

דוח
מבקר העירייה
על ממצאי
הביקורת
לשנת 2024



תוכן העניינים

3-51..... פינוי פסולת בניין ועודפי עפר

52-75..... בית הספר של החופש הגדול

76-94..... מימוש תקציבי ממשלה

95-112..... רישוי עסקים



פינוי פסולת בניין ועודפי עפר

דוח מבקר העירייה
על ממצאי הביקורת
לשנת 2024



1. מבוא

1.1. פסולת בניין

ענף הבנייה הוא אחד הענפים הגדולים במשק. הוא מהווה מרכיב משמעותי בתוצר הלאומי ומצוי במגמת עלייה נוכח גידול האוכלוסייה והעלייה בתוחלת החיים. המושג ענף הבנייה מתייחס, בין השאר לבנייה חדשה, שיפוץ או הריסת מבנים קיימים, פיתוח תשתיות וכד'. במסגרת ביצוע כל אחת מהפעולות הנכללות בתחום הבנייה, מטבע הדברים, נוצרת פסולת המכונה פסולת בנייה.

פסולת בנייה מורכבת מחומרים שונים המשמשים לצורך שלבי הבנייה כגון: בטון, זפת, בלוקים, אספלט, מרצפות, קרמיקה, גבס, זכוכיות, עודפי עפר ועוד. חומרי בנייה וביניהם עודפי העפר, כוללים בתוכם לעיתים גם מרכיבים המוגדרים כחומרים מסוכנים, דליקים ורעילים כמו למשל: אזבסט ותוספים כימיים המוחדרים לבטון, לבלוקים לצבע ולחומרי איטום. בתוך אלה, מרכיבים משמעותיים של פסולת בנייה הינם עודפי עפר "מלוכלכים" שמעורבת בהם פסולת אחרת אך ישנם עודפי עפר נקיים (להלן - עודפי עפר) שעיקרם הוא תוצאה של עבודות פיתוח ותשתיות למגורים. לפי נתוני המשרד להגנת הסביבה, כמות עודפי העפר הממוצעת הנוצרת בארץ בכל שנה עומדת על כ-10 מיליון מ"ק (פי שניים מכמות הפסולת הביתית השנתית המיוצרת במדינת ישראל ופי שניים מכמות פסולת הבנייה השנתית)

לפסולת בניין שהושלכה באופן לא מוסדר ולא טופלה כראוי, השפעות שליליות סביבתיות וכלכליות רבות:



ככלל, תהליך האיסוף והפינוי של פסולת בנייה כולל משתתפים רבים: קבלני בנייה, משנה ושיפוצים, מובילי פסולת, מפעילי אתרים ורשויות מקומיות.

1.2. ההיבט החוקי

בשנת 2016 פרסם מנהל התכנון במשרד להגנת הסביבה, נוהל פינוי מוסדר של פסולת בנייה (להלן: "נוהל פינוי פסולת בניין").

הנוהל מנחה את הוועדה לתכנון ובנייה ברשויות המקומיות (להלן: "הוועדה"), בדבר התנאים שעליה להציב ליזמים בקשר לפינוי פסולת בניין לאתרי סילוק מוסדרים, בכל שלב משלבי רישוי הבנייה: טרם מתן אישור לתחילת עבודות הבנייה, במהלך העבודות וטרם מתן תעודת גמר.

הוועדה אמונה, בין השאר, על בחינת בקשות להנפקת היתרי בנייה ועל הפיקוח על הבנייה, זאת בהתאם לחוק ולתקנות התכנון והבנייה (כמו גם תקנים מחייבים נוספים) - סעיף 56 (א)(2) לתקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), תשע"ו-2016 (להלן: "תקנות רישוי בניה").

"פסולת הבנייה תפונה אל אתר מורשה על פי כל דין לסילוק פסולת בניין או לטיפול בה במהלך העבודה או מיד לאחר השלמתה, זולת אם הכמות היא מזערית להערכת המהנדס".

המשמעות היא, שכבר בעת הגשת תוכניות מפורטות כחלק מבקשת היתר הבנייה, יידרשו היזמים ו/או הקבלנים להציג פתרון מעשי לפסולת בנייה בכלל ולעודפי עפר בפרט כחלק מהתנאים לקבלת היתר, להמשך העבודות ולקבלת טופס 4 (איכלוס) ותעודת גמר.

בנוסף לחוק ותקנות התכנון והבנייה, הטיפול בפסולת בנייה מוסדר בכמה חוקים ותקנות, ובהם: חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן: חוק שמירת הניקיון) הקובע בין השאר, כי אין להשליך פסולת בנייה ברשות הרבים וכי רשות מקומית תקבע ותכריז על אתרים מוסדרים לטיפול בפסולת בנייה.

ואולם, האסדרה של התחום עדיין לוקה בחסר ויכולת המעקב, הבקרה, הפיקוח והאכיפה מצומצמים. בכל שנה מיוצרות בישראל כמויות גדולות של פסולת בנייה, ששיעור ניכר ממנה (כ-35%) אינו מגיע לטיפול באתרים מוסדרים, אלא מושלך בשטחים פתוחים. על פי הערכה של מרכז המחקר והמדע של הכנסת בהתאם לנתונים של המשרד להגנת הסביבה, כמות פסולת הבנייה שלא טופלה באתרים מורשים וככל הנראה הושלכה בשטחים פתוחים בין השנים 2015-2019 עמדה על ממוצע של 1.7 טונות (29% מהפסולת שיוצרה).

המשרד להגנת הסביבה (להלן: "המשרד") אמון על פיתוח מדיניות, קביעת תקנים וסדר קדימות בתחום הטיפול בפסולת בניין. בפברואר 2003 אישרה הממשלה בהחלטה מס' 2927 את תוכנית המשרד ל"הסדרת הטיפול בפסולת בניין" (להלן: "התכנית"). בתכנית נקבעו הפעולות שעל המשרד, על משרדי הממשלה האחרים וגופים נוספים, כמו רשויות מקומיות, לנקוט בעניין הטיפול בפסולת בנייה. המטרה של התכנית היא לשנות את המצב הקיים בו מושלכת כמות ניכרת של פסולת בנייה בשטחים פתוחים וליצור תהליך מפוקח שבו מרבית הפסולת תמוחזר ושאריותיה יועברו לאתרי הטמנה מוסדרים.

בתוכנית נקבע, כי המשרד ומשרד הפנים ייקבעו קריטריונים והנחיות לרשויות המקומיות בנוגע ל:

- הקמת תחנת מעבר לפסולת בנייה;
- מיחזור פסולת בנייה;
- חיוב קבלנים על ידי הרשויות לבצע גריסה ומיחזור פסולת בנייה;
- ניקוי פסולת בנייה ושיקום שטחים בתחומן.

יחד עם זאת, על פי דוח מבקר המדינה בנושא הטיפול בפסולת בניין משנת 2021 (להלן: "דוח מבקר המדינה 2021"), לא ננקטו על ידי המשרד צעדים שיבטיחו את יישום התכנית במלואה. נכון לחודש אפריל 2024, הצעת חוק חדשה בנוגע לטיפול בפסולת בנייה ממתינה לקריאה שניה ושלישית במליאת הכנסת. על פי נוסח החוק המוצע, הרשויות המקומיות יהיו, לכל הפחות, חלק בלתי נפרד ממנגנון האישור והאכיפה המוצע במסגרתו. מכאן, ראוי כי כל רשות תתייחס לתכנית כאל המלצה: תבחן את מטרות התכנית, את תפקידי הרשויות המקומיות כפי שהוגדרו במסגרתה ואת יכולותיה לבצען. נכון למועד כתיבת דוח זה, טרם נכנס לתוקף חוק ייעודי המסדיר פינוי פסולת בניין ועודפי עפר.

למעשה, על פי הדין החל כיום, הכולל מספר הוראות במסגרת חוקים שונים, תפקידי העירייה בנושא זה נחלקים לשניים. להלן תרשים המציג את תפקידה של הרשויות המקומיות בתחום פסולת בניין נכון לכתובת דוח זה:

תפקיד רשויות מקומיות בתחום פסולת בניין



1. לקבוע אתרים לטיפול בפסולת בנייה - ולהכריז עליהם כאתרים מוסדרים באמצעות פרסום: על לוחות מודעות, מכתבים לתושבים ולקבלנים, פרסום בעיתונות המקומית, הכנסת סעיף בתנאים להיתר בנייה.
2. לאכוף פינוי מוסדר - של פסולת בנייה על ידי יצרני הפסולת. באמצעות:
 - הצבת תנאים בהליך רישוי הבנייה-באופן שיבטיחו פינוי מוסדר.
 - פיקוח אחר פינוי מוסדר של פסולת הבנייה ועודפי העפר.

1.3 פינוי פסולת בניין ועודפי עפר בעפולה

בעיריית עפולה (להלן: "העירייה"), הוועדה המקומית לתכנון ובניה הפועלת תחת מינהל הנדסה (להלן: "הוועדה") הינה הגורם האמון על הצבת תנאים בהליך רישוי הבנייה להבטחת פינוי מוסדר של פסולת בניין וטיפול בעודפי עפר.

פקחי מחלקת הפיקוח והאכיפה בעירייה אמונים על הפיקוח אחר התקיימות התנאים הנוגעים לפינוי פסולת בניין וטיפול בעודפי עפר בשטח ובמידת הצורך, יכולים לתת דוח בהתאם להוראות חוק העזר לעפולה (שמירת הסדר והניקיון) תשמ"ב-1982 (להלן: "חוק העזר").

כמו כן, באגף לשיפור פני העיר בעירייה (להלן: "אגף שפ"ע") פועלת המחלקה לאיכות הסביבה האמונה, בין השאר, על בדיקת התקיימות התנאים בהיתר הבנייה, בכל הנוגע לפינוי פסולת בניין וטיפול בעודפי עפר בפועל, בשלב הנפקת תעודת גמר לפרויקט בנייה (השלב האחרון של הליך הרישוי).

תכנית המתאר הכוללנית של עפולה - תכנית מס' 215-0898114 שהופקדה ומצויה בהליך אישור (נכון לאוגוסט 2024), מספקת מענה תכנוני עתידי כולל לעיר בהיקף של כ-208,500 תושבים לעומת כ-65 אלף תושבים כיום. התכנית כוללת תוספת של מעל 65 אלף יחידות דיור וכ-547,500 מ"ר שטחי מסחר. המשמעות היא, כי צפוי גידול בכמויות פסולת בניין ועודפי עפר ולכן גם הצורך בהגברה וחיזוק של האכיפה הנדרשת בתחום, על ידי העירייה.

2. מטרת הביקורת

בחינת נאותות קביעה והכרזה על אתר לטיפול בפסולת בנייה עירונית ונאותות האכיפה והפיקוח אחר פינוי וטיפול סדירים בפסולת בנייה ועודפי עפר.

3. מתודולוגיה

הביקורת קיימה שיחות ופגישות עם בעלי התפקידים הבאים:

- מהנדס העירייה;
 - מנהל תחום בודקת תכנות ופיקוח על הבנייה;
 - מנהלת הועדה לתכנון ובניה;
 - מנהל מחלקת פיקוח ואכיפה;
 - פרויקטור
- בנוסף נאספו מסמכים ונתונים ממוחשבים.

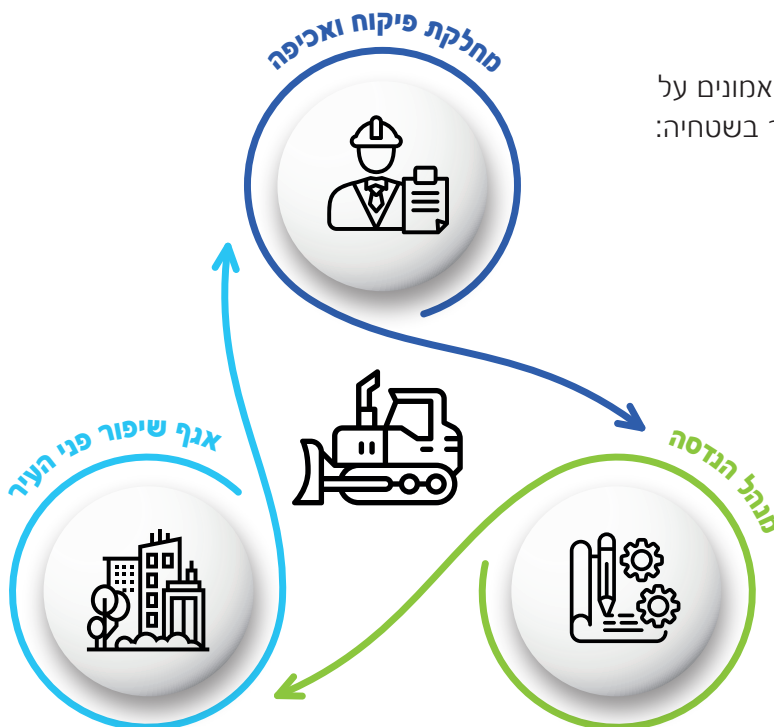
4. הבסיס הנורמטיבי

- חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965;
- תקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), תשע"ז-2016;
- חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984;
- נוהל פינוי מוסדר של פסולת בניין של מנהל תכנון המשרד להגנת הסביבה 2016;
- דוח מבקר המדינה - הטיפול בפסולת בניין-התשפ"א-2021;
- דוח מבקר המדינה-הפיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות לתכנון ובנייה-2020;
- דוח מבקר המדינה-טיפול הרשויות המקומיות בפסולת בנייה-2013;
- הטיפול בפסולת הבנייה בישראל- מרכז המחקר והמדע של הכנסת, תשפ"ב-2022
- חוק עזר לעפולה (שמירת הסדר והניקיון), התשמ"ב-1982.

5. ממצאי הביקורת

5.1 הגורמים הרלוונטיים בעירייה

להלן תרשים המציג את שלושת הגורמים בעירייה האמונים על תחום הפינוי המוסדר של פסולת הבניין ועודפי העפר בשטחיה:



- **מנהל הנדסה -** הוא הגורם האמון על ניהול תחום התכנון והבנייה ברשויות מקומיות. הוועדה המקומית לתכנון ובנייה במחלקת רישוי במנהל הנדסה (להלן: "הוועדה") אמונה, בין השאר, על הצבת תנאים בהליך רישוי הבנייה, להבטחת פינוי מוסדר של פסולת בניין ועודפי עפר על ידי מבקשי היתרי הבנייה (יזמים, קבלנים ואנשים פרטיים) ואכיפתם. מפקחי הבנייה מטעם הוועדה אמונים על הפיקוח אחר התקיימות תנאי היתר והוראות החוק הרלוונטיות לתכנון ובנייה בשטח.
- **אגף שפ"ע -** על פי מתווה יחידת שפ"ע של משרד הפנים, בין תחומי האחריות של האגף נמנים תחומי התברואה, הניקיון ואיכות הסביבה ובכלל זאת, פינוי פסולת בניין. המחלקה לאיכות הסביבה באגף שפ"ע בודקת את התקיימות התנאים בהיתרי הבנייה בשלב הבקשה לתעודת גמר (שלב סופי של הליך הרישוי) ובכלל זאת, האם מבקשי היתר עמדו בהצהרותיהם בדבר הכמויות ובהתחייבויותיהם לפינוי סופי של פסולת הבניין ועודפי העפר. לצורך הבדיקה, מבקשי היתר נדרשים בשלב הבקשה לתעודת גמר להמציא למחלקה, בין היתר, אישורי קליטת פסולת בניין מהאתרים הקולטים.
- **מחלקת פיקוח ואכיפה -** היא יחידה המופקדת על קיום ההוראות החוקיות ואכיפת החוקים והתקנות בתחומים שונים כגון תכנון ובנייה, איכות הסביבה, שימושי קרקע, סדר ציבורי עוד. המחלקה מונה 12 פקחים. 5 מתוכם פקחים רב תכליתיים ו-3 פקחי חוקי עזר. פקחי חוקי העזר אמונים על סיורים בשטחי העיר ואיתור מקרים של הפרות חוקי העזר של העירייה, כמו למשל בתחומי החניות, מפגעים בטיחותיים, שמירה על הניקיון והסדר ובכלל זה, איתור מקרי השלכות פסולת בנייה ועודפי עפר בשטחים פתוחים או באופן לא מוסדר. לפי דברי מנהל המחלקה, גם הפקחים הרב תכליתיים מתודרכים לדווח על איתור מוקדי שפיכת פסולת בניין ועודפי עפר באופן לא מוסדר.

ממצאי הביקורת:

1. לא קיים בעירייה גורם ייעודי המתכלל את המערך העירוני של אכיפת פינוי פסולת בניין וטיפול בעודפי עפר בשטחה. כלומר אין גורם מרכזי שמפקח ומוודא ביצוע ותקינות כל השלבים בתהליך הפיקוח (הכולל היבטי רישוי ואכיפה) של הגורמים השונים.
2. לביקורת נמסר על ידי מנהלת הוועדה, כי אף שהדבר כלול במסגרת תנאי היתר ומהווה חלק מהליכי הרישוי, פינוי פסולת הבניין ועודפי העפר מהשטח אינו כלול בגדרי הפיקוח של מפקחי הוועדה אך ככל שמפקחי הבנייה מזהים ערמות פסולת בניין ועודפי עפר בשלבי בדיקתם, הם אינם מתעלמים מכך.

המלצות הביקורת:

1. יש למנות גורם מתכלל לאכיפת פינוי מוסדר של פסולת בניין וטיפול בעודפי עפר בשטחיה, אשר בין השאר יהיה אמון על: פיקוח רוחבי לשם תיאום ושילוב פעילויות הגורמים הרלוונטיים לתחום, בהתאם לתוכנית עבודה סדורה.
2. מומלץ כי ייערך ריענון בדבר תחומי אחריותם של כל אחד מהגורמים ובכלל זאת, הסדרת גבולות אחריותם של מפקחי הוועדה המקומית, בכל הנוגע לפיקוח אחר פינוי פסולת בניין ועודפי עפר.

5.2. ממשקים בין הרישוי והפיקוח

ממשקי עבודה מהווים נקודות שיתוף מידע ונתונים בין מחלקות ו/או אגפי הרשות.

בעיריית עפולה קיימת חלוקה לא פורמלית בין הגורמים האמונים על תחום האכיפה של פינוי פסולת בניין וטיפול בעודפי עפר (ראה פרק 4.1 לעיל). למעשה, בתחום זה פועלות שלוש יחידות: מנהל הנדסה - תחום הרישוי והפיקוח על הרישוי, אגף שפ"ע - תחום תפעולי ומחלקת הפיקוח - תחום האכיפה.

ממשקי עבודה בין גורמים אלו חיוניים לצורך הבטחת מערך אכיפה עירוני תקין בתחום סביבה עירונית תקינה ומניעת פגיעות סביבתיות כתוצאה מפסולת בניין ועודפי עפר.

ממצאי הביקורת:

1. העדר מנגנון דיווח מסודר הפוגע ביכולת וביעילות הפיקוח והאכיפה: לא קיימת מערכת ממשקים ברורה או מסודרת בין מחלקת הרישוי למחלקת הפיקוח, בנוגע לפסולת בניין ועודפי עפר הנוצרים במהלך עבודות הבנייה בתחומי הרשות, המאפשרת העברת מידע או תמונת מצב עדכנית בין היחידות הרלוונטיות. כך למשל, לא קיים מנגנון מסודר באמצעותו מחלקת הפיקוח והאכיפה מעדכנים את מנהל הנדסה ו/או את אגף שפ"ע בדבר מתן דוחות בנושא השלכות פסולת בנייה ועודפי עפר בשטחים ציבוריים או פרטיים וכפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל מחלקת הפיקוח והאכיפה, ככל שמבוצע עדכון, הוא נעשה טלפונית לפי שיקול דעתו של המנהל.

כתוצאה מכך, תהליך הפיקוח, לא תמיד מתואם עם תהליך הרישוי ולפיכך לא תמיד קיימת התערבות מידית מצד המחלקות, כל אחת בתחומה. העדר התערבות מידית אם בכלל, גורם בין היתר לפגיעה בהרתעה ולריבוי השלכות פסולת בניין ועודפי עפר בצורה לא מסודרת העלולים לגרום לנזקים סביבתיים ולזיהום הקרקע והמים.

המלצות הביקורת:

1. מומלץ, ליצור מנגנוני עבודה משולבים ומסודרים בין הוועדה לבין מחלקת הפיקוח ובמסגרת זו, מומלץ להקים מנגנון שירכז את המידע של כל אחת מהמחלקות/האגפים הנוגע לתחום פינוי פסולת הבניין ועודפי העפר, באופן שיאפשר שיתוף בזמן אמת, קבלת החלטות מושכלות ותיאום פעולות בין הגורמים השונים. בכלל זה:

שיתוף בזמן אמת אודות אי פנוי ובמענה לכך, נקיטת אמצעי אכיפה כנגד קבלן בינוי בפרויקט מסוים בו מתעכב הפינוי מעבר לזמן הנדרש.

העברה אוטומטית של פרטי ההיתרים הרלוונטיים למחלקת הפיקוח. מערכת זו תכלול את פרטי בעל ההיתר, אתר הבנייה, המועדים והדרישות הספציפיות הנוגעות לפינוי פסולת בניין ועודפי עפר.

2. המנגנון נדרש, גם כדי לאפשר העברת מידע עדכני מהשטח אודות ביצוע העבודה ומצב פינוי הפסולת, כך שגופי הפיקוח יוכלו לדווח בזמן אמת על בעיות או אי ציות להוראות. המידע יועבר באופן ישיר ומידי לוועדה, אשר תוכל לפעול במהרה להפקת התייחסות או התערבות בהתאם לצורך. כך תהיה תמונת מצב עדכנית ומלאה לכל פרויקט בנייה.

6. נהלים

נוהל הוא מסמך שאושר על ידי בעל תפקיד אחראי לפעילות הנדונה בו, מנוהל תחת שיטה לבקרת שינויים ומתאר, מגדיר או מתעד עקרונות, מדיניות, תפקידים, או פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה. הנוהל מתאר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני. נוהלי עבודה הינם כלי חשוב שנועד להבטיח התנהלות מיטבית תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה להנהלת הרשות המקומית.

נוהל כולל בדרך כלל מבנה אחיד, מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה, זאת על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נוהל תקין אמור לכלול חמישה או שישה פרקים הכוללים:



ממצאי הביקורת:

1. אין לגורמים הרלוונטיים בעירייה (אגף הנדסה, אגף שפ"ע ומחלקת פיקוח ואכיפה) נהלים בתחום פסולת בניין ועודפי עפר הנוצרים בשטחיה, לרבות נהלים המסדירים את תיאום הפעולות ואופן העברת המידע ביניהם.

המלצות הביקורת:

- יש לערוך ולהטמיע נהלים ברורים, המגדירים את תהליך שיתוף הפעולה בין האגפים והמחלקות. נהלים אלו צריכים לכלול הגדרת תהליך העברת המידע, זמני התגובה והפעולות הנדרשות בכל שלב של התהליך, מרגע מתן אישור תחילת העבודות ועד לפיקוח על ביצוע דרישות הפינוי במסגרת תנאי ההיתר. מומלץ, כי גם הנושאים הבאים, לכל הפחות, יקבלו ביטוי ייעודי בנהלים:
 - התנאים להבטחת פינוי מוסדר של פסולת בנייה ועודפי עפר בשלבי הרישוי השונים.
 - אופן בדיקת התקיימות התנאים בשטח עד לשלב רישוי הבנייה הסופי, לרבות הגורם ו/או הגורמים האמונים על כך.
 - פעילות מפקחי הבנייה ממנהל הנדסה בתחום פינוי פסולת בנייה ועודפי עפר.
 - פעילות פקחי יחידת הפיקוח והאכיפה בתחום לרבות ממשק העברת מידע ועדכון נתונים עם מנהל הנדסה.
 - גורם מתכלל ודרכי פעילותו.

דוגמה לנוהל:

נוהל לפינוי פסולת בנין ועודפי עפר

■ **מטרה** - להסדיר את כלל הפעולות והשלבים הקשורים לפינוי פסולת בניין ועודפי עפר, תוך הגדרת תחומי אחריות לכל אגף ומחלקה.

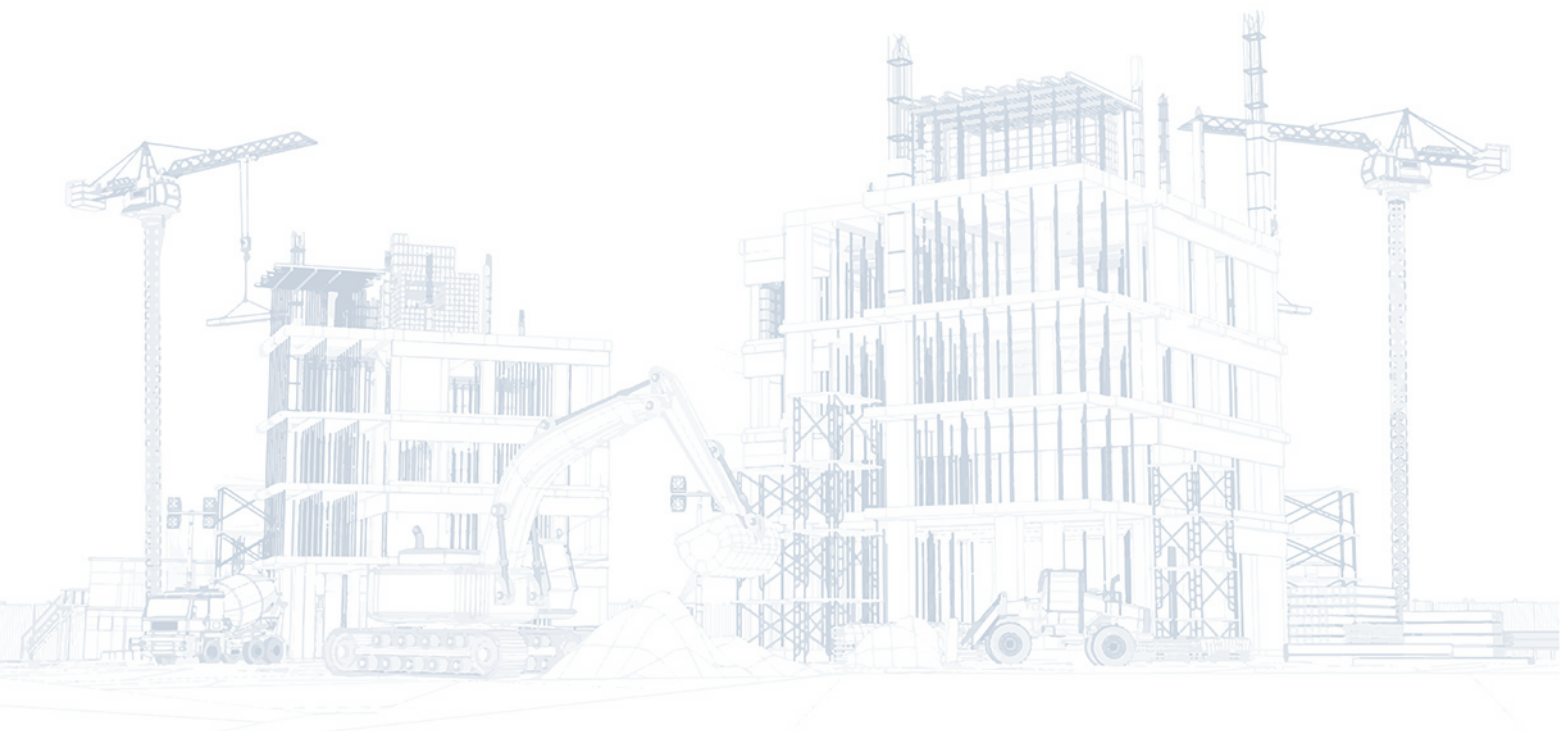
■ הגדרת תחומי אחריות-

- אגף הנדסה- קביעת דרישות טכניות לפינוי במסגרת ההיתרים, ווידוא שהעבודות מתבצעות בהתאם להיתר ולתקנים הרלוונטיים באמצעות מפקחי הבנייה.
- מחלקת פיקוח- מעקב אחר ביצוע פינוי הפסולת בשטח, רישום ומעקב אחר תלונות והפרות, תיאום מידע עם אגף שפ"ע ואגף הנדסה.
- אגף שפ"ע- מעקב, פיקוח ודיווח על כמויות, סוגי פסולת בחלוקה לפסולת בניין ועודפי עפר וגורמים מפנים לאתר.

■ שלבים

1. תיאום עם הפיקוח ושפ"ע - טרם תחילת העבודה, הפרטים יועברו על ידי מחלקת הרישוי לאגפים הרלוונטיים לצורך תיאום תהליך הפיקוח בין כולם.
2. פיקוח שוטף בשטח- חלוקת סיורים בשטח בין מפקחי הבנייה ופקחי מחלקת הפיקוח. במידת הצורך, אכיפה מידית באמצעות קנסות או צווים במקרה של הפרות.
3. דיווח ועדכון שוטף - עדכון כל הגורמים במערכת על סטטוס הפינוי ואמצעי אכיפה בזמן אמת.
4. סיום והפקת דוח - בדיקה סופית בסיום כל פרויקט לוודא פינוי, בהתאם לכל הדרישות בהיתר. הפקת דוח סיכום שיפרט את כל התהליכים, בעיות שנתגלו ופעולות שנעשו לצורך תיקון.

במסגרת הנוהל יצוינו חוקי ותקנות התכנון והבנייה, תקנות ותקנים רלוונטיים נוספים כולל הגדרות מונחים ויצורפו נספחים רלוונטיים.



7. חוק עזר

רשויות מקומיות נוהגות להסדיר מגוון תחומים באמצעות חקיקת חוקי עזר עירוניים. חוקי העזר מאפשרים לרשות המקומית לקבוע את המדיניות בנושאים השונים במטרה לאפשר ביטוי להחלטות המקומיות במגוון רחב של נושאים. חוקי עזר הינם אמצעי עיקרי העומד לרשות הרשויות המקומיות להסדרת חובות וזכויות בתחומיהן. חוקי עזר מהווים חקיקת משנה של החקיקה הראשית הכוללת את חוקי הכנסת ובכללן פקודות הרשויות המקומיות לסוגיהן. חוק העזר הרלוונטי בעירייה לתחום פסולת הבניין ועודפי עפר הינו חוק עזר לעפולה (שמירת הסדר והניקיון), התשמ"ב-1982 (להלן: "חוק העזר").

חוק העזר מגדיר:

"פסולת בנין" - פסולת או שיירי חומרים שמשתמשים בהם לבניה או לתיקונים או לשינויים של בנין בקשר עם אותן עבודות, לרבות שיירי הריסות של בנין, אבנים, סלעים, עפר, אדמה וכיוצא באלה".

בנוסף, חוק העזר מתייחס לפסולת בניין בשני סעיפים נוספים:

סעיף	נושא	ציטוט
סעיף 7(ד) (1)	איסור זריקת אשפה או לכלוך	"לא יזרוק אדם, לא ישליך, לא ישים, לא ישאיר, לא יניח, ולא ירשה לזרוק, להשליך, לשים, להשאיר או להניח אשפה, פסולת בנין, זבל או אשפת צמחים במקום ציבורי או במקום פרטי אלא בהסכמת המפקח בכתב ובהתאם להוראותיו"
23	פינוי פסולת בנין	"אחד או יותר מאלה: בעל נכס, מחזיקו, האחראי לביצוע עבודות הבניה או ההריסה, חייבים בפינוי פסולת בנין". "פינוי פסולת בנין ייעשה על פי אישור ראש העיריה ובהתאם לתנאים שיקבע".

הביקורת מציינת כי ישנן רשויות המסדירות במסגרת חוק העזר שלהן, תשלום שמוטל על קבלנים או בעלי נכסים, בגין פינוי פסולת בניין שנוצרת במהלך עבודות בנייה/שיפוץ. לדוגמה: חוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והניקיון) קובע אגרה ייעודית המוטלת על בעלי נכסים וקבלנים עבור פינוי והובלת פסולת בניין.

ממצאי הביקורת:

חוק העזר פורסם ב-1982 ולא עודכן מאז. נוסחו אינו כולל הוראות עדכניות בנושא פסולת בניין כמו לדוגמה: החובה לפנות פסולת בניין לאתרים מורשים בלבד ודיווח על כך לרשות המקומית, כפי שקובע נוהל פינוי פסולת בניין של המשרד להגנת הסביבה משנת 2016. כמו כן, חוק העזר הקיים אינו מטיל סנקציות בגין אי פינוי לאתרים מורשים בלבד.

המלצות הביקורת:

1. ייבחן עדכון חוק העזר או חקיקת חוק עזר ייעודי לתחום פסולת בניין ועודפי עפר. חוק העזר יכלול הוראות מפורטות ומחייבות בהתאם לעדכוני המדיניות הארצית בנוגע לפינוי פסולת בניין, תוך התייחסות להטלת אגרות בגין הובלת פסולת בניין ועיגון חובה לפינוי לאתרים מורשים ובכלל זה, הטלת סנקציות כגון קנסות משמעותיים על קבלנים ומפרי חוק שלא יעמדו בדרישות (במסגרת צווי עבירות קנס).

8. מערכות מידע

השימוש במערכות מידע הכרחי לפעילות השוטפת של כל ארגון, לרבות רשות מקומית. מערכת מידע מאפשרת תיעוד ומעקב אחרי הבקשות המוגשות, לוחות הזמנים והטיפול בהן, מניעת טעויות אנוש וכן, מתן שירות הולם. לצורך פעילותיהן השוטפות בתחום אכיפת פינוי מוסדר של פסולת בניין וטיפול בעודפי עפר, מחלקות העירייה משתמשות במערכות הממוחשבות הבאות:

- **בר טכנולוגיות - מערכת לניהול ועדה** - המערכת המרכזית בה משתמש מנהל הנדסה היא "בר טכנולוגיות". המערכת מאפשרת בין היתר ניהול ומעקב אחר בקשות להיתרי בנייה ומעקב אחר ההתקדמות והסטטוס של התוכניות בשלבי הבנייה. כמו כן מנהל הנדסה מנהל תיק פרויקט המהווה כלי טכנולוגי לארגון וניהול מידע על הפרויקטים בבנייה - מעין תיק דיגיטלי שבו נשמרים מסמכים ומידע הקשורים לכל פרויקט.
- **לולה טק - מערכת דוחות** - המערכת המשמשת את מחלקת הפיקוח והאכיפה היא מערכת "לולה טק"-שמספקת פתרונות מבוססי מיקום לשליטה, בקרה ודיווח מהשטח.

הביקורת קיבלה לידיה:

- קובץ היתרים - מהוועדה הועבר לביקורת - קובץ אקסל שהופק ממערכת "בר טכנולוגיות", המציג רשימה ופרטי 541 פרויקטים שקיבלו היתרי בנייה מתחילת שנת 2022 ועד חודש ספטמבר 2024. קובץ האקסל מכיל עמודות המפרטות את מספר הבקשה, סטטוס (שלב בהליך הרישוי: היתר, טופס 4, תעודת גמר וכד'), כתובת, סוגי שימוש, תיאור הבקשה, תאריך הבקשה, שם המבקש, שטחים, גוש וחלקה, מספר היתר, תאריך הפקת היתר, שמות שכונות וכתובות (להלן: "קובץ היתרים").
 - קובץ דוחות - ממחלקת פיקוח ואכיפה הועבר לביקורת קובץ אקסל שהופק ממערכת "לולה טק" המציג רשימת 471 דוחות שניתנו מתחילת שנת 2021 עד חודש ספטמבר 2024 בגין עבירה לפי סעיף 7(ד) (1) לחוק העזר האוסר השלכה והנחת פסולת במקום ציבורי (להלן: "קובץ דוחות").
- קובץ האקסל מציג עמודות עם פרטי מספר הדוח, תאריך העבירה, פרטי עובר העבירה, סטטוס, סכום הקרן, שם הפקח, סעיף העבירה ותיאור העבירה כולל ציטוט של סעיף חוק העזר:

"לא יזרוק אדם, לא ישליך, לא ישים, לא ישאיר, לא יניח, ולא ירשה לזרוק, להשליך, לשים, להשאיר או להניח אשפה, פסולת בנין, זבל או אשפת צמחים במקום ציבורי או במקום פרטי אלא בהסכמת המפקח בכתב ובהתאם להוראותיו;

ממצאי הביקורת:

במענה לבקשת הביקורת לקבלת רשימת דוחות בנושא פסולת בניין, נמסר על ידי מנהל מחלקת הפיקוח והאכיפה כי אין אפשרות למיין בנפרד את כל הדוחות שהונפקו בגין פסולת בניין משאר סוגי הפסולת. כלומר, אופן תיעוד ו/או הזנת המידע במערכת הממוחשבת של מחלקת הפיקוח והאכיפה- "לולה טק" אינו מאפשר פילוח ושליפה יעילה ונאותה של נתונים.

המלצות הביקורת:

1. מומלץ לדרוש שינוי במידע המסופק במערכת הממוחשבת של מחלקת הפיקוח והאכיפה באופן שיכלול קטגוריות מפורטות לכל סוגי הפסולת ובכלל זה, פסולת בניין ועודפי עפר, על מנת לאפשר זיהוי וניתוח נתונים בקלות.

9. הכרזה על אתר טיפול בפסולת בניין

סעיף 7א. לחוק שמירת הניקיון קובע כי:

(א) "רשות מקומית תקבע, בכפוף לכל דין, אתרים לסילוק או לריכוז וטיפול בפסולת בניין,"

(ג) "הרשות המקומית תפרסם ברבים הודעה על מקומם של אתרים שנקבעו כאמור".

(ד) "לא יפנה אדם פסולת מאחד הסוגים המפורטים בסעיף קטן (א) אלא לאתר שנקבע לכך, למפעל טיפול באשפה, למפעל מחזור או למשרפה, או בהתאם להוראות שנקבעו בחוק עזר של הרשות המקומית הנוגעת בדבר".

מהאמור לעיל עולה כי על העירייה לקבוע אתרים לסילוק, ריכוז וטיפול בפסולת בניין ולהכריז באמצעות פרסום ברבים אודות מיקום האתר. עוד נקבע כי, פסולת הבניין, תפונה אך ורק לאתר שהוכרז על ידי העירייה כאתר לפינוי פסולת מסוג זה או למפעל טיפול באשפה ו/או בהתאם לחוקי העזר של העירייה.

קביעה והכרזה על אתרים לסילוק פסולת בניין הינם בגדר תפקיד אחד מבין שני תפקידיה של העירייה בתחום פסולת בניין. השני, כאמור הינו אכיפת פינוי מוסדר.

לפי נתוני המשרד להגנת הסביבה, נכון לשנת 2021 פעלו בישראל כ-35 אתרי טיפול מורשים לפסולת בנייה. אתרים אלה מסווגים ל- 3 סוגים עיקריים:

1. אתרים המורשים לבצע פעולות מחזור בלבד.
2. אתרים המורשים לבצע פעולות הטמנה בלבד.
3. אתרים המורשים לבצע מחזור וגם הטמנה.

לפי נתוני המשרד להגנת הסביבה מחודש 12/2022 האתר שבתחומי העיר עפולה הינו אתר המורשה לבצע הטמנה וגם מחזור של פסולת הבניין.

לדברי פרויקטור מחלקת איכות הסביבה, אתרי פינוי פסולת בניין שנקבעו על ידי העירייה הינם: "אמניר תעשיות מחזור בע"מ", בחדרה ו- "אקוסיק פארק מחזור פסולת בניין", בעפולה.

הביקורת בדקה באתרי האינטרנט העירוניים מידע אודות אתרים לסילוק או טיפול בפסולת בניין כפי שנקבעו על ידה בתחום העירייה או מחוצה לה. אתרי האינטרנט העירוניים כוללים אתר ייעודי לוועדה המקומית לתכנון ובנייה ואתר ייעודי למחלקת איכות הסביבה במסגרתם קיים פירוט אודות פעילויותיהם.

ממצאי הביקורת:

1. במועד הביקורת, נמצא כי באתרי האינטרנט של העירייה, לא קיים מידע ברור ועדכני אודות אתרים לסילוק פסולת בניין ועודפי עפר, זאת בניגוד לדרישת חוק שמירת הניקיון, לפיו בין היתר, מידע אודות אתרים לסילוק פסולת בניין אמור להיות מפורסם על ידי העירייה ונגיש לתושבים ולבעלי עניין בכל עת.
2. במהלך הביקורת הפסיק אתר מחלקה לאיכות הסביבה לעבוד. עם זאת, קודם לכן הצליחה הביקורת לגשת לאתר בכתובת:

<https://eco-afula.co.il/פסולת-ומחזור/>

להלן תצלום של החלק הרלוונטי לתחום פינוי פסולת בניין כפי שהופיע באתר נכון ליום 6.3.2024 (ההדגשה לא במקור):

תחנת מעבר לפסולת בניין

המחלקה אחראית על ניהול אתר לשפיכת פסולת בניין ומאפשרת כניסת פסולת מהעיר בלבד. בכך, נמנע מפגע סביבתי של ערימות פסולת ברחבי העיר. פסולת הבנייה ממוינת – חומרים שאינם פסולת בנייה מועברים לתחנת המיון של אמיר. פסולת הבנייה נגרסת, מנופה ומשמשת למילוי שטחים ותשתיות בהתאם לאיכותה. **שעות פעילות האתר:** ראשון-חמישי 8:00-14:00 יום ו' 08:00-13:00 רכישת שוברי כניסה לאתר במינהל תפעול, רחוב קהילת ציון 12, עפולה.

עיריית עפולה הציבה בעיר מכלי איסוף לפסולת אלקטרונית וסוללות למהחזור בכדי לאפשר לכל תושבי העיר להפריד ולמחזר פסולת אלקטרונית וסוללות מזהמים. חשוב לנו שתדעו כי:

- פסולת אלקטרונית הינה רק 2% מהפסולת שלנו אך היא אחד הגורמים שמזהמים את הקרקע באופן הקשה ביותר.

<https://eco-afula.co.il/פסולת-חומר/>

2/4

המלצות הביקורת:

1. העירייה תפרסם, בין היתר, באתרי האינטרנט שלה, מידע ברור ועדכני אודות אתרים לקליטת פסולת בניין כפי שנקבעו על ידה.

10. בקרה באמצעות הליכי תכנון ובנייה (רישוי)

סעיף 56 (א) (2) לתקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), התשע"ו-2016 (להלן: "תקנות היתר") הן בתנאים למתן היתר, קובע כי:

"פסולת הבנייה תפונה אל אתר מורשה על פי כל דין לסילוק פסולת בניין או לטיפול בה במהלך העבודה או מיד לאחר השלמתה, זולת אם הכמות היא מזערית להערכת המהנדס".

כלומר, לפי תקנות היתר, אחד התנאים למתן היתר לעבודות בנייה הינו, כי פסולת הבניין תועבר על ידי מי שיצר אותה לאתר מוסדר המורשה לטיפול בה.

נוהל פינוי מוסדר של פסולת בניין שפרסם מנהל התכנון במשרד להגנת הסביבה בשנת 2016 (להלן: "נוהל פינוי פסולת בניין"), מגדיר את האופן שבו יש לטפל בעודפי עפר/חפירה. על פי הנוהל, ניתן להשתמש בחומרים אלה כחומרי מילוי בפרויקט נשוא היתר, או עבור פרויקט אחר בהיתר ואם לא אחד מהשניים, יש להעביר את החומר לאתר אחסון/ויסות/ הטמנה/מחזור מוסדר לטיפול בפסולת בניה המאושר ע"י המשרד להגנת הסביבה. כן מפורטים בנוהל, התנאים להבטחת פינוי מוסדר של פסולת בנייה אותם יש לכלול בשלבי הליך הרישוי.

כפי שנמסר על ידי מהנדס העיר, מחלקת הרישוי בעירייה מתנה את מתן אישור תחילת העבודות בקבלת הסכם התקשרות עם אתר לקליטת פסולת בנייה וציון כמויות פסולת הבניין ועודפי העפר. בשלב הבקשה לתעודת גמר, קיימת התניה של הצגת אישור קליטת כמות פסולת בניין בפועל לצורך השוואה ובקרה אחר כמויות פסולת בניין עודפות.

ממצאי הביקורת:

1. ממדגם הביקורת (ראה סעיף 9.3 ו-9.4) עלה, כי בפועל ובניגוד להוראות נוהל הפינוי של המשרד להגנת הסביבה, הנפיקה הוועדה אישורי תחילת עבודות מבלי שמבקשי ההיתר צירפו/מילאו תצהיר בנוגע ליעדי פינוי וכמויות עודפי עפר בכל 12 הפרויקטים שנבדקו. המשמעות היא שלמנהל הנדסה אין מנגנון לוודא יעדי פינוי וכמויות עודפי עפר בפועל.
2. חמישה מתוך 12 פרויקטים שנכללו במדגם הביקורת, (4 מתוכם בוצעו על ידי קבלנים מטעם העירייה), לא כללו הגשת אישורים כנדרש בשלב הבקשה לתעודת גמר (אישור קליטת פסולת על ידי אתר קולט, תעודות שקילה, חשבוניות מס וכד').
3. ארבעה פרויקטים מתוכם קיבלו תעודות גמר על אף העדר התנאים הנדרשים.

