



מבקר העירייה

דו"ח מבקר העירייה

מס' 6

לשנת 2011

ב' ניסן תשע"ב

25 מרס 2012



משרד מבקר העירייה

ב ניסן תשע"ב
25 מרס 2012
סימונו: ביקורת 360

לכבוד,
מר דוד יוסף, ראש העירייה

נכבדי!

הנדון: דו"ח מבקר העירייה מס' 6 לשנת 2011

1. הרני מתכבד להמציא לך בזה את דין וחשבון מבקר העירייה מס' 6 לשנת 2011. הדו"ח מוגש על פי הוראות סעיף 170 ג (א) לפקודת העיריות.
2. הדו"ח מקיף את ממצאי הביקורת אשר בוצעה במהלך השנה שלגביה מוגש הדו"ח, לאחר קבלת הערות ותגובת המבוקרים, באשר הייתה, ובעלי התפקידים מולם נערכה הביקורת.
3. אני מקווה כי תמצא בדו"ח כלי עזר ניהולי מועיל ל שיפור פעילות העירייה בתחומים שבוקרו.
4. תשומת הלב מופנת לאופן הטיפול הנדרש בדו"ח הביקורת כמפורט בסעיף 170 ג (ג)-(ו) לפקודת העיריות.

בכבוד רב,

רמי בן סעדון
מבקר העירייה

העתקים:
מר יחזקאל שקד, יו"ר הוועדה לענייני ביקורת.
מר בנצי אזאצ'י, מנכ"ל העירייה.
הגב' מזל זרחיה, גזברית העירייה.
עו"ד שלומית שפינדל, היועמ"ש לעירייה.
חברי הוועדה לענייני ביקורת.

תוכן העניינים

תוכן העניינים

מס' הנושא	שם הנושא	עמ'
1.	הוועדה המקומית מרחבית לתכנון ובניה- היתרים לשימוש חורג	4
2.	יציאת מנהלים ממחלקת שפ"ע לסיור בחו"ל	41
3.	תקינות מדי-מים ותדירות החלפתם	66
4.	דו"ח ביקורת מבקר המדינה לשנת 2009 - ביקורת מעקב	92
5.	הבסיס החוק לעבודת הביקורת	111



מבקר העירייה

ביקורת

**הוועדה המקומית מרחבית
לתכנון ובניה -
היתרים לשימוש חורג**

דו"ח מס' 1/2011

תוכן העניינים

עמוד	הנושא
6	פרק א - מבוא
7	פרק ב- עובדות
11	פרק ג - ממצאים
38	פרק ד - המלצות
40	נספחים – נספח א – מסמכים ישימים

פרק א- מבוא

כללי

בניית נכס והשימוש בו אמורים להיעשות בהתאם לתוכנית מתאר מקומית (תב"ע) החלה על הקרקע או הבניין ובהתאם להיתר הבניה שאושר על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובניה. יחד עם זאת, חוק התכנון והבניה מאפשר לוועדה המקומית להתיר שימוש חורג בנכס לתקופה קצובה באופן החורג מהיעוד שנקבע בתוכנית.

לפי סעיף 170 א לפקודת העיריות על מבקר העירייה לבדוק, אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר מידות ועקרונות היעילות והחיסכון.

הביקורת נערכה במהלך החודשים ינואר – פברואר 2011 ובחודשים מרס ומאי 2011, לסירוגין.

מטרת הביקורת

הביקורת נועדה לבחון את טיפול הוועדה המקומית מרחבית לתכנון ובניה בנושא היתרים לשימוש חורג, תהליך ביצוע החלטות הוועדה בתחום והיטל ההשבחה החל בגין השימוש החורג.

מתודולוגית הביקורת

במהלך עבודתו נפגש המבקר עם יו"ר הוועדה המקומית מרחבית אור יהודה- אזור, עובדיה, מנהלי המחלקות, המדורים ועובדי העירייה. הביקורת עיינה בפרוטוקולים, בתיקי בנין ופיקוח, בדוחות ומסמכים רלוונטיים, בוצעו סיורי שטח, בדיקת נכסים ואתרים ברחבי העיר.

סימנים מוסכמים

<> מסמן סימוכין, פירוט ראה בנספחים, נספח מסמכים ישימים.

פרק ב- עובדות

חוק התכנון והבניה, התשכ"ה- 1965 הוא חוק המסדיר את פעולתם של מוסדות התכנון בישראל מהרמה הארצית עד לרמה המקומית, את ועדת הערר, תוכניות המתאר (ארצית, מחוזית, מקומית), שימור אתרים, סלילת דרכים, סידורים לנגישות לנכים, סדרי הרישוי ועוד. מכוח החוק¹ מותקנות תקנות התכנון והבניה ע"י שר הפנים.

החוק מגדיר "שימוש חורג", בקרקע או בבנין - השימוש בהם למטרה שלא הותר להשתמש בהם, הן במיוחד והן מהיותם באזור או בשטח מיוחד, לפי כל תכנית או תקנה אחרת שלפי חוק זה החלות על הקרקע או הבנין או לפי היתר על-פי כל חוק הדין בתכנון ובניה;

בפרק ה' – רישוי, סעיף 145- עבודות טעונות היתר בניה נקבע, כי לא יעשה אדם אחד מאלה ולא יתחיל לעשותו אלא לאחר שנתנה לו הוועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית, לפי העניין, היתר לכך ולא יעשה אותו אלא בהתאם לתנאי ההיתר:

✓ ס"ק (3) כל עבודה אחרת בקרקע ובבנין וכל שימוש בהם שנקבעו בתקנות כעבודה או כשימוש הטוענים היתר כדי להבטיח ביצוע כל תוכנית.

