

מجلس محلي يافة الناصرة
מועצה מקומית יפיע



تقرير مراقب المجلس

דו"ח מבקר המועצה

דו"ח שנתי מספר 20

לשנת 2021



28/03/2022

לכבוד:

מר מאהר ח'ליליה

ראש המועצה המקומית

יפיע

אדון נכבד

הנדון: דו"ח מבקר המועצה לשנת 2021

על פי צו המועצות המקומיות (א) סעיף 145 (א), הריני מתכבד להגיש לכבודך דו"ח על ממצאי הביקורת לשנת 2021. הדו"ח לשנת 2021 הינו הדו"ח העשרים במספר שאותו אני מגיש בתפקידי כמבקר המועצה.

הדו"ח כלל נושאים שונים, ביקורת טיפול בפסולת בניין, תפיסת שטחים ציבוריים, נגישות במוסדות חינוך וציבור, מתן שירותים לרווחת הקשיש, זכויות עובדים לקרן השתלמות והתקשרויות עם מומחים לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016.

הממצאים באים לחשוף בפני המועצה ליקויים שנתגלו בתפקודה של הרשות המקומית. בלטו ליקויים ומחדלים, חלקם כבדי משקל, אבל לצערי רוב חובם של הליקויים נגרמו כתוצאה מרשלנות ישירה, חוסר אחריות מושבעת וכשל מקצועי של עובדי המועצה, מתכננים ומפקחים.

האחריות לתיקון הליקויים בפעילותיה של המועצה מוטלת בראש וראשונה, על מקבלי ההחלטות, מליאת המועצה והעומד בראשה, כגודל הסמכות כן גודל האחריות, מחובתם של היחידות המבוקרות לעסוק בנחישות לתיקון הליקויים שהועלו בדו"ח, כאשר טובת האזרח וטובת המועצה לנגד עיניהם.

לאור הממצאים שהועלו בדו"ח המבקר, הנני ממליץ לכבודו להורות מידית לתיקון הליקויים שהועלו בדו"ח, ולפעול במרץ כדי להתייעל ולחסוך בהוצאות.

תוך שלושה חודשים מיום קבלת הדו"ח כבודו מתבקש, להגיש לוועדת הביקורת את הערותיך בכתב, על הדו"ח ולהמציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיך.

בכבוד רב,

ג'מאמה עאדל

מבקר המועצה

העתקים

חברי ועדת הביקורת

תוכן העניינים

מס' עמוד	כותרת
5	רקע כללי
	תפיסת שטחים ציבוריים
6	מבוא כללי
7	מטרת הביקורת
7	אכיפה מנהלית
8	אכיפה פלילית
9	חיוב פולשים בארנונה
9	חיוב פולשים בדמי שימוש
9	דוגמאות לתפישת שטחי ציבור
10	ממצאים ומסקנות
10	המלצות
11-19	נספח 1 תמונות מהשטח
	היבטים במתן שירותים לרווחת הקשיש
20	רקע והקדמה
20	מטרת הביקורת והיקפה
21	המסגרת הנורמטיבית
22	העדר פעולות יזומות
22	עומס בעבודה
23	מרכז יום לקשיש
24	ועדת היגוי
25	יועץ לענייני אזרחים ותיקים
25	תפקידי היועץ
25	עובדי סמך מקצועיים
	הטיפול בפסולת בניין
27	הקדמה
28	מטרת והיקף הביקורת
28	איסור השלכת פסולת
28	חובת הרשות לטפל במפגעי פסולת
29	החלטת ממשלה בטיפול בפסולת בניין
29	דוח מבקר המדינה בעניין
30	הכנת תכנית אב לרשות
30	קביעת אתרים לטיפול בפסולת בניין
31	פיקוח הוועדה המרחבית על פינוי פסולת בניין
33	פינוי פסולת בניין משטחים פתוחים
34	שימוש בפסולת בניין ממוחזרת
35	ממצאים ומסקנות
36	המלצות
38-48	נספח 2 תמונות מהשטח
	הזכאות לקרן השתלמות
52	מבוא
52	מתודולוגיה
53	רקע חוקי
54	קרן השתלמות למהנדסים
55	הסכם עבודה

56	הערות הביקורת
57	ממצאי הביקורת
58	המלצות הביקורת
59-60	נספח 3 רשימת עובדים זכאים
	הנגשת מבני ציבור לבעלי מוגבלויות
61	מבוא
62	מטרת הביקורת
64	היערכות להנגשה
66	הנגשה פרטנית
66-70	מצב הנגישות בבתי הספר
71	ממצאים ומסקנות
72	המלצות הביקורת
	הפעלת תכנית עוזרי הוראה
72	מבוא
73	מטרת הביקורת
74	תהליך הביקורת
74	מטרת התקציב
75	אוכלוסיית היעד
75	מסגרת הפעילות
77	מרכז התכנית בבית הספר
77	אופן התקצוב
78	ממצאים ומסקנות
82	המלצות
	ביקורת שוטפת
83	התקשרות לביצוע עבודה מקצועית וידע
84	פנייה למציעים
85	מטרת הביקורת
85	ממצאים
87	המלצות
	התחברות לא חוקית לשעון החשמל והמים
88	רקע וממצאים
89	המלצות
90-91	נספח 4 תמונות מהשטח
	עיקרי החקיקה
92	מינוי מבקר וסמכויותיו
92	תכנית העבודה
93	דיווח על ממצאי הביקורת

כללי

הביקורת הפנימית הנה פונקציה ארגונית בלתי תלויה שמתפקידה לבחון ולהעריך את הפעילות של הארגון. דוחות הביקורת שהם התוצר המוגמר של עבודת הביקורת מהווים כלי ראשון במעלה לקבלת מידע ניהולי ומשמשים ככלי למידה, ייעוץ והפקת לקחים.

בשנת 1996 חויבו המועצות המקומיות למנות מבקר פנימי, המועצה המקומית יפיע (להלן המועצה) מינתה לראשונה בחודש יולי 2002 מבקר פנימי והיא מעסיקה אותו בחצי משרה.

כדי לשמור ככל האפשר על עצמאותו המקצועית ועל אי תלותו של מבקר המועצה נקבע, כי מבקר המועצה יקבע את תכנית העבודה, את הנושאים המבוקרים ואת היקף הביקורת, בראש ובראשונה על פי שיקול דעתו, על פי דרישת ראש המועצה לבדוק נושא מסוים וככל האפשר על פי בקשת ועדת הביקורת. כמו כן נקבע שמבקר המועצה לא יפוט, אלא באישור המועצה ברוב של שני שלישים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה, שדבר הפיטורין יידון באותה ישיבה.

דו"ח הביקורת לשנת 2021 שהינו הדו"ח העשרים שמפרסם מבקר המועצה מסכם את פעולות הביקורת לשנת 2021.

הדו"ח כולל מגוון רחב של סוגיות כספיות, ארגוניות, ניהוליות ומשפטיות המתייחסות לתחומי העשייה השונים של המועצה המקומית.

על מקבלי ההחלטות במועצת הרשות, והדרג הבכיר של עובדי הרשות להטמיע את ההכרה, כי הם שרתי הציבור ולא אדוניו, ומחובתם לפעול כשליחיו הנאמנים, כוחם וסמכותם נשאים מהחוק ומכוחו של הציבור.

מבקר המועצה אינו מתעלם מן העשייה ומן המאמץ הארגוני המושקע על ידי הנהלת המועצה ועובדיה כדי לספק לתושבים שירותים, אולם מטבע הדברים דו"ח הביקורת אינו האכסניה הראויה לשקף זאת.

תפיסת שטחים ציבוריים

1. כללי

בחוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע) התשמ"א - 1981 (להלן חוק מקרקעי ציבור) נקבע, כי מקרקעין של רשות מקומית הינם בבחינת "מקרקעי ציבור". עפ"י חוק מקרקעי ציבור, העירייה היא האחראית על מקרקעי הציבור ועל כן עליה לוודא שיהיו זמינים לשימוש הציבור.

פלישה למקרקעי ציבור הינה נטילה ללא רשות של המשאב הציבורי ע"י קביעת עובדות בשטח על חשבון כלל הציבור.

הפלישה למקרקעי ציבור כרוכה בחלק לא מבוטל של המקרים גם בבנייה ללא היתר. היתרון הכלכלי הגלום בניצול הקרקע הוא התמריץ המרכזי לפלישה למקרקעי ציבור. בהיעדר אכיפה אפקטיבית ומרתיעה, התמריץ הכלכלי להפיק מהקרקע רווחים כלכליים גובר. האינטרס הציבורי מחייב לא להיכנע להשתלטות כוחנית על המשאב הציבורי. לשם כך נדרשת אכיפה אפקטיבית ומרתיעה שבכוונתה ליצור שינוי ותמריץ שלילי.

לראש הרשות המקומית הוקנו סמכויות להוצאת צווי סילוק ל פולשים ככלי להתמודדות עם פלישה למקרקעי הרשות המקומית. הרשות המקומית יכולה גם לנקוט בהליכים בהתבסס על חוק התכנון והבנייה, חוק רישוי עסקים, חוקי עזר ואמצעים נוספים כפי שיפורט בהמשך הדוח.

על מנת למנוע פלישה לשטחים ציבוריים בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות וכדי למצות את הדין עם הנוהגים שלא כחוק באופן יעיל והולם ולצמצם את התופעה שפוגעת ברווחת הציבור וברכוש ציבורי, נדרשות הרשויות המקומיות במסגרת תפקידן, לערוך ביקורת בשטחים הציבוריים, להכין רשימה של פולשים שפלשו לשטחים אלה ולנקוט נגד הפולשים צעדים כמתחייב מהסמכויות שניתנו להן בחוק. חשוב לאתר את הפלישות בפרק זמן סביר וזאת מאחר שחוק מקרקעי ציבור קובע, כי אכיפת הסמכויות לטיפול בפלישה תלויה בפרק הזמן שעבר ממועד הפלישה.

קיימת תופעה נרחבת של פלישת עסקים למדרכות לרבות בנייה בלתי חוקית על המדרכות.

תפיסת השטח נעשית באופנים הבאים:

- הקמת סככות על עמודי ברזל או עץ הנעוצים במדרכה.
 - גידור חלק מהסככות ביריעות פלסטיק.
 - הנחת שולחנות וכיסאות בשטח הסככות.
 - הצבת מקררים ומתקנים נוספים.
 - הקמת מחסנים ממתכת על המדרכה והנחת סחורה המוצעת למכירה על המדרכה.
- כתוצאה מהפעולות המתוארות לעיל ע"י מנהלי העסקים, במקומות אחדים דרכם של הולכי הרגל למעבר על המדרכה **הוצרה** ועקב כך הם **נאלצים לרדת** אל הכביש **ולסכן** את בטיחותם, והמועצה תהיה חשופה לתביעות משפטיות עקב נזקי גוף ורכוש דבר המעמיס על קופת המועצה, במיוחד כאשר ההשתתפות העצמית החלה על המועצה בגין פגיעות צד ג' מעל 50,000 ₪.

2. מטרת הביקורת והיקפה

מטרת הביקורת לבחון את אופן הטיפול של המועצה בתופעת תפיסת השטחים הציבוריים (מדרכות וחניונים), להצביע על הליקויים במידה וקיימים ולהמליץ על דרכים לפתרון התופעה. לצורך הכנת דוח הביקורת וקבלת מידע, הביקורת פנתה למהנדס המועצה, למנהל אגף רישוי עסקים, למנהל הארנונה במועצה ולאחראי על חזות העיר במחלקת ההנדסה. לביקורת הגיעו תלונות של תושבים המתגוררים באזורים שבהם פלשו לשטחים ציבוריים במיוחד על מדרכות אשר נבחנו ושולבו בהליך הביקורת. הביקורת עיינה בחיקוקים הנוגעים בדבר ובתלונות התושבים. הביקורת נערכה בחודשים פברואר-מרץ 2021.

3. המסגרת הנורמטיבית

א. אכיפה מנהלית - צו סילוק פולשים חוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע) התשמ"א - 1981 הרחיב באופן ניכר את זכותה של המדינה ואת זכותן של הרשויות המקומיות לפעול להגנה על מקרקעי ציבור על דרך של פעולות אכיפה מנהלית עצמית - הוצאת צו לסילוק פולשים - ללא צורך בהגשת תביעה אזרחית לבית המשפט לשם קבלת סעד לסילוק ידו של הפולש. החוק מסמך את "הממונה" עפ"י החוק להוציא צו לסילוק פולש ביחס למקרקעי ציבור. צו המחייב את הפולש לפנות את השטח בתוך המועד שנקבע בצו. "הממונה" - לפי החוק לגבי רשות מקומית הינו ראש הרשות המקומית ביחד עם היועץ המשפטי של הרשות. על פי החוק לרשות הציבורית עומדים 6 חודשים מיום שהתברר לממונה, כי התפיסה היא שלא כדין ועד 36 חודשים (3 שנים) מיום התפיסה.

ב. אכיפה פלילית בחוק התכנון והבנייה התשכ"ה - 1965

אמצעי האכיפה בחוק התכנון והבנייה ובהם צווי הריסה, צווי הפסקת שימוש והסמכות להטיל קנסות כבדים כל אלה מהווים כלי אכיפה מרתיעים שיש בהם שימוש בהתמודדות עם פלישות לקרקע ציבורית. לוועדה המקומית לתכנון ובנייה הוקנו בחוק התכנון והבנייה אמצעים לאכיפתו ובהם הוצאת צווים מנהליים ושיפוטיים להפסקת בנייה בלתי חוקית או להריסת המבנה, וכן הגשת כתבי אישום נגד מפירי חוק, אכיפה בחוק התכנון והבנייה אין בכוחה להביא לסילוק ידו של הפולש, אך ניתן לגרום להריסת מבנים שניבנו שלא כדין ולהפסקת שימוש שלא כדין. בנוסף, בחוק התכנון והבנייה מצויים אמצעים להטלת חיוב כספי (קנסות יומיים, סעיף 219 לחוק) שבכוחם לייצר הרתעה אפקטיבית גם כנגד פלישה למקרקעי ציבור.

ג. אכיפה פלילית בחוק רישוי עסקים תשכ"ח - 1968

אחת ממטרות חוק רישוי עסקים, כפי שנקבע בסעיף הראשון לחוק, הוא קיום הדינים הנוגעים לתכנון ובנייה ולשירותי כבאות. רישיון העסק נועד להבטיח כאמור מספר מטרות ובהם גם הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה. לאור האמור ניתן לעשות שימוש בחוק רישוי עסקים לסגירת העסקים המתנהלים כאמור שלא כדין תוך ביצוע פלישות לשטחים ציבוריים ועבירות על חוק התכנון והבנייה.

4. כלי אכיפה כלכליים

התמריץ הכלכלי בפלישה לקרקע ציבורית מחייב לפעול בכלים משולבים, **לרבות כלי אכיפה כלכליים שיהוו תמריץ שלילי** להשתלטות כוחנית על קרקעות הציבור ויהוו **הרתעה אפקטיבית** המייצרת שינוי התנהגותי.

א. חיוב פולשים בארנונה

באוקטובר 2007 הנחה משרד הפנים את הרשויות המקומיות בעניין "גביית ארנונה ממחזיקים במבנים בלתי חוקיים ברשויות המקומיות". **ההנחיה הנ"ל פורסמה בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2007/7 בהנחיה הנ"ל נקבע**, כי הטלת מיסי ארנונה וגבייתם נדרשת ממחזיקים במבנים בלתי חוקיים. וכי אין פטור בדין מתשלום ארנונה למבנים אלה. כן נקבע בפסיקה ובהנחיות, כי הטלת ארנונה על מבנים בלתי חוקיים אין בה כדי "להכשיר" חוקיותם של מבנים אלה. בית המשפט המשיך וקבע, כי מוצדק לגבות ארנונה מפולש המפיק רווח מהנכס בעוד הוא אינו נדרש לשלם תשלום לבעל הקרקע ואף נהנה משירותי המועצה.

בדיקת הביקורת העלתה, מנהל הארנונה ומחלקת הגבייה לא חייבו בעלי העסקים הפולשים לשטחים ציבוריים במיסי ארנונה כמתחייב מכל בעל עסק אם הוא בעל רישיון עסק או לא, בית המשפט קבע בפסיקתו כי הטלת מיסי ארנונה וגבייתם נדרשת ממחזיקים בשטחים בלתי חוקיים וכי אין פטור בדין מתשלום ארנונה, כמו כן נקבע בפסיקה כי הטלת ארנונה על מבנים בלתי חוקיים אין בה כדי "להכשיר" חוקיותם של מבנים ושטחים בלתי חוקיים אלה.

ב. חיוב פולשים בדמי שימוש

בפסיקת בתי המשפט העליון נקבע, כי ניתן לתבוע מהפולש דמי שימוש בגין השטחים שפולש אליהם וזאת במסגרת מדיניות ההרתעה של הרשות המקומית ושל הוועדה המקומית. עוד נקבע בפסיקה, כי מטרת התביעה הכספית היא לא "להכשיר את השרץ" אלא לשמש נדבך נוסף **של הרתעה שידרבן את הפולש לפנות את השטחים שפולש אליהם**. **בדיקת הביקורת העלתה**, כי המועצה לא הגישה תביעות לתשלום דמי שימוש כנגד מנהלי העסקים שתפסו שטחים ציבוריים.

5. דוגמאות לתפיסת שטחים ציבוריים

בכבישי השירות בכביש הראשי במיוחד וכבישים אחרים קיימת כאמור תופעה נרחבת של תפיסת שטחי ציבור (מדרכות) ע"י מנהלי עסקים במקום.

1. מזנון שהוצב על המדרכה למכירת אוכל מהיר מתחת לשכונת פנוראמה, בעל המזנון

לא חויב במיסי ארנונה ולא נדרש לפנות את השטח.

2. מזנון שהוצב בחנייה ציבורית ליד בית ספר תיכון מראח אלג'וזלאן, בעל המזנון לא

חויב במיסי ארנונה ולא נדרש לפנות את השטח.

3. מזנון שהוצב על חלק מהמדרכה מול מסגד אלרחמה מראח אלג'וזלאן, בעל המזנון לא חויב במיסי ארנונה ולא נדרש לפנות את השטח.
4. תוספת בנייה על מדרכה ושטח ציבורי המשמש מאפיה-מכולת.
5. מרכול למכירת תוצרת חקלאית בכניסה לבנק מרכנתיל, בעל המרכול לא נדרש לשלם ארנונה כמתחייב מהוראות החוק ולא התפנה.
6. הצבת חומרי בניין על מדרכות ובצידי הכבישים המשמשים מעבר רכבים והולכי רגל.
7. הצבת רכבים על מדרכות להולכי רגל אשר מסכנים את הולכי הרגל שנאלצים לרדת לכביש.

ממצאים ומסקנות

1. בעלי ומנהלי עסקים פלשו לשטחים ציבוריים, חניונים מדרכות להולכי רגל וצידי הכבישים.
2. הצבת סחורות או העמדת רכבים על מדרכות להולכי רגל מסכנת את הולכי הרגל העוברים אשר נאלצים לרדת לכביש.
3. פתיחת מזנונים בשטחים ציבוריים מעודדת תושבים נוספים להשתלט על שטחים ציבוריים, במיוחד כאשר הרשות לא נוקטת באכיפה כלכלית או מנהלית או פלילית נגד הפולשים.
4. כל מנהלי העסקים שהשתלטו על שטחים ציבוריים והציבו מזנונים, פועלים ללא רישיון עסק.
5. השתלטות מנהלי עסקים על שטחים ציבוריים מכערת את חזות הכפר ומסכנת את התושבים העוברים במקום.
6. מנהל הארנונה לא חייב בעלי העסקים שתפסו והשתלטו על שטחים ציבוריים בארנונה בגין פתיחת עסק.
7. המועצה לא נקטה באמצעי אכיפה ולא חייבה פולשים בדמי שימוש כמתחייב מהחוק.

המלצות

1. על הרשות המקומית לפעול כנגד כל הפולשים בכל הדרכים העומדים לרשותה, דרך אכיפה כלכלית או מנהלית או פלילית.
2. עד לסילוקם של הפולשים לשטחים ציבוריים, על הרשות לחייבם במיסי ארנונה כמתחייב בחוק.
3. על הרשות לחייב את הפולשים בדמי שימוש בנכס שהשתלטו עליו.
4. על הרשות לערב את הוועדה המקומית לתכנון ובנייה-מבוא העמקים לאכיפת חוק תכנון ובנייה.

