



דו"ח מבקר העירייה



לשנת 2019

בצירוף הערות ראש העיר



דבר ראש העיר

חברי מועצת העיר הנכבדים,

בהתאם להוראות סעיף 170 ג' לפקודת העיריות, אני מתכבד להגיש בזאת לעיונכם את דו"ח מבקר העירייה לשנת 2019, בצרוף הערותיי והתייחסותי לממצאים.

הדו"ח מוגש לעיונכם בשעה קשה לעיר אשדוד, בעת שהעיר מתמודדת עם משבר בריאותי חמור. אני סמוך ובטוח כי נוכל להתגבר על הנגיף ולחזור כולנו לימים של שיגרה ורגיעה.

דו"ח הביקורת המונח לפניכם עוסק בכמה תחומים מרכזיים של פעילות העירייה, ומצביע בכל אחד מהם על הליקויים המחייבים תיקון ועל הפעולות שעלינו לבצע במטרה לשפר את השירות שאנחנו אמונים עליו לטובת הציבור.

הביקורת על קליטת עולי צרפת באשדוד הצביעה על הפעולות שהעירייה אמורה ליזום בתחומים השונים כדי להקל על תהליך הקליטה.

בדיקת הממשקים הכספיים בין המינהל הכספי למינהל ההנדסה העלתה ליקויים באופן העברת המידע בין המערכות, דבר שגרם לעירייה במקרים מסוימים הפסדים כספיים.

בדו"ח העוסק בניהול הכספים בבתי הספר העל-יסודיים, נמצא כי אין הקפדה על כך שבתי הספר ישתמשו בתשלומי ההורים רק למטרה שלשמה נגבו.

במינהל ההנדסה נערכה ביקורת חוזרת במחלקת הפיקוח על הבנייה, ונבדק תהליך תיקון הליקויים שנמצאו בביקורת אשר נערכה במחלקה שנתיים קודם לכן.

הנחתי את כל המנהלים הנוגעים בדבר ללמוד באופן יסודי את דו"חות הביקורת ולהפיק את הלקחים הנדרשים במטרה למנוע את הישנות הליקויים.

ברצוני להודות מקרב לב למבקר העירייה מר שלמה בן עזרא, לצוות עובדי הביקורת ולמנהלת הלשכה על עבודתם המסורה והאיכותית, על כך שטובת העירייה עומדת לנגד עיניהם תמיד והם עושים מלאכתם בנחישות, באמינות ובמקצועיות הראויה לציון.

ב ב

ר כ ה,



ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר



לכבוד
ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר
כ א ן

אדוני ראש העיר,

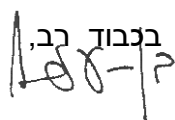
הנדון: דו"ח מבקר העירייה לשנת 2019

1. הריני מתכבד להגיש לעיוןך את הדו"ח השנתי הכולל את ממצאי הביקורת שנערכה בעירייה בשנת 2019.
2. במהלך השנה האחרונה, במסגרת המאבק בנגיף הקורונה, נאלצה העירייה להתמודד מול אתגרים שטרם התמודדה עם כמותם, ונדרשה להיערך ולפעול על-פי דפוסי עבודה בלתי שגרתיים במטרה לספק שירותים לציבור תחת מצב חירום מורכב ומתמשך.

נוכח מצב מיוחד זה, הנחה מנכ"ל העירייה את הביקורת להתאים את אופן פעולתה לנסיבות המשתנות ולקיים בקרה בזמן אמת על הפעולות שהעירייה מבצעת בתקופת החירום. אני מקווה שמילאנו את תפקידנו בהצלחה ותרמנו ערך מוסף ליחידות העירייה, כפי שהינו אמורים לעשות.

3. אני מבקש להודות לך ראש העיר, ד"ר יחיאל לסרי, ולמנכ"ל העירייה על המנהיגות בימי המשבר.

4. כבכול שנה, אני מבקש להביע בהזדמנות זו את הערכתי הרבה לצוות העובדים בלשכת מבקר העירייה, ואת תודתי להם.



שלמה בן עזרא
מבקר העירייה

תוכן העניינים

עמוד

מינהל כללי

1. קליטת עולי צרפת באשדוד

7

המינהל הכספי / מינהל ההנדסה

2. הממשקים הכספיים בין המינהל הכספי למינהל ההנדסה 61

מינהל החינוך

3. הניהול הכספי בבתי הספר המקיפים
101

מינהל ההנדסה

4. מחלקת הפיקוח על הבנייה -
מעקב על תיקון הליקויים
127

5. הבסיס החוקי לעבודת הביקורת
141



מינהל כללי



דו"ח ביקורת

קליטת עולי צרפת באשדוד

תקציר

בעשור האחרון עמדה מדינת ישראל, ובכללה העיר אשדוד, בפני הזדמנות היסטורית בתחום קליטת העלייה. מכלול של סיבות, כגון ההגירה לצרפת מארצות האיסלם, התגברות הארועים האנטישמיים, ההרעה במצב הכלכלי בצרפת וסיבות נוספות, הביאו לכך שכמחצית מיהודי צרפת (המונים כמיליון נפש, לרבות זכאי חוק השבות), הביעו רצון להגר מצרפת.

בפועל, למרות זיקתם החזקה של יהודי צרפת לישראל, המדינה לא הצליחה למצב עצמה כיעד מועדף להגירה, כך שגל העלייה שהחל בשנת 2013 הלך ודעך בשנים האחרונות.¹

חמור מכך, ממחקרים עולה כי לאורך זמן כשליש מהעולים חוזרים בסופו של דבר לצרפת², וסיפור כישלון הקליטה מרחיק מועמדים פוטנציאליים מההחלטה לעלות לישראל.

במקביל לנתונים הכלל ארציים, גם בכמות העולים המגיעים לאשדוד חלה ירידה חדה, ובשנת 2019 הגיעו לאשדוד רק כ-140 עולים, לעומת כ-1,800 עולים במהלך שלוש השנים 2014-2016.

¹ בשנת 2019 עלו מצרפת לישראל רק כ-2,200 עולים (כמות העולים הנמוכה ביותר שהגיעה לארץ מזה שבע שנים), לעומת כ-20,000 עולים בשלוש השנים שבין 2014 ל-2016.
² על פי מחקרו של פרופ' שמואל טריגנו ("כך נכשלה ישראל בקליטת העלייה מצרפת" 3.5.17 YNET יהדות). על פי מחקרים אחרים שיעור החוזרים לצרפת היה כ-10%.

יודגש כי עוצמתן של הסיבות שהניעו את העולים מצרפת לעלות לישראל לא פחתה בשנים האחרונות, ומבחינות מסויימות אף חלה בהן החמרה. נוכח עובדה זו, המסקנה המתבקשת הינה כי הירידה במספר העולים והתגברות תופעת החזרה לצרפת, נובעים בעיקר מאי הצלחת תהליך הקליטה.

חלק מהחסמים המונעים את השתלבות העולים בחברה הישראלית נובעים מהמדיניות ברמה הלאומית, והרשות המקומית מוגבלת ביכולת לשנותם, אולם יחד עם זאת, בתחומים רבים יכולה הרשות המקומית לסייע באופן משמעותי להצלחת תהליך הקליטה.

ואכן, הביקורת העלתה כי העירייה יזמה תוכניות רבות לטובת הטיפול בעולים בתחומי החינוך, התרבות, הרווחה ובתחומים נוספים, אולם התברר כי חרף הפעולות שעשתה העירייה במטרה להקל על משבר העלייה, קיימות מספר בעיות יסוד בקליטת העלייה, שהעירייה נדרשת לטפל בהן במטרה לשפר את סיכויי ההצלחה של קליטת העולים.

לדעת הביקורת, מבין כל הנושאים המפורטים בדו"ח, יש חשיבות מיוחדת לטיפול בתחום התעסוקה, מאחר וההצלחה בתחום זה קובעת במידה מרובה את הצלחתו של תהליך הקליטה כולו. הביקורת המליצה לראש העיר ליזום תוכנית עירונית בתחום התעסוקה, אשר תספק לעולי צרפת מערך שלם של שירותים ותטפל בכל ההיבטים של קשיי הקליטה התעסוקתית (ראה פירוט בפרק 1 בדו"ח).

עוד העירה הביקורת על כך שיש צורך חיוני בקיומו של גורם עירוני שתהיה לו ראייה רחבה על מכלול המענים הקיימים והנדרשים, ויהיו בידיו הנתונים והמידע המלאים בכל ההיבטים של הטיפול בעולה.

הגורם המנהל³ יפעל לשיפור קשרי העבודה והתיאום בין הגופים השונים המטפלים בעולה, ויפעל לכנס "שולחן עגול" שידונו בו סוגיות הקשורות בקשיי הקליטה של העולים מצרפת.

בנוסף לשתי בעיות היסוד שצוינו לעיל, הביקורת הצביעה לאורך כל פרקי הדוח על הפעולות שהעירייה יכולה ליזום בתחומים שונים כדי להקל על תהליך הקליטה, והמליצה המלצות לשיפור בכל אחד מהתחומים. להערכת הביקורת, טיפולה של העירייה בתחומים אלה, עשוי להביא לגידול משמעותי במספר העולים הבוחרים להיקלט בעיר ולחיות בה את חייהם.

עיקר הממצאים:

1. קליטה בתחום התעסוקה

ממצאים:

- קשיים בתחום התעסוקה מהווים את הגורם העיקרי לאי ההצלחה בקליטתם של עולי צרפת בישראל ולשובם חזרה לצרפת.
- חלק גדול מהעולים מועסקים במוקדי שירות טלפונים. עבודה זו הינה ארעית מעצם מהותה, אינה מאפשרת בניית אופק תעסוקתי ארוך טווח, ואף עלולה להוות חסם בהשתלבות העולים בחברה הישראלית.
- השירותים הניתנים לעולה בתחום התעסוקה באמצעות מרכז התעסוקה ובאמצעות מחלקת הקליטה⁴ היו בהיקף מצומצם, ולא סיפקו מענה מלא ומיטבי לקשיי התעסוקה שהעולים התמודדו מולם.

³ לדעת הביקורת, מחלקת הקליטה אמורה להיות הגורם שינהל את השולחן העגול (יציין כי לאחר הביקורת המחלקה הפכה לאגף).

המלצה: מאחר ותחום התעסוקה הינו התחום המשפיע ביותר על הצלחת תהליך הקליטה, הביקורת המליצה לראש העיר ליזום תוכנית עירונית כוללת אשר תספק לעולי צרפת מגוון של שרותים בכל הקשור להתמודדות עם ההיבטים השונים של קשיי הקליטה התעסוקתית.

2. לימוד השפה העברית

ממצא: רכישת השפה העברית הינה מרכיב חשוב ומהותי בהצלחת תהליך הקליטה. נמצא כי שיעור עולי צרפת באשדוד הנרשמים ללימודי האולפן בסמוך למועד עלייתם, היה נמוך יותר בהשוואה לעולים מארצות מוצא אחרות. כמו כן, שיעור הנשירה במהלך הלימודים באולפן היה גבוה יותר.

המלצות:

- הביקורת המליצה למינהל החינוך לבחון את ההבדלים הקיימים בתהליך לימוד השפה העברית בין קבוצות העולים מארצות מוצא שונות, ולפעול לשינוי בדרכי הלימוד כדי להתאימם למאפייני אוכלוסיית היעד.
- על העירייה בשיתוף עם החברה העירונית לתרבות, ליזום מתן סיוע לעולים בלימוד השפה באמצעות מתנדבים דוברי צרפתית שיוכשרו לכך, במטרה להקל על העולים בתהליך רכישת השפה (בעיקר באמצעות תרגול הדיבור בעיברית).
- הביקורת המליצה למינהל החינוך להפעיל באמצעות המרכז להשכלת מבוגרים תוכנית ללימודי המשך בכיתות קטנות (אולפן ב').

3. חינוך

⁴ כאמור, לאחר הביקורת המחלקה הפכה לאגף.

3.1 קליטת ילדים עולי צרפת בבתי הספר היסודיים

ממצא: מנהלות בתי הספר שהביקורת שוחחה איתן טענו כי התוכניות האמורות לסייע לתלמידים העולים בלימוד השפה העברית הינן בבחינת "טיפה בים", וכן טענו כי הקצאת מספר מועט של שעות תגבור הניתנות לקבוצת ילדים הטרוגנית אינה יכולה להביא לשיפור משמעותי בידיעת השפה.

המלצות:

- הביקורת המליצה למינהל החינוך לבחון את היתרונות בהגדרת מספר בתי ספר "מתמחי קליטת עלייה", אשר יאגמו אליהם את מירב המשאבים המיועדים לקליטת העלייה, כדי שבית הספר יוכל לתת מענה משמעותי יותר לילדי עולים בתחום לימודי השפה ובתחומים אחרים.
- יש להמעיט, ככל שניתן, בהוצאת תלמידים מכיתות האם. יש לבחון את האפשרות להפעיל את תוכניות התגבור לעולים בשעות שלאחר הלימודים (כולל הזנה).

3.2 קליטה בבתי הספר העל יסודיים

ממצא: מחקרים מלמדים כי בני הנוער העולים נמצאים בסיכון מוגבר בגלל השילוב בין משבר גיל ההתבגרות למשבר הקליטה. התברר כי השירות הפסיכולוגי הקצה לבית הספר מקיף י' (שבו לומדים רוב התלמידים עולי צרפת בגילאי החינוך העל יסודי), פסיכולוגית שאינה דוברת צרפתית, המגיעה לבית הספר פעם בשבוע. לדעת צוות בית הספר, מענה זה של השירות הפסיכולוגי אינו מספיק.

המלצה: על השירות הפסיכולוגי לבחון את תגבור השירות הניתן למקיף י'.

3.3 הדרכות הורים

ממצא: נוכח הבדלים בין מערכות החינוך בצרפת ובישראל, הפעיל משרד החינוך בבתי הספר מגשרים חינוכיים שתפקידם לתווך בין ההורים והתלמידים העולים לבין צוות בית הספר, במטרה להקל על קליטת התלמיד במערכת החינוך. בעת הביקורת פעלו באשדוד שני מגשרים (בהיקף של משרה וחצי), באמצעות המרכז להורות משמעותית הפועל בחברה העירונית "מהות"⁵. נמסר לביקורת כי היענות ההורים לשירות היתה נמוכה.

המלצה: במטרה לגשר על הפערים התרבותיים והחינוכיים, על מינהל החינוך לבחון את האפשרות להקצות לכל משפחת עולים שיש לה ילדים בגיל בית הספר, ליווי של מנחה הורים דובר צרפתית בשנה הראשונה לעלייתה לארץ.

3.4 קליטת ילדי עולים בגני ילדים

ממצא: מנהלת מחלקת גני ילדים וכן מדגם של גננות שהביקורת שוחחה עימן, מסרו לביקורת כי הן אינן מודעות לתוכניות שהכין משרד החינוך בנושא קליטת עולים בגני הילדים. כמו כן, הגננות מסרו כי לא קיבלו הדרכה כל שהיא לגבי קליטתם וקידומם של ילדי העולים בגן.

המלצה: על מינהל החינוך להטמיע בהקדם בגנים ששובצו בהם ילדי עולים את התוכניות שפירסם עבורם משרד החינוך, האמורות להקל על קליטתם.

4. המינהל לשרותים חברתיים

ממצא: כמות העולים שקיבלו סיוע במוקד לקליטת עולי צרפת ובמחלקת העולים של המינהל היתה מועטה באופן יחסי. נמסר לביקורת כי קיימת

⁵ בשנת 2019 שונה שמה של החברה העירונית למאבק באלימות ובהתמכרויות.

רתיעה בקרב עולי צרפת מפניה לגורמי הרווחה, בשל ההבדלים בין מערכת הביטחון הסוציאלי בצרפת ובישראל ובשל הבדלים באופן קבלת הזכאות.

המלצות:

- הביקורת המליצה כי מוקד הקליטה יזום שיתופי הפעולה עם עמותות של עולי צרפת, במטרה להנגיש לציבור העולים את שירותי הרווחה ובמטרה להקטין את החסמים התרבותיים המונעים את הפנייה אליהם.
- הביקורת המליצה לראש המינהל לבחון את הרחבת המענים הניתנים לאוכלוסיית עולי צרפת, למול ההתמודדות עם מצבי משבר בתוך המשפחה, בעיות התעסוקה, התפתחות מצבי סיכון בקרב בני נוער ובתחומים נוספים הקשורים למשבר ההגירה.
- הביקורת המליצה לבחון את האפשרות לקבל מידע מוקדם על משפחות בעלות מאפייני סיכון עוד לפני עלייתן לארץ (כגון משפחות חד הוריות, משפחות הכוללות ילד עם צרכים מיוחדים, משפחות מרקע סוציו-אקונומי נמוך וכיוצא באלה), לקיים קשר רציף עם המשפחות עוד לפני מועד העלייה, ולבחון מהם המענים הנדרשים על מנת להקל על קליטתן באשדוד.

5. המחלקה לקליטת עלייה

ממצא: הרשויות (הממשלתית והמקומית) מספקות לעולה מענים על ידי גורמים מקצועיים שונים במגוון של תחומים. הביקורת העלתה כי היה צורך בקיומו של גורם עירוני שתהייה לו ראייה כוללת על מכלול השירותים

הקיימים והנדרשים, ויהיה בידו המידע המלא בכל ההיבטים הקשורים לתחום הקליטה.

המלצה: יש לקבוע גורם עירוני שינהל את כלל הפעילויות הקיימות לטובת הטיפול בעולי צרפת, וכן יפעל לשיפור קשרי העבודה והתאום בין הגופים השונים המטפלים בעולה.

לדעת הביקורת, הגורם העירוני המתכלל אמור להיות מחלקת הקליטה (שכאמור, לאחר הביקורת הפכה לאגף). לצורך זה, יש לבחון את המבנה האירגוני ואת ההרכב והכמות של כח האדם הנדרשים להפעלת אגף הקליטה, על מנת שיוכל לבצע את המשימות שיוטלו עליו.

6. עידוד העלייה לאשדוד

ממצא: למרות שחלפו שבע שנים מאז החל גל העלייה מצרפת לישראל, לא נערך ביוזמת העירייה מחקר שנועד לבחון את המאפיינים הייחודיים של עולי צרפת באשדוד ואת איכות המענים שמספקת העירייה לעולים במהלך קליטתם. כמו כן, לא נערך במהלך השנים בועדת הקליטה דיון בבעיות הקשורות בקליטת עולי צרפת.

המלצה: הביקורת המליצה לערוך סקר מקיף בקרב עולי צרפת שעלו לאשדוד בשנים 2013-2017, במטרה לבחון מהן החוזקות והחולשות של העיר אשדוד בתחום קליטת העלייה ומהן הפעולות הנדרשות במטרה לשפר את תהליך קליטת העולים בעיר.

ממצא: הצלחת הקליטה תלויה במידה מרובה בתהליך ההכנה שעובר העולה בארץ המוצא לפני עלייתו. נמצא כי לא היה קיים במחלקת הקליטה נוהל עבודה מובנה וקבוע לפיו פרויקטורים המטפלים בעולי צרפת מקיימים קשר רצוף עם שליחי הסוכנות בצרפת ועם עולים המבקשים מידע טרום עלייתם.

המלצה: מתן מענים לעולה עוד לפני מועד העלייה, יכול להפחית באופן משמעותי את משבר הקליטה.
על מחלקת הקליטה להגביר את מעורבותה בתהליך טרום העלייה, כדי ליצור רצף טיפולי "עלייה-קליטה" אשר יעודד את העלייה לעיר וישפר את סיכויי ההצלחה בקליטת העולים.

דו"ח הביקורת המפורט

תוכן עניינים

נושא עמוד

מבוא
עמ' 16

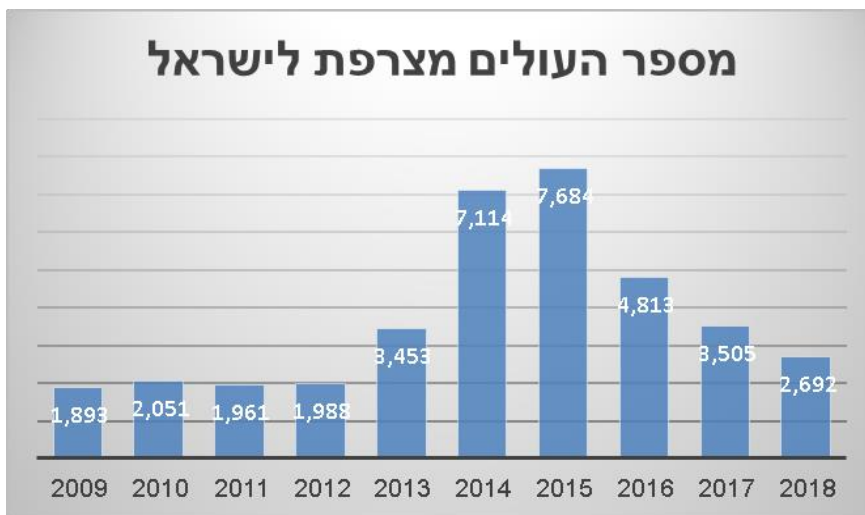
1. קליטה בתחום התעסוקה
עמ' 19
2. לימוד השפה העברית
עמ' 24
3. חינוך
עמ' 29
4. המינהל לשירותים חברתיים
עמ' 41
5. המחלקה לקליטת עלייה
עמ' 45
6. החברה העירונית לתרבות
עמ' 48
7. עידוד העלייה לאשדוד
עמ' 51

דו"ח הביקורת המפורט

קליטת עולי צרפת באשדוד

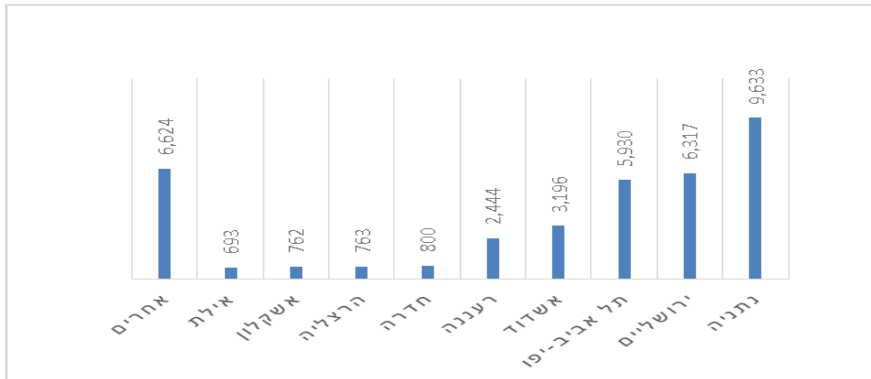
מבוא

אוכלוסיית היהודים החיים בצרפת מוערכת בכחצי מיליון נפש⁶. על פי נתוני משרד הקליטה, במשך כעשור (מתחילת 2009 עד סוף 2018) עלו מצרפת לישראל כ- 37 אלף עולים, כאשר שני שליש מהם עלו במהלך ארבע השנים 2013 – 2016. ראה בתרשים הבא נתונים על היקף העלייה מצרפת לישראל בכל שנה:



להלן נתונים לגבי קליטתם של העולים מצרפת בערים השונות בארץ בשנים 2009 עד 2018 (לפי מקום המגורים בשנה הראשונה לעלייתם):

⁶ על פי "תכנית חירום לעלייה מצרפת" שפורסמה בשנת 2015 על ידי המכון למדיניות העם היהודי, הסוכנות היהודית. בנוסף לכך, מספרם של צאצאי יהודים ובני זוגם הזכאים לעלייה על פי חוק השבות הוערך בעוד כ- 600 אלף נפש.



כפי שעולה מהתרשים דלעיל, העיר אשדוד מדורגת במקום הרביעי מבין הערים שנקלטו בהן עולים מצרפת בעשור האחרון.⁷

על פי המכון למדיניות העם היהודי⁸, הסיבות העיקריות לעלייה מצרפת לישראל בעשור האחרון היו:

- התגברות ההגירה לצרפת מארצות האיסלאם.
- התחזקות מפלגות הימין הקיצוני ועלייה בכמות האירועים האנטישמיים.
- קיומו של משבר כלכלי בצרפת (שיעור אבטלה גבוה ועלייה ביוקר המחיה).

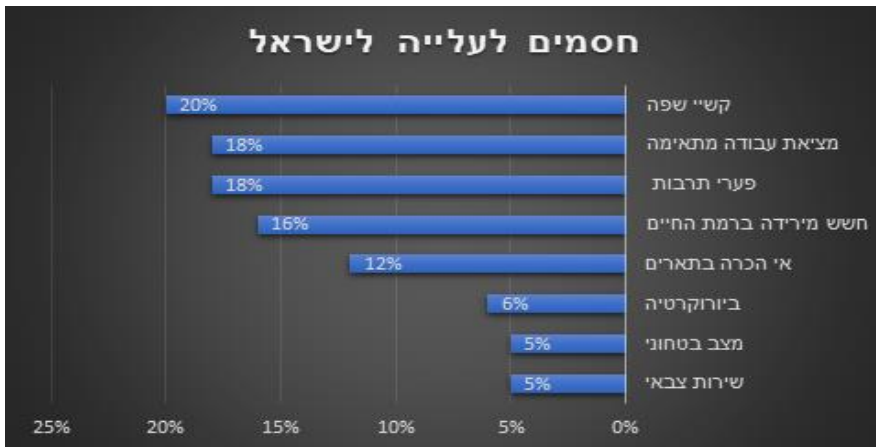
לא לה נוספו בשנים האחרונות אירועי הטרור בצרפת והעלייה המדאגה באירועי אלימות כנגד יהודים וכנגד מוסדות יהודיים. כתוצאה מכך, סקר שנערך בקרב יהודי צרפת, העלה כי למעלה מ-50% ציינו שאינם רואים את עתידם בצרפת וכי הם שוקלים להגר מצרפת לארצות שונות, ובכללן לישראל.⁹

⁷ בחמש השנים מ-2014 עד סוף 2018 עלו מצרפת לאשדוד כ-2500 עולים, וכמחציתם עלו בשנים 2014 ו-2015. רוב העולים התגוררו ברובעים שבמרכז העיר (סיטי, מע"ר, מרינה, י"ב, י"א).

⁸ ראה גם Cohen' e.h (2011), "the jews of france: Identity and Values".
⁹ יהודי צרפת: דתיים יותר, בטוחים פחות, יניב פוהרילס, YNET יהדות 26.1.2016.

למול הסיבות המביאות את היהודים המתגוררים בצרפת לשקול עלייה לישראל, קיימים חסמים המעכבים את קבלת ההחלטה.

בסקר שערך המכון למדיניות העם היהודי, דורגו החסמים העיקריים לעלייה מנקודת מבטם של עולי צרפת, תוך ציון אחוז הנשאלים שבחרו בכל חסם:



הביקורת בחנה את הצעדים שגורמים עירוניים שונים יכולים לנקוט בהם במטרה לצמצם את השפעתם של החסמים בתהליך העלייה והקליטה, תוך הבחנה בין אלה שהרשות המקומית יכולה לצמצם את השפעתם לבין החסמים שהמענה להם יכול להינתן על ידי משרד ממשלתי בלבד. לדוגמא:

חסם לעלייה	מענה ממשלתי בלבד	מענה עירוני	פעילות באמצעות גופים עירוניים
קשיי שפה		✓	לימודי אולפן
קשיי תעסוקה		✓	מרכז תעסוקה
שינויים תרבותיים		✓	החברה העירונית לתרבות
אי הכרה בתארים	✓		
מצב בטחוני	✓		

חם לעלייה	מענה ממשלתי בלבד	מענה עירוני	פעילות באמצעות גופים עירוניים
שירות צבאי		✓	פעילות הכנה בבתי הספר המקיפים ובמרכז כיוונים
בירוקרטיה		✓	סיוע במיצוי זכויות(מוקד הקליטה ברווחה, מחלקת קליטה)

מאחר ומדובר על פעולות במגוון רחב של תחומים, ערכה הביקורת ראיונות ואספה נתונים ביחידות העירוניות הבאות:

- המחלקה לקליטת עלייה במינהל הכללי.
- מחלקת עולים והמוקד לקליטת עולי צרפת במינהל לשירותים חברתיים.
- מינהל החינוך (לרבות בתי הספר שנקלטו בהם ילדי עולים).
- החברה העירונית לתרבות, נוער ומרכזים קהילתיים (החברה למתנ"סים).
- מרכז תעסוקה במינהל לשירותים חברתיים.
- מרכז אופק ואולפני א' ו-ב'.
- הרשות העירונית למאבק בהתמכרויות ובאלימות.
- מרכז כיוונים

כמו כן, התקיימו ראיונות ונאספו נתונים באגף לקליטה של הסוכנות היהודית, בלשכה המחוזית של משרד העלייה והקליטה באשדוד ובאגף לשירותי רווחה במשרד העלייה והקליטה בירושלים, וכן התקיימו ראיונות עם מנכ"ל "קעליטה" (ארגון הגג של עולי צרפת בישראל) ועם פעילים באירגוני עולים ובעמותות שונות הפועלים באשדוד, שהוקמו במטרה לסייע בקליטת העולים.

הביקורת בחנה את הקשיים שאוכלוסיית העולים מתמודדת עימם בתחום רכישת השפה, התעסוקה, החינוך, השירותים החברתיים, התרבות והקהילה, והמליצה על הפעולות שגורמי העירייה אמורים לבצע, במטרה להקל על תהליך קליטתם של העולים בישראל ובמטרה לצמצם את השפעותיו של משבר הקליטה.

להלן פירוט הממצאים:

1. קשיי תעסוקה

תחום התעסוקה הוא אחד התחומים המשמעותיים ביותר להצלחת קליטתו של העולה בישראל. במחקר שבדק את קליטתם של עולי צרפת בישראל¹⁰, נמצא כי 52% מעולי צרפת שנדגמו במחקר טענו כי לעלייה הייתה השפעה שלילית על הקריירה שלהם, ו-57% העידו כי ההכנסות שלהם ירדו כתוצאה מהמעבר לישראל. עוד נמצא במחקרים כי משבר התעסוקה הינו הגורם העיקרי לאי ההצלחה בקליטתם של העולים בישראל, ולשובם של העולים חזרה לצרפת¹¹.

נוכח ההשפעה הרבה שיש לנושא התעסוקה על הצלחת הקליטה, הביקורת בחנה את הסיוע הניתן לעולים על ידי הגופים העירוניים, ואת האופן שבו ניתן לשפר את יכולתם של העולים להשתלב בתחום התעסוקה בישראל.

1.1 תעסוקה במוקדי שירות

¹⁰ פופקו י. (2012) "כאן ושם: עולים טראנס לאומיים בישראל", האוניברסיטה העברית, ירושלים.
¹¹ עמותת קעליטה, יוזמה לסיוע תעסוקתי בקליטת עולים מצרפת, the pulse, מרץ 2017.

במחקר שבחן את דפוסי התעסוקה של העולים מצרפת¹², הצביע על כך שהעלייה מצרפת הינה בעלת מאפיינים ברורים של הגירה טראנס-לאומית (תהליך הגירה שבו המהגרים שומרים על הזיקה לארץ מוצאם, במקביל לרצונם להשתלב בארץ שהיגרו אליה). הזיקה לארץ המוצא יכולה להתבטא בביקורים תכופים בה, בשימור השפה והמאפיינים התרבותיים, וכן בדפוסי תעסוקה המשמרים את הקשר עם ארץ המוצא.

במחקר נמצא כי כ- 70% מעולי צרפת בישראל היו מועסקים, ורובם הגדול הועסקו כשכירים. כמחצית מהשכירים הועסקו בחברות דוברות צרפתית או בבעלות צרפתית (בד"כ בחברות המפעילות מוקדי שירות טלפוניים).

עוד נמצא במחקר כי עולים העובדים במוקדי השירות רואים את מקום העבודה כאמצעי פרנסה בלבד, ולא כמקור להתפתחות אישית. כמו כן, עולים העובדים בחברה דוברת צרפתית אופיינו על ידי סגירות חברתית ותרבותית, לרבות אי ידיעת השפה, בהשוואה לעולים שעבדו במקומות עבודה אחרים¹³.

הביקורת העירה כי העבודה במוקדי שירות הינה ארעית מעצם מהותה, אינה מאפשרת בניית אופק תעסוקתי ארוך טווח, ואף עלולה להוות חסם בהשתלבות העולים בחברה הישראלית.

נוכח מצב זה, הביקורת המליצה למנהלת מחלקת הקליטה ולראש המינהל לשירותים חברתיים לבחון מהן הפעולות שעל העירייה לנקוט

¹² אמית ק., בר-לב ש. (2015) "כינונה של זהות טראנס – לאומית בקרב עולים מצרפת המועסקים בחברות דוברות צרפתית בישראל", המרכז האקדמי רופין.

¹³ יחד עם זאת, שירותי המוקד הטלפוני היוו מקום עבודה זמין ונוח (שעות עבודה גמישות ושכר יחסית גבוה), בעיקר עבור נשים, וכן היוו מסגרת המספקת תמיכה חברתית לעולה.

בהן, במטרה לשנות את דפוסי התעסוקה המאפיינים את עולי צרפת, באופן שיביא לשילובם של העולים בשוק העבודה במקומות עבודה מגוונים ההולמים את כישוריהם.

1.2 פעילות מחלקת הקליטה בתחום התעסוקה

מחלקת הקליטה בעירייה מקיימת מספר פעילויות בתחום התעסוקה, שהעיקריות בהן:

- סדנאות בנושא חיפוש עבודה (עזרה בבניית קורות חיים, הכנה לראיון עבודה וכדומה). בשנת 2018 התקיימו 2 סדנאות שהשתתפו בהם כ- 35 עולים.
- בשנים 2017 ו- 2018, פנו למחלקת הקליטה כ-60 עולים כדורשי עבודה. עולים אלה הופנו לחברת השמה שמשרד הקליטה שכר את שירותיה לטובת מציאת פתרונות תעסוקה לעולים¹⁴.
- ביריד תעסוקה, אשר נערך על ידי המחלקה לעלייה וקליטה במרץ 2018, השתתפו להערכת מנהלת המחלקה כ- 600 עולים, מתוכם כ- 150 עולי צרפת.
- בשנים 2017 ו- 2018 יזמה מחלקת הקליטה קורסים ליזמות עיסקית שהתקיימו בבית העולה (קורס אחד בכל שנה), המיועדים לעולים המבקשים לפתח עסקים בתחום מקצועם.

מהנתונים שמסרה מחלקת הקליטה לביקורת, עולה כי בכלל הפעילויות שנערכו באמצעות המחלקה בתחום התעסוקה, השתתפו במשך שנתיים

¹⁴ בנוסף לכך, נמסר לביקורת כי במהלך השנים 2017 ו- 2018 כ-50 עולי צרפת קיבלו מהמשרד לעלייה וקליטה הפנייה לקורסים להכשרה מקצועית (בתחומים כגון איפור וטיפול יופי, בניית ציפורניים, קירור ומיזוג אוויר, הנהלת חשבונות, מזכירות רפואית, נהיגת אוטובוס).

כ- 300 עולי צרפת (משתתף מסוים יכול להשתתף במספר פעילויות ולהיספר מספר פעמים).

הביקורת מציינת כי אמנם מדובר על מספר לא מבוטל של עולים שהשתתפו בפעילות שערכה מחלקת הקליטה בתחום התעסוקה, אולם להערכת הביקורת מספרם של העולים הזקוקים לסיוע בתחום התעסוקה גדול הרבה יותר.

הביקורת המליצה על כך שמחלקת הקליטה תרחיב את השירותים הניתנים לעולה בתחום התעסוקה. לצורך זה, על המחלקה להעסיק עובד שיתמקד בתחום התעסוקה, שבין תפקידיו ידאג להפיק מספר ירידי תעסוקה בשנה, יזום קשר עם מקומות עבודה בעיר, יאתר משרות פנויות ויסייע באמצעים שונים להשתלבות העולים בשוק העבודה.

