקה להנחיית תובעים עלה כי בשנת 2018 לא מונו תובעים בוועדות המקומיות טייבה, עומר וקריות. עד ינואר 2018 גם בבני ברק לא היה תובע קבוע במשרה מלאה במשך תקופה ממושכת, והדבר פגע בפעולות האכיפה (ראו פירוט להלן בפרק על ליקויים בתהליכי האכיפה).

על הוועדות המקומיות טייבה, עומר וקריות למנות תובע בהתאם לחוק לצורך הגברת מועילות אכיפת עבירות הבנייה. בהיעדר תובע מרוקנות מתוכן רוב פעולות האכיפה, שכן לא ניתן לתרגם את ממצאי הפיקוח והחקירה לפעולות אכיפה מינהליות או שיפוטיות. הדבר עלול לגרום לפגיעה בהרתעה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2020 הודיעה הוועדה המקומית עומר כי בין ינואר ליולי 2018 ובין פברואר 2019 לינואר 2020 אכן לא היה בה תובע, וזאת מכיוון שבהיעדר פעולות האכיפה מצידה, סירבה המחלקה להנחיית תובעים לאשר לה את מינויו. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2020 הודיעה הוועדה המקומית קריות כי באוקטובר 2019 מונה בה תובע. הוועדה המקומית טייבה הודיעה בתשובתה מאותו החודש למשרד מבקר המדינה כי בנובמבר 2019 הוסמך תובע חיצוני, אותו תובע ששימש בה במהלך 2016.

עוד נמצא כי ב-12 הוועדות המקומיות שנבדקו היה תובע, אך בשתיים מהן - אלעד ונצרת - היועץ המשפטי של הרשות המקומית היה גם התובע.

66 סעיף 225(א)(3) לחוק התכנון והבנייה.

67 סעיף 203 לחוק התכנון והבנייה המפנה לסעיף 12 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.





נמצא כי העומס הרב הכרוך בשילוב תפקידי היועץ המשפטי של העירייה והתובע העירוני מקשה על תפקוד התובע של הוועדה המקומית **נצרת** עד כדי כך שהתובע לא העביר דוחות למחלקה להנחיית תובעים במשך שלוש שנים, בין 2016 ל-2018. בשנת 2017 הוא הגיש 16 כתבי אישום ובשנת 2018 הוגשו 8 כתבי אישום, ונמצא כי היו חודשים ארוכים שבהם הוא לא הגיש כתבי אישום כלל. עיריית **נצרת** הכירה בצורך למנות תובע ופרסמה מכרז לבחירתו, אך בסופו של דבר לא יצא המכרז אל הפועל ולא מונה בה תובע.

הוועדה המקומית **נהריה** הודיעה בתשובתה כי עד אוקטובר 2019 שימש היועץ המשפטי של העירייה גם כתובע של הוועדה, ושילוב תפקידים זה גרם לעומס בעבודתו; באוקטובר 2019 נקלטה בוועדה תובעת חדשה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית **נצרת** על חוסר הרציפות בפעולות האכיפה. משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדות המקומיות **אלעד** ו**נצרת** לתת את הדעת על העומס שיוצר השילוב בין תפקידי היועץ המשפטי לעירייה והתובע של הוועדה המקומית.

## סקר עבירות בנייה

במסגרת תיקון 116 לחוק נקבע כי על הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה לבצע סקר עבירות בנייה ולעדכנו מדי חמש שנים<sup>68</sup>; על פי החוק היה על הוועדות המקומיות להשלים את ביצוע הסקר עד אפריל 2019. אם ועדה לא ביצעה את הסקר כחוק, רשאי מנהל היחידה הארצית לאכיפה או מוסמך לכך מטעמו לבצע את הסקר או את העדכון כאמור ולהטיל על הוועדה המקומית לשאת בתשלום בסך כפל ההוצאות שהוצאו לעריכת הסקר או עדכנו. בדברי ההסבר להצעת החוק צוין כי הסקר יאפשר לוועדות המקומיות "לעצב ולשדרג את מדיניות האכיפה שלהן ולפעול באופן שוויוני ושקוף, כל זאת על בסיס נתוני אמת המשקפים את מפת העבירות במרחב התכנון שלהן"<sup>69</sup>.

גם בהוראות שפרסם מנהל היחידה הארצית לאכיפה<sup>70</sup> (להלן - הוראות הסקר) צוין כי הסקר אמור לסייע באיתור החריגות המשמעותיות במרחב התכנון ולספק נתונים רלוונטיים לקבלת החלטות באשר לנקיטת הליכי אכיפה. לפי ההוראות, עליו לכלול את כלל העבירות בהתאם למיקוד הסקר והוא יבוצע על כל מרחב התכנון בוועדה מקומית.

68 סעיף 254ט"ז (א) לחוק התכנון והבנייה.

69 הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 109), התשע"ו-2016, הצ"ח 1074, עמ' 1426, 1450.

70 הוראות מנהל היחידה הארצית לעריכת סקר עבירות בניה (עודכן ב-28.1.18), הנחיה מס' 2.1.



זאת ועוד, נקבע בהוראות הסקר כי יש לפרסם את תוצריו באתר המרשתת של הוועדה, ללא הפרטים האישיים וללא המידע על הטיפול המשפטי, ולאפשר במהלך חודש ממועד הפרסום תיקון טעויות והגשת השגות על ממצאיו.

יצוין כי לפי הערכה שעשה מינהל התכנון וההנדסה בעיריית חולון, עלותו של סקר כזה בחולון הייתה מגיעה לכעשרה מיליון ש"ח. 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 בנייה ולפיהן יש לערוך סקר בהיקף מוגבל יותר ממה שנדרש בתחילה: עבירות בנייה בשטחים פתוחים ורגישים, סקר עבירות שימוש, סקר עבירות בבנייה חדשה בארבע השנים האחרונות, סקר עבירות בבנייה קודמת בשלוש השנים האחרונות וסקר באזור מוגבל שבו יאותרו כלל עבירות הבנייה ללא היתר.

בביקורת נמצא, על פי נתונים שריכזה היחידה הארצית לאכיפה, כי עד ספטמבר 2019 השלימו את הסקר רק 3 מבין הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה - **באר שבע**, **מיתר** ו**עכו**. 102 ועדות היו מצויות בשלבים שונים של היערכות לביצוע הסקר, 5 ועדות ביקשו פטור ו-21 ועדות הוגדרו על ידי היחידה הארצית לאכיפה כ"סרבני סקר" (ראו תרשים להלן).

הוועדה המקומית **עכו** החלה לעשות את הסקר עוד לפני שפורסמו ההנחיות של היחידה הארצית לאכיפה, שכן לדברי היחידה ארצית, "[הוועדה רצתה] לדעת מה קורה בתחום עבירות בניה" והסקר שעשתה "טוב ומקיף". הוועדה המקומית **באר שבע** ביצעה את הסקר "בזמן, בכוחות [עצמה], על פי הנחיות". לפי הוועדה המקומית **מיתר**, בסקר שביצעה נמצאו שתי עבירות. נציגי היחידה הארצית תיקפו זאת בשטח ואכן אישרו את הממצא. נמצא כי הוועדות המקומיות **באר שבע** ו**עכו** לא פרסמו את הסקר באתר המרשתת שלהן כנדרש בדין.

## תרשים 9: ביצוע סקר עבירות בידי הוועדות המקומיות, ספטמבר 2019



המקור: נתוני היחידה הארצית לאכיפה.

לשיפור מועילות ויעילות האכיפה של עבירות הבנייה, על הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה ועל היחידה הארצית לאכיפה לפעול להשלמת הסקרים בהתאם להוראת החוק. משרד מבקר המדינה מציין לטובה את שלוש הוועדות המקומיות באר שבע, מיתר ועכו, שעמדו במועדים שהקצה להן החוק לביצוע הסקר. משרד מבקר המדינה מציין לטובה במיוחד את הוועדה המקומית עכו על שעשתה את הסקר עוד לפני המועד שנקבע בחוק. על הוועדות המקומיות באר שבע ועכו לפרסם בהקדם את הסקר באתר המרשתת כנדרש בדיון.

במסגרת הביקורת ב-12 הוועדות נבדק מצב הכנת הסקר והחסמים להכנתו. יצוין כי אף אחת מהוועדות שנבדקו לא השלימה את הכנת הסקר כנדרש בחוק, כפי שיפורט להלן. הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה דימונה, חוף אשקלון, טירה, נהריה ונצרת לא החלו כלל בביצוע הסקר ואף לא הקציבו תקציב לכך.

## תרשים 10: מצב ביצוע סקר בוועדות שנבדקו, ספטמבר 2019



המקור: דיווחי הוועדות המקומית למשרד מבקר המדינה.

בין הסיבות לעיכוב בביצוע הסקר שהעלו 12 הוועדות בפגישות שקיימו עימן נציגי משרד מבקר המדינה, הן ציינו את עלותו הגבוהה (הנאמדת במאות אלפי ש"ח), את היקפו הרב בהנחיות המוקדמות של היחידה הארצית לאכיפה, וכן את חוסר הבהירות לגבי שיטות הכנתו. עם זאת, עם צמצום מתכונת הסקר החלו בביצועו יותר ויותר ועדות.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדות המקומיות **דימונה, חוף אשקלון, טירה, נהריה ונצרת** על כך שלא החלו בהליכים לביצוע הסקר. על הוועדות המקומיות **אזור, אלעד, בית שמש, בני ברק, גבעתיים, ירוחם ושדות דן** להשלים את הסקרים בתחומן.

הוועדה המקומית נהריה הודיעה בתשובתה כי היא בוחנת את הדרך להתחיל את הסקר, כולל מציאת תקציב לכך, שכן מדובר בעלות גבוהה מאוד.

הוועדה המקומית **אזור** השיבה כי כבר בחרה בגורם שיבצע את הסקר. הוועדה המקומית **בני ברק** עדכנה בתשובתה כי הסקר כבר נמצא בביצוע. בתשובת הוועדה המקומית **גבעתיים** נמסר כי המכרז שהכינה יפורסם במהלך שנת 2020. בתשובת הוועדה המקומית **דימונה** נמסר כי קיימה מספר ישיבות "לקראת יציאה למכרז לביצוע הסקר". בתשובתה של הוועדה המקומית **ירוחם** צוין כי הוועדה כבר בחרה בחברה לביצוע הסקר וחתמה עימה על חוזה, וכי ביצעו צפוי להסתיים באוקטובר 2020. בתשובתה של הוועדה המקומית **שדות דן** צוין כי העיכוב בהליכים לביצוע הסקר נבע מהמתנה למינוי מהנדסת לוועדה, וכי בנובמבר 2019 היא גיבשה תוכנית לביצוע הסקר בחמישה שלבים ששלב אחד מתוכה כבר בוצע (סקר שטחים פתוחים). הוועדה המקומית **חוף אשקלון** השיבה כי תבצע את הסקר בשלבים, בתיאום עם היחידה הארצית לאכיפה.



בתשובת היחידה הארצית לאכיפה נמסר כי היא מציבה את ביצוע הסקר כתנאי להסמכת הוועדות כוועדות עצמאיות (ראו לעיל) וכי היא מתזכרת את הוועדות באופן שוטף בדבר חובתן לבצע את הסקר לפי החוק.

## גיבוש מדיניות אכיפה ותוכניות עבודה

### מדיניות אכיפה

לעבירות בנייה יש דרגות שונות של חומרה הבאות לידי ביטוי בהיקפי הבנייה הבלתי חוקית ובמידת הפגיעה באינטרסים הציבוריים ובתכליות התכנון. מאחר שמשאבי האכיפה מוגבלים, יש לקבוע סדר עדיפויות לפעולות האכיפה, בהתאם למדיניות ברורה ועקבית. מדיניות אכיפה מאפשרת שימוש יעיל במשאבי האכיפה והיא תנאי למימוש עקרון השוויון בפני החוק ולהתנהלות מושכלת ואפקטיבית. עקרונות אלו קיבלו ביטוי גם בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה<sup>71</sup> וגם בפסיקת בג"צ שקבע כי "אכיפת החוק היא תפקיד המוטל על הרשויות המוסמכות והן אינן רשאיות להתנער מתפקיד זה; עם זאת, תפקיד זה מחייב לא אחת קביעת סדרי עדיפויות הבנויים על היקף הצורך ומידת היכולת"<sup>72</sup>.

עוד קבע בג"ץ כי קביעת מדיניות אכיפה הכרחית מפני ש"אכיפת דיני התכנון והבנייה, הלכה למעשה, אינה ניתנת ככלל, למימוש מידי בכל החזיתות הקיימות, והכל בעת ובעונה אחת. מדובר בפעולות מורכבות, הצורכות תקציבים, כח אדם, היערכות, ותכנון דקדקני"<sup>73</sup>.

לפיכך, על הוועדות המקומיות לקבוע מדיניות אכיפה ולהציב סדרי עדיפויות לאכיפת דיני התכנון והבנייה במרחב התכנון שבתחום סמכותן. סדרי עדיפויות אלה מתבססים על מערכת מורכבת של שיקולים ענייניים ואמות מידה המבוססות על נסיבות ותנאים קונקרטיים<sup>74</sup>.

מדיניות אכיפה ברורה המפורסמת לציבור הרחב מחזקת את אמון הציבור בנבחרי ומקדמת את השוויון בפני החוק ואת השקיפות.

71 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1002, "הצורך בקביעת מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה בתחום העונשין".

72 בג"ץ 1161/06 תנועת "אנחנו על המפה" נ' שר הבטחון (פורסם במאגר ממוחשב, 14.10.17), פסקה 10.

73 בג"ץ 4475/09 נדמי סלמאן נ' שר הביטחון (פורסם במאגר ממוחשב, 8.8.10), פסקה 14 לפסק הדין של השופטת א' פורקצ'יה.

74 ש.ם.

חשוב כי מדיניות האכיפה תשקף את מערכת הדינים העדכנית שבמסגרתה פועלת הרשות המקומית ותמצה את כלל הכלים שמערכת זו מעמידה לרשות המקומית. לפיכך, ראוי שמדיניות האכיפה תתייחס לעקרונות שעמדו ביסוד תיקון 116 כמו מתן דגש לאכיפה יזומה ולאכיפה באמצעים מינהליים, ותביא בחשבון את מאפייני העבירות וחומרתן על פי התיקון. כמו כן, בדומה להוראות בדבר הצורך בעדכון סקרי עבירות הבנייה, ראוי שהגורמים המוסמכים בוועדה המקומית יבחנו מפעם לפעם את מדיניות האכיפה ובתוך כך יבדקו אם המדיניות מוטמעת ומשיגה את יעדיה ואם יש צורך בעדכונה לנוכח התפתחויות כמו תופעות חדשות של עבריינות ושינוי בתפיסות התכנון והעישוב של היישוב.

בדיווחים שהעבירו תובעי הוועדות המקומיות למחלקה להנחיית תובעים לא תמיד צוין במפורש דבר קיומה של מדיניות האכיפה, ועל כן לא בכל המקרים ניתן היה להסיק מדיווחים אלה בוודאות אם אכן ישנם מסמכי מדיניות אכיפה, מתי הוכנו ומתי עודכנו לאחרונה.

ב-12 הוועדות שנבדקו נמצא כי מדיניות האכיפה של הוועדות המקומיות חוץ אשקלון וירוחם גובשה במאי 2019, וזו של הוועדה המקומית אזור גובשה ביולי 2019. המדיניות של שלוש הוועדות הללו קובעת עקרונות וקווים מנחים לאכיפה - בין השאר אכיפה יזומה, הוגנת, שוויונית ואחידה, יעילה ומתחשבת בתכנון. במסמכי המדיניות שגיבשו הוועדות המקומיות אזור וחוף אשקלון הוטמעו עקרונות תיקון 116, כגון דגש על אמצעי אכיפה מינהליים. לעומת זאת, במסמך המדיניות של הוועדה המקומית ירוחם לא הוטמעו עקרונות תיקון 116. במסמך כלולות רק עבירות שהטיפול בהן נמצא גבוה בסדר העדיפות של הוועדה. עם זאת יודגש כי מדיניות האכיפה שגובשה בוועדות אלו אינה מבוססת על סקר עבירות בנייה, משום שהוועדות האמורות לא השלימו את הכנתו כאמור.

## תרשים 11: מועדי גיבוש מדיניות אכיפה בוועדות שנבדקו



המקור: דיווחי הוועדות המקומית למשרד מבקר המדינה.

מדיניות האכיפה של הוועדות המקומיות אלעד, בית שמש, בני ברק, טירה, נהריה ושדות דן גובשה בשנת 2015, המדיניות של הוועדה המקומית גבעתיים גובשה במהלך המחצית השנייה של 2016, והמדיניות של הוועדה המקומית דימונה גובשה ביולי 2017 - כולן לפני פרסומו של תיקון 116 לחוק. על כן עקרונות התיקון ואמצעי האכיפה הכלולים בו לא הוטמעו במדיניות של ועדות אלה. כמו כן, המדיניות לא התבססה על מיפוי שיטתי של המצב הקיים באמצעות סקר עבירות.

בוועדה המקומית נצרת לא קיימת כלל מדיניות אכיפה.

משרד מבקר המדינה מציין לטובה את הוועדות המקומיות אזור וחוף אשקלון על גיבוש מדיניות אכיפה מעודכנת ומדגיש את החשיבות שבעדכונה גם לאחר השלמת הסקר. ראוי כי הוועדות המקומיות בית שמש, בני ברק, גבעתיים, דימונה, טירה, ירוחם, נהריה, ושדות דן יעדכנו את מדיניות האכיפה שלהן ויטמיעו בה גם את עקרונות תיקון 116.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית נצרת על שלא קבעה מדיניות אכיפה. הדבר חיוני כדי לייעל את פעולות האכיפה ולהפעיל באופן עקבי ושוויוני את סמכויות האכיפה.

היחידה הארצית לאכיפה הודיעה בתשובתה כי מדיניות אכיפה המבוססת על סקר עבירות תהיה טובה ויעילה בהרבה ממדיניות אכיפה שאינה מבוססת עליו. היחידה מסרה כי היא כותבת נוהל לגיבוש מדיניות אכיפה המבוססת על סקר, ומתכננת



להטמיעו בוועדות המקומיות. הנוהל ידגיש את הקשר ההדוק והמיידני בין ביצוע סקר, גיבוש מדיניות אכיפה והכנת תוכניות עבודה (ראו להלן).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה הוועדה המקומית אלעד כי מדיניות האכיפה נקבעה לפני פחות מחמש שנים, וכי תיקון 116 נועד להעניק לרשויות מקומיות כלים נוספים לאכיפת החוק ולא נועד לשנות את מדיניות האכיפה.

משרד מבקר המדינה מציין כי עדכון מדיניות האכיפה אינו תלוי רק בזמן שחלף מאז גיבושה אלא גם בכך שבעקבות תיקון 116 נוספו אמצעי אכיפה, אשר שימוש מושכל בהם יאפשר להרחיב את פעולות האכיפה שמתבצעות בפרק זמן נתון ולכן נדרש מהוועדה לגבש מדיניות ליישומם.