מספר תמונות להמחשת התופעה



תיאור: מרכול על המדרכה מול בנק מרכנתיל למכירת תוצרת חקלאית



תיאור: הקמת סוכך בתוך חניון ציבורי והעמדת רכב המשמש קיוסק למכירת אוכל מהיר



**תיאור: הקמת מבנה וסוכך על מדרכה ציבורית המשמשים קיוסק
למכירת אוכל מהיר**



תיאור: הצבת חומרי בניין על מדרכה להולכי רגל



**תיאור: הצבת חומרי בניין ומשטחי בלוקים על מדרכה צוברית
המשמשת מעבר להולכי רגל בכביש דו מסלולי שבו הנסיעה מהירה
דבר המסכן את הולכי הרגל במקום**





תיאור: הצבת סחורה של חומרי בניין על מדרכות ציבוריות אשר מסכן את הולכי הרגל





**תיאור: הנחת מוטות ברזל על מדרכה להולכי רגל דבר המסכן את
הולכי הרגל שנאלצים לרדת לכביש**



**תיאור: העמדת רכבים על מדרכה להולכי רגל ע"י סוחר רכבים שמסכן
את הולכי הרגל**



**תיאור: הנחת צמיגים ליד מדרכה להולכי רגל ורכב ישן לא בשימוש
המסכן ילדים במקרה ונכנסים לרכב ומכער את חזות הכפר**



**תיאור: העמדת רכבים למכירה על ידי סוחר רכב על מדרה ציבורית
להולכי רגל**



**תיאור: רכבים חונים של סוחר רכב על המדרכה בכביש הראשי
וחוסמים את המעבר של הולכי רגל ומסכנים חייהם**





היבטים במתן שירותים באגף לשירותים חברתיים לרווחת הקשיש

1. כללי

בשנים האחרונות חלה עלייה בתוחלת החיים ובהתעצמות תהליכי הזדקנות האוכלוסייה. העלייה בתוחלת החיים מגדילה את הביקוש לשירותים ציבוריים המספקים רווחה וטיפול בקשיש ובבני משפחתו. סעיף 1 לחוק האזרחים הוותיקים התש"ן - 1989 (להלן-חוק האזרחים הוותיקים) קובע, כי אזרח ותיק הינו תושב ישראל שהגיע, לפי הרישום במרשם האוכלוסין, לגיל פרישה מעבודה כמשמעותו בחוק גיל פרישה. גיל הפרישה כיום עבור גבר הוא - 67 שנים ועבור אישה - 62 שנים. הבסיס להענקת שירותי רווחה אישיים בישראל מעוגן ב"חוק הסעד, התש"ח" (1958 - להלן-חוק הסעד): "רשות מקומית תקיים מחלקה לשירותים חברתיים לשם טיפול סוציאלי בנזקקים והגשת סעד להם. שר הרווחה והשירותים החברתיים, בהתייעצות עם שר הפנים, רשאי להתקין תקנות בדבר ארגון של מחלקות לשירותים חברתיים של רשויות מקומיות". החוק אינו מגדיר את תפקידיה של הרשות המקומית בתחום שירותי הרווחה ואינו מפרט את סל השירותים שעל הרשות המקומית לספק. בפועל הרשות המקומית היא האחראית להפעלת שירותי הרווחה בעיר בכלל ולאוכלוסייה הקשישה בפרט. נוהלי העבודה מפורטים בתקנון העבודה הסוציאלית (להלן-התע"ס) שמפרסם משרד הרווחה המתקצב 75% מהפעילות התקנית של הרשות המקומית בתחום.

2. מטרת הביקורת והיקפה

מטרת הביקורת לבחון היבטים שונים בטיפול בקשישים במחלקה לרווחת הקשיש, להצביע על ליקויים אם קיימים ולהמליץ על דרכים לפתרון, מתוך כוונה להימנע מהישנותם של מקרים דומים.

עבודת הביקורת כללה את הנושאים הבאים:

- א. איתור קשישים נזקקים.
- ב. מרכזי יום לקשיש.
- ג. עובדי סמך מקצועיים בשירות המחלקה.

במסגרת האמצעים בהם נקטה הביקורת בוצעו הפעולות הבאות:

- א. עיון בחקיקה הרלוונטית.
 - ב. עיון בתע"ס.
 - ג. ביקור במרכז יום לקשיש.
 - ד. עיון בדוח מבקר המדינה -דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014, היבטים במתן שירותים לזקן ברשויות המקומיות.
- הביקורת שוחחה עם בעלי תפקידים רלוונטיים באגף הרווחה: מנהל אגף הרווחה, עובדת הרווחה המטפלת בקשישים, אחראית על מרכז היום לקשיש.

הביקורת נערכה בחודשים פברואר-מרץ 2021.

1. המסגרת הנורמטיבית

- הנורמות הרלוונטיות לעניין הטיפול בקשישים משתקפות בין היתר, בהוראות הדין הישראלי ובדוחות בנושא שפרסם משרד מבקר המדינה.
- חוק הסעד.
 - חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995 בפרק המתייחס לקבלת גמלת זקנה וגמלת סיעוד.
 - חוק האזרחים הוותיקים, אזרח ותיק זכאי להנחות בתחומים שונים ובכלל זה תשלומי ארנונה כללית, דמי נסיעה באוטובוסים וברכבות ועוד. מתוקף חוק זה מוענקת תעודת אזרח ותיק לכל תושב ישראל בהגיעו לגיל הקובע.
 - חוק הגנה על חוסים התשכ"ו-1966, החוק והתקנות מאפשרים לעובד סוציאלי לתת הגנה על חוסים לפנות לבית משפט בבקשה שייתן הוראת התערבות טיפולית, רפואית או נפשית כאשר אזרח ותיק חוסה עלול להיפגע פגיעה חמורה בהעדר טיפול.
 - חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962:
 - מינוי אפוטרופוס לאזרח ותיק בביתו או במעון.
 - משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תקנון עבודה סוציאלית (תע"ס) - פרק 4: הוראות מעשיות לטיפול השוטף של אגף הרווחה ברשויות בתחום האזרחים הוותיקים.
 - חוק שיוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התשנ"ח-1998.
 - דוח מבקר המדינה ודוח ביקורת שנתי 2018 ג' של מבקר המדינה.

2. נתונים כלליים

נתונים דמוגרפים על האוכלוסייה הקשישה ביפיע

ביפיע חיים כעשרים אלף תושבים, מתוכם 1,400 קשישים (אזרחים ותיקים), אשר מהווים 7.4% מכלל התובים כאשר הממוצע הארצי במדינה הוא 14%, כלומר מחצית מהממוצע הארצי, המשמעות שמדובר באוכלוסייה צעירה ביפיע. בהתאם לנתונים ממחלקת הרווחה

היעדר פעולות יזומות לאיתור קשישים נזקקים

ראוי להדגיש, כי בתע"ס לא נקבעו הנחיות מחייבות בנוגע לאיתור קשישים הנזקקים למתן סיוע והפצת מידע על השירותים המגיעים לאוכלוסיית הקשישים ועל הזכאות לקבלתם. לדעת מבקר המדינה, זיהוי הנזקקים ואיתורם בשלבים המוקדמים של ההזדקנות יאפשרו לגבש תוכניות מניעה והתערבות העשויות להבטיח טיפול ושירות נאותים יותר לאוכלוסייה זו. **לשאלת הביקורת**, מהיכן מגיע המידע על הקשישים הנזקקים לשירותי המחלקה והאם **קיימות פעולות יזומות** לאיתור קשישים נזקקים. נמסר, כי הגורמים הפונים למחלקה הם:

פנייה עצמאית, בני משפחה, גורמי בריאות, שכנים, ואין יוזמה של המחלקה לאיתור קשישים בזקקים.

יחד עם זאת, יש ניסיון להגיע לכמה שיותר קשישים בפעילות הקהילתית. לדעת הביקורת, קשישים רבים אינם מודעים לאפשרות הסיוע ומיצוי הזכויות בתחום. ראוי, כי המחלקה שהיא הגוף האמון על הטיפול בקשישים, תעשה ככל יכולתה על מנת להגיע ליותר קשישים ולסייע להם.

במחלקה רשומים ופתוחים תיקים בסביבות מאה תיקים של אזרחים ותיקים המהווים 7% מכלל הקשישים בלבד אשר מוכרים למחלקה והם מטופלים ע"י שני עובדים, אחד בשיעור משרה 50% והשני 25%. כמו כן קיימת 25% משרה בתפקיד רכזת מענים לצורך ביקורי בית לזקנים שלא מוכרים למחלקה.

עומס עבודה

משרד הרווחה לא קבע כללים הנוגעים למספר הקשישים שראוי, כי עו"ס (עובד סוציאלי) לקשיש יטפל בהם על מנת להבטיח טיפול נאות ומקצועי.

דעתו של מבקר המדינה בנושא, עומס העבודה הרב המוטל על כתפי העו"סים, מגביל את יכולתם להבטיח רצף טיפולי ומעקב תקופתי אחר הקשישים שבטיפולם, זאת ועוד, הטיפול הוא תגובתי וניתן בעיקר בעת משבר כמענה לקורות אירוע חריג או צורך מיידי.

בתע"ס, בפרק 2, כוח אדם במחלקות לשירותים חברתיים, בדרישות מהמועמדים למשרה עו"ס לטיפול בזקן, לא נדרשת ע"פ התקנות הכשרה מקצועית כלשהי בצחום הזקנה, למעט דרישה בסיסית לרישום בפנקס העו"סים.

לדעת מבקר המדינה, בדוח המבקר שפורסם בנושא, לעו"סים לקשיש נדרשים מומחיות מקצועית, ידע בתחום, רגישות ייחודית וראוי, כי משרד הרווחה ינחה את הרשויות המקומיות להעסיק עו"סים לקשיש בעלי הכשרה מקצועית מתאימה.

לדעת הביקורת, מאחר שאין דרישה ע"פי התקן להכשרה מקצועית מתאימה, אזי יש חשיבות גדולה להוצאת העובדים במחלקה לקורסי הכשרה והשתלמויות.

כי עובדים המשתתפים בהשתלמויות בעלות זיקה לתחום עיסוקם, נחשפים לידע מקצועי חדש ומרחיבים את השכלתם.

בנוסף ההכשרות משפרות את האפקטיביות בעבודה וגם תורמות בהעלאת המוטיבציה.

לדעת הביקורת, היות שהעבודה עם הקשיש ובני משפחתו שוחקת וכרוכה בקשיים פיזיים, נפשיים וכלכליים של המטופלים ונוסף על כך עומס התיקים הרב לעובדת סוציאלית, ראוי שהאגף ייתן דעתו על הכשרות תכופות יותר ומקצועיות למספר גדול יותר של עובדות ולא להתמקד בימי עיון.

מבדיקת הביקורת עולה, שהעובדים אשר אחראים על הטיפול בקשישים עוברים השתלמויות מיוחדות לטיפול בקשישים.

מרכז יום לקשיש

ע"פ הוראה 13 לפרק 4 בתע"ס, מרכז יום הינו אחד המענים ברצף השירותים לקשיש בקהילה המאפשרת לקשיש המוגבל להישאר בביתו עם משפחתו תוך מענה טיפולי כוללני על בסיס יומי, ולמנוע או לדחות עד כמה שניתן את הוצאתו לסידור חוץ ביתי. מרכז היום מספק תחת קורת גג אחת שירותים ופעילויות חברתיות, תרבותיות לצד טיפולים מקצועיים. שילוב זה מאפשר נגישות בקבלת השירותים תוך מתן הזדמנות לקשיש המוגבל להיות מעורב חברתית וקהילתית ומתן תמיכה והקלה למשפחה בטיפול בקשיש. מרכזי היום קולטים קשישים זכאי חוק ביטוח סיעוד וכן אזרחים ותיקים מוגבלים שאינם זכאים לחוק ביטוח סיעוד.

במרכז רשומים 35 קשישים, כאשר 15 מהם זכאי ביטוח לאומי והשאר משרד הרווחה, יש לציין שקיימת מכסה יומית מרבית לקליטת קשישים ומנוהל יומן נוכחות מסודר על בסיס יומי. מחלקת הרווחה עורכת בקרה ע"י עובדי המחלקה והמנהל. המרכז פועל בכל יום (ימים שני, שלישי, רביעי, חמישי ושישי) משעות הבוקר עד שעות הצהריים.

במסגרת זו נכללים מגוון שירותים:

הסעה מהבית וחזרה אליו, ארוחות בוקר וצהריים, פעילות חברתית, שירותי עובד סוציאלי, טיפולים פרא-רפואיים, פעילות תעסוקתית, פעילות חברתית-תרבותית ועוד.

ועדת היגוי

ע"פ התע"ס את פעילות מרכז היום תלווה ועדת היגוי שתפקידה לדאוג לאספקת כל השירותים. בתע"ס נכתב שהוועדה תתכנס לפחות 3 פעמים בשנה.

אישורים שנתיים להפעלת מרכז יום ואישורי נגישות

הביקורת בדקה האם קיים אישור בר תוקף ממשרד הרווחה להפעלת המרכז כמתחייב מהוראות התע"ס, והאם מרכז היום נגיש ע"פ חוק.

לדעת הביקורת, האחריות על הנגישות המחויבת ע"פ חוק איננה ברורה דיה. בחלק מההסכמים נכתב, כי "המועצה תישא באחריות להתאמות שיידרשו במתחם בהתאם להנחיות בטיחות... הנחיות משרד הרווחה והשירותים החברתיים ו/או הבריאות המתפרסמות מעת לעת."

מבדיקת הביקורת עולה, כי אין אישורי נגישות מטעם יועץ מורשה נגישות.

לשאלת הביקורת בנוגע לאחריות הנגשת המבנים, נמסר כי עניין הנגישות הינו מתוקף החוק והאחריות על המפעיל מופיעה בחוק עצמו. כחלק מחובת ההנגשה ע"פ חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התשנ"ח-1998, הם נדרשים לבצע התאמות נגישות למבנים אשר בשימושם.

התאמות הנגישות תבוצענה בהתאם לחקיקת הנגישות והתקנות הנלוות לסוג השימוש המתבצע במבנה כמופרט להלן: הנגשת מבנה, החצרות, דרכים בתחום המגרש, מגרש החנייה, התאמות נגישות השירות וכל התאמת נגישות נוספת המחויבת ע"פ חוק.

ראוי להדגיש, כי בסיום הליך התאמות הנגישות (ההנגשה) המפעיל נדרש להמציא אישור מורשה נגישות בו יצוין, כי המקום נגיש ע"פ החקיקה הרלוונטית וע"פ כל דין, ובנוסף לפרט את התאמות הנגישות אשר בוצעו.

לדעת הביקורת יש להקפיד, כי התאמות הנגישות יוסדרו בצורה ברורה. יודגש, כי מקבלי השירות הינם קשישים אשר הנגישות היא תנאי הכרחי בפעילות למענם ולהתנהלות תקינה..

הכשרת מנהל ת מרכז יום לקשיש

בתע"ס בנספח ו' 13.4 בסעיף כישורי התפקיד של מנהל מרכז יום כתוב, כי המתקבל לתפקיד צריך לעבור קורס ניהול למרכזי יום והוא מחויב לעשות זאת תוך שלוש שנים מיום תחילת תפקידו. בהסכמים שנחתם עם העמותה יעד רם, לא מתבקשת הכשרה זו ממנהל מרכז היום כמתבקש בהוראות התע"ס, אבל יש לציין שמנהלת המרכז בעלת ניסיון בהנהלת והפעלת המרכז מזה עשרות שנים.

יועץ לענייני אזרחים ותיקים

בהתאם ל"חוק האזרחים הוותיקים" על רשות מקומית למנות מבין עובדיה, **עובד שדרגתו מנהל מחלקה לפחות**, להיות יועץ לענייני אזרחים ותיקים. על הרשות להודיע על המינוי למשרד לאזרחים ותיקים, ולהעביר עותק מהמינוי ליועץ ולהציג את המינוי לפני מועצת הרשות. בתור יועץ ניתן למנות מי שהוא **בעל תואר אקדמאי מוכר והוא בעל ניסיון מוכח של שלוש שנים לפחות בתפקיד ניהולי או בעיסוק בתחומים הנוגעים לענייני אזרחים ותיקים.**

תפקידי היועץ

תפקיד היועץ, שהוא **כפוף במישרין לראש הרשות המקומית**, ותפקידו ליועץ לראש הרשות, למועצת הרשות ולעובדי הרשות בכל ענין הנוגע לאזרחים הוותיקים שבתחומי הרשות המקומית.

נושאי הייעוץ העיקריים:

הרחבה ושיפור של שירותים קיימים לאזרחים ותיקי גיבוש, מדיניות הרשות לשם קידום ענייני האזרחים הוותיקים, איסוף מידע ונתונים הנוגעים לאזרחים ותיקים ואיתור צרכיהם, שיתוף פעולה עם אנשים, גופים וארגונים הפועלים בתחום הרשות בענייני אזרחים ותיקים, בחינת ההשלכות של החלטות הרשות הנוגעות לעניינים של האזרחים הוותיקים. בנוסף, על היועץ מוטלת חובת דיווח, מדי שנה, למשרד לאזרחים ותיקים ולמועצת הרשות המקומית על פעולותיו בנושאי הייעוץ שנקבעו בחוק. דיווח זה יהיה פתוח לעיון הציבור במשרדי הרשות ויפורסם באתרי האינטרנט של הרשות המקומית ושל המשרד לאזרחים ותיקים.

מבדיקת הביקורת עולה, כי מנהל מחלקת הרווחה הוא אשר משמש כיועץ לענייני אזרחים ותיקים, והוא מתוקף תפקידו נמצא בקשר מתמיד מספר פעמים בשבוע עם מנהלת המרכז.

נמצא שהיועץ אינו מכין דו"ח שנתי אשר יוגש למועצה ולמשרד לאזרחים ותיקים, הדוח אמור להיות פתוח לעיון הציבור ופורסם באתרי האינטרנט של הרשות המקומית ושל המשרד לאזרחים ותיקים.

עובדי סמך מקצועיים

בפרק הרביעי בתע"ס, הטיפול באזרח ותיק בביתו ובקהילתו, ישנו פירוט בנוגע לסיוע לאזרח ותיק באמצעות עובדי סמך מקצועיים.

עובד הסמך המקצועי פועל בביתו של הקשיש, על פי תוכנית טיפול שנקבעה על ידי העו"ס המטפל בו.

הדרכת עובד הסמך הינה באחריות העו"ס ובכל סוגי הטיפול מוגדרים ע"י העו"ס. הטיפול ניתן לא יותר משישה חודשים ולאחר מכן נבחנת שוב הנזקקות והחלטה על המשך הסיוע או סיומו.

סוגי הטיפול של עובד הסמך :

סיוע בטיפול אישי, עזרה בניהול משק הבית, טיפול כוללני ליווי ומעקב.

עובדי הסמך המקצועיים עובדים דרך חברות הסיעוד אשר מספקים שירותי סיעוד לקשישים. בפועל יש עובדות סמך פרטני בבתיהם של אנשים הנזקקות שירותי עזרה ביתית. השמת העובדות מתבצעת באמצעות חברות הסיעוד אשר מהן הוזמן השירות. לכל אחת שעתיים בשבוע והן מועסקות בחברות סיעוד שונות בהתאם לבחירת הקשיש ולפי הזמנת שירות בהשמה.

לדעת הביקורת, ראוי לבחון העסקת עובדת סמך במחלקה על מנת שתבצע ביקורי בית על פי רשימות מעובדות סוציאליות.

תוכנית אב רב שנתית

הזדקנות האוכלוסייה והעלייה ברמת החיים משפיעה על הביקוש לשירותים ציבוריים ופרטיים הנוגעים לטיפול בקשיש ומשפחתו ומחייב את העירייה והמחלקה לרווחת הקשיש להיערך בהתאם בתוכניות ובתקצוב מתאים.

במסגרת הביקורת, נבדקה האם קיימת תוכנית אב לטיפול באוכלוסיית האזרחים הוותיקים והערכות הרב שנתית לקידום הנושא.

לשאלת הביקורת האם מקודמת תוכנית אסטרטגית ארוכת טווח ומתוקצבת, נמסר, כי מקודמת תוכנית אסטרטגית לשנים הבאות על ידי ועדת היגוי בן משרדית ומתוקצבת, מתוך ראייה רחבה.

הטיפול בפסולת בניין

הקדמה

פסולת בניין לפי חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, (להלן- חוק שמירת הניקיון), היא פסולת הנוצרת בפעילות בנייה והריסה: חומרים ושיירי חומרים המשמשים לבנייה, או שמשמשים בהם בקשר לעבודות בנייה, לרבות ערמות אדמה וחלקי הריסות של מבנים. פסולת בניין כוללת תוצרי הריסות וחומרי בנייה שונים: בלוקים, בטון, אספלט, זפת ומוצריה, לבנים, מרצפות, קרמיקה, גבס, זכוכית, לוחות בידוד, שברי שיש, לוחות גבס, עץ מעובד, מתכות, פלדה ועוד. חומרים אלה הם ברובם אינרטיים, אך בחלקם מסוכנים, רעילים או דליקים. כמות פסולת הבניין המתהווה בכל שלב משלבי הבנייה תלויה בקצב הבנייה, בגודל היישוב ובסוגו, ברמת החיים של האוכלוסייה המתגוררת בו ובטופוגרפיה של המקום.

