

דוח מבקר המועצה

לשנים 2018 - 2019

אזהרה בדבר איסור פרסום: צו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה ושומרון) תשמ"א, קובע בסעיף 66 ל' (ו') לאמור: "לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הועדה, להתייר פרסום כאמור; לעניין סעיף קטן זה, "דוח" - לרבות חלק מדוח ולרבות ממצא ביקורת".



ט"ו טבת תשפ"א
30 בדצמבר 2020

לכבוד
מר עודד רביבי
ראש המועצה

שלום רב,

הנדון: דוח מבקר המועצה לשנים 2018 - 2019

הנני מתכבד להגיש את דוח מבקר המועצה לשנים 2018 - 2019 בהתאם לסעיף 66 ל' (א) לצו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה ושומרון) תשמ"א.

הדוח כולל ממצאים, מסקנות והמלצות רבות בנושא פעילות אגף הנדסה, ואני מקווה כי תמצא בו כלי עזר מועיל לשיפור התפקוד והניהול בנושאים שנבדקו.

אני מוצא לנכון לציין לחיוב את הסיוע ושיתוף הפעולה לו זכיתי מצד כל עובדי המועצה והנהלתה במהלך עבודת הביקורת.

בהתאם לאמור בצו, מועבר בזה עותק מהדוח לחברי ועדת הביקורת.

בצו נקבע כי בתוך 3 חודשים ממועד קבלת הדוח מהמבקר, עליך להגיש לוועדת הביקורת את הערותיך על הדוח, ולהעביר העתק ממנו בצירוף הערותיך למליאת המועצה.

בברכה,


תמיר פוגל
מבקר המועצה

העתק:
חברי ועדת ביקורת

דוח ביקורת בנושא :

פעילות אגף הנדסה

תוכן עניינים

עמוד

5	מבוא	1.
6	עיקרי הממצאים וההמלצות	2.
18	נתונים כלליים	3.
19	נתונים כספיים	4.
21	כוח אדם	5.
25	הכשרה מקצועית	6.
26	תכניות עבודה	7.
29	הבסיס החוקי בנושא תכנון ובניה	8.
31	רישוי הבניה במועצה	9.
31	כללי	9.1
32	מערכת ממוחשבת לניהול ועדה	9.2
33	תהליך הוצאת היתרים	9.3
37	המלצות מהנדס המועצה	9.4
39	שקיפות פעילות הוועדה המקומית	9.5
41	אופן הטיפול בבקשות לקבלת היתר	9.6
51	מתן היתרים בדיעבד להסדרת מצב קיים	9.7
53	בקשות בסטטוס "החלטה לאשר" שלא הוצא עבורן היתר	9.8
56	משך זמן הטיפול בבקשות לקבלת היתר	9.9
57	פיקוח על הבניה ביישוב	10.
57	כללי	10.1
60	שלבם בביצוע הפיקוח	10.2
60	תיעוד ממצאי הפיקוח	10.3
62	צילום ממצאי הפיקוח	10.4
63	שמירה על כללי בטיחות ואיכות הסביבה	10.5
65	הסתייעות בתצלומי אוויר	10.6
66	שימוש במערכת מידע גיאוגרפית (GIS)	10.7
68	פינוי פסולת בניין	10.8
68	בדיקת חדרי ממ"ד	10.9
69	דוח סיכום פעילות שנתי	10.10
70	קביעת מדיניות אכיפה	11.
72	סקר עבירות בניה	12.
73	מתן התראות – צווי הפסקת עבודה מנהליים	13.
74	מעקב אחר טיפול משפטי	14.
76	תלונה על ביצוע עבודה ללא היתר	15.
77	הוצאת טופס 4 ותעודת גמר	16.
80	טיפול בערבויות	17.
82	ארכיון אגף הנדסה	18.
83	תגובות הגורמים המבוקרים	19.
89	הבסיס החוקי לעבודת המבקר	20.

1. מבוא

במהלך השנים האחרונות נבנו בתחום המועצה יחידות דיור חדשות, בוצעו עבודות פיתוח ותשתיות, הוקמו מוסדות חינוך ומבני ציבור, ובוצעו תוספות בניה במבנים קיימים. עבודות הבניה חייבו את המועצה ואת הוועדה המקומית לתכנון ובניה לבצע פעולות רבות, ובכלל זה תכנון, ליווי, רישוי ופיקוח על הבניה.

מהנדס המועצה המשמש כמהנדס הוועדה המקומית לתכנון ובניה אחראי גם על רישוי הבניה והפיקוח עליה. הבקשות לקבלת היתרי בניה נבדקות ומטופלות באגף הנדסה לפני העברתן לדיון ברשות הרישוי או בוועדה המקומית, ומחלקת הפיקוח באגף פועלת לאיתור חריגות בניה לצורך אכיפת דיני התכנון והבניה. עבודת הוועדה המקומית מלווה באופן שוטף ע"י היועץ המשפטי של המועצה, ובנוסף מועסק על ידי המועצה תובע עירוני המטפל בהגשת תביעות משפטיות.

הביקורת נועדה לבחון היבטים שונים בתפקוד אגף הנדסה והוועדה המקומית, והתמקדה בעיקר בנושא רישוי הבניה וביצוע הפיקוח. במהלך הביקורת נבדקו בין היתר תיקי בניה, נהלים, תכניות עבודה, תכתובות, ומסמכים רלוונטיים. כמו כן, נערכו פגישות עבודה עם מהנדס המועצה, מנהל מחלקת פיקוח באגף הנדסה, מזכירת הוועדה המקומית לתכנון ובניה, מפקח הבניה, ועובדים נוספים.

טיוטת הדוח הועברה כמקובל לגורמים המבוקרים, לצורך קבלת התייחסותם לממצאים ולהמלצות הביקורת.

2. עיקרי הממצאים וההמלצות

להלן עיקרי הממצאים וההמלצות הביקורת, לפי סדר הופעתם בסעיפי הדוח:

1. בחוברת תכניות העבודה והתקציב שבה פורטו תפקידיו של מנהל מחלקת פיקוח באגף הנדסה, לא צוין נושא הפיקוח על הבניה ואף לא של ניהול מעקב שוטף אחר עבודתו של מפקח הבניה הכפוף אליו.

מומלץ לעדכן את תחומי האחריות של מנהל מחלקת פיקוח, ולכלול בהם התייחסות גם לביצוע עבודת הפיקוח וניהול מעקב ובקרה על מפקח הבניה.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיטוט הדוח כי ההמלצה מקובלת, ונדרש לעדכן את המטלות של מנהל מחלקת פיקוח בחוברת תכניות העבודה והתקציב.

2. מנהל מחלקת פיקוח עסק בתחומים שחלקם קשורים לפעילות הוועדה המקומית (רישוי בניה, בדיקת תכניות) וחלקם אינם קשורים ישירות לנושאים הנדסיים (בטיחות אירועים, בטיחות מוסדות חינוך, רישוי עסקים, בטיחות בעבודה, ועוד). עובדה זו אילצה את מנהל המחלקה להקדיש חלק מזמנו לטיפול באותם תחומים, שכל אחד מהם חיוני ומורכב, על חשבון תחום הפיקוח.

מומלץ לבחון את התאמת מצבת כוח האדם וחלוקת העבודה באגף הנדסה לצרכים הקיימים, על מנת לוודא את יכולת העובדים לעמוד ביעדים ובמשימות בכל אחד מהתחומים, כולל אלו המטופלים על ידי מנהל מחלקת פיקוח.

3. נמצא כי בשנים האחרונות היתה תחלופה גבוהה של מפקחי בניה באגף הנדסה, שפרשו לאחר תקופות עבודה קצרות יחסית. תחלופה זו פגעה ברציפות עבודת הפיקוח ולעיתים הקשתה על תיעוד מסודר של ממצאי הפיקוח. במהלך הביקורת המועצה קלטה מפקח בניה חדש, מספר חודשים לאחר פרישת המפקח הקודם. המפקח מסר לביקורת שהוא לא עבר חפיפה עם המפקח הקודם מכיוון שהגיע לאחר פרישתו, והוא קיבל הסברים והדרכה ממנהל מחלקת פיקוח.

מומלץ להיערך מבעוד מועד לפרסום מכרז לקליטת עובדים בתפקידים חיוניים, על מנת להבטיח את רציפות העבודה וביצוע חפיפה מסודרת.

4. בחוברת תכניות העבודה והתקציב לא נרשמים תוצאות המדידה לגבי עמידה במדדים שנקבעו בשנה קודמת. כתוצאה מכך, לא ניתן לדעת אם הפעילות היתה בהתאם למדדים שנקבעו, והאם נדרש לעדכן את המדדים שנקבעו לשנה הבאה.

מומלץ לרשום בחוברת תכניות העבודה והתקציב של כל שנה את תוצאות העמידה במדדי הביצוע של השנה הקודמת, לצורך בקרה והפקת לקחים מערכתיים, והגברת השקיפות באמצעות הצגת הנתונים למליאת המועצה.

5. בטבלת המשימות שצוינה בחוברת תכניות העבודה והתקציב צוין, כי באחריות מהנדס המועצה לבצע בקרה על הליכי הרישוי בתדירות של פעם ברבעון מול מזכירת הוועדה המקומית לתכנון ובניה ומנהל מחלקת פיקוח. לביקורת נמסר כי הבקרה של המהנדס על הליכי הרישוי נערכת בתדירות של פעם בחצי שנה.

מומלץ להקפיד על קיום בקרה של מהנדס המועצה על הליכי הרישוי בתדירות של פעם ברבעון, על מנת לשפר את הבקרה בנושא.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיטוט הדוח, כי הוא מקבל את ההמלצה לערוך בקרה בנושא בתדירות של פעם ברבעון.

6. במהלך הביקורת המהנדס ציין מקרה שבו התנגד במהלך אחת הישיבות למתן היתר לתכנית שמשמעותה בניית יחידת דיור נוספת, בגלל שהיא כללה מרתף עם דלת נפרדת, מדרגות חיצוניות ושירותים, ונטען כנגדו שהוא לא "קורא מחשבות" מכיוון שבבקשה לא נכתב שיהיה פיצול או תוספת יחידת דיור.

הביקורת המליצה לקבוע קריטריונים ברורים לגבי אלמנטים שהוועדה תראה בהם אינדיקציה לפיצול יחידת דיור, ולפיהם יתקבלו החלטות באופן שקוף ושוויוני כלפי כלל התושבים.

7. נמצא כי מהנדס המועצה אינו נוהג לציין בסדר היום של ישיבות הוועדה המקומית את המלצותיו לגבי הסעיפים המועלים לדיון. המהנדס ציין כי לגבי בקשות להיתר המועלות לדיון ברשות הרישוי, מופיעה המלצה בדרך כלל.

על מנת להבטיח תיעוד מסודר והתייחסות נאותה לחוות דעת מהנדס המועצה, שאמורה לספק לחברי הוועדה מידע מקצועי וחיוני לקראת הדיון בישיבה, מומלץ להנחות את המהנדס לרשום במסמך "סדר היום" של ישיבות הוועדה את המלצתו לגבי כל סעיף המובא לדיון.

8. נמצא כי המועצה פרסמה באתר האינטרנט את הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה המקומית לתכנון ובניה, אולם לא פרסמה את סדר היום לפני מועד כל ישיבה. כמו כן, באתר לא פורסמו הפרוטוקולים וסדר היום של ישיבות רשות הרישוי.

מומלץ לפרסם את סדר היום של ישיבות הוועדה המקומית באתר האינטרנט מספר ימים לפני מועד כל ישיבה, על מנת לאפשר לתושבים לדעת מראש אילו נושאים יועלו לדיון.

בנוסף, מומלץ לפרסם באתר גם את הפרוטוקולים ואת סדר היום של ישיבות רשות הרישוי, על מנת לאפשר שקיפות וביקורת ציבורית על פעילות הוועדה.

9. נמצאו מקרים בהם סטטוס הטיפול במערכת הרישוי הוגדר במשך תקופה ארוכה "בדיקת גיליון דרישות" עקב אי השלמת הדרישות על ידי המבקש. יצוין כי בחלק מהמקרים הבירור הראשוני עם המבקש נערך רק כעבור יותר משנה מיום פתיחת הבקשה.

מומלץ שמזכירת הוועדה המקומית תערוך פעם ברבעון בדיקה במערכת הרישוי לאיתור בקשות שלא היתה בהם התקדמות מאז הרבעון הקודם, לצורך בירור הסיבות לכך מול המבקשים והפניית המפקח לעריכת בדיקה בשטח על מנת לוודא שלא בוצעה בניה ללא היתר.

10. בבדיקה מדגמית של בקשה להיתר עבור הצבת מערכות סולריות לייצור חשמל, נמסר לביקורת שבעקבות הוצאת צו אלוף פיקוד מרכז, התקנת מערכות סולריות על גגות פטורות כיום מהיתר, בתנאים מסוימים הכוללים המצאת אישורים.

מומלץ להקפיד על קיום התנאים שנקבעו לקבלת פטור מהיתר עבור התקנת מערכות סולריות לייצור חשמל, ועל עדכון רשות הרישוי לגבי התקנת המערכת לאחר קבלת האישורים הנדרשים.

11. בבדיקה מדגמית של בקשה שלא הוצא עבורה היתר, נמצא תיק שעל הכריכה שלו נרשם ע"י המזכירה "לבטל", אך בתיק לא נמצא מסמך המפרט מתי ומי הנחה לבטל את הבקשה. המזכירה הסבירה לביקורת כי הבקשה היתה אמורה להיסגר, וסטטוס הטיפול במערכת לא עודכן בטעות.

מומלץ להקפיד על קבלת הנחייה בכתב לפני כל סגירת בקשה במערכת הרישוי, ועל תיוק ההנחיה בתיק הבניין לצורך תיעוד ובקרה.

מומלץ להקפיד על רישום מדויק של סטטוס הטיפול בבקשות שנפתחו במערכת.

12. בבדיקת מדגמית של בקשה להיתר שנפתחה במערכת הרישוי עבור ביצוע שלב ג' של עבודות פיתוח בגבעת הדגן, נמצא שהעבודות בוצעו ללא היתר. יצוין כי הוצא היתר לביצוע עבודות הפיתוח בשלב ב' במקום, אך בתיק הביצוע של הפרויקט לא נמצאו מסמכים לגבי רישוי שלב ג' של העבודות. לביקורת נמסר כי המועצה לא תמיד מוציאה היתרי בניה עבור עבודות פיתוח.

מומלץ להקפיד על הוצאת היתרי בניה גם לעבודות הפיתוח בתחום המועצה, מלבד מקרים בהם העבודה פטורה מהיתר עפ"י חוות דעת היועץ המשפטי.

13. במהלך הביקורת נמצאו בקשות שהוגדרו במערכת הרישוי "הסדרת מצב קיים", בעקבות רצון המבקש להכשיר את הבניה בדיעבד. לביקורת נמסר כי כל אחד יכול להגיש תכנית שינויים ולבקש קבלת היתר בדיעבד, וכאשר לא ניתן להכשיר את הבניה בדיעבד באמצעות אישור תכנית שינויים, צריך לנקוט בצעדי אכיפה. הביקורת ציינה את התייחסותו של משרד מבקר המדינה בנושא, לפיה במקרים בהם מוגשות בקשות להיתר לאחר שהבניה כבר החלה ואף הושלמה, על הוועדה לפעול, בד בבד עם הטיפול בהליכי הרישוי, גם להבאת עברייני הבניה לדיון, כדי שלא להחטיא את מטרות החוק ולתת יד להפרתו בעתיד.

מומלץ לפעול בהתאם להמלצות מבקר המדינה, ולאפשר הסדרה בדיעבד של בנייה בלתי חוקית, רק בתנאי שבמקביל תוגש נגד המבקש תביעה משפטית, על מנת לייצר הרתעה שתמנע בניה בלתי חוקית ביישוב.

14. בבדיקה מדגמית של בקשות בסטטוס "החלטה לאשר", נמצאה בקשה שאושרה ברשות הרישוי מבלי שהוצא היתר, בגלל שאגרות הבניה טרם שולמו ע"י המבקש. יצוין כי למרות שהאגרות לא שולמו במשך זמן רב, לא נמצא בתיק הבניה תיעוד לביצוע בדיקה בשטח ע"י מפקח הבניה, כדי לוודא שהבניה לא בוצעה ללא היתר. הביקורת העירה כי במקרים בהם לא הופק היתר זמן רב לאחר אישור הבקשה, נדרש לבצע את הבדיקה האמורה בשטח, ולצורך כך על מזכירת הוועדה להפיק דוחות תקופתיים מהמערכת לגבי בקשות שאושרו וטרם הוצא עבורם היתר.

מומלץ לקבוע בנוהלי העבודה של אגף הנדסה את תדירות ואופן ביצוע המעקב אחר בקשות שאושרו בוועדה ולא הוצא עבורם היתר בניה בתוך פרק זמן סביר.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הוא מקבל את ההמלצה.

15. בדיקת משך זמן הטיפול בבקשות להיתר העלתה, כי משך הזמן הממוצע ממועד הגשת הבקשה באגף הנדסה ועד להוצאת היתר הבניה, עומד על 4.1 חודשים.

במטרה לקצר את משך זמן הטיפול במקרים בהם לא הושלם גיליון הדרישות, הביקורת המליצה לערוך פעם ברבעון בדיקה במערכת הרישוי לאיתור בקשות שלא היתה בהן התקדמות, לצורך בירור הסיבות לכך מול המבקשים.

16. מפקח הבניה הקודם פרש מתפקידו מבלי שנקלט מפקח בניה חלופי, שהיה אמור להמשיך את רצף הפעילות לאחר ביצוע חפיפה מסודרת. נמצא כי עד למועד קליטתו של המפקח, לא הועסק באגף הנדסה מפקח בניה במשך מספר חודשים. המלצת הביקורת בעניין זה צוינה בסעיף 3 לעיל.

17. נמצא כי במהלך הפיקוח על בניה חדשה, המפקח יוצא לאתר עם תכניות פיזיות (גרמושקות). לביקורת נמסר כי עדין אין אפשרות לעיין בתכניות באופן ממוחשב מהשטח או להקליד למערכת מהשטח ממצאי פיקוח (באמצעות מחשב נייד או טאבלט המקושרים למערכת). מנהל מחלקת פיקוח מסר לביקורת כי בעבר המערכת באגף הנדסה היתה מקושרת למערכת GIS לעבודה מהשטח, אולם כיום הדבר אינו אפשרי, ובקרוב יפורסם מכרז חדש למערכת שתאפשר זאת.

הביקורת המליצה להשלים את הטיפול בקישוריות מערכת הרישוי הממוחשבת למערכת GIS לעבודה מהשטח, על מנת לייעל את עבודת הפיקוח ולהקל על תיעוד הממצאים.

18. נמצא כי למפקח לא סופק טאבלט או מחשב נייד, ואף לא מכשיר למדידת מרחק באמצעות לייזר. המפקח מסר לביקורת כי רכישת טאבלט מטופלת ע"י המהנדס, ואת מכשיר המדידה הוא התבקש לרכוש בעצמו והובטח לו שיקבל החזר כספי.

מומלץ לספק למפקח הבניה את כל העזרים הנדרשים לביצוע עבודתו, ובכלל זה מחשב נייד או טאבלט, ומכשיר מדידה באמצעות לייזר.

19. במועד הביקורת לא נמצאה ברשותם של מנהל מחלקת פיקוח ושל מפקח הבניה תעודת הסמכה חתומה, לצורך הצגתה לגורמים המפוקחים באתרי הבניה.

מומלץ לנפק למפקח הבניה ולמנהל מחלקת פיקוח תעודת הסמכה חתומה על ידי ראש המועצה, לצורך הצגתה על פי דרישה לגורמים המפוקחים.

20. הפיקוח באתר הבניה במהלך ביצוע העבודות, אמור להתבצע בין היתר בשלבים שנקבעו מראש, ובכלל זה שלב סימון העמדת הבניין, שלב גמר הקמת שלד, וגמר הבניה. מנהל מחלקת פיקוח מסר לביקורת כי הפיקוח במועצה לא מבוצע עפ"י שלבים שנקבעו מראש, אלא נערך באופן שוטף במהלך כל תקופת הפרויקט, ובסיום הבניה מתבצעות בדיקות לצורך מתן טופס 4.

מומלץ לקבוע בנוהל העבודה של האגף את השלבים בהם המפקח חייב לבצע פיקוח ולתעד את הממצאים בתיק הבניה, על מנת להבטיח בקרה נאותה ואחידה על אופן ביצוע העבודות.

21. נמצא, כי במערכת הממוחשבת נפתח "תיק פיקוח" רק כאשר אותרה עבירת בניה ע"י המפקח, ואילו פעולות פיקוח שבהן לא נמצאו חריגות לא תועדו במערכת. לביקורת הוסבר כי תיעוד הפיקוח השוטף שבמהלכו לא התגלו עבירות בניה, מתבצע באמצעות רישום ידני הנכתב בשטח במלל חופשי, המועבר לאחר מכן במשרדי אגף הנדסה לטבלת אקסל לצורך מעקב.

מומלץ להקפיד על פתיחת תיק פיקוח במערכת בכל תיק בניין, ולהזין לתיק את כל פעולות הפיקוח שבוצעו בשטח, כולל פעולות שלא העלו חריגות בניה, לצורך שיפור התיעוד והבקרה.

22. מנהל מחלקת פיקוח מסר לביקורת, כי בבניה חדשה נערך צילום ראשוני בשטח במהלך החפירה ויציאת היסודות לצורך תיעוד המצב בשטח בתיק הבניה, ולאחר מכן נערכים לעיתים צילומים גם במהלך התקדמות העבודות, בהתאם לצורך. לעומת זאת, בתוספות בניה נערכים צילומים במועד הגשת הבקשה לקבלת היתר, ובמהלך הבניה רק במידה ויש חשד לביצוע חריגות בניה.

מומלץ שהפיקוח השוטף יכלול צילומים של ממצאי הפיקוח גם במקרים בהם לא מתגלות חריגות בניה, על מנת לשפר את התיעוד והבקרה, ולאפשר השוואה של המצב בשטח בין מועדי בדיקה שונים.

23. לשאלת הביקורת, האם סופקו לעובדים כל אביזרי הבטיחות הנדרשים לצורך ביצוע הפיקוח באתרי הבניה, השיב מנהל מחלקת פיקוח כי קיימת בעיה מנהלית לקבלת ציוד הבטיחות, הכולל נעלי עבודה, אפודי בטיחות (ווסט) וכובעי מגן. מנהל המחלקה הוסיף כי הבקשות לרכישת הציוד לא מאושרות בנקל, ולפעמים אף נאמר לעובדים שרכישת הציוד תגרום לאיבוד זכאותם לקבלת דמי ביגוד.

מומלץ לאשר ללא דיחוי את רכישת ציוד הבטיחות הדרוש לעובדי אגף הנדסה העובדים בשטח על מנת להבטיח את שלומם ובטיחותם במהלך ביצוע העבודה, וזאת ללא קשר לזכאותם לדמי ביגוד.

24. נמצא כי אגף הנדסה אינו עורך השוואות ממוחשבות בין תצלומי אוויר של היישוב מתקופות שונות, במטרה לאתר חריגות שלא ידוע על קיומן. לביקורת נמסר כי קיימת תכנה ייעודית המאפשרת לערוך סריקה והשוואה ממוחשבת בין תצלומי אוויר שונים, אולם עלותה יקרה ובשלב זה לא התקבלה החלטה לרכוש אותה.

מומלץ לבחון אפשרות לעריכת סריקה והשוואה ממוחשבת בין תצלומי האוויר של כל היישוב שנערכו בתקופות שונות, במטרה לאתר חריגות בניה שלא ידוע על קיומן.

25. באגף הנדסה הוטמעה מערכת GIS המשמשת כמאגר מידע לגבי פיתוח ותשתיות ציבוריות, ודרכה ניתן להגיע לקישורים לתכניות פיזיות של התשתיות והפיתוח. לביקורת נמסר כי לאחרונה הוזמנה ממערכת קומפלוט שכבה ייעודית של אתרי בניה בהם נערך פיקוח לפי תיקים שנפתחו במערכת, המקושרת למערכת ה - GIS.

מומלץ להשלים את הטמעת השכבה האמורה במערכת GIS במועצה, במטרה לשפר את ניהול הפיקוח על הבניה.

26. נמצא כי מנהל מחלקת פיקוח אינו מגיש למהנדס המועצה דוח סיכום פעילות שנתי, לגבי פעולות הפיקוח שבוצעו בגין עבירות בניה שאותרו בתחומי היישוב.

מומלץ שמהנדס המועצה יקבל ממנהל מחלקת פיקוח דוח סיכום פעילות שנתי שירכז נתונים לגבי עבירות הבניה שבוצעו באותה שנה ודרך הטיפול בהם.

מומלץ שהדוח האמור יתייחס בין היתר למספר תיקי הפיקוח שנפתחו בגין כל אחד מסוגי העבירות שאותרו, מספר התראות/צווי הפסקת עבודה שניתנו, ומספר תיקי הפיקוח שנסגרו באותה שנה.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הוא מקבל את ההמלצה לקבל דוח סיכום פעילות שנתי ממחלקת פיקוח.

27. נמצא כי עד למועד עריכת הביקורת, המועצה טרם קבעה מדיניות אכיפה בנושא דיני התכנון והבניה.

מומלץ שהמועצה תקבע מדיניות אכיפה ותגדיר סדרי עדיפויות לאכיפת דיני התכנון והבניה, שיתבססו על שיקולים ענייניים בהתאם לצרכים והמאפיינים הייחודיים של היישוב.

מומלץ לבדוק מעת לעת אם מדיניות האכיפה אכן מוטמעת ומשיגה את יעדיה, והאם קיים צורך בעדכון המדיניות לנוכח תופעות חדשות של עבריינות בניה ביישוב, או שינויים בתפיסות התכנון והצביון של היישוב.

28. במועד הביקורת, לא נמצא תיעוד לעריכת סקר עבירות בניה על ידי המועצה.

מומלץ לשקול עריכת סקר עבירות בניה במטרה לעצב מדיניות אכיפה על בסיס נתוני אמת, המשקפים את מפת העבירות בתחום המועצה.

29. לביקורת נמסר כי משטרת ישראל אינה מסייעת באכיפת הצווים המנהליים. מנהל מחלקת פיקוח ציין כי בעבר הוא פנה לתחנת המשטרה המקומית ביישוב וביקש סיוע באכיפת צו הפסקת עבודה מנהלי, אולם השוטרים סירבו להגיע לאתר הבניה, אלא אם כן יוצג בפניהם צו שיפוטי.

מומלץ לשפר את התיאום בנושא מול תחנת המשטרה המקומית, על מנת לקבל סיוע באכיפת צווי הפסקת העבודה.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הוא מקבל את ההמלצה לשיפור התיאום מול המשטרה לצורך סיוע באכיפת צווי הפסקת עבודה, אם כי ידוע שהמשטרה לא משתפת פעולה בצווים מנהליים.

30. נמצא כי מהנדס המועצה אינו מקבל דוחות תקופתיים, רבעוניים או חצי שנתיים, לגבי פעולות הפיקוח שבוצעו בתקופה האחרונה, לצורך עריכת בקרה בנושא.

מומלץ שמהנדס המועצה יקבל ממחלקת פיקוח דוח רבעוני שיופק באמצעות המערכת הממוחשבת, לגבי פעולות וממצאי הפיקוח שנערכו במהלך הרבעון.

31. במועד הביקורת נמצאו באגף הנדסה 9 פנקסי התראות ריקים שנעשה בהם שימוש משנת 2017 ואילך. בדיקת רצף מספור הפנקסים העלתה כי חסרים מספר פנקסים ריקים, שכנראה נעשה בהם שימוש. לביקורת הוסבר שמפקחי הבניה שהועסקו בעבר על ידי האגף לא תמיד הקפידו לשמור את הפנקסים הריקים, וכתוצאה מכך חלק מהם אבד.

מומלץ להקפיד על שמירת כל פנקסים הריקים ותיוקם בארכיב, כפי הנדרש.

32. לביקורת נמסר כי התובע מגיש את הבקשות לבית המשפט לאחר שהוא סיים לבדוק ולבחון את כל החומר. לאחר מכן, בית המשפט שולח זימונים לתובע העירוני ולנתבעים, אולם מועדי הדיון נקבעים על ידי בית המשפט בזמנים לא אחידים ובמרווחי זמן ארוכים שאינם קבועים מראש. עוד נמסר, כי פרקי הזמן בין הדיונים שנערכים באותו תיק, יכול לעיתים להגיע למספר חודשים.

מומלץ שהגשת הבקשות לבית המשפט על ידי התובע, תתבצע בהתאם לטווח זמן מירבי שייקבע על ידי אגף הנדסה.

מומלץ לקבוע לוחות זמנים לקיום ישיבות שוטפות של אגף הנדסה עם התובע העירוני, בתדירות של פעם בחודש לפחות, לצורך עדכון הדדי וקבלת דיווחים לגבי הטיפול המשפטי שנערך בתיקים שהועברו לטיפולו.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הוא תיאם עם התובע לקיים פגישה חודשית עם מחלקת הפיקוח בנושא הטיפול בתיקי הבניה, ובמקביל הוא הנחה את מפקח הבניה לזמן ביומן פגישה חודשית עם התובע. המהנדס הוסיף כי הוא מקבל את המלצת הביקורת לבצע רישום ומעקב אחר כל תיקי התביעה המוגשים לתובע, לצורך ביסוס מסד נתונים מסודר מול התובע ומול בית המשפט. בנוסף, הוא מקבל את ההמלצה לתחם בזמן את הגשת התביעה לבית המשפט, תוך 30 יום ממועד קבלת התיק ממפקח הבניה.

33. לתובע העירוני שהועסק במיקור חוץ לא היתה מערכת מחשב המקושרת למועצה, ולפיכך לא היה ניתן לנהל באמצעותה בקרה ומעקב אחר ביצוע ההליכים המשפטיים. יצוין כי תהליך האכיפה כולל ממשקי עבודה בין מחלקת הפיקוח לבין התובע, ולפיכך מערכת מידע משותפת היתה עשויה לשפר את התיאום ביניהם, ולהבטיח עדכון הדדי וניהול יעיל של תהליך האכיפה.