בקשה להיתר כאמור בסעיף קטן (א) תוגש לרשות הרישוי המקומית וזו לא תיתן ההיתר, אלא אם כן העבודה או השימוש בעדם מבוקש ההיתר מתאים לתכנית ולתקנות אחרות לפי חוק זה החלות על הקרקע או הבנין הנדונים. רשות הרישוי המקומית רשאית להעביר את הבקשה להחלטת מליאת הוועדה לתכנון והבניה המקומית.

סעיף 146 (א) קובע, כי הוועדה המקומית רשאית להתיר שימוש חורג.

¹ חוק התכנון והבניה, התשכ"ה- 1965

סעיף 148 קובע, כי היתר לשימוש חורג מתוכנית יינתן לתקופה מוגבלת מראש. היתר לשימוש חורג מהיתר או הקלה יכולים להינתן לתקופה מוגבלת מראש.

חוק התכנון והבניה קובע תנאים מוקדמים למתן היתר לשימוש חורג או הקלה. סעיף 149(א) קובע, כי הוועדה המקומית לא תתיר שימוש חורג ולא תיתן הקלה ולא תאשר בתשריט חלוקת קרקע סטיה מתכנית אלא לאחר שנתמלאו אלה:

(1) פורסמה, על חשבון המבקש, בעתון הודעה המפרטת את מהות הבקשה להקלה או להתרת שימוש חורג או לאישור תשריט חלוקת קרקע בסטיה מתכנית והקובעת מועד סביר להגשת התנגדויות.

(2) הודעה המפרטת את מהות הבקשה כאמור בפסקה (1) הוצגה במקום בולט בחזית הקרקע או הבנין שעליהם חלה הבקשה במשך התקופה להגשת כלל ההתנגדויות ובדרך שתיקבע על ידי הוועדה המקומית או מי שמינתה לכך בדרך.

(2א) הוועדה המקומית מסרה על חשבון המבקש הודעה המפרטת את מהות הבקשה כאמור בפסקה (1) ועל המועד להגשת התנגדויות לועדה המקומית:

(א) לכל הבעלים והמחזיקים בקרקע או בבנין שלגביהם הוגשה הבקשה.
(ב) לכל הבעלים והמחזיקים בקרקע או בבנין הגובלים בקרקע או בבנין שלגביהם הוגשה הבקשה.

(ג) לכל הבעלים והמחזיקים בקרקע או בבנין, אשר לדעת הוועדה ייפגעו או עלולים להיפגע מאישור הבקשה.
הודעה כאמור תימסר או תישלח לפי מענם הידוע של הבעלים והמחזיקים.

(3) הוועדה החליטה בהתנגדות של בעל קרקע או בנין או מחזיק בהם והודיעה על כך למתנגדים במכתב רשום.

- (4) בהקלה או בשימוש חורג מתכנית המיתאר הארצית או מתכנית מיתאר מחוזית - נתקבל אישור המועצה הארצית.
- סעיף 151 (א) קובע, כי לא יינתנו הקלה או היתר לשימוש חורג אם יש בכך סטיה ניכרת מתוכנית החלה על הקרקע או הבנין.
- סעיף 178 קובע, כי מיום תחילת תקפה של תכנית רשאית הועדה המקומית, באישור הועדה המחוזית, וחייבת היא לפי דרישת הועדה המחוזית –
- (1) לערוך רשימת בנינים בתחום התכנית שהם בנינים חורגים לפי התכנית או שיש בהם לפיה שימוש חורג, וכן רשימת הקרקעות בתחום התכנית שיש בהן לפיה שימוש חורג.
- (2) להמליץ על התקופה שבה מותר עוד להמשיך ולהשתמש בבנינים או בקרקעות כאמור שימוש חורג או שבה מותר לקיים בנינים כאמור כבנינים חורגים (להלן - תקופת מקסימום לחריגה).
- תקנות התכנון והבניה (סטייה ניכרת מתוכנית), תשס"ב-2002, דנות בסטייה ניכרת מתוכנית, לעניין סעיף 151 לחוק.
- בסעיף 2 (1) נקבע סטייה נכרת: שימוש בבנין או בקרקע שיש בו שינוי מהשימוש שנקבע בתוכנית והוא משנה את אופייה של הסביבה הקרובה.
- בסעיף 196 א. נקבע, כי ועדה מקומית תגבה היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית ועל פיה.
- בתוספת השלישית (סעיף 196 א.) בסעיף 1 נקבע:
- "השבחה"- עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תוכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג. בסעיף 3 נקבע, כי שיעור ההיטל הוא מחצית ההשבחה.

ההשבחה תקבע ע"י שמאי מקרקעין בסמוך להתרת השימוש החורג. ההיטל ישולם לא יאוחר מהמועד בו החייב מימש זכות במקרקעין שלגביהם חל ההיטל ורשאי החייב לשלם מקדמות על חשבונו עוד לפני קביעת שומת ההשבחה.

בסעיף 10.10 (ג) לתוספת השלישית לחוק נקבע, כי לא יוצא היתר לבניה במקרקעין ולא תינתן הקלה ולא יותר שימוש חורג כל עוד לא שולם ההיטל או אותו חלק ממנו המגיע אותה שעה על פי תוספת זו בשל אותם מקרקעין, או שניתנה ערובה לתשלום או לחלק ממנו, הכל כנדרש על פי תוספת זו.

הליך החיוב בהיטל השבחה שנקבע בתיקון מס' 84 לחוק התכנון והבניה² נקבע, כי הוועדה המקומית, באמצעות שמאי מטעמה, תערוך שומה על פיה יחויב הנישום בהיטל השבחה. ככל שהנישום יסבור שנפלו טעויות בשומת הוועדה המקומית, או שהוא אינו חולק על עצם החיוב אלא על גובהו בלבד הוא רשאי להביא את המחלוקת להכרעה בפני שמאי מכריע. לחילופין הוא רשאי לפנות לוועדת הערר לפיצויים והיטל השבחה.