המלצות הביקורת:

- הוועדה תוודא ציון כמויות ויעדי פינוי עודפי עפר כנדרש בנוהל הפינוי של המשרד להגנת הסביבה בטרם מתן אישור לתחילת עבודות.
- העירייה תגבש מנגנון לוודא כמויות ויעדי פינוי עודפי העפר שצוינו בשלב תחילת העבודות בשלב הבקשה לתעודת גמר.
- העירייה תחזק את מערך הפיקוח על פינוי מוסדר של פסולת בניין בשלב הבקשה לתעודת גמר ובין היתר, תוודא הגשת אישורים ואסמכתאות להוכחת הפינוי בפועל (אישור קליטת פסולת על ידי אתר קולט, אישור בדבר קליטת פסולת עודפת בהתאם לנסיבות כל פרויקט, תעודות שקילה, חשבוניות מס וכד').

10.1. התניה לתחילת עבודות

נוהל פינוי פסולת בניין של המשרד להגנת הסביבה, מחייב את הוועדות המקומיות לתכנן ובנייה להציב תנאים להבטחת פינוי פסולת בניין וטיפול בעודפי עפר בשלבי הליך הרישוי - במסגרת הבקשות לאישור תחילת עבודות ובשלב הבקשה לתעודת גמר.

על פי הנוהל, בשלב הגשת הבקשה לקבלת אישור תחילת עבודה ובטרם קבלתו, יגיש מבקש היתר הבנייה לוועדה לתכנון ובניה את המסמכים/המידע הבאים:

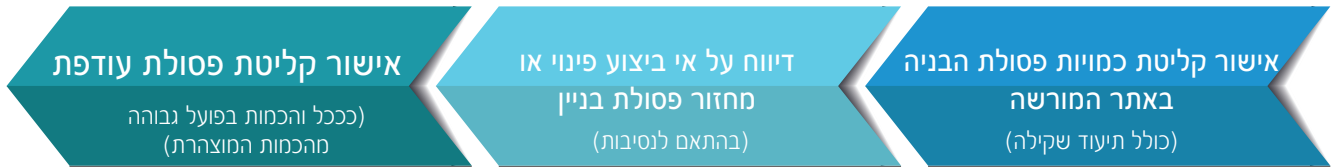


להלן טבלה המפרטת את המידע והמסמכים המהווים תנאים להיתר, שעל מבקשי ההיתר להציג לוועדה בשלב הבקשה לתחילת עבודות:

מסמכים שיש לצרף	תנאים	גורם מטפל	שלב בהליך
<p>1. הסכם - התקשרות עם אתר מורשה לקליטת פסולת בניין</p> <p>2. תצהיר - חתום על ידי בעל ההיתר הכולל הערכת פסולת בנייה ועודפי עפר מינימאליים (ראה נספח ב לדוח זה)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ציון כמות צפויה של פסולת בניין ועודפי עפר בהתאם לאומדן שפרסם המשרד להגנת הסביבה (ראה נספח א' לדוח זה) ▪ ציון יעד הפינוי לעודפי עפר לפי האפשרויות הבאות: <ul style="list-style-type: none"> ▪ שימוש כחומר מילוי בפרויקט ▪ נשוא ההיתר ▪ פרויקט אחר בהיתר ▪ העברה לאתר אחסון, ויסות/ הטמנה/מיחזור המאושר על ידי המשרד להגנת הסביבה ▪ התקשרות עם מוביל מורשה 	המבקש	בקשה לאישור תחילת עבודות

10.2. התניה לתעודת גמר

בעת הגשת בקשה של מבקש ההיתר לתעודת גמר עליו לספק למחלקת איכות הסביבה את המסמכים הבאים:



להלן טבלה המפרטת את המסמכים והתנאים אותם נדרשים מבקשי ההיתר להוכיח בשלב הבקשה לתעודת גמר לפי נוהל פינוי פסולת בניין:

מסמכים שיש לצרף	תנאים	גורם מטפל	שלב בהליך
<p>1. אישור בדבר כמות פסולת שפונתה בפועל+תעודת שקילה+חשבונית מס</p> <p>2. מחזור- דיווח על מיחזור פסולת או אי פינוי</p> <p>3. פסולת עודפת- אישור על קליטת כמות פסולת עודפת מהמוצהר</p>	<p>סילוק פסולת עודפת (במידה ונוצרה פסולת בכמות גבוהה יותר מהכמות הצפויה)</p>	המבקש	בקשה לתעודת גמר

10.3. עמידת הוועדה בהוראות לפינוי פסולת - מדגם הביקורת

הביקורת ערכה מדגם לבדיקת עמידת הוועדה בהוראות נוהל פינוי פסולת בניין באשר לתנאים שיש להציב בכל שלב בהליך הרישוי.

במסגרת המדגם בחנה הביקורת את קיום ונאותות מלוא המסמכים/המידע הנדרשים להתקבל ממבקשי היתרי הבנייה בשלבים:

בשלב הבקשה לתחילת עבודות:

- קיום הסכם עם אתר לקליטת פסולת בניין;
- קיום הצהרה עם פירוט כמויות פסולת בניין;
- קיום הצהרה עם פירוט כמויות ויעד לפינוי עודפי עפר;
- השוואה בין כמויות פסולת הבניין שצוינו בהסכם לבין אלה שצוינו בהצהרה.

בשלב הבקשה לתעודת גמר

- אישור האתר הקולט בדבר כמות פסולת הבניין שפונתה בפועל;
- תעודת שקילה;
- חשבונית מס;
- מסמכים בדבר פסולת עודפת (ככל שהייתה);

לבקשתה, הביקורת קיבלה לידיה מסמכים שהוגשו על ידי מבקשי היתרי הבנייה אצל הגורמים המטפלים בעירייה, בשלב הבקשה לאישור תחילת עבודות ובשלב הבקשה לתעודת גמר, הנוגעים ל-12 פרויקטים מתוך 541 פרויקטים שניתנו להם היתרי בניה (וחלקם גם תעודת גמר) החל משנת 2022 ועד למועד הביקורת (להלן: "הפרויקטים").

בנוסף, בחנה הביקורת את מידת ההתאמה בין דיווחי הקבלנים במסמכים השונים (תצהירים, הסכמים עם אתרים קולטים) לבין המצב בפועל (בהשוואה לתעודות השקילה וחשבונית האתר). לצורך השוואת כמויות הפסולת במסמכים בשלבי הרישוי השונים, הביקורת התייחסה ליחס בין יחידות המדידה טון, קוב ו-מ"ק לפי 1:1:1 בהתאם למצוין בחלק מההסכמים עם האתרים הקולטים במסגרת הפרויקטים שנכללו במדגם.

להלן טבלה המציגה את פרטי הפרויקטים שנכללו במדגם הביקורת:

פרויקט			
סוג	מס"ד	מס' היתר בנייה	רחוב
מוסד/ מבנה ציבור	1	20220311\6	יקינטון (ויזניץ-בית כנסת)
	2	20211497\2	שרת 92/העלייה 80
	3	20230058\5	התעשייה 25 (ויזניץ -ב"ס בנות)
	4	20220414\1	יצחק שמיר 78 (ויזניץ-גנים)
	5	20200526\4	דפנה 8
בית פרטי	6	20220502\2	התקומה 8
	7	20220014\2	רבי דוד עראמה 10
	8	20220630\2	סהרון 7-מתחם C
	9	20220185\1	יצחק שדה 15
	10	20220615\2	יצחק שדה 53
מסחר	11	20200735\1	ברזילאי יוסף 5
בניין מגורים	12	20200982\1	אירוס 5- מתחם C 1

10.3.1. היתר בנייה מס' 20220311/6

מדובר בפרויקט בית כנסת-ויזניץ- מבנה ציבור, בית כנסת בן 2 קומות מעל קומת קרקע הכולל מקווה, היכל קידושים, היכל תפילה ועזרת נשים, בכתובת יקינטון גוש 17763, חלקה 138.

להלן טבלה המפרטת את המועדים הרלוונטיים להיתר:

תאריך	האירוע
27.6.2022	הגשת בקשה להיתר
12.2.2023	הפקת היתר בנייה
11.6.2023	מתן אישור לתחילת עבודות
טרם	מתן תעודת גמר

להלן טבלאות המציגות את נתוני המסמכים שהתקבלו בשלבי הרישוי להיתר:

שלב הבקשה לאישור תחילת עבודות								
תצהיר בציון כמויות פסולת בניין					הסכם עם אתר לסילוק פסולת בניין			
ציון יעד פינוי עודפי עפר בתצהיר	ציון עודפי עפר (צפויים) בתצהיר	כמות	מדידה	קיום התצהיר	כמות	יחידת מדידה	מול מי ההסכם	קיום הסכם
x	x	4,000	טון	✓	150	מ"ק	פינוי אוזן בע"מ, טבריה	✓

ממצאי הביקורת:

1. בתצהיר החתום על ידי האחראי לביקורת על הביצוע, לא סומן במקום המיועד לכך כי צורפו לתצהיר הסכם עם אתר קולט וטופס הצהרה על כמות פסולת בנייה ועודפי עפר. בפועל, לא צורפה הצהרה בדבר כמות עודפי עפר אך כן צורפה הצהרה בדבר כמויות פסולת בנייה.
2. לא צורפה לבקשה הצהרה בדבר יעד פינוי עודפי עפר (גם לא צוין כי לא צפויים עודפי עפר).
3. יחידות המדידה וכמויות פסולת הבניין שצוינו בהצהרה (4,000 טון) ובהסכם (150 מ"ק ששווים ל-150 טון) הינן שונות באופן מהותי.
4. אישור תחילת העבודות ניתן למרות שבגיליון הדרישות שפורסם באתר הוועדה בנוגע לפרויקט זה, צוין, כי לא מולאו כל התנאים לתחילת עבודות וביניהם התנאי הנוגע להשלמת התקשרות עם אתר מורשה לסילוק פסולת בניין או טיפול בה.

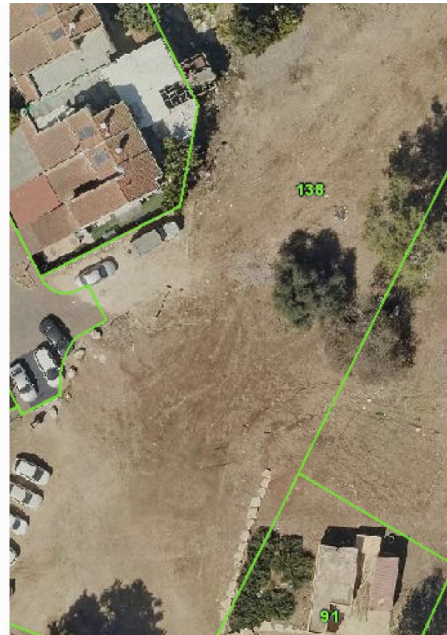
לא הושלם	אישור התקשרות עם אתר מורשה לסילוק פסולת בניין או לטיפול בה, לרבות אומדן נפחי פסולת הבניין הצפוי במהלך ביצוע העבודות, זולת אם הכמות היא מזערית להערכת המהנדס באמור בתקנה 56 לתקנות רישוי בנייה;
----------	--

הביקורת מציגת כי בסמוך לאתר הפרויקט נמצאו עדויות לעודפי פסולת הקשורות בפרויקט, אך יחד עם זאת, נראה כי המקום הפך לאתר של אחסון פסולת ממוחזרת ומכולות של גורם פרטי שהשתלט על המקום.

האתר בשנת 2024



האתר בשנת 2023



10.3.2. היתר בנייה מס' 2\1497\2021

מדובר בפרויקט להקמת שתי כיתות גן בקומה אחת, בכתובת שרת 92/העלייה 80, גוש 16672, חלקה 62. להלן טבלה המפרטת את המועדים הרלוונטיים להיתר:

תאריך	האירוע
17.11.2021	הגשת בקשה להיתר
20.12.2021	הפקת היתר בנייה
15.6.2022	
9.8.2022	מתן אישור לתחילת עבודות
31.8.2022	מתן תעודת גמר

להלן טבלאות המציגות את נתוני המסמכים שהתקבלו בשלבי הרישוי להיתר:

שלב הבקשה לאישור תחילת עבודות								
תצהיר בציון כמויות פסולת בניין					הסכם עם אתר לסילוק פסולת בניין			
ציון יעד פינוי עודפי עפר בתצהיר	ציון כמויות עודפי עפר (צפויות) בתצהיר	כמות	מדידה	קיום התצהיר	כמות	יחידת מדידה	מול מי ההסכם	קיום הסכם
x	x	25	טון	✓	6	טון	"אקוסיק", עפולה*	✓

*לפי ההסכם היחס בין טון לקוב הוא 1:1

שלב הבקשה לתעודת גמר					
קיום חשבונית מס/קבלה	קיום תעודת שקילה	קיום אישור קליטת פסולת עודפת (במקרה של חריגה מהכמות המוצהרת)	האם הכמות באישור האתר תואמת לכמות בהצהרת המבקש	כמות פסולת באישור הקליטה	קיום אישור האתר בדבר קליטת הפסולת
x	x	...	...	...	x

ממצאי הביקורת:

1. כאמור בטבלה שלעיל, קיים פער בין הכמות בהסכם עם אתר הפסולת לבין הכמות בתצהיר. נוכח העובדה שכמות הפסולת שבתצהיר גבוהה מזו שבהסכם, ניתן היה לצפות כי הוועדה תבקש המצאת פתרון עבור פינוי כל עודפי העפר שבתצהיר.
2. בתצהיר החתום על ידי האחראי לביקורת על הביצוע, לא סומן כי צורפו לתצהיר הסכם עם אתר קולט וטופס הצהרה על כמות פסולת בנייה ועודפי עפר במקום המיועד לכך. בנוסף, בתצהיר לא צוין תאריך החתימה:

מסמכים מצורפים:

העתק חוזה התקשרות אתר מורשה לפינוי פסולת בניין

טופס הצהרה על כמות פסולת בנייה ועודפי עפר (נספח מס' 1 נוהל לאכיפת פינוי מוסדר של פסולת בנייה)

שם: _____

חתימה: _____

תאריך: _____

האחראי לביקורת על הביצוע

הצהרת אחראי לביקורת על הביצוע, פינוי פסולת בניין, תחילת עבודות_01

3. בטופס ההצהרה בדבר כמויות פסולת בניין המשולב עם כמויות עודפי עפר, לא צוינו כמויות והוא למעשה נחתם באמצעות חותמת וחתימה בלבד כשהוא ריק מתוכן וללא תאריך. במסמכי המבקש, נכלל טופס הצהרה נוסף שמתייחס כמויות פסולת בניין בלבד.

קבוצת ייחוס	יחידות שטח במ"ר	כמות פסולת בנייה בטון
מ"ר בנייה רגילה למגורים		
מ"ר בנייה טרומית למגורים		
מ"ר בניה ציבורית ומשרדים		
מ"ר מטחר ותעשייה		
מ"ר מרתפים		
מ"ר הריסה		
מ"ק עודפי עפר/חפירה		
סה"כ		

במידה ובמהלך העבודה יתברר לי שהשתנה כמויות פסולת הבניין ואו עודפי עפר, אמציא לרשות הרישוי מיד חישוב מעודכן של כמויות שפורטו לעיל.

5. אני החתום מטה, בעל רישיון מהנדס/אדריכל מס' 376 מאשר בזאת כי חישוב נפח פסולת הבנייה ועודפי העפר המפורט לעיל נעשה על ידי, בהתייחס לנוהל לאכיפת פינוי מוסדר של פסולת בנייה באמצעות חוק התכנון והבניה, סעיף 4.5 ואני מאשר את נכונות החישוב.

6. הנני מצהיר כי ידוע לי כי באם יתגלה כי הפסולת הועברה לאתר בלתי חוקי, ייסג תוקף ההיתר.

7. אני מצהיר כי זהו שמי וזאת חתימתי וכל אשר הצהרתי לעיל הוא אמת וידוע לי כי במידה ויתברר כי הצהרתי אינה אמת, אני צפוי לעונשים הקבועים בחוק.

שם פרטי ושם משפחה מסי תעודת זהות חתימה והותמת תאריך

4. ככל שישנם עודפי עפר, לא צורפה לבקשה הצהרה בדבר כמויות עודפי עפר ואם לא היו עודפים נדרש היה לציין כי אין עודפי עפר.

5. אף שלביקורת, הועבר אישור התקשרות עם אתר קולט, לא צורפה הצהרה בדבר יעד פינוי עודפי עפר (גם לא צוין כי לא צפויים עודפי עפר).

6. כמויות פסולת הבניין שצוינו בהסכם עם האתר הקולט (6 טון) שונות מהותית מהכמויות בתצהיר (25 טון).

7. העדר פיקוח אחר התקיימות תנאים לפינוי מוסדר של פסולת בניין בהליכי הרישוי - בניגוד לדרישת נוהל פינוי פסולת בניין של המשרד לאיכות הסביבה: לביקורת נמסר מהמחלקה לאיכות הסביבה, כי לא הוגשה לה בקשה לבדיקת מסמכים, לרבות אישורים ואסמכתאות הנוגעים לפינוי פסולת בניין ועודפי עפר בפועל (תעודת אישור קליטת פסולת בניין, תעודת שקילה וחשבונית מס) ולמעשה, ניתנה לפרויקט זה תעודת גמר ללא קיום תנאים אלה.

בנוסף, מעיון בגיליון הדרישות בנוגע לפרויקט זה כפי שפורסם באתר הוועדה, עולה כי אישור תחילת העבודות ותעודת הגמר ניתנו למרות שבגיליון צוין כי לא הושלמו כל התנאים לתחילת עבודות ותעודת גמר וביניהם התנאי הנוגע להשלמת התקשרות עם אתר מורשה לסילוק פסולת בניין או טיפול בה.

לא הושלם	אישור התקשרות עם אתר מורשה לסילוק פסולת בניין או לטיפול בה, לרבות אומדן נפחי פסולת הבניין הצפוי במהלך ביצוע העבודות, זולת אם הבמות היא מזערית להערכת המהנדס כאמור בתקנה 56 לתקנות רישוי בנייה
----------	---

תנאים לתעודת גמר		
תאור דרישה	תאריך השלמה	סטטוס
מחלקת מידע		
נספח לתעודת גמר הכולל חתימת כל הגורמים המאשרים את הבקשה		לא הושלם

הביקורת מציינת כי בסמוך לאתר הפרויקט נמצאו עדויות לעודפי פסולת אשר לא ניתן לשייך אותן בהכרח לפרויקט. יחד עם זאת, נוכח הממצאים שהוצגו לעיל עולה חשש לכאורה, כי בפרויקט זה ניתנו אישור תחילת עבודות ותעודת גמר מבלי שנבדקה עמידת היזם בתנאי ההיתר ובפרט, בנושא פינוי פסולת בניין. הדבר נעשה בניגוד לתקנות התכנון והבנייה והוראות נוהל פינוי פסולת בניין של המשרד להגנת הסביבה.

האתר בשנת 2024



האתר בשנת 2021



10.3.3. היתר בנייה מס' 5\20230058

פרויקט הקמת בית ספר ויזניץ לבנות-8 כיתות בכתובת התעשייה 25, גוש 17012, חלקה 21. להלן טבלה המפרטת את המועדים הרלוונטיים להיתר:

תאריך	האירוע
28.6.2023	הגשת בקשה להיתר
8.11.2023	הפקת היתר בנייה
11.12.2023	
28.1.2024	מתן אישור לתחילת עבודות
21.8.2024	מתן תעודת גמר

להלן טבלאות המציגות את נתוני המסמכים שהתקבלו בשלבי הרישוי להיתר:

שלב הבקשה לאישור תחילת עבודות								
תצהיר בציון כמויות פסולת בניין					הסכם עם אתר לסילוק פסולת בניין			
ציון יעד פינוי עודפי עפר בתצהיר	ציון כמויות עודפי עפר (צפויות) בתצהיר	כמות	מדידה	קיום התצהיר	כמות	יחידת מדידה	מול מי ההסכם	קיום הסכם
x	x	222.51	טון	✓	223	מ"ק	"אקוסיק", עפולה	✓
שלב הבקשה לתעודת גמר								
קיום חשבונית מס/קבלה	קיום תעודת שקילה	קיום אישור קליטת פסולת עודפת (במקרה של חריגה מהכמות המוצהרת)	האם הכמות באישור האתר תואמת לכמות בהצהרת המבקש	כמות פסולת באישור הקליטה	קיום אישור האתר בדבר קליטת הפסולת			
x	x	...	...	...	x			

ממצאי הביקורת:

- לא צורפה לבקשה הצהרה בדבר כמויות עודפי עפר אם צפויות כאלה.
- יצוין כי אף שלביקורת הועבר אישור התקשרות עם אתר קולט, לא צורפה הצהרה בדבר יעד פינוי עודפי עפר (גם לא צוין כי לא צפויים עודפי עפר).
- העדר פיקוח אחר התקיימות תנאים לפינוי מוסדר של פסולת בניין בהליכי הרישוי - בניגוד לדרישת נוהל פינוי פסולת בניין של המשרד לאיכות הסביבה: לביקורת נמסר מהמחלקה לאיכות הסביבה, כי לא הוגשה לה בקשה לבדיקת מסמכים, לרבות אישורים ואסמכתאות הנוגעים לפינוי פסולת בניין ועודפי עפר בפועל (תעודת אישור קליטת פסולת בניין, תעודת שקילה וחשבונית מס) ולמעשה, ניתנה לפרויקט זה תעודת גמר ללא קיום תנאים אלה
- מעיון בגיליון הדרישות בנוגע לפרויקט זה כפי שפורסם באתר הוועדה, עולה כי אישור תחילת העבודות ותעודת הגמר ניתנו למרות שבגיליון צוין, כי לא הושלמו כל התנאים לתחילת עבודות ותעודת גמר וביניהם התנאי הנוגע להשלמת התקשרות עם אתר מורשה לסילוק פסולת בניין או טיפול בה.

לא הושלם	אישור התקשרות עם אתר מורשה לסילוק פסולת בניין או לטיפול בה, לרבות אומדן נפחי פסולת הבניין הצפוי במהלך ביצוע העבודות, זולת אם הכמות היא מזערית להערכת המהנדס באמור בתקנה 56 לתקנות רישוי בנייה
לא הושלם	נספח לתעודת גמר הכולל חתימת כל הגורמים המאשרים את הבקשה

הביקורת מציינת כי בסמוך לאתר הפרויקט נמצאו עדויות לעודפי פסולת אך הביקורת אינה מייחסת אותם בהכרח לפרויקט זה:

האתר בשנת 2024



האתר בשנת 2021



נוכח הממצאים שהוצגו לעיל, עולה חשש לכאורה, כי בפרויקט זה ניתנו אישור תחילת עבודות ותעודת גמר מבלי שנבדקה עמידת היזם בתנאי היתר ובפרט, בנושא פינוי פסולת בניין. הדבר נעשה בניגוד לתקנות התכנון והבנייה והוראות נוהל פינוי פסולת בניין של המשרד להגנת הסביבה.

10.3.4. היתר בנייה מס' 1\20220414

פרויקט להקמת גן ילדים- ויזניץ - אשכול 4 גנים במפלס אחד בכתובת יצחק שמיר 78, גוש 17013, חלקה 51. להלן טבלה המפרטת את המועדים הרלוונטיים להיתר:

תאריך	האירוע
16.5.2022	הגשת בקשה להיתר
2.10.2022	הפקת היתר בנייה
30.1.2023	מתן אישור לתחילת עבודות
13.8.2023	מתן תעודת גמר

שלב הבקשה לאישור תחילת עבודות								
תצהיר בציון כמויות פסולת בניין					הסכם עם אתר לסילוק פסולת בניין			
ציון יעד פינוי עודפי עפר בתצהיר	ציון כמויות עודפי עפר בתצהיר	כמות	מדידה	קיום התצהיר	כמות	יחידת מדידה	מול מי ההסכם	קיום הסכם
x	x	50	טון	✓	..	..	..	x

שלב הבקשה לתעודת גמר					
קיום חשבונית מס/קבלה	קיום תעודת שקילה	קיום אישור קליטת פסולת עודפת (במקרה של חריגה מהכמות המוצהרת)	האם הכמות באישור האתר תואמת לכמות בהצהרת המבקש	כמות פסולת באישור הקליטה	קיום הדבר קליטת הפסולת
x	x	...	...	...	x

ממצאי הביקורת:

1. בתצהיר החתום על ידי האחראי לביקורת על הביצוע, לא סומן כי צורפו לתצהיר הסכם עם אתר קולט וטופס הצהרה על כמות פסולת בנייה ועודפי עפר במקום המיועד לכך. בנוסף, בתצהיר לא צוין תאריך החתימה:

מסמכים מצורפים:

תעתק חוזה התקשרות אתר מורשה לפינוי פסולת בניין

טופס הצהרה על כמות פסולת בנייה ועודפי עפר (נספח מס' 1 נוהל לאכיפת פינוי מוסדר של פסולת בנייה)

שם: _____ **משה ארדי**

חתימה: _____ **מנהל פרויקטים עיריית עפולה**

תאריך: _____

האחראי לביקורת על הביצוע

2. לא צורף לבקשה הסכם מול אתר לקליטת פסולת בניין.
3. לא צורפה הצהרה בדבר כמויות עודפי עפר.
4. לא צורפה הצהרה בדבר יעדי פינוי ועודפי עפר (גם לא צוין כי לא צפויים עודפי עפר).
5. העדר פיקוח אחר התקיימות תנאים לפינוי מוסדר של פסולת בניין בהליכי הרישו - בניגוד לדרישת נוהל פינוי פסולת בניין של המשרד לאיכות הסביבה: לביקורת נמסר כי לא הוגשה בקשה לבדיקת מסמכים, לרבות אישורים ואסמכתאות הנוגעים לפינוי פסולת בניין ועודפי עפר בפועל (תעודת אישור קליטת פסולת בניין, תעודת שקילה וחשבונית מס) ולמעשה, ניתנה לפרויקט זה תעודת גמר ללא קיום תנאים אלה
6. בנוסף, אישור תחילת העבודות ותעודת גמר ניתנו למרות שבגיליון הדרישות שפורסם באתר הוועדה בנוגע לפרויקט זה, צוין, כי לא מולאו כל התנאים לתחילת עבודות ותעודת גמר וביניהם התנאי הנוגע להשלמת התקשרות עם אתר מורשה לסילוק פסולת בניין או טיפול בה.

לא הושלם	אישור התקשרות עם אתר מורשה לסילוק פסולת בניין או לטיפול בה, לרבות אומדן נפחי פסולת הבניין הצפוי במהלך ביצוע העבודות, זולת אם הכמות היא מזערית להערכת המהנדס כאמור בתקנה 56 לתקנות רישוי בנייה
לא הושלם	נספח לתעודת גמר הכולל חתימת כל הגורמים המאשרים את הבקשה

הביקורת חצינית כי בסמוך לאתר הפרויקט לא נמצאו עדויות לעודפי פסולת אולם נמצאו שיירים אחרים. נוכח הממצאים שהוצגו לעיל, עולה חשש לכאורה, כי בפרויקט זה ניתנו אישור תחילת עבודות ותעודת גמר מבלי שנבדקה עמידת היזם בתנאי ההיתר ובפרט, בנושא פינוי פסולת בניין. הדבר נעשה בניגוד לתקנות התכנון והבנייה והוראות נוהל פינוי פסולת בניין של המשרד להגנת הסביבה.

גן ילדים ויזניץ

אשכול 4 גנים במפלס אחד ברחוב יצחק שמיר גוש 17013, חלקה 51

תקריב



מבט עילי



10.3.5. היתר בנייה מס' 4\20200526

פרויקט לבניית מבנה מעון יום שיקומי בכתובת דפנה 8, גוש 16746, חלקה 154.

להלן טבלה המפרטת את המועדים הרלוונטיים להיתר:

תאריך	האירוע
4.7.2021	הגשת בקשה להיתר
23.2.2022	הפקת היתר בנייה
15.6.2022	
17.5.2023	מתן אישור לתחילת עבודות
17.12.23	מתן תעודת גמר

להלן טבלאות המציגות את נתוני המסמכים שהתקבלו בשלבי הרישוי להיתר:

שלב הבקשה לאישור תחילת עבודות								
תצהיר בציון כמויות פסולת בניין					הסכם עם אתר לסילוק פסולת בניין			
קיום הסכם	מול מי ההסכם	יחידת מדידה	כמות	קיום התצהיר	מדידה	כמות	ציון כמות עפר בתצהיר	ציון יעד פינוי עודפי עפר בתצהיר
✓	"אקוסיק", עפולה	קוב	6	✓	טון	45.2	x	x

שלב הבקשה לתעודת גמר					
קיום האתר בדבר קליטת הפסולת	כמות פסולת באישור הקליטה	האם הכמות באישור האתר תואמת לכמות בהצהרת המבקש	קיום אישור קליטת פסולת עודפת (במקרה של חריגה מהכמות המוצהרת)	קיום תעודת שקילה	קיום חשבונית מס/קבלה
x	x	x

ממצאי הביקורת:

1. בדוח ההיתרים שהופק ממערכת המידע של הוועדה (בר טכנולוגיות-מערכת לניהול וועדה), הפרויקט מסווג כפרויקט לבנייה למגורים ולא כמוסד ציבור כנדרש בהתאם למהותו.

25 | 2020052614 | היתר/תעודת גמר | דפנה 8 כניסה א | מגורים | בניה חדשה

2. כמויות פסולת הבניין שצוינו בהצהרה (45.2 טון) ובהסכם עם האתר הקולט (6 טון) הינן שונות.
3. לא צורפה הצהרה בדבר כמויות עודפי עפר.
4. לא צורפה הצהרה בדבר יעדי פינוי עודפי עפר (גם לא צוין כי לא צפויים עודפי עפר).
5. העדר פיקוח אחר התקיימות תנאים לפינוי מוסדר של פסולת בניין בהליכי הרישוי - בניגוד לדרישת נוהל פינוי פסולת בניין של המשרד לאיכות הסביבה: לביקורת נמסר מהמחלקה לאיכות הסביבה, כי לא הוגשה לה בקשה לבדיקת מסמכים, לרבות אישורים ואסמכתאות הנוגעים לפינוי פסולת בניין ועודפי עפר בפועל (תעודת אישור קליטת פסולת בניין, תעודת שקילה וחשבונית מס) ולמעשה, ניתנה לפרויקט זה תעודת גמר ללא קיום תנאים אלה. בנוסף, תעודת הגמר ניתנה למרות שבגיליון הדרישות שפורסם באתר הוועדה בנוגע לפרויקט זה, צוין, כי לא מולאו כל התנאים למתן תעודת גמר. הביקורת מציינת כי בסמוך לאתר הפרויקט לא נמצאו עדויות לעודפי פסולת אך יחד עם זאת, נוכח הממצאים שהוצגו לעיל, עולה חשש לכאורה, כי בפרויקט זה ניתנו אישור תחילת עבודות ותעודת גמר מבלי שנבדקה עמידת היזם בתנאי ההיתר ובפרט, בנושא פינוי פסולת בניין. הדבר נעשה בניגוד לתקנות התכנון והבנייה והוראות נוהל פינוי פסולת בניין של המשרד להגנת הסביבה.



10.3.6. היתר בנייה מס' 2\20220502

פרויקט לבניית בית פרטי דו קומתי ברחוב התקומה 8, גוש 16694, חלקה 46.

להלן טבלה המפרטת את המועדים הרלוונטיים להיתר:

תאריך	האירוע
12.6.2022	הגשת בקשה להיתר
17.8.2022	הפקת היתר בנייה
7.11.2022	מתן אישור לתחילת עבודות
17.6.2024	מתן תעודת גמר

להלן טבלאות המציגות את נתוני המסמכים שהתקבלו בשלבי הרישוי להיתר:

שלב הבקשה לאישור תחילת עבודות								
תצהיר בציון כמויות פסולת בניין					הסכם עם אתר לסילוק פסולת בניין			
ציון יעד פינוי עודפי עפר בתצהיר	ציון עודפי עפר בתצהיר	כמות	מדידה	קיום התצהיר	כמות	יחידת מדידה	מול מי ההסכם	קיום הסכם
x	x	34	טון	✓	20	טון	"אקוסיק", עפולה*	✓

שלב הבקשה לתעודת גמר					
קיום חשבונית מס/קבלה	קיום תעודת שקילה	קיום אישור קליטת פסולת עודפת (במקרה של חריגה מהכמות המוצהרת)	האם באישור האתר תואמת לכמות בהצהרת המבקש	כמות פסולת באישור הקליטה	קיום האתר בדבר קליטת הפסולת
✓	x	x	x	20 טון	✓

ממצאי הביקורת:

1. טופס הצהרת אחראי לביקורת על הביצוע התקשרות עם אתר מורשה לפינוי פסולת בניין נחתם ללא תאריך:

מסמכים מצורפים:

העתק חוזה התקשרות אתר מורשה לפינוי פסולת בניין

טופס הצהרה על כמות פסולת בנייה ועודפי עפר (נספח מס' 1 נוהל לאכיפת פינוי מוסדר של פסולת בנייה)

שם: רעות בן דוד אסולון

חתימה: מ.א. 41074756

תאריך: _____

האחראי לביקורת על הביצוע

הצהרת אחראי לביקורת על הביצוע, פינוי פסולת בניין, תחילת עבודות. 01

ממצאי הביקורת:

2. כמויות פסולת הבניין שצוינו בהצהרה ובהסכם הינן שונות.
3. לא צורפה הצהרה בדבר כמויות עודפי עפר.
4. לא צורפה הצהרה בדבר יעדי פינוי עודפי עפר (גם לא צוין כי לא צפויים עודפי עפר).
5. כמות הפסולת באישור מטעם האתר הקולט אינה תואמת את הכמות המוצהרת שהוגשה בשלב הבקשה לתחילת עבודות, באופן שהכמות בהצהרה חורגת מהכמות באישור הקליטה. למרות קיומה של פסולת עודפת, לא הוגש אישור על קליטתה כנדרש בהתאם לנוהל פינוי פסולת בניין של המשרד להגנת הסביבה.
6. לא קיים במערכות העירייה תיעוד של תעודת שקילה בתור אסמכתא לכמות הפסולת שנקלטה באתר כנדרש בנוהל פינוי פסולת בניין.

העדר פיקוח אחר התקיימות תנאים לפינוי מוסדר של פסולת בניין בהליכי הרישוי - אישור תחילת העבודות ותעודת גמר ניתנו למרות שבגיליון הדרישות שפורסם באתר הוועדה בנוגע לפרויקט זה, צוין, כי לא מולאו כל התנאים לתחילת עבודות ותעודת גמר וביניהם התנאי הנוגע להשלמת התקשרות עם אתר מורשה לסילוק פסולת בניין או טיפול בה (יצוין כי לביקורת, הועבר אישור התקשרות עם אתר קולט).

לא הושלם	אישור התקשרות עם אתר מורשה לסילוק פסולת בניין או לטיפול בה, לרבות אומדן נפחי פסולת הבניין הצפוי במהלך ביצוע העבודות, זולת אם הכמות היא מזערית להערכת המהנדס כאמור בתקנה 56 לתקנות רישוי בנייה הערה: הסכם התקשרות עם מעבדה מאושרת לבדיקת בטון, אבן, אטימות, גז ואינסטלציה
לא הושלם	נספח לתעודת גמר הכולל חתימת כל הגורמים המאשרים את הבקשה

הביקורת מציינת כי נכון למועד הביקורת, בסמוך לאתר הפרויקט ישנן עדויות לעודפי פסולת אשר קשורות לבנייה המתקיימת במקום ואינן קשורות לפרויקט זה.

בית פרטי ברחוב התקומה 8, גוש 16694, חלקה 46

תקריב



מבט עילי



נוכח הממצאים שהוצגו לעיל, עולה חשש לכאורה, כי בפרויקט זה ניתנו אישור תחילת עבודות ותעודת גמר מבלי שנבדקה עמידת היזם בתנאי ההיתר. הדבר נעשה בניגוד לתקנות התכנון והבנייה והוראות נוהל פינוי פסולת בניין של המשרד להגנת הסביבה.

10.3.7. היתר בנייה מס' 2\20220014

מדובר בפרויקט לבניית בית פרטי ברחוב רבי דוד עראמה 10, גוש 16694, חלקה 65.

להלן טבלה המפרטת את המועדים הרלוונטיים להיתר:

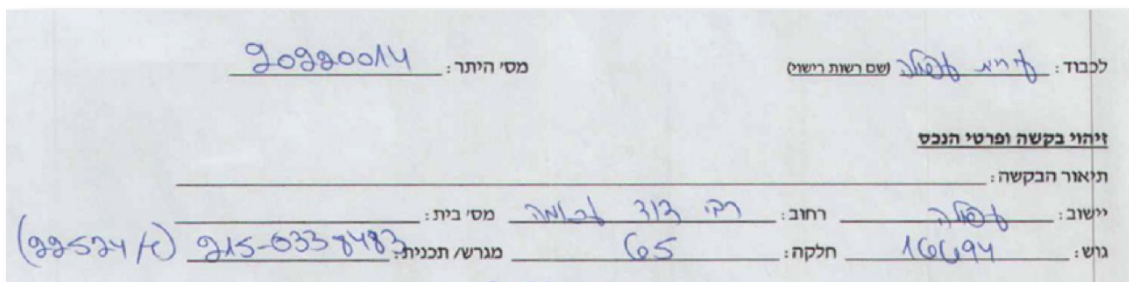
מועד :	תאריך
הגשת בקשה להיתר	21.2.2022
הפקת היתר בנייה	12.6.2022
מתן אישור לתחילת עבודות	11.8.2022
מתן טופס 4	אין מידע
מתן תעודת גמר	10.4.2024

שלב הבקשה לאישור תחילת עבודות								
תצהיר בציון כמויות פסולת בניין					הסכם עם אתר לסילוק פסולת בניין			
קיום הסכם	מול מי ההסכם	יחידת מדידה	כמות	קיום התצהיר	מדידה	כמות	ציון כמות עופי עפר בתצהיר	ציון יעד פינוי עופי עפר בתצהיר
✓	"אקוסיק", עפולה*	קוב	32	✓	קוב	32.3	x	x

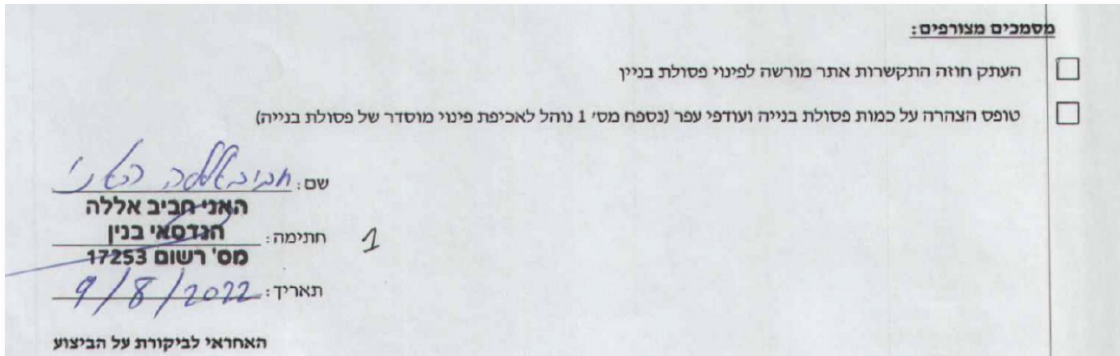
שלב הבקשה לתעודת גמר					
קיום האתר בדבר קליטת הפסולת	כמות פסולת באישור הקליטה	האם הכמות באישור האתר תואמת לכמות בהצהרת המבקש	קיום אישור קליטת פסולת עודפת (במקרה של חריגה מהכמות המוצהרת)	קיום תעודת שקילה	קיום חשבונית מס/קבלה
✓	32 קוב	✓	....	x	x

ממצאי הביקורת:

1. מסמכי הבקשה אינם כוללים פירוט בנוגע לנתוני המבנה שבנייתו מתבקשת, כגון מספר הקומות, סוג המבנה (דו משפחתי, בודד) או תכנון מרתף. למעשה השדות המיועדים לציון תיאור הבקשה במסמכים, כולל בהצהרה הנוגעת לפינוי פסולת בניין נותרו ריקים, דבר שעלול להקשות על הגורמים הרלוונטיים לקבל אינדיקציה בדבר כמויות פסולת הבניין ועודפי העפר הצפויים והתאמתם לכמויות המוצהרות: במקום ואין קשורות לפרויקט זה.



2. בתצהיר החתום על ידי האחראי לביקורת על הביצוע, לא סומן כי צורפו לתצהיר הסכם עם אתר קולט וטופס הצהרה על כמות פסולת בנייה ועודפי עפר במקום המיועד. בפועל, לא צורפה הצהרה בדבר כמות עודפי עפר:



- 3. לא צורפה הצהרה בדבר כמויות עודפי עפר.
- 4. לא צורפה הצהרה בדבר יעד פינוי עודפי עפר (גם לא צוין כי לא צפויים עודפי עפר).
- 5. בניגוד לדרישת נוהל פינוי פסולת בניין של המשרד לאיכות הסביבה, אין תיעוד במערכת של תעודת שקילה וחשבונית מס. למעשה, ניתנה לפרויקט תעודת גמר ללא קיום תנאי זה.
- 6. העדר פיקוח אחר התקיימות תנאים לפינוי מוסדר של פסולת בניין בהליכי הרישוי - אישור תחילת העבודות ותעודת גמר ניתנו למרות שבגיליון הדרישות שפורסם באתר הוועדה בנוגע לפרויקט זה, צוין, כי לא מולאו כל התנאים לתחילת עבודות ותעודת גמר וביניהם התנאי הנוגע להשלמת התקשרות עם אתר מורשה לסילוק פסולת בניין או טיפול בה. יצוין כי לביקורת, הועבר אישור התקשרות עם אתר קולט.
- 7. הביקורת מציינת כי בסמוך לאתר הפרויקט נמצאו עדויות לעודפי פסולת אך הביקורת אינה מייחסת אותם בהכרח לפרויקט זה.

האתר בשנת 2024

האתר בשנת 2023



8. נוכח הממצאים שהוצגו לעיל, עולה חשש לכאורה, כי בפרויקט זה ניתנו אישור תחילת עבודות ותעודת גמר מבלי שנבדקה עמידת היזם בתנאי ההיתר ובפרט, בנושא פינוי פסולת בניין. הדבר נעשה בניגוד לתקנות התכנון והבנייה והוראות נוהל פינוי פסולת בניין של המשרד להגנת הסביבה.

לא הושלם	אישור התקשרות עם אתר מורשה לסילוק פסולת בניין או לטיפול בה, לרבות אומדן נפחי פסולת הבניין הצפוי במהלך ביצוע העבודות, זולת אם הכמות היא מזערית להערכת המהנדסכאמור בתקנה 56 לתקנות רישוי בנייה
לא הושלם	נספח לתעודת גמר הכולל חתימת כל הגורמים המאשרים את הבקשה

10.3.8. היתר בנייה מס' 2\20220630

פרויקט לבניית בית מגורים פרטי דו משפחתי חד קומתי ברחוב סהרון -7מתחםC1, גוש 16746, חלקה 98. להלן טבלה המפרטת את המועדים הרלוונטיים להיתר:

תאריך	האירוע
26.7.2022	הגשת בקשה להיתר
12.1.2023	הפקת היתר בנייה
16.3.2023	מתן אישור לתחילת עבודות
12.3.2024	מתן תעודת גמר

שלב הבקשה לאישור תחילת עבודות								
תצהיר בציון כמויות פסולת בניין					הסכם עם אתר לסילוק פסולת בניין			
בציון יעד פינוי עודפי עפר בתצהיר	ציון כמויות עודפי עפר בתצהיר	כמות	מדידה	קיום התצהיר	כמות	יחידת מדידה	מול מי ההסכם	קיום הסכם
x	x	68	טון	✓	86	מ"ק	"פינוי אוזן בע"מ", טבריה	✓

שלב הבקשה לתעודת גמר					
קיום חשבונית מס/קבלה	קיום תעודת שקילה	קיום אישור קליטת פסולת עודפת (במקרה של חריגה מהכמות המוצהרת)	האם הכמות באישור האתר תואמת לכמות בהצהרת המבקש	כמות פסולת באישור הקליטה	קיום האתר בדבר קליטת הפסולת
x	x	x	x	48 מ"ק	✓

ממצאי הביקורת:

1. בתצהיר החתום על ידי האחראי לביקורת על הביצוע, לא סומן כי צורפו לתצהיר הסכם עם אתר קולט וטופס הצהרה על כמות פסולת בנייה ועודפי עפר במקום המיועד. בפועל, לא צורפה הצהרה בדבר כמות עודפי עפר.

