



דו"ח ביקורת שנתי מס'

19

לשנים 2020-2021

01/04/2021

לכבוד ,
מר עבדאלבאסט קים
ראש המועצה
א.נ.

הנדון: דו"ח ביקורת מס' 19 לשנת 2020-2021

הנני מתכבד להגיש את דו"ח מבקר המועצה מס' 19 לשנים 2020-2021 על פי הוראות החוק.

הדו"ח השנתי כולל פרקי הביקורת שנעשו בהתאם לתוכנית העבודה השנתית.

בדו"ח זה, כמו בקודמיו, נבדקו נושאים המהווים רק חלק מתחומי הפעולה של המועצה. אני תקווה שהערותי בדו"ח זה יהיו חלק ממכלול השיקולים שיעמדו לנגד עיניך ולנגד עיני חברי המועצה.

הדו"ח כולל, בין השאר, ביקורת מעקב אחר ממצאי דו"ח הביקורת של משרד הפנים, בביקורת המעקב נמצא שהמועצה טיפלה ברוב הנושאים והליקויים שהועלו בדו"ח המבקר החיצוני מטעם משרד הפנים.

בכבוד רב



NAHIF LOCAL COUNCIL

תוכן עניינים

4	1. הבסיס החוקי לעבודת הביקורת
14	2. נוכחות עובדים
15	2.1. משאבי אנוש - נוכחות והתמדה
20	2.2. העדרויות
25	2.3. אישור נוכחות
28	3. תפיסת שטחים ציבוריים
31	3.1. מטרת הביקורת והיקפה
32	3.2. המסגרת הנורמטיבית
34	3.3. כלי אכיפה כלכליים
35	3.4. דוגמאות לתפיסת שטחים ציבוריים
39	3.5. חיוב פולשים בארנונה וחיוב פולשים בדמי שימוש
40	4. סיכום והמלצות
43	5. מעקב אחר תיקון הליקויים בדו"ח הביקורת מטעם משרד הפנים..

הבסיס החוקי לעבודת הביקורת

הבסיס החוקי לביקורת המועצה מתוך פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש) הכוללת את צו המועצות המקומיות (א), תשי"א – 1950.

סעיפים –

ועדה לענייני ביקורת – סעי' 122

המועצה תבחר מבין חבריה ועדת ביקורת שתפקידה לדון בכל דוח ביקורת של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על המועצה.

NAHIF LOCAL COUNCIL

לדון בכל דוח ביקורת של משרד הפנים על המועצה ובכל דוח של מבקר המועצה, לדון בכל דוח ביקורת אחר על המועצה שהוגש לפי כל דין, לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת. הועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

מספר ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה, ראש המועצה וסגניו לא יהיו חברים בוועדת הביקורת.

יו"ר ועדת הביקורת יהיה מסיעה שונה מזו של ראש המועצה זולת אם היתה במועצה סיעה אחת בלבד.

מינוי המבקר סע' 145 א' -

המועצה בהחלטת רוב חברה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה למועצה. היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ- 10,000 רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה ובתנאי שהשלמת משרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת ובאישור השר.

NAHIF LOCAL COUNCIL

תפקיד המבקר 145 ד' (תיקון : משנ"ז)

א . ואלה תפקידי המבקר :

1. לבדוק אם פעולות המועצה , לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה , התשכ"ה - 1965 , נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם תוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות לחסכון.
2. לבדוק את פעולות עובדי המועצה .
3. לבדוק אם הוראות הנוהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין , טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון .
4. לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכושה ושמירתו מניחות את הדעת לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת עניני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה .

ב. הביקורת

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

ג. בכפוף לסעי' קטן (א), יקבע המבקר את תוכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת לפי:

לפי שיקול דעתו של המבקר.

1. על פי דרישת ראש המועצה לבקר עניין פלוני.
2. ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.

NAHIF LOCAL COUNCIL

ד. המבקר יקבע , לפי שיקול דעתו , את הדרכים
לביצוע ביקורתו .

ה. המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מדי שנה הצעת
תקציב שנתית ללשכתו לרבות הצעת תקן עובדים ,
במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה .

ו. המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי ,
בהצעת התקציב והתקן של לשכת המבקר , כפי שהגיש
המבקר .

המצאת מסמכים ומסירת מידע – סע' 145 ה'

1. ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף מבוקר, ימציא למבקר, על פי דרישתו, כל מסמך

שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.

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

NAHIF LOCAL COUNCIL

3. לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על המבקר ועל העובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל במידע כאמור.
4. עובד של המבקר שאינו עובד המועצה יחולו עליו לעניין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד המבקר.
5. לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה או של כל ועדה מועדונית או כל ועדה מועדונית של גוף מבוקר, בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

דוח המבקר – סע' 145 ו'

- א. המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך, בעת הגשת הדוח כאמור ימציא המבקר העתק ממנו לוועדת הביקורת.

NAHIF LOCAL COUNCIL

ב. בנוסף לאמור בסע' קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולועדת הביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שיראה לו או כאשר ראש המועצה או ועדת הביקורת דרשו ממנו לעשות כן .

ג. תוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש המועצה לוועדת הביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו .

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

NAHIF LOCAL COUNCIL

על הדו"ח .

ה. תוך חודשיים מהיום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם תחליט בדבר אישור ההצעות .

ו. לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או את תוכנו , לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה , ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הועדה , להתיר פרסום כאמור .