1.3. מרכז התעסוקה במינהל לשירותים חברתיים

מרכז התעסוקה הוקם על ידי המינהל לשירותים חברתיים בשנת 2016, במטרה לסייע לאוכלוסייה הנמצאת במשבר תעסוקתי. המרכז מפעיל תוכניות שונות הנותנות מענה למקבלי השירות המעוניינים להשתלב בשוק התעסוקה או לקדם את עצמם מבחינה מקצועית.

מנהלת המרכז מסרה לביקורת כי המרכז אמור לטפל בכאלף מקבלי שירות בשנה. קהל היעד שהוגדר למרכז הינו 70% מטופלי הרווחה ו-30% מתוך כלל האוכלוסייה.

מהנתונים שנמסרו לביקורת בנוגע לטיפול מרכז התעסוקה בעולי צרפת עולה כדלקמן:

- לפי רשומי המרכז לתעסוקה, מאז הקמתו מרכז התעסוקה ועד לסוף שנת 2018 (במשך למעלה משנתיים), טיפל המרכז בכ- 50 מקבלי שירות שעלו מצרפת (חלקם עולים ותיקים).
 - המרכז הפעיל תוכנית בשם "אשת חיל". התוכנית כללה כ- 20 נשים עולות מצרפת בגילאי 25 עד 50, וסיפקה להן ליווי פרטני וקבוצתי בתחום התעסוקה. הפעילות הופסקה בדצמבר 2019 בהיעדר תקציב.
 - הועסק במרכז התעסוקה רכז מעסיקים, אולם היקף הפעילות בתחום פיתוח מאגר המעסיקים היה מצומצם, וכן מספר ההשמות בפועל היה קטן מאוד.
- הוסבר לביקורת כי המרכז רואה את עיקר תפקידו במתן טיפול פרטני לפונה, במטרה לשפר יכולותיו בתהליך החיפוש אחר מקום תעסוקה מיטבי עבורו.
- לדעת הביקורת על המרכז לפתח את מאגר המעסיקים ואת הפעילות בתחום ההשמה, במטרה להגדיל את יכולות המרכז לשלב את מקבלי השירות בשוק העבודה.**

לסיכום, הביקורת מצאה כי השירותים הניתנים לעולים בתחום התעסוקה באמצעות מחלקת הקליטה ובאמצעות מרכז התעסוקה, היו בהיקף מצומצם, ולא סיפקו מענה שלם ומיטבי לקשיי התעסוקה שהעולים התמודדו מולם.

מאחר ותחום התעסוקה הינו התחום המשפיע ביותר על הצלחת תהליך הקליטה, הביקורת המליצה לראש העיר ליזום תוכנית עירונית כוללת אשר תספק לעולי צרפת מגוון של שירותים בכל הקשור להתמודדות עם ההיבטים השונים של קשיי הקליטה התעסוקתית.

במסגרת התוכנית יקבל העולה ליווי מתמשך בכל שלבי הטיפול, החל משלב הייעוץ הראשוני והאיבחון התעסוקתי וכלה באיתור מקומות עבודה

פוטנציאליים והשמה במקום העבודה. בין יתר השירותים שיכללו בתוכנית, יקבל העולה סיוע בהכנת דף קורות חיים, הכנה לראיון עבודה, סיוע בהכרה בתעודות מקצועיות ושירותים נוספים הנדרשים לצורך מתן מענה כולל ושלם בתחום הקליטה התעסוקתית.

לדעת הביקורת, רצוי שהתוכנית תופעל על ידי גוף עירוני אחד, וכן רצוי שרוב העובדים נותני השירות יהיו דוברי צרפתית.

2. לימוד השפה העברית

2.1 אולפן א'

רכישת השפה העברית הינה מרכיב חשוב ומהותי בהצלחת תהליך הקליטה¹⁵. נוכח החשיבות הרבה שיש לרכישת השפה, הרשויות מקצות משאבים להפעלת מערך אולפנים: המדינה מממנת ומפעילה את האולפן הראשוני (להלן אולפן א'), והעירייה מפעילה ומממנת חלקית אולפן מתקדם (אולפן ב'). שני האולפנים פועלים באשדוד במרכז להשכלת מבוגרים ("בי"ס אופק").

מיד עם הגעתו לאשדוד, העולה מקבל ממשד הקליטה הפניה ללימודי האולפן. אולפן א' מנוהל על ידי משרד החינוך ופועלות בו שתי תוכניות:

- תוכנית רגילה הנמשכת חמישה חודשים, שבה הלימודים מתקיימים בכל יום (5 שעות ביום, ובסה"כ 500 שעות לימוד). בחלק מהכיתות הלימודים נערכו בבוקר ובחלק מהכיתות התקיימו לימודי ערב.

¹⁵ במחקר שבחן את השימוש בחיי היומיום בשפה העברית בקרב עולי צרפת, נמצא כי למעלה מ-80% דיווחו כי אינם משתמשים כלל בשפה העברית, או שכמעט אינם משתמשים בה. רק 14% דיווחו כי הם נעזרים לעיתים קרובות בחיי היומיום בשפה העברית.

- תוכנית לפנסיונרים הנמשכת עשרה חודשים, שבה הלימודים מתקיימים בשעות אחה"צ שלוש פעמים בשבוע.
העולה אינו משלם עבור הלימודים באולפן א', והם מתקיימים במימון מלא של המדינה. על התלמיד לעבור בהצלחה מבחן המתקיים בסיום לימודי האולפן, והדבר מאפשר לעולה המשך לימודים בקורסים מקצועיים בסבסוד המדינה.
כיתות הלימוד באולפן היו מעורבות מבחינת ארץ המוצא של העולים. להלן הנתונים שנמסרו לביקורת על מספר התלמידים מעולי צרפת שלמדו באולפן א', נכון לנובמבר 2018:
 - ב- 6 כיתות בוקר למדו בתקופת הביקורת חמישה עשר עולים מצרפת.
 - בחמש כיתות צהריים לפנסיונרים, למדו בתקופת הביקורת 47 עולים מצרפת.
 - ב- 2 כיתות ערב למדו שישה עולים מצרפת.
מנהלת אולפן א' מסרה לביקורת כי קיימים הבדלים בין תלמידי האולפן הבאים מארצות מוצא שונות, הן בשיעור העולים הנרשמים ללימודי האולפן בסמוך לעלייתם והן ברמת ידיעת השפה בסיום תקופת הלימודים באולפן.
- לפי הנתונים שמסר לביקורת מנהל הלשכה האזורית של משרד הקליטה באשדוד, שיעור עולי צרפת הנרשמים לאולפן בסמוך למועד עלייתם היה נמוך יותר בהשוואה לעולים מארצות מוצא אחרות. בנוסף לכך, מנהלת האולפן מסרה לביקורת כי שיעור הנשירה של עולי צרפת במהלך הלימודים היה גבוה יותר וממוצע הציונים במבחן הסיום היה נמוך יותר.**

כמו כן, פעילים בעמותות המסייעות לקליטת העולים מסרו לביקורת כי לדעתם למידת השפה במתכונת הקיימת באולפן א', אינה מתאימה לאוכלוסיית עולי צרפת.

הביקורת המליצה למינהל החינוך לבחון באופן מעמיק את ההבדלים הקיימים בתהליך לימוד השפה העברית בין קבוצות עולים מארצות מוצא שונות, ולהמליץ בפני הגורמים האחראים במשרד על השינויים הנדרשים בדרכי הלימוד, כדי להתאימם למאפייני אוכלוסיית היעד (ארץ מוצא, השכלה, גיל וכדומה).

עוד המליצה הביקורת למרכז להשכלת מבוגרים (בשיתוף עם החברה העירונית לתרבות) ליזום מתן סיוע לעולים בלימוד השפה, באמצעות הפעלת מתנדבים דוברי צרפתית שיוכשרו לכך, במטרה להקל על העולים בתהליך רכישת השפה (בעיקר באמצעות תרגול הדיבור בעיברית).

2.2 מעורבות מחלקת קליטה בעידוד לימודי השפה

2.2.1 הרשמה ללימודי האולפן

נמסר לביקורת כי חלק מהעולים אינו מנצל את זכאותו ללימודי השפה העברית הניתנים לעולה באולפן א' ללא עלות, וכלל אינו נרשם ללימודי האולפן.

הביקורת המליצה, שעובדי מחלקת הקליטה שתפקידם ללוות את העולים בתהליך קליטתם¹⁶, ינהלו מעקב פרטני לגבי הרישום לאולפן

¹⁶ מחלקת הקליטה כוללת עובדים ("פרויקטורים", מתוכם שניים המטפלים בעולי צרפת), האמורים ללוות את העולה ממועד הגעתו לאשדוד ועד לתום שלוש שנים לשהותו בארץ (ראה פרוט בפרק 5 שלהלן).

של העולים המגיעים לאשדוד, במטרה לעודד את העולים להתחיל בלימוד השפה, ככל שניתן, כבר עם הגעתם לארץ (או בסמוך לכך).

2.2.2 תכנית "קפה עולה"

מחלקת הקליטה מפעילה במימון משרד הקליטה תוכנית ללימוד השפה העברית בשם "קפה עולה". התכנית מופעלת בבית העולה ברובע י', והמשתתפים בה מתרגלים שיחה בעברית בנושאים שונים בעזרת מנחת הקבוצה. המנחה בוחרת בכל מפגש נושא לשיחה הרלוונטי לחיי היום יום (לדוגמא, מפגש "מוכר וקונה"), והעולים מתרגלים שיחה בעברית בנושא שנבחר. התוכנית כללה מפגש אחד בשבוע ונמשכה חצי שנה. בשנת 2018 התקיימו שתי קבוצות "קפה עולה" עבור עולי צרפת, שבכל אחת מהן השתתפו כ- 15 עולים.

מנהלת מחלקת הקליטה מסרה לביקורת כי סקר שנערך בקרב עולי צרפת שהשתתפו בתוכנית, העלה כי שביעות הרצון משיטת הלימוד הייתה גבוהה.

הביקורת רואה בחיוב רב את היוזמה של מחלקת הקליטה בתחום לימוד השפה.

הביקורת המליצה כי נוכח הקשיים שחווים עולי צרפת ברכישת השפה העברית, על העירייה להקצות תקציב לפתיחת קבוצות נוספות לתרגול השפה באמצעות התוכנית "קפה עולה".

לאחר הביקורת נמסר כי הוגדל התקציב שהקצתה העירייה למטרה זו, ובשנת 2019 נפתחו ארבע קבוצות "קפה עולה".

2.3 לימודי אולפן בקבוצות קטנות

הוראת שעה 372 של משרד הקליטה מאפשרת לעולים אשר קיבלו מעמד עולה מיום 1.1.17 להשתתף בלימודי אולפן בקבוצה קטנה¹⁷, באמצעות מימוש שובר של משרד הקליטה (להלן "אולפן פרטי").

העולים משלמים לאולפן הפרטי 7,500 ₪, ומקבלים בחזרה את הכסף ממשרד הקליטה, לאחר הצגת קבלה בגין התשלום.

במועד הביקורת פעל באשדוד אולפן פרטי. מנהלי האולפנים (א' ו-ב') מסרו לביקורת כי ככל הידוע להם רמת הלימודים באולפן הפרטי הייתה נמוכה, וכן לא הייתה הקפדה על נוכחות התלמידים. במהלך הביקורת נמסר כי נוכח תלונות שהתקבלו על התנהלות הלימודים באולפן הפרטי, הופסקה ההתקשרות בין משרד הקליטה לבין האולפן הפרטי שפעל באשדוד, אך לאחר כחצי שנה אושרה הפעלתו שוב.

הוסבר לביקורת כי חלק מהעולים בוחרים באולפן הפרטי, מאחר שהלימודים בו נעשים בקבוצות קטנות ומאחר ששיטה זו מתאימה יותר לרבים מהם.

הביקורת המליצה למנהלת האולפן ולמינהל החינוך לבחון מול משרד החינוך את האפשרות לשינוי שיטת הלימוד באולפן א', על מנת שניתן יהיה לפתוח באולפן גם כיתות לימוד בקבוצות קטנות .

2.4 אולפן ב'

אולפן ב' (הפועל, כאמור, במרכז להשכלת מבוגרים) הינו אולפן מתקדם, שיכולים להירשם אליו עולים שעברו בהצלחה את המבחן בסיום הלימודים באולפן א'. פעילות האולפן מומנה בעיקר על ידי העירייה.

¹⁷ ארבעה עד שמונה תלמידים בקבוצה.

בנוסף לכך, הלימודים באולפן ב' היו כרוכים בתשלום דמי השתתפות עצמית המשולמים על ידי העולה:

- 600 ₪ לשנה לתוכנית הכוללת מפגש אחד בשבוע.
- 1,200 ₪ לשנה לתוכנית הכוללת שני 2 מפגשים בשבוע.

לפי הנתונים שנמסרו לביקורת, במהלך שנת 2018 למדו באולפן ב' כ- 180 עולים מארצות מוצא שונות, מהם כ- 50 עולים מצרפת. עוד נמסר כי בשנים האחרונות קיימת מגמת ירידה במספר הנרשמים לאולפן ב', ובממוצע רק כרבע מהעולים המסיימים את אולפן א' נרשמו לאולפן ב'.

בעת הביקורת, הפעיל אולפן ב' שמונה כיתות, כשבכל כיתה למדו בממוצע כ- 20 תלמידים (עולים מארצות מוצא שונות). להלן סוגי הקבוצות שלמדו באולפן במועד הביקורת:

- 2 קבוצות המקיימות מפגש אחד בשבוע בשעות אחר הצהריים במשך תשעה חודשים (הקבוצות היו מורכבות ברובן מפנסיונרים עולי צרפת).
- 6 קבוצות המקיימות שני מפגשים בשבוע. שלוש קבוצות למדו לימודי בוקר ו-3 נוספות למדו לימודי ערב.

מנהל האולפן מסר לביקורת כי בממוצע שיעור הנשירה של עולי צרפת הלומדים באולפן ב' היה גבוה יותר מאשר אחוז הנשירה של עולים מארצות מוצא אחרות.

הביקורת המליצה לבחון את האפשרות להפעיל במרכז להשכלת מבוגרים

גם כיתות אולפן קטנות במתכונת של אולפן פרטי¹⁸, במטרה להתאים את שיטות הלימוד לצרכי העולים ולהקטין את אחוזי הנשירה. עוד המליצה הביקורת לבחון אפשרות של מתן מימון ביניים לעולה על ידי העירייה, עד לקבלת ההחזר ממשד הקליטה, כדי לעודד עולים ללמוד את הקורס הנוסף שהם זכאים לו באמצעות אולפן ב' במרכז אופק.

לדעת הביקורת, יוזמה זו עשויה להגדיל את כמות העולים הממשיכים ללמוד באולפן ב'.

3. חינוך

על פי הערכה, בשנת הלימודים תשע"ח למדו במערכת החינוך באשדוד כ- 300 ילדים עולי צרפת¹⁹. הרוב המוחלט של התלמידים למד בבתי הספר של הזרם הממלכתי דתי. בתי הספר היסודיים העיקריים שלמדו בהם ילדים עולי צרפת היו בית הספר הקריה, בית הספר הרואה ובית הספר אריאל. בית הספר המקיף העיקרי שלמדו בו ילדים עולי צרפת היה מקיף י'.

על פי נייר עמדה העוסק בתלמידים יוצאי צרפת במערכת החינוך בישראל²⁰, תלמידים יוצאי צרפת מהווים קבוצה בעלת מאפיינים ייחודיים, ועל כן הטיפול בהם דורש התייחסות ייחודית. בין היתר, נמצא במחקר כי אחוז הזכאים לבחינות בגרות מבין התלמידים יוצאי צרפת עמד על 59% (בממוצע ארצי), לעומת 64% של כלל התלמידים

¹⁸ יצוין כי בין הגורמים הרשומים בהוראת השעה כמי שיש להם הרשאה להפעיל אולפן בקבוצות קטנות, נכלל גם המרכז להשכלת מבוגרים באשדוד.

¹⁹ יצוין כי לא היה במינהל החינוך מידע מלא על מספרם של התלמידים עולי צרפת, הלומדים בחינוך הממלכתי והממ"ד. לדוגמא, בית הספר מקיף י' מסר לביקורת שלומדים בבית הספר כ- 160 תלמידים עולי צרפת, בעוד שעל פי נתוני מחלקת הרישום במינהל החינוך מספרם היה נמוך בהרבה.

²⁰ ד"ר ס. צ'אצ'אשווילי-בולוטין וד"ר ס. ליסצ'ה, המרכז האקדמי רופין, 2015.

מהמגזר היהודי²¹. כמו כן, נמצא כי שיעור הנשירה של התלמידים עולי צרפת ממוסדות החינוך היה גבוה מהממוצע.

הביקורת בדקה את התוכניות האמורות לסייע לקליטתם של הילדים ובני הנוער עולי צרפת במערכת החינוך בעיר (בחינוך הממלכתי והממ"ד).

3.1 קליטת ילדים עולי צרפת בבתי הספר היסודיים

להלן המענים הניתנים לתלמידים העולים בבתי ספר היסודיים (כל התוכניות ממומנות על ידי משרד החינוך):

3.1.1 לימודי שפה

חוזר מנכ"ל משרד החינוך ("קליטה ושילוב של תלמידים עולים ושל תלמידים תושבים חוזרים בשנת הלימודים")²² מסדיר את הקצאת השעות להוראת העברית לתלמידים עולים. לפי הוראות חוזר המנכ"ל, הקצאת השעות תיעשה לפי המפתח הבא:

מספר התלמידים העולים בבית הספר	מספר השעות הכולל שהוקצו לבית הספר
1-3	6
4-9	10
14-10	15
19-15	20
24-20	29
29-25	32
39-30	34

²¹ בנוסף לכך, מחקר שנערך באשדוד ביחידה למדידה והערכה במינהל החינוך בשנת 2012, מצא כי שיעור הזכאים לבגרות של התלמידים עולי צרפת באשדוד היה 76%, לעומת ממוצע כללי של 82% זכאים במוסדות שבפיקוח העירייה.

²² לפי החוזר, זכאים להקצאת שעות לרכישת השפה העברית תלמידים בחינוך היסודי במהלך השנה הראשונה לאחר עלייתם.

יודגש כי רק תלמידים שעלו לישראל בשנה שקדמה לשנת הלימודים האחרונה, זכאים להקצאת שעות תגבור בשפה העברית (כלומר, רק תלמידים בעלי "ותק" של שנה אחת בארץ).

לדוגמא, בעת הביקורת למדו בבית הספר הקריה 33 תלמידים שעלו לישראל החל מינואר 2015 (כלומר בעלי ותק של עד 4 שנים בארץ), ומתוכם רק שלושה עלו לישראל בשנה האחרונה והיו זכאים לשעות תגבור בשפה העברית. גם בבתי הספר היסודיים האחרים שלמדו בהם תלמידים עולי צרפת (בתי הספר אריאל, שירת הים, יהלום, נועם, שילה), רק תלמידים בודדים היו זכאים לשעות תגבור.

מהוראות חוזר מנכ"ל בעניין הקצאת שעות לימוד העברית, עולה כי פיזור עולי צרפת בבתי ספר רבים מקטין מאד את היכולת להקצות להם שעות תגבור ללימודי העברית. מבחינה זו, קיים יתרון בהגדרת מספר בתי ספר "מתמחי קליטת עלייה", אשר יאגמו אליהם את מירב המשאבים המיועדים לקליטת עלייה, כך שבית הספר יוכל לתת מענה משמעותי יותר לטובת ילדים ובני נוער עולים, בתחום לימודי השפה ובתחומים אחרים.

יודגש כי מדובר על יצירת בתי ספר קולטי עלייה מארצות מוצא שונות, ואין מדובר על בית ספר שבו משובצים תלמידים שעלו מארץ מסוימת אחת, דבר העלול ליצור כיתות הומוגניות מבחינת ארץ המוצא ולפגוע בתהליך ההשתלבות של התלמיד.

כמו כן, הביקורת המליצה לקבוע בבתי הספר היסודיים שיש בהם ילדים עולים במספר משמעותי, איש צוות שיהיה בעל תפקיד נוסף

אשר ירכז הסיוע לעולים בבית-הספר, כדי שיהיה פיקוח טוב יותר על תהליכי העבודה ויעילות רבה יותר בהקצאת המשאבים.

3.1.2 תוכניות נוספות

• תכנית משעולים

התכנית פותחה במטרה לשפר את ידיעת העברית בשלבים המתקדמים של רכישת השפה, תוך שיפור מיומנות הדיבור והכתיבה של התלמידים בהתייחס למגוון מקצועות הלימוד הנלמדים בבית הספר. ההנחה העומדת בבסיס התוכנית הינה כי השיפור הממוקד בידיעת השפה על פי נושאי הלימוד, יביא לקידום השגיהם של התלמידים במקצועות "עתירי המלל" כגון היסטוריה, גאוגרפיה, ספרות וכדומה.

בתכנית היו זכאים להשתתף תלמידים שעלו לישראל עד לפני עשר שנים, והיקף התוכנית היה שתי שעות בשבוע. הלמידה נעשתה בקבוצות של 5 תלמידים לפחות בכל קבוצה, והתלמידים שובצו בהן לפי קבוצות גיל. לפי הנחיות משרד החינוך, התוכנית אמורה להיות מועברת לאחר שעות הלימודים, אך התברר כי בפועל השיעורים התקיימו במהלך שעות הלימודים.

הביקורת בדקה את הפעלת התוכנית בבתי ספר אריאל והקריה. בבית ספר אריאל השתתפו בתוכנית 11 תלמידים בשתי קבוצות גיל (א'-ג', ד'-ו').

מנהלת בית ספר אריאל מסרה כי התלמידים העולים מפסידים שעות לימוד במקצועות השונים בגין שעות התגבור, ולכן עלולים להיווצר פערים לימודיים במקצועות אלה. הביקורת המליצה למינהל החינוך לפעול על פי הנחיות המשרד, כך ששעות התגבור בשפה העברית יהיו לאחר שעות הלימודים.

בבית הספר הקריה השתתפו בתוכנית כ- 50 תלמידים (בשש קבוצות). ככל שניתן, התלמידים שובצו לקבוצות לפי גילם ולפי רמת הידע שלהם בעברית. יחד עם זאת, חלק מהקבוצות כללו תלמידים מקבוצת גיל ורמות ידע שונות, כך שהיה קושי במתן סיוע לכל ילד בהתאם לצרכיו.

בנוסף לכך, מנהלות שני בתי הספר (אריאל והקריה) מסרו לביקורת כי מדובר על "טיפה בים" מבחינת הצורך בתגבור לימודי השפה לתלמידים עולים, וכי הקצאת מספר מועט של שעות לימוד בשבוע (שתי שעות בלבד) לקבוצת תלמידים מגוונת, אינה מספקת ואינה יכולה להביא למימוש מטרות התוכנית.

• **תכנית יע"ל ("ילדים עולים לומדים")**

מטרת התכנית הייתה לסייע לתלמידים עולים במספר תחומים, כגון תגבור לימודי השפה, מתן סיוע לימודי במקצועות השונים ועזרה בהכנת שיעורי הבית.

שעות התגבור ניתנו לאחר שעות הלימודים, שלוש פעמים בשבוע (כל מפגש בן שתי שעות). בשני בתי הספר השתתפו בתכנית בסך הכל כ- 20 תלמידים מכיתות ג'-ו' (שתי קבוצות בכל בית ספר).

נמסר לביקורת כי הקבוצות כללו ילדים ברמות שונות, דבר שהקשה על המורה להקדיש את תשומת הלב הנדרשת לכל תלמיד. כמו כן נמסר לביקורת כי התוכנית לא כללה הזנה (להבדיל מתוכניות אחרות שמופעלות לאחר שעות הלימודים, כגון מיל"ת ופלא"), דבר שהקטין באופן משמעותי את מספר הנרשמים לתוכנית.

הביקורת המליצה למינהל החינוך לבחון מהן העלויות הנדרשות להוספת מרכיב ההזנה לתוכנית, במטרה להגדיל באופן משמעותי את מספר התלמידים המשתתפים בה.

3.1.3 היעדר צהרון

גורמים רבים שהביקורת נפגשה עימם טענו כי היעדר צהרון לילדי כיתות ד' ו-י²³ מקשה מאוד על משפחות העולים שיש להם ילדים בבית הספר היסודי, וצינו כצורך חיוני את הפעלת הצהרון בבית הספר עבור ילדים בגילאים אלה, דבר שיאריך בפועל את יום הלימודים עד השעה 17:00.

התברר כי במהלך שנת הלימודים תשע"ט נפתח במתנ"ס י"א צהרון עבור תלמידים עולי צרפת הלומדים בתי הספר היסודיים הממ"ד, במימון משותף של העירייה ועמותת "קעליטה". התלמידים מבתי הספר השונים הוסעו לצהרון באמצעות הסעה מאורגנת.

יחד עם זאת, נמסר לביקורת כי הפעלת צהרון אחד בכל העיר אינה מספיקה, וכי יש דרישה להפעלת צהרונים נוספים (ראה גם סעיף 6.2 שלהלן).

3.2 קליטת בני נוער עולי צרפת בחינוך העל-יסודי

מחקרים מלמדים כי בני הנוער העולים נמצאים בסיכון מוגבר בגלל השילוב בין משבר גיל ההתבגרות למשבר הקליטה²⁴, והדבר בא לידי ביטוי בתופעות כגון: שיעורי הנשירה הגלויה והסמויה מבית הספר, עלייה בשימוש באלכוהול ובסמים, החלשות הסמכות ההורית ועוד. נוכח מחקרים אלה, הביקורת פגשה את הצוות החינוכי בבית הספר מקיף י', שבו למדו רוב התלמידים עולי צרפת בחינוך העל יסודי. על פי נתוני בית הספר, מספר התלמידים עולי צרפת בשנת תשע"ח היה כדלקמן:

²³ יצוין כי בבתי הספר פועל צהרון לכיתות א'-ג', אולם לא ניתנו בו תכנים לימודיים העשויים לסייע לילדי עולים.

²⁴ שרה כהן, "מקומה של המשפחה בתהליכי קליטה והסתגלות של נוער עולה", גדיש- שנתון לחינוך מבוגרים, הוצאת משרד החינוך, ירושלים, תשס"ו 2006.

סה"כ	חט"ע	חט"ב	
875	380	495	סה"כ תלמידי בית ספר
156	88	68	תלמידים עולים מצרפת
18%	23%	14%	שיעור עולי צרפת בבית ספר

יצוין כי בשנים 2014 עד 2016, שבהן מספר העולים היה גבוה יותר, הגיע שיעור התלמידים העולים מתוך כלל הילדים בבית הספר לכ - 30%.

להלן הפעילות המתקיימת בבית הספר לטובת עולי צרפת:

- **תוכנית פל"א**²⁵ ("פעילות לימודית אחרת") - התוכנית משלבת פעילויות לימודיות עם פעילות חברתית. הפעילות מתקיימת בקבוצות לאחר שעות הלימודים וכוללת ארוחת צהרים, כך שיום הלימודים מסתיים בשעה 16:00. התוכנית ממומנת על ידי משרד הקליטה ומופעלת על ידי החברה למתנ"סים.
- **קורס קיץ** - מתקיים במשך 10 ימים בתחילת חופשת הקיץ. הקורס מיועד בעיקר לתלמידים עולים בגיל חטיבת הביניים. הלימודים מתקיימים בקבוצות קטנות וכוללים שעות תגבור במקצועות לימוד שונים (לשון, מתמטיקה ואנגלית). לדברי רכזת התוכנית, בקיץ 2018 השתתפו בקורס הקיץ כ- 15 תלמידים, כלומר רק כרבע מהתלמידים העולים הלומדים בחטיבת הביניים.

נמסר לביקורת כי קיים קושי ברישום תלמידים עולי צרפת לקורס בחופשת הקיץ. הביקורת המליצה לשלב בקורס הקיץ תלמידים עולי

²⁵ תוכנית פל"א וקורס הקיץ מיועדים לכלל ילדי העולים (עד עשר שנים בארץ). בפועל הרוב הגדול של התלמידים העולים בבית הספר מקיף י' היו עולי צרפת, וכך גם רובם של המשתתפים בתוכנית.

צרפת מבתי ספר אחרים, מאחר והמספר המינימלי לפתיחת קבוצה הוא 9 תלמידים.

- **אולפן** – פעלו בבית הספר 2 כיתות אולפן, אולפן ברמה א' בהיקף 6 שעות שבועיות ואולפן ברמה ב' (קורס למתקדמים) בהיקף של 4 שעות שבועיות. הזכאים ללימודי אולפן היו ילדים המתגוררים עד שנתיים בארץ, ובסך הכל למדו בעת הביקורת בשתי כיתות האולפן כ- 10 תלמידים.

נמסר לביקורת כי בעבר מספר התלמידים באולפן היה גדול הרבה יותר, אולם עקב הירידה בכמות העולים בשנים האחרונות, מספר הילדים באולפן הצטמצם מאוד.

עוד נמסר לביקורת כי לימודי האולפן מתקיימים במהלך יום הלימודים, במקביל לשעות הלימודים הרגילות, והתלמידים יוצאים מכיתות האם לצורך הלימודים באולפן (למעט שיעורי מתמטיקה ואנגלית). לדברי צוות בית הספר שעימו נפגשה הביקורת, היעדרות התלמידים מכיתת האם עלולה לפגוע בהישגים הלימודיים של התלמידים העולים.

כמו כן, צוות בית הספר מסר לביקורת כי ראוי היה להגדיל במימון העירייה את טווח הזכאות מעבר לשנתיים הראשונות לאחר מועד העלייה, מאחר והצורך בהוראת השפה קיים גם לאחר השנתיים הראשונות לעלייתו של התלמיד.

- **תוכנית שע"ל** (שיפור עברית לעולים) - תוכנית לתלמידים עולים בחט"ב אשר סיימו את השלב הבסיסי של לימודי העברית, אך עדיין חווים קושי בהבנת השפה במקצועות הלימוד השונים. היקף התוכנית היה 2 שעות בשבוע והלמידה נעשתה במהלך יום הלימודים, במקביל

לתוכנית הלימודים הרגילה, בקבוצות של חמישה תלמידים לפחות. בשנת הלימודים תשע"ט הופעלו ארבע קבוצות.

צוות בית הספר שהביקורת נפגשה עימו מסר כי כמות השעות אינה מספקת ואינה מאפשרת השגת שיפור משמעותי בידיעת השפה. כמו כן, הומלץ על שינוי שיטת ההוראה (שילוב של המורה מטעם התוכנית בשיעור המתקיים בכיתת האם, יחד עם המורה המקצועי).

- **תוכנית עוגן למניעת נשירה** - התוכנית מיועדת לתלמידים עולים הנמצאים בסיכון לנשירה ממערכת החינוך בשל קשיי השתלבות. התוכנית פועלת בחטיבת הביניים בקבוצות של שבעה תלמידים לפחות (בשנת הלימודים תשע"ט הופעלו 4 קבוצות). התכנים מועברים על-ידי יועצות בית הספר. היקף התוכנית הינו 2 שעות שבועיות, המעוברות בסוף יום הלימודים, ומיועדות לפעילות קבוצתית (שעה שבועית) ולשיחות אישיות עם התלמידים (שעה שבועית).

- **תוכנית על"ה** - (עולים לקראת החטיבה) - תוכנית לקידום מיומנויות למידה בקרב תלמידים עולים בכיתות ו' כהכנה לקראת המעבר לחט"ב. התוכנית פעלה רק בבית ספר "הרואה", הנמצא בסמוך למקיף י', באמצעות מורה מצוות המורים במקיף. **הביקורת העירה כי ראוי לבחון את הפעלת התוכנית בבתי ספר יסודיים אחרים שלומדים בהם תלמידים עולי צרפת.**

- **פרוייקט תלי"ה** - (תגבור לימודי היהדות) - התוכנית מיועדת לתלמידים המתקשים בהבנת הטקסט המקראי ומתקשים בלימודי הקודש, והיא כללה שלוש שעות שבועיות. התוכנית אמורה להתקיים

בסוף שעות הלימודים, אולם בפועל התוכנית התקיימה במקביל לשיעורי תנ"ך בכיתות האם.

לסיכום, מהשיחות שקיימה הביקורת עם צוות בית הספר מקיף י', עולה כי עיקר הנושאים שיש לתת עליהם את הדעת בתחום קליטת התלמידים עולי צרפת בבית הספר, הינם:

- הוצאת תלמידים מכיתות האם לצורך תוכניות תגבור, עלולה לפגוע בהישגי התלמידים במקצועות הלימוד השונים. צוות בית הספר המליץ להמעיט, ככל שניתן, בהוצאת התלמידים מכיתות האם, ולשלב את הסיוע לעולים במהלך תוכנית הלימודים הרגילה בכיתת האם (לרבות שילוב מורה נוסף בכיתה, לטובת הסיוע לילדים הזקוקים להוראה צמודה). לחילופין, יש לבחון את האפשרות לרכז את תוכניות התגבור לעולים בשעות שלאחר הלימודים (כולל הזנה).
- המרת חלק מתקציב השעות שמקצה משרד החינוך לטובת קליטת ילדי עולים בתקציב שקלי, שימומש באמצעות מגוון כלים על פי שיקול דעתו של הצוות החינוכי בבית הספר.
- בעבר הקצה השירות הפסיכולוגי לטובת בית הספר פסיכולוגית דוברת צרפתית, שהגיעה לבית הספר פעמיים בשבוע. בגלל החוסר הכולל בכח אדם בשירות הפסיכולוגי, הצטמצם בשנים האחרונות השירות הניתן לבית הספר לפעם בשבוע בלבד, ובעת הביקורת הפסיכולוגית שבית הספר תחת אחריותה לא הייתה דוברת צרפתית. לדעת צוות בית הספר, מענה זה של השירות הפסיכולוגי אינו מספיק.
- לדברי צוות בית הספר, כתוצאה מהבדלים תרבותיים וחינוכיים מעורבות ההורים בחיי בית הספר נמוכה באופן יחסי מהמקובל אצל הורים מקבוצות אוכלוסיה אחרות. כמו כן נסיעות תכופות של הורי התלמידים לצרפת מצמצמת מאוד את מעורבות ההורים בחינוך.

בכמה מהמקרים, הצטרפו הילדים לנסיעות ההורים, דבר שגרם להיעדרויות מרובות מבית הספר²⁶.

הביקורת המליצה למינהל החינוך לפעול באמצעות המרכז להורות משמעותית להקטנת הפערים התרבותיים בתחום בחינוך וליזום פעילות להגברת מעורבות ההורים (ראה פרק 3.3 שלהלן).

- צוות בית הספר הצביע על העדר שילוב חברתי בין ילדי העולים לבין ילדי הארץ.

הביקורת המליצה למינהל החינוך להפעיל בבית הספר תוכניות שיזם מינהל החברה והנוער במשרד החינוך, במטרה לעודד את השילוב בין התלמידים העולים לבין ישראלים ותיקים, וכן במטרה להגביר את תחושת השייכות של בני הנוער העולים לחברה הישראלית.

לדעת הביקורת, על מינהל החינוך לבחון מהן הפעולות שבאמצעותן ניתן להתמודד עם הסוגיות שהעלה צוות בית הספר.

3.3 הדרכת הורים

כאמור, מעדויות שקיבלה הביקורת ממספר מקורות, עולה כי קיים שוני בין מערכת החינוך בצרפת לבין מערכת החינוך בישראל, במספר היבטים. בין היתר, בצרפת מעורבות ההורים בחיי בית הספר היא נמוכה בהשוואה למקובל בישראל.

