



דו"ח מבקר העירייה



לשנת 2011

בצירוף הערות ראש העיר



חברי מועצת העיר,

בהתאם להוראות סעיף 170 ג' לפקודת העיריות, הריני מתכבד להגיש לעיונכם את דו"ח מבקר העירייה לשנת 2011, יחד עם הערותיי והתייחסותי לממצאים.

לפני מספר ימים הסתיימה מערכה נוספת שבה נפלו טילים על העיר, מערכה שהוכיחה את חוסנם של התושבים ואת יכולותיה של העירייה להתמודד עם האתגרים שיצרה המציאות הביטחונית הקשה. בהקשר זה ראוי לציין כי בין דו"חות הביקורת הנכללים בדו"ח השנתי, בולט בחשיבותו דו"ח הביקורת בנושא המיגון העירוני. דו"ח זה מוכיח כי הביקורת עוסקת בזמן אמת בתחומי הליבה של הארגון, דבר שסייע לעירייה בהיערכותה לשעת חרום.

גם בתחומי הביקורת האחרים, הוכיחה הביקורת שהיא כלי ניהולי חשוב התורם לקיומו של מינהל ציבורי תקין, ומסייע בשיפור תהליכי העבודה בעירייה.

לכן, על המנהלים מוטלת האחריות לפעול לתיקון הליקויים ויישום המלצות המבקר, במטרה לקדם את הארגון לרמת המצוינות שאנו שואפים אליה.

מתוך החשיבות הרבה שאני מקנה לדו"חות הביקורת העירוניים ובעיקר לתיקון הלקויים שבהם, מנכ"ל העירייה הונחה על-ידי לרכז את הנושא ולבנות תכניות בקרה ומעקב אחר תיקון הליקויים, באמצעות הצוותים העירוניים שהוקמו במיוחד לשם כך.

אני מודה למבקר העירייה מר שלמה בן עזרא ולצוות המסור תמיר בראנץ, אלי שבמנאו ואתי יפרח על עבודתם המקצועית לאורך כל השנה ועל מחויבותם לחוסנו של הארגון.

בברכה,

ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר



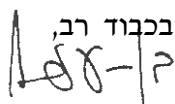
יולי 2012

לכבוד
ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר
כ א 1

אדוני ראש העיר.

הנדון: דו"ח מבקר העירייה לשנת 2011

1. בהתאם להוראת סעיף 170 ג' לפקודת העיריות, הריני מתכבד להגיש לעיונך את הדו"ח השנתי הכולל את ממצאי הביקורת שנערכה בעירייה בשנת 2011.
2. 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. אני מבקש להודות לך ראש העיר ולכל חברי מועצת העירייה על תמיכתכם בעבודת הביקורת. כמו כן אבקש לציין לחיוב את שיתוף הפעולה שהביקורת זוכה לה מצד המבוקרים.
4. אני מודה לצוות העובדים בלשכת מבקר העירייה העושים את מלאכתם במקצועיות ובמסירות, ואני מבקש להביע את הערכתי הרבה לעבודתם ואת תודתי להם.

בכבוד רב,

שלמה בן עזרא
מבקר העירייה

תוכן העניינים

עמוד

	<u>1. אגף חרום וביטחון</u>
6	מערך המיגון העירוני
	<u>2. מינהל הכספים</u>
59	מחיקת חובות באגף הגבייה
	<u>3. מינהל ההנדסה</u>
98	הפיקוח על התקנת אנטנות סלולריות בעיר אשדוד
	<u>4. מינהל החינוך</u>
130	שימוש במבנים יבילים במוסדות חינוך
	<u>5. מינהל התפעול</u>
153	הסדרי חניה
175	תחזוקת מתקני משחק בגנים הציבוריים ובגני הילדים
211	<u>6. הבסיס החוקי לעבודת הביקורת</u>

אגף חרום ובטחון

דו"ח ביקורת

מערך המיגון העירוני

כללי

בשני העשורים האחרונים השתנה באופן יסודי אופי האיום הביטחוני על מדינת ישראל. אחד השינויים הבולטים נובע מהרחבת השימוש בנשק תלול מסלול והפיכת העורף הישראלי לחלק מחזית הלחימה.

אשדוד נכנסה למעגל הלחימה בינואר 2009, בעת מבצע "עופרת יצוקה", בו נורו מאות טילי "גראד" לעבר ישובי דרום הארץ ובכללם עשרים ושלושה על אשדוד.

דפוסי העימות חזרו על עצמם וקיבלו משנה תוקף בעימותים המקומיים שאירעו במרץ, באוגוסט ובדצמבר 2011, שבכל אחד מהם נורו מספר טילים על אשדוד.

כל התרחישים העתידיים בנוגע לעימותים צבאיים הצפויים למדינת ישראל, הן עימות מוגבל והן מלחמה כוללת, יוצאים מתוך נקודת הנחה שהעורף יותקף שוב ובאופן מאסיבי.

נוכח איומים אלה, בדקה הביקורת את מערך המיגון העירוני במספר היבטים, כולל הכנת תוכנית המיגון העירונית, תחזוקת המקלטים הציבוריים, כשירות המקלטים במוסדות החינוך, המקלטים במבני מסחר ושירותים והמקלטים בבניינים משותפים.

הביקורת נערכה בחודשים מרץ – אוגוסט 2011. כמו כן, נעשו בדיקות השלמה בתחילת שנת 2012.

במהלך הביקורת נמצאו בתחומים שונים ליקויים העלולים לפגוע ברמת המוכנות של העירייה להתמודדות עם תרחיש קיצוני של ירי טילים מתמשך על העיר ועם אירועי "נפילה" רבים בכל יום במרחב העירוני, מצב שעלול לחייב את הפעלת מערך המיגון העירוני במלואו.

חשוב להדגיש כי הביקורת בוצעה כשנתיים אחרי מבצע "עופרת יצוקה", ולאחר שהעירייה "תורגלה" שלוש פעמים במהלך שנת 2011, במקביל לעריכת הביקורת, באירועי לחימה שבהם נורו טילים על אשדוד.

אשר על כן, נכון היה לצפות כי העירייה תשפר באופן משמעותי את תקינותם וכשירותם של אמצעי המיגון. למרות זאת, מצאה הביקורת כי רמת המוכנות של העירייה בתחום המיגון לוקה בחסר.

מנהל אגף הביטחון הציג לביקורת מסמכים לפיהם המוכנות של עיריית אשדוד למצבי חרום נבדקה לאחרונה (באפריל 2011) על-ידי גורמי פיקוד העורף ורשות החרום הלאומית (רח"ל), וכי העירייה זכתה להערכה רבה על רמת מוכנותה. יחד עם זאת, הביקורת מצאה ליקויים בכל התחומים שנבדקו, כמפורט להלן:

1. תכנית המיגון העירונית

הנחיות פיקוד העורף מחודש מרץ 2010 (להלן "ההנחיות") קובעות כי על העירייה להכין תכנית מיגון רשותית שמטרתה **"להכין את מרחב הרשות לחירום, תוך מיצוי פוטנציאל השטחים המוגנים שברשות להפעלת השירותים החיוניים שבה ולטובת הגנת תושביה"**¹.

על-פי ההנחיות, תהליך בניית התכנית כולל שלושה שלבים עיקריים:

- **שלב א'** – מיפוי התשתיות, האוכלוסייה והפעילויות החיוניות.
- **שלב ב'** – ניתוח פערי המיגון.
- **שלב ג'** – הכנת תוכנית שתתן מענה לפער.

תכנית המיגון העירונית לא נועדה לתת מענה לירי טילים מזדמן, אלא לירי מאסיבי מתמשך, אשר יחייב את התושבים לשהות באופן רציף למשך תקופה ממושכת באתרים ממוגנים, במטרה לאפשר קיום שגרת חרום בזמן מלחמה.

מנהל אגף חרום ובטחון מסר לביקורת כי במהלך 2011 עסק האגף בהכנת התוכנית, וכי באפריל 2012 היא אושרה על-ידי ראש העיר ועל ידי פיקוד העורף.

הביקורת העירה כי התוכנית שאושרה הינה תוכנית אב בלבד וכי יש הכרח להשלים באופן דחוף את פרטי ההיערכות, תוך מתן פתרונות מעשיים לכל

¹ מתוך חוברת "מנחה להכנת תוכנית מיגון רשותית" שפורסמה על-ידי פיקוד העורף במרץ 2010.

המשימות שנקבעו בתוכנית האב. בנוסף לכך, לאחר שתושלם התוכנית לכל פרטיה, על העירייה לערוך תרגול של כל אחד ממרכיבי התוכנית באופן שידמה את הפעלתם בזמן אמת.

1.1. מיפוי אוכלוסייה חסרת מיגון

הנחיות פיקוד העורף קובעות כי המיפוי הנדרש כבסיס להכנת תכנית המיגון, יכול לכלול את כל השטחים המוגנים, לסוגיהם השונים: מקלטים פרטיים או משותפים, ממ"דים, מקלטים במוסדות חינוך, חללים תת-קרקעיים (כגון חניונים), מקלטים ציבוריים וכדומה.

במקביל לכך, יעשה מיפוי של האוכלוסייה חסרת המיגון, וכן ימופו שירותי החרום ושירותים חיוניים אחרים (משטרה, קופות חולים וכדומה), מרכזים של אוכלוסייה מיוחדת (בתי אבות, דיור מוגן וכדומה).

אגף הביטחון מסר לביקורת כי במהלך שנת 2009 ותחילת שנת 2010, ביצע מינהל ההנדסה מיפוי של כל המבנים שנבנו בעיר לפני שנת 1972 (בתקופה שלא היתה חובה לבנות מקלטים בבתים משותפים)², ומבנים אלה סומנו במערכת ה- G.I.S על-ידי אחראי תחום מערכות הנדסה ו- G.I.S ביחידת המחשוב.

הנתונים הועברו לאגף הביטחון ושימשו בסיס לקביעת גודל האוכלוסייה שיש לספק לה פתרונות מיגון.

מנהל האגף מסר כי מניתוח פערי המיגון בעיר שערך אגף הביטחון, עולה כי באשדוד מתגוררים כ- 17.5 אלף תושבים במבנים חסרי מיגון ויש לתת להם מענה במסגרת תכנית המיגון העירונית.

הביקורת ביקשה לבחון את נתוני מינהל ההנדסה ששימשו את אגף הביטחון לחישוב פערי המיגון, אך נמצא כי לא נשמר כל תיעוד של הנתונים שלפיהם בוצע המיפוי.

² החל משנת 1972 חלה חובה על הקמת מקלט בכל מבנה חדש שמוקם. החל משנת 1992 חלה חובה על הקמת מרחב מוגן דירתי/קומתי בכל מבנה חדש שמוקם.

בהעדר תיעוד של תהליך איסוף המידע, אופן ניתוחו ובדיקתו בשטח, לא ניתן לדעת האם הנתונים שבידי אגף הביטחון אכן משקפים באופן מלא את כל המבנים בעיר שחסר בהם מיגון.

בנוסף לכך, הביקורת העירה כי מאחר ולעירייה אין מידע לגבי רמת הכשירות של המקלטים בבתים המשותפים ולגבי היכולת להשמישם תוך זמן קצר, קיים חשש סביר שבפועל, בזמן אמת, פערי המיגון עלולים להיות בהיקפים משמעותיים יותר.

1.2. הגדרת פעילויות חיוניות

הנחיות פיקוד העורף קובעות כי על העירייה להגדיר את הפעילויות החיוניות שיש לקיים במצבי חרום לטובת תושבי הרשות, הן שירותים שעל העירייה לספק (כגון שירותי ניקיון, פעילות לשכות הרווחה האזוריות וכדומה) והן שירותים חיצוניים (שירותי דואר, ביטוח לאומי, קופות חולים, משרדי ממשלה וכדומה).

1.2.1. שירותים חיוניים שבאחריות העירייה

מבדיקתנו עולה כי העירייה לא עשתה עבודת מטה מקיפה במטרה לקבוע מהן הפעילויות החיוניות שעליה להפעיל במצבי חרום ומהם האמצעים הנדרשים לכך. לדעת הביקורת, ראוי היה לבחון את מערך השירותים שהעירייה מספקת בשגרה ולקבוע מהם השירותים החיוניים שהעירייה תהיה חייבת לספק במצבי חרום שונים.

הביקורת מצאה כי לא נבחן הצורך באספקת שירותים הכרחיים בזמן חרום, שלדעת הביקורת נכון היה לתת עליהם את הדעת. לדוגמא, הפעלת לשכות הרווחה בשעת חרום לא הוגדרה כפעילות חיונית ויתכן שלשכות הרווחה ברובעים א' ו - ב' לא יופעלו בשל העדר מקום מוגן. דוגמא נוספת - שירותי פינוי האשפה לא הוגדרו כפעילות חיונית, והעירייה לא נערכה למתן מענה לתושבים בתחום זה במקרה של מצב חרום לאורך זמן ממושך.

לדעת הביקורת, קביעת השירותים החיוניים מבעוד מועד וההערכות להפעלתם הינה הכרחית. אשר על כן, על הנהלת העיר לקבוע את מכלול השירותים ההכרחיים שהעירייה תעניק לתושביה במצב של ירי מסיבי מתמשך ואת הדרכים לאספקת שירותים אלו.

1.2.2. שירותים חיוניים שבאחריות מוסדות אחרים

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן משרד התמ"ת) קבע את רשימת המפעלים החיוניים לשעת חרום³. לדוגמא, הרשימה כוללת סניפי קופות חולים, סניפי רשתות מזון, משרדי ממשלה, חברת בזק, חברת חשמל ועוד. הוראות פיקוד העורף מטילות על הרשות המקומית לקבל את תוכניות החרום ואת פרטי מערך המיגון של המפעלים החיוניים בעיר.

מבדיקתנו עולה כי לעירייה לא היה מידע בדבר מערך המיגון בכל אחד מהמפעלים החיוניים שנקבעו על-ידי משרד התמ"ת. עוד עולה, כי העירייה לא פנתה למשרדי הממשלה שיש להם שלוחות בעיר, בבקשה לקבל את תוכנית המשרד להפעלת השלוחה באשדוד בשעת חרום.

1.3. הכנת פתרונות מיגון

הוראות פיקוד העורף קובעות כי הרשות המקומית תיערך להספקת פתרונות מיגון למטרות הבאות:

- הספקת שירותים חיוניים בשעת חרום, כפי שהגדירה העירייה.
- מתקני קליטה המיועדים לקלוט תושבים שפנו מבתיים בהוראת פיקוד העורף, עקב פגיעה במבנה שהם מתגוררים בו. על העירייה לתכנן פתרונות מיגון ל - 4% מהתושבים, קרי כ - 10,000 תושבים.
- מיגון לאוכלוסיה חסרת מיגון ואוכלוסיה המבקשת לשפר מיגון.

³ מפעל חיוני (הגדרת משרד התמ"ת) – "מפעל שניתן להפעילו לצורכי הגנת המדינה, או לצורך קיום הספקה או שירותים חיוניים".

כאמור, אגף הביטחון מסר לביקורת כי איתר בתחומי העיר אשדוד מרחבים מוגנים שהציבור יכול לשהות בהם בשעת חרום (כגון חניונים תת קרקעיים, מקלטים במוסדות חינוך וכדומה).

הביקורת בדקה האם נערכה העירייה מבחינה לוגיסטית ותפעולית לאספקת פתרונות מיגון לאוכלוסיה חסרת מיגון, והעלתה את הממצאים הבאים:

1.3.1. תכנון מתקני הקליטה

הנחיות משרד הפנים (רשות פס"ח) קובעות כי הרשות המקומית תכין מתקני קליטה המיועדים לקליטת תושבים לשהייה ממושכת. בהתאם להנחיות כאמור, הוטל על העירייה להכין מתקני פינוי לכ – 10,000 תושבים לפחות.

עיון בתיק מכלול אוכלוסיה העלה כי העירייה איתרה 23 מוסדות האמורים לשמש כמרכזי קליטה (רובם בתי ספר ומתנ"סים). בדיקה של המסמכים בתיק מכלול אוכלוסייה בנוגע למתקני הקליטה העלתה את הליקויים הבאים:

- העדר מיגון – כאמור, מרכזי הקליטה מיועדים לשמש מקום מחסה לתושבים שבינם נפגע והם נדרשו לפנותו על-פי החלטת פיקוד העורף. מבדיקתנו עולה כי חלק מהמבנים שיועדו בחרום להפוך למתקני קליטה, אינם ממוגנים ואינם ראויים לשימוש לייעודם. לדוגמא, נמצא כי תקרת אולם הספורט במקיף ז', שנקבע כמרכז פינוי בשעת חרום, בנויה מחומרים קלים, ולא ניתן יהיה לספק לשוהים במתקן אפשרות מיגון.

- צוות מנהל – בהתאם להנחיות, על העירייה היה לקבוע צוות ניהולי עבור כל מרכז קליטה, בהתאם למפתח תפקידים מוגדר כפי שקובעות הנחיות משרד הפנים (מנהל האתר, עובדים סוציאליים, אנשי אחזקה וכדומה). התברר כי בחלק מהמקרים מונו כמנהלי מרכז קליטה או כסגני מנהל, עובדי עירייה שאינם מתאימים לבצע את התפקיד.

כמו כן, נמצא כי הצוותים לא עברו כל הכשרה לתפקידם וכי רשימת הצוותים לא רועננה במשך שנים רבות, כך שבפועל לא שובצו בעלי תפקידים במקום עובדים שפרשו לפנסיה או עובדים שמפאת גילם ובשל מגבלות שונות לא היו מסוגלים כבר לבצע את תפקידם בחרום.

• ציוד לשעת חרום – בהתאם להנחיות, בכל אתר פינוי/קליטה יש להחזיק ציוד לשעת חרום, כגון ערכות עזרה ראשונה, ציוד לכיבוי אש, ציוד לאגירת מים, ציוד תקשורת ועוד. נמצא כי העירייה לא רכשה את הציוד הנדרש עבור מרכזי הקליטה.

• אספקת תנאי מחייה – משרד הפנים קבע כי יעוד מתקני הפינוי/הקליטה הינו "לקלוט אוכלוסייה מפונה ולספק לה מקום מגורים זמני, אפשרות לכלכלה ושירותי עזר שונים...". הביקורת מצאה כי העירייה לא קבעה מהם תנאי המחיה שתספק לשוהים במתקני הקליטה ולא נערכה לאספקתם. לדוגמא, נמסר לביקורת כי העירייה תספק למפונים בשעת חרום מזון. לצורך זה, אמורה היתה העירייה לערוך הסכם התקשרות עם ספקי המזון שבאמצעותו תסדיר את אספקת המזון למפונים בשעת חרום. בפועל, נמצא כי מחלקת הרכש החלה לבחון את ההתקשרות עם ספקי מזון, אולם מסיבה בלתי ברורה הפסיקה את פעילותה בעניין זה, כך שלמעשה לא נעשה דבר.

דוגמא נוספת - משרד הפנים קבע כי על הרשות המקומית לקבוע את היקף הציוד הבסיסי שתספק לשוהים במתקנים, כגון מיטות, מזרונים, שמיכות וכדומה. מבדיקתנו עולה כי העירייה החזיקה במחסני החרום רק כ- 200 מיטות מתקפלות, כ- 1,000 מזרונים וכ- 3,000 שמיכות (על-פי נתוני האיננוטר), כלומר החזיקה ציוד בהיקף מצומצם מאוד, בהשוואה למספר מחוסרי המיגון שיש להעריך לקליטתם. כמו כן, נמצא כי הציוד אינו מתוחזק כלל (ראה פירוט בסעיף 5.4.2) וקיים ספק רב אם ניתן יהיה להשתמש בו בשעת חרום. עוד נמצא כי לא נקבעה תכנית לחלוקת הציוד לאתרים השונים, הכוללת כח-אדם ואמצעי שינוע.

לדעת הביקורת, על העירייה היה לערוך הסכם עם ספקי מזרונים ושמיכות, שיסדיר את ניפוק הציוד וחלוקתו בעת הצורך.

לאחר הביקורת, שינה האגף באופן יסודי את היערכותו להכנת מרכזי קליטה לשעת חרום. בוטל היעוד בחרום של מרכזי הקליטה שלא התאימו לייעודם, ונקבעו 21 בתי ספר שיוכלו לשמש כמרכזי קליטה. כמו כן, נקבע כי הצוות המנהל של מרכזי הקליטה יהיה מבוסס על צוות בית הספר ונמסרו הנחיות מפורטות בעניין זה למנהלי בתי הספר.

במקביל לכך, חלו שינויים בהוראות משרד הפנים (רשות פס"ח) בנושא מרכזי קליטה, והאגף החל בהתאמת מערך מרכזי הקליטה לדרישות החדשות.

הביקורת רואה בחיוב פעולות אלה, אך מעירה כי אין בכך די. יש להשלים באופן דחוף את הכנתם של מרכזי הקליטה לתפקידם בחרום ולתרגל באופן מלא הפעלת מרכז קליטה אחד.

1.3.2. שימוש במקלטים בבתי הספר היסודיים

אגף הביטחון הציג בפני הביקורת את תכנית המענה לתושבים חסרי המיגון, המבוסס בעיקרו על מקלטים בבתי הספר היסודיים ועל המקלטים הציבוריים. סקירת התכנית העלתה את הממצאים הבאים:

- **כשירות האתר** – כאמור, מרבית האתרים המיועדים לאוכלוסיה חסרת המיגון הינם מקלטים בבתי הספר היסודיים. ההנחה העומדת בבסיס התוכנית הינה כי בשעת חרום לא יתקיימו לימודים במוסדות החינוך. הביקורת מצאה כי המרחבים המוגנים בחלק ממוסדות החינוך אינם כשירים (ראה פירוט בפרק 2 שלהלן). יתרה מכך, דו"ח מיגון מוסדות חינוך שנערך באוקטובר 2011 על-ידי קב"ט מוסדות חינוך, מצביע על ליקויים רבים במרחבים המוגנים במוסדות החינוך הפוגעים ברמת כשירותם למלא את ייעודם. לדוגמא, בביה"ס חופית המיועד לקלוט כ- 350 תושבים, נמצאו ליקויים בתאורת החרום ומערכת האוורור. בביה"ס צפיריים המיועד לקלוט כ- 250 תושבים, נמצאו ליקויים במכלול דלתות הפלדה ויציאות החרום וכן בדרכי הגישה.

- **צוות ניהול אתר** – כאמור, העירייה נדרשת להכין מראש צוות ניהול לכל אתר.

הביקורת מצאה כי לא נקבע מספר אנשי הצוות האמורים לנהל את האתר (העתיד לפעול ברציפות 24 שעות ביממה במשך תקופה ממושכת) ולא נקבעה חלוקת התפקידים בצוות הניהול.

אגף הביטחון מסר לביקורת כי הוחלט שצוותי הניהול של מרכזי הקליטה בבתי הספר, יהיו מבוססים על הצוות האורגני של מוסדות החינוך.

הביקורת העירה כי אין די בצוות הניהול של בית הספר לצורך הפעלה רצופה של האתרים שירוכזו בהם התושבים חסרי המיגון.

לדעת הביקורת, נוכח המציאות הביטחונית ונוכח תרחישי האיום, על העירייה להערך באופן דחוף להכנת האתרים שישמשו את התושבים חסרי המיגון, תוך מתן פיתרונות לכל הבעיות הארגוניות והלוגיסטיות העוללות למנוע את השימוש בהם בעת חרום.

1.3.3. חניונים תת-קרקעיים

כאמור, בהתאם להנחיות פיקוד העורף ביצע אגף הביטחון מיפוי של כל החניונים התת-קרקעיים בעיר (ציבוריים ופרטיים). בסיוע מהנדסי פיקוד העורף, נבחנו המאפיינים ההנדסיים של כל חניון (כגון עובי קירות ותקרה, קיום מערכות איורור וכדומה), ובהתאם נקבע האם החניון כשיר לשהייה ממושכת והאם ניתן יהיה להשתמש בו כפתרון מיגון לאוכלוסיה חסרת מיגון.

בישיבת ועדת מל"ח, בתאריך 14.2.12, קבע ראש העיר כי על העירייה להערך להכנת עשרה חניונים תת-קרקעיים, במטרה שכל חניון יקלוט כ – 500 תושבים בזמן חרום. בפועל, נמצא כי העירייה טרם החלה בהתארגנות להפעלת החניונים לייעודם כפתרונות מיגון בשעת חרום, לרבות אופן הספקת השירותים שינתנו בהם (תנאים סניטאריים, תנאי לינה, מזון ושתיה, אזורי הפגה וכדומה).

כמו כן, לא נקבעו סדרי עדיפות לתפיסת החניונים (מהם החניונים שיתפסו בשעת חרום בעדיפות ראשונה), טרם התקבלו צווי תפיסת המקרקעין המסדירים מבחינת משפטית את תפיסת החניונים ולא טופלו הבעיות הלוגיסטיות הנוגעות להפעלת החניונים בשעת חרום.

הביקורת העירה כי על המנכ"ל בשיתוף כל הגורמים המעורבים (אגף הביטחון, נציגי מינהל החינוך, מינהל התפעול ואחרים), לפעול באופן דחוף להשלמת כל ההיערכות הנדרשת לכך שהאתרים המיועדים לקליטת התושבים חסרי המיגון יוכלו למלא את ייעודם.

2. מקלטים במוסדות חינוך

מערכת החינוך בעיר מונה כ – 50 אלף תלמידים הלומדים במאות מוסדות חינוך במגזרים השונים (ממלכתי, ממלכתי-דתי, תורני וחרדי). מוסדות החינוך אלו הוקמו לאורך שנות קיומה של העיר, כאשר בכל מוסד נקבעה תפיסת המיגון בהתאם להנחיות שהיו רלוונטיות לתקופה בה נבנה המוסד.

בנוסף לכך, במוסדות חינוך רבים (בעיקר בחינוך החרדי והתורני) מוצבים מבנים יבילים שאינם מוגנים כלל.

המקלטים במוסדות החינוך נועדו, בין היתר, למקרים הבאים:

- **ירי רקטות במהלך הלימודים** – במקרה של ירי רקטות בשעה בו מתקיימים הלימודים כסדרם, משמשים המקלטים כחלק ממערך המיגון בכל בית ספר, תחת ההנחיה של התמגנות תוך 45 שניות.
- **ירי מאסיבי מתמשך** – בנוסף לייעודם המקורי, משמשים חלק מהמקלטים במוסדות חינוך, במסגרת תכנית המיגון העירונית, כמרכזי קליטה לתושבים שביתם נפגע או כאתרים שתוכנן בהם אוכלוסייה חסרת מיגון.

2.1. ליקויים בבסיס הנתונים

הביקורת בדקה את רשימת המקלטים במוסדות חינוך המופיעה בתיק החרום של מינהל החינוך ומצאה כי הרשימה כוללת נתונים כמותיים בלבד

(מספר המרחבים המוגנים וגודלם), אך אינה כוללת מידע בדבר רמת כשירותם. להלן מספר דוגמאות לנתונים בלתי מדויקים בתיק החרום של מינהל החינוך:

- **בית הספר "חזון יעקב" - ברשימת המקלטים שבתיק החרום מצוין כי בבית הספר קיימים מקלט ומרחב מוגן בשטח כולל של 250 מ"ר ויכולת קיבולת של 500 תלמידים. בפועל, מצאה הביקורת כי המקלט של בית הספר שגודלו כ - 150 מ"ר אינו שמיש (מתוך כלל המרחבים המוגנים בשטח של כ - 250 מ"ר, כאמור). לדברי מנהל בית הספר, המקלט נפסל לשימוש לפני שנים רבות, כתוצאה מחדירת מים ומהצפות בעונת הגשמים.**
- **בית הספר מקיף ד' - ברשימה מצוין כי בבית הספר מצויים שלושה מקלטים בשטח כולל של 445 מ"ר, בעלי יכולת קיבולת של 890 תלמידים, וכי בית הספר מצוי בתת מיגון של 470 תלמידים. במהלך הסיור בבית הספר, התברר לביקורת כי בשעת אזעקה התלמידים כלל אינם נכנסים למקלטים, בשל מרחקם מהכיתות (שאינו מאפשר כניסה למרחב מוגן בזמן הנדרש - 45 שניות).**

נציין כי בעת חרום, רשימת המקלטים והמרחבים המוגנים מיועדת לסייע לראש מינהל החינוך בקבלת ההחלטות וביישום הוראות ראש העיר והמנכ"ל. לצורך ההמחשה, במרץ 2011, עקב נפילת טיל באשדוד באמצע יום הלימודים, הוחלט כי כל מוסדות החינוך שבהם קיים "מיגון מלא" (מקלט או מרחב מוגן תקני המכיל את כל תלמידי בית הספר), ימשכו הלימודים עד לסיומם. עוד הוחלט כי במוסדות החינוך שאינם ממוגנים באופן מלא, יתקשר צוות בית הספר להורים ויבקש מהם לפנות את ילדיהם מבית הספר. בביקורת נמצא כי מאחר והרשימה דלעיל אינה מדויקת, התקיים בשני בתי הספר יום לימודים מלא בניגוד להוראת ראש העיר, אף שבתי ספר אלה אינם עומדים בקריטריון שנקבע לגבי קיום הלימודים ("מיגון מלא").

2.2. אחריות על תחזוקת המקלטים

בהתאם להנחיות משרד החינוך, התחזוקה השוטפת של מוסדות החינוך ובכללם המקלטים והמרחבים המוגנים, הינה באחריות ובמימון הרשויות

המקומיות. בנוסף לכך, בשנת 2007 הנחה משרד הפנים את הרשויות המקומיות כי עליהן לכלול את המקלטים במוסדות החינוך בספירת המקלטים לצורך קביעת מספר התקנים הנדרשים לתחזוקת המקלטים.

התברר כי העירייה לא קבעה תקני כח-אדם לתחזוקת המקלטים במוסדות החינוך ובפועל לא בוצעו במקלטים כל עבודות תחזוקה לשמירה על תקינותם וכשירותם.

גזבר העירייה מסר לביקורת כי לאחר קבלת הנחיית משרד הפנים, תאם עם הגורמים הרלוונטיים בפקוד העורף ובמשרד הפנים, כי עבודות תחזוקת המקלטים במוסדה"ח יבוצעו על-ידי אגף הביטחון, בהתבסס על עובדי מדור תחזוקת המקלטים הציבוריים ועל עבודת קבלני חוץ. עוד מסר הגזבר כי תחזוקת המקלטים מתקצבת בתקציב השוטף של מינהל החינוך ואמורה להיעשות באמצעות הסעיף התקציבי המיועד לתחזוקת מוסדות החינוך.

מנהל אגף חרום וביטחון מסר לביקורת כי מדור תחזוקת מקלטים באגף אינו מבצע כל פעילות במוסדות החינוך. ככל הידוע לו, הטיפול במקלטים ובמרחבים המוגנים שבמוסדות החינוך, אמור להיעשות על-ידי מחלקת שבר במוסדות חינוך שבמוקד העירוני.

מנהל אגף המוקד העירוני, מסר לביקורת כי מחלקת תיקוני שבר במוסדות החינוך מבצעת תיקונים רק בעקבות הפניות שמוסדות החינוך מעבירים למוקד, וכי המחלקה אינה מבצעת בדיקה תקופתית יזומה לבחינת תקינותם וכשירותם של המקלטים במוסדות החינוך.

הביקורת רואה בחומרה רבה את העובדה כי לאורך השנים לא הוסדרה תחזוקת המקלטים והמרחבים המוגנים במוסדות החינוך ולא נקבע מיהו הגורם האחראי לתחזוקתם.

מעבר לצורך החיוני בהקפדה על כשירות המקלטים והמרחבים המוגנים במוסדות החינוך למען ביטחונם של הלומדים בבתי הספר, חשוב לציין כי יש חשיבות נוספת להקפדה על מוכנות המקלטים במוסדות החינוך, מאחר

וחלק מהמקלטים והמרחבים המוגנים במוסדות החינוך מיועדים בעת חרום לשמש כמרכזי פינוי לאוכלוסייה שנפגעה או חסרת המיגון.

לאחר הביקורת הודיע מנכ"ל העירייה כי האחריות על תקינותם וכשירותם של המקלטים והמרחבים המוגנים במוסדות החינוך מוטלת על מינהל החינוך ועל ראש המינהל, וכי עבודות התחזוקה יבוצעו באמצעות תקציבי המינהל. כמו כן, קבע המנכ"ל כי ראש מינהל החינוך ימנה עובד שבנוסף לתפקידו ירכז את נושא ההיערכות לחרום של מוסדות החינוך.

2.3. בדיקה תקופתית במקלטים

הנחיות פיקוד העורף קובעות מהם הבדיקות שעל הרשות המקומית לבצע במקלטים הציבוריים בתדירות של לפחות אחת לשלושה חודשים (ראה פירוט בנספח א').

בנוסף לכך, חוזר מנכ"ל משרד החינוך⁴ קובע כי קב"ט מוסדות חינוך יבצע סקר בנוגע לתקינות ולכשירות המקלטים והמרחבים המוגנים אחת לשנה. עוד קובע חוזר מנכ"ל כי על הקב"ט לקיים ביקורות במוסדות החינוך באופן שוטף במטרה לעמוד על היערכותם לשעת חרום.

מבדיקתנו עולה כי העירייה לא קבעה מיהו הגורם האחראי על הביקורות התקופתיות שנועדו לבדוק את כשירות המקלטים במוסדות החינוך וכי בפועל הן אינן מבוצעות, למעט סקר שעורך אחת לשנה קב"ט מוסדות חינוך באגף ולמעט תרגיל הכולל פינוי תלמידים למקלט הנערך אחת לשנה בכל מוסדות החינוך.

הביקורת בדקה את ביצוע הסקר השנתי של קב"ט מוסדות החינוך ומצאה ליקויים כמפורט להלן:

- **דיווח – בהתאם לחוזר כאמור "הקב"ט ימסור דוח ביקור למנהל המוסד, לקב"ט המחוז ולמנהל מחלקת החינוך ולגורמים נוספים**

⁴ תשס"ו/ו(3)ב 35 – 5.3 נוהלי ביטחון בבתי ספר – קב"ט מוסדות חינוך

ברשות, מבדיקתנו עולה כי תוצאות הבדיקה מדווחות בעל-פה למנהל המוסד ולעוזר הביטחון המוסדי, אך לא נמסר כל דיווח כתוב, הן למנהל המוסד והן למינהל החינוך. לדעת הביקורת, יש חשיבות שיועבר דיווח בכתב על תוצאות הבדיקה למנהל בית הספר ולמנהל האגף הרלוונטי במינהל החינוך.

לאחר הביקורת נמסר כי הליקוי תוקן וכי מועבר דיווח בכתב על תוצאות בדיקת המקלטים למנהל המוסד ולמינהל החינוך.

- **מעקב תיקון ליקויים** – בחוזר כאמור נקבע כי על הקב"ט, בין היתר, **"...לודא שתוקנו הליקויים שהועלו בביקורים הקודמים"**. מבדיקתנו עולה כי הנחיה זו אינה מבוצעת וכי אף גורם לא מקיים מעקב על תיקון הליקויים שנמצאו.

הביקורת רואה בחומרה את אי יישום הנחיות משרד החינוך ופיקוד העורף, בנוגע לפיקוח השוטף על כשירות המקלטים והמרחבים המוגנים במוסדות החינוך.

לאחר הביקורת מסר ראש מינהל החינוך כי בכוונת המינהל להנחות את אבות הבית בבתי הספר לערוך אחת לחודש, יחד עם הקב"ט האחראי על בית הספר, בדיקה במקלטים ובמרחבים המוגנים שאינם בשימוש דו-תכליתי, ולדווח על הליקויים שמצאו למדור תחזוקת מוסדות חינוך שבמוקד העירוני.

2.4. כשירות המקלטים במוסדות החינוך

במהלך חודש אפריל 2011 ביקרה הביקורת ב – 26 מוסדות חינוך כמפורט להלן:

גני ילדים עירוניים*	מעונות החברה העירונית	בתי ספר יסודיים**	בתי ספר על יסודיים	סה"כ מוסדות חינוך
10	2	9	5	26

* המדגם כלל גני טרום חובה וחובה, ממלכתי וממלכתי דתי, גני שילוב וחינוך מיוחד (ראה נספח ג').

** המדגם כלל גם בית ספר לחינוך מיוחד ובית ספר מהמגזר התורני.

לצורך בחינת מצב התחזוקה והכשירות של המקלטים במוסדות החינוך, נעזרה הביקורת בטופס שהוכן על-ידי פיקוד העורף, וכן בנהלים לשעת חרום שפרסם משרד החינוך⁵.

הביקורת התרשמה כי רמת הכשירות בחלק מהמקלטים והמרחבים המוגנים במוסדות החינוך שנבדקו הייתה נמוכה. להלן עיקר הליקויים שנמצאו:

2.4.1. גני ילדים

בכל הגנים שנדגמו, נמצא כי המרחבים המוגנים (בגנים בהם קיים מרחב מוגן) היו עמוסים בציוד רב, והם שימשו בפועל כמחסנים. נמצא כי הציוד המאוחסן בהם גזל את מרבית שטח המרחב המוגן, חסם את דלתות הכניסה ואת הגישה ליציאות החרום ואף חסם את מערכות סינון האוויר. כמו כן, לעיתים הציוד היה מאוחסן עד לגובה התקרה, כך שבמקרה של נפילת טיל באזור הסמוך לגן הילדים, עלול הציוד ליפול על ראשי הילדים.

להלן מספר תמונות שימחישו את התרשמות הביקורת:



גן ענבל



גן חושן

⁵ נוהל 4 – התגוננות אזרחית במוסדות החינוך

**גן ניצנים****גן מור**

נציין כי הסיור במוסדות החינוך נערך בתחילת חודש אפריל 2011, במצב של עלייה ברמת הכוננות ומספר ימים לאחר נפילת שני טילים בעיר.

הביקורת רואה בחומרה רבה את המצב בו הפכו המרחבים המוגנים בגני הילדים למחסנים, ואת העובדה שצוותי ההוראה בגנים לא פינו את הציוד המאוחסן בהם גם בעת העלייה ברמת הכוננות, למרות שקיבלו הנחיה לפנותם.

לדעת הביקורת, על מינהל החינוך לפעול למציאת פתרונות אחסון לגני הילדים במטרה לפנות את הממ"דים מתכולתם. כמו כן, על העובד שימונה לטפל בהערכות לחרום במינהל לקיים מעת לעת ביקורות בגנים, על מנת לוודא את הזמינות והכשירות של המרחבים המוגנים בכל גני הילדים בעיר.

נוכח ממצאי הביקורת, מסר ראש מינהל החינוך כי בעתיד, בעת שיבנו גני ילדים חדשים, יותקנו בהם ארונות בעלי דלתות הזזה שיקובעו לקירות הממ"ד. כמו כן, המינהל יבחן רכישת מחסנים חיצוניים עבור גני הילדים, על מנת שאפשר יהיה לפנות את הממ"דים ולהשתמש בהם לייעודם בחרום.

2.4.2. בתי ספר היסודיים והעל-יסודיים

במסגרת הביקורת בבתי הספר היסודיים והעל-יסודיים נמצאו ליקויים רבים. להלן מספר דוגמאות:

- **ציוד חובה** – כאמור, הנחיות פיקוד העורף ומשרד החינוך קובעות כי בכל מקלט ומרחב מוגן ימצא ציוד חרום כמופרט בהנחיות (כגון ציוד כיבוי

אש, עזרה ראשונה, אמצעי תקשורת ועוד). הביקורת בדקה במדגם של בתי ספר האם קיים בהם ציוד החרום הנדרש.

נמצא כי בתי הספר מחזיקים ערכות עזרה ראשונה, אלונקות ומגפונים, אולם הציוד אינו מוחזק במקלטים ובמרחבים המוגנים, אלא במחסנים השונים בבית הספר. כמו כן, נמצא כי בבתי הספר שנבדקו היו חסרים פריטים מהותיים, כגון ציוד לכיבוי אש, פנסי חרום, ציוד תקשורת ופריטים נוספים כפי שנדרש בהוראות. לדעת הביקורת, חלק מהציוד אמור להימצא בדרך קבע במקלט בית הספר.

- **בטיחות** – בחלק ממוסדות החינוך נמצאו ליקויי בטיחות, כגון מדרגות שבורות, העדר תאורה, העדר תאורת חרום ועוד. להלן דוגמאות:



ביה"ס רננים



ביה"ס שז"ר

- **דלתות כניסה ויציאות חרום** – נמצאו מקרים רבים בהם דלת הכניסה למקלט או למרחב המוגן הייתה חסומה, כך שלא ניתן היה לפתוח את הדלת באופן מלא. כמו כן, נמצאו מקרים רבים שבהם פתחי החרום לא היו ניתנים כלל לפתיחה, אם בשל היותם חלודים ואם בשל היותם נעולים במנעולים ללא מפתח. להלן דוגמאות:



ביה"ס חזון יעקב



ביה"ס מקיף ז'

- **תפוסת המקלטים והמרחבים המוגנים** – מרבית המקלטים והמרחבים המוגנים במוסדות החינוך שנבדקו שימשו בעת שגרה כחדרי לימוד, חדרי מחשבים, אומנות וכדומה, ולעיתים אף כמחסנים. לדעת הביקורת, אין להשתמש במקלטים כמחסנים, באופן המצמצם מאוד את השטח הפנוי ואף מקשה על הכניסה למקלט.

ביה"ס מקיף ב'ביה"ס שז"ר

הביקורת התרשמה כי רמת המוכנות והכשירות הנמוכה של המקלטים והמרחבים המוגנים במוסדות החינוך בעיר, הינה תולדה של שנים בהן לא נקבע הגורם האחראי על בדיקתם ועל תחזוקתם של המקלטים והמרחבים המוגנים.

לדעת הביקורת, יש לקבוע באופן דחוף מי יהיה הגורם האחראי על תחזוקת המקלטים במוסדות החינוך, ולהקצות לו תקציב לביצוע תפקידו. במקביל לכך, יש לערוך סקר בכל מוסדות החינוך בעיר, במטרה לאתר ליקויים חמורים הפוגעים ברמת הכוננות ולקבוע תוכנית עבודה לתיקונם.

כאמור, לאחר הביקורת קבע מנכ"ל העירייה כי מינהל החינוך הוא האחראי על כשירות המקלטים והמרחבים המוגנים במוסדות החינוך, וכן נקבע כי בתקציב 2012 יוקצו למינהל החינוך 400 אלש"ח לצורך שיפור מצבם התחזוקתי של המקלטים. עוד קבע המנכ"ל כי על מינהל החינוך לגבש תוכנית עבודה מפורטת שיוגדרו בה הפעולות נדרשות וסדרי העדיפויות לתיקון הליקויים במקלטים ובמרחבים המוגנים במוסדות החינוך.

3. כשירות המקלטים בבתים משותפים

סעיף 12(א)(2) בחוק הג"א קובע כי על העירייה **"להבטיח את התקנתם של מקלטים ואת החזקתם התקינה על ידי בעלי בתים ובעלי מפעלים, בהתאם לדיני ההתגוננות האזרחית"**. בשנת 1975 חוקקה מועצת העיר חוק עזר בדבר

החזקת מקלטים פרטיים⁶, במטרה לאפשר את יישום הוראות חוק הג"א ולבצע פעולות בקרה ואכיפה במקלטים הפרטיים.

3.1. פיקוח על כשירות המקלטים הפרטיים

ההנחיות פיקוד העורף קובעות, בין היתר, כי על העירייה **"לבצע בקרה ואכיפה באמצעות עובדי הרשות ולמנות מבקר מקלטים שינהל ויממש תוכנית בקרה למוכנות וכשירות המקלטים הפרטיים והמשותפים, כדי שיאפשרו שימוש במקלט בזמן חרום או מלחמה"**⁷.

בתקופת מבצע "עופרת יצוקה" התברר כי חלק גדול מהמקלטים בבתים המשותפים בעיר היו נעולים או בלתי שמישים, וכי היה צורך בגיוס פקחי הפיקוח העירוני למבצע שארך כשבועיים, שבמהלכו נפתחו חלק מהמקלטים ופונה הציוד שהיה מאוחסן בהם. יחד עם זאת, חלק גדול מהמקלטים הפרטיים נותרו נעולים ובלתי שמישים. עוד נציין כי נוכח הליקויים שנתגלו בערים שונות בארץ במהלך מלחמת לבנון השנייה (בשנת 2006) ובמבצע "עופרת יצוקה" (בשנת 2009) לגבי אי כשירות המקלטים הפרטיים, רענן משרד הפנים את ההנחיות לרשויות המקומיות בדבר הצורך בביצוע פעולות פיקוח ובקרה אחר מוכנות ותקינות המקלטים בבניינים משותפים.

נמצא כי העירייה לא מינתה עובד, כפי שנקבע בהוראות, שבין תפקידיו יהיה עליו לקיים פיקוח על המקלטים בבתים המשותפים, וכן לא ערכה תוכנית עבודה כלשהי במטרה לקיים בקרה על מוכנות וכשירות המקלטים הפרטיים.

⁶ חוק עזר לדוגמה לעיריות (החזקת מקלטים), התשל"ו-1975

⁷ מתוך "הנחיות תקציב הג"א לרשויות המקומיות"

מנהל אגף הביטחון מסר לביקורת כי סמכויות האכיפה בנוגע לחוקי העזר העירוניים, ובכלל זה חוק העזר לאחזקת מקלטים פרטיים, הינן באחריות מחלקת הפיקוח העירוני באגף תפ"ח.

במקביל, טען מנהל אגף תפ"ח כי המוכנות והכשירות של המקלטים הפרטיים אינם באחריות אגף תפ"ח, וכי מחלקת הפיקוח העירוני מטפלת בנושא מקלטים רק במענה לתלונות התושבים הפונים למוקד העירוני. לדבריו, אם יוחלט על הטלת האחריות על אגף תפ"ח, יש להקצות לו משאבים בהתאם.

לדעת הביקורת, נוכח החשש מהסלמה ביטחונית בזמן הקרוב, על מנכ"ל העירייה לקבל בהקדם החלטה בדבר הגורם האחראי על הפיקוח על המקלטים הפרטיים, במטרה לבחון את מצבם במהירות האפשרית ולדרוש מבעלי המקלט לתקן את הליקויים שניתן לתקנם בלוח זמנים קצר.

3.2. מתן התראות וברירות קנס

אם מתקבלת במוקד העירוני תלונה בנושא מקלטים פרטיים, מגיע פקח עירוני למקום נשוא התלונה ומחליט על אופן הטיפול בה. בין היתר, רשאי הפקח להחליט על מתן התראה או ברירת קנס.

הביקורת בחנה מדגם של התראות וברירות קנס שהפיקו פקחי המחלקה. להלן הממצאים:

• **גובה הקנס** – בהתאם לצו העיריות (עבירות קנס), דרגת הקנס בגין עבירה על חוק עזר לאשדוד (החזקת מקלטים) הינו דרגה ב' (475 ₪ נכון למועד הביקורת). נמצא כי הפיקוח העירוני הפיק ברירות קנס לפי דרגה א' (730 ₪, נכון למועד הביקורת). התברר כי הטעות נבעה מהזנה מוטעת של הנתונים לבסיס הנתונים של המערכת המנהלת את רישום ההתראות וברירות הקנס.

לאחר הביקורת נמסר כי הטעות ברישום דרגת הקנס תוקנה.

• **מעקב אחר ברירות הקנס** – הביקורת בחנה מדגמית 12 ברירות קנס שניתנו בין התאריכים 23/4/09 – 30/6/09. נמצא כי 5 ברירות קנס בוטלו. 7 ברירות קנס טרם שולמו, אולם מחלקת הפיקוח העירוני לא המשיכה את הטיפול בגבייתם.

4. מקלטים במבני מסחר ושירותים

העיר אשדוד מחולקת לרובעים, כאשר אחד מעקרונות תכנון העיר היה שכל רובע יספק לעצמו באופן אוטונומי את השירותים הציבוריים שתושבי הרובע נזקקים להם, כגון חינוך, שירותי בריאות, מסחר וכדומה. נוכח תרחישי האיום הכוללים, בין היתר, תרחיש של ירי טילים מאסיבי למשך תקופה ממושכת, על הרשות לוודא כי השירותים החיוניים בכל רובע (כגון רשתות מזון, בנקים, קופות חולים וכדומה) יוכלו לפעול במתכונת חרום ולספק שרות לתושבים במהלך כל תקופת הלחימה. כמו כן, ניתן להניח כי בעת הישמע אזעקה (במיוחד בעת הישמע אזעקת פתע) ישהו במבני מסחר ושירותים בני אדם רבים, ולכן לדעת הביקורת, על העירייה לתת תשומת לב מיוחדת לתקינותם ולכשירותם של המקלטים במבנים אלו.

מבדיקתנו עולה כי העירייה אינה פועלת כלל לבדיקת הכשירות והתקינות של המקלטים והמרחבים המוגנים במבני מסחר ושירותים. בשונה ממקלט בבניין משותף, שלגביו יתכן כי אחד הדיירים יפנה בתלונה למוקד העירוני על אי כשירות המקלט והליקוי יטופל על-ידי הפיקוח העירוני, במבני מסחר ותעשייה לעיתים קרובות דווקא הבעלים, שעליהם מוטלת האחריות לתקינות ולכשירות המקלט, הם אלה העושים במקלט שימוש אסור ואין מי שיתלונן על כך.

לדעת הביקורת, על העירייה לפעול על-פי הנחיות פיקוד העורף ולמנות באופן דחוף עובד שבין תפקידיו ישמש כמבקר מקלטים, שיוטל עליו לבחון גם את הכשירות והמוכנות של המקלטים והמרחבים המוגנים במבני מסחר ושירותים.

כמו כן, יש להנחות את האגף לרישוי עסקים לכלול במסגרת התנאים למתן רישיון עסק גם את החובה להקצות פתרונות מיגון לציבור העובדים בעסק ולמקבלי השרות.

לאחר הביקורת מסר מנהל אגף הביטחון כי העביר למנהל האגף לרישוי עסקים הנחיות מפורטות בדבר דרישות המיגון במבני מסחר ושירותים.

5. מקלטים ציבוריים

המקלטים הציבוריים נבנו בעשור הראשון לאחר הקמת העיר, בעיקר ברובעים א' ו – ב'. כאמור לעיל, בשנת 1972 שונה חוק התכנון והבניה ונקבעה חובה לבנות מקלט משותף בכל בניין מגורים. כיום, יש למקלטים הציבוריים מספר שימושים:

- **חלופת מיגון** – על-פי תכנית המיגון העירונית, נקבע כי המקלטים ישמשו חלופה לתושבים חסרי מיגון, אם תידרש בשעת חרום שהייה רצופה במרחב מוגן.
- **חוסן קהילתי** – על אף שלעיתים לא ניתן להגיע למקלט הציבורי בזמן בטוח (עד 45 שניות מהשמע האזעקה), התברר במהלך אירועי ירי הטילים בשנים האחרונות כי פתיחת המקלטים הציבוריים סייעה לחוסן הקהילתי ולתחושת הביטחון של התושבים המתגוררים בסביבת מקלטים אלו וחלקם אף בחר לשהות בהם.

5.1. כח-אדם

חוק הג"א מטיל על העירייה את החובה להחזיק את המקלטים הציבוריים **"במצב המאפשר שימוש בהם בכל עת שיהיה צורך בכך"**⁸.

ההנחיות קובעות כי על העירייה לתקצב מידי שנה צוותי תחזוקה למקלטים הציבוריים על-פי המפתח הדורש הקצאת 3 תקנים במשרה מלאה לכל 80 מקלטים ציבוריים. על-פי נתוני אגף הביטחון היו בבעלות העירייה ובאחריותה בעת הביקורת כ – 60 מקלטים ציבוריים, והעירייה הקצתה עבור תחזוקת המקלטים הציבוריים 3 תקנים (מנהל מדור ושני עובדים נוספים).

⁸ מתוך סעיף 12(א)(1) בחוק הג"א

5.1.1. סיווג מקצועי

בשל מגוון פעולות התחזוקה שיש לבצע במקלטים הציבוריים, קובעות הנחיות פיקוד העורף ומשרד הפנים⁹ כי כל צוות תחזוקת מקלטים יורכב

מחשמלאי, שרברב/מסגר ועובד כללי, על מנת שצוות העובדים יוכל לתת מענה תחזוקתי למגוון של תקלות.

תקנות החשמל¹⁰ קובעות כי **"לא יעסוק אדם בביצוע עבודות חשמל, אלא אם יש בידו רישיון מאת המנהל המתיר לו ביצוע עבודה מסוג זה"**. כמו כן, תקנות שרות התעסוקה¹¹ קובעות, בין היתר, כי בעל מקצוע "מסגר" ו"שרברב" חייבים בתעודה מקצועית¹².

