



**דוח הביקורת בנושא**

**פיקוח בוועדה המרחבית לתכנון ובניה**

**"יזרעאלים"**

- דצמבר 2019 - מרץ 2020 -

- עדכון יוני 2020 -



יום שלישי יא' בסיון תש"פ  
3 ביוני, 2020

לכבוד  
מר אייל בצר,  
יו"ר הועדה המרחבית לתכנון ובניה "יזרעאלים"  
מכובדי,

**הנדון:** דוח הביקורת בנושא:

**הנדון:**

**פיקוח בוועדה המרחבית לתכנון ובניה "יזרעאלים"**

אני מתכבד להגיש לעיונך את דוח הביקורת הפנימית בנושא "פיקוח בוועדה המרחבית לתכנון ובניה "יזרעאלים".  
בתחילת חודש מרץ 2020, הוגשה טיוטת דוח הביקורת למנהל מחלקת הפיקוח וליו"ר ועדת המשנה. תגובות לממצאי הדוח והמלצותיו, התקבלו בחודש דצמבר 2020.  
התגובות שהתקבלו הובאו כלשונן במעקב אחר תיקון ליקויים בפרק י"ב, בסוף דוח הביקורת.

ממצאי הביקורת העיקריים עולה, בין היתר, כי:  
נכון למועד הביקורת ישנם 2 מפקחים בלבד במקום תקן של 5 מפקחים. לדעת הביקורת קיים קשר ישיר בין מספר המפקחים, תכנית עבודתם ונוכחותם בשטח על עבירות בניה ולקנסות בהתאם. לאור נתוני עבודת המפקחים ומספרם, קיימת בעיה מהותית בפיקוח ובאכיפת חוקי התכנון והבניה בוועדה.  
קיימת ירידה משמעותית בהיקף גביית קנסות.  
טרם בוצע סקר עבירות בניה. הסקר מהווה בסיס מרכזי לתכנית עבודת הפיקוח ועבודת הועדה בהסדרת חריגות הבניה והאיזון התקציבי מאגרות וקנסות.  
לא מתקיימים שיתופי פעולה ועדכון הדדיים עם מחלקות במועצות: רישוי עסקים, ארנונה, איכות סביבה-פיקוח עירוני, דבר זה יוצר פערי מידע ואכיפה ובזבוז משאבים.  
מומלץ לשתף פעולה ולקיים עדכון תקופתי באשר לנתונים העולים מעבודת הפיקוח.  
לא מבוצע פיקוח הדוק במהלך ביצוע בניה חדשה כמתחייב מהוראות החוק. מהביקורת עולה כי, לא נמצאו דוחות ביקור בבתים חדשים במהלך הבניה. דבר המעמיד את המועצה והוועדה בפני עובדות של הפרות אישורי הבניה ומחייב טיפול בהפרות בדיעבד.  
מומלץ להגדיר מכסת ק"מ לעבודת רכבי הפיקוח ולחייב את גורמי הפיקוח בתשלום אגרת כביש 6 כמתחייב.  
נמצאו ליקויים בטיפול בתיקי הפיקוח, הדבר יוצר פערי מידע ואובדן בקרה על התיקים וניהולם על ידי הועדה והתובע.

בכבוד רב,  
אלי יהודה  
מבקר הועדה

העתק: חברי הועדה לענייני ביקורת במועצה האזורית עמק יזרעאל.  
שי יזרעאלי, יו"ר ועדת המשנה.  
אורית כהן, מהנדסת הועדה.  
צבי בן חיים, יועץ משפטי ותובע הועדה.  
דודי אזור, מנהל מחלקת פיקוח



## התוכן

<u>עמוד</u>		
4	- 10	א. תמצית הממצאים וההמלצות
11	- 12	ב. כללי
13	- 15	ג. הביצוע התקציבי
16	- 21	ד. מדיניות אכיפה ונהלי עבודה
22	- 28	ה. כ"א ומבנה ארגוני
29	- 30	ו. ממשקי עבודה עם מחלקות במועצות
31	- 34	ז. תיקי פיקוח
35	- 39	ח. שימוש באמצעי אכיפה מנהליים ושיפוטיים
40	- 42	ט. טיפול בתלונות
	43	י. דיווח לגורמי חוץ
44	- 45	יא. ליווי בניה
46	- 59	יב. מעקב תיקון ליקויים ויישום המלצות – תגובות שהתקבלו

\*-\*-\*-\*-\*-\*-\*-\*-\*-\*-\*-\*

**א. תמצית ממצאים והמלצות**

תגובה	ממצא / המלצה	סעיף בדוח
	<b>האגרות שנגבו בשנים 2018 ו-2019 ומועברות לרשויות, אינם מכסות את היקף המכסות המשולמות על ידן.</b>	ג
החל מיום 1/1/20, גביית הקנסות תבוצע על ידי המרכז לגביית קנסות	<b>אין התאמה בין ההשקעה בנושא פיקוח לבין ההכנסה המתקבלת בגינה מהקנסות.</b>	ג
	<b>הדבר נובע, בין היתר, משיעור הגבייה הנמוך מסך הקנסות, מהיקף פיקוח שאינו מספק ואף, מהעדר סקר חריגות בניה.</b>	ג
	<b>נמצאו קנסות שהוטלו עוד בשנת 2016 ונכון לחודש ינואר 2020 טרם נגבו.</b>	ג
	<b>לא נמצא תיעוד לדיון שהתקיים במליא הועדה בנושא מדיניות האכיפה ולא נמצא תיעוד לאישור מדיניות אכיפה.</b>	1.ד
	<b>על מליאת הועדה לקיים דיון ולאשר את מדיניות האכיפה שנקבעה בחודש ינואר 2015.</b>	1.ד
הועדה מינתה יועץ לבחירת חברה חיצונית לביצוע הסקר נכון ליום 3/8/20 הועדה נמצאת בהליך מתקדם לביצוע מכרז.	<b>נכון לינואר 2020, הועדה טרם ביצעה סקר עבירות בניה. אי ביצוע סקר עלול לפגוע ולהשפיע על עבודת הפיקוח, תכנית עבודה של פקחים ואיתור של חריגות בניה. כמו כן, תכנית העבודה המבוצעת בפועל על ידי הפקחים אינה מבוססת על איתור חריגות בניה כפי שסקר מקצועי יכול לספק.</b>	2.ד
נכון ל- 3/8/20 דווח, כי בוועדה 3 מפקחים ומפקח נוסף נמצא בהליך קליטה. (הוועדה מתייחסת למנהל יחידת הפיקוח כמפקח)	<b>במועד הביקורת, מועסקים במחלקה 2 מפקחים בלבד במקום 5 כנדרש מהנחיות היחידה הארצית לאכיפת דיני תכנון ובניה.</b>	2.ד
	<b>לאור מדיניות הפיקוח, מספר הישובים וכ"א הקיים, המחלקה במתכונתה הנוכחי אינה מסוגלת לתת מענה לכל צרכי האכיפה בתחומי התכנון של הועדה.</b>	2.ד
	<b>נוהל עבודת הפיקוח אינו קובע את אופן ביצוע משימות הפיקוח באופן מפורט או כיצד להכין תיק חקירה.</b>	3.ד
	<b>יש לערוך נוהל שיתבסס על הנוהל המפורט שערכה תובעת הועדה לשעבר בשנת 2015 ועל מדיניות הפיקוח שנקבעה על ידי הועדה.</b>	3.ד
	<b>הנוהל יסייע לתפקוד המחלקה כגון: בהשלמת תיק חקירה באופן ראוי, צמצום זמן הטיפול בעבירות בניה.</b>	3.ד
ביום 23/1/20, פנה מתכנן הועדה לאנשי התוכנה לבטל את ההרשאות לחברה למתן שירותי ארכיון בנוגע לתיקי פיקוח.	<b>נמצאן מקרים בהם נתנו לעובדים שאינם עובדי מחלקת הפיקוח, הרשאות עבודה רבות במערכת המידע. בין היתר, נמצא כי לחברה המספקת שירותי ארכיון יש הרשאות עבודה במערכת הפיקוח.</b>	4.ד
	<b>יש לבחון היטב את הרשאות הקיימות ולעדכן אותם לפי תפקיד העובד וההרשאה הנדרשת.</b>	4.ד

תגובה	ממצא / המלצה	סעיף בדוח
	<p>לתובע הועד אין כלל הרשאות למידע של הפיקוח. יש לאפשר לתובע הרשאת צפייה בנתוני תיקי הפיקוח וזאת, על מנת שיוכל לבחון את מצב התיקים ובמידת הצורך להנחות את המפקחים להשלמת התיקים.</p>	4.ד
	<p>לא מבוצעת הפרדה בהתאם להנחיות היחידה הארצית לאכיפה והמפקחים במחלקת הפיקוח, מבצעים פעולות אכיפה ופעולות רישוי במקביל.</p>	1.ה
	<p>לא נמצא תיעוד מבסס, כי המפקח י.כ עבר קורס הכשרה למפקח תכנון ובניה כמתחייב מהוראות החוק ולא נערך דיון בנוגע לתפקודו המקצועי. יש לוודא, כי המפקח י.כ אכן עבר הכשרה מחייבת.</p>	2.ה
	<p>בתקציב לשנת 2020, לא הוקצו משאבים להשתלמות והכשרה שוטפים של המפקחים. יש לקבוע נוהל אשר, בין היתר, יסדיר את אופן המעקב אחר תפקוד עובדים וקיום שיחות משוב תקופתיות. להעלות רמת המקצועיות של המפקחים, יש להקצות משאבים ולהגדיר תכנית הכשרה לפיתוח מקצועי וליווי למפקחים. הפיתוח המקצועי ראוי שיכלול נושאים מגוונים כגון: חקירה, שיטות פיקוח, נושאים משפטיים, בדיקת היתרים לרישוי וכדו'.</p>	2.ה
	<p>לא נמצאו פרוטוקולים או סיכומים של ישיבות העבודה השבועיות המשקפים את אופן קביעת תכניות העבודה ועדכונים המתקבלים מהמפקחים. לצרכי מעקב ובקרה, יש לערוך פרוטוקול או סיכום ישיבות העבודה השבועיות.</p>	3.ה
	<p>תכנית העבודה אינה כוללת: רשימת המטלות היומית הנדרשת מהמפקח ויעדי תפוקה כמותיים להכנת תיקי פיקוח ולהעברתם לתובע. הפקחים אינם ממלאים יומן עבודה הכולל פירוט המשימות שבוצעו והפעולות שנעשו. יש לשדרג את תכנית העבודה כך שתיתן תמונה מפורטת של נושאי העבודה השבועיים/חודשיים שעל המפקח לבצע, את שמות הישובים שבהם נדרש לסייר ומה נדרש מהפקח להשלים. יש למלא יומן עבודה יומי שבו יפורטו המשימות שבוצעו והפעולות שנעשו. יש לקבוע בתכנית העבודה יעדי תפוקה בנוגע להגשת תיקי פיקוח לתובע.</p>	3.ה

תגובה	ממצא / המלצה	סעיף בדוח
<p>לדברי מנהל מחלקת הפיקוח, בשל המחסור בפקחים, פיקוח ביישובי המועצה האזורית מגידו בוצע על ידו אך לא תועד.</p>	<p>מסקירת מדגמית של תכניות העבודה השבועיות נמצא, כי ביישובים של המועצה האזורית מגידו לא בוצעו סיורים בחודש ספטמבר 2019 כלל.</p>	<p>ה.3</p>
	<p>היקף כ"א בפיקוח אינו מאפשר פיקוח יזום וביצוע מדיניות האכיפה באופן מיטבי וכתוצאה מכך:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• אין ביצוע חודשי מושלם ומלא של פיקוח יזום ואיתור חריגות בניה בכל יישובי מרחב התכנון של הועדה ובשטחים הפתוחים.</li> <li>• רמת ההרתעה לעבירות בניה יורדת.</li> <li>• עבירות בניה מתגלות רק בשלבים מאוחרים והטיפול בהן, מורכב יותר.</li> <li>• הפיקוח מתמקד במשימות ותלונות דחופות.</li> <li>• הבקרה אחר ביצוע צווים נחלשת.</li> </ul> <p><b>במטרה לעמוד ביעדי האכיפה ובדרישות החוק, מומלץ להשלים את מספר המפקחים לתקן שנקבע.</b></p>	<p>ה.3</p>
	<p>אין תכנית עבודה ברמה שנתית הכוללת, בין היתר, יעדים לביצוע שממנה נגזרים תכניות העבודה החודשיות/שבועיות.</p> <p><b>יש לערוך תכנית עבודה שנתית, שתכלול יעדים ומטרות לביצוע.</b></p>	<p>ה.3</p>
	<p>לא בוצעו הדרכות למפקחים לשימוש במכשירי העזר שנתנו להם כגון: טאבלט או מכשיר לייזר למדידה ולניתוח צילומי האוויר.</p> <p><b>יש לערוך הדרכות למפקחים וללמדם לתפעל את האמצעים הטכנולוגיים שקבלו לשימושם באופן יעיל ואיכותי.</b></p>	<p>ה.4</p>
	<p>אחת לשנתיים הועדה רוכשת צילומי אוויר מעודכנים (למועד עריכת הדוח ברשות הפקחים צילום משנת 2018).</p> <p><b>בשל הצורך בגילוי עבירות בניה מוקדם ככל שניתן ובשל שינויים מהותיים הנגרמים בעקבות: בינוי של תשתיות לאומיות / בנייה בהרחבות ישובים / בנייה ביישובים חקלאיים / שינויים ביעודי קרקע, מומלץ לבחון אפשרות לעדכון צילומי האוויר בתדירות גבוהה יותר של 6-12 חודשים.</b></p>	<p>ה.4</p>
<p>קצין הבטיחות מסר, כי בכוונת הועדה להחליף את סוג כלי הרכב לרכב חסכוני יותר.</p>	<p>נמצא, כי הוצאות הדלק מהוות שיעור מהותי של כ- 35%-40% מסך הוצאות הרכבים.</p>	<p>ה.4</p>

תגובה	ממצא / המלצה	סעיף בדוח
קצין הבטיחות מסר, כי ירענן את ההנחיות למפקחים	הפקחים נדרשים לדווח מידי חודש את מספר הספידומטר ברכבם. נמצא, כי הדיווח אינו שוטף ואין הקפדה ומעקב אחר דיווחי הק"מ של הפקחים וכתוצאה מכך, הבקרה אחר השימוש ברכב אינו יעיל. <b>יש להקפיד על דיווח חודשי של מספר הק"מ.</b>	4.ה
	נמצאה שונות בעלות אחזקת הרכב לק"מ בין המפקחים. <b>יש לנהל מעקב שוטף אחר נתוני הק"מ והעלויות המשתנות של תפעול הרכב. מומלץ לקבוע מכסות קילומטרים שנתיים לשימוש של מפקחי הועדה, המכסה תתבסס על היקף השטח הנמצא בתחום אחריותו של המפקח, מרחק ממקום המגורים ושימוש עצמי.</b>	4.ה
	בקשות לאישורים לצורך מתן רישיונות לעסקים המתקבלות ממחלקות רישוי עסקים במועצות, אינה מתועדת במערכת המידע אלא בתיק פיסי. <b>לצרכי מעקב ובקרה אחר עבודת הפיקוח בנוגע לאישורים לבקשות לרישיונות עסק, מומלץ להסתייע במערכת המידע הממוחשבת.</b>	3.ו
בישיבה מיום 9/8/20 בהשתתפות ראש המועצה ומנהלים נקבע: יש הסכמה שצריך לאגם כוחות של פקחים נדרש קבוע כללים ומנהל אחראי לנושא, לקיים ישיבות עדכון תקופתיות של הפקחים, לבחון שיתוף פעולה עם מתמידים בישובים, מוקד המועצה יקבל את הדיווחים ויפנה לפקח הרלוונטי. אייל מינה את שי יזרעאלי לרכז את הנושא.	לא מתקיים שיתוף פעולה ולא נמצא נוהל כתוב המסדיר את אופן הדיווח והממשק בין מחלקות המועצה (גביה, רישוי עסקים, פיקוח עירוני) למחלקת הפיקוח של הועדה. <b>במטרה לאגם משאבים של מפקחים במחלקות, המסיירים במרחב התכנון של הועדה, יש לערוך נוהל אשר יסדיר שיתופי פעולה ודיווח שוטפים בין המפקחים.</b>	4.ו
	נכון לחודש ינואר 2020, נתוני סטטוס תיקי הפיקוח אינם מעודכנים. נמצא, כי לא נעשה שימוש בפורטנציאל של מערכת המידע ולא ניתן לנהל מעקב אחר הטיפול בתיקים הפעילים ולא ניתן לבחון את יעילות הטיפול בהם. <b>שימוש חלקי בפורטנציאל מערכת המידע, מהווה בזבוז של משאבים ושימוש לא יעיל ופוגם באפשרויות הבקרה. יש להשלים בהקדם את עדכון נתוני התיקים במערכת המידע ולאפשר שימוש מלא ויעיל באפשרויות הבקרה והמעקב אחר תיקי הפיקוח.</b>	2.ז
	נמצאו תיקים רבים שנפתחו משנת 2016 ועד למועד הדוח שהם עדיין פעילים ולא הסתיימו. לדברי מנהל מחלקת הפיקוח, חלק מהתיקים נמסרו לתובע והטיפול בהם עדיין לא הסתיים. <b>המדובר בפרק זמן מהותי בטיפול בעבירות בניה.</b>	2.ז
הוסבר, כי המפקחים מבצעים משימות נוספות של בדיקת	נמצא, כי כמות תיקי הפיקוח שנפתחו במהלך השנים 2018-2019 פוחת מידי שנה. בשנת 2019 נפתחו מחצית מהתיקים שנפתחו בשנת 2017.	2.ז

