

לכבוד,

מר' שיך מוראד עמאש
ראש המועצה המקומית
ג'סר אל זרקא

שלום רב;

הנדון : דוח מבקר המועצה לשנת 2023

על פי צו המועצות המקומיות (א) סעיף 145 ו(א), הריני להתכבד להגיש דוח על ממצאי הביקורת לשנת 2023.

הדוח לשנת 2023 הינו הדוח השנתי שאותו אני מגיש בתפקידי כמבקר המועצה והוא מסכם פעולות הביקורת מ-1.1.2023 ועד 31/12/2023.

תוך שלושה חודשים מיום קבלת הדוח עליך להגיש לוועדת הביקורת את הערותיך על הדוח ולהמציא למועצה העתק מהדוח בצרוף הערותיך .

על פי הצו, חל איסור על פרסום הדוח לפני שחלף המועד להגשתו למועצה .

בברכה,

יוסף עמאש, עו"ד
מבקר המועצה

העתק : יו"ר ועדת ביקורת

הביקורת הפנימית הינה פעילות בלתי תלויה ואובייקטיבית אשר מיועדת לשפר את פעולות הארגון. הביקורת הפנימית מופקדת על בדיקת תקינותן של פעולות הארגון, מבחינת שמירה על החוקים, על הניהול התקין, על טוהר המידות ועל היסכון ויעילות.

בשנת 1996 חויבו המועצות המקומיות למנות מבקר פנימי. המועצה המקומית ג'סר אל זרקא (להלן המועצה המקומית, המועצה) מינתה לראשונה בינואר 2002 מבקר פנימי אשר כהן עד שנת 2008 ופרש, והמבקר הפנימי הנוכחי התחיל במילוי תפקידו על פי החלטת בית הדין האזורי לעבודה בחיפה מדצמבר 2010, והמועצה מעסיקה אותו כיום במשרה מלאה "מבקר ונציב תלונות הציבור" בעקבות פסק דין של כב' בית הדין האזורי לעבודה בחיפה מיום 16/3/2019.

כדי לשמור ככל האפשר על עצמאותו המקצועית ועל אי תלותו של מבקר המועצה נקבע בצו המועצות המקומיות (א) (להלן – הצו), כי מבקר המועצה יקבע את תוכנית העבודה, את הנושאים המבוקרים ואת היקף הביקורת, בראש וראשונה על פי שיקול דעתו, על פי דרישת ראש המועצה לבדוק נושא מסוים וככל האפשר על פי בקשת ועדת הביקורת.

עוד נקבע בצו כי לא יפוטרו מבקר המועצה, אלא באישור המועצה ברוב של שני שלישים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה, שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

דוח הביקורת לשנת 2023 שהינו הדוח השנתי שמפרסם מבקר המועצה מסכם את פעולות הביקורת לתקופה מ 1.1.2023 – 31.12.2023 והוא כולל כמה נושאים אשר הגיעו לכלל סיום בשנת 2023.

הבטיחות במוסדות חינוך

כללי:

בשנים האחרונות גוברת המודעות לבטיחות התלמידים בסביבת הלימודים במוסדות החינוך. על פי חוק לימוד חובה 1949 הרשות המקומית משמשת "רשות חינוך מקומית" בתחום השפוט שלה. ועל פי תקנות משרד החינוך על הרשות המקומית לטפל בין היתר בבטיחות של מוסדות החינוך (בתי ספר, גנים ושטחי פעילותם).

משרד החינוך אימץ את עקרונות התקנים לניהול איכות (ת"י ISO 9001:2000) וניהול בטיחות (ת"י OHSAS 18001). במסגרת זו, החל המשרד לדרוש מבעלי מוסדות חינוך ומהשלטון המקומי לערוך מבדקי בטיחות שנתיים במוסדות החינוך שבתחום שיפוטן ובאחריותן.

גדרות, קירות, חלונות, מדרגות, חצרות, נקודות וחיבורי חשמל, מכשירים ואביזרים בכיתה, מעבדה ובמטבח, מתקני ספורט ומשחקים, חומרי ניקוי ועוד .. כל אלו עלולים להוות מפגע בטיחותי.

דרישות הבטיחות הגבוהות של משרד החינוך מחייבות כי אחת לשנה ייערכו מבדקי בטיחות במוסד החינוכי במטרה לשפר את הבטיחות ולהקטין באופן משמעותי את הסיכון לשלומם של התלמידים והנמצאים בשטחי מוסדות החינוך.

מטרת, היקף והליך הביקורת

במהלך שנת 2023 בוצעה ביקורת במטרה לבדוק האם המועצה: מקימת את הוראות החוק והנחיות ונוהלי משרד החינוך, המוטלים עליה להבטחת תקינות המתקנים והתשתיות במוסדות החינוך שבבעלותה, ועמידתם בדרישות החוק והתקנים. ומהו המצב הבטיחותי במוסדות אלה.

הביקורת נעשתה באגף החינוך במועצה ועם קציני הביטחון והבטיחות של מוסדות החינוך במועצה. מהם התקבלו נתונים, מסמכים והסברים על הנעשה בעניין הבטיחות במוסדות החינוך בכפר.

אחריות הרשות המקומית (מועצת ג'סר)

כבר ב-1949 משהתקבל חוק לימוד חובה נקבע שהגורם האחראי על בטיחות במוסדות חינוך הינו הרשות המקומית שבו ממוקם המוסד. הרשות המקומית היא האחראית לקיומה של סביבה בטיחותית שעומדת בתקנות הבטיחות המתחדשות והולכות ומחמירות עם השנים. עד שנת 2000 משרד החינוך היה מספק ייעוץ בתחום השמירה על הבטיחות ואולם משנה זאת הועברה האחריות הבלעדית לקיומם של מבדקי הבטיחות במוסדות חינוך לרשויות המקומית הנעזרת בבודקי בטיחות במוסדות חינוך שהוסמכו לכך.

על הרשות המקומית לערוך מבדקי בטיחות במוסדות החינוך הבאים:

- בתי ספר (יסודיים, חטיבות ביניים, תיכונים וחינוך מיוחד)
- גני ילדים
- פנימיות
- פעוטונים
- מתנ"סים וקייטנות

על הרשות המקומית לערוך בדיקות בטיחות תקופתיות במוסדות החינוך שבתחום שיפוטה. בין אם מדובר במבנים או מתקנים חדשים שנמצאים בשלבי בניה או סיום ומחכים לאישור

בטיחות על מנת לאפשר התחלת שימוש או אכלוס. ובין אם מדובר במתקני ספורט, מגרשים ואולמות אשר נמצאים בשימוש אינטנסיבי ממושך מוטלת על הרשות החובה לפקח ולערוך מבחני בטיחות תקופתיים למתקנים המצויים בתחומה..

בחוזרי משרד החינוך נקבע:

1. האחריות הישירה לתקינות המתקנים והתשתיות במוסדות החינוך ולעמידתם בדרישות החוק והתקנים מוטלת על הרשות המקומית / על הבעלים.

2. כל מוסד חינוכי ייבדק פעם בשנה לקראת פתיחת שנת הלימודים, והליקויים והמפגעים יתוקנו. המוסד יאושר סופית עד 15 באוגוסט בכל שנה, ואישור הבטיחות יועבר למוסד החינוכי.

3. באחריות הרשות המקומית/הבעלות להעביר את כל אישורי הבטיחות השנתיים של מוסדות החינוך שברשותה למחוז של משרד החינוך.

חוזר המנהל הכללי של משרד החינוך, חוזר מיוחד ז' התשנ"ז-1997, מפרט את תחומי הפעולה והאחריות של הרשות המקומית.

על פי חוזר זה עיקרי תפקידי הרשות המקומית בתחום הבטיחות הינם:

א. הרשות המקומית תוודא שמוסדות החינוך בתחומה, על מתקניהם, ייבנו בהתאם למפרטי הבטיחות שפורסמו על ידי משרד החינוך.

ב. הרשות המקומית אחראית לתקינות המבנים, המקלטים, המתקנים והחצרות הכלולים בשטח מוסד החינוך ועל דרכי הגישה אליו.

ג. הרשות המקומית אחראית לתכנון שוטף של בדיק בית, שיפוצים ותיקונים בטיחותיים במוסדות החינוך שבבעלותה ועליה להבטיח את ביצועם בחופשות החגים ובפגרת הקיץ. אין לבצע פעולות שיפוץ, בדיק בית ופעולות בנייה בתחום מוסד החינוך בזמן הלימודים למעט מקרים חריגים, מקרים בהם הוכרה דחיפות התיקון בשל הסכנה הנשקפת לתלמידים

ד. הרשות המקומית תפעיל את שרותיה כגון: אחזקה, תברואה וכו' כדי לתקן או להסיר את המפגעים העלולים לגרום לתאונות במוסדות החינוך.

