

2021

דו"ח מבקר המועצה ותלונות הציבור

מועצה אזורית חוף הכרמל | מבקר

מוכנות לשריפה בישובי גב ההר

מכירת מזון בבתי ספר

ביקורת מעקב מחלקת הנוער

תלונות הציבור

אוגוסט 2022 | אלול תשפ"ב

אני עוסק בשיפור המחר – ולא בתיקון העבר



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

2

לכבוד
מר אסיף איזק
ראש המועצה

א.נ.,

הנדון: דוח מבקר המועצה לשנת 2021

הנני מתכבד להגיש לך את דוח הביקורת השנתי של מבקר המועצה לשנת 2021.

במהלך תפקידי כמבקר המועצה הצבתי לעצמי יעד שהוא גיבוש אסטרטגיה ומודל לביקורת אפקטיבית, אשר מטרתו להביא לשיפור תפקוד המערכת המועצתית ושיפור איכות חייהם של תושבי המועצה. ניתן להשיג מטרה זו באמצעות ייעול המערכת התפעולית והכלכלית, תוך הקפדה על הוראות החוק, טוהר המידות והאתיקה, שירותיות ושקיפות, עקרונות היעילות והחיסכון וכללי מינהל תקין, כאשר ייעוד הביקורת הוא ביצוע עבודת הביקורת באופן ענייני, בלתי תלוי וללא משוא פנים, ולהיות דוגמא אישית להתנהגות אתית, ליושרה, למקצועיות ולחסיכון.

לתפיסת עולמי, הביקורת מהווה כלי ניהולי משמעותי לייעול ושיפור פעולות המועצה להשגת מטרותיה באופן יעיל ומועיל וזאת בכדי לשפר ולטייב את מערך השירותים של המועצה לתושב ולסביבה.

במהלך שנת עבודה זו בוצעו ביקורות במספר חתכים. תוכנית העבודה השנתית של הביקורת כללה ביקורת בנושא מוכנות יישובי גב ההר להתמודדות עם שריפה וביקורת נוספת בנושא מכירת מזון בבתי ספר. בנוסף בוצעה ביקורת מעקב בנושא מחלקת הנוער במועצה.

ראוי להדגיש כי ביקורת מוכנות המועצה לשריפה ביישובי גב ההר היתה רחבה והקיפה מגוון רחב של בעלי תפקידים מחוץ למועצה ובהם משרד הפנים, מרכז לשלטון אזורי ועוד. כמו כן, ביקורת זו (מוכנות המועצה לשריפה ביישובי גב ההר) עברה בחינה מדוקדקת ומעמיקה של היועצת המשפטית של המועצה לבחינת חוקיות הנושאים אשר עולים בו וקיבלו את אישורה המקצועי.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
ניר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

3

במסגרת הביקורות רואיינו מספר רב של מנהלים ועובדים מהמועצה וכמובן הביקורת הסתייעה כמדד להשוואה ברשויות אחרות ובגורמים שילטוניים נוספים.

מצאתי לנכון להדגיש בפניך את הרצינות והשותפות שהפגינו חברי הוועדה לענייני ביקורת, אשר תרמו מזמנם וממרחם.

בהתאם להוראות החוק יועבר עותק מדוח זה, לאחר התייחסותך, לחברי הוועדה לענייני ביקורת.

בכבוד רב

שלמה כהן
מבקר המועצה

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

המועצה האזורית חוף הכרמל

לשכת ראש המועצה וסגנו, טלפון 04-8136220, פקס : 04-8136349



יום שני 07 מרץ 2022

לכבוד
מר שלמה כהן
מבקר המועצה

שלום רב,

הנדון : דו"ח מבקר המועצה לשנת 2021

דו"ח הביקורת הפנימית לשנת 2021 עוסק בשלושה נושאים : מוכנות המועצה לשריפה ביישובי גב ההר, מכירת מזון בבתי הספר העל ייסודיים במועצה וביקורת מעקב מחלקת הנוער במועצה. המועצה האזורית חוף הכרמל מתמודדת לאורך השנה עם שריפות קטנות כגדולות ביישובי גב ההר. יישובי גב ההר ממוקמים במקום בו הסיכוי לשריפות גבוה מאד ואיתו גם הסיכון הרב לנזקים רבים לטבע על רכס הכרמל, לרכוש ולצערנו עשויים להיות פגישות גם בנפש. כמועצה, עלינו לבחון כיצד לפעול מול משרדי הממשלה הרלוונטיים בנושא חשוב זה.

משרד החינוך מבהיר לנו שמכירת מזון בבתי הספר העל ייסודיים במועצה מחייב אותנו לחנך ולשמור על אורח חיים בריא של התלמידים ולכן עלינו לקיים את הנחיות המשרד על אף שמדובר במכירת מוצרים מסויימים בלבד.

בדו"ח ביקורת זה בחר מבקר המועצה לעסוק בשלושה תחומים חשובים ביותר שמעסיקים אותנו ביום יום. מכל דו"ח ביקורת אנחנו לומדים ומשתפרים. עלינו ללמוד את הדו"ח ליישם את הליקויים הכתובים בו.

1. מוכנות המועצה לשריפה ביישובי גב ההר

'חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב 2012' הגדיר מספר כללים אשר משקפים את האחריות המוטלת על הרשות הארצית לכבאות והצלה, את הכללים העומדים לרשותה לצורך מילוי תפקידה ואת הדרך המאפשרת לה להטיל משימות על גופים אחרים. קיים ויכוח בין משרד הפנים והמשרד לביטחון הפנים - על מי האחריות להכנת היישובים למניעת שריפות. הרגולטורים של המועצה האזורית שהם משרד הפנים ומרכז לשלטון אזורי מטילים את האחריות על רשות הכבאות וההצלה היות וזו טרם הוסמכה להטיל מטלות או לדרוש דרישות מכל גוף שהוא. וכל זאת היות ומדובר בתקציבי עתק שאינם עומדים לרשות המועצה אזורית.

דו"ח המבקר מראה שמשימות המוטלות ע"י הרשות הארצית לכבאות והצלה, במכתבים רבים שנשלחים למועצה ולוועדים המקומיים לאורך שנים, נשלחים ללא סמכות היות והתקנות לא אושרו ע"י שר הפנים.

יחד עם זאת, היות והתושבים החיים במרחב הם תושבי המועצה, לתפיסתי על המועצה לעשות ככל שלאל ידה בכדי לשמור על ביטחונם, אך כל זאת בהתאם ליכולתה של המועצה, בתכנים שיא רואה את מוקדי סיכון ובשיתוף פעולה עם הגורמים השותפים.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



לאור תפיסה זו ובהלימה לכתוב בדוח הנני ממנה את קב"ט המועצה לריכוז נושא מניעת שריפות בחוף הכרמל. במסגרת תפקידו עליו לפעול למימוש הנושאים הבאים :

- א. להכין ולבצע תכנית עבודה רב שנתית למניעת שריפות הכוללת בתוכה הכנת תיקי הגנה ליישובי גב ההר, תאום פעילות מול השותפים, עבודה עם הוועדים המקומיים והאגודות, המשך הכשרת כבאי יישובי ועוד).
- ב. מסמך מרכז לפניה לכב"ה ולמשרדי הממשלה לסיוע בשיפור המוכנות.
- ג. בחינה אל מול משרדי הממשלה לאפשרות גיוס כבאיות יישוביות ובמקביל לגייס מתנדבים ולהכשיר אותם ע"י כב"ה.

למרות שהדוח כבר הונח על שולחני בדצמבר 2021, הובא לידיעתי כי בחודש פברואר 2022 התקבלה החלטת ממשלה על הקמת אזורי חיץ להתמודדות עם שריפות. החלטה זו תוקצבה בכ – 65 מלש"ח לתקופה של 5 שנים. החלטה זו מחזקת את הטענה כפי שנקבעה בדוח, שהאחריות למימון הקמת אזורי חיץ אינה נחלתה של המועצה האזורית ושוכנת תחת המטריה ובאחריות המדינה והיא זו אשר נדרשת לתקצב פעילות זו.

בשל חשיבות הנושא **שלחתי מכתב למנכ"ל משרד הפנים** המתאר את העולה בדוח בכדי שיסייע לנו כמועצה לקדם את הנושאים אשר בתחום השפעתו.

2. מכירת מזון בבתי הספר העל ייסודי במועצה

המועצה מייחסת חשיבות גדולה להרגלי התזונה של תלמידי בתי הספר הייסודיים והעל ייסודיים ברחבי המועצה. על אף שבריאנותו של תלמיד בנויה ממגוון תחומים הרי שתחום התזונה הנכונה הוא חשוב ביותר ונכון עשה מבקר המועצה כשהחליט לבדוק ובחון נושא זה. באחריות מנהלת אגף החינוך לוודא שמנהלת בתי הספר העל ייסודיים יתקנו את הערות הדו"ח.

בית הספר המשותף

באחריות מנהל בית הספר לבצע את התיקונים העולים מהביקורת: למנות אחראי מעובדי בית הספר לבקרה על פעילות הספק, חוזה התקשרות עם הספק, למכור בקפיטריה מוצרים המותרים ע"פ חוזר מנכ"ל, לבצע את הפעולות הנדרשות לצורך קבלת רישיון עסק ותעודת כשרות לקפיטריה.

בית הספר גלים

באחריות מנהלת בית הספר לבצע את התיקונים העולים מהביקורת: לקבוע אחראי מעובדי בית הספר לבקרה על פעילות הספק, למכור בקפיטריה מוצרים המותרים ע"פ חוזר מנכ"ל, לבצע את הפעולות הנדרשות לצורך קבלת רישיון עסק ותעודת כשרות לקפיטריה.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

המועצה האזורית חוף הכרמל

לשכת ראש המועצה וסגנו, טלפון 04-8136220, פקס : 04-8136349



3. דו"ח מעקב – מחלקת הנוער

מדו"ח ביקורת המעקב עולה כי רוב הליקויים תוקנו. מחלקת הנוער ביצעה מאז הדו"ח בשנת 2018 תהליכים משמעותיים וכיום מתנהלת תקין. מחלקת הנוער ראויה למירב השבחים שבתקופה מאתגרת זו הגבירה את הפעילות, שמרה על איזון תקציבי ותיקנה את הערות הביקורת. על כך מבקש להודות למנהל המחלקה, למנהלת אגף החינוך, לסגן ראש המועצה ולכל העוסקים במלאכה.

4. סיכום

קראתי הדו"ח בעיון רב. הדו"ח כתוב באופן מקצועי ביותר ומאפשר לנו לזקק את הדרוש תיקון. מוכנות המועצה לשריפה ביישובי גב ההר אותה בדק המבקר, הינו נושא מהמעלה הראשונה הן למועצה האזורית חוף הכרמל והן במישור הלאומי. חשוב שנדע להעביר דו"ח זה לכלל משרדי הממשלה העוסקים בנושא.

אני קורא למנהלים המבוקרים במועצה ובוועדים המקומיים בדו"ח זה לשאוף לכך שכלל הערות הביקורת יתוקנו לטובת שרות טוב יותר לתושבי המועצה ולעבודה תקינה ע"פ הנהלים וההסכמים להם אנו מחויבים.

אני גאה לעמוד בראש ארגון שמתייחס ברצינות גדולה לביקורת, אפשר לראות זאת בביקורת המעקב שמבקר המועצה ביצע במחלקת הנוער ובה תוקנו רוב הליקויים.

מבקש להודות לחברי וועדת הביקורת שרה דישבק שאול – יו"ר, סהר קדם, אריה קרטר, עומר אבו אלהיג'א קרולין שוקרי על עבודתם המסורה ושיתוף הפעולה עם מבקר המועצה.

תודה לך שלמה כהן, מבקר המועצה, על חקר האמת. תודה מיוחדת מגיעה לך על תרומתך רבת המשמעות למנהלי האגפים והמחלקות במועצה בעזרה ומענה על כל שאלה ובמציאת פתרונות נכונים והולמים לממצאי הביקורת.

בכבוד רב,

אסיף איזק

ראש המועצה

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

תוכן עניינים

מכתב פתיחה	3 - 2
התייחסות ראש המועצה	6 - 4
תוכן עניינים.....	7
מוכנות המועצה לשריפה בישובי גב ההר	101 - 8
מכירת מזון בבתי הספר העל יסודיים במועצה	149 - 102
ביקורת מעקב מחלקת הנוער במועצה.....	183 - 150
תלונות הציבור.....	189 - 184
לוח תפוצה	190

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
ניר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



2021

מוכנות המועצה לשריפה בישובי גב ההר



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

תוכן עניינים

מבוא	12 – 10
ממצאים	59 – 13
פרק א' - כללי	14 - 13
פרק ב' - חוק רשות הכבאות.....	25 – 15
פרק ג' - תרחיש הייחוס של המועצה.....	26.....
פרק ד' - פעילות המועצה למניעת שריפות.....	60 – 27
רקע -	29 - 27
חלק א' - פעילות המועצה למניעת וכיבוי שריפות בין השנים 2011 – 2018....	37 - 30
חלק ב' - פעילות המועצה למניעת וכיבוי שריפות בין השנים 2019 – 2020....	55 - 38
חלק ג' – טיפול המועצה בהפקת הלקחים מהשריפה הגדולה ב - 2010	60 - 56
המלצות.....	62 - 61
נספחים	101 - 63

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
ניר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

דוח ביקורת - מוכנות המועצה לשריפה בישובי גב ההר

מבוא

1. יישובי גב ההר במרחב המוניציפאלי של המועצה האזורית חוף הכרמל ממוקמים בשטחים אשר בהם הסיכוי והסיכון לשריפות גבוה, וכראיה לכך במהלך שלושת העשורים האחרונות התחוללו מספר שריפות שהחמורה בהם היתה השריפה שפקדה את המרחב בשנת 2010 (השריפה בכרמל).
2. התחממות כדור הארץ, תוואי תכנית ותבליט, משטרי רוחות, עונות יבשות וגורמים רבים נוספים, הם אלו אשר מהווים קרקע פוריה להתרחשותם של שריפות במרחב גב ההר בחוף הכרמל.
3. על מנת לנסות ולצמצם את התרחשותם של שריפות ולצמצם את נזקיהם כאשר הם מתרחשות, נדרשים גורמי הרשויות במדרגים השונים לבצע פעולות אשר יאפשרו התמודדות אפקטיבית אל מול תרחיש השריפה.
4. ראוי וחשוב להדגיש כי במרחב המועצה האזורית חוף הכרמל מתרחשות מידי שנה מספר לא מבוטל של שריפות, אשר נגדעות בעודן באיבן, ולכן לא עולות על סדר היום.

כללי

5. לאחר השריפה שהתרחשה ביישובי גב ההר במרחב המועצה האזורית בחוף הכרמל בשנת 2010, המשיכה עבודת המטה שהחלה עוד קודם לכן במשרדי הממשלה, והוחלט על פיזור איגודי הערים ויחידות הכבאות העירוניות ועל הקמת הרשות הארצית לכבאות והצלה. במסגרת הקמה זו עברה האחריות על המענה לכיבוי אש ממשרד הפנים למשרד לביטחון פנים¹. חלק מהתפקידים המוגדרים לרשות הארצית לכבאות והצלה בחוק זה הם שעליה "לפעול לכיבוי דליקות, למניעת התפשטותן ולהצלת חיי אדם ורכוש" ובנוסף – "לפעול למניעת דליקות לפי חוק זה"².

¹ רשומות, הצעת חוק, הצעת חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב 2012, מבוא, עמוד 600, 19 למאסר 2012.

² חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב 2012, עמוד 704, 8 לאוגוסט 2012.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

6. בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) בסעיף 63 מוגדר כי " המועצה מוסמכת, בשים לב להוראות השר ובמידה שאין בכך משום סתירה לכל דין, לטפל ולפעול בכל ענין הנוגע לציבור בתחום המועצה, ובכלל זה יהיו לה הסמכויות הבאות: לקבוע סדרים, להטיל איסורים והגבלות, לאחוז באמצעים ולחייב תושבים, בעלים ומחזיקים שהם יאחזו באמצעים - כדי להבטיח את בריאות הציבור, את הסדר ואת הבטחון; למנוע הופעתם והתפשטותם של מחלות ונגעים, לרבות מחלות ונגעים של בעלי חיים וצמחים, ולבערם; להשמיד מזיקים או בעלי חיים שאין להם בעלים, למנוע דליקות ולכבותן, לסלק מפגעים ולמנוע תקלות, לרבות הריסת בנינים מסוכנים או מזיקים לבריאות"³.
7. מכאן אנו למדים כי גם למועצה קיימת הסמכות לנושא טיפול במניעת שריפות כפי שיפורט בגוף הדוח.
8. זה המקום להציף כי מבקר המדינה ערך 2 דוחות משמעותיים בנושא השריפות. האחד לאחר השריפה בכרמל שהתרחשה ב 2010 והשני לאחר השריפות שהתרחשו במספר מקומות בארץ (חיפה, ירושלים, הרי יהודה ועוד) בשנת 2016.

מטרת הביקורת

9. לבחון את פעילות המועצה האזורית חוף הכרמל לשיפור מוכנות למניעה וטיפול בשריפות ביישובי גב ההר כפי שמשתקף מהפעילות בשנים 2019 – 2020.

נושאי הביקורת

10. הביקורת תתמקד בנושאים הבאים:
- התשתית החוקית והאחריות למניעת דליקות ולכבותן.
 - תרחיש הייחוס של המועצה בתחום טיפול בשריפות.
 - הצעדים שביצעה המועצה למניעה וכיבוי אש.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

³ צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח 1958, סעיף 63.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

שיטת הביקורת

11. השיטה שלאורה פעלה הביקורת :

- א. לימוד החומר.
- ב. מפגש עם בעלי התפקידים ובהם: ראש המועצה, מנכ"ל המועצה, היועצת המשפטית של המועצה, מנהל אגף הביטחון, סגן מנהל אגף הביטחון, סגן ראש המועצה לשעבר, מנהלי ישובים ראשי ועדים מקומיים וקב"טים (ביישובי גב ההר), ממונה על המחוז משרד הפנים חיפה, אחראי פס"ח וחירום מחוז חיפה, יו"ר המרכז לשלטון אזורי, אחראי על הביטחון במרכז לשלטון אזורי, מנהל חירום במשרד הפנים ומבקר אגף ה' בחטיבה לשלטון מקומי במשרד מבקר המדינה.
- ג. כתיבת דוח טיוטה.
- ד. בחינה משפטית ואישור הדוח על ידי היועצת המשפטית של המועצה.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
ניר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

ממצאי הדוח

פרק א' - כללי

12. השריפה בכרמל שפרצה בתאריך 2 בדצמבר 2010, הפכה תוך שעות ספורות לשריפה הגדולה ביותר בתולדות מדינת ישראל. במהלך השריפה עלו באש כ- 5 מיליון עצים בשטח המשתרע על כ-35,000 דונם – 31,000 דונם של חורש טבעי שבאחריות רט"ג וכ-4,000 דונם של יער שניטע על ידי קק"ל. כמו כן, נספו בשריפה 44 אנשי כוחות הביטחון, פונו מספר לא מבוטל של תושבים מביתם (כ- 17,000) ומדינת ישראל הזדקקה לסיוע בינלאומי לכיבוי השריפה – כל אלה 'הכתירו' את שריפת היער בכרמל כאסון הטבע הגדול בתולדות מדינת ישראל⁴.

13. התמונה המצטיירת בישראל ובעולם היא כי קיימת עלייה גם בתדירות השריפות וגם בגודלם של השטחים הנשרפים. בוועידת אמנת האקלים של האו"ם דווח כי מספר השריפות שפרצו בעולם בשנים 2001–2010 היה **כפול** מזה שפרצו בעשור שלפניו. תופעה זו בולטת למשל במערב ארה"ב, שם התארכות הקיצים והתחממותם הביאו להגדלת משכה ועוצמתה של עונת השריפות. כאשר משווים בין טווח השנים 1970–1986 לבין 1986–2006, רואים עלייה של 400% במספר השריפות הגדולות, ושל 600% בגודל השטחים שנשרפו (בארה"ב). כתוצאה משינויי אקלים אפשר לצפות לעלייה בשכיחות אירועים קיצוניים (כגון בצורת סתווית), התורמים לעוצמת השריפות ולתדירותן⁵.

14. בין השנים 1978–2006 התרחשו במרחב הרי הכרמל כ- 10 שריפות יער שבמהלכן נשרפו כ- 30 אלף דונם (בכל השריפות יחדיו). בשריפה בכרמל שהתרחשה ב- 2010 השטח שנשרף גדול מסך כל השטחים שנשרפו במשך כ- 30 שנה (כפי שמצוין מעלה).

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

⁴ שריפות יער ושינויי אקלים, מערכות אקולוגיות וסביבה, 5 לאפריל 2011.
⁵ שם.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

15. במחקר שבוצע באוניברסיטת חיפה שעסק בפיזורן המרחבי והעתי של שרפות יער וחורש בכרמל 1978–2006, עלה כי "פיזור השריפות במרחב אינו אקראי, אלא בסמיכות לאזורים שבהם קיימת פעילות אדם מוגברת. ממצא זה תואם את ההנחה כי ככלל אירועי השריפות בארץ הן מעשה ידי אדם"⁶.

16. המחקר הציף כי השריפות הגדולות בכרמל התיכון ובכרמל הגבוה מתרחשות בשני אזורים מרכזיים:

א. בחניוני פארק הכרמל, סמוך לאוניברסיטת חיפה, שכונת דניה ואזור חי בר.

ב. בסמוך לקיבוץ בית אורן, 'שוויצריה הקטנה' וטירת הכרמל.

17. כמו כן, המחקר הציף, כי בכרמל הנמוך השריפות הגדולות התרחשו בסמוך לשטחי האש שליד ניר עציון, עין הוד ונחל מערות.

18. בשנת 2018 הפיץ כב"ה מסמך העוסק במיפוי ישובים סמוכי יער לפי רמת סיכון. במסגרת המיפוי מוינו חלק משובי גב ההר של המועצה האזורית חוף הכרמל כשובים בסיכון גבוה ובהם: בית אורן, כרם מהר"ל, עופר, עין הוד, עין חוד, ניר עציון ומאיר שפיה⁷.

19. במסגרת סמינר שביצע ד"ר עומרי בונה (קק"ל) הוצג, כי קיימת מגמת השתפרות ביכולות להתמודד עם שריפות קטנות ובנוניות, אך יחד עם זאת, הוא טוען כי שריפות כגון השריפה שהתרחשה בכרמל היא בלתי נמנעת. לטענתו "שריפות כאלה תתפתחנה במהירות באמצעות גיצים בוערים שיעופו ברוחות החזקות לעבר שטחים מבונים, גם אלה המוקפים בקווי חיץ מדוגמים. בנסיבות האלה, צמצום האיום לנפש ולרכוש תלוי בעיקר בהיערכות נכונה בבתים ובחצרות הבתים המצויים בקו התפר עם היערות והחורשים"⁸.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
ניר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

⁶ פיזורן המרחבי והעתי של שרפות יער וחורש בכרמל 1978–2006, עמוד 9, אוניברסיטת חיפה.
⁷ סיכום מיפוי ישובים סמוכי יער או חורש לפי רמת סיכון, כבאות והצלה לישראל, 19 ביוני 2018, עמודים 4–5.
⁸ מדוע שרפות ענק כדוגמת שרפת הכרמל ב 2010 הן בלתי נמנעות - הפרדוקסים הקשורים בשרפות יער, סמינר מתקשב במלאת עשור לשרפת הכרמל, ד"ר עמרי בונה – קק"ל, 2 לדצמבר 2020 (מצגת).



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

פרק ב' – חוק רשות הכבאות

חוק שירותי הכבאות

20. בשנת 1959 חוקק בכנסת 'חוק שירותי הכבאות'. במסגרת החוק הוגדר כי רשות הכבאות יכולה לפעול באחת משתי הצורות הבאות:

א. תחום איגוד ערים ששירותי כבאות כלולים בתפקידיו – אותו איגוד ערים.

ב. תחום רשות מקומית שאינה מאוגדת באיגוד ערים – אותה רשות מקומית⁹.

21. בתפקידה של רשות הכבאות הוגדר כי "חייבת להבטיח את שירותי הכבאות לכיבוי דליקות בתחומה ולמניעת דליקות או התפשטותן של דליקות לתחומה או מעבר לתחומה, וכן להצלת נפש ורכוש"¹⁰.

22. עוד הוגדר בחוק כי לשם מילוי תפקידה של רשות הכבאות היא מחוייבת:

א. להקים ולהחזיק בתחומה יחידה או יחידות של כבאים לפי תקן שיקבע שר הפנים (להלן – יחידת כבאים) ולאמן את הכבאים לתפקידיהם כמכבי אש.

ב. לרכוש, להתקין ולהחזיק במצב תקין את הציוד והמיתקנים הדרושים ליחידת הכבאים למילוי תפקידה וכן את מעון היחידה וריהוטה.

ג. להבטיח, לקיים ולתאם את כל הסידורים הדרושים למניעת דליקות ולכיבוי¹¹.

23. המקורות התקציביים של איגוד הערים או הרשות המקומית לצורך תפעול והפעלת שירותי הכבאות נסמכו על:

א. סעיף 16 לחוק - רשאת רשות מקומית להטיל, לשנת כספים פלונית, תוספת לארנונה קיימת או ארנונה מיוחדת, שההכנסות ממנה ישמשו להוצאותיה או לחלק מהוצאותיה כרשות כבאות, ואם היתה מואגדת באיגוד ערים ששירותי כבאות כלולים בתפקידיו, כמכסתה או כחלק ממכסתה להוצאותיו של אותו איגוד ערים כרשות כבאות.

⁹ חוק שירותי הכבאות, תשי"ט – 1959, סעיף 1.

¹⁰ שם, סעיף 2.

¹¹ שם, סעיף 4.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

ב. סעיף 17 לחוק - שר האוצר יעביר לשר הפנים בכל שנת כספים סכום מאוצר המדינה שהוא מחצית סך כל אומדני ההוצאות שאישר שר הפנים לשירותי הכבאות של כלל רשויות הכבאות, לרבות מקומות שהם מחוץ לתחומה של רשות מקומית ושר הפנים החליט שיש לקיים בהם שירותי כבאות¹².

24. על כל האורגן ניצח שר הפנים ולרשותו הועמדו הסמכויות הנדרשות כפי שהוגדר בחוק בסעיף 35.

25. במאי 2008 החליטה הממשלה על רפורמה במבנה מערך הכבאות בישראל, שעיקרה איחוד כלל רשויות הכבאות המוניציפאליות לרשות ארצית פנים ממשלתית ועצמאית¹³. לאחר השריפה בכרמל שאירעה בחודש דצמבר 2010, הוחלט כי הקמת מערך הכבאות הארצי תושלם עד סוף שנת 2012 היות והיה ברור כי קיים הצורך לשנות את התפיסה ולהקים מערך כבאות ארצי, וכן להעביר את שטח הפעולה של נציבות הכבאות וההצלה, גוף המטה המקצועי של שירותי הכבאות ממשד הפנים למשרד לביטחון פנים¹⁴.

26. וכך נזרע הזרע לביטול 'חוק שירותי הכבאות' ולחקיקת חוק חדש 'חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב 2012' שבו יומר מערך הכבאות וההצלה ממבנה מבוזר למערך ארצי ואחיד ויעבור ממענה שירותים מוניציפאלי במסגרת איגודי ערים ויחידות כבאות עירוניות (משרד הפנים) להסדר ארצי ואחיד (משרד לביטחון פנים)¹⁵.

חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה

27. 'חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב 2012' אושר בכנסת ביום 25 ליולי 2012. הוגדר, כי תוקפו יחל בפברואר 2013 ועל כל הגורמים לפעול לאורו¹⁶.

¹² שם, סעיפים 16 ו-17.

¹³ מערך כיבוי האש לאחר הקמת הרשות הארצית לכבאות והצלה בשנת 2013, הכנסת מרכז המחקר והמידע, 28 בספטמבר 2017, עמוד 3.

¹⁴ רשומות הממשלה, הצעת חוק 672, 19 למארכ 2012.

¹⁵ שם.

¹⁶ נספח א'.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

28. במסגרת החוק נקבעו מספר כללים אשר משקפים את האחריות המוטלת על הרשות הארצית לכבאות והצלה, את הכללים העומדים לרשותה לצורך מילוי תפקידה ואת הדרך המאפשרת לה להטיל משימות על גופים אחרים.

29. במסגרת החוק נכתב כי חלק מתפקידי הרשות הארצית לכבאות והצלה הינם:

- א. לפעול לכיבוי דליקות, למניעת התפשטותן ולהצלת חיי אדם ורכוש מדליקות;
- ב. לפעול למניעת דליקות לפי חוק זה¹⁷.
30. כמו כן הוגדר, כי לשם מילוי תפקידה רשות הכבאות:
 - א. תכשיר ותאמן כבאים ומתנדבים,
 - ב. תכשיר עובדים וכבאים לטיפול באירועי חומרים מסוכנים,
 - ג. תקים ותחזיק מתקנים,
 - ד. ועוד....
31. במסגרת החוק הוגדרו מספר הגדרות אשר חייבים לתת עליהם את הדעת ולבחון את המשמעות שלהם על המועצה האזורית.
32. ההגדרות הינם:

- א. בעל נכס – לעניין מקרקעין – מי שרשום בפנקסי המקרקעין כבעלים, או מי שזכאי להירשם כבעלים כאמור ומחזיק כדין במקרקעין, וכן חוכר לדורות; ואולם אם היו המקרקעין מקרקעי ישראל אשר לחוכר לדורות זכות בהם או לגביהם – החוכר לדורות בלבד¹⁸.
- ב. מחזיק בנכס – למעט מי שזכותו להחזיק בנכס אינה עולה על תקופה של 30 ימים ולמעט אדם הגר בבית מלון¹⁹.
33. בסעיף 40 לחוק הוגדר כי, האחריות לקיום ההוראות בעניין בטיחות אש והצלה (בחוק זה – הוראות בטיחות והצלה) חלה על בעל נכס או מחזיק בנכס (בפרק זה האחראי); לעניין זה יראו אדם העוסק בתחזוקת שטחים משותפים בנכס כמחזיק לעניין השטחים המשותפים בלבד²⁰.

¹⁷ חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב – 2012, פרק ב' סעיף 4, א.

¹⁸ חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב – 2012, פרק א' סעיף 2.

¹⁹ חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב – 2012, פרק א' סעיף 2.

²⁰ חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב – 2012, פרק ה' סעיף 40, א'.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

34. סעיף 42 לחוק עוסק 'בתקנות בדבר נקיטת אמצעי בטיחות אש והצלה'.
בסעיף 42 (א) לחוק נכתב כי,

א. לשם מניעת דליקות והתפשטותן, כיבוי דליקות, צמצום נזקיהן וחילוץ לכודים, רשאי השר, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, לקבוע הוראות בעיניים המפורטים להלן ואת האחראי לביצוען²¹:

1. התקנתם של אמצעי בטיחות אש והצלה בנכסים לסוגיהם, קביעת איכותם, תחזוקתם ובדיקת תקינותם, תרגול השימוש בהם וקבלת אישור בטיחות.

2. אופן החזקתם של נכסים לסוגיהם, לרבות בעניין סדר וניקיון, גיזום וסילוק צמחייה, מיקומם של מיתקנים, אחסנה, שמירת דרכי מילוט פנויות ותחזוקת יערות וחורשים, והכל בכל הנוגע לבטיחות אש והצלה²².

35. כסייג לסעיף 42, (א), (2) לחוק נכתב:

תקנות לגבי שטחים פתוחים שרשות מקומית היא בעלת זכויות בהם ייקבעו בהסכמת שר הפנים²³.

