

## עיריית עכו

### עיריית עכו והחברה הכלכלית לעכו בע"מ

#### תקציר

שטח השיפוט של עיריית עכו משתרע על פני 12,021 דונם. באוקטובר 2012 מנתה אוכלוסיית העיר 53,400 נפש, מהם 28.6% ערבים ו-24.2% עולים חדשים. לפי נתוני מחלקת הגבייה בעירייה, מספר משקי הבית בעיר הוא 15,039. העירייה מדורגת בדרגה 4 בדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>1</sup>. בשנת 2012 טיפלה מחלקת הרווחה בעירייה בכ-4,000 משפחות נזקקות.

ראש העירייה המכהן הוא מר שמעון לנקרי, ו-16 החברים האחרים במועצת העירייה נבחרו בבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו בנובמבר 2008. לראש העירייה יש שני סגנים בשכר וסגן אחד ללא שכר.

בשנת 2013 הסתכם התקציב הרגיל של עיריית עכו ב-307 מיליון ש"ח. הגירעון המצטבר של העירייה בסוף שנת 2012 הסתכם בכ-35.4 מיליון ש"ח - שהם 11.8% מהתקציב הרגיל.

#### פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2012 עד פברואר 2013 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנוגע לפעולות העירייה ולפעולות התאגיד הכלכלי שלה - החברה הכלכלית לעכו בע"מ. התחומים שנבדקו הם אלה: הפעלה מחדש של החברה הכלכלית לעכו, התקשרותה של העירייה עם משרד רואי חשבון למתן שירותי חשבונאות ופעולות מחלקת הרווחה של העירייה.

#### עיקרי הממצאים

##### החברה הכלכלית לעכו בע"מ

החברה "חוף עכו בע"מ" הוקמה עוד בשנת 1952, מועד שבו טרם נדרש אישור שר הפנים להקמת החברה ולרישומה. באוגוסט 2006 אישר רשם החברות את שינוי שמה של החברה ל"החברה הכלכלית לעכו בע"מ" (להלן - החכ"ל או החברה) וכן את שינוי

1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות בעשר דרגות, לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. דרגה 10 היא הגבוהה ביותר.

מטרות החברה, על פי החלטתה של מועצת העירייה. החברה במהותה היא תאגיד עירוני, וכך גם התייחסו אליה העירייה ומשרד הפנים. ואולם בפועל הוחלו על החברה הדינים המחייבים תאגיד עירוני באופן חלקי בלבד.

העירייה לא הכלילה בתקנון החברה את ההוראות שנקבעו בצו העירויות (הקמת תאגידים), התש"ס-1980, אף שבתקנון נקבע כי עליה להכליל בו כל תיקון ותוספת לחוק<sup>2</sup>. בין השאר לא נכללה בתקנון החכ"ל החובה לקבל את אישורו של שר הפנים להקמת חברת בת. כמו כן לא אישר משרד הפנים שינויים שביצעה החכ"ל במסמכי היסוד שלה.

### הרכב הדירקטוריון

על פי תקנות העירויות (נציגי העירייה בתאגיד עירוני), התשס"ו-2006, על מועצת העירייה למנות את נציגיה בגוף המנהל של התאגיד העירוני ולוודא ששליש מהם יהיו חברי מועצה, שליש עובדי העירייה ושליש נציגי הציבור. בפברואר 2013 כיהנו בדירקטוריון החכ"ל שבעה חברים בלבד: ראש העירייה, מר שמעון לנקרי, ועוד שני חברי מועצה, שלושה עובדי עירייה ונציג ציבור אחד. לדירקטוריון חסרו אפוא שני דירקטורים.

מינוי נציגים מקרב עובדי העירייה ומקרב הציבור חייב לקבל אישור של ועדת המינויים של משרד הפנים. ועדה זו בודקת אם הנציגים העומדים להתמנות עומדים בתנאי הכשירות הנדרשים. עיריית עכו לא הגישה לוועדת המינויים את שמותיהם של שלושת עובדיה בדירקטוריון ואת שמו של נציג הציבור היחיד בו, לשם בדיקת כשירותם.

על פי מסמכי העירייה, לא הובא מינויו של נציג הציבור בדירקטוריון חכ"ל לפני מועצת העירייה כנדרש, והמינוי אף לא נרשם אצל רשם החברות כנדרש. ועדת הביקורת, שנציג הציבור עמד בראשה, לא הייתה פעילה בתקופה הנסקרת, דהיינו בשנים 2010-2012.

### אשראי והלוואות

בשנת 2008 נטלה החכ"ל הלוואה מבנק מסחרי בסך 7.6 מיליון ש"ח, ובשנת 2010 - בסך 3 מיליון ש"ח, זאת לצורך רכישת נכס ושיפוץ. הועלה כי החכ"ל לא ביקשה משר הפנים היתר להלוואה שנטלה בשנת 2010, כנדרש. לצורך הבטחת התחייבותה ולבקשתה אישר רשם החברות שעבוד כספי לטובת הבנק המסחרי, כדי להבטיח שההלוואות שנטלה החברה יוחזרו - אולם לא הגביל את הסכום ולא קבע מועד לביטול השעבוד כנדרש.

2 לפקודת החברות ולכל חוק אחר אשר חל על החברה ושהוא בר תוקף באותו זמן.

### הקמת חברת בת - שותפות עם המגזר הפרטי

החכ"ל הקימה עם שני שותפים מהמגזר הפרטי חברת בת, וזו נרשמה בינואר 2012 בשם "חברת הבזאר הטורקי בעכו בע"מ" (להלן - חברת הבת). בהסכם שנחתם נקבע כי חברת הבת תרכוש ותפעיל חנויות בשוק בעכו, וכי החכ"ל תחזיק בשליש ממניותיה בלבד.

ההחלטה להקים את החברה עם שותפים פרטיים התקבלה בסבב טלפוני, ורק לאחר מכן הובאה לאישור הדירקטוריון, דבר שאינו תקין.

העירייה והחכ"ל לא ביקשו את אישור משרד הפנים להתקשרות עם שני השותפים להקמת חברת בת. זאת אף שבהתקשרות זו לא ניתנה לחכ"ל השליטה הניהולית בחברת הבת, מכיוון שהיא החזיקה רק בשליש ממניותיה. אי-השליטה בניהול בלי שנקבעו הבקורות הראויות עלולה לסכן את ההשקעה של כספי הציבור בהווה ובעתיד ולחייב את החכ"ל לשלם חובות לנושים במקרים שהשותפים הפרטיים לא יעשו זאת, עד כדי אבדן הנכסים וההשקעות שלה.

### התקשרות העירייה עם משרד רואה חשבון חיצוני

זה כ-20 שנה העירייה רוכשת שירותי חשבונאות ממשרד רואה חשבון חיצוני (להלן - רואה החשבון), ללא מכרז וללא בדיקת הצעות אחרות. בשנת 2011 שילמה העירייה לרואה החשבון כ-1.6 מיליון ש"ח, ובשנת 2012 - כ-1.7 מיליון ש"ח.

עד פברואר 2013, מועד סיום הביקורת, לא פרסמה העירייה מכרז למתן שירותים חשבונאיים, שבו מפורטים דרישות התפקיד, תנאי הסף והיקף ההתקשרות. התקשרות ממושכת ללא מכרז פוגעת בעקרון השוויון, מאחר שהיא מפלה מועמדים אחרים שיש להם מומחיות הנדרשת למילוי התפקיד. כמו כן, מכרז עשוי לסייע לעירייה להבטיח התקשרות מיטבית מבחינה כלכלית, למנוע משוא פנים ולהגביר את השקיפות.

עד למועד סיום הביקורת בפברואר 2013 לא בחנה עיריית עכו את הכדאיות הכלכליות של העסקת רואה חשבון חיצוני, לעומת קבלתם של השירותים החשבונאיים שהוא מספק מעובדים המועסקים בעירייה.

### המחלקה לשירותים חברתיים בעירייה

בשנת 2012 היה תקציבה של המחלקה לשירותים חברתיים בעירייה (להלן - מינהל הרווחה) 44.3 מיליון ש"ח, ובשנת 2013 - 47.6 מיליון ש"ח. התפלגות ההכנסות היא לפי השתתפות משרד הרווחה והשירותים החברתיים בתקציבים (עד 75%), על פי תכניות הפעולה שהוא מאשר.

במשך שנת 2012 חרגה העירייה מהתקציב המאושר של מינהל הרווחה בסכום של כ-1.1 מיליון ש"ח, חריגה שנבעה מיישום מוגבר של תכניות רווחה, כמו החזקת ילדים בפנימיות, החזקת ילדים במעונות יום ועוד.

במינהל הרווחה פועלים שישה צוותים, הכוללים עובדים סוציאליים וראשי צוותים. על פי הנתונים, עומס גדול ביותר מוטל על עובדים סוציאליים המטפלים במשפחות.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים לא קבע כללים לגבי כמות התיקים המרבית שאמורה להיות בטיפולו של עובד סוציאלי, ובכלל זה לגבי הכמות המרבית שאמורה להיות בטיפולו של עובד סוציאלי המטפל במשפחות. עומס עבודה רב מוטל גם על ארבעת העובדים הסוציאליים שאמונים על הפעלת מערך החוסן הקהילתי<sup>3</sup> בעיר, ונוסף על כך מטפלים ב-800 משפחות.

העירייה ומשרד הרווחה לא בחנו את הצרכים של מינהל הרווחה, לרבות הצורך להקל את עומס העבודה המוטל על העובדים הסוציאליים ועל הצוותים המקצועיים השונים.

### איתור נערות במצוקה

מינהל הרווחה אינו מבצע איתור יזום של נערות במצוקה, בניגוד להוראות משרד הרווחה והשירותים החברתיים. איתור נערות בשלבים מוקדמים של מצוקה עשוי להקל את החזרתן לחיים נורמטיביים ולמנוע הידרדרות נוספת במצבן.

### הכנת תסקירים לבתי הדין

בגלל העומס המוטל על פקידי הסעד לסדרי דין המטפלים במשפחות, נוצרים עיכובים בהכנות תסקירים לבתי המשפט. העיכובים גורמים להתמשכות ההליכים המשפטיים ועקב כך לעינוי דין, ופוגעים בטובת הילדים ובסיכויי שילובם התקין בחברה.

### תקציבאית מינהל הרווחה

התקציבאית המועסקת במינהל הרווחה אינה עובדת העירייה, אלא מועסקת במינהל מטעם רואה החשבון שהעירייה התקשרה עמו. העירייה לא דרשה ממנה לחתום על הצהרת סודיות, אף שהיא נמצאת בקשר שוטף עם משרד הרווחה ונחשפת למידע רגיש, כגון תיקים ורשימות שמיות של נזקקים ואחרים המטופלים במינהל הרווחה. רק במאי 2013 ובעקבות הביקורת חתמה התקציבאית על הצהרת הסודיות כנדרש.

### התנאים הפיזיים במינהל הרווחה

החדרים בבניין מינהל הרווחה אינם מאפשרים לעובד הסוציאלי המטפל במשפחה להיפגש עם הפונים אליו בפרטיות ובאווירה מתאימה. החדרים הצפופים גם אינם מאפשרים לעובדים הסוציאליים להימלט במהירות כשיש חשש לפגיעה בהם.

3 חוסן קהילתי - יכולתה של הקהילה לנקוט פעולות מכוונות לשיפור היכולת האישית של החברים ושל המוסדות בה, וכן להגיב על השפעותיהם של שינויים ביטחוניים, כלכליים וחברתיים על החברים והמוסדות.

## סיכום והמלצות

ממצאי הבדיקה מעלים כשלים, חלקם מהותיים, בפעילותן של עיריית עכו ושל החברה הכלכלית עכו בע"מ בנושאים שנבדקו.

על עיריית עכו לפעול, בעצמה או בשיתוף החכ"ל לפי העניין, לתיקון הליקויים הקשורים לחכ"ל והנוגעים לתקנון החברה, הרכב הדירקטוריון שלה, כשירות הדירקטורים בה, ניהול ישיבותיה וקיום השותפות שלה עם יזמים פרטיים.