מסמכים מצורפים:

חתק חוזק התקשרות אתר מורשה לפינוי פסולת בניין

טופס הצהרה על כמות פסולת בנייה ועודפי עפר (נספח מס' 1 נוהל לאכיפת פינוי מוסדר של פסולת בנייה)

שם: ע' ארני

חתימה: הילה ארני

מ.ר. ה/40459

תאריך: 9.3.23

האחראי לביקורת על הביצוע

הצהרת אוראי לביקורת על הביצוע, פינוי פסולת בניין, תחילת עבודות_01

2. יחידת המדידה לכמות פסולת בניין בהסכם (מ"ק) שונה מיחידת המדידה בהצהרה(טון).
3. לא צורפה הצהרה בדבר כמויות עודפי עפר.
4. לא צורפה הצהרה בדבר יעד פינוי עודפי עפר (גם לא צוין כי לא צפויים עודפי עפר).
5. כמות הפסולת באישור מטעם האתר הקולט אינה תואמת את הכמות המוצהרת שהוגשה בשלב הבקשה לתחילת עבודות, באופן שהכמות בהצהרה חורגת מהכמות באישור הקליטה. למרות קיומה של פסולת עודפת לכאורה, לא הוגש אישור על קליטתה כנדרש בהתאם לנוהל פינוי פסולת בניין של המשרד להגנת הסביבה.
6. בניגוד לדרישת נוהל פינוי פסולת בניין של המשרד לאיכות הסביבה, אין תיעוד במערכת של תעודת שקילה וחשבונית מס.
7. העדר פיקוח אחר התקיימות תנאים לפינוי מוסדר של פסולת בניין בהליכי הרישוי - אישור תחילת העבודות ותעודת גמר ניתנו למרות שבגיליון הדרישות שפורסם באתר הוועדה בנוגע לפרויקט זה, צוין, כי לא מולאו כל התנאים לתחילת עבודות ותעודת גמר וביניהם התנאי הנוגע להשלמת התקשרות עם אתר מורשה לסילוק פסולת בניין או טיפול בה.

לא	נספח לתעודת גמר הבולל חתימת כל הגורמים המאשרים את הבקשה
לא הושלם	אישור התקשרות עם אתר מורשה לסילוק פסולת בניין או לטיפול בה, לרבות אומדן נפחי פסולת הבניין הצפוי במהלך ביצוע העבודות, זולת אם הכמות היא מזערית להערכת המהנדס כאמור בתקנה 56 לתקנות רישוי בנייה הערה: הסכם התקשרות עם מעבדה מאושרת לבדיקת בטון, אבן, אטימות, גז ואינסטלציה

הביקורת מציינת כי בסמוך לאתר הפרויקט שבו נבנים גם במועד הביקורת בתים נוספים, נמצאו עדויות לעודפי פסולת אך הביקורת אינה מייחסת אותם כלל לפרויקט זה.

בית מגורים פרטי ברחוב סהרון 7, מתחם C1 גוש 16746, חלקה 98

תקריב



מבט עילי



*צילום האוויר מתייחס לחלקות 114,115,117 כאשר משמאל מופיעה חלקת הפרויקט 98



יחד עם זאת ונוכח הממצאים שהוצגו לעיל, עולה חשש לכאורה, כי בפרויקט זה ניתנו אישור תחילת עבודות ותעודת גמר מבלי שנבדקה עמידת היזם בתנאי ההיתר ובפרט, בנושא פינוי פסולת בניין. הדבר נעשה בניגוד לתקנות התכנון והבנייה והוראות נוהל פינוי פסולת בניין של המשרד להגנת הסביבה.

10.3.9. היתר בנייה מס' 1\20220185

פרויקט הקמת בית מגורים דו משפחתי ברחוב יצחק שדה 15, גוש 17772, חלקה 62.

להלן טבלה המפרטת את המועדים הרלוונטיים להיתר:

תאריך	האירוע
23.2.2022	הגשת בקשה להיתר
35.5.2022	הפקת היתר בנייה
19.7.2022	מתן אישור לתחילת עבודות
15.10.2024	מתן תעודת גמר

להלן טבלאות המציגות את נתוני המסמכים שהתקבלו בשלבי הרישוי להיתר:

שלב הבקשה לאישור תחילת עבודות								
תצהיר בציון כמויות פסולת בניין					הסכם עם אתר לסילוק פסולת בניין			
בציון יעד פינוי עודפי עפר בתצהיר	ציון כמויות עודפי עפר בתצהיר	כמות	מדידה	קיום התצהיר	כמות	יחידת מדידה	מול מי ההסכם	קיום הסכם
x	x	30	טון	✓	20	טון	"מגרסות יופי נוף", קריית אתא	✓

שלב הבקשה לתעודת גמר					
קיום חשבונית מס/קבלה	קיום תעודת שקילה	קיום אישור קליטת פסולת עודפת (במקרה של חריגה מהכמות המוצהרת)	האם הכמות באישור האתר תואמת לכמות המבקש בהצהרת	כמות פסולת באישור הקליטה	קיום האתר בדבר קליטת הפסולת
x	✓	x	x	16 טון	✓

ממצאי הביקורת:

1. בתצהיר החתום על ידי האחראי לביקורת על הביצוע, לא סומנו כי צורפו לתצהיר הסכם עם אתר קולט וטופס הצהרה על כמות פסולת בנייה ועודפי עפר במקום המיועד. בפועל, לא צורפה הצהרה בדבר כמות עודפי עפר.

2. לא צורפה לבקשה הצהרה בדבר כמויות עודפי עפר.
3. לא צורפה הצהרה בדבר יעד פינוי עודפי עפר (גם לא צוין כי לא צפויים עודפי עפר).
4. כמויות פסולת הבניין שצוינו בהסכם עם האתר הקולט (20 טון) אינן תואמות לכמויות בתצהיר (30 טון).
5. בניגוד לדרישת נוהל פינוי פסולת בניין של המשרד לאיכות הסביבה, אין תיעוד במערכת של תעודת חשבונית מס.
6. העדר פיקוח אחר התקיימות תנאים לפינוי מוסדר של פסולת בניין בהליכי הרישוי - אישור תחילת העבודות ותעודת גמר ניתנו למרות שבגיליון הדרישות שפורסם באתר הוועדה בנוגע לפרויקט זה, צוין, כי לא מולאו כל התנאים לתחילת עבודות ותעודת גמר וביניהם התנאי הנוגע להשלמת התקשרות עם אתר מורשה לסילוק פסולת בניין או טיפול בה. הביקורת מציינת כי בסמוך לאתר הפרויקט לא נמצאו עדויות לעודפי פסולת אך יחד עם זאת, נוכח הממצאים שהוצגו לעיל, עולה חשש לכאורה, כי בפרויקט זה ניתנו אישור תחילת עבודות ותעודת גמר מבלי שנבדקה עמידת היזם בתנאי ההיתר ובפרט, בנושא פינוי פסולת בניין. הדבר נעשה בניגוד לתקנות התכנון והבנייה והוראות נוהל פינוי פסולת בניין של המשרד להגנת הסביבה.

לא הושלם	נספח לתעודת גמר הכולל חתימת כל הגורמים המאשרים את הבקשה
לא הושלם	אישור התקשרות עם אתר מורשה לסילוק פסולת בניין או לטיפול בה, לרבות אומדן נפחי פסולת הבניין הצפוי במהלך ביצוע העבודות, זולת אם הכמות היא מזערית להערכת המהנדס כאמור בתקנה 56 לתקנות רישוי בנייה;

10.3.10. היתר בנייה מס' 2\20220615

מדובר בפרויקט לבניית בית מגורים חד משפחתי דו קומתי ברחוב יצחק שדה 53/מכלף מרדכי, גוש 17765 חלקות 93-91. להלן טבלה המפרטת את המועדים הרלוונטיים להיתר:

תאריך	האירוע
24.7.2022	הגשת בקשה להיתר
30.5.2023	הפקת היתר בנייה
22.6.2023	מתן אישור לתחילת עבודות
אין מידע	מתן טופס 4
11.7.2024	מתן תעודת גמר

להלן טבלאות המציגות את נתוני המסמכים שהתקבלו בשלבי הרישוי להיתר:

שלב הבקשה לאישור תחילת עבודות								
תצהיר בציון כמויות פסולת בניין					הסכם עם אתר לסילוק פסולת בניין			
בציון יעד פינוי עודפי עפר בתצהיר	עודפי עפר בתצהיר	כמות	מדידה	קיום התצהיר	כמות	יחידת מדידה	מול מי ההסכם	קיום הסכם
x	x	..	..	x	35	טון	"אקוסיק", עפולה	✓

שלב הבקשה לתעודת גמר					
קיום חשבונית מס/קבלה	קיום תעודת שקילה	קיום אישור קליטת פסולת עודפת (במקרה של חריגה מהכמות המוצהרת)	האם הכמות באישור האתר תואמת לכמות בהצהרת המבקש	כמות פסולת באישור הקליטה	קיום האתר בדבר קליטת הפסולת
x	x	...	אין הצהרה	35 טון	✓

ממצאי הביקורת:

1. בתצהיר החתום על ידי האחראי לביקורת על הביצוע, לא סומן כי צורף לתצהיר טופס הצהרה על כמות פסולת בנייה ועודפי עפר במקום המיועד לכך. בנוסף, בתצהיר לא צוין תאריך החתימה:



מסמכים מצורפים:

העתק חוזה התקשרות אתר מורשה לפינוי פסולת בניין

טופס הצהרה על כמות פסולת בנייה ועודפי עפר (נספח מס' 1 נוהל לאכיפת פינוי מוסדר של פסולת בנייה)

שם: רחל זלך

חתימה: (חתימה)

תאריך:

האחראי לביקורת על הביצוע

- גם בפועל, לא צורפה לבקשה הצהרה בדבר כמויות עודפי עפר ופסולת בניין.
- לא צורפה הצהרה בדבר יעד פינוי עודפי עפר (גם לא צוין כי לא צפויים עודפי עפר).
- בניגוד לדרישת נוהל פינוי פסולת בניין של המשרד לאיכות הסביבה, אין תיעוד במערכת של תעודת שקילה וחשבונית מס. למעשה, ניתנה לפרויקט תעודת גמר ללא קיום תנאי זה.
- העדר פיקוח אחר התקיימות תנאים לפינוי מוסדר של פסולת בניין בהליכי הרישוי - אישור תחילת העבודות ותעודת גמר ניתנו למרות שבגיליון הדרישות שפורסם באתר הוועדה בנוגע לפרויקט זה, צוין, כי לא מולאו כל התנאים לתחילת עבודות ותעודת גמר וביניהם התנאי הנוגע להשלמת התקשרות עם אתר מורשה לסילוק פסולת בניין, או טיפול בה. הביקורת מציינת כי בסמוך לאתר הפרויקט לא נמצאו עדויות לעודפי פסולת אך יחד עם זאת, נוכח הממצאים שהוצגו לעיל, עולה חשש לכאורה, כי בפרויקט זה ניתנו אישור תחילת עבודות ותעודת גמר מבלי שנבדקה עמידת היזם בתנאי ההיתר ובפרט, בנושא פינוי פסולת בניין. הדבר נעשה בניגוד לתקנות התכנון והבנייה והוראות נוהל פינוי פסולת בניין של המשרד להגנת הסביבה.

לא הושלם	אישור התקשרות עם אתר מורשה לסילוק פסולת בניין או לטיפול בה, לרבות אומדן נפחי פסולת הבניין הצפוי במהלך ביצוע העבודות, זולת אם הכמות היא מזערית להערכת המהנדס באמור בתקנה 56 לתקנות רישוי בנייה הערה: הסכם התקשרות עם מעבדה מאושרת לבדיקת בטון, אבן, אטימות, גז ואינסטלציה
לא הושלם	נספח לתעודת גמר הבולל חתימת כל הגורמים המאשרים את הבקשה

10.3.11. היתר בנייה מס' 20200735\1

מדובר בפרויקט לתוספת קומה מסחרית בשטח 500 מ"ר למבנה מסחרי-משרדים קיים ברחוב ברזילאי יוסף 5, גוש 16786, חלקה 14. להלן טבלה המפרטת את המועדים הרלוונטיים להיתר:

תאריך	האירוע
29.4.2021	הגשת בקשה להיתר
19.6.2022	הפקת היתר בנייה
7.9.2022	מתן אישור לתחילת עבודות
4.4.2024	מתן תעודת גמר

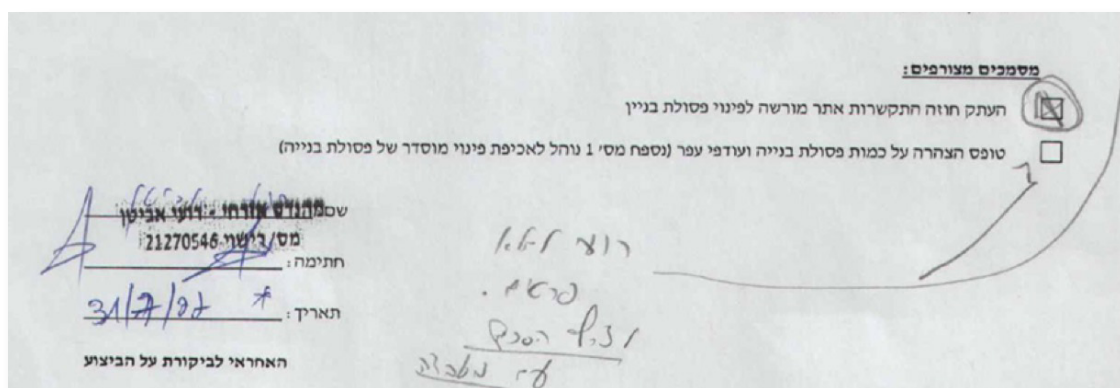
להלן טבלאות המציגות את נתוני המסמכים שהתקבלו בשלבי הרישוי להיתר:

שלב הבקשה לאישור תחילת עבודות								
תצהיר בציון כמויות פסולת בניין					הסכם עם אתר לסילוק פסולת בניין			
קיום הסכם	מול מי ההסכם	יחידת מדידה	כמות	קיום התצהיר	מדידה	כמות	ציון כמויות עודפי עפר בתצהיר	בציון יעד פינוי עודפי עפר בתצהיר
✓	"אקוסיק", עפולה	טון	81	✓	טון	150	x	x

שלב הבקשה לתעודת גמר					
קיום האתר בדבר קליטת הפסולת	כמות פסולת באישור הקליטה	האם הכמות באישור האתר תואמת לכמות בהצהרת המבקש	קיום אישור קליטת פסולת עודפת (במקרה של חריגה מהכמות המוצהרת)	קיום תעודת שקילה	קיום חשבונית מס/קבלה
x	x	x

ממצאי הביקורת:

1. בתצהיר החתום על ידי האחראי לביקורת על הביצוע, לא סומן כי צורף טופס הצהרה על כמות פסולת בנייה ועודפי עפר במקום המיועד (בפועל, לא צורפה לבקשה הצהרה בדבר כמויות עודפי עפר) ובנוסף, נכתבו על גבי הערות ידנית.



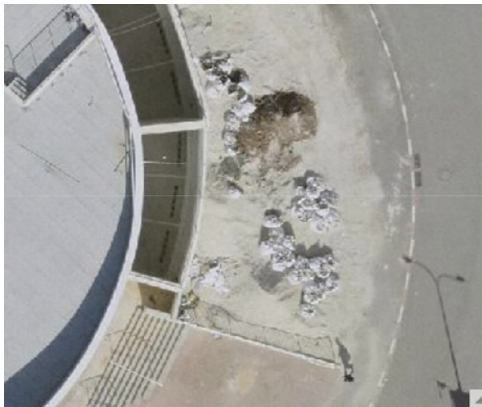
2. בהסכם עם האתר הקולט צוין כי כמות פסולת הבניין היא 81 טון, בעוד שבתצהיר נרשמה כמות של 150 טון. בנוסף, בשלב הבקשה לתעודת גמר לא הוגש אישור מהאתר הקולט המאשר את קליטת הפסולת בפועל. מצב זה מעלה חשש כי ניתנו לפרויקט זה תעודות מבלי לוודא את פינוי פסולת הבניין בפועל, תוך העדר בקרה אחר הפערים בין הכמויות שדווחו והאם הייתה פסולת עודפת ומה נעשה אתה.
3. בניגוד לדרישת נוהל פינוי פסולת בניין של המשרד לאיכות הסביבה, אין תיעוד במערכת של תעודת אישור קליטת פסולת בניין, תעודת שקילה וחשבונית מס. למעשה, ניתנה לפרויקט תעודת גמר ללא קיום תנאי זה.
4. העדר פיקוח אחר התקיימות תנאים לפינוי מוסדר של פסולת בניין בהליכי הרישוי - אישור תחילת העבודות ותעודת גמר ניתנו למרות שבגיליון הדרישות שפורסם באתר הוועדה בנוגע לפרויקט זה, צוין, כי לא מולאו כל התנאים לתחילת עבודות ותעודת גמר וביניהם התנאי הנוגע להשלמת התקשרות עם אתר מורשה לסילוק פסולת בניין או טיפול בה.

לא הושלם	אישור התקשרות עם אתר מורשה לסילוק פסולת בניין או לטיפול בה, לרבות אומדן נפחי פסולת הבניין הצפוי במהלך ביצוע העבודות, זולת אם הכמות היא מזערית להערכת המהנדס באמור בתקנה 56 לתקנות רישוי בנייה;
לא הושלם	נספח לתעודת גמר הכולל חתימת כל הגורמים המאשרים את הבקשה

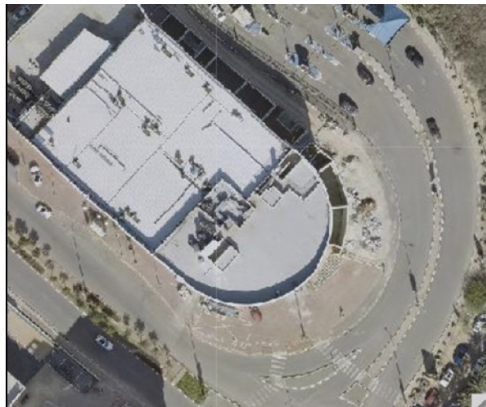
הביקורת מציינת כי בסמוך לאתר הפרויקט נמצאו עדויות לעודפי פסולת אך הביקורת אינה מייחסת אותם בהכרח לפרויקט זה.

תוספת קומה מסחרית בשטח 500 מ"ר למבנה מסחרי-משרדים קיים ברחוב ברזילאי יוסף 5, גוש 16786, חלקה 14

תקריב



מבט עילי



נוכח הממצאים שהוצגו לעיל, עולה חשש לכאורה, כי בפרויקט זה ניתנו אישור תחילת עבודות ותעודת גמר מבלי שנבדקה עמידת היזם בתנאי היתר ובפרט, בנושא פינוי פסולת בניין. הדבר נעשה בניגוד לתקנות התכנון והבנייה והוראות נוהל פינוי פסולת בניין של המשרד להגנת הסביבה.

10.3.12. היתר בנייה מס' 1\20200982

מדובר בפרויקט לבניית בניין מגורים הכולל 13 יחידות דיור, גדר ופיתוח ברחוב אירוס 5, מתחם 1 C, בגוש 16744, חלקה 87. להלן טבלה המפרטת את המועדים הרלוונטיים להיתר:

תאריך	האירוע
29.9.2020	הגשת בקשה להיתר
19.1.2022	הפקת היתר בנייה
19.1.2022	מתן אישור לתחילת עבודות
אין מידע	מתן טופס 4
26.6.24	מתן תעודת גמר

להלן טבלאות המציגות את נתוני המסמכים שהתקבלו בשלבי הרישוי להיתר:

שלב הבקשה לאישור תחילת עבודות								
תצהיר בציון כמויות פסולת בניין					הסכם עם אתר לסילוק פסולת בניין			
בציון יעד פינוי עודפי עפר בתצהיר	ציון כמויות עודפי עפר בתצהיר	כמות	מדידה	קיום התצהיר	כמות	יחידת מדידה	מול מי ההסכם	קיום הסכם
x	x	..	..	x	4 6 5 (372)	טון	"אקוסיק", עפולה	✓

שלב הבקשה לתעודת גמר					
קיום חשבונית מס/קבלה	קיום תעודת שקילה	קיום אישור קליטת פסולת עודפת (במקרה של חריגה מהכמות המוצהרת)	האם הכמות באישור האתר תואמת לכמות בהצהרת המבקש	כמות פסולת באישור הקליטה	קיום האתר בדבר קליטת הפסולת
x	x	...	אין הצהרה	250 טון	✓

ממצאי הביקורת:

1. בתצהיר אחראי לביקורת על הביצוע, לא סומנו כי צורפו לתצהיר הסכם עם אתר קולט וטופס הצהרה על כמות פסולת בנייה ועודפי עפר במקום המיועד. גם בפועל, לא צורפה לבקשה הצהרה בדבר כמויות עודפי עפר ופסולת בניין.

מסמכים מצורפים:

העתק חוזה התקשרות אתר מורשה לפינוי פסולת בניין

טופס הצהרה על כמות פסולת בנייה ועודפי עפר (נספח מס' 1 נוהל לאכיפת פינוי מוסדר של פסולת בנייה)

שם: _____

חתימה: _____

תאריך: 9/1/22

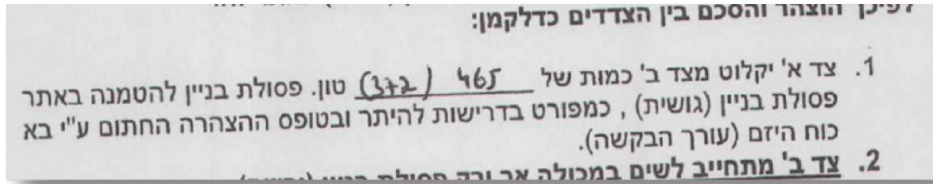
האחראי לביקורת על הביצוע

דניאל עינב
מהנדס אגרות B.S.C.
רשיון מס' 32592

הצהרת אחראי לביקורת על הביצוע, פינוי פסולת בניין, תחילת עבודות_01

ממצאי הביקורת:

2. לא צורפה הצהרה בדבר יעד פינוי עודפי עפר (גם לא צוין כי לא צפויים עודפי עפר).
3. כמות הפסולת בטון שצוינה בהסכם אינה אחידה, מצד אחד נכתב כי מדובר ב-465 טון ומצד שני בסוגריים נכתב 372 טון.



4. כמות הפסולת באישור מטעם האתר הקולט (250 טון) אינה תואמת את הכמות בהסכם שהוגש בשלב הבקשה לתחילת עבודות (372 או 465 טון), באופן שהכמות שנקלטה בפועל פחותה מהכמות שצוינה בהסכם (גם לפי החלופה הנמוכה שצוינה בהסכם).
5. בניגוד לדרישת נוהל פינוי פסולת בניין של המשרד לאיכות הסביבה, אין תיעוד במערכת של תעודת שקילה וחשבונית מס.
6. העדר פיקוח אחר התקיימות תנאים לפינוי מוסדר של פסולת בניין בהליכי הרישוי - אישור תחילת העבודות ותעודת גמר ניתנו למרות שבגיליון הדרישות שפורסם באתר הוועדה בנוגע לפרויקט זה, צוין, כי לא מולאו כל התנאים לתחילת עבודות ותעודת גמר וביניהם התנאי הנוגע להשלמת התקשרות עם אתר מורשה לסילוק פסולת בניין או טיפול בה.

לא הושלם	נספח לתעודת גמר הכולל חתימת כל הגורמים המאשרים את הבקשה
לא הושלם	אישור התקשרות עם אתר מורשה לסילוק פסולת בניין או לטיפול בה, לרבות אומדן נפחי פסולת הבניין הצפוי במהלך ביצוע העבודות, זולת אם הכמות היא מזערית להערכת המהנדסכאמור בתקנה 56 לתקנות רישוי בנייה

הביקורת מציינת כי בסמוך לאתר הפרויקט לא נמצאו עדויות לעודפי פסולת.

בניין מגורים הכולל 13 יחידות דיור ברחוב אירוס 5, מתחם C1 גוש 16744, חלקה 87

האתר בשנת 2024



האתר בשנת 2023



נוכח הממצאים שהוצגו לעיל, עולה חשש לכאורה, כי בפרויקט זה ניתנו אישור תחילת עבודות ותעודת גמר מבלי שנבדקה עמידת היזם בתנאי ההיתר ובפרט, בנושא פינוי פסולת בניין. הדבר נעשה בניגוד לתקנות התכנון והבנייה והוראות נוהל פינוי פסולת בניין של המשרד להגנת הסביבה.

10.4. ריכוז ממצאי המדגם

ממצאי הביקורת:

1. בניגוד להוראות נוהל הפינוי של המשרד להגנת הסביבה, הוועדה הנפיקה אישורי תחילת עבודות מבלי שמבקשי ההיתר צירפו/מילאו תצהיר בנוגע לטיפול בעודפי עפר בכל 12 הפרויקטים שנבדקו.
2. למנהל הנדסה אין מנגנון לווידוא יעדי פינוי עודפי עפר שצוינו בשלב תחילת העבודות.
3. המסמכים המוגשים בשלב תחילת העבודות נבדקים על ידי מחלקת הרישוי לעומת המסמכים המוגשים בשלב תעודות גמר, הנבדקים על ידי מחלקת איכות הסביבה, זאת, מבלי שיהיה בין המחלקות כל ממשק או מנגנון להעברה והצלבת מידע בנוגע לנתוני שני השלבים.
4. בניגוד לדרישת נוהל פינוי פסולת בניין של המשרד לאיכות הסביבה, לא קיים במערכת תיעוד של תעודות שקילה ו/או חשבוניות מס (או שניהם) בפרויקטים שנכללו במדגם.
5. מבדיקת הביקורת עלה, כי לא הוגשו למחלקת איכות הסביבה, מסמכים ואסמכתאות להוכחת פינוי מוסדר ב- 5 פרויקטים מתוך 12 שנבדקו במדגם הביקורת זאת, למרות שהגשת מסמכים אלו מהווה תנאי למתן תעודת גמר. כלומר, ניתנו לפרויקטים אלה תעודות גמר (למעט פרויקט אחד שטרם ניתן לו תעודת גמר) מבלי לוודא עמידה בתנאי ההיתר ובכלל זה, פינוי פסולת בניין ועודפי עפר בפועל. המשמעות היא, כי בניגוד לתקנות התכנון והבנייה ונוהל פינוי פסולת בניין של המשרד להגנת הסביבה, ללא קיים בעירייה פיקוח נאות על קיום התנאים הנוגעים לפינוי מוסדר של פסולת בניין ועודפי עפר במסגרת הליכי הרישוי. רשימת 5 הפרויקטים שלא כללו אסמכתאות ומסמכים נדרשים בשלב תעודת גמר מצ"ב כנספח ג.
6. ארבעה פרויקטים למוסדות ציבור שנכללו במדגם הביקורת, אשר בוצעו על ידי קבלנים מטעם העירייה, לא כללו הגשת אישורים כנדרש בשלב הרישוי סופי (אישור קליטת פסולת על ידי אתר קולט, תעודות שקילה, חשבוניות מס וכד'). שלושה פרויקטים מתוכם קיבלו תעודות גמר על אף העדר התנאים הנדרשים. ראה נספח ג.
7. בחלק מהפרויקטים שנכללו במדגם התגלו פערים בין כמויות הפסולת שצוינו בהצהרת המבקש לבין אישורי קליטת הפסולת באתר בפועל מבלי שצורף אישור קליטת פסולת עודפת, כנדרש בנוהל פינוי פסולת בניין, במקרים שבהם הייתה פסולת עודפת כפי שעולה מהשוואה בין הכמויות המוצהרות בהצהרה לבין הכמויות שנקלטו.
8. גיליון הדרישות שפורסם באתר הוועדה ביחס לכל פרויקט במדגם, ציין כי התנאים הנוגעים לשלבי תחילת עבודות ותעודת גמר לא הושלמו ובהם: השלמת התקשרות עם אתר הקולט פסולת בניין וחתימת כל הגורמים הרלוונטיים על קיום התנאים לפני מתן תעודת גמר.

המלצות הביקורת:

1. העירייה תגבש מנגנון לווידוא פינוי עודפי העפר אל היעדים שצוינו על ידי המבקש בשלב תחילת העבודות שיוטמע בשלב הבקשה לתעודת גמר, בדומה למנגנון הקיים בנוגע לפסולת בניין. מומלץ כי העירייה תרכז את הטיפול ושמירת המסמכים המתקבלים ממבקשי ההיתרים בשלבי הרישוי השונים בידי גורם ייעודי מתכלל ובמערכת ממוחשבת שנתוניה מוצגים לכל הגורמים הרלוונטיים בוועדה, איכות הסביבה ופיקוח ואכיפה.
2. חיזוק מערך הפיקוח על פינוי מוסדר של פסולת בניין בהליכי הרישוי בדגש על פרויקטים המבוצעים על ידי קבלנים מטעם העירייה - מומלץ לחזק את מנגנוני הפיקוח על פינוי פסולת בניין בהליכי רישוי תוך מתן דגש על פרויקטים המבוצעים על ידי קבלנים מטעם העירייה. בין היתר:
3. קביעת נוהל עבודה מחייב עם מנגנון בדיקה מוסדר לקבלת ואישור מסמכים הנוגעים לפינוי מוסדר של פסולת בניין ועודפי עפר ולביצוע בקרה קפדנית על המסמכים והאישורים המתקבלים תוך תיעוד נתונים והצלבתם בכל שלב משלבי הליכי הרישוי.
4. הטמעת מערכות מידע ממוחשבות או פונקציה באלו הקיימות, לניהול ומעקב אחר עמידה בכל תנאי הרישוי כולל דרישות דיווח וקבלת נתונים בזמן אמת מצד הקבלנים ואימותם.
5. החמרת תנאי מכרזים וחוזים עם קבלנים מטעם העירייה והפעלת אכיפה וסנקציות מוגברות במקרי הפרות.
6. מומלץ לדרוש צירוף אישורים רשמיים של קליטת פסולת עודפת בכל מקרה שבו הכמויות בפועל או לפי הצהרה

חורגות מהכמויות באישור הקליטה מהאתר הקולט. בנוסף, יש להשוות את הנתונים למידע שהוצג בהצהרה על מנת למנוע פערים ולהבטיח דיוק. מומלץ לבצע אכיפה מחמירה של השלמת כלל הדרישות בגיליון הדרישות של כל פרויקט, כך שיוגשו ויושלמו כל המסמכים הנדרשים והתנאים להיתר לפני מתן תעודת גמר, כולל השלמת התקשרות עם אתר הקולט פסולת בניין וחתומות כל הגורמים הרלוונטיים על נספח לתעודת גמר.

11. פיקוח עירוני

11.1. כללי

כחלק מתפקידיהן לאכוף פינוי מוסדר של פסולת בניין וטיפול בעודפי עפר, נדרשות רשויות מקומיות לנקוט פעולות באופן אקטיבי על מנת למנוע השלכותיהם במוקדים לא מוסדרים גם ללא תלונות או דיווחים מהציבור. פעולות אקטיביות לאכיפה יכולות להתבצע באמצעות:

- **סיורים תקופתיים** - באמצעות הפיקוח העירוני במטרה לזהות מוקדים של פסולת בנייה ולהתערב מבעוד מועד.
- **אמצעים טכנולוגיים** - אמצעים המספקים כלי עבודה מתקדמים המאפשרים לרשויות לפקח בצורה אפקטיבית יותר, לזהות הפרות בזמן אמת ולהגיב במהירות. בין הכלים הטכנולוגיים המרכזיים בתחום האכיפה היזומה נמצאים: רחפנים, מצלמות אבטחה ומערכות מידע גיאוגרפיות (GIS).

11.2. סיורים

סיורים המתבצעים לצורך איתור מוקדי שפיכת פסולת בניין ועודפי עפר מהווים כלי מרכזי באכיפת התקנות והחוקים הנוגעים לפסולת בניין.

במסגרת סיורים שמקיימים פקחי הפיקוח העירוני, הם יוצאים לשטח, בין היתר, במטרה לזהות אתרי שפיכה לא חוקית של פסולת בניין או עודפי עפר ולוודא ששטחים ציבוריים פתוחים אינם מהווים מוקדי שפיכת פסולת בניין ועודפי עפר. הסיורים מתבצעים הן באתרים בהם יש פעילות בנייה או חפירות והן בשטחי ציבור פתוחים בתחומי העיר, במטרה לוודא כי פסולת בניין ועודפי עפר לא מושלכים בצורה לא מוסדרת במקומות ציבוריים ובשטחים פתוחים. כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל מחלקת פיקוח ואכיפה, הידיעות בדבר השלכות פסולת בנייה ועודפי עפר, מגיעות למחלקה על ידי צפייה בזמן אמת במהלך סיורי הפקחים. יתר המקרים של השלכות פסולת בניין ועודפי עפר לא סדירות מגיעות לידיעת המחלקה באמצעות:

- תלונות של תושבים;
- דיווח מטעם קבלנים אחרים/איסוף מודיעין;
- צפייה במצלמות אבטחה על פי חשד. אמצעי זה רלוונטי במקומות מאוכלסים בהם מותקנות מצלמות אך באזורי בנייה חדשה לא קיימות מצלמות.

ממצאי הביקורת:

1. סיורי הפיקוח העירוני אינם מתבצעים בהתאם לתוכנית סיור סדורה או בהכוננת מינהל ההנדסה ואינם מבוססים על הערכת סיכונים מוקדמת. בהעדר ניתוח מוקדים בעלי פוטנציאל גבוה להשלכת פסולת בניין ועודפי עפר (כגון אזורים סמוכים לאתרי בנייה, שטחים פתוחים או מוקדי פסולת לא מוסדרים), נוצר מצב שבו פעילות הפיקוח אינה ממוקדת ואינה מחצה את מטרותיה.

המלצות הביקורת:

1. לגבש תכנית עבודה סדורה לפיקוח אחר השלכות פסולת בניין ועודפי עפר בשטחים פתוחים, שתכלול:
 - מיפוי מוקדים המהווים מוקדי משיכה להשלכת פסולת בניין ועודפי עפר על ידי מנהל ההנדסה;
 - הערכת סיכונים למוקדי המשיכה בהתאם לנתוני העבר ולמגמות קיימות;
 - התאמה דינאמית של סדרי העדיפויות למוקדי הסיורים בהתאם ממצאים מהשטח;
 - הגדרת מדדים ברורים להערכת אפקטיביות הפיקוח למעקב שוטף.

11.3. אמצעי אכיפה טכנולוגיים

דוח מבקר המדינה משנת 2020 בנושא "הפיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות לתכנון ובנייה" – התייחס לסוגי הכלים הנדרשים לשמש את הרשויות המקומיות בתחום הפיקוח על הבנייה במסגרת אחריותן לבצע אכיפה יזומה וביניהם: כלים לתיעוד העבירה (מצלמות, טלפון נייד חכם), מערכת מידע גיאוגרפית (GIS), מערכת ממוחשבת לניהול תהליכי אכיפה ושימוש באמצעי אכיפה מתקדמים (רחפנים). כלים אלה עשויים לשמש גם באכיפת פינוי מוסדר של פסולת בניין וטיפול בעודפי עפר.

11.3.1. מערכות מידע גיאוגרפי (GIS)

מערכות GIS הן כלים טכנולוגיים המאפשרים לאסוף, לנתח ולהציג מידע גיאוגרפי בעזרתן ניתן לעקוב אחרי אתרי פסולת בנייה לנתח את ההתפשטות שלהם, לזהות מוקדים לשפיכות פסולת ועודפי עפר ולהתאים להם אמצעי אכיפה יזומה. בנוסף, המערכות מאפשרות לרשויות לתכנן סיורים בשטח בצורה ממוחשבת לתכנן את מקומות המיקוד לפיקוח ולבצע ניתוחים מקדימים על מנת לאתר מוקדי סיכון להשלכות פסולת בנייה באופן לא מוסדר.

העיר עפולה מצויה בהליך התרחבות מבחינת בנייה. לדברי מהנדס העיר בשונה מהעבר, בשנים האחרונות ישנה מגמה לבנייה למגורים עם חניון תת קרקעי ו/או מרתף דבר שמגדיל את כמויות עודפי העפר הנוצרים. כפי שהודגם לעיל בפרק 9, מעיון במערכת GIS המצויה באתר העירוני, ניתן להבחין בעודפי עפר המצויים בשטחים פתוחים. כך למשל ניתן להבחין, כי בסמוך לחלק מהפרויקטים שנכללו במדגם הביקורת, ישנן שפיכות עודפי עפר טריות שלא נראו בשנים קודמות. כפי שצוין בביקורת המדגמית, הביקורת אינה קושרת בהכרח את ערמות פסולת הבניין ו/או עודפי העפר במיקומים המוצגים להלן לפעילותו של הקבלן המבצע ו/או לפרויקט הספציפי, אך יחד עם זאת, נוכח סמיכותה של הפסולת באזורים שהבנייה בהם הסתיימה לא מכבר, יש בה כדי להעלות שאלות הנוגעות ליעילות הפיקוח באתרי הבנייה בזמן אמת וטרם קבלת טופס 4.

ממצאי הביקורת:

1. מבדיקת נתוני מערכת ה-GIS העירונית (תצלומי אוויר עדכניים לשנת 2024) קיימים מספר מוקדי השלכת פסולת בניין ו/או עודפי עפר בסמוך לחלק מהפרויקטים שנכללו במדגם הביקורת.
2. למרות שהביקורת אינה מייחסת בהכרח את ערמות הפסולת בתצלומי האוויר לפרויקטים הספציפיים, נתוני תצלומי האוויר בנוסף לנתוני העדר הפיקוח של העירייה בשלב הבקשות לתעודות גמר (ראה ממצאי מדגם), מעלים חשש כי בפרויקטים מסוימים ניתנו אישורי תחילת עבודות ותעודת גמר מבלי שנבדקה עמידת היזם/הקבלן בתנאי ההיתר ובפרט, בנושא פינוי פסולת בניין ועודפי עפר בפועל. הדבר נעשה בניגוד לתקנות התכנון והבנייה והוראות נוהל פינוי פסולת בניין של המשרד להגנת הסביבה.
3. למרות קיומה של מערכת GIS מתקדמת, אין בעירייה גורם מתכלל העושה שימוש במערכת לצורך תכנון סיורים בשטח, זיהוי מוקדים השלכה לא מוסדרים של פסולת בניין ועודפי עפר, ניתוח התפשטות התופעה והתאמת אמצעי אכיפה באופן ממוקד. היעדר שימוש אפקטיבי במערכת פוגע ביכולת העירייה לאתר מוקדי סיכון חדשים, לאימוד את היקף התופעה בזמן אמת ולתכנן פעולות אכיפה וניקוי בצורה יעילה.

המלצות הביקורת:

1. מומלץ לבחון מינוי גורם מתכלל ממחלקת הפיקוח והאכיפה או איכות הסביבה שירכז את המידע ממערכת ה-GIS ויתכנן פעולות פיקוח, אכיפה ופינוי בהתבסס על הנתונים ובכלל זה: השלמת פינוי מוקדים קיימי, תכנון סיורים בהתאם למוקדי סיכון או מפגעים שנצפו, מעקב שוטף וניתוח נתונים לזיהוי מוקדים חדשים וניתוח מגמות להתאמת אמצעים אכפתיים ועוד.

11.3.2. רחפנים

רחפנים הם כלי טכנולוגי מתקדם שנמצא בשימוש הולך ומתרחב בתחום הפיקוח והאכיפה. הם מצוידים במצלמות רגישות המאפשרות לבצע סריקות מהירות ונרחבות של אתרי בנייה ומוקדים פוטנציאליים להשלכת פסולת בנייה. היתרון של רחפנים הוא ביכולתם לבצע סריקות ממעוף הציפור ולפקח על שטחים נרחבים במהירות וביעילות גם באזורים קשים להגעה. בכך הרחפנים מאפשרים לרשויות מקומיות לזהות בין השאר מוקדי פסולת בלתי מוסדרים. השימוש ברחפנים מבטיח פיקוח עקבי ותדיר שיכול להתבצע באופן אוטומטי כמעט על מנת להבטיח פינוי פסולת בניין ועודפי עפר בזמן אמת.

ממצאי הביקורת:

1. בעירייה לא נעשה שימוש באמצעים טכנולוגיים מתקדמים כמו למשל רחפנים לצורך אכיפה יזומה ובכלל זאת, לצורך בניית תכנית פיקוח ואכיפה בתחום פסולת הבניין ועודפי העפר

11.3.3. מצלמות אבטחה

מצלמות אבטחה מהוות כלי חשוב נוסף לאכיפה יזומה. באמצעות התקנת מצלמות במיקומים אסטרטגיים באזורי בנייה, ניתן לעקוב אחרי פעילות הבנייה, לזהות אם פסולת בניה מצטברת באתרים לא מוסדרים או אם ישנן עבירות בנייה המובילות להשלכת פסולת במקומות בלתי חוקיים. המצלמות יכולות להיות מחוברות למערכת ניטור מרכזית המאפשרת לרשויות לקבל עדכונים בזמן אמת על כל שינוי בפעילות חשודה. התקנת מצלמות באתרי פינוי מורשים ולא מורשים מאפשרת פיקוח מתמשך על הפעילויות המתרחשות בשטחיהם.

ממצאי הביקורת:

1. העירייה מבצעת אכיפה יזומה בתחום פינוי פסולת בניין וטיפול בעודפי עפר באופן מוסדר באמצעות סיורי פקחים והתקנת מצלמות אבטחה. ואולם:
 - השימוש במצלמות האבטחה נעשה רק בשטחי פרויקטים בבנייה חדשה.
 - סיורי הפקחים אינם מבוצעים לפי תכנית סדורה המתבססת על מידע עדכני המתקבל מהוועדה או על ניתוח של מוקדי סיכון או של התפשטות התופעה (בין היתר עקב חוסר בממשק להעברת מידע בין המחלקות והעדר גורם מתכלל).
2. העדר שימוש בטכנולוגיות מתקדמות לצד גידול מוקדי הבנייה, מקשה על ביצוע אכיפה באופן יסודי ומסודר ומפחית את יכולת העירייה לזהות, לטפל ולהגיב לעבירות בנוגע לפסולת בניין ועודפי עפר באופן מידוי.

המלצות הביקורת:

1. יש לגבש תוכניות לפיקוח ואכיפה יזומה הכוללות סיורים במרחב התכנון בהתבסס על ניתוח נתונים עדכניים המצויים בוועדה ואיתור מוקדי סיכון, ייזום מבצעי אכיפה, פיענוח תדיר של תצלומי אוויר מהמערכת הגיאוגרפית ושימוש באמצעים טכנולוגיים אחרים, כמו הגברת השימוש במצלמות אבטחה ורחפנים, לאיתור מוקדם של עבירות. פעולות אלו עשויות לחסוך משאבים וזמן שכן הן מספקות פיקוח מרחוק ללא צורך בכוח אדם נוסף וכן, הן מאפשרות זיהוי מהיר של עבירות ותגובה מידית.

11.4. כלי רכב

תפקידי הפקחים העירוניים בנוגע לאיתור מוקדי שפיכת פסולת בניין ועודפי עפר לא מוסדרים, כוללים, בין היתר, ביצוע סיורים ובדיקות יזומות בשטח לרבות ביקורים באתרי בנייה בשלבי הבנייה השונים. לאור השטחים הנרחבים הנתונים לפיקוח והתנאים הטופוגרפיים (דרכים לא סלולות) שאינם מאפשרים נגישות לכלי רכב רגילים, עולה הצורך להעמיד לרשות הפקחים רכבי שטח מותאמים.

ממצאי הביקורת:

1. לרשות מחלקת הפיקוח והאכיפה עומדים רק קטנועים. אין במחלקה רכבים ובכלל זה רכבי 4X4 דבר שאינו מאפשר לפקחים לסייר בשבילים שאינם סלולים ובכך נמנע מהם לאתר שפיכות באתרי בנייה בשלב ההשלכות האסורות. לדוגמה: מנהל מחלקת הפיקוח והאכיפה ציין במהלך פגישה עם הביקורת את הבנייה שביצעו קבלנים מטעם העירייה במוסדות' ויזניץ - המנהל ציין כי לא ניתן היה לסייר באתר זה באמצעות קטנוע אלא רק לאחר שסללו בו דרכי גישה. בשלב זה כבר נערמו ערמות של פסולת בנייה. להלן צילום אוויר ממערכת ה-GIS העירונית משנת 2023, המתאר את המיקום בו נבנה בית הספר ויזניץ' בנות, בגוש 17012 חלקה 21, שבו נראות ערמות פסולת בניין ועודפי עפר. הביקורת מבקשת לציין כי אינה קושרת את ערמות פסולת הבניין במיקום זה לפעילותו של הקבלן המבצע.



המלצות הביקורת:

1. ייבחן בהקדם האפשרי המענה הניתן באספקת כלי רכב למפקחים למול צורכי הפיקוח.
2. יש לחזור ולבחון מפעם לפעם את סביבת העבודה והציוד של יחידת הפיקוח ולפעול להבטחת סביבה הולמת ומתקדמת לפעילותם.

11.5. הטלת קנסות

במקרה של איתור גורם השופך פסולת בנייה ו/או עודפי עפר בשטחים פתוחים, פקחי מחלקת הפיקוח והאכיפה מנפיקים דוח במסגרתו קנס יומי בסך של 730 ₪ (נכון למועד בדיקת הביקורת). לאחר מסירת הדוח לגורם המפר, קיימים מקרים בהם מנהל מח' פיקוח מעדכן את מחלקת הנדסה בדבר מתן הדוח. הקנס היומי נועד לשמש כלי הרתעה עבור קבלני משנה וקבלני שיפוצים, עבורם מדובר בסכומים משמעותיים. עם זאת בכל הנוגע לקבלני בנייה, ההרתעה מתבצעת בעיקר באמצעות מנגנונים הקשורים להליכי תכנון ובנייה כמו התניית קבלת אישורים בפינוי פסולת בניין וטיפול בעודפי עפר.