36. באשר לכללים בנושא יער וחורש נכתב בחוק בסעיף 44 (א'), כי: הנציב רשאי לקבוע כללים לעניין בטיחות אש ביערות ובחורשים, לרבות בשטחים המפורטים בסעיף קטן (ב) ובהם כללים לעניינים אלה:

- א. דרכי גישה לכלי רכב לכיבוי אש;
- ב. התקנה והצבה של אמצעי גילוי וכיבוי ביער ובחורש, לרבות ברזי כיבוי ושילוט של בארות מים;
- ג. אמצעי הפרדה בתחום היער והחורש הדרושים לשם הפרדה בין גושי יער וחורש או בין יער או חורש למבנים סמוכים²⁴.

²¹ חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב – 2012, פרק ה' סעיף 42, א'.

²² חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב – 2012, פרק ה' סעיף 42, א', 2.

²³ חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב – 2012, פרק ה' סעיף 42, ב', 3.

²⁴ חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב – 2012, פרק ה' סעיף 44, א'.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

37. גם בנושא זה כסייג לנכתב בסעיף 44, (א) לחוק מוגדר במפורש, כי כללים לגבי שטחים פתוחים שרשות מקומית היא בעלת זכויות בהם ייקבעו בהסכמת עובד משרד הפנים ששר הפנים הסמיך לעניין זה²⁵.

38. אנו למדים מהחוק שרק ואך ורק לאחר ששר הפנים או מי מטעמו יאשר את התקנות והכללים (ומבחינה מנהלית יעברו בכנסת את אישור וועדת הפנים) – ויורה את הרשויות המקומיות שהתקנות והכללים אותן 'הרשות הארצית לכבאות והצלה' מנחה אותן, יש לבצעם ולעמוד בהן תיהיה 'לרשות הארצית לכבאות והצלה' הסמכות להורות את הרשויות המקומיות לפעול בהתאם לתקנות ולכללים. עוד יש לציין, כי החוק קבע במפורש כי הטלת חובות ביחס לשטחים אשר הרשות המקומית היא בעלת זכויות בהן, טעונה אישור שר הפנים. בהקשר זה ראוי להבהיר כי יישובי גב ההר במועצה האזורית חוף הכרמל הם יישובים כפריים אשר הזכויות בקרקע בהן שייכות למדינה ובחלק מהמקרים מוכרות לאגודה שיתופית שהיא גוף פרטי שאין לרשות המקומית כל חלק בה.

39. רשות הארצית לכבאות והצלה החלה לכתוב יחד עם שותפים (משרד החקלאות, משרד הפנים, רשות המים ועוד) מסמך תקנות וכללים על מנת שיוכלו להציגו לשר הפנים לאישור. התקיים דיון רב משתתפים שבסופו שר הפנים לא אישר את התקנות שנכתבו.

40. כבר בשנת 2014 התייחס משרד הפנים לסוגיה במסמך סדור ליועץ המשפטי של הרשות הארצית לכבאות והצלה לאור כך שהוצאו מכתבים למספר גורמים (בניהם הממונה על מחוז חיפה של משרד הפנים) על ידי גופים של הרשות הארצית לכבאות והצלה מכוח ועל פי הנדרש בתקנות הרשות הארצית לכבאות והצלה (הגנה על יישובים מפני שריפות יער) התשע"ג – 2013. המכתב מנה מספר רב של דרישות מכוח התקנות ובהם מינוי אחראי תוכנית הגנה ליישוב, סלילת דרך עפר היקפית ועוד²⁶.

²⁵ חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב – 2012, פרק ה' סעיף 44, ב', 2.
²⁶ נספח ו' - תקנות וכללי הרשות הארצית לכבאות והצלה (הגנה על יישובים מפני שריפות), תשע"ד – 2013, מדינת ישראל, משרד הפנים, לשכת היועץ המשפטי, מש – 19928 – 2014, 11 בספטמבר 2014.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

41. במסגרת המסמך הבהיר משרד הפנים לרשות הכבאות כי לא ניתנה הסכמה של שר הפנים לתקנות ולכן הן חסרות סמכות חוקית²⁷.

42. בנוסף, המרכז לשלטון אזורי בישראל שלח מכתב ליועץ המשפטי של המשרד לביטחון פנים בנושא במהלך מאי 2021, ובו הדגיש כי 'נבקש מכבי' השר להורות לרשות הכבאות וההצלה להפעיל את סמכותה ולפעול למניעת דליקות בהתאם לחוק וזאת מבלי לנסות ולגלגל את האחריות אל המועצות האזוריות והוועדים המקומיים, ולפעול אך ורק בהתאם לסמכות שנמסרה לרשות הכבאות וההצלה לפי חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, תשע"ב-2012²⁸.

43. זאת ועוד, גם מבקר המדינה במסגרת הביקורת שפרסם בשנת 2018 עסק גם בנושא 'אי אישור תקנות וכללים להגנה על ישובים מפני שריפות'. במסגרת הדוח ציין מבקר המדינה כי בשל העדר הסכמות בין משרד לביטחון פנים משרד הפנים ומשרד האוצר (המקור התקציבי למימוש) התקנות לא אושרו²⁹.

44. בנוסף נכתב בדוח, כי השלמת ההליך מחייב - את 'אישור וועדת הפנים של הכנסת, שמכוחו יהיו מחויבות הרשויות המקומיות לפעול על פי תקנות אלה'³⁰. כמו כן, ציין מבקר המדינה כי המל"ל קיבל על עצמו לייצר תוכנית לאומית לנושא יצירת קווי חיץ סביב הרשויות המקומיות, מתקני תשתיות וכו'³¹. לא נסתר מעיני הביקורת התייחסות מבקר המדינה להתנהלות הרשויות המקומיות ולכך תתייחס הביקורת בפרק ד' לדוח.

²⁷ נספח ו' - תקנות וכללי הרשות הארצית לכבאות והצלה (הגנה על ישובים מפני שריפות), תשע"ד – 2013, מדינת ישראל, משרד הפנים, לשכת היועץ המשפטי, מש – 19928 – 2014, 11 בספטמבר 2014.

²⁸ נספח ז' - מניעת שריפות בשטחים פתוחים, מרכז השלטון האזורי בישראל, סימוכין 000135, 6 במאי 2021.

²⁹ נספח ב'.

³⁰ היערכות הרשויות המקומיות לשריפות, תפקודן בגל השריפות בנובמבר 2016, פיצוי הניזוקין והעלויות למשק, מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד, דצמבר 2018, עמוד 32.

³¹ היערכות הרשויות המקומיות לשריפות, תפקודן בגל השריפות בנובמבר 2016, פיצוי הניזוקין והעלויות למשק, מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד, דצמבר 2018, עמודים 29 - 30.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סטריין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

45. בהתייחסות משרד הפנים (שהוא הרגולטור של הרשויות המקומיות) לטיוטת דוח הביקורת של מבקר המדינה בנושא 'היערכות הרשויות המקומיות לשריפות, תפקודן במהלך גל השריפות בנובמבר 2016'³² ציין משרד הפנים, **כי המשרד אינו אחראי ליצירת אזורי חיץ ברשויות המקומיות, וכי כל הקשור בתחומי הפעילות של רשות הכבאות שייך למשרד לביטחון הפנים.**

46. עוד ציין משרד הפנים בתשובתו כי המלצת המל"ל נכונה, וכי יש צורך בקיומה של תוכנית מניעתית לאומית להקמת אזורי חיץ סביב רשויות מקומיות ומתקני תשתית אשר חייבת לקבל תקצוב לשם מימושה³³.

47. גם מרכז השלטון המקומי וגם המרכז לשלטון אזורי מסרו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה ובהם טענו, כי 'בשנים האחרונות הם פעלו בשיתוף עם ועדת הפנים של הכנסת כדי למצוא מקור תקציבי למימון ביצוע התקנות, מתוך ידיעה ברורה של ההשלכות התקציביות הכבדות על הרשויות המקומיות כתוצאה מאישורן ושל חשיבותן להגנה על חיי אדם ורכוש. מרכז השלטון האזורי הוסיף בתשובתו כי המשמעות התקציבית של עמידה בהנחיות רשות הכבאות הינה כבדה ביותר, ואין ביכולת המועצות האזוריות והיישובים שבתחומן לעמוד בהוצאות אלה ללא סיוע של המדינה'³⁴.

48. המל"ל התייחס לטיוטת דוח הביקורת ומסר, כי הוא יוביל עבודת מטה עם משרדי הממשלה הרלוונטיים על מנת לקבוע מקור תקציבי לצורך התקנת התקנות והכללים³⁵. לאור התייחסות המל"ל ניתן להסיק, כי רק לאחר שימצא ויועמד מקור תקציבי ניתן יהיה לאשר את התקנות והכללים.

³² היערכות הרשויות המקומיות לשריפות, תפקודן בגל השריפות בנובמבר 2016, פיצוי הניזוקין והעלויות למשק, מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד, דצמבר 2018.

³³ היערכות הרשויות המקומיות לשריפות, תפקודן בגל השריפות בנובמבר 2016, פיצוי הניזוקין והעלויות למשק, מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד, דצמבר 2018, עמוד 31.

³⁴ שם, עמוד 31.

³⁵ שם, עמוד 31.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

49. לאור בקשת חבר הכנסת יואל חסון בוצעה במהלך שנת 2017 בחינה על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת שהתמקדה במשאבים העומדים לרשותה של הרשות הארצית לכבאות והצלה כארבע שנים לאחר שהחלה לפעול מכוח החוק³⁶.

50. במסגרת הבחינה צוין, כי בשנת 2015 פורסמה טיוטת תקנות הרשות הארצית לכבאות והצלה (הגנה על יישובים מפני שריפות יער), התשע"ו 2016, העוסקות בקווי חיץ, בהתקנת צנרת להולכת מים, בהתקנת מתקנים נוספים לכיבוי אש ועוד³⁷.

51. "אף שלא הותקנו תקנות הקובעות בין השאר מי אחראי ליער, פרסם נציב הכבאות בנובמבר 2016 עקרונות מקצועיים מנחים להגנה על יישובים סמוכי יער וחורש, מפני דלקות יער וחורש". לשאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת האם העקרונות מחייבים **השיבה סגנית בכירה של היועץ המשפטי של רשות הכבאות** כי אלו הנחיות מקצועיות שבעלי הקרקע נדרשים לפעול על פיהן³⁸.

52. גם כאן, נדרש משרד הפנים לסוגיית התקנות ובהתייחסותו קבע, כי "תקנות הרשות הארצית לכבאות והצלה (הגנה על יישובים מפני שריפות יער) טרם הותקנו ולכן אין מחויבות בשלב זה. ואשר לעקרונות המקצועיים שפרסם הנציב, נמסר כי **אינם מחייבים את הרשויות המקומיות שכן הוצאו בחוסר סמכות חוקית** ולא ניתנה הסכמת שר הפנים כנדרש על פי החוק מכוחו מוקנות התקנות והכללים האמורים"³⁹.

³⁶ נספח ה' - מערך כיבוי האש לאחר הקמת הרשות הארצית לכבאות והצלה בשנת 2013, הכנסת מרכז המחקר והמידע, 28 בספטמבר 2017.

³⁷ מערך כיבוי האש לאחר הקמת הרשות הארצית לכבאות והצלה בשנת 2013, הכנסת מרכז המחקר והמידע, 28 בספטמבר 2017, עמוד 10.

³⁸ מערך כיבוי האש לאחר הקמת הרשות הארצית לכבאות והצלה בשנת 2013, הכנסת מרכז המחקר והמידע, 28 בספטמבר 2017, עמוד 11.

³⁹ מערך כיבוי האש לאחר הקמת הרשות הארצית לכבאות והצלה בשנת 2013, הכנסת מרכז המחקר והמידע, 28 בספטמבר 2017, עמוד 10.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

53. ידוע לביקורת כי במהלך השנים ועד למועד סגירת דוח הביקורת התבצעו דיונים ותהליכים רבים בנושא בהובלת המל"ל (כולל בדיקת ישובים בסיכון ע"י חברת מטריקס, קביעת סדרי עדיפויות ועוד תכנים רבים), אך יחד עם זאת עדיין לא קיימות הסכמות ואין תוצרים מחייבים בנושא.

54. מהאמור לעיל עולה, כי :

א. סוגיית אחריות הרשויות לביצוע התקנות והכללים עלתה חזור ושנה, ומשרד הפנים שהוא הרגולטור של הרשויות המקומיות, קבע נחרצות, כי טרם הותקנו התקנות ולכן אין הרשויות מחויבות בשלב זה לביצוען. ואשר לעקרונות המקצועיים שפרסם הנציב, נמסר על ידי משרד הפנים כי הם אינם מחייבים את הרשויות המקומיות שכן הוצאו בחוסר סמכות חוקית.

כפי שכתב המרכז לשלטון אזורי במכתבו לשר לביטחון פנים בהתאם לחוק האחריות למניעת שרפות וכיבויים הינו באחריות רשות הכבאות וההצלה ועליה להפעיל את סמכותה ולפעול למניעת דליקות בהתאם לחוק וזאת מבלי לנסות ולגלגל את האחריות אל המועצות האזוריות והוועדים המקומיים.

ב. כל הגופים הרגולטוריים הממונים והמנחים את הרשויות המקומיות הגיעו לכלל מסקנה אחידה והיא, שהרשות הארצית לכבאות והצלה טרם הוסמכה להטיל מטלות או לדרוש דרישות ביצועיות על הרשויות המקומיות.

ג. כמו כן, כל אותם גופים הרגולטוריים טוענים כי הם מבינים את חשיבות הנושא אך עד שלא ימצא מענה תקציבי ברמת הלאומית הנושא לא נמצא תחת אחריותם ואחריות הרשויות המקומיות ואין הם מנחים את הרשויות לפעול לאורן.

55. מכאן עולה כי המועצה האזורית חוף הכרמל אינה מחויבת על פי חוק הכבאות לממש את הבקשות המושתות עליה על ידי רשות הכבאות לא בהסתמך על התקנות והכללים ולא על בסיס העקרונות המקצועיים היות ולא רק שאינן בתוקף אלא הם נדחו ולא אושרו על ידי שר הפנים עד למתן מענה תקציבי לאומי.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

ביקורות הרשות הארצית לכבאות והצלה בישובי המועצה

56. בשנים האחרונות השתרשה נורמה שנציג מרשות הכבאות מתאם פגישה עם נציג המועצה ונציג היישוב לביצוע ביקורת לבחינת בטיחות הגנה משריפות ותשתיות מים ביישוב (פעילות זו אינה ייחודית למרחב חוף הכרמל והיא מושתת מתוך המבנה הארגוני ותפיסת ההפעלה של כב"ה).

57. גם נציג המועצה שנוטל חלק במפגשים וגם נציגי היישובים שאיתם נפגשה הביקורת טענו כי הם קיבלו את פני הביקורת כי היו משוכנעים שעצם ביצוע הביקורת המבוצעת, הינה בסמכות כב"ה.

58. במסגרת הביקורת שמבצעת רשות הכבאות ביישובים מתבצעת בדיקה של התכנים הנמצאים בטיוטת תקנות הרשות הארצית לכבאות והצלה (ויש ששכתבו את השם ל'עקרונות המקצועיים מנחים להגנה על יישובים סמוכי יער וחורש' - התוכן זהה לחלוטין) אשר לא אושרו על ידי שר הפנים ושמשד הפנים קבע שאינם מחייבות את הרשויות⁴⁰.

59. עיקרי התכנים הנבדקים הינם - הכנת תיק הגנה יישובי ואישורי כיבוי אש; מינוי אחראי יער; ביצוע רצועת חיץ פנימית; ברזי כיבוי אש; דרך עפר היקפית; ביצוע רצועת חיץ חיצונית; לחצי מים בקווי מים; ציוד כיבוי אש ועוד.

60. מספר ימים לאחר ביצוע הביקורת ביישוב נשלח מסמך על ידי נציג רשות הכבאות לראש המועצה שבו הוא נדרש לתקן את כלל הליקויים שעלו כולל לוחות זמנים מוגדרים לתיקונים⁴¹.

61. הביקורת מצאה, כי:

הטלת משימות על ידי כב"ה, כתוצאה מתוצרי הביקורת, על המועצה והוועדים המקומיים מבוצעת ללא סמכות היות ותקנות כיבוי האש לא אושרו ע"י שר הפנים, לא נדונו בוועדת הפנים של הכנסת ולא פורסמו ברשומות - ולכן אינן תקפות.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

⁴⁰ נספחים ה' - ו'.

⁴¹ נספח ג' - ביקורת לשנת 2020 ביישוב 'נר עציון' לבחינת בטיחות הגנה משריפות ותשתיות מים, כבאות והצלה לישראל, מחלקת הגנה מאש תחנה אזורית חדרה מחוז חוף, 2 לספטמבר 2020 סימוכין 'יער' 143/2020.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

62. הביקורת מצאה להעיר, כי:

המועצה לא שלחה באופן קבוע מכתבי תגובה לרשות הכבאות על כך שהמטלות שהיא מטילה על הרשות המקומית והוועדים המקומיים ולוחות זמנים לביצועם, אינן מעוגנות בתקנות מאושרות ולכן אינן מחייבות את הרשות המקומית והוועדים המקומיים.

63. כפי שהוגדר מעלה השטח הנמצא בתוך הקו הכחול, קרי גבולות הישוב, הינו שטח פרטי של ישות סטטוטורית שהינה האגודה. אור לכך, התשתיות בישוב (פרט לאלו השייכים למועצה כגון גן או מבנה ציבור) הינן בבעלות ובאחריות 'האגודה' בהיותה 'בעלת נכס' או 'מחזיק בנכס' (ראה סעיף 32 לעיל).

64. במסגרת הביקורת אותה מבצעת רשות הכבאות ביישוב היא בוחנת גם את נושא התשתיות הדרושות לכיבוי שרפות כגון מספר ומיקום ברזי הכיבוי, לחצי מים ועוד.

65. הביקורת מצאה, כי:

כלל הנושאים הנ"ל אינם נמצאים באחריות המועצה או הוועדים המקומיים והם אינם יכולים לטפל בהם ולתת להם מענה.

66. הביקורת מצאה, כי:

המועצה האזורית לא השיבה לרשות הכבאות כי עליה להפנות מסמך זה לרשם האגודות שזה בתחום אחריותו (כמופקד על האגודות שהן בעלי הנכסים) שיטפלו בסוגיות הנ"ל.

67. הביקורת מעירה, כי:

המועצה האזורית לא הציפה ולא השיבה לרשות הכבאות באופן נחרץ כל פעם שבוצעה ביקורת במרחב המועצה, כי המטלות אותם רשות הכבאות מטילה על המועצה והוועדים המקומיים (קרי בישובים) כתוצאה מביצוע הביקורות, אינן נתמכות ומעוגנות בתקנות ולכן אינן מחייבות את המועצה האזורית ואת הוועדים המקומיים.

68. יחד עם זאת, המועצה כן הפנתה מספר פעמים את שימת ליבו של ממונה על המחוז של משרד הפנים, כי העלויות הנדרשות לביצוע הנחיות כב"ה כבדות, ולכן המועצה מבקשת סיוע על מנת לקדם את נושא המוכנות לשריפות.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
ניר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

פרק ג' – תרחישי הייחוס של המועצה

69. למועצה האזורית חוף הכרמל קיים תרחיש ייחוס אשר מציג את מקרי הבוחן שלאורם נדרשת המועצה להכין את עצמה.
70. במסגרת המסמך מוגדרים מספר תרחישי ייחוס ובהם :

- א. רעידת אדמה הגורמת לנזק תשתיתי גדול ולמספר נפגעים רב.
 - ב. שריפת יער גדולה - ביערות הכרמל המסכנת יישובים סמוכים.
 - ג. הצפות גדולות ביישובים- עקב כמות משקעים גדולה.
 - ד. אירוע חומ"ס כתוצאה מהתהפכות משאית המובילה חומ"ס / קרון רכבת, דליפה ממפעל כתוצאה מהתקלה.
71. בנוסף ישנו מסמך נפרד העוסק בתרחיש ייחוס למקרה מלחמה.

72. הביקורת מעירה, כי:

ראוי שהמועצה תכתוב מסמך אחד שיכיל את כלל 'תרחישי ייחוס' של המועצה.

73. במסגרת תרחיש הייחוס אותו כתבה המועצה ועוסק 'בשריפת יער גדולה' הציגה המועצה שהסיבות והגורמים לשריפה יהיו כתוצאה מהצתה/רשלנות, תנאי מזג אוויר (קץ, צמחיה יבשה, רוחות חזקות) ועוד⁴².

74. מניתוח ובחינה שביצעה הביקורת אל מול תרחישי הייחוס אותם הגדירה המועצה (בתרחישי הייחוס שקבעה לעצמה) עלה כי, **תרחיש הייחוס של השריפה מתרחש בתדירות גבוהה וגובה הנזקים שהיא גבתה במשך השנים היה הגבוה ביותר.**

75. מכאן יצאה הביקורת לבחינה מה הפעולות אותן ביצעה המועצה על מנת לפעול למניעת שריפות ולצמצום בעת התרחשותם.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

⁴² תרחיש ייחוס מועצה אזורית חוף הכרמל, מחלקת ביטחון ובטיחות, עמוד 12.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

פרק ד' – פעילות המועצה למניעת שריפות

רקע

76. כפי שתואר במבוא, השריפות מתרחשות באופן תדיר במרחב המועצה ובעיקר בגב ההר ובישובים השוכנים בו. ההיסטוריה מלמדת כי ישנן שריפות אשר התוצאות שלהן והנזקים אשר נגרמו כתוצאה מהן מינוריות ומאידך יש כאלה אשר התוצאות הינן הרות אסון.

77. בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) בסעיף 63 מוגדר, כי 'המועצה מוסמכת, בשים לב להוראות השר ובמידה שאין בכך משום סתירה לכל דין, לטפל ולפעול בכל ענין הנוגע לציבור בתחום המועצה, ובכלל זה יהיו לה הסמכויות הבאות'.

78. בסעיף 63 (סעיף קטן 8) נכתב, כי המועצה מוסמכת 'לקבוע סדרים, להטיל איסורים והגבלות, לאחוז באמצעים ולחייב תושבים, בעלים ומחזיקים שהם יאחזו באמצעים - כדי להבטיח את בריאות הציבור, את הסדר ואת הבטחון; למנוע הופעתם והתפשטותם של מחלות ונגעים, לרבות מחלות ונגעים של בעלי חיים וצמחים, ולבערם; להשמיד מזיקים או בעלי חיים שאין להם בעלים, למנוע דליקות ולכבותן, לסלק מפגעים ולמנוע תקלות, לרבות הריסת בנינים מסוכנים או מזיקים לבריאות'⁴³.

79. ראוי לציין כי מדובר בהסמכה כללית ורחבה מאוד, ויש לפרש אותה בהתאם, בצמצום. לשם הדגמה, הסעיף מסמך את המועצה להבטיח את בריאות הציבור – האם הוראה זו גוברת על הסמכויות הרשומות שהוענקו למשרד הבריאות, לבתי החולים ולקופות החולים? האם הסמכות הזו פירושה שהמועצה רשאית למשל, להקים בתי חולים? ברור שהתשובה לכך שלילית, ושמדובר בסמכות עזר, כלומר סמכות לסייע לגופים הרגולטוריים והמוסמכים האחרים במימוש תפקידם ולא בהטלת חובה על המועצה לבצע את תפקידם במקומם.

80. מבקר המדינה במסגרת הביקורת שפרסם בשנת 2018 (היערכות הרשויות המקומיות לשריפות, תפקודן במהלך גל השריפות בנובמבר 2016), העיר לרשויות על כך שלא עסקו מספיק בנושא והטיפול לא בוצע בהתאם להנחיות כב"ה.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

⁴³ נספח ח' - צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח - 1958, סעיף 63.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

81. במסגרת הדוח שפורסם על ידי מבקר המדינה בשנת 2018 בנושא היערכות הרשויות המקומיות לשריפות נכתב כי התקנות והכללים להגנה על ישובים לא אושרו, ומבקר המדינה כתב כי הוא "מעיר בחומרה למשרד לביטחון הפנים ולמשרד הפנים, כי נוכח הסכנה הנשקפת לישובים, השוכנים בקרבת יערות או בתוכן, משרפות העלולות לגרום נזק לחיי אדם ולרכוש, עליהם לפעול בהקדם – בשיתוף משרד האוצר, מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות – לאיגום משאבים ותקציבים ולמציאת מקור תקציבי מוסכם שיאפשר את השלמת הליך התקנת התקנות וכללי ההגנה על יישובים. בכלל זאת, אישור וועדת הפנים של הכנסת, שמכוחו יהיו מחויבות הרשויות המקומיות לפעול על פי תקנות אלו"⁴⁴.

82. יחד עם זאת ולמרות האמור לעיל, בהמשך הדוח בתת פרק אחריות המועצות האזוריות לביצוע הנחיות רשות הכבאות כתב מבקר המדינה כי "משרד מבקר המדינה מעיר למועצות האזוריות מטה בנימין ומטה יהודה כי הן אחראיות לבצע את כל הפעולות הנדרשות כדי שהיישובים בתחומן יהיו ערוכים כראוי לשריפות בהתאם להנחיות רשות הכבאות"⁴⁵.

83. הביקורת הציפה את הסתירה בין שתי האמירות אותן פרסם מבקר המדינה בדוח, מחד גיסא שהתקנות אינן בתוקף, לא אושרו על ידי שר הפנים ולא עברו את וועדת הפנים של הכנסת ולא פורסמו ברשומות (ולכן אינן מחייבות את הרשויות המקומיות) – ומאידך גיסא שהן (הרשויות המקומיות) נדרשות לבצע את הנחיות כב"ה. חשוב לציין כי מבקר המדינה אינו קובע כי הדרישה מן הרשויות המקומיות מבוססת על חוק או תקנה כל שהם, אלא הדרישה מבוססת על חובה כללית של הרשות המקומית לדאוג לביטחון התושבים ולשלומם ועל העובדה שקיימות הנחיות מטעם הגוף המקצועי הרלוונטי – קרי כב"ה.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

⁴⁴ נספח ב' - היערכות הרשויות המקומיות לשריפות, תפקודן בגל השריפות בנובמבר 2016, פיצוי הניזוקין והעלויות למשק, מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד, דצמבר 2018, עמוד 32.

⁴⁵ נספח ב' - היערכות הרשויות המקומיות לשריפות, תפקודן בגל השריפות בנובמבר 2016, פיצוי הניזוקין והעלויות למשק, מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד, דצמבר 2018, עמוד 42.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

84. מכל הדברים המצוינים מעלה אנו למדים כי המועצה נדרשת לבצע פעולות למניעת שריפות ולמתן מענה בסיסי ראשוני בעת התרחשותן וזאת על פי שיקול דעתה ובהתאם ליכולותיה. כמו כן, המועצה במסגרת תוכנית העבודה שלה ראוי שתתמך ותשען על נקודות הבוחן וההנחיות המקצועיות של אורן פועל כב"ה (למרות שהביקורת וההנחיות ניתנות ללא סמכות אולם התוכן המקצועי הינו רלוונטי למניעת שרפות).

85. במסגרת הביקורת תתבצע סקירה כללית, תוך מיקוד בפעילות המועצה בנושאים העשויים לשפר את מוכנותה ומוכנות ישובי גב ההר למניעת שריפות ומתן מענה ראשוני עד הגעת כוחות הכיבוי, בשלושה רבדים :

א. חלק מהפעולות שביצעה המועצה למניעת וכיבוי שריפות בין השנים 2011 – 2018.

ב. הפעולות שביצעה המועצה למניעת וכיבוי שריפות בין השנים 2019 – 2020 (כמו כן, יצינו מספר פעולות שבוצעו בשנת 2021).

ג. טיפול המועצה בהפקת הלקחים מהשריפה הגדולה ב – 2010.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
ניר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

חלק א'

פעולות שביצעה המועצה למניעת וכיבוי שריפות בין השנים 2011 – 2018

86. במסגרת הסקירה הכללית יוצגו רק חלק מהנושאים שהמועצה טיפלה בהם והעיקרים משבהם.

87. לאחר השריפה בכרמל שהתרחשה בסוף שנת 2010, ובשל הנזקים הקשים שנגרמו לחלק מישובי גב ההר, החל לרכז את הפעילות בנושא סגן ראש המועצה דאז.

88. הפעילות החלה מיד עם שוך הלהבות בביצוע תהליך של תחקיר והפקת לקחים⁴⁶. הפעילות התנהלה בתוך המועצה פנימה אולם יחד עם זאת גם עם גורמי חוץ ובהם קק"ל, רט"ג, כיבוי אש, משטרה, רשות המים ועוד.

89. בנוסף, המועצה העמידה תב"ר חירום בסך של 200 אלף ₪ (בכל שנה) על מנת לפעול לשיפור המוכנות ובהם רכשה במהלך השנים (בהתאם לבחינה עיתית) ציוד רב כגון גנרטורים, עגלות מים, ציוד הצלה, ווסטים, מכשירי תקשורת ועוד. כמובן, שחלק מהציוד נרכש באמצעות 'קול קורא' ובהשתתפות המועצה.

90. כמו כן, במסגרת אישור השנתי שביצעה המועצה לתקציב הישוב, כל ישוב במועצה נדרש להעמיד 5,000 ₪ בשנה לצורך הצטיידות לחירום.

תוכנית עבודה

91. תוכנית עבודה רב שנתית ותוכנית עבודה שנתית נועדה לשמש מצפן לצורך הצגת היעדים והמטרות אותם רוצים להשיג. ישנם מספר מודלים אשר מהווים את התבנית המרכזית כיצד לתכנן תוכנית עבודה מעין זו, אולם כולן בסופו של דבר מסמנים את אותן אבני דרך מרכזיות.

92. המודל המרכזי מובנה על ידי חמישה מרכיבים מרכזיים והם:

- א. להגדיר מה בדיוק רוצים להשיג ומתי רוצים להשיג זאת,
- ב. מיפוי מה הם יעדי הביניים בדרך להשגת התוצאה,
- ג. הצעדים הנדרשים לביצוע,
- ד. הגדרת לוחות זמנים לביצוע הפעולות,

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
ניר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

⁴⁶ תחקיר אירוע שריפה 12/2010, המועצה האזורית חוף הכרמל, לשכת ראש המועצה וסגנו, פברואר 2011.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

ה. זיהוי המשאבים הנדרשים לביצוע הפעולות, בחינה האם עומדים לרשותנו הכלים, הידע, היכולות ועוד לביצוע הפעולות שהגדרנו ובמידה ולא לנסות ולמצוא מקורות או לחלופין לשנות את היעדים ומשך הזמן עד להשגת המטרות והיעדים.

93. במהלך השנים 2011 – 2018 בוצעו על ידי המועצה וגורמים נוספים, פעולות רבות, שיפורטו בהמשך, לצורך שיפור המוכנות לאירוע שריפה במרחב ישובי גב ההר⁴⁷. יחד עם זאת, לא נמצאה במועצה תוכנית עבודה רב שנתית/שנתית סדורה שלאורה בוצעו הפעולות (שאכן בוצעו).

94. בשנת 2018 התקשרה המועצה עם חברת 'מודוס' לצורך בניית "אסטרטגיה מועצתית להיערכות לשריפות". במסגרת הפעילות היו שותפים רבים ובהם נציגי ישובים, נציגי רט"ג, נציגי קק"ל, נציגי כב"ה, עובדי מועצה שקשורים לנושא ועוד, וכל זאת בהובלת סגן ראש המועצה.

95. מבחינת ניתוח העבודה - מצטיירת תמונה של פעילות רבה שביצעה המועצה והישובים (בשנים עברו) בנושא ההכנות לשריפה בישובי גב ההר ובהם ביצוע רצועות חיץ בחלק מהישובים כגון בחלק הצפון מערבי של מושב עופר (בעיקר על ידי קק"ל ורט"ג), הכשרת/שיקום דרכים לכבאיות (כגון ממזרח למרכז מיר"ב, מדרום לכרם מהר"ל ועוד), הזנת מערכות ההידרנטים בתוכנת GIS (לפני שהושבתה), רכישת ציוד, ביצוע הכשרות, הדרכות ועוד.