מומלץ לבחון עם האחראי על המחשוב במועצה אפשרות לקיום מערכת מידע משותפת בין הפיקוח באגף הדסה לבין התובע העירוני, על מנת לשפר את תהליכי העבודה והבקרה בנושא.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הוא מקבל את ההמלצה לבחון אפשרות עם אחראי המחשוב לקיום מערכת מידע משותפת עם התובע.

34. נמצא כי במועצה לא הוכן נוהל עבודה בנושא המעקב אחר הטיפול המשפטי שנערך על ידי התובע בתיקים שהועברו אליו.

מומלץ להכין נוהל עבודה שיפרט את אופן המעקב אחר עבודת התובע העירוני בנושא, כולל תדירות קבלת דיווחים מהתובע לגבי כתבי האישום שהוגשו על ידו בתקופה האחרונה.

מומלץ לקבוע בנוהל גם את הגורמים שיועבר להם עותק מהדוח של התובע, כולל אגף הנדסה, הגזברות ומחלקת הגביה לצורך מעקב אחר גביית הקנסות.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי מקבל את ההמלצה להכין נוהל עבודה בנושא המעקב אחר עבודת התובע.

35. מבדיקת תלונה שהתקבלה על ביצוע עבודה ללא היתר עולה, כי אגף הנדסה לא איתר שני מקרים בהם בוצעו עבודות ללא היתר על ידי אותה חברת בניה, אלא רק לאחר קבלת מידע בנושא מחבר מועצה שהגיש את התלונה. עוד עולה, כי לאחר שנודע על חידוש העבודות ע"י החברה ללא היתר, אגף הנדסה נקט בפעולה של הוצאה פיזית של העובדים מאתר הבניה ומניעת חזרתם לעבודה בסיוע מחלקת ביטחון, ובמקביל נמשך הטיפול בבקשה לקבלת היתר שהגישה החברה לביצוע העבודות.

מומלץ לשפר את הבקרה והמעקב של הנהלת האגף אחר אופן ביצוע פעולות הפיקוח על חברות הבניה, על מנת להבטיח איתור מהיר של עבודות המבוצעות ללא היתר.

מומלץ כי במקרים של חידוש העבודה ללא היתר למרות קבלת צו הפסקת עבודה מנהלי, יינקטו על ידי האגף צעדי אכיפה נוספים בתיאום עם היועץ המשפטי.

36. במועד הביקורת, לא נמצא באגף הנדסה נוהל עבודה כתוב בנושא הטיפול בערבויות. מזכירת ועדות ונכסים המטפלת בנושא באגף הנדסה, מסרה לביקורת כי לא ידוע לה על קיומו של נוהל בנושא.

מומלץ להכין נוהל עבודה בנושא הטיפול בערבויות, שיתייחס לאופן הקבלה, הרישום, השמירה, המעקב והטיפול בהארכת תוקף או בשחרור הערבויות, ולאופן הדיווח והבקרה בנושא.

37. מהנדס המועצה מסר לביקורת, כי הטיפול בנושא הערבויות באגף הנדסה אמור להתבצע באמצעות מעקב ממוחשב, כפי שהדבר נערך בגזברות. במהלך הביקורת המהנדס ביקש ממזכירת הוועדה המקומית לבדוק אם במערכת הייעודית באגף הנדסה קיים יישום לביצוע מעקב בנושא הערבויות, וקיבל ממנה תשובה חיובית.

הביקורת המליצה לקדם את המעבר לניהול מעקב ממוחשב בנושא הערבויות באגף הנדסה, על מנת לייעל ולשפר את הטיפול בנושא.

38. במועד הביקורת נמצאו במשרדי אגף הנדסה תיקי בניה רבים שהונחו על מדפים בחדרי העובדים, וכן בחדרון קטן ששימש לאחסון תיקי בניה. מזכירת הוועדה המקומית מסרה לביקורת שחלק גדול מהתיקים אינם נדרשים לעבודה השוטפת והיו צריכים להישמר בארכיון, אולם הם לא הועברו אליו בגלל חוסר מקום.

מהנדס המועצה מסר לביקורת כי שטח הארכיון אינו מספק, ונדרש למצוא פתרון להגדלת שטח ארכיון אגף הנדסה, לנוכח היקפי הבניה וצפיפות התיקים הקיימת.

מומלץ לבחון אפשרות להגדלת שטח ארכיון אגף הנדסה עפ"י דרישת המהנדס, על מנת להבטיח תיוק מסודר ושמירה נאותה של תיקי הבניה לאורך זמן.

פירוט הממצאים, מסקנות והמלצות

3. נתונים כלליים

במועד עריכת הביקורת שטח השיפוט של המועצה השתרע על כ - 6,000 דונם. בתחום המועצה התגוררו כ - 13,000 תושבים, חלקם בדירות בבניה רוויה וחלקם בבתים צמודי קרקע.

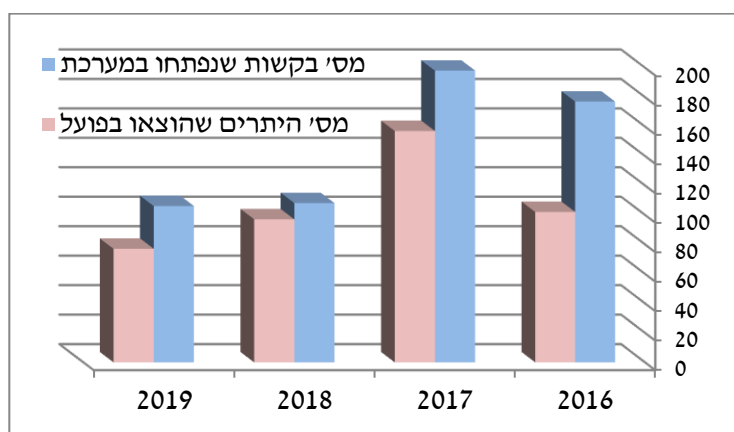
פעילות אגף הנדסה במועצה בתחום רישוי הבניה, כללה טיפול בבקשות רבות שהתקבלו מידי שנה לקבלת היתרים, עבור ביצוע עבודות בניה מסוגים שונים.

להלן נתונים לגבי היקפי הפעילות של האגף בתחום זה במהלך השנים האחרונות:

שנה	מספר בקשות להיתרים שנפתחו במערכת אגף הנדסה	מספר היתרי בניה שהוצאו בפועל (חלקם בגין בקשות משנה קודמת)
2016	177	102
2017	198	157
2018	108	97
2019	106	77
סה"כ 4 שנים	589	433

מהנדס המועצה ציין כי חלק מהבקשות שנפתחו הן עבור היתרים לבניה רוויה, ולכן מספר הבקשות שנפתחו לא משקף בהכרח את מספר יחידות הדיור.

להלן תרשים של מספר הבקשות שנפתחו וההיתרים שניתנו בכל שנה:



מנהל מחלקת פיקוח הסביר לביקורת, כי הפער בין מספר הבקשות שנפתחו למספר ההיתרים שניתנו בפועל, נובע בעיקר מכך שחלק מהבקשות (כ - 20%) היו לדיון עקרוני שאין בסופו היתר בניה, כגון ציפוי אבן, שינוי חזית בניין, וכד'. בנוסף, חלק מהמבקשים בחרו מיוזמתם שלא להמשיך את תהליך הוצאת ההיתר, ולא ביצעו את הבניה.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי יש בקשות שלא מסתיימות בהיתר, כמו בקשה לשינוי תב"ע שמאפשרת עקרונית בוועדה המקומית ולאחר מכן נשלחת לאישור הוועדה המחוזית, ובמידה והיא מאשרת בוועדה המחוזית נפתחת במועצה בקשה חדשה לקבלת היתר. בנוסף, יש מקרים בהם המבקשים לא ממשיכים את תהליך הוצאת ההיתר לאחר פתיחת הבקשה, משיקולים שלהם.

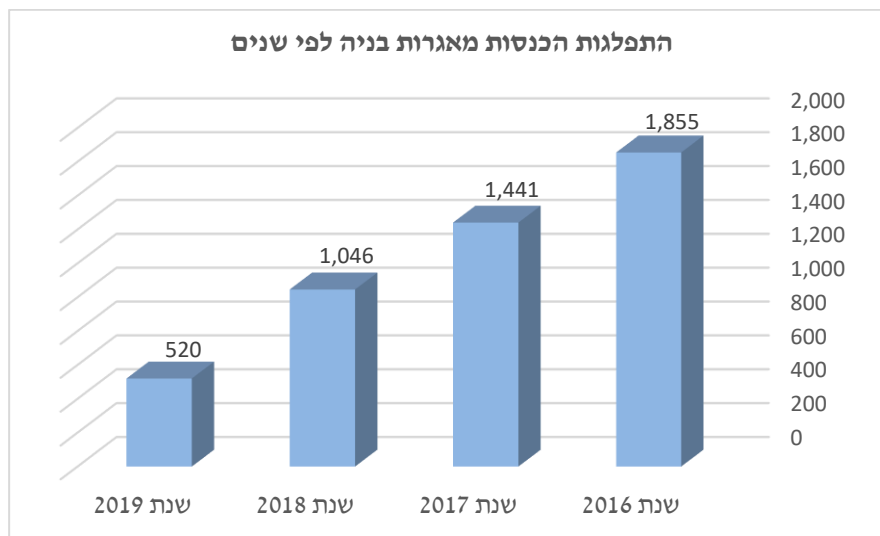
4. נתונים כספיים

להלן נתוני הביצוע בסעיפי הכנסות והוצאות של אגף הנדסה בשנים האחרונות, עפ"י נתונים שהוצגו לביקורת ע"י מנהלת החשבונות הראשית:

שנת 2019	שנת 2018	שנת 2017	שנת 2016	שם סעיף	מס' סעיף
הכנסות					
220	0	0	200	העברה מקרנות פיתוח	1231000810
67	93	44	115	תכנון כללי (מכרזים)	1232100220
520	1,046	1,441	1,855	אגרת רישיונות בניה	1233100220
807	1,139	1,485	2,170		סה"כ הכנסות
הוצאות					
0	68	0	0	השתתפות בתב"ר (704,705)	1731000910
1,819	1,502	1,372	1,307	משכורת כוללת - הנדסה	1731100110
173	107	108	96	אחזקת רכב - הנדסה	1731000530
24	30	29	15	פרסומים	1731000550
317	665	562	555	עבודות קבלניות	1731000750
53	84	23	41	הוצאות אחרות	1731000780
34	40	97	157	הוצאות עבודות פיתוח	1731000920
27	26	40	49	רכישת ציוד יסודי	1731000930
41	33	17	82	הוצאות תכנון והעתקות	1732000950
15	28	44	40	מדידות	1732300950
2,503	2,583	2,292	2,342		סה"כ הוצאות
- 1,696	- 1,444	- 807	- 172	הפרש בין הכנסות להוצאות	

* הנתונים באלפי ₪

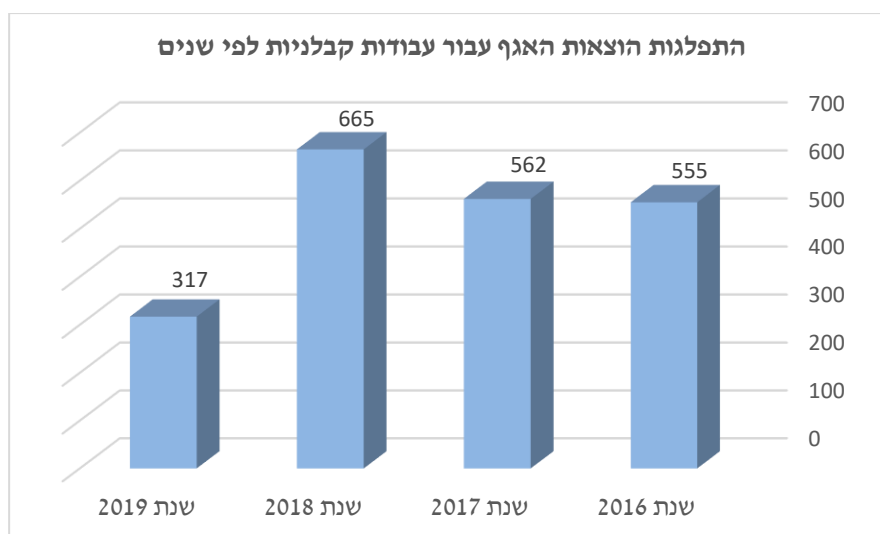
להלן תרשימים של הנתונים העיקריים שצוינו בטבלה:



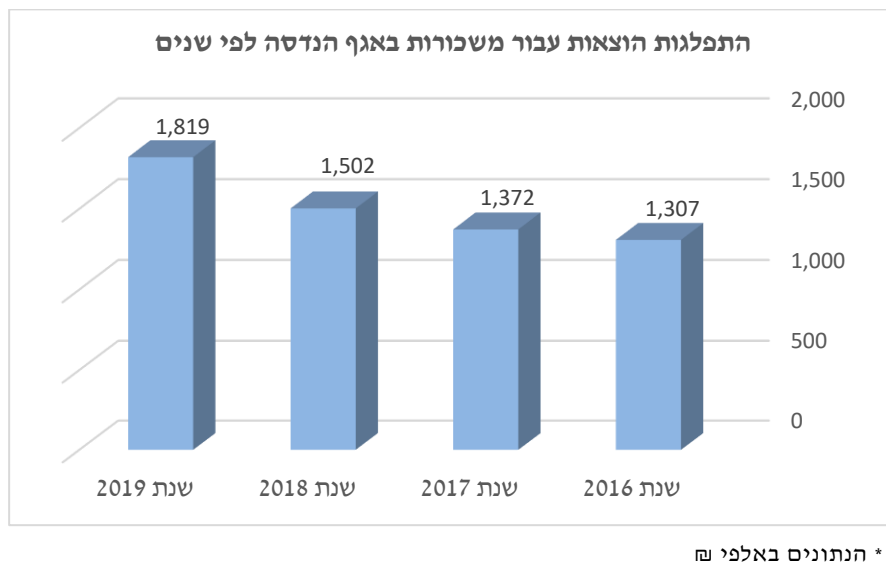
* הנתונים באלפי ₪

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיטת הדוח כי הקיטון בהכנסות מאגרות בניה במהלך השנים האחרונות נובע מכך שהיו פחות התחלות בניה ביישוב.

מנהל מחלקת פיקוח ציין, כי חלוקת ההכנסות מאגרות בניה לפי שנים תלויה גם במועד התשלום בפועל של האגרות על ידי הקבלנים, שלעיתים מעדיפים להקדים את ביצוע התשלום לפני סוף השנה.



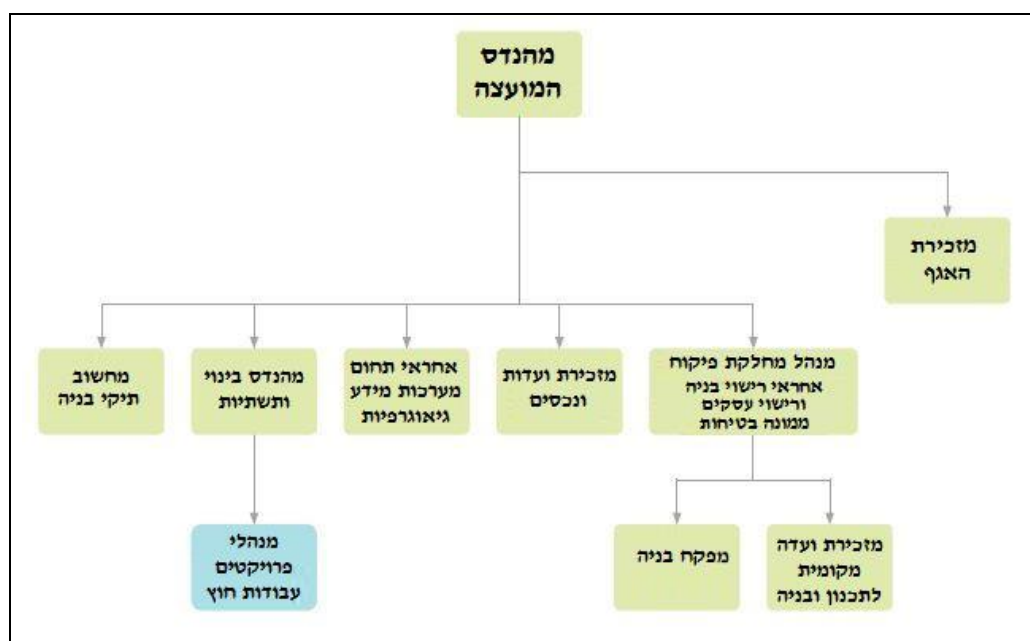
* הנתונים באלפי ₪



מהנדס המועצה ציין בתגובתו כי הגידול בהוצאות השכר נבע מקליטת מהנדס תשתיות באגף הנדסה, בעוד שקודם לכן הנושא טופל ע"י עובד שהועסק כקבלן, ובנוסף נקלט עובד האחראי על סריקה ומחשוב של תיקי הבניה בארכיב.

5. כוח אדם

במועד הביקורת הועסקו באגף הנדסה 9 עובדים בתפקידים הבאים:



* העסקת האחראי על מחשוב תיקי הבניה הסתיימה במהלך שנת 2020 לאחר השלמת סריקת כל התיקים.

להלן פירוט התפקידים, תחומי האחריות והיקפי המשרה של עובדי אגף הנדסה נכון למועד הביקורת, כפי שצוינו בחוברת תכנית העבודה השנתית של המועצה :

תפקיד	מטלות	אחוז משרה
מהנדס המועצה מנהל האגף	1. ניהול עובדים ומשימות בשוטף – תכנון, ביצוע, פיקוח ובקרה.	100%
	2. ליווי תשתיות ובנייה של מבני ציבור בשכונות חדשות וחברות מול משרד השיכון.	
	3. תכנון וליווי פרויקטים להרחבה: מורדות הזית (מזרח) ושכונת העיסם.	
	4. הכנת צפי אכלוס שכונות חדשות ומשמעויות הנדסיות.	
	5. תכנון וביצוע פרויקטים עירוניים – ע"פ תכנית עבודה.	
	6. ניהול וועדות מקומיות: תכנון ובניה, הקצאות, תנועה, בטיחות ונגישות לנכים.	
	7. קשר מול גורמי המנהל האזרח.	
	8. תכנון וליווי.	
מנהל מח' פיקוח אחראי רישוי בניה ורישוי עסקים ממונה בטיחות	1. הליכי רישוי - בודק תוכניות	100%
	2. - רישוי יזמים ופרטיים.	
	3. הליכי תכנון - בודק תכניות תב"ע.	
	4. רישוי עסקים - בודק תוכניות ורישוי.	
	5. בטיחות מוסדות חינוך - דו"חות שנתיים לבקרה אחר ביצוע תיקונים.	
	6. בטיחות מוסדות חינוך - תחקיר ולמידה מאירועי בטיחות.	
	7. בטיחות אירועים בהתאם לתכנית יישובית שנתיית.	
	8. אגודות לתרבות דיור - לפי הצורך.	
אחראי תחום ממ"ג	1. מחשוב הנדסי - הקמה ועדכון מידע במערכת ממ"ג של תשתיות ותוכניות הנדסיות.	100%
	2. הקמת ממשקים לטעינה ואספקת מידע וניתוחים גיאוגרפיים.	
	3. הטמעת מערכת ממ"ג וממשקי נתונים בין אגפי המועצה.	
	4. הדרכה אנפים לשימוש בממ"ג.	
	5. הפקת עזרים לאגפי המועצה.	
	6. קליטת תכניות עדות של מתחמי מגורים לאחר טופס 4.	
	7. הקמת תכניות מבני ציבור וגינון ציבוריות מקושר GIS.	
	8. קבלת קהל.	
מזכירת המחלקה	1. עבודות מזכירות: טיפול בהודעות קוליות, מענה טלפוני, טיפול בדואר, מיילים, פקס וניהול יומן.	82%
	2. הדפסות+ אחראית כתבות לאפרעתון.	
	3. תיקן ומעקב מסמכים וטיפול בחשבונות יועצים קבלנים וכו'.	
	4. ביצוע פרויקטים ומשימות ע"פ דרישת מנהל המחלקה.	
	5.	
תפקיד	מטלות	אחוז משרה
מזכירת וועדה מקומית	1. הליכי רישוי ותכנון- קליטה ומעקב על בקשות במסגרת.	90%
	2. עריכת סדר יום ופרוטוקולים של וועדות הרישוי והועדה המקומית.	
	3. מעקב מנהלי על הבקשות ותיוק מסמכים משלב פתיחת חיק ועד לטופס 4.	
	4. מחשוב בקשות - לרישוי והליכי התכנון.	
	5. אחראית פניות מול התושבים בנושא רישוי.	
	6.	
פקח בניה	1. פיקוח שוטף על הבניה בהתאם לתכנית עבודה שבועית.	100%
	2. יישום פעילות אכיפה בהתאם למדיניות אכיפה.	
	3. הכנת חיקי תביעה לבית המשפט.	
	4. ייצוג חיקי התביעה מול התובע ובית המשפט.	
	5. פיקוח משולב שפ"ע וביטחון.	
	6. עריכת מבדקים בשטח טרום דיין בבקשות לתוספות בניה.	
מזכירת וועדות	1. וועדות - מכרזים, תנועה, תמרון והקצאות.	100%
	2. אתר הנדסה - עדכון חודשי.	
	3. ספר נכסים.	
	4. ערבויות- מעקב ערבויות.	
	5. הזמנות- יועצים וטובין.	
	6. חוזי חכירה - מעקב וטיפול.	
מהנדס בינוי וחשתיות	1. ליווי ופיקוח על ביצוע תשתיות ופיתוח בשכונות חדשות.	100%
	2. הקמת מאגר תכניות תשתיות ופיתוח בפורמט קשיח ודיגיטלי.	
	3. תיאום מחשוב לממ"ג על מאגר המידע.	
	4. בדיקת ואישור תכניות עדות.	
	5. קבלת תשתיות ומסירתם לתפעול שפ"ע.	
	6. ליווי תכנון וביצוע של פרויקטים ציבוריים.	
מחשוב תיקים	1. ארכיבאי של הוועדה המקומית	80%
	2. הנגשת חיקי בניה למזכירת הוועדה ולתושב	
	3. מחשוב חיקי בניה	
	4. ארגון בקשות ותיקי בניה	
	5. מחשוב תיקי פרויקטים	
	6. אחראי על תפעול הארכיב	
	7. סיוע בהקמת מאגר מבני ציבור וגינון ציבוריות מקושר GIS	

מהאמור לעיל עולה, כי מנהל מחלקת פיקוח באגף הנדסה אחראי גם על תחומים שאינם נוגעים ישירות לנושאים הנדסיים. עוד עולה, כי בתפקידיו כפי שפורטו בחוברת, לא צוין נושא הפיקוח על הבניה ואף לא של ניהול מעקב שוטף אחר עבודתו של מפקח הבניה הכפוף אליו.

מומלץ לעדכן את תחומי האחריות של מנהל מחלקת פיקוח, ולכלול בהם התייחסות גם לביצוע עבודת הפיקוח וניהול מעקב ובקרה על מפקח הבניה.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו כי ההמלצה מקובלת, ונדרש לעדכן את המטלות של מנהל מחלקת פיקוח בחוברת תכניות העבודה והתקציב.

נמצא כי בהתאם לאמור לעיל, מנהל מחלקת פיקוח עסק במועד הביקורת בניהול תחומים רבים, שחלקם קשורים לפעילות הוועדה המקומית לתכנון ובניה (רישוי בניה, בדיקת תכניות) וחלקם אינם קשורים ישירות לנושאים הנדסיים (בטיחות אירועים, בטיחות מוסדות חינוך, רישוי עסקים, בטיחות בעבודה, ועוד). עובדה זו אילצה את מנהל המחלקה להקדיש חלק מזמנו לטיפול באותם תחומים, שכל אחד מהם חיוני ומורכב, על חשבון ניהול תחום הפיקוח.

מומלץ לבחון את התאמת מצבת כוח האדם וחלוקת העבודה באגף הנדסה לצרכים הקיימים, על מנת לוודא את יכולת העובדים לעמוד ביעדים ובמשימות בכל אחד מהתחומים, כולל אלו המטופלים על ידי מנהל מחלקת פיקוח.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי חלק מהמשימות המוטלות על מנהל מחלקת פיקוח אינן על בסיס יומי. נושא בטיחות מוסדות החינוך מטופל בתקופות מוגדרות במהלך השנה, או במסגרת תחקיר אירועים בעקבות תאונות. הטיפול ברישוי ובטיחות אירועים מתקיים בעיקר בתקופת הקיץ או בתקופות החגים, וכן באירועים קהילתיים שנערכים בחלק קטן מימות השנה. עוד ציין המהנדס, כי היקף העבודה בתחום רישוי העסקים אינו גדול, מאחר ואין הרבה עסקים בתחום היישוב, ועיקר עבודתו של מנהל המחלקה מתמקדת בנושא רישוי הבניה בסיוע מזכירת הוועדה המקומית, ובנושא פיקוח בסיוע מפקח הבניה.

הביקורת ביקשה ממנהל מחלקת פיקוח להעריך את הזמן המוקדש לטיפול בכל אחד מהתחומים שעליהם הוא אחראי, וקיבלה ממנו את הנתונים הבאים:

תחום אחריות	הזמן המוקדש לטיפול (אחוז משעות העבודה)
1 ניהול עבודת הפיקוח	20%
2 רישוי בניה ובדיקת תכניות	65%
3 רישוי עסקים, אישור ורישוי אירועים	5%
4 בטיחות בעבודה	10%
5 בטיחות מוסדות חינוך	
6 סניף האגודה לתרבות הדיור	
סה"כ	100%

מהאמור לעיל עולה, כי תהליכי רישוי הבניה ובדיקת תכניות הם הנושאים העיקריים המטופלים על ידי מנהל מחלקת פיקוח במסגרת 65% משעות עבודתו, ולניהול עבודת הפיקוח הוא מקדיש כ - 20% משעות העבודה.

מנהל מחלקת פיקוח ציין בתגובתו לטיטוט הדוח, כי הנתונים שצוינו בטבלה הם בממוצע, והיקף העבודה בכל תחום משתנה מעת לעת מסיבות שונות, ובכלל זה:

- היקף הבניה ביישוב – כאשר חל גידול בהיקף הבניה נוצרת עבודה רבה בנושא הרישוי והפיקוח על הבניה. לביקורת הוסבר כי היקף הבניה החדשה משפיע גם על היקף תוספות הבניה, ובעת הקטנת הבניה החדשה חל גידול מסוים בהיקף תוספות הבניה.
- קיום אירועים המוניים בחודשי האביב והקיץ - הגורמים לעבודה רבה בנושא אישור ורישוי אירועים. יצוין שאירועים קטנים (עד 200 משתתפים) שאינם טעוני רישוי, חייבים בכל מקרה לקבל אישורים מבחינה בטיחותית.
- סקר בטיחות בכל מוסדות החינוך הנערך בחודשי הקיץ – המחייב את מנהל המחלקה לערוך דוח על ליקויי בטיחות החייבים תיקון, לפי דרגות הליקוי.

עוד ציין מנהל המחלקה, כי היקפי העבודה באגף מושפעים גם ממדיניות המועצה בנושאים שונים. לדוגמא, מדיניות בנושא סגירת מרפסות, פיצולי יחידות דיור, ומדיניות אכיפה, משפיעים על היקף הבקשות להיתר בניה המוגשות לוועדה כולל הבקשות המחייבות שינויי תב"ע, ועל היקף עבודת הפיקוח והאכיפה.

לביקורת נמסר כי סדר היום הקבוע של מנהל מחלקת פיקוח הוא כלהלן:

- בימי ראשון וחמישי - קבלת קהל בין השעות 12:30 - 8:30.
- ביום שני - בעיקר עבודת משרד וישיבות.
- ביום שלישי - קבלת קהל בתיאום מראש ליזמים ואדריכלים בין 12:30 - 08:30.
- ביום רביעי - משרדי אגף הנדסה סגורים לקבלת קהל, לצורך עבודה פנימית.

בנוסף, בימי ראשון בצהריים נערכת ישיבה שבועית בהשתתפות מהנדס המועצה ועובדי אגף הנדסה, לצורך עדכונים שוטפים ותיאום העבודה.

מנהל מחלקת פיקוח מסר לביקורת כי בהמשך יום ראשון הוא משתתף בישיבה קבועה ביחד עם המהנדס ומפקח הבניה בנושא פיקוח, ובנוסף נערכות ישיבות עם המהנדס לגבי תיקים המובאים לדיון ברשות הרישוי ובוועדה לתכנון ובניה, לצורך עדכון המהנדס וגיבוש המלצות לקראת הדיון בוועדה.

6. הכשרה מקצועית

עד לשנת 2019 מנהלי יחידות פיקוח לא היו מחויבים לעבור הכשרה כמנהלים או כמפקחים, אולם בתחילת אותה שנה הוגדרו על ידי משרד הפנים דרישות המשרה למנהלי יחידות פיקוח ברשויות המקומיות. בתנאים שנקבעו למינוי מנהל יחידת פיקוח צוין, כי המועמד מחויב לסיים בהצלחה קורס הכשרה למנהלי פיקוח בתוך שנה וחצי לכל היותר ממועד תחילת המינוי. עוד נקבע, כי מועמד שאינו בעל הסמכה של מפקח בכיר מטעם היחידה הארצית לאכיפה, יחויב לעבור בהצלחה קורס הכשרת מפקחים בכירים בתוך שנה לכל היותר ממועד מינויו לתפקיד.