נמצא כי לעובדים במדור לא היו כלל הרישיונות וההכשרות הנדרשים. לדוגמא, התברר לביקורת כי מנהל המדור ועובדיו מבצעים עבודות בתחום החשמל ללא רישיון מתאים ובניגוד לחוק. דוגמא נוספת- נמצא כי עובד המדור מבצע ריסוס במקלטים מבלי שהוסמך לבצע עבודה זו. נציין כי הליקוי בדבר ביצוע עבודות החשמל על-ידי מנהל המדור, כבר צוין בדו"ח הביקורת שנערכה באגף הביטחון בשנת 2000, אך לא נעשה בעניין זה דבר.

תקנות הפיקוח על העבודה¹³ קובעות כי **"מחזיק במקום עבודה יקיים הדרכה בדבר מניעת סיכונים והגנה מפניהם... בהתאם לתפקידו ולסיכונים שלהם הוא חשוף. מחזיק במקום עבודה יחזור ויקיים הדרכה כאמור בהתאם לצורכי העובדים ולפחות אחת לשנה"**.

נמצא כי עובדי המדור לא עברו הדרכות בטיחות שנתיות כפי שנדרש בחוק, ולא קיבלו הסבר לגבי הסיכונים הקיימים במסגרת עבודתם ולגבי אמצעי הבטיחות הנדרשים בעת ביצוע העבודה.

⁹ כפי שמצוין בהנחיות תקציב הג"א לרשויות המקומיות

¹⁰ תקנות החשמל (רישיונות), התשמ"ה-1985

¹¹ תקנות שרות התעסוקה (תעודת מקצוע), התשכ"א-1961

¹² לשם קבלת תעודת מקצוע המבקש חייב להיות בוגר בית ספר מקצועי, לסיים קורס

הכשרה מקצועית ולקבל אישור ועדה ארצית או מחוזית לדירוג מקצוע.

¹³ סעיף 3(א) בתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים), התשנ"ט -

1999

5.1.2. הטלת משימות שונות

בחינת פעילות מדור תחזוקת מקלטים ציבוריים העלתה כי המדור עוסק בתחומי פעילות רבים ומגוונים, וכי פעילותו בתחום תחזוקת המקלטים הציבוריים מצומצמת ביותר.

לדוגמא, מנהל המדור מסר לביקורת כי בנוסף לתחזוקת המקלטים, עוסק המדור בתחזוקת ציוד (כגון גרורי חפ"ק, גנראטורים וכדומה), תחזוקת סניפי המשמר האזרחי ומשרדי אגף הביטחון. כמו כן, עוסק המדור בפעילויות רבות בתחום הרווחה, כגון חלוקת מזון לנזקקים, איסוף פריטי חשמל וריהוט שנתרמו וחלוקתם לנזקקים, הקמה ופירוק של סוכות אבלים ועוד. כמו כן מסייע המדור למחלקות אחרות בעירייה בפעילויות שונות.

הביקורת רואה בחומרה את העובדה כי בחלק ניכר מהזמן המדור מבצע עבודות כלליות ואינו ממלא את ייעודו העיקרי – תחזוקת המקלטים הציבוריים.

לדעת הביקורת, על מנהל אגף הביטחון להורות למנהל מדור תחזוקת מקלטים ציבוריים להתמקד, בראש ובראשונה, בתחזוקת המקלטים הציבוריים ולבצע את פעולות התחזוקה הנדרשות בהתאם לתדירות שנקבעה בהנחיות של פיקוד העורף.

5.2. תקציב**5.2.1. תקציב הג"א מקומי**

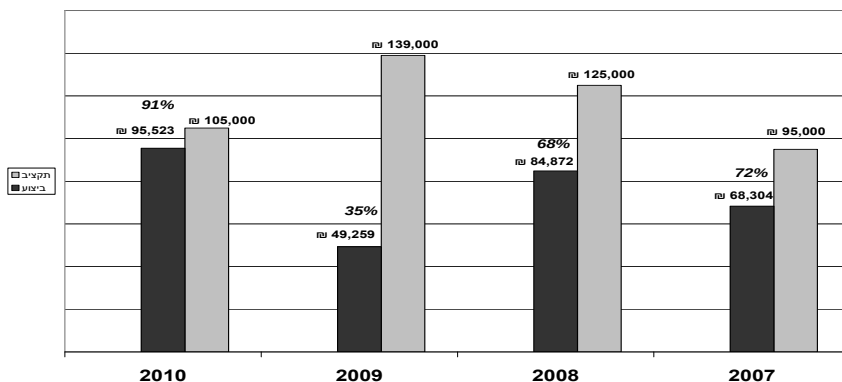
סעיף 10.א. בחוק הג"א קובע כי **"...רשות מקומית תכלול בתקציבה סכום לכיסוי ההוצאות של צרכי ההתגוננות האזרחית בתחומה..., בשים לב ככל האפשר לצרכי ההתגוננות האזרחית של הרשות המקומית ולאפשרויותיה הכספיות לשאת באותו סכום; את הרכב סעיפי תקציב הג"א מקומי תקבע הרשות המקומית לפי הנחיות מפקד הג"א מחוזי".**

בהתאם לנדרש בחוק, מפרסמים מידי שנה משרד הפנים ופיקוד העורף הנחיות בדבר אופן הכנת תקציב הג"א מקומי, אישורו וניצולו (להלן "ההנחיות"). ההנחיות כוללות, בין יתר, מפתח לתקצוב תקני כח אדם ולרכישת חומרים ושירותים עבור תחזוקת המקלטים.

הביקורת בחנה את תקציב הג"א מקומי של העירייה לשנים 2011 – 2007, לרבות אופן הכנתו וניצולו בפועל.

5.2.2. אי ניצול תקציב

הביקורת בחנה את התכנון מול הביצוע בסעיפים התקציביים הנוגעים לתחום תחזוקת המקלטים (סעיף תיקונים וסעיף עבודות קבלניות). להלן טבלה המתארת את התכנון מול הביצוע בשנים 2010 – 2007 בציון אחוז הביצוע:



מהנתונים שבטבלה ניתן להיווכח כי התקציב שיועד מידי שנה לנושא תחזוקת מקלטים ציבוריים נוצל רק בחלקו. חמור מכך, נמצא כי בשנת 2009, לאחר מבצע "עופרת יצוקה", עמד הביצוע על 35% בלבד ביחס לתכנון (אחוז הביצוע הנמוך ביותר בארבע השנים האחרונות), זאת על אף ליקויי התחזוקה שהתגלו במקלטים במהלך מבצע "עופרת יצוקה". הביקורת רואה בחומרה רבה את הניצול הנמוך של תקציב תחזוקת מקלטים, במיוחד נוכח הליקויים שמצאה בתחזוקת המקלטים הציבוריים (ראה פרוט בפרק 5.5 שלהלן).

כמו כן, נמצא כי התקציב לא נוצל רק לטובת תחזוקת המקלטים הציבוריים וכי אגף הביטחון עשה בו שימוש שלא על-פי יעוד התקציב. להלן מספר דוגמאות לרכישות שונות שבוצעו מתוך תקציב אחזקת מקלטים:

מס"ד	תיאור	סכום
1	מחשב פנטיום 4 + מסך 17"	7,058 ₪
2	מזגן מפוצל	9,453 ₪

5.2.3. הוצאות רכב

עוד נמצא כי בשנים 2010 – 2007 הוקצה מידי שנה תקציב בסך כ - 50 אלש"ח עבור הוצאות ההפעלה של כלי הרכב המשמש את המדור, אך מרבית התקציב בסעיף זה כלל לא נוצל.

בבדיקתנו נמצא כי עלות הרכב התפעולי המשמש את המדור (הנאמדת בכ - 180 אלש"ח בשנה) אינה ממומנת מתקציב המדור, אלא ממומנת מתוך הכנסות היטל השמירה.

מנהל האגף הסביר לביקורת כי הרכב משמש בזמן חרום כרכב חפ"ק וכי מנכ"ל העירייה הקודם הנחה אותו להשתמש בשגרה ברכב החפ"ק לטובת עבודות מדור המקלטים.

לדעת הביקורת, יש לשנות את מקור המימון של רכב המדור.

5.2.4. הוצאות מים

התברר לביקורת כי החל משנת 2008 תוקצבה צריכת המים במקלטים בסעיף יעודי (1723000772 מים לפעולות), כמפורט להלן:

שנה	תקציב	
2008	33,000 ₪	1
2009	21,000 ₪	2
2010	44,000 ₪	3
2011	47,000 ₪	4

מבדיקתנו עולה כי הוצאות צריכת המים במקלטים הציבוריים לא נרשמו בסעיף התקציבי הייעודי לכך, אלא בסעיף צריכת המים של מחלקת תברואה (סעיף מס' 1712200772). הביקורת לא קיבלה הסבר מניח את הדעת למימון עלות המים במקלטים הציבוריים מסעיף שאינו מתאים לכך.

5.2.5. ציוד חובה במקלט

תקנות ההתגוננות האזרחית¹⁴ (להלן "תקנות הג"א") קובעות כי בכל מקלט או מחסה ציבורי יימצא ציוד חובה כמפורט להלן: עמדות כיבוי אש, ציוד עזרה ראשונה, מיכלי שתייה, פנס מטלטל ועוד ציוד רב מסוגים שונים. בהתאם לתקנות, ניתן לאחסן את הציוד הנדרש באופן מרוכז, בתנאי שבמעבר למצב "הכן" יחולק הציוד למקלטים במלואו.

מבדיקתנו עולה כי העירייה לא רכשה את הציוד הנדרש בהתאם לתקנות, למעט תיקי עזרה ראשונה ואלונקות.

נציין כי ממצא זה צוין גם בדו"ח הביקורת הקודם שנערך באגף הביטחון בשנת 2000.

מנהל האגף מסר לביקורת כי הציוד לא נרכש משום להערכתו מחסני החרום הקיימים אינם ראויים לשמש מקום לאחסון הציוד, אילו היה נרכש. לדעת הביקורת, גם בהתחשב במצב המחסנים, על העירייה לקבוע מהו הציוד ההכרחי הנדרש, לקבוע תקציב ולוחות זמנים לרכישתו ולקבוע את סדרי אחסנתו. כמו כן, מומלץ לקבוע מראש את תהליך פיזור הציוד למקלטים הציבוריים ולמרכזי השהייה/קליטה בזמן חרום (כולל פירוט בעלי תפקידים, לוחות זמנים, אמצעי השינוע וכדומה).

5.3. תכנית עבודה

כאמור, על העירייה להחזיק את המקלטים הציבוריים במצב המאפשר שימוש בהם בכל עת. לצורך כך, קבע פיקוד העורף מפרט לתחזוקת מקלטים, הכולל סדרה של 60 בדיקות בתחומים שונים, לרבות עבודות בטון, עבודות

מסגרות, עבודות חשמל ובדיקות אחרות, שיש לבצעם בתדירות קבועה (אחת לרבעון, חציון, שנה או שנתיים – בהתאם לסוג הבדיקה).

נמצא כי המדור אינו מקיים כלל את הנחיות פיקוד העורף בדבר הבדיקות הנדרשות במקלטים.

¹⁴ תקנות הג"א (ציוד ושילוט במקלטים ומחסנים ציבוריים), התשמ"א-1981

יתרה מכך, אם מבוצעות פעולות תחזוקה כלשהן, המדור אינו עורך תיעוד בנוגע לפעולות התחזוקה שביצע (כדוגמת יומן עבודה).

עוד נמצא כי המדור פועל לאורך השנים ללא כל תכנית עבודה לביצוע פעולות תחזוקה במקלטים, לרבות תוכנית לביצוע הבדיקות הנדרשות בהנחיות פיקוד העורף.

נציין כי חלק מהממצאים המפורטים בסעיף זה (העדר תכנית עבודה, אי ניהול יומן עבודה), כבר הועלו בדו"ח הביקורת הקודם שנערך באגף הביטחון בשנת 2000, אך טרם תוקנו.

הביקורת רואה בחומרה את העדר תכנית העבודה לשמירה על כשירותם של המקלטים הציבוריים. חמורה אף העובדה כי המדור פועל עדיין ללא תהליכי עבודה מוגדרים, זאת נוכח תמונת המצב של תחזוקת המקלטים שהתגלתה בתקופת מבצע "עופרת יצוקה" ובסבבי העימות שאירעו לאחריו. לדעת הביקורת, על אגף הביטחון לקבוע נהלי עבודה ברורים ומחייבים לתחזוקת המקלטים, וכן לקבוע תכנית עבודה שנתית מקושרת תקציב, כיתר יחידות העירייה.

בעקבות הביקורת, מסר מנהל האגף כי הותקנה תוכנה שתשמש את מנהל המדור לצורך רישום המידע על מצבם התחזוקתי של המקלטים. כמו כן, הכין מנהל המדור תוכנית עבודה שנתית לתחזוקת המקלטים.

5.4. מלאי ואינוונטר

5.4.1 המדור מחזיק מגוון של כלי עבודה (מקדחים, דיסקי חיתוך וכדומה) וכן חומרים שונים (פחי צבע, פריטי חשמל, אינסטלציה וכדומה). נמצא כי לא נערך כל רישום לגבי כניסת חומרים למחסן המשמש את המדור, ולא ניתן היה לקיים כל בקרה, פיקוח ומעקב אחר היקף רכישת החומרים עבור מדור מקלטים.

כמו כן, נמצאו מספר דוגמאות שבהן חשבוניות הספקים לא כללו את פירוט החומרים שנרכשו ואת העלות של כל יחידה, בניגוד להוראות העירייה (נוהל "אישור חשבוניות לתשלום"). להלן מס' דוגמאות משנת 2010:

פקודה	סכום	הרישום בחשבונית
1	84	1,964
2	2161	2,320
3	2119	2,320

עוד נמצא כי המצאי של כלי העבודה במחסן המדור נספר לאחרונה בשנת 2006 (חמש שנים לפני מועד הביקורת).

הביקורת רואה בחומרה את העדר הרישומים בדבר רכישת החומרים וכלי העבודה באגף הביטחון ואת תהליך אישור החשבוניות, מבלי שיפורטו בהם החומרים שנרכשו.

לדעת הביקורת, גם אם נהלי העירייה אינם דורשים דיווח על צריכת חומרים מתכלים, יש חשיבות בכך שינוהל רישום על רכישתם.

לאחר הביקורת, מסר מנהל האגף כי שונו סדרי הרישום לגבי רכישת חומרי בניין וכלי עבודה ומתקיים רישום של צריכתם.

5.4.2 הביקורת סיירה בליווי מנהל המדור במחסני החרום של אגף הביטחון, בו מצויים, בין היתר, מחסני המדור, סדנת עבודה ומחסני ציוד מל"ח. להלן הליקויים שנמצאו :

- **תאימות לדו"ח אינוונטר** – בבדיקת דו"ח האינוונטר שהופק לבקשת הביקורת נמצאו פריטים רבים שהיו רשומים בדו"ח, אך לא היו קיימים במחסן בפועל. לדוגמא, בדו"ח נרשם כי במחסן אוחסנו 54 תיקי עזרה ראשונה, שלא נמצאו כלל. דוגמא נוספת - בדו"ח נרשם כי במחסן אוחסנו 28 מטפי כיבוי אש (14 מסוג 3 ק"ג ו - 14 מסוג 6 ק"ג), אך במחסן לא נמצאו כלל מטפים.
- נציין כי הציוד שהוצג בדוגמאות לעיל הינו חלק מציוד החובה הנדרש להימצא בכל מקלט, אך כאמור הביקורת מצאה כי הציוד אינו מצוי במקלטים ואף לא מאוחסן במחסני החרום.**

- **בדיקה תקופתית לציוד** – במחסני החרום מאוחסן ציוד רב מסוגים שונים שמחייב בדיקה ותחזוקה תקופתית על מנת לשמור על תקינותו. נוהלי פס"ח¹⁵ מפרטים את הפעולות הנדרשות במסגרת הטיפול התקופתי, בנוגע לכל סוג ציוד.

מבדיקתנו עולה כי למחסנאי האחראי על מחסני החרום לא היו כל הנחיות בנוגע לתחזוקת הציוד המאוחסן במחסני החרום. כמו כן, מנהל המדור מסר לביקורת כי המחסנאי אינו כשיר לבצע את פעולות התחזוקה הנדרשות, מאחר והן כוללות, בין היתר, הרמת משאות שאין ביכולתו להרים.

- **סדר וניקיון** – הביקורת מצאה לכלוך והזנחה רבה במחסני החרום, ובכלל זה נזקי מכרסמים, צואת יונים, תיקנים וכדומה. לדעת הביקורת, יש לבדוק האם אין נזק בריאותי בשימוש בציוד המאוחסן במחסני החרום במצבו הנוכחי.

הביקורת רואה בחומרה את מצבו התחזוקתי הגרוע של מחסן החרום. מנהל האגף מסר לביקורת כי בכוונת העירייה להקים בעתיד מרכז לוגיסטי חדש, במקום מחסני העירייה הקיימים.

לדעת הביקורת, עד ליישום התוכנית העתידית, יש לטפל באופן דחוף במחסן החרום ובציוד המצוי בו, להקצות כח-אדם מתאים לתחזוקתו, להשלים את כל הציוד הנדרש ולבצע את כל פעולות התחזוקה שנועדו להבטיח את תקינותו וכשירותו של הציוד.

5.5. תחזוקת המקלטים וכשירותם

כאמור, פיקוד העורף פרסם "מפרט לאחזקת מקלטים" אשר קובע את הבדיקות שיש לקיים במקלטים ואת תדירותם, כדי לשמור על תקינות ועל כשירות המקלט (ראהנספח א').

¹⁵ נוהל מס' 27- "אחסנה, אחזקה וטיפול בציוד במחסני החרום שברשות המקומית", אוג' 2002.

הביקורת בדקה 49 מקלטים ציבוריים. לצורך בחינת מצב כשירותם, נעזרה הביקורת בטופס "דו"ח ביקורת מקלטים" שהוכן על-ידי פיקוד העורף. טופס הבדיקה כלל התייחסות ל – 8 תחומים עיקריים, ובהם: מערכות חשמל (לוחות חשמל, תאורה רגילה וחרום וכדומה), מערכות אינסטלציה (ביוב, שירותים, כיורים וכדומה) ותחזוקה כללית (חדירת מים/רטיבויות, סימון ושילוט, דלתות ופתחי מילוט וכדומה).

לאחר בחינת מצב תחזוקת המקלטים סיכמה הביקורת את מצבו של כל אחד מהמקלטים בחלוקה ל – 3 רמות:

- מצב טוב – המקלט במצב תחזוקתי תקין המאפשר שימוש מיידי בו.
- מצב בינוני – המקלט במצב תחזוקתי לקוי, אך בעת חרום ניתן להשתמש בו לזמן קצר בלבד (לדוגמא, מקלט שקיימת בו בעיית רטיבות וחדירת מים מהתקרה והקירות).
- מצב גרוע – המקלט במצב תחזוקתי גרוע ולא ניתן להשתמש בו.

5.5.1 להלן תמונת המצב בנוגע לתחזוקת המקלטים שנבדקו (ראה נספח ב'):

מצב טוב	מצב בינוני		מצב גרוע		מקלטים פסולים		סה"כ מקלטים שנבדקו
	אחוז	כמות	אחוז	כמות	אחוז	כמות	
30	61%	10	21%	4	8%	5	10%
49							

מהנתונים בטבלה עולה כי ב - 9 מקלטים לא ניתן היה להשתמש (כ- 18% מהמקלטים הציבוריים שנבדקו) ולגבי 10 מקלטים נוספים (כ- 21%) היה קיים ספק האם ניתן יהיה להשתמש בהם בזמן חרום ולשהות בהם לתקופה ממושכת.

הביקורת מבקשת לציין כי התרשמה שמצבם של המקלטים הציבוריים שרמת כשירותם היתה נמוכה, היה ידוע למנהל המדור ולעובדיו, אולם העירייה לא פעלה להשמתם.

5.5.2. נעילת המקלטים

כדי למנוע נזקי ואנדליזים וכניסה של גורמים לא רצויים למקלטים הציבוריים, נועל המדור את המקלטים שאין להם שימוש נוסף. כל המקלטים אמורים להיפתח בעת שיתעורר צורך ביטחוני בכך באמצעות מפתח מאסטר אחד, כדי לאפשר את פתיחתם המהירה.

מקלטים דו-תכליתיים - מקלטים דו-תכליתיים הינם מקלטים ציבוריים שהעירייה הקצתה לשימושן של עמותות שונות.

מנהל המדור מסר לביקורת כי איפשר למחזיקי המקלטים להחליף ולהוסיף מנעולים, בתנאי שיעבירו למדור עותק של המפתחות. מפתחות אלו היו אמורים להישמר בתיק המקלט המצוי במשרדו של מנהל המדור, אולם הדבר לא נעשה.

הביקורת מצאה כי לא ניתן היה לפתוח 12 מקלטים דו-תכליתיים. לגבי חלקם, לא נמצאו מפתחות בתיקי המקלט, ולגבי המקלטים הנותרים התברר כי המפתחות שהיו מצויים בתיקי המקלט לא היו מתאימים ולכן לא ניתן היה לפתוח את המקלטים באמצעותם.

פתיחת מקלטים פנויים (שאינם דו-תכליתיים) - בסיוור שערכה הביקורת נמצאו ליקויים בסידורי הנעילה של 7 מתוך 18 מקלטים פנויים שנבדקו (כ – 39%), כמפורט להלן: מקלט אחד נמצא פרוץ, ל – 4 מקלטים לא נמצאו כלל מפתחות ולשני מקלטים נוספים היה מפתח מיוחד (שאינו מאסטר).

הביקורת רואה בחומרה רבה את העדר היכולת לפתוח מקלטים רבים כל כך. בעת חרום, יאלצו עובדי המדור לפרוץ את דלתות המקלטים, ועד לפריצתם לא ניתן יהיה להשתמש בהם (למשל במקרה של אזעקת פתע).

לאחר הביקורת מסר מנהל האגף כי תוקנו הליקויים בנוגע לפתיחת המקלטים, נרכשו מנעולים חדשים והאגף החליף את מנעולי המקלטים שאינם "מאסטר".

5.5.3. ליקויי בטיחות

הביקורת מצאה במקלטים שבדקה מספר רב של ליקויי בטיחות. להלן מספר דוגמאות ללקויים שחזרו על עצמם במספר מקלטים:

- **חשמל** – במספר רב של מקלטים נמצאו שקעים ומפסקים שבורים וגלויים, העלולים לגרום להתחשמלות בעת השימוש בהם.

**17 - השחף****23 - הצדף**

- **תאורה** – במספר רב של מקלטים נמצא כי לא הותקנו מנורות במדרגות ולאורך המסדרונות. כמו כן, בחלק גדול של המקלטים נמצאו מספר רב של מנורות שרופות או חסרות.

- **מכשולים בגישה למקלט** – נמצאו מקרים בהם הגישה למקלט היתה חסומה במלואה או באופן חלקי, וכן נמצאו מקרים בהם הריצוף בכניסה היה שבור.

**81 - ההרדוף****17 - השחף**

- **סימון ושילוט** – ההנחיות קובעות כי יש לסמן את פתחי המקלט בצבע זרחני אשר ניתן לראותו בחושך, על מנת לסייע ליושבים במקלט לנוע במקרה של הפסקת חשמל. בין היתר, יש לסמן דלתות, משקופים, יציאות חרום, סולמות, מדרגות וכדומה. נמצא כי במרבית המקלטים (34 מתוך 44 מקלטים שנבדקו) לא הותקן כלל הסימון הנדרש ובשאר המקלטים היה סימון חלקי בלבד.

- **חסימת יציאת החרום** – נמצא כי ברבע מהמקלטים שנבדקו רותכו פתחי החרום, כך שלא ניתן יהיה לפתוח אותם במקרה והיציאה הראשית תחסם מסיבה כלשהי.

נציין כי חלק מהליקויים המפורטים בסעיף זה, צוינו גם בדו"ח הביקורת לשנת 2000 (לדוגמא אי סימון פתחי המקלט ויציאות חרום מרותכות). הביקורת רואה בחומרה רבה מצב בו מבנה המיועד להגן על התושבים, עלול בפועל לגרום לפציעתם כתוצאה מליקויי בטיחות הנובעים מהעדר תחזוקה. לדעת הביקורת, יש לערוך סקר בטיחות מקיף בכל המקלטים הציבוריים, שבסופו תוכן תכנית עבודה מפורטת לסילוק מפגעי הבטיחות בזמן הקצר ביותר.

5.5.4. מקלטים פסולים

בהתאם להנחיות פיקוד העורף, פסילה או הריסה של מקלטים ציבוריים מחייב קבלת אישור מהגורמים המוסמכים בפיקוד העורף. לביקורת נמסר כי 5 מתוך 61 המקלטים הציבוריים מוגדרים כ"פסולים" ולא ניתן להשתמש בהם בשעת חרום.

הביקורת מצאה כי פיקוד העורף לא אישר את פסילתם של מקלטים אלו. להלן הסבריו של מנהל מדור תחזוקת מקלטים באשר לסיבת פסילת חמשת המקלטים:

שם המקלט	תיאור סיבת פסילת המקלט
הטל-22	המקלט נשרף לפני 12 שנה. תיקון הנזק מוערך בכ - 100,000 ש"ח. לדברי מנהל המדור, חברת הביטוח של העירייה לא מכסה שריפות והצפות של מקלטים.
הלכיש-24	נשרף לפני 5 שנים. נדרשת השקעה של 80,000 ₪ לשיפוצו.
השונית-33	המקלט מוצף מים וביוב בגלל בעיה במערכת הביוב של הבניינים הסמוכים. התיקון מוערך בכ - 30,000 ₪.
המזוח-74	המקלט נפרץ לעיתים קרובות והפך למאורת סמים. השיפוצ מוערך בכ - 100,000 ₪.
פשוש-77	לפני מספר שנים המקלט נפרץ, הדלתות והחלונות נעקרו ונגנבו. כיום המקלט הוא ללא מערכת תאורה ואינסטלציה, וללא לוח חשמל. השיפוצ מוערך בכ - 80,000 ₪.

מהסבריו של מנהל המדור עולה כי אף אחד מהמקלטים שהוגדרו על-ידי אגף הביטחון כ"פסולים", אינו פסול מסיבות הנדסיות, אלא פסול כתוצאה מהעדר תיקצוב לתיקונו. חשוב להדגיש כי מדובר על מקלטים ברבעים הותיקים, שבהם המקלטים הציבוריים הינם אופציית המיגון היחידה של התושבים, וכתוצאה מכך שהעירייה אינה משמישה אותם לא תמצא למאות תושבים אפשרות מיגון.

כמו כן, כלל לא ברור לביקורת על מה מבוססת קביעת מנהל המדור כי פוליסת הביטוח של העירייה אינה מכסה נזקי שרפות והצפות (הסיבה שבגינה לא דיווח על הנזק שנגרם למקלטים). מבדיקתנו עם האחראית על הביטוחים בעירייה עולה כי קביעה זו כלל אינה נכונה, ואף נמצא כי בתחילת 2007 הגישה העירייה תביעה לחברת הביטוח בגין נזקים שנגרמו למקלט כתוצאה מהצפה. בעקבות התביעה קיבלה העירייה מחברת הביטוח פיצוי על הנזקים בסך של 45 אלש"ח (בהתאם לקביעת השמאי).

מנהל האגף מסר לביקורת כי התריע בעבר מספר פעמים בפני המנכ"ל והגזבר דאז על הצורך לשפץ את המקלטים "הפסולים", אולם העירייה לא פעלה להשמתם.

לדעת הביקורת, על העירייה לפעול לתיקון המקלטים ה"פסולים" ולהחזיר אותם בהקדם לכשירות. כמו כן, ממליצה הביקורת לרענן את ההנחיות בנושא דיווח על אירוע בעל אופי ביטוחי.

5.5.5. הפקת לקחים

לאחר מבצע "עופרת יצוקה" התקיים בלשכת המנכ"ל דיון בנושא תחזוקת מקלטים ציבוריים, בהשתתפות מנכ"ל העירייה, מבקר העירייה, מנהלת מחלקת הנכסים ומנהל אגף הביטחון. להלן ההחלטות שנרשמו בסיכום הדיון:

"תתבצע ביקורת מקלטים בתדירות הבאה:

- מקלט המוחזק בידי עמותה – אחת ל-3 חודשים.
- מקלטים המוחזקים בידי גורמים אחרים – אחת לשבועיים.
- מקלטים פנויים – אחת לשבועיים.

תכנית עבודה ודו"ח על ממצאי הביקורת יועברו לקב"ט העירייה ולמנהלת מחלקת נכסים – מיד ובסמוך לביקורת. אחריות לביצוע – מנהל אגף חרום ובטחון, תדירות – שוטף".

הביקורת רואה בחומרה רבה את העובדה כי החלטות המנכ"ל לא יושמו: לא מתבצעות כלל ביקורות תקופתיות במקלטים, ולא נקבעה למדור תחזוקת מקלטים תוכנית עבודה מסודרת.

עוד קבע המנכ"ל בסיכום הדיון כי על אגף הביטחון להקפיד על סטנדרט תחזוקה מינימאלי של המקלטים הכולל תאורה תקינה, נגישות, ניקיון (היעדר פסולת, גרוטאות וכדומה) וקיום נקודת מים לשתייה.

הביקורת (שנערכה כשנתיים וחצי לאחר מבצע "עופרת יצוקה") מצאה כי הנחיות המנכ"ל לא בוצעו לגבי כשליש מהמקלטים וכי מקלטים אלה אינם שמישים (ראה פירוט הדוגמאות בנספח ב').

הביקורת העירה על כך, שאי תיקון הליקויים מדו"ח הביקורת שפורסם בשנת 2000 ואי קיום הנחיות המנכ"ל בעקבות "עופרת יצוקה", מעידים על העדר תהליכי פיקוח, מעקב ובקרה באגף בנוגע לעבודת המדור.

בהקשר זה, מבקשת הביקורת להעיר על הצורך בבחינת המבנה הארגוני של האגף. לדעת הביקורת, ליקויים במבנה הארגוני של האגף ואי קיומו של מנהל בדרג הביניים שהמדור כפוף לו, הם בין הסיבות לסדרי העבודה הלקויים במדור תחזוקת מקלטים ציבוריים.

5.5.6. פתיחת מקלטים בחרום

הביקורת בחנה את רמת המוכנות של אגף חרום וביטחון לפתיחת המקלטים הציבוריים בעת הצורך (בכפוף להחלטת פיקוד העורף). במהלך הסיורים שערכה הביקורת במקלטים, נמצא כי חלק ממפתחות המקלטים שהוחזקו במדור לא היו מתאימים. עוד נמצא כי באגף לא היו הנחיות עבודה המסדירות את תהליך פתיחת המקלטים בעת חרום, לרבות הגדרת הפעולות הנדרשות ולוחות הזמנים. נציין כי ממצא זה הועלה גם בדו"ח הביקורת לשנת 2000, אולם הממצא חזר על עצמו גם בביקורת הנוכחית.

כמו כן, התברר כי פתיחת המקלטים הציבוריים באופן יזום לא תורגלה כלל לאורך השנים. (ראה הרחבה בעניין המקלטים הדו-תכליתיים בפיסקה 5.6.3).

5.5.7. אירועי אוגוסט 2011

במהלך ההסלמה בדרום שארעה בסוף חודש אוגוסט 2011, הנחה מנכ"ל העירייה את אגף הביטחון לפתוח באופן מיידי את כל המקלטים הציבוריים.

הביקורת בחנה את קיום ההנחיה יומיים לאחר שניתנה. נמצא כי מתוך 47 מקלטים ציבוריים שנבדקו (ברובעים א' ו – ב'), 22 מקלטים נמצאו נעולים (כ – 47%).

מתוך 25 המקלטים שנמצאו פתוחים, ב - 7 מקלטים לא ניתן היה להשתמש מסיבות של העדר חשמל, פריצות בויב וצחנה או חוסר מקום במקלט בשל הציוד הרב שאוחסן בו. לסיכום, מתוך 47 מקלטים שנבדקו, רק 18 (38%) היו פתוחים וראויים לשימוש, כפי שדרש המנכ"ל, במהלך הימים באוגוסט 2011 שבהם נורו טילים על העיר.

לדעת הביקורת, על האגף להכין נוהל מפורט לפתיחה מהירה של המקלטים בחרום, הכולל את סדר הפעולות הנדרשות ולוח הזמנים לביצוען. כמו כן, על האגף לתרגל את פתיחת המקלטים אחת לתקופה, במטרה לאתר ליקויים ולפעול לפתרונם.

לאחר הביקורת מסר מנהל האגף כי נקבעה שיטה לפתיחה מהירה של המקלטים, לפיה מחזיקי המקלטים הדו-תכליתיים ומחזיקי המפתחות ("נוהל שכן") יקבלו הודעת מיסרון לטלפון הסלולרי שלהם, המורה להם בשעת חרום לפתוח באופן מיידי את המקלטים.

5.6. מקלטים דו-תכליתיים

חוזר מנכ"ל משרד פנים, העוסק בהקצאות קרקע, קובע כי העירייה רשאית לאפשר שימוש בנכסיה, בכפוף לעריכת הליך הקצאה המפורט בחוזר. כמו כן, פיקוד העורף מעודד שימוש דו-תכליתי במקלטים ציבוריים (בכפוף לכללים מסוימים), מתוך הנחה כי שימוש שוטף במקלטים יבטיח את תחזוקתם וכשירותם באופן רציף.

הביקורת מצאה כי בטבלת המקלטים הציבוריים המוצבת במשרדו של מנהל המדור היה חסר מידע רב, והיא הכילה רק את שמות המקלטים ללא פרטי המחזיקים בהם. לדעת הביקורת, הדבר עלול ליצור עיכובים בעת חרום, כשיהיה צורך להתקשר למחזיקים במקלט ולבקש את פתיחתו המהירה.

עוד נמצא, כי רשימת מחזיקי המקלטים המצויה באגף אינה מעודכנת. לגבי חלק מהמקלטים ברשימה לא היו מצוינים פרטי איש קשר, ולגבי מקלטים אחרים הפרטים לא היו מעודכנים.

לאחר הערת הביקורת, הודיע מנהל האגף כי הנתונים ברשימה תוקנו וכי הופצה רשימה מעודכנת למוקד העירוני ולמרכז המידע. הביקורת בדקה את הרשימה החדשה שהוצגה לה והתברר כי רשימה זו אף היא אינה מעודכנת. לדוגמא, נרשם בה כי מקלט "הטל" (מספר 22) – הינו מקלט פנוי, כשבפועל המקלט היה פסול ולא היה ראוי לשימוש.

הביקורת רואה בחומרה רבה את אי העדכניות של רשימת המקלטים. נציין כי בדיקת הביקורת נערכה מספר ימים לאחר שבסוף חודש מרץ 2011, חוותה העיר ירי טילים וניתן היה לצפות שהמדור ישפר היערכותו נוכח העלייה ברמת הכוננות.

5.6.1. הקצאת מקלטים לשימוש דו-תכליתי

אגף הנכסים העביר לביקורת את רשימת המקלטים הציבוריים בציון הסטאטוס שלהם (בין היתר – מקלט פנוי, מקלט המוקצה לעמותה, מקלט הנמצא בהליך הקצאה, מקלט המוחזק על-ידי פולש). הביקורת ערכה השוואה בין רשימת אגף הנכסים לבין הנתונים שמסר מדור תחזוקת מקלטים. להלן הממצאים:

- **מקלטים פנויים** – ברשימת אגף הנכסים צוינו 14 מקלטים כפנויים. מבדיקתנו בשטח עולה כי שניים מתוכם לא היו פנויים אלא היו בשימוש מוסדות דת (מקלט מס' 90 ומקלט מס' 68), מבלי שהתקיים הליך הקצאה כנדרש.

- **פולשים** – ברשימת אגף הנכסים צוינו 11 מקלטים המוחזקים על-ידי פולשים, שלא קיבלו רשות שימוש מהעירייה באמצעות הליך הקצאה כדיון. מבדיקתנו עולה כי אגף הנכסים לא ביצע את הפעולות הנדרשות לפינוי הפולשים. יתרה מכך, נמצאו מקרים בהם בוצעו עבודות תחזוקה במקלטים אלו על-ידי עובדי מדור תחזוקת מקלטים במימון העירייה (לדוגמא, מקלט הגלים שופץ בסוף 2008 בעלות של 7,000 ₪, על-אף היותו מאוכלס על-ידי פולשים).

- **מקלטים בהליך הקצאה** – ברשימת אגף הנכסים צוין כי 6 מקלטים מצויים בהליך של הקצאה. מבדיקתנו עולה כי 5 מתוך 6 המקלטים היו כבר מאוישים על-ידי המבקשים, בניגוד להנחיות המחייבות כי העברת המקלטים לרשות המחזיקים תבוצע רק לאחר סיום הליך ההקצאה, לרבות אישור מועצת העיר, חתימה על הסכם ברשות והפקדת ערבות בנקאית.

נציין כי ליקויים בנוגע לשימוש במקלטים מבלי שהוקצו כדין עלו גם בדו"ח הביקורת שנערכה באגף הביטחון בשנת 2000, אולם הליקוי לא תוקן.

עיון בתיקי המקלטים שהוקצו כדין העלה כי המחזיקים לא הציגו אישורי ביטוח כנדרש בהנחיות משרד הפנים ובהסכם שנחתם בין העירייה לבין המחזיקים. נציין כי לאחר הערת הביקורת, פנה האגף למחזיקים בבקשה לקבל את האישורים הנדרשים והחל לבצע מעקב כנדרש.

5.6.2. הוצאות חשמל ומים

בהתאם לנוהל-העירייה¹⁶ **"בר הרשות ישא בתשלומי החשמל והמים של המקלט במשך כל תקופת השימוש"**.

- **תשלום חשמל** - נמצא כי העירייה משלמת את חשבונות החשמל של 24 מקלטים ציבוריים, למרות ש - 5 מתוכם הינם מקלטים דו-תכליתיים המוחזקים על-ידי עמותות, ועל המחזיק במקלט לשלם את החשבונות בגין צריכת החשמל במקלט.

- **תשלום מים** – נמצא כי העירייה משלמת את צריכת המים של 14 מקלטים ציבוריים, כאשר 2 מתוכם הינם מקלטים דו-תכליתיים המוקצים לעמותות ועל המחזיק במקלט לשלם את חשבון המים.

¹⁶ נוהל מס' 1.04.425.01 "שימוש במקלטים", תאריך תחולה 9.12.2008

הביקורת כבר העירה בדו"ח הביקורת לשנת 2008, במסגרת הביקורת בנושא מערכות החשמל העירוניות, כי על אגף הנכסים לערוך בדיקה בכל המקלטים הדו-תכליתיים ולפעול באופן מיידי להעברת החיוב למחזיקים. כמו כן, על אגף הנכסים לוודא כי בטרם הוקצה מקלט, תציג העמותה אישור מטעם הגורמים המוסמכים (תאגיד יובלים וחברת חשמל) על העברת החיובים על שמם.

5.6.3. פתיחה ופינוי מקלטים דו-תכליתיים

הנחיות פיקוד העורף, משרד הפנים, נוהלי העירייה ואף הסכם ברשות שחותמת העירייה עם המחזיקים במקלטים הציבוריים, קובעים כי במקרה של מצב חרום יידרש המחזיק במקלט לפתוח את המקלט לטובת התושבים, ויהיה עליו לפנות את תכולת המקלט תוך 4 שעות ממועד ההכרזה על מצב חרום. מקלט שלא יפונה במשך הזמן שנקבע, תהא העירייה רשאית לפנותו בעצמה, ללא כל אחריות לנזקים שיגרמו לצידוד שפונה.

במהלך מבצע "עופרת יצוקה" התברר כי מחזיקי מקלטים רבים סירבו לפתוח את המקלטים לטובת התושבים, בשל החשש לפגיעה ברכוש המצוי בהם. כתוצאה מכך, מקלטים אלו נפתחו לשימוש הציבור רק לאחר מספר ימים, וזאת רק לאחר שהעירייה התחייבה להציב שומר מטעמה שישמור על הצידוד במקלטים. חמור מכך, חלק מהמקלטים הדו-תכליתיים לא נפתחו כלל.

הביקורת רואה בחומרה מצב בו מחזיקי מקלטים מסרבים לאפשר לתושבים, שעבורם נבנו ויועדו המקלטים מלכתחילה, להיכנס ולשהות בהם בעת הצורך.

לאחר מבצע "עופרת יצוקה" התקיים בחודש מאי 2009 דיון בעניין זה בראשות מנכ"ל העירייה בו נקבע, בין היתר, כי **"ימופו המקלטים המושקעים עם ציוד, המחייבים בזמן חרום נוכחות נציג עירייה – מתנדב**

שישה במקלט וימנע נזקים לרכוש או ציוד. תכתב פקודת מבצע לטיפול במקלטים אלה בזמן חרום – אחריות לביצוע מנהל אגף חרום".

מבדיקתנו עולה כי הנחיות מנכ"ל העירייה לא בוצעו וכי טרם נכתבו הוראות המסדירות את הנושא, לרבות מיפוי המקלטים והכנת רשימה של עובדי עירייה או מתנדבים שישו בהם בשעת חרום.

5.6.4. ליקויים במקלטים דו-תכליתיים

במהלך סיורי הביקורת במקלטים הציבוריים, נמצאו ליקויים כמפורט להלן:

- **סידורי נעילת המקלטים** – כאמור בסעיף 5.2, נמצאו ליקויים בסידורי הנעילה של 12 מקלטים (בגין 6 מקלטים לא נמצאו כלל מפתחות ובגין 6 אחרים המפתחות לא תאמו את המנעולים).
- **היקף הציוד במקלטים** – פיקוד העורף קבע כי השטח שהעמותה עושה בו שימוש לטובת ציוד וריהוט לא יעלה על 15% משטח המקלט. נמצאו מקלטים הציבוריים רבים שבהם השטח המנוצל לציוד עלה בהרבה על המותר (כגון מקלטים - 10, 87, 62, 86). כתוצאה מכך, בעת חרום לא יוכלו התושבים להיכנס למקלט וכן תהליך פינוי הציוד מהם עלול להערך זמן רב.



87 - הצוללים



62 - המשוט

- **עבודות בינוי במקלטים** – פיקוד העורף קובע כי אין לערוך שינויים במקלטים ללא אישור. מבדיקתנו עולה כי במקלטים רבים בוצעו שינויים העלולים לסכן בזמן חרום את המשתמשים במקלט.

לדוגמא, בשני מקלטים נמצא כי המחזיקים בהם התקינו מראות לאורך כל קירות המקלט, ובמקרה של פגיעה ישירה או פגיעת הדף, עלולים שברי המראות לפצוע את הנוכחים במקלט. במקרה נוסף בוצעה הנמכת תקרה באמצעות משטחי גבס העלולים ליפול (כתוצאה מפגיעה או הדף) ועלולים לפגוע במשתמשים במקלט.

לדעת הביקורת, על אגף הביטחון לערוך בדיקה בכל המקלטים הדו-תכליתיים ולוודא את החזרתם לכשירות מלאה, לרבות הסרת מפגעים וצמצום משמעותי של הציוד המצוי בהם, על מנת שאפשר יהיה להשתמש במקלטים לייעודם בחרום.

הביקורת רואה בחיוב את הקצאת המקלטים לצרכים ציבוריים בעת שיגרה, אך יחד עם זאת על העמותות המחזיקות במקלטים ועל העירייה להקפיד שניתן יהיה להשתמש במקלטים הדו-תכליתיים בשעת חרום לייעודם המקורי.

5.6.5. בנייה ללא היתר

נמצאו מקרים בהם המחזיקים במקלט ביצעו תוספות בנייה שונות. התברר כי באף אחד מהמקרים לא הוגשה בקשה להיתר בנייה, כנדרש על-פי חוק התכנון והבנייה ותקנותיו. חמור מכך, לפחות במקרה אחד, דיווח אגף חרום וביטחון כי עבודות בנייה בוצעו על-ידי עובדי מדור תחזוקת מקלטים ובמימון אגף תשתיות במינהל ההנדסה (בסך 20 אלש"ח).



46 – מיגדל אור



73 - צמח

5.6.6. חידוש הסכמי בר רשות

כאמור, במסגרת תהליך הקצאת מקלטים ציבוריים לשימוש דו-תכליתי, נערך הסכם בר רשות בין העירייה לבין העמותה המבקשת לקבל רשות שימוש במקלט. במועד פקיעת ההסכם ניתנת למחזיק אפשרות להגיש בקשה להארכתו.

נמצא כי במועד חידוש הקצאת המקלטים אגף הנכסים לא עורך בדיקות כלשהן, כגון בדיקה האם הפעילות במקלט תואמת את הצהרת המבקש, האם משולמים חשבונות החשמל והמים, האם בוצעו במקלט שינויים ותוספות כלשהן וכדומה.

לדעת הביקורת, יש הכרח שבעת חידוש הקצאות מקלטים, יבדוק אגף הנכסים את מצבו של המקלט המבוקש. הביקורת מעריכה כי הדבר יוכל למנוע חלק מהליקויים שנמצאו במהלך הביקורת במקלטים הדו-תכליתיים.

6. בניין העירייה

עיריית אשדוד, כיתר הרשויות המקומיות במדינה, מוגדרת כ"מפעל חיוני" בשעת חרום, ועל כן מחויבים עובדיה להגיע למקום עבודתם גם בשעת חרום. הביקורת בחנה את מערך המיגון בבניין העירייה, שהעבודה בו אמורה להימשך כסדרה גם בשעת חרום.

מסיור שערכה הביקורת במספר מרחבים מוגנים בקומות השונות בבניין, נמצא כי המרחבים המוגנים בבניין העירייה הוסבו למחסנים או לארכיב, ובמרבית המקרים לא ניתן כלל להיכנס אליהם בעת חרום.

מבדיקתנו עולה כי במהלך מבצע "עופרת יצוקה" לא פונו המרחבים המוגנים ועובדי העירייה שהגיעו למקום עבודתם נאלצו בהישמע האזעקה להיכנס לחדרי המדרגות. בהעדר הנחיות ברורות, רוב העובדים התפנו לחדר המדרגות הדרומי החשוף לפגיעה.

לאחר הביקורת, הודיע מנהל האגף למנהל בנין העירייה שיש להנחות את העובדים להתפנות בהישמע אזעקת לחדר המדרגות הצפוני.

הביקורת רואה בחומרה רבה את העובדה כי העירייה, אשר מוגדרת כמפעל חיוני המחויב להמשיך את פעילותו גם בשעת חרום, לא פעלה להכשרת המרחבים המוגנים בבניין העירייה. יתרה מכך, בהתאם לחוק הג"א וחוק העזר העירוני כאמור, העירייה הינה הגורם המופקד על הפיקוח והבקרה אחר כשירות המקלטים שבמרחב העירוני, ולכן מחויבת העירייה לשמש כדוגמא עבור כל בעלי המקלטים בעיר.

סיכום

הביקורת מבקשת לציין לחיוב את הפעולות לתיקון הליקויים שהחל בהם אגף הביטחון כבר במהלך הביקורת.

יחד עם זאת, הביקורת מעירה כי נוכח תרחישי האיום שהעיר צפויה לעמוד בהם, על העירייה לסיים באופן דחוף את תיקון הליקויים החוזרים והנשנים בנושא כשירות המקלטים הציבוריים, המקלטים הפרטיים, המקלטים במוסדות החינוך ומחסני מל"ח. על העירייה לגבש תהליכי עבודה שיבטיחו את השמירה על כשירותם של המקלטים בכל עת ולעגן את תהליכי העבודה בנהלים.

בנוסף לכך, על העירייה להשלים במהירות את ההכנות להפעלת תכנית המיגון העירונית, תוך מתן דגש על הכנת המענה הארגוני והלוגיסטי לביצוע כל אחד ממרכיבי התכנית. כמו כן, על העירייה לבצע תרגול של כל אחד ממרכיבי התוכנית.

נספח א' - ריכוז בדיקות תקופתיות¹⁷

נושא	מהות הבדיקה	בעל מקצוע לטיפול בליקוי	תדירות הבדיקה
סביבת המקלט	דרכי גישה ויציאה ממקלט	צוות אחזקה	שלושה חודשים
	תאורת סביבת המקלט	צוות אחזקה	שנה
	שיפועי קרקע בסביבת המקלט	מהנדס/הנדסאי	שלושה חודשים
	מרחק 3 מ' ממיכלי גז למקלט	חברת הגז	שלושה חודשים
	היעדר חומרים דליקים בסביבת המקלט	צוות אחזקה	שלושה חודשים
	ניקיון המקלט	צוות אחזקה	שלושה חודשים
	הדברת מזיקים בסביבת המקלט	תברואן הרשות	שנה
	ניקיון רצפה ומדרגות המקלט	צוות אחזקה	שלושה חודשים
עבודות בטון	אורור המקלט	צוות אחזקה	שלושה חודשים
	שלמות קירות, תקרה ורצפה	מהנדס/הנדסאי	שנה
	שלמות מדרגות כניסה	מהנדס/הנדסאי	שנה
	איטום המקלט בפני חדירת מים	מהנדס/הנדסאי	שנה
מסגרות	איטום המקלט בפני חדירת גזים	מהנדס/הנדסאי	שנתיים
	סיבוב דלתות וחלונות הדף	מסגר	שלושה חודשים
	סיבוב דלתות שירותים ותאי סינון	מסגר	שלושה חודשים
	אטימות הגומי בדלתות וחלונות גז והדף	צוות אחזקה	שנה
	ניקיון צינורות אוורור	צוות אחזקה	ששה חודשים
	סגירת מכסי צינורות אוורור	צוות אחזקה	ששה חודשים
	אטם גומי במכסי צינורות אוורור	צוות אחזקה	שנה
	רשתות מגן וכובעים לצינורות אוורור	מסגר	שנה
	יציבות סולמות ושלבים	מסגר	שנה
	יציבות שבכות ודלתות רפפה	מסגר	שנה
	יציבות מעקות ומתקנים קבועים	מסגר	שנה
תברואה	פעולת בריזים	אינסטלאטור	שלושה חודשים
	פעולת שסתומים בקו המים הקרים	אינסטלאטור	שנה
	שלמות ויציבות צנרת מים	אינסטלאטור	שנה
	שלמות וניקוי מיכלי שתייה	צוות אחזקה	ששה חודשים

¹⁷ מתוך "מפרט לאחזקת מקלטים" (נובמבר 2008) שפורסם על-ידי פיקוד העורף/ענף הנדסה ומיגון

	פעולת משאבת ביוב ידנית/ חשמלית	אינסטלאטור	ששה חודשים
	מחסומי רצפה	צוות אחזקה	שלושה חודשים
	טיפול מונע למשאבות	יצרן	לפי הוראות היצרן
חשמל ותקשורת	לוח חשמל מפח	חשמלאי	ששה חודשים
	לוח חשמל מחומר פלסטי שקוף	חשמלאי	שנה
	מצב הלוח	חשמלאי	לפי סוג הלוח
	בורר פאזות	חשמלאי	לפי סוג הלוח
	מקור הזנה אלטרנטיבי	חשמלאי	לפי סוג הלוח
	מבטיחים חצי אוטומטיים	חשמלאי	לפי סוג הלוח
	מערכת תאורה מתח נמוך (24 וולט)	חשמלאי	לפי סוג הלוח
	מערכת תאורה מתח רגיל (230 וולט)	חשמלאי	לפי סוג הלוח
	מנורות פלואורסנטיות	חשמלאי	ששה חודשים
	מפסקים	חשמלאי	לפי סוג הלוח
	בתי תקע מוגני מים	חשמלאי	ששה חודשים
	פעמון כניסה	חשמלאי	ששה חודשים
	תאורת חדר מדרגות וכניסה	חשמלאי	ששה חודשים
	תקינות המאווררים	יצרן	ששה חודשים
	הכנות לחיבור מתקני תקשורת	חברת התקשורת	ששה חודשים
צביעה סימון ושילוט	סידור קירות ותקרה	צוות אחזקה	שנתיים
	צביעת פריטי מסגרות	צוות אחזקה	שנה
	שילוט וסימון מרכיבי המקלט	צוות אחזקה	שנתיים
ציוד	ביקורת ציוד כללי	צוות אחזקה	שלושה חודשים
מערכת סינון	מערכות אוורור וסינון	יצרן	לפי הוראות היצרן

נספח ב' – ממצאי בדיקת מקלטים

מס' המקלט	מוקצה/פנוי	רטיבות	דלתות פתוחות	אינסטלציה	תאורה וחשמל	סימון ושילוט	ריצוף, צבע, תקרה אקוסטית	ניקיון ודרכי גישה	התרשמות כללית
3	פנוי	✓	✓	✓	*	X	X	X	בינוני
4	מוקצה	X	X	✓	X	X	X	X	גרוע
10	מוקצה	*	✓	✓	*	X	X	*	בינוני
11	פנוי	*	✓	✓	*	X	*	X	בינוני
17	פנוי	*	*	*	*	X	X	X	גרוע
19	מוקצה	✓	✓	X	*	*	✓	X	בינוני
23	מוקצה	*	*	✓	*	X	✓	*	בינוני
27	פנוי	*	✓	✓	X	X	✓	X	גרוע
38	מוקצה	X	X	✓	X	X	✓	✓	בינוני
40	פנוי	X	X	X	X	X	X	X	גרוע
45	פנוי	X	✓	X	X	*	*	*	בינוני
52	פנוי	✓	*	X	✓	X	✓	*	בינוני
76	מוקצה	X	✓	✓	*	X	✓	*	בינוני
81	מוקצה	X	*	*	*	X	*	X	בינוני

מקרא: ✓ - תקין, * - תקין חלקית, X - לא תקין

נספח ג' – מקלטים ומרחבים מוגנים שנבדקו**במוסה"ח**

הערות	רובע	שם המוסד	סוג המוסד	
	ב'	דג הזהב	גן	1
	יז'	חושן	גן	2
	סיטי	מורן	גן	3
	סיטי	נוגה	גן	4
	סיטי	ניצנים	גן	5
	יז'	ספיר	גן	6
	סיטי	ענבל	גן	7
גן שילוב	ה'	דוברת-דוברה	גן	8
גן שילוב	ה'	חן-מיח"א	גן	9
	יב'	מאורות המעיין	גן	10
חב' למתנ"סים	ה'	טנה	מעון	11
חב' למתנ"סים	יב'	קן השלום	מעון	12
חינוך מיוחד	ב'	גיר	בי"ס יסודי	13
	ב'	אחדות	בי"ס יסודי	14
	סיטי	היובל	בי"ס יסודי	15
	ה'	חזון יעקב	בי"ס יסודי	16
	ב'	מוריה	בי"ס יסודי	17
	סיטי	ממ"ד הקריה	בי"ס יסודי	18
	ה'	רננים	בי"ס יסודי	19
	ה'	שז"ר	בי"ס יסודי	20
	א'	תהילה לדוד	בי"ס יסודי	21
	ב'	מקיף א'	בי"ס תיכון	22
	ב'	מקיף ב'	בי"ס תיכון	23
	ד'	מקיף ד'	בי"ס תיכון	24
	סיטי	מקיף ז'	בי"ס תיכון	25
	יב'	מקיף ט'	בי"ס תיכון	26

הערות ראש העיר **מערך המיגון העירוני**

1. **כללי** – ראש העיר רואה בהכנת העיר לזמן חרום משימה בעלת חשיבות עליונה, על-פי המדיניות שקבע לפיה השקעה בשיפור המוכנות בשגרה תניב עמידה איתנה בזמן חרום. נוכח מדיניות זו, על המנכ"ל, מנהל אגף הביטחון וראשי המכלולים לפעול באופן מתמיד ובלתי פוסק לשיפור ההיערכות לשעת חרום.
2. **תוכנית המיגון העירונית** - ראש העיר הורה למנכ"ל לסיים תוך 6 חודשים את כל הפעולות הנדרשות להשלמת ההיערכות להפעלת תוכנית המיגון העירונית, תוך מתן פתרונות לכל הבעיות התפעוליות והלוגיסטיות הקשורות להפעלת מרכיבי התוכנית בזמן חרום מתמשך.
3. **תרגול** – ראש העיר הנחה את המנכ"ל לקיים תרגול מעשי לגבי כל אחד ממרכיבי התוכנית (הפעלת מרכז קליטה אחד, הפעלת חניון תת-קרקעי אחד, תרגול פתיחה מהירה של מקלטים ציבוריים ועוד).
4. **הגדרת פעילויות חיוניות** – המנכ"ל ירכז עבודת מטה לקביעת השירותים החיוניים שהעירייה תספק לתושבים בזמן חרום מתמשך (בהתאם לתרחיש הייחוס) ואת אופן אספקתם. במקביל לכך, מנהל אגף הביטחון יקבל ממשרדי הממשלה ומהמוסדות הציבוריים האחרים שיש להם שלוחה בעיר את תוכניותיהם לאספקת השירותים בחרום.