נוכח הפערים הנובעים ממערכות החינוך השונות, מפעיל משרד החינוך בבתי הספר מגשרים חינוכיים שתפקידם לתווך בין ההורים והתלמידים העולים לבין צוות בית הספר, במטרה לגשר על הפערים החינוכיים

²⁶ בניגוד לדברים אלה, הביקורת בדקה מול המחלקה לביקור סדיר האם קיימים נתונים על היעדרויות תלמידים בפילוח של ארץ המוצא, ונמסר כי לא היה ידוע למחלקה על בעיות מיוחדות בביקור הסדיר של תלמידים עולי צרפת.

והתרבותיים ולסייע בקליטת התלמיד בבית הספר. באשדוד פעלו שני מגשרים באמצעות המרכז להורות משמעותית שברשות העירונית למאבק בהתמכרויות ובאלימות (בהיקף של משרה וחצי).

עוד נמסר לביקורת כי המרכז להורות משמעותית ערך במקיף י' סדנא להורים עולי צרפת בנושא "התמודדות עם הורות בצל משבר העלייה". בשנת הלימודים תשע"ז התקיימו שתי קבוצות בהשתתפות של כ- 20 הורים, אולם בשנים תשע"ח ותשע"ט לא התקיימו בבית הספר קבוצות הורים בגלל חוסר היענות. יחד עם זאת, ניתן טיפול פרטני למשפחות עולי צרפת שהיו זקוקות לסיוע.

האחראי על פרויקט הגישור במרכז להורות משמעותית מסר לביקורת כי לדעתו, במטרה להקל על הקליטה של משפחות העולים ולגשר על הפערים התרבותיים בתחום החינוך, על מינהל החינוך לספק למשפחות שיש להם ילדים בגיל בית הספר ליווי צמוד של מנחה הורים דובר צרפתית בשנה הראשונה לעלייתן לארץ. לדבריו, פעולות אלה עשויות לצמצם באופן משמעותי את השפעותיו של משבר העלייה ולהקל על קליטתו של התלמיד במוסד החינוכי.

3.4 קליטת ילדי עולים בגני ילדים

3.4.1 תוכניות לגיל הרך

האגף לקליטת תלמידים עולים במשרד החינוך הכין תוכנית מקיפה לקליטת ילדי עולים בכיתות הגן בשנתם הראשונה בארץ. התוכנית מתייחסת להיבטים השונים של תהליך הקליטה שעוברים הילדים העולים, לרבות ההיבט הלימודי, החברתי והתרבותי. כמו כן פרסם המשרד יחידות הוראה ללימוד השפה העברית לילדים עולים בגיל הרך, כדי שיגיעו לכיתה א' ללא פערים משמעותיים בידיעת השפה.

בנוסף לכך, המדריכה המחוזית לקליטת ילדי העולים בגני הילדים אמורה ללוות ולהדריך באופן פרטני גננות בגני ילדים ששובצו בהם ילדי עולים, גם במקרים שהילד נמצא בארץ מעבר לשנה אחת, אך עדיין לא רכש את השפה.

הביקורת בדקה את הפעלת התוכניות בגני הילדים בעיר.

מנהלת מחלקת גני ילדים מסרה לביקורת כי אינה מודעת לתוכניות שהכין האגף לקליטת תלמידים עולים בגיל הגן, וכי אין לה מידע על שיבוצם של ילדי עולים בגני הילדים בעיר (לרבות עולי צרפת).

הביקורת שוחחה באופן מדגמי עם מספר גננות בגני הילדים הממ"ד ששובצו בהם ילדים עולי צרפת, והתברר כי הגננות לא קיבלו הדרכה כל שהיא לגבי קליטתם וקידומם של ילדי העולים בגן (לא בשנת תשע"ט ולא בשנים קודמות). כמו כן, המדריכה המחוזית מסרה לביקורת כי בשנת תשע"ט לא פנו אליה גננות מגני הילדים באשדוד שמשובצים בהם ילדי עולים, בבקשה לקבל סיוע והדרכה בקליטת הילדים העולים.

3.4.2 זכאות ללימודי תגבור

משרד החינוך מקצה שעות תגבור לכל גן שיש בו 3 ילדי עולים ומעלה (מארצות מוצא שונות), באמצעות גננת מיוחדת המצטרפת לצוות הגן. התברר כי מינהל החינוך לא שיבץ ילדי עולים כך שיהיו 3 ילדים בגן מסויים, במטרה שכמות ילדי העולים בגן (3 לפחות) תזכה את ילדי הגן בגננת תיגבור.

3.5 קליטת ילדים עולי צרפת בחינוך המיוחד

לפי חוזר מנכ"ל משרד החינוך²⁷, אין לקיים לתלמיד שעלה לארץ ועדת השמה לחינוך המיוחד, אלא לאחר שעברו 3 שנים ממועד עלייתו (למעט במקרה שהוריו מבקשים זאת). רק במקרים חריגים, אפשר להפנות תלמיד עולה לוועדה לשילוב על רקע לקות מובהקת ומשמעותית.

הביקורת ביקשה לבדוק את ההשתלבות של ילדי העולים בחינוך המיוחד, והתברר כי אין למינהל החינוך מידע לגבי מספר ילדי העולים מצרפת שהושמו בחינוך מיוחד (לא היה כל מידע לגבי מספר התלמידים העולים בחינוך המיוחד, לרבות פילוח לפי ארץ מוצא).

3.6 הפרעות קשב וריכוז

נמסר לביקורת כי בצרפת מבחני קשב וריכוז אינם נפוצים בדומה לשכיחותם במערכת החינוך בישראל.

פעילים בעמותות העוסקות בקליטת עולי צרפת מסרו לביקורת כי במקרים מסוימים, מנקודת המבט של ההורים, מופעל עליהם לחץ לקחת את הילד לאבחון בעיות קשב וריכוז, למרות שלדעתם הקשיים של התלמיד בבית הספר נובעים מאי ידיעת השפה.

הביקורת העירה כי יש להקפיד על יישום הוראות חוזר מנכ"ל, שקבע כי תלמיד יופנה לאבחון בעיות קשב רק כאשר קיים חשש להפרעות בספקטרום הניורולוגי, ולא כאשר קיימות הפרעות למידה אחרות.

3.7 מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי

חלק מהילדים עולי צרפת למדו במוסדות החינוך של הזרם "המוכר שאינו רשמי" (מוסדות חינוך תורניים וחרדים). לא היו במינהל החינוך כל נתונים

²⁷ חוזר מנכ"ל 1.2-42 משנת 2014

על מספר הילדים עולי צרפת שלומדים במוסדות החינוך התורניים והחרדים.²⁸

נמסר לביקורת כי בשנים האחרונות חלה עלייה משמעותית במספר התלמידים העולים הנקלטים במוסדות החינוך החרדיים (לדוגמא בי"ס חורב, בי"ס שערי ציון ותהילה לדוד). הוסבר לביקורת כי הסיבה לכך הינה שעות הלימוד הארוכות בבתי ספר אלה (עד השעה 17:00), וכן שרותי הזנה הניתנים לתלמידים.

לדעת הביקורת, רצוי שבמינהל החינוך יהיה מידע על היקף קליטתם של עולי צרפת בזרם החינוך המוכר שאינו רשמי.

3.8 מרכז כיוונים

מרכז כיוונים הינו הגוף המוביל בעיר בנושא הצעירים. פעילות המרכז מתמקדת בעיקר בעידוד ההשכלה הגבוהה ובהכוונה בתחום התעסוקה. מנהלת מרכז כיוונים מסרה כי לא מתקיימת במרכז פעילות מיוחדת המיועדת לצעירים עולי צרפת, והם אמורים להשתלב בפעילות הכללית. עוד מסרה מנהלת המרכז כי עד לפני מספר שנים הועסקה במרכז רכזת דוברת צרפתית, אולם מאז שהופסקה עבודתה לא ניתנים במרכז מענים מיוחדים המותאמים לצרכים של הצעירים העולים.

הביקורת המליצה למנהלת המרכז להפיק דף מידע בצרפתית המציג את השירותים העיקריים שנותן המרכז (לחיילים משוחררים, סטודנטים וכדומה), במטרה להגביר את שילובם של הצעירים עולי צרפת בפעילות המרכז.

²⁸ במחקר שנערך בשנה"ל תשע"ב ביחידה למדידה ולהערכה של מינהל החינוך נמצא כי 31% מקרב הבנות ו-16% מקרב הבנים למדו במוסדות החינוך העצמאי, אולם בעת הביקורת לא היו במינהל נתונים עדכניים בנושא זה.

4. המינהל לשירותים חברתיים

תהליך העלייה לישראל הינו אירוע משברי בחיי היחיד והמשפחה, ועלול לחשוף את העוברים אותו ללחצים ולפגיעות בשל הניתוק ממסגרות השתייכות מוכרות. המפגש עם נורמות תרבותיות שונות ועם מערכת מוסדית שונה, מערער דפוסים מוכרים ובטוחים של התנהלות ויוצר מתחים וקונפליקטים²⁹.

נוכח מצב זה, הביקורת בדקה את המענים הניתנים על ידי המינהל לשירותים חברתיים לטובת עולי צרפת.

4.1 מחלקת עולים

כח האדם במחלקה כלל בעת הביקורת מנהל מחלקה, שני רכזים לעולי אתיופיה, רכזת לעולי צרפת, 4 מדריכות ביתיות (אחת מהן מיועדת לטיפול במשפחות עולי צרפת). לפי דיווחי המחלקה, להלן התוכניות שהפעילה מחלקת עולים בין השנים 2016 – 2018 לטובת עולי צרפת:

- השתתפות במימון שתי מועדוניות לילדים עולי צרפת (סה"כ כ- 50 ילדים ממוסדות רשת מעיין החינוך התורני). המועדונית פעלו בשעות 13.30 עד 17.30 וכללו הזנה מלאה.
- סדנא לנערות עולות בשיתוף עם הצוות המקצועי של תיכון אמית י' (2 קבוצות בהשתתפות כ-15 נערות).
- מתן מענים פרטניים ליחיד ולמשפחה לפי דרישה, כגון ליווי עולים במגעים מול מוסדות בעיר. לדברי הרכזת, טיפלה המחלקה בשנת 2018 באופן פרטני בכ-30 משפחות מעולי צרפת.
- תוכנית סיוע ביתי – בתוכנית השתתפו 12 אימהות לילדים מגיל לידה עד גיל 3, שלוו על ידי מדריכה דוברת צרפתית. מנהל המחלקה מסר

²⁹ חומר רקע למפגש למידה בנושא "עולים מצרפת-צרכים ומענים", מאי 2018, קרנות הביטוח הלאומי.

לביקורת כי אותרו כ- 20 אימהות נוספות הממתינות להצטרף לתוכנית, והדבר מותנה בהגדלת התקן למדריכות³⁰. יודגש כי מנהל מחלקת עולים מסר לביקורת שמשרד הקליטה הפסיק לממן החל מ- 1.1.2019 מספר תוכניות המיועדות לעולי צרפת (מועדוניות לילדים, סדנא לנערות וסדנא לאימהות עצמאיות). הביקורת המליצה למינהל לשירותים חברתיים לבחון את האפשרות להמשיך במימון התוכניות ממקורות העירייה, עד לקבלת החלטה במשרד הקליטה לגבי המשך המימון.

4.2 המוקד לקליטת עלייה

בהחלטת ממשלה 2446 מפברואר 2015 אושרה תכנית מיוחדת לעידוד העלייה ולקליטה מיטבית של עולים ממספר מדינות, וביניהן עולים מצרפת. בין היתר, הוחלט על הרחבת שירותי הרווחה למשפחות עולים נזקקות ומתן מענים מותאמים לילדים ובני נוער במצבי סיכון ומצוקה.

בעקבות החלטת הממשלה הוקם במינהל לשירותים חברתיים מוקד לקליטת עלייה, האמור לספק שירותים לעולי צרפת. על פי מסמך המציג את פעילות מוקד הקליטה היישובי, מטרת המוקד הינה לתת לפונים סיוע, ליווי ותמיכה, תוך התערבות קצרת מועד וממוקדת במשבר העלייה. צוות המוקד כלל:

- עו"ס דוברת צרפתית ב- 75% משרה.
- מלוות משפחות ב- 100% משרה האחראית על סיוע במיצוי זכויות וליווי העולים במפגש עם המוסדות הציבוריים שהעולה נזקק להם.
- מזכירה ב- 50% משרה

³⁰ במקביל לקבוצה של אימהות עולות מצרפת, התקיימו גם קבוצות לאימהות עולות מאתיופיה ומאוקראינה.

- עובדת ב- 25% משרה המשמשת כרכזת בפרוייקט שח"ם ("שואפים, חולמים, מצליחים")³¹.

על פי הנתונים שנמסרו לביקורת, בשנת 2018 קיבלו במוקד הקליטה סיוע מסוגים שונים כ- 120 משפחות. עוד נמסר לביקורת כי בשנת 2018 הוחל בפיילוט של תוכנית "עולים לדרך", המיועדת ללוות משפחות עם ילדים במצבי סיכון. בעת הביקורת כללה התוכנית שתי משפחות.

צוות עובדות מוקד הקליטה מסר לביקורת כי חלק גדול מעבודתה של מלוות המשפחות מתמקד בסיוע לעולה במהלך המפגשים עם המוסדות שהעולה נדרש אליהם, ובשל כך הצטמצם מאוד הטיפול בהיבטים אחרים של משבר הקליטה שמוקד הקליטה אמור לטפל בהם. כמו כן, נמסר לביקורת כי קיימת רתיעה בקרב עולי צרפת מפניה לגורמי הרווחה בבקשה לקבלת שירות, בשל ההבדלים בין מערכת הביטחון הסוציאלי בצרפת ובישראל ובשל ההבדלים באופן קבלת הזכאות.³²

הביקורת המליצה כי מוקד הקליטה יזום שיתופי הפעולה עם עמותות של עולי צרפת, במטרה להנגיש לציבור העולים את השירותים המוצעים על ידי מוסדות הרווחה בעיר ובמטרה להקטין את החסמים התרבותיים המונעים את הפנייה אליהם.

³¹ פרויקט המבוצע בסיוע עמותת "בעצמי". הרכזת אחראית על חמש בנות שירות לאומי הפועלות בשלושה בתי ספר יסודיים: נעם, אורות, שילה (סה"כ 11 משפחות). כל בת שירות מטפלת בשתיים או שלוש משפחות. במסגרת הפרוייקט התלמידים מקבלים סיוע של חונכת בהכנת שעורי בית, ליווי חברתי ותמיכה רגשית. כמו כן מתקיימת פעמיים בשבוע פעילות אחר הצהריים בבית המשפחה.

³² בנוסף לכך, יש לציין כי בצרפת חלק מהסיוע לנזקקים נעשה באמצעות מוסדות הקהילה היהודית, הנתפסים כמערכת תומכת ואמפטיית.

לסיכום, הביקורת מציינת כי התוכניות הפועלות באמצעות המינהל לשירותים חברתיים נתנו בשנת 2018 מענים מסוגים שונים לכ-200 עולים (יחידים ומשפחות).

הגם שמדובר בכמות לא מעטה של מטופלים, להערכת הגורמים השונים שהביקורת נפגשה עימם, אין בכך מענה מלא ומספק למשבר הקליטה שחוו העולים מצרפת, כפי שהביקורת נחשפה אליו במהלך עבודתה.

הביקורת המליצה לראש המינהל לבחון את הרחבת המענים הניתנים לאוכלוסיית עולי צרפת, למול ההתמודדות עם מצבי משבר בתוך המשפחה, בעיות התעסוקה, התפתחות מצבי סיכון בקרב בני נוער ובתחומים נוספים הקשורים למשבר ההגירה.

כמו כן, הביקורת המליצה לבחון את האפשרות לקבל מידע מוקדם על משפחות בעלות מאפייני סיכון עוד לפני עלייתן לארץ (כגון משפחות חד הוריות, משפחות הכוללות ילד עם צרכים מיוחדים, משפחות מרקע סוציו-אקונומי נמוך וכיוצא באלה), לקיים קשר רציף עם המשפחות עוד לפני מועד העלייה, ולבחון מהם המענים הנדרשים על מנת להקל על קליטתן באשדוד.

5. המחלקה לקליטת עלייה

מחלקת הקליטה³³ מהווה את הגורם העירוני המרכזי האמור לסייע לעולה בתהליך קליטתו. בין היתר, עובדות המחלקה מלוות את העולה

³³ לאחר הביקורת הפכה המחלקה לאגף.

במגעיו מול המוסדות השונים, מסייעות לו במיצוי זכויותיו ומארגנות פעילות חברתית ותרבותית לשילוב העולה בחברה הישראלית. כח האדם של המחלקה כלל 19 עובדים, מתוכם שתי עובדות האחראיות על הטיפול בעולי צרפת³⁴.

5.1 גורם מנהל

מעצם טבעו של תהליך הקליטה, העולה חווה קשיי הסתגלות בתחומי החיים השונים – קשיים ברכישת שפה, אי מציאת תעסוקה הולמת, פערים בתחום החינוך, הרווחה, בחיי התרבות והפנאי ועוד. בכל אחד מתחומים אלה, על הגופים השונים ברשות המקומית לפתח מענים ותוכניות שיסייעו לעולה להתגבר על משבר הקליטה.

יחד עם זאת, בנוסף למענים הניתנים לעולה על ידי יחידות העירייה השונות, כל יחידה בתחומה, היה צורך בקיומו של גורם מנהל שתהיה לו ראייה רחבה על מכלול המענים הקיימים והנדרשים, ויהיו בידיו הנתונים והמידע המלאים בכל התחומים הקשורים לעולים ולתהליך קליטתם.

הביקורת התרשמה כי יש צורך בקיומו של גורם עירוני שירכז את המידע וינהל את מכלול הפעילויות הקיימות לטובת הטיפול בעולי צרפת, וכן יפעל לשיפור קשרי העבודה והתיאום בין הגופים השונים המטפלים בעולה.

לדעת הביקורת, מחלקת הקליטה אמורה להיות הגורם המנהל בכל הנוגע לקליטת עולי צרפת.

לאחר הביקורת נמסר כי מחלקת הקליטה הפכה לאגף. הביקורת המליצה לבחון באופן יסודי את המבנה הארגוני ואת ההרכב והכמות

³⁴ רוב העולים שהגיעו לאשדוד בעשור האחרון עלו מרוסיה ומאוקראינה ומיעוטם מצרפת ומארצות אחרות, למעט בשנים 2014-2015 שבהן כמחצית מהעולים שהגיעו לאשדוד עלו מצרפת.

של כח האדם הנדרשים להפעלת אגף הקליטה, על מנת שיוכל לבצע את המשימות שיוטלו עליו.

5.2 הפעלת תוכניות במימון משרד הקליטה

נוהל רשויות מקומיות של משרד הקליטה קובע קווים מנחים לעבודת הרשות המקומית בתחום קליטת העולים בקהילה. הנוהל מפרט מהן התוכניות שהמשרד משתתף במימון, תוך מתן דגש על המענים שיש לספק לקבוצות שונות באוכלוסיית העולים (כגון נשים, נוער, קשישים וכיוצא באלה). הביקורת בדקה את הפעילויות שביצעה מחלקת הקליטה בשנת 2018 לטובת עולי צרפת, למול התוכניות המוצגות בנוהל.

נמצא כי רוב הפעילויות המצוינות בנוהל מבוצעות על ידי המחלקה, למעט במספר תחומים:

א. בהתאם לנוהל, על הרשות להפעיל תוכניות להעצמת האישה העולה, תוך מתן דגש על מנהיגות נשית, שיווין בין המינים, זוגיות והורות, מניעת אלימות במשפחה וקידום מעמד האישה. לא נמצאו פעילויות בתחום זה.

מנהלת המחלקה מסרה כי נערכה פעילות לטובת נשים עולות, כגון הרצאות בנושא בריאות האישה, סדנת בישול, סדנת טיפוח ופעילות ספורט. כמו כן, בנובמבר 2018, החלה ביוזמת המחלקה בשיתוף המרכז להורות, סדנה בת 8 מפגשים בהדרכת מנחה מטעם חב"ד שהשתתפו בה כ- 15 נשים עולות.

הביקורת העירה כי הפעילות שמבצעת המחלקה עבור נשים, אינה מכוונת להשגת המטרות עליהם הצביע הנוהל של משרד הקליטה.

ב. בהתאם לנוהל, על הרשות להפעיל תוכניות לאוכלוסיית הקשישים העולים, תוך מתן דגש על פעולות לטיפול תרבותי שעות הפנאי,

סיורים להכרת הארץ, פעולות בנושאי ספורט, חוגי שירה וזמר, תזונה, אורח חיים בריא ועוד. הביקורת מצאה כי לא בוצעו פעילויות ייעודיות לקשישים (למעט יום טיול אחד).

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי נוהל משרד הקליטה מציין רשימה של תחומי פעילות אפשריים, והמחלקה רשאית לבחור מהם תחומי הפעילות שעל פי שיקול דעתה נכון להתמקד בהם. גם בהתחשב בהסברה של מנהלת המחלקה, לדעת הביקורת ראוי היה לבצע במסגרת מחלקת הקליטה גם פעילות לטובת אוכלוסיית הנשים בקרב העולים.

5.3 מלווי עולים ("פרויקטורים")

בהתאם לנוהל רשויות מקומיות שפרסם משרד הקליטה, מלווה העולים הוא איש קשר המתאם בין כל הגופים הרלוונטיים למימוש הקליטה המוצלחת של העולה. תפקידו העיקרי של הפרויקטור הוא ללוות את העולים בתהליך קליטתם בשנים הראשונות לאחר העלייה. בין היתר, התפקיד כולל:

- פעילות לעידוד העלייה לעיר, לרבות השתתפות בירידי עלייה בארץ המוצא ואיתור מועמדים לעלייה, קשר עם שליחי העלייה ופעילות הסברה לגבי היתרונות של הרשות המקומית בקליטת העלייה.
- יצירת קשר ראשוני עם המועמדים לעלייה וטיפול בנושאים הקשורים לקליטתם בתחומי הרשות עוד בטרם עלייתם לישראל.
- לאחר העלייה, תפקיד הפרויקטור לספק מידע לעולה בכל הנוגע לשירותים שנותנת הרשות המקומית על אגפיה, וכן לגבי השירותים שמספקים המוסדות הממשלתיים והציבוריים השונים.
- מתן סיוע ברישום לאולפנים.

- סיוע ברישום ילדים למסגרות החינוך וסיוע בהכרת המערכת הבית ספרית.
 - הפניית העולה למשרד העלייה והקליטה לבירור הסיוע המגיע לו, ובכלל זה הכנת תכנית תעסוקתית המתאימה לו ועזרה לעולה במימושה.
 - סיוע בהשגת דיור זמני שישמש את העולה בתקופה שלאחר העלייה וסיוע בהתארגנות להשגת דיור קבע.
 - ארגון וליווי טיולים להכרת הארץ וארגון אירועי חברה ותרבות לקבוצות העולים.
- כאמור, מחלקת הקליטה כללה שתי פרויקטוריות לטובת עולי צרפת. בפועל עיקר עבודתן של הפרויקטוריות התמקד בליווי העולים וסיוע במיצוי זכויותיהם (במחלקות העירייה, בביטוח הלאומי, במשרד הפנים, בקופות החולים, בבנקים ובמוסדות אחרים). בנוסף לכך, עסקו הפרויקטוריות בהפצת מידע בקרב העולים על פעילויות המחלקה, באמצעות הודעות בקבוצות וואטסאפ, קשר טלפוני ופרסום באתר האינטרנט העירוני.

יש לציין כי הוראות משרד הקליטה קובעות כי הפרויקטור ילווה את העולה בתהליך קליטתו עד שלוש שנים ממועד העלייה. בפועל, נמסר לביקורת כי בחלק גדול מהמקרים בגלל צרכי העולה נמשך תהליך הליווי גם מעבר ל- 3 שנים, והדבר מגביר את העומס המוטל על הפרויקטור.

הביקורת סבורה כי ריבוי המשימות המוטלות על הפרויקטור בהתאם לנוהל, אינן יכולות להתבצע בהצלחה על ידי אדם אחד, האמור לסייע במהלך השנה לקליטת מאות עולים. נוכח עובדה זו, הביקורת המליצה להגדיר מחדש את מבנה כח האדם של המחלקה. בנוסף לכך,

הביקורת המליצה למחלקה להיעזר במתנדבים (עולים דוברי צרפתית בעלי ותק בארץ), אשר יסייעו לפרויקטור בביצוע תפקידו.

6. פעילות לעולים באמצעות החברה העירונית לתרבות

החברה העירונית לתרבות הינה זרוע ביצועית של עיריית אשדוד, והיא נותנת מגוון של מענים לתושבי העיר בתחומים קהילתיים, חברתיים, חינוכיים ותרבותיים, תוך שילוב כל מרכיבי האוכלוסייה, וביניהם התושבים העולים.

החברה עירונית מפעילה 14 מרכזים קהילתיים הפזורים ברובעים השונים ברחבי העיר, וכן היא האחראית על מוסדות תרבות ואמנות רבים, כגון מוזיאונים, תזמורות, להקות מחול, להקות זמר ועוד.

6.1 פעילות בתחומי תרבות הפנאי

החברה עורכת מופעים ומבצעת פעילות חברתית וקהילתית עבור עולי צרפת בסיוע עמותת "המרחב הפרנקופוני" (לדוגמא, הצגות תיאטרון, סרטי קולנוע, מופעי מוזיקה, הרצאות וטיולים). החברה מממנת את כל העלויות בגין הפעילויות, ומעבירה לעמותה 10% מתוך ההכנסות עבור הפקת הפעילות.

כמו כן, מפעילה העמותה אולפנים ייחודיים במתנ"ס ספרא ובמוסדות החברה להכרת שפת התנ"ך והבנת טקסטים מתוך התפילה.

6.2 פעילות בתחומי החינוך

• תוכנית "מחברים" – מיזם משותף של משרד החינוך, החברה למתנ"סים ועמותת "קעליטה", למימון חוגים לילדים עולי צרפת

בכיתות ד'-ח'. בשנת בלימודים תשע"ט השתתפו בתוכנית כ- 100 ילדים.

- הפעלת שתי סדנאות לשיפור ידיעת השפה העברית (במרכז כיוונים ובמתנ"ס) (הכוללת מפגש אחד בשבוע).
- הפעלת שתי מועדוניות (במתנ"ס יא' ובמתנ"ס יב') (בשיתוף מינהל הרווחה, עמותת קעליטה והחברה העירונית).

מנכ"ל החברה העירונית מסר לביקורת כי אין די בהפעלת שתי מועדוניות לילדים הלומדים בבתי הספר היסודיים, וכי קיים צורך במתן מענה עירוני כולל עבור התלמידים עולי צרפת לשעות שלאחר הלימודים.

מנכ"ל החברה המליץ כי העירייה בשיתוף עם החברה העירונית יפעלו לפתיחה מסגרות לשעות אחרי הלימודים במתנ"סים הפועלים ברובעים שמתגוררים בהם עולי צרפת, תוך תיאום עם הפעילות המתקיימת בבתי הספר.

6.3. שיתוף פעולה עם עמותת "קעליטה"

עמותת "קעליטה" היא ארגון הגג של העולים דוברי הצרפתית בישראל. לדברי מנכ"ל העמותה, קעליטה מאגדת כ- 60 עמותות הפועלות למען עולים דוברי צרפתית החיים בישראל. הביקורת נפגשה עם מנכ"ל העמותה ועם סגניתו. להלן הנקודות העיקריות שעלו בפגישה:

תחום התעסוקה - העמותה מפעילה בת"א ובירושלים מרכזי תעסוקה לטובת עולי צרפת (לרבות שירותי השמה). מנכ"ל העמותה מסר לביקורת כי העמותה מבקשת לפתוח מרכז תעסוקה באשדוד, שיפעל

בשלב הראשון במשך יום אחד בשבוע, ולצורך כך דרוש לה מקום לקיום הפעילות.

הביקורת המליצה להקצות מקום במתנ"ס ספרא לטובת הפעלות מרכז התעסוקה שבכוונת העמותה להקים באשדוד.

דירות קלט – דירת קלט הינה דירה המשמשת למגורי העולה בתקופת שהותו הראשונה בארץ, בדרך כלל לתקופה קצרה של מספר חודשים. מימון השהות בדירת הקלט נעשה במשותף על ידי הסוכנות היהודית, הרשות המקומית והעולה עצמו. בחלק מהרשויות המקומיות, מחזיקה העירייה בבעלותה דירות או שוכרת דירות המשמשות כדירות קלט לעולים. ברשויות מקומיות אחרות, פועל בתחומן מרכז קליטה המשמש מקום דיור זמני לעולה מיד עם הגעתו לישראל.

לדברי מנכ"ל קעילטה, העדרן של דירות לדיור זמני באשדוד, הינו אחד החסמים המונע את הגעתם של עולים מצרפת לעיר (ראה גם פרק 9.3 שלהלן).

לדעת הביקורת, ראוי לבחון האם ניתן להציע דירות קלט לעולים המגיעים לאשדוד, על בסיס דירות פנויות בהוסטלים המצויים בעיר (במקרים שישנן דירות פנויות).

לחילופין, על העירייה לשקול השכרת דירות שישמשו כדירות קלט, בדומה להשכרת דירות עבור מורות חיילות שהעירייה משכירה באמצעות החברה לתרבות.

מועדוניות - קעילטה משתתפת במימון הפעלת שתי מועדוניות באשדוד: מועדונית "אימאב" במתנ"ס ספרא (הקולטת ילדים מבי"ס חב"ד) ומועדונית במתנ"ס י"א (הקולטת ילדים מבתי ספר הממ"ד). התלמידים מגיעים למועדוניות לאחר שעות הלימודים באמצעות הסעה מאורגנת.

לדברי מנכ"ל קעליטה, העמותה מוכנה להשתתף במימון הפעלת מועדוניות נוספות, אם העירייה תיזום את הפעלתן. הביקורת המליצה לעירייה ולחברה העירונית לבחון את הצורך בהפעלת מועדוניות נוספות עבור ילדים הלומדים בבתי הספר הממ"ד, תוך מתן שרותי הסעה, במטרה לשלב במועדוניות תלמידים הלומדים בבתי ספר מרובעים שונים.

7. עידוד העלייה לאשדוד

7.1 עריכת מחקר מקיף

למרות שחלפו שבע שנים מאז החל גל העלייה מצרפת לישראל, לא נערך ביוזמת העירייה מחקר שנועד לבחון את המאפיינים הייחודיים של עולי צרפת באשדוד ואת איכות המענים שמספקת בעירייה לעולים בתהליך קליטתם. המחקר אמור לספק מידע בתחומים כגון:

- פילוח העולים לפי מאפיינים דמוגרפיים (רווקים, משפחות צעירות, משפחות חד הוריות, קשישים וכיו"ב).
- מאפיינים סוציו אקונומיים (כגון הכנסה והשכלה).
- מאפייני תעסוקה (שכירים, בעל מקצועות חופשיים, בעלי עסקים וכיוצ"ב).
- איבחון קשיי הקליטה לפי סוגי אוכלוסייה.
- החוזקות והחולשות של העיר אשדוד ביחס לערים אחרות, היכולות להשפיע על העדפת העולה את העיר.
- איכות המענים העירוניים הקיימים בנושאים השונים כגון: סיוע במיצוי זכויות, רכישת שפה, חינוך, תעסוקה וכיו"ב.
- מענים חסרים בשירות העירוני לעולה.

במהלך עבודתה ניסתה הביקורת להפיק נתונים מהמערכות העירוניות בנוגע לאוכלוסיית העולים מצרפת, כגון שיעור ההשתתפות בתוכניות הקליטה בקהילה שיוזמת מחלקת הקליטה, נתונים הקשורים לקליטת ילדי עולים במערכת החינוך, הקצאת תקציבים לטובת עולי צרפת וכדומה.

התברר לביקורת כי ניהול המידע במערכות העירוניות השונות אינו כולל מיון המבדיל בין ילידי הארץ לבין עולים, ואינו כולל מיון עולים לפי ארצות מוצא.

כתוצאה מכך, לא היתה אפשרות להפיק מידע באמצעות המערכות העירוניות לגבי עולי צרפת ולנתח את משמעויותיו.

7.2 נתונים על החזרה לצרפת

על פי נתונים לא רשמיים, כ- 10% מהעולים מצרפת חוזרים לארץ מוצאם תוך שלוש שנים מתאריך עלייתם³⁵.

מחקר שפורסם ביולי 2017 על ידי המרכז למחקר ולמידע של הכנסת, קבע כי הירידה מהארץ מהווה חסם משמעותי המונע גידול בעלייה. כישלון תהליך הקליטה של העולים שלאחר תקופה השהות בישראל בחרו לחזור לארץ המוצא, מהווה את הגורם העיקרי המרתיע יהודים המתגוררים בצרפת ושוקלים האם לעלות בעתיד לישראל.

הביקורת ניסתה להשיג ממספר מקורות עירוניים וממשלתיים, נתונים על שיעור הירידה של העולים שהגיעו מצרפת לאשדוד, מאחר והנתונים בדבר היקף הירידה יכולים להוות מדד להצלחת הקליטה. התברר כי לא היו קיימים בעירייה כל נתונים בנושא זה.

³⁵ דן לביא "בלי תוכנית חירום: עולי צרפת לא יוסיפו לעלות לישראל" ישראל היום 9.7.19. על פי מחקר אחר שיעור החוזרים לצרפת היה גבוה יותר.

הביקורת סבורה כי על היחידה לתכנן אסטרטגי בשיתוף אגף המחשוב לבחון מהם הכלים שבאמצעותם ניתן יהיה לקיים מעקב על מספר העולים לאשדוד שעזבו את הארץ לתקופה העולה על שנה, בחתכים שונים (כגון ארץ מוצא, מספר השנים בארץ, גיל, מצב משפחתי, השכלה וכיו"ב). על בסיס הנתונים שיאספו, ניתן יהיה לנתח את הסיבות לכישלון הקליטה וליזום פעולות במטרה לצמצם את מספר החוזרים לצרפת.

7.3 אתר האינטרנט של העירייה

באתר האינטרנט של העירייה קיימת אפשרות לעבור למסך הכתוב בשפה הצרפתית (וכן למספר שפות אחרות), ולקרוא באתר מידע כללי על העיר המתורגם לצרפתית ולשפות אחרות. יחד עם זאת, לא היה ניתן לקבל מידע בשפות שונות על מחלקות העירייה, לרבות מחלקת הקליטה, לאפשר לעולה לקרוא באתר האינטרנט בשפתו על פעילות מחלקות העירייה ולקבל מידע ספציפי הנדרש לו בנוגע לפעילות המחלקות.

במיוחד, הביקורת העירה כי יש הכרח לתרגם את דף האינטרנט של מחלקת הקליטה באתר העירייה, דבר שינגיש את שירותי המחלקה לעולים ויאפשר להם ליצור קשר עם עובדי המחלקה לפי צרכי העולה. כמו כן, הביקורת המליצה לשלב באתר העירייה את הסרטון שהופק במחלקת הקליטה בשפה הצרפתית, המציג את העיר אשדוד ואת שירותי המחלקה.

7.4 ועדה לקליטת עלייה

בהתאם לסעיף 149ה. לפקודת העיריות "בעירייה שלפחות 10% מתושביה עלו לישראל אחרי יום ד' בשבט תש"ן (1 בינואר 1990), תבחר המועצה ועדה לקליטת עלייה שתטפל בכל ענין הנוגע לקליטתם של התושבים האמורים."

בהתאם לסעיף 166 (א) לפקודת העיריות "ועדה שחובה להקימה לפי כל דין תכנס לפחות אחת לשלושה חדשים".

הביקורת מצאה כי במהלך שלוש השנים שנבדקו (2016 עד 2018), התכנסה הועדה פעמיים בלבד (בפברואר 2016 ובינואר 2017). בשנת 2018 לא התכנסה הועדה כלל. לדעת הביקורת, יש חשיבות בכך שוועדת הקליטה תתכנס בתדירות הנדרשת.