כמות פסולת הבניין ועודפי העפר הנוצרת בשנה בישראל מוערכת בכ-5.7 מיליון טון, ממנו כ-6.3 מיליון טון פסולת בניין וכ-9.3 מיליון טון עודפי עפר. כמות זו גדולה בכ-140% מכמות הפסולת הביתית הנוצרת בשנה בארץ. רק כ-5.1 מיליון טון מפסולת הבניין (כ-20%) מגיעים לאתרי סילוק ומחזור, והשאר מושלכים בשטחים פתוחים ובאתרים שאינם מוסדרים. ההרכב הממוצע של פסולת הבניין הוא עפר, חול ואדמה וכ-44%, חומרי בניין כ-51%, גרוטאות ומתכות שונות כ-5%. (הנתונים מאתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה).

להשלכת פסולת בניין באופן לא חוקי בשטחים פתוחים, בצדי דרכים, ובשטחים מחוץ ליישובים יש השפעות סביבתיות ובריאותיות חמורות. אלה, באות לידי ביטוי בפגיעה במקורות מים עיליים ותת-קרקעיים, זיהום קרקע, פגיעה בשטחים פתוחים, היווצרות שרפות וזיהום אוויר, ירידת ערך הקרקע כתוצאה מהעלויות הגבוהות של פינוי פסולת בניין, יצירת מוקד משיכה למזיקים, **חשיפה לאסבסט ומפגעים חזותיים קשים**.

עם התפתחות ענף הבנייה והמעבר **לחומרי בנייה מתוחכמים ומתקדמים יותר**, נוספו לפסולת זו **חומרים מסוכנים כגון**: תוספים לבטון ולבלוקים, חומרי צבע ומדללי צבע וחומרי איטום. חומרים אלו מגבירים את הסיכונים הנובעים מהשלכה לא מבוקרת של הפסולת.

ערימות הפסולת המושלכות בשטחים הפתוחים מושכות אליהן עברייני פסולת נוספים, **והבעיות הולכות ומתעצמות**. לפיכך, קיימת דחיפות בהסדרת משק פסולת הבניין על מנת למזער את הפגיעה הסביבתית הנגרמת מהשלכה לא מבוקרת של פסולת.

מטרות הביקורת והיקפה

מטרות הביקורת לבחון את אופן הטיפול בפסולת בניין הנוצרת בעבודות בנייה שונות ואת עמידת הרשות המקומית בהוראות החוק והתקנות, להצביע על ליקויים במידה וקיימים ולהמליץ על דרכים לפתרון מתוך כוונה למנוע הישנותם של מקרים דומים. במסגרת האמצעים בהם נקטה הביקורת בוצעו הפעולות הבאות: עיון בחקיקה הרלוונטית, עיון בדוח על הביקורת בשלטון המקומי של מבקר המדינה לשנת 2013 בנושא טיפול הרשויות המקומיות בפסולת בניין (להלן: דוח מבקר המדינה). הביקורת שוחחה עם בעלי תפקידים רלוונטיים במחלקת ההנדסה ועם האחראי לאיכות הסביבה, כמו כן הביקורת ערכה סיורים ברחבי הכפר ובסביבה הקרובה לכפר. הביקורת נערכה בחודשים ינואר-מרץ 2021.

איסור השלכת פסולת

האיסור על השלכת פסולת ברשות הרבים קבוע בחוק שמירת הניקיון. החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, אוסר לגרום רעש, ריח או זיהום אוויר חזקים או בלתי סבירים.

חובת הרשות לטפל במפגעי פסולת בתחום שיפוט

1. פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש) {להלן: פקודת המועצות המקומיות} וצווים שהוצאו על פיה, קובעים את חובתה של הרשות המקומית לנקוט אמצעים להסרת מפגעים ולמניעתם במרחב הציבורי.
2. פקודת בריאות העם - 1940, קובעת את הדרכים שבהן צריכה מועצת הרשות המקומית לפעול כדי למנוע או לסלק מפגעים סביבתיים המוגדרים בפקודה, ובהם מפגעי פסולת. בית המשפט העליון קבע בשנת 2006, כי חובה על הרשות המקומית לטפל בסילוקו של אתר פסולת בתחום שיפוט הגורם מפגע, ואם לא תפעל הרשות כנדרש, היא תהיה חייבת בחבות פלילית לפי החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961.
3. חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית - סמכויות פקחים), התשס"ח - 2008 מסמך את הרשות המקומית לאכף מכלול של חוקים הנמנים בתוספת לחוק, ובהם חוקים העוסקים בפינוי מפגעים ובאיסור השלכת פסולת, ומסמך את ראשה למנות פקחים מבין עובדי הרשות המקומית שתפקידם לפקח על האכיפה.

איסוף פסולת בניין

סעיף 2 לחוק שמירת הניקיון קובע, כי לא ישליך אדם פסולת בניין ולא ילכלך את רשות הרבים, ובכך מטיל למעשה חובה על יצרן הפסולת לפנות את פסולת הבניין. חוק שמירת הניקיון קובע את חובתה של הרשות המקומית ליעד אתרים לסילוק פסולת בניין, בין בתחום שיפוט ובין מחוץ לו, בתיאום עם הרשות המקומית הנוגעת בדבר. תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל - 1970 (להלן: תקנות התכנון והבנייה), מחייבות את הוועדה

המקומית לתכנון ובנייה (להלן: הוועדה המקומית) לוודא בגמר הבנייה, כי פסולת הבניין נאספה כדיון.

החלטת ממשלה 2927 - הסדרת הטיפול בפסולת בניין

בשל תופעת ההשלכה של פסולת בניין במקומות לא מוסדרים, החליטה הממשלה בפברואר 2003 להטיל על השר להגנת הסביבה "להסדיר את הטיפול בפסולת בניין ברחבי ישראל בתוך 3 שנים, ולא יאוחר משנת 2005, במטרה לנקות את השטחים המזוהמים בפסולת בניין" (להלן: החלטת ממשלה 2927).

החלטת הממשלה כוללת מספר מרכיבים:

- הנחיית הרשויות המקומיות בנושא הקמת תחנות מעבר לפסולת בניין, מחזור פסולת בניין ושיקום שטחים פתוחים;
- קידום פיתוחם של שימושים בחומר ממוחזר במשרדי הממשלה, בתשתיות ובתעשייה;
- הגברת האכיפה והענישה. לביצוע ההחלטה הוקצו למשרד להגנת הסביבה בשנים 2003 - 2005, 54 מיליון ₪, (מתוך דוח מבקר המדינה).

דוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2013 ועסק בין היתר בטיפול הרשויות המקומיות בפסולת בניין קבע, כי על הרשויות המקומיות להפעיל את סמכותן ולדרוש אסמכתאות המעידות על פינוי פסולת בניין כדין בפרויקטים שהן יוזמות. כמו כן, עליהן לחייב קבלנים שביצעו פרויקטים בהיקף גדול, לגרוס פסולת בניין באתרי הבנייה ולמחזרה; לפעול לניקוי פסולת בניין משטחים פתוחים שבתחום שיפוטן ולהסדרת סילוקה של פסולת בניין שנוצרה עקב עבודות שיפוצים במקומות מוסדרים; ולהכין תכניות אב אשר יעסקו בטיפול בפסולת בניין.

הכנת תכנית אב לרשות המקומית

החלטת ממשלה מס' 2927 קובעת, כי משרד הפנים והמשרד להגנת הסביבה ינחו את הרשויות המקומיות להכין תכניות מקצועיות להסדרת הטיפול בפסולת בניין הנוצרת או המצויה בשטח שיפוטן. הוראות התכנית יכללו הסדרים בנושאים אלה: הקמה והפעלה של תחנת מעבר לפסולת בניין או של משטח לפינוי פסולת גושית; מחזור פסולת בניין בתחנת המעבר או העברת הפסולת למפעל מחזור והעברת שאריות הפסולת שיוותרו לאחר המחזור לאתרי הטמנה מוסדרים; חיוב קבלנים ואחראים לביצוע פרויקטים של הריסה בהיקף גדול לגרוס את פסולת הבניין באתר הבנייה ולמחזרה; ניקוי ושיקום של שטחים פתוחים שיש בהם ריכוזי פסולת.

באוגוסט 2010 הוציא משרד הפנים את חוזר מנכ"ל 2010/1, שנושאו הסדרת הטיפול בפסולת בניין (להלן: חוזר מנכ"ל משרד הפנים), בחוזר נקבע, כי על כל רשות מקומית לפעול לקידום תכנית אב לטיפול בפסולת בניין בתחום שיפוטו, אולם, לא פורטו בו הנושאים שבהם על תכנית האב לעסוק ותדירות עדכונה.

מבדיקת הביקורת עולה, כי המועצה לא הכינה תכנית אב לטיפול בפסולת בניין. התברואן מסר, כי הטיפול בפסולת בניין מתבצע במסגרת תכנית העבודה השנתית המבוססת על התקציב השוטף והתמיכות במסגרת "קול קורא" לפינוי אתרי פסולת בניין. לדעת הביקורת, על המועצה להכין תכנית אב לטיפול בפסולת בניין ובשיקום השטחים הפתוחים בהם הושלכה פסולת בניין, כמתבקש ממנה.

קביעת אתרים לטיפול בפסולת בניין ופרסומם

סעיף 7 לחוק שמירת הניקיון קובע, כי:

"רשות מקומית תקבע בכפוף לכל דין, אתרים לסילוק או לריכוז וטיפול בפסולת בניין... בין בתחומה ובין מחוצה לו בתאום עם הרשות המקומית הנוגעת בדבר", וכן "תפרסם ברבים הודעה על מקומם של אתרים שנקבעו כאמור". בסעיף זה גם נקבע איסור לפנות פסולת לאתר שלא יועד או שלא על פי ההוראות שקבעה הרשות המקומית הנוגעת בדבר בחוק העזר שלה. קביעה זו של הרשות המקומית דרושה כדי שהתושבים המתגוררים בתחום שיפוטה ידעו לאן לפנות את פסולת הבניין.

מבדיקת הביקורת עולה, המועצה לא קבעה ולא הקציאה אתר לסילוק, ריכוז וטיפול בפסולת בניין, כנדרש בחוק שמירת הניקיון אפילו פתרון ואתר קצה אין בסביבה אתר הקצה שהיה מאושר בכפר טורעאן נסגר.

הביקורת עיינה באתר האינטרנט של המועצה וחיפשה מידע אודות האתר נמצא, כי המועצה לא פרסמה באתר האינטרנט שלה מידע ברור ועדכני על האתר, וזאת בניגוד לדרישת חוק שמירת הניקיון.

מידע מטעם הרשות בדבר האתר/ים אמור להיות נגיש וזמין לתושבים בכל עת, כדי להקל עליהם למלא את הוראות החוק.

יש לציין פריסה מצומצמת של אתרים לסילוק או ריכוז או הטמנה של פסולת בניין מקשה על התושבים ועל קבלני הבנייה והשיפוצים, כתוצאה מכך הם **נדרשים לשנע את הפסולת למרחקים גדולים**, והתחרות בין האתרים מופחתת וכמעט לא קיימת תחרות, אזי הטיפול בפסולת בניין **מתייקר** ומצב זה **יוצר תמריץ להשלכת הפסולת בשטחים פתוחים ובצידי הדרכים ומעודד עבריינים**.

פעילות הוועדה לאיכות הסביבה ברשות מקומית

פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] קובעת את חובתה של הרשות המקומית להקים ועדה לאיכות הסביבה **ולכנסה אחת לשלושה חודשים**.

נמצא כי מליאת המועצה הקימה ועדה לאיכות הסביבה אך לא כינסה אותה כנדרש, אחת לשלושה חודשים, הבדיקה העלתה שמאז הקמתה בתחילת 2019 **הוועדה התכנסה רק פעם אחת בחודש 6/2020**.

פיקוח הוועדה המקומית או המרחבית על פינוי פסולת הבניין

סעיף 265 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה - 1965 (להלן: חוק התכנון והבנייה או החוק), הסמיך את שר האוצר (תיקון מס' 103 הוראת שעה, תשע"ה) 2015 - להתקין תקנות הנוגעות לתנאים לקבלת היתר בנייה ולפינוי פסולת מדרכים ומקרקעות. בסעיף 16(ג) לתקנות התכנון והבנייה נקבע, כי "בהיתר הבנייה ייקבעו תנאים בדבר פינויה המתוכנן של פסולת הבניין אל אתר לסילוק פסולת בניין או לטיפול בה במהלך העבודה ומיד לאחר השלמתה."

על פי סעיף 157 א לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבנייה או החוק) לצורך חיבור מבנה לתשתיות מים, חשמל וטלפון נדרש אישור מאת הוועדה המקומית, הערוך לפי טופס 4 לתוספת לתקנות התכנון והבנייה) אישורים למתן שירותי חשמל, מים וטלפון, התשמ"א - 1981 (להלן: טופס 4) לקבלת טופס 4 מותנית בקבלת תעודת המעידה, כי הבנייה בוצעה על פי ההיתר (להלן - תעודת גמר). באוגוסט 2006 נכנס לתוקפו סעיף 02.16 (י"א) לתקנות התכנון והבנייה, ולפיו "האחראי לביקורת ימסור למהנדס בגמר הבנייה אסמכתא בכתב המוכיחה לדעת המהנדס שהטיפול בפסולת הבניין הוסדר בהתאם לתנאי ההיתר."

"חוזר מנכ"ל משרד הפנים קובע, כי יש "להקפיד שתעודת הגמר לבניין תינתן רק לאחר הוכחה בדבר הסילוק או הטיפול בפסולת הבניין בהתאם לכמויות הפסולת שנקבעו בהיתר". מכאן כשמדובר בבניית מבנה חדש, על הוועדה המקומית לפקח על פינוי פסולת הבניין כחלק מהליך מתן תעודת גמר וטופס 4.

בתוספת בנייה (כשאין צורך באישור אכלוס)

בעת בקשת היתר לתוספת בנייה חדשה, ההליך זהה מבחינת הטפסים ובאישורים בבנייה חדשה, אך את **אישור האכלוס מחליפה ערבות בנקאית** שהופקדה כחלק מהתנאים דרישות ועדה למתן היתר בנייה. הערבות מוחזרת לאחר הנחת דעתם ואישורם של מדור פסולת בניין באגף איכות הסביבה.

בעת ביצוע שינויים במבנה קיים בעל ההיתר אינו נדרש לקבל טופס 4 בגמר הבנייה, ולכן אי אפשר להבטיח באמצעות הטופס את קיום התנאים שנקבעו בהיתר, לרבות תנאים בדבר פינוי פסולת הבנייה. הבטחת פסולת הבנייה במצב זה תוכל אם כך להתקיים באמצעות קיום סעיף 21א לתקנות התכנון והבנייה, הקובע את חובתה של הוועדה המקומית **לדרוש ערבות בנקאית להבטחת קיום תנאי ההיתר** בעת מתן היתר בנייה.

הוועדה המקומית לתכנון ובנייה - מבוא העמקים, האחראית על הפיקוח על הבנייה ביישוב יפיע לא הקפידה ולא מקפידה על יישום ראוי של תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות התכנון והבנייה), וחוזר מנכ"ל משרד

הפנים, שלפיהם בעת בניית מבנה חדש או שינוי מבנה קיים, על הוועדה המקומית לפקח כי פסולת הבניין פונתה כדין (לאתר הטמנה ומחזור).

הוועדה המקומית – מבוא העמקים לא מפקחת כלל על פינוי פסולת בניין, אף שהדבר נדרש בתקנות התכנון והבנייה, היא מסתפקת בהמצאת אישור מאתר לסילוק פסולת בניין שבעל ההיתר פינה את הפסולת לאתר, בשיחה עם מספר מהנדסים מהיישוב ובעלי עניין מתברר שאתר הפסולת מנפיק אישורים מבלי שבעל ההיתר אכן הביא את הפסולת לאתר וללא תעודות שקילה, מספיק רק שערך הסכם ושילם אגרה לאתר, והיא לא נוקטת באמצעי בקרה כלשהם כדי להבטיח את מהימנות האסמכתאות המוגשות לה.

על הוועדה המקומית לדרוש אסמכתאות המוכיחות, כי פסולת הבניין פונתה כדין הלכה למעשה, ולא להסתפק באסמכתאות המעידות על תשלום מראש בעבור הטיפול בה.

אסמכתאות שהוצאו והומצאו לוועדה לפני פינוי הפסולת בפועל כגון אישור התקשרות עם אתר לפינוי פסולת ושוברים המעידים על תשלום מראש, אינם מעידים על שינוע הפסולת בפועל לאתר שעמו נחתם ההסכם ולפיכך אין בהן כדי להבטיח באופן מלא, כי פסולת הבניין אכן פונתה. ראוי להדגיש, כי שינוע פסולת הבניין כרוך בעלויות נוספות ליצרן הפסולת, ולכן עשוי להיות לו תמריץ להשלכת הפסולת באתר שאינו מוסדר, אף על פי שכבר שילם בעבור הטיפול בה.

על כן פיקוח יעיל ואחיד על ידי הוועדה המקומית מחייב קביעת נהלים מפורטים אשר יבהירו כיצד לקיים פיקוח זה. נוהל מפורט יגדיר בין היתר, כיצד על הוועדה לפעול כאשר יצרן פסולת בניין מביא לצורך קבלת טופס 4, אסמכתאות שאין בהן כדי להוכיח במידה מספקת, כי פינה את הפסולת כדין.

אי-דרישת ערבות להבטחת פינוי של פסולת בניין כדין

על פי תקנות התכנון והבנייה, הוועדה המקומית נדרשת ליטול ממבקש היתר ערבות אשר תבטיח את פינוייה של פסולת הבניין כדין, הוועדה המקומית אינה דורשת ערבות ממבקש ההיתר.

פינוי פסולת בניין משטחים פתוחים

יש לציין שהרשות מוכה בהרבה מפגעי פסולת בנייה בשל השלכת פסולת בנייה בתחום שיפוטה כך לבסוף הדבר מתבטא בהרבה שריפות ענק המזהמות את האוויר ופוגעות בבריאות ואיכות החיים של התושבים. (רצ"ב מספר צילומים מהשטח). המשרד להגנת הסביבה הזרים הרבה תקציבים לרשויות המקומיות לשם סילוק מפגעים אלו **אך לצערי הרב ממש מייד** לאחר פעולות השיקום המצב חוזר על עצמו בשל חוסר פעולות פיקוח ואכיפה לצורך מיגור תופעות השלכת פסולת בניין ושיפוצים.

המועצה המקומית יפיע לא קבעה כללים לפינוי פסולת בניין הנוצרת עקב עבודות בנייה ושיפוצים לאתרי סילוק ואין לה מערך מוסדר לאיסוף פסולת זו, הבדיקה העלתה שמדי פעם (בתדירות כמעט שנתית) מחלקת התברואה והעומד בראשה מגישה בקשה למשרד לאיכות הסביבה למימון כספי לסילוק הפסולת שהצטברה בשטחים פתוחים בתחום שיפוטה של המועצה.

פינוי הפסולת לאתר מורשה ומוסדר ע"י המשרד להגנת הסביבה הינה באחריות בעל היתר שלצערנו פעולות אלו אינן מפוקחות כראוי בשל משאבים דלים וכ"א מצומצם הן במשרדים וברשויות המקומיות.

שימוש בפסולת בניין ממוחזרת

איכותם של חומרי הגלם הממוחזרים שווה לאיכותם של חומרי הגלם המופקים ממחצבות, וחלק מהחומרים הממוחזרים אף עולים באיכותם על חומרי מחצבה טבעיים. החומרים הללו עברו תהליך בדיקה ואישור מכון התקנים הם זולים יותר לצרכן הסופי, והוצאות השינוע שלהם נמוכות יותר מאחר שמרחקי השינוע שלהם קצרים יותר. חוזר מנכ"ל של משרד הפנים קבע, כי על הרשויות המקומיות לבחון לחייב שימוש בחומר ממוחזר בפרויקטים ציבוריים, בשיעור של 20% לפחות. נוסף על החשיבות של החלטה זו בהיבט הסביבתי היא יכולה להביא לחיסכון בכספי ציבור, ולפיקך הרשות המקומית הנדרשת ליעילות ולחיסכון מחויבת לדון בהשפעותיה.