5. **מרכזי קליטה** – ראש העיר הנחה את מנהל אגף הביטחון ואת ראש מכלול אוכלוסיה להשלים תוך 3 חודשים את ההיערכות להפעלת מרכזי הקליטה. לאחר השלמת ההתארגנות להפעלת מרכזי הקליטה, על העירייה לערוך תרגול הכולל הפעלה מלאה של מרכז קליטה אחד, באופן שידמה את הפעלתו בתנאי אמת.
6. **מוסדות חינוך** – ראש העיר הנחה את ראש מינהל החינוך להכין תוך 3 חודשים תוכנית להשמתם של המקלטים והמרחבים המוגנים במוסדות החינוך, לפי סדר עדיפות שיקבע.
7. **מקלטים בבניינים משותפים** – ראש העיר הנחה את ראש מינהל התפעול להורות לראשי המינהלות להכין תוכנית ביקורות בבתיים המשותפים ברובע שבתחום אחריותם, יחד עם פקחים ממחלקת הפיקוח העירוני, כדי לבדוק את מוכנותם של המקלטים הפרטיים ולוודא את תחזוקתם התקינה, על מנת שיוכלו למלא את ייעודם בזמן חרום.
8. **מקלטים ציבוריים** – ראש העיר רואה בחומרה את הליקויים החוזרים בכשירות המקלטים הציבוריים. על מנהל אגף הביטחון לפעול באופן מיידי להשמתם של כל המקלטים הציבוריים ולקיים פיקוח מתמיד על תקינותם וכשירותם.

מינהל הכספים

דו"ח ביקורת

מחיקת חובות באגף הגבייה

כללי

ההיקף הכספי הכולל של החובות המגיעים לעירייה מחייבים שונים, נכון לדצמבר 2011, היה בסך כ – 700 מיליון ₪ (כ-423 מיליון ₪ חובות בפיגור וכ-46 מיליון ₪ חובות שוטפים בגין ארנונה, ועוד כמאתיים מיליון ₪ חובות בסוגי שרות אחרים). סכום זה כלל חובות ממקורות שונים: אי תשלום הארנונה, אי תשלום אגרות בגין קבלת שירותים (כגון אגרת חינוך), אי תשלום היטלי פיתוח, אגרות רישוי וכדומה.

בנסיבות מסוימות, איפשר המחוקק לרשויות המקומיות למחוק חובות מרישומיהן. על פי סעיף 338 לפקודת העיריות "כל סכום המגיע לעירייה בשל ארנונות או מסיבה אחרת, והוא בפיגור לא פחות משלוש שנים, **ונראה שאינו ניתן לגבייה**, מותר, באישורו של הממונה, למחוק אותו מפנקסי העירייה" (ההדגשה אינה במקור). בנוסף לכך, סעיף 339 מאפשר למחוק כל סכום המגיע לעירייה בשל ארנונה או מסיבה אחרת, אם ראה שר הפנים לעשות כן לטובת הציבור.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 4/2001 בנושא "נוהל מחיקת חובות" קובע את התנאים הנדרשים לקבלת אישור משרד הפנים למחיקת החוב. חוזר מס' 6/2002 הוסיף אפשרות של מחיקת חוב גם במקרה של הסדר פשרה, לפי התנאים המפורטים בו.

בנוסף לחוק ולחוזרי משרד הפנים, קבעה העירייה את נוהל מס' 5.03.80.01 בנושא מחיקת חובות (להלן: "הנוהל"). מטרת הנוהל להסדיר את הליך מחיקת החובות ולקבוע את השיטה, התנאים והאסמכתאות הנדרשות לשם מחיקת החוב.

על פי נתוני אגף הגבייה, מחקה העירייה בשנת 2009 חובות בסך כ – 11 מיליון ₪, בשנת 2010 מחקה חובות בסך כ- 9 מיליון ₪ ובשנת 2011 בסך כ-57 מיליון ₪. סכומים אלה אינם כוללים מתן הנחות רטרואקטיביות מארנונה (כ – 2 מיליון ₪ בשנת 2010 וכ – 11 מיליון ₪ בשנת 2011), וכן אינם כוללים

מחיקת ריבית פיגורים (כ - 1 מיליון ₪ בשנת 2010 וכ - 4 מיליון ₪ בשנת 2011).

כלומר, בסך הכל נמחקו בשנת 2011 חובות בסך כ- 72 מיליון ₪, לעומת כ- 12 מיליון ₪ בכל שנה בשנים 2010 – 2009.

עוד התברר כי ההיקף המצטבר של החובות הרשומים כחובות הממתינים למחיקה בוועדה למחיקת חובות, נכון לחודש דצמבר 2011, היה כ - 110 מיליון ₪.

נוכח הסכומים המשמעותיים של החובות שנמחקו, בדקה הביקורת את תהליך מחיקת החובות באגף הגבייה, בהשוואה לדרישות שנקבעו בחוק, בחוזרי המנכ"ל ובנהלי העירייה.

לצורך זה, נבדק מדגם של כ - 50 תיקי מחיקת חובות ו - 8 תיקי מחיקת ריבית. בנוסף לכך, ניתחה הביקורת קבצי מחשב שונים, כגון קובץ החובות שנמחקו ב"סימננו 159" (ראה הסבר להלן), קבצי מחיקת ריבית פיגורים, קבצי חובות הנמצאים בטיפול עו"ד, קובץ עובדים, קובץ תשלומים ועוד.

הביקורת מודעת לכך שחובות בסכום המוערך בכ - 300 מיליון ₪, שהם כמחצית מהיקף החובות המצטברים המופיעים ברישומי העירייה, נוצרו עוד לפני שנת 2004, כלומר לפני למעלה מ - 7 שנים.

הביקורת גם מודעת לכך שבשנותיים האחרונות, בעקבות פסיקות בית המשפט בעניין תקופת התיישנות החוב, חלה הרעה ניכרת ביכולת העירייה לגבות חובות ישנים שלא טופלו כראוי במועדם, והדבר מאלץ את העירייה כיום למחוק חובות מהספרים בגלל הליקויים שהיו בגביית החוב בעבר.

כמו כן, הביקורת מכירה בכך שהתקלות שנמצאו בטיפול האגף בגביית חובות העבר אירעו ברובן בשנים שלפני מינוי מנהלת האגף הנוכחית, ובחלק מהמקרים אף שנים רבות קודם לכן.

יחד עם זאת, לדעת הביקורת יש חשיבות רבה בהצגת הכשלים שאירעו בעבר, על מנת שהאגף ינקוט בהווה באמצעי פיקוח ובקרה קפדניים על פעולות האכיפה שמבצעים חברת הגבייה ועורכי הדין המטפלים בחוב.

מטרת הצגת הליקויים הינה להביא להפקת לקחים שימנעו הצטברות של יתרות חוב גדולות ללא טיפול, כדי שהעירייה לא תיאלץ לפעול למחיקתם בעתיד.

להלן פרוט הממצאים:

1. הוועדה למחיקת חובות

1.1. דיוני הוועדה

מועצת העיר מינתה שתי ועדות האחראיות על מחיקת חובות: ועדה למחיקת חובות מגורים וועדה למחיקת חובות עסקים.

נמסר לביקורת כי בשנת 2011 טיפלו הועדות בכ- 500 תיקי מחיקה. בכל ישיבה דנה הוועדה למחיקת חובות עסקים במוצע בכ- 50 תיקים, ונמחקו בכל ישיבה חובות בסכום מצטבר של בין מיליון ₪ לבין כחמישה מיליון ₪.

לדוגמא, בישיבת הוועדה מיוני 2010 נדונו 47 תיקים, וביניהם שמונה הסכמי פשרה: הסכם אחד כלל מחיקת חוב של כ- 700 אלף ₪, הסכם שני כלל מחיקת חוב של כ- 170 אלף ₪ והסכם שלישי כלל מחיקת חוב בסך 157 אלף ₪. שאר הסכמי הפשרה כללו מחיקת חובות בסכומים נמוכים יותר (בסכום מצטבר של כ- 200 אלף ₪). כמו כן נדונו בישיבה שישה תיקים נוספים (בסכום מצטבר של כ- 100 אלף ₪) שנמחקו בהם חובות בטענה שהחייב לא אותר, ועוד כ- 30 תיקים שנמחקו בהם חובות מנימוקים שונים. לדעת הביקורת, מדובר בכמות גדולה של תיקים שנדרש בהם עיון מעמיק, ואין זה נכון לרכז את הדיון בהם בישיבה אחת.

הביקורת מודעת ל"רשימת ההמתנה" הארוכה של החובות שהוועדה אמורה לדון בהם. יחד עם זאת, קיים קושי רב לבחון באופן יסודי בישיבה אחת כמות גדולה כל כך של תיקי מחיקה מורכבים.

לדעת הביקורת, על האגף לשפר את הליך בדיקת התיק לפני הגשתו לוועדה, במטרה לוודא מעל לכל ספק כי בוצעו כל הליכי הגבייה האפשריים וכי אין לעירייה כל ברירה אלא למחוק את החוב.

כמו כן, הביקורת ממליצה לגזבר העירייה לשקול האם לבקש ממועצת העיר למנות הרכבים נוספים של הוועדה, על מנת שתוכל להתמודד עם עומס התיקים המיועדים למחיקה.

1.2. העדר דיווח על פעולות הגבייה

לפי סעיף 338 לפקודה, ניתן למחוק חובות שאינם ניתנים לגבייה רק לאחר שהוועדה וידאה כי מוצו כל הליכי הגבייה. כמו כן, לפי חוזר מנכ"ל, רשאית העירייה למחוק חובות בהסכם פשרה (בהתאם לסעיף 339 לפקודה), רק אם יתברר שנקיטה בהליכי גבייה נוספים כנגד החייב לא תביא תועלת כלכלית לרשות.

לכן, לפני קבלת ההחלטה בדבר מחיקת החוב, יש הכרח שהוועדה תקבל מידע מלא על פעולות הגבייה שעשו אגף הגבייה, חברת האכיפה ועורך הדין הממליץ על מחיקת החוב. רק לאחר שהוועדה שוכנעה כי בוצעו כל פעולות הגבייה האפשריות, רשאית הוועדה להחליט על מחיקת החוב.

1.2.1. הביקורת מצאה כי הדיווחים שהוצגו לוועדה בעניין מאמצי הגבייה היו בלתי מספקים, ולא היו בתיקי המחיקה אסמכתאות המעידות על הביצוע בפועל של פעולות הגבייה כנגד החייבים.

אמנם בחלק מהתיקים היו דיווחים של עורכי הדין או של חברת הגבייה על ביצוע פעולות בתיק, אולם ללא אסמכתאות לא ניתן היה לאמת את הדיווח על הפעולות שבוצעו לצורך גביית החוב, לפני הגשת הבקשה למחיקתו.

לאחר הביקורת נמסר כי האגף החל לדרוש את האסמכתאות לפעולות האכיפה שביצעו עורכי הדין במסגרת הטיפול בחוב, ואף החל בתהליך של סריקת האסמכתאות, על מנת שיישמר תיעוד על ביצוע הפעולות.

1.2.2. בחלק מהתיקים, מצאה הביקורת כי עורכי הדין שתיקי החייבים נמסרו לטיפולם, לא מסרו לוועדה כל דיווח על פעולות הגבייה שביצעו, למעט

אמירות כללית על הניסיונות שנעשו לגביית החוב ועל מורכבות התיק מבחינה משפטית.

לדוגמא, בתיק מס' 8880 המליץ עורך הדין על מחיקת החוב ורשם במכתב המלצה כי בוצעו "הליכי גבייה רבים בתיקי ההוצל"פ", אולם הוא לא מסר כל פירוט או תיעוד על הליכים אלה.

גם בתיק מס' 1446 דיווח עורך הדין המטפל בתיק באופן כללי על הליכים רבים שהתקיימו בתיק, אך לא הציג פירוט של הליכים אלה.

ראה הרחבה בנושא זה בפרק 4 לדו"ח הביקורת, העוסק בטיפול עורכי הדין בתיקי מחיקת חובות.

1.2.3. עוד נמצא כי רק משנת 2010 החלה מחלקת השומה לצרף דו"ח פעולות של חברת הגבייה לכל תיק מחיקה המובא לדיון בוועדה. הביקורת בדקה את הדיווח של חברת הגבייה הנמצא בתיקי המחיקה, והעלתה במספר מקרים שהדוחות לא הכילו מידע מדויק. לדוגמא, בתיק משלם 2283 נמחק חוב בסך 124,305 ₪. לוועדה נמסר דיווח של חברת הגבייה כי "ננקטו כל הליכי הגבייה האפשריים". בפועל, הביקורת מצאה כי בוצעו כנגד החייבים פעולות גבייה רק בשנים 2003-2004.

עוד העירה הביקורת כי התקציר הנרשם בטבלה המרכזת המוצגת לוועדה אינו מספק ואינו ברור, וכי בהעדר רישום מפורט של פעולות הגבייה לא יכולים חברי הוועדה לדעת האם מוצו כל הפעולות שניתן לנקוט בהן כנגד החייב והאם ראוי למחוק את החוב.

נוכח מצב זה, המליצה הביקורת לשנות את נוהלי העבודה של האגף המסדירים את תהליך מחיקת החובות. לדעת הביקורת, יש לקבוע בנוהל באופן מפורט את הליכי הגבייה שיש הכרח לבצע לפני הגשת בקשת המחיקה, בהתאם לסוג החוב, לסכום החוב ולסיבת המחיקה.

כמו כן, מומלץ להגיש לוועדה טופס מובנה שירשמו בו כל פעולות האכיפה שבוצעו, על מנת שהוועדה תוכל לדעת מהם הליכי הגבייה שניתן היה לבצע טרם מחיקת החוב ומהן הפעולות שבוצעו בפועל.

1.3. העדר אסמכתאות לטענות החייבים

הביקורת מצאה מקרים שבהם בוצעה מחיקת חוב, אולם לא נמצאו בתיק המחיקה אסמכתאות המעידות על נכונות טענות החייבים, שבגינן מחקה הוועדה את החוב. להלן מספר דוגמאות:

- בתיק מס' 5200 נמחקו על פי הסכם פשרה 917,427 ₪ מתוך חוב של 1,077,437 ₪ (כלומר נמחקו 85% מהחוב).

הוועדה החליטה על מחיקת רוב החוב עקב "פטור למגורים לקבלן בגין נכס חדש, תיקון סיווג קרקע תפוסה לסיווג חנייה, תיקון סיווג מסחר למלאכה ותעשייה במבנים ריקים שאינם בשימוש". לדעת הביקורת, ראוי היה להפריד בין הסכום שנמחק בעקבות תיקוני שומה לבין הסכום שנמחק בגין פטור רטרואקטיבי לנכס ריק, ולהציג לוועדה תמונה מדויקת של הרכב החוב.

הביקורת מעירה כי מלבד הסכם הפשרה, נמצאו בתיק רק דפים שנעשו בהם חישובים לקביעת סכום המחיקה, ולא היו בו מסמכים המבססים את טענות החברה.

- בתיק מס' 5800 נמחק החוב על סך 258,552 ₪, משום שעל פי הצהרת המחזיק, הוא החל לפעול בנכס כשנה לאחר המועד הרשום ברישומי אגף הגבייה. הביקורת לא מצאה בתיק כל אסמכתא למועד תחילת הפעילות, המבסס את הצהרת המחזיק.

לאחר הביקורת הציגה עורכת הדין את המסמכים שהיוו בסיס להסכמי הפשרה. הביקורת העירה כי ראוי היה שכל האסמכתאות ישמרו בארכיון האגף בתיק המחיקה. במיוחד יש חשיבות לכך במקרים שהסכם הפשרה נעשה על ידי עורך דין חיצוני, משום שבמקרה זה כל המסמכים מוחזקים מחוץ לעירייה, ויהיה קשה לאתרם במקרה הצורך.

1.4. מחיקת חובות בעקבות הסכם פשרה

על פי חוזר מנכ"ל 6/2002, מחיקת חוב של יחיד או של חברה בגין הסכם פשרה תותר בהתקיים כל התנאים המפורטים להלן:

- א. קיים הסכם פשרה בין הרשות לחייב;
- ב. במסגרת ההסכם משלם החייב חלק משמעותי מחובו;
- ג. היועץ המשפטי והגזבר כאחד חתמו על הסכם הפשרה ואישרו שנקיטת הליכי גבייה לא תביא תועלת כלכלית לרשות.

1.4.1. כאמור, על פי החוזר, מחיקת חוב תתאפשר אם מדובר בהסכם שבמסגרתו "משלם החייב חלק משמעותי מחובו". הביקורת מצאה הסכמי פשרה רבים שבהם מחקה העירייה יותר ממחצית החוב. מנהלת האגף מסרה לביקורת כי חלק גדול מהסכמי הפשרה נבעו מכך שלדעת העירייה סיכויי גביית החוב היו קלושים (בשל התיישנות החוב, העדר אסמכתאות לפעולות גבייה וטענות משפטיות שונות). לדבריה, במקרים אלה, נוכח מורכבות התיק, נכון היה לקבל חלק קטן מהחוב מאשר להקדיש זמן רב להליך משפטי שעלול להסתיים בפסק דין נגד העירייה.

1.4.2. נהלי העבודה שהאגף פועל על פיהם קובעים כי רק לאחר שהחייב שילם את הסכום שהתחייב לשלם על פי הסכם, תימחק יתרת החוב מהרישומים. נוהל זה נקבע על מנת לוודא כי יתרת החוב תימחק רק לאחר שהחייב מילא את חלקו בהסכם הפשרה. כמו כן, נקבע בנוהלי האגף כי תנאי להסדר חוב הוא עמידה של החייב בתשלומים השוטפים לאחר שימחק החוב.

הביקורת מצאה מקרים שבהם יתרת החוב נמחקה למרות שהחייבים לא שילמו את חלקם על פי ההסכם או לא עמדו בתשלומים השוטפים. לדוגמא:

- בתיק מס' 5127 שילם החייב 259,250 ₪ ונמחק חוב על סך 267,450 ₪. החברה שילמה את החוב בשנת 2008 ב – 5 תשלומים על סך כ – 52,000 ₪ כל אחד, אולם הביקורת מצאה כי בשנים 2009-2010 לא שילמה החברה כלל את התשלומים השוטפים בגין הארנונה, ולמרות זאת המחיקה לא בוטלה.

עוד נמצא, כי המחיקה אושרה בוועדה רק בינואר 2010, כשנה וחצי לאחר חתימת הסכם הפשרה. ההסכם הוגש לאישור הוועדה מבלי שנציגי האגף בוועדה יעדכנו את חברי הוועדה כי החייב אינו משלם את התשלומים

השוטפים וכי צבר מחדש יתרת חוב שהגיעה במועד הביקורת לכ – 300,000 ₪.

• בתיק מס' 5126 מחקה הוועדה בדצמבר 2009 חוב בסכום של 367,847 ₪, במסגרת הסכם פשרה שנחתם כחצי שנה קודם לכן (במאי 2009), לפיו החברה אמורה היתה לשלם 18 תשלומים על סך 10,684 ₪ כל אחד. הביקורת מצאה כי ששת הציקים שהיו אמורים להיפרע בשנת 2009 חזרו, אולם המידע לא נמסר לוועדה בעת הדיון על מחיקת החוב.

• בתיק מס' 4012 נמחק חוב בסך 24,926 ₪, על פי ההסכם מתאריך 17/11/08. בהסכם התחייבה החייבת לשלם 48 תשלומים עוקבים ושווים בסך 644 ₪ כל אחד. לאחר ששולמו ארבעה תשלומים החלו הציקים לחזור, ולמרות זאת בוצעה מחיקת החוב (בתאריך 5/7/09). התברר כי מאוחר יותר החליפה החייבת את הציקים ומסרה סדרה נוספת של תשלומים, אולם לא עמדה גם בהסדר זה. לאחר הביקורת נמסר כי במאי 2012 בוטלה המחיקה והחוב הוחזר לספרים.

1.4.3. בבדיקת מדגם התיקים נמצאו הסכמי פשרה שהחייבים לא חתמו עליהם, אלא רק עורך דינם. לא נמצאו בתיקים ייפוי כוח של עורך הדין, ולא נמצא מסמך המעיד על שמות מורשי החתימה מטעם החברה.

אמנם אין פסול בכך שעורך הדין יחתום בשם החייב, אולם כל עוד אין בתיק ייפוי כוח של עורך הדין, לא ברור אם הוא מוסמך לחתום בשמו.

1.5. קבלת אישור הוועדה בדיעבד

1.5.1. בסעיף 13ג' להסכם בין העירייה לבין עורכי הדין הפועלים מטעמה לגביית החובות, נקבע שבהסכמי הפשרה "יצוין בהדגשה כי תנאי למחיקת סכום החוב מותנה באישור הוועדה למחיקת חובות. עוד נקבע כי במקרה שהוועדה לא תאשר את מחיקת החוב יהא החייב חייב בתשלום, לרבות הפרשי הצמדה וריבית".

בניגוד להנחיות העירייה, נמצאו הסכמי הפשרה רבים שנרשמה בהם רק התניה בנוגע לכך שההסכם כפוף לאישור משרד הפנים. לא נרשם בהסכמים דבר בנוגע לסמכותה של הוועדה למחיקת חובות לדון בהסכם, לערוך בו שינויים ואף שלא לאשר את ההסכם. לדעת הביקורת, יש לכלול בכל ההסכמים התניה בדבר הצורך לקבל את אישור הוועדה להסכם.

1.5.2. בפועל, בבדיקת התיקים נמצאו מקרים רבים שבהם תיק המחיקה הגיע לדיון בוועדה זמן רב לאחר החתימה על ההסכם, ואף לאחר שהחייב סיים לשלם את התשלום שהוסכם עליו במסגרת הסכם הפשרה. להלן דוגמאות:

- בישיבת הוועדה מדצמבר 2009 עלתה לדיון בקשה למחיקת חוב על סך 247,656 ש"ח של משלם מס' 5134 במהלך הדיון התברר לוועדה כי ההסכם למחיקת החוב נחתם על-ידי נציג העירייה עוד בינואר 2009 והוגש לוועדה רק כשנה לאחר חתימתו.

נוכח אי שביעות הרצון של הוועדה מהגשת הבקשה למחיקת החוב בדיעבד, הנחה יו"ר הוועדה את אגף הגבייה כי הסכמי הפשרה יוצגו לוועדה לא יאוחר מחודש ממועד חתימת נציגי העירייה עליהם.

- למרות הנחיה זו, נמצא כי כחצי שנה מאוחר יותר, בוועדה שהתקיימה ביוני 2010, הוגש לוועדה הסכם הפשרה עם משלם מס' 9243. ההסכם נחתם בספטמבר 2009, שולמו במסגרתו ₪ 76,021 והוסכם על מחיקת חוב של 707,289 ₪. בניגוד להנחיות יו"ר הוועדה נדון הסכם הפשרה בוועדה רק 9 חודשים לאחר חתימתו, בתאריך 20/6/10.

- עוד הוגש לאישור הוועדה באותה ישיבה הסכם פשרה עם משלם מס' 5127 שבמסגרתו נמחקו 267,450 ₪. ההסכם הובא לאישור הוועדה רק ביוני 2010, כשנה וחצי לאחר החתימה על ההסכם.

• בתיק מס' 5116 - נמחק חוב על סך 672,190 ₪ במסגרת פסק דין שניתן בהסכמת הצדדים, כך שהוועדה היוותה למעשה "חותמת גומי" בלבד. נמצא כי ישיבת הוועדה למחיקת חובות התקיימה בתאריך 7/2/10, כחודשיים לאחר שהתקבל פסק דין בהסכמת העירייה המאשר את המחיקה.

לאחר הביקורת, הנחתה סגנית היועץ המשפטי את כלל עורכי הדין העובדים עם האגף, שאין להגיש לבית המשפט הודעת הסכמה למתן החלטה לפני הדיון בוועדה למחיקת חובות.

1.5.3. במטרה למנוע הגשת בקשות למחיקת חוב בדיעבד ובמטרה לשפר את תהליך קבלת ההחלטות בנוגע להסכמי פשרה, קבע גזבר העירייה בינואר 2011 כי בכל מקרה שבו עומד להיחתם הסכם פשרה שכלולה בו מחיקת חוב בסכום משמעותי, יערך דיון מקדים בלשכתו בהשתתפות מספר גורמים, ביניהם מבקר העירייה, סגנית היועמ"ש ומנהלת אגף הגבייה. כמו כן, הנחה הגזבר כי הבקשה למחיקת החוב תוגש לאישור הוועדה למחיקת חובות, לכל המאוחר תוך חודש ממועד החתימה על ההסכם על ידי עורכי הדין מטעם העירייה.

למרות הנחיה זו, מצאה הביקורת כי בישיבה המקדימה לישיבת הוועדה שהתקיימה בלשכת הגזבר ביום 3.4.11, נדון אישור הסכם פשרה בתיק מס' 5105 למחיקת החוב בסכום של כ-3.75 מיליון ₪. הישיבה התקיימה כחצי שנה לאחר שנחתם ההסכם עם החברה. בישיבה נמסר לנוכחים כי החייב כבר העביר לעירייה סכום של 250,000 ₪ המוחזק בידי עורך הדין בנאמנות, וכי לא ניתן לעשות כל שינוי בהסכם.

לדעת הביקורת, כאשר הוועדה מתכנסת זמן רב לאחר שההסכם נחתם ולאחר ששולמו כבר התשלומים על פי ההסכם, אין לוועדה שיקול דעת של ממש, מאחר שבמצב זה קיים קושי רב שלא לאשר את ההסכם.

1.6. מחיקת חובות של חברות

על פי סעיף 1ב' לחוזר מנכ"ל, ניתן למחוק חוב של חברה שאינו בר גבייה לפי סעיף 338 רק לאחר סיום הליכי הפירוק של החברה. משרד הפנים אמור לאשר את מחיקת החוב רק לאחר קבלת פסק דין של בית משפט המאשר את סיום הליכי הפירוק.

בתאריך 7/6/05 כתבה מרכזת התקציבים במינהל מחוז הדרום של משרד הפנים לעירייה, כי ניתן למחוק חוב של חברה גם על בסיס הודעת כונס הנכסים שניתן צו לפירוק וצו לחיסול החברה, או על בסיס תדפיס רשם החברות המעיד על חיסול ומחיקת החברה, וזאת בתנאי שהתקיימו התנאים הבאים:

- א. מדובר בחוב נושן;
- ב. העירייה אכן עשתה מאמצים לאיתור בעלי החוב;
- ג. לא נותרו צעדים סבירים נוספים שהעירייה יכולה לנקוט בהם על מנת לגבות את החוב.

1.6.1. כאמור, נקבע בחוזר מנכ"ל כי ניתן למחוק חוב לחברה רק אם החברה חוסלה, ואין די בכך שהיא בהליך פירוק. הביקורת מצאה תיקים שבהם מחקה הוועדה חוב לחברה, למרות שלא הסתיים תהליך מחיקת החברה ולא הושלמו התנאים המצדיקים את מחיקת החוב.

לדוגמא, בתיק מס' 5127 ובתיק מס' 5128 נמחקו חובות של למעלה מ – 600,000 ₪ בכל תיק, למרות שעל פי תדפיס רשם החברות החברה הייתה בסטאטוס "הליך פירוק על-ידי בימ"ש", כלומר החברות טרם חוסלו וטרם נמחקו בעת שהוועדה מחקה את חובן. העירייה הגישה תביעת חוב לכונס הנכסים, אולם במקביל בוצעה מחיקת החוב מהרישומים, למרות שהחברה עדיין לא פורקה. יתר על כן, עד למועד סיום הביקורת (בדצמבר 2011) עדיין לא הסתיים הליך הפירוק.

לאחר הביקורת מסרה מנהלת האגף כי במקרים שהחברה החייבת החלה בהליכי פירוק, מועבר החוב לחובות מסופקים והחוב יימחק רק לאחר שהחברה תפורק.

1.6.2. לגבי חובות שנצברו החל משנת 2004, מאפשר החוק לדרוש מבעלי השליטה בחברה את תשלום חוב החברה בגין הארנונה, גם לאחר פירוק החברה או לאחר הפסקת פעילותה.

הביקורת מצאה מקרים שבהם נצבר החוב לאחר שנת 2004, אולם העירייה לא פעלה לגביית החוב מהבעלים באמצעות תביעה "להרמת מסך". להלן דוגמאות:

- בתיק מס' 5127 נמחק חוב על סך 651,905 ₪. חלק מהחוב נוצר לאחר שנת 2004, אך העירייה לא תבעה את החוב מבעלי המניות של החברה, למרות שהיו להם נכסים אחרים.
- בתיק מס' 5140 הוחלט על מחיקה של 181,888 ₪ בהסכם פשרה. כל החוב שנמחק נוצר בשנת 2010. עורך הדין דן באפשרות לבצע "הרמת מסך" ולפעול מול בעל המניות, אולם טען כי אין באפשרותו לעשות זאת, משום שלצורך כך על העירייה להוכיח העברת נכסים מהחברה החייבת לבעל השליטה. לדעת הביקורת, קביעה זו היתה מוטעית. (ראה חו"ד של עו"ד טוייסטר ממרץ 2005, לפיה נטל הראיה על כך שלא היתה העברה של נכסי החברה לבעלי השליטה, מוטל על החייב).

הביקורת ביקשה לקבל נתונים כוללים לגבי תיקים שהוגשה בהם תביעה להרמת מסך בשנים 2010 – 2008. מהנתונים התברר כי רוב עורכי הדין הפועלים מטעם העירייה הגישו רק תביעות ספורות כנגד בעלי השליטה בחברות שחובן נמחק (למעט עורך דין אחד שהגיש תביעות רבות יחסית). **לאחר הביקורת ביקשה הלשכה המשפטית ממשרד עו"ד טוייסטר חוות דעת מקיפה בנוגע לתנאים שבהם ניתן לתבוע חוב מבעלי החברה.**

לדעת הביקורת, בכל מקרה של חברה לא פעילה שחלק מחובה נצבר לאחר שנת 2004, על האגף לבצע חקירה כלכלית במטרה לבדוק האם לבעלי השליטה יש נכסים אחרים שניתן להיפרע מהם. אם יאותרו נכסים נוספים, על עורכי הדין לבחון את האפשרות להגיש תביעה כנגד בעלי השליטה, במקרים שהדבר נכון מבחינה משפטית.

1.7.1 רכישת דירה מחברה משכנת**1.7.1.1 מחיקת חוב לדיירי עמיגור**

על פי סעיף 7.6 לנוהל העירייה, בסמכות הוועדה למחיקת חובות למחוק חובות של דיירים שרכשו דירה מחברה משכנת (עמיגור/עמידר), בתנאי שהחוב המומלץ למחיקה נוצר לפני רכישת הדירה על ידי החייב. בבדיקת מדגם תיקים נמצאו שלושה מקרים מהשנים 2010 - 2009 שבהם נמחקו חובות לחייבים, לאחר שרכשו מעמיגור את הדירות שהתגוררו בהם.

לביקורת נמסר כי ההצדקה למחיקת החוב נעוצה בכך שמדובר בדרך כלל בחייבים מעוטי יכולת.

הביקורת העירה כי אין זה נכון לבסס את מחיקת החוב על ההנחה הגורפת, לפיה רוכשי דירות עמיגור זכאים תמיד למחיקת חובות רטרואקטיבית בגין מצבם הכלכלי, וכי על האגף לבקש מהחייבים, קודם מחיקה החוב, להציג מסמכים המעידים על מצבם הכלכלי המצדיק את המחיקה או את מתן ההנחה.

לאחר הביקורת נמסר כי האגף הפסיק את מחיקת החובות הגורפת לדיירי עמיגור שיש להם חוב, וכי בכוונתו לשנות את הוראות הנוהל בעניין זה.

1.7.2 מילוי תצהיר

חוזר מנכ"ל קובע כי בכל מקרה של מחיקת חוב לפי סעיף 338 לפקודת העיריות, יש לקבל תצהיר של בעל החוב שאין לו נכסים בעלי ערך ממשי, שמימושם יכול היה לאפשר את פירעון החוב או חלקו.

הביקורת מצאה כי לגבי דיירי עמיגור לא היתה הקפדה על הגשת תצהיר או שהוגש תצהיר לא חתום. להלן דוגמאות:

א. בתיק מס' 2411 נמחק חוב על סך 125,140 ₪, עקב מצבם הכלכלי של החייבים. הביקורת מצאה כי החייבים חתמו על התצהיר, אך לא היה אישור עורך דין כי הוזהרו לומר את האמת, כי אישר את נכונות הצהרתם וכי הם

אלה שחתמו עליה. הביקורת העירה כי בהעדר אישור עו"ד לתצהיר, אין למסמך כל ערך.

ב. בתיק מס' 8880 נמחק חוב בסך 69,298 ₪. גם במקרה זה התבקש החייב להצהיר שאין לו נכס בעל ערך, אולם הוא לא הגיש תצהיר מאושר על ידי עורך דין.

מנהלת האגף מסרה כי לא נדרש תצהיר מדיירי עמיגור, מתוך מטרה שלא להעמיס הוצאות על החייבים, שהם בדרך כלל מעוטי יכולת. לדעת הביקורת, יש חשיבות בחתימה על תצהיר בנוגע להעדר כל נכסים, גם לגבי המחזיקים בדירות עמיגור, וכן יש חשיבות לכך שהתצהיר יהיה ערוך כדין.

1.8. החלפת מחזיק בנכס

סעיפים 325 ו-326 לפקודת העיריות קובעים כי על בעלים של נכס המוכרים או משכירים את הנכס לאחר, מוטלת החובה להודיע בכתב לרשות המקומית על השינוי בזהות המחזיקים. החוק קובע כי כל עוד לא מסרו הבעלים הודעה לעירייה כאמור, הם יהיו חייבים בתשלום הארנונה.

"מטרתם של סעיפים 325 ו-326 לפקודת העיריות להקל את הנטל המוטל על העירייה לגבות את המס, מתוך הכרה בכך שהטלת הנטל של בדיקה אקטיבית באשר לזהותו של המחזיק בכל נכס ונכס, הינה גזירה שהרשויות המקומיות לא תוכלנה לעמוד בה.... אכן, בצדק נצמדו בתי המשפט בערכאות הדיוניות לתכלית זו של החקיקה, ויישמו את ההסדר הקבוע בסעיפים 325 ו-326 לפקודת העיריות באופן דווקני.... " (עמ"נ 202/08 זילברמן אסתר נגד מנהלת הארנונה עיריית חיפה).

הביקורת איתרה מקרים שבהם החייב לא הודיע לעירייה במועד על העברת הנכס לאחר, ולמרות זאת נמחק החוב בשל טענת הבעלים כי בתקופה שבה נצבר החוב הוא לא היה המחזיק בנכס, ועל כן אינו צריך לשלם את החוב.

להלן דוגמאות:

- בתיק מס' 5106 אושרה מחיקה של 1,151,725 ₪ על פי הסכם פשרה. בין יתר טענותיה, טענה החברה, לגבי חלק מהחוב, כי לא החזיקה בנכסים והם הושכרו לשוכרים שונים. נמצא כי החברה הציגה תיעוד על כך ששלחה לעירייה הודעה על השכרת נכס, רק לגבי נכס אחד מתוך כלל נכסיה.
- בתיק מס' 5105 נמחק חוב של כ- 3.75 מיליון ₪ שנצבר בגין אי תשלום ארנונה במספר נכסים. עיקר טענותיה של החברה היו בנוגע להתיישנות החוב ובנוגע לסיווג המוטעה של הנכסים. יחד עם זאת, חלק קטן מהחוב נמחק בטענה כי הבעלות על הנכסים הועברה לאחרים. לדעת הביקורת, לא היה נכון למחוק את חלק החוב הנובע מכך שהחברה לא הודיעה לעירייה על החלפת המחזיקים בנכס.

2. פעולות אגף הגבייה

2.1. מחיקת חובות במערכת הממוחשבת

מחיקת חובות על פי החלטת הוועדה למחיקת חובות, מבוצעת במערכת הגבייה העירונית (מג"ע) של החברה לאוטומציה באמצעות קוד המכונה "סימנו 159". מחיקת ריבית פיגורים מבוצעת באמצעות קוד המכונה "סימנו 102".

מחיקת חובות בגין הנחות שהוענקו רטרואקטיבית (כלומר הנחות בגין ארנונה שהוטלה לפני שנת הכספים שבה התבקשו ההנחות), מבוצעות באמצעות קודים שונים, בהתאם לסוג ההנחה שהוענקה למבקש.

2.1.1. הביקורת מצאה כי היכולת לבצע מחיקת חובות, מתן הנחה רטרואקטיבית או מחיקת ריבית פיגורים, ניתנה לכל עובדי האגף ולמשתמשי מערכת הגבייה העירונית מחוץ לאגף (כגון עובדי מילגם).

הביקורת בדקה את כמות פעולות מחיקת החובות שביצעו בפועל בשנת 2010 עובדי האגף השונים. נמצא כי בשנת 2010 מחקו חמישה עובדים חובות ב"סימנו 159" (בסכום כולל של 8,797,114 ש"ח).

התברר כי לא נקבעו הרשאות במערכת, במטרה לאפשר רק לעובדים מסוימים, שעיקר עיסוקם בתחום זה, את היכולת לבצע פעולות מחיקה. נמסר לביקורת כי בדרך כלל שתי עובדות באגף מבצעות מחיקת חובות ב"סימנו 159" במסגרת תפקידן, אולם כאמור היכולת לבצע מחיקה לא הוגבלה רק להן.

עוד נמצא, כי לא נקבעו הרשאות לביצוע הנחות רטרואקטיביות ולמחיקת ריבית פיגורים. בפועל, נמצא כי 36 משתמשים הזינו בשנת 2010 למערכת מג"ע הנחות רטרואקטיביות, לרבות עובדי חברת מילגם, עובדות מחלקת עסקים, מחלקת מגורים ועוד. כמו כן נמצא כי 31 משתמשים מחקו חיובים מהמערכת ב"סימנו 102" (מחיקת ריבית פיגורים), בסכום כולל של כמיליון ₪.

הביקורת סבורה כי מתן הרשאה גורפת לעשרות משתמשים (בעירייה ומחוץ לה) לבצע מחיקת חוב, יוצרת סיכון משמעותי ועלולה לגרום לאובדן כספים לעירייה, במיוחד במקרים שאין הקפדה על שמירת האסמכתאות שהיוו בסיס למחיקה. לדעת הביקורת, ראוי לצמצם באופן משמעותי את מספר העובדים הרשאים לבצע פעולות מחיקה, וראוי לעשות זאת באופן דחוף.

2.1.2. הביקורת בדקה את סדרי העבודה של מחלקת הבקרה באגף, בכל הנוגע למחיקת חובות. התברר כי לא היו למחלקת הבקרה נהלי עבודה כתובים הקובעים מהן פעולות הבקרה הנדרשות לגבי ביצוע מחיקת חובות או מתן ההנחה הרטרואקטיבית.

מנהלת מחלקת הבקרה מסרה לביקורת כי כל פעולות המחיקה נבדקות על ידי המחלקה, אולם לא היה במחלקה תיעוד על פעולות המחיקה שנבדקו. כמו כן לא היה תיעוד על הליקויים שנמצאו בבדיקה ועל כך שבוצעה פעולת תיקון במקרים שהיה בה צורך.

לדעת הביקורת, מומלץ להתקין עבור מחלקת הבקרה תוכנה ייעודית שתאפשר לתעד את פעולות הבקרה ואת תיקון הליקויים באופן ממוכן (למשל, באמצעות קידום סטאטוס במערכת).

עוד מעירה הביקורת כי העדרם של נהלי עבודה המגדירים באופן ברור את תהליכי הבקרה הנדרשים, מגבירה את הסיכון למחיקת חובות שלא כדין. חשש זה גובר נוכח ההרשאה הגורפת שניתנה לעובדים רבים לבצע מחיקת חובות במערכת.

לאחר הביקורת מסרה מנהלת האגף כי במסגרת המכרז החדש לרכישת שרותי מחשב, נקבע כי על הזוכה לפתח תוכנה מתאימה עבור מחלקת הבקרה.

2.1.3. עוד מצאה הביקורת כי אין אפשרות להזין במערכת מג"ע קודים שונים לציון סיבת המחיקה (למשל מחיקה בעקבות הסכם פשרה, מחיקה בעקבות פסק דין, מחיקת חוב שאינו בר גבייה וכד').

לדעת הביקורת, העדר סימון המעיד על סיבת המחיקה מקשה על קיום בקרה ראויה בתהליך המחיקה. הביקורת המליצה לבדוק עם חברת האוטומציה את האופן שבאמצעותו ניתן יהיה לזהות את סיבת המחיקה, על מנת שהאגף יוכל לעשות שימוש במידע זה.

2.2. הליכי גבייה לפני מחיקה

כאמור, בהתאם לסעיף 1א' להוראות חוזר מנכ"ל, מחיקת חובות לפי סעיף 338 (מחיקת חובות שאינם ניתנים לגבייה), אפשרית רק לאחר מיצוי הליכי הגבייה. כמו כן נקבע בחוזר ש"הליכי הגבייה צריכים לשקף מאמץ רציני לגביית החוב".

2.2.1. סעיף 7.2 לנוהל האגף קובע מספר הליכי גבייה שניתן לנקוט בהם, אך אינו קובע באילו מההליכים יש חובה לנקוט לפני כל סוג של מחיקה. הנוהל מציג רשימה אחידה של הליכי גבייה לכל החובות, מבלי להבדיל בין חובות זעירים לחובות שהיקפם גדול, בין מחיקת חוב של חברה לחוב של אדם פרטי, בין חוב שמקורו לפני שנת 2004 ובין חוב שנוצר אחריה וכיוצא בזה, סיווגים שונים שיש להם חשיבות.

לדעת הביקורת, על אגף הגבייה לקבוע את הליכי הגבייה שחובה לנקוט בהם לפני מחיקת כל חוב, באופן שיותאם לסוג החוב ולהיקפו הכספי.

2.2.2. בהסכם בין העירייה לבין חברת הגבייה, מופיעים הליכי גבייה שאינם מוזכרים בנוהל העירוני, כגון עיקול רכב, רישום עיקול/ שעבוד/ הערת אזהרה אצל רשם המקרקעין ועוד. בפועל, נמצא שלא בוצעו כלל פעולות מסוג זה.

הביקורת ממליצה לכלול את ההליכים האמורים גם בנוהל העירוני ולקבוע שיש לנקוט בהם לפני מחיקת חוב, לפחות כאשר מדובר בחובות גדולים. כמו כן, מומלץ לשקול קיום הליכי פירוק או פשיטת רגל נגד החייב, כפי שמאפשר חוזר המנכ"ל.

2.2.3. לפי הנתונים שנמסרו לביקורת, מספרם של העסקים שהיו בעלי חוב בארנונה נכון ל- 31.12.11 היה 3,708. הביקורת קיבלה קובץ המכיל את פעולות הגבייה שביצעה חברת מילגם במהלך תקופה של שנת 2011 כנגד עסקים שיש להם יתרת חוב בסכום של מעל 1,000 ₪. מניתוח פעולות הגבייה העיקריות עולה כי לכ- 27% מהחייבים בוצע עיקול בנק ול- 19% מהחייבים בוצע עיקול מטלטלין.

לדעת הביקורת, ראוי היה להגביר את היקף פעולות האכיפה כנגד בעלי החוב.

2.3. מחיקת חוב בשל התיישנות

על פי סעיף 5 לחוק ההתיישנות, תשי"ח – 1958, "התקופה שבה מתיישנת תביעה שלא הוגשה עליה תובענה... היא - שבע שנים". בפסק הדין ברע"א 187/05 נסייר נ' עיריית נצרת עילית (מתאריך 20/6/10), קבע בית המשפט העליון כי: "נישום אשר הרשות מפעילה כלפיו הליך גבייה מינהלי רשאי להתגונן בטענה שחוב המס התיישן".

2.3.1. בחלק גדול מתיקי המחיקה שבדקה הביקורת נמחקו החובות בשל התיישנותם. בתיקים אלה נמצא כי עברו שנים רבות ממועד היווצרות החוב, וחלוף הזמן מבלי שנעשו פעולות גבייה (או מבלי שיהיה תיעוד על ביצוען) גרם להתיישנות החובות. להלן דוגמאות:

- בתיק מס' 5116 נמחק חוב בסך 635,668 ₪ שמקורו בשנים 1991 – 1995. בגין חלק קטן מהחוב נפתחו תיקי הוצל"פ על ידי עורך דין, אולם בגין עיקר החוב לא בוצעו פעולות גבייה כלשהן, למעט הכנה לעיקול בנק בתאריך 18/3/09. עורך הדין המליץ למחוק את יתרת החוב משום ש"יתרת החוב התיישנה זה מכבר, וכיום לא ניתן לתובעה בהליך אזרחי".
- בתיק מס' 1277: נמחק חוב על סך 108,505 ₪ שנוצר עד לשנת 1998. על פי דו"ח פעולות הגבייה, הדרישה הראשונה נמסרה לחייב רק בתאריך 26/6/06, כלומר עד למסירת הדרישה הראשונה החוב כבר התיישן.
- בתיק מס' 5322 נמחק חוב על סך 45,991 ₪ שנוצר בתקופה 1993-1995. משלוח הדרישה הראשונה בוצע רק 15 שנה לאחר מכן, בתאריך 17/9/09. החלטת הוועדה היתה כי "לאור תקופת החוב ואי ביצוע פעולות אכיפה במשך שנים רבות, מאשרים המחיקה".
- בתיק מס' 1210 נמחק חוב על סך 46,136 ₪ שנוצר בתקופה 1987 – 1996. מדו"ח פעולות גבייה עולה כי בשנת 2001 נעשו ניסיונות לאיתור כתובת החייב, אולם לא בוצעו פעולות נוספות. רק בשנת 2003 (לאחר התיישנות החוב) נמסר החוב לטיפול עורך דין. הוועדה החליטה כי "לאור תקופת החוב ואי ביצוע פעולות אכיפה ו/או משלוח התראה, ועל פי ההמלצה, מאשרים המחיקה".
- בתיק מס' 6755 נוצר החוב בשנים 1988-1993 ועמד, נכון לשנת 2009, על סך 110,131 ₪. בדו"ח פעולות הגבייה מופיע לראשונה טיפול בחוב רק בשנת 2003, לאחר שכבר התיישן. הוועדה החליטה כי "לאור התיישנות החוב והעובדה שלא קיבל התראות, מאשרים מחיקת החוב".
- בתיק מס' 1119 נמחק חוב על סך 672,190 ₪. החוב נוצר בגין שיפוץ שערכה העירייה באמצע שנות ה-90 במרכז מסחרי, וחלק מעלות השיפוץ הוטלה על הסוחרים. פעולות לגביית החוב החלו רק בשנת 2009, לאחר שחלפו כ-15 שנים, ועורכי הדין המליצו על מחיקת החוב עקב התיישנותו.

מנהלת אגף הגבייה מסרה לביקורת כי עד לפסק הדין שניתן בשנת 2010, לא היו ברורות באופן חד משמעי ההשלכות של אי נקיטת אמצעי אכיפה במועד, ולא הייתה הקפדה באגף על ביצוע פעולות אכיפה מנהלית כנגד חובות ישנים, במטרה למנוע את התיישנותם.

יתר על כן, גם אם נעשו פעולות אכיפה, לא נשמר באגף תיעוד על כך, ולכן לא ניתן היה לתבוע את החייב בבית המשפט בהעדר אסמכתאות. לדעת הביקורת, לא ניתן להצדיק אי ביצוע פעולות לגביית חובות במשך שנים רבות, דבר שהביא למחיקתם, ועל האגף לפעול בכל הדרכים למניעת הישנות הליקויים שהביאו למצב זה.

2.3.2. במכתב מיולי 2008, ששלח מנהל אגף הגבייה דאז למבקר העירייה, הודיע מנהל האגף כי האגף הפיק לקחים מליקויים שמצא המבקר באותה עת בטיפול בחובות ישנים, וכן שופרה התוכנה שמשתמשת בה חברת האכיפה, כך שניתן לאתר חייבים בסטאטוס "חוסר טיפול".

הביקורת העלתה כי בפועל בשנים 2010 – 2009 לא חל שיפור משמעותי בתפקוד האגף בתחום הטיפול בחובות ישנים.

נמצא כי מחלקת האכיפה אינה מקיימת פיקוח על חברת האכיפה ועל עורכי הדין בנוגע לחובות שאינם בטיפול וכי המערכת אינה מפיקה התראה בדבר חובות העומדים בפני התיישנות.

לאחר הביקורת, מסרה מנהלת האגף כי בהסכם להארכת ההתקשרות עם חברת האכיפה, דרשה העירייה מהחברה לפתח דו"חות שיצביעו על חובות ללא טיפול ועל חובות הנמצאים בסכנת התיישנות. כמו כן נמסר כי מחלקת האכיפה החלה לקיים בקרה באופן שוטף על פעולות חברת האכיפה.

2.4. גביית חוב בעת פירוק חברה או מכירת נכס

2.4.1. בקשה לפירוק חברה בידי בית-משפט יכולה להיות מוגשת בידי מספר גורמים בגין עילות שונות, ביניהן חדלות פירעון של החברה. הדין מחייב לפרסם הודעה בדבר הגשת הבקשה לפירוק החברה, על מנת להביא לידיעת כל הנוגעים בדבר את קיומה של הבקשה. לאחר מתן הוראה על פירוק החברה, מרכז המפרק את כל התביעות בנות ההוכחה, ועליו לדון ולהכריע בדבר קבלתן.