נמצא כי מנהל מחלקת פיקוח נכנס לתפקידו במועצה בשנת 1988, שנים רבות לפני שחלה החובה לעבור את ההכשרה שצוינה לעיל, ולכן הוא לא השתתף בה. מנהל המחלקה מסר לביקורת שהוא הנדסאי בניין ובעל תואר ראשון במשפטים, ובנוסף יש לו תעודת ממונה בטיחות מוסדות חינוך וממונה בטיחות בעבודה. מנהל המחלקה גם ציין כי במהלך שנות עבודתו במועצה הוא השתתף במספר השתלמויות בנושא תכנון ובניה, שנערכו מטעם משרד הפנים.

לביקורת נמסר כי מפקח הבניה הקודם שהיה כפוף למנהל מחלקת פיקוח, היה סטודנט להנדסת בניין, והוא פרש מיוזמתו לאחר תקופת עבודה של כשנה בלבד.

לביקורת נמסר כי במהלך השנים האחרונות היתה תחלופה גבוהה של מפקחי בניה באגף הנדסה, שפרשו לאחר תקופות עבודה קצרות יחסית, ותחלופה זו פגעה ברציפות עבודת הפיקוח, ולעיתים הקשתה על תיעוד מסודר של ממצאי הפיקוח.

במהלך הביקורת המועצה קלטה מפקח בניה חדש, בעל תואר הנדסאי בניין. נמצא כי עד למועד קליטתו, לא הועסק באגף מפקח בניה במשך מספר חודשים. המפקח מסר לביקורת שהוא לא עבר חפיפה עם מפקח הבניה הקודם מכיוון שהגיע לאחר פרישתו, והוא קיבל הסברים והדרכה ממנהל מחלקת פיקוח.

מומלץ להיערך מבעוד מועד לפרסום מכרז לקליטת עובדים בתפקידים חיוניים, על מנת להבטיח את רציפות העבודה וביצוע חפיפה מסודרת.

מנהל מחלקת פיקוח ציין בתגובתו לטיטת הדוח, כי הטיפול בפרסום המכרז לקבלת עובדים מתחיל מיד עם קבלת ההודעה של העובד על כוונתו לפרוש מהעבודה, אולם קיים קושי במציאת עובדים בגלל השכר נמוך. לדבריו, שכרם של העוסקים ברישוי ופיקוח עלה משמעותית (2,000-3,000 ₪ בחודש) בעקבות הרפורמה לפי תיקון 101 לחוק התכנון והבניה (רישוי זמין) ובכל הרשויות בארץ מקבלים זאת, מלבד הרשויות באיו"ש. מנהל המחלקה הוסיף שגם במועצה השכר נותר ללא שינוי, למרות שבפועל, העבודה באגף הנדסה מבוצעת לפי כללי רישוי זמין.

7. תכניות עבודה

בחוברת תכניות העבודה והתקציב השנתי של המועצה הוצגו בין היתר נתונים לגבי פרויקטים ונושאים המיועדים לטיפול על ידי אגף הנדסה במהלך השנה, כלהלן:

מטרות	יעדים	משימות	הכנסות		הוצאות				תמחיר	מדדי ביצוע	סטטוס נוכחי	אחראי לנושא במחלקה	שותפים לעשייה	התחלה	תאריך סיום
			סעיף תקציבי (אלפי ש"ח)	תקציב (אלפי ש"ח)	סעיף תקציבי	תקציב שוטף (אלפי ש"ח)	תב"ר - פיתוח (אלפי ש"ח)								

הנתונים האמורים התייחסו לפרויקטים ציבוריים ופיתוח מערכות תחבורתיות כגון סלילת כבישים, מדרכות ומסלולי אופניים, תשתיות ציבוריות כגון שיקום קווי מים וביוב, הקמת מבני ציבור, מוסדות חינוך ומוסדות דת כגון מקוואות ובתי כנסת, פיתוח אולמות ספורט ומועדוני נוער, פיתוח נופי כגון גינות ציבוריות ופארקים, עבודות בנושאי הנגשה ובטיחות, ועוד.

בנוסף, כללה תכנית העבודה נושאים שונים לטיפול ובדיקה על ידי עובדי האגף במהלך השנה, ובכלל זה הכנת תכניות הנדסיות, התקשרות עם יועצים חיצוניים, פרסום מכרזים לביצוע פרויקטים, טיפול ברישוי והפקת היתרי בניה, טיפול בהוצאת טופס 4, הפעלת מערך פיקוח ואכיפה, רישוי עסקים ואירועים, בטיחות מוסדות חינוך, מאגר מידע גיאוגרפי, הפעלת ועדות שונות, רישום נכסים, ועוד.

לביקורת נמסר כי מדדי הביצוע שצוינו בחוברת תכניות העבודה והתקציב נכתבו ע"י הנהלת האגף ואושרו ע"י הגזבר והמנכ"ל ולאחר מכן הובאו לאישור מליאת המועצה. נמצא, כי המדדים כוללים תדירות לביצוע פעולות ומשימות, והקצאת משאבים, כגון מספר שעות או ימי העבודה הנדרשים.

נמצא, כי בחוברת תכניות העבודה והתקציב השנתי, לא נרשמים תוצאות מדידה של עמידה במדדים שנקבעו בשנה הקודמת. כתוצאה מכך, לא ניתן לדעת אם הפעילות אכן היתה בהתאם למדדים שנקבעו, והאם נדרש לעדכן את המדדים שנקבעו לשנה הבאה.

מומלץ לרשום בחוברת תכניות העבודה והתקציב של כל שנה את תוצאות העמידה במדדי הביצוע של השנה הקודמת, לצורך בקרה והפקת לקחים מערכתיים, והגברת השקיפות באמצעות הצגת הנתונים למליאת המועצה.

מנהל מחלקת פיקוח מסר לביקורת, כי אחת לשנה הוא משתתף בישיבת עבודה עם מהנדס המועצה ומזכירת הוועדה המקומית, בנושא מידת העמידה ביעדים וסטטוס הבקשות שהוגשו לקבלת היתרים. לדבריו, בישיבה זו נבדקים בין היתר הפרמטרים הבאים:

- תאריך הגשת הבקשה וקבלת התכנית,
- תאריך מתן מענה ראשוני – הפקת גיליון דרישות
- תאריך סיום השלמת הדרישות ע"י המבקש
- תאריך ישיבת הוועדה שנקבעה לתיק לצורך מתן ההיתר
- תאריך קבלת ההיתר

מנהל מחלקת פיקוח הציג לביקורת חוברת "נוהלי עבודה לתפקיד" שהוכנה ע"י האגף בשנת 2018, הכוללת גם מועדי אירועים ונושאים לבדיקה במהלך השנה.

בנוסף, מנהל מחלקת פיקוח הציג לביקורת תכנית עבודה שבועית שהוכנה על ידו עבור מפקח הבניה. להלן תכנית העבודה שהוכנה לשבוע שבו נערכה הביקורת:

יום בשבוע	שעות העבודה		
	08:30-12:00	12:00-14:00	14:00-16:30
א	דגן	ישיבת צוות ישיבה עם המהנדס	ישיבה עם המהנדס עבודה משרדית
ב	תמר	תמר	עבודה משרדית
ג	זית + דגן	זית + דגן	עבודה משרדית
ד	גפן, תאנה, רימון, דקל	גפן, תאנה, רימון, דקל	עבודה משרדית
ה	דגן, תמר, זית	דגן, תמר, זית	עבודה משרדית עם קלסרים ישיבה על כל החומר השבועי

* בנוסף, בכל יום בשעה 08:00 בבוקר ישיבה של מנהל מחלקת פיקוח עם המפקח לעדכון בנוגע לדוח היומי

מהתכנית שצוינה לעיל עולה, כי העבודה השוטפת של המפקח חולקה לפי שכונות ובכל יום הוא ערך פיקוח בשכונה מסוימת או במספר שכונות אשר נקבעו מראש. עוד עולה, כי הפיקוח בשטח הסתיים בדרך כלל בשעה 14:00, ולאחר מכן נערכו ישיבות עבודה או בוצעה עבודה משרדית לצורך רישום ותיעוד ממצאי הפיקוח.

נמצא כי תכנית העבודה השבועית של המפקח מתייחסת באופן כללי לסיורים בכל השכונות ביישוב, ולא לפרויקטים ספציפיים שנמצאים בבניה.

מנהל מחלקת פיקוח הסביר לביקורת, כי תכנית העבודה למפקח נקבעת בהתאם להיקפי הבניה המבוצעים בכל אחת מהשכונות ומשתנה מעת לעת לפי הצורך, ובעת הכנת התכנית הוא לוקח בחשבון כל פרויקט המבוצע בשטח, ואין צורך לרשום בתכנית העבודה השבועית פרויקטים ספציפיים מאחר והם כלולים במסגרת העבודה השוטפת.

עוד ציין מנהל המחלקה, כי הוא עורך ישיבות יומיות ושבועיות עם מפקח הבניה שבמהלכן מועברים אליו דיווחים בכתב בנוגע לביצוע הפיקוח, הכוללים ממצאים לגבי הפיקוח שנערך בכל פרויקט.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי מידי שבוע נערכת פגישת עבודה בנושא פיקוח בהשתתפות מנהל מחלקת פיקוח ומפקח הבניה, שבמהלכה נבדקים ממצאי הפיקוח השבועיים, ניתן מענה והסבר לשאלות המפקח וניתנות הנחיות מקצועיות לכל הנושאים שעולים על הפרק.

8. הבסיס החוקי בנושא תכנון ובניה

הבסיס המשפטי בנושאי התכנון והבנייה באזור יהודה ושומרון, נשען בעיקר על היסודות הבאים:

- חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים מס' 79 לשנת 1966 (החוק הירדני) וכן חקיקה מנדטורית ועותומאנית, אם הייתה תקפה ביוני 1967.
- תחיקת ביטחון / צווים (על תיקוניה השונים) המתפרסמת, בין היתר, בקמצ"ס - קבצי צווים, מינויים ומנשרים.
- פסיקת בתי המשפט בישראל, ובייחוד בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ (הפרשנות המוסמכת לחוק).
- תכניות מאושרות (אזוריות, מתאריות, מקומיות, מפורטות, וכד').
- החלטות מת"ע (מועצת תכנון עליונה) וועדות המשנה.

המצב המשפטי באזור יהודה ושומרון שונה מזה החל בישראל, מאחר ואינו מבוסס על חוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965. החוק הישראלי על רבדיו השונים מתקדם יותר מן הקיים באיו"ש (החוק הירדני "קפא" ביוני 1967) וכולל התפתחויות ועדכונים עכשוויים. החוק הישראלי משמש באזור יהודה ושומרון כאמת מידה מקצועית בלבד, ולא כנורמה משפטית מחייבת.

מסיבות אלה יש ניסיון לאמץ ולהטמיע דרכי עבודה והנחיות הכלולות בחוק ובנוהל הישראלי, לעבודה השוטפת באזור יהודה ושומרון. דבר זה נעשה בכמה אופנים:

- תחיקת הביטחון - צווים ("צו אלוף") המהווים חקיקה ראשית באזור.
- הנחיות והוראות מנהליות של ועדות התכנון: בראש ובראשונה מועצת תכנון עליונה (מת"ע), אשר משמשת כערכאה תכנונית עליונה ומפרסמת הוראות מחייבות והנחיות מקצועיות.
- דרישות ועדת תכנון מיוחדת - כתנאים להיתר
- הוראות הקיימות בתכניות מאושרות ברמותיהן השונות.

לגבי מוסדות התכנון, החוק הירדני, בדומה לחוק הישראלי, קובע שלוש רמות של ועדות תכנון, כלהלן:

- מועצת תכנון עליונה (להלן מת"ע).
- ועדה מחוזית - מוחלפת על ידי ועדות המשנה של מת"ע.
- ועדה מקומית - מוחלפת בתחומי ההתיישבות על ידי ועדות התכנון המיוחדות של הרשויות המקומיות.

עפ"י כתב המינוי של ועדות התכנון המיוחדות, כל מועצה תשמש כוועדת תכנון מיוחדת במרחב התכנון של אותה מועצה, כאשר ראש המועצה ישמש כיו"ר ועדת התכנון המיוחדת, וחברי מליאת המועצה ישמשו כחברי הוועדה.

עוד נקבע, כי לוועדת תכנון מיוחדת תהא סמכותה של ועדת מקומית, בהתאם לתנאים ולהליכים הקבועים בחוק, בין היתר בעניינים הבאים:

ביצוע סקר, הכנת תכנית בשטח השיפוט של הרשות, ייעוץ למנהל לשכת התכנון המרכזית לעניין כל תכנית תכנון אזורית, מתן המלצה להפקדת תכנית תכנון מתארית, דיון בהתנגדות לתכנית תכנון מתארית והגשת המלצה או עמדה בנדון, הכנת תכנית תכנון מפורטת, מתן המלצה להפקדת תכנית תכנון מפורטת, העברת התנגדויות לתכנית תכנון מפורטת בצירוף דוח לגביהן, מתן רישיון (היתר בנייה) עפ"י תכנית שהופקדה, סמכויות ביחס לעררים, וסמכויות לביצוע פיקוח ואכיפה.

על פי צו מס' 1471 מיום 25 באוקטובר 1999, אושרה באזור יהודה ושומרון הקמתן של רשויות רישוי. הרכב רשות הרישוי מונה 2 חברים: יושב ראש ועדת התכנון המיוחדת שהוא גם ראש הרשות או ממלא מקומו, ומהנדס הוועדה שהוא גם מהנדס הרשות. התפקידים והסמכויות של רשות הרישוי כוללים מתן רישיונות לבינוי (היתרי בנייה) בתחום סמכותה של הוועדה המיוחדת, והפעלת סמכויות למתן אישור לחיבור לתשתיות חשמל, מים וטלפון. התנאים למתן האישור על ידי רשות הרישוי הם התאמת הבקשה להוראות החוק, לתחיקת ביטחון, ולהוראות התכניות המאושרות, ללא חריגות כלשהן.

9. רישוי הבניה במועצה

9.1 כללי

היתר הבניה שניתן ע"י הוועדה המקומית נועד לוודא כי הבנייה והשימוש בקרקע עולים בקנה אחד עם הוראות החוק והתכניות החלות על השטח. על מנת לאפשר בקרה נאותה על אופן הבנייה והשימוש בה, ניתן להתיר את הבנייה רק אם אושרה תכנית הקובעת הוראות לגבי ייעוד הקרקע וחלוקתה למגרשים ולחלקות, תיחום הבניה ("קווי בניין"), גובה הבניה, היקף הבניה, ועוד.

הגוף המוסמך לתת אבחנה כזו הוא אגף הנדסה במועצה, בהתאם להוראות תכנית בינוי ערים החלות בנכס ובהתאם לחוקי התכנון החלים ביהודה ושומרון. באגף הנדסה אמור להימצא כל המידע הנוגע לזכויות ולאפשרויות החוקיות למימוש הבניה, ועל המועצה להעמיד לרשות התושבים מידע עדכני לגבי זכויות הבניה ונוהלי הגשת הבקשות להיתר.

סוגי העבודות המחייבות קבלת היתר כוללות כל בניה או תוספת בניה, שינוי בחזית הבניין, שינוי הנדסי, סגירת מרפסות, מרתפים, שימוש בחלל הגג, ועוד. בהתאם לכך, לפני תחילת ביצוע עבודות בניה, נדרש לבדוק אם העבודות טעונות היתר, ובמידה וכן להגיש בקשה לקבלת היתר בניה במשרדי אגף הנדסה ברשות.

בסמכות הוועדה המקומית לתכנון ובניה במועצה לאשר במסגרת הקלה תוספת זכויות עד לשיעור 5% בהתאם לתנאים שנקבעו בחוק. כמו כן, הוועדה רשאית להמליץ לאשר תוספת זכויות עד לשיעור 10% במסגרת המלצה לוועדה המחוזית, והמלצה זו טעונה קבלת אישור מהוועדה המחוזית. בנוסף, עפ"י תב"ע 410/10 הוועדה המקומית רשאית לאשר תוספת זכויות עד לשיעור 20% בשכונות שלגביהם חלה התכנית, בכפוף למגבלות שלה.

9.2 מערכת ממוחשבת לניהול ועדה

במועד הביקורת אגף הנדסה עשה שימוש ב"מערכת לניהול ועדה" של חברת "בר טכנולוגיות", ששימשה ככלי ניהולי לביצוע מעקב אחר תהליכי העבודה של הוועדה המקומית לתכנון ולבניה.

באמצעות המערכת ניתן לבצע תשאול מקביל של כל הישויות ההנדסיות ולעשות שימוש בטבלאות משותפות. המערכת אפשרה קישוריות ונגישות למידע באופן מהיר ובזמן אמת, וכללה את מודולים הנדרשים בוועדה המקומית, ובכלל זה:

- ← תהליכי רישוי בניה, לרבות ניהול בקשות מקוונות
- ← ניהול בקשות מידע להיתר
- ← תהליכי תכניות בנין עיר
- ← תהליכי פיקוח על הבניה
- ← ניהול ישיבות והחלטות
- ← בקשות למידע תכנוני
- ← נושאים כלליים כגון דיונים עקרוניים, ניהול פניות, ועוד.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי לפני מספר חודשים אגף הנדסה עבר להשתמש בתכנה ייעודית של חברה אחרת. המהנדס הוסיף כי במכרז חיצוני שנערך בנושא זכתה חברת "קומפלוט" וכיום האגף עובד עם התכנה של החברה בנוגע לרישוי הבניה, כולל פיקוח וניהול הוועדה.

מזכירת הוועדה המקומית לתכנון ובניה מסרה לביקורת, כי לאחרונה האגף עבר למערכת "קומפלוט" והנתונים שהיו במערכת הקודמת הוזנו למערכת החדשה. לדבריה, היתרי הבניה שהוצאו מוצגים באתר הוועדה באינטרנט, וניתן לעיין גם בבקשות להיתרים לפי מספר תעודת זהות.

9.3 תהליך הוצאת היתרים

העבודות הטעונות קבלת היתר בניה כוללות הקמת בניין, הוספה לבניין קיים, כל תיקון במבנה למעט שינוי פנימי בדירה, וכל עבודה אחרת בקרקע ובבניין וכל שימוש בהן שנקבעו בחוק כעבודה או שימוש הטעונים היתר.

הטיפול בבקשה לקבלת היתר בניה כולל הגשת תכניות ואישורים שונים הנדרשים ממבקש ההיתר, לפני הבאת הבקשה לדיון בוועדה המקומית לתכנון ובניה או ברשות הרישוי.

במסגרת הטיפול בבקשה, אגף הנדסה מבחין בין תכנית היתר התואמת את התב"ע שבתוקף ללא הקלות, וגם תואמת את המבנה הקיים מבחינה אדריכלית (במקרה של תוספת בניה), לבין תכנית המחייבת מתן הקלה או שינוי תב"ע. לביקורת הוסבר כי במקרה שקיימת התאמה כאמור, הטיפול בבקשה מהיר יותר באופן משמעותי, מכיוון שלאחר בדיקת הבקשה מופק מיידית גיליון דרישות והבקשה מובאת לאישור ברשות רישוי שמתכנסת בתדירות גבוהה.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי כאשר הבקשה היא לא במסגרת "מסלול ירוק" של רשות רישוי ומחייבת דיון מקדמי בוועדה המקומית לתכנון ובניה, היא מובאת לוועדה לאחר שהמבקש עמד בדרישות סף של מהות הבקשה והגשת תכנית עד 10 ימים לפני המועד המתוכנן של ישיבת הוועדה המקומית, שמתכנסת אחת לחודש. במידה והוועדה מאשרת את התכנית, ממשיך הטיפול ברישוי או בתהליך תכנוני (שינוי תב"ע) בהתאם להחלטת הוועדה. המהנדס הדגיש כי תהליך שינוי תב"ע הוא שלב תכנוני מקדים לתהליך הרישוי, ומאריך באופן משמעותי את משך הזמן של הטיפול עד להוצאת היתר בניה, מאחר ורק עם סיום תהליך אישור התב"ע ומתן תוקף לתב"ע ניתן להתחיל לטפל ברישוי. עוד ציין המהנדס, כי במסגרת בדיקת הבקשה נבדק הצורך בקבלת הסכמת שכנים לאישור הבקשה. כאשר לא ניתנת הסכמת שכנים או במקרה ששכן לא מסכים לחתום או מגיש התנגדות לבקשה, נערך דיון בוועדה לשמיעת התנגדויות וקבלת החלטה לגבי הבקשה, ותהליך זה מאריך את משך הטיפול בבקשה.

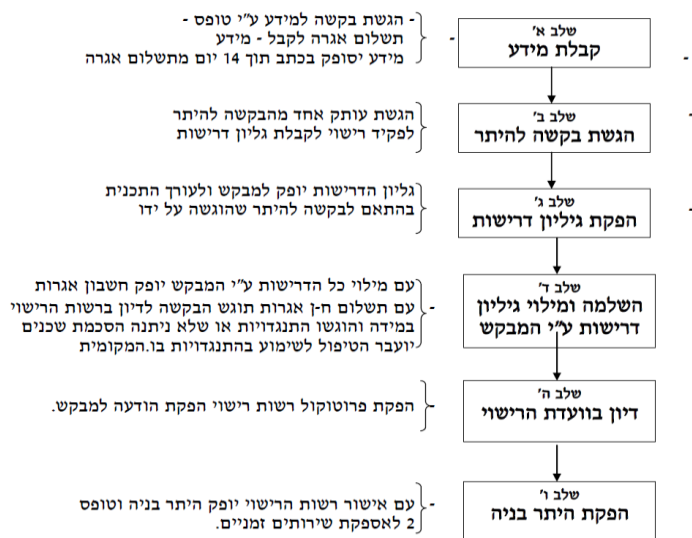
במועד הביקורת אגף הנדסה פרסם באתר האינטרנט נוהל להגשת בקשה להיתר במספר מסלולי טיפול, כמפורט להלן:

נוהל הגשת בקשה להיתר בניה

תרשים זרימה

מסלול (מס' 1,2,3) - היתר לבניה חדשה ותוספות בניה - מסלול ירוק

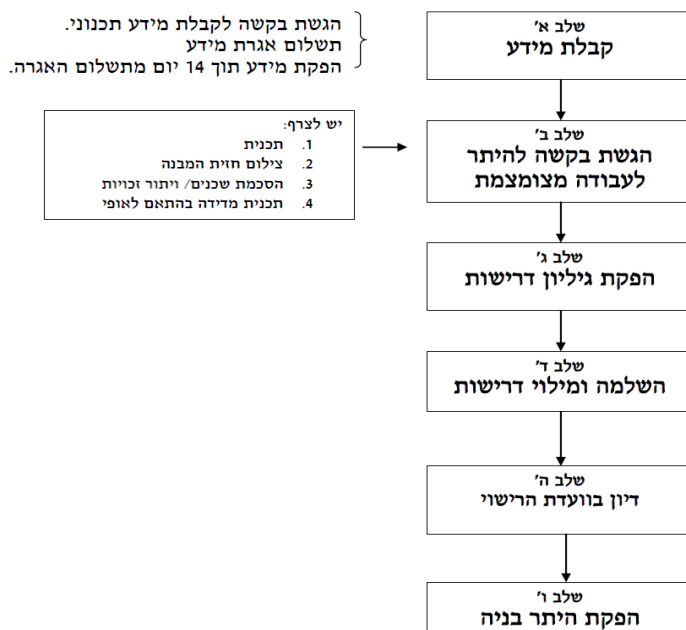
* בקשה במסלול ירוק הינה בקשה להיתר תואמת תכניות בנין עיר בתוקף ללא הקלות ובהתאמה אדריכלית למבנה הקיים.



הערה: * במידה והוגשה התנגדות לבקשה, ייערך שימוע למתנגדים ולמבקשים בפני הוועדה המקומית לתכנון ולבניה בטרם דיון בוועדת הרישוי.

נוהל הגשת בקשה להיתר בניה

(מסלול 4) - היתר לעבודה מצומצמת - מסלול ירוק



הערה: * במידה והוגשה התנגדות לבקשה, ייערך שימוע למתנגדים ולמבקשים בפני הוועדה המקומית לתכנון ולבניה בטרם דיון בוועדת הרישוי.

נוהל הגשת בקשה להיתר בניה

(מסלול 5) - בקשה לדיון עקרוני (מסלול אדום)



יצוין כי בסיום הטיפול במסלול האדום לא מופק היתר, אלא הודעה למבקש. מהנדס המועצה הסביר לביקורת כי מדובר בדיון עקרוני לפני הגשת הבקשה לשינוי תב"ע, שנערך כדי למנוע הוצאה כספית מיותרת של התושב כתוצאה מהגשת תכנית שבהכרח לא תאושר בוועדה המקומית. לדבריו, המועצה החליטה לאפשר הגשת בקשות לדיון עקרוני בהן נבדקת רק ההיתכנות לשינוי תב"ע, ובמידה והוועדה מאשרת את ההיתכנות המבקש מכין תכנית לצורך הגשת בקשה לשינוי תב"ע, שמובאת לאישור עקרוני בוועדה המקומית, ולאחר מכן להמשך הליכי התכנון עפ"י חוק לוועדה המחוזית. הוועדה המחוזית דנה בתכנית כאשר לפנייה המלצת הוועדה המקומית ומחליטה אם לאשר או לדחות את התכנית. אם התכנית אושרה, הוועדה המחוזית מפיקה פרוטוקול ואת נוסח פרסום התכנית לצורך הגשת התנגדויות במשך 60 יום מהפרסום. במידה והוגשו התנגדויות הן נדונות בפני הוועדה המקומית, אך החלטותיה הן המלצות בלבד וההתנגדויות מועברות לדיון ושימוע מחדש של המתנגדים בוועדה המחוזית. בפני הוועדה המחוזית יש את התייחסות הוועדה המקומית להתנגדויות, ובדיון משתתף גם מהנדס המועצה המייצג את הוועדה המקומית. אם הוחלט לקבל את ההתנגדויות על המבקש לתקן את התכנית שהוגשה ולהביאה לדיון חוזר לוועדה המחוזית. לעיתים, כאשר תיקון התכנית כרוך בשינוי מהותי, המבקש יכול להידרש לפרסם שוב את התכנית המתוקנת, לצורך מתן אפשרות להגשת התנגדויות. במידה וההתנגדויות נדחו והוועדה המחוזית מאשרת את התכנית, היא מפיקה פרוטוקול ונוסח פרסום למתן תוקף. פרסום התכנית נערך ע"י הוועדה המקומית על חשבון המבקש, ובמידה ואין התנגדויות התכנית נכנסת לתוקף 15 יום לאחר הפרסום. רק לאחר מכן, מתחיל הטיפול בתהליך הרישוי, באמצעות הגשת בקשה להיתר עפ"י התב"ע החדשה המאושרת.

מזכירת הוועדה המקומית מסרה לביקורת, כי כאשר מוגשת בקשה הטעונה אישור של הוועדה המחוזית, הטיפול בה יכול להתעכב במשך מספר חודשים עד להבאתה לדיון בוועדה. לדבריה, במקרים בהם אישור התכנית מתעכב זמן ממושך בוועדה המחוזית, היא יוצרת קשר עם הוועדה על מנת לברר מה קורה עם הבקשה, ולפעמים גם מבקשת מהאדריכל שחתום על הבקשה לפנות לוועדה המחוזית ולנסות לזרז את הטיפול.

להלן פירוט המשימות שנקבעו לעובדי אגף הנדסה בנושא הוצאת היתרי בניה, עפ"י חוברת תכניות העבודה והתקציב של המועצה:

יעדים	משימות	הכנסות		הוצאות				מחיר	מדדי ביצוע	סטטוס נוכחי	אחראי לנושא במחלקה	שותפים לעשייה	תאריך התחלה	תאריך סיום
		תקציב (אלפי ש"ח)	פעי' תקציבי	תקציב שוטף (אלפי ש"ח)	תב"ר - פיתוח (אלפי ש"ח)	דאי	מוטנה							
טיפול ברישוי והפקת היתר בניה	ישיבה מקדימה עם התושב / מתכנן הנחיות להגשת תכנית								א, ג, ה 8:30-12:00	שוטף	י	א		
	הנחיות יזמים על שם רחוב ומספרי בתים ומס דירה תואם רישוי וכחובת									שוטף	י	א		
	קבלת תכנית + הכנת גליון דרישות								א-ה 8:00-15:00	שוטף	א	י		תוך 10 ימי עבודה מקבלת התכנית
	לאחר פילוי הדרישות, הכנת התיק לוועדה רשות מקומית								א-ה 8:00-15:00	שוטף	א	י		תוך 10 ימי עבודה מקבלת התכנית
	ישיבת הכנה לוועדות רשות רישוי ותכנון ובניה								5 שעות בחודש	שוטף	י	מהנדס המועצה		
	הכנת סדר יום לוועדה לתכנון ובניה ורשות רישוי והמלצות טיפול בפרוטוקול והפצתו								2-4 פעמים בחודש	שוטף	א	מהנדס המועצה + י		
	הפקת מכתבי החלטה ועדת תכנון ובניה ורשות רישוי, שליחת לגורמים השונים, חיוקם								2-4 פעמים בחודש	שוטף	א	י		
	הפקת היתר וטופס 2								2-4 פעמים בחודש	שוטף	א	י		
	בקרה על הליכי רישוי אחת לדבוען								רבעון			מהנדס המועצה + א, י		

מהאמור לעיל עולה, כי תהליך הוצאת ההיתר כולל שלב מקדמי בו נערכות ישיבות עם התושב או המתכנן, לצורך מסירת הסברים והנחיות להגשת התכנית. עוד עולה, כי תוך 10 ימי עבודה ממועד קבלת תכנית הבקשה להיתר, האגף אמור להנפיק למבקש גיליון דרישות, ותוך 10 ימים ממועד השלמת הדרישות האגף אמור להשלים את הכנת התיק לדיון ברשות הרישוי או בוועדה.

מנהל מחלקת פיקוח מסר לביקורת כי הנפקת גיליון הדרישות מבוצעת תוך כ - 10 ימי עבודה ממועד קבלת הבקשה, והכנת התיק לדיון ברשות הרישוי או בוועדה מבוצעת תוך כשבוע ימים ממועד השלמת גיליון הדרישות. מנהל המחלקה גם ציין כי מועד עריכת הדיון בבקשה תלוי בלוח הזמנים של הישיבות, אך בכל מקרה דיון בוועדה המקומית לא מתעכב מעבר ל - 30 יום.

