



דו"ח מבקר העירייה



לשנת 2009

בצירוף הערות ראש העיר



ו' תשרי תשע"א
14 ספטמבר 2010

חברי מועצת העיר

הנני מתכבד בזאת להגיש לעיונכם את דו"ח מבקר העירייה לשנת 2009.

הדו"ח כולל ביקורת מקיפה על נושאים שהינם בליבת העשייה של הרשות, בתחומים המשפיעים ישירות על איכות חייהם של תושבי העיר. הביקורת תרמה להסדרת עבודת הרשות בהתאם להוראות החוק, תוך שמירה על טוהר המידות ובהתאם לעקרונות ניהול יעיל וחסכוני השומר על הקופה הציבורית.

חשיפת הליקויים כשלעצמה, אינה ערובה לקיומו של מינהל ציבורי תקין. קיום מנגנוני בקרה ומעקב על תיקון הליקויים שנחשפו, לצד הסדרה של תהליכי עבודה, כתיבת נהלים, הדרכות ושיפור הידע המקצועי של עובדי הרשות בכל הדרגים, הינם כלים מהותיים המהווים תנאי הכרחי לתיקון הליקויים.

מנכ"ל העירייה מונה על ידי לרכז את המעקב אחר תיקון הליקויים בדו"ח זה ובדוחות קודמים, והוקם צוות תיקון ליקויים בו חברים נציגים מכל מינהלי הרשות. צוות זה יוכשר לתפקידו בהדרכה ייעודית מקיפה אשר תסייע לו לבצע את תפקידו ביעילות ובלוח זמנים קצוב.

מינהל תקין וטוהר מידות מהווים את הבסיס לעבודתה התקינה של הרשות, ולפיכך אנו שוקדים על כתיבת קוד אתי לעירייה בתהליך שילווה בהדרכות עד אחרון העובדים. כמו כן, אני מתכוון להעמיד לרשות המבקר משאבים נוספים לטובת הרחבת תחומי הביקורת השנתית. אני משוכנע כי שילוב זה יצמיד את הרשות לעבר השגת המטרה של ארגון הפועל באופן מלא בהתאם לעקרונות המינהל התקין.

תודתי למבקר העירייה ולצוותו על עבודתם המסורה ולכל גורמי העירייה הלוקחים חלק בתיקון הליקויים ובישום המלצות הביקורת.

בכבוד רב,

ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר



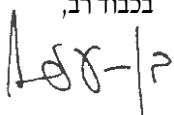
יוני 2010

לכבוד
ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר
כ א נ

אדוני ראש העיר,

הנדון: דו"ח מבקר העירייה לשנת 2009

1. בהתאם להוראת סעיף 170 ג' לפקודת העיריות, הריני מתכבד להגיש לעיונך את הדו"ח השנתי הכולל את ממצאי הביקורת שנערכה בעירייה בשנת 2009.
2. ברצוני להסב את תשומת לבך לכך כי לפי הנדרש בחוק, על ראש העיר לצרף לדו"ח השנתי את הערותיו תוך שלושה חודשים מיום קבלתו. לאחר מכן עליו להעביר לעיונם של חברי המועצה את דו"ח הביקורת בצירוף הערותיו.
3. עוד עלי להדגיש כי החוק קובע שלא יפרסם אדם דו"ח ביקורת או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למליאת המועצה.
4. מטרתה העיקרית של הביקורת אינה כתיבת הדו"חות, כי אם שיפור תפקוד המערכת העירונית. לצערי, עלי לציין שוב כי העירייה אינה עושה די לתיקון הליקויים שמצאה הביקורת בשנים קודמות.
5. אני מבקש להודות לך ראש העיר ולכל חברי מועצת העיריה על תמיכתכם בעבודת הביקורת. כמו כן אבקש לציין את שיתוף הפעולה שהביקורת זוכה לה מצד הרוב המכריע של המבוקרים, ובאופן מיוחד את פעולותיו של מנכ"ל העיריה לחיזוק מעמד הביקורת.
6. אני מודה לצוות העובדים בלשכת מבקר העירייה על מקצועיותם ומסירותם ועל תרומתם הרבה, שבלעדיה לא הייתה יכולה הביקורת בעירייה להתקיים.

בכבוד רב,

שלמה בן עזרא
מבקר העירייה

תוכן העניינים

עמוד

מינהל ההנדסה

1. שימוש שלא כדין בשטחי ציבור 6
2. קבלת תקבולים ממשרד התחבורה 32

המינהל הכספי

3. תשלומים באמצעות מס"ב 48

מינהל התפעול

4. סדרי פינוי אשפה וניקיון רחובות 64
5. הסדרי חניה 88

איכות הסביבה

6. טיפול בחומרים מסוכנים 125

מינהל החינוך

7. החינוך המיוחד 165
8. הבסיס החוקי לעבודת הביקורת 203

מינהל ההנדסה

מינהל ההנדסה

שימוש שלא כדין בשטחי ציבור

דו"ח ביקורת שימוש שלא כדין בשטחי ציבור

כללי

שטח השיפוט של העיר אשדוד כולל כ-50 אלף דונם, שחלקם המיועדים לשמש כשטח ציבורי.

תוכנית בניין העיר כוללת שני סוגים של שטחי ציבור: שטח ציבורי פתוח (שצ"פ) המוגדר "כשטח ירוק", ושטח להקמת בנייני ציבור (שב"צ) המוגדר כ"שטח חום" (על פי צבעם בתוכנית בנין העיר).

הן השטח החום שעליו מוקמים מבני הציבור והן השטח הירוק המשמש לגינות ציבוריות, קיימים למען הציבור, ועל הרשות המקומית לפעול כמיטב יכולתה במטרה למנוע השתלטות שלא כדין של גורמים פרטיים או מוסדיים על השטחים שהוקצו לצרכי הציבור.

האינטרס הציבורי בשמירה על השטחים המיועדים לציבור, בא לידי ביטוי בחוק מקרקעי הציבור (סילוק פולשים), התשמ"א-1981, הקובע בסעיף 4: "תפס אדם מקרקעי ציבור, ושוכנע הממונה.... כי תפיסתם הייתה שלא כדין, רשאי הממונה, בתוך שישה חודשים מיום שהתברר לו כי התפיסה הייתה שלא כדין.... לתת צו בחתימת ידו, הדורש מהתופס לסלק את ידו ממקרקעי הציבור ולפנותם".

העיר אשדוד מאופיינת בקצב גידול מואץ, המתבטא בתהליכי בינוי ופיתוח מהירים ובצורך בלתי פוסק בהקמת מבני ציבור חדשים, כדי לתת מענה לצורכי האוכלוסייה. נוכח חשיבות השמירה על שטחי הציבור, בדקה הביקורת במינהל ההנדסה את האמצעים שהעירייה נוקטת בהם כדי למנוע השתלטות על שטחי ציבור שלא כדין וכדי לאכוף את החוק במיקרים שמתגלות עבירות בתחום זה.

הביקורת מצאה דוגמאות רבות המעידות על כך שהיתה קיימת בעיר, במשך שנים רבות, תופעה רחבת היקף של השתלטות על שטחי ציבור, הן של גורמים פרטיים והן של גורמים ציבוריים, וזאת מבלי שהעירייה פעלה באופן משמעותי במטרה לנסות ולצמצם את מימדי התופעה.

הביקורת רואה בחומרה את אוזלת ידה המתמשכת של העירייה בכל הקשור לפיקוח על שטחים האמורים לשמש לרווחת הציבור ובפועל משמשים לצרכים פרטיים.

להלן עיקרי הממצאים:**1. פיקוח על נכסי העירייה**

תפקידה של מחלקת נכסים במינהל ההנדסה הוא לפקח על נכסי המקרקעין של העירייה. מחלקת הנכסים מנהלת את מאגר המידע בנוגע למקרקעין של העירייה, כולל שטחים פתוחים, מבני ציבור, דרכים ונכסי מקרקעין אחרים. בין השאר, על המחלקה לפקח שאין משתלטים על הנכסים שברשות העירייה, וכן עליה לנקוט אמצעים כנגד פולשים לשטחי הציבור. מחלקת הנכסים כוללת מנהלת ושתי מפקחות (מפקחת אחת עובדת עירייה ומפקחת שניה עובדת חברת כח אדם).

1.1 לפי חוות דעת משפטית, האצלת סמכויות אכיפה למפקח מטעם העירייה אפשרית רק במקרה שמדובר על עובד עירייה. לדעת הביקורת, מאחר ואחת המפקחות היא עובדת חברת כח אדם, על היועץ המשפטי לבדוק את המשמעויות המשפטיות של אופן העסקת המפקחת.

1.2 עד שנת 2007 פעולות הפיקוח והאכיפה בתחום שטחי הציבור היו באחריות מחלקת הפיקוח על הבניה, והחל משנת 2007 הועבר תחום זה לאחריות מחלקת נכסים.

- מבדיקת הביקורת עולה כי למרות מגוון התפקידים הנרחב שמחלקת נכסים עוסקת בהם, אין במחלקה נהלים כתובים המסדירים את אופן פעילות המחלקה.
- **התברר לביקורת כי בניגוד לסדרי העבודה שהיו נהוגים בעבר, בעת שהפיקוח בוצע באמצעות פקחי המחלקה לפיקוח על הבניה (המונה 12 פקחים), הפקחיות במחלקת הנכסים אינן עורכות בשטח סיורים יזומים באופן סדיר, על מנת לאתר מיקרים שבהם נעשה שימוש בשטח ציבורי שלא כדין.**

לדעת הביקורת, לא ניתן לקיים פיקוח אפקטיבי ללא נוכחותם של המפקחים בשטח. הביקורת ממליצה לבחון את צרכי כח האדם של מחלקת הנכסים, נוכח ריבוי התפקידים המוטלים עליה, נוכח הפריסה הרחבה של שטחי הציבור בכל העיר ונוכח ההיקף המשמעותי של תופעת השתלטות על שטחי הציבור.

■ עוד נמצא כי בעת העברת האחריות לגבי הפיקוח על השטחים הציבוריים ממחלקת הפיקוח למחלקת נכסים, נקבע כי עבירה שהטיפול בה החל ע"י מחלקת הפיקוח על הבניה תמשיך להיות באחריותה, בעוד שאירועים שנתגלו לאחר 2007 יטופלו ע"י מחלקת נכסים. במצב זה, כאשר המפקחים במחלקת הפיקוח על הבניה מודעים לכך שתחום הנכסים הציבוריים כבר אינו באחריותם, הטיפול בעבירות ישנות שאמורות היו להיות מטופלות על ידם נדחק לסוף סדר העדיפות.

חמור מכך, הביקורת העלתה כי לאחר העברת האחריות לגבי עבירות בנייה בשטחי הציבור ממחלקת הפיקוח על הבניה למחלקת הנכסים, התעלמו פקחי מחלקת הפיקוח על הבניה מעבירות שבוצעו בשטחים ציבוריים, ואף לא העבירו את המידע על כך למחלקת הנכסים.

לדוגמא, במהלך הביקורת אותר מקרה שבו יזם הציב מכולה בשטח פארק ציבורי הנמצא בסמוך למבנה שבנה (המכולה שימשה כמחסן לציוד שהקבלן נזקק לו במהלך הבניה). התברר לביקורת כי מפקח מטעם מחלקת הפיקוח על הבניה האחראי על האזור היה מודע להצבת המכולה, אולם לא העביר את המידע למחלקת הנכסים משום ששטח הפארק אינו באחריות הפיקוח על הבניה.

■ עוד התברר כי אין מדובר בכשל מקומי, אלא שנהלי העבודה של מחלקת הפיקוח על הבניה אינם מחייבים לדווח על מקרים מסוג זה למחלקת הנכסים. בעיקבות הערת הביקורת שינה מנהל מחלקת הפיקוח על הבניה את נהלי העבודה במחלקה, כך שבמקרים בהם מאותרת עבירה בשטחי ציבור, יהיה על המפקח לדווח עליה באופן מידי למחלקת הנכסים, על מנת שתמשיך בטיפול בעבירה.

הביקורת מבקשת להדגיש כי מאחר והחוק מאפשר שימוש בצו הריסה מינהלי רק במקרה שתקופת הימצאותם בשטח הינה קצרה (30 עד 60 יום), למועד איתור השימוש הלא חוקי בשטח הציבורי ולמהירות הטיפול במפגע יש חשיבות קריטית. נוכח עובדה זו, על כל גורמי האכיפה בעירייה (במינהל ההנדסה, במחלקת רישוי

עסקים, בפיקוח העירוני ובמחלקות אחרות) לשתף בינהן פעולה, על מנת שניתן יהיה לקצר את זמן התגובה של העירייה ולשפר את יעילות הטיפול בפלישה לשטח הציבורי.

לאחר הביקורת מסר מהנדס העיר כי הנחה את מנהל מח' הפיקוח על הבניה להעביר באופן מיידי מידע למחלקת נכסים, בכל מקרה שמתגלה השתלטות על שטח ציבורי. עם סיום הביקורת, הוצגו בפני מנהלת מחלקת נכסים הממצאים שהועלו בנוגע להשתלטות על שטחי הציבור. מנהלת המחלקה מסרה שרוב המקרים המוצגים בדוח ידועים לה. לדבריה, בשל אילוצי כח אדם, לא ניתן היה לטפל בהם במסגרת לוחות הזמנים שהחוק קובע, ולכן במקרים רבים לא נעשה שום טיפול על ידי המחלקה, מתוך ידיעה שלא ניתן יהיה להשלים את ההליך החוקי במועד שנקבע בחוק.

הביקורת המליצה בפני מהנדס העיר לבחון באופן יסודי מהם סדרי העבודה הראויים בתחום הפיקוח על הבניה, על מנת שניתן יהיה לקיים פיקוח אפקטיבי ולהביא לצמצום משמעותי בהיקף התופעה.

2. סוגי השתלטות על שטחי עירייה

2.1 סיפוח שטח ציבורי לחצר בית פרטי

נמצאו דוגמאות רבות לכך שתושבים המתגוררים בבתים פרטיים השתלטו על השטח הציבורי הצמוד לביתם שלא כדין. להלן מספר דוגמאות:

- ברח' הזית פלשו תושבי הרחוב הגובלים עם חורשת גן אלישבע לתוך הגן הציבורי, וסיפחו (כל אחד מהם) עשרות מטרים רבועים משטחו של הגן הציבורי לשטח חצרות הבתים. הביקורת לא איתרה דוחות פיקוח או דוחות של מחלקת נכסים כנגד הפולשים.
- ברח' השיקמה נפרץ גבול השטח הפרטי לתוך גן הציבורי הסמוך לו ותושבי הבתים ברחוב ספחו לעצמם חלק משטח הגן. גם במקרה זה לא נמצא תיעוד לביצוע פעולות אכיפה שנעשו ע"י העירייה.
- ברחוב ההדס מספר בתים פרטיים הגדילו את חצר ביתם על חשבון שטח ציבורי פתוח הצמוד לגבול החצר הפרטית.
- באזור ב' - בין רחובות הרצוג, הרב מימון ורחוב בורוכוב, קיים מתחם של כ-60 דונם בו בנויים בתים פרטיים. על פי התוכנית, המתחם כלל מעברים

בין הבתים, ומעברים ציבוריים אלה בין המגרשים שימשו גם לצורך העברת קווי הביוב, המים וחשמל במתחם. הביקורת מצאה כי לפני שנים רבות ספחו לעצמם בעלי המגרשים במתחם את כל שטחי המעברים הציבוריים, למעט שני מעברים ראשיים שאף הם צומצמו מאד. כתוצאה מכך, קווי התשתית שהונחו במעברים הציבוריים עוברים כיום בתוך חצרות הבתים, וכאשר העיריה צריכה לטפל בתקלות בקווי המים והביוב קיים קושי רב לטפל בהן. חמור מכך, הביקורת מצאה כי לפני מספר שנים הגיש משרד השיכון תוכנית רישום שיכון ציבורי ("תרש"צ"), שמסדירה את רישום הבעלויות על הקרקע. התוכנית שיקפה את המצב הקיים בשטח ונתנה לו תוקף סטאטוטורי. כלומר, כתוצאה מכך שהעיריה הזניחה במשך שנים רבות את הטיפול בפלישה לשטחי הציבור, ניתנה להשתלטות בסופו של דבר תוקף חוקי.

2.2 השתלטות של גורמים עסקיים

הביקורת מצאה מקרים שבהם הוצבו על שטח ציבורי מבנים המשמשים לפעילות עסקית. במקרים אלה מעבר לפגיעה באינטרסים של הציבור, הקיימת בכל מקרה של השתלטות על קרקע ציבורית, השתלטות עסקים על שטחי עיריה פוגעת באופן בלתי הוגן בפרנסתם של עסקים סמוכים, ונותנת להם יתרון על העסקים הפועלים במסגרת החוק.

להלן מספר דוגמאות:

- לאורך שדרות בני ברית בצידה המזרחי (בין הרחובות הנחושת לרחוב המלאכה בעורף רחוב העבודה) קיים שטח ציבורי פתוח שטרם פותח. הביקורת מצאה כי בעלי עסקים הנמצאים ברחוב העבודה פלשו לשטח הציבורי הנמצא בגב המגרש וספחו לשטח עסקיהם עשרות רבות של מ"ר. מבירור שערכה הביקורת נמצא כי פלישתם של העסקים לשטח הציבורי היתה ידועה הן למחלקת הנכסים והן למחלקת הפיקוח על הבניה ובכל זאת לא נעשה דבר בעניין זה.
- גם מצידה המערבי של שדרות בני ברית קיימים שטחי ציבור פתוחים שפותחו בחלקם. השטח מצוי בעורפם של מפעלים הנמצאים ברחוב

ההדרים. הביקורת בדקה את צילומי אוויר של האזור והשוותה את המצב בשטח לגבולות המגרשים על פי התב"ע ומצאה כי המפעלים פלשו לשטחי ציבור.

- מסעדה באזור התעשייה השתלטה על גן ציבורי הנמצא מול המסעדה, הציבה כסאות ושולחנות בשטח השצ"פ ואף הקימה סככות להצללה. בשנת 2005 נחתם הסכם בינה לבין העיריה, לפיו תשכור המסעדה מהעיריה שטח של כ- 100 מ"ר מהשצ"פ בסכום של \$400 לחודש, אולם לאחר שנת 2005 ההסכם לא חודש. הביקורת מצאה כי המסעדה ממשיכה לעשות שימוש בשטח הציבורי ללא הסכם וללא שבועו כל פעולות אכיפה על ידי העיריה.
- מסעדת ברחוב מקס נורדאו - מפעיל המסעדה תפס כ-100 מ"ר בשטח הגן הציבורי (גן אלישבע). עוד נמצא כי בנוסף לפלישה לשטח ציבורי נעשו במקום עבירות בניה. עבירות הבניה טופלו ע"י מחלקת הפיקוח על הבניה ולגבי חלקם בוצעו צווי הריסה, אולם לא היה טיפול בהשתלטות על השטח הציבורי.
- מבנה מסחרי בגן ציבורי באזור ז' – בשנת 2005 השכירה העירייה לאדם פרטי מבנה בשטח השצ"פ שפועל בו קיוסק. תוקף הסכם השכירות פג בינואר 2009, ומאז השימוש במבנה הוא ללא הסכם וללא תשלום דמי שכירות. הביקורת העיריה על כך שהעברת זכות שימוש בשטחי העיריה לידי גורם פרטי ללא הסכם המסדיר את זכויותיו וחובותיו של המשתמש בנכס עלולה להערים קשיים בפני העיריה בעתיד, בעת שתצצה לעשות שימוש אחר במבנה.
- באזור ג' הוקם קיוסק על שטח ציבורי. התברר כי העיריה התירה לבעל העסק להקים מבנה בשטח של כ-20 מ"ר, אולם במהלך השנים פלש העסק לשטחי ציבור נוספים הסמוכים למבנה, לרבות פלישה לפס ירק. העיריה הוציאה כנגד המחזיק בשטח צווי הרסה אך הם לא בוצעו.

- מבנה בחוף הים - בחוף י"א הוקם לפני למעלה מעשר שנים מבנה ללא היתר בניה וללא אישור הבעלים (חלקו הוקם על שטח פרטי וחלקו על שטח ציבורי). תחילה הוצב במקום מבנה יביל, אולם במהלך השנים פעילות העסק התרחבה, נבנו מבני קבע והורחבה ההשתלטות על השטח הציבורי. יתר על כן, התברר כי הפולש נהנה מחיבור לרשת מים ולרשת החשמל והצריכה היא על חשבון העירייה.

הלשכה המשפטית מסרה לביקורת כי התיק נמצא בטיפול הועדה המחוזית לתכנון ולבניה, ולכן העירייה מנועה מלפעול להריסת הבניה. יחד עם זאת, הלשכה המשפטית פועלת כנגד כל בניה חדשה שמתגלה במקום.

2.3 השתלטות מוסדות חינוך על שטחי עירייה

הביקורת מצאה דוגמאות רבות לכך שמוסדות חינוך פלשו לשטחי ציבור והציבו מבנים על קרקע ציבורית, מבלי לקבל הקצאת קרקע כנדרש וללא היתר בניה.
להלן מספר דוגמאות:

- בצומת הרחובות אחיעזר - שערי יושר התרחב מוסד חינוך לשטחה של גינה ציבורית והציב בה מספר קרוואנים, ובכך נגזל שטח משמעותי מהגן שנועד לרווחת תושבי הרובע. בסמוך לו נמצאו שישה קרוואנים נוספים שהציב מוסד חינוך אחר על שטח ציבורי פתוח. התברר כי בעבר הוצא כבר צו הריסה למבנים, שלא בוצע.
 - באזור יב' בסמוך לביה"ס הממלכתי ובסמוך למתנ"ס ספרא, הוקם מוסד חינוכי הכולל עשרות של קרוואנים ללא היתר. הביקורת מצאה כי בעבר הוצא צו הריסה למבנים שהוצבו במקום, אך צו ההריסה לא בוצע. גם צווי הריסה שיפוטיים טרם בוצעו.
 - ברובע ז' בין הרחובות מאיר בעל הנס, רבי טרפון ושדרות ירושלים, מצוי מתחם רחב היקף של שטח ציבורי המיועד למוסדות חינוך ("החרגול"). בשטח זה היו מצויים עשרות מבנים בלתי חוקיים המשמשים כמוסדות חינוך ודת, שהוצבו במקום לפני למעלה מעשר שנים.
- הביקורת מכירה בצרכים המיוחדים של תושבי הרובע בתחום מוסדות החינוך ומוסדות הציבור האחרים, אולם רואה בחומרה את אוזלת ידה המתמשכת של העירייה באי הסדרת הקצאת הקרקע באופן חוקי.**

- בצומת הרחובות רבי חנניה בן דוסא ואליעזר בן הורקנוס מוצב מבנה המשמש כמוסד חינוכי. המוסד פלש לגינה ציבורית, גידר את השטח ועושה בו שימוש לצרכיו. נמצא כי בעבר הוצאו צווי הריסה כנגד המוסד אך ביצועם עוכב. עוד התברר כי באוגוסט 2010 החליטה הועדה המקומית לתקן את התב"ע החלה באזור ולשנות את סיווג השטח משצ"פ לשב"צ (שטח "חום"). באופן זה, העבירה הוכשרה בדיעבד.
- ברח' הרב חיסדא - הציב בית מדרש כ- 20 קרואנים על שטח ציבורי.
- ברחוב רבי ינאי - בצמוד למוסד חינוכי שהקרקע הוקצתה לו כדין, הוצב מבנה נוסף בשטח של כ-100 מ"ר בתוך שטח גן ציבורי מפותח הכולל מדשאות ומתקני משחקים. השטח הציבורי גודר וסופח לשטחו של המוסד החינוכי.

2.4 השתלטות מוסדות דת על שטחי עירייה

הביקורת מצאה מקרים רבים בהם מוסדות דת השתלטו על שטחי ציבור (הן שטחים המיועדים לבניה ציבורית והן שטחים ציבוריים ירוקים). להלן מספר דוגמאות:

- ברחוב רבי יהודה הנשיא הוצבו ללא היתר על שטח ציבורי קרואנים המשמשים כבית מדרש.
- בסופו של רחוב התלמוד על הדרך העירונית הסלולה הוצב קרואן גדול המשמש כבית כנסת. הקרואן הוצב בשטח ציבורי המשמש כדרך ללא היתר.
- ברחוב אליעזר בן הורקנוס בסמוך לפארק ציבורי הוצבו ללא היתר מבנים יבילים רבים המשמשים כבתי כנסת ובתי מדרש המכונים "שטילבך", ואף התרחבו לשטח הגן. בנוסף, מתקיימת במקום פעילות עסקית ערה של דוכנים המוכרים מטלטלין שונים ללא היתר.

- בגן נווה יהונתן הוקם מבנה בית כנסת בתוך שטח הגן. הגן פותח לאחרונה ע"י אגף הנטיעות, אולם פיתוח הגן לא הושלם כתוצאה מהצבת המבנה.
- בגן נווה יהונתן בצידו הקרוב לשכונת המגורים הוצב מבנה בגודל של כ-100 מ"ר המשמש כבית מדרש.

3. השתלטות על שטחי מינהל מקרקעי ישראל

חלק מהשטחים הפתוחים ברחבי העיר נמצאים בבעלות מינהל מקרקעי ישראל, והם מיועדים לשמש בעתיד כשטחי ציבור. הביקורת מצאה מקרים רבים בהם בוצעה השתלטות על שטחי המינהל מצד גורמים שונים. אומנם במיקרים אלה אין מדובר על שטחי עיריה, אולם לדעת הביקורת, מכיוון ששטחים אלו הינם בשטחה של העיר ובתחום סמכותה של העיריה כרשות תכנון, והם אף מיועדים לשמש בעתיד לטובת הציבור, ראוי היה להציג בדו"ח הביקורת דוגמאות גם בנוגע להשתלטות על שטחי המינהל.

להלן דוגמאות:

- **חוות לכיש** - החווה הוקמה לפני כעשרים שנה על קרקע המינהל והיא משמשת כיום כגן אירועים וכאולם שמחות. במקום נבנו מספר מבנים ללא היתר ואף נתפס שטח חניה גדול בסמוך לגן האירועים לשימושם של באי המקום. הביקורת מצאה כי על פי התב"ע אמורים לקום באזור זה בעתיד פרויקטים תירותיים, וקיומו של אולם האירועים אינו מאפשר את פיתוח האזור לצרכי הציבור.

חוף הקשתות - במתחם שנבנה באמצע שנות ה-90 בחוף הקשתות בוצעו עבירות בניה רבות וכיום הוא אינו תואם כלל לתוכנית שאושרה בהיתר. בנוסף לחריגות הבניה הרבות המצויות במתחם, בוצעה במקום השתלטות על שטחי מינהל ושטחי עיריה הנמצאים בסמוך למתחם. להלן הדוגמאות:

- בצמוד לחלקו הדרומי של המבנה קיים שטח מפותח של כ-2,000 מ"ר בבעלות המינהל המשמש כשטח ציבורי פתוח. הביקורת מצאה כי אולם חתונות הפועל במקום הציב שני שערים שחוסמים את הגישה לשטח

הציבורי משני צדדיו ומקיים בשטח פעילות לצורך עסקיו. עוד מצאה הביקורת כי מחלקת הפיקוח על הבניה לא היתה מודעת להשתלטות שבוצעה ע"י בעל העסק ולא פעלה כנגדו. רק לאחר הערת הביקורת פנה מנהל מחלקת הפיקוח על הבניה לאחראי על האזור מטעם המינהל והעביר לו מידע בעניין זה.

- בחלקו המערבי של המבנה, באזור האמור לשמש כשטח ציבורי למעברים ולטיילת, פלשו עסקים רבים לשטחי המעברים הציבוריים והרחיבו את עסקיהם על חשבון שטח זה. למותר לציין כי מתחם חוף הקשתות הינו מרכז תיירותי אטרקטיבי ביותר מבחינה מסחרית, ובחודשי הקיץ הוא מהווה מוקד בילוי מרכזי בעיר.

הלשכה המשפטית מסרה לביקורת כי הבעיה הבסיסית במתחם חוף הקשתות מקורה בכך שהמבנה נבנה ללא תוכנית מאושרת, ולכן קיים קושי מבחינה סטטוטורית להסדיר את הבניה או לחילופין לפעול כנגד בעלי העסקים שהשתלטו על שטחי ציבור.

- **חוות הסוסים** - הביקורת כבר פירסמה במסגרת דו"ח הביקורת לשנת 2008 דו"ח נרחב העוסק בהקמת חוות הסוסים, שממנו עולה כי העיריה בנתה עבור אדם פרטי (באמצעות "חופית") חוות סוסים על אדמת המינהל, ללא הסכמת המינהל. באופן זה, סייעה העיריה להשתלטות בלתי חוקית של הגורם הפרטי על קרקע ציבורית.

- **תוואי נחל לכיש** - בתחילת רחוב בני ברית (באזור מוסך רלקס) הרחיבו עסקים את שטחם לתוך שטח ציבורי פתוח שבבעלות המינהל.

4. הסבת שטחי ציבור למגרשי חניה לטובת עסקיים פרטיים

הביקורת מצאה מקרים רבים בהם גורמים עסקיים פנו לעיריה בבקשה לשכור שטחים ציבוריים כשטח חניה לטובת עסקיהם הפרטיים. אמנם על פי ההגדרה בתב"ע, ניתן לייעד שטחים ציבוריים לשימוש כחניה ציבורית, אך במקרים אלו מדובר בשטחי חניה לשימושם הפרטי של העסק ושל לקוחותיו. לדעת הביקורת, השכרת שטחי ציבור פתוחים לעסקים פרטיים צריך להעשות במקרים נדירים ביותר.

בנוסף, הביקורת מצאה כי ברוב המקרים שבהם נחתמו הסכמי השכירות בין העיריה ליזם, מדובר היה על אישור בדיעבד של מצב קיים, לאחר שהיזמים כבר השתמשו בשטחי הציבור לצורכי חניה במשך שנים רבות.

להלן מספר דוגמאות:

- **בית האופרה** - ברחוב האורגים באזור התעשייה הקלה בעיר, קיים מבנה המשמש כאולם אירועים. התברר כי על פי היתר הבניה, המבנה אמור היה לשמש לתעשיית היי טק. מכיוון שהשימוש בפועל לא תאם את ההיתר, הגישה החברה לעיריה בקשה לשימוש חורג, ובתאריך 1.10.03 אישרה העיריה את השימוש החורג למשך 5 שנים (להלן: "התקופה הראשונה"). בתאריך 20.10.09 אושרה הארכת השימוש החורג לשלוש שנים נוספות (להלן: "תקופה שנייה").

הביקורת מצאה כי עד סוף שנת 2009 השתמש אולם שמחות בחניון התת קרקעי המצוי בבניין למטרותיו ולא למטרת חניה. כתוצאה מאי פתיחת החניון התת קרקעי ומהצורך במתן פתרונות חניה לבאי אולם שמחות, הכשיר היזם על שטח ציבורי הנמצא בסמוך למבנה מגרש חניה בשטח של 1,700 מ"ר, ללא אישור העיריה וללא הסכם שכירות. עוד נמצא כי למרות שסלילת החניה הסתיימה כבר בשנת 2004, רק ב-7.11.07, כשלוש וחצי שנים לאחר הפלישה לשטח הציבורי, הובא הסכם השכירות בין העיריה לקבלן לאישור המועצה (לגבי כל התקופה).

תקופת השכירות הראשונה נקבעה ל-57 חודשים שהסתיימו בתאריך 1.1.09, וסכום דמי השכירות היה \$10,125 לשנה (\$5.95 למ"ר לשנה). בחודש מאי 2009 הובא לאישור מועצת העיר הסכם נוסף, לתקופה של 48 חודשים מיום 1.1.09 עד 31.12.12. התברר כי הסכם השכירות החדש הוגדר בצורה שונה מקודמו, ובמקום ציון דמי שכירות הוגדרו התקבולים כדמי הסכמה. הוסבר לביקורת כי הניסוח החדש נועד למנוע את הצורך בקבלת אישור שר הפנים (כנדרש בהסכמי שכירות לתקופות העולות על 5 שנים), בעוד תקופת השימוש בשטח הציבור תהייה לפחות תשע שנים.

לאחר הביקורת, נמסר כי היזם פתח את החניון התת קרקעי. הביקורת ביקרה במקום ומצאה כי החניון פתוח, אך בפועל אינו משמש לחניה ואף אינו ראוי לשימוש כחניה. לדעת הביקורת, על מחלקת הפיקוח על הבניה לדרוש מהיזם לאפשר לבאי האולם להשתמש בפועל בחניון, כנדרש בתנאי היתר הבניה.

כמו כן, הלשכה המשפטית מסרה לביקורת כי הגישה תביעה לבית המשפט כנגד החברה בגין ביצוע עבודות חניה בשטח הציבורי, וגזר הדין היה קנס של מאה אלף ₪ שישולם לעיריה.

- **סטאר סנטר** - החברה מחזיקה מקרקעין ומפעילה בהם מרכז מסחרי. לעיריה זכויות בחלקה בשטח של 4,642 מ"ר שיעודם הינו "דרך". התברר שהחברה השתמשה בשטח הציבורי כחניה לטובת לקוחותיה. בתאריך 9.8.06 אישרה מועצת העיר הסכם שכירות בין העיריה לבין החברה לתקופה של 61 חודשים. תחולת ההסכם היתה רטרואקטיבית **החל מיום 1.3.04**, כלומר ההסכם הובא לאישור המועצה כשנתיים וחצי לאחר התחלת השימוש בשטח.
- הסכום הכולל שהחברה נדרשה לשלם (על בסיס הערכת שמאי) במשך חמש שנים היה 432,195 ₪.

הביקורת מצאה כי בסופו של דבר ההסכם בין החברה לעיריה לא נחתם בגלל חילוקי דעות בין היזם לבין העיריה לגבי הסכום שהחברה אמורה לשלם לעיריה. נכון למועד הביקורת, שילמה החברה לעיריה בגין השטחים שבהם היא עושה שימוש סכום של 217,827 ₪ בלבד. נציין כי התשלום בסך 432,195 ₪ חושב כדמי שימוש עד לתאריך 31.4.09, כלומר למועד הביקורת יתרת התשלום שהחברה צריכה לשלם הוא גבוה יותר.

▪ **מרכז רפואי ברח' הבנים** – קבלן בנה מבנה משרדים ומרפאות ברובע הסיטי. בתאריך 17.6.04 אישרה הועדה המקומית לתיכנון ולבניה בקשה מטעם הקבלן לאפשר לו להשתמש בשטח ציבורי הסמוך לבניין כשטח חניה לבאי המרפאות (2000 מ"ר). רק באוגוסט 2006, שנתיים לאחר מכן, הובא הסכם השכירות לאישור מועצת העיר ואושר על ידה. הביקורת מצאה כי ההסכם נחתם לתקופה בלתי מוגבלת, והיזם שילם בתמורה לשימוש בשטח תשלום של \$40,000 (בהנחה של שימוש ל- 20 שנה, מדובר על \$1 למ"ר לשנה), כלומר סכום הקטן באופן משמעותי מהסכום ששילמו יזמים אחרים שעשו שימוש בשטחי ציבור. כמו כן נמצא כי בהסכם בין היזם לעיריה לא נרשם השטח הכולל שהוקצה לקבלן, כך שחברי המועצה לא יכלו לדעת מהו המחיר ששילם הקבלן למ"ר.

עוד מצאה הביקורת כי בתאריך 10.7.06 הוציא שמאי מקרקעין, לבקשת העיריה, שומה בגין העברת זכות השימוש בשפ"צ ליזם לצורך הקמת החניון. סכום השומה היה \$210,000, כשמתוך סכום זה תקווז עלות פיתוח המגרש (בסך \$140,000). כלומר, על פי הערכת השמאי היזם אמור היה לשלם לעיריה בגין השימוש בשטח \$70,000.

התברר לביקורת כי ב- 18.7.06 כתב מנהל מח' תשתיות לשמאי כי להערכתו עלות הפיתוח של השטח גבוהה יותר מהסכום שקבע השמאי, ועל בסיס מכתב זה הוציא השמאי ב- 3.8.06 שומה מתוקנת המגדילה את עלות הקמת החניה (וכתוצאה מכך מקטינה את הסכום שהיזם ישלם לעיריה ל- \$40,000).

עוד מצאה הביקורת כי החוזה בין העירייה לקבלן נחתם ע"י מנכ"ל העירייה דאז וע"י מהנדס העיר הקודם, ולא נחתמה ע"י גזבר העירייה, כנדרש בכל הסכם כספי שהעירייה צד לו (על פי סעיף 203 לחוק העירייה). נציין כי גזבר העירייה סירב לחתום על ההסכם בטענה כי בהסכם חסרים פרטים מהותיים, שעל העירייה היה לעמוד עליהם.

הביקורת רואה בחומרה הקצאה של שטח ציבורי לטובת יזם פרטי למטרותיו העסקיות במחיר אפסי, ואת העובדה שההסכם לא נחתם על ידי מורשי החתימה מטעם העירייה.

לחילופין היה על העירייה לצאת למכרז ולבצע את עבודות הקמת החניה על חשבונה, ובמקביל לדרוש מהקבלן את מלוא הערכת השמאי (\$ 210,000).

- **יינות ביתן** - החברה מחזיקה במקרקעין באזור התעשייה ומפעילה בו סופרמרקט. העירייה היא בעלת זכויות במקרקעין סמוכים שיעודם שטח ציבורי פתוח. בשנת 2004 הקימה החברה על מגרש חניה על 2,227 מ"ר מהשטח הציבורי הפתוח הסמוך למבנה לטובת באי הסופרמרקט. בשנת 2005 נחתם בדיעבד הסכם בין העירייה ליזם לתקופה של שלוש שנים (עד מרץ 2007). רק לאחר כשנתיים מהמועד שבו פג תוקף ההסכם, ביוני 2009, הובא לאישור מועצת העיר הסכם חדש המאפשר שימוש בשצ"פ לצרכי חניה (עד 31.12.2012). הוסכם כי תמורת השימוש תשלם החברה לעירייה בשנה 48,060 ₪ + מע"מ.

- **מעדני מניה** - באזור התעשייה הקלה בצומת הרחובות בני ברית ורח' האורגים ממוקם מבנה המשמש כסופרמרקט. בהתאם לתוכניות בניין העיר יעוד המבנה הינו לתעשייה, ולכן הגישה החברה לעירייה בקשה לשימוש חורג במגרש. מאחר ומתן היתר לשימוש חורג היה מותנה, בין השאר, בקיומו של שטח חניה מתאים, פנתה החברה לעירייה בבקשה לשכור חלק משטח ציבורי הנמצא בצמוד למבנה (1,680 מ"ר), על מנת שתשתמש בו כמגרש חניה לציבור הלקוחות. בעקבות בקשת החברה חתמו העירייה והחברה בשנת 2003 על הסכם להשכרת השטח הציבורי לתקופה של שלוש שנים ובתום התקופה חתמה העירייה על הסכם נוסף לתקופה נוספת של שנתיים.

נמצא כי בתום התקופה לא חודש ההסכם. רק ביום 3.11.09, לאחר כשנה וחצי של שימוש בשטח ללא הסכם, אישרה מועצת העיר את המשך השכירות למשך שלוש שנים נוספות החל מיום 14.3.08 עד 13.3.11, תמורת תשלום חודשי של 5,545 ₪ בתוספת מע"מ (כ- \$10 למ"ר לשנה). הביקורת מעירה על השימוש שנעשה בשטח הציבורי במשך שנה וחצי ללא חוזה שכירות וללא אישור מועצת העיר.

לסיכום, בכל המקרים דלעיל נחתם הסכם השכירות בין העירייה ליזם רק לאחר תקופה ארוכה שבה עשה היזם שימוש בשטח לתועלתו. כמו כן בכל המקרים לא הועבר ההסכם לאישור משרד הפנים כנדרש בחוק, במיקרים שבהם השכירות היתה לתקופה של מעל 5 שנים. עוד מעירה הביקורת על ההפרשים הבלתי סבירים בדמי השכירות שדרשה העירייה מהיזמים השונים בגין השטח הציבורי שהשכירה.

5. שימוש בחניה תת קרקעית

תקן החניה קובע את מספר מקומות החניה שיזם אמור להקצות על מנת שהמבנה שהקים יוכל לשמש למטרות בנייתו. קבלת היתר לבניית מבנה מותנת, בין היתר, בכך שהיזם יכול בתוכנית מקומות חניה בכמות הנדרשת עפ"י התקן. התברר לביקורת כי במיקרים רבים בנה היזם חניון תת קרקעי, אולם בפועל לא נעשה שימוש בשטח כחניון לטובת הציבור, וכתוצאה מכך המבנה אינו כולל מקומות חניה בהתאם לנדרש בהיתר. להלן דוגמאות:

- מבנה מסחרי, משרדים ומרפאות הנמצא ברחוב אבן עזרא פינת רחוב יהודה הלוי - הביקורת מצאה כי החניון התת קרקעי שהוקם בעת בניית המבנה סגור מזה שנים רבות ואינו משמש כלל לחניה, אלא הושכר לדיירים כשטחי אחסון. כתוצאה מכך אפשרויות החניה באזור מוגבלות, במיוחד נוכח העובדה שמדובר באזור מסחרי סואן.
- בניין המשרדים יוניטרד- בבניין המשרדים קיימת חניה תת קרקעית לבאי המקום בהתאם להיתר שהוצא למבנה. התברר לביקורת כי הוצב מחסום שלא מאפשר כניסה חופשית לבאי המבנה לחלק גדול משטח החניה, אלא כניסה למנויים בלבד. כלומר, היזם השתלט על החניה הציבורית ומכר את זכויות החניה לעסקים הפועלים בבניין.

- ברחוב הבנים ברובע הסיטי נבנה בניין המשמש למסחר, משרדים ומרפאות הכולל חניון תת קרקעי. הביקורת העלתה כי החניון אינו פתוח לציבור, אלא למנויים בלבד. על מנת שיוכל לעמוד בתקן החניה הנדרש, פנה היזם לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בבקשה להעביר לרשותו שטח ציבורי הסמוך למבנה, כדי שיוכל לספק מקומות עפ"י התקן. בתמורה שילם היזם לעיריה סכום סימלי עבור זכות השימוש בשטח (ראה פרוט גם בסעיף 4 דלעיל). הביקורת רואה בחומרה מצב בו העיריה עושה יד אחת עם הקבלן במטרה ששטחי הציבור ישמשו לצרכיו הפרטיים, במקום לשמש לרווחת תושבי האזור.

- **"שוקניון"** - ברחוב האורגים נבנה מבנה המשמש למסחר, הכולל חניון תת קרקעי. בפועל, נמצא כי החניון סגור לחניה ומשמש כמחסן, לרבות חדרי קירור של הסופרמרקט הקיים במבנה. עוד מצאה הביקורת כי העיריה השכירה לבעלי הנכס שטח ציבורי הסמוך למבנה (2,227 מ"ר) על מנת שישתמש בו לצרכי חניה. הביקורת רואה בחומרה מצב בו העיריה משכירה ליזם שטח ציבורי פתוח לשימוש הפרטי, בעוד שהחניון הציבורי התת קרקעי שהקמתו היתה תנאי להיתר הבניה, אינו משמש ליעודו אלא משמש כמחסן לטובת בעלי העסקים במבנה.

- **"הפורום"** - באזור התעשייה הקלה הוקם קניון מסחרי הכולל חניון תת קרקעי. התברר כי החניון סגור עוד מימי פתיחת הקניון. למרות שמדובר באזור בילויים ומסעדות, וכן מצויים במבנה משרדי מס ערך מוסף והמכס האזורי, אין לקהל הלקוחות פתרון חניה במקום. כדי לתת מענה לצרכי החניה של הציבור, פיתחה העיריה על חשבונה בצידו השני של הכביש מגרשי חניה.

- באזור הכיכר בסיטי נבנו מגדלי מגורים הכוללים גם קומות מסחר וקומות משרדים. כתנאי להיתר, היה על היזם לבנות במבנה חניון תת קרקעי לשימוש הלקוחות ומקבלי השרות. הביקורת מצאה כי החניון התת קרקעי אינו פתוח לרווחת הציבור, אלא פתוח לשימוש מנויים בלבד. כתוצאה מכך קיימת מצוקת חניה ניכרת באזור והעירייה אף הקימה על חשבונה חניון בשטח ציבורי פתוח בסמוך למבנה.
- רח' הסייפן באזור ח' - הוקם חניון תת קרקעי שאמור לשמש את באי המתחם המסחרי והדיירים הגרים במבנה שמעליו. הביקורת מצאה כי שער החניון היה נעול ולא ניתן לחנות בו.

הביקורת מעירה על כך שסגירת החניות התת קרקעיות לציבור הרחב, למרות שהקמת החניה היתה תנאי למתן היתר הבניה, פוגעת פגיעה קשה ברווחת הציבור, ועל העירייה היה לפעול בכל האמצעים העומדים לרשותה לאכוף על היזמים את פתיחת החניונים התת-קרקעיים. במקום לפעול בדרך הראויה, בחרה העירייה להקצות ליזם שטחי ציבור נוספים לטובת החניה, או שהקימה על חשבונה שטחי חניה במקום החניונים שהיזם אמור היה להקים. לדעת הביקורת, על מנת לחזק את הבסיס החוקי לפעולות האכיפה של העירייה בנושא חניונים תת קרקעיים, יש לקבוע באופן מפורש בין התנאים להיתר הבניה כי החניה התת קרקעית תהייה פתוחה לציבור הרחב.

6. מניעת שימוש בתוואי הדרך

6.1 מגרשים למכירת רכב.

חלק ניכר מהשטחים הציבוריים הפתוחים משמשים כדרכים, כבישים ומדרכות. הביקורת מצאה כי במקומות רבים באזורי מסחר ובאזורי מגורים נפתחו עסקים למכירת כלי רכב, אולם בהעדר מגרשי חניה מוסדרים שבהם העסק יוכל לאחסן את כלי הרכב, חונים הרכבים המיועדים למכירה על המדרכות ולאורך שפת הכביש, ובכך תופסים כלי הרכב שטח המיועד לשימוש כלל הציבור. תפיסת השטח נעשית ללא אישור מחלקת הנכסים, מחלקת תחבורה ותשתיות או גורמים אחרים בעירייה.

עוד מצאה הביקורת כי העיריה אינה מקיימת כל פעולות אכיפה כנגד השימוש שנעשה בדרכים ובמדרכות למטרות מסחריות, לא על ידי מחלקת נכסים ולא על ידי מחלקות אחרות כגון פיקוח על החניה, שימור רחובות ורישוי עסקים. להלן מספר דוגמאות:

- ברחוב העבודה באזור התעשייה הקלה פועלים מספר עסקים למכירת כלי רכב מיד שניה. עסקים אלה, בשל אופי פעילותם, נזקקים לשטח אחסון גדול עבור כלי הרכב המוצגים למכירה. בפועל, כלי הרכב חונים על המדרכה ולאורך שפת הכביש בסמוך לעסק.
- גם ברחוב האורגים באזור התעשייה ממוקמים מספר מגרשי חניה למכירת כלי רכב מיד שניה. גם במקרה זה, מציג היזם את כלי רכב למכירה על מדרכה ציבורית ולאורך שפת הכביש בסמוך למשרד המכירות.
- מרכז מסחרי כלניות באזור ח' - קיים במקום עסק למכירת כלי רכב מיד שניה. הרכבים המוצגים למכירה חונים בתוך החניון הציבורי של מרכז הקניות, על חשבון מקומות החניה המיועדים לציבור הרחב. בכל המקרים דלעיל, הביקורת מצאה כי לא נעשו פעולות אכיפה כנגד השימוש הפרטי שנעשה בכבישים ובמדרכות שהם רכוש הציבור.

6.2 תחנות מוניות

מרבית משרדי תחנות המוניות בעיר ממוקמים על שטח ציבורי (בד"כ על המדרכה). בנוסף לכך, ממתניות מוניות לנוסעים לאורך שפת הכביש, שאף הוא שטח ציבורי. הביקורת מצאה מספר מקרים בהם הוצבו תחנות מוניות על שצ"פ ללא אישור העיריה וללא הסכם כנדרש.

- מוניות העיר - תחנת המוניות ממקומת בשטח המיועד לשימוש כדרך. נמצא כי התחנה פועלת שנים רבות ללא אישור ואף הוצא כנגדה צו הריסה, אך הוא לא בוצע.
- תחנת המוניות לב אשדוד - מבנה המשמש למשרד תחנת המוניות ממוקם על שצ"פ והמוניות חונות לצידי הכביש, שגם הוא שטח ציבורי. מיקומה של התחנה לא הוסדר והיא מהווה מפגע תחבורתי במיקומה הנוכחי. למרות

עובדה זו, לא פעלה העירייה להסדרת התנועה ולהעברת התחנה למיקום אחר בקרבת הקניון.

- תחנת המוניות תל-חי - תחנת המוניות שכרה חנות פרטית המשמשת כמשרד של התחנה, אך לא הסדירה את מקומות החניה הנדרשים למוניות הפועלות בתחנה.
- תחנת מוניות מרינה - תחנת המוניות הוקמה ללא אישור וללא תיאום עם העירייה. תחילה הוצב במקום מבנה ארעי ששימש כמשרד לתחנה ולאחר הוצאת צו הריסה פונה המבנה מהמקום. התברר כי המבנה אומנם פונה, אך התחנה ממשיכה לפעול ברחוב והמוניות חונות במקום שאינו מתאים להפעלת תחנת מוניות. הביקורת מצאה כי לא בוצעו פעולות אכיפה כנגד התחנה במיקומה הנוכחי.

7. אכיפה

7.1 שימוש בסמכויות אכיפה

במקרים של שימוש לא חוקי בשטחים ציבוריים, נתונה בידי העירייה הסמכות להגיש לבית משפט השלום תביעה לסילוק יד (כלומר לפינוי הפולש). הליך הבריור של התביעה יכול להימשך זמן רב, ובינתיים, באין קביעה אחרת של בית המשפט הדן בתיק, עלול הפולש להמשיך להחזיק בקרקע. לכן, בנוסף להליך המשפטי, הקנה החוק לעירייה גם אמצעים מידיים במטרה לעצור את המשך השימוש הבלתי חוקי בקרקע. האמצעים הם:

א. הוצאת צו מינהלי המורה על הפסקת הבנייה הבלתי חוקית, לפי סעיף 224 לחוק התכנון והבניה. הסמכות להוצאת הצו נתונה בידי יושב ראש הוועדה המקומית או מי שהוסמך לכך על ידו, או בידי יושב ראש הוועדה המחוזית, כל עוד לא הוגש כתב אישום בגין אותה עבירה. תוקף הצו מוגבל ל-30 ימים בלבד (אלא אם קיבל בתוך תקופה זו תוקף שיפוטי).

ב. הוצאת צו הריסה מינהלי לפי סעיף 238א, המאפשר הריסת מבנה שנבנה ללא היתר באופן מיידי בתנאים המפורטים בחוק. תוקף הצו ל-30 ימים.

ג. על פי חוק מקרקעי הציבור (סילוק פולשים) התשמ"א - 1981, יכול ראש הרשות המקומית לתת צו מינהלי הדורש מהפולש לפנות את הקרקע הציבורית. הצו ינתן תוך שישה חודשים מהמועד שבו התגלה תפיסת הקרקע. אם הוציאה העירייה צו כאמור והמחזיק לא ביצע את הנדרש ממנו, יכולה העירייה לבצע את הצו בעצמה (בסיוע המשטרה) תוך שישים יום ממתן הצו.

במהלך עבודת הביקורת אותרו עשרות רבות של מיקרים שבהם השתלטו גורמים שונים, פרטיים ומוסדיים, על שטחי ציבור בניגוד לחוק. הביקורת מצאה כי ברוב המיקרים העירייה לא פעלה בכל הדרכים החוקיות שעמדו לרשותה, למעט שימוש בצווי הפסקה מינהליים במיקרים בודדים. לדעת הביקורת, אילו נקטה העירייה באמצעי אכיפה אלה, ניתן היה לצמצם באופן משמעותי את תופעת ההשתלטות על שטחי ציבור.

לדעת הביקורת, במקרה שמתגלה השתלטות על שטח ציבורי נכון יהיה להשתמש בצווים מנהליים בנוסף לתביעה המשפטית. הגשת כתב אישום בלבד לבית משפט אינה מספקת, מאחר והדיון המשפטי עלול להימשך זמן רב, ובמהלך השנים שבהן יתקיים הדיון בבית המשפט ימשיך הפולש לעשות שמוש שעליו השתלט. לכן ראוי היה, לדעת הביקורת, להוציא מיד עם גילוי העבירה צו הריסה מינהלי, במקביל לפעולות המשפטיות האחרות.

להלן מספר דוגמאות להעדר אכיפה:

7.2 **צווי הריסה** - הביקורת מצא כי בשנים 2006 ו-2007 לא יזמה העירייה כלל הוצאת צווי הריסה. בשנים 2008 ו-2009 הוצאו 10 צווים, מתוכם בחמישה מקרים ההריסה בוצעה ע"י בעל הנכס (לאחר שהוצא צו), הריסה אחת בוצעה ע"י העירייה (באמצעות המוקד העירוני) ובארבעה מקרים הוצא צו אולם העירייה לא פעלה לפינוי המחזיקים בשטח.

להלן המקרים:

- **קרוואנים בשדרות בן עמי פינת אלטלנה** - בתאריך 12.5.09 הוצא צו הריסה מנהלי לפינוי 5 מבנים יבילים (סה"כ 60 מ"ר). הצו לא בוצע בפרק הזמן המוקצב לביצועו (30 יום). לאחר הביקורת נמסר כי הוגשה בקשה בדיעבד לקבלת היתר בניה להצבת המבנים באתר.
- **מבנה ברח' חיסדא** – העירייה הוציאה צו הריסה מנהלי בתאריך 29.6.08 כנגד מבנה קונסטרוקציה העשויה ברזל, האמור לשמש שלד להקמת מבנה חינוך. המבנה הוקם על שטח ציבורי ללא היתר, אולם הצו לא בוצע. כיום מוצבים בשטח זה עוד כ- 20 קרוואנים. גם במקרה ולא היה המשך טיפול כנגד מבצעי העבירה והפולשים לשטח הציבורי.
- **עמותת "מאיר עיני ישראל"** – העמותה מפעילה בית ספר והציבה 17 קראונים ברח' אחיעזר בעיר. מאוחר יותר פינתה העמותה 11 קראונים ונתרו שישה. העירייה תבעה את העמותה בבית משפט ובתאריך 23.10.06 ניתן צו הריסה שיפוטי. ביצוע הצו נדחה מספר פעמים ולא בוצע עד למועד סיום הביקורת.
- **ביה"ס שערי ציון** – ברחוב אלול באזור יב' בעיר הוקמו על שטח ציבורי מבנים המשמשים כבית ספר. המבנים הוצבו שלא כדין. העירייה תבעה את העמותה ובתאריך 6.2.08 ניתן צו לפינוי/הריסה של המבנים שהוצבו ללא היתר. מבדיקת הביקורת נמצא כי הצו לא בוצע.

מבין המבנים שנהרסו על ידי הפולש בעצמו, ראוי להציג בפרוט את המקרה הבא:

- **מבנה ברח' המדע** - בחודש 4/08 הוצא צו הריסה מנהלי כנגד מחסן ברזל שפלש לשטח ציבורי (1,355 מ"ר) בשנת 2006. קדם לצו ההריסה המנהלי הסכם פשרה שנחתם עם הפולש לפינוי השטח ולתשלום דמי שימוש שנקבעו על ידי שמאי, בנוגע לתקופה שבה נעשה שימוש בשטח. בפועל, הפולש לא פינה את המבנה ולא שילם את דמי השכירות לעיריה, ולכן כאמור בחודש 4/08 הוצא נגדו צו הריסה מנהלי.

לצורך ביצוע ההריסה ופינוי הפולש מהשטח התקשרה העירייה עם קבלן הריסות. עלות ביצוע ההריסה הסתכמה ב- 60 אלפי ₪. ביום שבו אמור היה קבלן ההריסות לבצע את ההריסה, סמוך למועד התחלת העבודות, ניתנה לו הוראה מטעם העירייה שלא לבצע את הצו ולא לפנות את הפולש מהשטח הציבורי. מאחר והעירייה ביטלה את העבודה ביום הפינוי, חייב הקבלן את העירייה במלוא עלות הפינוי (אף שלא בוצעה העבודה). הביקורת רואה בחומרה את ביטול הצו בסמוך לפינוי, דבר שהביא להעמסת העלויות על חשבון הציבור.