בבדיקת תיקי המחיקה נמצאו מקרים שבהם נמחקו חובות של חברות הנמצאות בהליך פירוק, משום שהעירייה לא הגישה למפרק תביעת חוב. כלומר, הליך פירוק החברה לא נוצל על ידי העירייה לקבלת חלק מהחוב. להלן דוגמא:

- תיק מס' 5118: החברה צברה חוב בסך 222,990 ₪, בגין השנים 1994 - 2003. בשנת 2004, במהלך תהליך הפירוק של החברה, קבע בית המשפט כי עד 23.4.04 ניתן להגיש תביעות חוב נגד החברה, וההודעה על כך פורסמה בשני עיתונים יומיים.

נמצא כי האגף פנה למפרק של החברה החייבת לצורך תביעת החוב רק שלוש שנים מאוחר יותר, בשנת 2007, והמפרק דחה את תביעת העירייה בשל האיחור בהגשתה. העירייה ביקשה הארכת מועד להגשת תביעת החוב, אך נענתה בשלילה "בשל הפרסום המשמעותי שנעשה בעניין הזה".

לאחר הביקורת מסרה מנהלת האגף כי הליקוי תוקן וכי מחלקת האכיפה מקבלת מידע שוטף בזמן אמת על כינוסי נכסים ופשיטות רגל (באמצעות "יפעת מכרזים"), ובמקרים שמתקבל מידע על כך מגיש האגף תביעת חוב לכונס הנכסים.

2.4.2. נמצא מקרה שבו נמחק חוב משום שלא בוצעה פעולה לגביית החוב במועד מכירת נכס, למרות שניתן היה לנצל את העברת הבעלות לצורך גביית החוב: בתיק מס' 5870 מדובר היה בחוב מהשנים 1996 - 2000 בסך 32,286 ₪. רק בשנת 2002 החלה חברת האכיפה בבדיקות לאיתור כתובת החייבת

ורק בשנת 2006 נשלחה לחייבת דרישה ראשונה, אולם בשנה זו נפטרה החייבת. לאחר מותה נמכר הנכס על ידי כונס נכסים, אך העירייה לא ניצלה את המכירה לצורך גביית החוב.

2.5. מחיקת חוב בשל ליקויים במספר המזהה

2.5.1. על פי הנוהג באגף, מספר המשלם זהה למספר תעודת הזהות או למספר החברה. התברר כי בעבר, נקבעו לחלק מהחייבים מספרי משלם אקראיים בסדרה 888.

בבדיקת קבצי מחיקת החובות מהשנים 2009-2010, מצאה הביקורת 71 מספרי משלם (בסכום חוב מצטבר של 3,272,682 ₪) שחובם נמחק, משום שמספר המשלם לא התבסס על מספר תעודת זהות או על מספר חברה, דבר שהקשה על איתורם של החייבים.

מנהלת האגף מסרה לביקורת כי הסיבה לרישום מספרי משלם בסדרה 888, נעוצה בליקוי בהסבת מערכת המחשב שבוצעה באגף בשנת 1995. עוד התברר כי רק עשר שנים מאוחר יותר, בשנת 2005, ביצע האגף בדיקה של מספרי המשלמים בסדרה 888 וכי חלק מהחייבים אותרו, אולם נותרו כ- 2000 משלמים ללא מספר מזהה, שלא ניתן לאתרם.

עוד מסרה מנהלת האגף כי כיום נפתח מספר משלם ללא מספר מזהה רק במקרים נדירים ביותר (כגון משלמים תושב חוץ), וכי במקרים אלה נרשמים בפרטי המשלם פרטים אחרים שיאפשרו את איתורו בעת שיהיה בכך צורך.

2.5.2. בתיק מס' 5104 הומלץ על מחיקת חוב בסך 2,839,749 ₪, לאחר שהחוקר דיווח כי החברה מחוקה. נוכח הסכום המשמעותי של מחיקת החוב, העבירה הוועדה את התיק לבדיקת מבקר העירייה בטרם החליטה על המחיקה. הביקורת מצאה כי החוקר לא בדק את החברה החייבת, אלא בדק חברה אחרת ששמה דומה (בעוד שמספר החברה היה שונה). אילו היה החוקר בודק את החברה הנכונה, היה מגלה כי מדובר בחברה הרשומה ברישומי רשם החברות כחברה פעילה (ולא כחברה מחוקה). נוכח ממצאי הביקורת, החליטה סגנית היועמ"ש להחזיר את עניינו של החייב לחוקר לצורך השלמת החקירה.

2.6 מחיקת חובות עקב מתן הנחה בדיעבד

על-פי חוזר מנכ"ל, ניתן למחוק חובות לפי סעיף 339 לפקודה, אם בעת שנוצר החוב היה החייב זכאי להנחה בארנונה ולא ניצל את זכאותו, או אם החייב לא היה זכאי להנחה באותו מועד, אך היה זכאי לה בעת שהגיש את הבקשה למחיקת החוב. במקרה זה, יהיה ניתן להחיל את הזכאות הנוכחית של החייב גם על חובות העבר (להלן: "הנחה רטרואקטיבית").

חוזר מנכ"ל קובע כי אישור משרד הפנים למחיקת החוב יינתן רק בכפוף להמלצת הוועדה למחיקת חובות. בפועל, התברר כי לפי נהלי העבודה של אגף הגבייה, ניתן היה להעניק הנחה רטרואקטיבית באישור מנהלת השומה ומנהל הארנונה, ולא נדרש לכך אישור הוועדה למחיקת חובות.

הביקורת העירה לאגף כי אם מדובר על חייב שלא שילם את תשלומי הארנונה במשך שנים, משמעות מתן ההנחה הרטרואקטיבית היא מחיקת חוב, והמחיקה אמורה להיות נדונה בוועדה למחיקת חובות.

האגף הסביר לביקורת כי נהלי העבודה בענין ההנחה הרטרואקטיבית היו מבוססים על חוות דעת משפטית, שקבעה את התנאים בהם אין נדרש אישור הוועדה למחיקה. כמו כן הסביר האגף כי משרד הפנים הודיע לעירייה שאינו מתנגד לכך שהעירייה תפעל על פי חוות הדעת המשפטית שבידה.

נוכח הסברים אלה, בדקה הביקורת האם פעל האגף בהתאם לחו"ד המשפטית שהיתה בידו, שקבעה כי ניתן לאשר הנחה רטרואקטיבית ללא דיון בוועדה רק במקרים שמדובר בהנחה "ללא תנאי" (כלומר כשאין נדרשת הגשת בקשה להנחה בכל שנה). נמצא כי בניגוד לחוות הדעת, נתן האגף הנחות רטרואקטיביות גם למבקשי הנחה על בסיס חומרי, הנדרשים להגיש בקשה בכל שנה בנפרד.

לאחר הביקורת נמסר כי בעקבות פניות רבות שקיבל, פרסם משרד הפנים הבהרה המנחה את הרשויות המקומיות להקפיד על הוראות נוהל מחיקת חובות גם ביחס לבקשה להנחה רטרואקטיבית, כך שהוועדה צריכה לדון ולאשר גם בקשות להנחה רטרואקטיבית.

3. עבודת חברת החקירות

3.1. הזמנת דוחות חקירה

בנסיבות המצדיקות קיום חקירה בעניינו של חייב, עורך האגף חקירות באמצעות חברת חקירות שיש לה הסכם התקשרות עם העירייה. סוגי החקירה העיקריים הינם:

א. איתור כתובת.

ב. חקירות יכולת – איסוף מידע לגבי הכנסות החייב.

ג. חקירה כלכלית מקיפה הכוללת איתור חשבונות בנק, אחזקת מניות, חסכונות, בעלות על נדל"ן, בעלות על רכב ורכוש אחר;

ד. איתור מקום עבודה של חייב, כולל מסירת עיקול משכורת;

ה. איתור רכב לשם ביצוע עיקול בפועל;

כשמתעורר צורך בחקירה, פונים עובדי אגף הגבייה לעובדת הממונה על כך באגף בבקשה לקיים חקירה. חלק מהזמנות החקירה מבוצע במסגרת הליך מחיקת חובות.

3.1.1. הביקורת קיבלה מהעובדת טיוטת נוהל שכותרתו "הליך ביצוע חקירות". מטרת הנוהל היתה לקבוע קריטריונים לעריכת חקירה כנגד חייבים, וכן ולהגדיר את תהליכי עבודה הנדרשים במטרה להביא ליישום מלא של ממצאי החקירה.

טיוטת הנוהל פרטה את המקרים בהם תועבר בקשה לבדיקת חוקר, ואת תהליך העבודה של האגף מול חברת החקירות על כל שלביו (הכנת הזמנת העבודה, הפיקוח על עבודת החוקר, תיעוד המידע שהחוקר מסר, העברתו למחלקות הרלוונטיות באגף ואופן הערעור על ממצאי החוקר).

הביקורת העלתה כי לא נקבעו בנוהל האסמכתאות שעל החוקר לצרף לחוות הדעת וכי בפועל לא צורפו לחוות הדעת של החוקר כל אסמכתאות. כמו כן, התברר שעל פי רישומי האחראית על הנהלים בעירייה הנוהל כבר אושר ונמצא בסטאטוס "הפצה", אולם עובדת האגף המפקחת על חברת החקירות מסרה לביקורת כי למיטב ידיעתה הנוהל עדיין לא אושר, ומכל מקום היא אינה נוהגת לפי הוראותיו.

הביקורת סבורה כי מאחר שחובות במיליוני שקלים נמחקים, בין היתר, בהסתמך על חוות דעתה של חברת החקירות, ראוי היה להפיץ לעובדי האגף את הנוהל, על מנת שהעבודה מול חברת החקירות תבוצע על פי נהלי העבודה המסדירים את תהליך הזמנת החקירה ואת הבקרה על עבודת החוקר. כמו כן, לדעת הביקורת, ראוי היה שדו"ח החוקר ילווה באסמכתאות שעליהם מתבססים הממצאים שהעלה החוקר בבדיקתו (כגון דו"ח רשם החברות, דפי חשבון בנק, אישורי ביטוח לאומי וכד').

3.1.2. נמצא כי בעבר נבנתה באגף תוכנה מתאימה למעקב אחר החקירות שהועברו לחברת החקירות ואחר תוצאותיהן, אך לאחר שהעובד שפיתח את התוכנה הפסיק את עבודתו באגף, הופסק השימוש בה. בפועל, בעת הביקורת לא נערך רישום של הבקשות שהאגף העביר לחוקר ולא נערך מעקב על משך החקירה. לא נוהל רישום ידני או רישום באמצעות גיליון אלקטרוני, הכולל את תאריך מסירת הבקשה לחוקר, תאריך קבלת תוצאות החקירה והסכום ששולם.

הביקורת העירה, כי רישום כזה הכרחי לצורך קיום בקרה על הזמנות החקירה ועל עבודת חברת החקירות. לאחר הביקורת מסרה מנהלת האגף כי אחראית הנושא מנהלת את המעקב על עבודת החוקרים באמצעות גיליון אלקטרוני.

3.1.3. סוגי החקירות המשמעותיים ביותר, בהקשר של מחיקת חובות, הינם חקירה כלכלית וחקירת יכולת. אחראית הנושא באגף מסרה לביקורת כי בשל העלות הגבוהה אין האגף מזמין חקירות כלכליות, וכי בשנים 2010-

2009 לא בוצעו חקירות כלכליות כלל. עוד נמסר כי החל מחודש אוגוסט 2010, עם כניסתו לעבודה של קבלן חדש, אין מבוצעות לגבי חברות גם חקירות יכולת (שהיקף שעות העבודה המושקע בהן מצומצם יותר). לדעת הביקורת, יש חשיבות רבה בקיום חקירה כלכלית וחקירת יכולת העשויות לשפוך אור על מצבו הכלכלי של החייב, ולכן המליצה הביקורת לערוך חקירה כלכלית לפחות במקרים של מחיקת חובות בסכומים גדולים. לאחר הביקורת נמסר כי בכל מקרה שנערך הסכם פשרה עם חייב, יידרש עורך הדין לבצע בדיקה כלכלית מקיפה, כדי לעמוד על מצבו הכלכלי של החייב.

3.1.4. בסעיף 31.28 לחוזה עם חברת האכיפה (מלגם) נקבע כי "העירייה תהא רשאית לדרוש מהקבלן ביצוע חקירה כלכלית בקשר עם חייבים עליהם תודיע לו... מובהר בזאת כי עלות החקירה תקבע על ידי הגזבר ותמומן ב – 50% על חשבונה של העירייה. יתרת העלות תהא על הקבלן".

מההסכם עולה כי ניתן היה לבצע חקירה כלכלית באמצעות חברת האכיפה בעלות של 50% בלבד. התברר כי האגף לא ניצל אפשרות זו, שהייתה מוזילה מאוד את עלותה של החקירה הכלכלית עבור העירייה והיתה מאפשרת עריכת חקירות כלכליות רבות יותר.

לאחר הביקורת הודיעה מנהלת האגף כי בשנת 2012 החל האגף לבצע חקירות יכולת באמצעות חברת האכיפה.

3.1.5. בבדיקת מדגם תיקי מחיקת חובות נמצאו תיקים בהם לא הוזמן דו"ח חוקר, למרות שלדעת הביקורת היה צורך בכך:

- בתיק מס' 5134 נמחק חוב בטענה כי אין לחייב נכסים שניתן להיפרע מהם. המחיקה הסתמכה על מכתבו של עורך הדין שהמליץ על המחיקה, לפיו "בעלי החברה אינם בעלי נכסים בארץ. הם מתגוררים רוב הזמן בחו"ל, ואין להם זיקה לארץ". הקביעה העובדתית, כביכול, לפיה אין לבעלי החברה נכסים בארץ נסמכה על הערכת עורך הדין, מבלי שהוצגה כל אסמכתא ומבלי שתבוצע בדיקת חוקר.

בפועל, מצאה הביקורת כי על פי רישומי לשכת רישום המקרקעין, לאחד משני בעלי המניות היו זכויות בנכס מקרקעין בארץ.

יצוין, כי תקופת היווצרות החוב הייתה לאחר שנת 2004, כלומר ניתן היה להיפרע גם מבעלי המניות בחברה, אילו החוקר היה מוצא שהם בעלי נכסים.

• בתיק מס' 5801 נמחקו חובות לעמותה משום שלטענתה בחלק מהתקופה הנדונה היה הנכס סגור וריק, ובחלק אחר מהזמן הנכס שימש למטרות שבגינן אמורה העמותה לקבל פטור מתשלום הארנונה. בפועל, לא היה בתיק תיעוד המאשר את הדברים, למעט מכתב מטעם החייבים עצמם ואישור חברת החשמל בעניין ניתוק אספקת החשמל (המתייחס לנכס בכתובת אחרת ולמחזיק בשם אחר). לדעת הביקורת, בנסיבות אלה ראוי היה לבקש בדיקת חוקר במטרה לאמת את טענות העמותה.

3.1.6. הביקורת בדקה את מסמכי המכרז לבחירת הקבלנים שסיפקו שרותי חקירה לאגף בשנים האחרונות.

בשנת 2007 נערך מכרז זוטא 101/07' למתן שירותי חקירה לאגף הגבייה. במסמכי ההצעה של החברה הזוכה לא נמצא אישור עורך דין בעניין העדר הרשעה שיש בה קלון, וכן העדר הרשעות בתחום עיסוקו של המציע, כפי שנדרש. כמו כן לא נמצא אישור על עריכת ביטוחים, על אף שעריכת ביטוח מהווה תנאי יסודי בחוזה.

גם במכרז 4/10, בו זכתה חברת החקירות אחרת, לא נמצאו במסמכי המכרז אישורי עו"ד כנדרש, ולא נמצא אישור מטעם החברה המבטחת על עריכת הביטוחים הנדרשים על-פי ההסכם.

3.2. דוחות חקירה חסרים או שגויים

מבדיקת מדגם תיקי מחיקת החובות עולה כי בחוות הדעת של חברת החקירות היו חסרים נתונים מהותיים. יש לציין כי ממצאי דו"חות החוקר מהווים שיקול מרכזי בהחלטה למחיקת החוב. להלן דוגמאות:

- בתיק מס' 5128 נמחקו לחברה בהסכם פשרה 119,016 ₪. בדו"ח החקירה כתב החוקר כי החברה אינה פעילה, וכי הבעלים של החברה "סגר את החברה, שילם חלק מהחובות לנושים ומאז הוא לא עובד". הביקורת מצאה כי הבעלים של החברה הוא גם בעליה של חברה נוספת, פעילה.
- בתיק מס' 1159 נמחק חוב בסך 84,426 ₪ משום שהחייבת נפטרה. בתיק ישנם שני דוחות חוקר: הראשון מתאריך 30.1.06 והשני מתאריך 13.7.08. בדוח השני, שבעקבותיו נמחק החוב, דיווח החוקר על המאמצים לאתר את בנה של החייבת, המתגורר עם אמו ברח' אבן עזרא באשדוד. עוד מדווח החוקר כי "נערכו מספר ביקורים בכתובת אך לא היה מענה, והשכנים לא יודעים על הבן דבר". הביקורת תמחה על מאמציו של החוקר לאתר את הבן ברחוב אבן עזרא, שכן בדוח שהוכן על ידי אותה חברת חקירות שנתיים לפני כן, נרשם כי בנה של החייבת מתגורר יחד עימה ברחוב הציונות, לאחר שהדירה ברחוב אבן עזרא נמכרה על ידי כונס נכסים לטובת הבנק.

לאחר הביקורת מסרה מנהלת האגף כי פורסם מכרז חדש למתן שירותי חקירות לאגף, וכי במכרז נערכו שינויים במטרה לשפר את איכות עבודת החוקרים.

3.3. אי נקיטת פעולות בעקבות ממצאי דוח חוקר

נמצאו תיקים שבהם מצא החוקר ממצאים היכולים להצביע על יכולת אפשרית לפרוע את החוב, אולם לא בוצעו פעולות לגביית החוב בהתאם לממצאי החוקר.

לדוגמא, בתיק מס' 5128 בו נמחקו לחברה על פי הסכם פשרה 119,016 ₪, מצא החוקר כי על אף שהחברה החייבת חדלה לכאורה מלפעול בסוף שנת 2007, הרי שבראשית שנת 2009 בוצעו הפקדות שונות בחשבון הבנק של

החברה, ללא הסבר מניח את הדעת. עורך הדין שהמליץ על מחיקת החוב מסר כי מדובר על הפקדות שנעשו על ידי בני משפחה לצורך תשלום לנושים, אולם לא הציג כל אסמכתא המעידה על נכונות הטענה. לדעת הביקורת, ראוי היה שממצאי החוקר יבדקו לעומק בטרם תבוצע מחיקת החוב. כמו כן, נאמר בדוח החוקר כי החייב הינו בעלים של רכב גיפ מרצדס המעוקל על ידי העירייה, אולם העירייה לא עשתה דבר למימוש העיקול.

4. טיפול עורכי דין

4.1. מסירת תיקים לעורכי דין

האגף מעביר לטיפול עורכי הדין תיקים של חייבים 'קשים'. בעת הביקורת העסיק האגף עשרה עורכי דין שטיפלו בחייבים שסכום חובם הכולל, נכון לאפריל 2011, היה כ – 219 מיליוני ₪.

4.1.1. בביקורת מבקר העירייה שנערכה בשנת 1998 באגף הגבייה, נמצא כי חייבים שחובם היה בסכום כולל של כ – 10 מיליון ₪ סומנו בקודים אשר משמעותם היתה העברה לטיפול עורכי דין, מבלי שבפועל החובות עברו לטיפולם.

כמו כן, נמצא בדו"ח הביקורת משנת 1998 כי אגף הגבייה לא קיים מעקב כנדרש אחר פעילותם של עורכי הדין. עוד נמצא כי "באגף לא היה מידע בקשר לשלב שבו נמצא הטיפול המשפטי או התאריך בו עבר הטיפול בתיק לעו"ד".

הביקורת המליצה, כבר בשנת 1998, לקבוע נהלי עבודה לפיהם תעשה בדיקה תקופתית של יתרות החייבים שהועברו לטיפול עורך דין, וכן יבדקו בתדירות קבועה הפעולות שעשה עורך הדין לגביית החוב. בפועל, עד למועד הביקורת במאי 2011 לא נדרשו עורכי הדין להעביר דיווחים תקופתיים לאגף הגבייה על הטיפול בחובות שבאחריותם, והאגף לא קיים תהליכי בקרה סדירים על הפעולות שעורך הדין אמור היה לעשות לגביית החוב.

4.1.1.1. לאחר הביקורת שנערכה בשנת 1998, מסר האגף כי נוכח הממצאים הוסר הקוד מהחובות שלא הועברו בפועל לטיפול עו"ד.
 לעומת זאת, בביקורת שנערכה באגף ב- 2011 התברר כי קודי סוג השירות 37 ו- 937 הוסרו רק שש שנים מאוחר יותר, בשנת 2004, ולפיכך רק בשנת 2004 הועברו החובות לטיפול עורכי דין אחרים. כתוצאה מכך התיישנו החובות, ובשלוש השנים האחרונות בלבד (2009-2010) נמחקו חובות בסך כ- 3.5 מיליון ₪ בגין מחדל זה.

4.1.1.2. כאמור, בדוח הביקורת שערך מבקר העירייה באגף הגבייה בשנת 1998, המליצה הביקורת על כך שהאגף יפיק דוחות תקופתיים המפרטים את סטאטוס הטיפול של עורכי הדין בחובות.
 בפועל, התברר כי עד שנת 2009 לא ערך אגף הגבייה בדיקות תקופתיות לגבי אופן טיפול עורכי הדין בחובות. בחודש אפריל 2009 נערך גיליון אלקטרוני שנרשמו בו נתונים על העברת התיקים לעורכי הדין, אך הנתונים בגיליון המעקב לא עודכנו עד חודש מאי 2011 (במהלך עבודת הביקורת). עוד נמצא כי בחודש מאי 2011, בעקבות הערת הביקורת, עודכן סטאטוס הטיפול רק בכ - 10% מהתיקים.

4.1.1.3. עוד נמצא כי בטבלת המעקב המעודכנת של מחלקת אכיפה ממאי 2011, לא נרשם תאריך מסירת התיק לעורכי הדין, אלא נרשמה רק עובדת היותם בטיפול עורך הדין. כתוצאה מכך, לא ניתן היה לאתר תיקים הנמצאים בטיפול עו"ד במשך שנים רבות ללא התקדמות.

4.1.1.4. בסעיף 11 להסכם בין העירייה לבין עורכי הדין, נרשם כי נציג מטעם עורך הדין ידווח לאגף על תביעות בטיפול לפחות אחת לשבועיים. כמו כן, על פי סעיף 12 להסכם, על עורך הדין לנהל את הטיפול בתביעות באמצעות תוכנת מחשב שתאפשר לו להפיק בכל עת מידע רלוונטי אודות החוב, דוגמת הליכים שננקטו ותשלומים ששולמו.

הביקורת לא מצאה בתיקי המחיקה שנבדקו תדפיסי פעולות שקיבל האגף מעורכי דין, הכוללים מידע בדבר הפעולות שנעשו לגביית החוב, אלא נמצאו בתיקים המלצות למחיקה בלבד.

גזבר העירייה מסר לביקורת כי בנובמבר 2010 מונתה מנהלת חדשה לאגף ובדצמבר 2011 החלה את עבודתה מנהלת חדשה במחלקת האכיפה. בעקבות כך נערכו שינויים רבים בסדרי העבודה של האגף עם עורכי הדין. בין היתר, מתקיימות ישיבות דו-חודשיות של האגף עם כל עורך דין, במטרה לבדוק את התקדמות הטיפול בגביית החובות שבאחריותו. עוד נמסר לביקורת כי האגף בוחן רכישת תוכנה המאפשרת צפייה בזמן אמת במערכת המידע שעורכי הדין משתמשים בהם, כך שניתן יהיה לקיים בקרה באופן שוטף על הטיפול בתיקים, ובכלל זה הפקת דו"חות ניהוליים בחתכים שונים.

4.1.1.5. בקובץ חייבים (מעל 50,000 ₪) היו רשומים בעת הביקורת 75 תיקים בסכום כולל של 11,191,690 ₪, תחת סיווג "עיצובן עו"ד שנפטרה". לביקורת נמסר כי עורכת הדין נפטרה לפני למעלה מעשר שנים, אך רק מספר שנים לאחר פטירתה הועברו התיקים לעורך דין אחר. נמצא, כי מסיבה בלתי ברורה הושארו התיקים במשך מספר שנים נוספות תחת הקוד של עורכת הדין שנפטרה, למרות שהטיפול בהם היה אמור לעבור לעורך דין אחר. כתוצאה מכך שלא היה טיפול בחובות במשך שנים רבות, נאלצה העירייה למחוק חלק גדול מהחובות.

לדוגמא, בתיק מס' 0580 נמחק חוב של כ- 109,000 ₪. עורך הדין רשם בהמלצתו למחיקה כי מדובר בתיק ישן שהועבר אליו ממשרדה של עורכת הדין המנוחה, וכי משנת 1999 (9 שנים לפני חוות הדעת) החוב לא טופל ולא נעשו כל פעולות לגביית החוב.

4.1.2. הביקורת מצאה מקרים שבהם העבירה העירייה תיקי חייבים לטיפול של עורכי הדין, אולם העדר טיפול ראוי הביא למחיקתם. להלן דוגמאות:

- תיק מס' 5128 נמסר לטיפול עורך הדין ב – 17/10/04, אולם לא נמצא בתיק תיעוד על פעולה כלשהיא שעשה עורך הדין. כחמש שנים לאחר מכן, ב-14.5.09, המליץ עורך הדין על מחיקת חוב בסך 635,539 ₪ בגלל שהחברה פורקה בשנת 2008. עורך הדין לא ניצל את הליכי הפרוק להגשת דרישת חוב.

- בתיק מס' 6804 נמחק חוב בסך 74,531 ₪ במסגרת הסכם פשרה. לדברי עורכת הדין המטפלת בתיק, הגישה העירייה בשנת 2004 תביעה לביהמ"ש בגין החוב, אך התביעה נמחקה בשנת 2005 משום שהעירייה טעתה בפרטי החייב (מס' ת"ז שצוין בתביעה היה שגוי). מאז שנת 2005 ועד לשנת 2008 לא נעשה דבר לעדכון מספר ת.ז. רק בשנת 2008, עקב בירור מצד בנו של החייב, עלה התיק לדיון חוזר באגף. עורכת הדין התבקשה לנסות לגבות את החוב בשנית, אולם בשלב זה החוב כבר התיישן. לפיכך המליצה עורכת הדין בפני העירייה על עריכת הסכם פשרה.

4.2. המלצות עורכי דין למחיקה

בבדיקת מדגם תיקים מצאה הביקורת המלצות של עורכי הדין למחיקת החוב שהיו חסרים בהן פרטים, או שהיו בלתי מדויקות ואף שגויות:

- בתיק מס' 5134 נמחק חוב בסך 138,084 ₪ בגין התקופה 11/03 – 1.9.05. עורך הדין המליץ על מחיקת החוב משום שהחברה החייבת אינה פעילה ומשום שלחייב אין נכסים בארץ. כל שצורף לתיק היה אישור רו"ח כי החברה אינה פעילה, אולם הביקורת מצאה כי שמו של רואה החשבון זהה לשמו של אחד מבעלי המניות החייבים. עוד מצאה הביקורת כי באישור רואה חשבון שנרשם במאי 2008 נאמר כי החברה אינה פעילה "נכון לאוגוסט 2005" (שלוש שנים לפני מועד מתן האישור).
- לדעת הביקורת, מאחר ותהליך הפירוק לא הסתיים לא היה מקום למחיקת החוב. יתר על כן, בניגוד לאמור בהמלצת עורך הדין, לפיה אין לבעלי המניות נכסים בארץ ועל כן יש למחוק את החוב, הביקורת איתרה נכס מקרקעין של אחד מבעלי המניות של החברה בארץ.
- בתיק מס' 5128 (גובה החוב: 234,016 ₪) – המליץ עורך הדין על מחיקת החוב, משום שהחברה חדלה לפעול בסוף שנת 2007. לעומת זאת, על פי דוח החוקר היו הפקדות בחשבון הבנק של החברה, בשנים שלאחר מכן, בעת שלכאורה החברה כבר לא היתה פעילה.

כמו כן, הביקורת מצאה כי החייב היה בעלים של חברה נוספת. מאחר ומרבית החוב נוצר לאחר שנת 2004, עורך הדין יכול היה לנסות "להרים מסך" ולרדת לנכסי החברה האחרת של החייב.

• תיק מס' 5127 : מדובר בחוב משנים 1999 עד 2005 בסכום של 651,905 ₪. המלצת עורכת הדין הייתה למחוק את החוב משום שהחברה נמצאת בהליך פירוק.

לדעת הביקורת, אם החברה היתה בהליך פירוק, היה על עורכת הדין להגיש תביעת חוב למפרק, אולם עורכת הדין לא ניסתה לממש אפשרות זו. כמו כן, משום שחלק מהחוב נוצר לאחר שנת 2004, ניתן היה לרדת לנכסי בעלי המניות, שהם מרובי נכסים (לפי דוח ה – BDI).

כאמור, לאחר הביקורת נמסר כי שונו באופן יסודי סדרי הפקוח והבקרה על עבודת עורכי הדין. הופסקה העסקתם של חלק מעורכי הדין, הוכן הסכם חדש להעסקת עורכי הדין חדשים, המכיל תיקונים ושינויים שבוצעו על סמך לקחי העבר, נקבעו כללי עבודה מחמירים בכל הקשור לקידוד חובות המועברים לעורכי הדין, הוגדרו לוחות זמנים לקבלת דיווחים ונקבעו סדרי מעקב ובקרה אחר עבודתם.

4.3. הסכם התקשרות

העירייה התקשרה לפני שנים רבות עם עורכי הדין המטפלים עבורה בגביית חובות (הסכם ההתקשרות עם רובם נחתם בשנת 2004).

נהלי העירייה קובעים כי במקרים שבהם נערכת התקשרות בין אחת ממחלקות העירייה לבין יועץ מקצועי או נותן שרות שהעסקתו פטורה ממכרז (משום שנדרשים ממנו מיומנות מיוחדת או יחסי אמון מיוחדים, כגון עו"ד, רו"ח וכדומה), תאושר העסקתו בוועדה לבחירת יועצים. בוועדה היו חברים מנכ"ל העירייה, הגזבר, היועמ"ש ואחרים.

הביקורת מצאה כי ההתקשרות עם עורכי הדין המספקים שירותים לאגף הגבייה (בדומה להתקשרות של העירייה עם עורכי דין בתחומים אחרים), לא נדונה ולא אושרה בוועדת היועצים, כפי שנדרש בנוהל.

כמו כן, נמצא שהאגף לא קיים מעת לעת דיונים פנימיים שבהם הוערכה איכות עבודתם המקצועית של עורכי הדין ולא נשקל המשך העסקתם. לדעת הביקורת, ראוי היה לעשות זאת לפחות אחת לשנה.

כאמור, לאחר הביקורת נמסר כי עם כניסתה לתפקיד של מנהלת חדשה למחלקת האכיפה, בחן האגף את סדרי עבודתם של עורכי הדין והפסיק את ההתקשרות עם חמישה מהם.

5. מחיקת ריבית פיגורים

נוהל מחיקת ריבית פיגורים כולל מקרים שונים בהם ניתן למחוק ריבית פיגורים שהוטלה על חייב. נקבע כי המחיקה תעשה באישור מנהל מחלקת האכיפה או מנהל אגף הגבייה או סגנו.

בדרך כלל, הסיבות למחיקת ריבית פיגורים נבעו מתקלה בפעולת אגף הגבייה, שבעטיה לא שילם החייב את התשלום הנדרש או שלא שילם אותו במועד (למשל: אי שיגור דרישה לתשלום, תשלומים שבוצעו עם תאריכי ערך שגויים, מתן אישור לטאבו לחייב למרות שנותרה יתרת חוב בספרי העירייה ועוד).

הביקורת בדקה מדגם של 8 תיקים שבוצעה בהם מחיקת ריבית פיגורים. בחלק מהתיקים נמצא כי ריבית הפיגורים נמחקה בשל עילה שאינה מנויה בנוהל מחיקת ריבית הפיגורים. להלן דוגמאות:

- מס' משלם 6098 : בספטמבר 2008 דנה הוועדה למחיקת חובות בעניינו של החייב ודחתה את בקשתו למחיקת חוב ע"ס 26,385 ₪, בטענה שמצבו הכלכלי של החייב אינו מצדיק את מחיקת החוב. במאי 2009 דנה הוועדה בערעור שהגיש החייב על החלטתה ואישרה מחיקה של 6,385 ₪ מתוך החוב, בתנאי שהחייב יסדיר את תשלום יתרת החוב. למרות עובדות אלה, ביולי 2009 אישר מנהל האגף דאז למחוק לחייב ריבית פיגורים בסך 13,626 ₪.

לדעת הביקורת, שגה מנהל האגף בכך שאישר את מחיקת הריבית, לאחר שהוועדה למחיקת חובות כבר דנה בעניינו של החייב פעמיים ולא אישרה את בקשתו.

- מס' משלם 2447: הסיבה למחיקת ריבית הפיגורים הייתה אי כיבוד תשלומים ששילם החייב באמצעות הוראת קבע. כלומר, במקרה זה החוב נוצר באשמת החייב ולא עקב שגיאה של העירייה, כך שהמחיקה לא נעשתה על-פי הכללים שנקבעו בנוהל.

- מס' משלם 2840: מדובר על חוב בסך 35,098 ₪. במכתב המצורף לטופס המחיקה רשם "חברו של החייב" כי החייב נמצא בחו"ל וכי אמר לו שמעולם לא קיבל התראות בגין החוב.

לעומת זאת, הביקורת מצאה כי בשנת 2002 נרשם בגיליון הפעולות שבוצעה מסירה אישית לחייב. אף על פי כן, מחק מנהל האגף דאז ריבית פיגורים בסך 20,235 ₪, במסגרת הסדר לפיו שילם החבר את הקרן וההצמדה.

מנהלת האגף מסרה כי מאחר והחוב לא טופל משנת 2002 עד שנת 2008 ומאחר ולא נשמרה אסמכתא לגבי מסירת דרישת החוב לחייב, נאלץ האגף להסכים למחיקת הריבית.

- מס' משלם 7436: נמצא כי בוצעה לחייב מחיקת ריבית בשני מועדים (סכום של 2,508 ₪ ב- 31.12.09 וסכום של 3,507 ₪ ב- 5.1.10). נמצא כי מנהל האגף אישר רק את המחיקה השנייה. לגבי המחיקה הראשונה, נמצא רק מכתב מטעם עובדת האגף שביצעה את המחיקה.

סיכום

מנהלת האגף מסרה לביקורת כי לאחר כניסתה לתפקיד הוגברו פעולות האכיפה כנגד החייבים, ואחוזי הגבייה עלו בשנת 2011 (בהשוואה ל- 2010) מ- 88% ל- 92% לגבי חובות שוטפים ומ- 11% ל- 18% לגבי חובות שבפיגור.

כמו כן מסרה מנהלת האגף, כי על מנת למנוע הישנות מקרים של התיישנות חובות, היא הורתה, בין היתר, לסרוק את כל מסמכי האכיפה משנת 2006 ואילך המצויים ברשות האגף, לפתח דו"חות בקרה שיאפשרו איתור של

חובות שאינם מטופלים או שטיפול חברת הגבייה בהם אינו מניב תוצאות, להפסיק את העבודה עם חלק מעורכי הדין, לערוך התקשרות מחודשת עם אחרים ולקיים בקרה קפדנית על עבודתם, לפרסם מכרז חדש למתן שירותי חקירה וכן ביצעה פעולות נוספות לשיפור הגבייה.

הביקורת רואה בחיוב רב פעולות אלה שביצע האגף, במטרה למנוע את היווצרותם של חובות שלא ניתן יהיה לגבות ואת הצורך למחוק חובות בהיקף כספי משמעותי גם בעתיד, בשל ליקויים הדומים לאלה שהועלו בדו"ח ביקורת זה.

הערות ראש העיר

מחיקת חובות באגף הגבייה

1. **פיקוח על פעולות אכיפה** - על האגף לנקוט באמצעי פיקוח ובקרה קפדניים על פעולות האכיפה שמבצעים חברות הגבייה ועורכי הדין המטפלים בגביית חובות עבור העירייה, ולמנוע הצטברות של יתרות חוב ללא טיפול.
2. **תנאים למחיקת חוב** – על האגף לבחון באופן יסודי את קיום כל התנאים הנדרשים למחיקת חוב, ולהביא בפני הוועדה למחיקת חובות רק חובות שבוצעו לגבייתם כל פעולות הגבייה האפשריות ואין לעירייה כל ברירה אלא למוחקם.
3. **הפקת לקחים** - על מנהלת האגף להכין תוכנית עבודה לתיקון הליקויים שהעלתה הביקורת ולהציגה לגזבר ולמבקר.
4. **הסדרת הרשאות במערכת הגבייה** – על האגף לקבוע מערכת הרשאות לעובדי האגף, במטרה להגדיר לכל עובד פעולות מסוימות שבסמכותו לבצע. אחת לשנה, יהיה על האגף לבחון מחדש את ההרשאות שניתנו ולעדכן בהתאם לצורך.

מינהל ההנדסה

דו"ח ביקורת

הפיקוח על התקנת אנטנות סלולריות בעיר אשדוד

כללי

רשת תקשורת סלולארית היא רשת אלחוטית המבוססת על שידור בגלי רדיו. התקשורת מבוצעת באמצעות גלים אלקטרומגנטיים, היוצאים ממתקן השידור ("אנטנה") ונקלטים על ידי מכשיר הטלפון הנייד.

לכל מתקן שידור יש טווח מוגבל לשידור ולקליטה, ולכן מתכנני רשת התקשורת הסלולרית מחלקים את המרחב הגיאוגרפי לתאי שטח. בכל תא שטח מוקמת אנטנה המאפשרת קליטה ושידור למשתמשים ברשת הסלולרית הנמצאים בתא שטח זה.

לכל מתקן שידור יש קיבולת מקסימאליות של שיחות, היכולות להתבצע באמצעותו בו זמנית. לכן, ככל שעולה מספר המשתמשים בטלפונים סלולריים באזור מסוים, כך עולה מספר מתקני השידור הנדרשים לאספקת התקשורת באותו אזור.

מתקן השידור פולט בכל עת קרינה אלקטרומגנטית בעוצמות משתנות. מחקרים העלו כי חשיפה לקרינה בעוצמה גבוהה העולה על הסף המותר (ראה סעיף 2.2 שלהלן), עלולה לגרום לנזק בריאותי. נוכח סיכונים אלה, חלה בעשור האחרון התפתחות משמעותית בחקיקה בתחום התקשורת הסלולרית.

בשנת 2002 נכנסה לתוקף תוכנית מתאר ארצית – תמ"א 36 (להלן: "התמ"א") הקובעת הוראות שונות בעניין הצבת מתקני השידור, בהתחשב בשיקולי בטיחות ובשיקולים עיצוביים וסביבתיים.

בשנת 2006 נחקק "חוק הקרינה הבלתי מייננת – התשס"ו-2006" (להלן: "חוק הקרינה"), שנקבעו בו עקרונות הפיקוח של הרשויות על הקמת מתקנים פולטי קרינה. בשנת 2009 נכנסו לתוקף "תקנות הקרינה הבלתי מייננת, התשס"ט-2009" (להלן: "תקנות הקרינה"), הקובעות את תוקפם של ההיתרים הניתנים למתקני שידור ואת טווחי הבטיחות מפני הקרינה.

בישראל פעלו בעת הביקורת ארבעה חברות בעלות זיכיון להפעלת רשת תקשורת סלולרית. הקמת מתקני השידור ברשת התקשורת הסלולרית נעשית ביוזמת החברות הסלולריות, והיא אמורה להיעשות על-פי דרישות החוק ועל-פי הנחיות הרשות המקומית.

בהתאם לנתוני המשרד לאיכות הסביבה (נכון ל- 27.4.2011), הפעילו החברות הסלולריות באשדוד 106 מתקני שידור, מתוכם היו פעילים בעת הביקורת 105 מתקנים.

הגורמים המעורבים בפיקוח על מתקני השידור המוצבים בעיר הם מינהל ההנדסה והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, איגוד הערים לאיכות הסביבה והממונה על הקרינה במשרד להגנת הסביבה.

עיקר סמכויות הפיקוח והאכיפה בנוגע לתנאי הפעלתם של מתקני השידור, מוקנות בחוק לממונה על הקרינה במשרד להגנת הסביבה. בנוסף לכך, מינהל ההנדסה והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אחראים על אכיפת דרישות החוק ודרישות התמ"א, בעת טיפולם בבקשה לקבלת היתר בנייה להקמת מתקן השידור.

תפקידיו של איגוד הערים לאיכות הסביבה (אזור אשדוד- יבנה) (להלן: "האיגוד"), נובעים מצו שר הפנים שפורסם עם הקמת האיגוד, לפיו על האיגוד לפעול ככל הדרוש לשמירה על איכות הסביבה ולמניעת מפגעים סביבתיים, וכן מתוקף תפקידו של האיגוד לתת יעוץ סביבתי לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ולפקח על ביצוע תוכניות פיתוח ובנייה תוך שמירה על איכות הסביבה.

הביקורת בדקה את פעולות מינהל ההנדסה ואת פעולות האיגוד בתחום הפיקוח על הקרינה, וכן את אופן טיפולם בבקשות להקמת מתקני השידור הסלולריים, כל גורם בהתאם לתחומי אחריותו.

להלן פירוט הממצאים:**1. היתר בנייה למתקני שידור**

הוראות תמ"א 36 קובעות את תהליכי התכנון והרישוי הנדרשים לצורך הוצאת היתר בנייה למתקני שידור סלולריים.

התמ"א מבחינה בשני סוגים של מתקני שידור:

א. מתקן שידור זעיר, המוגדר כמתקן שידור בעל עוצמת קרינה נמוכה, שאין לו עמוד נושא משל עצמו.

ב. מתקן שידור קטן, המוגדר ככל מתקן, פרט למתקן זעיר.

תהליך הצבת מתקן שידור זעיר כולל עמידה ברשימת תנאים מצומצמת, וכן נדרש אישור הממונה על הקרינה הקובע כי מדובר במתקן זעיר.

לעומת זאת, התהליך הנדרש לקבלת היתר בנייה למתקן שידור קטן, הינו מורכב יותר. להלן עיקרי התהליך:

א. על בעל המתקן להגיש לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בקשה לקבלת היתר בנייה. במקביל לכך, על בעל המתקן לקבל מהממונה על הקרינה היתר הקמה.

ב. על בעל המתקן להגיש לוועדה המקומית אישורים של גורמים שונים, כגון אישור משרד הביטחון, אישור מינהל התעופה האזרחית ואישורים נוספים.

ג. הוועדה המקומית רשאית לדחות או לאשר את הבקשה בהתחשב בהיבטים האדריכליים, כגון נצפות התרנים, עיצוב התורן והמתקנים הנלווים, הפגיעה בחזות הכוללת של הסביבה וכדומה.

ד. לאחר הקמת המתקן, על בעל המתקן לקבל מהממונה על הקרינה היתר הפעלה.

כל הבקשות להיתר שנבדקו במסגרת דו"ח הביקורת היו להקמת מתקן שידור קטן.

הביקורת בחרה באופן אקראי ב- 4 תיקי בנייה, שהוצאו בהם היתרי בנייה להקמת 8 מתקני שידור סלולריים, ובדקה את סדרי הטיפול בהם (להלן: "מדגם ראשון"): ת.ב. 4459- גוש 2071, חלקה 7 ; ת.ב. 73- גוש 2066, חלקה 88 ; ת.ב. 280- גוש 2452, חלקה 16 ; ת.ב. 399- גוש 2077, חלקה 161.

נוכח הממצאים שעלו בבדיקת המדגם הראשון, החליטה הביקורת לבדוק מדגם נוסף הכולל 7 בקשות להיתר בנייה ושתי בקשות לחידוש תוקף ההיתר, כמפורט בטבלה (להלן: "מדגם שני"):

מספר בקשה		2005 0421	2006 0400	2005 0461	2006 *0667	2007 *0023	2007 0162	2007 0575	2008 0710	2009 0515
כתובת האתר	גוש	2003	2462	2046	2458	2071	2079	2462	2068	2077
	חלקה	7,8	65	4	35	239	14	45	184	138-154

* חידוש היתר

1.1. הליך הרישוי למתקן שידור סלולרי

1.1.1. חוק התכנון והבנייה קובע את האישורים הנדרשים לצורך מתן היתר הבנייה למתקן שידור. הביקורת בדקה בתיקי הבנייה את המסמכים העיקריים שאמור להגיש מבקש ההיתר במסגרת הבקשה להיתר. להלן פרוט הממצאים:

עמידה בדרישות חוק התכנון והבנייה - מדגם ראשון

דרישות חוק התכנון והבנייה				חלקה	גוש	בעל ההיתר	מס' בקשה
כתב שיפוי	חשובים סטטיים	תשריט היתר	טופס היתר				
לא דרוש	נמצא	נמצא	נמצא	37,8 (חלק)	2072	פרטנר	20020240
לא דרוש	חסר (תורן 20 מ' מעל מבנה)	נמצא	חסר	88 (חלק)	2066	פלאפון סלקום פרטנר	20030353
נמצא לא דרוש לא דרוש	נמצא נמצא נמצא	נמצא נמצא נמצא	נמצא נמצא נמצא	20	2452	מירס סלקום פלאפון	20090436 20040218 20050587
לא דרוש נמצא	נמצא נמצא	נמצא נמצא	נמצא נמצא	161	2077	סלקום פרטנר	970486 20070679

עמידה בדרישות חוק התכנון והבנייה - מדגם שני

דרישות חוק התכנון והבנייה				חלקה	גוש	בעל ההיתר	מס' בקשה
כתב שיפוי	חשובים סטטיים	תשריט היתר	טופס היתר				
חסר חסר חסר חסר	חסר	נמצא	נמצא	8,7	2003	פרטנר מירס סלקום פלאפון	20050421
נמצא חסר חסר	נמצא	נמצא	נמצא	4	2046	פלאפון מירס פרטנר	20050461
נמצא	חסר	נמצא	נמצא	65	2462	פלאפון	20060400
נמצא	נמצא	נמצא	נמצא	35	2458	פלאפון	20060667 (חידוש היתר **)
חסר	נמצא	נמצא	נמצא	239	2071	פלאפון	20070023 (חידוש היתר **)
חסר	נמצא	נמצא	נמצא	14	2079	פרטנר	20070162
חסר	חסר	חסר	חסר	45	2462	פלאפון	20070575
חסר	חסר	נמצא	נמצא	184	2068	פלאפון	20080710
נמצא	נמצא	חסר	חסר	138, 154	2077	פלאפון	20090515

בסך הכל נבדקו בשני המדגמים 13 תיקי בנייה הכוללים 23 בקשות להיתר להקמת מתקני שידור. הביקורת העלתה כי לגבי שלושה מתקנים לא נמצא בתיק הבנייה טופס ההיתר, לגבי שני מתקנים לא נמצא בתיק הבנייה תשריט ולגבי חמישה מתקנים לא היו חשובים סטטיים. לדוגמא, במדגם התיקים שבדקה מצאה הביקורת שהוקם על גג מבנה תורן בגובה 20 מ' ללא תיעוד על חשובים סטטיים.

עובדת מחלקת הרישוי האחראית על רישוי האנטנות הסלולריות מסרה לביקורת כי לפי נהלי העבודה במחלקת הרישוי, לגבי אנטנות כגון אנטנה "עוקץ" (שגובהה אינו עולה על 3 מ') או אנטנה משתפלת (הנשענת על קיר המבנה), אין מבקשים מבעל המתקן להציג חישובים סטטיים.

הביקורת העירה כי מאחר ובדרך כלל מדובר על מתקני שידור המוצבים במקום גבוה, מתקנים אלה נדרשים לעמוד בעומסי רוח מיוחדים העלולים לפגוע ביציבותם, ולדעת הביקורת יש צורך בעריכת חישובים סטטיים כחלק מהבקשה להיתר.

עוד מצאה הביקורת כי בחלק מהמקרים נרשם ברשימת התיוג המצורפת לתיק הבניין שמסמך מסוים התקבל, אולם בתיק עצמו המסמך היה חסר. עובדת מחלקת הרישוי מסרה לביקורת כי החוסר במסמכים נובע מליקוי טכני בתיק החומר ובאופן שמירתו בארכיון. הביקורת העירה כי בכל מקרה שבו המסמך לא נמצא, צוין בטבלה כי המסמך חסר (למרות הרישום ברשימת התיוג).

1.1.2. העדר כתב שיפוי

תיקון לחוק התכנון והבנייה משנת 2006 קובע כי על מוסד תכנון לדרוש, כתנאי למתן היתר להקמת מתקן שידור סלולרי, קבלת כתב שיפוי מהחברה הסלולרית. מטרת התיקון היתה להגן על הרשות המקומית מפני תביעות פיצויים לפי סעיף 197 לחוק, ממי שלטענתו נפגע ממתן ההיתר. הביקורת מצאה, לגבי עשרה מתקנים שהוקמו לאחר שנת 2006, שלא היה בתיק הבנייה כתב שיפוי כנדרש.

הביקורת המליצה לשמור את כתבי השיפוי גם בגזברות, כפי שנדרש לגבי מסמכים בעלי ערך כספי.

1.1.3. עמידה בדרישות התמ"א

בתמ"א נקבעו האישורים שמבקש ההיתר נדרש להציג כתנאי לקבלת היתר הבנייה. הביקורת בדקה האם הוגשו כל המסמכים הנדרשים. נמצא כי בכל התיקים שנבדקו היו חריגות מדרישות התמ"א, כמפורט בטבלה שלהלן:

א. מדגם ראשון

סוגי אישורים נדרשים כתנאי להוצאת היתר בנייה (פרק ה' בתמ"א 36 א')					מס' בקשה
מס' בקשה	היתר הקמה	חתימת הממונה על תשריט	אישור משרד הביטחון	מינהל התעופה האזרחית	יידוע הציבור
20020240	חסר	חסר	חסר	חסר	לא דרוש
20030353	חסר	חסר	חסר	חסר	נמצא
20090436 20040218 20050587	נמצא נמצא חסר	נמצא נמצא נמצא	נמצא	נמצא	לא דרוש
970486	נמצא	חסר	חסר	נמצא	לא דרוש

ב. מדגם שני

סוגי אישורים נדרשים כתנאי להוצאת היתר בנייה (פרק ה' בתמ"א 36 א')					מס' בקשה
מס' בקשה	היתר הקמה	חתימת הממונה על תשריט	אישור משרד הביטחון	מינהל התעופה האזרחית	יידוע הציבור
20050421	חסר	חסר	לא דרוש	חסר	לא דרוש
20050461	נמצא (רק לפלאפון)	נמצא	נמצא (רק לפלאפון)	נמצא (רק לפלאפון)	נמצא
20060400	נמצא	נמצא	נמצא	נמצא	לא דרוש
20060667	חסר	נמצא	חסר	חסר	לא דרוש
20070023	נמצא	נמצא	חסר	חסר	לא דרוש
20070162	נמצא	נמצא	נמצא	נמצא	לא דרוש
20070575	נמצא	נמצא	חסר	נמצא	לא דרוש
20080710	נמצא	נמצא	חסר	נמצא	לא דרוש
20090515	נמצא	נמצא	נמצא	נמצא	לא דרוש

מתוך 13 תיקי הבנייה שנבדקו, ב- 6 תיקים היו חסרים היתרי ההקמה מטעם הממונה על הקרינה.

עוד העלתה הביקורת כי ב - 4 בקשות לא נמצאה בתיק הבניין חתימת הממונה על גבי תשריט בטיחות הקרינה, המהווה נספח מהותי לבקשה להיתר (מאחר ובין היתר מצוינים בו מרחקי הבטיחות האופייניים והאנכיים).

כמו כן, בחלק מהבקשות לא נמצאו אישור משרד הביטחון ואישור מינהל התעופה האזרחית, כפי שנדרש.

הביקורת רואה בחומרה רבה את העדר האישור של הממונה על הקרינה להקמת אנטנות שנבדקו, מאחר וקבלת היתר ההקמה מהווה תנאי הכרחי להוצאת היתר הבנייה.

לדעת הביקורת, על מינהל ההנדסה לכתוב נהלי עבודה שיוסדר בהם ביצוע הפעולות הנדרשות בנושא הוצאת היתר למתקנים הסלולריים ושיוטמנו בהם כל דרישות התמ"א והחוק. כמו כן, על מינהל ההנדסה להקפיד על שמירת כל התיעוד הנדרש בתיק הבנייה.