ניקוי פסולת בניין משטחים פתוחים

סעיף 13ב לחוק שמירת הניקיון מסמך את השר להגנת הסביבה להוציא צו ניקוי, בין היתר לרשות מקומית שבתחום שיפוטה הושלכה פסולת או לבעל נכס שבו הושלכה פסולת ברשות הרבים. חוק שמירת הניקיון מקנה סמכות זו גם לראש הרשות המקומית. החלטת ממשלה 2927 קבעה, כי על משרד הפנים והמשרד להגנת הסביבה להנחות את הרשויות המקומיות לטפל בשטחים פתוחים בבעלות פרטית המזוהמים בפסולת, באמצעות צווי ניקוי שיוצאו למשליך הפסולת; אם לא יאוחר משליך הפסולת תחויב בכך הרשות המקומית.

הביקורת בחנה את אופן הטיפול במצבורי פסולת בניין הנמצאים בשטחים פתוחים אשר בתחום שיפוטה של המועצה.

התברואן ציין כי מדי שנה מגיש בקשה לתקצב את פינוי פסולת הבניין והשיפוצים מהמשרד להגנת הסביבה ובשנת 2018 אושר תקציב בגובה 250,000 ₪ ובשנת 2019 200,000 ₪ ובשנת 2020 194,000 ₪ וכבר אושר תקציב לשנת 2021 בסכום 300,000 ₪ לפינוי ושיקום אתרים.

עוד הוסיף, כי העלויות לפינוי מצבורי פסולת בניין בשטחים פתוחים גבוהות מאוד ולכן, כאשר המשרד להגנת הסביבה מוציא "קול קורא" בנושא, הוא מגיש בקשה לקבלת הסיוע המוצע.

יש לציין שבמחלקת התברואה מועסק פקח אשר טרם הוכשר כפקח רשמי וללא סמכויות.

לדעת הביקורת פעולות ההרתעה כנגד המשליכים פסולת בניין בשטחים ציבוריים מצומצמות מאוד וזאת בשל היעדר אמצעים לביצוע אכיפה אפקטיבית ורצון מצד השלטונות ובהם:

- מצבת כוח אדם דלה,
- היעדר כלים מתקדמים לביצוע מארבים ומעקבים אחר המשליכים פסולת בניין ברחבי היישוב,
- ריכוז מאמצים קטן בטיפול בנושא,
- לא נותנים קנסות למשליכי הפסולת.

הביקורת מדגישה, כי אי הטיפול במצבורי הפסולת הקיימים והיעדר האכיפה כנגד אותם מפירי חוק מובילים לכך, שהמפגעים התברואיים הנגרמים בשל אותם מצבורים והשפעותיהם על בריאות התושבים וסביבתם מתעצמים.

הביקורת גורסת, כי באמצעות הצבת מצלמות באזורים המועדים לפורענות ושימוש במכשור טכנולוגי מתקדם כמו **לדוגמה רחפני צילום**, פעולות האכיפה **תהיינה אפקטיביות ומרתיעות**.

לדעת הביקורת ראוי שהמועצה תפעל במרץ, בסיוע הגורמים הרלוונטיים ובדרכים החוקיות העומדות לרשותה, על מנת להגביר את ההרתעה והאכיפה כנגד המשליכים פסולת בניין בשטח שיפוטה.

סיכום הממצאים והמסקנות

- הוועדה לאיכות הסביבה אינה מתכנסת בהתאם לדרישות החוק ולא דנה בטיפול בפסולת בניין.
- על הוועדה לאיכות הסביבה להזמין לדיוניה את כל הגורמים המקצועיים האמונים לטיפול בפסולת בניין.
- המועצה לא קבעה אתר לסילוק או ריכוז פסולת בניין ולא פרסמה באתר האינטרנט שלה את מיקום האתר לסילוק וריכוז פסולת הבניין.
- הביקורת מצאה, כי לוועדה המקומית אין נהלים מפורטים בנוגע לפיקוח שעליה לקיים בהתאם לתקנות התכנון והבנייה וכן אין לה הנחיות ברורות הקובעות כיצד עליה לפעול בהיעדר אסמכתאות מספקות לפינוי פסולת בניין.

- בדיקת הביקורת העלתה, כי הוועדה המקומית אינה מקפידה לדרוש את כל האסמכתאות המעידות על פינויה של פסולת הבניין בפועל לאתר טיפול בפסולת.
- ממצאי הביקורת העלו, כי הוועדה המקומית אינה נוקטת באמצעי בקרה כדי להבטיח את מהימנות האסמכתאות המוגשות לה בדבר פינוי פסולת הבניין. הוועדה מסתפקת בחתימת אתר ההטמנה על גבי טופס ההצהרה ואינה דורשת, כי האסמכתאות שמוגשות לה תהיינה מקוריות.
- לדעת הביקורת יש לדרוש, כי כל האסמכתאות שמוגשות תהיינה מקוריות ולא להסתפק בבדיקה תקופתית מדגמית.
- בדיקת הביקורת העלתה, כי לא נקבעו כללים ולא קיים מערך מוסדר לטיפול, איסוף ופינוי פסולת הבניין הנוצרת בשל עבודות שיפוץ.

סיכום והמלצות

- להשלכת פסולת בניין בשטחים פתוחים יש השפעות סביבתיות ובריאותיות חמורות.
- השלכת פסולת בניין בשטחים פתוחים מכערת את חזות היישוב ואת הנוף הטבעי של היישוב.
- ממצאי הביקורת העלו, כי פעולות ההרתעה כנגד המשליכים פסולת בניין בשטחים פתוחים מצומצמות מאוד וזאת בשל היעדר אמצעים לביצוע אכיפה אפקטיבית.
- על הרשות המקומית להפעיל את סמכותה כדי להביא לקיום כל הדרישות של חוק רישוי עסקים ולדרוש אסמכתאות המעידות על פינוי פסולת בניין כדין ולפעול לניקוי פסולת הבניין משטחים פתוחים שבתחום שיפוטה ולהסדרת סילוקה של פסולת בניין שנוצרת עקב עבודות שיפוצים ובנייה למקומות מוסדרים ולהכין תכנית אב אשר תעסוק בטיפול בפסולת בניין.
- לדעת הביקורת, הסדרת פינויה של פסולת בניין הנוצרת בעבודות שיפוץ ופיקוח עקבי ומסודר בנושא זה עשויים לצמצם השלכת פסולת כזאת בשטחים פתוחים ואת הפגיעה בסביבה ובבריאות התושבים.
- הביקורת ממליצה על הכנת תכנית אב לטיפול בפסולת בניין ובשיקום השטחים הפתוחים בהם הושלכה פסולת בניין.
- על הוועדה המקומית לתכנן ובנייה לפקח על פינוי פסולת בניין ולקבוע נהלים מפורטים בנושא, כמו כן עליה לדרוש ערבות בנקאית ממבקשי היתרי בנייה, להסתמך על אסמכתאות נאותות המעידות על פינוי פסולת ולקיים בקרה ופיקוח אחר נכונות האסמכתאות.
- המלצת הביקורת היא לקבוע נהלים מפורטים והנחיות ברורות להסדרת הטיפול בפסולת בניין על אשר ישמשו כלי יעיל להבטחת פינויה של פסולת בניין כדין ויגדירו לוועדה כיצד לפעול כאשר יצרן פסולת בניין מביא לצורך קבלת טופס 4 אסמכתאות שאין בהן כדי להוכיח במידה מספקת, כי פינוה את הפסולת כדין.
- על משרד הפנים להנחות את הוועדה לתכנון ובנייה בדבר הפיקוח שעליה לקיים על פינוי פסולת בניין ולעקוב אחר יישום הנחיותיו בוועדה וברשות המקומית.
- על משרד הפנים, יחד ובשיתוף המשרד להגנת הסביבה, לפעול ביתר שאת לתכנון והקמה של אתרי הטמנה ומיחזור לטיפול בפסולת בניין כדי להבטיח פריסה מיטבית של אתרים על פי ראייה אזורית וגם ארצית, לעודד הרשות המקומית להגדיל את

- שיעור המיחזור של פסולת בניין ולהנחות את הרשות המקומית להיות ערוכה לאיסוף פסולת בניין שנוצרת עקב עבודות בנייה ושיפוצים.
- הסדרת הטיפול בפסולת בניין תביא לצמצום תופעת השלכת הפסולת בשטחים פתוחים ולצמצום כמותה באמצעות מיחזור.

מספר תמונות הממחישות גודל התופעה



**תיאור: השלכת פסולת בניין ושיפוצים בשכונה המערבית החדשה
מייד לאחר שהמועצה הפסיקה את השמירה באיזור**





תיאור: השלכת פסולת בשכונה מערבית





תיאור: השלכת פסולת בשכונה דרומית החדשה



תיאור: השלכת פסולת בניין בשכונה מערבית





תיאור: השלכת פסולת בניין ושיפוצים בשכונה מזרחית





תיאור: מקבץ של תמונות מציד היישוב



תיאור: פסולת בניין ושיפוצים בכניסה הדרומית מכיוון מגדל העמק





בדיקת זכאות והפרשות לקרן השתלמות

מבוא

עובדי הרשויות המקומיות זכאים להצטרף לקרנות ההשתלמות הקיימות בשיתוף עם האיגודים המקצועיים השונים, כגון:

- ✓ קרן ההשתלמות של המהנדסים;
- ✓ קרן ההשתלמות של ההנדסאים והטכנאים;
- ✓ קרן ההשתלמות של המח"ר;
- ✓ קרן ההשתלמות של העובדים הסוציאליים;
- ✓ קרנות ההשתלמות למורים;
- ✓ קרן ההשתלמות לעובדי הרשויות המקומיות;
- ✓ או כל קרן אחרת המשתייכות לחברות הביטוח;

ההצטרפות לקרנות ההשתלמות יכולה להיעשות רטרואקטיבית לתחילת חודש ינואר כל שנה, למעט קרנות ההשתלמות של המורים שלהם נקבע לכך התאריך של 1/9 בכל שנה. גובה ההפרשות לקרן, הן על ידי הרשות והן על ידי העובד, יהיו בהתאם לתקנות הקרן ובדרך כלל חלקו של העובד בהפרשות מדי חודש 2.5% כאשר חלקו של המעביד קרי הרשות 7.5%, מלבד ההפרשות של המורים 4.2% עובד ו-8.4% של המעביד.

יש לציין שההפרשה לקרן היא בהתאם לאחוזים שנקבעו מהשכר המשולב ורכיבי שכר אחרים שהם רכיבי שכר לצורך גמלאות.

עובד לאחר 12 חודשי עבודה בדירוג מנהלי וחינוך ונוער זכאי להצטרף לקרן השתלמות בתום תקופה זו.

יתר הדירוגים זכאים להצטרף לקרן השתלמות מהיום הראשון לעבודתם. זכאותו של העובד להצטרף לקרן השתלמות לא תהא מותנית במתן כתב קביעות.

מתודולוגיה

בעקבות פנייתו של מנהל מחלקת משאבי אנוש מר עימאד כנאנה ללשכתי בעניין בדיקת זכאותם של עובדי המועצה לקרן ההשתלמות, החלטתי לבדוק את הנושא על כל היבטיו, ולערך ביקורת בנושא זכויות עובדי הרשות לקרן השתלמות ומועד הזכאות.

במהלך החודשים אוקטובר עד נובמבר 2021 נערכה ביקורת בנושא קרנות ההשתלמות לעובדי הרשות המקומית.

הביקורת התייחסה לעובדים הכלולים בדוח השכר של החברה לאוטומציה (להלן-דוח 66) לחודש 9/2021, ובהתאם לדוח האוטומציה חוסרים בקרנות ההשתלמות.

במסגרת הביקורת התייחסתי לבסיס החוקי והנורמטיבי לנושא קרנות השתלמות, הן מבחינת זכויות העובד והן מבחינת חובות המעביד וכן לממשקים בין אגף משאבי אנוש ומנגנון (להלן - משאבי אנוש) ובין הגורמים השונים בגזברות העוסקים בקרנות השתלמות.

רקע חוקי

מועצה מקומית יפיע מבצעת תשלומים לקרנות השתלמות במסגרת ההסדרים העיקריים הבאים:

א. חוקת העבודה כללי

- על הרשות המקומית חלה חוקת העבודה לעובדי רשויות מקומיות שיצאה בשיתוף מרכז שלטון מקומי והסתדרות הפקידים בשנת 2002.
- זכאים להצטרף לקרן השתלמות
- בהתאם לסעיף 80.2 לחוקת העבודה, זכאים עובדי הרשות שבדרוג המנהל ושירותים או הדירוגים המקצועיים להצטרף לקרן השתלמות (ראה נספח) 5.2.

שיעור הפרשות ורכיבי שכר

- לפי סעיף 80.3 לחוקה, אחוז הפרשת המעביד עומד על 7.5% והפרשת העובד 2.5%.
- ההפרשות לקרן השתלמות הן ממשכורת ברוטו הכוללת את הרכיבים הבאים: שכר משולב, תוספת שהייה בדרגה, תוספת ותק לרבות קידום ותק וכן כל התוספות המוכרות כתוספות קבועות לצורך חישוב גמלאות.

ב. אוגדן תנאי שרות

כללי - לצורך פרשנות והרחבת הנאמר בחוקת העבודה, מרכז השלטון המקומי עורך אוגדן תנאי שרות הכולל מידע המתבסס על הסכמי עבודה, חוזרי מנכ"ל ופסקי דין. המידע באוגדן מתעדכן מעת לעת.

קרנות השתלמות לעובדי המח"ר (אקדמאים במדעי החברה והרוח)

- הזכאות להצטרף לקרן השתלמות לאקדמאים במדעי החברה והרוח היא החל מהיום הראשון לעבודה ברשות המקומית.

עובדים סוציאליים

- בסעיף 5.1.9 קטן 9 של אוגדן תנאי שירות, הפרשות המעסיקה לקרן השתלמות של העובדים הסוציאליים הן 7.5% משכרו של העובד על כל הרכיבים שהוכרו לצורך חישוב הגמלה הזכאית מהיום הראשון לעבודה והפרשות העובד לקרן עומדת על 2.5%.

קרן השתלמות למהנדסים

- כל מהנדס המועסק ברשות מקומית במעמד קבוע, זמני, ארעי או מועסק ע"פ חוזה מיוחד הקובע כי משכורתו תשולם לו ע"פ דרגה בדירוג המהנדסים, ראשי להצטרף לקה"ש למהנדסים. בהתאם לסעיף 9.1.1 קטן 5 של אוגדן תנאי שירות.
- קרנות השתלמות למורים - באוגדן תנאי שרות פרוט בקשר לקרנות השתלמות לעובדי הוראה הקרנות פועלות בהנהלה משותפת של משרד החינוך וארגוני המורים, משרד האוצר והשלטון המקומי.

לקרנות זכאים להצטרף עובדים במחצית משרה לפחות ושאינם חברים בקרן השתלמות אחרת) או עובדים שליש משרה שזו עבודתם היחידה (וגילם אינו עולה על 53 שנים, בתנאי שעם תום חופשתם האחרונה, יחזרו לעבודה בהוראה לשלוש שנים לפחות. הצבירה בקרן ההשתלמות הינה לצורך מימון יציאת המורה להשתלמות ומורכבת מהפרשות המורה בשיעור של 4.2% ומהפרשות המעביד בשיעור של 8.4%. עובד רשאי לצאת להשתלמות לאחר שהשלים תקופת חיסכון של 6 שנים.

הצטרפות לקה"ש - לכאורה תלוי ברצונו / החלטתו של העובד הזכאי

הביקורת מציינת כי בהתאם לחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות העובדים זכאים להצטרף לקרנות השתלמות. כמו כן, באוגדן תנאי שרות בסעיפים השונים המתייחסים לקה"ש, ניתן למצוא ניסוחים המצביעים על הצורך בפניה יזומה של העובד כתנאי לפתיחת קה"ש, לדוגמא:

- החליט העובד להצטרף לקה"ש הנ"ל... (ס. 5 א').
- רשאי על פי רצונו הוא להצטרף לקרן השתלמות... (5.ס).

המגמה בשנים האחרונות - אין המעסיק רשאי להתעלם מאי מימוש זכותו של העובד.

הוראת חשכ"ל

הוראת חשכ"ל 13.7.2 - אין לקלוט עובד ללא טופס קה"ש חתום

- הוראת החשב הכללי בנושא פנסיה, קופות גמל ותנאי שרות מתייחסת לקרן השתלמות באופן מפורט כלהלן:

עובד חדש נדרש להמציא טרם קליטתו בשירות המדינה טפסי הצטרפות קרן השתלמות, במקרה שעובד אינו מעוניין להצטרף להסדר של קרן השתלמות עליו להצהיר על כך בטפסי ההצטרפות. אין לקלוט עובד ללא טופס חתום (שבו הוא מבקש להצטרף או לחילופין מעוניין לוותר על קרן השתלמות).

מהוראת החשב הכללי באוצר, המהווה גורם רגולטורי מוביל, עולה כי על מנת למנוע ככל האפשר מצב של אי מימוש זכותו של העובד לקה"ש, על המעביד לקבוע את נהלי העבודה הבאים:

- **טרם** קליטת עובד עליו להמציא טופס הצטרפות לקה"ש.
- עובד שאינו מעוניין להצטרף לקה"ש עליו **לחתום** על בקשתו לוותר על קה"ש.

הסכם עבודה

החל מ- 2011 קה"ש רום ברירת מחדל לדרוג המנהלי ברשות מקומית בתאריך 11/02/16 הוציאו מרכז השלטון המקומי והסתדרות המעוף הודעה לכלל הרשויות המקומיות בזו הלשון: בהמשך לאמור בסעיפים 80.2 ו 80.3 לחוקת העבודה לעובדי רשויות מקומיות וכן בהתאם לאמור בסעיף 20(ב) לחוק הפיקוח על השירותים הפיננסיים התשס"ה 2005, יובהר כי לעובד שלא בחר בקרן השתלמות אחרת, יופקדו הכספים לקרן "רום", קרן ההשתלמות לעובדי רשויות מקומיות.

מבקר המדינה

דו"ח מבקר המדינה 2013 קה"ש עובדי הוראה - אסור למעסיק להתעלם מזכויות העובד.

בדו"ח ביקורת שערך מבקר המדינה בנושא קרנות ההשתלמות לעובדי ההוראה קובע המבקר:

זכותו של עו"ה (עובד הוראה) להצטרף לקרן ההשתלמות עוגנה בהסכמים קיבוציים אלה. מדובר בזכות מוקנית השמורה לעובד, ואין המעסיק רשאי להתעלם ממקרים שבהם זכות זו אינה ממומשת.

משרד החינוך

הוראות לביקורת שכר משרד החינוך - חשיפה לקיזוז תקציב בעלות שאינה משלמת קה"ש. בנוהל ביקורת שכר של משרד החינוך למוסדות חינוך **מוכרים שאינם רשמיים**, התייחסות נרחבת לבדיקה כי הבעלות משלמת בפועל לעובדיה את רכיבי השכר הכלולים בתקצוב המשרד.

בין הרכיבים הנבדקים גם קרנות השתלמות: ממצאי הבדיקה המרכזיים הינם הפערים באחוזים בכל אחד ממרכיבי השכר(שכר ברוטו, קרן פנסיה, קרן השתלמות). הפערים הינם בין התשלומים ששולמו בפועל לעובדים על ידי הבעלות לבין השכר של העובדים זכאים לפי כל דין והסכם. פערים אלו מיושמים על התקציב שהועבר בפועל על ידי משרד החינוך לבעלות, וזאת ביחס לכל שנת לימודים בה תוקצבה הבעלות. (נוהל ביקורת שכר - משרד החינוך).

בהמשך הנוהל אפשרות לבצע קיזוז תקציבי כאשר ממצאי הביקורת מצביעים על פער בין הסכום המועבר לבעלות בגין רכיב שכר מסוים לבין התשלום בפועל לעובדים: בעלות אשר אינה משתפת פעולה עם החשבות ו/או הגורמים המוסמכים על ידה, ואינה מבצעת את הנדרש ממנה במהלך ביצוע הביקורת, על הליכה השונים, **תועבר לטיפול במסגרת "הליך חסימת וקיזוז תקצוב בעלות".**

הערות הביקורת

בהתאם לחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות משנת 2002, הצטרפות לקרן השתלמות היא זכותו של העובד. כמו כן, באוגדן תנאי שרות בסעיפים השונים המתייחסים לקה"ש, ניסוחים המצביעים על הצורך בפניה יזומה של העובד כתנאי לפתיחת קה"ש.