בסופו של דבר בתאריך 23.2.10 חתמה העירייה הסכם עם הפולש לפיו יפנה את השטח, ישלם דמי שימוש בגין התקופה שבה עשה שימוש בשצ"פ, וכן ישלם את הוצאות שכ"ט עו"ד ואת עלויות הפינוי (שלא בוצע) שבהן נשאה העירייה. הפולש אמנם פינה את השטח, אולם הביקורת מצאה כי ההסכם החדש כלל הנחה בדמי השימוש של \$3,900 ביחס להסכם פשרה הקודם. לא הובהר לביקורת מדוע הקטינה העירייה את דמי השימוש בקרקע.

הביקורת רואה בחומרה רבה את העובדה שבמספר מקרים שבהם פעלה העירייה במסגרת הסמכויות שהחוק מקנה לה, לא בוצעו הצווים בסופו של דבר. הביקורת מעירה כי ביטול הצו ואי מימושו בסופו של תהליך מורכב וארוך, פוגע פגיעה קשה במוטיבציה של מחלקות האכיפה שהשקיעו עבודה רבה עד להוצאת הצו. לדעת הביקורת יש צורך בקביעת נוהל עבודה שיחייב תיעוד מלא של הוראות להקפאת הליכים בתחומי התכנון והבניה ובתחומים אחרים (כגון הקפאת הליכי גבייה).

7.3 התמשכות פעולות האכיפה –

להלן דוגמא:

- בחודש אוקטובר 2007 הוצבה על המדרכה ברחוב המדע מכולה ללא היתר והחל לפעול בה מזנון. בתאריך 31.10.07 חתם ראש העיר הקודם על צו הריסה, אולם בפועל מחלקת הפיקוח על הבניה לא ביצעה את הצו בטענה כי בעל הקיוסק נמצא בשלבי חתימת חוזה שכירות עם מחלקת נכסים בעירייה.

הביקורת מצאה כי עד לסוף שנת 2009 לא הוסדרה הקצאת הקרקע למחזיק ולא נחתם הסכם שכירות עם העירייה. חמור מכך, במהלך השנים אף התרחב המזנון באופן משמעותי.

עוד נמצא כי בחודש אוגוסט 2009 החליף הפולש את המבנה הקיים במבנה אחר, ונוצר חלון הזדמנויות המאפשר לרשות להפעיל את סמכותה ולפנות את המבנה החדש באמצעות צו מנהלי. ואכן, בתאריך 9.8.09 הוציאה העירייה צו מנהלי להריסת המבנה, אך גם צו זה לא בוצע. לא הובהר לביקורת מדוע העלימה העירייה עין במשך שנים ארוכות מעסק המהווה מטרד לציבור (בנוסף להיותו עסק ללא רישיון הפועל באופן לא בטיחותי).

סיכום

בדו"ח זה ביקשה הביקורת להציב על סדר היום הציבורי בעיה מורכבת וכבדת משקל. כפי שעולה מן הממצאים, היתה קיימת בעיר תופעה רחבת היקף של השתלטות על שטחי ציבור, בעוד שמנגד העירייה לא פעלה כנדרש ממנה במטרה למנוע את הפגיעה באינטרס הציבורי.

מאחר וברוב המיקרים ארעה ההשתלטות לפני שנים רבות, יתכן שבמקרים מסויימים יהיה קושי להחזיר את המצב לקדמותו. יחד עם זאת, על העירייה לנסות להשיב את השטחים הציבוריים לידי הציבור, במיקרים שהדבר אפשרי, למרות הקושי הכרוך בכך. במקביל, על העירייה לפעול בצורה נחרצת ובמהירות כאשר מתגלים מקרי השתלטות חדשים, כפי שהחלה לעשות זאת בשנה האחרונה.

הערות ראש העיר

שימוש שלא כדין בשטחי ציבור

1. אחד מעקרונות המדיניות המרכזיים שקבע ראש עיר הוא לשמור על המרחב הציבורי ועל נכסי הציבור בכל הדרכים האפשרויות העומדות לרשות העירייה. נוכח מדיניות זו, הורה ראש העיר למנכ"ל העירייה, למנהל העיר וליועץ המשפטי להילחם באופן בלתי מתפשר בכל מקרה של השתלטות שלא כדין על שטחי ציבור, ולא לאפשר פגיעה בזכויות המקרקעין של הציבור.
2. ראש העיר הנחה את מהנדס העיר למפות את כל המיקרים הידועים למחלקות מינהל ההנדסה שיש בהם שימוש שלא כדין בשטחי ציבור. על מינהל ההנדסה ועל היועץ המשפטי להמליץ על הקריטריונים שלפיהם ניתן יהיה להסדיר את השימוש באופן חוקי, במקרים שהדבר ניתן. לגבי המקרים שבהם לא ניתן יהיה להסדיר בדיעבד את השימוש בשטחי ציבור, על המחלקה המשפטית לפעול באמצעים משפטיים לפינוי המחזיקים בשטח.
3. ראש העיר הנחה את מהנדס העיר ואת גזבר העירייה להבטיח שבכל המקרים שבהם נעשה שימוש בשטחי ציבור, והדבר אפשרי מבחינה סטטוטורית, על העירייה לגבות דמי שימוש ראויים מהמחזיק בשטח.
4. ראש העיר הנחה את מהנדס העיר לבחון את השינויים הנדרשים בסדרי העבודה בתחום הפיקוח במינהל ההנדסה, במטרה להגדיל באופן משמעותי את אפקטיביות הפיקוח.
5. על מהנדס העיר והיועץ המשפטי לבחון את תהליכי העבודה בממשק שבין מחלקת הנכסים ומחלקת הפיקוח לבין המחלקה המשפטית, במטרה לשפר את תפקוד העירייה בתחום האכיפה ואת שיתוף הפעולה בין המחלקות.

6. נוכח עמדת היועץ המשפטי לפיה פעולות מנהליות יש לבצע באמצעות עובדי עיריה, ראש העיר הנחה למנהל אגף משאבי אנוש לפעול לכך שכל עובדי הפיקוח יהיו במעמד עובדי עיריה.
7. ראש העיר הנחה את מהנדס העיר כי בעת אישור תוכניות להקמת מבנים הכוללים חניה תת קרקעית ציבורית, יש לקבוע בתנאים להיתר כי החניה תהיה פתוחה לציבור הרחב.
8. ראש העיר הנחה את היועץ המשפטי לידע את מחלקות מינהל ההנדסה לגבי התנאים שבהם ניתן יהיה לבצע הריסה על פי סעיף 212 לחוק התיכנון והבניה, המאפשר ביצוע הריסה גם לאחר שהבניה התיישנה. כמו כן, על מחלקת הפיקוח ומחלקת נכסים לאתר מיקרים שבהם תוכל העיריה לבצע הריסה עפ"י סעיף זה בחוק.

דוח ביקורת

מנהל ההנדסה

קבלת תקבולים ממשרד התחבורה

קבלת תקבולים ממשרד התחבורה**רקע**

1. עיריית אשדוד הינה רשות מקומית בעלת תחומי עיסוק רבים ומגוונים. פעילותה של העירייה ממומנת בעיקר מהכנסותיה העצמיות, אך גם מתקציבים שהיא מקבלת ממשרדים ממשלתיים ומגורמים מוסדיים אחרים (כגון הביטוח הלאומי, מפעל הפיס וכדומה).

2. עיריית אשדוד איננה עירייה מתוקצבת, כלומר היא אינה מקבלת סיוע ממשלתי לצורך כיסוי גרעונותיה. יחד עם זאת, כאמור, משרדי הממשלה משתתפים מעת לעת במימון פרויקטים מסוימים שמבצעת העיריה, על פי קריטריונים שקובע כל משרד.

מנתוני התקציב הרגיל של העירייה, עולה כי הכנסות העירייה ממשרדי ממשלה מהוות כ- 25% עד 27% מסך הכנסותיה, כדלקמן:

שנת 2008		שנת 2007		שנת 2006		הכנסות ממקורות (נתונים באלפי ש"ח)
ביצוע		ביצוע		ביצוע		
100%	987,446	100%	1,042,545	100%	895,103	סה"כ הכנסה מכל המקורות
73%	(716,979)	75%	(782,833)	73%	(652,442)	בניכוי הכנסה עצמית
27%	<u>270,467</u>	<u>25%</u>	<u>259,712</u>	27%	<u>242,661</u>	השתתפות משרדי הממשלה

להלן נתונים על השתתפותם של משרדי הממשלה השונים בתקציב הפיתוח של העירייה (ביצוע בפועל באלפי ש"ח):

2008	2007	2006		
190,345	211,245	143,939	סה"כ תקציבי פיתוח (באלפי ₪)	
9,826	4,781	8,220	מ. החינוך	השתתפות משרדי ממשלה
6,866	6,503	8,475	מ. התחבורה	
1,242	1,722	2,047	אחרים	
17,934	13,006	18,742	סה"כ	
9.4%	6.2%	13%	שיעור השתתפות משרדי הממשלה	

* נעיר כי בשנת 2008 השתנה מיון התקבולים בין התקציב הרגיל לתקציב הבלתי רגיל.

נוכח חשיבתם של התקבולים ממשרדי הממשלה, החליטה הביקורת לבדוק את תהליך קבלת תקציבי הפיתוח ממשרד ממשלתי מסוים, ובחירה להתמקד בקבלת תקבולים ממשרד התחבורה.

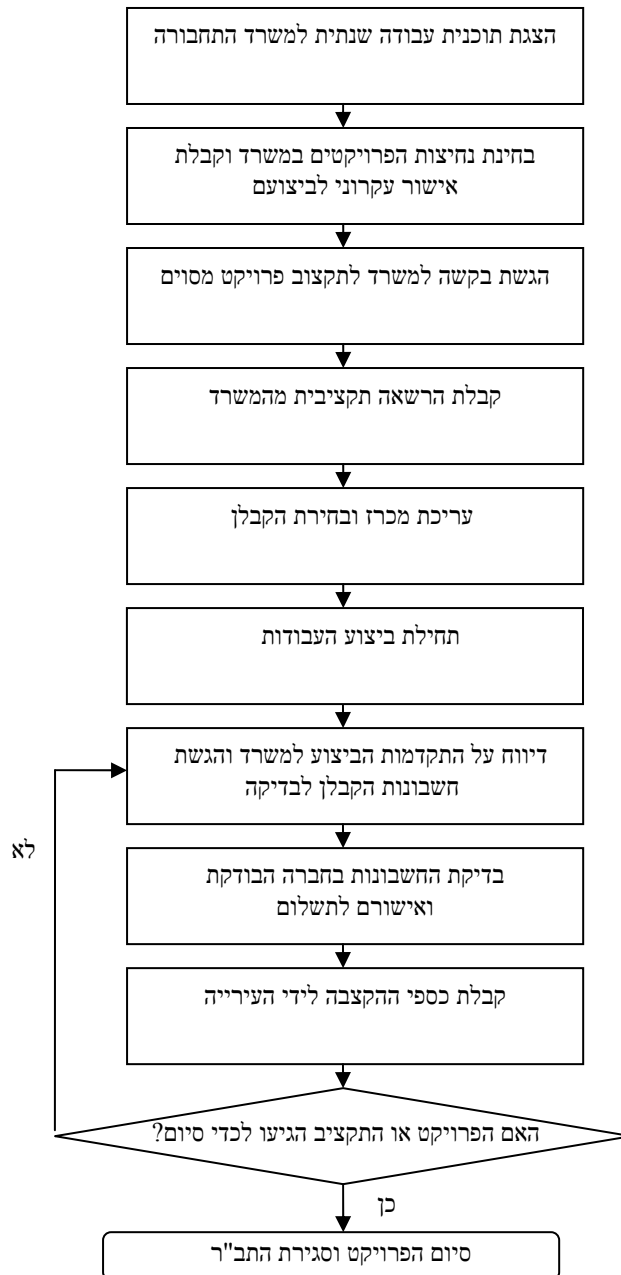
הקצבות משרד התחבורה - כללי

1. משרד התחבורה משתתף בתקצוב פרויקטים תחבורתיים שמבצעת הרשות המקומית על פי קריטריונים שקבע המשרד. המשרד מייעד את תקציבי הפיתוח לפרויקטים הנמנים על הקבוצות הבאות:

1. פיתוח עורקי תחבורה ראשיים;
2. שיפור נקודות תורפה בטיחותיות;
3. פיתוח תשתית להעדפת התחבורה הציבורית;
4. ניהול ובקרת תנועה;
5. הכנת תוכניות אב, תכנון פרויקטים וביצוע סקרים.

בשנים 2008 ו-2009 היה היקף ההקצבה ממשרד התחבורה בסכום 6.9 מיליון ₪ ו-10.3 מיליון ₪ בהתאמה.

6. הליך בקשת ההקצבה ממשרד התחבורה מתאפיין בשלבים הבאים :



3. בחינת הבקשות לתקצוב

א. לקראת כל שנת תקציב מקיים משרד התחבורה ישיבה בראשות סמנכ"ל בכיר לתשתיות ותיאום תחבורתי במשרד התחבורה (להלן: "הסמנכ"ל במשרד התחבורה"). במסגרת ישיבה זו, נבחנים הפרויקטים שהעיריה מבקשת לבצע בסיוע המשרד, וכן נקבע היקף התקציב של כל פרויקט שאושר.

ב. לאחר שמשרד התחבורה אישר פרויקט מסוים וקבע את תקציבו, מעביר המשרד לעירייה כתב ההרשאה. עם קבלת כתב ההרשאה יכולה העיריה להתחיל בביצוע הפרויקט.

ג. ראוי לציין כי הרשאות התקציב המתקבלות ממשד התחבורה מממנות 80% מעלות הפרוייקט (למעט סימון כבישים והתקני בטיחות הממומנים בשיעור של 70%), ויתרת התקציב ממומנת על ידי העירייה.

4. קבלת כספי התקצוב

דיווח העיריה על התקדמות ביצוע הפרויקט, שמצורפים לו חשבונות הקבלן, מועבר למשרד התחבורה בשני העתקים: האחד ממוען למשרד והשני ממוען לחברת דנה הנדסה בע"מ, הבוחנת עבור משרד התחבורה את נאותות החשבונות (להלן: "דנה הנדסה"). אם החשבון נמצא תקין, מאשרת החברה את העברת התשלום בגינו ממשד התחבורה לעירייה.

5. מחלקת תחבורה ותשתיות אחראית על ביצוע הפרויקטים התחבורתיים בעיר (באמצעות קבלנים). המחלקה מונה מנהל ו-5 מהנדסים. הביקורת בדקה מדגם של פרויקטים מהשנים 2005-2008 שלגביהם הגישה המחלקה למשרד בקשות לתקצוב.

הביקורת בדקה את אופן טיפול המחלקה בבקשות לתקצוב, לרבות:

א. תהליך אישור הפרויקטים והגשת הבקשות לקבלת ההקצבה;

ב. העברת הדיווחים למשרד התחבורה לגבי התקדמות העבודות.

ג. תהליכי המעקב והבקרה שמקיימת המחלקה עד לקבלת התקציב מידי המשרד;

להלן עיקר הממצאים:**1. נהלים**

נמצא כי לא היו קיימים במחלקה נוהלי עבודה מסודרים הקובעים את סדרי המעקב אחרי הבקשות להקצבה, ממועד קבלת חשבונית הקבלן ועד לקבלת התשלום מהמשרד. הביקורת ממליצה לגבש נוהל שיסדיר את התהליך כולו עד לקבלת ההקצבה ממשרד התחבורה, על כל שלביו.

2. תוכנית חומש

בשנת 2005 הכין מנהל המחלקה ביוזמתו תוכנית חומש לפיתוח התחבורה באשדוד (עד לשנת 2010). התוכנית התייחסה באופן מפורט לשנים 2005 ו-2006 ובאופן כוללני לשנים 2007 עד 2010. כמו כן הפרויקטים הוצגו בתוכנית מבלי שדורגו לפי חשיבותם.

הביקורת רואה בחיוב רב עריכת תוכנית עבודה רב שנתית, וסבורה כי יש להטיל גם על מחלקות הביצוע האחרות בעיריה את החובה להכין תוכנית עבודה ארוכת טווח, שממנה יגזרו בכל שנה הפרויקטים שיתקצבו בתקציב השנה השוטפת.

יחד עם זאת, לדעת הביקורת נכון היה לקבוע סדר עדיפות בביצוע הפרויקטים, וכן ראוי היה לעדכן את התוכנית במהלך השנים. כמו כן לדעת הביקורת נכון היה כי מהנדס העיר ומנכ"ל העיריה יהיו מעורבים בקביעת התוכניות ארוכות הטווח. לאחר הביקורת נמסר כי לקראת הכנת התקציב לשנת 2011, יקבע סדר העדיפות של ביצוע הפרויקטים התחבורתיים בשיתוף עם מנכ"ל העיריה.

3. הגשת הבקשות לתקצוב

הביקורת מצאה כי חרף העובדה שפרטי הפרויקטים האמורים להתבצע במהלך השנה היו ידועים למחלקה זמן רב קודם לכן, הבקשות לתקצוב היו מוגשות לאישור המשרד רק לאחר תחילת שנת התקציב. לדוגמא, בשישה פרויקטים שבוצעו בשנת 2008, הגישה המחלקה בקשות לתקציב רק ב-15 לינואר, למרות שהמועד המתוכנן לתחילת הפרויקט היה 1 בפברואר 2008, קרי לאחר כשבועיים בלבד.

להלן שמות הפרויקטים :

- א. כביש גישה לתחנת רכבת עד הלום ;
- ב. מעגל תנועה : הרי גולן-נחל שניר-כנרת ;
- ג. עגל תנועה : קק"ל דרום ;
- ד. מעגל תנועה : קק"ל צפון ;
- ה. צומת בני ברית-יצחק הנשיא (פנייה שמאלה) ;
- ו. תכנון רמזורים : ציר בני ברית.

יודגש כי הגשת בקשות באיחור עשויה לפגום בהליך קבלת ההקצבה ולגרום לעיכוב הפרויקט. מנהל המחלקה הסביר לביקורת כי האיחור בהגשת הבקשות בשנת 2008 היה חד פעמי. נוכח דבריו אלה בדקה הביקורת את מועדי הגשת הבקשות לתיקצוב בשנים קודמות, והתברר כי בכל השנים שנבדקו התופעה חזרה על עצמה : בשנת 2005 הוגשו הבקשות רק בינואר 2005 ובשנים 2006 ו-2007 הוגשו הבקשות בחודש נובמבר של השנה הקודמת.

הביקורת המליצה ליעל את תהליך העבודה ולהקדים את מועד הגשת הבקשות, ככל שניתן, על מנת שיאושרו במשרד עוד לפני תחילת שנת התקציב.

4. בדיקת דיווחי העיריה

במסגרת הדיווח על ביצוע הפרויקט, העיריה מעבירה למשרד את המסמכים הבאים :

- א. חוזה התקשרות עם הקבלן.
- ב. צו התחלת עבודה.
- ג. חשבונות הקבלן.
- ד. כתב כמויות.
- ה. יומני עבודה המפרטים את התקדמות הפרויקט.

כאמור, דיווחי העיריה נבדקים בחברה שמשרד התחבורה שכר את שרותיה. חברת דנה הנדסה מסרה לביקורת כי לעיתים קרובות החברה אינה מאשרת את התשלום המלא לעירייה מהסיבות הבאות :

א. חוסר באסמכתאות נדרשות –

נמצא כי בחשבונות רבים שנשלחו לאישור, העיריה לא העבירה לחברה את כל האסמכתאות הנדרשות. להלן מספר דוגמאות:

1. פרויקט "הרחבת שדרות הרצל" - בדרישת תשלום מס' 4 שהוגשה ביום 17 בפברואר 2009, לא אושר תשלום בסך 75,034 ש"ח בשל מחסור בכתב כמויות. לאחר השלמת המסמכים הדרושים אישרה דנה הנדסה ביום 3 ביוני 2009 את הסכום המבוקש, באיחור של כשלושה וחצי חודשים.
2. בפרויקט "מעגל תנועה בצומת הרי גולן/כנרת" - בדרישת תשלום מס' 1 שהוגשה ביום 25 בספטמבר 2008, לא אושר תשלום בסך 552,766 ש"ח בשל מחסור בכתב כמויות, חוזה, צו התחלת עבודה ותמונת שילוט לאתר. עקב העיכוב הועבר התשלום ביום 21 בדצמבר 2008, רק לאחר השלמת המסמכים הדרושים ובאיחור של כשלושה חודשים.

ב. הגשת סעיפים שלא תוקצבו על ידי משרד התחבורה –

נמצאו מקרים בהם המחלקה הגישה לאישור חשבונות בגין סעיפים שלא תוקצבו על ידי משרד התחבורה, ולכן חלו עיכובים באישור החשבון. כך לדוגמא:

1. בפרויקט "ככר צומת משה דיין/הר תבור" - בחשבון חלקי מס' 2 לא אושר סכום של 132,195 ש"ח עקב עבודות מים וביוב, גינון ותאורה שלא תוקצבו.
2. בפרויקט "הסדרים קטנים ברובע י"א" - בחשבון חלקי מס' 2 בסך 132,018 ש"ח לא אושר תשלום עקב עבודות מים וביוב שלא תוקצבו.

לדברי המחלקה, לא ניתן להפריד בחשבון הקבלן המוגש לתשלום בין הסעיפים שהמשרד אישר מלכתחילה ובין הסעיפים שהעיריה בחרה לבצע מעבר לאישור המשרד.

הביקורת העירה כי אמנם חשבון הקבלן מוגש לתשלום כפי שהתקבל (כולל עבודות שמשרד התחבורה לא אישר), אולם בבקשה לקבלת ההקצבה היה על העיריה לדרוש מהמשרד תשלום רק בגין הסעיפים המאושרים.

כמו כן לדברי מנהל המחלקה, במקרים מסויימים מאשר משרד התחבורה לעיריה גם עבודות שלא תוקצבו מלכתחילה על ידי המשרד, ולכן לעיתים יכולה העיריה לצאת נשכרת מכך שהחשבון כולל גם סעיפים שלא תוקצבו.

לדעת הביקורת, מדובר בהתנהלות שאינה נאותה, מאחר והדבר יוצר התייחסות שלילית לגבי דיווחי העיריה, הן מצד המשרד והן מצד החברה הבודקת.

ג. אי התאמה בין סכום הדרישה לתשלום לבין סכום האסמכתאות – אותרו מקרים של אי התאמה בין סכום הדרישה לתשלום ובין סכום האסמכתאות המצורפות אליה. כך לדוגמא:

1. בפרויקט "הרחבת שד' הרצל" – בדרישת תשלום מספר 1 שהוגשה ביום 30 במאי 2006, לא אושר תשלום בסך 120,903 ש"ח משום שלא הוגשו חשבוניות בגינם.
2. בפרויקט "כיכר צומת אבן עזרא-בלפור" – בדרישת תשלום מספר 9 שהוגשה ביום 15 בדצמבר 2007, לא אושר תשלום בסך 209,126 ש"ח משום שלא הוגשו חשבוניות בגינם.

ד. הגשת חשבוניות שאושרו לתשלום בעבר –

במספר מקרים מצאה הביקורת כי בקשות תקצוב נשלחו לאישור פעמיים. להלן דוגמאות:

1. בפרויקט "סימון והתקני בטיחות" – בחשבון חלקי מס' 2 שהוגש ביום 17 במרץ 2008, לא אושר סכום של 85,289 ש"ח עקב הגשת חשבונות ששולמו כבר לעירייה.
2. בפרויקט "מעגל תנועה בצומת מילמן/מיכהשווילי" – בחשבון חלקי 6 שהוגש ביום 17 במרץ 2008, לא אושר סכום של 233,374 ש"ח עקב הגשת חשבונות ששולמו כבר בעבר.

מנהל המחלקה מסר לביקורת כי במיקרים אלה נעשה הדבר בטעות, וכן במיקרים שבהם לא צורפו חשבוניות הקבלן (סעיף ג' דלעיל).

ה. עיתוי הגשת החשבונות

האחראית על הדיווחים במחלקה מסרה לביקורת כי היא מעבירה את החשבונות לאישור דנה הנדסה רק לאחר שהצטברו על שולחנה מספר חשבונות לתשלום. לעומת זאת, חברת דנה הנדסה מסרה כי ניתן להגיש חשבונות לבדיקה בכל עיתוי ובכל סכום, דבר שהיה מזרז את הטיפול בהם.

עוד התברר לביקורת כי העברת החשבונות לבדיקה מבוצעת ללא בחינת סכום החשבונית ומועד קבלתה. נמצאו מקרים שבהם שלחה המחלקה לבדיקה ולאישור תשלום חשבון בסכום נמוך של כ- 1,000 ₪, ובמקביל נמצא שהצטברו במשך תקופה ארוכה חשבונות בסכומים גדולים, שהקבלן הגיש עוד קודם לכן.

הביקורת מציינת כי עיכוב החשבונות בסכומים גדולים גורם לכך שהעירייה נאלצת לשאת בעצמה בתקצוב הפרויקט בתקופת העיכוב, דבר הגורם לנטל תזרימי מיותר על קופת העירייה.

ו. חריגה מההקצבה שאושרה

הביקורת איתרה מקרים בהם המחלקה הגישה דרישות תשלום לאחר שכבר נוצלה מלוא ההקצבה. כך לדוגמא:

1. בפרויקט "הסדר צומת המדע", בחשבון חלקי 3 שהוגש ביום 21

באוגוסט 2008, לא אושר תשלום בסך 103,237 ש"ח מאחר ולא נותרה

יתרת תקציב ולא הוגשה בקשה למימון נוסף בגין החריגה.

2. בפרויקט "מעגל תנועה בצומת אלטלנה/ראש פינה", לא אושר חשבון חלקי

מספר 10 בסך 74,356 ש"ח, וכן חשבון סופי מספר 11 בסך 22,271 ש"ח,

מאחר ולא נותרה יתרת תקציב.

בכל המקרים דלעיל לא קיבלה העירייה תשלום ממשרד התחבורה בגין הסכום החורג מההקצבה. לדברי חשב המינהל, שלחה העירייה למשרד חשבונות לתשלום באופן מודע, למרות שתקציבו של הפרויקט הסתיים, במטרה להשיג בדרך זוהקצבה נוספת.

הביקורת העירה כי כבר בעת שהסתמנה חריגה מתקציב הפרויקט, היה על העירייה היה לפנות למשרד התחבורה בבקשה לקבלת תקצוב נוסף לפרויקט. גם סמנכ"ל משרד התחבורה מסר לביקורת כי אילו הגישה העירייה במועד בקשה מנומקת לתוספת תקציב, היה המשרד שוקל בחיוב את הבקשה.

ז. ביצוע שלא בהתאם לתוכנית

כתבי ההרשאה המתקבלים ממשרד התחבורה, כוללים התניה הקובעת כי ההשתתפות במימון הפרויקט תהייה בכפוף לכך שהפרויקט יבוצע עפ"י התכניות שאושרו במשרד התחבורה. ביצוע עבודות תוך חריגה מתנאי ההרשאה, לרבות חריגה מהתוכניות שאושרו, עלול למנוע מהעירייה קבלת כספי התקצוב.

נמצאו פרויקטים שבהם לא חרגה העיריה מאומדן העלויות הכולל, אולם ביצועם כלל מפרט השונה מזה שבכתב הכמויות.

למשל, בפרויקט "מעגל תנועה בצומת מילמן/מיכהשווילי", בחשבון סופי מספר 4, נמצאו חריגות מהותיות מהאומדן בסעיפים השונים. כך לדוגמא:

1. בפרק עבודות ריצוף, אבני שפה ומדרגות נמצא כי הביצוע של אבן משתלבת הסתכם ב- 1,792 מ"ר לעומת 980 מ"ר באומדן, דבר שהגדיל את ההוצאה בסעיף זה בסך של 52,780 ש"ח.
2. בפרק עבודות אספלט, ריבוד מבטון בעובי משתנה נמצא כי הביצוע הסתכם ב- 319 יח' לעומת 110 יח' באומדן, דבר שהגדיל את ההוצאה בסעיף זה בסך של 41,800 ש"ח.

מחברת דנה הנדסה נמסר כי במקרה שנמצאו בבדיקת החשבונות שינויים בביצוע ביחס לכתב הכמויות, מבקשת החברה מהעיריה הסבר לשינוי ומעכבת את הטיפול בחשבונות על לקבלת הסבר. אם בסופו של דבר ההסבר עומד בנהלים ובתקציב המאושר, מאשרת החברה את התשלום. הביקורת העירה כי אילו ביקשה העיריה לשנות את תקצוב הסעיפים מבעוד מועד והיתה ומנמקת את בקשתה, יתכן שהיה נמנע העיכוב בטיפול בחשבונית.

מנהל המחלקה מסר לביקורת כי במהלך שנת 2009 שופרו באופן משמעותי סדרי הבקרה במחלקה בנושא אישור החשבונות וקשרי העבודה מול חברת דנה הנדסה. כמו כן, לאחר הביקורת מסר מנכ"ל העיריה שהטיל על חשב המינהל לערוך באופן שוטף בקרה על נאותות הגשת הבקשות.

6. יתרות תקציב בלתי מנוצלות

6.1 בשיחה שקיימה הביקורת עם סמנכ"ל משרד התחבורה נמסר כי להערכתו העירייה אינה מממשת את פוטנציאל התקצוב שיכולה הייתה לקבל מהמשרד, וכי ככל שהעירייה תיזום יותר פרויקטים מהסוג שהמשרד משתתף במימונם כך תקבל יותר תקציב. בנוסף, ציין הסמנכ"ל בפני הביקורת כי העיריה אינה מנצלת

תקציבים שהוקצו לה עקב לקויים בתהליכי עבודה במחלקה, דבר שעלה גם ממצאי הביקורת.

6.2 הביקורת מצאה כי לזכות העיריה עומדת יתרת תקציב בלתי מנוצלת בהיקף כספי גדול, וחלקה נובע מאי ניצול התקציב במשך שנים רבות. בהתאם לדוח ריכוז התחייבויות לשנת 2008 שהופק על ידי משרד התחבורה, עולה כי נכון לתאריך 31 בדצמבר 2008, היתה קיימת לזכות העיריה יתרת תקציב לא מנוצלת בסך כ- 17 מיליון ש"ח, הנובעת מהרשאות שהתקבלו החל משנת 2002 ואילך ולא נוצלו.

להלן דוגמאות לפרויקטים שתוקצבו בשנים 2002-2004, אולם למרות שחלפו שנים רבות ממועד התיקצוב, ההקצבה לא נוצלה עדיין במלואה (נכון למועד הביקורת):

מספר התחייבות	שם הפרויקט	תאריך התחייבות	יתרת התחייבות (בש"ח)	הערות
3055173	רחוב מנחם בגין	18/3/2002	934,324	
3056457	סקר תמרורים	11/9/2002	56,000	
3057631	כיכר צומת אבן עזרא/בלפור	25/7/2003	209,126	הפרויקט הסתיים
3057632	הסדרת צומת רוגוזין/אלמוגים	25/7/2003	258,891	
3057633	רמזור בצומת בני ברית/יותם/רובע י"ב	25/7/2003	432,782	
3057634	כיכר בצומת דב גור/שפירא	25/7/2003	365,544	הפרויקט הסתיים
3057637	כיכר בצומת משאש/ראש הפינה	25/7/2003	349,756	הפרויקט הסתיים
3058191	התקני בטיחות	27/11/2003	97,770	
3059172	תכנון מעגל תנועה צומת שלמה המלך	8/10/2004	17,189	הפרויקט הסתיים
3059313	מעברי חציה מוגבהים- רחוב הפרחים	8/10/2004	44,831	הפרויקט הסתיים
3059433	כביש גישה לתחנת רכבת עד-הלום	23/11/2004	1,102,140	

מנהל המחלקה מסר לביקורת כי היתרה הבלתי מנוצלת קטנה באופן משמעותי במהלך שנת 2009, וכי נכון לנובמבר 2009 היתה היתרה בסך כ- 12 מיליון ₪. לדבריו הקטנת היתרה נבעה מביצוע מואץ של פרויקטים וכן ממחיקת היתרות הישנות שנותרו בפרויקטים שביצועם כבר הסתיים.

6.3 הביקורת מצאה כי העירייה אינה מנצלת מלוא ההרשאות התקציביות שאושרו לה על ידי משרד התחבורה, מהסיבות הבאות:

א. עיכוב מטעם העיריה בביצוע העבודות;

ב. אי אישור חשבונות שהוגשו למשרד התחבורה (כפי שפורט בהרחבה בפרק 5);

ג. אומדן העלויות גבוה מעלות הפרויקט בפועל (תת ביצוע ביחס להרשאה התקציבית).

הביקורת רואה בחומרה מצב שבו תקציבים בהיקף כספי גדול שיועדו לביצוע פרויקטים תחבורתיים בעיר לא נוצלו, וכתוצאה מכך בחלק מהמקרים התקציב ירד לטמיון. לדוגמא, הביקורת מצאה כי בנובמבר 2007 הגיש מנהל המחלקה למשרד התחבורה בקשה לביטול הרשאות תקציביות שלא נוצלו בסכום כולל של 1.3 מיליון ₪.

לדברי מנהל המחלקה, הסיבה לכך שנותר עודף לא מנוצל בפרויקטים אלה, נבעה בדרך כלל מתיכנון עודף. כמו כן לדבריו לא ניתן להעביר יתרה בלתי מנוצלת לתקציב של פרויקט אחר (גם לא לפרויקט מאותו סוג), מאחר ומשרד התחבורה אינו מאשר זאת.

בשיחה עם סמנכ"ל משרד התחבורה, הסביר הסמנכ"ל כי אמנם המשרד אינו מעביר בדרך כלל עודפי תקציב מפרויקט אחד לאחר, אולם במקרה שהעיריה היתה מגישה למשרד בקשה מנומקת היטב, המשרד היה שוקל בחיוב את הבקשה.

6.4 כאמור, הביקורת מצאה כי ארעו מקרים שבהם עודף התקציב נבע מכך שאומדן העלויות של הפרויקטים היה גבוה, וכתוצאה מקביעת אומדן גבוה בפרויקטים מסויימים לא היתה אפשרות לתקצב פרויקטים אחרים שיש בהם

חשיבות. לדוגמא בפרויקט "רחוב מנחם בגין" בחשבון סופי מספר 3, נמצאו מספר סעיפים שבהם האומדן היה מופרז והביצוע בפועל היה נמוך באופן משמעותי מהאומדן. כך לדוגמא:

1. סעיף צביעת מעברי חצייה הביצוע הסתכם ב- 15 מ"ר לעומת 110 מ"ר באומדן.

2. בפרק עבודות עפר סעיף חשיפת שטח לעומק עד 20 ס"מ, הביצוע הסתכם ב- 1,200 מ"ר לעומת 3,000 מ"ר באומדן.

כתוצאה מהערכה לא נכונה של היקף העבודות, תיקצבה העיריה את הפרויקט בסכום גבוה מהנדרש, ובכך נמנעה היכולת לבקש תקציב עבור פרויקטים נוספים.

7. כח אדם.

מנהל המחלקה הסביר לביקורת כי אחת הסיבות לעיכובים בביצוע הפרויקטים שהתקבלו בגינם הרשאות תקציביות, נעוצה בכמות הבלתי מספקת של כח האדם העומדת לרשות המחלקה.

כמו כן בנוגע למבנה הארגוני, ציין מנהל המחלקה כי נכון לחלק את תחומי האחריות של המחלקה לשתי יחידות נפרדות- מחלקת כבישים ותשתיות ומחלקת תחבורה. לדעת הביקורת, יש לבחון על ידי גורם מקצועי את המבנה הארגוני, את תהליכי העבודה במחלקה, את ההיקף הנדרש של כח האדם ואת הרכבו המקצועי.

הערות ראש העיר

קבלת תקבולים ממשרד התחבורה

1. **תוכנית רב שנתית** – מחלקות הביצוע כינו תוכנית רב שנתית לעבודות פיתוח על בסיס הדגשים שנקבעו בחזון ראש העיר. מהתוכנית הרב שנתית תגזר בכל שנה התוכנית השנתית.
- התוכנית השנתית של המחלקה תוכן בשיתוף עם הממונה, המנכ"ל וראש המינהל. כמו כן פורום זה יבחן אחת לשנה את הצורך בעידכון התוכנית הרב שנתית.
2. **תיכנון מוקדם** – על מחלקות הביצוע לקדם את התכנון של פרויקטים המופיעים בתוכנית הרב שנתית והמיועדים לביצוע בשנה הקרובה, כך שבעת אישור הפרוייקט ניתן יהיה לצאת למכרז באופן מיידי.
3. **נהלי עבודה** - יש להכין נהלי עבודה שיסדירו את העברת הדיווחים למשרד התחבורה באופן מלא ובמועד, וכן יבטיחו את קיום הבקרה על כך שהעיריה תקבל את התשלומים המגיעים לה.
4. **ניצול יתרות תקציב** – ראש העיר הנחה את מנהל אגף פיתוח ותשתיות לפקח על כך שמחלקה מנצלת את התקציב שהקצה לה משרד התחבורה ועל שאין יתרות תקציב בלתי מנוצלות בהיקף כספי גדול, הנובעות מאי ניצול הקצבות המשרד במשך שנים רבות.
5. **הגשת בקשות לתיקצוב** – חשב המינהל יקיים בקרה מדגמית על כך שהמחלקה מעבירה את הבקשות לתקצוב על פי דרישות המשרד, כולל כל האסמכתאות הנדרשות.
6. **הכנת אומדן** – בעת הכנת אומדן כספי לפרוייקט מסויים, יש להמנע מאומדן גבוה, שכן קביעת אומדן הגבוה מההוצאה בפועל תגרום לכך שחלק מההקצבה לא תנוצל והתקציב ירד לטימיון. בנוסף לכך, באופן זה נמנעת היכולת של העיריה לבקש הקצבה מהמשרד עבור פרויקטים נוספים.

המינהל הכספי

דוח ביקורת

המינהל הכספי

תשלומים באמצעות מערכת סליקה בנקאית

דו"ח ביקורת
תשלומים באמצעות מס"ב

מבוא

במהלך פעילותה עורכת העירייה התקשרויות עם ספקים וקבלנים לצורך ביצוע עבודות, קבלת שירותים ואספקת טובין. בדרך כלל, התשלום בגין התקשרויות אלה משולם על ידי העירייה ישירות לחשבון הבנק של המוטב באמצעות מערכת סליקה בנקאית (להלן "מס"ב"). העברת הכספים נעשית בכל חודש בשני מועדים (ב- 1 וב- 15 לחודש).

בשנים 2006-2008 העבירה העירייה באמצעות מס"ב תשלומים לספקים בסכום כולל של כ- 1.4 מיליארד ₪ (בממוצע בין 450 מיליון ₪ לבין 480 מיליון ₪ בשנה). בכל חודש הועברו בממוצע בין 35 לבין 40 מיליון ₪ למאות גורמים שונים (סה"כ כ- 3000 גורמים בשנה).

להלן התפלגות התשלומים בתקופה המבוקרת (2006-2008) לפי גודל הסכום:

סכום העברה	אחוז מסכום התשלומים	אחוז ממספר התשלומים
עד – 1,000 ₪	0.2%	19%
בין 1,000 ל- 10,000 ₪	2.8%	46%
בין 10,000 ל- 100,000 ₪	15%	25%
בין 100,000 למיליון ₪	44%	9%
למעלה ממיליון ₪	38%	1%

מחלקת התשלומים שבאגף החשבות אחראית על העברת התשלומים לספקים באמצעות מס"ב. במחלקה עובדות מנהלת וחמש עובדות.

נוכח ההיקף המשמעותי של העברת הכספים לספקים ולקבלנים באמצעות מס"ב, החליטה הביקורת לבחון בגזברות העירייה את סדרי ביצוע התשלומים, תוך התמקדות בבדיקת מנגנוני הפיקוח והבקרה שמפעילה הגזברות במטרה להבטיח את נאותות התשלום.

להלן פרוט הממצאים:**1. הקמת רשומת ספק**

פתיחת כרטיס ספק נעשית על בסיס טופס בקשה שממלא הספק, ובו רשומים שם הספק וכתובתו, מספר העוסק המורשה, פרטי חשבון הבנק, שם בעלי זכות החתימה, חתימתם וחתימת העסק ופרטים נוספים.

בעת פתיחת כרטיס הספק בהנהלת החשבונות נרשמים במערכת כל פרטיו. הביקורת בדקה את תקינות תהליך פתיחת רשומת הספק, ובמיוחד את הטיפול בטופס פרטי חשבון הבנק ששלחו הספקים לעיריה לצורך פתיחת כרטיס הספק.

ממצאים

1.1 הבקורת מצאה כי פתיחת רשומת ספק נעשית ללא אישור המחלקה המזמינה. לדעת הביקורת, יש חשיבות רבה בפתיחת רשומת ספק באופן מבוקר במטרה למנוע אפשרות להקמת ספק פיקטיבי.

הביקורת המליצה כי המחלקה המזמינה את השירות או הטובין, תעביר למחלקת התשלומים הוראה לפתיחת רשומת ספק באמצעות טופס החתום על-ידי מנהל המחלקה. לאחר הביקורת נמסר כי רשומת ספק נפתחת רק בהוראת המחלקה המזמינה.

1.2 הביקורת מצאה כי הטפסים הנדרשים לצורך הקמת רשומת ספק לא היו מתוקנים ולא היו ממויינים על פי סדר כלשהו, אלא נצברו באי סדר בערימה באחד הארונות במחלקה. כתוצאה מכך, היה קיים קושי רב לאתר את הטפסים של כל ספק, במטרה לבחון האם הפרטים הרשומים במערכת הם אמנם הפרטים הנכונים.

הביקורת המליצה כי טופס פרטי חשבון הבנק ואישורי הספק האחרים (ניכוי מס במקור ואישור ניהול ספרים), יצורפו זה לזה ויתויקו בקלסר טפסי הספקים לפי סדר ה-א'-ב' של שמות הספקים.

בנוסף לכך, לדעת הביקורת סריקת הטפסים למערכת יכולה היתה לשפר באופן משמעותי את אמצעי הבקרה בתחום תשלומי המס"ב.

1.3 נבחר מדגם מיקרי של 10 ספקים שהועברו להם תשלומים בשנת 2008. הביקורת הצליחה לאתר את טופס פרטי הבנק של ספק אחד בלבד מתוך עשרת הספקים שעלו במדגם. הביקורת מעירה כי טופס פרטי הבנק מהווה אסמכתא לבקשת הספק להעברת הכסף לחשבוננו. אם תתרחש תקלה כלשהיא בהעברת התשלום, בהיעדר טופס פרטי בנק תתקשה העירייה להוכיח כי העבירה כספים לחשבון הבנק הנדרש בהתאם להנחיות הספק.

לאחר הביקורת מסר מנהל המחלקה כי כל טפסים אותרו וכי קיימת הקפדה על תיוקם לפי סדר א'-ב'. כמו כן נמסר כי הגובר פנה למנהל יחידת המיחשוב על מנת שיבחן רכישת סורק המתאים להיקפי העבודה בגזברות.

1.4 בטפסים רבים לא נרשמה כתובת הספק, מספר הטלפון, מספר הפקס או כתובת הדואר אלקטרוני. פרטים אלה חיוניים לשם יצירת קשר עם הספק ולצורך משלוח הודעות על תשלומים. כמו כן, בחלק מהטפסים לא נרשם תאריך. לדעת הביקורת, יש חשיבות רבה לרישום התאריך, על מנת שניתן יהיה לדעת האם פרטי הספק עדכניים.

במהלך הביקורת, נמסר כי שונו סדרי העבודה וכי כל רשומת ספק חדשה שנפתחת בגזברות כוללת כל הפרטים הנדרשים.

1.5 כאמור, הטופס שבו מדווח הספק על פרטי הבנק שאליו אמורה העיריה להעביר את התשלום, הינו מסמך בעל חשיבות רבה.

הביקורת מצאה במחלקה טפסים רבים ללא חתימה או חותמת הבנק.

יתר על כן, נמצאו מקרים רבים שבהם ספקים שלחו לגזברות את פרטי חשבון הבנק שלהם לא על גבי הטופס הייעודי של העירייה, אלא על דפי נייר ריקים או על נייר פירמה. לדעת הביקורת, מתן אפשרות לספק לרשום את פרטי חשבון הבנק על דף נייר כל שהוא ולא על גבי טופס העיריה, מגדילה את הסיכון למסירת פרטי חשבון הבנק על ידי מי שאינו מורשה לכך.

לאחר הביקורת נמסר כי המחלקה מקפידה על קבלת טופס "מקור" החתום על ידי הבנק.

1.6 אחד הספקים שעלו במדגם צרף לטופס פרטי הבנק את צילום כרטיס האשראי שלו. הביקורת העירה כי העברת צילום כרטיס האשראי על פרטיו חושפת את הספק

לסיכונים. לכן, מן הראוי היה שלא לקבל אסמכתא זו לפרטי הבנק, ולהנחות את הספק לשלוח צילום שיק.

1.7 נמצאו מקרים רבים שבהם היו לספק מסויים מספר שמות (כלומר למספר ספק אחד היו במערכת שמות שונים). בדרך כלל השינויים בין השמות השונים היו קלים (לדוגמא, השמטה או הוספה של מילה). יחד עם זאת, לדעת הביקורת, יש לחסום אפשרות למתן שם שונה לספק קיים, למעט במקרה בו הספק הביא אישור מרשם החברות המעיד על שינוי שם העסק.

1.8 הביקורת מצאה 12 מספרי עוסק מורשה שלכל אחד מהם היו במערכת כמה מספרי ספק (שניים או יותר). נמסר לביקורת כי כאשר הספק עסק בפעילויות שונות, נפתחו לו מספר רשומות – רשומה לכל סוג פעילות. לדעת הביקורת, פתיחת מספרי חשבון שונים לאותו ספק, מבלי שתהיה אפשרות לקבל מידע כולל באמצעות מספר מרכז, עלולה להביא לתשלום כפול לאותו ספק.

הביקורת המליצה כי מחלקת תשלומים תאחד את הפעילויות הנוגעות לאותו ספק, שכל אחת מהן נרשמה תחת מספר ספק שונה, ותעבירן לרשומת ספק אחת, או לחילופין עליה לפתוח מספר מרכז לספק שיש לו מספר פעילויות. לאחר הביקורת נמסר כי בוטלו כל מספרי הספק השונים ולכל ספק יש רק מספר ספק אחד, למעט מספר מקרים חריגים.

1.10 נמצאו שתי רשומות שלהן מספר עוסק מורשה שגוי: מס' עוסק מורשה 11111111 וכן מס' עוסק מורשה 000000004. חשבוניות אלה היו פתוחים במשך מספר שנים ללא תנועה וניתן היה להזרים לתוכם תשלומים בטעות או מתוך מטרה פסולה. לאחר הביקורת נמסר כי הרשומות בעלות מספרי הספק השגויים נסגרו.

2. שינוי פרטים ברשומת הספק

שינוי מספר חשבון הבנק של הספק מהווה נקודת תורפה בתהליך העברת התשלומים. לכאורה, שינוי פרטי חשבון הבנק ללא ידיעת הספק עלול להעשות על ידי גורם בלתי מורשה (על ידי עובד של הספק, על ידי עובד עירייה או על ידי גורמים אחרים). כתוצאה משינוי פרטי הבנק, עלולה העירייה להעביר את התשלום לחשבון בנק אחר

והתשלום לא יגיע ליעדו. נוכח סיכונים אלה, בדקה הביקורת באופן יסודי את נאותות תהליך ביצוע השינויים ברשומות הספק.

ממצאים:

2.1 נבחר מדגם של 10 ספקים שהועברו להם תשלומים ליותר מחשבון בנק אחד באותה שנה (מתוך הנחה שספקים אלה שינו את מספר חשבון הבנק שלהם במהלך השנה). מתוך 10 הספקים שעלו במדגם, רק לשלושה נמצאו אסמכתאות לשינוי חשבון הבנק. בנוגע ליתר הספקים, לא נמצאה אסמכתא לשינוי.

2.2 נמצאו מקרים שבהם לא נרשמה זהותו של העובד המעדכן את פרטי הבנק במערכת ולא נרשם תאריך השינוי. הביקורת העירה כי יש הכרח שעובד המעדכן את חשבון הספק יחתום על טופסי בקשת השינוי (לאחר ביצועה) וירשום את תאריך ביצוע השינוי.

לאחר הביקורת מסר מנהל החשבונות הראשי כי האסמכתאות לשינוי חשבון הבנק שהיו חסרות אותרו. כמו כן, לאחר הביקורת נמסר כי שונו סדרי העבודה וכי העובד המבצע את שינוי פרטי הבנק חותם על הטופס ורשם את מועד ביצוע השינוי.

2.3 לא נמצא תעוד על כך שמתקיימת בקרה כל שהיא אחר ביצוע שינויים ברשומות הספק. לדברי הגזבר, ביצע בזמן היותו מנהל אגף חשבות בדיקה מדגמית מעת לעת, וביקש לקבל את האסמכתאות שהיוו בסיס לשינוי ברשומות הספקים שעלו במדגם. יחד עם זאת, לדעת הביקורת אין בכך די, וראוי היה לבנות תהליכי בקרה מובנים בעבודת המחלקה.

לאחר הביקורת נמסר כי שונו תהליכי העבודה במחלקה, וכי כל שינוי המבוצע בפרטי הספק נבדק ע"י מנהלת המחלקה.

הביקורת המליצה כי ראוי שמדי חודש יבדוק מנהל החשבונות הראשי באופן מדגמי האם השינויים בפרטי חשבון הבנק של הספקים נעשו בהתאם לנהלי העבודה.

2.4 הביקורת מצאה כי לא נערכה בדיקה מול הספקים לאימות הבקשה לשינוי פרטי הבנק. לדעת הביקורת, במקרה של קבלת בקשה לשינוי חשבון הבנק מומלץ לשלוח מכתב למורשי החתימה מטעם הספק, המודיע להם על ביצוע השינוי.

2.5 הביקורת מצאה כי המחלקה אינה מקיימת בקרה על כך שמספר חשבון הבנק שהוקלד ברשומת הספק הוא אכן מספר חשבון הבנק הנכון של הספק, כפי שנרשם בטופס הבקשה של הספק. במהלך הביקורת ארע מקרה שבו לשני ספקים שונים הוקלד בטעות מספר חשבון בנק זהה, וכתוצאה מכך שולמו לחשבון הבנק של הספק האחד כספים שיועדו לספק השני. הטעות התגלתה במחלקה מספר שבועות לאחר העברת התשלום ובוצע תיקון.

לדעת הביקורת, על מנת למנוע הישנות מקרים דומים, יש לדרוש שהמערכת תמנע אפשרות להקלדה של מספר חשבון בנק השייך כבר לספק אחר.

לאחר הביקורת נמסר כי הגזברות פנתה לחברה לאוטומציה וביקשה ליצור במערכת חסימה ממוחשבת, במטרה למנוע תקלות מסוג זה.

3. רשימה הכוללת מספר זכאים

במקרים מסויימים, העירייה מעבירה תשלומים לקבוצת זכאים תחת רשומת ספק אחת. לדוגמא, תשלומים שמעביר אגף הרווחה לזכאים לסיוע, תשלומים בהוראת הלשכה המשפטית בגין ביטולי דו"חות חנייה, תשלומים למקבלי מלגות בהוראת מינהל החינוך, תשלום החזרי ארנונה בהוראת אגף הגביה וכדומה. התשלום מועבר לזכאים על פי גיליונות אלקטרוניים שמעביר האגף היוזם את התשלום, ללא כל בדיקה נוספת.

במקרים אחרים מעבירה המחלקה היוזמת לגזברות רשימה אחת הכוללת תשלומים לספקים שונים, שלכל אחד מספר ספק נפרד (כגון העברת תמיכות לעמותות).

ממצאים:

3.1 מניתוח הקבצים עולה כי שולמו תשלומים למספר שמות שונים הכוללים ברשימה, שהיה להם מספר חשבון בנק זהה, דבר המעורר חשד לאי כשרות התשלום. לדעת הביקורת, ראוי שהמחלקה היוזמת את התשלום תבדוק בעת הכנת

הרשימה את המיקרים שבהם מועבר תשלום לשמות שונים שיש להם חשבונות בנק זהים. כמו כן ראוי כי המחלקה היוזמת תתעד את דבר הבדיקה ואת תוצאותיה.

3.2 נמצאו מקרים שבהם שילמה העירייה בטעות תשלום כפול למוסדות חינוך באמצעות העברות מס"ב. הביקורת מצאה כי ביום 30.12.08 ביצעה המחלקה העברת כספים לרשימת מוסדות חינוך בזרם המוכר שאינו רשמי ול-8 מהמוסדות הועבר התשלום פעמים באותו מס"ב. התשלום העודף היה בסכום כולל של 120,004 ₪. לדוגמא, נמצא כי למוסד מסויים הועבר באותו מס"ב פעמיים סכום של 44,077 ₪. בעקבות הערת הביקורת מסרה הגזברות כי התשלום העודף קוזז מהתשלומים הבאים שהמוסד היה זכאי להם.

לדעת הביקורת, עיקר האחריות לתקינות רשימת הזכאים לתשלום חלה על האגף היוזם: עליו מוטלת עיקר האחריות למנוע תשלום כפול ועליו לבדוק תשלומים חריגים (בעלי חשבונות בנק זהים, שמות זהים וכדומה). יחד עם זאת, על הגזברות ליזום יצירת אמצעי בקרה ממוחשב ולוודא שהאגף היוזם עורך את הבדיקות הנדרשות, במטרה למנוע כפילות בתשלום.

4. סגירת רשומות ספק

לדברי מנהלת המחלקה, רשומות מועברות לסטאטוס "סגור" רק כאשר התברר למחלקה כי הרשומה נפתחה בטעות וכי לא הייתה בה כל פעילות. רשומה מועברת לסטאטוס "סגור זמנית" מסיבות שונות, כגון הפסקת העבודה עם הספק, הודעה ממס הכנסה על עיקול כספים, הודעה מאגף הגבייה או מהגזבר המורה למחלקה שלא לשחרר כספים לספק מסויים וכדומה.

בקובץ הספקים נמצאו 7 רשומות סגורות ו-57 סגורות זמנית.

ממצאים

הביקורת מצאה 1740 רשומות בסטאטוס "פתוח" שלא בוצעה בהן כל פעולה במהלך השנים 2007-2008. לדעת הביקורת, מן הראוי לסגור רשומות ללא פעילות, ולאפשר את פתיחתה מחדש רק באמצעות תהליך מבוקר. הדבר נחוץ במטרה להקטין את הסיכון שיעשה שימוש ברשומות בלתי פעילות לצורך העברת כספים לגורמים בלתי מורשים.

לאחר הביקורת מסר מנהל החשבונות הראשי כי בעת המעבר לשנת 2010 נסגרו כל הרשומות שאין בהן פעילות במשך שנתיים.

5. הפקת פקודות זיכוי

מידי יום מעבירות מחלקות העירייה למחלקת התשלומים חשבוניות מאושרות לתשלום, בצירוף מסמכים נלווים הנדרשים ליצירת פקודת זיכוי. לפני הקלדת החשבונית, בודקת מחלקת התשלומים האם צורפה לחשבונית הזמנת העבודה של המחלקה היוזמת, האם פרטי ההזמנה מתאימים לחשבונית והאם החשבונית נחתמה על ידי הגורמים המורשים במחלקה היוזמת. פקודת הזיכוי המודפסת מצורפת למסמכים המהווים אסמכתא לתשלום, ומועברת לבדיקת מנהלת מחלקת תשלומים. מנהלת המחלקה בודקת פעם נוספת האם פרטי הפקודה שהוזנה במערכת זהה לפרטי החשבוניות.

ממצאים:

הביקורת בדקה מדגם אקראי של 280 פקודות זיכוי משנת 2008, ולא מצאה אסמכתאות ל- 4 פקודות זיכוי בסכום מצטבר של 120,552 ₪. כמו כן לא נמצאה אסמכתא לפקודת זיכוי נוספת בסך 2,064,847 ש"ח. הביקורת מעירה על כך שיש חשיבות רבה לשמירת פקודות הזיכוי והאסמכתאות המצורפות אליהן לצורך בקרה על נאותות התשלומים. לאחר הביקורת נמסר כי כל האסמכתאות נמצאו.

6. קיזוזים

טרם ביצעו התשלום במס"ב, מפיקה מנהלת מחלקת תשלומים קובץ המפרט את כל התשלומים שישולמו לספקים באמצעות המס"ב הקרוב. הדו"ח מועבר למחלקת עסקים באגף הגבייה לבדיקה. אם התברר כי קיים חוב בחשבון הספק באגף הגבייה, מורה אגף הגבייה למחלקת תשלומים לבצע קיזוז של החוב מהתשלום המגיע לספק.

ממצאים:

6.1 אין ממשק בין המערכת הממוחשבת שבשימוש מחלקת תשלומים (מערכת האוטומציה) לבין המערכת שבשימוש אגף הגבייה (מג"ע). לפיכך נאלצת עובדת מחלקת עסקים באגף הגבייה לבדוק ידנית, אחד לאחד, את הספקים הרבים

אליהם מעבירה העירייה תשלומים בכל חודש, במטרה לאתר ספקים שיש להם יתרות חובה באגף הגביה.