על העירייה לפעול על פי דיני המכרזים בכל הנוגע להתקשרות עם רואה החשבון החיצוני לקבלת שירותים חשבונאיים.

על משרד הפנים כמאסדר לבחון את הממצאים הנוגעים לחכ"ל עכו ולהתקשרות של העירייה עם רואה החשבון החיצוני, ולהפעיל את סמכויותיו על פי דין. על משרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות בנוהל או בחוזר מנכ"ל בכל הנוגע להתקשרויות עם נותני שירותים.

על העירייה לבחון את עומס העבודה הרב המוטל על העובדים הסוציאליים המטפלים במשפחות ובנזקקים בתחום שיפוטה. העומס הרב גורם לעיכובים בטיפול בנזקקים, לרבות הכנת תסקירים לבתי הדין לענייני משפחה ואיתור יזום של נערות במצוקה.

על העירייה, בשיתוף משרד הרווחה, למפות את החסמים הקיימים במינהל הרווחה ולבחון את הדרכים להסרתם.



## מבוא

שטח השיפוט של עיריית עכו (להלן - העירייה) משתרע על פני 12,021 דונם. באוקטובר 2012 מנתה אוכלוסיית העיר 53,400 נפש, מהם 28.6% ערבים ו-24.2% עולים חדשים. לפי נתוני מחלקת הגבייה בעירייה, מספר משקי הבית בעיר הוא 15,039.

ראש העירייה המכהן הוא מר שמעון לנקרי. 16 חברי מועצת העירייה האחרים נבחרו בבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו בנובמבר 2008. לראש העירייה, המכהן משנת 2003, שני סגנים בשכר וסגן אחד ללא שכר.

העירייה מדורגת בדרגה 4 בדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>4</sup>. בסוף שנת 2012 טיפלה מחלקת הרווחה של העירייה בכ-4,000 משפחות המתגוררות בעיר עכו, שהן כ-26.5% מהמשפחות המתגוררות בעיר.

התקציב הרגיל של העירייה לשנת 2012 הסתכם ב-300 מיליון ש"ח, ולשנת 2013 - ב-307 מיליון ש"ח. הגירעון הנצבר של העירייה בסוף שנת 2012 הסתכם ב-35.4 מיליון ש"ח, שהם 11.8% מהתקציב הרגיל.

4 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות בעשר דרגות, לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. דרגה 10 היא הגבוהה ביותר.

## פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2012 עד פברואר 2013 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנוגע לפעולות העירייה ולפעולות התאגיד הכלכלי שלה - החברה הכלכלית לעכו בע"מ. התחומים שנבדקו הם אלה: הפעלה מחדש של החברה הכלכלית לעכו, התקשרותה של העירייה עם משרד רואי חשבון למתן שירותי חשבונאות ופעולות מחלקת הרווחה של העירייה.

### החברה הכלכלית לעכו בע"מ

בשנת 1952 התאגדה החברה ונרשמה כחברה פרטית בשם "חוף עכו בע"מ". באוגוסט 2006 הפכה החברה למעשה לחברה עירונית בבעלות מלאה של העירייה, לאחר שנציגי החברה הגישו בקשה לרשם החברות ברשות התאגידים במשרד המשפטים (להלן - רשם החברות) לשינוי שמה ל"החברה הכלכלית לעכו בע"מ" (להלן - החכ"ל או החברה). באותו מועד גם אושרו שינויים במטרות החברה, שעליהם החליטה מועצת העירייה ב-17.7.06. מטרת החברה החדשות שנקבעו נוגעות לקידום ופיתוח של העיר עכו - לרבות ייזום פרויקטים וניהולם, השקעות, ביצוע עבודות פיתוח ותשתית, פיתוח סביבתי ומתן שירותים. בדוחות הכספיים של החכ"ל עד 31.12.11 לא צוינה כל פעילות שעשתה החברה מיולי 2006 עד שנת 2008, עת החלה בפעילות שבמסגרתה רכשה ושיפצה נכס. העירייה מחזיקה בכל מניות החכ"ל בהון רשום של 2 מיליון ש"ח. לפי נתוני הכספיים של החכ"ל, הסתכמה פעילותה בשנת 2011 בכ-12.6 מיליון ש"ח, ובשנת 2012 בכ-20.8 מיליון ש"ח (דוח כספי לא מבוקר). מאוקטובר 2012 מורשי החתימה בחברה הם ראש העירייה מר שמעון לנקרי בתפקידו כיו"ר הדירקטוריון, מנכ"ל החברה מר בן מיוסט וחבר דירקטוריון החברה מר זאב נוימן, המשמש סגן ראש העירייה.

משנת 2006 החברה במהותה היא "תאגיד עירוני". כך גם התייחסו אליה גורמים שונים בעירייה - ובהם היועצת המשפטית של העירייה, המשמשת גם היועצת המשפטית של החברה - ומשרד הפנים, כפי שיפורט להלן. רישומה של החברה בשנת 2006 וכן הקמתה ופעילותה ממועד זה ואילך נבחנו אפוא בדוח זה על פי הדינים והנהלים החלים על תאגידים עירוניים.

### התנאים להקמת תאגיד עירוני

סעיף 2 לחוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), קובע כי "כל אדם רשאי לייסד חברה ובלבד שמטרה ממטרות החברה אינה נוגדת את החוק, אינה בלתי מוסרית או אינה נוגדת את תקנת הציבור".

לפי סעיף 249(30) לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), בסמכות העירייה "לייסד חברה, אגודה שיתופית או כל אגודה אחרת לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות העירייה ותפקידיה, לרכוש מניות או ניירות ערך או זכות הנאה אחרת של כל חברה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת, שמטרותיה מסייעות, לדעת המועצה, להשגת כל מטרה כאמור, ולנהוג בהם דרך בעלים".

על פי צו העיריות (הקמת תאגידים), התש"ס-1980 (להלן - צו הקמת תאגידים), "לא תייסד עירייה חברה, חברת בת, אגודה שיתופית או כל אגודה אחרת [להלן - תאגיד עירוני], לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות מועצת העירייה [להלן - המועצה] ותפקידיה, ולא תרכוש מניות או ניירות ערך או זכות הנאה אחרת של כל תאגיד שמטרותיו מסייעות, לדעת המועצה, להשגת כל מטרה כאמור ולא

תנהג בהם דרך בעלים, ולא תהיה חברה בעמותה, אלא באישור שר הפנים ובתנאים שהוא קבע". שני התנאים לייסוד תאגיד עירוני הם אפוא החלטתם של רוב חברי מועצת העירייה לייסד תאגיד כזה ואישורו של שר הפנים לכך.

על פי סעיף 10(א) לחוק החברות, ירשום רשם החברות חברה אם מצא כי עמדה בכל דרישותיו של חוק החברות ובכל עניין אחר שהוא תנאי לרישום.

על פי סעיף 6 לצו הקמת תאגידים, לא יאשר שר הפנים הקמת תאגיד עירוני, אלא אם כן בתזכיר או בתקנון התאגיד נכללו הוראות המחייבות לקבל את אישורו של שר הפנים להחלטות בנושאים שלהלן: (א) הקמת חברת בת או סניף לתאגיד; (ב) ייסוד תאגיד אחר, השתתפות בייסוד של תאגיד כזה או התמזגות בו; (ג) הגדלת הון המניות הרשום של חברה או שינוי בתזכיר או בתקנון התאגיד; (ד) תשלום שכר או כל תמורה אחרת לחברי מועצת העירייה או לעובדיה אשר יכהנו בתאגיד כנציגי העירייה; (ה) אספקת שירותים שהם בסמכות העירייה על ידי התאגיד.

כאמור, החברה חוף עכו בע"מ הוקמה עוד בשנת 1952, דהיינו לפני פרסום צו הקמת תאגידים, שבו נדרש אישור שר הפנים להקמת חברה ולרישומה. כאשר שונה שם החברה ושונה מטרתיה כבר היה בתוקף צו הקמת תאגידים, וכבר נדרש אישור שר הפנים כאמור. באוגוסט 2006 אישר רשם החברות את שינוי שמה של החברה ל"החברה הכלכלית לעכו בע"מ" וכן את שינוי מטרת החברה, על פי החלטת מועצת העירייה מיולי 2006.

בסעיף 70 לתקנון החברה נקבע כי על מנהליה למלא אחר כל התיקונים שייעשו בחוק<sup>5</sup> מפעם לפעם, ובייחוד עליהם למלא אחר ההוראות בנוגע לפרטים, כגון הודעות לרשם החברות, איחוד הון מניות או הגדלתו ורישום משכנתאות ושעבודן.

הבדיקה העלתה כי החברה לא פעלה על פי סעיף 70 האמור בכל הנוגע להכללת ההוראות שנקבעו בצו הקמת תאגידים בתקנון שלה. ביולי 2006, המועד שבו נוספו המטרות החדשות לתקנון החברה, לא נקבעו בו הוראות שר הפנים, הכוללות בין היתר את החובה לקבל את אישורו להקמת חברת בת.

**משרד מבקר המדינה העיר לעיריית עכו ולחכ"ל כי היה עליהן לבקש את אישור שר הפנים לשינויים שנעשו בשם החברה ובמטרותיה, ולכלול בתקנון את ההוראות שדרש שר הפנים.**

בתשובת החכ"ל והעירייה למשרד מבקר המדינה ממאי 2013 (להלן - תשובת החכ"ל והעירייה) נמסר כי לקביעה שלפיה החכ"ל היא במהותה תאגיד עירוני אין בסיס חוקי או שיפוטי, "ומאחר שמרבית ההערות בדו"ח מבוססות על קביעה זו, דינן להתבטל ולהימחק מהדו"ח". עוד נמסר בתשובה כי "החכ"ל הוקמה בשנת 1952 ועל-כן אין צו הקמת התאגידים חל עליה", מאחר שהוא אינו חל על תאגידים שהוקמו טרם פרסומו בשנת 1980.

עוד השיבו החכ"ל והעירייה כי "סעיף 70 לתקנון החברה, הינו סעיף סטנדרטי וטריוואלי הדורש ממנהלי החברה לפעול בהתאם לחוק, לרבות תיקוני החקיקה החלים לגבי החברה ובעלי תפקידיה, אין משמעות הדבר כי עליהם לפעול בהתאם לחוקים ותקנות שאינם חלים על החברה, בהתאם לקביעת המחוקק".

**משרד מבקר המדינה דוחה את תשובת החכ"ל והעירייה, מאחר שהיא אינה מתיישבת עם המציאות העובדתית והמשפטית. סעיף 70 לתקנון החברה הוא מקור נוסף, נפרד ועצמאי, לתחולת הדינים האמורים.**

5 בפקודת החברות ובכל חוק אחר אשר חל על החברה ושהוא בר תוקף באותו זמן.

משרד מבקר המדינה מעיר לחכ"ל ולעירייה כי אכן, החכ"ל הוקמה במקור כחברה פרטית בשם חוף עכו בע"מ בשנת 1952. ואולם משנת 2006 מחזיקה העירייה בכל מניותיה של החכ"ל וכוח ההצבעה בחברה נתון בידי העירייה; כמו כן שונה שמה של החברה, הוגדרו מחדש מטרותיה שעיקרן פיתוח העיר, ונקבע כי היא תקבל שירותים מהעירייה - ובשל כל אלה היא הפכה לתאגיד עירוני הלכה למעשה. כמו כן, גורמים שונים בעירייה - ובהם היועצת המשפטית של העירייה ושל החכ"ל - וכן משרד הפנים, התייחסו אל החברה כאל תאגיד עירוני. לפיכך ראוי לבחון את פעולותיה על פי החוקים והכללים המחייבים תאגיד עירוני, כאמור בדוח.