סעיף 27.27 (א) לחוק קובע, כי מתפקידה של הוועדה המקומית ושל הרשות המקומית במרחב תכנון הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת להבטיח את קיומן של הוראות חוק זה וכל תקנה על פיו.

² חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 84 והוראת שעה), התשס"ח 2008, ס"ח התשס"ח, ע"מ 632. נכנס לתוקף ביום 1.5.2009

פרק ג - ממצאים

1. מדור רישוי הבניה במחלקת ההנדסה/ הוועדה המקומית מרחבית לתכנון ובניה אחראי, בין השאר, על הליך מתן היתרים לשימוש חורג, ועל כך שאישור השימוש החורג בנכס יעשה ע"פ הכללים שנקבעו בחוק. מדור הפיקוח על הבניה אחראי, בין השאר, לפקח על כך שהשימוש בנכס יעשה בהתאם להיתר.
2. להלן תהליך קבלת היתר לשימוש חורג:
 - א. הגשת הבקשה ע"י מבקש ההיתר באמצעות עורך הבקשה, ע"ג טופס בקשה להיתר ובהתאם להנחיות מדור רישוי, דומה ברובו להגשת בקשה להיתר בניה רגיל. ציון על גבי הבקשה את מהות השימוש החורג המבוקש והנימוקים לבקשה.
 - ב. בדיקה ראשונית של הבקשה ע"י מדור רישוי הבניה.
 - ג. פרסום הבקשה- כל בקשה לשימוש חורג כפופה לפרסום ומסירת הודעה. לאחר הגשת הבקשה למח' הרישוי ולפני הדיון בבקשה בוועדה לתכנון ובניה, על המבקש לפרסם את מהות השימוש המבוקש, על פי הנחיות ונוסח הוועדה. הפרסום על חשבונו של המבקש, צריך להיעשות באמצעים הבאים:
 - עיתונים יומיים- מסירת נוסח הפרסום ב-3 עיתונים נפוצים מוכרזים ובנכס, ומשלוח ההודעות לכל בעלי הזכויות הגובלים בנכס נשוא הבקשה והמחזיקים בהם.
 - אינטרנט- באתר האינטרנט של הוועדה או של הרשות המקומית.
 - בחזית הבניין או הקרקע שעבורם מבוקש השימוש החורג.
 - ד. בדיקת הבקשה במדור רישוי, הכנה לדיון בוועדה והעמדת הבקשה לעיון הציבור.

- ה. דיון בוועדה - בקשה כנ"ל פתוחה להתנגדויות. הדיון בהתנגדויות נערך בפני ועדת המשנה של הוועדה המקומית מרחבית לתכנון ובניה. לאחר שמיעת ההתנגדויות, במידה והוגשו, קובעת הוועדה את החלטתה.
- אם החליטה הוועדה לאשר את הבקשה - היא קובעת גם את התקופה המרבית לשימוש החורג, בשים לב לנסיבות ולאופי החריגה.
- על פי ממצאי הביקורת עולה כי לרוב מדובר בפרקי זמן של 3 או 5 שנים ובמקרים חריגים אף 10 שנים.
- אם החליטה הוועדה לדחות את הבקשה – התיק במדור רישוי בניה ייסגר, אלא אם המבקש מחליט לפנות לוועדת ערר.
- ו. אם הבקשה לשימוש חורג מאושרת על ידי הוועדה, הבקשה מועברת למדור השבחה לצורך חישוב היטל השבחה שלעל הבעלים לשלם עבור התקופה שבה יעשה השימוש החורג. כמו כן, על מגיש הבקשה להמציא למדור רישוי הבניה אישורים של גורמים נוספים בהתאם להחלטת הוועדה (אישור כיבוי אש וכדומה).
- ז. אם הבקשה לשימוש חורג מאושרת על ידי הוועדה, הבקשה מועברת למדור השבחה לצורך חישוב היטל השבחה שעל הבעלים לשלם עבור התקופה שבה יעשה השימוש החורג. כמו כן, על מגיש הבקשה להמציא למדור רישוי הבניה אישורים של גורמים נוספים בהתאם להחלטת הוועדה (אישור כיבוי אש וכדומה).
- ח. לאחר מילוי התנאים שקבעה הוועדה ולאחר תשלום היטל השבחה במח' הגבייה, מפיקה מחלקת רישוי את ההיתר ומעבירה אותו לחשבת אגרות והיטלים שבאגף הנדסה להמשך טיפולה:
- אם מדובר בבקשה ראשונית לשימוש חורג – החשבת מכינה את הטפסים עבור שמאי מקרקעין הוועדה המחשב את סכום האגרות והיטלי השבחה שעל המבקש לשלם.

אם מדובר בחידוש היתר – ישלם המבקש סכום קבוע ("דמי טיפול").
לאחר חישוב האגרה מוחזרת הבקשה למדור' הרישוי לחתימתה על היתר, ולאחר מכן חותמים על ההיתר מהנדסת הוועדה ויו"ר הוועדה.
ההיתר החתום מועבר לחשבת אשר מוסרת אותו למבקש, לאחר תשלום אגרה. תוקפו של ההיתר רשום ע"ג ההיתר.