לאחר הבדיקה מחזיר אגף הגביה למחלקה רשימה של ספקים שיש לקזז מהתשלום המגיע להם סכום כלשהו בגין חוב. עובדת מחלקת התשלומים עוברת על הוראות הקיזוז ומעדכנת אותן ידנית אחת לאחת במערכת של מחלקת תשלומים. תהליך זה הוא איטי, סבוך ועלולות לפול בו טעויות אנוש.

מנהל החשבונות הראשי מסר לביקורת כי העירייה פנתה בעבר בעניין זה לחברה לאוטומציה, אולם הפתרון שהציעה לא התאים לצרכי העירייה ולכן בדיקת הקיזוזים נעשית באופן ידני.

הביקורת המליצה לבחון פתרונות נוספים ליצירת ממשק ממוחשב בין המערכות המשמשות את שתי המחלקות, אשר יאפשר להורות על קיזוז סכום מהתשלום המגיע לספק באופן מהיר ומדויק.

6.2 הביקורת ביקשה לבדוק את נכונות הקיזוזים שבוצעו במהלך תקופה מסויימת. התברר כי הדו"חות עליהם נרשמו הוראות הקיזוז אינם נשמרים כלל, לא באגף הגביה ולא במחלקת תשלומים. לפיכך, לא קיים נתיב בקרה שיאפשר לביקורת או לגורם אחר לערוך בדיקה האם הוראות הקיזוז משקפות את כל יתרות החובה שצבר הספק באגף הגביה והאם הקיזוז בוצע כנדרש.

לאחר הביקורת נמסר כי המחלקה החלה לשמור למשך מספר חודשים תעוד בנוגע להוראות הקיזוז וכי יש בקרה הדדית בין אגף הגביה לבין מחלקת תשלומים בתהליך הכנת הקיזוזים.

7. העברת התשלומים במס"ב

לאחר בדיקת פקודות הזיכוי ואישורן, מעבירה מנהלת המחלקה את הפקודות לביצוע התשלום במס"ב.

עובדת המחלקה האחראית לכך מקלידה את הסכום הכולל של העברת המס"ב וחותמת באמצעות חתימה אלקטרונית. על פי נהלי העבודה הנהוגים

במחלקה, במעמד העברת המס"ב חלה חובת נוכחות של שני נציגי מורשי החתימה מטעם הנהלת העירייה.

במקביל לביצוע תשלום המס"ב, מופקות הודעות לספקים על התשלום. עובדות מחלקת תשלומים מאתרות את כל פקודות הזיכוי המופיעות בדו"ח מס"ב ומצרפת אליהן את העתקי ההודעות שישלחו לספקים.

ממצאים:

7.1 משלוח ההודעה לספק מהווה בקרה חשובה בתהליך, משום שספק שהגיעה לידי הודעה על תשלום מבלי שבפועל הועבר אליו תשלום – יפנה לעירייה לצורך בדיקה.

הביקורת העלתה כי במיקרים רבים לא נמצא תעוד על כך שנשלחה הודעת תשלום לספק. לדעת הביקורת, על מנת לשפר אמצעי בקרה זה מומלץ לבחון אפשרות למשלוח ההודעות בפקס או בדואר אלקטרוני **באופן אוטומטי**, עם התחוללות השידור והעברת התשלום במס"ב. דבר זה יבטיח את שלמות התהליך ואף יקטין את הוצאות הדואר של העירייה.

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי אמנם קיימת אפשרות למשלוח הודעות לספקים בפקס או בדואר האלקטרוני, אולם לצורך זה על המחלקה לרשום את הנתונים בכרטיס הספק והדבר לא נעשה. לדעת הביקורת, יש להפוך את הקלדת הנתון "מספר פקס" או כתובת הדואר האלקטרוני לשדה חובה בטופס פרטי הספק.

לאחר הביקורת נמסר כי ברשומות הספק החדשות נרשם גם מספר פקס, ולספקים החדשים נשלחות הודעות באמצעות פקס.

7.2 על פי נהלי העבודה במחלקה, העברת המס"ב אמורה להיות מאושרת בחתימתם של מנהלת מחלקת תשלומים, הגזבר ונציג הנהלת העירייה. יתר על כן, מורשי החתימה או נציגיהם חייבים להיות נוכחים במעמד העברת המס"ב.

הביקורת מצאה כי שידור המס"ב נעשה על ידי עובדת אחת קבועה (מנהלת מחלקת תשלומים), ובהעדרה על ידי עובדת קבועה אחרת. הביקורת מצאה כי העובדת החזיקה במגירה לא נעולה שני כרטיסים מגנטיים של מורשי החתימה (גזבר

העירייה ומנכ"ל העירייה), ובאמצעות כרטיסים אלה היא ביצעה את ההעברה התשלום.

בנוסף לכך, שידור המס"ב נעשה בנוכחות שתי מזכירות מטעמים של מורשי החתימה, שלא היתה להן כל מעורבות בתהליך למעט הנוכחות הפיזית. ביום מסויים שבו נכחה הביקורת במחלקת התשלומים בעת שידור המס"ב, לא ידעו המזכירות כלל מה תפקידן.

לדעת הביקורת, מדובר בהליך לא תקין. לכל הפחות ראוי היה כי נציגות מורשי החתימה הנוכחות בזמן שידור המס"ב, יבדקו את החתימה שחתם מורשה החתימה על סכום העברה ויצהירו כי זיהו את חתימתו של מורשה החתימה שהן מייצגות וכי אימתו את נכונות הסכום הכולל שהועבר.

8. הפרדת תפקידים וקביעת הרשאות

אחד העקרונות הבסיסיים של תהליכי עבודה בתחום הכספים הינו עקרון הפרדת תפקידים, לפיו יש למנוע מצב בו גורם אחד יכול לבצע מספר פעולות כספיות בזו אחר זו בתהליך התשלום, ללא בקרה וללא מעורבות של גורם אחר. עיקרון הפרדת התפקידים בא לידי ביטוי ממוחשב באמצעות מתן הרשאות לעובדים שונים לבצע פעולות מסויימות במערכת (ולהם בלבד).

נוכח הרגישות הגבוהה של ביצוע התשלומים באמצעות מס"ב, ביקשה הביקורת לבדוק האם קיימת הפרדת תפקידים נאותה בין הגורמים השונים המעורבים בתהליך הכנת התשלום, והאם קיימת הרשאה מתאימה לכל עובד, בהתאם לתפקידו בתהליך הכנת התשלום.

ממצאים:

8.1 במשך כשנה ביקשה הביקורת מהגזברות לקבל דו"ח המשקף את ההרשאות של כל עובדי המחלקה, אולם לדברי מנהל החשבונות הראשי החברה לאוטומציה לא נענתה לבקשותיו ולא העבירה לו כל מידע בעניין ההרשאות. בהעדר דו"ח הרשאות, קיים חשש שישנן הרשאות מיותרות במערכת, המאפשרות לעובדים ולמי שאינם עובדים להיכנס למאגרי הנתונים ולבצע שינויים בפרטי החשבונות או לבצע העברת תשלום בלתי ראויה.

הביקורת רואה בחומרה את אי קיומו של מידע בסיסי זה בידי הגזברות ואת העדר הבקרה על מתן ההרשאות.

8.2 הביקורת מצאה כי ארבע עובדות מבצעות את רוב העבודה הנדרשת (למעט העברת המס"ב עצמה), ללא כל הפרדת תפקידים וללא כל בקרה הדדית. לדוגמא, שלוש עובדות במחלקה רשאיות להקים ולעדכן כרטיסי ספק וכן להזין פקודות זיכוי. באופן זה, אפשר שעובדות תקים כרטיס ספק פיקטיבי ותזין לתוכו פקודות זיכוי בלתי מורשות. לדעת הביקורת, נכון היה להפריד בין הקמת הכרטיס לבין הזנת פקודות זיכוי.

דוגמא נוספת- על אחת העובדות מוטל לפתוח ולשנות כרטיסי ספק, להקליד חשבוניות ופקודות זיכוי במערכת, והיא גם אחראית להכנת קובץ המס"ב. לדעת הביקורת, בהעדר הפרדת תפקידים ובהעדר בקרה על מתן ההרשאות חשופה המערכת חשיפה מסוכנת לפגיעה.

לאחר הביקורת מסר מנהל החשבונות הראשי כי שונו תהליכי העבודה במחלקה וכי מתקיימת הפרדת תפקידים כנדרש.

9. נהלי עבודה

הביקורת מצאה כי קיימות שלוש טיוטות נוהל בנושא העברת תשלומים לספקים באמצעות מס"ב:

1. טיוטת נוהל בנושא " פתיחת רשומות ספק" (מס' נוהל 5.03.77.01)
2. טיוטת נוהל בנושא "פקודות זיכוי" (מס' נוהל 5.03.77.05)
3. טיוטת נוהל בנושא "תשלום באמצעות מסב" (מס' הנוהל 5.03.77.02)

כמו כן היו קיימים במחלקה נוהלי עבודה בלתי כתובים שעובדי המחלקה פעלו לפיהם.

לאחר הביקורת, נמסר כי הנהלים אושרו ופורסמו כנוהל מחייב וכי המחלקה פועלת על פיהם.

הערות ראש העיר**דו"ח ביקורת – תשלומים באמצעות מערכת סליקה בנקאית**

1. **כללי** - הגזבר מסר כי בעקבות הביקורת נערכו שינויים רבים בעבודת מחלקת התשלומים וכי רב הליקויים שהעלתה הביקורת תוקנו, וכן הוכנו נהלי עבודה חדשים. ראש העיר רואה חשיבות רבה בניהול המערכת הכספית תוך הקפדה על קיום ההוראות שנקבעו בנהלי העבודה, והנחה את הגזבר לקיים בקרה על יישומם והטמעתם של הנהלים.
2. **הפרדת תפקידים** – ראש העיר הנחה את הגזבר לבנות תהליכי עבודה שתתקיים בהם הפרדת תפקידים, במטרה למנוע מצב שבו גורם אחד יוכל לבצע מספר פעולות כספיות בזו אחר זו בתהליך התשלום. יש להקפיד על כך ששלבי הכנת התשלום יבוצעו באופן שיבטיח שמירה על כללי הבקרה הנדרשים.
3. **הרשאות** – על החשב למפות את ההרשאות הקיימות במערכת ולבטל הרשאות מיותרות. אחת לשנה לפחות עליו לעדכן את דו"ח ההרשאות בהתאם לשינויים בתפקידי העובדים.
4. **שינויים בפרטי הספק** – ראש העיר הנחה את החשב לקיים בקרה מדגמית על אופן ביצוע השינויים ברשומות הספק ולבדוק את האסמכתאות שהיו בסיס לביצוע השינויים שעלו במדגם.
- כמו כן, הנחה ראש העיר לבחון את האפשרות לסריקת מסמכי הספק, ובפרט את טופס פרטי הבנק, על מנת להבטיח שהתיעוד ישמר באופן מסודר.
5. **תשלומי "רשימה"** – יש לקבוע נהלי עבודה להכנת תשלומי "רשימה" ולבדיקתם, במטרה למנוע תשלומים חריגים (תשלום כפול לאותו שם, תשלום כפול לאותו חשבון בנק וכדומה).

6. **בקרה על שידור המס"ב** – ראש העיר הנחה את הגזבר לבחון את השינויים הנדרשים. בתהליך העבודה, על מנת שנציגי מורשי החתימה הנוכחים בזמן שידור המס"ב יקיימו פיקוח משמעותי על הסכום המועבר לתשלום.

מינהל תפעול

דוח ביקורת

מינהל תפעול

סדרי פינוי אשפה וניקיון רחובות

דו"ח ביקורת סדרי פינוי אשפה וניקיון רחובות

כללי

1. תהליך פינוי האשפה באשדוד מבוצע מזה שנים רבות באמצעות קבלנים. תהליך פינוי האשפה מורכב משלושה שלבים עיקריים:
 - א. רכבי פינוי אשפה מסוגים שונים אוספים את האשפה ברחבי העיר.
 - ב. הפסולת מרוכזת בתחנת המעבר ובה היא ממויינת לפי סוגיה.
 - ג. הפסולת המיועדת להטמנה מועברת מתחנת המעבר לאתר ההטמנה, שם היא מוטמנת בקרקע.

על פי הנתונים שנמסרו לביקורת, בסה"כ מפנה העירייה בשנה כ- 100,000 טון של אשפה ביתית, מסחרית ותעשייתית.

פינוי האשפה נעשה בארבע דרכים עיקריות:

 - א. **פינוי בשיטת "פח-סל"** – מיכלי האשפה מוטמנים בבורות ייעודיים בקרקע בסמוך למבני המגורים. משאית מגיעה אל המיכל, שולפת מתוכו באמצעות מנוף את שק הפינוי שהצטברה בו אשפה, פורקת את האשפה למשאית ומחזירה למיכל שק נקי.
 - ב. **פינוי בשיטת דחס** - בחצרות בתי המגורים ברחבי העיר מוצבים כלי אצירה בגדלים שונים. משאיות הדחס אוספות את כלי האצירה, פורקות את האשפה לתוך משאית הדחס ומשיבות את כלי האצירה הריקים למקומם. האשפה עוברת תהליך של דחיסה בתוך משאית הדחס ומועברת לתחנת המעבר.
 - ג. **פינוי באמצעות משאיות רמ-סע** – התושבים מפנים אשפה למכולות המוצבות ברחובות העיר (בעיקר באזורי התעשייה). המכולות מועמסות על גבי משאיות מסוג רמ-סע ומועברות לתחנת המעבר. בתחנת המעבר מרוקנת האשפה ולאחר מכן מוחזרת המכולה לנקודה בה היתה מוצבת.
 - ד. **פינוי באמצעות משאיות מנוף** – פינוי גזם ופסולת יבשה (ריהוט ישן, גרוטאות וכדומה).
2. בכל שיטות הפינוי, מפונה האשפה לתחנת מעבר המנוהלת על ידי חפ"א ולאחר תהליכי מיון עוברת האשפה לאתר הטמנה (למעט אשפה ממוחזרת). חפ"א מחייבת את העירייה בתשלום על בסיס משקל האשפה שנקלטה בתחנת המעבר, כאשר תעריף החיוב משתנה עבור כל סוג של אשפה.

3. בתחילת שנת 2008 התקשרה העירייה באמצעות החברה למשק וכלכלה עם 4 קבלנים שונים בהסכם לביצוע פינוי האשפה ברחבי העיר. התקשרות זו באה במקומה של התקשרות רבת שנים בין העירייה לבין קבלן הפינוי הקודם. ההסכם עם קבלני הפינוי החדשים היה שונה מההתקשרות הקודמת בכמה תחומים. שני השינויים העיקריים היו החלפת השיטה שעל פיה מחושבת התמורה המשולמת לקבלן (תשלום על פי מספר הפינויים המבוצעים בפועל ולא על פי מספר התושבים), וכן חלוקת עבודת הפינוי בין מספר קבלנים במקום התקשרות כוללת עם קבלן אחד.

4. להלן נתונים אודות עלויות פינוי האשפה בשנת 2008 :

שם הקבלן	מהות התשלום	ההוצאה ב- 2008 במיליוני ₪ *	ההוצאה ב- 2009 במיליוני ₪	שיעור השינוי
סעידיאן ופי.אס.איי	פינוי אשפה (במשך חודשיים) וגמר חשבון פי.אס.איי	כ-1.9	---	
י.ר.א.ב.	פינוי באמצעות מנופים	כ-6.1	כ-6.3	3.2%
אורוז	פינוי אשפה ממכולות	כ-3.1	כ-3.7	19.3%
מצדר	פינוי אשפה- מרח' בני ברית מערבה	כ-8.7	כ-9.2	5.7%
נאות דורית	פינוי אשפה – מרח' בני ברית מזרחה	כ-7.1	כ-10.2	43.6%
חפ"א	תחנת מעבר-	כ-6.3	כ-8	27%
אתר דודאים-	אתר הטמנת פסולת	כ-6.6	כ-8.4	27.3%
סך הכל עלות פינוי אשפה *		39.8	45.8	15%

* עלויות אלה משולמות לנותני שירותים חיצוניים בלבד, ולא כוללות עלויות עקיפות כמו עלויות פיקוח, רכבי שירות וכדומה. כמו כן, הן אינן כוללות חלק מעלויות ההטמנה (אגרה והיטל).

לדעת הביקורת, מינהל התפעול אמור היה לבחון את הסיבות לעליה המשמעותית בעלויות פינוי האשפה, ובמיוחד את העליה בתשלומים לחברת נאות דורית, לחפ"א ולאתר דודאים. בין השאר, על מינהל התפעול היה לבדוק האם מדובר על גידול בכמויות האשפה, או שהגידול בהוצאות נובע משינוי שיטת התשלום (לפי כמות הפינויים), מהעדד פיקוח ובקרה על הקבלן או מסיבה אחרת.

5. נקיון הרחובות בעיר מבוצע בשתי דרכים :

א. באמצעות עובדים (בחלק מהאזורים באמצעות עובדי קבלן ובחלקם באמצעות עובדי עירייה).

ב. באמצעות מכונות טיאוט יעודיות המופעלות על ידי קבלן חיצוני.

בתחום נקיון הרחובות, מקבלת העירייה שירותים משני קבלנים. להלן נתונים כספיים אודות עלויות נקיון הרחובות בשנת 2008 :

שם הקבלן	מהות התשלום	עלות השירות ב-2008 במיליוני ש"ח	עלות השירות ב-2009 במיליוני ש"ח
שלג לבן	ניקיון רחובות באמצעות כח אדם	כ- 8.3	כ- 8.4
מרדכי זיבאי *	ניקיון באמצעות מכונות טיאוט	כ- 0.8	כ- 2
סה"כ קבלני רחובות **		כ- 9.1	כ- 10.4

* הקבלן החל לתת שירותים לעירייה באוגוסט 2008 ועד סוף שנת 2008 הגיש לעירייה רק שני חשבוניות. קודם לכן בוצע הניקיון באמצעות מכונות טיאוט על ידי הקבלן שלג לבן. סה"כ עלויות הניקיון באמצעות מכונות טיאוט הסתכמו בשנת 2008 בכ- 1.6 מיליון ₪ (סכום חשבוניות שני הקבלנים שהפעילו מכונות טיאוט בשנת 2008).

** הנתונים מתייחסים לעלויות הקבלנים בלבד, ולא כוללים עלויות עקיפות של העירייה כמו עלויות העסקת מפקחים, רכבי שירות, תקורות וכו'.

6. האחריות הכוללת לתפעול מערך קבלני פינוי האשפה ונקיון הרחובות בעיר מוטלת על אגף התברואה, באחריותם הישירה של מנהל מחלקת שרותי נקיון ומנהל מחלקת שירותי אשפה.

הביקורת בחנה את חוזי ההתקשרות בין העירייה לבין הקבלנים, את סדרי הפיקוח והבקרה על פעילותם ואת הטמעת תהליכי העבודה החדשים שנקבעו בהסכמים עם קבלני הפינוי. כמו כן, נבדק תיקון הליקויים שעלו בביקורת שנערכה באגף תפ"ח בשנת 2004.

להלן עיקר הממצאים:**1. התקשרות עם קבלני טיאוט וניקיון הרחובות**

הפיקוח על ניקיון הרחובות מבוצע באחריות מחלקת שירותי ניקיון. כאמור, שירותי הניקיון כוללים שני מרכיבים:

א. הפעלת מכונות טיאוט.

ב. ניקיון באמצעות עובדים המסיירים ברחובות העיר ודואגים לניקיונה. מחלקת שירותי ניקיון כוללת 12 מנהלי עבודה אזוריים.

1.1 בשנת 2003 נחתם הסכם בין העירייה לבין הקבלן "שלג לבן", לפיו הקבלן מספק לעירייה שירותי ניקיון בכל הרובעים (למעט רובעים י' + יב' + יג' המתוחזקים באמצעות עובדי עירייה). ההסכם נחתם ל- 2 שנים ובנוסף כלל 3 שנות אופציה. הביקורת מצאה כי תוקף החוזה פג בספטמבר 2008, אולם האגף לא פעל כנדרש ממנו על מנת שהעירייה תצא למכרז חדש במועד. נוכח עובדה זו, המשיך הקבלן לספק שירותי ניקיון לעירייה גם לאחר מועד סיום ההתקשרות, מבלי שיהיה בין הצדדים הסכם בר תוקף.

בבדיקת השלמה נמצא כי עד מחצית שנת 2010, עדיין לא פורסם מכרז חדש.

1.2 רק בחודש יוני 2008, כשלושה חודשים לפני מועד פקיעת תוקף המכרז, פנתה העירייה לחברה למשק וכלכלה מתוך מטרה לבחור את הקבלן החדש באמצעות תהליך של התמחרות בין הזכינים של משכ"ל. האומדן שהכניח החברה למשק וכלכלה לעלות השרותים הנדרשים היה בסכום של 541,992 ₪ לחודש (ללא מע"מ), בעוד שבפועל שילמה העירייה בשנת 2008 לקבלן סכום של 353,561 ₪ לחודש (כולל מע"מ). כלומר, האומדן היה יקר יותר מהתשלום שהעירייה משלמת ב- 272,439 ₪ לחודש. נוכח עובדה זו, החליטה העירייה לוותר על תהליך ההתמחרות ולערוך מכרז פומבי.

הביקורת מעירה על כך כי למרות העובדה שמועד סיום ההתקשרות עם קבלן שירותי הניקיון היה ידוע לכול, לא נערך האגף מבעוד מועד להתקשרות מחודשת. יתרה מכך, גם לאחר שחלפו כשנתיים ממועד סיום ההתקשרות עדיין לא פירסמה העירייה מכרז חדש, דבר המנוגד לכללי המנהל התקין.

1.3 במסגרת תהליך ההתמחרות, הכינה החברה למשק וכלכלה תכנית עבודה מפורטת המתארת את עבודות הניקיון הנדרשות בכל רחוב. לעומת זאת, ההסכם בין העירייה לקבלן לא כלל תכנית מפורטת שמצויין בה אורך הרחובות ומספר הימים שבהם אמור הקבלן לבצע ניקיון בכל רחוב, אלא נרשם היקף כללי של 3000 ק"מ "רץ" בכל חודש בכל העיר. לדעת הביקורת, ההסכם נוסח באופן שאינו מאפשר פיקוח על ביצוע עבודות הניקיון באופן מיטבי (לפי דרישות הניקיון בכל אזור ובכל רחוב) ואינו מאפשר קיום בקרה על עבודות הקבלן עפ"י מדדים כמותיים מדויקים.

לדברי מנהל המחלקה, אמנם הסדרי העבודה לא פורטו בהסכם, אולם בפועל מתקיים פיקוח על הקבלן באמצעות מנהלי העבודה האזוריים, ומוטלים על הקבלן קנסות כאשר רמת ניקיון הרחובות אינה מספקת. לדוגמא, בשנת 2009 הוטלו עליו קנסות בסכום מצטבר של כ- 100 אלף ₪.

בנוסף לכך, מסר ראש המינהל כי במהלך הכנתו של מכרז החדש הכינה העירייה מפרט מדויק לביצוע עבודות הניקיון בכל רחוב, וכי ההתקשרות העתידית עם הקבלן הזוכה, לאחר שיפורסם מכרז חדש, תכלול פרוט של עבודות הניקיון הנדרשות שעל הקבלן לבצע.

2. ניקיון רחובות באמצעות מכונות טיאוט

כפי שצויין לעיל, מחלקת שירותי ניקיון מסתייעת בקבלן המספק לעירייה מכונות טיאוט, אשר מתפקידן לנקות את רחובות העיר באופן מכני. עד שנת 2008, נעשתה הפעלת מכונות הטיאוט על ידי הקבלן שביצע גם את הניקיון הרחובות באמצעות עובדים. בחודש פברואר 2008, פירסמה העירייה מכרז פומבי להפעלת מכונות לטיאוט רחובות, ובאוגוסט 2008 החל לעבוד קבלן טיאוט חדש. הקבלן מפעיל ארבע מכונות טיאוט: שתיים גדולות (נפח מיכל פסולת של 5 קוב), אחת בינונית (נפח מיכל פסולת של 4 קוב) ואחת קטנה (נפח מיכל של 2 קוב).

2.1 הביקורת מצאה פערים רבים בין תנאי העבודה שנקבעו במכרז לבין הדברים שנאמרו לקבלנים במהלך סיור הקבלנים. להלן דוגמאות:

א. **כמות העבודה** - במכרז נקבע כי המכונות לטיאוט כבישים ("המכונות הגדולות") יבצעו כ- 1250 ק"מ רץ לחודש (כל אחת). לעומת זאת, בסיוור קבלנים מסר מנהל אגף תפוז"ח לקבלנים כי המכונות יבצעו 45 ק"מ רץ ביום, כלומר פחות 100 ק"מ בחודש לכל מכונת טאוט.

ב. **עבודה בשבת** - במסמכי המכרז צויין כי העירייה רשאית להעסיק את הקבלן בשבת במקום ביום חול, ללא כל תוספת תשלום. לעומת זאת שבסיוור הקבלנים סוכם כי "לעבודה בשבת תשלום תוספת של 25%".

ג. **הצמדה** - במסמכי המכרז צויין כי התשלום יהיה צמוד למדד המחירים לצרכן ויחושב מדי 6 חודשים, בעוד שבסיוור הקבלנים סוכם כי "ההצמדה תהיה 60% למדד ו 40% למדד ההובלה המשולב..."

ד. **ביטול עבודה** - במסמכי המכרז צויין כי לעירייה שמורה הזכות להפעיל את הקבלן על פי שיקול דעתה, ואף לבטל חלק מהעבודות תוך הפחתה של מלוא עלות העבודה שבוטלה מהתשלום המגיע לקבלן. לעומת זאת, בסיוור הקבלנים סוכם כי הקבלן יהיה זכאי להפחתה של 75% מהתשלום במקרה של ביטול עבודה בהתראה של 12 שעות, ולהפחתה של 25% בלבד במקרה של ביטול בבוקר יום העבודה.

ה. **זמן נסיעה לאתר איסוף הפסולת** - במסמכי המכרז נקבע כי העירייה תציב על חשבונה מכולה בנפח של 20 מ"ק, אשר תשמש לקליטת האשפה שנאספה במכונות הטיאוט. עוד צויין במכרז כי על הקבלן לקזז משעות העבודה את זמן הנסיעה של מכונת הטיאוט לאתר שבו מוצבת המכולה. לעומת זאת, בסיוור הקבלנים נאמר למשתתפים כי זמן הנסיעה של מכונת הטיאוט למכולה, לצורך ריקון האשפה שהצטברה במכונת הטיאוט, לא יקוזז, אלא יכלל במסגרת שעות העבודה שהקבלן יקבל תשלום בגינה.

לדעת הביקורת, בשלב של עריכת סיוור הקבלנים אמור היה האגף לגבש כבר את תנאי המכרז לפרטי פרטי, ואין זה ראוי שלאחר פרסום המכרז תערוך העירייה שינויים רבים בנוגע לתנאיו. בכל מקרה, גם אם היה הכרח בשינוי תנאי המכרז, הביקורת סבורה כי על אגף תפוז"ח היה לפעול על פי נהלי העבודה הקובעים כי האגף יצרף למסמכי המכרז נספח הכולל את השינוי בתנאים.

2.2 במכרז נקבע כי התשלום לקבלן יהיה מבוסס על מספר הק"מ המבוצעים בפועל, ולצורך זה בתחילת כל יום עבודה ובסיומו אמור המפקח לרשום את הנתונים במד האוץ ובמד שעות המנוע של מכוונת הטאוט. בסוף חודש, מרכז מנהל המחלקה במסמך ידני את נתוני העבודה החודשיים ועל בסיסם מוציא הקבלן חשבון לתשלום לעירייה.

הביקורת העירה על כך שהמסמכים המרכזים את נתוני העבודה של מכוונת הטיאוט מכילים שינויים ומחיקות רבות שנובעים מטעויות ברישום או טעויות חישוב. הביקורת סבורה כי הבקרה המבוצעת על ידי המחלקה על ביצועי מכוונת הטיאוט צריכה להיות מתועדת באמצעים ממוחשבים ולא ידניים, וכך להימנע מטעויות חישוביות ומתיקונים שאינם ברורים.

3. פיקוח ובקרה על קבלני פינוי האשפה

כאמור, בתחילת 2008 החלו לפעול בעיר 4 חברות לפינוי אשפה:

א. חברת "נאות דורית בע"מ" - אזור פינוי האשפה שהוגדר תחת אחריותה הינו מזרחית לרחוב בני ברית.

ב. חברת "מצדר בע"מ" - אזור פינוי האשפה שהוגדר תחת אחריותה הינו מערבית לרחוב בני ברית.

ג. חברת "אורז שירותים בע"מ" - מתפקידה לפנות מכולות בנפח 12+16 מ"ק המוצבים באזורי התעשייה.

ד. חברת "י.ר.א.ב. שירותי נוי 1985 בע"מ" - מתפקידה לספק שירותים באמצעות משאיות מנוף לפינוי גזם וגרוטאות.

3.1 בעת הביקורת כללה המחלקה שני מפקחים. תפקידם של המפקחים במחלקת שרותי אשפה היה לקיים בקרה על עבודתם של קבלני פינוי האשפה, כדלקמן:

א. לקיים פיקוח ובקרה על פעילות משאיות פינוי האשפה, בהתאם לתדירות הפינוי שנקבעה בתוכנית העבודה.

ב. לוודא שטיפת מכולות ומיכלים טמונים לאחר כל פינוי.

ג. להכין תוכנית עבודה לשטיפת כלי אצירה אחת ל 120 יום ולוודא את שטיפתם, כמתחייב מתנאי ההסכם.

ד. לקיים מעקב על ביצוע תיקונים ושיפוץ כלי אצירה ע"י קבלני פינוי האשפה על פי תוכנית עבודה שתקבע אחת לשנה.

ה. לבחון את דו"חות קליטת האשפה בתחנת המעבר ובאתר ההטמנה "דודאים".

ו. לבדוק ולאשר את החשבונות המוגשים ע"י קבלני פינוי האשפה.

ז. לקזז כספים מהחשבון המוגש ע"י הקבלן בגין תקלות בעבודה או אי מילוי משימותיו כנדרש.

בפועל, נמצא כי הבקרה שמקיימים מפקחי המחלקה היתה מצומצמת ביותר.

א. למפקח לא היה מידע אודות מספר הפינויים המבוצע בפועל. הוכנה תוכנית עבודה לקבלן אולם ביצועה בפועל לא נבדק.

ב. לא נבדק האם מסלול נסיעת המשאיות תואם לתוכנית.

ג. לא נבדקו משקלן של המשאיות הנכנסות לתחנת המעבר, לצורך בדיקת נצילות המשאיות.

ד. לא בוצע פיקוח רצוף על שטיפת המיכלים הטמונים, המכולות וכלי האצירה האחרים.

ה. לא נבדק האם המשאיות הפורקות את האשפה בתחנת המעבר הן משאיות בשרות העיריה.

המפקחים טענו בפני הביקורת כי שני מפקחים בלבד אינם יכולים לפקח על עבודתן כ- 20 משאיות פינוי אשפה (מסוגים שונים) הפועלות בכל רחבי העיר, וכי עיקר עבודתם כוללת טיפול בתלונות הציבור בנוגע למפגעי אשפה. עוד העירו הפקחים כי האגף לא מעמיד לרשותם כלי רכב לצורך ביצוע הפיקוח.

בהקשר זה העירה הביקורת כי ניתן היה לבצע בקרה מסויימת באמצעות ניתוח דו"חות תחנת המעבר, דבר שלא נעשה.

3.2 בהגדרת התפקיד של מפקחי הניקיון האזוריים שמפעילה מחלקת שרותי הניקיון, נקבע שעליהם לפקח על עבודת קבלני פינוי האשפה באזור שהם אחראים עליו. הביקורת מצאה כי הקבלנים מתחילים את יום העבודה בשעה 06.00 בבוקר ומסיימים את עבודת הפינוי בשעה 17.00, בעוד שמנהלי העבודה בכל האזורים מסיימים את יום עבודתם בשעות 13.00, כלומר ארבע שעות לפני סיום יום העבודה של הקבלנים.

עוד התברר כי גם המפקחים שמפעילה המחלקה לשרותי אשפה עובדים עד השעה 13.00 או 14.00, כלומר גם הם מכסים רק חלק מיום העבודה של הקבלן. הביקורת סבורה כי העובדה שבחלק ניכר מיום העבודה לא יכול להתקיים כל פיקוח על עבודת הקבלנים (בין באמצעות מנהלי העבודה האזוריים ובין באמצעות מפקחי המחלקה לשרותי אשפה), פוגעת פגיעה קשה ביכולת הבקרה של העירייה על עבודת פינוי האשפה וביכולתה לאכוף את התנאים שהקבלנים התחייבו להם במכרז, לגבי כמות הפינויים המבוצעת, איכות עבודת הניקיון וכו'.

3.3 בהסכם ההתקשרות בין הקבלנים לבין העירייה נקבע כי העירייה תהיה רשאית להפעיל מערכת ממוחשבת, על מנת לקיים "בקרה על כמות כלי האצירה המפונים". לצורך כך התקינה העירייה על רכבי הקבלן מערכת לאיתור כלי הרכב, מתוך כוונה לבדוק האם רכבי הפינוי מפנים את כלי האצירה על פי תוכנית הפינויים שנקבעה להם. הביקורת העלתה כי המערכת לא הופעלה וכי לא מתקיימת בקרה על ביצוע תוכנית העבודה.

הביקורת רואה בחומרה את הליקויים בפעילות האגף בכל הקשור לפיקוח ולבקרה על הקבלנים המפנים אשפה. הביקורת סבורה כי בקרה לקויה זו, פגעה בשיירות שהעירייה מספקת לתושבים ועלולה היתה לגרום לתשלום עודף בגין פינויים שלא בוצעו בפועל. יודגש כי נושא העדר הבקרה על קבלני פינוי האשפה נדון כבר בהרחבה בדו"ח מבקר העירייה לשנת 2004, ולמרות הערות הביקורת עדיין לא טופל.

הביקורת כבר המליצה לפני מספר שנים כי כדי לבצע בקרה יעילה על תדירות פינוי האשפה, על העירייה לרכוש מערכת בקרה המבוססת על קריאת שבבים אלקטרוניים שיותקנו על כלי האצירה.

מערכת זו תרכז את נתוני הפינויים המבוצעים בפועל וניתן יהיה להפיק באמצעותה באופן ישיר את חשבונות הקבלן. בנוסף לכך, המערכת אמורה לנהל רישום מדויק של פינוי כלי אצירה, כולל סוג כלי האצירה, מספרו הסידורי, מיקומו המדויק, שם הקבלן המפנה, יום הפינוי, שעת הפינוי וכו'. באמצעות המערכת ניתן היה להפיק תוכנית עבודה שבועית וחודשית ולנהל בקרה מדויקת על ביצועה, להפיק דו"חות על כמות הפינויים של כל כלי אצירה ודו"חות בקרה נוספים בחתכים שונים, ככל שידרש.

נמצא כי בעקבות הביקורת משנת 2004 החלה העירייה לבחון שני סוגים של מערכות בקרה, אולם בפועל לא המשיכה את הטיפול בעניין זה, עד לשנת 2009. לאחר הביקורת נמסר שהעירייה אפיינה מערכת המבוססת על קריאת שבבים אלקטרוניים המותקנים על כלי האצירה (כולל שקילת האשפה), ובכוונת העירייה להפעילה באופן נסיוני בשני רובעים.

4. שטיפת משאיות דחס, טמוני קרקע וכלי אצירה

במטרה למנוע מפגעים תברואתיים, נקבע בהסכם בין העירייה לבין הקבלנים המפנים את האשפה בשיטת הדחס כי חלה עליהם חובה לשטוף את הרכבים פעם ביום. בנוגע לפינוי כלי האצירה, נקבע כי המכולות ומיכלי האשפה בנפח 1100 ליטר ישטפו אחת ל 120 יום. לצורך שטיפת המכולות, הציעה העירייה עם תחילת עבודת הקבלנים להקים עמדת שטיפה בתחנת המעבר. לגבי הפחים טמוני הקרקע נקבע כי ישטפו שטיפה חיצונית עם כל פינוי.

הביקורת מצאה כי הקבלנים אינם עומדים בתנאי ההסכם בנוגע לשטיפת כלי הרכב וכלי האצירה. כמו כן נמצא כי העירייה לא הקימה עמדת שטיפה בתחנת המעבר.

הביקורת העירה כי אי שטיפת המשאיות גורמת לנזילת מיצי אשפה על כבישי העיר ובחצרות הבתים. כמו כן, אי שטיפת המיכלים גורמת לנזקים כבדים לכלי האצירה ולריח צחנה בסביבתם.

לאחר הביקורת נמסר כי נבנתה בתחנת המעבר עמדת שטיפה, אולם היא עדיין לא הופעלה.

5. מיכלי אשפה מוטמנים

בשנת 2002 החלה עיריית אשדוד במהלך של שינוי שיטת איסוף האשפה, משימוש במכולות אשפה ובמשאיות דחס לשימוש בפחי אשפה המוטמנים בקרקע. במהלך השנים 2002 עד 2007 ערכה העירייה ניסיון לבדיקת השיטה החדשה, ובשנת 2007 התקבלה החלטה לעבור באופן הדרגתי לפינוי אשפה בכל רובעי העיר באמצעות פחים מוטמנים.

5.1 בדצמבר 2007, פרסמה העירייה מכרז לאספקה, הובלה והתקנה של מכלים טמוני קרקע. המציע נדרש להגיש הצעה לאספקה והתקנה של 1,200 מכלים, כאשר התקנת המיכלים תתבצע תוך 120 ימי עבודה (מדי יום יותקנו 10 מיכלים לפחות).

במכרז זכתה חברת "שיא אשקלון בע"מ" וב- 15.5.2008 נחתם ההסכם בין העירייה לבין החברה. ב- 29.7.08 התקיימה ישיבת עבודה במשרדו של מנהל אגף תפוז"ח בה נכחו נציגי האגף ונציגי החברה. בישיבה זו סוכם, בין השאר, כי מפקח בניה מטעם העירייה יהיה אחראי על אישור ביצוע העבודה בשטח. הפיקוח יעשה בצמוד לביצוע העבודות, והמפקח יקפיד על העמידה במפרט הטכני שהוגדר ועל עמידה בהנחיות שניתנו כתנאי להיתר הבניה. לאחר אישור ההתקנה יאשר המפקח את החשבונית שהגיש הקבלן לתשלום בגין העבודה שביצע.

בסוף אוגוסט 2008 ערך המפקח סיור באתרים בהם הוטמנו פחים במהלך אותו חודש והעלה את הממצאים הבאים:

- א. נמצאו מקרים רבים שבהם הטמנת הפחים נעשתה ללא היתר בניה.
- ב. בחלק גדול מהמקרים הטמנת הפחים נעשתה ללא חתימת ועד הבית או נציגות הדיירים המעידה על הסכמתם להתקנת הפח בחצר הבניין
- ג. נמצאו מקרים שבהם הוטמנו הפחים בסטייה מהמיקום המתוכנן ולעיתים בסטייה של עשרות מטרים.
- ד. נמצא כי הקבלן אינו עומד בדרישות המפרט הטכני (לדוגמא, בעניין הריצוף מסביב הפח המוטמן באבנים משתלבות).

הביקורת מצאה כי למרות הערות המפקח המשיך הקבלן בהוראת מנהל האגף בהתקנת הפחים, ועד פברואר 2009 הותקנו כ-800 פחים מוטמנים שלא בהתאם לנדרש. רק במועד זה הפסיקה העירייה את התקנת הפחים המוטמנים ע"י הקבלן, עד להוצאת היתרי בניה ולהסדרת קשרי העבודה בין הקבלן לבין העירייה.

מנהל האגף הסביר לביקורת כי היתה דחיפות רבה בהתקנת הטמונים, בגלל מצבן הגרוע של המכולות הישנות והמפגעים התברואתיים שנגרמו בעטיין, ולכן היה מקום להמשיך בהחלפת המכולות בפחים מוטמנים, למרות הליקויים בעבודות הקבלן.

גם בהתחשב בדבריו של מנהל האגף, הביקורת רואה בחומרה ביצוע עבודות בהיקף גדול ובמשך תקופה ממושכת ע"י קבלן מטעם העירייה, שלא על פי דרישות ההסכם.

5.2 עוד מצאה הביקורת כי המפרט הטכני שנמסר למפקח, שעל בסיסו ביצע את עבודות הפיקוח, לא היה זהה למפרט הטכני שנקבע בהסכם עם הקבלן. לדוגמא, במסמך העבודה שנמסר למפקח מצויין כי הקבלן מחוייב בריצוף של 2.5 מ"ר אבנים משתלבות מסביב למיכל, בעוד שבחוזה מצויין שהקבלן מחוייב בריצוף של 5 מ"ר מסביב לכל מיכל.

5.3 כמו כן נמצא כי תוכניות הבניה שעל בסיסן נאלץ המפקח לבצע את הפיקוח בשטח, היו בקנה מידה של 1:1500 ולא איפשרו פיקוח ראוי ואפקטיבי, וכן לא הכילו פרטים רבים הנדרשים לביצוע משימת הפיקוח. לפיכך, הביקורת המליצה כי יונפק עבור המפקח תוכניות בקנה מידה המאפשרות את ביצוע הפיקוח המתבקש.

5.4 עוד מצאה הביקורת כי קיימים פערים רבים בין המיקום המדויק של המיכלים בתוכנית לבין המיקום בו הוטמנו בפועל. הסיבות העיקריות לכך היו מיקומן של תשתיות, שלא היה ידוע על קיומן לפני החפירה ושנמצאו בקרבת נקודת ההטמנה המתוכננת, והתנגדות של וועדי בתים למיקום הפח.

בעניין מיקום הפחים המוטמנים, מעירה הביקורת כי בשנת 2007 הורה מנכ"ל העירייה דאז כי תוקם שכבה ב - G.I.S שיסומנו בה המיקומים המדויקים של הפחים המוטמנים. עוד נקבע כי בעת התקנת כל פח מוטמן, יעביר אגף התברואה ליחידת המיחשוב נקודת ציון מדויקת של מיקום הפח, אולם הדבר לא נעשה.

6. פינוי צמיגים ממגרש פרטי

6.1 בספטמבר 2007 פנה מנהל אגף תפ"ח לחברת "עמרי גיא אתר פסולת אשדוד בע"מ" בבקשה לפנות לאתר לסילוק הפסולת שהיא מנהלת כ- 40 טון פסולת צמיגים שהצטברו במגרש הסמוך לנחל לכיש, הנמצא בשימוש של הקבלן שהיה בעבר קבלן פינוי האשפה של העירייה.

לצורך ביצוע עבודת הפינוי, הריסוק וההטמנה, סוכם בין מנהל אגף תפ"ח לבין הקבלן כי ישולם לו סך של 600 ₪ לכל טון פסולת.

התקשרות בין העירייה לבין הקבלן נעשתה על דעת מנהל האגף בלבד, מבלי שהתייעץ לשם כך עם גורמים נוספים, כגון היועץ המשפטי או המנכ"ל. ההתקשרות נעשתה מבלי שהתקיים הליך של קבלת הצעות מחיר ממספר ספקים כנדרש בנהלי העירייה, ואף לא הוצאה הזמנת עבודה טרם תחילת העבודה.

מנהל האגף מסר לביקורת כי קיבל אישור לביצוע העבודה מסגנית הגזבר, אולם סגנית הגזבר ציינה כי נתנה אישור לביצוע עבודה דחופה בלבד בסכום שלא יעלה על עשרת אלפים ₪ (בהתאם לנהלי העיריה שהיו תקפים באותה עת), אולם בפועל היקף העבודה היה גבוה מפי שניים מהאישור שניתן.

6.2 ב- 28.10.07 פנה מנהל אגף תברואה למספר חברות לסילוק אשפה בבקשה לקבל הצעות מחיר להעמסה, הובלה וסילוק של כ- 70 טון נוספים של צמיגים. הוגשו 3 הצעות ונבחרה הצעת החברה "שרון דן השקעות בע"מ" בסך 437 ₪ לטון. ב- 18.11.07 פינתה החברה לאתר "דודאים" כ- 75 טון צמיגים. היות ונותרה באתר כמות נוספת של צמיגים, אישר מנהל האגף לקבלן להמשיך בפינוי, וב- 19.11.07 פונו עוד כ- 60 טון צמיגים. בסך הכל נערכו שלושה סבבים של פינוי צמיגים, ובהם פונו במצטבר כ- 170 טון צמיגים בעלות כוללת של כ- 100,000 ₪ (כולל מע"מ). מנהל האגף מסר לביקורת כי היה מדובר במפגע תברואתי, היות ובתוך הצמיגים נאגרים מי גשמים שעלולים להביא מפגעי יתושים. לכן לדעתו נכון היה לפנות את הצמיגים לפני בוא החורף. כמו כן, מנהל האגף מסר לביקורת כי נתן אמון בדברי הקבלן, בנוגע להצטברות הצמיגים במגרש עוד לפני שנרכש ע"י הקבלן, ולכן סבר מנהל האגף כי על העיריה לפנות את הצמיגים על חשבונה.

לדעת הביקורת, מאחר והפינוי נעשה בחודש ספטמבר לא היתה במקרה זה דחיפות המצדיקה התקשרות עם קבלן ללא קבלת הצעות מחיר וללא ההסכם. כמו כן, הביקורת סבורה כי בדיקת אזור המגרש באמצעות תצלומי אוויר היתה שופכת אור על מצבו של המגרש טרם רכישתו על ידי הקבלן, כולל המצאות צמיגים בתחומו, אך הדבר לא נעשה.

6.3 ב- 30.3.08 התקיימה ישיבה בעניין זה בלשכת הגזבר בנוכחות מנהל אגף תפוז, מנהלת אגף תקציבים וחשבת המינהל. במהלך הדיון ציין הגזבר כי לבקשתו קיבל הצעת מחיר מאתר "דודאים" לפיה ניתן היה לבצע את העבודה במלואה במחיר כולל של 350 ₪ לטון, לעומת 600 ₪ לטון ששולמו תמורת הפינוי הראשון ו- 437 ₪ לטון ששולמו בסבב השני והשלישי.

הביקורת רואה בחומרה את ביצוע עבודות פינוי הצמיגים באופן הנוגד את כללי המינהל התקין, ללא קבלת הצעות מחיר מקבלנים אחרים (בסבב הראשון). חמור מכך, לדעת הביקורת אין זה מתפקידה של העירייה לפנות על חשבונה צמיגים ממגרש הנמצא בבעלות פרטית.

7. איסוף בקבוקי פלסטיק למחזור

7.1 בספטמבר 2001 נחתם הסכם בין העירייה לבין "אביב תעשיות מחזור בע"מ" לפינוי בקבוקי פלסטיק מרחבי העיר. היקף ההתקשרות השנתית היה בסך כ- 95,000 ₪ לשנה ותוקף ההסכם היה ל- 5 שנים (כולל מימוש האופציות).

הביקורת מצאה כי מתום תקופת ההתקשרות (בספטמבר 2006) ועד לסוף 2009, לא פורסם מכרז חדש לפינוי המיכלים שבהם נאספים בקבוקי הפלסטיק, והעירייה המשיכה להעסיק את הקבלן למרות שפג תוקף ההתקשרות.

7.2 רק באוקטובר 2009 פורסם מכרז חדש לאיסוף פסולת למיחזור (ובכלל זה איסוף בקבוקי פלסטיק) וזכתה בו החברה "טל – אל איסוף ומיחזור בע"מ". בין תנאי המכרז, נקבע שפינוי בקבוקי הפלסטיק יהיה רק מתוך מיכלים שבבעלות העירייה. מאחר ובעיר היו פזורים כ- 200 מיכלים שבבעלות הקבלן הקודם, נאלצה העירייה להמשיך ולהעסיק כשנה נוספת, עד למועד שיוצרו וסופקו לה מיכלים חדשים.

בסיכומו של דבר, למרות שחלפו כארבעה שנים ממועד פקיעת תוקף ההסכם, המשיכה העירייה להעסיק את הקבלן ללא הסכם המסדיר את ההתקשרות בין הצדדים.

יש לציין כי על פי ההסכם עם הקבלן החדש, עלות פינוי מיכל לאצירת פלסטיק היא 6.40 ₪ למיכל, בעוד שבהסכם עם הקבלן הישן העלות היתה כ- 17 ₪ לפינוי מיכל, כך שהמשך העסקתו של הקבלן הישן מייקרת מאוד את הוצאות העירייה בגין השרות.

8. הפעלת תחנת המעבר

כאמור, בתחנת המעבר המופעלת ע"י חפ"א, ממוינת האשפה לסוגיה השונים ואחר כך מועברת לאתר הטמנה. בנוסף לאשפה שמפנה העירייה לתחנת המעבר, מטפלת התחנה גם באשפה שמפנים אליה גורמים אחרים, ציבוריים ופרטיים. במאי 2005, פרסמה חפ"א מכרז פומבי 6/05 "למתן שירותי הפעלה של תחנת מעבר לאיסוף אשפה ושינועה". במכרז זכתה חברת "חן המקום".

תקופת ההתקשרות שנקבעה בחוזה ההתקשרות בין חפ"א לבין הקבלן היתה לשנתיים מתאריך 1.6.05 ועד ל 31.5.07. כמו כן, נקבע בהסכם כי לחפ"א שמורה הזכות להאריך את תקופת ההתקשרות לתקופה של שלוש שנים נוספות. בהתאם לאופציה שנקבעה בהסכם, האריכה חפ"א את ההתקשרות עם הקבלן בשנה אחת (עד 31.5.08), ובדצמבר 2007 האריכה את תקופת ההסכם בשנתיים נוספות (עד מאי 2010).

במקביל לכך, נוכח הנחיות המשרד להגנת הסביבה לרשויות המקומיות לפעול להגדלת כמויות האשפה הממוחזרת ולהקטנה הדרגתית של כמויות האשפה המועברות להטמנה, הכינה העירייה בתחילת 2008 מכרז חדש להפעלת תחנת המעבר, תוך הטמעת דרישות המשרד לאיכות הסביבה בנושא המיחזור.

מיד לאחר קבלת טיוטת המכרז, הודיע מנכ"ל חפ"א לגזבר העירייה כי דירקטוריון חפ"א כבר קיבל החלטה למימוש האופציה שנקבעה בחוזה עם הקבלן המפעיל את תחנת המעבר, כך שחפ"א צפויה לתביעה משפטית אם תערוך שינויים בהסכם עימו או אם תצא למכרז חדש.

לדעת הביקורת, לפני מימוש האופציה בשנתיים נוספות, היה על חפ"א להיוועץ עם הגורמים מקצועיים בעירייה או עם יועצים חיצוניים, על מנת שניתן יהיה להעריך לביצוע דרישות המשרד להגנת הסביבה בנושא המיחזור.

9. שקילת משאיות האשפה בתחנת המעבר

חפ"א מחייבת את העירייה בתשלום לפי משקל האשפה הנכנס לתחנת המעבר, כאשר כל סוג אשפה מחוייב בתעריף שונה. הביקורת דגמה את משקלי הנטו של הפסולת שהועברה לתחנת המעבר על ידי המשאיות. נמצאו מקרים רבים בהם משאיות הפינוי הגיעו לתחנת המעבר כאשר הן מלאות רק בחלקן. להלן דוגמאות:

מספר משאית	משקל נטו מינימאלי לתקופה	משקל נטו מקסימאלי לתקופה	משקל ממוצע לתקופה
18-852-65	620	13820	9806
19-375-13	1060	14220	8438
54-381-68	1600	10400	6077
56-637-60	720	14000	9762
10-332-63	1360	15140	11086
10-333-63	1120	14260	10708
10-361-63	2980	14760	10889

יתרה מכך, מהנתונים בטבלה דלעיל עולה כי בחלק מהמקרים המשאיות נכנסו לתחנת המעבר כשהן ריקות או כמעט ריקות.

התברר כי מחלקת שרותי האשפה לא היתה מודעת לבעיה במשקל האשפה שנשאו המשאיות, משום שכלל אינה בודקת את דו"חות תחנת המעבר.

10 עבודת משאיות המנוף

10.1 ברחבי העיר פועלות 10 משאיות מנוף שמפעילה חברת ירא"ב. המשאיות משמשות לפינוי פסולת מסוגים שונים וביניהם גרוטאות, גזם וכו'. בתוכנית העבודה נקבע כי כל משאית מנוף אמורה להיכנס לתחנת המעבר כשהיא מלאה בפסולת לפחות 3 פעמים ביום.

התברר כי הגזברות אספה נתונים על כניסת משאיות המנוף לתחנת המעבר בשנים 2007 ו- 2008 ומצאה כי שיעור הנצילות של המשאיות עמד על 65% בממוצע למשאית (100% נצילות הינם 3 כניסות ביום לכל משאית).

נוכח נתונים אלה, החליט המנכ"ל כי החל מפברואר 2009, יקיים האגף בקרה על נתוני כניסת המשאיות לתחנת המעבר ויבדוק את הנצילות יומית של משאיות המנוף, אולם בפועל הדבר לא נעשה.

הביקורת העירה שאין די בספירת כמות הכניסות, אלא יש לקיים בקרה גם על נתוני השקילה בכניסה לתחנת המעבר, על מנת לזהות משאיות שכמות האשפה שנאספה בהן היא נמוכה ולבדוק את הסיבות לכך.

לאחר הביקורת נמסר כי שונו סדרי הבקרה על עבודת משאיות המנוף, וכי נבדק מספר הכניסות של כל משאית לתחנת המעבר, וכן נבדק משקל האשפה המפונה. כתוצאה מכך התייעלה עבודת המחלקה וכמות משאיות המנוף שהקבלן מפעיל קטנה במשאית אחת.

10.2 עלויות הפינוי

פסולת מעורבת כוללת גזם יחד עם פסולת יבשה מסוגים שונים, כגון גרוטאות, ריהוט ישן, פסולת בניין וכדומה (אין מדובר בפסולת ביתית "רטובה"). סעיף 6.5 לחוזה בין הצדדים קובע כי "הרשות המזמינה תהיה רשאית להורות לקבלן לבצע איסוף נפרד של גזם ושל גרוטאות ופסולת גושית בסבבים נפרדים". נמצא כי העירייה לא דרשה מהקבלן לפעול בהתאם לסעיף זה בחוזה.

כאמור, חפ"א מחייבת את העירייה בתשלום על פי סוגי הפסולת – אשפה ביתית, גזם ואשפה מעורבת. לכל סוג של פסולת תעריף משלו. יודגש כי התעריף שחפ"א גובה עבור טון אשפה מעורבת הינו גבוה בכ- 30% מהסכום עבור טון גזם. ההבדל בעלויות נובע מהצורך להפריד בתחנת המעבר בין מרכיבי האשפה המעורבת לצורך המשך הטיפול בסוגי האשפה השונים.

להלן ריכוז נתוני האשפה שהגיעו לתחנת המעבר בשנת 2008, כפי שעולה מהחשבונות שהעבירה חפ"א לעיריה :

עלות מצטברת בש"ח	אשפה מעורבת (טון)	גזם (טון)	אשפה ביתית (טון)	
447,688	642	190	6,923	ינואר
482,680	843	187	6,966	פברואר
492,978	532	264	7,721	מרץ
538,429	228	123	9,417	אפריל
449,224	329	316	7,090	מאי
526,885	320	365	7,873	יוני
529,874	552	376	8,048	יולי
539,422	521	410	7,880	אוגוסט
525,170	813	305	7,266	ספטמבר
586,623	984	294	7,167	אוקטובר
572,992	1062	402	6,888	נובמבר
647,377	1087	481	7,622	דצמבר
6,339,342	7,913	3,713	90,861	סך הכל 2008

הביקורת סבורה כי היקף האשפה המעורבת הנאספת על ידי הקבלנים הינו גבוה באופן בלתי סביר, והדבר נובע בעיקר מהעובדה שהעירייה אינה עומדת על כך שהקבלנים יבצעו איסוף נפרד של סוגי האשפה.

כמו כן שינוע האשפה היבשה לאתר דודאים והטמנתה יחד עם אשפה רטובה, מייקר שלא לצורך את העלויות פינוי האשפה.

כבר בשנת 2004, בדו"ח הביקורת בנושא סדרי פינוי האשפה, העירה הביקורת על החסכון הניכר בעלויות שניתן היה להשיג אילו הקבלן היה מפריד בעת איסוף האשפה בין האשפה הביתית לבין הגזם, אולם בפועל העיריה לא עשתה דבר בעניין זה.

התברר כי העיריה לא פעלה להקטנת העלויות, כפי שהמליצה הביקורת.