תגובה	ממצא / המלצה	סעיף בדוח
רישוי ומתן טופסי 4 ותעודות גמר.	<b>כלומר, מספר התיקים הממוצע שפתח פקח בשנה ירד מהותית.</b>	
	<p>נמצא, כי כל פקח מאתר במסגרת האכיפה היוזמה בממוצע שנתי, כ- 14 עבירות בניה בלבד (נלקחו בחשבון 3 פקחים).</p> <p>המדובר במספר איתורי עבירות בניה נמוך לפקח.</p> <p><b>עובדה זו מצביעה על הצורך להגדיל את סיורי הפקחים בישוים לאיתור עבירות בניה וכן, להשלים את סקר עבירות הבניה שאותו נדרשת הועדה לערוך.</b></p>	3.ז
	<p>הביקורת בקשה לבחון את תכולת תיקי התביעה ולוודא תיעוד לקיום הוראות תיקון 116 להשלמת תיק הפיקוח.</p> <p>בקשת הביקורת נדחתה בטענה, כי מדובר בחומר חסוי מתוקף דיני ראיות ולא ניתן לביקורת לעיין את תכולת תיקי התביעה.</p> <p><b>בהעדר אפשרות לבחון את תכולת תיקי התביעה ובהעדר נוהל סדור, לא ניתן לאמת את נאותות ההליך ותיעודו, בהתאם לתיקון 116.</b></p>	1.ח
	<p>בדוח תיקי פיקוח שהופק ממערכת המידע מתועד תיאור קצר של הפעולות שננקטו. מעיון בדוח הנ"ל נמצא, כי בחלק מהמקרים לא ניתן להבין מהתיעוד הקיים האם הטיפול הסתיים ותוקנה העבירה או האם בוצע הצו המנהלי/השיפוטי.</p> <p><b>לצורך השלמת התמונה לגבי תיקי הפיקוח ופעולות האכיפה, יש להשלים את התיעוד במערכת עד לגמר הטיפול.</b></p>	1.ח
	<p>הנחיות היועץ המשפטי לממשלה קובעות, כי לפני הגשת כתב אישום יש לקיים הליך של שימוע לחשוד בעבירת בניה.</p> <p>לדברי מנהל מחלקת הפיקוח, שימועים נערכים במשרדו של המפקח.</p> <p>הביקורת בקשה לבחון האם קיים תיעוד מבסס בתיקי הפיקוח לשימועים שנערכו אך לטענת מנהל מחלקת הפיקוח והיועץ המשפטי של הועדה, בשל חסיון חקירה לא ניתן לעיין בתכולת תיק הפיקוח.</p> <p><b>בהעדר אפשרות לעיין בתכולת תיק הפיקוח לא ניתן לאמת קיום נאות של הליך שימוע.</b></p>	1.ח
	<p>נמצאו תיקים רבים שנפתחו בשנים 2016-2019 שבהם ניתן צו הריסה מנהלי/שיפוטי ונכון למועד הדוח לא בוצעה ההריסה.</p> <p><b>הביקורת מודעת לעובדה, כי יכולת הועדה לבצע הריסה היא מוגבלת וכי קיימת מורכבות משפטית ליישום צווי הריסה ועל</b></p>	1.ח



תגובה	ממצא / המלצה	סעיף בדוח
	<p>כן, מומלץ לבחון קבלת סיוע מהיחידה הארצית או מהועדה המחוזית לביצועם.</p> <p>כמו כן, לאור המורכבות בביצוע ההריסה מומלץ לבחון הטלת קנסות כגורם מרתיע. לצורך כך מומלץ לתת תשומת לב לאבטחת המפקחים בעת מתן הקנסות.</p>	
	<p>נמצאו תיקי פיקוח רבים שבהם ניתנו גזרי הדין ונקבע קנס, הקנס טרם נגבה. נכון למועד הדוח, היקף הקנסות שטרם נגבה עומד על כ- 875 אלפי ₪.</p> <p>חלק מהתיקים בהם קיים חוב, נפתחו לפני שנים רבות עוד מתחילת שנת 2000.</p> <p>העדר אכיפה נאותה משפיע לרעה על רמת ההרתעה.</p>	1.ח
	<p>נמצאו תיקים רבים מהשנים 2013-2018 שנמסרו לתובע הוועדה ועדיין לא הוגש בגינם כתב אישום.</p> <p>כמו כן, תיקים רבים שהוגשו במהלך התקופה הנ"ל וטרם הסתיימו וטרם ניתן בהם גזר דין סופי.</p> <p>לדעת הביקורת, משך הזמן הארוך שבו נמשך הטיפול בתיקי הפיקוח פוגע באכיפה ועלול ליצור עובדות בשטח המקשות על אכיפת הדין ומקטין את יכולת ההרתעה.</p> <p>על התובע המועצתי בסיוע מחלקת הפיקוח לקדם את הטיפול בתיקים הפיקוח משנים עברו ולהביאם לידי סיום.</p>	3.ח
	<p>שיעור התיקים שנפתחו בגין תלונה בשנים 2016-2017 עומד על כ- 23%.</p> <p>לוועדה אין נוהל עבודה המסדיר את הטיפול בתלונות הציבור המצריכות טיפול של מחלקת הפיקוח.</p> <p>נוהל העבודה אמור להסדיר, בין היתר, את אופן הטיפול, אופן ההודעה למתלונן, לוח זמנים לביצוע וכו'.</p> <p>מומלץ לערוך נוהל עבודה סדור לטיפול בתלונות שיכלול, בין היתר, לוח זמנים מחייב לטיפול בתלונה והודעה למתלונן.</p>	1.ט
	<p>לא נמצא תיעוד לתלונות של תושבים, שבגינם לא נפתח תיק פיקוח.</p> <p>לצרכי מעקב ובקרה אחר הטיפול בתלונות, מומלץ לתעד כל תלונה של תושב המוגשת לוועדה, אפילו אם לא נפתח תיק חקירה בגינה.</p>	1.ט
	<p>נמצאו תיקי פיקוח מסוג תלונה משנת 2017 אשר עדיין לא הסתיימו. יודגש, כי בחלק מתיקי התלונה הנ"ל נפתחו מלפני למעלה מ-3 שנים.</p> <p>התמשכות הטיפול בתיקי תלונה אלו, עלול להוביל ליצירת עובדות מוגמרות בשטח, לקשיים באכיפת הדין, לפגיעה בהרתעה ובאימון הציבור.</p>	2.ט
	<p>בהתאם להנחיות, נדרשת הועדה להביא את הדיווח השנתי ליחידה הארצית לאכיפה לדיון בישיבת מליאת הועדה.</p>	2.י

תגובה	ממצא / המלצה	סעיף בדוח
	<p>לא נמצא תיעוד לדיון שנערך בישיבת מליאת הועדה בנתוני דוח השנתי ליחידה הארצית לאכיפה.</p> <p>כלומר, מליאת הועדה אינה מנהלת מעקב שוטף אחר עבודת המפקחים וכפועל יוצא, אין הקפדה על יישום מדיניות האכיפה שאושרה.</p> <p><b>במטרה לשקף בפני חברי מליאת הועדה את ממצאי הטיפול בעבירות הבניה ופעילות מחלקת הפיקוח, יש לקיים דיון בנתוני הדוח השנתי שנשלח ליחידה הארצית לאכיפה.</b></p> <p><b>מומלץ להגיש דיווח רבעוני למליאת הועדה לגבי עבודת מחלקת הפיקוח.</b></p> <p><b>בין היתר, הצגת הדוח תתרום לאפקטיביות מנגנון האכיפה של הועדה.</b></p>	
	<p>נוהל העבודה בנושא טיפול במתן טופס 4 וחוות דעת רישוי לפני מתן היתר בניה אינו כולל התייחסות להליך הפיקוח בשלב הבניה ובשלב הסופי בבקשות להיתר לתוספת בניה או שינויים.</p> <p>כמו כן, אין התייחסות לפיקוח אחר היתרים זמניים לשימוש חורג.</p> <p><b>יש לערוך נוהל להסדרת את נושא הפיקוח אחר תוספות ושינויי בניה וסיום תקופת היתרים לשימוש חורג.</b></p>	יא.2
<p>לדברי מנהל מחלקת הפיקוח, מבוצע פיקוח חלקי במסגרת הסיורים השוטפים של המפקחים בישובים.</p>	<p>לא מבוצע פיקוח שוטף אחר שלבי הבניה.</p> <p><b>בהעדר מעקב אחר שלבי הבניה ייתכן ויבוצעו חריגות מתכנית מאושרת שיקשה על הועדה לתקן.</b></p> <p><b>לא קיים רישום ותיעוד של ביקורי המפקחים באתרי הבניה במהלך הסיורים השוטפים.</b></p>	יא.4
	<p>לא מבוצעת בדיקת מפקח בסיום בניית תוספת או שינויים, בין היתר, בשל אילוצי כ"א ומשום שלא נדרש טופס 4 לאחר סיום הבניה. לדברי מנהל הפיקוח, הבדיקה נעשית במסגרת הסיורים השוטפים של המפקח בישוב.</p> <p>מנהל הפיקוח ממליץ על קבלת ערבות בנקאית מהמבקש והתחייבות שלא לחרוג מההיתר שניתן. במידה ותימצא חריגה, תשמש הערבות לתיקונה.</p> <p><b>המדובר בחלק ממשימות הפיקוח לוודא ביצוע נאות של היתר הבניה.</b></p> <p><b>יש לבחון את סוגיית הפיקוח אחר נאותות ביצוע תוספות ושינויים בהתאם להיתר הבניה ואת ההשלכות הנובעות מכך.</b></p>	יא.5

ב. כללי

ב.1. רקע



הפיקוח על הבניה מבוצע בהתאם לחוק התכנון והבניה התשכ"ה – 1965, התקנות לחוקים, חוקי העזר, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ומדיניות האכיפה של הועדה.

הועדה לתכנון ובניה אחראית על אכיפת חוק התכנון והבניה בכל הנוגע לבניה ללא היתר ו/או סטייה ממנו.

סעיף 257 לחוק התכנון והבניה קובע את סמכות הפקחים לבדיקת הנכסים בשטח, כדלהלן:

"מי שהורשה לכך על ידי הועדה המקומית או על ידי הועדה המחוזית רשאי להיכנס בכל עת סבירה לכל מקרקעין, לסקור, למדוד ולבדוק אותם ולעשות בהם כל פעולה הדרושה לביצוע חוק זה והתקנות לפיו, ובין השאר, לצורך עריכתה וביצועה של תכנית".

הפיקוח מבוצע לפני ולאחר בניה חדשה ותוספות לבנייה קיימת המבוצעות בהתאם להיתרי בניה ולאחר בניה הנעשית ללא היתר במרחב התכנון של הועדה.

### **2.ב. הועדה המרחבית לתכנון ובניה "יזרעאלים"**

הועדה לתכנון ובניה "יזרעאלים" (להלן: "הועדה") היא ועדה מרחבית שהוקמה בהתאם לסעיף 19א לחוק התכנון והבניה. מרחב התכנון של הועדה משתרע על שטח של כ- 530,000 דונם, 55 ישובים וכ- 70,000 תושבים.

מרחב התכנון מקיף את שטחן של 4 רשויות: המועצות האזוריות "עמק יזרעאל" ו"מגידו" והמועצות המקומיות "זרזיר" ו"כעביה טבאש חגי'אג'רה". מרחב התכנון מאופיין בשטחים פתוחים, כפרים מסוגים שונים, אזורי תעסוקה ושטחים לשימור ומגלם בתוכו מורשת של ההתיישבות, חקלאות וצירי דרכים עתיקות לצד תשתיות לאומיות מתחדשות.

הועדה הוסמכה על ידי מנהל התכנון וכוועדה עצמאית, יש לה סמכויות נרחבות בהפקדת תכניות.

### **3.ב. פיקוח על הבניה**

המחלקה לפיקוח על הבניה (להלן: "מחלקת פיקוח") מופקדת על אכיפת חוק התכנון והבניה. מחלקת הפיקוח אחראית על ליווי תהליכי הבניה החוקית וטיפול בבנייה בלתי חוקית הנעשית ללא היתר.

תחומי הפעילות העיקריים של מחלקת הפיקוח:

- **איתור וטיפול בעבירות בניה** - איתור בניה ללא היתרים ובניה החורגת מההיתר המאושר והסרת עבירות הבניה.



- **בניה חדשה** - מעקב ופיקוח על ביצוע הבנייה החדשה ברחבי מועצה בהתאם להיתרי הבנייה. המחלקה מלווה את תהליכי הבנייה החדשה משלב קבלת היתר הבנייה ועד לסיום הבנייה.
- **שינויים במבנים קיימים ותוספות בניה** - בחינת ביצוע שינויים ותוספות בניה בנכסי מקרקעין הנעשים בהתאם להיתרי הבניה.
- **טיפול בתלונות** - חלק מפעילות מחלקת הפיקוח מתבצע בהתאם לפניות ותלונות המתקבלות במחלקה מתושבים בנושאים שבתחום אחריותה.

#### **ב.4. הבסיס החוקי לפעילות הפיקוח**

פעילות הפיקוח מבוססת על הוראות חוקים ותקנות והנחיות שונות, כגון:

- חוק התכנון והבניה, תשכ"ה – 1965.
- תקנות התכנון והבניה.
- הנחיות משרד הפנים.
- הנחיות היועץ המשפטי לממשלה.
- מדיניות הפיקוח של הועדה.
- נהלי עבודה פנימיים.

#### **ב.5. היקף הביקורת**

1) הביקורת בדקה את פעילות מחלקת הפיקוח בביצוע אכיפה והתמקדה, בין היתר בנושאים הבאים:

- עמידה בהוראות החוקים והנהלים.
- מבנה ארגוני וכ"א.
- נאותות ושלמות רישומים ידניים ודיווח.
- עמידה בתקציב ותכנית העבודה.
- הפיקוח אחר הפעולות המבוצעות.
- ביצוע של צווים ופסקי דין.

2) נהלי הביקורת שננקטו כללו, בין היתר:

- פגישות ושיחות עם עובדים רלוונטיים.
- סקירת מסמכים.
- סקירה מדגמית של תיקי פיקוח.
- עיון בדוחות ממערכת המידע.

#### **ג. הביצוע התקציבי**

##### **ג.1. נתוני ביצוע**

להלן נתונים אודות הביצוע התקציבי לשנים 2017-2019 תוך התמקדות בביצוע התקציבי של מחלקת הפיקוח.  
(נתוני שנת 2019 נכונים ליום 1/6/2020).

**הסכומים באלפי ₪**

פרק	סעיף	2017		2018		2019		2020
		ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	תקציב
הכנסות	מכסות	4,430	4,430	5,523	5,523	5,523	5,523	5,523
	אגרת רישוי בניה	4,439	4,500	3,761	4,500	4,489	0	0
	קנסות	257	300	220	250	261	300	300
	הכנסות נוספות	4,319	1,530	4,954	1,295	11,287	1,562	1,562
	סה"כ	13,445	10,760	14,458	11,568	21,560	7,385	7,385
הוצאות	יעוץ משפטי וביול	317	325	525	385	373	370	370
	אכיפה משפטית	84	70	213	50	20	20	20
	שכר פיקוח	1,121	1,085	1,216	1,185	1,261	1,320	1,320
	השתלמות פיקוח	10	16	0	15	13	0	0
	שוונות פיקוח	0	8	0	3	2	5	5
	רכבי פיקוח	252	235	345	256	322	280	280
	סה"כ הוצ' אכיפה ופיקוח	1,467	1,414	1,774	1,509	1,618	1,625	1,625
	הוצאות נוספות	12,170	9,021	11,941	9,674	19,400	5,390	5,390
	סה"כ הוצאות	13,954	10,760	14,240	11,568	21,391	7,385	7,385
	עודף / (גרעון)	(509)	---	218	---	169	---	---

**2.ג. ממצאים**

מנתוני הביצוע התקציבי עולה, כי:

- הביצוע בשנת 2019 גבוה ביחס לשנת 2018 והוא נובע מ: העברת אגרות בניה לרשויות בסך של כ- 4,489 אלפי ₪ + העברת היטלי השבחה לרשויות בסך של כ- 9,867 אלפי ₪.
- הביצוע התקציבי בשנים 2019 הסתיים בעודף של כ- 218 אלפי ₪ ובשנת 2018 בעודף של כ- 169 אלפי ₪.
- בהתאם להוראות החוק, אגרות רישוי בניה מהוות חלק מהכנסות הרשויות ואמורות לממן את המכסות, שאותן נדרשות הרשויות להעביר לתקציב הועדה.

<sup>1</sup> בהתאם להנחיות משרד הפנים, הכנסות מאגרות אינן נרשמות בתקציב הועדה מכיוון שמועברות לרשויות. תקציב הכנסות מאגרות בשנת 2020 עומד על כ- 3,626 אלפי ₪.