בשנים האחרונות ניכרת מגמה לראות בהפרשה לקה"ש **חובה של המעסיק וזאת במקביל לזכותו של העובד**. מגמה זו באה לידי ביטוי בפרסומים של גורמים שונים:

חשכ"ל - הוראת חשכ"ל 13.7.2, מציינת כי אין לקלוט עובד ללא טופס קה"ש חתום, ועובד שאינו מעוניין להצטרף לקה"ש - יחתום על טופס וויתור.

הסכם עבודה - בהסכם בין מרכז שלטון מקומי והסתדרות המעוף משנת 2011 נקבע כי עבור עובדים בדרוג המנהלי ברשויות מקומיות תהיה קרן רום ברירת מחדל.

מבקר המדינה - בדו"ח משנת 2013 בנושא קה"ש עובדי הוראה, מציין מבקר המדינה כי **אסור לו למעסיק להתעלם מזכויות העובד בעניין קה"ש**.

משרד החינוך - בהוראות לביקורת שכר של משרד החינוך, נוהל המאפשר **קיזוז תקציב** מבעלות שאינה משלמת קה"ש.

קבלת עובד - בסיום תהליך קבלת עובד הביקורת ממליצה למנהל משאבי אנוש להנפיק

מסמך סיכום תנאי העבודה הכולל התייחסות לקרן השתלמות

הביקורת מציינת כי עם קבלת עובד להחתים את העובד על טופס בקשת הצטרפות לקרן השתלמות ולציין כי לגבי עובדי הדרוג המנהלי ברירת המחדל היא קרן רום. מומלץ לציין בטופס שתי אפשרויות לסימון תחולה:

* מיידי.

* לאחר שנת עבודה.

ממצאי הביקורת

1. בהתאם לבדיקת הביקורת, לא נמצאו נהלים או הוראות או הבהרות לעובדים קיימים או עובדים חדשים שנקלטים לעבודה על זכאותם להצטרף לקרנות השתלמות השונות בהתאם לשיוכו של כל עובד, הן מצד מנהל משאבי אנוש או מצד מחלקת הגזברות והעומד בראשה.
2. אין גורם מרכז במועצה המטפל בנושא זכאות והצטרפות לקרן השתלמות הכול מתנקז אצל גזבר המועצה.
3. נמצא שהצטרפותם של העובדים בדירוג המנהלי לקרן השתלמות באה לרוב ביוזמתו של העובד וזאת לאחר שידע שהוא זכאי לקרן השתלמות ולא ביוזמת הגזברות או משאבי אנוש שאמורים ליידע את העובדים על זכאותם לקרן השתלמות.
4. בשיחה עם חלק מהעובדים נטען שהם אכן פנו לגזברות בבקשה שיצרף אותם לקרן השתלמות ונאמר להם במפורש שאינם זכאים לכך.
5. גם פנייתו של ועד העובדים לגזברות בעניין זכאותם של עובדים/ת אלה לקרן השתלמות נדחתה וסורבה.
6. אין כל מנגנון שמפקח על נושא הצטרפות לקרן השתלמות.
7. נמצא **כחמישים עובדים** הזכאים להפרשות לקרן השתלמות בדירוג המנהלי, טרם הצטרפו וטרם הופרש או נפתחה להם קרן השתלמות.
8. חלק מעובדים/ת אלה זכאותם להפרשה לקרן השתלמות הינה לפני מספר שנים- התוצאה הפסד כספי גדול של העובדים/ת.
9. כמו כן נמצא **שחמישה** עובדים בדירוג המח"ר והעובדים הסוציאליים הזכאים להצטרפות לקרן השתלמות, טרם הצטרפו או נפתחה עבורם קרן השתלמות.
10. נמצא כי **שלושה עשר** עובדי הוראה (מורים על יסודי), טרם הצטרפו לקרן השתלמות וטרם נפתחה עבורם קרן השתלמות.
11. לכלל העובדים/ת הנ"ל לא נמצא טופס על וויתור הצטרפות לקרן השתלמות ובשיחה עם חלק מהם התברר שהם כלל לא ידעו על זכויותיהם ואף אחד מהמועצה לא דאג ליידע אותם על זכויותיהם.
12. מחלקת הגזברות אינה מפיקה אחת לשנה דוח מעקב אחר עובדים הזכאים לקה"ש וטרם נפתחה עבורם קרן.
13. לא נקבע נוהל להחתמת עובד על טופס הצטרפות / וויתור על קה"ש כחלק מתהליך הקליטה לעבודה ולא נקבעו נהלים במועצה להעברת תזכורת לעובד שלא דאג לפתיחת קה"ש.

המלצות

1. יש לקבוע נהלים והוראות הבהרה לעובדים קיימים וחדשים הנקלטים לעבודה ברשות על זכאותם ומועד זכאותם לקרן השתלמות.
2. יש לקבוע או למנות גורם מרכז לטיפול בנושא זכאות והצטרפות לקרנות ההשתלמות.
3. יש להחתיים כל עובד/ת חדש/ה אשר נקלטים לעבודה במועצה על טופס הצטרפות לקרן השתלמות או טופס ויתור העובד/ת על זכאותו להצטרף לקרן השתלמות.
4. יש לפתוח קרנות השתלמות ולהתחיל להפריש כספים מידי ורטוראקטיבי מתחילת שנת הלימודים קרי 1/9/2012 לעובדי ההוראה, ומתחילת השנה קרי 1/1/2021 לשאר העובדים בדירוגים האחרים לפי מועד זכאותם לקרן השתלמות.

רשימת העובדים הזכאים לקרן השתלמות

בהתאם לדירוג

טבלת זכאים - דירוג מנהלי

תעודת זהות	תחילת עבודה	מועד זכאות לקרן
023132392	01/11/2012	01/11/2013
023345499	01/09/2019	01/09/2020
023406325	01/04/2017	01/01/2021
024728644	01/12/2011	01/01/2014
025792326	01/12/2019	01/12/2020
025863994	01/01/2018	01/01/2019
025954991	01/10/2016	01/10/2017
026243105	01/01/2003	01/01/2007
026246025	01/11/2017	01/11/2018
026320481	01/02/2013	01/02/2014
026327221	01/02/2008	01/01/2013
026399360	01/07/2017	01/09/2018
026453886	01/01/2016	01/01/2017
026576355	01/06/2018	01/06/2019
027600980	01/11/2017	01/11/2018
028285187	01/10/2012	01/11/2013
032682460	01/01/2017	01/03/2018
032727059	01/02/2019	01/02/2020
032885634	01/07/2015	01/07/2016
033033903	01/11/2015	01/11/2016
033035700	31/01/2020	01/02/2021
033238775	01/09/2019	01/09/2020
034635318	01/09/2009	01/09/2010
036429975	01/07/2016	01/07/2017
037385382	07/10/1999	01/10/2010
038194197	01/09/2018	01/10/2019
039385745	01/02/2008	01/02/2009
040082521	01/11/2019	01/01/2021
040381162	01/11/2012	01/11/2013
040527715	01/09/2016	01/09/2018
040748725	01/08/2019	01/08/2020
040752180	01/10/2019	01/10/2020
040927626	01/09/2019	01/09/2020
058601790	01/06/2020	01/06/2021
059316448	01/09/2014	01/12/2015
200768679	01/10/2016	01/10/2017

01/10/2021	01/09/2020	201006608
01/10/2019	16/01/2017	201154077
01/06/2021	01/05/2020	203623749
01/01/2016	17/09/2014	203624010
01/10/2020	01/10/2019	208167627
01/10/2021	01/09/2020	212680755
01/11/2020	01/10/2019	301395620
01/09/2020	01/09/2019	308210814
01/01/2021	15/01/2020	312375629
01/01/2021	01/06/2018	315880419
01/03/2016	01/02/2016	316349992
01/06/2021	19/02/2020	318538212
01/07/2017	01/10/2016	319063616

טבלת זכאים - דירוג עובדי הוראה

תעודת זהות	תחילת עבודה	מועד זכאות לקרן
026451948	01/12/2019	01/09/2021
032887986	01/09/2019	01/09/2019
033381427	01/07/2021	01/09/2021
034642504	01/01/2009	01/09/2021
036654143	01/10/2014	01/10/2014
039372982	01/09/2021	01/09/2021
066041120	01/10/2020	01/09/2021
205538713	01/09/2020	01/09/2020
205895311	01/11/2020	01/11/2020
302476825	01/10/2015	01/11/2020
308390194	01/11/2020	01/11/2020
311467229	01/09/2020	01/09/2021
315913426	01/09/2019	01/11/2020

טבלת זכאים - דירוג רווחה ומח"ר

תעודת זהות	תחילת עבודה	מועד זכאות לקרן
021826615	01/05/2018	01/05/2018
200581411	10/02/2020	01/03/2020
201176773	04/08/2021	04/08/2021
315981100	04/08/2021	04/08/2021
023144447	01/07/2021	01/07/2021

הנגשת מבני ציבור לבעלי מוגבלויות

בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק שוויון זכויות), נקבע עקרון היסודי הזה: "זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ומחויבותה של החברה בישראל לזכויות אלה, מושתתות על ההכרה בעקרון השוויון, על ההכרה בערך האדם שנברא בצלם". כן נקבע בחוק זה כי מטרתו היא "להגן על כבודו וחירותו של אדם עם מוגבלות ולעגן את זכותו להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים, וכן לתת מענה הולם לצרכיו המיוחדים באופן שיאפשר לו לחיות את חייו בעצמאות מרבית, בפרטיות ובכבוד, תוך מיצוי מלוא יכולתו".

נגישות פיזית היא תנאי מוקדם לקיום שוויון זכויות לאנשים בעלי מוגבלות. בסעיף 19 לחוק שוויון זכויות נקבע כי "מקום ציבורי יהיה נגיש לאנשים עם מוגבלות".

הוועדה הציבורית לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא זכויות אנשים עם מוגבלות מצאה כי "למעלה מ-10% מהאוכלוסייה בישראל הינם אנשים עם מוגבלות – פיזית, שכלית או נפשית. זוהי קבוצת מיעוט אשר סבלה בעבר ועדיין סובלת מהפליה, קיפוח, ונחיתות חברתית-כלכלית. מערכות החברה השונות וסביבת חייו של אדם בישראל מתוכננות ופועלות לרוב מבלי לקחת בחשבון את 3 הדרכים והנסיבות של המשתתפים לקבוצה זו".

בחברה אנו חיים, אדם באשר הוא אדם מגיעה לו הזכות לכבוד וכן האפשרות לנהל אורח חיים סביר. קיימת אוכלוסייה בחברה בעלת מוגבלויות: פיזיות, נפשיות ושכליות אשר לעיתים פוגעות בניהול אורח החיים שלהם.

שירותים לאנשים עם מוגבלות הם חלק בלתי נפרד מכלל מערך השירותים הציבוריים. ולכן חייבים לבחון תשתית ושירותים קיימים מנקודת המבט של אנשים עם מוגבלות ובשיתוף איתם. בשנת 1998 חוקק חוק בכנסת, חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות- התשנ"ח ובפרט תיקון מס 2, אשר השית על העירייה את החובה והאחריות להנגשת מבני ציבור. מטרת החוק הינה להגן על כבודו וחירותו של אדם בעל המוגבלות, לעגן את זכותו להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים וכן לתת מענה הולם לצרכיו המיוחדים באופן שיאפשר לו לחיות את חייו בעצמאות מרבית, בפרטיות ובכבוד, תוך מיצוי מלוא יכולתו. הדבר בא לידי ביטוי בתנופת ההנגשה הפיזית של צירי תנועה ומבני ציבור בעיר, בסימון חניות נכים ציבוריות ופרטיות על פי התקן. כמו כן, על ידי ארגון הדרכות בנושא נגישות לעובדי המועצה ומנהלי מחלקות המעוצה בנושא נגישות.

מהי נגישות?

נגישות מוגדרת בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח 1998 כ- "אפשרות הגעה למקום, תנועה והתמצאות בו, שימוש והנאה משירות, קבלת מידע הניתן או המופק במסגרת מקום או שירות או בקשר אליהם, שימוש במתקניהם והשתתפות בתכניות ובפעילויות המתקיימות בהם, והכול באופן שוויוני, מכובד, עצמאי ובטיחותי".

הביקורת נערכה במהלך החודשים מרץ-אפריל.

מטרת הביקורת

לבחון את אופן הטיפול של גורמי המקצוע במועצה בנושא נגישות מוסדות החינוך ושירותי החינוך ומבני ציבורי ברחבי היישוב, עמידה בהוראות החוק והתקנות המחייבים בתחום. כמו כן הביקורת התבצעה במטרה לשפר את נושא השוויון במתן שירותים ציבוריים ברחבי המועצה לבעלי מוגבלויות שונות.

הביקורת החליטה להכניס את נושא הנגישות לתוכנית הביקורת לשנת 2020, לצד חשיבות הנושא ברמה העקרונית, גם לאור ריבוי הפניות והתביעות המשפטיות שהוגשו בשנים האחרונות נגד המועצה ע"י עמותות וגופים הפועלים בתחום ההגנה על זכויות אנשים עם מוגבלות. ראוי לציין, כי בחלק מתביעות משפטיות אלה, ובמסגרת הסכמי פשרה שהגיעה אליהם המועצה עם התובעים, חויבה המועצה לשלם שכ"ט + הוצאות משפטיות לתובעים ובאי כוחם.

הביקורת נועדה לאתר ולהצביע על חסרים וליקויים בנושא, ולהמליץ על דרכי תיקון על-מנת שהמועצה תממש את מחויבותה לרווחת תושביה עם המוגבלויות השונות. בתקנות אלה נקבעו חובת ההתקנה של פיר מעלית ושל תאי שירותים במוסדות חינוך קיימים וכן הוראות לגבי תחזוקתם, לפי המצוין בתקן.

בסעיף 19לג3 לחוק שוויון זכויות נקבע כי החלת הוראות הנגישות על מוסדות החינוך תיעשה בהדרגה, במשך 12 שנה, מ-01/05/2007 עד 01/05/2019, בפריסה שווה בכל אחת משנים אלה. בהיעדר קביעה בנוגע לפריסה, **תחול חובת ההנגשה במלואה לא יאוחר מ-01/05/2019.**

בסעיף 19לד לחוק שוויון זכויות נקבעה הזכות ל"נגישות פרטנית" לתלמיד עם מוגבלות ולהורה עם מוגבלות למוסד חינוך או גן ילדים ולשירותי החינוך שהם נותנים. בסעיף זה גם נקבע כי שר החינוך יתקין תקנות בדבר ההתאמות הנדרשות, ובכלל זה תקנות להתקנת מעלית נגישה בבניין מרכזי אחד ולהתקנת תאי שירותים נגישים. כמו כן, על השר להתקין תקנות להנגשת הכניסה לבניין המרכזי ולהנגשת הדרכים למבנים סמוכים, לאולם הספורט ולחצר, וכן להתאמת אמצעי גישה לבעלי מוגבלות חושית ולהתאמות אחרות הנדרשות כדי לאפשר לתלמיד ולהורה נגישות סבירה.

ביום 17 יולי 2018 התקין שר החינוך את תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות פרטנית לתלמיד ולהורה), התשע"ח – 2018.

בית המשפט העליון דן בשנת 1995 בסוגיית הנגישות הפיזית של מוסדות חינוך, במסגרת דיון בעתירת תלמיד נכה שביקש להנגיש את כל שטח בית הספר שבו למד.

בית המשפט ציין כי התקנת השירותים לנכים היא אמצעי אחד מני רבים, אשר נועד לאפשר לילד הנכה להשתלב בבית הספר הרגיל. לדברי בית המשפט, "מטרת ההוראה הינה לאפשר לילד הנכה להשתלב בבית הספר ככל ילד אחר, להבטיח בכך את כבודו ולאפשר לו שוויון הזדמנויות בחינוך".

בחודש מאי 2008 פרסם במשרד החינוך נוהל בדבר "קבלת תקציב סיוע - סידורי נגישות פיזית וחושית במוסדות חינוך" (להלן - הנוהל). בנוהל נקבע כי "בתי-ספר שבהם לומדים תלמידים עם מוגבלות, ושאינן בהם סידורים מתאימים המאפשרים להם להגיע לכל מרחבי הלמידה המופיעים בפרוגרמה החינוכית והפיזית של משרד החינוך ולהשתמש בהם, זכאים לסיוע כספי לשם ביצוע פתרון הנדסי מתאים". בנוהל מעודכן מנובמבר 2011 נקבע כי סיוע כזה יינתן גם למוסדות חינוך שבהם לומדים תלמידים שהוריהם הם בעלי מוגבלות.

בדצמבר 2011 פרסם מנכ"ל משרד החינוך חוזר בדבר "הקדמת הרישום לילדים בעלי צרכים מיוחדים הזקוקים להנגשה פיזית של המוסד החינוכי". בחוזר, שנכנס לתוקף ביום 1.1.2012, נקבע כי **ניתן לרשום ילדים בעלי צרכים מיוחדים כ-15 חודש לפני תחילת הלימודים**, כדי שהרשות המקומית תיערך בזמן להנגשת המוסד החינוכי שאליו נרשמו ילדים אלה.

בנובמבר 2013 פרסם משרד החינוך חוברת תדריך - הנגשה כללית לבתי ספר קיימים - תדריך מקוצר תכנון וביצוע במטרה לסייע בתכנון וביצוע ההתאמות הנדרשות במבנה קיים ובהגשת תיק התכנון לאישור ותקצוב משרד החינוך.

על פי סעיף 20 לחוק שוויון זכויות, הוקמה באוגוסט 2000 נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. תפקידיה של הנציבות הם לקדם את מימוש עקרונות היסוד שעליהם מושתת חוק זה, למנוע הפליה של אנשים עם מוגבלות, לעודד את השתלבותם ואת השתתפותם הפעילה של אנשים עם מוגבלות בחברה ולמלא את התפקידים שהוטלו עליה בחוק. בראש הנציבות עומד נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (להלן - הנציב).

החוק מגדיר "נגישות" - אפשרות הגעה למקום, תנועה והתמצאות בו, שימוש והנאה משירות, קבלת מידע הניתן או המופק במסגרת מקום או שירות או בקשר אליהם, שימוש במתקניהם והשתתפות בתכניות ובפעילויות המתקיימות בהם, והכול באופן שוויוני, מכובד, עצמאי ובטיחותי.

החלה הדרגתית - על מנת להקל על המעמסה הכלכלית על החייבים בנגישות מאפשר החוק החלה הדרגתית של ביצוע התאמות הנגישות ופורש אותה על פני מספר שנים במנות מוגדרות בכל שנה.

ממצאים

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התשנ"ח-1998 מטיל חובה ישירה על הרשויות המקומיות להנגשת כל המקומות שבאחריות הרשות, וכל השירותים שהרשות מספקת, בתוך פרק זמן קצוב. הנגישות הנדרשת היא לכל סוגי המוגבלות, חובות אלה באות לאפשר לאדם עם מוגבלות לממש זכויותיו.

הנגשת רשות מקומית היא תהליך מורכב, הנוגע למרבית תפקידיה ותחומי הפעילות שלה:

- הרשות כבעלים וכיזם- הרשות המקומית מחויבת להנגיש את כל מבני הציבור, הרחובות, השטחים הפתוחים והתשתיות בתחומה.

- הרשות כספק שירותים- הרשות המקומית מחויבת להנגיש את השירותים שהיא מספקת לכלל הציבור ואת המקומות שבהם הם ניתנים.
- הרשות כגוף רישוי ואכיפה- כגוף האוכף את חוק רישוי עסקים, ניתנת לרשות המקומית הסמכות לאכוף את החקיקה הנוגעת לנגישות הפעלת בקרת נגישות בהליכי תכנון ורישוי היא כלי רב כוח לשינוי.
- בשנת הלימודים תשפ"א פעלו בתחום היישוב, שני בתי ספר תיכונים, שני בתי ספר חט"ב, חמישה בתי ספר יסודיים, שני בתי ספר לחינוך מיוחד כאשר אחד מהם מוכר לא רשמי ובית ספר בבעלות מנזר לטיני יסודי ועל יסודי בנוסף ל-28 גני ילדים.
- בנוסף קיימים מוסדות ציבור שחלקם בבעלות המועצה והיתרה באחריות המועצה לאכוף את חובת הנגשת מוסדות אלה.

ההערכות להנגשה

בחקיקה נקבע כי הנגשת מבני ציבור קיימים **תיעשה בהדרגה**. הנציב המליץ בשנת 2009 לרשויות המקומיות **להכין תכנית רב-שלבית ליישום ההנגשה** שבתחום שיפוטן. התכנית תכלול סקר נגישות ולוח זמנים לביצועה כנדרש בתקנות התאמת נגישות בבניינים ציבוריים, פירוט של מנגנוני התיאום לניהולה של התכנית, להטמעתה ולבקרה עליה, וכן אומדן עלויות. להצלחת יישום התכנית על הרשות המקומית למנות את אחד מעובדיה הבכירים - מנכ"ל הרשות או בעל סמכויות רחבות מקבילות - למוביל התכנית.