96. הביקורת מצאה, כי:

למרות שבוצעה פעילות רבה לא נמצאה במועצה תוכנית עבודה רב שנתית אשר התוותה דרך ושימשה כמצפן לפעול לאורה ולקדם את מוכנות המועצה בהתאם לסדרי עדיפויות מוגדרים ובקצב מובנה.

97. בדיוק לשם כך בוצעה ההתקשרות עם חברת 'מודוס'. החברה אגמה את הנתונים במסגרת עבודתה, והחלה לבנות תוכנית אסטרטגית. הפעילות היתה אמורה להתבצע בשני שלבים. בפועל, לאחר סיום השלב הראשון של העבודה (איסוף הנתונים) הסתיימה ההתקשרות עם חברת 'מודוס'⁴⁸.

⁴⁷ נספח ד'.

⁴⁸ נספח ד'.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

98. הביקורת מצאה, כי:

ההכנה של התוכנית האסטרטגית להיערכות לשריפה לא הגיע לבשלות, ובפועל לא תוכננה במועצה תוכנית אסטרטגית ולא תוכנית פעולה.

כבאיות וכבאים

99. כבר בחוק שירותי הכבאות, התשי"ט – 1959, חלק מפעילות הכבאות במדינת ישראל נשען על כבאים מתנדבים. בחוק נכתב שכבאי מתנדב הינו "אדם שהתחייב למלא תפקיד ביחידת-כבאים, שלא בשכר, בתנאים שנקבעו בתקנות"⁴⁹.

100. בנוסף הוגדר בחוק כי, יחידת כבאים יכול שתהיה מורכבת מכבאים מתנדבים או מכבאים או משניהם כאחד⁵⁰.

101. גם בחוק החדש אשר חוקק בשנת 2012 (חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה) נקבע, כי רשות הכבאות וההצלה רשאית להסתייע במתנדבים מישראל ומחוצה⁵¹.

102. בחוק מוגדר בבהירות מה היא קבילות להתנדב לתפקיד (גיל, כשירות וכו'), מה הם הסמכויות הניתנות לכבאי מתנדב, ביטוח למתנדב על פי חוק ביטוח לאומי ועוד⁵².

103. לקראת שנת 2000 הופנס באגף הביטחון במועצה כי קיים הצורך בכבאים מתנדבים מקצועיים (שמבצעים הכשרות ושמירת כשירות) על מנת שניתן יהיה לתת מענה מהיר לשריפות במרחב המועצה.

104. במהלך השנים 2000 - 2009 נאגמו במרחב המועצה 7 כבאיות 5 כבאיות של המועצה ו- 2 כבאיות פרטיות של הקיבוצים. הסיכום שהיה בין אגף הביטחון לבין הקיבוצים הוא שבעת הצורך הקיבוצים יאפשרו שימוש בכבאיות על ידי הכבאים המתנדבים לצורך מניעה או טיפול בשריפה אשר מתרחשת במרחב המועצה.

105. בין השנים 2009 ל- 2010 – הושבתו שתי כבאיות של המועצה והיא נשארה עם 3 כבאיות (ועוד 2 של הקיבוצים).

⁴⁹ חוק שירותי כבאות תשע"ט – 1959, סעיף 1, עמוד 1.

⁵⁰ חוק שירותי כבאות תשע"ט – 1959, סעיף 7, עמוד 1.

⁵¹ חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב – 2012, פרק ב' סעיף 17, א'.

⁵² שם.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

106. המועצה במקביל יצאה בפרסום לצורך גיוס מתנדבים אשר ישמשו ככבאים מתנדבים בעת הצורך. המתנדבים עברו הכשרה אשר בוצעה על ידי איגוד ערים לכבאות חדרה (ההכשרות שבוצעו לאחר 2012 בוצע ע"י רשות הכבאות) והופעלו על ידי אגף הביטחון של המועצה. **קרי עיקר הפעילות של הכבאיות והכבאים המתנדבים הופעלה במרחב המועצה על ידי מרכז הביטחון.**

107. כך, בשנים אלו חיזקה המועצה את יכולת המענה 'המיידי והמהיר' לטיפול בשריפות.

108. בנוסף, היה שיתוף פעולה פורה עם רט"ג (רשות הטבע והגנים), כך שהתלקחויות אשר התרחשו בשטח שלהם (רט"ג) דווחו מיד למועצה וזו עשתה כל שלאל ידה על מנת לטפל בנושא בעודו בחיתוליו.

109. בתחקיר שבוצע לאחר השריפה בכרמל במועצה האזורית חוף הכרמל (בתחילת שנת העבודה 2011) נקבע כי על מנת להתמודד עם שריפה מעין זו שהתרחשה ביישובי גב ההר, **נדרש לממש תפיסת עבודה חדשה** שבה בכל אחד מיישובי גב ההר תהיה כבאית עם צוות מקומי אשר יוכל להגיב מיידית בעת אירוע שריפה⁵³.

110. לשם מימוש התפיסה נכתב מפורשות בסיכום כי :

א. במרחב המועצה נדרש שיהיו 8 כבאיות⁵⁴.

ב. נדרשת תוספת של כוח אדם לכבאי חוף הכרמל⁵⁵.

111. וכך, במהלך שנת 2011 קיבלה המועצה מספר כבאיות (4) ישנות (משנות ה-50) מפיקוד העורף, כך שמספר הכבאיות אשר היו ברשות המועצה עמד בפועל על 7 כבאיות. במקביל לאור בקשת המועצה, כב"ה סייע בביצוע הכשרות לכבאים ולנהגי כבאיות כך שניתן יהיה לאיש את הכבאיות (פרט לכך היו במספר קיבוצים כבאיות פרטיות – ניר עציון ומעגן מיכאל).

⁵³ נספח ט'- **תחקיר אירוע שריפה 12/2010**, המועצה האזורית חוף הכרמל, לשכת ראש המועצה וסגנו, עמוד 2.

⁵⁴ נספח ט'- **תחקיר אירוע שריפה 12/2010**, המועצה האזורית חוף הכרמל, לשכת ראש המועצה וסגנו, עמוד 2.

⁵⁵ נספח ט'- **תחקיר אירוע שריפה 12/2010**, המועצה האזורית חוף הכרמל, לשכת ראש המועצה וסגנו, עמוד 2.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
ניר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

112. הביקורת מצאה, כי:

- א. רוב הכבאיות לא חולקו לישובים ונשארו באגף הביטחון ובמחסן מל"ח של המועצה (אולם עדיין הם היו במרחב המועצה).
- ב. לא כל הישובים הצליחו להעמיד מספיק מתנדבים כך שחלוקת המתנדבים לא אפשרה חלוקת הכבאיות לישובים.
- ג. בשל גיל ואיכות הכבאיות המועצה קבעה תנאי אחסון כתנאי להעמדת כבאית בישוב. תנאים אלה הקשו מבחינה תקציבית על הישובים.

113. בסמיכות לתקופה זו, כב"ה הציב 2 כבאיות שלו במרכז הביטחון של המועצה כנקודת הזנק של הכבאיות (אולם משנת 2016 הם פעלו ללא כפיפות לאגף הביטחון או ליחידת המתנדבים של חוף הכרמל).

114. שתי תמורות חלו בשנת 2016:

- א. בשל החלטת פיקוד העורף, המועצה נדרשה להחזיר את 4 הכבאיות שהושאלו לה מפיקוד העורף, ובמקביל גרטה 2 כבאיות נוספות (בשל גילן) וכבאית נוספת נמכרה (שהיא לא במצב נסיעה). בתקופה זו המועצה קיבלה כבאית אחת מכב"ה (הועברה לבעלות המועצה) וכך המועצה נשארה עם כבאית אחת.
- ב. תפיסת ההפעלה של הכבאים המתנדבים השתנתה ועברה מביזורית (הופעלו על ידי קב"ט חוף הכרמל במרחב המועצה) לריכוזית (הפעלה על ידי כיבוי אש ובכל מרחב שכב"ה יחליט).

115. וכך משנת 2016 פעילות הכבאיות והכבאים כבר לא מתבצעות ומוזנקות על ידי קב"ט המועצה וגם לא רק בשטח המוניציפאלי של המועצה. הפעילות מתבצעת על ידי כב"ה ובנוסף במקרים רבים הם מופעלים לשטחים מוניציפליים שמחוץ לגבולות המועצה. וזאת כזכור מכיוון שהחוק קבע שהאחריות והסמכות למניעת שריפות הועברה מהרשויות המקומיות ואיגודי הערים לכבאות לידי הרשות הארצית לכבאות והצלה.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

116. כתוצאה מכך כבר לא היה ניתן לתכנן ולפעול לאור אותה **תפיסת הפעלה חדשה** שגרסה כי למועצה יהיה מענה מידי ראשוני משמעותי וזמין לכל אחד מישובי גב ההר על בסיס כבאיות כפי שעלה מהתחקיר של השריפה שהתרחשה בשנת 2010.

117. במספר מפגשים שיזמה המועצה עם בעלי תפקידים בכב"ה (נציב, מפקד מחוז, מפקד תחנת חדרה, ראש מחלקת מתנדבים), עלתה הסוגיה של הפער בין שיטת הפעלת המתנדבים ומספר הכבאיות במרחב המועצה. שכן כאמור לעיל, תרחיש הייחוס של המועצה כלל שריפות – אך כעת כמעט ולא נותרו בידי המועצה האמצעים להיערך.

118. **הביקורת מצאה, כי:**

המועצה לא פעלה אל מול המשרד לביטחון פנים ומשרד הפנים על מנת לקבל מענה לפער שנוצר.

תרגילים

119. התרגילים מהווים מכפיל כוח חשוב בהפנמה של תרחישי הייחוס, בהתמודדות מול דילמות, ביצירת שיתופי פעולה בין בעלי תפקידים בארגונים שונים ופנים ארגוני ועוד.

120. במהלך השנים בוצעו מספר רב מאוד של תרגילים במתאר שריפה בהשתתפות המועצה, פיקוד העורף, כב"ה, מד"א, משטרה, רט"ג, קק"ל ועוד.

121. זאת ועוד, חשוב להדגיש ולציין כי כב"ה הקפיד לבצע מספר תרגילים משמעותיים בכל שנה במרחב המועצה האזורית חוף הכרמל היות וגם לכב"ה מובן כי מרחב זה מהווה איזור סיכון.

122. **הביקורת מציינת, כי:**

ביצוע התרגילים ושיתוף הפעולה בין המועצה לכיבוי אש עשוי להוות מכפיל כוח במידה ויפרוץ אירוע שריפה בעתיד במרחב המועצה.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

רכש והצטיידות

123. חלק מהכלים הנדרשים על מנת להתמודד עם תחילתה של שריפה או לאחר היווצרותה הם אמצעים תואמים אשר השימוש בהם מאפשר את כיבוייה, הקטנת הנפח שלה או השארתה במצב סטטי עד הגעת כוחות הכיבוי.

124. לשם כך, המועצה נדרשת להצטייד באמצעים המתאימים וכל זאת לאור ניתוח הצרכים והייחודיות של כל ישוב ובנוסף מה האמצעים שצריכים לעמוד לרשות המועצה כגוף שיכול לנייד אמצעים למקום בו הם נדרשים.

125. מיד לאחר השריפה שהתרחשה בשנת 2010 רכשה המועצה ציוד רב בעלות של כ - 500,000 ₪. הרכישה כללה מזנקים, צינורות, תותחי גזרה, יחידות תאורה, מטפים, עגלות לציוד כבאים, חליפות לכבאי, מכשירי קשר ועוד⁵⁶.

126. כפי שצוין מעלה, בנוסף המועצה העמידה בכל שנה (עד שנת 2018 כולל) תב"ר בסכום של כ - 200 אלף ₪ לצורך ביצוע הצטיידות לחירום והישובים העמידו כ - 5000 ₪ בשנה.

127. במהלך אותן שנים רכשה המועצה גם ציוד לצורך מתן יכולת בסיסית ותומכת לטיפול בשריפה. בין האמצעים שנרכשו צינורות, מזנקים, משאית מילוי מים לקיצור סבב הכבאיות, עגלת כיבוי אש ועוד.

128. יחד עם זאת המועצה לא הוציאה מסמך סדור המגדיר מה הוא הציוד הנדרש לכל ישוב וישוב לאור מיפוי מקצועי בהתאמה לאיומים על הישוב, התשתיות הנמצאות בו ועוד.

129. הביקורת מצאה, כי:

- א. במהלך השנים 2011 – 2018 בוצע רכש של ציוד היכול לסיוע בהתמודדות לצורך כיבוי אש בשלב הראשוני עד הגעת כוחות כב"ה. יחד עם זאת חלק מהציוד התיישן וישנם גם מענים חדשים שטרם נדון נושא הצורך בהם וביצוע רכש בהתאמה להחלטות.
- ב. לא קיים מסמך מסודר של המועצה אשר מגדיר מה הצרכים הנדרשים בכל ישוב ולא הייתה קיימת תוכנית ארוכת טווח מתכללת.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

⁵⁶ רכש ציוד חירום, וועדת קניות, המועצה האזורית חוף הכרמל, מחלקת ביטחון ובטיחות, 18 לינואר 2011.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

תשתיות מים

130. לאחר השריפה בכרמל נעשו מספר פעולות אשר שיפרו וחלקם עוד ישפרו את מרכיבי תשתיות המים במרחב גב ההר.

131. הביקורת תציין חלק מהשינויים שבוצעו במעלה הדרך ובהם :

א. בשנים 2012/13 נבנה קו מים חדש מכביש 4 למנחת הבונים לצורך מתן אפשרות מילוי מים של מטוסים בקו קצר. הקו כולל 6 הידרנטים (בפועל המטוסים נכון להיום עדיין לא יכולים להתמלא במנחת היות ומסלול ההמראה והנחיתה עדיין לא שופץ והוא קצר מדי).

ב. בשנים 2011-2013 שופרו, הוספו ותוקנו קווי המים בבית אורן (החלפת הצנרת, טבעות והידרנטים נוספים וגרנטור גיבוי), ימין אורד (הוספת צנרת והידרנטים בהיקף הישוב, גרנטור גיבוי ליד מגדל המים), בעין הוד ניר עציון (הוספת צנרת מים והידרנטים בישובים, גרנטור גיבוי בסמוך לבריכה של ניר עציון המזינה את הישובים) בעין חוד הוקם קו מים עם הידרנטים ללא מענה ללחצים וספיקות.

ג. התקיימה מערכת דיונים ארוכה עם רשות המים ומקורות באשר להחלפת תשתית וקוטר צינור המים מכביש 4 לניר עציון, לעין הוד וימין אורד. לבסוף, לפני כשנה וחצי החלה העבודה להחלפת צינור המים ונכון למועד כתיבת הדוח נמצא בשלבים סופיים. החלפת הצנרת והגדלת הקוטר תאפשר ספיקות ולחצים גבוהים יותר (חשוב לציין כי תוכננה גם נקודת מילוי מים לכבאיות בסמיכות לעין הוד אך נושא זה כרגע לא מבוצע והוא ישפיע ישירות על סבבי הכבאיות בעת שריפה במרחב).

132. הביקורת מצאה, כי :

לאחר גמר ביצוע העבודות אמורים הלחצים והספיקות במערכת המים באפיק זה להיות גבוהים יותר מאלו שהיו בעבר (למעט עין חוד).

133. הביקורת סבורה, כי :

אי מימוש נקודת מילוי מים לכבאיות בסמיכות לעין הוד יגדיל את סבבי מילוי הכבאיות במים, ובשל כך משך זמן כיבוי האש יתארך.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
ניר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

חלק ב'

פעולות שביצעה המועצה למניעת וכיבוי שריפות בין השנים 2019 – 2020

האחראי לטיפול במוכנות לשריפות במועצה

134. משרד הפנים במסגרת מיפוי התפקידים ברשויות המקומיות הגדיר את תפקיד מנהל יחידת חירום וביטחון ברשות⁵⁷. במסגרת הגדרות התפקיד נכתב כי הקב"ט הוא אחראי על 'הכנת תכניות עבודה ואפיון צרכי חירום ובטחון ברשות'⁵⁸.

135. משרד הפנים גם הוסיף ופרט מה כוללת אחריות זו, וחלק ממרכיבים אלו הינם:

- א. גיבוש תכנית עבודה שנתית בהתאם לאבחון ההיערכות של הרשות המקומית לשעת חירום וצורכי הביטחון.
 - ב. התוכנית תכלול גרף פעילות: אימונים, תרגילים, ועדות חובה, הדרכות, הכשרות והשתלמויות.
 - ג. תכנית העבודה תכלול משימות לקידום בתחום הנהלים, הציוד, ההצטיידות, האחזקה והתשתיות לרבות מרכיבי הביטחון למוס"ח וליישובים⁵⁹.
136. כמו כן מובהר בהגדרות התפקיד כי על הקב"ט מוטלת האחריות והחובה לוודא 'כתיבת נהלי הפעלה לרשות המקומית למצבי חירום בשגרה, אסונות טבע ומלחמה בהתאם לתרחישי הייחוס השונים'⁶⁰.
137. מתוך המקום שקב"ט המועצה נדרש להכין את המועצה, לוודא את מוכנותה המקצועית, הפיזית והתשתיתית וכל זה בהתאם לתרחישי הייחוס, מובן כי עליו מוטלת האחריות לתכלל את הכנות המועצה גם לתרחיש הייחוס לשריפה.

⁵⁷ **משרד הפנים**, מנהל השלטון המקומי, אגף בכיר בקרת הון אנושי ברשויות המקומיות.

⁵⁸ **שם**, עמוד 1.

⁵⁹ **שם**, עמוד 2.

⁶⁰ **שם**, עמוד 2.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

138. כפי שצוין בתחילת הפרק במועצה האזורית חוף הכרמל, לאחר ולאור השריפה בכרמל, מי שניהל וריכז את כל הפעולות אשר קשורות למוכנות של המועצה לשריפה, משנת 2011 ועד תחילת שנת 2019, היה סגן ראש המועצה לשעבר. לדבריו, האירוע המכונן של השריפה בכרמל, הוביל לכך שהוחלט כי סגן ראש המועצה יהיה הדמות אשר תפעל לטיפול וקידום הנושא במועצה וזאת בשיתוף עם אגף הביטחון.

139. לאחר סיום תפקידו של סגן ראש המועצה הקודם במהלך 2019, לא מונה בעל תפקיד חדש לנושא וקב"ט המועצה לא לקח את האחריות על עצמו.

140. הביקורת מצאה, כי:

בין השנים 2019 – 2020 לא היה קיים בפועל בעל תפקיד אשר ניהל את תחום טיפול וקידום נושא מוכנות המועצה להתמודדות מפני שריפות.

141. הביקורת מצאה, כי:

א. כתוצאה מפער של העדר בעל תפקיד מוגדר האמון על נושא מניעת שריפות, המועצה לא עסקה ולא טיפלה ולא קידמה הנושא לא באופן כללי ולא אל מול גופים נוספים.

ב. בשל העדר בעל תפקיד מוגדר ובשל אי עיסוק בנושא במועצה בשנים אלו לא היתה תוכנית עבודה (שנתית/ רב שנתית) ולא בוצעו פעילויות משמעותיות לקידום תחום ההכנות להתמודדות מול שריפה.

142. הביקורת מצאה, כי:

רט"ג וקק"ל ביצעו פעולות של גיזום עצים בהתאם לתוכנית הפעילות שלהם וזאת ללא קשר לכך שהמועצה לא ביצעה פעולות תיאום עם כלל הגופים.

143. הביקורת סבורה, כי:

בהעדר מינוי בעל תפקיד מוגדר בדבר אחריותו וסמכויותיו לטיפול בנושא הכנת המועצה להתמודדות עם שריפות לא ניתן יהיה להכין, לערוך, לנהל ולתפעל תוכנית עם כלל הגורמים והשותפים דבר אשר פוגע בהכנת המרכיבים האנושיים, המקצועיים והתשתיתיים למניעת שריפה ולהתמודדות מולה בעת התרחשותה.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

144. מהתייחסות אגף הביטחון לטיטת דוח הביקורת נמסר, כי החל משנת 2022 אגף הביטחון יתכנן תוכנית רב שנתית כוללת, שתכיל את כלל הפרמטרים הנדרשים, ובסיוע השותפים, על מנת לשפר את מוכנות המועצה וישובי גב ההר להגנה מפני שריפות.

חוק עזר למניעת דליקות

145. בתחילת פרק ד' הוצג הנושא של כתיבת ואישור חוק עזר בנושא 'מניעת דליקות'. בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) בסעיף 63 מוגדר, כי 'המועצה מוסמכת, בשים לב להוראות השר ובמידה שאין בכך משום סתירה לכל דין, לטפל ולפעול בכל ענין הנוגע לציבור בתחום המועצה, ובכלל זה יהיו לה הסמכויות הבאות'.

146. בסעיף 63 (סעיף קטן 8) נכתב, כי המועצה מוסמכת 'לקבוע סדרים, להטיל איסורים והגבלות, לאחוז באמצעים ולחייב תושבים, בעלים ומחזיקים שהם יאחזו באמצעים - כדי להבטיח את בריאות הציבור, את הסדר ואת הבטחון; למנוע הופעתם והתפשטותם של מחלות ונגעים, לרבות מחלות ונגעים של בעלי חיים וצמחים, ולבערם; להשמיד מזיקים או בעלי חיים שאין להם בעלים, למנוע דליקות ולכבותן, לסלק מפגעים ולמנוע תקלות, לרבות הריסת בנינים מסוכנים או מזיקים לבריאות'⁶¹.

147. כפי שהוסבר בפרק ד' היות ובצו מוגדר כי המועצה מוסמכת, ראוי לציין כי מדובר בהסמכה כללית ורחבה מאוד, ויש לפרש אותה בהתאם, בצמצום.

148. יחד עם זאת מבדיקה שערכה הביקורת ישנן רשויות (בעיקר עריות) אשר לקחו על עצמן לחוקק את חוק העזר העירוני וליטול על עצמן, בהתאם לחוק העזר, את החלק היחסי של טיפול במניעת דליקות (כפי שמוגדר בחוק העזר).

149. הביקורת מצאה, כי:

במועצה האזורית חוף הכרמל לא קיים חוק עזר למניעת דליקות.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

⁶¹ נספח ח' - צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח - 1958, סעיף 63.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

תוכנית הגנה ישובית מפני שריפות

150. תוכנית ההגנה על היישוב נועדה למנוע או למזער ככל הניתן את התפשטות האש לתוך ישוב במידה וזו ניצתה בגבולות הישוב או מחוצה לו. תוכנית זו שמבחינה מקצועית שנכון שתבוצע על ידי אגרונום, מאפשרת למקבל ההחלטות להבין את הצרכים (כריתת צמחיה, יצירת דרכים ועוד), ניתוח המשמעויות, הערכת עלויות ובהתאם לכך לקבוע תוכנית עבודה רב שנתית לביצוע התוכנית (וכמו כן לקבוע מה לא מטופל).

151. את התוכנית (תוכנית ההגנה הישובית מכונה על ידי חלק מהעוסקים בתחום כ'תיק ישוב') נכון שיאשר מפקד המחוז של כיבוי האש בכדי שתתבצע בקרה מקצועית שהתוכנית הקיימת הינה נכונה ומאפשרת את צמצום הסיכונים מפני התפשטות האש, היות ובזמן אמת כיבוי אש הינו הגורם המרכזי אשר יידרש להתמודד ולתת את המענה המקצועי הנדרש לכיבוי השריפה.

152. הכנת התוכנית בכל ישוב מישובי גב ההר, ישקף לישוב (ולאגודה) את האתגרים מולם הוא צריך להתמודד וישקף למועצה תמונה כללית של הערכת הסיכונים במרחב (בנושא מוכנות לשריפה) ויאפשר קביעת סדרי עדיפויות בהתאם לאיום הייחוס של המועצה.

153. במסגרת הבדיקה נעשתה בחינת התהליכים הפרטניים אשר בוצעו בין השנים 2019 – 2020 בנושא על ידי המועצה והישובים.

154. במסגרת המפגשים שקיימה הביקורת עם ישובי גב ההר עלה כי בין השנים 2019 – 2020 לא התקיימו מפגשים ממוקדים של המועצה עם הישובים/אגודות בנושא ולכן תחום המוכנות לשריפה והכנות תיקי ישוב על מרכיביו השונים כלל לא עלה.

155. כמו כן, ללא קשר לדיונים ולשיח בנושא נמצא כי לא נעשתה כל פעילות בשנתיים האחרונות לקדם נושא זה.

156. זה המקום לציין, כי בכפרי הנוער (שפיה, ימין אורד וכפר סיטרין) ישנם תיקי הגנה אשר מתעדכנים אחת לשנה, וזאת במסגרת פעילותם ככפיים בנושא זה גם למשרד החינוך. בנוסף לכך גם לקיבוץ ניר עציון קיים תיק הגנה.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
ניר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

157. הביקורת מצאה, כי:

לא קיימים בנמצא תיק הגנה ישובי כמעט באף אחד מישובי גב ההר במועצה.

158. הביקורת סבורה, כי:

אי הכנת תיק הגנה ישובי ליישובי גב ההר לא תאפשר למועצה ולישובים לראות את התמונה הכללית ולקבוע תוכנית סדורה בהתאם לסדרי העדיפויות שייקבעו.

אזורי חיץ

159. "אזור חיץ הוא שטח שנועד להפריד בין יער וחורש צפופים לבין אזורי מבונים או דרכים. באזור החיץ מופחתת כמות החומר הדליק, כדי להוריד את עוצמת האש בעת שרפה ולהאט את קצב התקדמות חזית האש. אזורי חיץ מאפשרים לכוחות הצלה וכיבוי לפעול בצורה בטוחה ויעילה יותר לעצירת השרפה ופינוי תושבים מיישובים שהשרפה מאיימת עליהם. אזור החיץ מצמצם גם את סכנת הפגיעה ברכוש⁶²."

160. היכולת לעצור את האש תלויה בעוצמת האש, במהירות התקדמותה, בזמינות ונגישות אמצעי הכיבוי וברמת הדליקות של יחידות הצומח, על פי מין העצים, גובהם וצפיפותם. האטת קצב התקדמות חזית האש והפחתת עוצמתה יושגו על ידי צמצום נפח חומרי הבערה ויצירת ניתוק אופקי ואנכי במבנה כיסוי הצומח. חשוב לזכור שאזור החיץ אינו יכול לעצור את האש בעצמו ללא פעולות של כוחות כיבוי⁶³.

161. בנוסף קיים המרכיב של אזור חיץ סביב ישוב שהוא שונה מאזור חיץ ביער ובחורש. סביב ישוב נועד אזור החיץ לעצור את האש ולמנוע פגיעה באדם וברכוש. ביער ובחורש, אם האש אינה עוצרת בקו החיץ, אפשר לוותר על תא שטח, לאפשר לו להישרף, ולנסות לעצור את האש בקו החיץ הבא.

⁶² הנחיות להקמה ולתחזוקה של אזורי חיץ להגנת ישובים משרפות.
⁶³ שם.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

162. במונחים צבאיים, אזורי חיץ ביער הם קווי נסיגה ואילו אזורי חיץ סביב ישובים הם קווי עצירה⁶⁴.
163. לכן ישנה חשיבות רבה למרכיבי אזורי החיץ אשר מאפשרים עיכוב התקדמות האש, הפחתת עוצמת האש, אפשרות למתן זמן לכוחות להתארגן ועוד.
164. הביקורת בחנה מה ביצעה המועצה במהלך השנים 2019 – 2020 בתחום זה.
165. כפי שצוין, מאז סיום תפקידו של סגן ראש המועצה הקודם בשנת 2019 לא בוצעה במועצה פעילות בנושא הכנות לקראת התמודדות עם שריפה.
166. יחד עם זאת רט"ג וקק"ל פעלו בחלק מהשטחים אשר עוטפים את יישובי המועצה ופעלו בהתאם לתוכנית אותם הם תכננו.
167. כמו כן, גם חלק מהישובים כגון עין הוד וניר עציון טיפלו בכריתה ודילול עצים, מעבר עם טרקטור בהיקף הישוב ועוד.
168. **הביקורת מצאה, כי:**
- המועצה לא פעלה בנושא וכל הגופים שכן קידמו הנושא עשו זאת ללא יד מכוונת ומרכזת של המועצה.**

- ניסיון לקדם נושא אזורי חיץ (החל מסוף 2020 ובמשך 2021-)
169. בסוף שנת 2020 התקיימה פגישה במועצה עם מפקד פיקוד העורף שבו ציין ראש המועצה כי אחד האיומים במרחב המועצה הוא השריפה ושהמועצה מתקשה לקדם את נושא אזורי החיץ והוא מבקש כי פיקוד העורף יקח על עצמו את האחריות לטיפול וקידום הנושא.
170. בהמשך לביקור זה, פיקוד העורף זימן דיון התנעה בהובלת מפקד מחוז חיפה ובהשתתפות מועצה אזורית חוף הכרמל, כיבוי אש, קק"ל, רט"ג, משטרת ישראל, ממונה חירום משרד הפנים (מחוז חיפה).
171. כחלק מסיכום הדיון עלה כי יש לקדם תוכנית רב שנתית (5 שנים) לטיפול באזורי החיץ. לצורך ביצוע ומימוש התוכנית ובקרה על כך הוחלט לקיים פגישה עיתית (כל חודשיים) עם כלל הגורמים⁶⁵.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
ניר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

172. במסגרת דיון זה הגדיר ראש המועצה כי סגן קב"ט המועצה הוא המרכז של הפעילות בנושא מוכנות לשריפות.

173. בתחילת פברואר 2021 התקיים דיון נוסף בהובלת פיקוד העורף ובהשתתפות המועצה, קק"ל, רט"ג, כב"ה, רמ"ד משרדי ממשלה ועוד. בגמר הדיון חולקו משימות לגופים וסוכם כי הדיון הבא יתקיים במאוס 2021 (על המועצה היה להכין תיק הגנה לישובים עין הוד, ניר עציון, עין חוד וימין אורד – על גבי מפה).

174. הביקורת מצאה, כי

מפברואר 2021 לא המשיכו המפגשים והדיונים וקבוצת העבודה לא המשיכה את הפעילות.

175. הביקורת מצאה, כי:

המועצה לא קידמה את הנושאים אשר הוטלו עליה במסגרת הפגישה שהתקיימה בחודש פברואר.

176. יחד עם זאת, סגן קב"ט המועצה קיים פגישות עם נציגי הישובים עין הוד, ניר עציון, עין חוד וימין אורד בשיתוף רט"ג, קק"ל וכיבוי אש. במסגרת הפגישות (ע"ב מפות) נקבעו כללי עבודה ודרכי טיפול לצורך צמצום הצמחייה המסכנת את הישובים והחלו תהליכי גיזום כולל כריתת עצים וחישוף השטח.

אספקת מים לכיבוי אש

177. אחד מהכלים המרכזיים אשר מאפשר התגברות על אש או בתחילת היווצרותה או לאחר התפשטותה, הוא שימוש במים כדי למנועה או לכבותה.

178. בכל אחד מישובי גב ההר קיימות תשתיות מים אשר חלקה תואמת את צרכי משק הבית והאחר נדרש לתאום את המענה הנדרש לכיבוי אש (במרחב הציבורי).