1.1.4. הוצאת תעודת גמר

סעיף 21 לתקנות התכנון והבנייה קובע כי המקבל היתר בנייה, יגיש בקשה לקבלת תעודת גמר לא יאוחר משנה ממועד השלמת הבנייה. בעת הקמתם של רוב מתקני השידור לא נדרש מבקש ההיתר לבקש חיבור לחשמל. בהיעדר הצורך בקבלת טופס 4, יש חשיבות מיוחדת להוצאת תעודת הגמר, על מנת שמחלקת הפיקוח תבדוק את התאמת הבנייה לתנאי ההיתר.

בפועל, ברוב התיקים שבדקה הביקורת לא הוצאה תעודת גמר. לדעת הביקורת, על מינהל ההנדסה להקפיד על כך שמבקש ההיתר יוציא תעודת גמר (במיוחד במיקרים שאין נדרש טופס 4), על מנת שמחלקת הפיקוח על הבנייה תוכל לבדוק לאחר הקמת המתקן שהוא הוקם בהתאם להיתר הבנייה.

1.2. מתקן גישה אלחוטי

בנוסף לשני הסוגים של מתקני השידור המפורטים בתמ"א, קיים מתקן שידור נוסף המשמש את חברות הסלולר והוא מתקן גישה אלחוטי.

התמונה שלהלן מציגה את מראהו של מתקן גישה אלחוטית. יודגש כי מתקן הגישה האלחוטי הוא אנטנה לכל דבר, המשמשת את התקשורת הסלולרית.



מתקני גישה אלחוטית אינם מותקנים על תורן, אלא מותקנים בארון מתכת שמידותיו נקבעו בחוק. בדרך כלל, מוצב המתקן על גג בניין (בגובה הדירות שנמצאות במבנים הסמוכים). לכן, הסכנה כי הנמצאים בקרבת המתקן יחשפו לקרינה, עלולה להיות גבוהה יותר בהשוואה לחשיפה לקרינה מאנטנה הנמצאת על גבי תורן גבוה.

1.2.1. בשנת 2001 פורסם תיקון לחוק התקשורת, התשמ"ב – 1982, שבו הוגדר "מתקן גישה אלחוטית" כמתקן בזק המשמש לצורכי קליטה ושידור בתחומי תדר מסוימים. נקבע כי התקנת מתקן גישה אלחוטית על גג בניין פטורה מהחובה לקבלת היתר בנייה.

כתוצאה מהפטור להוצאת היתר בנייה, הגבירו מאוד החברות הסלולריות את השימוש במתקני גישה אלחוטית, כמפורט בטבלה שלהלן:

שיעור מתקני הגישה האלחוטיים מתוך סך כל מתקני השידור *

תאריך	סך מתקני השידור הפועלים בארץ	מתקנים שהוקמו על-פי היתר בנייה	מתקני גישה אלחוטית	% מתקני הגישה מסך מתקני השידור
1.1.2005	5151	5127	24	0.5%
1.1.2006	5712	5540	172	3.0%
1.1.2007	6326	5852	474	7.5%
1.1.2008	6715	5883	832	12.4%
1.1.2009	7263	5984	1279	17.6%

* הנתונים נלקחו מתוך דו"ח המסכם של הצוות הבין משרדי בעניין התקשורת הסלולרית שפורסם ב- 2010.

מהנתונים בטבלה ניתן להיווכח כי בשנים 2005-2009 גדל מספר מתקני השידור שהוקמו על-פי היתר בכ- 16%, בעוד שמספר מתקני הגישה האלחוטיים גדל בשנים אלה בכ- 5,000%.

הביקורת מצאה שבתחומי העיר אשדוד הותקנו 34 מתקני גישה אלחוטית, שהם כשליש מכלל מתקני השידור הסלולריים שהיו מוצבים בעיר. כלומר, הריכוז של מתקני הגישה בתחומי העיר אשדוד ביחס לכלל מתקני השידור המותקנים בה, גדול כמעט פי 2 מריכוזם של מתקני הגישה בכלל מדינת ישראל (17.6%).

1.2.2. הביקורת בדקה, על בסיס נתוני המשרד לאיכות הסביבה, את ערכי הקרינה שפולטים מתקני השידור המוצבים בעיר. נמצא כי מתוך 34 מתקני גישה אלחוטית המותקנים באשדוד, 7 מתקני גישה (20%) פולטים קרינה בעוצמה גבוהה וחורגים מסף החשיפה הסביבתי המותר (ראה פרוט הממצאים בנספח א' לדו"ח).

חמור מכך, הביקורת מצאה שמתוך 34 מתקני גישה אלחוטית הפרושים ברחבי העיר, 7 מתקנים (כ- 20%) פועלים ללא היתר הפעלה מטעם הממונה על הקרינה (ראה בעניין זה פסקה 1.6 שלהלן).

לדעת הביקורת, על הוועדה המקומית לתכנון ובנייה להוסיף בין התנאים להיתר את הדרישה שלמתקן השידור יהיה היתר הפעלה, וכן את הדרישה שהמתקן יעמוד ברמות הקרינה כפי שהוצגו בתשריט הנלווה להיתר.

1.2.3. סעיף 7 (ב') לחוק קובע כי במקרים שבהם לא נדרש היתר בנייה להקמת מקור קרינה (כדוגמת מתקן גישה אלחוטי), על בעל המתקן להגיש לוועדה המקומית תצהיר בנוגע להקמת המתקן. אם מהנדס הוועדה המקומית לא הביע התנגדות למתן היתר הפעלה למתקן תוך 21 ימים ממועד הגשת התצהיר, יאשר הממונה על הקרינה במשרד לאיכות הסביבה את הפעלת המתקן.

הביקורת בדקה חמש בקשות משנת 2009 שהגישו החברות הסלולריות בנוגע להקמת מתקני גישה. להלן פרטי הבקשות:

מיקום המתקן	כתובת	מהות הבקשה	מועד הבקשה	החברה המבקשת
גג מבנה	הטיילת 5	הקמת מתקן גישה	2/09	סלקום
גג מבנה	החרמון 12	הקמת מתקן גישה	2/09	פלאפון
גג מבנה	הר כנען 3	הקמת מתקן גישה	2/09	סלקום
גג מבנה	שד' הפלמ"ח פינת חנה סנש	הקמת מתקן גישה	2/09	סלקום
גג מבנה	כינרת 11	הקמת מתקן גישה	2/09	סלקום

בכל המקרים דלעיל הודיע מהנדס העיר דאז על התנגדות להצבת המתקן. ההתנגדות נשלחה הן לחברה המבקשת והן לממונה על הקרינה תוך 21 יום, כפי שנדרש בחוק.

מבדיקתנו עולה כי למרות התנגדות העירייה קיבלו החברות היתר הפעלה מהממונה על הקרינה, והמתקנים הוצבו בדירות גג בבתים משותפים.

עוד מצאה הביקורת כי כל חמשת המתקנים סומנו במפה שמסר מנהל אגף התכנון לביקורת (ראה סעיף 1.4.1 שלהלן), כלומר המידע בדבר הימצאות המתקן במיקום שבו הוצב היה בידי המינהל, אולם לא נעשה דבר בעניין זה.

הביקורת המליצה כי במקרים שבהם מתנגד מהנדס העיר להצבת מתקן גישה, יש להעביר את המידע למחלקת הפיקוח כדי שתקיים מעקב על כך שהמתקן אינו מוקם. כמו כן, לדעת הביקורת בכל מקרה שבו מינהל ההנדסה אינו מאשר הצבת מתקן שידור, עליו לשלוח העתק ממכתבו גם לאיגוד, על מנת שהמידע בדבר ההתנגדות יהיה גם בידי האיגוד. בדרך זו יוכל האיגוד לוודא שהממונה על הקרינה פועל בהתאם להתנגדות העירייה ואינו מוציא היתר הפעלה למתקנים שהקמתם לא אושרה.

1.2.4. בתחילת שנת 2010, עם כניסתו של מהנדס העיר הנוכחי לתפקידו, החליט מהנדס העיר שלא להתנגד להקמת מתקני גישה אלחוטיים בתנאי שהמתקן החדש מוצב על גבי מתקן שידור שהוצב על פי היתר, וכן בתנאי שהמתקן החדש אינו דורש הצבת ציוד נלווה בתוך דירת מגורים. התברר לביקורת כי מחלקת הפיקוח לא בדקה האם מתקני השידור האלחוטיים שהותקנו עומדים בתנאים שקבע מהנדס העיר.

1.2.5. בספטמבר 2010, בעקבות עתירה שהוגשה בעניין זה, קבע בית המשפט העליון כי ממועד ההחלטה אין להתקין מתקן גישה אלחוטי חדש מבלי לקבל היתר בנייה.

בפברואר 2011 צמצם בית המשפט את הצו, וקבע שהחברות הסלולריות רשאיות להחליף מתקני גישה קיימים באחרים ללא צורך בהגשת בקשה להיתר, בכפוף לתנאים שפורטו בהחלטה.

בספטמבר 2011 צמצם בית המשפט פעם נוספת את הצו, והתיר לשתי החברות ("מירס" ו"גולן טלקום") להקים בתקופת זמן מוגבלת מתקני גישה ללא היתר בנייה (עד ה- 31.7.12).

הביקורת בדקה האם נוכח החלטת בית המשפט מאוקטובר 2010, חל שינוי במדיניות מהנדס העיר לגבי מתן ההרשאה להקמת מתקני שידור אלחוטיים. נמצא כי רק מפברואר 2012 החל מינהל ההנדסה להודיע לחברות הסלולריות שהגישו בקשות להקמת מתקני גישה על התנגדותו להצבת מתקני גישה חדשים, כפי שעולה מפסיקת בית המשפט.

1.2.6. בדרך כלל, מוקם על גג הבניין שמוצב בו מתקן גישה גם מבנה המשמש לצידוד עזר (כגון סוללות, גנראטור, מזגן, משדר, מערכות מחשוב וציוד נוסף). בחלק מהמקרים נעשה שימוש למטרה זו במבנים שכבר קיימים על הגג ובמקרים אחרים מוקם לצורך כך מבנה מיוחד. הפטור מהיתר בנייה שניתן למתקני גישה אלחוטיים ברשת הסלולרית, אינו חל על השימוש החורג הנעשה בדירה או בחלק ממנה לצורך הפעלת מתקן השידור, וכן אינו חל על הקמת המבנה המשמש לאחסנת ציוד העזר.

הביקורת מצאה כי מאחר ומהנדס העיר לא יידע את מחלקת הפיקוח בדבר הבקשות להתקנת מתקני גישה שהגישו החברות הסלולריות, מחלקת הפיקוח לא בדקה האם הוקם בדירה, שמוצב בה מתקן גישה, גם מבנה לאחסנת ציוד העזר.

כמו כן, נמצא כי מחלקת הפיקוח על הבנייה לא בדקה האם הוצא היתר לשימוש חורג בדירה שמוצב בה מתקן גישה אלחוטי, ולא פעלה להגשת דו"חות עבירה במקרים שבהם נעשה שימוש חורג בדירה או בחלק ממנה לטובת הקמת מתקן הגישה האלחוטי ולטובת מתקני העזר המשמשים אותו.

הביקורת העירה כי יש הכרח שמינהל ההנדסה ידרוש מהחברות הסלולריות לכלול במסגרת הבקשה להיתר גם את התוכנית להקמת מבנה עבור הציוד הנלווה (אם יוקם כזה).

באופן מיוחד, נכון היה לדרוש מהחברה להגיש בקשה להיתר בנייה עבור המבנה לאחסנת ציוד, דווקא כשמדובר על מתקני שידור שלהקמתם לא היה נדרש היתר בנייה. בנוסף לכך, לדעת הביקורת יש לדרוש מבעל המתקן לציין את פרטי ציוד העזר לסוגיו הנדרשים להפעלת מתקן השידור, ולעדכן את

המידע המצוי בתיק הבנייה כשנעשים שינויים משמעותיים בפרטי ציוד העזר (הרלוונטיים לרמת הקרינה).

1.3. ביטולו של היתר בנייה במקרה של חריגה ממגבלות הקרינה.

התמ"א קובעת כי במקרים בהם נמצאה חריגה מסף הקרינה המותרת, תשקול הוועדה המקומית את ביטולו של היתר הבנייה שניתן למתקן, לאחר שנתנה לבעל ההיתר הזדמנות לתקן את החריגות בתוך זמן קצוב. עוד קובעת התמ"א, שההוראות בדבר האפשרות לבטל היתר בנייה במקרה של קרינה בעוצמה חריגה תיכלל בהיתר הבנייה.

הביקורת לא מצאה בכל היתרי הבנייה שנבדקו על ידה, התניה של ההיתר בעמידה במגבלות הסף של הקרינה המותרת.

הביקורת מעירה כי על הוועדה המקומית לדרוש מבעלי המתקן, כחלק מתנאי ההיתר, לעמוד בסף הקרינה המותרת, וכן לכלול בהיתר הבנייה התניה בדבר האפשרות לבטלו במקרה של חריגת קרינה.

1.4. מתקני שידור ללא היתר בנייה

1.4.1. מינהל ההנדסה הציג לביקורת מפה מצבית שעליה מסומנים המיקומים של מתקני השידור הסלולריים שיש למינהל ההנדסה מידע עליהם. מהנתונים המצוינים במפה עולה כי ל-26 מתקני שידור לא היו היתרי בנייה. למינהל ההנדסה לא היה מידע בנוגע לסוג המתקנים המסומנים במפה כמתקנים ללא היתר (כלומר, האם מדובר על מתקני גישה אלחוטיים שהותקנו לפני שנת 2010, ולא נדרש בגינם היתר בנייה, או על מתקני שידור שהקמתם מצריכה הוצאת היתר בנייה והם הוקמו ללא היתר).

1.4.2. מבין המתקנים שהקמתם נבדקה על ידי הביקורת, נמצא כי שני מתקני שידור (שהוקמו על-ידי חברת "מירס" וחברת "סלקום") הוקמו ללא היתר בנייה. המתקן שהוקם על-ידי "סלקום" הוסר במהלך הביקורת (ראה הרחבה בסעיף 1.15).

נוכח הממצא בנוגע למתקני השידור שהוקמו ללא היתר בנייה, הביקורת מעירה כי על מינהל ההנדסה לבצע בדיקה מקיפה של כל מתקני השידור הפעילים בעיר, במטרה לאתר מתקני שידור שלא הוצא להם היתר בנייה כחוק.

1.5. מתקני שידור ללא היתר הפעלה

חוק הקרינה קובע שלכל מתקן שידור יהיה היתר הפעלה מטעם הממונה על הקרינה. תוקף ההיתר יהיה ל-5 שנים.

הביקורת מצאה כי מינהל ההנדסה והאיגוד לא קיימו מעקב על כך שלכל מתקן הוצא היתר הפעלה. כמו כן, לא התקיים מעקב על חידוש תוקף היתר ההפעלה של מתקני השידור לאחר חמש שנים, כפי שנדרש. מניתוח הנתונים המפורסמים באתר המשרד להגנת הסביבה, מצאה הביקורת כי ל- 12 מתקני שידור (כ- 11% מסה"כ המתקנים הפועלים בעיר), לא היה היתר הפעלה (ראה נספח ב').

הביקורת מציינת כי ל- 5 מתקנים מתוך רשימה זו הוצאו היתרי בנייה. שבעה מתקנים נוספים היו מתקני גישה אלחוטיים, שלא נדרש להוציא להם היתר בנייה.

לדעת הביקורת, בסמכות הוועדה המקומית לבטל היתר בנייה למתקנים שאין להם היתר הפעלה. על מינהל ההנדסה לבדוק כי לכל מתקני השידור שיש להם היתר בנייה והם הוקמו, ניתן גם היתר הפעלה מטעם הממונה על הקרינה. אם לא נמצא בתיק הבניין היתר הפעלה, על מינהל ההנדסה לפנות לחברה המפעילה בדרישה לקבל היתר הפעלה, או לחילופין לתבוע את סילוק המתקן.

בנוסף לכך, על האיגוד לבדוק את רמת הקרינה הנפלטת ממתקני השידור שלא היה להם היתר הפעלה, ולעדכן את מינהל הנדסה בממצאים.

1.6. חידוש היתר ההפעלה עקב שינוי טכנולוגי

כאמור, חוק הקרינה קובע כי לא יקים אדם מקור קרינה ולא יפעיל מקור קרינה, אלא אם יש בידו היתר הפעלה שנתן לו הממונה על הקרינה. תקנות הקרינה קובעות כי עריכת שינוי במקור קרינה, למעט שינוי שאינו מהותי, מחייבות קבלת היתר הפעלה מחדש. במערכת הסלולרית התחוללו במהלך השנים שינויים טכנולוגיים משמעותיים (לדוגמא, המעבר בשנים 2004-5 מדור 2 לדור 3).

ברוב המקרים, השינוי הטכנולוגי היה כרוך בביצוע במספר רב של שינויים במתקן השידור ובציוד ההיקפי, כגון שינוי בסוג האנטנה, גובה התורן, כמות המשדרים, יחידות הגיבוי (גנראטור וסוללות) ושינויים נוספים. לדעת הביקורת, שינויים אלה דורשים הוצאת היתר הפעלה חדש.

כמו כן, לדעת הביקורת על מינהל ההנדסה לדרוש מחברות הסלולר להגיש בקשה מחודשת להיתר בנייה, במקרה שהיתר ההפעלה שניתן בעת הקמת המתקן כבר אינו בתוקף (משום שבוצעו במתקן שינויים משמעותיים שיש להם השפעה על סוג האנטנה ועל רמת הקרינה).

1.7. מתקני שידור שהוצא להם היתר בנייה לפני כניסת התמ"א לתוקף

החוק קובע כי היתר בנייה שהוצא למתקן שידור קודם לכניסת התמ"א לתוקף (קודם לשנת 2002), יראו אותו כמתקן שיש לו היתר לשימוש חורג לתקופה של 18 חודשים מיום אישור התמ"א.

בתום תקופה זו על בעל המתקן להמציא לוועדה המקומית היתר הפעלה מאת הממונה על הקרינה, המעיד על עמידת המתקן במגבלות הבטיחות. אם לא המציא בעל המתקן לרשות המקומית היתר מטעם הממונה, יפקע תוקף היתר הבנייה.

מתוך תיקי הבנייה שבדקה הביקורת במדגם הראשון, שלושה מתקני שידור הוקמו לפני כניסת התמ"א לתוקף. בנוסף לכך, גם במדגם השני שבדקה הביקורת נמצאו שתי בקשות לחידוש היתר למתקנים שהוקמו לפני שנת

2002 (אתר של חב' "פלאפון" בת.ב. 4459, ו- 2 אתרים של חב' "סלקום" בת.ב. 4459 ו- ת.ב. 399).

לביקורת נמסר כי היתרי ההפעלה שהוציא הממונה, בנוגע למתקני שידור שהיתר הבנייה שלהם הוצא לפני כניסת התמ"א לתוקף, אינם מתויקים בתיק הבניין אלא נשמרים במחלקת הרישוי בנפרד. הביקורת בדקה את המסמכים ומצאה כי הממונה על הקרינה לא חתם על התשריט הנלווה להיתר ההפעלה.

1.8. מתקנים על נכסי העירייה

הצבת מתקן שידור סלולרי בשטח שבעלות העירייה מוסדרת באמצעות חוזה התקשרות בין העירייה לבין חברת הסלולר. בחוזה מתחייבת החברה לעמוד בכללי הבטיחות הנדרשים, וכן נקבעו בו הנחיות בנושאים שונים, כגון תנאי הפעלה, ביטוח, שיפוי לטובת העירייה והנחיות נוספות. על פי נתוני אגף הנכסים, היו מוצבים בעת הביקורת 15 מתקני שידור סלולריים במקרקעין שבחזקת העירייה.

הביקורת מצאה כי הפעלתם של 3 מתקנים מתוך 15 מתקני השידור המותקנים בשטחים עירוניים (20%) הייתה ללא חוזה בתוקף. התברר כי החוזה בין העירייה לבין החברות בנוגע להצבתם של שני מתקני שידור פג כבר בשנת 2000.

הביקורת רואה בחומרה את הפעלתם של מתקנים סלולריים ללא חוזים בתוקף, דבר הפוגע ביכולת העירייה לאכוף את דרישותיה ההנדסיות והמנהליות כלפי החברות הסלולריות.

1.9. הצבת מתקני שידור בחוף הים

התמ"א קובעת כי בשטחים פתוחים בצמוד לקו החוף תאסר הקמה של מתקן שידור, עד למרחק של 500 מטר. במקרים בהם נבנו במרחק זה מקו החוף

מבנים הבנויים ע"פ הדין, ניתן יהיה להתיר הקמת מתקן שידור על המבנים הקיימים.

הביקורת מצאה שני תרנים (אנטנות) המוצבים במרחק הנמוך מ- 500 מ' מקו החוף, בניגוד להוראות התמ"א. אנטנה אחת הוקמה על ידי חברת פרטנר בחוף הקשתות במרחק של כ- 200 מ' מקו החוף. האנטנה השנייה הוקמה על-ידי חברת "סלקום" מזרוע לחוף הריביירה במרחק של כ- 250 מ' מקו החוף (ראה גם בסעיף 1.16).

מנהל האגף מסר לביקורת כי האנטנה בחוף הקשתות הוקמה על גבי עמוד תאורה שהוצא לו היתר בנייה. הביקורת מצאה כי בפועל הוקמה במקום אנטנה ולא עמוד תאורה כפי שנטען.

1.10. ארכיון תיקי הבנייה

בבדיקת ארבעת תיקי הבנייה שנבחרו אקראית במדגם הראשון, נמצא כי הבקשות להיתר לגבי 3 אנטנות (תורן "סלקום" בת.ב. 4459, תורן "פלאפון" בת.ב. 280 ותורן "פרטנר" בת.ב. 399), לא אותרו בארכיון מינהל ההנדסה, וכן לא נמצאו היתרי הבנייה.

הביקורת כבר העירה בעבר בדו"חות ביקורת קודמים שערכה במינהל ההנדסה, על אי הסדר השורר בארכיון תיקי הבנייה ועל הקושי לאתר תיקי בנייה בארכיון. חסרונם של 3 תיקי בנייה המתייחסים להקמתם של מתקני שידור, מהווה חוסר מידע מהותי שיש לו משמעויות הנוגעות לבריאות הציבור, ועל מינהל ההנדסה לעשות כל מאמץ לשמור את כל מסמכי ההיתר.

1.11. עיצוב מתקנים

בתמ"א נקבע, בין השאר, כי בעת הוצאת היתר למתקן שידור יש לוודא שמראה התורן ישתלב עם הסביבה. עוד נקבע כי הוועדה המקומית מוסמכת לשקול היבטים אדריכליים הקשורים להצבת המתקן ולדרוש מהמבקש להוסיף אלמנטים עיצוביים המשנים מראה המתקן, במטרה להקטין את נצפות התרנים ואת הפגיעה בחזות הכוללת של הבניין ושל הסביבה.

בכל התיקים שנבדקו לא מצאה הביקורת דרישות המתייחסות למראה התורן ועיצובו, וברוב המקרים לא הוצגה פרספקטיבה של התורן ושל הסביבה במסגרת תהליך הוצאת ההיתר.

הביקורת מעירה שעל מינהל הנדסה לקבוע הנחיות עיצוב בנוגע למראה האנטנות המוצבות בתחומי העיר.

1.12. פירוק מתקנים

התמ"א קובעת כי באחריות הוועדה לקבוע בתנאי ההיתר כי מתקן שידור שהשימוש בו הופסק יסולק ממקומו, ובעל ההיתר יחזיר את המצב באתר לקדמותו.

הביקורת העלתה כי בכל היתרי הבנייה שנבדקו, לא נמצא תנאי בהיתר הקובע שבעל ההיתר יפרק את המתקן בתום השימוש בו ויחזיר את המצב באתר לקדמותו.

1.13. חוסר התאמה בנתונים

מנהל אגף תכנון במינהל הנדסה הציג לביקורת מפה מצבית, שמסומנים עליה המיקומים של מתקני השידור שהחברות הסלולריות דיווחו עליהם.

הביקורת השוותה את רשימת מתקני השידור הסלולריים שבידי מינהל ההנדסה לנתוני המשרד לאיכות הסביבה. נמצא כי על פי נתוני מינהל ההנדסה היו באשדוד 26 מתקני גישה אלחוטיים ו-64 מתקני שידור. לעומת זאת, על פי נתוני המשרד לאיכות הסביבה, היו באשדוד באותו מועד 34 מתקני גישה אלחוטיים – (סטייה של 30%) ו-71 מתקני שידור (סטייה של 11%).

בנוסף לכך, הביקורת השוותה בין מספר המתקנים שעל-פי נתוני מינהל ההנדסה הוצאו להם היתרי בנייה, לבין מספר המתקנים הפעילים ע"פ המפה שהציג לביקורת מנהל האגף.

ע"פ נתונים אלה הוצאו היתרי בנייה ל- 91 מתקנים, בעוד שבמפה היו נתונים על 64 מתקנים בלבד המצריכים היתר בנייה. נמסר לביקורת כי יתכן ומדובר על הוצאת היתרים למתקנים שבסופו של דבר לא הוקמו.

לדעת הביקורת, ראוי היה שבמינהל ההנדסה ובאיגוד ערים יהיו נתונים אחידים לגבי מצבת המתקנים. הביקורת המליצה שמינהל ההנדסה יבדוק את הסיבה לאי ההתאמה בנתונים.

1.14. קשרי גומלין בין מינהל ההנדסה לאיגוד

הביקורת מצאה כי לא נקבעו כללים ברורים בדבר קשרי העבודה בין מינהל ההנדסה לבין הגורם באיגוד המטפל בנושא קרינה. נמצא כי מינהל ההנדסה לא שיתף את האיגוד בתהליך המקדים להוצאת היתרי בנייה למתקני שידור סלולריים, ואינו מבקש לקבל את הסכמתו או את הערותיו של האיגוד כאשר מוגשת בקשה להיתר בנייה להקמת מתקן שידור סלולרי.

כמו כן, נמצא כי לאחר שהוועדה המקומית מוציאה היתר בנייה להקמת מתקן שידור סלולרי חדש, הוועדה אינה מדווחת לאיגוד על הוצאת ההיתר. כתוצאה מכך, מוצבים אנטנות חדשות ברחבי העיר בלי שהאיגוד מודע להצבתם.

עוד העלתה הביקורת כי במאי 2010 החליטה ועדת המשנה לתכנון ולבנייה שעל אגף התכנון להכין תוכנית מנחה להצבת מתקני שידור בתחומי העיר.

נמצא כי מינהל ההנדסה לא פנה לאיגוד הערים לאיכות הסביבה על מנת שישתתף בגיבוש עקרונות התוכנית, ולא ביקש את חוות דעתו בנוגע לקביעת המקומות המיועדים להקמת מתקני שידור חדשים.

לדעת הביקורת, מתוקף תפקידו כיועץ לוועדה המקומית בנושאי איכות הסביבה, על האיגוד להיות מעורב בהליך האישור של מתקני שידור סלולריים ולאשר את הצבתם. הגברת מעורבות האיגוד בתהליך הוצאת היתר הבנייה למתקן השידור, יכולה להביא לשיפור הפיקוח הסביבתי על מתקני השידור הסלולריים המוצבים בעיר.

1.15. אנטנות סלולריות בחוף ט"ו

להלן דוגמא לטיפול של העירייה בהקמת מתקני שידור:

במשך מספר שנים, עד שנת 2006, היו מוצבות על גג בית המלון הנבנה ברח' תל-חי אנטנות סלולריות רבות ללא היתר (למשל, בנוב' 2005 דיווחו החברות על 32 אנטנות באתר). העירייה הגישה כתב אישום כנגד החברות בגין הקמת האנטנות הסלולריות ובניית ארבעה חדרי מכונות עבור ציוד העזר, ללא היתר בנייה. החברות הורשעו על-פי הודאתן והוטלו עליהן קנסות כספיים.

במרץ 2006 ביקשו חברות הסלולר לקבל היתר בנייה להקמת ארבע אנטנות משתפלות על גג בית המלון (אחת לכל חברה). הצבת האנטנות אושרה ביולי 2007 ברשות הרישוי למשך שנה אחת בלבד, או עד לאכלוס בניין המגורים הצמוד למלון (המוקדם מבניהם).

ביולי 2008 הגישו החברות בקשה נוספת להיתר בנייה ל- 4 אנטנות (אחת לכל חברה). הוועדה דחתה את הבקשה ודרשה מהחברות להסיר את האנטנות מגג המלון בהקדם, מאחר והבניין הצמוד למלון כבר אוכלס.

החברות ערערו על החלטה, אולם ועדת הערר דחתה את הערר והשאירה את החלטת הוועדה המקומית על כנה. באוקטובר 2010 התקיים דיון נוסף בוועדה המקומית, ושוב החליטה הוועדה לא לאשר את הקמת האנטנה על גג המלון.

במקביל לכך, הסירו החברות הסלולריות את האנטנות שהוקמו על גג המלון ללא היתר, והציבו במקומן מתקני גישה אלחוטיים (שלהקמתם לא נדרש באותה עת היתר בנייה). לצורך הקמת מתקני הגישה האלחוטיים, שלחו החברות (למעט "סלקום") תצהירים המודיעים לעירייה על הקמת המתקנים, אולם מהנדסת העיר דאז הודיעה לחברות כי העירייה מתנגדת למתן היתר ההפעלה למתקני הגישה.

למרות התנגדות העירייה הציבו החברות את מתקני הגישה על גג המלון.

באוקטובר 2011 הסירה חברת סלקום את מתקן הגישה מגג המלון והקימה במקומו אנטנה גבוהה מערבית לבית המלון. האנטנה הוקמה ללא היתר.

בדצמבר 2011 הורה מהנדס העיר לחברה לפנות באופן מיידי את האנטנה, אך רק באפריל 2012 הוסרה באנטנה.

לסיכום, במשך קרוב לעשור פעלו על גג בית המלון מתקני שידור סלולריים באופן בלתי מוסדר. לדעת הביקורת, פעולה נמרצת של העירייה לסילוק המתקנים ולמציאת אתרים חלופיים, אפשר שהיתה מניבה תוצאות טובות יותר.

2. איגוד הערים לאיכות הסביבה

בשנת 1985 הורה שר הפנים על הקמת האיגוד, וקבע בצו את תפקידיו ואת סמכויותיו. בצו נקבע שתפקיד האיגוד לפעול ככל הדרוש לשמירה על איכות הסביבה ולמנוע מפגעים סביבתיים, לרבות מניעת מפגעים לאדם. במסגרת אחריותו זו, מבצע האיגוד מעת לעת מדידות קרינה ממתקני שידור סלולריים, ואף רכש ציוד מדידה לצורך כך והסמיך את אחד מעובדיו לבצע את הבדיקות.

2.1. תוצאות בדיקת קרינה שנתית

על פי תקנות הקרינה (סעיף 5 (ב)), בעל היתר הפעלה למתקן שידור יערוך בכל שנה מדידות של הקרינה הנוצרת במהלך הפעלתו של מקור הקרינה. המשרד לאיכות הסביבה מרכז את תוצאות מדידות הקרינה שמבצעות החברות הסלולריות ומפרסם את הנתונים לידיעת הציבור.

הביקורת בדקה האם נערכות בדיקות קרינה כנדרש בתקנות, ומצאה כי לפי נתוני המשרד לאיכות הסביבה ב- 33 מתקנים המוצבים באשדוד לא ביצעו החברות הסלולריות בדיקות קרינה בתדירות הנדרשת.

לדעת הביקורת, על האיגוד לבדוק את הנתונים שמפרסם המשרד ולהתריע בפני העירייה על המתקנים שלא בוצעו בהם בדיקות קרינה.

2.2. חריגות מסף הקרינה המותרת

המשרד לאיכות הסביבה קבע 2 סוגים של ספי בטיחות מפני קרינה :
הסף הבריאותי לחשיפה לקרינה מגדיר את רמת החשיפה המזערית המותרת, המבטיחה שלא יגרם לאדם שנחשף אליה נזק בריאותי. **הסף הבריאותי מתייחס לחשיפה רגעית לקרינה.**
הסף הסביבתי לחשיפה לקרינה קובע את רמת הקרינה המקסימאלית שאדם יכול להיחשף אליה לאורך זמן. **הסף הסביבתי מתייחס לחשיפה רצופה וממושכת לקרינה.**

הביקורת עיינה בדו"ח הקרינה שפרסם המשרד באפריל 2011 (הכולל את תוצאות הקרינה שערכו החברות הסלולריות עצמן), ומצאה כי ב- 7 אתרי שידור חרגה עוצמת הקרינה הנפלטת ממתקן השידור מסף החשיפה הסביבתי. באחד המתקנים נמדדה קרינה פי 11 מהסף הסביבתי המותר. עוד נמצא כי האיגוד אינו מקיים מעקב אחר תוצאות בדיקות הקרינה שמפרסם המשרד לאיכות הסביבה ואינו מתריע בפני העירייה על המתקנים שנמצאה בהם קרינה בעוצמה חריגה.

בנספח א' מפורטים 7 המתקנים בהם נמדדו ערכי קרינה החורגים מסף החשיפה הסביבתי המותר. כאמור לעיל, הביקורת מציינת שכל 7 המתקנים החורגים הינם מתקני גישה אלחוטיים.

לדעת הביקורת, על העירייה לבחון את האפשרויות העומדות בפניה לגבי דרכי ההתקשרות עם גורם מקצועי שיערוך בדיקות קרינה באופן רציף בכל המתקנים הסלולריים בעיר.

עד להשלמת תהליכי ההתקשרות עם אותו גורם, הביקורת המליצה לאיגוד להגביר את ביצוע בדיקות הקרינה במתקני השידור המוצבים בעיר ובמיוחד במתקני הגישה האלחוטית.

2.3. בדיקות קרינה שמבצע האיגוד

האיגוד אינו עורך באופן שיטתי בדיקות יזומות לאיתור חריגות קרינה, אלא בעיקר בודק תלונות של תושבים בנוגע למתקני שידור שעוררו את חששם. האיגוד מסר לביקורת דו"ח על הטיפול בתלונות הציבור בתחום התקשורת הסלולרית, שהופנו לאיגוד במשך שנה וחצי (החל מ- 1/2010 ועד ל- 5/2011). הדו"ח כלל 16 תלונות, מתוכם ב- 4 תלונות לא היה רישום ברור של כתובת האירוע. לדעת הביקורת, ראוי שהדיווח על הטיפול בתלונה יכלול פרטים מלאים של האתר הנבדק.

כאמור, לדעת הביקורת יש צורך שהאיגוד יערוך ביקורות קרינה יזומות בכמות גדולה יותר, על מנת שהציבור יקבל מידע על נתוני הקרינה של האנטנות הסלולריות המוצבות בעיר מגוף מקצועי בלתי תלוי.

2.4. תדר השידור

סף החשיפה המותרת לקרינה הינו, בין היתר, פונקציה של תדר השידור של המתקן. הביקורת עיינה בדו"חות הבדיקה שביצע האיגוד, ומצאה כי בחישובי האיגוד נקבע באופן גורף שתדר השידור של מתקני שידור של חב' "סלקום" ו-"פלאפון" הוא 900 – 800 MHz ותדר השידור של חב' "פרטנר" הוא 1,800 MHz, מבלי שנלקח בחשבון התדר המדויק של המתקן הנבדק. כתוצאה מכך שהאיגוד ביצע בדיקות קרינה על פי הערכה של תדר השידור, התוצאות של בדיקות אלה לא היו מדויקות.

הביקורת העירה שדו"חות הבדיקה שמבצע האיגוד, צריכים להיות מבוססים על תדר השידור המתאים למתקן השידור הנבדק, ולא על הערכה בלבד. בנוסף לכך, על האיגוד לפנות אל הממונה על הקרינה בדרישה להוסיף את תדר השידור של כל מתקן בטבלה שמפרסם המשרד, וזאת כמתחייב בתמ"א.

2.5. מתן מידע לציבור

ע"פ חוק הקרינה, הממונה על הקרינה במשרד לאיכות הסביבה חייב לפרסם לציבור מידע לגבי מיקומם של כל מתקני השידור הסלולריים ולגבי התוצאות של בדיקות הקרינה שביצע בהם.

הביקורת מצאה כי תיאור המיקום של חלק גדול מהמתקנים בעיר לא היה ברור, וכך לא מושגת המטרה שלמענה הוא מפורסם - יידוע הציבור. נמצא כי ל- 26% מהמתקנים המוצבים בתחומי העיר, לא היתה כתובת ברורה המציינת את המיקום שבו הוצב מתקן שידור. לדוגמא, בשמונה מקרים הופיע רק שם הרובע שהמתקן מוצב בו וב- 16 מקרים הופיע רק שם הרחוב.

לדעת הביקורת, על האיגוד לסייע למשרד בטיוב הנתונים.

2.5.1. חלוקת תחומי טיפול

נמצא כי אין חלוקת אחריות ברורה בין גורמי העירייה השונים ובין האיגוד בנוגע לפיקוח על החברות הסלולריות ולקשרי העבודה עם הממונה על הקרינה במשרד לאיכות הסביבה. במיוחד יש חשיבות לכך כאשר נמדדת קרינה חריגה במתקן שידור סלולרי, או במקרה של הצבת מתקן שידור סלולרי ללא היתר.

הביקורת ממליצה שייכתב נוהל העוסק בסדרי הפיקוח על החברות הסלולריות ויקבע תחומי אחריות ברורים בין גורמי העירייה השונים ובין האיגוד בכל הנוגע לטיפול במתקני השידור הסלולריים.

3. קיום החלטות מועצה

בינואר 2011 החליטה מועצת העירייה על הקמת ועדה אשר תגבש כללים בנושא הצבת אנטנות סלולריות בעיר ותגיש את מסקנותיה למועצת העיר. הביקורת מצאה כי הוועדה שמינתה המועצה לא התכנסה.

כמו כן החליטה המועצה כי העירייה תשכור את שרותיה של חברה המתמחה בבדיקות קרינה, אשר תבצע בדיקות קרינה מספר פעמים בשנה בכל רחבי העיר.

נוכח החלטה זו, התקשר מנהל אגף התכנון עם חברה המתמחה בביצוע בדיקות קרינה, שבוצעה בדיקות קרינה ב- 20 אתרים בעיר. בכל הבדיקות נמצאה רמת קרינה מותרת. יחד עם זאת, הבדיקה היתה חד פעמית, ולא בוצעו בדיקות נוספות באתרים אחרים ובמועדים מאוחרים יותר, כפי שנדרש בהחלטות המועצה.

4. פעולות אכיפה

חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים) התשס"ח-2008, קובע כי רשות מקומית תפעל בתחום שיפוטה לאכיפת חוקי הסביבה. לצורך זה, ימנה ראש הרשות המקומית פקחים שיפעלו על פי הסמכויות שמקנה להם החוק.

על פי הוראות החוק הקימה העירייה את היחידה לאכיפה סביבתית, והיחידה פועלת מזה למעלה משנה בתחומים שהוגדרו לה.

בין חוקי הסביבה שחוק האכיפה הסביבתית מטיל על העירייה את האחריות לאכיפתם, נכלל גם חוק הקרינה התשס"ו – 2006 (כמפורט בתוספת לחוק). יחד עם זאת, לא הוסדר עדיין תהליך ההסמכה של המפקחים לביצוע האכיפה בתחום התקשורת הסלולרית.

לדעת הביקורת, על היחידה לאכיפה סביבתית להיערך לאכיפת הוראות חוק הקרינה.

על האגף לרישוי עסקים ועל היחידה הסביבתית לבחון את היכולות הטכנולוגיות של המערכות הקיימות בשוק, ולגבש תוכנית בנוגע להטמעת המערכת בעירייה ולתפעולה.

סיכום

ישראל היא אחת המדינות המובילות בעולם בהיקף השימוש בטלפונים סלולריים, ביחס לגודל האוכלוסייה. כמות הטלפונים שבידי הציבור מחייבת את החברות הסלולריות בפריסת תשתית רחבה של אנטנות, על מנת לספק ללקוחותיהם שירות איכותי וזמין.

ריבוי האנטנות והצורך התמידי במציאת אתרים חדשים שניתן למקם בהם אנטנות, עלול להביא לאי הקפדה מצד החברות הסלולריות על ביצוע ההליכים הנדרשים בחוק. במקביל, ריבוי האנטנות מציב בפני הרשות המקומית קשיים משמעותיים בקיום פיקוח ובקרה אפקטיביים על מערך האנטנות הסלולריות שהחברות מציבות בעיר.

הביקורת מצאה במינהל ההנדסה ליקויים בתחום הוצאת היתרי הבנייה ובתהליך הרישוי של מתקני השידור. כמו כן, נמצאו ליקויים בתחום הפיקוח על הקמת מתקני השידור, ובפועל לא היה קיים פיקוח ממשי על הקמת מתקני השידור ועל הפעלתם בהתאם להיתרים.

נוכח ממצאים אלה, בדקה הביקורת מהן האפשרויות העומדות בפני העירייה, במטרה להביא לשיפור משמעותי בפיקוח על החברות הסלולריות. התברר כי לאחרונה פותחו בישראל מערכות המאפשרות ניטור רציף של הקרינה ממתקני שידור.

הביקורת המליצה לבחון באופן יסודי את יכולותיהן של המערכות, ולקבל החלטה בדבר הדרך שבה תוכל העירייה לקבל שירותים מקצועיים בתחום הפיקוח על החברות הסלולריות, לרבות מיפוי מדויק של כל המתקנים הסלולריים, קיום ניטור רציף של הקרינה הנפלטת מהם ופיקוח על העמידה בתנאי חוק התכנון והבנייה, חוק הקרינה ותקנותיו. בנוסף לכך, על העירייה להכשיר עובד מקצועי ביחידה לאכיפה סביבתית, שיבצע אכיפה כנגד הפרות החוק.

נספח א' – רשימת מתקני השידור בהם נמדדה חריגה מהסף הבריאותי.

תאור נקודה בה התקבלה תצאה מירבית	אחוז מסך הבריאות שקבע ארגון הבריאות העולמי	עוצמת קרינה - W/cm^2	בדיקה תקיפות אחרונה, בתקף לשנה	סוג אתר	כתובת האתר	מס' האתר	חברה
שטח המרפסת, בקרבת האנטנת	17.5	70	30/7/09	מתקן גישה אלחוטי	הר כנען 4, רובע י'א	3227	סלקום
מרפסת מובה אנטנת, קצה גבול גישה ק"ם	11.6	105	16/8/09	מתקן גישה אלחוטי	רח' הכלנית 1	6475	סלקום
גג מבנה קצה גבול גישה	19.25	77	20/12/09	מתקן גישה אלחוטי	רח' השייטים 22	5279	סלקום
גג המבנה- בקצה גבול גישה (מחוץ לשטח המגודר)	14.88	134	31/1/10	מתקן גישה אלחוטי	רח' כינרת 11	3280	סלקום
גג מבנה (נעול ע' פלאפון כנדרש)	24.75	40	17/1/10	מתקן גישה אלחוטי	אבא הילל סילבר	820567	פלאפון
מרפסת	18.5	45.5	23/3/10	מתקן גישה אלחוטי	12 החורמון	820700	פלאפון
מפעל הגג	11.827	44.6	12/4/10	מתקן גישה אלחוטי	שדרות תל חי 41	820296	פלאפון

נספח מס' ב' – רשימת מתקני השידור שאין להם היתר הפעלה בתוקף.

אחד מס' רישוי התקנת שקט איון הביטוח העולה	שמות לרשימה למלא	היתר קרינה	בדיקה תקופתית אחרונה, בתוקף לשנה	תאריך היתר הפעלה	תאריך היתר התקנה	סוג אנטנה	סמל האנטנה	מס' רישוי	חברה
על הקצף לזרזות האנטנות	1	אין היתר	4/6/09	9/8/05	28/6/05	מתקן גשה אלחוטי	מרכז מסחר	482	מירס
שטח המוסדות בקרבת האנטנות	70	אין היתר	30/7/09	16/8/09	24/4/06	מתקן גשה אלחוטי	הר טען 4, חב"א	3227	סלקום
בתוך חדר מוחן, מאחורי האנטנות – אזור מוגבל גשה חריג	35	אין היתר	13/8/09	1/9/09	28/7/08	מתקן גשה אלחוטי	חל' אדר	7074	סלקום
0.08	0.7	אין היתר	6/8/09	18/9/07	9/1/06	חל' קרקע	חל' בלסר	2441	סלקום
0.31	1.23	אין היתר	15/9/09	7/11/07	15/8/06	חל' על רגל	חל' האותם	2416	סלקום
0.165	1.44	אין היתר	9/9/09	7/11/07	5/2/06	חל' על רגל	חל' המוד העברי 10	2415	סלקום
מספר מבהר אנטנות, קצה נכול גשה קיים	116	אין היתר	16/8/09	1/9/09	6/4/08	מתקן גשה אלחוטי	חל' המלית	6475	סלקום
בל המקומות	0.5 מ"ק	אין היתר	24/8/09	8/9/09	5/5/08	מתקן גשה אלחוטי	חל' הצונות	7626	סלקום
0.22	0.88	אין היתר	12/8/09	11/10/07	22/1/06	חל' על רגל	חל' קיבוץ גלילות	2389	סלקום
1.55	14	אין היתר	13/8/09	1/9/09	11/4/06	מתקן גשה אלחוטי	חל' על ח" 59	2371	סלקום
גג המכה - מידה מחוץ לשטח מוגבל גשה קיים	30	אין היתר	31/8/09	22/9/09	20/7/08	מתקן גשה אלחוטי	חל' חשלה	5784	סלקום
בל המקומות	0.5 מ"ק	אין היתר	6/7/09	18/9/07	30/11/05	חל' על רגל	חל' חשלה - אשדוד, חל' חל' חשלה - אשדוד, חל' חל' חשלה - אשדוד, חל'	84	סלקום

הערות ראש העיר **הפיקוח על התקנת אנטנות סלולריות בעיר אשדוד**

1. **תנאים להוצאת היתר בנייה** – ראש העיר הנחה את מהנדס העיר להפיק את הלקחים הנדרשים מהליקויים שמצאה הביקורת בתהליך הוצאת היתר הבנייה למתקני שידור, ולהורות למחלקת הרישוי להקפיד על כל התנאים להוצאתו. כמו כן, על מינהל ההנדסה להקפיד על כך שלכל מתקני השידור יהיה היתר הפעלה בתוקף מטעם הממונה על הקרינה.
2. **עיצוב מתקנים סלולריים** – ראש העיר הנחה את מהנדס העיר לקבוע הנחיות לעיצוב האנטנות בתחומי העיר ולשקול הוספת אלמנטים עיצוביים המשנים את מראה האנטנה ומסייעים לשילובה בנוף העירוני.
3. **פעולות אכיפה** – ראש העיר קבע כי מינהל התפעול, באמצעות היחידה לאכיפה סביבתית, יהווה את הגורם העירוני שירכזו את תחום הפיקוח על החברות הסלולריות ואת פעולות האכיפה בתחום חריגות הקרינה.
4. **גיבוש תוכנית פעולה** – ראש העיר הנחה את המנכ"ל לבחון את האפשרויות הטכנולוגיות לקיום ניטור רציף של מתקני השידור הסלולריים בעיר, ולגבש תוכנית להטמעת המערכת שתבחר.

מינהל החינוך

דו"ח ביקורת

שימוש במבנים יבילים במוסדות חינוך

כללי

בהתאם לנתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים תשע"א (2010-2011) למדו במערכת החינוך בעיר כ- 50,000 תלמידים (מגן חובה ועד כיתה יב'). נתון זה כולל את התלמידים במוסדות החינוך בזרם הממלכתי, הממלכתי-דתי, במוסדות החינוך בזרם המוכר שאינו רשמי ובמוסדות פטור (המגזר התורני והחרדי).

חלק מהתלמידים במוסדות החינוך בעיר לומדים במבנים ארעיים (מבנים יבילים לסוגיהם). מרבית המבנים היבילים הוצבו במוסדות החינוך התורני והחרדי ומקצתם הוצבו גם במוסדות החינוך בזרם הממלכתי והממלכתי-דתי.

במהלך עבודת הביקורת, נערכו סיורים במוסדות חינוך רבים שהוצבו בהם מבנים יבילים. להערכת הביקורת, היו מוצבים במוסדות החינוך בעיר כ- 400 מבנים כאלה. התברר כי חלק ממוסדות החינוך כללו רק מבנים יבילים, וכן נמצאו מוסדות שהמבנים הזמניים מוצבים בהם כבר שנים רבות, מאז הקמתם.

נציגי המגזר התורני והחרדי במועצת העיר שהביקורת התייעצה עימם, הסבירו לביקורת כי הסיבה העיקרית להימצאות מבנים יבילים במוסדות החינוך התורניים והחרדיים, נובעת מכך שהרבעים שתושבים חרדים מתגוררים בהם לא הותאמו למאפיינים המיוחדים של מגזר זה, וכתוצאה מכך לא נבנו בהם מוסדות חינוך בכמות שתוכל לתת מענה לצרכי האוכלוסייה.

בנוסף לכך, בעשורים האחרונים קיים תהליך של פיצול והתבדלות בתוך המגזרים עצמם, וכל קבוצה שואפת להקים מוסדות שבהם יתחנכו הילדים על-פי ערכיה ותפיסתה החינוכית.

נוכח מספרם הגדול של המבנים היבילים המוצבים במוסדות החינוך בעיר ונוכח החשיבות הרבה שיש להספקת תנאי למידה ראויים לילדי העיר ולשמירה על בטיחותם, מצאה הביקורת לנכון לערוך בדיקה מקיפה בנושא השימוש במבנים היבילים במוסדות החינוך.

הביקורת בחרה באופן מדגמי בארבעה פרויקטים של הצבת מבנים יבילים במוסדות חינוך שבוצעו בין השנים 2010 – 2005 (להלן "המדגם", ראה נספח א'). בין השאר, בדקה הביקורת את תהליך רכישת המבנים, הפיקוח על הצבתם, תחזוקת המבנים ופינויים בסיום השימוש בהם. כמו כן, בחנה הביקורת את הסיבות להימצאותם של מבנים יבילים בכמות גדולה כל כך במוסדות החינוך בעיר.

להלן פרוט הממצאים:

1. תכנון

השימוש במבנים יבילים במוסדות החינוך נבע בדרך כלל מכך שלא הוקמו בהם מבני קבע בכמות מספקת או שלא הוקמו מבני קבע כלל, ובכך שנוצר צורך דחוף בכיתות לימוד שניתן היה לספק במהירות רק באמצעות מבנים זמניים. נוכח מצב זה, בדקה הביקורת במינהל החינוך את תהליך תכנון הבינוי במוסדות החינוך ואת התאמתו לצרכים.

1.1 תכנית אב למערכת החינוך העירונית

בשנת 1993 פרסם משרד החינוך הנחיות להכנת "תכנית-אב לפיתוח מערכת החינוך ברשות המקומית". על פי ההנחיות, הוטל על הרשויות המקומיות להכין תכנית אב למערכת החינוך העירונית לטווח הארוך (עשר שנים ויותר), לטווח הבינוני (חמש עד שבע שנים) ולטווח הקצר (עד חמש שנים).

מטרת הכנת התכנית היתה, בין היתר, לאפשר לרשות המקומית לתכנן מבעוד מועד את המענה התשתיתי הנדרש בתחום החינוך, בהתאם להתפתחות האוכלוסייה בחלקים השונים של העיר.

הביקורת מצאה כי רק בשנת 2007 החל מינהל החינוך, באמצעות מכללת בית ברל, בפיתוח תכנית אסטרטגית לטווח הארוך למערכת החינוך (עד לשנת 2025) הכוללת, בין היתר, פרק העוסק בנושא "תחזיות למבנים במערכת החינוך בעתיד".

התברר כי התחזית מנתחת את המגמות הדמוגרפיות ואת השפעתן על הצורך בבינוי מוסדות חינוך, רק עד לשנת 2013.

לדעת הביקורת, ראוי היה להכין תכנית אב למערכת החינוך העירונית כבר בשנות ה-90, במועד שהעירייה נדרשה לכך על פי הנחיות משרד החינוך. כמו כן, ראוי היה שהתכנית האסטרטגית (בפרק העוסק בצרכי הבינוי) תהיה מקיפה ולא חלקית בלבד.

1.2. צרכי המגזר החרדי - תורני

התכנית האסטרטגית לשנת 2025 עבור מערכת החינוך באשדוד פורסמה באוגוסט 2008. בפרק הרקע של התכנית וכן בפרק העוסק בהיבטים הפיזיים של מערכת החינוך העירונית, צוין כי התכנית המוצעת אינה מתייחסת למסגרות החינוך בזרם העצמאי-חרדי, בשל חלקיות המידע המצוי בידי המינהל בנוגע למוסדות אלו. אשר על כן, נקבע בתוכנית האב כי "יש צורך לבצע סקר נפרד ומקיף הבוחן את הצרכים החינוכיים הייחודיים של מגזר זה בעיר כולה".