עוד העלתה הבדיקה כי למרות דרישות סעיף 10(א) לחוק החברות ולמרות מאפייני החברה, לא דרש רשם החברות באוגוסט 2006 שהחברה תירשם כתאגיד עירוני ולא התנה את רישום השינויים שביצעה במסמכי היסוד שלה באישור שר הפנים.

יצוין כי בדוח ביקורת קודם העיר מבקר המדינה כי ראוי שמשרד הפנים ומשרד המשפטים יסדרו את יחסי הגומלין ביניהם בכל הנוגע לייסוד חברה עירונית ורישומה, מאחר שהם מפקדים על כך לפי הדין, כל אחד בתחומי סמכותו.

עד למועד סיום הביקורת בפברואר 2013 לא פנתה החכ"ל לשר הפנים כדי שיאשר את השינויים שביצעה במסמכי היסוד שלה, וגם לא הכלילה בתקנונה את השינויים, כנדרש בפקודת העיריות ובצו הקמת תאגידים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחכ"ל כי עליהן לפעול לאלתר לתיקון התקנון ולהכללת השינויים בו כנדרש בפקודת העיריות ובצו הקמת תאגידים ולהתאמתו על ידי מועצת העירייה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2013 כי ידרוש מראש עיריית עכו, המשמש יו"ר הדירקטוריון של החכ"ל, לכלול בתקנון החכ"ל את ההוראות שנקבעו בצו הקמת תאגידים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשם החברות כי מאחר שאישור שר הפנים הוא תנאי הכרחי לרישום חברה כעירונית, היה עליו לדרוש מהחכ"ל להציג לפניו אישור כזה או אישור של מי שהשר הסמיכו לכך.

רשם החברות טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2013 "כי לא מדובר במקרה של רישום חברה, אלא במקרה של הפיכת חברה קיימת לתאגיד עירוני. כאמור בדו"ח, החברה הפכה לתאגיד עירוני ב-2006. יצוין כי שינוי שם החברה כשלעצמו, אין בו כדי להשפיע על היותה של החברה "תאגיד עירוני" לצורך קבלת אישור שר הפנים לפי סעיף 1 לצו העיריות... בכל הנוגע לדיווחים לגבי זהות בעלי המניות ושינוי התקנון, דיווחים על זהות בעלי המניות בחברה, כמו גם דיווחים על שינוי מטרות החברה, הינם דיווחים דקלרטיביים ואין רשם החברות מחויב לבצע כל פעולת בדיקה. רשם החברות, מטפל מידי שנה, באלפי דיווחים הן בגין העברות מניות והן בגין שינויי תקנונים". עוד הוסיף הרשם כי "בהתחשב בהיבטים המשפטיים נושא זה נמצא במסגרת הנושאים לדיון



במהלך התיאום שמתבצע מול משרד הפנים ובמסגרת אפיון הדרישות למערכת המיחשובית החדשה".

**משרד מבקר המדינה מעיר לרשם החברות כי שינוי מטרות החכ"ל וכן העברת סמכויות מהעירייה לחברה אינם בעלי אופי הצהרתי בלבד אלא יש להם השפעות מעשיות, ולכן נדרש להם אישור שר הפנים.**

משרד הפנים השיב כי "אגף בכיר לתאגידים עירוניים החל בתכנון שיתוף הפעולה עם רשות החברות. לצורך זה הוקם צוות משותף של רשם החברות והאגף".

רשם החברות מסר בתשובתו כי החל באוגוסט 2012 להסדיר את יחסי הגומלין בינו ובין משרד הפנים בכל הנוגע לייסוד חברה עירונית ולרישומה. הרשם הוסיף כי הוא מגבש נהלים וכללים שיאפשרו תמיכה ברישום תאגידים עירוניים, עד להשלמת תמיכה מחשובית רחבה. לדבריו, המועד המשוער לעליית מערכת המחשב החדשה הוא סוף שנת 2014.

### הנחיות לאסדרת תאגיד עירוני

בחזור מנכ"ל משרד הפנים מפברואר 2011 רוכזו ההנחיות הנוגעות לפעילותה של רשות מקומית באמצעות תאגיד עירוני, ובהן "נוהל אסדרת חברות עירוניות" (להלן - נוהל האסדרה). בנוהל האסדרה מפורטים "ההליכים הנדרשים לכלל צעדי האסדרה של חברה עירונית הטעונים את אישורו של שר הפנים... בהתאם לנוהל זה יש להסדיר את מעמדה של כל חברה שבה נציגות כלשהי של הרשות המקומית". לפי נוהל האסדרה, על משרד הפנים לדרוש מהחברות העירוניות לכלול בתקנוניהן הוראות והגבלות בנושאים האלה: תנאי קבלה לעבודה ותנאי העסקת עובדים; מינוי מנכ"ל ועובדים בכירים; דיווח לרשות המקומית על פעילות החברה; תמיכה במוסדות ציבור; העברת זכויות במקרקעין; שימוש בכספי תמורה ממכירת מקרקעין; מניעת ניגוד עניינים והעסקת קרובי משפחה; והעברת נכסים בעת פירוק.

בחוות דעת פנימית שהכין משרד הפנים באוקטובר 2010 צוין בין היתר כי חוזרי מנכ"ל משרד הפנים "יחולו על התאגידים באמצעות הרשויות המקומיות שהרי עצם מהותם של התאגידים העירוניים היא תאגידים המוקמים לשם מטרה שהיא בגדר סמכויות הרשות ותפקידיה, לפחות מחצית ההון או כח ההצבעה בהם מצוי בידי הרשות ונציגי הרשות חברים בגוף המנהל את התאגיד".

בחוק החברות נקבע כי לכל חברה יהיה תקנון. חוק זה גם קובע את הנושאים שחובה לכלול בתקנון, כמו מטרות החברה ומספר החברים בדירקטוריון שלה.

על פי חוק החברות, הסמכות להתוות את מדיניות החברה והסמכות לפקח על פעולותיו של מנכ"ל החברה ועל פעולותיה של ההנהלה שלה נתונות לדירקטוריון החברה. סעיף 59 לחוק החברות קובע כי "האסיפה הכללית השנתית תמנה את הדירקטורים, אלא אם כן נקבע אחרת בתקנון".

### הרכב הדירקטוריון

בסעיף 249א לפקודת העיריות נקבע כך:

"פעלה העיריה על פי סמכויותיה לפי סעיף 249(30) והוקמה חברה, עמותה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת שמטרותיה במסגרת סמכויות העיריה ותפקידיה, ויש בידי העיריה לפחות מחצית ההון או מחצית כוח ההצבעה בתאגיד כאמור, יחולו הוראות אלה:

(1) מועצת העירייה תקבע את נציגיה בגוף המנהל של התאגיד העירוני; נציגים אלה יכול שיהיו גם חברי המועצה או עובדי העירייה;

(2) חובת נציגי העירייה להקפיד על כך שפעולות התאגיד העירוני יהיו במסגרת סמכויות העירייה ותפקידיה; חובת האמון שהם חבים לעירייה לעולם תהיה עדיפה על חובתם כלפי התאגיד;

(3) נציגי העירייה כאמור, שהינם חברי המועצה, ייבחרו כך שיישמרו, ככל האפשר, יחסי הכוחות של הסייעות במועצה;

3(א) בקרב נציגי העירייה שאינם חברי המועצה, יינתן ביטוי הולם לייצוגם של בני שני המינים, ככל שניתן בנסיבות העניין; בסמוך לפני קביעת נציגי העירייה על ידי המועצה כאמור בפסקה (1) תונח לפני מועצת העירייה חוות דעתו של היועץ המשפטי של העירייה בדבר קיום ייצוג הולם בקרב נציגי העירייה שאינם חברי המועצה.

על פי תקנות העיריות (נציגי העירייה בתאגיד עירוני), התשס"ו-2006 (להלן - תקנות התאגידים), על מועצת העירייה למנות את נציגיה בגוף המנהל של התאגיד העירוני ולוודא ששליש מהם יהיו חברי המועצה, שליש עובדי העירייה ושליש נציגי הציבור.

בחוזר מנכ"ל מנובמבר 2013 בעניין "הרכב הדירקטוריון וגמול השתתפות לחברי דירקטוריון בתאגיד עירוני" נקבע כי הרכב הדירקטוריון בחברה עירונית יהיה "שליש חברי מועצה, שליש עובדי הרשות המקומית ושליש נציגי ציבור, וככלל הדירקטוריון לא ימנה יותר מתשעה חברים". בחוזר מנכ"ל ממאי 2004 נקבעו הוראות דומות.

הבדיקה העלתה כי במועד סיום הביקורת כיהנו בדירקטוריון החכ"ל שבעה חברים בלבד: ראש העירייה, מר שמעון לנקרי, ושני חברי מועצה - אחד מהם מהמגזר הערבי - שלושה עובדי עירייה ונציג ציבור אחד. עוד עלה כי בדירקטוריון לא באים לידי ביטוי יחסי הכוחות בין הסייעות השונות במועצת העירייה, וכי אין בו ייצוג הולם של נשים.

יצוין כי היועצת המשפטית של העירייה, המשמשת כאמור גם היועצת המשפטית של החכ"ל, פנתה ביולי 2009 למנכ"ל החברה וביקשה לקדם את הסבת החברה לחברה עירונית, מכיוון שהחברה לא הוגדרה כך מעולם על ידי משרד הפנים. היועצת המשפטית מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה בינואר 2013 כי על העירייה חלות הוראות משרד הפנים בעניינים אלה. יצוין כי עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2013, לא התכנסה מועצת העירייה ולא החליטה לשנות את תקנון החברה, בהתאם לנקבע בחוזרי המנכ"ל האמורים.

בתשובת החכ"ל והעירייה צוין כי קשה לאתר מועמדים, ויותר מכך מועמדות, שעומדים בתנאי הסף שקבע משרד הפנים לשמש דירקטור בחברה עירונית. עוד צוין בתשובה כי כיום חברות בהנהלת החברה שתי נשים.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי חובה על פי דין לקיים ייצוג הולם לבני שני המינים גם בדירקטוריון ולא רק בהנהלה.**

ממסמך שהכינה העירייה לבקשת נציגי משרד מבקר המדינה בינואר 2013 עולה כי יו"ר ועדת הביקורת של החכ"ל הוא החבר היחיד בוועדה, והוא גם נציג הציבור היחיד בדירקטוריון. נמצא כי בשנים 2010-2012 נעדר נציג הציבור האמור מרוב הישיבות של הדירקטוריון. עוד עלה כי באותן שנים לא הייתה ועדת הביקורת פעילה, וממילא לא קיימה דיונים ולא הגישה דוחות ביקורת כלשהם לדירקטוריון.

כמו כן הועלה כי מועצת העירייה לא אישרה את מינויו של נציג הציבור בדירקטוריון, וגם לא ביקשה ממשרד הפנים לאשר את מינויו. מבדיקת פרטי החברה שהיו מצויים בידי רשם החברות בפברואר 2013 עלה כי שמו של נציג הציבור נפקד מרשימת הדירקטורים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שבדירקטוריון החברה היה חבר נציג ציבור יחיד, זאת ללא אישור מליאת המועצה ובניגוד לכללים. זאת ועוד, נציג הציבור היחיד לא מילא את תפקידו הן בדירקטוריון כשנעדר מרוב הישיבות והן כיו"ר ועדת הביקורת, דבר שפגע בביקורת.

בתשובת החכ"ל והעירייה צוין כי נציג הציבור היחיד אכן לא נכח ברוב ישיבות הדירקטוריון. עוד צוין כי "בימים אלו הוחלט לפרסם קול קורא למועמדות לחברות בהנהלת החברה, על מנת לבחון האם כלל יש בנמצא מועמדים מתאימים המעוניינים".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחכ"ל כי מאחר שמינוי נציגי הציבור לדירקטוריון הוא חובה על פי החוק ואינו עניין טכני בלבד, אל להן להסתפק בפרסום "קול קורא" ועליהן לפעול לאיתור מהיר של מועמדים מתאימים בכל דרך אפשרית.