11. נשיאת משקל עודף

הקבלנים שעוסקים בפינוי אשפה מתפעלים משאיות בעלות כושר נשיאה מוגבל, כפי שנקבע ברישיון הרכב. הביקורת בחנה את משקל המשאיות הנכנסות לתחנת המעבר ומצאה כי קבלני הפינוי אינם מקפידים על נשיאת פסולת בהתאם למגבלות המשקל של רכבי הפינוי. הבדיקה העלתה עשרות מקרים בהם חרגו המשאיות מהמשקל המותר לנשיאה, ולהלן דוגמאות:

שם חברה	מספר משאית	תאריך	משקל נשיאה מותר בק"ג	משקל בפועל בק"ג	חריגה
מצדר	6275963	7.5.09	15,000	16,520	1,520
נאות דורית	6272763	7.5.09	15,000	18,460	3,460
י.ר.א.ב.	6262263	3.5.09	15,000	17,200	2,200
י.ר.א.ב.	6255663	6.5.09	15,000	18,340	3,340

הביקורת העירה כי חריגה מכושר הנשיאה של כלי הרכב עלולה לגרום למפגעים תברואתיים, כגון נזילות ונפילת פסולת תוך כדי תנועת המשאית ברחובות העיר. יתר על כן, חריגה זו מגבולות המותר ברישיון הנשיאה של המשאיות נוגדת את חוקי התעבורה ומסכנת את המשתמשים בדרך.

12. מחזור פסולת מוצקה

בשנת 2005 הכין המשרד להגנת הסביבה תוכנית אב לטיפול באשפה מוצקה, במטרה להפחית בהדרגה את כמות האשפה המיוצרת ולהפחית את כמות האשפה המוטמנת. התוכנית מבוססת על העיקרון הרואה את הפסולת כמשאב שיש לנצל באמצעות שימוש חוזר.

על מנת להקטין את היקף האשפה המוטמנת ולהגדיל את היקף האשפה הממוחזרת, קבע המשרד להגנת הסביבה כי הרשויות המקומיות ישלמו היטל הטמנה המשקף את העלויות האמיתיות של הטמנת האשפה, לרבות עלויות עקיפות כגון ערך הקרקע, עלות הטיפול בזיהום המים והאוויר וכו'.

ב 1.7.2007 נכנס לתוקפו תיקון מס' 9 לחוק שמירת הניקיון התשמ"ד-1984, לפיו הרשות המקומית אמורה לשלם את ההיטל לקרן מיוחדת שהכספים הנצברים בה יישמשו לפיתוח של אמצעים חלופיים להטמנת אשפה, שפגיעתם בסביבה פחותה.

עוד נקבע כי פעולות מסויימות שתעשה הרשות המקומית יזכו אותה לסיוע מכספי היטל ההטמנה, כמפורט להלן:

- תכנון תוכנית מפורטת למרחב חוץ עירוני (מפעלי מחזור).
 - הקמת תשתיות להפרדה במקור בין אשפה אורגנית לאשפה יבשה.
 - פעילות חינוך והסברה לעידוד פרויקטים בתחום המחזור.
 - תכנון והקמה של תחנות מעבר למיון פסולת למחזור והקמת מרכזי מחזור.
- נקבע כי המועד האחרון להגשת הבקשות לסיוע עבור השנים 2007-2008 יהיה ב- 30.8.2008, והמועד האחרון להגשת הבקשות לסיוע עבור שנת 2009 יהיה ב- 30.6.2009.

הביקורת בחנה את הבקשות לסיוע כספי שהגישה העירייה למשרד להגנת הסביבה במהלך השנים 2007-2009. להלן הממצאים:

סיוע לשנת 2007 – העירייה העבירה בקשה לקבלת כספי סיוע בהיקף של כ-180 אש"ח, מתוכם 60 אלף ₪ המיועדים לרכישת מיכלי איסוף נייר 360 ליטר ולרכישת 120 כלובים לאיסוף קרטון. עקב איחור בהגשת הבקשה ומחסור בפרטים מהותיים בגוף הבקשה, הבקשה לא אושרה. מאוחר יותר תוקנה הבקשה ואושרה, אולם בפועל עד תחילת שנת 2010 לא התקבלה ההקצבה.

סיוע לשנת 2008 – העירייה העבירה בקשה לסיוע בסכום של כ-2.1 מליון ₪ (כולל ההקצבה שלא התקבלה ב- 2007) עבור הקמת 25 מרכזי מחזור, מתוכם אושרו 1,592,880 ₪.

בפועל, החל האגף להקים את מתקני המיחזור רק בסוף שנת 2009. התברר כי כספים שהעירייה אמורה היתה לקבל למימון הקמתם, לא התקבלו עד למועד סיום הביקורת.

הביקורת מציינת כי הערכות נכונה במהלך 2008, היתה מקדמת את קבלת כספי הסיוע לשנים 2007-2008 (אשר כאמור לא נתקבלו עד לסיום הביקורת), ואף היתה מסייעת לשיפור השירות הניתן לתושבים בתחום הניקיון.

סיוע לשנת 2009 – העירייה ביקשה סיוע בהיקף של כ-2.4 מליון ₪, מתוכם 500 אש"ח עבור מכונה לקיצוץ גזם, 100 אש"ח עבור תשתיות לקיצוץ גזם באתרים שונים, ו-1.8

מליון ₪ עבור רכישה ושיפוץ של כלי אצירה. הכספים עבור בקשה זו עדיין לא נתקבלו בעיריה עד לאוקטובר 2010.

הביקורת סבורה כי נוכח הוראות חוק היטל ההטמנה, פעולות העירייה בשנים 2007-2008 בתחום הטיפול באשפה מוצקה היו בלתי מספקות, הן מבחינת אי הערכותם להקמתם של מתקני המחזור בעיר והן מבחינת אי ניצול תקציבי הסיוע שמעניק המשרד להגנת הסביבה.

לאחר הביקורת נמסר שמרבית הסכומים שהוציאה העיריה לפעילות בתחום המיחזור, בגין כספי הסיוע שהיתה אמורה לקבל בשנים 2007 ו-2008, הועברו לבסוף בשנת 2010 לידי העיריה.

הערות ראש העיר**דו"ח ביקורת – סדרי פינוי אשפה וניקיון רחובות**

1. **כללי -** ראש העיר מייחס חשיבות רבה לנושא התברואה וניקיון העיר, כמרכיב משמעותי באיכות החיים של תושבי העיר, והוא הנחה את מנכ"ל העירייה להעמיד נושא זה במקום גבוה בסדר העדיפות העירוני. לשם כך ביצעה העירייה מספר שינויים אירגוניים ותפעוליים, לרבות הקמת מינהל התפעול, הקמת מינהלות רובעים, הקמת מרכזי המיחזור, הגברת תדירות פינוי אשפה וגזם, הגדלת תדירות ניקיון הרחובות ופעולות נוספות שכבר הביאו לשינוי משמעותי בניקיון העיר ועתידים להשפיע את מלוא השפעתם בשנים הקרובות.
2. **אי פרסום מכרז במועד** – ראש העיר רואה בחומרה את אי פרסום המכרז לניקיון רחובות במשך למעלה משנתיים ואת קבלת השרות בתקופה זו מהקבלן ללא מכרז. ראש העיר מורה למנהלי המחלקות והאגפים להקפיד הקפדה יתרה על כך שהעירייה תיערך מבעוד מועד לפרסום מכרז חדש בכל מקרה שעומדת להסתיים תקופת ההתקשרות עם הקבלן, במטרה למנוע מצב שבו תאלץ העירייה להמשיך את ההתקשרות ללא מכרז בר תוקף. ככלל, יש להטמיע את כללי העבודה שנקבעו בנוהל מכרזים ולפעול על-פי הוראותיו.
3. **בקרה על ניקיון הרחובות** – ראש העיר הנחה את ראש מינהל התפעול לקיים בקרה תהליכית הדוקה על ביצוע תוכנית העבודה שהעירייה קבעה לקבלן. יש לבחון שימוש בתוכנה מתאימה שתאפשר קיום בקרה על תוכנית העבודה באמצעים ממוחשבים.
4. **שינויים במכרז במהלך סיור קבלנים** – לדעת ראש העיר, אין זה ראוי שלאחר פרסום המכרז תערוך העירייה שינויים רבים בתנאי המכרז. הכנה מקצועית של המכרז תצמצם עד למינימום את הצורך לבצע שינויים. במקרים מיוחדים בהם יש הכרח לתקן את תנאי המכרז, יש להוסיף

למסמכי המכרז נספח המפרט את השינויים, ויש לעדכן את נוסח ההסכם עם הקבלן הזוכה.

5. **פיקוח על קבלני איסוף אשפה** – ראש העיר רואה בחומרה את העדר הפיקוח על קבלני איסוף האשפה. ראש העיר הנחה את ראש מינהל התפעול לקדם את בחינתה של מערכת בקרה, פיקוח ושליטה, המבוססת על קריאת שבבים אלקטרוניים שיותקנו על כלי האצירה (כולל שקילת האשפה). יש להפעיל באופן ניסיוני את המערכת ברובע אחד לפחות למשך תקופת זמן קצובה, ולהפיק את הלקחים הנדרשים מהליקויים שיועלו בתקופת הניסיון.
6. **התקנת טמוני קרקע** – ראש העיר רואה בחומרה את הליקויים בהתקנת טמוני קרקע. ראש העיר מורה לראש מינהל התפעול להפיק לקחים מהליקויים שנמצאו וליישם בפרויקט מרכזי המחזור.
7. **בקרה על דו"חות תחנת המעבר** – ראש העיר הנחה את ראש מינהל התפעול לקיים בקרה על דו"חות תחנת המעבר, הן לגבי מספר הסבבים למשאית והן לגבי משקל האשפה הנאספת.
8. **איסוף גזם** – ראש העיר הנחה את ראש מינהל התפעול להכין תוכנית שתביא להפרדה מלאה בין איסוף הגזם לבין איסוף האשפה הגושית/יבשה, הן משיקולי איכות הסביבה והן במטרה להקטין את עלויות ההטמנה.
9. **מיחזור האשפה** – ראש העיר הנחה את ראש מינהל התפעול להכין תוכנית רב שנתית בתחום המיחזור, במטרה להביא לכך שהפרדת הפסולת תעשה ככל האפשר כבר במקור (במשקי הבית, במפעל וכדומה).
10. **קבלת כספי סיוע** – ראש העיר הנחה את הגזבר לפעול במטרה לקבל את כספי הסיוע שהעירייה לא קבלה מהמשרד לאיכות הסביבה בשנים 2008 – 2009 (קרן להיטל הטמנה).

דוח ביקורת

מינהל התפעול

הסדרי חניה

דו"ח ביקורת - הסדרי חנייה

כללי

סעיף 77 לפקודת התעבורה מסמיך את מועצת העירייה, בהסכמת שר הפנים ושר התחבורה, להתקין חוקי עזר בדבר "האמצעים שינקטו לגבי רכב החונה במקום שהעמדתו אסורה על פי חיקוק".

מתוקף סמכותה זו, חוקקה העירייה את חוק עזר לאשדוד (העמדת רכב וחנייתו) התשנ"א – 1991. החוק קובע בסעיף 2 כי "ראש העירייה רשאי, לאחר התייעצות עם קצין משטרה, לאסור, להגביל ולהסדיר העמדת רכב או סוג מסוים של רכב בתחום העירייה כולה או באזור, וכן לקבוע אזור כמקום שבו מותרת חניה לרכב מסוים או לסוג מסוים של כלי רכב".

מדור חנייה אחראי על אכיפת חוק העזר העירוני לעניין החנייה. לצורך סיוע למדור באכיפת הסדרי החניה, התקשרה העירייה עם חברת "שוהר שירותי חנייה בע"מ". על פי ההסכם, אחראית חברת שוהר על מתן שירותים שונים לעיריה, כגון סימון ותמרור אזורי חניה מוסדרים, אספקה ואחזקת ציוד, תפעול ותחזוקת מדחנים, גביית דו"חות חנייה שלא שולמו ועוד. כמו כן נושאת חברת שוהר בעלות העסקת פקחי מדור חנייה ובעלות השכרת המבנה בו שוכן המדור.

בנוסף לכך, בעת הביקורת נעזר המדור בשירותי החברה לאוטומציה, שהיתה אחראית על הניהול ממוחשב של נתוני דו"חות החנייה. כמו כן, נעזר המדור בלשכה המשפטית של העירייה המופקדת על בדיקת הבקשות לביטול דו"חות או להפחתת תוספת פיגורים ועל אישור הבקשה או דחייתה.

לפי נתוני הגזברות, בשנת 2007 הסתכמו הכנסות מדור חניה מתשלום דו"חות חנייה ב- 2,184,706 ₪. כמו כן קוּזו מהתשלומים המגיעים לקבלן סך של 182,396 ₪ בגין השתתפותו בהוצאות מדור חנייה.

בשנת 2008 היו ההכנסות מתשלום דו"חות חנייה בסכום של 4,526,362 ₪ וכמו כן קוּזו מהתשלומים המגיעים לקבלן 897,230 ₪. בנוסף לכך, היו בשנת 2008 הכנסות

משירותים נוספים (שלא פעלו עדיין בשנת 2007) בסכום של 777,973 ₪. סך כל הכנסות העירייה מפעילות המדור הגיעו בשנת 2008 לכ- 6.2 מיליון ₪.

הוצאות מדור חנייה הסתכמו בשנת 2007 ב- 2,192,744 ₪ ובשנת 2008 היו ההוצאות 4,555,375 ₪, כלומר, בשנת 2008 היה לעירייה עודף הכנסות של 1,646,292 ₪ מעל להוצאות ההפעלה של המדור (לא כולל הוצאות בגין עלויות עקיפות כגון שירותי הלשכה המשפטית).

שנת 2008 היתה השנה הראשונה שבה פעל מערך החנייה בהיקף מלא. לאחר שחלפה שנה של פעילות מלאה, החליטה הביקורת לבדוק את הפעלת הסדרי החנייה החדשים בעיר.

לצורך הביקורת קוימו פגישות עם בעלי תפקידים במדור חניה, בגזברות, ביחידה לפניות הציבור, במחלקת הפיקוח העירוני, במוקד העירוני, באגף תשתיות ובלשכה המשפטית. כמו כן נערכו בדיקות בחברה לאוטומציה, שכאמור סיפקה שירותי מחשוב לעירייה בתחום החניה.

הביקורת מבקשת לציין בחיוב את שיתוף הפעולה של מנהל מדור חניה ושל עובדי המדור עם הביקורת, ואת פעולות מנהל מדור חניה לתיקון הליקויים כבר במהלך הביקורת. כמו כן, הביקורת רואה בחיוב רב את ההשגים שמדור חניה הגיע אליהם תוך שנה מתחילת הפעלתו במתכונת מלאה.

יחד עם זאת הועלו הממצאים הבאים:

1. כוח אדם

נכון לחודש נובמבר 2008 מנהל מדור חניה 14 עובדים. צוות העובדים כלל את מנהל המדור, 9 פקחי החניה ו- 4 עובדות המשרד.

ממצאים:

1.1 מנהל מדור חניה הנוכחי מונה באוגוסט 2007. בשנים שקדמו לכך, רמת התפקוד של העירייה בתחום אכיפת הסדרי החניה הייתה ירודה מאוד, בין היתר בגלל תפקודו הלקוי של מנהל המדור הקודם (שהעירייה יזמה את פרישתו המוקדמת ב- 2007). למרות שרמת התפקוד הנמוכה של מדור החניה היתה ידועה לכל ולמרות אי

הסדר הרב ששר בתחום החניה בעיר, לא פעלה העיריה במשך שנים רבות לשיפור השרות בתחום זה. הביקורת רואה בחומרה את המחזל המתמשך באי הסדרת נושא החניה בעיר במשך שנים רבות, עד לסוף שנת 2007.

1.2 על פי החוזה עם חברת שוהר, אמור הקבלן לשאת בעלות 8 פקחים ו-2 פקידות. נמצא כי עד יוני 2008, העסיקה העיריה רק שישה פקחים, וכתוצאה מכך לא פעל המדור בהיקף מלא.

מנהל המדור הציג בפני הביקורת סיכומי דיונים שבהם ביקש את הגדלת כח האדם, אולם בקשתו לא נענתה. הביקורת העירה כי מן הראוי היה להעסיק פקחים בכמות שנקבעה בחוזה, ולא פחות מכך, במיוחד כאשר העסקתם ממומנת על ידי החברה.

1.3 כאמור, רק ביוני 2008 שיבצה העיריה במדור כמות פקחים כנדרש. התברר כי החברה ביקשה להגדיל את כמות הפקחים לעשרה (שני פקחים נוספים מעבר להיקף כח האדם שהחברה היתה מחויבת בהעסקתו על פי

ההסכם), אולם בפועל היו מועסקים במחלקה, נכון לנובמבר 2008, רק תשעה פקחים. אילו העסיקה העיריה פקח נוסף, כפי שהסכימה החברה, העיריה יכולה היתה להגדיל את היקף פעילותו של המדור מבלי להגדיל את העלויות. לאחר הביקורת נמסר כי העיריה הגדילה לעשרה את מצבת הפקחים שהחברה משלמת את העסקתם.

1.4 במסמך המפרט את מצבת העובדים במדור לצורך ההתחשבנות עם שוהר, נרשם מנהל מדור חניה כאחד מהפקחים שהפעילה המחלקה ושהחברה משלמת את שכרם. לדעת הביקורת, יש בכך טעם לפגם. העובדה שמנהל המדור נלקח בחשבון כפקח עלולה להציב את מנהל המדור בניגוד עניינים, מאחר והוא אמור לפקח על החברה המשלמת את שכרו.

1.5 הביקורת מצאה כי פקחי החניה הועסקו באופן קבוע גם בשעות נוספות. למשל, נמצא כי בשנת 2008 בוצעו כ- 3,100 שעות נוספות ע"י פקחי החניה, דבר המהווה תוספת של כ- 1.5 משרות ששולמו ע"י העיריה לאורך כל השנה.

התברר כי הקבלן אינו נושא בעלויות בגין השעות הנוספות המבוצעות ע"י הפקחים, אלא העיריה היא זו שנסאה בעלויות השכר בגינן, כלומר העיריה העמידה על חשבונה כח עבודה נוסף לטובת הקבלן, שלא על פי הוראות ההסכם. בעקבות הביקורת הורה הגזבר לחייב את הקבלן בגין העסקת הפקחים בשעות נוספות.

2. תקציב

הביקורת בחנה את הסעיפים העיקריים בתקציב המדור ומצאה שינויים ניכרים בין התקציב הראשוני לבין התקציב המעודכן (המשקף את הביצוע בפועל), הן בסעיפי ההכנסות והן בסעיפי ההוצאות. להלן טבלת השוואה בין התקציב המקורי לבין התקציב המעודכן (באלפי ₪):

2007				2008				
%	הפרש	ביצוע שנתי	תקציב מקורי	%	הפרש	תקציב מעודכן	תקציב מקורי	
								הכנסות
46%	685	2,185	1,500	81%	2,026	4,526	2,500	פיקוח על החניה
	---	---	---	190%	380	580	200	מדחני צג
	---	---	---	(38%)	(76)	124	200	מדחני כרטיס
	182	182	---	10%	83	897	814	השתתפות הקבלן בהוצאות
	3	3	---	(26%)	(26)	74	100	"איזי פארק"
58%	870	2,370	1,500	63%	2,388	6,202	3,814	סה"כ הכנסות
								הוצאות
11%	88	916	828	(16%)	(240)	1,256	1,496	שכר כולל
80%	80	180	100	74%	148	348	200	הוצאות מחשוב
236%	709	1,009	300	372%	2,232	2,832	600	עמלות גביה לקבלן
(57%)	(116)	88	204	(11%)	(15)	120	135	הוצאות אחרות
53%	761	2,193	1,432	87%	2,124	4,555	2,431	סה"כ הוצאות
160%	109	177	68	19%	264	1,647	1,383	סה"כ הכנסות בניכוי הוצאות

הגזבר מסר לביקורת כי שנת 2008 היתה השנה הראשונה להפעלת המדור במתכונת מלאה ולכן לא ניתן היה לחזות מראש את מלוא היקף הפעילות של המדור. **יחד עם זאת, לדעת הביקורת יש חשיבות רבה לקביעת המסגרת התקציבית על פי הערכות ריאליות ועל פי אומדנים מבוססים, ופערים נכרים (בשעור של למעלה מ-50%) בין התכנון לביצוע אינם ראויים.**

3. עמלות הקבלן

ההסכם בין העירייה לקבלן קובע את העמלות שתשלם העירייה לחברה :
 בגין דוחו"ת החנייה תשולם לחברה עמלה בשיעור של 48.5% מהגבייה בפועל בתוספת מע"מ (שיעור אפקטיבי של 56.5%);
 בגין כספים שנגבו באמצעות מדחני כרטיס תשולם לחברה עמלה בשיעור של 29% בתוספת מע"מ (שיעור עמלה אפקטיבית של 33.8%);
 בגין כספים שנגבו באמצעות מדחני צג תשולם עמלה בשיעור של 32% בתוספת מע"מ (שיעור עמלה אפקטיבי של 37.3%).
 בסך הכל שולמו בשנת 2008 לקבלן החניה עמלות בסכום מצטבר של 2,786 אלפי ₪. להלן נתוני ההכנסות בשנת 2008 ועמלות הגביה ששולמו לחברה בגין :

	דוחות	כרטיסי חניה	מדחנים	איזי פארק	השתתפות בהוצאות	סה"כ
הכנסות מחניה	4,526	124	580	49	897	6,176
עמלות קבלן	2,530	42	214	---	---	2,786
הכנסות העירייה בניכוי עמלה	1,996	82	366	49	897	3,390

3.1 כרטיסי חניה

הביקורת מצאה כי בדצמבר 2007 אושרה לקבלן עמלה נוספת בשיעור של 30% בתוספת מע"מ בגין מכירת כרטיסי חניה (שיעור אפקטיבי של 34.95%). סוג עמלה זה לא צויין במכרז שפרסמה העירייה ובהסכם עם הקבלן. התברר כי שיעור העמלה סוכם בע"פ בין הגזברות לבין הקבלן, מבלי שיצורף להסכם נספח המפרט את הסדרי החניה באמצעות הכרטיס ואת אופן ההתחשבות עם הקבלן.

לאחר הביקורת נמסר כי מכירת כרטיסי החניה הופסקה לאחר תקופה קצרה, בגלל היקף השימוש הנמוך באפיק תשלום זה.

4. החזר הוצאות

על פי ההסכם, על הקבלן לשאת בין היתר בעלויות הבאות: רכישת 11 מסופונים, 2 מחשבים, תוכנות, עלויות הפעלת משרד וכן "ציוד ושירותי הקבלן", שמשמעו בין היתר (לפי סעיף 1 לחוזה): "כל אמצעי, אביזר, עזרים הנחוצים לצורך ביצועו של חוזה זה ולהפעלת שירותי החניה המוסדרת". עוד קובע ההסכם כי "כל ההוצאות הכרוכות במישרין או בעקיפין באספקה ובהתקנת מערך הציוד, האביזרים, המכשירים וכל הפריטים הנחוצים, לצורך הפעלת שירותי חניה מוסדרת.... יחולו על הקבלן וישולמו על ידו, וכן יחולו על הקבלן כל ההוצאות הכרוכות בקיום חוזה זה על כל הוראותיו".

הביקורת מצאה כי למרות הוראות החוזה, החברה אינה משלמת לעיריה החזר בגין הוצאות הרכב של המדור (בסכום של 51,686 ₪ בשנת 2007 ובסך 73,760 ₪ בשנת 2008). לדעת הביקורת, ההסכם מחייב את חברת שוהר לשאת בכל הוצאות התפעול בגין הסדרת שירותי החניה, לרבות הוצאות הרכב. בעקבות הביקורת נמסר כי העיריה העמיסה על הקבלן את הוצאות הרכב של מנהל המדור, אולם ההוצאות בגין אחזקת הקטנועים עדיין חלות על העיריה.

לדעת הביקורת, ראוי היה לפרט בהסכם עם הקבלן באופן מדויק, ככל שניתן, את ההוצאות שהקבלן אמור לשאת בהן, על מנת שלא יהיה צורך במהלך תקופת ההסכם להתדיין עם הקבלן מספר פעמים על תוספת ושינויים בהסכם.

5. פיקוח ובקרה

מערכת פלאפארק משמשת לניהול דו"חות החניה משלב יצירת הדו"ח באמצעות המסופון ועד להעברת הנתונים אל מערכת האוטומציה. בעת הביקורת, היו מועברים בסוף כל יום למערכת האוטומציה נתוני דו"חות החניה שנקלטו במערכת פלאפארק,

ובמערכת האוטומציה הם היו מנוהלים עד גניזתם. לפיכך, במערכת האוטומציה היו מצויים הנתונים המהותיים על הטיפול בדו"חות, כגון הודעות שנשלחו לחייבים בגין הדו"חות, דו"חות ששולמו במלואם, ביתר או בחסר, דו"חות שבוטלו או נמצאים בהליך משפטי וכו'.

5.1 התברר כי במערכת האוטומציה אין מחולל דו"חות המאפשר למנהל המדור לפקח באופן שוטף על סטאטוס הדו"חות ועל פעילות המדור. על מנת להפיק מידע מהמערכת, היה צורך לפנות טלפונית לנציגי חברת האוטומציה בבקשה לבנות דו"ח בקרה לפי דרישת המבקש. תהליך זה הוא מסורבל, ועלולות היו ליפול בו טעויות אנוש של שני הצדדים (למשל אם המבקש לא הגדיר את בקשתו באופן מדויק, או שנציג חברת האוטומציה לא הבין את טיב הבקשה על כל פרטיה). הביקורת המליצה כי העירייה תדרוש מהחברה לאוטומציה לשכלל את תהליך הפקת דו"חות הבקרה, או לחילופין כי העירייה תבחן מערכות ממוחשבות אחרות הנותנות מענה טוב יותר לניהול תחום החניה.

5.2 בפועל, בעקבות הליקויים שמצאה הביקורת בקשרי העבודה בין העירייה לבין החברה לאוטומציה, החליטה העירייה במחצית שנת 2009 לעבור לשימוש בתוכנת "פארק נט". התברר כי בעת העברת הנתונים מהחברה לאוטומציה לעירייה נמצאו ליקויים רבים באיכות ובשלמות הנתונים, והמדור נדרש להקצות משאבים רבים לצורך הסבת הנתונים, ביצוע ההתאמות ובדיקת איכות קליטת הנתונים.

6. הסדרת שירותי החניה באמצעות הקבלן

6.1 אופן ההתקשרות

בחודש מאי 2005 פירסמה העירייה מכרז פומבי מס' 9/05 למתן שירותי חניה מוסדרת ברחבי העיר אשדוד. עפ"י ההודעה על המכרז, שרותי הקבלן אמורים לכלול בין היתר "סימון ותמרור איזורי חניה מוסדרים, אספקת מסופונים, מחשבים, תוכנות, יחידות חיבור בין פרטי הציוד השונים, תמיכה טכנית שוטפת והדרכה, הדפסה ואספקת של תווי דייר, אחזקת הציוד, אספקת החומרים המתכלים והאחרים לצורך ביצוע

השירות, אספקה, התקנה, תפעול ותחזוקת מדחנים, גבייה של דוחות חניה שלא שולמו באזור החניה המוסדרת ושירותי פינוי רכבים בגרירה ממקומות חניה אסורים".

במכרז זכתה חברת שוהר, לאחר שהצעת חברת מילגם נפסלה עקב אי עמידתה בתנאי הסף. יצוין גם כי חברת מילגם עתרה לבית המשפט לביטול זכיית חברת שוהר או לחילופין לביטול המכרז, אך העתירה נדחתה.

נוכח זכייתה במכרז, נחתם בינואר 2006 ההסכם בין העירייה לבין חברת שוהר. ביום 26/1/06 נשלחה לחברה הודעה לפיה מנהל אגף תפ"ח יזמין את החברה לקבלת הוראת ביצוע להתחלת העבודה בהתאם לחוזה. נמצא כי בפועל, רק ביום 6.11.07 ניתנה לחברה הוראת ביצוע המורה לה להתחיל בביצוע הפעולות הנדרשות ממנה על פי ההסכם.

לא הובהרו לביקורת הסיבות לכך שצו התחלת העבודה לקבלן הוצא רק ביום 6.11.07, כשנתיים לאחר זכייתו במכרז. מאחר שחברת שוהר ביצעה פעולות להסדרת תחום החניה בעיר עוד לפני נובמבר 2007 (למשל התקנת מדחנים, צביעת אבני שפה ותימור), מן הראוי היה להקפיד על הוצאת צו הביצוע לקבלן במועד תחילת העבודות, ולא בדיעבד.

6.2 נספח להסכם בגין "תקופת ההתארגנות"

ב- 16 בספטמבר 2007 נחתם "נספח להסכם מיום 10.1.06", לפיו שונה מועד תחילת תקופת ההסכם ליום 1.5.07. בסעיף 5 לנספח להסכם נקבע כי "התקופה שמיום 1.1.06 ועד 1.5.07 מהווה תקופת התארגנות".

עוד נקבע כי שוהר לא תהיה זכאית לקבלת התמורה הקבועה בהסכם בגין דו"חות החניה אשר שולמו במהלך תקופת ההתארגנות (עד 1.5.07).

יחד עם זאת, נקבע כי בגין תקופת ההתארגנות תשלם העירייה לשוהר סכום חד פעמי של 180,814 ₪ (כולל מע"מ), המהווה החזר הוצאות שהיו לחברה בתקופה זו. לא ברור לבקורת מדוע היה על "תקופת ההתארגנות" להימשך כשנה וחצי. בנוסף לנזק הישיר שנגרם לעירייה (מתן הפיצוי לקבלן), מנע עיכוב ההסכם עם הקבלן את הפעלת שירותי החניה המוסדרת לטובת האזרח, ואת ההכנסה מגביית דו"חות החניה שהיו ניתנים למי שחונה שלא כחוק.

6.3 מדחנים

העירייה החליטה להשתמש בשני סוגי מדחנים:

1. מדחן צג (מדחן המוצב מול כל מקום חניה)- הנהג מכניס מטבעות למדחן, וזמן החניה העומד לרשותו מופיע על גבי הצג. מדחן הצג מוצב בעיקר במקומות הומים בהם תחלופת כלי הרכב החונים היא גבוהה. רוב המדחנים המוצבים בעיר הינם מדחני צג.
2. מדחן כרטיס המכסה שטח חניה נרחב- הנהג משלם סכום מסויים במתקן התשלום הנמצא ברחוב, בהתאם לזמן החניה המבוקש. מתקן התשלום מנפיק למשלם כרטיס חניה והנהג מציג את הכרטיס בצד הפנימי של חלון המכונית. מדחן מסוג זה מוצב באזורים שהתנועה בהם פחותה. נמסר לביקורת כי בכוונת המדור להמעיט בהתקנת מדחני כרטיס, בשל חוסר שביעות הרצון של הציבור מהשימוש בהם.

על פי ההסכם בין הקבלן לבין העירייה, התחייב הקבלן להציב מדחנים על חשבון תוך 120 יום מיום חתימת החוזה. עוד נקבע בהסכם כי הקבלן יפקיד את הכספים שיצטברו בקופות המדחנים לחשבון הבנק של העירייה תוך 14 ימי עבודה ממועד איסוף הכסף במדחנים. האיסוף יתבצע על ידי הקבלן לפחות אחת לחודש. במקרה שהמדחן לא יהיה פעיל מסיבות הקשורות בקבלן, לרבות בשל תקלה שלא תוקנה תוך 24 שעות, יפקיד הקבלן בקופת העירייה קנס בגובה הפדיון היומי הממוצע בחודש הקודם באותו מדחן, בגין כל יום שבו המדחן לא היה פעיל.

ממצאים:

1. בניגוד לאמור בהסכם, המדחנים לא הוצבו 120 יום לאחר חתימת ההסכם, אלא הוצבו במועד לא ידוע בסוף שנת 2006. רק במרץ 2007, כחצי שנה לאחר התקנתם, החלה החברה לדווח לעירייה על איסוף הכסף מהמדחנים.
2. הביקורת מצאה כי הכסף שנאסף במדחנים לא הועבר לעירייה תוך 14 יום, כנדרש בחוזה, אלא הופקד כל כמה חודשים באופן מרוכז. בינואר 2008

הופקד סכום של כ- 78,000 ₪ בגין התקופה אוגוסט-דצמבר 2007 ובאפריל 2008 הופקד סכום של כ- 85,000 ₪ בגין התקופה דצמבר 2007 עד מרץ 2008. מנהל המדור הסביר לביקורת כי הכספים שנגבו לא הופקדו בחשבון העיריה מאחר והגזברות לא פתחה סעיף תקציבי לשם כך, למרות שבאותה עת כבר חלפו למעלה משנתיים ממועד חתימת ההסכם עם הקבלן.

3. על פי דיווחי המוקד העירוני, במקרים רבים תיקון מדחן מקולקל נעשה לאחר ימים רבים ואף לאחר מספר חודשים. למשל:

פניה מיום 17/10/2008 לגבי מדחן לא תקין, טופלה רק כשבועיים לאחר מכן (ב-4/11/2008). פנייה אחרת נרשמה במוקד ב-23/9/2008, אך טופלה על פי הרישומים רק ב-4/11/2008. פניה נוספת לגבי מדחן לא תקין נרשמה ב-2/9/2008 אך נרשם כי טופלה רק לאחר חודשיים (ב-4/11/2008). הביקורת מצאה כי במקרים אלה העירייה לא קנסה את הקבלן, כפי שנקבע בחוזה.

לדברי מנהל המדור, עיקר התקלות שתיקון נמשך זמן רב היו התקלות במדחני כרטיס, משום שתיקונם מורכב. לדבריו, לאחר ביטול שיטת מדחני הכרטיס לא קיים יותר פיגור בתיקון מדחנים.

4. עוד נמצא כי בניגוד להסכם עם החברה (לפיו תיקון מדחן אמור להעשות תוך 24 שעות), זמן התקן של המוקד העירוני לטיפול בפניה בעניין מדחנים הינו עד 30 יום. הביקורת המליצה לעדכן את זמן התקן ברישומי המוקד, ולהתאימו לזמן שנקבע בהסכם עם הקבלן.

6.4 תמרור וצביעת אבני שפה

בחווה שנחתם עימו, התחייב הקבלן בין היתר לסמן, לתמרר ולשלט את אזורי החניה המסודרת. עוד נקבע בחווה כי "ידוע לקבלן כי... בסמכות העירייה לפעול לפי שיקול דעתה, ובין השאר... להחליט לפי שיקול דעתה המוחלט לגבי מדיניות אכיפת החניה באזורי החניה המוסדרת או אי אכיפתם".

נמסר לביקורת כי בתהליך העבודה הרגיל, ביצוע שינויים בהסדרי חניה בכבישים קיימים נעשה ביוזמת מחלקת תשתיות, המגישה לאישור ועדת התחבורה תוכניות של צביעת אבני שפה ותוכניות להצבת תמרורים לועדת תימרוור. הביקורת מצאה כי בשנים 2006 ו-2007 בוצע סימון מדרכות בניגוד לנהלי העבודה בעיריה.

ממצאים

1. בהחלטת מועצת העיר מיום 14/6/06, בדיון שנערך בעקבות הצעה לסדר בנושא הסדרי החניה בעיר, החליטה המועצה כי לא יוצבו מדחנים ולא יבוצעו כל הסדרי חניה בתשלום ללא אישור וועדת תחבורה, ולאחר הדיון בוועדת התחבורה יובאו ההחלטות לאישור המועצה. על אף החלטת המועצה, לא נדונו התוכניות לסימון המדרכות בוועדת התחבורה ולא אושרו במועצת העיר.

2. מחלקת תשתיות מסרה לביקורת כי להפתעתה התברר לה בתחילת שנת 2006 שנצבעו ברחובות שונים בעיר מדרכות בצבעי אדום-לבן וכחול-לבן. הצביעה נעשתה על ידי קבלן החניה ללא אישור ועדת תימרוור, ומבלי לתאם את הסדרי החניה עם מחלקת תשתיות. עוד נמסר לביקורת כי המחלקה העירה לקבלן על ליקויים חמורים בקביעת הסדרי החניה, כגון צביעה בכחול-לבן ליד תמרור שאוסר על חניה (ברח' הרצל) או צביעה בכחול-לבן במקומות השמורים למכבי אש ולנכים (ברח' מנחם בגין).

גם מנהל מטה הבטיחות העירוני התריע על התופעה במספר מכתבים שהפנה לגורמים שונים בעיריה. כך למשל, במכתבו מ-26 במאי 2006 נאמר: "לאחרונה נצבעו אבני שפה בכחול לבן במקומות שמוצבים בהם תמרורים האוסרים על חניה. הדבר גורם לנהגים בלבול ואי הבנה. הם חונים במקום למרות שאסורה בו החניה וגורמים להפרעה חמורה ולסכנה...". במכתבו מיום 3 ביולי 2006 נאמר כי "על מובילי מכרז החניה היה לדעת שאין לסמן או להציב שום תמרור ללא החלטה ואישור ועדת תימרוור...יש למחוק מיידיית סימונים כחול לבן במקומות שהועדה לא אישרה והמסכנים את הבטיחות בדרך".

3. ממכתביו של מנהל מטה הבטיחות העירוני, עולה כי צביעה שפת המדרכות באופן מסוכן וללא אישור ועדת תימרוור בוצעה גם במועד מאוחר יותר, במהלך השנים 2007-2008. למשל במכתב מ-14 באוקטובר 2007 נאמר: "למרות מכתבי הקודמים עדיין לא נמחק סימון כחול לבן שלא אושר על ידי ועדת התימרוור. אי מחיקת התמרוור גורם לסכנת נפשות למשתמשים בדרך, בייחוד לפני מעברי חציה וברח' שבי ציון....".

התראה דומה נמצאה במכתבו מ-12 ביוני 2008: "ברח' רוגוזין מיצחק הנשיא וצפונה עד למעבר החצייה לרח' הדקל מוצב תמרוור האוסר חניה. במקום סומנה מדרכה כחול-לבן והוצבו מדחנים. כל זה נעשה בניגוד לחוק...אבקש להסיר מיידית את המדחנים ולמחוק את הסימון..."

4. כאמור לעיל, בחוזה עם הקבלן הודגש כי קביעת אזורי החניה המוסדרת תעשה על פי שיקול דעתה המקצועי של העירייה. התברר לביקורת כי במרץ 2008 החליטה העירייה כי חברת מד פארק (קבלן משנה של שוהר) תשכור את שרותיו של יועץ תחבורה שיכין תוכניות להצבת תמרורים ולסימון חניות בתשלום. לדעת הביקורת, העסקת יועץ התנועה באופן זה נגועה בניגוד עניינים. מטבע הדברים, האינטרס של הקבלן ושל חברת מד פארק הוא להרבות באזורים שהחניה בהם כרוכה בתשלום, וקיים חשש שהכנת תוכניות החניה על ידי יועץ תחבורה שנבחר על ידי הקבלן הושפעה מהאינטרס הכספי שלו.

לדעת הביקורת, ראוי היה כי יועץ החניה יישכר על ידי העירייה ויקבל את הנחיותיו ממנה. במיוחד ראוי היה לעשות זאת נוכח העובדה כי העירייה כיסתה בסופו של דבר את שכר הטרחה שהחברה שילמה ליועץ.

5. הביקורת מעירה על כך שמדור חניה לא פעל בהתאם לתהליך העבודה המקובל, שעל פיו נדרש אישור תוכניות בועדת תחבורה קודם לביצוע צביעת המדרכה. לדברי נציגי מחלקת תשתיות, לאחר דרישות חוזרות ונשנות מסר הקבלן למחלקת תשתיות (לצורך הגשתן לוועדה) תוכניות שהיו רק "סקיצות" ולקו בחסר מבחינה מקצועית. לדבריהם, רק בחודש אוקטובר 2007 הוגשה לראשונה תוכנית מסודרת, ורק בחודש מרץ 2008 התקבלו כל התוכניות השלמות הנדרשות. לדוגמא, בפרוטוקול דיון מיום 6/3/07 (בנושא "תיקון והוספת אזורים להסדר חניה בתשלום") ביקש נציג מד פארק

כי הכנת המפות תעבור לטיפולו משום ש"יש צורך במפות מאושרות על ידי הועדה ולא כפי שניתנו לי עד היום (מפות חובבניות)".

הביקורת מעירה על כך שאילו הגישה החברה תוכניות מסודרות מלכתחילה, ניתן להניח שהייתה מסיימת את תהליך הצביעה והתמרוך מוקדם יותר, וכך גם מועד תחילת האכיפה של הסדרי החניה היה מוקדם יותר (דבר שהיה מגדיל את הכנסות העירייה ומשפר את השרות בתחום זה לאזרח).

6. על פי החוזה בין העירייה לבין הקבלן, התחייב הקבלן לבצע על חשבונו את צביעת אבני השפה, וכן לבצע עבודות שוטפות של תיקוני צבע במקומות שהצבע ידהה או ימחק. כמו כן התחייב הקבלן לבצע אחזקה של תמרורי החניה במשך תקופת ההסכם, בתאם להוראות מנהל המדור. הביקורת מצאה כי עבודות הצביעה של אבני השפה והצבת תמרורי חניה מתבצעות גם על ידי קבלן המופעל על ידי מחלקת תשתיות ומחלקת אחזקה, דבר שגרם לצביעה שגויה של אבני השפה במספר מקומות.

לדעת הביקורת, יש להסדיר את חלוקת העבודה בין הקבלנים, במטרה למנוע אי סדר וכפילות.

7. עוד מצאה הביקורת כי מדור החניה, מחלקת התשתיות ומחלקת האחזקה אינן עושות שימוש במערכת ממוחשבת המאפשרת עדכון של תוכניות התמרוך באופן ממוכן וקיום מעקב על החלטות ועדת התחבורה, וכי לא נשמר תעוד על עבודות התימרוך ועבודות צביעת אבני השפה שבוצעו. כתוצאה מכך, לא ניתן לדעת באופן מרוכז היכן מוצבים תמרורים, מתי בוצעה עבודת תמרוך מסויימת והאם התמרוך הותקן באישור הועדה.

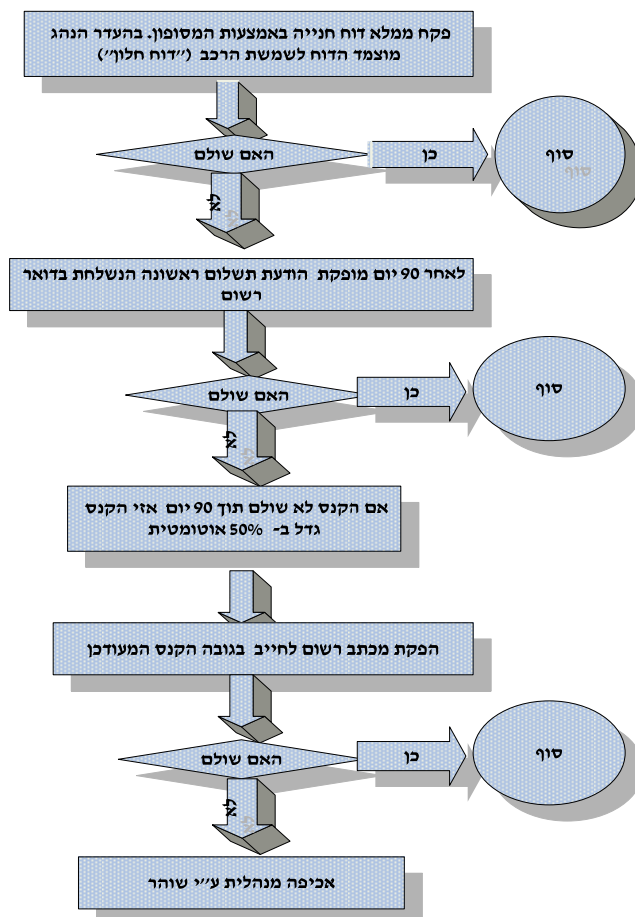
לדעת הביקורת, יש חשיבות רבה בהזנת נתוני התימרוך למערכת ה-G.I.S

8. לאחר הביקורת, נוכח ריבוי תלונות התושבים בנוגע לתימרוך לא מתאים ובנוגע לדרכי האכיפה, החליטה מועצת העירייה ביולי 2009 להקים ועדה שתבחן מספר נושאים בתחום הסדרי החניה. בין השאר, החליטה הועדה כי מדור חניה יערוך מיפוי

מלא של התמרורים המוצבים בעיר ויגיש עד סוף אוגוסט את הנתונים למחלקת תשתיות לבדיקה ולאישור. מנהל המדור מסר לביקורת כי העביר למחלקת תשתיות במועד הנדרש את התצלומים של כל תמרורי החניה, אבני השפה וסימוני הכביש בעיר (כ-600 פריטים), אולם רק ב-1.11.09 סיימה מחלקת התשתיות את עבודתה. ראה בפרק 11 לדו"ח התייחסות הביקורת לנושאים שהועדה עסקה בהם.

7. הליך גביית דו"חות חניה

להלן תרשים המציג את השלבים העיקריים בתהליך הפקת דוחות חניה וגבייתם:



7.1 רישום דו"חות חניה

בעת עבודתם, פקחי העירייה לוקחים עימם לשטח מסופונים ופנקסי דו"חות. המסופון הוא מכשיר טלפון סלולארי עם מדפסת, באמצעותו מתקשר הפקח עם התוכנה המשמשת להפקת דו"חות החניה ("פלאפארק"). הפקח מקליד במסופון את פרטי העבירה, מספר הרכב ושם הרכוב, מצלם את הרכב ומדפיס את טופס העבירה. לאחר מכן, מדביק הפקח את הטופס שהודפס במסופון על דו"ח החניה ומניח את הדו"ח על שימשת הרכב. עם סיום הפקת הדו"ח מבוצע שידור אלחוטי של נתוני הדו"ח מהמסופון למערכת פלאפארק.

במהלך רישום הדו"ח, עד לשיגורו למערכת הפלאפארק, יכול הפקח לבטל את הדו"ח במסופון. גם הדו"חות המבוטלים משודרים למערכת פלאפארק, אך אינם מועברים אחר כך למערכת האוטומציה.

להלן נתונים לגבי דו"חות חניה שרישומם הופסק במהלך הכנת הדו"ח או שבוטלו בסמוך לרישומם, ממויינים לפי שם הפקח:

2008				2007			
שם הפקח	דוחות שניתנו	דוחות שרישומם הופסקו	אחוז	שם הפקח	דוחות שניתנו	דוחות שרישומם הופסקו	אחוז
א	4108	262	6	א	6399	518	8
ב	6559	245	3	ב	5899	340	5
ג	7197	131	9	ג	4026	212	5
ד	4499	150	3	ד	2734	127	4
ה	5790	181	3	ה	6410	173	2
				ו	3968	430	10
				ז	5536	447	8
				ח	4779	254	5
				ט	6279	68	1
סך הכל	28153	969	3		46030	2569	5

מהנתונים דלעיל עולה כי אחוז הביטולים של פקחים מסויימים היה גבוה במיוחד (למשל אחוז הביטולים של ארבעה מהם היה בין 8% ל-10%, בעוד שהממוצע של שאר הפקחים היה כ- 3%).

עוד מצאה הביקורת כי על אף שקיים שדה במערכת הממוחשבת לציון סיבת הביטול, ברוב המקרים לא צוינה הסיבה להפסקת רישום דו"ח החניה או לביטולו. הביקורת מעירה כי אי הרישום של סיבות הביטול מונע פיקוח ובקרה נאותים על עבודת הפקחים, וכי פיקוח ובקרה אלה חשובים במיוחד לגבי פקחים שלהם היה אחוז ביטולים ניכר. הביקורת ממליצה לחייב את הפקחים לציון את סיבת הפסקת רישום הדו"ח (כשדה חובה שמילוי הוא תנאי לביטול הדו"ח), וכן מומלץ שמנהל המדור יבדוק בדיקה מעמיקה את נאותות הביטולים.

7.2 העברת קבצים ממערכת פלאפארק לאוטומציה

כאמור, הפקח רושם את דו"ח החניה במסופון והדו"ח משודר בממשק אוטומטי למערכת פלאפארק. בכל יום נוצר קובץ במערכת פלאפארק שמרוכזים בו נתוני הדו"חות החדשים שנוצרו באותו יום. מזכירת המדור העבירה מדי יום את הקובץ ממערכת פלאפארק למערכת אוטומציה, ובה נוהלו נתוני דו"ח החניה מיום היווצרותו עד ליום ביצוע התשלום.

הביקורת בדקה האם ניתן למחוק דו"חות במערכת פלאפארק לפני שיגור הנתונים למערכת האוטומציה, ומצאה כי ניתן למחוק בקלות דו"חות מהקובץ.
הביקורת ביקשה לקבל קבצים ממערכת פלאפארק וממערכת האוטומציה, המכילים את נתוני דו"חות החניה שניתנו בשנת 2008, במטרה לערוך השוואה בין נתוני שתי המערכות ולאתר דו"חות שבוטלו באופן בלתי תקין. למרות בקשת הביקורת, לא נמסרו לה הקבצים.

בעקבות הביקורת נמסר כי לאחר שהעיריה החליפה את תוכנת החברה לאוטומציה בתוכנת פארקנט, נחסמה האפשרות לשינוי קובץ הנתונים במערכת הפלאפארק ולביטול דו"חות חניה על ידי מי שאינם מורשים לכך.

7.3 חובות פתוחים

הביקורת ביקשה להפיק נתונים לגבי כמות החובות ברי הגבייה הקיימים במערכת נכון למועד הביקורת (כלומר חובות שטרם שולמו ולא התיישנו).

התברר כי סך יתרת החובות ברי הגבייה בגין דו"חות שניתנו בשנים 2007 ו-2008 היה 5,316,757 ₪. סכום זה נובע מ-30,639 דו"חות שניתנו ל-14,075 זהויות. עוד התברר כי מתוך הדו"חות שניתנו בשנים 2007 – 2008, דו"חות בסך 218,705 ₪ ניתנו ל-10 זהויות בלבד: 8 זהויות היו בעת הביקורת בעלות חוב של 10,000 עד 25,000 ₪ כל אחת ו-2 זהויות נוספות בעלות חוב של 25,000 עד 50,000 ₪ כל אחת. עוד נמצא כי 1,195 דו"חות היו שייכים ל-6 זהויות, בעלות מעל ל-100 דו"חות לכל אחת מהן.

לגבי דו"חות ברי גבייה שתאריך העבירה שלהם קודם ל-1/1/07, סכום החובות הפתוחים בגין דו"חות אלה היה בעת הביקורת 6,020,954 ₪. סכום זה נובע מ-25,672 דו"חות שניתנו ל-10,465 זהויות. התברר כי דו"חות בסך 357,767 ₪ ניתנו ל-6 זהויות בלבד: 3 זהויות בעלות חוב של 25,001-50,000 ₪ כל אחת ו-3 זהויות בעלות חוב של מעל 50,000 ₪ כל אחת. 1,781 דו"חות היו שייכים ל-7 זהויות, בעלות מעל 100 דו"חות לכל אחת מהן. לסיכום, סך כל החוב לעירייה בגין דו"חות החניה ברי גבייה שלא שולמו עמד בעת הביקורת על כ-11.3 מיליון ₪, מתוכם כ-3000 דו"חות היו שייכים ל-20 זהויות שלהן מעל 100 דו"חות (לכל אחת מהן).

ממצאים:

1. הן המדור והן חברת שוהר לא בדקו מיהן הזהויות שצברו כמות דו"חות וסכומי חוב גדולים במיוחד ולא פעלו לגבייתם. מיותר לציין את החשיבות במיקוד מאמצי הגבייה בחייבים שצברו חובות בסכומים גדולים והמבצעים באופן שיטתי עבירות חניה.

2. העירייה לא הייתה מודעת למלוא גודל החוב בגין דו"חות חניה שלא שולמו. על פי דיווח של מנהל מדור חניה מתאריך 30/10/08, סך החובות ברי התוקף שניתן לגבותם היה 7,407,091 ₪ בלבד, כלומר היה קיים פער של 3,930,620 ₪ בין נתוני החוב שבידי הביקורת לבין הדו"ח של מנהל המדור. הביקורת סבורה כי מידע מלא ומעודכן על החובות ברי הגבייה העומדים לזכות העירייה הוא חיוני, ומן הראוי היה לבדוק מדוע נוצר פער של כמעט ארבעה מיליוני שקלים בין הדיווחים השונים על החובות הפתוחים.

מנהל המדור מסר לביקורת כי הנתונים השגויים שמסרה החברה לאוטומציה לעיריה, היו בין הסיבות שהביאו להחלפתה. כמו כן מסר מנהל המדור כי במערכת המיחשוב החדשה ניתן לקבל בכל עת נתונים על סכום החוב של כל חייב ואין צורך לבקש נתונים מהחברה המנהלת את מאגר המידע.

7.4 מבצע אכיפה

7.4.1 באפריל 2008 יצאה העירייה במבצע לגביית חובות שנוצרו לפני 1.1.04. במסגרת המבצע, איפשרה העיריה לחייבים לשלם את הקנס המקורי, בהפחתה מלאה של כל תוספות הפיגורים. המבצע נמשך חצי שנה, והוא פורסם לציבור בעיתונות המקומית ובאמצעות משלוח הודעות לחייבים. בהודעות לחייבים נאמר כי "בתום המבצע, אם לא ישולמו מלוא הקנסות, לא תהיה ברירה בידינו אלא לנקוט בכל האמצעים החוקיים המוקנים לנו כנגד סרבני תשלום קנסות".

על פי נתוני האוטומציה, השתתפו במבצע 16,868 דו"חות. הסך הכולל של הקנס המקורי בדו"חות אלה היה 837,750 ₪. התברר לביקורת כי במסגרת המבצע שולמו רק 134,525 ₪ (16%). מהנתונים עולה, איפוא, כי המבצע לא נחל הצלחה.

כמו כן נמסר לביקורת כי גם מבצעי הגביה שנערכו בשנים קודמות בתחום חובות החניה לא העלו תוצאות.

לדעת הביקורת, אחת הסיבות לאי הצלחת מבצעי הגביה נעוצה בכך שהעיריה אינה מקיימת באופן שגרתי פעולות אכיפה לגביית חובות החניה. יתר על כן, בהודעה לחייבים נמסר כי בתום המבצע תנקוט העירייה בכל האמצעים שברשותה נגד סרבני התשלום, אולם בפועל לא נעשה דבר.

7.4.2 על פי תנאי המכרז, הקבלן אמור היה לדאוג, בין היתר, לכל פעולה הנחוצה לצורך גביית הקנסות ולקיום כל ההליכים הנחוצים לצורך אכיפה.

נמצא כי רק בחודש ספטמבר 2008 החלו העיריה והחברה לדון בהערכות הנדרשת לביצוע אכיפה מנהלית.

עוד מצאה הביקורת כי נכון לחודש מאי 2009, כשנתיים וחצי לאחר חתימת ההסכם בין העירייה לבין הקבלן, טרם הושלמה היערכות הקבלן וטרם הוחל בביצוע האכיפה המנהלית, ובהעדר אכיפה אין לאזרח תמריץ לשלם את חובו. לאחר הביקורת נמסר כי בנובמבר 2009 החל הקבלן לבצע אכיפה מינהלית כנגד החייבים.

7.5 התיישנות דו"חות חניה

על פי חוק סדר הדין הפלילי, התשמ"ב – 1982, אם לא שולם הקנס וגם לא הוגשה בקשה לבטלו או בקשה להישפט, יש לשלוח לחייב תוך שנה ממועד ביצוע העבירה הודעת חיוב לתשלום הקנס. אם עברה שנה מיום ביצוע העבירה ולא נשלחה הודעת קנס – לא יוגש בגינה כתב אישום ולמעשה העבירה התיישנה.

בנוסף, אם שלחה העירייה לחייב הודעת קנס, אולם אחר כך חלפו שלוש שנים או יותר מבלי שהרשות המקומית נקטה פעולה לגבייתו של הקנס (בנוסף למשלוח ההודעה הראשונה), הקנס יתיישן ולא ניתן יהיה לגבותו. על פי נתוני מערכת האוטומציה, במהלך כל שנות פעילות המדור התיישנו 21,606 דו"חות בסכום כולל של 6,191,659 ₪.

ממצאים:

7.5.1 נמצא כי בתקופת החוזה עם חברת שוהר (בשנים 2007 ו- 2008) התיישנו 809 דו"חות בסך 134,530 ₪. רוב הדו"חות (528 הדו"חות בסכום של 90,450 ₪), התיישנו משום שלא נשלחה לחייבים הודעה בגין העבירה במשך 3 שנים מאז קבלת הודעת הקנס הראשונה. כלומר, הודעה בגין דו"חות אלה נשלחה לחייבים במהלך השנים 2004 ו- 2005, אולם לאחר מכן לא נעשה דבר לגבייתם. 281 דו"חות נוספים, בסכום כולל של 43,390 ₪, התיישנו משום שלא נשלחה בגינם הודעת קנס במשך שנה מאז מועד העבירה, שאירעה במהלך השנים 2006, 2007.