נוכח הממצאים אשר פורטו בדוח, הביקורת סבורה כי בחלוף שבע שנים מתחילת גל העלייה מצרפת, היה מקום לדון באחת משיבות וועדת הקליטה בבעיות הקשורות בקליטת העלייה מצרפת, ולבחון פיתוח מענים ייחודיים למאפיינים של קבוצת אוכלוסייה זו³⁶.

7.5 עידוד העלייה בארץ המוצא

התהליך שעובר העולה לפני עלייתו לישראל מורכב מהשלבים העיקריים הבאים:

- העולה פונה לשליח העלייה של הסוכנות היהודית בארץ המוצא ומבקש לקבל פרטים ראשוניים על תהליך העלייה.
- נפתח לפונה תיק בסוכנות היהודית ונבדקת זכאותו לעלייה.
- אם העולה נמצא זכאי, הוא מוזמן לשליח הסוכנות ומתחיל תהליך ייעוץ לקראת העלייה (כולל בחירת מקום הישוב שבו העולה יקלט).

³⁶ בשולי הדברים, נציין כי ראוי לקיים דיונים נפרדים וממוקדים גם לגבי קשיים בקליטתם של אוכלוסיות עולים מארצות מוצא אחרות (עולי חמ"ע לסוגיהם, אתיופיה, אמל"ט וכדומה).

- נקבע תאריך ליום העלייה ונרכשים כרטיסי הטיסה. במקביל, מועברת הודעה למשרד העלייה והקליטה על תאריך הגעת העולה לישראל.

בגלל החשיבות הרבה שיש לשלבים שעובר העולה בארץ המוצא לפני עלייתו, הביקורת קיימה שיחות עם סמנכ"ל קשרי קהילה ועם מנהלת תחום הקליטה בסוכנות היהודית, ובדקה מהן הפעולות שהעירייה היכולה לנקוט בהן כדי להגדיל את חלקה של אשדוד בקליטת העולים מצרפת.

התברר כי הרשות המקומית יכולה לעודד את העלייה והקליטה בתחומה באמצעים הבאים:

7.5.1 ירידי עלייה

הסוכנות היהודית ומשרד הקליטה מקיימים בצרפת שלושה ירידי עלייה בשנה (בד"כ בחודשים פברואר-מרץ, מאי ואוקטובר). ליריד העלייה מוזמנים, בין היתר, נציגי מחלקות הקליטה ברשויות המקומיות.

לדברי מנהלת תחום קליטה בסוכנות היהודית, יש חשיבות רבה לכך שיגיעו לירידים פרויקטורים ממחלקת הקליטה העירונית, דוברי צרפתית כשפת אם, אשר יוכלו לבצע את עבודת ההסברה הנדרשת בזמן היריד. הפרויקטורים אמורים להמשיך בקשר רציף עם העולה לאחר היריד, לסייע לו בפתרון בעיות שהעולה נתקל בהן במשך התקופה שלפני עלייתו, וכן לטפל בקליטת העולה לאחר הגעתו לאשדוד, כך שיווצר רצף טיפולי בכל שלבי העלייה והקליטה.

מהנתונים שנמסרו לביקורת עולה כי פרויקטורית אחת מטעם מחלקת הקליטה המטפלת בעולי צרפת, משתתפת בכל שנה רק ביריד עלייה אחד (מתוך שלושה ירידים המתקיימים בכל שנה).

לדעת הביקורת יש להגדיל את מספר ירידי העלייה שנציגי העירייה משתתפים בהם, וכן לשלוח לכל יריד עלייה שתי פרויקטוריות (כפי שנוהגות עיריות אחרות), כדי ליעל את הטיפול בפונים.

בנוסף לכך, נמסר לביקורת כי מחלקת הקליטה אינה מודעת מבעוד מועד לתאריכים שבהם מתקיימים הירידים, למרות שהסוכנות היהודית מתכננת את קיום הירידים כבר בסוף השנה הקודמת. כתוצאה מכך, ההתארגנות של מחלקת הקליטה לקראת הנסיעה ליריד נעשית בלחץ זמן, ולעיתים אין אפשרות לצרף למשלחת בלוח זמנים קצר גורמים עירוניים נוספים.

7.5.2 תיק מידע

נציגי הסוכנות שהביקורת נפגשה עימם מסרו לביקורת דוגמאות של תיקי מידע שרשויות מקומיות רבות הכינו, שמטרתם לחשוף את הערים הקולטת בפני העולה הפוטנציאלי. תיקי המידע כללו נתונים לגבי אפשרויות הקליטה בכל עיר בתחומי הדיור, התעסוקה, החינוך וכיו"ב, וכן כללו פירוט של הפעילויות המבוצעות בכל עיר לטובת העולים.

שליחי העלייה בצרפת שהביקורת שוחחה עימם טלפונית, מסרו לביקורת כי לא היו במשרדי הסוכנות בפרוץ תיקי מידע לגבי העיר אשדוד, שניתן לחלק לעולים פוטנציאליים המבקשים לקבל מידע על העיר.

לעומת זאת, מנהלת מחלקת הקליטה הציגה לביקורת תיקי מידע בשפה הצרפתית שהכינה המחלקה לפני מספר שנים, שחולקו לעולים

הפוטנציאליים בירידי העלייה שנערכו בצרפת. תיקי המידע על אשדוד נמסרו לשליחי העלייה של הסוכנות בעת שנציגת המחלקה השתתפה ביריד העלייה, אולם ככל הנראה לא נמסרו תיקים בכמות מספקת.

הביקורת העירה כי על מחלקת הקליטה לחדש מעת לעת את מלאי תיקי המידע האמורים להימצא אצל שליחי העלייה של הסוכנות היהודית.

7.5.3 פתרון דיור ראשוני לעולים

במהלך עבודתה התרשמה הביקורת ממקורות שונים כי קיומו של פתרון דיור ראשוני לתקופה קצרה הינו גורם המסייע רבות לתהליך הקליטה של העולה, ומהווה שיקול משמעותי בקבלת ההחלטה של העולה להתגורר עם עלייתו לארץ בעיר זו או אחרת.

התברר לביקורת כי מספר ערים מציעות לעולה להתגורר לתקופה קצרה בדירת קלט³⁷ (כגון, חיפה, ראשון לציון, ירושלים ועוד), כאשר הסוכנות היהודית משתתפת במחצית מהוצאות דיור הקלט, והמחצית הנוספת משולמת על ידי העולה והרשות המקומית. הוסבר לביקורת כי קיומו של דיור ראשוני בר השגה מפחית באופן משמעותי את תחושת אי הוודאות של העולה, ומשפר את תהליך הקליטה של העולה בתקופה הראשונה לשהייתו בארץ.

נכון למועד הביקורת, לעולים מצרפת לא הוצע פתרון דיור ראשוני באשדוד. אומנם פועל בעיר מרכז קליטה של הסוכנות המאפשר קלט ראשוני לתקופה של חצי שנה, אך בפועל הוא לא שימש לקליטת

³⁷ בחלק מהמקרים הדירה בבעלות העירייה ובמקרים אחרים בבעלות מוסד ציבורי אחר.

העולים מצרפת³⁸, כך שבפועל לא הוצע לעולים המגיעים לאשדוד פתרון דיור ראשוני.

מנהלת תחום קליטה בסוכנות מסרה לביקורת כי להערכתה אם תארגן העירייה קבוצת עולים מצרפת שהדיור במרכז הקליטה מתאים להם, ניתן יהיה לשריין לטובת העולים מצרפת דירות במרכז הקליטה באשדוד, כפי שיידרש.

7.5.4 המלצות נציגי הסוכנות היהודית

במהלך שיחותיה עם נציגי הסוכנות היהודית המליצו נציגי הסוכנות לביקורת על פעולות לעידוד עלייה לעיר:

- **לדברי נציגי הסוכנות, יש חשיבות רבה להשתתפות נציגי העירייה באופן קבוע בירידי העלייה. בנוסף לכך, הצלחת הקליטה בעיר תלויה במידה מרובה בתהליך ההכנה שעובר העולה בארץ המוצא לפני עלייתו. לכן, יש חשיבות רבה ללווי שינתן לעולה על ידי הפרויקטורים מטעם העירייה**
- **בתקופה שלפני העלייה, תוך מתן מענים לבעיותיו עוד לפני מועד עלייתו ותוך הקטנת אי הוודאות הכרוכה במעבר למדינה אחרת.**
- **הרשות המקומית יכולה לארגן קבוצות עולים בעלי רקע משותף (רקע מקצועי, חברתי, דתי וכיוצ"ב) או המתגוררים בעיר מסוימת בצרפת. אם העירייה תארגן קבוצות עולים, הסוכנות היהודית תממן הפעלת אולפן יעודי לעולים הרוצים לעלות לעיר אשדוד, עוד לפני עלייתם לארץ.**
- **כמו כן, הסוכנות תערך לספק דירות קלט זמניות לטובת קבוצות עולים מצרפת במרכז הקליטה בבית קנדה.**

³⁸ במרכז הקליטה היו כ- 60 דירות, רובן דירות חדר ומיעוטן דירות של 2 חדרים. נציגי הסוכנות הסבירו לביקורת כי בד"כ העולים מצרפת הינם בעלי משפחות, ולכן הדיור במרכז הקליטה אינו רלוונטי מבחינתם בגלל גודל הדירה המוצעת.

- פעם בשנה מתקיים בארץ כנס של שליחי הסוכנות, ורשויות מקומיות רבות שואפות לארח את הכנס ולחשוף את העיר בפני שליחי העלייה. מומלץ שהעירייה תפעל גם היא לארח את כנס השליחים השנתי באשדוד.

הביקורת העירה כי בניגוד לערים אחרות, אשר היו אקטיביות בעידוד העלייה מצרפת לתחומן, לא היה קיים במחלקת הקליטה תהליך עבודה מובנה וקבוע לפיו הפרויקטורים המטפלים בעולי צרפת מקיימים קשר רצוף עם שליחי הסוכנות ועם העולים טרום עלייתם.

הביקורת המליצה על הגברת המעורבות של מחלקת הקליטה בתהליכי טרום העלייה, כדי ליצור רצף טיפולי (עלייה-קליטה), אשר יעודד את העלייה לעיר וישפר את סיכויי ההצלחה בקליטת העולה בעיר לאחר עלייתו.

הערות ראש העיר

קליטת עולי צרפת באשדוד

1. **כללי** – ראש העיר רואה חשיבות רבה בשיפור תהליכי הקליטה של העולים מצרפת ובצורך להגדיל את מספר העולים הבוחרים להתגורר באשדוד.

2. **קליטה בתחום התעסוקה** – ראש העיר הנחה את מנהלת אגף הקליטה ואת ראש המינהל לשירותים חברתיים לפתח תוכנית עירונית בתחום התעסוקה, אשר תספק לעולי צרפת מערך שלם וכולל של שירותים הקשורים להתמודדות של העולה עם ההיבטים השונים של הקליטה התעסוקתית.

3. **גורם מנהל** – ראש העיר הנחה את כל גורמי העירייה הנוגעים בדבר להקים "שולחן עגול" בתחום קליטת עולי צרפת, שידונו בו האמצעים שהעירייה אמורה לנקוט בהם כדי לצמצם את החסמים הפוגמים בתהליך הקליטה.

הגורם העירוני שתהיה לו אחריות כוללת על נושא קליטת עולי צרפת יהיה אגף הקליטה.

4. **מבנה אגף הקליטה** – ראש העיר הנחה את ראש המינהל למשאבי אנוש לבחון את המבנה ואת הרכב כח האדם הנדרש באגף הקליטה, על מנת שיוכל לבצע את המשימות שיוטלו עליו.

5. **עידוד העלייה לאשדוד** – הצלחת הקליטה תלויה במידה רבה בתהליך ההכנה שעובר העולה בארץ המוצא לפני עלייתו. ראש העיר הנחה את מנהלת אגף הקליטה ואת ראש המינהל לשירותים חברתיים להגביר את מעורבותם בשלבי טרום העלייה, כדי ליצור רצף טיפולי אשר יעודד את העלייה לעיר וישפר את סיכויי ההצלחה בקליטת העולים.



המינהל הכספי / מינהל ההנדסה



דו"ח ביקורת

ממשקים כספיים בין המינהל הכספי למינהל ההנדסה

כללי

חוק התכנון והבנייה ותקנותיו מאפשר לוועדה המקומית לתכנון ובנייה להטיל חיובים כספיים שונים בעת אישור בקשות להיתר בניה ו/או שימוש חורג (כגון אגרת מידע, אגרת בנייה, היטל השבחה, ערבות לקיום תנאי ההיתר וכדומה). כמו כן, חוקי העזר העירוניים מאפשרים לעירייה להטיל אגרות והיטלים מקומיים (כגון היטלי פיתוח).

במקרים שבהם הוטל חיוב על הנישום, תהליך יצירת החיוב הכספי נעשה במינהל ההנדסה באמצעות מערכת "קומפלוט", בעוד שהתשלום ורישומו מבוצע במינהל הכספי במערכת "מטרופולינט" (למעט תחום הערבויות המנוהל במערכת "אוטומציה").

נוכח מצב זה, בדקה הביקורת את הממשקים הכספיים בין מינהל ההנדסה למינהל הכספי ואת האופן שבו מתקיימת העברת המידע ביניהם, במטרה לוודא את שלמות ונאותות הנתונים במערכות השונות.

הביקורת החלה בבדיקתה בעקבות בקשת המנכ"ל ממבקר העירייה לערוך ביקורת נקודתית בנושא ההיבטים הכספיים של תהליך הטיפול בבקשות לאישור רישום זכויות בטאבו. נוכח הליקויים שנמצאו בבדיקה זו (ראה פירוט בפרק 4), החליטה הביקורת להרחיב את הבדיקה, לבחון את קשרי הגומלין בין המערכות במספר תחומים, ולהתייחס לאופן הטיפול בחיובים כספיים נוספים הנוצרים במינהל ההנדסה במסגרת הליכי התכנון והבנייה.

הביקורת בדקה את קשרי הגומלין בין מינהל ההנדסה למינהל הכספי בשלושה תחומים:

- היטל השבחה וקרן חניה.
- ערבויות
- אגרות והיטלים שהוטלו כתוצאה מאיתור חריגות בנייה ו/או שימוש.

הביקורת בחנה את תהליכי העבודה הנהוגים במינהל ההנדסה ובמינהל הכספי בתחומים אלה, לגבי החיובים השונים שנוצרו בתקופה ינואר 2016 עד יוני 2018. הביקורת בדקה את תהליכי העבודה החל משלב יצירת החיוב במינהל ההנדסה, דרך העברת המידע ממנהל ההנדסה למינהל הכספי ועד לגבייה בפועל. נציין כי הביקורת לא בחנה את מהות החיוב (העילה להפקת החיוב) או אופן חישובו (למעט נושא ריבית והצמדה).

להלן פירוט הממצאים:

1. היטל השבחה

על-פי התוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, היטל השבחה הינו תשלום חובה הנובע מעליית שווי המקרקעין שארעה כתוצאה מאישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג. היטל השבחה מוטל על הבעלים או על החוכר של המקרקעין, ושיעור ההיטל הוא מחצית מעליית שווי הנכס¹. החוק קובע כי ההיטל ישולם לא יאחר מהמועד שבו הבעלים מימש את זכויותיו במקרקעין.

¹ עליית שווי הנכס נקבעת על-ידי שמאי הוועדה.

מחלקת השבחה בוחנת האם נוצרה עילת חיוב בהיטל השבחה במסגרת התהליכים הבאים:

- אישור תכנית שבסמכות הוועדה המקומית או מתן המלצה חיובית לתכנית שבסמכות הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה.
- אישור בקשה להיתר בנייה או שימוש חורג.
- בחינת בקשה לקבלת אישור לרישום זכויות בטאבו.

במהלך השנים 2017 ו- 2018 גבתה העירייה היטלי השבחה בסך 42 מיליון ₪ ו- 65 מיליון ₪, בהתאמה.

במהלך התקופה הנבדקת (ינואר 2016 עד יוני 2018) פתחה מחלקת השבחה כ- 1,250 בקשות למימוש בהיקף כספי של כ- 120 מיליון ₪. רוב הבקשות (כ- 60%) נבעו כתוצאה מאישור היתר בנייה או אישור שימוש חורג, וכ- 40% הוצאו במסגרת קבלת אישור לרישום זכויות בטאבו.

הביקורת מצאה ליקויים רבים בתהליכי העבודה, הניהול, המעקב והבקרה המתקיימים במחלקת השבחה במהלך הטיפול בקשות למימוש שנוצרו כתוצאה מאישור היתר בנייה או שימוש חורג, וכן במהלך הטיפול בבקשות לרישום זכויות בטאבו, כמפורט להלן:

1.1. היעדר נהלי עבודה

כאמור, מחלקת השבחה אמונה על תחום היטל ההשבחה, ובמסגרת תפקידיה מייצרת המחלקה חיובים בהיקף של עשרות מיליוני ₪ בכל שנה. לצורך עבודתה מקיימת המחלקה קשרי גומלין עם יחידות שונות במינהל ההנדסה ובמינהל הכספי.

הביקורת בדקה האם קיימים נהלים הקובעים את סדרי העבודה במחלקה, והתברר כי קיים נוהל שפורסם בשנת 2007. מנהל המחלקה מסר לביקורת כי הנוהל הקיים הינו ישן ואינו רלוונטי לתהליכי העבודה הקיימים היום במחלקה. הביקורת העירה כי בחלוף כעשר שנים ממועד כניסתו של מנהל מחלקה הנוכחי לתפקידו, היה צורך להגדיר את תהליכי העבודה במחלקה באמצעות נוהל עדכני והנחיות עבודה מפורטות. בפועל, נמצא כי עובדות המחלקה פעלו בהסתמך על "תורה שבעל-פה" שהתגבשה לאורך השנים, וכל עובדת יישמה תהליכי עבודה שונים בהתאם לשיקול דעתה.

הביקורת מצאה ליקויים רבים בסדרי העבודה של המחלקה, הן ליקויים טכניים והן ליקויים מהותיים, אשר היה ניתן למנוע את היווצרותם אילו מנהל המחלקה היה פועל להסדרת תהליכי העבודה השונים ולהטמעתם במחלקה שבניהולו (ראה דוגמאות לליקויים השונים בהמשך הדו"ח).

הביקורת רואה בחומרה את אי הסדרת תהליכי העבודה במחלקת היטל השבחה, האמונה על יצירת חיובים כספיים בסכום של עשרות מיליוני ₪ בשנה², המהווים מרכיב משמעותי בהכנסות העירייה.

1.2. היעדר מנגנוני ניהול, פיקוח ובקרה

² יצוין כי לאחר הביקורת סיים מנהל המחלקה את עבודתו בעירייה.

תפקידו של מנהל מחלקת היטלי השבחה, כפי שהוגדר בנוסח המכרז שפרסמה העירייה (שבו זכה מנהל המחלקה הנוכחי), כולל הן אחריות על ההיבטים המקצועיים של עבודת המחלקה (כגון בחינת החבות בהיטלי השבחה ובחינת שומות שונות), והן אחריות ניהולית (כגון ביצוע מעקב על הכנסות הוועדה מהיטלי השבחה, בקרה ופיקוח על עבודות השמאים ועוד).

מנהל המחלקה מסר לביקורת כי אינו מקיים פיקוח סדור אחר עבודת העובדות הכפופות לו, הן בתחום היטלי השבחה והן בתחומים הנוספים שהמחלקה אחראית עליהם. עוד מסר מנהל המחלקה כי אינו מבקש מעובדותיו דו"חות עיתיים בתחום עיסוקן.

לדוגמא, לדעת הביקורת נכון היה להפיק דו"ח תקופתי לאיתור היתרי בנייה שנמסרו מבלי שמחלקת השבחה אישרה כי ההשבחה שולמה. דוגמא נוספת, נכון היה להפיק דו"ח שבועי העוקב אחר משך הזמן עד לקבלת חוות דעת השמאים החיצוניים.

הביקורת העירה כי היעדר נהלי העבודה והיעדר מנגנוני פיקוח ובקרה עלולים לגרום לנזק כספי לעירייה כתוצאה מאי גביית ההיטל (ראה דוגמאות בהמשך הדו"ח).

יצוין כי לאחר הביקורת סיים מנהל המחלקה את תפקידו בעירייה ומונתה מנהלת חדשה במקומו (מי ששימשה קודם לכן כמנהלת מחלקת אגרות והיטלים). עוד יש לציין כי למרות שחלפה למעלה מחצי שנה ממועד כניסת המנהלת לתפקידה החדש, טרם נמצא לה מחליף בתפקידה הקודם, כך שלמעשה היא תפקדה במשרה חלקית בלבד כמנהלת מחלקת השבחה.

1.3. בחינת תהליכי עבודת המחלקה

הביקורת בחנה את סדרי העבודה בתחום היטלי השבחה, כפי שהם מבוצעים בפועל על-ידי המחלקה. להלן הממצאים העיקריים:

1.3.1. מודול "היטלי השבחה" במערכת "קומפלוט"

מודול "היטלי השבחה" שבמערכת "קומפלוט" מאפשר לנהל את הבקשה למימוש לאורך כל חיי הבקשה, החל משלב בחינת החבות, דרך קביעת השומה ויצירת החיוב, ועד לתיעוד התשלום בפועל. המודול כולל גם ממשקי ניהול, פיקוח ובקרה המאפשרים הפקת שאילות ודו"חות קבועים או נקודתיים, שנועדו לסייע בניהול העבודה בתחום היטלי השבחה.

הביקורת מצאה כי עובדי המחלקה עושים שימוש חלקי בלבד במערכת ואינם משתמשים בפונקציות רבות הקיימות בה.

סגנית מנהל המחלקה, העושה את עיקר השימוש במערכת, מסרה לביקורת כי ממועד כניסתה לעבודה לפני כעשרים שנה ועד למועד הביקורת, לא הודרכה כיצד ניתן להשתמש במודול. לדבריה, אופן השימוש במערכת מתבסס על לימוד עצמי בלבד.

להלן מספר דוגמאות להיעדר שימוש מיטבי ביכולות המודול:

- **מספר מזהה משותף** – בקומפלוט קיים שדה ייעודי להזנת מספר הנכס, כפי שרשום במערכת הפיננסית, וזאת כדי לאפשר העברת מידע בין המערכת ההנדסית למערכת הכספית.

התברר כי מחלקת השבחה אינה מזינה את מספר הנכס בעת פתיחת בקשה למימוש, וכתוצאה מכך קיים קושי לקיים בקרה אחר הודעת חיוב שהופקה במערכת אחת (במינהל ההנדסה), אך התשלום נרשם במערכת אחרת (במינהל הכספי).

הביקורת בדקה באופן מדגמי את התקבולים שנרשמו במערכת הפיננסית בגין היטלי השבחה בהשוואה לרישומים במודול ההשבחה, ומצאה כי קיים חוסר התאמה ברישום התקבולים במערכות השונות, כמפורט להלן:

○ **תקבולים שאינם מופיעים במערכת הפיננסית – נמצאו 11**
 חיובים בהיטל השבחה בהיקף של כ – 600 אלף ₪, שנרשם במערכת ההנדסית כי התקבל התשלום בגין, אך לא נמצא לכך תיעוד במערכת הפיננסית בגלל טעויות ברישום.

○ **תקבולים שאינם מופיעים במערכת ההנדסית - נמצאו 14 חיובים**
 בהיטל השבחה בהיקף של כ – 460 אלף ₪, שנרשם במערכת הפיננסית כי התקבל התשלום בגינם, אך לא נמצא לכך תיעוד במערכת ההנדסית בגלל אי העברת האסמכתא על התשלום למחלקת השבחה.

הביקורת המליצה כי מחלקת השבחה תעשה שימוש בשדות הקיימים במערכת, במטרה שאפשר יהיה לזהות את הנכס בשתי המערכות (ההנדסית והפיננסית), ובכך לצמצם את היקף טעויות האנוש ואי תיעוד התשלום. כמו כן, הביקורת המליצה שהמידע על ביצוע התשלום יועבר באופן אוטומטי מהמערכת הפיננסית למערכת ההנדסית, ללא צורך בהעברת ידנית של האסמכתאות לתשלום והזנה ידנית של התשלום במערכת ההנדסית.

● **תיעוד שלבי הטיפול ("אירועים") - מודול השבחה כלל רשימה של כ – 60 אירועים שונים לתיאור שלבי הטיפול בבקשה למימוש, תוך הגדרת לוחות זמנים, התראות ובקורות חסמות.**

מבדיקתנו עולה כי במהלך התקופה ינואר 2016 עד יוני 2018, מחלקת השבחה עשתה שימוש ב – 10 סוגי אירועים בלבד. במקרים רבים לא נמצא תיעוד על שלבי הטיפול, על אף שהיו קיימים בטבלת האירועים סוגי האירועים הנדרשים.

לדוגמא, במועד הביקורת היו במדור ערביות 11 ערביות (בהיקף כספי של 27 מיליון ₪), שהתקבלו במסגרת הטיפול בהיטל השבחה. הביקורת בדקה את אופן שבו תועדה במחלקת השבחה קבלת הערבות. התברר כי עובדי המחלקה לא תעדו במערכת את קבלת הערביות שנמסרו במסגרת הטיפול בהיטל השבחה, על אף שהמודול מאפשר תיעוד וניהול של תחום הערביות. בפועל, עובדי המחלקה ציינו בשדה "הערות" את קבלת הערבות, אך הם לא תעדו את המשך הטיפול בערבות (העברה לגזברות, הארכת ערבות ושחרור ערבות). נוכח הממצאים לעיל, הביקורת העירה כי יש צורך לערוך בהקדם הדרכה לעובדי המחלקה לגבי השימוש במערכת הקומפלוט.

- **יצירת תזכורות – מודול השבחה מאפשר יצירת התראות באירועים שונים שבהם מוגדר לוח זמנים לסיום האירוע.**

מבדיקתנו עולה כי מחלקת השבחה אינה מגדירה כלל תזכורות לאירועים שונים בתהליך העבודה הכפופים ללוח זמנים מוגדר, ובפועל אינה מנהלת באמצעות המודול מעקב אחר פרקי הזמן שנקבעו בהוראות.

לדוגמא, שמאי הוועדה המקומית נדרש לגבש את חוות דעתו בעניין סכום היטל השבחה תוך פרק זמן של 14 יום (במקרה של מכירת נכס) או 30 יום (במקרה של החלטת הוועדה המקומית לתכנון ובנייה).

הביקורת הפיקה דו"ח המפרט את האירוע האחרון שהוזן במערכת בכל בקשה למימוש, וכן את תאריך הזנת האירוע. נמצאו 23 בקשות למימוש מסוג היתר בנייה, שהאירוע האחרון שהוזן בהם היה "העברה לשמאי הוועדה", אך עדיין לא נקבעה שומה לנכס, על אף שחלפו בין 7 ל – 36 חודשים ממועד הזנת האירוע.

חמור מכך, נמצא כי מתוך 23 הבקשות למימוש, ב – 9 מיקרים אישרה הוועדה המקומית הוצאת היתרי בנייה, על אף שלא היה במודול תיעוד על החלטת שמאי הוועדה בדבר החבות בהיטל השבחה וגובה ההיטל שנקבע.

מנהל המחלקה מסר לביקורת כי הנחה בעל-פה את עובדת המחלקה לפנות טלפונית פעם בשבוע לשמאים ולזרז אותם בהוצאת השומות שהוטלו עליהם. הביקורת העירה כי הממצאים מעידים על כך שניהול קשרי העבודה עם השמאים בדרך זו אינה אפקטיבית. הביקורת המליצה כי המעקב על עבודת השמאים יעשה באמצעות יצירת תזכורות במערכת.

- **בקורות מתריעות וחוסמות** – מערכת הקומפלוט, לרבות מודול השבחה, מאפשרת הגדרת בקורות מתריעות או חוסמות, שנועדו להבטיח את תקינות תהליכי העבודה המבוצעים באמצעות הקומפלוט. מבדיקתנו עולה כי מחלקת היטלי השבחה אינה עושה כלל שימוש באפשרות יצירת בקורות מתריעות או חוסמות, דבר העלול לגרום לאובדן הכנסות לעירייה כתוצאה מטעויות אנוש או כוונת זדון.

לדוגמא, במסגרת בקשה להיתר בנייה (20180114) נקבע כי על המבקש לשלם היטל השבחה בסך 11,765 ₪ (מימוש 20180284).

מבדיקתנו עולה כי בתאריך 14/1/19 נמסר היתר הבנייה למבקש ההיתר מבלי ששולם היטל ההשבחה כנדרש. בירור המקרה מול מחלקת רישוי הבנייה ומחלקת היטלי השבחה, העלה כי הכשל נבע מטעות אנוש של עובדי שתי המחלקות. בעקבות הביקורת פנתה המחלקה למבקש ההיתר, ובתאריך 19/6/19 שולם היטל ההשבחה הנדרש.

הביקורת העירה כי אילו הייתה המחלקה מגדירה בקרה החוסמת את מתן ההיתר עד לרישום התקבול במודול, הליקוי היה נמנע.

• **שימוש חורג – היתר הניתן לשימוש חורג בנכס הוא מוגבל בזמן.** בתום תקופת ההיתר, בעל הנכס אמור להגיש בקשה מחודשת אם ברצונו לקבל היתר לתקופה נוספת. במערכת קיימים שדות להזנת תקופת השימוש החורג שאושרה, כדי לאפשר מעקב אחר תום תקופת ההיתר.

המחלקה מסרה כי אינה עושה כלל שימוש בשדות הרלוונטיים לנושא "שימוש חורג". לדוגמא, המחלקה אינה בוחנת בתום תקופת ההיתר את סטאטוס השימוש במקרקעין, לרבות חיוב בתשלום היטל השבחה במקרים שהשימוש החורג נמשך תקופה נוספת.

לדוגמא, בשנת 2007 הגיש בעל נכס בקשה להיתר שכללה שימוש חורג ממגורים למרפאת שיניים לתקופה של 5 שנים. שמאי הוועדה קבע כי חלה חבות בהשבחה לתקופה המבוקשת (יולי 2007 עד יוני 2012), וההיטל שולם על-ידי בעל הנכס. בתום התקופה, מחלקת השבחה לא בחנה האם נמשך השימוש החורג בנכס, דבר שמחייב תשלום היטל השבחה בגין התקופה הנוספת. בפועל, נמצא כי במועד הביקורת (שבע שנים לאחר תום תקופת ההיתר) הנכס עדיין שימש

כמרפאת שיניים, כך שהשימוש החורג נמשך ללא היתר ומבלי ששולם היטל השבחה על התקופה הנוספת.

- **פטור מותנה מתשלום היטל השבחה** – התוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה³ מאפשרת קבלת פטור מתשלום היטל ההשבחה, בעת הגשת בקשה להיתר להגדלת נכס קיים עד 140 מ"ר. בהתאם להוראות בתוספת, הפטור מותנה בכך שמבקש ההיתר או מי מבין קרוביו יתגורר 4 שנים בדירה לאחר סיום הבנייה. אם הדירה תימכר לפני חלוף ארבע השנים, יידרש המבקש לשלם את היטל ההשבחה בגין הגדלת הנכס.

התברר כי למרות שהמערכת מאפשרת קיום פיקוח על הבקשות למימוש שניתן בהן פטור מותנה, המחלקה לא עשתה שימוש ביכולות המודול לניהול נושא הפטור. כתוצאה מכך, במהלך בדיקת בקשות לאישור רישום בטאבו, המחלקה לא בדקה האם לבעל הנכס אושר פטור מותנה מהיטל השבחה והאם מכר את הנכס בניגוד לתנאי הפטור.

לדוגמא, במסגרת בחינת בקשה להיתר (20160851) עבור תוספת בנייה, קבע שמאי הוועדה כי יינתן פטור מותנה מתשלום היטל השבחה בכפוף לחתימת מבקש ההיתר על תצהיר לפיו הנכס לא יימכר במשך 4 שנים. התצהיר הוגש בחודש פברואר 2017. מספר חודשים לאחר מכן (ביולי 2017), הגיש בעל הנכס בקשה לרישום זכויות בטאבו עקב מכירת הנכס. מאחר ומדובר בקומת ביניים, הבקשה לא נבדקה על-ידי מינהל ההנדסה, לרבות מחלקת

³ סעיף 19(ג) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה

השבחה. בהעדר תיעוד במערכת על כך שניתן לו פטור, בעל הנכס קיבל את האישור להעברת הזכויות בטאבו מבלי ששילם את היטל השבחה שהוא אמור לשלם (מאחר שלא עמד בתנאי הפטור המותנה).

לאחר הערת הביקורת, הזינה המחלקה למערכת את המקרים שבהם ניתן בשנים האחרונות פטור מותנה לבעלי נכסים, כך שבעת מכירת הנכס אגף הגבייה יוכל לבחון האם חרג בעל הנכס מתנאי מהפטור המותנה.

- **ארכיב מסמכים** – תהליך הטיפול בבקשה למימוש, כולל מספר רב של מסמכים שונים, כגון חוות דעת שמאי, הפקת הודעות תשלום, אסמכתאות לביצוע תשלום, התכתבויות שונות ועוד. מערכת הקומפלוט מאפשרת תיעוד סרוק של כל המסמכים הרלוונטיים וניהול מרכז של האסמכתאות השונות.

מבדיקתנו עולה כי בשונה מכל המחלקות במינהל ההנדסה המשתמשות במערכת הקומפלוט, מחלקת היטלי השבחה אינה עושה כלל שימוש ב"ארכיב המסמכים" שקיים במודול.

יתרה מכך, נמצא כי המחלקה נוהגת לתעד פיזית את המסמכים השונים, אך ללא שיטת תיוק ברורה, כך שאיתור כל מסמך שביקשה הביקורת ארך זמן רב, ובחלק מהמקרים המסמך לא נמצא בסופו של חיפוש.

לדוגמא, בבקשה למימוש 20170373 תועד כי היטל השבחה שולם, אך המחלקה לא הצליחה להמציא לביקורת את האסמכתא המאשרת את ביצוע התשלום בפועל.

לאחר הביקורת נמסר כי נרכש סורק למחלקה וכי עובדות המחלקה מקפידות לסרוק את כל המסמכים הרלוונטיים למערכת.

הביקורת רואה בחומרה את היעדר השימוש בפונקציות השונות שבמודול היטלי השבחה, מצב אשר פוגע ביכולת הניהול, הפיקוח והבקרה אחר פעילות המחלקה בתחום ההשבחה.

לדעת הביקורת, על מחלקת השבחה בשיתוף מנהל תחום מערכות הנדסיות באגף מערכות מידע, לבחון את יכולות המודול ולהגדיר את השימוש האופטימאלי במערכת, בהתאם לתהליכי העבודה שיוסדרו.

1.3.2. רישום תקבולים

הביקורת בדקה את ההתאמה בין רישום התקבולים במודול היטל השבחה בתקופה ינואר 2016 עד יוני 2018, אל מול רישום התקבולים במערכות הכספיות של העירייה בתקופה המתאימה, ומצאה ליקויים בעבודת מחלקת השבחה, אגף הגביה ואגף החשבות בכל הנוגע לרישום התקבולים:

- **איפוס יתרות** – הביקורת איתרה מספר רישומים של תקבולים בגין היטל השבחה עד לסכום של 20 ₪, שלא נמצא להם רישום מקביל במערכת הכספים.

התברר כי במקרים אלו ביצעה המחלקה איפוס יתרות על-ידי הזנת תשלום פיקטיבי לצורך איפוס תשלום השומה.⁴

כמו כן, נמצא כי בעת ביצוע איפוס היתרות לא נשמר כל תיעוד במערכת, המציין כי רישום "התשלום" שבאמצעותו בוטלו יתרות החובה הינו פיקטיבי בלבד (אם באמצעות רישום אירוע ואם כהערה).

⁴ הוסבר לביקורת כי מדובר על יתרות זכות שנוצרו בשל חישובי הצמדה בגין תשלומים ששולמו לאחר המועד המופיע בהודעת החיוב.