הביצוע בהכנסות מאגרות רישוי הבניה בשנת 2018 נמוך בסכום של כ- 678 אלפי ₪ ביחס לשנת 2017. נתוני הביצוע בשנת 2019 נכון לתאריך 1/6/2020, מצביעים על גידול של כ- 728 אלפי ₪ ביחס לשנת 2018. **נמצא, כי האגרות בשנים 2018 ו-2019 המועברות לרשויות אינם מכסות את היקף המכסות המשולמות על ידי הרשויות.**

- הוצאות בגין אכיפה ופיקוח בשנת 2018, מהוות שיעור של כ- 12% מהוצאות הועדה ואילו שיעור הכנסות מקנסות בשנת 2018 מסך ההכנסות עומד על שיעור של כ- 1.5%. **מחישוב פשוט עולה, כי היחס בין השיעורים עומד על 1:8.** כלומר על כל השקעה של 8% מההוצאות במחלקת הפיקוח מתקבלת תפוקה של 1% מההכנסות. בשנת 2019 שיעור ההוצאות בגין אכיפה ופיקוח מהוות שיעור של כ- 7.5% מההוצאות ואילו שיעור ההכנסות מקנסות מסך ההכנסות עומד על כ- 1.2%. עולה, כי היחס בין השיעורים עומד על 1:6.25. ניתן להיווכח, כי ישנה עלייה בתפוקה מההשקעה במחלקת הפיקוח בשנת 2019 ביחס לשנת 2018.

**נתונים אלו מצביעים, כי אין התאמה בין ההשקעה בנושא פיקוח לבין ההכנסה המתקבלת בגינה מהקנסות. הדבר נובע, בין היתר, משיעור הגבייה הנמוך מסך הקנסות (ראה להלן), מהיקף פיקוח שאינו מספק ואף, מהעדר סקר חריגות בניה.**

- היקף ההכנסות מקנסות בהתאם לנתוני הביצוע התקציבי בשנת 2018 נמוך ב- 37 אלפי ₪ מהכנסות מקנסות בשנת 2017. כלומר, קיטון בשיעור של כ- 14% בעוד ששיעור הוצאות אכיפה ופיקוח בשנת 2018 גדלו בשיעור של כ- 21% מההוצאות בשנת 2017 (גידול היקף כספי של 307 אלפי ₪). בשנת 2019, ביצוע ההכנסות מקנסות גבוה מהיקף הביצוע בשנת 2018 אך נמוך מהותית מהתקציב שתוכנן.

- על פי ההוראות, קנסות שמטילה הועדה משמשים ככלל למימון הוצאות ובפרט, למימון הוצאות האכיפה והפיקוח. מהאמור לעיל עולה, כי היקף הכנסות מקנסות בשנת 2018 מכסה שיעור של כ- 12% מהוצאות אכיפה ופיקוח בלבד ובשנת 2019 כ- 16%.



להלן נתוני קנסות וגביה במהלך השנים 2016-2019 על פי דוח קנסות בתיקי פיקוח כפי שנתקבלו ממחלקת הפיקוח נכון ליום 30/1/2020 (הנתונים אינם שנתיים אלא על בסיס תיקי הפיקוח):

הערות	נתוני קנסות בש"ח			שנה
	יתרה	נגבה	הוטלו	
הקנס חולק לתשלומים שמועד כולם הסתיים.	45,850	289,112	334,962	2016
בחלק מהמקרים הקנס חולק לתשלומים שמועד טרם הסתיים.	14,000	38,000	52,000	2017
	118,021	142,859	260,880	2018
	<u>228,085</u>	<u>114,616</u>	<u>342,701</u>	2019
	<u>405,956</u>	<u>584,587</u>	<u>990,543</u>	סה"כ

מנתוני הטבלה לעיל נמצא, כי:

- קיימת יתרה לתשלום בקנסות שהוטלו בשנת 2016 ומועד תשלומם עבר ונכון לחודש ינואר 2020, טרם נגבו.
- בשנת 2017 הוטלו קנסות בהיקף נמוך מהותית ביחס לשנים שנדגמו.
- יתרת הקנסות לגביה בתקופה שנדגמה, עומדת על כ- 41%.  
( $405,956/990,543=41\%$ ).

דווח לביקורת, כי החל מיום 1/1/2020 גביית הקנסות תבוצע על ידי המרכז לגביית קנסות.

## ד. מדיניות אכיפה ונהלי עבודה

### 1.ד. מדיניות אכיפה

1) על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה והנחיית היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה, על הועדה לקבוע מדיניות אכיפה בתחום התכנון והבניה. מדיניות האכיפה, נועדה להנחות את המפקחים ומקבלי ההחלטות. הביקורת קבלה לעיונה מסמך מדיניות אכיפה מתאריך 8/1/2015, לדברי מנהל מחלקת הפיקוח, המדיניות אושרה בתחילת חודש דצמבר 2019. **בסקירת פרוטוקולים של ישיבות מליאת הועדה בשנת 2019, לא נמצא תיעוד לדיון שהתקיים בנושא מדיניות האכיפה ולא נמצא תיעוד לאישור מדיניות אכיפה. על מליאת הועדה לקיים דיון ולאשר את מדיניות האכיפה שנקבעה בחודש ינואר 2015.**

2) בהתאם למסמך מדיניות האכיפה של הועדה, בשל אילוצי כ"א בפיקוח וגודלו של מרחב התכנון של הועדה המשתרע על שטח של כחצי מיליון דונם ו-58 ישובים, נקבעו סדרי עדיפויות לגבי כל בניה או שימוש המסכנים את שלום הציבור, בריאותו ובטיחותו בישובים הנמצאים תחת אחריות הועדה ו/או אשר שיש בהם פגיעה בשטחים פתוחים.

3) להלן דירוג העבירות כפי שנקבעו במסמך המדיניות:

- בניה ו/או שימוש שלא כדין בשטחים שייעודם ציבורי ובשטחים פתוחים.
- בניה בשטחים שייעודם תשתיות שונות ו/או שנשמרו לתכנון עתידי על פי תכניות המתאר הארציות והמחוזיות.
- בניה או שימוש חורג מתכנית או מהיתר היוצרים מטרד משמעותי ליחיד או לציבור, מסכנים את הציבור ופוגעים באיכות החיים.
- בניה מעבר למגבלות שהוטלו בתכניות מתאר ארציות ומחוזיות.
- בניה או שימוש הפוגעים ביכולת לשמר מבנים שהוכרזו לשימור.
- בניה או שימוש ללא היתר למטרות כלכליות.
- תוספת בניה או שימוש ללא היתר בהיקף נרחב.





4) למימוש מדיניות הועדה נקבעו הנחיות לעבודת הפיקוח, כדלקמן:

נושא בדגש	הנחיית העבודה
בניה בשטח שבו חל איסור על בניה	סריקה יזומה של שטחים פתוחים לפי תאי שטח הנתונים לאחריות המפקח באופן קבוע ותיעוד ביומני הפיקוח החודשיים. הגעה מיידית בעת קבלת דיווח חיצוני. הוצאת צו הפסקה/הריסה מנהלי בעת גילוי העבירה, לאחר התייעצות עם היועמ"ש. פתיחת תיק פיקוח תוך 30 ימים ואיסוף ראיות.
בניה/שימוש המסכנים את הציבור	ביקור מידי בעת קבלת הדיווח. הוצאת צו הפסקה/הריסה מנהלי, לאחר התייעצות עם היועמ"ש. פתיחת תיק פיקוח תוך 30 ימים ואיסוף ראיות.
שימוש חורג במבנה	סריקות שוטפות, ביקור אחת ל-15 ימים בכל ישוב. הכנת סקר שימושים חורגים אחת לשנה. בדיקה במחלקת הרישוי לגבי הסדרה תכנונית. פתיחת תיק פיקוח תוך 30 ימים ואיסוף ראיות לצורך נקיטת הליכי אכיפה.
בניה/תוספת ללא היתר	סריקות שוטפות, ביקור אחת ל-15 ימים בכל ישוב. הוצאת צו הפסקה מנהלי. פתיחת תיק פיקוח והמשך הליכי אכיפה.
הפרת צווים שיפוטיים	הפקת דוח רבעוני של עבירות שבגינן הוצא צו שיפוטי. ישיבת סטטוס ומעקב חודשית. תיעוד ביומני הפיקוח ובדיקה של המפקח. במקרה של הפרת הצו, פתיחת תיק פיקוח והמשך נקיטת הליכי אכיפה.

5) נקבעו מקרים בהם לא ייפתח תיק חקירה:

- סככות צל בתחנות הסעה.
- עבודות בנייה הפטורות מהיתר כגון: התקנת מזגן ודוד שמש, יציקת משטח בטון או שביל בחצר, פרגולות מחומרים קלים בשטח פרטי וכו'.
- מקרים בהם בולט העדר עניין לציבור.

6) מדיניות האכיפה מאפשרת בחינה פרטנית של העניין לציבור בנקיטת אמצעי אכיפה תוך הפעלת שיקול דעת של התביעה ביחס לתיק המועבר לעיונה בהתייחס ל:

- אינטרס הציבורי – האם יש תכלית להרתעה.
- האם מדובר במפגע לציבור.
- האם מדובר בעבריינות מתמשכת.
- היקף העבירה.

הועדה מאפשרת לתושב לטפל בעבירת הבניה, במידת האפשר להכשירה או לבטלה, בטרם יופעלו כנגדו אמצעים מנהליים שונים או שיפוטיים. לדוגמא, לא יינתן צו הריסה מנהלי במקום שניתן להוציא היתר בניה. התושב יתבקש קודם, להוציא היתר בניה.

## ד.2. סקר חריגות בניה

(1) כאמור לעיל, על פי מדיניות הפיקוח שנקבעה נדרשת מחלקת הפיקוח להכין סקר שימושים חורגים בכל שנה. כמו כן, סעיף 254 ט"ז לחוק התכנון והבניה (תיקון 116) שנכנס לתוקף ביום 25/10/2017 קובע: "ועדה מקומית ורשות מקומית המוסמכת לאכיפה יבצעו בתחומן סקר עבירות בנייה בתוך 18 חודשים מיום תחילתו של חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 116), התשע"ז-2017, ויעדכנו את הסקר מדי חמש שנים; סקר ועדכון סקר שנערכו כאמור יוגשו למנהל היחידה הארצית לאכיפה ולמנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין"

(2) עבירות בנייה בסעיף זה הוגדרו כביצוע עבודה אסורה או שימוש אסור. מטרת הסקר היא לבנות מסד נתוני אמת שעל בסיסו תוכל הועדה לבסס ולעצב מדיניות אכיפה, לקבל החלטות ולפעול לאכיפה יעילה ואפקטיבית.

**נכון לינואר 2020, הועדה טרם ביצעה את הסקר הנ"ל. אי ביצוע סקר עלול לפגוע ולהשפיע על עבודת הפיקוח, תכנית עבודה של פקחים ואיתור של חריגות בנייה. כמו כן, תכנית העבודה המבוצעת בפועל על ידי הפקחים אינה מבוססת על איתור חריגות בנייה כפי שסקר מקצועי יכול לספק.**

יצוין, כי נכון לפברואר 2020, הועדה מינתה יועץ לבחירת חברה חיצונית לביצוע סקר עבירות בניה כמתחייב.

(3) **במועד הביקורת, מועסקים במחלקה 2 מפקחים בלבד במקום 5 כנדרש מהנחיות היחידה הארצית לאכיפת דיני תכנון ובניה.** הוסבר, כי עד לאחרונה הועסקו 3 מפקחים. אולם, לאחר בדיקת התאמה שערכה היחידה הארצית לאכיפה, נמצא מפקח שאינו כשיר לשמש בתפקידו והוא נאלץ לסיים את עבודתו.

(4) 2 פקחי הועדה, נדרשים לאכוף את הוראות חוק התכנון והבניה בהתאם למדיניות האכיפה בכל שטח התכנון של הועדה הכוללים כ-70 ישובים ואתרים ושטחים פתוחים. לאור מדיניות הפיקוח, מספר הישובים וכ"א הקיים, המחלקה במתכונתה הנוכחי אינה מסוגלת לתת מענה לכל צרכי האכיפה בתחומי התכנון של הועדה.

(5) בתאריך 9/1/2020 התקבלה דרישה של מנהל היחידה לאכיפת דיני תכנון ובניה במשרד המשפטים לקבלת נתוני חריגות בניה ופעולות אכיפה שבוצעו על ידי הועדה. בהעדר סקר האמור לעיל, לא ניתן להיענות לדרישת מנהל היחידה לאכיפה לקבל נתוני חריגות בניה.

### ד.3. נהלי עבודה

1) על מנת להבטיח ביצוע נאות של מדיניות הפיקוח ולהגדיל את יעילותו ביישום ההנחיות שנקבעו והוראות התכנון והבניה, נדרשים נהלי עבודה מפורטים שיסדירו את ההליכים המבוצעים.

2) נמצא נוהל עבודה פיקוח המעודכן לתאריך 14/8/2019. לדברי מנהל מחלקת הפיקוח, הנוהל הנ"ל משמש את המחלקה.  
**נמצא, כי הנוהל הנ"ל משקף את רוח מדיניות הפיקוח שהגדירה הועדה.**

3) מעיון בנוהל נמצא, כי הוא כולל 6 סעיפים כדלקמן:

- א. שגרת עבודה.
- ב. גילוי עבירת בניה בשטח (כולל טיפול במשרד וממשק מול התביעה).
- ג. טיפול בטופס 4.
- ד. חוות דעת רישוי.
- ה. מעקב ובקרה.

**נמצא, כי הנוהל אינו קובע את אופן ביצוע משימות הפיקוח באופן מפורט או כיצד להכין תיק חקירה לדוגמא:**

- בסעיף 1.4 לנוהל נקבע שכל מפקח יגיש ביום חמישי תכנית עבודה שבועית – **הנוהל אינו מפרט מה נדרש שיהיה בתכנית העבודה ועל בסיס מה היא נקבעת.**
- בסעיף 2.2.1 לנוהל הנ"ל נקבע שהחומר המופק כאשר מתגלה עבירת בניה יועבר למזכירת הפיקוח – **הנוהל אינו מפרט את המועד הראוי להעברת החומר או איזה חומר יש להפיק ומה תכולת התיק.**
- בסעיף 8 נקבע לבצע מעקב ובקרה אחת לחודש – **אין פירוט של אופן המעקב ואופן הדיווח לגבי תוצאות המעקב.**

הביקורת מציינת, כי בעקבות דוח ביקורת שעסק, בין היתר, בנושאי פיקוח משנת 2014, ערכה היועצת המשפטית/תובעת דאז נהלי עבודה מפורטים בנוגע לטיפול בתיקי הפיקוח שאושרו על ידי הועדה.  
תובע הועדה מסר, כי מבחינתו הנוהל הנ"ל בסדר ומספק. התובע אף מסר למנהל הפיקוח טבלת ראיות נדרשות לצורך השלמת תיק הפיקוח.

לשאלת הביקורת השיב מנהל מחלקת הפיקוח, כי אינו פועל על פי הנוהל הנ"ל.

**להסדרת עבודת מחלקת הפיקוח והתייעלותה בנוגע לטיפול בתיקי הפיקוח, ממליצה הביקורת לערוך נוהל מפורט שיתבסס על הנוהל המפורט שערכה התובעת בשנת 2015.**

בין היתר, התנהלות בהתאם לנוהל העבודה שאושר יסייע בהשלמת תיק חקירה באופן ראוי כך שיוכל לשמש בהמשך לצרכי אכיפה ולצמצם את זמן הטיפול בעבירות על דיני התכנון והבניה.  
יש לבסס את נוהל העבודה על מדיניות הפיקוח שנקבעה על ידי הועדה.

#### ד.4. מערכת המידע

- 1) מערכת המידע הנמצאת בשימוש הועדה היא מערכת "בר טכנולוגיות".
- 2) המערכת מאפשרת, בין היתר, ניהול ותיעוד של תיקי פיקוח, פסקי וגזרי דין, קנסות, הטיפול המבוצע בתיק, רישום אירועים וכו'.
- 3) החומר בתיקי פיקוח מסוג תלונה מתועדים במערכת המידע בלבד ואילו החומר בתיקי פיקוח מסוג עבירה מתועד בנוסף גם בתיקים פיסיים.
- 4) המערכת משמשת אף להפקת דוחות שונים כגון: מעקב אחר בביצוע בתיקי הפיקוח, תיקים סגורים וכו'.
- 5) התיעוד ופתיחת תיקי הפיקוח מבוצעים בדרך כלל, על ידי מזכירת המחלקה על בסיס מידע המתקבל מהפקחים.
- 6) הביקורת בחנה את הרשאות העבודה והגישה לתיקי הפיקוח המנוהלים במערכת. נמצאו מקרים בהם נתנו הרשאות עבודה לעובדים שאינם ממחלקת הפיקוח, להלן פירוט:

תפקיד	הרשאות
יו"ר ועדת המשנה	נמצא, כי ליו"ר ועדת המשנה ולמהנדסת קיימות הרשאות עבודה רבות הכוללות, עדכון, מחיקה, ביטול וכו'.
מהנדסת הועדה	לדעת הביקורת מתן הרשאות מפליגות ליו"ר ועדת המשנה ולמהנדסת אינו נדרש, יש לבחון היטב את הרשאות הקיימות למהנדסת ולאפשר במרבית המקרים רק הרשאת צפייה.
מזכירת הועדה	הרשאת צפייה בשלבים שונים והמשימות הקשורות בתיקי פיקוח מסוג עבירה ותלונה.
מתכנן הועדה	
רכזת רישוי	
בודקי תכניות	
מידענים	נמצא, כי למידענים קיימות הרשאות עבודה רבות הכוללות, עדכון, מחיקה, ביטול וכו' בשלבים ומשימות שונות בתיקי הפיקוח. יש לפנות לאנשי המערכת ולאפשר למידענים הרשאת צפייה בלבד.
אוגדנים	אוגדנים היא חברה חיצונית הנותנת שירותי ארכיון לוועדה, בין היתר, אוגדנים סורקת את תיקי הבניין והתכניות, מתעדת במערכת בר ושומרת בארכיון את העותק הפיסי. נמצא, כי לאוגדנים יש הרשאות: עדכון, הוספה, מחיקה, עדכון תשלום, הפעלת ממשק לגביה, הפקת דרישת תשלום. המדובר בליקוי וחשיפה לוועדה. יש לפנות לאנשי מערכת בר ולבטל את כל הרשאות העבודה הקיימים לחברת אוגדנים במערכת בנוגע לתיקי הפיקוח.