ממצאי הביקורת:

1. עדכון מחלקת הנדסה בדבר מתן דוח בגין עבירה הנוגעת לפסולת בניין ו/או עודפי עפר נעשה בשיטה שאינה מוסדרת במסגרת נוהל סדיר.
2. לדברי מנהל מחלקת הפיקוח והאכיפה, מרבית הדוחות מונפקים דווקא לקבלני בנייה מטעם העירייה מה שמעיד על הפערים בשימוש בכלים אכפתיים בין פרויקטים מטעם העירייה לבין פרויקטים אחרים. הסיבה לכך לדבריו, היא שאישורי הבנייה והתשלומים בפרויקטים מטעם העירייה, ניתנים לקבלנים ללא התניה בפועל של הצגת אישורי קליטת פסולת הבנייה ועודפי העפר.

המלצות הביקורת:

1. מנהל הנדסה יעגן בנוהל באופן ברור את החובה להציג אישורי קליטת פסולת ועודפי עפר כתנאי מקדים למתן אישורים סופיים או לשחרור תשלומים לקבלני בנייה מטעם העירייה
2. כמו כן מומלץ, לייצר מנגנון תיאום מובנה בין הגורמים הרלוונטיים להתקשרות עם קבלנים מטעם העירייה, שיבטיחו זרימת מידע שוטפת על ביצוע דרישות האכיפה בפרויקטים אלו.

12.נספחים

12.1 .נספח א - הערכת פסולת בנייה מינימאלית

קבוצת ייחוס/סוג הבנייה	הערכת כמות פסולת בנייה המיוצרת ביחידה של 100 מ"ר בנוי
בנייה הגילה למגורים	לפחות 20 טון
בנייה טרומית למגורים	לפחות 6 טון

¹ פסולת בנייה - פסולת הנוצרת כתוצאה מפעילות בנייה או הריסה של מבנים.
² תקנות התכנון והבניה (רישוי בנייה), תשע"ו-2016 סעיפים 75-76

1 מתוך 7 עמודים



בניה ציבורית ומשרדים	לפחות 15 טון
מסחר, תעשייה וחקלאות	לפחות 10 טון
מרתפים	לפחות 3 טון
הריסה	לפחות 150 טון ל - 100 מ"ר מבנה הרוס
חפירה /עודפי עפר	200 טון (ליחידה של 100 מ"ק בנוי)

12.2. נספח ב - הצהרה על טיפול בפסולת בניה ועודפי עפר



נספח 1 – הצהרת בעל ההיתר בנושא טיפול בפסולת בנייה ועודפי עפר

הצהרה זו תקפה בין אם פסולת הבניה ועודפי העפר מטופלים באתר הבניה או מפוזרים לאתר פינוי פסולת, או שחלקם מפוזרים וחלקם ממוחזרים באתר.
יש להגיש באופן מקוון בלבד ביחד עם חישוב כמויות העפר לצורך קבלת אישור תחילת עבודות.

לכבוד רשות רישוי

פרטי בעל ההיתר

שם פרטי ושם משפחה/פרטי חברה

כתובת

מספר טלפון

כתובת דואר אלקטרוני

פרטי היתר בניה

גוש / חלקה

מגרש/תת חלקה

מספר היתר בניה

תאריך הפקת ההיתר

שכונה/מתחם

כתובת אתר הבניה



הצהרה על כמות פסולת בנייה (כולל עודפי עפר)

א. הנני מצהיר כי כמות פסולת הבניה בהתאם למפתח חישוב כמויות הפסולת כמפורט בסעיף 2.2 לעיל:

קבוצת ייחוס	יחידות שטח במ"ר	כמות פסולת בנייה במ"ק
מ"ר בניה רגילה למגורים		
מ"ר בניה טרומית למגורים		
מ"ר בניה ציבורית ומשרדים		
מ"ר מסחר ותעשייה		
מ"ר מרתפים		
מ"ר הריסה		
סה"כ		
מ"ק עודפי עפר חפירה		

ב. הנני מצהיר כי במידה ובמהלך העבודה יתברר לי שהשתנו כמויות פסולת הבניין ו/או עודפי עפר, אמציא לרשות הרישוי מיד חישוב מעודכן של כמויות שפורטו לעיל.

12.3. נספח ג-פרויקטים בהם לא הוגשו מסמכים בשלב תעודת גמר

כתובת	סוג	היתר מס'	ניתנה תעודת גמר
יקינטון	מוסד ציבור	20220311\6	x
דפנה 8	מגורים	20200526\4	✓
שרת 92	מוסד ציבור	20211497\2	✓
התעשייה 25	מוסד ציבור	20230058\5	✓
יצחק שמיר 78	מוסד ציבור	20220414\1	✓

בית הספר של החופש הגדול

דוח מבקר העירייה
על ממצאי הביקורת
לשנת 2024



1. מבוא

תוכנית בית הספר של החופש הגדול הינה תוכנית המיועדת לתלמידי כיתות א'-ג' בביה"ס היסודי בחינוך הרגיל ובכיתות חינוך מיוחד בחינוך הרגיל, הלומדים בבתי הספר הרשמיים ובבתי הספר שאינם רשמיים (מוכש"ר - מוכר שאינו רשמי).

■ ההוראות המסדירות את תוכנית בית הספר של החופש הגדול:

להלן יובאו בתמצית, הנחיות להפעלת תוכנית בית הספר של החופש הגדול (להלן: התוכנית), בהתאם להנחיות והנהלים כמפורט:

1. בית הספר של החופש הגדול חוברת הפעלה ונהלים של האגף לחינוך יסודי במשרד החינוך - תשע"ח, ראה נספח 1.1
2. מסמך נהלים והנחיות, תוכנית הגנים ובית הספר של החופש הגדול במיקוד בתי ספר - תשפ"ג, ראה נספח 1.2
3. קריטריונים לתקצוב רשויות מקומיות המעוניינות להפעיל את תוכנית "הגנים ובתי הספר של החופש הגדול" - בגני הילדים ובכיתות א-ג בכל הארץ - תשפ"ג. ראה נספח 1.3

■ תקופת הפעילות:

תוכנית בית הספר של החופש הגדול מתקיימת בשלושת השבועות הראשונים של חופשת הקיץ. בשנת תשפ"ג התקיימה התוכנית מ 2 ביולי עד 20 ביולי, בימים א - ה בין השעות 08:00-13:00.

■ הצוות החינוכי:

כאמור במסמך "בית הספר של החופש הגדול חוברת הפעלה ונהלים של האגף לחינוך יסודי במשרד החינוך - תשע"ח" הצוות החינוכי יכלול את בעלי התפקידים כמפורט:

1. מורים/מדריכים - קיימות שתי אפשרויות העסקה בקטגוריה זו:
- א. מורה מצוות בית הספר או מבית ספר אחר בעל תעודת הוראה, שסיים לפחות 80% מדרישות התואר.
- ב. עוזר חינוך (שפעל במהלך השנה בבית הספר) או סטודנט להוראה או סטודנט עם ניסיון עבודה עם בני נוער או מדריך מוסמך בניסיון עם בני נוער בליווי מד"צ (בוגר כיתות י-י"ב שהשתתף בקורס הדרכה של משרד החינוך או בקורס הדרכה של תנועת נוער)
2. מנהל/רכז תוכנית בביה"ס - קיימת עדיפות לגורם מטעם בית הספר. בתפקיד זה רשאי לשמש רק אדם בעל תעודת הוראה או בוגר אוניברסיטה בתחום החינוך (או בוגר מכללה בהוראה מוכרת בעל ותק של 3 שנים לפחות).
3. סגן רכז - בבית ספר גדול - בו כמות הנרשמים הינה 150 תלמידים ומעלה, נדרש להעסיק גם סגן רכז. בתפקיד ישמשו יועצ/ת בית הספר ו/או מורה מבית הספר ו/או בוגר/ת מעל גיל 18, עם ניסיון בעבודה עם ילדים, או בעל/ת תעודת מדריך מוסמך, או בוגר/ת אוניברסיטה, או סטודנט להוראה, או מדריך מתוך מאגר תוכניות העשרה של משרד החינוך.

■ מודל הפעלה של התוכנית:

הרשות המקומית נדרשת להפעיל את התוכנית במתכונת דומה לזו שפועלת בבית הספר במהלך שנת הלימודים, לרבות בהיבטים של שירותי אבטחה, הסעות לתלמידים זכאים, סיעות רפואיות לתלמידים זכאים, סיעות לתלמידי החינוך המיוחד, כיסוי ביטוחי, שירותי ניקיון, מנהלה, חשמל, מים וכו'.
הרשות המקומית נדרשת להקים ועדת היגוי רשותית (להלן - הוועדה) בה יהיו שותפים מנהל אגף החינוך, המפקח המתכלל מטעם משרד החינוך וגורמים נוספים לפי שיקול דעת. תפקיד הוועדה הוא תכנון וליווי התוכנית במהלך הפעלה, בהתאם למדיניות וליעדי משרד החינוך והרשות.
הרשות המקומית תפעיל מנגנונים לרישום התלמידים ותגיש את המידע לגבי התוכנית להורים. הרשות המקומית נדרשת לנהל את חשבונות התוכנית בכרטיסי חשבון נפרדים, בהם יירשמו כל הכנסות והוצאות התוכנית, בחלוקה לפי שנות לימוד.

■ תשלומי הורים לתוכנית:

רשויות באשכול למ"ס 1-4 - משרד החינוך משתתף במימון מלא של התוכנית.
 רשויות באשכול למ"ס 5-7 - גובה השתתפות הורים הינו 300 ש"ח לכל תלמיד משתתף.
 רשויות באשכול למ"ס 8-10 - גובה השתתפות הורים הינו 450 ש"ח לכל תלמיד משתתף.
 ברשויות באשכולות למ"ס 5-10 - מחויבת הרשות להעמיד מערך מלגות לטובת הורי תלמידים המתקשים לעמוד בתשלום ההשתתפות כאמור.

■ דגשים להפעלת התוכנית:

נדרש לבצע כל יום בדיקת נוכחות ולתעדה. כן נדרש לשמור את התיעוד ולהעביר בסיום תקופת הפעילות את קבצי דיווח הנוכחות לרשות המקומית.
 נדרש לדאוג להיגיינת המזון, אחסנתו, הגשתו והרכבו והכל בכפוף לחוזר מנכ"ל "הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות חינוך אוגוסט 2023"
 נדרש לתאם את הפעלת התוכנית בבית הספר עם יחידת הביטחון והחירום של הרשות המקומית.
 נדרש לוודא קיום אבטחה תקינה ונאותה בשעות פעילות התוכנית והכל בכפוף להוראות משטרת ישראל.
 רכזי התוכנית הרשתיים ורכזי התוכנית בבתי הספר נדרשים לעבור הכשרה בנושא ביטחון, בטיחות ושעת חירום, יחידת הביטחון הרשותית אחראית לביצוע ההכשרה.

■ מצב קיים:

תוכנית בית הספר של החופש הגדול בעיריית עפולה, מופעלת ע"י מתנ"ס "שחקים" מרכזים לקהילה והתחדשות עפולה, אשר אחראי על התפעול השוטף של התוכנית ולכלל ההערכות להפעלת התוכנית כולל התקשרויות מול ספקים ונותני שירותים לרכישת הפעלות, סדנאות וחומרים, התנהלות בקשר עם העסקת עובדים לתוכנית, ניהול הרישומים הכספיים והכנת הדיווח למשרד החינוך.

התוכנית מנוהלת ע"י מנהלת מתנ"ס בית אשכול שהינה גם מנהלת הגיל הרך ואחראית לתוכניות חינוכיות של בתי הספר. הכנסות תוכנית בית הספר של החופש הגדול לשנת תשפ"ג (בהתאם לקבצי דיווח למשרד החינוך) עמדו על סך של 1,472,516 ש"ח מתוכם סך של 523,232 ש"ח מתשלומי הורים ומלגות וסך של 949,284 ש"ח ממשרד החינוך. במהלך החודשים יוני - נובמבר 2024 ביצעה הביקורת בדיקה מקיפה לבחינת התנהלות, פיקוח ודיווח פעילות בית הספר של החופש הגדול.
 במסגרת הביקורת נבחנו בין היתר, הליך התכנון וההיערכות להפעלת תוכנית בית הספר של החופש הגדול, הליך רישום ותשלום הורים עבור השתתפות בתוכנית, כולל כספי מלגות, סעיפי הוצאות שיוחסו לתוכנית בית הספר של החופש הגדול, רישומים שבוצעו בכרטיסי הנהלת חשבונות ביחס להפעלת התוכנית, תמהיל כ"א המועסק, השכלה ושכר ששולם לעובדים, נאותות הרישומים והדיווח במסגרת הליך ההתחשבות מול משרד החינוך.

הביקורת מציינת כי במהלך ביצוע העבודה התרחשו שינויים במערך כוח האדם במתנ"ס באופן אשר השפיע על יכולת הביקורת לקבל מידע, אסמכתאות והסברים באשר לפערים וממצאים שעלו במסגרת הבדיקה. עם זאת, אין בכך כדי להצדיק את הקשיים, הסחבת ואי התאימות ביחס למענה לשאלות בהם נתקלה הביקורת. במהלך עבודתה מבוקרים שונים נתנו מענה מצומצם וחלקי לביקורת. לעתים, התשובות אשר ניתנו ע"י גורם אחד, לא תאמו את הנתונים והתשובות שמסר גורם אחר. אופן ההתנהלות כאמור עיכב ובחלק מהמקרים אף מנע קבלת תמונה מלאה ומהימנה, באשר לניהול ודיווח פעילות בתי הספר של החופש הגדול.

2. עבודת הביקורת

1. מטרת הביקורת, לוודא יישום תוכנית בית הספר של החופש הגדול בהתאם להנחיות והנהלים שהוגדרו ע"י משרד החינוך וכן לוודא כי הליך הדיווח המוגש למשרד החינוך ביחס לתוכנית בית הספר של החופש הגדול בוצע באופן מלא ונאות.
2. נושאי הדוח כוללים בין היתר, הליך תכנון והיערכות לקיום תוכנית בית הספר של החופש הגדול, הליך רישום ושיבוץ תלמידים, גביית כספים, בדיקה מדגמית לתמהיל כ"א המועסק, בחינת נאותות רישומים ודיווח התחשבות מול משרד החינוך.
3. בדיקת הביקורת כללה בין היתר את הפעולות הבאות:
 - א. פגישת התנעה בנוכחות מנהלת התוכנית.
 - ב. תשאול ואיסוף חומרים מול מנהלת התוכנית.
 - ג. סקירת דיווחים שבוצעו למשרד החינוך הן עבור בתי ספר רשמיים והן עבור בתי ספר מוכש"רים (מוכר שאינו רשמי).
 - ד. סקירת דוחות רישום תלמידים לתוכנית בית הספר של החופש הגדול.
 - ה. סקירה מדגמית של דיווחי נוכחות בכיתות השונות בבתי הספר.
 - ו. סקירת מסמכים ותכתובות בקשר עם הערכות להפעלת תוכנית בית הספר של החופש הגדול.
 - ז. בחינת מדגמית לתנועות בכרטיסי הנהלת חשבונות.
 - ח. בדיקה מדגמית לעובדים המועסקים, כולל בחינת קיום חוזים לעובדים, בחינת קיום תעודות הסמכה והכשרה כנדרש ובדיקה מדגמית לגובה השכר ששולם.

3. ממצאים

א. תכנון, היערכות, רישום, גבייה ומלגות

תכנון והיערכות:

בחווה ההתקשרות בין עיריית עפולה למתנ"ס שחקים מרכזים לקהילה והתחדשות עפולה (להלן: המתנ"ס) מיוני 2023, נקבע כי הואיל והמתנ"ס הינו גוף מפעיל של הרשות המקומית בתחומי החינוך והפנאי, הוא יפעיל את תוכניות הקיץ וביניהן את תוכנית בית הספר של החופש הגדול. **ראה נספח 3.1.1**

בתאריך ה-30.05.2023 התקיימה פגישת סטאטוס בזום בנושא תוכניות חינוכיות צהרונים, הזנה וקייטנות קיץ, לצורך קביעת עקרונות מנחים וקבלת החלטות בין היתר בקשר עם הפעלת תוכנית בית הספר של החופש הגדול לשנת תשפ"ג.

ראה נספח 3.1.1

בהמשך לקיום הוועדה, פרסם המתנ"ס באתר האינטרנט, פרטים אודות קייטנות בתי הספר של החופש הגדול והצהרונים ואופן ההרשמה. **ראה נספח 3.1.1**

מנהלת מתנ"ס אשכול, שהינה גם מנהלת הגיל הרך ואחראית על תוכניות של בתי הספר, אחראית על הפעלת התוכנית מטעם המתנ"ס (להלן: "מנהלת התוכנית").

ממצאים:

- 3.1. חוזה ההתקשרות בין עיריית עפולה לבין המתנ"ס כולל בכותרתו התייחסות לשנה עברית תשפ"א, בעוד שהפעלת התוכנית עבור יולי 2023 הינה במסגרת שנת פעילות תשפ"ג.
- 3.2. על אף בקשת הביקורת, לא התקבל תיעוד לנוכחים בפועל בפגישת הסטטוס שהתקיימה בזום בנושא תוכניות חינוכיות צהרונים, הזנה וקייטנות הקיץ. כמו כן לא התקבל תיעוד לסיכום פגישה (ככל שנכתב) לנושאים שנדונו, למשימות הפתוחות לביצוע טרם הפעלת התוכנית ולהחלטות נוספות, ככל שהתקבלו.
- 3.3. לא התקבל תיעוד לתוכנית העבודה הבית ספרית, כנדרש במסגרת תוכנית ההפעלה של התוכנית, כמפורט במסמך "בית הספר של החופש הגדול חוברת הפעלה ונהלים של האגף לחינוך יסודי במשרד החינוך - תשע"ח". בהתאם לכך, לא ניתן להתרשם מה היה נושא התוכנית, מה כלל לו"ז התוכנית המפורט ואילו תכנים והעשרה תוכנו לתוכנית.

תגובת המבוקרים:

1. במענה לסעיף 3.1 - כנראה נפלה טעות בתאריך.
2. במענה לסעיף 3.2 - זה באחריות מינהל חינוך.
3. במענה לסעיף 3.3 - סעיף זה באחריות מינהל החינוך.
4. תכנית עבודה בית ספרית מוגשת ישירות לפורטל על ידי הרכזת הבית ספרית על פי הנחיות משרד החינוך, זאת תחת בקרה של מינהל החינוך.

המלצות:

1. מומלץ לוודא תקינות ודיוק התאריכים הכלולים במסגרת חוזה ההתקשרות בן העירייה למתנ"ס.
2. מומלץ לערוך ולשמור תיעוד בדבר הנוכחים בפגישת ההתנעה/ פגישת ועדת ההיגוי לתוכנית.
3. מומלץ לוודא כי קיים פרוטוקול לפגישה הכולל את הנושאים שנדונו, משימות לביצוע טרם הפעלת התוכנית והחלטות שהתקבלו. מומלץ לוודא כי הפרוטוקול יופץ לידיעת כלל המשתתפים (גם אלו שנכחו בפגישה וגם אלו שנעדרו), על מנת שניתן יהיה להבטיח שכל המעורבים בתוכנית מודעים להחלטות והמשימות הנדרשות ובעיקר ביחס למשימות הנדרשות ליישום, טרם הפעלת התוכנית וכתנאי להפעלתה כנדרש. בין היתר מומלץ לוודא כי תוכן הפגישה (ובהתאם, התיעוד בפרוטוקול) כולל גם התייחסות לטווח תאריכי רישום, אחריות להדרכות בטחון ובטיחות, הכנת תוכנית פדגוגית, היבטי שמירה, ניקיון והזנה והערכות לשיפוצים ותיקונים ככל שנדרשים טרם הפעלת התוכנית.
4. מומלץ לוודא כי תוכנית העבודה הבית ספרית לבית הספר של החופש הגדול, נערכת מבעוד מועד, מתוכננת כהלכה, נשמרת כתיעוד במקביל לשליחתה לפורטל ומיושמת בהתאם לתכנון.

רישום וגבייה:

עפולה שייכת לאשכול למ"ס 5. בהתאם לכך, גובה תשלומי הורים להשתתפות בתוכנית עומד על סך של 300 ₪ לכל תלמיד. הביקורת ביקשה לבדוק את אופן רישום התלמידים לתוכנית, כולל בהיבט תשלומים באמצעות מלגות. בהתאם לכך ביקשה הביקורת לקבל את פירוט הנרשמים לתוכנית ופירוט הסכומים ששולמו עבור כל משתתף.

בחינת קובץ "דוח משתתפים בית ספר של החופש הגדול" (להלן: נתוני רישום), ראה נספח 3.1.2.1, מעלה כי 1,182 תלמידים (93% מהנרשמים) שילמו תשלום מלא (300 ₪ לתלמיד) עבור השתתפות בתוכנית ו 95 תלמידים (7% מהנרשמים) שילמו תשלום חלקי (אחוזי הנחה שונים) עבור השתתפות בתוכנית. לעומת זאת, בחינת מסמך "דוח הנחות" המשקף את ההנחות שניתנו, ראה נספח 3.1.2.2, מעלה כי 82 תלמידים שילמו תשלום חלקי (אחוזי הנחה שונים). להלן הפערים שעלו במסגרת בחינת הדוחות לעיל:

טבלה 1: השוואת נתוני רישום

קטגוריה	נתוני רישום	דוח הנחות	פער
כמות משלמים בהנחה	95	82	13
סכום ההנחה בש"ח	15,368	12,720	2,648
תשלום שהתקבל בש"ח	13,132	11,880	1,252

במקביל ביצעה הביקורת השוואת נתוני כמות תלמידים נרשמים בדוח משתתפים, מול כמות תלמידים נרשמים, בקובץ "דוח נתוני הרשמה לבקרה" המנוהל במתנ"ס ומשמש ככלי בקרה של מנהלת התוכנית, ראה נספח 3.1.2.3, להלן הפערים שעלו:

טבלה 2 : השוואת כמויות נרשמים

שם מוסד	נתוני רישום	דוח נתוני הרשמה לבקרה	פער
שוהם	187	190	(3)
יהלום	159	163	(4)
גוונים	122	122	-
בית זאב	153	154	(1)
יזרעאל	150	152	(2)
אלומות	60	15960	-
תדהר	153	155	(2)
בן צבי	33	34	(1)
אוהל מאיר	116	120	(4)
נועם מוריה	97	101	(4)
מעלות ניסים	46	53	(7)
זהרי תורה	64	75	(11)
בית יעקב	167	192	(24)
ויזניץ בנות	89	96	(5)
תלמוד תורה	66	65	1
מרום (אורות)	179	65	78
סה"כ	1842	1,830	11

ממצאים:

3.4. נמצא כי קיימים פערים בנתוני ההנחות שניתנו בין המידע הכלול בנתוני רישום (המייצגים נתוני הרשמה ותשלום) לבין המידע הכלול בדוח הנחות (המייצג נתוני הנחות שניתנו), כפי המפורט בטבלה לעיל.

3.5. לא התקבל תיעוד מאושר וחתום לרשימת הזכאים להנחות ובהתאם לא ניתן לדעת אם הזכאים להנחה אכן מימשו את זכאותם וכי אין גורמים שאינם זכאים להנחה אשר קיבלו הנחה בפועל.

3.6. נמצא כי קיימים פערים בכמויות המשתתפים הרשומים לתוכנית, בין נתוני רישום (המייצגים נתוני הרשמה ותשלום) לבין דוח נתוני הרשמה (המשמש ככלי בקרה של מנהלת התוכנית), כפי המפורט בטבלה לעיל.

תגובת המבוקרים:

ממנהלת התוכנית נמסר בתגובה כי דוח רישום הינו דוח דינאמי אשר מתעדכן ככל שגורמים תלמידים או מבטלים רישום. ככל שיש מקרים בהם נתון בדוח רישום נמוך מזה של דוח הבקרה, מדובר כנראה במקרים בהם בוטלה הרשמה של משתתף לאחר תחילת הפעילות.

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקרים:

מניתוח נתוני הטבלה ניתן לראות כי כמות התלמידים הרשומים לתוכנית אינה מעוגנת בצורה ברורה, כך שלא ניתן להניח את הדעת ביחס לכמות התלמידים שנרשמו לתוכנית ובהתאם לא ניתן להניח את הדעת ביחס לכמות התלמידים שדווחו למשרד החינוך. כמו כן בהתייחס לתגובת המבוקרים ניתן לראות כי ביסוס בקרה על נתונים משתנים ללא נתוני עוגן שניתן להתבסס עליהם אינו אפקטיבי.

המלצות:

1. מומלץ לוודא תאימות ודיוק הנתונים הכלולים בקבצים המשמשים לניהול ודיווח נתוני המשתתפים, נתוני המשלמים ונתוני הזכאים להנחות.
2. מומלץ לוודא קיומה של רשימת תלמידים זכאים להנחות באופן שיאפשר מימוש זכאותם של תלמידים אלו בצורה נאותה ומיטבית.

בדיקות נוכחות:

- במסמך נהלים והנחיות של משרד החינוך "תוכנית הגנים ובית הספר של החופש הגדול במיקוד בתי ספר תשפ"ג" סעיף 1.2.3 בדיקת נוכחות, נקבע בין היתר כי:
- ✓ כל מורה/מדריך יבצע בקבוצתו בדיקת נוכחות מדי יום.
 - ✓ על כל היעדרות של ילד הנמשכת למעלה מיומיים יש לדווח לרכז בית הספר.
 - ✓ יש לשמור תיעוד לרישום הנוכחות.
 - ✓ בסוף תקופת הפעילות, על הרכזת הבית ספרית להעביר לרשות את קבצי בדיקת הנוכחות המקוריים.
- הביקורת ביקשה לבחון יישום הלכה למעשה של החובות כאמור ודגמה מתוך הקבוצות שהשתתפו בתוכנית 6 קבוצות כמפורט:
- בית ספר אוהל מאיר, שכבה א'
 - בית ספר בית זאב גאולים - שכבה ב'
 - בית ספר שהם - שכבה ג'
 - בית ספר אורות נתיבות משה - שכבה א'
 - בית ספר בית יעקב החדש - שכבה ב'
 - בית ספר אלון יזרעאל - שכבה ג'

ממצאים:

- 3.7** בדיקת דוח נוכחות בית ספר אוהל מאיר שכבה א', ראה נספח 3.1.3.1, העלתה את הממצאים הבאים:
- 3.7.1 נמצא כי הסימונים בדף הנוכחות אינם ברורים עבור חלק מהימים באופן שמקשה על הבנת הסימונים בדוח.
 - 3.7.2 נמצא כי הדוחות אינם חתומים ע"י רכז התוכנית כאישור שהובאו לידיעתו ולסקירתו.
 - 3.7.3 בהתאם לדפי הנוכחות, קימות שתי קבוצות בשכבה א' - האחת מונה 20 תלמידים והשנייה מונה 29 תלמידים. נמצא כי 5 תלמידים בקבוצה השנייה אינם כלולים ברשימה המקורית שהופקה והם התווספו לדוח הנוכחות בצורה ידנית. כלומר ייתכן שהצטרפו לתוכנית מבלי שהסדירו הרשמה כנדרש, או שלחילופין, נרשמו אולם לא עודכנו במערכות כנדרש.
 - 3.7.4 נמצא כי עבור קבוצה אחת קיים סיכום נוכחות יומי עבור כל יום מימי הפעילות ואילו עבור הקבוצה השנייה קיים סיכום יומי רק עבור חלק מימי הפעילות.
- 3.8** בדיקת דוח נוכחות בית ספר בית זאב גאולים שכבה ב', ראה נספח 3.1.3.1, העלתה את הממצאים הבאים:
- 3.8.1 נמצא כי עבור השבוע הראשון להפעלת התוכנית, רשימות הנוכחות הינן ידניות, כלומר ניתן להניח כי ככל הנראה לא הועברה לידי המורים רשימה מובנית של התלמידים הרשומים בכל קבוצה.
 - 3.8.2 נמצא כי דוחות הנוכחות אינם כוללים סיכום נוכחות יומי.
 - 3.8.3 נמצא כי הדוחות אינם חתומים ע"י רכז התוכנית כאישור שהובאו לידיעתו ולסקירתו.
- 3.9** בדיקת דוח נוכחות בית ספר שהם שכבה ג', ראה נספח 3.1.3.1, העלתה את הממצאים הבאים:
- 3.9.1 נמצא כי הסימונים בדף הנוכחות כוללים מחיקות ותוספות שונות בכתב יד אשר חלקם אינם ברורים דיים באופן שמקשה על הבנת תמונת הנוכחות בפועל.
 - 3.9.2 נמצא כי דוחות הנוכחות אינם כוללים סיכום נוכחות יומי.
 - 3.9.3 נמצא כי הדוחות אינם חתומים ע"י רכז התוכנית כאישור שהובאו לידיעתו ולסקירתו.
 - 3.9.4 בהתאם לדוחות הנוכחות קיימות 6 קבוצות לטווח גילאי שכבה ג' (3 קבוצות לתלמידי שכבה ג' ועוד 3 קבוצות מעורבות של תלמידי שכבות ב' וג'). נמצאו 9 תלמידים (4 בקבוצה אחת ועוד 5 בקבוצה שניה) שהתווספו בשבוע הראשון לדוחות הנוכחות בצורה ידנית והם אינם כלולים ברשימה המקורית שהופקה.

- 3.10.** בבדיקת דוח נוכחות בית ספר אורות נתיבות משה שכבה א', ראה נספח 3.1.3.2, נמצא כי תלמיד אחד אינו כלול ברשימה המקורית שהופקה והוא התווסף ידנית לרשימת דוחות הנוכחות.
- 3.11.** בבדיקת דוח נוכחות בית ספר בית יעקב החדש שכבה ב', ראה נספח 3.1.3.3, נמצא כי דוח הנוכחות אינו כולל את שם המורה בקבוצה. כמו כן, סימון הנוכחות נראה גורף באופן המעלה ספק ביחס לאותנטיות הסימון.
- 3.12.** בבדיקת דוח נוכחות בית ספר אלון יזרעאל שכבה ג', ראה נספח 3.1.3.1, נמצא כי קיים סיכום יומי לנוכחות רק עבור 2 מתוך 3 שבועות הפעלת התוכנית. כמו כן, הדוחות אינם חתומים ע"י רכז התוכנית כאישור שהובאו לידיעתו ולסקירתו.
- מאוסף הממצאים לעיל ניתן לראות כי במסגרת הבדיקה המדגמית שבוצעה, הליך דיווח הנוכחות, שנועד להבטיח רישום תקין ובדיקת נוכחות התלמידים בפועל בפעילות התוכנית, אינו מיושם בצורה נאותה במסגרת הפעלת התוכנית.

תגובת המבוקרים:

1. דיווח הנוכחות הפורמלי מדווח מדי יום על ידי הרכזת ישירות לפורטל משרד החינוך. דיווחי הנוכחות הידניים אמורים להיות מועברים לעירייה. אנו מתעדים את הנוכחות כגיבוי לצורך משפטי.
2. אימות הדיווחים בפועל מתבצע על ידי בקרים מטעם משרד החינוך. מבחינת הדיווח לפורטל אנו מתבססים על נתוני המשלמים.

המלצות:

1. מומלץ ליישם את דרישות דיווח הנוכחות ותיעוד דוחות הנוכחות בתוכנית, בהתאם לנדרש במסמך ההנחיות והנהלים שצוין לעיל.
2. מומלץ כי במהלך יישום התוכנית יבוצע מעקב פערים ככל שקיימים, בין דוחות הנוכחות לבין כמות הנרשמים בפועל, באופן שניתן יהיה לאתר מקרים בהם כמות הנוכחים בפועל בתוכנית גבוהה מכמות הנרשמים לתוכנית.

ב. כ"א המועסק בתוכנית

- בהתאם למסמכי הנהלים וההנחיות של משרד החינוך וכפי שפורט בהרחבה בחלק המבוא, נדרש כי בכל בית ספר יפעל רכז תוכנית ובכל כיתה מורה. נקבע כי כחלופה למורה ניתן להפעיל כיתה בשילוב של עוזר חינוך או מדריך מוסמך, יחד עם מד"צ. כמו כן בבתי ספר גדולים (מעל 150 תלמידים) יפעל גם סגן רכז. כל אחד מהגורמים כאמור, נדרש לעמוד בקריטריונים ביחס לניסיון והכשרה. בין היתר נקבע במסמך "קריטריונים לתקצוב רשויות מקומיות- בית הספר של החופש הגדול" כי:
- ✓ בכל בית ספר ימונה לפחות רכז אחד.
 - ✓ בבתי ספר בהם 150 תלמידים ומעלה ימונה סגן רכז.
 - ✓ מורה צמוד לקבוצה לאורך כל היום - ניתן לשבח מורה או סטודנט/עוזר חינוך בשילוב מד"צ.
 - ✓ איוש הצוות החינוכי בהתאם למתכונת כאמור מהווה תנאי סף לצורך תקצוב התוכנית כולה.
 - ✓ ככל שהרשות מעוניינת להוסיף צוות חינוכי מעבר להיקפים הנדרשים, היא רשאית לעשות זאת מתקציבה בלבד.
 - ✓ ניתן להסתייע במתנדבים.
 - ✓ הרשות מחויבת לדרוש מכל עובד כאמור, אסמכתאות להכשרה, עבודה ותעודות לרבות אישור בהתאם לחוק למניעת העסקה של עברייני מין ולשמור אצלה תיעוד לאמור.

עוד נקבע כי:

- ✓ תקצוב למורה יעמוד על 75 ש"ח לשעה ברוטו (בתוספת עלויות מעסיק כולל נסיעות).
- ✓ ניתן להשתמש בתקציב לטובת שני בעלי תפקידים בפרופיל שכר נמוך יותר על פי מפתח: תקציב עוזר חינוך/מדריך מוסמך יעמוד על לפחות 50 ש"ח לשעה ברוטו (בתוספת עלויות מעסיק כולל נסיעות) ותקציב מד"צ יעמוד על תעריף שכר מינימום ברוטו (בתוספת עלויות מעסיק כולל נסיעות).

הביקורת ביקשה לבחון עמידה בקריטריונים אלו, ביחס לכ"א שהועסק בתוכנית לשנת תשפ"ג. לצורך כך ביצעה הביקורת השוואת נתונים ובדיקות מדגמיות לכ"א שהועסק בתוכנית לשנת תשפ"ג. להלן ממצאי הבדיקה:

טבלה 3: בחינת מדגם עמידה בקריטריון הכשרה והסמכה

מדגם	ת.ז עובד	תפקיד	תעודת הסמכה	חוזה העסקה	נספח
1	207789603	תוספת כוח אדם	ראה ממצא	ראה ממצא	3.2.2
2	214971608	מד"צ	ראה ממצא	ראה ממצא	3.2.2
3	315048694	מורה	אישור מהלך לימודי תואר ראשון	ראה ממצא	3.2.2
4	39180302	מד"צ	אישור זכאות לתואר	ראה ממצא	3.2.1
5	308012566	סגנית רכזת מעל 150	תעודת הוראה	ראה ממצא	3.2.3
6	301015541	מורה	תעודת הוראה	ראה ממצא	3.2.2
7	201347846	מורה	תעודת הוראה	ראה ממצא	3.2.3
8	203939939	מורה	תעודת הוראה	ראה ממצא	3.2.2
9	39373139	מורה	תעודת הוראה	ראה ממצא	3.2.3
10	17098187	תוספת כוח אדם	תעודת 12 שנות לימוד	ראה ממצא	3.2.2
11	200614451	סגנית רכזת מעל 150	תעודת תואר ראשון	ראה ממצא	3.2.3
12	305045247	רכזת תכנית בבית הספר	תעודת לימוד בקורס	ראה ממצא	3.2.3
13	214566531	מד"צ	תעודת מדריך כושר גופני	ראה ממצא	3.2.1
14	43548635	מד"צ	ראה ממצא	ראה ממצא	3.2.2
15	205660244	מד"צ	רישיון לעסוק בהוראה	ראה ממצא	3.2.2
16	212512263	מד"צ	תעודת קורס חובשים	ראה ממצא	3.2.2
17	327747556	מד"צ	תעודת מש"צ ללא פרטים	ראה ממצא	3.2.1
18	203631403	רכזת תכנית בבית הספר	תעודת הוראה	התקבל	3.2.1
19	323583310	מורה	אישור לימודים בסמינר	התקבל	3.2.1
20	317768349	רכזת תכנית בבית הספר	תעודת הוראה	התקבל	3.2.1

ממצאים:

3.13 עבור נדגם 1:

- 3.13.1. לא התקבלה כל תעודת הסמכה.
- 3.13.2. חוזה העסקה שנמסר לביקורת אינו רלוונטי לתקופת התוכנית אשר כאמור התקיימה בתאריכים 2.7.2023-20.7.2023 בעוד שהחוזה שהתקבל הינו לתקופה 23.07.23 - 10.08.23 המשקפת את פעילות קייטנת קיץ שמפעיל המתנ"ס ללא קשר לתוכנית ביה"ס של החופש הגדול.
- 3.13.3. חוזה ההעסקה כולל חותמת אולם אינו כולל חתימות מורשי חתימה מטעם המתנ"ס.

3.14 עבור נדגם 2:

- 3.14.1. לא התקבלה כל תעודת הסמכה.
- 3.14.2. חוזה ההעסקה שנמסר לביקורת אינו כולל עמוד חתימות.

3.15 עבור נדגם 3:

- 3.15.1. חוזה העסקה כולל חותמת, אולם אינו כולל חתימות מור חתימה מטעם המתנ"ס.

3.16 עבור נדגם 4:

- 3.16.1. העובד דווח כמד"צ בדיווח למשרד החינוך ואילו בחוזה ההעסקה העובד מוגדר כמורה עם שכר לשעה של מורה.
- 3.16.2. חוזה העסקה כולל חותמת, אולם אינו כולל חתימות מורשי חתימה מטעם המתנ"ס.

3.17 עבור נדגם 5:

- 3.17.1. לא התקבל חוזה העסקה עבור פעילות בביה"ס של החופש הגדול לשנת 2023. חוזה ההעסקה שהועבר לביקורת הינו עבור שנת 2024. כמו כן, ניתן לראות כי גם החוזה לשנת 2024 כולל חותמת אולם אינו כולל חתימות מורשי חתימה מטעם המתנ"ס.

3.18 עבור נדגם 6:

- 3.18.1. חוזה ההעסקה אינו כולל התייחסות להגדרת תפקיד ושעות עבודה. בחוזה צוין כי השכר לשעה הינו בהתאם לתעריף מקסימלי למורה.

3.19 עבור נדגם 7:

- 3.19.1. לא התקבל חוזה העסקה עבור פעילות בביה"ס של החופש הגדול לשנת 2023. חוזה העסקה שהועבר לביקורת הינו עבור שנת 2024. החוזה שהועבר אינו כולל התייחסות לתפקיד, אינו כולל התייחסות לשכר ואינו כולל עמוד חתימות.
- 3.19.2. מספר ת.ז עובד בחוזה לשנת 2024 אינו תואם למספר ת.ז העובד בדוח השכר ובדיווח למשרד החינוך.

3.20 עבור נדגם 8:

- 3.20.1. לא התקבל חוזה העסקה עבור פעילות בביה"ס של החופש הגדול לשנת 2023. חוזה ההעסקה שהועבר לביקורת הינו עבור שנת 2024, כמו כן החוזה אינו חתום.

3.21 עבור נדגם 9:

- 3.21.1. - חוזה ההעסקה כולל חותמת, אולם אינו כולל חתימות מורשי חתימה מטעם המתנ"ס.

3.22 עבור נדגם 10:

- 3.22.1. חוזה העסקה אינו כולל התייחסות לתפקיד.
- 3.22.2. חוזה ההעסקה כולל חותמת, אולם אינו כולל חתימות מורשי חתימה מטעם המתנ"ס.

3.23 עבור נדגם 11:

- 3.23.1. לא התקבל חוזה העסקה עבור פעילות בביה"ס של החופש הגדול לשנת 2023. חוזה העסקה שהועבר לביקורת הינו עבור שנת 2024. החוזה שהועבר אינו כולל ציון תפקיד, אינו כולל התייחסות לשכר ואינו כולל חתימות.
- 3.23.2. מספר ת.ז עובד בחוזה ובתעודת התואר אינו תואם למספר ת.ז בדיווח למשרד החינוך.

3.24 עבור נדגם 12:

- 3.24.1. העובדת שימשה בתפקיד רכזת ללא תעודת הוראה, בעוד שבתפקיד זה רשאי לשמש רק אדם בעל תעודת הוראה או בוגר אוניברסיטה בתחום החינוך, או בוגר מכללה בהוראה מוכרת בעל ותק של 3 שנים לפחות.

- 3.24.2. לא התקבל חוזה העסקה עבור פעילות בביה"ס של החופש הגדול לשנת 2023. חוזה ההעסקה שהועבר לביקורת הינו עבור שנת 2024, כמו כן החוזה שהועבר אינו חתום.
- 3.24.3. מספר ת.ז עובד בחוזה 2024 ובאישור הלימודים (האקדמית גורדון) אינו תואם למספר ת.ז העובד בדוח השכר ובדיווח למשרד החינוך.

3.25. עבור נדגם 13:

חוזה ההעסקה אינו רלוונטי לתקופת התוכנית - החוזה שהתקבל הינו לתקופה 23.07.23 - 10.08.23 המתייחס לפעילות המתנ"ס שאינה קשורה לתוכנית ביה"ס של החופש הגדול.

3.26. עבור נדגם 14:

- 3.26.1. לא התקבלה כל תעודת הסמכה.
- 3.26.2. חוזה ההעסקה אינו רלוונטי לתקופת התוכנית - החוזה שהתקבל הינו לתקופה 23.07.23 - 10.08.23 המתייחס לפעילות המתנ"ס שאינה קשורה לתוכנית ביה"ס של החופש הגדול. כמו כן החוזה חתום רק ע"י העובדת.

3.27. עבור נדגם 15:

3.27.1. התקבלו רק חלק מדפי החוזה. לפיכך, לא ניתן לדעת מהו השכר, מהם תאריכי ההעסקה והאם החוזה חתום.

3.28. עבור נדגם 16:

3.28.1. חוזה ההעסקה אינו רלוונטי לתקופת התוכנית - החוזה שהתקבל הינו לתקופה 23.07.23 - 10.08.23 המתייחס לפעילות המתנ"ס שאינה קשורה לתוכנית ביה"ס של החופש הגדול.

3.29. עבור נדגם 17:

3.29.1. חוזה ההעסקה אינו רלוונטי לתקופת התוכנית - החוזה שהתקבל הינו לתקופה 23.07.23 - 10.08.23 המתייחס לפעילות המתנ"ס שאינה קשורה לתוכנית ביה"ס של החופש הגדול.

3.30. מאוסף הממצאים לעיל ניתן לראות כי ניהול ותפעול תהליך העסקת עובדים אינו מבוצע בצורה מלאה ונאותה ומסמכים אינם מתועדים כנדרש. בין היתר, נמצא כי לא מתקבלות תעודות הסמכה עבור כלל העובדים המועסקים בתוכנית. הביקורת מציינת שלא מן הנמנע כי עבור חלק מהעובדים שהועסקו (בעיקר מד"צים), לא נחתמו חוזי העסקה כנדרש ובמועד אלא נחתמו חוזי העסקה עבור עבודתם בקייטנת המתנ"ס שהינה נפרדת ושונה מהתוכנית הן במהותה והן בתקופת הפעלתה. עוד נמצא כי חוזי ההעסקה אינם נחתמים כנדרש ע"י מורשי החתימה מטעם המתנ"ס ולמעשה, החוזים חתומים בחותמת שיכולה להיות מוטבעת באופן עקרוני ע"י גורמים שאינם בהכרח מורשי החתימה בפועל, זאת נוכח העבודה שאינם כוללים חתימתם האישית של מורשי החתימה.

המלצות:

1. מומלץ לוודא קיום תעודת הסמכה כנדרש לכל עובד המועסק כמורה ו/או כרכז.
2. מומלץ לוודא קיום חתימת מעסיק תקנית כנדרש, על כל אחד מחוזי העבודה.
3. מומלץ לוודא קיום התייחסות בחוזה לתפקיד העובד, שעות העבודה הנדרשות, השכר המשולם, החזר הוצאות נסיעה על פי חוק ופרטים נוספים אשר רלוונטיים להעסקת העובד.
4. מומלץ להקפיד על תאימות נתוני רישום ודיווח שכר העובדים למידע כפי שסוכם ונחתם בחוזה העסקה מול העובד.

תגובת המבוקרים:

1. ההערות יועברו למחלקת כוח אדם, ילמדו וישמו המלצות.