מטבלת פירוט המשימות שצוינה לעיל עולה, כי באחריות מהנדס המועצה לבצע בקרה על הליכי הרישוי בתדירות של פעם ברבעון, מול מזכירת הוועדה המקומית ומנהל מחלקת פיקוח. מנהל מחלקת פיקוח מסר לביקורת, כי ביקורת המהנדס על הליכי הרישוי נערכת בתדירות של פעם בחצי שנה.

מומלץ להקפיד על קיום בקרה של מהנדס המועצה בתדירות של פעם ברבעון, על מנת לשפר את הבקרה בנושא.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיטות הדוח, כי הוא מקבל את ההמלצה לערוך בקרה בנושא בתדירות של פעם ברבעון.

9.4 המלצות מהנדס המועצה

במסמך "סדר היום" של ישיבות הוועדה לתכנון ובניה המופץ לחברי הוועדה ולכל המוזמנים לפני מועד הישיבה, אמורות להיכלל המלצות מהנדס המועצה לגבי כל אחד מהסעיפים המובאים לדיון. המלצת המהנדס נועדה לספק לחברי הוועדה את חוות הדעת המקצועית והמנומקת של אגף הנדסה, על מנת שיוכלו לקחת אותה בחשבון במסגרת שיקוליהם לפני קבלת ההחלטה לגבי כל בקשה.

נמצא, כי מהנדס המועצה אינו נוהג לציין בסדר היום של ישיבות הוועדה המקומית את המלצותיו לגבי הסעיפים המועלים לדיון. המהנדס ציין כי לגבי בקשות להיתר המועלות לדיון ברשות הרישוי, מופיעה המלצה בדרך כלל.

מהנדס המועצה הסביר לביקורת כי הוא מוסמך לפרש את התב"ע לפי הבנתו, אולם בסמכות הוועדה להחליט לגבי כל בקשה גם אם זה בניגוד להמלצתו. לדבריו, הוא מביא את הנושא לדיון בפני הוועדה, ובמידה והוא נשאל לדעתו המקצועית במהלך הישיבה, הוא אומר אותה ומנמק את עמדתו באופן מפורט.

המהנדס ציין כדוגמא, מקרה שבו התנגד למתן היתר לתכנית שהמשמעות שלה היתה למיטב הבנתו בניית יחידת דיור נוספת, בגלל שהיא כללה מרתף עם דלת נפרדת, מדרגות חיצוניות ושירותים, ובישיבה נטען שהוא לא "קורא מחשבות" מכיוון שבבקשה לא נכתב שיהיה פיצול או תוספת יחידת דיור.

לנוכח הדוגמא שצוינה לעיל, מומלץ לקבוע קריטריונים ברורים לגבי האלמנטים שהוועדה תראה בהם אינדיקציה לפיצול יחידת דיור, ולפיהם יתקבלו החלטות באופן שקוף ושוויוני כלפי כלל התושבים.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי בדרך כלל מצורף לסדר היום סעיף "הערות בדיקה" שבו צוינו הערות לגבי הבקשה, כגון אי התאמה, פירוט המשמעות של הבקשה, וכד'. עוד ציין המהנדס, כי ביחד עם מסמך סדר היום מופצות לכל חברי הוועדה גם הבקשות המפורטות שעולות לדיון.

נמצא כי במהלך השנים האחרונות נערכו בוועדה המקומית גם דיונים עקרוניים, שלגביהם יש חשיבות יתרה לקבל מראש חוות דעת מקצועית ממהנדס המועצה על מנת לאפשר לחברי הוועדה להגיע מוכנים לדיון, אך גם במקרים אלו המהנדס ציין בסדר היום את המילה "לדיון".

לדעת הביקורת, למרות שלחברי הוועדה יש שיקול דעת עצמאי בבואם להכריע בנושאים עקרוניים ובבקשות להיתרי בנייה, עליהם לתת משקל רב להמלצות הגורמים המקצועיים בתהליך קבלת ההחלטה, ולנמק בפרוטוקול כל החלטה שאינה תואמת את ההמלצות המקצועיות.

על מנת להבטיח תיעוד מסודר והתייחסות נאותה לחוות דעת מהנדס המועצה, שאמורה לספק לחברי הוועדה מידע מקצועי וחיוני לקראת הדיון בישיבה, מומלץ להנחות את המהנדס לרשום במסמך "סדר היום" של ישיבות הוועדה את המלצתו לגבי כל סעיף המובא לדיון.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי מן הראוי שתהיה בפני חברי הוועדה התייחסות של מהנדס הוועדה אשר תהווה חלק מהשיקולים לקבלת ההחלטות, בהתאם לשיקול דעת חברי הוועדה.

המלצת מהנדס המועצה לגבי כל אחת מהבקשות, אמורה להתבסס בין היתר על התכנית התקפה החלה על השטח. לגבי האפשרות לפרש את התב"ע, מהנדס המועצה הסביר לביקורת כי יש להבחין בין ההיבט התכנוני להיבט המשפטי. מבחינה תכנונית, האדריכל שכתב את ההנחיות התכנוניות ומהנדס הרשות הם לא משפטנים, ותפקידם הוא לשמור על חזות היישוב. אפשר לכאורה לטעון: "תן לתושב לחיות ולהחליט בעצמו כיצד לבנות את ביתו", אולם למהנדס הרשות יש אחריות לשמור על האינטרס הציבורי. מבחינה משפטית, היועץ המשפטי של התושב יכול לטעון שיש לפרש את התב"ע באופן אחר מזה של מהנדס הרשות, וגם היועץ המשפטי של המועצה יכול להיות בדעה שפרשנות המהנדס אינה נכונה (למשל מחמירה או מקלה מידיו) ולהמליץ שלא לקבל את המלצתו בטענה שהיא לא תעמוד במבחן משפטי. אך בכל מקרה, הסמכות לקבל החלטה בנוגע לבקשה היא של הוועדה, וגם אם המהנדס סבור אחרת, הוא מקפיד לפעול עפ"י החלטות הוועדה.

מנהל מחלקת פיקוח ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי סמכות הוועדה לקבל החלטה בנוגע לבקשה להיתר היא מתוקף הסמכתה כוועדה לתכנון ובניה, ועליה לעמוד בהוראות החוק.

9.5 שקיפות פעילות הוועדה המקומית

שקיפות פעילות הוועדה המקומית מאפשרת ביקורת ציבורית על מימוש זכויות התושבים, וגם עשויה לתרום להגברת האמון של התושבים בוועדה.

מזכירת הוועדה מסרה לביקורת, כי מאז שנערך תמלול של ישיבות הוועדה לתכנון ובניה, מהנדס המועצה כותב בפרוטוקול את ההחלטות שהתקבלו ואת הנוכחים בדיון בכל סעיף, ולא כותב את עיקרי הדיון אלא מציין "ראה תמלול". מזכירת הוועדה ציינה כי היא מצרפת את התמלול המלא לפרוטוקול שמתפרסם באתר המועצה ובאתר הוועדה.

נמצא כי המועצה אינה מפרסמת באתר האינטרנט את ההקלטות של ישיבות הוועדה לתכנון ובניה. לביקורת הוסבר כי כיום הדבר אינו נחוץ מאחר ובאתר מפורסם התמלול המלא של כל ישיבה.

נמצא כי המועצה פרסמה באתר האינטרנט את הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה המקומית לתכנון ובניה, אולם לא פרסמה את סדר היום לפני מועד הישיבה.

מומלץ לפרסם את סדר היום באתר האינטרנט מספר ימים לפני מועד הישיבה, על מנת לאפשר לתושבים לדעת מראש אילו נושאים יועלו לדיון.

נמצא כי המועצה אינה מפרסמת באתר פרוטוקולים מישיבות רשות הרישוי, וגם לא את סדר היום של הישיבות.

מומלץ לפרסם את הפרוטוקולים ואת סדר היום של ישיבות רשות הרישוי, על מנת לאפשר שקיפות וביקורת ציבורית על פעילות הוועדה.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיטת הדוח בנוגע לפרסום הפרוטוקולים וסדר היום של ישיבות רשות הרישוי, כי יפעל עפ"י הנחיות יו"ר או הוועדה המקומית.

מנהל מחלקת פיקוח ציין בתגובתו לטיטת הדוח כי פרסום מוקדם של סדר היום של רשות הרישוי יחייב לסגור מראש את הנושאים שיובאו לדיון, מספר ימים לפני מועד הישיבה, וכתוצאה מכך לעכב את הטיפול בבקשות.

במועד הביקורת נמצא באתר האינטרנט של המועצה מידע מפורט בנושאים הקשורים לפעילות אגף הנדסה. בנוסף, ניתנה לתושבים אפשרות להוריד מהאתר טפסים בנושאים רבים, ובכלל זה בקשה לדיון עקרוני/מתן הקלות, בקשת היתר לעבודה מצומצמת, הסכמת שכנים לביצוע עבודות הטעונות היתר, ערבויות, תצהירים, הצהרות מהנדס, דרישות לקבלת טופס 4, וטפסים רבים נוספים.

לביקורת נמסר כי בשנת 2019 האגף מיחשב את הבקשות להיתר ואת תיקי הבניה כדי להעמיד מידע זה לציבור באופן זמין, ללא צורך בהגעה למשרדי אגף הנדסה.

באתר המועצה צוין שהאגף פועל להרחיב השירות למידע זמין לציבור ככל שניתן בכלים העומדים לרשותו, ובמגבלת צנעת הפרט והתקציבים הדרושים לשם כך.

לביקורת נמסר שכל תושב יכול כיום לראות באתר המועצה את תיק הבקשה שהוגשה על ידו באמצעות הקשת מספר תעודת זהות, ולראות את סטטוס הטיפול בתיק, כולל עמידה בגיליון הדרישות, את מועדי הישיבות שבהן נערך הדיון בבקשה, ופרטים נוספים. כמו כן, כל תושב יכול לעיין בהיתר הבניה שניתן בכל בקשה, ללא צורך בהזדהות.

השירותים הזמינים לציבור באתר האינטרנט היו במועד הביקורת כלהלן:

סוג השירות	מיקום השירות באתר
ייעודי קרקע פירוט זכויות בניה בכל מגרש, ע"פ תכניות בנין עיר בתוקף. מידע זה הינו אינפורמטיבי בלבד. לצורך קביעת זכויות יש צורך לקבלת מידע בכתב ממחלקת הרישוי.	כניסה לאתר ממ"ג GIS שימוש באייקון "חץ" על המגרש ייתן לכם כניסה לייעודי קרקע ומידע תכנוני למגרש.
תכניות בנין עיר כל תכניות בנין עיר ממוחשבות, תשריטים, תקנון ונספחים (ייתכן ויש חוסר בתכניות שטרם מוחשבו בשנה האחרונה)	אתר הוועדה המקומית/ תכנית בנין עיר
היתרי בניה ניתן לעיין בכל היתר בניה שהופק ע"י המועצה	אתר הוועדה המקומית/ רישוי ובניה פתוח לכלל הציבור
תיקי בניה תכולה כוללת של סטטוס תיק ובקשה (מוגבל לבניה פרטית) למבקש ההיתר	כניסה למבקש ההיתר בלבד/ הבקשה ע"פ ת.ז. במידה ות.ז. לא קלוטה במערכת, ניתן לפנות למזכירת הוועדה לצורך עדכון נתונים ואפשרות צפייה/ הדפסה במייל: tbnya@efrat.muni.il
תיקי בניה חברות ויזמים תכולה כוללת של סטטוס ובקשה	כניסה למבקשי הבקשה ע"פ ח.פ.
פרוטוקולים של ועדת תכנון ובניה	אתר הוועדה המקומית/ פרוטוקולים
GIS צפייה בתצלומי אויר וייעודי קרקע הפקת מפות בהתאם לתפריט נבחר	אתר GIS

9.6 אופן הטיפול בבקשות לקבלת היתר

במהלך הביקורת נערכה בדיקה של 108 בקשות לקבלת היתר שנפתחו במערכת הרישוי באגף הנדסה במהלך שנת 2018.

הבדיקה התייחסה בין היתר למשך הזמן שעבר מיום הגשת הבקשה ועד למועד הוצאת ההיתר, סטטוס הטיפול בבקשה, והסיבות לעיכובים במתן ההיתרים.

להלן ריכוז ממצאי הבדיקה עפ"י נתונים שנמסרו לביקורת ע"י מזכירת הוועדה:

מספר בקשה	סטטוס בקשה	תאריך סטטוס	תאריך הגשה	תיאור הבקשה	שימושים	פרטי היתר	מהות הבקשה	הערות מזכירת הוועדה נכון ליום 24/9/19
20180001	בדיקה גיליון דרישות	02/01/18	01/01/18	תכנית שינויים	מגורים חד משפחתי		תוספת בניה	נשלח מייל למבקש כדי לדעת מה קורה עם הבקשה.
20180002	היתר	19/03/18	01/01/18	תוספת בניה	מגורים מדורגים	היתר 20180028 19/03/2018	תוספת בניה לדירה קיימת	
20180003	פעיל	01/01/18	01/01/18	שינוי ת.ב.ע.	מגורים דו משפחתי		דיון עקרוני לשינוי תב"ע	בתהליכי שינוי תב"ע
20180004	היתר	09/07/18	01/01/18	תוספת בניה	מגורים	היתר 20180074 09/07/2018	תוספת בניה - סגירת מרפסות	
20180005	פעיל	03/01/18	03/01/18	שינוי תב"ע	מגורים דו משפחתי		דיון עקרוני לשינוי תב"ע - שינוי לתכנית מפורטת 410/5/8 - 410/5/3	בתהליכי שינוי תב"ע
20180006	היתר	14/06/18	04/01/18	תכנית שינויים	מגורים קוטג' טורי	היתר 20180051 14/06/2018	שינוי פתחים ושינויי פנים, תוספת שטח בקומה א'	
20180007	היתר	14/06/18	04/01/18	תכנית שינויים	מגורים קוטג' טורי	היתר 20180052 14/06/2018	שינוי פתחים ושינויי פנים, תוספת שטח בקומה א'	
20180008	היתר	14/06/18	04/01/18	תכנית שינויים	מגורים קוטג' טורי	היתר 20180053 14/06/2018	שינוי פתחים ושינויי פנים + תוספת שטח בקומה א'	
20180009	היתר	14/06/18	04/01/18	תכנית שינויים	מגורים קוטג' טורי	היתר 20180054 14/06/2018	שינוי פתחים ושינויי פנים + תוספת שטח בקומה א'	
20180010	היתר	14/06/18	04/01/18	תכנית שינויים	מגורים קוטג' טורי	היתר 20180055 14/06/2018	שינוי פתחים ושינויי פנים + תוספת שטח בקומה א'	
20180011	היתר	14/06/18	04/01/18	תכנית שינויים	מגורים קוטג' טורי	היתר 20180056 14/06/2018	תוספת שטח בקומה א', שינויים פנימיים ושינויים בפתחים	
20180012	היתר	14/06/18	04/01/18	תכנית שינויים	מגורים קוטג' טורי	היתר 20180057 14/06/2018	תוספת שטח בקומה א', שינויים פנימיים ושינויים בפתחים	
20180013	היתר	14/06/18	04/01/18	תכנית שינויים	מגורים קוטג' טורי	היתר 20180058 14/06/2018	תוספת שטח בקומה א', שינויים פנימיים ושינויים בפתחים	
20180014	היתר	14/06/18	04/01/18	תכנית שינויים	מגורים קוטג' טורי	היתר 20180059 14/06/2018	תוספת שטח בקומה א', שינויים פנימיים ושינויים בפתחים	
20180015	היתר	28/01/18	07/01/18	תוספת בניה	מגורים דו משפחתי	היתר 20180012 28/01/2018	שינויים פנימיים, הריסת ובניית מדרגות	
20180016	הגשה	10/01/18	10/01/18	בניה חדשה	מגורים		שינוי מפלס פיתוח - עבודות עפר, ביסוס וקירות תמך	נשלח מייל למבקש לדעת מה קורה עם הבקשה.
20180017	החלטה לאשר	12/02/18	10/01/18	תוספת בניה	מגורים		תוספת בניה - סגירת מרפסות + מחסן גינה	הבקשה אושרה בוועדת תכנון ובניה. יכנס לוועדה לאישור שינוי בינוי ממה שהוצג בעבר.
20180018	החלטה לאשר	12/02/18	10/01/18	תוספת בניה	מגורים		תוספת בניה - סגירת מרפסות	קבוצה של תושבים טרם סיימו למלא גיליון דרישות.
20180019	היתר	09/08/18	10/01/18	תוספת בניה	מגורים	היתר 20180094 09/08/2018	תוספת בניה - סגירת מרפסות	
20180020	היתר	25/06/18	15/01/18	בניה חדשה	מגורים	היתר 20180062 25/06/2018	מבנה מגורים חדש	
20180021	בדיקה גיליון דרישות	27/02/18	15/01/18	תכנית שינויים	מגורים		תכנית שינויי פנים	טרם סיים גיליון דרישות.
20180022	היתר	29/05/18	16/01/18	תוספת בניה	חינוך	היתר 20180041 29/05/2018	מאגר מים לכיבוי אש	
20180023	היתר	29/05/18	18/01/18	בניה חדשה	מגורים דו משפחתי	היתר 20180043 29/05/2018 היתר 20180044 29/05/2018	מבנה מגורים חדש – חצי מדו-משפחתי	
20180024	פעיל	22/01/18	22/01/18	דיון עקרוני	מגורים דו משפחתי		שינוי תב"ע - תוספת 20% עפ"י תב"ע 410/10	בתהליכי שינוי תב"ע
20180025	פעיל	30/01/18	30/01/18	דיון עקרוני			דיון עקרוני לשינוי תב"ע	בתהליכי שינוי תב"ע

מספר בקשה	סטטוס בקשה	תאריך סטטוס	תאריך הגשה	תיאור הבקשה	שימושים	פרטי היתר	מהות הבקשה	הערות נכון ליום 24/9/19
20180026	היתר	09/08/18	01/02/18	תוספת בניה	מגורים קוטגי טורי	היתר 20180091 09/08/2018	תוספת בניה - בניית מרתף, הרחבה בקומת מגורים וסגירת מרפסת - הכשרת מצב קיים	
20180027	פעיל	04/02/18	04/02/18	תוספת בניה	מגורים חד משפחתי		בקשה לתוספת של 10% בשטח, בקווי ובגובה הבניין	הבקשה דנה במינהל גיליון דרישות שוב לקידום הבקשה.
20180028	היתר	02/10/18	04/02/18	תוספת בניה	מוסדות חינוך	היתר 20180102 02/10/2018	תוספת כתות באגף דרומי - אורות עציון בנות	
20180029	היתר	26/02/18	04/02/18	עבודות פיתוח ותשתית		היתר 20180020 26/02/2018	התקנת מרכזית תאורה ליד רח' הדבש 15	
20180030	היתר	26/02/18	04/02/18	עבודות פיתוח ותשתית		היתר 20180019 26/02/2018	התקנת מרכזית תאורה ליד רח' בית הבחירה 60	
20180031	פעיל	06/02/18	06/02/18	דיון עקרוני	מגורים דו משפחתי		דיון עקרוני לשינוי תב"ע - תוספת שטח 20%	בקשה לא פעילה.
20180032	היתר	09/08/18	19/02/18	בניה חדשה	מגורים דו משפחתי	היתר 20180096 09/08/2018	מבנה מגורים חצי מדו-משפחתי	
20180033	היתר	18/02/19	19/02/18	הסדרת מצב קיים	מגורים דו משפחתי	היתר 20190013 18/02/2019	הסדרת מצב קיים לאחר שינוי תב"ע 410/4/64	
20180034	החלטה	12/03/18	22/02/18	תוספת בניה	מגורים דו משפחתי		תוספת בניה - מחסן חיצוני	בקשה לא פעילה.
20180035	היתר	29/05/18	22/02/18	הסדרת מצב קיים	מגורים קוטגי טורי	היתר 20180042 29/05/2018	הכשרת מצב קיים	
20180036	פעיל	28/02/18	28/02/18	תוספת בניה	מגורים דו משפחתי		בקשה לשינוי תב"ע ע"פ 410/10 + הקלה 10%	טרם הגישו תכניות לדיון בועדה העליונה להתיישבות. נשלח להם מייל לברור העניין.
20180037	היתר	23/04/18	04/03/18	תכנית שינויים	מגורים קוטגי טורי	היתר 20180038 24/04/2018	תכנית שינויים פנימיים	
20180038	לא פעיל	06/12/18	05/03/18	תכנית בינוי	מגורים דו משפחתי		בניית קירות מסד בקומת במרתף בשיטת ICF	בקשה לא פעילה.
20180039	היתר	05/03/19	06/03/18	תוספת בניה	מגורים	היתר 20190016 21/02/2019	סגירת מרפסת	
20180040	הגשה	08/03/18	08/03/18	עבודה מצומצמת	מגורים קוטגי טורי		שינוי מיקום מדרגות בכניסה לבית	טרם סיים להתייחס למייל שנשלח לו ביום
20180041	החלטה לאחר	16/04/18	11/03/18	דיון עקרוני	מחסן		תוספת מחסנים בחזית אחורית של מרכז מסחרי תאנה	קבלו מכתב החלטה וטרם פעלו על פיו. נשלח מייל לבירור
20180042	פעיל	11/03/18	11/03/18	דיון עקרוני	מגורים חד משפחתי		בקשה לשינוי תב"ע ע"פ 410/10	טרם הגישו תכנית לשינוי תב"ע. נשלח מייל לבירור. תשובת התושב: אנחנו כרגע לא מקדמים את שינוי התב"ע, ומקווים שהמועצה תעשה זאת בעתיד מול המינהל עבור כולנו
20180043	פעיל	11/03/18	11/03/18	דיון עקרוני	מגורים חד משפחתי		בקשה לשינוי תב"ע ע"פ 410/10	כניל
20180044	היתר	23/04/18	12/03/18	עבודה מצומצמת	מגורים מדורגים	היתר 20180039 23/04/2018	רמפת גישה לנכה	
20180045	היתר	15/07/18	14/03/18	תכנית שינויים	מגורים קוטגי טורי	היתר 20180079 15/07/2018	ביטול תקרת בטון בחלל גג רעפים	
20180046	היתר	15/07/18	14/03/18		מגורים קוטגי טורי	היתר 20180080 15/07/2018	ביטול תקרת בטון בחלל גג רעפים	
20180047	פעיל	21/03/18	21/03/18	דיון עקרוני	מגורים חד משפחתי		בקשה לשינוי תב"ע	בהליכים לשינוי תב"ע
20180048	פעיל	22/03/18	22/03/18	דיון עקרוני	מגורים חד משפחתי		בקשה לשינוי תב"ע	בהליכים לשינוי תב"ע
20180049	פעיל	25/03/18	25/03/18	דיון עקרוני	מגורים קוטגי טורי		דיון עקרוני לשינוי תב"ע	בהליכים לשינוי תב"ע
20180050	היתר	16/07/18	25/03/18	תוספת בניה	מגורים קוטגי טורי	היתר 20180085 07/08/2018	תוספת בניה: מעלית נכים + חלל אחסנה במרתף + דק על עמודים	
20180051	פעיל	25/03/18	25/03/18	דיון עקרוני	מסעדה/מוזון		סגירת חורף קונדיטוריה ובית קפה	טרם פעלו ע"פ החלטת הוועדה. נשלח מייל לבירור.
20180052	פעיל	25/03/18	25/03/18	דיון עקרוני	מגורים חד משפחתי		דיון עקרוני לשינוי תב"ע - תוספת 20% במסגרת 410/10	בהליכים לשינוי תב"ע

מספר בקשה	סטטוס בקשה	תאריך סטטוס	תאריך הגשה	תיאור הבקשה	שימושים	פרטי היתר	מהות הבקשה	הערות נכון ליום 24/9/19
20180053	היתר	05/02/19	17/04/18	הסדרת מצב קיים	מגורים חד משפחתי	היתר 20190011 05/02/2019	מבוקש הקלה 5% בשטח הבניה + 20% ע"פ תב"ע 410/10 תוספת בניה - תוספת קומה ועליית גג - הסדרת מצב קיים	
20180054	פעיל	22/04/18	22/04/18	דיון עקרוני	מגורים דו משפחתי		דיון עקרוני לשינוי תב"ע – תוספת 20% במסגרת 410/10	בהליכים לשינוי תב"ע
20180055	הגשה	29/04/18	29/04/18	תכנית שינויים	מגורים דו משפחתי		שינויים בפיתוח, פרגולה בקומת מרתף, תוספת בקומת מרתף ובעליית הגג	הגישו בקשה וטרם התקדמו. נשלח מייל לברור.
20180056	לא פעיל	15/05/18	15/05/18		ש.צ.פ.		שצ"פ במגרש 3707	אין צורך בהיתר. נפתחה בקשה לצורך הפקת טופס 2 בלבד. בקשה סגורה.
20180057	היתר	24/01/19	27/05/18	הסדרת מצב קיים	מגורים קוטג' טורי	היתר 20190007 24/01/2019	הסדרת מצב קיים - תכנית שינויים תוספת בניה	
20180058	היתר/ טופס 4	01/04/19	29/05/18	בניה חדשה	מתקנים הנדסיים	היתר 20180105 20/11/2018	הקמת מכון סניקה בדגן לביוב במגרש 811 ב	
20180059	פעיל	05/06/18	05/06/18	דיון עקרוני שינוי תב"ע	מגורים דו משפחתי		שינוי תב"ע למגרש 3507 יחד עם	בהליכים לשינוי תב"ע
20180060	היתר	02/12/18	05/06/18	תוספת בניה	מגורים קוטג' טורי	היתר 20180109 02/12/2018	תוספת בניה - סגירת שטח מקורה	
20180061	היתר	08/08/18	10/06/18	תכנית שינויים	מגורים	היתר 20180088 08/08/2018	תכנית שינויים בפיתוח	
20180062	היתר	08/08/18	10/06/18	תכנית שינויים	מגורים	היתר 20180087 08/08/2018	תכנית שינויים בפיתוח	
20180063	היתר	08/08/18	10/06/18	תכנית שינויים	מגורים	היתר 20180086 08/08/2018	תכנית שינויים בפיתוח	
20180064	היתר	25/06/18	19/06/18		מרכז ספורט	היתר 20180060 25/06/2018	השלמת עבודות חפירה והנחת רצפה ראשונה	
20180065	מאושר	27/02/19	01/07/18		מגורים דו משפחתי		הפרדה בין יציקת קיר תמך לבין חיפוי באבן	בקשה מאושרת. אין צורך בהיתר. יש צורך להשאיר את הבקשה עד לקבלת טופס 4.
20180066	החלטה לדחות	16/07/18	01/07/18	תכנית שינויים	מגורים		בקשה להקלה 10% בשטח ובגובה המבנה	בקשה ירדה מסדר יום ועדת תכנון ובניה מחוסר התאמה בין המבוקש למציאות. (ועדה מיום 16/7/18)
20180067	היתר	25/11/18	02/07/18		עבודות פיתוח ותשתית	היתר 20180108 25/11/2018	בקשה להיתר חפירה / בניה לביצוע עבודות פיתוח להתקנת פחים מוטמנים בתחום המועצה המקומית אפרת	
20180068	היתר	05/02/19	02/07/18	הסדרת מצב קיים	מגורים קוטג' טורי	היתר 20190009 05/02/2019	קוטג' טורי - הסדרת מצב קיים	
20180069	פעיל	03/07/18	03/07/18		מגורים דו משפחתי		שינוי תב"ע למגרש 3507 יחד עם	בהליכים לשינוי תב"ע
20180070	היתר/ טופס 4	02/05/19	05/07/18	בניה חדשה	אחר	היתר 20180075 09/07/2018	מבנה יביל מצופה באבן למועדון נוער / בית כנסת	
20180071	היתר	09/08/18	15/07/18		מסחר	היתר 20180090 09/08/2018	הקמת מנוף במגרש	
20180072	הפקת אגרה	01/11/18	17/07/18	תוספת בניה	מגורים		סגירת מרפסת עפ"י 410/10	טרם סיימו גיליון דרישות ותשלום אגרות. נשלח מייל לבירור. תשובת התושב: הם מבקשים לסגור את הבקשה לאור כך שלא יכולים להמשיך את התהליך. הבקשה נסגרת.
20180073	היתר	15/08/19	19/07/18	תוספת בניה	מגורים	היתר 20190056 15/08/2019	תוספת מרפסת ובניית פרגולה	
20180074	היתר	09/08/18	31/07/18		עבודות פיתוח ותשתית	היתר 20180089 09/08/2018	התקנת פחים מוטמנים בשכונת הזית	
20180075	בדיקה גיליון דרישות	01/08/18	01/08/18		מוסדות חינוך		התקנת מערכת פוטו וולטאית על מבנה גג בית הספר דרך אבות	לברור עם מהנדס המועצה אם להמשיך תהליך. הוגשה בקשה, קיבלו גיליון דרישות, וטרם סיימו למלא אותו
20180076	בדיקה גיליון דרישות	01/08/18	01/08/18		מוסדות חינוך		התקנת מערכת פוטו וולטאית על מבנה גג בית ספר בתמר	כ"ל
20180077	היתר	09/08/18	01/08/18		עבודות פיתוח ותשתית	היתר 20180092 09/08/2018	התקנת מרכזית תאורה ליד רח' העומר 11	
20180078	היתר	09/08/18	01/08/18		עבודות פיתוח ותשתית	היתר 20180093 09/08/2018	התקנת מרכזית תאורה ברחוב הדגן, מגרש 3410	
20180079	לא פעיל	02/08/18	02/08/18				חוזה חקלאית	לא ניתן לקבל אישור – תחום שיפוט