לאחר הערת הביקורת, בתאריך 23/1/2020 פנה מתכנן הועדה לאנשי המערכת בבקשה לבטל את הרשאות העבודה לחברת אוגדנים בכל הקשור לתיקי הפיקוח.	
--	--

7) מנהל מחלקת הפיקוח מסר, כי הוא מודיע לאנשי המערכת לבטל הרשאות למפקח שסיים את עבודתו בוועדה.  
מעיון בקובץ הרשאות העבודה במערכת "בר" נמצאו משתמשים שאינם קשורים לוועדה: מהנדס המועצה, עמית, חברת יובלי העמק, רפי.  
נמצא, כי למשתמשים אלה אין הרשאות כלל במערכת בנוגע לתיקי הפיקוח.

8) מעיון בהרשאות המערכת נמצא, כי לתובע של הועדה לא קיימת הרשאה כלל למידע של הפיקוח.

**מומלץ לאפשר לתובע הרשאת צפייה בנתוני תיקי הפיקוח וזאת, על מנת שיוכל לבחון את מצב התיקים ובמידת הצורך להנחות את המפקחים להשלמת התיקים.**

ה. כ"א ומבנה ארגוני

ה.1. כללי

9) נכון ליום 9/1/2020, יחידת הפיקוח מונה 4 עובדים :

שם	תפקיד	% משרה
דודי אזור	מנהל	100%
יריב כעביה	מפקח	100%
מוחמד אמארה	מפקח	100%
טליה טובול	מזכירה	100%

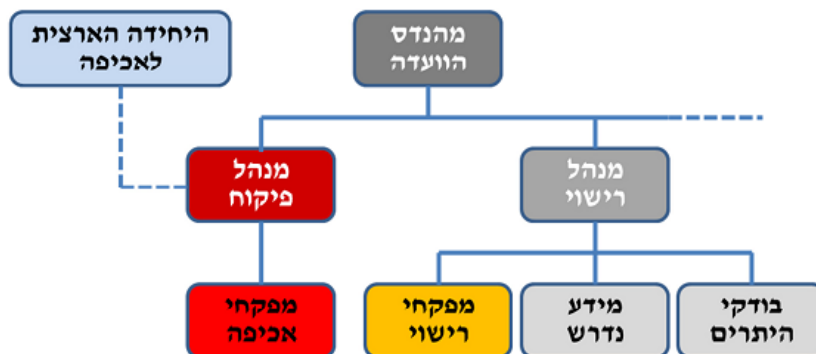
לדברי מנהל מחלקת הפיקוח, עד חודש אוגוסט 2019 הועסק פקח נוסף אך על פי החלטת היחידה הארצית לאכיפה, העסקתו הופסקה בגין אי התאמה.

10) התובע, מועסק כתובע חיצוני ומשמש אף כיועץ המשפטי של הועדה.

11) במטרה לייעל את עבודת הפיקוח בוועדה ליישום כלי האכיפה שנתנו למפקחים, בחודש אוגוסט 2019 הוגדר המבנה הארגוני של יחידת הפיקוח על ידי היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה. תחולת הוראות היחידה הארצית הנ"ל יחולו על כל הוועדות לתכנון ובניה החל מתאריך 1/9/2019.

העקרונות להפעלת יחידת האכיפה נקבעו כדלקמן :

- **הפרדה מקצועית** – המפקחים לא יעסקו ברישוי או בפעילות אחרת שלא קשורה לאכיפה.
- **הפרדה מבנית** – מפקחים שאינם עוסקים באכיפה יוכפפו למנהל המקצועי (ליישום החל מחודש דצמבר 2020).
- הוועדה עצמאית או בוועדה שתקינת המפקחים היא 3 ומעלה, ימונה מנהל פיקוח שהוא איש מקצוע מתחום האכיפה שיהיה כפוף במישרין למהנדס הוועדה.
- להלן תרשים מבנה ארגוני לדוגמא כפי שפורסם על ידי היחידה הארצית לאכיפה :



בבדיקת הביקורת נמצא, כי :

- בסוף שנת 2015 מונה מנהל יחידת פיקוח בוועדה.
- כאמור לעיל, יישום ההפרדה המבנית בהכפפת מפקחים שאינם עוסקים באכיפה תוחל מחודש דצמבר 2020.
- **לא מבוצעת הפרדה והמפקחים במחלקת הפיקוח מבצעים פעולות אכיפה ופעולות רישוי במקביל.**

מנהל מחלקת הפיקוח בתגובתו מסר, כי לדעתו אין הגיון בהפרדת תפקידי המפקחים באכיפה והרישוי. ההפרדה תוביל לחוסר יעילות וזאת, מכיוון שהמפקחים בכל מקרה מבצעים סיוורים בישובים ובמהלכם יכולים לתת מענה הן לרישוי והן לאכיפה.

## ה.2. מקצועיות הפקחים

- 1) נמצא כי השכלתם של המפקחים מתאימה להגדרת תפקידם. **אין הערות.**
- 2) תובע הוועדה מסר לביקורת, כי רמת מקצועיות המפקחים בוועדה היא טובה.
- 3) נמצא, כי מנהל מחלקת הפיקוח השתלם במספר קורסי הכשרה בתחום ולאחרונה בחודש מרץ 2016, עבר קורס מנהלי מחלקות פיקוח. **אין הערות.**
- 4) נמצא, כי המפקח מוחמד אמארה עבר קורס הכשרה בסיסי של מפקחי תכנון ובניה בחודש יולי 2017.
- 5) **לא נמצא תיעוד מבסס, כי המפקח יריב כעביה עבר קורס הכשרה למפקח תכנון ובניה כמתחייב מהוראות החוק.**  
**יש לוודא, כי המפקח מר יריב כעביה אכן עבר הכשרה מחייבת.**

נמצא, כי בתאריך 2/2/2015 זומן המפקח יריב כעביה לשיחה אישית עם יו"ר ועדת המשנה ותובעת הוועדה במטרה להציג לו נושאים הטעונים שיפור. בין היתר, חוסר שביעות רצון מהכנת תיקי חקירה, אינו מגיש דוחות חודשיים בזמן וכו'. בסיכום הישיבה נקבע, כי הפורום יתכנס שוב במהלך חודש מאי 2015 לבחינה חוזרת של המצב.

**לא נמצא תיעוד שהתקיימה שיחה נוספת בחודש מאי 2015.**

בתאריך 8/1/2018, נערכה ישיבה נוספת בהשתתפות יו"ר ועדת המשנה ומהנדסת הוועדה והמפקח יריב כעביה. הובהר למפקח, כי עדיין קיים חוסר שביעות רצון מתפקודו ומורגש זלזול מצדו. סוכם, כי כל עוד תמשך תחושת אי שביעות רצון מתפקודו כמפקח, המשך עבודתו בוועדה תישקל.

**לא נמצא תיעוד נוסף לדיון שהתקיים בנושא תפקודו כמפקח.**



**כלומר, טרם נערך דיון לגבי תפקודו של מר יריב כמפקח וטרם התקבלה החלטה בעניינו.**

**(6) הסמכת מפקח מבוצעת על ידי היחידה הארצית לאכיפה, הבודקת את התאמתו לתפקיד ומאשרת את העסקתו כמפקח. מנהל מחלקת הפיקוח מסר, כי הכשרות והשתלמויות למפקחים מבוצעות על ידי מפעם השפלה. נמצא, כי בתקציב לשנת 2020, לא הוקצו משאבים להשתלמות והכשרה שוטפים של המפקחים.**

#### **הביקורת ממליצה:**

- **לקבוע נוהל אשר, בין היתר, יסדיר את אופן המעקב אחר תפקוד עובדים ועל הצורך לקיים שיחות משוב תקופתיות.**
- **להעלות רמת המקצועיות של המפקחים, יש להקצות משאבים ולהגדיר תכנית הכשרה לפיתוח מקצועי וליווי למפקחים. הפיתוח המקצועי ראוי שיכלול נושאים מגוונים כגון: חקירה, שיטות פיקוח, נושאים משפטיים, בדיקת היתרים לרישוי וכדו'.**

#### **ה.3. תכניות עבודה**

**(1) תכנית עבודה חשובה לקביעת הליך עבודה מסודר, להצגת הפעילות ואישורה בידי הדרג המנהל ולבחינה של השגת היעדים לאחר סיום הפעילות המתוכננת. תכנית העבודה אמורה להתאים למדיניות העבודה ולהיגזר ממנה.**

**(2) מנהל מחלקת הפיקוח מסר, כי אחת לשבוע נערכת ישיבה במחלקה ובה נקבעת תכנית עבודה שבועית של המפקחים. התכנית השבועית מבוססת, בין היתר, על מעקב אחר תיקי פיקוח, סיורים שוטפים בכל ישובים אחת לשבועיים לבדיקת עבירות בניה ופיקוח יזום, בדיקת טופסי 4, מעקב אחר ביצוע פסקי דין וכו'. בכל יציאה לשטח, מצטייד המפקח בכל המסמכים הנדרשים למטלות היומיות. התכנית נרשמת ומנוהלת באמצעות יומן אלקטרוני בתוכנת Microsoft outlook. לא נמצאו פרוטוקולים של ישיבות העבודה השבועיות המשקפים את אופן קביעת תכניות העבודה ועדכונים המתקבלים מהמפקחים. לצרכי מעקב ובקרה, יש לערוך פרוטוקול או סיכום ישיבות העבודה השבועיות.**

**(3) נמצא, כי תכנית העבודה היא למעשה יומן שבועי ממוחשב שבו נרשמים שמות הישובים אליהם אמור הפקח להגיע במהלך היום. תכנית העבודה/היומן הנ"ל, אינו כולל תכנית מפורטת של המטלות היומיות הנדרשות מהמפקח. נמצא, כי הפקחים אינם ממלאים יומן עבודה הכולל פירוט של המשימות שבוצעו והפעולות שנעשו.**



4) נמצא, כי תכנית העבודה אינה כוללת יעדי תפוקה כמותיים להכנת תיקי פיקוח ולהעברתם לתובע.

לדעת הביקורת, יש לשדרג את תכנית העבודה כך שתיתן תמונה מפורטת של נושאי העבודה השבועיים/חודשיים שעל המפקח לבצע, את שמות הישובים שבהם נדרש לסייר ומה נדרש מהפיקח להשלים. מומלץ למלא יומן עבודה יומי שבו יפורטו המשימות שבוצעו והפעולות שנעשו. יש לקבוע בתכנית העבודה יעדי תפוקה בנוגע להגשת תיקי פיקוח לתובע.

5) מסקירה מדגמית של תכניות העבודה השבועיות הנ"ל בחודש ספטמבר 2019 של המפקחים יריב כעביה ומוחמד אמארה נמצא, כי בישובים רבים לא בוצע סיור במסגרת פיקוח יזום בחודש זה. עוד נמצא, כי בישובים השייכים למועצה האזורית מגידו, לא בוצעו סיורים כלל במהלך חודש ספטמבר 2019. זאת, בניגוד למדיניות של הגעה לישוב אחת לשבועיים.

#### תגובת מנהל מחלקת הפיקוח

בשל המחסור בפקחים, פיקוח ביישובי המועצה האזורית מגידו בוצע על ידי מנהל הפיקוח אך לא תועד במערכת.

כאמור לעיל, בין היתר, היקף כ"א בפיקוח אינו מאפשר פיקוח יזום וביצוע מדיניות האכיפה באופן מיטבי.

#### **כתוצאה מכך:**

- אין ביצוע חודשי מושלם ומלא של פיקוח יזום ואיתור חריגות בניה בכל יישובי מרחב התכנון של הועדה ובשטחים הפתוחים.
- רמת ההרתעה לעבירות בניה יורדת.
- עבירות בניה מתגלות רק בשלבים מאוחרים והטיפול בהן, מורכב יותר.
- הפיקוח מתמקד במשימות ותלונות דחופות.
- הבקרה אחר ביצוע צווים נחלשת.

במטרה לעמוד ביעדי האכיפה ובדרישות החוק, מומלץ להשלים את מספר המפקחים לתקן שנקבע.

6) לא נמצאה תכנית עבודה ברמה שנתית הכוללת, בין היתר, יעדים לביצוע שממנה נגזרים תכניות העבודה החודשיות/שבועיות. מומלץ לערוך תכנית עבודה שנתית, שתכלול יעדים ומטרות לביצוע.

#### ה.4. אמצעי עזר למפקחים

1) לביצוע תפקידו, נדרש לצייד את המקח באמצעים אישיים מתאימים. נמצא, כי לרשות המפקחים ציוד כדלקמן:

- טלפון סלולרי משמש גם לצילום.
- טאבלט.
- מערכת מידע גיאוגרפי - GIS
- מד לייזר למדידה.
- צילום אוויר.

לא נמצא תיעוד לביצוע הדרכות שעברו המפקחים לשימוש במכשירי העזר שנתנו להם כגון: טאבלט או מכשיר לייזר למדידה ולניתוח צילומי האוויר. מומלץ לערוך הדרכות למפקחים וללמדם לתפעל את האמצעים הטכנולוגיים שקבלו לשימושם באופן יעיל ואיכותי.

2) נמצא, כי אחת לשנתיים רוכשת הועדה צילומי אוויר מעודכנים (למועד עריכת הדוח ברשות הפקחים צילום משנת 2018).

לדעת הביקורת, בשל הצורך בגילוי עבירות בניה מוקדם ככל שניתן ובשל שינויים מהותיים הנגרמים בעקבות: בינוי של תשתיות לאומיות / בנייה בהרחבות ישובים / בנייה בישובים חקלאיים / שינויים ביעודי קרקע, מומלץ לבחון אפשרות לעדכון צילומי האוויר בתדירות גבוהה יותר של 6-12 חודשים.

3) לביצוע תפקידי הפיקוח והאכיפה, נדרש המפקח להגיע לכל מקום בשטח הועדה. נמצא, כי ברשות מנהל הפיקוח והמפקחים רכבי שטח 4X4 צמודים (נכון לינואר 2020 רכב מסוג סובארו xv).

נכון לחודש ינואר 2020, ניהול רכבי הועדה מבוצע על ידי קצין הבטיחות בתעבורה של המועצה האזורית עמק יזרעאל. קצין הבטיחות מוודא באופן שוטף, את כשירות הרכבים.

להלן הוצאות רכבי הפקחים לשנים 2018-2019 (על פי נתוני הנהלת החשבונות נכון ליום 14/1/2020 – ההוצאות בשנת 2019 מעודכנות יותר מהטבלה שהוצגה בפרק ג לעיל):

	לשנת 2019 בש"ח						
	סה"כ	שונות	כביש 6	שכירות ליסינג	דלק	תיקונים	פקח
א	73,192	688	3,648	43,111	25,745	---	
ב	71,854	1,870	500	43,237	26,247	---	
ג	83,425	470	179	48,793	25,223	8,760	
ד	84,323	5,256	648	44,446	33,973	---	
סה"כ	312,794	8,284	4,975	179,587	111,188	8,760	

לשנת 2018 בש"ח							
א	5,733	29,302	56,141	5,172	1,847	98,195	
ב	---	37,611	17,836	910	12,229	68,586	
ג	2,400	29,142	41,446	242	1,103	74,333	
ד	---	50,545	48,717	759	3,882	103,903	
סה"כ	<u>8,133</u>	<u>146,600</u>	<u>164,140</u>	<u>7,083</u>	<u>19,061</u>	<u>345,017</u>	

(במחצית שנת 2019 פקח ד' סיים את עבודתו).

נמצא, כי הוצאות הדלק מהוות שיעור מהותי של כ- 35%-40 מסך הוצאות הרכבים.

קצין הבטיחות מסר, כי בכוונת הועדה להחליף את סוג כלי הרכב לרכב חסכוני יותר.

כחלק מהמעקב, נדרשים המפקחים לדווח מידי חודש את מספר הספידומטר ברכבים.

נמצא, כי הדיווח אינו שוטף ואין הקפדה ומעקב אחר דיווחי הק"מ של הפקחים וכתוצאה מכך, הבקרה אחר השימוש ברכב אינו יעיל. לצרכי בקרה, יש להקפיד על דיווח חודשי של מספר הק"מ. קצין הבטיחות מסר, כי ירענן את הנחיות הדיווח לפקחים.

4) כאמור לעיל, פקח ד' סיים את עבודתו ובחודש אוגוסט 2019 והחזיר את רכבו לוועדה.

מעיון בנתוני הנהלת החשבונות נמצאו הוצאות כגון: עלויות דלק, נסיעה בכביש 6, המצביעים על שימוש ברכב זה בחודשים לאחר סיום עבודת הפקח.

הוסבר לביקורת, כי עד למינוי פקח נוסף הרכב משמש כרכב תפעולי.

הביקורת מציינת, כי במידה והדבר מאושר אין מניעה להשתמש ברכב לנסיעות תפעוליות במסגרת העבודה אך יש להקפיד, שעם סיום הנסיעה התפעולית, להשאיר את הרכב בחניית הועדה.

5) נמצא, כי לא נקבעו מכסות קילומטרים שנתיים לשימוש הפקחים.