מבדיקתנו עולה כי סקר זה לא נערך.

לדעת הביקורת, העובדה שהוקמו מוסדות חינוך במגזר החרדי והתורני מבלי שנערכה תכנית כוללת רב שנתית להקמתם, תרמה למצב שבו אלפי תלמידים ממגזרים אלו לומדים לאורך שנים רבות במבנים זמניים, שחלקם אינם ראויים לשימוש.

1.3. הקמת מקיף י'

כמקרה בוחן, בדקה הביקורת את תהליך הבינוי במקיף י' ואת השיקולים שהביאו להצבת המבנים היבילים בבית הספר. להלן הממצאים: עד שנת 2004, במשך כ- 40 שנה, פעל באשדוד מקיף אחד בלבד בזרם הממלכתי-דתי.

נוכח הביקוש לבית ספר מקיף דתי נוסף, שייתן מענה לאוכלוסיה הדתית המתגוררת במרכז ובדרום העיר, נפתחה בשנת הלימודים תשס"ד חטיבת ביניים חדשה עבור הזרם הממלכתי דתי, באחת הקומות בתוך מבנה של בית ספר יסודי אחר (צמח ב'). בשנת הלימודים תשס"ה הועברה חטיבת הביניים למבנים שהתפנו ברובע י"א (בעקבות העברת תלמידי חטיבת י"א למקיף ט'). באותה עת כללה כבר החטיבה הממלכתית דתית שתי שכבות גיל, שהיוו את הבסיס למקיף י' (המקיף השני בעיר שלומדים בו תלמידים בזרם הממ"ד). תוך מספר שנים מועט, חל גידול משמעותי במספר התלמידים הלומדים במקיף י', ולא ניתן היה לפתוח כיתות נוספות במבנים הקיימים. נוכח הצפיפות בבית הספר, נאלצה העיר להציב בחצר בית הספר חמישה מבנים יבילים.

הביקורת מצאה כי במהלך כל השנים שנבדקו, החל משנת 1994, לא פנה מינהל החינוך למשרד החינוך בבקשה להקים בית ספר מקיף נוסף לזרם הממ"ד. לדברי ראש מינהל החינוך דאז, למרות שהיה צורך ממשי בהקמת מקיף נוסף בזרם הממ"ד, העירייה לא הגישה בקשה למשרד החינוך לבניית מבנים נוספים עבור בית הספר משום שהיה ידוע למינהל שמשרד החינוך מתנגד לפתיחת מקיף דתי נוסף בעיר.

יתר על כן, בעת העברת החטיבה לרובע יא', התחייב ראש המינהל דאז בפני משרד החינוך שהעירייה לא תבקש בינוי נוסף עבור המוסד. בסופו של דבר הבקשה להקמת שלב ב' הוגשה למשרד רק ב- 2007 והבקשה להקמת שלב ג' הוגשה רק ב- 2010. הקמת שני השלבים אושרה בשנת 2010.

לדעת הביקורת, התחייבות העירייה שלא לבקש בינוי נוסף עבור המקיף היתה מוטעית, מאחר וניתן היה לחזות שיידרשו בו מבנים נוספים.

נציין כי בדו"ח מבקר העירייה לשנת 2004, העיר המבקר בדו"ח ביקורת העוסק בהקמת בית הספר מקיף ט', על הליקויים בתכנון לטווח הארוך במינהל החינוך, אשר גרמו לעיכובים בהקמת מוסדות חינוך חדשים ובקבלת האישור התקציבי להקמתם ממשרד החינוך.

2. קבלת רישיון למוסד חינוכי חדש

על-פי נוהל האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי (להלן "הנוהל"), לצורך קבלת רישיון למוסד חינוכי, על הבעלות להציג, בין היתר, את המסמכים הבאים:

- **חוות דעת רשות החינוך המקומית** – הרשות המקומית נדרשת למסור חוות דעת כתובה ומנומקת, חיובית או שלילית בהתייחס להקמת המוסד.
- **חוות דעת של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה** – הוועדה מתבקשת לחוות דעתה בהתייחס למבנים שמבקש הרישיון מתעתד לקיים בהם את פעילות המוסד.

2.1. חוות דעת רשות החינוך המקומית

הנוהל קובע כי **"חוות דעתה של הרשות המקומית נדרשת להיות מנומקת ועליה לכלול התייחסות למוסד החינוכי עצמו ולכלל המוסדות בישוב"**.

נמצא כי חוות הדעת שמסרה העירייה למשרד החינוך בעת הקמת כל מוסד, המאשרת את הצורך בהקמתו, מולאה על ידי מנהלי המחלקות לחינוך החרדי והתורני, בהתאם לזרם אליו משתייך המוסד, ולא על-ידי ראש מינהל החינוך, כפי שמקובל בעת שמוקם בית ספר בחינוך הממלכתי והממלכתי דתי. עוד נמצא כי בחוות הדעת סימנו מנהלי מחלקות החינוך התורני והחרדי את המשפט המובנה בטופס **"אין לנו התנגדות לפתיחת/הפעלת מוסד החינוך שבנדון במבנה הנ"ל"**, מבלי שנימקו את הצורך בהקמת המוסד, כנדרש בנוהל.

הביקורת מעירה כי המצב שבו לאורך שנים רבות מאשרים מנהלי מחלקות החינוך התורני והחרדי בשם העירייה הקמת מוסדות חינוך, מבלי שהוסמכו

לכך באופן רשמי, מבלי שינמקו את בקשתם ומבלי שהבקשה תאושר על-ידי ראש מינהל החינוך, אינו תקין.

2.2. חוות דעת הוועדה המקומית לתכנון ובנייה

בנוסח חוות הדעת שעל הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה להגיש למשרד החינוך, נכתב כי על הוועדה לחוות דעתה האם המבנים המצוינים בבקשת המוסד לרישיון תואמים את דרישות חוק התכנון והבנייה על תקנותיו ודיניו.

נמצא כי האחריות על מילוי חוות הדעת נמסרה למנהלת מדור רישוי במחלקת רישוי הבנייה, מבלי שהעובדת הוסמכה לבחון מטעם הוועדה את הבקשות ולאשרן, מבלי שהובהרו לה דרישות התפקיד ומבלי שהוגדרו לה דרכי עבודתה.

עוד נמצא כי מנהלת מדור רישוי לא שמרה תיעוד של חוות הדעת שהכינה לצורך מתן הרישיון למוסדות החינוך, וכן לא נמצא תיעוד על כך במינהל החינוך, כך שלא ניתן לדעת האם אישר מינהל ההנדסה את הפעלת מוסדות החינוך במבנים היבילים ומה היו הנימוקים לאישור הבקשה או לדחייתה.

בנוסף לכך, מנהלת המדור מסרה כי במקרים שלא ניתן היה לאשר את הבקשה, נמנעה מלשלוח תשובה שלילית למשרד החינוך. כתוצאה מאי העברת המידע, אישר משרד החינוך הפעלת מוסדות חינוך במבנים שהוועדה המקומית לא הוציאה להם היתר בנייה.

הביקורת רואה בחומרה את אי מתן חוות הדעת הנדרשת מהוועדה המקומית לתכנון ובנייה ואת אי קיום הבדיקה בדבר עמידתם של המבנים המשמשים את המוסד החינוכי בדרישות חוק התכנון והבנייה, תקנותיו ודיניו.

בפועל, הביקורת בדקה מדגם של מוסדות חינוך שהוקמו בהם 16 מבנים יבילים ומצאה שכל המבנים הוקמו ללא היתר בנייה.

2.3. חידוש רישיון למוסד חינוך

הנוהל קובע כי חוות דעת של הוועדה המקומית תינתן כל שנה מחדש (כחלק מהדרישה לחדש את רישיון המוסד אחת לשנה). נמצא כי גם בעת חידוש רישיון של מוסד חינוכי, שתוקפו כאמור מתחדש אחת לשנה, לא ניתנה חוות הדעת הנדרשת, המאשרת כי הפעלתו של המוסד נעשית על-פי כל חוקי התכנון והבנייה.

לדעת הביקורת, מתן האישור התקופתי מטעם הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה להפעלת מוסד חינוכי הוא בעל חשיבות רבה, מאחר שבשלב זה אמור היה מינהל ההנדסה לבחון את התנאים הפיזיים בהם לומדים התלמידים ואת חוקיות הקמת המבנים. בפועל, אי מתן חוות דעת אפשרה את חידוש הרישיון למוסדות החינוך שפעלו במבנים ללא היתר.

3. מצאי המבנים היבילים

הביקורת בדקה מהו המידע שהיה בעת הביקורת בידי הגורמים השונים בעירייה לגבי מצאי המבנים היבילים במוסדות החינוך, ומצאה כי לא היה בידי אף גורם מידע בדבר כמות המבנים ומיקומם.

3.1. אגף הנכסים

אגף הנכסים במינהל ההנדסה אחראי על ניהול נכסי העירייה, לרבות ניהול מאגר המידע בנוגע לנכסים אלו.

הביקורת ביקשה ממנהלת האגף לקבל את רשימת מוסדות החינוך שבבעלות העירייה, שבהם מוצבים מבנים יבילים. נמצא כי אגף הנכסים אינו מנהל כל רישום בדבר המבנים היבילים שהוצבו במוסדות החינוך, על אף שמדובר על נכסים שהינם רכוש העירייה.

לדעת הביקורת, יש לראות במבנה יביל נכס ככל נכסי העירייה ועל אגף הנכסים לכלול מבנים אלו במאגר המידע המנוהל על-ידו.

3.2. מינהל החינוך

הביקורת ביקשה מאגפי מינהל החינוך לקבל מידע על המבנים היבילים המוצבים במוסדות החינוך שבתחום אחריותם (גני ילדים, בתי ספר יסודיים ועל-יסודיים).

התברר כי במינהל החינוך על אגפיו, לא היה מידע לגבי כמות המבנים היבילים במוסדות החינוך, מיקומם ומועד הצבתם.

לדעת הביקורת, קיים צורך חיוני שיהיה למינהל החינוך מידע בדבר מצבת המבנים במוסדות החינוך. מידע זה אמור להיות חלק מבסיס הנתונים הנחוץ למקבלי ההחלטות לצורך גיבוש תוכניות הבינוי במוסדות החינוך. כמו כן, יכולים להשתמש במאגר מידע זה גם יחידות עירייה נוספות למטרות שבתחום אחריותן, כגון בניית תוכניות להתמודדות עם מצבי חרום ולמטרות אחרות.

3.3. מחלקת אפסנאות ורכש

מחלקת אפסנאות ורכש אחראית, בין היתר, על רישום הפריטים השונים שהעירייה רוכשת ברישומי המלאי. הביקורת ביקשה להפיק במערכת המלאי דו"ח המפרט את מצבת המבנים היבילים שנרכשו על-ידי העירייה, ואת יחידות העירייה אליהם נופקו המבנים.

נמצא כי מחלקת אפסנאות ורכש לא רשמה במערכת המלאי את המבנים היבילים שרכשה העירייה (הן אלה שמחלקת אפסנאות ורכש רכשה בעצמה והן אלה שנרכשו על-ידי מחלקות אחרות בעירייה). עוד נמצא כי מוסדות החינוך השונים העושים שימוש במבנים יבילים, לא דיווחו על המבנים שברשותם במסגרת ספירת המלאי השנתית.

עלות רכישת מבנה יביל נאמדת בכ- 70 אלש"ח, לא כולל עלות ההקמה והתקנת התשתיות למבנה, וכן ללא עלות הרכישה של הציוד הנלווה (כגון מזגנים). הביקורת רואה בחומרה מצב בו פריטים שעלותם יקרה מאוד אינם

נרשמים במערכת המלאי של העירייה, ובפועל לא קיים כל מידע לגבי הימצאותם בשטח.

לדעת הביקורת, יש לרשום את המבנים היבילים במערכת המלאי, במיוחד נוכח העובדה שמדובר במבנים ניידים שבדרך כלל נמסרו לשימושן של עמותות שונות, וניתן להעבירם בקלות יחסית ממקום למקום, מבלי שהעברתם תהיה ידועה לגורם עירוני כלשהו.

4. היתרי בנייה

כאמור, הביקורת בדקה האם הוצאו היתרי בנייה למבנים היבילים שהוצבו על ידי העירייה, ומצאה כי לכל המבנים שנבדקו במסגרת המדגם לא הוצאו היתרי בנייה כנדרש.

הביקורת רואה בחומרה ביצוע פעולות בנייה על ידי העירייה ללא הוצאת היתר בנייה כנדרש על-פי חוק. העירייה אמונה על אכיפת חוקי התכנון והבנייה כלפי עצמה וכלפי אחרים, וראוי היה שתשמש בעניין זה דוגמא לציבור.

עוד נמצא כי בפרויקטים שבוצעו באמצעות החברה למשק וכלכלה, נדרשה העירייה להנפיק "אישור להוצאת צו התחלת עבודה" בו מצהירה העירייה, בין היתר, כי "לפרויקט הוצא היתר כדין". על אישורים אלו חתמו מנכ"ל העירייה דאז, הגזבר דאז ומנהל מחלקת אחזקה (הגורם האחראי מטעם העירייה על פרויקטים אלו).

בפועל, התברר כי הצהרת העירייה בדבר הוצאתו של היתר בנייה לא היתה נכונה.

לדעת הביקורת, נוכח הימצאותם של מבנים רבים במוסדות החינוך שאין להם היתר בנייה, על מינהל החינוך לבחון, בכל המוסדות שיש בהם מבנים יבילים, האם עדיין קיים הכרח להשתמש במבנים אלו. אם יוחלט שיש הכרח להשאיר את המבנים היבילים בבית הספר, על מינהל ההנדסה לפעול להוצאת היתרי בנייה למבנים ואישורי אכלוס בהתאם לחוק.

לגבי מבנים שלא ניתן יהיה לאשרם, יש לגבש תכנית רב שנתית לפינוי המבנים ולהחלפתם במבני קבע.

5. הצבת המבנים

הצבת מבנים יבילים במוסדות החינוך בעיר מבוצעת לעיתים על-ידי העירייה (במוסדות חינוך בבעלותה) ולעיתים על-ידי העמותות המפעילות את מוסדות החינוך.

5.1. פיקוח על העבודה

במקרים שבהם התקשרה העירייה עם קבלנים בחוזה להספקה ולהצבה של מבנים יבילים, נקבע כי הפיקוח אחר עבודות הקבלנים יבוצע על-ידי העירייה. עוד קבעה העירייה כי הגורם המפקח מטעמה הינו מחלקת תחזוקה במינהל התפעול.

הביקורת בדקה ארבעה פרויקטים שכללו הצבת 16 מבנים יבילים בתשעה מוסדות חינוך (ראה פירוט בנספח). נמצא כי בשניים מתוך הפרויקטים שנבדקו, לא קיימה המחלקה כל פיקוח אחר עבודת הקבלן, כפי שנדרש ממנה. יתרה מכך, נמצא כי מנהל המחלקה אישר את קבלת המבנים מבלי שבחן בשטח את הצבתם (ראה הרחבה בפרק 6 להלן).

הביקורת רואה בחומרה ביצוע עבודות בינוי עבור העירייה על-ידי קבלנים חיצוניים, מבלי שגורם מקצועי מטעם העירייה יפקח על טיב העבודה. לדעת הביקורת, העדר הפיקוח חמור שבעתיים כאשר מדובר בעבודות בינוי להקמת כיתות לימוד במוסדות חינוך, המיועדים לאכלס עשרות תלמידים בכל כיתה, ויש חשיבות מיוחדת לכך שהמבנה יעמוד בתנאי הבטיחות.

5.2. הפיקוח בפרויקט ד'

באחד הפרויקטים שנבדקו (פרויקט ד'), התקשרה מחלקת האחזקה עם מהנדס חיצוני לצורך ביצוע עבודות הפיקוח (להלן "המפקח").

5.2.1. קבלת מסמכי המכרז

התברר לביקורת כי המפקח לא קיבל מהחברה למשק וכלכלה עורכת המכרז את מסמכי המכרז (לרבות המפרטים הטכניים), ואף לא דרש לקבלם. עוד התברר כי גם מחלקת האחזקה לא דרשה לקבל מהחברה למשק וכלכלה את מסמכי המכרז.

הביקורת העירה כי ללא מסמכי המכרז לא ניתן לדעת מהם הדרישות ממבצע העבודה ולא ניתן לאשר את קבלת העבודה. לדעת הביקורת, הכרחי שמחלקת האחזקה והמפקח מטעמה ידרשו את קבלת מסמכי המכרז, שבלעדיהם לא ניתן לפקח על ביצוע העבודות.

5.2.2. דרישות כיבוי אש

תקני כיבוי האש קובעים כי בכל מבנה יביל שהוקם לאחר שנת 2000 תותקן מערכת כיבוי אש אוטומאטית ("ספרינקלרים"). הביקורת מצאה כי ההנחיה לא יושמה וכי בכל המבנים שנבדקו לא הותקנה מערכת כיבוי אש, כנדרש.

המפקח מסר לביקורת כי העובדה שלא מולאו דרישות כיבוי האש היתה ידועה לו. לדברי המפקח, בשל העלות היקרה החליט מנהל מחלקת האחזקה לא לבצע בחלק מהמקרים את דרישות כיבוי אש.

הביקורת רואה בחומרה את אי יישום הנחיות רשות הכיבוי. לדעת הביקורת, בנוסף לחובה החוקית (כפי שעולה מחוק התכנון והבנייה ותקנותיו וחוק שירותי הכבאות ותקנותיו), קיימת לעירייה חובה ציבורית לשמור על בטיחותם של התלמידים.

5.2.3. דרישות פיקוד העורף

כחלק מהתנאים לקבלת היתר בנייה, נדרשה העירייה לקבל את אישור פיקוד העורף להצבת המבנים היבילים. פיקוד העורף התנה את אישורו ברכישה ובהתקנה של מערכת לסינון אוויר שתותקן באחד המרחבים המוגנים הקיימים בבית הספר, על מנת שניתן יהיה להכיל במרחב המוגן כמות גדולה

יותר של תלמידים, ובהם התלמידים שיועדו ללמוד במבנים היבילים שביקשה העירייה להציב בבית הספר.

באחד הפרויקטים שנבדקו נמצא כי דרישת פיקוד העורף לא קוימה, על אף שהמפקח על הפרויקט שלח בעניין זה מכתבי התראה למנהלת בית הספר דאז, שבהם צוין במפורש כי ללא התקנת המערכת הנדרשת לסינון אוויר, לא ניתן יהיה לקבל את אישור פיקוד העורף להצבת המבנים היבילים, וכתוצאה מכך לא יינתן היתר בנייה למבנים אלו.

הביקורת רואה בחומרה את אי קיום הדרישות שהעלה פיקוד העורף כתנאי להצבת המבנים היבילים בבית הספר, דבר שמנע הוצאת היתר בנייה למבנים. לדעת הביקורת, יש לפעול באופן מיידי לרכישת המערכת לסינון אוויר ולהתקנתה בהתאם להוראות פיקוד העורף.

6. מסירת המבנים

6.1. סיור קבלת המבנים

לאחר סיום עבודות הבינוי אמור להתקיים הליך מסירה מסודר של המבנים מהקבלן המבצע לעירייה, ובהמשך מוסרת העירייה את המבנים לעמותה שמפעילה את מוסד החינוכי.

במסגרת הליך מסירת המבנים, נדרשת העירייה לאשר כי העבודה בוצעה לשביעות רצונה. לצורך כך, בסמוך לסיום העבודות מתקיים באתר סיור בהשתתפות נציגי הקבלן ונציגי העירייה, ובסיומו נערך פרוטוקול ובו מפורטים הליקויים שיש לתקנם כתנאי לקבלת המבנה.

התברר לביקורת כי בשני פרויקטים שנבדקו (פרויקטים א' ו- ב'), לא נערך באתר שבו הוצבו המבנים "סיור קבלה". עוד התברר כי מנהל מחלקת האחזקה אישר בחתימתו את טפסי "אישור המסירה" ו"תעודת סיום" (אישור על ביצוע כל התיקונים, לרבות העבודות שנדרשו בתקופת הבדק), מבלי שהוא או עובד ממחלקתו נכחו בשטח ובחנו בפועל את עבודת הקבלנים.

הביקורת רואה בחומרה את אישור קבלת המבנים על-ידי מנהל המחלקה מבלי שאיכות ביצוע העבודה נבחנה בשטח.

6.2. מסירת מבנים למוסד "הרבצת תורה"

פרויקט ב' כלל הצבת שני מבנים יבילים במוסד חינוך של עמותת "הרבצת תורה".

התברר לביקורת כי מנהל מחלקת האחזקה אישר בחתימתו, בשם העירייה, את קבלת המבנים, בעוד שהמבנים כלל לא סופקו למוסד החינוכי המיועד. הביקורת רואה בחומרה רבה את אישור מנהל המחלקה בדבר הקמת המבנים, שכאמור לא סופקו.

מנהל המחלקה מסר לביקורת כי התבקש לחתום בדיעבד, זמן רב לאחר סיום הפרויקט, על "תעודת סיום" המאשרת כי "העבודה בוצעה והושלמה והמבנה נמסר לרשות המזמינה". הביקורת העירה למנהל המחלקה כי היא רואה בחומרה את חתימתו על המסמכים בדיעבד וללא כל בדיקה.

6.3. תיק מסירת פרויקט

בסיום כל פרויקט נדרש הקבלן להגיש תיק מסירה הכולל את כל מסמכי הפרויקט, לרבות אישורים נדרשים (אישור בטיחות, אישור קונסטרוקטור, בדיקות מכון התקנים וכדומה).

בדיקה מדגמית של תיקי המסירה העלתה כי קיים חשש לגבי אמינותם של חלק מהאישורים. לדוגמא, באחד מתיקי המסירה בפרויקט ב' נמצא אישור מאת ממונה בטיחות מטעם הקבלן, בו מצוין כי ממונה הבטיחות ערך ביקורת בטיחות למבנים בתאריך 29.10.2005, שהיה יום שבת.

7. דיווחים למשרד החינוך

משרד החינוך פרסם נוהל "שחרור כספים למימון הקמת כיתות במבנים יבילים עבור מוסדות חינוך" הקובע כי התקציב יועבר לרשות בשני שלבים: 50% מההתחייבות יועברו לאחר סיום הליך המכרז ולאחר ההתקשרות עם

הקבלן הזוכה ו - 50% הנותרים יועברו לאחר סיום העבודות וקבלת החשבון הסופי מהקבלן. כמו כן, מפרט הנוהל את המסמכים שיש להעביר למשרד החינוך בכל שלב.

לפי הנתונים שאיתרה הביקורת, העביר משרד החינוך לעירייה במהלך השנים 2008 – 2005 התחייבויות תקציביות עבור רכישת מבנים יבילים במוסדות חינוך בסך כולל של 770 אלש"ח. בפועל, הביקורת מצאה כי המשרד העביר לעירייה תשלומים בסך של כ - 525 אלש"ח בלבד.

התברר לביקורת כי העירייה לא העבירה למשרד דיווחים על ביצוע הפרויקטים במועדים שנקבעו על-ידי המשרד, ולכן ביטל המשרד חלק מההתחייבויות התקציביות. כתוצאה מכך, נאלצה העירייה לממן מתקציבה את היתרה בסך 175 אלש"ח.

עוד התברר כי הגזברות העבירה למחלקת האחזקה את האחריות להעברת הדיווחים הנדרשים לצורך קבלת המימון ממשרד החינוך, אולם מחלקת האחזקה לא העבירה למשרד את הדיווחים.

נציין כי במהלך השנים 2007 – 2010, התריעה חשבת מינהל החינוך מספר פעמים בפני מנהל מחלקת האחזקה וכן בפני גזבר העירייה על אי ביצוע הדיווחים הנדרשים, מתוך חשש שמשרד החינוך יבטל את ההקצאות (כפי שאכן קרה), אך ללא הועיל.

הביקורת רואה בחומרה את אי העברת הדיווחים למשרד החינוך על-ידי מחלקת האחזקה, שכתוצאה מכך נגרם לעירייה הפסד כספי של 175 אלש"ח.

8. הסכם שימוש

בהתאם להוראות משרד הפנים, במקרים בהם נותנת העירייה לגורמי חוץ רשות להשתמש בנכסי העירייה, עורכת העירייה הסכם בינה ובין הגוף המשתמש בנכס, המסדיר, בין היתר, את זכויות העירייה בנכסים אלו.

מבדיקתנו עולה כי במקרים בהם הציבה העירייה מבנים יבילים במוסדות חינוך המופעלים על-ידי עמותה פרטית, לא ערכה העירייה הסכם עם העמותה המעיד על בעלותה של העירייה על מבנים אלו.

לדעת הביקורת, מאחר ומדובר על מבנים הניתנים לניוד, יש הכרח שהעירייה תערוך הסכם בינה ובין העמותות המפעילות את מוסדות החינוך שבהם הוצבו המבנים.

9. בטיחות המבנים

9.1. אישור קונסטרוקטור

בהתאם להנחיות הממונה על הבטיחות במשרד החינוך, אחת לחמש שנים יש לבדוק את יציבות המבנים על-ידי מהנדס קונסטרוקטור מורשה ולאשר את השימוש בהם.

התברר לביקורת כי מינהל החינוך אינו מיישם הנחיה זו, למרות שחלק מהמבנים הוצבו במוסדות החינוך לפני שנים רבות (לפני למעלה מעשר שנים).

הביקורת רואה בחומרה אי יישום הנחיות משרד החינוך בנושא בדיקות הבטיחות הנדרשות במבנים היבילים.

9.2. אישור בטיחות למוסדות החינוך החרדי

נוהל "רישוי מוסד חינוך חדש" ונוהל "חידוש רישיון להפעלת מוסד חינוכי" של האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי, קובעים כי כל מוסד חינוך, אם בשלב הקמתו או בעת חידוש רישיונו, נדרש לקיים בדיקת בטיחות על-ידי יועץ בטיחות מוסמך ולהעביר לאגף דו"ח בטיחות מסכם. על יועץ הבטיחות לבחון, אחת לשנה, את בטיחות המבנים והחצרות של המוסד, כחלק מהתנאים הנדרשים לקבלת הרישיון למוסד חדש (או חידוש רישיון למוסד קיים).

מבדיקתנו עולה כי למינהל החינוך ולאגף החינוך החרדי לא היה מידע האם בוצעו מבדקי הבטיחות הנדרשים במוסדות החינוך ומה היו תוצאותיהם. יתרה מכך, מבדיקתנו עולה כי האחראי על הבטיחות במוסדות החינוך במינהל החינוך אינו אחראי על תחום הבטיחות במוסדות החינוך השייכים לזרם המוכר שאינו רשמי, ובפועל אין אף גורם מקצועי במינהל החינוך האמון על נושא הבטיחות במוסדות אלו.

הביקורת רואה בחומרה רבה את העדר הבקרה והפיקוח של העירייה בנושא הבטיחות במוסדות החינוך החרדי, במיוחד נוכח העובדה כי במוסדות אלו לומדים כ - 40% מילדי העיר. לדעת הביקורת, העירייה אמורה לפקח על תחום הבטיחות גם במוסדות אלה.

9.3. בית הספר "מעלות"

במסגרת הביקורת נערך סיור בבית הספר לחינוך מיוחד "מעלות", שהיו מוצבים בו שני מבנים יבילים המחולקים ל - 4 כיתות. המבנים היו מיועדים לכיתות ריפוי בעיסוק (מוזיקה, טיפול בחיות וכדומה).

9.3.1. ליקויי בטיחות

הביקורת מצאה ליקויי בטיחות חמורים במבנים, כגון חורים ברצפה, שקע חשמל גלוי, חוסר יציבות של המבנים ועוד. כמו כן, נמצאו חלקי קירות שבורים ודליפת מים מגגות המבנים.

נוכח ממצאים אלה, קבע האחראי על הבטיחות במוסדות החינוך כי חל איסור לקיים פעילות כלשהי במבנים אלו, עד לעריכת בדיקה יסודית על-ידי מהנדס קונסטרוקטור, אשר יבדוק את יציבות המבנים וימליץ על דרכי הפעולה הנדרשות לצורך השמשת המבנים (או לחילופין ימליץ על השבתתם). כתוצאה מכך, נסגרו המבנים והופסק השימוש בהם. התברר כי קודם לביקורת, בחודש יוני 2010, ערך האחראי על הבטיחות במוסדות החינוך ביקורת בבית הספר, ועובד מטעמו ערך בדיקה נוספת בספטמבר 2010, אולם בסיכום הביקורות לא צוינו ליקויי הבטיחות אלה.

הביקורת רואה בחומרה קיומם של ליקויי בטיחות חמורים במבנים המשמשים ככיתות לימוד, שלא אותרו בביקורת שערך מדור הבטיחות כחודשיים קודם לכן.

9.3.2. שינוי מיקום המבנים

התברר לביקורת כי המבנים היבילים הנמצאים בבית הספר "מעלות" הועתקו ממקומם המקורי למיקום אחר בחצר בית הספר, בשל בניית מבנה קבע נוסף עבור בית הספר. נמצא כי בעת הצבת המבנים במיקום החדש, לא בוצעו הבדיקות הנדרשות על-ידי מהנדס קונסטרוקציה מוסמך, לרבות בדיקת יציבות המבנה והתקרות התלויות.

כמו כן, נמצא כי בהיתר הבנייה שניתן למבנה הקבע, נקבע כי הוצאת אישור האכלוס למבנה (טופס 4) מותנה בפינוי המבנים היבילים. בפועל, בניגוד לתנאי ההיתר, ניתן למבנה החדש אישור אכלוס למרות שהמבנים הזמניים לא פונו.

הביקורת רואה בחומרה את מתן האישור לאכלוס המבנה על-ידי מחלקת הפיקוח על הבנייה, מבלי שפוננו המבנים היבילים, כפי שנקבע בהיתר הבנייה.

9.4. ביה"ס אוהל אסתר

שלב א' בהקמת בית הספר "אוהל אסתר" החל בשנת 2002. בתחילה נבנה מבנה אחד בן שתי קומות, ובשנת 2010 קיבלה העירייה אישור תקציבי ממושרד החינוך לבינוי 16 כיתות נוספות. מאחר ובמהלך השנים הציבה הנהלת בית הספר מבנים יבילים במגרש בית הספר, היה צורך לפנות את המבנים מהשטח עליו עתיד היה להבנות המבנה הנוסף.

מבדיקתנו עולה כי במהלך ינואר 2012, העבירה הנהלת בית הספר שני מבנים יבילים שהיו מוצבים בשטח המיועד לבינוי המבנה החדש, והציבה אותם בחלק אחר של שטח בית הספר.

למרות שהמבנים הוצבו ללא היתר בנייה, נמצא כי מחלקת מבני ציבור במינהל ההנדסה ביצעה עבודות פיתוח במקום, כחלק מהעבודות שנדרשו להצבת המבנים במקומם החדש.

בסיור שערכה הביקורת בשטח נמצאו ליקויי בטיחות העלולים לסכן את תלמידי בית הספר. לדוגמא, נמצא כי הזנת חשמל לאחד מהמבנים בוצעה באמצעות כבל חשמל חיצוני שיש לתלמידים גישה אליו. דוגמא נוספת - שביל הגישה לאחד המבנים לא היה מרוצף והיו בו מהמורות ובורות. כמו כן, אחד המבנים הוצב באופן שבו בסיס המבנה לא היה מאוזן עם הקרקע והמבנה היה נטוי בזווית.

סיכום

לדעת הביקורת, שימוש במבנה יביל במוסד חינוכי יכול להוות פיתרון זמני לתקופה קצרה, אך אינו יכול להוות הסדר קבוע ומתמשך. הביקורת רואה בחומרה רבה מצב בו רבים מילדי העיר לומדים במבנים זמניים במשך כל שנות לימודיהם בבית הספר, מבלי שסופקה להם סביבת לימודים ראויה ובטוחה.

לדברי ראשי מינהל החינוך שכיהנו בתפקיד בעשור האחרון, בין הסיבות שהביאו לשימוש הנרחב במבנים יבילים, בעיקר בחינוך החרדי והתורני, היתה העובדה כי תהליך הקמתם של מוסדות החינוך התורניים והחרדיים בוצע ללא מעורבותם של ראשי מינהל החינוך.

עוד מצאה הביקורת כי מינהל החינוך לא ערך תכנית כוללת, רב שנתית, שאמורה לבחון את הצרכים החינוכיים המיוחדים של המגזר התורני והחרדי ואת המענה הנדרש לצרכים אלו בתחום תשתיות הבינוי. כתוצאה מכך, נאלצו המוסדות למצוא פתרונות מיידיים לבעיות הבינוי באמצעות הצבת מבנים זמניים.

כאמור, הביקורת רואה בחומרה את המציאות שבה לומדים במשך שנים רבות אלפי תלמידים במבנים זמניים שהוצבו ללא היתר בנייה, מאחר ומציאות זו נוצרה באופן מודע ומתוך שיתוף פעולה עם גורמי עירייה שונים.

מצב זה דורש תיקון.

הביקורת העירה למינהל החינוך על הצורך הדחוף בגיבוש תכנית רב שנתית להוצאת המבנים הזמניים ממוסדות החינוך ולהחלפתם במבני קבע, במטרה להביא לפתרון הבעיה תוך מספר שנים מועט, ככל שניתן. עד לביצוע התוכנית ארוכת הטווח להחלפת המבנים היבילים במבני קבע, על מינהל ההנדסה לקיים מעקב ופיקוח קפדניים על הסדרת התנאים להוצאת היתרי בנייה בכל האתרים שמוצבים בהם מבנים יבילים.

נספח א' - רשימת הפרויקטים שנדגמו

פרויקט א'	מוסדות חינוך	מס' מבנים	תקופת ביצוע (עפ"י צו תחילת עבודה)
פרויקט א'	חורב	2	5/2005
	שוב	1	5/2005
	אור מאיר	1	5/2005
פרויקט ב'	חורב	1	10/2006
	כלל חסידי	2	10/2006
	הרבצת תורה	2	2/2006
פרויקט ג'	נווה חנה	1	לא בוצע
פרויקט ד'	מקיף י'	5	8/2007
	בית יעקב	1	8/2007

הערות ראש העיר **שימוש במבנים יבילים במוסדות חינוך**

כללי

מדיניות ראש העיר הינה שלא לאשר הצבת מבנים יבילים חדשים במוסדות חינוך ולצמצם באופן הדרגתי את מצבת המבנים היבילים הקיימים בהם.

נוכח מדיניות זו הנחה ראש העיר את מינהל החינוך כדלקמן:

1. **תוכנית אב** – בהתאם להנחיות משרד החינוך, על מינהל החינוך לפעול להכנת תוכנית אב לפיתוח מערכת החינוך העירונית, תוך התייחסות לצורכי הבינוי של כל המגזרים באוכלוסייה.

2. **צמצום השימוש במבנים יבילים** - מינהל החינוך יכין תוכנית רב שנתית במטרה לצמצם באופן משמעותי במהלך מספר שנים את כמות המבנים היבילים המוצבים במוסדות החינוך ובמטרה להחליפם במבני קבע.

3. **הצבת מבנים ללא היתר** - ראש העיר הורה למינהל ההנדסה להקפיד על כך שלא יוקמו בעתיד מבנים יבילים ללא היתר בנייה. במקרים בהם הוקם במוסד חינוכי מבנה קבע יותנה האכלוס בפינוי המבנים היבילים המוצבים במוסד, או בהסדרת התנאים למתן היתר בנייה למבנים אלו.

4. **סקר בטיחות** - ראש העיר רואה חשיבות רבה בשמירה על רמת בטיחות נאותה במבני חינוך. מינהל החינוך יערוך סקר בטיחות בכל המבנים היבילים המוצבים במוסדות חינוך ויתקן את כל ליקויי הבטיחות שימצאו, בהתאם לסדר הקדימויות שיקבע. כמו כן, ראש העיר הנחה את אגפי מינהל החינוך לקיים בכל מוסדות החינוך בעיר את כל בדיקות הבטיחות הנדרשות על-פי חוק ועל-פי הנחיות משרד החינוך.

מינהל התפעול

דוח ביקורת

הסדרי חניה

כללי

סעיף 77 לפקודת התעבורה מסמך את מועצת העירייה, בהסכמת שר הפנים ושר התחבורה, להתקין חוקי עזר בדבר "האמצעים שיינקטו 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".

מדור חניה אחראי על אכיפת חוק העזר העירוני לעניין החניה. לצורך סיוע למדור באכיפת הסדרי החניה, התקשרה העירייה עם חברת "שוהר שירותי חניה בע"מ (להלן "הקבלן").

בשנת 2009 ערך מבקר העירייה ביקורת על פעילות מדור החניה. נוכח ממצאי הביקורת ונוכח הרגישות הציבורית לפעולות האכיפה בתחום החניה, ביקשה ועדת הביקורת ממבקר העירייה לקיים בשנת 2011 מעקב על תיקון הליקויים שהועלו בדו"ח שנערך שנתיים קודם לכן. כמו כן, ביקשה הוועדה להעמיק את הביקורת במספר נושאים שהובאו לידיעתה בתקופה שלאחר סיום הביקורת.

בעקבות הביקורת שנערכה בשנת 2009 הנחה ראש העיר את ראש מינהל התפעול לקבוע נהלי עבודה אשר יבטיחו קיום פיקוח, בקרה ושליטה על עבודת הקבלן. התברר כי הנחיית ראש העיר לא בוצעה וכי לא התקיימה הבקרה הנדרשת הן על-ידי מנהל המדור והן על-ידי הגורמים האחראים לכך במינהל התפעול ובגזברות.

כתוצאה מכך, נמצאו בביקורת המעקב ליקויים רבים בסדרי הפיקוח והבקרה על עבודת הקבלן, שגרמו לעירייה להפסד הכנסות בסכום הנאמד במיליון וחצי ₪ (ראה פרוט בפרק 2 ובפרק 7 שלהלן).

לאחר הביקורת נמסר כי בעקבות הביקורת ערכה הגזברות התחשבות נוספת עם הקבלן והתשלום העודף הוחזר במלואו לעירייה, כולל חישוב ריבית.

להלן פרוט הממצאים:

1. הכנסות מחניה

להלן פירוט הכנסות העירייה בתחום החניה בשנים 2009-2011.

2009 (ש"ח) *	% מסה"כ ההכנסה	2010 (ש"ח)	% מסה"כ ההכנסה	2011 (ש"ח)	% מסה"כ ההכנסה	
5,528,718	72%	4,157,092	41%	3,240,326	34%	הכנסה מדו"חות החניה
565,263	7%	1,030,425	10%	1,914,012	20%	הכנסות ממדחנים
1,618,020	21%	4,928,216	49%	4,299,581	46%	הכנסות מאכיפה מנהלית
7,712,001		10,115,733		9,453,919		סה"כ ההכנסה

(*) בשנת 2009 בוצעה אכיפה במשך 8 חודשים בלבד. ראה הסבר לכך בפרק 11 לדו"ח הביקורת לשנת 2009 ובפרק 8 לדו"ח הביקורת הנוכחי.
מהנתונים עולה כי בשנים 2010 ו- 2011 חלה ירידה משמעותית בהיקף ההכנסה מדו"חות החניה, בהשוואה לשנת 2009 (ירידה של למעלה מ- 40% במשך שנתיים). במקביל לכך, חלה עליה בהיקף ההכנסות ממדחנים, וכן חלה עליה בגביית חובות העבר כתוצאה מהגברת פעולות האכיפה המנהלית.

השינוי במבנה ההכנסות נבע מכך שבשנים האחרונות צמצם המדור באופן משמעותי את הפעילות בתחום הסדרת החניה, ובכלל זה הפסקת אכיפה כנגד עבירות חניה חמורות (ראה פרק 9 שלהלן).

2. כח אדם

מדור החניה מנה, נכון לחודש אוקטובר 2011, 13 עובדים. מצבת העובדים כללה את מנהל המדור, עורך דין, מזכירת המדור ו-7 פקחים. בנוסף לכך, הועסקו במדור עוד שלוש עובדות קבלת קהל.

הביקורת בחנה את מצבת כ"א של המדור ומצאה את הממצאים הבאים:

• **כמות הפקחים** - בהסכם בין העירייה לבין הקבלן נקבע כי הקבלן יממן את העסקתם של שמונה פקחים, ובשנת 2011 נחתם נספח להסכם לפיו יממן הקבלן את העסקתם של עשרה פקחים. הביקורת בדקה את עמידתו של הקבלן בהסכם ומצאה כי הועסקו במדור 7 פקחים בלבד (כולל סגן מנהל המדור שלא עסק בפועל בפיקוח על החניה).

הביקורת כבר העירה בדו"ח הביקורת לשנת 2009 כי בניגוד להתחייבות הקבלן, הועסקו במדור עובדים במספר נמוך יותר מהנדרש בהסכם (למרות שעלות העסקתם היא על חשבון הקבלן). מנהל החניה מסר לביקורת כי דרש מספר פעמים להגדיל את כמות הפקחים במדור, ללא הצלחה. יתר על כן, ב-2011 פורסם מכרז לקליטת שלושה פקחים נוספים, אולם מסיבה בלתי ברורה המכרז בוטל לאחר פירסומו. לדעת הביקורת, היה על העירייה ליישם את תנאי ההסכם עם הקבלן ולהעסיק את מלוא כמות הפקחים, במטרה לשפר את השרות לתושב בתחום הסדרת החניה.

• **סגן מנהל מדור** - הביקורת מצאה כי מנהל מדור החניה החליט שאחד הפקחים ישמש כסגן מנהל המדור ויהיה אחראי על הניהול האדמיניסטרטיבי של המדור.

מנהל המדור מסר לביקורת כי זיהה שיש צורך בתפקיד סגן מנהל מדור והחליט לאייש אותו, למרות שבמבנה הארגוני של המדור לא קיים תפקיד סגן מנהל. איוש המשרה נעשה מבלי שמנהל המדור קיבל את אישור האגף למשאבי אנוש לכך, ללא ידיעת המנכ"ל וראש המינהל וללא קיום מכרז. עוד מצאה הביקורת כי סגן מנהל המדור מועסק בניגוד לחוק שעות העבודה והמנוחה, וכי כמות השעות הנוספות המשולמת לו הינה מעל המותר בחוק.

לדוגמא, בכל החודשים שנבדקו עבד סגן מנהל המדור בכל שבוע כ- 25 עד 30 שעות נוספות, כלומר הוא עבד בממוצע כ- 14 שעות בכל יום. הביקורת

העירה כי בהתאם לחוק שעות העבודה והמנוחה ניתן להעסיק עובד עד 12 שעות ביום ועד 12 שעות נוספות בשבוע.

מנהל החניה מסר לביקורת כי מוטלת על סגן מנהל המדור משימות רבות המחייבות את ביצוע השעות הנוספות. יחד עם זאת, לדעת הביקורת, אין לאפשר לסגן מנהל המדור עבודה בשעות נוספות בכמות הגדולה באופן משמעותי מהכמות שמתיר החוק. במקביל לכך, על האגף למשאבי אנוש לבדוק האם אין חריגות דומות בכמות השעות הנוספות המשולמות לעובדי עירייה נוספים.

• **מימון שכר הפקחים** - בדוח הביקורת מ-2009 העירה הביקורת על כך שהקבלן אינו משלם לעירייה את העלויות המלאות בגין העסקת הפקחים בשעות נוספות.

בעקבות ממצאי הביקורת, החליט המנכ"ל כי העירייה תקזז מהכנסות הקבלן את מלוא העלויות של שכר הפקחים, או לחילופין תתאים את מצבת כח האדם במדור לתנאים אותם מוכן הקבלן לשלם.

רק בתאריך 22.6.11 נחתם נספח להסכם בין העירייה לבין הקבלן, המסדיר את כמות כח האדם במדור ואת היקף שעות העבודה שהקבלן נושא בעלותם.

עוד נקבע בהסכם כי תבוצע התחשבות רטרואקטיבית עם קבלן ויוחלט מהו הסכום שיקוזז לו בגין אי תשלום מלוא העלויות בעבר.

הביקורת העלתה כי טרם בוצעה התחשבות עם הקבלן וטרם קוזזו במלואם הסכומים הנדרשים בגין התקופה מאי 2007 עד יוני 2011 (להערכת הביקורת סכום הקיזוז הכולל מגיע לכשבע מאות אלף ₪). לאחר הביקורת הודיעה הגזברות כי הסכום קוזז מהתשלומים המגיעים לעירייה מהקבלן.

• **תפוקת הפקחים** - הביקורת מצאה כי בתקופה שבין 1.1.11 ל- 15.8.11 ניתנו בסה"כ 15,890 דו"חות חניה. מניתוח הנתונים עולה כי כ- 50% מהדוחות ניתנו על-ידי שני פקחים והיתרה ניתנה על-ידי 4 פקחים. שלושה מהם רשמו כ- 15% מהדו"חות כל אחד ופקח רביעי רשם 8% מהדו"חות. כאמור, פקח אחד (מתוך הארבעה דלעיל) היה בעל תפוקה נמוכה במיוחד (בממוצע שישה דו"חות ליום עבודה), בעוד שדיווח על 25 שעות נוספות בכל חודש.

מנהל המדור מסר לביקורת שהוא מודע לשונות הגדולה בכמות הדו"חות שרושם כל פקח וכי העיר לפקחים שתפוקתם היתה נמוכה באופן בלתי סביר על רמת תפקודם.

לדעת הביקורת, אין בכך די. על מנהל המדור לקיים מעקב שוטף על תפוקת הפקחים באמצעות תהליכי בקרה מובנים, בדומה לדו"חות הבקרה שהפיק בשנה הראשונה להפעלת המדור.

בנוסף לכך, הביקורת ממליצה שהעירייה תעסיק בתפקיד פקחי חניה עובדים שעתיים ("משרת סטודנט"), תוך הסדרת מעמדם כעובדי עירייה במשרה לא צמיתה.

• **דיווחי נוכחות** - בכניסה למשרדי המדור מותקן שעון נוכחות ביומטרי. בהתאם לנהלי האגף למשאבי אנוש, עובד יכול להשלים באופן ידני רישומי נוכחות במקום שחסרה הדפסת שעון, עד 3 השלמות ידניות בחודש. במקרים בהם רושם העובד שעת כניסה או שעת יציאה באופן ידני יותר מ- 3 פעמים בדו"ח חודשי אחד, ינוכו משכרו שתי שעות עבודה בכל יום, אלא אם אישר מנהל האגף את התיקונים הידניים.

נמצא כי מנהל המדור אינו מקפיד על החתמת שעון הנוכחות בתחילת יום העבודה ובסיומו, ובדו"חות הנוכחות שלו היו השלמות ידניות רבות. לדעת הביקורת אין לאשר רישומים ידניים בדו"חות הנוכחות של מנהל המדור, באופן שונה מהכללים שנקבעו ביחס לכל עובדי העירייה.

3. השתתפות הקבלן בעלויות האכיפה

3.1. קטנועים - המדור מפעיל קטנועים לשימוש מפקחי החניה.

ההסכם בין העירייה לבין הקבלן קובע כי "כל ההוצאות הכרוכות במישרין או בעקיפין באספקה ובהתקנת מערך הציד, 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 העירה בדו"ח 2009 כי על פי החוזה בין העירייה לבין הקבלן, על הקבלן לשאת בכל עלויות הפעלת מערך החניה, כולל עלות הפעלת הקטנועים.

עוד העירה הביקורת כי אין זה נכון שהעירייה תישא בעלויות אלה, משום שהשימוש בקטנועים מגביר את תפוקת הפקחים, וכתוצאה מכך גדלות גם הכנסותיו של הקבלן.

בעקבות הביקורת משנת 2009 נחתם בין העירייה לבין הקבלן נספח להסכם הקובע כי הקבלן ישלם לעירייה 5,000 ₪ בחודש בגין עלויות השימוש ב- 5 קטנועים. נמצא כי לא הוכן תחשיב המפרט את עלויות אחזקת הקטנועים, כך שלא ברור כיצד נקבע סכום השתתפות של הקבלן.

עוד התברר כי בפועל רשומים במצבת כלי הרכב של המדור 7 קטנועים, בעוד שרק 4 קטנועים משמשים את פקחי השטח (שני קטנועים הרשומים במצבת המדור הועברו למחלקות אחרות, וקטנוע נוסף משמש את סגן מנהל המדור).

לדעת הביקורת, רצוי שכמות הקטנועים שמפעיל המדור תאפשר ביצוע עבודת שטח של כל הפקחים.

3.2. רכב – הביקורת מצאה כי קבלן החניה מקצה רכב צמוד לשימוש של מנהל המדור. העלויות בגין רכישת הרכב והוצאות אחזקתו, לרבות תיקונים, ממומנות על-ידי קבלן החניה (למעט הוצאות דלק).

לדעת הביקורת הקצאת רכב של הקבלן לשימוש האישי של מנהל המדור (האמור לפקח על פעולות הקבלן), מעוררת חשש לניגוד עניינים. לדעת הביקורת, אם החליטה העירייה שמנהל המדור ישתמש ברכב צמוד לצורכי עבודתו, עליה להקצות לו רכב מתוך צי הרכב של העירייה ולחייב את הקבלן בחלק מעלויות השימוש בו.

עוד מצאה הביקורת כי בנוסף לשימוש ברכב הקבלן, משולמות למנהל המדור הוצאות אחזקת רכב. לדעת הביקורת, על מנהל האגף למשאבי אנוש יחד עם מנהל אגף תברואה ופקוח להחליט על האופן שבו יוסדר השימוש ברכב של מנהל המדור, ובהתאם לכך יש להסדיר את תשלום משכורתו (זקיפת שווי שימוש או תשלום אחזקת רכב).

4. אכיפה מנהלית

משנת 2000 ואילך חלה פקודת המיסים (גבייה) על תשלומי החובה המגיעים לרשות המקומית, ובכלל זה גם על חובות בגין קנסות חניה. על מנת שהעירייה תהיה רשאית לפעול על-פי הכללים הקבועים בפקודת המיסים (גבייה), צריכים להתקיים חמישה תנאים מצטברים: הטלת החיוב כדין, אי תשלום החוב, משלוח דרישת תשלום ראשונה, אי פירעון של דרישת התשלום הראשונה, הוצאת כתב הרשאה לפקיד הגבייה. הביקורת בדקה את תקינותן של פעולות האכיפה שמבצע קבלן החניה. להלן פירוט הממצאים:

4.1. אי ביצוע פעולות האכיפה

לפי נתוני המדור, היו בעת הביקורת 1,850 חייבים בעלי 5 דוחות ויותר ששכום חובם הכולל היה בסך 5.6 מיליון ₪. להלן נתונים לגבי ארבעת החייבים הגדולים:

החייב	מספר דו"חות	סכום החוב (₪)
ת.א.*	839	195,893
מ.א.	483	197,979
י.ג.	414	119,372
פ.א.	330	95,192

* החוב בדיון משפטי ולא ניתן היה לבצע בגינו הליכי גבייה מינהלית

בנוסף לכך, היו בעת הביקורת 147 חייבים שלכל אחד מהם היו למעלה מ- 10 דו"חות, שסכום חובם הכולל היה בסך 3,843,804 ₪. הביקורת שנערכה במדור ב- 2009 העירה על כך שבניגוד לתנאי המכרז, הקבלן אינו מבצע פעולות אכיפה לגביית חובות בגין קנסות חניה. נוכח הערת הביקורת, הודיע המדור כי בשנת 2010 יחל הקבלן בביצוע פעולת אכיפה מנהלית. הביקורת מצאה כי אומנם בוצעו בשנת 2010 פעולות אכיפה כגון עיקולי רכב ברישום ועיקולי מטלטלין ברישום, אולם לא בוצעו עיקולי חשבונות בנק כנגד החייבים.

הביקורת בדקה את ביצוע פעולות האכיפה גם בשנת 2011, ומצאה כי הקבלן ביצע עיקולי רכב ברישום רק עד מאי 2011. לגבי עיקולי מטלטלין ברישום, נמצא כי במהלך רוב החודשים בשנת 2011 בוצעו רק עיקולים בודדים בכל חודש, ורק החל מספטמבר 2011 בוצעו עיקולים בכמות משמעותית (כלומר, ברוב החודשים בשנת 2011 לא בוצעו פעולות אכיפה בכמות משמעותית).

לדעת הביקורת, על הקבלן לבצע פעולות אכיפה נמרצות כנגד חייבים גדולים וכנגד "עבריינים סדרתיים" (בעיקר ביצוע עיקול בחשבון הבנק ועיקול רכב בפועל).

עוד מצאה הביקורת מקרים רבים שבהם נשלחו לחייבים התראות חוזרות מידי מספר שבועות, דבר ש"ניפח" את סכום החוב מבלי שהקבלן ביצע כל פעולת אכיפה. הביקורת המליצה להגביל את מספר ההתראות המזכות את הקבלן בתשלום הוצאות אכיפה מנהליות.

4.2. פקיד הגבייה

תפקידו של פקיד הגבייה הינו משמעותי ורב סמכויות. החוק מאפשר לפקיד הגבייה לדרוש את תשלום החוב המגיע לרשות ולאכוף על החייב את ביצוע התשלום באמצעים שונים, ובניהם עיקול חשבונותיו ונכסיו של החייב, לרבות מכירתם.