מספר בקשה	סטטוס בקשה	תאריך סטטוס	תאריך הגשה	תיאור הבקשה	שימושים	פרטי היתר	מהות הבקשה	הערות נכון ליום 24/9/19
20180080	מהמינהל - היתר	08/08/18	08/08/18		מבנה חקלאי		חוזה חקלאית בגבעת העיטם	
20180081	פעיל	14/08/18	14/08/18	תוספת בניה ע"פ ת 410/10	מגורים דו משפחתי		בקשה לשינוי תב"ע – תוספת 20% עפ"י 410/10	בהליכים לשינוי תב"ע
20180082	היתר	04/09/18	16/08/18	תכנית שינויים	מגורים	היתר 20180099 04/09/2018	שינוי תכנית קירות פיתוח גבול מגרש צפוני	
20180083	הגשה	26/08/18	26/08/18		עבודות פיתוח ותשתית		תכנית תשתיות גבעת הדגן – שלב ג	לא פעיל
20180084	היתר	13/01/19	13/09/18	תוספת בניה	מגורים מדורגים	היתר 20190002 13/01/2019	תוספת בניה - תוספת בחלל אחורי לדירה קיימת	
20180085	לא פעיל	16/09/18	16/09/18		דרך/שביל		שביל הולכי רגל מהמנורה לכיכר הדקלים בפיטום הקטורת	נפתחה בקשה לצורך קבלת טופס 2.
20180086	היתר	20/11/18	17/09/18		מגורים קוטג' טורי	היתר 20180106 20/11/2018	תוספת בניה	
20180087	היתר	04/03/19	17/09/18	תוספת בניה	מגורים קוטג' טורי	היתר 20190018 04/03/2019	תוספת בניה - תוספת חלל, סגירת מרפסת, שינויי פתחים	
20180088	לא פעיל	05/02/19	17/09/18		מגורים קוטג' טורי		תוספת בניה בק. קרקע ושימוש בעליית גג ופתיחת קוקייה	ירדו מהבקשה בשל עלויות יקרות
20180089	הגשה	04/10/18	04/10/18	בניה חדשה	בית כנסת		מבנה בית כנסת מעל גן ילדים	פיצול בקשה לצורך קבלת אישור בטיחות
20180090	הגשה	04/10/18	04/10/18	בניה חדשה	גן ילדים		מבנה גן ילדים - 2 כתות	פיצול בקשה לצורך קבלת אישור בטיחות
20180091	היתר	19/02/19	14/10/18	תוספת בניה	מגורים קוטג' טורי	היתר 20190014 19/02/2019	סגירת מרפסת מערבית והרחבת חדר בקומה א	
20180092	פעיל	14/10/18	14/10/18	דיון עקרוני			בקשה לשינוי תב"ע	בהליכים לשינוי תב"ע
20180093	בדיקה גיליון דרישות	23/10/18	22/10/18	הסדרת מצב קיים	מגורים חד משפחתי		הסדרת מצב קיים	בגיליון הדרישות יש הערות על המבנה והתכנית. טרם הסדירו.
20180094	לא פעיל	22/11/18	04/11/18		בריאות		התקנת שילוט על קירות המבנה + בניית רמפה	
20180095	החלטה לאחר	17/12/18	05/11/18	תכנית שינויים	ש.צ.פ.		שינוי תכנית בינוי ופיתוח במגרש 3710	
20180096	פעיל	22/11/18	22/11/18	שינוי ת.ב.ע.	מגורים		פיצול דירה	ועדת תכנון ובניה מיום 17/12/18, החליטה לדון בנושא פיצול דירות במועד אחר. עד היום טרם דנו בנושא.
20180097	מאושר	06/03/19	25/11/18	דיון עקרוני			חלוקת מגרש 807 לשני חלקים	
20180098	פעיל	25/11/18	25/11/18		מגורים		פיצול דירות באפרת	טרם דנו בנושא בצורה עניינית.
20180099	בדיקה גיליון דרישות	03/12/18	27/11/18	תכנית שינויים	מגורים דו משפחתי		תכנית שינויים - תוספת בניה עפ"י תב"ע 410/5/65	טרם השלימו גיליון דרישות. נשלח מייל לבירור. תשובת האדריכל: נשאר להם רק מינהל, והם כרגע במו"מ מולם לגבי הדמי היתר.
20180100	בדיקה גיליון דרישות	06/12/18	05/12/18	בניה חדשה	תעשייה		בנין תעשייה חדש	טרם סיימו למלא גיליון דרישות. נשלח מייל לבירור. תשובת העורך: נאמר לי שלא ניתן לקדם את הבקשה לוועדה היות ואין ליזם הסכם פיתוח מסודר מול המועצה
20180101	לא פעיל	13/12/18	13/12/18				בקשה לקבלת מידע	
20180102	היתר/ טופס 4	18/12/18	18/12/18		מגורים		מרכזית תאורה פרטית במגרש 2110	
20180103	לא פעיל	20/12/18	20/12/18				רישיון רוכלות 2019	בקשה לרישוי עסק
20180104	לא פעיל	20/12/18	20/12/18				רוכלות העמדת דוכן פרחים	בקשה לרישוי עסק
20180105	היתר	03/02/19	20/12/18	חידוש היתר	מגורים	היתר 20190008 03/02/2019	חידוש היתר בניה לתכנית שינויים תוספת בניה עפ"י תב"ע 410/10	
20180106	פעיל	30/12/18	30/12/18	דיון עקרוני שינוי תב"ע	מגורים דו משפחתי		דיון עקרוני לשינוי תב"ע	בהליכים לשינוי תב"ע
20180107	פעיל	31/12/18	31/12/18	דיון עקרוני			עבודות ומבנים הפטורים מהיתר בניה	דיונים פנימיים טרם התקבלה החלטה בוועדה.
20180108	היתר	27/02/19	31/12/18		מגורים	היתר 20190017 27/02/2019	בניית חניון מגורים במפלס 1 (-)	

מנתוני הטבלה לעיל עולה, כי עבור חלק מהבקשות לא הוצא היתר זמן רב לאחר הגשת הבקשה. לפיכך הביקורת ערכה בדיקה מדגמית של הבקשות האמורות, במטרה לברר את הסיבות לאי הוצאת ההיתרים. בבדיקה נמצאו מקרים בהם סטטוס הטיפול במערכת הוגדר במשך תקופה ארוכה "בדיקת גיליון דרישות" עקב אי השלמת הדרישות על ידי מבקש הבקשה. להלן מספר דוגמאות:

1. בתאריך 2.1.18 הוגשה בקשה מספר 20180001 להיתר עבור תוספת בניה, אולם המבקש לא השלים את גיליון הדרישות במשך תקופה ארוכה. נמצא כי בחודש ספטמבר 2019 אגף הנדסה שלח אליו מייל לצורך בירור הטיפול בבקשה.

לביקורת נמסר כי המבקש הגיש בקשה בעקבות קבלת דוח פיקוח, שנדונה ברשות הרישוי ביולי 2018. התבקשה הקלה של 5% בקו בניין ותוספת 20% לפי תב"ע 410/10. בתוך המבנה צריכות להיות מדרגות מקשרות בין הקומות. המפקח כתב דוח לאחר שמצא שנבנו מדרגות ארעיות שלא עומדות בדרישות התב"ע, אך המבקש לא קידם את הטיפול בבקשה, ומאז התיק נמצא בהקפאה. יצוין כי לא הוגשה תביעה משפטית נגד המבקש בגין אי תיקון החריגה.

2. בתאריך 15.1.18 הוגשה בקשה מספר 20180021 להיתר עבור ביצוע שינוי פנים. נמצא כי עד לחודש ספטמבר 2019 המבקש טרם השלים את גיליון הדרישות.

לביקורת נמסר כי בקשה זו מקושרת לבקשה אחרת מספר 20160153 שהוגשה באוקטובר 2016 שבעקבותיה ניתן היתר במאי 2017. הבקשה החדשה הוגשה בעקבות דוח פיקוח על בניה בסטייה מההיתר, המתייחס לשינוי מיקום המדרגות הפנימיות. המבקש טרם הגיש מסמכים, כולל הצהרת מהנדס על יציבות המדרגות במיקום החדש, וממצאי בדיקות מעבדה. המייל האחרון נשלח לתושב בפברואר 2020. לא נשלחו מיילים קודם לכן בגלל שהמבקש היה בתהליך בניה שבמהלכה בוצע פיקוח שוטף ע"י המפקח. התמשכות התהליך נגרמה כתוצאה מאי עמידה בגיליון הדרישות.

3. בתאריך 1.12.18 הוגשה בקשה מספר 20180099 להיתר עבור תוספת בניה, אך עד ספטמבר 2019 המבקש טרם השלים את גיליון הדרישות. נמצא כי האגף שלח אליו מייל לצורך בירור, ונמסר לו שהנושא מטופל ע"י המבקש מול המינהל.

לביקורת נמסר כי התושב טרם שילם את הסכום שהמינהל דרש ממנו עבור אישור התכנית, וללא אישור מהמינהל הנכלל בגיליון הדרישות, אין אפשרות להוציא היתר. מאז האגף עמד בקשר עם התושב בנוגע להשלמת גיליון הדרישות.

4. בתאריך 5.12.18 הוגשה בקשה מספר 20180100 להיתר עבור בניית מבנה תעשייה להשכרה, אך עד ספטמבר 2019 המבקש טרם השלים את גיליון הדרישות. נמצא כי נשלח מייל לצורך בירור, ותשובת עורך הבקשה היתה כי הסבירו לו שלא ניתן לקדם את הבקשה לדיון בוועדה, מאחר וליזם אין הסכם פיתוח מסודר מול החברה הכלכלית.

לביקורת נמסר שהבקשה האמור התייחסה לבניית המבנה, כאשר ליזם לא היה עדין חוזה פיתוח מול החברה הכלכלית. אותו יזם פתח בקשה חדשה בחודש אוגוסט 2020 לביצוע עבודות חפירה, וניתן לו היתר לעבודות החפירה בחודש ספטמבר 2020 לאחר שהוסדרה ההתקשרות מול החברה הכלכלית, אך עד למועד הביקורת הוא טרם השלים את גיליון הדרישות לקבלת היתר לבניית המבנה.

מהנדס המועצה הסביר לביקורת, כי הבקשה לביצוע עבודות החפירה הוגשה במועד מאוחר יותר מהבקשה לבניית המבנה, ואף הופק לה היתר במטרה לאפשר ליזם התקדמות בפרויקט, אך עקב אי השלמת גיליון הדרישות לא היתה אפשרות להוציא היתר עבור המבנה.

5. בתאריך 8.3.18 הוגשה בקשה מספר 20180040 להיתר עבור ביצוע עבודה מצומצמת הכוללת שינוי של מיקום המדרגות בכניסה לחצר, אולם עד ספטמבר 2019 ההיתר טרם ניתן. מרכזת הוועדה המקומית ציינה כי המבקש טרם סיים להתייחס למייל שנשלח אליו בנושא.

לביקורת נמסר שהתושב שינה את מיקום המדרגות וקיבל התראה, ובעקבות כך הגיש בקשה לקבלת היתר. במרץ 2018 נשלח אליו מייל שמסביר לו את הדרישות לקבלת היתר, אך בסופו של דבר העבודה הושלמה ללא היתר. מזכירת הוועדה מסרה לביקורת שהבקשה היתה צריכה להיסגר לאחר הגשת תכנית שאושרה ע"י מהנדס המועצה בחודש אפריל, אך היא לא נסגרה בגלל טעות. מנהל מחלקת פיקוח מסר לביקורת שצריך לסגור את התיק, ואין צורך בהיתר לביצוע העבודה.

6. בתאריך 22.2.18 הוגשה בקשה מספר 20180034 להיתר עבור תוספת בניה של מחסן חיצוני, אולם עד לחודש ספטמבר 2019 טרם ניתן היתר.

לביקורת נמסר כי הבקשה נדונה בוועדת תכנון ובניה בישיבתה מיום 12.3.18, והבקשה לא אושרה. בעקבות כך התושב קיבל הודעה בחודש מאי 2018 שבה הוסבר לו מדוע לא ניתן להוציא היתר, ומאז הבקשה מוגדרת "לא פעילה".

7. בתאריך 29.4.18 הוגשה בקשה מספר 20180055 להיתר עבור ביצוע שינויים בפיתוח, פרגולה בקומת המרתף, ותוספת בקומת מרתף ובעליית הגג, אולם עד לחודש ספטמבר 2019 לא ניתן היתר. נמצא כי עד למועד הביקורת מגישי הבקשה טרם השלימו את גיליון הדרישות.

לביקורת נמסר כי המבקשים לא קידמו את הטיפול בבקשה, ולפיכך נערך עימם בירור באמצעות המייל בחודש בספטמבר 2019. לאחר מכן, נערך בירור נוסף בדצמבר 2019, ונמסר כי המבקשים רוצים להתקדם אולם יש שכנים שלא רוצים לחתום להם. בסיום הביקורת מזכירת הוועדה עדכנה את המבקר כי נמסר לה שהמבקשים לא מתכוונים לעשות דבר, ולפיכך היא תסגור את התיק במערכת.

יצוין כי הבירור הראשון עם המבקשים נערך רק כעבור שנה ו - 5 חודשים מיום פתיחת הבקשה.

מומלץ שמזכירת הוועדה תערוך פעם ברבעון בדיקה במערכת הממוחשבת לאיתור בקשות שלא היתה בהם התקדמות מאז הרבעון הקודם, לצורך בירור הסיבות לכך מול המבקשים, והפניית המפקח לעריכת בדיקה בשטח על מנת לוודא שלא בוצעה בניה ללא היתר.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי מזכירת הוועדה ומנהל מחלקת פיקוח הונחו לבצע מעקב אחר בקשות פתוחות ולא פעילות מעבר לזמן מסוים, ולייצור קשר עם המבקשים כדי להביא לתודעתם שבקשתם נמצאת בטיפול ובמעקב על ידי האגף, דבר שיכול להביא לקידום התהליך על ידם. המהנדס גם ציין כי הוא מקבל את המלצת הביקורת לבצע מעקב בנושא אחת לרבעון.

8. בתאריך 8.1.18 הוגשו שתי בקשות מספר 20180075 ו - 20180076 להיתר עבור התקנת מערכות סולריות לייצור חשמל על גגות שני מבני מוסדות חינוך ביישוב (דרך אבות ובי"ס בתמר). נמצא כי עד לחודש ספטמבר 2019 טרם הושלם גיליון הדרישות בשתי הבקשות, ולפיכך לא ניתנו היתרים.

לביקורת נמסר כי התכנית להיתר הוגשה על ידי חברת מסחרית שמתקינה את המערכות על הגגות. לחברה הופק גיליון דרישות ביום הגשת הבקשה והיא התבקשה להגיש אישורים נוספים, אולם עד לחודש ספטמבר 2019 לא התקבל ממנה דבר, ובחודש פברואר 2020 נשלח במייל שוב גיליון הדרישות.

מהנדס המועצה מסר לביקורת כי למיטב ידיעתו יש כיום פטור מקבלת היתר להצבת המערכות האמורות על הגגות, וציין כי העבודה עדיין לא בוצעה בפועל.

במהלך הביקורת מזכירת הוועדה ביררה שוב אם נדרש היתר להצבת מערכות לייצור חשמל על הגג, ועדכנה את המבקר כי כבר אין בכך צורך, בעקבות הוצאת צו אלוף פיקוד מרכז (מספר 1809) מיום 13.1.19 בו צוין כי התקנת מערכות סולריות על גגות פטורות מהיתר, בתנאים מסוימים הכוללים המצאת אישורים.

מומלץ להקפיד על קיום התנאים שנקבעו לקבלת פטור מהיתר עבור התקנת מערכות סולריות לייצור חשמל, ועל עדכון רשות הרישוי לגבי התקנת המערכת ללא היתר לאחר קבלת האישורים הנדרשים.

9. בתאריך 10.1.18 הוגשה בקשה מספר 20180016 להיתר עבור שינוי מפלס הפיתוח בבניה חדשה, הכולל עבודות עפר, ביסוס וקירות תמך, אולם עד לחודש ספטמבר 2019 לא ניתן היתר.

מזכירת הוועדה מסרה לביקורת כי מדובר בפרויקט של חברה שבונה דירות למגורים, ועבודות החפירה במקום כבר בוצעו עפ"י היתר שניתן בינואר 2018 בבקשה מספר 20170180. במועד קבלת ההיתר החברה הגישה בקשה נוספת מספר 20180016 עבור שינוי מפלס הפיתוח, אולם לאחר מכן התברר שהשינוי אינו מחייב קבלת היתר, וניתנה הנחייה לבטל את הבקשה.

בדיקת תיק הבניין העלתה שעל הכריכה נרשם ע"י מזכירת הוועדה "לבטל", אולם בתיק אין מסמך המפרט מתי ומי הנחה לבטל את הבקשה. מזכירת הוועדה הסבירה לביקורת כי הבקשה היתה אמורה להיסגר, וסטטוס הטיפול במערכת לא עודכן בטעות.

מומלץ להקפיד על קבלת הנחייה בכתב לפני כל סגירת בקשה במערכת הרישוי, ועל תיוק ההנחיה בתיק הבניין לצורך תיעוד ובקרה.

מומלץ להקפיד על רישום מדויק של סטטוס הטיפול בבקשות שנפתחו במערכת.

10. בתאריך 26.8.18 הוגשה בקשה מספר 20180083 להיתר עבור ביצוע עבודות תשתית בגבעת הדגן במסגרת שלב ג', אולם עד לחודש ספטמבר 2019 ההיתר טרם ניתן. מזכירת הוועדה מסרה לביקורת כי התיק אינו פעיל.

לביקורת הוסבר כי מדובר בקבלן של משרד השיכון שביצע את עבודות הפיתוח בגבעת הדגן, והעבודות כבר הסתיימו. בתיק הבניין הפיזי נמצא היתר בניה עבור עבודות הפיתוח שבוצעו במסגרת שלב ב'. מזכירת הוועדה מסרה לביקורת שהבקשה האמורה מתייחסת לביצוע עבודות ההכנה לשלב ג', שכל הנראה בוצעו עפ"י ההיתר שניתן לשלב ב'.

מהנדס המועצה מסר לביקורת כי במערכת הרישוי הממוחשבת נרשם שהבקשה שובצה לישיבת רשות רישוי, אולם לא צוין מועד הדיון או ההחלטה שהתקבלה. בבדיקת תיק הביצוע הפיזי של הפרויקט, המהנדס לא מצא מסמכים לגבי רישוי שלב ג' של עבודות הפיתוח בגבעת הדגן. המהנדס הסביר לביקורת כי הבקשה להיתר עבור עבודות הפיתוח בשלב ב' נפתחה בעקבות הגשת תכנית ביצוע ע"י משרד השיכון, אך המועצה לא תמיד מוציאה היתרי בניה עבור עבודות פיתוח.

מומלץ להקפיד על הוצאת היתרי בניה גם לעבודות הפיתוח בתחום המועצה, מלבד מקרים בהם העבודה פטורה מהיתר עפ"י חוות דעת היועץ המשפטי.

11. בתאריך 4.10.18 הוגשו ע"י המועצה 2 בקשות מספר 20180089 ומספר 20180090 להיתר עבור גן ילדים בשכונת הדגן, ועבור בית כנסת מעל מבנה הגן, אולם עד לחודש ספטמבר 2019 היתרי הבניה טרם ניתנו.

לביקורת נמסר כי שתי הבקשות נפתחו לצורך פיצול בקשה קודמת. בשנת 2015 הוגשה בקשה מספר 20150131 לבניית מבנה גן ילדים ובית כנסת, ובעקבותיה ניתן היתר בניה בחודש אפריל 2016. באוקטובר 2018 הבקשה האמורה פוצלה לשתי בקשות נפרדות, לצורך קבלת אישור בטיחות כיבוי אש לאכלוס המבנים.

9.7 מתן היתרים בדיעבד להסדרת מצב קיים

נמצא כי במספר תיקים שנפתחו במהלך שנת 2018, הבקשה במערכת הוגדרה "הסדרת מצב קיים", בעקבות רצון המבקש להכשיר בדיעבד בניה ללא היתר. להלן מספר דוגמאות:

1. בתאריך 17.4.18 הוגשה בקשה מספר 20180053 להסדרת מצב קיים לאחר שבוצעו עבודות בניה לתוספת קומה ועליית גג. לאחר כ-10 חודשים, בתאריך 5.2.19, ניתן למבקש היתר בניה.

מזכירת הוועדה מסרה לביקורת, כי הבקשה היתה לתוספת 5% בשטח הבניה ועוד 20% לפי תב"ע 410/10, ובחודש פברואר 2019 ניתן למבקש היתר בניה לאחר שהשלים את גיליון הדרישות. בעקבות הסדרת המצב הקיים, לא הוגשה תביעה משפטית נגד המבקש בגין ביצוע עבודה ללא היתר.

2. בתאריך 22.10.18 הוגשה בקשה מספר 20180093 להסדרת מצב קיים לאחר שבוצעו עבודות פיתוח ותשתית, אולם עד לחודש ספטמבר 2019 המבקש טרם הסדיר את ההערות שצוינו בגיליון הדרישות לגבי המבנה והתכנית. נמצא כי למרות שעברה כשנה ממועד הגשת הבקשה, המועצה לא נקטה באמצעים כנגד המבקש על מנת להשלים את הוצאת ההיתר בדיעבד.

מזכירת הוועדה מסרה לביקורת כי בחודש מאי 2019 נשלח שוב גיליון הדרישות לתושב באמצעות המייל, ובחודש ינואר 2020 התקבלה תכנית להסדרת מצב קיים. מדובר בבית פרטי שבנייתו בוצעה בניגוד להיתר, ולאחר סיום הבניה המבקשים הגישו בקשה להסדרת מצב קיים אך לא השלימו את גיליון הדרישות. תכנית ההיתר אינה תואמת את הבניה שבוצעה בפועל, ולכן יש להגיש תכנית מתוקנת שעומדת בדרישות התב"ע, הכוללת מדרגות מקשרות בין הקומות בתוך המבנה. אי הגשת תכנית מתוקנת מהווה אי עמידה בגיליון דרישות.

מהנדס המועצה הסביר לביקורת, כי כאשר מתברר שאין התאמה בין ההיתר לבין הבניה שבוצעה בשטח, כל אחד יכול להגיש תכנית שינויים ולבקש קבלת היתר בדיעבד. לצורך כך ניתן לחייב את בעל ההיתר להגיש תכנית שינויים ואז לאשר את הבניה בדיעבד לאחר ביצוע השינויים. לעומת זאת, כאשר לא ניתן להכשיר את הבניה בדיעבד באמצעות אישור תכנית שינויים, צריך לנקוט בצעדי אכיפה.

בהקשר זה ראוי לציין את דעתו של משרד מבקר המדינה, שהוצאת היתרי בניה בדיעבד מעקרת מתוכן את הדרישה להיתר. בהתאם לכך, משרד מבקר המדינה העיר לוועדה מקומית שנבדקה על ידו, שעליה להקפיד לאכוף את הוראות החוק, למנוע עבירות בניה ולנקוט צעדי אכיפה נגד המפרים אותן, והוסיף כי **"העובדה שבקשות לקבלת היתר בניה מוגשות ומאושרות לאחר סיומה של הבניה מעודדת עבריינות בניה, פוגעת באזרחים שומרי חוק וגורמת לכך שחוטא יוצא נשכר. הכשרה בדיעבד של בניה בלתי חוקית כובלת את ידי מוסדות התכנון והופכת אותם ל"חותמת גומי" המאשרת את בקשות הבונים לאחר שכבר קבעו עובדות בשטח"**.

משרד מבקר המדינה גם העיר, כי במקרים שבהם מוגשות בקשות להיתר בניה לאחר שהבניה כבר החלה ואף הושלמה, על הוועדה לפעול, בד בבד עם הטיפול בהליכי הרישוי, גם להבאת עברייני הבניה לדין כדי שלא להחטיא את מטרות החוק ולתת יד להפרתו בעתיד.

מומלץ לפעול בהתאם להמלצות מבקר המדינה, ולאפשר הסדרה בדיעבד של בניה בלתי חוקית, רק בתנאי שבמקביל תוגש נגד המבקש תביעה משפטית, על מנת לייצר הרתעה שתמנע בניה בלתי חוקית ביישוב.

9.8 בקשות בסטטוס "החלטה לאשר" שלא הוצא עבורן היתר

במהלך הביקורת נמצאו בקשות שסטטוס הטיפול בהן במערכת הרישוי הוגדר "החלטה לאשר", אולם בפועל לא הוצא עבורן היתר במשך תקופה ארוכה.

יצוין, כי במקרים בהם הוועדה אישרה את הבקשה אולם במשך זמן רב לא הופק היתר מסיבות שונות הקשורות למבקש, נדרש לבצע בדיקה בשטח על מנת לוודא שהעבודה לא בוצעה בסופו של דבר ללא היתר. לצורך ביצוע הבדיקות, המזכירה אמורה להפיק מעת לעת דוח ממערכת הרישוי, לגבי בקשות שאושרו וטרם הוצא עבורם היתר.

מומלץ לקבוע בנוהלי העבודה של אגף הנדסה את תדירות ואופן ביצוע המעקב אחר בקשות שאושרו בוועדה ולא הוצא עבורם היתר בניה בתוך פרק זמן סביר.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הוא מקבל את ההמלצה.

בבדיקה מדגמית של בקשות בסטטוס "החלטה לאשר" שלא הופק עבורן היתר, עלו הממצאים הבאים:

1. בתאריך 10.1.18 הוגשה בקשה מספר 20180017 להיתר עבור ביצוע תוספת בניה שכללה סגירת מרפסת ומחסן גינה, אולם עד לחודש ספטמבר 2019 היתר הבניה טרם ניתן.

לביקורת הוסבר כי מדובר בבקשה של 4 דירות עבור תוספת בשיעור של 10%, שלגביה הוועדה המקומית רק ממליצה באמצעות אישור עקרוני ולאחר מכן שולחת את הבקשה לאישור הוועדה המחוזית. לאחר אישור הוועדה המחוזית הבקשה מובאת לאישור רשות הרישוי. הבקשה האמורה אושרה ברשות הרישוי ביום 10.10.19, ומזכירת הוועדה שלחה למבקשים במייל את דרישות התשלום של אגרות בניה, אך האגרות טרם שולמו. דרישות התשלום נשלחו שוב בחודש מאי 2020, ובחודש אוגוסט 2020 נשלחה למבקשים תזכורת נוספת. ללא תשלום האגרה הנכללת בגיליון הדרישות, לא ניתן להנפיק למבקשים היתר בניה.

נמצא, כי למרות שהאגרות לא שולמו במשך חודשים ארוכים מאז שהבקשה אושרה ברשות הרישוי, בתיק הבניה לא נמצא תיעוד לביצוע בדיקה בשטח על ידי מפקח הבניה, על מנת לוודא שהבניה לא בוצעה בפועל ללא היתר.

מנהל מחלקת פיקוח ציין בתגובתו לטיטוט הדוח כי בקשה זו הינה חריגה ביותר, ותמוה הדבר שהיא הוגשה לאישור הוועדה למרות שטרם שולמו האגרות.

2. בתאריך 10.1.18 הוגשה בקשה מספר 20180018 להיתר עבור סגירת מרפסות במספר דירות בבניין, אולם עד לחודש ספטמבר 2019 ההיתר טרם ניתן.

לביקורת הוסבר כי ניתן בזמנו אישור עקרוני לבקשה על ידי הוועדה המקומית, ולאחר מכן הבקשה נדונה ואושרה על ידי הוועדה המחוזית. בספטמבר 2019 נשלחה הודעה לכל הדיירים בבניין שעדיין לא הושלם גיליון הדרישות, ובחודש נובמבר 2019 נערכה פנייה נוספת לדיירים והם התבקשו לציין מי מהם מעוניין להמשיך בתהליך. בעקבות כך חלק מהדיירים השיבו שהם לא מעוניינים בכך, וסטטוס הבקשה שהוגדר במערכת כ"החלטה לאשר" שונה לסטטוס "לא פעיל". מנהל מחלקת פיקוח ביקש להדגיש כי הבקשה לא אושרה בוועדה המקומית לאחר אישורה בוועדה המחוזית.

3. בתאריך 11.3.18 הוגשה בקשה מספר 20180041 להיתר עבור תוספת מחסנים בחזית האחורית של מרכז מסחרי, אולם עד ספטמבר 2019 ההיתר טרם ניתן. סטטוס הטיפול בבקשה הוגדר במערכת כ"החלטה לאשר", וצוין כי נערך בבקשה דיון עקרוני.

לביקורת הוסבר כי בהחלטה שהתקבלה בדיון העקרוני שנערך ביום 16.4.18 נרשם: "לצורך הדיון בבקשה יש להגיש הסכמה של כל בעלי הנכסים במגרש". משמעות הדבר, שנדרשה הסכמה של בעלי הנכסים גם במפלס העליון של המרכז המסחרי, וגם במפלס התחתון. לביקורת הוסבר שנשלח מכתב למבקשים המפרט את ההחלטה שהתקבלה בדיון העקרוני, אך הם טרם פעלו על פיו, ולכן נשלחה אליהם הודעת מייל לצורך בירור. מזכירת הוועדה מסרה לביקורת כי המבקשים לא מעוניינים להמשיך בתהליך, וציינה כי סטטוס הטיפול במערכת נרשם בטעות "החלטה לאשר". בחודש מאי 2018 מזכירת הוועדה שלחה לעו"ד שמייצג את מגיש הבקשה את החלטת הוועדה. לאחר כשנה ו-4 חודשים, בחודש ספטמבר 2019, נשלח לעו"ד מכתב נוסף, אך לא התקבלה ממנו תגובה. בחודש פברואר 2020 נשלחה לעו"ד הודעה על סגירת התיק, והוא הפך ללא פעיל.

4. בתאריך 5.11.18 הוגשה על ידי משרד השיכון בקשה מספר 20180095 להיתר עבור שינוי תכנית בינוי ופיתוח במגרש 3710. נמצא כי סטטוס הטיפול בבקשה הוגדר במערכת "החלטה לאשר" אולם עד ספטמבר 2019 ההיתר טרם ניתן.