הוועדה המקומית בני ברק הודיעה כי עדכנה את מדיניות האכיפה בהתאם לעקרונות תיקון 116. בתשובות הוועדות המקומיות גבעתיים וירוחם נאמר כי הן יעדכנו את מדיניות האכיפה לאחר הכנת סקר עבירות הבנייה. בתשובת הוועדה המקומית דימונה נמסר כי בדצמבר 2019 אושרה בוועדת המשנה לתכנון ולבנייה מדיניות אכיפה מעודכנת ובפברואר 2020 הובאה זו לדיון במליאת הוועדה. בתשובת הוועדה המקומית נהריה נמסר כי היא בוחנת את עדכון מדיניות האכיפה לאור תיקון 116 והסכם הגג שנתחם עם הממשלה להקמת יחידות דיור ב"בנייה מרובה ומגוונת באופייה". בתשובת הוועדה המקומית שדות דן נמסר כי לאחר סיום הביקורת בנובמבר 2019 היא אישרה מדיניות אכיפה חדשה.

## תוכניות עבודה

בספטמבר 2010 פרסם האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה את מדריך התכנון הממשלתי (להלן - מדריך התכנון)<sup>75</sup>. על פי המדריך, "תוכניות עבודה מהוות כלי עזר בתהליך חשיבה אסטרטגית, המגדיר את המצב שאליו שואף המשרד הממשלתי להגיע ומתווה את הדרך למימושו. במהותן, התוכניות כוללות את המטרות העומדות בבסיס עבודת המשרד, את היעדים המרכזיים שהגשמתם תשרת מטרות אלו, ואת המשימות העיקריות אשר המשרד יפעל לבצע לשם השגת היעדים". דברים אלה יפים לכל גוף ציבורי, ובכלל זה גם הוועדות המקומיות. קביעת תוכניות עבודה סדורות תאפשר ליחידה האמונה על הפיקוח על הבנייה גם בקרה על העמידה ביעדים שקבעה, וכן תסייע לה לכוון את פעולות עובדיה בהתאם למדיניות האכיפה שנקבעה.

75 משרד ראש הממשלה, מדריך התכנון הממשלתי (ספטמבר 2010), עמ' 4.





להלן לוח מרוכז המציג את מצב תוכניות העבודה של יחידות הפיקוח לשנים 2019-2017 ב-12 הוועדות המקומיות, לפי שישה תבחינים.

### לוח 10: מידע על תוכניות העבודה של יחידות הפיקוח בוועדות המקומיות שנבדקו

שם הוועדה	מועדים ותדירויות אכיפה	מדדי ביצוע	התאמה למדיניות אכיפה	חלוקה לאזורי פיקוח	קיום רשימת משימות	שמות העובדים האחראים לביצוע
גבעתיים	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ירוחם	✓	✓	✓	✓	✓	יש מפקחת אחת בלבד
בני ברק	✓	✓	✓	חלוקה בין מנהלים ולא בין העובדים	✓	רק שמות המנהלים
נהריה	✓	✗	✗	✓	✗	✓
אזור	✓	✗	✗	✗	✗	יש מפקחת אחת בלבד
שדות דן	✗ (יש בתוכנית שבועית)	✗	✗	✗	✓	יש מפקח אחד בלבד
חוף אשקלון	יש רשימת תפוקות משנה קודמת ותחזיות לשנה הבאה					
דימונה	אין תוכנית עבודה אך יש חלוקת אזורים בין המפקחים					
אלעד	אין תוכנית עבודה					
בית שמש						
טירה						
נצרת						

המקור: דיווחי הוועדות המקומיות למשרד מבקר המדינה.

לוועדה המקומית ירוחם יש תוכנית עבודה הכוללת מועדים לביצוע סיורי פיקוח יזומים ותדירותם, תוך חלוקת מרחב התכנון לאזורי אכיפה שונים וקביעת פעולות אכיפה בהתאם למדיניות האכיפה שלה.

תוכנית העבודה של הוועדה המקומית בני ברק מכילה מדדים, מועדי ביצוע ושמות של העובדים האחראים לכל משימה, והיא תואמת את מדיניות האכיפה של הוועדה.

תוכניות העבודה לשנים 2017 - 2019 של הוועדה המקומית גבעתיים בעניין הפיקוח על הבנייה מפרטות את המשימות השוטפות לצד פרויקטים כגון הקמת ארכיון ממוחשב לבניינים שקיבלו תעודות גמר, סקר עבירות בנייה ואכיפת תופעת פיצול



דירות. התוכניות מתייחסות לחלק מהחריגות הקבועות בראש סדר העדיפויות של מדיניות האכיפה וחלוקת אזורי פיקוח בין המפקחים.

התוכנית של הוועדה המקומית **נהריה** אומנם כוללת חלוקת עבודה של המפקחים לפי אזורים שונים ומצוין בה באיזו תדירות יבוצע סיור בכל רחוב, אך היא לא מתייחסת למדיניות האכיפה של הוועדה ולא כוללת מדדי ביצוע כמותיים.

במסמך מדיניות האכיפה שגיבשה הוועדה המקומית **אזור** ביולי 2019 נכלל נוהל עבודה מסודר הקובע את תדירות ביצוע פעולות האכיפה, אולם התוכנית אינה כוללת מדדים כמותיים, ולדברי הוועדה מדובר בשלב זה במסמך כוונות ולא בתוכנית המיושמת בפועל.

"תוכנית העבודה של יחידת הפיקוח בשנים 2017-2019" שהכינה הוועדה המקומית **חוף אשקלון** כללה רק תפוקות של פעולות אכיפה לשנים 2017 - 2018 ותחזית לשנת 2019.

הוועדה המקומית **שדות דן** כללה ב"תוכניות עבודה" לשנים 2017 - 2019 רשימות של משימות שבהן מתכננת לעסוק יחידת הפיקוח על הבנייה, אך רובן הועתקו משנה קודמת, לא הייתה בהן התייחסות מפורטת למדיניות האכיפה<sup>76</sup> ולא נקבעו בהן לוחות זמנים ומועדי ביצוע. כמו כן לא נקבעה חלוקת עבודה בין המפקחים וחלוקת אזורים ביניהם. לעומת זאת, בתוכניות השבועיות שנדגמו צוינו במפורש מקומות שבהם תוכננו סיורים בכל אחד מימי השבוע, כולל סיורים יזומים, וכן פעולות נוספות. בתשובת הוועדה המקומית **שדות דן** נמסר כי בעבר, כשהיא העסיקה יותר ממפקח אחד, וכן מאז דצמבר 2019, עם גיוס מפקח שני, תוכנית העבודה קובעת חלוקת עבודה בין המפקחים לפי אזורים.

מהביקורת עלה כי לוועדות המקומיות **אלעד**, **בית שמש**, **דימונה**, **טירה** ו**נצרת** אין תוכניות עבודה. לפי הוועדה המקומית **בית שמש**, היא עושה מדי פעם פעולות נקודתיות לטיפול בעבירות. בתשובת הוועדה המקומית **דימונה** הובהר כי יש חלוקת אזורים בין המפקחים וכי נקבעים יעדים ומשימות למפקחים ובישיבות העבודה השוטפות מתבצעת בקרה על ביצוען.

מומלץ כי הוועדות המקומיות **אלעד**, **בית שמש**, **דימונה**, **טירה** ו**נצרת** יכינו תוכניות עבודה ליחידת הפיקוח כדי לאפשר להסדיר את פעולת המפקחים ולאפשר בקרה ופיקוח על עבודתם. ליתר הוועדות שהכינו תוכניות עבודה מוצע להקפיד כי התוכניות יתאימו למדיניות האכיפה, ייקבעו בהן מדדי ביצוע ויפורטו הגורמים האחראים לביצוען.

76 קיים רק אזכור של הצורך לפעול בהתאם לה.



הוועדה המקומית **אזור** מסרה בתשובתה כי תפעל להטמעת מדדי ביצוע בתוכנית העבודה ולהתאמתה של התכנית למדיניות האכיפה; החלוקה לאזורי הפיקוח תיבחן בהתאם לכוח האדם שיעמוד לרשות הוועדה ולגודל השטח של הוועדה. בתשובת הוועדה המקומית **אלעד** נמסר כי עם גיוס מפקחי בנייה חדשים היא תגבש תוכנית עבודה. הוועדה המקומית **חוף אשקלון** מסרה כי היא הגבירה את פעילות האכיפה וכי תשים דגש על העבירות שהוגדרו במדיניות האכיפה. הוועדה המקומית **טירה** הודיעה בתשובתה כי הכינה תכנית עבודה כנגזרת ממדיניות האכיפה והמפקחים נדרשים לדווח על בצועה. הוועדה המקומית **נהריה** השיבה למשרד מבקר המדינה כי תוכנית העבודה תיבדק במקביל לעדכון מדיניות האכיפה.

תוכנית לפיתוח מקצועי: מהביקורת עלה כי רק בתוכניות העבודה של הוועדות המקומיות **בני ברק** ו**גבעתיים** נכללה התייחסות לפיתוח מקצועי ולהדרכת המפקחים, אולם גם בהן דובר רק על הכשרה לשם חשיפת העובדים לשינויים שאמורים לחול בסמכויות האכיפה עם כניסתו לתוקף של תיקון 116, ולא בתוכנית לפיתוח מקצועי המתייחסת לכלל ההיבטים.

ראוי שהוועדות יכללו בתוכניות העבודה שלהן היבטים של פיתוח מקצועי, מתוך ראייה כוללת של צורכי הפיתוח המקצועי והתשתית הנדרשת לפעולות הפיקוח והאכיפה.

בתשובתה ציינה היחידה הארצית לאכיפה כי היא מגבשת נוהל שיתייחס גם לצורך לשלב בתוכניות העבודה את הפיתוח המקצועי של המפקחים. הוועדה המקומית **בני ברק** הודיעה בתשובתה כי תיישם את ההמלצה. הוועדה המקומית **טירה** מסרה בתשובתה כי היא מכירה בצורך להכשרה מקצועית של המפקחים כדי לספק לתושבים שירותים נאותים, וכי מפקחיה מלווים מהבחינה המקצועית משנת 2015 על ידי היחידה הארצית לאכיפה.

## ציוד וסביבת עבודה

כדי למלא את תפקידיהם ולהפעיל את סמכויותיהם, זקוקים מפקחי הבנייה לציוד ולסביבת עבודה הולמת. בידי היחידה הארצית לאכיפה אין נתונים מרוכזים לגבי מצב ההיערכות של כלל הוועדות המקומיות בהיבט זה, והיא גם לא קבעה תקן לוועדות בנושאים אלו. במסגרת הביקורת ב-12 הוועדות שנבדקו, בדק משרד מבקר המדינה את הציוד החיוני למילוי תפקידיהם של המפקחים אשר עומד בפועל לרשותם ואת סביבת העבודה שלהם.



**מדים:** בחוק התכנון והבנייה<sup>77</sup> ובהנחיית היחידה הארצית לאכיפה<sup>78</sup> נקבעה חובת ההזדהות של המפקחים המחייבת אותם ככלל ללבוש מדים ולענוד תגי זיהוי אישיים.

בביקורת עלה כי מבין 12 הוועדות המקומיות שנבדקו, רק בוועדות המקומיות **טירה** ו**נצרת** אין למפקחים מדים ובוועדה המקומית **טירה** אין להם גם תגים.

על הוועדות המקומיות **טירה** ו**נצרת** לספק למפקחים את כל אמצעי ההזדהות כדרישת החוק כדי שיוכלו למלא את חובתם להזדהות בנסיבות המחייבות זאת<sup>79</sup>.

**כלי רכב:** לפי הגדרת התפקיד של מפקח תכנון ובנייה שפרסם משרד הפנים באוגוסט 2018, משימותיו כוללות ביצוע סיורים וביקורת יזומות בשטח, לרבות ביקור באתרי הבנייה בכל אחד משלבי הבנייה. לנוכח השטחים הנרחבים שנתונים לפיקוח יש צורך בכלי רכב, ובאזורים רבים אף ברכבי שטח. ואכן, בנספח א' להגדרת התפקיד מצוין כי בין הדרישות הנוספות לביצוע התפקיד מחויב המועמד להחזיק ברישיון נהיגה בתוקף. על פי חוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות בישראל, "עובד רשות מקומית החייב לנהוג ברכב הרשות, זכאי להחזר אגרת הרישיון ששילם"<sup>80</sup>. לפי אוגדן תנאי שירות, עובדי הרשויות המקומיות בעלי הרכב האישי יהיו זכאים להשתתפות בסכום אגרת הרישוי נטו<sup>81</sup>, אך לא יותר מהסכום המרבי שנקבע<sup>82</sup>. כמו כן, גם ההשתתפות בביטוח חובה ובביטוח מקיף של רכבים אלה אמורה להיות עד גובה הסכום המרבי הקבוע באוגדן<sup>83</sup>.

בביקורת נמצא כי לרשות הפיקוח בוועדה המקומית **ירוחם** עומדים רק אופניים חשמליים או רכבה של מהנדסת הוועדה. יצוין כי הרכב נמצא בשימוש עובדי ועדה נוספים, ולכן לא תמיד זמין לשימוש המפקחים. הוועדה המקומית **בית שמש** מסרה כי לשבעה "מפקחי שטח" שלושה רכבים, ואחד מהם משמש גם מחלקה נוספת. על כן, לטענת הוועדה, קיים מחסור של שלושה רכבים. בוועדה המקומית **נצרת** נמצא כי לשימושם של ארבעה מפקחים עומדים שני רכבי שטח משנת ייצור 2007.

77 סעיף 207(א)(1) לחוק התכנון והבנייה.

78 סעיף 6 להנחיה מס' 1.1 של היחידה הארצית "חובת הזדהות מפקח" מ-2.10.17.

79 הוראת המנהל היחידה הארצית מס' 1.1 - חובת הזדהות מפקח מ-2.10.17.

80 סעיף 26.853 לחוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות בישראל.

81 בניכוי אגרת רדיו לתאגיד השידור הישראלי.

82 סעיף 17-4.4.6 לאוגדן תנאי שירות.

83 סעיפים 15-4.4.6 ו-16-4.4.6 לאוגדן תנאי שירות.



עוד עלה מהביקורת כי בניגוד לקבוע באוגדן בוועדות המקומיות **דימונה ונהריה** מקבלים המפקחים רק חמישים אחוז מעלות דמי ביטוח ואגרת הרישוי.

על הוועדות המקומיות **בית שמש וירוחם** לבחון את המענה הניתן באספקת כלי רכב למפקחים למול צורכי הפיקוח. על הוועדות המקומיות **דימונה ונהריה** לשלם למפקחים החזרי הוצאות רכב בהתאם לקבוע בדן.

הוועדה המקומית **ירוחם** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תבחן רכישת רכב ייעודי לצורכי הפיקוח על הבנייה.

הוועדה המקומית **דימונה** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מקבלת את הערת הביקורת לעניין תשלום החזרי הוצאות רכב למפקחים בהתאם לדן. הוועדה המקומית **נהריה** מסרה בתשובתה כי העניין ייבדק במהלך מאי - יוני 2020 במסגרת בחינה מקיפה של תנאי השכר ברשות.

**ציוד מדידה:** על פי חוק התכנון והבנייה<sup>84</sup>, בסמכות המפקח לערוך בדיקות או מדידות בשטח. הדבר מחייב כי ברשות המפקח יימצאו כלי מדידה (כגון סרט מדידה או מכשיר לייזר) וכן כלים לתיעוד העבירה (כגון מצלמה או טלפון נייד חכם). תמונות שצילם אמורות להיות מתויקות בתיק הפיקוח<sup>85</sup>.

בביקורת עלה כי בוועדה המקומית **בית שמש** נמצא בשימוש "ציוד מדידה ישן ואינו מתאים לשטח", וכי "פלאפונים לתיעוד וצילום עדיין בגדר הבטחה". בוועדות המקומיות **טירה ונצרת** אין כל אמצעי מדידה ותיעוד עבירות.

על הוועדות המקומיות **בית שמש, טירה ונצרת** להבטיח ציוד בסיסי והכרחי זה למילוי תפקידי הפיקוח.

**משרדים וחדר חקירות:** חוק התכנון והבנייה מסמך את המפקחים לחקור כל אדם הקשור לעבירה או שעשויות להיות לו ידיעות הנוגעות בדבר<sup>86</sup>. ככלל, רצוי כי חקירה כזו תבצע במקום שישמור על פרטיותו של הנחקר וכבודו ועל כן חשוב כי בוועדה המקומית יהיה חדר שיאפשר זאת.

נמצא כי בוועדות המקומיות **נהריה ונצרת** יושבים המפקחים בחללי עבודה פתוחים. בוועדה המקומית **ירוחם** למפקחת אין משרד ולמעשה היא ומהנדסת הוועדה חולקות את אותו החדר. בוועדה המקומית **טירה** שלושה מפקחים חולקים את אותו החדר,

84 סעיף 206(א)(3) לחוק התכנון והבנייה.

85 סעיף 5.7 להנחיה מס' 1.4 של היחידה הארצית מ-6.11.17.

86 סעיף 206(ב)(1) לחוק התכנון והבנייה.



דבר העלול להקשות על זמינות החדר לביצוע החקירות. גם בוועדה המקומית **גבעתיים** יש קושי לנהל חקירה תוך שמירה על פרטיות הנחקרים, שכן שני מפקחים מתוך ארבעה חולקים את אותו החדר. כמו כן משרדי יחידת הפיקוח אינם נגישים לבעלי מוגבלויות. במצב עניינים זה, ובהיעדר חדר ייעודי במשרדי הוועדה לביצוע החקירה, ברצות מפקחי ועדות אלה לבצע את החקירה באופן דיסקרטי ומכובד עליהם לבקש מעמיתיהם לחדר כי יצאו ממנו במהלך החקירה.

על הוועדות המקומיות **גבעתיים, טירה, ירוחם, נצרת ונהריה** לבחון את הצורך לספק חדרים למפקחים לביצוע חקירות בתנאים המבטיחים שמירה על מסמכים ועל פרטיות הנחקר וכבודו.

הוועדה המקומית **גבעתיים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אומנם אין כיום חדר חקירות ייעודי, אך הוועדה משתדלת לאפשר ביצוע חקירות בתנאים המבטיחים שמירה על מסמכים וכן על פרטיות הנחקר וכבודו. הוועדה המקומית **ירוחם** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בקרוב אגף ההנדסה יעבור למבנה חדש ובו יוקצה למפקחת חדר נפרד. הוועדה המקומית **נהריה** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי במסגרת השינוי הארגוני המתוכנן בעירייה יהיה גם שינוי בחדרים, תוך מתן מענה לכבוד הנחקרים.

**תצלומי אוויר:** אחד האמצעים היעילים לאיתור ולתיעוד העבירות הוא תצלומי אוויר. תצלומים אלה מאפשרים איתור עבירות שלא ניתן לאתרן בעמידה על הקרקע ותיעודן במועד התרחשותן. השימוש בתצלומי האוויר יעיל במיוחד כשקיימת מערכת GIS (מערכת מידע גיאוגרפי) שבה מקושרות שכבות שונות של מידע למיקומם הגיאוגרפי של האתרים והעבירות.