העירייה מינתה מספר מנהלים באגף הגבייה לתפקיד פקידי הגבייה. מעת לעת העבירה חברת האכיפה למדור רשימות של חייבים שנשלחו אליהם דרישות תשלום, והמדור היה מעביר לפקיד הגבייה את הרשימות.

נמצא כי פקיד הגבייה לא חתם על דרישות התשלום שהכינה חברת האכיפה, אלא נעשה שימוש בדוגמת חתימה מודפסת, וכי לא בוצעה כל בקרה מצידו אחר נכונות הדרישה. יתר על כן, מנהל מדור החניה מסר לביקורת כי ערך בדיקה מדגמית על דו"ח החייבים הכולל, אולם לא בדק את רשימת החייבים שנשלחו אליהם מכתבי התראה.

כתוצאה מכך, יכול היה הקבלן לשלוח מכתבי התראה לחייבים, מבלי שפעולותיו יהיו מבוקרות על-ידי פקיד הגבייה (שהסמכות החוקית לבצע פעולות גבייה נתונה רק לו) ומבלי שפעולותיו יבוקרו על-ידי מנהל המדור.

בפועל, הביקורת מצאה כי פקידי הגבייה אישרו מבלי דעת משלוח מכתבי התראה כנגד חייבים שדו"חות החניה שלהם התיישנו, ואסור היה לעירייה לגבות תשלום בגינם (ראה פרוט בסעיף 4.3 שלהלן). לדעת הביקורת, על מנהל המדור ועל פקיד הגבייה לקיים בדיקות מדגמיות לגבי תקינות הליכי הגבייה המנהליים שמבצע הקבלן כנגד חייבים.

לאחר הביקורת נמסר כי מועצת העירייה החליטה על מינוי פקיד גבייה מבין עובדי המדור, על מנת שיקיים בקרה על פעולות האכיפה שמבצע הקבלן.

4.3. דוחות חניה שהתיישנו

על פי חוק סדר הדין הפלילי, התשמ"ב – 1982, אם לא שולם תשלום בגין דו"ח חניה שהוצמד לחלון הרכב וגם לא הוגשה בקשה לבטלו או בקשה להישפט, יש לשלוח לחייב תוך שנה ממועד ביצוע העבירה הודעת חיוב על תשלום הקנס. אם עברה שנה מיום ביצוע העבירה ולא נשלחה לחייב 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 שהעירייה נקטה פעולה לגבייתו של הקנס (בנוסף למשלוח ההודעה הראשונה), הקנס יתיישן ולא ניתן יהיה לגבותו.

הביקורת מצאה כי בשנת 2010, כתוצאה מתקלה בהעברת קבצים בתוכנה, נשלחו לחייבים הודעות תשלום בגין דוחות חניה שניתנו בשנות ה- 90 והתיישנו כבר לפני שנים רבות. משלוח הדו"חות נעשה ללא בדיקה של מדור החניה בדבר נכונות החוב.

נוכח ממצאים אלה, ביקשה הביקורת ממנהל המדור לחדול מביצוע פעולות אכיפה בגין דו"חות חניה ישנים, אלא לאחר שתבוצע בדיקה קפדנית אשר תבטיח כי פעולות האכיפה יבוצעו אך ורק כנגד חובות ברי גבייה ובהתאם לחוק. בסיום הבדיקה מסר מנהל המדור לביקורת כי נמצאו כ- 900 מקרים שבהם נשלחו לתושבים הודעות התשלום שכבר התיישנו וב- 60 מיקרים שולם הקנס (בסכום כולל של כ- 19,000 ₪). הביקורת המליצה להחזיר לחייבים את התשלומים שנגבו מהם שלא כדין.

5. הכנסות בגין פעולות אכיפה

חוזה ההתקשרות בין הקבלן לבין העירייה מגדיר את העמלות להם זכאי הקבלן בגין גבייה בפועל.

א. עמלה של 48.5% + מע"מ בגין תשלום דו"חות חניה.

ב. קבלת החזר מלא (100%) בגין הוצאות גבייה שהקבלן הוציא בפועל.

להלן נתונים על הכנסות מדור החניה בשנים 2009-2011 בגין הוצאות האכיפה:

סה"כ	2011	2010	2009	
10,845,817	4,299,581	4,928,216	1,618,020	גבייה בפועל
(4,709,019)	(1,782,537)	(2,286,711)	(639,771)	עמלת קבלן*
(2,762,835)	(1,249,081)	(1,028,876)	(484,878)	הוצ' גבייה**
(7,471,854)	(3,031,618)	(3,315,587)	(1,124,649)	סה"כ עמלות קבלן
3,373,963	1,267,963	1,612,629	493,371	יתרה

* עמלה בשיעור של 48.5% בתוספת מע"מ.

** הוצאות גבייה שהוטלו על החייב מועברים במלואם לקבלן

מהנתונים עולה כי ההכנסה נטו של העירייה מפעילות האכיפה של הקבלן היתה בשיעור ממוצע של כ- 30% בלבד.

6. תשלום עמלות הקבלן

6.1. כאמור, בשנת 2010 החל הקבלן לבצע פעולות אכיפה כנגד חייבים. התברר כי ההכנסות מגבייה מנהלית נרשמו בספרי העירייה בסעיף תקציבי הכולל הן את התקבולים בגין תשלום דו"חות חניה והן את התקבולים בגין הוצאות אכיפה.

מאחר שלכל אחד מסוגי ההכנסות נקבעה עמלה בשיעור שונה, רישום ההכנסות באופן כולל, ללא הפרדה בין הכנסות מתשלום דו"חות חניה לבין

הכנסות מתשלומים בגין הוצאות אכיפה, פגע ביכולת הפיקוח והבקרה של הגזברות על עמלות הקבלן.

עוד מצאה הביקורת כי כתוצאה מאופן הרישום בספרי העירייה, בוצעה התחשבות עם הקבלן על בסיס הנתונים שהעביר הקבלן לעירייה, בהם פירט בנפרד את הסכומים שגבה בגין דו"חות חניה ואת הסכומים שגבה בגין החזר הוצאות אכיפה.

6.2. במקרים בהם נמצא פער בין סכום ההכנסות שהקבלן דיווח עליו לבין התקבולים הרשומים בחשבונות העירייה, נעשה קיזוז מסכום ההכנסות מדו"חות החניה (בגינם זכאי הקבלן לעמלה של 48.5%), ולא מסכום ההכנסות בגין פעולות אכיפה (המזכות את הקבלן ב- 100% מהסכום), וזאת מבלי לבדוק את המקור לאי ההתאמה. כתוצאה מכך, עמלות הקבלן היו גבוהות יותר מעמלות להן הוא היה זכאי.

לדוגמא, בתאריך 8.12.10 העביר קבלן החניה לגזברות דוח מרוכז של תקבולים לחודש אוקטובר 2010, בסכום כולל של 371,103 ₪. בספרי העירייה נרשמו באותה תקופה תקבולים בסכום של 350,664 ₪ בלבד (הפרש של 21,561 ₪). חשבות העירייה קיזזה מחשבון הקבלן את הסכום העודף, אולם ההפרש כולו קוזז מסכום תשלום הקנסות (בגינם זכאי הקבלן

עמלה בשיעור 48.5%), ולא קוזז מסכום החזר ההוצאות המזכות את הקבלן בעמלה בשיעור 100%. כתוצאה מכך זכה הקבלן לעמלה גבוהה יותר מהנדרש על-פי ההסכם.

בנוסף לכך, הביקורת מצאה כי חשבת המינהל הכינה דיווח לחודש אוקטובר 2010, שעל פיו הסתכמו ההכנסות מחניה באותו חודש ב- 464,116 ₪ (סכום הגבוה ב- 113,452 ₪ מדיווח הקבלן). בפועל, שילמה העירייה לקבלן עמלה על פי הסכום המופיע בדו"ח חשבת המינהל, כלומר שולמה לקבלן עמלה בסכום הגבוה ב- 63,827 ₪ מהסכום שהקבלן היה זכאי לו.

התברר כי כבר בנובמבר 2008 הטיל מנהל אגף חשבות (הגזבר כיום) על מנהל החשבונות הראשי, להכין נוהל שיסדיר את תהליכי העבודה בנושאי ההתחשבוניות עם הקבלן. הנחיה זו לא בוצעה.

הביקורת המליצה לגזברות לקבוע נהלי עבודה שישפרו את תהליך בדיקת חשבונות הקבלן ואת הבקרה על נאותות הסכומים המשולמים לו.

7. מדחנים

בתחילת ההתקשרות בין העירייה לבין הקבלן החליטה העירייה להשתמש בשני סוגי מדחנים:

מדחן צג - מדחן המוצב מול כל מקום חניה מסומן. 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 שהוצבו בעיר היו מדחני צג.

מדחן כרטיס - מדחן המכסה שטח חניה נרחב. הנהג משלם סכום מסוים במתקן התשלום הנמצא ברחוב, בהתאם לזמן החניה המבוקש. מתקן התשלום מנפיק למשלם כרטיס חניה שמצוין בו זמן החניה המותר, והנהג מציג את הכרטיס בצד הפנימי של חלון המכונית. מדחנים מסוג זה הוצבו באזורים שהתנועה בהם פחותה, והשימוש בהם היה מועט ביותר.

בהסכם בין העירייה לבין הקבלן נקבע כי הקבלן יפקיד את הכספים שהצטברו במדחנים לחשבון הבנק של העירייה תוך 14 ימי עבודה ממועד

איסוף הכסף מהמדחנים. עוד נקבע כי האיסוף יתבצע על ידי הקבלן לפחות אחת לחודש.

לפי דיווח המדור היו מוצבים בעיר בעת הביקורת 388 מדחני צג. הביקורת בחנה את דוחות הפדיון החודשיים שהעביר הקבלן למדור החניה ומצאה את הממצאים הבאים:

7.1. רשימת המדחנים

הביקורת השוותה את רשימת המדחנים של המדור עם רשימת המדחנים המופיעה בדו"ח הפדיון של הקבלן ומצאה אי התאמות רבות. לדוגמא, דו"חות הפדיון שהגיש הקבלן לעירייה כללו 18 מדחנים שלא הופיעו במפת המדחנים של המדור. לעומת זאת, 15 מדחנים לא נמצאו בדו"ח הפדיון של הקבלן, אך נמצאו במפת המדחנים של המדור. לדעת הביקורת, התאמה בין שתי רשימות המדחנים (זו שבידי המדור וזו שבידי הקבלן) הינה תנאי בסיס ליכולת הפיקוח על חשבונות הקבלן.

7.2. תנודתיות בהכנסות ממדחנים

הביקורת מצאה כי מדור החניה לא בדק את סבירות סכומי הפדיון שהקבלן דיווח עליהם, ולא קיים בקרה על כך שסכומי הפדיון תואמים את המזומנים שהציבור הכניס למדחנים בעת שחנה באזורי החניה שבתשלוש.

הביקורת השוותה בין נתוני ההכנסות מהמדחנים בחודשים שונים, ומצאה כי קיימים פערים משמעותיים בסכומי הפדיונות מאותו המדחן בחודשים שונים. הסיבות לירידה הניכרת בהכנסה בחודש מסוים, לעומת הפדיון מאותו המדחן בחודשים אחרים, לא נבחנה על-ידי המדור.

כמו כן, הביקורת מצאה הבדלים ניכרים בין סכומי הפדיון ממדחנים סמוכים. לדוגמא, בדו"ח הפדיון שהוגש לעירייה ב- 8.3.11 נמצא כי הפדיון במדחן 2329 היה בסך 56 ₪, לעומת פדיון של 226 ₪ במדחן הסמוך לו על-פי המפה (סכום הגבוה פי ארבעה). דוגמא נוספת- במדחן 2480 היה במרץ 2011 פדיון "אפס", בעוד שבמדחן הסמוך אליו (2481) היה הפדיון החודשי 189 ₪.

הביקורת העירה כי השונות הגבוהה בפדיון בחודשים השונים ובמדחנים סמוכים, מעוררת חשד בנוגע לאמינות נתוני הפדיון ומעידה על כך שהדו"חות לא נבחנו.

לדעת הביקורת, חריגים אלו צריכים היו להיבדק בקפדנות על-ידי המדור. הביקורת מצאה עשרות רבות של ממצאים מסוג זה, ומציינת שאין להקל בהן ראש. אמנם מדובר בפער של עשרות שקלים עד מאות שקלים למדחן, אך הפער המצטבר הנובע מהפדיונות הנמוכים באופן בלתי סביר מגיע לאלפי ₪ בחודש.

7.3. חוסר בדו"חות פדיון

הביקורת מצאה כי מדור החניה אינו מנהל מעקב אחר קבלת דו"ח פדיון מדחנים בכל חודש. בפועל, נמצאו עשרה חודשים שהקבלן לא מסר בהם דיווח למדור על הפדיון שנאסף מהמדחנים. להלן התקופות החסרות: 30/10/08-26/11/08 (חודש), 26/2/11-26/5/11 (סה"כ 3 חודשים), 30/9/09-26/11/09 (חודשיים), 3/3/10-30/6/10 (4 חודשים). בהתחשב בנתוני הפדיון הממוצעים, ניתן להעריך כי מדובר, כביכול, על העדר דיווח בהיקף כספי של כחצי מיליון ₪. לדעת הביקורת, היה על מנהל המדור ועל החשבות להבחין בכך.

לאחר הביקורת אותרו דו"חות הפדיון החסרים.

7.4. מדחנים ללא פדיון

הביקורת מצאה כי בכל חודש בחלק מהמדחנים לא היה כל פדיון. לדוגמא, בדו"ח לתקופה 6.10.10 עד 27.10.10 דווח על 19 מדחנים שהפדיון בהם היה "אפס", ובדו"ח לתקופה מ- 2.9.10 עד 5.10.10 דווח על 13 מדחנים שהפדיון בהם היה אפס (מתוך 390 מדחנים).

עוד נמצא, בנוגע לכל מדחן, כי בחודשים הקודמים לחודש הנבדק ובחודשים שלאחריו, היה פדיון ממדחנים אלה. למשל, בדו"ח אפריל 2011 היה ב- 12

מדחנים פדיון "אפס" (מתוך 392 מדחנים), בעוד שבחודשים שלפני חודש אפריל ובחודשים שלאחריו דווח על הכנסות ממדחנים אלה. הוסבר לביקורת כי יתכן שבאותם חודשים היתה תקלה בקריאת הסכומים שנאספו בחלק מהמדחנים, ולכן העירייה לא זוכתה בפדיון הנצבר בהם.

לדעת הביקורת, על מנהל המדור היה לנתח באופן קפדני את הסיבות לקיומם של מדחנים ללא פדיון.

7.5. הפקדת הפדיון באיחור

כאמור, בהתאם למכרז נדרש הקבלן להפקיד בחשבון העירייה את כספי הפדיון תוך 14 ימי עבודה ממועד ריקון המדחנים. בפועל, הביקורת מצאה כי קבלן החניה ביצע את ההפקדות לאחר שחלפו מספר חודשים מהמועד שבו רוקנו המדחנים.

לדוגמא, ב-29.12.09 נאסף כסף שנצבר במדחנים במהלך חודש דצמבר, בסכום כולל של 57,099 ₪. הביקורת מצאה כי הסכום הופקד בקופת העירייה רק ב-22.4.10 (לאחר 114 ימים) דוגמא נוספת - ב-28.1.10 נאסף הכסף שנצבר במדחנים במהלך חודש ינואר, בסכום כולל של 92,207 ₪, אולם הסכום הופקד בעירייה רק ב-12.5.10 (לאחר 104 ימים).

מהנתונים עולה כי בניגוד לתנאי המכרז החזיק הקבלן ברשותו באופן קבוע סכומי כסף בהיקף של עשרות אלפי שקלים השייכים לעירייה, דבר שאמור היה לזכות את העירייה בריבית ובהצמדה. לדעת הביקורת, ליקוי זה הינו תוצאה ישירה של העדר פיקוח ובקרה של המדור אחר קבלת הכספים מהקבלן.

7.6. תשלום עמלה כפולה

הביקורת מצאה כי הקבלן גבה עמלה כפולה בגין כספי פדיון המדחנים. בשלב הראשון היה הקבלן מפקיד לחשבון העירייה את ה"פדיון נטו", כלומר את הסכום שנאסף מהמדחנים בניכוי העמלה המגיעה לו על-פי החוזה (32% בתוספת מע"מ).

בשלב השני היה מדור החניה מעביר לקבלן עמלה נוספת של 32% + מע"מ, מבלי לדעת שהקבלן כבר קיזז את עמלתו. בדרך זו שילמה העירייה לקבלן ביתר סכום של כ- 900 אלף ₪.

הביקורת רואה בחומרה רבה את העדר הבקרה של מנהל המדור אחר הכנסות הקבלן, דבר שגרם לאובדן כספים לעירייה בסכומים גדולים. לאחר הביקורת נמסר כי הסכום ששולם לקבלן ביתר הוחזר לעירייה, כולל ריבית.

הביקורת המליצה למנהל המדור לשנות באופן יסודי את סדרי הבקרה על איסוף הכספים מהמדחנים, ובכלל זה להקפיד על מעורבותם של נציגי המדור בכל השלבים של פריקת המדחנים.

כמו כן, הביקורת מעירה כי קיים ליקוי מובנה בגזברות בכל הקשור לבקרה ולפיקוח אחר קבלת ההכנסות לעירייה. ליקוי זה עלה כבר מספר פעמים בדו"חות ביקורת שערך מבקר העירייה בשנים האחרונות (לדוגמא, בדו"ח הביקורת בנושא קבלת הכנסות ממשרד התחבורה משנת 2009 ובדו"ח הביקורת בנושא ניהול תקציבי קליטה משנת 2010). הביקורת מעירה שוב את תשומת ליבו של הגזבר על הצורך בהגברת הפיקוח והבקרה על קבלת ההכנסות המגיעות לעירייה בכלל והכנסות מדור החניה בפרט.

7.7. מדחני כרטיס

אחת ממסקנות הוועדה, שהוקמה על-ידי מועצת העיר באוגוסט 2009 לבחינת הסדרי החניה (ראה בפרק 8 שלהלן), היתה כי במקומות החניה בתשלום יוצבו רק מדחני צג. כתוצאה מכך, קטן מאוד השימוש במדחני הכרטיס, ובעת הביקורת שימשו מדחני הכרטיס כגיבוי בלבד, במקרים בהן מדחן צג היה מקולקל. מטבע הדברים, פדיונות מדחני הכרטיס התמעטו בשנים האחרונות במידה ניכרת.

הביקורת מצאה כי דוחות הפדיון של מדחני הכרטיס לא נבדקו ולא בוקרו על-ידי מדור החניה, כך שלא ברור כיצד נקבע סכום הפדיון שדווח על-ידי החברה.

בנוסף, גם בגין פדיונות מדחני הכרטיס נמצא שהקבלן זוכה בעמלה כפולה (כמפורט בסעיף 7.6 דלעיל).
לאחר הביקורת נמסר כי הוסרו כל מדחני הכרטיס.

7.8. אמצעי תשלום שונים

במהלך תקופת ההתקשרות עם הקבלן נוספו אמצעי תשלום שאינם מעוגנים בחוזה (תשלום באמצעות טלפון סלולרי ותשלום באמצעות חברת איזי פארק). התברר כי החברות מעבירות מידי חודש לעירייה סכום כולל בגין תשלומי החניה שהתקבלו באשדוד, אולם לא נמסר לעירייה פרוט שיאפשר קיום בקרה על נכונות התשלום.

8. הוועדה לבחינת נושא החניה

ביולי 2009 החליטה מועצת העיר למנות ועדה שתבחן את הסדרי החניה בתשלום ברחבי העיר. הביקורת בחנה ביצוע החלטות הוועדה ומצאה את הממצאים הבאים:

מועצת העיר לא הגדירה באופן ברור מהם תפקידיה של הוועדה לבחינת הסדרי חניה, מה יהיו סדרי עבודתה ומה יהיו סמכויותיה. הוועדה לא ריכזה בדו"ח סופי את החלטותיה והמועצה אף לא קיימה בהם דיון.

עוד מצאה הביקורת כי מועצת העיר החליטה כי במהלך עבודת הוועדה תפסק האכיפה למשך שבועיים כנגד כלי רכב החונים בחניה בתשלום לצד מדרכות הצבועות כחול-לבן. בפועל, הפסיקה העירייה את רישום הדו"חות בגין כל סוגי עבירות החניה, כולל עבירות חמורות, במשך למעלה מארבעה חודשים.

לדעת הביקורת, יש בסמכות המועצה לשנות את חוק העזר או לבטלו, אולם אין בסמכותה להורות על הפסקת האכיפה לתקופת זמן מסוימת בניגוד להוראות החוק.

דוגמא נוספת - הוועדה החליטה על צמצום שעות האכיפה עד לשעה 19:00, בעוד שחוק העזר קובע כי האכיפה תעשה עד השעה 22:00. הביקורת העירה כי קיים ספק האם ניתן לשנות את הוראות חוק העזר באמצעות החלטת הוועדה.

הוועדה המליצה על מיפוי כל החניונים התת קרקעיים שאינם פתוחים לקהל הרחב ועל מציאת פתרון שיאפשר את פתיחת החניונים לשימוש הציבור. הביקורת מצאה כי לא נעשה דבר על מנת ליישם את החלטת הוועדה ולהביא לפתיחת החניונים התת קרקעיים שאינם משמשים את הציבור הרחב לצרכי חניה.

הוועדה הורתה לבדוק את חוקיות התמרורים המוצבים בעיר, שהיה ספק לגבי חוקיות הצבתם, ולהשיב את כספו של מי ששילם דו"חות חניה בגין תמרורים שהוצבו שלא כדין. בעקבות החלטת הוועדה בדקה מחלקת התשתיות כ- 600 תמרורים וסימוני מדרכה. באוקטובר 2010 הודיע מנהל מח' תשתיות כי מצא מספר תמרורים שיש ספק לגבי חוקיות הצבתם.

הביקורת העלתה כי רק ביולי 2011 העביר המדור הנחיה לחשבות להחזיר לתושבים תשלומי דו"חות חניה שניתנו בגין התמרורים שהוצבו שלא כדין.

9. עבירות חניה חמורות

הביקורת בדקה את כמות הדו"חות שרשמו פקחי המדור בשנים 2009 ו- 2011 בגין עבירות חניה חמורות (לא נלקחו בחשבון דו"חות בגין תקנה 30 ותקנה 10 - חניה במקום מוסדר ללא תשלום וחניה שלא בתוך השטח המסומן). נמצא כי בשנת 2009 (שכללה רק 8 חודשי פעילות) ניתנו 24,128 דו"חות בגין עבירות חמורות, בעוד שבשמונת החודשים הראשונים בשנת 2011, ניתנו 9,756 דו"חות בלבד.

לדוגמא, בגין חניה בתחנת אוטובוס (תקנה 55) ניתנו בשנת 2011 רק 546 דו"חות, בעוד שבשנת 2009 ניתנו 1159 דו"חות; בגין חניה על מדרכה (תקנה 61) ניתנו בשנת 2011 רק 623 דו"חות, בעוד שבשנת 2009 ניתנו 1,121 דו"חות; בגין חניה בחניית נכים (תקנה 59) ניתנו בשנת 2011 203 רק דו"חות, בעוד שבשנת 2009 ניתנו 369 דו"חות; בגין חניה בצד מעקה בטיחות בסמוך למעבר להולכי רגל (תקנה 56) ניתנו בשנת 2011 רק 441 דו"חות, בעוד שבשנת 2009 ניתנו 604 דו"חות; בגין חניה החוסמת גישה לברז כיבוי אש ניתן בשנת 2011 דו"ח אחד בלבד, בעוד שבשנת 2009 ניתנו 98 דו"חות.

מנהל המדור מסר לביקורת כי ההחלטה בדבר צמצום שעות האכיפה בערב גרמה לקיטון במספר הדו"חות. גם בהתחשב בטענה זו, הביקורת העירה כי בראש סדר העדיפות על המדור לטפל בעבירות חניה הפוגעות בבטיחות והמסכנות את המשתמשים בדרך וכי אין הצדקה להקטנת כמות הדו"חות בגין עבירות אלה.

10. החלטות ועדת תמרור

בשנת 2009 מצאה הביקורת כי לגבי חלק גדול מהתמרורים המוצבים בעיר לא נשמר תיעוד על החלטת ועדת התמרור להצבתם, וכן לא נשמר תיעוד של ההחלטה בנוגע לצביעת חלק מסימוני המדרכה.

הביקורת העירה כי הצבת תמרור מבלי שיהיה כל מידע לגבי הבסיס החוקי להצבתו, אינו תקין מבחינה מנהלית. הביקורת המליצה לתת מחדש תוקף סטאטוטורי לכל התמרורים שאין תיעוד לגבי ההחלטה להצבתם. עוד המליצה הביקורת למחלקת תשתיות ולמחלקת אחזקה להיעזר במערכת ממוחשבת שתאפשר קיום מעקב אחר החלטות ועדת התחבורה וועדת תמרור, וכן תאפשר למפות את נתוני התמרור ולעדכןם.

בעקבות דו"ח הביקורת משנת 2009 הנחה ראש העיר את מהנדס העיר ואת ראש מינהל התפעול לאשר את מערכת התמרורים וסימוני אבני השפה

בועדת התמרור ולתת להם תוקף סטאטוטורי. כמו כן הנחה ראש העיר להקים שכבת תמרור וסימון אבני שפה במערכת ה-G.I.S. התברר כי הנחיית ראש העיר לא בוצעה.

11. סקר חניה

מאחר ובאזורים מסוימים בעיר (בחלק ממרכזי הרבעים) קיימת מצוקת חניה, המליצה הביקורת בשנת 2009 לערוך סקר חניה שמטרתו לבדוק את כמות מקומות החניה העומדים לרשות הציבור במרכזי הרבעים. על פי תוצאות הסקר, אמורה העירייה לקבוע תוכנית לשיפור תנאי החניה באזורים אלה וליזום פתרונות חניה במקומות שהדבר יידרש. בביקורת שנערכה בשנת 2011 נמצא כי העירייה לא נערכה לביצוע סקר חניה.

12. גרירת רכב

בהסכם בין העירייה לבין הקבלן נקבע כי על הקבלן לפנות כלי רכב מחניה אסורה באמצעות גרר, ולהעמיד לטובת ביצוע עבודות הגרירה מגרש אליו יובאו כלי הרכב המפונים ויאוחסנו בו עד לשחרורם. בתאריך 10.1.06 נחתם נספח להסכם, שעל פיו הסעיפים בהסכם העוסקים בפינוי רכבים מחניות אסורות לא יופעלו על ידי הקבלן. התברר כי בשנת 2011 פירסמה העירייה מכרז לגרירת רכב נטוש בלבד, מבלי להתייחס גם לצורך בגרירת כלי רכב המבצעים עבירות חניה חמורות. לדעת הביקורת, יש לגרור כלי רכב מחניה אסורה רק במקרים חריגים. יחד עם זאת, הביקורת מעירה על כך שמאז הפעלת מערך החניה בעיר, לא נתנה העירייה מענה לגרירת כלי רכב המפריעים לתנועה ומסכנים את הולכי הרגל (לדוגמא: חסימת צומת, חניה על מדרכה, חניה על מעבר חציה וכדומה).

העירות ראש העיר הסדרי חניה

1. **פיקוח ובקרה** - על מנהל מדור חניה להפיק את הלקחים ממצאי הביקורת ולשפר באופן משמעותי את הבקרה על עבודת קבלן החניה במכלול ההיבטים (הן תפעוליים והן כספיים).
2. **פיקוח על הכנסות הקבלן** – מנהל אגף החשבות יכין נהלי עבודה מפורטים לבדיקת חשבונות הקבלן. במיוחד יש להקפיד על הפיקוח לגבי איסוף הפדיון מהמדחנים.
3. **סקר חניה** – ראש העיר הנחה את ראש מינהל התפעול ואת מהנדס העיר לערוך סקר חניה, במטרה לבדוק את כמות מקומות החניה העומדים לרשות הציבור במרכזים המסחריים של הרובעים ולבחון פתרונות אפשריים. כמו כן, עליהם לפעול לפתיחת כל החניונים התת-קרקעיים הציבוריים ולאפשר לכלל התושבים להשתמש בהם לצורכי חניה.
4. **עבירות חניה חמורות** – ראש העיר הנחה את ראש מינהל התפעול להקפיד הקפדה מיוחדת על אכיפת החוק לגבי עבירות חניה חמורות הפוגעות בבטיחות ומסכנות את המשתמשים בדרך.

דו"ח ביקורת

תחזוקת מתקני משחק בגנים ציבוריים ובגני ילדים

כללי

סעיף 249 (8) לפקודת העיריות קובע כי בסמכותה של העירייה "**לספק, להתקין, להתוות, לתכנן, לשפר, לקיים ולהסדיר גנים וגינות ... לשימוש הציבור, ולפקח עליהם**".

במסגרת השירותים שהעירייה מספקת לתושבים, הקימה העירייה כ – 200 גנים וגינות לרווחת הציבור, בהם מותקנים מעל לאלף מתקני משחק מסוגים שונים. כמו כן, מציבה העירייה מתקני משחק בגני הילדים אשר בבעלותה.

בשל העובדה כי מתקני המשחק נועדו לשמש את ילדי העיר החל מהגיל הרך, קיימת חשיבות רבה לתקינותם ולתחזוקתם הנאותה של המתקנים, על מנת להבטיח את בטיחותם של הילדים המשתמשים במתקני המשחק.

בתחילת שנת 2006, נכנס לתוקף תקן ישראלי מחייב מספר 1498¹⁸ על כל חלקיו. התקן קובע הוראות שונות בנושא ייצור, התקנה ותחזוקה של מתקני משחק, והוא מכיל דרישות בטיחות כלליות ופרטניות, בהתאם לסוגי המתקנים ולאתר בו הם מותקנים (להלן "התקן"). כמו כן, התקן קובע את סדרי תחזוקת המתקנים ומוגדרות בו הבדיקות הנדרשות, תדירותן והגורמים המוסמכים לבצען.

אגף הנטיעות אחראי על התקנה ותחזוקה של מתקני המשחקים בגנים ציבוריים באמצעות שלוש מחלקות:

- **מחלקת פיתוח** - אחראית על תכנון, רכישה והתקנה של מתקני המשחק בגני המשחקים החדשים.
- **מחלקת אחזקת גנים מזרח** - אחראית לפיקוח על תקינות מתקני המשחק ברובעי העיר המזרחיים.
- **מחלקת אחזקת גנים מערב** - אחראית לפיקוח על תקינות מתקני המשחק ברובעים המערביים.

¹⁸ במרץ 2006 נכנסה לתוקף החלטת שר התמ"ת, מתוקף הסמכות שניתנה לו בחוק התקנים, התשי"ג-1953, לאמץ את תקן ישראל 1498 כתקן רשמי מחייב.

במקביל לכך, האחריות על מתקני משחק המותקנים בגני הילדים, מוטלת על מחלקת גני הילדים ועל מחלקות האגף לחינוך החרדי (בהתאם לזרם אליו משתייך גן הילדים). כמו כן, קיימים מתקני משחק בגני הילדים שמפעילה החברה העירונית למתנ"סים.

נוכח חשיבות תקינותם ובטיחותם של מתקני המשחק ונוכח הסכנה מהיפגעות ילדים כתוצאה מליקויי בטיחות במתקנים, בדקה הביקורת את הרכישה, ההתקנה והתחזוקה של מתקני המשחק בגנים הציבוריים ובגני הילדים.

הביקורת מצאה ליקויים רבים בהערכות העירייה לטיפול בתחזוקת מתקני המשחק.

לאחר הביקורת מסר מנהל אגף הנסיעות כי בכוונת האגף לקבוע נהלי עבודה שיסדירו מכלול הפעילויות הנדרשות בתחום תחזוקת מתקני המשחק בגנים הציבוריים. כמו כן, מנהל האגף הציג בפני הביקורת פעולות לתיקון הליקויים שביצע האגף במגוון של תחומים.

להלן עיקר הממצאים:

א. מתקני משחק בגנים ציבוריים

מאז הקמתה, תוכננה ונבנתה העיר אשדוד בחלוקה לרובעים, כאשר בכל רובע תוכנן באופן שייתן מענה למרבית הצרכים של אוכלוסיית המתגוררת בו. במסגרת תפיסה זו, הוקמו בכל רובע גנים ציבוריים מסוגים שונים כמפורט להלן:

- **גן רובעי** – גן משחקים גדול המתפרס על 25 עד 40 דונם.
- **גנים שכונתיים** – גנים הפזורים בתוך השכונות ברובע, בשטח של 4 עד 5 דונם כל אחד.
- **גני מתחם** – גנים קטנים שהוקמו בין מתחמי הבניינים ברובע, בשטח של עד דונם אחד.

1. תקן ישראלי 1498

כאמור, בשנת 2006 נכנס לתוקפו תקן 1498 המחודש. תקן זה החליף את התקן שהיה תקף עד שנת 2006, ונכללו בו שינויים רבים ותוספות בהתייחס לתקן הקודם.

נמצא כי אגף הנטיעות החזיק בעותק של התקן הישן (מהדורת מרץ 2003). יתרה מכך, נמצא כי בסוף שנת 2006 (לאחר כניסת התקן המחודש לתוקף) הכין האגף מכרז לביצוע עבודות אחזקה במתקני משחק בגנים ציבוריים, אשר מפורטים בו דרישות התחזוקה שהקבלן הזוכה אמור לבצע. המכרז נערך מבלי שהאגף יהיה מודע לדרישות התקן המעודכן.

לדעת הביקורת, על האגף לרכוש את התקן המחודש ולבחון על-פיו את פעילות הקבלנים השונים העוסקים בייצור, התקנה ותחזוקה של מתקני משחק. כמו כן, על האגף לפעול לקבלת עדכונים שוטפים של התקן ממכון התקנים הישראלי ולהטמיעם בפעילות האגף בהתאם לצורך. לאחר הביקורת מסר מנהל אגף הנטיעות כי האגף ירכוש את התקן המחודש ויבחן על פיו את פעולת הקבלנים העוסקים בייצור, התקנה ותחזוקה של מתקני המשחק.

2. מצבת מתקני משחק בגנים ציבוריים

כאמור, להערכת האגף פזורים בעיר כאלף מתקני משחק המותקנים בכ – 200 גנים ציבוריים.

הביקורת בקשה לקבל נתונים מדויקים בדבר מצבת מתקני המשחק המותקנים בכל הגנים הציבוריים ברחבי העיר, לרבות פרוט המתקנים הקיימים בכל גן ציבורי וסוגיהם, מועד התקנתם, פעולות התחזוקה שבוצעו בהם וכדומה.

נמצא כי אגף הנטיעות ניהל רישום של מתקני המשחק באמצעות מערכת "זיו"¹⁹, אולם המידע הקיים במערכת היה חלקי בלבד, וכלל רק את סוג המתקן ושם הגן שבו הוא מותקן. במערכת לא נרשם מועד התקנת המתקן בגן הציבורי (מידע שיש לו חשיבות לצורך תחולת התקן), ולא נרשמו פעולות התחזוקה שבוצעו בו. עוד נמצא כי משנת 2009 לא עודכנו הנתונים במערכת, על אף שבמהלך השנים בוצעו בגנים שינויים רבים (הסרת מתקנים, הוספת מתקנים והחלפת סוג המתקן).

כמו כן, נמצא כי גם במערכת האינטרנט של העירייה לא היה קיים רישום של מתקני המשחק שנרכשו והוצבו בגנים הציבוריים לאורך השנים.

מנהל אגף הנטיעות מסר לביקורת כי החל מחודש ינואר 2011, מעביר קבלן התחזוקה לאגף, מידי חודש, פירוט מלא של כל מתקני המשחק המותקנים בכל גן ציבורי, אולם הנתונים אינם נרשמים במערכת "זיו" ומפקחי האגף אינם בודקים את נכונות המידע שמעביר הקבלן (ראה גם פרק 6 שלהלן). עוד מסר מנהל האגף כי על בסיס כח האדם והאמצעים הקיימים, אין האגף יכול לבצע סקר מתקני משחק ולנהל את הנתונים במערכת ממוחשבת.

לדעת הביקורת, ניהול מאגר מידע עדכני וממחושב של מתקני המשחק (לרבות סוג המתקן, מועד התקנתו ופעולות התחזוקה שבוצעו בו), הינו תנאי בסיסי לקיום הפיקוח והבקרה הנדרשים לשמירה על תקינותם ובטיחות של מתקני המשחק.

ניהול בסיס הנתונים יקל על המעקב לגבי ביצוע פעולות התחזוקה הנדרשות בכל מתקן, וכן יקל על הפיקוח על הקבלן. באמצעות מאגר המידע ניתן יהיה לעקוב אחר מימוש תנאי ההסכם עם הקבלן, לרבות מימוש שנת הבדק ותקופת אחריות, ניתן יהיה לבצע התחשבות עם הקבלן בהתאם למצאי בפועל של מתקני המשחק (ולא בהסתמך על דיווחי הקבלן) ועוד.

¹⁹ מערכת "זיו" – מערכת לניהול תחזוקה וחשבוניות קבלנים.

בנוסף לכך, מאגר מידע זה הכרחי לצורך בניית תכנית עבודה שנתית למפקחים באגף הנטיעות האחראים על מתקני המשחקים ולצורך הפיקוח על ביצועה.

לדעת הביקורת, על האגף לבחון תוכנה מתאימה לניהול מצבת מתקני המשחק ותחזוקתם. במקביל לכך, יש להכשיר עובדים באגף לתפעול התוכנה שתבחר.

3. כח - אדם

3.1. פיקוח

כאמור, הפיקוח והבקרה על תקינות מתקני המשחק בגנים הציבוריים ועל עבודת קבלן התחזוקה מוטלת על שתי מחלקות האגף המטפלות בתחזוקת הגנים (מזרח ומערב). בכל מחלקה קיים מפקח מתקני משחק (להלן "מפקח"), אשר אחראי על כל המתקנים בגנים הציבוריים שבאחריות מחלקתו.

נמצא כי מנהלי שתי המחלקות לתחזוקת גנים אינם מכירים את התקן באופן יסודי ואינם בעלי רקע מקצועי מתאים, שיאפשר להם לפקח על תחזוקת מתקני המשחק.

מנהל אגף הנטיעות מסר לביקורת כי לדעתו ראוי לגייס לאגף עובד בעל השכלה כמהנדס מכונות, שיהיה אחראי על תחום מתקני המשחק באגף. יחד עם זאת, הביקורת העירה כי עד להקמת היחידה שתתמחה בתחזוקת מתקני משחק, על מנהלי המחלקות להכיר היטב את דרישות תקן 1498 ואת דרישות המכרז, ולקיים פיקוח ממשי על עבודת מפקחי מתקני משחק, כחלק מהמטלות הכרוכות בניהול המחלקה.

3.2. הכשרה מקצועית

ביצוע הפיקוח והבקרה אחר תקינות מתקני המשחק מצריך מיומנות וידע מקצועיים. נמסר לביקורת כי בתחילת שנת 2000 (לפני 11 שנה) עברו המפקחים "סדנת בטיחות מתקני משחק" (בת 16 שעות), שבמהלכה הוכשרו לבצע בדיקה חודשית על-פי התקן שהיה בתוקף באותה עת.

הביקורת העלתה כי לאחר פרסום התקן החדש (בשנת 2006) ערך מכון התקנים קורס בן 40 שעות שנועד להטמיע את דרישות התקן החדש, אולם המפקחים באגף לא נשלחו אליו. קורסים נוספים התקיימו במכון התקנים מספר פעמים במהלך השנים.

לדעת הביקורת, על אגף הנטיעות לדאוג לכשירותם של המפקחים, על מנת שיוכלו לבצע את תפקידם על-פי הדרישות המקצועיות העדכניות. לאחר הביקורת מסר מנהל האגף כי המפקחים ישלחו לקורס הקרוב שיערך במכון התקנים.

4. נהלים ותוכניות עבודה

הביקורת מצאה כי תוכנית העבודה של מפקחי מתקני המשחק אינה תואמת לדרישות התקן. עוד נמצא כי דרכי הפיקוח על תקינות מתקני המשחק ועל עבודת קבלן התחזוקה לא עוגנו בנוהל המפרט את תחומי האחריות, סדרי עבודה ולוחות הזמנים הנדרשים לביצוע.

הביקורת רואה חשיבות רבה בביצוע עבודת הפיקוח על-פי תכנית עבודה שנתית (שממנה תיגזר תוכנית עבודה חודשית), בהתבסס על דרישות התקן, על ההסכם עם הקבלן ועל הדרישות העולות מהשטח. כמו כן, לדעת הביקורת, הפיקוח אחר תקינות כאלף מתקני משחק בכ – 200 גנים ציבוריים והבקרה על כך שפעולות התחזוקה יבוצעו על-ידי הקבלן בהתאם לדרישות התקן, מחייבים עיגון תהליכי העבודה בנהלים כתובים וברורים.

הביקורת המליצה שיחידת הנהלים בעירייה תיתן עדיפות להכנת נוהל העוסק בסדרי התחזוקה של מתקני משחק, משום שמדובר בנושא בטיחותי שיש דחיפות בהסדרתו.

כמו כן, העירה הביקורת שיש הכרח לנהל באמצעות מחשב את תוכניות העבודה, פעולות התחזוקה שבוצעו, הליקויים שנמצאו במתקנים ומידע נוסף הנוגע למתקני המשחק, מאחר ולא ניתן לעשות זאת באמצעות רישומים ידניים.

5. רכישת והתקנה של מתקני משחק

5.1. תקציב רכישת מתקני משחק

מידי שנה רוכשת העירייה מתקני משחק עבור גנים ציבוריים חדשים שהוקמו או גנים קיימים ששופצו, ומחליפה מתקני משחק בלויים או כאלה שהושחתו.

ההוצאה בגין רכישת מתקני משחק מבוצעת ממספר סעיפי תקציב, הן מהתקציב השוטף והן מתקציבי התב"רים השונים שמנהל האגף. מאחר שבסעיפי תקציב אלו כלולות הוצאות בגין פעולות שונות, ולא ניתן למיין את הסכומים לפי סוג ההוצאה, בקשה הביקורת מאגף הנטיעות לקבל רשימה מרוכזת של כל רכישות מתקני המשחקים שבוצעו בשנים 2009 - 2011.

נמצא כי לאגף הנטיעות, על שלוש מחלקותיו, לא היו נתונים מרוכזים לגבי כמות מתקני משחק שנרכשו בשנים האחרונות. נתונים חלקיים נמצאו בתיקי פרויקטים שונים (הקמת גנים או שיפוצם) וכן בהעסקי החשבונות שנשמרו במחלקות, אולם אלו היו נתונים חלקיים בלבד. יש לציין כי בהעדר נתונים, לא ניתן היה לקיים מעקב אחר הגידול או הקטון בהיקף הסכומים שהוציאה העירייה במהלך השנים לטובת רכישת מתקני משחק (הן קיום מעקב על-ידי אגף הנטיעות עצמו והן קיום מעקב על-ידי יחידות הגזברות).

לדעת הביקורת, ראוי שלאגף הנטיעות יהיה מידע מלא ומפורט בדבר רכישת מתקני המשחק.

5.2. רכישת מתקנים לגנים קיימים

כאמור, חלק מרכישות מתקני המשחק מיועדים להחליף מתקני משחק בלויים או כאלו שהושחתו.

הביקורת מצאה כי בחלק מהגנים קטנה מאד בשנים האחרונות מצבת מתקני המשחק, ולא הותקנו בהם מתקנים חדשים במקום המתקנים שהאגף נאלץ להסיר. נוכח עובדה זו, בקשה הביקורת לבחון כיצד מתקבלת ההחלטה היכן יוצבו מתקנים חדשים, במקום אלה שהיה הכרח להחליפם.

לצורך זה, בקשה הביקורת לקבל את רשימת המתקנים שהוסרו מהגנים הציבוריים במהלך השנים 2011 - 2009 כתוצאה מבלאי או מהשחתה. מנהל אגף הנטיעות מסר לביקורת כי האגף אינו מנהל רשימה מרוכזת של המתקנים שהוסרו ואת הסיבות להסרתם.

עוד נמצא כי לא הוכנה באגף תוכנית רב שנתית לרכישת מתקני משחק במקום המתקנים שפורקו.

מנהל אגף הנטיעות מסר לביקורת כי קבלת ההחלטות בדבר החלפת מתקני משחק מבוססת על פניות תושבים או נבחרי ציבור.

לדעת הביקורת, ראוי שההחלטה בדבר מספר מתקני המשחק בגן וסוגיהם תקבע על-פי שיקולים מקצועיים. יש להגדיר קריטריונים ברורים שעל-פיהם יקבע סדר העדיפויות להצבת מתקני משחק חדשים בגנים שכמות מתקני המשחק בהם התמעטה מאוד (למשל, יש לקחת בחשבון את מספר המשתמשים בגן, קיומם של מתקני משחק תחליפיים בגן וכדומה).

לאחר הביקורת, נמסר כי מנהל אגף הנטיעות הנחה את מפקחי מתקני המשחק לערוך במהלך שנת 2012 סקר בכל הגנים הציבוריים בעיר, כדי לבחון האם יש צורך להציב בהם מתקני משחק נוספים ולקבוע את סוג המתקנים שיוקנו בהם.

5.3. התקשרות עם קבלן לייצור ולהתקנה של מתקני משחק

ביוני 2009 התקשרה העירייה עם קבלן בהסכם לייצור ולהתקנה של מתקני משחק. הקבלן נבחר לאחר שזכה בהתמחרות שבוצעה בין חמישה קבלנים, בהתבסס על זכייני מכרז החברה למשק וכלכלה. ההתקשרות בין העירייה לבין הקבלן הוגבלה לסכום של עד 1 מיליון ₪, או שתפוג בתום שנה ממועד חתימת ההסכם, לפי המוקדם מבניהם.

ביוני 2010 ביצעה העירייה התמחרות חדשה (בהתבסס על מכרז החברה למשק וכלכלה), שבסופה נקבע כי הקבלן הזוכה יהיה הקבלן שזכה בשנה הקודמת.

5.3.1. תקופת ההתקשרות

מסמך הבקשה של העירייה לקבל הצעות מחיר, שהועבר לזכייני החברה למשק וכלכלה, קובע כי "הסכום המקסימאלי להתקשרות על פי הצעה זו הוא עד 3,200,000 ₪ (לא כולל מע"מ) ועד לתאריך של שנה מתאריך חתימת החוזה, הראשון מביניהם".

ההסכם נחתם עם הקבלן בתאריך 14 ביוני 2010. מאחר ולא נוצל הסכום המקסימאלי שאושר להתקשרות זו, ההתקשרות עם הקבלן אמורה היתה להסתיים ב - 13 ביוני 2011.

מבדיקתנו עולה כי העירייה המשיכה את ההתקשרות עם הקבלן (לפחות עד ינואר 2012 – מועד סיום הביקורת), ללא הסכם התקשרות תקף. לדעת הביקורת, על העירייה היה לקיים הליך התמחרות נוסף, או לחילופין לפרסם מכרז חדש. הביקורת רואה בחומרה את המשך ההתקשרות עם הקבלן ללא הסכם בתוקף.

5.3.2. לוח זמנים לסיום העבודה

סעיף 2.38 בהסכם קובע כי על הקבלן להשלים את התקנת המתקנים תוך 45 יום ממועד מתן צו התחלת העבודה. סעיף 29.1 בהסכם קובע כי איחור במועד מסירת העבודה או כל חלק ממנה יחשב כהפרה יסודית של החוזה, המזכה את העירייה בפיצויים מוסכמים וקבועים בסך של 1000 ₪ לכל יום של איחור.

נמצא כי מחלקת הפיתוח באגף הנטיעות, האחראית על הזמנת מתקני משחק חדשים, אינה מבצעת בקרה אחר משך הזמן שעובר ממועד ההזמנה עד לביצועה בפועל. בהעדר תיעוד של מועד העברת ההזמנה לספק, מועד סיום ההתקנה ומסירת המתקן לעירייה, לא ניתן היה לבדוק האם הקבלן עומד בדרישות ההסכם.

לדעת הביקורת, על מחלקת הפיתוח לבצע מעקב אחר מועדי ההספקה וההתקנה בהתאם לנדרש בהסכם ולוודא עמידה בו.

לאחר הביקורת מסר מנהל האגף כי הנחה את מחלקת הפיתוח באגף לקבל ממחלקת הרכש העתק של חוזה הרכישה שנערך עם הספק ולקיים מעקב אחר מועד ההתקנה הנדרש. הביקורת העירה כי יש הכרח שמחלקת הרכש תרשום את מועד ההספקה על גבי ההזמנה המועברת לספק.

5.3.3. אישור תו תקן להתקנה

ההסכם קובע כי ההספקה וההתקנה של מתקני משחק תהיה בכפוף לדרישות תקן 1498 על כל חלקיו.

הביקורת איתרה מספר מקרים מהשנים 2011 – 2010, בהם בוצעה התקנה של מתקן משחקים אחד או יותר בגנים ציבוריים שונים, ובדו"ח הבדיקה לאחר ההתקנה נקבע כי מתקני המשחק **"לא מתאימים לדרישות התקן הישראלי"**, תוך ציון הסיבות לאי ההתאמה לתקן (לרוב צוינו ליקויים הקשורים לסביבת המתקן). כמו כן, מצורף לדו"ח הבדיקה מכתב מהקבלן המבצע, המתריע על אי העמידה בתקן ועל הצורך למנוע כל שימוש במתקן המשחקים עד להשלמת הדרישות.

לדבריו של מנהל מחלקת הפיתוח באגף, מאחר ובדרך כלל מדובר על ליקויים שאינם קשורים במתקן עצמו אלא בסביבתו, הליקויים מתוקנים על-ידי קבלנים שונים שהאגף מעסיק, ולא על ידי קבלן מתקני המשחק. יחד עם זאת, נמצא כי מנהל המחלקה אינו דורש שהקבלן יקיים בדיקה חוזרת לאחר תיקון הליקויים, ואינו דורש לקבל דיווח המעיד על התאמת מתקני המשחק לתקן, כנדרש. כמו כן, לא ברור לביקורת האם לאחר ההתקנה נמנע השימוש במתקנים ש"נפסלו", עד לסיום תיקון הליקויים שצוינו בדו"ח הבדיקה.

הביקורת העירה למחלקת הפיתוח כי אסור היה על הקבלן להתקין את מתקני המשחק במקרים בהם ידע כי קיימת אי התאמה לתקן, והיה עליו לבקש ממחלקת הפיתוח לפעול לתיקון הליקויים בטרם סיים את העבודות באתר.

בעקבות הערת הביקורת מסר מנהל האגף כי מפקחי האגף יקפידו על תיקון הליקויים הסביבתיים שהקבלן העיר עליהם בעת התקנת המתקן, ורק לאחר מכן יותקנו המתקנים באתר.

5.3.4. תקופת בדק ותקופת אחריות

5.3.4.1. סעיף 2.66 בהסכם קובע כי תקופת הבדק תהיה 12 חודשים מיום מסירת המתקן לעירייה. במסגרת תקופת הבדק, אחראי הקבלן על כל נזק, פגם וקלקול שלדעת העירייה נובע מעבודת הקבלן או משימוש בחומרים שלא בהתאם להסכם ולתקן.

מבדיקתנו עולה כי כאשר מאותרים ליקויים במתקני המשחק, אגף הנטיעות אינו בוחן מתי הותקן המתקן והאם חלפה תקופת הבדק, כך שלמעשה האגף אינו מיישם את זכאות העירייה למימוש אחריות הקבלן על המתקן בתקופת הבדק.

יתרה מכך, אגף הנטיעות משלם מידי חודש לקבלן סכום חודשי עבור תחזוקת המתקנים. חישוב התשלום החודשי לקבלן התחזוקה מתבסס על מספר המתקנים בכל אתר משחקים, כאשר נספרים גם מתקנים חדשים הנמצאים בתקופת הבדק, שכמות התיקונים בהם הינה נמוכה, ותחזוקתם אמורה להיות באחריות הקבלן שייצר את המתקן. בהעדר מאגר מידע מפורט, כפי שציינה הביקורת בפרקים הקודמים, לא ניתן היה לבחון את היקף התשלום העודף שמשלמת העירייה לקבלן בגין תחזוקת מתקנים חדשים.

5.3.4.2. עוד קובע ההסכם בסעיף 2.73 כי 90 יום לפני תום שנת הבדק, על המפקח לקבוע מועד לשם ביצוע ביקורת הבדק בנוכחות הקבלן. בתום תקופת הבדק ימסור המפקח לקבלן תעודת סיום הקובעת כי העבודה הושלמה לשביעות רצונה המלאה של העירייה.

מבדיקתנו עולה כי המפקחים אינם נוהגים לבצע את הביקורת בסמוך לסיום תקופת הבדק, כנדרש בהסכם.