עוד העלתה הבדיקה כי היועצת המשפטית של העירייה לא הניחה לפני מועצת העירייה חוות דעת בדבר החובה שנקבעה בתקנות התאגידים להבטיח בדירקטוריון החכ"ל ייצוג הולם של נציגי העירייה שאינם חברי מועצה.

החכ"ל והעירייה השיבו בעניין ייצוג יחסי הכוחות של הסיעות כי בדירקטוריון חברים חברי מועצה משלוש סיעות שונות. החכ"ל והעירייה הוסיפו כי נעשתה פנייה לסיעה הגדולה מבין שלוש סיעות האופוזיציה לשלוח נציג לדירקטוריון החכ"ל, אך הסיעה לא הייתה מעוניינת לשלוח נציג כזה. מכל מקום, עם היבחרה של מועצת עיר חדשה במשך שנת 2013, תבחר העירייה את נציגיה בדירקטוריון החכ"ל על פי יחסי הכוחות במועצה.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי בכוונתו להורות לראש עיריית עכו, שהוא יו"ר הדירקטוריון של החברה, לתקן מיד את הרכב הדירקטוריון על פי הנדרש בתקנות התאגידים, וכן לקבל לכך את אישור המשרד.



משרד מבקר המדינה מעיר למועצת עיריית עכו ולחכ"ל כי עליהן לקבוע את הרכב הדירקטוריון על פי הנדרש בתקנות התאגידים ולהבטיח בו ייצוג הולם של חברי עירייה שאינם מסיעתו של ראש העירייה, וכן ייצוג הולם של נשים ושל המגזרים השונים בעיר. יצוין כי הרכב חסר של הדירקטוריון מפר את האיזון הבריא בו ופוגע גם בעבודת ועדת הביקורת, שלא אוישה כמתחייב ובפועל לא הייתה פעילה.

### בדיקת כשירותם של נציגי העירייה בדירקטוריון

דירקטורים המתמנים מקרב עובדי העירייה או מקרב הציבור חייבים לקבל אישור כשירות לכהונה מטעם ועדת המינויים של משרד הפנים, כמפורט להלן:

מתוקף תקנה 5(א) לתקנות התאגידים הקים משרד הפנים בינואר 2008 את הוועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונה מטעם הרשות המקומית בגוף המנהל של תאגיד עירוני (להלן - ועדת המינויים). תפקידיה של ועדת המינויים על פי תקנה 5(ג) הם לבדוק אם מועמדים מקרב עובדי העירייה או מקרב הציבור עונים על תנאי הכשירות שנקבעו בתקנות התאגידים; וכן לייעץ למועצת העירייה בדבר מידת התאמתו של מועמד, נוכח צרכיהם המיוחדים של התאגיד העירוני והרכבו של הגוף המנהל אותו.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מיוני 2008 רועננו תקנות התאגידים, וצוין בו כי נציגים הממונים מקרב עובדי הרשות המקומית או מקרב הציבור חייבים לקבל אישור כשירות מטעם ועדת המינויים.

הבדיקה העלתה כי העירייה לא הגישה לוועדת המינויים את שמות שלושת הדירקטורים מקרב עובדיה ואת שמו של נציג הציבור היחיד, לשם בדיקת כשירותם.

עוד הועלה כי רואה החשבון דודי ספיר, מנהל אגף בכיר לתאגידים עירוניים במשרד הפנים, פנה עוד בספטמבר 2009 ליו"ר הדירקטוריון של החכ"ל, שהוא כאמור גם ראש העירייה, והודיע לו כי בהיעדר תגובה למכתבי תזכורת חוזרים ונשנים שנשלחו לעירייה בקשר להסדרת המינויים על פי הנדרש בתקנות, "משרד הפנים שוקל להפעיל סנקציות כנגד רשויות מקומיות שלא תסדרנה את אישור מינוי הדירקטורים בתאגידים עירוניים עד לתאריך 31.12.09". כלומר - משרד הפנים רואה בחכ"ל תאגיד עירוני.

בתשובתה למשרד הפנים בנובמבר 2009 ציינה היועצת המשפטית של העירייה כי בימים הקרובים יועברו שמות הדירקטורים ופרטיהם לבדיקה ולאישור של ועדת המינויים. גם בתשובתה זו גילתה אפוא היועצת המשפטית את דעתה בדבר מעמד החכ"ל.

יודגש כי עד למועד סיום הביקורת לא הגישה העירייה לוועדת המינויים את רשימת הדירקטורים מקרב עובדיה ומקרב נציגי הציבור, וממילא לא אישרה הוועדה את מינויים.

חכ"ל והעירייה ציינו בתשובתם כי בקשות לאישור כשירות של דירקטורים יוגשו בקרוב לוועדת המינויים.

**משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו לנקוט את כל הצעדים העומדים לרשותו כלפי עיריית עכו, כדי שזו תסדיר כנדרש את מינוי הדירקטורים שלה בחכ"ל.**

משרד הפנים מסר בתשובתו כי החל להפעיל עיצומים נגד רשויות מקומיות שלא תסדירו את מינוי הדירקטורים בתאגידיהן כנדרש, ובהם אי-אישור מועמדותן של רשויות אלה לקבלת פרס השר<sup>7</sup>. משרד הפנים הוסיף כי מדיניות שר הפנים היא שלא לאשר כל פעולה של תאגיד שנדרש לה אישור, ובכלל זה אישור מינויים של דירקטורים, כל עוד תקנון התאגיד אינו מוסדר על פי הכללים המחייבים.

7 פרס שר הפנים - פרס כספי המוענק מדי שנה לרשויות מקומיות בהתאם לפרמטרים שקבע משרד הפנים. בין יתור הפרמטרים שקבע שר הפנים לקבלת הפרס הוא מנהל תקין של הרשויות המקומיות ביחס לתאגידים העירוניים שלהן.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחכ"ל כי עליהן לפעול לאלתר לאיוש הרכב הדירקטוריון לפי הנדרש בתקנות התאגידים: לוודא שיהיה בו ביטוי הולם ליחסי הכוחות בין הסייעות במועצת העירייה וייצוג הולם לנשים ולמגזרים השונים בעיר, וכן לוודא כי הנציגים שנבחרו עומדים בתנאי הכשירות ואושרו על ידי ועדת המינויים.

### ישיבות הדירקטוריון

כאמור, על פי חוק החברות, הסמכות להתוות את מדיניות החברה ולפקח על פעולות מנכ"ל החברה והנהלתה נתונה לדירקטוריון החברה.

על פי סעיף 97 לחוק החברות, על הדירקטוריון להתכנס לישיבות לפי צורכי החברה, ולפחות פעם בשנה. על פי סעיף 98 לחוק האמור, יו"ר הדירקטוריון רשאי לכנס את הדירקטוריון בכל עת.

הבדיקה העלתה כי בשנת העבודה 2011 התכנס הדירקטוריון של החכ"ל שלוש פעמים בלבד, וכי בשנת 2012 התכנס הדירקטוריון פעמיים בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, התכנסות הדירקטוריון בתדירות נמוכה אמנם אפשרית לפי החוק, אולם יש בה כדי לפגוע בפעילותה השוטפת של החכ"ל. בשל התפקידים המוטלים על הדירקטוריון מכוח החוק, לרבות פיקוח אפקטיבי על פעילות החברה, עליו להתכנס בתדירות גבוהה יותר, להתוות את יעדי החברה ולקבוע את מדיניותה.

### חידוש פעילות החכ"ל

בחזור מנכ"ל משרד הפנים ממאי 2004 פורסם "נוהל בקשה להקמת חברה עירונית על ידי רשות מקומית". הנוהל קבע כי על הרשות המקומית להגיש תכנית אסטרטגית בנוגע לחברה העירונית שתקום, וכי על התכנית לכלול את הנושאים האלה: התכניות העתידיות של הרשות המקומית; אופן השתלבותה של החברה שתקום בפעילות הרשות המקומית, ובכלל זה התייחסות לשלושת הגורמים האפשריים שבאמצעותם תבוצע הפעילות: הרשות המקומית עצמה, החברה העירונית או גורם פרטי; והשיקולים השונים שהביאו לבחירת הגורם המבצע של כל פעילות. בחזור המנכ"ל האמור אין התייחסות לחברה שפעילותה חודשה לאחר שהופסקה למשך תקופה ארוכה.

הבדיקה העלתה כי העירייה לא יידעה את משרד הפנים בדבר חידוש פעילותה של החכ"ל בשנת 2008 כאמור, לרבות שינוי שמה וניסוח מחדש של מטרותיה כחברה עירונית, וכן לא הגישה לו את התכנית האסטרטגית המתבקשת, שבכללה פירוט בדבר אופן השתלבותה של החכ"ל בפעילות העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולחכ"ל כי עליהן להגיש למשרד הפנים את התכנית האסטרטגית של החכ"ל, לאחר שאושרה על ידי מועצת העירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו לבדוק את פעילותה של החברה ולהורות לה להגיש לו תכנית אסטרטגית הכוללת את אופן השתלבותה בפעילות העירייה.

בתשובתו מסר משרד הפנים כי בכוונתו לקבוע בנוהל כי תאגיד עירוני שחדל לחלוטין לפעול והמבקש לשוב לפעילות - לקבל לכך את אישור משרד הפנים. עוד נמסר בתשובה כי ראש העירייה,

המשמש יו"ר הדירקטוריון של החכ"ל, יתבקש להגיש תכנית אסטרטגית הכוללת את אופן השתלבותה של החברה בפעילות העירייה.

### אשראי והלוואות

בנוהל האסדרה צוין כי כל תאגיד שפונה למשרד הפנים (לדוגמה, לקבלת היתר אשראי) מחויב לצורך דיון בבקשתו להתאים את התקנון שלו להוראות שנקבעו בנוהל.

סעיף 45ב (ד) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), קובע כי חברה פטורה מקבלת אישור ללקיחת אשראי אם האשראי מיועד למטרה מוגדרת שקבע שר האוצר, למשל תכנון מבני ציבור ושטחים ציבוריים, הקמתם, רכישתם ושיפוצם; רכישת מערכות מחשוב לצורכי גבייה; וכיסוי או צמצום של הגירעון המצטבר.

סעיף 46 (ב) לחוק יסודות התקציב קובע כי "שר הפנים, או מי שהוא הסמיך לכך, רשאי לתת היתר לקבלת אשראי לרשות מקומית או לתאגיד הנשלט בידי רשות מקומית".

חוזר מנכ"ל משרד הפנים מינואר 2006 בעניין "הלוואות וערכויות לתאגידים עירוניים" מפרט את הליך הטיפול בבקשות התאגידים העירוניים לקבלת הלוואות. בחוזר נקבע כי לצורך דיון בבקשה לקבלת הלוואה יש לצרף מכתב הכולל את מטרת הלוואה; הביטחונות להחזרתה; אישור מועצת הרשות ודירקטוריון התאגיד לנטילתה; יתרת חשבון הרשות המקומית בתאגיד (חובה או זכות) במועד הגשת הבקשה ובשנתיים שקדמו לכך; ודוחות כספיים מבוקרים של התאגיד.

הבדיקה העלתה כי בשנת 2008 נטלה החכ"ל הלוואה מבנק מסחרי בסך 7.6 מיליון ש"ח, לצורך רכישת נכס "מקום בים", בערבות העירייה ובהיתר משרד הפנים. בבקשת ההיתר גילו העירייה והחכ"ל את דעתם כי החכ"ל היא תאגיד עירוני. לצורך הבטחת התחייבותה של החכ"ל קבע רשם החברות במרשם השעבודים שעבוד כספי לחכ"ל ללא הגבלה, לטובת הבנק המסחרי.