בוועדה המקומית **טירה** אין תצלומי אוויר, אך נמצא כי במהלך הביקורת הוועדה התקשרה עם חברה לביצוע התצלומים לשנת 2019. בוועדות המקומיות **חוף אשקלון ונצרת** התצלומים המעודכנים ביותר צולמו כארבע שנים קודם למועד הביקורת, דבר שאינו מאפשר לקבל תמונת מצב עדכנית על שינויים בבנייה ולאתר חריגות. בוועדות המקומיות **גבעתיים, דימונה וירוחם** תצלומי האוויר העדכניים ביותר הם משנת 2018. בשאר הוועדות - **אזור, אלעד, בית שמש, בני ברק, נהריה ושדות דן** - התצלומים נעשו במהלך שנת 2019.

**מערכת מידע גיאוגרפית (GIS):** מערכות המידע הגיאוגרפי מאפשרות למפות מידע רב, כגון מידע על תוכניות המתאר התקפות וייעוד הקרקע, היתרי בנייה, חריגות בנייה ופעולות אכיפה, ובכך לסייע באיתור עבירות בנייה וחקירתן, בתיאום בין הגורמים השונים בוועדה המקומית (כמו מחלקת הרישוי ומחלקת התכנון) ובניהול



תהליכי האכיפה. מערכת המידע היא גם אמצעי חשוב להנגשת מידע רב לציבור וליחידות שונות ברשות המקומית.

בביקורת נמצא כי בוועדה המקומית **טירה** לא קיימת מערכת GIS. בוועדה המקומית **גבעתיים** מערכת ה-GIS אינה מעודכנת (למשל בעניין ייעודי הקרקע) ואינה מסונכרנת עם מערכת ניהול תיקי הפיקוח.

מומלץ כי הוועדות המקומיות **גבעתיים**, **דימונה**, **חוף אשקלון**, **ירוחם** ו**נצרת** יעדכנו את תצלומי האוויר במטרה לספק למפקחים מידע עדכני על מצב הבנייה ביישוב כאמצעי לאיתור מהיר של חריגות. מומלץ כי הוועדה המקומית **טירה** תפעל להקמת מערכת GIS, ועל הוועדה המקומית **גבעתיים** לעדכנה באופן שוטף וליצור ממשק בינה ובין ניהול תיקי הפיקוח.

הוועדה המקומית **גבעתיים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא תקצבה בשנת 2020 עדכון של תצלומי האוויר וה-GIS. הוועדה המקומית **דימונה** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מעדכנת את תצלומי האוויר בהתאם לאילוצי התקציב וכי היא התקשרה עם חברה להוספת שכבות למערכת GIS. בתשובת הוועדה המקומית **חוף אשקלון** נמסר כי היא תקדם תצלום אוויר עדכני בהתאם למגבלות התקציב. הוועדה המקומית **טירה** השיבה כי מערכת ה-GIS נמצאת בשלבי עדכון והוועדה פועלת להשלמת אמצעי הזדהות. הוועדה המקומית **ירוחם** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בדצמבר 2019 היא ביצעה תצלום אוויר חדש, וכי מערכת ה-GIS תעודכן עם השלמת סקר עבירות הבנייה.

מערכת ממוחשבת לניהול תהליכי האכיפה: בשל הצורך לתעד את העבירות ואת פעולות הפיקוח, לנהל את התהליכים בהתאם לשלבים הקבועים בדין, ולהעביר דיווחים לגורמים המאסדרים, דרושות מערכות מחשב לניהול תיקי הפיקוח ושמירת המסמכים. כמו כן ישנם אמצעים נוספים שהוועדות יכולות לשקול להטמיע בעבודתן לייעול פעולות הפיקוח, כגון מחשבי לוח (טבלטים), בייחוד לנוכח המחשוב ההולך וגובר של תהליכי תכנון ומתן היתרי בנייה, המאפשר לתת בידי המפקחים מידע רב הנחוץ להם לחקירה בעוד הם מסיירים בשטח.

היעדר שימוש במערכת ממוחשבת: בביקורת נמצא כי רק בוועדה המקומית **נצרת** לא מנוהלים תהליכי הפיקוח והאכיפה במערכת ממוחשבת, אף שלרשות הוועדה עומדת מערכת כזו.

על יחידת הפיקוח בוועדה המקומית **נצרת** לנהל את תהליכי האכיפה במערכת המידע שכבר ממילא קיימת בה.



**איכות הנתונים ושלמותם:** בוועדות המקומיות **בני ברק וגבעתיים** נמצא כי בעת הזנת הנתונים למערכת המפקחים משתמשים במונחים לא בהירים או במונחים שונים לתיאור שלבי אכיפה זהים, והדבר פוגע ביכולת המעקב, הבקרה והניהול של התיקים. כמו כן לא תמיד מפורטות העבירות שבטיפול, ולא מתועדות תוצאות תהליך האכיפה או נסיבות סגירת התיק. נוסף על כך, במערכת אין מידע על השלב הבא לביצוע בתהליך האכיפה - למשל וידוא שצו קיום, זימון לחקירה וכד'. במערכת המידע של הוועדה המקומית **גבעתיים** יש עירוב בין שלבים המתארים פעולות אכיפה לשלבים מינהלתיים, כגון סריקת מסמכים או ניתוב התיק, והדבר מקשה על היכולת לעקוב באיזה שלב בתהליך האכיפה מצוי התיק ולפלא את הנתונים במערכת. כפי שצוין לעיל, קשיי הדיווח של הוועדות ליחידה הארצית לאכיפה, כנדרש בחוק, נובעים בין היתר מליקויים בניהול המידע על פעולות האכיפה.

הוועדה המקומית **גבעתיים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מחלקת הפיקוח עוברת מפעם לפעם הדרכות על מנת לטייב את תיעוד הנתונים במערכת הממוחשבת.

ניהול כולל של תהליך האכיפה וממשק עם התובע: הואיל ותהליך האכיפה כולל ממשקים רבים בין יחידת הפיקוח לתביעה, קיומה של מערכת מידע משותפת עשוי לשפר את קשרי הגומלין והתיאום ביניהן ולאפשר ניהול מיטבי של התהליכים. ב-9 מתוך 12 מהוועדות שנבדקו - הוועדות המקומיות **אזור, בית שמש, בני ברק, גבעתיים, דימונה, חוף אשקלון, טירה, ירוחם ונהריה**<sup>87</sup> - מערכת המידע אינה כוללת ממשק עם ניהול התהליכים של התובע ולמעשה היא מיועדת למפקחים בלבד. הדבר יוצר נתק ומקשה על מעקב אחר תהליך האכיפה בשלמותו.

נוכח החשיבות של ניהול תהליכי הפיקוח והאכיפה והבקרה עליהם, על הוועדות המקומיות **בני ברק וגבעתיים** לקבוע נהלים לגבי הזנת מלוא הנתונים הנדרשים לניהולם באופן אחיד ושיטתי. ראוי שהיחידה הארצית לאכיפה תשקול לקבוע נוהל ושיטות עבודה בעניין זה לכלל הוועדות לרבות קידוד אחיד של ממצאי הפיקוח ושלבי האכיפה כדי לטייב את המידע הממוחשב. כמו כן ראוי שהגורמים המאסדרים - היחידה הארצית לאכיפה והמחלקה להנחיית תובעים - יתאמו ביניהן את מתכונת קבלת הדיווחים מהוועדות ויפעלו לאיחודם של הדיווחים כדי לפשט את התהליכים ולהקל על הוועדות.

היחידה הארצית לאכיפה והמחלקת להנחיית תובעים מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי הן יפעלו במשותף לבחינת הנושא וקידומו.

87 כאמור, בוועדה המקומית **נצרת** אין כלל שימוש במערכת הממוחשבת לניהול התיקים.





הוועדה המקומית **אזור** השיבה כי לאחרונה נתנה הרשאה לתובע הוועדה לצפות במערכת ניהול תיקי פיקוח, ובהמשך הוא יוכשר כדי שיוכל להשתמש במערכת באופן מלא. בתשובת הוועדה המקומית **בני ברק** נמסר כי תפעל לשיפור איכות הנתונים ולקידום הממשק עם התביעה. הוועדה המקומית **גבעתיים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי במסגרת פרויקט מחשוב המחלקה המשפטית במהלך שנת 2020 מתכוונת הוועדה לבחור במערכת שתוכל להתחבר לממשק המערכת הממוחשבת במינהל ההנדסה. הוועדה המקומית **דימונה** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת זה זמן רב להקמת מערכת ניהול כולל של תהליך האכיפה והממשק עם התובע וכי נקבעה הדרכה נוספת לשימוש במערכת ולאחריה העובדים הרלוונטיים יחלו להשתמש בה. הוועדה המקומית **חוף אשקלון** השיבה כי היא מגבשת נוהל בעניין ממשקי עבודה בין התובע למפקחים לצורך מעקב אחר תהליך האכיפה בשלמותו. הוועדה המקומית **ירוחם** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא תפעל לקידום הממשק עם התובע. הוועדה המקומית **נהריה** מסרה בתשובתה כי אין ברשותה מערכת המסנכרנת את התהליכים אולם התובע מדווח למחלקת הפיקוח והיא משלבת את דיווחיו במערכת שלה.

שימוש באמצעי אכיפה מתקדמים: בחלק מהוועדות, למשל בירוחם, הועלה בפני צוות הביקורת הצורך להשתמש ברחפנים לאיתור עבירות וחקירתן במקומות שבהם הגישה למבנים מורכבת.

נוכח ההתקדמות הטכנולוגית בתחום, ראוי שהיחידה הארצית לאכיפה תשקוד ביחד עם הוועדות המקומיות על דרכים להטמעת שימוש בכלים מתקדמים כגון מחשבי לוח, רחפנים ועוד, לטובת איתור ותיעוד מוקדם של עבירות בנייה בעבודת הוועדות, כדי לייעל את עבודתן ולהגביר את מועילות הפיקוח.

היחידה הארצית לאכיפה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת ליישם את הביקורת, תוך התחשבות ביכולותיהן הכלכליות של הוועדות השונות. היחידה ביקשה להדגיש שפרויקט בסדר גודל כזה ידרוש תקציבים ממשלתיים נוספים שאינם כלולים בתוכנית העבודה ובמסגרת התקציב הקיימת.

בתשובת הוועדה המקומית **אזור** היא מסרה כי תפעל לרכישת מחשבי לוח למפקחים. הוועדה המקומית **ירוחם** מסרה בתשובתה כי רכישת הרחפן נמצאת בטיפול.



ממכלול הממצאים עולה כי היערכותן של הוועדות המקומיות לביצוע פעולות האכיפה בתחום הציוד וסביבת העבודה לוקה בחסר, והדבר בולט בייחוד בוועדות המקומיות **טירה ונצרת**. משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדות המקומיות לפעול לטיוב סביבת עבודה ולאספקת ציוד וכלי עזר חיוניים לביצוע האכיפה בידי המפקחים. ללא אמצעים בסיסיים אלה עבודת הפיקוח אינה יעילה ואינה אפקטיבית.

על היחידה הארצית לאכיפה לשקול לקבוע תקן מומלץ של ציוד הכרחי לביצוע פעולות הפיקוח והאכיפה, ולהבטיח הסדרים שיאפשרו הצטיידות והיערכות כנדרש. עוד מומלץ לכלל הוועדות לבחון מפעם לפעם את סביבת העבודה והציוד של יחידת הפיקוח ולפעול להבטחת סביבה הולמת ומתקדמת לפעילותם.

היחידה הארצית לאכיפה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי עד סוף הרבעון הראשון של 2020 יוכן נוהל הצטיידות לוועדות המקומיות. לצד זאת, היחידה הביעה ספק ביכולתה לחייב את הוועדות המקומיות לבצע נוהל כזה, שכן מדובר בהשתתפות הוצאות כספיות עליהן.

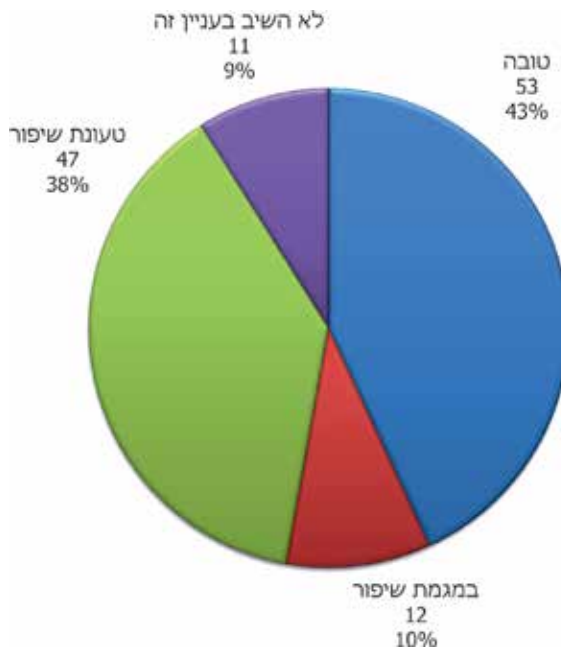
## פעולות האכיפה

### הערכת התובעים את איכות הפיקוח בוועדות

בדיווחים למחלקה להנחיית תובעים נדרשים התובעים להעריך את איכות הפיקוח בוועדה. ניתוח דיווחים אלו מאפשר לקבל תמונת מצב כללית לגבי איכות הפיקוח כפי שהיא נתפסת בעיני התובעים בוועדות, שהם הגורמים המקצועיים המוסמכים להכריע בעניינם של תיקי החקירה שמגישים להם המפקחים ולחוות את דעתם באשר לנקיטת הליכים מינהליים.

בביקורת נותחו ההיגדים על איכות הפיקוח בוועדות בדיווחים לשנת 2018, והם סווגו בהתאם לתוכן שלהם לשלוש קטגוריות: רמה טובה, במגמת שיפור או טעונה שיפור. להלן פירוט הממצאים:

תרשים 12: הערכה של איכות הפיקוח לפי הדיווחים למחלקה להנחיית תובעים, 2018



על פי דיווחי התובעים למחלקה להנחיית תובעים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתוח משרד מבקר המדינה של מאפייני 47 הוועדות שצוין כי הן טעונות שיפור העלה כי ב-44 מתוכן (94%) יחידות הפיקוח הן קטנות (עד ארבעה מפקחים בתקן). כמו כן, ב-18 מתוכן נמצא מחסור של מעל 20% מהקבוע בתקן המינימלי למפקחים.

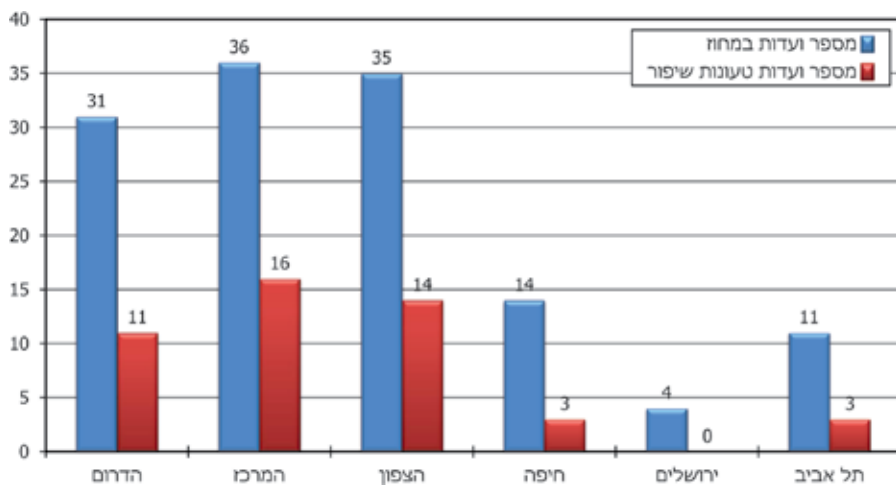
הלוח שלהלן מציג את התפלגות הוועדות הטעונות שיפור, לפי מחוזות ושיעור מתוך כלל הוועדות במחוז.

### לוח 11: ועדות טעונות שיפור על פי דיווחי התובעים (לפי מחוזות)

מחוז	מספר ועדות במחוז	מספר ועדות טעונות שיפור	שיעור
הדרום	31	11	35%
המרכז	36	16	44%
הצפון	35	14	40%
חיפה	14	3	21%
ירושלים	4	0	0%
תל אביב	11	3	27%

על פי נתוני הלמ"ס והיחידה להנחיית תובעים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

### תרשים 13: ועדות טעונות שיפור על פי דיווחי התובעים (לפי מחוזות)



על פי נתוני הלמ"ס והיחידה להנחיית תובעים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהלוח עולה כי הוועדות הטעונות שיפור נמצאות באזורים שונים בארץ, ובעיקר במחוז הצפון, המרכז והדרום.

אחד הנושאים שציינו התובעים לשיפור הוא איוש התקנים של מפקחים. נושאים נוספים שציינו התובעים כפוגעים באיכות הפיקוח הם עומס עבודה על המפקחים, העסקתם במטלות נוספות מלבד הפיקוח, חוסר מקצועיות המתבטא בתיקי חקירה לא איכותיים והיעדר אכיפה יזומה. מומלץ כי היחידה הארצית לאכיפה, בשיתוף עם המחלקה להנחיית תובעים, תעביר משוב לוועדות המקומיות לגבי הנושאים הטעונים שיפור. כמו כן מומלץ כי היחידה הארצית לאכיפה תתמקד בוועדות הטעונות שיפור ותסייע להן באמצעות הדרכות מקצועיות והנחיות לפעולה, בהתאם לסדר עדיפות שהיא תקבע.

המחלקה להנחיית תובעים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא תשתף פעולה עם היחידה הארצית לאכיפה כדי להעביר משוב לוועדות בנוגע לנושאים הטעונים שיפור. עוד צוין כי במרבית הוועדות היא מקיימת שיח שוטף עם התובעים וראיונות הסמכה שנתיים, דבר אשר מאפשר כבר עתה להעביר לוועדות נושאים לשיפור וקביעת יעדים שנתיים. היחידה הארצית לאכיפה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא תעביר משוב לוועדות וכי היא תמקד מאמצים בוועדות כדי שפעולות ההדרכה יובילו לשיפור ניכר בעבודתן.