כתוצאה מכך, לא ניתן להפיק דו"ח המפרט את כל המקרים בהם בוצע איפוס יתרות, ואין לדעת מה היא כמות המקרים ומהו ההיקף הכספי של איפוס היתרות לאורך תקופה (להערכת מנהל המחלקה מדובר על כמה עשרות מקרים בשנה). יודגש כי פעילות איפוס היתרות נעשתה ללא ידיעת הגזבר.

הביקורת העירה כי אין למחלקה סמכות לבצע את איפוס היתרות בחשבון התושב, גם אם מדובר בסכום נמוך.

לאחר הביקורת מסר מנהל המחלקה כי גזבר העירייה אישר את איפוס היתרות (עד 20 ₪ לנישום). הביקורת העירה כי יש הכרח שהפעולה תבוצע יחד עם רישום המסביר את סיבת ביצוע הפעולה.

- **קבלת אסמכתא בגין ביצוע תשלום היטל השבחה – קבלת התשלום בגין היטל ההשבחה ורישומה במערכת הכספית נעשה באגף הגבייה. הנישום אמור להעביר למחלקות מינהל ההנדסה את האסמכתא על ביצוע התשלום (בחלק מהמקרים מעביר הנישום את צילום הקבלה, ובחלקם מציג הנישום תדפיס של חשבון הבנק המעיד על ביצוע העברה בנקאית). הביקורת איתרה מקרים רבים בהם תועד במערכת הכספיים כי בוצע תשלום היטל השבחה, אך במערכת ההשבחה בבקשות מימוש אלו נותרו ביתרת חובה.**

מנהל המחלקה מסר לביקורת כי מדובר במקרים שבהם לא הועברה האסמכתא על ביצוע התשלום לסגנית מנהל המחלקה האמונה על ניהול הבקשות למימוש במודול.

נוכח ממצאי הביקורת, הוחלט כי המחלקה תקבל מדי חודש מאגף הגבייה דו"ח המרכז את ההכנסות שהתקבלו בגין היטל השבחה,

ותבדוק את הסכומים המופיעים ברשימה בהשוואה לרישומים במערכת הקומפלוט.

הביקורת המליצה כי על מנהל המחלקה בשיתוף האגף למערכות מידע ליצור מנגנון שיבצע רישום של קבלת התקבולים באופן אוטומטי בכל המערכות הרלוונטיות, ללא צורך בהעברה ידנית של האסמכתא על התשלום. כמו כן, הביקורת המליצה כי הקובץ הדיגיטאלי של תיעוד התשלום ("הקבלה הדיגיטאלית"), יועבר אוטומטית לארכיב המסמכים של כל המערכות הרלוונטיות.

- **שיוך התקבולים לסעיף "היטלי השבחה" – בעת רישום תשלום במערכת הכספית, יש לבחור, בין היתר, את סוג השירות בגינו בוצע התשלום.**

מבדיקתנו עולה כי לעיתים, בשל טעות של עובדות אגף הגבייה בבחירת סוג השירות, חלק מהתשלומים לא שויכו לסעיף הכנסות מהיטל השבחה, כפי כנדרש. יתרה מכך, מחלקת השבחה לא בדקה התאמה בין רישום התקבולים במודול לבין רישומם במערכת הכספית, וכן לא התקיימה בדיקה כזו בגזברות, דבר שייצר אי התאמה.

1.3.3. חיוב בהיטל השבחה כתוצאה מפעולות אכיפה

הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, באמצעות מחלקת הפיקוח על הבנייה והתובעים העירוניים שבלשכה המשפטית, אמונים על אכיפת הוראות החוק בתחום התכנון והבנייה. במקרים שמתקיים הליך משפטי כנגד מי שביצע עבירת בנייה, בסמכות התובע העירוני לדרוש במסגרת הטיעונים לעונש גם תשלום היטל השבחה, כאשר עבירת הבנייה או השימוש מייצרים חבות בהיטל השבחה.

- **גיבוש תיק העבירה – מבדיקתנו עולה כי מפקחי הבנייה אינם בודקים במסגרת גיבוש דו"ח העבירה האם חלה חבות בהיטל השבחה, וכן מחלקת היטלי השבחה אינה מבצעת כל בדיקה בנושא. עוד נמצא כי גם התובעים העירוניים אינם דורשים שתבחן החבות בהיטל השבחה במסגרת הפעולות לגיבוש דו"ח העבירה.**
 - **בקשות למימוש מסוג "פסק דין" – במקרים שבהם נקבע בפסק דין כי הנאשם חייב גם בתשלום היטל השבחה, נרשמת במערכת בקשה למימוש מסוג "פסק דין". הביקורת הפיקה דוח "**שומות לפי סוג מימוש: פסק דין**" שכלל 23 בקשות למימוש בגין פסק דין שהוזנו במערכת בין השנים 2004-2017.**
- בחינת בקשות אלו העלתה כי 14 שומות שהוצאו בעקבות פסק דין בהיקף כספי של 406,100 ₪ (לפני ריבית והצמדה), טרם שולמו לקופת העירייה.**

לדוגמא, בתיק חע"מ (אשדוד) 3594-04 קבע השופט בגזר הדין (שניתן בתאריך 20.05.2012), בין היתר, כי הנאשם ישלם היטל השבחה בגין העבירות שבהן הורשע. מחלקת היטלי השבחה פתחה בקשה למימוש (20120195) מסוג "פסק דין" והפיקה הודעת חיוב על סך 81,000 ₪, בהתאם לשומה שהגיש שמאי הוועדה. **מהנתונים במערכת עולה כי נכון למועד הביקורת הנאשם טרם שילם את היטל ההשבחה כפי שנקבע בפסק הדין, על אף שחלפו כשבע שנים ממועד עריכת השומה והפקת הודעת החיוב.**

מנהל מחלקת היטלי השבחה מסר לביקורת כי המחלקה אינה מקיימת מעקב אחר תשלום היטל השבחה שנקבע מכח פסק דין, ולכן היא גם אינה מקיימת פעולות לגביית כספיים אלו. יתרה מכך,

לא נמצא גורם כלשהו בארגון המקיים מעקב אחר ביצוע פסק הדין או מבצע פעולות גבייה המתחייבות ממנו.

הביקורת רואה בחומרה רבה את אובדן ההכנסות לעירייה כתוצאה מאי קיום תהליכי בקרה וכתוצאה מליקויים בהעברת המידע בין יחידות העירייה.

1.3.4. בקשות למימוש עם יתרה (שלילית או חיובית)

במקרים בהם במהלך הטיפול בבקשה למימוש נותרה יתרה, אמורה המחלקה להשיב את הכספים לנישום (ביתרה חיובית) או לגבות את יתרת החוב (כשקיימת יתרה שלילית).

הביקורת מצאה מקרים שבהם הנישום שילם את היטל ההשבחה, אך עדיין הייתה קיימת במערכת יתרה, והמחלקה לא פעלה להסדרת החוב או להחזרת יתרת הזכות.

דוגמא ליתרה שלילית (לחובת הנישום): בבקשה למימוש (20160182) מסוג "היתר בנייה" שילם הנישום מחצית מהיטל ההשבחה והפקיד ערבות בגין מחצית מההיטל, עד לקבלת השומה המכרעת⁵. לאחר קבלת השומה המכרעת, שילם הנישום את יתרת התשלום והמחלקה אישרה את שחרור הערבות שניתנה כתנאי להוצאת היתר הבנייה. בהתאם לנתונים במערכת, נכון למועד הביקורת הייתה קיימת לחובת הנישום

⁵ "שומה מכרעת" – תיקון 84 לחוק התכנון והבנייה קובע כי נישום המבקש לערר על השומה שנקבעה לו, יגיש בקשה למינוי שמאי מכריע מתוך המאגר המנוהל על-ידי משרד המשפטים ומועצת שמאי המקרקעין, אשר שכרו משולם על-ידי שני הצדדים וקביעתו (השומה המכרעת) הינה סופית.

יתרת בסך כ – 12 אלף ₪. מבדיקתנו עולה כי המחלקה לא הייתה מודעת ליתרת חוב זו, כך שלא פעלה כלל מול הנישום לגביית החוב.

דוגמא ליתרה חיובית (לזכות הנישום): בבקשה למימוש 20160111 שילם הנישום את היטל ההשבחה כפי שנקבע לו, אך נותרה יתרת זכות לטובת הנישום בסך 2,259 ₪. גם במקרה זה, המחלקה לא הייתה מודעת ליתרת הזכות הקיימת לטובת הנישום, כך שלא פעלה להשיב את היתרה לנישום.

מנהל מחלקת היטלי השבחה מסר לביקורת כי לא מתקיימת בקרה כלשהי אחר יתרות (חיוביות או שליליות) בבקשות למימוש ששולמו. הביקורת העירה כי על המחלקה להפיק דו"חות חודשיים ולבחון את סכום החיוב אל מול התשלום בפועל, במטרה לאתר מקרים שבהם שולמה השומה אך עדיין קיימת יתרה.

1.3.5. חבות בהיטל השבחה במסגרת בקשה לרישום בטאבו

בהתאם לסעיף 324 א' לפקודת העיריות, בעל נכס המבקש להעביר את זכויותיו בלשכת רשם המקרקעין, נדרש לקבל אישור של הרשות המקומית על העדר חובות בגין הנכס המבוקש. נוכח הוראות החוק, בעסקת מכר של נכס על המחלקה לבדוק האם קיימת חבות בהיטל השבחה⁶.

מבדיקתנו עולה כי במקרים שבהם נבדקה בקשה לאישור רישום זכויות במקרקעין ונקבע כי אין חבות בהיטל השבחה, המחלקה אינה מקימה בקשה למימוש ואין במודול כל רישום אודות הבדיקה שבוצעה ותוצאותיה.

⁶ הבדיקה מתקיימת במקרים מסוימים, בהתאם למדיניות העירייה.

יתרה מכך, מנהל המחלקה מסר לביקורת כי במקרים בהם החליט כי אין חבות בהשבחה, הוא אינו נוהג לתעד את בדיקתו ואף אינו נוהג לנמק את החלטתו במסמך כלשהו. בפועל, מנהל המחלקה מוסר את החלטתו לעובדת האחראית על הנושא (בעל-פה או על גבי פתקית), אשר רושמת בשדה הערות "אין חבות בהיטל השבחה", ללא צירוף אסמכתא כלשהי המבססת את ההחלטה בדבר היעדר החבות.

לאחר הביקורת נמסר כי בכל בדיקה של "טופס טיולים" לעניין החבות בהיטל השבחה, תפתח בקשה למימוש במערכת הקומפלוט. יחד עם זאת, מנהל המחלקה עדיין אינו מתעד את הנימוקים להחלטתו, במקרים שהחליט על אי חיוב בהיטל השבחה.

לדעת הביקורת, היעדר תיעוד של הבדיקות המבוצעות והיעדר תיעוד של הנימוקים להחלטה, נוגדים את כללי המינהל התקין, מאחר ולא ניתן לקיים בקורות אחר עבודת מנהל המחלקה והחלטותיו.

הביקורת המליצה שמנהל המחלקה יתעד את שיקוליו לגבי אי החיוב בהיטל השבחה, וזאת כדי לאפשר תיעוד מסודר של ההחלטות שגלומה בהן הטבה כספית לטובת הנישום, וכן כדי לאפשר קיום בקרה כל שהיא אחר החלטות מנהל המחלקה.

כמו כן, המליצה הביקורת להסדיר בנוהל את תהליך הבדיקה שעורך מנהל המחלקה בעת מתן האישור לרישום הזכויות בלשכת המקרקעין, לרבות תיעוד הליך הבדיקה והחלטת השמאי.

2. קרן חניה

תקנות התכנון והבנייה⁷ קובעות כי במקרים שבהם קבלן או יזם מבקשים לקבל היתר בנייה לבניין חדש (או לבניין העובר שיפוץ אשר במסגרתו נוספות יחידות דיור), עליהם להקים מקומות חניה לטובת הדיירים בהתאם לתקן החניה.

עוד קובעות התקנות כי כאשר אין אפשרות להקים מקומות חניה במתחם הבניה כנדרש על פי התקן, מוסמכת הוועדה המקומית לתכנון ובנייה לפטור את היזם מהקמת החניות בגבולות המגרש, ולחייבו לשלם כספים לקרן חניה, שנועדה לממן הקמת חניות בחניון ציבורי. גובה התשלום הנדרש נקבע על-ידי שמאי מקרקעין. במקרה בו גובה הרשות את כספי הקרן מהיזם, עליה להקים את החניון הציבורי בתוך 10 שנים ממועד הגשת הבקשה למתן היתר הבניה, ובמרחק של עד 350 מ' מהפרויקט.

בהתאם למידע שנמסר לביקורת, במהלך התקופה הנבדקת (2016 – 2018) הוגשו 9 בקשות להיתר בנייה הכוללות תשלום "חלף חניה" עבור כ – 80 מקומות חניה, ושולמו לעירייה כ – 2.7 מיליון ₪ בגין קרן חניה. מחלקת השבחה אמונה על קביעת גובה הסכום לתשלום, כאמור בהתאם לשומה שנקבעה על-ידי שמאי הוועדה.

מבדיקתנו עולה כי תהליך העבודה בנושא קרן חניה לא עוגן בנוהל המסדיר את תחומי האחריות של הגורמים המעורבים (אגף תשתיות, מחלקת היטלי השבחה, מחלקת אגרות והיטלים), האמור לפרט את שלבי התהליך ולקבוע את מנגנוני הניהול, הפיקוח והבקרה בתחום קרן חניה.

⁷ תקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה), תשמ"ג-1983

עוד נמצא כי גם בתחום קרן החניה, מנהל מחלקת היטלי השבחה אינו מקיים תהליכי ניהול ובקרה כלשהם, לרבות מעקב אחר תשלום בפועל של קרן חניה טרם הפקת היתר בנייה, ביצוע פעולות לגביית קרן חניה, ניהול מרכז של הבקשות להיתר שבמסגרתן שולם תשלום לקרן חניה (ועל הרשות המקומית לפעול להקמת חניון ציבורי בגינו), וכן פעולות נוספות הנדרשות לצורך ניהול, פיקוח ובקרה על התהליך.

לדעת הביקורת, נוכח מדיניות העירייה לקדם פרויקטים של התחדשות עירונית (תמ"א 38, פינוי בינוי), צפויה הוועדה המקומית בעתיד הקרוב לקבל בקשות רבות להיתרי בנייה הכוללות בקשות לתשלום קרן חניה כחלופה לביצוע חניות בגבולות המגרש. על העירייה להסדיר בהקדם את תהליכי העבודה בתחום זה, לקבוע את הגורמים המעורבים ואת תחומי האחריות ולעגן את מנגנוני הפיקוח והבקרה בתחום זה.

3. ערבויות

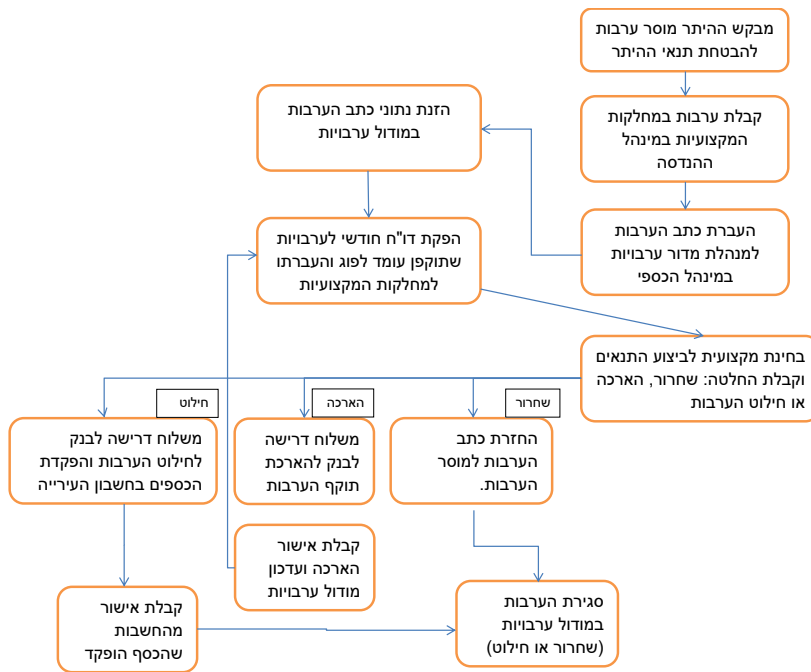
על-פי הוראות חוק התכנון והבנייה ותקנותיו, רשאים העירייה והוועדה המקומית לתכנון ובנייה לדרוש הפקדת ערבות בנקאית להבטחת קיום התחייבויות שונות שנתנו לעירייה, במסגרת הליכי תכנון ובנייה. מינהל ההנדסה דורש לקבל מיזמים ערבות במסגרת התהליכים הבאים:

- **בקשה לקבלת היתר לתוספת בנייה** – מבקש ההיתר נדרש להפקיד ערבות להבטחת קיום תנאי היתר הבנייה.
- **בקשה לקבלת טופס 4 ו/או תעודת גמר** – מבקש ההיתר נדרש להפקיד ערבות להבטחת קיום התנאים שביצועם נדחה עד לקבלת טופס 4 ו/או תעודת גמר.
- **הגשת ערר על גובה היטל השבחה** – במקרה בו מבקש היתר הבנייה מעוניין להגיש ערר על גובה השומה שנקבעה לו, ועל מנת

שלא לעכב את מתן היתר הבנייה, מפקיד מבקש היתר ערבות להבטחת תשלום היטל ההשבחה לאחר שיסתיים הליך הערר.

על-פי הנתונים שמסרה מנהלת אגף תקציבים, במועד הביקורת היו במדור ערבויות כ – 1,200 ערבויות בהיקף כספי של 129 מיליון ₪. רוב הערבויות (כ – 80% מהן) ניתנו במסגרת הליכי תכנון ובנייה.

להלן תרשים זרימה המתאר את תהליך הטיפול בערבויות:



ביוני 2006 פרסמה העירייה את נוהל "מעקב אחר ערבויות"⁸ (להלן "נוהל ערבויות") אשר מפרט את תהליך הטיפול בערבויות, החל מהעברתן לאגף התקציבים, דרך אופן הארכתן, ועד לשחרורן או חילוטן. הנוהל עודכן בתחילת 2016.

⁸ מס' נוהל 5.03.87.01

יודגש כי הנוהל מתייחס רק לטיפול בערבויות במינהל הכספי, ואינו מתייחס לשלבי הטיפול במינהל ההנדסה (לרבות קבלת הערבות מהיזם, אופן התיעוד במערכת המידע ההנדסית, העברתו למינהל הכספי ונושאים נוספים). יצוין כי הייתה קיימת הנחיית עבודה בנושא הטיפול בערבויות שהוכנה עבור מפקחי מחלקת הפיקוח על הבנייה, אולם לדעת הביקורת היא אינה מקיפה ואינה שלמה.

הביקורת העירה כי יש חשיבות רבה לכך שיוכן נוהל אשר יכלול את כל ההיבטים ואת כל שלבי הטיפול בערבויות, לרבות אלה הקשורים במינהל ההנדסה.

הביקורת בחנה את תהליך הטיפול בערבויות שמקבלות המחלקות השונות במינהל ההנדסה, החל משלב קבלת הערבות באחת ממחלקות המינהל, דרך ניהולן באגף התקציבים ועד לסיום חיי הערבות (שחרור או חילוט).

3.1. נוסח כתב הערבות

כאמור, העירייה והוועדה המקומית דורשות לעיתים הפקדת ערבות בנקאית להבטחת קיום התחייבויות של צדדים שלישיים כלפי העירייה במסגרת הליכי תכנון ובנייה. מאחר וכתב הערבות כולל הן היבטים מהותיים (כגון התנאי למימוש הערבות) והן היבטים פרוצדוראליים (כגון מנגנון ההצמדה, מנגנון לחילוט), ישנה חשיבות שנוסח כתבי הערבות יבחן ויאושר על-ידי היועץ המשפטי לעירייה.

מבדיקתנו עולה כי העירייה לא קבעה נוסח אחיד לערבויות הנדרשות במסגרת הליכי תכנון ובנייה. כמו כן, נמצא כי גם הנוהל העירוני בנושא אינו מגדיר מהו נוסח הערבות הנדרש.

הביקורת בחנה מדגם של ערבויות שהתקבלו במסגרת הליכי התכנון והבנייה ומצאה את הליקויים הבאים:

- **נוסח תנאי המימוש** – בהתאם להנחיית היועץ המשפטי של הוועדה המקומית, התנאי למימוש הערבות בכתב הערבות אמור להיות זהה לנוסח החלטת מוסד התכנון. לדוגמא, בבקשה להיתר בנייה, נוסח התנאי יהיה **"להבטחת קיום תנאי היתר מספר XXX"**.

מבדיקתנו עולה כי מחלקות מינהל ההנדסה אינן מקפידות על כך שנוסח התנאי למתן הערבות יהיה תואם את הדרישות. בנוסף לכך, נמצאו כתבי ערבות שלא צוין בהם מספר היתר הבנייה בגינו ניתנה הערבות, וכן נמצאה ערבות אחת (מס' פנימי 7936) בה לא צוין כלל התנאי למימוש הערבות.

- **סוג המדד** – בהתאם לתקנות⁹ סכום הערבות יוצמד ל"**מדד המחירים לצרכן**".

מבדיקתנו עולה כי הן מחלקת רישוי בנייה (מקבלת הערבות) והן מנהלת מדור ערבויות בגזברות אינן מוודאות כי הערבות הוצמדה למדד הנדרש. לדוגמא, באחת מהערבויות שנבדקו במדגם (מס' פנימי 8562) סכום הערבות הוצמד למדד הבנייה ולא למדד המחירים לצרכן. ערבות זו הופקדה במחלקת רישוי בנייה והועברה על-ידה לגזברות, מבלי שסוג המדד יתוקן.

⁹ תקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), תשע"ו-2016

- **מנגנון הצמדה** – נמצאה שונות במנגנון ההצמדה שהוגדר בכתבי הערבות השונים. בחלק מכתבי הערבות נקבע כי סכום הערבות יוצמד רק במקרה של עלייה במדד, ובחלקם נקבע כי סכום הערבות יוצמד לעלייה או לירידת המדד (לדוגמא מס' פנימי 8473,7172).

- **"הסכום הנדרש"** – נמצאה שונות בהגדרת "הסכום הנדרש". בחלק מכתבי הערבות נקבע כי הסכום הנדרש, כפי שמופיע בכתב הדרישה לחילוט, יוצמד למדד שצוין בכתב הערבות באופן אוטומטי. בחלק אחר של כתבי ערבות נקבע כי ההצמדה תבוצע רק אם העירייה תדרוש זאת בכתב במסגרת הדרישה לחילוט (ראה פירוט בסעיף 4.3.1 – היעדר הצמדה).

לדעת הביקורת, על היועץ המשפטי לקבוע נוסח אחיד לכתבי הערבות הניתנים לעירייה במסגרת הליכי תכנון ובנייה, ועל המחלקות במינהל ההנדסה להקפיד על קבלת כתבי ערבות בנוסח המאושר בלבד.
לאחר הביקורת נמסר כי הוכן נוסח אחיד לכתב הערבות.

3.2. קבלת הערבויות במחלקות מינהל ההנדסה

בהתאם לסעיף 5.1.1 בנוהל ערבויות, נדרשים מנהלי המחלקות במינהל ההנדסה להעביר את כתבי הערבויות לרכזת הערבויות באגף התקציבים.

הביקורת בחנה את תהליך קבלת הערבויות במחלקות מינהל ההנדסה והעברתן לרכזת הערבויות באגף התקציבים, כמפורט להלן:

- **תיעוד לקבלת הערבות** – מבדיקתנו עולה כי המחלקות במינהל ההנדסה המקבלות ערבויות במסגרת הליכי תכנון ובנייה, אינן

מתעדות במערכת הקומפלוט את קבלת הערבות, פרטי הערבות ונתונים רלוונטיים שונים, כפי שעליהן לעשות.

לדוגמא, כפי שצוין בפרק העוסק בהיטל השבחה, המחלקה אינה מתעדת את קבלת הערבויות במערכת בשדות המיועדים לכך, אלא נרשם מלל חופשי בחלון "הערות". עוד נמצא כי גם מחלקת רישוי בנייה, אשר מקבלת את מרבית הערבויות, אינה מתעדת את קבלת הערבויות בשדות המיועדים לכך במערכת.

נציין כי העדר רישום של קבלת הערבות באופן הנדרש, פוגע ביכולת להפיק דו"חות ניהול ובקרה בתחום הערבויות. בין היתר, היה קיים קושי לבצע השוואה בין הנתונים במערכת הקומפלוט (המעידים על קבלת הערבות) לבין הנתונים במערכת הפיננסית (המעידים כי הערבות הועברה לגזברות כנדרש).

לאחר הביקורת נמסר כי שונו תהליכי העבודה, לרבות תיעוד קבלת הערבות במערכת הקומפלוט, אולם מבדיקת הביקורת עולה כי יישום התהליך לוקה בחסר¹⁰

- **נתוני עזר לשיוך הערבויות** - נמצא כי בנוהל ערבויות לא נקבע מהם נתוני העזר שמחלקות מינהל ההנדסה אמורות לצרף לכתבי הערבויות בעת העברתן לרכזת הערבויות (כגון ציון מספר תיק בניין).

בדיקה מדגמית של כתבי ערבויות שהועברו לרכזת הערבויות העלתה כי אין אחידות בנתוני העזר המצורפים לכתבי הערבויות, ולעיתים

¹⁰ הביקורת בדקה 28 ערבויות שהתקבלו לאחר המועד שבו שונו תהליכי העבודה. לגבי 25 ערבויות שעלו במדגם, נמצא בטיפול הערבות לפחות ליקוי אחד (לדוגמא, סוג מדד שאינו תואם להוראות, אי רישום מספר הבקשה להיתר ועוד).

חסרים פרטיים מהותיים שאינם מאפשרים לשייך את כתב הערבות לנותן הערבות ואת הסיבה שבגינה ניתנה הערבות. כתוצאה מכך, כאשר יש לקבל החלטה בעניין הערבות (הארכה, שחרור או חילוט) קיים קושי לאתר את המידע הנדרש לצורך קבלת ההחלטה. לאחר הביקורת מסרה מנהלת האגף כי מדור ערבויות החל להקפיד על כך שמחלקות ההנדסה יצינו את מספר תיק הבניין ומספר הבקשה, בעת העברת הערבויות לגזברות.

- **העדר בקרת שלמות – נמצא כי בנוהל ערבויות לא הוגדרה בקרה שנועדה לוודא כי כל ערבות שהתקבלה באחת ממחלקות מינהל ההנדסה תועבר כנדרש לרכזת הערבויות. בפועל, אירעו מקרים בהם ערבויות מקוריות נשכחו במחלקות ההנדסה השונות ולא הועברו לרכזת הערבויות.**

כתוצאה מכך, ערבויות אלו לא נרשמו ולא נוהלו במודול הערבויות, ועם הגעת מועד תפוגתן (במועד שנקבע בכתב הערבות), לא ניתן היה להשתמש בהן במקרה בו נותן הערבות לא קיים את התנאים שבגינם ניתנה הערבות.

לדוגמא, במסגרת בקשה להיתר בנייה בפרויקט תמ"א 38 (בקשה 20110257) הפקיד מבקש ההיתר ערבות בסך 100,000 ₪ להבטחת קיום תנאי ההיתר. לימים, כאשר התברר כי המבקש לא קיים את תנאי ההיתר, ביקשה העירייה לחלט את הערבות, אך התברר כי הערבות אינה נמצאת במקום שבו נשמרות הערבויות בגזברות. בבדיקה שנערכה במינהל ההנדסה נמצא כי הערבות אכן התקבלה במחלקת רישוי הבנייה, אך לא הועברה לאגף התקציבים במועד קבלתה. בפועל, בגלל הקושי לאתר את הערבות, פג תוקפה ולא ניתן היה לחלטה.

לדעת הביקורת, על מינהל ההנדסה ואגף התקציבים להסדיר באופן מפורט את תהליך העברת כתבי הערבות ממחלקות מינהל ההנדסה לאגף התקציבים, תוך קביעת מנגנוני פיקוח ובקרה המוודאים את הביצוע כנדרש בהוראות.

לאחר הביקורת נמסר כי הערבויות נסרקות למערכת הקומפלוט.

3.3. ניהול הערבויות באגף התקציבים

3.3.1. מודול ערבויות (מערכת אוטומציה)

מודול ערבויות במערכת של החברה לאוטומציה, משמש את אגף התקציבים לניהול מחזור החיים של הערבויות המתקבלות במחלקות השונות בעירייה.

נמצא כי אגף התקציבים לא הכין הוראות עבודה סדורות לניהול מחזור חיי הערבויות, וכן לא הסדיר את אופן השימוש המיטבי במערכת (ראה הרחבה בפרק 3.3.2 שלהלן).

הביקורת בחנה את אופן השימוש במערכת על-ידי מנהלת מדור ערבויות ומצאה ליקויים רבים, הן טכניים והן מהותיים. להלן עיקרי הליקויים שנמצאו:

- **שדה "סיבת סגירה" – בשדה זה נדרשת מנהלת המדור לתעד את סיבת סגירת הערבות, תוך בחירת הסיבה מתוך רשימה סגורה הכוללת מספר סיבות אפשריות. רישום הסיבה שבגינה נסגרה הערבות הינה חיונית לצורך הפקת דו"חות ניהול ובקרה.**

הביקורת הפיקה מהמערכת דו"ח "פג תוקף ערבויות" והתברר כי מנהלת המדור מציינת דרך קבע בשדה סיבת הסגירה את הסיבה "החזרת כתב ערבות", גם במקרים בהם סיבת הסגירה הייתה "חילוט" או "נמסרה ערבות חלופית". כתוצאה מכך, לא ניתן להפיק דו"ח ערבויות שחולטו, מאחר ואגף התקציבים אינו עושה שימוש בסיבת הסגירה "חילוט".

הביקורת העירה כי ליקוי זה אינו מאפשר לקיים תהליכי מעקב ובקרה בסיסיים בתחום ניהול הערבויות. לדוגמא, לא ניתן לבצע בקרה במטרה לוודא כי התקבלו בעירייה כל הכספים בגין הודעות חילוט הערבות שנשלחו לבנקים, ובפועל התברר כי אגף התקציבים לא קיים בקרה על קבלת הכספים.

בתגובתה לדו"ח מסרה מנהלת האגף כי מדור ערבויות בגזברות מנהל מעקב ידני על קבלת הכספים במקרה של חילוט ערבות, אולם הביקורת ציינה כי מאחר ולא נרשמה במערכת סיבת הסגירה "חילוט" לא ניתן היה לבדוק את איכות המעקב הידני.

כמו כן, לאחר הביקורת נמסר כי מנהלת מדור ערבויות בגזברות הונחתה להקפיד על רישום מדויק של סיבת סגירת הערבות.

- **שדה "פג תוקף ערבות" – בשדה "פג תוקף ערבות" נדרשת מנהלת המדור להזין את תאריך פקיעת תוקף הערבות, כפי שמצוין בכתב הערבות.**

בבדיקתנו נמצאו מקרים בהם התאריך שהוזן בשדה "פג תוקף הערבות" היה קודם לתאריך "תחילת ערבות", כתוצאה מטעות אנוש בהקלדה (לדוגמא כתבי ערבויות מספר 8454, 8077). התברר כי

המערכת מאפשרת להזין בשדה זה כל תאריך, כולל תאריך שאינו אפשרי.

הביקורת העירה כי ליקוי זה הינו ליקוי מהותי, מאחר ובהתבסס על השדה "פג תוקף הערבות" המערכת מפיקה אחת לחודש דו"ח המפרט את כתבי הערבות שתוקפן יפוג בחודש הקרוב. מאחר ובשדה הוזן תאריך הקודם לתאריך תחילת הערבות, נתוני הערבות לא יופיעו בדו"ח ולא תינתן החלטה בדבר הטיפול בערבות. כתב הערבות "יעלם" בתוך המערכת ותוקפו יפוג מבלי שלעירייה תהייה אפשרות לקבלת החלטה בנושא, לרבות החלטה על חילוט.

- **"פרטי הצמדה"** – בהתאם להוראות חוק התכנון והבנייה, ערבויות הניתנות במסגרת הליכי תכנון ובנייה יוצמדו למדד המחירים לצרכן. המערכת מאפשרת הצמדת סכום הערבות למדד הנדרש, כך שבעת הכנת המכתב לבנק שבו דורשת העירייה את חילוט הערבות, הסכום לתשלום שירשם במכתב הדרישה אמור לכלול את הקרן וההצמדה.

מבדיקתנו עולה כי מנהלת המדור אינה עושה כלל שימוש בשדה "פרטי צמדה". נמצאו מקרים שבעת חילוט הערבות העירייה דרשה לקבל את הסכום הנומינאלי (ללא הצמדה), וכתוצאה מכך לא התקבלו הפרשי המדד שהעירייה הייתה אמורה לקבל (לדוגמא מס' פנימי 7660, 5314, 4950).

- **סריקת מסמכים** – המערכת מאפשרת סריקה ותיעוד של מסמכים עבור כל ערבות שנפתחת במערכת.

בדיקת הערבויות שהוזנו בתקופה הנבדקת (1/2016 עד 6/2018) העלתה כי מנהלת המדור אינה סורקת את כתב הערבות ומסמכים רלוונטיים נוספים, לרבות החלטת המחלקות המקצועיות, מכתבי דרישה לבנקים (חילוט, הארכה או שחרור).

מנהלת המדור מסרה לביקורת כי באוקטובר 2018 נרכש סורק חדש למחלקה והיא החלה לסרוק את כתב הערבות כדי שישמר תיעוד במערכת.

הביקורת מציינת כי אין די בסריקת כתב הערבות בלבד, וכי יש לגבש הנחיית עבודה המגדירה מהם המסמכים הנוספים שיש לסרוק למערכת במטרה לאפשר נתיב ביקורת מלא¹¹, הכולל אסמכתאות לשלבים השונים במחזור חיי הערבות.

הביקורת העירה למנהלת אגף תקציבים על השימוש הלקוי במערכת המידע המשמשת את אגף התקציבים לניהול מחזור חיי הערבויות המתקבלות במחלקות העירייה השונות.

עוד העירה הביקורת על הצורך להסדיר באופן מפורט ומלא את כל תהליכי העבודה, תוך יישום מירבי של יכולות מערכת המידע המשמשת את מנהלת המדור לנושא הערבויות, כדי להבטיח כי העירייה, במקרים שתחליט על כך, תוכל לממש את כתבי הערבויות שניתנו לה.

כמו כן, לדעת הביקורת יש הכרח ליצור ממשק מלא בין המערכות הממוחשבות המשרתות את מינהל ההנדסה והמינהל הכספי, באופן שיישרת את המחלקות בשני המינהלים שמטפלות בהיבטים שונים של

¹¹ "נתיב ביקורת" – תיעוד שלב אחר שלב במחזור חיי הערבות, באמצעות הזנת נתונים וצירוף אסמכתאות.

אותו תחום פעילות (כגון אגף הגבייה מול הפיקוח על הבנייה, מחלקת השבחה מול החשבונות וכיוצא באלה). בדרך זו ניתן יהיה ליעל את תהליכי העבודה ולשפר את אמצעי הבקרה בכל התחומים שיש בהם קשרי גומלין בין המינהלים.

3.3.2. עדכון נהלי עבודה

אגף התקציבים במינהל הכספי אמון על ניהול מחזור ח"י הערבות, מהשלב בו מועבר כתב הערבות לידי מנהלת מדור ערבויות ועד ליישום החלטת המחלקות המקצועיות (הארכה, שחרור או חילוט כתב הערבות). הביקורת בדקה האם קיימים נהלים הקובעים את סדרי העבודה במחלקה, והתברר כי קיים נוהל¹² שפורסם בשנת 2006 ועודכן, כאמור, בשנת 2016.