באוקטובר 2010 ביקשה החכ"ל ליטול עוד הלוואה, בסך 3 מיליון ש"ח לשיפוץ הנכס שנרכש. למסמך ששלח גזבר העירייה למנכ"ל החברה באוקטובר 2010 הוא צירף את נוהל האסדרה, שבו יש הנחיות כיצד להגיש למשרד הפנים בקשה לקבלת אישור ללקיחת הלוואה. עוד ציין הגזבר כי הבטיח לממונה על התאגידים העירוניים שהמהלכים הנדרשים למתן הלוואה כזאת יבוצעו בתוך ימים ספורים.

הועלה כי הלוואה השנייה ניטלה בלי לבקש היתר משרד הפנים, כנדרש בחוק יסודות התקציב ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

עוד עלה כי העירייה והחכ"ל לא השלימו את אסדרת מעמדה של החכ"ל כחברה עירונית, דבר העשוי להקשות עליה לקבל היתר לקבלת הלוואה כתאגיד עירוני.

העירייה והחכ"ל מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי "מדובר בעסקה לנכיון שטרות שאינה מהווה הלוואה לפי הגדרתה ועל כן אינה טעונה היתר משרד הפנים".

ממסמך מ-27.9.12 שנמסר לנציגי משרד מבקר המדינה ושעליו חתומים גזבר העירייה ומנכ"ל החכ"ל, עולה בבירור כי מדובר בהלוואה. במסמך נכתב כי "עיריית עכו תמשיך לשלם את החזר הלוואה [ההדגשה אינה במקור] לבנק ... במקום החכ"ל".

משרד מבקר המדינה מעיר לראש העירייה ויו"ר הדירקטוריון של החכ"ל, מר שמעון לנקרי, כי תגובתה של העירייה בעניין הלוואה השנייה מלמדת שהיא ראתה בחכ"ל תאגיד עירוני. אף על פי כן ניטלה הלוואה השנייה ללא אישור שר הפנים, בניגוד לנדרש בחוק יסודות התקציב ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה העיר לרשם החברות על שרשם לחכ"ל שעבוד בלי הגבלה לטובת בנק מסחרי בגין הלוואה שנטלה. רישום כזה הוא בניגוד להוראות חוק יסודות התקציב ולחזור מנכ"ל משרד הפנים.

רשם החברות מסר בתשובתו כי ככלל, הוא אינו הגורם המאשר תוקף שעבודים אלא עוסק בניהול מרשם פומבי של שעבודים" (ההדגשה במקור) שהוטלו על נכסיה של חברה. הרשם הוסיף כי האחריות לתקינות ולנכונות של הדיווח בעניין זה מוטלת על הגורם המדווח. לדבריו, ייבחן גם נושא זה במסגרת אפיון המערכת המחשובית החדשה ובתיאום עם משרד הפנים, זאת כדי לאפשר בקרה טובה יותר עליו.

משרד הפנים השיב כי יוודא שיש לחכ"ל ביטחונות עבור שתי ההלוואות שנטלה, וכי יבדוק עם רשם החברות את רישום השעבוד בלי הגבלה לטובת הבנק המסחרי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על החכ"ל והעירייה להשלים את אסדרת מעמדה של החכ"ל כחברה עירונית, דבר שיאפשר לה בין השאר לקבל הלוואות ואשראי.

### הקמת חברת בת - שותפות עם המגזר הפרטי

בסעיף 249 לפקודת העיריות נקבעו סמכויותיה של העירייה. בסעיף 249(31) נקבע כי עירייה רשאית "לבצע כל סמכות מסמכויותיה ולמלא כל תפקיד מתפקידיה יחד או בשותפות עם מוסדות המדינה, רשויות מקומיות אחרות, חברות, אגודות שיתופיות וגופים או אנשים אחרים".

עמדת משרד הפנים<sup>8</sup> היא כי אין לאפשר שותפויות של רשויות מקומיות עם המגזר הפרטי, למעט מקרים מיוחדים, וזאת כדי להגן על הרשויות מפני נושים במקרים של פשיטת רגל והיקלעות לקשיים.

הבדיקה העלתה כי החכ"ל הקימה עם שני שותפים מהמגזר הפרטי חברת בת, שנרשמה בשם "חברת הבזאר הטורקי בעכו בע"מ" (להלן - חברת הבת). בהסכם נקבע כי חברת הבת תרכוש את הבזאר הטורקי בעכו העתיקה ותפעיל אותו, וכי החכ"ל תחזיק בשליש ממניותיה. חברת הבת נרשמה על ידי רשם החברות ב-15.1.12.

עם הפיכת החכ"ל לחברה עירונית בשנת 2006 לא כללה העירייה בתקנון החברה את ההוראה שלפיה הקמת חברת בת טעונה אישור של שר הפנים, הוראה החלה על תאגידים עירוניים לפי סעיף 6 בצו הקמת תאגידים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולחכ"ל שהיה עליהן לבקש את אישור משרד הפנים להתקשרות עם שני השותפים הפרטיים להקמת חברת הבת - קל וחומר נוכח איבוד השליטה הניהולית של החכ"ל בחברת הבת, מאחר שהיא מחזיקה רק בשליש ממניותיה.

מאחר שלא התבקש אישור של משרד הפנים כנדרש, ומאחר שלא הוצגו לפני המשרד המסמכים הרלוונטיים, לא יכול המשרד לבחון את יעדי השותפות, לבדוק ביסודיות את היתרונות והחסרונות

8 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2011-2012 (2012), עמ' 79. ראו שם גם תשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה בקשר לאסדרת התאגידים העירוניים בשלטון המקומי ולפיקוח עליהם.

הגלומים בה ולהחליט אם מדובר במקרה מיוחד שבו יש לאפשר אותה, בד בבד עם קביעת תנאים מקדימים לה ומנגנוני בקרה במהלכה.

**משרד מבקר המדינה העיר לרשם החברות כי היה עליו להבחין שבין בעלי המניות של חברת הבת נכללת החברה העירונית, ולדרוש קודם רישומה של חברת הבת את אישור שר הפנים להקמתה.**

רשם החברות ציין בתשובתו כי "אין לרשם כל יכולת להתחקות אחר הקמת חברות בנות על ידי תאגידיים עירוניים במסגרת תקופת הביניים ובהעדר אינדיקציה במערכת המיחשובית הקיימת. לגבי 'חברת הבזאר הטורקי' עולות שאלות משפטיות הטעונות הבהרה. נושא זה יעלה בישיבת התיאום הקרובה שתיערך מול משרד הפנים".

ב-4.1.12, לפני רישום חברת הבת, נחתם הסכם מייסדים לשיתוף פעולה ולהקמת חברה בע"מ בין החכ"ל ובין שני היזמים (כלומר חברת הבת). מטרת ההסכם הייתה להציע הצעות משותפות במסגרת המכרז שפרסם מינהל מקרקעי ישראל בדצמבר 2011, לחכירה של 30 חנויות במתחם "הבזאר הטורקי". החכ"ל והיזמים השותפים זכו במכרז ותכננו לשתף פעולה בכל הנוגע לרכישת החנויות, לשיפוץ, להשכרתן לאחרים ולפעולות הנלוות לכך. על פי ההסכם, יחזיק כל אחד מהשותפים בשליש מהמניות של חברת הבת ויישא במימון על פי שיעור החזקתו במניות. כמו כן נקבע בהסכם כי המימון וההשקעות לפעילותה של חברת הבת יינתנו בדרך של הלוואת בעלים. בהסכם גם נקבע כי דירקטוריון חברת הבת ימנה שלושה חברים, שאחד מהם יהיה מנכ"ל החכ"ל, וכי לקבלת ההחלטות נדרשת הסכמתם של כל שלושת הדירקטורים. בינואר 2012 שילמה החכ"ל 434,600 ש"ח, סכום השווה לשליש מעלות חכירתם של 30 חנויות הבזאר הטורקי, ועוד 41,100 ש"ח ערבות בגין המכרז.

הבדיקה העלתה כי לא התקיימה ישיבת דירקטוריון של החכ"ל שבה נדון עניין השותפות עם היזמים הפרטיים. תחת זאת התקיים ב-23.11.11 סבב שיחות טלפוני, בהשתתפות היועצת המשפטית של העירייה (שהיא גם היועצת המשפטית של החכ"ל), ובו נמסר לדירקטורים כי אין מניעה משפטית לשותפות עם יזמים שמעוניינים לפתח חנויות במתחם ה"בזאר הטורקי" ולהפוך אותו לשוק אמנות ומזון ייחודי לעכו ולאזור. בפרוטוקול השיחה הטלפונית צוין "כי אין מניעה משפטית לשותפות מסוג זה ואין צורך בהליך מכרזי כלשהו, אולם יש לאשרה מראש עם הדירקטוריון. הקמת השותפות לפי חלוקה שווה בחובות ובזכויות של שלישי לכל צד ובכפוף לכך שלהחלטות תידרש הסכמה של כל הצדדים, אושרה על ידי הדירקטוריון".

מבקר המדינה כבר קבע בעבר<sup>9</sup> כי אישורה של החלטה על ידי חברי הדירקטוריון בסבב טלפוני ללא כינוס הדירקטוריון וקיום דיון מסודר, ספק אם הוא מתיישב עם חובת הזהירות המוטלת על חברי הדירקטוריון.

עלה כי נציג הציבור היחיד בדירקטוריון החכ"ל לא היה שותף לסבב השיחות הטלפוניות.

בתשובת החכ"ל והעירייה צוין כי "הסבב הטלפוני בוצע בין כל חברי הדירקטוריון, אך נציג הציבור לא היה זמין. משהיה ברור שיש רוב גורף, לא היה צורך להמשיך בניסיונות להשיגו".

בישיבת דירקטוריון שהתקיימה בינואר 2012 אושרה בשנית השתתפות היזמים האמורים במכרז הבזאר הטורקי, ואושר הסכם המייסדים להקמת חברה משותפת אתם לרכישה ולניהול של החנויות בשוק הבזאר הטורקי.

9 מבקר המדינה, דוח ביקורת על רכישת מניות אלישרא על ידי אלחא (דצמבר 2005), עמ' 18-19.



משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לראש העירייה מר שמעון לנקרי, המכהן כאמור גם כיו"ר הדירקטוריון, כי החלטה להקים חברת בת עם יזמים פרטיים ולרכוש נכסים בשותפות עמם, לא ראוי שתתקבל בסכב טלפוני ורק לאחר מכן תאושר בישיבת הדירקטוריון. החלטה כזאת יש לקבל בישיבת דירקטוריון שתכנס כדין, ואשר ינותחו בה כדאיות ההחלטה והסיכונים הכרוכים בכיצוע העסקה, וכן ההיבטים הציבוריים של העסקה, שאותם יציגו נציגי הציבור בדירקטוריון.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לראש העירייה בחומרה כי החזקת שלישי בלבד ממניות חברת הבת, שפירושה היעדר שליטה בניהולה, בלי שנקבעו הבקורות הראויות, עלולה לסכן את ההשקעה של כספי הציבור בחברה בהווה ובעתיד ולחייב את החכ"ל לשלם חובות ולהחזיר הלוואות לנושים במקרים שהשותפים לא יעשו זאת, עד כדי אבדן נכסיה של החכ"ל וההשקעות שלה.

מאחר שהחכ"ל לא העבירה לידיעת משרד הפנים את כל הנתונים והמסמכים הקשורים להקמת השותפות, כולל הנתונים והמסמכים הנוגעים לרכישת הנכסים, לא היו בידיו של המשרד כל הכלים הנדרשים לפיקוח. על משרד הפנים לבחון את השותפות האמורה ולשקול את הצעדים הנדרשים בהתאם לסמכויותיו על פי דין.

משרד הפנים השיב כי יפנה לעירייה בבקשה להסדיר את הקמת חברת הבת. המשרד הוסיף כי הלשכה המשפטית שלו תבחן את ההתקשרות של החכ"ל עם שני שותפים מהמגזר הפרטי, על מנת להחליט בנוגע לתקפותה, ועל פי החלטה ישקלו הצעדים שיש לנקוט בעניין.