נמצא כי, הרשות לא מינתה אף אחד מעובדיה הבכירים, כמו מנכ"ל או מהנדס להוביל את התכנית, לא נעשה סקר נגישות ולוח זמנים ואין בידי הרשות מידע כתוב על מצב הנגישות של מוסדות החינוך ומבני הציבור ברחבי היישוב שעל הרשות לפקח ולאכוף את החוק להנגשתם לבעלי מוגבלויות.

הקדמת הרישום לילדים בעלי צרכים מיוחדים הזקוקים להנגשה פיזית של המוסד החינוכי

תלמיד במערכת החינוך זכאי לקבל נגישות למוסד החינוך שהוא מיועד ללמוד בו כפועל יוצא של הוראות החוק לשוויון זכויות לאנשים בעלי מוגבלות, בפרק החינוך. ואולם, מאחר שתהליך הנגשת המוסד החינוכי לצרכיו של התלמיד הוא בדרך כלל ממושך, ויש חשש שהילד יגיע בפתיחת שנת הלימודים למוסד החינוכי ויגלה כי אינו מונגש לצרכיו, משרד החינוך מאפשר, לאחר שתיאם את ההוראות הבאות מול מרכז השלטון המקומי ומול נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, רישום מוקדם לילדים בעלי צרכים מיוחדים. זאת כדי שתהליך ההנגשה של המוסד החינוכי שהם מיועדים להשתבץ אליו יתחיל במועד מוקדם יותר ואפשר יהיה לסיימו טרם פתיחת שנת הלימודים שבה הילד אמור להתחיל ללמוד במוסד.

הרישום המוקדם יכול להיעשות בחודש יוני של השנה הקודמת לתחילת שנת הלימודים בה יחל ללמוד. כלומר, הרישום יתבצע 15 חודשים לפני המועד המשוער של תחילת הלימודים.

רישום מוקדם למוסד חינוך ניתן לבצע עבור כל שלב: רישום לגני ילדים, רישום לכיתה א', רישום במעברים בין מוסדות (כגון מבית ספר יסודי לחטיבת ביניים ומחטיבת ביניים לבית ספר תיכון).

הביקורת העלתה כי מחלקת החינוך לא פעלה ולא נערכה לביצוע רישום מוקדם. המחלקה לא פרסמה את הזכות בקרב ההורים ו/או התלמידים, לא נקבע נוהל להסדרה וכן לא נערכו טפסי רישום מתאימים. זאת ועוד, למרות כניסתו לתוקף של החוזר מלפני כ-תשע שנים (ינואר 2012), **במחלקה לא הטמיעו את חוזר המנכ"ל על כל המשתמע מקיומו**, לרבות פרסומו בקרב המנהלים הרלוונטיים.

הנגשה פרטנית

בחוק שוויון זכויות, סעיף 19לד, נקבע כי: **תלמיד עם מוגבלות זכאי** לנגישות למקום שהוא מוסד חינוך או גן ילדים, לפי הענין, ולשירות חינוך הניתן על ידי אותו מוסד; בסעיף זה, "גן ילדים" – גן ילדים שהוא מוסד חינוך רשמי, גן ילדים בבעלות רשות חינוך מקומית או גן ילדים שחל עליו חוק החינוך המיוחד.

בחודש אוגוסט 2018 נכנסו לתוקף תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות - התאמות נגישות פרטנית לתלמיד ולהורה.

תקנות לפי סעיף זה יכללו הוראות בדבר ביצוע התאמות נגישות בקשר לכל אחד מאלה:

1. התקנת מעלית נגישה בבנין מרכזי אחד, למעט לענין גן ילדים;
2. בניית תא שירותים נגיש אחד לנשים ואחד לגברים בקומת הכניסה בבנין המרכזי;
3. (הנגשת הכניסה למוסד החינוך ודרכי הגישה מהכניסה לבנין המרכזי, בין הבנין המרכזי למבנים הסמוכים ודרכי הגישה לחצר ולאולם הספורט ולרבות כבשים בדרכי הגישה;
4. אמצעי נגישות לאנשים עם מוגבלות בראיה ובשמיעה, לרבות התקנת אמצעי עזר ושירותי עזר;
5. התאמות נוספות הנדרשות כדי לאפשר לתלמיד נגישות באופן סביר במוסד החינוך או בגן הילדים בו הוא לומד.

מוסד חינוך וגן ילדים יבצעו את התאמות הנגישות בעבור תלמיד הלומד במוסד החינוך, בעבור ילד הרשום במוסד החינוך והעתיד ללמוד בו ובעבור הורה כאמור בסעיף קטן (ג), מיד לאחר המועד שבו נודע לראשונה למוסד החינוך, או לגן הילדים, לפי הענין, על רישומו של התלמיד במקום.

מצב הנגישות במוסדות החינוך(בבתי ספר)

בית ספר "אבדאע"

בית הספר מורכב משלוש קומות, קומת מרתף, קרקע וקומה ראשונה מעל קומת קרקע, בתשובה לשאלון הביקורת ובדיקת הביקורת בשטח, מתברר שחוץ מקומת הקרקע אשר מונגשת לבעלי מוגבלויות יתר הקומות אינם מונגשות כלל, כמוכן עדיין אין הכנה למעלית. בהתאם לשאלון, כן לומדים בבית הספר ילדים בעלי מוגבלויות, הרישום לבית הספר מתבצע לכלל התלמידים בזמן אחד ואין הרשמה מוקדמת לבעלי מוגבלויות פיזיות.

יש שילוט זיהוי של שם בית הספר.

אין סימון גישה על הקרקע לבעלי מוגבלויות.

יש חניית נכים חדש שיש צורך בחידוש הצבע, לא קיים שילוט לחנייה.

יש שירותי נכים בנים/בנות ללא שילוט מתאים.

מגרש הכדורגל אינו מונגש לבעלי מוגבלויות.

מעבדת המדעים נמצאת בקומה א ואינה מונגשת לבעלי מוגבלויות.

בית ספר חטיבת ביניים אלחדיקה

בית הספר מורכב משלוש קומות, קומת קרקע, קומה א וקומה ב, בתשובה לשאלון הביקורת ובדיקה פיזית בבית הספר, התברר שרק קומת אחת מונגשת אשר יש בה שתי כיתות מקדמות ומונגשות לבעלי מוגבלויות, בבית הספר לומד רק תלמיד אחד בכיתה מונגשת, נמצא שיש הכנה למעלית לצורך התקנת מעלית,, אין רישום מוקדם לתלמידים בעלי מוגבלויות פיזיות.

לא נמצא שילוט בכניסה לבית הספר המצביע על שם המוסד.

לא קיימת חנייה מיוחדת ומסומנת לנכים וכמובן אין שילוט.

אין הנגשה לחדרי ההנהלה.

יש שירותי נכים שלצערי אינם מונגשים לבעלי מוגבלויות.

מגרש הספורט מונגש לבעלי מוגבלויות.

המעבדה והספריה שנמצאות בקומה ב אינם מונגשות לבעלי מוגבלויות.

בית ספר תיכון "אלמראה"

בית הספר מורכב משתי קומות בלבד, קומת קרקע וקומה א' בתשובה לשאלון הביקורת רק קומת קרקע מונגשת לתלמידים בעלי מוגבלויות פיזיות, אין הכנה למעלית לצורך התקנה עתידית.

מעבדת המדעים מונגשת ונמצאת בקומת קרקע, מעבדת הטכנולוגיה שנמצאת בקומה א אינה מונגשת, מגרש הכדורגל והסל אינו מונגש לבעלי מוגבלויות פיזיות. שירותי הבנים בקומת קרקע מונגשים אבל ללא שילוט לעומתם שירותי הבנות בקומה א אינם מונגשים ומשולטים.

הגישה החיצונית לבית הספר מונגשת, אבל מרוצפת באבנים משתלבות דבר המקשה על בעלי מוגבלויות עם כסא גלגלים להגיע לתוך בית הספר.

יש הקצאה לחניית נכים, יש 3 חניות המסומנים בשלטים ללא צביעת הרצפה של החנייה. אין סימון למכשולים המהווים סכנה למוגבלים ואין דרך סימול לעוורים. אין שילוט למבנה ולכניסה לבית הספר.

בשנת הלימודים הנוכחית לא לומדים תלמידים בעלי מוגבלויות פיזיות. בבית הספר לא נהוג רישום מוקדם לתלמידים בעלי מוגבלויות.

בית ספר "מנזר לטיני"

בית הספר מורכב מארבע קומות כולל קומת מרתף לא מונגשת, בתשובה לשאלון הביקורת, מתברר שרק קומה אחת מבין הארבע מונגשת, כמו כן קיימת הכנה להנגשת עוד שתי קומות ויש פיר והכנה להתקנת מעלית בעתיד. בבית הספר לומדים שני תלמידים אחד בכיתה ד והשני בכיתה ו, כמו כן ספריית בית הספר מונגשת לתלמידים בעלי מוגבלויות פיזיות. אין פרסום להרשמה מוקדמת של תלמידים בעלי מוגבלויות פיזיות והם נרשמים לבית הספר יחד עם תלמידים רגילים.

לא נמצא שילוט בכניסה לבית הספר המצביע על שם המוסד.

לא קיימת חנייה מיוחדת ומסומנת לנכים וכמובן אין שילוט.

בהתאם לחוק חייב להיות הפרדה בין חצר בית הספר לחניית הרכבים, דבר שלא מתקיים והחצר פתוחה ובצידה השמאלי חונים רכבי המורים וההנהלה.

השירותים בקומת קרקע רק מונגשים. המגרש השני המשמש את התלמידים אינו מונגש.

לתלמידים בחטיבות הגבוהות חדרי הלימודים שלהם אינם מונגשים.

המעבדה שנמצאת בקומה ב אינה מונגשת כלל.

סימונים על הקרקע לעוורים וסימוני מכשולים אין.

בית ספר יסודי "א" אלג'בל

בית הספר מורכב מארבע קומות, קומת מרתף מתחת לקומת קרקע (כניסה) ועוד שתי קומות מעל קומת קרקע.

בתשובה לשאלון הביקורת, מתברר שרק קומת הכניסה מונגשת לבעלי מוגבלויות פיזיות, יש הכנה למעלית קיים פיר מוכן להתקנת מעלית בעתיד.

בבית הספר לומדים שלושה תלמידים בעלי מוגבלות פיזית אשר לומדים בשלוש כיתות שונות. בבית הספר לא נהוג להכריז על הרשמה מקדימה של תלמידים עם מוגבלות פיזית בכדי להתכונן לקליטתם בעוד מועד ועל מנת לאפשר לבית הספר להנגיש עבורם כיתות מתאימות. יש שילוט המצביע על שם בית הספר. יש הכנה למעלית, קיים פיר למעלית. שירותי הנכים משמשים מחסן לבית הספר. שני המגרשים הקיימים בבית הספר אינם מונגשים. חניית הנכים ללא סימון ושילוט. הספריה ממוקמת בקומה א ואינה מונגשת לבעלי מוגבלויות. מעבדת המחשבים נמצאת בקומה א ואינה מונגשת לבעלי מוגבלויות. גם מעבדת המדעים לא מונגשת לבעלי מוגבלויות והיא נמצאת בקומה ב.

בית ספר יסודי "ב" אלמראה

בית הספר מורכב משלוש קומות, קומת מרתף, קרע וקומה ראשונה (א), כאשר רק קומה אחת מונגשת לבעלי מוגבלויות, אין מעלית בבניין ואין הכנה למעלית, כמו כן לא כל המקומות בבית הספר מונגשים לבעלי מוגבלות פיזית. קיים חניון גדול ליד מבנה בית הספר אבל אין סימון לחניית נכים או מעברים לנכים. השילוט המצביע על בית הספר מוסתר על ידי עץ והשני דהא אינו ברור וקריא. מגרש הכדורגל והסל אינו מונגש לבעלי מוגבלויות. קיים תא שירותי נכים אחד בקומת קרקע נעול והמפתח לא נמצא ואינו מסומן לבנים ובנות. הספריה ממוקמת בקומה א ואינה מונגשת לבעלי מוגבלויות. בבית הספר לומדים שני תלמידים בעלי מוגבלות פיזית אשר לומדים בשתי כיתות נפרדות, בית הספר מאפשר הרשמה מוקדמת לתלמידים בעלי מוגבלות פיזית.

בית ספר יסודי "ג" אלמראה

בית הספר מורכב משלוש קומות, קומת קרקע, קומה א וקומה ב בנוסף למרתף, במענה לשאלון הביקורת, מתברר שרק קומת הקרקע מונגשת ולא מהכניסה הראשית של בית הספר, קיימת גישה לנכים מצד חדרי השירותים, יתר הקומות כולל המרתף אינן מונגשות. יש הכנה להתקנת מעלית בעתיד, קיים פיר. יש שירותי נכים נעולים ולא מסומנים בנים/ות וללא שילוט. מגרש הכדורגל והסל מונגש לבעלי מוגבלויות אבל הגישה אליו אינה נוחה ובעלת שיפוע גדול המקשה על בעלי כסא גלגלים. הספריה בקומת קרקע מונגשת, המעבדה בקומה א אינה מונגשת.

בית ספר יסודי "ד" אלחדיקה

בית הספר מורכב משתי קומות, קומת קרקע וקומה א' בנוסף למרתף, במענה לשאלון הביקורת מתברר שרק קומת הקרקע מונגשת לתלמידים בעלי מוגבלויות פיזיות, יתר הקומות אינן מונגשות כלל.

יש הכנה למעלית (יש פיר מעלית), בבית הספר השנה לא לומדים תלמידים בעלי מוגבלויות פיזיות, כמו כן בית הספר מאפשר הרשמה מוקדמת של תלמידים בעלי מוגבלויות פיזיות.

בכניסה לבית הספר אין שילוט המצביע על שם המוסד.

אין סימון או שילוט ואין חניית נכים בחניון לפי החוק.

קיימים שירותי נכים לא שלמים ואינם מוכנים לשחמוש בעלי מוגבלויות.

אין הנגשה לכניסה לבית הספר ממגרש החנייה, קיימת הנגשה ממגרש כדורגל, אבל השער של המגרש נעול.

הספרייה והמעבדה ממוקמות בקומה א' שאינן מונגשות לבעלי מוגבלויות.

אין סימון ושילוט למכשולים כאזהרה לבעלי מוגבלויות.

בית ספר יסודי "אלשמאלי"

קיים שילוט זיהוי המצביע על שם בית הספר.

יש מעלית קיימת ופעילה.

אין חנייה לנכים, יש מקום לחניית נכים ללא זיהוי וללא צביעה ושילוט.

קיים שני מגרשים, אחד המשמש חצר אשר מונגשת, והשני מגרש כדורגל שלא מונגש לבעלי מוגבלויות.

קיימים שירותי בנים/בנות מסומנים ועם שילוט מתאים.

מעבדת המדעים מונגשת.

הספרייה מונגשת אבל אין שילוט.

בית ספר חטיבת ביניים אלמראה

בית הספר מורכב משלוש קומות, כאשר מכל צד שלושה מפלסים, קומת קרקע ועוד שתי קומות.

במענה לשאלון הביקורת, מתברר שרק קומת קרקע קומת הכניסה היא היחידה המונגשת לבעלי מוגבלויות כאשר שאר הקומות אינם מונגשות כלל.

אין מעלית בבית הספר, נמצא שיש הכנה למעלית קיים פיר מעלית לצורך התקנת מעלית בעתיד.

בבית הספר לומדים 3 תלמידים בעלי מוגבלויות פיזיות, כאשר בכל שכבה יש תלמיד אחד בעל מוגבלות.

בהתאם לבדיקה שערכתי לאחד התלמידים בשנת הלימודים הבאה אין כיתה מונגשת עדיין, מנהל בית הספר פנה להנהלת המועצה ולגזברות על מנת להכין כיתה מונגשת לתלמיד, השירותים מונגשות לתלמידים בכל קומה גם המעבדה, נמצא שהספרייה אינה מונגשת.

לא נהוג בבית הספר רישום מוקדם של תלמידים בעלי מוגבלויות פיזיות הרישום מתבצע בזמן הרישום לכלל התלמידים.

סיכום הממצאים והמסקנות

בחוק שוויון זכויות, סעיף 19לד, נקבע כי: **תלמיד עם מוגבלות זכאי** לנגישות למקום שהוא מוסד חינוך או גן ילדים, לפי הענין, ולשירות חינוך הניתן על ידי אותו מוסד; בסעיף זה, "גן ילדים" – גן ילדים שהוא מוסד חינוך רשמי, גן ילדים בבעלות רשות חינוך מקומית או גן ילדים שחל עליו חוק החינוך המיוחד.

בחודש אוגוסט 2018 נכנסו לתוקף תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות - התאמות נגישות פרטנית לתלמיד ולהורה.

1. נמצא שכל מוסדות החינוך אינן מונגשות באופן מלא לתלמידים ולהורים בעלי מוגבלויות פיזיות.
2. נמצא כי, הרשות לא מינתה אף אחד מעובדיה הבכירים, כמו מנכ"ל או מהנדס להוביל את התכנית, לא נעשה סקר נגישות ולוח זמנים ואין בידי הרשות מידע כתוב על מצב הנגישות של מוסדות החינוך ומבני הציבור ברחבי היישוב שעל הרשות לפקח ולאכוף את החוק להנגשתם לבעלי מוגבלויות.
3. הרשות לא הכינה תכנית רב שנתית ליישום ההנגשה במוסדות החינוך שבתחום שיפוט.
4. הרשות לא ערכה סקר נגישות.
5. הרשות לא הכינה לוח זמנים ליישום וביצוע הנגישות במוסדות החינוך.
6. נמצא שבכל מוסדות החינוך רק קומת קרקע קומת הכניסה מונגשת, ויתר הקומות אינן מונגשות כלל.
7. בכל מוסדות החינוך קיימים שירותי נכים מונגשים.
8. נמצא שרק בחלק ממוסדות החינוך המעבדות והספריה מונגשות.
9. נמצא שמלבד קומת הקרקע מונגשת יתר המקומות אינם מונגשים, כמו המעבדות, הספריה ואולם ההרצאות.
10. בכל מוסדות החינוך אין מעלית ולכולם יש הכנה למעלית מלבד בית ספר מנזר לטיני.
11. לא קיים רישום מקדים של תלמידים בעלי מוגבלויות פיזיות, הרישום מתאפשר בתקופה אחת לכלל התלמידים.

המלצות הביקורת

1. על הנהלת המועצה מוטלת החובה לערוך סקר נגישות מוסדות החינוך באופן מיידי.
2. בהתאם לתוצאות הסקר על הנהלת המועצה להתחיל בהיערכות להנגשת כל מוסדות החינוך בהתאם לחוק והוראות משרד החינוך.
3. על הנהלת הרשות להכין תכנית סדורה עם לוח זמנים לשם הנגשת מערכת החינוך.
4. בהתאם לסקר על מחלקת החינוך בשיתוף ותיאום עם מחלקת ההנדסה להכין ולהגיש בקשת סיוע וקבלת תקציב ממשרדי הממשלה המעורבים.
5. על מחלקת ההנדסה להכין אומדנים לשם הכנת תב"רים לביצוע הנגשת מוסדות החינוך.
6. על הנהלת המועצה לדאוג להשגת תקציבים ממוסדות הממשלה השונים לשם התחלת ביצוע הנגשת המוסדות החינוכיים בכפר.
7. על כל בתי הספר ביישוב לפרסם שקיים רישום מוקדם של בעלי מוגבלויות וזאת על מנת להתארגן מוקדם ככל האפשר לקליטת תלמידים בעלי מוגבלויות פיזיות.

ביקורת על הפעלת תכנית העסקת עוזרי הוראה

מבוא

הצורך להעביר את מערכת החינוך הישראלית ללמידה מרחוק במהלך שנת הלימודים הנוכחית, התרחש בנסיבות הרות גורל, בשעה שהאנושות חווה (ועדיין חווה) את אחד המשברים הגדולים בהיסטוריה בתחום הבריאות, הכלכלה, התרבות, החינוך ולמעשה כמעט בכל תחום. בעת הזאת, מטרת מערכת החינוך היא כפולה:

- א. לוודא שתלמידים ממשיכים ללמוד, להתקדם ולהתפתח מבחינת ידע, מיומנויות וערכים.
- ב. לייצר מסגרת לימודית ובכך להקל על המשפחות השוהות בבתייהן בהתאם להנחיות הממשלה ולחזק את החוסן הלאומי. מעשה ההוראה והלמידה תלוי בראש ובראשונה במורה; הוא המוביל, נותן ההשראה, הגורם המקשיב והמקדם. לכן, בכדי להשיג את המטרות שהוצבו, העמיד המשרד (להלן "המשרד") לרשות עובדי ההוראה (גננות, מורים/רות, יועצים/ות וכו') כלים רבים להפעלת למידה מרחוק. האתגר הגדול שעמד בפני כל הגורמים היה להוכיח שחינוך, במיוחד בעידן בו אנו חיים, אינו תלוי במבנים הפיסיים. החינוך תלוי בראש ובראשונה ברוח.