להלן נתוני ביצוע ק"מ ברכבי הפקחים בשנים 2018-2019 וחישוב העלויות בגינם:

הערות	שנת 2019		שנת 2018		פקח
	עלות, שח/ק"מ	ק"מ	עלות, שח/ק"מ	ק"מ	
	1.55	47,175	2.02	48,590	א
	1.55	46,150	1.45	47,179	ב
הערכה	1.66	50,161	1.76	42,140	ג
בשנת 2019 - 7 חודשים בלבד.	1.96	31,651	1.81	57,311	ד
ב- 5 חודשים שימש כרכב תפעולי		11,333	-----	-----	
עלות ממוצעת לק"מ	1.68	186,470	1.77	195,220	סה"כ

עלות שנתית לחישוב עלויות, ראה לעיל טבלה בסעיף קטן 3.

מנתוני הטבלה לעיל עולים הנתונים הבאים :

- העלות לק"מ של מפקח א' בשנת 2018 הייתה גבוהה ביחס למוצע בשיעור של כ- 14% שמהווה היקף כספי של כ- 12,147 ₪ בשנה.  

$$((2.02-1.77) \times 48,590 = 12,147)$$
- העלות לק"מ בשנת 2019 של רכב מפקח ד' הייתה גבוהה ביחס למוצע בשיעור של כ- 17% המהווים היקף כספי של כ- 12,035 ₪ בשנה.  

$$((1.96-1.68) \times 42,984 = 12,035)$$

**כאמור לעיל, יש לנהל מעקב שוטף אחר נתוני הק"מ והעלויות המשתנות של תפעול הרכב. מומלץ לקבוע מכסות קילומטרים שנתיים לשימוש של מפקחי הועדה, המכסה תתבסס על היקף השטח הנמצא בתחום אחריותו של הפקח, מרחק ממקום המגורים ושימוש עצמי.**

6) סעיף 207 לחוק התכנון והבניה קובע, כי על המפקחים לענוד תג המזהה אותו ואת תפקידו, ללבוש מדי מפקח ובידו תעודה חתומה על ידי שר האוצר המעידה על תפקידו.

בהנחיה מספר 1.1 של היחידה הארצית לאכיפת דיני תכנון ובניה נקבעו מאפייני המדים :

- ✓ חולצה עם צווארון בצבע כחול כהה :
- על החזה בצד שמאל יוטבע שם הועדה או הרשות האוכפת וסמל הועדה או הרשות האוכפת.
- על החזה מצד ימין יענוד תג שבו רשום שמו ותפקידו של המפקח.
- ✓ מכנסיים – דגמ"ח בצבע אפור כהה.
- ✓ חגורה בצבע שחור.
- ✓ נעליים בצבע כהה, אחיד וללא דוגמאות.
- ✓ מעיל בצבע שחור, מעליו יענוד המפקח תג הנושא את שמו ותפקידו.

בהוראות הכלליות בהנחיה נקבעו הקלות מסוימות נוספות בנוגע למדי המפקחים.

**משיחה עם מנהל מחלקת הפיקוח דווח, כי בעת מילוי תפקידם מקפידים המפקחים על לבוש בהתאם להנחיות ולענוד תג מזהה.**

## 1. ממשקי עבודה עם מחלקות במועצות

### 1.1. כללי

הבנייה במרחב המועצה נעשית בישובים, באזורי התעשייה ובאזורים חקלאיים. ממשקי עבודה בין המחלקות השונות במועצה יכולים לסייע לפיקוח על הבנייה ולמחלקות האחרות. כך למשל שיתוף פעולה יסייע באיתור שימושים חורגים, עדכון חיובי ארנונה, רישוי עסקים והפיקוח המוניציפאלי. תובע הועדה מסר, כי הוא סבור ששיתופי פעולה עם מחלקות במועצה לאיתור עבירות על דיני תכנון ובניה יכולים לסייע למחלקת הפיקוח.

### 2.1. ממשק עם מחלקות הגביה

ממשקים בין פיקוח הועדה למחלקת גבייה מסייע באיתור ובהקמת נכסים חדשים, איתור בנייה ללא היתרים, איתור שימושים חורגים, עדכון ארנונה לנכסים שחרגו, אישורים לטאבו - ביקורת על מבנים לפני העברת בעלות, העברת ממצאי פיקוח הועדה למחלקת גבייה (דיווח ידני/ ממוחשב), שימוש בסקר הנכסים בשיתוף מחלקת הגביה בכפוף לשת"פ הוועדה ע"פ הוראות מנהל התכנון, שיתוף בתוצאות צילומי האוויר שמבוצע אחת לתקופה ע"י מחלקת גבייה לצורך איתור חריגות. **מנהל הפיקוח מסר, כי לא מתקיים שיתוף פעולה בין הפיקוח בוועדה למחלקות הגביה במועצות.**

### 3.1. ממשק עם מחלקת רישוי עסקים

1) הועדה לתכנון ובניה היא גורם מאשר למתן רישוי לעסק. כלומר, הועדה אמורה לאשר למועצה להנפיק רישיון עסק למבקשים במידה והעסק הוא בעל היתר כחוק והשימוש, מתאים לייעוד על פי תכנית תקפה החלה על השטח.

2) הבקשה לרישיון עסק מתקבלת ממחלקת רישוי עסקים במועצה, נבדקת על ידי הפיקוח ומועברת לחתימת מהנדסת הועדה. טופס הבקשה החתום, נשלח חזרה למחלקת רישוי עסקים להמשך טיפול בבקשה. העתק מטופס הבקשה מתועד בקלסר פיסי במחלקת הפיקוח.

3) לדברי מנהל מחלקת הפיקוח, נערך מעקב אחר אישורים שנתנו לבקשת רישוי עסק שניתן לתקופה מוגבלת.

בסריקת נתוני דוח תיקי פיקוח שנפתחו במערכת המידע בר בשנים 2017-2018, לא נמצאו תיקים המוגדרים כתיק בקשה לרישיון עסק. מנהל מחלקת הפיקוח הסביר, כי אינו נוהג לתעד בקשות לאישור רישוי עסק במערכת הממוחשבת אלא בתיק פיסי.

**לצרכי מעקב ובקרה אחר עבודת הפיקוח בנוגע לאישורים לבקשות לרישיונות עסק, מומלץ להסתייע במערכת המידע הממוחשבת.**



4) פקח רישוי עסקים במועצה האזורית עמק יזרעאל (ששימש בעבר כמפקח בוועדה) מסר לביקורת, כי הוא נוהג לדווח בע"פ למנהל מחלקת הפיקוח על עבירות בניה שהוא מוצא בסיוריו בישובים.

#### **4.1. ממשק עם הפיקוח העירוני**

1) כחלק מעבודת הפיקוח העירוני, המפקחים מסיירים ברחבי המועצה ומטפלים במפגעים שונים.

2) מנהל מחלקת הפיקוח מסר, כי הוא מקבל דיווח בע"פ מהפקח העירוני במידה והוא מגלה חשש לעבירת בניה.

לא נמצא נוהל כתוב המסדיר את אופן הדיווח והממשק בין מחלקות המועצה הנ"ל למחלקת הפיקוח של הועדה.

במטרה לאגם משאבים של מפקחים השונים, המסיירים במרחב התכנון של הועדה, יש לערוך נוהל אשר יסדיר שיתופי פעולה ודיווח שוטפים בין המפקחים.

## ז. תיקי פיקוח

### ז.1. כללי

- 1) גילוי של עבירת בניה מתבצע במספר דרכים כגון: קבלת תלונה, פיקוח יזום, שיתוף מידע ממחלקות המועצה, שימוש באמצעים טכנולוגיים ובדיקת נכס לפני מתן היתר.
- 2) בכל גילוי של עבירות בניה נפתח תיק פיקוח במערכת הממוחשבת, התיקים מסווגים כתיק פיקוח מסוג עבירה ותיק פיקוח מסוג תלונה. מערכת המידע מאפשרת קבלת התראות ומעקב. (בעבר נפתחו תיקים מסוג בקשה לרישוי עסק שכיום, לא נוהגים לפתוח תיקים מסוג זה).
- 3) מסמכים ומידע בתיק פיקוח מסוג עבירה מתועדים במקביל בתיק פיסי ואלו תיק מסוג תלונה מתועד במערכת הממוחשבת בלבד.
- 4) עם גילוי העבירה, מדווח הפקח למזכירת המחלקה והיא מקימה תיק פיקוח במערכת על בסיס דיווחי המפקחים.

### ז.2. נתוני תיקי פיקוח

- 1) תיקי הפיקוח מסווגים במערכת המידע בסטטוסים שונים. להלן תיאור הסטטוס כפי שנמסר לביקורת:

- הפסקת שימוש עצמי- העבירה הסתיימה עצמאית על ידי התושב.
- לא פעיל – התיק נסגר בשל סיום העבירה.
- ללא טיפול – התיק לא טופל.
- פעיל – התיק עדיין בטיפול.
- נמסר – התיק נמסר לטיפול התובע.

- 2) להלן נתוני מערכת המידע אודות סטטוס תיקי הפיקוח בשנים 2016-2019 נכון ליום 26/1/2020:

סטטוס תיק פיקוח					סה"כ תיקים	כמות תיקי פיקוח			
ללא טיפול	הפסקת שימוש עצמי	נמסר	פעיל	לא פעיל		עבירה	תלונה	בקשה לרישוי עסק	
--	--	1	63	23	87	65	11	11	2016
--	--	6	96	25	127	101	26	--	2017
1	1	12	28	29	71	46	24	1	2018
--	--	2	37	26	65	47	18	--	2019
<u>1</u>	<u>1</u>	<u>21</u>	<u>224</u>	<u>103</u>	<u>350</u>	<u>259</u>	<u>79</u>	<u>12</u>	סה"כ

### ניתוח נתוני התיקים

(3) משיחה עם מזכירת מחלקת הפיקוח המקימה תיקי פיקוח במערכת המידע ומעדכנת אותם דווח, כי נכון חודש ינואר 2020 כמות התיקים הנמצאים בסטטוס "פעיל" אינו מדויק ונובע מכך, שאף כמות התיקים הנמצאים בסטטוס "לא פעיל" אינו מדויק.

מזכירת המחלקה הסבירה, כי עד לסוף שנת 2018 לא נהגו במחלקת הפיקוח "לסגור" תיקי פיקוח לאחר סיום הטיפול בהם. כלומר, הגדרת הסטטוס בתיקים שנפתחו בשנת 2019, היא מדויקת.

מזכירת המחלקה מסרה, כי החלה בעדכון סטטוס התיקים משנים עבור אך מפאת קוצר הזמן העדכון יימשך זמן רב ואמור להסתיים, להערכתה, בסוף שנת 2020. לשם המחשה, בדקה הביקורת את נתוני התיקים בסטטוס "פעיל" בשנים קודמות ולהלן הנתונים ממערכת המידע נכון ליום 26/1/2020:

שנה	כמות תיקים הפעילים
2006	41
2007	53
2008	61
2009	113
2010	194
2011	85
2012	112
2013	54
2014	60
2015	66

כאמור לעיל, לדברי מזכירת המחלקה הנתונים הנ"ל אינם מדויקים ומבין התיקים ה"פעילים", לכאורה, בשנים 2006-2015 ישנם תיקים שהסתיימו ואמורים להיות בסטטוס "לא פעיל".

על פי נתוני שנת 2019 שנמסרו לביקורת בתאריך 12/1/2020 דווח, כי בשנת 2019 נסגרו 38 תיקי פיקוח. נתון זה אינו תואם לנתוני המערכת שבה מצוין, כי 26 תיקי פיקוח שאינם פעילים.

אף מעיון בדוח תיקי פיקוח שהופק ממערכת המידע בתאריך 26/1/2020, לא ניתן להבין מהתיעוד הקיים במערכת האם הסתיים הטיפול בתיק והוא נסגר.

**מהאמור לעיל עולה, כי לא נעשה שימוש בפוטנציאל של מערכת המידע ולא ניתן לנהל מעקב אחר הטיפול בתיקים הפעילים ולא ניתן לבחון את יעילות הטיפול בהם.**



שימוש חלקי בפוטנציאל מערכת המידע, מהווה בזבוז של משאבים, שימוש לא יעיל ופוגם באפשרויות הבקרה.  
יש להשלים בהקדם את עדכון נתוני מערכת המידע ולאפשר שימוש מלא ויעיל באפשרויות הבקרה והמעקב, אחר תיקי הפיקוח.

4) כאמור לעיל, נתוני סטטוס "פעיל" ו"לא פעיל" בשנים עד לשנת 2018 אינו מדויק ועל כן לא ניתן לבחון את יעילות הטיפול בהם.

בשנת 2019, שבה, לדברי מזכירת הפיקוח, נתוני מערכת המידע הם מדויקים, שיעור התיקים בסטטוס "לא פעיל" שהטיפול בהם הסתיים עומד על 40% (26 תיקים). נמצא, כי 19 תיקים בסטטוס "פעיל" מבין 37 תיקים "פעילים" בשנת 2019, נפתחו במחצית הראשונה של השנה. כלומר, מעל 6 חודשים שהם פרק זמן מהותי בטיפול בעבירות בניה.

משיחה עם מנהל מחלקת הפיקוח אימת מנהל הפיקוח, כי ישנם תיקים רבים משנים קודמות, שחלקם נמסרו לתובע, שהטיפול בהם טרם הסתיים.

5) על פי נתוני הטבלה בסעיף קטן 2 עולה, כי כמות תיקי הפיקוח שנפתחו בשנים 2018-2019 נמצאת במגמת ירידה ביחס לשנת 2017. בשנת 2019 נפתחו רק כמחצית מהתיקים שנפתחו בשנת 2017.

כלומר, מספר התיקים הממוצע שפתח פקח בשנה ירד מהותית.

#### תגובת מנהל מחלקת הפיקוח

מצוין, כי הפקחים אף עסוקים בבדיקת רישוי, מתן טופסי 4 ומתן תעודות גמר.

### 3.2. אכיפה יזומה / שוטפת

1) עבירות בניה מאותרות בחלק מהמקרים על ידי המפקח המבצע סיורים שגרתיים ביישובים ובחלקן נובעות מתלונות או בקשות הנבדקות על ידי המפקח ובמהלך הבדיקה מתגלה עבירת בניה.

2) להלן פירוט מקור האיתור עבירות בניה בשנים 2018-2019 (על פי נתוני הדיווח התקופתי של הועדה):

סך כל התיקים	מספר תיקי פיקוח לפי מקור האיתור ושיעורם מסה"כ						שנה
	צילום אויר	תלונה	אכיפה יזומה	25	62%	44	
71	3%	2	35%	25	62%	44	2018
65	12%	8	28%	18	60%	39	2019
136	7%	10	32%	43	61%	83	סה"כ



**ניתן להיווכח, כי כ- 60% מעבירות הבניה בשנים 2018-2019 אותרו במסגרת האכיפה היזומה.**

מחישוב פשוט עולה, כי כל פקח מאתר במסגרת האכיפה היזומה בממוצע שנתי, כ- 14 עבירות בניה בלבד (נלקחו בחשבון 3 פקחים).  
המדובר במספר איתורי עבירות בניה נמוך לפקח.  
עובדה זו מצביעה על הצורך להגדיל את סיורי הפקחים בישובים לאיתור עבירות בניה וכן, להשלים את סקר עבירות הבניה שאותו נדרשת הועדה לערוך.



## ח. שימוש באמצעי אכיפה מנהליים ושיפוטיים

### ח.1. כללי

- 1) לטיפול בעבירות בניה קיימים מספר אמצעים, כדלקמן:
  - 2)  **צווי מניעה מנהליים ושיפוטיים** – נועדו להפסקת בניה בלתי חוקית לפני השלמתה. בהתאם לסעיף 216 לחוק המסמיך את יו"ר הועדה או מהנדס הועדה, לצוות בכתב על הפסקת בניה במקרה בו קיים יסוד סביר להניח שמתבצעת בניה ללא היתר.  
**הצו בתוקף, כל עוד לא בוטל על ידי בית המשפט או הועדה.**
  - יצוין, כי צו הפסקה מנהלי אינו "ענישה" ותכליתו להפסיק הפרת החוק בבניה בלתי חוקית.
  - צווי אכיפה** – נועדו להסרת תוצאות העבירה והחזרת המצב לקדמותו, כדלקמן:
    - צו הריסה שיפוטי / צו הריסה מנהלי / צו הריסה לפי סעיף 239.
    - אמצעי נוסף לאחר הרשעה - הריסה עצמית או ע"י הועדה, כתב אישום בגין הפרת צו שיפוטי.
  - ענישה** – אמצעים שמטרתם גמול הולם לעבריו:
    - עונשי מאסר / מאסר על תנאי.
    - קנסות לרבות בגין טובות הנאה ושווי בניה וקנס יומי בגין הימשכות העבירה.
    - הפקדת ערבות לאי ביצוע עבירה חוזרת בתחום הבניה.
    - חיובים נוספים כגון: החזר אגרות, הוצאות.
- 3) הביקורת בקשה לבחון את תכולת תיקי התביעה ולוודא תיעוד לקיום הוראות תיקון 116 להשלמת תיק הפיקוח כגון: האם קיים מידע תכנוני ראוי, האם דוחות הפיקוח הם בהתאם להוראות התיקון, האם קיימים דפי איתור לכתבי האישום, האם קיים נסח טאבו ונאותות ראיות.  
**במענה לבקשת הביקורת מסרו מנהל מחלקת הפיקוח והיועץ המשפטי/התובע, כי המדובר בחומר חסוי מתוקף דיני ראיות ולא ניתן לביקורת לעיין את תכולת תיקי התביעה.**  
**בהעדר אפשרות לבחון את תכולת תיקי התביעה ובהעדר נוהל סדור, לא ניתן לאמת את נאותות ההליך ותיעודו, בהתאם לתיקון 116.**
- 4) נמצא, כי בדוח תיקי פיקוח שהופק ממערכת המידע מתועד תיאור קצר של הפעולות שננקטו.

