



ביקורת פנימית

דוח ביקורת מסכם לשנת 2020

מבקר המועצה והממונה על תלונות הציבור

ביקורת פנימית מועצה אזורית משגב

דוח מסכם ביקורת פנימית במועצה אזורית משגב לשנת 2020

כללי

1. **ביקורת פנימית** - הינה פעילות בלתי תלויה ואובייקטיבית של הבטחה (assurance) וייעוץ, אשר מיועדת להוסיף ערך ולשפר את פעולות הארגון. היא מסייעת לארגון להשיג את מטרותיו בהבאת גישה שיטתית וממוסדת, לשם הערכה ושיפור האפקטיביות של תהליכי ניהול סיכונים, בקרה, פיקוח ושליטה (governance).
2. **מטרת הביקורת** - לסייע לחברי הארגון בביצוע תפקידם שבתחום אחריותם. למטרה זו הביקורת הפנימית מספקת להם ניתוחים, הערכות, המלצות, ייעוץ ומידע הנוגעים לפעולותיהם.
3. **הביקורת הפנימית** במועצה אזורית משגב, מושתתת על החובה שנקבעה בפקודת המועצות המקומיות להעסיק בכל מועצה מקומית ומועצה אזורית מבקר פנימי לביצוע עבודת הביקורת (הוחל בינואר 2008).
4. בכל רשות מקומית תוקם **ועדה לענייני ביקורת** המורכבת מחברי מליאת המועצה, שמתפקידה לדון בדוחות הביקורת על הרשות ולעקוב אחר תיקון הליקויים ויישום ההמלצות שהעלתה הביקורת.
5. **תהליך בחירת נושאי הביקורת:**
 - א. בהתאם לסקר סיכונים.
 - ב. תיאום עם יעדי וצורכי המועצה, לצורך קידום ושיפור תפקודי.
 - ג. דרישות הוועדה לענייני ביקורת במליאת המועצה.
 - ד. תגובה לתלונות, אירועים, וצרכים העולים מהשטח.



בניגוד למבקר חיצוני, פועל המבקר הפנימי ברשות המקומית מתוך הארגון ולמען הארגון, ומצוי באינטראקציה שוטפת עם מושאי הביקורת.

6. הנושאים שנבדקו:

א. פיקוח ואכיפה בוועדה לתכנון ובנייה משגב:

- (1) מדיניות,
- (2) מבנה ארגוני וכוח אדם,
- (3) תקציב,
- (4) נהלים ותכניות עבודה,
- (5) הפיקוח והאכיפה,
- (6) מנגנוני פיקוח ובקרה,

ב. בדיקת תשלומים בגין זכויות יוצרים.

ג. תלונות שנתקבלו (מתוקף תפקידי כממונה על תלונות הציבור).

עיקרי הממצאים, המסקנות וההמלצות

1. פיקוח ואכיפה בוועדה לתכנון ובנייה

מטרת הביקורת

בחינת אופן התנהלות מחלקת הפיקוח בוועדה המקומית לתכנון ובנייה משגב, לאור הרפורמה, דרישות החוק וכללי המנהל התקין ובדגש על: אכיפה, טיפול בעבירות וחריגות בנייה, קיום מנגנוני מעקב ובקרה. זאת, על מנת לשפר את עבודת הוועדה.

רקע

- א. בתאריך 25/10/17 נכנס לתוקף תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה (תשכ"ח-1965). בה תוקן פרק י' העוסק בפיקוח, אכיפה וענישה. זאת, בעקבות החלטת ממשלה 1559 שאימצה את דו"ח המלצות ועדת קמיניץ שהמליצה לתקן את החוק.
- ב. התיקון בא להקנות לגופים האמונים על אכיפת חוקי התכנון והבנייה כלים לאכיפת הוראות חוק התכנון והבנייה והחמרת הענישה בכלים שונים.