3. הביקורת העלתה, כי במערכת הממוחשבת (קומפלוט) של מח' ההנדסה- מדור רישוי הבניה היו רשומות בעת הביקורת כ- 35 בקשות לשימוש חורג אשר הוגשו במהלך השנים. התפלגות הבקשות להיתרים לשימוש חורג אשר הוגשו לוועדה המקומית מרחבית לתכנון ובנייה הייתה בשנים 2004-2010 כמפורט להלן:

שנה	מספר הבקשות שהוגשו	מספר הבקשות שאושרו	הערות
2004	1	1	
2005	1	1	היתר שבוטל בפועל ביום כתיבתו
2006	2	0	
2007	1	2	
2008	1	0	
2009	1	1	
2010	4	1	

-
4. הביקורת מצאה, כי השימושים החורגים הנפוצים (המטופלים במחלקת הנדסה (רישוי/פיקוח) הינם:
- א. דירות מגורים המשמשות למשרדים או לעסקים.
 - ב. מבני תעשייה ומלאכה המשמשים כשטחי מסחר או מוסדות לימוד.
 - ג. גני ילדים הפועלים בדירות מגורים.
5. שימוש חורג במהותו נועד לשמש כפתרון זמני ולא להסדיר מצב ארוך טווח. סעיף 148 לחוק נקבע כי היתר לשימוש חוג מתוכנית יינתן לתקופה מוגבלת מראש, היתר לשימוש חורג מהיתר או מהקלה יכולים להינתן לתקופה מוגבלת מראש.
6. הביקורת העלתה, כי מדור רישוי הבניה ומדור פיקוח על הבניה אינם מנהלים מעקב שיטתי ומסודר אחר פקיעת תוקפם של ההיתרים אשר הותרו ע"י הוועדה המקומית מרחבית לתכנון ובניה. במקרים בהם פג תוקפו של ההיתר, מדור הרישוי אינו מתריע על כך בפני בעל הנכס ואינו דורש כי יגיש בקשה להארכת השימוש החורג, ככל שזה ממשיך להתקיים, ומדור פיקוח על הבניה אינו עורך ביקורת שטח במטרה לבדוק האם השימוש החורג בנכס ממשיך גם לאחר מועד פקיעת ההיתר. בנוסף, מאחר ולא קיים פיקוח כזה אין הוועדה גובה היטל השבחה לגבי התקופה הנוספת של השימוש החורג שנעשה בנכס, דבר המביא בהכרח לפגיעה בהכנסות קופת העירייה.

6.1. להלן דוגמאות:

שימושים חורגים פגי – תוקף שהשימוש ממשיך להתקיים-

ספ'	כתובת הנכס	מס' ההיתר	שימוש חורג מ-	מספר שנים	תאריך סיום
1	העמל 1 (משה אביב) (תיק בניין 337013)	20020063	14.4.03	5	13.4.08
2	המפעל 4 (תיק בניין 337004)	20030056	19.6.03	5	18.6.08
3	יחזקאל קוז 37 (תיק בניין 308037)	980034	27.9.98	5	27.9.03
4	דוד אלעזר 26 (תיק בניין 106020026)	20000076	7.7.02	1	7.7.03

7. הביקורת העלתה כי במערכת הממוחשבת (קומפלוט) במדור פיקוח הבניה רשומות 51 עבירות בניה בגין שימוש חורג.
8. הביקורת לא מצאה רשימה מרוכזת של כל הבקשות אשר הוגשו לשם קבלת היתר לשימוש חורג המהווה תנאי הכרחי ובסיס נתונים לצורך פיקוח, בקרה ושיתוף, פעולה מלא ונקיטת הליכים על ידי מדור רישוי הבניה, מדור היטל השבחה ומדור פיקוח על הבניה.
9. נמצא, כי חלק ניכר של הבקשות לשימוש חורג מוגשות כאשר השימוש חורג מיושם בפועל. כן נמצא, כי הבקשות לשימוש חורג מוגשות רק בעקבות הגשת/פתיחת תיק עברה בניה במדור פיקוח הבניה.

כך לדוגמא:

מועד היתר הבנייה	מס' בקשה ומועד הבקשה	מועד פתיחת העברה במדור פיקוח	כתובת	תיק בניין
	960085 1996	20/09/1993	המפעל 1	337001
01/03/07 (13/09/06)	20060072 03/09/2006	21/03/2006	הארז 59	241059
	20100073 01/08/2010	12/01/2009	הפלדה 7	336007

בהעדר פעולות אכיפה מצד מדור הפיקוח במח' ההנדסה אין מזדרזים מגישי הבקשות להשלים את הנדרש מהם בנושאים הנדסיים וסביבתיים ובנושא היטל השבחה.

10. הביקורת העלתה, כי במח' ההנדסה/הוועדה המקומית מרחבית לתכנון ובניה לא קיים נוהל עבודה למתן אישור לשימוש חורג.

11. הביקורת מצאה שימושים אשר הוגשו בגינם בקשות להיתר אף לפני מספר שנים, אולם על פי הרישום במערכת הממוחשבת (קומפלוט) ובתיקי הבניין, הטיפול בבקשות לא הסתיים עדיין ולא ניתן להם היתר. בחלק מהמקרים, בבדיקה בשטח נמצא כי המבקש עשה בנכס שימוש חורג במשך תקופה, בהתאם לתכלית שבגינה הוגשה הבקשה, מבלי שניתן לו היתר ומבלי שהפיקוח על הבניה פעל כנגד מבצע העבירה. עוד עולה, כי מאחר ולא מוצה תהליך הרישוי, לא שולמו בגין השימוש החורג היטלי ההשבחה המגיעים לקופת העירייה על פי דין בגין שימוש זה.

12. להלן ממצאי ביקורת מדגמית של מספר תיקים אשר כוללים בקשה להיתר שימוש חורג ו/או תיקי פיקוח בגין עבירת שימוש חורג (הבדיקה נכונה לחודש מרץ 2011):

12.1. תיק בניין מס' 223016, בכתובת ברח' החרושת 16:

א. בתאריך 4.10.1992 נשלח מכתב מאת חב' מ. בע"מ יבוא ושיווק אל הוועדה המקומית לתכנון ובניה ואשר כותרתו "בקשה לשימוש חורג של עסקנו באזור התעשייה".