מטרת הביקורת

מטרת עבודה זו הינה לבדוק הליך גיוס עוזרי הוראה ומיצוי כל השעות המתוקצבות ממשרד החינוך לכל בית ספר בנפרד בהתאם להוראות משרד החינוך ואת אופן ביצוע העבודה, כמו כן נבדוק את השכר ששולם לעוזרי ההוראה בהתאם לנוהל משרד החינוך וחוק העסקת עובדים.

תהליך הביקורת

לצורך ביצוע הביקורת יש צורך בקיום פגישות וביורים עם בעלי תפקידים הן במועצה והן בבתי הספר נשוא הביקורת (בתי ספר יסודיים), כמו כן נדגום מסמכים רלוונטיים, תעודות השכלה ותלושי משכורת.

הביקורת נערכה במהלך חודש ספטמבר 2021.

לצורך זה נתבסס על:

1. חוזר מנכ"ל משרד החינוך.
2. הנחיות קולות קוראים.
3. כרטיסי הכנסות והוצאות.
4. תלושי שכר.
5. תעודות השכלה.
6. דיווחי בית הספר והמועצה למשרד החינוך.

א. רקע ומטרות התקצוב

משבר הקורונה שפקד את העולם הציב בפני מערכת החינוך אתגרים חדשים, ובעיקר התנהלות במצבים משתנים. בתי הספר נדרשים להתנהל ולהתאים את עצמם לשלושה מצבים משתנים, כאשר מוסדות החינוך פתוחים, מוסדות החינוך במתווה משולב ומוסדות החינוך סגורים, בהתאם להוראות משרד החינוך המבוססות על הנחיות משרד הבריאות תוך התאמתן למציאות בשטח. לאור זאת, משרד החינוך נערך להפעלת שנת הלימודים תשפ"א במתכונת של תוספת שעות הוראה בחינוך היסודי, אשר יוקצו במישרין לבתי הספר וינתנו לגביהן הוראות בנפרד. לצד זה יאפשר המשרד שילוב עוזרי חינוך לאורך שנת הלימודים, כתמיכה מיוחדת בבתי הספר יסודיים בעת הקורונה, וכמשאב המאפשר המשך למידה פיזית בבית הספר במתכונת של קבוצות. מהלך זה חשוב ומשמעותי במטרה לקיים למידה איכותית ואפקטיבית המאפשרת מתן מענה לכלל התלמידים, תוך התייחסות למגבלות הקיימות, ולאפשר התנהלות תקינה ושגרתית במשק, ככל שניתן.

ב. אוכלוסיית היעד

התוכנית תופעל במהלך שנת הלימודים התשפ"א, בכיתות ג'-ד', בבתי ספר יסודיים בחינוך הרגיל- בחינוך הרשמי, במוכר שאינו רשמי ובמוסדות הפטור- בעלויות על בתי ספר יסודיים, המתוקצבים ע"י משרד החינוך ושיש להם רישיון והכרה תקפים לשנת תשפ"א, בכיתות שמעל 18 תלמידים ונמצא כי יש לפצלן בהתאם להנחיות משרד הבריאות. במקרים בהם הכיתה מונה בין 18-20 תלמידים, הנושא יובא לדיון אצל מנהל המחוז ובהתאם להחלטה על הפיצול, תיקבע הזכאות לקבלת מענה במסגרת קול קורא זה. לא תינתן זכאות ככל שהכיתה לא תפוצל באישור כאמור.

ג. מסגרת הפעילות

התוכנית תתקיים בכיתות הרגילות בבתי הספר היסודיים על פי המפורט להלן:

שכבה	מס'תלמידים	היקף	ימים
ג-ד	18 בקבוצה	12.5 ש"ש	א-ה

העסקת עוזרי חינוך נועדה לסייע לבתי הספר להתמודד עם הצרכים המשתנים הנובעים מהתמודדות עם נגיף הקורונה.

ד. מודל הפעלת התוכנית

א. עוזרי חינוך בבתי הספר היסודיים

1. משרד החינוך יקצה שעות, כאמור לעיל, על מנת לסייע למוסדות החינוך לעמוד בפיצול שיידרש, בהתאם להנחיות משרד הבריאות, באמצעות מודל הקצבה לצורך מימון עוזר חינוך, אשר יעמוד לרשות בית הספר על מנת לתמוך ולסייע לעובדי ההוראה, לשם קיומו של מודל למידה בקבוצות, בהתאם למאפייני ביה"ס.
2. לצד הקצאת עוזר החינוך יקצה המשרד תקציב העשרה והצטיידות, לצורך מימון הפעילות כפי שמוגדר במסמך זה.
3. מנהל בית הספר יקבע האם במוסד החינוך שבניהולו יש צורך בעוזרים חינוכיים, באילו כיתות יסייעו ובאיזה היקף שעות, כל זאת עד למגבלת ההקצאה הכללית לעוזרים חינוכיים שתעמוד לרשותו כמפורט להלן.
4. עוזר החינוך מיועד לסייע בכיתות הרגילות בשכבות ג'-ד', בנוסף לעבודת עובדי ההוראה. יובהר כי אין בקיומם של עוזרי חינוך כדי לשנות את תחומי האחריות של עובדי הוראה ומחנכת הכיתה, מכל הבחינות.
5. מנהל בית הספר רשאי להקצות את משאבי ההוראה באופן שונה ולהיעזר בעוזר החינוך בשכבות הגיל האחרות, בהתאם לשיקול דעתו המקצועי.
6. מחנכי הכיתות/המורים המקצועיים יחלקו את זמנם בין שתי קבוצות הכיתה.
7. עוזר החינוך יסייע להוראה של המורה, ויעבוד בקבוצות של עד 18 תלמידים (להוציא מקרים חריגים שיאושרו על ידי מנהל המחוז, באשר לגודל הקבוצה), על פי משימות שיוגדרו לו ע"י המחנכת/המורה המקצועי.
8. עוזר החינוך יפעל בהתאם לתוכנית העבודה שתקבע על ידי מחנכת הכיתה או המורה המקצועי.
9. לשם שמירה על בריאות כלל באי המוסד החינוכי, עוזר החינוך יעבוד באופן פרונטאלי עם קבוצות תלמידים קבועות ככל הניתן, בהיקף שיקבע על ידי בית הספר בשיתוף הרשות/הבעלות.
10. עוזר החינוך ישתתף בתהליכי ההנחיה וההכשרה במתווה שיקבע משרד החינוך בהיקף של 15 שעות בשנת הלימודים תשפ"א.

עוזרי החינוך יבחרו על בסיס אחד הקריטריונים הבאים לפחות:

1. סטודנטים שסיימו לפחות 80% מהדרישות לתעודת ההוראה.
 2. סטודנטים להוראה- "פרחי הוראה" בסמינרים ובמכללות בשנה השנייה או השלישית ללימודיהם.
 3. בעלי ניסיון של מילוי מקום במערכת החינוך לפחות שנה אחת ובהמלצת מנהל ביה"ס.
 4. מדריכים בעלי ניסיון בהפעלת תכניות חינוכיות או תכניות העשרה במוסדות חינוך.
 5. בעלי תואר ראשון, רצוי עם ניסיון בעבודה עם ילדים.
- הרשות/הבעלות או מפעיל התכנית מטעמה מחויבת לדרוש, טרם קליטה וכתנאי לה, מכל עוזר חינוך אסמכתאות על הכשרה (אישורים מהמוסד המכשיר), ניסיון וכן אישור בהתאם לחוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים תשס"א-2001 ולשמור אותם אצלה. העתקים מכל המסמכים ישמרו גם בתיק ייעודי לנושא בכל בית ספר.

ב. מרכז/ת התוכנית בבית הספר

1. בכל בית ספר ימונה מרכז/ת לניהול הפעילות, שיבחר על ידי הרשות/הבעלות שתקבל לכך את הסכמת מנהל בית הספר. מרכז התכנית יועסק על ידי הרשות המקומית/הבעלות. תקצוב המרכזים בבתי הספר יהיה בהיקף של 5.7 שעות שבועיות לכל בית ספר (ע"ב נורמטיבי של 5.1 שעות ביום בממוצע למוסד) בתפקיד זה רשאי לשמש אך ורק עובד הוראה בעל תואר ותעודת הוראה ובעל ותק של שלוש שנות הוראה לפחות.
2. לתפקיד זה יתמנה בעדיפות ראשונה עובד הוראה מצוות בית הספר. **יובהר שמנהל בית הספר וסגן מנהל ראשון לא יוכלו לשמש בתפקיד.**
3. מרכז התכנית יהיה אחראי על תפקודם המקצועי והאיכותי של עוזרי החינוך מבחינת: קליטה ושיבוץ בבית הספר, מעקב אחר נוכחות קבועה ורציפה, הכשרה והנחייה, התנהלות מקצועית ואתית בעבודה עם התלמידים, השתתפות בלמידה מרחוק, ונושאים נוספים בהתאם לצרכי בית הספר. כמו כן, מרכז התכנית יהווה כתובת לפניות עוזרי החינוך ותומכי הוראה בתחומים השונים.
4. מרכז התכנית הבית ספרי ישתתף במפגשי הדרכה והנחייה טרם תחילת השנה ובמהלך השנה, בהיקף של 15 שעות בשנה, במליאה ובמפגשים פרטניים ע"י מדריכה מטעם המשרד.

ג. אופן התקצוב

1. שעות עוזרי חינוך - תקצוב לעוזר חינוך יינתן עבור שכר נורמטיבי של 75 ₪ לשעה ברוטו + עלויות מעסיק (כולל נסיעות).
2. כל כיתת אם, שתפוצל בכדי לעמוד בהנחיות משרד הבריאות (מעל 18 תלמידים בכיתה) בשכבת ג'-ד' תהיה זכאית לעוזר חינוך בהיקף של 5.12 שעות שבועיות.

3. בכל מקרה התקצוב ייעשה בהתאם לביצוע בפועל ולא יותר ממפתח התקצוב הנורמטיבי. יובהר בזאת שככל שישולם שכר נמוך יותר, התשלום בפועל יעשה בהתאם. כן יודגש כי בכל מקרה נדרש לשלם שכר כדון.
4. שעות ריכוז - תקצוב נורמטיבי עבור מרכז התוכנית הבית ספרי בהיקף של 5.7 שעות בשבוע בממוצע למוסד, בשכר של 75 ₪ לשעה ברוטו+ עלויות מעסיק (כולל נסיעות). בנוסף, המשרד יתקצב באופן חד-פעמי את השכר בגין שעות ההכשרה של המרכז בהיקף של 15 שעות, כמפורט להלן.
5. הכשרה- תקצוב בסך של 230 ₪ לכל עוזר חינוך להכשרה באמצעות גופים מבצעים המוכרים על ידי אגף פיתוח מקצועי ובסילבוס שייקבע על ידי אגף חינוך יסודי ומינהל עו"ה תוך שילוב למידה מרחוק. הלמידה תתקיים בקבוצות של 25 עוזרי חינוך. רשות/בעלות בה יפעלו פחות מ-25 עוזרי חינוך, תחבור לרשות/בעלות נוספת. התשלום יועבר לאחר קבלת דוח ביצוע ונוכחות בפועל של עוזרי החינוך בהכשרה.
6. תקורה בהיקף של 6% לניהול ותפעול הפרויקט כמצוין במסמך זה.

ממצאים ומסקנות

1. בכל בית ספר ימונה מרכז/ת לניהול הפעילות ע"י הרשות ובהסכמת מנהל בית הספר, נקבע בהוראות שמנהל בית הספר וסגנו לא יוכלו לשמש בתפקיד זה(מרכז התכנית), **בדיקת הביקורת העלתה, שבבית ספר יסודי ג מונה לתפקיד סגנית המנהלת ובבית ספר יסודי אלשמאלי מונתה המנהלת בעצמה בניגוד להוראות משרד החינוך.**
2. עוזר החינוך ישתתף בהליך הכשרה והנחיה בהיקף של 15 שעות בשנת הלימודים תשפ"א, הבדיקה העלתה, שכל עוזרי החינוך עברו השתלמות בהיקף של 15 שעות פרט לכל מרכזי התכנית בחמש בתי הספר היסודיים ושתי עוזרות.
3. בבית ספר יסודי א כל עוזרי החינוך עומדים בקריטריונים של משרד החינוך ובעלי תעודות הוראה בהתאם לדרישות.
4. משרד החינוך הקצה שעות שבועיות לעוזרי חינוך לכיתות ג-ד בהתאם למפתח 12.5 ש"ש ולפי ביצוע בפועל בכל חודש לפי ימי לימוד בפועל, שעות שלא נוצלו במלואן באותו חודש אין להעבירם לחודש הבא לצורך ניצולן, כלומר אין זכות מצטברת, לדוגמה מספר שעות שמוקצות לבית ספר 200 שעות ובפועל דווח על ניצול 150 שעות, אזי אין זכות העברה של השעות שלא נוצלו לחודש שבא אחריו, כך שמבחינה פדגוגית התלמידים הפסידו שעות הוראה ועוזר ההקראה הפסיד שכר על שעות שלא נוצלו ולהיפך.
5. בדיקת הביקורת העלתה, שבבית ספר יסודי "א" הוקצו בעשרת חודשי הלמידה מחודש 9/2020 עד 6/2021 (2,576 שעות), אשר מתוכם לא נוצלו 254 שעות לימוד, כלומר תלמידי בית הספר הפסידו מבחינה פדגוגית 254 שעות לימוד ועוזרי החינוך הפסידו שכר בגין 254 שעות, כמו כן הרשות שילמה בגין שעות עודפות 47 לפי שכר 75 ₪ בתוספת עלות מעביד.

6. בבית ספר יסודי "ב" הוקצו (1,196 שעות), אשר מתוכם לא נוצלו 44 שעות לימוד, כאשר הרשות שילמה בגין שעות עודפות 21 שעות לפי 75 ₪.
7. בבית ספר יסודי "ג" הוקצו (3,063 שעות), אשר מתוכם לא נוצלו במצטבר 309 שעות לימוד, כאשר הרשות שילמה בגין שעות עודפות לאותה תקופה 45 שעות שלא מתוקצבות.
8. בבית ספר יסודי "ד" הוקצו (2,116 שעות), אשר מתוכם לא נוצלו בהתאם להקצאה חודשית 243 שעות לימוד, כאשר הרשות שילמה בגין שעות עודפות במצטבר 53 שעות לא מתוקצבות ע"י המשרד.
9. בבית ספר יסודי אלשמאלי הוקצו גם (2,116 שעות), אשר מתוכם לא נוצלו בהתאם להקצאה חודשית 133 שעות לימוד, כאשר הרשות שילמה בגין שעות עודפות במצטבר 43 שעות לא מתוקצבות ע"י המשרד.
10. בהתאם לנ"ל מתברר שמספר השעות שלא נוצלו בכל חמשת בתי הספר הוא 984 שעות לימוד, כאשר הרשות שילמה מכיסה בגין 209 שעות שכר לעוזרי החינוך זאת עקב אי תכנון וניצול של השעות המוקצות בכל חודש.
11. המשמעות של אי ניצול את כל השעות שהוקצו מטעם משרד החינוך לעוזרי הוראה בבתי הספר היסודי לכתות ג-ד היא הפסד שעות לימוד השווה ל- 160 ימי לימוד לכית לימוד של 6 שעות ביום.
12. עלות השכר של השעות העודפות ששילמה הרשות מכיסה אשר לא תוקצבו $19,521 = 1.245 * 75 * 209$ ₪) כולל עלות מעביד, שווה לשכר לשעה לפי 93.4 ₪.
13. לחלק מעוזרי ההוראה לא הופרשו תנאים סוציאליים.
14. ההפרשה לפיצויים הייתה 6% במקום 8.33%, העובדים יכולים בעת הפסקת עבודה לבקש השלמה בשיעור 2.33% וזה יהיה על חשבון הרשות במקום על חשבון משרד החינוך, אילו הופרש מלכתחילה 8.33% הואיל וכבר נעשה דיווח על ביצוע השכר ונמצא הפרש להחזר בסך 158,110 ₪.
15. לאחת מעוזרות ההוראה לא שולם לה בגין חודש 6/2021.

להלן טבלאות השוואה בין שעות הוראה מוקצות לבין ניצול בפועל של השעות לפי פילוג של כל בית ספר:

בית ספר יסודי "א"

חודש דיווח	שעות עבודה	שעות מאושרות	הפרש שעות	הסבר
09/2020	178.5	308	(129.5)	הפסד שעות שלא נוצלו
10/2020	246	280	(34)	הפסד שעות שלא נוצלו
11/2020	256	308	(52)	הפסד שעות שלא נוצלו
12/2020	238	238	0	
01/2021	191	224	(33)	הפסד שעות שלא נוצלו
02/2021	278	280	(2)	הפסד שעות שלא נוצלו
03/2021	294	266	28	עודף שעות ע"ח הרשות
04/2021	139	140	(1)	הפסד שעות שלא נוצלו
05/2021	221	224	(3)	הפסד שעות שלא נוצלו
06/2021	327.5	308	19.5	עודף שעות ע"ח הרשות
סה"כ שעות שלא נוצלו			254.5	הפסד שעות לימוד
סה"כ שעות ע"ח הרשות			47.5	
עלות שעות ע"ח הרשות			4,437 ₪	הפסד כספי

בית ספר יסודי (ב)

חודש דיווח	שעות עבודה	שעות מאושרות	הפרש שעות	הסבר
09/2020	152.5	143	9.5	עודף שעות ע"ח הרשות
10/2020	132	130	2	עודף שעות ע"ח הרשות
11/2020	124	143	(19)	הפסד שעות שלא נוצלו
12/2020	114	110.5	3.5	עודף שעות ע"ח הרשות
01/2021	97	104	(7)	הפסד שעות שלא נוצלו
02/2021	127	130	(3)	הפסד שעות שלא נוצלו
03/2021	126	123.5	2.5	עודף שעות ע"ח הרשות

04/2021	66	65	1	עודף שעות ע"ח הרשות
05/2021	89	104	(15)	הפסד שעות שלא נוצלו
06/2021	145	143	2	עודף שעות ע"ח הרשות
סה"כ שעות שלא נוצלו			44	הפסד שעות לימוד
סה"כ שעות ע"ח הרשות			20.5	
עלות שעות ע"ח הרשות			1,915 ₪	הפסד כספי

בית ספר יסודי "ג"

חודש דיווח	שעות עבודה	שעות מאושרות	הפרש שעות	הסבר
09/2020	198	363	(165)	הפסד שעות שלא נוצלו
10/2020	304	330	(26)	הפסד שעות שלא נוצלו
11/2020	340	363	(23)	הפסד שעות שלא נוצלו
12/2020	298	280.5	17.5	עודף שעות ע"ח הרשות
01/2021	248	264	(16)	הפסד שעות שלא נוצלו
02/2021	290	330	(40)	הפסד שעות שלא נוצלו
03/2021	339	313.5	25.5	עודף שעות ע"ח הרשות
04/2021	163	165	(2)	הפסד שעות שלא נוצלו
05/2021	227	264	(37)	הפסד שעות שלא נוצלו
06/2021	365	363	(2)	עודף שעות ע"ח הרשות
סה"כ שעות שלא נוצלו			309	הפסד שעות לימוד
סה"כ שעות ע"ח הרשות			45	
עלות שעות ע"ח הרשות			4,203 ₪	הפסד כספי

בית ספר יסודי "ד"

חודש דיווח	שעות עבודה	שעות מאושרות	הפרש שעות	הסבר
09/2020	83	253	(170)	הפסד שעות שלא נוצלו
10/2020	166	230	(64)	הפסד שעות שלא נוצלו
11/2020	230	053	(23)	הפסד שעות שלא נוצלו
12/2020	201	195.5	5.5	עודף שעות ע"ח הרשות
01/2021	172	184	(12)	הפסד שעות שלא נוצלו
02/2021	230	230	0	
03/2021	230	218.5	11.5	עודף שעות ע"ח הרשות
04/2021	115	115	0	
05/2021	220	184	36	עודף שעות ע"ח הרשות
06/2021	226	253	(27)	הפסד שעות שלא נוצלו
סה"כ שעות שלא נוצלו			243	הפסד שעות לימוד
סה"כ שעות ע"ח הרשות			53	
עלות שעות ע"ח הרשות			4,950 ₪	הפסד כספי

בית ספר יסודי "אלשמאלי"

חודש דיווח	שעות עבודה	שעות מאושרות	הפרש שעות	הסבר
09/2020	198	253	(55)	הפסד שעות שלא נוצלו
10/2020	230	230	0	
11/2020	230	253	(23)	הפסד שעות שלא נוצלו
12/2020	232	195.5	36.5	עודף שעות ע"ח הרשות
01/2021	190	184	6	עודף שעות ע"ח הרשות
02/2021	230	230	0	
03/2021	190	218.5	(28.5)	הפסד שעות שלא נוצלו
04/2021	115	115	0	
05/2021	180	184	(4)	הפסד שעות שלא נוצלו
06/2021	230	253	(23)	הפסד שעות שלא נוצלו
סה"כ שעות שלא נוצלו			133.5	הפסד שעות לימוד
סה"כ שעות ע"ח הרשות			42.5	
עלות שעות ע"ח הרשות			3,969 ₪	הפסד כספי

להלן טבלת השוואה בין שכר מתוקצב לפי ביצוע שכר בפועל בהתפלגות לפי בית ספר:

שם המוסד	שכר מתוקצב	שכר ביצוע	הפרש
ב"ס יסודי "א"	257,607 ₪	240,920 ₪	16,687 ₪
ב"ס יסודי "ב"	125,580 ₪	112,505 ₪	13,075 ₪
ב"ס יסודי "ג"	303,792 ₪	275,836 ₪	27,956 ₪
ב"ס יסודי "ד"	202,382 ₪	189,313 ₪	13,069 ₪
ב"ס יסודי "אלשמאלי"	216,284 ₪	192,794 ₪	23,490 ₪
הכשרה לכל בתי הספר	63,833 ₪	נכלל בשכר	63,833 ₪
סה"כ שעות שלא נוצלו			

המלצות הביקורת

1. אין להעסיק מנהל/ת בית הספר וסגנו בתכנית זו.
2. על כל עוזרי ההוראה והמרכזים להשתתף בהליך הכשרה והנחיה בהיקף 15 שעות.
3. על כל בית ספר לתכנן טוב את שעות ההוראה המוקצות לו ולנצל אותם במלואם מדי חודש בחודשו, אין ניצול מצטבר, אי ניצול השעות שהוקצו במלואם, משמעותו הפסד שעות הוראה והפסד שעות תעסוקה לעוזרי הוראה.
4. על המועצה לשלם לעוזרי ההוראה את התעריף המלא שנקבע ע"י משרד החינוך ולשלם את כל התנאים הסוציאליים, אחרת יקוזזו סכומים שלא שולמו כולל הפרשה לפיצויים בשיעור הקבוע בחוק 8.33%.