עיקרי הממצאים:

- א. נכתבה **מדיניות** אכיפה בשנת 2003 ועודכנה בנובמבר 2016 כנדרש.
- ב. המדיניות כוללת קביעת סדרי עדיפויות באכיפה של הוועדה, המבוססת על דירוג עבירות הבנייה לפי קריטריונים בהתאם לחשיבותן והשפעתן על האזור: איכות הסביבה, בטיחות הציבור ואיכות החיים.
- ג. המדיניות אינה מפורסמת באתר הוועדה ולא עברה אישור של פורום ועדת משנה / מליאת המועצה.
- ד. **הביקורת סבורה, כי:** יש להציג ולאשרר את מדיניות האכיפה המעודכנת בפני פורום ועדת המשנה/מליאת המועצה. כמו כן, נכון לפרסום את עקרונות מדיניות הוועדה באתר הוועדה במגבלות הנדרשות ובתיאום עם גורמי המקצוע המשפטיים.
- ה. **סקר עבירות בניה:** סעיף 254 ט"ז לחוק התכנון והבנייה תיקון 116 בתוקף מתאריך 25.10.17 קובע: " ועדה מקומית ורשות מקומית מוסמכת לאכיפה, יבצעו בתחומן סקר עבירות בניה בתוך 18 חודשים מיום תחילת החוק".
- ו. **מטרת הסקר:** לגבש מסד נתוני אמת שעל בסיסו יוכלו הוועדות והרשויות לבסס ולעצב בין היתר מדיניות אכיפה, לקבל החלטות ולפעול לאכיפת החוק בדרך אפקטיבית, שוויונית ושקופה. נמצא, כי לא בוצע סקר עבירות בנייה כמתחייב מהתקנות החדשות.

- ז. **הביקורת סבורה, כי:** יש לבצע סקר עבירות בנייה ולעדכנו מדי 5 שנים כמתחייב מ- סעיף 254 ט"ז לחוק התכנון והבנייה תיקון 116.

ח. **מבנה ארגוני וכוח אדם**: מצבת כוח האדם: מנהל פיקוח ושני מפקחים, הכשרתו, אמצעים נדרשים (תיעוד, מדידה, מיגון וכ"ו) במחלקת הפיקוח, מצביעים על כשירות טובה. למעט רכבי השטח המחייבים בחינה והתאמה (עבירות) לצורכי עבודת הפיקוח.

ט. **נהלים ותכניות עבודה**: לא נכתבו נהלי עבודה פנימיים של מחלקת הפיקוח בוועדה ובדגש על אופן מימוש מדיניות האכיפה. בפועל, מתבססים במחלקת הפיקוח על הנחיות היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה.

י. **הביקורת סבורה, כי**: יש לשמר את הידע הארגוני הרב הנצבר מעבודת השטח בתחומי האכיפה אל מול אוכלוסיות שונות ואזורים שונים במשגב. באמצעות הטמעת תהליכי הפקת לקחים, תיעוד תהליכים וכתובת נהלים מתעדכנים, אלו, יהוו את תשתית הידע והזיכרון הארגוני של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה לאורך זמן.

יא. **תכניות עבודה**: למחלקת הפיקוח נקבעה תכנית עבודה שנתית ונכתב סיכום תכנון מול ביצוע בשנת עבודה 2019 כמתחייב. כמו כן, למחלקת הפיקוח יש תכנית פעילות שבועית אשר פועלים לפיה והיא מבוקרת על ידי מנהל מחלקת הפיקוח כנדרש.

יב. מרכיב מרכזי בתכנית העבודה השנתית ובפעילויות השבועיות הינו אכיפה יזומה המוכיח את עצמו כאיכותי ואפקטיבי יותר מבין פעילויות האכיפה השונות.