הביקורת ביצעה בחינה לזיהוי חריגים בדוחות עלות (ראה נספח 3.2.4.1, 3.2.4.2, 3.2.4.3). להלן פירוט (טבלאות 4,5 להלן) אודות החריגים שנמצאו:

תעריף בחוזה	ברוטו שעתי דוח עלות*	ברוטו בדיווח למשרד החינוך	משרה לפי חוזה	תפקיד	מס' ת.ז.	נדגם
32	העובד חסר בדוח	44	מדריך	מד"צ	214971608	2
75	77	77	מורה	מד"צ	39180302	4
לא ידוע	76	82	התקבל חוזה לשנת 2024, ככל הנראה לא קיים חוזה לשנת 2023	סגנית רכזת מעל 150	308012566	5
75	העובד חסר בדוח	83	לא הוגדר	מורה	301015541	6
לא ידוע	76	82	התקבל חוזה לשנת 2024, ככל הנראה לא קיים חוזה לשנת 2023	סגנית רכזת מעל 150	200614451	11
לא ידוע	76	88	התקבל חוזה לשנת 2024, ככל הנראה לא קיים חוזה לשנת 2023	רכזת תכנית בבית הספר	305045247	12
לא ידוע	העובד חסר בדוח	53	התקבל חוזה לשנת 2024, ככל הנראה לא קיים חוזה לשנת 2023	מד"צ	327747556	17

*דוח עלות אינו כולל נתון תעריף לשעה, הנתון חושב ע"י הביקורת בהתבסס על סה"כ ברוטו לעובד מחולק במספר שעות עבודה לעובד

ממצאים:

3.31. סקירת דוח עלות (דוח 66 - תשלומי שכר) מעלה כי הוא אינו כול התייחסות לתפקיד העובד כלומר, לא ניתן לתקף את תפקיד העובד כפי שהוזן בדיווח למשרד החינוך. כמו כן וכתוצאה מכך, לא קיימת שקיפות בדוח עלות ביחס לשכר ששולם לכל פרופיל משרה.

3.32. עוד נמצא כי הדוח אינו כולל התייחסות לתעריף שעת עבודה לעובד, אלא כולל שעות עבודה ושכר ברוטו כולל.

3.33. במסגרת בחינת המדגם, נמצא כי 3 מתוך 7 העובדים שנדגמו אינם כלולים בדוח עלות - ראו פירוט בטבלה לעיל.

3.34. עבור נדגמים 2, 4, 5, 6, 11, 12 נמצא כי קיימים פערים בין השכר שדווח למשרד החינוך לבין השכר ששולם לעובד/סוכם מול העובד, במסגרת חוזה העבודה עמו - ראו פירוט בטבלה לעיל.

3.35. עבור מדגם 11, נמצא כי ת.ז. המופיעה בדיווח למשרד החינוך אינה תואמת לת.ז. המופיעה בדוח עלות עבור העובדת.

3.36. עבור מדגם 12, נמצא כי ת.ז. המופיעה בדיווח למשרד החינוך אינה תואמת לת.ז. המופיעה בדוח עלות עבור העובדת.

תגובת המבוקרים:

- 3.31.** דוח 66 הוא דוח קבוע, מפורטים ת"ז ושם העובד עלות מעביד ברוטו ונטו, כדי לקבל מידע פרטני על שעות עבודה יש לבקש דוחות פרטניים ממחלקת השכר. כמו כן הדוח לא כולל פירוט לגבי המשרה או השוואות לפי פרופיל. מירב העובדים קיבלו שכר לפי שעה, היה שכר מקסימום שניתן היה לקבל, לא כל העובדים קיבלו את שכר זה. ההסכמים נסגרו בין מנהלי התוכנית, העובדים ומחלקת כוח אדם
- 3.32.** בדוח רשומים ת"ז, נשמח לקבל את השם ושם המשפחה ע"מ שנוכל לבדוק מדוע אין את העובדים הנ"ל בדוחות. אציין שיש התאמה כמעט מלאה בין הדיווחים בפועל בטפסי 66 לדוח האקסל של משרד החינוך
- 3.33.** כנ"ל לגבי הסעיף. נשמח לקבל שמות ע"מ שנבדוק בפועל. המחיר לשעה נעשה לפי ברוטו חלקי מספר השעות, שכן בדוחות 66 אין את נתונים השכר לשעה. השכר ברוטו כלל גם נסיעות ולעיתים הפרשי שכר
- 3.3/4/5** מדובר בטעויות סופר שכן בתוכנת השכר יש בדיקה מול נתוני ביטוח לאומי. כנראה שהטעות היא במילוי פרטים על ידי העובד.

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקרים:

בהיבט ניהול כ"א ושכר חוזרת הביקורת ומדגישה את חשיבות ניהול המידע ושמירת תיעוד מלא למידע המנוהל, בייחוד ביחס לרשומות העובדים במלואן, כולל תפקיד כל אחד מהעובדים ונתוני השכר עבור כל אחד מהם. בין היתר, אמורה מחלקת שכר לדעת לקשר בין תז עובד לבין שם מלא לעובד, בין תעריף שסוכם מול העובד ועוגן מולו בחוזה העסקה, לבין התעריף ששולם בפועל. בין שעות העבודה בהתאם לחוזה העסקה, לבין דיווח נוכחות בפועל וכו'.

גם אם ההסכמים "נסגרו" (כלשון תגובת המבוקרים) בין מנהלי התוכנית, העובדים ומחלקת כ"א, נדרש לבצע הליך בקרה לבחינת נאותות המידע המוזן לדיווח למשרד החינוך טרם הזנתו לדיווח והתאמתו להסכמים ולביצוע בפועל.

המלצות:

1. מומלץ לוודא תאימות בין המידע הכלול בחוזה העסקה של העובד (תפקיד ושכר) לבין תשלומי השכר בפועל לעובד.
2. מומלץ לוודא התאמה בין הנתונים המדווחים למשרד החינוך לבין הנתונים בפועל ובפרט כאשר מדובר בנתונים שיש להם השלכה כספית והשלכה על עמידה בהוראות והנחיות מחייבות מטעם משרד החינוך ובכלל.

טבלה 5: מדגם חריגים בדוח שכר (בש"ח)

ת.ז עובד	הערה	גובה שכר ששולם בכל דוח
33216074	כלולה פעמיים בדוח עלות	400.4
30026541	כלולה פעמיים בדוח עלות	9,666.5
20393993	כלולה פעמיים בדוח עלות	5,106.6
30504402	כלולה פעמיים בדוח עלות	7,605.7
30831981	כלולה פעמיים בדוח עלות	8,670.3
31157352	כלולה פעמיים בדוח עלות	1,917.8
3262941	כלולה פעמיים בדוח עלות	1,843.4
2998917	כלולה פעמיים בדוח עלות	7,949.6
2156636	כלולה פעמיים בדוח עלות	6,606.3
32949354	כלולה פעמיים בדוח עלות	944
31588300	כלולה פעמיים בדוח עלות	7,605.7
30315053	כלולה פעמיים בדוח עלות	7,605.7
31568539	כלולה פעמיים בדוח עלות	6,399
סה"כ		72,321
סה"כ סכום בכפילות		144,642

ת.ז עובד	הערה	גובה שכר ששולם בכל דוח
32275187	שכר דווח עבור יולי שכר דווח עבור אוקטובר	7,439.1 1,717.7

ממצאים:

3.36 נמצא כי דוחות השכר (דוחות עלות) כוללים 13 עובדים אשר מופיעים בכפילות בדוחות אלו וניתן לכאורה להניח כי שולם עבורם שכר כפול - ראו פירוט בטבלה לעיל. מבדיקת הנושא מול גזבר המתנ"ס, עלה כי דוחות השכר שהועברו לידי הביקורת (קבצי אקסל של דוחות 66) כוללים כפילות ביחס לעובדי בית ספר יהלום. במענה לפניית הביקורת הועבר תיעוד של תלושי השכר לעובדים עבור חודש יולי 2023, תיעוד של מס"ב חודש יולי 2023 וצילומי מסך של פירוט חודשי העבודה עבורם שולם לכל אחד מהעובדים הללו, על פיהם ניתן להניח כי השכר לא שולם בכפילות אלא רק הנתונים בקובץ שנשלח נרשמו בכפילות.

3.37 נמצא כי עבור עובדת אחת (ראו מס' 14 בטבלה לעיל) דוח עלות כולל גם את שכר יולי 2023 וגם את שכר אוקטובר 2023.

לדברי מנהלת התוכנית מדובר בהפרשי שכר. לא התקבלה אסמכתא לאמור.

תגובת המבוקרים:

3.36 מדובר בדוח שהועבר מתוכנת הרגל. בטעות הוכנס ב"ס יהלום פעמים. נפלא בעיני שלא ראו את הכפילות בדוח האקסל. הגזבר הקודם זיהה את הטעות הטכנית, הסביר וצרף כאמור את כל המסמכים הרלוונטיים והוכיח שמדובר בחיוב יחיד ולא כפול.

3.37 לגבי העובדת, יועבר תלוש אוקטובר כדי שניתן יהיה לראות את התשלום הנוסף.

המלצות:

1. מומלץ להקפיד על בדיקת חומרים הנשלפים מתוך המערכת ובפרט כאשר חומרים אלו מועברים לצרכי בדיקה, ניתוח ובקרה.
2. מומלץ לשמור תיעוד כולל הסבר וחישוב במידת הצורך ביחס למקרים בהם משולמים סכומים נוספים לעובד בין אם בהפרשי שכר ובין אם מכל סיבה אחרת.

הביקורת ביקשה לבחון האם התקבלו אישורי משטרה בהתאם לחוק למניעת העסקה של עברייני מין. כן בדקה אם התקיימה הכשרה לצוותי החינוך, כפי הנדרש בהתאם לסעיף 6 במסמך נהלים והנחיות משרד החינוך ואם נשמר תיעוד לרישום הנוכחות כנדרש.

ממצאים:

נמצא כי עבור כל העובדים שנבחרו במדגם הביקורת, קיים אישור משטרה בתוקף לפי החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א 2001. **ראה נספח 3.2.1**.
נמצא כי לא קיים תיעוד לרישום נוכחות בהכשרה שהתקיימה, ובהתאם, לא ניתן לדעת מי נכח בהכשרה. **ראה נספח 3.2.5**

תגובת המבוקרים:

3.37. החל מקיץ 23 הוחלט על ידי משרד החינוך כי בית הספר של החופש הגדול הינו בבחינת המשך ישיר של שנת הלימודים ופעילות בית הספר. הפעילות נמשכת עם סמל מוסד בית ספרי. לאור זאת, הרכזות אינן נדרשות לעבור השתלמות לקראת פעילות הקיץ. הדרכת בטיחות ובטחון עברה לאחריות עובד מינהל החינוך, המרכז את נושא האישורים וההדרכות.

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקרים:

בהתאם למסמך נהלים והנחיות תכנית "הגנים ובית הספר של החופש הגדול במיקוד בתי ספר, תשפ"ג" צוותי החינוך של בית הספר של החופש הגדול יעברו תכני הכשרה בהיקף של 3 שעות בהתאם לתכני הנדרשים בחוזר ובהנחיות אגף הביטחון (מצ"ב נוסח מפורט).

6. נספח א' - הכשרות הכשרת צוותי החינוך של תוכנית 'בית ספר של החופש הגדול'.

6.1. צוותי החינוך של "בית ספר של החופש הגדול" שיפעלו בתוכנית בשנת הלימודים יעברו את תכני ההכשרה בתחום הביטחון, בטיחות ושעת חירום לקראת ביצוע התכנית.

6.2. משתתפים בהכשרה:

6.2.1. רכז תכנית רשותי

6.2.2. רכזי תכנית בית ספרי

6.2.3. גננות מובילות בגנים

6.3. היקף ההכשרה - הכשרה תהיה בהיקף של כ 3 שעות בהתאם לתכנית המפורטת בטבלה.

6.4. תכני ההכשרה – יתבססו על סעיף 6 ו 7 בחוזר הנ"ל ובהתאם לתכנים המפורטים בטבלה ובהתאם להנחיות אגף הביטחון אשר יפורסמו מעת לעת.

6.5. יחידת הביטחון הרשותית תהווה גורם מוביל ואחראי לביצוע ההכשרה

נושא ראשי	נושא משני	זמן
ביטחון	מרכיבי הביטחון במוסד החינוכי	30 דקות
	נוהלי אבטחה	
	סריקות בוקר ובסוף היום	
	הפעלת לחצן מצוקה בגני הילדים	
	נוהל כניסת מבקרים למוסד החינוכי	
	סדר פעולת בעת זיהוי חפץ חשוד	
שעת חירום	סדר פעולות בעת ירי טילים/הישמע אזעקה (כניסה למרחבים מוגנים)	30 דקות
	סדר פעולות בעת רעידת אדמה (וצונאמי ברשויות רלוונטיות ע"פ רח"ל ופקע"ר)	
	סדר פעולות בעת אירוע שרפה	
	סדר פעולות בעת דליפת חומר מסוכן	
	נוהל פינוי מוסד חינוכי בעת מצב חירום	
טילים פעילויות חוץ	נוהל יציאה לטילים ופעילות חוץ בכפוף לחוזרי מנכ"ל	60 דק'
עזרה ראשונה	כללי הפינוי הרפואי כמפורט בסעיף 7 בחוזר הנ"ל	30 דק'

המלצה:

כמומלץ לקיים הכשרה לצוותים כנדרש במסמך נהלים והנחיות של משרד החינוך. כמו כן ממליצה הביקורת לנהל דיווח נוכחות ולוודא כי כל המוזמנים מגיעים להדרכה כתנאי להעסקתם במסגרת התוכנית.

בדיקת הביקורת לכמויות כ"א מועסק ושכר ששולם בפועל, ביחס לנתונים שדווחו למשרד החינוך, מפורטת במסגרת פרק ג' לדוח.

ג. דיווח והתחשבות מול משרד החינוך

הביקורת בחנה את קבצי הדיווח למשרד החינוך בגין התוכנית עבור פעילות בתי הספר בקטגוריית רשמי ובתי הספר בקטגוריית מוכש"ר. במסגרת הבדיקה נבחנו נתוני כמויות תלמידים, דיווח משרות ועובדים, דיווח מלגות ודיווח הוצאות העשרה ניהול ותפעול. להלן ממצאי הבדיקה מתוך הגיליונות השונים בקובץ הדיווח למשרד החינוך:

דיווח כמות תלמידים:

טבלה 6: דוח מוכש"ר

מס' סידורי	סמל בי"ס	רישום (גיליון 3)	ביצוע בפועל (גיליון 4)	נתונים לתקציב (גיליון 4)	חישוב משרות (גיליון 8)
1	720011	190	190	190	190
2	759316	94	94	94	94
3	760041	74	74	74	74
4	214627	101	101	101	101
סה"כ		459	459	459	459

טבלה 7: דוח רשמי

מס' סידורי	סמל בי"ס	רישום (גיליון 3)	ביצוע בפועל (גיליון 4)	נתונים לתקציב (גיליון 4)	חישוב משרות (גיליון 8)
1	211946	132	120	132	132
2	213991	138	122	138	138
3	213637	169	154	169	169
4	211912	168	152	168	168
5	411330	170	155	170	170
6	211904	72	60	72	72
7	211953	79	65	79	79
8	212738	49	33	49	49
9	211961	109	102	109	109
10	430298	206	190	206	206
11	611897	173	164	173	173
12	611442	65	65	65	65
סה"כ		1,530	1,385	1,382	1,530

ממצאים:

3.39. נמצא כי עבור דוח מוכש"ר לא קיימים הפרשים בדיווח כמות תלמידים - תקין

3.40. נמצא כי עבור דוח "רשמי" קיימים פערים בדיווח כמות תלמידים בגיליונות המידע הכלולים בדיווח למשרד החינוך. מעיון בטבלה לעיל ניתן לראות כי בדיווח למשרד החינוך, עמד נתון תלמידים שנרשמו על 1,530 תלמידים, נתון תלמידים בפועל על 1,385, נתון תלמידים לצורך חישוב תקציב על 1,382, ונתון תלמידים לצורך חישוב משרות על 1,530. בדיווח למשרד החינוך ראו פירוט בהרחבה למוסדות הלימוד בהם קיימים פערים כאמור בטבלה לעיל.

המלצה:

מומלץ להקפיד על נאותות, דיוק ושלמות הנתונים המוזנים בדיווח למשרד החינוך.

בנוסף לבדיקה לעיל, ביצעה הביקורת בחינה לנתוני הרשמה שדווחו למשרד החינוך, באמצעות השוואה בין הנתונים המפורטים בקובץ "דוח משתתפים בית הספר של החופש הגדול" (להלן: נתוני רישום), **ראו נספח 3.1.2.1** לבין נתוני דיווח רישום למשרד החינוך כפי שמפורטים בקבצים רשמי ומוכש"ר בגיליון 3 - מצבת והרשמה (להלן: נתוני דיווח), **ראו נספחים 3.3.1.1 - 3.3.1.10** מצ"ב פירוט הפערים שנמצאו עבור כל אחד מבתי הספר:

טבלה 8: נתוני הרשמה

פער	נתוני דיווח	נתוני רישום	סמל מוסד	רשמי/מוכשר	
(16)	132	116	211946	רשמי	1
(16)	138	122	213991	רשמי	2
(16)	169	153	213637	רשמי	3
(18)	168	150	211912	רשמי	4
(17)	170	153	411330	רשמי	5
(12)	72	60	211904	רשמי	6
(33)	79	46	211953	רשמי	7
(16)	49	33	212738	רשמי	8
(12)	109	97	211961	רשמי	9
(19)	206	187	430298	רשמי	10
(14)	173	159	611897	רשמי	11
1	65	66	611442	רשמי	12
(23)	190	167	720011	מוכשר	13
(5)	94	89	759316	מוכשר	14
(10)	74	64	760041	מוכשר	15
78	101	179	214627	מוכשר	16
(148)	1,989	1,841		סה"כ	

ממצאים:

3.41. מעיון בנתוני טבלה 8 לעיל ניתן לראות כי בכל אחד מבתי הספר בתוכנית (סה"כ 16 בתי ספר) נמצאו פערים בכמות התלמידים, בין זו הכלולה בדוח משתתפים לבין זו הכלולה בדיווח למשרד החינוך. פערים כאמור יכולים להעיד על אי סדר ואי ניהול תקין של נתוני הרישום והגבייה הקשורה בהליך הרישום.

3.42. במסגרת בדיקת הביקורת מסרה מנהלת התוכנית כי רישום תלמידים לבית הספר "מעלות ניסים" (שורה 7 בטבלה לעיל), אינו מבוצע בצורה מסודרת במתנ"ס. רוב התלמידים - תלמידי החטיבה הצעירה, נרשמים ישירות במחלקת גני הילדים בעירייה וכתוצאה מכך, הכנסות אלו אינן מגיעות למתנ"ס. מידע זה מוסיף נדבך נוסף לאי הסדר ואי הניהול התקין של הליך ההרשמה והגבייה בהתאם.

3.43. בדיקת נתוני נוכחות בתי ספר מוכש"ר מעלה כי קיימים פערים (מעבר לאלו שצוינו בטבלה לעיל) בין כמות תלמידים הרשומים בכרסטת הגבייה לבין אלו הרשומים בדוחות משתתפים - ראו נספח 3.3.1.3 עד וכולל נספח 3.3.1.10, ראו גם פרק א' לדוח ממצאים 3.7 עד 3.12. גם ממצא זה תומך ומחזק את המסקנה כי קיים אי סדר ואי ניהול תקין של הליך ההרשמה והגבייה בהתאם.

הביקורת מדגישה כי ניהול המידע ובפרט ניהול נתוני הרישום, המשפיעים באופן ישיר על היקפי הגבייה וההתחשבות מול משרד החינוך, הינו שלב מהותי וקריטי בניהול פעילות בית הספר של החופש הגדול. פערים משמעותיים, כפי שנמצאו ואשר מפורטים בטבלה 8 לעיל, מעידים כי אין הקפדה על רישום וניהול המידע באופן המאפשר גבייה נאותה ודיווח מהימן למשרד החינוך.

תגובת המבוקרים:

3.41 הדיווח למשרד החינוך מתחלק לשניים. דיווח ראשוני של מחלקת החינוך לגבי צפי ולגבי נרשמים בשלב הראשון. בפועל יש נשירה ואי התייצבות של חלק מהנרשמים ולכן יש הבדלים בין הרישום הראשוני לנוכחות בפועל. הדוח שהוגש למשרד החינוך כולל רק את מי שהגיע בפועל ובד"כ הוא נמוך יותר.

3.42 הפער ב"מעלות ניסים" נובע מקיומה של כיתת-גן שבמהלך השנה משייכת לגני הילדים, ובחופשת הקיץ משייכת לבתי הספר. במזכירות המתנ"ס נערכים מזה שלוש שנים לקליטת תלמידי כיתת הגן במערך ההרשמות של פעילות הקיץ ומזכירות בית הספר מעבירה רשימת תלמידי כיתת הגן. למרות הסיכום עם הנהלת בית הספר והמזכירה, רוב ההורים פנו למחלקת הגבייה בעירייה, רשמו ושילמו בעירייה כאילו הילדים שייכים לפעילויות הגנים. העלינו את הסוגיה בפני מינהל פעם אחר פעם, אך המצב חוזר על עצמו.

המבוקרת ציינה אי ניהול תקין. מכיוון שההוראות ניתנות על ידי מחלקת החינוך ובמתנ"ס מבצעים אותם כלשונם, נשמח להוראות ברורות שיצאו ממחלקת החינוך שמתווה את הפעילות בכל שנה.

3.43 כל פעילות מוכש"ר, הן ביחס לתשלומים והן ביחס למעקב, נעשים ע"י תנועת "בנות בתיה" שכן מדובר בזרם החרדי עם הצרכים שלו. כל הפעילות נעשית שם והמתנ"ס מקבל דוח מוכן ואפילו לא "נהנה" מתקורות.

המלצה:

מומלץ להקפיד על דיווח נכון ומדויק למשרד החינוך. על הדיווח לשקף באופן נאות את מספר התלמידים המשתתפים בתוכנית. הביקורת מציינת כי ניהול נכון של הרישום ובהתאם שיקוף נכון של נתוני הרישום בדיווח למשרד החינוך, יאפשר גבייה נאותה מהורי התלמידים והתחשבות נאותה מול משרד החינוך.

דיווח משרות רכז שני:

רכז שני = סגן רכז - בבית ספר גדול - בו כמות הנרשמים הינה 150 תלמידים ומעלה, נדרש להעסיק גם סגן רכז, בתפקיד ישמשו יועצת בית הספר ו/או מורה מבית הספר ו/או בוגר/ת מעל גיל 18, עם ניסיון בעבודה עם ילדים או בעלת תעודת מדריך מוסמך או בוגר/ת אוניברסיטה או סטודנט להוראה או מדריך מתוך מאגר תוכניות העשרה של משרד החינוך. הביקורת ביקשה לבחון זכאות לרכז שני ודיווח אודות העסקת רכז שני, להלן הפערים שנמצאו:

טבלה 9: נתוני רכז שני

פער	בתי ספר העסקה - דיווח**		בתי ספר העסקה - בפועל*		שם בית ספר	סוג מוסד	
	כמות תלמידים	סמל בית ספר	כמות תלמידים	סמל בית ספר			
16	169	213637	153	213637	בית זאב גאולים	רשמי	1
18	168	211912	150	211912	אלון יזרעאל	רשמי	2
17	170	411330	153	411330	תדהר	רשמי	3
19	206	430298	187	430298	שהם	רשמי	4
14	173	611897	159	611897	יהלום	רשמי	5
23	190	720011	167	720011	בית יעקב החדש	מוכש"ר	6

*בהתאם לנתוני רישום - קובץ "דוח משתתפים בית הספר של החופש הגדול"
 **בהתאם לגיליון 8 איוש משרות בקובץ דיווח למשרד החינוך

ממצאים:

3.44. מעיון בנתוני טבלה 9 לעיל ניתן לראות כי קיימים פערים בדיווח כמויות תלמידים עבור בתי ספר להם זכאות לרכז שני. יחד עם זאת, הפערים שנמצאו, לא השפיעו על הזכאות שכן בכל המוסדות בהם התגלו פערים, לא היה חולק כי מספר התלמידים בתוכנית מזכה ממילא את המוסד לרכז שני.

המלצה:

מומלץ להקפיד על תאימות נתוני ביצוע ונתוני דיווח ובפרט כאשר מדובר בנתונים שיש להם השלכה כספית וחשוב וראוי שינוהלו בקפידה יתרה.

דיווח שכר רכז ורכז שני:

הביקורת בחנה את נתוני דיווח השכר עבור הרכזים ועבור סגני הרכזים (רכז שני) בבתי הספר. להלן ריכוז בתי הספר בהם נמצאו פערים בדיווח השכר:

טבלה 10: נתוני שכר רכזים וסגני רכזים (בש"ח)

פער	דוח למשרד החינוך	דוח עלות	סמל בית ספר	סוג מוסד
3,821	-	3,821	211946	רשמי
7,605	-	7,605	213991	רשמי
7,606	17,272	9,666	611442	רשמי

ממצאים:

3.45. כעולה בטבלה, נמצאו 3 בתי ספר עבורם קיימים פערים בדיווח השכר, בין נתוני דוח עלות לבין הנתונים שדווחו למשרד החינוך. עבור שני בתי הספר הראשונים בטבלה ככל הנראה מדובר במשרה נוספת של סגן רכז בבית הספר (בית ספר ללא זכאות) ולכן לא דווח למשרד החינוך.

תגובת המבוקרים:

3.45. קבלת סגן תלויה במספר התלמידים. בתי הספר נערכים להעסקת סגן לפי צפי הרשמות משותף עם מינהל החינוך. במידה והצפי עולה על 150 מכינים את הקרקע. עם פתיחת התכנית ובהתאם למצב ההרשמה בפועל, מתאימים את מצבת כוח האדם והתפקידים למציאות בשטח. במידה ובבית הספר לא נרשמו מספיק תלמידים לא מעסיקים רכז. לכן לא דווח בדוח ביצוע על העסקת סגנית רכזת למרות שיתכן כי בדיווחי שכר נקראת סגנית רכזת. השכר לשעה הוא אותו תעריף ולכן אין חשיבות בשינוי הגדרת התפקיד.

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקרים:

ככל שהעובדת הועסקה, בכל תפקיד במסגרת הפעלת התוכנית, היא נדרשת להיכלל בדיווח למשרד החינוך. כמו כן יש לוודא תאימות בין הסכום ששולם בפועל לעובדים לבין הסכום שדווח למשרד החינוך ששולם עבורם.

המלצות:

מומלץ להקפיד על תאימות נתוני ביצוע ונתוני דיווח ובפרט כאשר מדובר בנתונים שיש להם השלכה כספית, אשר חשוב וראוי שינוהלו בקפידה יתרה.

דיווח כ"א ושכר:

הביקורת ביקשה לבחון את נאותות ונכונות פילוח התפקידים (רכז, סגן רכז, מורה, סייעת, מד"צ) בהשוואה בין הנתונים המופיעים בדוח עלות לבין אלו בדיווח למשרד החינוך. כן ביקשה לבחון את נתוני השכר עבור כל אחד מהתפקידים, כאמור בהשוואה בין דוח עלות לדיווח למשרד החינוך. הביקורת מציינת כי לא ניתן היה לבצע את הבדיקות כאמור שכן דוח עלות אינו כולל נתונים אודות תפקיד העובד.

ממצאים:

3.46. נמצא כי דוח עלות אינו כולל התייחסות לתפקיד העובד, כתוצאה מכך, לא ניתן לבחון תאימות תשלומי שכר לעובדים בהתאם לתפקידים הן בהשוואה לחוזה העבודה של כל עובד והן בהשוואה לדיווח למשרד החינוך עבור התוכנית.

תגובת המבוקרים:

דוח העלות הוא טופס סגור וקבוע ולא ניתן לרשום בו תפקידים אלא שם, ת"ז, נתוני שכר ועלויות בלבד. בהנחה ששמתמשים בכלי זה של דוח 66 ברור שלא יהיה רשום התפקיד. בפועל נרשם על ידי מנהלת התוכנית התפקיד של כל עובד ועובד.

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקרים:

הרשומות הניתנות לרישום וניהול במסגרת דוחות 66 כוללות בין היתר מס' תפקיד, שם תפקיד, שם מחלקה, ת.ז ומספר עובד, נתונים אשר אינם מנוהלים במסגרת דוחות 66 של המתנ"ס. במהלך הביקורת התבקשו נתונים ומידע זה מאת המבוקרים. ככל שמידע זה נרשם ונוהל ע"י מנהלת התוכנית (כפי שנכתב במסגרת תגובת המבוקרים) לא ברורה הסיבה לאי העברת מידע זה לביקורת.

המלצה:

מומלץ לוודא ניהול שלם ומדויק של תפקידי העובדים השונים במתנ"ס הן במסגרת חוזה העסקה מול כל אחד מהעובדים והן במסגרת תשלומי שכר לעובדים (דוח עלות).

הוצאות העשרה ותפעול:

הביקורת ביקשה לבחון את אופן חישוב זקיפת הוצאות העשרה ותפעול. לצורך כך ביקשה לבחון סכומים שנוקפו כהוצאות בכרטיסי הנהלת חשבונות, הזמנות לספקים ונותני שירותים וחשבונות ספקים ונותני שירותים וכן את סבירות הקצאת העלויות התפעול והתאמתן לסכומים שדווחו למשרד החינוך. להלן הנתונים שהתקבלו ונבדקו:

טבלה 11: הוצאות ניהול ותפעול כפי שדווחו למשרד החינוך:

דיווח משרד החינוך			קטגוריה
סה"כ	מוכש"ר	רשמי	
351,272	86,585	264,687	העשרה
88,546	18,510	70,036	אבטחה
70,659	23,689	46,970	ארוחת בוקר
80,948	20,038	60,910	ניהול ותפעול
37,716	24,346	13,370	מלגות להורים
629,141	173,168	455,973	סה"כ הוצאות ניהול ותפעול
833,304	200,664	632,640	שכר
1,462,445	373,832	1,088,613	סה"כ כולל שכר

טבלה 12: סה"כ הכנסות והוצאות כפי שדווחו למשרד החינוך:

דיווח משרד החינוך			קטגוריה	סעיף
סה"כ	מוכש"ר	רשמי		
485,516	113,354	372,162	הורים	הכנסות
37,716	24,346	13,370	מלגות	
949,284	243,506	705,778	משרד החינוך	
1,472,516	381,206	1,091,310	סה"כ	
629,141	173,168	455,973	ניהול ותפעול	הוצאות
833,304	200,664	632,640	שכר	
1,462,445	373,832	1,088,613	סה"כ	
10,071	7,374	2,697	נטו	

*מתוך גיליון 6 בקובץ דיווח למשרד החינוך

ממצאים:

- 3.47.** נמצאו פערים משמעותיים בין הנתונים שדווחו למשרד החינוך (כמפורט בטבלאות 11, 12 לעיל) לבין הנתונים שנרשמו בכרטיסי הנהלת החשבונות. לאור סתירות בנתונים שהועברו לביקורת ביחס לרישום הוצאות בכרטיסי הנהלת החשבונות, לא היה באפשרות הביקורת לשקף את נתוני ההוצאות שנרשמו בהנהלת החשבונות, בטבלה זו ולכן הטבלה אינה משקפת את הפערים המשמעותיים שנמצאו במהלך הביקורת.
- 3.48.** קבצי החישוב וההעמסה המקוריים ששימשו לחישוב הנתונים והכללתם בקובץ הדיווח למשרד החינוך לא נשמרו ע"י המבוקרים ולכן לא ניתן להתחקות אחר החישובים המקוריים, בהתאם אליהם הוזנו הסכומים בקובץ הדיווח למשרד החינוך.
- 3.49.** קיימות מספר גרסאות לקובצי הדיווח למשרד החינוך. לבקשת הביקורת לקבלת קובצי הדיווח הסופים למשרד החינוך, הועברו 2 הקבצים כמפורט: "דוח ביצוע 24.11.23 רשמי" ו"דוח ביצוע בתי ספר - מוכשר". לאחר בדיקת הביקורת ואיתור פערים בין הסכומים שדווחו למשרד החינוך לבין הסכומים כפי שהשתקפו בכרטיסי הנהלת החשבונות, נמסר מגזבר המתנ"ס כי הנתונים הסופיים למשרד החינוך דווחו בקבצים ששם שונה כמפורט: "דוח ביצוע 19.11.23 רשמי" ו"דוח ביצוע על ידי תנועת בתיה 13.9.23" - ניתן לראות בצורה ברורה כי תאריכי הקבצים שונים, שמות הקבצים שונים וככל הנראה גם בשם הקובץ השני חלה טעות הקלדה בתאריך.
- 3.50.** במסגרת בדיקת הביקורת, נמסר לביקורת כי עבור פעילות בתי ספר מוכשר מועבר תקציב ובהתאם מדווחות ההוצאות. מההתנהלות כאמור ניתן להסיק כי אין הכרח שכלל ההוצאות שנקפו בדיווח למשרד החינוך, משקפות הוצאות שהוצאו בפועל לטובת פעילות בית הספר של החופש הגדול.
- 3.51.** בתקופת הדוח בוצעו חילופי כ"א באופן שהגזבר (שהיה אמון בפועל על הנתונים הכספיים בתקופת בית הספר של החופש הגדול) יצא לחופשה שלאחריה סיים את תפקידו כגזבר במתנ"ס. לאור האמור, לא היה מעורב במתן מענה והסברים במהלך הביקורת אלא רק בשלבי סיומה וגם אז חלק מההרשאות נסגרו עבורו והליך הפקת החומרים וההסברים לא היה שלם. מנהל החשבונות שעבד כל התקופה ביחד עם הגזבר לא סיפק תשובות והסברים ברורים והגזברית החדשה שנכנסה לתפקיד אינה מעורה בפרטים, לא התנסתה בעבר עם דיווח למשרד החינוך ביחס לפעילות בית הספר של החופש הגדול ולכן גם היא לא יכלה לספק מענים והסברים לשאלות הביקורת.
- 3.52.** במסגרת בדיקה חדגמית לשכר עובדים, נמצא כי קיימות 2 עובדות מנהלה לגביהן נזקף בדוח למשרד החינוך שכר עבור מספר חודשים ולא רק עבור תקופת הפעלת התוכנית. לדברי מנהלת התוכנית מדובר בחלק מעלויות זקיפת השכר במסגרת תקורות. לאור העובדה כי לא התקבלו נתונים המאפשרים בדיקת זקיפת תקורות, לא ניתן היה לבחון גם את נאותות תשלומי השכר לעובדות אלו.

תגובת המבוקרים:

- 3.49.** לגבי הקבצים, הועברו לידי הביקורת הקבצים שדווחו למשרד החינוך מוכשר ורגיל. כמו כן ישנם העתקים במחלקת החינוך ובמידה והייתה בעיה בנתונים יכלה המבקרת להשוות עם הדוח שנמצא בידי חשב מחלקת החינוך. מכיוון שהייתה בעיה להשיג את הנתונים שכן הגזבר היה בחופש ויחד עם זאת נחסמה דרכו לשלוף נתונים, הוא העביר למבקרת את הדוחות שיכל להשיג, ולדעתו היו הנכונים (הייתה התאמה עם הספרים).
- 3.50.** לגבי ביי"ס "מוכשר", הפעילות נעשית בפועל על ידי "בנות בתיה". לדוחות מצורפים חשבונות וחשבוניות, דוחות 66 ופרטי שכר. מכאן ועד ההנחה "שאין הכרח שהוצאו בפועל" היא מעט כוללנית ולא נאותה שכן הם העבירו את כל החומר והחומר נבדק ע"י רואה חשבון מבקר ממשרד החינוך. ראוי שטענה כזאת תגובה במסמכים שיראו שבנות בתיה העבירו מסמכים של הוצאות שלא שייכות לחופש הגדול.

- התייחסות הביקורת לתגובת המבוקרים 3.50** - כפי שצוין בגוף הממצא: "נמסר לביקורת כי עבור פעילות בתי ספר מוכשר" מועבר תקציב ובהתאם מדווחות ההוצאות", מאמירה זו ניתן להבין כי ההוצאות מדווחות בהתאם לתקציב ולא בהכרח בהתאם לצורך (גם אם הצורך קטן מהתקציב), כמו כן ההוצאות אינן נבדקות ע"י המתנ"ס טרם דיווחם, אלא מדווחות כפי שהוגשו ע"י ביי הספר "מוכשר". מכאן אין הכרח כי ההוצאות שנרשמו מייצגות בהכרח הוצאות נדרשות ומותרות בפועל לתוכנית בית הספר של החופש הגדול.
- 3.51.** הביקורת נעשתה בתקופת חילופים במחלקת הגזברות. מנהל החשבונות לא עסק בהכנת הדוח ולכן לא היה מצוי בעניינים. הגזברית החדשה לא עבדה בתקופת הכנת הדוח במתנ"ס ולא עסקה מעולם בהכנת דוחות מעין אלו. העיתוי בין הביקורת לתחלופה בגזברות הינו מקרי ולא קשור לביקורת, אך לאחר שהמבקרת פנתה לגזבר הקודם, היא קיבלה מידית את כל התשובות, על אף שהגזבר הקודם כבר לא יכול היה להיכנס לנתוני המקור. כמו כן נפגשה עמו במתנ"ס והוא, לאחר שישב במתנ"ס ובסיוע מנהל החשבונות, הוא הצליח להעביר לה נתונים מלאים כולל התאמות מלאות בין ספרי הנהלת

החשבונות והדוחות שהוגשו למחלקת החינוך. ניתן לציון שהמתנ"ס עבר ביקורת עומק של משרד החינוך ע"י רואה חשבון, שקיבל את כל הנתונים בזמן אמת, כולל דוחות, חשבוניות ומסמכים ממחלקת השכר, בדק השווה שאל שאלות והגיע למסקנה שכלל הנתונים שהועברו תואמים את המצב הקיים ולכן אישר את כל הסכומים המגיעים לעירייה בגין בית הספר. מכיוון שמנהלי התוכנית מתחילים כחודשיים לפני תחילת הפעילות, עליהם לארגן תוכנית, לגייס צוות עובדים להכשיר ולדאוג לתקינות כל פרטי התוכנית השכר של עובדים אלו מחולק ל 2 עד 3 חלקים בהתאם לסיכום איתם.

המלצה:

1. מומלץ לוודא ניהול, רישום ודיווח נתונים בצורה מהימנה, מדויקת ושלמה ואשר מבוססת על תחשיבים מדויקים ומלאים ומבוססת על סכומי ההוצאות בפועל בדיווחים הנשלחים למשרד החינוך.
2. מומלץ לשמור תיעוד ואסמכתאות מבססות להפעלת התוכנית וניהולה כולל החישובים העומדים בבסיס הדיווח למשרד החינוך באופן שיאפשר למתנ"ס לשמר את הידע ולהיות בעל יכולת לספק תשובות לכל דורש גם במקרים של חילופי כ"א ועובדים בתפקידי מפתח.

3. עיקרי הממצאים וההמלצות

עיקרי הממצאים:

1. **כללי** - במהלך ביצוע הביקורת התרחשו שינויים במערך כוח האדם במתנ"ס לפיכך מענים והסברים לשאלות הביקורת אשר ניתנו ע"י גורם אחד, לא תאמו את הנתונים והתשובות שמסר גורם אחר ולעיתים נותרו ממצאים ללא מענה הולם כלל.
2. **ניהול הפעלת התוכנית** - לא התקבל תיעוד לנוכחים בפועל בפגישת הסטטוס שהתקיימה בזום בנושא תוכניות חינוכיות צהרונים, הזנה וקייטנות הקיץ. כמו כן לא התקבל תיעוד לסיכום פגישה, ככל שנכתב, לנושאים שנדונו, למשימות הפתוחות לביצוע טרם הפעלת התוכנית ולהחלטות נוספות, ככל שהתקבלו.
3. **רישום וגבייה** - נמצא כי קיימים פערים בנתוני ההנחות שניתנו, כמו כן לא התקבל תיעוד מאושר וחתום לרשימת הזכאים להנחות ובהתאם לא ניתן לדעת אם הזכאים להנחה אכן מימשו את זכאותם וכי אין גורמים שאינם זכאים להנחה אשר קיבלו הנחה בפועל.
4. **רישום וגבייה** - נמצא כי קיימים פערים בכמויות המשתתפים לרישום לתוכנית, בין נתוני רישום, המייצגים נתוני הרשמה ותשלום, לבין דוח נתוני הרשמה, המשמש ככלי בקרה של מנהלת התוכנית.
5. **בדיקת נוכחות** - הליך דיווח הנוכחות, שנועד להבטיח רישום תקין ובדיקת נוכחות התלמידים בפועל בפעילות התוכנית, אינו מיושם בצורה נאותה במסגרת הפעלת התוכנית. בין היתר, נמצאו מקרים בהם בחלק מדפי הנוכחות הסימונים אינם ברורים וחלק מהדוחות אינם חתומים ע"י רכז התוכנית. בחלקם קיים פער ביחס לכמות התלמידים בפועל ובחלקם קיים סימון נוכחות בדוחות רק עבור חלק מהימים.
6. **כ"א** - ניהול ותפעול תהליך העסקת עובדים אינו מבוצע בצורה מלאה ונאותה ומסמכים אינם מתועדים כנדרש. בין היתר, נמצא כי לא מתקבלות תעודות הסמכה עבור כלל העובדים המועסקים בתוכנית. לא מן הנמנע כי עבור חלק מהעובדים שהועסקו (בעיקר מד"צים), לא נחתמו חוזה העסקה כנדרש ובמועד אלא נחתמו חוזה העסקה עבור עבודתם בקייטנת המתנ"ס שהינה נפרדת ושונה מהתוכנית הן במהותה והן בתקופת הפעלתה. נמצא כי חוזה העסקה אינם נחתמים כנדרש ע"י מורשי החתימה מטעם המתנ"ס ולמעשה, החוזים חתומים בחותמת שיכולה להיות מוטבעת באופן עקרוני ע"י גורמים שאינם בהכרח מורשי החתימה בפועל.
7. **כ"א** - נמצאו מקרים בהם קיימים פערים בין השכר שדווח למשרד החינוך לבין השכר ששולם לעובד/ סוכם מול העובד, במסגרת חוזה העבודה עמו. כמו כן נמצאו מקרים בהם תז המופיעה בדיווח למשרד החינוך אינה תואמת לתז המופיעה בדוח עלות עבור העובדת.
8. **דיווח כמויות תלמידים למשרד החינוך** - נמצא כי עבור דוח "רשמי" קיימים פערים בדיווח כמות תלמידים בגיליונות המידע השונים הכלולים בתוך קובץ דיווח למשרד החינוך.
9. **דיווח כמויות תלמידים למשרד החינוך** - בכל אחד מבתי הספר בתוכנית (סה"כ 16 בתי ספר) נמצאו פערים בכמות התלמידים, בין זו הכלולה בדוח משתתפים לבין זו הכלולה בדיווח למשרד החינוך. פערים כאמור יכולים להעיד על אי סדר ואי ניהול תקין של נתוני הרישום והגבייה הקשורה בהליך הרישום.

10. **דיווח הוצאות העשרה ותפעול למשרד החינוך** - נמצאו פערים משמעותיים בין הנתונים שדווחו למשרד החינוך לבין הנתונים שנרשמו בכרטיסי הנהלת החשבונות. כמו כן קבצי החישוב וההעמסה המקוריים ששימשו לחישוב הנתונים והכללתם בקובץ הדיווח למשרד החינוך לא נשמרו ע"י המבוקרים ולכן לא ניתן להתחקות אחר החישובים המקוריים, בהתאם אליהם הוזנו הסכומים בקובץ הדיווח למשרד החינוך.

