



דוח מבקר העירייה

לשנת 2016

דוח¹ מבקר העירייה לשנת 2016
תוכן עניינים

עמוד	נושא
3	1. הפניית הדוח להערות ראש העיר
4	2. הערות ראש העירייה
6	3. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה
88	4. ניהול כספי עצמי בבתי ספר יסודיים
136	5. אובדן פנסי תאורת רחובות משומשים/מחסן העירייה
151	6. תשלום שכר לעובדת נעאמה אטורי- מ"מ עוזרת גנת
155	7. העובד ואל אבו סהיבאן- מזכיר בית ספר אלתקוא
160	8. היתר בנייה לבית ספר יסודי חדש בשכונה 3

¹ מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה. פרסומם לפני חלוף המועד שנקבע להגשתו למועצת העירייה או ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה, ובאישור הוועדה לענייני ביקורת, אסור על פי הוראות סעיף 170ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש). המפר את האיסור דינו, על פי סעיף 334א לפקודת העיריות (נוסח חדש), מאסר שנה

10.04.2016

לכבוד
מר טלאל אלקרינאוי
ראש העירייה
כאן

אדון נכבד,

הנדון: דוח מבקר העירייה לשנת 2016

אני מתכבד בזאת להגיש לך את דוח מבקר העירייה לשנת 2016 (להלן- הדוח).

הדוח מוגש בהתאם להוראות סעיף 170ג(א) לפקודת העיריות (נוסח חדש).

אבקשך להגיש את הערותיך על ממצאי הדוח לוועדה לענייני ביקורת **תוך שלושה חודשים** מיום קבלתו.

בעת הגשת ההערות כאמור לעיל, יש להמציא לכל חברי מועצת העירייה עותק מהדוח בצירוף הערותיך.

תודה על שיתוף הפעולה.

בכבוד רב,

עאמר אבו האני
מבקר העירייה

העתק:
חברי הועדה לענייני ביקורת
מזכיר העירייה

יום חמישי 13 יולי 2017

לכבוד
חברי הוועדה לענייני ביקורת
עיריית רהט
א.ג.ג.,

הנדון : הערות ראש העיר על דוח מבקר העירייה לשנת 2016

קיבלתי את דוח מבקר העירייה לשנת 2016 שהוגש אלי ע"י מבקר העירייה ולהלן הערותי על הנושאים אשר נבדקו בדוח :

1. הוועדה המקומית לתכנון ובניה : עיריית רהט רואה בתיקון 101 לחוק התכנון והבניה כהזדמנות לעריכת רפורמה ושדרוג בוועדה המקומית לתכנון ובניה רהט , כך שפעלה בין היתר לבניית מערך הפיקוח על הבנייה הבלתי החוקית מחדש כולל העסקת תובע עירוני לוועדה המקומית . אני רואה בממצאי הדוח כמסמך חשוב ובסיס להמשך שדרוג הוועדה המקומית על מנת להגיע לוועדה מקומית מוסמכת .
2. ניהול עצמי בבתי ספר יסודיים : אפעל להנחות את אגף החינוך להעביר מסמך מנחה לבתי הספר לפעול ע"פ חוזר מנכ"ל משרד החינוך אשר קובע את המסגרת הנורמטיבית לניהול עצמי כולל מסמך ההבנות שגובש בין העירייה ומשרד החינוך בעניין זה .
3. אובדן פנסי תאורת רחובות משומשים : מרגע שהתקבל אצלי מידע בדבר פנסי התאורה הישנים העברתי תלונה למבקר העירייה לבדוק את האירוע , עיריית רהט תפעל לגיוס תקציב מיוחד לצורך שדרוג המצב הפיזי והמבנה של מחסן העירייה והתאמתו לצרכים של העיר , על מחסן העירייה לפעול ע"פ תקנות ניהול מחסנים , בעניין פירוק פנסי תאורה משומשים , על אגף ההנדסה ומחסן העירייה לדאוג לתנאים פיזיים ראויים לצורך אחסון הפנסים .
4. שכר העובדת אלטורי נעמה : מאחר והתגלה כי העובדת אכן עבדה בחודש 11/2013 שכרה שולם בהתאם.
5. העובד ואיל אבו סהיבאן מזכיר בית ספר אלתקווא : עקב בדיקת הביקורת שהעלתה שהשינוי שנעשה בדרישות הסף הינו באחריות העירייה , מונה המזכיר למורשה חתימה ע"י מליאת העירייה , כמו כן , במכרזים החדשים המפורסמים ע"י העירייה למשרות מזכירי בתי ספר כוללים את דרישת הסף להיות נעדרי הרשעה בעבירת מין וכן ללא הרשעה בפלילים שלא חל עליה חוק התישנות .

6. היתר בניה לבית ספר חדש בשכונה 3 : עקב הצפיפות הגבוהה בבית ספר יסודי אבו עוביידה , קודם תכנון בשנת 2007 בשטח שצ"פ לשינוי לשב"צ לשינוי יעוד בשטח התב"ע בשכונה 3 , בחוזה החכירה עם רמ"י נכתב כי השטח לפני הקצאתו לעירייה קיימת פלישה ובניה לא חוקית אשר העירייה פעלה נגדה עוד בשנת 2008 ועל אף שהיו צווים הועדה המקומית לא פעלה למימוש , ואף שניתן היתר בניה בשנת 2012 לבניה מבלי לפעול לפינוי המבנים הלא חוקיים , בסוף שנת 2014 קודמה הבניה על אף התנגדות השכנים ונהרסו חלק מהמבנים שהיו קיימים והפריעו להתחלת העבודה בליווי וסיוע גורמי אכיפה , על מנת לתת מענה ולקבוע עובדה כי הבית ספר יקום על אף ולמרות ההתנגדויות כי אין פתרון בקרקע אחרת לבנית בית ספר שיקל על הצפיפות ומצוקת מחסור הכיתות והמבנים היבילים הקיימים בביס אבו עוביידה ומתן מענה לאותם תלמידים אשר לומדים כיום במבנים יבילים ישנים ומתפוררים . עם עליית הקבלן לשטח בשנת 2014 התגלתה טעות בהיתר שהונפק בשנת 2012 וכן נוצר צורך בשינוי העמדה עקב הפלישות הקיימות בשטח שלא טופלו לאורך שנים . שינוי העמדה קיבל היתר בניה בהתאם לדרישות הוועדה המקומית , רוב הפלישות טופלו והוקם גדר הפרדה מבטון על גבול החוקי למגרש הציבורי המיועד לבית הספר ולא הוקצה לשכנים סנטימטר משטח בית הספר , והדיון נסב **סביב ההעמדה של המבנה** במרחק מקו האפס של השכנים ל 15 מ"ר שהם במתחם המגודר של בית הספר כדי לא לפגוע ברווחת התושבים כמו כן מתנהלת הידברות עם התושבים להעתיק את מבנה השיג למיקום חלופי , הידברות קיבלה תוקף החלטת בית משפט , יש להוסיף שעדיין קיימת פלישה ישנה של מכלאת צאן בקרקע המתוכננת לכלל הבית ספר השטח מהצד המערבי שאינו במתחם הבינוי והוועדה המקומית פועלת במהלכים משפטיים .

בברכה
טלאל אלקרינאוי
ראש העיר



העתקים

1. חברי עיריית רהט
2. מזכיר העירייה
3. מבקר העירייה
4. היועץ המשפטי לעירייה

הועדה המקומית לתכנון ולבנייה

תוכן עניינים

<u>עמוד</u>	<u>פרק נושא</u>
8.....	<u>1. רקע</u>
8.....	<u>1.1. מוסדות הועדה</u>
9.....	<u>1.2. תיקון 101 לחוק</u>
10.....	<u>2. מטרת הביקורת</u>
10.....	<u>3. התקופה המבוקרת</u>
10.....	<u>4. מתודולוגיה</u>
11.....	<u>5. מבוא</u>
11.....	<u>5.1. היררכיה תכנונית</u>
12.....	<u>5.2. תחומי אחריות של הועדה המקומית</u>
13.....	<u>6. תקציר מנהלים</u>
18.....	<u>7. פירוט הממצאים</u>
18.....	<u>7.1. נתונים כספיים</u>
21.....	<u>7.1.1. תקציב רב-שנתי במימון מינהל תכנון</u>
25.....	<u>7.1.2. תמריץ משרד הפנים עבור בניית יחידות דיור</u>
28.....	<u>7.2. התנהלות הועדה</u>
28.....	<u>7.2.1. מבנה ארגוני</u>
30.....	<u>7.2.2. ארכיב הועדה</u>
32.....	<u>7.2.3. הרכב והתנהלות ועדת משנה לתכנון ובנייה</u>
36.....	<u>7.2.4. הרכב והתנהלות רשות רישוי</u>
36.....	<u>7.2.5. פעולת האורגנים המקצועיים של הועדה</u>
37.....	<u>7.2.6. נהלים</u>
38.....	<u>7.2.7. דיווח יו"ר הועדה המקומית על פעילות הועדה</u>
38.....	<u>7.3. תיקון 101 לחוק</u>
39.....	<u>7.3.1. היערכות הועדה להטמעת התיקון לחוק</u>

42	הדרכת עובדים	7.3.2.
44	מערך תמיכה ממוחשב	7.3.3.
47	תכניות מפורטות	.7.4
47	כללי	.7.4.1
49	פרסום	.7.4.2
51	עמידה בלוחות זמנים	.7.4.3
52	חוות דעת	7.4.4.
55	רישוי	.7.5
55	כללי	.7.5.1
56	בדיקת תנאים מקדימים	.7.5.2
58	עמידה בלוחות זמנים	.7.5.3
60	פיקוח	.7.6
60	מבנה ארגוני	.7.6.1
67	התאמת פקחים לדרישות התפקיד	.7.6.2
68	אכיפה	.7.6.3
74	ממשק עבודה עם התובע העירוני	.7.6.4
77	טיפול בפלישות לשטחי ציבור	.7.6.5
	דוחות פיקוח בתיקים שעל סדר יומן של ועדת משנה	.7.6.6
78	ורשות רישוי	
79	תלונות ציבור	.7.6.7
81	המלצות	.8

1. רקע

תחום התכנון והבנייה עוסק בהסדרת האופן שבו יעשה שימוש בקרקע כמו בניית בניין מגורים, הקמת בית ספר, שימורו של פארק ציבורי וכדומה. במדינת ישראל נושא זה מוסדר באמצעות חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבנייה או החוק") והתקנות שהותקנו לפיו.

מוסדות התכנון והבנייה במדינת ישראל בנויים באופן היררכי כאשר מוסד התכנון העליון הינו המועצה הארצית לתכנון ובנייה, תחתיה נמצאות הועדות המחוזיות לתכנון ובנייה ותחתן הועדות המקומיות לתכנון ובנייה. שטח השיפוט של עיריית רהט הינו מרחב תכנון מקומי כמשמעותו בחוק ובו פועלת הועדה המקומית לתכנון ולבנייה רהט (להלן: "הועדה המקומית או ועדת תכנון ובנייה").

לפי סעיף 18 לחוק הרכבה של הועדה המקומית הוא זהה להרכב מועצת הרשות, ויושב הראש שלה הוא ראש הרשות. החוק אף קובע כי לדיוני הועדה המקומית יוזמנו גם משקיפים שאין להם זכות הצבעה, כגון: נציג רשות מקרקעי ישראל, נציג שר האוצר, נציג השר לאיכות הסביבה ועוד.

לועדה המקומית נתונות סמכויות על פי החוק (המוגדרים בסעיפים 17, 18(א), 30, 31א ו-62א), שמטרתן להבטיח את קיום הוראות החוק וכל תקנה המותקנת על פיו, ביניהן הסמכות לפקח על הבנייה ולאשר תכניות שעניינן:

- איחוד וחלוקה של מגרשים;
- הרחבת דרך בתוואי המאושר בתכנית המתאר;
- הגדלת שטחי ציבור שנקבעו בתכנית המתאר;
- קביעת קו בניין או שינוי בקו בנין הקבוע בתכנית;
- קביעת גובהם של בניינים ומספר הקומות שמותר להקים בבניין;
- קביעת גודל שטח מגרש שמותר להקים עליו בבניין;
- הגדלת מספר יחידות הדיור, ללא הגדלת סך כל השטחים למטרות עיקריות;
- ועוד....

יצוין כי תכנית המוגשת לוועדה המקומית ואינה בסמכותה מועברת לוועדה המחוזית בתוספת המלצת הועדה המקומית ביחס לאותה תכנית.

1.1 מוסדות הועדה

כאמור לוועדה המקומית סמכויות שונות בתחומי התכנון והבנייה, אך בפועל מרבית הנושאים נידונים בוועדת המשנה וברשות רישוי (ראה בהמשך), והועדה

המקומית במליאתה תדון בנושאים תכנוניים מאד משמעותיים או בנושא שחבר הוועדה המקומית או משקיף דרשו להעלות במליאה.

ועדת המשנה – מורכבת מיו"ר (ראש הרשות או אחד מסגניו) ו-7 חברים (לפי מספר הסיעות במועצת העיר). תפקידיה של ועדת המשנה הם לדון ולגבש עמדה/המלצה בנוגע לאישור או דחיה של תכניות והתנגדויות, לאשר חלוקת מקרקעין, להכריע בנוגע להקלות, שימוש חורג, תשריטי חלוקה ועוד.

רשות רישוי – מורכבת משני נושאי תפקידים בלבד: מהנדס העירייה, ויושב הראש הוועדה המקומית (או יושב ראש של ועדת המשנה). תפקידיה של רשות הרישוי הוא לאשר או לדחות בקשות להיתר בנייה, בכפוף למה שהותר בתקנות ובתכניות החלות על השטח.

בהתאם לחוק הוקמה הוועדה המקומית אשר מופעלת ע"י צוות עובדי עירייה שעומד בראשו אדריכל. מטרת צוות עובדי הוועדה המקומית לסייע בהיבטים לוגיסטיים ומקצועיים למוסדות התכנון המקומיים, לטפל בתכניות והבקשות המוגשות למוסדות התכנון ולהכיין לקראת דיוני ועדת המשנה ורשות רישוי. לשם כך נחלקת הוועדה המקומית ל-3 יחידות, לפי הנושאים בהם עוסקת הוועדה:

1. **יחידת התכנון** - האחראית על הכנת התיקים לדיוניה של ועדת המשנה וכן על הכנתה וקידומה של תכנית מתאר מקומית.
2. **יחידת הרישוי** - האחראית על הכנת התיקים לדיוניה של רשות רישוי.
3. **יחידת הפיקוח** – האחראית על אכיפת דיני התכנון והבנייה והכנת דו"חות פיקוח עבור כל תכנית ובקשה המוגשות לוועדה המקומית.

1.2. תיקון 101 לחוק

תיקון 101 (להלן: "התיקון לחוק"), אשר התקבל בכנסת ישראל בתאריך 18.3.2014, הינו אחת הרפורמות הסטטוטוריות המקיפות המשמעותיות ביותר בתולדות מדינת ישראל. זוהי רפורמה בתכנון, רישוי ובנייה ששינתה באופן מהותי את החקיקה משנת 1965. התיקון לחוק נכנס לתוקף ב-1.1.2016 ומטרותיו כדלקמן:

- חיזוק השלטון המקומי והגדלת האחריות והמחויבות של נבחר הציבור בתחום התכנון והבניה.
- הגדלת עצמאות הוועדות המקומיות וצמצום התלות בוועדה המחוזית.
- פיתוח תרבות קבלת החלטות הוגנת ויעילה בוועדות תכנון ובניה בדגש על סופיות הדיון וניהול סיכונים בתהליך.
- שיפור איכות הבניה.

במסגרת התיקון לחוק הורחבו סמכויותיה של הועדה המקומית המוגדרים בסעיף 62א(א) לחוק ובוצע שינוי משמעותי בתחום הרישוי, סעיף 145 לחוק, שמטרתו העיקרית ייעול הליכי הרישוי, הסרת עמימות הידע לציבור וריכוז הליכי האישור אצל גורם אחד – מכון הבקרה. על מנת לקדם את מטרותיו של התיקון לחוק הושם דגש על עבודת הועדה המקומית בכל הנוגע למתן מידע אודות הליכי התכנון והבנייה המתקיים בשטחה לציבור הרחב; לקיצורם של הליכי התכנון באמצעות עמידה על לוחות זמנים מוגדרים; לפרסום ומתן הנחיות מרחביות²; להגברת הפיקוח והאכיפה של עבירות הבנייה ועוד.

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת היא בחינת פעילות הועדה המקומית לאור התיקון לחוק. **הביקורת התמקדה בעיקר בנושאים הבאים:**

1. היערכות הועדה המקומית להטמעת התיקון לחוק.
2. מידת יישום התיקון לחוק הלכה למעשה בעבודת הועדה המקומית.

3. התקופה המבוקרת

הביקורת התקיימה במהלך החודשים נובמבר 2016 ועד מרץ 2017 והתייחסה לשנים 2015-2016 (להלן: **התקופה המבוקרת**).

4. מתודולוגיה

לצורך הכנת הדו"ח התקיימו פגישות עבודה עם הגורמים הבאים:

- פגישה עם יו"ר ועדת המשנה;
- פגישות עבודה עם המנהל האדמיניסטרטיבי של הועדה המקומית (להלן: **"מנהל הועדה"**);
- פגישות עבודה עם מזכירת הועדה המקומית;
- פגישות עבודה עם מנהלת יחידת הרישוי;
- פגישות עבודה עם מ"מ מנהל יחידת הפיקוח;
- פגישות עבודה עם פקחי הועדה המקומית;

² חוק התכנון והבנייה מתיר לוועדה מקומית לקבוע הנחיות מרחביות בתחומה, במטרה להגדיר את ייחודיות מרחב התכנון של העיר ולהעניק אופי, בידול ומשמעות לאזורים השונים בתוך העיר. ההנחיות עוסקות בעיצוב בניינים, מבני חוץ ומתקנים, פיתוח והמרחב הציבורי.

- פגישות עבודה עם מידענית;
- פגישות עבודה עם בודק היתרים;
- פגישת עבודה עם מנהל יחידת הפיקוח.
- כמו כן, עיינה הביקורת במסמכים הבאים:
- מדגם תיקי תכנון ותכניות מפורטות אשר הוגשו לוועדה המקומית;
- מדגם תיקי רישוי ובקשות להיתרים אשר הוגשו לרשות רישוי;
- מדגם תיקי פיקוח שהועברו לטיפולו של התובע העירוני;
- תיקי פיקוח שבענינם הופקו צווי הריסה מנהליים;
- דו"חות שונים ובקשות למימון שהוגשו למשרד האוצר ולמשרד הפנים;
- מסמכים רלוונטיים נוספים.

5. מבוא

5.1. היררכיה תכנונית

חוק התכנון והבנייה קובע כי תכנון הקרקעות ייעשה במסגרת תכניות מתאר ותכניות מפורטות, וכי כל בנייה או שימוש בקרקע טעונים רישוי. הסדרת אופן השימוש בקרקעות מתבצעת באמצעות תכניות שונות, ביניהן מתקיים סדר היררכי:

1. **תכנית מתאר ארצית** – תכנית זו מתארת את התכנון לשטח המדינה בנושאים בעלי חשיבות ציבורית (כמו עקרונות בינוי ושימוש בחופים) וכוללת הנחיות בנושא ייעודי קרקע ושימושה לוועדות המחוזיות.
2. **תכנית מתאר מחוזית** – תכניות אלה קובעות את הפרטים הדרושים לביצוע תכנית המתאר הארצית וכוללת הנחיות בנושא ייעודי קרקע ושימושה לוועדות המקומית (כמו גבולות הפיתוח העירוני, שטחים חקלאיים, אזורי תעשייה וכו'). תכניות אלה הינן נגזרות של תכנית המתאר הארצית ואינן יכולות לסתור אותה.
3. **תכנית מתאר מקומית** – תכניות אלה קובעות את תיחום השטחים, הוראות הבנייה, מגבלות הבנייה, מקומות פינוי אשפה ועוד. תכניות אלה הינן נגזרות של תכנית המתאר הארצית ותכנית המתאר המחוזית ואינן יכולות לסתור אותן. לעיר רהט קיימת תכנית מתאר מקומית רגילה

תכנית המתאר המקומית מסדירה את אופי הבנייה והשימוש במקרקעין בתוך מרחב התכנון המקומי שעליו היא חלה. תכניות מפורטות מסדירות את הוראות הבנייה ואת אופן השימוש במקרקעין במתחם מסוים ומכוחן אפשר לתת היתרי בנייה.

יחידת רישוי:

בהתאם לחוק ולפסיקת בימ"ש, יחידת הרישוי היא היחידה האחראית על הכנת התיקים לדיוניה של רשות רישוי. רשות רישוי דנה בבקשות להיתרי בנייה **התואמות** את התבי"ע הקיימת.

בחוק התכנון והבנייה נקבע כי רשות רישוי המקומית לא תיתן היתר בנייה, אלא אם כן העבודה או השימוש שבעדם מבוקש ההיתר מתאימים לתכנית ולתקנות אחרות לפי החוק החלות על הקרקע או הבניין הנדונים. בעת"מ 196/05 שנדון בפני בית המשפט המחוזי בירושלים³ נקבע כי הסמכות של רשות רישוי "ברורה ושיקול דעתה מצומצם - לדון ולאשר בקשות להיתר רק כאשר קיימת התאמה מלאה בין התכנית החלה על המקרקעין לבין ההיתר המבוקש. כל סטייה - קלה כחמורה - שוללת מיידית את סמכותה של רשות רישוי. מקום שיש סטייה כאמור, התפקיד לדון בתכנית מסור לועדת המשנה לתכנון ולבנייה".

יחידת פיקוח:

אחד מתפקידיה של הוועדה המקומית הוא אכיפת דיני התכנון והבנייה. הועדה המקומית נדרשת לוודא שכל בניה, פיתוח או שימוש בקרקע בתחום הישוב נעשים עם היתר ובהתאם לתנאיו, ואם ימצאו עבירות בניה או שימוש - לגרום לכך שהפעילות העבריינית תיפסק ולהביא את העבריינים לדין. תפקיד זה של הועדה המקומית מבוצע באמצעות מפקחי הבנייה של יחידת הפיקוח להם חלק מסמכויות השוטרים והם אחראים לליווי בנייה חדשה, איתור בנייה בלתי חוקית והכנת תיקי תביעה שעניינם עבירות על חוק התכנון והבנייה.

6. תקציר מנהלים

6.1 נתונים כספיים

1. תשלומים שנתקבלו בגין קנסות בנייה הוזנו תחת סעיף תקציבי

1233100220 שעניינו "אגרות בנייה".

2. נכון למועד הביקורת, קיים חוב המסתכם ב-225,000 ₪ שמקורו ב-9 גזרי

דין שעבורם הקנסות לא שולמו ע"י החייב.

³ עתמ (י-ם) 196/05 דני סרנת ואח' נ' ועדת המשנה לתכנון ולבנייה ירושלים ואח', נבו (2005).

3. ישנה ירידה של 10% בהכנסות הועדה המקומית לשנת 2016 ביחס לשנת 2015 שמקורה בהתארכות הליכי הרישוי נוכח התיקון לחוק.
4. תקציב רב שנתי במימון מינהל התכנון –
 - א. לא התקבל מימון כספי נוסף לדמי המקדמה מאז חודש מרץ 2015.
 - ב. חלק מכספי מימון משרד האוצר ששויכו לסעיף תב"ר 200757, שימשו למימון פעילות שאינה תואמת את התחייבות הועדה בפני מינהל התכנון. בפועל כספים אלה שימשו לתשלומים כגון: תשלום שכ"ט למ"מ מנהל יחידת הפיקוח ותשלומים עבור רכבי הועדה המקומית.
5. לא התקבלו כספי תמריץ משרד הפנים עבור בניית יחידות דיור שהתבקשו עבור השנים 2014-2016.

6.2 התנהלות הועדה

1. ארכיבאי הועדה משויך במצבת העובדים לפיקוח העירוני באגף שפי"ע ושכרו מתקבל מהסעיף התקציבי של אגף שפי"ע.
2. ארכיבאי הועדה אינו ממלא תפקידו כנדרש, אינו נוכח בארכיב הועדה ואינו דואג לשמירת הסדר והארגון בארכיב.
3. הליך סריקת תיקי הועדה לא הושלם במועד שנקבע בהסכם ההתקשרות בין העירייה לספק ונמשך כבר כ-3 שנים.
4. לא בוצעה כל הארכה להסכם ההתקשרות בין העירייה לספק ואף על פי כן הליך הסריקה נמשך וכספים מועברים מהעירייה לספק.
4. מתחם הועדה אינו עונה על דרישות אבטחת מידע ואינו ערוך להכיל את הכמות העתידית של תיקי התכנון והבנייה.
5. לא הוחתמו כל חברי מועצת העיר על טופס ניגוד עניינים בנוגע לתפקידם כחברי הועדה המקומית. הוחתמו רק חברי ועדת המשנה.
6. נהלי העבודה של הועדה המקומית מכסים תחומים בודדים בלבד, אינם מציינים את מועד הפצתם ועדכוןם, ואינם מגדירים כראוי את האחראים לביצוע הנוהל.

6.3 תיקון 101 לחוק

1. טרם הוקם לוועדה המקומית אתר אינטרנט אשר בו יפורסמו כל הפרטים הנדרשים בהתאם לתיקון בחוק. כתוצאה מכך דרישות רבות הנובעות מהתיקון לחוק לא יושמו בפועל.
2. לא הוקמה ברשות המקומית ועדת שימור ואין תכנית שימור אתרים בעלי חשיבות היסטורית, לאומית, אדריכלית או ארכיאולוגית.
3. לא התקיים מועד נוסף של הכשרה בנוגע לתיקון לחוק עבור הפקחים החדשים שהתקבלו בשנת 2015.

6.4 תכניות מפורטות

1. במדגם של 16 תכניות מפורטות נמצאו 2 תיקים בהם לא היה טופס בדיקת תנאים מקדימים.
2. במקרה אחד לא נמצא התיק המבוקש בארכיב הועדה המקומית.
3. לא נמצא פרסום למסמכי התכניות שהוגשו באתר האינטרנט של העירייה או של הועדה המקומית (טרם הוקם אתר אינטרנט לוועדה המקומית), וכן אין גישה למסמכי התכניות שהוגשו באתר הצפייה של מינהל התכנון (מבאי"ת) אלא אם הצופה הינו בעל כרטיס חכם.
4. לא נמצא פרסום עבור כל הפרוטוקולים, סדרי היום והחלטות ועדת המשנה, כנדרש בחוק, הן באתר העירייה והן במבאי"ת.
5. במדגם של 15 תכניות מפורטות בסמכות הועדה המחוזית – לא נמצאה חווי"ד יועמ"ש וחוו"ד מהנדס הקובעת כי תיקים אלה אינם בסמכות מקומית.
6. במדגם של 15 תכניות מפורטות בסמכות הועדה המחוזית - נמצאו 7 מקרים בהם לא נמצאה חווי"ד מהנדס העונה על הגדרת סעיף 61א(ג)(4), ב-8 המקרים האחרים נמצאה חווי"ד ללא חתימת המהנדס.

6.5 רישוי

1. במדגם של 10 בקשות להיתרי בנייה ב-2 מקרים לא נמצאה חותמת נתקבל על תיק הבקשה ועל כן לא ניתן היה לדעת מתי הוגשו בפועל במשרדי הועדה.
2. במדגם של 10 בקשות להיתרי בנייה – נמצא מקרה אחד בו טופס בדיקת התנאים המקדימים לא נחתם ע"י מהנדס הוועדה.
3. ישיבות יחידת הרישוי בנוכחות מהנדס העירייה בהן נבדקת מוכנות הבקשה לדין רשות רישוי אינה מתבצעת בזמן סביר לפני דיון רשות הרישוי ועל כן לא מתקיימת הפצת סדר יום לגורמים הרלוונטיים ולא מתאפשרת העברה מסודרת של תיקי הבקשות ע"י יחידת הרישוי לרשות רישוי.

6.6 פיקוח

1. התנהלות העירייה בהעסקתו של מ"מ מנהל יחידת הפיקוח הינה בניגוד לחוק, לתקנות ולסדרי מינהל תקין:
 - א. העירייה לא העסיקה בהתאם לפטור ממכרז, הקבוע בסעיף 2(ב)(7) לתקנות מכרזים לקבלת עובדים, עובד עירייה כמ"מ מנהל יחידת הפיקוח לתקופה של עד שנה ולכל היותר עד שנתיים.
 - ב. על אף שחוזה ההתקשרות עם מ"מ מנהל יחידת הפיקוח פג תוקפו בנובמבר 2015 ובהתאם למבוא ולסעיף 2.1.1 לחוזה מטרתו הייתה מתן מענה זמני ולא קבוע לצורך ליווי יחידת הפיקוח, ממשיכה העירייה בהתקשרות עם מ"מ מנהל היחידה כקבלן עצמאי.
 - ג. ההתקשרות עם מ"מ מנהל יחידת הפיקוח מתקיימת על אף בקשתו של מנהל יחידת הפיקוח מאפריל 2016 לשוב לתפקידו.
 - ד. העירייה לא פרסמה מכרז על מנת למלא את תפקיד מנהל היחידה ע"י עובד עירייה מן המניין במשרה מלאה כנדרש לפי סעיף 2(א) לתקנות מכרזים לקבלת עובדים, לאחר שזו התפנתה עקב ניוודו של מנהל היחידה לתפקיד אחר במינהל ההנדסה.

- ה. תשלום שכרו של מ"מ מנהל היחידה מתבצע מסעיף תב"ר 757 בניגוד להתחייבות העירייה בנוגע לאופן מימוש הכספים בתב"ר זה ומהווה מכשול בהמשך קבלת כספי מימון לועדה המקומית ממנהל התכנון.
2. אין לפקחים תואר אקדמי/הנדסאי כנדרש לפי קובץ תיאורי תפקיד של מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים.
3. אחד הפקחים נמצא בחופשה ללא תשלום בשל עניין משמעותי כבר מחודש נובמבר 2016 ונכון למועד הביקורת, אפריל 2017, טרם הסתיימה חקירת האירוע ולא בוצעה כל התקדמות בהליך המשמעותי.
4. לא מתנהל תיעוד ראוי של עבודת יחידת הפיקוח ועל כן לא ניתן להפיק נתונים מהימנים ולערוך בקרה נדרשת אודות עבודת היחידה.
5. צווי הריסה מנהליים אינם מבוצעים ע"י יחידת הפיקוח אלא מועברים אוטומטית לטיפול מנהלת תיאום פעולות אכיפה דיני מקרקעין (מתפ"א), כך בניגוד לחוק ובניגוד להנחיות היועמ"ש לממשלה.
6. לא מתקיים תיעוד ליציאתם של הפקחים לאכיפה יזומה ואין כל בקרה אם הפקחים אכן מבצעים את תפקידם.
7. במדגם של 10 תיקי פיקוח שהועברו לטיפול התובע העירוני נמצא כי:
- א. במקרה אחד לא נמצא תיק הפיקוח.
 - ב. ב-6 מהתיקים לא נמצא תשריט מצורף לדו"ח הפקח.
 - ג. רק ב-2 מקרים נמצא גיליון גביית עדות.
 - ד. ב-3 מהתיקים לא נמצא העתק כתב אישום.
 - ה. בתיק אחד לא נמצאו פרוטוקולים של בימ"ש.
8. קיימים מקרים בהם עורכים הפקחים ביקור בשטח אך אינם מתעדים ביקור זה בדו"ח.
9. קיימים תיקים אשר טופלו ע"י מספר פקחים שונים ולא ע"י פקח אחד שליווה את התיק מתחילתו ועד סופו, דבר המסרביל את עבודת התביעה ומבזבז זמנו של בימ"ש.
10. הליך גביית קנסות שנקבעו ע"י בימ"ש מתנהל על ידי יחידת הפיקוח ולא על ידי מחלקת הגבייה העירונית.

לא קיים מערך בקרה ממוחשב על החובות הקיימים אלא מעקב ידני שמתבצע אחת לרבעון, התוצאה היא חובות שנשכחים ואינם נגבים. 11. במדגם של 10 שטחי ציבור עם פלישות נמצאו שטחים בהם טרם החלה

יחידת הפיקוח לפעול לטיפול בפלישה.

12. במדגם של 10 בקשות להיתרי בנייה נמצאו 2 מקרים בהם כלל לא היה מצורף דו"ח פקח וכן 3 מקרים בהם דו"ח הפקח לא כלל צילומים של המצב בפועל.

13. מתוך 7 תלונות ציבור שהתקבלו בנושא תכנון ובנייה - רק במקרה אחד נמצא תיק ביחידת פיקוח ובו דוח פיקוח מיום התלונה, טופס חקירת עבריון הבנייה והתראה על הגשת כתב אישום. יודגש כי לפי נתוני יחידת תלונות ציבור ב-5 מתוך 7 התלונות הועבר הטיפול בתלונה ליחידת הפיקוח.

7. פירוט הממצאים

7.1 נתונים כספיים

להלן טבלה המציגה את הכנסות הועדה המקומית בשנים 2015-2016 לפי הסעיף התקציבי⁴:

2016	2015	סעיף תקציבי
3,239,525	3,367,302	1233100220 אגרת רישיונות בניה
26,307	20,312	1233400221 הכנסות שונות-ועדה מקומית*
3,265,832	3,387,614	סכום כולל

*פירוטי תנועה בכרטסת מתארים את התשלומים בסעיף זה כ"אישורים לועדה"

לפי תחזית הכנסות שצורפה לתכנית מימון רב-שנתית בשנת 2016 עמד צפי הכנסות ועדת תכנון ובנייה על סך של 3,639,600 ₪: 450,000 ₪ בגין היטל השבחה, 2,814,000 ₪ בגין אגרות היתרי בנייה, 75,600 ₪ בגין אגרות מידע ו-300,000 ₪ בגין אכיפה-קנסות.

להלן טבלה המציגה את הוצאות הועדה המקומית בשנים 2015-2016 לפי הסעיף התקציבי:

⁴ יצוין כי הכנסות המתקבלות בגין היטלי השבחה מתקבלות לסעיף התקציבי של הקרן לעבודות פיתוח ואינן מתקבלות בסעיפי התקציב של הועדה המקומית.

2016	2015	סעיף תקציבי
1,121,993	831,492	1733400100 שכר ועדה לתכנון ובניה
3,399	5,892	1733400430 חשמל + מים + אגרת ביוב
970		1733400433 חומרי ניקיון
1,966	4,637	1733400511 כיבודים בתוך המשרד
9,370	5,770	1733400521 השתלמויות
84,513	43,534	1733400532 עד 1733400535 רכבים
7,375	8,732	1733400540 הוצאות תקשורת
2,750	2,194	1733400550 הוצאות פרסום
9,826	13,264	1733400560 הוצאות משרדיות
	2,269	1733400570 מיכון ועיבוד נתונים
3,130		1733400580 הוצ' אירגוניות שונות
141,558	254,235	1733400750 עבודות קבלניות
4,755	7,088	1733400930 ציוד יסודי
	47,200	1734400950 תוכניות תב"ע
354	834	1733400972 הוצ' עודפות כיבוד
1,391,961	1,227,141	סכום כולל

כפי שמוצג לעיל, לפי כרטסת הנהלת חשבונות, סך ההכנסות של הועדה המקומית בשנת 2016 עמדו על 3,265,832 וסך ההוצאות עמדו על 1,391,961 ₪, כלומר פעילות הועדה הסתיימה בעודף של 1,873,871 ₪.

גזבר העירייה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "העודף התקציבי נועד למימון פעילות מינהל ההנדסה כולו. בפועל הוצאות מינהל ההנדסה הן כ-3,600,000 ₪, כלומר קיים גרעון של כ-400,000 ₪ בהכנסות המינהל".

ממצאים:

- נמצא כי תשלומים שנתקבלו בגין קנסות בנייה הוזנו תחת סעיף תקציבי 1233100220 שעניינו "אגרות בנייה". הביקורת מעירה כי יש להקפיד ולשייך

את הכנסות הועדה בסעיף התקציבי המתאים, כך צריך היה לשייך את 43,250 ₪ שנתקבלו בגין קנסות לבנייה לסעיף תקציבי 1233400220 – קנסות. יש לציין כי בבירור שערכה הביקורת נמצא כי במחלקת גבייה מתבצעת הבחנה בין כספים שנתקבלו בגין אגרות בנייה לבין כספים שנתקבלו בגין קנסות בנייה, אך בממשק הממוחשב שמתבצע בין מחלקת גבייה להנהלת חשבונות נעלמת הבחנה זו וכל הכספים מוזנים תחת סעיף תקציבי אחד.

גזבר העירייה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "זוהי תקלה בממשק הממוחשב, נשלחה בקשה לאחראי המחשוב לתקנה כך שהכספים שנתקבלו בגין קנסות ישויכו לסעיף התקציבי הייעודי".

- נכון למועד הביקורת, ישנו חוב המסתכם ב-225,000 ₪ שמקורו ב-9 גזרי דין שעבורם הקנסות לא שולמו ע"י החייב. יש לציין כי רק 2 מבין 9 החייבים הגיעו למשרדי הועדה על מנת לאסוף את שוברי התשלום.
- קיימת ירידה בסך 121,872 ₪ בהכנסות הועדה המקומית בין השנים 2015-2016. מדובר בקיטון של כ-4% בהכנסות הועדה שמקורם בירידה בהכנסת הועדה המקומית בגין אגרות רישיונות בנייה.
- קיימת עלייה של 13% בסך הוצאות הועדה המקומית בשנים 2015-2016 שעיקרה בעלייה של 290,501 ₪, עלייה של 35%, בהוצאות הועדה המקומית בגין שכר עובדים (סעיף תקציבי 1733400100).
- יצוין כי ביום 13.6.2016 נחתם הסכם קיבוצי בדבר תנאי העסקתם ושיפור שכרם של עובדי הועדות המקומיות לתכנון ובנייה. בהתאם להסכם זה עובדי הועדה המקומית, למעט מפקח בנייה אחד שהינו עובד ותיק ושכרו כפוף להסכמי 1999, הועלו בדרגת שכר וקיבלו תוספות שכר כדלקמן: מזכירות הועדה קיבלו תוספת קבועה של 10% לשכרן, יתר עובדי הועדה קיבלו תוספת של 1,000 ₪ לשכרם בחודשים מאי עד אוקטובר 2016 ותוספת של 2,000 ₪ לשכרם החל מחודש נובמבר 2016.
- קיימת עלייה של 62% בהוצאות הועדה המקומית בגין השתלמויות (סעיף תקציבי 1733400521) ומקורה בעלייה בכמות ההשתלמויות והקורסים אשר עוברים עובדי הועדה על מנת להתאים את עבודתם לתיקון לחוק.

- קיימת עלייה של 94% בהוצאות הועדה המקומית בגין רכבים (סעיפים תקציביים 1733400532 עד 1733400535) ומקורה בהוספת רכב נוסף לשירות הועדה המקומית וכעת סך הרכבים לשימושה הוא 2.

יש לציין כי לדברי מ"מ מנהל יחידת הפיקוח בפועל ישנו רק רכב אחד אשר נמצא בשירות הועדה המקומית והרכב השני נמצא בשימוש הקובע של מנהל מחלקת חשמל. לדבריו, מצב זה מייצר ויכוחים רבים בין יחידת הפיקוח למחלקת החשמל ופוגע קשות בניידות עובדי יחידת הפיקוח הנדרשת לצורך מילוי תפקידם.

מהנדס העירייה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "מנהל מחלקת חשמל עושה שימוש ברכב הועדה בעיקר בשעות אחה"צ, לאחר שיחידת הפיקוח סיימה את פעילותה בשטח. לעיתים נעשה שימוש ברכב במהלך שעות עבודתם ע"מ להגיע לישיבות בבאר שבע, אך לרוב הרכב נמצא בשימוש יחידת הפיקוח".

- בהתאם לכרטסת שהוצגה בפני הביקורת סך ההכנסות לשנת 2016 עמדו על 3,265,832 ₪ בלבד, הפרש מהצפי בתכנית המימון הרב-שנתית בסך 373,768 ₪, שהם 10%. לדברי מנהל הועדה, מקור הירידה בהכנסות הוא בכמות היתרי הבנייה שטופלו. לדבריו, טרם התיקון לחוק הייתה רשות רישוי מטפלת בהיתרי בנייה בתוך 45 יום, אך כיום עובדת רשות רישוי לפי לוח הזמנים המוגדר בחוק והיתרים מטופלים בפרק זמן של 90 ימים. על כן, לגישתו, מטופלים פחות היתרי בנייה וישנה ירידה בהכנסות בגין אגרות בניה. הביקורת בדקה ונמצא כי בשנת 2015 טיפלה רשות רישוי ב-384 בקשות להיתר בנייה ובשנת 2016 ב-342 בקשות להיתר בנייה, ירידה של 12% בכמות הבקשות שטופלו. יש לציין כי בהתאם ירדו מספר ישיבות רשות רישוי מ-25 בשנת 2015 ל-21 בשנת 2016.

גזבר העירייה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "אכן, ממועד כניסתו של התיקון לחוק נצפתה ירידה בהכנסות נוכח התארכות הליך הטיפול בהיתרי הבנייה".

7.1.1. תקציב רב-שנתי במימון מינהל התכנון

- א. במסגרת תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה הוחלט להעניק לכל הוועדות המקומיות סיוע תקציבי, ובכלל זה לוועדות במגזר המיעוטים. הסיוע התקציבי נועד על מנת לסייע בידן להיערך למחויבויות שנוספו בהתאם לתיקון החוק.

תקציב זה נועד עבור העסקת כוח אדם חדש – בודקי תכניות, בודקי היתרים, מידענים, מפקחים וכו'. העסקת בעלי התפקידים החדשים מומנה כמעט במלואה ע"י המדינה לשש שנים. כמו כן תוקצבה רכישת ושדרוג חומרה ותוכנה לעבודת הוועדה השוטפת.

ב. בהתאם לכך, גובשה עם כל וועדה תכנית מימון רב-שנתית המפרטת את יעדי הסיוע ואת אבני הדרך למימושם, שאושרה ע"י מנהל התכנון. מנהל הוועדה הגיש תכנית מימון רב-שנתית ל-6 שנים, משנת 2015 ועד שנת 2020, המפרטת את תחזית ההוצאות והעלויות של עבודת הוועדה לתכנון ולבנייה ברהט, בגינם מתבקש מימון תומך של משרד האוצר בסך מצטבר של 6,437,000 ₪.

ג. על מנת להתחיל במימוש תכנית המימון הרב-שנתית – ניתנה לכל וועדה מקדמה תקציבית (כסף מזומן) אשר ניתנה לה כנגד התחייבות חתומה לשימוש בכסף עבור תכנית המימון הרב-שנתית

ד. מימון משרד האוצר לוועדה המקומית המבוסס על תכנית המימון הרב-שנתית שהוגשה הוזן תחת סעיף תב"ר (תקציב בלתי רגיל) 200757 שכותרתו "סיוע לוועדה מקומית ליישום הרפורמה בחוק התכנון והבנייה". לפי כרטסת הנהלת חשבונות שהוצגה לעיון הביקורת, נכון למועד הביקורת העביר משרד האוצר לרשות המקומית מקדמה בסך 1 מיליון ₪ בלבד.

ה. להלן השוואה בין הוצאות מרכיבי כוח אדם, ציוד וכלי עבודה הצפויות לפי תכנית המימון הרב-שנתית שעודכנה ביום 23.2.16 וחתומה ע"י יו"ר הוועדה המקומית, מהנדס העירייה וגזבר העירייה לבין המצב בפועל, נכון לינואר 2017 כפי שאומת ע"י מנהל הוועדה:

רכיב	פרמטר	עלות ליחידה	כמות כוללת	מצב מצוי ע"פ מנהל הוועדה
כוח אדם	בודק תכניות	132,000	2	0, מבוצע ע"י מנהל הוועדה

רכיב	פרמטר	עלות ליחידה	כמות כוללת	מצב מצוי ע"פ מנהל הועדה
	בודק היתרים	132,000	2	יושם חלקית, ישנו בודק 1
	מפקח	132,000	2	יושם
	מנהל פיקוח	165,000	1	שירות חיצוני פעמיים בשבוע
	מידען	132,000	1	יושם
ציוד	ארכיב היתרים			יושם חלקית, נסרקו שכונות 1-22, נשאר עוד 18 שכונות לסרוק
	קומפילציה ⁵ + מערכת GIS ⁶	1,000	1	טרם יושם, הנושא נמצא בדיון
	מחשבים	3,400	9	יושם
	מסכים	600	2	יושם
	עמדת מידע	4,000	1	לא יושם

ו. במסגרת שיחת הביקורת עם מנהל הועדה הועלו ההערות הבאות בנוגע לנתונים המופיעים לעיל:

- בודק תכניות (עבור ועדת משנה) – לדברי מנהל הועדה, בחודש מרץ 2017 צפוי להתפרסם מכרז עבור איוש התקנים.

⁵ שכבת רצף תכנוני סטטוטורי נדרשת לצורך תכנון ברמות השונות: ארצית, מחוזית ומקומית. הכוונה לתוכניות בנין עיר מאושרות, המוצגות ברצף על פי תאריכי אישור- מן המאוחרת למוקדמת.

יצירת שכבת רצף תכנוני מתבצעת בתהליך של קליטה גראפית ממוחשבת של תכניות בניין עיר, הנאספות מן הועדות המקומיות והארציות ומארכיבי מינהל התכנון. שכבת הרצף מאפשרת הצגה של מצב סטטוטורי אחרון בכל נקודת שטח – מידע המהווה מסד נתונים לצורך תכנון עתידי, ומשמש ככלי עבודה לתכנון.

⁶ GIS geographic information system היא מערכת מידע ממוחשבת המאפשרת ניהול, אחזור וניתוח מידע גאוגרפי תוך שילוב תכנים ממספר שכבות מידע, המבוססות ברובן על מערך מיפוי, אך גם על מאגרי מידע טבלאיים "רגילים". מערכות אלו מבצעות בצד הקלט: קליטה, ארגון ובקרת איכות, ובצד הפלט: הפקה, מיון, שליפה ופילוח של מידע גאוגרפי. (מאתר ויקיפדיה)

- ארכיב היתרים – לדברי מנהל הועדה, מכון מ.ש. להעתקות אור סורק את ההיתרים, החל עבודתו בשנת 2015, נכון להיום נסרקו 22 מתוך 40 שכונות.
- עמדת מידע – לדברי מנהל הועדה התיקון לחוק אינו מחייב הקמת עמדת מידע ועל כן, למרות שנתון זה הופיע בתכנית המימון הרב-שנתית שהוגשה הוא אינו נמצא בעדיפות ביצוע וטרם יושם.