יג. **הביקורת ממליצה לקבוע יותר מדדי ביצוע מדידים בתכנית העבודה השנתית למחלקת הפיקוח, מה שיאפשר בקרה מדויקת יותר על מידת השגת היעדים.**

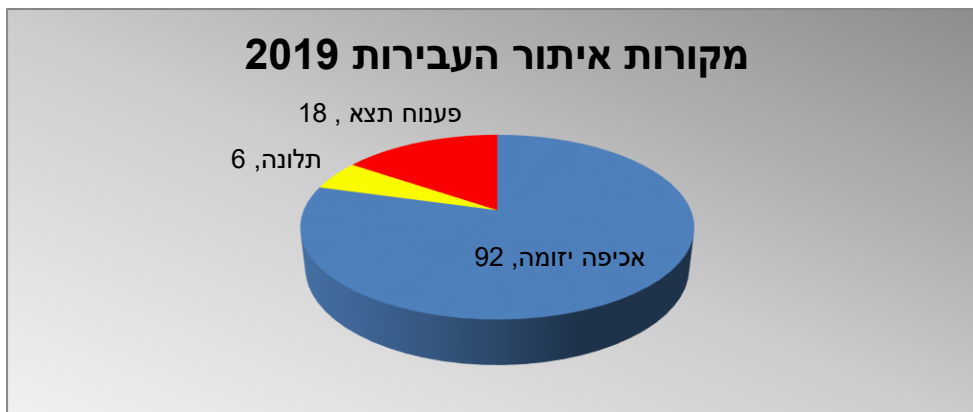
יד. **ממשקי עבודה עם אגפי המועצה**: הבנייה ברחבי המועצה, מחייבת מנגנוני תיאום, שיתופי פעולה, וממשקים תקינים בין הוועדה המקומית לתכנון ובניה לאגפי המועצה. אלה עשויים לסייע: באיכות הפיקוח, איתור שימושים חורגים, חיובי ארנונה, רישוי עסקים, הנדסה ותשתיות, פיקוח בשטחים הפתוחים ועוד.

טו. נמצא, כי מתקיימים שיתופי פעולה בין הוועדה לאגפי המועצה. יחד עם זאת, נמצא כי:

- 1) חסרה מערכת מידע משותפת בנושאי הגבייה, רישוי עסקים, איכות הסביבה,
- 2) חסרה הסדרה, ונהלים כתובים באשר לממשקים ושיתופי פעולה,
- 3) העדר מפקח ייעודי על השטחים הפתוחים,

טז. **הביקורת סבורה, כי**: יש למצות טוב יותר את המשאבים הקיימים באמצעות הידוק קשרי הגומלין במועצה: איגום משאבים, מערכות מידע משותפות, הסדרה ארגונית באמצעות נהלים, מפגשים.

יז. **פעולות הפיקוח והאכיפה**: בנייה בלתי חוקית מהווה בעיה קשה בתחום אכיפת החוק. הבנייה הבלתי חוקית מביאה לפגיעה בתכנון ארוך טווח, באיכות החיים, באיכות הסביבה, פגיעה בבטיחות המשתמשים, עבירות בנייה מביאות נזק כלכלי לרשויות המקומיות וגורמות לפגיעה אנושה באמון הציבור במערכת אכיפת החוק.



יח. **טבלת מקורות הגילוי של עבירות בנייה בוועדה לתכנון ובנייה משגב**:

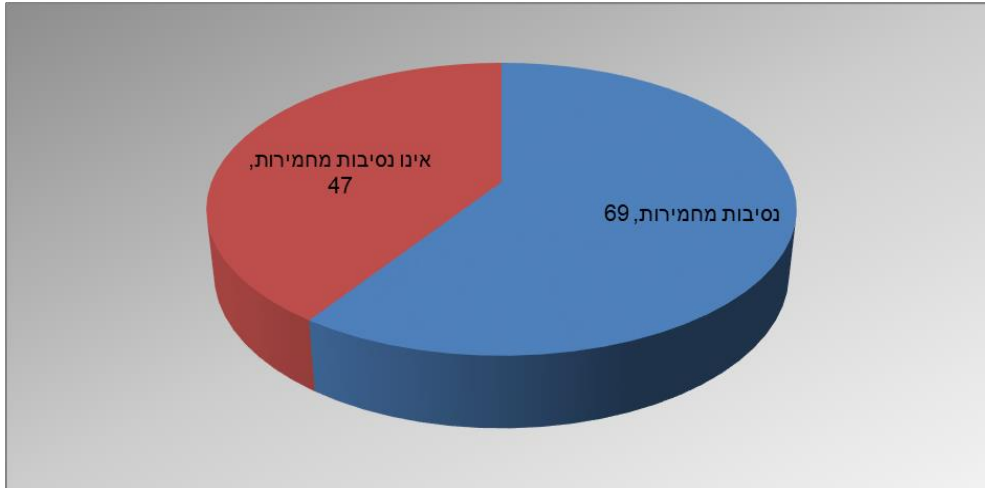
שנה	מס' תיקי פיקוח	אכיפה יזומה	תלונות	אחר
2017	157	132	10	15
2018	101	76	8	17
2019	116	92	6	18