179. אחרי עבודה משותפת בין רשות הכבאות לבין רשות המים נכתבו לפני מספר שנים כללי המים (אספקת מים לכבאות והצלה) תשע"ח – 2018.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
ניר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

⁶⁵ דיון התנעה בנוגע לקידום קווי חיץ במועצה האזורית חוף הכרמל, מחוז חיפה פקע"ר ענף אוכלוסייה, 27 לדצמבר 2020.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

180. בכללי המים שנחקקו הוגדר כי 'ספק מים' הינו – מי שמספק מים לפי רישיון⁶⁶.

181. כמו כן בסעיף 2 לכללי המים הוגדר, כי:

א. ספק מים יתקין צנרת ומיתקנים לאספקת מים ויספק מים לצורכי טיפול באירוע כבאות והצלה לפי כללים אלה.
ב. ספק מים ימסור לרשות הכבאות וההצלה את מיפוי ברזי הכיבוי שבתחומו לרבות אלה המצויים באתר מילוי כבאיות, באופן שיורה לו מהנדס הממונה.

182. כמו כן מוגדר בסעיף 3 לכללי המים מהם הלחצים והספיקות אשר נדרש שיהיו בברזי כיבוי האש.

183. לאחר שביצענו סריקה של כללי המים לתחום כבאות והצלה (שריפות) והבנו את אחריות ספק המים להעמיד את תשתיות המים, את מיפוי תשתיות המים ואת הלחצים והספיקות נבהיר כי ספקי המים בקיבוצים והישובים (בגב ההר) במרחב המועצה האזורית חוף הכרמל הינם האגודות (שהינם גופים פרטיים) ולא המועצה האזורית או הוועד המקומי (פרט לשוב עתלית).

184. במסגרת הביקורת שביצעה רשות הכבאות בחלק מישובי גב ההר בשנים 2019 – 2020 עלה כי בכל אחד מהישובים שנבדקו יש פערים בלחצי המים והספיקות, בתשתיות המים, במיקום ההידרנטים ועוד.

185. במסגרת התכתבות הביקורת עם רשות המים בנושא נכתב על ידי הרשות כי 'כללי המים לכבאות והצלה מחייבים את כלל ספקי המים לנושא כיבוי אש. ככול וספקי המים ברחבי המועצה הם האגודות, חובתם לעמוד בכללים'.

186. כאן המקום להדגיש כי, לדברי קב"ט המועצה רשות המים אינה מסכימה להעלות את לחצי המים בהתאם לצרכי כיבוי האש, היות ולחצים אלו גבוהים מידי לצנרת המגיע לבתי המגורים וזה יוביל לנזקים רבים.

⁶⁶ כללי המים (אספקת מים לכבאות והצלה), תשע"ח – 2018, עמוד 2, סעיף 1.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

187. הביקורת מצאה, כי:

כלל הנושאים העוסקים בתחום המים (תשתיות, לחצי מים וספיקות) נמצאים באחריות רשות המים ואגודות המים של הקיבוצים והמושבים והישובים והמועצה או הוועד המקומי אינם יכולים לטפל בהם ולתת מענה.

188. הביקורת מציינת, כי:

על המועצה האזורית חוף הכרמל להשיב לרשות הכבאות שעליה להפנות את המסמך הנדון לרשות המים בכדי שיטפלו בליקויים כפי שעולים בדוחות הביקורת של רשות הכבאות.

189. יחד עם זאת, המשמעות של העדר לחצים וספיקות מים אשר לא תואמות את צרכי כב"ה, יקשו על יחידות כב"ה לטפל בלהבות בעת שריפה ועלול לסכן את חיי התושבים או לגרום נזק רב לרכושם.

190. הביקורת סבורה, כי:

למרות שהנושא לא נמצא באחריות המועצה, היה מצופה כי היא תרכז את הפערים הקיימים בנושא ותפעל אל מול רשות המים והריגולטור, על מנת שיעלו את הלחצים בהזרמת המים מהקו הראשי לישובים בהתאם לכללי המים.

191. לסיכום חלק זה ניתן לומר – למרות שהתקנות לא אושרו ולמרות שלא קיימת חובה חוקית הנגזרת מהתקנות, למועצה יש אחריות להתכונן בהתאם לתרחישי הייחוס שהיא קבעה ולעשות כל שביכולתה (בשיתוף הוועדים, האגודות ושותפים נוספים) על מנת להתכונן לתרחיש של שריפה.

192. במסגרת מפגשי הביקורת עם הישובים עלה במספר פגישות החשש כי בריכות המים מלאות רק בכ – 70% תפוסה, כך שבמידה ותפרוץ שריפה וינתקו את זרם החשמל כמות המים שתעמוד לשימוש כיבוי האש לא יהיה מספק למרות שניתן היה להגדילו.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

193. מבדיקה שביצעה המועצה אל מול חברת מקורות עולה, הדבר היה נכון למועד השריפה שהתרחשה במרחב בשנת 2010. אולם מאז חלו מספר תמורות והעיקרים שבהם:

- א. ברכות המים מתמלאות עד 100% קיבולת (כאשר יש שימוש במים הקיבולת יורדת לאיטה ומתמלאת מחדש ל 100%).
- ב. השליטה של חברת מקורות על קיבולת בריכות המים מתבצעת מרחוק. כך שבעת שריפה המתקרבת לישוב, חברת מקורות ממלאת את בריכות המים עד ל 100% קיבולת.

ביצוע תרגילים במועצה בתחום השריפה

194. במסגרת הפעילות אותה מבצע כב"ה במרחב המועצה מבוצעים מספר לא מבוטל של תרגילים בהשתתפות המועצה, ישובי המועצה שהתרגיל מתבצע במרחב שלהם, משטרת ישראל, קק"ל, רט"ג ועוד.

195. הביקורת סקרה חלק מהתרגילים שבוצעו במרחב המועצה על מנת לבחון את המתאר של התרגילים ואת פיזורם הגאוגרפי במרחב המועצה. הסקירה הציפה מספר תרגילים ולהל"ן העיקרים שבהם:

א. בשנת 2018 בוצע תרגיל שריפה **במרחב בית הספר העומר** שבו לקחו חלק כב"ה, נציגי המועצה, משטרת ישראל, משרד החינוך. התרגיל בוצע כתרגיל הדגמה ארצי של משרד החינוך לטיפול בשריפה במרחב מוסד חינוכי.

ב. באפריל 2019 בוצע תרגיל של כב"ה **במרחב מושב עופר** לתרגול המועצה והישוב. תרחיש התרגיל עסק בהתקרבות אש לישוב מכיוון דרום. במסגרת התרגיל נפתח חפ"ק אחוד בישוב וכלל הכוחות שילבו ידיים למתן פתרון לתרחיש. כמו כן באותו תרגיל בוצע תרגול של פינוי ילדים מבית הספר בשפיה על ידי אוטובוסים בלווי כבאיות.

ג. באפריל 2019 בוצע תרגיל נוסף במתאר שריפה **במרחב הישוב בת שלמה** שבו לקחו חלק כב"ה, רט"ג, קק"ל והמועצה במתאר שריפה.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

- ד. בספטבר 2019 בוצע תרגיל שריפה במעגן מיכאל שבו דומה גם פינוי חלקי של המפעל במעגן מיכאל ושל תושבים (הפינוי בוצע לאזור הברכות).
- ה. בפברואר 2020 בוצע תרגיל כיבוי אש במתאר שריפה במפעל במועצה בצמיגי נעמן.
- ו. אוקטובר 2020 בוצע תרגיל כיבוי אש במרחב הישוב עין הוד בשיתוף כב"ה, המועצה, צח"י וכבאי עין הוד בנושא הגנה על הישוב עין עוד מהחלק הדרומי.
196. כמו כן ראוי לציין כי כל שנה במסגרת ההכנות לל"ג בעומר מבוצע ביישוב בית אורן תרגיל כיבוי אש.
197. הביקורת מצאה, כי:
- א. כב"ה הובילו וניהלו מספר לא מבוטל של תרגילים העוסקים בכיבוי שריפות, ניהול ישוב ופינוי אוכלוסייה במרחב המועצה.
- ב. בכל התרגילים שהתבצעו נטלו חלק נציגי המועצה.
198. הביקורת סבורה, כי:
- ביצוע התרגילים המשותפים בנושא כיבוי אש במרחב המועצה ובשיתוף הישובים מביא לשיפור השפה המשותפת, נהלי עבודה, הכרת הנושא והעלאת המודעות.
199. הביקורת מצאה, כי:
- לא הופקו על ידי המועצה לקחי התרגילים ולכן הידע לא נשמר כנדרש ובנוסף אין למידת רוחב על ידי הישובים אשר לא לקחו חלק בתרגילים.

הכשרת בעלי תפקידים

כבאי מתנדב

200. בתחילת הפרק תוארו התמורות שחלו בהורדת מספר הכבאיות של המועצה לכבאית אחת (נמצאת ביישוב כרם מהר"ל) ולשינוי תפיסת הכבאי המתנדב מכבאי שמופעל ומוזנק על ידי המועצה ולרוב בשטח המוניציפאלי של המועצה לכבאי שמופעל על ידי כיבוי אש לפי הצרכים וללא קשר למרחב המוניציפאלי הנדרש.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
ניר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

201. התמונה שמתקבלת מציפה כי חלה ירידה מתמשכת של מספר הכבאים המתנדבים במהלך השנים. בשיא פריחתה של היחידה היא עמדה על כ – 60 כבאים מתנדבים לעומת מספר של כ – 25 כיום.

202. לדברי קב"ט המועצה, הוא פנה מספר פעמים לכיבוי אש בבקשה לבצע קורסים נוספים הן להכשרת כבאים מתנדבים והן לנהגי כבאיות על מנת לשמר ולחזק את מערך הכבאים המתנדבים במועצה, אך לא נענו לבקשותיו.

203. עוד הוסיף קב"ט המועצה, כי היו תקופות שבהן הכבאים המתנדבים לא ביצעו שמירת כשירות בהתאם למדדי כיבוי אש, ולאור פניה למנהל המחוז של כב"ה, הם הוצאו מפעילות עד ביצוע שמירת הכשירות כפי שמוגדר בהנחיות.

204. בנוסף, נכון לתקופה זו, כיבוי אש מפעיל את הכבאים דרך אפליקציה ישירות אל הכבאים המתנדבים (האפליקציה אינה בנמצא במוקד המועצה ואצל קב"ט המועצה) וכך למועצה אין שליטה או ידיעה על הכבאים המוקפצים וחמור מכך על מצאי הכבאיות הנמצא במרחב המועצה.

205. **הביקורת מצאה, כי:**

בשונה מבעבר למועצה כמעט ואין יכולת השפעה על הפעלת כבאיות במרחב המועצה דבר אשר מסכן את המענה המיידי כפתרון ראשוני בעת פריצת שריפה במרחב והמועצה תלויה כמעט לחלוטין בהגעת כוחות כיבוי מכב"ה.

כבאי ישובי

206. בשנת 2018 המועצה יזמה מודל של כבאי ישובי. הרעיון היה להכשיר בכל ישוב מספר מתנדבים אשר יהיה ברשותם הידע המקצועי הבסיסי של כבאי והם יוכלו להיות הגרעין המשמעותי אשר יוכל להתמודד עם שריפות במרחב הישוב.

207. בוצעה פניה לכב"ה לצורך ביצוע הכשרה מתאימה על מנת להקנות למתנדבים את הידע הנדרש.

208. במקביל לכך פרסמה המועצה בישובים בקשה מתוך צפיה שתהיה הענות לנושא. בפועל נרשמו להכשרה כ – 50 מתנדבים מהישובים (עין חוד, כרם מהר"ל, עופר, בית אורן, ניר עציון, בית חנניה ועוד).



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

209. לאחר בניית תוכני ההכשרה כב"ה ביצע שני מפגשים בסיסיים (אחד עיוני ואחד מעשי) שכללה בין השאר את הידע הנדרש להבנה מה זה שריפות והסכנה מהן, כיצד להתמודד עם שריפות, מה הם דרכי הפעולה, תרגול כיבוי שריפות ועוד.

210. לאחר גמר ההכשרה פתחה המועצה קבוצת וואצאפ של כל הכבאים היישוביים. קבוצה זו משמשת עד היום לצורך עדכון (תנאי מזג אוויר, מוכנות למניעת שריפות ועוד)

211. הכבאים היישוביים בישובים כפופים לוועד הישוב ולצח"י ומשמשים כצוות מקצועי לצורך ייעוץ ומתן מענה פיזי ביישוב.

212. כמו כן, בחלק מהישובים, הכבאים היישוביים החלו לקדם פעילות כגון, ארגון הציוד (כל ישוב בדרכו), רכישת מיול כיבוי (טרקטורון), עגלות כיבוי, תרגול ביישובים ועוד.

213. הביקורת מצאה לציין, כי:

הקמת צוותי הכיבוי היישובי מבורכת ומקדמת את הערכות למקרה שריפה בחתכים רבים (מקצועיות, תרגול, ציוד ועוד).

214. כבר בשנת 2020 פנתה המועצה לכב"ה בבקשה לבצע הכשרות נוספות להגדלת מספר הכבאי היישובי וכן לביצוע רענונים לאלו שכבר ביצעו הכשרות. לדברי קב"ט המועצה, כב"ה לא השיב לפניות ובשל כך לא רק שמספר הכבאים היישוביים לא גדל ומתעצם אלא קטן בשל שחיקת המתנדבים אשר כבר ביצעו את ההכשרה.

215. הביקורת מצאה, כי :

לא בוצעו רענונים לכבאים היישוביים ולא בוצעו הכשרות נוספות למתנדבים חדשים, דבר אשר מצמצם את מספר הכבאים המתנדבים במרחב המועצה.

216. הביקורת סבורה, כי :

העדר המשכיות של הדרכה למתנדבים חדשים לתפקדי כבאי יישובי ואי ביצוע תהליכים של שמירת כשירות יצמצם ויקטין את יכולת היישוביים להתמודד ולהתארגן לקראת שריפה ולתת מענה מיטבי בעת שריפה במרחב היישוב.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

צוות חירום וחוסן ישובי (צח"י)

217. מודל צח"י נבנה והוקם במגמה להכשיר צוות התערבות יישובי המבוסס על פעילים קהילתיים המסוגל בשעת משבר או חירום לקבל אחריות ויוזמה ולנהל בצורה מיטבית את הגשת הסיוע הראשוני המיידי ביישוב תוך הפעלת גורמי סיוע פנימיים וחיצוניים עד להגעת הגורמים המקצועיים⁶⁷.

218. רוב החוקרים מסכימים שהגדרת אירוע כאסון אינה תלויה בסיבות להיווצרותו אלא בהשפעותיו על סביבה, אנשים, רכוש, ובדרך שהחברה בוחרת להתייחס אליו⁶⁸.

219. תחילתו של הרעיון והגשמתו נרקם לפני למעלה מעשרים שנה כאשר יזמו אחדות מהמועצות האזוריות הקמה של צוות חירום וחוסן יישובי - צח"י, אשר נועד לתת מענה קהילתי במצבי משבר וחירום לאוכלוסיית היישוב בכלל ולתושבים שנפגעו בפרט⁶⁹.

220. משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים הבין את הפוטנציאל הגלום בצוותי החוסן והחירום היישובי (צח"י) ומשם החלה פעילות של כתיבת תוכניות פעולה, הכשרות תקצוב וכו'.

221. המשרד פיתח מודל במגמה להכשיר צוות התערבות יישובי המסוגל לקבל אחריות ולקחת יוזמה ולנהל בצורה מקצועית הגשת סיוע ראשוני ומיידי ככל הנדרש, תוך הפעלת גורמי סיוע פנימיים וחיצוניים. כל זאת במגמה לחזק את החוסן הקהילתי ואת יכולת ההתמודדות עם מצב משברי או עם מצב חירום של יחידים, משפחות, הקהילה והיישוב⁷⁰.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

⁶⁷ צוות חירום וחוסן יישובי, משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים, אפריל 2018, עמוד 12.

⁶⁸ גישות סוציולוגיות למצבי אסון, שי בן יוסף, עמוד 2.

⁶⁹ צוות חירום וחוסן יישובי, משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים, אפריל 2018, עמוד 12.

⁷⁰ צוות חירום וחוסן יישובי, משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים, אפריל 2018, עמוד 23.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

222. הרעיון המסדר מוכוון לכך, שבעת אסון, משבר או מצב חירום, יש בקהילה נכונות לסיוע, תחושת סולידריות ונכונות לתמוך ביחידים ובמשפחות שנפגעו או באנשים עם צרכים מיוחדים על מנת לתת מענה לצרכים פיזיים, חברתיים ורגשיים שהם תוצרי הפגיעה. מטרת ההקמה וההכשרה של צוותי צח"י היא לנהל את המצב המשברי ולתעל את הנכונות ואת ההתגייסות של חברי הקהילה למתן מענה מהיר, מקצועי ורגיש המותאם למאפייני המצב המשברי, לתוצאותיו ולהשלכותיו וכך לחזק את החוסן ואת יכולת ההתמודדות של הקהילה בכלל ושל הפרט והמשפחה בפרט⁷¹.

223. על פי משרד הרווחה מודל ומבנה הצח"י בנוי משלושה נדבכים :

א. צוות מטה.

ב. שישה צוותים ייעודיים של פעילים קהילתיים :

1. צוות ביטחון,
2. צוות מידע לציבור ודוברות,
3. צוות קהילה ורווחה,
4. צוות חינוך,
5. צוות בריאות,
6. צוות לוגיסטיקה,

ג. מערך מתנדבים.

224. במועצה החל לראשונה הליך הקמת צח"י בשנת 2005/6. בשנת 2011 החלה תנופה משמעותית בנושא במסגרת 'תוכנית חוסן בעיר' הוקצו תקנים (על ידי משרד הרווחה) לשני בעלי תפקידים אשר הובילו את הנושא במועצה. נעשתה פעילות מבורכת בשיתוף 'חוסן', הוכשרו צוותים בשובים, בוצעו תרגילים ועוד. אך לאחר כשנתיים של פעילות ענפה של בעלי התפקידים והצוותים בשובים הורדו התקנים וכך במהלך השנים הפעילות, הכשירות והידע המקצועי דעכו.

⁷¹ צוות חירום וחוסן ישובי, משרד העבודה והרווחה והשרותים החברתיים, אפריל 2018, עמוד 23.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
ניר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

225. באמצע שנת העבודה 2018 הנושא התעורר שוב לחיים והמועצה התקשרה בחוזה אל מול משרד הרווחה מתוך כוונה להקים מחדש ולהשיב לחיים את הצח"י. לאחר החתימה על ההסכם בין המשרד לשירותים חברתיים לבין המועצה, החלה בחינה במועצה אחר עובדות סוציאליות אשר יוכלו לממש את הרעיון של הקמת צוותי צח"י הישובים. בפועל ההליך לקח כ - 10 חודשים. מכאן ואילך החלה פעילות הקמת צוותי הצח"י בישובים.

226. הצוות המוביל ביצע מפגשים עם בעלי תפקידים הרשמיים בכל אחד מ 26 הישובים. במסגרת המפגשים הוצגו מה ייעודו וחשיבותו של צוות חירום ישובי, אילו בעלי תפקידים נכון שיהיו בכל צוות מעין זה וגובשה תוכנית הכשרה ישובית פרטנית לכל אחד מיישובי המועצה בהתאם למאפייני הישוב. בכל יישוב נקבעו מועדים לארבעה מפגשים לביצוע הכשרה ותרגיל שולחני ובנוסף מועד לביצוע תרגיל בשטח.

227. כמו כן בוצע בשיתוף הישובים, הליך שלם הכולל פרסום, בקשה לגיוס מתנדבים, ביצוע הכשרה על ידי מנחה מומחה לכל אחד מהישובים בהתאם למאפיינים שסוכמו, ביצוע תרגילים ועוד.

228. תהליך ההכשרה החל במאי 2019 והסתיים בפברואר 2020. בכל היישובים (26) בוצעו 4 מפגשים שכללו את תכני ההכשרה ותרגיל שולחני. בפועל, פרט ליישוב בית אורן שבו בוצע תרגיל בפועל (במתאר מוכנות לשריפה) לא בוצעו תרגילים פיזיים בשאר היישובים בשל פריצתה של מגפת הקורונה.

229. הביקורת מציינת, כי:

תהליך ההכשרה של צוותי החירום הישובים בוצע בצורה איכותית ומקצועית.

230. בסמיכות למועד שבו הסתיימה ההכשרה של צוותי הצח"י (ללא תרגול פיזי) פקדה מגפת הקורונה את המדינה וכמובן את מרחב המועצה האזורית חוף הכרמל. באירוע חירום, לא צפוי וחריג זה, פעלו מוסדות המועצה אל מול הנהגות הישובים ובהם גם צח"י.

231. עיקרי תהליכי העבודה של המועצה אל מול הישובים כללו:

א. בחשיבה משותפת בין המועצה לישובים הוחלט על ביצוע הערכת מצב שבועית שבו נטלו חלק הנהגת המועצה, נציגי צח"י בישוב והנהגות הישובים (וועד מקומי ואגודה).

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

ב. במסגרת המפגשים המועצה הציגה את תמונת מצב הקורונה העדכנית, בוצע סעור מוחות לצורך הצפת צרכים, קשיים ואתגרים בישובים וניתנו פתרונות שונים לישובים בהתאם לצרכים ולאופי הישוב.

232. כתוצאה מכך לצוותי הצח"י במירב הישובים היתה השפעה על ניהול וקבלת ההחלטות בישוב הקשורים באופן ישיר לשגרת החירום בישוב (כגון פעילות אל מול החולים, מבודדים ועוד).

233. במהלך חודש מאי 2020 בוצע סיכום ביניים ("תחכים") שעסק בתהליכי התמודדות של המועצה והישובים עם מגפת הקורונה. התחכים התבצע במתכונת של סדרת פגישות זום עם הישובים. פגישת הזום הממוקדת ארכה עד כשעה והשתתפו בה נציגי המועצה (אחראית על נושא צח"י של המועצה, מח' ביטחון, מח' ישובים ומנחה מקצועי) מטעם הישוב נטלו חלק יו"ר הצח"י, יו"ר הועד המקומי / המזכירות, מנהלי קהילה ובמקרים מסוימים פעילים נוספים של אותו הישוב⁷².

234. הנקודות המרכזיות שעלו בסיכום היו :

א. הכנה טובה - נקודה ראשונה שחזרה על עצמה בהרבה מהשיחות הייתה ההכנה המוצלחת והאפקטיבית שסייעה להתמודדות בפועל.

ב. קיימת שונות גדולה בין הישובים במבנה, בחוזק, בניסיון, בבעלי התפקידים ולכן הגמישות של הצח"י אפשרה לישובים להתאים את המודל אליהם.

ג. פעילות צח"י יצרה תחושת אמון הדדית בין התושבים והנהגה שאיפשרה את הפעילות, נתנה אנרגיה לצוותים ולמנהיגות. האמון נוצר בין השאר מהרצינות והעקביות של הפעולות.

ד. ניתן דגש רב על קשר עם האוכלוסייה שהוגדרה מוחלשת, ברבים מהישובים הגיעו לביקורים או שיחות ישירות עם כל אחד ואחת מהתושבים הוותיקים והתגובות היו טובות מאוד ומרגשות.

ה. ועוד⁷³.

⁷² תחכים (ביניים) על התמודדות ישובי המועצה עם משבר הקורונה, 7 למאי 2020.
⁷³ תחכים (ביניים) על התמודדות ישובי המועצה עם משבר הקורונה, 7 למאי 2020.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

235. בסיכום "התחכים" הוצג כי ניכרת תחושה חזקה של תפקוד טוב ועמידה בציפיות⁷⁴.

236. לדברי העובדת הסוציאלית של המועצה האחראית על צוותי החירום היישובים הפעילות הענפה בוצעה בשיתוף פעולה הדוק וצמוד של המחלקה לשירותים חברתיים, מחלקת הביטחון ומחלקת היישובים של המועצה אשר שילבו ידיים לצורך מטרה מקודשת זו.

237. הביקורת מצאה לציין, כי

קיימת שביעות רצון גבוהה מההכשרה שבוצעה לצח"י, מתפקוד בצח"י בישובים ומהטיפול הכללי במהלך מגפת הקורונה.

238. החוזה שנחתם אל מול המשרד לשירותים חברתיים וקהילתיים הסתיים במהלך חודש פברואר 2020. כתוצאה מכך היתה אמורה להסתיים העסקתן של שתי העובדות הסוציאליות אשר פעלו בהקמת, שמירת הכשירות וניהול צוותי הצח"י בעת שגרת החירום.

239. ראש המועצה החליט כי נושא זה חשוב ולא ניתן לבטלו. לכן החליט כי המועצה מכספה תמשיך להפעיל ולקיים את הפרויקט והקצה לכך תקציב ייחודי להעסקת עובדת סוציאלית אחת ותקציב תומך לפעילות שוטפת.

240. כתוצאה מכך המשיכה המועצה במגמה של ביצוע הערכות מצב שוטפות אל מול הנהגות היישוביים עד לגמר משבר הקורונה.

241. הביקורת מצאה לציין, כי:

א. ניכר כי קיימת חשיבות בהשקפת עולמם של מנהלי המועצה, בצורך להיות במוכנות להתמודדות בעת משבר – ששריפה הוא אחד מתרחשים אלו.

ב. לתפיסת עולמם של מנהלי המועצה מוכנותם וכשירותם של הנהגות היישובים בהובלת הוועד המקומי, וועד האגודה וצח"י יסייע רבות בניהול היישוב בעת אירוע.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

⁷⁴ תחכים (ביניים) על התמודדות ישובי המועצה עם משבר הקורונה, 7 למאי 2020.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

חלק ג'

טיפול המועצה בהפקת הלקחים מהשריפה הגדולה ב – 2010

242. בפברואר 2011 בוצע על ידי המועצה תחקיר וסיכום לאירוע השריפה שהתרחש בדצמבר 2010 במרחב המועצה. לקחי המועצה נחלקו ועסקו במספר חתכים⁷⁵.

243. במסגרת הבדיקה שערכה הביקורת נתרכז בתמצית הלקחים ונבחן האם המועצה שיפרה וקידמה של הנושאים שעלו כלקחים במסגרת הסיכום.

א. קשרי גומלין חפ"ק מרכזי אל מול המועצה – במסגרת הסיכום נכתב כי "לא היה נציג חוף הכרמל בחפ"ק המרכזי, לא נוצר קשר בין המועצה לבין החפ"ק המרכזי אשר בפועל לא קיבל תמונה מלאה על הנעשה בחוף הכרמל, על כן על המועצה לאתר בתוך חודשיים קצין מילואים שתפקידו יהיה לחבור לחפ"ק האחד ולשמש איש קשר למטה המועצה"⁷⁶.

ב. משטרה – במסגרת הסיכום בנושאים הנוגעים לממשקי עבודה עם המשטרה עלו ארבעה נושאים כמפורט להלן:

1. "נדרש נציג חוף הכרמל ב"חפ"ק מרכזי" – מחפשים קצין בדרגה גבוהה אשר סיים מילואים.
2. סוכם עם מפקד תחנת זיכרון יעקב כי קצין מטעמו ישמש איש קשר במטה חוף הכרמל.
3. אין מערכת קשר עם המשטרה – כל כוחות ההצלה בונים כעת את מערך הקשר בניהם.
4. נדרשים אישורי מעבר לבעלי תפקידים בחרום בחוף הכרמל וכוחות העזר בצירי התנועה – בטיפול מפקדי תחנות⁷⁷.

⁷⁵ נספח ט'.

⁷⁶ נספח ט' - תחקיר אירוע שריפה 12/2010, המועצה האזורית חוף הכרמל, לשכת ראש המועצה וסגנו, פברואר 2011, עמוד 1.

⁷⁷ נספח ט' - תחקיר אירוע שריפה 12/2010, המועצה האזורית חוף הכרמל, לשכת ראש המועצה וסגנו, פברואר 2011, עמוד 2.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

ג. כב"ה - במסגרת הסיכום בנושאים הנוגעים לממשקי עבודה עם המשטרה עלו ארבעה נושאים כמפורט להלן:

1. יש לשנות את העבודה מול החפ"ק ה"אחוד" – נציג של חוף הכרמל בחפ"ק

2. תגבור מספר הכבאיות ביישובי גב ההר ל - 8.

3. בניית מערכת מים היקפית ליישובי ההר – באחריות הישובים⁷⁸.

244. כפי שצוין מעלה במהלך שנת 2011 התקבלו מספר כבאיות מפיקוד העורף למועצה כך שהמועצה עמדה באותה העת על 7 כבאיות (במשך 5 שנים עד שנת 2016). בשנת 2016 הוחזרו הכבאיות לפיקוד העורף ובנוסף המועצה גרטה כבאיות ישנות כך שמאז למועצה קיימת כבאית אחת בלבד (בנוסף יש בתחנת מיר"ב 2 כבאיות של כב"ה אולם הן מרחביות).

245. **הביקורת מצאה, כי:**

אף לא אחד (פרט לכבאיות למשך תקופה של 5 שנים) מלקחי הסיכום של השריפה בכרמל כפי שצוינו מעלה לא תוקן או הגיע בפועל לכדי בשלות למרות שחלפו למעלה מ - 10 שנים מאז בוצע הסיכום.

246. בהמשך הסיכום עלו גם המלצות באשר ליישובים ולצוותי הישובים (צח"י) ובאחריות הישובים. הנושאים שהועלו בסיכום מתחלקים לשני חלקים, האחד עוסק בהכשרת בעלי תפקידים ובמערכות מידע והשני ברכש והצטיידות:

א. פתיחת חמ"ל ותיקי חמ"ל, מינוי מספרי 2 – לצח"י, כיתת כוננות לסיוע בכל תרחיש, רשימת אנשי קשר במועצה, מידע במערכות S.M.S יישוביות להעברת מסרים ואתר ישובי.

ב. צנרת מים היקפית והידרנטים לכיבוי אש, טיפול בעשבייה ההיקפית על בסיס שוטף, רכישת גנרטור חירום נייד, מגפונים, פנסי ראש ומערכת כריזה⁷⁹.

⁷⁸ תחקיר אירוע שריפה 12/2010, המועצה האזורית חוף הכרמל, לשכת ראש המועצה וסגנו, פברואר 2011, עמוד 2.
⁷⁹ תחקיר אירוע שריפה 12/2010, המועצה האזורית חוף הכרמל, לשכת ראש המועצה וסגנו, פברואר 2011, עמודים 3-4.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

247. הביקורת מצאה, כי:

א. הפעולות הדורשות את הכשרת צוות הצח"י והעברת מידע לציבור בוצעו כנדרש.

ב. לא הוקמו מערכות מים היקפיות בישובים, לא בוצע ולא מבוצע טיפול בעשבייה ההקפית באופן שוטף (כמעט בכל הישובים) ולא נרכש חלק מהציוד ברוב הישובים.

248. כמו כן, במסגרת הסיכום עלו גם לקחים בפעילות המועצה והמטה. חלק מהנושאים שעלו:

א. מרכזיית הטלפונים אינה מתאימה.

ב. נדרש רכב חפ"ק לראש המועצה.

ג. ארגון רכב חפ"ק שיוכל להגיע לאירוע⁸⁰.

249. במסגרת הבדיקה עלה, כי:

א. הוחלפה מרכזיית הטלפונים כבר בשנת 2011. אולם התיישנותה של המרכזייה ואי יכולתה לתת מענה לפעילות המועצה בשגרה ובחירום, הובילה את המועצה להחלפה נוספת של המרכזייה בשנת 2021.

ב. הוחלט כי בעת חירום אחד מרכבי ה-4*4 שברשות המועצה יעמוד לרשות ראש המועצה ובנוסף יתלוו אליו נהג ודובר/ת המועצה.

ג. המועצה לפני מספר שנים 'דיגמה' אוטובוס והפכה אותו לרכב חפ"ק אשר מאפשר מתן מענה ושליטה מלפנים בעת אירוע.