מאחר והמפקחים אינם מבצעים את הביקורת בתום תקופת הבדק, אגף הנטיעות אינו מנפיק תעודת גמר המעידה על סיום הפרויקט לשביעות רצונה של העירייה.

5.3.4.3. עוד קובע ההסכם בסעיף 2.76 כי הקבלן אחראי על טיבם של מתקני המשחק לתקופה של 12 עד 36 חודשים²⁰ לאחר תקופת הבדק. מנהל אגף הנטיעות מסר לביקורת כי במשך כל שנות ההתקשרות עם הקבלן הנוכחי, לא זכור לו מקרה בו נדרש הקבלן לבצע פעולת תחזוקה או החלפת מתקן בשל טיב המתקן שסופק.

הביקורת העירה כי קיים קושי לאגף הנטיעות לזהות האם הליקוי במתקן כזה או אחר נבע מטיב המוצר או מסיבה אחרת, בשל העדר רקע הנדסי בקרב מנהלי ועובדי האגף האחראים על תחום מתקני המשחק (ראה גם סעיף 3.1).

6. התקשרות עם קבלן התחזוקה – סקר גנים

בדצמבר 2009 התקשרה העירייה עם קבלן למתן שירותי תחזוקה למתקני המשחק המותקנים בגנים הציבוריים, זאת לאחר שזכה בהתמחרות שבוצעה בין מספר קבלנים בהתבסס על זכייני מכרז של החברה למשק וכלכלה. למעשה, היה מדובר על המשך ההתקשרות עם הקבלן שזכה במכרז התחזוקה שערכה העירייה בשנת 2006.

הסכם בין העירייה לבין קבלן תחזוקת המתקנים, קובע כי "הרשות תמציא לקבלן סקר של אתרי המשחקים הכלולים בהסכם. הסקר יכלול את פירוט הליקויים שנמצאו בכל אתר ומתקן, פירוט התיקונים הנדרשים, פירוט של המתקנים שיש להחליפם ופירוט של המתקנים שיש להעתיק מיקומם". לחילופין, הרשות זכאית לדרוש מהקבלן לבצע על חשבוננו, תוך פרק זמן שיקבע על ידי הרשות המזמינה, סקר של אתרי המשחקים הכלולים בהסכם.

²⁰ 12 חודשי אחריות בגין עבודות שיפוץ, 24 חודשי אחריות בגין ריצוף ומשטחי גומי ו- 36 חודשי אחריות בגין המתקנים ו/או הריהוט שסופק על-ידי הקבלן.

נמצא כי אגף הנטיעות לא ערך סקר גנים במועד ההתקשרות עם הקבלן, אלא הסתמך על נתונים שמסרה משכ"ל²¹. לחילופין האגף לא דרש מהקבלן הזוכה לבצע את הסקר, כפי שנדרש בהסכם.

בפועל, בהסכם בין העירייה לבין קבלן התחזוקה נקבע כי התשלום בגין תחזוקת מתקני המשחק יחושב לפי 308 אתרי משחקים (57 אתרים גדולים, 138 אתרים בינוניים, ו-113 אתרים קטנים).

מבדיקתנו עולה כי הנתונים בדבר כמות הגנים הציבוריים וסיווגם (אתר גדול, בינוני וקטן) נקבעו על ידי מפקח של החברה למשק וכלכלה ולא אומתו כלל על-ידי אגף הנטיעות. רק במרץ 2011 (למעלה משנה לאחר התחלת העבודה), מסר קבלן התחזוקה לאגף הנטיעות נתונים עדכניים בנוגע למצבת מתקני המשחק בעיר, השונים מנתוני מצבת המתקנים שנרשמה בחוזה.

להלן טבלה המפרטת את כמות המתקנים ועלות תחזוקתם כפי שנקבעה בהסכם, בהשוואה לכמות המתקנים שדיווח עליהם הקבלן:

עלות התחזוקה השנתית	אתר קטן	אתר בינוני	אתר גדול	
800,455 ₪	113	138	57	הסכם 12\2009
747,476 ₪	182	91	19	נתוני 3\2011
52,979 ₪	סה"כ הפרש שנתי			

ההפרש בין עלות התחזוקה על-פי הנתונים שבהסכם לבין עלות האחזקה על-פי הנתונים העדכניים למרץ 2011, עמד על 52,979 ₪ לשנה. מבדיקתנו עולה כי לאחר קבלת הנתונים המעודכנים, לא קיזז אגף הנטיעות את התשלום העודף מהתשלומים המגיעים לקבלן.

לדעת הביקורת, אין להסתפק בסקר המתקנים שערך הקבלן. כאמור לעיל, הביקורת המליצה כי על האגף להקים מאגר מידע ממוחשב שיתעדכן באופן

21 בשנת 2009, לפני עריכת ההתמחרות בין הקבלנים, היה בכוונת העירייה לערוך מכרז באמצעות משכ"ל, אולם נוכח ההיקף הכספי הגבוה של ההצעות נפסל המכרז.

שוטף, בהתבסס על הנתונים שמדווח עליהם הקבלן בכל חודש ושנבדקו על-ידי מפקחי האגף.

הנתונים העדכניים בדבר מצבת המתקנים ישמשו, בין היתר, לביצוע ההתחשבוניות החודשית עם הקבלן. אחת לחודש יעודכן הסכום החודשי המשולם לקבלן, על פי כמות המתקנים שהוזנה למערכת באמצעות מפקחי האגף.

7. תחזוקת מתקני משחק

כאמור, התקן קובע כי הרשות המקומית היא האחראית על ההקמה, ההפעלה והתחזוקה של מתקני המשחקים בתחומה, בהתאם להוראות החוק והתקן.

7.1. תו תקן תחזוקה

סעיף 3.2 בהסכם בין העירייה לבין קבלן התחזוקה קובע כי "עבודות האחזקה תבוצענה בהתאם להוראות חוזה זה, המפרטים והוראות התקן". הוראות התקן בנושא תחזוקת מתקני משחקים קובעות, בין היתר, כי על המתחזק (הרשות המקומית או קבלן מטעמה) לקבל אישור הסמכה עבור כל מתחם משחקים בנפרד.

נמצא כי קבלן התחזוקה לא קיבל ממכון התקנים אישור הסמכה לביצוע עבודת תחזוקה במתקני משחק המוצבים בגני המשחקים בעיר, כנדרש בתקן.

התברר כי במסגרת מכרז התחזוקה, הטיפול במשטחי החול במתחמי המשחקים לא הוטל על הקבלן, אלא הוא מבוצע על-ידי קבלן אחר. לכן, לא יכול היה קבלן התחזוקה לקבל תו תקן תחזוקה לגני המשחקים בעיר.

מנהל אגף הנסיעות מסר לביקורת כי הוצאת הסעיף לגבי תחזוקת משטחי החול מההסכם שנערך עם קבלן מתקני המשחק, נבע מדרישת הגזברות לחסוך בעלויות, מאחר שהעלויות לתחזוקת משטחי החול שהציעו המתמודדים במכרז לתחזוקת מתקני המשחק היו גבוהות בהרבה מהעלויות שהעירייה משלמת לקבלן אחר (להערכת מנהל האגף, מדובר היה על חסכון

של כ- 200,000 ₪). עוד מסר מנהל האגף כי במועד עריכת המכרז לא ידע שביצוע תחזוקת משטחי החול על-ידי קבלן אחר ימנע את קבלת תו התקן לגני המשחקים.

לדעת הביקורת, העירייה שגתה בשיקוליה. בעקבות הביקורת מסר מנהל האגף כי במכרז החדש שיפורסם בסוף שנת 2012, יוטלו כל עבודות התחזוקה על הקבלן הזוכה, כך שהקבלן יוכל לקבל תו תקן תחזוקה לכל מתקני המשחק.

7.2. ספר תחזוקה

התקן קובע כי הבעלים של המתקן (או המתחזק מטעמו) ינהל ספר תחזוקה שישמר בו תיעוד בנוגע לפעולות התחזוקה שבוצעו בגין כל מתקן ומתקן בגנים הציבוריים.

התברר כי עד לחודש אוקטובר 2010 (במשך כל תקופת המכרז התחזוקה הקודם שנערך בשנת 2006 וכן במשך כעשרה חודשים לאחר הפעלת המכרז הנוכחי), לא יושמה הוראת התקן בדבר ניהול ספר התחזוקה, הן על-ידי העירייה והן על-ידי הקבלן המתחזק. רק באוקטובר 2010 (כמעט חמש שנים לאחר כניסת ההוראה לתוקף), החל הקבלן לתעד את עבודות התחזוקה שהוא מבצע.

7.3. ביצוע פעולות תחזוקה

ההסכם בין העירייה לבין קבלן התחזוקה קובע כי הקבלן אחראי על ביצוע התחזוקה השוטפת של מתקני המשחק, בהתאם לדרישות התקן.

7.3.1. זמן תקן לתיקונים

בהסכם בין העירייה לבין הקבלן נקבע כי כל תיקון יתבצע עד 48 שעות מהמועד בו התגלה הליקוי (בין אם הליקוי התגלה על-ידי הקבלן או שמפקחי האגף דיווחו לו על הליקוי, ובין אם התקבלו במוקד העירוני פניות תושבים בנוגע לליקוי).

עוד קובע ההסכם, כי במקרה של ליקוי העלול לסכן את המשתמשים, על הקבלן לגדר את המתקן או להציב שומר לצד המתקן הלקוי תוך 4 שעות ממועד קבלת ההודעה, עד להסרת המפגע (תיקון המתקן או הסרת המתקן).

הביקורת השוותה את זמני התיקון על-פי ההסכם לזמני התקן במוקד העירוני. התברר כי בתוכנית ניהול הפניות של המוקד העירוני הוגדרו שלושה סוגי פניות בתחום מתקני המשחק, כמפורט להלן:

מס"ד	סיווג הפניה	זמן תקן במוקד
1	מתקן משחקים שבור ומסוכן	24 שעות
2	מתקנים שבורים	7 ימים
3	תיקון מתקן משחקים	21 ימים

נמצא כי בכל סוגי הפניות, זמן התקן במוקד היה שונה באופן משמעותי מהזמנים שנקבעו בהסכם עם הקבלן. כמו כן, בהתייחס לפניות בסיווגים 2 ו 3 – שבטבלה, נמצא כי לא הוגדרו למוקדנים קריטריונים ברורים על-פיהם יש לסווג את הפניה.

מנהל אגף המוקד העירוני כי מסר לביקורת כי זמני התקן נקבעו בשיתוף עם מנהל אגף הנטיעות ומגלמים בתוכם את מכלול הפעילויות בנוגע לטיפול בפניה, לרבות אבחון הפניה על-ידי סיירת המוקד או מפקח מתקני המשחק, תיקון הליקוי על-ידי קבלן התחזוקה, בדיקה לאחר סיום התיקון ומתן משוב לפונה.

עוד מסר מנהל המוקד כי טווח הזמן של 4 שעות שנקבע בחוזה, מתייחס רק לתיקון הליקוי על-ידי הקבלן ולא למכלול הפעולות של המוקד מרגע שנפתחה הפניה עד לסגירתה, כך שבפועל אין סתירה בין טווח הזמן שקבע המוקד לתיקון מתקן משחקים שבור ומסוכן לבין טווח הזמן שנקבע בהסכם עם הקבלן.

7.3.2. פניות שלא באמצעות המוקד

במקרים רבים, פניות התושבים מגיעות ישירות לאגף ומועברות למפקחים, או שהליקויים מאותרים במהלך הסיורים שהמפקחים המבצעים בגנים הציבוריים.

מבדיקתנו עולה כי במקרים בהם מעביר מפקח מתקני המשחק דיווח לקבלן על ליקוי במתקן משחקים, המפקח אינו מציין על גבי הדיווח את מועד העברתו לקבלן, וכן הוא אינו מציין את מועד סיום התיקון. כתוצאה מכך, לא ניתן לדעת האם הקבלן עמד בזמני השירות עליהם התחייב בהסכם.

7.3.3. תחזוקה בגין השחתה

7.3.3.1 ההסכם בין העירייה לבין קבלן התחזוקה קובע כי התחזוקה השוטפת של מתקני המשחק כוללת גם ביצוע תיקונים עקב השחתה (ואנדליזם). בהסכם נקבע כי התשלום בגין החלפת הפריטים שניזוקו כתוצאה מהשחתה יהיה בנוסף לתשלום החודשי, בהתאם למחירון שבהצעת הקבלן.

על-פי נתוני האגף, עלות פעולות התחזוקה כתוצאה מהשחתה עמד בשנת 2010 (בחודשים מרץ – דצמבר) על כ – 300 אלף ₪.

התברר כי לא היה באגף ידע מקצועי מספיק, על מנת שמפקחי מתקני המשחק יוכלו לקבוע האם הנזק למתקן נגרם כתוצאה משימוש רגיל או כתוצאה מהשחתה, כך שאין לדעת האם התשלום המיוחד ששילמה העירייה לקבלן בגין נזקי ואנדליזם היה מוצדק.

כאמור, מנהל אגף הנטיעות מסר לביקורת כי במסגרת תכנון המבנה הארגוני החדש של האגף, בכוונתו לתקן באגף עובד בעל הכשרה כמהנדס מכונות, אשר ינהל את תחום מתקני המשחק. בין השאר, יהיה ביכולתו לקבוע האם המתקן ניזוק כתוצאה מוונדליזם או שמדובר על בלאי כתוצאה משימוש מתמשך.

7.3.3.2 במקרים בהם הנזק למתקן הינו רב ולא ניתן לתיקון, נדרש קבלן התחזוקה להציב בגן המשחקים מתקן חדש במקום המתקן שניזוק.
מבדיקתנו עולה כי בעת התקנת המתקן החדש, לא דרש אגף הנטיעות לקבל אישור מעבדה מוסמכת כי ההתקנה בוצעה בהתאם להוראות התקן, כפי שנדרש.

לדעת הביקורת, יש לדרוש מקבלן התחזוקה אישור מעבדה מוסמכת עבור כל התקנה של מתקן שהוחלף, כפי שנדרש בתקן.

7.4. בדיקות תקופתיות

התקן קובע כי על בעל המתקן לבצע לכל מתקן משחקים בדיקות תקינות בעצמו או באמצעות מפעיל או מתחזק מטעמו. סוגי הבדיקה והתדירות מפורטים להלן:

- **בדיקה חזותית שגרתית** (באחריות אגף הנטיעות) – בדיקה המאפשרת זיהוי של גורמי סיכון גלויים העלולים להיווצר עקב מעשי השחתה, תנאי שימוש או מזג האוויר. במגרשי משחקים שנעשה בהם שימוש מאסיבי או שנעשים בהם מעשי השחתה בתדירות גבוהה, יש צורך בבדיקה חזותית יום יומית.
- **בדיקת תפקוד חודשית** (באחריות הקבלן) - מטרת הבדיקה לבחון את תקינות ההפעלה ואת יציבות המתקן. תדירות הבדיקה הנדרשת – אחת לחודש.
- **בדיקה שנתית** (באחריות הקבלן) - הבדיקה נועדה לקבוע את רמת הבטיחות הכוללת של המתקן, היסודות והמשטחים באתר. הבדיקה תיערך על-ידי מהנדס מכונות או מהנדס אזרחי רשוי, שהוכשר במכון התקנים לערוך את הבדיקות השנתיות. תדירות הבדיקה הנדרשת – לא יאוחר מ- 12 חודשים בין בדיקה אחת לבדיקה העוקבת
- **בדיקה תלת שנתית** (באחריות הקבלן) - אחת לשלוש שנים תיערך בדיקת התאמת המתקן לדרישות התקן על ידי מעבדה מאושרת (מכון התקנים או מי שאושר על-ידי הממונה על התקינה במשרד התמ"ת).

7.4.1. תכנית עבודה

סעיף 3.7 בהסכם בין העירייה לבין קבלן התחזוקה קובע כי **"הקבלן יגיש למפקח, על-פי דרישתו, תכנית עבודה בדבר דרכי הביצוע של העבודה, לרבות... לוח זמנים לביצוע העבודה..."**.

מבדיקתנו עולה כי אגף הנסיעות לא דרש מקבלן התחזוקה תכנית עבודה שנתית וחודשית, בה יפורטו מועדי הבדיקות שיערכו בכל מתחם משחקים המתוחזק על-ידו. לדעת הביקורת, בהעדר תכנית עבודה מפורטת של הקבלן, יש קושי לתכנן ולבצע פיקוח ובקרה אחר פעולות התחזוקה שהוא מבצע.

הביקורת העירה לאגף הנסיעות כי העברת תחום תחזוקת מתקני המשחק לקבלן חיצוני אינה מבטלת את אחריות העירייה ואגף הנסיעות על ביצוע הפיקוח, המעקב והבקרה אחר עבודות התחזוקה במתקני המשחק, ובמיוחד את הפיקוח על עמידת הקבלן בתנאי ההסכם ובהוראות התקן.

לדעת הביקורת, על אגף הנסיעות לדרוש מהקבלן תכנית תחזוקה כוללת ומקיפה שתכלול את המועדים המתוכננים לביצוע כל הבדיקות הנדרשות (חודשיות, שנתיות ותלת שנתיות), וכן לקבל מהקבלן דיווח חודשי על הביצוע בפועל, בהשוואה לתכנון. בנוסף לכך, על האגף לערוך ביקורות מדגמיות על מנת לבדוק את נאותות דיווחי הקבלן.

בעקבות הערת הביקורת הודיע מנהל האגף כי דרש מהקבלן להכין תוכנית עבודה שנתית וכי הקבלן כבר הגיש תוכנית עבודה לגבי ביצוע הבדיקות השנתיות והתלת שנתיות.

7.4.2. בדיקה חזותית

כאמור, התקן מנחה כי בגנים ציבוריים שהשימוש בהם מרובה או שנעשים בהם מעשי השחתה תדירים, אפשר שיהיה צורך בבדיקה חזותית בתדירות יום-יומית.

מבדיקתנו עולה כי הן אגף הנטיעות והן קבלן התחזוקה, לא הגדירו את תדירות הבדיקה החזותית הנדרשת לכל מתחם משחקים, בהתאם לגודל הגן והיקף השימוש בו, ולא ניהלו רישום של ביצוע הבדיקות.

מנהל אגף הנטיעות מסר לביקורת כי הבדיקה החזותית מבוצעת באופן שוטף על-ידי גורמים שונים באגף, אם באמצעות מפקחי האגף ואם על-ידי קבלני האגף, שמבצעים עבודות שונות בגנים ומדווחים גם על ליקויים בתחום מתקני המשחק.

מפקחי מתקני המשחק מסרו לביקורת כי הגנים הציבוריים שבאחריותם נבדקים על-ידם לפחות אחת לחודש. הביקורת עיינה בטופסי הבדיקה לתקופה 7/2011 – 1/2010. להלן הליקויים שנמצאו:

- **שלמות הבדיקות** (מפקח מערב) – נמצאו מספר חודשים בהם לא היה תיעוד על קיום הבדיקות בגנים הציבוריים שבאחריות המפקח (חודשים 5/11, 12/10, 9/10, 3/10). כמו כן, נמצא כי ברוב החודשים שנבדקו, פארק לכיש לא נבדק (חודשים 5/11, 3/11, 2/11, 12/10, 9/10, 7/10, 4/10, 3/10, 2/10, 1/10).
- **תיעוד חלקי** – נמצא כי בטפסים לא היה תיעוד מלא על העברת דיווח לקבלן התחזוקה על הליקויים שנמצאו במסגרת הבדיקות. לא ניתן היה לדעת בברור מתי הועבר המידע לקבלן ומתי בוצע התיקון, וכתוצאה מכך, לא ניתן היה לדעת האם הקבלן עמד בזמני השרות שנקבעו בהסכם (עד 48 שעות ממועד הקריאה), ולא ניתן היה להפעיל את מנגנון הקנסות שנקבע בהסכם (200 ₪ עבור כל שעת איחור).

לדעת הביקורת, על אגף הנטיעות להגדיר את תדירות הבדיקה החזותית הנדרשת בהתאם למאפייני הגן הציבורי (בדיקה יומיומית או אחת לכמה ימים), וכן לקבוע את אופן הדיווח על הליקויים שנמצאו. לאחר הביקורת מסר מנהל האגף כי מפקחי מתקני המשחק הונחו לנהל רישום על ביצוע הבדיקה החזותית פעמיים בחודש ולדווח למוקד העירוני על הליקויים שמצאו.

7.4.3. בדיקות חודשיות**7.4.3.1. בדיקות המפקחים**

לפי התקן, יש לערוך לכל מתקן בדיקת תפקוד חודשית אשר מטרתה לבחון את תקינות הפעולה ואת יציבות המתקן. בין השאר, יש לבדוק מרווחים בין המתקן לבין הקרקע, יסודות חשופים, שפות חדות, חלקים חסרים ושבירים, התרופפות חלקים נעים ועוד.

הביקורת לא מצאה דיווחים על ביצוע הבדיקות החודשיות על-ידי האגף עד לשנת 2010.

בשנת 2010 הוטל ביצוע הבדיקה החודשית על הקבלן, במסגרת הסכם התחזוקה שנחתם עימו.

7.4.3.2. בדיקות חודשיות מטעם הקבלן

כאמור, החל מינואר 2010 הוטל ביצוע הבדיקות החודשיות על הקבלן. הביקורת ביקשה לקבל את בדיקות התחזוקה החודשיות שביצע הקבלן במתקני המשחק בשנים 2010 – 2011. התברר כי רק באוקטובר 2010 (כעשרה חודשים לאחר מועד התחלת עבודת הקבלן), החל הקבלן לבצע את הבדיקות החודשיות וממועד זה מנוהל רישום על ביצועם.

ההסכם שנחתם בין העירייה לבין קבלן התחזוקה קובע כי על כל איחור בביצוע הבדיקה החודשית ישלם הקבלן לעירייה פיצוי בסך 500 ₪ לכל חודש איחור לכל אתר. בפועל, התברר כי אגף הנטיעות לא דרש מהקבלן כל פיצוי בגין אי ביצוע הבדיקות החודשיות במשך עשרה חודשים.

יש לציין כי בדו"ח מבקר העירייה לשנת 2005, במסגרת ביקורת שנערכה באגף בנושא התקשרויות עם קבלנים, העירה הביקורת כי האגף אינו מיישם את מנגנון הקנסות שנקבע בהסכמים עם הקבלנים המבצעים עבודות עבור האגף. בעקבות הביקורת, הנחו ראש העיר ומנכ"ל העירייה דאז את אגף הנטיעות ליישם את מנגנון הקנסות במקרים בהם הדבר נדרש.

7.4.4. בדיקות שנתיות

לפי התקן, יש לערוך לכל מתקן בדיקה שנתית על-ידי גורם מוסמך²² שתפקידה לקבוע את רמת הבטיחות הכוללת של המתקן.

אגף הנסיעות העביר לביקורת קובץ ובו מרוכזים נתונים בדבר הבדיקות השנתיות שנערכו בכל הגנים הציבוריים, בציון מועד הבדיקה, סטאטוס (עבר/לא עבר) ומספר תעודת הבדיקה.

7.4.4.1 להלן טבלה המפרטת את סך הבדיקות שבוצעו בכל שנה, בשנים 2007 - 2010 :

שנה	מספר הגנים הציבוריים	מספר הגנים שנבדקו	מספר הגנים שלא נבדקו	אחוז הגנים שלא נבדקו
2007	207	187	20	10%
2008	207	29	178	85%
2009	212	188	24	11%
2010	214	182	32	15%

מהנתונים בטבלה דלעיל עולה כי חלק ממתקני המשחק בגנים הציבוריים בעיר לא נבדקו בדיקת שנתית שנועדה לקבוע את רמת הבטיחות שלהם. חמור מכך, מהטבלה עולה כי בשנת 2008 מרבית מתקני המשחק לא נבדקו (כ – 85% מסך הגנים הציבוריים).

לגבי שנת 2008, מסר מנהל האגף כי בשנה זו היו קיימים חילוקי דעות בין העירייה לבין הקבלן בנוגע לתשלומים המגיעים לקבלן בגין התיקונים של נזקי וונדליזם, ולכן לא תוקנו מתקנים שניזוקו אלא נחסמה הגישה אליהם. כתוצאה מכך, הפסיק הקבלן גם את ביצוע הבדיקות השנתיות.

22 גורם מוסמך (כמוגדר בתקן) - מהנדס מכונות רשוי או הנדסאי מכונות רשוי או מהנדס אזורי רשוי או הנדסאי אזורי רשוי, שהוכשר במכון התקנים הישראלי לערוך את הבדיקות השנתיות.

7.4.4.2 נמצא כי אגף הנטיעות אינו מקפיד על ביצוע הבדיקה השנתית תוך 12 חודשים ממועד הבדיקה הקודמת. כך לדוגמא, כמחצית מהבדיקות השנתיות שבוצעו בשנת 2010, חרגו בחודש עד חמישה חודשים מהמועד הנדרש ולא בוצעו לאחר 12 חודשים מהבדיקה הקודמת.

עוד נמצא, כי בחלק מהבדיקות היה חסר מידע בעל חשיבות בנוגע לקיום הבדיקה. לדוגמא, נמצאו בדיקות בהן צוין הסטאטוס "עבר מכון תקנים", אך לא נרשם תאריך הבדיקה או מספר תעודת הבדיקה. נמצא מקרה אחד בו צוין סטאטוס "עבר", אך בעמודת מספר תעודת הבדיקה נרשם "גן לא נבדק נשרף המתקן". כמו כן, נמצאו מקרים בהם צוין סטאטוס "לא עבר מכון תקנים", אך לא היתה כל התייחסות לבדיקה חוזרת. נמצא גן משחקים אחד (גן ביאליק – חלק א) שצוין לגביו הסטאטוס "לא עבר" בבדיקה בשנת 2009 וכך גם נרשם בבדיקה של שנת 2010, אך לא צוין דבר בנוגע לתיקון הליקויים ולקיום בדיקה חוזרת.

הביקורת העירה כי הבדיקה השנתית הינה בעלת חשיבות רבה, מאחר ובבדיקה זו בוחנים את רמת הבטיחות הכוללת של המתקן ואת יסודותיו. הביקורת רואה בחומרה רבה את אי ביצוע הבדיקה השנתית או את ביצועה באיחור רב.

נציין כי גם בהתייחס לבדיקות השנתיות, נקבע בהסכם בין העירייה לבין הקבלן קנס בגין כל חודש איחור, אך אגף הנטיעות לא דרש מהקבלן כל פיצוי.

7.4.5. בדיקה תלת-שנתית

התקן קובע כי אחת לשלוש שנים יש לערוך **בדיקה מקיפה** באמצעות מעבדה מאושרת. ממועד כניסת התקן לתוקף (שנת 2006) ועד למועד הביקורת חלפו כשש שנים.

בהסכמים בין העירייה לבין קבלן התחזוקה (בהסכם 2006 ובהסכם 2010) נקבע כי על הקבלן לדאוג לביצוע הבדיקה התלת-שנתית באמצעות מעבדה מאושרת.

נמצא כי לאורך השנים לא בוצעה במתקני המשחק המוצבים בעיר בדיקה תלת-שנתית, כפי שדורש התקן, על אף שבמהלך השנים חלפו כבר שני מועדים שבהם אמור היה הקבלן להזמין את המעבדה לביצוע הבדיקות.

הביקורת רואה בחומרה את אי ביצוע הבדיקות התלת-שנתיות. חמורה במיוחד העובדה כי חובת ביצוע הבדיקות עוגנה בהסכמים עם הקבלן, אך האגף לא פעל ליישום התחייבויות הקבלן.

לדעת הביקורת, יש לפעול בהקדם לביצוע הבדיקות הנדרשות, על מנת לוודא את תקינות מתקני המשחק המוצבים בעיר. כמו כן, על האגף לקיים מעקב אחר ביצוע הבדיקות בתדירות הנדרשת באמצעות מאגר המידע שהביקורת המליצה להקים.

7.4.6. ליקויים בבדיקות הרשומות באתר משרד התמ"ת

באתר האינטרנט של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן "משרד התמ"ת") רשומות בדיקות שנתיות שבוצעו על ידי מעבדות מאושרות בהזמנת הרשויות המקומיות או בהזמנת הממונה על התקינה במשרד. הביקורת עיינה ברשימת הבדיקות שבוצעו באשדוד בשנת 2010.

נמצא כי בחלק מהבדיקות שמתועדות באתר משרד התמ"ת נמצאו ליקויים חמורים, אך לא היה תיעוד על בדיקות אלה באגף הנטיעות. כמו כן, לא היה באגף מידע על תיקון הליקויים שהועלו בבדיקות המופיעות ברישומי משרד התמ"ת.

לדעת הביקורת, על אגף הנטיעות לפנות לממונה על התקינה במשרד התמ"ת, לבקש מידי חודש את דו"חות הבדיקות שנעשו ביוזמתו בעיר אשדוד ולפעול לתיקון הליקויים שנמצאו בבדיקות אלו.

בעקבות הביקורת מסר מנהל האגף כי פנה למשרד התמ"ת בבקשה לידע את העירייה בנוגע לתוצאות הבדיקות שעורך המשרד בגנים הציבוריים באשדוד.

ב. מתקני משחק בגני ילדים

עיריית אשדוד מפעילה מאות גני ילדים ברחבי העיר בהם לומדים מעל ל – 10,000 ילדים בגילאי 3 עד 6 שנים. מינהל החינוך מפעיל כ – 200 גנים המשתייכים לזרם הממלכתי והממלכתי-דתי, והאגף לחינוך חרדי אחראי על כ – 200 גנים המשתייכים למגזר החרדי. גני הילדים שבאחריות העירייה פועלים בכפוף לפיקוח משרד החינוך.

בנוסף, מפעילה החברה העירונית לתרבות, ספורט ומרכזים קהילתיים (להלן "החברה העירונית") כ – 45 כיתות גן בהם לומדים בשנה כ – 1,000 ילדים מגיל שלושה חודשים ועד לגיל טרום חובה (גיל 4). גני החברה העירונית פועלים תחת פיקוח משרד התמ"ת.

1. גני ילדים - מינהל החינוך

גני הילדים כוללים בדרך כלל שני מרחבי פעילות: מבנה שנמצאות בו כיתות הגן וחצר המשמשת גן אחד או יותר. תוכנית הלימודים בגן הילדים כוללת גם פעילויות בחצר הגן. מחלקת גני ילדים במינהל החינוך קבעה כי בכל גן עירוני יותקנו חמישה מתקני משחק קבועים, ולעיתים הוצבו בגן מתקני משחק נוספים.

חוזר מנכ"ל משרד החינוך²³ קובע כי **"מתקני החצר המותקנים בגני הילדים יהיו בהתאם לדרישות התקן 1498 על כל חלקיו. אין להכניס לגן הילדים מתקני חצר מכל סוג שהוא שלא בהתאם לאמור לעיל"**. עוד קובע חוזר המנכ"ל כי **"אחזקת המתקנים ואבטחת אמינותם יהיו בהתאם להוראות שפורסמו על ידי היצרנים ולהנחיות המפורטות בתקן 1498 ובפיקוח מחלקת ההנדסה של הרשות המקומית/הבעלות. אין להוסיף התקנים למתקני המשחקים שאינם חלק אינטגרלי ראשוני מהם"**.

²³ 5.1-45 "הבטחת הבטיחות בגן הילדים", 01 בינואר 2008

1.1.1 רכישה מתקני משחק

נמצא כי מחלקת גני הילדים רוכשת מתקני משחק עבור גני הילדים החדשים מהקבלן אשר זכה בהתמחרות שביצעה העירייה בשנת 2010, וכן רוכשת מהקבלן במקרה הצורך מתקנים חדשים לגנים קיימים, במקום מתקנים שהתבלו או שניזוקו. קבלן זה (שעשועים וספורט בע"מ) הינו בעל תו תקן לייצור ולהתקנה של מתקני משחק, כפי שנדרש.

1.2 תחזוקת מתקני משחק בגני ילדים

כאמור, התקן קובע את הבדיקות שיש לבצע למתקני המשחק, את תדירותם ואת הגורמים המוסמכים לבצע אותם בהתאם לסוג הבדיקה. הביקורת בדקה האם בוצעו הבדיקות במתקני המשחק המותקנים בגני הילדים, כנדרש על-פי התקן.

1.2.1 בדיקה חזותית

חוזר מנכ"ל משרד החינוך קובע כי **"תקינות המתקנים ושלמותם תיבדקנה באופן חזותי מדי יום על ידי מנהלת הגן. פעם בשבוע תבדוק מנהלת הגן את יציבות המתקנים (נקודות שחיקה כגון חיבורים, אמצעי תלייה וכו'). מתקן פגום, העלול לסכן את המשתמשים בו, יוצא משימוש עד לתיקונו"** ²⁴.

נמצא כי מנהלת מחלקת גני ילדים מנחה מידי פעם את הגננות, הן בשיחות שהיא מקיימת עימן והן בכתב, לערוך בדיקה חזותית למתקני המשחק, כפי שנדרש בחוזר מנכ"ל.

עוד נמצא, כי קיים במחלקה עובד שתפקידו לפקח על תחזוקת גני ילדים, והוא פוקד מידי פעם את גני הילדים ועורך בדיקה חזותית למתקני המשחק המותקנים בהם.

התברר כי המפקח עבר הכשרה כבודק מתקני משחק לפני למעלה מעשר שנים, אך הוא לא עבר במהלך השנים השתלמויות נוספות ולכן אינו מעודכן בדרישות התקן החדש.

²⁴ חוזר מנכ"ל 5.1-45 הבטחת הבטיחות בגני הילדים, סעיף 11.3.5

לדעת הביקורת, יש לשלוח בהקדם את המפקח להכשרה שמקיים מכון התקנים.

1.2.2. בדיקות מקיפות (בדיקה חודשית, שנתית ותלת-שנתית)
מבדיקתנו עולה כי ממועד כניסת התקן לתוקף (בשנת 2006) ועד למועד הביקורת, לא ביצעה מחלקת גני הילדים במינהל החינוך באמצעות הגורמים המקצועיים את הבדיקות הנדרשות במתקני המשחק, כפי שנקבע בתקן (הבדיקות החודשיות, השנתיות והתלת-שנתיות).

מנהלת מחלקת גני ילדים מסרה לביקורת כי לאורך השנים התקיימו בעירייה מספר ישיבות בנושא זה בהשתתפות ראש מינהל החינוך, נציגי הגזברות וגורמים נוספים, אך בשל שיקולים תקציביים לא אושר למחלקה תקציב יעודי לתחזוקת מתקני משחק, ולכן לא בוצעו בהם הבדיקות הנדרשות.

הביקורת רואה בחומרה רבה את אי קיום הוראות התקן בדבר ביצוע הבדיקות הנדרשות במתקני המשחק המוצבים בגני הילדים, בתדירות הנדרשת בתקן ועל-ידי המוסמך לעשותם.

לדעת הביקורת, יש ההכרח להקצות תקציב לטובת תחזוקת מתקני המשחק, במטרה לשמור על בטיחות הילדים הלומדים בגנים עירוניים.

1.2.3. ביצוע תיקונים במתקני משחק קיימים
מחלקת הגנים מפעילה קבלן תחזוקה המבצע עבודות תחזוקה בגני הילדים העירוניים. במידת הצורך, מפעילה המחלקה את הקבלן גם לביצוע תיקונים של מתקני המשחק השונים המותקנים בגני הילדים.

נמצא כי הקבלן אינו עומד בדרישות תקן 1498 ואינו בעל תו תקן לתחזוקת מתקני משחק, כך שאינו רשאי לבצע תיקונים במתקני משחק.

עוד נמצא כי במידה ונדרש להחליף חלק במתקן (כגון מושב), הקבלן אינו נדרש להתקין חלק מקורי, כפי שדורש התקן. להלן מספר דוגמאות:

שם הגן	תאריך	מהות הטיפול	יצרן
חרצית	7\3\11	אספקה והתקנה מושב נדנדה עלה ורד	לא ידוע
יונה	1\3\11	אספקה והתקנה מושב נדנדה עלה ורד	לא ידוע
לוטם	2\3\11	אספקה והתקנת מושב נדנדה עלה ורד	לא ידוע
רעות	13\1\11	אספקה וריתוך הגה למכונית משחק	ללא תו תקן
אחוזה	13\1\11	התקנת מושב נדנדה	לא ידוע

הביקורת רואה בחומרה שימוש בקבלן תחזוקה העוסק בעבודות תחזוקה כלליות לטובת תחזוקת מתקני המשחק בגני הילדים העירוניים, בעוד שעבודות אלה מחייבות התמחות והסמכות ספציפיות לביצוען, בהתאם לנדרש בתקן.

לדעת הביקורת, על העירייה להקצות את המשאבים הנדרשים לצורך עמידה בדרישות התקן, כפי שנוהגת העירייה לעשות בגנים הציבוריים שבאחריות אגף הנסיעות.

1.3. מבדקי בטיחות – מנהל הבטיחות במוסדות חינוך

חוזר מנכ"ל משרד החינוך²⁵ קובע כי על מנהל הבטיחות במוסדות חינוך לקיים מבדק בטיחות פעם בשנה, לרשום דו"ח סיכום, לעקוב אחר תיקון הליקויים ולתת לכל מוסד חינוכי אישור בטיחות מדי שנה עד ל-15 באוגוסט. מנהל הבטיחות מסר לביקורת כי במסגרת המבדקים השנתיים שהוא עורך בגני הילדים נבחנת, בין היתר, גם תקינות מתקני המשחק בחצרות גני הילדים.

²⁵ הוראות קבע 5.1-45 הבטחת הבטיחות בגן הילדים

נמצא כי מנהל הבטיחות במוסדות החינוך והעובד מטעמו העורכים את מבדקי הבטיחות, לא הוסמכו לערוך מבדקי בטיחות למתקני משחק, כפי שקובע התקן. עוד נמצא כי ברוב המקרים מבדקי הבטיחות אינם נערכים באופן תדיר אחת לשנה, ובמקרים רבים עוברות מספר שנים בין מבדק אחד למשנהו, כמפורט להלן:

שנה	מספר הגנים שנבדקו	אחוז הנבדקים מסך הגנים
2009	16	8%
2010	82	42%
2011	25	13%

כמו כן, נמצא כי ב – 59 גני ילדים לא בוצע כלל מבדק בטיחות בשנים 2011 – 2009.

הביקורת רואה בחומרה את אי קיום הוראות חוזר מנכ"ל בדבר קיום מבדק בטיחות שנתי לכל גני הילדים שבאחריות הרשות המקומית.

עוד נמצא כי מנהל הבטיחות במוסדות החינוך אינו מבצע מעקב אחר תיקון ליקויים שמצא, ומסתמך על דיווח מחלקת גני הילדים שהליקוי תוקן. במהלך סיור שערכה הביקורת בחודש אפריל 2011, נמצאו ליקויי בטיחות במתקני משחק שהועלו בעבר בבדיקת מנהל הבטיחות במוסדות החינוך, אך טרם תוקנו.

אי תיקונם של ליקויי בטיחות שהועלו על-ידי האחראי על הבטיחות במוסדות החינוך במשך תקופה ארוכה, מעידים על כשל מתמשך במעקב אחר תיקון הליקויים. לדעת הביקורת, על מנהל הבטיחות במוסדות החינוך לבצע בקרה מלאה אחר תיקון הליקויים המועלים על-ידו.

2. גני ילדים – אגף לחינוך חרדי

כאמור, אגף לחינוך חרדי אחראי על כ – 200 גני ילדים בהם לומדים אלפי ילדים בגילאי 4 עד 6.

מבדיקתנו עולה כי האגף לחינוך חרדי רוכש את מתקני המשחק באמצעות מחלקת הרכש של העירייה, מהחברה שזכתה במכרז העירוני והיא ובעלת תו תקן לייצור ולהתקנה של מתקני משחק.

יחד עם זאת, נמצא כי האגף אינו מקיים את הבדיקות הנדרשות בתקן (חודשיות, שנתיות ותלת-שנתיות) וכי לא מבוצעות כל פעולות לתחזוקת מתקני המשחק.

במהלך מאי 2011 ערכה הביקורת סיורים במספר גני ילדים שבאחריות האגף לחינוך חרדי ומצאה ליקויי בטיחות רבים, הנראים בברור גם בעין לא מקצועית. להלן מספר דוגמאות:



לב שמחה (רח' חטיבת הנגב)
העדר חול בארגז החול



בית מלכה (רח' חטיבת הנגב)
מתקן ישן ללא מושבים ומצע נפילה



מאורות המעין (רח' אור לציון)
חוסר במושב בנדנדת עלה ורד



לב שמחה (רח' האדמור מגור)
חסר מושב בנדנדת עלה ורד



נשי אגו"י (רח' בעל הנס)
מגלשה ישנה, לא תקנית וחלודה
נדנדות צמיגים ארעיות

הביקורת רואה בחומרה רבה את מצבם הירוד של מתקני המשחק בגני הילדים שבאחריות האגף לחינוך חרדי. לדעת הביקורת, על האגף לקיים באופן מיידי סקר בטיחות מקיף על-ידי גורם מוסמך, שיבחן את תקינות מתקני המשחק בגנים אלו.

בהתאם לתוצאות הסקר, יש להסיר מיידי את כל המתקנים המהווים סכנה בטיחותית, לתקן את המתקנים אשר ניתן לתקנם ולהכין תכנית עבודה מקושרת תקציב להשלמת מתקנים חדשים כנגד המתקנים שהוסרו.

מנהל האגף מסר לביקורת כי אם מגיע לאגף מידע בדבר ליקוי בטיחותי במתקן משחקים בגן מסוים, מורה מנהל האגף למחלקת שבר מוסדות חינוך שבמוקד העירוני להסיר כליל את המתקן.

כמו כן, מסר מנהל האגף לביקורת כי עד לשנת 2011 בוצעו בדיקות בטיחות שנתיות על ידי הבעלים המפעילים את מוסדות התיכון, אולם לא היו בידי האגף כל מסמכים המעידים על כך.

3. גני החברה העירונית

כאמור, החברה העירונית מפעילה באמצעות תחום הגיל הרך 14 מעונות יום הכוללים כ – 45 כיתות גן בהם לומדים כ – 1000 ילדים מגילאי 3 חודשים ועד חמש.

הביקורת בדקה את תהליך הרכישה והתחזוקה של מתקני המשחק בכפוף להוראות משרד התמ"ת²⁶ ולתקן 1498.

נמצא כי מנהלת התחום בחברה העירונית אינה דורשת כי החברה המייצרת את מתקני המשחק תהיה בעלת תו תקן לייצור ולהתקנה של מתקני משחק.

מנהלת תחום הגיל הרך מסרה לביקורת דוגמאות לתעודות בדיקה של מכון התקנים לגבי מתקני משחק שנרכשו בשנים האחרונות מספק מסוים, אולם הביקורת מצאה כי הבדיקות בוצעו בהתבסס על דרישות תקן 562 – "בטיחות צעצועים" ולא בהתאם לדרישות תקן 1498. מכון התקנים מסר לביקורת כי הצעצועים הנבדקים על-פי תקן 562, מיועדים לשימוש ביתי בלבד ואין להציבם בגני ילדים, מאחר ואופן השימוש בהם שונה מהותית מהשימוש הביתי, בשל כמות המשתמשים ותדירות השימוש.

עוד נמצא, כי מנהלת התחום מפעילה את קבלן התחזוקה של החברה לצורך בינוי הבסיס למתקן, והרכבת המתקן מבוצעת על-ידי עובדי התחזוקה של תחום הגיל הרך, מבלי שיוכשרו ויוסמכו לביצוע עבודות מסוג זה, כנדרש בתקן.

בהתייחס לביצוע הבדיקות במתקני המשחק בתדירות הנדרשת על-פי התקן, מסר הממונה על הבטיחות בחברה העירונית, שהוסמך על-ידי מכון התקנים לבצע את הבדיקות החודשיות, כי מידי שנה הוא עורך רק 4 – 5 בדיקות חודשיות (כלומר, רוב מתקני המשחק אינם נבדקים). עוד מסר הממונה על הבטיחות לביקורת כי הבדיקות השנתיות והתלת-שנתיות אינן מבוצעות כלל.

הביקורת רואה בחומרה רבה את אי קיום הוראות משרד התמ"ת ותקן 1498 בנושא רכישה ותחזוקה של מתקני המשחק במעונות היום שמפעילה החברה העירונית.

²⁶ פרוגרמה לתכנון ולציוד מעונות יום לגיל הרך, משרד התמ"ת – אגף מעונות יום ומשפחתונים (דצמ' 2006).

לדעת הביקורת, יש הכרח שהחברה העירונית תרכוש מתקני משחק רק מספקים בעלי תו תקן לייצור מתקני משחק, וכי התקנת המתקנים תעשה רק על-ידי גורמים מורשים ובהתאם להנחיות התקן. כמו כן על החברה העירונית להכין תכנית עבודה שנתית לביצוע הבדיקות הנדרשות (חודשיות, שנתיות ותלת-שנתיות) ולהקצות את המשאבים הנדרשים לכך.

4. ברית "בטרם בעיר"

ארגון "בטרם" הינו ארגון ששם לו למטרה לחולל שינוי חברתי בכל הקשור לשמירה על בטיחות הילדים בישראל. הארגון יסד פרויקט ארצי בשם "ברית בטרם בעיר" הפועל בשתי רמות: ברמה הארצית – ברית בין הרשויות המקומיות המתחייבות לקדם את בטיחות הילדים בתחומן, וברמה המקומית – פעילות של הרשות המקומית להובלת תהליך של שיפור מתמיד בבטיחות ילדים.

במסגרת הפרויקט, פרסם הארגון מסמך בשם "תו בטרם לניהול וקידום בטיחות ילדים בעיר". תו בטרם מפרט את מבנה המערך העירוני שיעסוק בקידום בטיחות הילדים ברשות המקומית ואת הפעולות ותהליכי העבודה הנדרשים לביצוע.

בחודש פברואר 2010 נחתמה באשדוד ברית "בטרם בעיר" על-ידי נציגי העירייה ונציגי ארגון "בטרם".

4.1. הביקורת בדקה את פעילות העירייה בתחום זה, בכפוף להנחיות "תו בטרם". להלן ממצאי הביקורת:

- **יושב ראש הפרויקט** – תו בטרם קובע כי על הרשות למנות יושב ראש לתכנית (ראש העיר או אישיות ציבורית אחרת כדוגמת סגן ראש העיר). התברר כי העירייה מינתה לתפקיד את רכזת הבריאות במינהל לשירותים חברתיים.

לדעת הביקורת, קיימת חשיבות רבה לכך שאישיות בכירה תוגדר כיושב ראש הפרויקט, כדי שניתן יהיה לקבוע תכנית פעולה מערכתית, רב תחומית, בשיתוף המינהלים השונים בעירייה וכדי שניתן יהיה לקיים פיקוח אפקטיבי על ביצועה.

• **ועדת היגוי** – תו בטרם קובע כי על הרשות להקים וועדת היגוי, שמטרתה להתוות מדיניות ודרכי פעולה לקידום בטיחות הילדים בעיר. נמצא כי מאז הצטרפות העיר לפרויקט ועד למועד הביקורת, טרם הוקמה וועדת ההיגוי כנדרש.

לאחר הביקורת מסרה ראש מינהל לשירותים חברתיים כי הוקמה וועדת ההיגוי, כנדרש.

• **יישום הפרויקט** – נמצא כי מאז הצטרפות העיר לפרויקט, טרם ביצעה העירייה את הפעולות הנדרשות כפי שמנחה "תו בטרם", לרבות מיפוי דרישות החוק המחייבות, איתור הסיכונים במרחב העירוני וגיבוש תכנית עבודה שנתית בשיתוף כל יחידות העירייה הנוגעות לבטיחות ילדים.

4.2. במסגרת התקשרות העירייה עם ארגון בטרם, זכאית העירייה לקבל שירותים שונים מהארגון, כמפורט להלן:

• **הכשרת מנהל בטיחות ילדים עירוני** – ארגון בטרם עורך הכשרות לעובד שנקבע כמנהל בטיחות הילדים העירוני. נמצא כי בשנת 2010 שילמה העירייה לארגון דמי ההשתתפות בהכשרה בעלות של 1,660 ₪, אך בפועל מנהלת בטיחות הילדים העירונית לא השתתפה בה.

• **ייעוץ והנחייה מקצועית** – הארגון מעניק מידי שנה 16 שעות יעוץ והנחייה לכל רשות מקומית החברה בברית "בטרם בעיר". נמצא כי בשנת 2010 נוצלו 9 שעות בלבד ובשנת 2011 נוצלו 11 שעות מתוך 16 שעות הייעוץ שלהם זכאית העירייה.

• **חלוקת מענקים על-ידי הארגון** – מידי שנה מחלק הארגון מענקים לרשויות המקומיות לצורך קידום בטיחות הילדים. נמצא כי העירייה לא הגישה בקשה למענק בשנת 2011.

הערות ראש העיר

תחזוקת מתקני משחק בגנים ציבוריים ובגני ילדים

1. **ביצוע פעולות תחזוקה** - על אגף הנטיעות ועל מינהל החינוך ליישם באופן מלא (כל גורם בתחום אחריותו) את דרישות התחזוקה במתקני המשחק המוצבים בגנים הציבוריים ובגני הילדים בעיר, כפי שנדרש בתקן.
2. **מערכות מידע** - על אגף הנטיעות ועל מחלקת גני הילדים לנהל, בעזרת מערכת מידע המותאמת למטרה זו, את הנתונים לגבי מצבת מתקני המשחק ולגבי פעולות התחזוקה המבוצעות בהם.
3. **הכשרה מקצועית** - יש לשפר את הידע המקצועי של המפקחים האחראיים באגף הנטיעות ובמחלקת גני הילדים על תחזוקת מתקני המשחק, ולקבוע להם תוכנית הכשרה.
4. **נהלי עבודה** - יש להכין נהלים שיסדירו את תהליכי העבודה ואת סדרי הפיקוח בתחום תחזוקת מתקני המשחק.
5. **בדיקות בטיחות שנתיות** - על מחלקת גני הילדים להקפיד הקפדה מיוחדת על ביצוע בדיקות הבטיחות השנתית בכל גני הילדים בעיר.

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 הסיעתי של המועצה. ראש העירייה, סגני וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה לענייני ביקורת.

(ג) (1) יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת יהיה בכפוף להוראות פסקה (2) מהאופוזיציה ולא יכהן כדיקטור 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.

167. 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:

- לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון.
- 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 בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".
- (ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת-
 1. על פי שיקול דעתו של המבקר.
 2. על פי דרישת ראש העירייה לבקר עניין פלוני.
 3. על פי דרישת הועדה לענייני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.
- (ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.
- (ה) מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מידי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה. היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.
- (ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעת התקציב והתקן של לשכת מבקר העירייה, כפי שהגיש אותן מבקר העירייה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

170 ב. המצאת מסמכים ומסירת מידע

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.

- (א) למבקר העירייה או עובד שהוא הסמיך 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.
- (ב) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.
- (ג) עובדו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה.
- (ד) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מועדונית או כל ועדה מועדונית של גוף עירוני מבוקר. בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

170 ג. דו"ח המבקר

- (א) המבקר יגיש לראש העירייה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך. הדו"ח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדו"ח. בדו"ח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד. בעת הגשת הדו"ח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת. אין בהוראת סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה, התשי"ח 1958 (נוסח משולב).
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולוועדה לענייני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו, או כאשר ראש העירייה או הוועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) הוועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הוועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי

מבקר העירייה לוועדה. בטרם תשלים הוועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(ה) (1) תוך חודשיים מן היום שהגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור.

(2) לא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העירייה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדו"ח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העירייה.

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור.

(ז) היה למבקר יסוד להניח שראש העירייה או היועץ המשפטי של העירייה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, התשל"ז-1977, יעביר המבקר את העניין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

170ג. 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.

170גא. צוות לתיקון ליקויים (תיקון : תשס"ה)

(א) בסעיף זה, "הצוות" – עובדי העירייה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראות סעיף 21 א (ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב) (בסעיף זה – **חוק מבקר המדינה**)

(ב) הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העירייה ושנדון על ידי המועצה לפי סעיף 170 ג(ה)(1) או (2), לפי העניין, ובדרכים למניעת הישנותם של הליקויים בעתיד.

(ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העירייה בתוך שלושה חודשים מיום שדון מבקר העירייה נדון על-ידי המועצה, וידווח לוועדה לענייני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.

(ד) ראש העירייה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחייה זו לפני מבקר העירייה והוועדה לענייני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.

(ה) אין בהוראת סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה.

171. פיטורי עובדים בכירים

(א) בכפוף להוראות סעיף זה עובד העירייה שנתמנה לפי סעיף 167 (א) לא יפוטר אלא אם כן, לפני המלצת ראש העיר הוחלט על כך בישיבת המועצה לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים ידון באותה ישיבה.

(ב) (1) לא יפוטר היועץ המשפטי לעירייה 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 יפוטר 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.

334א. 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.