יט. מרכיב הפעילות היזומה במקורות הגילוי הינו גבוהה.

כ. בשנת 2019 אכיפה יזומה מהווה 79% מאיתור עבירות הבניה.

כא. אכיפה יזומה אפקטיבית ומבטיחה טיפול בעבירות החמורות וכראייה לכך עלייה משמעותית בהוצאת צווים מנהליים.

כב. אכיפה בנסיבות מחמירות : בניה חריגה בשטחים המיועדים לתשתיות, מבנים שנבנו שלא כדין בקרקע חקלאית, עבירות בגנים לאומיים, יערות ושמורות טבע, בניית מבנים בשטחים ציבוריים פתוחים. מהווה 60% מכלל הפעילות של פיקוח הוועדה בשנת 2019, על פי המדיניות האכיפה בנסיבות מחמירות נמצא במדרג הגבוהה של הוועדה המקומית לתכנון ובניה משגב.



כג. מבדיקת המדדים העיקריים: שליטה, עצמאות, מקצועיות ואפקטיביות עולה, כי: מאפייני פעילות הפיקוח בוועדה לתכנון ובנייה משגב מצביעים על פעילות אפקטיבית המתמקדת בעיקר, ותואמת את מדיניות האכיפה של המועצה.

כד. טבלה המפרטת את השימוש שנעשה בוועדה לתכנון ובנייה משגב בצווים :

שנה	מס' תיקי פיקוח	צו הפסקה מנהלי	צו הפסקה שיפוטי	צו הריסה מנהלי	צו הריסה שיפוטי
2017	157	26	7	6	15
2018	101	22	1	12	29
2019	116	14	-	26	15
2020	91	12	-	46	6

כה. האכיפה בוועדות מקומיות במועצות אזוריות מחוז צפון שנת 2019

מס' הריסות בפועל	מס' צווי הריסה	מס' צוויים שיפוטיים	מס' גזרי דין	מס' כתבי אישום	הוועדה
					גולן
	1		4	7	הגלבע
1	1		0	11	הגליל התחתון
	2		1	3	מרום גליל
26	26		16	20	משגב
1	3		0	0	עמק הירדן
0	0		15	0	עמק המעיינות

כו. בניגוד לאכיפה האפקטיבית המתבצעת בוועדה לתכנון ובנייה באמצעות שימוש בצוויים מנהליים, קיימת בעייתיות באפקטיביות האכיפה בתיקים המתנהלים בביהמ"ש: ריבוי שופטים, דחיות רבות, רמת ענישה נמוכה ביותר ועוד.

כז. התובעת של הוועדה לתכנון ובנייה משגב, אינה פועלת בהתאם להנחיה של יחידת הפיקוח הארצית, המחייבת הצגת דו"ח שנתי למליאת המועצה אחת לשנה.

כח. בשנים האחרונות בעקבות הרפורמה בנושא הפיקוח בוועדות לתכנון ובנייה והקמתם של מנגנונים שונים כגון: מנהל היחידה הארצית לאכיפה, הוגברה משמעותית הבקרה והפיקוח על הוועדה לתכנון ובנייה משגב בפרט, ועל הוועדות התכנון בכלל.