מעיון בדוח תיקי הפיקוח עולה, כי בחלק מהמקרים לא ניתן להבין מהתיעוד הקיים האם הטיפול הסתיים ותוקנה העבירה או האם בוצע הצו המנהלי/השיפוטי.  
לצורך השלמת התמונה לגבי תיקי הפיקוח ופעולות האכיפה, יש להשלים את התיעוד במערכת עד לגמר הטיפול.

5) הביקורת בדקה נתונים אודות צווים בשנת 2019, להלן פירוט נתונים כפי שנמסרו לביקורת ממזכירת מחלקת הפיקוח נכון ליום 12/1/2020:

כמות לשנה			פירוט	כמות לשנה			פירוט
2017	2018	2019		2017	2018	2019	
21	12	10	קיום צווים	130	73	64	פתיחת תיקי פיקוח
3	1	5	פינוי שטח על ידי הבונה	18	28	38	סגירת תיקי פיקוח
<u>2</u>	<u>3</u>	<u>10</u>	ביצוע הריסה עצמית	68	11	13	צווי מנהליים הפסקה
<u>26</u>	<u>16</u>	<u>25</u>	כמות תיקים שבוצעו	2	6	8	צווי מנהליים הריסה
				7	11	15	צווים שיפוטיים
				15	30	10	הגשת כתבי אישום
				3	10	15	גזרי דין
267	224	261	קנסות שנגבו	70	274	356	קנסות שהוטלו ע"י בית המשפט
אלש"ח	אלש"ח	אלש"ח		אלש"ח	אלש"ח	אלש"ח	

מתוני הטבלה לעיל ניתן להיווכח, כי מספר הצווים שנתנו הוא נמוך ביחס לכמות התיקים שנפתחו.

6) על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, לפני הגשת כתב אישום כנגד מבצע עבירת תכנון ובניה, יש לקיים הליך של שימוע. כלומר, מתן הזדמנות לחשוד או לעורך דינו, המבקשים זאת, להציג את טענותיהם, בכתב או בע"פ, ולשכנע כי חומר הראיות או האינטרס הציבורי אינם מצדיקים הגשת כתב אישום.  
לדברי מנהל מחלקת הפיקוח, שימועים נערכים במשרדו של המפקח. הביקורת בקשה לבחון האם קיים תיעוד מבסס בתיקי הפיקוח לשימועים שנערכו אך, כאמור, לטענת מנהל מחלקת הפיקוח והיועץ המשפטי של הועדה, בשל חסיון חקירה לא ניתן לעיין בתכולת תיק הפיקוח.  
כאמור לעיל, בהעדר אפשרות לעיין בתכולת תיק הפיקוח לא ניתן לאמת קיום נאות של הליך שימוע.

7) מעיון בדוח תיקי פיקוח מהשנים 2016-2019 שהופק ממערכת המידע בתאריך 26/1/2020 נמצאו תיקים רבים וחלקם עוד משנת 2016 שבהם ניתן צו הריסה מנהלי/שיפוטי ונכון למועד הדוח לא בוצעה ההריסה, להלן דוגמאות:

מספר תיק פיקוח	מועד פתיחת התיק	ישוב
2016225	4/2016	זרזיר
2016261	10/2016	כעביה
2016266	10/2016	אליקים
2016274	11/2016	זרזיר
2016283	12/2016	כעביה
2016284	12/2016	נהלל

הביקורת מודעת לעובדה, כי יכולת הועדה לבצע הריסה היא מוגבלת וכי קיימת מורכבות משפטית ליישום צווי ההריסה ועל כן, מומלץ לבחון קבלת סיוע מהיחידה הארצית או מהועדה המחוזית לביצועם.

כמו כן, לאור המורכבות בביצוע ההריסה מומלץ לבחון הטלת קנסות כגורם מרתיע. לצורך כך מומלץ לתת תשומת לב לאבטחת המפקחים בעת מתן הקנסות.

תובע הועדה בתגובתו מסר, כי המעקב אחר ביצוע ההריסות מבוצע על ידי מזכירת מחלקת הפיקוח.

8) מעיון בדוח גזרי דין בנושא קנסות שהופק ממערכת המידע בתאריך 4/12/2019, נמצאו תיקי פיקוח רבים שבהם קיים חוב בגין קנס שטרם נגבה. סך היקף הקנסות אשר טרם נגבה נכון למועד הפקת הדוח עומד על כ- 875 מאלפי ₪.

להלן דוגמאות:

הסכומים בש"ח.

מספר תיק	סך הקנס	סכום ששולם	יתרת קנס לתשלום	שנת הטלת הקנס
167001	30,000	18,000	12,000	2002
167101	29,804	14,400	15,404	2002
173202	32,500	7,500	25,000	2004
187305	40,495	0	40,495	2006
2008065	22,480	0	22,480	2011
2013036	23,500	0	23,500	2015
71 תיקי פיקוח נוספים	<u>2,068,609</u>	<u>915,566</u>	<u>736,043</u>	-----
סה"כ	<u>2,247,388</u>	<u>955,466</u>	<u>874,922</u>	-----

ניתן להיווכח, כי פוטנציאל הגביה הוא מהותי ועומד על סכום של כ- 874 אלפי ₪.

חלק מהתיקים בהם קיים חוב, נפתחו לפני שנים רבות עוד מתחילת שנת 2000. כאמור, העדר אכיפה נאותה משפיע לרעה על רמת ההרתעה.

## ח.2. התייעצות עם התובע

- 1) סעיף 225(א) לחוק התכנון והבניה קובע חובת היוועצות עם התובע לפני מתן צן מנהלי / קנס. התובע יבחן את שלמות תיק החקירה ונאותות הענישה.
  - 2) הביקורת סקרה מדגמית נתוני דוח תיקי פיקוח בהם ניתן צו מנהלי/קנס מהשנים 2018-2019.
- במדגם שנבדק בדוח נתוני תיקי פיקוח נמצא, כי לפני מתן צו מנהלי או קנס נערך שלב של התייעצות עם התובע לפני מתן צו מנהלי / קנס. **אין הערות.**

## ח.3. משך זמן הטיפול בתיקי הפיקוח שהוגשו לתובע

- 1) הביקורת בדקה את משך הזמן הטיפול בתיקי הפיקוח ממועד פתיחת התיקים והגשתם לטיפול התובע.
- 2) להלן נתונים שנמסרו לביקורת נכון ליום 30/1/2020 של תיקי פיקוח שנמסרו לתובע הועדה וטרם הגיעו לסיומם:

תיקים שנמסרו לתובע				שנה
הוגש כתב אישום וטרם ניתן גזר דין		טרם הוגש כתב אישום		
שיעור מסה"כ	כמות	שיעור מסה"כ	כמות	
5%	2	4%	2	2013
11%	4	2%	1	2014
5%	2	10%	5	2015
24%	9	21%	10	2016
41%	15	38%	18	2017
14%	5	19%	9	2018
0%	---	6%	3	2019
<u>100%</u>	<u>37</u>	<u>100%</u>	<u>48</u>	סה"כ

מנתוני הטבלה לעיל ניתן להיווכח, כי ישנם תיקים רבים מהשנים 2013-2018 שנמסרו לתובע הוועדה ועדיין לא הוגש בגינם כתב אישום. כמו כן, תיקים רבים שהוגשו במהלך התקופה הנ"ל וטרם הסתיימו וטרם ניתן בהם גזר דין סופי.

כאמור לעיל, משך הזמן הארוך שבו נמשך הטיפול בתיקי הפיקוח פוגע באכיפה ועלול ליצור עובדות בשטח המקשות על אכיפת הדין ומקטין את יכולת ההרתעה. על התובע המועצתי בסיוע מחלקת הפיקוח לקדם את הטיפול בתיקים הפיקוח משנים עברו ולהביאם לידי סיום.

## ח.4. רישום צו בית משפט בפנקס המקרקעין



- 1) בהתאם להוראות, לאחר מתן צו של בית המשפט נדרשת הועדה לרשום הערה בפנקס המקרקעין.
- 2) מעיון בקובץ נתוני שלבים בתיקי פיקוח נמצא תיעוד על ביצוע רישום צו במקרקעין.
- 3) תובע הועדה מסר לביקורת, כי אכן נרשמות הערות בפנקס המקרקעין. ישנם מקרים בהם קיים קושי בהוכחת הבעלות המקשות על ביצוע הרישום.

#### **ח.5. קשר בין תובע – מחלקת פיקוח**

- 1) הפיקוח ואכיפת דיני התכנון והבניה מבוצעים בשילוב של הפיקוח והתובע.
- 2) התובע ומנהל מחלקת הפיקוח מסרו, כי מידי שבוע מתקיימת ישיבת עבודה עם התובע ובה נדונים סוגיות שונות בתיקי הפיקוח.  
לדברי מנהל מחלקת הפיקוח סיכומי הישיבה מתועדים בתיק הפיקוח הרלוונטי.
- 3) ניהול ומעקב אחר תיקי פיקוח המועברים לתובע, מבוצע באמצעות מערכת המידע על ידי מזכירת המחלקה.

**ט. טיפול בתלונות**

**ט.1. נתוני תלונות**

- 1) תלונות תושבים בגין חריגות בניה, מתקבלות בוועדה ומועברות לפקחים או מתקבלות ישירות אצל הפקח.
- 2) מזכירת הפיקוח, פותחת תיק פיקוח המסווג כ"תיק תלונה".
- 3) להלן נתונים אודות מספר תיקי תלונה שנפתחו במהלך השנים 2017-2019:

שנה	סיווג תיקי פיקוח						
	סה"כ תיקי פיקוח	עבירה		תלונה		בקשת רישוי	
		שיעור מסה"כ	כמות	שיעור מסה"כ	כמות	שיעור מסה"כ	כמות
2016	87	74%	65	13%	11	13%	11
2017	127	80%	101	20%	26	0	--
2018	71	65%	46	34%	24	1%	1
2019	<u>65</u>	<u>72%</u>	<u>47</u>	<u>28%</u>	<u>18</u>	<u>0</u>	<u>--</u>
<b>סה"כ</b>	<b><u>350</u></b>	<b><u>74%</u></b>	<b><u>259</u></b>	<b><u>23%</u></b>	<b><u>79</u></b>	<b><u>3%</u></b>	<b><u>12</u></b>

ניתן להיווכח, כי שיעור תיקי הפיקוח במוצע תלת שנתי המסווגים כ"תיקי תלונה" עומד על כ- 23%.

**ט.2. נהלי עבודה**

- 1) מבדיקתנו עולה, כי לוועדה אין נוהל עבודה המסדיר את נושא הטיפול בתלונות הציבור המצריכות טיפול של מחלקת הפיקוח. נוהל העבודה אמור להסדיר, בין היתר, את אופן הטיפול, אופן ההודעה למתלונן, לוח זמנים לביצוע וכו'. מומלץ לערוך נוהל עבודה סדור לטיפול בתלונות שיכלול, בין היתר, לוח זמנים מחייב לטיפול בתלונה והודעה למתלונן.

- 2) מנהל מחלקת הפיקוח מסר לביקורת את הנוהג הקיים, להלן פירוט:

- א. עם קבלתה, מועברת התלונה למפקח הרלוונטי ומשובצת בביקורו הקרוב במקום.
- ב. ביקור מפקח ועריכת דוח פיקוח.
- ג. פתיחת תיק פיקוח מסוג תלונה במערכת המידע.
- ד. טיפול בעבירה (במידה וקיימת) על ידי, בין היתר, ביקור בשטח, זימון לחקירה וכו'.
- ה. נשלחת תשובה למתלונן.

לדברי מנהל מחלקת הפיקוח, כל התיעוד נעשה בתיק הפיקוח הממוחשב.





3) לא נמצא תיעוד לתלונות של תושבים, שבגינם לא נפתח תיק פיקוח. לצרכי מעקב ובקרה אחר הטיפול בתלונות, מומלץ לתעד כל תלונה של תושב המוגשת לוועדה, אפילו אם לא נפתח תיק חקירה בגינה.

4) מעיון בדוח המפרט שלבים בתיקי פיקוח מסוג תלונה נמצא, כי התיעוד בתיק הוא פירוט של סוג הטיפול בעבירת הבניה שנמצאה בעקבות התלונה.

לא נמצא תיעוד בנוגע לדיווח למתלונן: האם המתלונן קבל הודעה לגבי הטיפול בתלונתו או האם נעשה סוג של דיווח למלונן. מומלץ לתעד את הדיווח למתלונן בנוגע לטיפול בתלונתו.

### ט.3. מעקב

1) להלן נתוני סטטוס תיקי הפיקוח מסוג תלונה:

סה"כ	לא פעיל		פעיל		שנה
	שיעור מסה"כ	כמות	שיעור מסה"כ	כמות	
18	39%	7	61%	11	2017
24	71%	17	29%	7	2018
18	61%	11	39%	7	2019
סה"כ	58%	35	42%	25	

ניתן להיווכח, כי ישנם תיקי פיקוח מסוג תלונה משנת 2017 בשיעור מהותי אשר עדיין לא הסתיימו. יודגש, כי בחלק מתיקי התלונה הנ"ל נפתחו מלפני למעלה מ-3 שנים. התמשכות הטיפול בתיקי תלונה אלו, עלול להוביל ליצירת עובדות מוגמרות בשטח, לקשיים באכיפת הדין, לפגיעה בהרתעה ובאימון הציבור.

2) הביקורת דגמה תיקי פיקוח מסוג תלונה שנפתחו בשנת 2019. בחלק מהמקרים שנדגמו נמצא, כי חלף זמן רב ממועד קבלת התלונה ועד לפתיחת תיק פיקוח מסוג תלונה במערכת המידע הממוחשבת, להלן מספר דוגמאות:

מס' תיק	מועד קבלת תלונה	מועד פתיחת תיק	הפרש בימים
2019008	10/10/2018	28/1/2019	110
2019004	6/10/2018	13/1/2019	99
2019018	5/3/2019	8/4/2019	34
2019060	6/11/2019	8/12/2019	32



על פי נתוני הטבלה לעיל ניתן להיווכח, כי במקרים שנדגמו בטבלה לעיל משך הזמן בין קבלת התלונה למועד בו נפתח תיק פיקוח מסוג תלונה הוא למעלה מחודש ימים שלא על פי הנוהג הקיים.

**הביקורת סבורה, כי עיכוב בפתירת תיק פיקוח מסוג תלונה עלול לפגוע באמינותו ולפגוע באפשרויות המעקב הראוי אחר הטיפול בתלונה ובעבירת הבניה שנמצאה.**

**יש לפתוח תיק פיקוח מסוג תלונה, קרוב ככל שניתן למועד קבלת התלונה.**

## י. דיווח לגורמי חוץ

### י.1. כללי

- 1) סעיף 254 ט"ו לחוק התכנון ובניה (תיקון 116) קובע, כי יו"ר הועדה יעביר למנהל היחידה הארצית לאכיפה, מדי 3 חודשים, דיווח על פעולות האכיפה שננקטו על עבירות הבניה.  
בהתאם להנחיית היחידה הארצית לאכיפה מספר 2.2 :  
א. הדיווח הראשון יהיה ברבעון ראשון לשנת 2018 ויוגש עד ליום 15/4/2018.  
ב. ועדות עצמאיות יגישו דוח אחת ל 6 חודשים.  
ג. הדוח יכלול פרטים אודות עבודה ושימוש אסורים שאותרו.  
ד. יוגש דוח מסכם שנתי שיכלול, בין היתר, נתונים אודות תחומי התכנון, מצבת פקחים בהשוואה לתקינה, מצב הכשרות שבוצעו, מצאי ציוד, ניתוח ממצאים כמותי, יחסי ואיכותי, מסקנות והמלצות.  
ה. דוח סיכום שנתי יצורף לדיווח הרבעוני.
- 2) סעיף 1 לתקנות התכנון והבניה (דיווח על בניה שלא כדין), תשמ"ח- 1987 קובע, כי אחת לחודש ידווח יו"ר הועדה ליו"ר הועדה המחוזית על בניה שלא כדין.

### י.2. ממצאים

- 1) נמצא, כי הדוחות מופקים באמצעות מערכת המידע הייעודית.
- 2) הביקורת קבלה לעיונה קובץ אלקטרוני מסוג אקסל הכולל דוח מסכם לשנים 2016-2019 הכולל סקירת הממצאים לפי רבעון.  
נמצא, כי הדוח מתאים לנדרש מהועדה במסגרת הדיווח הרבעוני ליחידה הארצית לאכיפה. **אין הערות.**
- 3) בהתאם להנחיות, נדרשת הועדה להביא את הדיווח השנתי ליחידה הארצית לאכיפה לדיון בישיבת מליאת הועדה.  
**הביקורת סרקה פרוטוקולים של ישיבות המליאה בשנת 2019 ועד חודש פברואר 2020, בסריקה לא נמצא תיעוד לדיון שנערך בדוח השנתי ליחידה הארצית לאכיפה.**  
מהאמור לעיל עולה, מליאת הועדה אינה מנהלת מעקב שוטף אחר עבודת המפקחים וכפועל יוצא, אין הקפדה על יישום מדיניות האכיפה שאושרה.  
במטרה לשקף בפני חברי מליאת הועדה את ממצאי הטיפול בעבירות הבניה ופעילות מחלקת הפיקוח, יש לקיים דיון בנתוני הדוח השנתי שנשלח ליחידה הארצית לאכיפה.  
מומלץ להגיש דיווח רבעוני למליאת הועדה לגבי עבודת מחלקת הפיקוח.  
בין היתר, הצגת הדוח תתרום לאפקטיביות מנגנון האכיפה של הועדה.
- 4) לא התקבל אצל הביקורת תיעוד לדיווח ליו"ר הועדה המחוזית כנדרש מסעיף 1 לתקנות לעיל



## יא. ליווי בניה

### יא.1. כללי

1) הפיקוח אחר בניה חדשה מבוצע, כדלקמן:

- ✓ לפני מתן היתר בניה – על מנת לוודא, כי במקום בגינו מבוקש ההיתר טרם בוצעה הבניה ולא קיימות עבירות בניה אחרות.
- ✓ במהלך ביצוע הבניה – על מנת לוודא, כי הבניה מבוצעת בהתאם לתנאי ההיתר וכי, לא מבוצעת סטייה מהיתר אשר ייתכן ולא תהיה ניתנת לתיקון בשלב מאוחר יותר.
- ✓ לאחר סיום הבניה – על מנת לוודא, כי הבניה הושלמה בהתאם להיתר הבניה שניתן טרם מתן אישור סופי לאכלוס הבניין (טופס 4).