במכתב מפורט: בהמשך לבקשתנו מיום 1.10.90 ומאחר ועל פי דרישתכם הוסרו המדרגות....הרינו לבקשתכם לאשר לנו שימוש חורג במבנה.

ב. במכתב שנשלח בתאריך 24.7.06 מציין בעל הנכס:

מדובר בעסק שיש בו שימוש חורג הפועל למעלה מעשר שנים.

ג. בתאריך 26.4.2006 הוגשה בקשה להיתר שימוש חורג מתעשייה למסחר (בקשה מס' 20060033). הבקשה נדונה בפני ועדה מקומית (מליאה) ביום 25.10.06 בפרוטוקול הישיבה נמצא, כי הוגשה בקשה קודמת לשימוש חורג מתוכנית, עבור מסחר (חנות נעליים) במקום תעשייה, בקומת קרקע של בנין תעשייה לתקופה של 5 שנים. בוצע פרסום להקלות, לא היו מתנגדים. הבקשה אושרה בתנאים ע"י המליאה ב- 31.5.06.

בתאריך 27.06.06 הוגשה ע"י המבקש בקשה מתוקנת הכוללת שימוש חורג מתעשייה למסחר, בכל הבניין, לתקופה של 10 השנים.

בישיבת רשות הרישוי בתאריך 20.07.06 ניתנה חו"ד היועמ"ש לוועדה כמפורט: אם הכוונה היא לשנות את הבניין לתקופה ארוכה, יש לעשות זאת באמצעות תוכנית בניין עיר, בסמכות וועדה מחוזית.

בסיום הישיבה הוחלט:

הוועדה מאשרת שימוש חורג מתעשייה למסחר, בקומת הקרקע בלבד ולא כל הבניין. הוועדה מחליטה להאריך את תקופת השימוש החורג הנ"ל לתקופה של 10 שנים.

הביקורת העלתה, כי ע"ג הערכת שמאי מקרקעין של הוועדה מיום 19.6.06 שנערכה לתקופה של 5 שנים ושעמדה על סך של כ- 56,500 ₪, נרשם בכתב יד: "לא שולם, מבקש ל- 10 שנים". בדיקת הביקורת במדור רישוי הבניה נמצא, כי לא הוצא היתר לשימוש חורג. כן נמצא כי ע"ג תיק הבקשה להיתר נרשם: "נסגר מחוסר טיפול ע"י המבקשים 25.11.10".

בדיקת הביקורת מחודש מרס 2011, העסק הנ"ל עדיין מתנהל במקום.

12.2 תיק בניין מס' 338006, בכתובת ברח' היוצרים 6:

א. נמצא, כי בסיכום ישיבה שהתקיימה ביום 27.11.2007 בנושא קפה ג'ו בבית סריוס ברח' התעשייה (פינת היוצרים) נכתב, כי בעלי בית הקפה החלו בבניית קונסטרוקציה למשטח עץ מוגבה. לבניה הוצא צו הפסקת עבודה מינהלי. הובהר למחזיקים בנכס, כי בית הקפה נמצא במקום עליו חלה תוכנית (מאא 100) הקובעת כי יעוד המבנה הינו לתעשייה בלבד ולא לשימוש מסחרי וכי בית הקפה אשר נבנה ויופעל הינו בגדר שימוש חורג וכי עליהם היה לפעול להוצאת היתר לשימוש חורג לפני שהחלו בתהליך הבניה. כן מצוין, כי התובעת הבהירה שבניית בית הקפה והפעלתו וכל בנייה המתבצעת בו ללא היתר כדון, הינם בגדר עבירה על חוק התכנון והבניה ועלול להיפתח נגדם הליך פלילי <1>.

ב. בתאריך 13.1.2008 הוגשה בקשה היתר לשימוש חורג (בקשה מס' 20080010) מתעשייה למסחר בשטח של כ- 156 מ"ר בקומת קרקע להקמת בית קפה לתקופה של 3 שנים.

הבקשה נדונה בפני הוועדה המקומית (מליאה) תאריך 18.6.2008 אשר דנה אף בהתנגדויות אשר הוגשו לאחר פרסום הבקשה על פי סעיף 149 לחוק

התנ"ב בסיום הישיבה החליטה הוועדה ובין היתר צוין: הוועדה רשמה לפניה כי:

- קיימת בעיית חניה קשה באזור. לעירייה מגיעות תלונות של מצוקת חניה במקום.
 - הוראות תכנית המתאר (מאא/100) מחייבות כי כל בקשה להיתר תציג פתרון חניה מלא למבוקש בתחום המגרש נשוא הבקשה.
 - לאור זאת, ראוי שלא יינתנו היתרים לשימושים חורגים ללא פתרון חניה.
 - לפי נספח החניה שהוצג ע"י המבקשים, חסרים בבנין 2 מקומות חניה הדרושים לבית הקפה.
 - בנוסף, נמצא כי בבנין נפתח בית קפה/מסעדה נוסף ("ח.ג") דבר שמחריף את בעיית החניה.
- לאור האמור, החליטה הוועדה שלא לאשר את המבוקש.
- ג. הביקורת העלתה, כי במכתב שנשלח ע"י ב"כ המתנגדים, עו"ד ע.ר אל הוועדה המקומית לתכנון ובנייה בתאריך 26.02.08 מציין, כי המבקשים מפעילים בנכס מזה מספר חודשים את בית העסק שלהם וזה בניגוד להוראות היעוד שמתייחסות לנכס, ומבלי לקבל מהעירייה רשיון עסק <2>.
- ד. מצא כי בישיבת הוועדה המקומית (מליאה) בתאריך 4.3.2009 הובאה הבקשה (בקשה מס' 20080010) שוב לדיון שכן בתאריך 8.11.2008 התקבל נספח תנועה וחניה הכולל מצאי חניה התואם את התקנות, לרבות סימון החניה לשימוש בית הקפה בתחום המרווח הצפוני של המגרש לרח' התעשייה. החלטת הוועדה:
- לאור יעוץ משפטי לנושא ההליך, הוועדה מחליטה כי יש לפרסם מחדש את הבקשה לשימוש חורג טרם דיון.