מנהל המדור מסר כי הורה לחברה לאוטומציה לשלוח הודעות תשלום קנס לחייבים במטרה למנוע את התיישנות החוב אולם בקשותיו לא נענו. כמו כן, מסר מנהל המדור כי בעקבות החלפת התוכנה, ניתן לשלוח באופן יזום אחת לרבעון הודעות מרוכזות לחייבים על מנת למנוע את התיישנות החוב.

7.5.2 נמצא כי חלק מהדו"חות לא היו ברי גבייה עקב טעויות פקחים (כגון טעות בהזנת מספר הרכב). לדעת הביקורת, יש להנחות את הפקחים לבצע בדיקה חוזרת של כל נתון המוזן למסופון, מיד עם הקלדתו.

7.6 ביטולי דו"חות חניה

בהתאם לחוק סדר הדין הפלילי, כאשר דו"ח חניה מוצמד אל שמשות הרכב על בעל הרכב לשלמו, או לפעול באחת משתי הדרכים הבאות:

(1) להודיע, תוך תשעים ימים מיום ההמצאה, שיש ברצונו להישפט על העבירה.

(2) להגיש לתובע, תוך שלושים ימים מיום ההמצאה, בקשה לביטול הדו"ח.

בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה נקבעו כללים שלפיהם יטופלו הבקשות לביטול קנסות. על פי הנחיות אלה, תובע רשאי לבטל את הודעת קנס אם נוכח שלא נעברה עבירה או כי היא נעברה שלא בידי מי שקיבל את ההודעה, או אם היה סבור שבנסיבות המקרה אין עניין לציבור בהמשך ההליכים. התובע יערוך רישום בדבר ביטול תשלום הקנס וינמק את החלטתו.

7.6.1 נוהל פנימי

בחווה בין העירייה לבין הקבלן נקבע כי "הקבלן בעצמו לא יהיה רשאי, במישרין או בעקיפין...להחליט על ביטול דו"חות, הקטנתם או שינויים, וכל בקשה כאמור תופנה אך ורק לעירייה שהיא תחליט על כך".

לעומת זאת, התברר כי העירייה הכינה טיוטת נוהל לטיפול בבקשות לביטול דו"חות חניה הסותר את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ואת ההסכם בין העירייה לבין הקבלן. על פי הנוהל, הטיפול בבקשות התושבים לביטול דו"חות יעשה על ידי הקבלן, בעוד שהוראות החווה קובעות כי פניות האזרחים יועברו אך ורק לעירייה, וההחלטות יתקבלו רק על ידה.

בעקבות הביקורת, שונו הוראות הנוהל.

7.6.2 הסמכות לביטול דו"חות

כאמור לעיל, הסמכות לביטול קנסות נתונה בידי תובע בעל הסמכה לעניין זה מטעם היועץ המשפטי לממשלה. התובע מגיע למדור חניה מספר פעמים בשבוע לצורך בדיקת הבקשות וקבלת החלטה לאשרן או לדחותן. לאחר החלטת התובע, אמורה מזכירת המדור לעדכן את סטאטוס הדו"ח במערכת האוטומציה.

ממצאים:

1. מדו"ח שהופק במערכת האוטומציה לפי בקשת הביקורת, עולה כי בשנת 2007 היו 1,304 ביטולי דו"חות ובשנת 2008 היו 1,475 ביטולים. לעומת זאת, מדו"ח שהופק לבקשת מנהל מדור חניה ב – 28/10/08 עולה כי היו 2,793 ביטולים רק בשנת 2008. אי התאמה בדיווחים על נתוני ביטולי הדו"חות מעלה חשש לגבי אמינות המערכת ופוגעת ביכולת הבקרה על פעילות המדור.

2. הביקורת מצאה כי נצבר במחלקה המשפטית פיגור של למעלה מחצי שנה בבדיקת הבקשות לביטול קנסות. לדוגמא, בינואר 2009 נבדקו בקשות הביטול שהוגשו במאי 2008.

התובע מסר לביקורת כי עם תחילת עבודתה של חברת שוהר נשלחו לחייבים אלפי הודעות תשלום קנס בגין חובות עבר שלא נגבו. כתוצאה ממשלוח הודעות אלה התקבלו בלשכה המשפטית בקשות רבות לביטול דוחות ובקשות לביטול תוספת ריבית ופיגורים, והדבר הצריך ברור מעמיק בכל בקשה ובקשה. כמו כן נמסר כי במהלך שנת 2009 חל צמצום ניכר בפיגור והוא עומד על שלושה חודשים. בנוסף לכך, לאחר הביקורת נמסר כי העיריה גייסה עורך דין נוסף ללשכה המשפטית, שחלק ניכר מזמנו יעסוק במתן שירותים משפטיים למדור חניה.

3. הביקורת בדקה מדגם של 380 דו"חות שביטלה המחלקה בשנת 2007 ו- 280 דו"חות שביטלה בשנת 2008. נמצא כי ב- 8 ביטולים שנעשו בשנת 2007 וב- 7 ביטולים משנת 2008, לא היו אסמכתאות לכך שהתובעת אישרה את ביטול הדו"ח (כ- 2% מהמדגם שנבדק). כאמור, ביצוע הביטולים במערכת המחשב נעשית על ידי מזכירת המדור. לדברי מנהל המדור, מדובר בטעויות אנוש.

4. עוד נמצאו 2 בקשות לביטול דו"ח בהן נרשם באופן ברור כי התובע מבקש בירור נוסף או דוחה את הבקשה, אולם בכל זאת הדו"ח בוטל. כמו כן נמצאה בקשה אחת לביטול 13 דו"חות חניה שהתובע החליט לדחותה, ואף הוסיף כי רק אם ישולמו 6 דו"חות תדון הבקשה שנית. למרות החלטת התובע, הדו"חות בוטלו. הביקורת העירה כי אין נעשית בקרה על הקלדת ביטולי הדו"חות למחשב, ולא

מתקיימת בדיקה האם הקלדת הביטולים במדור חניה מבוצעת רק על פי החלטת התובע. לדעת הביקורת, יש לבנות אמצעי בקרה ממוחשבים בעניין זה.

הביקורת רואה בחומרה רבה ביטול דו"חות חניה מבלי שתהיה לכך אסמכתא משפטית ובניגוד להוראות התובע.

5. בנוסף לביטולים שהוזכרו לעיל, נמצאו 102 דו"חות בשנת 2007 ו- 77 דו"חות בשנת 2008 שבוטלו לאחר מסירת הצהרה מאת חברת השכרה, לפיה ביצע את העבירה שוכר רכב שהוא תושב חו"ל. בנוסף לכך, נמצאו בשנת 2008 עוד 20 ביטולי דו"חות לחברת השכרה ללא כל אסמכתא.

הביקורת מצאה כי דו"חות החניה של חברות השכרת הרכב בוטלו ללא אישור התובע. התובע מסר לביקורת כי חל איסור לבטל דו"חות במדור החניה גם אם נהג הרכב אינו מתגורר בארץ, ובכל מקרה בקשת הביטול חייבת לעבור לתובע לצורך קבלת החלטתו בעניין הביטול.

6. עוד נמצאו 8 דו"חות בשנת 2007 ו- 10 דו"חות בשנת 2008 שבוטלו לאחר הפקת הדו"ח, עקב טעות של הפקח ברישום נתוני הרכב. ביטולים אלה נעשו ללא אישור של התובע. ביטול זה מכונה במדור "ביטול פנימי", אך לדברי התובע היה על המדור לקבל את אישורו גם במקרים אלה. עוד מסר התובע כי בעקבות הביקורת הורה למדור להעביר אליו לאישור גם את "הביטולים הפנימיים".

7. החוק קובע שהתובע "יערוך רישום של הודעת תשלום קנס שביטל וינמק את החלטתו". הביקורת בדקה מדגם של החלטות לביטול דו"חות משנת 2007, ומצאה 23 החלטות שלא נרשמה בהם הנמקה וכן לא היתה בהם חתימה של התובע. מבדיקת האסמכתאות המצורפות לבקשת הביטול עלה כי בחלק מהמקרים ציינו גורמים אחרים נימוקים לביטול הדו"ח, כגון מנהל מדור החניה או מנהל האגף, והתובע התבסס על נימוקיהם. לדעת הביקורת, ראוי היה כי בכל המקרים יקפיד גם התובע על רישום נימוקי החלטותיו ועל ציון העילה המשפטית לביטול הדו"ח.

7.6.3 הסבות

על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, בעבירות חניה קיימת חזקה שלפיה בעל הרכב אחראי לביצוע העבירה, אלא אם הוכיח לתובע מי נהג ברכב ולמי מסר את החזקה בו, או אם הוכיח בעל הרכב שהרכב נלקח ממנו בלי ידיעתו ובלי הסכמתו, או אם הרכב נמכר או הושכר. במקרים אלה, ניתן לבטל את הדו"ח המקורי ולהסב אותו לאדם אחר.

משהחליט התובע לאשר את הבקשה לביטול הדו"ח ולהסבתו לאדם אחר, יש לרשום את פרטי המוסב על הודעת תשלום הקנס ולשלוח למוסב את ההודעה המתוקנת בדואר רשום. ניתן להגיש בקשה להסבת דו"ח תוך 30 יום בלבד מהמצאת הודעת הקנס, אלא אם הוארך המועד על ידי התובע.

ממצאים:

1. עד לחודש פברואר 2009 בוצעה הסבת הדו"ח לאדם אחר שלא כדין על ידי מזכירת המדור, ללא אישור התובע. רק החל מחודש פברואר 2009, במהלך עבודת הביקורת, שונו סדרי העבודה והבקשות להסבת דו"חות חניה הועברו לתובע.

2. הביקורת בדקה מדגם של 7 הסבות. 3 מתוך 7 הדו"חות הוסבו לאדם אחר למרות שהבקשה להסבה התקבלה בעירייה חודשיים לאחר המצאת הודעת הקנס (במקום 30 יום, כפי שמחייב החוק). דו"ח נוסף מתוך הדו"חות שעלו במדגם הוסב בניגוד להנחיות, למרות שלא צורפו תצהירים מטעם בעל הרכב ומטעמו של הנוהג ברכב בפועל המעידים על כך שבעל הרכב לא נהג בו בזמן ביצוע העבירה.

7.6.4 הרשאות לביטול דו"חות

לדברי מנהל המדור, בעת הביקורת רק מזכירת המדור היתה רשאית להקליד ביטולי דו"חות, בהתאם להחלטת התובע. בפועל, מעיון בדו"ח הרשאות לביצוע פעולות במערכת האוטומציה, התברר כי יש ל – 9 אנשים הרשאה לביטול דו"חות, מתוכם 5 אינם עובדים עוד במחלקה.

הביקורת העירה כי על המדור לעדכן באופן דחוף את ההרשאות לביצוע פעולות במערכת ולמנוע אפשרות לביטול דו"חות על ידי מי שאינו מוסמך לעשות זאת.

בעקבות הביקורת מסר מנהל המדור כי הורה למחוק את כל ההרשאות לביטול דו"חות, למעט ההרשאה של מזכירת המדור.

8. תשלומים ביתר או בחסר

8.1 לבקשת הביקורת הופקו דו"חות לגבי קנסות ששולמו רק בחלקם, וכן לגבי יתרת זכות של אזרחים ששילמו תשלום מעל לסכום החוב. להלן הנתונים לגבי תשלום חלקי של חייבים:

שנת עבירה: 2008	שנת עבירה: 2007	
51	126	כמות דוחות
5,494	19,900	שולם
6,601	10,776	יתרה לתשלום

מדובר בד"כ בדו"חות בגינם שולמה מחצית מסכום הקנס המקורי. התברר כי בטופס הודעת תשלום הקנס המוצמד לחלון הרכב נרשם סכום הקנס רק בחלק שנשאר בידי האזרח ("קבלה למשלם"), ואילו בחלק האמור להגיע לעירייה ("הודעת זיכוי") לא מצוין סכום לתשלום במשבצת המיועדת לכך (המשבצת נשארת ריקה).

הביקורת מצאה כי במקרים מסויימים רושם החייב בכתב ידו במשבצת הריקה סכום כרצונו, בתקווה שבאופן זה "יישכח" החוב. כך למשל, בדו"ח מס' 57232522 רשם החייב בכתב יד במשבצת הריקה " 30 ₪ " (במקום 100 ₪). הביקורת בדקה מדגם של 8 דו"חות ששולמו תשלום חלקי ומצאה כי שלושה מהם כבר התיישנו, מאחר שלא נמשך הטיפול בהם.

לאחר הביקורת נמסר כי בעת החלפת התוכנה תוקנה התקלה המאפשרת תשלום חלקי של החוב, וכי תוכנת פארקנט שולחת למשלם הודעת חיוב בגין הסכום שלא שולם.

8.2 להלן נתונים לגבי אזרחים ששילמו ביתר:

שנת עבירה: 2008	שנת עבירה: 2007	
48	145	כמות דוחות
5,700	18,550	קנס מקורי
10,000	31,233	שולם
-5,950	17,858-	יתרה לתשלום

35 מהמקרים של יתרת זכות שנמצאו ב – 2007 (24%) ו – 12 מקרים שנמצאו ב – 2008 (25%) נוצרו עקב ביטול הדו"ח לאחר התשלום. נמצא כי העירייה לא פעלה להחזיר למשלמים את התשלום ששילמו ביתר.

9. גרירת רכב

על פי סעיף 7 לחוק עזר לאשדוד (העמדת רכב וחנייתו) התשנ"א – 1991: "רכב העומד או החונה במקום שהעמדתו אסורה על פי חיקוק, או בנסיבות שיש בהן כדי הפרת סדרי תנועה או שלדעת הפקח דרושה הרחקתו לשם הסדרת התנועה או לבטיחות הציבור, רשאי פקח להורות למי שהרכב ברשותו באותה שעה, להרחיקו או לגררו. אם לא מילא מי שהרכב ברשותו אותה שעה אחר הוראת הפקח כאמור, או שאינו נמצא במקום, רשאי הפקח, בין בעצמו ובין על ידי גורר מורשה, להרחיק את הרכב, לגררו ולאחסנו".

"בעד הרחקת הרכב והחסנתו, ישולמו אגרה או תשלום לגורר מורשה. אגרה או תשלום כאמור יהיו מוטלים על בעל הרכב הרשום ברישיון הרכב. ראש העירייה יקבע, באישור ראש מחלקת התנועה של משטרת ישראל, את הגוררים המורשים שיורשו לבצע את הגרירה... וגורר מורשה כאמור יבצע את הגרירה, הנעילה או השחרור של הרכב, בהתאם להוראות ראש העירייה או הפקח ולפי הוראות חוק עזר זה".

9.1 על פי סעיף 13 לחוזה בין העירייה לבין קבלן החניה, על הקבלן לפנות רכבים מחניה אסורה באמצעות רכב גרר במקרים המנויים בחוק העזר. הקבלן התחייב להעמיד לטובת ביצוע עבודות הגרירה מגרש אליו יובאו כלי הרכב המפונים ויאוחסנו בו עד לשחרורם. כל הוצאות אחזקת המגרש היו אמורות להיות משולמות על ידי הקבלן. עבור ביצוע גרירת כלי רכב יכול הקבלן, על פי החוזה, לגבות דמי גרירה מבעל הרכב או המשתמש בו (150 ש"ח + מע"מ). יתרת דמי הגרירה צריכה להיות מועברת לעירייה.

הביקורת העלתה כי עם תחילת עבודתו של הקבלן בהסדרת החניה בעיר, לא דרשה העירייה שיעמוד בהתחייבויותיו בעניין גרירת כלי רכב. רק כשנה וחצי לאחר תחילת פעולות האכיפה, בישיבה מ-1.9.08 בה נכחו מנכ"ל חברת שוהר, מנהל פיקוח החניה, ע/גזבר להכנסות ונציגת הלשכה המשפטית, הוחלט על תחילת הערכות החברה לגרירות רכבים, אולם בפועל לא נעשה דבר.

מנהל מדור חניה מסר לביקורת כי לאחר דיונים נוספים החליטה העירייה שלא יגררו בעיר כלי רכב המפריעים לתנועה, ובאוקטובר 2009 נחתם נספח להסכם בין העירייה לבין הקבלן, המשחרר את הקבלן מהתחייבותו בחוזה לבצע גרירת רכב.

9.2 עיון בדו"ח הפניות למוקד העירוני העלה כי בשנת 2008 הכיל הדו"ח 900 פניות בנושא חניה, וכי חלק גדול מפניות אלה היו בגין רכבים חוסמים צירי תנועה, חונים על מדרכה, חוסמים כניסה לחניה בבניין דירות וכדומה.

על אף ריבוי הפניות למוקד בנושא חניית כלי רכב באופן המפריע לתנועה ומהווה סכנה לציבור, וכן ריבוי הפניות בנושא כלי רכב נטושים (ראה פרוט בעניין זה בהמשך הדו"ח), לא התקשרה העירייה באופן מוסדר עם חברת גרירה לצורך פינוי רכבים אלה.

9.3 זמן התקן לטיפול בפניה למוקד העירוני בעניין חניית רכב בניגוד לחוק הינו עד יום אחד. למרות זאת, נמצאו מקרים רבים שבהם סיום הטיפול בפניות לגבי רכבים חונים באופן המפריע לתנועה נרשם במוקד ימים ואף חודשים לאחר מועד הפניה.

למשל, לפי נתוני המוקד העירוני, פניה בדבר רכב החונה על המדרכה וחוסם את שדה הראיה – נתקבלה ב- 10.9.2008 ונסגרה רק ב- 4.11.2008, פניה בדבר רכב החונה בצומת וחוסם כניסה לרחוב – התקבלה ב- 4.9.2008 ונסגרה רק ב- 4.11.2008, פניה נוספת בדבר רכב שחוסם את הכניסה לרחוב נתקבלה ב- 1.8.2008 ונסגרה ב- 11.8.2008.

לדעת הביקורת, מצב בו מפגעים חמורים מטופלים באיחור של ימים ואף חודשים אינו ראוי. לחילופין, אם מקור הבעיה אינו בטיפול בפניה אלא בעדכון סטאטוס הפניה במחשב, יש להסדיר את הליך סגירת התלונה סמוך למועד שבו טופלה, על מנת שרישומי המוקד יהיו אמינים.

לדעת הביקורת, יש צורך שבעיר בגודלה של אשדוד יפעל באופן מסודר קבלן גרירה שיעסוק הן בגרירת כלי רכב החונים באופן מסוכן והן בגרירת רכב נטוש. אפשר שהדבר יעשה באמצעות חברת שוהר, מכח ההסכם להסדרת החניה בעיר, ואפשר שיעשה באמצעות התקשרות עם קבלן גרירה אחר.

10. הטיפול ברכבים נטושים

הטיפול ברכבים נטושים אינו כלול בחוזה עם הקבלן. יחד עם זאת, מאחר ומדובר על מטרד מסוכן הקשור לתחום החניה, מצאה הביקורת לנכון לסקור את הליקויים בתיפקוד העירייה גם בתחום זה.

הטיפול ברכבים נטושים מוסדר הן בחקיקה הראשית והן בחוקי העזר. חוק שמירת הניקיון תשמ"ד – 1984 מגדיר "גרוטות רכב" כרכב שיצא מכלל שימוש מחמת שהתיישן, שפורק או שנקבע כרכב באובדן גמור, וכן שלד של רכב או חלקים ממנו.

סעיף 7 לחוק קובע כי על הרשות המקומית לקבוע אתרים לסילוק או לריכוז וטיפול בגרוטות רכב. על הרשות המקומית לפרסם ברבים הודעה על מקומם של אתרים שנקבעו כאמור.

סעיף 8 לאותו חוק מאפשר לרשות מקומית לסלק גרוטות רכב שהושלכה לאחר שדרשה בכתב מבעלה או מהמחזיק בה לפנותה תוך תקופה שנקבעה בדרישה והוא לא

עשה כן, ולאחר שהודעה בדבר כוונתה לסלק את הגרוטאה הודבקה עליה במקום הנראה לעין, 48 שעות לפחות לפני ביצוע הסילוק. אם לא ניתן לזהות את בעלה של גרוטאת הרכב, רשאית הרשות המוסמכת לסלקה אם היא נמצאת באותו מקום לפחות חודש ימים ואם בנסיבות העניין סביר להניח כי בעלה התייash ממנה מחמת מיעוט שוויה.

לפי סעיף 8א' לחוק, מוסמכת הרשות לגרור רכב שהושאר ברשות הרבים במקום אחד במשך תקופה העולה על שישים ימים, לאחר שדרשה מבעל הרכב לפנותו תוך תקופה שנקבעה בדרישה. הודעה כאמור תודבק על הרכב במקום הנראה לעין ותישלח בדואר רשום לבעל הרשום של הרכב, אם ניתן לזהותו, לפחות ארבעה עשר ימים לפני הגרירה.

בחוק עזר לאשדוד (פינוי חפצים מיושנים), התשמ"ה-1985, מוגדרים "חפצים מיושנים" - חפצים שיצאו מכלל שימוש, לרבות שלד כלי רכב וחלקיו. על פי חוק זה, מי שקיבל הודעה חייב לפנות חפצים מיושנים למקום שקבע ראש העירייה. לא מילא אדם את הדרישה, רשאית העירייה לבצע את הדרישות המפורטות בהודעה ולגבות את הוצאות הביצוע מהאדם אליו נמסרה ההודעה. העובר על הוראה מהוראות חוק עזר זה, דינו קנס 600 שקלים חדשים.

על פי חוק עזר לאשדוד (שימור רחובות), התשל"ו-1975, לא יעמיד ולא יחנה אדם רכב במקום ציבורי או במקום פרטי ללא הסכמת בעל הנכס, באופן הגורם למטרד. אם הרכב התבלה או התקלקל או שאינו ניתן לשימוש או שתוקף רישונו פקע לפרק זמן העולה על שלושה ימים ברציפות, ראש העירייה רשאי לדרוש בהודעה לסלק את המטרד. אדם שקיבל הודעה כאמור חייב למלא אחריה תוך הזמן שנקבע בה; לא מילא אחרי הוראות ההודעה, רשאי ראש העירייה לעשות את הדרוש לסילוק הרכב ולחייבו בהוצאות הסילוק.

10.1 הטיפול ברכבים נטושים עד מאי 2008

על פי רישומי המוקד, בשנים 2006 עד 2008 התקבלו כ-2000 תלונות לגבי כלי רכב נטושים בעיר, לפי הפרוט שלהלן:

מספר פניות בגין רכבים נטושים עם מספרים	מספר פניות בגין רכבים נטושים ללא מספרים	תקופה
436	103	2006
477	150	2007
640	153	2008
1553	406	סה"כ

הטיפול בכלי הרכב הנטושים הינו באחריות מחלקת הפיקוח העירוני.

מנהל מחלקת הפיקוח העירוני שהיה בתפקיד בעת הביקורת, נכנס לתפקידו באפריל 2008. לדבריו, עם כניסתו לתפקיד התברר לו שמתקיים הליך לא חוקי של פינוי רכבים נטושים והוא הורה על הפסקתו באופן מיידי.

הביקורת נפגשה עם הפקחית שהיתה אחראית על פינוי כלי הרכב הנטושים בעיר משנת 2002 עד אמצע שנת 2008. לדבריה, פינוי כלי הרכב בוצע לפי הוראות בעל פה שנתן לה המנהל הקודם של מחלקת פיקוח עירוני. לדבריה, הרכבים היו מפונים באמצעות חברת גרירה פרטית, ולאחר שפוננו מהעיר הם אוחסנו במגרשה של החברה במשך 60 יום. לאחר מכן פורקו כלי הרכב על ידי הקבלן והחלקים נמכרו כמתכות.

ממצאים:

1. בשנים 2002-2007 גררה העירייה רכבים שהוגדרו כנטושים בהליך שאינו

על פי הנדרש בחוקי העזר.

למשל, בניגוד להוראות החוק, העיריה לא קבעה אתר לאחסנת רכב שנגרר, ולא פירסמה לציבור את הסדרי האחסנה באמצעות חברת שרותי הגרר שהפעילה (מיקום המגרש, סדרי שחרור הרכב וכדומה).

2. בנוסף לכך, לא נוהל באותן שנים רישום מסודר של האישורים שנתן מנהל

מחלקת הפיקוח העירוני לגרירה כלי רכב ולפירוקם. לא היה בידי הפקחית לא כל מידע על כלי הרכב שנגררו, כך שאין לדעת כמה כלי רכב פונו בשנים אלה מהעיר ופורקו.

3. ההתקשרות בין העירייה לבין קבלן הגרירה נעשתה ללא מכרז וללא חוזה המסדיר את קשרי העבודה בין הצדדים.

4. על פי החוזה משנת 1993 בין העירייה לבין קבלן פינוי האשפה שסיפק שרותים לעירייה עד סוף שנת 2007, גרוטאות רכב מוגדרות בין סוגי האשפה שעל הקבלן לפנות אותן.

מנהל העבודה של הקבלן שהביקורת שוחחה עימו, אישר כי בעבר עסק הקבלן, במסגרת העבודות לפינוי האשפה בעיר, גם בפינוי גרוטאות רכב, אולם מסיבה בלתי ברורה הפסיקה העירייה בשנים האחרונות להשתמש בשרותיו. גם מנהל אגף תפוז"ח מסר לביקורת כי למיטב ידיעתו קבלן פינוי האשפה היה אמור לפנות גרוטאות רכב וכי לא היה ידוע לו על הסדר אחר לגרירת גרוטאות רכב, עד אשר מנהל מחלקת הפיקוח העירוני מסר לו באפריל 2008 על כך שמתקיים הליך לא חוקי בנוגע לפרוק כלי רכב נטושים.

לדברי מנהל מחלקת הפיקוח הקודם, האגף הפסיק את השמוש בשרותי קבלן פינוי האשפה בגלל שלא היה מרוצה מאיכות השרות. כמו כן טען מנהל המחלקה הקודם כי סדרי העבודה עם הקבלן לגרירת רכב נעשו בידיעת מנהל האגף ובאישורו. לא הובהר לביקורת מדוע לא המשיכה מח' הפיקוח להשתמש בשרותיו של קבלן פינוי האשפה שביצע את פינוי הגרוטאות במשך שנים רבות כחלק מחובותיו עפ"י ההסכם, ומדוע בחרה המחלקה להשתמש בשרותיו של קבלן גרירה אחר, שלא היה לו הסכם עם העירייה.

הביקורת רואה בחומרה רבה את פעילותה של מחלקת הפיקוח העירוני במשך שנים רבות בנושא גרירת רכב נטוש, ואת העובדה כי פעילות זו נעשתה בניגוד להוראות החוק.

10.2 טיפול בכלי רכב נטושים לאחר מאי 2008

כאמור, לדברי מנהל מחלקת הפיקוח העירוני, החל מחודש מאי 2008 לא מבצעת המחלקה פינוי של רכבים נטושים באופן יזום באמצעות גרר. יחד עם זאת, מבדיקת נתוני המוקד העירוני עולה כי בשנת 2009 הגיעו למוקד למעלה מ- 1000 פניות בגין רכבים נטושים.

הביקורת מצאה כי בחלק מהפניות שנרשמו במוקד בגין גרזטאות רכב, היו מצויינים מפגעים מסוכנים (למשל רכב נטוש ללא גלגלים שמשחקים בו ילדים, רכב נטוש ללא גלגלים שמונח על מדרכה וכדומה), אולם הפניות היו מצויות עדיין בסטטוס "בטיפול" למרות שחלפו חודשים רבים מאז הפניה.

הביקורת סבורה כי על העיריה לפעול על פי סמכויותיה בחוק ולהסדיר את נושא גרירת הרכבים הנטושים על ידי קבלן שתפעיל המחלקה, בין אם מדובר בקבלן האוכף את הסדרי החניה ובין אם בקבלן גרירה מיוחד, על מנת שאפשר יהיה לפנות רכב נטוש המהווה מפגע מסוכן.

בנוסף לכך, בבדיקת מדגם פניות שהתקבלו במוקד העירוני לגבי גרזטאות רכב (ללא מספרים), נמצא כי חלק מהפניות נסגרו תוך רישום "טופל" "הרכב פונה" או "המפגע חוסל". נוכח דיווחים אלה, עולה חשש כי ממשיך להתקיים בעיר תהליך של פינוי גרזטאות רכב באופן בלתי חוקי.

11. הקמת ועדה לבחינת הסדרי החניה

בישיבת מועצת העיריה מיום 7/7/09 החליטה המועצה להקים ועדה שתבדוק את הסדרי חניה, בה יהיו תשעה חברים: סגן ראש העיר, מנכ"ל העיריה, חבר הנהלת העיריה הממונה על החניה, ראש מינהל התפעול, מהנדס העיר, היועץ המשפטי של העיריה, גזבר העיריה, נציג היחידה לבטיחות בדרכים ונציג משטרת אשדוד. נקבע כי הועדה תסיים את בדיקתה תוך חודש ימים ותגיש את המלצותיה בישיבת ההנהלה הבאה.

בנוסף לכך, בישיבת מועצת העיר מיום 4/8/09, נקבע כי עד 15/8/09 לא תתבצע אכיפה בגין חניה בתשלום (מדרכות בסימון כחול-לבן).

לביקורת נמסרו שלושה פרוטוקולים של ישיבות הועדה, שהתקיימו במועדים: 15/7/09, 29/7/09, 13/8/09. עיקר החלטותיה של הועדה היו כדלקמן:

- תקופת מעבר: נקבע כי בתקופת המעבר, עד לסיום עבודת הועדה, תתבצע אכיפה רק במקומות הבאים: חניה באדום-לבן בתחום צומת, חניה בחניית נכים, חניה

בתחנת אוטובוס, חניה על המדרכה, חניות כפולות, חניה במעבר חציה, חניה החוסמת נתיב תנועה.

- מיפוי: הוחלט כי עד לסוף חודש אוגוסט 2009 יושלם מיפוי של כלל תמרור החניה וסימוני המדרכות.
- ביטול דו"חות והשבה: הוחלט שמדור חניה יבצע בדיקה של כל דו"חות החניה שנתנו החל מינואר 2009, על מנת לאתר דו"חות שיש ספק בנוגע לחוקיותם. אם יתברר שניתנו דו"חות חניה בגין תמרורים לא חוקיים, יושב התשלום לתושבים. באוגוסט 2009 השלים מדור חניה את מיפוי התמרורים וסימוני המדרכות בכל העיר (סה"כ כ- 600 פריטים), והנתונים נמסרו לבדיקת מחלקת תשתיות.

ב- 1.11.09 הושלמה בדיקת מחלקת תשתיות. נמצא כי 25 תמרורים אינם חוקיים, צומצם איסור החניה באזורי תחנות האוטובוס בכל העיר ובוטלו 92 תאי חניה בתשלום (שהפכו לשטח חניה חופשי). עד סיום מועד הביקורת, לא נבדקה העלות הכספית של החזר תשלום הדו"חות שניתנו בגין תמרורים אלה.

ממצאים

1. כאמור, בישיבת מועצת העיר מיום 4/8/09 הוחלט כי עד 15/8/09 יופסק ביצוע האכיפה במקומות בהם החניה היא בתשלום. בניגוד להחלטת המועצה, החליטה הועדה כי בתקופת המעבר (עד לסיום עבודת הועדה) תתבצע אכיפה רק בנוגע לעבירות חניה חמורות (כמפורט לעיל). הועדה לא הגבילה את החלטתה בזמן. בפועל, הופסקה אכיפת החניה לחלוטין בכל העיר למשך ארבעה חודשים (יולי – אוקטובר 2009). לדעת הביקורת, שגתה העירייה בכך שהפסיקה את אכיפת החניה לחלוטין במשך חודשים רבים, בניגוד להחלטת המועצה ובניגוד להחלטת הועדה שמונתה לבחינת נושא החניה בעיר. הפסקת אכיפת החניה גם במקומות שהועדה החליטה כי יש הכרח להמשיך בהם את האכיפה, עלולה היתה לגרום להפרעה בתנועה ולסיכון ציבור המשתמשים בדרך. בנוסף, פגעה הפסקת האכיפה בתהליך ההסברתי והחינוכי שהעירייה ומדור חנייה שקדו לטפחו בשנים שקדמו להפסקת האכיפה.

2. התברר כי לגבי חלק מהתמרורים, לא נשמר תעוד של ההחלטה להצבתם, וכן לא נשמר תעוד של ההחלטה בנוגע לחלק מסימוני המדרכה.

הביקורת רואה בחומרה את קיומם של תמרורים שלא אושרו בועדת תמרור או שאין תיעוד לגבי תהליך אישורם. הצבת תמרור כאשר אין כל מידע לגבי הבסיס החוקי להצבתו ולגבי הגורם שהציבו, אינו תקין מנהלית. העדר תיעוד על הליך אישור תמרורים עלול לגרום לזיכויים של תושבים שהוגש נגדם כתב אישום בעבירות על הוראות תמרורים אלה, לחיובה של העירייה בהחזרים כספיים ניכרים, לייתור עבודת הפקחים שעמלו על מתן דו"חות ולהצגת פעילות העירייה כבלתי חוקית.

לדעת הביקורת, יש צורך בהזנת נתוני התמרורים למערכת ממוחשבת, שתספק מידע אמין ועדכני על מיקום התמרורים ועל אופן אישורם. כמו כן, יש לבחון את הצורך לתת מחדש תוקף סטטוטורי לכל התמרורים, שאין תעוד של החלטה להצבתם.

12. סקר חניה

העירייה לא ערכה סקר חניה שמטרתו לבדוק את כמות מקומות החניה העומדים לרשות הציבור במרכזי הרובעים שיש בהם מצוקת חניה. לדעת הביקורת, יש חשיבות רבה לעריכת הסקר, שעל פי תוצאותיו אמורה העירייה לקבוע לעצמה תוכנית לשיפור מצב החניה באזורים אלה.

כמו כן, לדעת הביקורת יש חשיבות רבה ביצירת פתרונות חניה במקומות שהדבר נדרש.

הערות ראש העיר
דו"ח ביקורת – הסדרי חנייה

1. ראש העיר הנחה את ראש מינהל הטיפול לקבוע נהלי עבודה שיבטיחו קיום פיקוח, בקרה ושליטה על עבודה הקבלן, לרבות הפקת דו"חות ניהוליים בחתכים שונים, וכן יבטיחו בקרה על שלמות הנתונים ועל גביית דו"חות החניה במלואם.
2. ראש העיר הורה למהנדס העיר לבצע שיכבת תימרון כבישים וסימון אבני שפה במערכת ה-G.I.S, תוך מיפוי המצב הקיים והמצב הרצוי. יש להביא את כל מערך התימרון וסימון אבני השפה לאישור ועדת התימרון ולתת לו תוקף סטטורי.
3. ראש העיר הורה לראש מינהל הטיפול להנחות את פקחי החניה לרשום את הסיבות לביטולי דו"חות. על מנהל המחלקה לבדוק את נאותות הביטולים.
4. ראש העיר הנחה את הגזבר להבטיח שכל ההוצאות הנובעות מאכיפת הסדרי החניה, יועמסו על הקבלן. על היועץ המשפטי לעיריה לבחון האם על פי הוראות ההסכם ניתן להעמיס על הקבלן גם את הוצאות הפעלת הקטנועים.
5. ראש העיר הורה לגזבר העיריה להעמיס על הקבלן את העלויות בגין השעות הנוספות שמבצעים הפקחים, או לחילופין להעביר את התמורה בגין הקנסות שניתנו בשעות הנוספות לקופת העיריה.

6. ראש העיר הורה למנהל המחלקה לפעול למניעת התיישנות דו"חות חניה ולקיים פיקוח על גביית חובות "פתוחים" תוך התמקדות בבעלי חוב גדולים. לשם כך, על הקבלן למצות את הליכי הגביה המינהלית נגד סרבני התשלום.
7. ראש העיר הנחה את היועץ המשפטי ואת מנהל יחידת המחשב לבחון בניית אמצעי בקרה ממוחשב, תוך הצלבה בין הרישומים לגבי ביטולי הדו"חות במחלקה המשפטית לבין הביטולים המבוצעים במדור החניה, במטרה למנוע באופן מוחלט ביטולי דוחות חניה שלא אושרו במחלקה המשפטית.
8. ראש העיר הנחה את ראש מינהל התפעול לדרוש מהקבלן להפעיל את הסעיף בהסכם בנוגע לגרירת רכב, במיקרים שבהם בוצעה עבירת חניה תוך פגיעה בבטיחות המשתמשים בדרך.
9. ראש העיר הורה לראש מינהל התפעול לבחון חלופות שונות ולהפעיל תוך זמן קצר הסדר לפינוי כלי רכב נטושים בעיר.
10. ראש העיר הנחה את ראש מינהל התפעול לבצע סקר חניה בעיר, במטרה לאתר אזורים שיש בהם מצוקת חניה. נוכח נתוני הסקר, על מינהל ההנדסה יהיה לתכנן מתן פתרונות חניה נוספים לציבור, במקומות שהדבר נדרש.

איכות הסביבה

דוח ביקורת

איכות הסביבה

טיפול בחומרים מסוכנים

דו"ח ביקורת טיפול בחומרים מסוכנים

רקע

חומרים מסוכנים (חומ"ס) הם חומרים העלולים לפגוע בבריאותו של האדם, בסביבתו וברכושו. הסכנה בחומרים אלה נובעת מתכונותיהם כגון נפיצות, דליקות, רעילות, רדיואקטיביות, השפעה מסרטנת והשפעות מזיקות אחרות. הקטנת הסיכון הנובע מהחומרים המסוכנים דורשת אמצעי זהירות בזמן הובלתם, השימוש בהם, אחסונם וסילוקם כפסולת.

מספר גופים אמונים על האכיפה של הוראות החוק בנושא חומ"ס:

- א. הרשות המקומית - מתוקף חוק רישוי עסקים (תשכ"ח 1968), מתוקף תקנות רישוי עסקים הוראות כלליות (תשס"א 2000), תקנות רישוי עסקים (מפעלים מסוכנים) (תשנ"ג 1993) ומתוקף חוק עזר לאשדוד (הגנת איכות הסביבה 1975).
- ב. המשרד להגנת הסביבה - מתוקף חוק החומרים המסוכנים תשנ"ג 1993 ומתוקף צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי) (תשנ"ה 1995).
- ג. פיקוד העורף - מתוקף חוק ההתגוננות האזרחית (תשי"א 1951) ומתוקף תקנות ההתגוננות האזרחית (חומרים מסוכנים) (תשנ"ב 1991).
- ד. שירותי הכבאות - מתוקף חוק רישוי עסקים (תשכ"ח 1968), מתוקף חוק שירותי הכבאות (1959), תקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי במפעלי תעשייה או מלאכה) (1972) ומתוקף תקנות שירותי הכבאות (תשלומים בעד שירותים) (1975).

העיר אשדוד מאופיינת הן בהיותה עיר נמל והן במפעלי התעשייה הרבים הקיימים בה. מכאן שיש בה פעילויות רבות של ייצור, אחסון ושינוע של חומרים מסוכנים. על פי נתוני איגוד ערים לאיכות הסביבה אשדוד- חבל יבנה, בכל שנה מתרחשים במרחב האיגוד בממוצע כ-20 אירועי חומ"ס (כמחציתם ארעו בנמל). בנוסף לכך, מעבר לסיכונים הקיימים בעיר בתחום החומ"ס בשגרה, קיים סיכון נוסף הנובע מן האיומים הביטחוניים שהעיר עלולה להיות חשופה אליהם בזמן חירום.

נוכח הסיכונים שהעיר עומדת בפניהם בתחום החומרים המסוכנים, החליטה הביקורת לבדוק את היערכות העירייה ואת היערכותם של הגורמים האחרים שיש להם תפקיד בתחום הטיפול באירועי חומ"ס. הביקורת מצאה ליקויים חמורים בכל התחומים שנבדקו.

יש לציין כי כבר במהלך הביקורת, בעת שנדונו הממצאים עם הגופים המבוקרים, החלו מחלקת רישוי עסקים ואיגוד הערים לאיכות הסביבה בתיקון הליקויים. הביקורת רואה זאת בחיוב רב. הפעולות שנעשו לתיקון הליקויים בכל תחום יפורטו בהמשך הדו"ח בצמוד לממצא. יתר על כן, ראש העיר הורה על נקיטת מדיניות חדשה בתחום הטיפול בחומ"ס, כפי שמפורט בהערות ראש העיר (המופיעים בצמוד לדו"ח הביקורת).

להלן עיקר הממצאים:

1. מינהל ההנדסה

1.1 סקר סיכונים

אזורי התעשייה באשדוד כוללים מפעלים רבים המייצרים חומרים מסוכנים או העושים בהם שימוש במהלך הייצור, וכן קיימים באשדוד מחסנים רבים שמאוחסנים בהם, בין היתר, חומרים מסוכנים. עוד נמסר לביקורת כי חברות נוספות העוסקות בחומ"ס שוקלות הקמת מתקני ייצור ומחסנים באשדוד.

הביקורת מצאה כי בדרך כלל עורך המשרד להגנת הסביבה תסקיר השפעה על הסביבה בנוגע למפעל מסוים בעת הקמתו או בעת שמבוצעים בו שינויים, כחלק מהדרישות להוצאת היתר הבנייה.

לדעת הביקורת אין די בהערכת הסיכונים הנובעים מן המפעל הבודד, אלא יש צורך בהערכת סיכונים כוללת לאזור התעשייה הכבדה.

הביקורת מצאה כי לא נעשה סקר סיכונים המתייחס להשפעה הסביבתית המצטברת של המפעלים והמחסנים הקיימים באזורי התעשייה והמחזיקים חומרים מסוכנים, וכן לא נבדקה ההשפעה ההדדית בין מפעלים סמוכים.

לדעת הביקורת, יש חשיבות רבה בעריכת סקר סיכונים בתחום החומרים המסוכנים בעיר, ובמיוחד יש לתת את הדעת למפעלים שטווח הסיכון שלהם כולל אזורי

מגורים. ממצאי סקר סיכונים זה אמורים לשמש בסיס לקביעת מדיניות בנוגע לכיווני ההתפתחות העתידיים של אזור התעשייה, תוך ראייה כוללת של הסיכון הקיים והסיכון העתידי. כמו כן, ניתן יהיה לבחון את הצורך בהגבלת כמות החומרים המסוכנים באזור מסוים או במפעל מסוים.

לאחר הביקורת נמסר כי איגוד הערים לאיכות הסביבה ביצע סקר סיכונים חלקי באזור התעשייה הכבדה באשדוד.

1.2 מפעלי חומ"ס באזורים שאינם מיועדים לכך

התוכנית המפורטת לאזור התעשייה הצפוני קובעת כי האזור מיועד לפיתוח תעשייה מתוחכמת בלבד וכי באזור לא תותר הקמת תעשייה מזהמת.

▪ הביקורת מצאה כי בניגוד להוראות התב"ע, הוקם בשנים האחרונות באזור התעשייה הצפוני מפעל המחזיק חומרים מסוכנים (מפעל "מקסימה"), וכן הוקמה תחנה לטיפול באשפה שעלולות להיות לה השפעות מזיקות על הסביבה.

לדעת הביקורת, הקמת מפעל המחזיק חומרים מסוכנים באזור התעשייה הצפוני מהווה סטייה ניכרת מהתוכנית, ואם ברצונה של העירייה לשנות את אופי התעשייה שאמורה לקום באזור, היה עליה לשנות קודם לכן את התכליות המותרות בתוכנית ולא להסתפק בהתניות שנקבעו בהיתר למפעל.

עוד נקבע בתוכנית כי טרם הוצאת היתר בניה, יגיש כל מפעל דו"ח סביבתי המציג את ההשפעות הסביבתיות הנובעות מהקמת המפעל. היתר הבניה יוצא רק לאחר עמידת המפעל בקריטריונים שקבע איגוד הערים לאיכות הסביבה.

הביקורת בדקה האם במקרים דלעיל נערך כתנאי להוצאת היתר בניה תסקיר סביבתי, כפי שנדרש בתכנית.

▪ לגבי תחנת המעבר לטיפול באשפה, נמצא כי לא נערך תסקיר סביבתי הבודק את ההשפעות הסביבתיות הנובעות מהקמתו.

1.3 תעודת גמר לתוספות בנייה

סעיף 21 לתקנות התיכנון והבניה קובע כי המבקש היתר לתוספת לבניין, יגיש בקשה לתעודת גמר לא יאוחר משנה ממועד השלמת התוספת.

מאחר שבסיום ביצועה של תוספת בניה לא נדרש מבקש ההיתר להוציא טופס 4, יש חשיבות מיוחדת להוצאת תעודת הגמר. החשיבות נובעת מכך שבמקרה של תוספת בניה, בהעדר הצורך בקבלת טופס 4, אמור מינהל ההנדסה לבדוק את ביצוע התנאים שנקבעו בהיתר (ובכללם תנאי איכות הסביבה), רק לקראת הוצאת תעודת הגמר.

■ הביקורת מצאה מקרים רבים בהם בוצעו תוספות בניה במפעלים ולא יצאה להם תעודת גמר (כלומר לא נבדקה העמידה בתנאי ההיתר, ובין היתר לא נבדקה עמידתם בתנאי איכות הסביבה).

■ **תקנות רשוי עסקים קובעות כי אם חלו שינויים במבנה העסק, יפוג תוקפו של רישיון העסק. התברר כי מינהל ההנדסה אינו מעביר מידע למחלקת רישוי עסקים בנוגע למפעלים שהגישו בקשה להיתר בניה וביצעו תוספות בניה, כך שמחלקת רישוי עסקים אינה דורשת מהמפעל להוציא רישיון עסק חדש בעקבות השינויים במבנה (כולל בדיקה מחדש של תנאי הרישיון על ידי כל הגורמים המאשרים וביניהם גורמי איכות הסביבה).**

2. מחלקת רישוי עסקים

חוק רישוי עסקים קובע כי רשות הרישוי לעסק טעון רישוי היא ראש הרשות המקומית או מי שראש הרשות המקומית הסמיכו לכך. עוד נקבע בחוק, כי רשות הרישוי רשאית להתנות את מתן הרישיון בתנאים שעל העסק לקיימם. בדרך כלל, תוקפו של הרישיון יהיה לצמיתות, אולם לגבי עסקים מסוימים התוקף יהיה לשנה, שלוש או חמש שנים.

הביקורת בדקה במחלקת רישוי עסקים מדגם של 16 תיקי מפעלים שיש בהם חומרים מסוכנים (פי גלילות, פז בית זיקוק, ארמן תמרוקים, פטרוכים, הקורנס, קונטרם, אחים מילצ'ן, כימגת 2000, אוברסיס קומרס, מכולנוע, דורית כימיקלים, אגן כימיקלים, כימורד, ברותים, כרמל קור, אילגון).

הביקורת בדקה בתיקים האם המפעלים המסוכנים מקיימים את תנאי רישיון העסק והאם מחלקת רישוי עסקים אוכפת את קיום התנאים:

- נמצא כי אכיפת החוק לגבי כל המפעלים שנבדקו לוקה בחסר, וכי חלק מהמפעלים פעלו תקופות מסוימות ללא רישיון או פעלו תוך הפרת תנאי רישיון העסק, לעיתים תוך גרימת נזק לאיכות הסביבה, מבלי שהגופים האחראים על האכיפה, ובעיקר מחלקת רישוי עסקים, נקטו אמצעים מנהליים ומשפטיים שהחוק מקנה להם (ראה פירוט להלן).

2.1. עיסוק ללא רישיון

בהתאם לחוק רישוי עסקים, אם היה לממונה על איכות הסביבה או לראש הרשות המקומית יסוד סביר להניח שנעברה בעסק עבירה לפי סעיף 14 (עסק הפועל ללא רישיון או עסק שלא קיים את תנאי הרישיון), רשאי הוא לצוות בכתב על הפסקה ארעית של העיסוק בעסק ("צו הפסקה מנהלי").

צו הפסקה מנהלי יהיה בתוקף למשך 30 יום. בתום התקופה רשאי נותן הצו להאריכה לתקופה נוספת של 30 יום, אם הוגש כתב אישום על העבירה. מי שאינו מקיים צו הפסקה מנהלי דינו מאסר 18 חודשים.

- כאמור, בבדיקת התיקים במחלקת רישוי עסקים נמצא כי חלק מהמפעלים שנבדקו פעלו שנים ארוכות ללא רישיון.
- בחלק מהמקרים לא נמצא בתיק המפעל תיעוד על כך שהמחלקה פעלה לאכיפת החוק באמצעים שהחוק הקנה לה, ובמקרים שהמחלקה ביצעה פעולות אכיפה, האכיפה לא הייתה יעילה.

להלן דוגמאות:

- מפעל "כימורד" פעל ללא רישיון במשך שבע שנים - משנת 2000 עד לשנת 2007, ומשנת 2004 פעל ללא היתר רעלים. במהלך השנים נערכו במפעל ביקורת שהעלו ממצאים חמורים וניתנו למפעל מספר צווי סגירה מנהליים. באפריל 2008 פרצה שריפה במפעל ובעקבותיה פנתה העירייה לבית המשפט בבקשה להוציא למפעל צו סגירה שיפוטי. בינואר 2009 ניתן הצו, אולם התברר כי על אף צו הסגירה המשיך בעל העסק להפעיל אותו באופן חלקי.

לדברי מנהל מחלקת רישוי עסקים, בוצעו כנגד המפעל כל הפעולות הנדרשות כולל

הוצאת צווי סגירה מנהליים והגשת תלונות במשטרה על הפרת הצווים, ובכך מוצו כל האמצעים החוקיים שעמדו לרשות העירייה. לדעת הביקורת, על העירייה היה לפעול באופן נמרץ ועיקבי, בשיתוף עם המשטרה, לאכיפת צווי הסגירה שהוצאו למפעל, דבר שלא נעשה.

- למפעל "הקורנס" היה היתר זמני עד סוף דצמבר 2005. המפעל פעל ללא רישיון מינואר 2006 עד אוקטובר 2007, אולם מחלקת רישוי עסקים התריעה על כך בפני המפעל רק בפברואר 2007.

עוד נמצא כי למפעל נמסר צו הפסקה מנהלי בדצמבר 2006 בגין הזרמת שפכים מחוץ למפעל. למרות הוצאת הצו התקבלה החלטה בעירייה שלא לאכוף על המפעל את ביצוע הצו, נוכח חוות הדעת של איגוד הערים, לפיה יש לתת למפעל ארכה על מנת שיוכל להשלים את השינויים הנדרשים לטיפול בשפכים. הביקורת ביקשה לברר האם השלים המפעל את הדרישות שנקבעו לו, אולם עד למועד סיום הביקורת לא היה בידי המחלקה מידע בעניין זה.

- מפעל "מכולנוע" קיבל היתר זמני לחצי שנה שתוקפו פג ב- 30/5/2007. עד למרץ 2008 פעל המפעל ללא רישיון, ובמרץ 2008 ניתן רישיון זמני נוסף לחצי שנה עד ל- 30/9/2008. מאז פועל המקום ללא רישיון, ומבלי שמחלקת רישוי עסקים פנתה למפעל בעניין זה.

מנהל מחלקת רישוי עסקים מסר כי לאחר סיום הביקורת קיבל המפעל את רישיון העסק. להערכתו, לא ניתן למנוע פערי זמן שבהם יפעל מפעל ללא רישיון עסק, מאחר ותהליך מילוי התנאים לרישיון הוא ארוך ומורכב. כתוצאה מכך, במהלך התקופה שבה המפעל נערך להשלמת התנאים מתקיימת בו פעילות ללא רישיון עסק.

2.2. תנאים ברישיון העסק

בחוק רישוי עסקים נאמר כי העירייה רשאית להתנות את מתן הרישיון בתנאים שעל המפעל לעמוד בהם. לגבי מפעלים שיש בהם חומרים מסוכנים, נותני התנאים להיתר הינם: המשרד להגנת הסביבה, איגוד ערים לאיכות הסביבה, שירותי הכבאות, מהנדס רישוי ומשרד התמ"ת.

בתקנות רישוי עסקים נקבע כי רשות הרישוי תעביר את הבקשה למתן הרישיון לנותן האישור תוך **21 ימים**, וכי **תוך 30 ימים** מיום שקיבל בקשה מרשות הרישוי יודיע נותן האישור לרשות הרישוי על מתן האישור והתנאים. יחד עם זאת, מטעמים מיוחדים שיירשמו רשאי נותן האישור להאריך את המועד למתן תשובה לרשות הרישוי, ובלבד שמשך ההארכה לא יעלה על 60 ימים מיום שקיבל את הבקשה.

הארכה נוספת תינתן רק במקרים מיוחדים, ובלבד שמשך ההארכה לא יעלה בסך הכל על 90 ימים. לא השיב נותן האישור במועד המצוין לעיל ולא הודיע על הארכה, או חלף משך הארכה ונותן האישור טרם השיב, יראו אותו כמי שנתן למפעל אישור להיתר זמני.

- **הביקורת מצאה כי בכל התיקים שנבדקו חל עיכוב במתן הרישיון, והוא ניתן בממוצע לאחר כחצי שנה ממועד הגשת הבקשה, בעיקר בגלל שנותן האישור העיקרי (המשרד להגנת הסביבה) התעכב במתן התנאים. בכל המקרים לא השיבה העירייה לבקשה במועד הנדרש בחוק, ואף לא נתנה למבקש הרישיון היתר זמני כנדרש בחוק.**

להלן דוגמאות:

- המפעל פי גלילות הגיש בקשה לרישיון עסק בתאריך 24\12\07. מחלקת רישוי עסקים שלחה למשרד להגנת הסביבה את הבקשה למתן התנאים באותו יום. בתאריכים 4\3\08, 2\6\08 (כשלושה ושישה חודשים מיום קבלת הבקשה להוצאת הרישיון) נשלחו תזכורות נוספות. רק בתאריך 28\7\08 התקבלו התנאים של המשרד והרישיון הוצא ב-18\8\08.
- המפעל "ארמן תמרוקים" הגיש בקשה לרישיון עסק בתאריך 30\11\2000. המשרד להגנת הסביבה העביר את תנאיו לרישיון רק בתאריך 6\1\2005 **(כארבע שנים לאחר מכן)** והרישיון ניתן ב-9\1\2005.

מנהל המחלקה מסר לביקורת כי באופן מודע הוא אינו פועל על פי הוראות החוק ואינו מוציא למבקש הרישיון היתר זמני. לדעתו, קיים חשש כי מתן היתר זמני עלול לגרום לכך שהעסק יתעכב בהשלמת ביצוע התנאים שהוא נדרש לבצע לצורך קבלת רישיון העסק הקבוע, ולכן לדעתו אין זה נכון לאפשר הפעלת עסק על פי היתר זמני. לדעת הביקורת, נוכח העובדה שמדובר בסוגיה משפטית, מומלץ כי מנהל המחלקה יבקש את חוות דעתו של היועץ המשפטי לעירייה בעניין זה.

2.3. הפרת תנאי הרישיון

הביקורת מצאה מקרים שבהם מפעלים מסוכנים חרגו מתנאי הרישיון וזיהמו את הסביבה, אולם המחלקה לא פעלה כנגד המפעל בכל האמצעים העומדים לרשותה (כולל צו הפסקה מנהלי).

בנוסף לכך, נמצא כי בחלק גדול מהמקרים לא היה בידי המחלקה מידע על הסיורים שערכו המשרד להגנת הסביבה ואיגוד הערים לאיכות הסביבה במפעלים המסוכנים ועל ממצאים חמורים שעלו בסיורים אלה (ראה בעניין זה גם סעיפים 3.3 ו-3.4 בפרק 3, ובסעיף 4.3 בפרק 4 לדו"ח זה).

להלן דוגמאות:

- בסיור שערך נציג איגוד הערים לאיכות הסביבה במפעל "ארמן תמרוקים" באוגוסט 2005 נמצא כי המפעל הזרים שפכים לביוב, והמפעל נדרש לנקוט מספר פעולות כדי למנוע את המפגע. מהמסמכים בתיק עולה כי מחלקת רישוי עסקים פנתה למפעל רק בחודש ינואר 2006, כחצי שנה לאחר מכן, בדרישה לבצע את הנחיות המשרד להגנת הסביבה.

בחודש ספטמבר 2006 נערך סיור נוסף של המשרד ונמצא כי המפעל ממשיך לנקז את השפכים למערכת הביוב. בפברואר 2007 החליט מנהל המחוז להורות למשטרה "הירוקה" על פתיחת חקירה נגד המפעל בגין הפרת תנאי רישיון העסק. לא נמצא תיעוד בתיק במחלקת רישוי עסקים על המשך טיפול בנושא.