נוכח הליקויים שנמצאו בנושא ניהול הערבויות, אשר חלקם היה ידוע במשך זמן רב לגורמים המעורבים באגף התקציבים ובמחלקות המקצועיות במינהל ההנדסה, היה מצופה כי בעת עדכון הנוהל בשנת 2016, יינתן מענה לליקויים שהיו ידועים באותה עת לגורמים המקצועיים המעורבים בנושא ערבויות.

עוד נמצא, כי למעט הנוהל המוזכר מעלה, לא היו קיימות הוראות עבודה כתובות המפרטות את תהליכי העבודה במדור הערבויות. לדוגמא, סעיף 5.1.1 בנוהל קובע כי המחלקות המקצועיות יעבירו את כתבי הערבות שהתקבלו במהלך העבודה לידי מנהלת מדור ערבויות. לא נקבעו הנחיות עבודה המשלימות את הנוהל ומפרטות את ההליך הנדרש בעת העברת כתב הערבות ממחלקות מינהל ההנדסה לאגף התקציבים. בפועל, כאמור לעיל, נמצאו מקרים שבהם הערבויות לא הועברו לאגף התקציבים.

¹² נוהל "מעקב אחר ערבויות", מס' נוהל 5.03.87.01

הביקורת העירה כי נוכח חשיבות נושא ניהול הערבויות, אשר מימושן מותנה בקיום תהליכי עבודה נאותים, יש להסדיר באופן דחוף את תהליכי העבודה במדור ערבויות, וכן את קשרי הגומלין בנושא ערבויות בין המחלקות המקצועיות במינהל ההנדסה לבין אגף תקציבים.

3.3.3. היעדר מנגנוני ניהול, פיקוח ובקרה

סעיף 4 בנוהל מפרט את תחומי האחריות והגורמים האחראים לביצוע השלבים השונים בנוהל, כאשר מנהלת אגף תקציבים אמונה על "מעקב אחר ערבויות ואופן הטיפול בהם".

מנהלת האגף מסרה לביקורת כי אמצעי הבקרה הבסיסי שהיא נעזרת בו הינו דו"ח ערבויות שתוקפן יפוג בחודש העוקב, המופק בתחילת כל חודש. הדו"ח מועבר למחלקות המקצועיות לקבלת החלטה בנוגע להמשך הטיפול בערבויות, ולאחר מכן מנהלת מדור ערבויות מיישמת את החלטת המחלקה.

בנוסף לכך, לדברי מנהלת האגף, מעת לעת היא מפיקה דו"חות בקרה באמצעות מחולל הדו"חות לצורך איתור חריגים והטיפול בהם.

לדעת הביקורת, דו"חות בקרה אלה אינם מספיקים. הליקויים שנמצאו בנושא ניהול מחזור חיי הערבויות באגף התקציבים, מעידים על היעדר נהלים ותהליכי עבודה מובנים, וכן על היעדר מנגנוני פיקוח ובקרה אחר הפעילויות השונות בתחום ניהול הערבויות.

3.3.4. ערבויות ישנות

בינואר 2019 הטיל מנכ"ל העירייה על מנהלת אגף תקציבים לבחון את הצורך בהמשך אחזקת ערבויות ישנות¹³ בכספת מדור ערבויות. חלק מהערבויות נמסרו לעירייה לפני למעלה מ- 10 שנים, אך למעט חידוש התוקף במועד שבו פג תוקפן לא נעשה בהן דבר.

קובץ הערבויות הישנות כלל בינואר 2019 416 ערבויות בהיקף כספי של כ- 60 מיליון ₪, מתוכן 333 ערבויות בהיקף כספי של כ- 21 מיליון ₪ שניתנו במסגרת הליכי תכנון ובנייה. מתוכן, אותרו 35 ערבויות ישנות מאוד שהתקבלו לפני למעלה מ- 10 שנים (עד 12/2009) בהיקף כספי של 6.7 מיליון ₪, ועוד 298 ערבויות שהתקבלו החל מ- 1/2010 עד 3/2016 בהיקף כספי של 13.6 מיליון ₪.

הוסבר לביקורת כי הסיבה העיקרית להיווצרות ערבויות ישנות, מקורה בכך שמחלקת הפיקוח על הבנייה, אשר נדרשת בסמוך למועד פקיעת כל ערבות להעביר לרכזת הערבויות את ההחלטה האם להאריך את הערבות, לשחררה או לחלטה, לא העבירה בחלק מהמקרים למנהלת הערבויות בגזברות הנחיות בדבר הטיפול בערבות. במקרים אלה של העדר הנחיות לפעולה, האריכה מנהלת מדור ערבויות את תוקף הערבות פעם אחר פעם.

לדוגמא, במסגרת בקשה להיתר 20110849, הפקיד בעל ההיתר בחודש 3/2012 ערבות בסך 15 אלף ₪ (מספר פנימי 5538), כבטוחה לסיום ההליכים המחויבים מהיתר הבנייה. מבדיקת מסמכי הערבות עולה כי למבנה ניתנה תעודת גמר בחודש 4/2015, המעידה כי מבקש ההיתר עמד בכל התנאים הנדרשים.

¹³ ערבויות ישנות הוגדרו כערבויות שניתנו עד חודש 3/2016.

יחד עם זאת, המידע בדבר הפקת תעודת הגמר למבנה לא הועבר לידיעת רכזת הערבויות, ולכן המשיכה רכזת הערבויות לדרוש מהבנק שנה אחר שנה את הארכת הערבות (נמצא כי הרכזת דרשה את הארכת הערבות 3 פעמים לאחר שתעודת הגמר למבנה כבר הופקה). יתרה מכך, בחודש 2/2018 שלחה רכזת הערבויות למוסר הערבות **"התראה טרם חילוט ערבות בנקאית"**, זאת על אף שמוסר הערבות כבר קיבל שלוש שנים לפני כן את תעודת הגמר. בסופו של תהליך, רק בחודש 1/2019 מסרה מחלקת פיקוח על הבנייה לרכזת הערבויות את הטופס לשחרור הערבות (ראה דוגמא נוספת - מספר פנימי 5935).

עוד התברר לביקורת כי הנתון בדבר מועד תחילת הערבות הרשום במערכת אינו משקף בהכרח את הגיל "האמיתי" של הערבות, זאת כתוצאה מתהליך עבודה לקוי במודול ערבויות. לדוגמא, קובץ ערבויות ישנות כולל ערבות (מספר פנימי 4378) שניתנה לעירייה כבטוחה להבטחת ביצוע הסדרי חניה ופיתוח סופי, ובעמודת "תאריך תחילת הערבות" צוין התאריך 27.10.2008.

מבדיקתנו עולה כי בניגוד לרישום במערכת, הערבות המקורית שנמסרה לעירייה הופקה בתאריך 16.12.1998, במסגרת בקשה להיתר 980604 (כעשור לפני המועד המצוין במודול ערבויות), ובסך הכל ממועד קבלת הערבות המקורית ועד לינואר 2019 חלפו להן **למעלה מעשרים שנה**. במהלך שנים אלה, מחלקת הפיקוח על הבנייה לא ביצעה פעולות מהותיות למימוש תנאי הערבות ואגף התקציבים המשיך בכל שנה לדרוש את הארכת הערבות.

בנוסף, נמצאו מקרים בהם מחלקת הפיקוח על הבנייה דיווחה למדור ערבויות כי כתב הערבות שויך במודול הערבויות באופן שגוי (מספר תיק

הבניין או הבקשה להיתר לא היו נכונים), אולם על-אף שמחלקת הפיקוח על הבנייה העבירה למדור הערבויות את נתוני השיוך הנכונים, מנהלת המדור לא הקפידה לעדכן את הנתונים המתוקנים במערכת. כתוצאה מכך, בפעם הבאה שבה הערבות תועבר להחלטת המחלקה המקצועית, היא תועבר עם נתוני השיוך השגויים, מצב שיחייב את המחלקה המקצועית לתחקר שוב את מקור הערבות, דבר אשר לעיתים אורך זמן רב.

לדוגמא, מתוך קובץ ערבויות ישנות, נתבקשה המחלקה המקצועית לבדוק ערבות (מספר פנימי 3875), שבשדה "תיאור הערבות" היה מצוין "ת.ב. 8035 אי אכלוס". לאחר שהמחלקה לא הצליחה לאתר בתיק הבניין מספר 8035 את הבקשה בגינה התקבלה ערבות זו, הרחיבה המחלקה את הבדיקה ומצאה כי הערבות קשורה לבקשה מתיק בניין אחר – 8033. מידע זה הועבר חזרה למדור ערבויות אך הנתון לא תוקן במסך "פרטי הערבות" במודול ערבויות. כתוצאה מכך, במועד בו יופק "דו"ח ערבויות לקראת סיום" המועבר להחלטת המחלקה המקצועית, שוב תופיע הערבות תחת המספר השגוי (תיק בניין 8035), והמחלקה המקצועית תאלץ שוב להקדיש זמן בחיפוש שווא.

חמור מכך, במקרים שבהם לא תאותר הערבות, תוקפה יפוג. לראיה, קובץ ערבויות ישנות כלל ערבויות בהיקף כספי של כ – 7 מיליון ₪, שתאריך תוקפן כבר עבר והן לא חודשו.

הביקורת העירה כי בעיית הערבויות הישנות ממחישה את הליקויים בטיפול בערבויות שהביקורת הצביעה עליהן במהלך הדו"ח, ואת הצורך בהגדרת תהליכי עבודה מובנים, ובעיקר בקיום תהליכי ניהול,

מעקב ובקרה, בדגש על דיגיטציה, במטרה לשפר את הליקויים שנמצאו בתחום ניהול ערבויות.

4. חיוב בהיטלים מקומיים עקב חריגות בנייה¹⁴

כאמור, הביקורת התבקשה לבדוק את תהליך החיוב בהיטלים מקומיים שהוטלו עקב חריגות בנייה שאיתרה מחלקת הפיקוח על הבנייה, במהלך בדיקות שהמחלקה עורכת לצורך מתן אישור לרישום זכויות בטאבו. בדיקת הביקורת נערכה במאי 2018. לצורך הבדיקה, הביקורת הפיקה מהקומפלוט דו"ח בקשות להיתרים הכולל 155 בקשות מסוג "בקשה בגין תשלום היטלים" שנפתחו כתוצאה מטופס טיולים.

נמצאו ליקויים רבים בממשקי העבודה בין המחלקה לאגרות והיטלים לבין היחידות האחרות המעורבות. כמו כן, נמצאו ליקויים בתהליכי העבודה של המחלקה, במיוחד בכל הנוגע למערכות המידע התומכות בתהליך.

לאחר כשנה קיימה הביקורת מעקב לגבי תיקון הליקויים. להלן עיקר הממצאים:

4.1. מקור החיוב

נמצא כי מחלקת אגרות והיטלים מבססת את החיוב על המדידה שעורך מפקח הבנייה, אשר אינה מדויקת ואינה ממוסמכת. ברוב המקרים צוינה החריגה בהערכה של "כ – XXX מ"ר".

¹⁴ היטל מקומי – מס שנועד לממן הקמת תשתיות עירוניות, ובכללן כבישים ומדרכות, תיעול וניקוז מי גשמים, צנרת הולכת מים, צנרת הולכת ביוב ופיתוח שטחים ציבוריים פתוחים.

נוכח הערת הביקורת, מנהלת המחלקה מסרה כי שונו סדרי העבודה. הוחלט כי בחריגות בשטח העולה על 100 מ"ר תבוצע מדידה באמצעות מודד, ובחריגות הקטנות מ – 100 מ"ר יבצע את המדידה מפקח הבנייה.

בביקורת המעקב, נערכה בדיקה מדגמית של הודעות חיוב שהופקו במהלך חודשים יולי-אוגוסט 2019 (כשנה לאחר הביקורת הראשונה שנערכה בנושא). בבדיקה נמצא כי המחלקה מקפידה על קבלת האסמכתאות לחיוב בהתאם לסדרי העבודה החדשים.

4.2. גיבוש מדיניות

נמצא כי לא נקבעו כללים ברורים לחיוב בהיטלים מקומיים, אכיפת התשלום או ביטולו, במקרים בהם נמצאו חריגות בנייה. לדוגמא, בבקשה 20170094 הפיקה המחלקה הודעת חיוב בגין היטלים מקומיים ולאחר קבלת דיווח מפקח הבנייה כי החריגות פורקו, ביטלה המחלקה את החיוב. לעומת זאת, בבקשה 20170127, על אף הודעת המפקח על פירוק החריגות, הודעת החיוב לא בוטלה.

נמסר לביקורת כי החל מינואר 2018, הועברה הנחייה בעל-פה לעובד שמפיק את החיובים, לפיה חריגות בנייה שניתן להוכיח כי נבנו לפני למעלה משלוש שנים, אף אם יהרסו, אין לבטל את החיוב בגינם. לא נמצא מסמך כתוב בעניין הנחיה זו.

לאחר סיום הביקורת מסרה מנהלת מחלקת אגרות והיטלים כי בנובמבר 2019 נקבעו כללים לאופן החיוב ולדרכי האכיפה של היטלי פיתוח.

4.3. העדר בקרה

נמצא כי מחלקת אגרות והיטלים המוציאה את הודעות החיוב מטעם העירייה, איננה מקיימת תהליך בקרה תקופתי הבוחן האם הודעות החיוב שולמו.

כאמור, הביקורת בחנה 155 חיובים שהמחלקה הפיקה בתקופה שנדגמה, ומצאה כי במערכת הקומפלוט נרשם ביצוע תשלום רק בגין 90 מהם. לא נמצא תיעוד על התשלום בגין יתר 65 הבקשות. ניתוח מדגמי של 22 חיובים שטרם שולמו (על-פי המידע בקומפלוט) העלה את הממצאים הבאים:

4.3.1. חיובים שטרם שולמו

נמצא כי 14 חיובים שהפיקה מחלקת אגרות והיטלים, בהיקף כספי של 244,829 ₪ לפני הצמדה (כולל בקשה אחת בסך 140,958 ₪), טרם שולמו למרות שעבר זמן רב (מעל 12 חודשים) ממועד החיוב. התברר כי לא מתקיימת בקרה כלשהי אחר תשלום ההיטל וכן לא מתקיימת כל פעילות לגביית החיובים שלא שולמו.

לאחר הביקורת, מנהלת המחלקה מסרה כי בשיתוף עם אגף הגבייה הוחלט על ביצוע פעולות שיבטיחו את גביית ההיטלים שלא שולמו. בין היתר, נקבע כי מחלקת אגרות והיטלים תזין למערכות אגף הגבייה "אירוע לטיפול", לרבות יצירת פקודת יומן בספרי הגבייה, על-מנת למנוע שחרור טפסי טיולים ללא תשלום בפועל¹⁵ (ראה גם סעיף 4.5 "מערכות מידע").

¹⁵ "טופס טיולים" - טופס המשמש את העירייה בעת תהליך בדיקת בקשה לאישור רישום זכויות בטאבו. הבדיקה כוללת מספר שלבים, לרבות בדיקת העדר חובות לרשות המקומית באגף הגבייה, וכן העדר חובות בגין היטלים מקומיים והיטל השבחה הנובעים מחריגות בנייה ושימוש הנבדקים במינהל ההנדסה.

בבדיקה שנערכה כשנה לאחר מכן, שכללה מדגם של 20 הודעות חיוב שהופקו בגין חריגות בנייה שנמצאו בבדיקת בקשות לאישור רישום זכויות בטאבו, נמצא כי מחלקת אגרות והיטלים ואגף הגבייה מקפידים על ביצוע הנחיות העבודה שנקבעו. לא נמצאו דוגמאות לשחרור אישור רישום זכויות בטאבו טרם ביצוע תשלום הודעת החיוב.

4.3.2. חיוב ביתר

נמצא מקרה אחד בו הופקה הודעת חיוב בגין חריגות בנייה בהיקף של 50 מ"ר. בעל הנכס פירק חלקית את החריגה (בשטח של 16 מ"ר), אך בפועל שילם את החיוב המלא, ללא ההפחתה הנדרשת נוכח הריסת 16 מ"ר.

4.3.3. ביטול חיוב ללא אסמכתא

במקרה אחד בוטל החיוב בשל דיווח על פירוק העבירה, אך לא נמצאה האסמכתא שהביאה לביטול החיוב (טופס בדיקה של המפקח על הבנייה, תמונות "לפני ואחרי" וכדומה).

נוכח הערת הביקורת, מנהלת המחלקה מסרה כי בדיון מיום 4.9.18 בהשתתפות מנהלת מחלקת אגרות להיטלים, מנהלת מחלקת פיקוח על הבנייה ומפקחי המחלקה, נקבע כי מפקחי הבנייה יתעדו את החריגה לפני הפרוק ולאחריו.

בבדיקה שנערכה כשנה לאחר מכן, נמצא כי במקרים בהם בעל הנכס מפרק את החריגה, המפקח על הבנייה מתעד את הפירוק ומעביר כאסמכתא למחלקת אגרות והיטלים לצורך ביטול הודעת החיוב.

4.4. העדר אכיפה

כאמור, נמצאו 14 חיובים בסך כולל של כ – 245 אלש"ח שלא שולמו. התברר כי העירייה אינה נוקטת בצעדי אכיפה כלשהם כנגד בעלי הנכסים שהופקו עבורם הודעות חיוב בגין חריגות הבנייה. הביקורת ביקשה לקבל ממנהלת מחלקת אגרות והיטלים דו"ח המסכם את יתרות החובה שנצברו במהלך השנים בגין אי תשלום היטלים מקומיים, והתברר כי לא קיים דו"ח כזה.

בבדיקה המעקב נמצא כי מחלקת אגרות והיטלים בשיתוף אגף הגבייה קבעו תהליך בקרה הכולל הפקת דו"ח תקופתי במערכת הגבייה לגבי כל החיובים שטרם שולמו (אחת לחודשיים). בקרה זו אמורה לשפר את הטיפול בחובות השוטפים ותמנע הצטברות של חובות נוספים שלא שולמו. הדו"ח יועבר לאשרור מחלקת אגרות להיטלים, ולאחר מכן יועבר להמשך הליכי אכיפה באמצעות חברת מילגם. כמו כן, נמסר כי בשלב ראשון תבוצע אכיפה בגין חיובים שהופקו החל מ 1.1.2018 והילך.

במסגרת בדיקת המעקב, הביקורת הפיקה דו"ח התראות שנשלחו לחייבים בהיטלים מקומיים ומצאה כי בתאריך 15.5.19 נשלחה התראה ראשונה לכ – 50 חייבים בלבד. נציין כי מאחר שהנחיות העבודה טרם הוטמעו כנדרש במערכות השונות, לא התאפשר לביקורת לבחון מה חלקן של החייבים אליהם נשלחה התראה ראשונה, מתוך אוכלוסיית כלל החייבים.

4.5. היזון חוזר בין מערכות מידע

תהליך הפקת אישור זכויות בטאבו מנוהל בשלוש מערכות מידע שונות (לכל הפחות), אשר פועלות כמעט במנותק אחת מהשנייה. כתוצאה מכך, מידע המוזן במערכת אחת ורלוונטי למערכת אחרת אינו מועבר בין המערכות, ולכן לא ניתן היה לקיים בקורות בסיסיות לבחינת שלמות הנתונים ונאותות החיוב והתשלום.

לדוגמא, המחלקה הפיקה הודעת חיוב בבקשה 20170552 (על סך 2,021 ₪) בגין חריגות בנייה שאותרו על-ידי מחלקת הפיקוח על הבנייה במהלך בדיקת "טופס טיולים"¹⁶, אך מאחר ומידע זה לא הועבר למערכת אגף הגבייה, נציגת הגבייה הפיקה עבור בעל הנכס אישור לרישום זכויות בטאבו, אף שלא שילם את הודעת החיוב.

בעקבות הערת הביקורת, מנהלת המחלקה מסרה כי בתאום עם אגף הגבייה, הוחלט כי נציגת המחלקה תזין במערכת הגבייה אירוע הפקת הודעת חיוב, כך שסכום החיוב יופיע במערכת הגבייה לחובת בעל הנכס.

בביקורת המעקב נמצא כי במקרים בהם הפיקה המחלקה הודעת חיוב בהיטלים בגין חריגות שאותרו בבדיקה טופס טיולים, נציגת המחלקה עדכנה במערכת הגבייה את הפקת הודעת החיוב (באמצעות יצירת אירוע) וייצרה תנועת חובה בכרטיס בעל הנכס.

עוד נמצא כי ישנו חוסר התאמה בין הנתונים השונים בכל אחת מהמערכות. לדוגמא, נמצאו מקרים בהם הכתובת לפי תיק הבניין בקומפלוט לא הייתה זהה לכתובת לפי מספר הנכס במערכת הגבייה.

¹⁶ "טופס טיולים" – טופס המשמש את העירייה בעת תהליך בדיקת בקשה לאישור רישום זכויות בטאבו. הבדיקה כוללת מספר שלבים, לרבות בדיקת העדר חובות לרשות המקומית באגף הגבייה, וכן העדר חובות בגין היטלים מקומיים והיטל השבחה הנובעים מחריגות בנייה ושימוש הנבדקים במינהל ההנדסה.

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי בשיתוף עם מנהלת מחלקת רישוי בנייה, הוחלט כי בכל מקרה שבו כתובת הנכס במערכת הגבייה אינה תואמת לכתובת הנכס בקומפלוט, המקרה יועבר לעובדת ייעודית במחלקת רישוי בנייה שתבחן את הנתונים ותבצע את ההתאמות הנדרשות.

4.6. נהלים והנחיות עבודה

נמצא כי הנוהל "אישור לטאבו או לחברה משכנת" שהופץ בתאריך 1/9/06, לפני כ- 12 שנים, אינו רלוונטי כלל ויש לעדכנו באופן המתאים לתהליך המבוצע כיום, תוך הטמעת הבקורות הנדרשות. כמו כן, לא נכתבו הנחיות עבודה עדכניות המסדירות את תהליכי העבודה הפנימיים בתוך המחלקות המעורבות וביניהן.

מנהלת המחלקה מסרה כי עד לכתיבת הנהלים, הוכנו הוראות עבודה פנימיות לעובדי המחלקה המפרטות את תהליכי העבודה הנדרשים.

הביקורת מציינת לחיוב את הפעולות לתיקון הליקויים שביצעו מנהלת מחלקת אגרות והיטלים ומנהלת אגף הגבייה, עם קבלת ממצאי הביקורת.

הערות ראש העיר **ממשקים כספיים בין מינהל ההנדסה לבין המינהל הכספי**

1. **תוכנית עבודה לתיקון הליקויים** - ראש העיר הנחה את ראש מינהל ההנדסה ואת הגזבר לבחון באופן יסודי את הליקויים שהעלתה הביקורת, להכין תוכנית עבודה לתיקון הליקויים ולדווח למנכ"ל העירייה תוך שלושה חודשים על הפעולות שנעשו לתיקונם.

2. **פיתוח תהליכי עבודה דיגיטאליים** – ראש העיר הנחה את מנהל אגף מערכות המידע, גזבר העירייה וראש מינהל ההנדסה, לבחון מהם תהליכי עבודה בתוך היחידות ובקשר ביניהם (לרבות הדוגמאות המפורטות בדו"ח הביקורת), שניתן לפתח עבורם מענה דיגיטאלי באופן שייעל את תהליכי העבודה ויאפשר קיום מעקב ובקרה נאותים.

3. מחלקת השבחה – ראש העיר הנחה את ראש מינהל ההנדסה
ואת גזבר העירייה לגבש נהלים והוראות העבודה עבור מחלקת
השבחה ולקיים מעקב ובקרה אחר ישומם בפועל.

4. ניהול ערבויות – ראש העיר הנחה את ראש מינהל ההנדסה ואת
מנהלת אגף תקציבים להסדיר באמצעות נהלי עבודה את
הממשקים בין היחידות בתחום הערבויות. במיוחד יש לקבוע נהלי
עבודה שיבטיחו את העברתן של כל הערבויות המתקבלות
במחלקות מינהל ההנדסה למדור ערבויות בגזברות.



מינהל החינוך



דו"ח ביקורת

הניהול הכספי בבתי הספר המקיפים

כללי

חוק לימוד חובה תש"ט 1949, קובע כי כל ילד זכאי ללימודים חנם עד סיום כיתה יב'. יחד עם זאת, נקבע בחוק כי הרשות המקומית או בית הספר רשאים לבקש מההורים תשלומים עבור אספקת שירותים נוספים, בכפוף להוראות שנקבעו בסעיף 6(ד) לחוק.

תקציב בתי הספר מורכב מארבעה מקורות עיקריים :

משרד החינוך – משרד החינוך מעביר לבית הספר (באמצעות הרשות) הקצבות למימון פעילותו השוטפת, בהתאם לקריטריונים שהמשרד קבע, כגון כמות הכיתות והתלמידים, דירוג סוציו-אקונומי וכדומה.

עיריית אשדוד – העירייה מתקצבת את בית הספר בגין הוצאות ייעודיות, כגון שיפוצים, רכישת ריהוט וכדומה.

תשלומי הורים – ועדת החינוך של הכנסת קובעת מדי שנה את הסכומים המירביים שניתן לגבות מהורי התלמידים בגין תשלומי חובה ותשלומי רשות.

מקורות אחרים – הכנסות ממקורות שונים כגון השכרת נכסים, תרומות, הקצבות של משרד החינוך והעירייה בגין סיוע למעוטי יכולת וכדומה.

באשדוד פועלים 10 בתי ספר מקיפים¹.

הביקורת ביקשה לבדוק את הניהול הכספי בבתי הספר, ולצורך כך, בחרה במדגם של שלושה בתי ספר : **מקיף ו', האולפנא ומקיף ג'**².

¹ כולל אולפנא, לא כולל שני בתי ספר שמנוהלים על ידי רשת אמיתית.

² יצויין כי בשנת 2017 נערכה במקיף ג' ביקורת מקיפה מטעם משרד החינוך, ובדוח זה נבדק בעיקר תיקון הליקויים.

מספר כיתות	כמות תלמידים	
41	1179	מקיף ו
44	1139	מקיף ג
23	599	אולפנא

במסגרת הביקורת, נבדקו הנושאים הבאים: גביית תשלומי ההורים ואופן השימוש בהם, הכספים המתקבלים מהעירייה וממשרד החינוך ואופן השימוש בהם, נבדקו סדרי הגבייה בהשוואה לכללים שנקבעו בחוזר מנכ"ל, נבדקו יתרות או לחילופין גירעונות הקיימים בחשבונות בית הספר ונושאים נוספים.

יצוין כי נוכח הממצאים שהעלתה הביקורת, המפורטים להלן, מסר ראש מינהל חינוך כי נערך למנהלים ולחשבים בכל מוסדות החינוך ריענון של נהלי העבודה בנושא הניהול הכספי בבתי הספר.

להלן פירוט הממצאים :

1. תשלומי הורים

תשלומי הורים נחלקים לתשלומים עבור שירותי חובה ולתשלומים עבור שירותי רשות³. שירות החובה היחיד הוא ביטוח תאונות אישיות לתלמידים, וכל יתר השירותים הניתנים בבית הספר תמורת תשלום הם שירותי רשות.

להלן הסכומים המירביים של תשלומי חובה ורשות שניתן היה לגבות מהורי התלמידים בשנת תשע"ח, בהתאם לחוזר מנכ"ל:

³ תשלום רשות - הורה רשאי להחליט שילדו לא יצרוך שירות מסוים ובמקרה זה לא ישלם עבורו.

נושא	ז-ח	ט	י-יא	יב
תשלום חובה				
ביטוח תאונות	49	49	49	49
תשלומי רשות				
טיולים	387	387	513	616
של"ח	150	150	150	-
סל תרבות	149	165	176	176
מסיבות סיום	-	-	-	200
מסיבות כיתתיות	24	24	24	24
השאלת ספרים	280	280	320	320
פורום ועדי הורים	1.5	1.5	1.5	1.5
ועד הורים יישובי	1.5	1.5	1.5	1.5
סה"כ	1,042	1,058	1,235	1,388

על פי חוזר מנכ"ל, אין לגבות מחירים גבוהים יותר מן המחירים המאושרים, אפילו אם רוב ההורים מוכנים לשלם סכום גבוה יותר. זאת כדי לעודד חיסכון בהוצאות, להימנע מראוונות ולהפחית את הלחץ החברתי המוטל על ההורים שמצבם הכלכלי טוב פחות.

נוכח הוראות חוזר מנכ"ל, הביקורת בדקה את הסכומים הרשומים בחוזר שנשלח להורים. במקיף ג' ובאולפנא נמצא כי הסכומים שבית הספר גבה היו בהתאם לחוזר מנכ"ל. במקיף ו' נמצא כי הסכום שבית הספר גבה עבור מסיבת סיום היה גבוה מהמותר (250 ₪ במקום 200 ₪, ראה בפרק 1.3 בהמשך הדוח).

להלן פירוט הסכומים שגבו בתי הספר עבור תשלומי החובה ותשלומי הרשות, לפי סעיפי התשלום⁴ (לא כולל תשלומים בגין רכישת שירותים מרצון ותל"ן- ראה להלן פרקים 2 ו-3):

⁴ במקיף ו' ובאולפנא הנתונים מתייחסים לשנת תשע"ח. במקיף ג' הנתונים מתייחסים לשנת תשע"ט.

נושא	מקיף ו' הכנסה בפועל	מקיף ו' הוצאה בפועל	אולפנא הכנסה בפועל	אולפנא הוצאה בפועל	מקיף ג' הכנסה בפועל	מקיף ג' הוצאה בפועל
תשלום חובה						
ביטוח תאונות	60,982	61,299	27,447	27,418	40,425	55,860
תשלומי רשות						
טיולים	405,037	452,670	217,304	207,272	387,630	427,766
של"ח**	49,941	46,367	27,518	32,374	34,684	14,902
סל תרבות	169,317	176,080	92,998	88,647	134,510	120,611
מסיבות סיום*	48,820	65,059	19,148	30,689	24,587	77,141
מסיבות כתתיות	28,823	43,312	13,272	14,297	15,377	15,150
ועד הורים עירוני	1,008	1,000	0	1,831	1,049	-
סה"כ	763,928	845,787	397,687	402,528	638,262	711,430
הפרש	(81,859)	(4,841)	(73,168)			

**שכבות ט' ו-י'

*כיתה יב בלבד

מהנתונים עולה כי ההוצאה הכוללת במקיף ו' ובמקיף ג' היתה גבוהה בכ- 10% מההכנסות, וניתן להניח שמומנה באמצעות הגבייה בגין שירותים מרצון (ראה פרק 2 שלהלן).

הביקורת בדקה את ההכנסות וההוצאות לפי סעיפי התשלום:

1.1. טיולים

בכל שנה, כל שכבה בבית הספר יוצאת לטיול שנתי שכרוכים בו הוצאות לינה, הסעות, שמירה, הזנה ועוד. בית הספר נעזר בשירותי חברה חיצונית שמארגנת את הטיול, והתשלום לחברה המארגנת כולל את כל השירותים הנלווים לטיול.

כמו כן, בית הספר עורך מספר פעמים בשנה טיולים קצרים חד-יומיים (המכונים "סיורים").

חוזר מנכ"ל קובע כי במידה ונשאר עודף מגבייה בגין טיול (או סיור), יוחזר הכסף להורי התלמידים, או לחילופין ינוצל כדי להקטין את ההוצאות בטיולים הבאים. עוד נקבע בחוזר מנכ"ל, כי ניתן להעביר עודפי תשלומים בין סעיפי טיולים, סיורים ושל"ח.

הביקורת מצאה במקיף ג' יתרות זכות בשכבות ח', ט' ויב' (בסכום של 60,541 ₪), לאחר נידוד ההכנסות בין הסעיפים. יתרות אלו שימשו למימון סעיפי הוצאה אחרים, בניגוד לאמור בחוזר מנכ"ל. גם במקיף ו' נמצא כי היו יתרות זכות בשכבות ח' ויב' (בסכום כולל של 24,230 ₪), גם לאחר נידוד ההכנסות בין הסעיפים. הביקורת העירה לבתי הספר על השימוש האסור בעודפי הגבייה בסעיף סיורים, המהווה תשלום מרצון⁵.

באולפנא נמצא כי בסעיף "פעילות חברתית תורנית", נרשמה הוצאה בגין רכישת מזון לטיול לשכבות יא' ויב' בסך של 14,535 ₪, כלומר

⁵ תשלום מרצון – נוסף על השירותים המפורטים בחוזר מנכ"ל, בית הספר רשאי להציע להורים שירותים נוספים, שמטרתם להעשיר ולהרחיב את תוכנית הלימודים (ראה פירוט בפרק 2 בהמשך הדוח).

ההוצאות עבור טיולים מומנו גם מסעיפי התשלומים מרצון שיועדו למטרות אחרות.

הביקורת העירה לבית הספר כי רישום ההוצאות עבור טיולים בסעיף אחר אינו תקין, ויש לרשום את כל הוצאות הטיולים בסעיף המיועד לכך.

1.2. סל תרבות

על פי חוזר מנכ"ל, על מוסדות החינוך לקיים פעילויות תרבות המותאמות לתוכנית הלימודים, ובכללן הצגות תיאטרון, קונצרטים, ביקור במוזאונים, הרצאות וכדומה.

התשלום עבור פעילויות התרבות יכלול גם הוצאות נלוות, כגון הסעות של התלמידים ומלווים מבוגרים.

במקיף ו' נמצא כי ההוצאות היו גבוהות מההכנסות בסך של 6,763 ₪. כמו כן, נמצאו הוצאות בסך של 18,745 ₪, שאינן קשורות לפעילות סל תרבות, ברובן הוצאות עבור רכישת ציוד שאסורות להוצאה מחשבון הורים.

במקיף ג' נמצא בסל תרבות עודף הכנסות בסך 13,904 ₪, כלומר הכספים שנגבו עבור פעילויות סל תרבות שימשו בפועל למימון פעילויות אחרות.

הביקורת העירה לבתי הספר כי יש לפעול על פי האמור בחוזר מנכ"ל, ולהשתמש בכספים רק עבור הסעיף בגינו הם שולמו.

1.3. תשלום עבור מסיבת סיום יב'

1.3.1. חריגה בסכום התשלום

על פי חוזר מנכ"ל, הסכום המירבי שניתן לגבות עבור מסיבת הסיום לכיתות יב' היה בשנת תשע"ח בסך 200 ש"ח.

הביקורת מצאה כי בית הספר מקיף ו' גבה מכל תלמיד בשכבת יב' 250 ₪ עבור מסיבת סיום.

לעומת זאת, נמצא כי במערכת "אפיק" של משרד החינוך⁶, בית הספר דיווח על גביה של 200 ₪ עבור מסיבת סיום יב'.

הביקורת העירה כי חל איסור מוחלט לגבות מהורי התלמידים סכומים גבוהים יותר מהסכומים שאושרו לבית הספר באמצעות מערכת אפיק. יחד עם זאת, יש לציין כי הליקוי תוקן כבר בשנת תשע"ט.

1.3.2. סעיפי הוצאה שאינם מותרים

על פי האמור בסעיף "מסיבות" בחוזר מנכ"ל, מוסדות החינוך יקפידו על חיסכון מירבי ועל מניעת הוצאות מיותרות.

על פי חוזר מנכ"ל (סעיף 4.7-מסיבות):

א. "יש לקיים מסיבות, חגיגות וטקסים בבתי הספר בצורה צנועה

וחסכונית".

ב. "אין להזמין מבחוץ במאים, אמרגנים, שחקנים או אנשי מקצוע

אחרים לארגן את מופעי בית הספר, ויש להסתפק בכוחות

פנימיים, כגון מורים, מדריכים, תלמידים והורים מתנדבים".

ג. "אין לקיים מסיבות וחגיגות באולמות שיש לשלם עבור השימוש

בהם".