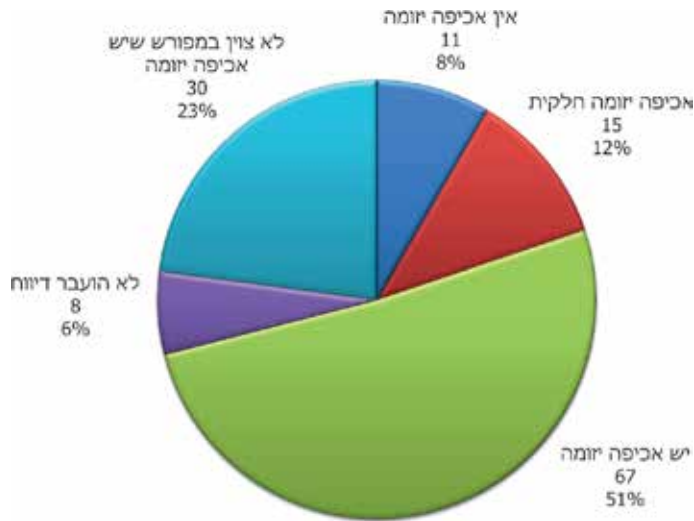
## אכיפה יזומה של עבירות בנייה

בדברי ההסבר לסעיף 204 לתיקון 109, שכאמור הפך בהמשך לתיקון 116, נקבע כי "עבירות בנייה, מעצם טיבן, מציבות עובדות בשטח, אשר קשה מאוד להתמודד עמן ככל שהבנייה נמשכת. לפיכך [הוצע] לתת בידי גורמי האכיפה כלים לאכיפה מינהלית. אכיפה זו יעילה במיוחד שכן ניתן באמצעותה להורות מיידית על הפסקת הבנייה, בהליך פשוט, ובלא צורך בפנייה לערכאות שיפוטיות"<sup>88</sup>. לעומת זאת, ככל שהבנייה מתקדמת וחולף זמן רב יותר ממועד ביצוע העבירה, החזרת המצב לקדמותו תוך סילוקה המלא של העבירה הופכת ליקרה כלכלית ומורכבת מהבחינה ההנדסית. כמו כן, בשלב מסוים עולה צורך בנקיטת אמצעי אכיפה משפטיים שאורכים זמן רב יותר ומצריכים משאבים רבים יותר. על כן, יש חשיבות רבה לאכיפה יזומה שבכוחה לגלות עבירות בנייה בעודן באיבן, תוך נקיטת כלי אכיפה מינהליים מידיים כאמור, בהתאם לסמכויות שהעניק התיקון 116 לוועדות המקומיות.

88 הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 109), התשע"ו-2016, הצ"ח 1047, עמ' 1426, 1429.

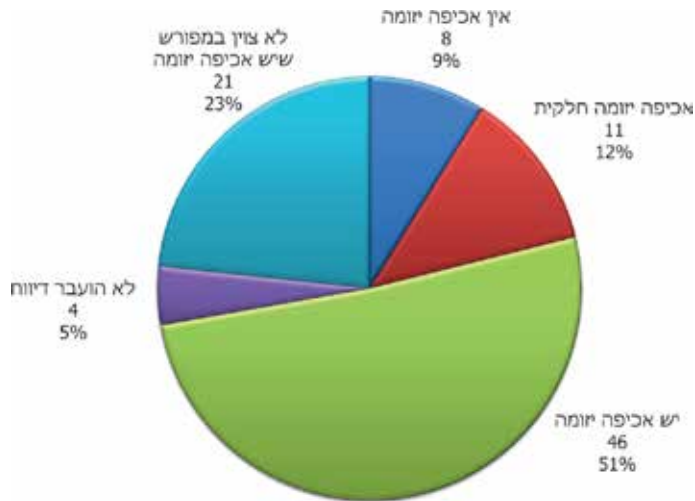
מתוך סך 131 ועדות, 123 (94%) העבירו דיווחים למחלקה להנחיית תובעים. מהדיווחים עולה כי 67 (51% מכלל הוועדות המקומיות) דיווחו במפורש על ביצוע אכיפה יזומה (ראו תרשים 14 להלן).

### תרשים 14: ביצוע אכיפה יזומה על ידי הוועדות המקומיות, 2018 (בערכים מוחלטים ובאחוזים מסך הוועדות)



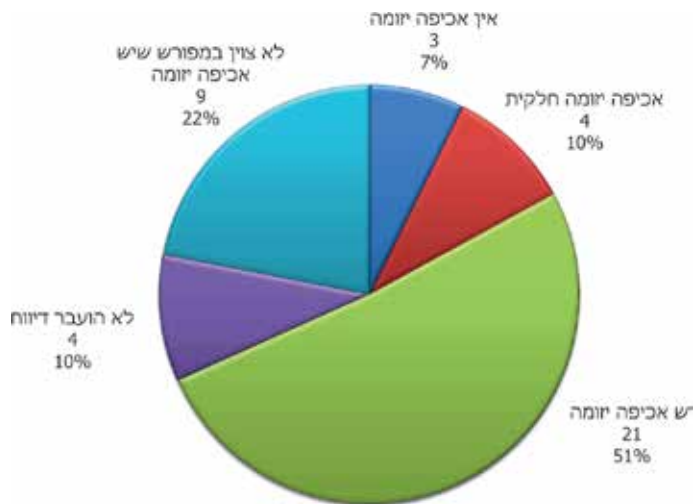
על פי דיווחי הוועדות המקומיות למחלקה להנחיית תובעים, בעיבוד משרד מבקר המדינה. יצוין כי תמונת המצב המוצגת לעיל תקפה גם לקבוצת הוועדות הקטנות (ועדות שתקן המפקחים שלהן הוא עד ארבעה מפקחים) וגם לקבוצת הוועדות הגדולות (שתקן המפקחים שלהן עולה על ארבעה מפקחים), כמתואר בתרשימים להלן.

### תרשים 15: ביצוע אכיפה יזומה על ידי הוועדות המקומיות הקטנות<sup>89</sup>, 2018 (בערכים מוחלטים ובאחוזים מסך הוועדות)



על פי דיווחי הוועדות המקומיות למחלקה להנחיית תובעים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

### תרשים 16: ביצוע אכיפה יזומה על ידי הוועדות המקומיות הגדולות, 2018 (בערכים מוחלטים ובאחוזים מסך הוועדות)



על פי דיווחי הוועדות המקומיות למחלקה להנחיית תובעים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

<sup>89</sup> הוועדה המקומית נאות חובב אינה נתמכת והוועדה המקומית חריש היא ועדה חדשה, ולכן לא נקבע להן תקן. הן סווגו כקטנות על בסיס מספר המפקחים בפועל וגודל האוכלוסייה.



נמצא כי 4 מתוך 12 הוועדות שנבדקו - **אזור, בני ברק, נהריה ושדות דן** - דיווחו על ביצוע אכיפה יזומה, ובביקורת נמצא כי הדבר קיבל ביטוי גם בתוכניות העבודה שלהן. עם זאת, כפי שצוין לעיל, המתכונת של תוכניות העבודה לא כוללת מדדי ביצוע לבקרה על מידת השגת היעדים, ולכן אין דרך לבחון באיזו מידה היא מבוצעת. הלכה למעשה.

הוועדה המקומית **ירוחם** דיווחה כי היא מבצעת אכיפה יזומה רק לגבי בנייה חדשה. בתוכניות העבודה של הוועדה נמצא כי המפקחת אמורה לבקר בכל אזור לפחות אחת לשבוע, דבר המאפשר לה להיות נוכחת בשטח באופן תדיר ולאחר חריגות בנייה על בסיס שוטף.

הוועדות **בית שמש וחוף אשקלון** דיווחו על ביצוע אכיפה יזומה, אך לא נמצא ביטוי כלשהו לאכיפה יזומה בתוכנית העבודה של יחידות הפיקוח, כגון מבצעי אכיפה או סיורים יזומים. הוועדות המקומיות **טירה ודימונה** דיווחו על אכיפה יזומה חלקית, אך לא היו להן תוכניות עבודה כלל. בוועדה המקומית **אלעד** הנחה התובע את יחידת הפיקוח לבצע אכיפה יזומה, אך גם לה לא היו תוכניות עבודה כלל ולכן לא ניתן היה ללמוד על יישום הנחיות.

לעומת זאת, בתוכניות העבודה של הוועדה המקומית **גבעתיים** הייתה כלולה אכיפה יזומה, אך לפי הדיווחים לא הייתה בשנים קודמות אכיפה יזומה בוועדה והיא התחילה להתבצע רק במהלך שנת 2018. הוועדה המקומית **נצרת** לא העבירה דיווח ולא הכינה תוכניות עבודה.

הממצאים מלמדים על כך שפעולות אכיפה יזומה אינן מקבלות ביטוי בשגרת העבודה בחלק ניכר ממחלקות הפיקוח בוועדות מקומיות. גם כאשר ועדות מדווחות על ביצוע אכיפה יזומה, לא תמיד מוטמע הדבר בתוכניות העבודה שלהן, ביעדי אכיפה מדידים ובפעולות הלכה למעשה.

לאור יתרונות האכיפה היזומה, על היחידה הארצית לאכיפה לבחון דרכים לעידוד אכיפה יזומה בקרב הוועדות שאינן מבצעות אותה. על הוועדות המקומיות לשלב בתוכניות העבודה שלהן פעולות לאכיפה יזומה - סיורים במרחב התכנון, ייזום מבצעי אכיפה, פיענוח תדיר של תצלומי אוויר ושימוש באמצעים טכנולוגיים אחרים, בהתאם לצורך, לאיתור מוקדם של עבירות.

היחידה הארצית לאכיפה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2019 היא יזמה מספר רב של מבצעים משותפים עם ועדות מקומיות, וכי היא עוקבת אחרי הנושא באמצעות מנהלי המחוזות שלה. עוד נמסר כי למטרת חניכת מפקחי הוועדות המקומיות, היחידה כבר קיימה בפברואר 2020 שבמהלכו כלל מפקחי





היחידה ביצעו מבצעים משותפים עם ועדות מקומיות בגזרתן. שבוע דומה מתוכנן גם בהמשך השנה.

הוועדה המקומית בני ברק השיבה כי תוסיף בתכניות העבודה, מדדי ביצוע לאכיפה היזומה. הוועדה המקומית גבעתיים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אכן עד שנת 2018 היה בוועדה רק מפקח אחד ולכן לא בוצעה אכיפה יזומה. משנת 2018 החלה אכיפה יזומה בוועדה לפי סדר העדיפות שהיא קבעה. הוועדה גם ציינה כמה מבצעי אכיפה יזומים שהיא ביצעה ושכונתה לבצע בהמשך. הוועדה המקומית דימונה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מהנדס הוועדה קבע יעדים לאכיפה יזומה ומנהל יחידת הפיקוח יפקח על ביצועם. הוועדה המקומית ירוחם מסרה בתשובתה כי בעקבות הביקורת תתקן תוכנית העבודה שלה כך שתשקף את האכיפה היזומה המתבצעת בפועל.

## צווי הריסה מינהליים

במסגרת תיקון 116 הורחבה סמכות הוועדות המקומיות להוציא צווים מינהליים להריסת בנייה אסורה<sup>90</sup>. בדברי הסבר לסעיפים 206 עד 208 להצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 109), התשע"ו-2016 נאמר כי צו מנהלי נועד "לעצור ולבטל" את עבירות הבנייה בראשית היווצרותן.

הטיפול בעבירות בשלבים המוקדמים עשוי להיות אפקטיבי יותר וזול יותר. על פי הנחיה של היחידה הארצית לאכיפה<sup>91</sup>, צו הריסה מינהלי הוא "אחד הכלים המרכזיים לביצוע האכיפה בשלב המנהלי, ולהשבת המצב לקדמותו". תכליתם של הצווים לאפשר לרשויות להתמודד במהירות וביעילות עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית ולמנוע "קביעת עובדות בשטח". אמצעי זה יעיל מפני שביצוע הצווים והריסת הבנייה בשלב זה דורשים אמצעים מעטים יחסית, ופגיעתה בבונה היא הנמוכה ביותר. כמו כן, בשלב זה הפגיעה בשלטון החוק ובסביבה היא המצומצמת ביותר. על פי ההנחיה, קיום הצווים המינהליים מחייב איתור יזום של חריגות בנייה על ידי הוועדות המקומיות (ראו לעיל).

כשמבצע עבירות בנייה שהוצא נגדו צו הריסה אינו מבצע את ההריסה, על הוועדה לבצע אותה בעצמה תוך זמן קצר<sup>92</sup>, ולכן יש צורך בהיערכות מוקדמת. הקצאת תקציב ייעודי לכך עשויה להקל על ביצוע ההריסה ללא עיכובים.

90 סעיף 221 לחוק התכנון והבנייה.

91 הנחיה מס' 3.3 של היחידה הארצית לאכיפה (עדכון אחרון מ-24.12.17).

92 סעיף 222 לחוק התכנון והבנייה.



על פי נתוני היחידה הארצית לאכיפה, בשנת 2018 הוציאו כלל הוועדות המקומיות 1,463 צווי הריסה מינהליים ובעקבותיהם בוצעו 842 (57%) הריסות. מכאן שחלק ניכר מצווי ההריסה אינם מבוצעים, והליכי האכיפה עוברים מהמישור המינהלי למישור המשפטי<sup>93</sup>. כמו כן, מהנתונים עולה כי חלק ניכר (40%) מכלל הצווים הוצאו על ידי ועדה מקומית אחת - הוועדה מקומית תל אביב, וכי ב-22 הוועדות המקומיות הפועלות לפי סעיף 18 במועצות אזוריות (המרחב הכפרי) הוצאו 50 צווים (3% מכלל הצווים). היחידה הארצית לאכיפה הוציאה באותה שנה 904 צווים וביצעה בעקבותיהם 683 (75%) הריסות.

משרד מבקר המדינה בחן את הוצאת הצווים ואת ההריסות המינהליות שביצעו 12 הוועדות שנבדקו בשנת 2018 ואת התקציב שהוקצה לכך. בלוח 12 שלהלן מפורטים הממצאים.

לוח 12: צווי הריסה מינהליים ותקציב לביצועם, 2018

שם הוועדה המקומית	שהוצאו צווים	הריסות שבוצעו על ידי הוועדה	הריסות שעוכבו על ידי בית משפט	תקציב ייעודי להריסה (באלפי ש"ח)
אזור	2	1	0	אין
אלעד	13	3	0	50
בית שמש	12	1	5	אין
בני ברק	90	60	אין מידע	600
גבעתיים	1	*0	1	אין
דימונה**	1	0	אין מידע	אין
חוף אשקלון	1	0	0	אין
טירה	0	0	0	אין
ירוחם	1	***0	0	אין
נהריה	1	1	אין מידע	אין
נצרת****	אין מידע	0	אין מידע	אין
שדות דן	2	1	אין מידע	אין

המקור: דיווחי הוועדות המקומיות

\* מהוועדה נמסר כי לאור קבלת היתר לא בוצע צו ההריסה שהוצא.

\*\* הוועדה המקומית דימונה לא דיווחה ליחידה להנחיית תובעים. המידע מתבסס על המסמכים שהועברו למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2019 ועל תשובת הוועדה למשרד מבקר המדינה.

\*\*\* במהלך שנת 2018 היו בוועדה 152 הריסות עצמיות.

\*\*\*\* הוועדה המקומית נצרת לא דיווחה ליחידה להנחיית תובעים. המידע לגבי מספר ההריסות שבוצעו ולגבי אי-קיום תקציב ההריסות בוועדה נמסר לצוות הביקורת במהלך הפגישה בוועדה באוגוסט 2019.

93 בחלק מהמקרים מוסדרות העבירות, אולם אין על כך נתונים.



מהלוח עולה כי מתוך 12 הוועדות שנבדקו, רק הוועדות המקומיות אלעד ובני ברק הקצו תקציב ייעודי מראש לעניין ההריסות: הוועדה המקומית אלעד הקצתה סכום של 50,000 ש"ח וביצעה 3 הריסות (נוצלו 21,600 ש"ח, 43.2% מהתקציב); הוועדה המקומית בני ברק הקצתה סכום של 600,000 ש"ח וביצעה 60 הריסות (נוצלו כ-566,000 ש"ח, 94% מהתקציב). שש ועדות שנבדקו לא דיווחו על ביצוע הריסות בידי הוועדה, וארבע ביצעו כל אחת הריסה אחת בלבד. מכאן ניתן להסיק כי קיומו של תקציב ייעודי להריסות בספר התקציב של הוועדה המקומית תורם רבות לביצוע צווי ההריסה המינהליים ובכך לביצור שלטון החוק במרחב התכנוני. בהמשך הדוח, בפרק על ליקויים בתהליכי אכיפה, יובא פירוט נרחב יותר על תפוקות של פעולות אכיפה ב-4 ועדות מתוך ה-12 שנבדקו.

על הוועדות המקומיות שנבדקו לבחון הקצאת תקציבים ייעודיים לביצוע ההריסות, בהתאם לצורך, ולהחיש את ביצוען. הוועדה המקומית בני ברק הקצתה תקציב ואף ביצעה שורה ארוכה של הריסות, אך עם זאת, כפי שיוצג בהמשך הדוח, היקף עבירות הבנייה במרחב התכנון שלה הוא גדול ויש מקרים רבים שבהם עבירות בנייה נרחבות עומדות על תילן שנים מספר.

הוועדה המקומית אזור הודיעה בתשובתה כי תפעל להקצאת תקציב ייעודי להריסות. הוועדה המקומית בני ברק השיבה כי היא פועלת בהתאם למדיניות האכיפה ולמגבלת כוח האדם, ובהתחשב בייחודה של העיר ותושביה. הוועדה המקומית גבעתיים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי במהלך שנת 2019 הוצאו שישה צווי הריסה מינהליים, ובעקבותיהם בוצעו הריסות עצמיות. עוד צוין כי בעקבות הביקורת יוקצה בשנה הבאה תקציב ייעודי להריסות. הוועדה המקומית ירוחם מסרה בתשובתה כי עומד לרשותה תקציב שבו ניתן להשתמש לביצוע ההריסות. כמו כן צוין כי הצלחת הפיקוח באה לידי ביטוי לא רק במספר צווי ההריסה המינהליים שבוצעו, אלא גם במספר הסדרות הבנייה לאחר שליחת מכתבי התראה וצווי הפסקה מינהליים. הוועדה המקומית שדות דן ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה את הקושי לממן ביצוע של חלק מצווי ההריסה.

## טיפול במבנים שאינם בשימוש

בדוח מבקר המדינה משנת 2016 נקבע כי נכסים שאינם בשימוש הופכים פעמים רבות למפגע סביבתי, תברואתי, בטיחותי וחברתי חמור<sup>94</sup>, מהווים נטל כלכלי חמור על הרשויות ופוגעים בהתפתחות המרחב העירוני ובניצול היעיל של משאב הקרקע. הדוח האמור העלה ליקויים רבים בטיפול הרשויות המקומיות שנבדקו אז, חלקם

94 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016, בפרק "טיפול הרשויות המקומיות במבנים שאינם בשימוש", עמ' 407 - 461.



עד כדי פגיעה בשלטון החוק ובאמון הציבור. בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בשנת 2018 על ניהול אזורי תיירות בירושלים ותחזוקתם<sup>95</sup>, צוינו מקרים שבהם במקום בתי עסק שפעלו בעבר נמצאו אתרי בנייה עזובים, עומדים כאבן שאין לה הופכין ומהווים מפגע חזותי ובטיחותי.

מן הראוי כי ועדות מקומיות יטפלו במבנים שאינם בשימוש, שהם בגדר עבירות בנייה, ויכללו את הנושא בתוכניות העבודה ובמדיניות האכיפה שלהן. למשל, לעיתים בעקבות עבירות בנייה הנכס נעזב במהלך הליכי בנייתו אך השלד נותר על כנו, ובמקרים אחרים תוקף היתר הבנייה פג והבנייה לא מושלמת במשך זמן ניכר<sup>96</sup>.