- בתאריך 11.3.09 נשלח תזכיר מאת מנהל מקרקעי ישראל אל מהנדסת הוועדה ובו מצוין, כי היתר לשימוש חורג צריך להיות מאושר ע"י המינהל. אי לכך, אין להוציא היתר כזה לפני שמוגש לחתימת המינהל <3>.
- ה. בתאריך 16.5.10 נשלח מכתב מאת מדור רישוי אל בעלי הנכס ובו תזכורת כי יש להגיש לוועדה בקשה חדשה לשימוש חורג שתכלול תזכורת כי את כל העסקים בתחום הקרקע שלגביהן מבוקש השימוש החורג האמור <4>.
- ו. בתאריך 29.12.2010 הועבר ע"י מדור רישוי הבניה אל חברת ס. נוסח והנחיות לפרסום בדבר שימוש חורג עפ"י סעיף 149 (1) לחוק תכנון והבניה (מתעשייה למסחר- חנות + מסעדה + בית קפה). בדיקת הביקורת במדור רישוי הבניה נמצא, כי לא הוצא היתר לשימוש חורג.
- בדיקת הביקורת מחודש מרס 2011, העסקים הנ"ל מתנהלים במקום. בתשובה לשאלת הביקורת, נמסר ממדור פיקוח על הבניה, כי נגד העסקים לא נפתח תיק בגין עברה של שימוש חורג.
- 12.3. תיק בניין מס' 106020026, בכתובת ברח' דוד אלעזר 26 :
- א. בחודש ינואר 2001 בוצע פרסום בהתאם לסעיף 149 לחוק התו"ב בו מודיעים כי הוגשה לוועדה המקומית לתו"ב בקשה לשימוש חורג ממגורים לשימוש מבנה ציבור- מעון לקשיש ברח' דוד אלעזר 26 באור יהודה .
- ב. בתאריך 7.7.2002 ניתן היתר שימוש חורג בהתאם לאישור הוועדה המקומית (מליאה) בישיבתה מספר 20020001 מיום 17.1.2002.
- ג. מעיון בפרוטוקול רשות רישוי מקומית מס' 2002018 מיום 14.1.2003 עולה, כי התוכנית חוזרת לרישוי לשם הגדרת זמן שימוש חורג. נמצא, כי היתר לשימוש חורג מס' 20000076 שהוצא ביום 7.7.02 לפעילות מועדון למען הקשיש לא הוגדר זמן השימוש החורג. החלטת הוועדה :

פרק הזמן לשימוש חורג לפעילות מועדון למען הקשיש בדירת מגורים יוגבל ל- 1 שנה. יש לפרסם על פי סעיף 149 לחוק התכנון והבניה וכי הבקשה תועבר לדיון ואישור במליאת הוועדה.
בדיקת הביקורת מחודש מרס 2011, המבנה הנ"ל משמש את העמותה למען הקשיש באור-יהודה כמועדון חברתי לגמלאים.
הביקורת לא ראתה אישור תשלום היטל השבחה בגין השימוש.

12.4 תיק בניין מס' 222016 בכתובת ברח' העבודה 6 :

1. בתאריך 20.3.1990 הוגשה בקשה לרשיון עסק לאולם שמחות וחריגות בניה.
 - א. בתאריך 24.4.1990 הוגשה בקשה לשימוש חורג מתעשייה לאולם שמחות ע"י עו"ד נ. בשמו של המבקש. בתשובה, נשלח ביום 8.5.1990 מכתב ע"י מהנדסת הוועדה שמסביר מדוע לא ניתן לדון כלל ברישוי עסקים ומפנה את תשומת לבו של העו"ד הפונה לעניין חריגות הבניה.
 - ב. בתאריך 9.9.1990 ניתנה בפס"ד בח.פ. 1226/90 למבקש ארכה של שנתיים לצו הפסקת שימוש במבנה.
 - ג. בתאריך 23.7.1998 הוגשה בקשה (מס' 980104) ע"י בנק מרכנתיל דיסקונט לשימוש חורג מתעשייה למסחר. בדיקת הביקורת במדור רישוי הבניה נמצא, כי לא הוצא היתר לשימוש חורג.
 - ד. בדיקת הביקורת במח' הגבייה העלתה, כי בנכס הנ"ל מחזיק בנק מרכנתיל דיסקונט מחודש אפריל 1998.
 - ה. בדיקת הביקורת מחודש מרס 2011, העסק הנ"ל מתנהל במקום. בתשובה לפניית הביקורת, נמסר ממדור פיקוח על הבניה, כי נגד העסק לא נפתח תיק