תוכן דין וחשבון

בדין וחשבון יסכם המבקר את פעולותיו בביקורת וכן :

א. יפרט כל ליקוי ופגיעה בחוק בצירוף הסברים

שקיבל , לסיבות הפגיעה או הליקוי .

ב. יביא את המלצותיו לתיקון הליקויים ולמניעתם .



NAHIF LOCAL COUNCIL

ג. יציין באם הליקוי שעליו הצביע תוקן או מה נעשה

לשם תיקונו .

المجلس المحلي
نحف



המועצה המקומית
נחף

NAHIF LOCAL COUNCIL

נוכחות עובדים

נחף, מיקוד 20137, ת.ד. 693
נחף, 20137, ס.ב. 693
טל': 04-9987140 (למבקר וממונה על תלונות הציבור : שלוחה 133 נייד 050-6654995) פקס : 04-9985693
Hosnimatar@gmail.com

NAHIF LOCAL COUNCIL

משאבי אנוש – נוכחות והתמדה

מערכת יחסי העבודה של עובדי הרשויות המקומיות בנויה
על מספר יסודות :

חלים עליהם כללי משפט העבודה החל על כל העובדים
במדינה .

חלים עליהם צווי הרחבה החלים על כל העובדים במשק
והמחייבים את כל המעבידים .

חלות עליהם הוראות מיוחדות המנויות בחקיקת הרשויות
המקומיות ובמיוחד תקנות שהותקנו לפיהן בדבר תנאי
השרות של העובדים .

חלות עליהם הוראות ההסכמים הקיבוציים שנעשו עם
מרכז השלטון המקומי המהווים את חוקת העבודה לעובדי
הרשויות המקומיות ומתווים את תנאי העבודה ואת
הדרכים ליישוב סכסוכי העבודה .

NAHIF LOCAL COUNCIL

יחסי העבודה ברשות המקומית הושתתו על מערכת הסכמים קיבוציים שנערכו בין מרכז השלטון המקומי כאיגוד מעבידים לבין ההסתדרות. הסכמים אלו נקראים "חוקת העבודה לעובדים ברשות המקומית בישראל". ובכך חוקת העבודה תהווה המודל הנורמטיבי שלפיה משווה הביקורת בין הרצוי והמצוי.

מטרת הביקורת

האם המועצה שומרת לקיים את האמור בחוקת העבודה בהעסקת עובדים, האם העובדים סוטים מהוראות חוקת העבודה, ומה מידת הסטייה מהנורמה, מה השלכות הסטייה מהנורמה על רמת השירותים שהרשות חייבת להגיש לאוכלוסייה. ומה השפעת הסטייה מהנורמה על הקופה הציבורית, ומה מידת הנזקים הכספיים שנגרמים כתוצאה מהסטייה.

NAHIF LOCAL COUNCIL

היקף הביקורת

לסירוגין במהלך שנת 2019-2020 הביקורת בדקה משאבי
אנוש-נוכחות והתמדת עובדי המועצה. הביקורת ערכה
בדיקה לחודש מתוך כל רבעון, ספטמבר ודצמבר 2019
ינואר ומאי 2020

שעות וימי עבודה

בסעיף 5.1 לאוגדן נקבע:

(א) שבוע עבודה הוא בן 5 ימים. תחום שבוע
העבודה הוא 42.50 שעות שהם 184 שעות
חודשיות, תחום שעות זה יהיה בתוקף כל
ימות השנה.

(ב) יום עבודה של אם לילד אחד שגילו נמוך
מ- 8 שנים או אם לשני ילדים לפחות שגילם
נמוך מ- 12 שנה, הוא 8 שעות בפועל ליום
ולא פחות מ- 40 שעות שבועיות.

NAHIF LOCAL COUNCIL

שעות עבודה – אם מיניקה

בסעיף 5.4 לאוגדן פורטו שעות עבודה לאם מיניקה :

(א) אם עובדת שילדה , לילד עד גיל שנה ,
זכאית לעבוד שעה אחת פחות מידי יום – הכוונה
לאם לאחר הלידה .

(ב) לפיכך , שעות עבודתה של האם בשנה
הראשונה לאחר הלידה יהיו לא פחות מ- 37.50
ש"ש ועד תום שנה , תחזור העובדת ל- 40 ש"ש
וזאת עד למלאת לילד 8 שנים או לשני ילדים עד
גיל 12 . ז"א היא זכאית לפחות חצי שעה בכל
יום עבודה .

(ג) הסדר זה חל אך ורק לגבי עובדת במשרה מלאה .

NAHIF LOCAL COUNCIL

שעות עבודה – עו"ס

בסעיף 20 להסכם שכר ועבודה בדרוג העובדים
הסוציאליים מספטמבר 1998 נקבע :

(א) שבוע העבודה הינו של 42.5 שעות
שבועיות .

(ב) עו"ס בטיפול ישיר עובד למעשה 39 שעות
בשבוע .

(ג) אם עובדת מניקה , לילד עד גיל שנה ,
זכאית לעבוד 36 שעות שבועיות (הסדר זה
חל אך ורק לגבי עובדת במשרה מלאה) .