ה. הרשות המקומית תדאג לביצוע ביקורת בטיחות על ידי יועצי בטיחות אחת לשנה בכל מוסדות החינוך.

ו. הרשות המקומית תפעל לתיקון כל מפגע בטיחותי שבדו"ח יועץ הבטיחות מטעם משרד החינוך, כאשר מנהל/ת המוסד מדווח/ת לרשות כאשר אין ביכולתו של המוסד לתקן בכוחות עצמו.

ז. הרשות המקומית תמנה "ממונה עירוני על הבטיחות במוסדות חינוך" שיטפל בדו"חות הביקורת ובפניות של מנהלי מוסדות החינוך. הממונה יקיים קשר ישיר עם יועץ הבטיחות ועם הממונה על הבטיחות בלשכה המחוזית של משרד החינוך. כל עוד לא מונה עובד מיוחד לתפקיד זה, יטפל מנהל אגף החינוך בענייני הבטיחות.

בנוסף להוראות החוזר של מנכ"ל משרד החינוך, על הרשות המקומית לפעול בענייני הבטיחות במוסדות החינוך, גם כן, על פי ההוראות של החוקים:

1. חוק (בטיחות מקומות ציבוריים) התשכ"ג - 1962 שלפיו על הרשות המקומית להבטיח את שלום הציבור במתקניה ובנייניה ובכללם מוסדות החינוך.
2. חוק (ארגון הפיקוח על העבודה) התשי"ד - 1954
3. פקודת (הבטיחות בעבודה) התש"ל - 1970

מכל האמור בחוקים, התקנות, חוזרי מנכ"ל משרד החינוך מוטלת האחריות המלאה לקיום תנאי בטיחות תקינים על הרשות המקומית בכל מוסדות החינוך השייכים לה.

קצין בטחון ובטיחות מוסדות החינוך במועצה(קב"ט מוסדות חינוך)

קצין בטחון ובטיחות מוסדות החינוך במועצה (להלן: קב"ט מוס"ח) הוא בעל תפקיד ברשות המקומית האחראי לקיום סדרי הביטחון במוסדות החינוך, להיערכותם למצבי חירום ולטיפול בנושאי הבטיחות באותם מוסדות.

הקב"ט יהיה בקיא בנהלים של משרד החינוך בכל נושאי הבטיחות; בין היתר:

(1) נוהלי הבטיחות במערכת החינוך

- 2) נוהלי הבטיחות בגני הילדים
- 3) הוראות הבטיחות בטיולים
- 4) הוראות הבטיחות בפעילויות-חוג-בית-ספריות
- 5) הוראות הבטיחות בקייטנות ובמחנות קיץ
- 6) הוראות הבטיחות בהסעות
- 7) הוראות בטיחות נוספות המתפרסמות מעת לעת.

בהתאם לחוזר המנכ"ל של משרד החינוך, על המועצה למנות קצין ביטחון ובטיחות במוסדות חינוך שתפקידו בעניין הבטיחות הוא:

- הקב"ט ישמש כתובת לתיאום בין משרד החינוך לרשות/לבעלות בנושאי הבטיחות הסביבתית.
 - קב"ט מוסה"ח אחראי לקיום ולתרגול של נוהלי הביטחון והבטיחות במוסדות החינוך ולמוכנותה של מערכת החינוך למצבי חירום בהתאם לחוזרי המנכ"ל ובכפיפות להנחיות הקב"ט המחוזי.
 - אחראי להפעלת מערך ההדרכה וההשתלמויות והעברת הנחיות לעובדי וסגל ההוראה (מנהלים, מורים, גננות) בנושאי ביטחון, בטיחות והיערכות למצבי חירום.
 - ניהול וביצוע הכשרות והשתלמויות לבעלי תפקידים בתחום הביטחון, הבטיחות וההיערכות לחירום של מוסדות החינוך.
 - אחראי לארגון הביטחון והבטיחות השוטפים ולקיום סדרי אבטחה ובטיחות נאותים במוסדות החינוך, בפעילות החוג-בית-ספרית, בקייטנות, במחנות ובאירועים המתקיימים בתוך המוסד החינוכי ומחוצה לו.
 - אחראי לביצוע ביקורים וביקורות במוסדות החינוך בתחומים שהוא אחראי עליהם.
 - הקב"ט יידע את מנהל מוסד החינוכי ואת הרשות המקומית/את הבעלות על כל מפגע בטיחותי שיגלה במסגרת הסיור שהוא מבצע במוסד החינוך.
 - טיפול בדו"חות הבדיקה של יועץ הבטיחות ובפניות של מוסדות החינוך.
 - לוודא הוצאת אישורי בטיחות למוסדות החינוך עד אמצע אוגוסט מדי שנה.
- בהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד החינוך משרותיהם של הקב"טים מוקצות לרשויות על ידי האגף הבכיר לביטחון, לשעת חירום ולבטיחות סביבתית במשרד החינוך התרבות והספורט, על פי מפתח של תקן אחד לכל 25 בתי ספר.

מבדקי בטיחות במוסדות חינוך

מבדקי בטיחות במוסדות חינוך מהווים כלי ניהולי מקיף לשמירה על רמת בטיחות נאותה וצמצום סיכוני בטיחות במוסדות החינוך. לצורך פעילות מקצועית, רחבת היקף, סטנדרטית ובעלת השפעה הוכנו רשימות בקרה מקצועיות ומפורטות. תהליך בדיקה מובנה ושיטתי בודק את מצב הבטיחות הפיזית של המוסד (בית ספר, גן ילדים). הליך המבדק מתבצע לפי רשימת מבדק מובנית וקבועה. בתום המבדק מוציא עורך המבדק דוח בטיחות מסכם לגורמים האחראיים והמפקחים על הבטיחות במוסד ומגדיר את קדימות הטיפול במפגעים שאותרו.

עפ"י פקודת הבטיחות בעבודה ופקודת הנזקין, האחריות על הבטיחות במוסדות החינוך חלה על הרשות המקומית. משרד החינוך הוא שקובע את מדיניות הבטיחות במוסדות החינוך, והוא מנחה את הרשויות המקומיות בעניין. אחת ההנחיות העיקריות של משרד החינוך בנושא הבטיחות הינה קיומם של מבדקי בטיחות במוסדות חינוך. את המבדקים הללו עורך יועץ בטיחות מוסדות חינוך שהינו בעל הסמכה בתחום.

מבדקי הבטיחות בודקים את מצב הבטיחות הפיזית של המוסדות, והם הדרך היעילה ביותר להבטחת שלומם של התלמידים בכל רגע נתון. מבדק הבטיחות מתבצע עפ"י רשימות מבדק שקבע האגף לביטחון, לבטיחות ולשעת חירום במשרד החינוך. המבדק מתפרש על פני כל שטח המוסד, והוא בודק את בטיחותם של החצר, המתקנים, הגדרות והדלתות, החלונות, התאורה, החשמל, בטיחות אש, בטיחות במטבח וכיו"ב. בתום המבדק מגיש עורך המבדק דו"ח בטיחות מסכם לגורמים האחראים על הבטיחות במוסד.

כאשר יועץ בטיחות מוסדות חינוך מגיע לקיים מבדק בטיחות במוסד, הוא פועל עפ"י השלבים שלהלן:

- עריכת סיור ראשוני בשטח;
- ביצוע מבדק פנימי וחיצוני של מוסד החינוך;
- איתור ליקויים בטיחותיים ופערים בין התקנים וההנחיות למצב בשטח;
- הוצאת דו"ח מפורט בנוגע לליקויים שנמצאו והעברתו לידי הנהלת המוסד;

- בדיקת תיקון הליקויים בשטח;

- הוצאת אישור בטיחות שנתי למוסד החינוך, חתום על ידי עורך המבדק.

בחזורי מנכ"ל משרד החינוך נקבעו שלוש רמות של קדימות הטיפול להסרת המפגע הבטיחותי במוסד החינוך המתבססת על הערכת עורך המבדק את רמת מסוכנות המפגע ועל תרחיש אירוע בטיחות פוטנציאלי שעלול להתרחש בעטיו, וקובעת את העדיפות לטיפול בו

סדר הקדימויות:

- **קדימות אפס "0"**: מתייחסת למפגע חמור במיוחד (**סכנת חיים**), המחייב להערכת עורך המבדק **סגירה מידית וטיפול מיידי** של המקום/האתר במוסד החינוך ולאסור שימוש בו עד קבלת הודעה ממנהל הבטיחות ברשות או מנהל המוסד ויועץ בטיחות מטעם הבעלות על המשך שימוש.