בביקורת נמצא כי בתוכניות העבודה ובמדיניות האכיפה של כלל 12 הוועדות שנבדקו לא נכללה סוגיית הטיפול במבנים שאינם בשימוש.

על 12 הוועדות שנבדקו לשקול לכלול במדיניות האכיפה ובתוכניות העבודה שלהן טיפול במבנים שאינם בשימוש שהם בגדר עבירות בנייה, נוכח הנזקים הכרוכים בהם. הדבר עשוי לתרום הן לשיפור חזות היישובים והן להעלאת רמת התברואה ותחושת הביטחון האישי של התושבים.

היחידה הארצית לאכיפה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא תשלב את הנושא בנוהל לגיבוש מדיניות אכיפה. הוועדה המקומית בני ברק ציינה בתשובתה כי היא תשלב בתכנית העבודה שלה את הטיפול בנושא. הוועדה המקומית דימונה מסרה בתשובתה כי מקרים של מבנים נטושים בתחומה הם מועטים ביותר ומטופלים במסגרת הפיקוח היזום. הוועדה המקומית חוף אשקלון מסרה בתשובתה כי תמפה את היקף התופעה ולאחר מכן תגבש תוכנית עבודה בהתאם.

## דיווחים כדין למרשם הפלילי

המרשם הפלילי מכיל פרטים על אודות הרשעות ועונשים של בית משפט בשל פשעים ועוונות<sup>97</sup>. בהתאם לחוק העונשין, התשל"ז-1977, עבירות על חוק התכנון והבנייה הן עבירות מסוג עוון<sup>98</sup>. המרשם הפלילי אינו חשוף לעיני הציבור הרחב, אך

95 מבקר המדינה, פיתוחה וחיזוק מעמדה של ירושלים - חלק שני (2019), בפרק "ניהול אזורי תיירות בירושלים ותחזוקתם", עמ' 206.

96 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016, עמ' 454 - 455.

97 סעיף 2 לחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981, אשר ביטלו ייכנס לתוקף בינואר 2021 וסעיף 8 לחוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ט-2019, אשר ייכנס לתוקף בינואר 2021.

98 סעיף 24 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.



לגופים שונים ולרשויות מסוימות יש גישה אליו<sup>99</sup>, וגופים ובעלי תפקידים אחרים זכאים לקבל ממנו מידע כשהדבר דרוש להם לצורך מילוי תפקידיהם<sup>100</sup>.

בתקנות המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"ו-1986, נקבע כי פרטי רישום על עבירות על חוק התכנון והבנייה יועברו, בדרך שתקבע משטרת ישראל, מידי התובע אל מנהל היחידה הארצית לאכיפה לא יאוחר מ-10 ימים ממועד מתן ההחלטה<sup>101</sup>, ומידי מנהל היחידה הארצית לאכיפה למשטרה לא יאוחר מ-15 ימים מיום קבלתם<sup>102</sup>. היחידה הארצית לאכיפה מרכזת דיווחים של הוועדות המקומיות על הגשת כתבי אישום ועל הרשעות.

על פי נתוני היחידה הארצית לאכיפה, המעודכנים לספטמבר 2019 ומתייחסים לשנת 2018, רק 54 מהוועדות (41%) העבירו אליה באמצעות התובע מידע על אודות כתבי אישום והרשעות על פי חוק התכנון והבנייה<sup>103</sup>. על פי הנתונים האמורים, בשנת 2018 הגישו הוועדות המקומיות 308 כתבי אישום וניתנו 438 גזרי דין.

המחלקה להנחיית תובעים מרכזת אף היא נתונים על אודות פעולות אכיפה שמבצעות הוועדות המקומיות, ובין היתר נתונים על אודות כתבי אישום שהגישו הוועדות המקומיות השונות. בביקורת נמצא כי 96 ועדות דיווחו לה על הגשת כתבי אישום בשנת 2018, זאת לעומת 54 ועדות בלבד שדיווחו על כך ליחידה הארצית. כמו כן, הדיווח למחלקה להנחיית תובעים היה על הגשת 3,007 כתבי אישום, לעומת 308 כתבי אישום בלבד שדווחו ליחידה הארצית.

מהנתונים שהוצגו לעיל מתגלים אפוא פערים עצומים בין הנתונים הנמצאים בידי היחידה הארצית לאכיפה לצורך העברה למרשם הפלילי לבין הנתונים שבידי המחלקה להנחיית תובעים.

משרד מבקר המדינה ממליץ ליחידה הארצית לאכיפה ולמחלקה להנחיית תובעים לתאם ביניהן דרכי דיווח על הגשת כתבי אישום לשם טיוב הנתונים שבידיהן.

99 סעיף 4 לחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981; סעיף 10 לחוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ט-2019.

100 הצעת חוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ו-2016, הצ"ח מס' 1071, עמ' 1282, 1289.

101 סעיף 8 לחוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ט-2019 מפרט את ההחלטות שיכלול המידע הפלילי: הרשעות ועונשים של בית משפט או בית דין בפלילים, צווים וקביעות שנתן בית משפט, כמפורט בחוק.

102 תקנה 3א לתקנות המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"ו-1986.

103 מהמידע שהעבירה היחידה הארצית לאכיפה למשרד מבקר המדינה התברר כי רק 56 ועדות דיווחו לה בשנת 2018. יש לציין כי היחידה הארצית לאכיפה החשיבה את הוועדות המקומיות אור-יהודה ואזור כוועדה אחת.



בתשובת היחידה הארצית לאכיפה ובתשובת המחלקה להנחיית תובעים למשרד מבקר המדינה צוין כי הן מודעות לפערים בין הנתונים שבידיהן וכי הן יפעלו לתיקון הליקוי.

בביקורת ב-12 הוועדות נבחנו באופן פרטני נתוני הדיווח מטעמן למרשם הפלילי. לוח 13 שלהלן מציג את הנתונים שעליהם דיווחו הוועדות ליחידה הארצית לאכיפה ולמחלקה להנחיית תובעים.

### לוח 13: הדיווח ליחידה הארצית לאכיפה ולמחלקה להנחיית תובעים, 2018

שם הוועדה המקומית	מספר כתבי אישום שדווחו ליחידה הארצית לאכיפה	מספר כתבי אישום שדווחו למחלקה להנחיית תובעים
אזור*	0	9
אלעד	7	5
בית שמש	3	8
בני ברק	0	20
גבעתיים	אין דווח	6
דימונה	7	11
חוף אשקלון	אין דווח	21
טירה	אין דווח	0
ירוחם	3	0
נהריה	אין דווח	1
נצרת	אין דווח	לא הוגש דוח תקופתי
שדות דן	1	0

על פי נתוני היחידה הארצית לאכיפה והמחלקה להנחיית תובעים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
\* הדיווח ליחידה הארצית לאכיפה התבצע בתקופה שבה אזור ואור יהודה היו באותה הוועדה.

הוועדה המקומית אזור ציינה בתשובתה כי מנהל יחידת הפיקוח שנקלט ב-2019 יודא כי הדיווחים נשלחים כנדרש. הוועדה המקומית בני ברק מסרה בתשובתה כי היא הכינה את הדיווח בנוגע לשנת 2018 ותעבירו ליחידה הארצית לאכיפה. הוועדה המקומית גבעתיים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2018 הנושא "נפל בין הכיסאות" וכי היא פועלת על מנת להפיק לקחים מהמקרה ולמניעת הישנותו.

נתוני הלוח ממחישים היטב את הפערים הגדולים בין הדיווחים שהתקבלו ביחידה הארצית לאכיפה לבין אלו שהתקבלו במחלקה להנחיית תובעים. ניתן לראות כי בארבעה מקרים המספרים שדווחו למחלקה להנחיית תובעים היו גבוהים מאלו שדווחו ליחידה הארצית לאכיפה. בשלושה מקרים נוספים הועברו דיווחים על



הגשת כתבי אישום לידי המחלקה להנחיית תובעים, אך הדבר לא דווח כלל ליחידה הארצית לאכיפה.

הרישום הפלילי הוא אמצעי חשוב להרתעת עברייני בנייה, ולכן יש חשיבות רבה לכך שהוועדות יעבירו דיווחים עדכניים ומלאים ליחידה הארצית לאכיפה לצורך רישומם במרשם הפלילי. דיווח מלא ועדכני הוא חיוני על מנת להבטיח שהמרשם ימלא את ייעודו.

על הוועדות המקומיות שנבדקו לוודא כי הן מדווחות באמצעות היחידה הארצית לאכיפה כנדרש לצורך עדכון המרשם הפלילי וזאת לשם הגברת ההרתעה נגד מבצעי עבירות הבנייה.

לוחות זמנים להעברת הדיווחים למרשם הפלילי: כאמור, על פי הוראות הדין על מנהל היחידה הארצית לאכיפה להעביר את פרטי הרישום על עבירות על חוק התכנון והבנייה למשטרת ישראל תוך 15 ימים מיום קבלת הדיווחים.

בחודש יולי 2019 מסרה היחידה הארצית לאכיפה לצוות הביקורת כי היא לא הספיקה לקלוט ולרשום את מלוא הנתונים שעליהם דיווחו הוועדות המקומיות בנוגע לשנת 2018. רק בחודש ספטמבר 2019 העבירה היחידה לצוות הביקורת את מכלול הנתונים שהיו בידיה על אודות דיווחי הוועדות המקומיות.

נוכח העיכובים בהליך קליטת הנתונים ורישומם, היחידה הארצית לאכיפה לא העבירה את הדיווחים לידי משטרת ישראל באופן שוטף בלוחות הזמנים שנקבעו לכך בדין.

ביקורת נמצא שאין נוהל עדכני להעברת דיווחים לצורכי המרשם הפלילי מהוועדות המקומיות ליחידה הארצית לאכיפה. כמו כן, אין דרך מקוונת ומתכונת אחידה וברורה להעברת הדיווחים: הוועדות מעבירות את הדיווחים במתכונות שונות, באמצעות שליחת פקסים - אמצעי שאינו מתאים לעידן הדיגיטלי, יוצר עומס עבודה ופוחח פתח לטעויות בדיווח וברישומם.

על היחידה הארצית לאכיפה לפעול מול כלל הוועדות על מנת לעמוד בדרישות החוק בכל הנוגע לדיווחים. מוצע לבחון שימוש במערכת מקוונת להעברת דיווחים כך שהיא תתאים להוראות הדין ולאמצעים הטכנולוגיים הקיימים הן בידי הוועדות המקומיות והן בידי היחידה.

היחידה הארצית לאכיפה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא משלימה את הרישום של כל הדיווחים שהגיעו אליה בשנים האחרונות מתובעי הוועדות המקומיות, ובסימום של התהליך יועברו כל הדיווחים לידי משטרת ישראל. כמו כן



מסרה היחידה כי היא פועלת בשיתוף עם משטרת ישראל ומשרד המשפטים על מנת לעדכן את נוהל העברת הדיווחים וקליטתם באופן מקוון.

## ליקויים בתהליכי האכיפה

מתוך 12 הוועדות שנבדקו, נדגמו 4 ועדות מקומיות: בני ברק, גבעתיים, חוף אשקלון וטירה. בוועדות אלו נבדקו היבטים נוספים הנוגעים לתהליכי האכיפה, היקפם ומועילותם. הוועדות האמורות מייצגות סוגים שונים של מרחבי תכנון, הן מבחינת אופי הבינוי והפיתוח הפיזי שלהם והן מבחינת המיקום בארץ ומאפייני האוכלוסייה שמתגוררת בתחומם. במסגרת הביקורת נערכו סיורים במרחבי התכנון, נבדקו תפוקות ונותחו מקרי דגם מתוך תלונות שהתקבלו ומידע שנאסף בביקורת. המקרים שנותחו הם של עבירות חמורות שעלולות לפגוע באינטרסים ציבוריים.

### הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בני ברק

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בני ברק (להלן - הוועדה המקומית בני ברק) פועלת מתוקף סעיף 18 לחוק התכנון והבנייה, ואחראית ליישום הוראות החוק במרחב התכנון המקומי שלה החופף את השטח המוניציפלי של עיריית בני ברק.

מרחב התכנון של הוועדה כלול בשטחו של מחוז תל אביב. הוא משתרע על שטח של כ-7,350 דונם, והאוכלוסייה המתגוררת בו מנתה נכון לשנת 2017 כ-193,000 תושבים. הרשות המקומית מדורגת באשכול 2 (מתוך 10) בדירוג החברתי-כלכלי<sup>104</sup>. מספר הנפשות הממוצע למשק בית הוא גבוה, ונכון לשנת 2017 הוא עמד על 4.4. כ-100% מתושבי העיר הם יהודים, ושיעור בני ה-15 ומטה הוא כ-40% מכלל האוכלוסייה<sup>105</sup>.

מרחב התכנון של בני ברק הוא מרחב עירוני צפוף, עם מעט שטחים פתוחים, ובתחומו עוברים עורקי תחבורה מרכזיים. בעיר קיימים מרכזי חינוך ודת רבים המשתייכים לזרמים מגוונים ביהדות. בשל מאפייני האוכלוסייה והקצב המהיר של הריבוי הטבעי בה, ישנה דרישה מתמדת לתוספת של מבני ציבור, מבני דת, מבני חינוך ומבני מגורים.

על פי דיווחיו של תובע הוועדה למחלקה להנחיית תובעים בשנת 2018, העבירות הנפוצות במרחב התכנון של בני ברק הן תוספות בנייה בהיקף נרחב, כולל על גגות ובשטחים ציבוריים, וכן פיצולי דירות.

104 הלמ"ס, לוח הרשויות המקומיות בישראל (2017).

105 ש.מ.



## תפוקות פעולות הפיקוח והאכיפה בשנים 2016 - 2018

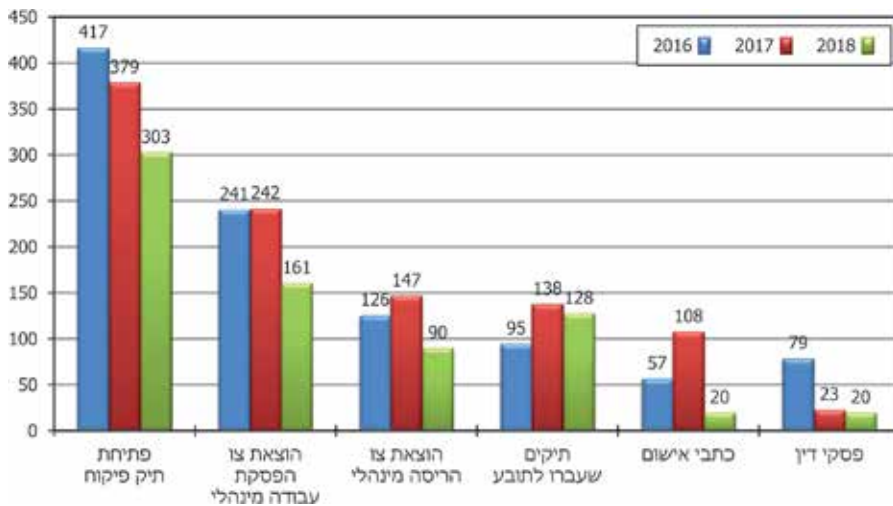
משרד מבקר המדינה בדק את מספר תיקי הפיקוח שנפתחו בוועדה בשנים 2016 - 2018. כמו כן נבדקו תפוקות הוועדה בפעולות אכיפה המפורטות בלוח 14.

### לוח 14: פעולות פיקוח ואכיפה עיקריות של הוועדה, 2016 - 2018

2018	2017	2016	פעולות אכיפה עיקריות
303	379	417	פתיחת תיק פיקוח
161	242	241	הוצאת צו הפסקת עבודה מינהלי
90	147	126	הוצאת צו הריסה מינהלי
128	138	95	תיקים שעברו לתובע
20	108	57	כתבי אישום
20	23	79	פסקי דין

על פי נתוני הוועדה המקומית בני ברק והמחלקה להנחיית תובעים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

### תרשים 17: פעולות פיקוח ואכיפה עיקריות של הוועדה, 2016 - 2018



על פי נתוני הוועדה המקומית בני ברק והמחלקה להנחיית תובעים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ממכלול הנתונים עולה כי חלה ירידה של ממש בתפוקות יחידת הפיקוח בין שנת 2017 לשנת 2018 ברוב תחומי האכיפה והפיקוח העיקריים של הוועדה. ביחוד בולטת הירידה בהוצאת צווים מינהליים ובמספר כתבי האישום שהגישה הוועדה.



על הוועדה המקומית בני ברק לנתח את הגורמים שהביאו למגמות אלו ולפעול להגברת האכיפה והסרת עבירות בנייה בתחומה.

הוועדה המקומית בני ברק מסרה בתשובתה כי היא פועלת לשיפור והגברת האכיפה, בהתאם למגבלות כוח האדם.

בביקורת נמצא כי בתחילת שנת 2017 עבדה בוועדה המקומית בני ברק תובעת במשרה חלקית, אשר לאחר מכן עזבה את עבודתה והוחלפה בתובע זמני במשרה חלקית, אך זה סיים את תפקידו עוד בטרם הסתיימה השנה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית בני ברק על כך שבשנת 2017 לא היה תובע לאורך כל השנה. על הוועדה המקומית לוודא כי תפקיד התובע יאויש באופן רציף ולבחון מפעם לפעם את היקפי ההעסקה הנדרשים של התובע העירוני.

הוועדה המקומית בני ברק מסרה בתשובתה כי בחודש ינואר 2018 מונתה לוועדה תובעת חדשה במשרה מלאה.

## דוגמאות לליקויים בפיקוח ואכיפה

### מבנה לא חוקי על מדרכה

בביקורת נמצא כי על המדרכה בעורק תחבורה מרכזי בעיר הוצב מבנה המפריע לתנועת העוברים והשבים (ראו להלן תמונה 1). המבנה המדובר, שהוא מבנה יביל, הוקם ללא היתר כנדרש. יתר על כן, הוא הוקם על מקרקעין המוגדרים כשטח ציבורי פתוח. היקף הבנייה מוערך בכמאה מ"ר והמבנה משמש בית מדרש.

## תמונה 1: המבנה שהוקם על שטח ציבורי (מסומן בחץ)



המקור: מיפוי ישראל, 2018

ביולי 2013 התקבלה בעיריית בני ברק תלונה בנוגע להקמת המבנה. בעקבות זאת הוציאה הוועדה המקומית בני ברק עוד באותו היום צו הפסקת עבודה מינהלי וצו הריסה מינהלי. בימים שלאחר מכן מצאה הוועדה המקומית כי צו ההפסקה הופר. כחודש לאחר מכן הכין מפקח הוועדה דוח בעניין זה, אך העבירו לתובע רק לאחר כחצי שנה - בחודש דצמבר 2013. כעבור שלושה ימים הוגש כתב אישום. מאחר שמפקחי הוועדה לא מצאו את האחראי על הקמת המבנה, הוחלט לבקש מבית המשפט שיוציא צו הריסה ללא הרשעה<sup>106</sup>, וביוני 2014 הוציא בית המשפט את הצו המבוקש המאפשר לוועדה להרוס את המבנה בעצמה<sup>107</sup>.