לביקורת הוסבר כי באותו תיק בניין נמצאת גם בקשה נוספת (מספר 20180083) עבור שינוי תכנית בינוי ופיתוח במגרש. בהחלטת הוועדה צוין "הוועדה מבקשת לקבל ממשרד השיכון מה יהיו עליות הפיתוח כתוצאה מביטול המדרגות טרם החלטת הוועדה". מזכירת הוועדה ציינה כי לא ידוע לה כיצד התקדם הטיפול בבקשה, אולם טרם הוצא היתר לביצוע העבודות. המזכירה גם ציינה כי סטטוס הטיפול במערכת נרשם בטעות "החלטה לאשר".

מהנדס המועצה הסביר לביקורת, כי מדובר בשצ"פ שכולל מהלך מדרגות לאורך מגרש 3102, ומשרד השיכון ביקש לבטל את המדרגות עקב בניית בתים במגרשים הגובלים וקיום סטטוס קו כחול לחלקה הפרטית. המהנדס ציין כי לא ניתן לבצע את הפרויקט במחיר סביר, ומאידך, קיים מהלך מדרגות במגרש 3709 אשר משרת את אותה מטרה במרחק של כ-20 מטר משם. החלטת הוועדה היתה לקבל ממשרד השיכון מידע היכן יושקע הכסף שייחסך בפיתוח של המקום, ומשרד השיכון עדכן בשיחה טלפונית את מהנדס המועצה כי כל כספי הפיתוח מושקעים בשכונה, ובנוסף משרד השיכון נענה לבקשת המועצה לשדרג גינה ציבורית במגרש 3702 בהתאם לבחירת המתקנים ע"י התושבים, והנושא כבר נמצא בהליכי מכרז לביצוע השצ"פ.

9.9 משך זמן הטיפול בבקשות לקבלת היתר

בבדיקת משך זמן הטיפול ב- 52 בקשות להיתרים בהן ניתנו בפועל היתרי בניה מתוך המקרים שצוינו בטבלה בסטטוס טיפול "היתר", עלו הממצאים הבאים:

מס' סידורי	מספר בקשה	תאריך הגשת הבקשה	תאריך קבלת ההיתר	משך זמן הטיפול בחודשים
1	20180002	01/01/18	19/03/18	2.5
2	20180004	01/01/18	09/07/18	6
3	20180006	04/01/18	14/06/18	5
4	20180007	04/01/18	14/06/18	5
5	20180008	04/01/18	14/06/18	5
6	20180009	04/01/18	14/06/18	5
7	20180010	04/01/18	14/06/18	5
8	20180011	04/01/18	14/06/18	5
9	20180012	04/01/18	14/06/18	5
10	20180013	04/01/18	14/06/18	5
11	20180014	04/01/18	14/06/18	5
12	20180015	07/01/18	28/01/18	0.5
13	20180019	10/01/18	09/08/18	7
14	20180020	15/01/18	25/06/18	5
15	20180022	16/01/18	29/05/18	4
16	20180023	18/01/18	29/05/18	4
17	20180026	01/02/18	09/08/18	6
18	20180028	04/02/18	02/10/18	8
19	20180029	04/02/18	26/02/18	0.5
20	20180030	04/02/18	26/02/18	0.5
21	20180032	19/02/18	09/08/18	6
22	20180033	19/02/18	18/02/19	12
23	20180035	22/02/18	29/05/18	3
24	20180037	04/03/18	24/04/18	1.5
25	20180039	06/03/18	21/02/19	11.5
26	20180044	12/03/18	23/04/18	1
27	20180045	14/03/18	15/07/18	4
28	20180046	14/03/18	15/07/18	4
29	20180050	25/03/18	07/08/18	4.5
30	20180053	17/04/18	05/02/19	9.5
31	20180057	27/05/18	24/01/19	8
32	20180058	29/05/18	20/11/18	6
33	20180060	05/06/18	02/12/18	6
34	20180061	10/06/18	08/08/18	2
35	20180062	10/06/18	08/08/18	2
36	20180063	10/06/18	08/08/18	2
37	20180064	19/06/18	25/06/18	0
38	20180067	02/07/18	25/11/18	4.5
39	20180068	02/07/18	05/02/19	7
40	20180070	05/07/18	09/07/18	0
41	20180071	15/07/18	09/08/18	1
42	20180073	19/07/18	15/08/19	13
43	20180074	31/07/18	09/08/18	0
44	20180077	01/08/18	09/08/18	0
45	20180078	01/08/18	09/08/18	0
46	20180082	16/08/18	04/09/18	0.5
47	20180084	13/09/18	13/01/19	4
48	20180086	17/09/18	20/11/18	2
49	20180087	17/09/18	04/03/19	5.5
50	20180091	14/10/18	19/02/19	4
51	20180105	20/12/18	03/02/19	1.5
52	20180108	31/12/18	27/02/19	2
משך זמן ממוצע להוצאת היתר (217/52)				4.1 חודשים

במטרה לקצר ככל האפשר את משך זמן הטיפול בהוצאת היתרים, הביקורת המליצה לערוך פעם ברבעון בדיקה במערכת הרישוי לאיתור בקשות שלא היתה בהן התקדמות מאז הרבעון הקודם, לצורך בירור הסיבות לכך מול המבקשים.

בבדיקה מדגמית שנערכה ב-15 תיקי בניה, לגבי משך הזמן שעבר ממועד השלמת גיליון הדרישות ע"י המבקש ועד להוצאת היתר בניה, עלו הממצאים הבאים:

משך הזמן שעבר ממועד השלמת גיליון הדרישות ועד להוצאת היתר הבניה				
תוך חודש	תוך 3 שבועות	תוך שבועיים	תוך שבוע	
1	2	5	7	מספר מקרים

* מועד השלמת גיליון הדרישות נקבע עפ"י מועד תשלום אגרת הבניה, שלדברי מזכירת הוועדה בוצע בסוף התהליך.

מנתוני הטבלה עולה, כי ב - 12 מתוך 15 בקשות שנבדקו, משך הזמן שחלף ממועד השלמת גיליון הדרישות ועד להוצאת ההיתר היה בין שבוע לשבועיים, ב - 2 מקרים תוך 3 שבועות, ובמקרה אחד תוך חודש.

10. פיקוח על הבניה ביישוב

10.1 כללי

מאחר ובניה בלתי חוקית עלולה לפגוע באיכות החיים של התושבים ובקיומו של הליך תכנון בניה מסודר, על המועצה לנסות ולמנוע ככל האפשר את התופעה. מבנים שהוקמו ללא היתר שנועד להבטיח עמידה בתקני בניה וסידורי בטיחות נאותים, עלולים להוות סכנה לשלום הציבור, ולגרום לנזק ישיר לסביבה ולחזות היישוב. לפיכך, המועצה אמורה לבצע פעולות פיקוח ואכיפה של דיני התכנון והבניה, ואף לעודד את התושבים לגלות ערנות ומעורבות בכל מקרה בו מתעורר חשד לביצוע עבירת בניה.

הפיקוח בנושא התכנון והבניה במועצה מבוצע על ידי מנהל מחלקת פיקוח, ומפקח בניה הכפוף אליו ישירות. מנהל המחלקה מסר לביקורת כי המפקח עובד לפי תכנית עבודה שהוכנה על ידו, אולם לעיתים הוא יוצא בעצמו לשטח כאשר קיים צורך לגבות את המפקח ולבצע פיקוח דחוף, או כאשר נדרשות הבהרות בנוגע לסוגיות פיקוח.

נמצא כי בשנת 2019 מפקח הבניה פרש מתפקידו, וזאת מבלי שנקלט מפקח בניה חלופי שהיה אמור להמשיך את רצף הפעילות לאחר חפיפה מסודרת. לביקורת הוסבר שהמפקח הודיע על עזיבתו בהתראה קצרה שלא אפשרה להיערך מבעוד מועד לעריכת מכרז לתפקיד.

הביקורת המליצה להקפיד על פרסום מכרזים לתפקידים חיוניים מיד כשנודע על עזיבה צפויה של העובד, כפי שצוין בסעיף 6 לדוח.

נמצא כי במהלך הפיקוח על בניה חדשה, המפקח יוצא לאתר עם תכניות פיזיות (גרמושקות). לביקורת נמסר כי עדין אין אפשרות לעיין בתכניות באופן ממוחשב מהשטח (באמצעות מחשב נייד או טאבלט המקושרים למערכת) או להקליד למערכת מהשטח ממצאי פיקוח. מנהל מחלקת פיקוח מסר לביקורת כי בעבר המערכת באגף הנדסה היתה מקושרת למערכת GIS לעבודה מהשטח, אולם כיום הדבר אינו אפשרי, ובקרב יפורסם מכרז חדש למערכת שתאפשר זאת.

הביקורת המליצה להשלים את הטיפול בקישוריות מערכת הרישוי הממוחשבת למערכת GIS לעבודה מהשטח, על מנת לייעל את עבודת הפיקוח ולהקל על תיעוד הממצאים.

במועד הביקורת המועצה הקצתה למפקח הכפוף למנהל מחלקת פיקוח רכב פרטי שהושכר מחברת השכרה, לצורך ביצוע עבודת הפיקוח באתרי הבניה. הרכב היה צמוד לעובד, ולפיכך לא הושאר בסוף כל יום עבודה בחנייה של בניין המועצה.

נמצא כי למפקח סופק טלפון נייד, וכן מצלמה לצורך צילום ממצאי הפיקוח אשר נשמרה בכספת באגף הנדסה. המפקח מסר לביקורת כי הוא מעדיף לצלם בטלפון הנייד ולהוריד את התמונות למחשב באמצעות שליחתן דרך האינטרנט.

נמצא כי למפקח לא סופק טאבלט או מחשב נייד, ואף לא מכשיר למדידת מרחק באמצעות לייזר. המפקח מסר לביקורת כי רכישת טאבלט מטופלת ע"י המהנדס, ואת מכשיר המדידה הוא התבקש לרכוש בעצמו והובטח לו שיקבל החזר כספי.

מומלץ לספק למפקח הבניה את כל העזרים הנדרשים לביצוע עבודתו, ובכלל זה מחשב נייד או טאבלט, ומכשיר מדידה באמצעות לייזר.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי המערכת החדשה באגף הנדסה שנמצאת בשלבי הרצה תאפשר גם עיון בתיקי בניה מהשטח, באמצעות קישור מחשב נייד או טאבלט למערכת.

מפקחי בניה מחויבים להזדהות בפני הגורמים עליהם הם עורכים את הפיקוח באמצעות נשיאת תעודת הסמכה חתומה לצורך הצגתה על פי דרישה. נמצא, כי למפקח הבניה הונפקה תעודה רגילה של עובד מועצה שבה צוין שמו ותפקידו, ולא תעודת הסמכה כמפקח בניה החתומה על ידי ראש המועצה.

במועד הביקורת לא נמצאה ברשות מנהל מחלקת פיקוח תעודת הסמכה חתומה, לצורך הצגתה לגורמים המפוקחים באתרי הבניה. הנ"ל מסר לביקורת כי בזמנו הוא קיבל תעודה כזו, אולם כיום היא לא נמצאת ברשותו. יצוין כי ברשותו של מנהל המחלקה נמצאה תעודת מנהל בטיחות מוסדות חינוך, וכן תעודת ממונה על בטיחות בעבודה.

מומלץ לנפק למפקח הבניה ולמנהל מחלקת פיקוח תעודת הסמכה חתומה על ידי ראש המועצה, לצורך הצגתה על פי דרישה לגורמים המפוקחים.

במועד הביקורת נמצאו במשרדי מנהל מחלקת פיקוח קלסרים עם מסמכים רבים בנוגע לחקיקה והסדרה של נושא התכנון והבניה כפי הנדרש, ובכלל זה:

- חוק תכנון ערים וכפרים (החוק הירדני) המוחל ביו"ש.
- חוק התכנון והבניה הישראלי. (אינו מוחל ביו"ש)
- נוהלי עבודה פנימיים.
- מדריך שימושי לתחיקת הבניה (דקל).
- דיני התכנון והבניה ביו"ש (משרד הפנים).
- קלסר תיקון לחוק התכנון והבניה (סעיף 101).
- קלסר תיקוני חקיקה וחוזרים של הממונה (משרד הפנים).
- ריכוז חוזרי המנהל האזרחי ביו"ש.

10.2 שלבים בביצוע הפיקוח

הפיקוח באתר הבניה במהלך ביצוע העבודות אמור לכלול בין היתר, את השלבים הבאים:

- שלב סימון העמדת הבניין (בבנייה חדשה ובתוספת בניה על קרקע)
- שלב גמר הקמת השלד
- שלב גמר הבנייה.

מנהל מחלקת פיקוח מסר לביקורת כי הפיקוח במועצה לא מבוצע עפ"י שלבים שנקבעו מראש, אלא נערך באופן שוטף במהלך כל תקופת הבניה. מנהל המחלקה הוסיף כי הפיקוח מתחיל עוד לפני התחלת הבניה, על מנת לוודא שהחפירות התבצעו בהתאם לתכנית ההיתר, וממשיך בשלב היסודות במטרה למנוע מראש חריגות בניה. לאחר מכן מתבצע פיקוח שוטף במהלך העבודה, ובסיום הבניה מתבצעות בדיקות לצורך מתן טופס 4.

מומלץ לקבוע בנוהל העבודה של האגף את השלבים בהם המפקח חייב לבצע פיקוח ולתעד את הממצאים בתיק הבניה, על מנת להבטיח בקרה נאותה ואחידה על אופן ביצוע העבודות.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הפיקוח השוטף באתר הבניה הוא מעבר לשלושת השלבים שנקבעו בחוק, ומשמעותו פיקוח בתדירות גבוהה יותר מהשלבים האמורים.

10.3 תיעוד ממצאי הפיקוח

ממצאי הפיקוח על הבניה אמורים להיות מתועדים באופן מלא ומסודר במערכת הממוחשבת באגף הנדסה, על מנת לאפשר מעקב שיטתי אחר הטיפול בחריגות ולהבטיח תשתית ראייתית לביצוע העבירות במקרה של הגשת תביעה משפטית, וגם כדי לאפשר בקרה נאותה על הפעילות השוטפת של המפקח.

מנהל מחלקת פיקוח מסר לביקורת כי לכל מבנה בתחום המועצה קיים תיק בניין ממוחשב במערכת, הכולל את כל הבקשות שהוגשו באותו מגרש, ובתיק הבניין קיים "תיק פיקוח".

נמצא, כי במערכת נפתח "תיק פיקוח" רק כאשר אותרה עבירת בניה על ידי המפקח, ופעולות הפיקוח שבהן לא נמצאו חריגות לא תועדו בתיק הפיקוח. לביקורת הוסבר כי תיעוד הפיקוח השוטף שבמהלכו לא התגלו עבירות בניה, מתבצע באמצעות רישום ידני הנכתב בשטח במלל חופשי, המועבר לאחר מכן במשרדי אגף הנדסה לטבלת אקסל לצורך מעקב.

מפקח הבניה מסר לביקורת כי הוא רושם את כל ממצאי הפיקוח בטבלת אקסל, המוצגת באופן שוטף למנהל מחלקת פיקוח ולמהנדס המועצה. בנוסף, במקרים בהם התגלו עבירות בניה, הוא מקליד את ממצאי הפיקוח לתיק פיקוח במערכת.

עוד ציין המפקח, כי לאחר הסיור המקדמי שנערך מיד לאחר הגשת בקשה להיתר הוא מקליד לתיק הבניין הממוחשב (ולא לתיק פיקוח) את כל ממצאי הפיקוח, ללא קשר לאיתור עבירות בניה, ובכל שאר המקרים הוא מקליד ממצאי פיקוח רק כאשר אותרו על ידו עבירות בניה, באמצעות פתיחת תיק פיקוח במערכת.

מומלץ להקפיד על פתיחת תיק פיקוח במערכת בכל תיק בניין, ולהזין לתיק את כל פעולות הפיקוח שבוצעו בשטח, כולל פעולות שלא העלו חריגות בניה, לצורך שיפור התיעוד והבקרה.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי עם כניסתו של המפקח הנוכחי נפתחים תיקי פיקוח במערכת הממוחשבת, ודובר איתו על כך שכל פעולת פיקוח תתועד במערכת, גם אם לא נמצאו ממצאים בשטח.

מנהל מחלקת פיקוח ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הוא מעדיף לראות את המפקח יותר בשטח מאשר במשרד, ולדעתו חשוב יותר לרשום את כל הממצאים בתיקי הפיקוח הפעילים שנפתחו בעקבות גילוי חריגות. מנהל המחלקה גם ציין, כי על מנת ליישם את ההמלצה לרשום את כל ממצאי הפיקוח בתיק הפיקוח הממוחשב גם במקרים בהם לא התגלו חריגות, שהיא בעיקרון המלצה נכונה, יהיה צורך בתוספת כוח אדם.

במקרים בהם אותרה עבירת בניה, המפקח הקליד לתיק הפיקוח הממוחשב את פרטי העבירה והטיפול שבוצע, כולל מתן התראות והגשת תביעות משפטיות.

נמצא כי הרישום השוטף שערך המפקח בטבלת האקסל שצוינה לעיל, כלל נתוני פיקוח מצטברים ממועד הגשת הבקשה ועד לסיום העבודות, באמצעות הוספת עמודות בטבלה לאחר ביצוע כל סיור באתר הבניה. בעמודות האמורות צוין המספר הסידורי של בדיקת המעקב, תאריך ביצוע, סטטוס הבניה (מידת התאמה להיתר), פירוט ממצאי הפיקוח, ופעולות האכיפה שננקטו (כגון מתן התראות), וכן תמונות שצולמו בשטח. לביקורת נמסר כי המפקח הציג את הטבלה האמורה למנהל מחלקת פיקוח בתדירות של פעם בשבוע.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי נערכת פגישת מעקב שבועית מול הפיקוח, בה מוצגת בין היתר טבלת האקסל ונדונים נושאים הנוגעים לעבודת הפיקוח.

10.4 צילום ממצאי הפיקוח

במהלך ביצוע הפיקוח אמורים לצלם את חריגות הבניה שאותרו בשטח, לצורך תיעוד ומעקב אחר הטיפול בעבירות, והוכחת העבירה במידה והמועצה תצטרך להגיע לתביעה משפטית. בנוסף, רצוי שהמפקח יצלם את ממצאי הפיקוח גם כאשר לא התגלו חריגות, לצורך תיעוד מצב הבניה בשטח במועד הבדיקה.

מפקח הבניה מסר לביקורת, כי בכל סיור ראשוני שנערך לאחר הגשת הבקשה להיתר, הוא מצלם את השטח ללא קשר לליקויים, לצורך תיעוד המצב הקיים, ומעלה את התמונות לתיק הבניין הממוחשב. לעומת זאת, בשאר המקרים בהם מבוצע פיקוח, הוא מצלם רק כאשר הוא מגלה עבירות בניה.

מנהל מחלקת פיקוח מסר לביקורת, כי בבניה חדשה נערך צילום ראשוני בשטח במהלך החפירה ויציאת היסודות לצורך תיעוד המצב בשטח בתיק הבניה, ולאחר מכן נערכים לעיתים צילומים גם במהלך התקדמות העבודות, בהתאם לצורך. לעומת זאת, בתוספות בניה נערכים צילומים במועד הגשת הבקשה לקבלת היתר, ובמהלך הבניה רק במידה ויש חשד לביצוע חריגות בניה.

מומלץ שהפיקוח השוטף יכלול צילומים של ממצאי הפיקוח גם במקרים בהם לא מתגלות חריגות בניה, על מנת לשפר את התיעוד והבקרה, ולאפשר השוואה של המצב בשטח בין מועדי בדיקה שונים.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי אין הכרח לצלם אתר בניה כשאין חריגה, מאחר והתכנית נותנת מענה למה שצריך להיות, וברגע שמתגלה פער בין התכנית לבין המצב בשטח, יש חשיבות לצילום כבסיס להמשך הטיפול בחריגה. כמו כן בשלבים מסוימים, כגון בשלב החפירה, קיימת חשיבות לתעד את המצב לפני התחלת העבודות, והדבר מבוצע בפועל.

נמצא כי מפקח הבניה מעדיף לבצע את הצילומים באתרי הבניה באמצעות הטלפון הסלולרי, ולא במצלמה שהוקצה עבורו על ידי המועצה. המפקח הסביר לביקורת כי הצילום בטלפון הנייד הוא קל ומהיר יותר, ומאפשר שליחה מיידית של התמונות למערכת הממוחשבת באמצעות האינטרנט.

לביקורת נמסר שבתמונות המצולמות באמצעות הטלפון הנייד לא מוטבע תאריך הצילום, וכתוצאה מכך נדרש להוסיף בכתב יד את תאריך צילום התמונה. מהנדס המועצה מסר לביקורת כי תמונה שבה מוטבע תאריך היא אמינה יותר בפני בית המשפט, וכאשר התאריך נרשם בכתב יד עלול לעלות חשש שאולי נרשם תאריך לא נכון. בעקבות כך, המהנדס הנחה את מפקח הבניה במהלך הביקורת, לבדוק אפשרות לכלול את תאריך הצילום בתמונות המצולמות בטלפון הנייד.

מנהל מחלקת פיקוח ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הליקוי כבר תוקן, והתמונות המצולמות על ידי המפקח באמצעות הטלפון הנייד כוללות גם תאריך צילום.

10.5 שמירה על כללי בטיחות ואיכות הסביבה

נמצא כי אגף הנדסה נוהג להחתים את המבקשים על כתב התחייבות המהווה נספח להיתר הבניה, שנועד להבטיח את עמידתם בתנאי ההיתר בנושאים הקשורים לשמירה על איכות הסביבה ועמידה בכללי הבטיחות.

להלן נוסח כתב ההתחייבות שנעשה בו שימוש במועד הביקורת:

כתב התחייבות כנספח להיתר בניה

שם המבקש _____
 מספר ת.ז. _____ טלפון _____
 בקשה מספר _____ מגרש מספר _____
 כתובת _____ תאריך _____

(סמן - V)

- ☐ הריני מתחייב לפנות את פסולת הבניה ועודפי העפר, לאתר מאושר ומוסדר בתאום עם מהנדס המועצה.
- ☐ הריני מתחייב לשמור על כל כללי הבטיחות באתר הבניה עפ"י חוק הבטיחות באתרי בניה.
- ☐ הריני מתחייב למקם את מכולת האשפה לפסולת הבניה / חומרי הבניה במיקום המסומן בהיתר הבניה, ולהקפיד על הסדר והניקיון כל זמן הבניה.
- ☐ הריני מתחייב לשמור על גידור מלא באתר הבניה במהלך כל עבודות הבניה.

חתימה

מנהל מחלקת פיקוח מסר לביקורת כי הוא עורך מעת לעת סיורים בשטח, בעיקר באתרי בניה גדולים, על מנת לוודא שהעובדים פועלים בהתאם לכללי הבטיחות, ובכלל זה חבישת קסדות, נעלי מגן, עיגון העובד כדי למנוע נפילות, וכד'. בנוסף, נבדק נושא גידור האתר, והקפדה על ניקיון ופינוי פסולת בניין במהלך העבודה.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי אגף הנדסה עושה כמיטב יכולתו כדי שמקבל ההיתר ישמור על כללי הבטיחות ועל איכות הסביבה, ודורש לקבל התחייבות בנושא כתנאי למתן ההיתר, על מנת שבמידת הצורך יהיה קל יותר לפעול כנגד מפירי התנאים.

לשאלת הביקורת, האם סופקו לעובדים כל אביזרי הבטיחות הנדרשים לצורך ביצוע הפיקוח באתרי הבניה, השיב מנהל מחלקת פיקוח כי קיימת בעיה מנהלית לקבלת ציוד הבטיחות, הכולל נעלי עבודה, אפודי בטיחות (ווסט) וכובעי מגן.

מנהל המחלקה הוסיף כי הבקשות לרכישת הציוד לא מאושרות בנקל, ולפעמים אף נאמר לעובדים שרכישת הציוד תגרום לאיבוד זכאותם לקבלת דמי ביגוד.

מומלץ לאשר ללא דיחוי את רכישת ציוד הבטיחות הדרוש לעובדי אגף הנדסה העובדים בשטח על מנת להבטיח את שלומם ובטיחותם במהלך ביצוע העבודה, וזאת ללא קשר לזכאותם לדמי ביגוד.

10.6 הסתייעות בתצלומי אוויר

תצלומי אוויר נחשבים כאחד האמצעים היעילים לאיתור ולתיעוד עבירות בניה, מאחר והם מאפשרים לגלות עבירות שקשה לאתר מהקרקע, ולעיתים אף לתעד אותן בסמוך למועד התרחשותן.

לביקורת נמסר כי אחת לשנה מתבצע תצלום אווירי של היישוב, באמצעות התקשרות עם חברה חיצונית המתמחה בכך. הצילום האווירי כולל צילום אלכסוני המאפשר בדיקת אתרים מזוויות שונות, ומאפשר לבצע בסמיכות לזמן הצילום גם סריקה ויזואלית של ביצוע עבירות בניה. מהנדס המועצה מסר לביקורת שהתצלום האווירי משמש כאמצעי לתיעוד מצב היישוב, ומנוצל גם לבדיקת אלמנטים שלא ניתן להגיע אליהם פיזית, כגון בניה באזורים שהגישה אליהם קשה.

לביקורת נמסר כי המועצה רכשה רחפן צילום המופעל ע"י אחראי המחשוב. מהנדס המועצה מסר לביקורת, כי מפקח הבניה הונחה לאחרונה לתאם עם אחראי המחשוב ביצוע צילומים באמצעות רחפן באזורים שיש בהם קשיי גישה. המהנדס הוסיף כי תכנית העבודה לשנת 2021 כוללת הכשרה של המפקח ושל עובד נוסף באגף האחראי על מערכת GIS, להפעלת צילום באמצעות רחפן.

מזכירת הוועדה המקומית מסרה לביקורת, כי במערכת ה- GIS קיימת אפשרות של בחירת תצלום אווירי של אתר בניה או אזור מסוים, והשוואתו עם התצלום שבוצע בשנים קודמות. השוואה זו מסייעת לזהות שינויים שבוצעו באותו אזור בין מועדי הצילומים.

יצוין, כי מעבר לשימוש נקודתי של השוואת תצלומי אוויר באזור מסוים, האגף לא עורך השוואות ממוחשבות בין תצלומי אוויר של כל היישוב מתקופות שונות, במטרה לאתר חריגות שלא ידוע על קיומן. לביקורת נמסר כי קיימת תכנה ייעודית המאפשרת לערוך סריקה והשוואה ממוחשבת בין תצלומי אוויר שונים, אולם עלותה יקרה ובשלב זה לא התקבלה החלטה לרכוש אותה.

מומלץ לבחון אפשרות לעריכת סריקה והשוואה ממוחשבת בין תצלומי האוויר של כל היישוב שנערכו בתקופות שונות, במטרה לאתר חריגות בניה שלא ידוע על קיומן.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיטת הדוח, כי המועצה עושה שימוש בתצלומי אוויר של היישוב מידי שנה לצרכי תיעוד התפתחות היישוב ולצורך עדכון השכבות במערכת GIS. התצלומים האמורים יכולים לשמש גם לצורך איתור ותיעוד עבירות בניה בתחום היישוב, אבל הדבר עדין לא מתבצע בצורה שיטתית ומסודרת, ונמצא בתהליכי הטמעה במחלקת הפיקוח באגף הנדסה.

10.7 שימוש במערכת מידע גיאוגרפית (GIS)

מערכת מידע גיאוגרפית מאפשרת לרשות המקומית למפות מידע חיוני וחשוב, ובכלל זה לגבי תשתיות קיימות, התכניות החלות על השטח, ייעודי קרקע, וכד'. המערכת היא גם אמצעי חשוב להנגשת מידע לתושבים, וכן ליחידות השונות במועצה, כגון הנדסה, שפ"ע, גביה, ועוד.

מהנדס המועצה מסר לביקורת כי באגף הנדסה קיימת מערכת GIS המשמשת כמאגר מידע לגבי פיתוח ותשתיות ציבוריות, ודרכה ניתן להגיע לקישורים לכל התכניות הפיזיות של התשתיות והפיתוח. המהנדס ציין כי המערכת מתוחזקת על ידי עובד ייעודי שתפקידו להזין שכבות מידע של מערכות תשתיות, כולל מים, ביוב, תאורה, כבישים, ניקוז, מדרכות, ועוד.

בחוברת תכניות העבודה והתקציב של המועצה נכללה התייחסות גם לנושא מערכת GIS כמפורט להלן:

מס' מסמך	מטרות	יעדים	משימות	סעיף תקציבי	תקציב (אלפי ש"ח)	סעיף תקציבי	תקציב שוטף (אלפי ש"ח)		תב"ר - פיתוח (אלפי ש"ח)		מחיר	מדידי ביצוע	סטאטוס נוכחי	אחראי לנושא במחלקה	שותפים לעשייה	תאריך התחלה	תאריך סיום
							דאי	מונתה	דאי	מונתה							
132	מערכות מידע גיאוגרפיות	הטמעת מערכת בארגון	מצגת ראשונית - חשיפה בפורום ראשי מחלקות								3 ימ"ע		1			01/20	02/20
133			מיפוי צרכיהם של אנשי המועצה לשתוף פעולה ממ"ג								5 ימ"ע		1			01/20	02/20
134			כתיבת מערכי הדרכה								8 ימ"ע		1			01/20	12/20
135			הדרכה מקצועית								15 ימ"ע		1			01/20	12/20
136			אפינון אפליקציות שימשו ככלי עבודה במחלקות השונות								5 ימ"ע		1		ראשי מחלקות \ בעלי תפקידים	01/20	12/20

לביקורת נמסר כי לאחרונה הוזמנה ממערכת קומפלוט שכבה ייעודית של אתרי בניה בהם נערך פיקוח לפי תיקים שנפתחו במערכת, המקושרת למערכת GIS.

מומלץ להשלים את הטמעת השכבה האמורה במערכת GIS במועצה, במטרה לשפר את ניהול הפיקוח על הבניה.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי מערכת ה-GIS מתעדכנת באופן שוטף בהתאם להקמת התשתיות בשטח. המהנדס הוסיף כי בזמנו נעשה סקר של התשתיות הישנות, וכל הנתונים ההיסטוריים מאז הקמת היישוב הועלו למערכת, אולם אין ביטחון שהסקר כלל את כל הנתונים מאחר והוא התבסס על התיקים הפיזיים שנמצאו בארכיב.