NAHIF LOCAL COUNCIL

ימי אבל

לפי סעיף 5.10 לאוגדן :

החל מ- 13.9.2000 , עובד זכאי לקבל משכורת עבור תקופת היעדרו מהעבודה בימי אבל בהתאם למסורת . המסורת של בני דת האיסלאם להיעדר מהעבודה לרגל אבל היא : מת קרוב משפחה של עובד מוסלמי , מחייבת המסורת את העובד להיעדר מן העבודה במשך 7 ימים החל מיום הקבורה . קרוב משפחה לפי דת האיסלאם הוא : סבא , סבתא , אם , אב , בעל , אישה , בת , בן , אח , אחות , נכד , נכדה , אחיין , אחיינית .

ספטמבר 2019

(1) היעדרות

הביקורת בדקה את נוכחות והתמדת עובדי המועצה לחודש ספטמבר 2019 ,

מ- 26/8/2019 ועד 25/9/2019 .

לפי סעיף 5.6 (ו) לאוגדן נקבע :

לא חתם העובד בתחילת יום עבודה ייחשב כאילו נעדר באותו יום .

ובכן נעדר עובד יום עבודה , לא יהיה זכאי לקבלת משכורת בעדו .

להלן טבלת אי החתמת כרטיס עבודה לפי דוח נוכחות לחודש 9/2019 :

NAHIF LOCAL COUNCIL

שם העובד	הערות
ס.א.	ללא חתימה לא בכניסה ולא ביציאה
מ.א	ללא חתימה לא בכניסה ולא ביציאה
ס.ג	ללא חתימה לא בכניסה ולא ביציאה
ב.ח	ללא חתימה בכניסה לעבודה
ח.ב	חלק גדול מהדוח ללא החתמת כרטיס
ז.ג	ללא חתימה בימי שישי

להלן טבלת העדריות ימי עבודה לפי דוח נוכחות לחודש 12/2019 :

ס.אחמד	ללא חתימה בכניסה וביציאה
ס.איאד	ללא חתימה בכניסה וביציאה
מ.זיאד	ללא חתימה בכניסה
ב.חאלדה	ללא חתימה בכניסה
ק.עבדאלכרים	ללא חתימה בכניסה וביציאה



NAHIF LOCAL COUNCIL

ח.טארק	ללא חתימה בכניסה וביציאה
ח.נגיב	ללא חתימה בכניסה
נ.ניבאל	ללא חתימה בכניסה וביציאה
ז.נסמאת	ללא חתימה בימי שישי
ע.סואר	ללא חתימה בכניסה ו ביציאה
פ.עבד	ללא חתימה בכניסה ו ביציאה

להלן טבלת העדריות ימי עבודה לפי דוח נוכחות לחודש 03/2020 :

ס.אחמד	ללא חתימת כרטיס בכניסה וביציאה
ס.איאד	ללא חתימת כרטיס בכניסה ומדי פעם ביציאה
ע.אמג'ד	ללא חתימת כרטיס בכניסה
ס.ג'מאל	ללא חתימת כרטיס בכניסה
ח.טארק	ללא חתימת כרטיס בכניסה וביציאה



NAHIF LOCAL COUNCIL

ז.נסמאת	ללא חתימת כרטיס בימי שישי
ע.סואר	ללא חתימת כרטיס בכניסה וביציאה
ע.סמירה	ללא חתימת כרטיס בכניסה ו ביציאה
ס.עבד	ללא חתימת כרטיס בכניסה
פ.עבד	ללא חתימת כרטיס בכניסה וביציאה

להלן טבלת העדריות ימי עבודה לפי דוח נוכחות לחודש 05/2020 :

סר.גמאל	ללא חתימה בכניסה וביציאה
ב.חאלדה	ללא חתימה בכניסה
ח.טארק	ללא חתימה בכניסה וביציאה
ק.עבד	ללא חתימה בכניסה
פ.עבד	ללא חתימה בכניסה וביציאה



NAHIF LOCAL COUNCIL

--	--

על פי דוח נוכחות העובדים נראה כי העובדים בטבלה לא החתימו כרטיס ללא סיבה ,
ודוח הנוכחות שלהם מולא ו/או תוקן ידנית והמועצה שילמה להם את שכרם בניגוד
לחוק ולהוראות אשר המועצה עצמה הוציאה לעובדים .

להלן הליקויים :

- א) למרות הוראות החוק והוראות המועצה , חלק מהעובדים המשיכו
ללא החתמת כרטיס העבודה והמועצה אישרה להם את ימי
העבודה בניגוד להוראות החוק והוראותיה.
- ב) לא נשלחו התראות לעובדים שמתמידים לא להחתים כרטיס
נוכחות .

(2) אישור נוכחות

לפי סעיף 5.6 לאוגדן :

עובד רשות מקומית חייב אישית להטביע את כרטיס הנוכחות שלו בשעון רישום הנוכחות בתחילת העבודה ובסיומה .

(א) עובד היוצא לשם מילוי תפקידו באמצע שעות העבודה , יקבל אישור

מראש על כך , ויחתים כרטיס נוכחות בעת יציאה בתפקיד באמצע היום

(ב) עובד היוצא לשם מילוי תפקידו באמצע היום עד אחרי השעה שנקבעה

לסיום העבודה , יחתים כרטיס הנוכחות ביציאתו , לאחר תיאום זאת עם

הממונה .

(ג) עובד היוצא לשם מילוי תפקידו מחוץ למקום עבודתו בנסיבות המחייבות

היעדר ליום עבודה אחד לפחות , יתאם זאת עם הממונה הישיר עליו ויודיע

על כך לאחראי על דווח נוכחות בעבודה .

(ד) כל עובד חייב לדייק לבוא לעבודה בשעה שנקבעה להתחלת עבודתו .