בבקשה להוצאת צו ההריסה ציין התובע כי ההריסה נחוצה בין היתר משום שהמצב הקיים פוגע בסדר הציבורי ובתכנון העתידי, וכן כי השארת המצב הקיים תאפשר לעברייני ליהנות מפירות עבירתו. נוסף על כך צוין כי מאחר שהמבנה הוקם על שטח ציבורי, השארתו פוגעת בציבור כולו. יצוין כי במקרה זה הוגשה תלונה לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה בשנת 2013, והנציב הכריע כי התלונה מוצדקת.

106 לפי סעיף 212 לחוק התכנון והבנייה, במתכונתו במועד הרלבנטי, לפני תיקון 116; סעיף 239 לחוק בניסוחו כיום.

107 ב"ש ב"ב (ב"ב) 462/14, הוועדה המקומית לתכנון ובנייה בני ברק נ' אלמונים, (19.6.14).



על אף כל זאת, מאז ועד לאוקטובר 2019 עומד המבנה על תילו וזאת למרות צו ההריסה המנהלי וצו ההריסה השיפוטי שהוצאו כבר לפני למעלה משש שנים. בנסיבות אלו הולכי רגל נדרשים לעקוף את המבנה, והוא מסתיר את שדה הראייה לנהגים בצומת.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית בני ברק על כך שלא ביצעה את הצו שהיא עצמה ביקשה מבית המשפט, בפרט נוכח הפגיעה של העבירה בציבור הולכי רגל ובבטיחות התנועה במקום.

בתשובתה מסרה הוועדה המקומית בני ברק כי היא תפעל בעניין מול הגורמים המשפטיים בוועדה, ובהתאם לסדרי העדיפויות ולמגבלות כוח האדם של הוועדה.

### מבנה ציבור לא חוקי המפריע לציבור ומסכן אותו

בביקורת נמצא כי ברחוב מרכזי בעיר הוצב מבנה יביל בשטח של כ-280 מ"ר המשמש בית כנסת. המבנה הוצב על רחבה הנמצאת בין ארבעה מוסדות חינוך, שאליה מתרכזת תנועת ילדים ועוברי אורח ערה ביותר. המבנה הוצב ללא היתר, על קרקע בבעלות העירייה ובשטח המיועד בתוכניות התקפות למבני ציבור<sup>108</sup>.

108 תוכנית מתאר בב/במ/1/414 א' - פרדס ברמן. פורסמה למתן תוקף ברשומות ב-28.3.96 י.פ. מס' 4394, עמ' 2425.

## תמונה 2: המבנה במרחב הציבורי (מסומן בחץ)



המקור: מיפוי ישראל. התצלום העליון מ-2010; התצלום התחתון מ-2018.

התברר כי המבנה הוצב בחודש אוקטובר 2016, והרחבה שעליה הוא עומד אמורה לשמש בחלקה כרחבת כיבוי אש. בעקבות תלונה לנציבות הציבור במשרד מבקר המדינה מנובמבר 2016, הכריע הנציב במרץ 2018 כי התלונה מוצדקת, ואולם הוועדה לא פעלה בנושא: בחודש נובמבר 2016 נפתח תיק פיקוח, ומאז ועד לחודש אוקטובר 2019 לא נעשו פעולות של ממש על מנת לאכוף את החוק בעניינו.



בפברואר 2019 דן בית המשפט המחוזי בתל אביב בעתירה מנהלית שהופנתה אליו מצד ארבעת מוסדות החינוך השוכנים בסמיכות למבנה<sup>109</sup>. העותרים ביקשו כי בית המשפט יוציא צו נגד עיריית בני ברק על מנת שתעתיק את המבנה ממיקומו הנוכחי. הם ציינו, בין היתר, את הסכנות הבטיחותיות החמורות והיום-יומיות שנגרמות מהצבת המבנה, כגון הפרעה לגישה לברזי כיבוי אש, לתנועת התלמידים הרבים הבאים ללמוד במקום ולחניית רכבים, ובכלל זה לחניית נכים המצויה בסמוך.

בפסק הדין ציין בית המשפט כי הוועדה המקומית בני ברק והעירייה לא עשו את הנדרש מהן לטיפול בסיכונים הנשקפים מהמבנה שהוצב במיקום, שכאמור צריך לשמש כרחבה למספר בתי ספר, וקבע כי שיקול הדעת של הוועדה לא לפעול נגד המבנה חורג מגדרי הפעלת שיקול דעת ראוי<sup>110</sup>. עוד קבע בית המשפט כי הרשויות המוסמכות מצופות לפעול בהקדם האפשרי להסרת הסיכונים ולפינוי המבנה מהמתחם.

בית המשפט ציווה על העירייה ועל הוועדה המקומית בני ברק לפעול בהקדם האפשרי להסרת הסיכון הנשקף מהמבנה ולפנותו, וציין כי אם הסיכון לא יוסר תוך 21 ימים - היחידה הארצית לאכיפה תשקול אם בשלו התנאים לנקיטת פעולה אשר תביא להסרתו.

נמצא כי בפברואר 2019 עיריית בני ברק פעלה על מנת לקדם היתר להצבת המבנה המדובר כחוק, אולם נכון לאפריל 2020 טרם הושלמו התנאים להוצאת ההיתר.

**כשלוש שנים לאחר הצבת המבנה באופן בלתי חוקי המסכן את הציבור ומפריע לו, ועל אף קביעות בית המשפט בנושא, נמצא בביקורת כי המבנה עדיין קיים ופועל במקום.**

יצוין כי הצבת מבני ציבור יבילים לא חוקיים בבני ברק היא תופעה נפוצה. בדוח מבקר המדינה<sup>111</sup> משנת 2017, שעסק בין היתר במבנים יבילים, העיר משרד מבקר המדינה לכמה ועדות מקומיות ובהן גם הוועדה המקומית בני ברק על כך שהן לא פעלו במשך שנים להסדרת השימוש במבנים יבילים במוסדות חינוך על פי הוראות החוק, על אף הסכנה שבשימוש במבנים אלו. בדוח מ-2017 צוין כי בכך כשלו הוועדות המקומיות בתפקידן כמפקחות על הבנייה בתחומן.

109 עת"מ 11-18-29986 תלמוד תורה תפארת בוסטון ואח' נ' עיריית בני ברק ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 17.2.19).

110 שם, עמ' 14.

111 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2017), "עבירות בנייה של רשויות מקומיות ותאגידי עירוניים", עמ' 77-78.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית בני ברק כי גם שנים לאחר הקמת המבנה, עדיין הוא עומד על תילו ללא הסדרה או נקיטת צעדים של ממש על מנת להביא להריסתו. כל זאת למרות קבלת תלונות חוזרות ונשנות, על אף הסכנות הטמונות בו לציבור בכלל ולתלמידים בפרט, ועל אף החלטת בית המשפט בנושא. המקרה חמור במיוחד משום שהעירייה היא גם בעלת הזכויות בקרקע ויש בידיה אמצעי אכיפה נוספים לסילוק הפלישות.

### בנייה ללא היתר על שטחים ציבוריים

בביקורת נמצא מקרה של מבנה המשמש בית עסק וכולל תוספות בנייה. נמצא כי כבר בשנת 2002 טיפלה הוועדה המקומית בני ברק בתלונה על תוספת בנייה למבנה האמור, בשטח של כ-64 מ"ר ללא היתר ובקרקע המיועדת לשימוש ציבורי. ביוני 2003 פסק בית המשפט כי התוספת בלתי חוקית. למרות זאת, היא עמדה על תילה לפחות עד לחודש אפריל 2007, ונהרסה רק לאחר שהוגש כתב אישום נוסף בשנת 2010.

### תמונה 3: בית העסק עם תוספות בנייה



צולם על ידי צוות הביקורת ב-31.10.19.



בשנת 2010 התקבלה בוועדה המקומית בני ברק תלונה נוספת על אודות תוספת בנייה אחרת בשטח שהיקפה כ-147 מ"ר. בעקבות זאת הגישה הוועדה כתב אישום בגין השימוש בבנייה הבלתי חוקית. בנובמבר 2012 ציווה בית המשפט על הנאשמים להפסיק את השימוש בעסק ולהרוס את הבנייה בתוך שמונה חודשים מיום גזר הדין.

יצוין כי תלונה בנוגע למקרה הגיע גם לידי נציבות תלונות הציבור ביוני 2017, ובעקבות התערבות הנציבות הוגש כתב אישום לבית המשפט בגין אי-קיום גזר הדין בהליך הקודם.

בסיור של צוות הביקורת באוקטובר 2019 נמצא כי תוספות הבנייה עדיין עומדות על תילן<sup>112</sup>.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית בני ברק כי בהימנעותה מאכיפת החוק במהירות וביעילות היא אפשרה את המשך הבנייה הבלתי חוקית על שטח ציבורי.

הוועדה המקומית בני ברק מסרה בתשובתה למבקר המדינה כי בינתיים הנאשמים סגרו את בית העסק, הפסיקו את השימוש והחלו בפינוי המקום.



במקרים שהוצגו השתתה הוועדה המקומית בני ברק מלפעול ולהשתמש במלוא הכלים העומדים לרשותה על מנת להפסיק את העבירות ולגרום לעבריינים לתת את הדין עליהן. במקרים המודגמים ישנה חשיבות רבה עוד יותר באכיפת החוק, מאחר שמדובר בעבירות בנייה הפוגעות בציבור הרחב ואי-אכיפתן משדרת מסר של זלזול בחוק. על היחידה הארצית לאכיפה, המחלקה להנחיית תובעים ומינהל התכנון לבחון את הממצאים שהובאו לעיל ולגבש תוכנית פעולה לשיפור האכיפה בתחומי הוועדה.

## הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גבעתיים

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גבעתיים (להלן - הוועדה המקומית גבעתיים) פועלת מתוקף סעיף 18 לחוק התכנון והבנייה, ואחראית ליישום הוראות החוק במרחב התכנון המקומי החופף את שטח השיפוט של עיריית גבעתיים.

112 במועד הביקורת טרם הסתיים ההליך המשפטי; ב-1.5.2019 הורשע אחד משני הנאשמים בביצוע העבירות על פי הודאתו, אך טרם נגזר דינו.





מרחב התכנון של הוועדה המקומית גבעתיים כלול בשטחו של מחוז תל אביב, הוא משתרע על שטח של כ-3,240 דונם. האוכלוסייה המתגוררת בו מונה כ-59,500 תושבים. הרשות המקומית מדורגת באשכול 8 (מתוך 10) בדירוג החברתי-כלכלי<sup>113</sup>.

מרחב התכנון של גבעתיים הוא עירוני. בשנים האחרונות מתגברות המגמות של ציפוף המרחב ושל התחדשות עירונית ברחבי העיר. בתוך כך מוקמים מבנים חדשים במקום הישנים ומתווספות תוספות בנייה למבנים קיימים. על פי דיווחיה של תובעת הוועדה המקומית גבעתיים למחלקה להנחיית תובעים בשנת 2018, מאפייני העבירות העיקריים במרחב התכנון הם פיצולי דירות, שימושים חורגים ובנייה במרחב הציבורי על ידי בעלי עסקים, סגירת מרפסות וחריגות בנייה קלות הנוגעות לסככות, פרגולות והתקנת מזגנים.

## תפוקות פעולות הפיקוח והאכיפה בשנים 2016 - 2018

משרד מבקר המדינה בדק כמה תיקי הפיקוח נפתחו בוועדה בשנים 2016 - 2018. כמו כן נבדקו תפוקות הוועדה בפעולות אכיפה המפורטות בלוח 15.

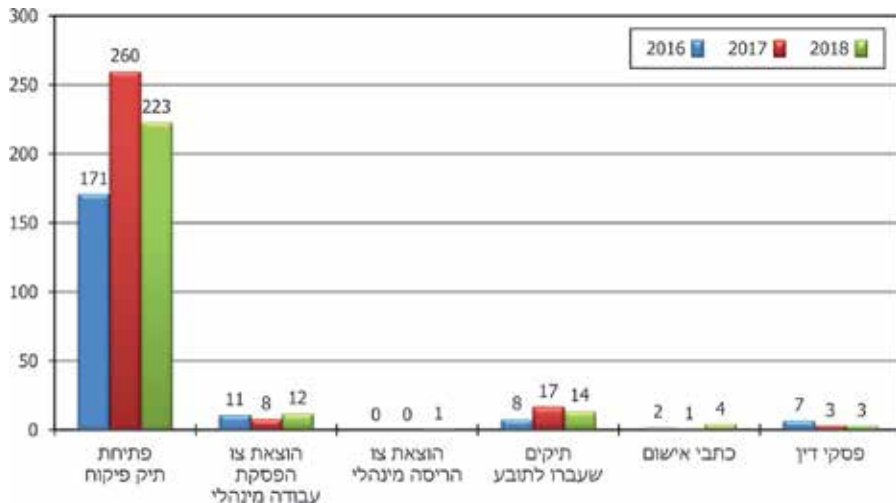
### לוח 15: פעולות פיקוח ואכיפה עיקריות של הוועדה, 2016 - 2018

2018	2017	2016	פעולות אכיפה עיקריות
223	260	171	פתיחת תיק פיקוח
12	8	11	הוצאת צו הפסקת עבודה מינהלי
1	0	0	הוצאת צו הריסה מינהלי
14	17	8	תיקים שעברו לתובע
4	1	2	כתבי אישום
3	3	7	פסקי דין

על פי נתוני הוועדה המקומית גבעתיים והמחלקה להנחיית תובעים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

113 הלמ"ס, לוח הרשויות המקומיות בישראל (2017).

## תרשים 18: פעולות פיקוח ואכיפה עיקריות של הוועדה, 2016 - 2018



על פי נתוני הוועדה המקומית גבעתיים והמחלקה להנחיית תובעים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי חלה עלייה של כ-52% במספר תיקי הפיקוח שנפתחו בשנת 2017 לעומת שנת 2016. מנגד, חלה ירידה מסוימת של כ-14% במספר תיקי הפיקוח שנפתחו בשנת 2018 לעומת שנת 2017. כמו כן, ביחס לכמות התיקים שנפתחו, ניכר כי הוועדה המקומית גבעתיים כמעט אינה נוקטת אמצעי אכיפה מינהליים, ובייחוד בולט המספר הקטן של צווי הריסה. זאת ועוד, תיקים מעטים יחסית עוברים לתובע. מכאן שבתיקי פיקוח רבים אין פעולות אכיפה משמעותיות, כפי שיוצג גם בדוגמאות להלן.

ניכר כי תפוקות הוועדה המקומית גבעתיים בנקיטת הליכים מינהליים ושיפוטיים נמוכות ביחס למספר תיקי הפיקוח שנפתחו, וכי מרבית תיקי הפיקוח אינם באים לידי סיום בהליך שיפוטי, בצו הפסקת עבודה או בצו הריסה.

על הוועדה המקומית לתכנן ובנייה גבעתיים לבחון את היקף פעילות האכיפה אל מול הנתונים על פתיחת התיקים, ולוודא כי במקרים שבהם מתגלות עבירות בנייה היא נוקטת אמצעים העומדים לרשותה על מנת להביא למיגורן.

בתשובתה של הוועדה המקומית גבעתיים למשרד מבקר המדינה היא הסבירה כי הפערים בין מספר תיקי הפיקוח לפעולות האכיפה נובעים מאי-עדכון המערכת



הממוחשבת שלה וכי היא תפעל לעדכונה. כמו כן נמסר כי במהלך שנת 2019 מפקחי הבנייה היו עסוקים במשימות שאינן קשורות במישרין לעבודת הפיקוח וזו הסיבה העיקרית לחוסר האפקטיביות של פעולות האכיפה. עוד נמסר כי בעירייה המונה 60,000 תושבים יש תובעת עירונית אחת ולכן יש עומס על התביעה העירונית. עם זאת, אושר חצי תקן נוסף המצוי בשלבי מרכז לקראת אישור. הוועדה ציינה כי בשנת 2019 תפוקותיה גדלו ביחס לשנה הקודמת ואף כי עדיין יש מקום רב לשיפור, הוועדה נמצאת בדרך הנכונה.

## דוגמאות לליקויים בפיקוח ואכיפה

### הימשכות הליכי האכיפה

מהתיעוד בתיק הפיקוח עולה כי בינואר 2008 איתר מפקח בנייה מטעם הוועדה המקומית **גבעתיים** תוספת בנייה של כ-25 מ"ר לבית קפה על שטח ציבורי - מדרכה במרכז גבעתיים. תוספת הבנייה כללה סגירה היקפית של המתחם על ידי בנייה קלה מזכוכית ומאלומיניום.

באוקטובר 2009 הוגש כתב האישום לאחר שני ביקורים של מפקחים באתר והתראות ששלחה הוועדה עד מועד זה; בנובמבר 2011 גזר בית המשפט את דינם של הנאשמים ופסק כי אם בתום עשרה חודשים ממועד גזר הדין לא יונפק היתר בנייה לתוספת שנבנתה, יוצא כנגדה צו הריסה.

ביוני 2013 ערך מפקח ביקור נוסף במקום וגילה כי החלטת בית המשפט לא קוימה ובאוקטובר 2013 הוגש כתב אישום נוסף בנוגע לעבירות הבנייה ולא-קיום צו בית המשפט לאחר שהוועדה שלחה התראות. נכון לנובמבר 2019, מועד סיום הביקורת<sup>114</sup>, עמדה תוספת הבנייה על תילה.

הוועדה המקומית **גבעתיים** ציינה בתשובתה כי בשל נסיבות שונות ההליכים המשפטיים שהחלו ב-2013 עדיין נמשכו ב-2018 ובינתיים חלק מהנאשמים הורשעו.

משרד מבקר המדינה מציין כי בעבירות בנייה על שטח ציבורי מן הראוי היה שייעשו מרב המאמצים להביא להסרת העבירות כבר בשלביהן הראשוניים. מומלץ לבחון במקרים מעין אלו לשקול לערב את הרשות המקומית שתפעל במקביל גם במישור הקנייני.

114 בסיוור שערך צוות הביקורת ב-3.11.19 עדיין ניתן היה להבחין בתוספת הבנייה המוזכרת לעיל.



## הימשכותן של פעולות אכיפה - בנייה ללא היתר בשטח פתוח

בביקורת נמצא מקרה של הקמת שני מבנים בחצר האחורית של בניין בשטח המיועד על פי התוכנית התקפה לשמש כשטח ציבורי פתוח<sup>115</sup> ואסור לבנות בתחומו.