- **קדימות "1"**: מתייחסת למפגע בטיחותי אשר קיומו מחייב הסרתו המידית

- **קדימות "2"**: מתייחסת לליקוי בטיחותי המחייב טיפול של הרשות המקומית/בעלות בתכנית עבודה סדורה.

הרשימה המנחה למבדקי בטיחות במוסדות חינוך נגזרת הן מחוזר מנכ"ל משרד החינוך לבטיחות והן מסדרת חוקים ותקנות (כגון חוק התכנון והבניה, חוק החשמל, הוראות כיבוי אש והצלה, פקודת הבטיחות בעבודה). הרשימה מבוססת גם על לקחים שהופקו מאירועי בטיחות שאירעו בעבר במוסדות חינוך.

כאשר יועץ בטיחות מוסדות חינוך מקיים מבדק בטיחות בשטח המוסד, הוא מתבסס על הרשימה המנחה. על סמך הרשימה הוא מקיים סקר פיזי של המבנים והחצרות בשטח המוסד, דרכי גישה ומילוט, מעקות בטיחות, מדרגות, חיפויי קיר ורצפה, פתחים (חלונות ודלתות), גדרות ושערים, תחזוקה כללית, מערכות חשמל וגז, מתקני שעשועים וספורט, מעבדות, ציוד לגילוי וכיבוי אש, מטבחים, ציוד חשמלי, מגרשי ספורט, מקלטים ועוד.

רשימות הבקרה נגזרות הן מחוזר מנכ"ל משה"ח לבטיחות והן מסדרת חוקים ותקנות, כגון:

(1) חוק תכנון ובניה.

(2) חוק החשמל.

(3) הוראות כיבוי אש והצלה

(4) פקודת הבטיחות בעבודה.

(5) תקנים שונים (ת"י 5515, 1498 ועד..)

אגף הבטיחות הארצי של משרד החינוך הגדיר מהן תחומי הבדיקה שעל הרשות המקומית לעשות בכל מוסדות החינוך שלה ועל ידי מי יש לעשות את הבדיקה ובאיזה תדירות.

להלן הרשימה אשר מרכזת את תחומי הבדיקה הבטיחותית שעל הרשות המקומית לבצע במוסדות החינוך כפי שנדרש ממנה בחוברת שהוצאה ע"י אגף הבטיחות הארצי ביולי 2019:

1: ריכוז בדיקות בטיחות במוסדות חינוך (גני ילדים, בתי ספר)

פרק 1: יציבות עצים וענפים, מוכנות ותקינות ציוד כיבוי אש, מנדף במעבדה

פרק 2: הסביבה החיצונית

פרק 3: חצר המוסד: תשתיות, ארגון החצר, מפלסים בחצר, שבילים, מדרגות, גדר, שערים, חנית רכב ואופניים, מתקני משחקים, מגרשי ספורט.

פרק 4: הערכות למצבי חירום: ציוד ומטפי כיבוי אש, מסדרנים, חדרי מדרגות, הכנה למילוט.

פרק 5: אלמנטים וחומרים במבנה: מפגעים קבועים וניידים, חלונות וסורגים, דלתות, מעקים ומסעד יד.

פרק 6: המקלט: דרכי גישה, מבנה, חלונות, פתחי חירום, קירות, תאורת חירום.

פרק 7: תכולת וארגון הכיתות: כיתות חדרים וגן, המטבח, אחסון חומרי ניקוי, עזרה ראשונה.

פרק 8: התקנת מבנים יבילים: מבנה, חשמל.

פרק 9: מערכות חשמל: לוחות חשמל, מפסקים ושקעים, מנורות תאורה, חיווט וכבלי חשמל, ציוד שמלי מטלטל, מעבדות, חדרי מחשב.

פרק 10 : ציוד ומערכות אנרגיה: גז, מכל נפט סולרי, תחנת פנימית.

פרק 11 : אולמות ספורט: ארגון אולם, דלתות, תקרה, קירות, רצפה, אוורור, תאורה, חשמל, מתקני ספורט.

פרק 12 : מעבדות למדעי הכימיה: מעברים ויציאות, צנרות, כימיקלים, גז, מנדף, ציוד מגן אישי, תאורת חירום, שטיפת עיניים, מקלחת חירום, תנאי סביבה בחדר הכנה, תנאי סביבה בכיתת מעבדה, תאורה, חשמל, פסולת כימית.

פרק 13 : חדרי מלאכה: ציוד מגן, דלתות אש, מעבר, חלקים נעים, חשמל, מכונות וציוד, רעש הסמכות.

פרק 14 : הצבת מוצג: תכנון, גובה, מפגע, חשמל ומים, שילוט, מרחק מהכניסה, מרחק מחלונות.

פרק 15 : מטבח: דלתות, אוורור, ניקוז, חומרים מסוכנים, ערכת עזרה ראשונה, מיקום, מכונות אש, מיגון מכונות, אחסון, חדר קירור, תלמידים.

פרק 16 : חדר אוכל: כיבוי אש, דרכי מילוט, תאורת חירום, סורגים.

פרק 17 : הנוי: כלי עבודה, חומרי הדברה.

פרק 18 : טרקטורים ומכונות חקלאיות: הסמכה, מיגון מכונות, הוראות.

פרק 19 : מכונות חקלאיות ייחודיות: מכונות לדישון וזיבול, מכונות לתיחוח ולכיסוח, מתקן גיזום.

פרק 20 : התקני בטיחות בטרקטורים: רישיונות, מסגרת בטיחות, חשמל ותאורה, בלמים, מיגון מכונות, צינור פליטה, גרירה, כיבוי אש, מניעת ישיבה.

פרק 21 : ציוד וכלים נגררים: נגררים.

פרק 22 : סכנת המכונות החקלאיות: סכנת החניה, שער, תאורה, כיבוי אש.

פרק 23 : החממה: מיגון מכונות, מערכת הדישון, רצפה, חומרי הדברה, חשמל ותאורה, גובה וסולמות, ציוד עזרה ראשונה, חדרי הלבשה ומקלחות, ביגוד והנעלה, ארגון ציוד וכלי עבודה.

פרק 24 : הרפת והדיר: ציוד עזרה ראשונה, חדרי הלבשה ומקלחות, ביגוד והנעלה, ארגון ציוד וכלי עבודה.

פרק 25 : חדרי חליבה: מיגון מכונות, יציבות והגנה מפילה, חומרים, ציוד מגן, חשמל.

פרק 26 : סכנת רביצה: מילוט, חשמל, מיגון מכונות.

פרק 27 : בורות זבל ונוזלים: תיחום, דיפון ובידוד.

פרק 28 : מרכזי מזון ומכלי תערובת: סביבה, גובה, מניעה, הוראות.

פרק 29 : המטע והפרדס: ציוד מגן והוראות.

פרק 30 : חומרי הדברה: מחסן, שפך ודליפה, אריזות, בריאות.

פרק 31 : מפעלים לאספקת מים: סולם, מעקה, מיגון מכונות, חשמל, גידור.

פרק 32 : ברכות תמצון: גידור, שילוט.

פרק 33 : המוסך: ניהול, סדר וניקיון, כיבוי אש, טעינת מצברים.

פרק 34 : המסגרייה: ניהול, חשמל, מכונות, גלילי גז.

פרק 35 : הנגרייה: ניהול, חשמל, פינוי אבק, מיגון מכונות, ציוד מגן אישי, היערכות לחירום.

פרק 36 : דוד הקיטור: מבנה, מד מים, בדיקות, רישוי עסקים.

פרק 37 : פינות חי ובתי גידול בתוך מבנה (א): אישור, ניכול, מיקום, כלוב.

פרק 38 : בתי גידול מחוץ למבנה וספארי (ב): גדר, שערים, בריכות, הגיינה, כלי עבודה, תנועה, בידוד.

פרק 39 : פינות חי (כללי): חשמל, חימום, שערים, חומרי חיטוי.

פרק 40 : חדר/כיתה עם בעלי חיים טורפים: לחצן מצוקה, גידור, הפרדה, חומרי המבנה.

על הרשות המקומית לבצע את מבדקי הבטיחות המפורטים לעיל, כולם או חלקם, לפי סוג ומהות המוסד החינוכי והפונקציות הקימות בו במועדים ובתדירות הנדרשת בחוק ובחוזרי מנכ"ל משרד החינוך. ולתקן את ליקויי ומפגעי הבטיחות שהועלו במבדקים. ולדווח למשרד החינוך לפני תחילת כל שנת לימודים על מוכנות לאכלוס של מוסדות החינוך.