עיקרי הממצאות:

1. **כללי** - מומלץ לשמור תיעוד ואסמכתאות מבססות להפעלת התוכנית וניהולה כולל החישובים העומדים בבסיס הדיווח למשרד החינוך באופן שיאפשר למתנ"ס לשמר את הידע ולהיות בעל יכולת לספק תשובות לכל דורש גם במקרים של חילופי כ"א ועובדים בתפקידי מפתח.
2. **ניהול הפעלת התוכנית** - מומלץ לוודא כי קיים פרוטוקול לפגישה בנושא תוכניות חינוכיות צהרונים, הזנה וקייטנות הקיץ, הכולל את הנושאים שנדונו, משימות לביצוע טרם הפעלת התוכנית והחלטות שהתקבלו. מומלץ לוודא כי הפרוטוקול יופץ לידיעת כלל המשתתפים (גם אלו שנכחו בפגישה וגם אלו שנעדרו), על מנת שניתן יהיה להבטיח שכל המעורבים בתוכנית מודעים להחלטות והמשימות הנדרשות ובעיקר ביחס למשימות הנדרשות ליישום, טרם הפעלת התוכנית וכתנאי להפעלתה כנדרש. בין היתר מומלץ לוודא כי תוכן הפגישה ובהתאם התיעוד בפרוטוקול כולל גם התייחסות לטווח תאריכי רישום, אחריות להדרכות ביטחון ובטיחות, הכנת תוכנית פדגוגית, היבטי שמירה, ניקיון והזנה והערכות לשיפוצים ותיקונים ככל שנדרשים טרם הפעלת התוכנית.
3. **רישום וגבייה** - מומלץ לוודא קיומה של רשימת תלמידים זכאים להנחות, באופן שיאפשר מימוש זכאותם של תלמידים אלו בצורה נאותה ומיטבית.
4. **רישום וגבייה** - מומלץ לוודא תאימות ודיוק הנתונים הכלולים בקבצים המשמשים לניהול ודיווח נתוני המשתתפים, נתוני המשלמים ונתוני הזכאים להנחות.
5. **בדיקת נוכחות** - מומלץ ליישם את דרישות דיווח הנוכחות ותיעוד דוחות הנוכחות בתוכנית, בהתאם לנדרש במסמך ההנחיות והנהלים של משרד החינוך.
6. **כ"א** - מומלץ לוודא קיום תעודת הסמכה כנדרש לכל עובד המועסק כמורה ו/או כרכז. כמו כן מומלץ לוודא קיום חתימת מעסיק תקנית כנדרש, על כל אחד מחוזי העבודה. מומלץ לוודא קיום התייחסות בחוזה לתפקיד העובד, שעות העבודה הנדרשות, השכר המשולם, החזר הוצאות נסיעה על פי חוק ופרטים נוספים אשר רלוונטיים להעסקת העובד. כן מומלץ להקפיד על תאימות נתוני רישום ודיווח שכר העובדים למידע כפי שסוכם ונחתם בחוזה העסקה מול העובד.
7. **כ"א** - מומלץ לוודא תאימות בין המידע הכלול בחוזה העסקה של העובד (תפקיד ושכר) לבין תשלומי השכר בפועל לעובד. כמו כן מומלץ לוודא התאמה בין הנתונים המדווחים למשרד החינוך לבין הנתונים בפועל וכאשר מדובר בנתונים שיש להם השלכה כספית והשלכה על עמידה בהוראות והנחיות מחייבות מטעם משרד החינוך ובכלל.
8. **דיווח כמויות תלמידים למשרד החינוך** - מומלץ להקפיד על נאותות, דיוק ושלמות הנתונים המוזנים בגיליונות השונים בקובץ דיווח למשרד החינוך.
9. **דיווח כמויות תלמידים למשרד החינוך** - מומלץ להקפיד על דיווח נכון ומדויק למשרד החינוך. על הדיווח לשקף באופן נאות את מספר התלמידים המשתתפים בתוכנית. ניהול נכון של הרישום ובהתאם שיקוף נכון של נתוני הרישום בדיווח למשרד החינוך, יאפשר גבייה נאותה מהורי התלמידים והתחשבות נאותה מול משרד החינוך.
10. **דיווח הוצאות העשרה ותפעול למשרד החינוך** - מומלץ לוודא ניהול, רישום ודיווח נתונים בצורה מהימנה, מדויקת ושלמה ואשר מבוססת על תחשיבים מדויקים ומלאים ומבוססת על סכומי הוצאות בפועל, בדיווחים הנשלחים למשרד החינוך ולשמור תיעוד נאות ואסמכתאות מבססות לכל חישוב שמבוצע בקובץ שנשלח.

סוף דבר - הערת הביקורת:

הביקורת מציינת כי במהלך ביצוע העבודה עלו ליקויים אשר דומים במהותם לאלה שעלו בדוח ביקורת שנערך בשנה שעברה בקשר למפעל ההזנה. מדובר בליקויים עליהם לא ניתנה תשובה המניחה את הדעת. הביקורת סבורה כי עם מינוי מנכ"לית לחברה העירונית, ראוי לשקול להעביר את פרויקט מפעל ההזנה ופרויקט ביה"ס של החופש הגדול, לניהול ופיקוח ישיר של החברה העירונית.

מימוש תקציבי ממשלה

דוח מבקר העירייה
על ממצאי הביקורת
לשנת 2024



1. רקע:

הכנסותיה העיקריות של העירייה הן מתקבולים כגון: מיסי ארנונה, היטלים ואגרות וכן תקציבים משרדי ממשלה וגורמי חוץ אחרים.

הכנסות משרדי ממשלה וגורמי חוץ מתקבלות משלושה ערוצים עיקריים: תקבולים בגין פעילות שוטפת אשר מפעילה הרשות במשך השנה כגון, פעילות בתי ספר ושירותי רווחה עירוניים; תקציבי פיתוח בהתאם לצורך קיים או עתידי כגון, בניית כיתות לימוד, תשתיות עירוניות, נגישות לבעלי מוגבלויות, מתקני ספורט עירוניים, מוסדות ציבור שונים וכדומה; קולות קוראים ותמיכות תקציביות משרדי ממשלה וגורמי חוץ שונים לפעולות פיתוח, לפעילויות שוטפות ולרכישות שונות.

קול קורא או תמיכה תקציבית: הינם תקציבים מגורמי חוץ המתקבלים לאחר שהרשות המקומית עמדה בתנאי הסף ובתנאים מקצועיים ואחרים שהוגדרו בפרסום "קול הקורא" או התמיכה התקציבית על ידי הגורם המממן, לצורך קבלת הרשאה תקציבית.

הרשות נענית לקריאה זו על ידי מילוי טפסים ייעודיים מאת הגוף המפרסם. בתום הליך בדיקת הבקשות שהוגשו, נבחרים הזוכה או הזוכים לפי הקריטריונים שנקבעו מראש ופורסמו ב"קול קורא", או בפרסום תנאי התמיכה. רוב משרדי הממשלה מפרסמים קולות קוראים אותם ניתן למצוא כדרך קבע בפרסומים באתר הרשמי שלהם או של הגוף המפרסם (בשליחת מייל אישי להנהלת הרשות המקומית).

תקציבי פיתוח: תקציבים אשר מחולקים לרשויות המקומיות על ידי משרדי ממשלה וגופים נוספים, על מנת לקדם פרויקטים מיוחדים במגוון תחומים כגון: תכנון עירוני, בינוי מוסדות ציבור, תשתיות עירוניות ושיפוצים. בדרך כלל, תקציבים אלו מחולקים לרשויות המקומיות בהתאם להכרה בצורך בהם על ידי המשרד המממן.

תהליך קבלת התקציב מחולק לכמה חלקים עיקריים: בקשת תקציב מהגוף המממן, העברת נתונים לגבי הפרויקט לבחינתו על ידי הגוף המממן, קבלת הרשאה/התחייבות לתקצוב הפרויקט, פתיחת תב"ר, דיווח לגוף המממן על מצב הביצוע וקבלת הכסף בהתאם להרשאה/התחייבות.

בכל שנה כאמור, מקבלת הרשות המקומית תקציבי פיתוח ותמיכות תקציביות משרדי ממשלה וגורמי חוץ נוספים עבור פרויקטים. ברוב המקרים, בטרם קבלת הכספים בפועל מהמשרד הממשלתי, מתקבלת הרשאה תקציבית, אשר הינה התחייבות של המשרד הממשלתי להעביר תקציב עבור הנושא שהרשות ביקשה לבצע. ההרשאות התקציביות ניתנות בדרך כלל כאמור לאחר הגשת בקשות מסודרות בגין אותם פרויקטים.

תקציב בלתי רגיל (להלן: "תב"ר") - הינו תקציב המנוהל בנפרד מכספי חשבון התקציב הרגיל ויכול לשמש את העירייה רק למטרה מוגדרת מראש שלשמה נועד. התב"ר הוא תקציב עירייה רב שנתי, המיועד למימון פרויקטים חד פעמיים, שנמשכים לעיתים מעבר לשנת תקציב אחת כגון: פיתוח תשתיות, רכישות ציוד ועוד.

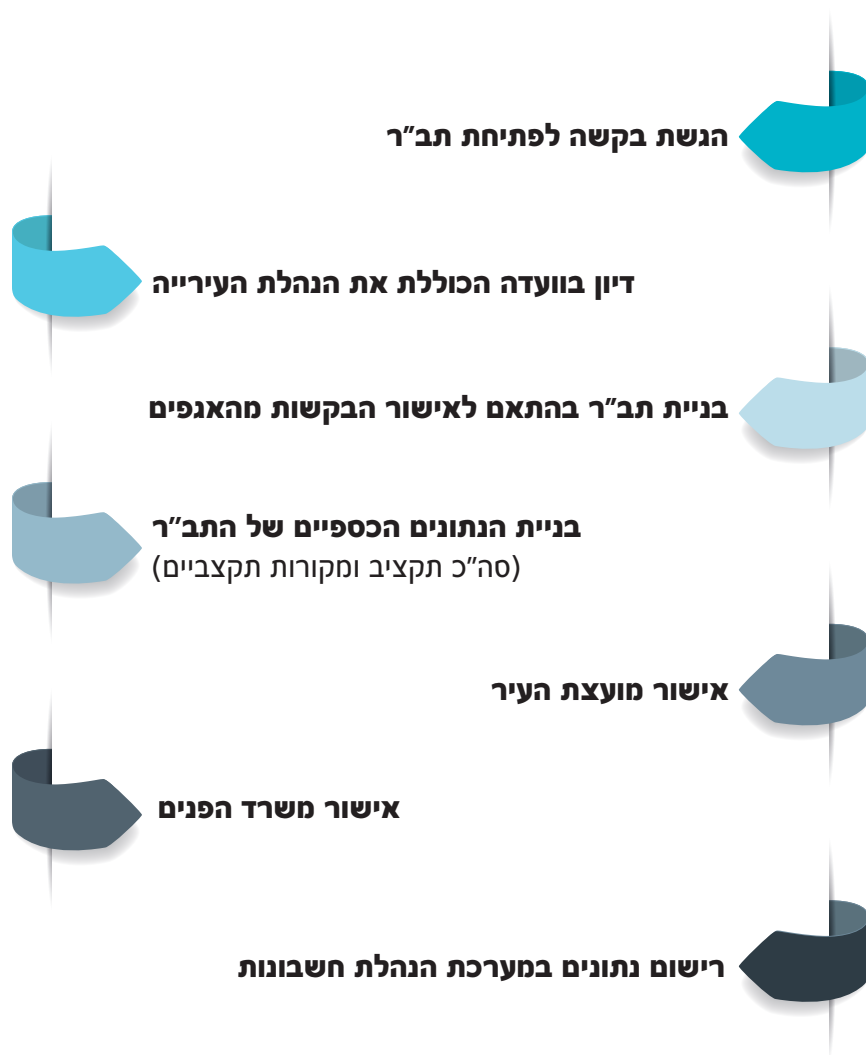
רישומי הפרויקטים הממומנים מכספי התב"ר אמורים לכלול בין היתר, אומדנים, פירוט תקבולים ותשלומים וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל.

לכל תב"ר מוגדרים מראש מקורות מימון ייעודיים מכספי העירייה ולעיתים גם ממקורות חיצוניים כגון משרדי ממשלה. התב"ר נסגר על ידי העירייה עם סיום התשלומים בפרויקט וגביית כל הסכומים שנועדו למימונו. מקורות התקבולים בתב"ר הם הכנסות עצמיות והשתתפות בעלים, השתתפות של משרדי ממשלה ומוסדות ציבור, תרומות והלוואות.

סעיף 19 לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), תשל"א - 1971 מחייב את אישור התב"ר על ידי מועצת העירייה, כלהלן: "ראש הרשות המקומית יגיש את התקציב במועד שיאפשר למועצה לדון בו ולאשרו, לפני התחלת ביצוע פעולה לפיו".

השלבים המומלצים בתהליך פתיחת תב"ר בעירייה:

- א. הגשת בקשה לפתיחת תב"ר - הגשת בקשות מנומקות המפרטות את גובה התב"ר מהאגפים השונים להנהלת הרשות המקומית.
- ב. דיון בוועדה הכוללת את נציגי הגזברות, מנכ"ל העירייה ומנהלי האגפים.
- ג. בניית תב"ר בהתאם לאישור הבקשות מהאגפים.
- ד. בניית הנתונים הכספיים של התב"ר.
- ה. תקציב כולל של התב"ר.
- ו. פירוט מקורות תקציביים של התב"ר - באם ישנם מקורות תקציביים חיצוניים כגון משרד החינוך, יש צורך ברישום סכום התקציב שהתקבל ממשרד החינוך ולהכניסו בפירוט מקורות התקציב של התב"ר לפי הסכום שהתקבל. הפעולה חשובה בין היתר לצורך תיעוד ובקרה אחר ההכנסות ממשרד החינוך ועל מנת לעקוב שהתב"ר בעתיד לא יהיה בגירעון מימוני.
- ז. אישור מועצת העיר - הצגת תקציב התב"ר לאישור מועצת העיר.
- ח. אישור משרד הפנים.
- ט. רישום נתונים במערכת הנהלת חשבונות לצורך תיעוד תנועות כספיות וניצול תקציבי.



דיווחים בנין ביצוע לצורך שחרור הכספים מגורמים מתקציבים - ההרשאות או ההתחייבויות התקציביות מגופים מממנים מגיעות לרשות המקומית בדרך כלל בדוא"ל, או מופיעות במערכות הממשלתיות השונות. בכל מקרה, נדרש מעקב שוטף אחר ההרשאות, על מנת לפתוח את התב"ר, אולם יש מקרים (בעיקר במימון של פעילויות, הצטיידות ושיפוצים קטנים) שאותם מנהלת הרשות דרך התקציב השוטף. במצב כזה יש צורך במעקב אחר ביצוע הפעילויות וביצוע הדיווח לגוף המממן על מנת לקבל את התקציב ועל מנת שלא ליצור גרעון בתקציב הרגיל. בכל מקרה, גם בפרויקטים המבוצעים במסגרת תב"ר וגם במסגרת תקציב שוטף, ישנו צורך בדיווח לגוף המממן.

שלב הדיווח על ביצוע הפרויקט הוא השלב הקריטי, אשר בו הרשות נדרשת להציג את ביצוע הפרויקט. שלב זה מתבצע באופן שונה בהתאם לגוף המממן. לכל גוף מממן קיים נוהל דיווח שונה, המתאפיין בטפסים שונים (הצהרות, אישורים, טפסי דיווח, שילוט מערכות דיווח וכו'), דרישות חומר שונות (היתרים, תמונות, הזמנות/חוזים, חשבוניות, חשבונות מפורטים, חשבוניות מס/עסקה וכו') ודרך הגשת הדיווח (שליחה בדואר, בדוא"ל, במערכת המרכבה או מערכת ייעודית, הגשה ידנית למחוז/משרד). כמו כן ישנן מגבלות נוספות לדיווח כגון: סכום מזערי לדיווח, אחוז מזערי לדיווח מתוך סכום ההרשאה ואבני דרך לדיווח וכו' שדורש הגוף המממן. בנוסף לאלו, במקרים רבים הגוף המממן מעסיק חברת בקרה אשר שולחת נציג מטעמה לבדוק את הפרויקט. עקב השוני הרב בתהליך הדיווח והבדיקה, נוצרים לעתים פערים משמעותיים, שבהם הרשות נאלצת לבצע מימון ביניים, עד לקבלת הכסף מהגוף המממן. ניתן לצמצם את הזמן מהדיווח עד לקבלת הכסף על ידי הכנות מראש של חומרי הדיווח ומעקב שוטף של הוצאות הפרויקטים, איסוף החשבונות/חשבוניות עם הגעתם לרשות וריכוזם אצל הגורם המדווח ברשות. קיימים ברשויות המקומיות פרויקטים אשר ממומנים על ידי מספר גורמים מתקציבים. למשל, בינוי של מבנה תרבות וספורט ברשות יכול להיות ממומן ע"י משרד החינוך ומפעל הפיס. במצב כזה, כל גורם מממן משלם לפי החלק היחסי שלו בפרויקט (לדוגמה: תקציב בניית מבנה תרבות וספורט הוא 2,000,000 ש"ח. מקורות המימון: משרד החינוך 1,500,000 ש"ח, מפעל הפיס 500,000 ש"ח. בביצוע של 10% מהפרויקט, חשבון של 200,000 ש"ח יוגש למשרד החינוך ומפעל הפיס, כל אחד על פי נוהל הדיווח שלו, והרשות תקבל 150,000 ש"ח ממשרד החינוך ו-50,000 ש"ח ממפעל הפיס).

במקרים רבים, ישנם פרויקטים אשר ממומנים חלקית על ידי גורמים מתקציבים ויתרת השלמת המימון (מימון תואם - matching) היא על ידי הרשות.

תיאור סיכונים פוטנציאליים:

סיכון כספי: אי ניצול הרשאה תקציבית, אם עקב אי ביצוע הפרויקט או אי דיווח לגורם המממן לצורך קבלת התקבול הכספי, פוגעים כספית ברשות המקומית.

סיכון אסטרטגי: סיכון זה מוגדר כסיכון קיים או עתידי לפגיעה במוניטין העירייה כתוצאה מאי ניצול תקציבי מגורמי חוץ הגורם לפגיעה בשירות לתושב. לדוגמה: באם העירייה מקבלת תקציב לבניית בית כנסת או תקציב לאירוע תרבות ואינה מבצעת את הפרויקט, יכול המשרד המתקצב בעתיד שלא להעניק תקציבים מקולות קוראים, כיוון שהעירייה לא ביצעה פרויקטים קודמים שתוקצבו.

סיכון תפעולי: סיכון תפעולי מוגדר כסיכון להפסד העלול להיגרם מתהליכים פנימיים כושלים או לקויים, מפעולות אנוש, מכשלים במערכות וכן מאירועים חיצוניים. כשל הקשור לאחד הגורמים האמורים עלול להביא לפגיעה אפשרית ברווחיות הארגון או בתפקודו.

דרכים ליעול תהליך מימוש התקציבים:

- א. אמצעים דיגיטליים כגון מערכות מידע לניהול המידע.
- ב. כתיבה ויישום נהלי עבודה בנושא.
- ג. ביצוע בקרה ומעקב אחרי ביצוע הפרויקטים המתוקצבים.
- ד. יצירת סנכרון מלא בין המחלקות הרלוונטיות.
- ה. הגדרת תפקידים/שירותים שירכזו את הנושא ברשות עם הכשרה מקצועית מתאימה.

2. מטרת הבדיקה

- סקירה וניתוח של ההרשאות התקציביות הפעילות שנתקבלו מגופים מממנים.
- בחינת תהליך גיוס, מימוש ומיצוי התקציבים - בכלל זה, תקציבי הפיתוח והקולות הקוראים/ תמיכה שניתנו ממשרדי ממשלה וגופי חוץ אחרים.
- הביקורת התייחסה לתקציבי פיתוח עירוניים ותקציבים במסגרת קולות קוראים ותמיכות אחרות, לרבות, בדיקת אמצעי המעקב והבקרה אחר התהליך ואופן הרישום בתב"רים (סעיפי תקציב בלתי רגיל).
- בחינת רישום ותיעוד התקציבים והתקבולים בפועל בגזברות וכן בחינה של מערכות מידע ועזר המעורבות בתהליכים הנ"ל.

3. שיטת הבדיקה

- לצורך ביצוע הביקורת, נערכו פגישות ושיחות עם מנהלת התב"רים ואחראית על הדיווחים למגורמים המממנים וגזבר העירייה. לביקורת נמסרו בין היתר המסמכים הבאים:
- דוח מצב הרשאות תקציביות ממערכת מרכז"ה הממשלתית (מערכת מידע ממשלתית אשר בין היתר מנהלת את רישום התקציבים והתקבולים ממשרדי ממשלה).
- דוח מצב הרשאות תקציביות ממערכת מנו"ף - מפעל הפיס.
- דוחות מצב פנימיים בעירייה אודות ניצול הרשאות תקציביות ממשרדי ממשלה וגורמי חוץ שונים.
- דוח כספי לתב"רים מהנהלת חשבונות המפרט את תקציבי התב"רים, ביצוע כספי, והכנסות ממשרדי ממשלה וגורמי חוץ.
- דוחות ניהול פנים ארגוניים אחרים.
- כלל הדוחות שנתקבלו מתייחסים לתאריך 07/2024.

הביקורת ערכה סקירה וניתוח של סך ההרשאות התקציביות ממשרדי ממשלה וגורמי חוץ הקיימות בעיריית עפולה נכון לתאריך 07/2024.

4. נהלי עבודה

נהלי עבודה הם כלי חשוב שנועד להבטיח התנהלות מיטבית, תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה של הנהלת הרשות המקומית. הביקורת בדקה האם קיימים נהלי עבודה כתובים בנושא תהליך מימוש תקציבים ותהליך הדיווח, לצורך שחרור כספים מגורמי חוץ מממנים.

ממצאים:

לידי צוות הביקורת לא נתקבלו נהלים כתובים בכל הקשור לתהליך מימוש תקציבים ממשרדי ממשלה וגופים מתקציבים אחרים אודות תקציבי פיתוח וקולות קוראים.

המלצות הביקורת:

לכתוב ולהטמיע נוהל תהליך מימוש תקציבים ממשרדי ממשלה וגורמי חוץ, בגין תקציבי פיתוח כגון: בניית מוסדות ציבור וחינוך, תשתיות עירוניות, מתקני ספורט וכו' בעירייה. הנהל צריך להתייחס לפרטים הבאים:

- א. השלבים הנדרשים בתהליך ופירוט המשימות.
- ב. אחריות הגורמים הרלוונטיים בעירייה בכל שלב.
- ג. אמצעי המעקב והבקרה, אשר ינהלו את התהליך ויהיו סביבת העבודה, אשר תהיה נגישה בזמן אמת לכלל הגורמים המעורבים בתהליך.
- ד. דוחות סטטוס תקופתיים שיופקו להנהלת העירייה בנושא (גזר ומנכ"ל העירייה).

5. להלן תהליך גיוס תקציבי פיתוח בעירייה:

בשלב הראשוני - בחינת הצורך: בשלב זה של התהליך עולה על סדר היום הצורך בעירייה לתקצוב עבור פעילות, רכש או פרויקט מהאגפים השונים. לדוגמה, במידה שקיים צורך בבניית גן ילדים בעיר, אגף החינוך בשיתוף עם אגף ההנדסה מעלים את הצורך אצל הנהלת העירייה לצורך קבלת החלטה, תכנון, והגשת הבקשה למשרד החינוך. כאשר מדובר בתשתיות כבישים מוגשת בקשה למשרד התחבורה. עבור מבני תרבות וספורט, הבקשה מוגשת למשרד התרבות והספורט. עבור פעולות לנגישות מבני חינוך ועירייה הבקשה מוגשת למשרד הפנים והחינוך וכו'.

הנהלת הרשות - גזר ומנכ"ל העירייה, מאשרים את תכנון וביצוע הפרויקט, בהתאם למדיניות העירייה ולאחר בדיקת מקורות תקציביים. הבקשה לגופים המממנים נשלחת ע"י מנהלי האגפים ובאישור הגזברות.

אישור התקציב (הרשאה תקציבית) על ידי הגורם המממן מתקבל בעירייה באמצעות מסמך המפרט את הנושא שבעבורו התקבל התקציב, סכום התקציב לניצול ובדרך כלל גם תוקף ההרשאה התקציבית.

לאחר קבלת ההרשאה התקציבית מהגורם המממן, מועברת האסמכתא ברוב המקרים לאחראית התב"רים לצורך תהליך פתיחת התב"ר.

6. להלן תהליך גיוס תקציבים מקולות קוראים בעירייה:

האחראית על איתור קולות קוראים ובקרת הגשת בקשות לגורמים מממנים, הינה גורם אשר מועסק ע"י העירייה במיקור חוץ. היא מנהלת את התהליך ומעדכנת את הגורמים הרלוונטיים, אודות קולות קוראים חדשים רלוונטיים. כמו כן, היא מלווה את תהליך הכנת הבקשה לתמיכה תקציבית.

לצורך איתור תמיכות ותקציבים המפורסמים ע"י הגורמים המממנים, משתמשת העירייה במערכת לניהול ואיתור של קולות קוראים. המערכת מאתרת באופן שוטף קולות קוראים ותמיכות רלוונטיות, המתפרסמים על ידי גורמים מתקציבים כגון משרד ממשלה ושולחת התראות למייל. המערכת מאפשרת גם תיעוד נתונים ואי סיבות להגשת קול קורא.

המידע אודות קולות קוראים חדשים מהמערכת כאמור, מתקבלים ע"י האחראית על איתור קולות קוראים ומנווטים על ידי מחלקות הרלוונטיות. לדוגמה: קול קורא, אשר מיועד לתקצוב תכנית חינוכית מסוימת, מועבר להמשך בדיקה למנהלת מחלקת חינוך, אשר מחליטה האם להגיש את הקול קורא.

האחראית מנהלת מעקב שוטף, על מנת לבדוק האם הייתה הגשה ומה הסטטוס. אם לא הייתה הגשת בקשה לקול קורא, נעשה בירור ותיעוד הסיבה. כמו כן, האחראית מלווה במידת הצורך את תהליך הכנת הבקשה מבחינה מקצועית ועוזרת בהגשה.

המחלקה המקצועית בעירייה שהגישה את הבקשה לקול קורא, מקבלת את הודעת הזכייה מגזבר העירייה או לשכת ראש העיר ואמורה לעדכן את האחראית על הדיווחים בנוגע לביצוע ומימוש התקציב.

ניתוח ממצאים:

ההרשאות התקציביות המתקבלות בעירייה מנוהלות כאמור בתב"ר כמקור תקציבי לפרויקט או כפעילות או כסבסוד בפעילות שוטפת במסגרת התקציב השוטף. לדוגמה: העירייה מתעתדת להקים גן ילדים בעלות של 1,500,000 ש"ח, כאשר 1,000,000 ש"ח הינו מקור תקציבי שמקורו מהרשאה תקציבית ממשרד החינוך והיתר (500,000) הינם ממקורות עצמאיים. כל החשבון של הקמת גן הילדים בו ינוהלו ההוצאות וההכנסות הינו בתב"ר - תקציב בלתי רגיל. דוגמה נוספת לסבסוד בפעילות שוטפת במסגרת תקציב שוטף: הרשאות תקציביות כגון סבסוד שכר רפרנטים ורכזים בפעילות קידום נוער בעיר, פעילות אשר מתקצבת במסגרת הפעילות השוטפת של העירייה בתקציב השנתי.

7. תהליך מימוש הרשאות תקציביות מגורמי חוץ בגין תקציבי פיתוח

בעת קבלת אישור תקציבי מהגורם המממן, ההרשאות התקציביות מועברות לידיעה ללשכת ראש העיר ו/או גזברית העירייה מהגורם המממן. לאחר קבלת ההרשאות באמצעות מייל ו/או מכתב, מועברות ההרשאות בשרשור למנהלי המחלקות הרלוונטיות לצורך התחלת תהליך מימוש/ביצוע הפרויקט. במקביל, ההרשאות נשלחות למחלקת תב"רים לצורך רישום מקורות תקציביים לחשבונות התב"ר.

שליחת הדיווחים לגורמי החוץ לקבלת הכספים בעירייה, הינה על ידי אחראית הדיווחים במחלקת הגזברות בעירייה. באחריות המחלקות המקצועיות לאסוף, לארגן ולתעד את המסמכים והנתונים הרלוונטיים לכל גורם מממן ולפי דרישתו.

האחראית, מבצעת גם מעקב ובקרה אודות הכספים שמתקבלים, מכינה ומגישה את כלל הדיווחים לכלל המשרדים.

לאחר שהדיווח מאושר על ידי המשרד המממן, הכספים מועברים באמצעות הוראות תשלום. לאחר העברת הכספים מהמשרדים המממנים לחשבון העירייה, מתבצע בהנהלת החשבונות אישור קבלת כספים בגין ההרשאה התקציבית, ומתבצע זיכוי בחשבון התב"ר ונרשמת הכנסה מהמשרד המממן.

8. אמצעי מעקב ובקרה אחר מימוש הרשאות תקציביות

הביקורת בחנה את תהליך המעקב והבקרה שמבצעת העירייה אחר מימוש התקציבים ואת התהליכים והעזרים בהם היא משתמשת על מנת לוודא כי התקציבים אכן מתקבלים.

ממצאי הבדיקה:

נמצא כי אחראית הדיווחים למשרדי משלה בעירייה הינה הגורם האחראי על המעקב והבקרה אחר המימוש. האחראית עורכת דוחות פנימיים, אשר בהם מפורטים התקציבים לפי גורם מתקצב, הכספים שהועברו, פירוט על התקדמות הפרויקט ותאריך קבלת התקציב.

נמצא כי דוחות המעקב שהאחראית מנהלת, הינם בגין הרשאות שמנוהלות בתב"רים בלבד ולא בתקציב השוטף. בחינה של דוחות מעקב נתוני ההרשאות מול המידע שהביקורת הוציאה מהמערכת הממשלתית (מרכב"ה) מעלה כי המעקב הינו מלא. כלומר, קיימת הלימה מלאה בין ההרשאות שהופיעו במערכת הממשלתית לבין אלה שהופיעו בדוחות המעקב.

נמצא כי כל מנהל מחלקה מבצע מעקב אחר מימוש התקציבים בקולות הקוראים שמנוהלים במסגרת התקציב השוטף. למשל: תקצוב בגין רכז קליטת עולים חדשים ממשרד הקליטה ועלייה, אשר מנוהל במסגרת התקציב השוטף, מנוהל ומבוקר על ידי מנהלת המחלקה.

הדיווחים לגוף המתקצב מתחלקים בדרך כלל לשני אופני ביצוע: חלק מהרשאות הדיווח הוא חד פעמי על כל הסכום לדוגמה: רכישת מיול (טרקטורון) וחלק מההרשאות הינן בפרויקטים מתמשכים כגון בניית גן ילדים ואבני הדרך לדיווח הינם של המשרד המתקצב.

הביקורת מעלה כי בדוחות המעקב של אחראית מימוש התקציבים בעירייה מופיעים מספרי התב"ר הקשורים להרשאות התקציביות וישנה בקרה אחר ההכנסות מהגורם המתקצב בהתאם לביצוע הכספי של הפרויקט.

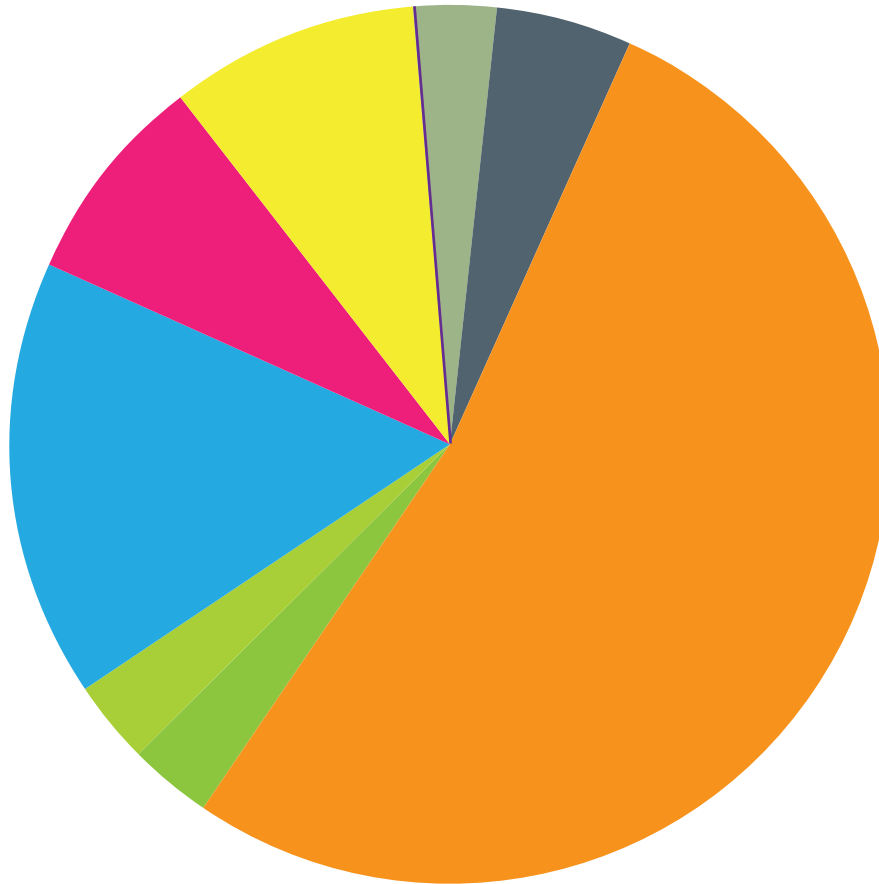
9. סקירה וניתוח מימוש הרשאות תקציביות ממשרדי ממשלה וגורמים אחרים

הביקורת ביצעה סקירה וניתוח על פי הנתונים שניתנו לכלל ההרשאות התקציביות הפתוחות ממשרדי ממשלה וגורמי חוץ. הסקירה כללה: נושא התקציב שניתן, סכום התקציב, המשרד המתקב, הסכומים שהועברו לעירייה מגופים המממנים בהתאם לדיווח, שנת קבלת ההרשאה התקציבית ובחלק מההרשאות גם התוקף למימוש ההרשאה. יש לציין כי הסקירה הכללית אינה כוללת תקציבים, אשר נתקבלו במסגרת הסכמי גג. הביקורת התייחסה לתקבולים בהסכם גג בניתוח התב"רים המתוקצבים, ראה סעיף 9.6 בהמשך הדוח. להלן ממצאי הסקירה:

- 9.1** להלן סקירה כללית וניתוח סך היקף ההרשאות התקציביות הפעילות הקיימות לפעילות העירייה מכל משרד ממשלתי נכון לתאריך 07/2024, קרי, הרשאות אשר לא נוצלו במלואו התקציב שאושר בגינן וכפי שהן מופיעות מהמערכת הממשלתית - מרכב"ה וממערכת ממשלתית של מפעל הפיס - מנוף וכן מקבצי ניהול של הרשות.
- 9.2** הנתונים מתייחסים לכלל ההרשאות התקציביות שנתקבלו עד לתאריך 31/12/23.

הגוף המתקבב	מס' הרשאות פעילות	סך כולל התקציבים בש"ח	סך כולל הכספים שהתקבלו בש"ח	אחוז הניצול	יתרת הכספים לקבל בש"ח	יתרה הכספים לקבל באחוזים
משרד הפנים	11	7,383,773	2,633,768	36%	4,750,005	64%
משרד החינוך	84	80,266,713	31,893,052	40%	48,373,661	60%
משרד התחבורה	14	4,480,870	1,581,776	35%	2,899,094	65%
משרד התרבות והספורט	7	5,229,494	1,051,931	20%	4,177,563	80%
משרד לפיתוח הנגב והגליל	15	23,489,295	5,567,843	24%	17,921,452	76%
משרד להגנת הסביבה	16	12,139,745	5,360,674	44%	6,779,070	56%
מפעל הפיס	9	14,205,974	7,234,874	51%	6,971,100	49%
משרד החקלאות	5	289,950	3,200	1%	286,750	99%
משרדים אחרים	12	4,660,932	2,671,354	57%	1,989,578	43%
סך הכל	173	152,146,746	57,998,472	38%	94,148,273	62%

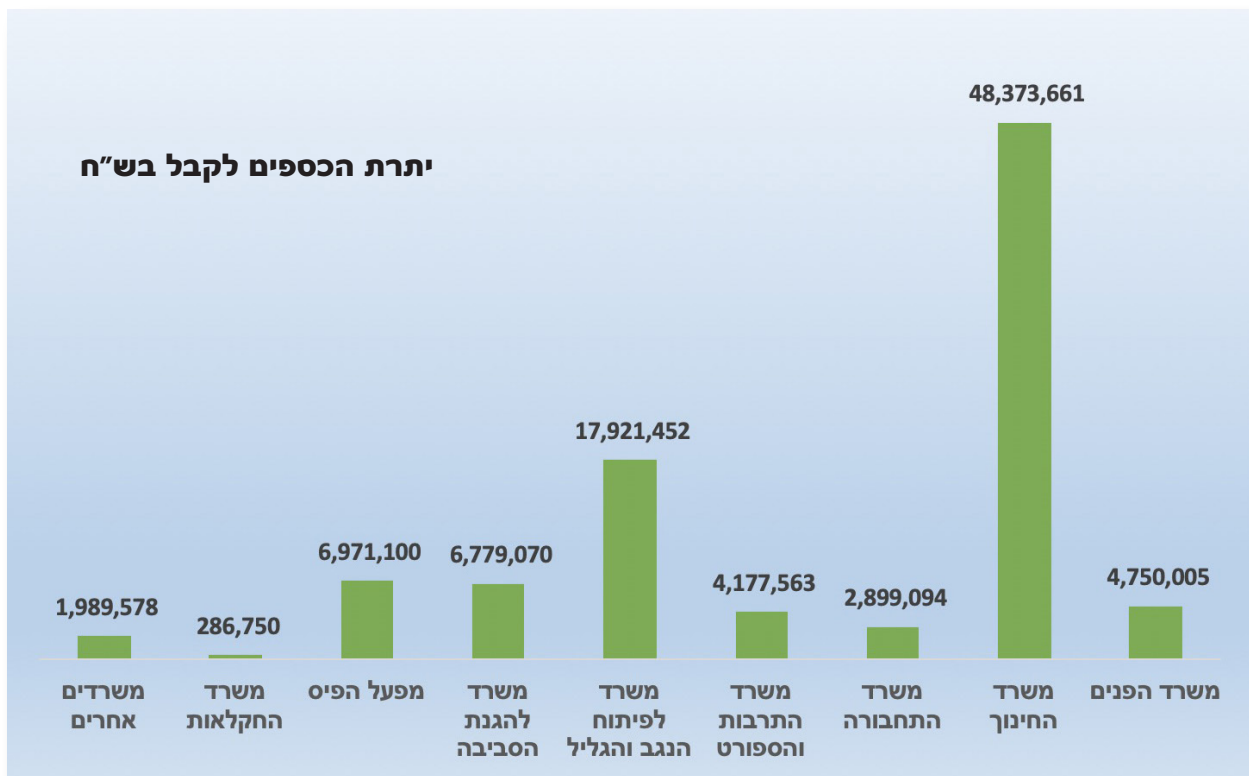
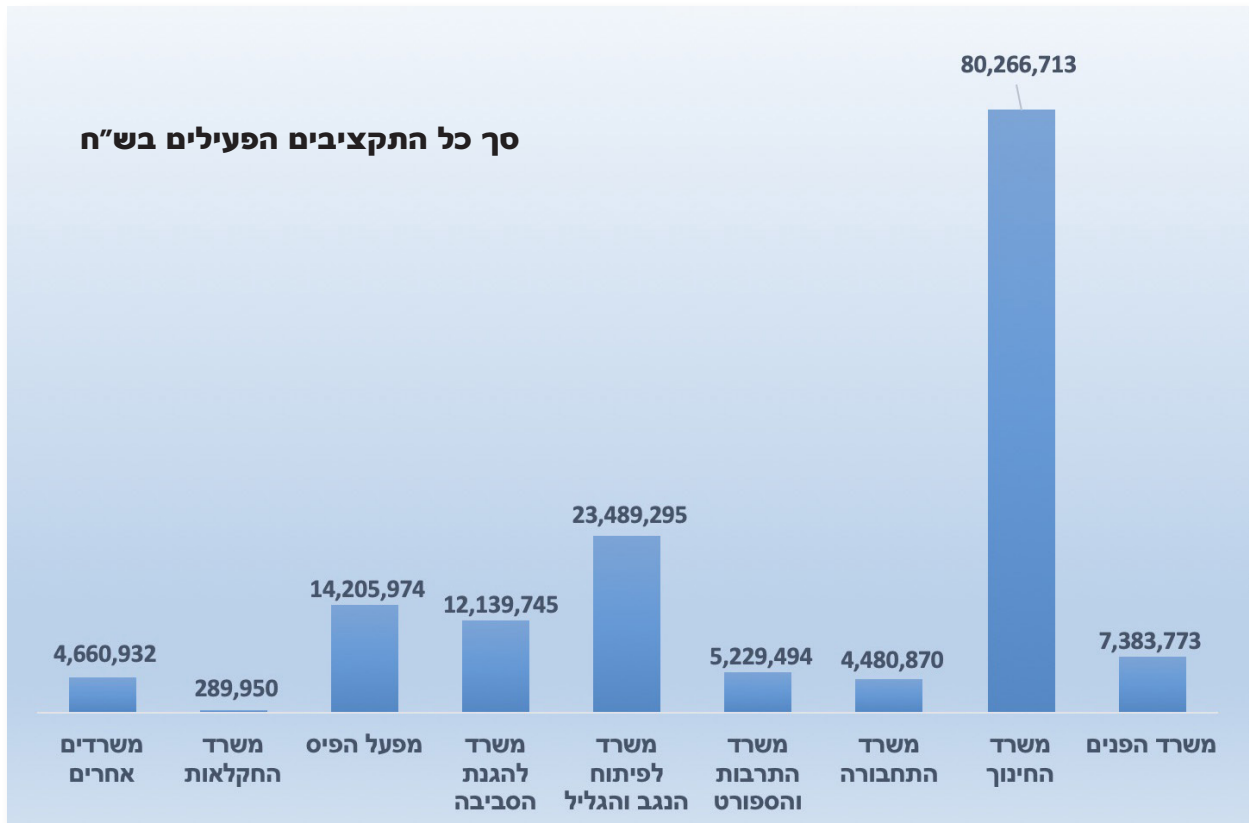
אחוז מסך התקציבים

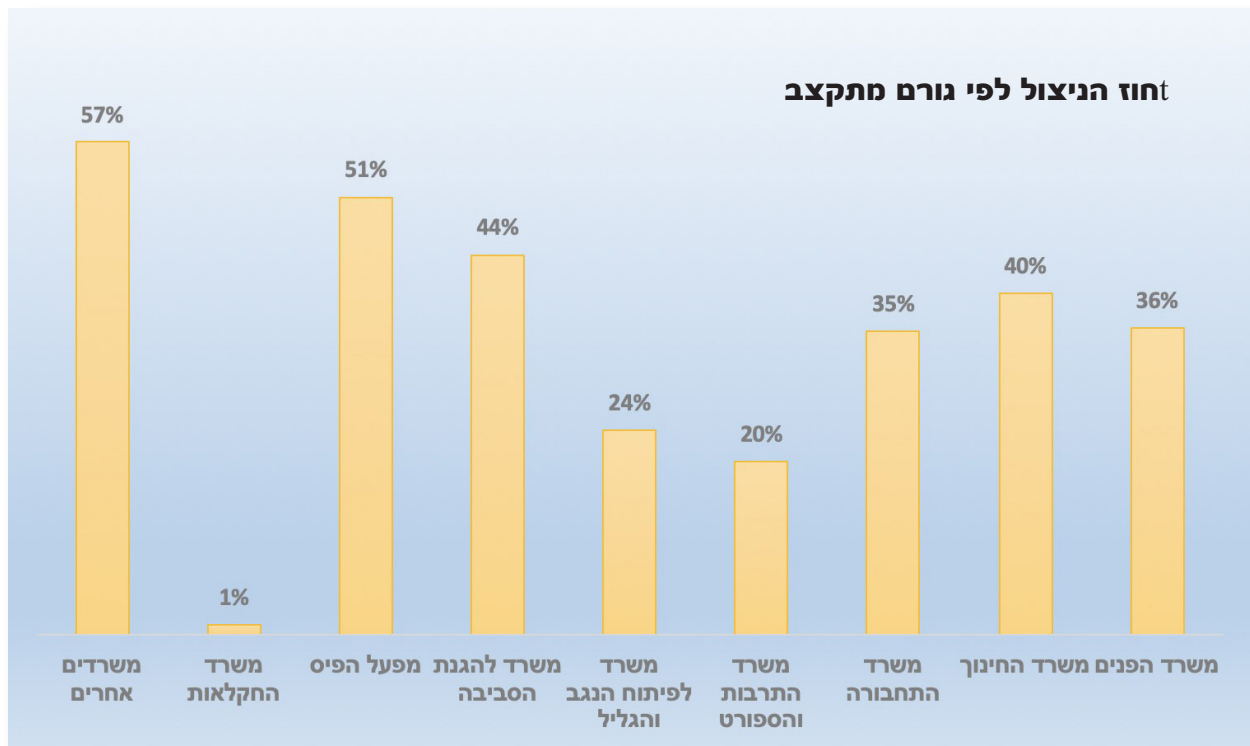


■ משרד החינוך 53%
 ■ משרד הפנים 5%
 ■ משרדים אחרים 3%
 ■ משרד החקלאות 0%
 ■ מפעל הפיס 9%
 ■ משרד להגנת הסביבה 8%
 ■ משרד לפיתוח הנגב והגליל 16%
 ■ משרד התרבות והספורט 3%
 ■ משרד התחבורה 3%

- כעולה מהטבלה שלעיל, ניתן לראות כי היקף התקציבים הגדול ביותר שעיריית עפולה מקבלת הינו ממשרד החינוך (53% מסך התקציבים הפעילים לפיתוח ולקולות קוראים).
- הביקורת מציינת כי המשרד לפיתוח הנגב והגליל מעניק היקף תקציב משמעותי לעירייה (כ- 23.5 מיליון ש"ח). מדובר בנתון שיש בו כדי ללמד על פעילות יזומה של העירייה בנושא גיוס תקציבים לפרויקטים שונים, שכן מרבית התקציבים מהמשרד לפיתוח הנגב והגליל הינם מקולות קוראים שהעירייה הגישה וזכתה.