מהממצאים עולה כי דירקטוריון החכ"ל, האמור להתוות את מדיניות החברה, לדאוג לניהולה התקין ולפקח על פעילותה לא קיים את ייעודו. נוצר מצב שבו נהלה החברה על ידי ראש העירייה, מר שמעון לנקרי, על ידי סגנו, מר זאב נוימן, ועל ידי עובדי העירייה - זאת ללא שיתוף נציגי הציבור, ללא מתן ביטוי ליחסי הכוחות בין הסיעות במועצת העירייה, ללא מתן ייצוג הולם לנשים ולמגזרים השונים בעיר, ללא קיומה של ועדת ביקורת פעילה ואף ללא שינוי התקנון כנדרש. בשל כך החברה אינה מתפקדת כנדרש כדין, והגופים השונים שלה ומנגנוני הפיקוח בה אינם פועלים הלכה למעשה. דרך פעולה זו יש בה כדי להצביע על שליטתה המוחלטת של הנהלת העירייה בחברה, בלי שיהיה על החברה פיקוח הולם.

## התקשרות של העירייה עם משרד רואה חשבון חיצוני

בסעיף 197 לפקודת העיריות נקבע כי "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי". בסעיף 198 לפקודה נקבע כי "השר יקבע, בתקנות, את צורת המכרז ואת דרכי הזמנתן וקבלתן של הצעות המחירים, ורשאי הוא לקבוע בהן סוגים של חוזים כאמור, שבהם רשאית העירייה להתקשר ללא מכרז פומבי או ללא מכרז בכלל".

בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים), נקבע כי העירייה רשאית להתקשר בחוזים ללא מכרז אם סכום ההתקשרות אינו עולה על 135,600 ש"ח. אם סכום ההתקשרות גבוה מ-135,600 ש"ח אך נמוך מ-331,100 ש"ח, יש לקבל הצעות מחיר מארבעה ספקים או קבלנים לפחות. אם הסכום גבוה יותר אך אינו עולה על 662,300 ש"ח, יש לפנות לשישה ספקים או קבלנים לפחות.

בחוזר מנכ"ל<sup>10</sup> נקבע בין היתר כי "אין להעסיק יועצים בתפקידים שמעצם טיבם צריכים להיות מאוישים על ידי עובדי הרשות או במקביל לעובד הרשות... יש להעסיק יועצים חיצוניים רק בתחומים בהם יש הצדקה להיעזר בשירותים מסוג זה, ובהתאם לכל דין".

הועלה כי העירייה לא פרסמה במשך השנים מכרז להתקשרות חלופית ולא ניהלה הליך של קבלת הצעות מחיר למתן שירותי חשבונאות וייעוץ חשבונאי אחרים, זאת בניגוד לפקודת העיריות ולתקנות המכרזים. עוד עלה בבדיקה כי העירייה לא בחנה את הכדאיות הכלכלית של העסקת משרד רואה חשבון חיצוני לעומת העסקת עובדים במסגרת כוח האדם המועסק בעירייה.

הבדיקה העלתה כי זה כ-20 שנה העירייה רוכשת שירותי חשבונאות ממשרד רואה חשבון חיצוני, ללא מכרז וללא בדיקת הצעות אחרות. בשנת 2011 שילמה העירייה למשרד רואה החשבון 1.67 מיליון ש"ח, ובשנת 2012 - 1.71 מיליון ש"ח (הסכומים כוללים מע"מ).

**משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על שלא השוותה בין החלופות השונות בכל הנוגע למתן שירותים חשבונאיים - אם באמצעות בדיקה של מגוון הצעות ואם באמצעות פרסום מכרז חיצוני. מן הראוי שהעירייה תעשה עתה השוואה כזאת ותפעל לפי תוצאותיה.**

נמצא כי בכל תקופת ההתקשרות רואה החשבון מספק שירותי חשבונאות לעירייה על פי הסכם מאפריל 1991. תוקפו של ההסכם הוארך כל חמש שנים.

ביוני 2012 הכינה העירייה טיוטת הסכם חדש, ובו נקבע כי תמורת ביצוע השירותים תשלם העירייה ליועץ 121,500 ש"ח בכל חודש. תקופת ההתקשרות שנקבעה בטיטת ההסכם היא מיוני 2012 עד סוף דצמבר 2013, עם אפשרות להארכה. ביולי 2012 שלחה היועצת המשפטית של העירייה את טיוטת ההסכם למשרד רואה החשבון לקבלת תגובתו.

הבדיקה העלתה כי עד למועד סיום הביקורת, פברואר 2013, המשיך המשרד לספק את השירותים לעירייה על פי ההסכם משנת 1991.

בעירייה מועסקים 13 עובדים מטעם משרד רואה החשבון בתפקידים חשבונאיים שונים. עשרה מהם עובדים במחלקת הגזברות, ושלושה מהם עובדים במינהל החינוך, במחלקה לשירותים חברתיים ובמשרד מהנדס העיר.

הבדיקה העלתה כי משרד רואה החשבון והעובדים המועסקים מטעמו בעירייה לא חתמו על התחייבות לשמירת סודיות בכל הנוגע למידע הקשור לפעילות העירייה המגיע לידעתם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2013 ציין רואה החשבון: "עובדי משרדנו חתומים על שמירת סודיות כלפי משרדנו כנוהל מחייב וקבוע במשרד. בנוסף ולאור האמור במכתבכם ניתנה הנחיה לחתום על מסמך לשמירת סודיות כלפי העירייה".

בינואר 2013 ניתן פסק דין בבית המשפט העליון, בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים (להלן - פסק הדין)<sup>11</sup>, בשאלת הדרך המשפטית שבה ראוי לרשויות המקומיות להתקשר עם רואי

10 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 10/04 מאוקטובר 2004.

11 ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' המשיבים זאב הרטמן ואח' (2012).

חשבון חיצוניים. בית המשפט העליון קבע כי יש להעדיף התקשרות בדרך של מכרז פומבי על פני דרך אחרת. פטור לרואה חשבון אינו כלול בתקנות המכרזים, וברוח זו יש לפרש את תקנת הפטור בצמצום.

עוד נקבע בפסק הדין כי גם בסוגי ההתקשרויות של רשות מקומית הפטורים ממכרז מתחייב קיומו של הליך מינהלי סדור, שבמסגרתו ייבחנו כמה הצעות לאותן התקשרויות. התקשרות ללא מכרז, ובלי שקדם לה הליך מסודר, אינה עולה בקנה אחד עם חובתה של העירייה לפעול לפי כללי המינהל התקין. לא ייתכן מצב שבו לא יהיה כל מנגנון שיבטיח ניהול תקין והוגן של התקשרות עם נותן שירותים, חלוקת משאבים וכספי ציבור באופן שוויוני והגון ושקיפות בפעילותה של הרשות הציבורית.

בפנייתה של היועצת המשפטית של העירייה לגזבר העירייה ולמנכ"ל בינואר 2013 נאמר: "כבר בעבר ציינתי את עמדתי לפיה ההתקשרות עם רו"ח אינה פטורה ממכרז ומטעם זה סירבתי לחתום על הסכם עמו". לפנייתה צירפה היועצת המשפטית את פסק הדין, וקבעה כי חובה על העירייה לצאת למכרז לבחירת משרד רואה חשבון. היועצת גם ביקשה "לקבל בדחיפות בקשה ליציאה למכרז, בה יפורטו דרישות התפקיד, היקף ההתקשרות, תנאי סף וכד'".

הועלה כי עד למועד סיום הביקורת לא פרסמה העירייה מכרז למתן שירותים חשבונאיים, ובו פירוט של תנאי הסף להשתתפות בו, דרישות התפקיד והיקף ההתקשרות.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התקשרותה של העירייה עם משרד רואה חשבון חיצוני במשך שנים רבות ללא מכרז, בניגוד לנדרש בתקנות המכרזים ובחוזרי מנכ"ל משרד הפנים. הדברים מקבלים משנה תוקף נוכח פסק הדין של בית המשפט העליון שקובע כי התקשרות ללא מכרז פומבי פוגעת בעקרונות השוויון, וכן קובע כי מכרז פומבי שומר על טוהר המידות, מונע משוא פנים ושחיתות וכן מסייע להתקשרות מיטבית מבחינה כלכלית<sup>12</sup>.

משרד הפנים מסר כי עקב פסק הדין האמור הוא ינחה את ראש עיריית עכו לפרסם מכרז למתן שירותים חשבונאיים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2013 ציין רואה החשבון כי השירותים שמשרדו מעניק לעירייה מוגדרים שירותי ייעוץ, לרבות ליווי מתן שירותים וייעוץ בתחומים פיננסיים ובנושאי תקציב, חשבונאות, כלכלה ומיסוי. רואה החשבון ציין כי שירותים אלו ניתנים לראש הרשות ולבעלי תפקידים בכירים בה, ולדעתו פטורים ממכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו להנחות את הרשויות המקומיות, בנוהל או בחוזר מנכ"ל, לפעול על פי פסק הדין בכל הנוגע להתקשרות עם נותני שירותים, ובכללם נותני שירותים חשבונאיים.

12 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012 (2012), בפרק "עיריית נצרת עלית - מינהל, תקציב, נכסים והתקשרויות", עמ' 699-741.

## המחלקה לשירותים חברתיים בעירייה

המחלקה לשירותים חברתיים בעירייה (להלן - מינהל הרווחה) מטפלת בכ-4,000 משפחות מאוכלוסיית העיר; תפקידה להביא לתפנית חיובית ולסייע בחיי הפרט, המשפחה, הקבוצה והקהילה הנתונים במצבי מצוקה ומשבר.

מתן השירותים החברתיים מעוגן בחוקים ובתקנות וכן בהוראות מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים ובתקנון לעבודה סוציאלית (להלן - התע"ס)<sup>13</sup>.

בשנים 2011 ו-2012 הועסקו במינהל הרווחה בכל שנה 90 עובדים ב-68 משרות. עלות שכרם של עובדים אלה הייתה 9.6 מיליון ש"ח. לשנת 2013 הוקצו 71 משרות לאותו מספר עובדים, בשכר כולל של 10.56 מיליון ש"ח.

בראש מינהל הרווחה מכהנת עובדת סוציאלית שנבחרה לתפקידה בדצמבר 2012.

לפי הדוח הכספי המבוקר של העירייה ל-31.12.11, הסתכם תקציב שירותי הרווחה לשנת 2011 ב-30.1 מיליון ש"ח, וההוצאות בפועל הסתכמו ב-32.3 מיליון ש"ח, דהיינו גירעון של כ-2.2 מיליון ש"ח. בשנת 2012 היה תקציב מינהל הרווחה 44.3 מיליון ש"ח, ובשנת 2013 - 47.6 מיליון ש"ח. התפלגות ההכנסות מתכניות הרווחה נקבעת לפי ההשתתפות של משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה) במימון התכניות שהוא מאשר (מימון של עד 75% מהתקציבים).

השתתפות העירייה בתקציב מינהל הרווחה הסתכמה בשנת 2012 ב-12.7 מיליון ש"ח. הועלה כי במשך שנה זו חרגה העירייה מהתקציב המאושר של מינהל הרווחה בסכום של 1.13 מיליון ש"ח, בכל הנוגע ליישום תכניות רווחה, כגון החזקת ילדים בפנימיות או במעונות יום. להלן דוגמאות:

1. בשנת 2012 נקלטו בפנימיות בעיר עכו שישה ילדים שעברו במשך השנה לעיר מיישובים סמוכים, זאת נוסף על 58 הילדים שנקלטו בפנימיות בעיר בראשית השנה. משרד הרווחה העביר את חלקו - 75% מהסכום הנדרש לקליטת ששת הילדים, אך העירייה לא הקצתה את יתרת 25% מהסכום האמור.

2. במשך שנת 2012 נכללו בתכנית החזקת ילדים במעונות יום עוד חמישה ילדים, אולם גם מימון החזקתם לא נכלל בתקציב המאושר.