ביקורת שוטפת

התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים

רקע כללי

דרך המלך להתקשרות של רשות מקומית היא במכרז פומבי. בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1978 ובהוראות המקבילות להן לגבי מועצות מקומיות, נקבעו סוגי המקרים שבהם ניתן להתקשר ללא מכרז.

בית המשפט העליון הדגיש כי תקנות אלה הן החריג, יש לפרשן בצמצום והתקשרות בדרך **של מכרז פומבי עדיפה** על דרך אחרת.

תקנה 3(8) לתקנות העיריות (מכרזים) קובעת כי רשות מקומית רשאית להתקשר ללא מכרז בחוזה "לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמן מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה". בפסיקה נקבע, כי אין מדובר בפטור כללי מהתקשרות ללא מכרז עם בעלי מקצועות אלה וניתן לפעול על פי תקנה זו רק במקרה מתאים, שבו נדרשים "ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים", וגם זאת, כאמור, על פי כלל הפרשנות הנותן עדיפות למכרז הפומבי וכאשר לא ניתן להשיג את אותם ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים בדרך של מכרז פומבי.

בתאריך 22/11/2016, פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 8/2016, אשר נועד לקבוע הוראות והנחיות להתקשרויות של רשות מקומית להזמנת ביצוע של עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים בפטור ממכרז לפי תקנה 3(8) לתקנות העיריות (מכרזים) התשמ"ח-1978, סעיף 3(8) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1958 או סעיף 3(8) לתוספת השנייה לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

בחוזר נקבע במפורש שלא תתקשר רשות מקומית בחוזה ללא מכרז לפי תקנה 3(8) אלא לפי חוזר 8/2016 שמהותו תוקם ועדת התקשרויות אשר הרכבה יהיה:

- א. מנכ"ל הרשות המקומית או מי שהוא מינה לנציגו, שיכהן כיושב ראש הוועדה;
- ב. גזבר הרשות המקומית או מי שהוא מינה לנציגו;
- ג. היועץ המשפטי של הרשות המקומית שמונה כיועץ המשפטי של הרשות לפי סעיף 3(א) לחוק הרשויות המקומיות (יעוץ משפטי), התשל"ו-1975, או מי שהוא מינה לעניין נוהל זה מקרב עובדי הלשכה המשפטית של הרשות המקומית.
- ד. החלטות הוועדה יתקבלו ברוב קולות של חברי הוועדה, יהיו מנומקות ויירשמו בפרוטוקול שייחתם בידי חברי הוועדה הנוכחים בישיבה.

ה. לא ישתתף אדם בדיוני הוועדה, אם השתתפותו עלולה להביאו למצב של ניגוד עניינים, לרבות אם היה לו, לקרובו או לתאגיד שהוא בעל עניין בו, עניין אישי בנושא הנדון בוועדה. במקרים אלה ישתתף בדיוני הוועדה ממלא מקום, כמפורט להלן:

ממלא מקומו של יועץ משפטי יהיה עובד הלשכה המשפטית ברשות המקומית ובהעדר עובד כאמור – יועץ משפטי של רשות מקומית אחרת, שימונה ע"י מנכ"ל הרשות המקומית.

ממלא מקומו של הגזבר יהיה עובד הגזברות ברשות המקומית, שימונה לעניין זה ע"י מנכ"ל הרשות המקומית. בהעדר עובד כאמור – ימלא תפקיד זה גזבר של רשות מקומית אחרת, שימונה ע"י מנכ"ל הרשות המקומית.

ממלא מקומו של מנכ"ל הרשות המקומית יהיה עובד בכיר של הרשות המקומית שימונה ע"י ראש הרשות המקומית.

התקשרות של רשות מקומית לפי תקנה 3(8) תיעשה על פי החלטה של ועדת ההתקשרויות.

היועץ המשפטי של הרשות המקומית יבחן ויחווה דעה, קודם לדיון או בפתיח דיון הוועדה, האם תקנה 3(8) חלה על ההתקשרות המבוקשת, וזאת בהתאם לעקרונות שנקבעו בפסיקת בית המשפט בעניין זה, ובפרט האם העבודה המקצועית המבוקשת היא כזו הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אומון מיוחדים ואינה עבודה מקצועית שגרתית.

הוועדה תקבע מראש, לגבי כל התקשרות, תנאי סף מקדימים למציעים הרלוונטיים להתקשרות הנדונה, בשים לב להיקפה של ההתקשרות ומאפייניה.

הוועדה תקבע מראש לגבי כל התקשרות אמות מידה שלפיהן תיקבע ההצעה הזוהר, ותקבע, ככל הניתן, מהו המשקל שיינתן לכל אמת מידה.

פנייה למציעים

אם הפנייה נערכה לפחות משישה מציעים, רשימת המציעים כוללת מציעים נוספים שלא קיבלו פנייה ובעקבות הפנייה לקבלת הצעות הוגשו פחות משלוש הצעות – לא תפתח הוועדה או מי שהיא קבעה לעניין זה את ההצעות, אלא תשיב אותן למציעים ותערוך פנייה נוספת לכל המציעים שאליהם פנתה מלכתחילה, או לכל המציעים שהשיבו לפנייה הראשונה, כפי שתחליט הוועדה, וכן לשלושה מציעים נוספים לפחות או לכל המציעים ברשימת המציעים לאותו סוג של התקשרויות, לפי הנמוך מביניהם.

מטרת הביקורת

לבחון את אופן התקשרות המועצה עם עורכי דין לצורך ייצוג המועצה בתביעות משפטיות שהוגשו נגד המועצה, או התקשרות עם עורכי דין לשם מתן ייעוץ משפטי בנושאים מסוימים. הביקורת נערכה במהלך חודש דצמבר 2021.

לצורך ביצוע הביקורת, נבדקו:

- א. המהלכים שנקטה בהם המועצה לשם התקשרות עם מומחים - עורכי דין, כולל פנייה למציעים להגיש הצעות מחיר;
- ב. הזמנות עבודה;
- ג. הסכמים חתומים עם עורכי הדין;
- ד. כרטסת הנהלת חשבונות.

ממצאים

1. בדיקת הביקורת העלתה, לא הייתה פנייה לספקים(עורכי דין) לשישה לשם קבלת הצעות מחיר לכל שירות שבקשה הרשות ייצוג משפטי או ייעוץ משפטי.
2. לא נקבעו תנאי סף לסוג התקשרות זו בהתאם להיקף העבודה.
3. הואיל ולא הייתה פנייה לקבלת הצעות מחיר, אזי ועדת ההתקשרויות לא התכנסה.
4. חלק מעבודות לייצוג משפטי נמסרו לעו"ד ללא הגשת הצעת מחיר או כל הליך התקשרות אחר.
5. בחלק מההתקשרות לא נחתם הסכם על גובה שכ"ט של עו"ד, דבר חמור מאוד העלול להביא לחילוקי דעות מהותיים בעת הגשת חשבון שכ"ט.
6. לא נמצאה חוות דעת משפטית של היועץ המשפטי על ההתקשרויות ואין אישורו על ההסכמים שנחתמו.
7. המועצה מסרה עבודות לעורכי דין מבלי להתקשר עימם בחוזה עבודה ומבלי לקבל הצעות מחיר והסכמה על מחיר הייצוג, כלומר המועצה לא נקטה בשום סוג של הליך מכרי, לא התקשרה על פי הצעת מחיר או ועדת התקשרויות או מכרז כלשהו זוטא או פומבי, או כפי שמתחייב על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 8/2016.
8. המשמעות של התקשרות ללא כל הליך מכריזי או ללא הסכם העסקה היא תשלום שכ"ט גבוה ממחיר השוק ולפי טבלת שכ"ט של לשכת עורכי הדין שהוא גבוה בהרבה ממחירי השוק אילו נקטה המועצה בהליך של הצעות מחיר לפחות.
9. כמו כן אילו ההתקשרות הייתה לפי הליך מכריזי תקין הייתה המועצה יכולה לקבוע תנאי סף כגון דרישת ניסיון מוכח לכל נושא הדרוש ייצוג או ייעוץ משפטי ולא להסתפק ברישיון של עו"ד.

להלן נספח כטבלת עזר הממחישה אופן ההתקשרות עם חלק מעורכי דין, הן לצורך ייעוץ משפטי והן לצורך ייצוג משפטי בבתי המשפט (רשימה חלקית להמחשה):

מספר תיק	עו"ד מייצג	סוג ההתקשרות
233251218	אמין מרג'יה	ללא כל הליך מכרזי קיים הסכם שכ"ט
486340218	אמין מרג'יה	ללא כל הליך משפטי קיים הצעת מחיר יחידה בגין שכ"ט
ייעוץ משפטי	אמין מרג'יה	ללא כל הליך מכרזי יש הסכמה על שכ"ט לפי שעת עבודה לפי הצעת מחיר מעו"ד אחד
453930119	לוהאם ח'ליליה	ללא כל הליך מכרזי וללא הסכם שכ"ט
682990720	לוהאם ח'ליליה	ללא כל הליך מכרזי וללא הסכם שכ"ט
79140718	לוהאם ח'ליליה	ללא כל הליך מכרזי וללא הסכם שכ"ט
41810318	לוהאם ח'ליליה	ללא כל הליך מכרזי וללא הסכם שכ"ט
615260720	לוהאם ח'ליליה	ללא כל הליך מכרזי וללא הסכם שכ"ט
609810720	לוהאם ח'ליליה	ללא כל הליך מכרזי וללא הסכם שכ"ט
610540720	לוהאם ח'ליליה	ללא כל הליך מכרזי וללא הסכם שכ"ט
	לוהאם ח'ליליה	
388110520	מוחמד אבראהים	הסכם שכ"ט ללא הליך מכרזי
78491119	מוחמד אבראהים	הסכם שכ"ט ללא הליך מכרזי
550260219	אהוד שילוני	הליך מכרזי תקין והסכם שכ"ט
44510820	גולדהמר ושו	הסכם שכר טרחה
140900920	גולדהמר ושו	הסכם שכר טרחה

המלצות הביקורת

1. המועצה מחויבת לפעול בהתאם לחוזר מנכ"ל 8/2016 בעת ההתקשרות עם מומחים ועבודות בעלי ידע מקצועי מיוחד.
2. החוזר מתווה תנאים להתקשרויות ועל המועצה לפעול על פיהם על מנת להשיג את המחיר והתוצאה הטובה ביותר.
3. אין להתקשר עם נותני שירות ללא הצעות מחיר וללא חוזה שכר טרחה חתום ומאושר על ידי היועץ המשפטי.
4. על המועצה לקבוע תנאי סף על מנת לקבל מומחים בעלי ידע מקצועי מוכח.
5. אין למסור עבודה או להתקשר בחוזה עבודה ללא החלטת ועדת ההתקשרויות.

התחברות לא חוקית לשעון המים והחשמל של המועצה

רקע

מזה מספר שנים (כעשר שנים) בעלי משאיות ואוטובוסים, מחנים את הרכבים שלהם בשטח שליד מחסני המועצה במחסני מלח, ולצדדי משתמשים במים וחשמל של המועצה ללא כל תשלום או דרישת תשלום מהמועצה סכומים שהגיעו לעשרות אלפי שקלים לתקופה כולה.

לפני פחות מחצי שנה עקב התחלה בהקמת ובניית בניין רב תכליתי למועצה, נדרשו כל בעלי המשאיות לפנות את השטח, רובם בחרו להמשיך להחנות את הרכבים בצידי הכביש שליד מחסני מל"ח.

הביקורת העלתה, שחלק מבעלי המשאיות התחברו באופן בלתי חוקי ללא רשות לשעון המים והחשמל של המועצה במחסני מל"ח וצורכים מים וחשמל ללא הגבלה מה גם שהתקינו ברז מים חשוף ללא כל מיגון על הקיר ליד הכביש כך שעוברי אורח יכולים לחבל בקו המים או לפתוח את ברז המים ולשפוך מים בחינם לכביש וגרימת נזק כספי למועצה.

כמו כן בתים שנבנים ליד מתחברים לרשת החשמל של המועצה בצורה פירטית שמסכנת את מבני המועצה המחברים לחשמל במקרה של קצר חשמלי, במקביל עלול להיות סכנת נפשות במקרה של התחשמלות והאחריות נופלת על המועצה ותהיה צפויה לתביעות משפטיות כספיות בגין נזקים, כמו כן אחד הבתים כבר אוכלס ובעליו צורכים חשמל בחינם על חשבון המועצה.

גם הקבלן ג'באלי אשר מבצע עבודות התשתית התחבר לשעון החשמל של המועצה במחסני מל"ח ללא חיוב.

בתקופה האחרונה הקבלן המבצע של בניין המועצה הניח עמודי חשמל ממחסני מל"ח עד לשטח המועצה החדש והתחבר לשעון החשמל של המועצה ללא חיוב.

המלצות הביקורת

1. יש לנתק כל התחברות לא חוקית וללא רשות לשעון החשמל והמים.
2. יש לחייב כל הגורמים שהתחברו לשעון המים והחשמל באופן מיידי בגין צריכת המים והחשמל.
3. הביקורת ממליצה למועצה לבדוק את כל ההתברויות הפירטיות לשעון החשמל על ידי חשמלאי מוסמך על מנת לתת דיעה על אופן ההתחברות.





**תיאור: התחברות לא חוקית לשעון המים והחשמל של המועצה
במחסני במל"ח**



תיאור: התחברות לא חוקית לשעון המים של המועצה במחסני מל"ח

עיקרי החקיקה

מינוי מבקר וסמכויותיו-עיקרי החקיקה

תפקידו של מבקר המועצה, סמכויותיו ודפוסי עבודתו מעוגנים בצו המועצות המקומיות (א) (להלן- הצו), כמפורט להלן:

מינוי מבקר מועצה סעיף 145

- א. "המועצה, בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי למועצה".
- ב. "היה מספר התושבים בתחום המועצה 10,000 או יותר, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה".

תפקידי המבקר סעיף 145 ד

(א) "ואלה תפקידי המבקר:

1. לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965, נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם תוך שמירה על טוהר המידות ועקרויות היעילות והחיסכון.
2. לבדוק את פעולות עובדי המועצה.
3. לבדוק אם הוראות הנוהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרויות היעילות והחיסכון.
4. לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכוש ושמידתו מניחות את הדעת.
5. לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת ענייני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה.

תוכנית העבודה סעיף 145 ד

(ג) "המבקר יקבע את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת לפי –

1. שיקול דעתו.
2. דרישת ראש המועצה לבקר עניין פלוני.
3. ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת".

סדרי הביקורת סעיף 145 ה

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

דיווח על ממצאי הביקורת סעיף 145 ו

- א. המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דוח על ממצאי הביקורת שערך, בעת הגשת הדו"ח כאמור ימציא המבקר העתק ממנו לוועדת הביקורת.
- ב. בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולוועדת הביקורת דו"ח על ממצאי בקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש המועצה או ועדת הביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- ג. בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש המועצה לוועדת הביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- ד. ועדת הביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה כאמור בסעיף קטן (ג), בטרם תשלם הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של המועצה או של גוף מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.
- ה. תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.
- ו. לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור, לעניין סעיף קטן זה, "דו"ח" - לרבות חלק מדו"ח ולרבות ממצא ביקורת.
- ז. הוגש דו"ח הביקורת למועצה יעביר ראש המועצה העתק ממנו לשר, אין בהוראות סעיף זה לגרוע מסמכות השר לפי סעיף 203.

מינוי עובדים ללשכת המבקר סעיף 145 ז

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

פיטורי עובדים בכירים סעיף 144

- א. עובדי המועצה המנויים בסעיף 139 לא יפוטרו אלא אם כן הוחלט על כך בישיבת המועצה לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.
- ב. לא יפוטר מבקר המועצה או עובד המועצה המשמש יועץ משפטי למועצה אלא באישור המועצה ברוב של שני שלישים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.
- ג. לא תתקבל במועצה החלטה לפיטוריו של מבקר המועצה או היועץ המשפטי למועצה אלא לאחר שניתנה לו זכות לשאת לפני המועצה את דברו בעניין הפיטורים.
- ד. הוראות סעיפים קטנים (ב) ו-(ג) יחולו, בשינויים המחויבים, גם על השעיית מבקר המועצה או היועץ המשפטי למועצה.
- ה. האמור בסעיף זה איננו בה לגרוע מסמכותו של בית דין למשמעת לפי חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978, לפסוק בדבר פיטוריו של עובד המועצה שסעיף זה דן בו, בשל עבירת משמעת כמשמעותה בחוק האמור.

עבירות סעיף 204

- א. ואלה דינם מאסר חודש ימים או קנס כקבוע בסעיף 61(א)(1) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, או שני העונשים כאחד:
1. המחזיק ספר, מסמך או נייר של המועצה וסירב להרשות למי שזכאי לכך, את העיון בהם או לא נתן העתק או תקציר מהם או רשות להכין העתק או תקציר מהם.
 2. מי שמאן למסור ידיעה או להראות מסמך, או נמנע מלעשות זאת במשך שבוע ימים מיום שנדרש לכך לפי צו זה.
 3. מי שמסר ביוזעין ידיעה או הצהרה לא נכונה בכל בקשה, ערר או ערעור, או בכל מסמך או טופס אחר שהגיש או שמילא לפי צו זה.
 4. מי שעיכב או מנע ועדה מוועדות המועצה או עובד מעובדיה או שליח משליחיה המורשים לכך להיכנס לבניין או לקרקע להשיג שם ידיעות הדרושות להם לצורך תפקידיהם, או לערוך שם חקירות, בדיקות ומדידות לפי צו זה.
 5. מי שמסר ידיעה שהגיעה לידי בתוקף תפקידו בעניין מכרז העומד להתפרסם או בעניין מהלך הדיונים בוועדת המכרזים וההצעות של המועצה והחלטתה לאדם שלא הוסמך כדין לקבל אותה ידיעה.
- ב. המפרסם דו"ח, כולו או חלקו או תוכנו של דו"ח, או ממצא ביקורת בניגוד להוראות סעיף 145 ו(ו) או המפר תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר ששה חודשים.