מבקר העירייה והממונה על תלונות הציבור





- על פי ניתוח נתוני ניצול כלל ההרשאות התקציביות, ניתן לראות שהעירייה מנצלת בעיקר את התקציבים ממפעל הפיס ומשרד להגנת הסביבה.
 - הביקורת מבקשת לציין שאחוז הניצול של התקציבים במסגרת הסקירה, אינו בהכרח מלמד על כך שהתקציבים אינם מנוצלים או שלא ינוצלו בעתיד, שכן הדבר תלוי במסגר פרמטרים כגון: סטאטוס ביצוע הפרויקט - ישנם פרויקטים שמצריכים תכנון רב, חוסר מוכנות לביצוע הפרויקט, השגות וחילוקי דעות מול הגורם המתקצב.
 - ראוי לציין כי ישנה הרשאה תקציבית ממשרד לפיתוח הנגב והגליל, אשר הוענקה לרשות לצורך ביצוע פרויקט גדול - פארק מים. העירייה ביצעה את הפרויקט ודיווחה למשרד לפי לוחות הזמנים ואבני הדרך, אולם חילוקי דעות בין העירייה למשרד, מונעים מהעירייה כרגע למשוך את הכספים המסתכמים ב - 9,000,000 ש"ח.
- בימים אלה מתקיים הליך בוררות בנדון.**

9.3. ניתוח כמות הרשאות:

להלן ריכוז הרשאות תקציביות שטרם התקבלו בגינו כספים, לפי גופים מתקצבים בשנים 2016 - 12/23 (וכפי שיפורט בממצא הבא):

משרד	מס' הכולל של הרשאות פעילות	מס' הרשאות שטרם התקבלו כספים בגינן	אחוז ההרשאות שטרם נתקבלו כספים כלל מסך ההרשאות
משרד הפנים	11	2	18%
משרד החינוך	84	60	71%
משרד התחבורה	14	8	57%
משרד התרבות והספורט	7	3	43%
משרד לפיתוח הנגב והג' ליל	15	11	73%
משרד להגנת הסביבה	16	7	44%
מפעל הפיס	9	1	11%
משרד החקלאות	3	2	67%
משרדים אחרים	12	3	25%
סך הכל	171	97	57%

מסקירה וניתוח כלל ההרשאות התקציביות כפי שמופיע בטבלה לעיל עולה כי ישנן כ- 111 הרשאות תקציביות משנת 2016 ועד שנת 2024 (07/2024) אשר לא מומשו כלל על ידי העירייה דהיינו לא נתקבל גם אחוז חלקי מההרשאה שניתנה. היקפן הכספי הכולל עומד על כ-108 מיליון ש"ח המהווים כ-60% מכלל ההרשאות התקציביות הפתוחות. כפי שיפורט בטבלה הבאה, מרבית ההרשאות שטרם הועברו כספים בגינם הם ממשרד החינוך. כמו כן, ישנן 31 הרשאות תקציביות, אשר תוקפן פג עד לתאריך 31/12/23. ראוי לציין כי עצם העובדה שתוקף של הרשאה תקציבית פג, אינו אומר בהכרח כי לא ניתן לנצל בעתיד. על מנת לשמר הרשאה תקציבית כזאת, יש לבקש ארכה ולקבל אישור מיוחד מהגורם המממן. יחד עם זאת, לא תמיד ניתן אישור שכזה ובמצב מעין זה, הדבר עלול להוביל לאיבוד התקציב.

המלצת הביקורת:

הביקורת ממליצה לבצע בדיקה אודות הרשאות אלה כאמור ולבחון את הפרטים הבאים:
האם ישנן הרשאות שדווחו וטרם נתקבל הכסף.
האם הפרויקטים טרם בוצעו ומה הצפי לביצוע.
האם הפרויקטים בוצעו ולא דווחו למשרד המתקצב.

מבקר העירייה והממונה על תלונות הציבור

התייחסות	תאריך תוקף התחייבות (חוזה)	סך שהועבר לתשלום	סכום מאושר	תאריך הגשה	משרד מטפל	תיאור בקשה	מספר בקשה	שנת בקשה
עיכוב בקבלת הכספים	31.12.2022	-	177,000	21.12.2021	משרד החינוך	יוזמות רשותיות הדרך החדשה תשפ"ב	1001484887	2021
	31.12.2022	-	20,000	21.12.2021	משרד החינוך	פרויקט מיוחד בנושא תרבות ומורת יהדות	1001484886	2021
בוצע חלקית	8.10.2023	-	30,000	6.10.2021	משרד החינוך	נגישות אקוסטית חושית	1001456547	2021
בחברת הבקרה	26.8.2023	-	30,000	24.8.2021	משרד החינוך	נגישות אקוסטית חושית	1001451741	2021
בחברת הבקרה	10.4.2023	-	16,000	8.4.2021	משרד החינוך	התאמות עבור נגישות ראייה	1001428423	2021
בחברת הבקרה	26.12.2023	-	100,000	24.12.2020	משרד החינוך	שיפוץ חדר מורים	1001379573	2020
	18.12.2022	-	272,600	16.12.2020	משרד החינוך	סל רשות עבור ביצוע קולות קוראים	1001374620	2020
	31.12.2021	-	57,538	16.12.2020	משרד החינוך	הדרך החדשה	1001374120	2020
בחברת הבקרה	23.12.2021	-	42,500	22.12.2019	משרד החינוך	הצטיידות ושיפוצים בספריה M	1001275389	2019
לא יצא לפועל	17.12.2021	-	70,000	16.12.2019	משרד החינוך	מרחבי הכלה	1001272890	2019
בחברת הבקרה	17.12.2021	-	50,000	16.12.2019	משרד החינוך	מרחבי הכלה	1001272889	2019
בחברת הבקרה	17.12.2021	-	70,000	16.12.2019	משרד החינוך	מרחבי הכלה	1001272888	2019
לא יצא לפועל	17.12.2021	-	50,000	16.12.2019	משרד החינוך	מרחבי הכלה	1001272886	2019
בחברת הבקרה	3.12.2021	-	80,000	2.12.2019	משרד החינוך	עיצוב מרחבי למידה M	1001267321	2019
	29.10.2021	-	117,600	28.10.2019	משרד החינוך	אופק חדש	1001255716	2019
נדרש דיווח	22.8.2021	-	30,000	21.8.2019	משרד החינוך	נגישות אקוסטית חושית	1001247244	2019
אין היתר בנייה	12.8.2021	-	120,000	11.8.2019	משרד החינוך	ח ל ביבילים	1001244887	2019
אין היתר בנייה	1.7.2021	-	120,000	30.6.2019	משרד החינוך	ח ל ביבילים	1001238001	2019
אין היתר בנייה	1.7.2021	-	240,000	30.6.2019	משרד החינוך	ח ל ביבילים	1001238000	2019
באחריות מרכז פסג"ה	12.11.2020	-	80,000	11.11.2018	משרד החינוך	עיצוב מרחבי למידה M	1001149979	2018
נדרש דיווח	26.1.2020	-	27,000	24.1.2018	משרד החינוך	נגישות פיזית	1001090695	2018
בחברת הבקרה	25.8.2019	-	35,200	23.8.2017	משרד החינוך	אופק חדש	1000989536	2017
	9.5.2019	-	202,776	7.5.2017	משרד החינוך	תכנון מוסדות חינוך	1000952960	2017
אין היתר בנייה	30.8.2018	-	70,000	28.8.2016	משרד החינוך	מבנים יבילים	1000832923	2016
אין היתר בנייה	30.8.2018	-	120,000	28.8.2016	משרד החינוך	מבנים יבילים	1000832922	2016
אין היתר בנייה	30.8.2018	-	70,000	28.8.2016	משרד החינוך	מבנים יבילים	1000832921	2016
לא יצא לפועל	31.12.2019	-	300,000	21.12.2017	נגב, גליל ושתפ"א	תפעול האב	1001047927	2017
לא יצא לפועל	31.12.2019	-	500,000	5.12.2017	נגב, גליל ושתפ"א	הקמת האב	1001040092	2017
אין די ביצוע לדיווח		-	161,000	14.11.2021	משרד החקלאות ופיתוח הכפר	בקשה לקבלת תמיכה בהקמת גינה קהילתית	1001466623	2021

ריכוז בש"ח של הרשאות שלא נוצלו כלל לפי משרדים ושנים			
שנה	מס הרשאות	תקציב	באחוזים
משרד החינוך			
2016	3	260,000	1%
2017	2	237,976	1%
2018	3	187,000	1%
2019	11	990,100	3%
2020	3	430,138	1%
2021	5	273,000	1%
2022	7	931,394	3%
2023	26	31,075,293	90%
סה"כ	60	34,384,901	100%
משרד הפנים			
2023	2	2,545,000	100%
סה"כ	2	2,545,000	100%
משרד התחבורה			
2022	4	577,300	29%
2023	4	1,413,470	71%
סה"כ	8	1,990,770	100%
משרד לפיתוח הנגב והגליל			
2017	2	800,000	5.0%
2022	6	14,214,821	88.6%
2023	3	1,025,000	6.4%
סה"כ	11	16,039,821	100.0%
משרד להגנת הסביבה			
2021	4	122,500	4%
2022	2	2,854,011	89%
2023	1	221,922	7%
סה"כ	7	3,198,433	100%
משרד החקלאות			
2021	1	161,000	72%
2022	1	63,000	28%
סה"כ	2	224,000	100%
משרד התרבות והספורט			
2022	1	550,000	14%
2023	2	3,421,550	86%
סה"כ	3	3,971,550	100%
מפעל הפיס			
2021	2	4,500,001	100%
סה"כ	2	4,500,001	100%
משרדים נוספים			
2023	3	2,144,899	100%
סה"כ	3	2,144,899	100%
סה"כ	98	64,275,374	

הביקורת בחנה את הסיבות לאי ניצול התקציבים בתב"רים אלה.

נמצא כי חמישה פרויקטים של הצבת מבנים יבילים לא יצאו לפועל בשל העדר היתר בנייה. ארבעה פרויקטים של מרחבי הכלה לא יצאו לפועל. שמונה פרויקטים נמצאו במועד הביקורת בחברת הבקרה לצורך העברתם לתשלום. כפי העולה מהטבלה, ניתן לומר כי ככל שמדובר בפרויקטים בהם לא הייתה העברה של הכספים, הרי שמדובר בד"כ בתוכניות אשר לא יצאו אל הפועל ולפיכך לא נפתח תב"ר כלל.

9.4 פירוט ההרשאות התקציביות שטרם נוצלו לפי גורם מממן ובניתוח לפי שנים:

הביקורת ביצעה ניתוח של ההרשאות שטרם נוצלו כלל קרי, הרשאות שלא התקבל כלל בגינת תשלום מהגורם המממן. הניתוח התייחס למספר הרשאות והיקפן בחלוקה לשנים שבהן הוענקו לעירייה. להלן ממצאי הניתוח:

מסקירה וניתוח כלל ההרשאות התקציביות כפי שמופיעות בטבלה שלעיל, עולה כי מרבית התקציבים שכלל לא הועברו לעירייה הן מההרשאות התקציביות שניתנו ממושרד החינוך ומשרד הפנים.

יחד עם זאת, מכיוון שתהליך מימוש תקציב ממשלתי, בעיקר כשמדובר בתקציבים המיועדים לבניית מוסדות חינוך, כרוך בתהליכי תכנון וביצוע פרויקט לאחר מכן בתהליך בירוקרטי ארוך מול הגורם המממן, הביקורת שמה דגש על הרשאות שטרם נוצלו ונתקבלו עד לשנת 2021. כך למשל, על אף שסכום ההרשאות בחינוך שלא מומשו עומד על כ-34.3 מיליון ₪, 31.1 מיליון ₪ הינן הרשאות חדשות יחסית.

ההיקף הכללי של ההרשאות שלא נוצלו עד שנת 2021 עומד על כ-8 מיליון ש"ח. הביקורת מבקשת לציין כי אף שמאז קבלת הרשאות אלה, עברו כ-3 שנים **אין הדבר מצביע בוודאות על כך שעירייה לא תוכל בסוף לנצלן. עם זאת, נדרש לבחון מה סטאטוס הניצול מול המחלקות המקצועיות ומול הגורם המממן.**

הערת הביקורת:

- אי מימוש הרשאות שניתנו על ידי הגורמים המממנים עלול לגרום לפגיעה בעירייה בשלושה מישורים:
 - ✓ גירעון תקציבי מימוני בתב"רים כתוצאה מאי הכנסה כנגד הוצאה, עקב העדר דיווח למשרדים המממנים.
 - ✓ אי קבלת תקציבים עתידיים מגורמים מממנים, בגלל חוסר ניצול הרשאות קודמות שניתנו.
 - ✓ פגיעה בשירות לציבור עקב אי ביצוע הפרויקט שנועד לרווחת הציבור.
- כפי שצוין לעיל, על אף שקיימות הרשאות תקציביות אשר תאריך מימוש ההרשאה שנקבע על ידי הגוף המממן - חלף, עדיין ישנם מקרים בהם הרשות יכולה לבקש הארכה לתאריך התוקף. עם זאת, הביקורת לא בדקה האם כלל ההרשאות שתאריך התוקף שלהם חלף, קיבלו הארכה לצורך דיווח או מימוש.

המלצת הביקורת:

הביקורת מציינת כאמור כי אף שסך התקציב בהרשאות אשר המועד שלהן חלף אינו מהותי ביחס לכלל היקף ההרשאות הפעילות וביחס לכלל ההרשאות שטרם נוצלו, מומלץ לבחון את סטאטוס הביצוע והדיווח של אותן הרשאות, על מנת לקבל תמונת ניצול מעמיקה אודות היכולת לנצלן וכן היכן הפרויקטים מתעכבים בביצועם.

9.5 בדיקת ביצוע מול תקבולים:

הביקורת ערכה סקירה וניתוח של הכנסות ממושרדי ממשלה וגורמי חוץ, בהתאם לביצוע כספי בפרויקטים בחשבונות התב"רים. במסגרת הבדיקה נעשתה סקירה של כלל התב"רים המתוקצבים, בין במימון מלא או חלקי על ידי גורם חוץ. במסגרת הסקירה נבדקו כ-200 תב"רים אשר מתוקצבים ממושרדי ממשלה וגורמי חוץ אחרים. התב"רים נבחרו במסגרת בדיקת כלל התב"רים המנוהלים כיום.

כאמור, הסיבות לאי מימוש תקציב מגורם מממן מתחלקות לשלוש:

- אי ביצוע פרויקט.
- אי דיווח כלל לגורם המממן על ביצוע, כלומר: הפרויקט בוצע ולא מומשה ההרשאה בגינו.
- אי דיווח של העירייה על התקדמות ביצוע הפרויקט, על פי אבני הדרך שנקבעו על ידי הגוף המממן וכתוצאה מכך, הכספים אינם מתקבלים במועד והם מעוכבים.

מטרת הבדיקה, לבחון את מימוש התקציב שניתן על ידי הגורם המממן בהתאם להתקדמות הפרויקטים. כאמור, לכל פרויקט ישנו תב"ר - תקציב - בלתי רגיל, אשר ייעודי לביצוע הפרויקט. ניתן לאמוד, אם כי לא באופן מוחלט, את סך הכספים שהיו אמורים להתקבל מההרשאות התקציביות בהתאם לביצוע הכספי של הפרויקט. הביקורת בחנה פרויקטים, אשר ניתן להבחין בהנהלת חשבונות כי שולמו כספים עבורם ואשר ישנם פערים בין הכספים ששולמו לספקים וקבלנים ובין ההכנסות שהתקבלו בגינם מהגורמים המממנים את הביצוע.

מתוך סך הפרויקטים שנבדקו, אשר מנוהלים במסגרת (תב"ר) וממומנים באופן חלקי או מלא ע"י גורמי חוץ, הביקורת מצאה שבעשרים ואחד (21) מתוכם, קיים פער יחסי בין התקבול לביצוע, באופן אשר מראה שישנו גירעון מימוני בתב"ר של הפרויקט. כלומר: העירייה הוציאה כסף וטרם קיבלה את התקציב היחסי בהתאם להוצאה מהגוף המממן.

הביקורת ריכזה בטבלה דגימה של ניצול ההרשאות התקציביות מגורמי חוץ לתב"רים בהתאם לביצוע. ניתן לראות את הפער בין עמודת "אחוז הביצוע" לבין עמודת המימון שהתקבל מגורמי חוץ בתב"ר. ההפרש בין התקבול לביצוע - משקף באופן תיאורטי את התשלום שהעירייה הייתה אמורה לקבל בתב"ר בהתאם לביצוע.

מבקר העירייה והממונה על תלונות הציבור

ספר פרויקט	שם פרויקט	סה"כ תקציב תב"ר	סה"כ ביצוע	יתרת ביצוע	%ביצוע	סך מגורמי חוץ בתב"ר המימון	סך הכנסות מגורמי חוץ בתב"ר	תקבל לביצוע הפרש בין	סטטוס נוכחי
847	גינה ציבורית רח' סוקולוב	350,000	349,333	667	100%	250,000	118,398	131,126	מומש בהתאם לביצוע
1043	ישן מול חדש תוכנית 17000/ג	13,000,000	12,209,000	791,000	94%	13,000,000	8,196,758	4,012,242	כל הכסף התקבל
1239	פיתוח שכונות מערכות סולריות	2,506,140	2,352,260	153,880	94%	2,004,912	-	1,881,808	מומש בהתאם לביצוע
1282	מרחבי למידה נעים הליכות	80,000	79,939	61	100%	80,000	-	79,939	בחברת הבקרה
1397	גנישות אקוסטית - גן לוטם	30,000	30,000	-	100%	30,000	-	30,000	X
1426	מרחבי למידה כרמים בעמק	80,000	79,900	100	100%	80,000	-	79,900	התקבל
1427	מרחבי למידה בן צבי	80,000	79,997	3	100%	80,000	-	79,997	התקבל
1428	מרחבי למידה מעלות	80,000	78,507	1,493	98%	80,000	-	78,507	התקבל
1453	הצטיידות ספריה אלון	42,500	42,359	141	100%	42,500	-	42,359	התקבל
1455	מרחבי הכלה גוונים	70,000	68,549	1,451	98%	70,000	-	68,549	התקבל
1457	מרחבי הכלב מעלות	50,000	49,828	172	100%	50,000	-	49,828	התקבל
1466	מרכז יום נפש לתשושי	5,080,081	4,980,208	99,873	98%	3,980,081	3,667,637	234,197	מתעכב בפיס
1470	בניית מועדון פיס לנוער - וולפסון	2,173,882	2,148,882	25,000	99%	2,048,882	1,669,105	356,215	התקבל
1514	שיפוץ חדר מורים בית זאב	100,000	100,000	-	100%	100,000	-	100,000	התקבל
1552	גנישות אקוסטית - בית זאב	30,000	28,092	1,908	94%	30,000	-	28,092	X
1575	רכישת ציוד חדר כושר - בגין	152,756	152,756	-	100%	65,467	-	65,467	התקבל
1576	רכישת ציוד חדר כושר - היכל הספורט העירוני	251,691	249,087	2,604	99%	251,691	-	249,087	התקבל
1590	הקמת פארק חים עפולה עילית	18,456,122	18,427,700	28,422	100%	9,000,000	-	8,986,140	התקבל
1593	שיפוץ קאנטרי קלאב	4,000,000	3,980,042	19,958	100%	4,000,000	2,985,345	994,697	התקבל
1603	גנישות אקוסטית ביה"ס שהם	30,000	26,104	3,896	87%	30,000	-	26,104	X

מבקר העירייה והממונה על תלונות הציבור

סטטוס נוכחי	תקבול לביצוע הפרש בין	סך הכנסות חוץ מתב"ר	סך המימון חוץ מתב"ר	%ביצוע	יתרת ביצוע	סה"כ ביצוע	סה"כ תקציב תב"ר	שם פרויקט	ספר פרויקט
X	29,025		30,000	97%	975	29,025	30,000	גנישות אקוסטית כרמית בעמק	1604
X	29,817		30,000	99%	183	29,817	30,000	גנישות אקוסטית דרך אמת	1606
	331,088	506,025	902,894	93%	65,781	837,113	902,894	התיעלות אנרגטית - החלפת תאורה בביה"ס	1636
X	28,669	-	30,000	96%	1,331	28,669	30,000	הנגשה אקוסטית ביה"ס יהודה	1674
התקבל	376,958	67,310	466,649	95%	29,842	592,357	622,199	בטחון קהילתי 2023	1684
התקבל	480,189	-	500,000	96%	39,622	960,378	1,000,000	שיפוץ ישיבת ההסדר	1692
X	25,399	-	30,000	85%	4,601	25,399	30,000	הנגשה אקוסטית ביה"ס אורט אלון	1704
התקבל	140,000	-	145,000	97%	5,000	140,000	145,000	סיוע כלכלי לסטודנטים	1707
X	28,609	-	30,000	95%	1,391	28,609	30,000	הנגשה אקוסטית דרך אמת	1714
התקבל	572,669	-	650,000	88%	107,074	792,926	900,000	תוכנית מחשב לכל כיתה תשפ"ד	1736
התקבל	423,213	-	470,200	90%	55,261	497,739	553,000	שדרוג מערכת התאורה במגרש אימונים	1738
X	28,844		30,000	96%	1,156	28,844	30,000	גנישות אקוסטית בית זאב (אנאל חן שושן)	1742
X	30,000		30,000	103%	-944	30,944	30,000	גנישות אקוסטית תדהר (גילי גוכמן)	1743
התקבל	67,820	-	67,820	100%	-	84,775	84,775	סימון כבישים והסדרי בטיחות 2023	1744
X	28,548	-	30,000	95%	1,452	28,548	30,000	הנגשה אקוסטית אורט אלון (איתי גוכמן)	1753
התקבל	28,848	-	30,000	96%	1,152	28,848	30,000	הנגשה אקוסטית אורט אורן (יאיר רון יוסף)	1755
X	29,716	-	30,000	99%	284	29,716	30,000	הנגשה אקוסטית אולפנא צביה (שירה פרץ)	1756

סטטוס נוכחי	תקבול לביצוע הפרש בין	סך הכנסות בתב"ר	סך המימון בתב"ר	%ביצוע	יתרת ביצוע	סה"כ ביצוע	סה"כ תקציב תב"ר	שם פרויקט	ספר פרויקט
X	28,376	-	30,000	95%	1,624	28,376	30,000	הנגשה אקוסטית דרך אמת (מאיר פוקסברומר)	1757
X	27,429	-	30,000	91%	2,571	27,429	30,000	הנגשה אקוסטית אלון יזרעאל (הלל קודלר)	1758
X	30,000	-	30,000	100%	-	30,000	30,000	הנגשה אקוסטית אלון יזרעאל (הדר ארגמן)	1759
התקבל	131,249	-	131,250	100%	1	131,249	131,250	הקמת תחנות אוטובוס	1790

כעולה מהטבלה, ניתן לראות כי קיימים ליקויים בדיווח של מינהל החינוך בקשר לעבודות שבוצעו בנושא של הנגשה אקוסטית. **הביקורת מציינת כי במועדים שבין כתיבת דוח הביקורת למסירתו לתגובת הגזברות, חלו שינויים בסטטוס התב"רים וחלק ניכר מהתב"רים בהם היה קיים הפרש בין התקבול לביצוע, נסגרו עקב קבלת הכספים.**

תגובת גזבר העירייה:

משרדי הממשלה מעבירים לעירייה הרשאות לתקציבי פיתוח. ההרשאות הן לפרויקטים ייחודיים שעליהם העירייה הגישה בקשות. ככלל, את הדיווחים מרכזת עובדת באגף הגזברות אשר שולחת מידי כמה חודשים תזכורות לאגפים לדיווח על ביצוע העבודות. במקרים בהם היא מוצאת לנכון שהאגף הרלוונטי לא מבצע דיווח היא בעצמה יוזמת את הגשת הדיווח. הטבלאות שהוצגו בדו"ח אינן משקפות מצב של אי מעקב או אי דיווח, הם מייצגות מצב של עבודות בביצוע. עם השלמת הביצוע מגישים את הדיווח והכספים מתקבלים בעירייה. ראייה לכך היא הפער בין הטייטה הראשונית לטייטה הסופית שם רואים כי לא מעט הרשאות נסגרו עקב דיווח וקבלת הכספים. אמנם, ישנם חריגים, שהוצגו בדו"ח, שם יש לעירייה בעיה עם משרדי הממשלה שלא אישרו את הדיווחים עקב חריגה של האגף מהוראות המשרד המתקב. נושא זה נמצא בימים אלה בבירור אצל הממונה על המחוז.

תגובת ראשת מינהל חינוך:

בתגובתה מציינת המנהלת אשר החלה את עבודתה לא מכבר, כי היא מודעת לליקויים בדיווח המעכבים את קבלת התקציבים בנושא הנגשה אקוסטית וכי מתבצעות פעולות להשלמת הפעולות הנדרשות לצורך קבלת התקציבים.

ממצאי הביקורת:

כעולה מהטבלה שלעיל, קיימים פרויקטים, אשר הדיווח בינם לגורמים המממנים מבוצע בעיכוב, כך שכספי המימון יכול שלא נתקבלו בעירייה בסמוך לביצוע הפרויקט ובהתאם לאבני דרך לביצוע בחלק מהפרויקטים, דבר אשר יוצר גרעון מימוני זמני בתב"ר. כאשר ישנו גרעון מימוני זמני בתב"ר, העירייה צריכה להשלים ממקורותיה העצמאיים, עד שיתקבל התקציב מהגורם המממן.

כמו כן, הביקורת מציינת כי במועד הבדיקה היו 27 תב"רים, אשר הביצוע הכספי שלהם עמד על כ- 95% מסך התקציב והעירייה טרם קיבלה את התקבול מהגורם המממן, נכון למועד ביצוע הביקורת בתאריך 7/24. מרבית התב"רים כאמור, הינם תב"רים שנפתחו בגין עבודות לנגישות אקוסטית בכיתות לימוד וכן שיפוצים בבתי ספר, אשר העיכוב בגינם נובע מהעדור דיווח של הגורם המדווח במנהל החינוך.

הביקורת מבקשת לציין כי אי דיווח לגורמים המממנים על פי אבני הדרך הנדרשים עלול לגרום לפגיעה בתזרים הכספי של העירייה עקב אי קבלת כספים ממשרדי הממשלה בסמוך להוצאות.

היבט נוסף אשר יש לתת עליו את הדעת מתייחס להוצאות המימוניות הכרוכות במימון הפרויקט מתקציב העירייה. הביקורת מציינת כי אף אם מדובר במימון זמני, נוכח העובדה כי נכון למועד עריכת הביקורת ריבית הפריים במשק הינה 6% (ערך הכסף הינו גבוה ביחס לשנים האחרונות) הרי שככל שהרשות מממנת בצורת מימון ביניים את הפרויקט מתקציבה עד לקבלת הכספים מהגורמים המממנים, מימון זה עולה לה כסף והוא גדל ככל שהעברת הכספים מהמשרדים הממשלתיים מתעכב.

9.6. בנוסף לבדיקת התב"רים בסעיף 8.4 לדוח, הביקורת בחנה מתוך הרשימה תב"רים, אשר בהם הביצוע הכספי בתב"ר הינו 95% מסך התקציב, על מנת לבחון את מועד התשלום האחרון לספק/קבלן לעומת מועד הדיווח:

מס תב"ר	שם תב"ר	סטאטוס ע"פ אחראית מימוש התקציבים בעירייה	תאריך תשלום חשבון סופי
1593	שיפוץ קאנטרי קלאב	שיפוץ הקאנטרי בסך 4 מיליון ₪ בוצע מתמיכה של משרד נגב גליל עבור שישה סעיפים: מלתחות, חדר כושר, בריכה, ג'קוזי ג'ימבורי ומתקן מים. הפרויקט בוצע כאשר הסכום הספיק עבור 4 סעיפים ללא גימבורי וקאנטרי בשל עליית מחירים כלליים ובעיות שהתגלו בשיפוץ המלתחות רק לאחר ההריסות. העירייה ביצעה דיווח מלא אך המשרד אישר רק סך 3 מיליון ₪ כיוון ששני הסעיפים גימבורי ומתקן מים לא בוצעו. העירייה בודקת מול המשרד את האפשרות לבצע כעת את הגימבורי ומתקן המים על מנת לדווח ולקבל.	אין עדיין
1466	מרכז יום לתשוש נפש	הפרויקט מתקצב ע"י ביטוח לאומי וכן ע"י מפעל הפיס. שוחררו מלוא הכספים מביטוח לאומי. סטאטוס מפעל הפיס: ממתין לאישור סופי מאדריכל הנוף לגבי הפיתוח.	15.1.2024
1470	בניית מועדון פיס לנוער - וולפסון	הופקה הזמנה לביצוע הצללה - עם סיום העבודה במקום, יועבר דיווח סופי למפעל הפיס.	31.5.2024
1636	התייעלות אנרגטית - החלפת תאורה בביה"ס	נותר לבצע עבודות בביה"ס גוונים ע"ס 65 אש"ח, לכשיושלם, יישלח דיווח סופי ויתקבלו שאר הכספים מהתקציב.	אין עדיין
1738	שדרוג מערכת התאורה במגרש אימונים	הוגש דיווח סופי למשרד התרבות והספורט כשבועיים לפני עריכת דוח הביקורת.	31.7.2024
1239	פיתוח שכונת מערכות סולריות	ההרשאה הינה על סך 5 מיליון ש"ח, אשר מתוכה התקבל למעלה מ 4 מיליון ש"ח. ההרשאה מחולקת למס' תברים לפי קטגוריות. בתב"ר זה נותרו 500 אש"ח לדיווח והנושא בטיפול מחלקת שפ"ע.	אין עדיין

- 1593 - הפער בין התקבול לביצוע הינו ככל הנראה כתוצאה משינוי בביצוע הפרויקט ולא כתוצאה מאי דיווח - **אין הערות לביקורת.**
- 1446 - הפרויקט בוצע באופן מלא מבחינה כספית בתאריך 15.1.24, כחצי שנה לפני ביצוע הביקורת. רצוי לבדוק ולקדם את אישור אדריכל, על מנת לבצע דיווח סופי למפעל הפיס.
- 1470 - לפי אחראית על הדיווחים ישנה יתרת ביצוע לפרויקט והכספים אכן התקבלו בהתאם לאבני הדרך - **אין הערות לביקורת.**
- 1636 - לפי אחראית על הדיווחים ישנה יתרת ביצוע לפרויקט והכספים אכן התקבלו בהתאם לאבני הדרך - **אין הערות לביקורת.**
- 1738 - החשבון הסופי שולם בסמוך למועד הדיווח - **אין הערות לביקורת.**
- 1239 - יש לבחון מול מחלקת שפ"ע סטאטוס דיווח וביצוע שכן התב"ר עומד על כ - 100% ביצוע וטרם נתקבלו כספים כלל.

9.7. בחינת תקבולים ממנהל מקרקעי ישראל בפרויקטים המנוהלים בתב"רים

במסגרת סקירת התב"רים המתוקצבים של העירייה, ביצעה הביקורת בדיקה, האם הדיווחים לקבלת כספים המתוקצבים במסגרת הסכם גג מול מנהל מקרקעי ישראל, אכן מתנהלים לפי אבני הדרך ולפי התקדמות הביצוע. ממצאי הביקורת: על פי הבדיקה, לא נמצאו פערים מהותיים בין הדיווח וקבלת הכספים לבין התקדמות ביצוע הפרויקט. **אין הערות לביקורת.**

רישוי עסקים

דוח מבקר העירייה
על ממצאי הביקורת
לשנת 2024



1. כללי - רקע

ביום 10 ביולי 2018 אישרה הכנסת את תיקון 34 לחוק רישוי עסקים. מטרת הרפורמה הנובעת מתיקון זה, להקל על עסקים על ידי הפחתת הרגולציה והבירוקרטיה המוטלת על כתפיהם. כדי לבדל אותה מרפורמות קודמות היא קרויה "רישוי עסקים דיפרנציאלי". פעימה ראשונה של הרפורמה נכנסה לתוקף ב-19.1.2020. בתאריך 19.8.2020 עודכן צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי) סיווג פריטי הרישוי נכנס לתוקף ב-1.4.2021 ובכך למעשה הושלמה הרפורמה ברישוי עסקים. עיקריה של הרפורמה קובעים יצירת מפרט אחיד של התנאים והמסמכים הנדרשים לצורך קבלת רישיון עסק ממשרדי הממשלה נותני האישורים, באמצעות "המפרט האחיד", המאפשר למעוניינים בהקמת עסק לדעת מראש מה נדרש מהם ומונע מצב של חוסר אחידות או סתירות בדרישות וזאת תוך קביעת לוחות זמנים בתהליך הרישוי. תכלית הביקורת, לסקור את מערך רישוי העסקים בעיר ואת הלימות הנתונים המופיעים במחלקת רישוי עסקים ביחס למצב העסקים בעיר.



2. בסיס חוקי - סקירת הרפורמה ברישוי עסקים

תיקון 34 כולל ארבעה אפיקי שינוי עיקריים. הראשון, הסדרת תהליך הרישוי לצורך ייעול תהליכי הרישוי לטובת בעלי העסקים. השני, פיקוח ואכיפה, הכולל עיגון זכויות בפיקוח ויצירת מידתיות באכיפה. השלישי, תכנון ובנייה ונגישות, הכולל הסרת חסמים בירוקרטיים בתכנון ובנייה ונגישות והרביעי, מסלול רישוי דיפרנציאלי המותאם לרמת מורכבות העסק. בהסדרת תהליך הרישוי נקבעו תתי תהליכים שונים ונפרדים עבור רישיון חדש, חידוש רישיון, היתר זמני, היתר מזורז ותצהיר, ביטול רישיון ועוד. כל תת-תהליך נבחן ושופר במטרה כוללת להשפיע על התהליך השלם. כן נבחנו ושונו לוחות זמנים, תוקף רישיון, רישיון חדש או חידוש, סוג הפריט, נותני האישור בפריט ועוד. כן נמחקו בצו 16 סוגי עסקים אשר אינם נדרשים לקבל רישיון עסק, בהם, תחנות מוניות, חנות להתקנת אביזרי רכב וכיוצא"ב. בנוסף לכך אוחדו עסקיים דומים וכן הוארכה תקופת הרישוי לארבעים ושלושה עסקים שונים. עיקריה של הרפורמה קובעים יצירת מפרט אחיד של התנאים והמסמכים הנדרשים לצורך קבלת רישיון עסק ממשרדי הממשלה נותני האישורים באמצעות "המפרט האחיד". המפרט מאפשר למעוניינים בהקמת עסק, לדעת מראש מה נדרש מהם ומונע מצב של חוסר אחידות או סתירות בדרישות זאת באמצעות הנגשת המידע בשקיפות ע"י העלאת המסמכים, התנאים, המדיניות והדרישות של רשות הרישוי המקומית כך שהמעוניינים להקים עסק יוכלו לדעת מראש מה נדרש מהם ואלו מגבלות מטילה רשות הרישוי על סוגי עסקים. אפשרות הגשת השגה לגורם הנוגע, בעניין של תנאי שהוצב לבעל עסק או מבקש רישיון (לרבות תנאי המופיע במפרט האחיד ולמעט תנאי שנקבע בחיקוק) או על סירוב לתת לו רישיון עסק או שלילת רישיון. הליך רישוי מזורז לעסקים שהסיכון הנשקף מהם קטן. במסגרת הליך זה מבקש הרישיון מגיש מראש את המסמכים הנדרשים ומצהיר על עמידתו בתנאים הנדרשים. המבקש יתחיל להפעיל את עסקו תוך חודש מהגשת הבקשה לאחר קבלת היתר מזורז מרשות הרישוי. ההליך מיועד לסוגי עסקים בעלי מורכבות בינונית. במסלול זה, לאחר הגשת התצהירים ומלוא המסמכים, בעל העסק מקבל היתר מזורז (זמני) למשך 180 ימים. במהלך זמן זה נותני האישור מגיעים לבדיקה ובמידה שהעסק עומד בכל הדרישות מונפק רישיון. עדכון צו רישוי עסקים הקובע את העסקים טעוני הרישוי, הארכת תקופת הרישוי לסוגי עסקים רבים, קיצור תקופת הרישוי במקרים בהם מאפייני העסק מחייבים זאת, ביטול הצורך ברישיון לחלק מהעסקים וביטול הצורך באישור של חלק מנותני האישור, הכול במידת האפשר.

היתרים זמניים ומתן רישיון עסק - סעיף 7ב: עד כניסתו של השינוי בחוק לתוקף, ביום 1.1.2019, ניתן היה לתת היתר זמני לתקופה מצטברת של שנה אחת בלבד. התיקון לחוק מאפשר להאריך את תקופת ההיתר הזמני בשנה נוספת ובסך הכול לתקופה של עד שנתיים.

במקרים בהם נותן אישור לא הגיב לבקשה לרישיון בתוך אותן שנתיים בהן העסק פעל בהיתר זמני, נקבע כי יונפק לעסק רישיון רגיל בתום השנתיים. כן קובע התיקון בחוק כי אם לאחר שנתיים שבהן העסק פועל בהיתר זמני, בעל העסק לא מקיים את דרישות רשות הרישוי, הוא לא יוכל להמשיך ולהפעיל את העסק.

לעומת זאת, במקרה שההיתר הזמני ניתן בשל אי-מתן תגובה של נותן האישור, הרי שאם לאחר שנתיים עדיין לא התקבלה תשובת נותן האישור, יכולה רשות הרישוי לתת לעסק רישיון רגיל וגם אם לא נתנה רישיון, ייחשב הדבר כאילו לבעל העסק יש רישיון.

הרפורמה יצרה אם כן הוגנות בתהליך הרישוי עבור בעל העסק וצמצום הבירוקרטיה, זאת כיוון שבעל העסק אינו נפגע מאי-העמידה בזמנים בתהליך הרישוי ותוצאותיו. במילים אחרות, במידה שאין מענה להיתר הזמני ובהתקיים כל התנאים, יוכל בעל העסק לקבל רישיון עסק רגיל.

מנגד, מאפשרת הרפורמה למנהל רישוי העסקים לתת היתר זמני לשנתיים בנסיבות מוצדקות וכן להעניק היתר זמני גם ללא אישור נותן האישור, אם חלף המועד ונותן האישור לא הגיב. אך יחד עם זאת היא מציבה אתגר בפני המנהל נוכח הצורך בהקמת מערכת מעקב אחרי תום תקופת ההיתר הזמני והארכת תקופת ההיתר למשך שנה נוספת.

רישיון לצמיתות: טרום הרפורמה, לסוג רישיון זה נקבע בעבר תוקף לצמיתות, כל עוד לא בוטל על ידי רשות הרישוי. בעקבות הרפורמה, נקצבה התקופה בין 5 ל-15 שנים.

רישיון תקופתי: הינו רישיון מתחדש הניתן לתקופה מוגדרת של שנה אחת/שלוש שנים/חמש שנים. רישיון זה מיועד לסיווגי עסקים בהם מתקיים הליך חידוש רישוי בתום תקופת תוקף הרישיון.

רישיון זמני: רישיון זמני, הינו רישיון שיינתן לעסק, שמהותו זמנית ואינו פועל על בסיס קבוע או שפועל רק חלק מסוים בשנה ולא לאורך כל השנה, כגון, קייטנות, חוגי ילדים שפועלים רק מספר חודשים בשנה, ירידי מזון וכיוצא באלה. תוקף הרישיון הינו פחות משנה.

פריטי רישוי: צו רישוי עסקים קבע סיווגים עיקריים לעסקים טעוני רישוי ובתוכם תתי סיווגים כגון בריאות, רוקחות וקוסמטיקה, מזון, דלק ואנרגיה וכיו"ב. לפריטי הרישוי נקבעו מטרות הדורשות התייחסות נותני האישור הרלוונטיים (איכות סביבה ומניעת מפגעים, סכנה לשלום הציבור, בטיחות, בע"ח, בריאות הציבור, כיבוי אש וכל חיקוק אחר).

להלן פירוט סוגי הרישיונות ותוקפם:

תוקף רישיון	פריט	קבוצה
5 שנים	בית מרקחת	בריאות, רוקחות, קוסמטיקה
15 שנים	גז - תיקון מכלים	דלק ואנרגיה
5 שנים	דלק לסוגי - תחנת דלק ותדלוק	דלק ואנרגיה
10 שנים	בית מטבחים, בית נחירה, בית שחיטה	חקלאות, בעלי חיים
10 שנים	חומרי הדברה, חומרי רעל לשימוש חקלאי - מכירתם	חקלאות, בעלי חיים
3 שנים	בית אוכל - בית קפה, מסעדה	מזון
15 שנים	איסוף והובלת אשפה ופסולת, למעט חומרים מסוכנים	מים ופסולת
15 שנים	שפכים וקולחין - הובלתם במכליות	מים ופסולת
15 שנים	הסעת נוסעים - תחנה מרכזית	רכב ותעבורה
15 שנים	מוסך - מכונאות כללית, פחחות וצביעה	רכב ותעבורה
15 שנים	חומרי חיטוי או ניקוי - אחסונם שלא לצורך מכירה במקום	תעשייה, מלאכה, כימיה

3. מטרות והיקף הביקורת

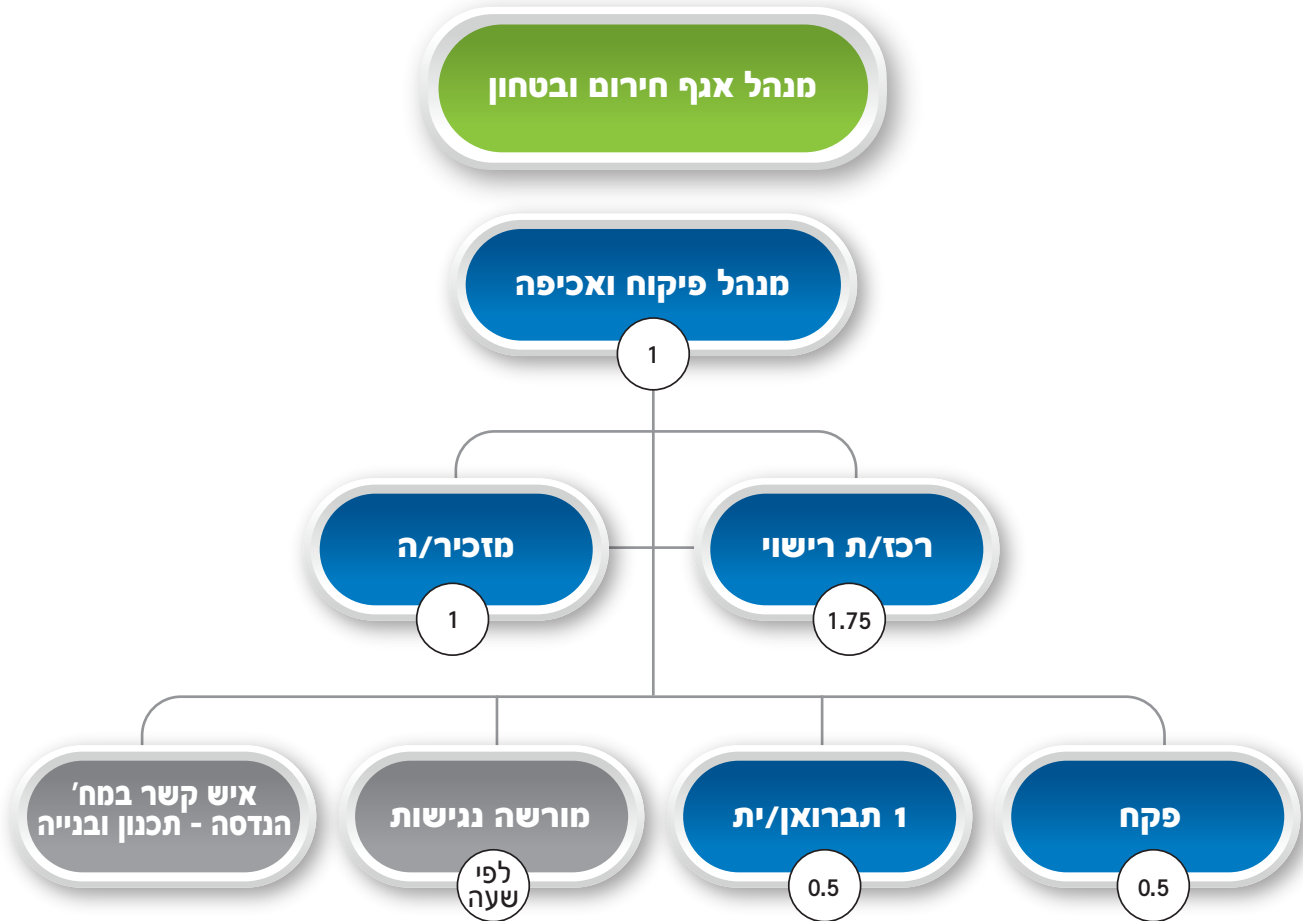
- הביקורת נערכה במחצית השנייה של שנת 2024 וכללה בדיקת נתונים מהשנים 2021, 2022, 2023 ו-1-6/2024 והיא כללה:
- 3.1** בדיקת הליך הסדרת תהליך רישוי עסקים לצורך ייעול תהליכי הרישוי לטובת בעלי העסקים והסרת חסמים בירוקרטיים.
 - 3.2** בדיקת מסלול רישוי דיפרנציאלי.
 - 3.3** השוואת בסיסי המידע במצויים במחלקת רישוי עסקים ומחלקת הגבייה בעירייה, לרבות גביית אגרת רישוי עסקים.
 - 3.4** מערכות המידע - בדיקת אופן השימוש במערכת ודיוק המידע המוזן. בדיקת נגישות מאגרי המידע, הרשאות וסיסמאות למערכת רישוי עסקים
 - 3.5** בחינת הניהול הכולל - הפקת דוחות ניהוליים, קביעת מדיניות ויעדים ומעקב אחר מצב הרישוי.
 - 3.6** בדיקת שלמות - מה נעשה על מנת לוודא שכל העסקים חייבי רישוי רשומים במערכת.
 - 3.7** בדיקה מדגמית של היתרים שניתנו - האם נתקבלו כל האישורים, כולל בדיקת תיקים עם רישוי מתחדש.
 - 3.8** טיפול בעסקים ללא רישיון עסק עקב סירוב של אחר מהגורמים המאשרים - בדיקה מדגמית
 - 3.9** גביית אגרת רישוי עסקים

4. מתודולוגיית הביקורת

- 4.1** הביקורת קיימה ראיונות עם בעלי תפקידים בעירייה כמפורט להלן.
 - מנהל אגף ביטחון וחירום.
 - מנהל הפיקוח והאכיפה וממונה רישוי עסקים.
 - רכזות רישוי עסקים.
- 4.2** הביקורת ערכה סקר מקדים, קיבלה את המידע והדוחות ממערכת רישוי עסקים וממחלקת הגבייה, ביצעה ניתוח נתונים והשוואת בסיסי המידע בין שתי המערכות לעיל. כן בחנה את ממשקי העבודה בין מחלקת רישוי עסקים למחלקת הגבייה.
- 4.3** הביקורת קיבלה מדגם של תיקים/בקשות לרישיון עסק (רישוי דיפרנציאלי, סירוב, אגרות וכיו"ב) ובחנה את תהליכי העבודה, איכות העבודה, לוחות זמנים, עדכניות הנתונים וביצועה השלמות ובירורים מול כלל הגורמים המבוקרים וזאת תוך בחינת מדגם התיקים אל מול הוראות החוק, התקנות והצווים הרלוונטיים כמפורט בבסיס החוקי לעיל.
- 4.4** הביקורת בחנה את ממשקי העבודה בין מחלקת רישוי עסקים לאגף הגבייה ואת תאימות נתוני העסקים טעוני הרישוי אל מול מערכות המידע של אגף הגבייה.
- 4.5** הביקורת בחנה קיומה של תוכנית עבודה שנתית/רב שנתית של מחלקת רישוי עסקים, לרבות קיומם של יעדים כמותיים ואיכותיים.
- 4.6** הביקורת בחנה את נגישותו והתאמתו של אתר רישוי עסקים העירוני במרשתת ובחנה את המידע והתכנים.
- 4.7** הביקורת הגישה טיוטת דוח הביקורת לגורמים המבוקרים לקבלת התייחסות וביצוע תיקונים ושינויים נדרשים בהתאם לשיקול דעתה.