3. אשר לתכנית החזקת זקנים במעונות, נכללו בה שלושה קשישים ששילובם לא תוקצב מראש, זאת מאחר ששייכום לעיר עכו התרחש במהלך 2012, לאחר שהתקציב כבר אושר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2013 מסר משרד הרווחה כי במהלך השנה הוא תגבר את ההקצאה לעירייה על פי צרכיה: לסעיף החזקת ילדים בפנימיות נוסף תקציב לשישה ילדים, לסעיף החזקת ילדים במעונות יום נוסף תקציב לחמישה ילדים, ולסעיף החזקת זקנים במעונות נוסף תקציב לשלושה קשישים.

עוד מסר משרד הרווחה כי הוא השתתף ב-75% מעלות התקציב. המשרד הוסיף כי "באשר להשתתפות הרשות ב-25% זוהי בעיה כלכלית ידועה אשר כרגע אינה יכולה להיפתר ברמה מקומית בלבד".

13 התע"ס מאגד את הנחיות וההוראות למתן שירותי סעד שהוציא מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים לרשויות המקומיות, והוא כולל הנחיות והוראות לעובדים סוציאליים ולרשויות מקומיות לגבי אופן הטיפול בסוגים שונים של נזקקות.

בשנת 2012 הסתכם התקציב המיועד לתכניות לחוסים במסגרות שונות ב-24.2 מיליון ש"ח ובשנת 2013 - ב-24.4 מיליון ש"ח (כולל השתתפות משרד הרווחה). נמצא כי התקציב שיועד לתכניות לחוסים ומטופלים בשנים אלה לא סיפק את צורכי מינהל הרווחה, וכי התווספו לתכניות מטופלים שלא על פי המסגרת המאושרת.

הועלה כי במסגרת התכנית להחזקת ילדים בפנימיות יום מטופלים 75 ילדים מוגבלים, וכי התקציב של מינהל הרווחה לתכנית זו נבנה לפי המכסה האמורה. בעקבות מעבר משפחות חדשות לעיר עכו במשך שנת 2013 נאלצה העירייה לקלוט בפנימיות אלה חמישה ילדים נוספים, ללא תקציב מאושר לכך.

עיריית עכו מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מדי שנה בשנה נוצר גירעון תקציבי במינהל הרווחה בשל גידול במספר הנוקיים, וכי היא מתקשה לשאת בשיעור של 25% מעלות השתתפותם של נזקקים אלה בתוכניות הרווחה.

**לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח החריגות בתקציב מינהל הרווחה מדי שנה בשנה, עקב קליטה מוגברת של נזקקים בתכניות השונות שכבר תוקצבו, מן הראוי שהעירייה תדון עם משרד הרווחה בשיעור השתתפותה במימון תוכניות הרווחה.**

העובדים הסוציאליים המטפלים במשפחות הם מרכז המערך הארגוני והתפקודי של מינהל הרווחה, ומוטלת עליהם האחריות לקיים קשר עם האחראים לתכניות השונות המיועדות לפרט.

בתע"ס נקבע כי אחד העקרונות שעל פיהם יפעל מינהל הרווחה הוא קירוב השירות לתושב, באמצעות צוותי משפחות שכונתיים רב-מקצועיים. כל אחד מן הצוותים אמור למנות שישה עד שמונה עובדים סוציאליים, וכן עובד נוער, עובד צעירים, ראש צוות ועובד בנוהל זכאות<sup>14</sup>.

לפי הוראה 2.4 בתע"ס, ימלא ראש הצוות בין יתר תפקידיו תפקידי הדרכה וכן ינחה מקצועית ומינהלית את העובדים וישתתף בהכנת מסמך מדיניות מינהל הרווחה. התחום הגאוגרפי שעליו יופקד ראש הצוות ייקבע באמצעות חלוקת שטח שיפוטה של הרשות המקומית לכמה אזורים, בהתחשב בנתונים הגאוגרפיים והדמוגרפיים של כל אזור.

הבדיקה העלתה כי במינהל הרווחה בעכו פועלים שישה צוותים. להלן פירוט:

1. צוות משפחות המגזר הערבי, המונה שבעה עובדים סוציאליים המועסקים ב-5.75 משרות, טיפל בשנת 2012 ב-884 תיקי משפחה פעילים, לרבות טיפול במקרים חמורים ודחופים על פי חוק נוער, טיפול בפגיעות מיניות, הכנת תסקירים לפי סדרי דין לבית המשפט וטיפול סעד בקשישים.
2. צוות משפחות צפוני, המונה חמישה עובדים סוציאליים המטפלים ב-557 תיקים, מהם 120 הדורשים טיפול רצוף ומתמשך. כן הוא מטפל בהכנה לדיון בבתי המשפט, בהכנת תסקירים הנוגעים להסדרי ראייה ובענייני אפטרופסות על פי החוק. אחד העובדים הסוציאליים בצוות זה עוסק גם בטיפול בדרי רחוב ומשכן אותם באכסניה זמנית על חשבון העירייה.
3. צוות משפחות שיכון, המונה שישה עובדים סוציאליים המטפלים ב-672 תיקים, מהם 129 הדורשים טיפול רצוף ומתמשך.
4. צוות המדור לזקן, המונה חמישה עובדים סוציאליים המטפלים בכ-1,500 תיקים.

14 עובד הקובע אם הפונה לטיפול אכן זכאי לקבלו.

5. צוות חוסן קהילתי, העוסק בתכנית חוסן קהילתי במסגרת ההיערכות לשעת חירום בעיר, וכן מקיים פעילויות בשכונות שונות ברחבי העיר ומפתח שירותים שונים לקהילות בה. הצוות מונה ארבעה עובדים סוציאליים.

6. צוות המונה שישה עובדים סוציאליים ומכונה "תקון". הצוות מטפל בנושאים הדורשים טיפול רצוף ומתמשך, כמו נוער המשתמש בסמים, נוער בסיכון, נערות במצוקה ואלימות במשפחה. בשנת 2012 טיפל הצוות ב-528 תיקים.

הבדיקה העלתה כי משרד הרווחה לא קבע כללים לגבי כמות התיקים המרבית שבהם צריך לעסוק עובד סוציאלי המטפל במשפחות.

מנהלת מינהל הרווחה מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה כי על עובדים סוציאליים המטפלים במשפחות מוטל עומס עבודה רב. כן מסרה המנהלת כי עומס כזה מוטל על ארבעת העובדים הסוציאליים המטפלים בקהילה (צוות חוסן קהילתי<sup>15</sup>), שאמונים על הפעלת מערך חוסן ל-53,000 תושבים, נוסף על טיפולם ב-800 משפחות.

בתע"ס נקבע כי את שכרם של עובדי מינהל הרווחה תשלם הרשות המקומית, וכי משרד הרווחה ישתתף ב-75% מהתשלום, בכפוף למבנה הארגוני שיאשר למינהל ומספר המשרות שיקצה לו.

בתע"ס גם נקבע כי מנהל מינהל הרווחה יגיש למשרד הרווחה פנייה לשינוי התקן במינהל, על פי צרכיו של המינהל.

הבדיקה העלתה כי מנהלת מינהל הרווחה בעירייה לא פנתה למשרד הרווחה בבקשה להגדיל את מספר העובדים הסוציאליים במינהל בשל העומס המוטל עליהם. המנהלת מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה כי "בשל העומס הרב המוטל על כל עובד סוציאלי במחלקה, הטיפול ניתן בעיקר במצבי חירום ללא יכולת לבצע מעקב על תיקי משפחה שבטיפולו".

נוכח האמור ממליץ משרד מבקר המדינה לעירייה לבחון את הצרכים של מינהל הרווחה, לרבות הפחתת עומס העבודה המוטל על העובדים הסוציאליים והצוותים המקצועיים השונים.

בתשובתה מסרה העירייה כי לא נקבע תקן כוח אדם לעובדים סוציאליים המטפלים במשפחות, "ולכן למעשה, עובד נאלץ לטפל במספר רב של משפחות ומשרד הרווחה אינו מקצה תקנים נוספים".

בתשובת משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה בנושא תקן כוח האדם והעומס המוטל על העובדים הסוציאליים נאמר: "במסגרת הרפורמה בשירותי הרווחה אמור המשרד להתמודד עם סוגיות העומס, התקינה, והמבנה הארגוני של המחלקה... עיריית עכו חתמה על הצטרפות להליך הרפורמה במסגרתו ייערך מיפוי של המחלקה. לאחר סיום הליך זה תתקבל תמונה מקיפה על צרכי המחלקה וייבנו תוכניות התערבות בליווי יעוץ ארגוני כדי להתמודד עם הסוגיות הנ"ל. כמו כן משרד הרווחה אמור לפרסם מכרז לשם בדיקה מקצועית, ניתוח עיסוקים של כל התפקידים השונים במחלקה כמו גם הטמעת הליך עבודה על פי תוצאות. המשרד מעריך כי לאחר סיום הליכים אלו תינתן תשובה לצרכים המועלים בסעיפים הנ"ל".

15 חוסן קהילתי - יכולתה של הקהילה לנקוט פעולות מכוונות לשיפור היכולת האישית של החברים ושל המוסדות בה, וכן להגיב על השפעותיהם של שינויים ביטחוניים, כלכליים וחברתיים על החברים והמוסדות.

## איתור נערות במצוקה

בהוראות משרד הרווחה הקובעות את המטרות והתפקידים של מינהל הרווחה, נכללה ההוראה לאתר אוכלוסייה נזקקת שאינה פונה למינהל בעצמה.

לפי התע"ס, נערות במצוקה אינן נוטות לפנות ביזמתן לקבלת טיפול, מאחר שחסרה להן היכולת ליצור קשרים יציבים עם סביבתן הקרובה ונפגם האמון שלהן בשירותים העומדים לרשותן. כדי לטפל בנערות במצוקה יש אפוא לאתרן ישירות או באמצעות גורמים מתאימים בקהילה.

נמצא כי מינהל הרווחה לא הכין תכנית עבודה לאיתור יזום של נערות במצוקה. המקרים המגיעים לטיפולם הם בעקבות פנייה אישית של הנערות או באמצעות דיווחים של מנהלי בתי ספר.

עוד עלה כי בשל מחסור במסגרות חירום לנערות במצוקה נאלצו בשנת 2012 חמש נערות להמתין כחצי שנה לשיכון במסגרת המתאימה לצורכיהן.

עיריית עכו מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי עובדות צוות "נערה במצוקה" מבצעות פעולות איתור רבות של נערות במצוקה בעיר, הכוללות איתור בכתי הספר באמצעות העובדות הסוציאליות ובשיתוף מינהל החינוך בעיר. העירייה הוסיפה כי קיים מחסור ארצי במסגרות מתאימות לנערות הנשלחות למסגרת חוץ-ביתית.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא שוקד על פיתוח מסגרות חירום לנערות בסיכון ועל מתן מענה לנערות כאלה הממתינות לשיכון במסגרת המתאימה לצורכיהן. עוד מסר משרד הרווחה כי הוא מעודד תכניות קהילתיות בנוגע לאיתור יזום של נערות במצוקה. תכניות אלה כוללות (א) קיום קשר רציף עם יועצת או יועץ בית הספר ובניית תכנית טיפול; (ב) קיום קשר רציף עם אנשי חינוך ועם אנשי טיפול בקהילה; (ג) תכנית טיפול בקהילה במסגרת בית חם; (ד) ו"ישוג" בשכונות לאיתור נערות במקום המגורים ומקומות הבילוי לשם מניעת התדרדרות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי מחובתה לבצע איתור יזום של נערות במצוקה ולהציע להן טיפול, שאם לא כן ספק אם יקבלו את הטיפול שהן נזקקות לו. איתור נערות כאלה בשלבים מוקדמים של מצוקה עשוי לסייע מאוד בהחזרתן לחיים נורמטיביים ובמניעת הידרדרות נוספת במצבן.