- בגין עבירה של שימוש חורג, זאת למרות שבתאריך 30/10/2003 ביקר פקח בניה בנכס ופתח תיק עברה (בגין בניה בלתי חוקית).
- 12.5 תיק בניין מס' 308037, בכתובת ברח' יחזקאל קוז מס' 37 :
- א. הוועדה המקומית מרחבית לתכנון ובניה אישרה בשנת 1996 שימוש חורג ממגורים למשרדים למשך שנתיים בנכס. בתאריך 10.11.96 הוצא היתר מס' 96066 , תום תקופה שימוש חורג – 10.11.1998 .
- ב. נמצא, כי עפ"י הרישומים במערכת הממוחשבת (קומפלוט) ועפ"י התיעוד בתיק הבניין בגין השימוש החורג שולמו כ- 30,400 ₪ בהתאם לשומת שמאי מוסכמת.
- ג. בתום התקופה, הוגשה בקשה להמשך שימוש חורג לתקופה של 5 שנים נוספות לקומה ב' בלבד בנכס. הוועדה המקומית, בישיבתה מיום 27.9.1998 אישרה את הבקשה לשימוש חורג בתנאים.
- ד. הביקורת העלתה, כי למרות אישור הוועדה את הבקשה לשימוש החורג לתקופה הנוספת, לא הונפק היתר שימוש חורג ולא שולמו היטלי ההשבחה הנדרשים בגין זאת, אשר עמדו, בהתאם לשומה שמאית מוסכמת ע"ס של כ- 40,000 ש"ח .
- ה. נמצא, כי בתאריך 15.12.2003 נשלח מכתב מאת מדור רישוי הבניה בוועדה המקומית מרחבית לתכנון ובניה אל בעל הנכס בו מצוין כי בתאריך 27.9.98 קיבל אישור לשימוש חורג לחב' ליבוא מוצרי טבע למשך 5 שנים וכידוע לוועדה, הינך ממשיך להשתמש במבנה ללא שקיבלת אישור לכך.
- ו. בתאריך 10.2.2004 הוגשה בקשה לשימוש חורג ל- 5 שנים בבנין המגורים בנין משרדים.

- הוועדה המקומית (מליאה) בישיבתה מיום 19.2.2004 החליטה לאשר פרסום לשימוש חורג עפ"י סעיף 149 לחוק, ממגורים לשימוש של משרדים לתקופה של 5 שנים.
- במידה ולא תהיינה התנגדויות הדיון יוחזר לרשות הרישוי.
- ז. רשות הרישוי, בישיבתה מיום 18.4.2004 החליטה לאשר שימוש חורג ל- 5 שנים.
- ח. הביקורת העלתה, כי בתאריך 10.6.2004 נשלחה דרישת תשלום היטל ההשבחה בגין השימוש החורג לתקופה המבוקשת מאת הוועדה, אשר נערכה ע"י שמאי הוועדה ע"ס של כ- 37,000 ₪. לביקורת לא הוצא אישור תשלום היטל ההשבחה.
- ט. הביקורת העלתה, כי עפ"י הדיווח של הפיקוח על הבניה מיום 8.12.03 בכל הבניין נעשה שימוש חורג ממגורים למשרדים (חב' ליבוא מוצרי טבע).
- י. נמצא, כי בתאריך 4.11.2004 הובאה הבקשה לדיון חוזר בוועדה המקומית (מליאה) לשם תיקון ההחלטה וזאת על פי פיקוח הבנייה מתאריך 15.2.04. עפ"י היועמ"ש לוועדה יש לבדוק באם נמסרו הודעות הבקשה לשימוש חורג לשכנים הגובלים כולל אישורי מסירה. החלטת הוועדה – להוריד מסדר היום.
- יא. נמצא, כי עפ"י הרישומים במערכת הממוחשבת (קומפליט) מופיע, כי בתאריך 18.11.2004 קוד אירוע (1992) – ביטול היתר.
- יב. בסיור הביקורת בנכס הנ"ל נמצא, כי השימוש החורג בנכס מתקיים בפועל.

- 12.6 תיק בניין מס' 337005, בכתובת רח' המפעל 5 ("הום סנטר"): 12.6.1
- הביקורת מצאה, כי בתיק פקוח בניה מס' 2005084 מיום 19.6.2005 שנפתח בגין בניה ללא היתר מציינת מפקחת בניה בחוו"ד שנתנה מעיון בתיק הבניין שבנדון:
- א. חב' "הום סנטר" הגישה בקשה לרשיון עסק, ולפיכך, נערכה בדיקה בתיק הבניין בו פועל העסק, ולהלן דרישות הוועדה [המקומית לתכנון ובניה], שטרם הושלמו מאז תאריך 5.5.96:
1. ב- 25.7.95 קיבל נציג החברה דף מידע מפורט בנושא זכויות הבניה. במכתב מצוין שלעיריית אור יהודה אין התנגדות להליך איחוד וחלוקה של החלקות, חייב להתבצע ע"י בעלי הקרקע ובעלי הזכויות בנכס עפ"י נסח טאבו ועפ"י הנהלים הקבועים בחוק.
 2. ב- 2.10.95 דנה הוועדה בבקשה לאיחוד המגרשים והחליטה לאשר בתנאים. הטיפול בנדון טרם הושלם.
 3. ב- 26.5.96 הוצא היתר בניה (מס' 950221) שמהותו היתר להריסת מבנה קיים, יציקת יסודות והתחלת בניה, פיתוח המגרש וחניית בהתאם לתוכנית הפיתוח המאושרת.
 4. בשנת 1996 הושלמה בניית המבנה, מאז העסק פועל במבנה, אך טרם מולאו דרישות הוועדה.
 5. ב- 19.06.05 נמצאו בתיק ההגשה אישורי רשויות אשר יש לחדשם. לפעול לאישור איחוד המגרשים, להוציא היתר לשימוש חורג, לשלם אגרות ומילוי יתר דרישות מהנדסת הוועדה בתיק הבקשה.
 6. ב- 24.9.2003 שולם היטל השבחה בגין שימוש חורג ל- 5 שנים.