מנהל כח אדם מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "פורסם מכרז בודק תכניות שמספרו 044/2015".

ממצאים:

- לא התקבל מימון כספי נוסף לדמי המקדמה מאז חודש מרץ 2015. לדברי גזבר העירייה, נשלח דיווח מהעירייה למינהל התכנון אודות השימוש בכספי המקדמה על מנת לקבל אישור המינהל והמשך התקציב המבוקש אך נכון למועד הביקורת, מרץ 2017, טרם התקבל האישור והתקציב.

מהנדס העירייה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "בשיחת טלפון שקיימתי לאחרונה עם נציג מינהל התכנון הובטחה העברת 1.5 מיליון ₪ לשימוש הועדה המקומית רהט".

- חלק מכספי מימון משרד האוצר ששויכו לסעיף תב"ר 200757, שימשו למימון פעילות שאינה תואמת את התחייבות הועדה בפני מינהל התכנון כי כספים אלה ישמשו רק עבור הנושאים שאושרו בתכנית המימון הרב-שנתית שגובשה. בפועל כספים אלה שימשו לתשלומים כגון: תשלום שכ"ט למ"מ מנהל יחידת הפיקוח בסך של 190,000 ₪ ותשלומים עבור רכבי הועדה המקומית.

גזבר העירייה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "בחודש אוגוסט 2016 פניתי למינהל התכנון לאימות קבלת דיווח העירייה על ידם ולקידום קבלת המימון המבוקש. במועד זה התבצעו חילופי תפקידים בין העובדים במינהל התכנון והמינהל לא היה ערוך לקבל את המסמכים אותם הגשנו.

בסוף שנת 2016 הוחלט במינהל על מינוי משרד רואי חשבון פלקוביץ לטיפול בנושא. משרד רואי החשבון פלקוביץ העלה בפנינו את סוגיות התשלומים

השוניים שבוצעו מהתב"ר, ביניהם תשלום שכרו של מ"מ מנהל יחידת הפיקוח ודחה את מתן התשלום. כנגד החלטה זו הוגש ערר מטעם העירייה ולאחרונה, ביום 27.3.17, התקבלה תגובת מינהל התכנון לפיה ניתן להכיר בהעסקת מ"מ מנהל יחידת הפיקוח למשך חצי שנה בלבד.

אנו מנסים לפתור סוגיה זו ובפנינו 2 דרכי פעולה:

הראשונה, קבלת אישור מינהל התכנון למימון התשלומים למ"מ מנהל יחידת הפיקוח מכספי התב"ר.

השנייה, במידה ולא יתקבל אישור מינהל התכנון, התשלומים למ"מ מנהל יחידת הפיקוח יבוצעו מסעיפי התקציב השוטף של הועדה המקומית.

כך גם בסוגית התשלומים בגין הרכבים, הוגש ערר על ההחלטה כי לא ניתן לממנם באמצעות כספי התב"ר אך הוא נדחה. כאשר נדחה הועבר התשלום בגינם לתקציב השוטף של הועדה המקומית והושבו הכספים שנגבו מן התב"ר בגינם".

- הביקורת מעירה כי תכנית עבודה שנתית היא מתווה מפורט, תחום בזמן ובמשאבים אשר מגדיר מה היחידה הארגונית תעשה, כיצד יבוצע, על ידי מי, מתי ובאילו משאבים ומה יעדיה השנתיים של היחידה הארגונית. תכנית המימון הרב-שנתית שכותרתה הינו "תכנית עבודה" והוגשה לעיון הביקורת אינה עונה על הגדרה זו ואין היא אלא מסמך ניהול הוצאות, מצבת עובדים וציוד ל-6 שנים.

מנהל הועדה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "המסמך כולו ובכך גם כותרתו הוגדרו והוכנו ע"י מינהל התכנון, הועדה המקומית רק הזינה את נתוניו לתוכו."

7.1.2. תמריץ משרד הפנים עבור בניית יחידות דיור

א. ביום 3.4.2014 התקבלה החלטת ממשלה 1533 (דר/44) לפיה יזכו רשויות מקומיות למענק בעד יחידות דיור חדשות שניתן להן היתרי בנייה במידה ויעמדו בתנאים הבאים:

1. מספר יחידות הדיור בתחומי הרשות המקומית שהוענקו להן היתרי הבנייה במהלך שנת הכספים שנבחרת עומד על 200 יחידות דיור או יותר.
2. בשנת הכספים הנבחרת חל גידול של 10% לפחות במספר יחידות הדיור בתחומי הרשות המקומית שלהן הוענקו היתרי הבנייה לעומת הממוצע

השנתי של יחידות דיור שהוענקו להן היתרים בתחומי הרשות המקומית בשנים 2010 עד 2012.

ב. משרד הפנים יקצה לרשויות המקומיות מענק בסך של 7,000-12,000 ₪ בעד כל היתר ליחידת דיור שתוציא רשות מקומית בכל אחת מהשנים 2014-2016 ועד למכסה של 12,000 יחידות דיור בכל שנה. להלן טבלה לפיה נקבע סכום המענק בעד כל היתר בנייה:

שיעור גידול לעומת הממוצע השנתי בשנים 2010-2012	סך מענק ליחידת דיור	סך מענק ליחידת דיור בהתחדשות עירונית
עד 50%	7,000	10,000
מעל 50%	9,000	12,000

ג. המענק יינתן רק בעד יחידת דיור שניתן לה היתר שמעבר לממוצע השנתי של יחידות הדיור שניתנו להן היתרים בשנים 2010-2012. המענק יינתן בכל אחת מהשנים 2014 עד 2016, אך אם לא נוצלה בשנים אלה מלוא מכסת יחידות הדיור שנקבעה בהחלטה, יתרת המענק תועבר לניצול בשנת 2017.

ד. לפי דיווחי הועדה המקומית ממוצע היתרי הבנייה ליחידות דיור חדשות שניתן במהלך השנים 2010-2012 הינו 236.

ממצאים:

2014

- הוגשה בקשה לתמריץ בסך 1,323,000 ₪ עבור היתרי בנייה ליחידות דיור שהוצאו בשנת 2014. לפי דיווח הועדה בשנת 2014 ניתנו 383 היתרי בנייה ליחידות דיור חדשות, כלומר, אחוז הגידול ביחס לממוצע השנים 2010-2012 הינו 62% כך שהתמריץ עבור כל יחידה עומד 9,000 ₪. מספר יחידות הדיור מעבר לממוצע בשנים 2010-2012 הינו 147, כך שסך התמריץ המבוקש הוא 9,000 ₪ כפול 147 יחידות דיור, סה"כ 1,323,000 ₪.
- נמצאו טעויות בהזנת נתונים בטבלה בטופס הבקשה לתמריץ:
 - נמצאה טעות סופר בבקשה שהוגשה לפיה תאריך ההגשה הינו 4.1.2014.

- הביקורת עיינה בפלט מערכת קומפלוט אודות היתרי בנייה שאושרו בשנת 2014 ונמצא כי התקבלו אישורי בנייה עבור 382 יח"ד ולא עבור 383 כפי שדווח בבקשה לתמריץ שהגישה הועדה המקומית.

2015

- ביום 8.2.2016 הוגשה בקשה לתמריץ בסך ₪ 1,926,000. לפי דיווח הועדה בשנת 2015 ניתנו 450 היתרי בנייה ליחידות דיור חדשות, כלומר, אחוז הגידול ביחס לממוצע השנים 2010-2012 הינו 91% כך שהתמריץ עבור כל יחידה עומד 9,000 ₪. מספר יחידות הדיור מעבר לממוצע בשנים 2010-2012 הינו 214, כך שסך התמריץ המבוקש הוא 9,000 ₪ כפול 214 יחידות דיור, סה"כ 1,926,000 ₪.
- לבקשת המענק שהגישה הועדה המקומית צורף כנדרש פלט מערכת קומפלוט אודות היתרי הבנייה שאושרו בשנת 2015 – **תקין**.

2016

- ביום 6.2.2017 הוגשה בקשה לתמריץ בסך ₪ 2,295,000. לפי דיווח הועדה בשנת 2016 ניתנו 491 היתרי בנייה ליחידות דיור חדשות, כלומר, אחוז הגידול ביחס לממוצע השנים 2010-2012 הינו 108% כך שהתמריץ עבור כל יחידה עומד 9,000 ₪. מספר יחידות הדיור מעבר לממוצע בשנים 2010-2012 הינו 255, כך שסך התמריץ המבוקש הוא 9,000 ₪ כפול 255 יחידות דיור, סה"כ 2,295,000 ₪.
- נמצאו טעויות בהזנת נתונים בטבלה בטופס הבקשה לתמריץ:
 - טעות סופר בדיווח הועדה לשנת 2016 לפיה אחוז הגידול הינו 208% - יצוין כי למרות הטעות סכום התמריץ המבוקש הינו תקין.
 - הוזן בטעות המספר 350 בעמודת סה"כ כמות היתרים שהוצאו בשנת 2016 אך זה לא הנתון הנדרש בטבלה, אלא סה"כ מספר הדירות שניתנו להן היתרי בנייה במסגרת התחדשות עירונית ושאינן במסגרת התחדשות עירונית, כלומר הנתון הנכון להזנה בסעיף זה הוא 491 שכן לא ניתנו כל היתרי בנייה לדירות במסגרת התחדשות עירונית במהלך שנת 2016.

ב. לפי נתוני משאבי אנוש ישנם 10 עובדים בועדה לתכנון ובנייה, כולם במשרה מלאה. להלן התפקידים אותם ממלאים:

- מנהל הועדה - אדמיניסטרטיבי
- מזכירת הועדה - מנהלת תפעול לועדה המקומית
- מנהל יחידת רישוי
- מידענית
- בודק היתרים
- מזכירת יחידת פיקוח
- 4 פקחי בנייה ביחידת פיקוח

ג. בהתאם לחוק התכנון והבנייה, הגורמים העירוניים הבאים מספקים שירותים מקצועיים לועדה המקומית מתוקף תפקידם העירוני:

- מבקר העירייה
- היועץ המשפטי לעירייה
- גזבר העירייה

ד. כמו כן, בועדה מבוצעים התפקידים הבאים ע"י גורמים חיצוניים לועדה:

- מ"מ מנהל יחידת פיקוח על הבנייה
- שמאים
- תובע

ממצא

למרות שקיים בועדה המקומית ארכיבאי שעובד במשרה מלאה משנת 2009 ומנהלו הישיר הינו מנהל הועדה, הרי שלפי כח אדם הוא משויך במצבת העובדים לפיקוח העירוני באגף שפ"ע, ושכרו מתקבל מהסעיף התקציבי 713300 של אגף שפ"ע. כך על אף שקיימת סיבה בגינה אינו רשאי לעבוד כפקח עירוני ועליה התריע מנהל כח אדם כבר בשנת 2011.

ארכיבאי הועדה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "נאמר לי מספר פעמים לאורך שנות עבודתי בוועדה כי אשובץ באופן רשמי כעובד הועדה המקומית, אך נכון להיום הדבר טרם בוצע".

מנהל כח אדם מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "הארכיבאי נמצא תחת סעיף תקציבי של פקחים עירוניים באגף שפ"ע, אין לח"מ נגיעה לגבי הניוד שלו".

גזבר העירייה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "אני מופתע לגלות כי הארכיבאי עובד בועדה המקומית ומקבל שכרו מסעיף תקציבי של אגף שפ"ע, מצב זה אינו תקין. במידה וקיים תקן לארכיבאי בועדה יש להעבירו לסעיף התקציבי של הועדה המקומית. במידה ואין תקן עבור ארכיבאי בועדה המקומית הוא אינו יכול לעבוד בועדה המקומית ויש להעבירו לתפקיד אחר במינהל שפ"ע".

7.2.2. ארכיב הועדה

א. מבנה הועדה ממוקם בחלקו התחתון של בניין העירייה. זהו מתחם קטן אשר 2 חדרים מתוכו משמשים כארכיב ובו תיקי תכנון ובנייה ממועד הקמת העיר ועד היום.

ב. ביום 24.06.2014 נחתם הסכם בין העירייה למ.ש. מכון להעתקות אור בע"מ (להלן: **הספק**) לאחר קיום הליך של קבלת הצעות מחיר לקבלת שירותי סריקה לאגף הנדסה ואו הועדה המקומית. הסכם זה קובע כי הסריקה תבצע בשיטה של קבלת הזמנות עבודה עבור כל שכונה בנפרד (סה"כ 40 הזמנות עבודה עבור 40 שכונות) וכי כל סריקה תארך 3 ימי עסקים. עלות כוללת עבור עבודת הסריקה היא 91,450 ₪ כולל מע"מ.

ג. עוד קובע ההסכם כי תוקפו הינו ל-3 חודשים מיום חתימתו וכי באפשרות העירייה להאריך תקופה זו ב-3 חודשים נוספים. כלומר, סה"כ תקופת ההתקשרות האפשרית הינה חצי שנה בלבד.

ד. ממועד חתימת ההסכם, יוני 2014, ועד למועד הביקורת, מרץ 2017, הושלמה סריקתם של מסמכים עבור 22 מתוך 40 שכונות בלבד.

ממצאים:

- במסגרת יום צפייה במשרדי הועדה המקומית נמצא כי הארכיבאי אינו ממלא תפקידו נאמנה:

- תיקים רבים מונחים על שולחן גדול בכניסה לארכיב במקום להיות מונחים במקומם בארכיב.
 - הארכיבאי אינו נוכח בארכיב במהלך כל יום העבודה.
 - הארכיבאי אינו מגיע לעבודתו בכל ימי השבוע כנדרש מעובד במשרה מלאה.
 - בפני הביקורת הועלו מספר רב של תלונות הנוגעות לעבודת הארכיבאי ומציינות מקרים בהם תיקים אשר נתבקשו כלל לא נמצאו, כך אף קרה כאשר הביקורת ביקשה לעיין בתיקי הועדה המקומית.
- ארכיבאי הועדה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "תיקי הועד מונחים על השולחן ולא במדפי הארכיב משתי סיבות:
1. מבנה הארכיב אינו מסוגל להכיל את כמות התיקים הקיימים בוועדה המקומית;
 2. ישנו עומס עבודה גדול עבור עובד אחד בלבד, שכן אני מקבל תיקים מכל עובדי הועדה המקומית (פקחים, מזכירות, מידענית, בודק היתרים ומנהלי היחידות).
- ביחס לטענות בנוגע לנוכחותי במשרדי הועדה, ישנם מקרים בהם אני נאלץ להיעדר מעבודתי מסיבות אישיות, אך רוב הזמן אני נמצא במשרדי הועדה כנדרש ממני".
- מהנדס העירייה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "נוכח תלונות אודות תפקודו של הארכיבאי נשקלת האפשרות להעברתו לתפקיד במינהל שפ"ע".
- הליך הסריקה לא הושלם במועד שנקבע בהסכם ההתקשרות בין העירייה לספק ונמשך כבר כ-3 שנים.
 - יתר על כן, לא בוצעה כל הארכה להסכם ההתקשרות בין העירייה לספק ואף על פי כן הליך הסריקה נמשך וכספים מועברים מהעירייה לספק.
 - נכון למועד הביקורת, מרץ 2017, נסרקו אך ורק 55% מתיקי התכנון והבנייה.
 - מתחם הועדה אינו עונה על דרישות אבטחת מידע וקיימת גישה חופשית לכל באי הועדה המקומית לתיקי הועדה. לביקורת נמסר כי לא אחת אבדו תיקים בוועדה המקומית או נלקחו באופן עצמאי ע"י יזמים לצילום המסמכים.

- **מתחם הועדה לתכנון ובנייה אינו ערוך להכיל את הכמות העתידית של תיקי התכנון והבנייה ככל שאלה ימשיכו להיפתח נוכח הרחבת תחום השיפוט של העיר.**

מהנדס העירייה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "עם השלמת הליך הסריקה, נשקלת האפשרות להעברתו של הארכיב מחוץ למשרדי הועדה למבנה אחר בו יוקצה לארכיב חדר אשר יישאר נעול והגישה אליו תוגבל לעובדי הועדה בלבד".

7.2.3. הרכב והתנהלות ועדת משנה לתכנון ובנייה

א. סעיף 18(א) לחוק קובע כי "במרחב תכנון מקומי הכולל תחום רשות מקומית אחת בלבד, תהיה מועצת הרשות המקומית – הועדה המקומית" [ההדגשה אינה במקור].

ב. סעיף 18(ה) לחוק קובע כי:

"ועדה מקומית תקים ועדת משנה לתכנון ולבניה (בסעיף זה – ועדת המשנה), וזה הרכבה:

- (1) ראש הרשות המקומית או אחד מסגניו שהמועצה מינתה לכך;
- (2) במועצת רשות מקומית שמספר חבריה פחות מעשרים ואחד – לא יותר משהה חברי מועצה, ובמועצה שמספר חבריה עשרים ואחד או יותר – לא יותר מעשרה חברי מועצה; ואולם, אם קיימת במועצה ועדת הנהלה שלא כל הסיעות מיוצגות בה, יהיה ייצוגן הכולל של הסיעות כאמור בוועדת המשנה יחסי לייצוגן במועצה, אך לא פחות מנציג אחד; [הדגשה אינה במקור]

(3) נציג הרשות הארצית לכבאות והצלה, בעל הכשרה בתחום בטיחות אש והצלה, יוזמן, דרך קבע, לדיוני ועדת המשנה, ותהיה לו דעה מייעצת בעניינים הנוגעים לבטיחות אש והצלה."

ג. סעיף 18 (ו) לחוק קובע כי "כל התפקידים והסמכויות של ועדה מקומית יהיו מוקנים לוועדת המשנה ודין החלטתה, בכפוף להוראות סעיף קטן (ז), כדין החלטת הועדה המקומית."

ד. לפי החוק נדרש כי בדיוני ועדת המשנה ינכחו לכל הפחות שלישי החברים.

"42. (א) המנין החוקי בישיבות של מוסדות התכנון הוא מחצית החברים; אם לא היה מנין חוקי בפתחת הישיבה, ידחה היושב ראש את פתיחת הישיבה לחמש עשרה דקות. לאחר עבור זמן זה תהא הישיבה כדין גם אם השתתפו בה שלישי ממספר החברים והיושב ראש בכללם, ובלבד שמספרם לא יפחת משניים בנוסף ליושב ראש. (ב) משנפתחה הישיבה כדין לפי סעיף קטן (א), יהא המשך הישיבה כדין רק כל עוד נכחו במהלכה שני חברים בנוסף ליושב ראש.

(ג) על אף הוראות סעיפים קטנים (א) ו-(ב), המנין החוקי בישיבות מוסד תכנון, שמספר החברים בו הוא פחות מארבעה, הוא שניים לפחות."

ה. סעיף 44ד לחוק קובע כי :

"(ב) מי שעומד להתחיל לכהן כחבר מוסד תכנון מקומי ימסור ליועץ המשפטי את המידע הדרוש לשם בדיקת ניגוד עניינים, לפני תחילת כהונתו.... (ד) בתוך 21 ימים ממועד קבלת המידע הדרוש לשם בדיקת ניגוד עניינים, יקבע היועץ המשפטי אם מתקיים ניגוד עניינים במי שעומד להתחיל לכהן כחבר מוסד תכנון מקומי או בחבר מוסד תכנון מקומי, לפי העניין; היועץ המשפטי ימסור את חוות דעתו בלא דיחוי למי שחוות הדעת ניתנה לגביו וכן ליושב ראש מוסד התכנון הנוגע בדבר."

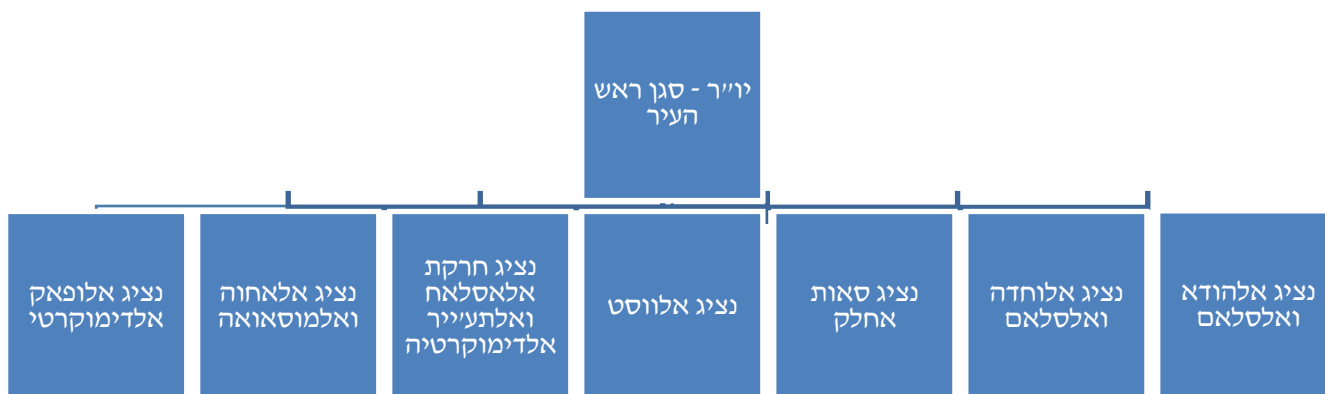
ממצאים:

הרכב ועדת המשנה:

- בעיריית רהט ישנם 17 חברי מועצה ו-8 סיעות.
- על מנת שיינתן ייצוג נאות לכל הסיעות, בהתאם לסיפא של סעיף 18(ה)(2) לחוק, החליטה מועצת העיר בישיבה 17/2013, שהתקיימה ביום 31.12.2013, וכן בישיבה 3/2014, שהתקיימה ביום 25.03.2014 כי ועדת המשנה תורכב כדלקמן:
- יו"ר ועדת המשנה – סגן ומ"מ ראש העיר נציג רשימת אלנהדה ואלאכלאס (פ)

- 7 חברי עירייה נוספים : 1 נציג אלאחזה ואלמוסאואה (א), 1 נציג חרקת אלאסלאח ואלתעייר אלדימוקרטיה (י), 1 נציג אלווסט (טה), 1 נציג סאות אחלק (צח), 1 נציג אלוחדה ואלסלאם (גד), 1 נציג אלהודא ואלסלאם (נ), ו-1 נציג אלופאק אלדימוקרטי (ע).

להלן המבנה הארגוני של ועדת משנה, נכון למועד הביקורת:



*יש לציין כי הרכבה של ועדת המשנה משתנה בהתאם להרכב הסיעתי של מועצת העירייה.

• התנהלות ועדת המשנה:

- נמצא כי הוזמנו לכל הישיבות של ועדת המשנה 7 נבחרי ציבור בנוסף על יו"ר הועדה – תקין.
- להלן טבלה המציגה את נוכחות נציגי הסיעות לדיוני הועדה:

נציג אלופאק אלדימוקרטי (ע)	נציג אלהודא ואלסלאם (נ)	נציג אלוחדה ואלסלאם (גד)	נציג סאות אחלק (צח)	נציג אלווסט (טה)	נציג חרקת אלאסלאח ואלתעייר אלדימוקרטיה (י)	נציג אלאחזה ואלמוסאואה (א)	מס' ישיבה
נוכח	נוכח	נוכח	נוכח	נוכח	נוכח	נוכח	127
נוכח	לא נוכח	נוכח	לא נוכח	לא נוכח	נוכח	לא נוכח	128
נוכח	נוכח	נוכח	נוכח	נוכח	נוכח	לא נוכח	129
לא נוכח	לא נוכח	נוכח	נוכח	נוכח	נוכח	נוכח	131
נוכח	לא נוכח	נוכח	נוכח	נוכח	נוכח	לא נוכח	135
נוכח	לא נוכח	נוכח	נוכח	נוכח	נוכח	נוכח	138
נוכח	לא נוכח	לא נוכח	לא נוכח	נוכח	נוכח	נוכח	139

- הביקורת בדקה אם מתקיימות דרישות החוק בנוגע לקוורום הדרוש בדיוני הועדה – **נמצא תקין**.

מס' ישיבה	יו"ר הועדה	נבחרי ציבור	עומד בדרישות החוק
127	נכח	7 נכחו	כן
128	נכח	2 נכחו, 5 נעדרו	כן
129	נכח	6 נכחו, 1 נעדר	כן
131	נכח	4 נכחו, 3 נעדרו	כן
135	נכח	5 נכחו, 2 נעדרו	כן
138	נכח	5 נכחו, 2 נעדרו	כן
139	נכח	4 נכחו, 3 נעדרו	כן

- נמצא כי ברוב הדיונים (5 מתוך 7) אין נוכחות לנציג רשימת אלהודא ואלסאלם (נ).

● **ניגוד עניינים:**

- לעיון הביקורת הועברו 8 שאלוני ניגוד עניינים חתומים על ידי חברי ועדת המשנה בלבד נכון לחודש פברואר 2015.
- הביקורת העירה בפני הלשכה המשפטית כי על כל חברי מועצת העיר לחתום על המסמכים שכן כולם משמשים כחברי הועדה המקומית ובמקרים חמורים מכריעים בענייני תכנון ובנייה.
- בעקבות פניית הביקורת תתבצע על ידי המחלקה המשפטית של העירייה הפצה מחודשת של שאלוני ניגוד העניינים לחתימתם של כל חברי המועצה.

7.2.4. הרכב והתנהלות רשות רישוי

- א. סעיף 30 לחוק קובע כי "יושב ראש הועדה המקומית או יושב ראש ועדת המשנה של הועדה המקומית ומהנדס הועדה המקומית, יחדיו, יהיו רשות רישוי מקומית לעניין מתן היתר לפי סעיף 145."
- ב. בעיר רהט רשות הרישוי מורכבת מראש העיר (יו"ר הועדה) ומהנדס העירייה.
- ג. בשנת 2016 התכנסה רשות רישוי 21 פעמים, בממוצע התקיימה ישיבה אחת לשבועיים, וטיפול סה"כ ב-342 בקשות להיתרי בנייה, בממוצע 16 בקשות להיתרי בנייה לישיבה. יש לציין כי מדובר בירידה 12% במספר הבקשות שטופלו ביחס לשנת 2015, אז התכנסה רשות רישוי 25 פעמים וטיפול ב-384 בקשות להיתרי בנייה, בממוצע 15 בקשות להיתרי בנייה לישיבה.
- ד. הביקורת בדקה מדגם של 10 בקשות להיתרי בנייה (ראה נספח א') שהוגשו להחלטת רשות רישוי ובדקה האם היתרי הבנייה נחתמו על ידי רשות הרישוי, קרי ראש העיר ומהנדס העירייה – **נמצא תקין**.

7.2.5. פעולת האורגנים המקצועיים של הועדה

- א. סעיפים 20, 20א ו-20ב לחוק קובעים כי הגורמים הבאים משמשים ברשות המקומית בשני כובעים ומהווים חלק מהצוות המקצועי של הועדה: מהנדס העירייה הוא מהנדס הועדה המקומית, מבקר העירייה הוא מבקר הועדה המקומית, יועמ"ש העירייה הוא יועמ"ש הועדה המקומית.
- הביקורת בחנה את נוכחות בעלי תפקידים מקצועיים בדיוני הועדה – נמצא תקין.**
- ב. מהנדס העירייה הינו הסמכות המקצועית העליונה בכל הנוגע לעבודת ועדת המשנה ובכל הנוגע לעבודת רשות רישוי. במסגרת תפקידו המקצועי מגיש המהנדס חו"ד לוועדת המשנה ולרשות רישוי אודות הבקשות להיתרי בנייה והתכניות מפורטות שהוגשו – הביקורת בחנה את עבודתו של המהנדס והגשת חו"ד בפרק 7.4.4 שיובא בהמשך.

ג. יועמ"ש הועדה הינו הסמכות המקצועית המכריעה בסוגיית סמכות ועדת המשנה לדון בתכניות שהוגשו לאישורה. הביקורת בחנה את עבודתו של היועמ"ש והגשת חו"ד בפרק 7.4.4 שיובא בהמשך.

7.2.6. נהלים

א. נהלי עבודה נועדו להגדיר את שיטת העבודה ו/או דרכי ביצוע פעילות הועדה המקומית על מנת שתתקיים נורמת עבודה אחידה, המאפשרת הדרכה, פיקוח ובקרה, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. נהלי העבודה יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים ומתארים את שגרת העבודה.

ב. לביקורת הוצגה תיקיה ובה 4 נהלי עבודה:

1. הנחיות להגשת תכנית מפורטת.

2. נוהל הוצאת היתר בנייה.

3. הנחיות לפרסום בקשה למתן הקלה או שימוש חורג.

4. נוהל הנחיות לטיפול בחומרי חפירה ומילוי.

ג. כמו כן, הוצגה בפני הביקורת תיקייה ובה 14 טפסים שונים, 2 מתוכם למילוי ע"י עובדי הועדה (דיווח על עריכת ביקורת, תעודת גמר טופס 5) והיתר למילוי ע"י מגיש הבקשה להיתר בנייה או מגיש התכנית המפורטת (בקשה למידע, בקשה לתעודת גמר, הודעה לגובלים, התחייבות להזמין מודד, תצהירים וכו').

ד. לדברי מנהל הועדה, הועדה המקומית, על יחידותיה השונות, מתנהלת בהתאם לנהלי מינהל התכנון.

ממצאים:

- מבין ארבעת הנהלים שהוצגו לביקורת – 3 הינם נהלי עיריית רהט הכתובים על דף לוגו של העירייה, הנוהל הרביעי (נוהל הנחיות לטיפול בחומרי חפירה ומילוי) אינו נוהל עירוני. מן המסמך לא ניתן להסיק מי הגורם האחראי על כתיבת נוהל זה.

- שניים מבין שלושת נהלי העירייה שהוצגו לביקורת מגדירים את עבודת הועדה המקומית (הנחיות להגשת תכנית מפורטת ונוהל הוצאת היתר בניה)

והשלישי (הנחיות לפרסום בקשה למתן הקלה או שימוש חורג) מגדיר את פעולות מגיש הבקשה.

- שני הנהלים המגדירים את עבודת הועדה המקומית (הנחיות להגשת תכנית מפורטת ונוהל הוצאת היתר בניה) אינם מציינים את תאריך עריכתם ומתי עודכנו לאחרונה.
- נוהל הוצאת היתר בנייה אינו מגדיר מי הגורמים אחראים לביצוע הפעולות השונות בהליך הוצאת היתר בניה ומה משך הזמן לביצוע הפעולות הללו.

7.2.7. דיווח יו"ר הועדה המקומית על פעילות הועדה

א. סעיף 148 לחוק קובע כי:

"148. (א) יושב ראש מוסד תכנון יגיש לשר האוצר ויפרסם באתר האינטרנט של מוסד התכנון, בתוך שישה חודשים מתום כל שנה, דוח שנתי על פעולות מוסד התכנון לפי חוק זה, **ובכלל זה על היקף פעילותו ועמידתו במועדים שנקבעו** לפעילותו לפי חוק זה, והכול בהתאם להוראות שקבע שר האוצר." [ההדגשות אינן במקור]

ב. הביקורת בדקה האם הוגש דיווח על היקף הפעילות כנדרש בחוק – **נמצא כי הדיווח הוגש כנדרש אך לא פורסם מכיוון שטרם הוקם אתר אינטרנט לועדה.**

מנהל הועדה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "הועדה טרם פרסמה את הדו"ח מפני שטרם התקבל אישור על תקינותו ע"י מינהל התכנון. בימים אלה עולה לאוויר אתר האינטרנט של הועדה המקומית ועם קבלת אישור מינהל התכנון יפורסם הדו"ח כנדרש."

7.3. **תיקון 101 לחוק**

כאמור, התיקון לחוק הינו אחת הרפורמות הסטטוטוריות המקיפות המשמעותיות ביותר בתולדות מדינת ישראל ונכנס לתוקף ב-1.1.2016. נוכח השינוי המשמעותי שהביא עמו התיקון לחוק, ובהתאם לסעיף 31 לחוק, הוקצב לכל ועדה מקומית עובד של מינהל התכנון במשרד האוצר שנקרא "מטמיע". תפקידו של המטמיע הוא ללוות את הועדה המקומית, להכווין ולפקח על היערכותה לכניסת התיקון לתוקף.

7.3.1. היערכות הועדה להטמעת התיקון לחוק

לשם בחינת התקדמות היערכות העירייה להטמעת תיקון 101 הגישה הביקורת למנהל הועדה שאלון בן 83 שאלות אשר הוכן על ידי מינהל התכנון במשרד האוצר ומסייע למטמיע במסגרת עבודתו.

ממצאים:

- נכון למועד הביקורת, מרץ 2017, טרם הוקם לועדה המקומית אתר אינטרנט אשר בו יפורסמו כל הפרטים הנדרשים בהתאם לתיקון בחוק, על כך יורחב בפרק 7.3.3 בהמשך. הביקורת מדגישה כי כתוצאה מכך דרישות רבות הנובעות מהתיקון לחוק לא יושמו בפועל.
- להלן הסוגיות בהן טרם נערכה העירייה לתיקון 101:

1. **לא מונה אחראי בוועדה לקבלה והפצה של חידושים בחקיקה, בתקינה ובנהלים - לדברי מנהל הועדה, נכון למועד הביקורת, ינואר 2017, הנושא מבוצע ע"י מנהל הועדה ומזכירת הועדה.**
2. **עובדי הועדה לא השתתפו בהשתלמות לניהול כלכלי של הועדה.**
3. **הקלטת ישיבות הועדה אינן מועלות לאתר האינטרנט של הועדה – לדברי מנהל הועדה, נכון למועד הביקורת, ינואר 2017, מתבצעות הקלטות של ישיבות הועדה אך הן לא מועלות לאתר ולדבריו אין חובה להעלותן לאתר אלא בדרישת בית משפט. הביקורת מפנה את מנהל הועדה לסעיף 48ד(ה) לחוק הקובע כדלקמן: "1) פרוטוקול ישיבה של מוסד תכנון שאושר יהיה פתוח לעיון הציבור והקלטת ישיבה תהיה פתוחה לציבור לצורך האזנה; עיון והאזנה כאמור יהיו בלא תשלום. 2) פרוטוקול ישיבה של מוסד תכנון יפורסם באתר האינטרנט של מוסד התכנון או באתר האינטרנט של רשות מקומית שתחומה הוא במרחב התכנון של מוסד התכנון; לא היה למוסד תכנון או לרשות מקומית כאמור אתר אינטרנט, יפורסם הפרוטוקול באתר האינטרנט של מינהל התכנון." [ההדגשות אינן במקור].**

מהנדס העירייה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "אין כל חובה חוקית לפרסם את הקלטות הישיבות באתר האינטרנט, אך הקלטות אלה זמינות ופתוחות להאזנת הציבור במשרדי הועדה המקומית".

4. **לא מפורסמות תכניות מפורטות באתר האינטרנט של הועדה לאחר שעברו תנאי סף ולא מפורסמת הפניה לאתר מינהל התכנון במידה והחומרים הועלו לשם כנדרש לפי סעיף 1ב לחוק – לדברי מנהל הועדה, אין בכוונת הועדה להעלות את התכניות לאתר הועדה, וכי די בתכניות המועלות לאתר מינהל התכנון (מערכת מבאי"ת). הביקורת מבקשת להעיר כי בבדיקה שערכה, הנתונים של תכניות בסמכות הועדה המקומית פתוחים לעיונם של בעלי כרטיס חכם בלבד ואינם פתוחים לעיון הציבור כולו, כפי שנדרש בחוק.**
5. **ארכיב היתרי הבנייה אינו נגיש לציבור באמצעות אתר האינטרנט של הועדה – לדברי מנהל הועדה, הנושא יבוצע בעתיד ויועלו לאתר 2 קבצים: קובץ גרמושקה וקובץ היתר אשר יהיו זמינים לציבור הרחב.**
6. **לא מפורסמת הפניה לעמוד הפטור מהיתר של מינהל תכנון באתר האינטרנט של הועדה - לדברי מנהל הועדה, בעתיד יפורסמו את כל מה שפטור מהיתר.**
7. **לא מפרסמים בזמן אמת את כל ההודעות בנושאי תכנון ובניה - לדברי מנהל הועדה, נושא זה אמור להתפרסם באתר האינטרנט של הועדה לאחר סיום הקמתו.**
- מנהל הועדה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "סדרי יום, פרוטוקולים והחלטות ועדת המשנה מפורסמים באתר מבאי"ת בזמן אמת."*
8. **מערכת GIS אינה נגישה לציבור הרחב באמצעות אתר האינטרנט של הועדה - לדברי מנהל הועדה קיימת מערכת GIS בבנייה, זוהי מערכת דרושה ונחוצה ועל כן סוכם עם חברת קומפלוט על הטיפול והשלמת בניית המערכת. בימים אלה עולה לאוויר אתר האינטרנט של הועדה המקומית אשר יקנה גישה למערכת ה-GIS.**
9. **הועדה לא קידמה או אישרה לאחרונה תכנית מתאר כוללנית – נמצאת בהכנה - הליך הגשתה של תכנית כוללנית נמצא בטיפול חברה מתכננת וועדת ההיגוי שמלווה את התכנון.**

10. **לא הוקמה ברשות ועדת שימור ואין תכנית שימור** אתרים בעלי חשיבות היסטורית, לאומית, אדריכלית או ארכיאולוגית לפי סעיף 10 לתוספת הרביעית לחוק – לדברי מנהל הועדה, אינו מחויב להקים ועדת שימור אלא אם קיימים אתרים מוגדרים לשימור. הביקורת מעירה כי עמדתו זו של מנהל הועדה אינה מוקבלת. בשטחה של העיר רהט קיימים מספר אתרים ארכיאולוגים, כדוגמת בארות עתיקות, עבורם נדרשת הקמת רשות שימור והכנת תכנית שימור.

מנהל הועדה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "ההחלטה האם קיימים אתרים עבורם נדרשת תכנית שימור צריכה להתקבל ע"י מליאת העירייה. במידה ותתקבל החלטה כזו תפעל הועדה להכנת תכנית שימור והקמת ועדת שימור, כנדרש בחוק."

11. **הועדה לא אישרה מסמכי מדיניות** בנושאים שונים בשנה האחרונה לדוגמת תמ"א 38, פיצולי דירה, הרחבות בניה וכו' – לדברי מנהל הועדה, במהלך שנת 2016 לא הועלו לדיון תמ"א 38 או פיצולי דירה.

מנהל הועדה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "העיר רהט הינה עיר חדשה ועל כן הנושאים השונים המוצגים לעיל אינם רלוונטיים ביחס לאופי הבנייה ברהט ולא נדרשת הכנת מסמך מדיניות בעניינם."

12. **אין בוועדה מתכנן אסטרטגי** - לדברי מנהל הועדה, אין חובה על העסקתו של מתכנן אסטרטגי בועדה ולגישתו העסקה מעין זו מיותרת.

מנהל כח אדם מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "לא ידוע לי כי הועלתה כוונה להעסקת מתכנן אסטרטגי".

מהנדס העירייה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "לאחרונה התקבלה למינהל הנדסה צוערת ובמסגרת תפקידה תעסוק גם בתכנון אסטרטגי. איני רואה צורך בהעסקת מתכנן אסטרטגי, לשם כך קיים מהנדס העירייה."

הביקורת מעירה כי לגישתה העסקתו של מתכנן אסטרטגי הינה נדרשת על מנת לענות על הצרכים של העיר בהתחשב בגודלה ומנקודת מבט עתידית על התרחבותה של העיר, נוכח הגידול הצפוי באוכלוסייה ובתחום שיפוט. הביקורת מדגישה כי תכנון אסטרטגי אינו תכנון הנדסי אלא תכנון כולל ורב תחומי שנועד לגבש את חזון העיר ואת מדיניות הפיתוח

הרצויה בהיבטים הפיזיים, החברתיים והכלכליים של העיר, במטרה לשפר את איכות החיים בעיר ולקדם את מעמדה העסקי והתרבותי.

13. **מהנדס העירייה מפרסם חו"ד תכנונית באופן חלקי בלבד, רק בחלק**

מהתכניות המוגשות לוועדה המקומית.

14. **רק חלק מחו"ד המהנדס כוללות המלצות.**

15. **לא מתבצעת הפסקת טיפול בתכנית שלא הוגשו בה התיקונים לצורך**

עמידה בתנאי סף בתוך 4 חודשים.

מנהל הועדה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "אמנם לא מתבצעת הפסקת טיפול, אך נשלחות תזכורות למגישי התכניות על מנת לאפשר השלמת הדרישות והמשך הטיפול בתכנית שהוגשה."

16. **אין לוועדה מערכת GIS עם שכבת ייעודי קרקע** או כזו בבנייה - לדברי

מנהל הועדה קיימת מערכת GIS בבנייה, זוהי מערכת דרושה ונחוצה ועל

כן סוכם עם חברת קומפלוט על הטיפול והשלמת בניית המערכת.

17. **הועדה עודנה בתהליך סריקת כל תיקי הבניה** - לדברי מנהל הועדה,

מכון מ.ש. הסורק את ההיתרים החל עבודתו בשנת 2014. נכון למועד

הביקורת נסרקו 22 מתוך 40 שכונות.

18. **יועמ"ש אינו כותב חו"ד לעניין היעדר פגיעה במקרקעין אחרים** כאשר

תכנית מוגשת ע"י פרטיים שאינם בעלי קרקע בתחומה כנדרש לפי סעיף

61א(ב1)(1).

19. **מדיניות האכיפה לא פורסמה לציבור הרחב.**

7.3.2. הדרכת עובדים

א. כחלק מהיערכות הרשויות המקומיות להטמעת התיקון לחוק, נדרשים עובדי

הועדות המקומיות לתכנון ולבנייה להשתתף בתכנית הכשרה שתפקידה

להכיר לעובדים את השינויים בחוק ובהתנהלות הועדה בעקבות התיקון לחוק.

ב. לעיון הביקורת הועבר מסמך המציג את תכנית ההכשרה להטמעת התיקון

לחוק, להלן מבנה ותכני ההכשרה :

- יום אחד של הכשרה כללית למתן **תוכן מקצועי גנרי**. ביום זה הוצגו מטרת התיקון לחוק, עיקרי השינויים בעקבות התיקון לחוק, מבנה מערכת התכנון החל מהמערך הארצי וכלה במערך המקומי, מדיניות התכנון הארצית, מבנה הועדה המקומית ואופן עבודתה.
 - 3 ימי הכשרה בנושא **תכנון**. בימים אלה הוצגו השפעות התיקון לחוק על עבודת התכנון, הוסבר אודות סמכויות והסמכות ועבודת התכנון (בדיקת תכניות, קידום תכניות), נהלי עבודה חדשים ותהליך ההטמעה.
 - 3 ימי הכשרה בנושא **רישוי**. בימים אלה הוצגו השפעות התיקון לחוק על עבודת הרישוי, הוסבר אודות פטור מהיתר, שלב הפקת המידע למבקש ההיתר שיכלול ניתוח מקרים מהשטח, הליך קליטת בקשה להיתר ובקרה מרחבית, מדיניות האכיפה, תפקידי הפיקוח והשתלבותם בעבודת הרישוי.
 - יום אחד של הכשרה בנושא שירות פנים ארגוני ושירות לאזרח.
- ג. בהתאם למסמך שהועבר לעיון הביקורת – על כל עובד לעבור הכשרה של לפחות 40 שעות.

ממצאים:

- לביקורת נמסר כי בין התאריכים 21-25.9.2014 התקיים שבוע הכשרה ובו נכחו מנהל הועדה לתכנון ולבנייה, מזכירת הועדה לתכנון ולבנייה, מנהל יחידת רישוי, בודק היתרים ופקח אחד בלבד.
- יש לציין כי בודק ההיתרים והמידענית עברו קורסי הכשרה ממוקדים לתפקידם.
- **לא התקיים מועד נוסף של הכשרה עבור שלושת הפקחים החדשים** שהתקבלו בשנת 2015.
- לא התקיים ריענון הכשרה לקראת כניסתו של התיקון לחוק לתוקף בשנת 2016.

מנהל הועדה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי **"בקרוב ישלחו הפקחים החדשים לקורס השלמה."**

7.3.3. מערך תמיכה ממוחשב

- א. במסגרת התיקון לחוק, ולפי סעיפים 1ב ו-1ג לחוק, על הועדה המקומית להקים מערך תמיכה ממוחשב חדש ונגיש לציבור הרחב ובו יפורסמו הודעות מטעם הועדה המקומית, תכניות ומסמכים שיהיו נגישים לציבור ללא עלות.
- ב. הביקורת בדקה את קיומו של מערך זה - נמצא כי חברת קומפלוט זכתה במכרז להקמת אתר אינטרנט לוועדה המקומית.
- ג. נכון למועד הביקורת, מרץ 2017, חברת קומפלוט טרם סיימה את הקמת האתר אך לדברי מנהל הועדה הוא צפוי להיות נגיש לציבור כבר בחודש הבא.
- ד. הביקורת עיינה במבנה אתר האינטרנט שנמצא בהכנה, להלן רשימת האפשרויות שיהיו זמינות באתר לשימוש הציבור:

(1) מידע הנדסי

- i. איתור ישיבות
- ii. איתור בקשות
- iii. איתור תיקי בניין
- iv. פרסומי תכנון ובנייה
- v. תעריפים

(2) מידע כללי

- i. צור קשר
- ii. שעות קבלת קהל

(3) טפסים ונהלים

(4) מידע תכנוני

- i. תכנית בניין עיר
- ii. פרטי גוש חלקה

(5) חיפוש מידע לפי מספר בקשה, מספר תכנית או ישיבות.

(6) ישיבות הועדה

(7) תכנית בניין עיר

(8) בקשות להיתרי בנייה

(9) מידע תכנוני לחלקה

ה. כיום פועלות בעירייה ובמינהל התכנון 3 מערכות ממוחשבות: מערכת קומפלוט, מערכת רישוי זמין ומערכת מבאי"ת.