- בינואר 2000 ערך המשרד להגנה"ס ביקור במפעל פטרוכים, במטרה לבדוק את תנאי רישיון העסק. בעקבות הביקור הוצא למפעל צו סגירה מנהלי. הביקור הבא במפעל נערך רק בשנת 2004 ונמצא כי המפעל הזרים שפכי תעשייה למערכת הביוב. בתחילת שנת 2006 נערך סיור נוסף של איגוד ערים ובו שוב נמצא כי המפעל ממשיך להזרים תשטיפים מזוהמים. בפברואר 2006 נערך שימוע למפעל בגין הזרמת השפכים לביוב ולאחריו החליט מנהל המחוז לפתוח בחקירה נגד המפעל.

ב- 22/3/2006 נשלח מכתב נוסף אל המפעל בנושא הזרמת השפכים, וזהו התיעוד האחרון הקיים בתיק. בבדיקה שערכה הביקורת באיגוד ערים לאיכות הסביבה התברר כי האיגוד ערך במפעל סיורים נוספים (באפריל 2007, ביולי 2007 ובאוגוסט 2008), אולם לא היה קיים בתיק המפעל שבמחלקה מידע על עריכת הסיורים ועל הממצאים שעלו בהם.

- איגוד ערים לאיכות הסביבה מצא בדצמבר 2005 במפעל "אילגון" חריגות חמורות באיכות השפכים, ובבדיקה נוספת שנערכה ביולי 2006 נמצאו ממצאים דומים. למרות ממצאים אלה, לא נמצא תיעוד במחלקת רישוי עסקים לכך שהיה המשך טיפול בבעיית השפכים של המפעל.

לדברי מנהל מחלקת רישוי עסקים, בחודשים נובמבר ודצמבר 2006 נערכו במפעל בדיקות נוספות שנמצאו תקינות, אולם לא נשמר תיעוד בתיק מחלקת רישוי עסקים. לעומת זאת, מעיון בתיק המפעל באיגוד ערים התברר כי בחודש אפריל 2009 הייתה זרימה של מים מזוהמים במתכות כבדות מהמפעל לנחל לכיש.

נוכח מפגע זה, הוחלט במאי 2009 על הגשת כתב אישום כנגד המפעל באשמת הפרת תנאי רישיון העסק, אולם התברר כי התנאים לרישיון העסק ניתנו למפעל בשנת 1976, ולא נכללו בהם דרישות בנוגע לטיפול בשפכים. לכן, העירייה אינה יכולה לתבוע את המפעל.

הביקורת העירה למנהל מחלקת רישוי עסקים על כך שלא פעל על פי סמכויותיו ועל כך שלא אכף את ביצוע תנאי רישיון העסק בכל האמצעים העומדים לרשותו.
לדברי מנהל המחלקה, צו סגירה מנהלי הינו צעד שהעירייה צריכה לנקוט בו רק במקרים קיצוניים. כמו כן לדבריו ניתן להוציא צו סגירה רק ביוזמת גורמי הרישוי האמורים להצביע על סכנה מיידית מצד המפעל המזהם. בפועל נמצא שהעירייה הוציאה צו סגירה מנהלי רק במקרים בודדים.

הביקורת סבורה כי הפרשנות של מנהל המחלקה בעניין היוזמה להוצאת הצו, האמורה להיות לדעתו בידי נותני האישור, אינה תואמת את לשון החוק.
לדעת הביקורת, על מחלקת רישוי עסקים לפעול להוצאת צו סגירה מנהלי בכל המקרים שבהם קיימת הפרה חמורה של תנאי רישיון העסק.

עוד מסר מנהל המחלקה לביקורת כי לדעתו המקצועית על העירייה היה לפעול כנגד מפעלים מסוכנים באמצעות הגשת תביעה לבית משפט, אולם מנתונים שמסרה לביקורת הלשכה המשפטית עולה כי בחמש השנים האחרונות הוגשו רק שני כתבי אישום כנגד מפעלים שפעלו ללא רישיון או שחרגו מתנאי הרישיון שניתן להם. מפעל אחד נסגר ונקנס, ועניינו של השני עדיין נדון בבית המשפט.

2.4. תיק מפעל וחובת הדיווח לעירייה

בתקנות רישוי עסקים (מפעלים מסוכנים 1993) נאמר כי בעל מפעל מסוכן יכין תיק מפעל לטיפול במקרי תקלות העלולות להתרחש אגב תפעול מפעלו והעלולות להוות סכנה לבני אדם ולסביבה. העתק תיק המפעל יימסר לרשות הרישוי (הרשות המקומית) ויעודכן מזמן לזמן.

בנוסף לכך, בסעיף 5 לחוק נאמר כי "בעל מפעל מסוכן יגיש לרשות הרישוי אחת לשנה, במועד שהיא תקבע ובמועדים נוספים בהתאם לצורך ולפי דרישתה, דו"ח ובו פרטים מלאים ומעודכנים על סוגי החומ"ס, כמויות ואופן השימוש בהם, פרטים על שינויים במערכת הייצור ובאופן השימוש בחומ"ס בתהליכי הייצור, ופרטים נוספים המפורטים בתקנות"

גם בחוק עזר לאשדוד (הגנת איכות הסביבה) נאמר בסעיף 2 כי בעל מפעל יגיש לעירייה אחת לשנה דו"ח בדבר הפעלתו של המפעל, המזהמים שבו ופליטת הזיהום ממנו, את הדו"ח יגיש בעל המפעל לא יאחר מיום 31 במרס של כל שנה.

▪ **הביקורת מצאה כי הוראות התקנות והוראות חוק העזר אינן מיושמות. למחלקת רישוי עסקים אין העתקים של תיקי המפעלים, ואין היא מקבלת מהמפעלים דו"ח שנתי על הפעילות הנעשית בהם ועל פליטת המזהמים.**

▪ **בסעיף 9 לתקנות נאמר כי לא יינתן רישיון עסק למפעל מסוכן, אלא לאחר שרשות הרישוי וידאה קיומן של הוראות תקנות אלה. התברר כי מחלקת רישוי עסקים אינה נוהגת לערוך ביקורת במפעלי חומרים מסוכנים כפי שנדרש ממנה, וכי למרות שהמפעלים לא מילאו אחר חובת הדיווח הנדרשת מהם, לא מנע הדבר את קבלת רישיון העסק.**

לאחר הביקורת מסרה המנכ"ל לאיגוד ערים לאיכות הסביבה כי האיגוד מכין תמצית לכל תיק מפעל, אשר העתק ממנו ישלח למחלקת רשויות עסקים.

2.5 כוח האדם במחלקת רישוי עסקים

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 312004 קובע כי מפקחי מחלקת רישוי עסקים יהיו לפחות בעלי השכלה של הנדסאי סביבה או תברואן מוסמך, וכן עליהם להיות בעלי הכשרה משלימה בתחום רישוי עסקים.

- נמצא כי מבין שמונה המפקחים שמועסקים במחלקת רישוי עסקים רק לשלושה הייתה ההשכלה המתאימה, וחלקם אף לא עבר קורס בסיסי בתחום רישוי העסקים.
- הביקורת סבורה כי מן הראוי היה שבמחלקת רישוי עסקים יועסקו פקחים בעלי השכלה מתאימה, ובמיוחד יש להקפיד על כך בנוגע לפקח אשר עיקר עבודתו היתה בפיקוח על מפעלי תעשייה ובכלל זה בתחום חומ"ס.
- בועדת הביקורת שהתקיימה בעירייה ב-17/7/05 בעקבות דו"ח מבקר המדינה בנושא שמירה על איכות הסביבה בחברות אנרגיה, נקבע כי על מחלקת רישוי עסקים לקיים קשרי מידע הדוקים עם איגוד הערים לאיכות הסביבה. עוד החליטה הועדה כי לשם כך יש למנות פקח מיוחד, שבין תפקידיו יפקח באופן הדוק על מפעלים שרמת הסיכון בהם היא גבוהה.
- הביקורת העלתה כי החלטת ועדת הביקורת לא בוצעה.
- חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית- סמכויות פקחים) תשס"ח 2008, מעניק לרשות המקומית סמכויות נרחבות לאכיפת חוקי הסביבה, וביניהן סמכויות בנושא הטיפול בחומרים מסוכנים. על מנת לבצע את המטלות החדשות שהוטלו עליה, על העיריה היה לגייס ולהכשיר כח אדם יעודי למשימות אלו.
- התברר כי נכון למועד סיום הביקורת, עדיין לא נקבע מה תהייה כמות הפקחים שתגוייס ומה תהיה המסגרת האירגונית שתוקם (האם יוקם מדור מיוחד בתוך מחלקת הפיקוח העירוני, האם הוא יוקם במסגרת מחלקת רישוי עסקים, האם תוקם למטרה זו יחידה אירגונית נפרדת שלא תהייה כפופה לאחת המחלקות, או שהפיקוח יבוצע באמצעות פקחים שיושאלו לאיגוד ערים). עד מועד סיום הביקורת לא קיבלה העיריה החלטה בעניין זה (ראה הרחבה בפרק 8 לדו"ח הביקורת).

2.6. אחסון התיקים במחלקה

הביקורת בדקה את תיקי המפעלים המוחזקים בארכיב שבמחלקת רישוי עסקים ומצאה ליקויים בסדרי אחסנתם.

- נמצא כי המסמכים מתויקים בתיקי קרטון שחלקם היו ישנים מאוד. בתיקים שנבדקו היו חסרים מסמכים רבים, ונמסר לביקורת כי תיוק המסמכים בתיקים לא נעשה באופן מלא ורציף.
- תיקי המפעלים אוחסנו באי סדר ובצפיפות רבה, והיה קושי לאתר תיקים. בשל חוסר מקום אוחסן חלק מהתיקים מחוץ לארכיון, במסדרון ובמספר חדרים נוספים במחלקה.
- הארכיב לא היה נעול, ולמעשה החומר המתויק בו היה נגיש לכל אדם. לדברי מנהל מחלקת רישוי עסקים, בשעות הפעילות הארכיב אינו נעול כיוון שנעשה בו שימוש שוטף אולם לאחר שעות הפעילות נועלים אותו. לדעת הביקורת הארכיב אמור להיות נעול בכל עת, מאחר שהמסמכים בתיקי המפעלים עלולים להכיל מידע רגיש.

כאמור, בתיקים רבים היה חסר תיעוד בעל חשיבות שלא תויק (הביקורת מצאה את המסמכים באיגוד ערים ומהם ניתן היה ללמוד כי מחלקת רישוי עסקים הייתה בין המכותבים). התברר כי לא קיים גיבוי של החומר במחשב, ובמקרה של שריפה או אובדן תיק, כל המידע בנוגע למפעל יאבד.

לדעת הביקורת, נוכח החשיבות הרבה של שמירת התיעוד, ראוי היה להקים במחלקה ארכיון ממוחשב ולסרוק את תכולת התיקים.

לאחר הביקורת מסר מנהל המחלקה כי הוקצה תקציב למחשוב הארכיון והפרויקט יבוצע במהלך שנת 2010.

3. המשרד להגנת הסביבה**3.1 רישוי עסקים**

אגף רישוי עסקים במשרד להגנת הסביבה פועל על פי הוראות חוק רישוי עסקים התשכ"ח – 1968, והוא הגורם האחראי במשרד להגנת הסביבה לנושא מתן אישור המשרד לרישיונות עסק.

במסגרת סמכויותיו על פי חוק רישוי עסקים, פועל האגף להסדרת פעילותם של העסקים מבחינת השפעתם הסביבתית. האגף עוסק בבדיקת הבקשות לרישיון עסק, אישורן, דחייתן או התניית רישיון העסק בקיום תנאים סביבתיים בתחומים שונים של איכות הסביבה, כגון מניעת מפגעי אוויר, ריח, רעש, טיפול בחומרים מסוכנים ובשפכים.

כמו כן אחראי המשרד על מתן היתר רעלים לעסקים המחזיקים בחומרים מסוכנים ועל קיום המעקב על תוקף ההיתר.

3.2 היתר רעלים

על-פי החוק, עיסוק בחומרים מסוכנים, לרבות ייצור, יבוא, אריזה, מסחר, אחסנה, החזקה ושימוש, חייב בהיתר רעלים שינפק המשרד להגנת הסביבה. בהיתר הרעלים יפורטו פרטי בעל ההיתר ופרטי העיסוק, פרטי הרעלים שבעל ההיתר רשאי לעסוק בהם, כולל קבוצת סיכון ומהות סיכון, שיטת אחסון הרעלים ופעולות אחרות שמחזיק הרעלים אמור לבצע.

▪ לפי נתוני המשרד היו באשדוד בעת הביקורת 93 עסקים בעלי היתר רעלים.

נמצא כי לעירייה לא היה כל מידע על מחזיקי הרעלים ועל תוקף ההיתר. לדעת הביקורת, יש חשיבות לכך שגם בידי העירייה יהיה מידע מעודכן לגבי המפעלים המחויבים בהחזקת היתר רעלים, וכן מידע על תוקף היתר הרעלים שהם אמורים להחזיק. במיוחד אמור הדבר לגבי מפעלים שהיתר הרעלים שהם נדרשים להחזיק הוא מסוג A (דרגת סיכון גבוהה). כמו כן הביקורת ממליצה שהמשרד יעדכן את מחלקת רישוי עסקים בנוגע למפעלים שפג תוקף היתר הרעלים שניתן להם, על מנת שהמחלקה תתנה את רישיון העסק בחידוש היתר הרעלים.

לאחר הביקורת נמסר כי האיגוד החל להעביר למחלקת רישוי עסקים מידע לגבי המפעלים שיש להם היתר רעלים ולגבי תוקף ההיתר.

▪ נכון למועד הביקורת (יוני 2009), נמצא כי לפי נתוני המשרד להגנת הסביבה ל-12 מפעלים שיש בהם חומרים מסוכנים לא היה היתר רעלים בתוקף (מפעלי קירור ואחסנה, עירית אשדוד- מחסן הדברה, בריכת גל העתיד, דורית כימיקלים, ים תטיס בע"מ, הראון תעשיות, פז גז, תבור שאן חרוד, מכבסת חיש צח, ישקול סחר בע"מ, סביון דיאגנוסטיקה ושמני גיא).

- לאחר הביקורת חודש תוקף היתר הרעלים של חלק מהמפעלים. התברר כי היתר הרעלים חודש רק חצי שנה לאחר המועד בו פג תוקף ההיתר הקודם. לדוגמא:
- תוקף ההיתר של מפעל "סביון דיאגנוסטיקה" פג ב-24\1\09. ההיתר חודש רק ב-19\7\09, כך שהמפעל פעל ללא היתר רעלים במשך כחצי שנה.
 - תוקף ההיתר של "ישקול סחר" פג ב-28\2\09, ההיתר חודש רק ב-15\8\09 כחצי שנה לאחר שפג תוקפו.
 - תוקף ההיתר של "ים תטיס" פג ב-13\4\09. ההיתר חודש רק ב-20\10\09, כחצי שנה לאחר שפג תוקפו.
 - בבדיקה נוספת שערכה הביקורת בחודש נובמבר 2009, נמצא כי לכמה מהמפעלים עדיין לא היה היתר בתוקף למעלה משנה (תבור שאן חרוד, חיש צח ושמני גיא).

3.3 ביקורות המשרד

המשרד מסווג את העסקים טעוני הרישוי לשלוש קטגוריות סיכון, והקצאת המשאבים לפיקוח נעשית בהתאם לרמת הסיכון של העסק. עסקים בקבוצת הסיכון הגבוהה (בעיקר מפעלים גדולים שמחזיקים בחומרים מסוכנים בכמות משמעותית) זוכים לפיקוח אינטנסיבי, ואילו עסקים ברמת הסיכון הנמוכה כמעט ואינם נמצאים במעגל הפיקוח היזום.

3.3.1 עיקר סמכויות האכיפה בתחום דיני איכות הסביבה, ובכלל זה טיפול בעבירות בתחום החומרים המסוכנים, נמצאות בידיו של המשרד להגנת הסביבה. לכשמאותר מפעל המבצע עבירה בנושאי איכות הסביבה, שולח המשרד למפעל התראה. אם חל שינוי בתפקוד המפעל, יוזמן המפעל לשימוע אצל מנהל המחוז. במקרה חמור במיוחד, יוציא המשרד למפעל צו סגירה מנהלי או שהתיק יועבר לטיפול משפטי.

- על פי נתוני המשרד להגנת הסביבה בשנת 2006 ניתנו 16 התראות למפעלים באשדוד, בשנת 2007 ניתנו 6 התראות ובשנת 2008 ניתנו 9 התראות.

הביקורת בדקה את העברת המידע מהמשרד לאיגוד. נמצא כי מתוך 15 מפעלים שנדגמו שקיבלו התראות מהמשרד להגנת הסביבה, לגבי שמונה

(53%) לא נמצא העתק של ההתראה בתיק האיגוד. מנכ"לית האיגוד מסרה כי לאחר הביקורת נמצאו התראות לגבי שני מפעלים נוספים (אחת בארכיון ואחת בתיק אחר).

לדעת הביקורת, רצוי כי גם למחלקת רישוי עסקים יהיה מידע על מפעלים החורגים מתנאי ההיתר, ובמיוחד על אלה החורגים חריגה חמורה שבעקבותיה נשלחה למפעל התראה, על מנת שהעירייה תפעל אף היא כנגד מבצעי העבירה.

3.3.2 הביקורת מצאה כי למרות שהמשרד להגנת הסביבה קובע תנאים ברישיון העסק, הוא אינו נוהג לבצע בדיקה תקופתית בתדירות קבועה במטרה לוודא שהמפעלים אכן ממלאים את התנאים. בפועל, הביקורת מצאה כי ביקורות המשרד נעשות בתדירות משתנה אחת למספר שנים. מאחר ועיקר אמצעי האכיפה מצויים בידי המשרד, נכון היה לדעת הביקורת להגדיר באופן ברור, לגבי מפעלים בדרגת סיכון גבוהה, את תדירות הביקורות שהמשרד אמור לבצע.

להלן דוגמאות:

- בפברואר 1999 נערך במפעל "כימגת 2000" סיור על ידי המשרד להגנה"ס. בסיור נמצא כי "המפעל מהווה סכנה לסביבה עקב אחסון של החומ"ס ואריזות הפלסטיק הריקות. כמו כן ישנה אפשרות של חלחול חומ"ס מבור אגירת השפכים, וזיהום הקרקע ומי התהום" בסיכום התבקש המפעל להפסיק מיד את פעולות הייצור. למרות ממצאי הסיור משנת 1999, המשרד להגנה"ס ביקר שוב במקום רק בשנת 2005 לצורך חידוש היתר רעלים.

בעקבות ביקורת זו נדרש המפעל לבצע מספר פעולות לתיקון הליקויים שנמצאו. לא נמצא תעוד על כך שנערכה ביקורת נוספת במפעל, במטרה לוודא שהמפעל אמנם תיקן את הליקויים. ביוני 2009 נערך סיור נוסף של המשרד ובסיכומו כתבה מרכזת תחום החומ"ס במשרד כי "משרדנו רואה בחומרה את אופן החזקת הרעלים במפעל".

- התנאים לרישיון העסק ניתנו למפעל "פטרוכים" בשנת 1998. בינואר 2000, כשנתיים לאחר מכן, התקיימה במפעל ביקורת של המשרד להגנת הסביבה ובעקבותיה הוצא צו סגירה מנהלי. הביקור הבא נערך על ידי איגוד ערים לאיכות הסביבה בשנת 2004 ובו נמצא כי המפעל הזרים שפכי תעשייה למערכת הביוב. בתחילת שנת 2006 נערך סיור נוסף ונמצא כי המפעל ממשיך להזרים תשטיפים מזוהמים.
- בדצמבר 2006 הבחין פקח העירייה בשפכים תעשייתיים הזורמים מן המפעל. תוצאות בדיקת המעבדה הראו כי מדובר בריכוזים גבוהים של חומ"ס ובשל כך קיימת סכנה בריאותית לציבור. באפריל 2007 נערך סיור נוסף במפעל ובו נמצאו ליקויים באחזקת החומ"ס.

- המשרד להגנה"ס הוציא בשנת 2004 למפעל "ארמן תמרוקים" תנאים לרישיון העסק. בשנת 2005 נמצאו חריגות בבדיקות השפכים של המפעל, ולמפעל נשלחה התראה. בפברואר 2007 העביר מנהל מחוז הדרום את הטיפול במפעל למשטרה הירוקה. מאז, לא קיים תיעוד בתיק על המשך טיפול.

דוגמאות אלו מעידות על כך שבמקרים מסוימים פעולות האכיפה של המשרד להגנת הסביבה במפעלים הגורמים לנזקים סביבתיים אינה יעילה מספיק ומתמשכת זמן רב, כאשר חלק מהמפעלים ממשיך לגרום למפגעים במשך שנים.

לדעת הביקורת, במקרים אלה היה נכון לשקול את התערבותה של העירייה במטרה שתסייע למשרד בתחום האכיפה, תוך הפעלת סמכותה כ"רשות רישוי" - בהתאם לחוק רישוי עסקים.

רכזת רישוי עסקים במשרד להגנת הסביבה מסרה לביקורת כי מחוז דרום של המשרד מטפל ב- 44 רשויות מקומיות וחולש על השטח שבין אשדוד לאילת. בשל עומס העבודה המוטל עליו, המשרד מתמקד בטיפול במפעלים אשר כבר גרמו למפגעים סביבתיים, או בכאלה שהסיכון שלהם לסביבה הוא גדול יותר (דוגמת "אגן כימיקלים"), אולם הוא איננו מסוגל לערוך ביקורות תקופתיות בתדירות קבועה בכל

מפעלי החומ"ס שנכון היה לערוך בהם ביקורת. גם לדעתה של הרכזת, יש מקום לשקול להעביר את סמכויות האכיפה השוטפות לידי המפקחים במחלקת רישוי עסקים בעירייה, והם יתייעצו עם הגורמים המקצועיים במשרד או באיגוד על פי הצורך.

3.4 קשרי הגומלין בין המשרד לבין העירייה

רוב העסקים החייבים לקבל את אישור המשרד להגנת הסביבה לרישיון העסק, מוגדרים בצו רישוי עסקים כבעלי רישיון לצמיתות, כלומר הם אינם נדרשים לחדש את רישיון העסק באופן תקופתי. כתוצאה מכך, בדרך כלל הן העירייה והן המשרד אינם מקיימים פיקוח חוזר בעסק, מעבר לאישור הרישיון לצמיתות.

הביקורת בדקה מדגם של תיקי מפעלים מחזיקי חומ"ס הפועלים באשדוד מזה שנים רבות ויש להם רישיון עסק לצמיתות, ומצאה מקרים שבהם המשרד לא ערך כל ביקורת במפעל. להלן דוגמאות:

- בתיק המפעל "גל מרין" אין תיעוד כלל לסיורים שנערכו במקום (הן על ידי המשרד והן על ידי האיגוד).
- בתיק המפעל "בידוד פרויקטים" אין תיעוד כלל לסיורים שנערכו במקום (הן על ידי המשרד והן על ידי האיגוד) עד לחודש אוגוסט 2009.
- במפעל "סביון דיאגנוסטיקה" ישנו תיעוד לסיור אחד בלבד של המשרד להגנה"ס שנערך במרץ 2009.

■ בנוסף לכך, מחקר שערך משרד הפנים במאי 2007 בנושא רישוי עסקים מצא כי הרשות המקומית אינה מעבירה למשרד להגנת הסביבה כל מידע על מצב העסק, לאחר שהמשרד אישר את הבקשה לרישיון ולאחר שקבע את תנאי איכות הסביבה שעל העסק לעמוד בהם, גם במקרים שבהם הגיע לידי העירייה מידע כזה. כתוצאה מכך, למשרד להגנת הסביבה אין מידע אודות המצב העדכני של רוב העסקים שאת בקשתם לרישיון המשרד אישר, ובעיקר אין למשרד מידע האם העסק עמד בתנאי ההפעלה שנקבעו לו ברישיון העסק.

4. איגוד ערים לאיכות הסביבה אשדוד- חבל יבנה

איגוד ערים לאיכות הסביבה הינו גוף שהוקם על ידי עיריית אשדוד ורשויות מקומיות נוספות באזור, שיעודו לעסוק בנושאי איכות הסביבה ברמה המקומית. תפקידי האיגוד הם לפעול, ככל הדרוש, לשמירה על איכות הסביבה ולמניעת מפגעים בתחום האיגוד, ובכלל זה:

1. לנקוט אמצעים למניעת זיהום האוויר, המים והקרקע.
 2. לקיים פיקוח ובקרה על מפעלים מזהמים.
 3. לתת ייעוץ סביבתי לוועדות התכנון והבנייה הפועלות בתחום האיגוד ולפקח על ביצוע תוכניות הבנייה תוך שמירה על איכות הסביבה.
- האיגוד מונחה מקצועית על ידי המשרד להגנת הסביבה.
- הביקורת ביקרה באיגוד ערים אשדוד- חבל יבנה, ולהלן ממצאיה:

4.1 מעקב אחר יישום התנאים שנקבעו ברישיון העסק

לפי חלוקת העבודה בין המשרד להגנת הסביבה לבין איגוד ערים, המשרד להגנת הסביבה הוא בעל הסמכות לקבוע תנאים ברישיון העסק למפעלים ברמת סיכון גבוהה ואילו האיגוד הוא בעל הסמכות לתת תנאים ברישיון העסק למפעלים ברמת סיכון נמוכה.

הביקורת העירה כי יש צורך בקביעת נהלי עבודה מפורטים המסדירים את מכלול קשרי העבודה בין המשרד לבין האיגוד, ובכלל זה את סדרי עריכת הביקורות במפעלים, את אופן המעקב אחר יישום דרישות איכות הסביבה ואת המעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בביקורות.

הביקורת בדקה האם מקיים האיגוד מעקב אחר קיום התנאים שנקבעו לצורך הוצאת רישיון העסק. לדברי נציג האיגוד העוסק במפעלים מסוכנים, לא הוגדרה בתקנים המקצועיים תדירות הביקורות במפעלים על מנת לבדוק האם תנאי הרישיון שנקבעו למפעל מיושמים, או האם חלו שינויים כלשהם במפעל העלולים לסכן את הסביבה. לדבריו, המעקב נעשה בעיקר אחר המפעלים בדרגת הסיכון הגבוהה יותר, בהתאם לשיקול הדעת וסדר העדיפות שקובע האיגוד.

לדברי מנכ"ל האיגוד, מאחר וקיימת באיגוד עובדת אחת המשמשת בתפקיד רכזת תעשיות, בשל אילוצי כוח אדם אין האיגוד יכול לערוך את מלוא הביקורות הנדרשות שהיה נכון לעשות.

הביקורת עיינה בתיקי המפעלים באיגוד ומצאה דוגמאות רבות לכך שהאיגוד או המשרד לא ערכו ביקורות במפעלים במשך תקופה של למעלה משנה, אף על פי שבחלק מהמקרים נמצאו ליקויים בבדיקות קודמות:

- במפעל "דורית כימיקלים" נערך סיור של המשרד להגנה"ס במאי 2001. הביקור הבא נערך במקום על ידי האיגוד רק ביולי 2009.
 - במפעל "כרמל קור" ערך איגוד ערים סיור אחד בשנת 2005, וסיור נוסף נערך בשנת 2007 על ידי המשרד להגנה"ס.
 - במפעל "קונטרס" נערך סיור ביוני 2005. הסיור הבא שנערך במקום היה רק בחודש דצמבר 2007, ונמצאו בו ממצאים שונים שהמפעל נדרש לתקנם.
 - לא נמצא תיעוד לכך שהדרישות מולאו. ביוני 2009 נערך סיור נוסף של המשרד להגנה"ס לצורך חידוש היתר הרעלים ובבדיקה זו נמצאו ליקויים חוזרים.
 - במפעל "האחים מילצין" נערך סיור על ידי המשרד להגנת הסביבה בשנת 1999, והסיור הבא נערך על ידי איגוד ערים רק בשנת 2007.
- מנכ"ל האיגוד מסרה לביקורת כי להערכתה נערכו סיורים נוספים במפעלים אלה, אולם לא תמיד נשמר תיעוד על כך.
- עוד מסרה מנכ"ל האיגוד כי במהלך שנת 2009 נקלטו באיגוד שני רכזי תעשיות. כתוצאה מכך גדל באופן משמעותי מספר הסיורים שעורך האיגוד במפעלים, וכן קיימת הקפדה על דיווח כתוב לגבי כל סיור שבוצע. דו"חות הסיור מופצים גם למחלקת רישוי עסקים, לכיבוי אש ולפיקוד העורף.
- כמו כן החל האיגוד לקיים מעקב מסודר על תיקון הליקויים שמצא.

4.2 מחסני ערובה

בניגוד למפעלי חומ"ס, שבהם תהליכי הייצור אינם משתנים לעיתים תכופות, מחסני ערובה מאחסנים סוגים שונים של חומרים מסוכנים בכמות משתנה, לפרקי זמן קצרים, ולפיכך קיים בנוגע אליהם צורך בביקוח מוגבר.

נמצא כי לפי רישום המחלקה לרישוי עסקים היו קיימים באשדוד בעת הביקורת 18 מחסני ערובה שיש בהם חומרים מסוכנים. לעומת זאת, לפי נתוני איגוד ערים לאיכות הסביבה, היו קיימים באשדוד 14 מחסני ערובה שיש בהם חומרים מסוכנים.

- הביקורת ערכה השוואה בין הרשימות ומצאה כי שניים מהמחסנים המופיעים ברישומי האיגוד אינם מופיעים ברשימת המחלקה לרישוי עסקים כבעלי רישיון עסק מתאים לאחסון חומ"ס.
- כמו כן נמצא כי חלק מהמחסנים המופיעים ברשימת המחלקה לרישוי עסקים אינם מופיעים ברשימת האיגוד. לדברי רכזת התעשיות באיגוד, הסיבה לכך היא שמחסנים אלה אינם מחזיקים כיום חומ"ס.
- לשני מחסנים לא היה היתר רעלים בתוקף.
- עוד נמצא כי לפיקוד העורף לא היה כל מידע על מחסנים המחזיקים חומ"ס, אלא על מפעלים בלבד.

הביקורת בדקה באיגוד את כל תיקי מחסני החומ"ס המוכרים לאיגוד.

- נמצא כי תדירות הסיורים במחסני החומ"ס הייתה נמוכה, ובמרבית המחסנים קיים תיעוד לסיור אחד בלבד שנערך במקום במהלך מספר שנים.

לדוגמא:

- א. רישיון העסק למחסן אוברסיס קומרס ניתן בשנת 1992, אולם קיים תיעוד על קיום ביקורות במקום ביולי ודצמבר 2007 בלבד, ולאחר מכן בדצמבר 2009.
- ב. רישיון העסק למחסן "כימיקלור" ניתן בשנת 1997, אולם קיים תיעוד לקיום ביקורות במקום באוגוסט ובספטמבר 2009 בלבד.
- ג. רישיון העסק למחסן "לוקסמבורג" ניתן בשנת 1999, אולם קיים תיעוד לקיום ביקורות במקום רק בדצמבר 2009.

- **עוד נמצא כי בסיורים שנערכו במחסנים עלו ליקויים רבים, אולם לא נמצא תיעוד על כך שהאיגוד קיים מעקב על ביצוע התיקונים הנדרשים. לדוגמא:**
 - א. נמצא כי רצפת האולם במחסן נ.צ.מ סחר סדוקה ולא אטומה, המאצרות לא היו תקינות ואחסון החומ"ס לקה בחסר.
 - ב. נמצא כי לא היתה קיימת הפרדה בין קבוצות סיכון של החומ"ס במחסן לוכסמבורג והשילוט לא היה תקין.
 - ג. נמצא כי למחסן אגן כימיקלים לא היה היתר רעלים, כמו כן היו ליקויים בנושא אחסון החומ"ס ושילוט לא תקין.

לאחר הביקורת מסרה מנכ"ל האיגוד כי הוגברה תדירות הביקורת במחסנים המחזיקים חומ"ס וכי בכוונת האיגוד לקיים בהם לפחות ביקורת אחת בשנה. כמו כן יקפיד האיגוד לקיים ביקורות מעקב ויפקח על תיקון הליקויים.

4.3 שתוף הפעולה בין האיגוד לעירייה

נמצא כי העברת המידע בין האיגוד לעירייה היתה לקויה, ובמקרים רבים לא היה קיים מידע במחלקת רישוי עסקים על הממצאים שמצא האיגוד בביקוריו במפעלים. לדוגמא:

- התיעוד בתיק המפעל "כימגת 2000" שבמחלקת רישוי עסקים מסתיים בשנת 2001. כאמור, הביקורת מצאה כי האיגוד ערך סיורים במקום בנובמבר 2005 ובינואר 2007, אולם לא היה קיים תיעוד על כך בתיק המפעל במחלקת רישוי עסקים.
- התיעוד בתיק המפעל "בידוד פרויקטים" שבמחלקת רישוי עסקים מסתיים בשנת 1991, עת הוצא הרישיון. בתיק האיגוד נמצא כי האיגוד ביקר במקום רק באוגוסט 2009 כיון שהמפעל לא היה מוכר לו.
- התיעוד בתיק של המפעל "ברותים תעשיות עץ" במחלקת רישוי עסקים מסתיים בשנת 2001, עת הוצא הרישיון. בתיק האיגוד נמצא כי האיגוד ערך סיורים במפעל בספטמבר 2006, ביולי 2007, באוגוסט ובספטמבר 2009.
- התיעוד בתיק המפעל "דורית כימיקלים" במחלקת רישוי עסקים מסתיים בדצמבר 2003 (אישור על תקינות סידורי הכבאות לשנת 2003). בתיק האיגוד נמצא כי האיגוד ערך סיור במפעל ביולי 2009.

- בתיק המפעל "קונטרס" במחלקת רישוי עסקים לא היה תיעוד לסיורים שערך האיגוד במפעל, אולם בתיק המפעל באיגוד נמצא כי האיגוד ערך סיור במפעל ביוני 2005 ובדצמבר 2007.

לדברי רכזת התעשיות באיגוד, האיגוד אינו נוהג לשלוח למחלקת רישוי עסקים העתקים של סיורים שערך במפעלים מסוכנים, מאחר ולהערכת האיגוד סיורים אלה אינם נוגעים במישרין לתפקידה של מחלקת רישוי העסקים. לדעת הביקורת, ישנה חשיבות רבה לכך שהאיגוד ישלח למחלקת רישוי עסקים העתקים של דוחות הסיורים שנערכים במפעלים, כיון שברוב המקרים עולים מסיורים אלה ממצאים חשובים שנוגעים לעמידה של המפעל בתנאי הרישיון.

בעקבות הביקורת מסרה מנכ"ל האיגוד כי כבר במהלך הביקורת שופר באופן משמעותי שיתוף הפעולה בין האיגוד לבין מחלקת רישוי עסקים. האיגוד החל לשלוח למחלקת רישוי עסקים את דו"חות הסיורים שערך במפעלים שיש בהם חומרים מסוכנים, וכן הוקם פורום חומ"ס (הכולל את נציגי העירייה, האיגוד וכיבוי אש) שבו נדון אופן הטיפול במפעלים מזהמים.

5. יחידת חומ"ס מרחבית- איגוד ערים לשירותי כבאות

איגוד ערים לשירותי כבאות כולל את הערים אשדוד, אשקלון, קריית גת, קריית מלאכי, שדרות, ואת המועצות המקומיות והאזוריות: באר טוביה, חוף אשקלון, לכיש, שפיר, יואב ושער הנגב.

איגוד הערים לשירותי כבאות מפעיל יחידת חומ"ס מרחבית. היחידה ממוקמת בתחנת אשדוד, וכוללת קצין חומ"ס מרחבי.

יחידת החומ"ס המרחבית של האיגוד הינה יחידה המתמחה בטיפול באירועי חומ"ס המתרחשים בתחום רשות הכבאות, ומסייעת לצוותי הכבאות האחרים באמצעות מתן מענה מקצועי בתחום החומ"ס, המשלים את המענה הראשוני הניתן על ידם.

היחידה מפעילה רכב "אלמוג" – רכב ייעודי לטיפול באירועי חומ"ס. רכבי האלמוג נושאים מגוון אמצעים מיוחדים, המאפשרים לצוותים המפעילים אותם לספק את המענה המקצועי בתחום הטיפול באירוע חומ"ס.

בנוסף לכך, רוב כבאי תחנת אשדוד (18 כבאים מתוך 21) עברו הכשרה מקצועית המסמיכה אותם לטיפול בחומ"ס.

5.1. ביצוע ביקורות במפעלי חומ"ס

על פי חוק שירותי הכבאות (1959), חובתה של רשות הכבאות לקבוע סידורי כבאות במוסדות ובמפעלים שבתחומה ולפקח על ציודם. עוד קובע החוק כי המפר סידורי כבאות שנקבעו, הנמנע מלהציב אמצעי כיבוי או המתרשל בהחזקתם התקינה דינו מאסר או קנס.

בנוסף לכך, תקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי) 1964 ותקנות שירותי הכבאות (תשלומים בעד שירותים) 1975, קובעות כי אחת לשנה תערוך רשות הכבאות ביקורת במפעלים שבתחומה, כדי לבדוק האם נעשו בהם סידורי כבאות נאותים והאם ציוד הכיבוי שברשותם מספיק ומתאים לדרישות.

הביקורת מצאה כי לקצין החומ"ס המרחבי היו ידועים בשנת 2008 רק 45 מפעלים בתחומי העיר אשדוד המחזיקים בחומרים מסוכנים (כמחצית מכמות המפעלים המסוכנים שהיו ברשימת איגוד הערים לאיכות הסביבה).

▪ **13 מפעלים, מבין המפעלים שלא הופיעו ברשימה שניהל קצין החומ"ס,**

היו מוגדרים ברמת סיכון A (רמת הסיכון הגבוהה ביותר).

▪ **נמצא כי מבין 45 מפעלים אלה, ל- 17 (38%) לא היה אישור כבאות בתוקף**

לשנת 2008, דבר המעיד על כך שלא שעמדו בדרישות שהטילה עליהם

רשות הכבאות, או שלא בוצעה בהם ביקורת.

להלן דוגמאות:

▪ **היחידה ערכה ביקורת לציוד הכבאות במפעל "אלתא מערכות" בחודש מרץ**

2008. המפעל לא עמד בדרישות הכבאות, ופעל במשך שנה שלמה ללא שביצע

את ההוראות שניתנו לו.

בחודש מרץ 2009 נערכה ביקורת נוספת במקום ונמצא בה כי על המפעל

לבצע בדיקה וטיפול לציוד הכיבוי, למערכת מתיזי המים האוטומטים,

ולמערכת תאורת החירום, וכן להכין תיק שטח.

▪ **בחודש מאי 2008 נערכה ביקורת סידורי הכבאות במפעל "נ.צ.מ. סחר".**

המפעל קיבל מספר הנחיות לביצוע, כולל בדיקה של הציוד הקיים, התקנה

של מערכת מתיזי מים אוטומטים, התקנת מערכת גילוי אוטומטית ועוד. עד למועד הביקורת (אפריל 2009) המפעל לא ביצע אחר ההוראות שניתנו לו.

- בחודש אוגוסט 2008 נערכה ביקורת סידורי הכבאות במפעל "כימגת 2000". המפעל קיבל מספר הנחיות לביצוע, ובין היתר פינוי המעברים, בדיקה וטיפול למערכת מתיזי המים, בדיקה וטיפול לצידוד הכיבוי הקיים, אישור תקינות מערכת החשמל, התקנה של מערכת גילוי אוטומטית ועוד. עד למועד הביקורת (אפריל 2009) המפעל לא ביצע אחר ההוראות שניתנו לו.

מן הממצאים עולה כי אין בידי רשות הכיבוי אמצעים לאכוף את הוראות החוק והתקנות בעניין עריכת ביקורות ציוד. בחלק מהמפעלים המסוכנים לא נערכה ביקורת, ובמקרים אחרים המפעלים שהאיגוד ערך בהם ביקורת לא מילאו אחר דרישות הכבאות. אי מילוי הוראות רשות הכבאות עלול לגרום לאסון חמור ולנזקים בנפש וברכוש במקרה של שריפה.

הביקורת העירה כי מפעל שאינו עומד בדרישות כיבוי האש מפר את תנאי רישיון העסק, ומחלקת רישוי עסקים היתה אמורה להתריע על כך בפני המפעל.

לדברי מנהל מחלקת רישוי עסקים, אילו היה האיגוד מודיע למחלקה על המפעלים שלא מילאו אחר דרישות כיבוי האש, הוא היה מתריע בפני המפעלים על כך שרישיון העסק שלהם עלול להיות מבוטל.

לדעת הביקורת, מן הראוי שהאיגוד יודיע למחלקת רישוי עסקים על המפעלים המחזיקים חומ"ס ושאינם עומדים בדרישות, על מנת שהמחלקה תפעל באמצעים העומדים לרשותה לצורך אכיפת תנאי רישיון העסק, כולל בחינת האפשרות לביטול רישיון העסק.

- בבדיקה נוספת שערכה הביקורת בתחנת כיבוי האש באשדוד בסוף שנת 2009, התברר כי כבר היו ידועים לקצין החומ"ס 94 מפעלים (למעלה מפי שניים מהכמות שהייתה ידועה לו בשנת 2008).

- הביקורת בדקה מדגם של עשרה מפעלים שנערכה בהם ביקורת בשנת 2009, ומצאה כי לשבעה מתוכם (70%) לא היה אישור כבאות.

מפקד הרשות מסר לביקורת כי להערכתו כל המפעלים המחזיקים חומ"ס בוקרו במסגרת ביקורת מניעת דליקות.

לדעת הביקורת, אין בכך די. יש חשיבות רבה בקיום ביקורות מקצועיות וייעודיות לתחום החומ"ס, ובמיוחד חשוב הדבר לגבי מפעלים ברמת סיכון גבוהה (A).

5.2 התניה בין אישור הכבאות להיתר רעלים

התברר לביקורת כי רוב המפעלים שלא היה להם אישור כבאות החזיקו בהיתר רעלים. לדעת הביקורת, ראוי היה שיתקיים שיתוף במידע בין רשות הכבאות לבין איגוד הערים לאיכות הסביבה והמשרד להגנת הסביבה, במטרה שהמשרד לא ינפיק היתר רעלים למפעלים המחזיקים חומ"ס כל עוד לא ביצעו את הנחיות רשות הכבאות בנוגע להסדרי כיבוי האש הנדרשים מהם. כמו כן, לדעת הביקורת יצירת התניה בין קבלת אישור הכבאות לבין קבלת היתר רעלים ישפר באופן משמעותי את יכולת האכיפה של דרישות שירותי הכבאות.

לאחר הביקורת מסרה הממונה על החומ"ס בנציבות הכבאות כי המשרד להגנת הסביבה החל בעבודת מטה בנושא התניית קבלת היתר הרעלים מהמשרד להגנת הסביבה בהצגת אישור כבאות. עוד נמסר כי בישיבה שנערכה בנושא באוקטובר 2009, הוחלט כי יערך פיילוט במחוז דרום (כולל איגוד ערים אשקלון), במסגרתו טפסים לחידוש היתר הרעלים ישלחו למפעלי החומ"ס, ובהם יצוין כי בעל ההיתר נדרש לפנות לשירותי הכבאות על מנת לקבל אישור כבאות.

5.3 ביצוע סיורים במפעלי חומ"ס

על פי הנחיות שפרסמה נציבות כבאות והצלה בחוברת "תורת לחימה- הטיפול באירועי חומ"ס" (להלן התו"ל), בין תפקידיו של קצין החומ"ס המרחבי, עליו למפות ולהכיר את מוקדי סיכון החומ"ס העיקריים במרחב, ולהחזיק תיק שטח עבור כל מוקד סיכון.

לדברי הממונה על החומ"ס בנציבות הכיבוי הארצית, עריכת הסיורים במפעלי חומ"ס בעת שיגרה חיונית ביותר על מנת שיחידת החומ"ס באיגוד תוכל להכיר את המפעלים, את אנשי הקשר, דרכי הגישה, החומרים הקיימים במפעל ועוד, כך שבשעת חירום הערכות צוותי הכיבוי תהיה קלה ומהירה יותר.

▪ קצין החומ"ס המרחבי מסר לביקורת כי בגלל לחצי העבודה ואילוצי כוח

אדם, היחידה עורכת סיורים רק במפעלי חומ"ס בהם נערכים תרגילים.

יש לציין כי בשנת 2007 בוצעו באשדוד ארבעה תרגילים בתחום החומ"ס, בשנת 2008 בוצעו חמישה תרגילים ובשנת 2009 ארבעה תרגילים, כך שברוב מפעלי החומ"ס לא נערכו כלל סיוורים.

הביקורת ביקשה לקבל את סיכומי התרגיל, והתברר כי אין נרשמים סיכומי תרגיל בסיום כל תרגיל. לדעת הביקורת, יש חשיבות רבה בעריכת סיכומי תרגיל ובתהליך הפקת הלקחים הנלווה אליהם.

5.4 תחקיר והפקת לקחים

כאמור בשנים 2007 ו- 2008 אירעו באשדוד 12 ו- 13 אירועי חומ"ס (בהתאמה). בתו"ל נקבע כי לאחר אירוע חומ"ס, יבצע קצין החומ"ס המרחבי בשירות תחקיר אודות האירוע. דו"ח התחקיר יירשם על פי המבנה המפורט בתו"ל וישלח לממונה חומרים מסוכנים בנציבות הכבאות וההצלה. לדברי הממונה על חומ"ס בנציבות, יש חשיבות גדולה מאד לביצוע תחקיר לאחר אירוע לצורך הפקת לקחים. הביקורת ביקשה לבדוק האם הועברו דו"חות התחקיר בשלוש השנים האחרונות מיחידת החומ"ס המרחבית לממונה חומ"ס בנציבות.

- נמצא כי בשנת 2007 לא שלחה היחידה כלל תחקירים לנציבות הכבאות. בביקורת שערך קצין חומ"ס ארצי ביחידה באוקטובר 2007 נכתב כי היו במהלך השנה אירועי חומ"ס אך אין תיעוד על עריכת תחקירים בעקבות אירועים אלה.
- בשנת 2008 היחידה שלחה לנציבות שלושה תחקירים בלבד ובשנת 2009 היחידה שלחה לנציבות תחקיר אחד בלבד (אירוע התהפכות משאית חומצה חנקתית).
- כידוע, ב- 14\1\09 פרצה שריפה גדולה במפעל "אגן כימיקלים" באשדוד. נכון לסיום מועד הביקורת (דצמבר 2009) טרם ערכה יחידת החומ"ס המרחבית תחקיר לאירוע.

5.5 כשירות היחידה

באוקטובר 2007 ערך קצין חומ"ס ארצי ביקורת שנתית בתחנת אשדוד במטרה לבדוק האם התחנה ערוכה לטפל באירועי חומ"ס, בהתאם לנדרש על פי התו"ל.

- **ביקורת קצין חומ"ס ארצי העלתה כי התחנה לא ערוכה לטיפול באירועי חומ"ס, ומצאה ליקויים חמורים בתפקוד התחנה בתחום החומ"ס.**
הליקויים העיקריים שנמצאו היו כדלקמן:
 - נמצא כי רמת המקצועיות של יחידת החומ"ס הוערכה כבינונית.
 - נמצא כי רמת מפקד המשמרת בנושא חומ"ס הייתה נמוכה מאד וכי רמת המוקדן הייתה נמוכה.
 - היחידה לא ביצעה את כמות האימונים וההדרכות הנדרשים (התקיימה הדרכה בהיקף של 24 שעות שנתיות במקום 60).
 - לא בוצעו כלל תרגילים.
 - מאגר כרטסת החומ"ס ישן מאד.
 - לא בוצע איתור מוקדי סיכון לאירועי חומ"ס.
 - לא בוצעה בדיקת חליפות חומ"ס.
- ביולי 2008 נערכה ביקורת נוספת. בבדיקה הועלו ליקויים שונים, אולם בסיכום נקבע כי התחנה ערוכה לטיפול באירועי חומ"ס.
הליקויים העיקריים שנמצאו היו כדלקמן:
 - לפי הנדרש בתו"ל על היחידה לבצע הדרכה לקצינים ולכבאים בהיקף של 60 שעות שנתיות. בפועל ההדרכה שניתנה הייתה בהיקף של 30 שעות בלבד.
 - טרם בוצע תרגיל עם יחידת קו שלישי
 - היו חסרים טפסים בחדר המבצעים
 - היה חסר ציוד חיוני ברכב "אלמוג"
- באפריל 2009 ובדצמבר 2009 בדקה הביקורת עם קצין החומ"ס המרחבי, האם תוקנו הליקויים אשר הועלו בביקורת של קצין החומ"ס הארצי מיולי 2008.
- **נמצא כי מרבית הליקויים לא תוקנו, כמפורט להלן:**

נושא	הנדרש בתו"ל	הליקוי שנמצא בביקורת (יולי 2008)	תוקן/לא תוקן (נכון לאפריל 2009)	תוקן/לא תוקן (נכון לדצמבר 2009)
אימון הדרכה	ביצוע הדרכה לקצינים ולכבאים - לפחות 60 שעות שנתיות	בוצעה הדרכה בהיקף של 30 שעות שנתיות לכבאי	תוקן חלקית עד לסוף 2008 (הושלמו 16 שעות אימונים במשמרת)	לא היו נתונים על ביצוע הדרכה בשנת 2009
	ביצוע הדרכה לקצינים ולכבאים שאינם החומ"ס, לפחות 24 שעות שנתיות	בוצעה הדרכה בהיקף של 15 שעות שנתיות ממוצע לכבאי	תוקן חלקית עד לסוף 2008 - הושלם ל-20 שעות הדרכה.	
	ביצוע הדרכה לעובדי מטה, לפחות 16 שעות שנתיות	בוצעה הדרכה בהיקף של 4 שעות שנתיות לעובד	תוקן עד לסוף 2008.	
	ביצוע הדרכה למוקדנים, לפחות שמונה שעות שנתיות	בוצעה הדרכה בהיקף של 4 שעות שנתיות למוקדן	תוקן עד לסוף 2008.	
תרגילים	ביצוע תרגיל עם יחידת קו שלישי	לא בוצע	לא בוצע	לא בוצע
טפסים בחדר מבצעים	טופס וניל שחור	לא קיים	לא תוקן	תוקן
	תו"ל גז טבעי	לא קיים	לא תוקן	לא תוקן
מאגר ממוחשב מידע		לא קיים	לא תוקן	לא תוקן
נושא	הנדרש בתו"ל	הליקוי שנמצא בביקורת (יולי 2008)	תוקן/לא תוקן (נכון לאפריל 2009)	תוקן/לא תוקן (נכון לדצמבר 2009)
הכרת מוקדי סיכון	מפת צנרת חומ"ס	אין	לא תוקן	לא תוקן
בדיקה של תיקי שטח		התיקים שנבדקו אינם מעודכנים	לא תוקן	תוקן לחלק גדול מהמפעלים לא היה עדיין תיק שטח.
ציוד	פנסים התפוצצות	בהזמנה 6 פנסים	טרם התקבלו	לא תוקן
	מכשירי קשר מוגני התפוצצות	בהזמנה 4 מכשירים	טרם התקבלו	לא תוקן
	חליפות חומ"ס - level c	שלוש חליפות לא עומדות בתקן	לא תוקן	נמצא באפסנאות באשקלון.
	רשת מציל	חסרה רשת מציל	לא תוקן	לא תוקן
	מערכת נשימה "שעון זהב"	חסרות סוללות	לא תוקן	נמצא באפסנאות באשקלון.
	בדיקת ציוד בהתאם להנחיית היצרן	חלק מהציוד לא נבדק	טרם נבדק	נמצא כי נבדקו 4 חליפות level A מתוך ה-6.

- ציוד: מן הממצאים עולה כי חלק מהציוד (כגון מכשירי קשר, פנסים מוגני התפוצצות) לא נמצא בחידת החומ"ס המרחבית באשדוד אלא באפסנאות

תחנת אשקלון. הביקורת ממליצה כי מפקד השירות ישקול מחדש האם הציוד אמור להימצא באופן קבוע בתחנת אשדוד על מנת שאפשר יהיה לעשות בו שימוש מידי בעת אירוע.

▪ בנוסף לכך, קצין החומ"ס המרחבי מסר לביקורת כי הציוד ברכב האלמוג אינו תקין. כבר בחודש נובמבר 2008 הוא פנה למפקד השירות ופירט את התקלות והחוסרים: אין רשת קשר "מציל", אין מחשב + מדפסת, אין מכשיר מירס, חסרים מגפיים, מגדל תאורה לא תקין, ישנן תקלות במערכת החשמל ותקלות נוספות. לדבריו, נכון לחודש פברואר 2010 התקלות לא תוקנו.

▪ הדרכה: בידי קצין החומ"ס המרחבי לא היו נתונים על ביצוע הדרכה לקצינים ולכבאים בשנת 2009.

▪ תיק מפעל: תקנות רישוי עסקים (מפעלים מסוכנים) תשנ"ג קובעות כי בעל מפעל מסוכן יכין ויחזיק תיק מפעל אשר יכיל המידע על המפעל ועל החומרים המסוכנים שבו.

עוד נקבע בתקנות כי העתק תיק המפעל יימסר לרשות הרישוי ויעודכן מזמן לזמן. לדברי הממונה על החומ"ס בנציבות הכבאות, ניתנה לתחנות הכיבוי הנחייה לפיה תיקי המפעל יימצאו בחדר_המבצעים של כל יחידת חומ"ס מרחבית.

נמצא כי לא היו קיימים בחדר המבצעים של תחנת הכיבוי באשדוד תיקי מפעל כנדרש בתקנות.

לדעת נציב השרות, תיקי המפעל הכרחיים ביותר לצורך היערכותה של יחידת החומ"ס המרחבית בשגרה ולצורך תפקודה בעת אירוע, ולפיכך מומלץ כי היחידה תדרוש מכל מפעל להכין את תיק המפעל ולהעבירו אליה בהקדם.

▪ תיקי שטח: הוראות נציבות השירות וההצלה קובעות כי כל בעל נכס יגיש לשירותי הכבאות בכל ביקורת תקופתית תיק שטח מעודכן הכולל תיאור מפורט של הנכס ושל דרכי הגישה אליו, וכן מידע בנוגע למערכת אספקת

המים ולציוד כיבוי האש הקיימים בנכס, מידע לגבי מערכת החשמל ומידע נוסף. קצין החומ"ס הארצי מסר לביקורת כי לדעתו תיקי השטח יכולים להיות תחליף לתיקי המפעל הנדרשים על פי התקנות. הביקורת בדקה באופן מדגמי 20 מפעלי חומ"ס שלא היו להם תיקי מפעל ונמצא כי ל-13 מהם (65%) לא היו תיקי שטח.

5.6 תפקוד קצין החומ"ס

מעיון במסמכים עולה כי גם לדעת מפקדיו, רמת תפקודו של קצין החומ"ס טעונה שיפור. נוכח חשיבות התפקיד ובמטרה להעלות את רמת הכשירות של היחידה בתחומים שהעלתה הביקורת, מן הראוי היה, לדעת הביקורת, לשקול מינוי עוזר מקצועי לקצין החומ"ס.

6. פיקוד העורף

רקע

פיקוד העורף (פקע"ר) אחראי על ארגון וניהול ההתגוננות האזרחית במדינה מתוקף חוק ההתגוננות האזרחית (1951), ובין היתר הוא אחראי על ההתגוננות בנושא החומרים המסוכנים.

חוק ההתגוננות האזרחית מחייב את העוסקים בחומרים מסוכנים לדווח אחת לשנה למפקדת פקע"ר על סוגי החומרים שהם מחזיקים, על מיקומם, כמותם ועל צורת האחסון. כמו כן חוק הג"א ותקנות הג"א (חומ"ס) קובעים כי מחזיק חומ"ס ימסור לרשות הג"א, לא יאוחר מ-14 ימים מיום שדרשה זאת, פרטים על המפעל שבו מוחזק החומ"ס, על סדרי האחסון ועל הצריכה של החומ"ס שברשותו.

החוק מאפשר לפקע"ר לחייב את המפעלים להתקין ציוד לצורכי ההתגוננות האזרחית, במטרה למנוע ולצמצם את הסכנה לאוכלוסייה בשעת חירום. בנוסף לכך, בזמן חירום רשות הג"א רשאית להורות למחזיק לנקוט אמצעים שימנעו סכנה לחיי אדם, לבריאותו או לרכושו. אמצעים אלו כוללים העברת החומ"ס למבנה מסוג אחר או למקום אחר, או להקטין את כמויות החומ"ס שהוא מחזיק. כמו כן רשאית רשות הג"א לבצע את הצו במקומו של המחזיק, למכור את החומ"ס, להשמידו או לסגור את המפעל. חשוב להדגיש כי סמכויות האכיפה שניתנו על ידי החוק לפקע"ר הן בשעת חירום בלבד.