250. הביקורת מצאה לציין, כי:

המועצה נתנה מענה הולם וראוי גם בהחלפת המרכזייה וגם לחפ"ק ראש המועצה.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

⁸⁰ תחקיר אירוע שריפה 12/2010, המועצה האזורית חוף הכרמל, לשכת ראש המועצה וסגנו, פברואר 2011, עמוד 4.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

251. חלק נוסף של סיכום בנושא פעילות המועצה והמטה הציף לקחים נוספים ובהם :

- א. תוספת כוח אדם למענה טלפוני בעת אירוע.
- ב. עיבוי הדוברות ב 2 אנשים נוספים.
- ג. טיפול בתרומות – במהלך האירוע.
- ד. מפות של הישובים ומפת חוף הכרמל⁸¹.

252. הביקורת מצאה, כי :

נכון למועד הביקורת המועצה לא נתנה מענה לפערים כפי שעלו בסיכום המטה.

253. הביקורת סבורה, כי :

אי תיקון מרבית הלקחים כפי שעלו מסיכום השריפה בכרמל שהתרחשה בשנת 2010, יקשה על המועצה להתמודד עם אירוע זהה/דומה במידה ויתרחש פעם נוספת.

פרסום ומודעות הציבור

254. להתנהלות הציבור בשגרת היום יום, במודעות שלו לסכנת השריפה העשויה להתרחש או להשפיע על המרחב הפרטי שלו ישנו משקל כבד ביכולת למנוע את השריפה או לצמצם את עוצמתה והנזקים שהיא גורמת.

255. כבר לפני מספר שנים הוציא כיבוי אש מסמך בשם 'הנחיות למניעת שריפות בשטחים פרטיים של בתי מגורים'⁸² ובו הוא מציף מספר נושאים אשר ראוי כי יבוצעו על מנת לצמצם את התכונות של שריפה או גילוייה בזמן מוקדם ויחד עם זאת כיבוייה בפרקי זמן קצרים.

256. ההמלצות המרכזיות כפי שעולות ממסמך כב"ה הינם :

- א. התקנת גלגלון בחצר (ישמש למתן מענה ראשוני).
- ב. התקנת גלאי אש בחדרי הבתים (לשם גילוי והתראה על עשן בחלל הבית).

⁸¹ תחקיר אירוע שריפה 12/2010, המועצה האזורית חוף הכרמל, לשכת ראש המועצה וסגנו, פברואר 2011, עמודים 4 – 5.

⁸² נספח י' - הנחיות למניעת שריפות בשטחים פרטיים של בתי מגורים, הרשות הארצית לכבאות והצלה בטיחות באש – מחוז חוף.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

- ג. כריתת עצים מחטניים כדוגמת אורן/ברוש/דקל הסמוכים לבית.
- ד. דילול וניקוי צמחייה למניעת רצף של חומר לבעירה.
- ה. ניכוש וניקוי מצחייה ועשבייה ופינוי ערימות גזם.
- ו. ועוד⁸³.
257. כיבוי אש לא מפרסם את ההנחיות האלו ליחידים ולכן נוצר מצב שמי שלא נחשף באקראי למסמך זה לא יהיה לו את הידע המקצועי ואת ההכרה בצורך הנ"ל.
258. בנוסף, צף ועלה גם נושא ביטוח הנכסים האישיים או הקהילתיים (דירות, משקים, מפעלים ועוד) של התושבים וההבנת המשמעות של ביטוח הנכסים מפני שריפה.
259. במסגרת הביקורת והשיח עם הישובים בגב ההר טענו הנציגים כי הם לא מכירים תובנות אלו, לא קיבלו מהמועצה או מגוף אחר את התכנים הנ"ל, לא שוחחו עימם על כך ועוד.
260. הביקורת מצאה, כי:
- המועצה לא פרסמה לוועדים המקומיים/אגודות ולתושבים את ההמלצות בנושא מניעת שריפות בשטחים פרטיים על מנת להעלות את המודעות של התושבים לנושא.

261. הביקורת סבורה, כי:

- א. פרסום הכללים וההמלצות על ידי המועצה לוועדים המקומיים ולאגודות תוך הנגשתם לתושבים (בדרכי המידע השונים) יסייע בהגברת המודעות לסכנות, ובמידה וחלק מהתושבים יבצעו פלח מההמלצות תגבר הסבירות למניעת שריפה, גילוייה בזמן מוקדם ואולי אף כיבוייה כל עוד האש קטנה.
- ב. הפניית התושבים להמלצה ולחשיבות של רכישת ביטוח אשר יכסה את הנזק לרכוש שבבעלותם או שקיים ברשותם מפני שריפה, יגביר את הסבירות כי במידה וחלילה תתרחש שריפה והיא תפגע ברכוש הפרט/משותף הוא יפוצה וימצא סעד בהתאם לגובה הביטוח שביטח את הנכס/רכוש.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

המלצות

1. על המועצה להשיב באופן שוטף לכל דרישה לביצוע פעולות למניעת שריפות שתתקבל מאת רשות הכבאות, כי הצבת דרישות לרשות המקומית איננה בסמכות כב"ה כל עוד התקנות והכללים לא אושרו על ידי משרד הפנים ולא פורסמו ברשומות על פי החוק (סעיף 67).
2. על המועצה לכתוב מסמך אחד המאגד בתוכו את כל תרחישי הייחוס של המועצה והמענה הנדרש (סעיף 72).
3. לפעול אל מול המשרד לביטחון פנים ונציב הכבאות לקבלת מענה לתרחיש שריפה במרחב המועצה בהתאם ללקחים שעלו בתחקיר משנת 2011 (סעיף 118).
4. להמשיך להשתתף/ לבצע תרגילים בשיתוף כלל הגורמים על מנת לשמר ולשפר את הכשירות והמוכנות המקצועית ואת השפה המשותפת עם הגופים השותפים למוכנות לשריפה (סעיף 122).
5. להמציא מסמך מסדר המגדיר את הציוד הנדרש לכל אחד מהישובים לצורך כיבוי אש ולוודא ביצועו (סעיף 129).
6. המועצה נדרשת להמשיך ולפעול ולהשפיע אל מול הגורמים האחראיים בנושא הקמת נקודת מילוי מים בסמיכות לעין הוד, להבהיר להם את חשיבות הנושא ואת האחריות שהם לוקחים על עצמם (סעיפים 131/133).
7. למנות את קב"ט המועצה (בכתב מינוי) לאחראי על כשירות ומוכנות המועצה להתמודדות עם אירוע שריפה (סעיפים 138/141).
8. על קב"ט המועצה לבנות תוכנית רב שנתית מועצתית להתמודדות עם אירוע שריפה, שתכלול את כלל המרכיבים הנדרשים (תקציב, תיק הגנה ישובי, אזורי חיץ, מים וכו'), יחד עם השותפים, לאשרה אצל ראש המועצה ולפעול ליישומה (סעיפים 141, 143).
9. לרכז את הפערים הקיימים בישובים העוסקים בלחצי וספיקות המים ולפעול אל מול רשות המים, על מנת לקדם הטיפול בפערים (סעיף 190).
10. המועצה תבחן את הצורך בכתיבת חוק עזר למניעת שריפות בכדי לשפר את מוכנותה להתמודדות עם הנושא (סעיף 149).

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

11. לוודא הפצת סיכומי תרגילים בנושא שריפות וכיבוי אש לכלל הישובים במועצה (סיכומים, מפגשים עיתיים וכו') (סעיף 199).
12. המועצה תמציא מסמך מסדר לכב"ה חדרה (ולידעת הנציב) באשר לצורך בהכשרת ושמירת כשירות של כבאיים ישוביים, והתדירות הנדרשת לביצועה (סעיפים 216/215).
13. לפעול ליישום הלקחים כפי שעלו בסיכום המועצה לשריפה שהתרחשה בחוף הכרמל בשנת 2010 (סעיפים 253/252).
14. לפרסם לוועדים המקומיים, לאגודות (לתושבים) את הכללים וההמלצות של כב"ה בנושא הכנת השטח הפרטי למניעת שריפה, ביטוח רכוש, עסקים ועוד (סעיפים 261/260).

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
ניר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

נספחים

דאר נע חוף הכרמל 30860, טלפון : 04-8136267, פקס : 04-8136303

E – mail: coshlomo@hcarmel.org.il



2021

מכירת מזון בבתי הספר העל יסודיים במועצה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

תוכן עניינים

105 – 104	מבוא
132 – 106.....	ממצאים
107 - 106	פרק א' - כללי
109 – 108.....	פרק ב' - תשתית חוקית
120 - 110	פרק ג' – בית ספר משותף
132 – 121.....	פרק ד' – בית ספר גלים
134 - 133.....	המלצות
149 - 135.....	נספחים

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
ניר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

דוח ביקורת - מכירת מזון בבתי ספר במועצה

מבוא

1. משרד החינוך מייחס חשיבות גדולה להקניית חינוך והרגלים בתחום התזונה לתלמידים. המסגרת החינוכית המתאימה להקניית ערכים אלו הוא בית הספר, אשר במסגרתו עשויים התלמידים להיחשף לנושא מבחינה לימודית ויתנסו הלכה למעשה באכילת מזון מגוון ובריא.
2. התפיסה החינוכית דורשת כי במסגרת בית הספר, התלמידים יפתחו ויאמצו, כדרך חיים, הרגלי אכילה בריאים, שכן אימוץ דפוסי אכילה נכונים בגיל הילדות ובתקופת ההתבגרות מקדמים בריאות אופטימאלית, גדילה תקינה והתפתחות אינטלקטואלית רציפה ומסייעים במניעת בעיות בריאות.
3. הביקורת מצאה לנכון לבחון האם המזוננים בבתי הספר מספקים לתלמידים ולצוות החינוכי מזון איכותי וכשר, העונה על צורכיהם התזונתיים והבריאותיים, מאפשר להם לרכוש במחיר סביר ומפוקח מזון נאות מבחינת הכמות, הגיוון והאיזון, כחלק מהשירות שניתן במרחב בית הספר.

כללי

4. סקר HBSC של ארגון הבריאות העולמי שבוצע בקרב בני נוער בגילאים 12 – 15, מצא כי לבני הנוער בישראל ישנם הרגלי אכילה העלולים לפגוע בבריאותם⁸⁴.
5. בני הנוער צורכים כמות קטנה של פירות (פחות ממחצית מבני הנוער משאר המדינות) ומנגד הם צורכים כמות גדולה של משקאות ממותקים, הם לרוב מדלגים על ארוחת הבוקר ועוד⁸⁵.
6. מתוך ההבנה כי קיים צורך אמיתי בקפיטריה יעילה, בריאה וטובה לכלל קהל הלקוחות ובראש ובראשונה עבור תלמידי בית הספר העל - יסודי והתיכון במועצה, צורך אשר רק הולך ומתחדד על רקע ימי לימודים ארוכים, חוגים וכו'. במטרה לקדם את הנושא, בדקה הביקורת את הנושאים השונים הקשורים בהתנהלות הקפיטריה כיום וכל זאת בהתאם לחוקים, לחוזרי מנכ"ל משרד החינוך ולתקנות התקפות.

⁸⁴ World health organization, 2009.
⁸⁵ World health organization, 2009.

בית אורן
 בית חנניה
 בת שלמה
 גבע כרמל
 דור
 הבונים
 החותרים
 ימין אורד
 כרם מהר"ל



כפר גלים
 כפר סיטרין
 מגדים
 מעגן מיכאל
 מעין צבי
 נוה ים
 נחשולים
 ניר עציון
 עופר



עין אילה
 עין הוד
 עין חוד
 עין כרמל
 עתלית
 צרופה
 קיסריה
 שדות ים
 שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

מטרת הביקורת

7. בחינת תחום מכירת מזון בבתי הספר העל יסודיים והתיכונים בהתאם לחוקים, תקנות וחוזרי מנכ"ל משרד החינוך.

נושאי הביקורת

8. הביקורת תתמקד בנושאים הבאים:

- א. מודעות מנהלים
- ב. מכרז קפטריות ומקומות הגשת מזון בית הספר
- ג. המוצרים הנמכרים.

צוות הביקורת

9. צוות הביקורת כלל את:

- א. מוביל הביקורת – מבקר המועצה.
- ב. חברה בצוות הביקורת – מנהלת רישוי עסקים של המועצה.
- ג. חבר בצוות הביקורת – וטרינר המועצה.

שיטת הביקורת

- א. לימוד החומר.
- ב. מפגש עם בעלי התפקידים ובהם: סגן ראש המועצה, מנהלת/סגנית מנהלת אגף החינוך, מנהלת אדמיניסטרטיבי בית ספר גלים, מנהל אדמיניסטרטיבי בית הספר המשותף, מנכ"ל המועצה, רב המועצה, מנהלת רישוי עסקים, וטרינר המועצה (נושא בריאות).
- ג. כתיבת דוח טיוטה.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

ממצאי הדוח

פרק א' - כללי

11. אורח החיים היושבני נתפס כאחת ההתנהגויות הפוגעות ביותר בכלל האוכלוסייה במאה ה' 21. בעשורים האחרונים רוב האוכלוסייה עוסקת בפחות פעילות גופנית ויש עלייה בהתנהגות יושבנית (כגון צפייה בטלוויזיה או ישיבה מול המחשב). לצד זאת מאמצת האוכלוסייה הרגלי תזונה לקויים. הגורמים הללו הובילו לעלייה משמעותית בשיעור בעלי עודף המשקל באוכלוסייה, גם בקרב אוכלוסיית הילדים, וההשמנה מובילה לתחלואה שנתית אליה. כמעט 40% מהמתבגרים ומהילדים בישראל סובלים מעודף משקל או מהשמנת יתר⁸⁶.

12. מצב הבריאות הוא תוצאה של השפעה הדדית של גורמים סביבתיים, ארגוניים ואישיים. הבנת מצב בריאותו של אדם קשורה ישירות להבנת יחסי הגומלין של הפרט עם סביבתו החברתית והפיזית. היחסים עם הסביבות השונות, בין אם זו סביבה מיידית כגון **משפחה ובית הספר**, או **סביבה תרבותית** המאגדת תפיסות ואמונות חברתיות הם שקובעים את מצב בריאותו של הפרט⁸⁷.

13. על פי הגישה הסוציאקולוגית, בריאותו של התלמיד מושפעת ממגוון גורמים: ברמה האישית מדובר בגורמים ביולוגיים, דמוגרפיים ופסיכולוגיים, ברמה הבינאישית מדובר בגורמים בסביבה המיידית של התלמיד (כגון משפחה, חברים ועוד), ברמה הקהילתית מדובר בגורמים מהסביבה המורחבת כמו לדוגמה באיזו מידה יש לתלמיד נגישות למתקני ספורט או למזונות בריאים.

14. **הרגלי תזונה** הם מדד חשוב בהגדרת אורח חיים בריא. הערכת מגמות תזונתיות מאפשרת לטעון, כי רוב הילדים ובני הנוער סובלים מתת תזונה, המתבטאת בחסר של סיבים, ויטמינים ומינרלים חיוניים בכמות המומלצת על ידי ארגוני הבריאות העולמיים⁸⁸.

⁸⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016.

⁸⁷ Bronfenbrenner & Morris, 2006.

⁸⁸ Alaimo, Oleksyk, Golzynski, Drzal, Lucarelli, Reznar et al, 2015.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סטירין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

15. הרגלי תזונה לקויה כוללים צריכה מוגברת של מזונות ומשקאות ממותקים, דילוג על ארוחות וצריכת מוצרי מזון מתועש שיש בהם רמות גבוהות של שומן, מלח, סוכר וחומרים משמרים.⁸⁹

16. **לסביבת בית ספר יש תפקיד חשוב בשיפור הרגלי התזונה**, בהקניית אורח חיים פעיל ובהפחתת שיעורי ההשמנה בקרב התלמידים. מהמסמך המסכם של ארגון הבריאות העולמי עולה, כי הרוב המכריע של תוכניות ההתערבות לקידום בריאות בבתי הספר הצליחו לשפר את מדדי הבריאות השונים, ובעקבותיהן גברה המודעות לבריאות, נרשמה עלייה ברמת הפעילות הגופנית, הפחתה בהתנהגות יושבנית, ירידה באחוזי השומן בגופם של הילדים ועוד. **מדיניות תזונתית** מקדמת בריאות מאפשרת דרכים להשגת יעדיה, כגון חינוך לתזונה בריאה, התערבות בשיווק המזון המהיר בקפיטריות בית ספריות, שיפור איכות המזון המוגש, הגבלת הגישה למוצרי מזון לא בריאים, עידוד צריכת פירות וירקות ועוד.⁹⁰

17. הביקורת מצאה לנכון להציג לקוראים כי בתחילת שנת 2012 הוגשה על ידי משרד החינוך תוכנית המבוססת על המודל של 'ארגון הבריאות העולמי' שמטרתה קידום אורח חיים פעיל ובריאה בבתי הספר. האוגדן '**לי בריאות**' של משרד החינוך, מנחה להטמעת תחום הבריאות בבתי הספר ומוצגת בו התפיסה הכוללת של בריאות, המורכבת מרווחה פיזית, נפשית, חברתית וסביבתית, ומאפשרת איכות חיים גבוהה יותר בכל ההיבטים הללו.⁹¹ כמוכן, חוזר מנכ"ל משרד החינוך, ממליץ לבתי הספר לאמץ את המודל של "בית ספר מקדם בריאות" ולהנהיג תוכניות שמעודדות השתתפות בפעילויות ספורטיביות והקפדה על תזונה בריאה.⁹²

⁸⁹ **בתי ספר מקדמי בריאות בישראל**, עמוד 143.

⁹⁰ World health organization, 2009.

⁹¹ **לי בריאות**, אוגדן מנחה להטמעת תחום הבריאות בבתי הספר, 2012.

⁹² **הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות חינוך**, הוראות קבע – תשע"ו/א 8/2.2.90.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

פרק ב' – תשתית חוקית

כללי

18. חוק הפיקוח על איכות המזון במוסדות החינוך עבר בקריאה שנייה ושלישית בכנסת כבר ב־2014 וכלל איסור מכירה או הגשת מזון לא בריא במזנונים בבתי הספר וכן פיקוח על ארוחות הקייטרינג בהם. אלא שמאז נתקע החוק בוועדת החינוך של הכנסת⁹³.

19. באפריל 2016 הופצה הוראת קבע של מנכ"ל משרד החינוך (חוזר מנכ"ל) העוסק ב"הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות חינוך". הוראה זו עוסקת במפורט בתפריטים המותרים בהזנת מוסדות חינוך, במוצרים המותרים למכר במזנונים ובפיקוח הנדרש. החוזר מסביר ומבליט את אחריותו של מנהל המוסד החינוכי ליישום החוק לפיקוח על איכות המזון ועוד⁹⁴. הביקורת מדגישה החוזר עוסק גם באיסור מכירה או הגשת מזון לא בריא במזנונים במוסדות החינוך.

20. בינואר 2017 דרש ח"כ יעקב אשר (יהדות התורה) להחריג את הישיבות הקטנות מהחוק, בטענה שאינן מסוגלות לעמוד בעלויותיו. הדרישה הובילה לעיכוב נוסף, מכיוון שמשרד המשפטים אסר להפלות בין תלמידים במוסדות חינוך שונים.

21. הפשרה שנמצאה באוגוסט 2018 הובילה לצמצום החוק והוחלט שהתקנות יחולו רק על 'מוכר מזון במוסד חינוך' – **ספק מזון העוסק במכירת מזון בתמורה**⁹⁵ (מושא הביקורת), בלי התייחסות לקייטרינג שמוגש לילדים בגנים ובבתי הספר⁹⁶.

22. החוק לפיקוח על איכות המזון, תקנות לפיקוח על המזון וחוזר מנכ"ל משרד החינוך מהווים יחד את השלם. שלם זה הגדיר באופן חד ערכי את הליך פתיחת מקום למכירת מזון בבתי הספר, מי אחראי על הנושא, מי השותפים הנדרשים לקחת חלק מקבלת ההחלטות לפתיחת מקום מהן זה בתחום בית הספר, אחריות הנותן שירות, המוצרים המותרים למכירה, פרסום המחירים ועוד.

⁹³ חוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה במוסדות חינוך, התשע"ד – 2014.

⁹⁴ הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות חינוך, הוראות קבע – תשע"ו/א8 – 2.2.90.

⁹⁵ תקנות לפיקוח על איכות המזון ותזונה נכונה במוסדות חינוך, התשע"ט – 2018.

⁹⁶ תקנות לפיקוח על איכות המזון ותזונה נכונה במוסדות חינוך, התשע"ט – 2018.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

23. המזון והשתייה המוצעים בקפיטריות, במזנונים ובמכונות לממכר מזון, משמשים ארוחות לחלק מהילדים במשך שהותם במוסד החינוכי ולפיכך יש חשיבות להרכבם התזונתי.
24. במסגרת הבדיקה נבדקו :

א. בבית ספר המשותף

1. קפיטריה שנמצאת במתחם מפגשון חטיבה עליונה.
2. קפטריית הורים (לא נבדקה בתכולת הביקורת).

ב. בית ספר גלים

1. קפיטריה שנמצאת במתחם אולם תרבות.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
ניר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

פרק ג' – בית ספר משותף

25. בית הספר המשותף משמש כבית ספר על יסודי (חטיבת ביניים ותיכון) לילדי חוף הכרמל, פרט לכך, בבית הספר קיים המוסד לחינוך מיוחד (בית ספר 'יחד'). ככלל, בבית הספר לומדים ילדים מהקיבוצים והמושבים השוכנים בחלקה הדרומי של המועצה וילדים נוספים מחוץ לגבולות המועצה.

26. הביקורת במסגרת בדיקתה בחנה האם המזון/ קיוסק למכירת מזון בבית הספר המשותף עומד בהוראות ובכללים כפי שמוגדרים בחוק, בתקנות ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים. כמו כן, ערכה הביקורת סיור במקום מכירת המזון על מנת לבחון את הליך מכירת המזון בזמן אמת.

הליך תכנון והבקרה על מכירת מזון בבתי הספר

27. חוזר מנכ"ל משרד החינוך מרכז את המדיניות, ההנחיות וההוראות בנושאים של חינוך לתזונה נכונה, התארגנות להזנה, נוהלי ההתקשרות עם ספקי הזנה, ההרכב התזונתי של הארוחות ומכירת מזון ושתייה במכוונות אוטומטיות, במזנונים, בקפיטריות ובקיוסקים. כמו כן החוזר מפרט את סוגי המזון והמשקאות שאסור לספק ולמכור במוסדות החינוך - בדגש מיוחד על ההימנעות ממזונות עתירי סוכר ו/או שומן ומ"מזון מהיר"⁹⁷.

28. מכירת מזון במוסדות החינוך (מזון/קפיטריה/קיוסק) מאפשר לשוהים בבית הספר לקנות מזון או שתיה במהלך שהותם במוסד החינוכי. מקום זה קיבל משמעות רבה יותר במועד בו הוחלט על יום לימודים ארוך, כך שתלמידי בית הספר וצוות ההוראה של בתי הספר שוהים במקום שעות רבות.

29. בתקנות ובחוזר מנכ"ל משרד החינוך הוגדר, כי יש לקיים הליך סדור ומובנה על מנת לפתוח או להמשיך ולהפעיל מקום מהן זה קפיטריה/קיוסק/מזנון בתוך כותלי בית הספר.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

⁹⁷ הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות חינוך, הוראות קבע – תשע"ו/8 א 2.2.90, סעיף 11.1.א.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
ניר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

30. בסעיף 11.1 (א) בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נקבע כי "הנהלת המוסד החינוכי, הורי התלמידים והרשות המקומית או בעלות המוסד החינוכי יגיעו להחלטה משותפת על מכירת מזון ומשקאות בשטח המוסד החינוכי"⁹⁸.

31. כתוצאה מהחלטה זו ובמידה ויוחלט על הרצון לפתוח במוסד החינוכי מקום למכירת מזון ומשקאות, על המוסד החינוכי לבצע מכרז כדין לבחירת ספק לביצוע המכירה כאמור.

32. ברור הדבר, כי כחלק מהתנאים הנדרשים במכרז, פרט לנושאים החשובים בעיני המוסד החינוכי, הם עמידה בכל התנאים המוגדרים בחוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה במוסדות חינוך, תשע"ד-2014, בתקנות ובחוזר מנכ"ל משרד החינוך.

33. במסגרת הבדיקה עלה כי מכרז וההסכם שנכתב לאורו בוצע בשנת 2016. במסגרת ההסכם הוגדרו מספר נושאים ובהם: מיקום הקפטריה במוסד החינוכי, תקופת ההסכם (עד 3 שנים – קרי עד 2019), גובה תשלום המפעיל למוסד החינוכי, שעות ההפעלה, אחריות המפעיל להמצאת תעודת כשרות, השגת כל הרישיונות וההתרים הנדרשים על פי דין לשימוש במבנה והפעלתו, סיכום מהם המוצרים הנמכרים והמחירים בהם נמכרים, חובת הספק לפרסם את מבחר המוצרים הנמכרים והמחירים כפי שאושרו על ידי המוסד החינוכי, ביטוחים ועוד.

34. הביקורת מצאה, כי:

לא בוצע מפגש בארבע השנים האחרונות, באשר להחלטה להפעיל קפיטריה בבית הספר (מאז נכנסה ההנהלה החדשה לתפקידה), בהשתתפות הנהלת בית הספר, הורי התלמידים והרשות ובאשר למוצרים אשר ימכרו בקפיטריה של בית הספר.

35. הביקורת מצאה, כי:

בהנהלת בית הספר הנוכחית מוכרים רק חלק מהתכנים הקיימים בחוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה במוסדות חינוך, בתקנות ובחוזר מנכ"ל.

⁹⁸ הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות חינוך, הוראות קבע – תשע"ו/א8 2.2.90, סעיף 11.1 א, עמוד 15.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

36. מהתייחסות המבוקרים לטיוטת דוח הביקורת נמסר, כי כחלק מההכנות לקראת שנת הלימודים תשפ"ג, יבוצע מפגש בהובלת בית הספר ובהשתתפות הנהגת ההורים והתלמידים לקבלת החלטה משותפת באשר למכירת מזון ומשקאות בשטח המוסד החינוכי (קפיטריה).

37. הביקורת מצאה, כי:

א. לא בוצע מכרז באשר לבחירת ספק מזון למכירה בקפיטריה בבית הספר מאז 2016 (הספק הנוכחי מפעיל את הקפיטריה כבר מעל ל – 8 שנים).

ב. לא נכללו במכרז שבוצע בשנת 2016 התקנות וחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא, היות והם טרם נכנסו לתוקף במועד ביצוע המכרז.

ג. קיים הסכם התקשרות משנת 2019 אשר אינו מכיל כלל את התכנים הנדרשים ועוסק בשיפוץ ואחזקת מקום המכירה, הציוד שנדרש להיות בו ועקרונות כלליים למכירת מזון.

38. מהתייחסות המבוקרים לטיוטת דוח הביקורת נמסר, כי לקראת שנת הלימודים תשפ"ג, יבוצע הליך מכרזי לבחירת ספק מזון לקפיטריה בהתאם לתקנות לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה במוסדות חינוך ולחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא (כל זאת בתנאי שההחלטה בשיח של בית הספר וההורים תהיה לפתוח קפיטריה בבית הספר).

39. בנוסף בסעיף 11.1 (ב) בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מוגדר כי, "ההחלטה

המשותפת כאמור לעיל תכלול קביעה של אמצעי המכירה – מזון, קיוסק, קפיטריה או מכונות אוטומטיות לממכר מזון ומשקאות – וכן את הרכב המזון ושל המחירים על פי דין. זאת בתנאי שיעמדו בדרישות התפריט והרכב המזון בחוזר זה ובתקנות החוק, וכן שיקבע אחראי שאינו עובד הוראה על פעילות הספק"⁹⁹.

40. במסגרת ההסכם שנחתם בשנת 2016 בין בית הספר לספק נקבע מה המוצרים שימכרו בקפיטריה ומהם המחירים לכל מוצר ומוצר.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

⁹⁹ הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות חינוך, הוראות קבע – תשע"ו/8, 2.2.90, סעיף 11.1.1, עמוד 15.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

41. הביקורת מצאה, כי:

לא קיימת הלימה בין המוצרים ומחירי המוצרים המוגדרים בהסכם לאלו הנמכרים בפועל.

42. עוד הוגדר בחוזר מנכ"ל משרד החינוך בסעיף 11.1 (ה), כי "אחראי מכירת המזון יקפיד שהרכב המזון והשתיה הנמכרים במוסד או המובאים יהיו על פי ההנחיות כאמור ועל פי כל דין, וכי יוקפד על הרכב המזון והמחירים שהם על פי דין"¹⁰⁰.

43. הביקורת מצאה, כי:

לא נקבע אחראי שאינו עובד הוראה אשר תפקידו לבצע בקרה על פעילות הספק ולכן גם לא בוצעו הפעולות הנדרשות כגון בחינת הרכב המזון המחירים ועוד.

44. מהתייחסות המבוקרים לטיוטת דוח הביקורת נמסר, כי מנהל בית הספר מינה כאחראי לבקרה על פעילות הספק את המנהל האדמיניסטרטיבי של בית הספר.

45. בתקנות לפיקוח על איכות המזון בסעיף 5 (א) מוגדר כי מנהל המוסד החינוכי יקבל מידי הספק הצהרה כי המזון המסופק או הנמכר עומד בדרישות החוק. בתחילת כל שנת לימודים יעביר מנהל המוסד החינוכי לנציג ההורים ולנציג מועצת תלמידים העתק של ההצהרות כפי שניתנו על ידי הספק¹⁰¹.

46. בתקנות לפיקוח על איכות המזון בסעיף 5 (ג) מוגדר כי קיימת החובה על מנהל מוסד החינוך לפרסם את הפירוט כאמור בתקנת משנה (א) באתר האינטרנט של מוסד החינוך, אם קיים אתר אינטרנט למוסד החינוך¹⁰².

¹⁰⁰ הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות חינוך, הוראות קבע – תשע"ו/82.2.90, סעיף 11.1.ה, עמוד 15.
¹⁰¹ הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות חינוך, הוראות קבע – תשע"ו/82.2.90, סעיף 12.2, א ו – ג' עמוד 18.
¹⁰² תקנות לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה במוסדות חינוך, תשע"ט – 2018, סעיף 5, ג', עמוד 3.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
ניר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

47. הביקורת מצאה, כי:

לא בוצעו הפעולות הנדרשות בשל אי הכרת החוק, התקנות וחוזר מנכ"ל משרד החינוך באשר לחובה הקיימת בה נדרש:

א. הספק - לנפק הצהרה לבית הספר ואת החובה של בית הספר להעבירה לנציג ההורים.

ב. המוסד החינוכי - לפרסם באתר האינטרנט את פירוט המזונות המוצעים למכירה במוסד החינוכי.

48. באשר לאמצעי המחזור קבע חוזר מנכ"ל משרד החינוך בסעיף 11.1(ו), ש"במסגרת ההתקשרות עם מפעיל אמצעי המכירה יש לכוון הצבה של מכלים לאיסוף בקבוקים למחזור במתחם בית הספר"¹⁰³.

49. הביקורת מצאה, כי:

לא קיים בהסכם החתום בין המוסד החינוכי לספק את חובת הספק להעמיד מכלים לאיסוף בקבוקים במתחם בית הספר.

50. יחד עם זאת, ולמרות שתכולה זו לא נמצאת בהסכם ההתקשרות בין המוסד החינוכי לספק, לדברי הספק לא קיים הצורך בכך, היות והמועצה והמוסד החינוכי העמידו כלי קיבול למחזור בסמיכות למקום המכירה.

מכירת מזון בבתי הספר

51. בתקנות לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה במוסדות חינוך בסעיף 11.1(ו), הוגדר כי מוכר מזון במוסד חינוך לא ימכור בתחום מוסד החינוך מזון שהוא אחד מאלה:

א. מזון אסור לפי טור א' בטבלה שבתוספת;

ב. מזון המסומן בסמל מזון אדום לפי תקנות סימון תזונתי.