1) מערכת קומפלוט: מערכת זו נמצאת בשימוש של הועדה המקומית ואינה נגישה לציבור הרחב. היא מאפשרת ניהול תהליכי עבודה בוועדה המקומית מקצה לקצה, החל משלב תכנון המקרקעין והגדרת ייעודו וכלה בביצוע פרויקטים לבניה ופיקוח על עמידתם בתקנים. באמצעותה ניתן לנהל תהליכי רישוי ופיקוח על בניה; ניהול מקרקעין הכולל מעקב אחר תכניות בנין עיר החל משלב התכנון דרך שלב ההפקדה ומתן התוקף; ניהול ייעוד הקרקע וזכויות הבניה בכל תא שטח; ניהול תהליכי השבחה של הקרקע וגביית תשלומים בהתאם להיטלי השבחה ובהתאם לחוק. **למערכת זו מזינים המידענית ובודק ההיתרים והתכניות מידע שמופק לשימוש ועדת המשנה לצורך דיון בתכניות שהוגשו לטיפול.**

2) מערכת רישוי זמין: מערכת זו משמשת ככלי עזר וקשר בין האזרח מגיש הבקשה להיתר לבין הועדה המקומית. זו מערכת כלל ארצית להגשת היתרי בניה שפותחה בהתאם לתיקון לחוק ע"י מינהל התכנון וממשל זמין. היא נועדה לשיפור תהליכי הרישוי והבנייה, באמצעות קיצור תהליכים ושיפור השירות לאזרח, לאיש המקצוע ולגופים הלוקחים חלק בהליכי הרישוי, בין השאר על ידי החלת הליך מקוון ארצי אחיד ושקוף, ניהול מעקב וארכוב מתקדמים. המערכת מהווה תחליף ל"גרמושקה" ההיסטורית, המודפסת על גבי ניירות, מאפשרת ניהול מעקב וארכוב מתקדמים ובכך מקצרת תהליכים ומשפרת את השירות בהליכי הרישוי. המערכת מלווה את כל שלבי רישוי הבניה והביצוע של עבודות הבניה, החל מהגשת בקשה לתיק מידע וקבלת תיק מידע, דרך בקשה להיתר בנייה וקבלת היתר בנייה, ניהול ובקרה על שלבי הביצוע – ועד לקבלת תעודת גמר. המערכת מתממשקת לגופים ורשויות שונים ביניהם – הועדות המקומיות, גורמים מוסרי מידע (רשות העתיקות), המשרד להגנת

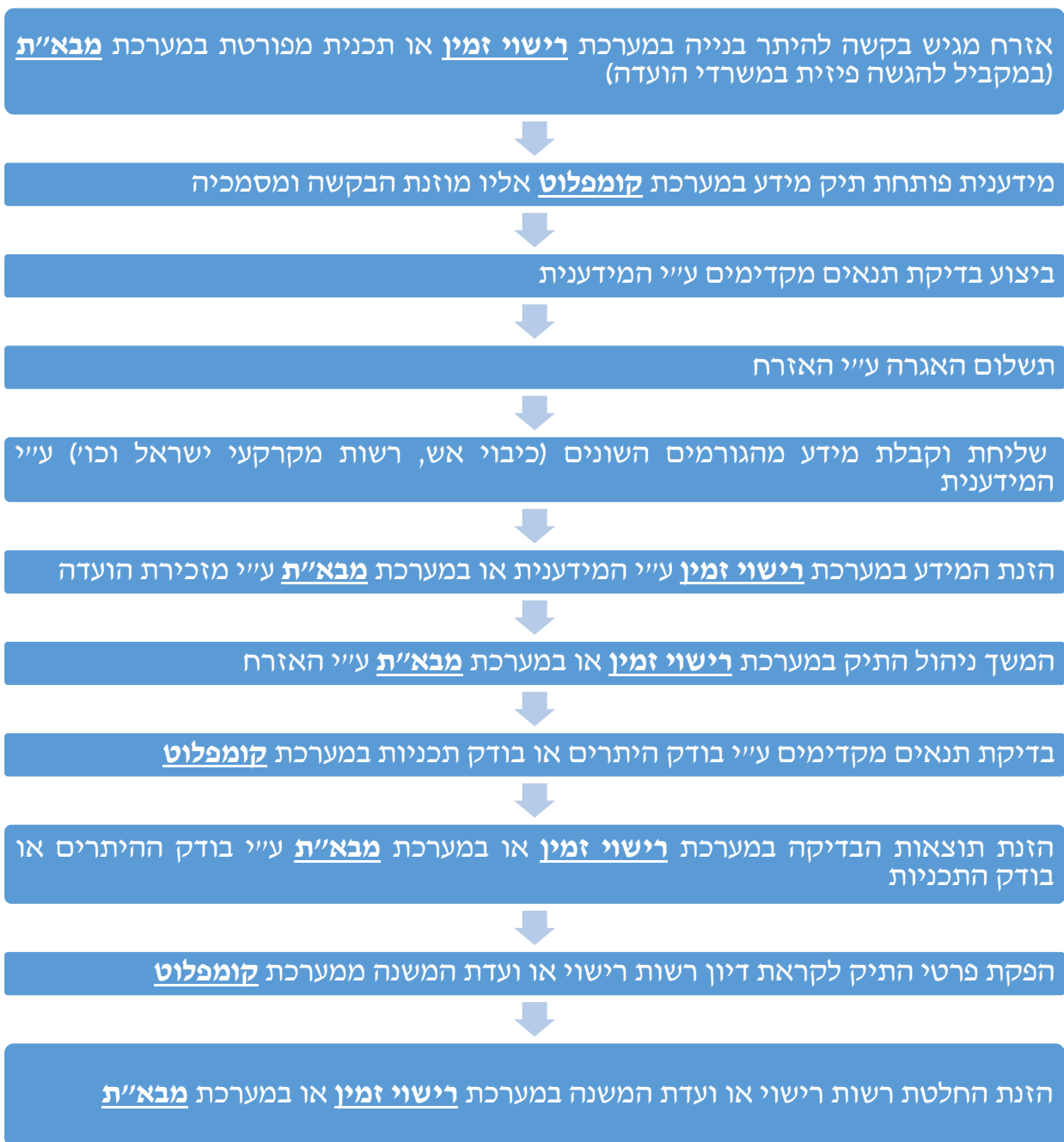
הסביבה, חברת החשמל ועוד), למבא"ת, לרשם המקרקעין, לרשם המהנדסים והאדריכלים ולגופים נוספים.

3) מערכת מבא"ת (מבנה אחיד לתכנית): מערכת זו משמשת ככלי עזר וקשר בין האזרח מגיש התכנית המפורטת לבין הועדה המקומית. המערכת מבצעת בדיקות אוטומטיות, דבר המקל מאד על עבודת הועדות המקומיות והמחוזיות. המערכת מאפשרת קליטת שרטוטים גרפים לתוך מערכות ממוחשבות "חכמות" ללא מגע יד אדם. מרגע השקת המערכת, תכניות המוגשות אליה מהוות מקור הנתונים שממנו מופקים מסמכי התכנית, ולא העתק. בהמשך תשודרג המערכת כך שניתן יהיה להטביע חתימה דיגיטלית על המסמכים, דבר שייתר את הצורך בהדפסת המסמכים לצורך חתימתם. יצוין כי **רק חלק מהנתונים המוזנים במערכת מבא"ת הינם חשופים לעיון הציבור הרחב** ומקנים גישה מוגבלת לעבודתה של הועדה המקומית. על מנת לקבל גישה מלאה לנתונים ישנו צורך בכרטיס חכם.

למעשה מערכת קומפלוט משמשת ככלי ניהולי אשר יכול להכיל את כל המידע הנדרש לצורך ניהול עבודת הועדה, ומערכות רישוי זמין ומבא"ת משמשות ככלי המקשר בין הועדה לאזרח וככלי ניהול התיק ע"י האזרח.

השימוש במערכת קומפלוט נדרש שכן מערכות רישוי זמין ומבא"ת הינן מערכות הפועלות במרחב האינטרנטי ואינן יכולות להכיל את כל המידע הנדרש לצורך טיפול בהליכי התכנון והבנייה ברשות.

ו. להלן תרשים המתאר את מקומן של המערכות הממוחשבות השונות בהליכים המתנהלים בועדה:



ז. הביקורת בדקה אם **עובדי הועדה עברו הדרכות כנדרש אודות המערכות הממוחשבות – נמצא תקין.**

7.4 תכניות מפורטות

7.4.1 כללי

א. להלן תרשים המתאר את הליך הטיפול בתכנית מפורטת שהוגשה להכרעת הועדה המקומית:



- ב. לדברי מזכירת הועדה, בתחילת כל שנה נקבעים מראש מועדי ישיבות של ועדת המשנה ונשלחת על כך הודעה לכל הגורמים הנדרשים. כמו כן, שבוע לפני כל ישיבה שולחת מזכירת הועדה מייל (בהתאם לסעיף 44(ב) לחוק) ובו סדר היום הצפוי לישיבה הקרובה.
- ג. ועדת המשנה מתכנסת אחת לתקופה, בהתאם ללו"ז שנקבע מראש.

ממצאים:

- הביקורת בדקה את תדירות התכנסות ועדת המשנה, נמצא כי בשנת 2016 התכנסה ועדת המשנה 9 פעמים, אך פורסמו פרוטוקולים של 8 ישיבות בלבד. לא פורסם פרוטוקול ישיבה 136.
- הביקורת עיינה בפרוטוקולים של דיוני ועדת המשנה בשנת 2016 ובדקה את מהות הבקשות בגין התקבלו החלטות – נמצא כי ב-15 מתוך 82 תכניות מפורטות שהגיעו לדיון בפני ועדת המשנה נתבקשה הועדה להסדיר מצב קיים. כלומר, בכ-18% מהמקרים התכניות המוגשות לאישור ועדת המשנה מוגשות לאחר שהמחזיק בקרקע ביצע את השינוי עבורו מתבקש אישור/המלצת הועדה.
להלן טבלה המציגה נתונים אלה:

מס' ישיבה	כמות תכניות	כמות סעיפי הסדרת הקיים
127	12	1
128	2	0
129	14	2
131	7	2
135	11	0
136	11	4
137	12	3
138	2	0
139	11	3
<u>סה"כ</u>	<u>82</u>	<u>15</u>

- הביקורת ערכה מדגם של 16 תכניות מפורטות (ראה נספח ב') שהוגשו להחלטת ועדת המשנה ובדקה קיומו של טופס בדיקת תנאים מקדימים – נמצאו 2 תיקים בהם לא היה טופס בדיקת תנאים מקדימים וכן במקרה אחד לא נמצא התיק המבוקש בארכיב הועדה המקומית.

7.4.2 פרסום

א. סעיף 96א לחוק קובע כי:

"96(א) מסמכי תכנית וכל מסמך אחר שהוגש לפי חוק למוסד תכנון הדן בתכנית על ידי מגיש התכנית או מי מטעמו, וכן חוות דעת שהגיש נציג בעל דעה מייעצת לפי סעיף 18(ג2), חוות דעת היועץ המשפטי ומהנדס הוועדה המקומית שהוגשו לפי סעיף 61א(ג1), חוות דעת מהנדס הוועדה המקומית שהוגשה לפי סעיף 61א(ג4), וחוות דעת נציג שר בוועדה המחוזית או גורם אחר שקבע שר האוצר שהוגשה לפי סעיף 61ב(ב), יועמדו לעיון הציבור ממועד הגשתם למוסד התכנון.

(ב) מזכיר מוסד תכנון יפרסם מסמכים כאמור בסעיף קטן (א) באתר האינטרנט של מוסד התכנון ויעמידם לעיון הציבור, ורשאי שר האוצר לקבוע הוראות לעניין זה." [הדגשות אינן במקור]

ב. סעיף 4.ב. לנוהל עיון במסמכי תכנית ופרסום באינטרנט של מינהל התכנון שפורסם ביום 30.06.2015 קובע כי: "תכניות בסמכות הוועדה המקומית וכל המסמכים האחרים המפורטים בסעיף 6 להלן יפורסמו באתר הצפייה של משרד הפנים ובאתר האינטרנט של הוועדה המקומית/הרשות המקומית כמפורט בנספחים 1 ו-2 להנחיה זו".

ג. לפי סעיף 6 לנוהל הנ"ל מסמכי התכנית כוללים: תשריט, הוראות התכנית ונספחיה, כל מסמך הנדרש ע"י הוועדה המקומית וכן חווי"ד יועמ"ש ומהנדס העירייה לעניין סמכות הוועדה המקומית וחווי"ד מהנדס העירייה לעניין התכנון.

ד. סעיף 1.3 לנספח 1 לנוהל הנ"ל קובע כי "כדי להבטיח שניתן יהיה לצפות במסמכי התכנית גם באתר הוועדה המקומית, מומלץ לפרסם באתר זה קישור (לינק) למסמכי התכנית שבאתר משרד הפנים".

ממצאים:

הביקורת בדקה האם מתקיים פרסום מסמכי תכנית, סדרי יום, החלטות, פרוטוקולים של ישיבות ועדת המשנה וחווי"ד שהוגשו באתר האינטרנט בסמוך למועד קבלתם.

• לא נמצא פרסום של מסמכי התכניות שהוגשו באתר האינטרנט של העירייה או של הוועדה המקומית (טרם הוקם אתר אינטרנט לוועדה

- המקומית), וכן אין גישה למסמכי התכניות שהוגשו באתר הצפייה של משרד הפנים (מבא"ת) אלא אם הצופה הינו בעל כרטיס חכם.
- **אין פרסום באתר האינטרנט של העירייה לסדרי יום של ועדת המשנה, אלא רק פרסום של פרוטוקולים.**
 - **לא כל הפרוטוקולים פורסמו באתר האינטרנט של העירייה (בשנת 2016 חסרים פרוטוקולים מס' 130, 134).**
 - **סדר יום, מסמכי החלטות, פרוטוקולים ותמלילים של דיוני ועדת המשנה מפורסמים באתר האינטרנט של מערכת מבא"ת.**
 - **לא נמצאו הפרסומים הבאים במערכת מבא"ת:**
 - סדרי יום – ישיבות 116, 131, 134, 138.
 - מסמכי החלטות – ישיבה 130, 134.
 - פרוטוקולים – ישיבות 127, 130, 134, 136, 137, 139.
 - תמלילים – לכל הישיבות למעט 125.
 - חומר נלווה – לכל הישיבות.
 - **לא מפורסם קישור (לינק) לאתר מבא"ת באתר האינטרנט של העירייה.**

7.4.3. עמידה בלוחות זמנים

- א. סעיף 109א לחוק קובע כי על ועדת המשנה להחליט בעניינה של תכנית מפורטת שהוגשה בתוך 12 חודשים מיום הגשתה לכל היותר:
- ”109א. (א) הועדה המקומית תחליט לאשר תכנית שבסמכותה או לאשרה בשינויים, לקבוע תנאים לאישורה או לדחותה, בתוך 12 חודשים ממועד הגשתה...”
- ב. יודגש כי הכרעה לפי הסעיף הנ"ל נכונה גם בעניין תכניות שנמצאות בסמכות הועדה המחוזית וכי על הועדה המקומית לתת המלצתה להפקיד או שלא להפקיד את התכנית בוועדה המחוזית בתוך 12 חודשים מיום שבו הוגשה התכנית.
- ג. הביקורת ערכה מדגם של 16 תכניות מפורטות (ראה נספח ב') שהוגשו להחלטת ועדת המשנה ובדקה את חלופי הזמן ממועד הגשת הבקשה עד

מועד קבלת החלטה בעניינה – **נמצא תקין**. יש לציין כי ב-15 מתוך 16 המקרים

שנבדקו מדובר בתכנית מפורטת אשר בסמכות הועדה המחוזית ולא המקומית.

להלן טבלה המציגה את ממצאי הביקורת:

מס' סידורי	מס' תכנית	מתי הוגשה	מתי התקבלה החלטה	תקופת טיפול בתכנית
1	618-0377192	09/12/2015	13/04/2016	4 חודשים
2	618-0230672	06/03/2013	24/03/2013	0 חודשים
3	618-0388439	01/02/2016	29/02/2016	0 חודשים
4	618-0375220	10/01/2016	29/02/2016	1 חודשים
5	618-0368993	15/11/2015	31/01/2016	2 חודשים
6	618-0382127	13/01/2016	13/04/2016	3 חודשים
7	618-0369629	14/01/2016	13/04/2016	2 חודשים
8	618-0413526	24/04/2016	14/08/2016	3 חודשים
9	618-0423137	26/04/2016	09/06/2016	חודש וחצי
10	618-0415034	26/04/2016	13/07/2016	2 חודשים
11	618-0415174	26/04/2016	31/07/2016	3 חודשים
12	618-0392720	15/02/2016	31/07/2016	5 חודשים
13	618-0398552	03/03/2016	14/08/2016	5 חודשים
14	618-0370296	30/05/2016	14/08/2016	2 חודשים
15	618-0406017	14/03/2016	14/08/2016	5 חודשים
16	618-0432500	25/05/2016	28/09/2016	4 חודשים

7.4.4. חוות דעת

א. סעיף 61א(ג)(1) לחוק קובע כי: "לא תקבל הועדה המקומית החלטה על הפקדת תכנית, אלא אם כן הונחו לפנייה חוות דעת בכתב של מהנדס הועדה המקומית ושל היועץ המשפטי שלה, ולפיהן התכנית המוצעת היא תכנית בסמכות הועדה המקומית, ובכלל זה אינה סותרת הוראות של תכנית כוללנית בניגוד להוראות סעיף 62א(ד), לא מתקיים לגביה האמור בסעיף 62א(ו) עד (ח), ואישור התכנית לא יהיה בניגוד להוראות תכנית שכוחה יפה ממנה לפי חוק זה" [ההדגשה אינה במקור].

ב. סעיף 61א(ג)(4) לחוק:

"...לא תקבל הועדה המקומית החלטה על הפקדת תכנית או על

אישורה, אלא אם כן הונחה לפנייה חוות דעת בכתב של מהנדס

הועדה, המתייחסת, בין השאר, לאלה:

(א) עיקרי התכנית ומטרותיה;

(ב) עיקרי השינויים המבוקשים בתכנית לעומת המצב התכנוני הקיים;

(ג) היותה של התכנית ערוכה בהתאם להוראות לפי חוק זה ולדרישות מוסד התכנון כאמור בסעיף 85;

(ד) מידת התאמתה של התכנית לתכניות גבוהות ממנה בסולם העדיפויות של תכניות כאמור בסימן ח', החלות בתחום התכנית, לתכנית כוללנית כאמור בסעיף 62א(ד), ולהוראות כאמור בסעיף 62א(ו) עד (ח), לתכניות כאמור שהועברו להערות הועדות המחוזיות או להשגות הציבור או שהופקדו, לפי העניין וכן למגבלות אחרות, אם ישנן, החלות על אישור התכנית לפי כל דין;

(ה) קיומם של שטחים המיועדים לצורכי ציבור, ובכלל זה שטחים המיועדים למוסדות ציבור, של שטחים פתוחים ושל תשתיות בשטח התכנית ובסביבתו, **ואם הם נותנים מענה ראוי לצרכים הנובעים מהתכנית**, כאמור בפסקה (3);

(ו) אם התכנית כוללת אתר הכלול ברשימת האתרים לפי סעיף 12 לתוספת הרביעית – גם פרטים בדבר השפעת התכנית על אתר כאמור;

(ז) כל עניין אחר הדרוש, לדעת מהנדס הועדה, לצורך בחינת התכנית והחלטה בה;

(ח) המלצות מהנדס הועדה לגבי התכנית המוצעת, לרבות השינויים הנדרשים בה לדעתו, ובכלל זה השינויים הנדרשים לצורך התאמתה לתכניות ולמגבלות כאמור בפסקת משנה (ד). " [ההדגשות אינן

במקור]

ג. סעיף 61ב(ב) לחוק: "בלי לגרוע מהוראות סעיף 18(ג2), כל אחד מנציגי השרים

בועדה המחוזית וכל אחד מהגורמים הנוספים שקבע שר האוצר לפי סעיף קטן (א),

רשאים להגיש חוות דעת בכתב לועדה המקומית; הוגשה חוות דעת כאמור, יוזמן מגיש

חוות הדעת לדיון על הפקדת התכנית בועדה המקומית או בועדת משנה שלה ותינתן לו הזדמנות להשמיע את דעתו לפני קבלת החלטה.

ד. על מנת לעמוד בדרישות החוק על מהנדס העירייה והיועמ"ש להכין חו"ד ביחס לכל תכנית המוגשת לוועדה המוקמית, גם כאשר במסגרת הכנת חוות הדעת מתברר כי תכנית זו אינה בסמכות המקומית וכי יש להמליץ על העברתה לטיפול הועדה המחוזית.

ממצאים:

הביקורת ערכה מדגם של 16 תכניות מפורטות (ראה נספח ב') שהוגשו לדיון ועדת המשנה ובדקה קיומן של חו"ד של יועמ"ש ומהנדס העירייה, וכן של נציגים בעלי דעה מייעצת. יודגש כי ב-15 מתוך 16 המקרים שנבדקו מדובר בתכנית מפורטת אשר בסמכות הועדה המחוזית ולא המקומית.

- במקרה אחד לא נמצא התיק המבוקש בארכיב הועדה המקומית.
- בכל 15 התיקים שנבדקו לא נמצאה חו"ד יועמ"ש כנדרש בחוק.
- בכל 15 התיקים שנבדקו לא נמצאה חו"ד מהנדס המתייחס לסמכותה של הועדה המקומית לאשר את התכניות שהוגשו, כפי שנדרש לפי סעיף 61א(ג)(1).
- נמצאו 7 מקרים בהם לא נמצאה חו"ד מהנדס העונה על הגדרת סעיף 61א(ג)(4).
- נמצא כי ביתר המקרים, 8 תיקים, הייתה חו"ד מהנדס העונה על הגדרה 61א(ג)(4) אך לא חתומה.
- בכל התיקים לא נמצאה חו"ד של מי מהנציגים בעלי הדעה המייעצת – יש לציין כי נתון זה תקין מכיוון שאין חובה על קיומה של חו"ד שכזו.

מהנדס העירייה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "אין חובה חוקית על מהנדס העירייה ועל היועמ"ש לעירייה להגיש חו"ד כאשר התכנית שהוגשה הינה בסמכות הועדה המחוזית, חובה חוקית ישנה רק כאשר התכנית שהוגשה הינה במסכות הועדה המקומית.

בתכנית שבסמכות הועדה המקומית מוגש מסמך אחד ובו חו"ד תכנונית וחו"ד לעניין סמכות אשר נכתב ע"י מהנדס העירייה ומועבר לאישורו וחתימתו של היועמ"ש לעניין סמכות הועדה המקומית. לא מוגשות חוות דעת נפרדות של המהנדס והיועמ"ש."

7.5. רישוי

7.5.1. כללי

א. להלן התרשים המתאר את הליך מתן היתר בנייה ע"י רשות רישוי:



ב. לפי נתוני מערכת רישוי זמין, מחודש מרץ 2016 ועד חודש מרץ 2017 הוגשו 195 בקשות מידע, כאשר רק 10 מתוכן נסגרו מבלי שהמשיכו בהליך לקבלת היתר.

ממצאים:

הביקורת בדקה מדגם של 10 בקשות להיתרי בניה שהוגשו להחלטת רשות רישוי ובחנה את משך הזמן שחלף ממועד הגשת הבקשה ועד מועד פתיחת התיק בעניינה במערכת קומפלוט.

• ב-2 מקרים לא נמצאה חותמת נתקבל על תיק הבקשה ועל כן לא ניתן היה

לדעת מתי הוגשו בפועל במשרדי הועדה.

להלן טבלה המציגה את ממצאי הביקורת:

מס' סידורי	מס' תיק	מס' בקשה	מתי הוגשה	מתי נפתח קומפלוט	משך טיפול ממועד הגשה עד לפתיחת תיק קומפלוט
1	90505740	20140354	13/10/2014	15/10/2014	2 ימי עבודה
2	90505980	20150489	אין חותמת נתקבל על התיק	23/11/2015	
3	2501220	20150504	אין חותמת נתקבל על התיק	02/12/2015	
4	1400430	20160142	28/02/2016	17/03/2016	15 ימי עבודה
5	90402490	20150149	23/03/2015	01/04/2015	8 ימי עבודה
6	3309040	20160448	03/11/2016	14/11/2016	8 ימי עבודה
7	3100640	20150017	12/01/2015	22/01/2015	9 ימי עבודה
8	90506590	20140299	28/08/2014	07/09/2014	7 ימי עבודה
9	201180	20150015	08/01/2015	13/01/2015	4 ימי עבודה
10	90505930	20150202	22/04/2015	26/04/2015	3 ימי עבודה

7.5.2. בדיקת תנאים מקדימים

א. סעיף 145(א3)(3) לחוק קובע כי: "מהנדס הועדה יבדוק אם בקשה להיתר שהוגשה עומדת בתנאים המוקדמים לקליטתה, יודיע על החלטתו בדבר עמידת הבקשה להיתר בתנאים מוקדמים אלה למבקש ההיתר, ואם מצא שהיא עומדת בהם – יקלוט את הבקשה".

ב. לפי מסמך דגשים מרכזיים לרפורמה בתכנון ובנייה שהפיץ מינהל התכנון יש לקיים נוהל בדיקת תנאים מקדימים עבור כל תכנית המוגשת למוסד תכנון.

זהו שלב טכני שנועד להבטיח כי התכנית שהוגשה נערכה כדיון וכי צורפו לה המידע והמסמכים הבסיסיים הנדרשים לצורך הבנתה.

ג. כאשר מוגשת בקשה להיתר בנייה התואמת את התביע – מתחלק הליך בדיקת תנאים מקדימים בין כמה גורמים:

1. המידענית מפיקה מהמערכת את המידע הרלוונטי לבקשה שהוגשה – נבדק האם מגיש התכנית הוא בעל הקרקע או מי שיש לו עניין בקרקע ונאסף מידע מגורמים פנימיים וחיצוניים, לרבות מגורמי תשתית וממשרדי ממשלה, אשר רלוונטי לבקשה.

2. בודק היתרים בודק את הבקשה עצמה ואת קיומם של כל המסמכים הרלוונטיים לצורך קבלת החלטה בעניינה.

3. מנהל יחידת הרישוי מוודא כי התיק מוכן להגשה לדיון ברשות רישוי.

ד. לדברי מנהל יחידת הרישוי, בטרם מגיעה הבקשה להיתר בנייה לדיון בפני רשות רישוי ולאחר שהתבצעה בדיקת תנאים מקדימים (הן על ידי המידענית בשלב המידע והן על ידי בודק היתרים לאחר קליטת הבקשה) מתקיימת ישיבה ובה נוכחים מהנדס העירייה ועובדי יחידת הרישוי: מנהל היחידה, המידענית ובודק היתרים ומתבצעים הערכה של הבקשה ומוכנותה להגשה להחלטת רשות רישוי.

ממצאים:

- הביקורת בדקה מדגם של 10 בקשות להיתרי בנייה (ראה נספח א') שהוגשו להחלטת רשות רישוי ובחנה את קיומו של טופס המעיד כי נבדקו התנאים המקדימים והתיק מוכן לישיבת רשות רישוי, להלן הממצאים:
 - במקרה 1 נמצא טופס ריק, ללא הערות וללא חתימת מהנדס העירייה.
 - ב-9 מקרים נמצא טופס חתום כנדרש ע"י מהנדס העירייה, 3 מתוכם כללו הערות בודק היתרים ומהנדס העירייה בגין תיקונים הנדרשים בבקשה.
- לדברי מנהל יחידת הרישוי, הישיבה המתקיימת בנוכחות מהנדס העירייה ובה נבדקת מוכנות הבקשה לדיון רשות רישוי מתבצעת בדרך כלל באותו היום בו מתבצע דיון רשות רישוי. הביקורת עמירה כי על מנת שתתאפשר

העברה מסודרת של הבקשה להיתר הבנייה, על כל מסמכיה, למהנדס העירייה ולראש העיר, וכן על מנת שיוכן ויופץ סדר יום לדיוני רשות רישוי לגורמים הנדרשים יש לקיים ישיבה זו כ-3-4 ימים לפני מועד הדיון של רשות רישוי.

7.5.3. עמידה בלוחות זמנים

א. לוחות הזמנים לקבלת החלטת רשות רישוי בבקשה להיתר בנייה קבועים בסעיף 145 לחוק. להלן תרשימים לוחות הזמנים מתוך מסמך דגשים מרכזיים לרפורמה בתכנון ובנייה שהפיץ מינהל התכנון:



תגובת רשות מקרקעי ישראל חייבת להמסר בתוך 90 ימים מיום שהוגשה לה בקשה ליתן הסכמתה לבקשה להיתר

ממצאים:

הביקורת בדקה מדגם של 10 בקשות להיתרי בנייה שהוגשו להחלטת רשות רישוי ובחנה את חלוף הזמן ממועד הגשת הבקשה עד מועד קבלת החלטה בעניינה.

- נמצא כי ב-3 מקרים הטיפול בבקשה להיתר בנייה נמשך למעלה משנה. יצוין כי מעיון בתיקים הסיבה לעיכוב במתן החלטה במקרים אלה מקורה במגיש הבקשה ולא בעבודת יחידת רישוי, אם בגין איחור בתשלום הפיקדון ע"י מגיש הבקשה או בהתעכבות מגיש הבקשה בביצוע דרישות ההשלמה שהתבקשו בעקבות בדיקת תנאים מקדימים.

• רק ב-3 מקרים עמדה רשות רישוי בזמנים הנדרשים והתקבלה החלטה

בפחות מ-90 ימי עבודה.

להלן טבלה המציגה ממצאי הביקורת:

מס' סידורי	מס' תיק	מס' בקשה	מתי הוגש/נפתח תיק קומפלוט (המוקדם ביניהם)	מועד החלטה	משך טיפול בבקשה ממועד ההגשה עד להחלטה
1	90505740	20140354	13/10/2014	24/01/2016	335 ימי עבודה
2	90505980	20150489	23/11/2015	31/01/2016	50 ימי עבודה
3	2501220	20150504	02/12/2015	30/05/2016	129 ימי עבודה
4	1400430	20160142	28/02/2016	20/06/2016	81 ימי עבודה
5	90402490	20150149	23/03/2015	06/03/2016	250 ימי עבודה
6	3309040	20160448	03/11/2016	04/01/2017	45 ימי עבודה
7	3100640	20150017	12/01/2015	04/01/2017	518 ימי עבודה
8	90506590	20140299	28/08/2014	24/01/2016	367 ימי עבודה
9	201180	20150015	08/01/2015	24/01/2016	272 ימי עבודה
10	90505930	20150202	22/04/2015	06/03/2016	228 ימי עבודה

7.6. פיקוח

עברות לפי חוק התכנון והבנייה הן בין העברות הנפוצות ביותר. זה שנים רבות שבתו המשפט שבים וקובעים כי מדובר ב"מכת מדינה" שיש להילחם בה ולמגר אותה. קיימים גורמים רבים היוצרים קשיים באכיפת חוק התכנון והבנייה, ובהם: אי-העמדה לדין של עברייני בנייה, התמשכות ההליכים, ענישה מקלה, היעדר אכיפה של צווי הריסה והטיפול הממושך בהוצאתם לפועל. קשיי האכיפה הללו גורמים לפגיעה קשה בגורם ההרתעה ופוגעים באמון הציבור בשלטון החוק.⁷

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מינואר 2004⁸ נאמר כי עבריינות בנייה היא תופעה חמורה המחייבת התייחסות מחמירה מצד גורמי השלטון. עוד נאמר בו כי יש לעמוד על ענישה חמורה ומרתיעה, גם אם בינתיים הוכשרה העברה.

לפי מינהל התכנון, עיקר העבודה בתחום זה נעשה ע"י מפקחי הבנייה, שהם עובדיה של יחידת הפיקוח בועדה המקומית. המפקחים נדרשים ללוות בניה חדשה ולוודא שהיא מבוצעת על פי ההיתר; לאתר פעילויות שאינן מתבצעות כך; לגבות עדויות; להכין תיק תביעה; וללוות את התובעים המקומיים בבית המשפט. למפקחים יש חלק מסמכויות השוטרים, והם רשאים, לדוגמא, להיכנס לחצרות בתים ולבתי מגורים (רק בשעות היום ולאחר התראה) לצורך מילוי תפקידם.

7.6.1. מבנה ארגוני

א. להלן תרשים המתאר את המבנה הארגוני של היחידה:



ב. יחידת הפיקוח מנוהלת באמצעות קבלן עצמאי שאינו עובד עירייה (להלן: "מ"מ מנהל יחידת הפיקוח").

בנוסף למ"מ מנהל היחידה, יחידת הפיקוח מורכבת מ-5 עובדי עירייה במשרה מלאה: מזכירה ו-4 פקחים.

⁷ מתוך דברי ההסבר להצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 87), התשס"ח-2008.

⁸ חוזר מנכ"ל 1/04: "שינוי תכניות של גורמים שעברו עבירות בניה".

ג. דרך המלך לקליטת עובדים לעבודה ברשות המקומית היא באמצעות מכרז פומבי. בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), תש"ם – 1979, (להלן: "תקנות מכרזים לקבלת עובדים") נקבעו סוגי המקרים בהם ניתן להתקשר ללא מכרז. בית המשפט העליון הדגיש כי תקנות אלה הן החריג ויש לפרשן בצמצום והתקשרות בדרך של מכרז פומבי עדיפה על דרך אחרת.

ד. סעיף 2(א) לתקנות מכרזים לקבלת עובדים קובע כי "התפנתה משרה שיש עליה הקצבה בתקציב המאושר, ולא אוישה בדרך אחרת, יפורסם לגביה מכרז פומבי."

ה. סעיף 2(ב) לתקנות מכרזים לקבלת עובדים קובע את הסייגים לחובת המכרז הפומבי, ביניהם סעיף 2(ב)(7) אשר קובע כי לא תחול חובת מכרז על: "משרה של עובד הנעדר ממשרתו לתקופה זמנית, לשם איושה במילוי מקום, שלא יעלה על שנה; המנהל הכללי רשאי, מטעמים מיוחדים, להאריך את ההעסקה לתקופות נוספות אם מצא כי היעדרות העובד נמשכת, ובלבד שסך כל התקופות הנוספות יפחת משנה." [ההדגשות אינן במקור].

ו. בהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד הפנים 10/2004 ו-8/2016 אין להעסיק יועצים חיצוניים בתפקידים שמעצם טיבם או בהתאם לחוק עליהם להיות מאוישים על ידי עובדי הרשות המקומית או במקביל לעובד הרשות הממלא תפקיד דומה.

ז. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2011 (והבהרתו בחוזר מנכ"ל 4/2011) מגדיר את הליך העסקת ממלאי מקום ברשויות מקומיות וקובע כי במקרים בהם מדובר במשרה שהתפנתה באופן זמני (כדוגמת מחלת עובד מעל 30 יום) יכולה הרשות לאיישה לתקופה של שנה, ושנתיים לכל היותר, ללא יציאה למכרז.

השתלשלות העסקת מ"מ מנהל יחידת הפיקוח

- בחודש 4/2015 נפצע מנהל יחידת הפיקוח בתאונת דרכים, ובעקבות כך בחודש יוני 2015 נחתם חוזה למתן שירותי ניהול ויעוץ בין העירייה למ"מ מנהל יחידת הפיקוח (להלן: החוזה) אשר תוקפו המרבי פג ביום 30.11.2015 (סעיף 5.2 לחוזה).

ההתקשרות עם מ"מ מנהל יחידת הפיקוח נעשתה על פי פטור מחובת מכרז בהתאם לתקנה 3(8) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 הקובעת פטור בהתקשרות ב"חווה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה".

לפי המבוא לחוזה, "הואיל והועדה המקומית מעוניינת בקבלת שרותי ניהול, ייעוץ, ליווי מעקב ובקרה של היחידה לפיקוח על הבנייה של עיריית רהט (להלן: "יחידת הפיקוח"), וזאת על מנת להכין את יחידת הפיקוח לקראת ביקורת משרד הפנים וללוות את הליך הפקת הלקחים כחלק מן הביקורת כאמור (להלן: "השירות"), בין היתר בשל פציעתו של מנהל יחידת הפיקוח בתאונת דרכים".

- יש לציין כי בשנים 2007-2009 הועסק מ"מ מנהל יחידת הפיקוח כעובד העירייה בתפקיד אחראי על הפיקוח על הבנייה וכי בחודש אוגוסט 2014 חתמה העירייה אתו הסכם לפיו יספק שירותי יעוץ בסוגית שינוי גבולות השיפוט של העירייה, הסכם אשר תוקפו המרבי (לאחר הארכות) הינו עד 31.05.2017.

סעיף 3.8.3 לחוזה קובע כי הצדדים לחוזה מצהירים כי בהתאם לחו"ד יועמ"ש אין בהעסקתו של מ"מ מנהל יחידת הפיקוח לפי החוזה כדי להוות ניגוד עניינים.

- לפי סעיף 2.1.1 לחוזה "ליווה היועץ את הועדה המקומית בתהליך הביקורת של משרד הפנים, וכן במהלך הפקת הלקחים שידרשו בעקבות ביצוע ביקורת זו, והכל על מנת לאפשר לוועדה המקומית את הליך הסמכתה המלא על ידי משרד הפנים."

- לפי סעיף 7.1 לחוזה היקף עבודתו של מנהל היחידה הינה 16 שעות שבועיות ולא יותר מ-64 שעות חודשיות, בגינן משלמת העירייה שכר טרחה בשווי 15,795 ₪ (כולל מע"מ) מדי חודש. מ"מ מנהל היחידה נוכח במשרדי היחידה רק יומיים בשבוע, ימי א' ו-ג'.

- בהמשך להארכות קודמות לחוזה עלה, כי ביום 2.4.17 שלח הממונה על התשלומים והתקשרויות הודעה למ"מ מנהל יחידת הפיקוח כי החוזה הוארך עד ליום 31.12.2017 או כל הודעה אחרת של העירייה. יצוין כי לפי מכתב זה נשלחה למ"מ מנהל יחידת הפיקוח הודעה על הארכת הסכמי העירייה עמו כבר ביום 20.2.2017.

מ"מ מנהל יחידת הפיקוח מסר בהתייחסות לדו"ח כי "לא הועברו אליו מסמכים המעידים על הארכת החוזה."

- יש לציין כי ביום 4.4.2016 ביקש מנהל יחידת הפיקוח לשוב לעבודה בעירייה לתפקידו כמנהל יחידת הפיקוח אך בקשתו זו סורבה.
- ביום 1.6.16 הגיע מנהל יחידת הפיקוח ליחידת הפיקוח, קיים פגישה עם הפקחים ושלח סיכום לפגישה זו כולל תכנית עבודה. הסיכום נשלח לראש העיר, מהנדס העירייה, היועמ"ש, מחזיק תיק תכנון ובנייה ועובדי יחידת הפיקוח. למחרת, ביום 2.6.16 קיבל מנהל יחידת הפיקוח מכתב ממחזיק תיק התכנון והבנייה, כי חסרים לו אישורים רלוונטיים לחזרתו לעבודה ועל כן אסור לו לעבוד ולקיים ישיבות עבודה עד קבלת אישור היועמ"ש.
- לדברי מנהל יחידת הפיקוח, כאשר שאל את מחזיק תיק התכנון והבנייה אילו מסמכים עליו לספק, שכן כבר סיפק אישור רופא תעסוקתי על חזרה לכושר תעסוקתי, לא קיבל מענה.
- לדברי מנהל יחידת הפיקוח, במסגרת הדיונים אודות חזרתו לעבודה, הליך שנמשך כ-11 חודשים, סוכם כי בימים בהם מ"מ מנהל יחידת הפיקוח אינו עובד, ימים ב', ד' ו-ה', יעבוד מנהל יחידת הפיקוח בוועדה וישמש כמנהל יחידת הפיקוח בפועל.
- רק בחודש פברואר 2017 שב מנהל יחידת הפיקוח לעבודה בעירייה אך לתפקיד אחר באגף הנדסה.

ממצאים:

- העירייה לא העסיקה עובד עירייה כמ"מ מנהל יחידת הפיקוח, בהתאם לפטור ממכרז, הקבוע בסעיף 2(ב)(7) לתקנות מכרזים לקבלת עובדים.
- על אף שהחוזה עם מ"מ מנהל יחידת הפיקוח פג תוקפו בנובמבר 2015 ובהתאם למבוא ולסעיף 2.1.1 לחוזה מטרתו הייתה מתן מענה זמני ולא קבוע לצורך ליווי יחידת הפיקוח המשיכה העירייה בהתקשרות עם מ"מ מנהל היחידה כקבלן עצמאי, כך בניגוד לחוק, לתקנות ולסדרי מינהל תקין.

מנהל כח אדם מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "העסקת מנהל היחידה לא נעשה באמצעות הח"מ".

• ההתקשרות עם מ"מ מנהל יחידת הפיקוח מתקיימת על אף בקשתו של מנהל יחידת הפיקוח לשוב לתפקידו כבר בחודש אפריל 2016.

מהנדס העירייה מסר בהתייחסות לדו"ח כי "נשקלת האפשרות להשיב את מנהל יחידת הפיקוח לתפקידו בהיקף של 3 ימים בשבוע, בימים בהם מ"מ מנהל יחידת הפיקוח אינו נמצא."

מ"מ מנהל יחידת הפיקוח מסר בהתייחסות לדו"ח כי "למנהל הפיקוח לשעבר כן הוצע לחזור אך משיקוליו בחר שלא לחזור בשל הקושי שלו למלא את התפקיד, תפקיד אותו מילא רק חודשים ספורים לפני פציעתו, הוא בפירוש מודע למורכבות הניהול על ידי תושב העיר ולכן הביע נכונות לחזור למשרה חלקית בתנאי שאני אמשיך ללוותו."

• העירייה לא פעלה לפרסם מכרז על מנת למלא את תפקיד מנהל היחידה ע"י עובד עירייה מן המניין במשרה מלאה כנדרש לפי סעיף 2(א) לתקנות מכרזים לקבלת עובדים.

מהנדס העירייה מסר בהתייחסות לדו"ח כי "לא פורסם מכרז לתפקיד מנהל יחידת הפיקוח שכן לאורך תקופת המחלה של מנהל יחידת הפיקוח הייתה כוונה להשיבו לתפקידו עם החלמתו."

• נמצא כי תשלום שכ"ט של מ"מ מנהל היחידה מתבצע מסעיף תב"ר 757 בניגוד להתחייבות העירייה בנוגע לאופן מימוש הכספים בתב"ר זה. הכספים בסעיף תב"ר 757 מקורם במימון מינהל התכנון לצורך היערכות הועדה לרפורמה בתכנון ובנייה והטמעת התיקון לחוק בהתאם לתכנית המימון הרב-שנתית שהוגשה למינהל. לפי תכנית המימון הרב-שנתית, הועדה המקומית הצהירה כי המימון מתבקש בין היתר עבור העסקת מנהל פיקוח עובד עירייה בעלות שכר שנתי של 165,000 ₪. יתר על כן, בהתכתבות בין גזבר העירייה לבין מינהל התכנון בחודש מרץ 2016 הדגיש מנהל תחום הטמעה בוועדות מקומיות כי ניתן לממן רק עד 165,000 ₪ מעלות שכרו של מ"מ מנהל יחידת הפיקוח. אף על פי כן, לפי כרטיס הנהלת חשבונות כ-190,000 ₪ מכספי תב"ר 757 שימשו לתשלום

שכ"ט למ"מ מנהל יחידת הפיקוח במהלך שנת 2016 (שלא הועסק בהתאם להוראות התקנות לקבלת עובדים).

גזבר העירייה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי " בסוף שנת 2016 הוחלט במינהל התכנון על מינוי משרד רואי חשבון פלקוביץ לטיפול בנושא מימון הועדה המקומית ברהט. משרד רואי החשבון פלקוביץ העלה בפנינו את סוגיות התשלומים השונים שבוצעו מהתב"ר, ביניהם תשלום שכרו של מ"מ מנהל יחידת הפיקוח ודחה את מתן התשלום. כנגד החלטה זו הוגש ערר מטעם העירייה ולאחרונה, ביום 27.3.17, התקבלה תגובת מינהל התכנון לפיה ניתן להכיר בהעסקת מ"מ מנהל יחידת הפיקוח למשך חצי שנה בלבד (חצי השנה הראשונה של שנת 2015).

אנו מנסים לפתור סוגיה זו ובפנינו 2 דרכי פעולה:

הראשונה, קבלת אישור מינהל התכנון למימון התשלומים למ"מ מנהל יחידת הפיקוח מכספי התב"ר.

השנייה, במידה ולא יתקבל אישור מינהל התכנון, התשלומים למ"מ מנהל יחידת הפיקוח יבוצעו מסעיפי התקציב השוטף של הועדה המקומית."

- יצוין כי ביום 30/11/2016 בישיבה שהתנהלה במעמד ראש העיר הוצע למ"מ מנהל יחידת הפיקוח להגדיל את היקף נוכחותו במשרדי היחידה ל-3 ימים בשבוע. בבירור שערכה הביקורת מול מ"מ מנהל היחידה נמצא כי סירב לבקשה זו נוכח הבעייתיות במציאת תקציב לתשלום שכרו הנוכחי, לא כל שכן שכר עבור יום עבודה שבועי נוסף.

מ"מ מנהל יחידת הפיקוח מסר בהתייחסות לדו"ח כי "גם אני סבור שצריך להיות מנהל קבוע ליחידה ... הבעיה במינוי מנהל פיקוח מקומי ידועה בשל המורכבות השבטית חמולתית וניסיונות לגייס מנהל חיצוני או מפקחים חיצוניים לא הצליח הן בשל התנאים והשכר והן בשל המורכבות בהכרת המגזר. בתוכנית העבודה לשנת 2017 ביקשתי לגייס מנהל 1 - 2 מפקחים חיצוניים על מנת לשנות את מצב כוח האדם..."

- **אחד הפקחים נמצא, נכון למועד הביקורת- אפריל 2017, בחופשה ללא תשלום** מזה מספר חודשים.

לדברי מ"מ מנהל יחידת הפיקוח, פקח זה הציע לו שוחד לכאורה ועל כן הועבר הנושא לטיפול משמעתי וטיפול משטרת ישראל, יחידת להב 433.