6.1 בדיקות שגרה במפעלי חומ"ס

על פי נוהל פנימי, פקע"ר סיווג את מפעלי החומ"ס לשלוש רמות סיכון בהתאם לקריטריונים שקבע: מפעל ברמה א' - יבוקר אחת לשנה, מפעל ברמה ב' - יבוקר אחת לשנתיים ומפעל ברמה ג', יבוקר אחת לשלוש שנים. הביקורת קיבלה לידה את רשימת המפעלים באשדוד ותאריכי הביקור האחרונים של פקע"ר בהם.

- **בסך הכל ערך פקע"ר ביקורות בשנת 2009 ב- 13 מתוך 18 מפעלים ברמת סיכון א' (72%), ב- 6 מפעלים מתוך 10 (60%) ברמה ב', וב- 12 מפעלים מתוך 42 (28%) ברמה ג'.**
- **נמצא כי למרות שפקע"ר אמור לבדוק מפעלים ברמות סיכון א' מדי שנה, חמישה מפעלים מתוך 18 מפעלים (33%) ברמה א' נבדקו לאחרונה לפני למעלה משנה (פטרוכים, טרמוגומי, סולבר, מכולנוע, אוברסיס קומרס). כמו כן נמצא כי שלושה מפעלים ברמה ב' שאמורים להיבדק בכל שנתיים, לא נבדקו במועד.**

להלן דוגמאות:

רמה	שם המפעל	תאריך בדיקה אחרון	הזמן שחלף (נכון לדצמבר 2009)
א	טרמוגומי	30\3\2006	שלוש שנים וחצי
א	סולבר	26\3\2008	שנה ותשעה חוד'
ב	החברה המאוחדת לייצוא נפט	7\12\2006	שלוש שנים
ב	פי גלילות	29\8\2007	שנתיים וארבעה חוד'
ב	גל מרין בע"מ	21\9\2005	ארבע שנים ושלושה חוד'

- **כמו כן, נכון לחודש דצמבר 2009, נמצאו מפעלים ברמה ג' בהם הביקור האחרון של פקע"ר בהם היה לפני למעלה מארבע שנים. לדוגמא: סיוון כימיקלים (10\12\2003), ניאור תעשיות עץ (14\11\2005), תכלת מפעלי צביעה (8\12\2005), ספלש בריכות שחייה (8\12\2005).**

6.2 יישום דרישות פקע"ר

כאמור החוק קובע כי על העוסקים בחומרים מסוכנים לדווח אחת לשנה למפקדת פקע"ר על סוגי החומרים, מיקומם, כמויות וצורת האחסון. הביקורת קיבלה לידה מקצינת המפעלים במחוז דרום את רשימת המפעלים אשר לא מסרו דיווח על החומ"ס שברשותם בשנת 2009.

- נמצא כי 12 מפעלים לא דיווחו לפקע"ר על החומ"ס שברשותם. בנוסף לכך, הביקורת בדקה מדגם של עשרה מפעלים בהם ערך פקע"ר ביקור ובדקה האם יושמו הנחיותיו.
 - נמצא כי בכל התיקים שנבדקו לא היה תיעוד על כך שמולאו הדרישות שהציב פקע"ר למפעלים.
- לדעת הביקורת, רצוי היה שמחלקת רישוי עסקים תקבל את תוצאות ביקורת פקע"ר, ותקיים מעקב על ביצוע הדרישות. הדבר הכרחי משום שלפקע"ר אין כל סמכויות אכיפה בזמן רגיעה, והיה נכון שהעירייה תסייע לו בכך בתוקף סמכותה כרשות רישוי.

7. העברת מידע בין הגופים השונים לגבי מפעלי חומ"ס7.1 בסיס המידע

הביקורת קיבלה לידה מארבעה גופים את רשימת המפעלים המחזיקים חומ"ס הידועים להם נכון לסוף 2008 ומפוקחים על ידם (הגופים הם מחלקת רישוי עסקים, איגוד ערים לאיכות הסביבה אשדוד- חבל יבנה, שירותי הכבאות, פיקוד העורף). הביקורת השוותה בין הרשימות ומצאה הבדלים רבים ביניהן.

- נמצא כי הרשימה שהכילה את המספר הגדול ביותר של מפעלי חומ"ס מוכרים הייתה של איגוד ערים לאיכות הסביבה (כ-100 מפעלים), לפיקוד העורף היו ידועים 59 מפעלים, בעוד שהרשימה של שירותי הכבאות כללה 45 מפעלים, רשימת המחלקה לרישוי עסקים כללה 43 מפעלים.

לדוגמא:

- ברשימת שירותי הכבאות היו חסרים 31 מפעלים אשר מופיעים ברשימת פיקוד העורף, אולם רשימת שירותי הכבאות כללה 19 מפעלים נוספים.

לדעת הביקורת, יש חשיבות רבה לקיומו של בסיס מידע אמין ועדכני שיהיה משותף לכל הגורמים שיש להם תפקיד בתחום החומ"ס.

7.2 תקריות חומ"ס באשדוד

הביקורת השוותה בין הנתונים שמסר האיגוד בנוגע לכמות האירועים באשדוד לבין נתוני מוקד המשרד להגנת הסביבה:

שנה	מספר נתוני להגנה"ס	מספר אירועים- המוקד האירועים- נתוני האיגוד
2008	13	22
2007	12	21
2006	10	21
סך הכול	35	64

■ נמצא כי קיים פער משמעותי בין נתוני האיגוד לגבי מס' האירועים שתרחו באשדוד, לבין נתוני המוקד של המשרד להגנת הסביבה. כ-45 אירועים שהתרחשו בשנים 2006-2008 על פי רישומי האיגוד, לא מופיעים בדו"ח המוקד להגנת הסביבה, ואילו 11 אירועים שהתרחשו בשנים 2006-2008 לא מופיעים בדו"ח של איגוד ערים, וביניהם דליפת אמוניה ממפעל אגריסקו (שהתרחשה פעמיים במהלך 2006), תאונת עבודה באגן כימיקלים ושאיפת אמוניות בנמל.

8. היערכות בעקבות שינויי חקיקה

עד לשנת 2008, סמכות האכיפה בנושאים סביבתיים הייתה נתונה לרשות המקומית באופן מוגבל, ומתוקף סמכויותיה על פי חוק רישוי עסקים בלבד. סמכות האכיפה של הרשות המקומית נגעו רק להפעלת עסק ללא רישיון או תוך אי קיום תנאי הרישיון, בעוד שעיקר סמכויות האכיפה בתחומי איכות הסביבה היו בידי המשרד להגנת הסביבה.

חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית- סמכויות פקחים) תשס"ח 2008, אשר פורסם ברשומות ביום 11 ביוני 2008 ואמור להיכנס לתוקפו בינואר 2010, העניק

לרשות המקומית סמכויות נרחבות לאכיפת חוקי הסביבה, וביניהן סמכויות בנושא הטיפול בחומרים מסוכנים.

עוד נקבע בחוק החדש כי ההכנסות בגין עבירות הקנס שיינתנו למפרי החוק, ישולמו ישירות לקופת הרשות המקומית, ועל הרשות יהיה מוטל להשתמש בהכנסות אלה לצורך מימון פעולותיה בתחום איכות הסביבה.

במסגרת היערכותה ליישום החוק, על הרשות היה לפעול בעיקר בתחומים הבאים: להכשיר פקחים על מנת שיוכלו לפעול על פי הסמכויות החדשות שהוקנו לרשות המקומית; להתאים לחוק החדש את חוקי העזר מכוחם פעלה העירייה עד כה; לתכנן את התקציב שיוקצה לטיפול בנושאים של איכות הסביבה, ובכלל זה היה עליה לקחת בחשבון את הגידול בהוצאות האכיפה ובהכנסות מקנסות.

נוכח העובדה שנתרו חודשים ספורים עד להחלת החוק בינואר 2010, בדקה הביקורת האם העירייה החלה להיערך להפעלתו.

▪ **קביעת מדיניות- מאחר והחוק מקנה לעירייה סמכויות אכיפה בנוגע למספר רב של חוקים ולמגוון גדול של תחומים מקצועיים, ראוי היה כי העירייה תקבע לעצמה תוכנית עבודה רב שנתית שיפורטו בה עיקר הפעולות שעל העירייה לבצע ולוח הזמנים לביצוען. כמו כן, מאחר והחוק אינו קובע מהן הסמכויות שיהיו בידי האיגוד ומהן הסמכויות שיהיו בידי העירייה, היה על העירייה והאיגוד לקבוע במשותף את חלוקת סמכויות האכיפה ביניהן.**

לאחר הביקורת מסר מנכ"ל העירייה כי החלה עבודת מטה שבסיומה תקבע המדיניות בנוגע לחלוקת הסמכויות בין האיגוד לבין העירייה, וכן תוכן תוכנית פעולה רב שנתית בתחום איכות הסביבה.

▪ **כוח אדם- על פי הנחיות משרד הפנים, העירייה הייתה אמורה להעביר למשרד הפנים עד לתאריך 20\5\09 את רשימת הפקחים האמורים להישלח להכשרה שהמשרד עורך לפקחים האמורים לאכוף את הוראות החוק החדש. הביקורת מצאה כי בפועל לא נעשה דבר.**

רק באוקטובר 2009, בישיבה בה השתתפו סמנכ"ל העירייה, ראש מינהל התפעול, מנהל האגף למשאבי אנוש וחשבת מינהל התפעול הוחלט כי העירייה תפרסם מכרז, לא יאוחר מ-11 בנובמבר 2009, לגיוס שישה פקחים אשר יופעלו כיחידה במסגרת הפיקוח העירוני. נמצא כי נכון לסוף דצמבר 2009 טרם פורסם המכרז.

- **בבדיקת חוקי העזר** - נמצא כי בחודש מרץ 2009 קיבלת העירייה הצעת מחיר מטעם משרד עורכי דין המתמחה בנושא איכות הסביבה, בעניין סריקת חוקי העזר והתאמתם לחקיקה הראשית, אולם בסופו של דבר ההתקשרות לא יצאה אל הפועל.

רק בחודש ספטמבר 2009, לאחר שחלפה כחצי שנה, התקשרה העירייה עם משרד עו"ד אחר לצורך בדיקת חוקי העזר וגיבוש מסמך המלצות לפעולה למועצת העירייה.

- נמצא כי בדצמבר 2009 הגיש המשרד לעירייה חוברת מקיפה המרכזת את הממצאים שהעלה, ובסיכום החוברת הומלץ כי חוקי העזר לאשדוד העוסקים באכיפה סביבתית אך אינם חופפים לחוק יישארו בתוקפם ללא שינוי, וחוקי העזר שיש חפיפה ביניהם לבין החקיקה הראשית מומלץ להתאים לחקיקה הראשית. כמו כן נקבע כי על העירייה לחוקק חוקי עזר במספר תחומים נוספים, כגון נושא זיהום אוויר. עוד צוין בחוברת כי מדובר בסיכום ביניים בלבד, וכי המלצות סופיות יינתנו לאחר קבלת התייחסות מכל גורמי העירייה הרלבנטים.

לסיכום, עד לתחילת שנת 2010 (מועד תחולת החוק) לא החליטה העירייה מהם חוקי העזר שישמרו, ישתנו או יבוטלו.

▪ **תקציב-**

הביקורת מצאה כי לא נערך ניתוח כלכלי של המשמעויות התקציביות הנגזרות מהחוק החדש ולא נערך אומדן של ההוצאות הכרוכות בהפעלת החוק.

נמצא כי העירייה נערכה מבחינה תקציבית לגידול בהוצאות עלות העסקת כוח האדם- (בסעיף תקציבי מיוחד שהוקצה לכך ובהיקף של 1,729,000 ₪), אולם העירייה לא נערכה להוצאות הצפויות בנושאים נוספים, כגון ביצוע הכשרות והדרכות, רכישת ציוד בדיקה וכד'. כמו כן, לא נלקח בחשבון גידול בהכנסות כתוצאה מהגידול בהיקף פעולות האכיפה.

לדעת הביקורת, היה על העירייה להיערך באופן יסודי להפעלת החוק. למרות שעמדה לרשות העירייה למעלה משנה וחצי לצורך התארגנות, נמצא כי בכל התחומים שנבדקו לא נערכה העירייה להפעלת החוק, כפי שראוי היה לעשות.

הערות ראש העיר **טיפול בחומרים מסוכנים**

1. ראש העיר קבע מדיניות חדשה בנושא חומרים מסוכנים (חומ"ס) שעקרונותיה הם כדלקמן:

- א. הקמת מפעלים חדשים המחזיקים חומרים מסוכנים תאושר רק למפעלים עם פעילות נימלית.
- ב. מפעלים קיימים מסכני אוכלוסיה יידרשו לדלל באופן משמעותי את כמויות מלאי החומ"ס שהם מחזיקים.
- ג. תהיה החמרה באמצעי האכיפה כנגד מפעלים שאינם עומדים בתנאי רישיון העסק.
- ד. בראייה ארוכת טווח, אזור התעשייה הכבדה יהיה לאזור עם שימושים מעורבים של מסחר ותעסוקה, ללא מפעלים מחזיקי חומרים מסוכנים.
- ה. הקמת מפעלי חומ"ס חדשים תאושר באזור התעשייה הצפוני החדש וככל האפשר בחלקו הצפוני מזרחי. למיקום זה יועברו גם מפעלים קיימים שיעודדו לבצע העתקה.

ראש העיר הנחה את מנכ"ל העירייה לפעול בהקדם ליישום מדיניות זו.

2. בוצע סקר סיכונים באזור התעשייה הכבדה ובעקבותיו הוצא צו סגירה למפעל בעל הסיכון הגבוה ביותר שאותר בסקר. כמו כן הקים מנכ"ל העירייה ועדת היגוי לנושא החומ"ס והוקמו שלושה צוותי עבודה (צוות משפטי, צוות תכנוני - הנדסי וצוות תפעולי) שיגבשו תוכנית עבודה מפורטת לקידום עקרונות המדיניות שקבע ראש העיר.

3. מינהל הנדסה החל בהליכים לשינוי תב"ע לאזור התעשייה, במטרה להרחיק ככל האפשר מפעלים מסוכנים מאזורי מגורים.

4. נוכח הערות הביקורת הנחה ראש העיר את מנהל מח' רישוי עסקים ואת הלשכה המשפטית לאכוף אכיפה קפדנית את תנאי רישיון העסק הנוגעים לדרישות איכות הסביבה, כולל הוצאת צווי סגירה ותביעות משפטיות במקרים שהדבר נדרש.

5. ראש העיר הנחה את מנהל מח' רישוי עסקים להמשיך ולשפר את קשרי העבודה בין המחלקה לבין היחידה האזורית לאיכות הסביבה, במטרה שיהיה למחלקת רישוי עסקים מידע על מפעלי חומ"ס שגורמי איכות הסביבה מצאו ליקויים מסוכנים בפעילותם ובמטרה שתוגבר האכיפה כנגד מפעלים אלה.

6. ראש העיר הנחה את המנכ"ל להשלים את הערכות העיריה לביצוע דרישות חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית), ובפרט גיוס כח האדם לביצוע האכיפה והכשרתו.

מינהל החינוך

דוח ביקורת

מינהל החינוך

החינוך המיוחד

דו"ח ביקורת החינוך המיוחד

מבוא

הזכות ללמוד היא זכות יסודית המהווה תנאי בסיסי ליכולתו של האדם להגיע למימוש עצמי. אמנות בין לאומיות הכירו בזכותם הטבעית של ילדים להתחנך ולהשכיל, ובחובתה של החברה להבטיח לכל אדם את הזכות ללמידה ולחינוך. מעבר לחובה כללית זו, מוטלת על החברה חובה מיוחדת לתמוך בתלמידים בעלי צרכים מיוחדים ולסייע להם ללמוד ולהשתלב בחברה.

חוק החינוך המיוחד התשמ"ח- 1988 קובע את זכותו של ילד בעל צרכים מיוחדים לחינוך מיוחד חינוכי. על פי סעיף 1 לחוק, ילד בעל צרכים מיוחדים הוא אדם בגיל שלוש עד עשרים ואחת, בעל לקות משמעותית הגורמת לו מוגבלות. על פי סעיף 2 לחוק, החינוך המיוחד נועד לקדם את כישוריו ויכולתו של הילד בעל הצרכים המיוחדים, לשפר את תפקודו הגופני, השכלי, הנפשי וההתנהגותי, להקנות לו ידע, מיומנות והרגלים ולסגל לו התנהגות מקובלת בחברה, במטרה להקל על שילובו בה.

סעיף 4 לחוק מטיל על המדינה את האחריות למתן חינוך מיוחד חינוכי. כמו כן, החוק מטיל על הרשות המקומית את האחריות לקיום מוסדות לחינוך מיוחד בתחום שיפוטתה, במשותף עם המדינה.

בעת הביקורת כלל תחום החינוך המיוחד בעיר אשדוד 384 תלמידי חינוך מיוחד בגני הילדים, וכן 1471 תלמידים בבתי ספר ובכיתות לחינוך מיוחד. בנוסף לכך, 1991 תלמידים בעלי צרכים מיוחדים נמצאו זכאים לשילוב במוסדות חינוך רגילים. **בסך הכול, על פי נתוני המערכת הממוחשבת של משרד החינוך, היו רשומים בעת הביקורת במערכת החינוך בעיר 3846 תלמידים בעלי צרכים מיוחדים.**

הביקורת ביקשה לבדוק את האופן שבו מתמודד מינהל החינוך עם יישום הוראות חוק החינוך המיוחד.

נבדקו בעיקר התחומים הבאים :

- א. המבנה והארגון של היחידות העוסקות בחינוך המיוחד
- ב. איתור ילדים בעלי צרכים מיוחדים
- ג. ועדות השמה
- ד. שיבוץ במוסדות החינוך המיוחד
- ה. שילוב ילדים בעלי צרכים מיוחדים במוסדות החינוך הרגיל
- ו. סייעות
- ז. הסעות לילדי החינוך המיוחד
- ח. מבנים וציוד במוסדות החינוך המיוחד

להלן פרוט הממצאים :

1. מבנה וארגון :

1.1 מינהל החינוך

הביקורת מצאה כי הטיפול בתחום החינוך המיוחד מפוצל בין כל מחלקות מינהל החינוך.

מצאים :

1. על אף מורכבות יישומו של החוק וייחודן של הבעיות הכרוכות בו, לא היתה במינהל החינוך יחידה אחת המרכזת את הטיפול בחינוך המיוחד על כל היבטיו, לרבות ריכוז ועדות ההשמה, וזאת בניגוד לרשויות מקומיות רבות אחרות שבהן פעלה מחלקה לחינוך מיוחד, כגון תל-אביב, חיפה, באר-שבע, נתניה, פתח-תקווה, מודיעין, בית שמש ועיריות נוספות.

הביקורת סבורה כי חלק מהממצאים שעלו בדו"ח נובעים מכך שלא היה במינהל החינוך גורם מקצועי אחד האחראי על הטיפול בנושא החינוך המיוחד.

הביקורת המליצה להקים במינהל החינוך מחלקה שתתמקצע בטיפול בבעיות המאפיינות את החינוך המיוחד, שתוכל לתת מענה לצוותי בתי הספר והגנים בנושאים הקשורים לחינוך מיוחד, תקיים מעקב אחר כספי עירייה המועברים למוסדות החינוך המיוחד, תארגן ותנהל את וועדות השמה, תתאם פעילות עם גורמים אחרים במינהל החינוך ובמינהל הרווחה שיש להם נגיעה לתחום החינוך המיוחד ועוד.

כמו כן המליצה הביקורת להקצות בספר התקציב סעיפים תקציביים נפרדים לחינוך המיוחד, כדי לאפשר מעקב, פיקוח ובקרה על ההוצאות וההכנסות בתחום זה.

יש לציין כי כבר בתחילת הביקורת הודיע הממונה על מינהל החינוך שבכוונתו להקים במינהל החינוך מחלקה לחינוך מיוחד, ולקראת סיום הביקורת כבר פורסם מכרז פומבי לאיוש משרת מנהל המחלקה ונבחר אדם לתפקיד. הביקורת רואה בחיוב את פעולתו המהירה של המינהל בעניין זה.

1.2 היחידה לשירות פסיכולוגי חינוכי (להלן: שפ"ח)

השפ"ח אחראי, בין היתר, על מתן הדרכה וליווי מקצועי לצוותים הפדגוגיים בבתי הספר בכל הנוגע לטיפול הפסיכולוגי בתלמידים. כמו כן אחראי השפ"ח על אבחון והערכה של הילדים בעלי הצרכים המיוחדים. על נציגי השפ"ח להשתתף בפורומים הבין-מקצועיים במערכת החינוכית לשם סיוע בבניית תכנית התערבות לילדים הזקוקים לכך, וכן להשתתף בוועדות השמה ובוועדות שילוב (ראה פרוט להלן).

חוזרי מנכ"ל משרד החינוך מס' 3.7-30 ו- 3.7-32 (להלן: "נוהל שפ"ח") עוסקים בפרוט בשירותים האמורים להינתן על ידי השפ"ח, ואף קובעים תקן מומלץ לסוגי המשרות ולמספר המשרות שיש להקצות לצורך מתן שירות פסיכולוגי הולם לילדים במערכת החינוך.

ממצאים:

1. על פי תקן כח האדם המומלץ על ידי משרד החינוך, היו צריכות להיות בשפ"ח אשדוד 70.12 משרות פסיכולוגים, אך בפועל היו מאושות בעת הביקורת רק 20.4 משרות שתוקצבו על ידי משרד החינוך ועוד 5 משרות שמתקצבת העירייה (סה"כ 25.4 משרות, שהן 36% מהתקן המומלץ). גם במכתב מאת הפסיכולוג המחוזי של משרד החינוך במחוז דרום מ- 25/8/09 נקבע כי "השרות הפסיכולוגי באשדוד פועל ברמת תקינה נמוכה".

נוכח מצב זה, הורה המחוז כי תועבר בשנת 2009 לאשדוד תוספת של 4.8 תקנים, וכתוצאה מכך גדל מספר המשרות בשפ"ח ל- 30.2, שהם כ- 43% מהתקן. עוד הודיע המחוז כי תוספת זו אינה מספיקה וכי בכוונתו להגדיל בעתיד את מספר התקנים של השפ"ח באשדוד.

לדעת הביקורת, נוכח השעור הנמוך של איוש התקנים, על מינהל החינוך היה לפעול באופן נמרץ למימוש הבטחת משרד החינוך להגדלת תקן הפסיכולוגים, ואף לשקול הוספת תקנים במימון העירייה.

2. בנוהל שפ"ח נקבע כי על השפ"ח לתת שירות גם למוסדות החינוך המוכר הבלתי רשמי. התברר כי התלמידים ממוסדות אלה מהווים למעלה מ- 20% מכלל תלמידי העיר, אך רק שתיים ממשרות הפסיכולוגים המועסקים בשפ"ח (כ- 7%) מוקצות לטיפול באוכלוסיה זו.

הוסבר לביקורת כי בשל המחסור בכוח אדם, עוסק השפ"ח במגזר החרדי רק בעריכת אבחונים ובסיוע במילוי שאלונים לצורך ועדות השילוב וועדות השמה. השפ"ח אינו מספק לצוות הפדגוגי במוסדות החינוך החרדי שרותים בהיקף דומה לאלה הניתנים בחינוך הממלכתי ואינו מסייע בבניית תוכנית טיפולית במקרים שהדבר נדרש.

לדעת הביקורת, יש לנקוט את הפעולות הנדרשות כדי להבטיח שיוקצו לחינוך החרדי והתורני מספר משרות ההולם את חלקם היחסי באוכלוסיה.

1.3.3 מתי"א

המתי"א (מרכז תמיכה ישובי/אזורי) הוא מסגרת שבו מרוכזת התמיכה המקצועית בתלמידים בעלי צרכים מיוחדים, לסוגיהם השונים. המתי"א באשדוד נפתח בשנת 1997, ומימון פעילותו נעשה במשותף על ידי משרד החינוך והעירייה.

תחומי האחריות של המתי"א נקבעו בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך. בין היתר, אחראי מתי"א לחלוקת "סלי שעות" המתקבלים מהאגף לחינוך מיוחד של משרד החינוך (כגון שעות שילוב לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים הלומדים במוסדות רגילים ושעות טיפוליות לתלמידי מוסדות החינוך המיוחד).

ממצאים:

1.3.1 התברר לביקורת כי בידי מינהל החינוך לא היו כל נתונים בנוגע לשעות השילוב ושעות החינוך המיוחד שמקבלים ילדי העיר. נוכח עובדה זו, ביקשה הביקורת מהמפקחת על החינוך המיוחד במחוז וממנהלת המתי"א לקבל נתונים אלה, אולם המפקחת סרבה להעביר את הנתונים לעירייה.

רק לאחר סיום הביקורת העבירה מנהלת המתי"א למינהל החינוך נתונים בנוגע למספר הכולל של שעות השילוב. הביקורת העירה כי אין בכך די, וכי יש חשיבות בקבלת נתונים מפורטים (לדוגמא, מספר הילדים המשולבים, פילוחם לפי מחלקות ומגזרים ועוד).

לדעת הביקורת, המחלקה לחינוך מיוחד במינהל החינוך אמורה לקבל באופן שוטף (ולפחות אחת לשנה) נתונים בנוגע למשאבים שמקצה משרד החינוך לילדי העיר באמצעות המתי"א, במטרה לודא שהקצאת המשאבים נעשית על פי קריטריונים ראויים.

1.3.2 מנהלת המתי"א מסרה לביקורת כי כמעט כל שעות השילוב הוקצו להוראה מתקנת, ורק אחוז אחד קטן הוקצא למתן טיפולים פרא-רפואיים. לדבריה, מבחינה מקצועית נכון היה להקצות אחוז גדול יותר לטיפולים פרא-רפואיים, אולם קיים קושי לגייס למתי"א אנשי מקצוע בתחום זה.

לדעת הביקורת, על מינהל החינוך לבחון מהם הדרכים שבאמצעותם ניתן להקצות סל שילוב לילדי החינוך המיוחד שיכלול את הרכב השעות המיטבי מבחינה מקצועית.

1.4 מינהל הרווחה

המחלקה לשיקום מוגבלות כוללת 13 עובדים סוציאליים בעלי התמחויות שונות. המחלקה מטפלת בכאלפיים תיקים של תושבים בעלי מוגבלויות ובבני משפחותיהם. המחלקה עוסקת, בין היתר, בייעוץ ובהכוונה לאוכלוסיה הנזקקת, במתן הגנה לנכים חסרי ישע, בהשמת מפגרים במסגרות קהילתיות, בבתי דירות ובהוסטלים, בשילוב נכים בתעסוקה ועוד.

ממצאים:

1. הביקורת מצאה כי נציגי מינהל הרווחה אינם משתתפים בוועדות ההשמה, למרות שנוכחותם נדרשת על פי הנהלים (ראה פרוט בפרק 3.3 דלהלן).

לדברי מנהלת המחלקה לשיקום מוגבלויות, יש חשיבות לנוכחותן של עובדות סוציאליות בוועדות העוסקות בהשמת ילדים בחינוך המיוחד, משום שהן יכולות לתרום מידע על ילדים שבטיפולן, וכן משום שהן יכולות לאתר בוועדות ההשמה ילדים בסיכון שלמינהל הרווחה לא היה מידע קודם לגביהם. עם זאת, לטענת המנהלת, אין במחלקה מספיק כוח אדם המאפשר השתתפות בוועדות אלה.

הביקורת סבורה כי יש לבחון את צרכי כוח האדם של המחלקה בהתחשב במשימות המוטלות עליה, ובכלל זה יש לקחת בחשבון את הצורך במעורבות המחלקה בתהליכי ההשמה של ילדים בחינוך המיוחד.

2. בעת הביקורת, מאחר ועדיין לא הייתה קיימת במינהל החינוך מחלקה מיוחדת העוסקת בטיפול במכלול הבעיות הנוגעות לחינוך המיוחד, לא היו בתחום זה קשרי עבודה מסודרים בין מינהל החינוך לבין מינהל הרווחה. הביקורת המליצה כי עם הקמת המחלקה לחינוך מיוחד במינהל החינוך, תפעל מנהלת המחלקה למיסוד קשרי העבודה בינה לבין המחלקה לשיקום מוגבלויות, לצורך העברת מידע בנוגע לילדים ולבני נוער המטופלים בשתי המחלקות, פיתוח תוכניות טיפול משותפות וכדומה.

2. איתור ילדים בעלי צרכים מיוחדים

בשנת 2000 מינה שר החינוך ועדה שתבחן את יישום חוק החינוך המיוחד במערכת החינוך (להלן: "ועדת מרגלית"). לפי דו"ח ועדת מרגלית, יש חשיבות רבה לאיתור ילדים בעל צרכים מיוחדים כבר בגיל הרך. לדעת הגורמים המקצועיים, יעילותו של הטיפול בגילאים אלו רבה יותר וחברי הוועדה המליצו כי איתור הילדים בגיל הגן תהיה מוקדמת ככל האפשר. גם בדו"ח מבקר המדינה משנת 2002 שעסק בחינוך המיוחד, צוין כי איתור הילדים בעלי הצרכים המיוחדים והטיפול בהם בגיל הרך מהווה "חלון הזדמנויות התפתחותי", וכי יש חשיבות רבה לאיתור הילדים ולטיפול בהם כבר בגיל הרך.

ממצאים:

1. חוזר מנכ"ל משרד החינוך מס' 30-3.7 ממליץ על מתן שירות איבחון על ידי השפ"ח לילדים מגיל 3. הביקורת מצאה כי השפ"ח מספק שירותי איבחון רק לילדים מגיל חמש. לכן, בדרך כלל ילדים בגיל הרך בעלי צרכים מיוחדים מאותרים באמצעות המכונים להתפתחות הילד של משרד הבריאות, שההורים פונים אליהם מיוזמתם, או באמצעות מכונים פרטיים.

לדעת הביקורת, עקב החשיבות הרבה של האיתור המוקדם, על מינהל החינוך לשקול את הרחבת מתן השירותים גם לגילאי טרום חובה (גילאי 3-4), באמצעות השפ"ח או באמצעות רכישת שירותים חיצוניים שימומנו מתקציב מחלקת גני ילדים.

2. במוסדות המגזר החרדי מופעלת בגני החובה זו השנה השלישית תוכנית "חצר פעילה" באמצעות עמותת "עזר מציון" וארגון "ג'וינט". המדובר בתוכנית של התערבות מוקדמת לאיתור ולטיפול בילדים בסיכון התפתחותי, שמטרתה בין היתר, זיהוי קשיים התפתחותיים בקרב ילדי הגן והפנייה מוקדמת של הילדים שאותרו לטיפול התפתחותי. לדברי מנהל מחלקת החינוך התורני, התוכנית מופעלת בכמחצית מגני החובה במגזר זה. לדברי מנהל המחלקה לחינוך חרדי, הופעלה התוכנית רק בחלק קטן מהגנים שבתחום אחריותו.

הביקורת המליצה להרחיב את תוכניות המיועדות לאיתור מוקדם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים בגני החינוך החרדי והתורני.

3. התברר לביקורת כי למנהל השפ"ח לא היה מידע על הפעלת התוכנית "חצר פעילה". לדעת הביקורת, נכון היה שמנהל השפ"ח יקבל מידע על תוכנית זו ויחוות דעתו על אופן יישומה במוסדות החינוך שבהם היא מופעלת.

לדברי מנהלי המחלקות לחינוך תורני ולחינוך חרדי, אין צורך בחוות דעתו של מנהל השפ"ח על הפעילות במסגרת זו, משום שהתוכנית מופעלת על ידי עובדים פרא-רפואיים ולא על ידי פסיכולוגים. הביקורת סבורה כי מאחר שמדובר בתוכנית לאיתור ילדים בעלי צרכים מיוחדים, מומלץ להציג את התוכנית בפני מנהל השפ"ח.

4. עוד מצאה הביקורת כי לא נערכו באופן שיגרתי ביקורים של פסיכולוגים מטעם השפ"ח במוסדות התורניים והחרדים, ולא ניתנה תמיכה מקצועית של פסיכולוג למוסדות אלה, לצורך איתור ילדים בעלי צרכים מיוחדים ולצרכים נוספים. לדעת הביקורת, על מינהל החינוך לדאוג להקצאת המשאבים הנדרשים שיאפשרו לשפ"ח מתן תמיכה מקצועית מלאה למוסדות החרדיים והתורניים.

5. לדברי מנהל מחלקת החינוך החרדי, בעוד שבמוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי עלתה בשנים האחרונות המודעות לילדים בעלי צרכים מיוחדים, במוסדות "הפטור" הפרעות למידה והתנהגות אינן מאותרות ואינן מטופלות. לדבריו, תלמידים שלמדו במוסדות "פטור" מאותרים לעתים רק כשהם עוברים למוסד חינוך מוכר שאינו רשמי, בגיל בית הספר התיכון. לדעת הביקורת, על מינהל החינוך לבחון את הדרכים להגביר בקרב מוסדות "הפטור" את המודעות לאיתור לקויות, וליידע את מנהלי המוסדות על חובתם לאתר ילדים בעלי צרכים מיוחדים ולספק להם את המענים הנדרשים.

3. ועדות השמה

רקע

ועדת ההשמה היא ועדה מקצועית שהרכבה וסמכויותיה נקבעו בחוק החינוך המיוחד ובחוזר מנכ"ל משרד החינוך מס' 1.2-36 (להלן: "נוהל ועדת השמה"). נציג מינהל החינוך בעירייה משמש כיו"ר הוועדה, ועליו מוטלת האחריות לארגון עבודתה, לזימון המשתתפים בה ולניהול ישיבותיה.

הועדה מוסמכת לקבל החלטות לגבי זכאותו של ילד בעל צרכים מיוחדים לחינוך מיוחד, ולגבי השמתו במסגרת החינוכית ההולמת את צרכיו.

הועדה מקבלת החלטות שיש להן השפעה משמעותית על חיי הילד ועל חיי בני משפחתו. נוכח חשיבות החלטותיה, נקבע בנוהל ועדת ההשמה כי על דיוני הועדה חלים כללי המשפט המינהלי. לכן מוטלת על יו"ר הועדה לאפשר לתלמיד ולהוריו להשמיע את עמדתם בפני חברי הועדה, ואף נקבע שיש לעמדה זו חשיבות מכרעת.

לועדות ההשמה המתנהלות בעיר ישנם יושבי ראש, היושבים בראש הועדה לפי סוג המוסד החינוכי שבו לומד התלמיד שענינו נדון בהן. יושבי הראש הם: מנהל המדור לועדות השמה, מנהלת מחלקת גני ילדים, מנהלת המחלקה לחינוך יסודי, מנהל המחלקה לחינוך על יסודי, מנהל המחלקה לחינוך תורני ומנהל המחלקה לחינוך חרדי.

בדרך כלל שימש מנהל המדור לועדות השמה כיו"ר הועדות שעסקו בתלמידי החינוך היסודי והחינוך על יסודי.

לפי הנתונים שהוצגו לביקורת, מתקיימות באשדוד כאלף ועדות השמה בשנה (כלומר, נדונה בוועדות במהלך השנה השמתם של כאלף ילדים במוסדות החינוך המיוחד).

3.1 מחשוב ועדות ההשמה

הביקורת מצאה כי לפני כעשר שנים פיתח משרד החינוך תוכנה לניהול ועדות השמה, אולם מנהלי ועדות ההשמה לא עשו בה שימוש.

ב- 23/2/09 וב- 13/9/09 שלח משרד החינוך לרשויות המקומיות מכתבים לפיהם על כל וועדות ההשמה להתנהל רק באמצעות תוכנת וועדות השמה. עוד צוין במסמך כי על סמך הנתונים שתדווח הרשות המקומית למשרד החינוך באמצעות התוכנה, תתבצע היערכות משרד החינוך להקצאת המשאבים לחינוך המיוחד באותה רשות מקומית.

ממצאים

הביקורת בדקה את הערכות מנהלי ועדות ההשמה להטמעת המערכת הממוחשבת. נמצא כי מנהל המדור החל להשתמש במערכת האינטרנטית של

משרד החינוך רק מחודש דצמבר 2009. מנהלת מחלקת גני ילדים מסרה, כי שתי עובדות במחלקתה נשלחו להשתלמות, ולקראת שנת הלימודים תשע"א תחל מחלקתה להעביר נתונים למשרד החינוך באמצעות המערכת האינטרנטית.

מנהל מחלקת החינוך התורני מסר כי מזכירתו נשלחה להדרכה בתחילת שנת 2010, ועם זאת ביקש לציין כי ההדרכה לא היתה אפקטיבית, וכי יש צורך בהדרכה נוספת על מנת שהמזכירה תוכל לעבוד במערכת האינטרנטית. כמו כן מחלקתו טרם קיבלה מיחידת המיחשוב של העירייה גישה לעבודה על המערכת האינטרנטית.

מנהל המחלקה לחינוך חרדי מסר כי עובדי מחלקתו לא עברו הכשרה מתאימה ואין למחלקה גישה למערכת האינטרנטית.

הביקורת מבקשת לציין כי בהעדר הזנת נתונים למערכת הממוחשבת, נאספים נתוני הילדים באופן ידני וכתוצאה מכך קיים חשש לטעויות. כמו כן, מחשוב הנתונים הכרחי לצורך הפקת דו"חות סטטיסטיים בחתכים שונים, כגון: ניתוח גיל הילדים שהופנו לועדת השמה; המוסדות החינוכיים מהם הופנו; שיבוץ ילדים בתוך העיר ומחוץ לה; משך זמן ההמתנה בין הפניה לועדת השמה לבין מועד הדיון ועוד. הפקת דו"חות אלה יכולה היתה לאפשר מעקב ובקרה טובים יותר על תהליך ההשמה והשיבוץ.

לאחר הביקורת נמסר כי החל משנת 2010 וועדות ההשמה בכל מחלקות החינוך מנוהלות באמצעות מחשב וכי מחלקות החינוך החרדי והחינוך התורני קיבלו עובדת נוספת שתפקידה לעסוק במחשוב ועדות ההשמה.

3.2 מועדי הדיונים בוועדות

על פי סעיף 3.4.3 לנוהל ועדת השמה, הפניית תלמידים לדיון בוועדת ההשמה תיעשה לא יאחר מחודש אפריל בכל שנה, כדי שוועדת ההשמה תסיים את דיוניה בהשמת התלמידים עד ל- 15 במאי באותה שנת לימודים. דיונים בעניינם של תלמידים בגיל הרך המופנים לראשונה לוועדת השמה, או דיונים בעניין תלמידים העולים לכיתה א', יתקיימו עד 31 במאי בכל שנה. רק החלטות השמה שקיבלו הוועדות עד תאריך זה תמומשנה בשנת הלימודים העוקבת. על פי הנוהל,

רק במקרים בודדים וחריגים מאוד שיאושרו על ידי מנהלת המחוז של משרד החינוך, תתכן הפניה לוועדת השמה לאחר המועד הנקוב.

ממצאים:

הביקורת בדקה מדגם מקרי של פרוטוקולים של ועדות השמה שקיימו המחלקות השונות במינהל החינוך. להלן התפלגות הנתונים לגבי שיעור הוועדות החריגות:

מחלקה	מס' הועדות שנבדקו במדגם	מס' הועדות שנערכו במועדים חריגים	% ועדות חריגות
חינוך חרדי	12	6	50%
חינוך תורני	24	9	37%
גני ילדים	18	5	30%
חינוך יסודי ועל יסודי	22	0	0

1. מהטבלה עולה כי במחלקה לחינוך תורני, במחלקת לחינוך חרדי ובמחלקת גני הילדים נמצאו שיעורים גבוהים של ועדות שהתקיימו במועדים חריגים. לדברי מנהלת מחלקת גני ילדים הועדות נערכו במועדים חריגים מחוסר ברירה, משום שהורי התלמידים ערכו איבחונים לילדיהם במועד מאוחר. מתוך רצון שהילדים ישובצו במסגרת החינוך המיוחד בהקדם, העדיפה המחלקה לקיים ועדת השמה במועד חריג מאשר לדחות את השמת הילדים לשנה הבאה. עוד נמצא כי המחלקות לחינוך חרדי ולחינוך תורני לא ביקשו את אישור המחוז לדיון במועדים החריגים.

2. מעיון בפרוטוקולים של ועדות ההשמה בחינוך החרדי והתורני עולה כי בחלק מהמקרים לא היה מדובר בנסיבות חריגות שיכולות להצדיק את האיחור. כתוצאה מקיום ועדות במועדים חריגים נמנעת מהורי התלמידים זכות הערר, משום שוועדות הערר של משרד החינוך אינן פועלות לאחר המועד שנקבע בנוהל. בנוסף לכך, ילדים שעניינם נדון במועד מאוחר משובצים למסגרות המתאימות להם רק על בסיס מקום פנוי. אם מתברר כי אין מקום פנוי, עלול הילד להמתין במשך שנה נוספת עד שיתאפשר שיבוצו במסגרת הטיפולית המתאימה לו. לדעת

הביקורת, התארגנות נאותה של הגורמים המעורבים יכולה היתה לצמצם באופן משמעותי את כמות הדיונים במועדים חריגים.

על מנת למנוע איחור הנובע מחוסר מודעות של ההורים לקיומם של ועדות ההשמה, מומלץ לפרסם בעיתונות המקומית ובאתר האינטרנט של העירייה הודעה בדבר מועדי הפניה לוועדות ההשמה, וכן לפרסם הנחיות בנוגע לאופן הפניה ולמסמכים שעל ההורה להגיש לוועדה.

3. על פי סעיף 3.5.2 לנוהל השמה, "יו"ר הוועדה יקבע את מועד כינוס הוועדה בטווח זמן של עד 30 יום ממועד הפנייה". אופן יישום הוראה זו ניתן לבדיקה רק בועדות ההשמה בחינוך היסודי והעל יסודי, משום שרק בפרוטוקולים של ועדות אלה נרשמו מועדי הפניה.

מתוך 22 פרוטוקולים שנבדקו על ידי הביקורת, נמצא כי בשנים עשר פרוטוקולים דנה הוועדה בעניינם של תלמידים שהופנו לוועדה שלושה עד חמישה חודשים קודם לכן. לדברי מנהל המדור, עקב ריבוי התלמידים והצורך בתיאום עם מפקחת החינוך המיוחד והפסיכולוג החינוכי, הוא אינו יכול להקפיד על קיום ההוראה בדבר כינוס הוועדה תוך חודש ממועד הפנייה התלמיד.

3.3 מינוי החברים והשתתפות בוועדה

על פי סעיפים 5-6 לחוק, שר החינוך ימנה את ועדות ההשמה. הרכב הוועדה צריך להיות כדלקמן: יושב ראש הוועדה יהיה נציג רשות החינוך המקומית; חבריה יהיו שני מפקחים של משרד החינוך, שאחד מהם הוא מפקח על החינוך המיוחד והאחר הוא מפקח כולל בחינוך הרגיל, פסיכולוג חינוכי מטעם הרשות המקומית, רופא מומחה ברפואת ילדים מתוך רשימה שיקבע שר הבריאות, נציג מינהל הרווחה (עובד סוציאלי בעל ניסיון של 5 שנים לפחות בטיפול בילדים בעלי צרכים מיוחדים)

ונציג ועד ההורים הארצי לילדי החינוך המיוחד (להלן: "נציג ועד ההורים"). הנוהל מפרט את דרכי המינוי של חברי הוועדה. על פי סעיף 3.5.1 יש להזמין לדיון את כל חברי ועדת ההשמה, אולם הוועדה יכולה להתכנס בנוכחותם של לפחות שלושה מחבריה.

ממצאים:

1. על פי סעיף 3.3.2 לנוהל השמה, על יו"ר הוועדה לוודא שכל חבריה הם בעלי כתב מינוי בר תוקף. במידת הצורך, על יו"ר הוועדה לפנות למפקח הארצי הממונה על ועדות ההשמה בבקשה להוציא כתב מינוי כחוק לחבר ועדה חדש או לחבר ועדה שפג תוקף מינויו.

הביקורת ביקשה מארבעה יושבי ראש של ועדות ההשמה (מנהל המדור, מנהל המחלקה לגני ילדים, מנהל המחלקה לחינוך תורני והמחלקה לחינוך חרדי) לקבל את כתבי המינוי שלהם ושל חברי הוועדות. נמצא כי רק בידי מנהל המחלקה לחינוך חרדי ובידי מנהל המחלקה לחינוך תורני היו כתב מינוי. לדברי יתר יושבי ראש הוועדות, הם משמשים בתפקידם זה במשך שנים רבות ולכן לא שמרו על כתבי המינוי שלהם, וכן לא שמרו על כתבי המינוי של חברי הוועדה האחרים.

הביקורת המליצה כי יושבי הראש של הוועדות יבקשו לקבל לידיהם מכתבי המינוי לכל חברי הוועדה, על מנת למנוע טענות של העדר סמכות מצד הורי התלמידים.

2. הביקורת בדקה את נוכחותם של החברים בוועדה על פי רישום הנוכחות בפרוטוקולים. התברר כי עובד סוציאלי נציג מינהל הרווחה השתתף בשיבות בודדות בלבד. לדעת הביקורת נוכחותו של נציג מינהל הרווחה הכרחית לפחות במקרים שמדובר במשפחות המטופלות באמצעות גורמי הרווחה.

3. כאמור, החוק והנוהל דורשים כי ימונה כחבר בוועדה רופא מומחה ברפואת ילדים מתוך רשימה שיקבע שר הבריאות. לדברי כל יושבי הראש של הוועדות, מעולם לא היה רופא חבר בוועדה. הביקורת המליצה כי מינהל החינוך יפנה למשרד הבריאות ויבקש לקבל את רשימת הרופאים הרלוונטיים לאשדוד, כדי שהרכב הוועדה יהיה תואם את הנדרש בחוק.

4. כאמור, החוק והנוהל דורשים כי נציג ועד ההורים יהיה חבר בוועדה, על מנת שיהיה בוועדה גורם היכול לסייע להורים המתקשים לייצג את עניינם. לדברי ארבעת יושבי ראש של הוועדות, בשנים האחרונות לא השתתף נציג ועד ההורים

בועדות. לדברי מנהלת מחלקת גני ילדים, מניסיונה בעבר הייתה חשיבות להשתתפות נציג ועד ההורים בישיבות, מאחר שבמקרים מסוימים גישה נציג ועד הורים בין הצדדים וסייע להורים להגיע להסכמה עם חברי הועדה. הביקורת המליצה כי ראשי הועדות יפנו למשרד החינוך בבקשה לאתר נציג ועד הורים שישתתפו בועדות ברוטציה.

לאחר סיום הביקורת, נמסר כי נציגת ועד ההורים חזרה להשתתף בועדות של המחלקות לחינוך יסודי ועל יסודי בלבד.

5. על פי סעיף 11 לחוק החינוך המיוחד, על מנת לקבל החלטה בוועדה יש צורך שמספר החברים המשתתפים בה לא יפחת משלושה. סעיף 3.7.2 לנוהל קובע כי " הדיון בוועדת ההשמה יתקיים רק אם משתתפים בו ... יו"ר הוועדה, המפקח על החינוך המיוחד או נציגו והפסיכולוג החינוכי".

בבדיקת מדגם של פרוטוקולים של ועדות השמה נמצא כי בדרך כלל נערכו הועדות בהרכב המינימלי הנדרש. יחד עם זאת, נמצאו שני פרוטוקולים שנערכו במחלקת החינוך התורני בהם לא נרשמה נוכחות של מפקח החינוך המיוחד או נציגו, וכן פרוטוקול אחד של אותה מחלקה, בו לא נרשמה נוכחות של פסיכולוג חינוכי. כמו כן, עולה מהרישום באחד הפרוטוקולים של מחלקה זו כי בדיון נכחו על פי הרישום רק יו"ר הועדה, ההורה והגננת. מאחר שההורה והגננת אינם חברים בוועדה, עולה שנכח בוועדה רק חבר אחד מתוך שלושת החברים שנוכחותם נדרשת בחוק.

לדברי מנהל מחלקת החינוך התורני, מדובר בטעויות ברישום הנוכחות, ולמיטב זכרוננו לא התקיימה וועדה ללא נוכחות מפקחת החינוך המיוחד או פסיכולוג.

במחלקת גני הילדים נמצאו פרוטוקולים רבים שלא נרשמו בהם הנוכחות של חברי הועדה, כך שאין לדעת אם הועדה התכנסה בהרכבה החוקי ואם להחלטותיה היה תוקף משפטי מחייב.

6. על פי סעיף 3.7.2 לנוהל, כאשר מתקיים דיון בוועדה בעניינו של תלמיד הלומד במסגרת חינוך רגיל, חייב להשתתף בו גם המפקח הכולל במשרד החינוך או נציגו.

למרות זאת, בוועדות של כל המחלקות אשר דנו בהעברת תלמידי החינוך הרגיל לחינוך המיוחד, הייתה נוכחת בוועדה רק מפקחת החינוך המיוחד, ולא היה

נוכח בה המפקח הכולל או נציגו. מאחר שמדיניות המשרד היא להעדיף, ככל האפשר, את השמתו של התלמיד בעל הצרכים המיוחדים במסגרות החינוך הרגיל, יש לדעת הביקורת חשיבות רבה לכך שישתתף בוועדות גם המפקח הכולל, במקרים שהדבר נדרש.

לדברי מנהלת מחלקת גני ילדים, היא ביקשה בעבר כי מפקחות כוללות ישתתפו בוועדות שבראשותה, אולם נאמר לה כי הן אינן מחויבות להגיע. הביקורת סבורה כי על מינהל החינוך לעמוד על כך שמפקחות כוללות תשתתף בישיבות הוועדה, במקרים שהדבר נדרש על פי הוראות הנוהל.

3.4 זימון לוועדות

1. על פי סעיף 9(ב) לחוק, "הוועדה תזמין את הורי הילד בעל הצרכים המיוחדים ואת הילד, ותאפשר להם או למי מטעמם להשמיע את טיעוניהם". גם נוהל ועדת השמה קובע בסעיף 3.5.3. כי: "יש להזמין את הורי הילד (או את האפוטרופוס שלו) ואת התלמיד לדיון בוועדת ההשמה בעניינו. ההזמנה להורים ולתלמיד תהיה על גבי הטופס המופיע בנספח". הביקורת מצאה כי בטופס ההזמנה של המחלקה לחינוך תורני הושמט הסעיף המתייחס להזמנת הילד לוועדה, משום שמנהל המחלקה לחינוך תורני סבר כי נוכחותו של הילד בוועדה אינה לטובתו והיא עלולה לפגוע בו. אמנם, בפועל נמצא כי בדרך כלל אין ההורים מביאים את הילד לדיוני הוועדות, אולם השמטתו של הסעיף המתייחס להזמנת הילד מטופס ההזמנה של המחלקה לחינוך תורני, נוגד את הנדרש בחוק.

2. סעיף 3.5.3 לנהל מחייב כי ההזמנה להורים תישלח אליהם בדואר רשום, וכי העתק ההזמנה יתויק בתיק הוועדה. הביקורת מצאה כי מנהל המחלקה לחינוך חרדי לא קיים את הוראת הנהל ולא תיעד את משלוח ההזמנה להורים בדואר רשום. בהיעדר תיעוד, לא ניתן לדעת האם מולאו דרישות החוק והנהל בנוגע להזמנת הורי הילד.

3. על פי סעיף 3.5.3 לנהל, "הזימון לישיבות ועדת ההשמה ייעשה תוך פרק זמן סביר ולא פחות מ-16 יום לפני מועד הישיבה". הביקורת בדקה מיזגם של ועדות

השמה במחלקת גני ילדים ובחינוך היסודי והעל יסודי, ומצאה כי בשלושה מקרים נשלחו ההזמנות על ידי מחלקת גני ילדים רק עשרה ימים לפני ישיבות הועדה. ב- 8 מתוך 12 מקרים שנבדקו במחלקות יסודי ועל יסודי נשלחו ההזמנות 13-14 ימים לפני הדיון בוועדה. לדעת הביקורת, על העירייה לעמוד במועד שנקבע למשלוח הזימון לישיבה.

4. סעיף 3.5.3 לנוהל קובע כי אם ההורים חיים בנפרד, יש להזמין את ההורה שהילד נמצא במשמרתו וליידע גם את ההורה השני כי באפשרותו להיות נוכח בוועדה, אם רצונו בכך.

לביקורת הגיעה תלונה של אב לשני ילדים שהושמו במוסדות לחינוך מיוחד בהסכמת האם. לאב לא ניתנה הודעה על ישיבות הועדה שבהן נדון עניינם של ילדיו, והוא לא ידע כלל על קיומן.

הביקורת מצאה כי מנהל המחלקה לחינוך החרדי שגה בכך שלא יידע את האב על קיומן של ועדות ההשמה, ולא איפשר לו להציג חוות דעת ומסמכים נוספים המצויים בידיו. מנהל המחלקה מסר לביקורת כי סבר שעליו להזמין רק את האם, משום שהילדים היו בחזקתה. הביקורת רואה בחומרה את אי מתן ההודעה להורה בדבר התכנסות ועדות השמה שדנו בעניין בניו וכתוצאה מכך את אי מתן האפשרות להורה להשמיע בוועדה את דברו.

3.5 משך הדיון בוועדת השמה

על פי סעיף 3.7.1 לנוהל, ראוי לכלול בישיבת ועדת השמה אחת דיון בלא יותר מ-10 תלמידים, ולהקצות לפחות 30 דקות לדיון בענייניו של כל תלמיד. הביקורת מצאה כי בדרך כלל מוזמנים לדיון בוועדה יותר מעשרה תלמידים וכי משך הזמן המוקדש לכל דיון קצר בהרבה מהזמן שנקבע בנוהל. להלן דוגמאות: במחלקה לחינוך החרדי נמצא כי ב- 10/6/09 נדונו בישיבה אחת 28 ילדים ששובצו בהפרשים של 10 דקות זה מזה. ב- 30/3/08 שובצו 18 ילדים, בהפרשים של עשר דקות עד רבע שעה זה מזה. לדברי מנהל המחלקה, דיון בוועדה נמשך לרוב כ- 10-15 דקות, משום שמרבית התלמידים מגיעים לוועדה לאחר שהושגה הסכמה לגבי שיבוצם, ורק מעט מהמקרים דורשים בירור נוסף במהלך ישיבת הועדה.

במחלקה לחינוך תורני נמצא כי ב- 31/5/09 שובצו בישיבה אחת 24 ילדים, בהפרש של 10 דקות זה מזה. מנהל המחלקה לחינוך תורני מסר לביקורת כי לעיתים קרובות נדון בועדות עניינם של 20-25 ילדים בכל ישיבה "מחוסר ברירה". לדבריו, הוא מקדיש כ- 10 דקות לדיון חוזר בילדים שכבר לומדים בחינוך המיוחד, אך מקדיש יותר מ- 10 דקות לתלמידים שעניינם נדון לראשונה.

במחלקת גני ילדים נדון ב- 31/5/09 עניינם של תשעה עשר תלמידים, ששובצו בהפרשים של עשרים דקות זה מזה. ב- 20/5/09 נדונו 20 ילדים, ששובצו בהפרש של רבע שעה זה מזה. לדברי מנהלת גני ילדים, היא נאלצת לשבץ תלמידים רבים בסמוך למועד האחרון שנקבע לוועדות, על מנת שלא תאלץ לקבוע ישיבות ועדה במועדים חריגים.

בועדות ההשמה למחלקות החינוך היסודי והעל יסודי שובצו ב- 21/5/09 תשעה עשר ילדים, בהפרשים של 10-15 דקות זה מזה. ב- 15/2/09 שובצו 18 תלמידים בהפרשים של 5-10 דקות זה מזה.

לדברי מנהל המדור, השעה שבה שובצו הילדים אינה משקפת תמיד את אורך הדיון בפועל, וכאשר מדובר בעניין המצריך דיון ממושך, הוא יימשך מעבר לזמן שנקבע.

הביקורת מצאה כי מספר התלמידים שדנים בהשמתם במהלך יום ישיבות אחד, חורג באופן משמעותי מהוראות הנוהל. לדעת הביקורת קיים חשש שהועדה לא תדון באופן יסודי בענייניו של תלמיד, כאשר מוקצבות לכך עשר דקות בלבד, וכאשר ביום ישיבות אחד נדון ברצף עניינם של למעלה מעשרים תלמידים (יותר מפי שניים מכפי שנקבע בהוראות).

מומלץ אפוא להקפיד על דרישות הנוהל ולהגביל את דיוני הוועדה לעשרה תיקים בלבד, ובהתאם לכך, יש להגדיל את מספר ימי הישיבות, כדי לעמוד בזמן הראוי שיוקצב לכל תלמיד.