⁶ מערכת "אפיק" - מערכת שהקים המשרד לאישור חוזר תשלומי הורים. רק לאחר אישור הפיקוח ניתן לגבות מההורים את התשלומים שבית הספר דיווח עליהם במערכת אפיק.

במקיף ג' נמצא כי ההכנסות בגין מסיבת סיום הסתכמו ב-24,587 ₪, וההוצאות הסתכמו ב-77,141 ₪ (כלומר, ההוצאות היו גבוהות פי שלושה מההכנסות). סכום נוסף בסך כ-30 אלף ₪, שלא נוצל בסעיף סיורים, הועבר אף הוא למימון מסיבת הסיום.

עוד נמצא במקיף ג' כי 67,508 ₪ שולמו לחברת הפקות עבור הפקת המופע (כולל הגברה, תאורה, בימוי ועוד), וכן שולמו 7,000 ₪ עבור שכירות האמפי, בניגוד לאמור בחוזר מנכ"ל.

במקיף ו' נמצא כי בניגוד להוראות חוזר מנכ"ל, בית הספר שילם למפיק מקצועי כ-47 אלף ש"ח עבור הפקת המופע, כולל הגברה, כוראוגרפיה, תאורה ובימוי. עוד נמצא כי שולמו 7,000 ₪ עבור שכירת האמפי פארק.

באולפנא נמצא כי סך ההוצאות בסעיף מסיבת סיום הסתכמו לכ-31 אלף ₪ וההכנסות הסתכמו לכ-19 אלף ₪ (ההוצאה בגין מסיבת סיום היתה גבוהה בכ-60% מהתשלום שנגבה מההורים). עולה מכך שההוצאות עבור מסיבת הסיום מומנו מתשלומים שההורים שילמו למטרות אחרות.

הביקורת העירה למינהל החינוך כי יש להנחות את בתי הספר לתכנן את הפעילויות השונות בהתאם למשאבים העומדים לרשותם, ובהתאם לסכומים שניגבו מהורי התלמידים לאותה מטרה.

1.4. מסיבות כיתתיות

חוזר מנכ"ל קובע כי גבייה עבור מסיבות כיתתיות מוגבלת ל-3 מסיבות (גביה של 8 ₪ למסיבה, ובסה"כ גבייה של 24 ₪ לתלמיד).

במקיף ו' נמצא כי נערכו בבית הספר במהלך השנה חמש מסיבות (מסיבת פתיחת שנה, מסיבת ראש השנה, מסיבת פורים, ערב שירי לוחמים ויום שיא⁷).

בית הספר לא חרג מהסכום המותר לגבייה מכל הורה, אולם ההוצאה בגין מסיבות כיתתיות היתה גבוהה מהתשלום שנגבה מההורים (ההוצאה היתה בסך 43 אלף ₪, והגבייה מההורים היתה בסך 28 אלף ₪). עולה מכך שההוצאה עבור מסיבות כיתתיות מומנה מתשלומים שההורים שילמו למטרות אחרות.

עוד מצאה הביקורת כי בניגוד להוראות, שילם בית הספר מתוך תשלומי ההורים שיועדו עבור מסיבות, גם תשלומים האמורים לצאת מחשבון הרשות. לדוגמא, עבור הוצאות הגברה שולמו 7,525 ₪, עבור תקליטן שולמו 1,100 ₪.

באולפנא נמצא כי בית הספר ניהל כרססת אחת הכוללת את ההוצאות למסיבות כיתתיות של כל השכבות בבית הספר. הביקורת העירה כי יש להפריד ברישום בין השכבות, כך שלכל שכבה תנוהל כרססת נפרדת לרישום ההוצאות וההכנסות.

1.5. השאלת ספרים

על פי חוזר מנכ"ל, התשלום בגין השתתפות בפרויקט השאלת ספרים היה 280 ₪ לתלמיד בבית הספר היסודי ובחטיבת ביניים, ו- 320 ₪ לתלמיד בחטיבה עליונה.

⁷ יום שיא הוא דרך חווייתית לציון סיכום למידה של פרק או נושא. בדרך כלל זהו יום בעל אופי חגיגי-קרנבלי, המיועד לכיתה, לשכבה שלמה או לבית הספר כולו, בשיתוף הורים ומורים. חלק מהתשלומים עבור יום שיא שולמו מסעיף מסיבות כיתתיות וחלקן מסעיף מגמות.

נמצא כי האולפנא גבתה בגין השאלת ספרים את הסכומים המקסימליים שמאפשר חוזר מנכ"ל, בעוד שההוצאות היו נמוכות באופן משמעותי. כתוצאה מכך בשנת תשע"ח עלו ההכנסות בגין השאלת ספרים על ההוצאות בכ-84 אלף ₪ (ההכנסות בסך כ-128 אלף ₪ היו בסכום הגבוה פי שלושה מההוצאה בפועל).

1.5.1. יתרה מצטברת

הביקורת העלתה כי קיימת יתרה מצטברת בסעיף השאלת ספרים בסך של כ-340 אלף ₪, המורכבת מיתרה בגין שנים קודמות בסך 256 אלף ₪ ומיתרה שהצטברה בשנת הלימודים תשע"ח בסך כ-84 אלף ₪.

חוזר מנכ"ל 3.7-50 "ניהול כספי גביה במוסד חינוכי" קובע כי מנהל מוסד חינוך יחזיר לתלמידים בתום שנת הלימודים כספים שלא נוצלו. עוד נקבע בחוזר כי "על אף האמור, מנהל מוסד חינוך רשאי, לאחר היוועצו עם ועד ההורים במוסד, לנכות את הכספים שנותרו מהתשלום שעליהם לשלם בשנת הלימודים שלאחריה".

הביקורת העירה לבית הספר כי נוכח היתרות הגבוהות שהצטברו בסעיף השאלת ספרים, יש להפחית את התשלומים להורים בשנת הלימודים הבאה, ואין להשאיר בחשבון ההורים יתרות לא מנוצלות בסכום גבוה במשך מספר שנים.

לאחר הביקורת נמסר כי בית הספר הקטין בשנת תש"פ את תשלומי ההורים בגין השאלת ספרים ל-200 ₪ (במקום 280 ₪ שחוזר מנכ"ל מאפשר לגבות).

1.5.2. שימוש בכספי השאלת ספרים

בהוראת קבע 0024 נקבע כי לא ניתן להשתמש בסכום שנגבה עבור השאלת ספרים למימון מטרות אחרות, אלא רק למימון המערך הלוגיסטי הדרוש להפעלת תוכנית ההשאלה.

במקיף ג' נמצא כי באמצעות ההכנסות מהשאלת ספרים שולם סכום של 3,000 ₪ עבור "שעות ריכוז וניהול פרויקט השאלת ספרים". הביקורת העירה לבית הספר כי על פי חוזר מנכ"ל, אין לשלם באמצעות חשבון הורים תשלומי שכר.

1.6. ביטוח תאונות אישיות

תשלום החובה הנדרש מהורי התלמידים הינו ביטוח תאונות אישיות, שהיה בשנת תשע"ח בסך של 49 ₪ לתלמיד. למרות שמדובר בתשלום חובה, התברר כי חלק מההורים אינם משלמים את התשלום עבור הביטוח.

הביקורת מבקשת לציין כי בתי הספר מחויבים להעביר לעירייה את התשלום בגין הביטוח עבור כל התלמידים, גם אם לא שילמו על כך 100% מהתלמידים.

לדוגמא, במקיף ג' נמצא כי התשלום שבית הספר העביר לעירייה עבור ביטוח תאונות אישיות הסתכם בשנת תשע"ט ב- 55,860 ₪. לעומת זאת, הסכום הכולל שבית הספר גבה מהורי התלמידים באותה שנה עבור ביטוח תאונות אישיות היה רק 40,425 ₪, מאחר שאחוז הגבייה בסעיף זה עמד על 72% בלבד.

מנהלי בתי הספר מסרו לביקורת כי בתי הספר מוגבלים ביכולת גביית החובות מההורים.

הביקורת המליצה לגזבר העירייה לבחון את האפשרות לגבות את תשלום החובה באמצעות אגף הגבייה ולא באמצעות בתי הספר.

1.7. ועד הורים

חוזר מנכ"ל 3.11-9 "ארגון ומינהל תשלומי הורים", מאפשר לגבות מההורים, יחד עם שאר תשלומי הרשות, דמי חבר לוועד ההורים המוסדי ולוועד ההורים הארצי. הסכומים שייגבו יועברו על ידי הרשויות הגובות לוועדי ההורים היישוביים ולארגון ההורים הארצי.

נמצא כי האולפנא לא גובה מההורים תשלום בגין ועד הורים, ואין איזכור על כך בחוזר התשלומים המחולק להורים בתחילת השנה. בפועל, הועבר לוועד ההורים העירוני בשנת תשע"ח תשלום בסך של כ-1,800 ₪.

אומנם מדובר בסכום קטן, אך מצב שבו הוצא סכום כסף מחשבון ההורים מבלי שהורי התלמידים יודעו על כך באמצעות חוזר התשלומים, אינו תקין.

הביקורת העירה כי יש הכרח ליידע את ההורים על התשלום לוועד ההורים בחוזר התשלומים המחולק להם בתחילת השנה.

1.8. דיווח שנתי להורים

על פי ההוראות שנקבעו בחוזר מנכ"ל "ניהול הגבייה והכספים במוסד החינוכי", בתום כל שנת לימודים ידווח בית הספר להורים על ניהול הכספים שנגבו במסגרת תשלומי ההורים, בהתאם לטופס הדיווח המצורף לחוזר. הדיווח יימסר לנציגות ההורים המוסדית, ועותק שלו יישמר במזכירות ביה"ס לעיונם של ההורים המבקשים זאת.

באולפנא ובמקיף ו' נמצא כי בית הספר לא העביר דיווח שנתי לוועד ההורים כפי שנדרש.

במקיף ג' נמצא כי הוכן דיווח לועד ההורים, אך הדיווח לא נערך על פי הטופס הקיים בחוזר מנכ"ל, ובחלק מהסעיפים היו חסרים נתונים על ההכנסות וההוצאות.

בתי הספר מסרו לביקורת כי ניתן לועד ההורים דיווח שוטף על הפעילות הכספית של בית הספר בחשבון הורים. יחד עם זאת, הביקורת העירה שיש חשיבות רבה במסירת דיווח שנתי על הפעילות הכספית בחשבון ההורים על פי המתכונת שקבע משרד החינוך.

1.9. הנחות

בהתאם לחוזר מנכ"ל, רשות החינוך המקומית יכולה לקבוע הנחות והסדרי תשלומים לתלמידים מעוטי אמצעים. קביעת התלמידים הזכאים לסיוע תיעשה על ידי ועדה בהשתתפות מנהל בית הספר או נציג מטעמו, יועץ חינוכי, נציג ועד ההורים ונציג שירותי הרווחה העירוניים. ההחלטה בדבר מתן ההנחה תירשם בפרוטוקול ועדת ההנחות, ועליה להיות מנומקת ומגובה במסמכים מתאימים.

במקיף ו' ובאולפנא נמצאו מקרים של מתן הנחות מבלי שהתקיימה ועדת הנחות, וללא כל אסמכתא למתן ההנחה.

הביקורת העירה לבתי הספר כי עליהם להקפיד על קיום ההוראות שנקבעו בחוזר מנכ"ל לגבי מתן הנחות. יש להקים בבית הספר ועדת הנחות ולתעד את הנימוקים למתן כל הנחה הניתנת לתלמיד, בכל סכום ומכל סיבה.

2. רכישת שירותים מרצון

בית הספר רשאי להציע להורים רכישה מרצון של שירותים, שמטרתם להעשיר ולהרחיב את תוכנית הלימודים. הסכום המירבי שניתן היה לגבות בשנת תשע"ח עבור שירותים מרצון היה 450 ₪ לכל השירותים. יודגש כי במסגרת רכישת השירותים מרצון, ההורה משלם עבור קבלת "מוצר" מוגדר, כגון תוכנית לימודים נוספת או פעילות העשרה יחודית.

2.1. עודף הכנסות

במקיף ו' נמצא כי הסכומים שנגבו עבור שירותים מרצון היו גבוהים באופן משמעותי ביחס להוצאות (הכנסות בסך 322 אלף ₪ והוצאות בסך 242 אלף ₪). כלומר, הכספים שההורים שילמו עבור רכישת שירותים מרצון שימשו למימון פעילויות אחרות.

הביקורת רואה בחומרה את השימוש בכספים שנגבו עבור פעילות ספציפית, שהורי התלמידים הסכימו לשלם עבורה באופן מיוחד, לטובת פעילות אחרת ומבלי ליידע את ההורים על כך.

2.2. התאמה למערכת אפיק

במקיף ו' ובאולפנא נמצא כי לא היתה התאמה בפירוט הסכומים לתשלום בין הדיווח למשרד החינוך במערכת אפיק לבין חוזר התשלומים שחולק להורים.

לדוגמא, בחוזר התשלומים שחולק להורי התלמידות באולפנא נרשם סכום של 250 ₪ בגין "ימי עיון". לעומת זאת, במערכת אפיק אושרה

גבייה של 200 ₪ בלבד. כמו כן, הגדרת סעיפי התשלום בחוזר להורים לא היתה זהה להגדרה במערכת אפיק.

הביקורת העירה כי יש הכרח שתהיה התאמה בין פירוט ההוצאות במערכת אפיק (שבאמצעותה מאשר משרד החינוך את התשלומים), לבין חוזר התשלומים המחולק להורים. על בית הספר לדווח להורים באופן מפורט על כל הפעילויות, בהתאם לרשימה המפורטת שדווחה למערכת אפיק ואושרה על ידי משרד החינוך.

2.3. הוצאות שאינן מותרות

חוזר מנכ"ל מגדיר מהן הפעילויות שניתן לכלול במסגרת תשלומים מרצון. נמצא כי במקיף ו' ובאולפנא שולמו במסגרת סעיפי שירותים מרצון, תשלומים בגין הוצאות שלא היו אמורות לצאת מחשבון ההורים. להלן מספר דוגמאות שנמצאו במקיף ו':

תאריך	סכום	פרטים
11.3.18	12,285	תוכנת משמעת וציונים
4.12.17	5,280	יומנים לכיתה ולמורה
8.12.17	4,118	לוח לאום ליום העצמאות
4.12.17	3,861	טיפול בברזי מים (קולרים)
3.12.17	2,940	וילון בד להצללה
28.12.17	1,500	מתנות ליום תודה למורה*
30.1.18	1,900	ספק כח למחשבים
14.5.18	1,500	אוזניות ומיקרופון
סה"כ	33,384	

*סך ההוצאה 3,000 ₪. מחצית יצא מחשבון הורים ומחצית מחשבון רשות הוצ' פדגוגיות.

הביקורת העירה לבית הספר להקפיד על קיום ההוראות, ולא לשלם עבור הוצאות האמורות לצאת מחשבון הרשות, באמצעות תשלומי ההורים בסעיפי רכישת שירותים מרצון.

3. תשלומי הורים עבור תוכנית לימודים נוספת (תל"ן)

חוזר מנכ"ל (3-11-3-תשלומי הורים לשנת הלימודים תשע"ח) קובע כי תוכנית לימודים נוספת מותנית בהסכמה אישית בכתב של כל אחד ואחד מן ההורים לתוכנית ולתשלום עבורה. על ביה"ס לפרט להורים בחוזר התשלומים את סכום הגבייה המבוקש ואת שעות התל"ן שינתנו לתלמידים.

נמצא כי לא ניתנה הסכמה אישית בכתב של הורי התלמידים עבור גביית תל"ן, וכי לא היה קיים בחוזר שנשלח להורים פירוט של שעות הלימוד שינתנו במסגרת תוכנית הלימודים הנוספת, כנדרש בחוזר מנכ"ל.

בתי הספר הסבירו כי לא ניתן לקבל אישור מכל הורה, והגביה עבור תל"ן נעשתה בהסכמת נציגות ההורים (ועד ההורים הבית-ספרי).

3.1. על פי מערכת אפיק, אושרה לבית הספר מקיף ו' גבייה עבור תוכנית לימודים נוספת בחטיבה עליונה (בכיתות י'-יב') כדלקמן:

מגמה	סכום
מגמת תקשורת	180 ₪
מגמות ערבית, גאוגרפיה, הנדסת תוכנה, מדעי החברה	100 ₪

נמצא כי בפועל, בנוסף לגבייה עבור המגמות המצוינות לעיל, בוצעה גבייה בגין תל"ן עבור מגמות נוספות בחטיבת הביניים, שלא דווחו ולא אושרו על ידי המשרד במערכת "אפיק":

כיתות מדעיות – 150 נ"ס (סה"כ 3 כיתות – בכל שכבה כיתה מדעית אחת, ובסה"כ 105 תלמידים).

כיתת מופ"ת – 200 נ"ס (סה"כ 3 כיתות – בכל שכבה כיתת מופ"ת אחת, ובסה"כ 110 תלמידים).

סך הגביה מההורים עבור שתי כיתות אלו הסתכמה בכ-32 אלף ₪.

הביקורת רואה בחומרה את הגבייה מהורי התלמידים עבור תל"ן, ללא אישור ממשרד החינוך.

3.2. עוד נמצא במקיף ו' כי ההכנסות מגביה עבור כל המגמות היתה גבוהה באופן משמעותי מההוצאות, כמפורט בטבלה שלהלן:

מגמה	הכנסה	הוצאה	הפרש
ביולוגיה	7,933	5,140	2,793
מופ"ת+מדעית	32,155	30,777	1,378
חינוך מיוחד	3,546	799	2,747
ערבית	885	0	855
גאוגרפיה	7,738	4,833	2,905
הנדסת תוכנה	6,442	2,255	4,187
פיזיקה	15,754	13,763	1,991
מדעי החברה	11,592	7,745	3,847
מגמת כימיה	4,546	2,265	2,281
סה"כ	90,591	67,577	23,014

בסך הכל בסעיף מגמות היה עודף בסכום של כ-23 אלף ₪, ששימש את בית הספר לתשלום עבור הוצאות אחרות. הביקורת רואה בחומרה את השימוש בכספים ששילם כל הורה לטובת תוכנית לימודים ייחודית עבור ילדיו, למטרות שאינן קשורות ללימודים הנוספים שההורה שילם עליהם.

3.3 חוזר מנכ"ל מפרט את סוגי ההוצאות שאין לגבות עבורם כספים מההורים (בין היתר, חומרי מלאכה, חומרי לימוד, רכישת ציוד, הוצאות אחזקה, צרכי משרד, ריהוט וכדומה).

מעיון בכרטסות החשבונות של המגמות נמצאו הוצאות שהיו אסורות לגבייה באמצעות כספי הורים. להלן דוגמאות:

מגמה	סכום*	פרטים
תקשורת	13,730	ציוד (טונר, מקלדת)
	2,031	תיק למצלמה
פיזיקה	6,082	ציוד (טונר, מקלדת)
מדעי החברה	2,972	דפוס - חוברות
	1,283	טונר וציוד
הנדסת תוכנה	1,255	ציוד
ביולוגיה	728	טונר וציוד
מדעית	737	שילוט לתערוכה
סה"כ	28,818	

* הסכום מורכב ממספר חשבוניות (בעיקר עבור רכישת טונר, מקלדות, עכבר ועוד).

הביקורת רואה בחומרה את העמסת ההוצאות השונות האמורות לצאת מחשבון הרשות על תשלומי הורים, ובפרט כשמדובר על תשלום מתוך גביה שהיתה מיועדת למימון לתוכניות לימודים מיוחדות במסגרת המגמות השונות הפועלות בבית הספר.

3.4. פעילויות ייחודיות לאולפנא

חוזר מנכ"ל 3.11-18 מסדיר, בין היתר, את גביית תשלומי ההורים במוסדות חינוך ממלכתיים דתיים המקיימים תוכנית לימודים תורנית.

על פי חוזר מנכ"ל, במוסד חינוך המפעיל תוכנית לימודים תורנית אפשר יהיה לגבות מההורים סכומים נוספים עבור הפעילות היחודית שבית הספר מקיים. הסכומים המירביים שניתן לגבות עבור פעילויות אלו הם :

- פעילות שבת (הכוללת אירוח תלמידים, הלנה, הזנה והסעה) – סכום שלא יעלה על 340 ₪ לשבת לתלמיד.
- סמינר (הכולל אירוח תלמידים, הלנה, הזנה, הסעה וכן הדרכה באמצעות מדריכים שאינם עובדי המוסד החינוכי) – סכום שלא יעלה על 400 ₪ לסמינר לתלמיד.
- פעילות חברתית תורנית (הכוללת הרצאות, סיורים וכדומה) – סכום שלא יעלה על 450 ₪ לשנה.

האולפנא גבתה תשלום מההורים עבור פעילות שבת, סמינר ועבור פעילות חברתית תורנית את הסכומים המותרים על פי חוזר מנכ"ל.

3.4.1. נמצאה אי התאמה בין הרישום במערכת אפיק לבין חוזר התשלומים המחולק להורים. ימי עיון, פעילות גיבוש ופעילות הורים-תלמידים לא הופיעו בחוזר שחולק להורים, והתשלום בגין סיורים היה שונה מאשר נרשם במערכת אפיק.

הביקורת העירה כי הסכומים ותחומי הפעילות שפורסמו בחוזר להורים חייבים להיות זהים לסכומים ולפעילויות שאושרו במערכת אפיק.

3.4.2. שבת סמינר

האולפנא גובה מהורי התלמידים בשכבות ז'-יא' סך של 340 ₪ (ובשכבה יב' סך של 400 ₪), בגין שבת סמינר. התשלום כולל אירוח באכסניה במהלך סוף שבוע.

סך ההוצאה הכוללת בגין שבת סמינר עמדה בשנת תשע"ח על 182 אלף ₪, לעומת הכנסה של 158 אלף ₪.

ההפרש בסך של כ-24 אלף ₪ מומן מכספים ששולמו עבור מטרות אחרות, דבר שאינו תקין.

עוד נמצא כי כל ההוצאות עבור כל השכבות רוכזה בכרטיס אחת, ללא הפרדה בין השכבות. הביקורת העירה לבית הספר כי יש לערוך רישום מפורט של ההכנסות וההוצאות, תוך הפרדה בין השכבות.

4. חשבון הרשות

4.1. כספים המתקבלים ממשד החינוך

משרד החינוך מעביר (באמצעות הרשות המקומית) לבתי הספר המקיפים כספים לכיסוי הוצאות שונות. מערכת מית"ר⁸ של משרד החינוך מפרטת, בין היתר, את הכספים שהעביר המשרד באמצעות העירייה לבתי הספר במהלך שנת הלימודים.

⁸ מערכת מידע ותשלומים של משרד החינוך, בה ניתן לקבל מידע על תשלומים שמעביר המשרד לרשויות.

להלן פירוט התשלומים⁹ שהועברו בשנת תשע"ח ממשרד החינוך לעירייה, עבור בית ספר מקיף ו':

נושא	תשלום שהועבר לרשות ממשרד החינוך	תשלום שהועבר מהרשות למקיף
דמי שתיה (חדר מורים)	15,410	*17,082
סל תלמיד לעולה	5,179	3,909
חומרים	56,206	56,150
דמי שכפול	26,790	26,816
שיפוצי קיץ	30,087	30,162
סה"כ	133,672	134,118

הביקורת בדקה את הסכומים שבית הספר קיבל מהרשות, מול הסכומים שהוצאו בפועל על ידי בית הספר, ונמצא כי היה קיים אי סדר ברישום התקבולים. ההוצאות הועמסו על מספר כרסות ולא היתה קיימת הפרדה ברישום לפי מקור ההוצאה.

לדוגמא, נמצא כי לא היתה קיימת כרסת בגין ההוצאות לספריה הציבורית. כל ההוצאות שנעשו במהלך השנה לטובת הספריה (כגון שיפוץ, קניית ריהוט, מחשוב, ניקיון, מיזוג ועוד), נרשמו בכרסות השונות ולא נרשמו במסגרת הוצאות הספרייה.

דוגמא נוספת- הכספים שהתקבלו ממשרד החינוך לצורך שיפוצי קיץ, לא רוכזו בכרסת מתאימה, אלא הועמסו בחלקם על כרסת הוצאות אחזקה, ובחלקם על הוצאות ניקיון, רכישת ציוד ועוד.

⁹ הפירוט לא כולל תשלומים בגין שעות לימוד/תקני מורים שאינם משולמים בכסף אלא בשעות ובשכר ישירות למורים, נושא שלא נבדק ע"י הביקורת.

הביקורת העירה כי יש חשיבות לרישום נכון של התקבולים וההוצאות ולשייכם לסעיף המתאים, על מנת שניתן יהיה לדעת מהו הסכום שהוצא לכל מטרה.

4.2 הביקורת בדקה את הכספים שהעביר המשרד לאולפנא באמצעות העירייה, ומצאה כי היה קיים הפרש של כ- 11 אלף ש"ח בין הסכומים שמשרד החינוך העביר לעירייה עבור בית הספר, לבין הסכומים שהעירייה העבירה לאולפנא.

נושא	תשלום שהעביר ממשרד החינוך	תשלום שהעבירה העירייה לאולפנא	הפרש
דמי שתיה	5,740	2,959	2,781
סל תלמיד לעולה	4,210	3,138	1,072
הכנסות חומרים	29,166	25,912	3,254
אגרת שיכפול	13,924	13,755	169
סה"כ	56,450	45,764	10,686

לא ניתן לביקורת הסבר לגבי הכספים שלא הועברו לבית הספר. הביקורת העירה למינהל החינוך על כך שבית הספר לא קיבל את מלוא ההקצבה שהיה זכאי לה.

כמו כן, נמצא כי בשנת תשע"ט משרד החינוך העביר לעירייה 6,000 ₪ עבור רכישת מכשיר החיאה לאולפנא. בית הספר רכש את המכשיר, אך טרם קיבל זיכוי בגין הסכום שהתקבל עבורו ממשרד החינוך.

4.3 יתרה בחשבון הרשות

בבדיקת חשבון הרשות של האולפנא, נמצא כי היה בו עודף של 653 אלף ₪.

לדברי מנהלת החשבונות, מרבית היתרות הצטברו בתקופה שבה פרויקט השאלת ספרים נוהל באמצעות חשבון הרשות ולא בחשבון הורים, אולם לא היו בידה אסמכתאות לכך. הביקורת העירה כי מצב בו קיימות בחשבון בית הספר יתרות בסכומים גבוהים במשך מספר שנים, אינו תקין, ובמיוחד כאשר לא ברור מה מקורם של הכספים ומה ייעודם.

לדעת הביקורת, אם חלק מהיתרות אכן משויכות להשאלת ספרים, יש לשקול את החזרתם להורי תלמידים, או לחילופין, באישור המשרד, לעשות שימוש ביתרה לטובת ספריית בית הספר. בכל מקרה, מינהל החינוך היה אמור להעיר לבית הספר על היתרות הגבוהות בחשבון הבנק, ולהנחות את בית הספר לגבי הטיפול בהם.

4.4 דמי מחזור

העירייה מעבירה בכל שנה לבתי הספר דמי מחזור לכיסוי הוצאות שוטפות, כגון ניקיון, רכישת ציוד משרדי, הוצאות אחזקה ועוד. חשבת מינהל חינוך לא היתה יכולה להסביר לביקורת כיצד מחושב הסכום שמעבירה העירייה לכל בית הספר, ולדבריה היא העבירה לכל בית ספר את הסכום שקבע משרד רואה החשבון המבצע מטעם העירייה בקרה על מיצוי ההכנסות ממשרד החינוך.

הביקורת בדקה את דו"ח רואה החשבון לשנת תשע"ח, שבו נרשם מהו הסכום שעל העירייה להעביר לכל בית ספר. התברר כי בדו"ח רואה החשבון נרשם שיש להעביר למקיף ו' 255,161 ₪ עבור דמי מחזור.

בפועל, נמצא כי חשבת מינהל החינוך העבירה לבית הספר סך של 298,505 ₪ (כ-43 אלף ₪ יותר מהתחשיב שערך רואה החשבון). לעומת זאת, בתי ספר אחרים קיבלו סכום נמוך מהסכום שנרשם בטבלת רואה החשבון. כאמור, לא הוסבר לביקורת מהן הסיבות לכך.

4.5 הכנסות מקורסים

בבתי הספר מתקיימים קורסי תגבור למבחני הבגרות במתמטיקה, תנ"ך, ספרות ולשון. העירייה משלמת לקבלן המבצע עבור הקורסים, ומקזזת מבית הספר דמי השתתפות בסך 150 ₪ לתלמיד. במקביל, בית הספר אמור לגבות מכל תלמיד המבקש להשתתף בקורס 150 ₪.

במקיף ו' נמצא כי בית הספר לא קיבל תשלום מכל המשתתפים בקורס, ולכן ההכנסה של ביה"ס בגין הקורסים היתה נמוכה משמעותית מההוצאה. סך כל ההכנסות עמדו בשנת תשע"ח על 12,750 ₪ בעוד שהתשלום שקיזזה העירייה היה 21,600 ₪. מאחר שבית הספר לא ניהל רישום על השתתפות התלמידים בקורסים, לא ניתן היה לבדוק את נכונות החיוב.

באולפנא נמצא כי בית הספר לא גבה מההורים כל תשלום בגין קורסי התגבור. בפועל קיזזה העירייה מהתשלומים המגיעים לבית הספר 16,000 ₪ בגין עלות הקורסים.

עוד נמצא כי בית הספר לא ניהל מעקב אחר נוכחות התלמידים בקורסים, כך שלא היה מידע על כמות המשתתפים, ולא היה ברור מהו הבסיס לקיזוז שביצעה העירייה בגין קורסי התיגבור.

4.6 הסעות

האולפנא קיימה הסעה מאורגנת לבית הספר. לצורך מימון ההסעה, העירייה העבירה לאולפנא סכום השווה לרכישת כרטיסיית "רב קו" לכל התלמידות הזכאיות להסעה, על פי רשימה שהעבירה מחלקת הסעות לבית הספר.

נמצא כי בשנת תשע"ח נותרה יתרה בכרטיסות ההסעות בסך של כ- 46 אלף ₪.

הוסבר לביקורת כי היתרה נובעת מכך שחלק מהתלמידות אינן מנצלות את הזכאות ואינן מגיעות לבית הספר באמצעות הסעה. הביקורת המליצה להעביר את התשלום לבית הספר רק על פי מספר התלמידות המשתמשות בפועל בשירותי ההסעה, ולא על פי הזכאות התיאורטית.

בנוסף על כך, האולפנא איפשרה לתלמידות שאינן זכאיות להסעה להצטרף להסעה, תמורת תשלום סכום סמלי, מבלי שמחלקת הסעות ידעה על כך.

הביקורת העירה לבית הספר על כך שלא ידע את העירייה בדבר התלמידות שאינן זכאיות המצטרפות להסעה.

לאחר הביקורת נמסר כי הסדר ההסעות לבית הספר הופסק.

5. הכנסות עצמיות

5.1 הגדלת הכנסות העצמיות

בית הספר מקיף ו' מגייס כספים באופן עצמאי על ידי השכרת חדרי לימוד.

בשנת תשע"ח הסתכמו ההכנסות העצמיות של בית הספר בכ-120 אלפי ₪.

עיקר ההכנסה הגיעו מאוניברסיטת בר אילן (כ-50 אלף ₪), וממכללת ליאן (כ-30 אלף ₪).

הביקורת רואה בחיוב את גיוס הכספים העצמאי של בית הספר. הביקורת המליצה למינהל חינוך לעודד את בתי ספר להגדיל את ההכנסות העצמיות באמצעות השכרת חדרי לימוד.

5.2. פיקוח מחלקת נכסים

הביקורת מצאה כי בית הספר חתם על ההסכמים עם השוכרים, מבלי שדיווח על כך לגורמי העירייה (מחלקת נכסים), מינהל החינוך או הלשכה המשפטית).

כתוצאה מכך, העירייה לא פיקחה על תוכן ההסכם, לרבות סבירות התמורה, ולא בדקה האם ההסכם נחתם על ידי מורשי החתימה שהוסמכו לכך.

בפועל, נמצא כי נציג בית הספר החתום על ההסכם הינו המנהל, למרות שהוא אינו מורשה חתימה מטעם בית הספר.

6. העדר דוח כספי

העירייה מעסיקה רואה חשבון שמפקח על הניהול הכספי בבתי הספר. בסיום שנת לימודים, בית הספר אמור להעביר לבדיקת רואה החשבון את כל הרישומים החשבונאיים של בית הספר. רואה החשבון אמור לבדוק את נאותות הרישומים, ולהעביר לרשות המקומית עבור כל בית ספר דוחות מבוקרים לשנת הלימודים שהסתיימה.

נמצא כי לאחר סיום שנת הלימודים תשע"ח, בחודש דצמבר 2018, העביר רואה החשבון לעירייה דוחות מבוקרים של כל בתי הספר

שתחת פיקוחו, מלבד בית ספר מקיף ג', בגלל ליקויים במערכת הנהלת החשבונות של בית הספר.

עוד נמצא לגבי שנת תשע"ט, כי עד לסיום הביקורת (סוף ינואר 2020) רואה החשבון טרם הכין את הדוחות הכספיים של בית הספר, למרות שחלפה חצי שנה ממועד סיום שנת הלימודים. לאחר הביקורת בית הספר מסר כי הוכן הדוח הכספי בגין חשבון הורים, אך טרם הוכנו דוחות כספיים בגין חשבון הרשות.

הביקורת העירה למינהל החינוך על כך שיש לבחון באופן יסודי את סדרי העבודה בתחום הנהלת החשבונות בבית הספר.

7. רכש

נהלי העירייה קובעים כי לגבי רכישות בסכום שבין 10,000 ₪ ל – 25,000 ₪ יש לקבל 4 הצעות מחיר מספקים שונים, וברכישות מעל 25,000 ₪ יש לקבל 5 הצעות מחיר. הביקורת בדקה באופן מדגמי את קבלת הצעות מחיר במקיף ו' בהתאם לסכום הרכישה.

נמצא כי בניגוד לנדרש בנוהל העירייה, בכל המקרים שנבדקו לא היו קיימות הצעות מחיר שעל פיהם בית הספר אמור היה לבחור את הספק, או שנמצאה הצעת מחיר אחת בלבד. להלן דוגמאות:

הוצאה	סכום	הצעות מחיר
מסיבת סיום יב	47,034	קיימת הצעת מחיר אחת

הוצאה	סכום	הצעות מחיר
תוכנית שורשים	16,380	לא נמצאו הצעות מחיר
-		
הפנינג פורים	14,100	לא נמצאו הצעות מחיר
סגירת ויטרינה	12,000	קיימת הצעת מחיר אחת.
ריהוט וציוד	10,530	לא נמצאו הצעות מחיר

עוד נמצא כי הצעות המחיר לא תועדו באופן מסודר, אלא הועברו לבית הספר באמצעות הודעות דואר אלקטרוני או הודעות ווטסאפ.

הביקורת רואה בחומרה את הליקויים בניהול הרכש בבית הספר.

במקיף ג' נמצא כי בית ספר קיבל רק 3 הצעות מחיר מספקים, למרות שהנוהל קובע לגבי רכישות בסכומים מעל 10,000 ₪ כי על בית הספר לקבל 4 או 5 הצעות מחיר, בהתאם לסכום ההתקשרות.

לדוגמא, התקשרות עם ספק בסכום של 33,754 ₪ בוצעה על בסיס שלוש הצעות מחיר (במקום חמש הצעות כפי שנדרש).

הביקורת העירה לבית הספר על הצורך להקפיד ולקבל הצעות מחיר בהתאם לנדרש בנהלי העירייה.

הערות ראש העיר

הניהול הכספי בבתי הספר המקיפים

רכישת שירותים מרצון - ראש העיר הנחה את ראש מינהל החינוך להקפיד על כך שבתי הספר ישתמשו בתשלומים שנגבו מההורים עבור רכישת שירותים מרצון, רק למטרה שלשמה נגבו.