ביום 14.11.16, התברר עניינו במשטרה וניתן צו הרחקה מבניין העירייה למשך 15 ימים והימנעות מקשר עם גורמים מעורבים למשך 30 ימים.

ביום 15.12.16 ביקש הפקח לשוב לעבודתו בעירייה אך בקשה זו סורבה ע"י מ"מ מנהל יחידת הפיקוח וע"י ראש העיר.

מ"מ מנהל יחידת הפיקוח מסר בהתייחסות לדו"ח כי "העניין נמצא בהליך חקירה ע"י חוקר חיצוני לעירייה ועד אשר לא יתקבל דו"ח החוקר לא יוכל הפקח לשוב לעבודתו. מכיוון שמעשיו של הפקח בוצע כלפי" הוא לא יוכל לשוב לעבודתו ביחידת הפיקוח תחת ניהולי."

היועמ"ש לעירייה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי " הנושא מצוי במסגרת של הליך משמעותי, בשלבי חקירה וגיבוש מסקנות האם יש להגיש כתב אישום לבית הדין למשמעת."

מנהל כח אדם מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "העניין לא נוהל ע"י הח"מ".

● בחודש ספטמבר 2016 הוגשה תלונה כנגד מ"מ מנהל יחידת הפיקוח ובה הועלו הטענות הבאות:

○ התנהלותו מייצרת סכסוכים בין עובדי היחידה והוא אינו ממלא את תפקידו כמנהל היחידה ואינו מתמודד עם סוגיות בפן המקצועי ובפן האישי של עובדי היחידה.

○ בפגישותיו עם תושבי העיר הוא מגיע עמם לסיכומים בנושא הבנייה שאינם תואמים את דרישות החוק ואשר סותרים את פעולת אכיפת הפקחים – דבר המקשה על עבודת הפקחים בשטח.

○ למרות שלדברי פקחי היחידה העבירו תיקים לטיפולו, טוען מ"מ מנהל יחידת הפיקוח כי התיקים לא הועברו.

○ מ"מ מנהל יחידת הפיקוח ערך שיפוצים במשרדי היחידה אשר הקשו על עבודתם הסדירה של עובדי היחידה והובילו להוצאה כספית מיותרת מצד העירייה.

מ"מ מנהל יחידת הפיקוח מסר בהתייחסות לדו"ח כי " בשים לב למכתב התלונה של המפקחים, נערך בירור ונמצא כי המכתב היה יזום על ידי פקח אשר יומיים לפני קיבל ממני מכתב נזיפה על אי מילוי תפקידו בכך שלא גילה עבירות בניה משמעותיות בשכונות שבאחריותו, בעקבות כך הפקחים שלחו מכתב התנצלות וחזרה בהם מהמכתב, בנוסף הפקח שיזם את המכתב הועמד לבירור ורק לאחר

התנצלותו המוחלטת והתחייבותו לבצע את העבודה ולקבל מרות הוחזר לעבודה."

7.6.2. התאמת פקחים לדרישות התפקיד

א. מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים, האגף להון אנושי ברשויות מקומיות, מגדיר את דרישות תפקיד הפקח כדלקמן:

1. **בעל תואר אקדמי**, ממוסד המוכר ע"י המועצה להשכלה גבוהה, או המוכר ע"י היחידה לשקילת תארים מחו"ל במשרד החינוך, **או הנדסאי**.
2. המפקח יחויב לסיים בהצלחה – קורס תכנית הכשרה למפקחים על הבנייה כולל סמכות שוטר, לא יאוחר משנה וחצי מתחילת מינויו.

ממצאים:

הביקורת ביקשה לבדוק את התאמת הפקחים לדרישות תפקיד – השכלה וסיום קורס הכשרה.

להלן טבלה המציגה את תוצאות בדיקתה של הביקורת:

שם עובד	תואר אקדמי/הנדסאי	תעודת מפקח בנייה עם סמכויות שיטור
שריף	אין	לא הוצג לביקורת, נמצא בחל"ת
דהאן	אין	יש – משנת 2016
רודיון	אין	יש – משנת 2015
עבדאללה	אין	יש – משנת 2006

- אין לאף אחד מהפקחים תואר אקדמי/הנדסאי כנדרש.
- נמצאו מסמכים הקשורים לעובד אחר (בודק היתרים) בתיקו האישי של אחד הפקחים.
- הביקורת ערכה יום צפייה בעבודת יחידת הפיקוח. ביום זה נוכח רק אחד מן הפקחים במשרדי היחידה. נמצא כי במהלך כל יום העבודה הפקח לא עסק בעבודתו כנדרש אלא בעיסוקים שהם מחוץ לתחומי עבודתו (לימודים) וכלל אינם קשורים ליחידת הפיקוח או לעירייה.

מהנדס העירייה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "קיים קושי לגייס פקחים לועדה המקומית נוכח אופי התפקיד שכולל עימותים עם תושבי העיר".

מנהל כח אדם מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "לעניין שני הפקחים אכן פורסם מכרז כדין שמספרו 001/2015, במכרז צוינו דרישות בהתאם להגדרת מינהל השלטון המקומי וצרכי הרשות. בחודש יולי 2015 פורסם מכרז אחר שמספרו 031/2015 לקליטת פקח נוסף. נתקבלו מועמדים שאינם מוכשרים זאת מאחר והעירייה פרסמה מכרז זה מספר פעמים ואף בפורטל דרושים. מועמדים רבים הגישו את מועמדותם אך לקראת פתיחת המכרז וראיון המועמדים ע"י ועדת הבחינה, משכו מרבית המועמדים את מועמדותם ונותרו רק 11 מועמדים אך לדאבון התייצבו 3 מועמדים בלבד בפני הועדה. הועדה המליצה על 2 מתוך השלושה ולקחה על עצמה להכשירם במסגרת עבודתם בעירייה".

מ"מ מנהל יחידת הפיקוח מסר בהתייחסות לדו"ח כי "גם אני סבור שצריך להיות מנהל קבוע ליחידה ולמקצע את הצוות כולו כולל רענון, היות ובמצב הנוכחי הפקחים נבחרו לפי קשרים ולא לפי קישורים וחלקם לא מכיר מושגים בסיסיים בנוגע לעבודתו למרות שעבר קורס הסמכה... בתוכנית העבודה לשנת 2017 ביקשתי לגייס מנהל ו- 2 מפקחים חיצוניים על מנת לשנות את מצב כוח האדם, גם המזכירה הקיימת חייבת להתמקצע או להיות מוחלפת בשל העדר המקצועיות והעדר משמעת בניהול תיקי הפיקוח ומעקב אחר הטיפול בהם... בימים אלו אנו עסוקים בהכשרת המפקחים לעבודה בקומפלוט ובקריאת תוכניות".

7.6.3. אכיפה

מדיניות אכיפה

א. מסמך מדיניות אכיפה רב-שנתי הוא מתווה מפורט, תחום בזמן ובמשאבים אשר מגדיר מה אמורה לעשות יחידת הפיקוח, כיצד תבוצע האכיפה, על ידי מי, מתי ובאילו משאבים. בנוסף קובעת מדיניות האכיפה מהן התוצאות הרצויות מהעשייה של היחידה.

ב. לבקשת העירייה ערכה במהלך שנת 2014 חברת Paytan Consulting Group, אשר מספקת שירותי ייעוץ ארגוני ופיתוח עסקי, טיוטת מסמך מדיניות אכיפה בעיר רהט. טיוטה זו הציגה את סדרי העדיפויות במדיניות האכיפה על הבנייה ואת אופן מימוש המדיניות ע"י הגורמים השונים (מערך פיקוח יזום, התביעה העירונית, יחידות התכנון והרישוי בוועדה המקומית).

ג. לפי הטיוטה הנ"ל העקרונות המנחים את מדיניות האכיפה הינם :

- בניה בשצ"פ/שב"צ לשימוש מסחרי/כלכלי;
- בניה במגרש פרטי ללא היתר לכל מטרה;

- שימוש מטרדי שלא על פי תכנית;
- חסימת דרכים/פגיעה בתשתיות;
- בניה בשצ"פ/שב"צ לצורך מגורים.

ד. עלה, כי מאז עריכתו בשנת 2014 לא הובא מסמך המדיניות לדיון בוועדה המקומית כמתבקש, וכן נותר המסמך כטיטה ולא גובש באופן סופי. על אף זאת, הווה ומהווה המסמך בסיס לפעילות האכפתית של יחידת הפיקוח. עוד עלה, כי **לאחרונה אושר המסמך בישיבת ועדת משנה מס' 144 שהתקיימה ביום 26.03.2017.**

ה. בפגישה שהתקיימה בנוכחות ראש העיר ומבקר העירייה ביום 27.11.16 הוחלט על מדיניות האכיפה לשנת 2017. מדיניות אכיפה זו הופצה למשתתפי הישיבה, יועמ"ש העירייה ותובע הועדה המקומית ע"י מ"מ מנהל הפיקוח באותו היום.

בהתאם למדיניות האכיפה לשנת 2017, להלן התחומים להם ניתנת עדיפות ביחידת פיקוח:

1. הגשת כתבי אישום או יישום צווים קיימים כנגד מי שמחזיקים שטחים המיועדים לבנייני ציבור בתחום העיר הוותיקה ובדרום רהט.
2. חידוש הטיפול כנגד המזנונים בבתי הספר ומי שלא יגיע לעירייה להסדרת מעמדו על פי הסיכומים, יועבר הצו כנגד המבנה לביצוע. בשלב אי יטופלו מבנים שלא בשימוש.
3. בניה חדשה המתגלה בתחום שטחי הציבור תטופל מיד.
4. בניה חדשה ללא היתר או בניה בסטייה מהיתר המתגלה בתחום מגרשי הבנייה תטופל מיד באמצעות צוו הפסקה מנהלי והתחייבות לעצירת הבנייה עד להשגת היתר בניה כדן. תושב שלא יציית לצוו הפסקה ויפר את הסיכום להפסקת הבנייה יוגש כנגדו כתב אישום על בניה בלתי חוקית.
5. תושב שיבנה בחריגה מגבול המגרש תוך פלישה לשטח ציבורי, יוצא כנגדו צו מנהלי להפסקת הבנייה ובמקביל יוגש כתב אישום.

ביצוע אכיפה בפועל

א. להלן נתוני תפוקת יחידת הפיקוח, לשנים 2014-2015 לפי דיווח מ"מ מנהל יחידת הפיקוח למינהל התכנון ולשנת 2016 לפי מצגת תכנית עבודה הועדה המקומית שהגיש מ"מ מנהל יחידת הפיקוח:

2016	2015	2014	
254	97	60	מספר דוחות עבירה/התראות שנפתחו לפי סעיף 204 (בנייה ללא היתר או בסטייה מהיתר)
38	30	32	מספר כתבי אישום שהוגשו לפי סעיף 204
	7		מספר תיקי חקירה שהועברו למחלקה המשפטית לפי סעיף 210 (אי קיום צו בימ"ש)
	4	1	מספר תיקי חקירה אשר בעניינם התקבלה החלטה על סגירתם לפי סעיף 210
	16	14	מספר כתבי אישום שהוגשו לפי סעיף 210
20	4	1	מספר צווי הפסקה מנהליים
77	10	10	מספר צווי הריסה מנהליים
	4	0	מספר צווי הריסה שבוצעו ע"י הבונה
130	17	0	מספר התראות לפי סעיף 212 (הריסה ללא הרשעה)
8	8	4	מספר צווי הריסה שיפוטיים שניתנו
	4	0	מספר צווי הפסקה שיפוטיים שבוצעו ע"י הנאשם

ב. לפי דיווח מ"מ מנהל יחידת הפיקוח למינהל התכנון, בשנת 2014 לא בוצעו כלל הריסות על ידי הועדה ובשנת 2015 בוצעו 4 הריסות ע"י הועדה. בשנת 2014 בוצעה הריסה עצמית אחת ע"י הבונה ובשנת 2015 בוצעו 7 הריסות עצמאיות ע"י הבונים.

ג. הביקורת עיינה בתיקי הפיקוח הנמצאים במשרדי יחידת הפיקוח ומצאה כי בניגוד לאמור בטבלה לעיל בשנת 2016 הוגשו 17 צווי הריסה מנהליים ולא 77.

ד. הביקורת אף עיינה בטבלאות המעקב אותן מנהלת מזכירת יחידת הפיקוח, נמצא כי טבלאות אלה אינן כוללות את כל הנתונים הנדרשים אודות עבודת הפיקוח ואינן מהוות מקור מהימן לנתונים.

ממצא :

לא מתנהל תיעוד ראוי של עבודת יחידת הפיקוח, הן ע"י הפקחים ומזכירת יחידת הפיקוח והן ע"י מ"מ מנהל יחידת הפיקוח, על כן לא ניתן להפיק נתונים מהימנים ולערוך בקרה נדרשת אודות עבודת היחידה.

ה. האחריות על ביצוע פעולות לאכיפת החוק מוטלות על הוועדה המקומית. כך סעיף 27(א) לחוק קובע כי "מתפקידה של הוועדה המקומית ושל כל רשות מקומית במרחב תכנון הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת להבטיח את קיומן של הוראות חוק זה וכל תקנה על פיו" [ההדגשות אינן במקור]. וכן, סעיף 207א (א) קובע כי " הטיל בית משפט על הוועדה המקומית לבצע צו לפי סעיף 205(1) או (2) תבצע אותו הוועדה תוך המועד שנקבע בו".

ממצא :

כאשר מופק צו הריסה מנהלי וההריסה אינה מבוצעת באופן עצמאי ע"י הבונה, מעבירה יחידת הפיקוח את הטיפול בביצוע ההריסה למנהלת תיאום פעולות אכיפה דיני מקרקעין (מתפ"א) וההריסה לא מבוצעת ע"י יחידת הפיקוח של הוועדה המקומית, בניגוד לחוק ולהנחיות היועמ"ש לממשלה.

מתפ"א פועל מכוח החלטת ממשלה מס' 3707 מיום 11.9.2011 ומטרתה לרכז מאמץ לאומי לצמצום משמעותי של תופעות הפלישה והבנייה הבלתי-חוקית.

סעיף 1(א) להחלטה קובע כי מטרתה "להוביל מהלך רחב של הסדרת ההתיישבות הלא מורשית של בדואים בנגב..." [ההדגשות אינן במקור].

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1101 מאפריל 2013 מתווה קווים מנחים כלליים להפעלת שיקול הדעת בהחלטה על הפעלת סמכות האכיפה של המדינה במרחב התכנון המקומי. לפי הנחייה זו כל מקרה יבחן לגופו וההחלטה אם ביצוע האכיפה יעשה ע"י המדינה במקום הוועדה המקומית נתון לשיקול דעת היחידה הארצית במשרד הפנים או פרקליטות המדינה (תלוי בשלב בהליך – חקירה או תביעה).

מ"מ מנהל יחידת הפיקוח מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "ההליך כולל דיון במתפ"א בנוכחות המשטרה והועדה המקומית, קבלת החלטה בנוגע לביצוע צו ההריסה והעברת הטיפול לועדה המחוזית. הליך ההריסה מתבצע כך נוכח הרגישות והבעייתיות בביצוע פעולות הריסה על ידי תושבי המקום."

מנהל יחידת הפיקוח מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "אין בטענה זו אמת ואין כל בעייתיות בביצוע וקיום פעולות פיקוח והריסה באמצעות תושבי העיר ועובדי עיריית רהט."

היועמיש לעירייה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "מדובר במשהו שהוא בגדר הפרקטיקה היחידה ששיימה."

עד כמה שאני יודע, לעירייה (או לועדה המקומית) אין בכלל מקורות תקציביים ויכולות הנדסיות לבצע את ההריסה בכוחות עצמה, אין לה קבלני הריסות מתאימים. ברגע שלרשות המקומית אין רצון או יכולת לבצע צווי הריסה (גם מנהליים וגם שיפוטיים), הטיפול בכך מועבר ליחידות האכיפה המחוזיות (משרד הפנים, מנהל מקרקעי ישראל, רשות הבודאים).

קושי נוסף שקיים הוא התיאום המשטרת. על מנת לבצע הריסה, חובה לתאם כוח שיטור מתאים (לפעמים בהיקפים של עשרות שוטרים. באזור רהט ישנה יחידה ספציפית שעוסקת בכך – יחידת "יואבי"). התיאום בין יחידות הפיקוח של המדינה (משרד הפנים, מנהל מקרקעי ישראל או רשות הבודאים) עם המשטרה הוא הרבה יותר אפקטיבי מאשר התיאום של יחידת הפיקוח המקומית.

אם תוסיפי לכל אלה את הרגישות שקיימת ביישוב, ובעיקר, החשש ליצירת מתחים בין חמולתיים או בין משפחתיים אגב ביצוע צווי הריסה, אז המסקנה היא שביצוע הריסה על-ידי הגורמים המקומיים הוא משהו לא כל-כך ישים.

על כן, משיקולים פרקטיים ומשיקולי יעילות, ההריסות מבוצעות על-ידי המדינה ולא על-ידי הועדה המקומית. עד כמה שידוע לי, זה לא משהו חריג בכל המגזר הערבי בישראל ואפילו בחלק מן הרשויות המקומיות במגזר היהודי.

צריך לקחת בחשבון שחלק מן ההריסות מבוצעות על-פי צווים שמוצאים על-ידי המדינה (שלועדה המקומית ברהט אין נגיעה להוצאתם), ובחלק מן המקרים, הם יוזמים את הפנייה לעירייה לצורך הוצאת צו הריסה מנהלי (כלומר, מדווחים על עבירה ומבקשים הוצאת צו הריסה מנהלי).

הביקורת מעירה כי מתפ"א שואבת כוחה מהחלטת הממשלה מס' 3707 שעניינה הסדרת התיישבות **לא מורשית** בנגב, ועל כן אינה תקפה ביחס לעיר רהט אשר ההתיישבות בה הינה מוכרת, מוסדרת ומורשית לכל דבר ועניין. על כן, על הועדה המקומית לבצע את פעולות האכיפה, ביניהן ביצוע צווי הריסה, באופן עצמאי ולא באמצעות מתפ"א.

שיטת עבודה

א. נהלים של משרד האוצר, היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, מגדירים את פעילות יחידת פיקוח. לפי נוהל מס' 1 יש להכין תכנית עבודה שבועית אשר יומיים לפחות יהיו מוקדשים **לפיקוח יזום** - פעילות יזומה לאיתור עבירות וסיכול עבירות וביצוע פעולות אכיפה בהתאם למדיניות האכיפה.

ב. מדי חודש מפיק מנהל היחידה דוח שיבוץ לפקחים ובו מציין **אילו שכונות נמצאות באחריות פיקוחם**.

ג. הביקורת קיימה שיחה עם אחד הפקחים ונמסר כי מדי יום הם מבצעים **בדיקה יומית בשטח המוגדר באחריותם**. כמו כן, הפקח ציין כי מתקיימות בדיקות יזומות בבנייה החדשה שנמצאת ברחבי העיר. כאשר מתגלה חריגה הפקח מוציא את התיק הנוגע למגרש המודבר ושולח לגורמים הרלוונטיים הזמנה לחקירה.

ד. הביקורת עיינה בטבלאות מעקב אחר ביצוע עבודת הפקחים אשר מנהלת מזכירת יחידת הפיקוח ובחנה האם מקיימים הפקחים פעילות אכיפה יזומה.

ממצא:

לא מתקיים תיעוד ליציאתם של הפקחים לאכיפה יזומה ואין כל בקרה אם הפקחים אכן מבצעים את תפקידם.

מ"מ מנהל יחידת הפיקוח מסר בהתייחסות לדו"ח כי "לא מצוין בדוח היקף גילוי העבירות אשר גדל משמעותית במאות אחוזים וגם מצב ההרתעה בקרב התושבים אשר מבצעים היום חושבים הרבה יותר ממקודם לנוכח מצב האכיפה, בעיניי זה המצב האידיאלי בעיר כמו רהט. יש לציין את השיפור העצום בעבודת הפיקוח וביישום צווים לעומת מצב קודם שכמעט ולא ייושמו צווי הריסה." "

7.6.4. ממשק עבודה עם התובע העירוני

תכולת תיקי פיקוח

- א. תיקי הפיקוח נערכים על ידי הפקחים השונים ומוצגים בפני מ"מ מנהל יחידת הפיקוח לבדיקתו בהתאם לטופס "טיולית" אשר הוגדר בשיתוף פעולה ע"י התובע העירוני ומ"מ מנהל יחידת הפיקוח.
- ב. להלן רשימת הנתונים הנדרשים בתיקי הפיקוח לצורך העברתו לטיפול התובע העירוני והגשת כתב אישום:

- 1) דו"ח ביקור בשטח;
- 2) תשריט סימון העבירות;
- 3) צילומים מתוארכים של פרטי העבירות;
- 4) התראה/הזמנה לחקירה;
- 5) גיליון גביית עדות;
- 6) זכרון דברים/תרשומות שיחה עם חשודים;
- 7) נסח טאבו עדכני/חוזה חכירה;
- 8) הסכמי מכר;
- 9) חוזה שכירות – ממחלקת ארנונה;
- 10) אם מדובר בפלישה לשטח ציבורי – דו"ח זיקה של החשוד לבנייה;
- 11) תצ"א עדכנית לשנה האחרונה עם סימון מיקום העבירה;
- 12) תצ"א עדכנית ל-5 שנים אחרנית;
- 13) להלן רשימת נתונים שיצורפו במדיה וקיימים:
 - i. תכנית הגשה והיתר בניה אחרון;
 - ii. בקשה להיתר והחלטה בבקשה;
 - iii. תיקי בימ"ש קודמים;
 - iv. הליכים מנהליים קודמים.

תהליך עבודה

- א. עם הגשת התיק לתובע העירוני מתבצעת בדיקה נוספת לקיומם של המסמכים הנדרשים לעיל ובמידת הצורך נשלח הפקח לבצע השלמות.

- ב. לדברי התובע העירוני, מספר פעמים בחודש הוא מתייצב במשרדי יחידת הפיקוח לצורך התייעצות ומעבר על תיקים הנמצאים בהכנת הפקחים טרם הגשת כתב אישום. כמו כן, במקרים דחופים התובע העירוני זמין לעזרה והתייעצות בנושא ההתמודדות עם עבריינות הבנייה.
- ג. לדברי התובע העירוני, נציגי הפיקוח נדרשים להיות נוכחים בדיוני בית המשפט ולפני כל דיון נשלח מייל מהתובע העירוני למי"מ מנהל יחידת הפיקוח הכולל את רשימת התיקים, נושאים להשלמה במידה וישנם, והמפקחים הרלבנטיים לדיון.
- ד. לפני כל דיון על הפקחים להגיש לבית המשפט דו"ח עדכני הכולל סטטוס תכנוני – האם הוגשה בקשה להיתר בניה, האם ניתן היתר בניה ותיאור המצב בפועל בצירוף צילומים.
- ה. לדברי מזכירת יחידת הפיקוח, לאחר שמסתיים תיק בימ"ש ומתקבל גזר דין הכולל תשלום קנס, שולח התובע העירוני את העתק גזר הדין ליחידת הפיקוח. המזכירה מפיקה שוברי תשלום לנאשם ויוצרת עימו קשר, בטלפון או בדואר, להגיע למשרדי היחידה לאסוף את שוברי התשלום. תשלום השוברים מתבצע במחלקת הגבייה העירונית.
- ו. אחת לרבעון מקבלת מזכירת היחידה דו"ח חובות לגבייה ממחלקת גבייה בעקבותיו היא מפיקה שוברים חדשים ויוצרת קשר עם החייבים להגיע לאסוף את השוברים ולשלם את החוב.

ממצאים:

הביקורת בדקה מדגם של 10 תיקי פיקוח שהועברו לטיפולו של התובע ובחנה קיומו של טופס טיולית, דו"חות פיקוח עדכניים לבימ"ש, גיליון גביית עדות, כתב אישום ופרוטוקולים של בימ"ש.

- במקרה אחד לא נמצא תיק הפיקוח.
- באף אחד מהתיקים שנדגמו לא נמצא טופס טיולית.
- ב-6 מהתיקים שנדגמו לא נמצא תשריט מצורף לדו"ח הפקח.
- רק ב-2 מקרים נמצא גיליון גביית עדות.

- ב-3 מהתיקים שנדגמו לא נמצא העתק כתב אישום.
- בתיק אחד לא נמצאו פרוטוקולים של בימ"ש.

להלן טבלה המציגה את ממצאי הביקורת:

מס' סידורי	מס' תיק	טופס טיולית	דו"ח פקח כולל צילומים ותשריט	גיליון גביית עדות	כתב אישום	פרוטוקולים בימ"ש	
1	13/09/7995	אין	יש, ללא תשריט	יש	יש	יש	
2	42844/02/11	אין	יש	אין	יש	יש	
3	372-07	אין	יש	אין	אין	יש	
4	06886/09/13	אין	יש	יש	אין	יש	
5	02578/03/15	אין	יש, ללא תשריט	אין	יש	יש	
6	13730/06/16	אין	יש, ללא תשריט	אין	יש	יש	
7	05133/04/16	אין	יש, ללא תשריט	אין	יש	יש	
8	16818/03/15	אין	יש, ללא תשריט	אין	אין	יש	
9	63678/09/16	אין	יש, ללא תשריט	אין	יש	אין	
10	23207/05/16	לא נמצא תיק					

- במסגרת יום תצפית שערכה הביקורת ביחידת הפיקוח התברר כי קיימים מקרים בהם עורכים הפקחים ביקור בשטח אך אינם מתעדים ביקור זה בדו"ח.
- במסגרת יום תצפית שערכה הביקורת ביחידת הפיקוח התברר כי קיימים תיקים אשר טופלו ע"י מספר פקחים שונים ולא ע"י פקח אחד שליווה את התיק מתחילתו ועד סופו. התנהלות זו מסרבלת את עבודת התביעה

ומבזבז זמנו של בימ"ש שכן נדרש להגיש תצהיר ונדרשת עדותם של כל הפקחים בפני בימ"ש.

- הליך הגבייה מתנהל על ידי יחידת הפיקוח ולא על ידי מחלקת הגבייה העירונית.
- לא קיים מערך בקרה ממוחשב על החובות הקיימים, מצב זה בו המעקב מתבצע באופן ידני אחת לתקופה מוביל לכך פעמים רבות ישנם חובות שנשכחים ואינם נגבים.

גזבר העירייה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי "לעובדי יחידת הפיקוח בועדה המקומית אין את ההסמכה הנדרשת לביצוע גבייה, יש להעביר את הטיפול בנושא הגבייה למחלקת הגבייה העירונית".

7.6.5. טיפול בפלישות לשטחי ציבור

- א. אחת הרעות החולות איתן מתמודדת העיר רהט בכלל, והועדה המקומית בפרט, היא הפלישה לשטחי ציבור. פלישה לשטחי ציבור הינה נטילה ללא רשות של המשאב הציבורי, ע"י קביעת עובדות בשטח על חשבון כלל הציבור. הפלישה כרוכה בחלק לא מבוטל של המקרים גם בבניה ובשימושים בלתי חוקיים על הקרקע, ללא היתר, ובמקרים רבים גם שלא בהתאם לתכנית בתוקף. השתלטות כוחנית על הקרקע הציבורית פוגעת פגיעה קשה במשאב הקרקעי של הציבור שנועד לתועלת הציבור כולו.
- ב. בהמשך למדיניות האכיפה שהוצגה לעיל ערך מנהל היחידה **סקר שטחי ציבור בחודש יוני 2016**. במסגרת סקר זה התבצע צילום של כל שטחי הציבור בעיר ובוצעה השוואה בין מצבם בשנת 2016 למצבם בשנת 2000.
- ג. תוצאות סקר זה העידו כי ישנה עלייה באחוזי הבנייה הלא חוקית בשטחי הציבור ברחבי העיר וכך הובילו למדיניות האכיפה הנוכחית אשר מתמקדת בפעילות פיקוח ואכיפה בכל הנוגע לעבריינות בניין ופלישה לשטחי ציבור.

ממצאים:

הביקורת פנתה למ"מ מנהל היחידה וביקשה לקבל עדכון על הנעשה במדגם של 10 שטחי ציבור שנבחרו מתוך הסקר שערך בחודש יוני 2016 ובדקה האם התבצעו פעולות אכיפה בשטחים אלה. יצוין כי בעקבות פניית הביקורת נשלחו

פקחי היחידה לבצע בירור ואכיפה בשטחי הציבור שנדגמו, להלן תוצאות הבדיקה נכון למועד הביקורת:

- ב-4 מתוך 10 השטחים טרם החלה יחידת הפיקוח לפעול לטיפול בפלישה.
 - ב-4 שטחים הוגש דו"ח פקח ונתקבלה החלטה של מ"מ מנהל יחידת הפיקוח בנוגע להמשך הטיפול.
 - ב-2 שטחים מדובר במגרש ריק ואין כל פלישה.
- להלן טבלה המציגה את ממצאי הביקורת:

מיקום	סטטוס
שכונה 3 מגרש ב	הוגש דו"ח פקח, קיימת החלטה של מ"מ מנהל יחידת פיקוח על התראה והשלמה לתיק תביעה
שכונה 4 מגרש א	מגרש ריק
שכונה 5 מגרש ה	מגרש ריק
שכונה 9 מגרש ה	טרם טופל
שכונה 10 מגרש 912	טרם טופל
שכונה 12 מגרש 906	טרם טופל
שכונה 34 מגרש ג	הוגש דו"ח פקח, קיימת החלטה של מ"מ מנהל יחידת פיקוח על התראה והשלמה לתיק תביעה
שכונה 28 מגרש ה	טרם טופל
שכונה 18 מגרש א	הוגש דו"ח פקח, קיימת החלטה של מ"מ מנהל יחידת פיקוח על הכנת צו סילוק פולש
שכונה 17 מגרש 901	הוגש דו"ח פקח, קיימת החלטה של מ"מ מנהל יחידת פיקוח על העברה לטיפול הפיקוח העירוני

7.6.6. דוחות פיקוח בתיקים שעל סדר יומן של ועדת משנה ורשות רישוי

א. כאשר מוגשת תכנית מפורטת לדיון בפני ועדת משנה או כאשר מוגשת בקשה למתן היתר בנייה, במסגרת הכנת התיק לדיון בוועדת משנה או ברשות רישוי יש לבצע ביקור של פקח בשטח על מנת שתהיה בפני הגורם המחליט תמונה מלאה של המצב בשטח.

ב. הפקח מקבל מהועדה טופס שעל גביו הוא מציין את כתובת המגרש לגביו נדרשת הבדיקה. הפקח ניגש למגרש ובכליו מערכת GPS ומצלמה שמתעדת את הבדיקה בשטח. בהגיעו לשטח מצלם הפקח את המצב בפועל מ-4 כיוונים (צפון, דרום, מזרח ומערב). הפקח מתעד את המצב בפועל בטופס שקיבל ומצרף אותו לתיק הועדה ביחד עם הצילומים.

ממצאים:

הביקורת ערכה מדגם של 10 בקשות להיתרי בנייה שהוגשו לרשות רישוי ו-16 תכניות מפורטות שהוגשו לאישור ועדת משנה ובחנה את קיומו של דו"ח פיקוח כולל צילומים (ראה נספחים א' ו-ב').

• **בקשות להיתרי בנייה:**

- נמצאו 2 בקשות להיתר בנייה להן לא צורף דו"ח פקח.
- נמצאו 4 בקשות להיתר בנייה להן צורף דו"ח פקח, 3 מתוכם אינם כוללים צילומים.
- ב-3 מתוך המקרים שנבדקו מדובר בבקשה להיתר עבור בנייה חדשה בהרחבה ועל כן בזמנו לא נדרש דו"ח פקח או תצ"א. יש לציין כי היום נדרשת מחלקת פיקוח להגיש דו"ח פקח בצירוף תצ"א עבור כל הבקשות המוגשות, כולל בקשות לבנייה חדשה בהרחבה.
- במקרה אחד מדובר בשצ"פ (בקשת העירייה להקמת הצללה ותאי שירותים בגן ציבורי) ועל כן לא נדרש דו"ח פקח או תצ"א.

• **תכניות מפורטות:**

- במקרה אחד לא נמצא התיק המבוקש בארכיב הועדה המקומית.
- בכל המקרים שנבדקו נמצא דו"ח פקח כולל צילומים - **תקין**.

7.6.7. **תלונות ציבור**

א. לפי נתונים שהועברו לביקורת בשנים 2015-2016 נתקבלו 7 תלונות בתחום

הבנייה, לפי הפירוט הבא :

- פלישה לשטח ציבורי – 3 תלונות.
- חריגה מהיתר בניה – 2 תלונות.
- סגירת מעבר ציבור – 2 תלונות.

ממצאים :

הביקורת בדקה את קיומם של תיקים בטיפול יחידת הפיקוח באתרים לגביהם התקבלו תלונות.

- רק במקרה אחד נמצא תיק ביחידת פיקוח ובו דוח פיקוח מיום התלונה, טופס חקירת עבריין הבנייה והתראה על הגשת כתב אישום. יודגש כי לפי נתוני יחידת תלונות ציבור ב-5 מתוך 7 התלונות הועבר הטיפול בתלונה ליחידת הפיקוח.

8. המלצות

1. יש לוודא הזנת כספים שנתקבלו בגין קנסות בנייה בסעיף התקציבי הייעודי לכך.
2. יש להעביר את הטיפול בגביית קנסות הועדה המקומית למחלקת הגבייה העירונית. כמו כן, מומלץ על הקמת מערך בקרת גבייה ממוחשב שימנע הימשכות הליכי גבייה ואובדן הכנסות העירייה מקנסות.
3. השימוש בכספי תב"ר 200757 ייעשה אך ורק בהתאם להתחייבות הועדה המקומית בפני מינהל התכנון בתכנית המימון הרב שנתית שגובשה.
4. על גזבר העירייה ומהנדס העירייה לפנות למשרד האוצר בכדי לקדם קבלת מימון ממשלתי לפי התכנית המימון שגובשה ולמשרד הפנים כדי לקדם קבלת כספי התמריץ עבור בניית יחידות דיור בשנים 2014-2016.
5. יש לבצע ניווד רשמי של הארכיבאי מאגף שפ"ע לוועדה המקומית וכן לשלם שכרו מהסעיף התקציבי הייעודי לתשלומי שכר בוועדה המקומית.
6. מומלץ לבחון מחדש העסקתו של הארכיבאי בוועדה המקומית נוכח תלונות על תפקודו.
7. מומלץ לקדם במהרה את סיום הליך הסריקה של תיקי הועדה.
8. יש לבצע הארכת חוזה עם ספק שירותי הסריקה כנדרש בחוק או לחילופין יש לבחון יציאה מחודשת למכרז עבור שירותי סריקה.
9. מומלץ לפעול על מנת לשפר את אבטחת המידע במשרדי הועדה המקומית כגון הגדרת מתחם בו רשאים לשהות מי שאינם עובדי הועדה, החזקת תיקי הועדה בחדרים נעולים להם תתאפשר גישה לעובדי הועדה בלבד, הגדרת בעלי התפקידים הרשאים לצלם את תיקי הועדה עבור הציבור הרחב.
10. יש לפעול להחתמת כל חברי מועצת העיר (חברי הוועדה המקומית) על טפסי ניגוד עניינים.
11. מומלץ לבצע עדכון והרחבת נהלי העבודה בוועדה המקומית, כך שיגדירו מפורשות את הפעולות לביצוע, האחראים לבצען ולוחות הזמנים. על הנהלים לשאת את לוגו העירייה ולציין מפורשות את מועד כתיבתם ועדכונם האחרון.
12. מומלץ לאגד את נהלי הועדה בתיקיה ייעודית שתהיה זמינה לעובדי הועדה.

13. מומלץ בחינת אתרים שונים ברחבי העיר כאתרי שימור בעלי חשיבות היסטורית, לאומית, אדריכלית או ארכיאולוגית ולהקים ועדה שתפעל לשימורם.
14. יש לפעול לקידום עלייתו לאוויר של אתר האינטרנט של הועדה המקומית וביצוע דרישות הפרסום לפי החוק לתכנון ובנייה.
15. מומלץ על צירוף חו"ד יועמ"ש ומהנדס לכל תכנית מפורטת לעניין סמכות או אי סמכות הועדה המקומית לדון בתכנית.
16. מומלץ ששיבות יחידת הרישוי בנוכחות מהנדס העירייה לבדיקת מוכנות הבקשות להיתר בנייה לדין ברשות הרישוי יתקיימו כ-3-4 ימים לפני ישיבת רשות רישוי ולוודא הפצת סדר יום והגשת התיקים באופן מסודר לגורמים הרלוונטיים לקראת דיוני רשות רישוי.
17. במידה ויתברר סופית שמנהל יחידת הפיקוח אינו חפץ בחזרתו לתפקיד שמלא טרם פציעתו בתאונת דרכים, יש לפרסם מכרז לתפקיד מנהל יחידת הפיקוח ולפעול למילוי תפקיד זה ע"י עובד עירייה במשרה מלאה בהקדם.
18. התקשרות העירייה עם מ"מ מנהל יחידת הפיקוח פג תוקפו כבר בסוף חודש 11/2015 ואין העירייה יכולה להמשיך להעסיקו ע"ב החוזה החתום אתו.
19. יש להעביר את תשלום שכר הטרחה למ"מ מנהל יחידת הפיקוח לתקציב השוטף של הועדה המקומית ולא לשלמו מתב"ר 200757.
20. יש לפעול לזירוז סיום ההליך המשמעתי הפעיל כנגד פקח הבנייה.
21. מומלץ לקיים ריענון לפקחי הבנייה בנוגע לשינוי הליך התכנון והבנייה בעקבות התיקון לחוק ולקיים עבורם ריענון הכשרה בנוגע לאופן ביצוע עבודתם.
22. מומלץ להגדיר נהלי עבודה ברורים ביחידת הפיקוח ולמנות גורם אחראי שיעקוב אחר ביצוע עבודת הפיקוח. על נהלי עבודה אלה להגדיר, בין היתר, את הליך ניהול תיקי היחידה ואופן הבקרה אודות התנהלותם וכן את הליך הבקרה אודות עבודת הפקחים.
23. מומלץ כי כל תיק פיקוח יטופל ע"י פקח אחד מתחילתו ועד סופו.

24. מומלץ כי ביצוע צווי הריסה ינוהל ויטופל ע"י יחידת הפיקוח של הועדה המקומית ולא ע"י גורמים חיצוניים לעירייה.
25. יש לפעול לקידום הטיפול בתלונות הציבור אודות עבירות התכנון והבנייה.

נספח א' – מדגם בקשות להיתרי בנייה

מס' סידורי	מס' תיק	מס' בקשה	מתי הוגש	מתי נפתח קומפלוט	משך טיפול ממועד הגשה עד לפתיחת תיק קומפלוט	מועד החלטה	משך טיפול בבקשה ממועד ההגשה עד להחלטה	דו"ח ביקור פקח כולל צילום	תצ"א של המגרש	טופס דרישות השלמה	טופס מוכן לישיבת רשות רישוי	טופס 2	היתר חתום כנדרש	הערות
1	90505740	20140354	13/10/2014	15/10/2014	2 ימים	24/01/2016	468 ימים	לא	לא	כן	כן	כן	כן	
2	90505980	20150489	אין חותמת נתקבל על התיק	23/11/2015	69 ימים	31/01/2016		לא	לא	כן	כן	כן	כן	הרחבה
3	2501220	20150504	אין חותמת נתקבל על התיק	02/12/2015	180 ימים	30/05/2016		כן	לא	כן, כולל הערת מהנדס	כן	אין היתר	אין היתר	
4	1400430	20160142	28/02/2016	17/03/2016	18 ימים	20/06/2016	113 ימים	כן, ללא צילומים	לא	כן, כולל הערת מהנדס	כן	כן	כן	
5	90402490	20150149	23/03/2015	01/04/2015	9 ימים	06/03/2016	349 ימים	לא	לא	כן	כן	כן	כן	
6	3309040	20160448	03/11/2016	14/11/2016	11 ימים	04/01/2017	62 ימים	לא	לא	כן	כן	כן	כן	שצי"פ

הערות	היתר חתום כנדרש	טופס 2	טופס מוכן לישיבת רשות רישוי	טופס דרישות השלמה	תצ"א של המגרש	דו"ח ביקור פקח כולל צילום	משך טיפול בבקשה ממועד ההגשה עד להחלטה	מועד החלטה	משך טיפול ממועד הגשה עד לפתיחת תיק קומפלוט	מתי נפתח קומפלוט	מתי הוגש	מס' בקשה	מס' תיק	מס' סידורי
	אין היתר	אין היתר	כן	כן	לא	כן, ללא צילומים	723 ימים	04/01/2017	10 ימים	22/01/2015	12/01/2015	20150017	3100640	7
הרחבה	כן	כן	כן	כן	לא	לא	514 ימים	24/01/2016	10 ימים	07/09/2014	28/08/2014	20140299	90506590	8
	אין היתר	אין היתר	כן	טופס ריק ללא חתימות	לא	כן, ללא צילומים	381 ימים	24/01/2016	5 ימים	13/01/2015	08/01/2015	20150015	201180	9
הרחבה	כן	כן	כן	כן, כולל הערת בודק היתרים	לא	לא	319 ימים	06/03/2016	4 ימים	26/04/2015	22/04/2015	20150202	90505930	10

נספח ב' – תכניות מפורטות לדין ועדת המשנה

מס' סידורי	מס' תכנית	מתי הוגשה	מתי התקבלה החלטה	תקופת טיפול בתכנית	טופס בדיקת תנאים מקדימים	חוו"ד של מהנדס העירייה	חוו"ד יועמ"ש	פרסום	האם קיים דו"ח פקח
1	618-0377192	09/12/2015	13/04/2016	4 חודשים	כן	כן	אין	פרוטוקול בלבד	כן
2	618-0230672	06/03/2013	24/03/2013	0 חודשים	אין	אין	אין	פרוטוקול בלבד	כן
3	618-0388439	01/02/2016	29/02/2016	0 חודשים	כן	אין	אין	פרוטוקול בלבד	כן
4	618-0375220	10/01/2016	29/02/2016	1 חודשים	כן	כן	אין	פרוטוקול בלבד	כן
5	618-0368993	15/11/2015	31/01/2016	2 חודשים	כן	כן	אין	פרוטוקול בלבד	כן
6	618-0382127	13/01/2016	13/04/2016	3 חודשים	אין	כן	אין	פרוטוקול בלבד	כן
7	618-0369629	14/01/2016	13/04/2016	2 חודשים	לא נמצא התיק			פרוטוקול בלבד	לא נמצא התיק
8	618-0413526	24/04/2016	14/08/2016	3 חודשים	כן	כן	אין	פרוטוקול בלבד	כן
9	618-0423137	26/04/2016	09/06/2016	חודש וחצי	כן	כן	אין	פרוטוקול בלבד	כן

מס' סידורי	מס' תכנית	מתי הוגשה	מתי התקבלה החלטה	תקופת טיפול בתכנית	טופס בדיקת תנאים מקדימים	חוו"ד של מהנדס העירייה	חוו"ד יועמ"ש	פרסום	האם קיים דו"ח פקח
10	618-0415034	26/04/2016	13/07/2016	2 חודשים	כן	כן	אין	פרוטוקול בלבד	כן
11	618-0415174	26/04/2016	31/07/2016	3 חודשים	כן	אין	אין	פרוטוקול בלבד	כן
12	618-0392720	15/02/2016	31/07/2016	5 חודשים	כן	אין	אין	פרוטוקול בלבד	כן
13	618-0398552	03/03/2016	14/08/2016	5 חודשים	כן	כן	אין	פרוטוקול בלבד	כן
14	618-0370296	30/05/2016	14/08/2016	2 חודשים	כן	אין	אין	פרוטוקול בלבד	כן
15	618-0406017	14/03/2016	14/08/2016	5 חודשים	כן	אין	אין	פרוטוקול בלבד	כן
16	618-0432500	25/05/2016	28/09/2016	4 חודשים	כן	אין	אין	פרוטוקול בלבד	כן

ניהול עצמי של בתי הספר היסודיים בשנת הלימודים תשע"ו

תוכן העניינים

<u>פרק</u>	<u>נושא</u>	<u>עמוד</u>
1.	<u>מבוא</u>	90
1.1	<u>כללי</u>	90
1.2	<u>המסגרת הנורמטיבית</u>	90
1.3	<u>היקף הבדיקה</u>	91
1.4	<u>שיטת הבדיקה</u>	91
1.5	<u>תקופת הבדיקה</u>	91
1.6	<u>מטרת הביקורת</u>	91
1.7	<u>סיכונים פוטנציאליים בנושא הנבדק</u>	92
2.	<u>תקציר מנהלים</u>	93
3.	<u>פירוט הממצאים</u>	98
3.1	<u>נתונים כלליים של בתי הספר במדגם</u>	98
3.2	<u>ספר נהלים רשותי</u>	99
3.3	<u>בקרת העירייה על בתי הספר שבמדגם</u>	100
3.4	<u>העברת התשלומים על ידי העירייה לבתי הספר</u>	101
3.5	<u>הכשרה בנושא ניהול עצמי ותפקיד מנהלי בתי הספר במעבר לניהול עצמי 104</u>	
3.6	<u>פערים במספר התלמידים הלומדים בבית הספר למספר התלמידים בגנים מתקבל תקצוב ממשרד החינוך</u>	105
3.7	<u>ניצול המרכיב הפדגוגי מסל התלמיד</u>	106
3.8	<u>בית ספר אלביאן</u>	108
3.9	<u>ניהול החשבון העצמי על ידי בתי הספר</u>	109
3.10	<u>ניהול תקבולים וקופה</u>	114
3.11	<u>תכנית עבודה מקושרת משאבים</u>	116
3.12	<u>וועדה מלווה בית ספרית</u>	118
3.13	<u>הנהלת חשבונות</u>	121
3.14	<u>בדיקה לעניין הוצאות בתי הספר</u>	123

124.....	הוצאות חשמל ומים	.א.
127.....	הנחיות עירוניות בנושא הוצאות שיפוצים ואחזקה	.ב.
127.....	התקשרות בתי הספר עם ספקים	3.15
129.....	שימוש נוסף במתקני בית הספר	3.16
130.....	גבייה מהורים ומלגות תלמידים	3.17
133.....	וונדליזם	3.18
134.....	המלצות	.4

1.1 כללי

בהתאם להחלטת ממשלה מספר 2981 מיום 13.3.2011, משרד החינוך (להלן: "המשרד") פעל להעביר את כלל בתי"ס היסודיים הרשמיים בחינוך הרגיל (להלן: "בתי ספר") לניהול עצמי, החל משנה"ל תשע"ב (שנת 2011/2).