52. בהלימה לכך, במסגרת חוזר מנכ"ל משרד החינוך בסעיף 11.1.2 (ד, ו), מוגדר מהם המוצרים האסורים למכירה במוסד חינוכי.

53. במסגרת הבדיקה הפיזית שבוצעה בקפריה של בית הספר על ידי צוות הביקורת, נבחן האם המוצרים הנמכרים בקפריה תואמים ובהלימה למוגדר בתקנות לפיקוח על איכות המזון ובחוזר מנכ"ל משרד החינוך.

¹⁰³ הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות חינוך, הוראות קבע – תשע"ו/א8, 2.2.90, סעיף 1.1.11, עמוד 15.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

54. הבדיקה העלתה כי במקום נמכרים מספר מוצרי מזון ובהם: קוסקוס ומרק ירקות, שניצלונים אפויים בתנור, קציצות (מוכנות) ברוטב, טוסטים (עם גבינה צהובה) סנדוויצ'ים עם תוספות הניתנות לבחירה ובהם חומוס, סלט ירקות, זיתים ועוד. כמו כן, מוצרי השתיה הנמכרים הינם מים, מים בטעמים שונים, סודה ומיץ לימון ממתקן.

55. **הביקורת מצאה, כי:**

מירב המוצרים הנמכרים במקום עומדים בקריטריונים כפי שמוגדרים בחוק, בתקנות ובחוזר מנכ"ל משרד החינוך.

56. יחד עם זאת, מבדיקה בקפידה עלה כי במקום נמכרים גם מוצרים אשר חוזר מנכ"ל משרד החינוך אוסר על מכירתם, כפי שיוצג מטה.

57. בחוזר מנכ"ל משרד החינוך בסעיף 11, 2 (ג) מוגדר כי מותר למכור כריכים, לחמניות או פיתות מקמח מלא.

58. **הביקורת מצאה, כי:**

בניגוד למוגדר בתקנות ובחוזר מנכ"ל משרד החינוך הלחמניות הנמכרות במוסד החינוכי הינם לחמניות מקמח חיטה רגיל.



59. בחוזר מנכ"ל משרד החינוך בסעיף 11, 2 (ג) מוגדר כי מותר למכור גבינה וגבינה צהובה עד 9% שומן.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

60. הביקורת מצאה, כי:

בניגוד למוגדר בתקנות ובחוזר מנכ"ל משרד החינוך בקפטריה נמכרת גבינה שגובה השומן בה עומד על 27%.



61. בחוזר מנכ"ל משרד החינוך בסעיף 11, 2 (ד) מוגדר כי אסורה המכירה של מיני מאפים העשירים בשומן כגון בורקסים, גחון ועוד.

62. הביקורת מצאה, כי:

בניגוד למוגדר בתקנות ובחוזר מנכ"ל משרד החינוך בקפטריה מתבצע ממכר של בורקסים.



63. בחוזר מנכ"ל משרד החינוך בסעיף 11, 2 (ה) מוגדר כי המשקאות מותרים למכירה, לאספקה או להגשה הם מים וחלב בלבד. בנוסף המשקאות האסורים הם שתייה מתוקה, מיצים, משקאות דיאטטיים, ברד ומשקאות אנרגיה.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
ניר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

64. הביקורת מצאה, כי:

בניגוד למוגדר בתקנות ובחוזר מנכ"ל משרד החינוך בקפטריה נמכרים מים בטעמים שונים ומיץ לימון ממכונה.



65. הביקורת מצאה, כי:

חלק מהמוצרים הנמכרים במקום אינם עומדים בהגדרות ומכילים סוכרים, שומנים, נתרן וכו' הגבוהים מהמוגדרים בתקנות ואינם מורשים למכירה במוסדות החינוך.

66. מהתייחסות המבוקרים לטיטת דוח הביקורת נמסר, כי לאור מינוי המנהל האדמיניסטרטיבי של בית הספר כאחראי לביצוע בקרה על פעולת הספק, תבוצע בקרה עיתית גם בנושא המוצרים הנמכרים בקפטריה והעמידה שלהם בתקנות לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה במוסדות חינוך ולחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא.

67. חוזר מנכ"ל משרד החינוך הכיל את הצורך בפרסום כלל המוצרים והמרכיבים התזונתיים שלו כתנאי להפעלת המקום. חוזר המנכ"ל בסעיף 12.1 קבע כי: על ספק המזון או על הגורם המספק או המוכר מזון במוסד החינוכי, בתמורה או שלא בתמורה, לפרסם את הרכב המזון ואת ערכו התזונתי, כמפורט להלן:

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

א. מזון המוגש במסגרת הזנה מאורגנת

על הספק לפרסם את הרכב המזון ואת ערכו התזונתי: עליו להעביר מידע זה לרשות המקומית ולמנהל המוסד החינוכי כדי שהמנהל יעביר את המידע להורים.

ב. מזון המיועד למכירה בקיוסקים, במזנון או במכונות אוטומטיות למכירת מזון או שתייה על הספק או על מפעיל הקיוסק, המזנון והמכונה האוטומטית לפרסם את הרכב המזון ואת ערכו התזונתי על גבי שילוט בולט, בצורה ברורה ובהירה, במקום נגיש לתלמידים, כדי לאפשר להם לעיין במפרט בעת רכישת המזון.

68. הביקורת מצאה, כי:

לא קיים בנמצא פרסום הרכב המזון וערכו התזונתי.

רישיון עסק

69. בסעיף 11.2(א) במנכ"ל משרד החינוך העוסק בהזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך (2016) הוגדר כי "כל מזנון, קפיטריה או קיוסק במוסד החינוכי חייבים ברישיון עסק תקף מהרשות המקומית ויעמדו תחת הפיקוח הנדרש על פי דין¹⁰⁴.

70. בהסכם ההתקשרות שנחתם בשנת 2016 בין המוסד החינוכי לבין הספק הוגדר בסעיף 10.4 כי באחריות הספק להשיג את כל הרישיונות וההתרים הנדרשים על פי דין לשימוש במבנה ולהפעלת המזנון¹⁰⁵.

71. תהליך קבלת רישיון העסק כולל בתוכו מספר מרכיבים ובהם:

- חתימה על הצהרה לחידוש שלא בוצעו שינויים בתוכנית המאושרת.
- תשלום אגרה.
- עמידה בדרישות וקבלת אישורים מהגורמים הרלוונטיים.
- קבלת רישיון עסק.

¹⁰⁴ הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות חינוך, הוראות קבע – תשע"ו/א 8.2.20, סעיף 2, 11, 2, א, עמוד 16.
¹⁰⁵ הסכם הפעלה, הפעלת מזנון בבית הספר המשותף על ידי הספק, 2016.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

72. ראשית דבר חשוב לציין כי בשנת 2019 מכירת המזון בבית הספר בוצעה כאשר למקום רישיון עסק בתוקף. אך בשל מגפת הקורונה וסגירה של המקום, בשנת 2020 הספק לא חידש את רישיון העסק באופן אוטומטי אלה המתין להחלטות באשר לסבירות הפעלת מזון במקום בשנת הלימודים 2021/22.

73. הספק (סקול קפה בע"מ) כבר בחודש אוגוסט שנת 2021 פנה למועצה להסדרת רישיון העסק. הספק נמצא בשלבים האחרונים של התהליך ורישיון העסק יונפק בתקופה הקרובה.

74. הביקורת מצאה, כי:

הקפטריה בבית הספר פועלת ללא רישיון עסק בתוקף, אך יחד עם זאת הספק נמצא בשלבים אחרונים של התהליך (כל זאת בתנאי שיהיה הסכם התקשרות בתוקף).

כשרות

75. בסעיף 11.2(א) בחוזר מנכ"ל משרד החינוך העוסק בהזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך (2016) הגדיר כי "כל מזון, קפיטריה או קיוסק **חייבים בתעודת כשרות** מהגורם המוסמך כנדרש בחוק איסור הונאה בכשרות. כל זאת באחריות אחראי מכירת המזון"¹⁰⁶.

76. קבלת תעודת כשרות כולל בתוכו את התהליכים הבאים:

א. בעל המקום/מפעיל העסק (ספק) נדרש להגיש בקשה למחלקת הרבנות של המועצה/מועצה דתית (בעתלית) בבקשה לקבל תעודת כשרות.

ב. הגוף האחראי (מחלקת הרבנות של המועצה/מועצה דתית - בעתלית) נדרש להגיע למקום העסק, להגדיר את התנאים הנדרשים, לתת דגשים לתפעול (הפרדה בין בשר לחלב, כללים לפעילות, סגירה בשבת ועוד). בין שאר התנאים על מפעיל העסק/ספק להעסיק משגיח כשרות באחוזי משרה כפי שיונחה.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

¹⁰⁶ הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות חינוך, הוראות קבע – תשע"ו/82.2.90, סעיף 2, 11, א, עמוד 16.
דאר נע חוף הכרמל 30860, טלפון : 04-8136267, פקס : 04-8136303



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

77. לדברי המנהל האדמיניסטרטיבי של בית הספר, הוא המתין לכניסתם של החוקים והתקנות החדשות ובכך יוכל להוזיל את עלות העסקת משגיח הכשרות. לטענתו, עלות העסקת משגיח כשרות מטעם הרבנות לא סבירה.

78. הביקורת מצאה, כי:

נכון למועד הביקורת לא קיימת לקפיטריה הפועלת בבית הספר תעודת כשרות.

79. מסיכום הממצאים באשר לבית הספר המשותף עולה, כי:

- א. חוזה התקשרות בין בית הספר המשותף לספק המפעיל את הקפיטריה לא בוצע במכרז, אינו תקין ולא מכיל את הנדבכים הנדרשים המוגדרים בתקנות ובחוזר מנכ"ל משרד החינוך.
- ב. הנהלת בית הספר המשותף הנוכחית לא מכירה לעומק את הכללים והתקנות באשר להפעלת קפיטריה/ מזנון במוסד חינוכי.
- ג. חלק מהמוצרים הנמכרים בקפיטריה בבית הספר המשותף אינם עומדים בכללים כפי שמופיעים בחוק, בתקנות ובחוזר מנכ"ל משרד החינוך.
- ד. הקפיטריה פועלת ללא רישיון עסק וללא תעודת כשרות.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

פרק ד' – בית ספר גלים

80. בית ספר תיכון אזורי 'גלים' (זי- י"ב) – קולט את תלמידי היישובים הצפוניים של המועצה האזורית 'חוף הכרמל' ואת חניכי הפנימייה שבכפר. במהלך השנים האחרונות בית הספר נמצא בתהליך צמיחה וגידול- כיום מעל ל – 1651.

81. במקום קיימת פנימייה חינוכית הקולטת חניכים ממגוון אוכלוסיות מרחבי הארץ, וותיקים, עולים חדשים ובני עולים מחבר העמים ומאתיופיה, בני העדה הדרוזית ואחרים, הזקוקים והמבקשים להתחנך מחוץ לביתם. כיום הפנימייה מונה כ - 240 חניכים.

82. הביקורת במסגרת בדיקתה בחנה האם הפעלת מזון/ קיוסק ומכירת מזון בבתי הספר גלים עומד בהוראות ובכללים כפי שמוגדרים בחוק, בתקנות ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים. כמו כן, ערכה הביקורת סיור במקום המכירה על מנת לבחון את ביצוע מכירת המזון בזמן אמת.

הליך תכנון והבקרה על מכירת מזון בבתי הספר

83. חוזר מנכ"ל משרד החינוך מרכז את המדיניות, ההנחיות וההוראות בנושאים של חינוך לתזונה נכונה, התארגנות להזנה, נוהלי ההתקשרות עם ספקי הזנה, ההרכב התזונתי של הארוחות ומכירת מזון ושתייה במכוניות אוטומטיות, במזנונים, בקפיטריות ובקיוסקים. כמו כן החוזר מפרט את סוגי המזון והמשקאות שאסור לספק ולמכור במוסדות החינוך - בדגש מיוחד על ההימנעות ממזונות עתירי סוכר ו/או שומן ומ"מזון מהיר"¹⁰⁷.

84. מכירת מזון במוסדות החינוך (מזנון/קפיטריה/קיוסק) מאפשר לשהים בבית הספר לקנות מזון או שתיה במהלך שהותם במוסד החינוכי. מקום זה קיבל משמעות רבה יותר במועד בו הוחלט על יום לימודים ארוך, כך שתלמידי בית הספר וצוות ההוראה של בתי הספר שוהים במקום שעות רבות.

85. בתקנות ובחוזר מנכ"ל משרד החינוך הוגדר, כי יש לקיים הליך סדור ומובנה על מנת לפתוח או להמשיך ולהפעיל מקום מהן זה קפיטריה/קיוסק/מזנון בתוך כותלי בית הספר.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

¹⁰⁷ הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות חינוך, הוראות קבע – תשע"ו/א 8/2.2.90, סעיף 11.1.א.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

86. בסעיף 11.1 (א) בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נקבע כי "הנהלת המוסד החינוכי, הורי התלמידים והרשות המקומית או בעלות המוסד החינוכי יגיעו להחלטה משותפת על מכירת מזון ומשקאות בשטח המוסד החינוכי"¹⁰⁸.

87. לדברי המנהל האדמיניסטרטיבי של הכפר והמוסד החינוכי עד לפני מספר שנים מכירת המזון במוסד החינוכי התבצעה באמצעות ספק אשר פעל מעגלה ניידת קטנה. לאור מפגש שבוצע בין הנהלת הכפר, בית הספר ולבקשת ההורים סוכם, כי הקפיטריה תקבל מבנה קבע במוסד החינוכי כך שמקום המכירה יגדל ויתן מענה טוב יותר לתלמידים.

88. הביקורת מצאה, כי:

לא נמצא מסמך סיכום לישיבה שהתנהלה שלאורה נפתחה הקפיטריה במקום בו היא פועלת כיום.

89. כתוצאה מהחלטה זו ובמידה ויוחלט על הרצון לפתוח במוסד החינוכי מקום למכירת מזון ומשקעות, על המוסד החינוכי לבצע מכרז כדין לבחירת ספק לביצוע המכירה כאמור.

90. ברור הדבר, כי כחלק מהתנאים הנדרשים במכרז, פרט לנושאים החשובים בעיני המוסד החינוכי, הם עמידה בכל התנאים המוגדרים בחוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה במוסדות חינוך, תשע"ד-2014, בתקנות ובחוזר מנכ"ל.

91. בנוסף בסעיף 11.1 (ב) בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מוגדר כי, "ההחלטה

המשותפת כאמור לעיל תכלול קביעה של אמצעי המכירה – מזון, קיוסק, קפיטריה או מכוונות אוטומטיות לממכר מזון ומשקאות – וכן את הרכב המזון ושל המחירים על פי דין. זאת בתנאי שיעמדו בדרישות התפריט והרכב המזון בחוזר זה ובתקנות החוק, וכן שיקבע אחראי שאינו עובד הוראה על פעילות הספק"¹⁰⁹.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

¹⁰⁸ הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות חינוך, הוראות קבע – תשע"ו/א 8/2.2.90, סעיף 11.1.א, עמוד 15.
¹⁰⁹ הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות חינוך, הוראות קבע – תשע"ו/א 8/2.2.90, סעיף 11.1.ב, עמוד 15.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

92. במסגרת הבדיקה עלה כי מכרז וההסכם שנכתב לאורו בוצע ביולי 2019. במסגרת ההסכם הוגדרו מספר נושאים ובהם: מיקום הקפטריה במוסד החינוכי, תקופת ההסכם (עד 4 שנים – קרי עד 2023), שעות ההפעלה, אחריות המפעיל להמצאת תעודת כשרות ורישיון עסק, סיכום מהם המוצרים הנמכרים (לא הוגדרו מחירים למוצרים), חובת הספק להעמיד תפריט העומד בחוזר מנכ"ל משרד החינוך 4/2016 (מכירת מזון בבתי הספר), תחזוקה והפעלת המקום, הצבת פחים ושמירה על הניקיון, ביטוחים ועוד.

93. הביקורת מצאה לציין, כי:

- א. בוצע מכרז כדין באשר להפעלת קפיטריה במוסד החינוכי.
- ב. במסגרת ההסכם שנחתם נכלל גם חובתו של הספק לעמוד במוגדר בחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות חינוך 4/2016.

94. הביקורת מצאה, כי:

לא קיימת הלימה בין מפרט המוצרים המוגדרים בהסכם שנחתם בשנת 2019 בין בית הספר לספק לבין המוצרים הנמכרים בפועל.

95. עוד הוגדר בחוזר מנכ"ל משרד החינוך בסעיף 11.1 (ה), כי "אחראי מכירת המזון יקפיד שהרכב המזון והשתיה הנמכרים במוסד או המובאים יהיו על פי ההנחיות כאמור ועל פי כל דין, וכי יוקפד על הרכב המזון והמחירים שהם על פי דין"¹¹⁰.

96. הביקורת מצאה, כי:

לא נקבע אחראי שאינו עובד הוראה אשר תפקידו לבצע בקרה על פעילות הספק ולכן גם לא בוצעו הפעולות הנדרשות כגון בחינת הרכב המזון, המחירים ועוד.

97. מהתייחסות המבוקרים לטיטת דוח הביקורת נמסר, כי מנהלת בית הספר תפנה ליושב ראש וועד ההורים על מנת שיקבעו נציג מטעמם שימונה לאחראי מכירת מזון בבית הספר.

¹¹⁰ הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות חינוך, הוראות קבע – תשע"ו/א 82.2.90, סעיף 11.1.ה, עמוד 15.
דאר נע חוף הכרמל 30860, טלפון : 04-8136267, פקס : 04-8136303



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

98. בתקנות לפיקוח על איכות המזון בסעיף 5 (א) מוגדר כי מנהל המוסד החינוכי **יקבל מידי הספק הצהרה כי המזון המסופק או הנמכר עומד בדרישות החוק**. בתחילת כל שנת לימודים יעביר מנהל המוסד החינוכי לנציג ההורים ולנציג מועצת תלמידים העתק של ההצהרות כפי שניתנו על ידי הספק¹¹¹.

99. בתקנות לפיקוח על איכות המזון בסעיף 5 (ג) מוגדר כי קיימת החובה על מנהל מוסד החינוך לפרסם את הפירוט כאמור בתקנת משנה (א) באתר האינטרנט של מוסד החינוך, אם קיים אתר אינטרנט למוסד החינוך¹¹².

100. הביקורת מצאה, כי:

לא בוצעו הפעולות הנדרשות בשל אי הכרתם של החוק, התקנות וחוזר מנכ"ל משרד החינוך באשר לחובה הקיימת בה נדרש:

א. הספק - לנפק הצהרה לבית הספר ואת החובה של בית הספר להעבירה לנציג ההורים.

ב. המוסד החינוכי - לפרסם באתר האינטרנט את פירוט המזונות המוצעים למכירה במוסד החינוכי.

101. באשר לאמצעי המחזור קבע חוזר מנכ"ל משרד החינוך בסעיף 11.1(ו), ש"במסגרת ההתקשרות עם מפעיל אמצעי המכירה יש לכוון הצבה של מכלים לאיסוף בקבוקים למחזור במתחם בית הספר"¹¹³.

102. הביקורת מצאה, כי:

לא קיים בהסכם החתום בין המוסד החינוכי לספק את חובת הספק להעמיד מכלים לאיסוף בקבוקים במתחם בית הספר. יחד עם זאת קיים בהסכם את חובתו להעמיד פחים ולשמור על ניקיון המקום.

103. מהתייחסות המבוקרים לטיטת דוח הביקורת נמסר, כי מנהלת בית הספר תפנה לשחר ירוק על מנת לקבל מתקני מחזור לבקבוקים ולהניחם במקומות הנדרשים.

¹¹¹ הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות חינוך, הוראות קבע – תשע"ו/8א 2.2.90, סעיף 2, 12, 1 – ג' עמוד 18.

¹¹² תקנות לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה במוסדות חינוך, תשע"ט – 2018, סעיף 5, ג', עמוד 3.

¹¹³ הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות חינוך, הוראות קבע – תשע"ו/8א 2.2.90, סעיף 1.11, ג', עמוד 15.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

מכירת מזון בבתי בספר

104. בתקנות לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה במוסדות חינוך בסעיף 11.1 (ו), הוגדר כי מוכר מזון במוסד חינוך לא ימכור בתחום מוסד החינוך מזון שהוא אחד מאלה :

א. מזון אסור לפי טור א' בטבלה שבתוספת ;

ב. מזון המסומן בסמל מזון אדום לפי תקנות סימון תזונתי.

105. בהלימה לכך, במסגרת חוזר מנכ"ל משרד החינוך בסעיף 11.2 (ד, ו), מוגדר מהם המוצרים האסורים למכירה במוסד חינוכי.

106. במסגרת הבדיקה הפיזית שבוצעה בקפוטריה של בית הספר על ידי צוות הביקורת, נבחן האם המוצרים הנמכרים בקפוטריה תואמים ובהלימה למוגדר בתקנות לפיקוח על איכות המזון, בחוזר מנכ"ל משרד החינוך ובהסכם שנחתם בין המוסד החינוכי לספק.

107. הבדיקה העלתה במקום נמכרים מספר מוצרי מזון ובהם : קוסקוס ומרק ירקות, פסטה ברוטב, טוסטים (עם גבינה צהובה), כריכים במילוי טונה/חביתה/בולגרית ועוד, בורקסים, עוגות, מאפים מתוקים, דברי מתיקה (שוקולדים ממינים שונים, סוכריות, וופלים ועוד), חטיפים (במבה, אפרופו, תפוציפס, דוריטוס ועוד). כמו כן, מוצרי השתיה הנמכרים הינם מים, מים בטעמים שונים, פחיות שתיה מוגזות (קולה, פנטה, ספירנג ועוד), ברד ועוד.

108. בחוזר מנכ"ל משרד החינוך בסעיף 11.2 (ג) מוגדר כי מותר למכור כריכים, לחמניות או פיתות מקמח מלא.

109. הביקורת מצאה, כי :

בניגוד למוגדר בתקנות ובחוזר מנכ"ל משרד החינוך הלחמניות הנמכרות במוסד החינוכי חלקם לחמניות מקמח חיטה רגיל.



דאר נע חוף הכרמל 30860, טלפון : 04-8136267, פקס : 04-8136303

E – mail: coshlomo@hcarmel.org.il

www.hof-hacarmel.co.il

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

110. בחוזר מנכ"ל משרד החינוך בסעיף 11, 2 (ד) מוגדר כי אסורה המכירה של מיני מאפים העשירים בשומן כגון בורקסים, גחון ועוד.

111. הביקורת מצאה, כי:

בניגוד למוגדר בתקנות ובחוזר מנכ"ל משרד החינוך בקפטריה מתבצע ממכר של בורקסים/ מיני מאפה (קרואסונים/ רוגלך/ גביניות ועוד).



112. בתוספת לתקנה 2 בתקנות לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה במוסדות חינוך סעיף 13 ובחוזר מנכ"ל משרד החינוך בסעיף 11, 2 (ד) מוגדר, כי אסורה מכירה של ממתקים ובכלל זה – גומי לעיסה, מיני סוכריות (לרבות סוכריות גומי או סוכריות ג'לי), שוקולד וחטיפי שוקולד.

113. הביקורת מצאה, כי:

בניגוד למוגדר בתקנות ישנו מבחר רב של דברי מתיקה ושוקולדים לסוגיהם למכירה בקפיטריה.



בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

דאר נע חוף הכרמל 30860, טלפון : 04-8136267, פקס : 04-8136303

E – mail: coshlomo@hcarmel.org.il

www.hof-hacarmel.co.il



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

114. בחוזר מנכ"ל משרד החינוך בסעיף 11, 2 (ה) מוגדר כי המשקאות מותרים למכירה, לאספקה או להגשה הם מים וחלב בלבד. בנוסף המשקאות האסורים הם שתייה מתוקה, מיצים, משקאות דיאטטיים, ברד ומשקאות אנרגיה.

115. הביקורת מצאה, כי:

בניגוד למוגדר בתקנות ובחוזר מנכ"ל משרד החינוך, בקפטריה נמכרים מים בטעמים שונים, שתיה מוגזת וממותקת (קולה/פנטה/ ספירנג ועוד). כמו כן, נמכר במקום משקה מסוג ברד.



116. הביקורת מצאה, כי:

חלק משמעותי מהמוצרים הנמכרים במקום אינם עומדים בהגדרות התקנות וחוזר מנכ"ל משרד החינוך ומכילים סוכרים, שומנים, נתרן וכו' הגבוהים מהמוגדרים בתקנות ואינם מורשים למכירה במוסדות החינוך.

117. בתקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים לבתי אוכל) מוגדר, כי חדרי הקירור והמקררים יהיו מצוידים במדי חום אינדקטורי¹¹⁴.

118. הביקורת מצאה לציין, כי:

במקררים בקפטריה במוסד החינוכי גלים מצוידים במדי חום אינדקטורי.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

¹¹⁴ תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים לבתי אוכל), התשמ"ג – 1983, עמוד 7.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

119. כמו כן מוגדר בתקנות:

- א. מזון בלתי מוקפא, המהווה קרקע נוחה לריבוי חיידקים יוחזק בטמפרטורה שלא תעלה על 5 מעלות צלזיוס.
- ב. מזון מוקפא ובשר טחון גולמי יוחזק בטמפרטורה שלא תעלה על 18 מעלות צלזיוס מתחת לאפס¹¹⁵.
120. במסגרת הביקורת עלה, כי:

- א. במקרר בו נמצאו ביצים, גבינה בולגרית ועוד הטמפרטורה במקרר עמדה על 7+ מעלות.
- ב. במקפואים הנמצאים במקום עלה, כי:

1. מקפוא שהיו בו בצקים עמד על 12- מעלות צלזיוס.
2. מקפוא שהיו בו שקיות של סנפרוסט עמד על 10- מעלות צלזיוס.
3. מקפוא שהיו בו מתוקים עמד על 11- מעלות צלזיוס.
121. הביקורת מצאה, כי:

בניגוד למוגדר בתקנות, מדי הטמפרטורה במקפואים לא עמדו בדרישות, והציגו טמפרטורה גבוהה מהמותר ובכך המזון הנמכר עשוי לסכן את בריאות הרוכשים במקום.

122. מהתייחסות המבוקרים לטיטות דוח הביקורת נמסר, כי ספק המזון יזמן את הגורמים המקצועיים לבדיקה וכיול הטמפרטורה במקררים ולהעמידם בטמפרטורה הנדרשת.

123. בתקנות לפיקוח על איכות המזון בסעיף 7 (5) מוגדר כי, בין המוצרים האסורים למכירה קיימים גם המוצרים אבקות תיבול ותערובות תיבול, אבקות או תערובות המכילות תמציות תבלינים כהגדרתן בת"י 1359, ובכלל זה רטבים מוכנים, מיונז, קטשופ, רוטב סויה, חמאה ומרגרינה¹¹⁶.

124. במסגרת הביקורת עלה, כי בקפיתריה של בית הספר נמכרים כריכים אשר מכילים בתוכם גם את מרכיב המזון מיונז.

¹¹⁵ תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים לבתי אוכל), התשמ"ג – 1983, עמוד 12.

¹¹⁶ תקנות לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה במוסדות חינוך, תשע"ט – 2018, סעיף 5, ג', עמוד 3.
דאר נע חוף הכרמל 30860, טלפון : 04-8136267, פקס : 04-8136303



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

125. הביקורת מצאה, כי:

בניגוד למוגדר בתקנות, חלק מהכריכים הנמכרים בקפטריה מכילים מרכיבים האסורים למכירה.

126. חוזר מנכ"ל משרד החינוך הכיל את הצורך בפרסום כלל המוצרים והמרכיבים התזונתיים שלו כתנאי להפעלת המקום. חוזר המנכ"ל בסעיף 12.1 קבע כי: על ספק המזון או על הגורם המספק או המוכר מזון במוסד החינוכי, בתמורה או שלא בתמורה, לפרסם את הרכב המזון ואת ערכו התזונתי, כמפורט להלן:

א. מזון המוגש במסגרת הזנה מאורגנת

על הספק לפרסם את הרכב המזון ואת ערכו התזונתי: עליו להעביר מידע זה לרשות המקומית ולמנהל המוסד החינוכי כדי שהמנהל יעביר את המידע להורים.

ב. מזון המיועד למכירה בקיוסקים, במזנון או במכונות אוטומטיות למכירת מזון או שתייה על הספק או על מפעיל הקיוסק, המזנון והמכונה האוטומטית לפרסם את הרכב המזון ואת ערכו התזונתי על גבי שילוט בולט, בצורה ברורה ובהירה, במקום נגיש לתלמידים, כדי לאפשר להם לעיין במפרט בעת רכישת המזון.

127. הביקורת מצאה, כי:

לא קיים בנמצא פרסום הרכב המזון וערכו התזונתי.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
ניר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

רישיון עסק

128. בסעיף 11.2(א) במנכ"ל משרד החינוך העוסק בהזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך (2016) הוגדר כי "כל מזנון, קפיטריה או קיוסק במוסד החינוכי חייבים ברישיון עסק תקף מהרשות המקומית ויעמדו תחת הפיקוח הנדרש על פי דין¹¹⁷.

129. בהסכם ההתקשרות שנחתם בשנת 2019 בין המוסד החינוכי לבין הספק הוגדר בסעיף 4.6 כי 'באחריות הספק לבצע ולשאת בעצמו בכל העלויות הנדרשות לשם התאמת המבנה לדרישות הרשויות'¹¹⁸.

130. תהליך קבלת רישיון העסק כולל בתוכו מספר מרכיבים ובהם :

א. חתימה על הצהרה לחידוש שלא בוצעו שינויים בתוכנית המאושרת.

ב. תשלום אגרה.

ג. עמידה בדרישות וקבלת אישורים מהגורמים הרלוונטיים.

ד. קבלת רישיון עסק.

131. ראשית דבר חשוב לציין כי בשנת 2019 מכירת המזון בבית הספר בוצעה כאשר למקום רישיון עסק בתוקף. אך בשל מגפת הקורונה וסגירה של המקום בשנת 2020 הספק לא חידש את רישיון העסק באופן אוטומטי אלה המתין להחלטות באשר לסבירות הפעלת מזנון במקום בשנת הלימודים 2021/22.

132. הספק (לירן חדש) כבר בחודש אוגוסט שנת 2021 פנה למועצה להסדרת רישיון העסק. הספק נמצא בשלבים האחרונים של התהליך ורישיון העסק יונפק בתקופה הקרובה.

133. הביקורת מצאה, כי :

הקפטריה בבית הספר פועלת ללא רישיון עסק בתוקף, אך יחד עם זאת הספק נמצא בשלבים אחרונים של התהליך.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

¹¹⁷ הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות חינוך, הוראות קבע – תשע"ו/8א 2.2.90, סעיף 2, 11, 2, א, עמוד 16.
¹¹⁸ הסכם הפעלת קפיטריה חלבית בכפר הנוער גלים, 2019.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

כשרות

134. בסעיף 11.2(א) בחוזר מנכ"ל משרד החינוך העוסק בהזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך (2016) הגדיר כי "כל מזון, קפיטריה או קיוסק **חייבים בתעודת כשרות** מהגורם המוסמך כנדרש בחוק איסור הונאה בכשרות. כל זאת באחריות אחראי מכירת המזון"¹¹⁹.

135. קבלת תעודת כשרות כולל בתוכו את התהליכים הבאים :

א. בעל המקום/מפעיל העסק (ספק) נדרש להגיש בקשה למחלקת הרבנות של המועצה/מועצה דתית (בעתלית) בבקשה לקבל תעודת כשרות.