## הכנת תסקירים לבית הדין

בתע"ס נקבעו הוראות בדבר דרכי עבודתו של פקיד סעד לחוק הסעד (סדרי דין בעניני קטינים, חולי נפש ונעדרים), התשט"ו-1955 (להלן - חוק הסעד). בין השאר נקבע כי עליו "להמליץ בסוגיית ההורות בטובתם של הקטינים ובדילמות הקשורות בהגנה על קרבנות אלימות במשפחה, וחסויים הזקוקים להגנה ולאפטרופסות... התערבותו של פקיד הסעד הינה בדרך כלל מכח צו של ערכאה משפטית". עוד נקבע כי על פקיד הסעד להכין תסקיר טיפולי על חיי המשפחה בעת פירוד או גירושין, זאת כדי לסייע להורים לקיים הורות משותפת, להיות מעורבים בכל ההיבטים בחיי הילד ולחלק ביניהם את האחריות הכרוכה בכך.

נמצא כי בעיריית עכו יש שני פקידי סעד לעניין חוק הסעד המטפלים במשפחות, ובשל העומס הרב המוטל עליהם נוצרים עיכובים בהכנת התסקירים לבתי המשפט. כך למשל הוגשו בשנת 2012 לבתי המשפט 126 תסקירים, ומינהל הרווחה נאלץ לדחות דיונים בבתי המשפט בעניינם של תסקירים

16 Outreach - פעולה יזומה של נותני שירות טיפולי (כגון עובדים סוציאליים), המנסים להגיע אל אנשים הנזקקים לטיפול אך אינם פונים אליו בעצמם.

נוספים בשל עיכוב בהכנתם; בפברואר 2013 ביקשו מנהלת מינהל הרווחה ורשות סדרי הדין מבית המשפט לקבל דחייה בכתיבת תסקיר על משפחה מסוימת, בשל מחסור בעובדים סוציאליים לעניין חוק הסעד במינהל הרווחה. בבקשה צוין כי המשפחה נמצאת ברשימת הממתנים לקבלת השירות.

**לדעת משרד מבקר המדינה, השתהות בעריכת תסקיר, לא זו בלבד שהיא גורמת לעינני דין בשל התמשכות ההליכים המשפטיים, אלא בעיקר פוגעת בטובת הילדים ובסיכויי שילובם התקין בחברה.**

עיריית עכו ציינה בתשובתה כי פקידי הסעד לעניין חוק הסעד מתמודדים עם עומס רב, "ובשל כך בימים אלה מוכשרת עו"ס לסדרי דין בקורס המיועד לנושא אשר תסייע בחלוקת המעמסה, כמו כן עם פתיחת קורס נוסף תופנה מועמדת נוספת".

משרד הרווחה מסר למשרד מבקר המדינה כי במסגרת ניתוח עיסוקים יבוצע בנוגע לכל התפקידים בשירותי הרווחה, ובכללם תפקיד עובדים סוציאליים לסדרי דין, הליך של בדיקת מעמסה וקביעת תקן של מעמסה.

**מן הראוי שמינהל הרווחה יבחן, בשיתוף משרד הרווחה, את הדרכים לצמצום העיכוב בהגשת התסקירים הנוגעים למשפחות לערכאות המשפטיות.**

### תקציבאית מינהל הרווחה

במינהל הרווחה מועסקת תקציבאית במשרה מלאה, שאינה עובדת עירייה. התקציבאית מועסקת מטעם משרד רואה החשבון החיצוני שעמו התקשרה העירייה. בין תפקידיו של תקציבאי עובד רשות מקומית הוא ניהול משא ומתן כספי עם משרד הרווחה, המממן כאמור 75% מתקציב מינהל הרווחה ברשות.

בסעיף 8(א) לחוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק העובדים הסוציאליים), נקבע כי עובד סוציאלי שנחשף במסגרת מקצועו למידע כלשהו על אדם, חייב לשמור את המידע בסוד ולא לגלותו. הוראה דומה בסעיף 8(ב) לחוק קובעת כי חובת הסודיות חלה על כל עובד שקיבל מידע לפי סעיף 8(א) ועל עובד המסייע לו. בהוראה 1.17 של התע"ס נקבעה חובת סודיות על כלל העובדים במינהל הרווחה.

הוראות התע"ס ממליצות למנהל מינהל הרווחה להחתים את עובדיו על הצהרת סודיות. ואולם גם אם עובד לא חתם על הצהרה כזאת, החוקים האמורים חלים עליו.

משרד הרווחה מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי נדרשת סודיות מקצועית מכל עובדי מינהל הרווחה. המשרד ציין כי הוא אינו מוכן לקיים דיונים מקצועיים עם מי שאינו עובד הרשות המקומית, ואינו מוכן גם לשפתו במידע.

התקציבאית אחראית במסגרת תפקידה להכנת תקציב הפעולות לתכניות הרווחה. פעילות זו חושפת אותה למידע סודי, כגון תיקים פרטיים ורשימות שמיות של נזקקים ואחרים המטופלים במינהל הרווחה. לצורך מילוי תפקידה היא גם מקיימת קשר שוטף עם גורמים שונים בעירייה ובמשרד הרווחה.

הועלה כי עיריית עכו לא החתימה את התקציבאית על הצהרת סודיות, אף שבמסגרת תפקידה היא נחשפת כאמור למידע סודי.



משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי העסקתה של התקציבאית במינהל הרווחה בלי להחתימה על הצהרת סודיות, למרות נגישותה למידע רגיש ואישי על אודות מטופלים ואחרים הזקוקים לשירותיו של מינהל הרווחה - אסורה על פי דין. העסקתה של התקציבאית ופעילותה מול משרד הרווחה במשך שנים, בלי שחתמה על הצהרת סודיות וחרף המודעות לאיסור על כך בדין, הן דרך פעולה שאינה ראויה לגוף ציבורי שאמור להגן על פרטיות מטופליו. על העירייה בשיתוף משרד הרווחה לשקול אופן העסקתה של תקציבאית במינהל הרווחה ולפעול לאלתר להחתימה על הצהרת סודיות, על פי הנקבע בחוק העובדים הסוציאליים.

בעקבות הביקורת מסרה העירייה כי במאי 2013 היא החתימה את התקציבאית על הצהרה לשמירת סודיות, לפי הוראות חוק העובדים הסוציאליים. עוד מסרה העירייה בתשובתה כי "היא בוחנת את המשך ההתקשרות עם משרד רואה החשבון המפעיל את התקציבאית ולאחר סיום הבדיקה תתקבל החלטה לגבי אופן העסקת תקציבאי במינהל הרווחה".

משרד הרווחה השיב למשרד מבקר המדינה כי הוא אינו עובד מול התקציבאית באופן ישיר, אלא עם עובדי המינהל והזכאות. לדבריו, על הרשות המקומית מוטל להחתיים את כל העובדים שלה על חובת שמירת הסודיות, ובככל זה את עובדי המחלקה לשירותים חברתיים.

### תנאים פיזיים במינהל הרווחה

כדי שמינהל הרווחה יוכל לבצע כראוי את המוטל עליו, נדרשת סביבת עבודה מתאימה ונגישה, המתואמת לצורכי העובדים והמטופלים. בין השאר יש להקצות חדרי הדרכה וטיפול ואמצעים להגנה על עובדים סוציאליים.

במסגרת העבודה הפסיכו-סוציאלית, עובד סוציאלי מטפל פרטנית במטופל שהפנו אליו בית המשפט או המשטרה.

כדי ליצור את האווירה הטיפולית המתאימה יש צורך בסביבת עבודה המאפשרת לעובד הסוציאלי לשמור על פרטיות המטופל, להיות בקשר עין עמו, להקשיב בתשומת לב לדבריו ולהתבטא באמצעות שפת הגוף.

הבדיקה העלתה כי החדרים במינהל הרווחה אינם ערוכים לקליטת המטופלים ואינם מאפשרים פגישה פרטית ויצירת אווירה טיפולית מתאימה.

עוד העלתה הבדיקה כי העובדים הסוציאליים המטפלים במשפחות במצוקה עובדים בחדרים צרים וקטנים, שבכל אחד מהם יושבים בצפיפות שני עובדים, שעל שולחנות העבודה שלהם נערמים תיקים של מטופלים - ולפיכך אין להם אפשרות לקבל משפחות או נציגי משפחות בפרטיות הנדרשת. השיחות מתקיימות בנוכחות העובד השני, דבר הפוגע בצנעת הפרט, או שעובד זה נאלץ לצאת מן החדר בעת שיחות כאלה. גם לדברי עובד סוציאלי המטפל בנוער, בשל הצפיפות והיעדר הפרטיות במשרדו הוא נאלץ לקיים שיחות עם מטופלים בפארק פתוח מחוץ למבנה.

עוד עלה כי המעבר ממושבם של העובדים הסוציאליים המטפלים במשפחות לדלת היציאה צר ואינו מאפשר מילוט בעת התפרצות של מטופל או בעת צרה אחרת.



### חדר קבלת משפחות (מיועד לשני עובדים סוציאליים)

עיריית עכו השיבה למשרד מבקר המדינה כי היא מעסיקה שומר במשרה מלאה, שמאבטח את המבנה ודואג לשלומם של העובדים במינהל הרווחה. העירייה הוסיפה כי "קיימת מגבלה של גודל המקום ולאור הצרכים הרבים קשה לאפשר את המצב האידיאלי של חדר פרטי לכל עובד, במיוחד בהתחשב בגידול הניכר של מספר העובדים בשנים האחרונות".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה למצוא דרכים לשפר את השירות שניתן למטופלים, ולוודא שצנעת הפרט אינה נפגעת.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל הרווחה כי קיום שיחות עם מטופלים במקום פתוח ולא בחדר סגור עלול לפגוע בצנעת הפרט, ואף עלול לסכן את ביטחונם ושלומם של העובד הסוציאלי.

על עיריית עכו להבטיח את ביטחונם של העובדים הסוציאליים המטפלים במשפחות, באמצעות שיפור התנאים הפיזיים במקום העבודה שלהם.

בתשובתו של משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה צוין כי "הפתרון היחיד לבעיית הצפיפות הוא מעבר למבנה אחר... במידה ואכן תגיש הרשות בקשה לסיוע במעבר חלופי או במסגרת שיפוץ או בנייה של מבנה חדש, הבקשה תישקל בחיוב על-פי הקריטריונים שהמשרד קבע".

## סיכום

ממצאי הבדיקה מעלים כשלים, חלקם מהותיים, בפעילותן של עיריית עכו והחברה הכלכלית עכו בע"מ בנושאים שנבדקו.

על עיריית עכו לפעול, בעצמה או בשיתוף החכ"ל לפי העניין, לתיקון הליקויים הקשורים לחכ"ל והנוגעים לתקנון החברה, הרכב הדירקטוריון שלה, כשירות הדירקטורים בה, ניהול ישיבותיה וקיום השותפות שלה עם יזמים פרטיים.

על העירייה לפעול על פי דיני המכרזים בכל הנוגע להתקשרות עם רואה חשבון חיצוני לקבלת שירותים חשבונאיים.

על משרד הפנים כמאסדר לבחון את הממצאים הנוגעים לחכ"ל ולהתקשרות של העירייה עם רואה חשבון חיצוני, ולהפעיל בעניינים אלה את סמכויותיו על פי דין. על משרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות בנוהל או בחוזר מנכ"ל בכל הנוגע להתקשרויות עם נותני שירותים.

על העירייה לבחון את עומס העבודה הרב המוטל על העובדים הסוציאליים המטפלים במשפחות ובנוקקים אחרים בתחום שיפוטה. זאת מכיוון שהעומס המוטל עליהם גורם לעיכובים בטיפולם בנוקקים, לרבות הכנת תסקירים לבתי דין בענייני משפחה ואיתור יזום של נערות במצוקה.

על העירייה, בשיתוף משרד הרווחה, למפות את החסמים הקיימים במינהל הרווחה ולבחון את הדרכים להסרתם.