מבדקי משרד החינוך

בנוסף למבדק המקיף שעל המועצה לבצע מידי שנה בכל מוסדות החינוך שבבעלותה והמופעלות על ידיה, גם משרד החינוך יזום מעת לעת מבדקי בטיחות מדגמיים במוסדות חינוך, המבוצעים על ידי יועצי בטיחות מטעם משרד החינוך, בכדי לבדוק את רמת ניהול הבטיחות ואת התחייבות הבעלות לפעולות המתקנות. דוח המבדק נשלח לבעלות תוך 24 שעות ומחייב את התייחסות הבעלות לליקויים שהתגלו במבדק הבטיחות תוך 30 יום. תגובת הבעלות לליקויים תוזן באופן מקוון במערכת רישוי והכרה באזור תיקוני ליקויי חוות דעת/התראות.

ממצאי הביקורת

מערך בטיחות מוסדות החינוך והמבנה ארגוני:

בכפר ג'סר אל זרקא ישנם 50 מוסד חינוכי רשמי (בתי ספר תיכוניים, חט"ב, בתי ספר יסודיים, מועדוניות משפחתיות ומעוני יום וגנים) אשר מוטלת על המועצה האחריות לבטיחות בהן.

הבדיקה שבוצעה על ידי מבקר המועצה וממבדקי הבטיחות שבוצעו במוסדות החינוך העלתה שמערך הבטיחות במוסדות החינוך לקוי ביותר מכל הבחינות: ארגונית, ניהולית, טיפולית, ובאי קיום כל הוראות החוק והנהלים בעניין זה.

התקציב וביצועו:

אחד המדדים למדידת היקף הפעולות הקשורות לבטיחות מוסדות החינוך של המועצה הוא קיום פרקי תקציב מוגדרים (הכנסות והוצאות) בתקציב השנתי של המועצה. קיום תקציב כזה מבטא את תוכנית העבודה השנתי של קב"ט מוסה"ח וההוצאה בפועל על הבטיחות (ביצוע מבדקים, תיקון מפגעי בטיחות, הדרכות ועוד..) ואת מקורות המימון העומדים לרשות יחידת הבטיחות של מוס"ח.

הביקורת מצאה כי אין בתקציב המועצה פרקי תקציב (בהכנסות ובהוצאות) לבטיחות של מוסדות החינוך. פרט להוצאות על משכורות של הקב"ט שנזקפים לסעיף הכללי של משכורות הנהלת אגף החינוך אין אף סעיף תקציבי אשר מבטא מהו תקציבה של יחידה זו וכמה הוצא ועל מה הוצא לבטיחות מוסדות החינוך. פעולות הקשורות בבטיחות מוסדות החינוך נזקפים לסעיפים שונים בתקציב השוטף של תחזוקת מבנים ותצורות מוסדות חינוך, אחזקת מבנים ושיפוצים.

מבדקי בטיחות שנתיים ורב שנתיים:

משרד החינוך מחייב כל מוסד חינוכי להיבדק בטיחותית **אחת לשנה** כדי להעריך את המוכנות שלו לקראת פתיחת שנת הלימודים.

תהליך הבדיקה והמוכנות מחייב סדרה של פעולות מצד הרשות המקומית. על הרשות המקומית לערוך מבדקי בטיחות במוסדות החינוך אשר מפעילה או בבעלותה ע"י בודק מוסמך, אשר מדווח לרשות על ממצאיו ומסקנותיו. לאחר מכן, על הרשות לטפל בליקויים הדורשים הסדרה.

עם השלמת הטיפול בליקויים, מעבירה הרשות או הבעלות למשרד החינוך אישור על מוכנות המוסד לשנת הלימודים הקרובה (**אישור מוכנות**). אישור המוכנות מוזן אוטומטית במערכות המשרד או באמצעות המחוז הרלוונטי במשרד החינוך.

כאשר נדרש חידוש רישיון להפעלת המוסד החינוכי, ובכפוף לבדיקות נוספות, מתקבל אישור על חידוש רישיון ממנהל הרישוי.

מוסד חינוכי אשר מסיבה כלשהי לא קיבל אישור מוכנות עד ה-1 בספטמבר רישיונו עלול להישלל ולא יוכל לפתוח את שעריו.

מבדקי בטיחות לאישור מוכנות המוסד לשנת הלימודים העוקבת מבוצעים החל מה-1 בינואר.

הביקורת מצאה שמזה שנים רבות לא מתקיימים מבדקי בטיחות שנתיים. על אף זאת נשלח למשרד החינוך כי התקיימו מבדקים ומוסדות החינוך תקינים ללא מפגעי בטיחות!!

לדעת הביקורת לקוי זה הוא חמור מאוד. המוחצה חייבת לקיים מבדקי בטיחות בכל שנה בכל מוסדות החינוך שלה, ולטפל במפגעי הבטיחות המתגלים מהמבדקים. ורק אז יש לשלוח למשרד החינוך על מוכנות המוסד החינוכי.

בנוסף למבדקים השנתיים המועצה חייבת לבצע מבדקים נוספים למוסדות החינוך שלה עם ההקמה ולאחר מכן כל מספר שנים (לרוב כל חמש שנים) **ע"י מהנדסים ובעלי מקצוע**

מומחים. מבדקים הקשורים ליציבות המבנים, ותקינות המערכות הבסיסיות המותקנות

בו כמפורט בטבלה להל"ן:

מס'	תחום הבדיקה	תדירות	הגוף המקצועי הבודק והמאשר
1	יציבות ותקינות המבנים (לרבות מבנים יבילים)	1. במקרה ונצפו כשלי יציבות דוגמת שקיעות וסדקים. 2. מבנה יביל – אחת לחמש שנים	מהנדס מבנים
2	יציבות ותקינות סככות	1. בהקמה ואחת לחמש שנים. 2. לפי הצורך (שקיעות, קורוזיה, סדקים)	מהנדס/הנדסאי מבנים
3	יציבות עמודי תאורה	1. בהקמה ואחת לחמש שנים. 2. לפי הצורך (שקיעות, קורוזיה, סדקים)	מהנדס/הנדסאי מבנים
4	תקרות תלויות	1. בהקמה ואחת לחמש שנים. 2. לפי הצורך (שקיעות, קורוזיה, סדקים)	מהנדס/הנדסאי מבנים
5	מנשאים תלויים למזגנים	1. בהקמה ואחת לחמש שנים. 2. לפי הצורך (שקיעות, קורוזיה, סדקים, ריקבון)	מהנדס/הנדסאי מבנים
6	תחנת הסעה ומסופים להסעות סידורי בטיחות בתחנת איסוף והורדת ילדים ובמסופי הסעה הצמודים למוסד חינוכי	בהקמה ולאחר שינוי	מהנדס תנועה

7	מתקני משחקים	בהתאם לדרישות תקן מתקני משחק 1498	הצגת אישור לתחזוקת מתקני המשחקים בתו תקן ממכון התקנים לפי ת"י 1498	
8	מתקני כושר בשטחי חוץ	בהתאם לדרישות תקן מתקני כושר 1497	אישור מעבדה - התאמה לתקן ישראלי 149	
9	וילונות חלוקה באולמות	בהתאם לדרישות תקן וילונות חלוקה 5517	אישור מעבדה - התאמה לתקן 5517	
10	מתקני סל וספורט במגרשים ובאולמות	בהקמה ואחת לשנה	אישור מעבדה - התאמה לתקן 5515	
11	מוצג	בהקמה ולפי הצורך	• הנדסאי מבנים, • במוצג המשלב חשמל אישור בודק חשמל	
12	חשמל	מערכת חשמל	בתום חמש שנים מקבלת טופס 4 ובתדירות של אחת לחמש שנים.	חשמלאי בודק מתאים
			שנתית	חשמלאי מוסמך
		ציוד ומכשירי חשמל ויזואלית		

13	מערכת גז	בהקמה ואחת לחמש שנים	התאמה לתקן 158 – טכנאי גז סוג 2
14	ציוד וכלים טעוני בדיקה: (מעליות, מתקני הרמה, אבזרי הרמה, מתקני לחץ, דודי קיטור, קולטי קיטור, אוטוקלבים)	על פי פקודת הבטיחות בעבודה-1970 למעליות כל 6 חודשים. למכונת ההרמה כל 14 חודשים לאבזרי ההרמה כל 6 חודשים. למתקני הלחץ כל 26 חודשים. לדודי הקיטור ולקולטי קיטור כל 26 חודשים אביזרים ושרשראות למתקנים תלויים	אישור בדיקה בתוקף מבודק מוסמך (כהגדרתו בפקודת הבטיחות בעבודה לכל סוג של מתקן בהתאמה) מהנדס מבנים
15	מדידת קרינה אלקטרומגנטית (מדידת קרינה בתחום תדרי הרדיו) RF בתחום תדרי הרדיו באזורי שהייה. -קרינה סלולרית -אינטרנט אלחוטי	בהתקנה ובמידה ויש שינוי ברשת ובהיקף הציוד ומכשירי הקצה.	בודק ובעל ציוד המוסמך ע"י המשרד להגנת הסביבה. ביצוע על פי הנחיות המשרד להגנת הסביבה מספר 09- 04-01
16	מדידת שדות מגנטיים וחשמליים בתחום תדר ELF רשת החשמל באזורי שהייה -שנאי חברת חשמל -קווי חשמל תת	בהתקנה ובמידה ויש שינוי ברשת ובהיקף הציוד ומכשירי הקצה.	בודק ובעל ציוד המוסמך ע"י המשרד להגנת הסביבה. ביצוע על פי הנחיות המשרד

להגנת הסביבה מספר 09- 04-01		קרקעיים -ארונות חשמל -מחשבים -ציוד חשמלי	
-----------------------------------	--	---	--

הביקורת מצאה שגם מבדקים אלה לא מבוצעים.