נמצא כי ביולי 2016, בעקבות קבלת תלונה, פתחו מפקחי יחידת הפיקוח תיק פיקוח. המתלוננים טענו כי בעלי דירה בבניין משכירים חדרי אירוח בדירתם שבהם ניתנים שירותי עיסוי, וגם ציינו כי במקום נעברו עבירות בנייה עוד בספטמבר 2015. כעבור למעלה משנה, באוקטובר 2017, הגיע מפקח למקום וגילה כי פועלים בו חדרי אירוח - אחד בתוך הדירה ושניים נוספים במבנים ניידים שהוצבו במקום. בעקבות זאת, בדוח הביקורת סיכם המפקח כי יוזמנו בעלי הנכס למסור גרסה, אך לא נמצאה עדות לכך שהם אכן נחקרו.

נמצא כי פעולות האכיפה נמשכו רק בפברואר 2019, לאחר שבית המשפט לעניינים מקומיים גבעתיים נתן צו כניסה למקרקעין, בעקבות בקשה מטעם הוועדה, כך שהמפקחים יוכלו לחקור את החשדות לעבירה. באפריל 2019 הגיע מפקח למקום ותיעד את ממצאיו והוועדה שלחה מאז התראות לקראת הגשת כתב אישום. נכון לנובמבר 2019 לא נמצא תיעוד לפעולות אכיפה נוספות.

מכלל האמור לעיל עולה כי מקרה זה של בנייה בלתי חוקית ושימוש חורג ללא היתר בשטח שייעודו שטח ציבורי פתוח לא זכה לטיפול המצופה על פי מדיניות האכיפה בגבעתיים, וגם בחלוף למעלה מארבע שנים ממועד קבלת התלונה בעניינו היא טרם סיימה את הטיפול בו.

הוועדה המקומית גבעתיים הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי נסיבות המקרה מורכבות ביותר מהבחינה המשפטית, הקניינית והעובדתית. עם זאת בסוף שנת 2019, לאחר חקירת החשודים, התיק עבר לטיפול של התובעת העירונית.

מאחר שבתלונה עלה חשד שבמקום מושכרים חדרים ובין היתר ניתנים גם שירותים, מומלץ שהוועדה המקומית גבעתיים תשקול לשתף בפעולות האכיפה גורמים נוספים, כדוגמת משטרת ישראל ורשות המסים, לצורך הגברת יעילותן של פעולות האכיפה.

115 תוכנית מתאר מקומית, מספר גב/53, פורסמה למתן תוקף ברשומות ב-6.5.60, י.פ. 761, עמ' 1337.



על הוועדה המקומית **גבעתיים** להפיק לקחים מהמצאים שהובאו לעיל ולנקוט אמצעים שהחוק העמיד לרשותה כדי להגביר את פעולות האכיפה שלה ואת האפקטיביות שלהן, וכן לפעול להסרת עבירות בשלביהן הראשוניים.

## הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חוף אשקלון

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חוף אשקלון (להלן - הוועדה המקומית חוף אשקלון) פועלת מאז הקמתה בשנת 2013 מתוקף סעיף 18 לחוק התכנון והבנייה, ואחראית ליישום הוראות החוק במרחב התכנון המקומי שלה, החופף את שטח השיפוט של המועצה האזורית חוף אשקלון. מרחב התכנון של הוועדה כלול בשטחו של מחוז הדרום. במרחב התכנון האמור ישנם 21 יישובים (קיבוצים, מושבים ויישובים קהילתיים)<sup>116</sup> והוא משתרע על שטח של כ-13,700 דונם. האוכלוסייה המתגוררת בו מנתה נכון לשנת 2017 כ-17,100 תושבים. המועצה האזורית חוף אשקלון מדורגת באשכול 7 (מתוך 10) בדירוג החברתי-כלכלי<sup>117</sup>.

מרחב התכנון חוף אשקלון הוא מרחב כפרי והפעילות הכלכלית בתחומו מבוססת על חקלאות ותיירות. כמו כן, חלק מהתושבים הם בעלי מקצועות חופשיים. על פי דיווחיו של תובע הוועדה למחלקה להנחיית תובעים בשנת 2018, מאפייני העבירות העיקריים במרחב התכנון הם שימושים חורגים בשטחים חקלאיים, בניית יחידות או תוספות בנייה למגורים והפרות של תנאי היתרי הבנייה.

## תפוקות פעולות הפיקוח והאכיפה בשנים 2016 - 2018

משרד מבקר המדינה בדק את מספר תיקי הפיקוח שנפתחו בוועדה בשנים 2016 - 2018. כמו כן נבדקו תפוקות הוועדה בפעולות אכיפה המפורטות בלוח 16.

116 אתר המרשתת של המועצה האזורית חוף אשקלון <https://www.hof-ashkelon.org.il/3> - נצפה לאחרונה בתאריך 18.9.19.

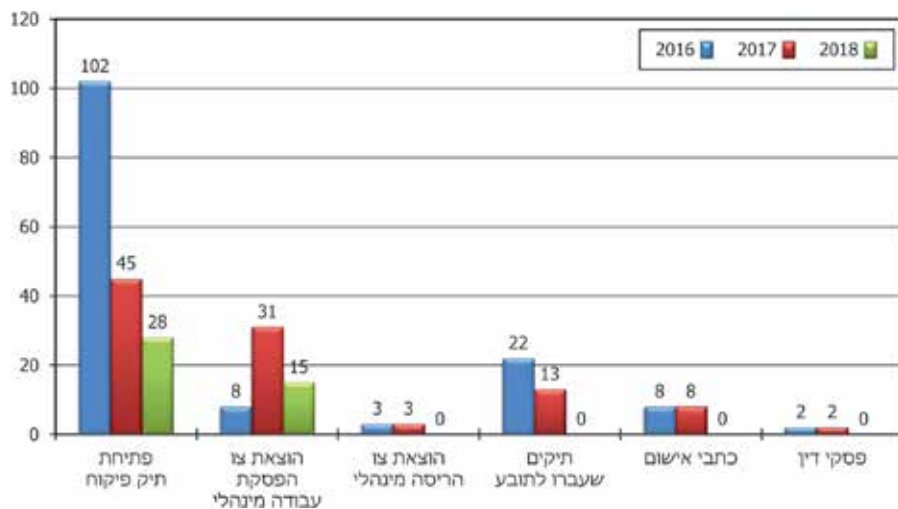
117 הלמ"ס, לוח הרשויות המקומיות בישראל (2017).

### לוח 16: פעולות פיקוח ואכיפה עיקריות של הוועדה, 2016 - 2018

2018	2017	2016	פעולות אכיפה עיקריות
28	45	102	פתיחת תיק פיקוח
15	31	8	הוצאת צו הפסקת עבודה מינהלי
0	3	3	הוצאת צו הריסה מינהלי
0	13	22	תיקים שעברו לתובע
0	8	8	כתבי אישום
0	2	2	פסקי דין

על פי נתוני הוועדה המקומית חוף אשקלון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

### תרשים 19: פעולות פיקוח ואכיפה עיקריות של הוועדה, 2016 - 2018



על פי נתוני הוועדה המקומית חוף אשקלון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מכלול הנתונים על תפוקות הוועדה בתחום הפיקוח מצביע על ירידה בתפוקה של יחידת הפיקוח בפעולות פיקוח עיקריות בשנת 2018. לא הוגשו כל כתבי אישום, לא הועברו תיקים לידי התובע ולא הוצאו צווי הריסה. למעשה, מלבד הוצאת צווי הפסקת עבודה לא נקטה הוועדה פעולות אכיפה של ממש בכל הנוגע לעבירות לכאורה שאותן חשפה, אף כי נמצאו במרחב הוועדה עבירות בנייה לכאורה המחייבות נקיטת פעולות, ואין זה סביר שהוועדה תימנע מלפעול בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית חוף אשקלון על היעדר האכיפה בשנת 2018. על הוועדה לבחון את הנתונים על פעולות הפיקוח והאכיפה ולוודא שהן נותנות מענה לעבירות בתחומה ולעקרונות מדיניות האכיפה שלה.

## דוגמאות לליקויים בפיקוח ואכיפה

### הימשכות הליכי האכיפה

בביקורת נמצא כי באחד מיישובי המועצה האזורית חוף אשקלון ישנם מערומי חול על שטחים נרחבים (כ-23 דונם) ונעשות פעולות לסינון חול והפצתו. עוד נמצא כי לצד מערומי החול הוקמו סככות ומבנים שונים המשמשים בתהליך סינון החול והפצתו (להלן - מפעל חול). מניתוח תצלומי אוויר התברר כי ערימות החול נמצאות במקום לפחות משנת 2005 ואילך.

בתוכנית החלה על הקרקע<sup>118</sup> השטח שבו הוקם מפעל החול מסומן כחלקה א', כלומר, שטח רצוף של קרקע המיועד למגורים, מבני משק ועיבוד חקלאי<sup>119</sup> ועל פי הוראות התכנית בקרקע מסוג זה לא ניתן לערום ערימות חול, לסננו ולהפיצו.

### תמונה 4: מפעל חול באחד מיישובי המועצה האזורית חוף אשקלון



צולם על ידי צוות הביקורת ב-21.8.19.

118 תוכנית ד/819, פורסמה למתן תוקף ברשומות ב-23.11.72, י.פ. 1878.

119 רשות מקרקעי ישראל, נוהל מספר 37.04B תעסוקה לא חקלאית ושימושים נלווים בנחלה, פורסם ב-3.6.19.

בביקורת לא נמצא היתר לפעולות ולמתקנים אלו. יצוין כי פעילות כזו מעוררת חשש של ממש לסכנה לשלום הציבור בשל מטרדי אבק וחול מרחף, זיהום קולי וזיהום אוויר, ותנועת כלים כבדים של ציוד מכני והנדסי ומשאיות עמוסות בחול החולפות בכבישי היישוב החקלאי.

נמצא כי רק ביולי 2019 פעלה יחידת הפיקוח של הוועדה המקומית, תוך שיתוף פעולה עם היחידה הארצית לאכיפה, נגד בעלי הזכויות במקרקעין. מפקח של יחידת הפיקוח הגיע למקום וערך דוח פיקוח אשר לאחר מכן הועבר לטיפולו של התובע. בדוח פורטו לא פחות מעשרה חשדות לעבירות בנייה בהיקף נרחב של כ-1,000 מ"ר.

בסוירים שעשה צוות הביקורת באוגוסט 2019 התברר כי ערימות החול עומדות על תילן וניכר כי שינוע החול נמשך.

נמצא כי גם במקום אחר באותו היישוב נעשות פעולות לסינון חול, ועל פי תצלומי אוויר ניתן להבחין כי מדובר בפעולות ששינו את פני הקרקע עוד בשנת 2007. גם במקרה זה התוכנית החלה על הקרקע מייעדת אותה למגורים, מבני משק ועיבוד חקלאי<sup>120</sup>. היקף השטח שבו נמצא החול מוערך בכ-23 דונמים (ראו להלן תמונה 5).

#### תמונה 5: אתר לסינון חול באחד מיישובי המועצה האזורית חוף אשקלון



המקור: המרכז למיפוי ישראל, 2018.

120 תוכנית ד/819, פורסמה למתן תוקף ברשומות ב-23.11.72, י.פ. 1878.





בביקורת נמצא כי בשנת 2018 פתחה יחידת הפיקוח של הוועדה המקומית תיק פיקוח בנוגע למקרה, אך לא נקטה פעולות אכיפה בעניינו.

בחודש מאי 2019 הגישו בעלי הקרקע בקשה לאשר תוכנית מפורטת להוספת יחידת דיור בשטח המגרש. אישורה של התוכנית נתון בסמכותה של הוועדה המקומית. בחודש ספטמבר החליטה הוועדה המקומית להפקיד את התוכנית בכפוף לכמה תנאים, ובהם התנאי שהבנייה הלא חוקית תסומן להריסה והוראות התוכנית יציבו זאת כתנאי להיתר בנייה, אלא אם כן היא תוכשר.

בסיוורים שערך צוות הביקורת באוגוסט 2019 התברר כי גם באתר זה עדיין קיימים מערומי חול גבוהים ופעולות לשינוע החול נמשכות.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית **חוף אשקלון** כי במשך שנים לא אכפה את הדין ולמעשה אפשרה את פעולות סינון חול בקנה מידה כה גדול. מדובר בעבירות בנייה לכאורה, שמטרתן להשיא רווח ואשר גורמות למפגעים סביבתיים ובטיחותיים.

### אי-נקיטת פעולות פיקוח ואכיפה בסביבה החופית

סביבת חוף הים היא, ככלל, משאב ציבורי בעל איכויות נופיות ורגישות סביבתית, ולכן מצא המחוקק לנכון למנוע פיתוח לא מבוקר בחופי הים. בחוק שמירת הסביבה החופית<sup>121</sup> הוגדרה סביבת החוף כתחום של 300 מטר מקו החוף.

נמצא כי באזור החוף הכלול במרחב התכנון של הוועדה, חוף זיקים, הוקמו מבנים שונים: סוכת מציל, סככות צל, מזנון, מבני שירותים ומקלחות, תחנת עזרה ראשונה ועוד, בתחום 300 המטרים מקו החוף.

תוכנית מפורטת מספר 3/120/03/6<sup>122</sup> החלה על הקרקע האמורה מגדירה אותה כחוף רחצה וקובעת כי בשטח חוף הרחצה תותר הקמתם של מבנים לשירות המתרחצים<sup>123</sup> בכפוף לאישור המועצה האזורית חוף אשקלון והוועדה המקומית.

121 חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004.

122 תוכנית מפורטת מספר 3/120/03/6 **חוף רחצה זיקים**, תוכנית בסמכות ועדה מחוזית, פורסמה למתן תוקף ברשומות ב-7.1.82, י.פ. 2776. התוכנית חלה גם על הקרקע שבה נמצאים המבנים המתוארים בהמשך.

123 מבנים לשירות המתרחצים: מגדל פיקוח, בניין שירותים, מזנון, סככות צל וכד'.

בביקורת לא נמצא כל היתר להקמת המבנים, אך נמצא כי בחודש יולי 2018 הגישה המועצה האזורית חוף אשקלון בקשה להיתר, וצוין בה כי מדובר בהסדרת חוף זיקים. מאז הגשת הבקשה ועד למועד סיום הביקורת, נובמבר 2019, לא נדונה הבקשה בוועדה וממילא לא אושרה. עוד נמצא כי אין כל תיק פיקוח בנוגע להקמת המבנים, על אף החשד כי הם הוקמו ללא היתר.

### תמונה 6: מבנים לא חוקיים בחוף זיקים



צולם על ידי צוות הביקורת ב-21.8.19.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חוף אשקלון על כך שלא פיקחה כלל על הנעשה בחוף זיקים ולא בדקה אם המבנים אשר הוקמו בו קיבלו את ההיתרים הנדרשים על פי החוק. התוצאה הנראית בשטח היא מבנים מאולתרים, חלודים ומוזנחים העלולים להוות סכנה לציבור.

### אי-מיצוי פעולות הפיקוח

ביישוב נוסף במועצה האזורית חוף אשקלון איתר מפקח הוועדה במרץ 2017 שני מבני עץ - האחד בשטח של כ-25 מ"ר והשני בשטח של כ-35 מ"ר. כמו כן, הוא מצא כי מקום המיועד לשמש כמחסן משמש בפועל למגורים. כל זאת ללא היתר.

בדוח הפיקוח נעשה שימוש בתצלום אוויר משנת 2014, ובו ניתן לראות כי המבנים ניצבו במקום כבר במועד הצילום. כלומר, עבירות הבנייה אותרו בשיהוי ניכר של כשלוש שנים לפחות. בעליהם של המקרקעין מסרו את גרסתם חודשיים אחרי זימונם במרץ 2017.



במערכת המידע של הוועדה המקומית נמצא כי ביום שבו בעלי המקרקעין מסרו את גרסתם, התיק עבר לידי התובע, ומאז במשך יותר משנתיים לא תועדו כל פעולות נוספות, אף שהוגש כתב אישום. כמו כן לא נמצאה כל ראייה לכך שנעשה ניסיון לקבל היתרי בנייה בנוגע למבנים שהוקמו ללא היתר.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה **חוף אשקלון** על משך הזמן של למעלה משלוש שנים שחלף עד לאיתורה של העבירה על ידי יחידת הפיקוח.

הוועדה המקומית **חוף אשקלון** מסרה בתשובתה כי בפברואר 2020 הוטל קנס על העבריין והוא חויב להרוס את המבנים עד 2021.



לנוכח ממצאי הביקורת שהוצגו לעיל, על הוועדה המקומית **חוף אשקלון** לפעול להגברת הפיקוח ופעילויות האכיפה בתחומה. על היחידה הארצית לאכיפה והמחלקה להנחיית תובעים לבחון גם הם את הממצאים שהובאו לעיל ולגבש תוכנית פעולה לשיפור האכיפה בתחומי הוועדה.

הוועדה המקומית **חוף אשקלון** מסרה בתשובתה כי תגביר את פעולות הפיקוח והאכיפה ותגבש נוהלי עבודה לשיפור האכיפה.

## הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה טירה

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה טירה (להלן - הוועדה המקומית טירה) פועלת מתוקף סעיף 18 לחוק התכנון והבנייה, ואחראית ליישום הוראות החוק במרחב התכנון המקומי החופף את שטח השיפוט של עיריית טירה.

מרחב התכנון כלול בשטחו של מחוז המרכז, הוא משתרע על שטח של כ-11,850 דונם, ונכון לשנת 2017 האוכלוסייה המתגוררת בו מנתה כ-25,700 תושבים. העיר טירה מדורגת באשכול 4 (מתוך 10) בדירוג החברתי-כלכלי<sup>124</sup>.

מאפייני מרחב התכנון בוועדה הם של יישוב עירוני ערבי; מרחב התכנון כולל גם שטחים המיועדים לחקלאות ומשמשים חלק מתושבי העיר טירה. בתוכנית המתאר של העיר נכתב כי רוב תושביה עובדים באזור מטרופולין תל אביב, אך מספר לא

124 לפי נתוני הל"ס, לוח הרשויות המקומיות בישראל (2017).



קטן מהתושבים עוסקים ביזמות מקומית שמתחזקת והולכת<sup>125</sup>. על פי דיווחיו של תובע הוועדה למחלקה להנחיית תובעים בשנת 2018, מאפייני העבירות העיקריים במרחב התכנון הם בנייה בשטחים פתוחים ובשטחים ציבוריים ללא היתר. כפי שצוין לעיל, במרחב התכנון של טירה יש מחסור בתוכניות מפורטות אשר מכוחן ניתן לקבל היתר בנייה, ולמעשה התכנון אינו עונה על צרכי הפיתוח וצרכי התושבים. היעדר תכנון הולם הוא גורם מפתח להתרחבות התופעה של עבירות בנייה בטירה וביישובים אחרים שמצבם דומה.

## פעולות הפיקוח והאכיפה בשנים 2016 - 2018

**היעדר פיקוח:** על פי הדיווחים של הוועדה למחלקה להנחיית תובעים, כמעט ולא בוצעו פעולות פיקוח ואכיפה בשנים 2016 - 2017. בשנים אלו הועברו לתובע 75 תיקי פיקוח, אך לא הוגשו כתבי אישום, לא הוצאו צווי הפסקת עבודה, ובוצעו רק שתי הריסות מנהליות (שתיהן ב-2016).