(ה)

NAHIF LOCAL COUNCIL

(ו) לא חתם העובד בתחילת יום עבודה ייחשב כאילו נעדר מהעבודה

באותו יום .

(א) מבדיקת הביקורת נמצאו הליקויים הבאים :

1. רוב העובדים שבטבלה למעלה , במשך כל ימי החודש לא החתימו כרטיס נוכחות .
2. חלק מהעובדים לא החתימו כרטיס נוכחות בתחילת יום עבודה .
3. למרות שהמועצה הפיצה בין העובדים פעמים רבות שיש להחתיים כרטיס עבודה ביציאה מהמועצה, עובדים רבים ממשיכים לצאת מהעבודה ללא הודעה וללא החתמת כרטיס.

תגובת המועצה

עובדי הרווחה שעובדים במשרה מלאה חייבים לעבוד 39 ש"ש בפועל, אחוז המשרה

נגזר מה- 39 ש' .



NAHIF LOCAL COUNCIL

בשנת 2019 ובגלל עומס התנועה ליד בית הספר והיות ודרך הגישה שלהם הוא אך ורק ליד בית הספר, אושר להם עד 8:20 כאילו הגיעו בשעה 8:00, ולכן יש להם תיקונים ידניים בדוחות הנוכחות .

לדעת הביקורת זה לא תקין, עומס העבודה בשעות הבוקר הינו בכל הכפר וזה לא מצדיק שעובדי הרווחה ייהנו מ 20 דקות בונים, העובדים יכולים לצאת מבתיהם יותר מוקדם ואז להגיע בזמן למקום העבודה .

المجلس المحلي
نحف



המועצה המקומית
נחף

NAHIF LOCAL COUNCIL

תפיסת שטחים ציבוריים

נחף, מיקוד 20137, ת.ד. 693
נחף, 20137, ס.ב. 693
טל': 04-9987140 (למבקר וממונה על תלונות הציבור : שלוחה 133 נייד 050-6654995) פקס : 04-9985693
Hosnimatar@gmail.com

NAHIF LOCAL COUNCIL

תפיסת שטחים ציבוריים

1. כללי

בחוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע) התשמ"א - 1981 (להלן חוק מקרקעי ציבור) נקבע, כי מקרקעין של רשות מקומית הינם בבחינת "מקרקעי ציבור". עפ"י חוק מקרקעי ציבור, הרשות המקומית היא האחראית על מקרקעי הציבור ועל כן עליה לוודא שיהיו זמינים לשימוש הציבור.

פלישה למקרקעי ציבור הינה נטילה ללא רשות של המשאב הציבורי ע"י קביעת עובדות בשטח על חשבון כלל הציבור. הפלישה למקרקעי ציבור כרוכה בחלק לא מבוטל של המקרים גם בבנייה ללא היתר. היתרון הכלכלי הגלום בניצול הקרקע הוא התמריץ המרכזי לפלישה למקרקעי ציבור. בהיעדר אכיפה אפקטיבית ומרתיעה, התמריץ הכלכלי להפיק מהקרקע רווחים כלכליים גובר. האינטרס הציבורי מחייב לא להיכנע להשתלטות כוחנית על המשאב הציבורי. לשם כך נדרשת אכיפה אפקטיבית ומרתיעה שבכוונתה ליצור שינוי ותמריץ שלילי.

לראש הרשות המקומית הוקנו סמכויות להוצאת צווי סילוק ל פולשים ככלי להתמודדות עם פלישה למקרקעי הרשות המקומית. הרשות המקומית יכולה גם

NAHIF LOCAL COUNCIL

לנקוט בהליכים בהתבסס על חוק התכנון והבנייה, חוק רישוי עסקים, חוק קי עזר ואמצעים נוספים כפי שיפורט בהמשך הדוח .

על מנת למנוע פלישה לשטחים ציבוריים בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות וכדי למצות את הדין עם הנוהגים שלא כחוק באופן יעיל והולם ולצמצם את התופעה שפוגעת ברווחת הציבור וברכוש ציבורי, נדרשות הרשויות המקומיות במסגרת תפקידן, לערוך ביקורת בשטחים הציבוריים, להכין רשימה של פולשים שפלושו לשטחים אלה ולנקוט נגד הפולשים צעדים כמתחייב מהסמכויות שניתנו להן בחוק. חשוב לאתר את הפלישות בפרק זמן סביר וזאת מאחר שחוק מקרקעי ציבור קובע, כי אכיפת הסמכויות לטיפול בפלישה תלויה בפרק הזמן שעבר ממועד הפלישה.

ברחבי הכפר קיימת תופעה נרחבת של פלישת עסקים למדרכות לרבות בנייה בלתי חוקית על המדרכות .

תפיסת השטח נעשית באופנים הבאים: הקמת סככות על עמודי ברזל או עץ הנעוצים במדרכה, גידור חלק מהסככות ביריעות פלסטיק, הנחת קיוסקים , הצבת מקררים ומתקנים נוספים, הקמת מחסנים ממתכת על המדרכה והנחת סחורה המוצעת למכירה על המדרכה.

NAHIF LOCAL COUNCIL

כתוצאה מהפעולות המתוארות לעיל ע"י מנהלי העסקים, במקומות אחדים דרכם של הולכי הרגל למעבר על המדרכה הוצרה ועקב כך הם נאלצים לרדת אל הכביש ולסכן את בטיחותם .