על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ה/1 (ב) (להלן: "חוזר תשע"ה"), במסגרת התכנית הלאומית הכוללת לחיזוק החינוך הציבורי, ללמידה משמעותית ולחינוך למצוינות ערכית וחברתית - משרד החינוך מקדם את המעבר של בתי"ס לניהול עצמי, ככלי למימוש מדיניות זו.

במסגרת המעבר לניהול עצמי מועברים משאבים הן ממקורות משרד החינוך והן ממקורות העירייה לרשות בית הספר לניהולו הגמיש, על מנת לאפשר מרחב כלכלי ותפעולי לבית הספר שיגדיל את עצמאותו הניהולית.

המעבר לניהול העצמי נועד להעביר את מוקד קבלת ההחלטות לבית הספר ולהגדיל את המרחב והסמכות הפדגוגית, הניהולית והכלכלית של ביה"ס, על מנת לאפשר העלאת הישגי התלמידים ומתן מענה מיטבי להבטחת רווחתם הלימודית, הרגשית והחברתית של התלמידים.

במסגרת המעבר לניהול עצמי נדרשת העירייה לחתום על מסמך הבנות עם משרד החינוך בו מעוגן מודל התקצוב והמודל התפעולי לניהול העצמי, הכולל קביעת סל תלמיד מינימאלי לבתי הספר, שהעירייה מתחייבת להעמיד כמינימום נדרש לרשות בית הספר בניהול עצמי.

המעבר של בתי הספר היסודיים ברהט לניהול עצמי החל בשנת הלימודים תשע"ד (שנת 2013/4).

הביקורת בוצעה בעקבות בקשת סגן ראש העיר ומחזיק תיק החינוך בעירייה, לאחר שבוצעה בדיקה מדגמית בנושא ניהול עצמי בבתי הספר על ידי המנהל הפדגוגי במשרד החינוך, מחוז דרום.

1.2 המסגרת הנורמטיבית

- חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ה/1(ב), אשר נכנס לתוקף ביום 1.9.2014 (להלן: "חוזר תשע"ה").
- מסמך ההבנות – מעבר לניהול עצמי אשר פורסם על ידי משרד החינוך בשנה"ל תשע"ב (להלן: "מסמך ההבנות").

- חוברת השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות לשנת תשע"ה.
- תקנות לימוד חובה (ייעוד כספי תשלומים), תשס"ה-2004, אשר פורסם ביום 7.9.2004 (להלן: "תקנות לימוד חובה (ייעוד כספי תשלומים)").
- חוזר מנכל משרד החינוך מב/7, אשר פורסם ביום 1.3.1982.
- חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ו/3 1-3.11, אשר פורסם ביום 2.11.2015.
- חוזר מנכ"ל משרד החינוך סה/4 (א) סעיף 50-3.7, אשר פורסם ביום 1.12.2004.

1.3 היקף הבדיקה

הביקורת בחנה היבטים בניהולם העצמי של מדגם בתי ספר יסודיים, כמפורט בטבלה להלן:

שם מוסד	סמל מוסד
שייח חמיס	618579
אבן סינא	618447
אבו עבידה	618363
אלזהרא	618264
אלגיזאלי	618629
אלביאן	618736

1.4 שיטת הבדיקה

- עריכת סיורים ופגישות עבודה במדגם בתי ספר לבדיקת עמידת בתי הספר בהנחיות הרלוונטיות של משרד החינוך.
- ניתוח נתונים כספיים שהועברו לביקורת על ידי בתי הספר, ביניהם, דפי הבנק, מאזן בוחן, דיווחים כספיים רבעוניים למשרד החינוך ועוד.
- פגישות עבודה ונתונים מחשב החינוך בעירייה לבדיקת הבקרה העירונית המתבצעת בנושא הניהול העצמי.

1.5 תקופת הבדיקה

הבדיקה נערכה בחודשים אוגוסט – נובמבר 2016.

1.6 מטרת הביקורת

מטרת הביקורת לבחון את הניהול העצמי של בתי הספר בהתאם להנחיות ולהוראות הרלוונטיות במדגם בתי ספר יסודיים בעיר.

1.7 סיכונים פוטנציאליים בנושא הנבדק

סיכון כספי: על פי סעיף 16 למסמך ההבנות הפרה של חובות הרשות על פי המסמך עלולה להוביל לעיכוב או להפסקת תשלומי ההשתתפות ממשרד החינוך עבור הניהול העצמי. בנוסף, קיים סיכון כי ניהול לא יעיל של בתי הספר והעדר פיקוח מספק מטעם העירייה, יוביל לבזבז משאבי ציבור. יתרה מכך, העדר ניהול כספי מסודר ומוקפד של כספי בית הספר עלול לפתוח פתח לניצול לרעה של כספים אלה על ידי גורמים שונים, על חשבון טובת התלמידים.

סיכון פדגוגי: ניהול לא יעיל של כספי בית הספר עלול להוביל לפגיעה ברמת התכנים הלימודיים בבתי הספר.

סיכון סוציו אקונומי: העדר ניהול תקין ויעיל של מוסדות לימוד, המוביל להשקעה פחותה ברמת הלימוד של התלמידים עלול להשפיע לרעה לטווח הרחוק על הסטטוס הסוציו אקונומי של העיר רהט, שכן חינוך הילדים מהווה בסיס להשכלה, לערכים, ולהתנהלות תושבי העיר בעתיד.

2.1. ספר נהלים רשותי

לא קיים ספר נהלים רשותי כנדרש במסמך ההבנות. אי קיומו של ספר נהלים כאמור, מותיר נושאים שאינם מוגדרים לשיקול דעת בית הספר, בניגוד להנחיות מסמך ההבנות וחוזר תשע"ה.

2.2. בקרת העירייה על בתי הספר

לא מתבצעת הבקרה הרשותית הנדרשת בנושא ניהולם העצמי של בתי הספר. בין היתר, חסרה בקרה בנושאים הבאים:

1. התנהלות חשבונאית.
2. התקשרות עם ספקים.
3. תקציב.

כמו כן, לא מתבצע סקר בקרה שנתית כנדרש.

ללא בקרה רשותית שוטפת וקפדנית, קיימים ליקויים רבים בהתנהלות של בתי הספר אשר אינם מטופלים. ההשלכה המידית לכך הינה בהשקעת פחות משאבים בתלמידי בתי הספר, בהעלאת ההישגים הלימודיים ובהשגת מטרות חינוכיות שונות.

2.3. העברת התשלומים על ידי העירייה לבתי הספר

1. לא מתבצע תיעוד בכתב בתחילת כל שנה לעניין ההחלטה על גובה סל התלמיד.
2. ביחס לשלושה מבין בתי הספר שבמדגם לא הועבר מלוא סל הניהול העצמי, בניגוד להוראות חוזר תשע"ה.

2.4. הכשרה בנושא ניהול עצמי ותפקיד מנהלי בתי הספר במעבר לניהול עצמי

מנהלי בתי הספר אינם מעורבים בניהול תקציב בתי הספר ואינם מבצעים מעקב שוטף לעניין הנהלת החשבונות המתבצעת על ידי מנהלני בתי הספר בניגוד להוראות חוזר תשע"ה.

2.5. פערים בין מספר התלמידים הלומדים בבית הספר למספר התלמידים בגנים מתקבל תקצוב ממשרד החינוך

קיימים פערים בין מספר התלמידים המעודכן במערכת התשלומים מית"ר של משרד החינוך לבין מספר התלמידים הלומדים בבתי הספר שבמדגם לפי הנתונים המוזנים על ידי בתי הספר למערכת המנב"ס.

המשמעות היא הפסד כספי בגין כל תלמיד שאינו מעודכן כלומד בבית הספר במערכת התשלומים של משרד החינוך. על פי חישוב הביקורת, ההפסד לחודש לבתי הספר שבמדגם בגין הפערים המצוינים בטבלה הינו 1,242 ₪, והערכת חישוב ההפסד לשנה – 14,904 ₪.

2.6. ניצול המרכיב הפדגוגי מסל התלמיד

ב-4 מתוך 5 בתי ספר במדגם לא נוצל מלוא המרכיב הפדגוגי בסל הניהול העצמי אשר נועד להשקעה בחינוך התלמידים ולשיפור היכולות הלימודיות. דהיינו, עשרות אלפי שקלים שנועדו להשקעה בחינוך התלמידים לא נוצלו למטרה זו.

2.7. בית ספר אלביאן

בשל בעיית כוח אדם הקיימת בבית הספר, בית הספר אינו עומד בדרישות חוזר תשע"ה, ואינו מקיים בפועל ניהול עצמי מאורגן. בין היתר, לא ננקטים הצעדים הבסיסיים הנדרשים לצורך ניהול עצמי בהתאם להוראות החוזר, כמפורט להלן:

1. לא מתאפשר כל ניהול ממוחשב של כספי בית הספר.
2. בית הספר אינו מקיים כל רישום חשבונאי כנדרש (כרטסת הנהלת חשבונות, מאזן בוחן, הקלדת דפי בנק, דוחות תקציב מול ביצוע).
3. בית הספר אינו מעביר את הדוחות הכספיים כנדרש למשרד החינוך.
4. הגבייה אינה מתבצעת על פי הזנה מראש למערכת אילו הורים חייבים באילו תשלומים, באופן שאינו מאפשר מעקב ובקרה מסודרים אחר הגבייה. כמו כן, סכומים אלה אינם נשמרים בכספת כנדרש בהוראות חוזר תשע"ה.
5. לא מתקיים מעקב אחר אופן ניצול התקציב בהתאם ליעדים הפדגוגיים של בית הספר.

2.8. ניהול החשבון העצמי על ידי בתי הספר

1. 4 מתוך 5 בתי ספר במדגם לא עמדו בהוראות סעיף 2(ב) לתקנות לימוד חובה (ייעוד כספי תשלומים), הקובעת מי מורשי החתימה הנדרשים בחשבון ההורים.
2. ב-2 בתי ספר מתוך 5 במדגם חשבון הניהול העצמי היה מצוי מספר ימים במשיכת יתר ("אובר- דראפט"), בניגוד להוראת חוזר תשע"ה הקובע כי יש להגביל את חשבון הניהול העצמי שלא יהיה ניתן למשוך ממנו משיכת יתר.
3. ב-1 מתוך 5 בתי הספר במדגם (אבן סינא) לא מתבצע שימוש באתר האינטרנט של הבנק לצורך צפייה בנתוני חשבון הניהול העצמי וחשבון ההורים.

4. ב-1 מתוך 5 בתי הספר שבמדגם (אבו עביידה) – לא התקבל אישור המועצה ומשרד החינוך לתרומה שהתקבלה בבית הספר בסך 2,125 ₪. כמו כן, בית הספר לא העביר לביקורת תדפיס תנועות חשבון ההורים לחודש ספטמבר 2015, ולכן לא ניתן היה להשלים את הבדיקה הנדרשת בנושא זה.

2.9. ניהול תקבולים וקופה

1. ב-4 מתוך 5 בתי ספר שבמדגם לא נשמרים תקבולים בבית הספר בהתאם להוראות חוזר תשע"ה (בארון נעול בתוך כספת מעוגנת לקיר).
2. בכל בתי הספר שבמדגם מצטברים סכומים של עשרות אלפי שקלים במזומן לפני הפקדתם בבנק, זאת בניגוד להוראת חוזר תשע"ה הקובעת כי אין לצבור מזומן בקופת בית הספר.

2.10. תכנית עבודה מקושרת משאבים

1. ב-4 מתוך 5 בתי ספר במדגם מנהלן בית הספר אינו שותף להכנת תכנית העבודה הפדגוגית, הגם שהינו הגורם המנהל בפועל את כספי בית הספר, התקשרויות עם ספקים וכיו"ב.
2. על גבי תכניות העבודה של כל בתי הספר במדגם לא מופיע תאריך ובנוסף לא נמצא אישור מפורש של הוועדה המלווה לתכנית העבודה, בניגוד להוראת סעיף 7 ב. למסמך ההבנות.
3. באף אחד מבתי הספר במדגם לא ווידאו כי הוצאות בתי הספר תואמות את התכנון על פי תכנית העבודה מקושרת המשאבים. התנהלות זו מקטינה את הסיכוי לביצוע הוצאות לפי התכנון להשגת יעדי בתי הספר.
4. בתי הספר הציגו את תכניות העבודה רק בחודש מרץ 2016, בניגוד לסעיף 7.ב. למסמך ההבנות הקובע כי יש להגיש את תכניות העבודה לפני תחילת שנת הלימודים.
5. ישנם נתונים חסרים ואי בהירות בתכניות העבודה של בתי הספר.

2.11. וועדה מלווה בית ספרית

1. ב-3 מתוך 5 בתי ספר במדגם לא נכחו בהתכנסות הוועדה המלווה כל הגורמים המנויים בסעיף 2.4 לחוזר תשע"ה. ב-2 מתוך 5 בתי הספר הנותרים שבמדגם לא צוין מה תפקיד הנוכחים כך שלא ניתן היה להשלים את הבדיקה בנושא.
2. ב-3 מתוך 5 בתי הספר שבמדגם פרוטוקול הוועדה הינו לאקוני ואינו משקף דיון מעמיק בסוגיות הפדגוגיות והכלכליות הרלוונטיות.
3. ב-4 מתוך 5 בתי הספר שבמדגם הוועדה מלווה התכנסה פעם אחת במהלך שנת הלימודים תשע"ו, בניגוד להוראת סעיף 2.4. ה.2 לחוזר תשע"ה הקובעת כי על הוועדה להתכנס לכל הפחות פעמיים במהלך שנת הלימודים.

2.12. הנהלת חשבונות

1. 2 מתוך 5 בתי ספר שבמדגם הגישו נתונים כספיים מצטברים למשרד החינוך 3 פעמים במהלך שנת הלימודים תשע"ו במקום 4 פעמים, כנדרש בסעיף 13.8 לנספח ג' לחוזר תשע"ה.
2. ב-1 מתוך 5 בתי הספר במדגם (אלזהרא) נמצא כי בכרטסת הנהלת החשבונות מופיע ציון "חייבים אחרים", ללא פירוט מדויק של מהות המשלם, בניגוד להוראה הקובעת כי הרישום בספרים יבטא במדויק את מהות ההוצאה/ הכנסה.
3. ב-1 מתוך 5 בתי הספר במדגם (שייח חמיס) נמצא כי במאזן הבוחן ישנה טעות חשבונאית – פיצול הכנסות מאותו מקור לשלושה סעיפים במאזן.

2.13. בדיקה לעניין הוצאות בתי הספר

1. בשטח כל בתי הספר במדגם מופעלים גני ילדים, אשר להם מוני חשמל ומים משותפים עם בתי הספר. בגין השימוש של גני הילדים במים וחשמל של בתי הספר, מעבירה העירייה לבתי הספר – 500 ₪ בחודש, לכל גן. על העירייה היה לדאוג להתקין מונים פנימיים או לדאוג להפרדת המונים כנדרש בסעיף 8ד. למסמך ההבנות.
2. לבית הספר אלזהרא היה קיים חוב בגין שימוש במים בשנים 2014-2015. התשלום הושלם רק בשנת 2016 בשל טענת בית הספר כי מתבצעת גניבת מים מצינור בית הספר. תלונה בעניין הוגשה במשטרה על ידי בית הספר ביום 24.12.14 נושא זה טרם טופל על ידי המשטרה או העירייה.
3. באולם הספורט של בית הספר אלזהרא מתבצע שימוש על ידי המתנ"ס בחדר הכושר, בסאונה ובגיקוזי הקיימים במקום - ללא כל תשלום בגין הוצאות חשמל ומים.
4. בבית ספר שיח חמיס מתבצע שימוש בקיוסק על ידי מפעיל חיצוני, המשלם 1,200 ₪ דמי שכירות לשנה. לדעת הביקורת, סכום זה הנו זניח ובלתי ראוי ואף אינו מכסה את הוצאות החשמל והמים השנתיות הכרוכות בהפעלת הקיוסק.
5. לבית ספר אבן סינא מונה חשמל משותף עם משפחה המתגוררת במספר בתיים פרטיים הממוקמים בסמוך לבית הספר, כאשר משפחה זו משלמת דמי השתתפות קבועים מראש בגין השימוש בחשמל. הביקורת סבורה כי מצב דברים זה אינו תקין וכי היה על העירייה לדאוג להפרדת המונים.
6. הנחיות עירוניות בנושא שיפוצים ואחזקה במסגרת הניהול העצמי נוסחו והופצו על ידי העירייה ביום 23.2.14 וביום 23.2.16. הביקורת סבורה כי יש מקום להתאים את ההנחיות העירוניות לחוזר תשע"ה כך שיהיה ברור באופן וודאי אילו הוצאות הינן באחריות העירייה ואילו הוצאות הינן באחריות בית הספר.

2.14. התקשרות בתי הספר עם ספקים

1. מאחר שלא פורסם ספר נהלים רשותי או כל הנחיות בנושא התקשרות עם ספקים, אין מדיניות אחידה וסדורה לעניין מספר הצעות מחיר שיש לקבל מספקים לפני ביצוע התקשרות, ובאילו מקרים יש לקבל את אישורה של העירייה טרם ביצוע התקשרות.
2. במדגם התקשרויות שבוצעו בשנת תשע"ו נמצאו בכל בתי הספר שבמדגם התקשרויות בהן לא התקבלו הצעות מחיר כנדרש במסמך ההבנות.
3. בניגוד להוראת סעיף 11.13 לנספח ג' נמצא כי אף אחד מבתי הספר שבמדגם אינו מבצע הזמנות רכש כתובות ומפורטות מספקים.

2.15. שימוש נוסף במתקני בית הספר

1. במתקני אולם הספורט בבית הספר אלזהרא נעשה שימוש על ידי "מתנ"ס רהט" בלא חתימה על חוזה, בניגוד להוראות חוזר תשע"ה ולחוזר מב/7. הביקורת מעירה בחומרה כי מדובר בפעילויות אשר יש בהן סיכון מוגבר לפציעות ובהן נדרש פיקוח וזהירות יתרה. העדר הסדרה חוזית של השימוש במתקניו חושף את בית הספר לתביעות אפשריות בגין נזק שנגרם חו"ח משימוש זה.
2. בבית הספר שייח חמיס מופעל קיוסק על ידי גורם חיצוני, כאשר דמי השימוש המשולמים לבית הספר הינם בסך 1,200 ₪ **לשנת** תשע"ו. הביקורת מעירה בחומרה כי הפעלת הקיוסק מתבצעת ללא קיומו של חוזה מול מפעיל הקיוסק, בניגוד להוראות חוזר תשע"ה ולחוזר מב/7. כמו כן, הביקורת סבורה כי סכום של 1,200 ₪ לשנה (120 ₪ לכל חודש בשנת הלימודים) הינו סכום נמוך, שסביר להניח שאינו משקף דמי שכירות ראויים. בחוזה ניתן לקבוע בין היתר, כי על המפעיל לשאת בהוצאות מים וחשמל וארנונה.

2.16. גבייה מהורים ומלגות תלמידים

1. במכתבים הנשלחים להורי התלמידים בהם מפורטים הסכומים לגבייה, אין הפרדה ברורה מספיק, לדעת הביקורת, בין ההתייחסות להזנה אשר מוגדרת כרשות למי שמעוניין בכך ובין הסכום שיש להעביר בגין ביטוח תאונות אישיות – תשלום חובה.
2. בנושא ההזנה לא מתנהל בסיס נתונים ממוחשב בו מפורטים התלמידים הרלוונטיים לחיוב ההזנה, ואף שלא כל תלמידי בית הספר שייכים לפרויקט, החיוב במערכת מתבצע ביחס לכלל התלמידים. בסוף השנה מוחקים המנהלנים את כל יתרות החובה של הורי התלמידים ולא מעבירים יתרות לשנה העוקבת. הביקורת מעירה כי אופן רישום זה של חובות אינו מדויק ועלול ליצור אי דיוקים בסך החוב של הורי תלמידים.
3. נמצא כי בבית הספר אלגיזאלי בסוף שנת הלימודים במקרה שקיים עודף לו זכאים הורי התלמידים, הוא נמחק ולא מועבר לשנה העוקבת, בניגוד להוראת סעיף 5 (א) לתקנות לימוד חובה.

פירוט הממצאים

3.1 נתונים כלליים של בתי הספר במדגם:

- בתי הספר שבמדגם הינם בתי ספר יסודיים בהם לומדים תלמידים בכיתות א'-ו'.
- בבתי הספר שבמדגם מועסק מנהלן האחראי על הנהלת החשבונות וההתנהלות הכספית של בית הספר.

- בבתי הספר שבמדגם מתבצע שימוש בתכנת "כספים 2000" להנהלת החשבונות, המאפשרת ממשק למערכת משרד החינוך ולשליחת הדוחות הכספיים כנדרש בהוראות חוזר תשע"ה.
- להן נתונים אודות **חשבון הניהול העצמי** של בתי הספר לשנת תשע"ו מתוך מאזני הבוחן של חשבון הניהול העצמי⁹:

שם בית הספר	יתרת פתיחה בחשבון הבנק לשנת תשע"ו באלפי ש"ח	הכנסות באלפי ש"ח	הוצאות לשנת תשע"ו באלפי ש"ח	יתרת סגירה בחשבון הבנק לשנת תשע"ו באלפי ש"ח
אלזהרא	140	960	1,055	45
אלגיזאלי	15	377	394	5- ¹⁰
שייח חמיס	5	60	49	16
אבו עביידה	179	357	404	132
אבן סינא	148	691	629	210

3.2 ספר נהלים רשותי

תקן לביקורת

על פי סעיף 3 למסמך ההבנות, על הרשות לגבש ספר נהלים רשותי לבתי הספר בניהול עצמי, בשיתוף מנהלי בתי הספר והמפקחים על בתי הספר, המפרט עקרונות, כללים ונהלי עבודה לעניין התנהלות הרשות המקומית עם בתי הספר ולהתנהלות בתי הספר עם הרשות המקומית.

ממצא

נמצא כי לא קיים ספר נהלים רשותי כנדרש במסמך ההבנות. אי קיומו של ספר נהלים כאמור, מותיר נושאים שאינם מוגדרים לשיקול דעת בית הספר, בניגוד להנחיות מסמך ההבנות וחוזר תשע"ה. כך למשל:

1. על פי סעיף 9 למסמך ההבנות העוסק ברכש, התקשרויות וקבלת שירות, בית ספר יוכל לבצע רכישות והתקשרויות באופן עצמאי עד סכום מסוים בהתאם לטבלת הרשאות רכש והתקשרות הנקבעת בספר הנהלים הרשותי. אי קביעת הסכום המירבי להוצאות מאפשרת לבתי הספר להתנהל על פי אמות המידה העצמאיים שאינם תואמים בהכרח את המדיניות הרשותית ושיקול דעתה.

⁹ כפי שיפורט בסעיף 3.8 לדו"ח הביקורת, בית ספר אלביאן אינו מקיים ניהול עצמי שוטף ובכלל זה רישום חשבונאי בהתאם לנדרש. לכן מלבד בסעיף 3.8 שנושאו בית ספר אלביאן, בדיקות הביקורת מתייחסות ליתר בתי הספר שבמדגם.

¹⁰ ר' פירוט לעניין משיכת היתר של בית הספר מחשבון הניהול העצמי בפרק 3.9.

2. על פי סעיף 4 לנספח ג' למסמך ההבנות, על הרשות לפרסם במסגרת ספר הנהלים הרשותי נוהל גביה מסודר מהורי התלמידים. אי קביעת נהלי גבייה מסודרים בספר הנהלים הרשותי מאפשרת לכל בית ספר להתנהל על פי שיקול דעתו, באופן לא אחיד, ואף שעלול להוביל לטעויות במעקב אחר החוב/הסכום העומד לזכות הורי התלמידים (ר' פירוט בנושא זה בסעיף 3.17 להלן).

3.3 בקרת העירייה על בתי הספר שבמדגם

על פי סעיף 15 ב. למסמך ההבנות, הרשות המקומית אחראית על הבקרה והביקורת של הניהול הכספי של בתי ספר בניהול עצמי בתחומה, לרבות פיקוח ובקרה שוטפים על ההתנהלות התקציבית והתפעולית של בית הספר ועל הניהול השוטף של חשבון הניהול העצמי של בית הספר, בהלימה למפרט נהלי העבודה הכספיים המפורט בנספח ג'.

על פי סעיף 13 (ו) לחוזר תשע"ה, הרשות המקומית תבצע מדי שנת לימודים, בכל בית ספר בניהול עצמי, סקר בקרה פנימית לבחינת האיכות של הנהלת החשבונות והניהול הכספי של בתי הספר.

הטיפול בנושא הניהול העצמי בעירייה מתבצע על ידי חשב החינוך – נציג משרד רו"ח חיצוני המועסק על ידי העירייה (להלן: "חשב החינוך" או "החשבי"). בפגישה שנערכה עם החשב ביום 6.10.16, נמסר לביקורת כי החשב מטפל בהיבטים שלהלן עבור העירייה:

1. קביעת סל הניהול העצמי בתיאום עם גזבר העירייה;
2. מעקב אחר העברת תשלומי סל הניהול העצמי לבתי הספר;
3. מעקב אחר הגשת הדוחות הנדרשים על ידי בתי הספר למשרד החינוך, והתראה בפני בתי הספר כי עליהם להגיש את הדוחות במקרים בהם לא מוגשים הדוחות במועד;
4. סיוע בהכנת הצהרות הגזבר אותן יש להגיש פעמיים בשנה למשרד החינוך ביחס לתשלומי הסל לניהול עצמי שהועברו על ידי העירייה לבתי הספר.

הביקורת מעירה בחומרה כי לא מתבצעת הבקרה הרשותית הנדרשת בנושא ניהולם העצמי של בתי הספר. בין היתר, חסרה בקרת הנושאים הבאים:

1. התנהלות חשבונאית – הזנת הנתונים כנדרש, הגשת הדוחות הכספיים למשרד החינוך 4 פעמים בשנה.
2. התקשרות עם ספקים – הוצאת חשבוניות כנדרש, קבלת הצעות מחיר, ניהול הזמנות.
3. תקציב – ניצול התקציב השנתי ועמידה ביעדי תכנית העבודה מקושרת המשאבים.

4. סקר בקרה שנתית – לא מתבצע סקר בקרה שנתי כנדרש במסמך ההבנות, הכולל, בין היתר, בדיקות מקיפות לעניין גבייה מהורי תלמידים, טיפול בתקבולים, ניהול חשבון הניהול העצמי והנהלת החשבונות, תשלום לספקים, ארגון ותיוק ועוד.

ללא בקרה רשותית שוטפת וקפדנית, קיימים ליקויים רבים בהתנהלות של בתי הספר אשר אינם מטופלים. ההשלכה המידית לכך הינה בהשקעת פחות משאבים בתלמידי בתי הספר, בהעלאת ההישגים הלימודיים ובהשגת מטרות חינוכיות שונות.

3.4 העברת התשלומים על ידי העירייה לבתי הספר

תקן לביקורת

על פי חוזר תשע"ה, משרד החינוך מעביר מדי חודש באמצעות הרשויות המקומיות סל לניהול עצמי אשר נועד למימון הנושאים המפורטים להלן:

1. חומרי לימוד ואגרת שכפול.
2. השתתפות בשכר עובדי שירותים ועובדי מינהל (שרתים ומזכירים)¹¹.
3. השתתפות ב"סיוע ניהול עצמי" (מחושב על פי אחוז מעלות משרת עובדי סיוע).
4. השתתפות ב"תוספת פדגוגית ניהול עצמי" (השתתפות דפרנציאלית הנקבעת על פי אשכול הרשות המקומית).

בכל שנה מפורסם על ידי משרד החינוך **דגם התקצוב לבתי הספר** בניהול עצמי מעודכן על פי עלויות השכר המעודכנות, גובה סל התלמיד המינימאלי שעל הרשות המקומית להעביר לבתי הספר ופירוט אחוז השתתפות הרשות המקומית והמשרד במימון הנושאים הכלולים בסל.

את סל הניהול העצמי יש להעביר לבתי הספר במלואו ללא קיזוזים, לרבות במקרה של גביית חסר מהורי התלמידים הגוררת אי העברת מלוא התשלומים הנדרשים לעירייה.

בטבלה שלהלן מצוין גובה סל הניהול העצמי שנקבע על ידי העירייה לכל אחד מבתי הספר לשנת הלימודים תשע"ו, על פי נתונים שהועברו לביקורת מחשב החינוך:

¹¹ צוין כי הרשות מעסיקה את השרתים והמזכירים עבור בתי הספר ומשלמת את שכרם, כך שלא מועבר סכום כסף בגין עובדים אלה במסגרת סל הניהול העצמי, אלא הסיוע ניתן באמצעות מתן השירות לבתי הספר.

שם בית הספר	סל הניהול העצמי בש"ח שקבעה העירייה לבית הספר בתחילת השנה
אלזהרא	515,061
אלגיזאלי	307,559
אלביאן	170,550
שייח חמיס	320,634
אבו עביידה	475,835
אבן סינא	603,179

ממצאים

(1) הביקורת מעירה כי לא מתבצע תיעוד בכתב בתחילת כל שנה לעניין ההחלטה על גובה סל התלמיד. הביקורת סבורה כי נדרשת הקפדה על שמירת תיעוד להחלטת העירייה, המשקפת את הדיון והשיקולים לקבלת ההחלטה, חתומה על ידי הגורמים הרלוונטיים, לגובה סל התלמיד השנתי. זאת, לצורך מעקב ובקרה וכן לשמירה על סדרי מנהל תקין ושקיפות בהחלטות עירוניות.

(2) בטבלה שלהלן מופיעים נתוני העברת סל הניהול העצמי לשנה"ל תשע"ו, כפי שהועברו לביקורת מחשב החינוך בעירייה:

שם בית הספר	סכום סל הניהול העצמי שהיה על העירייה להעביר (עפ"י נתוני חשב החינוך)	סכום סל הניהול העצמי שהועבר	הפרש בין הסל שהועבר לבין הסכום שהיה על העירייה להעביר (עפ"י חישוב חשב החינוך)
אלזהרא	517,256	517,256	-
אלגיזאלי	301,137	301,137	-
אלביאן	159,131	159,131	-
שייח חמיס	283,758	271,362	12,396
אבו עביידה	¹² 471,447	390,151	81,296
אבן סינא	603,711	573,617	30,094

¹² סכום זה כולל תשלום שטרם שולם בגין סל הניהול העצמי לשנה"ל תשע"ה.

הביקורת מעירה כי בהתאם לפירוט בטבלה לעיל, ביחס לשלושה מבין בתי הספר שבמדגם לא הועבר מלוא סל הניהול העצמי, בניגוד להוראות חוזר תשע"ה. חשב החינוך מסר לביקורת כי מדובר בסכומים אשר קוזזו בשל אי העברת התשלומים הנדרשים מגביית חובה מהורי התלמידים, עד להעברת התשלום המלא מבתי הספר, וזאת בניגוד להוראות חוזר תשע"ה. החשב ציין, כי המליץ לגורמים הרלוונטיים בעירייה להעביר את סכום סל הניהול העצמי המלא כנדרש בחוזר תשע"ה.

חשב החינוך מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "במהלך חודש דצמבר 2016 נשלחה ממשד החינוך דרישה לבדיקת הצהרות רב שנתית בניהול העצמי החל משנת תשע"ד. לאחר קבלת נתונים אלו, ביצעה הרשות בדיקה לגבי חובות לבתי הספר ומבדיקה זו עולה כי הרשות איננה חייבת כספים לבתי הספר אבן סינא ושייח חמיס (זאת בשל תשלום יתר לבתי הספר בשנים הקודמות). החוב לבית הספר אבו עוביידה שולם לבית הספר בחודש פברואר 2017".

תגובת הביקורת: הביקורת מבקשת לחדד כי תגובת חשב החינוך משלימה את המידע אודות ההעברות לבתי הספר ולא גורעת מהאמור בממצא. כלומר, אכן קוזזו סכומים מסל הניהול העצמי בשל אי העברת כספים לעירייה מתשלומי החובה של הורי התלמידים.

מנהל בית ספר אבן סינא מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "ההפרש בין הסל שהועבר לבין הסכום שהיה על העירייה להעביר שמסתכם ב-30,094 ₪ לא מדויק ולא משקף את המציאות. כל תשלומי חובה מהורי התלמידים הועברו לעירייה, קיימים מסמכים. נימוק הפער על ידי החשב לא מדויק, תנודתיות תלמידים בין 5-10, לא יותר".

תגובת הביקורת: לא הועברו לביקורת אסמכתאות לביסוס תגובת בית הספר. כמו כן, הביקורת ממליצה כי תתקיים פגישה בין חשב החינוך לבין נציגי בית ספר אבן סינא לצורך דיון בנושאים שבמחלוקת והגעה להסכמות בנושאים אלה.

*בתי הספר האחרים במדגם לא העבירו תגובתם לממצא זה.

3.5 הכשרה בנושא ניהול עצמי ותפקיד מנהלי בתי הספר במעבר לניהול עצמי

תקן לביקורת

על פי נספח ב' לחוזר תשע"ה העוסק במערכ ההכשרה, הליווי והפיתוח המקצועי במעבר לניהול עצמי, יש צורך בהבנת השינוי המתחייב מהעברת הסמכות והאחריות לבית הספר, שהינו בעל משמעות תפיסתית ומעשית ונדרשים למידה, הכשרה, ליווי ותמיכה, בהיבטים תיאורטיים ובהיבטים יישומיים, לכלל בעלי התפקידים בעשייה החינוכית ובעיקר למנהלי בית הספר.

כמו כן, מצוינים בנספח התפקידים והציפיות ממנהלי בתי הספר אשר, על פי נספח זה, עומדים במרכז תפיסת הניהול העצמי. בין יתר, עליהם לנהל את תקציב בית הספר ולבצע ניתוחים ומעקבים בהתאם לנדרש.

ממצאים

(1) בפגישות שערכה הביקורת עם מנהלי ומנהלני בתי הספר שבמדגם, נמסר לביקורת כי מנהלי ומנהלני בתי הספר השתתפו כולם בקורסי הכשרה בנושא ניהול עצמי.

(2) נמצא כי מנהלי בתי הספר אינם מעורבים בניהול תקציב בתי הספר ואינם מבצעים מעקב שוטף לעניין הנהלת החשבונות המתבצעת על ידי מנהלני בתי הספר בניגוד להוראות חוזר תשע"ה. הביקורת סבורה כי על המנהלים להוות גורם מפקח של עבודת המנהלנים, לבקר את עבודתם, ולוודא כי התנהלות בית הספר מתבצעת בהתאם להוראות ולהנחיות משרד החינוך השונות וכן בהתאם לתכנית העבודה ולתקציב השנתי.

מנהל בית ספר אבן סינא מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "מסתייג מממצא בנושא אי מעורבות ופיקוח על מנהלן, קיים מעקב ומעורבות".

*בתי הספר האחרים במדגם לא העבירו תגובתם לממצא זה.

תגובת הביקורת: לא נמצא תיעוד להפקת נתונים כספיים על ידי המנהל כמו כרטסת הנהלת חשבונות ודוחות כספיים לצורך מעקב ובקרה, ולא נמצא תיעוד לכך שנבדקת על ידו ההתאמה בין תכנית העבודה מקושרת המשאבים לבין התשלומים שבוצעו במהלך השנה על ידי בית הספר בפועל.

3.6 פערים במספר התלמידים הלומדים בבית הספר למספר התלמידים בגינם מתקבל תקצוב ממשרד החינוך

תקן לביקורת

כפי שהוזכר לעיל, משרד החינוך מעביר לעירייה סכומי השתתפות בגין סל הניהול העצמי לצורך העברתם לבתי הספר בניהול עצמי, **בהתאם למודל התקצוב ולנוסחאות** המפורסמות על ידי משרד החינוך. על פי מודל התקצוב בנספח ח' לחוזר תשע"ה, סל הניהול העצמי מורכב מחישוב מכפלת סכום קבוע המתעדכן מעת לעת במספר התלמידים בבתי הספר.

הביקורת בדקה את נתון מספר התלמידים המופיע במערכת התשלומים מית"ר של משרד החינוך בהשוואה למספר התלמידים המעודכן במערכת מנב"ס¹³ אליה מזינים בתי הספר את נתוני התלמידים, על מנת לבחון האם קיימת התאמה כך שמתקבל ממשרד החינוך תשלום בגין כל התלמידים המשובצים לבתי הספר.

ממצא

(1) להלן טבלה המסכמת את הפערים בין נתוני מערכת מית"ר של משרד החינוך לנתוני מערכת מנב"ס של בתי הספר:

שם בית הספר	קוד נושא	נושא	מספר יחידות לפי מערכת מית"ר לחודש יולי 2016	מספר תלמידים לפי טופס 146 של בית הספר לחודש יולי 2016	הפרש	עלות לתלמיד בממוצע לחודש על פי מערכת מית"ר	הערכת הפסד העירייה בש"ח לחודש
אלזהרא	571	ניהול עצמי משופר א-ו	891	14892 ¹⁴	1	70.8	70.8
	573	עובד סיוע משופר א-ח	904	905	1	12	12
	574	תוספת פדגוגית ניהול עצמי	904	905	1	16	16
אלג'זאלי	571	ניהול עצמי משופר א-ו	511	517	6	70.8	424.8
	573	עובד סיוע משופר א-ח	524	530	6	12	72
	574	תוס' דפנציאלי-נ.עצמי	524	530	6	16	96
שייח חמיס	571	ניהול עצמי משופר א-ו	457	459	2	70.8	141.6
	573	עובד סיוע משופר א-ח	494	498	4	12	48

¹³ מערכת מנב"ס - מערכת ניהול אינטרנטית באמצעותה בתי הספר מדווחים למשרד החינוך נתונים נדרשים כגון, מספר התלמידים בבית הספר.

¹⁴ סכום ההשתתפות בנושא קוד 571 ניתן בגין תלמידי החינוך הרגיל (ללא תלמידי חינוך מיוחד).

64	16	4	498	494	תוסי' דפנציאלי-נ.עצמי	574	
141.6	70.8	2	797	795	ניהול עצמי משופר א-ו	571	אבו עבידה
24	12	2	827	825	עובד סיוע משופר א-ח	573	
32	16	2	827	825	תוסי' דפנציאלי-נ.עצמי	574	
70.8	70.8	1	895	894	ניהול עצמי משופר א-ו	571	אבן סינא
12	12	1	908	907	עובד סיוע משופר א-ח	573	
16	16	1	908	907	תוסי' דפנציאלי-נ.עצמי	574	
1,242	סה"כ						

מהטבלה עולה כי קיימים פערים בין מספר התלמידים המעודכן במערכת התשלומים מית"ר לבין מספר התלמידים הלומדים בבתי הספר שבמדגם לפי הנתונים המוזנים למערכת המנב"ס על ידי בתי הספר.

נוסחת החישוב להעברת סל התלמיד ממשרד החינוך לעירייה מתבססת על מספר התלמידים בבתי הספר ולכן המשמעות היא הפסד כספי בגין כל תלמיד שאינו מעודכן כלומד בבית הספר במערכת התשלומים של משרד החינוך. על פי חישוב הביקורת, ההפסד לחודש בגין הפערים המצוינים בטבלה הינו 1,242 ₪, והערכת חישוב ההפסד לשנה – 14,904 ₪.

חשב החינוך מסר לביקורת בפגישה שהתקיימה עמו כי מקור הפערים בדוחות שגויים שאינם מטופלים על ידי בתי הספר ובתנודתיות גבוהה של תלמידים בין בתי הספר במהלך השנה. בנוסף, מסר כי במהלך שנת הלימודים תשע"ז יינתן דגש לטיפול בנושא זה.

מנהל בית ספר אבן סינא מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "לגבי פער דיווח מספר תלמידים במערכת דיווח עירונית, על העירייה לוודא שאכן כל התלמידים מדווחים, שגויים מטופלים מידית מצד בית הספר אל מול המצבת. נימוק החשב לא מדויק."

תגובת הביקורת: לא הועברו לביקורת אסמכתאות לביסוס תגובת בית הספר. כמו כן, הביקורת ממליצה כי תקוים פגישה בין חשב החינוך לבין נציגי בית ספר אבן סינא לצורך דיון בנושאים שבמחלוקת והגעה להסכמות בנושאים אלה.

3.7 ניצול המרכיב הפדגוגי מסל התלמיד

תקן לביקורת

על פי חוזר תשע"ה, הואיל ומטרת המעבר לניהול עצמי הינה העצמת בתי הספר והרחבת האפשרויות העומדות לרשותם ליזום פעילויות חינוכיות

נוספות¹⁵, המעבר לניהול עצמי מלווה בתוספת משאבים משמעותית ממקורות המדינה.

הביקורת ביקשה לבחון מהו הסכום שהושקע מתוך סל התלמיד שהועבר לבתי הספר בתכניות ונושאים פדגוגיים חינוכיים.

ממצאים

להלן טבלה המציגה את אחוז ניצול המרכיב הפדגוגי מתוך סל הניהול העצמי בשנת תשע"ו, על פי נתוני מאזן הבוחן של בתי הספר שהועברו לעיון הביקורת¹⁶:

שם בית הספר	סל ניהול עצמי שהועבר בשנת תשע"ו (על פי נתוני חשב החינוך)	הוצאות פדגוגיות - מתוך מאזן הבוחן	מספר תלמידים על פי טופס 146 בחודש יולי 2016	חישוב המרכיב הפדגוגי מתוך סל התלמיד ¹⁷	אחוז ניצול המרכיב הפדגוגי
אלזהרא	517,256	185,679	905	181,000	103%
אלגיזאלי	301,137	14,091	524	104,800	13%
שייח חמיס	227,376	56,583	498	99,600	57%
אבו עביידה	440,502	139,603	827	165,400	84%
אבן סינא	573,617	140,555	908	181,600	77%

הביקורת מעירה כי למעט בית ספר אלזהרא אשר בו נוצל מלוא המרכיב הפדגוגי בסל הניהול העצמי, לא נוצל על ידי בתי הספר שבמדגם מלוא המרכיב הפדגוגי בסל הניהול העצמי אשר נועד להשקעה בחינוך התלמידים ולשיפור היכולות הלימודיות. דהיינו, עשרות אלפי שקלים שנועדו להשקעה בחינוך התלמידים לא נוצלו למטרה זו.

הביקורת סבורה כי יש לנצל את הגדלת המשאבים המושקעים בבתי הספר במסגרת המעבר לניהול עצמי ולהשקיע את מלוא הכספים המועברים לבתי הספר במסגרת זו ליוזמות חינוכיות. למשל,

מנהל בית ספר אבן סינא מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "הפער בניצול המרכיב הפדגוגי של סל התלמיד נובע מאי דיוק בשיוך הוצאות וקישורם ליוזמות חינוכיות על ידי המנהל"

¹⁵ כך למשל, באחד מבתי הספר שבמדגם בתכנית העבודה הפדגוגית, הוצעה יוזמה להפיכת מתחם החצר והפרוודורים למרכז הדרכה לקידום נושא קיימות ואורח חיים בריא.

¹⁶ צוין כי הביקורת נסמכה בבדיקה זו על נתוני מאזן הבוחן, ולא בחנה את אמיתות ונכונות הנתונים על בסיסם הוכן מאזן הבוחן. ביחס לבית הספר אלגיזאלי – במאזן הבוחן של בית הספר לא קיים סעיף הוצאות פדגוגיות. הנתון בטבלה מבוסס על נתונים שהועברו מבית הספר.

¹⁷ על פי חישוב של 200 ש"ח לתלמיד בגין תוספת פדגוגית המתקבלת ממשד החינוך.

תגובת הביקורת: לא נמסרו לביקורת אסמכתאות לביסוס האמור בתגובה זו.

מנהלן בית ספר אבו עבידה מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "בית הספר ניצל 84% מתקציב הניהול העצמי, אחת התכניות לא הצליחו להוציא בפועל כי התנאים לא אפשרו זאת."

*בתי הספר האחרים במדגם לא העבירו תגובתם לממצא זה.

3.8 בית ספר אלביאן

הביקורת ערכה סיור בבית הספר ונפגשה עם מנהל בית הספר ביום 22.8.16. על פי מנהל בית הספר, לא קיים כוח אדם מתאים לתפקיד ניהול החשבונות של בית הספר. לדבריו, משנת 2008 ואילך גויסו לבית הספר 4 עובדים שאינם מתאימים לתפקיד ואינם מקצועיים. כן ציין המנהל כי התקיימה ישיבה בנוכחות ראש העיר, חבר המועצה מחזיק תיק החינוך ומנהל מחלקת חינוך בעירייה בה הדריכו הנוכחים את מנהל בית הספר לאסוף את כל החומר הרלוונטי לניהול העצמי, כגון חשבוניות, קבלות וכיו"ב – ועם גיוס עובד מתאים, יוזנו הנתונים הנדרשים למערכת הכספים ויתויקו כל המסמכים כנדרש בחוזר תשע"ה.

לביקורת הועברו מכתבים בנושא שהועברו על ידי מנהל בית הספר לעירייה בין השנים 2014-2016, בהם פירוט בנושא **התנהלות לקויה ולא מקצועית של מזכירת בית הספר** וביקש סיוע בנושא. כמו כן, הועבר פרוטוקול ברור למזכירה שנערך בעירייה ב-10.11.2014.

הביקורת מעירה כי מעל לשנתיים נמשך מצב זה ללא טיפול מצד העירייה, כאשר השלכות העניין חמורות, כפי שיפורט להלן.

הביקורת מעירה בחומרה כי בשל מצב הדברים המתואר לעיל בית הספר אינו עומד בדרישות חוזר תשע"ה, ואינו מקיים בפועל ניהול עצמי מאורגן. בין היתר, לא ננקטים הצעדים הבסיסיים הנדרשים לצורך ניהול עצמי בהתאם להוראות החוזר, כמפורט להלן:

(1) מנהלנית בית הספר הינה בעלת הגישה הבלעדית בבית הספר למערכת הכספים בעוד הגורם המבצע את התשלומים הנדרשים של בית הספר הינו מנהל בית הספר. בשל כך, **לא מתאפשר כל ניהול ממוחשב של כספי בית הספר.**

(2) **בית הספר אינו מקיים כל רישום חשבונאי כנדרש (כרטסת הנהלת חשבונות, מאזן בוחן, הקלדת דפי בנק, דוחות תקציב מול ביצוע).** הביקורת מעירה כי העדר רישום חשבונאי עלול להוביל לאי סדרים, ואף ניצול לרעה של כספי בית הספר.