10.8 פינוי פסולת בניין

כחלק מהדרישות לקבלת טופס 4, נדרש להמציא למועצה אישור על שפיכת פסולת בניין באתר מוסדר. לביקורת נמסר כי לפני כשנתיים נסגר אתר לפינוי פסולת בניין שפעל ליד היישוב "מעלה עמוס", וכתוצאה מכך נוצרה לקבלנים בעיה מאחר והמשרד לאיכות הסביבה מפנה אותם לאתר שנמצא ליד "עטרות", והקבלנים טוענים שהם מתקשים לעבור את המחסום לירושלים ולשלם מראש את האגרה עבור שפיכת הפסולת לאתר.

מנהל מחלקת פיקוח מסר לביקורת כי טענות הקבלנים לגבי הקושי האמור לא מונעות ממנו לבקש מהם את האישורים הנדרשים מאתרי שפיכה, אך ציין שיחד עם זאת, קבלת האישור כשלעצמו אינה יכולה להבטיח שהקבלן אכן שפך בפועל את הפסולת באתר מוסדר, ולא בשטח.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי המועצה מבקשת מכל הקבלנים בבניה חדשה להמציא הסכם התקשרות עם אתר שפיכה מוסדר לפינוי פסולת בניין, כפי הנדרש.

מזכירת הוועדה המקומית מסרה לביקורת כי גם בתוספת בניה ישנה דרישה להצגת חוזה התקשרות עם אתר שפיכה לפסולת ועודפי עפר, לפי סוג הבקשה.

10.9 בדיקת חדרי ממ"ד

מרחב מוגן דירתי (להלן ממ"ד) חייב לכלול אלמנטים חיוניים, כגון חלון אטום לגזים ועמיד בפני הדף, צינור אוורור, ודלת אטימה לגזים וגם מגינה מפני הדף. הפריטים במרחב המוגן חייבים לעמוד בדרישות התקן הישראלי ובדרישות התקנות. לדוגמא, הדלתות של המרחב המוגן חייבות להיפתח כלפי חוץ ולהיות במפלס הנמוך במספר סנטימטרים ממפלס רצפת החדר, על מנת שבעת פיצוץ לא תוכל הדלת להיפתח בחוזקה כלפי פנים.

נוהל טופס 4 דורש אישור מהנדס ובדיקות מעבדה לגבי הממ"ד. אחת מהבדיקות הנדרשות על ידי גורמי הפיקוח בתהליך מתן טופס 4, הינה קיום אישור מטעם נציג פיקוד העורף לגבי אטימות ותקינות חדרי הממ"ד.

נמצא, כי הבדיקות של חדרי הממ"ד לצורך מתן טופס 4 נערכות ללא נוכחות נציג פיקוד העורף. מנהל מחלקת פיקוח מסר לביקורת, כי הדבר נובע מכך שהמועצה התבקשה שלא להזמין אותם להשתתף בסיורים בשטח, בגלל מצוקת כוח אדם.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי בשנה האחרונה פיקוד העורף ערוך לבצע ביקורות ולתת אישור מטעמו לחדרי ממ"ד, באמצעות התקשרות עם חברות פיקוח. עוד ציין המהנדס, כי לאור המצב האמור וקיום אתר אינטרנט המאפשר הגשת מסמכים וקבלת שירות בנושא, המועצה נערכת לשלב את קבלת האישורים מפיקוד העורף כחלק מהדרישות לקבלת טופס 4.

מנהל מחלקת פיקוח ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי כפי הידוע מהתגובות של המבקשים טופס 4, בפנייתם לפיקוד העורף נמסר להם כי עליהם לפנות לרשות, מאחר והם אינם מבצעים את הבדיקות בחדרי הממ"ד. לכן המועצה מבקשת במסגרת הדרישות לקבלת טופס 4 אישור מהנדס המפרט את הבדיקות הנדרשות לבדיקת ממ"דים שבוצעו על ידי המבקש.

10.10 דוח סיכום פעילות שנתי

נמצא כי מנהל מחלקת פיקוח אינו מגיש למהנדס המועצה דוח סיכום פעילות שנתי, לגבי פעולות הפיקוח שבוצעו בגין עבירות בניה שאותרו בתחומי היישוב.

מומלץ שמהנדס המועצה יקבל ממנהל מחלקת פיקוח דוח סיכום פעילות שנתי שירכז נתונים לגבי עבירות הבניה שבוצעו באותה שנה ודרך הטיפול בהם.

מומלץ שהדוח האמור יתייחס בין היתר למספר תיקי הפיקוח שנפתחו בגין כל אחד מסוגי העבירות שאותרו, מספר התראות/צווי הפסקת עבודה שניתנו, ומספר תיקי הפיקוח שנסגרו באותה שנה.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הוא מקבל את ההמלצה.

11. קביעת מדיניות אכיפה

עבירות בתחום התכנון והבניה יכולות להתבצע בדרגות שונות של חומרה, הנגזרות בין היתר מהיקף הבנייה הבלתי חוקית, וממידת הפגיעה באינטרסים הציבוריים ובתכליות של התכניות החלות על השטח. מאחר ומשאבי האכיפה של המועצה מוגבלים, רצוי לקבוע סדר עדיפויות לביצוע פעולות האכיפה, בהתאם למדיניות עקבית וברורה.

מדיניות אכיפה עשויה לאפשר שימוש מושכל במשאבי האכיפה של המועצה, ולהבטיח שמירה על עיקרון השוויון בפני החוק תוך התנהלות יעילה ואפקטיבית. יצוין כי עקרונות אלו קיבלו ביטוי גם בהנחיות של היועץ המשפטי לממשלה, וכן בפסיקת בג"צ שקבע כי תפקיד אכיפת החוק המוטל על הרשויות מחייב לא אחת קביעת סדרי עדיפויות, הבנויים על היקף הצרכים ומידת היכולת.

בהקשר זה ראוי לציין את דברי בית המשפט במסגרת פסיקת בג"צ 551/99 (שקם בע"מ נ' מנהל המכס ומע"מ), כלהלן:

"בידי הרשויות המוסמכות מופקדים המשאבים הנדרשים לאכיפת החוק. משאבים אלה לעולם אינם מספיקים לצורך אכיפה מלאה של כל החוקים, לכן, שומה על הרשויות המוסמכות לכלכל את צעדי האכיפה במסגרת המשאבים, בהתאם למדיניות אכיפה ולפי סדרי עדיפות המשתנים עם הנסיבות".

כמו כן, ראוי לציין גם את דברי בית המשפט במסגרת פסיקת בג"ץ 4475/09 (נדמי חסן נ' שר הביטחון), כלהלן:

"אכיפת דיני התכנון והבנייה הלכה למעשה, אינה ניתנת ככלל, למימוש מיידי בכל החזיתות הקיימות, והכל בעת ובעונה אחת. מדובר בפעולות מורכבות, הצורכות תקציבים, כח אדם, היערכות ותכנון דקדקני, ואין פלא, אפוא, כי הרשות המוסמכת מציבה סדרי עדיפויות לאכיפת דיני התכנון על פי אמות מידה של הראוי והנכון להקדים או לאחר, על פי העניין. הרשות מחליטה מה העיקר מול הטפל, ומה החיוני והדחוף לעומת השולי בחשיבותו ובדחיפותו".

בהתאם לכך, פורסם על ידי משרדי המשפטים והפנים נוהל לגיבוש מדיניות אכיפה בנושא התכנון והבניה, לפיו כל ועדה מקומית נדרשה לגבש את מדיניות האכיפה העצמאית שלה, בין היתר בהתבסס על התהליכים שנקבעו בנוהל.

נמצא כי עד למועד עריכת הביקורת, המועצה טרם קבעה מדיניות אכיפה בנושא דיני התכנון והבניה.

מהנדס המועצה הסביר לביקורת כי מדיניות אכיפה נחוצה במקרים בהם משאבי האכיפה ברשות מוגבלים ולכן צריך לקבוע סדרי עדיפויות. לדבריו, מדיניות אכיפה יכולה לקבוע עקרונות וקווים מנחים, אך לא יכולה להתייחס ספציפית לכל מקרה, ולפיכך מובן שעדיין יידרש להפעיל שיקול דעת על ידי אגף הנדסה. המהנדס גם ציין כי הוכן מסמך על ידי היועץ המשפטי בנושא מדיניות אכיפה, אולם הוא טרם אושר על ידי המועצה ולכן עדיין לא מבוצע.

מומלץ שהמועצה תקבע מדיניות אכיפה ותגדיר סדרי עדיפויות לאכיפת דיני התכנון והבניה, שיתבססו על שיקולים ענייניים בהתאם לצרכים והמאפיינים הייחודיים של היישוב.

מומלץ לבדוק מעת לעת אם מדיניות האכיפה אכן מוטמעת ומשיגה את יעדיה, והאם קיים צורך בעדכון המדיניות לנוכח תופעות חדשות של עבריינות בניה ביישוב, או שינויים בתפיסות התכנון והצביון של היישוב.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי במסגרת הדיון במליאת המועצה במדיניות אכיפה, הוגש מסמך נוסף על ידי חבר מועצה, והמועצה החליטה למנות ועדת משנה מבין חבריה לצורך גיבוש מסמך לגבי מדיניות האכיפה, שמתייחס גם למסמך שהכין היועץ המשפטי וגם למסמך הנוסף שהוכן על ידי חבר המועצה. הוועדה האמורה התכנסה מספר פעמים בהשתתפות מהנדס המועצה וגיבשה המלצה לגבי מסמך מדיניות אכיפה. המסמך האמור הובא לדיון ואישור המועצה אולם במהלך הישיבה התגלו חילוקי דעות בין חברי המועצה, והוחלט להחזיר את הנושא לוועדת המשנה, לצורך ליבון העניין והגשת מסמך מוסכם לאישור מליאת המועצה. בהמשך לכך, מזכירת הוועדה המקומית הונחתה לכנס את ועדת המשנה למדיניות אכיפה לצורך הכנת המסמך האמור בהתאם להחלטת המועצה.

12. סקר עבירות בניה

בחוק התכנון והבניה (שאינו מוחל באיו"ש ומשמש כאמת מידה מקצועית בלבד) נקבע (במסגרת תיקון 116) שעל ועדות מקומיות לתכנון ובניה לבצע סקר עבירות בניה, ולעדכן את הסקר אחת ל - 5 שנים. בדברי ההסבר להצעת החוק צוין, כי הסקר יאפשר לוועדות המקומיות "לעצב ולשדרג את מדיניות האכיפה שלהן ולפעול באופן שוויוני ושקוף, כל זאת על בסיס נתוני אמת המשקפים את מפת העבירות במרחב התכנון שלהן".

בהתאם לכך, מנהל היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה פרסם בחודש ינואר 2018 הוראות בנושא (הנחיה מס' 2.1) בהן צוין כי לאחר השלמת הסקר יש להעלות לאתר האינטרנט של הוועדה תשריט בצירוף שכבות ודוחות חריגה, ולפרסם טבלה מרכזת ללא עמודות של הטיפול המשפטי והפרטים האישיים. עוד נקבע, כי יש להעביר דוח מרכז ליחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה אשר יכלול את הנושאים הבאים:

1. מבוא – פירוט נתונים כללים על הוועדה ועל מרחב התכנון: נתוני אוכלוסייה, מאפיינים ייחודיים של האוכלוסייה ושל המרחב, מצב תכנוני, חזון, אתגרים, כיווני פיתוח, ועוד.
2. מתודולוגיה – תיאור ופירוט שלבי ביצוע הסקר הפועל.
3. סיכום ממצאי הסקר – ניתוח ממצאים כמותיים, אפיון תופעות, איתור עבירות בולטות, (נסיבות מחמירות, היקף נרחב), זיהוי תאי שטח מועדים, ועוד.
4. מסקנות והמלצות באשר למדיניות האכיפה ולתוכנית העבודה – המלצות לעדכון מדיניות האכיפה בהתאם לממצאי הסקר, וכן המלצות לתוכנית עבודה ל-5 שנים הקרובות תוך מתן דגש על סדרי עדיפויות ודחיפות.

במועד הביקורת, לא נמצא תיעוד לעריכת סקר עבירות בניה על ידי המועצה.

מומלץ לשקול עריכת סקר עבירות בניה במטרה לעצב מדיניות אכיפה על בסיס נתוני אמת, המשקפים את מפת העבירות בתחום המועצה.

13. מתן התראות – צווי הפסקת עבודה מנהליים

עבודת הפיקוח כללה שימוש בטופס "התראה - צו מנהלי להפסקת עבודות בניה", שניתן על ידי עובדי הפיקוח במהלך פעולות האכיפה של חוקי התכנון והבניה. בטופס צוין כי על מקבל הצו להפסיק מיידית את העבודות, ויש בידיו אפשרות להרוס את מה שנבנה, או לחילופין להגיש תוך 10 ימים לוועדה המקומית בקשה להיתר בניה, התואם את מה שנבנה. עוד צוין, כי אם מקבל ההתראה לא יבצע את האמור לעיל יינקטו נגדו אמצעים משפטיים, ומובא בזאת לידיעתו כי לרשות קיימת סמכות להריסת בניה בלתי חוקית עפ"י צו מנהלי בלבד.

לביקורת נמסר כי במידה ומקבל ההתראה עוצר מיד את העבודות ומגיש בקשה לקבלת היתר בתוך 10 ימים מיום קבלת ההתראה, לא ננקטים נגדו צעדי אכיפה נוספים. במידה והוועדה מאשרת להוציא היתר, מבוצעת למעשה הכשרה בדיעבד של הבניה הבלתי חוקית, וזאת ללא הטלת סנקציה על מבצע הבניה.

למרות שבטופס ההתראה צוין כי לרשות יש סמכות להרוס בניה בלתי חוקית עפ"י צו מנהלי, לביקורת נמסר כי בשנים האחרונות לא בוצעה הריסה של בניה בלתי חוקית בתחום המועצה.

לביקורת נמסר כי משטרת ישראל אינה מסייעת באכיפת הצווים המנהליים. מנהל מחלקת פיקוח ציין כי בעבר הוא פנה לתחנת המשטרה המקומית ביישוב וביקש סיוע באכיפת צו הפסקת עבודה מנהלי, אולם השוטרים סירבו להגיע לאתר הבניה, אלא אם כן יוצג בפניהם צו שיפוטי.

מומלץ לשפר את התיאום בנושא מול תחנת המשטרה המקומית, על מנת לקבל סיוע באכיפת צווי הפסקת עבודה.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הוא מקבל את ההמלצה, אם כי ידוע שהמשטרה לא משתפת פעולה בצווים מנהליים.

נמצא כי מהנדס המועצה אינו מקבל דוחות תקופתיים, רבעוניים או חצי שנתיים, לגבי פעולות הפיקוח שבוצעו בתקופה האחרונה, לצורך עריכת בקרה בנושא.

מומלץ שמהנדס המועצה יקבל ממחלקת פיקוח דוח רבעוני שיופק באמצעות המערכת הממוחשבת, לגבי פעולות וממצאי הפיקוח שנערכו במהלך הרבעון.

נמצא כי החל משנת 2017, ההתראות ניתנות באמצעות טפסים הממוספרים במספר רץ, הכרוכים בפנקסים מודפסים. כל טופס התראה כולל 3 עותקים: מקור שנמסר לקבלן, עותק שמתויק בתיק הבניה, ועותק (צהוב) שנשאר בפנקס. לביקורת נמסר כי הפנקסים הריקים נשמרים במשרדו של מנהל מחלקת פיקוח, ולאחר זמן מועברים על ידו לארכיב המועצה.

במועד הביקורת נמצאו באגף הנדסה 9 פנקסי התראות ריקים שנעשה בהם שימוש משנת 2017 ואילך. בדיקת רצף מספור הפנקסים העלתה כי חסרים מספר פנקסים ריקים, שכנראה נעשה בהם שימוש. מנהל מחלקת פיקוח הסביר לביקורת שמפקחי הבניה שהועסקו בעבר על ידי האגף לא תמיד הקפידו לשמור את הפנקסים הריקים, וכתוצאה מכך חלק מהם אבד.

מומלץ להקפיד על שמירת כל פנקסים הריקים ותיוקם בארכיב, כפי הנדרש.

לביקורת נמסר כי בכל יום ראשון נערכת ישיבה בהשתתפות מהנדס המועצה, מנהל מחלקת פיקוח ומפקח הבניה, לצורך דיון ומעקב אחר עבודת הפיקוח. מנהל מחלקת פיקוח ציין, כי בכל יום (מלבד יום ראשון) הוא נפגש עם המפקח לצורך קבלת דיווח שוטף על עבודת הפיקוח, ובפגישות אלו מוחלט איזה נושאים יועברו לדיון בישיבה הקבועה עם מהנדס המועצה ביום ראשון הקרוב.

14. מעקב אחר טיפול משפטי

נמצא, כי באגף הנדסה לא נערך מעקב סדור אחר אופן הטיפול של התובע העירוני בתיקים שהועברו לטיפולו.

מנהל מחלקת פיקוח מסר לביקורת, כי התובע מגיש את הבקשות לבית המשפט בזמן המתאים לו, לאחר שהוא סיים לבדוק ולבחון את כל החומר. לאחר מכן, בית המשפט שולח זימונים לתובע העירוני ולנתבעים, אולם מועדי הדיון נקבעים על ידי בית המשפט בזמנים לא אחידים ובמרווחי זמן ארוכים שאינם קבועים מראש. לדבריו, פרקי הזמן בין הדיונים שנערכים באותו תיק, יכול לעיתים להגיע למספר חודשים.

מומלץ שהגשת הבקשות לבית המשפט על ידי התובע, תתבצע בהתאם לטווח זמן מירבי שייקבע על ידי אגף הנדסה.

מומלץ לקבוע לוחות זמנים לקיום ישיבות שוטפות של אגף הנדסה עם התובע העירוני, בתדירות של פעם בחודש לפחות, לצורך עדכון הדדי וקבלת דיווחים לגבי הטיפול המשפטי שנערך בתיקים שהועברו לטיפול.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הוא תיאם עם התובע לקיים פגישה חודשית עם מחלקת הפיקוח בנושא הטיפול בתיקי הבניה, ובמקביל הוא הנחה את מפקח הבניה לזמן ביומן פגישה חודשית עם התובע. המהנדס גם ציין כי הוא מקבל את המלצת הביקורת לבצע רישום ומעקב אחר כל תיקי התביעה המוגשים לתובע, לצורך ביסוס מסד נתונים מסודר מול התובע ומול בית המשפט. עוד ציין המהנדס בתגובתו, כי הוא מקבל את המלצת הביקורת לתחם בזמן את הגשת התביעה לבית המשפט, תוך 30 יום ממועד קבלת התיק ממפקח הבניה.

במועד הביקורת, לתובע העירוני שהועסק במיקור חוץ לא היתה מערכת מחשב המקושרת למועצה, ולפיכך לא היה ניתן לנהל באמצעותה בקרה ומעקב אחר ביצוע ההליכים המשפטיים.

מאחר ותהליך האכיפה כולל ממשקים בין מחלקת הפיקוח לבין התובע, מערכת מידע משותפת היתה עשויה לשפר את התיאום ביניהם, ולהבטיח עדכון הדדי וניהול יעיל של תהליך האכיפה.

מומלץ לבחון עם האחראי על המחשוב במועצה אפשרות לקיום מערכת מידע משותפת בין הפיקוח באגף הנדסה לבין התובע העירוני, על מנת לשפר את תהליכי העבודה והבקרה בנושא.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הוא מקבל את ההמלצה.

נמצא כי במועצה לא הוכן נוהל עבודה בנושא המעקב אחר הטיפול המשפטי שנערך על ידי התובע בתיקים שהועברו אליו.

מומלץ להכין נוהל עבודה שיפרט את אופן המעקב אחר עבודת התובע העירוני בנושא, כולל תדירות קבלת דיווחים מהתובע לגבי כתבי האישום שהוגשו על ידו בתקופה האחרונה.

מומלץ לקבוע בנוהל גם את הגורמים שיועבר להם עותק מהדוח של התובע, כולל אגף הנדסה, הגזברות ומחלקת הגביה לצורך מעקב אחר גביית הקנסות.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הוא מקבל את ההמלצה.

15. תלונה על ביצוע עבודה ללא היתר

במהלך הביקורת נמצא מקרה בו חברת בניה החלה לבצע עבודות בניה ביישוב ללא היתר, מבלי שהדבר התגלה על ידי אגף הנדסה. המקרה שאירע בשנת 2017 הובא לידיעת אחד מחברי המועצה, שפנה לאגף הנדסה וביקש שהנושא יטופל.

נמצא כי הנושא אכן טופל באמצעות הוצאת צו הפסקת עבודה מנהלי, אולם חבר המועצה לא קיבל עדכון על כך. עוד נמצא, כי לאחר זמן החברה החלה לבצע שוב עבודות בניה ללא היתר, שגרמו לחבר המועצה לפנות שנית בנושא לאגף הנדסה.

בעקבות כך, השיב מנהל מחלקת פיקוח לחבר המועצה האמור כלהלן:

לפני מספר חודשים פנית למשרדנו בהגשת תלונה נגד חברת על בניה ללא היתר. דנו בתלונתך במקום. ניתנה לך תשובה שהנושא ייבדק ובמידה והבניה נעשית שלא עפ"י היתר, יופסקו העבודות על ידנו. מאחר ודנו בכך, לא השבנו לך תשובה בכתב על תלונתך. נתבקשתי על ידי מנכ"ל המועצה ומהנדס המועצה להשיב לך בנדון. להלן תשובתי:

1. עם קבלת תלונתך הנושא נבדק ואכן נמצא כי חברת קיבלה היתר לחפירה אך לא ליסודות.
2. עם היוודע נתונים אלו, נשלח מפקח הבניה לעצור את הבניה באתר ולתת צו מנהלי לכך.
3. מאחר ולא פנית אלינו עוד הבנו כי הנושא סגור בעקבות הפסקת עבודה במקום.
4. חברת ... הפסיקה את עבודות הבניה ועפ"י דיווח המפקח, נכון לתחילת שבוע זה לא ביצעו עבודות בניה באתר.
5. תלונתך שהוגשה השבוע בגין העבודות שהתחדשו, נבדקה שנית ע"י מפקח הבניה ונמצא כי חברת ... חזרה לעבודות בניה. עקב כך הוצאו פועלי הבניה מהאתר ונתנה הוראה למחלקת ביטחון לא להכניסם שנית עד להוצאת היתר.
6. עם זאת, לידיעתך, כי חברת הגישה בקשה להיתר לבניית יסודות, קירות מרתף וחניה – בקשה אשר תידון בימים הקרובים.

מהאמור לעיל עולה, כי אגף הנדסה לא איתר שני מקרים בהם בוצעו עבודות ללא היתר על ידי אותה חברת בניה, אלא רק לאחר קבלת מידע בנושא מחבר מועצה.

עוד עולה, כי לאחר שנודע על חידוש העבודות ע"י החברה ללא היתר, אגף הנדסה נקט בפעולה של הוצאה פיזית של העובדים מאתר הבניה ומניעת חזרתם לעבודה בסיוע מחלקת ביטחון, ובמקביל נמשך הטיפול בבקשה לקבלת היתר שהגישה החברה לביצוע העבודות.

מומלץ לשפר את הבקרה והמעקב של הנהלת האגף אחר אופן ביצוע פעולות הפיקוח על חברות הבניה, על מנת להבטיח איתור מהיר של עבודות המבוצעות ללא היתר.

מומלץ כי במקרים של חידוש העבודה ללא היתר למרות קבלת צו הפסקת עבודה מנהלי, יינקטו על ידי האגף צעדי אכיפה נוספים בתיאום עם היועץ המשפטי.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי מחלקת הפיקוח והמפקח עובדים לפי תכנית עבודה שבועית לפיה נערך ביקור בכל אתרי הבניה לפחות פעם בשבוע. בנוסף לכך, כל מידע שמתקבל מכל גורם שהוא על ביצוע עבודות לכאורה ללא היתר, נבדק באופן פרטני ומטופל בהתאם לנוהל, כפי שקרה במקרה האמור.

16. הוצאת טופס 4 ותעודת גמר

מנהל מחלקת פיקוח מסר לביקורת כי הוא בודק את כל המסמכים הנדרשים להוצאת טופס 4 ועורך גם בדיקה ויזואלית בשטח של מעטפת המבנה והתאמתה להיתר. עוד ציין מנהל המחלקה, כי הוא יוצא לשטח רק לאחר שהמבקש השלים את כל הדרישות שנקבעו לקבלת טופס 4.

מהנדס המועצה מסר לביקורת, כי הוא צריך לחתום על כל טופס 4 לאחר ביצוע הבדיקות הנדרשות, והנוהל להוצאת הטופס כולל את השלבים הבאים:

1. עמידה בהגשת כל המסמכים והאישורים הנדרשים.
2. עריכת ביקורת של מנהל מחלקת פיקוח על השלמת הבניה בהתאם להיתר ועל כך שאין מפגעי בטיחות, וכו'.
3. עריכת סיור של מחלקות המועצה לבדיקת ההתחברות של המבנה למערכות העירוניות, כגון מים ביוב, ניקוז, גמר פיתוח, חניות, מדרכה, נזקים, וכו'.

מהנדס המועצה ציין, כי רק לאחר סיום כל 3 השלבים ועמידה בכל הדרישות מופק טופס 4. עוד ציין המהנדס, כי לפעמים ניתן טופס 4 רק לחלק מהמתחם למרות אי השלמה מלאה של עבודות הפיתוח הנדרשות, בתנאי שאין בכך מפגע בטיחותי, ומאפשרים את השלמת עבודות הפיתוח בשלב מאוחר יותר בתנאי שמתקבלות ערובות מתאימות, כגון אי הוצאת טופס 4 למבנים נוספים שבונה אותו קבלן, או השארת ערבות של הקבלן באגף הנדסה עד להשלמת כל העבודות.

לביקורת נמסר שהדרישות לקבלת טופס 4 כוללות בין היתר המצאת מפה מצבית (As Made) שנערכה על ידי מודד מוסמך, לאחר סיום הבניה ועבודות הפיתוח. מהנדס המועצה מסר לביקורת כי מוקפד על קבלת מפה מצבית לקבלת טופס 4 והדבר נכלל במסגרת הדרישות לקבלת הטופס.

מנהל מחלקת פיקוח מסר לביקורת כי האישורים הנדרשים לקבלת טופס 4 כוללים בין היתר הצהרת מהנדס והצהרת אדריכל על כך שאין סטייה או חריגה מהיתר הבניה, ולצורך בדיקת שטח המבנה הוא מסתמך על ההצהרות האמורות, בנוסף לבדיקה הוויזואלית של מעטפת המבנה שצוינה לעיל.

להלן ההתייחסות לאופן הוצאת טופס 4 בתכנית העבודה והתקציב של המועצה :

טיפול בטופס 4	הנחיות לטופס 4	ללא עלות						א, ג, ה 8:30-12:00	שוטר	י	א
	קבלת חומרים לטופס 4 ובדיקתם לאורך אישורם	ללא עלות						א-ה 8:00-15:00	שוטר	י	א
	בדיקה בשטח - התאמה להיתר בניה	ללא עלות						תלוי סיום בניה של מבנה תוך 7 ימים מהשלמת החומר לאורך טופס 4		י	א +מפקח
	בקרה של חיבור תשתיות לרשת עירונית ונזקים לפיתוח הציבורי בטיחות	ללא עלות								ש	י
טיפול בטופס 4	סיוור משולב מחלקות להשלמת דרישות בפיתוח המגרש	ללא עלות						תלוי סיום בניה של מבנה		י	מנהלי מחלקות
	הפקת טופס 4	ללא עלות						לפי צפי אכלוס 15-20 פרוייקטים		י	א + מהנדס המועצה + ראש המועצה
	העברת נתוני ארנונה למח הגביה									י	01/20 12/20
	קבלת נתונים מהזמים והעברתם למחלקת גביה									י	01/20 12/20
	מיחשוב תיק בניה	ללא עלות								א	ג 01/20 12/20
	הפצה למחלקות	ללא עלות								א	מנהלי אגפים 01/20 12/20

לביקורת נמסר כי לאחר הוצאת טופס 4, מזכירת הוועדה לתכנון ובניה מעבירה העתק מהטופס למחלקת הגביה, רושמת את מספר יחידות הדיוור שנוספו בטופס עם הכתובות, ומחלקת הגביה מזמינה ביצוע מדידה לצורך הוצאת חיובי ארנונה. במקרים בהם מבוצעת תוספת בניה, מזכירת הוועדה מעבירה את גודל השטח באמצעות המייל, ומחלקת הגביה מסתמכת על כך ולא מזמינה מדידה.

לביקורת הוסבר כי לאחר הוצאת טופס 4 נמסרים העתקים ממנו גם למחלקת שפ"ע ולמחלקת חינוך, לצורך היערכות מתאימה ונקיטת הפעולות הנדרשות לקראת אכלוס המבנה.

יצוין כי המועצה אינה נוהגת להוציא לבעל ההיתר תעודת גמר (טופס 5) המעידה כי כל הבניה בוצעה בהתאם להיתר ולתנאיו. לביקורת הוסבר כי כל הבדיקות הנדרשות להבטיח עמידה בתנאי ההיתר מבוצעות לפני מתן טופס 4, ולאחר הוצאת טופס 4 המאפשר לחבר את המבנה למערכות המים והחשמל, אין אפשרות לכפות על בעל ההיתר לקבל תעודת גמר.

17. טיפול בערבויות

אגף הנדסה דורש לקבל ערבות בנקאית מקבלנים ותושבים המקבלים היתר בניה, על מנת להרתיע אותם מגרימת נזקים מסביב לאזור הבניה, ולהבטיח שהם יישאו בעלויות תיקון נזקים שנגרמו על ידם לשטחים ציבוריים.