2. מטרת הביקורת והיקפה

מטרת הביקורת לבחון את אופן הטיפול של המועצה בתופעת תפיסת השטחים הציבוריים (מדרכות) , להצביע על הליקויים במידה וקיימים ולהמליץ על דרכים לפתרון. לצורך הכנת דוח הביקורת וקבלת מידע, הביקורת פנתה למנהל רישוי עסקים ואיכות הסביבה, מחלקת הנדסה, למחלקת הגבייה ולמנהל פניות הציבור במועצה. התקיימה פגישה (ישיבה) עם, מנהל מחלקת השיטור העירוני . הביקורת קיבלה דוחות ונתונים על תלונות ופניות של תושבים וזאת מהמוקד של העירוני . כן נמסרו נתונים והסברים בכתב ממנהל מחלקת שיטור עירוני והסדר הציבורי. הביקורת סיירה בכפר .

הביקורת עיינה בחיקוקים הנוגעים בדבר ובתלונות שהתקבלו מהתושבים .

בשטחים ציבוריים: שניים מהם מבנים המשמשים קיוסק ומזנון ודוכן למכירת כריכי בשר אשר הוצב במגרש חנייה ליד אצטדיון הכדורגל , אחד ליד הכניסה הראשית למגרש הכדורגל ואחד ליד כניסת הקהל למגרש .

NAHIF LOCAL COUNCIL

טיוטת ממצאי המבדק הועברה להתייחסות אגפי העירייה הנוגעים בדבר, תגובתם

והתייחסותם של האגפים הנ"ל שולבה בדוח.

הביקורת נערכה בחודשים נובמבר - דצמבר 2020.

3. המסגרת הנורמטיבית

א. אכיפה מנהלית - צו סילוק פולשים

חוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע) התשמ"א – 1981 הרחיב באופן ניכר את

זכותה של המדינה ואת זכותן של הרשויות המקומיות לפעול להגנה על

מקרקעי ציבור על דרך של פעולות אכיפה מנהלית עצמית – הוצאת צו לסילוק

פולשים – ללא צורך בהגשת תביעה אזרחית לבית המשפט לשם קבלת

סעד לסילוק ידו של הפולש. החוק מסמיך את "הממונה" עפ"י החוק להוציא

צו לסילוק פולש ביחס למקרקעי ציבור. צו המחייב את הפולש לפנות את

השטח בתוך המועד שנקבע בצו. "הממונה" - לפי החוק לגבי רשות מקומית

הינו ראש הרשות המקומית ביחד עם היועץ המשפטי של הרשות. על פי החוק

לרשות הציבורית עומדים 6 חודשים מיום שהתברר לממונה, כי התפיסה היא

שלא כדין ועד 36 חודשים (3 שנים) מיום התפיסה.

ב. אכיפה פלילית בחוק התכנון והבנייה התשכ"ה - 1965

אמצעי האכיפה בחוק התכנון והבנייה ובהם צווי הריסה, צווי הפסקת שימוש

והסמכות להטיל קנסות כבדים כל אלה מהווים כלי אכיפה מרתיעים שיש

NAHIF LOCAL COUNCIL

בהם שימוש בהתמודדות עם פלישות לקרקע ציבורית. לוועדה המקומית לתכנון ובנייה הוקנו בחוק התכנון והבנייה אמצעים לאכיפתו ובהם הוצאת צווים מנהליים ושיפוטיים להפסקת בנייה בלתי חוקית או להריסת המבנה, וכן

הגשת כתבי אישום נגד מפירי חוק, אכיפה בחוק התכנון והבנייה אין בכוחה להביא לסילוק ידו של הפולש, אך ניתן לגרום להריסת מבנים שניבנו שלא כדין ולהפסקת שימוש שלא כדין. בנוסף, בחוק התכנון והבנייה מצויים אמצעים להטלת חיוב כספי (קנסות יומיים, סעיף 219 לחוק) שבכוחם לייצר הרתעה אפקטיבית גם כנגד פלישה למקרקעי ציבור.

ג. אכיפה פלילית בחוק רישוי עסקים תשכ"ח - 1968

אחת ממטרות חוק רישוי עסקים, כפי שנקבע בסעיף הראשון לחוק, הוא קיום הדינים הנוגעים לתכנון ובנייה ולשירותי כבאות. רישיון העסק נועד להבטיח כאמור מספר מטרות ובהם גם הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה. לאור האמור ניתן לעשות שימוש בחוק רישוי עסקים לסגירת העסקים המתנהלים כאמור שלא כדין תוך ביצוע פלישות לשטחים ציבוריים ועבירות על חוק התכנון והבנייה.

NAHIF LOCAL COUNCIL

4. כלי אכיפה כלכליים

התמריץ הכלכלי בפלישה לקרקע ציבורית מחייב לפעול בכלים משולבים, לרבות כלי אכיפה כלכליים שיהוו תמריץ שלילי להשתלטות כוחנית על קרקעות הציבור ויהוו הרתעה אפקטיבית המייצרת שינוי התנהגותי .