(3) **בית הספר אינו מעביר את הדוחות הכספיים כנדרש למשרד החינוך.** על פי סעיף 16 למסמך ההבנות, אי הגשת הדוחות הכספיים של בית הספר למאגר המידע הארצי מהווה עילה לעיכוב או להפסקת התשלומים ממשרד החינוך.

(4) הגבייה מהורי התלמידים מתבצעת על ידי מורי התלמידים ומועברת למנהל בית הספר אשר מפקיד את הסכומים שאסף לחשבון ההורים. **הגבייה אינה מתבצעת על פי הזנה מראש למערכת אילו הורים חייבים באילו תשלומים באופן שאינו מאפשר מעקב ובקרה מסודרים אחר הגבייה.** כמו כן, סכומים אלה אינם נשמרים בכספת כנדרש בהוראות חוזר תשע"ה. הביקורת מעירה כי אופן גבייה זה עלול אף הוא להוביל לאובדן כספי של כספי ההורים.

(5) **לא מתקיים מעקב אחר אופן ניצול התקציב בהתאם ליעדים הפדגוגיים של בית הספר,** כך שסל התלמיד אינו מושקע ביוזמות באופן מחושב ומבוקר.

(6) הביקורת מציינת כי לעניין זכויות חתימה בחשבון הניהול העצמי **המנהלנית אינה בעלת זכות חתימה** אלא נציג עירייה שהוסמך לכך. כפי שיצוין בסעיף 3.9 להלן, על פי הוראות חוזר תשע"ה, יש להסמיך את מנהל ומנהלן בית הספר כמורשים בחשבון הניהול העצמי. עם זאת, הביקורת סבורה כי עקב הנסיבות המיוחדות בבית הספר העברת זכויות החתימה לגורם עירוני אחר במקום מנהלנית בית הספר הינה תקינה.

(7) חרף בקשות הביקורת, טרם הועברו לעיונה המסמכים הבאים:

1. תדפיס תנועות חשבון ההורים – חודשים ספטמבר-נובמבר 2015.

2. תדפיס תנועות חשבון הניהול העצמי - חודשים ספטמבר-אוקטובר 2015.

הביקורת מעירה כי **לא היה ביכולתה להשלים את הבדיקות הנדרשות** עקב אי העברת המסמכים הנ"ל.

*מנהל ומנהלנית בית הספר לא העבירו תגובתם לדו"ח הביקורת.

3.9 ניהול החשבון העצמי על ידי בתי הספר

תקן לביקורת

חוזר תשע"ה כולל מספר הוראות לעניין אופן ניהולו של חשבון בנק הניהול העצמי של בתי הספר. הביקורת בחנה את עמידת בתי הספר בכללים הבאים:

- על פי סעיף 3.3 ב. (1) (א) לחוזר תשע"ה "הרשות תעניק זכות חתימה בחשבון הניהול העצמי למנהל בית הספר ולמזכיר בית הספר או למנהלן בית הספר." (דהיינו, לחשבון הניהול העצמי שני מורשי חתימה).

- על פי סעיף 2 (ב) לתקנות לימוד חובה (ייעוד כספי תשלומים) "רשות חינוך מקומית ובעל מוסד חינוך יסמיכו מטעמם את מנהל מוסד החינוך ואדם נוסף המועסק על ידם, וכן נציג נבחר של ועד ההורים ואם אין ועד הורים, נציג של ההורים במוסד, לניהול כספי התשלומים שהתקבלו בעד תלמידים באותו מוסד, לגבי חשבון הבנק (להלן – מורשי חתימה)" (דהיינו, לחשבון ההורים שלושה מורשי חתימה).
- על פי סעיף 3.1 לנספח ה' לחוזר תשע"ה "בית הספר ינהל שני חשבונות בנק נפרדים, חשבון הניהול העצמי וחשבון תשלומי ההורים וינהל רישום של משק כספים סגור עבור כל אחד מהחשבונות."
- על פי סעיף 3.2 לנספח ה' "תישמר הפרדה בין חשבון הניהול העצמי לחשבון תשלומי ההורים. לא תתאפשר העברה של תקציבים בין חשבון הניהול העצמי לבין חשבון תשלומי ההורים ולהיפך . . ."
- על פי סעיף 3.3 לנספח ג': "אם הרשות מעבירה כספים לחשבון הניהול העצמי עבור מלגות וסבסוד לתלמידים בסעיפים הקשורים לחשבון ההורים (כגון טיולים, סיורים וכו'), בית הספר יעביר כספים אלו מחשבון הניהול העצמי לחשבון ההורים . . ."
- על פי סעיף 3.3 ב. (1) (ה) "חשבון הניהול העצמי יהיה מוגבל באופן שלא ניתן יהיה אפשר למשוך ממנו משיכת יתר."
- על פי סעיפים 9.1-9.3 למסמך ההבנות: "מזכירת בית הספר תקבל באופן שוטף דפי בנק בקובץ או בנייר מודפס. בעת קבלת הדף תוודא רצף לדף קודם. דפי הבנק יוקלדו למערכת הממוחשבת עם קבלתם לצורך ביצוע התאמות הבנק ותיבדק התאמת היתרה במערכת ליתרה בדפי הבנק. אחת לחודש תיסגר התאמת הבנק ורשימת החריגים תועבר למנהל בית הספר לעיון."

ממצאים

בית ספר אלזהרא

- (1) נמצא כי באופן תקין מנהל בית הספר ומנהלן בית הספר הינם מורשי החתימה בחשבון הניהול העצמי.
- (2) נמצא כי באופן תקין מורשי החתימה בחשבון ההורים הינם מנהל בית הספר, מנהלנית בית הספר וכן אחד מהורי התלמידים בוועד הורי התלמידים.
- (3) הביקורת בדקה האם בוצעו העברות בין חשבון הבנק של הניהול העצמי לבין חשבון ההורים בשנת תשע"ו ומצאה כי באופן תקין לא בוצעו העברות בנקאיות של כספים בין החשבונות¹⁸.

¹⁸ ביחס לכל בתי הספר שבמדגם, יודגש כי הביקורת בחנה האם בוצעו העברות בנקאיות בין החשבונות ולא אם בוצעו העברות כספים בין החשבונות באמצעים אחרים כגון העברות מזומן, המחאות וכיו"ב.

(4) נמצא כי על פי תדפיס תנועות העו"ש של החשבון העצמי, בתקופה המבוקרת חשבון הניהול העצמי היה מצוי במשיכת יתר ("אובר-דראפט") ביום 6.9.15 וביום 16.9.15. בתאריך 6.9.15 משיכת היתר הייתה הגבוהה ביותר – מינוס 6,232 ₪ בחשבון. זאת, בניגוד לחוזר תשע"ה הקובע כי יש להגביל את חשבון הניהול העצמי שלא יהיה ניתן למשוך ממנו משיכת יתר.

(5) במועד סיור הביקורת בבית הספר נמצא כי הייתה התאמה בדו"ח התאמת הבנק בין נתוני הנהלת החשבונות שהוקלדו על ידי המנהלנית לבין תנועות חשבון הניהול העצמי בבנק, כאשר ישנם שני שיקים אשר נרשמו על ידי המנהלנית בכרטסת הנהלת החשבונות וטרם הופקדו על ידי הגורם שלפקודתו נרשם השיק – תקין.

בית ספר אלג'זאלי

(1) הביקורת מציינת כי זכויות החתימה בחשבון ההורים הינן של מנהל ומנהלנית בית הספר, בניגוד להוראת סעיף 2 (ב) לתקנות לימוד חובה (ייעוד כספי תשלומים) הקובעת כי יש להסמיך גם הורה בוועד ההורים כאחד ממורשי החתימה בחשבון ההורים. לביקורת הועברו מכתבים שנכתבו על ידי מנהל בית הספר לעירייה אשר רלוונטיים לשנת הלימודים תשע"ה, בהם נכתב, בין היתר, כי יו"ר ועד ההורים אינו יכול לשמש כמורשה חתימה בחשבון ההורים (ללא פירוט לסיבה לאי היכולת לשמש כמורשה חתימה). הביקורת מעירה כי כפי שצוין לעיל, לא נמצא פתרון לנושא גם בשנת תשע"ו.

מנהל בית הספר מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "יו"ר ועד ההורים אינו יכול לשמש כמורשה חתימה בחשבון ההורים: חשבון היו"ר מעוקל והבנק לא מסכים לכך שיהיה שותף בחשבון, ועדיין לא נמצא פתרון לסוגיה זו, בשנת הלימודים תשע"ו נבחר אותו יושב ראש..."

תגובת הביקורת: על פי סעיף 2 (ב) לתקנות לימוד חובה (ייעוד כספי תשלומים), יש לבחור נציג מוועד ההורים כמורשה חתימה ולא דווקא את יושב הראש. לפיכך, אם קיימת מניעה מנציג מסוים מוועד ההורים לשמש כמורשה חתימה, ניתן לבחור בנציג אחר.

(2) נמצא כי באופן תקין מנהל בית הספר ומנהלנית בית הספר הינם מורשי החתימה בחשבון הניהול העצמי.

(3) נמצא כי על פי תדפיס תנועות חשבון הניהול העצמי לשנת תשע"ו, חשבון הניהול העצמי היה מצוי במשיכת יתר ("אובר-דראפט") בין

התאריכים 5.7.16-13.7.16 ובין התאריכים 1.8.16-16.8.16. בתאריך 15.8.16 משיכת היתר הייתה הגבוהה ביותר – מינוס 2,604 ₪ בחשבון. זאת, בניגוד לחוזר תשע"ה הקובע כי יש להגביל את חשבון הניהול העצמי שלא יהיה ניתן למשוך ממנו משיכת יתר.

(4) נמצא כי באופן תקין הסכום לתשלום עבור מלגות תלמידים בסך 44,700 ₪ הועבר ממשד החינוך לחשבון הניהול העצמי ביום 11.12.15 וביום 16.12.15 הועבר סכום זה לחשבון ההורים.

(5) התאמת בנק – נמצא כי קיימת התאמה בין דפי הבנק המוקלדים על ידי המנהל לבין תנועות חשבון הניהול העצמי לשנת תשע"ו.

בית ספר שייח חמיס

(1) נמצא כי באופן תקין מנהל בית הספר ומנהלן בית הספר הינם מורשי החתימה בחשבון הניהול העצמי.

(2) זכויות החתימה בחשבון ההורים הינן של מנהל ומנהלן בית הספר, בניגוד להוראת סעיף 2 (ב) לתקנות לימוד חובה (ייעוד כספי תשלומים) הקובעת כי יש להסמיך גם הורה בוועד ההורים כאחד ממורשי החתימה בחשבון ההורים.

מנהל בית הספר מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "צורף מכתב חתום ע"י יו"ר וועד הורים שבו הוא מסמיך את מנהלן ב"ס לחתום במקומו."

תגובת הביקורת: הביקורת סבורה כי ישנה חשיבות לכך שאחד מהורי התלמידים בוועד יהיה מורשה חתימה ומעורב בפעילות המתבצעת בחשבון ההורים, וכי הסמכת מנהלן בית הספר לחתום במקומו עלולה להוביל לאי מעורבות ההורה בחשבון ההורים.

(3) הביקורת בדקה האם בוצעו העברות בין חשבון הבנק של הניהול העצמי לבין חשבון ההורים בשנת הלימודים תשע"ו ומצאה כי באופן תקין לא בוצעו העברות כספיים בין החשבונות.

(4) התאמת בנק – נמצא כי קיימת התאמה בין דפי הבנק המוקלדים על ידי המנהל לבין תנועות חשבון הניהול העצמי לשנת תשע"ו.

בית ספר אבו עבידה

(1) נמצא כי באופן תקין מנהל בית הספר ומנהלן בית הספר הינם מורשי החתימה בחשבון הניהול העצמי.

(2) **זכויות החתימה בחשבון ההורים** הינן של מנהל בית הספר ושל אחד מההורים בוועד ההורים, **בניגוד להוראת סעיף 2 (ב) לתקנות** לימוד חובה (ייעוד כספי תשלומים) הקובעת כי יש להסמיך גם עובד נוסף מטעם הרשות המקומית או בית הספר כמורשה חתימה בחשבון.

מנהלן בית הספר מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: " בית הספר ידאג להסמיך עובד מטעם הרשות להיות מורשה חתימה נוסף בחשבון הורים"

(3) בשנת תשע"ו התקבלו **תרומות לבית הספר** בגובה 2,125 ₪. על פי מנהל בית הספר, מדובר בתרומות של תושב שחויב על ידי בית משפט לתרום סכום זה למוסד ציבורי כלשהו. לא נמצא אישור מהעירייה ומשרד החינוך לתרומה זו, כנדרש בסעיף 6 לנספח ג' לחוזר תשע"ה.

מנהלן בית הספר מסר בהתייחסותו לדו"ח: "התרומות לבית הספר התבצעו ע"י זיכוי חשבון בית הספר ישירות מבית המשפט והוצאה קבלה על התרומה על ידי בית ספר."

תגובת הביקורת: הביקורת מאשרת כי הועברו לעיונה הודעות זיכוי מהנהלת בתי המשפט בגין ביצוע התרומות וכן קבלות שהופקו לאחר קבלת התשלום. עם זאת, הביקורת חוזרת על הערתה כי לא התקבל אישור העירייה ומשרד החינוך לתרומה שבוצעה.

(4) הביקורת בדקה האם בוצעו העברות בין חשבון הבנק של הניהול העצמי לבין חשבון ההורים בין החודשים אוקטובר 2015 לאוגוסט 2016 ומצאה כי באופן תקין לא בוצעו העברות כספים בין החשבונות.

(5) **לא הועבר לביקורת תדפיס תנועות חשבון ההורים** לחודש ספטמבר 2015. הביקורת מעירה כי לא ניתן להשלים את הבדיקה הנדרשת ללא נתונים אלה.

(6) התאמת בנק – נמצא כי קיימת התאמה בין דפי הבנק המוקלדים על ידי המנהלן לבין תנועות חשבון הניהול העצמי לשנת תשע"ו.

בית ספר אבן סינא

(1) נמצא כי באופן תקין מנהל בית הספר ומנהלן בית הספר הינם מורשי החתימה בחשבון הניהול העצמי.

(2) **זכויות החתימה בחשבון ההורים** הינן של מנהל בית הספר ושל אחד מההורים בוועד ההורים, **בניגוד להוראת סעיף 2 (ב) לתקנות** לימוד

חובה (ייעוד כספי תשלומים) הקובעת כי יש להסמיק גם עובד נוסף מטעם הרשות המקומית או בית הספר כמורשה חתימה בחשבון.

מנהל בית הספר מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "יתווסף מורשה חתימה נוסף בחשבון ההורים."

(3) הביקורת בדקה האם בוצעו העברות בין חשבון הבנק של הניהול העצמי לבין חשבון ההורים בשנת הלימודים תשע"ו ומצאה כי באופן תקין לא בוצעו העברות כספים בין החשבונות.

(4) נמצא כי נכון ליום 28.7.16 נתוני חשבון הניהול העצמי תואמים את דפי הבנק המוקלדים על ידי מנהלן בית הספר.

(5) הביקורת מציינת כי מנהלן בית הספר לא מבצע שימוש באתר האינטרנט של הבנק לצורך צפייה בנתוני חשבון הניהול העצמי וחשבון ההורים אלא נדרש להגיע אל סניף הבנק לצורך הדפסת נתוני החשבון וביצוע פעולות. הביקורת סבורה כי שימוש באתר האינטרנט של הבנק לצפייה וביצוע פעולות בחשבון חוסך זמן ומשאבים לבית הספר.

מנהל בית הספר מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "בית הספר הצטרף לשירות שימוש באינטרנט."

3.10 ניהול תקבולים וקופה

תקן לביקורת

על פי סעיף 8 לנספח ג' לחוזר תשע"ה קופת בית הספר תישמר בכספת המעוגנת לקיר ובתוך ארון נעול. לעניין תקבולים במזומן נקבע בסעיף 8 כי אין לצבור מזומן בקופת בית הספר. תשלום במזומן יופקד באותו היום בבנק (ככל שהדבר אפשרי).

ממצאים

(1) להלן טבלה המפרטת את אופן שמירת התקבולים בבתי הספר שבמדגם:

שם בית הספר	אופן שמירת התקבולים	בהתאם / בניגוד להוראות סעיף 8 לחוזר תשע"ה
אלזהרא	קיימת כספת מעוגנת לקיר אך לא בתוך ארון נעול.	בניגוד להוראות סעיף 8 לחוזר תשע"ה
אלג'זאלי	קיימת כספת לשמירת תקבולים בתוך ארון אך הכספת אינה מעוגנת לקיר והארון בו נמצאת הכספת אינו נעול.	בניגוד להוראות סעיף 8 לחוזר תשע"ה

8	בניגוד להוראות סעיף 8 לחוזר תשע"ה	לא קיימת כספת בבית הספר ותקבולים במזומן אף אינם נשמרים בארון נעול.	שייח חמיס
8	בניגוד להוראות סעיף 8 לחוזר תשע"ה	לא קיימת כספת בבית הספר ותקבולים במזומן אף אינם נשמרים בארון נעול.	אבו עביידה
8	בהתאם להוראת סעיף 8 לחוזר תשע"ה.	קיימת כספת מעוגנת לקיר בתוך ארון נעול.	אבן סינא

מהטבלה לעיל עולה כי מתוך בתי הספר שבמדגם רק בבית ספר אבן סינא נשמרים תקבולים בבית הספר בהתאם להוראות חוזר תשע"ה. הביקורת מעירה כי בכך עולה הסיכון לאובדן כספי במקרי גניבה.

מנהל בית ספר אלג'זאלי מסר בהתייחסותו לטיטוט הדו"ח כי: "הכספת עוגנה לקיר ולארון יש מנעול".

*בתי הספר האחרים במדגם לא העבירו תגובתם לממצא זה.

(2) מבדיקת תדפיס תנועות חשבון ההורים של בתי הספר שבמדגם נמצא כי בבתי הספר מצטברים סכומים של עשרות אלפי שקלים במזומן טרם הפקדתם. להלן פירוט של הפקדות בחשבון ההורים של סכומים העולים על 10,000 ₪. הביקורת סבורה כי ניתן להסיק שסכומים אלה הצטברו בבית הספר ולא הופקדו ביום בו התקבלו:

שם בית הספר	תאריך הפעולה	אסמכתה	סכום שהופקד בש"ח
אלזהרא	29/10/2015	1590/02	31,920
	8/2/2016	1600/23	29,600
	23/3/2016	1614/03	76,873
	30/5/2016	1620/03	15,400
אלג'זאלי	18/1/2016	671/03	18,950
	19/5/2016	684/03	38,946
שייח חמיס	21/3/2016	1355/02645	19,851
אבו עביידה ¹⁹	22/10/2015	1263/08	19,950
	17/1/2016	1273/23	10,590
	24/1/2016	1275/02	17,710

¹⁹ לא הועברו לביקורת הנתונים לחודש ספטמבר 2015. הנתונים בטבלה מתייחסים לחודשים אוקטובר 2015 – אוגוסט 2016.

10,240	1280/03	11/2/2016	
10,340	1285/03	18/2/2016	
19,260	1287/03	25/2/2016	
14,845	1291/03	2/3/2016	
11,830	1394/03	18/5/2016	
16,470	1407/35	1/6/2016	
20,640	1440/06	3/7/2016	
30,000	260874292	6/10/2015	אבן סינא
10,900	260876040	11/10/2015	

הביקורת מעירה כי צבירת סכומי מזומן משמעותיים בבית הספר הינה מנוגדת להוראות חוזר תשע"ה ומעלה את הסיכון לאובדן כספי במקרי גניבה. קל וחומר, ביחס לבתי הספר המצוינים לעיל שאינם נוקטים באמצעי ההגנה הנדרשים.

מנהל בית ספר אבן סינא מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "המנהל הונחה להפקיד כספים באותו יום בבנק."

*בתי הספר האחרים במדגם לא העבירו תגובתם לממצא זה.

3.11 תכנית עבודה מקושרת משאבים

תקן לביקורת

על פי סעיף 2.4 ו-3.3 לחוזר תשע"ה, בית הספר יגבש **תכנית עבודה פדגוגית** מקושרת לתקציב הבית-ספרי השנתי (לשנת לימודים) וליתר משאבי בית הספר המבטאת את **מטרותיו, את יעדיו ואת סדרי העדיפויות** שהגדיר. תקציב בית הספר יתבסס על ההעברות הצפויות מהרשות המקומית, על הכנסות צפויות אחרות ועל הנחות לגבי ההוצאה השנתית בכל נושא.

על פי חוזר תשע"ה, אחד מהתהליכים החשובים במעבר לניהול עצמי הוא גיבוש תכנית עבודה בית ספרית מקושרת לתקציב, ואישורה בפני וועדה מלווה. תהליך הכנתה של תכנית העבודה ואישורה מאפשר ומקדם תכנון קצר טווח וארוך טווח, איתור ומיפוי של צרכים, בחינה מחודשת של צרכי בית הספר ויעדיו, החלטה על סדרי עדיפויות וחיבור בין יעדים חינוכיים למשאבים.

תכנית העבודה מחולקת לחלק העוסק בנתונים כלליים, בחזון ובייעדי בית הספר ולטבלאות בהן מוצג פירוט של המשימות לביצוע, מדדי התפוקה, לוח הזמנים, האוכלוסייה, האחראי לביצוע, וכן הקצאת המשאבים הנדרשת, דהיינו הקישור לסל הניהול העצמי.

ממצאים

(1) **בכל בתי הספר שבמדגם²⁰, למעט בית ספר אבן סינא, מנהלן בית הספר אינו שותף להכנת תכנית העבודה הפדגוגית.** הביקורת סבורה כי מאחר שמנהלן בית הספר הוא הגורם המנהל בפועל את כספי בית הספר, התקשרויות עם ספקים, וכן את הגבייה מהורי התלמידים – יש לשלב בדיוני הכנת התכנית השנתית כך שיהיה באפשרותו לתרום מהידע שצובר במהלך שנת הלימודים, ולהיערך בצורה יעילה יותר לקראת שנת הלימודים הבאה.

(2) **על גבי תכניות העבודה לא מופיע תאריך ובנוסף לא נמצא אישור מפורש בכתב של הוועדה המלווה לתכניות העבודה של בתי הספר במדגם, בניגוד לנדרש בסעיף 7 ב. למסמך ההבנות, לפיו על הוועדה המלווה להציג ולאשר את תכנית העבודה טרם פתיחת שנת הלימודים.**

(3) **על פי המידע הנמסר לביקורת בסיוורים שערכה בבתי הספר, במהלך שנת הלימודים תשע"ו מנהלני ומנהלי בתי הספר שבמדגם לא ווידאו כי הוצאות בתי הספר תואמות את התכנון על פי תכנית העבודה מקושרת המשאבים.** הביקורת מעירה כי התנהלות זו אינה מאפשרת לעקוב אחר ביצוע הוצאות לאור המטרות שהוצבו בתחילת שנת הלימודים ומקטינה את הסיכוי לביצוע הוצאות לפי התכנון להשגת יעדי בית הספר.

מנהל בית ספר אבן סינא מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "בעתיד נוודא התאמה בין ההוצאות הפדגוגיות לתקציב הפדגוגי."

*בתי הספר האחרים במדגם לא העבירו תגובתם לממצא זה.

(4) **נמצא כי בתי הספר הציגו את תכניות העבודה לשנה"ל תשע"ו רק בחודש מרץ 2016.** חשב החינוך מסר לביקורת כי העירייה פנתה לבתי הספר בדרישה להציג את תכניות העבודה במהלך ישיבות שונות ובפניות בעל פה ולקראת סוף חודש ינואר 2016 באמצעות דוא"ל. דוא"ל זה לא נמצא ולא הועבר לעיון הביקורת. הביקורת סבורה כי היה על בתי הספר להגיש את תכניות העבודה לפני תחילת שנת הלימודים ולא באמצע השנה, בהתאם לסעיף 7 ב. למסמך ההבנות. המשמעות הינה

²⁰ מאחר ובבית הספר אלביאן לא מתנהל דה פקטו ניהול עצמי של בית הספר כנדרש בחוזרים והנחיות משרד החינוך, לא ניתן היה לבצע את הבדיקות השונות בדו"ח הביקורת ביחס לבית ספר זה, וההתייחסות לכלל בתי הספר שבמדגם הינה – למעט בית הספר אלביאן.

כי ההתנהלות הכספית של בתי הספר לא התבצעה לפי תכנון מראש באופן שאינו מאפשר ניצול מיטבי של משאבים לצורך השגת יעדים שהוגדרו מראש. כמו כן, הביקורת סבורה כי היה על העירייה לפנות בנושא זה לבתי הספר בכתב מיד עם תחילת השנה ולשמור התייעוד לפניית לבתי הספר בנושא זה.

מנהל בית ספר אבן סינא מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "נימוק החשב לא מדויק. תכנית העבודה הוכנה בזמן. העיכוב מהעירייה".

*בתי הספר האחרים במדגם לא העבירו תגובתם לממצא זה.

תגובת הביקורת: לא הועברו לביקורת אסמכתאות לביסוס הנטען בתגובת בית הספר. כמו כן, הביקורת ממליצה כי תקוים פגישה בין חשב החינוך לבין נציגי בית ספר אבן סינא לצורך דיון בנושאים שבמחלוקת והגעה להסכמות בנושאים אלה.

(5) להלן מספר דוגמאות לאי בהירות ולנתונים חסרים בתכניות העבודה של בתי הספר במדגם (ר' **נספח א'** להמחשת הדוגמאות):

- **בית ספר אלזהרא** - בתכנית העבודה לא מופיע פירוט בכל אחד מהפרקים מהו הסכום מתוך התקציב אשר יוקצה לאותו נושא, כך שלא ניתן ללמוד מהתכנית את הקשר בין הסל להוצאות המתוכננות באופן מפורט וברור.
- **בית ספר אלג'זאלי** - הטבלה המסכמת של התכנית אינה משקפת את הפירוט המלא ביחס לכל אחת מהמשימות, ואינה משקפת באופן ברור את סך כל סל התלמיד מול סך כל ההוצאות הצפויות.

3.12 וועדה מלווה בית ספרית

תקן לביקורת

על פי סעיף 2.4 לחוזר תשע"ה על כל בית ספר לכונן ועדה מלווה בית ספרית אשר בין תפקידיה:

1. לשמש פורום מייעץ, מלווה ותומך להנהלת בית הספר בגיבוש וביישום של המדיניות הפדגוגית, הניהולית והכלכלית של בית הספר.
2. לשמש מסגרת לדיון תקופתי מוסדר בכלל התשומות, התהליכים והתוצרים של בית הספר, הן הפדגוגיים והן הכלכליים, ולחשיבה משותפת אודות הסוגיות והקשיים העולים מן השטח.

3. לאשר את תכנית העבודה מקושרת המשאבים.

הביקורת ביקשה לקבל לעיונה את פרוטוקולי הדיונים בוועדה לשנת תשע"ו מכל בתי הספר.

ממצאים

בית ספר אלזהרא

הביקורת קיבלה לעיונה פרוטוקול התכנסות הוועדה מיום 21.2.16.

(1) בניגוד לנדרש בסעיף 2.4 לחוזר תשע"ה, **לא נכח בוועדה נציג הורי התלמידים ונציג המורים.** הביקורת מציינת כי להורי התלמידים ולמורים תפקיד חשוב בהצפת הקשיים ובהעלאת הנושאים החשובים עבור התלמידים לדיון ולכן היעדרם מדיון הועדה אינו מאפשר העלאת נושאים משמעותיים לסדר היום.

מנהלנית בית ספר אלזהרא מסרה בהתייחסותה לדו"ח כי "יושב ראש ועד ההורים הוזמן פעמיים ולא הגיע."

(2) **הפרוטוקול הינו לקוני ואינו משקף דיון מעמיק** בסוגיות הפדגוגיות והכלכליות הרלוונטיות לבית הספר כנדרש בסעיף 2.4 ה. 5 לחוזר תשע"ה. כך למשל, בפרוטוקול מצוין "הצגת היעדים על ידי הרכזים" ללא פירוט מהם היעדים. ניהול פרוטוקול כאמור **אינו מאפשר לימוד בדיעבד של מסקנות הדיונים ויישומן בפועל.**

הביקורת סבורה כי לאור מורכבות נושא הניהול העצמי יש חשיבות רבה להתכנסות הוועדה המלווה ולקיום דיון מעמיק בסוגיות הניהוליות והכספיות שעל סדר היום בבית הספר, ולהפקת פרוטוקול המשקף את הדיון והמסקנות שהתקבלו בוועדה.

(3) הוועדה **התכנסה פעם אחת** בשנת הלימודים תשע"ו ולא פעמיים כנדרש בסעיף 2.4 ה. 2. לחוזר תשע"ה.

בית ספר אלג'זאלי

הביקורת קיבלה לעיונה פרוטוקול דיון מפורט של ישיבת הוועדה המלווה **ללא ציון תאריך.** בפרוטוקול מתוארות ונידונות יוזמות חינוכיות שונות ומצב בית הספר ודרכים לשיפור איכות הלימוד והסביבה הלימודית.

(1) הביקורת מעירה כי לצורך מעקב ולמען הסדר הטוב יש צורך בציון תאריך קיום הישיבה.

מנהל בית הספר מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "תאריך קיום הועדה המלווה בשנת הלימודים תשע"ו: יום ג' 23.2.2016. הפרוטוקול נרשם

בכתב יד וצוין בו תאריך, יום ושעה, אחר כך הודפס, נפלה טעות שלא צוין התאריך מהמקליד/ה."

(2) בניגוד לנדרש בסעיף 2.4 לחוזר תשע"ה בדיון בוועדה לא היה נוכח נציג הגזברות או חשבות החינוך מטעם העירייה.

(3) הוועדה התכנסה פעם אחת בשנת הלימודים תשע"ו ולא פעמיים כנדרש בסעיף 2.4 ה. 2. לחוזר תשע"ה.

בית ספר שייח חמיס

לביקורת הועברו ארבעה פרוטוקולים של התכנסות הוועדה המלווה לשנת תשע"ו. על פי הפרוטוקולים, הוועדה התכנסה במועדים הבאים: 12.10.15, 13.1.16, 6.3.16, 23.4.16. בוועדה נידונים נושאים שונים שעל סדר היום בבית הספר, וכן נידונות יוזמות שונות המועלות על ידי חברי הועדה.

(1) בניגוד לנדרש בסעיף 2.4 לחוזר תשע"ה, לא נכחו בוועדה החברים הבאים: נציג הורי התלמידים (למעט בישיבה האחרונה), המפקח הכולל על בית הספר, מנהל מחלקת החינוך או נציג מטעם העירייה, נציג הגזברות או חשבות החינוך מטעם העירייה. הביקורת מציינת כי לצורך דיון מקיף ואפקטיבי יש צורך בנוכחות כל הגורמים הרלוונטיים אשר באפשרותם לתרום לדיון, כל גורם בתחום מומחיותו.

(2) הביקורת מבקשת לציין לטובה את התכנסות הוועדה מספר פעמים לאורך שנת הלימודים לצורך קיום דיון בנושאים שעל הפרק וביוזמות שונות.

בית ספר אבו עבידה

הביקורת קיבלה לעיונה פרוטוקול התכנסות הועדה המלווה הבית ספרית.

(1) הביקורת מעירה כי לצורך מעקב ולמען הסדר הטוב יש צורך בציון תאריך קיום הישיבה.

(2) הביקורת מעירה כי לא מצוינים תפקידי הנוכחים בוועדה אלא רק שמותיהם כך שלא ניתן להבין מהו הקשר הדברים הנאמר.

(3) הפרוטוקול הינו לקוני ואינו משקף דיון מעמיק בסוגיות הפדגוגיות והכלכליות הרלוונטיות לבית הספר כנדרש בסעיף 2.4 ה. 5 לחוזר תשע"ה.

(4) הוועדה התכנסה פעם אחת בשנת הלימודים תשע"ו ולא פעמיים כנדרש בסעיף 2.4 ה. 2. לחוזר תשע"ה.

בית ספר אבן סינא

הביקורת קיבלה לעיונה פרוטוקול התכנסות הוועדה המלווה הבית ספרית מיום 21.5.16.

(1) הביקורת מעירה כי לא מצוינים תפקידי הנוכחים בוועדה אלא רק שמותיהם. לפיכך, לא ניתן להסיק מעיון בפרוטוקול האם היו נוכחים בדיון כל הגורמים הנדרשים על פי הוראות חוזר תשע"ה.

(2) הפרוטוקול הינו לקוני ואינו משקף דיון מעמיק בסוגיות הפדגוגיות והכלכליות הרלוונטיות לבית הספר כנדרש בסעיף 2.4 ה. 5 לחוזר תשע"ה. מאחר שבפרוטוקול מופיע רק סיכום תמציתי ונקודתי של הדיון, לא ניתן ללמוד ממנו מהו הקשר הדברים הנאמר ועל ידי מי מהנוכחים נאמרו הדברים.

(3) הוועדה התכנסה פעם אחת בשנת הלימודים תשע"ו ולא פעמיים כנדרש בסעיף 2.4 ה. 2. לחוזר תשע"ה.

3.13 הנהלת חשבונות

תקן לביקורת

בסעיף 13 לנספח ג' לחוזר תשע"ה מוגדרות חובות שונות החלות על בית הספר לעניין הנהלת חשבונות בית הספר. בין היתר:

○ בסעיף 13.3 נקבע: "הרישום בספרים יבוצע בשיטת הרישום הכפולה, ויבטא במדויק את מהות ההוצאה/ הכנסה ואת השיוך התקציבי של ההכנסה/ ההוצאה...".

○ בסעיף 13.8 נקבע: "בתי הספר שעברו לניהול עצמי יעבירו 4 פעמים במהלך שנת הלימודים נתונים כספיים מצטברים למאגר מידע כספי ארצי...".

ממצאים

בית ספר אלזהרא

(1) בית הספר הגיש בשנת תשע"ו 4 פעמים את הנתונים הכספיים המצטברים למאגר המידע הארצי, כנדרש בסעיף 13.8 לנספח ג' לחוזר תשע"ה.

(2) נמצא כי בכרטיסת הנהלת החשבונות ישנם תשלומים אשר ביחס אליהם מצוין כי החשבון הנגדי הינו - "חייבים אחרים", ללא ציון החשבון הנגדי במדויק. הביקורת סבורה כי בהתאם להוראת סעיף 13.8, יש לוודא שהרישום בכרטיסי הנהלת החשבונות מבטא במדויק את מהות ההוצאה/ הכנסה, כולל תיאור החשבון הנגדי (הספק אליו מועבר תשלום/ הגוף המשלם). לביקורת נמסר ממנהלנית בית הספר כי **מדובר בתשלומים המתבצעים על ידי העירייה ומשרד החינוך**, אשר מוזנים למערכת, ובאופן אוטומטי מקוטלגים כך על ידי המערכת.

הביקורת מציינת כי בעקבות הערת הביקורת, פנתה מנהלנית בית הספר למוקד התמיכה במערכת הנהלת החשבונות, ומסרה לביקורת כי ביום 27.2.17 תוקן הקטלוג ובמקום הציון "חייבים אחרים" מופיע "משרד החינוך משלם" ו- "רשות מקומית משלם".

(3) הביקורת ערכה בדיקה מדגמית של שיוך הוצאות בשלושה כרטיסי הנהלת חשבונות ולא מצאה ממצאים חריגים.

בית ספר אלג'זאלי

(1) בית הספר הגיש בשנת תשע"ו 3 פעמים את הנתונים הכספיים המצטברים למאגר המידע הארצי, בניגוד לדרישת סעיף 13.8 לנספח ג' בחוזר תשע"ה להגשת 4 דוחות כספיים.

(2) הביקורת ערכה בדיקה מדגמית של שיוך הוצאות בשלושה כרטיסי הנהלת חשבונות ולא מצאה ממצאים חריגים.

בית ספר שייח חמיס

(1) מבדיקת הביקורת עולה כי על פי נתוני מערכת מנב"סנט, הועברו למשרד החינוך 3 דוחות כספיים מתוך 4 הנדרשים לפי סעיף 13.8 לנספח ג' בחוזר תשע"ה. הביקורת סבורה כי היה על מנהלן בית הספר להדפיס ולתייק לצרכי מעקב ובקרה את הדוחות שהועברו למשרד החינוך במהלך שנת תשע"ו.

מנהל בית הספר מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "אנחנו מדווחים שלושה דיווחים, הדיווח הרביעי בסגירת שנה. נקודה זו תטופל בהקדם האפשרי. בהקשר לתדפיס דוחות מאגר כספי אף פעם לא נדרשנו לעשות זאת אך בהמשך נדפיס כל דיווח וישמר במקום הנכון".

(2) נמצא כי ישנה טעות חשבונאית במאזן הבוחן של החשבון העצמי - בפרק העוסק בהשכרת מבנים לגורמים חיצוניים – הכנסות השכרת הקיוסק בבית הספר מפוצלת לשלושה סעיפים:

א. סעיף 9999999999 - משלמים מיוחדים.

ב. סעיף 3336 - הכנסות השכרת מבנה.

ג. סעיף 3003 – הכנסות השכרת מתקנים.

הביקורת מעירה כי מאחר ומדובר באותו מקור הכנסה יש לכלול את סכום ההכנסה תחת סעיף אחד.

(3) הביקורת ערכה בדיקה מדגמית של שיוך הוצאות בשלושה כרטיסי הנהלת חשבונות ולא מצאה ממצאים חריגים.

בית ספר אבו עבידה

(1) על פי נתוני מערכת מנב"סנט, בית הספר הגיש בשנת תשע"ו 4 פעמים את הנתונים הכספיים המצטברים למאגר המידע הארצי, כנדרש בסעיף 13.8 לנספח ג' לחוזר תשע"ה. הביקורת סבורה כי היה על מנהלן בית הספר להדפיס ולתייק לצרכי מעקב ובקרה את 4 הדוחות שהועברו למשרד החינוך במהלך שנת תשע"ו.

(2) הביקורת ערכה בדיקה מדגמית של שיוך הוצאות בשלושה כרטיסי הנהלת חשבונות ולא מצאה ממצאים חריגים.

בית ספר אבן סינא

(1) בית הספר הגיש בשנת תשע"ו 4 פעמים את הנתונים הכספיים המצטברים למאגר המידע הארצי, כנדרש בסעיף 13.8 לנספח ג' לחוזר תשע"ה.

(2) הביקורת ערכה בדיקה מדגמית של שיוך הוצאות בשלושה כרטיסי הנהלת חשבונות ולא מצאה ממצאים חריגים.

3.14 בדיקה לעניין הוצאות בתי הספר

בנספח ד' לחוזר תשע"ה מוגדרים תחומי האחריות המועברים לבית הספר ותחומי האחריות שאפשר להעביר לבית הספר או להשאיר באחריות הרשות. תחומי האחריות המועברים לבית הספר מתוקצבים במסגרת "סל התלמיד". בין תחומי האחריות שיש להעביר לבית הספר, הן הוצאות התפעול כדוגמת מים, חשמל, סולר, אינטרנט וכיו"ב.

בסעיף 8 ד. למסמך ההבנות נקבע כי "... הרשות תדאג שלכל בית ספר בניהול עצמי קיים מונה נפרד של הוצאות התפעול הרלוונטיות, כגון:

מים, חשמל וטלפון, אשר מבטא ככל האפשר, את הוצאות בית הספר בלבד. ככל שיש חיבור של גופים נוספים למונה הבית ספרי, באחריות הרשות המקומית, ועל חשבונה, לדאוג להפרדת המונים. לחילופין, הרשות תדאג להתקין מונים פנימיים שבאמצעותם גופים נוספים יתחשבו עם ביה"ס על השימוש בתשתית הבית ספרית."

ממצאים

א. הוצאות חשמל ומים

בית ספר אלזהרא, אלג'זאלי, שייח חמיס, אבו עבידה ואבן סינא

(1) בשטח בתי הספר מופעלים גני ילדים, להם מוני חשמל ומים משותפים עם בית הספר. העירייה מעבירה לבתי הספר 500 ₪ בחודש לכל גן, בגין השימוש של גני הילדים בחשמל ובמים של בית הספר.

הביקורת מעירה כי היה על העירייה לדאוג להפרדת מונים או להתקנת מונים פנימיים לגני הילדים כנדרש בסעיף 8ד. למסמך ההבנות. בהעדר מונה מים וחשמל נפרד, ייתכן שסכומים גבוהים מתוך סל הניהול העצמי משולמים בגין חשמל ומים של גני ילדים, ולא מושקעים בתלמידי בתי הספר.

חשב החינוך מסר לביקורת כי קביעת סכום זה התבצעה לפני 10 שנים על ידי חשב החינוך דאז (ללא תיעוד לאופן החישוב) וסכום זה לא עודכן מאז. כפי שצוין לעיל, **הביקורת סבורה כי היה על העירייה לדאוג להפרדת מוני החשמל והמים אשר לא עשתה כן משך 10 שנים.** כמו כן, היה על העירייה לשמור תיעוד לאופן החישוב ולאישור סכום זה.

יצוין, כי על פי הסבר חשב החינוך בעירייה, סכום ההשתתפות בגין שימוש גני הילדים במים וחשמל תואם את סכום ההשתתפות של משרד החינוך בגין מים וחשמל לתלמידי בתי הספר לשנת תשע"ו.

בית ספר אלזהרא

(1) לעניין הוצאות בית הספר בגין מים, שולם על ידי בית הספר סך של 95,917 ₪ בשנת תשע"ו. ב-8.12.15 שולמו 54,589 ₪ בגין חוב מים לשנים 2014-2015. החשבונות כוללים ריבית פיגורים בגין אי תשלום במועד – בסך 2,332 ₪.

מנהל ומנהלנית בית הספר מסרו לביקורת כי לא בוצע תשלום המים בשל גניבת מים מצינור בית הספר. תלונה בעניין הוגשה במשטרה על ידי בית הספר ביום 24.12.14 ובית הספר פנה לעירייה בנושא הן בשנת 2015 והן בתחילת שנת 2016. הביקורת מעירה כי בשל הימשכות מצב

דברים זה ללא טיפול כלשהו מצד העירייה או מצד המשטרה, סכומים משמעותיים מתוך סל הניהול העצמי משולמים על שימוש במים שלא על ידי התלמידים.

הביקורת סבורה כי היה על העירייה לפעול בנושא באופן מיידי ולמנוע את הימשכות מצב דברים זה.

(2) נמצא כי באולם הספורט של בית הספר מתבצע שימוש על ידי המתנ"ס בחדר הכושר, בסאונה ובג'קוזי הקיימים במקום - ללא תשלום הוצאות חשמל ומים – ר' פירוט בסעיף 3.16 לדו"ח הביקורת. **הביקורת מעירה בחומרה כי שימוש על ידי גורמים חיצוניים לבית הספר במים ובחשמל על חשבון סל הניהול העצמי אינו תקין ויש להפסיקו מיידי.**

(3) הביקורת ביקשה לקבל את חשבונות החשמל לשנת תשע"ו ונמסר לה כי מאחר וחשבונות החשמל משולמים באמצעות הוראת קבע, לא מתקבלים בבית הספר חשבונות חשמל חודשיים והתשלום נגבה ללא חשבון. הביקורת סבורה כי על בית הספר לבדוק מדי חודש את חשבון החשמל (ניתן לעשות כן באמצעות אתר האינטרנט של חברת חשמל), גם אם קיימת הוראת קבע, לצרכי מעקב ולקבלת נתונים שונים אודות צריכת החשמל בבית הספר ולאומותם.

בית ספר אבו עבידה

(1) לביקורת הועברו קבלות על תשלום חשבונות המים בחודש ינואר ואפריל 2016. בחשבונות אלה שולמו סכומים על חשבון יתרת חוב לשנת 2015: בחודש ינואר שולם סך של 16,000 ₪ על חשבון יתרת החוב ובחודש אפריל שולם סך של 11,976 ₪ וסך של 71 ₪ בגין הודעות דרישה.

מנהלן בית הספר מסר כהסבר בנושא זה כי הסיבה להיווצרות החוב לשנת 2015 הינה **פיצוץ בצינור המים בבית הספר והעובדה שמונה המים היה שבור למשך פרק זמן** במהלך שנת 2015 – לכן לא שולם החוב עד להגעה להסדר בנושא זה מול ספקית המים – חברת מי רהט בע"מ. הביקורת סבורה כי מאחר שמדובר בהתחשבות כספית בין שני מוסדות עירוניים, היה ניתן למצוא פתרון מהיר יותר לסוגיה זו.

בית ספר שיח חמיס

(1) נמצא כי קיוסק בית הספר מופעל על ידי מפעיל חיצוני, תמורת תשלום של 1,200 ₪ **לשנה**. הביקורת סבורה כי מדובר בסכום נמוך (120 ₪ לכל חודש בשנת הלימודים), שסביר להניח אף אינו מספיק לכסות את הוצאות המים והחשמל הנצרכים ע"י הקיוסק. הביקורת מעירה כי הוצאות חשמל ומים שאינן מכוסות על ידי המפעיל החיצוני, מוצאות על ידי בית הספר על חשבון סל הניהול העצמי

בית ספר אבן סינא

(1) נמצא כי לבית הספר מונה חשמל משותף עם משפחה המתגוררת במספר בתים פרטיים הממוקמים בסמוך לבית הספר. על פי מאזן הבוחן של בית הספר, בגין צריכת חשמל הועברה בשנת תשע"ו השתתפות בסך 22,500 ₪²¹.

הביקורת מעירה כי כפי שהוזכר לעיל היה על העירייה לדאוג להפרדת המונים או להתקנת מונים פנימיים על מנת שתשלום בית הספר בגין חשמל יהיה מדויק וישקף את צריכתו.

הביקורת סבורה כי מצב דברים בו מונה חשמל משותף לבית הספר ולבתים פרטיים כך שלא ניתן לדעת במדויק מהי צריכת כל אחד מהצדדים וישנה הסכמה על סכום השתתפות קבוע אינה תקינה ויש לפעול להפסיקה באופן מיידי.