ב. הגוף האחראי (מחלקת הרבנות של המועצה/מועצה דתית - בעתלית) נדרש להגיע למקום העסק, להגדיר את התנאים הנדרשים, לתת דגשים לתפעול (הפרדה בין בשר לחלב, כללים לפעילות, סגירה בשבת ועוד). בין שאר התנאים על מפעיל העסק/ספק להעסיק משגיח כשרות באחוזי משרה כפי שיונחה.

136. בהסכם ההתקשרות בין בית הספר לספק הוגדר כי באחריות המפעיל עצמו לדאוג על חשבונו לתעודת הכשר¹²⁰.

137. הביקורת מצאה, כי:

נכון למועד הביקורת לא קיימת לקפיטריה הפועלת בבית הספר תעודת כשרות.

138. מהתייחסות המבוקרים לטיטת דוח הביקורת נמסר, כי ספק המזון יפעל אל מול הגורמים הנדרשים, יעמוד בתנאים שיוגדרו בכדי לקבל את תעודת ההכשר הנדרשת.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

¹¹⁹ הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות חינוך, הוראות קבע – תשע"ו/8א 2.2.90, סעיף 2, 11, 2, א, עמוד 16.

¹²⁰ הסכם הפעלת קפיטריה בכפר הנוער גלים, סעיף 4.4, עמוד 4.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

139. מסיכום הממצאים באשר לבית הספר גלים עולה, כי:

- א. קיים חוזה התקשרות בתוקף בין בית הספר גלים לספק המפעיל את הקפיטריה.
- ב. המוצרים הנמכרים בקפיטריה של בית הספר אינם תואמים את החתום בהסכם וגם לא את הכללים המופיעים בחוק, בתקנות ובחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא.
- ג. לא מבוצע פרסום של המוצרים הנמכרים, הרכבם ומחירם להורים ולתלמידים.
- ד. הקפיטריה פועלת ללא רישיון עסק וללא תעודת כשרות.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
ניר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

המלצות

אגף החינוך

1. לבצע בקרה עיתית על תחום מכירת מזון בבתי הספר העל יסודי.

בית ספר משותף

2. לקיים מפגש בהובלת בית הספר ובשיתוף הנהגת ההורים והתלמידים לצורך בחינת פתיחת מקום מכירת מזון ולדון במפגש בכל התכנים כפי שמופיעים בתקנות לפיקוח על המזון וחוזר מנכ"ל משרד החינוך (סעיף 34).
3. לקיים מכרז כדין לתחום בחירת ספק מזון למכירה בבית הספר, ולכלול בתוכו את כל המרכיבים כפי שמופיעים בתקנות לפיקוח על המזון וחוזר מנכ"ל משרד החינוך ובנוסף את כל הנושאים אשר חשובים לבית הספר (סעיף 37).
4. בית הספר ימנה אחראי מזון (שאינו עובד הוראה) שבודק את פעילות הספק ויודא כי הוא מבצע את פעולותיו בהתאם לתקנות לפיקוח על המזון וחוזר מנכ"ל משרד החינוך (סעיף 43).
5. לפעול ולוודא כי המזון הנמכר במקום עומד בתקנות לפיקוח על המזון וחוזר מנכ"ל משרד החינוך (סעיפים 58, 60, 62, 64, 65).
6. בית ספר יפרסם את הרכב המזון וערכו התזונתי כפי שמוגדר בתקנות לפיקוח על המזון וחוזר מנכ"ל משרד החינוך (סעיף 68).
7. בית הספר יודא כי המזון/קפיטריה פועל עם רישיון עסק ותעודת כשרות (סעיפים 74, 78).

בית ספר גלים

8. בית הספר ימנה אחראי מזון (שאינו עובד הוראה) שבודק את פעילות הספק ויודא כי הוא מבצע את פעולותיו בהתאם לתקנות לפיקוח על המזון וחוזר מנכ"ל משרד החינוך (סעיף 96).
9. לוודא שהמזון הנמכר בנקודת ממכר המזון תואם את תקנות לפיקוח על המזון וחוזר מנכ"ל משרד החינוך (סעיפים 109, 111, 113, 115, 116).
10. לפעול ולוודא כי המזון הנמכר במקום עומד בתקנות לפיקוח על המזון וחוזר מנכ"ל משרד החינוך (סעיף 121).

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

11. בית ספר יפרסם את הרכב המזון וערכו התזונתי כפי שמוגדר בתקנות לפיקוח על המזון וחוזר מנכ"ל משרד החינוך (סעיף 127).
12. בית הספר יודא כי המזון/קפיטריה פועל עם רישיון עסק ותעודת כשרות (סעיפים 133, 137).

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
ניר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל
מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

נספחים



2021

ביקורת מעקב בנושא מחלקת הנוער



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

תוכן עניינים

מבוא	152 – 153
ממצאים	154 – 174
פרק א' – רקע - החינוך הבילתי פורמאלי	154 - 157
פרק ב' - הסכמים וחוזים	87 – 167
פרק ג' – התנהלות תקציבית	168 – 174
המלצות	175
נספחים	176 - 183

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

דוח ביקורת מעקב - מחלקת הנוער

מבוא

1. חינוך חברתי, ערכי וקהילתי לבני נוער נועד לחזק את זיקתם של בני נוער לקהילה, לחברה ולמדינה, תוך כדי התנסות בתחומי עשייה כמו פעילות התנדבותית, סיוע לאוכלוסיות חלשות, פעילות והדרכה בתנועות נוער ופעילות ציבורית.
2. על פי חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, משרד החינוך הוא הגוף הממונה על הבטחתו וקידומו של החינוך במדינת ישראל, על תכנון ועל רמותיו¹²¹. מנהל חברה ונוער אחראי מטעם משרד החינוך על פעילות זו.
3. בשנת 2011 חוקק חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת נוער ומועצת תלמידים), שבמסגרתו הוגדר החינוך הבלתי פורמאלי ואחריות הרשות המקומית בנושא¹²².

רקע לביקורת

4. במסגרת פעילות המועצה בשנים 2016 ו- 2017 צפו ועלו מספר פעמים נושאי ההתקשרויות של מחלקת הנוער והניהול התקציבי שלה. אור לכך בשנת 2018 החליט מבקר המועצה לבצע ביקורת ממוקדת בשני תחומי עניין אלו.

מטרת ביקורת המעקב

5. בחינת תיקון הליקויים כפי שעלו בביקורת שבוצעה בשנת 2018 בנושאי חוזי התקשרויות המועצה עם תנועות הנוער וההתנהלות התקציבים של מחלקת הנוער.

נושאי הביקורת

6. הביקורת תתמקד בנושאים הבאים:
 - א. הבסיס החוקי להפעלת הנוער במועצה.
 - ב. חוזים/הסכמי התקשרות של המועצה בהיבט מחלקת הנוער.
 - ג. ההתנהלות התקציבים של מחלקת הנוער.

¹²¹ חוק חינוך ממלכתי – תשי"ג, 1953.

¹²² חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת נוער ומועצת תלמידים ונוער), תשע"א, 2011.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

7. שיטת הביקורת

- א. פגישה עם מנהל מחלקת הנוער – ודיון בנושא תוצאות הדוח שפורסם.
- ב. פעילות מחלקת הנוער להצגת תיקון הליקויים כפי שהשתקפה מהפעילות בשנים 2019 – 2020.
- ג. כתיבת דוח.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
ניר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

ממצאי הדוח

כללי

8. מחלקת הנוער במועצה האזורית חוף הכרמל באופן מסורתי הייתה כפופה למרכז מירב. במהלך שנת העבודה 2015 החליטה המועצה להעביר את מחלקת הנוער לאגף החינוך מתוך ראייה של רצף חינוכי. לטענת סגן ראש המועצה, תהליך הטמעת תנועת נוער במועצה אזורית נמשך כחמש עד שבע שנים.

9. בנוסף, במהלך שנת 2014 עברה המועצה מהתקשרות עם תנועת "הנוער העובד והלומד" לתנועת "בני המושבים".

10. שינויים אלו הובילו לכך שניהול התקציב עבר ממרכז מירב לאגף החינוך וכמו כן הצורך בהתקשרות של המועצה עם תנועת נוער חדשה על כל המשתמע מכך.

11. מטרת הביקורת: בחינת נושאי חוזי התקשרויות המועצה עם תנועות הנוער וההתנהלות התקציבים של מחלקת הנוער בשנים 2016 ו- 2017.

מטרת ביקורת המעקב

12. בחינת תיקון הליקויים כפי שעלו בביקורת שבוצעה בשנת 2018 בנושאי חוזי התקשרויות המועצה עם תנועות הנוער וההתנהלות התקציבים של מחלקת הנוער.

פרק א' – רקע

סמכות המועצה

13. בצו המועצות האזוריות נקבע כי המועצה נדרשת "לדאוג לפיתוח תחום המועצה ושיפורו ולקידום העניינים הכלכליים, החברתיים התרבותיים והחינוכיים, של תושביו או של כל חלק מהם"¹²³.

14. כמו כן, כפי שהודגש מעלה, בשנת 2011 חוקק חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת נוער ומועצת תלמידים ונוער), תשע"א, 2011.¹²⁴ פורמאלי ואחריות הרשות המקומית בנושא¹²⁴.

¹²³ צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח – 1958, סעיף 63 (3).

¹²⁴ חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת נוער ומועצת תלמידים ונוער), תשע"א, 2011.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
ניר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

15. לבסוף בשנת 2006, נחתמה אמנה בין משרד החינוך התרבות והספורט, מרכז לשלטון מקומי, מרכז המועצות האזוריות ומועצת תנועות הנוער. אמנה זו נועדה לחזק ולהרחיב את מערכת יחסי הגומלין, המחויבות ושיתוף הפעולה בין הגורמים השונים¹²⁵.

16. במרחב המועצה מתקיימת פעילות בתחום הבלתי פורמלי, המנוהלת (בחלקה) על ידי מחלקת הנוער במועצה. במרחב המועצה פועלות מספר תנועות נוער ובהן: בני המושבים, בני עקיבא, הצופים, האיחוד חקלאי ותנועת תרבות. אנסה טרם הבחינה המעמיקה בנושאי הביקורת לשפוך מעט אור על נושא החינוך הבלתי פורמלי, בתחום הנבדק, ועל חשיבותו הרבה בעיצוב הנוער, בהצמחת מנהיגות, בתרומה לחברה ועוד.

17. מערכת החינוך במרחב הרשותי נשענת על מוסדות החינוך, על המרכזים הקהילתיים, על אגף החינוך, על המחלקה לנוער ועל גורמים בחברה האזרחית. המחלקה לנוער אמורה לפעול בשותפות ובתיאום עם כלל הגורמים במערכת לקידום הנושאים שעליה לקדם¹²⁶.

18. מטרות החינוך הבלתי-פורמלי מכוונות להניע למעורבות חברתית פעילה למען הכלל ולעודד ביטוי עצמי של צורכי הפרט. גמישותה של המערכת הבלתי-פורמלית מאפשרת סיפוק דפוסים ייחודיים של חינוך לקבוצות אוכלוסייה מוגדרות. תחת מטרייה זו, יש מגוון רב של תחומים, כגון: חינוך חברתי, חינוך מוסרי, חינוך ערכי, חינוך משלים, חינוך לפנאי, חינוך קהילתי, תכניות העשרה, קידום נוער ועוד. בקהילות המבוססות בעולם המודרני, החינוך הבלתי-פורמלי נתפס כפעילות פנאי לפיתוח הפוטנציאל האישי וכתכלית בעלת חשיבות כשלעצמה¹²⁷.

¹²⁵ אמנה, משרד החינוך מנהל הנוער, 2006.

¹²⁶ ליבת החינוך הבלתי-פורמלי למחלקות לנוער ברשויות המקומיות, ספטמבר 2016.

¹²⁷ שם, עמוד 7.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

19. מחקר שנעשה במכון מופ"ת מצא שלחינוך הבלתי פורמאלי ישנם 4 עקרונות מרכזיים :

א. **מרחב התרחשות** – החינוך הבלתי פורמלי מתרחש במגוון מרחבים, למשל, במרכזים קהילתיים, בתנועות נוער, בארגוני נוער, בארגונים תרבותיים, במחלקות נוער, תרבות וספורט בשלטון המקומי ועוד.

ב. **אפשרויות הבחירה של הלומדים** – הלומדים בחינוך הבלתי פורמלי נדרשים להחליט אם להצטרף לפעילות, אם להשתתף בפעילות או אם לעזוב את הפעילות, כך גוברים סיכויי ההתאמה בין הכישורים ותחומי העניין של הלומדים והמסגרת החינוכית שבה הם בוחרים להשתתף. הגמישות וחופש הבחירה בחינוך הבלתי פורמלי מאפשרים לצעירים לפתח כישורי קבלת החלטות. בנוסף, החינוך הבלתי פורמלי מאפשר להגיב לצורכי הקהילה ומעודד צעירים להיות פעילים בפעילויות חשובות להם ולקהילות שלהם.

ג. **תוכן הלימוד ואופן ההוראה-למידה** – לרוב החינוך הבלתי פורמלי מתמקד בתחומי העניין של הלומדים, באינטרסים שלהם ושל קהילותיהם. ההוראה נעשית באמצעות הנחיה קבוצתית המתאפיינת בגמישות, שיחות, משחקים, למידה ניסיונית, השתתפות בטקסים ובעשייה חברתית ותרבותית.

ד. **מטרת הלמידה והערכה** – מטרת החינוך הבלתי פורמלי היא פיתוח יכולות המשתתפים בפעילות. במקרים רבים נעשית הערכה לפעילות הלמידה ולתוצאותיה, אולם הערכה זו אינה מבוססת ציונים, אלא מתמקדת בתפוקות הלמידה, למשל, בהגברת מוטיבציה, בחיזוק מסוגלות עצמית, בפיתוח כישורי תקשורת בין-אישית וכיוצא באלה.

20. בעיני רבים תנועות הנוער בישראל הן סמל של החינוך הבלתי פורמלי וערוץ משמעותי, יש שיאמרו המשמעותי ביותר לחשיפה אליו¹²⁸.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

¹²⁸ חינוך בלתי פורמלי לילדים, בני נוער וצעירים בישראל, האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, עמוד 27.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

21. ההיסטוריה של תנועות הנוער בארץ ישראל החלה ב-1919, עם ייסוד "הסתדרות הצופים בארץ ישראל". באותה שנה (ולאחריה) הצטרפו אליהם קבוצות רבות נוספות ברחבי הארץ שפעלו בשיטה הצופים, ואף מדריכי "השומר הצעיר" מפולין שעלו ב-1919 ניסו להצטרף לתנועת הנוער החדשה והיחידה דאז בארץ ישראל. המגמה של ייסוד תנועות ארץ ישראליות ו"עלייתן" של תנועות הנוער היהודיות מהגולה נמשכה במהלך שנות העשרים ובראשית שנות השלושים¹²⁹.

22. מאז ועד ימינו, קמו מספר רב של תנועות נוער נוספות, אשר המאפיינים המרכזיים המקשרים בניהם הינם אידיאולוגיה תנועתית (שעוצבה עם השנים), הרצון להוביל ולתרום לחיי החברה והנוער, טיפוח מנהיגות ועוד.

23. במעלה הדרך נוצר הקישור האסוציאטיבי בין חינוך בלתי פורמלי ובין בני נוער כקהל היעד המרכזי – בני 9 – 18 (לערך). לכן עיקר הפעילות שמציעות הרשויות במסגרת הפעילות הבלתי פורמלית היא לקבוצת הגיל הזו. תפקיד החינוך הבלתי פורמלי בקבוצת הגיל הזו נתפסת במושגים של הובלת שינוי בחיי הנוער, העצמה, טיפוח מנהיגות, הקניית ערכים, חינוך להתנדבות ולמעורבות חברתית, הקניית כישורי חיים ויצירת קשר בלתי אמצעי עם בני הנוער. המודלים ליצירת הקשר הבלתי אמצעי עם בני הנוער שונים מרשות לרשות, בהתאם לגודלה ואופייה¹³⁰.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

¹²⁹ משבר החינוך בתנועת העבודה, פרופסור יובל דרור.

¹³⁰ שם, עמוד 23.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

פרק ב' – הסכמים וחוזים

תשתית חוקית

24. בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) מוגדר כי "ראש המועצה רשאי, על פי החלטת המועצה, להתקשר בחוזה בשם המועצה"¹³¹.
25. כמו כן, "אם חוזה מטיל הוצאות או התחייבות כספית על המועצה, לא תחליט המועצה על התקשרות באותו חוזה אם אין להוצאה או להתחייבות הקצבה מתאימה בתקציב המאושר של המועצה"¹³².
26. בנוסף, בסעיף 203 לפקודת העיריות, שהוחל על המועצות האזוריות, מוגדר כי "חוזה, כתב התחייבות, הסדר פשרה המוגש לבית משפט או לבית דין על מנת לקבל תוקף של פסק דין או תעודה אחרת מסוג שקבע השר בתקנות ושיש בהם התחייבות כספית מטעם העיריה, לא יחייבוה אלא אם חתמו עליהם בשם העיריה, בצד חותמת העיריה, ראש העיריה והגזבר. לא הייתה בהם התחייבות כספית כאמור, לא יחייבו את העיריה אלא אם חתמו עליהם בשם העיריה, בצד חותמת העיריה, ראש העיריה והמזכיר, ובאין מזכיר – עובד אחר של העיריה הממלא את תפקיד המזכיר לפי החלטת המועצה"¹³³.

תנועות הנוער הפועלות במרחב המועצה

27. מחלקת הנוער של המועצה, כפי שצוין, כפופה לאגף החינוך. מנהלת מחלקת הנוער מונה מספר בעלי תפקידים מרכזיים ובהם: מנהל מחלקת הנוער, רכזת הדרכה, רכזת תוכניות חינוכיות, רכז בני המושבים ומנהלת משרד/מזכירה.
28. מנהל המחלקה חולש על כלל פעילות המחלקה ובין יתר הנושאים אשר נמצאים תחת אחריותו: פיתוח וניהול המחלקה, ליווי בעלי התפקידים, כוח אדם, שכר, כספים, קשרי חוץ, בקרה והערכה כוללת¹³⁴.
29. במסגרת אחריותו פועל מנהל מחלקת הנוער אל מול תנועות הנוער השונות בכל נושא התקשרויות, תאום פעילויות (כולל פעילויות חוץ), בחירת רכזים, החלפות כ"א וכו'.

¹³¹ צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח – 1958, סעיף 85 (א).

¹³² שם, סעיף 85 (ב).

¹³³ פקודת העיריות, סעיף 203 (א).

¹³⁴ חוף הכרמל, מחלקת נוער, מבנה ארגוני – מצגת, ללא תאריך.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

30. כפי שצוין מעלה במרחב המועצה המקומית פועלות מספר מסגרות של תנועות נוער אשר נותנות מענה מגוון :

א. תנועת בני המושבים – פעילות תנועה זו מתקיימת במירב יישובי המועצה אם במתכונת מלאה ואם במתכונת מותאמת (במעגן מיכאל ושדות ים). כחלק מצוות מחלקת הנוער נמצא רכז של תנועת בני המושבים (במשרה מלאה) האחראי על כלל הפעילות של התנועה במרחב. בנוסף לכך, לתנועת בני המושבים ישנה "קומונה" (גרעין עודד) של 8 גרעינרים שמתגוררים בדירה שכורה בישוב 'עין איילה'. בכל ישוב ישנו רכז נוער העובד בחצי משרה, כשמימון שכרו משותף למועצה וליישוב. הרכז מתכלל את כלל פעילות הנוער בישוב לרבות את פעילות תנועת 'בני המושבים'.

ב. תנועת הצופים – התנועה פועלת בשני יישובים עתלית וקיסריה. רכז תנועת הנוער בעתלית מועסק על ידי תנועת הצופים במחוז חיפה ורכז תנועת הנוער בקיסריה מועסק על ידי מחוז השרון של תנועת הצופים.

ג. תנועת בני עקיבא – התנועה פועלת ביישובים קיסריה, עתלית וניר עציון.

ד. האיחוד החקלאי – שיתוף הפעולה בין היישוב 'בית חנניה' לתנועה החל טרום כניסת תנועת הנוער של בני המושבים לפעילות במרחב המועצה. לכן, לאור בקשת היישוב הוחלט להמשיך לאפשר למושב להפעיל את הסניף של האיחוד החקלאי.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
ניר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

ה. תנועת תרבות - תנועה זו פועלת בעתלית. תנועה זו שואפת ליצור מרחב לעשייה וחשיפה של בני נוער לעולם האמנות והתרבות במגוון רחב של תחומים (תאטרון, מוזיקה, מחול, אמנות פלסטית ועוד). אחת ממטרות העל של התנועה היא ליצור תשתיות תרבותיות ולהכשיר בני נוער להיות יוצרי תרבות וכך לאפשר את התפתחותה של תרבות מקומית מקורית. בנוסף, האמנות נתפסת כהזדמנות לחנך את בני הנוער להיות רגישים, הומניסטיים וביקורתיים וכן לשמש מענה לתופעות של אלימות בני נוער ואמצעי לפתח אמנויות של קהילות תרבותיות.

הסכם עם תנועת בני המושבים וגרעין עודד

31. לאחר הבחירות למועצה שהתקיימו בינואר 2014, הוחלט להחליף את תנועת הנוער הפועלת במרחב, מתנועת 'הנוער העובד והלומד' לתנועת 'בני המושבים' (שהינה גוף בתוך תנועת הנוער העובד והלומד). במסגרת שינוי זה נדרשה המועצה לחתום על חוזים חדשים עם תנועת הנוער 'בני המושבים' הן בתחום ההתקשרות התנועתית והן בנושא תשתית הפעלת הגרעינרים בתחום המועצה.

32. במסגרת הביקורת נבדקו ההסכמים עליהם הייתה חתומה המועצה בשנים 2016 ו- 2017 עם תנועת הנוער לצורך מימוש ההתקשרות.

33. במהלך שנת העבודה 2016 הוצף ועלה נושא התקשרות בהסכם של המועצה עם תנועת הנוער 'בני המושבים'.

34. מנהל מחלקת הנוער התבקש על ידי מספר גורמים לנסות ולקבל את הסכם ההתקשרות של המועצה אל מול תנועת 'בני המושבים' ובהם גזבר המועצה, היועצת המשפטית של המועצה מבקר המועצה ועוד.

35. הביקורת סבורה, כי :

העדר הסכם התקשרות במחלקת הנוער בין המועצה לבין תנועת 'בני המושבים', אינו תקין.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

36. ביקורת המעקב מצאה, כי:

הליקוי תוכן - וקיים הסכם התקשרות שאושר ונחתם על ידי כלל הגורמים המאשרים בין המועצה לתנועת 'בני המושבים'.

37. לאחר תקופה ארוכה של מספר חודשים המציא מנהל מחלקת הנוער של המועצה מסמך הקרוי "מסמך קליטת גרעין עודד" אשר נחתם בתאריך 15/8/16.

38. לשאלת הביקורת האם נמצא מסמך קודם אשר נחתם בין המועצה לתנועת 'בני המושבים' לצורך פעילות מתחילת שנת העבודה 2016 עד לתאריך חתימה על מסמך זה, התשובה הייתה שלילית.

39. בפתח ותוכן מסמך זה כתוב ש:

א. "מצ"ב בזה מסמך יסוד המפרט בנושא קליטה ועבודה של שנות השרות של בני המושבים (גרעין עודד/או דרור) במועצה לעיונכם וחתימתכם.

ב. באחריותנו כתנועה וכמועצה לדאוג לשלומם ורווחתם של חברי שנת השרות"¹³⁵.

40. הביקורת מצאה, כי:

א. מסמך זה שנשלח ממנהלת בני המושבים לחתימת המועצה אינו הסכם או חוזה התקשרות בין המועצה האזורית חוף הכרמל לתנועת 'בני המושבים', אלא עוסק בקליטת "גרעין עודד" במועצה.

ב. מסמך זה הינו כללי ולא פרטני למועצה האזורית חוף הכרמל, וניתן לשקף זאת בכך שבתוכן המסמך כתוב גרעין עודד או לחלופין גרעין דרור.

41. לא רק זאת, על מסמך התחייבות זה חתומים אך ורק רכז בני המושבים, מנהל מחלקת הנוער וראש הרשות.

¹³⁵ קליטת גרעין בני המושבים והפעלתו 2016-2017, מנהלת בני המושבים.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

42. הביקורת מצאה, כי :

בניגוד למוגדר בחוק, על מסמך התחייבות זה לא קיימות חתימות של שני מורשי חתימה של המועצה (חסרה חתימת גזבר המועצה).

43. ביקורת המעקב מצאה, כי :

הליקוי תוקן - ועל מסמך התחייבות קיימות חתימות של שני מורשי חתימה של המועצה¹³⁶.

44. מאחר ולא נמצא הסכם כנדרש, ותנועת הנוער 'בני המושבים' פעלה במרחב המועצה, פנתה היועצת המשפטית ואף כתבה מכתב בנדון שיש להתקשר בחוזה על מנת להמשיך ולבצע את הפעילות¹³⁷.

45. בנוסף נשלחו מכתבים לסגן ראש המועצה, הממונה על תיק החינוך והנוער במועצה, ולראש המועצה על כך שלא קיים הסכם התקשרות של המועצה עם תנועת בני המושבים ויש לפעול לפתרון הסוגיה¹³⁸.

46. כמו כן, גזבר המועצה אשר גם הוא נחשף לפער זה, התריע חזר ושנה על הפער הקיים בנושא הן לראש הרשות, הן לסגן ראש הרשות (מחזיק תיק החינוך), הן למנהל אגף החינוך והן למנהל מחלקת הנוער.

47. גזבר המועצה ציין בפני הביקורת כי, הוא פנה מספר רב של פעמים למנהל מחלקת הנוער להמציא לו את המסמכים הנדרשים, כי ללא קיומם אין ביכולתו לאשר את התשלומים.

48. מנהל מחלקת הנוער, מנהל אגף החינוך וסגן ראש המועצה ביצעו פניות חוזרות ונשנות למזכ"לית ארגון 'בני המושבים', ולטענתה באותה העת, שזו להם הפעם הראשונה שרשות מבקשת הסכם מהן זה ואין בידיהם נוסח הסכם מהן זה.

¹³⁶ נספח א.

¹³⁷ רענון נהלים בנושא התקשרויות במועצה, לשכת היועצת המשפטית, פברואר 2017.

¹³⁸ התקשרות המועצה עם תנועת בני המושבים, מבקר המועצה, 21 לפברואר 2017.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

49. במהלך חודש אוקטובר 2017, מאחר ולא חלה התקדמות בנושא, היועצת המשפטית שלחה מייל לסגן ראש המועצה, מנהלת אגף החינוך ומנהל מחלקת הנוער ובו ציינה כי במידה ולא ייחתם הסכם עם תנועת בני המושבים עד התאריך ה- 1 בנובמבר היא תאלץ להפסיק את ההתקשרות בין המועצה לבין תנועת 'בני המושבים'¹³⁹.

50. היות ובתום תקופה קצובה זו, לא הגיעה הפתרון המיוחל ולא נחתם הסכם התקשרות, הנחתה היועצת המשפטית של המועצה את סגן ראש המועצה, מנהלת אגף החינוך וגזבר המועצה והודיעה לתנועת 'בני המושבים' כי עד לחתימת החוזה אין לבצע פעילות עם התנועה¹⁴⁰.

51. מאחר ולתנועת 'בני המושבים' היו כל מיני רצונות לשנות את נוסח ההסכם המוצע, הוציאה היועצת המשפטית, בתאריך ה- 13 לדצמבר 2017, מכתב לתנועת 'בני המושבים' (לידיעת ראש המועצה, סגן ראש המועצה, מנכ"ל המועצה ועוד) שבזאת המועצה מסיימת את ההתקשרות של המועצה עם תנועת 'בני המושבים'¹⁴¹.

52. בשלב זה החלו גלגלי הזמן לפעול במהירות ובתאריך ה- 14 לדצמבר 2017 נחתם הסכם התקשרות בין המועצה לבין תנועת 'בני המושבים'¹⁴².

53. הביקורת מצאה, כי: למרות החתימה על ההסכם, המועצה פעלה ללא הסכם התקשרות אל מול תנועת בני המושבים בשנים 2016 ו- 2017 (כ 2/3 מהשנה).

54. ביקורת המעקב מצאה, כי: הליקוי תוקן – משנת 2018 המועצה פועלת עם הסכם התקשרות סדור אל מול תנועת בני המושבים¹⁴³.

55. הסכם זה שנחתם בדצמבר 2017 הגדיר את מהות השירותים, הצהרות והתחייבויות התנועה, תקופת ההתקשרות, התמורה, יחסי הצדדים, הימנעות מניגוד עניינים, אחריות נזיקים וביטוח וכללי.

¹³⁹ תכתובת מייל, יועצת משפטית, 19 לאוקטובר 2017.

¹⁴⁰ תכתובת מייל, יועצת משפטית, 19 לנובמבר 2017.

¹⁴¹ הודעה על הפסקת פעילות העמותה במועצה האזורית חוף הכרמל, לשכת היועצת המשפטית, 13 לדצמבר 2017.

¹⁴² הסכם למתן שירותי הכשרה והדרכה.

¹⁴³ נספח א.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

56. תחולת תקופת ההתקשרות של ההסכם ל"מתן שירותי הכשרה והדרכה", כפי שנחתם, היה עד 31 לאוגוסט 2018. זאת אומרת שהמועצה נדרשה עד סוף חודש אוגוסט 2018 לחדש את החוזה או לחלופין להפסיק ההתקשרות עם תנועת 'בני המושבים'.

57. לקראת סגירת כתיבת דוח הביקורת, התבקשו המבוקרים להציג לביקורת את ההסכם החדש שנחתם בין המועצה לבין תנועת 'בני המושבים'.

58. במהלך קיץ 2018, תנועת 'בני המושבים' החליטה שהיא נפרדת מתנועת האם שלה תנועת 'הנוער העובד והלומד'. היות וכך, נדרשה התנועה לקבל אישור של משרד החינוך להיות כתנועה עצמאית ולהירשם כתנועה מוכרת ומאושרת. נכון למועד אוגוסט 2018, שבה נדרשה המועצה לחדש את ההסכם, עדיין לא היה ברשות התנועה את אישור משרד החינוך לכך.

59. הביקורת מצאה, כי :

לא חודש ההסכם עם תנועת 'בני המושבים' ושוב המועצה פועלת ללא הסכם התקשרות חתום.

60. ביקורת המעקב מצאה, כי :

הליקוי תוקן – למרות הקשיים שעלו נמצאו פתרונות והמועצה פועלת מול תנועת בני המושבים בהסכם התקשרות¹⁴⁴.

61. מנגד, לביקורת הוצג מסמך קליטת גרעין עודד לשנים 2018 – 2019. על מסמך התחייבות זה חתומים אך ורק רכז בני המושבים, מנהל מחלקת הנוער, מנהלת אגף החינוך וראש הרשות.

62. הביקורת מצאה, כי :

בניגוד למוגדר בחוק, גם על מסמך התחייבות זה לא קיימות חתימות של שני מורשי חתימה של המועצה (חסרה חתימת גזבר המועצה).

63. ביקורת המעקב מצאה, כי :

הליקוי תוקן - ועל מסמך התחייבות קיימות חתימות של שני מורשי חתימה של המועצה¹⁴⁵.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

¹⁴⁴ נספח א.

¹⁴⁵ נספח א'.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

64. בשל אי קיום הסכם התקשרות בין המועצה לבין תנועת 'בני המושבים', גזבר המועצה לא נתן הסכמתו ולא חתם על הזמנות לפעולות שביצעה תנועת 'בני המושבים' עם הנוער של המועצה.