א. חיוב פולשים בארנונה - באוקטובר 2007 הנחה משרד הפנים את הרשויות המקומיות בעניין "גביית ארנונה ממחזיקים במבנים בלתי חוקיים ברשויות המקומיות". ההנחיה הנ"ל פורסמה בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2007/7 בהנחיה הנ"ל נקבע, כי הטלת מיסי ארנונה וגבייתם נדרשת ממחזיקים במבנים בלתי חוקיים. וכי אין פטור בדין מתשלום ארנונה למבנים אלה. כן נקבע בפסיקה ובהנחיות, כי הטלת ארנונה על מבנים בלתי חוקיים אין בה כדי "להכשיר" חוקיותם של מבנים אלה. בית המשפט המשיך וקבע, כי מוצדק לגבות ארנונה מפולש המפיק רווח מהנכס בעוד הוא אינו נדרש לשלם תשלום לבעל הקרקע ואף נהנה משירותי הרשות

בדיקת הביקורת העלתה, כי אגף הגבייה מחייב במקרים מסויימים את מנהלי העסקים בגין סככות שהוקמו על המדרכה בצמוד לעסקיהם .
אולם לא בכל המקרים של הצבת סככות על המדרכות מחוייבים מנהלי העסקים בתשלום ארנונה .

עפ"י הסברים שנמסרו לביקורת ההחלטה בדבר חיוב בתשלום ארנונה מתקבלת בהתחשב במעמדה ובאופי בנייתה של הסככה (קבועה או ארעית), פירוש הדבר שהחיוב בארנונה בגין סככות

NAHIF LOCAL COUNCIL

שהוקמו על מדרכות נעשה(אם נעשה) עפ"י שיקולי אגף הגבייה ולא בהתבסס על מדיניות של סיוע במאבק בתפיסת שטחים ציבוריים .

ב. חיוב פולשים בדמי שימוש - בפסיקת בתי המשפט העליון נקבע, כי ניתן לתבוע מהפולש דמי שימוש בגין השטחים שפלש אליהם וזאת במסגרת מדיניות ההרתעה של הרשות המקומית ושל הוועדה המקומית. עוד נקבע בפסיקה, כי מטרת התביעה הכספית היא לא " להכשיר את השרץ" אלא לשמש נדבך נוסף של הרתעה שידרבן את הפולש לפנות את השטחים שפלש אליהם .

בדיקת הביקורת העלתה, כי המועצה לא הגישה תביעות לתשלום דמי שימוש כנגד מנהלי העסקים שתפסו שטחים ציבוריים (מדרכות)

5. דוגמאות לתפיסת שטחים ציבוריים

בכניסה לכפר ליד מגרש הכדורגל , קיימת כאמור תופעה נרחבת של תפיסת שטחי ציבור (מדרכות) ע"י מנהלי עסקים במקום .

להלן דוגמאות לפלישות שאותרו ולאופן שבו טיפלה בהן המועצה: (סטטוס

הטיפול נכון לתאריך דוח זה דצמבר- ינואר 2021

א. פיצוץ ברחבה שליד מגרש הכדורגל , הוצב קיוסק ברחבה עם סככה תכסאות ושולחנות, לא קיים רישיון עסק

המועצה לא נקטה בהליכי אכיפה כנגד מנהלי העסק .

ב. קיוסק למכירת מזון על האש ברחבה שליד מגרש הכדורגל – הוצב קיוסק על גלגלים ברחבה עם סככות ספסלים וכסאות . לא קיים רישיון עסק .

NAHIF LOCAL COUNCIL

המועצה לא נקטה בהליכי אכיפה כנגד מנהלי העסק .

ג. הרחבה שבין בניין הפייס הקהילתי ושממש בית נוער לבין מגרש הכדורגל הסנטטי , הוצב קונטיינר לשימוש בית הספר ללימודי נהיגה לאופנועים וכל הרחבה גודרה לשימוש בית הספר ללא חוזה וללא רישיון עסק .

העסק מתנהל ללא רישיון עסק וטרם ננקטו הליכי אכיפה .

ד. עסק למכירת אופנועים וציוד ולאופנועים, הוצבו אופנועים על הכביש ליד המדרכה ממול .

העסק מתנהל ללא רישיון עסק.

ה. בכביש שליד "בית הקוראן" הוצב קיוסק עם גלגלים על המדרכה .

העסק מתנהל ללא רישיון .

טרם ננקטו הליכי אכיפה ע"י המועצה.

ו. בעלי עסקים משתמשים בכביש כחצר לעסקים שלהם , כדוגמאת השארת משטחי סחורה בכביש . דבר שמפריע לתנועת הרכבים ולעוברי אורח

במקרים רבים גם נבנו גדרות מבטון ותוספות לבניינם ומדרגות בתוך השטח הציבורי

7. תלונות תושבים וטיפול המועצה

מהמועצה נמסר לביקורת, כי תושבים אכן התלוננו לא פעם על הרעשים וההפרעות שגורמים העסקים ולתופסי השטח הציבורי הנ"ל לתנועת הרכבים בכבישים .

לדעת הביקורת

NAHIF LOCAL COUNCIL

1. יש לבדוק, כי לאורך רחוב קיים מעבר להולכי רגל ברוחב של 1.30 מ' וזאת לפי חוק הנגישות .
2. יש לנקוט הליכי אכיפה נגד כל עסק המתנהל ללא רישיון חוקי או כל משיג גבול לשטח הציבורי
3. על המועצה למנות פקחים ותובע מטעמה לאכיפת החוק .

א. אכיפה מנהלית - צו סילוק פולשים .