2) מחלקת הפיקוח נדרשת לעקוב אחר נכסים בהם מבוצעים שינויים או תוספות הטעונים היתר בניה. הפיקוח נעשה בהתאם להיתר הבניה שהופק בגין השינוי / התוספת המבוצעים.

### יא.2. נהלי עבודה

- 1) נמצא נוהל עבודה בנושא טיפול במתן טופס 4 וחוות דעת רישוי לפני מתן היתר בניה. מנהל מחלקת הפיקוח מסר, כי בכל בקשה להיתר מתאם המפקח הרלוונטי של הישוב מועד עם מבקש ההיתר לצורך בדיקה רלוונטית לצורך קבלת היתר בניה או לקבלת טופס 4 בסיום הבניה. בין היתר, בודק המפקח האם קיימים חריגות בהתאמה בין התכנית לבניה בשטח. לאחר הבדיקה, מפיק המפקח חוות דעת המתועדת בתיק הבקשה.
- 2) מעיון בנוהל הפיקוח עולה, כי אין התייחסות להליך הפיקוח בשלב הבניה ובשלב הסופי בבקשות להיתר לתוספת בניה או שינויים. כמו כן, אין התייחסות לפיקוח אחר היתרים זמניים לשימוש חורג. מומלץ לערוך נוהל להסדרת את נושא הפיקוח אחר תוספות ושינויי בניה וסיום תקופת היתרים לשימוש חורג.

### יא.3. בקשות להיתר בניה

1) על פי נתוני מערכת המידע נכון ליום 23/2/2020 הוגשו בקשות להיתר כדלקמן:

1) בשנת 2019	-	156 בקשות להיתר בניה
2) בשנת 2018	-	303 בקשות להיתר בניה
3) בשנת 2017	-	418 בקשות להיתר בניה

4) הביקורת בדקה מדגמית תיעוד במערכת המידע בבקשות לחוות דעת מפקח לפני הפקת היתר בניה.

במדגם שנבדק נמצא תיעוד לחוות דעת מפקח לפני מתן היתר הבניה – **אין הערות.**

### יא.4. פיקוח בשלבי הבניה

1) מנהל מחלקת הפיקוח מסר, כי בשל אילוצי כ"א לא מבוצע פיקוח שוטף אחר שלבי הבניה. מבוצע פיקוח חלקי, במסגרת הסיורים השוטפים של המפקחים בישובים. הביקורת מציינת, כי בהעדר מעקב אחר שלבי הבניה ייתכן ויבוצעו חריגות מתכנית מאושרת שיקשה על הועדה לתקן. לא קיים רישום ותיעוד של ביקורי המפקחים באתרי הבניה במהלך הסיורים השוטפים.

### יא.5. פיקוח בסוף הבניה

1) בהתאם לנוהל הפיקוח, נדרשת חוות דעת המפקח כי הבניה בוצעה בהתאם להיתר והתכנית המאושרת לפני מתן טופס 4. הביקורת בדקה מדגמית תיעוד במערכת המידע בתיק הבקשה לקיומה של חוות דעת מפקח לפני מתן טופס 4. במדגם שנבדק נמצא תיעוד לחוות דעת מפקח, **אין הערות.**

2) מנהל מחלקת הפיקוח מסר, כי כיום לא מבוצעת בדיקת מפקח בסיום בניית תוספת או שינויים, בין היתר, בשל אילוצי כ"א ומשום שלא נדרש טופס 4 לאחר סיום הבניה. הבדיקה נעשית במסגרת הסיורים השוטפים של המפקח בישוב. מנהל הפיקוח ממליץ על קבלת ערבות בנקאית מהמבקש והתחייבות שלא לחרוג מההיתר שניתן. במידה ותימצא חריגה, תשמש הערבות לתיקונה.

המדובר בחלק ממשימות הפיקוח לוודא ביצוע נאות של היתר הבניה. יש לבחון את סוגיית הפיקוח אחר נאותות ביצוע תוספות ושינויים בהתאם להיתר הבניה ואת השלכות הנובעות מכך.

**יב. מעקב תיקון ליקויים ויישום המלצות – תגובות שהתקבלו בתאריך 20/12/2020**

יודגש, כי סטטוס הביצוע הוא בהתאם לדיווח שהתקבל מהועדה נכון ליום 20/12/2020 - לא בוצעה בדיקה נוספת.

תגובות הועדה שהתקבלו ביום 20/12/2020	סטטוס ביצוע לפי דיווח הועדה מיום 20/12/2020			תמצית תגובת המחלקה בדוח הביקורת	המלצה	תמצית ליקוי
	לא בוצע	בוצע חלקית	בוצע			
לא קשור לפעילותה של מחלקת הפיקוח						האגרות שנגבו בשנים 2018 ו-2019 ומועברות לרשויות, אינם מכסות את היקף המכסות המשולמות על ידן.
הליך הסקר במכרז כרגע. חלק גדול מתיקי הפיקוח מטופלים במישור המנהלי כגון: הסדרה, פינוי, הריסות – בהליכים אלו אין הטלת קנסות. גובה הקנסות נקבע בסופו של דבר ע"י בית המשפט.		✓		החל מיום 1/1/20, גביית הקנסות תבוצע על ידי המרכז לגביית קנסות		אין התאמה בין ההשקעה בנושא פיקוח לבין ההכנסה המתקבלת בגינה הדבר נובע, בין היתר, משיעור הגבייה הנמוך מסך הקנסות, מהיקף פיקוח שאינו מספק ואף, מהעדר סקר חריגות בניה.
הועדה מקיימת מדיניות הסדרה של עבירות בניה. דווח במליאה על קיום מדיניות זו		✓			על מליאת הועדה לקיים דיון ולאשר את מדיניות האכיפה שנקבעה בחודש ינואר 2015.	לא נמצא תיעוד לדיון שהתקיים במליאת הועדה בנושא מדיניות האכיפה ולא נמצא תיעוד לאישור מדיניות אכיפה.
סקר יבוצע רק במידה ולא תבוצע הנחיה שונה		✓		הועדה מינתה יועץ לבחירת חברה חיצונית לביצוע הסקר נכון לחודש אוגוסט 20, הועדה נמצאת בהליך מתקדם לביצוע מכרז.		הועדה טרם ביצעה סקר עבירות בניה. תכנית העבודה המבוצעת בפועל על ידי הפקחים אינה מבוססת על איתור חריגות בניה כפי שסקר מקצועי יכול לספק.

תגובות הועדה שהתקבלו ביום 20/12/2020	סטטוס ביצוע לפי דיווח הועדה מיום 20/12/2020			תמצית תגובת המחלקה בדוח הביקורת	המלצה	תמצית ליקוי
	לא בוצע	בוצע חלקית	בוצע			
נכון לחודש 12/2020, מועסקים במחלקה 3 מפקחים ומנהל פיקוח.			✓	נכון ל- 3/8/20 דוח, כי בוועדה 3 מפקחים ומפקח נוסף נמצא בהליך קליטה. (הוועדה מתייחסת למנהל יחידת הפיקוח כמפקח)	יש להשלים את מספר המפקחים כנדרש	במועד הביקורת, מועסקים במחלקה 2 מפקחים בלבד במקום 5 כנדרש מהנחיות היחידה הארצית לאכיפת דיני תכנון ובניה.
קיימים נהלים מסודרים והנחיות מקצועיות לגבי אופן ביצוע המשימות ו/או הכנת תיקי פיקוח, המפקחים בעלי ידע וניסיון בתחום זה ומנהלים את התיקים בשיתוף והנחיה של תובע הועדה.			✓		יש לערוך נוהל שיתבסס על הנוהל המפורט שערכה תובעת הועדה לשעבר בשנת 2015 ועל מדיניות הפיקוח שנקבעה על ידי הועדה.	נוהל עבודת הפיקוח אינו קובע את אופן ביצוע משימות הפיקוח באופן מפורט או כיצד להכין תיק חקירה.
חברת הניהול מעולם לא פעלה בתחום תיקי הפיקוח.			✓	ביום 23/1/20, פנה מתכנן הועדה לאנשי התוכנה לבטל את ההרשאות לחברה למתן שירותי ארכיון בנוגע לתיקי פיקוח.	יש לבחון היטב את הרשאות הקיימות ולעדכן אותם לפי תפקיד העובד וההרשאה הנדרשת.	נמצאן מקרים בהם נתנו לעובדים שאינם עובדי מחלקת הפיקוח, הרשאות עבודה רבות במערכת המידע. בין היתר, נמצא כי לחברה המספקת שירותי ארכיון יש הרשאות עבודה במערכת הפיקוח.



תגובות הועדה שהתקבלו ביום 20/12/2020	סטטוס ביצוע לפי דיווח הועדה מיום 20/12/2020			תמצית תגובת המחלקה בדוח הביקורת	המלצה	תמצית ליקוי
	לא בוצע	בוצע חלקית	בוצע			
לא נדרש הליך כזה. תובע הועדה בקשר מתמיד לגבי השלמת החומרים בתיקי הפיקוח והאינפורמציה מועברת על בסיס קבוע.					יש לאפשר לתובע הרשאת צפייה בנתוני תיקי הפיקוח וזאת, על מנת שיוכל לבחון את מצב התיקים ובמידת הצורך להנחות את המפקחים להשלמת התיקים.	לתובע הועד אין כלל הרשאות כניסה למידע של הפיקוח.
אנו מייעלים את השרות ומנגישים אותו לציבור.	✓				יש לפעול בהתאם להנחיות.	לא מבוצעת הפרדה בהתאם להנחיות היחידה הארצית לאכיפה והמפקחים במחלקת הפיקוח, מבצעים פעולות אכיפה ופעולות רישוי במקביל.
עברו 15 שנים מאז תחילת עבודתו					יש לוודא, כי המפקח י.כ אכן עבר הכשרה מחייבת.	לא נמצא תיעוד מבסס, כי המפקח י.כ עבר קורס הכשרה למפקח תכנון ובניה כמתחייב מהוראות החוק ולא נערך דיון בנוגע לתפקודו המקצועי.
לוועד יש סכום כללי להשתלמות (40 אלפי ₪). מתקיימות שיחות חודשיות לכלל עובדי הועדה.			✓		יש לקבוע נוהל אשר, בין היתר, יסדיר את אופן המעקב אחר תפקוד עובדים וקיום שיחות משוב תקופתיות.	בתקציב לשנת 2020, לא הוקצו משאבים להשתלמות והכשרה שוטפים של המפקחים.



תגובות הועדה שהתקבלו ביום 20/12/2020	סטטוס ביצוע לפי דיווח הועדה מיום 20/12/2020			תמצית תגובת המחלקה בדוח הביקורת	המלצה	תמצית ליקוי
	לא בוצע	בוצע חלקית	בוצע			
העבודה היא דינמית ומקלה.	✓				לצרכי מעקב ובקרה, יש לערוך פרוטוקול או סיכום ישיבות העבודה השבועיות.	לא נמצאו פרוטוקולים או סיכומים של ישיבות העבודה השבועיות המשקפים את אופן קביעת תכניות העבודה ועדכונים המתקבלים מהמפקחים.
המפקחים יוצאים על פי סידור שבועי קבוע ורשום ובו משובצות משימות ובדיקות שעליו לבצע בתחום הרישוי ובתחום הפיקוח. כל יום למחרת הביקור, המפקח מדווח למנהל הפיקוח/מזכירת הפיקוח את הנעשה ולגבי המשך הטיפול.		✓			יש לשדרג את תכנית העבודה כך שתיתן תמונה מפורטת של נושאי העבודה השבועיים/חודשיים שעל המפקח לבצע, את שמות הישובים שבהם נדרש לסייר ומה נדרש מהמפקח להשלים. יש למלא יומן עבודה יומי שבו יפורטו המשימות שבוצעו והפעולות שנעשו. יש לקבוע בתכנית העבודה יעדי תפוקה בנוגע להגשת תיקי פיקוח לתובע.	תכנית העבודה אינה כוללת: רשימת המטלות היומית הנדרשת מהמפקח ויעדי תפוקה כמותיים להכנת תיקי פיקוח ולהעברתם לתובע. המפקחים אינם ממלאים יומן עבודה הכולל פירוט המשימות שבוצעו והפעולות שנעשו.
כיום קיים מפקח קבוע באזור זה.		✓		לדברי מנהל יחידת הפיקוח, בשל המחסור במפקחים, פיקוח ביישובי המועצה האזורית מגידו בוצע על ידו אך לא תועד.	מסקירת מדגמית של תכניות העבודה השבועיות נמצא, כי בישובים של המועצה האזורית מגידו לא בוצעו סיורים בחודש ספטמבר 2019 כלל.	

תגובות הועדה שהתקבלו ביום 20/12/2020	סטטוס ביצוע לפי דיווח הועדה מיום 20/12/2020			תמצית תגובת המחלקה בדוח הביקורת	המלצה	תמצית ליקוי
	לא בוצע	בוצע חלקית	בוצע			
<p>הוועדה נוקטת במדיניות הסדרה.</p> <p>לכל מפקח יש סידור שבועי הנקבע מראש ובו משובצות כל המשימות היומיות וגם אכיפה יזומה. המפקח אמור לחזור לכל יישוב כל שבוע וחתי לערך, גם אם התגלתה עברת בניה קיים מעקב ותיעוד בעניין.</p>		✓			<p>היקף כ"א בפיקוח אינו מאפשר פיקוח יזום וביצוע מדיניות האכיפה באופן מיטבי וכתוצאה מכך:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• אין ביצוע חודשי מושלם ומלא של פיקוח יזום ואיתור חריגות בניה בכל יישובי מרחב התכנון של הועדה ובשטחים הפתוחים.</li> <li>• רמת ההרתעה לעבירות בניה יורדת.</li> <li>• עבירות בניה מתגלות רק בשלבים מאוחרים והטיפול בהן, מורכב יותר.</li> <li>• הפיקוח מתמקד במשימות ותלונות דחופות.</li> <li>• הבקרה אחר ביצוע צווים נחלשת.</li> </ul>	
					יש לערוך תכנית עבודה שנתית, שתכלול יעדים ומטרות לביצוע.	אין תכנית עבודה ברמה שנתית הכוללת, בין היתר, יעדים לביצוע שממנה נגזרים תכניות העבודה החודשיות/שבועיות.
					יש לערוך הדרכות למפקחים וללמדם לתפעל את האמצעים הטכנולוגיים שקבלו לשימושם באופן יעיל ואיכותי.	לא נמצא תיעוד לביצוע הדרכות למפקחים לשימוש במכשירי העזר שנתנו להם כגון: טאבלט או מכשיר לייזר למדידה ולניתוח צילומי האוויר.

תגובות הועדה שהתקבלו ביום 20/12/2020	סטטוס ביצוע לפי דיווח הועדה מיום 20/12/2020			תמצית תגובת המחלקה בדוח הביקורת	המלצה	תמצית ליקוי
	לא בוצע	בוצע חלקית	בוצע			
הושלם.  המדובר בסוגיה תקציבית.			✓		בשל הצורך בגילוי עבירות בניה מוקדם ככל שניתן ובשל שינויים מהותיים הנגרמים, מומלץ לבחון אפשרות לעדכון צילומי האוויר בתדירות גבוהה יותר של 6-12 חודשים.	אחת לשנתיים הועדה רוכשת צילומי אוויר מעודכנים (למועד עריכת הדוח ברשות הפקחים צילום משנת 2018).
תפקיד המפקח הוא לסייר ולפקח בעזרת הרכב.	✓			קצין הבטיחות מסר, כי בכוונת הועדה להחליף את סוג כלי הרכב לרכב חסכוני יותר.	לבחון מעבר לרכבים חסכוניים.	נמצא, כי הוצאות הדלק מהוות שיעור מהותי של כ- 35%-40% מסך הוצאות הרכבים.
קיים דיווח להנהלת החשבונות על בסיס חודשי.			✓	קצין הבטיחות מסר, כי ירענן את ההנחיות למפקחים	יש להקפיד על דיווח כמתחייב.	הפקחים נדרשים לדווח מידי חודש את מספר הספידומטר ברכבם. נמצא, כי הדיווח אינו שוטף ואין הקפדה ומעקב אחר דיווחי הק"מ של הפקחים וכתוצאה מכך, הבקרה אחר השימוש ברכב אינו יעיל.
מזה כשנה, כל בקשה לרישוי עסק שמתקבלת בוועדה ולה ישי תיק מוקם		✓			לצרכי מעקב ובקרה אחר עבודת הפיקוח בנוגע לאישורים לבקשות לרישיונות עסק, מומלץ	בקשות לאישורים לצורך מתן רישיונות לעסקים המתקבלות ממחלקות רישוי עסקים במועצות, אינן מתועדות במערכת המידע אלא בתיק פיסי.