נמצא כי המצאת הערבות הבנקאית נכללת בגיליון הדרישות לקבלת היתר בניה. מנהל מחלקת פיקוח מסר לביקורת, כי הערבות הבנקאית נדרשת בגין כל בקשה לקבלת היתר בניה המוגשת ע"י יזמים, קבלנים, או תושבים, כלהלן:

בגין תוספת בניה – נדרש שיק בנקאי בסך 2,500 ₪
 בגין בניה חדשה – נדרשת ערבות בסך 5,000 ₪ עבור כל יחידת דיור.
 בגין בניית מבני ציבור עבור המועצה – הקבלן נדרש להמציא ערבות נזקים כחלק מדרישות ההיתר, שמוחזרת לקבלן ביחד עם טופס 4.

יצוין כי מלבד הערבויות הנדרשות במסגרת תהליך הרישוי המטופלות ונשמרות באגף הנדסה, קיימות ערבויות נוספות (ערבות ביצוע, ערבות טיב) הנדרשות מקבלנים הבונים מבני ציבור עבור המועצה, כחלק מתנאי החוזה. ערבויות אלה מועברות לטיפול הגזברות לצורך רישום ומעקב אחר תוקף הערבות, ונשמרות בכספת במשרדי הגזברות.

במועד הביקורת נושא הערבויות טופל ע"י מזכירת ועדות ונכסים באגף הנדסה. הערבויות המקוריות נשמרו בכספת במשרדה של העובדת, והיא ניהלה רישום של הערבויות שהתקבלו, לצורך תיעוד וביצוע מעקב אחר הארכת התוקף או שחרור הערבויות, בהתאם להנחיות שהתקבלו ממהנדס המועצה ומנהל מחלקת פיקוח.

רישום פרטי הערבויות בוצע ע"י העובדת בטבלת אקסל שנשמרה בשרת המועצה. בטבלה נרשמו הפרטים של נותן הערבות, סכום הערבות, תאריך פקיעת תוקף הערבות, וסוג הערבות. במקרה של הארכה, נרשם גם תאריך פקיעת תוקף חדש.

מלבד הרישום בטבלה האמורה, מזכירת ועדות ונכסים ביצעה מעקב אחר הארכת תוקף הערבויות באמצעות תכנת האאוטלוק. במועד קבלת הערבות העובדת הקלידה בתכנה את מועד הארכת התוקף, שהיה כחודש לפני סיום תוקף הערבות, לצורך קבלת תזכורת אוטומטית באמצעות התכנה. במועד התזכורת, הוכן מכתב לבנק באמצעות נוסח קבוע שנמצא במחשב העובדת שעליו הוחתם גזבר המועצה.

מנהל מחלקת פיקוח מסר לביקורת, כי לפני מתן האישור לשחרור הערבות נערך סיור בשטח, על מנת לוודא את שלמות התשתיות העירוניות הצמודות למגרש, ולבדוק שלא נעשו נזקים לשטח הציבורי. יצוין כי בדיקה זו נעשת לאחר שכבר נמסר למבקש טופס 4, ולפיכך הערבות הבנקאית מהווה את האמצעי האחרון שבאמצעותו ניתן לאכוף את תיקון הנזקים.

מזכירת הוועדה המקומית מסרה לביקורת, כי בביצוע תוספת בניה (שבסיומה לא ניתן טופס 4), מפקח הבניה עורך ביקורת אחרונה בשטח ומוודא שהתוספת בוצעה עפ"י ההיתר. בנוסף, מפקח עירוני בודק את השטח מבחינת נזקי ציבור, ולאחר קבלת אישור טלפוני ממנו, מוחזר השיק הבנקאי לתושב, עם טופס חיוב לתוספת ארנונה שמועבר גם למחלקת הגביה על תוספת השטח שנבנה.

לביקורת נמסר כי הסיור של עובדי הפיקוח באגף הנדסה לפני שחרור הערבות, לעיתים מתבצע בהשתתפות עובד פיקוח באגף שפ"ע, שבסמכותו לתת דוחות במקרים של ביצוע עבירה על חוק העזר העירוני, כגון אי פינוי פסולת בניה.

במועד הביקורת, לא נמצא באגף הנדסה נוהל עבודה כתוב בנושא הטיפול בערבויות. מזכירת ועדות ונכסים מסרה לביקורת כי לא ידוע לה על קיומו של נוהל בנושא.

מומלץ להכין נוהל עבודה בנושא הטיפול בערבויות, שיתייחס לאופן הקבלה, הרישום, השמירה, המעקב והטיפול בהארכת תוקף או בשחרור הערבויות, ולאופן הדיווח והבקרה בנושא.

מהנדס המועצה מסר לביקורת, כי הטיפול בנושא הערבויות באגף הנדסה יכול להתבצע באמצעות מעקב ממוחשב, כפי שהדבר נערך בגזברות. במהלך הביקורת המהנדס ביקש ממזכירת הוועדה המקומית לבדוק אם במערכת הייעודית באגף הנדסה קיים יישום לביצוע מעקב בנושא הערבויות.

הביקורת המליצה לקדם את המעבר לניהול מעקב ממוחשב בנושא הערבויות באגף הנדסה, על מנת לייעל ולשפר את הטיפול בנושא.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיטת הדוח, כי הוא הנחה את מזכירת הוועדה המקומית לתכנון ובניה לקדם את הטיפול ברישום וניהול מעקב ממוחשב בנושא הערבויות, באמצעות התכנה הייעודית של רישוי הבניה באגף הנדסה.

18. ארכיון אגף הנדסה

לביקורת נמסר כי לאחר מתן טופס 4 משלימים את סריקת המסמכים במערכת הממוחשבת, ולאחר מכן מורידים את התיק הפיזי לארכיון אגף הנדסה, הנמצא במפלס התחתון של מבנה המועצה.

בבדיקת אופן שמירת תיקי הבניה שהועברו לארכיון, נמצא שרוב התיקים תויקו במדפים, אך מספר תיקים ומסמכים נמצאו בחוסר סדר בתוך עגלת סופרמרקט שנמצאה במקום. דלת הכניסה החיצונית המסורגת שהובילה למסדרון לארכיון נמצאה פתוחה, אך הדלת הפנימית של חדר הארכיון נמצאה נעולה כפי הנדרש.

מפתח הארכיון נמצא במועד הבדיקה אצל אחראי המחשוב במועצה. לביקורת נמסר כי הוא בדק את ציוד המחשוב שנמצא במקום המשמש את מחלקת ביטחון.

במועד הביקורת נמצאו במשרדי אגף הנדסה תיקי בניה רבים שהונחו על מדפים בחדרי העובדים, וכן בחדרון קטן ששימש לאחסון תיקי בניה. מזכירת הוועדה המקומית מסרה לביקורת שחלק גדול מהתיקים אינם נדרשים לעבודה השוטפת והיו צריכים להישמר בארכיון, אולם הם לא הועברו אליו בגלל חוסר מקום.

מהנדס המועצה מסר לביקורת כי שטח הארכיון של אגף הנדסה אינו מספק, ונדרש למצוא פתרון להגדלת שטחו לנוכח היקפי הבניה וצפיפות התיקים הקיימת.

מומלץ לבחון אפשרות להגדלת שטח ארכיון אגף הנדסה עפ"י דרישת המהנדס, על מנת להבטיח תיוק מסודר ושמירה נאותה של תיקי הבניה לאורך זמן.

19. תגובות הגורמים המבוקרים

י"ד טבת תשפ"א
29 בדצמבר 2020

לכבוד
תמיר פוגל
מבקר המועצה

הנדון : תגובתי לטיוטת דוח הביקורת בנושא פעילות אגף הנדסה

להלן התייחסותי לטיוטת הדוח שבנדון, בהתאם למספרי הסעיפים שצוינו בדוח :

סעיף 3

יש בקשות שלא מסתיימות בהיתר, כמו בקשה לשינוי תב"ע שמאושרת עקרונית בוועדה המקומית ולאחר מכן נשלחת לאישור הוועדה המחוזית, ובמידה והבקשה מאושרת נפתחת בקשה חדשה לקבלת היתר. בנוסף, יש מקרים בהם המבקשים לא ממשיכים את תהליך הוצאת ההיתר לאחר פתיחת הבקשה, משיקולים שלהם.

סעיף 4

הקיטון בהכנסות מאגרות בניה במהלך השנים האחרונות נובע מכך שהיו פחות התחלות בניה ביישוב.

הגידול בהוצאות השכר נבע מקליטת מהנדס תשתיות באגף הנדסה, בעוד שקודם לכן הנושא טופל ע"י עובד שהועסק כקבלן, ובנוסף נקלט עובד האחראי על סריקה ומחשוב של תיקי הבניה בארכיב.

סעיף 5

ההמלצה מקובלת. נדרש לעדכן את המטלות של מנהל מחלקת פיקוח בחוברת תכניות העבודה והתקציב.

חלק מהמשימות המוטלות על מנהל מחלקת פיקוח אינן על בסיס יומי. נושא בטיחות מוסדות החינוך מטופל בתקופות מוגדרות במהלך השנה, או במסגרת תחקיר אירועים בעקבות תאונות. הטיפול ברישוי ובטיחות אירועים מתקיים בעיקר בתקופת הקיץ או בתקופות החגים, וכן באירועים קהילתיים שנערכים בחלק קטן מימות השנה. היקף העבודה בתחום רישוי העסקים אינו גדול, מאחר ואין הרבה עסקים בתחום היישוב, ועיקר עבודתו של מנהל המחלקה מתמקדת בנושא רישוי הבניה בסיוע מזכירת הוועדה המקומית, ובנושא פיקוח בסיוע מפקח הבניה.

סעיף 7

מידי שבוע נערכת פגישת עבודה בנושא פיקוח בהשתתפות מנהל מחלקת פיקוח ומפקח הבניה, שבמהלכה נבדקים ממצאי הפיקוח השבועיים, ניתן מענה והסבר לשאלות המפקח וניתנות הנחיות מקצועיות לכל הנושאים שעולים על הפרק.

סעיף 9.2

לפני מספר חודשים אגף הנדסה עבר להשתמש בתכנה ייעודית של חברה אחרת. במכרז חיצוני שנערך בנושא זכתה חברת "קומפלוט" וכיום האגף עובד עם התכנה של החברה בנוגע לרישוי הבניה, כולל פיקוח וניהול הוועדה.

סעיף 9.3

כאשר הבקשה היא לא במסגרת "מסלול ירוק" של רשות רישוי ומחייבת דיון מקדמי בוועדה המקומית לתכנון ובניה, היא מובאת לוועדה לאחר שהמבקש עמד בדרישות סף של מהות הבקשה והגשת תכנית עד 10 ימים לפני המועד המתוכנן של ישיבת הוועדה המקומית, שמתכנסת אחת לחודש. במידה והוועדה מאשרת את התכנית, ממשיך הטיפול ברישוי או בתהליך תכנוני (שינוי תב"ע) בהתאם להחלטת הוועדה. יודגש כי תהליך שינוי תב"ע הוא שלב תכנוני מקדים לתהליך הרישוי, ומאריך באופן משמעותי את משך הזמן של הטיפול עד להוצאת היתר בניה, מאחר ורק עם סיום תהליך אישור התב"ע ומתן תוקף לתב"ע ניתן להתחיל לטפל ברישוי. במסגרת בדיקת הבקשה נבדק הצורך בקבלת הסכמת שכנים לאישור הבקשה. כאשר לא ניתנת הסכמת שכנים או במקרה ששכן לא מסכים לחתום או מגיש התנגדות לבקשה, נערך דיון בוועדה לשמיעת התנגדויות וקבלת החלטה לגבי הבקשה, ותהליך זה מאריך את משך הטיפול בבקשה.

מקבל את ההמלצה לערוך בקרה על הליכי הרישוי בתדירות של פעם ברבעון.

סעיף 9.4

בדרך כלל מצורף לסדר היום סעיף "הערות בדיקה" שבו צוינו הערות לגבי הבקשה, כגון אי התאמה, פירוט המשמעות של הבקשה, וכד'. ביחד עם מסמך סדר היום מופצות לכל חברי הוועדה גם הבקשות המפורטות שעולות לדיון.

מן הראוי שתהיה בפני חברי הוועדה התייחסות של מהנדס הוועדה אשר תהווה חלק מהשיקולים לקבלת ההחלטות, בהתאם לשיקול דעת חברי הוועדה.

סעיף 9.5

בנוגע לפרסום הפרוטוקולים וסדר היום של ישיבות רשות הרישוי, אפעל עפ"י הנחיות יו"ר או הוועדה המקומית.

סעיף 9.6 (7)

מזכירת הוועדה ומנהל מחלקת פיקוח הונחו לבצע מעקב אחר בקשות פתוחות ולא פעילות מעבר לזמן מסוים, ולייצור קשר עם המבקשים כדי להביא לתודעתם שבקשתם נמצאת בטיפול ובמעקב על ידי האגף, דבר שיכול להביא לקידום התהליך על ידם. מקבל את המלצת הביקורת לבצע מעקב בנושא אחת לרבעון.

סעיף 9.8

מקבל את ההמלצה לקבוע בנוהלי העבודה את תדירות ואופן ביצוע המעקב בנושא.

סעיף 10.1

המערכת החדשה באגף הנדסה שנמצאת בשלבי הרצה תאפשר גם עיון בתיקי בניה מהשטח, באמצעות קישור מחשב נייד או טאבלט למערכת.

סעיף 10.2

הפיקוח השוטף באתר הבניה הוא מעבר לשלושת השלבים שנקבעו בחוק, ומשמעותו פיקוח בתדירות גבוהה יותר מהשלבים האמורים.

סעיף 10.3

עם כניסתו של המפקח הנוכחי נפתחים תיקי פיקוח במערכת הממוחשבת. דיברנו שכל פעולת פיקוח תתועד במערכת, גם אם לא נמצאו ממצאים בשטח.

נערכת פגישת מעקב שבועית מול הפיקוח, בה מוצגת בין היתר טבלת האקסל שצוינה בדוח ונדונים נושאים הנוגעים לעבודת הפיקוח.

סעיף 10.4

אין הכרח לצלם אתר בניה כשאין חריגה, מאחר והתכנית נותנת מענה למה שצריך להיות, וברגע שמתגלה פער בין התכנית לבין המצב בשטח, יש חשיבות לצילום כבסיס להמשך הטיפול בחריגה. כמו כן בשלבים מסוימים, כגון בשלב החפירה, קיימת חשיבות לתעד את המצב לפני התחלת העבודות, והדבר מבוצע בפועל.

סעיף 10.5

אגף הנדסה עושה כמיטב יכולתו כדי שמקבל ההיתר ישמור על כללי הבטיחות ועל איכות הסביבה, ודורש לקבל התחייבות בנושא כתנאי למתן ההיתר, על מנת שבמידת הצורך יהיה קל יותר לפעול כנגד מפירי התנאים.

סעיף 10.6

המועצה עושה שימוש בתצלומי אוויר של היישוב מידי שנה לצרכי תיעוד התפתחות היישוב ולצורך עדכון השכבות במערכת GIS. התצלומים האמורים יכולים לשמש גם לצורך איתור ותיעוד עבירות בניה בתחום היישוב, אבל הדבר עדין לא מתבצע בצורה שיטתית ומסודרת, ונמצא בתהליכי הטמעה במחלקת הפיקוח באגף הנדסה.

סעיף 10.7

מערכת ה-GIS מתעדכנת באופן שוטף בהתאם להקמת התשתיות בשטח. בזמנו נעשה סקר של התשתיות הישנות, וכל הנתונים ההיסטוריים מאז הקמת היישוב הועלו למערכת, אולם אין ביטחון שהסקר כלל את כל הנתונים מאחר והוא התבסס על התיקים הפיזיים שנמצאו בארכיב.

סעיף 10.8

המועצה מבקשת מכל הקבלנים בבניה חדשה להמציא הסכם התקשרות עם אתר שפיכה מוסדר לפינוי פסולת בניין, כפי הנדרש.

סעיף 10.9

בשנה האחרונה פיקוד העורף ערוך לבצע ביקורות ולתת אישור מטעמו לחדרי ממ"ד, באמצעות התקשרות עם חברות פיקוח. לאור המצב האמור וקיום אתר אינטרנט המאפשר הגשת מסמכים וקבלת שירות בנושא, המועצה נערכת לשלב את קבלת האישורים מפיקוד העורף כחלק מהדרישות לקבלת טופס 4.

סעיף 10.10

מקבל את ההמלצה לקבל דוח סיכום פעילות שנתי ממחלקת פיקוח.

סעיף 12

במסגרת הדיון במליאת המועצה במדיניות אכיפה, הוגש מסמך נוסף על ידי חבר מועצה, והמועצה החליטה למנות ועדת משנה מבין חבריה לצורך גיבוש מסמך לגבי מדיניות האכיפה, שמתייחס גם למסמך שהכין היועץ המשפטי וגם למסמך הנוסף שהוכן על ידי חבר המועצה. הוועדה האמורה התכנסה מספר פעמים בהשתתפות מהנדס המועצה וגיבשה המלצה לגבי מסמך מדיניות אכיפה. המסמך האמור הובא לדיון ואישור המועצה אולם במהלך הישיבה התגלו חילוקי דעות בין חברי המועצה, והוחלט להחזיר את הנושא לוועדת המשנה, לצורך ליבון העניין והגשת מסמך מוסכם לאישור מליאת המועצה. בהמשך לכך, מזכירת הוועדה המקומית הונחתה לכנס את ועדת המשנה למדיניות אכיפה לצורך הכנת המסמך האמור בהתאם להחלטת המועצה.

סעיף 13

מקבל את ההמלצה לשיפור התיאום מול המשטרה לצורך סיוע באכיפת צווי הפסקת עבודה, אם כי ידוע שהמשטרה לא משתפת פעולה בצווים מנהליים.

סעיף 14

תיאמתי עם התובע לקיים פגישה חודשית עם מחלקת הפיקוח בנושא הטיפול בתיקי הבניה, ובמקביל הוא הנחה את מפקח הבניה לזמן ביומן פגישה חודשית עם התובע. אני מקבל את המלצת הביקורת לבצע רישום ומעקב אחר כל תיקי התביעה המוגשים לתובע, לצורך ביסוס מסד נתונים מסודר מול התובע ומול בית המשפט. אני גם מקבל את ההמלצה לתחס בזמן את הגשת התביעה לבית המשפט, תוך 30 יום ממועד קבלת התיק ממפקח הבניה.

מקבל את ההמלצה לבחון אפשרות עם אחראי המחשוב לקיום מערכת מידע משותפת עם התובע.

מקבל את ההמלצה להכין נוהל עבודה בנושא המעקב אחר עבודת התובע.

סעיף 15

לגבי התלונה שהתקבלה על ביצוע עבודה ללא היתר, מחלקת הפיקוח והמפקח עובדים לפי תכנית עבודה שבועית לפיה נערך ביקור בכל אתרי הבניה לפחות פעם בשבוע. בנוסף לכך, כל מידע שמתקבל מכל גורם שהוא על ביצוע עבודות לכאורה ללא היתר, נבדק באופן פרטני ומטופל בהתאם לנוהל, כפי שקרה במקרה האמור.

סעיף 17

הנחתי את מזכירת הוועדה המקומית לתכנון ובניה לקדם את הטיפול ברישום וניהול מעקב ממוחשב בנושא הערבויות, באמצעות התכנה הייעודית של רישוי הבניה באגף הנדסה.

בכבוד רב,

מהנדס המועצה

ט"ו טבת תשפ"א
30 בדצמבר 2020

לכבוד
תמיר פוגל
מבקר המועצה

הנדון : הערות לטיטוט דוח ביקורת על פעילות אגף הנדסה

להלן התייחסותי לממצאים שצוינו בטיטוט הדוח שבנדון :

סעיף 4

חלוקת ההכנסות מאגרות בניה לפי שנים תלויה גם במועד התשלום בפועל של האגרות על ידי הקבלנים, שלעיתים מעדיפים להקדים את ביצוע התשלום לפני סוף השנה.

סעיף 5

הנתונים שצוינו בטבלה לגבי הזמן שמוקדש לטיפול הם בממוצע. היקף העבודה בכל תחום משתנה מעת לעת מסיבות שונות, ובכלל זה :

- היקף הבניה ביישוב – כאשר חל גידול בהיקף הבניה נוצרת עבודה רבה בנושא הרישוי והפיקוח על הבניה. לביקורת הוסבר כי היקף הבניה החדשה משפיע גם על היקף תוספות הבניה, ובעת הקטנת הבניה החדשה חל גידול מסוים בהיקף תוספות הבניה.
- קיום אירועים המוניים בחודשי האביב והקיץ - הגורמים לעבודה רבה בנושא אישור ורישוי אירועים. יצוין שאירועים קטנים (עד 200 משתתפים) שאינם טעוני רישוי, חייבים בכל מקרה לקבל אישורים מבחינה בטיחותית.
- סקר בטיחות בכל מוסדות החינוך הנערך בחודשי הקיץ – המחייב את מנהל המחלקה לערוך דוח על ליקויי בטיחות החייבים תיקון, לפי דרגות הליקוי.

היקפי העבודה באגף מושפעים גם ממדיניות המועצה בנושאים שונים. לדוגמא, מדיניות בנושא סגירת מרפסות, פיצולי יחידות דיור, ומדיניות אכיפה, משפיעים על היקף הבקשות להיתר בניה המוגשות לוועדה כולל הבקשות המחייבות שינוי תב"ע, ועל היקף עבודת הפיקוח והאכיפה.

סעיף 6

הטיפול בפרסום המכרז לקבלת עובדים מתחיל מיד עם קבלת ההודעה של העובד על כוונתו לפרוש מהעבודה, אולם קיים קושי במציאת עובדים בגלל השכר נמוך. יצוין, כי שכרם של העוסקים ברישוי ופיקוח עלה משמעותית (2,000-3,000 ₪ בחודש) בעקבות הרפורמה לפי תיקון 101 לחוק התכנון והבניה (רישוי זמין) ובכל הרשויות בארץ מקבלים זאת, מלבד הרשויות באיו"ש. במועצה השכר גם נותר ללא שינוי, למרות שבפועל, העבודה באגף הנדסה מבוצעת לפי כללי רישוי זמין.

סעיף 9.4

סמכות הוועדה לקבל החלטה בנוגע לבקשה להיתר היא מתוקף הסמכתה כוועדה לתכנון ובניה, ועליה לעמוד בהוראות החוק.

סעיף 9.5

פרסום מוקדם של סדר היום של רשות הרישוי יחייב לסגור מראש את הנושאים שיובאו לדיון, מספר ימים לפני מועד הישיבה, וכתוצאה מכך לעכב את הטיפול בבקשות.

סעיף 9.8 (1)

הבקשה שצוינה בסעיף זה הינה חריגה ביותר, ותמוה הדבר שהיא הוגשה לאישור הוועדה למרות שטרם שולמו האגרות.

סעיף 10.3

אני מעדיף לראות את המפקח יותר בשטח מאשר במשרד. לדעתי חשוב יותר לרשום את כל ממצאי הפיקוח בתיקי הפיקוח הפעילים שנפתחו בעקבות גילוי חריגות. על מנת ליישם את ההמלצה לרשום את כל ממצאי הפיקוח בתיק הפיקוח הממוחשב גם במקרים בהם לא התגלו חריגות, שהיא בעיקרון המלצה נכונה, יהיה צורך בתוספת כוח אדם.

סעיף 10.4

הליקוי כבר תוקן. התמונות המצולמות ע"י המפקח כוללות גם תאריך צילום.

סעיף 10.9

כפי הידוע מהתגובות של המבקשים טופס 4, בפנייתם לפיקוד העורף נמסר להם כי עליהם לפנות לרשות, מאחר והם אינם מבצעים את הבדיקות בחדרי הממ"ד. לכן המועצה מבקשת במסגרת הדרישות לקבלת טופס 4 אישור מהנדס המפרט את הבדיקות הנדרשות לבדיקת ממ"דים שבוצעו על ידי המבקש.

בכבוד רב,

מנהל מחלקת פיקוח ורישוי

20. הבסיס החוקי לעבודת המבקר

בצו מס' 892 בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה ושומרון) פרק ז' 4 נקבע כלהלן:

66 כה. א) המועצה בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה למועצה (להלן - המבקר) על פי הוראות צו שירות העובדים, כהגדרתו בסעיף 60.

(ב) היה מספר התושבים בתחום המועצה 10,000 או יותר, רשאי הממונה לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה, בתנאי שהשלמת משרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת, בישראל או באזור, ובאישור הממונה.

(ג) היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ- 10,000 רשאי הממונה לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה ובתנאים האמורים בסעיף קטן (ב).

(ד) המבקר לא יהיה רשאי למלא במועצה תפקיד נוסף על הביקורת, זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, וזאת אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי.

(ה) המבקר לא ימלא מחוץ למועצה תפקיד שיש בו או שעלול להיות בו ניגוד עניינים עם תפקידו כמבקר.

66 כו. א) לא ימונה אדם למבקר מועצה ולא יכהן כמבקר מועצה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה:

(1) הוא יחיד;

(2) הוא תושב ישראל או האזור;

(3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון;

(4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או באזור או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לעניין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון;

(5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.

- (ב) מי שכיהן כחבר מועצה לא ימונה למבקר אותה מועצה ולא יכהן ככזה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה.
- (ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצה, לא יכהן כמבקר אותה מועצה, למשך כל תקופת כהונתה של המועצה שהיה מועמד לה.
- (ד) על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאי הממונה לאשר מינוי למבקר המועצה של אדם אשר לא נתמלא בו -
- (1) אחד התנאים המנויים בסעיף קטן (א) (4), אם רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב - 1992 כפי תוקפו בישראל ;
- (2) התנאי שבסעיף קטן (א) (5), אם עבר השתלמות מקצועית שאישר הממונה.
- 66 כז. (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בהודעה כי תמנה מבקר תוך הזמן הנקוב בהודעה.
- (ב) לא מילאה המועצה אחר ההודעה תוך הזמן האמור, רשאי הממונה למנות מבקר למועצה.
- 66 כח. (א) ואלה תפקידי המבקר :
- (1) לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים, חוק זמני מס' 79 לשנת 1966, כפי שתוקן בתחיקת הביטחון, נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירה על טוהר המידות ועקרוניות היעילות והחיסכון ;
- (2) לבדוק את פעולות עובדי המועצה ;
- (3) לבדוק אם הוראות הנוהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרוניות היעילות והחיסכון ;
- (4) לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכושה ושמירתו מניחות את הדעת ;
- (5) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת ענייני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מי שמכהן כמבקר המדינה בישראל ;

(ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום המועצה, וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף, אשר המועצה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב, או משתתפת במינוי הנהלתם (כל אחד מאלה, להלן - גוף מבוקר).

(ג) בכפוף להוראות סעיף קטן (א) יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת, לפי -

(1) שיקול דעתו ;

(2) דרישת ראש המועצה לבקר עניין פלוני ;

(3) ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת ;

(ד) המבקר יקבע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע הביקורת.

(ה) המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מידי שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו, לרבות הצעת תקן עובדים. המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב והתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר.

66 כט. (א) ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית וחברים ועובדים של כל גוף מבוקר, ימציאו למבקר על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.

(ב) למבקר או לעובד שהוא הסמיך לכך, תהיה גישה לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של המועצה או גוף מבוקר.

(ג) לגבי מידע החסוי על פי דין או תחיקת בטחון, יחולו על המבקר ועל העובדים מטעמו המגבלות הקבועות בדין או בתחיקת הביטחון או לפיהם לגבי המורשים לטפל במידע האמור.

(ד) עובד של המבקר שאינו עובד מועצה, יחולו עליו לעניין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובדי הציבור שהוא עובד המבקר.

(ה) לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה או של כל ועדה מוועדותיה או כל ועדה מוועדותיו של גוף מבוקר. בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

66 ל. (א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דוח על ממצאי הביקורת שערך. בעת הגשת הדוח כאמור, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדת הביקורת.

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולוועדת הביקורת דוח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש המועצה או ועדת הביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

(ג) בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דוח המבקר, יגיש ראש המועצה לוועדת הביקורת את הערותיו על הדוח וימציא למועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו.

(ד) ועדת הביקורת תדון בדוח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו, ותגיש למועצה לאישור, את סיכומיה והצעותיה, בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה כאמור בסעיף קטן (ג). בטרם תשלים הוועדה את סיכומיה והצעותיה, רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של המועצה או של גוף מבוקר, כדי לאפשר להם להגיב על הדוח.

(ה) תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה, תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.

(ו) לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה, או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור. לעניין סעיף קטן זה, "דוח" - לרבות חלק מדוח ולרבות ממצא ביקורת.

(ז) הוגש דוח ביקורת למועצה, יעביר ראש המועצה העתק ממנו לממונה. אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מסמכות הממונה לפי סעיף 147.

- 66 לא. (א) ראש המועצה ימנה בהסכמת המבקר, עובדים ללשכת המבקר בהתאם לתקנים שקבע השר ובכפוף להוראות סעיף 61 לתקנון.
- (ב) דין עובדי לשכת המבקר כדין שאר עובדי המועצה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות מהמבקר בלבד.
- (ג) לא יופסק שירותו של עובד לשכת המבקר שלא בהסכמתו של המבקר, אלא בכפוף להוראות סעיף 65 א (1).

בפרק ה' בצו האמור נקבע :

ועדת ביקורת

27. (א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדת ביקורת.
- (ב) ראש המועצה וסגניו לא יהיו חברים בוועדת הביקורת.
- (ג) מספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה.
28. (א) אלה תפקידי ועדת הביקורת וסמכויותיה :
- (1) לבדוק אם החלטות המועצה הוצאו לפועל כדין ;
- (2) לבדוק את חשבונות המועצה ולבדוק אם פעולות המועצה נעשו במסגרת התקציב המאושר ;
- (3) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלה ובענייני המועצה עליהם הצביעו הוועדה או הממונה בפני המועצה.
- (ב) ועדת הביקורת רשאית לקבל מכל חבר מועצה או עובד המועצה, ידיעות, מסמכים והסברים הדרושים לה למילוי תפקידה.