חוק מקרקעי ציבור (סילוק פולשים), התשמ"א-1981 קובע כי מקרקעי ציבור הינם מקרקעי ישראל ומקרקעין של רשות מקומית. החוק עורך הפרדה בין שני סוגי המקרקעין וקובע, כי הממונה על אכיפת החוק , במקרקעי ישראל הינו מנהל רשות מקרקעי ישראל (או מנהל מרחב ברשות מקרקעי ישראל) והממונה לאכיפת החוק במקרקעין של רשות מקומית הינו ראש הרשות המקומית. יצויין, כי לעניין מקרקעי ישראל הנמצאים בתחומה של הרשות המקומית , רשאי הממונה להסמיך את ראש הרשות המקומית לבצע אכיפה. בניגוד לאמור בדוח המבקר, לא ניתן לבצע אכיפה בהתאם לחוק סילוק פולשים, מאחר וחלק מהמקרקעין נשוא הדוח הינם מקרקעי ישראל והרשות המקומית אינה הבעלים. בנוסף, לא קיימת הסמכה לראש הרשות המקומית לבצע אכיפת החוק במקרקעי ישראל שבתחומה .

NAHIF LOCAL COUNCIL

לעניין גביית דמי שימוש עבור המקרקעין- כאמור לעיל, מדובר בחלק מהמקרקעין שאינם בבעלות הרשות המקומית, על כן הרשות המקומית אינה יכולה לגבות דמי שימוש בגינם .

ב. אכיפה פלילית בחוק התכנון והבנייה התשכ"ה 1965.

המבצע אכיפה לעבירות על חוק התכנון והבניה , היו הועדה המקומית לתכנון ובניה אשר לא אכפה את החוק .

ג. אכיפה פלילית בחוק רישוי עסקים תשכ"ח 1968

במועצה לא הוכשרו פקחים ולא מונה תובע עירוני

ד. אכיפה בהתבסס על חוק עזר .

בהתייחס לדוח המבקר לעניין אכיפה בהתבסס על חוק עזר לנחף (תברואה וסילוק מפגעים), תשכ"ט - 1969 להלן: "החוק" ומבדיקה שנערכה במאגר הנתונים של הרשות, עולה כי לא נעשה שימוש בסעיף 6 לחוק המאפשר לרשות להוציא הודעה למי שהניח מכשול ברחוב ולפי סעיף 7 הקובע כי הרשות רשאית לסלק כל מכשול שהונח .

בהחלט ראוי לבחון שימוש תדיר בסעיף זה כלפי בעלי עסקים, אשר אינם משתפים

NAHIF LOCAL COUNCIL

פעולה ומסרבים לפעול בהתאם לחוק העזר, יחד עם זאת, הרשות לא אוכפת סעיפי חוק אחרים עפ"י חוק העזר וביניהם הסעיף לחוק האוסר להניח, להבליט מעל רחוב כל דבר העלול לגרום לנזק לרחוב.

מבדיקה עולה, כי לא ניתנו כנגד העסקים קנסות על הפרת החוק בעניין מכשול ברחוב.

ה. חיוב פולשים בארנונה וחיוב פולשים בדמי שימוש .

1. הטלת הארנונה נעשית מדי שנה בצו על ידי המועצה הנבחרת של הרשות המקומית. בצו הארנונה נקבעים עקרונות חיוב הארנונה, כגון התעריף, אופן החישוב וכדומה. בהפעילה את סמכותה בעניין הארנונה כפופה הרשות המקומית לאמור בחוק ההסדרים ובתקנות שהותקנו מכוחו .

2. כידוע, סיווג נכס לצורכי ארנונה משליך על התעריף שעל-פיו מחושב החיוב בארנונה של המחזיק בנכס .

3. העיקרון הכללי הוא, כי סיווג הנכס ייקבע באופן פרטני, בהתאם לשימוש שנעשה בו בפועל ולנוכח צו הארנונה הרלוונטי לכל רשות ורשות.

הערת הביקורת

ב- 19 בינואר 2012 החליט היועץ המשפטי לממשלה על הקמת צוות שיגבש

NAHIF LOCAL COUNCIL

המלצות בדבר דרכי ההתמודדות עם תופעת הפלישה למקרקעי ציבור. הצוות התבקש ע"י היועץ המשפטי לממשלה לגבש המלצות לטיפול בתופעה במישור הפלילי האזרחי, המינהלי והמודיעני. חברי הצוות שמונו ע"י היועץ המשפטי לממשלה הינם פרקליטים בכירים בפרקליטות המדינה וביניהם מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה, היועץ המשפטי לרשות מקרקעי ישראל, היועץ המשפטי למשרד הפנים .

בחודש אוגוסט 2012 פורסם הדוח של הצוות הנ"ל. בדוח הנ"ל נקבע (עמ' 20 לדוח), כי הרשויות המקומיות בהיותן בעלות המקרקעין ונאמנות הציבור, מופקדות מול שמירת הקרקע הציבורית שלהן (בבעלות או בחכירה) תוך הבטחת השימוש בהן לייעודן הציבורי.

8. סיכום והמלצות

א. ברחבי ברשות קיימת תופעה נרחבת של תפיסה ופלישה לשטחים ציבוריים ע"י בעלי עסקים במקום. תפיסת השטח נעשית באופנים הבאים: הקמת סככות, גידור השטח, הנחת סחורה המוצעת למכירה על המדרכה או על הכביש, הנחת מזנונים על גלגלים, בניית מזנונים, גידור שטחים עם מוטות ברזל בעקבות הפעילות המתוארת לעיל דרכם של הולכי הרגל למעבר על

המדרכה הוצרה ועקב כך נאלצים הולכי הרגל לרדת אל הכביש ולסכן את בטיחותם, הפרעה לתנועת רכבים ויצירת פקקים .