יתרות משנים קודמות – ראש העיר הנחה את ראש מינהל החינוך לפעול, בתיאום עם מנהלי בתי הספר, לצמצום יתרות הזכות הגבוהות שהחזיקו חלק מבתי הספר.

דיווח שנתי להורי התלמידים - על בתי הספר להעביר להורי התלמידים בתום כל שנת לימודים דוח שנתי על ניהול הכספים שנגבו מהם באותה שנה במסגרת תשלומי הורים, כפי שנדרש בהוראות משרד החינוך.

רכש – ראש העיר הנחה את ראש מינהל החינוך לקיים בקרה על כך שבתי הספר פועלים על פי נוהלי העירייה בנושא התקשרויות עם ספקים, לרבות קבלת הצעות מחיר בהתאם לסכום הרכישה.



מינהל ההנדסה



ביקורת מעקב על תיקון הליקויים

מחלקת הפיקוח על הבנייה

כללי

מחלקת הפיקוח על הבנייה הינה הגורם המופקד על אכיפת חוק התכנון והבניה התשכ"ה - 1965 ותקנותיו, ועל ביצוע הנחיות היועמ"ש לממשלה ומדיניות העירייה בתחום אכיפת חוקי הבנייה¹.

במהלך שנת 2017 נערכה ביקורת מקיפה במחלקת הפיקוח על הבנייה שבמינהל ההנדסה, אשר בחנה מכלול רחב של נושאים ותהליכי עבודה במחלקה. ממצאי הביקורת פורסמו בדו"ח מבקר העירייה לשנת 2017, שהונח על שולחן המועצה ביום 2.12.2018.

לאחר שעברה כשנה וחצי ממועד סיום הביקורת וכשנה ממועד פרסום הדו"ח, קיים מבקר העירייה ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים שנמצאו בביקורת הקודמת.

לצורך ביצוע ביקורת המעקב, הביקורת הפיקה נתונים לתקופה 8/2018 עד 7/2019, ובדקה האם הוסדרו תהליכי העבודה בחלוף הזמן ממועד פרסום דו"ח הביקורת המקורי. בנוסף לכך, לאחר כחצי שנה נוספת נבדקו שוב תהליכי העבודה ועודכן מצב תיקון הליקויים.

דו"ח זה יוצגו הליקויים העיקריים שנמצאו בביקורת שנערכה בשנת 2017, וליד כל ליקוי שצוין בביקורת המקורית יוצגו ממצאי ביקורת המעקב.

¹ מתוך אתר עיריית אשדוד/הנדסה/פיקוח-בנייה (19.11.17)

להלן פירוט הממצאים:

1. כח-אדם

1.1. היעדר תנאי עבודה נאותים

משרדים - נמצא כי לכל מפקחי מחלקת הפיקוח על הבנייה הוקצו ארבעה חדרים בלבד, כאשר שני חדרים שימשו לעבודת שמונה מפקחים (ארבעה בכל חדר) ושני חדרים נוספים שמשו ארבעה מפקחים (שניים בכל אחד).

הביקורת התרשמה כי המפקחים עובדים בתנאים המקשים מאוד על ביצוע עבודתם באופן נאות, ואינם יכולים לתת שירות איכותי לגורמים האמורים לקבל שירות במחלקה.

- בביקורת המעקב נמצא כי לא חל שיפור בתנאי העבודה של מפקחי המחלקה. יתרה מכך, מנהלת המחלקה מסרה כי במסגרת ארגון מחדש של משרדי המחלקה, החדרים המשמשים לארבעה מפקחים הוסבו לחדרים עבור שישה מפקחים.

ארכיב המחלקה – בארכיב המחלקה מאוחסנים תיקי בניין הכוללים מסמכים אשר השמירה עליהם חיונית, הן לארגון והן לתושבי העיר.

נמצא כי עובדי המחלקה מחזיקים על שולחנות העבודה ובמדפים תיקי פיקוח הכוללים את חומרי החקירות, אישורים סטטוטוריים מקוריים (היתרי בנייה ואישורי אכלוס מקוריים וכדומה). תיקים אילו נגישים לכל אדם המבקר במשרדי המחלקה.

מהמידע שנמסר לביקורת, לאורך השנים אירעו מקרים רבים בהם מסמכים מקוריים אבדו, וכתוצאה מכך לא היה בידי העירייה או בידי התושבים מידע חשוב שאמור היה להימצא בתיק הבניין.

• **בביקורת המעקב נמצא כי חל שינוי חלקי באופן שמירת המסמכים ותיקי העבודה של המפקחים. חלק מהמפקחים קיבלו ארונות הניתנים לנעילה והם נדרשים לאכסן את חומרי העבודה בארונות אלו.**

לאחר ביקורת המעקב, מסרה מנהלת המחלקה כי הותקנו ארונות ליתר המפקחים ושופרה נעילת החדרים. הביקורת המליצה כי בשיפוץ שאמור להיערך בבניין העירייה, יש לקחת בחשבון את התנאים הפיזיים שיאפשרו תפקוד מיטבי של המפקחים.

1.2. בטיחות בעבודה

תקנות ארגון הפיקוח על העבודה², סעיף 10(א) קובע כי "לא יועסק עובד במקום עבודה, אלא אם כן ניתנה לו הדרכה כאמור בתקנות אלה וסופקו לו אמצעי המיגון הנדרשים".

מבדיקתנו עולה כי הדרכת הבטיחות האחרונה שנערכה למפקחים במחלקה בוצעה במאי 2015 (כשנתיים וחצי לפני מועד הביקורת). ממועד ההדרכה האחרונה ועד למועד הביקורת התקבלו לעבודה במחלקה 7 מפקחים, חלקם ללא ניסיון מקצועי קודם בתחום, אשר טרם קיבלו הדרכה בנושא הבטיחות בעבודה.

² תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים), תשנ"ט-1999

- **בביקורת המעקב נמצא כי הממונה על הבטיחות בעבודה ערך הדרכת בטיחות שנתית למפקחי המחלקה (בתאריך 21.2.18 השתתפו 12 עובדים ובתאריך 20.2.19 השתתפו 13 עובדים). יחד עם זאת, ארבעה מפקחים שנקלטו לאחר מועד ההדרכה האחרון, טרם קיבלו הדרכת בטיחות.**

לאחר הביקורת נמסר כי הוסדר תהליך קליטתם של מפקחים חדשים במחלקה, וכי הוא כולל הדרכה בתחום הבטיחות.

1.3. תהליך העברת תפקיד

במהלך השנים האחרונות, התחלפו במחלקה 3 מנהלי מחלקה וכן עזבו את המחלקה 17 מפקחים.

מבדיקתנו עולה כי על אף התחלופה הגבוהה של המשאב האנושי במחלקה, טרם הוסדר תהליך כניסת מפקח חדש בנעליו של המפקח הקודם. כתוצאה מכך, תיקי פיקוח רבים שהיו באחריות העובדים שעזבו את המחלקה אינם מטופלים.

- **בביקורת המעקב נמצא כי לא חל שינוי וכי טרם הוסדר תהליך החפיפה בין המפקח היוצא למפקח הנכנס.**

לאחר הביקורת מסרה מנהלת המחלקה כי הכינה הוראת עבודה בנושא סיום עבודת מפקח. המסמך אושר והופץ למפקחי המחלקה.

2. תהליכי עבודה ונהלים

2.1. העדר נהלי עבודה

נמצא כי מרבית תהליכי העבודה, הן אלה המבוצעים מתוקף תחומי האחריות של המחלקה והן אלה המבוצעים כחלק משיתופי הפעולה של המחלקה עם מחלקות אחרות, טרם עוגנו בנהלי עבודה סדורים.

בנוסף לכך, גם תהליכי העבודה הפנימיים של המחלקה טרם הוסדרו בהוראות עבודה, אלא מועברים כ"תורה שבעל-פה" ממפקח אחד לאחר.

• בביקורת המעקב נמצא כי טרם חל שינוי בהסדרה ועיגון של תהליכי העבודה השונים במחלקה.

יחד עם זאת, מנהלת המחלקה מסרה כי הוכנו הוראות עבודה בנושאים הבאים: בדיקת טופס טיולים, בדיקת רישיונות עסק וטיפול בתלונות מוקד. הטיטות של הוראות עבודה הועברו למנהלת יחידת הנהלים להמשך עריכה וטיפול. לאחר הביקורת נמסר כי הושלמו הנחיות עבודה ברוב התחומים שהמחלקה עוסקת בהם.

2.2. תהליכי עבודה במחלקת הפיקוח

2.2.1. בדיקת בקשות לרישום העברת זכויות ברשם המקרקעין (טאבו)

בהתאם להוראות סעיף 324 בפקודת העיריות, בעת הגשת בקשה לרשם המקרקעין לרישום העברת זכויות בעלות במקרקעין, נדרש המוכר להציג לרשם המקרקעין, בין היתר, תעודה מהרשות המקומית המאשרת שכל החובות המגיעים לרשות מבעל הנכס סולקו במלואן או שאין חובות כאלה.

מכח הוראה זו, קבעה העירייה כי לצורך מתן התעודה למבקש, ייבדק הנכס על-ידי מחלקת הפיקוח על הבנייה במטרה לאתר חריגות בנייה ו/או שימוש, שבגין יש לגבות מהמבקש אגרות והיטלים כדין (ארנונה, היטלי פיתוח וכדומה). במהלך שנת 2017 הועברו לבדיקת המחלקה כ – 1,600 בקשות לבדיקת נכסים במסגרת הליך מתן אישור העירייה לרשם המקרקעין.

הביקורת בדקה באופן מדגמי 9 בקשות להעברת זכויות במקרקעין שנבדקו על-ידי המחלקה ושנמצאו בהן חריגות בנייה. הבדיקה העלתה כי במרבית המקרים (כ – 66%), לא פתחה המחלקה תיק פיקוח בגין עבירות הבנייה שאותרו.

- **בביקורת המעקב נבדק מדגם של 10 בקשות לרישום זכויות בטאבו, בהן נמצאו חריגות בנייה. ב – 7 מקרים (70%) פתחה המחלקה תיקי פיקוח בגין החריגות שאותרו, אך בשלושה מקרים לא נפתח תיק פיקוח, על אף שבהתאם למדיניות האכיפה נדרשה המחלקה לפתוח תיקי פיקוח בגין חריגות הבנייה שאותרו.**
לגבי אחד המקרים, מנהלת המחלקה מסרה כי תיק הפיקוח לא נפתח מאחר והמפקחת המתינה לתוצאות המדידה של הנכס, ולאחר שהתקבלו הנתונים התיק נפתח.
לאחר הביקורת נמסר כי תהליך העבודה שונה. המפקח חייב להזין למערכת מספר תיק פיקוח כאשר הוא מזהה עבירת בנייה, כך שחייב להיות טיפול בעבירה.

2.2.2. רישום הערת אזהרה בטאבו

על-פי הוראות תקנה 29(א) תקנות המקרקעין³ "על פי בקשת מוסד תכנון, ירשום רשם הערה בדבר אי-התאמת בניין להיתר שנתן מוסד התכנון על פי הוראות חוק התכנון".

התברר כי העירייה אינה בודקת שאכן נרשמה הערת אזהרה כפי שהתבקש על-ידה. במדגם שכלל 10 בקשות לרישום הערת אזהרה,

³ תקנות המקרקעין (ניהול ורישום), תשע"ב-2011

נמצא כי רק במקרה אחד נרשמה הערת אזהרה בפנקס המקרקעין, למרות שחלפו חודשים רבים ממועד איתור חריגת הבנייה.

• **בביקורת המעקב נבדק מדגם של 8 בקשות לרישום הערת אזהרה עקב חריגות בנייה או שימוש חורג, שאותו במסגרת בדיקת הבקשות לאישור רישום זכויות בטאבו. נמצא כי 5 בקשות לרישום הערות אזהרה (כ – 63%) לא נרשמו בפועל בפנקס המקרקעין.**

הביקורת העירה כי על העירייה להסדיר את תהליך רישום הערות האזהרה ברשם המקרקעין בגין חריגות שאותו על-ידי הפיקוח, לרבות קבלת משוב חוזר מרשם המקרקעין כי הערת האזהרה אכן נרשמה בפועל.

לאחר הביקורת נמסר כי תהליכי העבודה שונו. מזכירת המחלקה מגישה את הבקשה לרישום הערת אזהרה במשרדי לשכת רשם המקרקעין ומקבלת אישור על כך שהרישום בוצע.

2.2.3. סקר שינויי בנייה (צילום אווירי)

מעת לעת, מבצעת העירייה צילום אווירי של השטח המוניציפאלי שבאחריות העירייה. החברה המבצעת את הצילומים עורכת השוואה בין הצילום הנוכחי לבין הצילום הקודם, ומסמנת על גבי המפה העירונית (באמצעות מערכת G.I.S) את השינויים שחלו בשטח. מחלקת הפיקוח על הבנייה נדרשת לבדוק האם השינויים נובעים מבנייה חדשה והאם בוצעה הבנייה כחוק.

במסגרת צילומי האוויר שנערכו במרץ 2017, אותרו 1296 ממצאים הדורשים בדיקה. לאחר בדיקה נמצאו כ – 200 מקרים שבהם עלה

חשש לביצוע עבירות בנייה, המחייב פתיחת תיק פיקוח וביצוע חקירה.

הביקורת מצאה כי נפתחו תיקי פיקוח רק בגין 11% מהמקרים (23 תיקים מתוך 203 מקרים).

• **בביקורת המעקב הביקורת בדקה את ממצאי הסקר האחרון שנערך בדצמבר 2017. בסקר אותו 867 ממצאים, ומפקחי המחלקה נדרשו לבחון האם מדובר במקרים אלה בעבירת בנייה. להלן ניתוח תוצאות בדיקת המפקחים, כפי שתועדה במערכת (בעמודת "פיקוח - סיכום טיפול"):**

- **"נפתח תיק פיקוח" – נמצא כי ב – 89 ממצאים, ציינו המפקחים כי לאחר בדיקת הממצא הוחלט על פתיחת תיק פיקוח בגין העבירה. לעומת זאת, בעמודת "מספר תיק פיקוח" נמצאו רק 63 מספרי תיקי פיקוח, כלומר ב – 26 מקרים שבהם נמצאו חריגות לא צוין כי נפתח תיק פיקוח.**
- **בנוסף, נמצאו 27 ממצאים שאותרו בצילום האוויר, ולא צוין בהם הטיפול הנדרש.**

לאחר ביקורת המעקב מסרה מנהלת המחלקה כי רוב ממצאי צילום האוויר טופלו, למעט ממצאים בודדים שעדיין היו בבדיקה.

2.3. מערכת לניהול עבודת הפיקוח – "קומפלוט"

עבודת הפיקוח על הבנייה מתועדת במודול "רישוי פיקוח על הבנייה" במערכת ניהול וועדת בניין עיר (להלן "קומפלוט"). בין היתר, נדרשים המפקחים לתעד במערכת קומפלוט פעולות שונות שביצעו. הפעולות מוגדרות בטבלת האירועים וכוללות מספר אירוע ותיאור.

נמצאו דוגמאות בהם הוגדרו בטבלת האירועים סוגי אירועים שנועדו לסייע בתהליך הניהול והמעקב אחר עבודת המפקחים, אך המפקחים לא עשו שימוש באירועים אלו.

לדוגמא, במסגרת בחינת צילומי האוויר ואיתור שינויים בבנייה (ראה פירוט בסעיף 2.2.3), נדרשים המפקחים לפתוח תיק פיקוח בגין חריגות בנייה שאותרו. לשם כך, קיים בטבלת האירועים אירוע 3032 "פתיחת תיק פיקוח על-בסיס סקר שינוי בנייה", אך נמצא כי המפקחים השתמשו באירוע זה במקרים בודדים בלבד. כתוצאה מכך לא היה ניתן להפיק במערכת הקומפלוט דו"ח המפרט את תיקי הפיקוח שנפתחו במסגרת סקר שינוי בנייה.

• **בביקורת המעקב נמצא כי הוכנה טבלה המפרטת את סוגי האירועים שהמפקח נדרש להזין, בהתאם לתהליכי העבודה השונים. ניתוח מדגמי של הזנת האירועים על-ידי המפקחים בתיקים שנפתחו בתקופה הנבדקת, העלתה כי המפקחים עושים שימוש בסוגי האירועים שנקבעו בטבלה.**

3. תיקי פיקוח

בתקופה 3/2016 עד 6/21017 פתחה המחלקה 967 תיקי פיקוח. במועד סיום הביקורת (ינואר 2018), 64% מתיקי הפיקוח נמצאו בסטאטוס "פעיל" והיתר (36%) נמצאו בסטאטוס "לא פעיל" (תיקים שהסתיים הטיפול בהם).

3.1 קצב הטיפול בתיקי פיקוח "פעילים"

מבדיקתנו עולה כי תיקי פיקוח רבים לא טופלו על ידי המפקחים במחלקה. סקירת "אירוע נוכחי" (אירוע אחרון שהוזן בקומפלוט) בתיקים הפעילים, העלה כי ב – 43% מהתיקים (כ – 270 תיקים מתוך

כ – 620 תיקים פעילים שבמדגם) חלפו בין 7 חודשים ל – 15 חודשים מהמועד האחרון בו הוזן אירוע כלשהו בתיק הפיקוח.

- בביקורת המעקב נמצא כי בתקופה 8/2018 עד 7/2019 פתחה המחלקה 440 תיקי פיקוח. במועד עריכת ביקורת המעקב (ספטמבר 2019), 76% מתיקי הפיקוח היו בסטאטוס "פעיל" והיתר (24%) היו בסטאטוס "לא פעיל".

הביקורת בדקה מדגם של 129 תיקי פיקוח.

להלן ניתוח סטאטוס אירוע נוכחי בתיקים הפעילים:

תיאור האירוע הנוכחי	כמות תיקי פיקוח	תיקים ללא טיפול מעל 60 יום	אחוז התיקים ללא טיפול	ממצאי הבדיקה
ביקור מפקח בשטח	18	10	56%	ללא טיפול בין 60 יום ל - 10 חודשים
גביית עדות	3	2	67%	ללא טיפול בין 7 חודשים ל - 10 חודשים
הודעת להגשת תביעה משפטית	23	18	78%	ללא טיפול בין 60 יום ל - 8 חודשים
הזמנה לגביית עדות	58	49	84%	ללא טיפול בין 60 יום ל - 12 חודשים
החזרה לטיפול מפקח לאחר חו"ד מנהל	15	10	67%	ללא טיפול בין 60 יום ל - 7 חודשים
החזרת דו"ח מהמחלקה המשפטית למחלקת פיקוח להשלמת פרטים	4	2	50%	ללא טיפול מעל ל - 10 חודשים
התראה ראשונה	4	4	100%	ללא טיפול בין 6 חודשים ל - 10 חודשים
חתימת המנהל על דו"ח עבירה	4	4	100%	ללא טיפול בין 4 חודשים ל - 10 חודשים
סה"כ	129	99	77%	

מהמדגם עולה כי מרבית תיקי הפיקוח (77% מהתיקים שנדגמו)

לא טופלו לאורך זמן ממושך (בין 60 יום ל - 12 חודשים).

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי היא מנהלת מעקב אחר התקדמות הטיפול בתיקים הפתוחים באמצעות טבלת אקסל ומערכת QM7. הביקורת העירה כי הממצאים מעידים על כך ששיטת מעקב זו אינה יעילה, וכי יש לבצע את הבקרה באמצעות מערכת הקומפלוט.

3.2. העברת תיקי פיקוח ללשכה המשפטית

לאחר איתור עבירת בנייה, על המפקח לפתוח תיק פיקוח ולבצע חקירה, שבסופה תיק הפיקוח מועבר לטיפול הלשכה המשפטית.

הביקורת מצאה כי 40% מתיקי הפיקוח שנפתחו בתקופה שנבדקה טרם הועברו לטיפול הלשכה המשפטית, למרות שחלפו בממוצע למעלה מ – 14 חודשים מהמועד שבו נפתחו תיקי הפיקוח.

• **בביקורת המעקב נמצאו 133 תיקי פיקוח שהאירוע הנוכחי בהם היה "העברת דו"ח למחלקה המשפטית". השוואת נתונים אלו לנתונים הקיימים במערכת המידע המשפטית העלתה כי 61 תיקי פיקוח (כ – 46%) שנרשם כי הועברו ללשכה המשפטית, לא נקלטו כלל במערכת המידע המשפטית.**

נוכח הערת הביקורת, מסרה מנהלת המחלקה כי הורתה למפקחים שלא להעביר ישירות תיקים ללשכה המשפטית, אלא רק באמצעות מזכירת מחלקת הפיקוח על הבניה, אשר אמורה להעביר את התיקים באופן מרוכז ולנהל מעקב על כך שיפתח אירוע במערכת בגין העברתם למחלקה המשפטית.

3.3. גזרי דין

המחלקה הפלילית בלשכה המשפטית מגישה כתבי אישום כנגד חשודים בביצוע עבירות בנייה ו/או שימוש. בתום ההליך המשפטי, מדווחת הלשכה המשפטית למחלקת הפיקוח על הבנייה על תוצאות המשפט ועל גזר הדין, הכולל לעיתים **צו הריסה או התאמה להיתר הנדחה לתקופה מוגדרת**. הבקרה אחר מימוש הצו הינה באחריות מפקחי הבנייה.

הביקורת בדקה מדגם של 33 תיקי פיקוח, שבגינם התקבל מהמחלקה הפלילית דיווח על מתן גזר הדין. נמצא כי ב – 30% מתיקי הפיקוח שעלו במדגם, מחלקת הפיקוח על הבנייה לא בדקה האם בוצע גזר הדין.

עוד נמצא כי ב – 36% מתיקי פיקוח, נפתח תיק פיקוח בגין הפרת החלטת בית המשפט, אך התיק הנוסף נפתח זמן רב לאחר המועד שבו היה המורשע בדין אמור לקיים את החלטת בית המשפט (לאחר תקופה של בין חמישה חודשים לבין כשלוש וחצי שנים).

- בביקורת המעקב בחנה הביקורת מדגם של 27 גזרי דין הכוללים צו הריסה או התאמה להיתר, שהועברו להמשך טיפולם של מפקחי המחלקה. מהמדגם עולה כי ב – 15 מקרים (כ – 55% מהמדגם), לא נמצא תיעוד כלשהו המעיד על בדיקת המפקחים את יישום גזר הדין, למעט 2 תיקים שבהם נרשם כי גזר הדין טרם יושם אך לא בוצעה כל פעולה נוכח הפרת גזר הדין.

לאחר הביקורת מסרה מנהלת המחלקה כי מזכירת המחלקה רושמת את קבלת גזרי הדין ומקיימת מעקב על הטיפול בהם באמצעות ה – QM7.

הביקורת המליצה למנהלת המחלקה ליזום אמצעי בקרה באמצעות מערכת הקומפלוט (ולא על-ידי אמצעי עזר חיצוני כדוגמת QM7).

4. אישור אכלוס (טופס 4)

מתן טופס 4 מהווה אישור כי הבנייה בוצעה בהתאם להיתר הבנייה וכי עבודות הבנייה הושלמו (למעט עבודות שאינן מונעות את אכלוס המבנה כגון עבודות פיתוח, חניה וכיוצא בזה).

- יש לציין כי תיקוני חקיקה בחוק התכנון והבנייה ובתקנותיו, שנכנסו לתוקפן לאחר הביקורת משנת 2017, ביטלו את הצורך בקבלת טופס 4 לפני אכלוס המבנה, כשלב לפני מתן תעודת הגמר. יחד עם זאת, תיקוני החקיקה מאפשרים מתן תעודת גמר עם תנאים נדחים, כך שהצורך בביצוע מעקב אחר מימוש התנאים הנדחים לא השתנה.

4.1. טופס 4 עם תנאים נדחים

במקרים בהם מבקש ההיתר מבקש לקבל טופס 4, אף שלא כל העבודות הסתיימו, עליו לפנות למהנדס העיר שיבחן האם ניתן להפיק טופס 4 עם תנאים נדחים, עד להשלמת כל העבודות הנדרשות על-פי ההיתר. מפקחי הבנייה אחראים לבדוק כי התנאים הנדחים קוימו במסגרת הזמנים שנקבעו בטופס 4.

מבדיקתנו עולה כי המפקחים במחלקת פיקוח על הבנייה לא הונחו כלל לבצע מעקב ובקרה אחר יישום התנאים הנדחים שנקבעו בעת מתן טופס 4 לאכלוס.

- כאמור, לאחר הביקורת משנת 2017 תוקן החוק ובוטל הצורך בקבלת טופס 4, אלא רק תעודת גמר. בתקופה 8/18 עד 7/19 הפיקה המחלקה תעודות גמר בודדות שבהן נקבעו תנאים נדחים. מאחר והמועד להשלמת התנאים טרם חלף, לא ניתן היה לבדוק בביקורת המעקב את הפיקוח על ביצוע העבודות שנקבעו כתנאי לקבלת תעודות הגמר. יחד עם זאת, בתקופה שנבדקה הפיקה המחלקה טופסי 4 עם תנאים נדחים בפרויקטים שבהם היתרי בנייה ניתנו לפני תיקון

החוק. בדיקה מדגמית של שישה טופסי 4 עם תנאים נדחים העלתה את הממצאים הבאים:

○ **ב – 2 מקרים – נמצא כי התנאים הנדחים בוצעו אך המפקחים לא תיעדו במערכת הקומפלוט את הבדיקה והאסמכתאות הנדרשות.**

○ **ב – 2 מקרים - נמצא כי התנאים טרם מומשו, אך קיים תיעוד במערכת הקומפלוט המעיד על המעקב שמבצעת המפקחת על כך שהתנאים יבוצעו.**

○ **ב – 2 מקרים – נמצא כי התנאים לא בוצעו, ונכון למועד ביצוע ביקורת המעקב לא בוצעו פעולות אכיפה. עוד נמצא, כי תהליך המעקב אחר יישום התנאים הנדחים טרם עוגן בהוראת עבודה סדורה.**

לאחר הביקורת מסרה מנהלת המחלקה כי חל שינוי בסדרי העבודה וכי התנאים הנדחים מוזנים כאירוע במערכת, לרבות הפקת תזכורת לפני שיפוג המועד לביצוע התנאים הנדחים.

סיכום

בביקורת שנערכה ב - 2017 נמצאו ליקויים רבים שנבעו מהעדר תהליכי העבודה סדורים ומאי קיום מנגנוני פיקוח, מעקב ובקרה אחר עבודת מפקחי המחלקה. יצוין כי לאחר הביקורת שנערכה בשנת 2017 מונתה למחלקה מנהלת קבועה, אשר החלה בתיקון הליקויים. בחלוף שנתיים נערכה במחלקה ביקורת מעקב, ונמצא כי בחלק מהנושאים שנבדקו שונו סדרי העבודה, אולם חלק מהליקויים עדיין לא תוקנו, ותהליכי העבודה טרם הוסדרו במלואם.

הביקורת מציינת לחיוב את הפעולות שנעשו לתיקון הליקויים. יחד עם זאת, ראוי היה שהממצאים המהותיים יתוקנו בחלוף למעלה

משנתיים ממועד הביקורת הראשונה. יודגש כי מדובר על ממצאים הנוגעים לתהליכי העבודה העיקריים של המחלקה, וכתוצאה מכך נפגעת באופן משמעותי יכולת האכיפה של העירייה בתחום עבירות בנייה.

**הערות ראש העיר
ביקורת מעקב על תיקון הליקויים
מחלקת פיקוח על הבנייה**

1. ראש העיר מצוין לחיוב את פעולותיה של מנהלת מחלקת הפיקוח על הבניה לתיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, מיד עם כניסתה לתפקיד.

2. **הטיפול בתיקי פיקוח פעילים** – ראש העיר הנחה את מנהלת הפיקוח על הבניה לצמצם ככל האפשר את פערי הזמן שבהם תיקי הפיקוח אינם מטופלים.

ראש העיר הנחה את ראש מינהל ההנדסה ואת מנהל אגף המיחשוב, לגבש מנגנוני ניהול ובקרה שיוטמעו במערכת הממוחשבת לניהול הוועדה המקומית ("קומפלוט"), כדי לפקח על הטיפול בתיקי הפיקוח הפתוחים בהתאם ללוחות הזמנים שהוגדרו לכל שלב ושלב בשלבי הטיפול בהם.

3. **קשרי הגומלין בין מחלקת הפיקוח על הבנייה והמחלקה הפלילית בלשכה המשפטית** – ראש העיר הנחה את היועץ המשפטי לעירייה, ראש מינהל ההנדסה ומנהל אגף המיחשוב, להסדיר את תהליכי העבודה בין הלשכה המשפטית לבין מחלקת הפיקוח על הבניה, לרבות יצירת ממשקי העברת מידע אוטומטיים בין המערכות.



הבסיס החוקי לעבודת הביקורת¹

149ג. ועדה לענייני ביקורת

(א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעירייה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העירייה ובכל דו"ח של מבקר העירייה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העירייה שהוגש לפי דין; הוועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

(ב) מספר חברי הוועדה לא יעלה על שבעה; הרכב הוועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסייעתי של המועצה. ראש העירייה, סגניו וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה לענייני ביקורת.

(ג) (1) יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת יהיה בכפוף להוראות פסקה (2) מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר.

לעניין סעיף זה יראו את יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת כשייך לאופוזיציה, אם יתקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה:

- א. סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה;
- ב. לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה;
- ג. מסיעתו לא מונו סגנים לראש העירייה;
- ד. סיעתו אינו קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העירייה או לניהול העירייה.

¹ מתוך פקודת העיריות (נוסח חדש)

(2) היו הסיעות כולן מיוצגות בוועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אחת בלבד, יהיה יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת מי שהתקיימו בו לפחות כל אלה:

- א. הוא אינו חבר בוועדת ההנהלה;
- ב. הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים;
- ג. הוא אינו מכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר;
- ד. סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה, אם יש במועצה יותר מסיעה אחת.

167. מינוי פקידים

- (ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה .
- (ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עירייה אלא אם כן נתקיימו בו אלה:
- (1) הוא יחיד;
 - (2) הוא תושב ישראל;
 - (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון;
 - (4) הוא בעל תואר אקדמאי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון;
 - (5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת;
 - (6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחר של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.
- (1ג) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עירייה מי שכיהן כחבר מועצה אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה עירייה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעירייה גובלת.
- (2ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העירייה, לא יכהן כמבקר אותה עירייה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאליה היה מועמד.

(ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף קטן(ג), כמבקר העירייה, אם הוא רכש נסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב – 1992.

167א. מועצה שלא מינתה מבקר

(א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 167, תוך הזמן הנקוב בצו.

(ב) לא מילאה המועצה אחרי הצו תוך הזמן האמור, רשאי הממונה למנות מבקר לעירייה ולקבוע את שכרו.

170. דרכי מינוי עובדים וכשירות עובד הביקורת

(ה) ראש העירייה בהסכמת מבקר העירייה ימנה עובדים ללשכת מבקר העירייה בהתאם לתקנים שיקבע שר הפנים בתקנות ועל פי האמור בהוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד).

תקנים לפי סעיף קטן זה ייקבעו בידי השר בהתחשב במספר התושבים, בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.

(ה1) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העירייה אלא אם כן התקיימו בו הוראות סעיף 167 (ג) (1) עד (4).

(ה2) על אף הוראות סעיף קטן (ה1), רשאי ראש העירייה, בהסכמת מבקר העירייה, לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו התנאי האמור בסעיף 167 (ג)(4) אם רכש נסיון במשך שבע שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

- (ו) עובדי לשכת מבקר העירייה דינם כשאר עובדי העירייה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות ממבקר העירייה בלבד.
- (ז) לא יופסק שירותו של עובד אצל מבקר העירייה, שלא בהסכמתו של מבקר העירייה, אלא בכפוף להוראות סעיף 171 א (1).
- (ח) בסעיף זה, "עובד ביקורת" - עובד המבצע פעולות ביקורת.

170 א. תפקידי המבקר

(א) ואלה תפקידי המבקר:

1. לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965, נעשו כדיון, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
 2. לבדוק את פעולות עובדי העירייה;
 3. לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
 4. לבקר את הנהלת חשבונות העירייה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה ושמירת רכוש והחזקתו מניחות את הדעת.
- (ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".
- (ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת-
1. על פי שיקול דעתו של המבקר;
 2. על פי דרישת ראש העירייה לבקר עניין פלוני;
 3. על פי דרישת הועדה לענייני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.

- (ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.
- (ה) מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מידי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה.
- היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.
- (ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעת התקציב והתקן של לשכת מבקר העירייה, כפי שהגיש אותן מבקר העירייה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

170 ב. המצאת מסמכים ומסירת מידע

- (א) ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.
- (ב) למבקר העירייה או עובד שהוא הסמך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.
- (ד) עובדו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה.

(ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה, או כל ועדה מועדונית או כל ועדה מועדונית של גוף עירוני מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

170 ג. דו"ח המבקר

(א) המבקר יגיש לראש העירייה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך; הדו"ח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדו"ח. בדו"ח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדו"ח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת; אין בהוראת סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה, התשי"ח 1958 (נוסח משולב).

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולוועדה לענייני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו, או כאשר ראש העירייה או הוועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

(ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(ד) הוועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הוועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לוועדה. בטרם תשלם הוועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי

משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(ה) (1) תוך חודשיים מן היום שהגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור.

(2) לא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העירייה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדו"ח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העירייה.

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור.

(ז) היה למבקר יסוד להניח שראש העירייה או היועץ המשפטי של העירייה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, התשל"ז-1977, יעביר המבקר את העניין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

170ג1. חומר שאינו ראיה

דוחות המבקר, חוות דעת על כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העירייה במילוי תפקידו, לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעותי.

170ג1א. **צוות לתיקון ליקויים** (תיקון: תשס"ה)

(א) בסעיף זה, "הצוות" – עובדי העירייה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראת סעיף 21 א (ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב) (בסעיף זה- **חוק מבקר המדינה**)

(ב) הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העירייה ושנדון על ידי המועצה לפי סעיף 170 ג(ה)(1) או (2), לפי העניין, ובדרכים למניעת הישנותם של הליקויים בעתיד.

(ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העירייה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העירייה נדון על-ידי המועצה, וידווח לוועדה לעניני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.

(ד) ראש העירייה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחייה זו לפני מבקר העירייה והוועדה לעניני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.

(ה) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה.

171. פיטורי עובדים בכירים

(א) בכפוף להוראות סעיף זה, עובד העירייה שנתמנה לפי סעיף 167 (א) לא יפוטר אלא אם כן, לפי המלצת ראש העיר הוחלט על כך בישיבת המועצה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים ידון באותה ישיבה.

(ב) (1) לא יפוטר היועץ המשפטי לעירייה או מהנדס העירייה שהוא עובד העירייה או הגזבר, אלא לפי המלצת ראש העירייה ובאישור המועצה ברוב של שני שלישים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(2) לא יפוטל מבקר העירייה שהוא עובדה, אלא באישור המועצה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(ג) לא תתקבל במועצה החלטה לפיטוריו של מבקר העירייה, מהנדס העירייה, הגזבר או היועץ המשפטי לעירייה, אלא לאחר שניתנה להם זכות לשאת לפני המועצה את דברם בענין הפיטורים.

(ד) הוראות סעיפים קטנים (ב) ו- (ג) יחולו, בשינויים המחוייבים, גם על השעיית מבקר העירייה, מהנדס העירייה, הגזבר או היועץ המשפטי לעירייה.

(ה) האמור בסעיף זה אינו בא לגרוע מסמכותו של בית דין למשמעת לפי חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח 1978, לפסוק בדבר פיטוריו של עובד עירייה שסעיף זה דן בו, בשל עבירת משמעת כמשמעותה בחוק האמור.

334. פרסום דו"ח ביקורת או ממצא ביקורת

המפרסם דו"ח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170 ג' (ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו מאסר שנה.