תגובות הועדה שהתקבלו ביום 20/12/2020	סטטוס ביצוע לפי דיווח הועדה מיום 20/12/2020			תמצית תגובת המחלקה בדוח הביקורת	המלצה	תמצית ליקוי
	לא בוצע	בוצע חלקית	בוצע			
במערכת ניהול ועדה, מתועדת. נשאר לטפל בבקשות להן לא נמצאו תיקים במערכת (כיום מתויקות בקלסר ייעודי).					להסתייע במערכת המידע הממוחשבת.	
בוצע במועצה האזורית עמק יזרעאל.		✓		בישיבה מיום 9/8/20 בהשתתפות ראש המועצה האזורית עמק יזרעאל ומנהלים נוספים נקבע: יש הסכמה שצריך לאגם כוחות של פקחים. נדרש: לקבוע כללים ומנהל אחראי לנושא, לקיים ישיבות עדכון תקופתיות של הפקחים, לבחון שיתוף פעולה עם מתמידים בישובים, מוקד המועצה יקבל את הדיווחים ויפנה לפקח הרלוונטי. אייל מינה את יו"ר ועדת המשנה לרכז את הנושא.	במטרה לאגם משאבים של מפקחים במחלקות, המסיירים במרחב התכנון של הועדה, יש לערוך נוהל אשר יסדיר שיתופי פעולה ודיווח שוטפים בין המפקחים.	לא מתקיים שיתוף פעולה ולא נמצא נוהל כתוב המסדיר את אופן הדיווח והממשק בין המפקחים במחלקות המועצה (גביה, רישוי עסקים, פיקוח עירוני) למחלקת הפיקוח של הועדה.
מזה כ-3 שנים ישנו טיפול בענין וסטטוס התיקים מטופל. תיקים שעברת הבניה בהם הסתיימה, הופכים ללא פעילים. בנוסף, מזכירת הפיקוח מנהלת תהליך של סגירת		✓		שימוש חלקי בפוטנציאל מערכת המידע, מהווה בזבוז של משאבים ושימוש לא יעיל ופוגם באפשרויות הבקרה. יש להשלים בהקדם את עדכון נתוני התיקים במערכת המידע ולאפשר שימוש מלא ויעיל באפשרויות הבקרה והמעקב אחר תיקי הפיקוח.	נכון לחודש ינואר 2020, נתוני סטטוס תיקי הפיקוח אינם מעודכנים. נמצא, כי לא נעשה שימוש בפוטנציאל של מערכת המידע ולא ניתן לנהל מעקב אחר הטיפול בתיקים הפעילים ולא ניתן לבחון את יעילות הטיפול בהם.	

תגובות הועדה שהתקבלו ביום 20/12/2020	סטטוס ביצוע לפי דיווח הועדה מיום 20/12/2020			תמצית תגובת המחלקה בדוח הביקורת	המלצה	תמצית ליקוי
	לא בוצע	בוצע חלקית	בוצע			
תיקים ישנים הפתוחים במערכת מאז שהוקמה.						
רוב התיקים אשר נפתחו ובהם יש תביעה משפטית, עדיין בסטטוס פתוח מכיוון שקיים בהם מעקב של תשלומי קנסות. לאחר סיום התשלום ובדיקה, כי הוצא היתר/הריסה/פינוי/המשך טיפול בתיק נוסף, יהיה ניתן לסגור.		✓				נמצאו תיקים רבים שנפתחו משנת 2016 ועד למועד הדוח שהם עדיין פעילים ולא הסתיימו. לדברי מנהל מחלקת הפיקוח, חלק מהתיקים נמסרו לתובע והטיפול בהם עדיין לא הסתיים. המדובר בפרק זמן מהותי בטיפול בעבירות בניה.
כמות עברות הבניה ירדה.		✓		הוסבר, כי המפקחים מבצעים משימות נוספות של בדיקת רישוי ומתן טופסי 4 ותעודות גמר.		נמצא, כי כמות תיקי הפיקוח שנפתחו במהלך השנים 2018-2019 פוחת מידי שנה. בשנת 2019 נפתחו מחצית מהתיקים שנפתחו בשנת 2017. כלומר, מספר התיקים הממוצע שפתח פקח בשנה ירד מהותית.
ההנחיה למפקחים לאפשר ולהסדיר. מדיניות של יד רכה.			✓	עובדה זו מצביעה על הצורך להגדיל את סיורי הפקחים בישובים לאיתור עבירות בניה וכן, להשלים את סקר עבירות הבניה שאותו נדרשת הועדה לערוך.		נמצא, כי כל פקח מאתר במסגרת האכיפה היוזמה בממוצע שנתי, כ- 14 עבירות בניה בלבד (נלקחו בחשבון 3 פקחים). המדובר במספר איתורי עבירות בניה נמוך לפקח.

תגובות הועדה שהתקבלו ביום 20/12/2020	סטטוס ביצוע לפי דיווח הועדה מיום 20/12/2020			תמצית תגובת המחלקה בדוח הביקורת	המלצה	תמצית ליקוי
	לא בוצע	בוצע חלקית	בוצע			
כיום אין לוועדה הסמכה ולכן, תיקון 116 מתייתר.			✓		בהעדר אפשרות לבחון את תכולת תיקי התביעה ובהעדר נוהל סדור, לא ניתן לאמת את נאותות ההליך ותיעדו, בהתאם לתיקון 116.	הביקורת בקשה לבחון את תכולת תיקי התביעה ולוודא תיעוד לקיום הוראות תיקון 116 להשלמת תיק הפיקוח. בקשת הביקורת נדחתה בטענה, כי מדובר בחומר חסוי מתוקף דיני ראיות ולא ניתן לביקורת לעיין את תכולת תיקי התביעה.
		✓			לצורך השלמת התמונה לגבי תיקי הפיקוח ופעולות האכיפה, יש להשלים את התיעוד במערכת עד לגמר הטיפול.	בדוח תיקי פיקוח שהופק ממערכת המידע מתועד תיאור קצר של הפעולות שננקטו. מעיון בדוח הנ"ל נמצא, כי בחלק מהמקרים לא ניתן להבין מהתיעוד הקיים האם הטיפול הסתיים ותוקנה העבירה או האם בוצע הצו המנהלי/השיפוטי.
יש הודעה של היועץ המשפטי, כי ההתנהלות תקינה והתיקים מוגשים בצורה יסודית ומקצועית.			✓		בהעדר אפשרות לעיין בתכולת תיק הפיקוח לא ניתן לאמת קיום נאות של הליך שימוע.	הביקורת בקשה לבחון האם קיים תיעוד מבסס בתיקי הפיקוח לשימועים שנערכו אך לטענת מנהל מחלקת הפיקוח והיועץ המשפטי של הועדה, בשל חסיון חקירה לא ניתן לעיין בתכולת תיק הפיקוח.

תגובות הועדה שהתקבלו ביום 20/12/2020	סטטוס ביצוע לפי דיווח הועדה מיום 20/12/2020			תמצית תגובת המחלקה בדוח הביקורת	המלצה	תמצית ליקוי
	לא בוצע	בוצע חלקית	בוצע			
<p>מזה כשנה, כל צו הריסה שהוצא על ידי הועדה עובר ישירות לסיוע של מתפ"א באמצעות נציג של היחידה הארצית ועל ידי מנהל פיקוח לתחנות משטרה רלוונטיות.</p> <p>מתפ"א והתחנות מנהלים את תהליך הפינוי/הריסה וברוב המקרים, מבוצעת הריסה עצמית/פינוי עצמי ישנה הנחיה ברורה של יו"ר ועדת המשנה, כי טיפול בצווי הריסה ייעשה בזוג מפקחים. כיוון שהועדה אינה מוסמכת, אין מתן קנסות מנהליים.</p>			✓		<p>הביקורת מודעת לעובדה, כי יכולת הועדה לבצע הריסה היא מוגבלת וכי קיימת מורכבות משפטית ליישום צווי ההריסה ועל כן, מומלץ לבחון קבלת סיוע מהיחידה הארצית או מהועדה המחוזית לביצועם.</p> <p>כמו כן, לאור המורכבות בביצוע ההריסה מומלץ לבחון הטלת קנסות כגורם מרתיע. לצורך כך מומלץ לתת תשומת לב לאבטחת המפקחים בעת מתן הקנסות.</p>	<p>נמצאו תיקים רבים שנפתחו בשנים 2016-2019 שבהם ניתן צו הריסה מנהלי/שיפוטי ונכון למועד הדוח, לא בוצעה ההריסה.</p>
<p>מחודש 3/2020, טיפול בקנסות מועבר למרכז לגביית קנסות.</p>		✓			<p>חלק מהתיקים בהם קיים חוב, נפתחו לפני שנים רבות עוד מתחילת שנת 2000.</p>	<p>נמצאו תיקי פיקוח רבים שבהם ניתנו גזרי הדין ונקבע קנס, הקנס טרם נגבה.</p>

תגובות הועדה שהתקבלו ביום 20/12/2020	סטטוס ביצוע לפי דיווח הועדה מיום 20/12/2020			תמצית תגובת המחלקה בדוח הביקורת	המלצה	תמצית ליקוי
	לא בוצע	בוצע חלקית	בוצע			
קיימים תיקים רבים בהם לא ניתן לגבות קנס עקב פטירת החייבים (חובות אבודים).					העדר אכיפה נאותה משפיע לרעה על רמת ההרתעה.	נכון למועד הדוח, היקף הקנסות שטרם נגבה עומד על כ- 875 אלפי ₪.
לא ניתן ליישם את ההערה בשלמות. הפניית הפניה ליועמ"ש.		✓			משך הזמן הארוך שבו נמשך הטיפול בתיקי הפיקוח, פוגע באכיפה ועלול ליצור עובדות בשטח המקשות על אכיפת הדין ומקטין את יכולת ההרתעה. על התובע המועצתי בסיוע מחלקת הפיקוח, לקדם את הטיפול בתיקים הפיקוח משנים עברו ולהביאם לידי סיום.	נמצאו תיקים רבים מהשנים 2013-2018 שנמסרו לתובע הוועדה ועדיין לא הוגש בגינם כתב אישום. כמו כן, תיקים רבים שהוגשו במהלך התקופה הנ"ל וטרם הסתיימו וטרם ניתן בהם גזר דין סופי.
קיים נוהל מסודר שכל תלונה המתקבלת בוועדה אמורה לעבור לידיעת מנהל הפיקוח/מזכירת הפיקוח לצורך תיעוד, שיבוץ לבדיקה ומעקב. יש לחדד את הנהלים בפני המפקחים בענין.		✓			לערוך נוהל עבודה סדור לטיפול בתלונות שיכלול, בין היתר, לוח זמנים מחייב לטיפול בתלונה והודעה למתלונן.	שיעור התיקים שנפתחו בגין תלונה בשנים 2016-2017 עומד על כ- 23%. לוועדה אין נוהל עבודה המסדיר את הטיפול בתלונות הציבור המצריכות טיפול של מחלקת הפיקוח. נוהל העבודה אמור להסדיר, בין היתר, את אופן הטיפול, אופן ההודעה למתלונן, לוח זמנים לביצוע וכו'.



תגובות הועדה שהתקבלו ביום 20/12/2020	סטטוס ביצוע לפי דיווח הועדה מיום 20/12/2020			תמצית תגובת המחלקה בדוח הביקורת	המלצה	תמצית ליקוי
	לא בוצע	בוצע חלקית	בוצע			
כמו לעיל, הנוהל הוא אותו נוהל. יש לחדד בפני המחלקה לפתוח תיק בכל מצב במערכת תחת כותרת תיק תלויה, גם כאשר אין עבירה ויש לסגור לאחר בדיקה וטיפול.		✓			לצרכי מעקב ובקרה אחר הטיפול בתלויות, מומלץ לתעד כל תלויה של תושב המוגשת לוועדה, אפילו אם לא נפתח תיק חקירה בגינה.	לא נמצא תיעוד לתלויות של תושבים, שבגינם לא נפתח תיק פיקוח.
יש לבדוק באלו תיקים מדובר ולדרוש מהמפקחים לסגור את התיקים		✓			התמשכות הטיפול בתיקי תלויה אלו, עלול להוביל ליצירת עובדות מוגמרות בשטח, לקשיים באכיפת הדין, לפגיעה בהרתעה ובאימון הציבור.	נמצאו תיקי פיקוח מסוג תלויה משנת 2017 אשר עדיין לא הסתיימו. יודגש, כי בחלק מתיקי התלויה הנ"ל נפתחו מלפני למעלה מ-3 שנים.
הדוחות מוצגים במליאה כאינפורמציה בלבד.			✓		במטרה לשקף בפני חברי מליאת הועדה את ממצאי הטיפול בעבירות הבניה ופעילות מחלקת הפיקוח, יש לקיים דיון בנתוני הדוח השנתי שנשלח ליחידה הארצית לאכיפה. מומלץ להגיש דיווח רבעוני למליאת הועדה לגבי עבודת מחלקת הפיקוח. בין היתר, הצגת הדוח תתרום לאפקטיביות מנגנון האכיפה של הועדה.	בהתאם להנחיות, נדרשת הועדה להביא את הדיווח השנתי ליחידה הארצית לאכיפה לדיון בישיבת מליאת הועדה. לא נמצא תיעוד לדיון שנערך בישיבת מליאת הועדה בנתוני דוח השנתי ליחידה הארצית לאכיפה. כלומר, מליאת הועדה אינה מנהלת מעקב שוטף אחר עבודת המפקחים וכפועל יוצא, אין הקפדה על יישום מדיניות האכיפה שאושרה.

תגובות הועדה שהתקבלו ביום 20/12/2020	סטטוס ביצוע לפי דיווח הועדה מיום 20/12/2020			תמצית תגובת המחלקה בדוח הביקורת	המלצה	תמצית ליקוי
	לא בוצע	בוצע חלקית	בוצע			
<p>החל מינואר 2020 כל היתר מחויב בהוצאת אישור לתחילת העבודות הן בבניה חדשה והן בתוספות.</p> <p>מחלקת הפיקוח מתייחסת ברצינות רבה לדרישה זו ומבצעת בדיקה לגבי בנייה שהחלה ללא אישור זה ובמידת הצורך, מתריעה לתושב בענין. כמו כן, במהלך הבניה התושבים נדרשים להגיש לוועדה את שלבי מהלך הביצוע לצורך בדיקת הפיקוח ובסוף הבניה, לבקש תעודת גמר. הנהלים מתחדדים כל הזמן, גם מול עורכי הבקשות והתושבים הבונים.</p>		✓		<p>יש לערוך נוהל להסדרת את נושא הפיקוח אחר תוספות ושינויי בניה וסיום תקופת היתרים לשימוש חורג.</p>	<p>נוהל העבודה בנושא טיפול במתן טופס 4 וחוות דעת רישוי לפני מתן היתר בניה, אינו כולל התייחסות להליך הפיקוח בשלב הבניה ובשלב הסופי בבקשות להיתר לתוספת בניה או שינויים.</p> <p>כמו כן, אין התייחסות לפיקוח אחר היתרים זמניים לשימוש חורג.</p>	

תגובות הועדה שהתקבלו ביום 20/12/2020	סטטוס ביצוע לפי דיווח הועדה מיום 20/12/2020			תמצית תגובת המחלקה בדוח הביקורת	המלצה	תמצית ליקוי
	לא בוצע	בוצע חלקית	בוצע			
לגבי היתרים זמניים/שימוש חורג, מתחיל שת"פ בין מחלקת רישוי למחלקת פיקוח ומעקב בענין סיום תוקף היתרים אלו.						
במהלך סיורים יזומים של המפקחים, נבדקים שלבי הבניה. כמו כן, על פי תיקון 101 מחויבים הבונים לעדכן לגבי שלבי ביצוע הבניה לצורך מעקב של המחלקה.		✓		לדברי מנהל יחידת הפיקוח, מבוצע פיקוח חלקי במסגרת הסיורים השוטפים של המפקחים בישובים.		לא מבוצע פיקוח שוטף אחר שלבי הבניה. בהעדר מעקב אחר שלבי הבניה ייתכן ויבוצעו חריגות מתכנית מאושרת שיקשה על הועדה לתקן. לא קיים רישום ותיעוד של ביקורי המפקחים באתרי הבניה במהלך הסיורים השוטפים.
עם הוצאת היתרים עבור שינויים או תוספות, מודגשת בפני העורכים והתושבים הדרישה לקבל בסוף התהליך תעודת גמר ממחלקת הפיקוח.		✓		המדובר בחלק ממשמות הפיקוח לוודא ביצוע נאות של היתר הבניה. יש לבחון את סוגיית הפיקוח אחר נאותות ביצוע תוספות ושינויים בהתאם להיתר הבניה ואת ההשלכות הנובעות מכך.		לא מבוצעת בדיקת מפקח בסיום בניית תוספת או שינויים, בין היתר, בשל אילוצי כ"א ומשום שלא נדרש טופס 4 לאחר סיום הבניה. לדברי מנהל הפיקוח, הבדיקה נעשית במסגרת הסיורים השוטפים של המפקח בישוב. מנהל הפיקוח ממליץ על קבלת ערבות בנקאית מהמבקש והתחייבות שלא לחרוג מההיתר שניתן. במידה ותימצא חריגה, תשמש הערבות לתיקונה.