ב. המועצה כרשות מקומית האחראית על מקרקעי הציבור יכולה וחייבת לנקוט במגוון הליכים משפטיים ומנהליים שהועמדו לרשותה כדי להתמודד עם התופעה

NAHIF LOCAL COUNCIL

הנ"ל.

המועצה יכולה לנקוט בהליכים נגד בעלי העסקים במקום בהתבסס על חוק התכנון והבנייה, חוק רישוי עסקים, חוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע) חוק עזר לנחף (איכות הסביבה) בעיקר הפרק בחוק העזר הקרוי "שימור רחובות", כן ניתן לפעול באמצעים כלכליים כמו גביית ארנונה וחיוב בתשלום דמי שימוש על כל חלקי העסק שנבנו ונתפסו שלא כדין .

ג. הביקורת ערכה בדיקה מדגמית בעסקים אשר מנהליהם תפסו שטחים ציבוריים. מהביקורת המדגמית הנ"ל עולה, כי מרבית העסקים מתנהלים ללא רישיון עסק. חלק מהעסקים הניחו משטחים /ארגזי פירות וירקות ומשטחים שתיה על המדרכה עד כי הולכי הרגל נאלצים לרדת לכביש.ו/או על הכביש .

מהמדגם הנ"ל עולה, כי לא היו פעולות אכיפה ע"י המועצה והתופעה של תפיסה ופלישה של עסקים לשטחים ציבוריים ברחבי הרשות הינה נרחבת ומשמעותית.

הביקורת מוצאת, כי על המועצה לנקוט צעדי אכיפה יעילים ומרתיעים שבכוחם לחולל שינוי. לדעת הביקורת אכיפה אפקטיבית ומרתיעה תעשה באמצעות שיתוף פעולה בין הגורמים הנוגעים בדבר במועצה ובוועדה המקומית לתיכנון ובניה .

הביקורת מוצאת, כי על המועצה, לפעול בנחישות נוכח התופעה הנ"ל . ברור לחלוטין, כי אי נקיטת צעדים נגד עבירות הבנייה וההשלמה עם פלישתם ותפיסת שטחים ציבוריים על ידי בעלי העסקים ותושבים שלא כחוק

المجلس المحلي
نحف



המועצה המקומית
נחף

NAHIF LOCAL COUNCIL

ומבלי שיתנו על כך את הדין עלולות לעודד מפרי חוק אחרים לאמץ את נוהג
התפיסה של שטחים ציבוריים .

נחף, מיקוד 20137, ת.ד. 693
נחף, 20137, ס.ב. 693
טל': 04-9987140 (למבקר וממונה על תלונות הציבור : שלוחה 133 נייד 050-6654995) פקס: 04-9985693
Hosnimatar@gmail.com

المجلس المحلي
نحف



המועצה המקומית
נחף

NAHIF LOCAL COUNCIL

מעקב אחר תיקון הליקויים בדו"ח הביקורת מטעם משרד הפנים

נחף, מיקוד 20137, ת.ד. 693
טל': 04-9987140 (למבקר וממונה על תלונות הציבור : שלוחה 133 נייד 050-6654995) פקס: 04-9985693
נחף, 20137, ס.ב. 693
Hosnimatar@gmail.com

מועצה מקומית נחף			
דוח ביקורת מפורט לשנת הכספים 2019			
	הליקוי	תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית	מחלקה אחראית
	ארנונה ומים		
1	איזן קישוריות שוטפות ממוחשבות או אחרות בין נתוני מחלקת הגבייה לבין נתוני חוודה המרחבת לתכנון ובנייה .	תוקן חלקית	מנהל ארנונה
2	המועצה אינה נוקטת בצעדים מספיקים לגביית חובותיה, הרשות לא מעבירה חובות לטיפול משפטי	תוקן חלקית	
3	חלק מההשגות על חיובי הארנונה מוגשות לאחר המועד הקובע, בו ניתן להשיג בפני מנהל הארנונה אשר מחליט בהם ללא הליך משפטי כמתחייב מסעיף 3ג) לחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) תשל"ו - 1976	תוקן חלקית	
	ביצוע התקציב הרגיל		גזבר
4	המועצה אישרה את התקציב המקורי לשנת 2019 בדצמבר 2018	תוקן	

	מחלקה אחראית	תוקף/ לא תוקן תוקן חלקית	הליקוי	
הדוחות חובאו כמה פעמים לדיון אבל השיבות נדחו		לא תוקן	ועדת הביקורת לא דנה בדוח מבקר הפנים	11
			לישום , דיווח כספי והתקשרויות	
		תוקן	הדוחות הכספיים הרבעוניים לא נידונו במועצת הרשות	12
המועצה החלה בהקמת מאגר יועצים מקצועיים שפורסם באתר המועצה		לא תוקן	המועצה לא מינתה ועדת התקשרויות לבחירת יועצים מקצועיים בפטור ממכרז, זאת בניגוד לחוזר מנכ"ל מסי 8/2016	13
		תוקן	המועצה לא הקימה מאגר יועצים מקצועיים ולא פרסמה באתר האינטרנט שלה את החלטותיה המנומקות לבחירה ביועצים בפטור ממכרז, כולל סוג העבודה וההיקף הכספי של כל התקשרות כאמור , זאת בניגוד לחוזר מנכ"ל 8/2016	14

	מחלקה אחראית	תוקן/ לא תוקן תוקן חלקית	הליקוי	