בנוסף, הביקורת מעירה כי הוצאות החשמל השנתיות של בית הספר גבוהות מעל ל-פי שניים מהוצאות בית ספר אחר במדגם בו לומדים מספר תלמידים דומה, כמפורט בטבלה להלן:

שם בית הספר	מספר תלמידים	הוצאות חשמל בש"ח לתשע"ו על פי מאזן הבוחן	חישוב הוצאה בגין חשמל לתלמיד ב- ₪
אבן סינא	908	153,314 ²²	169
אלזהרא	905	77,104	85

הביקורת סבורה כי פער זה עשוי להעיד כי השתתפות המשפחה בהוצאות החשמל לא שקפה את סכום ההוצאה בפועל, כך שבית הספר סבסד בפועל למשפחה זו את הוצאות החשמל.

מנהל בית הספר מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "בית הספר יקבל בברכה ניתוק החשמל של המשפחה על ידי העירייה".

הפקדה במזומן בש"ח בחשבון ניהול עצמי	תאריך	אסמכתא
7,500	26.11.15	2763/23
7,500	15.2.16	2811/03
7,500	13.6.16	2871
סה"כ - 22,500		

²² סכום הוצאות זה הינו תוצאת חישוב סכום ההוצאות הכללי בגין חשמל על פי המאזן – 175,814 ₪ בניכוי סכום ההשתתפות של המשפחה הסמוכה לבית הספר – 22,500 ₪.

ב. הנחיות עירוניות בנושא הוצאות שיפוצים ואחזקה (להלן: "ההנחיות העירוניות")

הנחיות עירוניות בנושא שיפוצים ואחזקה במסגרת הניהול העצמי נוסחו והופצו על ידי העירייה ביום 23.2.14 וביום 23.2.16. הביקורת מציינת לטובה את הפצת ההנחיות המפרטות את ההוראה הכללית בנושא בחוזר תשע"ה. עם זאת, הביקורת סבורה כי יש מקום להתאים את ההנחיות העירוניות לחוזר תשע"ה כך שיהיה ברור באופן וודאי אילו הוצאות הינן באחריות העירייה ואילו הוצאות הינן באחריות בית הספר. הביקורת ממליצה להתייחס לאבחנה בסעיף 2 לנספח ד' לחוזה תשע"ה בין הוצאות שוטפות באחריות בית הספר להוצאות חד פעמיות באחריות העירייה ולסווג בהנחיות העירוניות את הנושאים שהינם בגדר אחזקה "שוטפת" ואת הנושאים שהינם הוצאה חד פעמית. הסיווג יבוצע על ידי המהנדס האחראי על מוסדות ציבור באגף ההנחה בעירייה.

3.15 התקשרות בתי הספר עם ספקים

תקן לביקורת

על פי סעיף 11.4 לנספח ג' לחוזר תשע"ה "ניהול הרכש וההתקשרויות של בית הספר ייעשה בהתאם לספר הנהלים הרשומים ובהתאם לכל דין החל על התקשרויות של רשויות מקומיות".

על פי סעיף 11.13 לנספח ג' לחוזר תשע"ה "בית הספר יעביר לספק הזמנת רכש מפורטת (ידנית או ממוחשבת) הכוללת כמות, מחיר, זמן אספקה, תנאי תשלום, וכל מידע רלוונטי נדרש אחר. ההזמנה תהיה חתומה על ידי מורשי החתימה.

ממצאים

(1) הביקורת מעירה כי מאחר שלא פורסם ספר נהלים רשומים או כל הנחיות בנושא התקשרות עם ספקים, אין מדיניות אחידה וסדורה לעניין מספר הצעות מחיר שיש לקבל מספקים לפני ביצוע התקשרות, ובאילו מקרים יש לקבל את אישורה של העירייה טרם ביצוע התקשרות.

(2) הביקורת סבורה כי במצב דברים זה, היה על בתי הספר לעמוד בכללי הנהל העירוני לעניין קבלת הצעות מחיר וכן בטבלת הרשאות רכש והתקשרות שפורסמה במסמך ההבנות, בהלימה להנחיות משרד הפנים.

הביקורת קיבלה מבתי הספר שבמדגם אסמכתאות להתקשרות עם ספקים, ולהלן דוגמאות מכל בית ספר לביצוע התקשרויות ללא הצעות מחיר או לאחר קבלת הצעת מחיר אחת:

שם בית הספר	סכום ההתקשרות בש"ח	שם הספק	תיאור המוצר/ שירות	מספר הצעות המחיר שהתקבלו	קיום חשבונית
אלזהרא	14,531	נסאסרה קשת בענן	עבודות צבע	0	יש
	11,400	מרכז אל נור	ציוד ותיקון	0	יש
אלג'זאלי	11,800	אחים סולטאן	תליית אלומיניום	1	יש
	9,360	אדיב פרפקט	יציקת בטון	0	יש
שייח חמיס	7,000	מיזוג המדבר	הוצאות מזגנים	0	יש
	4,200	רהיטי שחדה סיאם	עבודות נגרות	0	יש
אבו עבידה	15,293	תומר (י.ש.י)	כסאות ושולחנות	1	יש
אבן סינא	7,680	מיזוג המדבר	תיקון וטיפול במזגנים	1	יש
	10,533	פרופיל הנגב	אחזקת מבנה - מסגרות	0	יש

הביקורת מעירה כי על פי הטבלה שפורסמה במסמך ההבנות, ביחס להתקשרויות שבין 1,001-5,000 ₪ היה צורך בשתי הצעות מחיר, בין 5,001-10,000 – שלוש הצעות מחיר ומעל 10,001 – ארבע הצעות מחיר.

(3) בניגוד להוראת סעיף 11.13 לנספח ג' נמצא כי אף אחד מבתי הספר שבמדגם אינו מבצע הזמנות רכש כתובות ומפורטות מספקים. הביקורת מעירה בחומרה כי בתי הספר אינם מיישמים הוראה זו שמטרתה לוודא תהליך אישור של כל הגורמים הנדרשים לביצוע ההתקשרות וכן לוודא כי קיימת הסכמה ברורה וידועה מראש בין הספק ובית הספר ביחס לשירות/ הטובין הנרכשים ממנו. בכך, מקטינה את הסיכון למחלוקות עם הספק בשל הגדרה מדויקת של העבודה המבוקשת ומחירה.

מנהל בית הספר אבן סינא מסר בהתייחסותו לדו"ח כי: "תיקון וטיפול במזגנים כתוצאה מאילוצי זמן ונסיבות בתאריך הנקוב. נוסף לכך חוסר היצע בעלי מקצוע באותה תקופת זמן. בנושא אחזקת מבנה מסגרות כתוצאה מהתמודדות עם אילוצי מעשי ונדליזם יום יומי, בנוסף למגבלה שקיים ספק אחד בעיר שיכול לתת מענה לצורך."

תגובת הביקורת: הביקורת סבורה כי מובן שכאשר מדובר בתיקון מזגנים בכיתות תלמידים יש צורך במתן מענה מידי לתקלות. בנוסף, מאחר שישנו צורך בשירותי תחזוקה שוטפים בשל מעשי ונדליזם חוזרים - הביקורת ממליצה לבצע הליך התמחרות בין ספקים למתן שירותי תחזוקה שוטפים אשר עובדים על בסיס קריאות, בהתאם לכללים החלים על בית הספר על פי החוזרים הרלוונטיים ומסמך ההבנות, ובהתאם לכל הוראות הדין בנושא הצעות מחיר ומכרזים. כך, ינתן מענה מידי לתקלות במקרי הצורך.

*בתי הספר האחרים במדגם לא העבירו תגובתם לפרק זה.

3.16 שימוש נוסף במתקני בית הספר

תקן לביקורת

על פי סעיף 5 לחוזר תשע"ה: "בית הספר בניהול עצמי יוכל לפעול כדי להרשות את השימוש במבנהו ובמתקניו לאחר שעות הלימודים לפעילויות שונות בהתאם להוראות בחוזר מב/7 בנושא "פתיחת בתי הספר לפעולות בשעות אחה"צ והערב", בתנאי שנחתם הסכם שיהיו חתומים עליו הרשות המקומית והמשתמש ובאישור מנהל בית הספר."

על פי חוזר מב/7: "... יש צורך בהתקשרות חוזית בין הרשות המקומית לבין הגוף המעוניין לפעול בבית הספר או בחלק ממנו – בציון שחרורו של מנהל בית הספר מן האחריות לפעולות אותו גוף. ..."

ממצאים

בית ספר אלזהרא

(1) הביקורת ערכה סיור בבית הספר ובמתקניו, בין היתר באולם הספורט בו קיים חדר כושר, גיקוזי וסאונה. לביקורת נמסר ממנהלנית בית הספר כי במתקני אולם הספורט נעשה שימוש על ידי "מתני"ס רהט" בלא חתימה על חוזה, בניגוד להוראות חוזר תשע"ה ולחוזר מב/7. הביקורת מעירה בחומרה כי מדובר בפעילויות אשר יש בהן סיכון מוגבר לפציעות ובהן נדרש פיקוח וזהירות יתרה. העדר הסדרה חוזית של השימוש במתקניו חושף את בית הספר לתביעות אפשריות

בגין נזק שנגרם חוי"ח משימוש זה. יתרה מכך, הביקורת סבורה כי יש להסדיר בחוזה את התנאים לשימוש במתקני בית הספר – התמורה, הגבלת האחריות, שמירה על הסדר והניקיון וכיו"ב.

(2) הביקורת מעירה כי מתנ"ס רהט אינו משלם תשלומים לבית הספר בגין השימוש במתקניו, לרבות בגין השימוש בחשמל ובמים. הוצאות אלה משולמות על ידי בית הספר מתוך סל הניהול העצמי, כאשר המשמעות היא הפחתת המשאבים המושקעים בתלמידי בית הספר ובקידומם.

מנהלנית בית ספר אלזהרא מסרה בהתייחסותה לדו"ח כי "העירייה כוללת המתנ"ס מסרבים לחתום על חוזה והשימוש נעשה ללא כל תמיכה. אין השתתפות בחשמל ובמים."

בית ספר שייח חמיס

בבית הספר מופעל קיוסק על ידי גורם חיצוני כאשר דמי השימוש המשולמים לבית הספר הינם בסך 1,200 ₪ לשנת תשע"ו. הביקורת מעירה בחומרה כי הפעלת הקיוסק מתבצעת ללא קיומו של חוזה מול מפעיל הקיוסק, בניגוד להוראות חוזר תשע"ה ולחוזר מב/7. ללא קיומו של חוזה אין הסכמה מראש ובכתב ביחס לנושאים כגון ביטוח, אחריות נזיקית, סיום ההתקשרות, חובות המפעיל כלפי התלמידים וכלפי בית הספר וכיו"ב. מכאן, שהתקשרות עם מפעיל הקיוסק ללא חוזה עלולה להוביל להתנהלות לקויה, למחלוקות בין המפעיל לבית הספר ואף לסכסוך משפטי. כמו כן, הביקורת סבורה כי סכום של 1,200 ₪ לשנה (120 ₪ לכל חודש בשנת הלימודים) הינו סכום נמוך, שסביר להניח אינו משקף דמי שכירות ראויים. כמו כן אין הסדרה לנושא הוצאות מים, חשמל וארנונה.

3.17 גבייה מהורים ומלגות תלמידים

תקן לביקורת

על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ו/3 בנושא תשלומי הורים לשנה"ל תשע"ו, תשלומי ההורים נחלקים לתשלומים עבור שירותי חובה ולתשלומים עבור שירותי רשות.

גבייה מהורי התלמידים בבתי הספר שבמדגם מתבצעת בנושאים הבאים:

1. ביטוח תאונות אישיות (חובה);
2. הזנה (רשות);
3. טיולים (רשות).

בתי הספר מקבלים מאגף החינוך בעירייה נוסח מכתב גבייה עבור ההורים שמתייחס לתעריפים שיש לגבות. על סמך מכתבים אלה מוזנים במערכת הכספים התעריפים שיש לגבות מכל התלמידים בכל הכיתות.

על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ב/3, משרד החינוך מקצה תקציב למלגות שמטרתן לסייע לתלמידים שיד הוריהם אינה משגת לממן רכישת ספרים, אבזרי לימוד ופעולות העשרה לימודיות, חינוכיות וחברתיות.

תהליך הענקת מלגות תלמידים מתבצע כדלקמן:

1. הודעת משרד החינוך לבתי הספר לעניין סכום כולל שיועבר לבתי הספר עבור מלגות תלמידים.
2. התכנסות ועדות הנחות בבתי הספר לאישור מלגות לתלמידים הזכאים.
3. העברת רשימת התלמידים הזכאים בצירוף האסמכתאות הנדרשות לבדיקת משרד החינוך.
4. אישור משרד החינוך והעברת סכום המלגות לחשבון ההורים (או לחילופין לחשבון הניהול העצמי ותשלום זה מועבר על ידי בית הספר לחשבון ההורים).

להלן פירוט הסכום שהתקבל ממשרד החינוך בגין מלגות תלמידים לכל אחד מבתי הספר שבמדגם:

שם מוסד	מספר תלמידים זכאים למלגות בשנה"ל תשע"ו	סך המלגות בש"ח שהועבר לבית הספר ממשרד החינוך לשנה"ל תשע"ו
אלזהרא	187	74,600
אלגיזאלי	185	44,700
שייח חמיס	168	46,500
אבו עבידה	236	63,000
אבן סינא	281	74,600

על פי סעיף 5 (א) לתקנות לימוד חובה (ייעוד כספי תשלומים), תשס"ה-2004 (להלן: "תקנות לימוד חובה"), על מנהל מוסד חינוך להשיב כספים שנותרו בחשבון ההורים בתום שנת הלימודים לתלמידים שמהם נגבו עד ליום 31 באוגוסט בכל שנה. לחילופין, לפי סעיף 6 לתקנות, המנהל רשאי באישור ועד ההורים לזכות את ההורה בשנה העוקבת.

ממצאים המתייחסים לעירייה

(1) על פי סעיף 5.1 לנספח ג' לחוזר תשע"ה, במסגרת ספר הנהלים הרשותי, היה על העירייה לפרסם נוהל גביה מסודר מהורי התלמידים. מאחר ולא פורסם ספר נהלים כמוזכר לעיל, לא קיים נוהל גביה כתוב לאורו בתי ספר פועלים. הביקורת מעירה כי ללא נוהל עירוני אחיד המופץ לכלל בתי הספר, קיים חשש כי בתי הספר יפעלו באופן שאינו תואם את מדיניות הרשות וחוזרי משרד החינוך הרלוונטיים.

(2) הביקורת עיינה במכתבים אשר מנוסחים על ידי אגף החינוך בעירייה ומופצים על ידי בתי הספר להורי התלמידים ובהם מפורטים הסכומים אשר על הורי התלמידים להעביר לבתי הספר. הביקורת מעירה כי אין הפרדה ברורה מספיק בין ההתייחסות במכתבים להזנה אשר מוגדרת כרשות למי שמעוניין בכך ובהמשך ישיר מצוין הסכום שיש להעביר בגין ביטוח תאונות אישיות. הביקורת סבורה כי יש מקום לחדד ולהדגיש את ההפרדה בין הנושאים כך שיעלה באופן ברור כי הסכום הנדרש בגין הביטוח הינו חובה ולא רשות. זאת, בין היתר, לצורך שיפור הגביה מהורי התלמידים בגין תשלומי חובה אלה.

ממצאים המתייחסים לכלל בתי הספר שבמדגם

(1) נמצא כי מנהלני בתי הספר מזינים למערכת הממוחשבת חיוב לכל הורי התלמידים בכל אחד משלושת הנושאים בהם קיימת גבייה. בנושא ההזנה לא מתנהל בסיס נתונים ממוחשב בו מפורטים התלמידים הרלוונטיים לחיוב ההזנה, ומכאן שאף שלא כל תלמידי בית הספר שייכים לפרויקט, החיוב במערכת מתבצע ביחס לכלל התלמידים. כלומר, החיוב במערכת ביחס לחלק מההורים אינו רלוונטי. בסוף השנה מוחקים המנהלנים את כל יתרות החובה של הורי התלמידים ולא מעבירים יתרות לשנה העוקבת.

הביקורת מעירה כי אופן רישום זה של חובות אינו מדויק ועלול ליצור אי דיוקים בסך החוב של הורי תלמידים.

*בתי הספר שבמדגם לא העבירו תגובתם לממצא זה.

בית ספר אלגז'אלי

נמצא כי בסוף שנת הלימודים במקרה שקיים עודף לו זכאים הורי התלמידים, הוא נמחק ולא מועבר לשנה העוקבת, בניגוד להוראת סעיף 5 (א) לתקנות לימוד חובה. להלן דוגמא לחיוב שנתי וגביה מאחד מתלמידי בית הספר אלגז'אלי:

יתרה	זכות בש"ח	חובה בש"ח	תיאור החיוב/זיכוי
0	80	80	טיולים
-144	86	230	הזנה
0	60	60	ביטוח תאונות
350	350		מלגה
<u>206</u>	<u>576</u>	<u>370</u>	<u>סה"כ</u>

מהטבלה עולה כי התלמיד זכאי ל-206 ₪ בסוף השנה – אך סכום זה לא הושב לו ולא נזקף לזכותו לשנה העוקבת.

יצוין, כי בעקבות הערת הביקורת בסיור בבית הספר נרשם שיק לתלמיד זה על סכום המלגה העודף שלא נוצל במהלך השנה בגין תשלומים לבית הספר.

בית ספר אבן סינא

הביקורת מציינת כי בסוף שנת הלימודים במקרים בהם לא נוצלה מלוא המלגה שהוענקה לתלמידים ממשד החינוך, סכום זה הועבר להורי התלמידים באמצעות שובר לרכישת ספרים בסכום זה. הביקורת סבורה כי הגם שלא מועבר סכום כסף להורי התלמידים ישירות כנדרש בחוזר תשע"ה, מתן שובר שווה ערך לסכום המלגה לרכישת ספרים הינה תקינה.

3.18 וונדליזם

כפי שצוין לעיל, הביקורת ערכה סיורים בכל בתי הספר שבמדגם, ובסיורים בבתי הספר שלהלן נמסר לביקורת על ידי מנהלי בתי הספר כי קיימות בהם תופעות חוזרות של ונדליזם:

- בית ספר אלג'זאלי
- בית ספר שייח חמיס
- בית ספר אבו עבידה
- בית ספר אבן סינא

תופעות אלה מחייבות את בתי הספר להשקיע משאבים כספיים לטובת תיקון מתקני בית הספר, הנפגעים על ידי מעשי הוונדליזם. בסיור בבתי הספר נמסר על ידי גורמי הניהול שם כי חלוקת האחריות בין התיקונים שהינם באחריות העירייה לבין תיקונים שהינם באחריות בתי הספר אינה ברורה להם.

כפי שצוין לעיל, הביקורת סבורה כי יש מקום לחדד את ההנחיות העירוניות בעניין חלוקת האחריות בין בתי הספר לעירייה בנושא הוצאות אחזקה, ולהעביר את ההנחיות המחודשות והברורות למנהלי בתי הספר.



1. הביקורת ממליצה כי ינוסח ויופץ ספר נהלים עירוני, בהתאם להנחיות חוזר תשע"ה ולמדיניות העירייה בנושאים השונים. בין היתר, יש לפרט את נהלי הגבייה מהורי התלמידים, נהלי רכש והתקשרות עם ספקים ופירוט לעניין החלוקה בין הוצאות שבאחריות בתי הספר לבין הוצאות באחריות העירייה.
2. יש לקיים בקרה עירונית על ניהולם העצמי של בתי הספר, בין היתר, בנושאי ניצול תקציב, התקשרות עם ספקים, התנהלות חשבונאית וכן לקיים סקר בקרה שנתית, כנדרש בחוזר תשע"ה. הביקורת סבורה כי לצורך כך על העירייה לדאוג להעסקת כוח עזר בנוסף לחשב החינוך שיטפל בנושא הניהול העצמי של בתי הספר, ולוודא שתהיה חלוקת עבודה ברורה בין חשב החינוך והעובדים הנוספים בעירייה שיהיו אמונים על הטיפול בנושא.
3. על העירייה להקפיד לשמור תיעוד כתוב להחלטה על גובה סל הניהול העצמי לצורך מעקב ובקרה.
4. על העירייה להקפיד להעביר לבתי הספר את מלוא סל הניהול העצמי, ללא קיזוזים בגין חובות הורי תלמידים, בהתאם לנדרש בחוזר תשע"ה.
5. על מנהלי בתי הספר לבצע מעקב שוטף אחר עבודת המנהלנים ולבצע בקרה אחר הנהלת החשבונות המתבצעת על ידי המנהלנים, בהתאם להוראות חוזר תשע"ה.
6. על העירייה לבצע את הבקרה הנדרשת על מנת לוודא כי מספר התלמידים הלומדים בכל בית ספר המופיע במערכת מית"ר של משרד החינוך תואם למספר התלמידים הלומדים בפועל בבתי הספר, על מנת להבטיח קבלת מלוא סל הניהול העצמי ממשרד החינוך.
7. על בתי הספר לנצל את מלוא סכום המרכיב הפדגוגי מתוך סל הניהול העצמי עבור יוזמות חינוכיות שונות, לצורך קידום התלמידים והעשרת התכנים המועברים להם במסגרת בית הספר.

8. על העירייה ומנהל בית ספר אלביאן למצוא פתרון הולם לאיוש משרת המנהלן בבית הספר, או אף לשכור שירותי הנהלת חשבונות חיצוניים באופן זמני, לצורך ארגון הנהלת החשבונות וההתנהלות הכספית של בית הספר. המצב הנוכחי בו לא מתבצע כל ניהול עצמי כספי, ובית הספר לא עומד בהוראות חוזר תשע"ה אינו תקין וחושף את בית הספר לליקויים ואף לניצול לרעה.

9. על בתי הספר להקפיד לעמוד בהוראות חוזר תשע"ה בנושאי הנהלת חשבונות, וההתנהלות הכספית של בתי הספר. בין היתר, על בתי הספר לוודא הגבלת חשבון הניהול העצמי כך שלא ניתן יהיה לבצע ממנו משיכת-יתר, אי צבירת מזומן בקופת בית הספר והפקדתו המידית, הגשת הנתונים הכספיים למשרד החינוך 4 פעמים בשנה וכיו"ב.

10. על הוועדה המלווה של כל בית ספר להתכנס פעמיים בשנה לכל הפחות, לצורך אישור תכנית העבודה השנתית ודיון בנושאים שעל סדר היום בניהולם העצמי של בתי הספר. יש להפיק פרוטוקול בכל התכנסות, המשקף באופן ברור ומפורט את הדיון שהתקיים וההחלטות שנתקבלו.

11. על מנהלי בתי הספר לדאוג להכנת תכנית העבודה השנתית טרם תחילת שנת הלימודים, בשיתוף מנהלני בתי הספר, ולהביאה לאישור הוועדה המלווה. במהלך שנת הלימודים יש לוודא כי תקציב בית הספר מנוצל בהתאם ליעדים שנקבעו ובמסגרת התקציב שנקבע בתכנית העבודה.

12. הביקורת ממליצה כי העירייה תפעל להתקנת מוני מים וחשמל נפרדים לבתי הספר מכל גורם אחר, לרבות גני הילדים המופעלים בשטחי בתי הספר, בהקדם האפשרי.

13. אין לאפשר שימוש של גורם חיצוני במתקני בתי הספר ללא חתימת חוזה כנדרש, המתייחס, בין היתר, לחובות ולאחריות החלות על המשתמש במתקנים, דמי השימוש שעליו לשלם, תנאי ביטול ההסכם וכיו"ב. הביקורת ממליצה כי חוזה זה יועבר לידיעה ולפיקוח העירייה. כמו כן, הביקורת סבורה כי יש לוודא שדמי השכירות המשולמים בגין שימוש במתקני בית הספר הינם ראויים וכי בנוסף לכך משולמים לבית הספר הוצאות חשמל, מים וארנונה לעירייה.

14. הביקורת ממליצה כי ינוהל בסיס נתונים ממוחשב של התלמידים השייכים לפרויקט ההזנה, על מנת שיתקיים רישום מדויק של הסכומים שיש לגבות מהורי התלמידים.

אובדן פנסי תאורת רחובות משומשים

כולל התייחסות להיבטים עקרוניים בנוגע להתנהלות מחסן העירייה

רקע

ביום 21.12.2016 הודיע מנהל מדור חשמל למהנדס העירייה על **אובדן כמות של כ- 900 פנסים משומשים** אשר פורקו בתקופות שונות במשך שנת 2016 מעמודי התאורה בכבישים הראשיים: סלאח אדין, עומר אלמוכתאר, ואסלאם. פירוק הפנסים נעשה במסגרת פרויקט החלפת פנסים ישנים בפנסי לדים.

בנוסף לשלושת הכבישים הראשיים לעיל הוחלפו פנסי תאורת רחובות גם כן במרכז העיר וברחוב אזהרא (הרחוב שמחבר בין הרחובות סלאח אדין ועומר אלמוכתאר).

עקב דיווח מנהל מדור חשמל על אובדן הפנסים פנה ראש העירייה לביקורת ביום 22.12.2016 וביקש שהנושא יבדק על ידה.

בסיס הביקורת

הביקורת התבססה על שיחות עם האחראים בעירייה להיבטיו השונים של הנושא הנבדק, וכן על מסמכים והנחיות מסוגים שונים שנאספו על ידה במשך עריכת הביקורת, כמפורט בהמשך:

1. מנהל מדור חשמל:

פרטים על הפנסים שפורקו- מקומות מהם פורקו פנסים, כמויות הפנסים שפורקו וכמה מתוכם במצב תקין וכמה במצב בלתי שמיש, סוגי הפנסים, מחיר פנסים חדשים מהסוגים שפורקו, רישום פנסים משומשים כבלאי, אורך חיים ממוצע וגיל פנסים ממוצע בעת פירוק, תיאום פעולות הפירוק והאחסנה של הפנסים הישנים, וכיו"ב;

2. מהנדס העירייה:

תיאום פעולות הפירוק וההתקנה של הפנסים, רישום הפנסים בספר המצאי, כניסה למחסן וניפוק, הרעיון למכור את הפנסים המשומשים לקבלנים שפרקו אותם;

3. מנהל מחלקת רכש ואספקה:

ניהול המחסן, רישום וניהול מצאי;

4. מחסנאי העירייה:

רישום וניפוק טובין, פיקוח על כניסה ויציאה משטח המחסן;

5. ממונה על ביטוחי העירייה:

פוליסת הביטוח של העירייה, תנאי בטיחות במחסן העירייה, וכיו"ב;

6. **מ"מ מנהל יחידת הפיקוח על הבנייה** בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה: פעולות אכיפה כנגד פלישות ובנייה בלתי חוקית במגרשים 901 ו-902 בשכונה 8;

7. **מנהל אגף שפ"ע:** בירור הטענה כי חלק מהפנסים המפורקים פונו לאתר פסולת מורשה ע"י קבלני פינוי פסולת שעובדים עם העירייה;

8. **שני עובדי עירייה** מאגף שפ"ע ומאגף חינוך שנכחו באופן תדיר מכוח תפקידיהם במחסן העירייה בתקופת ביצוע הפרויקט.

הוראות מחייבות

תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1998 (להלן- התקנות) מסדירות בין היתר את נושא **ניהול מחסנים** ואת נושא **רישום וניהול מצאי** (אינוונטר).

להלן הגדרות נבחרות רלוונטיות מתוך התקנות, עם הדגשות מסוימות של הביקורת:

מחסן- מקום ריכוז, רישום, אחסון וניפוק **מלאי** של העירייה;

טובין- **מיטלטלין** שבבעלות העירייה או שנמסרו לה דרך שכירות, שאילה, או רישיון לרבות כאלה שנתרמו או נרכשו מכספי תרומה;

מלאי- טובין המצויים **במחסן** העירייה;

מצאי- טובין **בני קיימה שאינם** מאוחסנים **במחסן** העירייה;

מספר קטלוגי- **מספר זיהוי של פריט טובין** כפי שהוא מופיע בקטלוג האחיד;

פנקס- רשימה בספר **המלאי והמצאי** של עירייה ערוכה לפי **מספרים קטלוגיים**;

רשם מצאי- **עובד העירייה** שמונה לנהל **רישום מצאי** של טובין בעירייה.

מסקנת ביניים

מאחר וגופי תאורת רחובות הם **טובין בר קיימא**, יש להתייחס אליהם כ**מצאי**. על כן, על הפנסים לתאורת רחובות להיות **רשומים בספר המצאי** של העירייה ע"י רשם מצאי. כמו כן, יש **לבצע כניסה וניפוק** לגופי התאורה בטרם התקנתם מעל עמודי התאורה.

ממצאי רקע

1. כאמור, פירוק גופי התאורה נעשה במסגרת פרויקט החלפת פנסים ישנים בפנסי לדים בכבישים ראשיים ברחבי העיר.

עלה, כי פרויקט החלפת הפנסים מומן באמצעות שני תב"רים (778 ו-797) אשר יועדו לשדרוג תאורת הרחובות בעיר לתאורת לדים:

מספר תב"ר	התקציב ב- ₪
778	1,100,000
797	1,900,000
סה"כ	3,000,000

להלן פרטים על הפנסים שפורקו מעמודי תאורת הרחובות בכבישים הראשיים השונים:

שם רחוב	כמות הפנסים	סוג הפנסים	תקופת ביצוע העבודה	קבלן מבצע	מקור המידע
עומר אלמוכתאר	366	עגול	בחודשים 3-4/2016	כהן בנימין תאורה בע"מ	יומן עבודה
אסלאם	216	אמריקן 25 מטל/נלג 250	בחודשים 3-4/2016	כהן בנימין תאורה בע"מ	יומן עבודה
סלאח אדין	177	אמריקן 25 מטל/נלג 250	11/2016	מנוליד חרות מערכות בע"מ	יומן עבודה
אזהרא	35	אמריקן 25 מטל/נלג 250	בחודשים 3-4/2016	כהן בנימין תאורה בע"מ	נתוני מנהל מדור חשמל
מרכז העיר	43	אמריקן 25 מטל/נלג 250	בחודשים 3-4/2016	כהן בנימין תאורה בע"מ	יומן עבודה
סה"כ	837				

2. כמוצג בטבלה לעיל, הפרויקט בוצע בשתי פעימות שונות במשך שנת 2016 ע"י שני קבלנים שונים: כהן בנימין תאורה בע"מ ומנוליד חרות מערכות בע"מ (להלן: **הקבלנים**).

עוד עלה, כי אדם בשם **מאיר לב טוב** ניהל את הפרויקט מטעם שני הקבלנים (להלן- **מנהל הפרויקט**). לדברי מנהל הפרויקט, צוות העובדים שביצע את העבודות והציוד שנעשה בו שימוש לאותו צורך הנם של הקבלנים.

3. בהתייחסות מהנדס העירייה מיום 23.01.2017 נמסר, כי מר חיאלד אל עוברה (**מנהל מדור חשמל בעירייה**) מונה על ידו **כמפקח על ביצוע הפרויקט**. תפקיד המפקח היה ללוות את הקבלנים ולעקוב אחר ביצוע העבודות וטיב הביצוע.

4. לדברי מנהל מדור חשמל, עפ"י סיכום עם מהנדס העירייה וראש העיר הוחלט להעביר את הפנסים המשומשים שפורקו לאחסון בחצר האחורית של מחסן העירייה.

לביקורת נמסר, כי הפנסים המשומשים התקינים היו אמורים לשמש כמלאי להחלפת פנסים שמתקלקלים בתוך השכונות. בהתייחסות המחסנאי לביקורת נמסר, כי ההחלטה על העברת הפנסים המשומשים למחסן לא הובאה לידיעתו ואינה מתועדת במסמכים.

5. עלה, כי הפנסים המשומשים שפורקו הועברו באמצעות ציוד הקבלנים לאחסון בשטח פתוח בצדו המזרחי של מבנה מחסן העירייה, ואשר נחשב לחלק ממגרש מחסן העירייה (להלן - שטח האחסון).

לדברי מנהל מדור חשמל, קליטת הפנסים המשומשים במחסן העירייה תואמה עם מחסנאי העירייה.

מעיון ביומני העבודה של הקבלנים עולה, כי אין תיעוד לכך שאכן הם אלה שהובילו את הפנסים המפורקים למחסן העירייה.

6. כאמור בפתיח לדוח זה, כי ביום 21.12.2016 הודיע מנהל מדור חשמל על היעלמות הפנסים המשומשים משטח האחסון.

תנאים פיזיים בשטח האחסון

תקן

פרק ד' לתקנות (מתקנה 12 עד לתקנה 29) מסדיר את נושא ניהול מחסנים.

תקנה 22 קובעת, כי "מחסן יתוחזק, יאובטח ויצויד בפני גניבה, פריצה, שריפה, נזקי מים וחדירת עופות, מכרסמים, זוחלים ומזיקים אחרים".

כמו כן קובעת התקנה, כי "תנאי הבטיחות במחסן ייבדקו, אחת לשנה לפחות, בידי מהנדס בטיחות".

ממצאים

הביקורת סיירה ביום 22.12.2016 בשטח בו אוחסנו הפנסים המשומשים והעלתה את הממצאים הבאים:

1. נמצא, כי בשטח מאוחסנים כלים וציוד נוסף של העירייה ובעיקר ציוד וכלים המשמשים את אגף שפ"ע.

2. עוד עלה, כי:
- א. מדובר בשטח פתוח בלתי מקורה ובלתי מרוצף;
 - ב. השטח מוזנח ובלתי מסודר;
 - ג. אין גידור מסודר מסביב לשטח;
 - ד. קיימת גדר חלקית בחזית הקדמית עם שער כניסה רעועה.
3. בשטח קיימות ערימות פסולת מסוגים שונים, כולל ערימה אחת של פנסים שבורים וזרועות מעוכים של גופי תאורה.
4. נמצא, שלא מבוצעת ע"י העירייה בדיקה לתנאי הבטיחות במחסן העירייה בידי מהנדס בטיחות פעם בשנה כנדרש.

העברת הפנסים לשטח האחסון, אופן אחסנתם ומצבם הפיזי

תקן

תקנה 22 לתקנות קובעת, כי "טובין יאוחסנו במחסן בצורה המאפשרת את שמירתם והחזקתם המתאימה, היעילה, החסכונית והבטיחותית".

ממצאים

1. לדברי מנהל מדור חשמל, פנסים משומשים תקינים סודרו ע"י צוות עובדי הקבלנים מעל לרצפה בשטח האחסון. מאידך לפי גרסת עדי ראייה מבין עובדי העירייה שהיו נוכחים באתר המדובר, עובדי הקבלנים השליכו את הפנסים המשומשים לתוך שטח האחסון ולא דאגו להניחם שם באופן זהיר.

לדברי מנהל הפרויקט מיום 08.03.2017, פנסים לא תקינים וזרועות שלהם הושלכו ע"י עובדיו מעל לערימה שבשטח האחסון, ואילו פנסים תקינים הונחו מעל לרצפה וכוסו בקרטונים. עוד מסר מנהל הפרויקט, כי במקרים בהם הייתה השער נעולה הפנסים נזרקו בצמוד לגדר.

דברים דומים נמסרו לביקורת ע"י המחסנאי. לדבריו, הפנסים נזרקו מעל לגדר לתוך שטח האחסון וכתוצאה מכך חלקם הגדול התנפץ. לדברי המחסנאי, גם אלה שהיו תקינים לא היו יכולים שלא להתנפץ כתוצאה מהזריקה.

בתגובת מנהל מדור חשמל (המפקח) מיום 23.01.2017, כי "מחוסר רכב לא הייתה לי אפשרות לעקוב אחרי הקבלן בזמן הפריקה".

2. בנוסף מסר מנהל הפרויקט בישיבה הנ"ל מיום 08.03.2017, כי חולקו על ידו כ- 20 פנסים משומשים תקינים לתושבים אשר ביקשו ממנו לקבלם לצורך שימוש פרטי.

לדברי מנהל הפרויקט, בעת שהוא הודיע למנהל מדור חשמל על חלוקת גופי תאורה לתושבים, הוא התבקש להפסיק לאלתר עם עניין זה והדבר הופסק.

3. מצב הפנסים הישנים :

א. לדברי מנהל הפרויקט, ההחלטה אם פנס שפורק הנו במצב תקין וניתן לעשות בו שימוש חוזר ואם לאו התקבלה בשטח עפ"י שיקול דעתו המקצועי.

ב. לשאלת הביקורת בעניין מידת התאמת גופי התאורה שפורקו לשימוש חוזר נמסר, כי כל גופי התאורה מסוג עגול הנם מיושנים ואינם ניתנים לשימוש חוזר ויש להתייחס אליהם כבלאי.

בבדיקת הנושא עם מהנדס העירייה נמסר, כי גם הוא בדעה שיש להתייחס לפנסים העגולים כבלאי ולהורידם מספר המצאי.

כאמור, בסיוור בשטח האחסון נצפתה ע"י הביקורת ערימה של פנסים שבורים וזרועות מעוכים של גופי תאורה. מבירור העניין מול עובדים שנכחו בשטח האחסון עלה, כי מדובר בעיקר בפנסים מסוג עגול.

על אף האמור לעיל, לא הובא נושא גריעת הפנסים העגולים מספר המצאי לדיון בפני ועדת רכש ובלאי כמתחייב מתקנה 35 לתקנות.

ג. עוד נמסר לביקורת, כי חלק ניכר מהפנסים מסוג אמריקן 25 שפורקו היו שבורים ולא ניתן לעשות בהם שימוש חוזר.

להערכת מנהל מדור חשמל, רק כ- 250 פנסים מסוג אמריקן 25 היו במצב תקין וניתן היה להשתמש בהם להחלפת פנסים שמתקלקלים בשכונות.

להערכת מנהל הפרויקט, כמות הפנסים מסוג אמריקן 25 שנמצאו תקינים לאחר שפורקו נעה בין 100 ל- 120 פנסים בלבד.

להערכת המחסנאי, מדובר רק בעשרות פנסים משומשים שהיו במצב תקין.

להזכיר, כי בסיוור הביקורת נצפתה כמות קטנה מאוד (כ- 10 פנסים) של פנסים משומשים במצב תקין שמונחים מעל לרצפה ללא תחתית וללא כיסוי כלשהו לצורך הגנתם מפני תנאי מזג האוויר.

בהתייחסות המחסנאי נמסר, כי:

1. נושא אחסון הפנסים המשומשים שפורקו לצורך עשיית שימוש חוזר באותם פנסים לא תואם אתו.
2. העברת הפנסים לשטח המחסן בוצעה לרוב בשעות הלילה. רק ב-4-5 פעמים הוא הגיע למחסן בכדי לקבל פנסים משומשים תקינים.
3. לגבי רוב הפנסים המשומשים המדובר בבלאי, אחרת הטיפול בנושא היה נעשה באופן אחר.
4. בנוסף לאי נוכחותו בעת הגעת חלק גדול מהפנסים המשומשים למחסן, מאחר ולרוב מדובר בבלאי/פסולת לא ניתן לאמת את הטענה, ש"רוב הפנסים מסוג אמריקן היו שבורים לאחר פירוקם".
5. להערכתו היו מעט מאוד פנסים שמתאימים לשימוש חוזר, כאשר בחלק מאלה כבר נעשה שימוש חוזר.

ממצאים נוספים

הביקורת העלתה שורה של ממצאים הקשורים באופן ישיר או עקיף לנושא הנבדק.

א. רישום מצאי של גופי תאורה וגריעתם מספר המצאי

תקן

פרק ה' לתקנות (תקנה 30 עד תקנה 38) מסדיר את נושא **רישום וניהול מצאי** (אינוונטר).
להלן מובא חלק מהתקנות הרלוונטיות, עם הדגשות מסוימות שנעשו ע"י הביקורת.

תקנה 30 לתקנות קובעת, כי:

- "(א) רשם המצאי **ינהל רישום מרוכז של המצאי** בעירייה על יחידותיה, בפנקס הטובין.
- (ב) **המצאי יסומן בסמל העירייה**, בסימון שכל האפשר אינו ניתן למחיקה.
- (ג) כל יחידה בעירייה, שבה קיים מצאי, תופיע ברישומי העירייה כיחידת רישום עצמאית, כפי שיוורה רשם המצאי, ותצוין במספר זיהוי נפרד.
- (ד) מנהל יחידה או עובד היחידה שמונה לכך בידו, ינהל את רישום המצאי באותה יחידה."

תקנה 33 לתקנות קובעת, כי "אחת לשנה, במועד שיקבע רשם המצאי, תיערך **ספירת מצאי** בכל יחידה לפי טופס המיועד לכך..., וממצאיה יועברו לרשם המצאי."

תקנה 34 לתקנות קובעת, כי "מנהלי היחידות ידווחו לרשם הטובין על **נזקים שנגרמו למצאי** לפי סדרי דיווח שעליהם הורה רשם המצאי (להלן- דו"ח)".

תקנה 35 לתקנות קובעת, כי "גריעת פריט מצאי מהרישום בשל אובדן, או השבתה או מכל סיבה אחרת, תיעשה רק באישור ועדת רכש ובלאי; ערכו של הפריט ייקבע בהתאם למחיר השוק של פריט זה חדש בעת הגשת הדו"ח".

ממצאים

1. נמצא, כי בניגוד להוראות תקנה 30 לעיל לא התבצע ולא מתבצע **רישום מצאי** לפנסי תאורת רחובות כנדרש. בנוסף נמצא, כי הפנסים שנרכשים ע"י העירייה מסופקים ישירות לאתרים בהם הם מותקנים ללא רישום קודם לכן בספר המצאי.

עלה כי כתוצאה מאי רישום מצאי הפנסים, הפנסים הישנים נשוא בדיקה זו כמובן לא היו רשומים בספר המצאי של העירייה וכן לא נרשמו שם כטובין מוחזר. כלומר, הפנסים אינם מופיעים שם בשום סטטוס שהוא.

זאת ועוד עלה, כי בניגוד לאותה תקנה הפנסים אינם מסומנים בסמל העירייה כנדרש. בהתייחסות המחסנאי נמסר, כי בגלל שהרכישה של הפנסים לא עברה דרך המחסן, אין תעודות כניסה ואין רישום בספרי העירייה.

2. עלה, כי בניגוד לתקנה 34 לא התבצע דווח כל שהוא לרשם המצאי על הנזקים שנגרמו לפנסים המשומשים.

זאת ועוד, עלה כי בניגוד לתקנה 35 נושא אובדן הפנסים הישנים לא הובא בפני ועדת רכש ובלאי לצורך גריעתם מהרישום.

לדברי המחסנאי, לא ניתן לגרוע מהמערכת דבר שלא נרשם בה מלכתחילה. כלומר, מדובר בבלאי שאינו רשום בספרי העירייה. עוד הוסיף המחסנאי, כי צריך להתייחס לפנסים כפסולת מאחר ומדובר בבלאי/פנסים שבורים ו/או לא תקינים.

ב. דרישות מינימליות כתנאי לכיסוי ביטוחי

תחילה יצוין כי אגב הביקורת עלה, שאין ברשות העירייה רשימה מסודרת של נכסי העירייה המבוטחים דרך פוליסת הביטוח שלה בחברת איילון. רשימה מעין זה אמורה לכלול תיאור מפורט אודות

הנכסים המבוטחים : סוג המבנה, גודל המבנה, התכולה המבוטחת, וכיו"ב.

תקן

כאמור לעיל, פרק די לתקנות מסדיר את נושא ניהול מחסנים.

תקנה 22 לתקנות קובעת, כי "מחסן יתוחזק, יאובטח ויצויד בפני גניבה, פריצה, שריפה, נזקי מים וחדירת עופות, מכרסמים, זוחלים ומזיקים אחרים".

ממצאים

נמצא, כי אומנם מבנה מחסן העירייה על תכולתו מכוסים במסגרת פוליסת הביטוח לרכוש ונכסי העירייה, אך **התנאים בשטח האחסון אינם יכולים לענות על הדרישות המינימאליות של פוליסת הביטוח** מאחר

1. מדובר בשטח פתוח שמגודר אך ורק בצדו הקדמי מכיוון הכביש ;
2. בכניסה לשטח האחסון מותקנת שער, שאינה יציבה ואינה מסוגלת לעמוד בפני פריצות ;
3. אין קירוי לשטח האחסנה ;
4. אין ריצוף מכל סוג שהוא למשטח האחסון ;
5. לא מותקנים במקום אמצעי מיגון אחרים : מצלמות, אזעקה, וכיו"ב.

בהתייחסות המחסנאי נמסר, כי **לא מתקיימים במחסן תנאים מתאימים לאחסנת כמות גדולה של פנסים משומשים** : אין סככה, אין מדפים, וכיו"ב.

ג. שימושים הנעשים בקרקע בניגוד למטרות חוזה חכירה למגרש מס' 901 בשכונה 8 (מגרש המחסן)

כידוע, כי על המגרש הנ"ל קיימים בין היתר מבני מחסן העירייה השונים.

תקן

עפ"י חוזה חכירה מיום 15.9.2005, החתום בין מינהל מקרקעי ישראל לבין עיריית רהט, **מטרת החכירה למגרש הנ"ל הנה הקמת מחסנים ומתקנים הנדסיים.**

ממצאים

נמצא, כי בשטח המגרש הנ"ל קיימות פלישות ובנייה בלתי חוקית.

לביקורת נמסר, כי הוועדה המקומית פעלה בעבר כנגד אותן עבירות

בנייה, אך בפועל המבנים הבלתי חוקיים והפלישות לשטח ממשיכות להתקיים גם כיום.

יובהר, כי הפלישות והבניה הבלתי חוקית מנוגדות להתחייבות העירייה להשתמש במגרש למחסנים ומתקנים הנדסיים בלבד, ואף חובקות בתוכן סיכון ממשי לביטול חוזה החכירה לעיל.