65. לאור הנחיית היועצת המשפטית של המועצה לגזבר המועצה, כידוע מהפסיקה הרווחת, טובין שנקנו או שירותים שניתנו על ידי גורמים במועצה בסופו של יום הרשות תידרש לשלם בגינם (ועדיף שעה אחת קודם).

66. טרם מתן התשלום, גזבר המועצה כינס ישיבה אצל ראש המועצה בנוכחות המנהלים העוסקים בדבר (סגן ראש המועצה, מנהל אגף החינוך, מנהל מחלקת הנוער) על מנת למנוע הישנותם של מקרים מהן אלה.

67. הביקורת מצאה, כי :
למרות שההתנהלות של המועצה לא הייתה תקינה, היא נאלצה לשלם את הסכומים הנדרשים.

68. ביקורת המעקב מצאה, כי :
הליקוי תוקן - ועל מסמך התחייבות קיימות חתימות של שני מורשי חתימה של המועצה והמועצה משלמת את הסכומים הנדרשים בהתאם למוגדר בחוזה¹⁴⁶.

הסכם עם תנועת הצופים

69. תנועת הנוער הצופים פועלת בשני מוקדים במועצה האזורית חוף הכרמל (עתלית וקיסריה). הביקורת בחנה את הימצאותו של הסכם התקשרות של המועצה עם התנועה בישוב קיסריה.

70. לא נמצא הסכם התקשרות של המועצה עם תנועת הצופים לשנת 2016. יחד עם זאת הנושא טופל ונמצא הסכם התקשרות לשנת 2017 של המועצה עם תנועת הצופים (נחתם במהלך שנת העבודה 2017). ההסכם כולל אף נספחים נדרשים כתנועת הצופים, דמי חבר לתשלום, מפעלים שמבוצעים, כ"א מפעיל וכו'.

71. ההסכם חתום על ידי מנהל מחלקת הנוער, גזבר המועצה וראש המועצה מחד וע"י תנועת הצופים מאידך.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

72. הביקורת מציינת, כי:

התקשרות המועצה עם תנועת הצופים, נכון למועד הביקורת, תקינה.

הסכם עם תנועת האיחוד החקלאי

73. תנועת האיחוד החקלאי פועלת במועצה האזורית חוף הכרמל ב'בית חנניה' בלבד. הביקורת בחנה את הימצאותו של הסכם התקשרות של המועצה/ישוב עם התנועה.

74. לא קיים הסכם התקשרות גם לשנת 2016 וגם לשנת 2017 של המועצה/הישוב עם תנועת האיחוד החקלאי.

75. הביקורת מציינת, כי:

בניגוד לנדרש, לא קיים הסכם התקשרות בין המועצה/ישוב לתנועת הנוער האיחוד החקלאי.

76. במסגרת בדיקת ביקורת המעקב עלה, כי במהלך השנים 2020/21 הצטרפו לפעילות תנועת הנוער האיחוד החקלאי גם הישובים עין איילה וצרופה.

77. ביקורת המעקב מצאה, כי:

הליקוי תוקן - קיים הסכם התקשרות בין הישובים לתנועת הנוער האיחוד החקלאי.

הסכם עם תנועת בני עקיבא

78. תנועת בני עקיבא פועלת בעתלית, קיסריה וניר עציון. בכל אחד ממקומות אלו פועלת התנועה עם קומונרית האחראית על הפעלת הסניף.

79. לא קיים הסכם התקשרות גם לשנת 2016 וגם לשנת 2017 של המועצה עם תנועת בני עקיבא.

80. הביקורת מציינת, כי:

בניגוד לנדרש, לא קיים הסכם התקשרות בין המועצה לתנועת הנוער בני עקיבא הפועלת עם חלק מבני הנוער במרחב הרשות.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

81. ביקורת המעקב מצאה, כי:

הליקוי טרם תוקן - אולם יחד עם זאת במהלך שנת העבודה 2021 התקיימה פגישה בין המועצה למנהל המחוז של בני עקיבא וסוכם כי תנועת הנוער תפנה ליועץ המשפטי של התנועה להסדרת הנושא ולהכנת חוזה התקשרות ללא העברת כספים בין הגופים. הסכם זה יחתם בגמר ביצוע התהליך.

תנועת תרבות

82. תנועת תרבות פועלת במועצה האזורית חוף הכרמל בשוב 'עתלית' בלבד. הביקורת בחנה את הימצאותו של הסכם התקשרות של המועצה/ישוב עם התנועה.

83. קיים חוזה התקשרות של המועצה עם תנועת תרבות.

84. הביקורת מצאה לציין, כי:

קיים הסכם התקשרות של המועצה עם תנועת תרבות, כנדרש.

85. ביקורת המעקב מצאה לציין, כי:

א. מחלקת הנוער בהובלת מנהל המחלקה ביצעה תהליכים משמעותיים אשר הביאו לכך כי פעילות הנוער של המועצה אל מול הגופים השונים מתבצעת בהתקשרות תקינה.

ב. עיקר הליקויים תוקנו והפעילות של המועצה אל מול תנועת הנוער בני עקיבא נמצאת בשלבי טיפול מתקדמים.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

פרק ג' – התנהלות תקציבית

תשתית חוקית

86. בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) הוגדרו מספר כללים באשר לתקציב המועצה. הכללים המרכזיים הינם :

- א. לכל מועצה יהיה תקציב שנתי¹⁴⁷.
- ב. שנת התקציב לכל המועצות תתחיל באחד בינואר של כל שנה¹⁴⁸.
- ג. ראש המועצה יכין הצעת תקציב למועצה ויגישנה לאישור המועצה¹⁴⁹.

87. לאחר אישור התקציב במליאת המועצה במידה ועלה הצורך בתוספת או הפחתה בסעיף מסוים שאינה עולה על 20% מהסכום המאושר לאותו סעיף, ניתן לבצע ללא אישור השר אולם נדרש אישור של מליאת הרשות. במידה והשינוי עולה על 20% חובה להגיש את האישור הן למליאת המועצה והן לאישור השר¹⁵⁰.

תהליך אישור התקציב במועצה

88. במועצה האזורית חוף הכרמל הליך אישור התקציב כולל את השלבים הבאים :

- א. דיונים פנימיים מקצועיים באגף הכספים על סך המקורות שיעמדו לרשות המועצה כמסגרת.
- ב. אישור בהנהלת המועצה ובמליאה על מסגרת התקציב.
- ג. דיונים עם מנהלי האגפים והמחלקות לגיבוש הצרכים והמשמעויות התקציביות לנוכח היעדים, המטרות והחלטות המליאה.
- ד. עיבוד הנתונים והצרכים של המחלקות אגפים בראייה כלל מועצתית לנוכח מגבלות התקציב.
- ה. פגישות עבודה של צוות המועצה מול מנהלי המחלקות וסיכום מסגרת תקציב לכל מחלקה ואגף.
- ו. אישור הנהלת המועצה לתקציב בישיבתה כוועדת כספים.

¹⁴⁷ צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח – 1958, סעיף 81(א).

¹⁴⁸ שם, סעיף 81(ב).

¹⁴⁹ שם, סעיף 81(ד)(א).

¹⁵⁰ המדריך לגזבר, עמוד 89.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

ז. הגשת ספר התקציב לדיון במליאת המועצה.

ח. הגשת ספר התקציב למשרד הפנים אצל מנהל המחוז – ואישור המחוז.

89. הביקורת מצאה, כי:

בשנים 2016 ו- 2017 תהליך אישור התקציב בוצע כנדרש.

90. בשנים 2016 ו- 2017 אושר במסגרת תקציב המועצה גם תקציב מחלקת הנוער.

91. תקציב מחלקת הנוער שאושר על ידי מליאת המועצה לשנת הפעילות 2016 עמד על 3,705 אלש"ח לשנת הפעילות 2017 עמד על 4,075 אלש"ח.

92. כפי שצוין מעלה מסגרת התקציב למחלקת הנוער אושרה בהליך סדור בין אגף החינוך/ מחלקת הנוער לגזברות המועצה, לאחר הבהרת אילוצי התקציב ויכולות המועצה, לאחר הבנה שזהו התקציב שעומד לרשות המחלקה ולבסוף לאחר אישור המועצה, זהו התקציב ואין בילתו.

התנהלות תקציבית

93. מחלקת הנוער של המועצה פרסמה בשנים 2016 ו- 2017 תוכנית עבודה שנתית (על פעילותיה השונות). הביקורת מצאה להסב את שימת הלב שתוכנית זו אינה תוכנית קלנדרית אלא תוכנית מחודש ספטמבר עד חודש אוגוסט בשנה העוקבת (שנת חינוך)¹⁵¹.

94. על מנת לעמוד ביעדי התקציב, על המנהל שניתן לו התקציב, לבצע ניהול תקציבי ומעקב בהתאם לפעולות המתוכננות ולוודא שהוא עומד בסך התקציב שעומד לרשותו.

95. מנהל מחלקת הנוער ציין במהלך הביקורת, כי היות והוא נכנס לתפקידו בספטמבר 2015 לא הייתה לו השפעה על תקציב שנת הפעילות 2016 והוא קיבל אותה כמוצר מוגמר, כולל את הפילוח התקציבי כפי שהופיע בספר התקציב של המועצה.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

¹⁵¹ תוכנית שנתית תשע"ו 2015 – 2016 ו- תוכנית שנתית תשע"ז 2016 – 2017, מחלקת הנוער, מועצה אזורית חוף הכרמל.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

96. את הניהול התקציבי במחלקה היו אמורים לבצע מנהל המחלקה ומנהלת המשרד/מזכירת המחלקה בסיוע מנהל אגף החינוך.

97. הביקורת מצאה, כי :

לא בוצע, במחלקת הנוער, תכנון תקציבי ומעקב בהתאם לפעולות שתוכננו בתוכנית העבודה וההוצאות הנדרשות בגינה, לשנים 2016 ו- 2017.

98. ביקורת המעקב מצאה, כי :

הליקוי תוקן -

א. לאחר כניסת מנהל מחלקת נוער חדש בתחילת שנת העבודה 2019 החלו תהליכי תכנון של הפעילות בהתאם לתקציב המאושר.

ב. מחלקת הנוער מבצעת בקרה תקציבית אל מול הפעילות באופן שותף.

ג. לא היתה חריגה תקציבית בפעילות המחלקה בשנת 2020.

99. מנהל אגף החינוך ציין כי, במעבר מחלקת הנוער מאגף החינוך ממרכז מיר"ב, הייתה אי בהירות בבניית התקציב (של שנת 2016), באשר לרכיבי תקציב. חלק מהתקציבים היו מוכלים בתוך תקציב מרכז מיר"ב כגון ניקיון המועדונים בקיסריה ועתלית, אחזקת משרדי המחלקה וכו'.

100. אגף הגזברות והחשבות שולח אחת לחודש למנהל האגף ולמנהל מחלקת החינוך, דוח ביצוע תקציב מצטבר עד החודש הקודם. הדוח כולל ביצוע מול תקציב בפילוח הכנסות מול הוצאות כמרכז רווח.

101. במהלך הרבעון השלישי של שנת הפעילות 2016 צף הפער בין הפעילות אותה מבצעת מחלקת הנוער לבין התקציב העומד לרשותה. לכן, נקראו מנהל אגף החינוך ומנהל מחלקת הנוער של המועצה, לאגף הזכרות, לנמק את הפערים ודרכים לפתרונם.

102. על מנת לשפר את תזרים ההכנסות ולהקל על המשתמשים הוצא על ידי מנהל אגף החינוך, לעבור למערכת תשלום אינטרנטית ממוחשבת הנקראת mini pay. במסגרת הדין הניח מנהל אגף החינוך כי הגבייה הצפויה תגשר על הפער התקציבי הקיים, ולקראת סוף השנה התקציב יתאזן.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

103. בסוף שנת הפעילות 2016 וסגירת סופית של תקציב המועצה, קרי חודש מארס 2017, עלה כי קיים גרעון במחלקת הנוער בסך של כ – 421,000 ₪ (חוסר הכנסות של 100,000 ₪ - משרדי ממשלה וחריגה בתקציב ההוצאות בסך 321,000 ₪)¹⁵².

104. מבדיקת כרטסת הנהלת החשבונות, של מחלקת הנוער, נכון ל – 31 בנובמבר 2016 עלה כי קיימת יתרת זכות של 170,000 ₪.

105. בשל תקלה במערכת ה mini pay, בתאריך ה 31/12/2016 בוצע קיזוז של כ – 200,000 ₪ ביתרות תקציב מחלקת הנוער.

106. הביקורת מצאה, כי :

א. מחלקת הנוער חרגה מהתקציב שאושר לה לפעילות בשנת העבודה 2016 בכ – 421,000 ₪, שהם 11.5% מהתקציב המאושר.

ב. למרות הרשום בסעיף 90 עדיין קיימת חריגה של 221,000 ₪ בתקציב 2016, בתקציב מחלקת הנוער.

107. ביקורת המעקב מצאה, כי :

הליקוי תוקן – כפי שצוין מעלה מאז כניסת מנהל מחלקת הנוער לתפקידו בשנת 2019 חלה תמורה משמעותית בניהול התקציב של מחלקת הנוער וקיימת הלימה בין תכנון הפעולות השנתי לתקציב המחלקה ומאז המחלקה נמצאת באיזון תקציבי וללא חריגות¹⁵³.

108. סיכום תקציב 2016 הוצג למליאה בישיבה שהתכנסה בתאריך ה 25 למאי 2017. במסגרת הצגת הנתונים על ידי חשב המועצה נכתב כי, "ככלל מחלקות המועצה התנהלו במתווה התקציב המאושר, לבד מחריגות קטנות בחינוך וברוחה"¹⁵⁴. היות ומחלקת הנוער מוכלת בתוך תקציב אגף החינוך לא ניתן דגש על החריגה בתקציב המחלקה (אולם נאמר שהייתה חריגה גם במחלקת הנוער).

¹⁵² תקציב מול ביצוע במבנה מאזן, מחלקת הנוער, תאריכים 1/1/2016 – 31/12/2016.

¹⁵³ נספח ב'.

¹⁵⁴ פרוטוקול משיבת מליאה מספר 04-2017 שהתקיימה ביום שני 29/05/2017 בחדר הישיבות, עמוד 19.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

109. בגמר ההצבעה אושר סיכום הכספי של המועצה לשנת 2016, כפי שהוצג על ידי חשב המועצה, בידי חברי המליאה¹⁵⁵.

110. לדברי חשב המועצה, רשאית המועצה לנייד תקציבים בין סעיפים בתוך האגפים ובין האגפים, וכל זאת בתנאי שאין חריגה הגדולה מ 10% מהסעיף. לטענתו, כך גם נוהגים משרדי רואי החשבון אשר מבקרים בוחנים את המועצה מידי שנה.

111. בשל ההכרה בצורך של מחלקת הנוער בתוספת תקציבית, הוחלט במועצה שבשנת 2017 תקציב המחלקה יוגדל בכ - 370,000 ₪ (כמעט זהה לגרעון בשנת 2016) והתקציב יעמוד על 4,075 אלש"ח¹⁵⁶.

112. באמצע שנת העבודה 2017 עלה וצף הפער התקציבי של מחלקת הנוער, ושוב המחלקה הייתה בגרעון תקציבי.

113. לטענת מנהל מחלקת הנוער למרות שכבר במעלה הדרך עלתה וצפה בעיית הפער התקציבי וסגן ראש המועצה הנחה אותו להמשיך ולפעול בהתאם לתוכנית העבודה השנתית.

114. סגן ראש המועצה טען, שמקור הגרעון בתקציב הנוער נובע ברובו מחוסר תקצוב נכון אל מול הצורך. כלומר, מיפוי שאינו מדויק של תוכנית העבודה לעלויות הנדרשות לביצוען. לטענתו החריגה התקציבית בעיקרה אינה בשל התנהלות רשלנית והוצאות כספיות שאינן מבוקרות, אלא, בחוסר הלימה בין תכנית העבודה לבין עלותה בפועל. במצב זה, טען סגן ראש המועצה, אסור היה לצמצם את פעילות המחלקה ולפגוע בפעילות הנוער אלא:

א. לשפר את תהליכי תכנון התקציב במחלקה.

ב. לגייס מקורות תקציב נוספים על מנת לממן את ההפרש בין עלות תכנית העבודה לבין התכנון התקציבי.

לטענתו, נקודה זו הובהרה למנהל מחלקת הנוער ולממונה הישיר שלו, מנהל אגף החינוך, והוא אף עזר בהנחת התשתית לתכנון תקציבי נכון ועריכת טבלאות התקציב אשר סייעו לאיזון תקציב המחלקה בשנת 2018.

¹⁵⁵ שם, עמוד 19

¹⁵⁶ הצעת תקציב 2017, אגף הכספים, עמוד 8.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

115. גזבר המועצה בדוחות ביצוע מול תקציב תקופתי (ששולח מידי חודש) לראש המועצה, לצוות ההנהלה ולמנהלי האגפים/מחלקות, התריע על החריגות התקציביות המשמעותיות בניהול התקציב שיש במחלקת הנוער¹⁵⁷.
116. מבדיקת כרטסת הנהלת החשבונות של מחלקת הנוער, כבר באוגוסט 2017 עמדה המחלקה על תקציב גרעוני של 432,000 ₪¹⁵⁸.

117. הביקורת מצאה, כי :

למרות החריגות המשמעותיות בתקציב מחלקת הנוער, כבר בשלב מוקדם, פעילות מחלקת הנוער המשיכה כמתוכנן.

118. ביקורת המעקב מצאה, כי :

הליקוי תוקן – מחלקת הנוער מבצעת את הפעילות בהתאם לתקציבים הקיימים ברשותה וללא חריגות.

119. בתחילת שנת העבודה 2018 יזם גזבר המועצה ישיבה, אצל ראש המועצה, לדון בחריגה מביצוע תקציב הנוער בשנת הפעילות 2017¹⁵⁹. במסגרת הדיון הוצג עומק החריגה מהתקציב, הפערים שעדיין עוד קיימים (גרעון גדול יותר) ועוד. בסיום הדיון סיכם ראש הרשות כי, "לאחר אישור ובדיקת הגזברות הסכום ישולם ויילקח ממקורות העצמיים של מועצה"¹⁶⁰.

120. לאחר פעילות הגזברות ובדיקת כל הפערים התקציביים של מחלקת הנוער בשנת הפעילות 2017, עלה כי הגרעון התקציבי עמד על כ – 597,000 ₪¹⁶¹.

121. הביקורת מצאה, כי :

מחלקת הנוער חרגה מהתקציב שאושר לה לפעילות בשנת העבודה 2017 בכ – 597,000 ₪, שהם 14.5% מהתקציב המאושר.

122. ביקורת המעקב מצאה, כי :

הליקוי תוקן – מחלקת הנוער מבצעת את הפעילות בהתאם לתקציבים הקיימים ברשותה וללא חריגות¹⁶².

¹⁵⁷ דוח ביצוע תקציב רבעוני ראשון מינואר-מרץ, גזבר המועצה, 10 במאי 2017.

¹⁵⁸ תקציב מול ביצוע במבנה מאזן, מחלקת הנוער, תאריכים 1/1/2017 – 31/08/2017.

¹⁵⁹ חריגה מביצוע תקציב נוער 2017, גזבר המועצה, 23 בינואר 2018.

¹⁶⁰ שם.

¹⁶¹ תקציב מול ביצוע במבנה מאזן, מחלקת הנוער, תאריכים 1/1/2017 – 31/12/2017.



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

123. סיכום תקציב 2017 הוצג למליאה בישיבה שהתכנסה בתאריך ה' 26 למארכס 2018¹⁶³. חשב המועצה הציג את הנתונים השנתיים ובהם גרעון תקציבי של מערכת החינוך. היות ומחלקת הנוער מוכלת בתוך תקציב אגף החינוך לא ניתן דגש על החריגה בתקציב המחלקה (אולם גם כאן נאמר שהייתה חריגה גם במחלקת הנוער).

124. בגמר ההצבעה אושר סיכום הכספי של המועצה לשנת 2017, כפי שהוצג על ידי חשב המועצה, בידי חברי המליאה¹⁶⁴.

125. לקראת סגירת דוח הביקורת בחנה הביקורת את כרטסות הנהלת החשבונות של מחלקת הנוער נכון לתאריך ה' 31/10/2018. מחלקת הנוער עמדה על יתרת זכות של כ- 147,000 ₪.

126. הביקורת מצאה, כי :

חל שיפור ניכר בהתנהלות התקציבית של מחלקת הנוער בשנה זו.

127. ביקורת המעקב מצאה לציין, כי :

א. ההתנהלות התקציבית של מחלקת הנוער בשנת 2020 הינה תקינה והוצאות המחלקה תואמות את סך הכספים אשר הוקצבו לה לצורך מימוש הפעילות.

ב. שינוי מרענן זה אשר חל בהתנהלות התקציבית של מחלקת הנוער ראוי להערכה.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סטירין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

¹⁶² נספח ב'.

¹⁶³ פרוטוקול מישיבת מליאה מספר 03-2018 שהתקיימה ביום שני 26/03/2018 בחדר הישיבות, עמודים 18 - 19.

¹⁶⁴ שם, עמוד 19



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

המלצות

128. לסיים את הליך ההתקשרות את תנועת בני עקיבא מהר ככל הניתן (סעיף 81).
129. לוודא חידוש ההסכמים וההתקשרויות עם כלל נותני השירות לפעילות הנוער במועצה ובשובים בעיתויים הנדרשים (סעיפים 36, 54, 72, 77, 84).
130. להמשיך ולנהל את התקציב באופן מושכל וענייני וללא חריגות (סעיף 127).

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
ניר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

נספחים

דאר נע חוף הכרמל 30860, טלפון : 04-8136267, פקס : 04-8136303

E – mail: coshlomo@hcarmel.org.il

www.hof-hacarmel.co.il



2021

דוח ממונה על תלונות הציבור



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

דיווח הממונה על תלונות הציבור לשנת 2021

כללי

1. בהתאם ל"חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור) התשס"ח – 2008, מינתה המועצה את מבקר המועצה לממונה על תלונות הציבור.
2. החוק לעיל הגדיר נושאים שונים כגון סמכויותיו של הממונה על תלונות הציבור, סוגי התלונות ואופן הגשתן, תהליך בירורן ועוד.

ממונה תלונות הציבור

3. על הממונה על תלונות הציבור לשמור בסוד כל ידיעה שהגיעה אליו עקב עבודתו, לא לעשות בה שימוש ולא לגלותה לאחר אלא לשם ביצוע תפקידו.
4. כל אדם רשאי להגיש תלונה לממונה על תלונות הציבור של הרשות המקומית ומוסדותיה, על עובד, על נושא משרה או ממלא תפקיד ברשות המקומית, וכן על גוף עירוני מבוקר כמשמעותו בסעיף 70 א(ב) לפקודת העיריות, על נושא משרה או על ממלא תפקיד אחר.

סוגי תלונות

5. תלונה תהא בעניין הנוגע למילוי תפקידיו של הנלון, ובלבד שהתקיימו שני אלה:
 - המעשה פוגע במישרין במתלונן עצמו, או מונע ממנו במישרין טובת הנאה, או מעשה הפוגע במישרין באדם אחר או המונע ממנו במישרין טובת הנאה והמתלונן קיבל, להנחת דעתו של הממונה על תלונות הציבור, את הסכמתו של אותו אדם להגיש תלונה בעניינו.
 - המעשה נעשה בניגוד לחוק או שנעשה בלא סמכות חוקית או בניגוד למנהל תקין, או שיש בו משום נוקשות יתרה או אי צדק בולט.

דרך הגשת התלונה

6. תלונה שהוגשה בכתב או תלונה שהוגשה בע"פ ונרשמה בפני המתלונן תיחתם בפני המתלונן ויצוינו בה שם המתלונן ומענו, תיאור מפורט של העניין שעליו נסבה התלונה, לרבות המועד שבו אירע, וכל פרט אחר הנוגע לעניין והמסייע לבירור יעיל של התלונה.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

תלונות שאין לבררן

7. ישנן תלונות אשר הממונה על תלונות הציבור לא יבררן, והן :
- תלונה בעניין התלוי ועומד בבית המשפט או בבית דין או שבית המשפט או בית דין הכריע בו לגופו.
 - התלונה שהממונה על תלונות הציבור סבור שהיא קנטרנית וטורדנית.
 - תלונה על פעולה שיפוטית או מעין שיפוטית.
 - תלונה של עובד בעניין הנוגע לשירותו כעובד, ואולם יהיה ברור על מעשה החורג מהוראות החוק, תקנות, הסכם קיבוצי או מהסדרים כלליים שנקבעו כדין.
 - תלונה בעניין שכבר הוגשה לגביו תלונה למבקר המדינה בתפקידו כנציג תלונות הציבור לפי חוק מבקר המדינה התשי"ח – 1952 (נוסח משולב).

דרכי ברור תלונה

8. לממונה על תלונות הציבור עומדים הכלים לביצוע עבודתו, והם כוללים בין השאר :
- הממונה על תלונות הציבור רשאי לברר את התלונה בכל דרך שיראה לנכון, והוא אינו קשור להוראה שבסדר דין או בדיני ראיות.
 - הממונה על תלונות הציבור יביא את התלונה לידיעת הנילון, ואם הוא עובד, נושא משרה או ממלא תפקיד כאמור בסעיף 9 גם לידיעת הממונה עליו, ייתן להם הזדמנות נאותה להשיב עליה, והוא רשאי לדרוש מהם כי ישיבו על התלונה בתוך תקופה שיקבע בדרישתו.
 - הממונה על תלונות הציבור רשאי לשמוע את המתלון, את הנילון וכל אדם אחר, אם ראה בכך תועלת.
 - לצורך הבירור רשאי הממונה על תלונות הציבור :
 - לדרוש מכל אדם למסור לו, בתוך תקופה שיקבע בדרישה ובאופן שיקבע, כל ידיעה או מסמך העשויים לדעת הממונה על תלונות הציבור לעזור לברור.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

- לדרוש מכל עובד של גוף מן הגופים המנויים בסעיף 5 (א) לחוק לעיל להתייצב לפניו (במועד שיקבע) לשם מסירת ידיעות או מסמכים כאמור לעיל.
- אין בהוראות סעיף קטן 8 (ד) לחוק לעיל כדי לגרוע מכללי חסיונות עדים או כללי ראיות חסויות.
- בירור התלונה יסתיים לכל המאוחר עד תום שנה אחת מיום הגשתה.

הפסקת ברור התלונה

9. קיימות מקרים בהם בסמכות הממונה על תלונות הציבור יפסיק הבירור בתלונה, והם :

- הממונה על תלונות הציבור יפסיק בירור תלונה אם ראה כי מלכתחילה לא היה מקום לברורה לפי הוראות החוק לעיל, ורשאי הוא להפסיקו אם ראה שעניין התלונה בא על תיקונו או שהמתלונן ביטל את תלונתו.
- הממונה על תלונות הציבור יודיע בכתב למתלונן, לנילון ולממונה עליו, שהפסיק את הבירור ויצוין את הנימוקים לכך.

תוצאות הבירור

10. מצא הממונה על תלונות הציבור, בתוך הליך הבירור, שהתלונה הייתה מוצדקת, כולה או חלקה, ינהג כמפורט להלן :

- ימסור על כך הודעה מנומקת בכתב למתלונן, לנילון, לממונה עליו ולראש הרשות המקומית.
- היה הנילון ראש הרשות המקומית תימסר הודעה כאמור גם למועצת הרשות המקומית.
- העלה בירור התלונה קיומו של ליקוי רשאי הממונה על תלונות הציבור להצביע לפני הנילון ולפני ראש הרשות המקומית או מועצת הרשות המקומית. לפי העניין, על הצורך בתיקון הליקוי ועל הדרך והמועד לכך.

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

דאר נע חוף הכרמל 30860, טלפון : 04-8136267, פקס : 04-8136303

E – mail: coshlomo@hcarmel.org.il

www.hof-hacarmel.co.il



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

11. בהודעה לפי סעיף לעיל יהיה הממונה על תלונות הציבור פטור מלציין את ממצאיו או נימוקיו כאשר :

- התלונה הייתה בעניין מינוי למשרה פלונית או הטלת תפקיד פלוני.
- החומר או הראיה שלדעתו לפגוע שלא כדין בזכותו של אדם זולת המתלונן.
- כשיש לגעתו של הממונה על התלונות בגילוי החומר או הראיה משום גילוי סוד מקצועי או ידיעה סודית כמשמעותם לפי כל דין.

דחיית התלונה

12. מצא הממונה על תלונות הציבור כי התלונה אינה מוצדקת, יודיע על ממצאיו למתלונן, לנילון ולממונה עליו.

תלונות הציבור שעלו בשנת 2021

13. להלן נתונים סטטיסטיים אודות תלונות שהתקבלו אצל הממונה על תלונות הציבור במהלך שנת העבודה 2021 :

שנת העבודה	שנת העבודה	שנת העבודה	השינוי בין	
2019	2020	2021	2020 ל - 2021	
17	10	7	- 30%	מספר תלונות
3	4	1	- 75%	תלונות מוצדקות
3	0	1	100%	תלונות מוצדקות בחלקן
10	6	4	- 33%	תלונות שאינן מוצדקות
1	0	0	0	תלונות שבוטלו על ידי המלין
0	0	1	100%	תלונות שאין סמכות חוקית לבודקן

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סטירין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

דאר נע חוף הכרמל 30860, טלפון : 04-8136267, פקס : 04-8136303

E – mail: coshlomo@hcarmel.org.il

www.hof-hacarmel.co.il



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

14. להל"ן פירוט התלונות (מטעמי סודיות וצנעת הפרט מצוינים נושא התלונה, הגוף הנילון ומסקנות הבירור בלבד):

מס"ד	הגוף הנילון	נושא התלונה	מסקנות
1	מוניציפאלי	ניקיון חופים	מוצדקת
2	מוניציפאלי	ביטול תלונה על לכידת כלב	מוצדקת למחצה
3	מוניציפאלי	ביטול תלונה על לכידת כלב	לא מוצדקת
4	מוניציפאלי	ביטול תלונה על לכידת כלב	לא מוצדקת
5	מוניציפאלי	ביטול תלונה על לכידת כלב	לא מוצדקת
6	ארנונה	קבלת הנחה	לא מוצדקת
7	וועדה	הגשת נתונים שאינם נכונים לוועדת ערער	לא ניתן לטיפול – סמכות בית משפט

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטרין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
נר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

דאר נע חוף הכרמל 30860, טלפון : 04-8136267, פקס : 04-8136303

E – mail: coshlomo@hcarmel.org.il
www.hof-hacarmel.co.il



המועצה האזורית חוף הכרמל

מבקר המועצה, 04-8136267 פקס : 04-8136303

לוח תפוצה

ראש המועצה
סגן ראש המועצה
מ"מ ראש המועצה
מנכ"ל המועצה
גזבר המועצה
מנהל האגף המוניציפלי
מנהלת אגף חינוך
מנהל אגף ההנדסה
מנהל אגף הביטחון
מנכ"ל מירב
מנהלת אגף הרווחה
יועצת משפטית
מנכ"ל החברה למים
יו"ר ועד עובדים
חבר ועדת ביקורת 5 X
חברי מליאת המועצה
מנהל המחוז
משרד הפנים

בית אורן
בית חנניה
בת שלמה
גבע כרמל
דור
הבונים
החותרים
ימין אורד
כרם מהר"ל



כפר גלים
כפר סיטין
מגדים
מעגן מיכאל
מעין צבי
נוה ים
נחשולים
ניר עציון
עופר



עין אילה
עין הוד
עין חוד
עין כרמל
עתלית
צרופה
קיסריה
שדות ים
שפיה

דאר נע חוף הכרמל 30860, טלפון : 04-8136267, פקס : 04-8136303

E – mail: coshlomo@hcarmel.org.il

www.hof-hacarmel.co.il