קב"ט מוס"ת הודיע לביקורת כי מבדקים אלה לא מתקיימים, אלא אם היה תנאי לקבלת רישיון הפעלה למוסד מסוים.

לדעת הביקורת מבדקים אלה יש לבצע בשיתוף בין אגף ההנדסה במועצה(האחראי על בניית והקמת מוסדות החינוך) וקב"ט מוס"ת. הדבר שמחייב גם כן צירוף קב"ט המועצה לצוות ההיגוי עם תכנון והקמת המוסד החינוכי.

לדעת הביקורת כי אי ביצוע מבדקים אלה כמפורט בטבלה לעיל עלול במקרים חריגים (רעידת אדמה למשל) לגרום לנזקים חמורים ביותר הן למבנים והן לשוהים בהם.

מפגעי בטיחות שנמצאו במדגם מבדקי בטיחות שבוצע ע"י הביקורת





כחלק מהביקורת והבדיקה בוצעו מבדקי בטיחות מדגמיים ב-3 מוסדות חינוך (1 בית ספר תיכוני, בית ספר חט"ב, שני בתי ספר יסודיים, ושני גנים) שהם בבעלות המועצה, ושהמועצה אחראית על מילוי הוראות החוק התקנות, ההנחיות וחוזרי מנכ"ל משרד החינוך בבטיחותן.

מבדקי הבטיחות המדגמיים בוצעו בבתי ספר והגנים שלהלן:

1. בית ספר תיכון מקיף
2. בית ספר חטיבת ביניים אלמנארה
3. בית ספר חטיבת ביניים אלסלאם
4. בית ספר יסודי עומר בן אלחטאב
5. בית ספר יסודי אלשאטטא

להלן הממצאים על מפגעי הבטיחות שעלו מהמבדקים אשר בוצעו על ידי מבקר המועצה:

בית ספר חטיבת ביניים אלסלאם

	<p>4חלונות מזכוכית שבורים</p>		
	<p>מהווים סכנת פגיעה</p>	<p>חלונות שבורים</p>	<p>1</p>
			
			



דלתות עמדת החשמל הראשית
2 עקומים ואינם ניתנים לסגירה דבר
אשר מהוו סכנת חיים



2 דלתות כיתות עומדים בסכנת נפילה

3

	<p>רשת ניקוזי המים שבורים /עקומים סכנת הליכה/נפילה לילדים</p>	<p>4</p>
--	---	----------

	<p>ארגז עשוי מפלדה שובר /נטוש סכנת פגיעה בילדים</p>	<p>5</p>
--	---	----------

	<p>גדרות בית הספר משופדים</p>	<p>6</p>
--	--	-----------------

	<p>חורים מסוכנים בחצר /מגרש כדור הרגל</p>	<p>7</p>
--	--	-----------------

	<p>שער הכניסה אינו תקני ומהווה סכנת פגיעה</p>	<p>8</p>
	<p>בור עמוק בתוך הרצפה סכנת נפילה ופגיעה</p>	

	<p>מסלול ההליכה אל בית הספר אינו סלול ומההווה סכנת נפילה ופגיעה במיוחד בחורף</p>	<p>9</p>
---	--	----------

- *** - לא הוצג ולא ידוע על אף אישור ו/או בדיקה למבנה ו/או למערכות במקום.
- *** - לא ידוע על עריכת מבדק בטיחות בב"ס בשנים האחרונות.
- *** - אין מסמכים בתיק הבטיחות האמור לכלול את הנ"ל ודרישות נוספות.
- *** - ראוי ונחוץ לציין כי בב"ס זה בוצעו הרבה עבודות מאולתרות המסכנים את הצוות והתלמידים כאחד!

בית ספר יסודי אלשאטמא



**כבל חשמל יוצא
מקיר בית הספר
מהווה סכנה**

1



עץ מאו מאוד
גבוהה וגילה
עשרות שנים
עומדת בסכנת
קריסה /ראה
המספר המופיע
עליה באמצע.

2



**פרגולה הנמצאת
באמצע חצר בית
הספר אינה תקנית
ונופלת דבר
המהווה סכנת
פגיעה .**

3



**החצר
האתורית של
בית הספר
/גדר מבלוק
שבורה ומתוות
סכנת קריסה
ופגיעה**

4

	<p>שער הכנסה האחורית של בית הספר עקום ואינו תקני דבר המהווה שכנת פגיעה ממשית לבואי בית בית הספר</p>	<p>7</p>
	<p>בחצר האחורית של בית הספר קיים קטע לא סלול דבר המהווה סכנת נפילה ופגיעה</p>	<p>8</p>


בית ספר חטיבת ביניים / תיכון אלמנארה



**מתקני כושר לא
תקינים מהווים
סכנת פגיעה**

1



	<p>גידור אסכורית עומדת בסכנת נפילה / סכנת פגיעה ממושית</p>	<p>2</p>
---	--	----------



חתיכת
אסכורית
עומדת
בסכנת
נפילה
מהווה סכנת
פגיעה



עמוד חשמל
/תאורה
פגום מההווה
סכנת חיים

	<p>דלת עושייה מברזלו אסכורית פגומה ועומדת בסכנת נפילה לילדים המשחקים במקום</p>	<p>4</p>
	<p>גידור עשוי מרשת ברזל שבורה מהווה סכנת פגיעה ממשית לבאי המקום</p>	<p>5</p>

- *** - לא הוצג ולא ידוע על אף אישור ו/או בדיקה למבנה ו/או למערכות במקום.
- *** - לא ידוע למנהלים על עריכת מבדק בטיחות בב"ס.
- *** - אין תיק בטיחות האמור לכלול את הנ"ל ודרישות נוספות.
- *** - לא הוצג ולא ידוע על אף אישור ו/או בדיקה למבנה ו/או למערכות במקום.
- *** - לא ידוע למנהלים על עריכת מבדק בטיחות בב"ס.
- *** - אין תיק בטיחות האמור לכלול את הנ"ל ודרישות נוספות.

הטיפול במפגעי בטיחות

על אף ולא מתקיימים מבדקי בטיחות אחת לשנה ובעוד מספר שנים (שנתיים או חמש שנים) לאלמנטים מיוחדים אשר מגלים מפגעי בטיחות לתיקונם, מתקבלים אצל קב"טי מוס"ח פניות והתראות על מפגעי בטיחות מקורות שונים:

א. פניות ממנהלי ועובדי בתי הספר.

ב. אחרים.

הביקורת מצאה שאין נוהל או הליך מוסדר למעקב אחרי הטיפול במפגעי בטיחות שמדווח עליהם.

הביקורת מצאה שאין צורה אחת ואחידה להעברת הדיווח על מפגעי בטיחות לגורם המטפל. הדיווח נעשה או בדואר אלקטרוני (מיל) או בהודעה בנייד או בשיחה טלפונית עם הגורם המטפל.

הביקורת מצאה שאין תיעוד רשום ממוחשב או ידני לדיווח על המפגעים הבטיחותיים, על העברת הדיווח לגורם המטפל ותאריך ההעברה, ועל דיווח על תיקון המפגע ותאריך ביצוע התיקון.

לביקורת נאמר כי אין דיווח חוזר מגורמי הטיפול במועצה על התיקון והטיפול במפגע הבטיחותי. בהרבה מקרים הדיווחים על מפגעי בטיחות לא מקבלים שום התייחסות מצד הגורם המטפל, והמפגע נמשך חודשים ארוכים ולפעמים לוקח שנים רבות כפי שנטען על ידי מנהלי בתי הספר.