בביקורת נמצא כי הוועדה לא דיווחה כנדרש על פעולות האכיפה שביצעה בשנת 2018 ליחידה הארצית לאכיפה. מהדיווחים של תובע הוועדה למחלקה להנחיית תובעים לשנת 2018, עולה תמונה עגומה של אי-נקיטת פעולות פיקוח ואכיפה: באותה שנה לא הועברו תיקי פיקוח לתובע, לא הוצאו צווי הפסקת עבודה מינהליים, ולא הוגשו כתבי אישום. התובע דיווח על הוצאת חמישה צווי הריסה מינהליים בלבד, שלא בוצעו בסופו של דבר. הדברים חמורים לנוכח ההיקף הרחב של עבירות בנייה במרחב התכנון של הוועדה.

היעדר אכיפה ואי-צייתנות לדיני התכנון והבנייה עלולים להביא לנזקים סביבתיים ולפגוע באיכות החיים.

125 תוכנית מספר מח/281 תוכנית מתאר לעיר אל טירה, פורסמה למתן תוקף ברשומות ב-15.11.17, י.פ. 7619.



**התערבות פסולה בפעולות הפיקוח:** פעולות הפיקוח והאכיפה אמורות להתבצע על פי אמות מידה מקצועיות ושוויוניות כדי להבטיח שהן נעשות ללא משוא פנים וללא שיקולים זרים. התערבות בשיקול הדעת המקצועי עלולה לפגוע בעקרון השוויון בפני החוק ובאמון הציבור ברשויות האכיפה. בחוק הרשויות המקומיות (מהנדס רשות מקומית) התשנ"ב-1991<sup>126</sup>, נקבע כי מהנדס הרשות המקומית הוא הסמכות המקצועית בתחום תפקידיו וכי בין יתר תפקידיו הוא גם אחראי על תחום הפיקוח. כמו כן, בחוק התכנון והבנייה נקבע כי לוועדה מקומית ימונה תובע המוסמך אף הוא לקחת חלק בהחלטות על פעולות הפיקוח<sup>127</sup>.

בדיווח השנתי שהעביר תובע הוועדה למחלקה להנחיית תובעים<sup>128</sup> צוין כי "הפיקוח המקומי מקבל הנחיות מהנהלת העירייה בדבר המעקב ויישום הצווים". דברים אלו אינם עולים בקנה אחד עם הוראות החוק ועם העיקרון לפיו פעולות הפיקוח והאכיפה ינוהלו על ידי גורמי המקצוע המוסמכים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית טירה כי התערבות גורמים מהנהלת העירייה בפעולות הפיקוח ובשיקול הדעת המקצועי של גורמי האכיפה הוא פסול ועלול לערב שיקולים זרים בפעולות האכיפה.

## דוגמאות לליקויים בפיקוח ואכיפה

### היקפים נרחבים של עבירות ומחדלי אכיפה

בביקורת נמצא כי לאורך קטע מכביש הכניסה לעיר טירה<sup>129</sup> קיימים משני צדי הכביש מבנים המשמשים בין היתר למטרות של תעשייה ומסחר: מוסכים, חנויות חומרי בניין, תחנות תדלוק, משתלות, מסעדות ועוד.

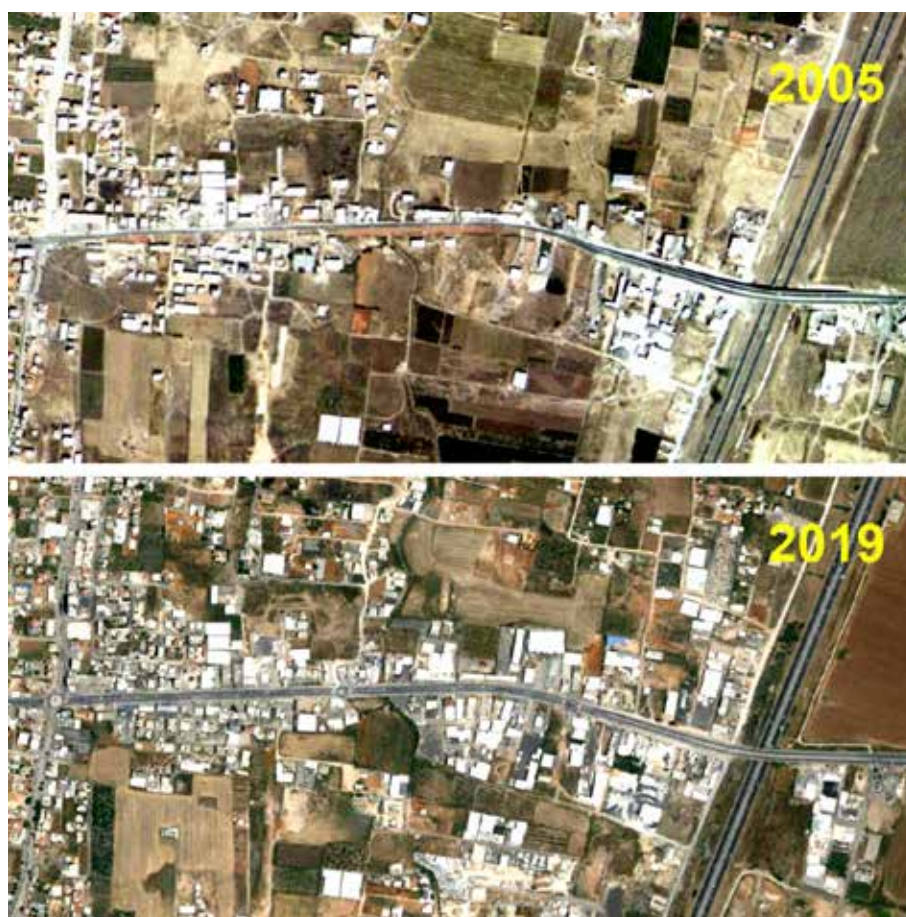
126 סעיפים 5 (א) ו-1 (ב) (2).

127 סעיף 225 (א) (3) לחוק.

128 דוח פעילות שנתי לשנת 2018, לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 8.1100. עמ' 2.

129 כביש מספר 554.

## תמונה 7: תצלומי אוויר של אזור כביש הכניסה לטירה ב-2005 וב-2019



המקור: המרכז למיפוי ישראל.

מהתצלומים לעיל ניתן לראות כי במהלך כ-14 שנה נוספו מבנים רבים לאורך כביש הכניסה וניכר כי שטחי קרקע רבים כוסו.

תוכנית מח/281 (להלן - התוכנית) החלה על מרחב התכנון של העיר טירה<sup>130</sup> מגדירה את השטח כקרקע חקלאית. השימושים המותרים לפי התוכנית הם חקלאות, כולל בתי גידול ומבני משק, ייעור וטיפול צמחייה טבעית, תשתיות עיליות, תשתיות תת-קרקעיות ודרכים חקלאיות. יתר על כן, התוכנית קובעת כי על השטח יחולו גם הנחיות מיוחדות כשל שטח פתוח מיוחד לפי תמ"א 35. ההוראות בתמ"א קובעות את הצורך לשמור על רציפות השטחים הפתוחים ומאפשרות בהם גם שימוש לפנאי ונופש.

<sup>130</sup> תוכנית מספר מח/281 - תוכנית מתאר לעיר אל טירה, פורסמה למתן תוקף ברשומות ב-15.11.17, י.פ. 7619.



בהתאם לכך, בהוראות התוכנית<sup>131</sup> הנוגעות לשטח זה נקבע כי התוכניות המפורטות העתידיות יכללו בין היתר הוראות אשר יבטיחו רצף של שטחים פתוחים וכן התייחסות למבנים הקיימים, בתיאום עם הוועדה המחוזית ובאישורה.

יוצא אפוא כי בהתאם לתוכנית החלה על השטח, לא ניתן להקים מבנים המשמשים למסחר, תעשייה או שירותים. יצוין כי כל שימוש אסור מסכל את עקרונות התכנון המתארי המקומי והארצי ואגב כך פוגע בסביבה. בביקורת לא נמצאו תוכניות מפורטות החלות על השטח ולכן גם לא ניתן היה להוציא היתרי בנייה למבנים הקיימים בשטח זה.

בביקורת לא נמצא תיעוד לפעולות פיקוח ואכיפה בשטח האמור.

### הימשכות הליכי האכיפה - הקמת אולם אירועים בלתי חוקי

בביקורת נמצא כי בתחומה של הוועדה המקומית **טירה** נבנה אולם אירועים בקרקע שאינה מיועדת לכך. מדובר בשטח המצוי בחלקה המערבי של העיר, מנותק מהרצף הבנוי שלה ומרוחק כמאה מטרים מכביש חוצה ישראל - כביש 6.

בתוכנית העדכנית החלה על הקרקע<sup>132</sup>, השטח שבו הוקם אולם האירועים מיועד בחלקו האחד לקרקע חקלאית ובחלקו האחר לבית קברות. במצב שקדם לתוכנית העדכנית השטח שעליו הוקם אולם האירועים יועד כולו לקרקע חקלאית.

131 סעיפים 4.6.1 ו-4.6.2 (א) ו-1 (ב) לתוכנית מח/281.

132 תוכנית מספר מח/281 **תוכנית מתאר לעיר אל טירה**, פורסמה למתן תוקף ברשומות ב-15.11.17, י.פ. 7619. מכוחה של התוכנית לא ניתן להוציא היתרים.

## תמונה 8: תצלום אוויר של אולם האירועים וסביבתו, 2019



המקור: המרכז למיפוי ישראל, 2019. במרכז התצלום מבנה האולם ופיתוח השטח סביבו; בחלק הימני - כביש 6.

נמצא כי בנובמבר 2015 הוציאה הוועדה המקומית טירה היתר בנייה להקמת מבנה חקלאי לבעליו של המקרקעין.

במאי 2016 גילו מפקחי היחידה הארצית לאכיפה במקרקעין בנייה ללא היתר; במקום מבנה חקלאי הוקם מבנה של אולם אירועים הסוטה מההיתר שניתן. בעקבות זאת הוציאה הוועדה המקומית ביוני 2016 צו הריסה מנהלי שקבע כי יש להרוס את מבנה המתכת, רצפות הבטון, הבריכות והכשרות הקרקע. כעבור יומיים הוציאה גם הוועדה המחוזית צו הריסה מנהלי עבור אותן עבירות במקרקעין, אך הצו היה רחב יותר ודרש גם את הריסתה של חומת בטון.

ביוני 2016 הגיש בעל המקרקעין בקשה לביטול הצווים לבית משפט השלום בכפר סבא, ובאוקטובר 2016, לאחר החלטה קודמת של בית המשפט לעכב את ביצוע הצווים, דחה בית משפט את הבקשה. בעל המקרקעין ערער על כך בפני בית המשפט המחוזי מרכז שבלוד, שדחה את הבקשה גם הוא. בפסק הדין של בית המשפט המחוזי נמתחה ביקורת על תפקודה של הוועדה המקומית טירה וצוין בו כי "ניכר כי הוועדה המקומית לא מילאה את התפקיד המוטל עליה ולא הזדרזה לנקוט אמצעי אכיפה ... למרות הפרתו הבוטה של ההיתר והחוק" [ההדגשה אינה במקור]. פסק הדין גם העיר על כך שהוועדה המקומית הוציאה את הצו כאשר הבנייה כבר הייתה בשלב מתקדם.





ביוני 2018 דן בית המשפט העליון בבקשת הבעלים למתן רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי. גם בדיון זה ציין בית המשפט כי הוועדה המקומית טירה לא נשמעה לדרישות הוועדה המחוזית בנוגע להוצאת צו ההריסה המנהלי, ומשכך, פעלה הוועדה המחוזית בסמכות בהוצאה היא את צו ההריסה המנהלי. בית המשפט העליון דחה את הבקשה למתן רשות ערעור והורה על עיכוב ביצועם של צווי ההריסה עד לספטמבר 2018, כדי לאפשר לבעל הנכס להתארגן למימושם.

בביקורת נמצא כי נכון ל-2019 אולם האירועים עמד על תילו וזאת למרות שבית המשפט העליון הורה לממש את צווי ההריסה כבר בספטמבר 2018.

הנה כי כן, הממצאים מראים כי במשך שנים עומדות על תילן עבירות בנייה חמורות, בין היתר בשל שיהוי בפעולות האכיפה של הוועדה המקומית טירה שלא מנעה אותן בעודן באיבן, ובשל אי-אכיפת הצווים השיפוטיים.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית טירה על היעדר הטיפול בעבירות בנייה הנוגעות לאולם האירועים המדובר. הקמתו של אולם אירועים על גבי קרקע חקלאית פוגעת בעקרונות התכנון - אולמות אירועים מעצם טבעם הם בולטים וזמינים לקהל רב של תושבים ועוברי אורח. היעדר טיפול בעבירות הבנייה המתוארות לעיל משדר מסר של היעדר הרתעה לציבור רחב.



הממצאים מעידים על מחדלי אכיפה חמורים בתחומי הוועדה המקומית טירה - כמעט שלא ננקטות פעולות אכיפה, והמצב בשטח מראה על קיומן של עבירות בנייה רבות, חלקן חמורות ופוגעות בעקרונות התכנון המתארי. לצד פעולות אכיפה נחושות שנדרשה הוועדה לנקוט, יש לבחון את הפערים בין הצרכים של האוכלוסייה לבין המענה שיש בתוכנית המתאר ולקדם תוכניות מפורטות בדומה לתוכנית בדרום טירה (תמ"ל 1060) שהוזכרה לעיל. על היחידה הארצית לאכיפה, המחלקה להנחיית תובעים לבחון את הממצאים שהובאו לעיל ולגבש תוכנית פעולה לשיפור האכיפה בתחומי הוועדה.

הוועדה המקומית טירה מסרה בתשובתה כי בשנה האחרונה חל שיפור ניכר בהיבט המקצועי של הוועדה וכי גויסו בעלי תפקידים במטרה לשפר את תפקודה של הוועדה המקומית ושל אגף ההנדסה בעירייה. עוד מסרה כי היא פועלת לחיזוק מערך הפיקוח והאכיפה ולהביא לאכיפה אפקטיבית של דיני התכנון והבנייה.



לסיכום פרק זה, בוועדה המקומית **טירה** נמצא כי לצד תופעה נרחבת של עבירות בנייה, פעולות הפיקוח והאכיפה אינן רחבות דיין, ועבירות חמורות אינן מטופלות באפקטיביות במשך שנים רבות. בוועדה המקומית **חוף אשקלון** נמצאה מגמה של ירידה ניכרת במספר תיקי הפיקוח שנפתחו בשנים 2016 - 2018 ומיעוט של פעולות אכיפה שננקטו. בוועדה המקומית **גבעתיים** נמצא פער ניכר בין מספר תיקי הפיקוח שנפתחו לבין מספר פעולות האכיפה שננקטו. בוועדה המקומית **בני ברק** בשנת 2018 חלה ירידה בפעולות הפיקוח והאכיפה.

הדוגמאות שהוצגו בפרק זה ממחישות ליקויים בתהליכי אכיפה הפוגעים ביעילותם ובאפקטיביות שלהם, כגון אכיפה מקוטעת, סחבת בנקיטת הליכי אכיפה, אי-מיצוי סמכויות אכיפה והיעדר אכיפה של צווים שיפוטיים, כך שבסופו של דבר עבירות ממשיכות להתקיים שנים רבות והעבריינים יוצאים נשכרים. על הוועדות המקומיות לשפר את רמת הפיקוח והאכיפה, ליעל את פעולותיהן בתחום זה ולהגביר את האפקטיביות שלהן.

על היחידה הארצית לאכיפה והמחלקה להנחיית תובעים לתת את הדעת על הממצאים החמורים שפורטו לעיל, להגביר את הפיקוח על הוועדות המקומיות ולנקוט אמצעים שיביאו להגברת האכיפה של דיני התכנון ובנייה. מומלץ להתמקד בוועדות המקומיות שבהן יש פעילות אכיפה מעטה לצד פוטנציאל עבירות בנייה גבוה, הנובע מאופי הבנייה בתחומן או מחולשת גורמי האכיפה.

היחידה הארצית לאכיפה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא עובדת בצמוד עם הוועדה המקומית **טירה** ובשיתוף פעולה מלא עם היחידה להנחיית תובעים ועם הוועדה המחוזית של מחוז המרכז. בנוגע לוועדה המקומית **חוף אשקלון** מסרה היחידה כי היא תבחן את הממצאים ותפעל על מנת לתקן אותם.

המחלקה להנחיית תובעים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מודעת לקשיי האכיפה בבני ברק, בחוף **אשקלון** ובטירה וכי היא משקיעה מאמצים לקידום האכיפה בוועדות אלה. עוד הוסיפה כי המקרים שהוזכרו לעיל ייבדקו על ידה והיא תנחה את תובעי הוועדות המקומיות בנוגע להמשך הטיפול.



## סיכום

עבירות בנייה ומחדלי אכיפתן פוגעים בשלטון החוק וגורמים לנזקים כלכליים, סביבתיים ותכנוניים ואף למפגעים המסכנים חיי אדם. בדוח זה פורטו ליקויים מערכתיים הנוגעים לפיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה. נמצא כי חלק ניכר מהוועדות אינו ערוך לביצוע פיקוח בשל מחסור בכוח אדם. לרוב הוועדות אין תשתית עובדתית בסיסית על העבירות בתחומן שנדרשת לגיבוש מדיניות אכיפה ותוכניות עבודה. רוב הוועדות אינן מעבירות דיווחים על פעולותיהן, וכך הבקרה עליהן נפגעת. ממצאי הביקורת בארבע הוועדות המקומיות שבהן נבדקו תהליכי אכיפה ממחישים את הליקויים בתחום זה ואת הנזקים הכרוכים בכך. בולטים בייחוד המקרים שהוצגו בוועדות המקומיות **בני ברק**, **חוף אשקלון** ו**טירה**, שבהם הפגיעה משפיעה במידה רבה על הסביבה ועל הציבור הרחב.

מכלול הממצאים מלמד על הצורך לשפר את רמת הפיקוח בוועדות, להגביר את האכיפה היזומה, לטפל בעבירות בשלבים המוקדמים ולייעל את תהליכי הפיקוח והאכיפה ואת האפקטיביות שלהם. במקרים המתאימים יש לבחון את הממשקים בין האסדרה התכנונית לפעולות הפיקוח והאכיפה, לקדם תוכניות מתאר מפורטות בהתאם לצרכים ולצמצם את התנאים לקיומן של עבירות. ללא חיזוק מעמדן של יחידות הפיקוח ושיפור בהיערכותן, וללא בקרה ממשלתית אפקטיבית על פעולותיהן, יהיה קשה לצמצם במידה ניכרת את עבירות הבנייה.

לצד זאת, לנוכח הממצאים שפורטו בדוח מוצע כי היחידה הארצית לאכיפה תבחן בשיתוף עם המחלקה להנחיית תובעים חלופות למערך הפיקוח והאכיפה בוועדות המקומיות, כדי לחזק את הממשקים בין התכנון והפיקוח בכל רמות התכנון ולהבטיח שימוש מיטבי בקרקע בהתאם למדיניות מוסדות התכנון.