התייחסות המבוקרים לממצאי הביקורת

ממצאי הביקורת הופנו להתייחסות בעלי התפקידים הבאים:

- א. מהנדס העירייה;
 - ב. מנהל מדור חשמל (המפקח על הפרויקט מטעם העירייה);
 - ג. מנהל מחלקת רכש ואספקה;
 - ד. מחסנאי העירייה;
 - ה. מ"מ מנהל הפיקוח על הבנייה הבלתי חוקית;
 - ו. מנהל אגף שפ"ע;
 - ז. מנהל תשלומים והתקשרויות (אחראי לביטוחים של העירייה).
- מצ"ב לדו"ח כנספחים 1-3 התייחסויותיהם של מהנדס העירייה, מנהל מחלקת רכש ואספקה, ומנהל מדור חשמל.**

בנוסף לנספחים הנ"ל שולבו בחלק מהממצאים הרלוונטיים תגובות של: מנהל מדור חשמל, מהנדס העירייה, מחסנאי העירייה, מ"מ מנהל הפיקוח על הבנייה הבלתי חוקית, והעובד הממונה על ביטוחי בעירייה.

ממצאי הביקורת הוצגו גם כן בפני מנהל הפרויקט מטעם הקבלנים מר מאיר לב טוב.

התייחסות מנהל הפרויקט לממצאי הביקורת שולבה במקומות הרלוונטיים בגוף הדוח.

מסקנות והמלצות

א. אומנם הרקע לבדיקה זו הנו עניין פרטני- אובדן גופי תאורת רחובות, אך עקב הבדיקה התגלו **בעיות עקרוניות בהתנהלותו העכשווית של מחסן העירייה.**

1. התגלה, כי על אף שמדובר **בטובין בר קיימא ויקר ערך**, גופי תאורת רחובות אינם רשומים כמתחייב בספר המצאי. פנסי תאורת רחובות אינם מוכנסים למערכת המחסן ואינם מנופקים משם כדין. עלה, כי גופי התאורה נרכשים ע"י הקבלנים ומסופקים ישירות לאתרי ההתקנה ללא שיעברו קודם לכן דרך מחסן העירייה.

במקרה הנבדק מדובר בערך כספי מצטבר **שמגיע ליותר משני מיליון ₪**, שהוצא עבור רכישת פנסי תאורת רחובות מסוג לדים שהותקנו במסגרת ביצוע הפרויקט.

עפ"י התקנות, חובה לרשום את גופי תאורת הרחובות בספר המצאי עם הפרטים המזהים שלהם **הן בכדי לתעד את מועד הרכישה ואתר ההתקנה והן על מנת לדעת לעקוב אחר אורך החיים של כל פנס ותדירות החלפתו.**

יש לפעול בהתאם לתקנות בכל הקשור לרישום וניהול מצאי.

2. סוגיה שנייה בעייתית שהתגלתה בביקורת הנה אי התקיימות דרישות מינימליות לאחסנה של טובין חדש ומשומש במחסן העירייה ובחצר שלו וכן מצב בטיחותי ופיזי גרועים במגרש המחסן: בנייה ישנה ובלתי מתאימה, מבנים ארעיים ישנים, חלוקה פנימית שאינה עונה על צרכי האחסנה, חוסר באמצעי עזר לאחסנת טובין (מדפים וכיו"ב), העדר גידור ראוי ובטיחותי לשטח המגרש, וחוסר באמצעי אבטחה. לא מיותר לציין, כי המצב הפיזי ובטיחותי הקיים כיום במחסן העירייה אינו מאפשר מתן הגנה ביטוחית עפ"י תנאי הפוליסה של העירייה לנכסי ומבני ציבור.

יש לפעול באופן מידי לשיפור התנאים הפיזיים ובטיחותיים במבנה מחסן העירייה על כל חלקיו.

בד בבד, מומלץ לתכנן מחדש את בנייני מחסן העירייה, מאחר ובהחלט ניתן לנצל את המגרש באופן יעיל יותר.

במקביל לביצוע האמור לעיל, על העירייה והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לפנות את הפולשים משטחי מגרש מחסן העירייה וכן לגדרו באופן יציב ועמיד.

ב. עלות רכישת פנס חדש מסוג אמריקן 25 הנה עפ"י נתוני מנהל מדור חשמל כ- 1,600 ₪ לפנס אחד (כולל מע"מ).

כמות הפנסים שפורקו במצב תקין נעה בין 100 פנסים (לפי הערכה מינימלית של מנהל הפרויקט) לבין 250 פנס (לפי הערכת מנהל מדור חשמל).

מאחר והפנסים התקינים שפורקו יועדו להתקנה בתוך השכונות במקום פנסים שמתקלקלים ובהתבסס על הערך הכספי של רכישת פנס חדש, מגיעה הביקורת למסקנה שערך הפנסים התקינים שאבדו מחצר מחסן העירייה נע בין 160,000 לבין 400,000 ₪.

הביקורת נחשפה במשך ביצוע בדיקותיה לגרסאות שונות ומידע מגוון בנוגע להיעלמות פנסי התאורה מחצר מחסן העירייה, ואין בידיה הכלים לקבוע באופן חד משמעי מי עומד מאחורי היעלמות הפנסים.

הביקורת ממליצה, להגיש תלונה למשטרת ישראל ולדרוש ממנה לחקור היעלמות גופי התאורה המשומשים התקינים מחצר מחסן העירייה.

ג. לגבי פנסים עגולים שלדעת הגורמים המקצועיים בעירייה הנם בלתי ניתנים לשימוש חוזר ויש לראות בהם כבלאי, ממליצה הביקורת להביאם לדיון בפני ועדת רכש ובלאי ולדאוג שיגרעו מספר המצאי כדין.

נספח 1 תגובת מהנדס העירייה

יום שני 23 ינואר 2017

לכבוד

מר עאמר אבו האני

מבקר העירייה

כאן

א.נ.

הנדון : דוח מבקר העירייה על אובדן פנסי תאורה מפורקים

בהמשך לדוח המפורט להלן התייחסותי :

1. עם התחלת הפרויקט מינתי את מר חאלד אלעוברה כמפקח על הקבלן לליווי הקבלן ומעכב אחרי הביצוע וטיבו .
2. בנוסף הנחיתי אותו שכל הפנסים שיפורקו יש להעבירם למחסן העירייה .
3. ועוד ביקשתי שכל הפנסים הטובים ישמרו לשימוש חוזר ברחבי העיר .
4. מאז התעדכנתי יותר בביצוע העבודות וקדום פרויקט החלפת הפנסים וכך גם נעשתה העבודה .
5. אני חולק עליך שיש לרשום את הפנסים המסופקים לעירייה להתקנה ישירה , הרי מדובר בעבודות ביצוע ולא רכישת טובין מה עוד שהעירייה חתומה על חוזה ביצוע ולא אספקה .מאחר ולא מדובר ברכישת טובין אני חושב שאין צורך ברישום .
6. מצער הדבר שאבדנו פנסים ושלא נשמרו כנדרש במחסן .

בכבוד רב

אברהים אבו סהיבאן

מהנדס העיר

נספח 2 תגובת מנהל מחלקת רכש ואספקה

22.01.2017

לכבוד

מר עאמר אבו האני
מבקר העירייה

כאן

א.ג.

הנדון: דוח מבקר העירייה בנושא פנסי תאורת רחובות

להלן התייחסותי לדוח המפורט :

1. מזה כעשר שנים אני מתריע בנושא שטח מחסן העירייה .
2. פניתי לפני שנים לראש העיר ולמהנדס העירייה בנושא גידור שטח המחסן .
3. לצערי כל פניותיי לא נענו .
4. כידוע לכולם שטח המחסן פרוץ מכל הכיוונים , תושבים נכנסים ויוצאים ללא שום מניעה .
5. כידוע לכם בשטח המחסן נבנו סככות כבשים וסוסים וגם נבנו פחונים למגורים ע"י תושבים .
6. לצערי למרות כל הפניות שלי לא נעשה דבר נגד הפולשים לשטח המחסן .
7. לאור כל האמור אין להגדיר שטח המחסן כמחסן העירייה כפי שהוגדר וזאת עד שהעירייה תתחם את השטח בקיר בטון או גדר מסיבית עם אבטחה ומצלמות מסביב .
8. בעייית הפלישה לשטח המחסן ידועה לכולם בעירייה .
9. האחריות על כל ציוד שנזרק בשטח המחסן הפרוץ חלה על הזורק או המניח .
10. אנו נסכים לכבל אחריות על שטח המחסן רק כאשר ימלאו התנאים שהזכרתי.

העתקים :

מר טלאל אלקרינאוי - ראש העיר
מר אברהים אבו סהיבאן – מהנדס העיר

בכבוד רב

חמד אלהוזייל
מנהל רכש ואספקה

נספח 3 תגובת מנהל מדור חשמל

23 ינואר 2017

לכבוד
מר עאמר אבו האני
מבקר העירייה
כאן
א.נ.

הנדון : דוח מבקר העירייה על אובדן פנסי תאורה מפורקים

בהמשך לדוח המפורט להלן התייחסותי :

1. עם התחלת הפרויקט מוניתי ע"י מהנדס העיר כמפקח על הקבלן לליווי הקבלן ומעקב אחרי הביצוע וטיבו .
2. מהנדס העיר הנחה אותי שכל הפנסים שיפורקו יש להעבירם למחסן העירייה לשימוש חוזר בשכונות העיר.
3. מאז התחלת הפרויקט ואני מעדכן את המהנדס בעדכון שוטף על המצב בשטח והתקדמות העבודה וטיבה.
4. בסוף כל יום מעביר הקבלן במשאית המנוף את כל הפנסים שפורקו למחסן האחורי במחסן העירייה ומדווח לי .
5. מחוסר רכב לא הייתה לי כל אפשרות לעקוב אחרי הקבלן בזמן הפריקה .
6. הקבלן עבד גם בשעות הלילה המאוחרות וגם פרק את הפנסים במחסן העירייה בלילה.
7. למחרת בבוקר כשיש רכב אני יוצא למחסן העירייה ורואה שתי ערימות של פנסים אחד מהם לפנסים הטובים והשנייה לפנסים השבורים, אין בידי מפתחות של המחסן לכן לא ידוע לי את הכמות שהוחזרה למחסן.
8. הפנסים החדשים מסוג לידיים מגיעות ישירות לקבלן המתקין ולא לעירייה.
9. בסיום כל פרויקט אני סופר את כמות הפנסים שהותקנו על העמודים ע"מ להתאים אותם עם תעודות המשלוח ויומני העבודה.
10. בכבישים הראשיים הותקנו 837 פנס מסוג לידיים מחיר כל פנס 2150 ₪ לא כולל מ.ע.מ .
11. לאחר החזרת הפנסים המשומשים למחסן העירייה אין לי כל שליטה או מידע על מצבם או שמירתם או אחסונם .
12. מצער הדבר שאבדנו פנסים ושלא נשמרו כנדרש במחסן .

בכבוד רב
חאלד אלעוברה
מנהל בית העירייה ומנהל מדור חשמל

העובדת אלטורי נעמה- שכר עבודה בגין חודש 11/2013

רקע

עפ"י החלטת הנהלת העירייה בישיבתה מסי 14/2016 מיום 30.10.2016 וכן החלטת מליאת מועצת העירייה בישיבתה מסי 16/2016 מיום 31.10.2016 התבקשה הביקורת לבדוק את סוגיית תשלום שכר לגברת אלטורי נעמה (להלן- העובדת) עבור חודש 11/2013.

תקופות העסקת העובדת הרלוונטיות לבדיקה²³

עלה, כי העובדת הועסקה ע"י העירייה מספר שנים בתור מ"מ עוזרת גננת בסבב במקום עוזרות גננות נעדרות ולפי צורך.

כך נמצא, כי בין העירייה לבין העובדת היו קיימים חוזי העסקה אישיים שעתיים עבור שנות הלימודים 2011/12 ו- 2012/13.

כמו כן עלה, כי ביום 27.08.2013 נחתם בין העובדת לבין העירייה חוזה העסקה אישי שעתי נוסף לתקופה מ- 27.08.2013 עד 30.10.2013 (להלן- חוזה העסקה).

טענות העובדת

העובדת טוענת כי עבודתה בתור מ"מ עוזרת גננת לא הופסקה מיד עם תום חוזה ההעסקה והיא המשיכה להיות מועסקת ע"י העירייה גם בחודש 11/2013 באותו גן ילדים בבית ספר אלגזאלי, בו היא הועסקה בחודשים 9-10/2013 (להלן- גן הילדים). סמל גן הילדים הנו 188508.

העובדת מבססת את טענותיה על המסמכים הבאים:

א. כרטיס נוכחות בעבודה בחודש 11/2013 לתקופה של: 1-21/11/2013 (כולל מחלה עם אישור רפואי לימים 19-21/11/2013).

כרטיס הנוכחות של העובדת חתום ע"י מנהל מחלקת גני ילדים באותה תקופה עו"ד עאמר אלעתאיקה;

ב. אישור של מנהל מחלקת גני ילדים דאז מיום 20.11.2013 המופנה למנהל כ"א, כי העובדת הועסקה בתור מ"מ עוזרת גננת בגן הילדים בבית ספר אלגזאלי עד ליום 18.11.2013.

²³ עלה, כי העובדת הועסקה מחדש ע"י העירייה בשנת הלימודים 2014/15

ממצאי הביקורת

1. נמצא, כי העובדת הופנתה בחודש 9/2013 ע"י מחלקת גני ילדים בעירייה לעבוד בתור מ"מ עוזרת גננת בגן הילדים. העובדת החליפה את העוזרת גננת הקבועה של גן הילדים, אשר הייתה **בחופשת לידה** בין 25.07.2013 לבין 30.10.2013.
- כמו כן נמצא, כי בתקופת החודשים 9-10/2013 הועסקה העובדת ברצף בגן הילדים בתור מ"מ עוזרת גננת.
2. עלה, כי ביום 03.11.2013 יצא לעובדת **מכתב הפסקת עבודה** ממנהל כוח אדם. במכתב הפסקת העבודה הודיעה העירייה לעובדת על סיום תוקף חוזה העסקתה ביום 30.10.2013. עוד הודיעה העירייה לעובדת, כי אין בכוונתה להאריך את תוקפו של חוזה ההעסקה.
3. עוד עלה, כי העוזרת גננת הקבועה של גן הילדים ביקשה להאריך את תקופת החופשה מעבודה ואושרה לה **חופשה ללא תשלום** לתקופה של 4 חודשים מיום 31.10.2013 עד ליום 28.02.2014.
4. ממכתב מנהל מחלקת גני ילדים דאז למנהל כ"א, אשר מוזכר לעיל, עולה, כי העובדת **המשיכה לעבוד באותו גן ילדים גם לאחר תום תקופת חוזה העסקתה** ביום 30.10.2013. לפי האישור של מנהל המחלקה דאז, העובדת הועסקה בגן הילדים עד ליום 18.11.2013.
5. כאמור לעיל, העובדת דיווחה על ניצול 3 ימי מחלה: מה- 19/11 עד ה- 21/11.
- ממידע שנמסר ע"י מדור שכר עולה, כי נכון לסוף חודש 10/2013 עמדו לזכות העובדת **2.7 ימי מחלה צבורים** בלתי מנוצלים בגין תקופת העסקתה בחודשים 9-10/2013. עוד נמסר, כי ימי מחלה אלה נמחקו בתום תקופת העסקת העובדת בחודש 10/2013.
- עפ"י מדור שכר, **ניתן לשלם לעובדת בגין ימי המחלה שנוצלו על ידה בחודש 11/2013**, זאת ע"ח ימי מחלה שנצברו לזכותה בתקופת עבודתה בחודשים 9-10/2013. חשבון ימי המחלה של העובדת יחויב בהתאם.
6. הביקורת בדקה אם בגין התקופה 1-18/11/2013 שולם שכר לגורם אחר בגין מילוי מקום לעוזרת גננת הקבועה בגן הילדים ומצאה, כי לא שולם שכר למ"מ עוזרת גננת אחרת בגין התקופה הנ"ל.

התייחסות המבוקרים לממצאי הביקורת

ממצאי הביקורת הוצגו למדור שכר, ליועץ המשפטי לעירייה, ולמנהל כוח אדם. הערותיהם של גורמים אלה שולבו לתוך ממצאי הביקורת וכן נלקחו בחשבון עת גיבוש מסקנות והמלצות הביקורת.

מסקנות והמלצות

1. המקרה הנבדק מראה, כי התיאום בין מחלקות העירייה השונות לוקה בחסר. כמו כן, נחשף כאן מקרה נוסף של חוסר הקפדה על מילוי אחר הנחיות ונהלי עבודה מצד חלק מפקידות העירייה.

מצד אחד, היה מן הדין להוציא לעובדת מכתב הפסקת עבודה זמן סביר לפני מועד סיום העסקתה ביום 30.10.2013 ולא רק 4 ימים לאחר מועד סיום מועד החוזה שלה. אך מצד שני, חובה היה על מנהל מחלקת גני ילדים דאז למנוע המשך העסקת העובדת בגן ילדים בחודש 11/2013 ולכל המאוחר מיד עם יציאת מכתב הפסקת עבודה לעובדת.

על מנת למנוע מצבים דוגמת המקרה הנבדק, על מחלקת כוח אדם להמשיך להקפיד על עריכת מעקב שוטף וממוחשב אחר מועדי סיום חוזי העסקת עובדים המועסקים בחוזים אישיים לתקופות זמן מוגבלות, וכן להודיע לעובדים אלה זמן סביר מראש על הפסקת עבודתם ו/או על רצון העירייה להאריך את ההתקשרות איתם.

2. מאחר ואין חולק על כך שהעוזרת גנת הקבועה בגן הילדים הייתה בחופשה ללא תשלום במשך חודש 11/2013, וכן מאחר ועלה כי לא שולם לאף גורם אחר שהו שכר עבור הימים 1-18/11/2013 בגין מילוי מקום באותה תקופה לעוזרת גנת הקבועה בגן הילדים; ומאידך, מאחר וקיימים האישורים של מי שכהן כמנהל מחלקת גני ילדים באותה תקופה, כי העובדת אכן עבדה כמימ עוזרת גנת בגן הילדים האמור; הביקורת ממליצה, לשלם לעובדת שכר ראוי הן בגין תקופת ימי העבודה המדווחים על ידה 1-18/11/2013 והן בגין ימי המחלה שנוצלו על ידה באותו חודש.

העובד ואיל אבו סהיבאן מזכיר ביי"ס אלתקוא

רקע

בדיקת הביקורת נערכה עקב פניית ראש העירייה מיום 5.10.2016 למבקר העירייה לברר תלונה מיום 02.10.2016 שהוגשה לראשון ע"י גורם בלתי ידוע (להלן: התלונה) **בנוגע למינויו של מר ואיל אבו סהיבאן- מזכיר בית ספר אלתקוא (להלן: העובד) למורשה חתימה בחשבון הבנק של בית הספר.**

עפ"י התלונה, הפנייה לראש העירייה באה עקב מינויו של העובד ע"י מליאת מועצת העירייה למורשה חתימה ביחד עם המנהל של אותו מוסד חינוכי.

יזכר, כי מינוי העובד למורשה חתימה בחשבון הבנק נעשה בישיבת המליאה מספר 10/2016 מיום 29.09.2016.

עלה, כי עם קבלת התלונה החליט ראש העירייה להביא את הנושא לדין נוסף בפני מליאת העירייה, אשר התקיים בישיבה מס' 11/2016 מיום 09.10.2016 ושבעקבותיו הוחלט **להקפיא את המינוי של העובד למורשה חתימה וכי לאחר בירור התלונה יוחלט מחדש בנושא.**

טענות התלונה

הטענה המרכזית שבתלונה הנה, כי תחילה פורסם מכרז למשרת מזכיר ביי"ס אלתקוא שבין יתר דרישות הסף שלה הייתה הדרישה של **העדר עבר פלילי**, וכי לאחר מכן נערך פרסום חוזר לאותו מכרז אך **ללא דרישת הסף לעיל.**

התקן

עפ"י קובץ ניתוח העיסוקים ותיאורי התפקידים בשלטון המקומי משנת 1992 שהוצא ע"י המינהל לשלטון מיקומי במשרד הפנים, העדר עבר פלילי לא נמנתה על דרישות הסף למשרת מזכיר/ת בית ספר.

מאידך אכן היה נהוג בעירייה מזה שנים רבות לכלול את הדרישה של **העדר עבר פלילי בדרישות הסף של תפקיד מזכיר בית ספר.**

כך עלה מבדיקת נוסחם של כל המכרזים למשרות מזכירי בתי ספר שפורסמו ע"י העירייה בשנים 2010 עד 2012 (השנה בה פורסם גם המכרז למשרה נשוא בדיקה זו).

כמו כן יצוין, כי קובץ ניתוח העיסוקים ותיאורי התפקידים בשלטון המקומי שהוצא ע"י מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים בשנת 2014 קובע, כי

על מועמדים למשרת מזכיר בית ספר להיות נעדרי הרשעה בעבירת מין, בהתאם לחוק למניעת העסקת עברייני מין במוסדות מסוימים, תשס"א-2001.

ממצאי הביקורת

הביקורת אספה חומרים ומסמכים רלוונטיים הן מתיקו האישי של העובד והן ממקורות אחרים ולהלן ממצאי הביקורת.

1. לתלונה צורפו שני נוסחים למכרז חיצוני מס' ע 028/2012 אשר פרסמה העירייה לשתי משרות שונות של מזכירים/ות בשני בתי ספר חדשים: בית ספר אלתקוא בשכונה 21 (100% משרה), ובית ספר ע"ש סלמאן אלעתאיקה במתחם 5 (50% משרה).

בפרסום הראשון מתאריך 24.09.2012 קיימת דרישת סף של העדר עבר פלילי, כולל בקשה להמציא אישור מהמשטרה. אך בפרסום השני לאותו מכרז שנעשה בתאריך 04.11.2012 הוסרה דרישת הסף הנ"ל.

הביקורת העלתה, כי בנוסף לשני הנוסחים השונים לעיל קיים במערכת נוסח שלישי למכרז מתאריך 15.10.2012 עם דרישת הסף לעיל.

2. כאמור לעיל, על אף האמור בקובץ ניתוח עיסוקים משנת 1992 עלה, כי הן במכרזים שפרסמה העירייה בשנים שקדמו לשנת פרסום המכרז נשוא בדיקה זו (לפני שנת 2012) והן במכרזים שפורסמו באותה שנה במועדים סמוכים למועד פרסום המכרז נשוא הבדיקה, נהגה העירייה לדרוש ממועמדים למשרות מזכיר/ות בתי ספר להיות ללא עבר פלילי.

הביקורת איתרה בארכיון מחלקת כוח אדם דוגמאות למכרזים מהשנים הרלוונטיות, בהם נכללה דרישת הסף לעיל:

א. מכרז חיצוני מס' ע 034/2010 מתאריך 2.11.2010: במכרז זה נקלטו **12 מזכירים/מנהלנים** למוסדות חינוך שונים ברחבי העיר;

ב. מכרז פנימי מס' ע 025/2011 מתאריך 14.11.2011: במכרז זה נקלט **מזכיר** לבית ספר אלהודא;

ג. מכרז חיצוני מס' ע 07/2012 מתאריך 14.02.2012: במכרז זה נקלטו **שלושה מזכיר/ות** משנה בבתי הספר אלהוזייל, אבן חילדון וסלאח אדין;

ד. מכרז חיצוני מס' ע 027/2012 מתאריך 12.08.2012: במכרז זה נקלטו **שלושה מזכירים/מנהלנים** לבתי הספר דאר אלקלם, מקיף רהט ומקיף אנור.

3. הביקורת בדקה נוסחם של מכרזים שפורסמו לאחר מועד פרסום המכרז נשוא הבדיקה והעלתה, כי הדרישה של העדר עבר פלילי לא נכללה גם כן במכרזים הבאים:

- א. מכרז פנימי מסי ע' 018/2013 מתאריך 01.10.2013 עבור- 50% משרה של מזכיר בבית ספר יסודי ע"ש סלמאן אלעתאיקה;
- ב. במכרז פנימי מסי ע' 008/2014 מתאריך 04.09.2014 לחמש משרות מלאות ומשרה חלקית אחת של מזכירים/ות לששה בתי ספר שונים;
- ג. במכרז חיצוני מסי ע' 043/2014 מתאריך 15.12.2014 לשלוש משרות חלקיות של מזכירים/ות משניים לשלושה בתי ספר שונים;
- ד. במכרז חיצוני מסי ע' 011/2015 מתאריך 26.02.2015 לשתי משרות של מזכירים לשני בתי ספר שונים.

4. עוד עלה, כי **רק במכרזים משנת 2016** חזרה העירייה לדרוש ממועמדים למשרות מזכירי בתי ספר להיות ללא עבר פלילי או להיות נעדרי הרשעה בעבירת מין (מכרז פנימי מסי ע' 003/2016 מתאריך 05.01.2016 ומכרז פנימי מסי ע' 035/2016 מתאריך 21.11.2016).

5. בעניין העובד נמצא, כי בתאריך 13.04.2010 ניתן גזר דין אשר במסגרתו הוא הורשע בגין עבירה של קבלת נכס שהושג בפשע (עבירה לפי סעיף 411 לחוק העונשין, התשל"ז-1977). העבירה לעיל תתיישן ביום 12.04.2017 ותמחק ביום 12.04.2027.

התייחסות המבוקרים

ממצאי הביקורת נשלחו ביום 12.12.2016 להתייחסות **מנהל כ"א**. מנהל כ"א אישר את האמור בממצאי הביקורת. למנהל כ"א לא היה הסבר כלשהו בנוגע להסרת דרישת הסף (העדר עבר פלילי) מנוסח המכרז למשרת מזכיר בית ספר אלתקוא.

בשיחה טלפונית מיום 13.12.2016 הציגה הביקורת בפני **ראש העירייה דאז מר פאיז אבו צהיבאן** את ממצאיה בנושא הנבדק. הנ"ל מסר לביקורת, כי בתקופת כהונתו כראש עיר לא נהג לבדוק אם נוסח המכרז כולל את כל דרישות הסף לכל תפקיד שהעירייה פרסמה עליו מכרז. זאת, מאחר והוא סמך על כך שהנוסח שמובא לחתימתו על ידי הדרג המקצועי אכן נערך בהתאם לאמור בקובץ ניתוח העיסוקים ותיאורי התפקידים בשלטון המקומי.

חוות דעת של היועץ המשפטי לעירייה

א. אכן יש לאבחן בין שני דברים: האחד, דרישות החוק לתפקיד ולמכרז; השני, האופן שבו ניהלה העירייה את המכרז המדובר.

- ב. מבחינת הדין – דרישה בדבר היעדר רישום/עבר פלילי לא נדרשה בעבר (לא לפי תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים) ולא לפי חוקת העבודה). כיום, ישנה דרישה לגבי קבלת עובדים לעבודה במוסדות מסוימים (בהם שוהים חוסים או קטינים) בכל הנוגע לעבירות מין.
- ג. הדרישה שנקבעה במכרזי העירייה היא דרישה וולונטרית. דרישה וולונטרית ניתן להוסיף למכרזים, ובלבד שהיא נדרשת מן העניין או מהות התפקיד. לא ניתן להוסיף דרישה גורפת להיעדר רישום עבר פלילי, והדרישה הזו בכל מכרזי כוח האדם המוצאים כיום איננה סבירה.
- ד. כפי שציינת, הדרישה הזו הופיעה במכרזי כוח אדם של העירייה לאורך שנים, ולכן, הפכה לסוג של נורמה או נוהג מקובל בעיריית רהט.
- ה. הדרישה הוסרה במכרז המדובר (הופיעה במכרז הראשון אך הוסרה במכרז השני) והיא לא הופיעה במכרזים הבאים (וכאמור לעיל, הוחזרה בשנת 2016).
- ו. אכן, יש לתהות מדוע הדבר קרה ולמה הדרישה הוסרה דווקא במכרז שבו השתתף אדם שיש לו הרשעה בפלילים. אנוכי פניתי לסלים לשם קבלת התייחסות בעניין זה, אבל לא קבלתי תשובה.
- ז. סביר להניח כי יש קשר בין הסרת הדרישה לבין זהות המתמודדים (המכרז היה מיועד לשני תפקידים), אך הפגם הוא פגם של העירייה ולא פגם של העובד (אלא אם הוא עצמו היה מעורב בקבלת ההחלטה, משהו שיהיה קשה מאד לבדוק אותו אחרי יותר מארבע שנים). על-כן, אני לא רואה כל אפשרות לבטל את זכייתו במכרז.
- ח. מאחר והבעיה היא בהתנהלות הרשות המקומית, כדאי לשוב ולברר מול כוח אדם מה קרה שהדרישה הזו הוסרה דווקא במקרה הזה.
- ט. לגבי נושא החתימה – מדובר בפררוגטיבה ניהולית של העירייה. למזכיר בייס אין זכות קנויה להיות בעל זכות חתימה, וזה נתון לשיקול דעת (העברת זכות החתימה למזכירי בית הספר נעשתה משיקולים פרקטיים וכחלק מהמעבר לניהול עצמי של בתי הספר).
- י. במקרה הנוכחי, מדובר בהרשעה מתחום הרכוש (סעיף 411 לחוק העונשין), אשר תקופת ההתיישנות בגינה טרם הסתיימה. ההחלטה הנה עניין לשיקול דעת הדרג הניהולי האם יש להעניק זכות חתימה במוסד חינוך לאדם שהורשע בעבירת רכוש. זה בהחלט יכול להיות שיקול רלבנטי לגבי נקודה זו.
- יא. בכל אופן, אם יוחלט בעתיד לשלול מן העובד את זכות החתימה, יש לערוך לו שימוע בנושא טרם הבאת הנושא לאישור המועצה.

מסקנות והמלצות

1. האחריות לפרסום מכרז למשרה כלשהי הנה של העירייה, והיא ורק היא חייבת לדאוג לפרסום שלם בהתאם לאמור בקובץ ניתוח העיסוקים ותיאורי התפקידים, כולל כל דרישות הסף למשרה הרלוונטית.

הסרת דרישת הסף של העדר עבר פלילי ממכרז חיצוני מסי' ע 028/2012 מעלה תהיות רבות, זאת מאחר ועד לאותו מועד נהגה העירייה כן לדרוש מהמועמדים להיות נעדרי עבר פלילי. אך מאידך, אין העירייה יכולה לבוא לעובד בטענה כלשהי בעניין זה.

חובה היה על העירייה לכלול בין דרישות הסף במכרז הנ"ל את הדרישה להעדר עבר פלילי, זאת מאחר וכך היה נהוג בכל המכרזים שפורסמו על ידה למשרות מזכירות בתי ספר לאורך שנים לפני מועד פרסום המכרז נשוא בדיקה זו.

יזכר, כי עפ"י קובץ ניתוח העיסוקים החדש, שהוראותיו הוחלו על הרשויות המקומיות החל משנת 2014, **הדרישה הנה ספציפית יותר ומתייחסת לדרישה מהמועמדים למשרת מזכירת בית ספר "להיות נעדרי הרשעה בעבירת מין"**.

2. בהתאם לחוות דעת של היועץ המשפטי לעירייה המצוינת לעיל, לא ניתן לשלול מעובד את זכות החתימה בחשבון הבנק בלי לערוך לו שימוע כדין.

יזכר, כי מליאת מועצת העירייה החליטה בישיבתה מסי' 10/2016 מיום 29.09.2016 למנות את העובד למורשה חתימה בחשבון הבנק של ב"ס אלתקוא.

3. מאחר והעירייה לא פרסמה במכרז נשוא הבדיקה את הדרישה להעדר עבר פלילי כדרישת סף למשרת מזכיר בית ספר אלתקוא, ומאחר והקובץ לניתוח העיסוקים משנת 1992 לא מונה דרישה זו בין דרישות הסף למשרת מזכיר בית ספר, ומאחר והעבירה שצוינה בגוף הדוח אמורה להתיישן בעוד מספר חודשים בודדים, הביקורת ממליצה למליאת מועצת העירייה להסיר את הקפאת המינוי של העובד למורשה חתימה בחשבון הבנק של בית ספר אלתקוא ולאשרר את החלטתה מיום 29.09.2016.

היתר בנייה לבית ספר חדש בשכונה 3

עקב הדיון שהתקיים בישיבת רשות רישו מס' 518 מיום 17.10.2016 בעניין מתן היתר בנייה למבנה בית הספר החדש שהוקם בשכונה 3, בדקה הביקורת מסמכים תכנוניים והנדסיים רלוונטיים להקמת המוסד החינוכי האמור וכן סיירה בשטח בית הספר והעלטה את הממצאים הבאים.

1. לשטח שעליו מוקם בית הספר היסודי קיימת תכנית מפורטת/תב"ע מס' 4/358/03/17 (להלן- התכנית/התב"ע). התכנית אושרה בסוף שנת 2009.

יודגש, כי ביחד עם התב"ע וכחלק ממנה אושרו **נספח תנועה וחנייה מנחה וכן נספח בינוי מנחה**.

עלה, כי שטח התכנית **מחולק לשלושה תאים** שונים: מגרש 907 מיועד למבני **מוסדות ציבור לחינוך**, מגרש 36 מיועד ל**דרכ**, ומגרש 600 מיועד ל**שצ"פ**.

2. **בשנת 2012 נתנה הוועדה המקומית לתכנון ובנייה לראשונה היתר בנייה להקמת בית ספר יסודי במגרש מס' 907 בשלושה שלבים (א', ב', ו- ג').** בין היתר סומן בגרמושקה (תכניות ההגשה להיתר בנייה) מתחם להקמת גני ילדים במגרש מס' 907.

עוד עלה, כי בגרמושקה נכללו **תכניות פיתוח הן למגרש מס' 36 והן לשצ"פ מס' 600**.

3. נמצא, כי ביום 14.3.2014 הוצא **צו התחלת עבודה לקבלן גשר טל הנדסה בע"מ לצורך הקמת שלב א' של בית הספר**.

4. בתיק הבקשה למתן היתר בנייה נמצא שקיימים **שני היתרי בנייה שונים מאותו תאריך ה- 03.06.2012**, שאושרו כביכול בישיבת רשות רישוי מס' 402 מיום 28.05.2012.

עלה, כי **שני ההיתרים חתומים ע"י שני יו"רים שונים של הוועדה המקומית**: מר פאיז אבו צהיבאן ומר טלאל אלקרינאוי, כאשר רק בסוף שנת 2013 התחיל האחרון לכהן בתפקיד יו"ר הוועדה המקומית.

מבירור הסיבה לליקוי מול מנהל יחידת רישוי בוועדה המקומית נמסר לביקורת, כי **בשלהי בניית בית הספר בשנת 2015 התגלתה טעות בשם המהנדס האחראי לביצוע השלד ולכן הונפק היתר חדש עם השם הנכון של המהנדס ללא שינוי שאר הפרטים שבהיתר**.

לדעת הביקורת, מאחר ומדובר בשינוי מהותי בהיתר הבנייה ומאחר וחלפה יותר משנה מיום הנפקתו, וכן מאחר והיה חילופי גברי בתפקיד יו"ר הוועדה המקומית, **היה מן הראוי להביא את נושא תיקון הטעות לדין מחדש בפני רשות רישוי ולהנפיק היתר בנייה חדש שונה מהראשון.**

5. הביקורת בדקה את מידת **יישום הנחיות פרק 6 להוראות התכנית**²⁴ המפורטת ומצאה את הבא:

א. פרק 6 קובע, כי **היתרי בנייה יינתנו ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובנייה לאחר ביצוע בפועל של הריסת המבנים המסומנים להריסה בתכנית.**

נמצא כי **המבנים המסומנים להריסה לא נהרסו בטרם מתן היתר בנייה בשנת 2012 ולא לאחר מכן, זאת כאשר כנגדם הוצאו צווי הריסה שיפוטיים כבר בשנת 2008.**

ב. פרק 6 קובע, כי **שצ"פ מס' 600 יבוצע בד בבד עם פיתוח תא שטח מס' 907.**

נמצא, כי **העירייה לא פעלה כמתחייב בנוגע לפיתוח שצ"פ 600.**

ג. פרק 6 קובע, כי **מיקום הדרכים ורוחבן יהיה כמסומן בתשריט ותיאסר בנייה כלשהי.**

עלה, כי ביום 17.10.2016 הובאו לאישור רשות רישוי בישיבה מס' 518 תכניות בנייה עם **העמדה חדשה לבית הספר (להלן- תכניות ההעמדה החדשה), שלפיהן דרך הכניסה וחניית הרכבים הוזזו למקומות שונים מהקבוע בתכניות הבנייה שעל בסיסן ניתן היתר הבנייה מ- 2012.**

הזזת דרך הכניסה **סותרת את התכנית המפורטת ואת נספח התנועה והחנייה שלה.**

יודגש, כי בתכניות הבנייה עם ההעמדה החדשה **הועברה דרך הכניסה לבית הספר למקום אחר אשר מיועד למעבר ציבורי שנחשב לחלק משצ"פ 600.**

לדעת הביקורת, על מנת שתתאפשר סלילת דרך הכניסה לבית הספר במקומה החדש, **יש צורך בליזום שינוי תב"ע אשר במסגרתו ישונה בין היתר ייעוד המעבר הציבורי משצ"פ**

²⁴ פרק של הוראות נוספות ודן בנושאים כדוגמת: תנאים למתן היתר בניה, דרכים וחניות, הוראות בנושא חשמל, וכיו"ב.

לדרך.

כמו כן יש צורך בלפנות ליועץ תנועה ולקבל חוות דעת לגבי מידת התאמת דרך הכניסה החדשה לצורכי המוסד החינוכי שבהקמה.

6. עלה, כי ההעמדה של מבנה בית הספר שונתה והבנייה שלו החלה בהתאם לאותו שינוי בניגוד להיתר הבנייה משנת 2012.

עוד עלה, כי לשינוי המהותי שבוצע בהעמדת מבנה בית הספר לא ניתן היתר בנייה מראש כמתחייב.

לביקורת הובהר, כי שינוי ההעמדה של המבנה והחלפת מיקום דרך הכניסה וחניית הרכבים נערכו עקב הבנייה הבלתי חוקית והפלישות הקיימות בתוך שטח התכנית המפורטת.

לדעת הביקורת, שינוי ההעמדה של המבנה וכן החלפת מיקום דרך הכניסה והחנייה של בית הספר מעודדים את המשך קיום הפלישות לקרקע הציבורית ואף מהווים מין וויתור דה פקטו על קרקע ציבורית.

7. נמצא, כי בחודש פברואר 2010 נחתם חוזה חכירה למגרש 907. עוד עלה, כי עקב שינויים במספר החלקות נערך חוזה חכירה חדש למגרש בחודש מאי 2016.

עפ"י סעיף 3 לחוזי החכירה המגרש מיועד למטרות הבאות: גני ילדים, בית ספר יסודי, ואולם ספורט (ייעוד זה נוסף לראשונה בחוזה החכירה ממאי 2016).

לדעת הביקורת, המבנים הבלתי חוקיים הקיימים במגרש 907 הנם בגדר שימוש המנוגד למטרות החכירה עפ"י החוזה לעיל. על כן, המשך קיום המבנים הלא חוקיים בשטח המגרש חושף את העירייה לסיכון שהדבר ייחשב כהפרה יסודית לחוזה החכירה אשר עלול להביא לביטול החכירה בהמשך.

8. נמצא, כי משרד החינוך אישר את תכניות הבנייה המקוריות של בית הספר ביום 18.10.2010.

עוד עלה, כי תכניות ההעמדה החדשה של המבנה (או הזזת המבנה במלים של משרד החינוך) קיבלה גם כן את אישור משרד החינוך ביום 23.02.2015.

תמוה בעיני הביקורת, כי העירייה כן ראתה לנכון לקבל את אישור משרד החינוך לשינוי ההעמדה אך לא פעלה לקבל היתר בנייה חדש מהוועדה המקומית, כאשר הגורם השני הנו נגיש יותר מאשר הגורם הראשון.

9. עוד נמצא, כי בחודש מרץ 2010 נערך ע"י העירייה **טופס קרקע** שמופנה למנהל הפיתוח במשרד החינוך, אשר כותרתו: הצהרה בדבר זכות הקניין, הסכמה לרישום משכנתא והתאמת מגרש לפיתוח בית ספר/גן ילדים (מגרש 907).

בטופס מצהירה העירייה, כי המגרש מתאים לייעודו וכי זכות הקניין עליו מוסדרת.

בטופס מצהירים ראש העירייה ומהנדס העירייה כי הנכס (מגרש 907) נמצא **בחזקתה הבלעדית של הרשות המקומית**, יישאר בחזקתה ולא יושכר בעתיד או יועבר בדרך אחרת לגורם אחר.

במקום אחר בטופס מתחייבים ביחד ראש העירייה וגזבר העירייה, כי הנכס בשלמותו יישאר בחזקת העירייה ולא יושכר, או יועבר בדרך אחרת לגורם אחר וכן שלא יעשה כל שינוי בייעוד הנכס,....

לצורך הבטחת התחייבויותיהם מצהירים ראש העירייה וגזבר העירייה על הסכמתם למשכן ולשעבד לזכות משרד החינוך את המבנים שיוקמו בעזרת תקציבו ולרשום את שטר המשכנתא/המשכון בספר המקרקעין/ אצל רשם המשכונות.

בסוף הטופס מצהיר היועץ המשפטי לעירייה, כי הנכס הנדון רשום כדין בפנקס המקרקעין באופן בלעדי על שם הרשות המקומית בחכירה לדורות, וכי הרשות המקומית הבטיחה את זכויותיה בנכס באמצעות חוזה חכירה לדורות מפברואר 2010.

עוד מאשר היועץ המשפטי לעירייה, כי אופן רכישת הנכס ע"י הרשות המקומית (הבטחת זכויותיה בו וייעודו) מניח את דעתו וכי למיטב ידיעתו אין מניעה חוקית מהרשות המקומית להתחיל בפעולות בניה של מוסד החינוך.

כמו כן עלה, כי המסמכים להלן הם חלק מנספחי טופס הקרקע: **תקנון התב"ע, פרסום אישור התב"ע בילקוט הפרסומים, וחוזה חכירה.**

על העירייה לוודא כי השימוש הבלתי חוקי שנעשה בקרקע שבתחום התב"ע ייפסק לאלתר מאחר והנו מנוגד להצהרות הנ"ל של העירייה ובעלי התפקידים בה.

לאור השינויים שנערכו בחוזה החכירה ממאי 2016, ממליצה הביקורת שטופס הקרקע ייערך מחדש וישלח למנהל הפיתוח במשרד החינוך.

10. כאמור לעיל, בישיבת רשות רישוי מס' 518 מיום 17.10.2016 הובאה לדיון ואישור תכנית הבנייה של בית הספר עם ההעמדה החדשה, כולל דרך כניסה ראשית וחנייה לרכבים במקומות חילופיים.

בישיבה הנ"ל החליטה רשות הרישוי לתת היתר בנייה להעמדה החדשה ולשינויים הנוספים.

אישור שינוי ההעמדה של מבנה בית הספר ואישור העברת דרך הכניסה הראשית וחניית הרכבים למקומות אחרים נעשו ללא בדיקה ואישור מחדש לתכניות הבנייה החדשות ע"י הגורמים המוסמכים: יועץ נגישות, יועץ תנועה בנוגע לכניסה הראשית וחניית רכבים, וכבאות בנוגע לדרישות כיבוי אש, וכיו"ב.

עוד נמצא, כי מקבץ גני הילדים, שסומן ע"ג הגרמושקה המקורית משנת 2012, הוסר מתכניות הבנייה החדשות.

11. להלן ממצאים נוספים שעלו בסיור שערכה הביקורת בשטח בית הספר במהלך חודש 10/2016:

- א. **תנאים בטיחותיים ירודים:**
קיימת תהום ברוב צדדי מגרש בית הספר;
גדר הסבכה שהוקמה בצד הקדמי של בית הספר אינה מספיקה לשמירה על שטח ומבנה בית הספר;
דרך הגישה החלופית לבית הספר הנה בעייתית ואינה מתאימה.
- ב. ההידראנט לכיבוי אש והתשתית לקווי המים הראשי לא הוקמו בגבול המגרש כמקובל.
- ג. לא נבנו קירות תומכים מסביב למגרש הציבורי בגבול התכנית המפורטת כפי שמסומן בגרמושקה.
- ד. **סביבה תברואתית בלתי הולמת לקיום לימודים בית ספריים:**
מכלאות בתוך מבנים בלתי חוקיים בתוך שטח התכנית, פסולת בניין ופסולת אחרת, ופלישות שונות לשטח התכנית.

לדעת הביקורת, הליקויים שעלו בסיור הנם תוצאה ישירה של המוזכר בממצאים המפורטים בגוף הדוח.

מסקנות

היתר הבנייה הראשון משנת 2012 ניתן בניגוד להוראות התכנית שמחייבות את הוועדה המקומית להרוס את הבנייה הבלתי חוקית הקיימת בשטח התכנית בטרם מתן היתר בנייה.

שינוי ההעמדה של מבנה בית הספר והעברת דרך הכניסה לבית הספר והחנייה לרכבים למקומות אחרים **ללא קבלת היתר מראש לאותם שינויים** הם עבירות לכאורה על הוראות חוק התכנון והבנייה.

זאת ועוד, הביקורת סבורה כי רשות רישוי אינה מוסמכת לתת היתר לדרך הכניסה במקום החדש מאחר ושימוש זה מנוגד לתכנית, אשר קובעת שיעוד הקרקע במקום זה הנו שצ"פ.

יודגש, כי סעיף 145 (ב) לחוק התכנון והבנייה קובע, כי בקשה להיתר תוגש לרשות הרישוי וזו לא תיתן את ההיתר, אלא אם כן העבודה או השימוש שבעדם מבוקש ההיתר מתאימים לתכנית ולתקנות אחרות לפי חוק זה החלות על הקרקע או הבניין הנדון.

המלצת הביקורת

על הוועדה המקומית והעירייה לפעול בהתאם להוראות התכנית המפורטת החלה על שטח בית הספר.

הביקורת ממליצה להקים את דרך הכניסה לבית הספר וחניית הרכבים שלו במקומותיהם המקוריים בהתאם לתכנית המפורטת ונספחיה. על הוועדה המקומית להסיר כל מכשול המונע מהעירייה להקים את מבני ותשתיות בית הספר כמתוכנן.

במקביל ועל מנת לאפשר גישת כלי רכב לבית הספר יש לקדם שינוי תביע נקודתי, בו ייקבע שניתן להשתמש במעבר הציבורי (שהוא חלק מהשצ"פ) להקמת דרך גישת רכבים לבית הספר.