כט. מאפייני השטח וריבוי הגבולות עם רשויות שכנות מהווה אתגר בתחומי הפיקוח והאכיפה למועצה בתחומים רבים. מחייב חיזוק הפיקוח, עצמאותו המקצועית, בשל חשיבותו האסטרטגית למועצה.

עיקרי ההמלצות:

- א. קידום תכניות מתאר מפורטות.
- ב. מיסוד ואיגום נושא הפיקוח במועצה, בדגש על הממשקים ומערכות המידע.
- ג. ביצוע סקר עבירות בנייה ולעדכנו מדי 5 שנים.
- ד. תובעת הוועדה לתכנון ובנייה משגב נדרשת להציג הצגת דו"ח שנתי למליאת המועצה אחת לשנה כנדרש.

2. בדיקת תשלומים בגין זכויות יוצרים

מטרת הביקורת

בחינת נושא התשלומים בגין זכויות יוצרים במועצה, על מנת לעמוד על תקינות התהליך, ולייצר תהליך ונוהל מובנה ומוסכם המעוגן בהסכמים תוך שקיפות מלאה לצורך יעילות וחיסכון.

כללי:

- א. **המסגרת הנורמטיבית:** חוק זכויות יוצרים משנת 2007.
- ב. עד ל- 1.1.2016 שילמו כלל הרשויות המקומיות בהתאם להסכם מסגרת שנחתם בין אקו"ם למרכז השלטון המקומי בשנת 2000.
- ג. עם סיומו של הסכם המסגרת בשנת 2016, נדרשה כל רשות להסדיר את השימוש ביצירות, בהתאם לרישיון המתאים לשימוש הנעשה על ידה (קאנטרי/ חוגים/ מופעים/ תערוכות וכד').
- ד. **כיום פועלות מספר אגודות** להן זכויות ביצירות, כאשר כל אגודה מחזיקה בזכויות ביצירות שונות:
 - 1) אקו"ם הפועלת לשמירת זכויות היוצרים,
 - 2) פדרציה לישראל הפועלת לשמירת זכויות המפיקים, חברות התקליטים,

עיקרי הממצאים:

- א. לא קיים חוזה / הסכם התקשרות מסודר בנושא תשלומים בגין זכויות יוצרים וקבלת רישיון מתאים בין המועצה לאקו"ם ולפדרציה הישראלית.
- ב. המועצה משלמת למעלה מעשור עבור אקו"ם והפדרציה כאשר: המועצה משלמת בנפרד, המרכז הקהילתי בנפרד והחברה הכלכלית (בעבר) עבור המועדון הכפרי.
- ג. במהלך העשור האחרון תשלומי המועצה (ללא התאגידים) בגין זכויות יוצרים הכפילו את עצמם ויותר, בין היתר בגלל הגידול באוכלוסייה. כאשר בשנת 2010 הסכום עמד על 13,336 ₪ ובשנת 2019 הסכום עמד על 27,996 ₪.
- ד. בשנת 2019 עמד סכום התשלומים הכולל של המועצה, המרכז הקהילתי והחברה הכלכלית על 50 אלף ₪ בגין זכויות יוצרים.

עיקרי ההמלצות:

- א. יש לעגן **בהסכם מסודר ונוהל** הכולל גם את התאגידיים, מרכז קהילתי והמועדון הכפרי את נושא ההתקשרות מול אקו"ם והפדרציה הישראלית. על מנת למנוע כפילויות.
- ב. בפועל, כיום נעשית פנייה של אקו"ם והפדרציה הישראלית, באמצעות דרישת תשלום למועצה, לכל גורם במועצה בנפרד: חכ"ל, מרכז הקהילתי על בסיס קבוע, ללא ניהול מו"מ לקבלת הנחה והבנה על מה משלמים במפורט.
- ג. קביעת **גורם אחד במועצה** אשר יהווה כתובת, ירכז את הנושא ויהיה בקיא בפעילויות ובאירועים השונים במועצה אל מול אקו"ם והפדרציה כמו כן, ינהל מולם מו"מ אחת לשנה ויבצע השוואה לרשויות דומות אחרות.