3.6 המסמכים המשמשים מצע לדיון

על פי נוהל ועדת השמה, בטרם קבלת ההחלטה, על חברי הוועדה לקבל אסמכתאות לרמת התפקוד של הילד ולכך שהמוסד החינוכי הרגיל מיצה את כל

הדרכים האפשריות כדי לטפל בבעיותיו של הילד. על כן, נקבע בנוהל כי בכל מקרה של הפניית תלמיד הלומד במוסד חינוכי כלשהו אל ועדת ההשמה, לרבות דיונים חוזרים בעניינם של תלמידים הלומדים כבר במסגרות החינוך המיוחד, יובאו לפני הוועדה שאלון ההפניה של התלמיד הכולל דו"ח מקיף מטעם המוסד החינוכי שהוא לומד בו.

כמו כן, יוגשו לוועדה חוות דעת פסיכולוגית (או אבחון אחר הנדרש על פי סוג הלקות) והחלטת ועדת השילוב המוסדית.

3.6.1 שאלוני הפנייה

הביקורת עיינה ב- 17 תיקים של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים המצויים בשפ"ח. להלן הממצאים:

1. על פי סעיף 3.4.4 לנוהל ועדת השמה, התלמיד יופנה לוועדת ההשמה על ידי המוסד החינוכי שבו הוא לומד, ועל המוסד למלא שאלון מפורט. מעיון בתיקים שנבדקו עולה כי התקיימה ועדת השמה אחת ללא שאלון הפניה מטעם המוסד החינוכי בו לומד הילד, וכן התקיימו שלוש ישיבות ללא שאלון עדכני: בוועדה שהתקיימה ב- 2006 הוצג שאלון משנת 1996, בוועדה נוספת שהתקיימה ב- 2006 הוצג שאלון משנת 2002, ובוועדה שהתקיימה בשנת 2009 הוצג שאלון משנת 2007.

הביקורת העירה כי מילוי שאלון עדכני מטעם המסגרת החינוכית שבה לומד הילד, חיוני לצורך הערכת יכולות התלמיד וקבלת ההחלטה על השמתו במוסד חינוכי בעתיד.

2. על פי סעיף 3.4.4 לנוהל השמה, על שאלון ההפניה יחתמו מנהל בית הספר; מחנכת הכיתה או הגננת; המפקח על המסגרת החינוכית; הורי התלמיד. אם ההורים מסרבים לחתום על השאלון, יצינו מנהל בית הספר או הגננת על גבי השאלון את הסיבה לכך.

בתיקים שנבדקו נמצא כי הועברו לוועדה שלושה שאלונים ללא חתימת ההורים, ארבעה שאלונים ללא חתימת הגננת או המחנכת, שני שאלונים ללא חתימת המנהל וששה שאלונים ללא חתימת המפקח, כל זאת בניגוד לנוהל השמה. בשאלון מ- 22/10/2000 שנמצא בתיק 9158 לא נמצאה כל חתימה – של הורים,

של גננת/מחנכת, של מנהל או של מפקחת. ללא חתימת המפקח, המנהל והמחנכת, לא ניתן לוודא אם הם מסכימים להפניית התלמיד לועדה, והאם למיטב ידיעתם מוצו אפשרויות הטיפול בתלמיד במסגרת החינוכית שהוא לומד בה.

הביקורת העירה כי יש להקפיד על כך שכל הגורמים המעורבים יעיינו בשאלון ההפניה של התלמיד, ויחתמו על המסמך כנדרש בנוהל.

3.6.2. אבחונים

על פי סעיף 3.4.4 וסעיף 3.7.3 לנוהל ועדת השמה, יש לבצע אבחון פסיכולוגי או הערכה פסיכולוגית לתלמיד על-ידי פסיכולוג מטעם השירות הפסיכולוגי-חינוכי של הרשות המקומית ויש להציג את תוצאות האבחון/ההערכה בוועדת ההשמה.

ממצאים:

1. על פי סעיף 3.6.1 לנוהל, על הפסיכולוג החינוכי חבר ועדת ההשמה (נציג השפ"ח), להסביר לוועדה את משמעות הלקות של התלמיד, תוך שהוא מסתמך על האבחונים שהוצגו בפני הוועדה מטעם הגורמים המקצועיים שאבחנתם קבילה לאפיון החריגות. לדברי מנהלת המת"א ולדברי המפקחת לחינוך מיוחד, בוועדות המתקיימות במועדים חריגים חסר לעתים אבחון או הערכה פסיכולוגית. גם לדברי מנהל השפ"ח, ארעו בעבר מספר מקרים (בעיקר במחלקה לחינוך החרדי), בהם ועדת השמה התכנסה מבלי שהוצג בפניה איבחון.

במדגם התיקים שבדקה הבקורת בשפ"ח, נמצא מקרה בו היה רק "סיכום התרשמות פסיכולוגית" של פסיכולוג חיצוני בעל רישיון זמני וללא מומחיות, אשר המליץ על "ביצוע אבחון מורחב על ידי פסיכולוג התפתחותי כדי לעקוב אם יש צורך בהתאמת מסגרת לימודים". ארבעה חודשים מאוחר יותר, החליטה ועדת ההשמה על השמת הילד בגן של החינוך המיוחד על סמך "סיכום התרשמות" זה בלבד, ללא האבחון המורחב המומלץ לצורך השמה במסגרת לימודים.

במדגם פרוטוקולים של המחלקה לחינוך תורני נמצא מקרה בו נרשם בפרוטוקול הוועדה שנערכה ב- 25/2/08 כי פסיכולוג מטעם השפ"ח יאבחן את הילד (בן 5.5

שנים) "בקרוב". בפני הוועדה לא היה אבחון עדכני, ובכל זאת התקבלה החלטה בעניין השמתו של הילד. יצוין, כי האבחון בוצע לבסוף למעלה משנה לאחר ההחלטה בעניינו של הילד בוועדה. מסקנת האבחון היתה כי הילד מתפקד ברמה גבולית.

לדברי מנהל השפ"ח, עליו להביע את דעתו בוועדה על סמך המידע המוצג בפניו, והוא רשאי לאפיין לקות של תלמיד גם ללא אבחון, אלא בהסתמך על "הערכה פסיכולוגית". לדבריו הערכה פסיכולוגית יכולה להתבצע גם על סמך מידע המוצג בפני הפסיכולוג בוועדה. כך למשל, אם הפסיכולוג שומע ממשתתפי הוועדה על בעיות התנהגות קיצוניות, הוא יכול להחליט על השמת הילד במסגרת מיוחדת בהסתמך על מידע זה.

לדעת הביקורת, ראוי היה שהפסיכולוג יעריך את הצורך בהשמתו של ילד בחינוך המיוחד על בסיס איבחון מקצועי, ולא על בסיס מידע שנמסר לו במהלך ישיבת הוועדה ממקורות שאינם מוסמכים לאבחון הלקות. במיוחד אמור הדבר בנוגע לילד שעניינו נדון לראשונה בוועדה.

2. במקרה נוסף, החליטה ועדת השמה על השמתו של ילד בחינוך המיוחד בהסתמך על אבחון פרטי, שבו נמצא כי הילד הינו בעל רמת אינטליגנציה ממוצעת עם פערים משמעותיים בין היכולות השונות, ובעל משאבים פסיכולוגיים להתמודד עם הקשיים בחייו, אם כי לעתים הוא "מפרש סיטואציות חברתיות באופן שגוי".

ההמלצה באבחון זה היתה "טיפול פסיכולוגי והדרכת הורים, בדיקת תלונות בקשר לפגיעת האב והמשך קיום סדרי ראייה". לא הומלץ באבחון זה על השמה במסגרת מיוחדת, אולם ועדת ההשמה החליטה על המשך השמתו של הילד במסגרת מיוחדת. הביקורת רואה בחומרה השמתו של ילד בחינוך מיוחד ללא אבחון פסיכולוגי התומך החלטה זו.

3. במדגם פרוטוקולים של ועדות השמה בחינוך הממלכתי נמצא מקרה בו שבו המליץ הפסיכולוג על עריכת בדיקה פסיכיאטרית ולמרות זאת קיבלה הוועדה החלטה בעניינו של התלמיד ללא חוות הדעת הפסיכיאטרית. לדברי מנהל השפ"ח, הסיבה לכך היתה רצון לשמור את הזכויות לחינוך מיוחד לילד לפני

שיפוג המועד להתכנסות הוועדות. יצוין, כי הוועדה בעניינו של הילד התכנסה ב – 18/2/09 (שלושה חודשים לפני המועד האחרון), ועל כן ניתן היה לקבוע המשך דיון בוועדה נוספת לאחר קבלת האבחון הפסיכיאטרי.

4. מאחר והשפ"ח מעסיק רק שני פסיכולוגים הנותנים שרות למגזר החרדי והתורני, במקרים רבים אין מבוצעים האיבחונים במועד. לדברי מנהל המחלקות, כתוצאה מהאיחורים בביצוע אבחונים מתקיימות ועדות השמה רבות בחינוך החרדי והתורני לאחר המועדים שנקבעו בנוהל השמה, דבר העלול לגרום לכך שהילד לא יושם במסגרת המתאימה לו בשנת הלימודים העוקבת. לחילופין, הורי הילדים נאלצים לממן אבחונים פרטיים מכספם, ובכך הם מופלים לרעה לעומת הורים ממגזרים אחרים. יצוין, כי בשנת 2009 מימנה מחלקת החינוך החרדי אבחונים מתקציבה עקב העיכוב בשפ"ח בעלות של בכ- 100,000 ₪.

5. לדברי מנהל השפ"ח, חלק מהעיכובים בביצוע האיבחונים נובע מכך שבתי הספר בחינוך החרדי אינם מעבירים לשפ"ח בקשות לאבחון במועד. ואכן, הביקורת מצאה מקרה שבו בקשה לאבחון נמסרה למנהל השפ"ח רק ביום הוועדה.

כמו כן באחד התיקים שנבדקו צוין כי רק במהלך הישיבה נמסרו לנציג השפ"ח אבחונים בנוגע לילד הנדון, והדבר מנע ממנו להערך כראוי לוועדה. הביקורת העירה כי יש למסור לפסיכולוג את האבחונים הנדרשים לאיפיון הלקות מוקדם ככל האפשר לפני התכנסות הוועדה, על מנת לאפשר לו ללמוד את המקרה ולאסוף נתונים לגביו.

6. סעיף 7 לחוק הסעד (טיפול במפגרים) תשכ"ט-1969 (להלן: "חוק הסעד") קובע כי תפקיד ועדת האבחון של השרות למפגר להחליט כי אדם שעניינו הובא בפניה הוא מפגר, וכן עליה לקבוע את דרכי הטיפול בו. לפי סעיף 2 לחוק הסעד, לפחות פעם בשלוש שנים חייב פקיד הסעד לשוב ולהביא את עניינו של מפגר לפני ועדת אבחון, "ורשאי הוא לעשות כן בכל עת על דעת עצמו או לפי בקשת האחראי על המפגר".

לפי נספח 2 לנוהל ועדת השמה, כשמועלה לדיון עניינו של ילד שחוק הסעד חל עליו, על יו"ר הוועדה לוודא כי יוצג בפני הוועדה אבחון מטעם ועדת האבחון של השירות למפגר. לפי סעיף 3.7.3 לנוהל, אם לא הוצג אבחון של השירות למפגר בפני הוועדה יאופין הילד כ"בעל חשד סביר לפיגור שכלי", ולאחר שנה יתקיים דיון מחודש על אפיונו של התלמיד, ולא יהיה אפשר לאפיינו שוב כבעל חשד סביר לפיגור שכלי.

במדגם של 15 תיקים שבדקה הביקורת בשפ"ח, נמצאו שני פרטוקולים של ועדות השמה בהן אופיין התלמיד כמפגר ולא כבעל "חשד סביר לפיגור", מבלי שהתקבלה החלטה בעניינו בוועדת האיבחון של השירות למפגר.

בשני תיקים נוספים נמצאו בקשות לאבחון ראשוני מטעם השירות למפגר בנוגע לתלמידים הנמצאים כבר שנים רבות במסגרות חינוך מיוחד.

כמו כן, לדברי מנהל השפ"ח, מצא בבית הספר ניר ילדים אשר האיבחון האחרון שלהם כמפגרים בוצע בשנת 1999 (לפני 11 שנים), ולא בוצע להם אבחון חוזר.

קביעת וועדת השמה כי תלמיד לוקה בפיגור ללא אבחון של השירות למפגר מנוגדת לנוהל. כמו כן, העדר אבחון של השירות למפגר עלול לפגוע בזכויותיהם של התלמיד והוריו (למשל בתשלומים להם הם זכאים מביטוח לאומי). לדברי מנהל השפ"ח, מדובר באחריות מנהלת בית הספר והעובדת הסוציאלית, אשר אינן עושות מספיק בנדון.

3.6.3 מיצוי הטיפול במסגרת חינוכית רגילה (שילוב)

על פי נוהל ועדת השמה, מדיניות משרד החינוך היא להעניק זכות קדימה ככל האפשר להשמתו של תלמיד במסגרת החינוך הרגיל, תוך מתן מענה לצרכיו במסגרת הרגילה.

לדברי הפסיכולוג המחוזי במכתבו למנהל השפ"ח "בשנים האחרונות חל שינוי בחשיבה ביחס להפניית תלמידים למסגרות נפרדות של חינוך מיוחד ומושם דגש על זכות ילד עם הצרכים המיוחדים להיות חלק מחברת ילדים רגילים". על כן, קובע סעיף 3.4.1 לנוהל השמה כי "הפניית תלמיד הלומד במערכת החינוך הרגיל אל ועדת ההשמה תיעשה רק לאחר שהמסגרת החינוכית מיצתה את כל ההתערבויות החינוכיות והטיפוליות בתהליך השתלבותו של התלמיד בה; כלומר: הפניית התלמיד לוועדת ההשמה מחייבת קיום של ועדת שילוב

מוסדית בעניינו, בניית תכנית חינוכית יחידנית ותיעוד של תהליך היישום של התכנית על המטרות והיעדים הרשומים בה".

סעיף 3.4.4 לנוהל קובע כי כאשר מקבל יו"ר ועדת ההשמה בקשה לקיום וועדה מהורה, מרשות החינוך המקומית או מארגון ציבורי, עליו לפנות למסגרת החינוכית בבקשה לקבל את החלטת ועדת השילוב שהתקיימה בעניין התלמיד ואת פרוטוקול הדיון בה. סעיף 3.6.1 קובע כי בכל מקרה של הפניית תלמיד הלומד במוסד חינוכי כלשהו אל ועדת ההשמה תוגש בין היתר לוועדה ההחלטת של ועדת השילוב המוסדית.

על אף האמור, בכל התיקים שבדקה הביקורת לא נמצאו פרוטוקולים של ועדות שילוב או תיעוד של יישום תכנית החינוך היחידנית.

לדברי מנהלי המחלקות, בכל שאלון הפניה ובכל דיון עולה מידע בדבר מאמצי השילוב שנעשו במסגרת החינוך הרגילה, ולכן אין צורך בצירוף פרוטוקול ועדת שילוב. נוכח הוראות הנוהל, הביקורת סבורה כי יושבי ראש ועדות ההשמה אחראים לקבלת עותק מהחלטות ועדות השילוב, לפני הדיון בוועדת ההשמה.

3.7 רישום פרוטוקולים

על פי סעיף 3.7.4 לנוהל ועדת השמה, יש חשיבות רבה לרישום בפרוטוקול את מהלך הדיון באופן מדויק. כמו כן יש למלא את כל הפרטים כדלקמן: פרטי התלמיד; פרטי החברים בוועדה והמוזמנים אליה; פרטי הנעדרים מהדיון (אם ההורים לא הגיעו לדיון, יש לצרף את העתק המכתב הרשום שנשלח אליהם ואת תיעוד השיחה שביררה את סיבת היעדרם); פרטי המסמכים שהובאו לפני הוועדה; מהלך הדיון בהשתתפות ההורים והתלמיד, ובכלל זה רישום עמדת ההורים ורישום עמדת התלמיד; הנימוקים להחלטה; הערות. דוגמת טופס הפרוטוקול של ועדת ההשמה מובאת בנספח לנוהל.

בנוסף לכך יש לרשום "טופס סיכום החלטה", המהווה חלק בלתי נפרד מהפרוטוקולים, שמרוכזים בו הפרטים העיקריים שנרשמו בפרוטוקול וכן נרשמת בו החלטת הוועדה.

ממצאים:

1. כאמור, הנוהל מחייב רישום פרוטוקול המשקף את מהלך הישיבה באופן מלא ומדויק. הביקורת בדקה מדגם של החלטות הועדה ומצאה כי במחלקת החינוך התורני ל- 13 טפסי החלטה לא צורף פרוטוקול של הדיון. כתוצאה מכך, לא ניתן היה לעמוד על מהלך הדיון בוועדה, על עמדות הגורמים השונים שהשתתפו בוועדה ועל אופן קבלת ההחלטה לגבי התלמיד. הביקורת רואה בחומרה את העדר התייעוד של מהלך הדיון באמצעות רישום פרוטוקול. לדברי מזכירת המחלקה לחינוך תורני, היא לא הספיקה לרשום פרוטוקול של הישיבות בשל העומס המוטל עליה.
 2. הביקורת בדקה 20 פרוטוקולים של ועדות השמה (חמישה מכל מחלקה). במרבית הפרוטוקולים במחלקת גני הילדים לא נרשמו שמות הנוכחים בדיון, כך שלא ניתן לוודא כי מספר החברים שנכחו בוועדה וזהותם תאמו את דרישות הנוהל. הביקורת רואה בחומרה את אי ההקפדה על רישום הנוכחים בוועדה.
 3. על פי סעיף 3.7.4 לנוהל, אם ההורים לא הגיעו לדיון יש לצרף לפרוטוקול הועדה את העתק המכתב הרשום שנשלח אליהם ואת תיעוד השיחה שביצרה את סיבת היעדרם. בכל מחלקות החינוך לא תועדו שיחות עם ההורים לביורור סיבת היעדרם. הביקורת רואה בחומרה קיום דיונים בוועדות שלא נכחו בהן ההורים, מבלי שוידאו עימם כי קיבלו את ההזמנה ובלא שנבדקה הסיבה להיעדרם. קבלת החלטות בוועדות ההשמה ללא נוכחות ההורים נוגדת את הנוהל וההחלטות אינן תקפות מבחינה חוקית.
 4. בנספח לנוהל נדרש כי יפורטו כל המסמכים שהובאו בפני הועדה: שם המסמך, תאריך חיבורו, מי חתם עליו ומה תפקיד מחבר המסמך. מתוך 20 הפרוטוקולים שבדקה הביקורת, רק בשניים מהפרוטוקולים (שניהם של מחלקת גני ילדים) נמצא פירוט כנדרש ובשאר המקרים המידע היה חסר.
- הביקורת רואה חשיבות רבה בכך שינוהל רישום מפורט המסמכים שהוצגו לוועדה, על מנת שניתן יהיה לבדוק האם הובאו בפניה כל המסמכים הרלוונטיים, והאם המסמכים עדכניים וקבילים (חתומים על ידי בעלי תפקידים מתאימים).

5. הביקורת מצאה כי בפרוטוקולים של ועדות ההשמה במחלקות החינוך החרדי והתורני לא היה מקום לרישום עמדת ההורים (למעט הסימון "מסכימים/מתנגדים"). לדברי מנהל המחלקה לחינוך חרדי, המקרים שבהם התנגדו ההורים היו מועטים ביותר, ולכן לדעתו לא היה מקום לרישום מפורט של עמדת ההורים. גם נוכח עובדה זו, הביקורת העירה שיש להקצות מקום לרישום מלא של עמדת ההורים, כפי שנדרש בנוהל.

6. בנספח לנוהל, נדרש רושם הפרוטוקול לציין את שמו. במחלקת גני ילדים ובמחלקה לחינוך חרדי לא צוין שמו של רושם הפרוטוקול. גם במחלקה לחינוך תורני נמצא כי לא הוקפד תמיד על רישום שמו של רושם הפרוטוקול.

8. סעיף 3.7.4 לנוהל השמה קובע כי "המפקח על החינוך המיוחד יהיה חתום על טופס סיכום ההחלטה". נמצא כי חתימת המפקחת אינה מופיעה על שני פרוטוקולים מתוך חמשת הפרוטוקולים שנבדקו במחלקת גני ילדים.

3.8 החלטה ללא נוכחות הורים או בניגוד לעמדתם

כאמור, על פי הנוהל יש חשיבות מכרעת לעמדותיהם של התלמיד והוריו, כפי שהוצגו בוועדה. על פי סעיף 3.5.3 לנוהל השמה, החלטות ועדת השמה המתקבלות בעניינו של ילד מבלי שהוזמנו הוריו לדיון - אינן תקפות. רק אם יסרבו ההורים להופיע לפני הוועדה, תהיה הוועדה רשאית לדון בעניינו של התלמיד ולקבל החלטות בהיעדרם.

ממצאים:

1. במחלקות החינוך היסודי והעל יסודי וכן בחינוך התורני נמצא כי חלק מהדיונים בוועדות התקיימו ללא נוכחות הורים: במחלקות לחינוך יסודי ועל יסודי נמצא כי 5 ועדות מתוך 21 הועדות שנבדקו התקיימו ללא נוכחות הורים. ב-3 מתוך 5 הועדות שהתקיימו ללא נוכחות הורים, נקבעה החלטה משמעותית של העברת הילד מהחינוך הרגיל לחינוך המיוחד. במחלקת חינוך תורני נמצא כי 5 מתוך 24 הדיונים שנבדקו התקיימו ללא נוכחות הורים (לאחד הפרוטוקולים צורפה הסכמת האם כי יידונו בעניין בנה בהעדרה). בחינוך החרדי נמצא מקרה אחד מתוך 12 שנבדקו אשר נדון ללא נוכחות הורים, ובמקום ההורים הגיע נציגם. עם זאת, לא נמצא יפוי כוח לנציג ההורים.

2. בבדיקת 24 פרוטוקולים במחלקה לחינוך תורני, נמצאו שני מקרים שבהם התייצבה במקום ההורים אם הבית של הפנימייה שבה למד התלמיד. בטופס נרשם כי ההורים מסכימים להחלטת ועדת השמה, אף כי ככל הנראה אם הבית היא זו שנתנה את הסכמתה להחלטה.

לדברי מנהל החינוך התורני, מדובר בפנימייה של ילדים המגיעים ממשפחות שאינן מתפקדות. עם זאת, לא נמצא מסמך המסמך את אם הבית להופיע בוועדה ולהחליט על עתיד הילד במקום ההורים. הרישום שכביכול קיימת הסכמת הורים, למרות שכלל לא נכחו בדיון, אינו תקין.

3. מנהלת מחלקת גני ילדים מסרה, כי במקרים מסוימים בגילאי טרום חובה, ילדים הוערכו על ידי צוות הגן כבעלי צרכים מיוחדים בעוד שהוריהם סרבו לפנות לאבחון ולטיפול. במקרים אלה, נדרשו ההורים להשיג על ילדיהם בגן או להעסיק סייעת על חשבונם, בניגוד לנוהל הקובע כי אין להעסיק סייעות על חשבון הורים וכן כי אין אפשרות שאחד ההורים ישמש בתפקיד סייעת.

על אף שיש לראות בחיוב את הניסיון למצוא פתרונות לאי שיתוף הפעולה של ההורים ואת היוזמה לשילוב הילדים במסגרת רגילה, הביקורת סבורה כי אם הפתרונות שנמצאו מנוגדים לנוהל, צריכה הייתה מנהלת המחלקה לקבל את הסכמת משרד החינוך לנקיטת צעדים אלה.

3.9 הודעה על החלטת הוועדה

על פי סעיף 3.7.4 לנוהל ועדת השמה, נוסח ההודעה להורים על החלטת ועדת ההשמה יהיה על-פי נספח המצורף לנוהל. בין היתר, יש לציין בהודעה את זכותם של ההורים לערער על החלטת הוועדה בפני ועדת הערר המחוזית תוך 21 יום ממועד קבלת המכתב.

בהודעה להורים יש לפרט את הליקויים ברמת התפקוד של התלמיד ואת והנימוקים לקביעת המסגרת הלימודית שהתלמיד ישובץ בה.

ממצאים:

1. הנוהל קובע כי ההודעה להורים תישלח בדואר רשום לא יאוחר מעשרה ימים ממועד קבלת ההחלטה. במחלקות לחינוך תורני ולחינוך חרדי לא נמצא תיעוד על כך שההודעות נשלחו להורים, ולפיכך אין לדעת האם נשלחו ההודעות על ההחלטה, כנדרש בנוהל.

2. מבדיקת ההודעות להורים ששלחו ועדות ההשמה במחלקות החינוך היסודי, העל יסודי וגני הילדים, עולה שלרוב נרשמו ההודעות תוך עשרה ימים מיום קבלת ההחלטה. במקרה אחד במחלקת גני ילדים נמצא כי נרשמה הודעה ב- 9/6/09 לגבי ועדה מיום 20/5/09, כלומר ההודעה נשלחה לאחר למעלה מ- 20 ימים (ולא תוך עשרה ימים כנדרש), בשל עומס העבודה במחלקה באותם ימים.

3. על פי סעיף 3.7.3 לנוהל השמה, ועדת ההשמה צריכה לקבל החלטה בהתאם לרמת התפקוד של התלמיד, וההודעה להורים צריכה לכלול פרוט של הליקויים ברמת תפקודו של התלמיד.

מעיון בנימוקי ההחלטות שנרשמו בהודעות ששלחו להורים המחלקות לחינוך היסודי, החינוך העל יסודי ומחלקת גני הילדים עולה כי לא הייתה בהן התייחסות לתיאור רמת התפקוד של התלמיד על פי הטבלה המופיעה בנוהל. לדעת הביקורת יש לציין לפחות את קוד הלקות.

3.10 דיון חוזר בועדות השמה

סעיף 10 לחוק החינוך המיוחד קובע, שמנהל מוסד לחינוך מיוחד (גן ילדים לחינוך מיוחד, בית-ספר לחינוך מיוחד או כיתה לחינוך מיוחד בבית-ספר לחינוך רגיל) יביא פעם בשלוש שנים את עניינו של תלמיד הלומד במסגרת זו לדיון חוזר לפני ועדת ההשמה.

חלק מהילדים שהופנו לחינוך מיוחד משובצים במוסדות חינוך מחוץ לאשדוד. נמסר לביקורת כי אירעו מקרים שבהם עניינם של ילדים הלומדים במוסדות מחוץ לאשדוד לא הובא לדיון חוזר בועדת ההשמה לאחר שלוש שנים כפי שנדרש.

בבדיקת מדגם תיקים בשפ"ח, מצאה הביקורת כי בתיק מס' 5869 לא הוזמן תלמיד הלומד בפנימייה טיפולית בירושלים לדיון חוזר בוועדת השמה, שהייתה אמורה לדון בעניינו בשנים 2007 ו- 2010, כפי נדרש על פי הוראות החוק.

הביקורת המליצה כי המחלקות ינהלו מעקב אחר הגשת בקשות לדיון חוזר על ידי מוסדות מחוץ לעיר, כדי להבטיח שילדים ילמדו בהם על פי השמה בתוקף.

3.11 ועדת ערר

ההורים יכולים להתנגד להחלטת חברי ועדת ההשמה שברשות המקומית באמצעות הגשת ערר לוועדת ערר שבראשות מנהל מחוז של משרד החינוך או נציגו.

ממצאים:

1. במכתב של הפסיכולוג המחוזי של משרד החינוך במחוז דרום למנהל השפ"ח מ- 25/8/09 נאמר כי שיעור הגשת הבקשות לוועדת ערר לשינוי החלטות ועדות ההשמה בגין תלמידים מאשדוד הינו כ- 3% (30 תלמידים מתוך 1000), ומדובר בכמות כפולה של ילדים שעניינם נדון בוועדת הערר, בהשוואה לערים אחרות במחוז.

כמו כן נמצא שרובן המכריע של וועדות הערר מסתיים בהפיכת החלטותיהן של וועדות ההשמה ובקבלת עמדת ההורים. לפי נתונים שהוצגו לביקורת, בשנת 2009 התקבלו 23 מתוך 24 עררים שהוגשו על החלטות ועדות שבראשות מנהל המדור, בשנת 2008 התקבלו 13 מתוך 18 עררים שהוגשו, בשנת 2007 התקבלו 12 מתוך 15 עררים שהוגשו.

נוכח ממצאים אלה, לדעת הביקורת יש מקום לשקול את שינוי גישתן של וועדות ההשמה, כך שינתן בהן משקל רב יותר לעמדת ההורים.

כמו כן, לדעת הביקורת רצוי לנהל מעקב אחר התלמידים שערריהם התקבלו, ולבדוק אם הצליחו מאמצי השילוב שלהם במסגרות החינוך הרגיל, או שילדים אלה נאלצו לעבור מאוחר יותר למסגרות חינוך המיוחד.

2. על פי סעיף 4.6.1 לנוהל, המסמכים המובאים לפני ועדת הערר הם בעיקרם המסמכים שהובאו לפני ועדת ההשמה. כפי שפורט בסעיפים הקודמים בדו"ח זה, בחלק מהפרוטוקולים של ועדות ההשמה חסרו פרטים חשובים ותהליך קבלת ההחלטה לא תועד כראוי. כמו כן, לעתים חסרו אבחונים עדכניים שיבססו את ההחלטה.

הביקורת העירה כי ייתכן שקבלת רוב העררים על ידי ועדת הערר, נובעת גם מהתיעוד הלקוי של אופן קבלת ההחלטות על ידי ועדות ההשמה, מהמחסור באבחונים ומאי רישום המסמכים.

3. על פי סעיף 4.5.1 לנוהל ועדת השמה, על יו"ר ועדת הערר להזמין לדיון, בין היתר, נציגים של המוסד החינוכי שהילד לומד בו, ולאפשר להם להשמיע את דבריהם. נמסר לביקורת כי במקרים רבים צוות בית הספר אינו מופיע לדיון. נוכח מצב זה, מומלץ כי ראש מינהל החינוך יפנה לבתי הספר המעורבים ויבהירו להם את חשיבות הופעתם בוועדות הערר.

4. שיבוץ במוסדות החינוך המיוחד

על פי חוזר מנכ"ל 1.2-19 בנושא "שיבוץ תלמידים במסגרות החינוך המיוחד" (להלן: "נוהל שיבוץ"), שיבוץ תלמיד הזכאי לחינוך המיוחד במסגרת חינוכית מסוימת, תעשה על ידי "צוות השיבוץ" שחבריו הם: מנהל רשות החינוך המקומית או נציגו ומפקח החינוך המיוחד מטעם משרד החינוך. יש להזמין לשיבות צוות השיבוץ גם את מנהל השירות הפסיכולוגי-החינוכי ברשות המקומית, או נציגו.

ממצאים:

1. על פי הנתונים שנמסרו לביקורת, 77 ילדים מהחינוך הממלכתי והממ"ד ו- 36 ילדים מהחינוך התורני והחרדי מוסעים מדי יום למוסדות חינוך מיוחד

מחוץ לאשדוד. לדוגמא, 16 תלמידים אוטיסטים מוסעים ל-9 ערים – ביניהן ת"א, ראש העין, פ"ת, ובאר שבע. כמו כן, 15 ילדים בעלי נכות פיזית קשה מוסעים למוסדות חינוך מיוחד מחוץ לעיר. 7 תלמידים מתוכם הסובלים גם מפגור קל או ממשכל גבולי מוסעים לחולון, והיתר לערים אחרות כגון ת"א וראשון לציון. עוד נמצא כי כל ילדי החינוך התורני והחרדי המוסעים למוסדות חינוך מיוחד, למעט שלושה, מוסעים לבני ברק ולירושלים.

המצב בו אין נמצאת לילדים בעלי צרכים מיוחדים מסגרת חינוכית בתחומי העיר גורם להוצאות כבדות לעירייה, הן בשל עלות ההסעות מחוץ לעיר והן בשל תשלומי ההשתתפות שמשלמת העירייה לרשויות האחרות שתלמידי אשדוד לומדים בתחומן.

כמו כן, שיבוץ תלמידים בעלי לקויות קשות (כגון אוטיזם קשה או נכות פיזית קשה) בערים מרוחקות מקשה על התלמיד ועל הוריו, שממילא נתונים במצוקה קשה.

על מנת להקטין את עלויות העירייה ועל מנת להקל על מצוקת הילדים ומשפחותיהם, על מינהל החינוך לבחון באופן יסודי האם ניתן לשבץ במוסדות חינוך בעיר ילדים הנאלצים לנסוע מרחקים ארוכים לצורך חינוכם.

2. במקביל לכך, התברר כי כמחצית מהילדים הלומדים בבתי הספר לחינוך מיוחד באשדוד, אינם תושבי אשדוד (192 תלמידים מתוך 421 תלמידים בארבעה בתי ספר).

מינהל החינוך מסר לביקורת כי אין קשר בין שתי עובדות אלה, וכי להערכת המינהל אין מקרה שבו מוסע תלמיד אל מחוץ לעיר, בעוד שניתן היה לשבצו במוסד חינוכי בעיר.

5. שילוב

כאמור, חלק ניכר מהתלמידים בעלי הצרכים המיוחדים יכולים להשתלב במסגרת הכיתה הרגילה ולהפיק תועלת רבה מכך, הן מבחינה לימודית והן מבחינה חברתית. לכן על פי נוהל השילוב יש להעדיף את השמתו של תלמיד בעל צרכים מיוחדים במסגרת החינוך הרגיל, על פני השמתו במסגרת החינוך המיוחד. יש לאפשר לתלמיד בעל צרכים מיוחדים לקבל תמיכה במסגרת תכנית שילוב (תוספת שעות לימוד), כדי להקל עליו את השתלבותו.

ממצאים:

1. סעיף 12 לנוהל שילוב קובע את הקמתה של "ועדת שילוב יישובית", בנוסף לועדת השילוב המוסדית המוקמת בכל מוסד חינוך רגיל. על ועדת השילוב היישובית לסייע בגיבוש מדיניות יישובית לטיפול בתלמידים משולבים ולבחון את התאמתה עם תכניות אחרות המופעלות על-ידי הרשות המקומית ומשרד החינוך.

כמו כן על ועדת השילוב היישובית ליזום, לבחון ולקדם דגמים שונים של טיפול ותכניות חדשות. בראשות הועדה יהיה מפקח כולל, והיא תכלול נציג נוסף של משרד החינוך, מנהל מחלקה לחינוך של הרשות המקומית ומנהל השפ"ח (או נציגיהם).

הביקורת ביקשה לקבל פרוטוקולים של דיוני הועדה, אולם התברר כי הפרוטוקולים של ועדת השילוב היישובית אינם מועברים למינהל החינוך. לדעת הביקורת, יש הכרח לקבל את הפרוטוקולים של ועדת השילוב היישובית, על מנת שהעיריה תוכל לבחון את ביצוע מדיניות השילוב ואת השירות הניתן לתלמידים המשולבים בעיר.

2. דו"ח מבקר המדינה משנת 2002 עסק בנושא שילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל. בין היתר, מצאה הביקורת כי ישובים שונים לא קיבלו הקצאה שוויונית של משאבים על פי הקריטריונים שנקבעו, וכי מחוז הדרום סבל ממחסור בשעות שילוב יחסית למחוזות אחרים.

כמו כן נמצא כי יש הבדלים ניכרים בין יישובים במידת הפתיחות לנושא השילוב, והדבר בא לידי ביטוי בשירות הניתן לתלמידים המשולבים בחינוך הרגיל בכל אחד מיישובים אלה.

לדעת הביקורת, נוכח החשש לאי שיוויון בחלוקת משאבים בין רשויות שונות, ונוכח ההבדלים שמצא מבקר המדינה בהקצאת השעות לערים שונות, על מינהל החינוך לדרוש ממשרד החינוך נתונים בדבר שעות השילוב המוקצות לעיר. יש לוודא כי תלמידי העיר מקבלים ממשרד החינוך את תקציבי השילוב באופן

שווינוני, ולשקול, במידת הצורך, הקצאת משאבים כספיים נוספים מטעם העירייה להרחבת המרכז לילדים המשתלבים.

6. הסעות

סעיף 3 לחוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, התשנ"ד-1994 (להלן: "חוק הסעה בטיחותית") קובע כי הרשות המקומית שבתחום שיפוטה גר ילד עם מוגבלות, תדאג להסעתו למוסד החינוך בו הוא לומד וממנו. מכוח החוק תוקנו תקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי) התשנ"ה -1995 (להלן: "תקנות הסעה בטיחותית"), הקובעות כי האחריות לליווי הילדים בהסעות חלה על הרשות המקומית.

כ-400 תלמידי החינוך המיוחד תושבי אשדוד מוסעים מידי יום למוסדות החינוך השונים, מתוכם 113 תלמידים מוסעים למוסדות חינוך מחוץ לעיר. 137 כלי רכב משמשים להסעת התלמידים, מתוכם 35 כלי רכב המשמשים להסעות מחוץ לעיר. ההסעות מבוצעות על ידי 11 חברות הסעות שנבחרו במכרז להסעת תלמידים.

ממצאים:

1. חוזר מנכ"ל 3.3-4 העוסק בנושא הסעות תלמידים (להלן: "נוהל הסעות"), דן בהשתתפות משרד החינוך בתשלומי הרשות המקומית בגין ההסעות. על פי סעיף 1.12 לנוהל הסעות, רשות מקומית המעוניינת לקבל את השתתפות משרד החינוך במימון הסעות שאינן עונות על התבחינים שפורטו בנוהל, רשאית לפנות בבקשה חריגה אל ועדת ההסעות המרכזית.

לפי נתונים שהציג לביקורת מנהל מדור ההסעות, נכון לחודש מרץ 2010 (חצי שנה לאחר פתיחת שנת הלימודים), עדיין היו תלויות ועומדות 3 בקשות בגין 17 תלמידים הנזקקים לאישור חריג מטעם ועדת ההסעות המרכזית של משרד החינוך. 10 תלמידים מתוכם (מהמגזר החרדי והתורני) הוסעו במימון העירייה למרות שלא התקבל אישור משרד החינוך.

מבדיקת הבקשות שהוגשו בשנת הלימודים תש"ע ושטרם נתקבלה בגין תשובה, עולה כי הבקשות נשלחו בספטמבר ובאוקטובר 2009. הביקורת סבורה

כי משלוח בקשות לאישור ועדת ההסעות המרכזית בשלב כה מאוחר, לאחר פתיחת שנת הלימודים, אינה תקינה. היא פוגעת בילדים הזקוקים להסעות ונאלצים להיות מוסעים לבית הספר על ידי הוריהם, ומאלצת את העירייה לממן הסעות לחלק מהילדים ללא השתתפות משרד החינוך.

2. סעיף 2 לתקנות הסעה בטיחותית מפרטת את הלקויות שבגינן זכאי ילד לליווי בהסעה. התברר כי העירייה החליטה שמלווים יהיו נוכחים גם בהסעות של ילדים שאינם זכאים לליווי על פי התקנות. להערכת מנהל המדור מדובר על כ- 60% ממלווי ההסעות (הוצאה של כמיליון ₪ בשנה).

3. על פי סעיף 1.10 לנוהל הסעות: "המכרזים לביצוע הסעות והחוזים עם המסיעים המבצעים את ההסעות יהיו אך ורק על פי נוסח אחיד שהוסכם בין משרד החינוך, מרכז השלטון המקומי וארגון המועצות האזוריות". הביקורת מצאה כי המחלקה לחינוך חרדי מבצעת הסעות באמצעות חברה שלא נבחרה במכרז. לטענת מנהל המחלקה, הדבר נעשה משום שהמחירים שגובה חברה זו נמוכים מהמחירים שגובות החברות שזכו במכרז. הסדר זה אושר על ידי גזבר העירייה ב- 28/1/08. יחד עם זאת, לדעת הביקורת, נכון היה לקבל חוות דעת משפטית בנוגע למשך ההתקשרות עם הקבלן ללא מכרז.

4. "הנחיות ביטחון ובטיחות - הוראות האגף לביטחון, לבטיחות ולשעת חירום" (להלן: "הנחיות בטיחות") קובעות הוראות בטיחות לגבי רכב הסעה, הנהג והמלווים.

סעיף ג' להנחיות הבטיחות קובע בין היתר כי נהג המסיע תלמידים בכל גיל יהיה בעל רישיון מיוחד להסעת ילדים. עוד נקבע בהנחיות כי על הנהג המסיע ילדים להמציא תעודת יושר פעם בחמש שנים, וכן לעמוד בהוראות החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסד המכוון למתן שירות לקטינים, התשס"א 2001. הביקורת מצאה כי לא היה ברשות מנהל מדור הסעות רשימה של הנהגים המסיעים את התלמידים, ובחלק מקווי ההסעות אף לא היו נהגים קבועים. מנהל ההסעות לא פיקח על קיום ההנחיות משום שלדעתו חובת הפיקוח חלה על החברה המסיעה בלבד. הביקורת המליצה כי מנהל ההסעות

יקבל מדי תקופה את רשימת הנהגים, ויבדוק האם הנהגים עומדים בכל הדרישות שנקבעו בהנחיות.

5. על פי סעיף ג להנחיות בטיחות, על מלווי ההסעות לעבור הכשרה שתכלול את הגדרת תפקידי המלווים בהסעה וכן לתרגל ההתנהגות במצבי חירום ובמצב של תאונה. בפועל מתקיים כינוס של המלווים פעם בשנה לפני תחילת שנת הלימודים, אולם אין מתקיימים תרגולים של מלווי ההסעות. לדעת הביקורת, יש חשיבות בקיום תרגולים כאמור בנוהל.

6. מבית הספר אילנות נמסר כי לעתים מאחרים רכבי ההסעות להגיע לבית הספר, וכתוצאה מכך מתחילים הלימודים באיחור ניכר. לא נמצא תעוד על כך שמנהל מדור ההסעות התריע בפני החברה על חובתה לקיים את ההסעה במועד, או נקט כלפיה בסנקציות כלשהן. לדברי מנהל המדור, בית הספר לא דיווח לו על התקלות בזמן אמת, אלא באופן מרוכז בדיעבד, ולכן היה קושי לבדוק את התלונה ולקנוס את הקבלן.

8. מבנים וציוד בבית ספר אילנות

הביקורת ביקרה בבית הספר "אילנות" שלומדים בו תלמידים בעלי מנת משכל תקינה (ממוצעת ומעלה) המאופיינים בהפרעת התנהגות;

להלן ממצאים:

הביקורת מצאה שהצפיפות בבית הספר גדולה והדבר גורם לקשיים רבים בתפקוד בית הספר.

1. התברר לביקורת כי בשנת 2005 החליט מינהל החינוך שחלק גדול משטחו של בית הספר אילנות יוקצה לבית הספר "שובו", שהינו בית ספר המנוהל על ידי עמותה פרטית. עוד התברר כי כבר בשנת 2003 כתב מינהל הפיתוח במשרד החינוך לעירייה ששטחי הכיתות וחדרי הספח בבית הספר אילנות מהווים כשני שליש מהשטח הנדרש לתיפקוד התקין של בית הספר מסוגו, אולם כאמור מאז רק הורע המצב.

2. בין השאר הועברו לרשות בית הספר "שובו" אולם התעמלות, מגרש ספורט ורוב שטחה של חצר בית הספר. לדברי המנהלת, מרכיבים אלה חיוניים לתפקודו של בית הספר המטפל בילדים בעלי ליקויי התנהגות קשים.

3. חדרי התרפיסטים של בית הספר אילנות נמצאים במרתף המבנה של בית הספר "שובו". על מנת להגיע לחדרי התרפיסטים, עוברים תלמידי "אילנות" בפרוזדור המשותף לבתי הספר. נמסר לביקורת כי בדרכם לחדרי התרפיסטים לועגים להם תלמידי בית הספר "שובו" באמירות שונות כגון "אתם משוגעים" וכד'. הביקורת סבורה יש לפעול מיידית להבטחת פרטיותם של ילדי בית הספר "אילנות" המגיעים לחדרי התרפיסטים.

4. עוד נמסר לביקורת כי בית הספר "אילנות" חווה אירועי ונדליזם והטרדה שונים מצד תלמידי בית הספר "שובו", הנמצא כאמור באותו מבנה. לדוגמא, ארעו מקרים של זריקת אשפה בפרוזדורי בית הספר, וכן מקרים של דפיקות על דלתות הכיתות במהלך שעות הלימוד והטרדות נוספות שפגעו ביכולת ללמד בבית הספר.

לדעת הביקורת, יש לנקוט מיידית את כל האמצעים הנדרשים על מנת להפסיק את ההפרעה לפעילות בית הספר "אילנות", וכן לפעול ככל האפשר להפרדת מבנית בין בתי הספר.

5. כאמור, בית ספר "אילנות" הוא בית הספר המיועד לילדים הלוקים בהפרעות התנהגות. בעת התפרצות אלימה של אחד התלמידים (אירוע המתרחש לעתים תכופות), על המורה או על הסייעת להזעיק צוות שיסייע בהשתלטות על התלמיד האלים. במקרים אלה, נאלצים המורה או הסייעת להזעיק עזרה באמצעות הטלפון האישי שלהם. הביקורת העירה כי יש צורך דחוף בהתקנת כפתור מצוקה שיאפשר תקשורת מהירה בין חדרי הכיתות למינהלה.

6. תקציב בית הספר עבור רכישת חומרים וציוד הינו 25,000 ₪ בשנה. המנהלת מסרה לביקורת כי תקציב זה אינו מספיק לתפעול ולאחזקת בית הספר. לדוגמא, בעת הביקורת לא נמצאו בשירותי בית הספר סבון ידיים ונייר טואלט. לדברי מנהלת בית ספר, כל ילד נדרש להביא סבון ונייר טואלט מביתו. כמו כן, לא היו

במזכירות בית הספר דיו למדפסת ונייר צילום, ולאב הבית לא היו כלי עבודה בסיסיים.

7. לדברי אב הבית, בגג המבנה מצויים חוטי חשמל חשופים של מתח גבוה, וקיים חשש כי בעת התפרצות אלימה עלול תלמיד לטפס אל הגג ולהתחשמל. לדבריו, על אף התראותיו הבעיה לא תוקנה.

8. בעת סיור בבית הספר נמצא שהבטון בגגון הכניסה לבית הספר מתפורר, דבר העלול להוות סכנה ממשית לתלמידים, וכן נמצא כי גם בתקרת המסדרון נמצא טיח מתפורר. מדובר במפגעים בטיחותיים שיש לתקנם בהקדם.

9. ב – 8/12/09 התקיימה בבית הספר בדיקת בטיחות מטעם העירייה. לאחר שחלפו שלושה חודשים, בדקה הביקורת האם הליקויים תוקנו והתברר כי חלקם טרם תוקנו:

- (א) יש להתקין מעקה בטיחות בסמוך לשער הראשי בצמוד לכביש, כדי למנוע את ריצת התלמידים לכביש.
- (ב) יש להתקין מגיני אצבעות וכן גלגלי האטה בדלתות למניעת תאונות.
- (ג) יש לתקן ידית בחדר "פסק זמן", שנמצאה שבורה עם קצוות חדים ומסוכנים. הביקורת המליצה לתקן ליקויים אלה בהקדם.

10. בבית הספר יש מעבדת מחשבים וכן יש עמדת מחשב בכל כיתה. לדברי אחראית המחשוב, המחשבים בכיתות חשובים לצורך הלימוד וההמחשה והם חדישים ונגישים. עם זאת, במחשבים אלה אין אפשרות להתחבר לאינטרנט, ועל כן אין אפשרות להתחבר לאתרים המציעים שירות חינם לילדי החינוך המיוחד. הביקורת המליצה לדאוג לחיבור המחשבים בכיתות לאינטרנט.

11. המחשבים במעבדת בית הספר אילנות אינם מקובעים למקומם, ועקב כך קיים חשש להפלתם או לגנבתם. מומלץ לקבע את המחשבים.

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת – החינוך המיוחד

1. **הקמת מחלקה לחינוך מיוחד** – נוכח חשיבות הטיפול באוכלוסיות המיוחדות, הקימה העירייה במינהל החינוך מחלקה שתרכז את הטיפול בכלל ההיבטים של החינוך המיוחד. מנהלת המחלקה החלה לעבוד לפני מספר חודשים, ובין השאר יהיה עליה לפעול לתיקון הליקויים שמצאה הביקורת בעבודת ועדות השמה.
2. **מצבת הפסיכולוגים** – נוכח הפער במצבת הפסיכולוגים ביחס לתקן שקבע משרד החינוך (למעלה מ- 50%), הנחה ראש העיר את ראש מינהל החינוך לפעול באמצעות גורמי משרד החינוך להגדלת המצבה ולהקטנת הפער ביחס לתקן.
3. **השרות הפסיכולוגי במוסדות החינוך התורני והחרדי** – ראש העיר הנחה את מנהל השפ"ח להגדיל באופן הדרגתי את מספר הפסיכולוגים המטפלים בבתי הספר של החינוך התורני והחרדי, במטרה לשפר את המענה שנותן השרות הפסיכולוגי לתלמידים במוסדות אלו.
4. **אבחון מוקדם** – ראש העיר הורה לראש מינהל החינוך לבחון את העלויות הנדרשות לצורך אבחון מוקדם של ילדים בעלי לקויות בגילאי 3-4 (שאינם כלולים בחוק חינוך חובה), ולשקול את הרחבת מתן השירותים גם לילדים בגילאים אלו.
5. **מחשוב ועדות ההשמה** – מינהל החינוך מסר כי במהלך שנת הלימודים תש"ע, מוחשבו כל ועדות ההשמה וכי מנהלת המחלקה תקיים מעקב על הטמעה מלאה של כל יישומי המערכת.
6. **בטיחות בהסעות תלמידים** – על מנהל מחלקת הסעות לקיים בקרה מדגמית על קיום הוראות הבטיחות בנוגע להסעות תלמידים.
7. **בית הספר "אילנות"** – מינהל החינוך יבחן את האפשרות להעברת בית הספר הנוסף ששוכן באופן זמני במבנה בית הספר "אילנות" למבנה אחר, במטרה לשפר את התנאים הפיזיים שבהם פועל בית הספר.

הבסיס החוקי לעבודת הביקורת

149ג. ועדה לענייני ביקורת

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

(ב) מספר חברי הוועדה לא יעלה על שבעה. הרכב הוועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסייעתי של המועצה. ראש העירייה, סגניו וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה לענייני ביקורת.

(ג) (1) יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת יהיה בכפוף להוראות פסקה (2) מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר.

לעניין סעיף זה יראו את יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת כשייך לאופוזיציה, אם יתקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה:

- א. סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה.
- ב. לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה.
- ג. מסיעתו לא מונו סגנים לראש העירייה.
- ד. סיעתו אינו קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העירייה או לניהול העירייה.

(2) היו הסיעות כולן מיוצגות בוועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אחת בלבד, יהיה יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת מי שהתקיימו בו לפחות כל אלה:

- א. הוא אינו חבר בוועדת ההנהלה.

- ב. הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים.
- ג. הוא אינו מכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר.
- ד. סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה, אם יש במועצה יותר מסיעה אחת.

167. מינוי פקידים

- (ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה.
- (ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עירייה אלא אם כן נתקיימו בו אלה:
 - (1) הוא יחיד
 - (2) הוא תושב ישראל
 - (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון
 - (4) הוא בעל תואר אקדמאי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון.
 - (5) הוא רכש נסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.
 - (6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחד של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.
- (ג1) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עירייה מי שכיהן כחבר מועצה אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה, באותה עירייה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעירייה גובלת.
- (ג2) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העירייה, לא יכהן כמבקר אותה עירייה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאליה היה מועמד.
- (ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף קטן(ג), כמבקר העירייה, אם הוא רכש נסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב – 1992.

167א. מועצה שלא מינתה מבקר.

(א). ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 167, תוך הזמן הנקוב בצו.

(ב)לא מילאה המועצה אחרי הצו תוך הזמן האמור, רשאי הממונה למנות מבקר לעירייה ולקבוע את שכרו.

170. דרכי מינוי עובדים וכשירות עובד הביקורת.

(ה) ראש העירייה בהסכמת מבקר העירייה ימנה עובדים ללשכת מבקר העירייה בהתאם לתקנים שיקבע שר הפנים בתקנות ועל פי האמור בהוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד).

תקנים לפי סעיף קטן זה ייקבעו בידי השר בהתחשב במספר התושבים, בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.

(ה1) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העירייה אלא אם כן התקיימו בו הוראות סעיף 167 (ג) (1) עד (4).

(ה2) על אף הוראות סעיף קטן (ה1), רשאי ראש העירייה, בהסכמת מבקר העירייה, לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו התנאי האמור בסעיף 167 (ג) (4) אם רכש נסיון במשך שבע שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

(ו) עובדי לשכת מבקר העירייה דינם כשאר עובדי העירייה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות ממבקר העירייה בלבד.

(ז) לא יופסק שירותו של עובד אצל מבקר העירייה, שלא בהסכמתו של מבקר העירייה, אלא בכפוף להוראות סעיף 171 א (1).

(ח) בסעיף זה, "עובד ביקורת" עובד המבצע פעולת ביקורת.

170 א. תפקידי המבקר

(א) ואלה תפקידי המבקר:

1. לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה - 1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון.
2. לבדוק את פעולות עובדי העירייה.
3. לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון.
4. לבקר את הנהלת חשבונות העירייה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.
- (ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבים השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".
- (ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת-
 1. על פי שיקול דעתו של המבקר.
 2. על פי דרישת ראש העירייה לבקר עניין פלוני.
 3. על פי דרישת הועדה לענייני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.
- (ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.
- (ה) מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מידי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה.
- היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.
- (ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעת התקציב והתקן של לשכת מבקר העירייה, כפי שהגיש אותן מבקר העירייה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

170 ב. המצאת מסמכים ומסירת מידע

- (א) ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.
- (ב) למבקר העירייה או עובד שהוא הסמך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.
- (ד) עובדו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה.
- (ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מועדונית או כל ועדה מועדונית של גוף עירוני מבוקר. בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

170 ג. דו"ח המבקר

- (א) המבקר יגיש לראש העירייה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך. הדו"ח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדו"ח. בדו"ח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד. בעת הגשת הדו"ח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת. אין בהוראת סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה, התשי"ח 1958 (נוסח משולב).

- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) ראשי המבקר להגיש לראש העירייה ולועדה לענייני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו, או כאשר ראש העירייה או הועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) הועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לועדה. בטרם תשלם הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.
- (ה) (1) תוך חודשיים מן היום שהגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור.
- (2) לא הגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העירייה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדו"ח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העירייה.
- (ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור.
- (ז) היה למבקר יסוד להניח שראש העירייה או היועץ המשפטי של העירייה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, התשל"ז-1977, יעביר המבקר את העניין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

170. חומר שאינו ראיה

דוחות המבקר, חוות דעת על כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העירייה במילוי תפקידו, לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעותי.

170ג. צוות לתיקון ליקויים (תיקון: תשס"ה)

(א) בסעיף זה, "הצוות" – עובדי העיריה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראת סעיף 21 א (ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב) (בסעיף זה-**חוק מבקר המדינה**)

(ב) הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העיריה ושנדון על ידי המועצה לפי סעיף 170 ג(ה)(1) או (2), לפי העניין, ובדרכים למניעת הישנותם של הליקויים בעתיד.

(ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העיריה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העיריה נדון ע"י המועצה, וידווח לוועדה לענייני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.

(ד) ראש העיריה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחיה זו לפני מבקר העיריה והוועדה לענייני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.

(ה) אין בהוראת סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 21 א ו-21ב לחוק מבקר המדינה.

171. פיטורי עובדים בכירים

(א) בכפוף להוראות סעיף זה עובד העירייה שנתמנה לפי סעיף 167 (א) לא יפוטר אלא אם כן, לפני המלצת ראש העיר הוחלט על כך בישיבת המועצה לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים ידון באותה ישיבה.

(ב) (1) לא יפוטל היועץ המשפטי לעירייה שהוא עובדה או הגזבר, אלא לפני המלצת ראש העיר באישור המועצה ברוב של שני שלישים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(2) לא יפוטל מבקר העירייה שהוא עובדה, אלא באישור המועצה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(ג) לא תתקבל במועצה החלטה לפיטוריו של מבקר העירייה, הגזבר או היועץ המשפטי לעירייה אלא לאחר שניתנה להם זכות לשאת לפני המועצה את דברם בענין הפיטורים.

(ד) הוראות סעיפים קטנים (ב) ו- (ג) יחולו, בשינויים המחוייבים, גם על השעיית מבקר העירייה, הגזבר או היועץ המשפטי לעירייה.

(ה) האמור בסעיף זה אינו בא לגרוע מסמכותו של בית דין למשמעת לפי חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח 1978, לפסוק בדבר פיטוריו של עובד עירייה שסעיף זה דן בו, בשל עבירת משמעת כמשמעותה בחוק האמור.

334. פרסום דו"ח ביקורת או ממצא ביקורת

המפרסם דו"ח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170 ג' (ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו מאסר שנה.