5. ממצאי הביקורת:

5.1 מבנה ארגוני: להלן המבנה הארגוני של מחלקת רישוי עסקים:



ממצאי הביקורת:

■ במחלקה לא קיים תקן ייעודי לאיש קשר בנושא תכנון ובנייה ולפיכך מחלקת רישוי עסקים מסתייעת באיש קשר בתוך מנהל הנדסה.

המלצות הביקורת:

בחינת מצבת כוח האדם במחלקת רישוי עסקים והתאמתה - ככל שיש בכך צורך, לדרישות בפועל, בשים לב למגבלות התקציביות.

5.2 ניתוח ועיבוד נתונים :

הביקורת קיבלה דוחות ריכוז נתוני עסקים עדכני ליום 20/11/2024, שהופקו מתוכנת "רמה מערכות" וביצעה ניתוח ועיבוד נתונים כולל במספר קטגוריות רלוונטיות במטרה לשקף נתונים לפי קטגוריות ושנות פעילות ולבחון סטטוס היקף הבקשות, הטיפול בתיקים בהתאם למסגרות הזמן שנקבעו בצו, בחינת סטטוס הגורמים המאשרים וכיו"ב. נמצאו 1,071 תיקים כמפורט בטבלה המרכזת שלהלן

סה"כ עסקים	קבוצת עיסוק
440	מזון
146	רכב ותעבורה
139	בריאות, רוקחות וקוסמטיקה
108	מסחר ושונות
107	תעשייה, מלאכה, כמיה ומחצבים
62	עינוג ציבורי, נופש וספורט
29	דלק ואנרגיה
17	חקלאות, בעלי חיים
15	שרותי שמירה ואבטחה
8	מים ופסולת
1,071	סה"כ

הביקורת בחנה את סטטוס התיקים שנמצאים במערכת:

סה"כ תיקים	סטטוס התיק
682	מתחדש
134	בטיפול
66	נדחה
62	בתהליך חידוש
42	הועבר למחלקה המשפטית
33	היתר זמני
31	לצמיתות
15	לא הוגשה בקשה
6	בהמתנה
1,071	סה"כ תיקים

כעולה מהטבלה, במערכת רישוי עסקים ישנם 170,1 תיקים המצויים בסטטוסים שונים של טיפול. על פי נתוני המערכת, 24 תיקים הועברו לטיפול של המחלקה המשפטית ועוד 6 תיקים הנמצאים בהמתנה.

5.3 טיפול בתיקים שנדחו:

נמצא כי 66 בקשות נמצאות בסטטוס של "נדחה". הביקורת בחנה את אופן הטיפול בתיקים אלה. מבין אלה אשר נדחו, 73 תיקים הינם כאלה אשר בהם הוגשה בקשה אחרונה בשנת 4202, סמוך למועד הביקורת. יחד עם זאת באשר ליתר 92 התיקים, נמצא כי ב- 81 תיקים לא קיים מידע בקשר למועד פקיעת הרישיון ואילו ב- 9 תיקים פקע תוקף הרישיון זה מכבר. בתיק אחד נוסף נרשם כי מועד הפקיעה הינו בשנת 4302 (תיק מס' 7606).

הביקורת מעלה כי מבין 66 בקשות אלה, 02 בקשות הינן משנת 3202 אחורה ולפיכך ניתן היה לצפות כי ינקטו פעולות אכיפה. ברם, נמצא כי מבין כל אלה, הועבר תיק אחד בלבד לצורך ניהול הליך משפטי (תיק 9184) ואילו כנגד כל האחרים אין תיעוד לכך שהוגשו לצורך אכיפה משפטית.

המלצת הביקורת:

ככל שלא ניתן לאשר רישיונות עסק בתיקים אלה, יש לבחון ביצוע פעולות אכיפה כנגד בעלי העסקים הפועלים ללא רישיון עסק.

תגובת המחלקה:

עקב מלחמת "חרבות ברזל", חל עיכוב בטיפול בתיקים אלה. יחד עם זאת, בהנחיית מנהל האגף, החלה המחלקה בהעברת תיקים שנדחו לטיפול המחלקה המשפטית לצורך הגשת תביעות. זאת ועוד, בהנחיית מנהל האגף מתבצעת בימים אלה בחינה נוספת של עסקים בהם ניתנו רישיונות לצמיתות וככל שיש בהם ליקוי בפרטי כבאות, ישנה הנחייה לפתוח את התיק לבחינה מחודשת.

5.4 תיקים בהם לא הוגשה בקשה:

עוד עולה מהטבלה שלעיל כי 51 עסקים מוגדרים כעסקים בהם לא הוגשה כלל בקשה. מדובר בתיקים של עסקים אשר אותרו בבדיקה יזומה ע"י המחלקה אולם בעלי עסקים אלה לא פנו לקבלת רישיון עסק. מתוך תיקים אלה, תיק אחד הינו מחודש נובמבר 1202 ואילו שבעה תיקים משנת 3202.

מספר תיק	קבוצת עיסוק	מהות העסק	תאריך פתיחת התיק	תאריך הגשה אחרון
46723	מזון	מרכול	25/11/2021	25/11/2021
46776	מזון	בית קפה; מזנון	27/04/2023	27/04/2023
46776	מזון	מרכול	27/04/2023	27/04/2023
46779	מזון	מרכול	27/04/2023	27/04/2023
11612	בריאות, רוקחות וקוסמטיקה	מספרה	01/05/2023	01/05/2023
46791	מזון	מסעדה	23/07/2023	23/07/2023
46792	מזון	מסעדה	23/07/2023	23/07/2023
46793	מזון	בית קפה; מזנון	23/07/2023	23/07/2023

הביקורת מציינת כי נוכח העובדה שמדובר בתיקים אשר חלפה למעלה משנה מהמועד בו נפתחו, נדרש היה לבצע פעולות אכיפה כנגד בעליהם.

תגובת המחלקה:

40-3276-לא קיים. התבצע שינוי בעלים ובמערכת מופיעים הבעלים החדשים.

40-6776-סגור אך לא במערכת.

40-9776-סגור אך לא במערכת.

10/2161-סגור אך לא במערכת.

40-1976-סגור אך לא במערכת.

40/2976-הוגשה בקשה אך התיק לא נסגר במערכת

40-2976-הוגשה בקשה התיק נסגר במערכת

40-3976-הפקח ימסור התראה נוספת לאחריה יועבר התיק למחלקה המשפטית

כעולה מתגובת המחלקה, ניתן לומר כי בד"כ מדובר בתקלה הנובעת מאי עדכון המערכת. ככל שעסק אכן ממשיך לפעול וכעולה מתגובת המחלקה, משיבה המחלקה כי בכונתה לפעול באכיפה משפטית.

המלצת הביקורת:

ככל שלא ניתן לאשר רישיונות עסק, יש לבחון ביצוע פעולות אכיפה כנגד בעלי העסקים הפועלים ללא רישיון עסק.

5.5 מסלול היתר:

למעט מסלול היתר הרגיל, קיימים מספר מסלולי היתר כדלקמן:

- רישיון על יסוד תצהיר. מיועד לסוגי עיסוק פשוטים, קבלת רישיון עסק תוך 12 ימים. במסלול זה, לאחר הגשת כל התצהירים והמסמכים על פי חוק ובדיקת רשות הרישוי בעל העסק יוכל לפתוח את העסק ולקבל רישיון.
 - היתר מזורז א'. מיועד לסוגי עסקים בעלי מורכבות בינונית, קבלת היתר זמני ל-081 ימים תוך 12 יום. במסלול זה, לאחר הגשת התצהירים ומלוא המסמכים, בעל העסק מקבל היתר מזורז (זמני) למשך 081 ימים. במהלך זמן זה נותני האישור מגיעים לבדיקה ובמידה והעסק עומד בכל הדרישות מונפק רישיון.
 - היתר מזורז ב'. מיועד לסוגי עסקים ברמת מורכבות בינונית מוגברת, קבלת היתר זמני ל-081 ימים תוך 94 יום. במסלול זה ניתן פרק זמן של 94 ימים בהם יוגשו התצהיר ומלוא המסמכים לבדיקה לנותני האישור. עם קבלת אישורם של נותני האישור או בהיעדר תגובה מצידם במהלך תקופת הבדיקה, יונפק היתר מזורז ל-081 ימים ובעל העסק יוכל לפתוח את העסק. במהלך תקופת ההיתר המזורז (081 ימים) רשות הרישוי תפעל מול נותני האישור ובמידה והעסק יעמוד בדרישות ויתקבלו כל האישורים יונפק רישיון עסק.
- בחינה של מסלול היתר מעלה את התמונה הבאה עבור רישיונות העסק המופיעים במערכת מעלה את התמונה הבאה:

סה"כ בקשות	מסלול היתר
14	היתר מזורז א
65	היתר מזורז ב
942	מסלול רגיל
44	רישיון על יסוד תצהיר
6	אין מידע
1,071	סה"כ

כעולה מהטבלה, לא נמצא מידע על מסלול היתר של 6 תיקים. הביקורת בחנה את סטטוס הטיפול בתיקים אלה. נמצא כי מדובר בתיקים אשר נפתחו בסמוך למועד הביקורת.

תגובת המחלקה:

מבדיקת העסקים אשר לא קיים לגביהם מידע במערכת, נמצא שכל העסקים נמצאים במסלול רגיל למעט הבקשה בתיק 158640 - סטטוס נוכחי - תיק סגור.

המלצת הביקורת:

עם פתיחת בקשה להיתר, יש לעדכן בתוך המערכת את מסלול ההיתר בבקשה.

תגובת המחלקה:

מטעמי מדיניות המחלקה אינה מוציאה היתר זמני, למעט מקרים חריגים אשר נעשים בהתייעצות עם המחלקה המשפטית.

5.6 עסקים ללא רישיון בתוקף:

הביקורת בחנה את היקף התיקים - לפי מסלולי היתר - שתוקף רישיונם פג עובר ליום 4202/8/03.

ממצא הביקורת:

במערכת קיימים סך הכול 78 תיקים שמועד תוקף רישיונם פג עד ליום 4202/6/03. מתוך אלה 24 עסקים אשר תוקף רישיונם פג בין השנים 3102-3202. הביקורת בחנה את סטטוס הטיפול בעסקים אשר תוקף רישיונם פג בשנים שלפני שנת 4202:

סה"כ	סטטוס תיק
12	בטיפול
3	בתהליך חידוש
16	הועבר למחלקה המשפטית
1	היתר זמני
10	נדחה
42	סה"כ

כעולה מהטבלה, כנגד 61 עסקים מתנהל הליך משפטי ואילו ב - 61 עסקים מתנהל הליך שתכליתו לחדש את רישיונות העסק. ברם, נמצא כי 01 בקשות לקבלת רישיון עסק נדחו אולם כנגד עסקים אלה לא ננקטו פעולות אכיפה. ניתוח מועדי הגשת הבקשות שנדחו מעלה כי למעט בקשה אחת אשר הוגשה שוב בשנת 4202, כל הבקשות הינן ישנות ולכאורה היה מקום לפעול באכיפה משפטית כנגד בעלי עסקים אלה:

מספר תיק	מהות העסק	תאריך פקיעה	תאריך הגשה אחרון
א04819	אטליז	04/12/2013	03/10/2013
4819	מרכול	04/12/2013	03/10/2013
46601	מסעדה	20/08/2020	06/08/2020
71530	אולם או גן לשמחות ולאירועים	01/10/2021	29/09/2022
41604	מסעדה	31/12/2021	04/09/2019
61563	עסק של אבזרי מין	24/01/2022	06/08/2024
46648	מזון ומרכיביו - ייצור; עיבוד; אריזתו	30/09/2022	05/09/2021
41283	מסעדה	31/10/2022	12/12/2019
46610	מסעדה	31/03/2023	17/05/2023
4872	מסעדה	10/07/2023	06/08/2020

תובת המחלקה:

מספר תיק	הערות המחלקה
א04819	התיק עבר למחלקה המשפטית ביום 22.03.21. התקבלו ההתנגדויות נוספות של משרד הבריאות והתיק יעבור שוב למחלקה המשפטית.
4819	כנ"ל
46601	התחיל טיפול באכיפה ביום 18.06.24.
71530	התחיל טיפול באכיפה ביום 14.10.24
41604	התחיל טיפול באכיפה ביום 10.04.24
61563	התחיל טיפול אכיפה 12.08.24
46648	התחיל טיפול אכיפה 19.06.24
41283	התחיל טיפול אכיפה ביום 10.06.24
46610	התחיל טיפול אכיפה ביום 05.02.25.
4872	התחיל טיפול אכיפה ביום 14.01.25.

כאמור בתגובת המחלקה, נמצא כי בסמוך למועד הביקורת החלה המחלקה בביצוע פעולות אכיפה כנגד עסקים אלה.

המלצת הביקורת:

ככל שבקשה לקבלת רישיון עסק נדחית, יש להעביר למבקש הודעה על כך, תוך פירוט הסיבות לסירוב מטעמו של הגורם המאשר ולאפשר לבעל העסק להגיש השגה תוך 03 ימים מההחלטה.

5.7 ביקורת עסקים:

ביקורות נעשות בעסקים הטעונים רישיון באופן שוטף, בין אם הוגשה בקשה לרישיון עסק ובין אם לאו. כן מתבצעות ביקורות בעסקים שיש להם רישיון עסק, שנועדו לבדוק את עמידתם בתנאי הרישיון ודרישות החוק. הביקורת בחנה את כמות הביקורות שרשות הרישוי ביצעה, באמצעות הפיקוח בעסקים החל משנת 6102.

ממצא הביקורת:

נמצא כי בין השנים 6102-4202 נערכו 145 בדיקות. יחד עם זאת, ניתן לראות כי ביצוע הביקורות קיבל תאוצה החל משנת 3202 וניתן להעריך כי הירידה שחלה בשנת 4202, נובעת בשל המלחמה.

סטטוס תיק	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	סה"כ
בטיפול			2	2		2		22	14	42
בתהליך חידוש						2		24	3	29
הועבר למחלקה המשפטית						10	1	6	21	38
היתר זמני								17	5	22
לא הוגשה בקשה							1	6	3	10
לצמיתות	1		4	3	1			7		16
מתחדש	1	2	14	23	13	16	14	197	66	346
נדחה						2	2	7	27	38
סה"כ	2	2	20	28	14	32	18	286	139	541

המלצת הביקורת:

יש להמשיך במגמה החיובית של ביצוע הביקורות בעסקים.

5.8 ביקורות עסקים לפי קבוצות עיסוק:

הביקורת בחנה את כמות הביקורות שרשות הרישוי באמצעות הפיקוח ביצעו ואת התפלגותם לפי קבוצות עיסוק בשנים 3202 ומחצית 4202.

ממצא הביקורת:

נמצא כי הביקורות שבוצעו בשנת 3202 ומחצית 4202 נערכו לקבוצות עיסוק: מזון, בריאות, רוקחות וקוסמטיקה, זאת בדומה לשיעור עסקים אלו מכלל העסקים בעיר, מאידך היקף הביקורות בקבוצות העיסוק מסחר ושונות הינו נמוך באופן משמעותי משיעורן של קבוצות עיסוק אלו מתוך כלל העסקים בעיר.

המלצת הביקורת:

מומלץ להכין תוכנית עבודה רב שנתית לביצוע ביקורות בעסקים לכלל קבוצות העיסוק. תוכנית העבודה תיקח בחשבון את היקף העסקים לכל קבוצת עיסוק, את היקף הביקורות שבוצעו בשנים 3202-4202 בקבוצות אלו, כך שבטווח זמן שתקבע המחלקה יתבצעו ביקורות לכלל העסקים ובהתפלגות נכונה ביחס למשקל קבוצות העיסוק מכלל העסקים.

5.9 יעדי ביצוע:

תוכנת רישוי עסקים מכילה שדה "תוצאת ביקורת אחרונה", אשר אמור להכיל מידע בקשר לליקויים שהתגלו, "תאריך ביקורת אחרונה" ושדה "תאריך יעד לביצוע ביקורת". הביקורת מצאה כי שדות אלו מכילים תאריכים זהים באופן בלתי הגיוני. כן נמצא כי לא קיים מידע על סוג הביקורת. ולכן עולה כי בסיס המידע לא עדכני, לא מדויק ואינו משקף תהליך סדור לביצוע מעקב לתיקון והסרת ליקויים שנמצאו בביקורת. בנסיבות אלה ניתן לומר כי לא נקבעים יעדים לביצוע ביקורת עתידית.

המלצת הביקורת:

על המחלקה לבצע הערכה של הצרכים שלה בבקרה על העסקים וככל שיש צורך, יש לפעול מול בית התוכנה להוספת שדות נוספים אשר יסייעו בפיקוח וניהול מערך הרישוי. יש להקפיד על רישום "תאריך יעד לביצוע ביקורת" באופן המשקף את התאריך הנדרש. הכנת תוכנית עבודה שנתית ורב שנתית לביצוע ביקורות יזמות בעסקים ובתעדוף ראשון לעסקים בהם לא נערכה ביקורת ותוך מתן דגש על עסקים עתירי סיכון.

תגובת המחלקה:

המחלקה תפעל לעדכון הנתונים באופן אשר יאפשר ביצוע ביקורות בתאריכים הנדרשים.

ממצאי הביקורת:

ניתוח הנתונים במערכת מעלה כי קיימות התניות של גורמים מאשרים, אך לא נקבע להן תאריך יעד לביצוע מעקב ופיקוח כדלקמן:

- קיימים 42 תיקים בסטאטוס גורם מאשר **איכות הסביבה** - "מאושר בתנאים נוספים".
- קיימים 63 תיקים בסטאטוס גורם מאשר **בריאות** - "מאושר בתנאים נוספים".
- קיימים 43 תיקים בסטאטוס גורם מאשר **כבאות** - "מאושר בתנאים נוספים".
- קיימים 6 תיקים בסטאטוס גורם מאשר **נגישות** - "מאושר בתנאים נוספים".
- קיימים 2 תיקים בסטאטוס גורם מאשר **משטרה** - "מאושר בתנאים נוספים".

הערת הביקורת:

כאמור בתגובת מחלקת רישוי עסקים, הוצאת היתר מאושר בתנאים נוספים, מאפשר הוצאת רישיון עסק בכפוף לדרישות הגורם המאשר. ככל שהדרישות אינן מותנות בזמן לביצוע וככל שהאישור אינו מגביל את תוקף ההיתר, מתן ההיתר אינו נתון לשיקול דעת המחלקה. ככל שישנם תנאים נוספים, האחריות לבדיקה שהתנאים אכן מתמלאים היא של הגורם המאשר ולא של המחלקה. תפעל לעדכון הנתונים באופן אשר יאפשר ביצוע ביקורות בתאריכים הנדרשים.

המלצת הביקורת:

מומלץ לקיים דיווח חודשי בקשר לביצוע ביקורות כאמור לעיל ודיווח למנהל הממונה על ביצוע מול תכנון. מומלץ לקבוע מועדים בקשר לעיון מחדש בתיקים בהם נדרשים תנאים נוספים לאישור הגורמים המאשרים, בחינת סטטוס וטיוב הנתונים במערכת המידע.

6. בדיקת תיקים פרטנית - ממצאי הביקורת:

הביקורת בדקה באופן אקראי תיקי רישוי על מנת ללמוד על אופן ניהול המעקב והפיקוח על הבקשות לרישיונות עסק ועל העמידה בכללים שנקבעו:

1. תיק מס' 06/1660 מספר פריט רישוי 6.9א' - רוכלות מזון - תקין.

הביקורת בחנה את המסמכים בתיק לרבות גורמי אישור רלוונטיים, קרי: תברואנית ותצהיר כבאות, ובדיקת לוחות זמנים. תברואנית העירייה אישרה את פריט הרישוי בהיתר זמני לשנה, בכפוף להתניות רלוונטיות. ההליך נמצא תקין.

2. תיק מס' 08/1520 מספר פריט רישוי 8.6ב' - חניון ששטחו מעל 500 מ"ר.

הביקורת בחנה את המסמכים בתיק לרבות גורמי אישור רלוונטיים, קרי: כיבוי אש, ותו"ב, נגישות, משטרה, תצהירים ולוחות זמנים. הבקשה הינה לפי מסלול היתר מזורז ב'.

ממצאי הביקורת:

- נמצאו אישורים של גורמי רישוי: כיבוי אש, משטרה, ותו"ב, מורשה נגישות. מאידך, לא נמצאה החלטת רשות הרישוי לעניין נגישות כאמור בטופס "ח"ד מורשה נגישות" חלק ד.
- הונפק רישיון בתאריך 16/7/2024 בתוקף ל 10 שנים (עד 13/12/2034) בסמוך למועד קבלת אישור הנגישות.

תגובת המחלקה:

בהתייחס למועד הנפקת הרישיון: ללא אישור נגישות לא ניתן היה להוציא היתר. אישור כבאות ניתן בסמוך להמצאת אישור נגישות.

3. תיק מס' 08/1619 מספר פריט 8.9א' - מוסך - מכונאות כללית, פחחות וצביעה

ממצאי הביקורת:

בתיק זה (עסק חדש) הונפק רישיון זמני לחצי שנה. קיימת התניה להסדרת דרישות גורם מאשר "המשרד לאיכות הסביבה" תוך 90 ימים ותוך החרגת פעילות "פחחות וצביעה". נמצא כי שנה ממועד הפקיעה של הרישיון, סטטוס התיק הינו עדיין "בטיפול". למרות האמור לעיל, נמצא כי לא קיים תיעוד על ביצוע ביקורות ו/או אכיפה וטיפול משפטי.

תגובת המחלקה:

התיק נמצא בטיפול אכ"ס. עד למועד הביקורת טרם התקבלה תשובה לבקשה.

4. תיק 08/1615 מספר פריט 8.6 א - כלי רכב וצמ"ה, מכירה, השכרה, תיווך ושינוי בעלים.

- מדובר בתיק אכיפה לעסק ללא רישיון. הבקשה לרישיון עסק הוגשה ביום 22/8/2021. תאריך פקיעה 30/4/2024. בתיק נמצאו גורמי רישוי מאשרים: "משטרה" ו"כבאות". מאידך קיים סירוב גורם מאשר "ועדה לתכנון ובנייה" מיום 30/5/2024 וזאת בנימוק שלא קיים היתר לשימוש חורג. ביום 13/6/2024 הגישה העירייה התראה לפני הגשת כתב אישום. בתיק נמצא דוח עבירה חתום ע"י הלשכה המשפטית מיום 14/7/2024.

ממצאי הביקורת:

בניגוד למסמכים לעיל, בקובץ המידע נמצא כי סטאטוס התיק "מתחדש", במקום סטאטוס "הועבר למחלקה משפטית" וכי קיימת הארכת תוקף רישיון עד לתאריך 22/7/2025. בנימוק של "הארכה - חרבות ברזל". וזאת מבלי שנמצאה בתיק כל החלטה מנומקת לביצוע הארכה זו.

תגובת המחלקה:

המבקש המציא את כל האישורים הנדרשים. ביום 22/7/2024 התקבל אישור הוועדה ובהתאם לכך, ניתן רישיון מתחדש שתוקפו עד ליום 22/7/2025.

5. תיק 10/0307 מספר פריט 10.7 ב' - חומרי גלם ומוצרי בנייה מוגמרים, אחסונם, מכירתם.

- מדובר בתיק אכיפה ל"עסק ללא רישיון". הוגשה בקשה לרישיון עסק מיום 1/3/2020.
- במערכת המידע נמצא כי תאריך פקיעת הרישיון הינו 16/2/2023 לאחר אישור ועדה לתכנון ובניה מיום 16/2/2021 לשנתיים בלבד בנימוק כי "קיימת התקשרות להקצאת שטח חליפי ומעבר למקום חדש".
- הגורם המאשר - הועדה לתכנון ובנייה בהחלטה מיום 10/7/2023 סירבה לאשר את הרישיון וזאת בנימוק שלא קיים היתר לשימוש חורג.
- התראה על הגשת כתב אישום נמסרה ב 13/6/2024. דוח עבירה חתום לשכה משפטית מיום 14/7/2024.

ממצאי הביקורת:

- נמצא כי התיק הועבר לאכיפה משפטית שנה וחצי מהמועד בו פג תוקף הרישיון.

6. תיק 04/1757 - פריט 4.2 א - מסעדה לרבות הגשת משקאות משכרים לצריכה במקום.

- בתיק נמצאה בקשה להיתר מזורז במסלול מקוצר על בסיס תצהיר מיום 14/10/2021 קרי, על יסוד תצהיר התחייבות בעל העסק להבטיח עמידה בדרישות המפרט. לא נמצא תצהיר עדכני של המבקש.
- המחלקה הפנתה את הבקשה לנותן האישור - **משטרת ישראל**. ביום 6/12/2021 לא נמצא אישור המשטרה. המשטרה העירה למחלקה על היעדר תצהיר המבקש - "נדרש להחתיים תצהיר".
- הפניית הבקשה מיום 10/1/2022 לנותן האישור - **הרשות הארצית לכבאות**. תשובת נותן האישור מיום 11/1/2022 "נדרש לעמוד בתנאי התצהיר".
- הפניית הבקשה לנותן האישור - **מורשה נגישות** ביום 8/5/2022. חו"ד מורשה נגישות מיום 8/5/2022 קובעת כי **"לא בוצעו ההשלמות הנדרשות תוך התניה עתידית להתקנת מערכת עזר לשמיעה בדלפק"**. תוך הפנייה להשלמות לא רלוונטיות במסמך.
- הפניית הבקשה לנותן האישור - **משרד הבריאות** ביום 11/10/2021. ביום 8/3/2022 ניתן היתר זמני עד 1/3/2023. **תוך הדגשת אי ביצוע דרישות משרד הבריאות והמצאת דוח ליקויים משמעותי (מפה מצבית, פרשה טכנית, התאמת מחסן, טיפול במזון, חיטוי ושטיפת ירקות).**
- המחלקה הפנתה את הבקשה שוב לנותן האישור - **משרד הבריאות** ביום 17/5/2023. משרד הבריאות נתן היתר זמני עד 31/12/2023, וזאת שוב תוך **המצאת דוח ליקויים משמעותי (היגיינה, קבלת מזון ממקור מזון מאושר, איסוף ופינוי פסולת, מניעת הזדהמות וריבוי חיידקים)**. והמלצה על נוכחות נאמן תברואת מזון.

ממצאי הביקורת:

- בניגוד למסמכים בתיק מהם עולה כי לא ניתנו אישורים של משטרת ישראל, הרשות לכבאות ארצית, מורשה נגישות ומשרד הבריאות. מערכת מידע רישוי עסקים מציגה כי קיימים לכאורה אישורים של גורמי אישור אלו.
- פלט נתוני התיק מיום 17/7/2024 מצביע על סטטוס "בטיפול", "מאושר בתנאים נוספים" של משרד הבריאות וסטטוס נגישות מאושר, כשתאריך הפקיעה הינו ליום 17/1/2031. נמצא כי התיק נמצא בסטטוס "מאושר משטרת ישראל" זאת על אף הערת המשטרה לפיה "יש להחתיים תצהיר".
- כפי העולה מהמידע לעיל, אף שנדרש תיקון של ליקויים תברואתיים ועל אף הערת המשטרה, קיימת הארכת תוקף רישיון עד ליום 17/1/2031 מבלי שנמצאו בתיק הודעות המצביעות על תיקון והסרת הליקויים.
- לא נמצאה החלטת רשות הרישוי לעניין נגישות כאמור בטופס "חו"ד מורשה נגישות" חלק ד.

תגובת המחלקה:

מדובר במסעדה. לא נדרש אישור משטרת. המחלקה שלחה למשרד הבריאות דוח ביקורת בקשר להתנהלות העסק ובמענה לכך התקבל ביום 9/9/2024 אישור משרד הבריאות.

7. תיק 07/1711 2 פריטי עיסוק -4.2 ב בית קפה, מזנון, בית אוכל. 7.10 א מתקני משחקים.

- בתיק נמצאה בקשה לחידוש רישיון לפי פריט 7.10 א ורישיון עסק חדש לפריט 2.4 מתאריך 30/8/2023 (שינוי בעלים). שולמה אגרה עבור 2 פריטים.
- ניתן אישור זמני מטעם כיבוי אש עד 31/3/2024 בהתאם לחתימה על אבני דרך.
- נמצא בתיק תיעוד על ביקור פקח ביום 24/6/2024 והתראה לפני כתב אישום.

ממצאי הביקורת:

- לא נמצאה החלטת רשות הרישוי לעניין נגישות. מאידך סטטוס התיק "מאושר להיתר זמני".
- בנתוני מערכת רישוי עסקים קיים היתר זמני עד ליום 30/11/2024 וזאת **בחריגה מהיתר זמני של נותן אישור כיבוי אש**.

תגובת המחלקה:

קיים אישור נגישות.

8. תיק 04/1723 - מסעדה לרבות הגשת משקאות משכרים לצריכה במקום.

- בקשה מיום 17/1/2024 להיתר במסלול רגיל. כולל הגשת פרשה טכנית ותצהיר כיבוי אש של המבקש (שינוי בעלים).
- נמצאו אישורים של נותני אישור ותו"ב, משרד הבריאות (רישיון תקופתי בתנאים נוספים כולל דרישה לתיקון ליקויים מיום 8/1/2024). ניתן רישיון עד 31/12/2030.

ממצאי הביקורת:

- בתיק נמצא תצהיר מבקש ללא חתימת המבקש אך לתצהיר צורפה בחתימת אימות עו"ד על תצהיר זה, אשר כאמור לא נחתם ע"י המבקש.
- דרישת משרד הבריאות לתיקון הליקויים אינה תחומה בזמן ולפיכך לא ניתן לנהל מעקב אחר הסדרת הליקויים והאכיפה הנדרשת עקב אי הסדרתם.

תגובת המחלקה:

קיים בתיק אישור משרד הבריאות ללא התניה בזמן.

המלצת הביקורת:

- יש להקפיד על רישום סטטוס התיק בפועל של עסקים דחויים בהתאם לדוחות פיקוח.
- יש להקפיד על עמידה בלוחות זמנים בטיפול בבקשות לרישיון עסק/חידוש/היתר זמני.
- קביעת הגורם האחראי לביצוע ביקורות, אכיפה וטיפול משפטי, בעת רישום סטטוס התיק "בטיפול".
- יש להקפיד על הימצאות הנמקה להארכת תוקף רישיון זמני.
- יש להעביר תיקים לאכיפה משפטית עם התגבשות התנאים לכך תוך פרק הזמן הקבוע בחוק.
- יש להקפיד על התאמה ושלמות סטטוס גורמים מאשרים במערכת מידע רישוי עסקים בהתאם לאישורים ולהסדר את הליקויים בתוך פרק הזמן שקבע הגורם המאשר.
- יש להקפיד על התאמת תוקף היתר זמני בהתאם לתוקף שנקבע על ידי גורמי האישור.
- יש להקפיד על שלימות תצהירים לרבות אימות עו"ד.
- יש להקפיד על ניהול מעקב על פקיעת תוקף המועד להסדרת ליקויים, במסד נתונים רישוי עסקים, זאת בהתאם להנחיות נותני אישור.
- ככל שיש פקיעת מועד ללא תיקון הליקויים, יש לשקול ביצוע אכיפה משפטית.

7. אתר האינטרנט העירוני - רישוי עסקים

הוראות החוק אינן קבועות כללי חובה באשר לניהול אתר רישוי עסקים בתוך אתר האינטרנט העירוני. עם זאת, הביקורת בחנה אתרים ברשויות אחרות והאמור בסעיף זה, אף שאינו מעוגן כאמור בהוראות החוק, הינו המלצה שראוי לבחון אותה לתועלת הציבור.

7.1 אתר העירייה:

- אתר העירייה מכיל מידע והסברים על תהליך רישוי עסק, מידע על המפרט האחיד של גורמי הרישוי, תרשים זרימה בסיסי על תהליך הרישוי, גורמים מאשרים, תצהיר כבאות ומידע על תעריפי האגרות וקישור לסרטונים בעריכת משרד הפנים. כן נמצאים באתר טפסים לשימוש בעל העסק.
- עוד נמצאים באתר, בסיסי נתונים במבנה LECXE ובמבנה FDP המכילים מידע על העסקים בעיר כדלקמן:
 - רשימת בעלי עסקים בעלי רישיון לפי סוג - קובץ FDP. הקובץ מכיל עמודות מידע כדלקמן: מספר תיק, מהות עיסוק, שם העסק, סטטוס התיק, אזור העסק, כתובת העסק, תאריך ניפוק, תאריך פקיעה, מספר רישיון, תאריך הגשה אחרון וקבוצת עיסוק
 - רשימת בעלי עסקים בעלי רישיון עסק בתוקף - קובץ LECXE. הקובץ מכיל עמודות מידע כדלקמן: מהות העיסוק, שם העסק, בעל העסק, כתובת העסק ומספר רישיון.

ממצאי הביקורת:

- נמצא כי אתר האינטרנט של מחלקת רישוי עסקים אינו מספק מידע הקשור במסלולי הרישוי הדיפרנציאלי ולהגשת השגות, באופן ידידותי דיו למשתמש ואינו מאפשר הגעה מהירה לגורמי רישוי מאשרים בתהליך הרישוי כמו למשל, כב"ה, אכ"ס, הוועדה לתכנון ובנייה ומשרד הפנים.
- ההגעה למידע הקשור למסלולי הרישוי ולחקיקה לא נעשית ישירות מתוך האתר, אלא מתוך מסמכים קיימים באתר ובהם קישורים לאתרים אחרים. מדובר בהליך מסורבל אשר ניתן לקצר אותו באמצעות יצירת לינקים ישירים למקורות המידע הרלוונטיים.
- נמצא כי העירייה גובה אגרת רישוי עסקים הנמוכה מהאגרה אותה קובע ומפרסם מעת לעת, משרד הפנים. במועד הביקורת אגרת רישוי עסקים כפי שקבע משרד הפנים עמדה על 360 ₪ נכון ליום 3/3/2024. במועד זה עמדה האגרה בגבייה ע"ס של 323 ₪.

המלצת הביקורת:

- על העירייה לעדכן את תעריפי אגרות רישוי עסקים (בקשה לרישיון עסק, השגה וכיו"ב) הן באגף הגבייה והן באתר האינטרנט העירוני, בהתאם לפרסומי משרד הפנים.
- מומלץ לשדרג אתר האינטרנט של המחלקה לרישוי עסקים באמצעות קישורים למשרדים הרלוונטיים בתוך תהליך הרישוי והעשרת המידע בנושא מסלולי הרישוי באופן טבלאי ברור. להלן דוגמה למידע טבלאי כפי שמופיע באתר משרד הפנים:

מורכבים	בינוניים +	בינוניים	פשוטים	סוגי עסקים
הסעדה (קייטרינג) 4.6ה	בית מרקחת 1.1	כתובות קעקע 1.4ג	מספרה 1.4ב	דוגמה מוחשית
עמודה ריקה - הליך רגיל	ב' - היתר מזורז ב'	א' - היתר מזורז א'	ר"ת - תצהיר	סימון בצו
קבלת רישיון בגמר תהליך הרישוי	הגשת תצהיר, קבלת היתר מזורז ל-180 ימים רק אחרי תקופת בדיקה של נותני האישור. לאחר מכן קבלת רישיון.	קבלת היתר מזורז ל-180 ימים מייד לאחר הגשת התצהיר. לאחר מכן קבלת רישיון.	קבלת רישיון עסק מייד לאחר הגשת התצהיר	תהליך קבלת רישיון

תגובת המחלקה:

עדכון תעריפי האגרות - טופל.

שדרוג האתר - בכוונת המחלקה לבחון את הצרכים ובהתאם לכך לפעול לשיפור אתר האינטרנט על מנת שיהיה ידידותי למשתמש.

8. ניהול כולל ברישוי עסקים

8.1 מעקב ופיקוח:

הביקורת בחנה סוגיות הקשורות בנושאי הניהול, המעקב והבקורות במחלקת רישוי עסקים.

ממצאי הביקורת:

- נמצא כי לא נעשה שימוש בדוחות מנהלים, באופן המקשה על המעקב ועל המעורבות של הדרג הניהולי.
- לא קיימת תוכנית עבודה שנתית ו/או רב שנתית לרבות יעדים כמותיים ואיכותיים של המחלקה, לרבות הטיפול בעסקים ללא רישיון ו/או שרישיונם פג זה מכבר ו/או תוכנית לטיפול בביצוע ביקורות שוטפות בעסקים וכיו"ב.

המלצת הביקורת:

כתיבת נהלי עבודה פנים מחלקתיים, ונהלי עבודה בין מחלקת רישוי עסקים למחלקת הגבייה ומחלקת הנדסה. נהלים אלו יקבעו את תהליכי העבודה, לוחות הזמנים והאחריות של כלל הגורמים המעורבים. הכנת תוכנית עבודה שנתית ו/או רב שנתית לרבות יעדים כמותיים ואיכותיים של המחלקה לרבות הטיפול בעסקים ללא רישיון ו/או שרישיונם פג זה מכבר, תוכנית לטיפול בביצוע ביקורות שוטפות בעסקים וכיו"ב. הפקה ועיבוד דוחות ניהוליים בהתאם להנחיית מנהל אגף ביטחון וחירום וקיום ישיבות סטאטוס למעקב אחר ביצוע מול תכנון בהתאם לתוכנית העבודה.

תגובת המחלקה:

עם השינוי במבנה הארגוני באגף בכלל ובמחלקה בפרט, יושם דגש על השימוש בדוחות מנהלים ככלי עזר לקביעת תוכנית העבודה במחלקה.

8.2 השוואת בסיסי נתונים רישוי עסקים ומחלקת הגבייה העירונית.

הביקורת ביקשה להשוות תאימות מידע על עסקים בין מחלקת הגבייה העירונית לבין מחלקת רישוי עסקים.

ממצאי הביקורת:

- לא מתקיים הליך בדיקה והצלבה של דוחות פיקוח לעסקים שנפתחים בין רגע וללא רישיון עסק, מול מחלקת הגבייה לבירור תשלום ארנונה בסיווג המתאים לנכס.
- לא מתקיימת בדיקה של מאגר מידע רישוי עסקים במחלקת הגבייה על מנת לוודא שכל העסקים טעוני רישוי (מלבד עסקי רוכלות וכיו"ב) קיימים במחלקת הגבייה.
- לא מתקיים ניתוח והשוואת נתונים בין נכסים המחויבים באגרת שילוט במערכת הגבייה העירונית לבין עסקים מחויבי רישיון עסק במחלקת רישוי עסקים.

המלצת הביקורת:

כתיבת נהלי עבודה לביצוע תהליכים מתמשכים של בדיקות אד הוק לעסקים חדשים, מבקשי רישיונות עסק ודוחות פיקוח. ביצוע ניתוח השוואתי בין מאגרי המידע במחלקת הגבייה העירונית לעסקים בסיווגים המתאימים (לרבות משלמי אגרת שילוט), זאת לשם עדכון, טיוב ומקסום הכנסות העירייה. הקמת ממשק משתמש של מחלקת הגבייה במחלקת רישוי עסקים לקיצור הליכי גביית אגרת רישוי עסקים ולהשוואה והצלבת מידע בין המערכות. עדכון תעריפי אגרות רישוי עסק בהתאם לעדכונים של אגף רישוי עסקים במשרד הפנים.

תגובת המחלקה:

השימוש במידע ממחלקת הגבייה יכול להוות כלי עזר נוסף, אך יחד עם זאת יש לבחון את כדאיותו שכן, המידע הינו גולמי, כולל נתונים על יחידות עסקיות אשר אינן חייבות ברישיון עסק דבר אשר עלול לגזול זמן יקר בעבודת המחלקה אשר עלול לפגוע דווקא ברמת השירות הניתן לתושבים.

8.2 השוואת בסיס מידע רישוי עסקים לבסיס מידע מערכת הגבייה העירונית

הביקורת ביקשה לערוך השוואות בין בסיסי המידע לצורך בחינת שלמות המידע במערכת רישוי עסקים וזאת בהתאם לקטגוריות עסקים זהות/דומות

ממצאי הביקורת:

- **אולמות שמחה וגני אירועים** - נמצאה זהות בין כמות העסקים בשתי המערכות - סה"כ 9 עסקים. **תקין.**
- **חניונים מעל 500 מ"ר** - נמצא פער בין כמויות העסקים כדלקמן: סך 71 עסקים במערכת הגבייה העירונית לעומת 3 עסקים (פריט רישוי 26.8) במערכת רישוי עסקים. **לא תקין.**
- **תחנות דלק** - נמצאה זהות בין כמות העסקים בשתי המערכות - סה"כ 22 עסקים. **תקין.**
- הביקורת ביקשה לבצע השוואות נוספות לסיווגים נוספים כגון בתי מרקחת אך לא נמצאו הגדרות סיווג מדויקות בקובץ נכסים של מערכת הגבייה להשוואה.

המלצת הביקורת:

- הגדרת שדה נומרי חד ערכי לנכסים חייבי רישיון עסק במערכת הגבייה, אשר מותאם לשדה זהה במערכת רישוי עסקים.
- השוואת נתונים, איתור נכסים במערכת הגבייה העירונית בעלי פוטנציאל לרישוי עסקים וביצוע השלמת מידע במערכת רישוי עסקים לצורך רישוי פיקוח ובקרה. ביצוע פעולה מקבילה להשוואת עסקים טעוני רישוי במערכת רישוי עסקים לנתונים הקיימים במערכת הגבייה העירונית. הקמת ממשק עבודה מתמשך בין המערכות לעיל לצורך טיוב בסיסי הנתונים אשר יבטיחו מחד מעקב, פיקוח ובקרה על עסקים טעוני רישוי ועל תשלום ארנונה לעסקים טעוני רישוי המצויים במערכת רישוי עסקים.


תגובת המחלקה:

בהתאם למידע אשר נמסר ממחלקת הגבייה, אותרו העסקים אשר לא הופיעו במערת רישוי עסקים והם נדרשים לפעול להוצאת רישיון עסק כדין.

משרד מבקר העירייה

רח' יהושע חנקין 47, עפולה 

04-6520385 

04-6520406 

benny@afula.muni.il 