3. ליווי ועדות ביקורת ביישובי משגב

- א. ועדת ביקורת הינה ועדת חובה ע"פ צו המועצות. עליה מוטלים זכויות וחובות בניהן בין היתר כתיבת דו"ח ביקורת שנתי ופרסומו בישוב. דוח הביקורת מהווה את התוצר והתפוקה המרכזית.
- ב. ועדת ביקורת מתבססת על מתנדבים כמו גם הנהלת הישוב וועדות נוספות, היא בראש ובראשונה אינטרס יישובי לניהול תקין של הנהלת הישוב ומנגנון משמעותי באמון תושבי הישוב בהנהגתו.
- ג. בשנת 2019 היו רשומות ועדות בכל היישובים למעט הררית (תוקן).
- ד. מתוך 35 יישובים, 16 וועדות ביקורת הגישו דוחות ביקורת / דין וחשבון על פעולותיהם במהלך שנת 2019, יודגש כי אף ישוב בדואי לא הגיש דו"ח ביקורת כנדרש.
- ה. ועדת ביקורת מתפקדת מהווה כלי ניהולי וגורם משמעותי ביכולת המשילות היישובית.

4. ממונה על תלונות הציבור

- ו. ביולי 2008 נכנס לתוקף חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח - 2008 אשר מחייב כל רשות מקומית למנות ממונה על תלונות הציבור וקובע בין היתר, הסדרים למינויו ופעולתו. בחוק נקבעו דרכי הגשת התלונה, דרכי הבירור והפעולות שעל הממונה לנקוט בכל הקשור לבירור התלונות השונות.
- ז. החוק אינו עוסק בפניות תושבים שאינן מתאימות להגדרת "תלונה".
- ח. **תלונה** - תהא בעניין הנוגע למילוי תפקידיו של הנלוו, בדגש על:
 - 1) המעשה פוגע במישרין במתלונן עצמו, או מונע ממנו במישרין טובת הנאה, או מעשה הפוגע במישרין באדם אחר או המונע ממנו במישרין טובת הנאה והמתלונן קיבל, להנחת דעתו של הממונה על תלונות הציבור, את הסכמתו של אותו אדם להגיש תלונה בעניינו;
 - 2) המעשה נעשה בניגוד לחוק או שנעשה בלא סמכות חוקית או בניגוד למנהל תקין, או שיש בו משום נוקשות יתרה או אי-צדק בולט.

נושאי פניות יכולים להיות מגוונים: בקשת שירות או מידע, בקשה לסיוע או התרעה על מפגעים ומטרדים המחייבות טיפול מיידי. פניות אלו מתקבלות במוקד המועצה. הפניות מרוכזות בלשכה.

אם הפונה לא נענה או אם הטיפול אינו לשביעות רצונו, הוא רשאי לפנות לממונה בתלונה בכפוף לקבוע בחוק.

טיפול יעיל ומתן מענה לתלונות ולפניות הציבור מגבירים את אמון האזרח ברשות.

המידע שנצבר מתלונות ומפניות יכול לשמש בסיס לקביעת המדיניות של המועצה ולקביעת סדרי העדיפויות בחלוקת המשאבים, ועשוי לשפר את השירות הניתן לאזרח.

5. תלונות ונושאים שנבדקו וטופלו:

- א. התפטרות מנהל באגף החינוך,
- ב. תשלומי הורים בתקופת הקורונה,
- ג. מתן אישור טופס 4 במורשת,
- ד. תמחור חוגים בתקופת הקורונה,
- ה. תעריפי מנויים במועדון הכפרי,
- ו. אופן הטיפול באירוע נשיכה והכנסת כלב להסגר,

- ✓ כל התלונות נבדקו בקפידה, הממצאים המפורטים נמסרו למתלוננים.
- ✓ היכן שצריך הופקו לקחים מתאימים.

בברכה,

דודו דהן

מבקר והממונה על תלונות הציבור במועצה האזורית משגב