סיכום, מסקנות והמלצות הביקורת

על פי חוק לימוד חובה 1949 הרשות המקומית משמשת "רשות חינוך מקומית" בתחום השפוט שלה. ועל פי תקנות משרד החינוך על הרשות המקומית לטפל בין היתר בבטיחות של מוסדות החינוך (בתי ספר, גנים ושטחי פעילותם).

כבר ב 1949 משהתקבל חוק לימוד חובה נקבע שהגורם האחראי על בטיחות במוסדות חינוך הינו הרשות המקומית שבו ממוקם המוסד. הרשות המקומית היא האחראית לקיומה של סביבה בטיחותית שעומדת בתקנות הבטיחות המתחדשות והולכות ומחמירות עם השנים.

על הרשות המקומית לערוך בדיקות בטיחות תקופתיות במוסדות החינוך שבתחום שיפוטתה. בין אם מדובר במבנים או מתקנים חדשים שנמצאים בשלבי בניה או סיום ומחכים לאישור בטיחות על מנת לאפשר התחלת שימוש או אכלוס. ובין אם מדובר במתקני ספורט, מגרשים ואולמות אשר נמצאים בשימוש אינטנסיבי ממושך מוטלת על הרשות החובה לפקח ולערוך מבחני בטיחות תקופתיים למתקנים המצויים בתחומה.

בכפר ג'סר אל זרקא ישנם 50 מוסד חינוכי רשמי (בתי ספר תיכוניים, חט"ב, בתי ספר יסודיים, מועדוניות משפחתיות וגנים) אשר מוטלת על המועצה האחראית לבטיחות בהן.

כל מוסד חינוכי ייבדק פעם בשנה לקראת פתיחת שנת הלימודים, והליקויים והמפגעים יתוקנו. המוסד יאושר סופית עד 15 באוגוסט בכל שנה, ואישור הבטיחות יועבר למוסד החינוכי ולמתווז של משרד החינוך.

הרשות המקומית תפעיל את שרותיה כגון: אחזקה, תברואה וכו' כדי לתקן או להסיר את המפגעים העלולים לגרום לתאונות במוסדות החינוך.

דוח ביקורת זה שנערך, חשף שורה ארוכה של ליקויים, כשלים ומחדלים בכל הקשור לניהול מערך הבטיחות האירגוני והתקציבי, ובטיפול במפגעי הבטיחות במוסדות החינוך שבבעלות ו/או בניהול המועצה.

ליקויים אלה הם חלקם של המועצה ושל חלק ממוסדות החינוך (בתי ספר) שבוצע בהם מבדקי בטיחות.

כפי שהוזכר בכפר ג'סר אל זרקא מוסד חינוכי רשמי (גנים ובתי ספר מכל השכבות) שמחולקת האחריות על ניהול מערך הבטיחות על קב"ט אחד בלבד.

הביקורת ממליצה על כך, שיש להעסיק עוד קב"ט לפחות. ולחלק את האחריות על הבטיחות במוסדות החינוך בין שני קב"טים שיבטיחו קיום הוראות הבטיחות והטיפול במפגעי הבטיחות בצורה המיטבית וכנדרש.

כמו כן, יש לתת לקב"טי ויחידת הבטיחות של מוס"ח מעמד ברור במבנה האירגוני של המועצה.

לדעת הביקורת, עדיף שיחידת הבטיחות של מוס"ח תהיה כפופה למנהל אגף החינוך. ובמקביל לכך, הביקורת ממליצה על כך שניהול מערך הבטיחות במועצה יקבל, גם כן, ביטוי בתקציב הרגיל של המועצה. הן בהכנסות והן בהוצאות בצורה שתשקף את ההוצאות על בטיחות מוסדות החינוך לרבות; ההוצאות על תיקון מפגעי הבטיחות.

כהמלצת יועץ הבטיחות יש להקים ועדת בטיחות שגם הקמתה היא חובה על פי תקנות וחוק (ארגון הפיקוח על העבודה) התשי"ד – 1954.

כל מוסד חינוכי ייבדק פעם בשנה על ידי יועץ בטיחות/בודק מוסמך לקראת פתיחת שנת הלימודים, והליקויים והמפגעים יתוקנו. המוסד יאושר סופית עד 15 באוגוסט בכל שנה, ואישור הבטיחות יועבר למוסד החינוכי ולמחוז של משרד החינוך.

הביקורת מצאה שמזה שנים רבות לא מתקיימים מבדקי בטיחות שנתיים. על אף זאת נשלח למשרד החינוך כי התקיימו מבדקים ומוסדות החינוך תקינים ללא מפגעי בטיחות!!

לדעת הביקורת לקוי זה הוא חמור מאוד.

על המועצה לבצע מבדקי בטיחות בכל שנה בכל מוסדות החינוך שלה, ולטפל במפגעי הבטיחות המתגלים מהמבדקים. ורק אז יש לשלוח למשרד החינוך על מוכנות המוסד החינוכי.

כמו כן, יש לבצע את מבדקי הבטיחות הנדרשים כל שנתיים או חמש שנים הקשורים ליציבות המבנים, ותקינות המערכות הבסיסיות המותקנות בו.

על יחידת הבטיחות (קב"טי מוס"ח) לנהל תיק ממוחש וידני לכל מוסד חינוכי שבאחריותו. בו יתועדו כל המסמכים והפניות הרלוונטיים לאותו מוסד (בית ספר).

הביקורת ממליצה על כך שיש לוודא שגם בכל מוסד חינוכי ינוהל תיק בטיחות בו יתועדו כל המסמכים הרלוונטיים לרבות; הוראות הבטיחות, מבדקי הבטיחות, אישורים על תקינות המערכות, מעקב אחרי תיקון מפגעי הבטיחות ועוד..

הביקורת ממליצה על כך שיחידת בטיחות מוס"ח יפעלו ע"פ תכנית בטיחות שנתית שתכלול התייחסות לנושאים הבאים:

מדיניות המועצה בנושא בטיחות מוסדות חינוך

תיאור מערך הבטיחות

הוראות הבטיחות

ניהול סיכונים

הדרכות

מבדקי בטיחות

רישוי

ממצאי הדוח מעידים על כך כי אין נוהל או הליך מוסדר למעקב אחרי הטיפול במפגעי בטיחות שמדווח עליהם. ושאינן צורה אחת ואחידה להעברת הדיווח על מפגעי בטיחות לגורם המטפל. ואינן תיעוד רשום ממוחשב או ידני לדיווח על המפגעים הבטיחותיים, על העברת הדיווח לגורם המטפל ותאריך ההעברה, ועל דיווח על תיקון המפגע ותאריך ביצוע התיקון.

על כן, על המועצה להגדיר ולאשר נוהל עבודה בנושא בטיחות מוסדות החינוך, אשר יהיה מושתת על הנחיות משרד החינוך בנושא, החוק והתקנות. הנוהל צריך לכלול התייחסות לתהליכי עבודה נדרשים עם מחלקות ואגפי המועצה השונים וגורמי חוץ אשר יבטיחו שמוסד החינוך יופעל ללא מפגעי בטיחות.

ניהול מכרזים

הכרזה על זוכה שלא עמד בתנאי סף

דרכי ניהול המכרזים לביצוע עבודות והזמנת טובין בעירייה נקבעו בתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987. שם נקבע (סעיף 10 (א)) שכל אדם המבקש להשתתף במכרז פומבי או במכרז זוטא עליו לעמוד בתנאי המכרז לרבות תנאי הסף. תנאי הסף נועדו מחד לאפשר לבעל המכרז לקבוע את איכותם ויכולותיהם של המשתתפים בהם הוא מעוניין ולאפשר לכל אותם אלו העומדים בהם, הזדמנות שווה לזכות במכרז, היה והצעתם תעמוד בדרישות. אי עמידה בתנאי סף הינה פגם מהותי אשר עלול להוביל לביטול ההשתתפות ודברים יפים לעניין זה, נאמרו מפי השופטת בייניש בעמ" 5085/02 רמט בע"מ נ' ועדת המכרזים של עיריית תל אביב-יפו, נו 946, 941(5) :

"עמידה בתנאי סף במכרז כמוה כיציאה מקו הזינוק המשותף למתחרים בתחרות. תנאי הסף הם תנאים שעל כל המשתתפים המגישים הצעה במכרז לעמוד בהם באופן שוויוני. תנאי חיוני להשתתפות במכרז הוא בדרך-כלל מעצם טיבו תנאי מהותי, שכן בהיעדרו אין המשתתף המציע יכול לעבור את סף המכרז, בייחוד כאשר מדובר בתנאי שאי-קיומו פוגע בעקרון השוויון. אי-עמידה בתנאי הסף היא פגם מהותי בהצעה".

עוד נקבע, לעניין תנאי הסף, כי אי עמידה בתנאי סף מהווים עילה לפסילת הצעה, בשא (י-ם) 60/8261 ארי יוסי אבטחה ושירותים בע"מ נ' מדינת ישראל משרד הרווחה:

"אי-עמידה בתנאי סף מהווה פגם מהותי בהצעה, היורד לשורש הליך המכרז, והוא מחייב את פסילת ההצעה לאור הפגיעה בעקרון השוויון בין המתחרים." כך למשל, אי צירוף ערבות היא פגם מהותי, שאינו בר-השלמה, ועל כן, המשתתף הפוטנציאלי אשר לא צירף שטר ערבות להצעתו, לא יוכל לזכות במכרז.

מטרת והליך הביקורת

הביקורת בוצעה ביולי של שנה זו, לאחר שנמצא שבועדת המכרזים הומלץ על הצעה של אחד המשתתפים במכרז למתן שירותי גבייה מנהלית (מכרז 40/2022) כזוכה, על אף שאינו עונה על תנאי הסף שפורטו במסמכי המכרז. וזאת בהסתמך על חוות והמלצת יועמ"ש המועצה שבדק את ההצעות שהוגשו למכרז זה.

הביקורת נועדה לבדוק מדוע המליצה ועדת המכרזים על הצעה שלא מקימת תנאי הסף ומה מקורו של מחדל זה, על מנת להמליץ על מהלכים ודרכים שיש לנקוט בוועדת המכרזים ו/או וועדות המשנה למניעת אי חזרתם של מחדלים וטעויות מעין זו. בביצוע הביקורת נבדקו מסמכי המכרז, מסמכי ההצעות של הקבלנים, פרוטוקולי ועדת המכרזים אשר דנו במכרז זה, וחוות דעת יועמ"ש המועצה אשר בדק את ההצעות.

המכרז לאספקת שירותי ניהול גבייה ואכיפה מנהלית ותנאי הסף שלו

בינואר של שנה זו 2022 פרסמה המועצה מכרז לאספקת שירותי ניהול גבייה ואכיפה מנהלית (מכרז מס' 40/2022).

במכרז נדרשו המציעים לענות על תנאי הסף כמפורט להלן:

"תנאי הסף הרשומים להלן מהווים חלק בתי נפרד ממסמכי המכרז, הם מצטברים ויש לראותם כמשלימים זה את זה. הצעה שלא תעמוד בכל תנאי הסף – תיפסל ולא תובא לדיון בפני ועדת המכרזים".

להלן : תנאי הסף

1. המציע הינו עוסק מורשה. מציע שהוא תאגיד יהיה רשום כדין בישראל-להוכחת האמור תצורף להצעה העתק של תעודת עוסק מורשה ובמידה והמציע הינו תאגיד יצורפו גם תעודת התאגדות ואיוש עו"ד בדבר זכויות חתימה.

2. המציע מנהל ספרים כנדרש בחוק עסקאות גופים ציבוריים-יש לצרף להצעה העתק של אישור ניהול ספרים.

3. לא נכללה בדו"ח הכספי המבוקר האחרון של המציע "הערת עסק חי-יש לצרף להצעה אישור רו"ח של המציע בנוסח המצורף למסמכי המכרז.

4. המציע ספר לרשויות מקומיות שירותי ניהול גביה ואכיפת גביה מנהלית של מיסי המועצה (להלן – שירותי הגבייה) שירותי הגבייה יעמדו בכל התנאים הבאים:

א. המציע ספק את שירותי גביה ואכיפה עבור לפחות שתי רשויות מקומיות שבתחום כל אחת הרשויות 7500 תושבים ומעלה, כאשר שירותי האכיפה הגבייה בכל רשות ניתנו במשך לפחות שנה אחת ברציפות במהלך התקופה – שמתחילת שנת 2018 ועד היום.

5. המציע נעדר זיקה לחבר מועצה/הנהלת מועצה ו/או עובד מועצה – להוכחת האמור יצרף המציע להצעתו הצהרה בנוסח המצורף למסמכי המכרז מאושרת ע"י עו"ד.

6. על המציע להוכיח ששני העובדים שהוא מציע להעסיק בקיאים במערכת האוטומציה ובעלי שליטה מתקדמת בתוכנת האקסל.

7. על המציע להציג אישורים על מתן שירותי אכיפה וגביה פעילים בשלש רשויות מקומיות לפחות ולצרף אישורים עדכניים מגזברים ו/או ממנהלי גביה. המציע יצרף המלצות על שביעות רצון מעבודתו בפירוט מלא של: יעדי הגביה השנתית מארנונה, עמידה ביעד השנתי, שיעורי הגביה השנתיים מארנונה בתקופת השירות, והזכאות למענך מותנה של משרד הפנים בכל שנה ושנה

פתיחת המכרז, בדיקת ההצעות וההכרזה על הזוכה

ב 1.1.22 התכנסה ועדת המכרזים כאשר אחד מהנושאים שהיה על סדר יומה פתיחת מכרז למתן שרותי ניהול גבייה מנהלית (מכרז 40/20) באותה ישיבה של ועדת המכרזים נפתחו שתי הצעות שהיו בתיבת המכרזים.

הראשונה מחברת מ.ר. עולמית שירותים פיננסים בע"מ.

ההצעה השנייה הייתה מחברת ר.א.ג. גבייה שירותים מוניציפליים בע"מ .

באותה ישיבה הוחלט להעביר את שתי ההצעות ליועמ"ש המועצה על מנת לבדוק אותן לרבות עמידתן בתנאי הסף של המכרז .

בישיבת ועדת המכרזים מיום הובא בפני הועדה את חוות דעת יועמ"ש המועצה . בסיכום הבדיקה לעמידה בתנאי סף נכתב :

חברת ר.א.ג. גבייה שירותים מוניציפליים בע"מ – עומדת בכל תנאי הסף .

ולפיכך מצאה ועדת המכרזים להמליץ בפני ראש המועצה לאשר ההתקשרות עם חברת ר.א.ג. גבייה שירותים מוניציפליים בע"מ .

החלטה זו אושרה על ידי ראשה מועצה ביום

ממצאי הביקורת

הביקורת העלתה שחוות הדעת והבדיקה שנעשתה ע"י היועץ המשפטי לא נעשתה בצורה יסודית ומעמיקה. והעניין התברר כאשר החברה הראשונה (מ.ר. עולמית) שלא זכתה במכרז, פנתה בעתירה מנהלית אל בית משפט לענייני מנהלים בחיפה ועתרה לפסול את הצעתה ו/או זכייתה של החברה השנייה (ר.א.ג. גבייה ושירותים מוניציפליים בע"מ) משום שלא עמדה בתנאי הסף להגשת הצעה.

נמצא שחברת (ר.א.ג. י) לא קיימה אחר דרישת סעיף 5.8 לתנאי הסף בכך שלא צירפה שלוש אישורים עדכניים מגזברים או מנהלי גבייה ולא צרפה המלצות. האישורים שצרפה הם ללא לוגו ולא ברור מה מקורם, והם לא מתייחסים לתחומים הנדרשים בחוברת המכרז. ונמצא כי ביום הגשת המכרז חברת (ר.א.ג. י) לא הועסקה בשלוש רשויות שמספר תושביהם

מעל 7.500 ולא צירפה שלוש אישורים עדכניים מגזברים או מנהלי גבייה ולא צירפה המלצות של שביעות רצון מעבודתה .

הביקורת מצאה שחוות הדעת ותוצאות הבדיקה להצעות ושנעשו על ידי היועץ משפטי היו לא נכונות ולא אמינות .

הביקורת באותה דעה של החברה המתחרה (מ.ר.עולמית) כי ויתור על תנאי סף או אכיפתו באופן חלקי בלבד אצל חלק מ המציעים, ואף אצל כולם, עלול לפגוע בשוויון שבין המשתתפים בהליך, וכן בין המשתתפים לבין משתתפים פוטנציאליים.

לדעת הביקורת פגם זה שהעלים אותו היועץ מפני וועדת המכרזים, אם במתכוון או לא, הוא פגם מהותי היות והוא צוין במסמכי המכרז כתנאי סף, ומהווה עילה לפסילתה של הצעת חברת ר.א.ג.י .

הביקורת מצאה שבמועצה לא ביקשה מהיועץ תגובה על מחדלו והטעייתו את וועדת המכרזים.

מסקנות והמצלות הביקורת

כפי שנקבע בשורה אורכה של פסקי דין, קיימת חשיבות רבה להקפדה יתירה בעניין בדיקת עמידתן של ההצעות בכל המכרזים ולסוגיהם בתנאי הסף, אשר בהעדרם כולם או חלקם יש לפסול ולא להמשיך בבדיקתן של ההצעות, או להביאן להשוואה עם שאר ההצעות המוגשות לאותו מכרז. הצעה שלא עונה על תנאי הסף יש לדחות על הסף ואין להביאה לדיון בפני וועדת המכרזים.

כפי שנמצא הבדיקה שנעשתה ע"י היועץ לא הייתה קפדנית בכל הנוגע לקיום תנאי הסף, ובכך הוטעתה ועדת המכרזים אשר המליצה על ההצעה הזוכה שהייתה אמורה להיות פסולה.

הביקורת ממליצה על קיום בירור עם היועץ שלא הקפיד לבדוק לעומק ובצורה יסודית את ההצעות ובמיוחד קיום תנאי הסף. ולהפסיק כל התקשרות עתידית אתו ועם כל יועץ או מומחה שהתרשל במילוי תפקידו עם המועצה.

בדיקת קיום כל תנאי הסף ושאר התנאים כלשונם וכפי שפורטו במסמכי המכרז צריכה להיעשות באופן שקדני ע"י ועדות הבדיקה.

ממולץ שבכל דוח של כל ועדת בדיקה אם וכאשר תמונה יש לרשום את כל תנאי הסף ולציין ליד כל סעיף (תנאי) אם הוא נתקיים או לא.

הבסיס החוקי

לעבודת מבקר המועצה

צו המועצות המקומיות (א)

(תיקון מס' 3), התשנ"ז-1997

פרק שישי : ועדות

122. ועדת בקורת (תיקון : תשכ"ד , תשל"ט)

- (א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדת ביקורת .
- (ב) ראש המועצה וסגניו לא יהיו חברים בוועדת הביקורת .
- (ג) מספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא ייעלה על חמישה, ובלבד שבמועצה שלידה פועלת ועדת הנהלה ולא כל הסיעות במועצה מיוצגות בה, יהיה לפחות חבר אחד של ועדת הביקורת, נציג של סיעה שאיננה מיוצגת בוועדת ההנהלה .
- (ד) יושב ראש ועדת הביקורת , יהיה מסיעה שונה מזו של ראש המועצה , זולת אם הייתה במועצה סיעה אחת בלבד .

122(א).תפקידי ועדת הביקורת (תיקון : תשכ"ד,תשנ"ז)

(א) אלה תפקידי ועדת הביקורת :

1. לדון בכל דו"ח ביקורת של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על המועצה ;
2. לדון בכל דו"ח של משרד הפנים על המועצה ובכל דו"ח של מבקר המועצה ;
3. לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על המועצה, שהוגש לפי כל דין ;
4. לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת .

(ב) ועדת הביקורת תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה .

פרק שמיני : עובדים וביקורת (תיקון :תשנ"ז)

סימן א' : עובדי המועצה (תיקון:תשנ"ז)

144. פיטורי עובדים בכירים (תיקון : תשל"ט, תשנ"ב, תשנ"ז)

(א) עובדי המועצה המנויים בסעיף 39, לא יפוטרו, אלא אם כן הוחלט על כך בישיבת המועצה לאחר שניתנה הודעה 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 שנתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה, שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

- (ג) לא תקבל במועצה החלטה לפיטוריו של מבקר המועצה או היועץ המשפטי למועצה, אלא לאחר שנתנה לו זכות לשאת לפני המועצה את הדבר 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 בא לגרוע מסמכותו של בית הדין 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.

סימן ב' : מינוי מבקר המועצה וסמכויותיו (תיקון: תשנ"ז)

145א. מינוי מבקר המועצה (תיקון: תשנ"ז)

- (א) המועצה בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה, למועצה (להלן-המבקר), על פי הוראות צו המועצו המקומיות (שירות עובדים), התשכ"ב-1962.
- (ב) היה מספר התושבים בתחום המועצה 10,000 או יותר, רשאי השר לאשר שבמבקר יכהן במשרה חלקית, שלא תפחת מחצי משרה, בתנאי שהשלמת משרתו לא תהיה, אלא בעבודת ביקורת ברשות אחרת ובאישור השר.
- (ג) היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ- 10,000 רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית, שלא תפחת מרבע משרה ובתנאים האמורים בסעיף קטן (ב).
- (ד) המבקר לא ימלא במועצה תפקיד נוסף על הביקורת, זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, וזאת אם מילוי תפקיד נוסף כאמור, לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי.

(ה) המבקר לא ימלא מחוץ למועצה תפקיד שיש בו או עלול להיות בו ניגוד עניינים עם תפקידו כמבקר.

145.ב. מינוי המבקר (תיקון : תש"ן)

(א) לא ימונה אדם למבקר מועצה ולא יכהן כמבקר מועצה, אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה:

(1) הוא יחיד;

(2) הוא תושב ישראל;

(3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון;

(4) הוא בעל תואר אקדמאי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לעניין זה, מוסד להנשכלה גבוהה בישראל או שהוא עורך דין או רואה חשבון;

(5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.

(ב) מי שכיהן חבר מועצה, לא ימונה למבקר אותה מועצה ולא יכהן ככזה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה.

(ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצה, לא יכהן כמבקר אותה מועצה, למשך כל תקופת כהונתה של המועצה שהיה מועמד לה.

(ד) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו למבקר המועצה של אדם אשר לא נתמלא בו-

(1) אחד התנאים המנויים בסעיף קטן (א)(4), אם רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי, כמשמעו בחוק ביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992;

(2) התנאי שבסעיף קטן (א)(5), אם עבר השתלמות מקצועית שאישר השר.

145.g. מועצה שלא מינתה מבקר (תיקון : תשנ"ז)

- (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בהודעה כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 139א, תוך הזמן הנקוב בהודעה.
- (ב) לא מלאה המועצה אחר ההודעה תוך הזמן האמור, רשאי הממונה על המחוז למנות מבקר למועצה.

145.ד. תפקידי המבקר (תיקון : תשנ"ז)

(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 ועקרונות היעילות והחיסכון;
- (2) לבדוק את פעולות המועצה;
- (3) לבדוק אם הוראות הנוהל של המועצה, מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון;
- (4) לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכושה ושמירתו, מניחות את הדעת;
- (5) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת ענייני המועצה, שעליהם הצביע עליהם המבקר או מבקר המדינה.

(ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום המועצה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף, אשר המועצה משתתפת בתקציבם השנתי, כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב, או משתתפת במינוי הנהלתם (כל אחד מאלה, להלן-גוף מבוקר).

(ג) בכפוף להוראות סעיף קטן(א), ייקבע המבקר 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 להמלצת ועדת הביקורת.

(ד) המבקר ייקבע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע ביקורתו.

(ה) המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מדי שנה הצעת תקציב שנתית

ללשכתו, לרבות הצעת תקן עובדים; המועצה תדון במסגרת

דיוני בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב והתקן של לשכת

המבקר, כפי שהגיש המבקר.

145ה. המצאת מידע למבקר (תיקון : תשנ"ז)

(א) ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה

הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית,

וחברים ועובדים של כל גוף מבוקר, ימציאו למבקר, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם, אשר לדעת המבקר דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.

(ב) למבקר או לעובד שהוא הסמיך לכך, תהייה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של המועצה או של כל גוף מבוקר.

(ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על המבקר ועל העובדים מטעמו, המגבלות הקבועות בחוק או לפיו, לגבי המורשים לטפל במידע האמור.

(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 מבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל שיבה של מליאת המועצה או של כל ועדה מועדונית, או כל ועדה מועדוניתו של גוף מבוקר; בישיבה שאינה סגורה, רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

145. דו"ח על ממצאי הביקורת (תיקון : תשנ"ז)

- (א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דו"ח 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 ביקורת 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,
- (ד) ועדת הביקורת תדון בדו"ח המבקר והערות ראש המועצה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה, בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה, כאמור בסעיף קטן (ג); בטרם תשלם הוועדה 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 הוועדה, להתיר פרסום כאמור; לענין 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.

145. מינוי עובדים ללשכת המבקר (תיקון : תשנ"ז)

- (א) ראש המועצה יימנה 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 יופסק שירותו של עובד לשכת המבקר שלא בהסכמתו של המבקר, אלא בכפוף להוראות סעיף 144א(1).