12.6.2. הביקורת מצאה, כי במסמך סיכום פגישה משנת 1995 סוכם בין חב' "הום סנטר" לבין מנכ"ל העירייה דאז שהחברה תשלם סך של 800,00 ₪ עבור אגרות בניה והיטל השבחה בגין שימוש חורג. על יתרת סכום ההשבחה על השימוש החורג תינתן ערבות בנקאית צמודה למדד המחירים לצרכן למשך 3 חודשים.

מתן ההיתר בכפוף לדרישות הוועדה לבנין עיר, אשר מצורפות. עוד העלתה הביקורת, כי ע"ג המסמך מצוין בכתב יד ובחתימת היועץ המשפטי לוועדה כי הוא מאשר מתן היתר בניה לשם הריסת המבנה הקיים וכן לבניית יסודות בלבד.

12.6.3. נמצא כי מנהל מח' הגביה דאז אישר בחתימת ידו ע"ג הוראת תשלום (מס' 388) כי שולמו סך של 357,000 ₪ בראשית שנת 1996, עבור היטל ההשבחה לשימוש חורג מתעשייה למסחר לתקופה של 5 שנים לגבי שטח של כ- 1,700 מ"ר בקומת קרקע.

12.6.4. הביקורת העלתה, כי שומת השבחה מוסכמת מיום 10.04.2003 עקב אישור שימוש חורג לתקופה של 5 שנים ולתאריך הקובע (7.11.2002) ע"ס 309,000 ₪ שולמה ע"י "הום סנטר".

12.6.5. הביקורת העלתה, כי בפועל לא הוצא היתר לשימוש חורג חתום כנדרש ע"י הוועדה המקומית מרחבית לתכנון ובניה.

12.6.6. בתאריך 18.5.2005 הוגשה בקשה להיתר (מס' 20050037). לאחר בדיקה ראשונית במדור רישוי הבניה נמצא, כי מהות הבקשה צריכה להיות: בניית מבנה מסחרי- הסדרת מצב קיים. ההיתר הקודם משנת 1996 שמספרו 950021 היתר לביצוע עבודות הריסה, יסודות ותשתית. עד כה לא הושלמו על- ידי "הום סנטר" ההליכים להוצאת היתר לבנין הקיים. כן צוין, כי יש לפעול בדחיפות להשלמת הנדרש לצורך

הוצאת היתר לבניין הקיים לרבות קידום תוכנית מפורטת נקודתית למגרש.

בתאריך 25.12.2006 יצא מכתב מאת רישוי הבניה ל"הום סנטר" המציין כי לא בוצעה כל פעולה מצדם להסדרת היתר לבניין שבנדון, למרות הפנייה מה- 12.07.05, וכי התיק מועבר לפיקוח לפתיחת הליכים משפטיים.

12.6.7. בתאריך 19.2.2008 נשלח מכתב מאת מהנדסת הוועדה המקומית לתכנון ובניה אל מנהל בינוי "הום סנטר" בו מצוין, כי מבדיקת תיק הבניין נמצא, כי ביוני 2002 אישרה הוועדה המקומית שימוש חורג מתעשייה למסחר ל- 5 שנים. המועד שקבעה הוועדה הסתיים. החב' מתבקשת באופן מיידי לפעול להסדרת השימוש החורג. אי הסדרת השימוש המסחרי תאלץ את הוועדה לנקוט בהליכים משפטיים.

12.6.8. הביקורת לא מצאה, כי התיק הושלם והועבר לתביעה המשפטית.

12.6.9. בתאריך 9.3.2008 נשלח מכתב מאת מדור רישוי עסקים להנהלת "הום סנטר" בו עולה כי לפי בדיקתם התברר כי הינם מנהלים עסק ללא רישיון עסק. טרם פעלו להסדרת רישיון והיתר לשימוש חורג. לפיכך, המשך פעילותו של העסק מהווה הפרה של חוק רישוי עסקים וחוק התכנון והבניה.

בסיום המכתב מצוין כי, נקבעה פגישה בנושא עם ראש העירייה, ובלשכתו.

12.6.10. מעיון בפרוטוקול הישיבה אשר נתקיימה בלשכת ראש העירייה מיום 19.3.2008 <5>, העלתה הביקורת, כי נדונה הסוגיה שהבניין בו פועלת "הום סנטר" הינו ללא היתר בניה, השימוש החורג פג תוקפו ביוני 2007. עפ"י דברי ראש העירייה במידה ולא יאושר מבחינת ייעוץ משפטי, יוצא צו סגירה מינהלי לסגירת העסק. נציג "הום סנטר" ביקש לתת לו

אורכה לטיפול מול הוועדה [לתכנון ובניה] ע"מ להסדיר את כל הטעון והדרוש.

היועמ"ש לוועדה עו"ד ה.ק. המליץ לדחות את הדיון עד ליום 29.4.08 .
12.6.11. הביקורת העלתה, כי בתאריך 17.9.2008 דנה הוועדה המקומית (מליאה) בבקשה שהוגשה ע"י "הום סנטר" (מס' 20080051) למתן היתר בניה (לבניין קיים), הקלות ושימוש חורג מתעשייה למסחר לתקופה של 7 שנים.

הוועדה החליטה לאשר הבקשה בתנאי מילוי דרישות.
נמצא, כי עפ"י הערכת שמאי הוועדה מיום 3.8.2008 אשר העריך את היטל ההשבחה בגין אישור שימוש חורג למסחר לתקופה של 7 שנים החל מיום 7.11.2007 בסך 804,474 ₪ לתאריך 7.11.2007.
בתאריך 13.11.2008 שולמו ע"י "הום סנטר" 577,560 ₪ ע"ח היטל ההשבחה בגין השימוש החורג.

12.6.12. בדיקת הביקורת במדור רישוי מיום 26.5.2011 העלתה, כי לא הוצאו היתרי בניה והיתר לשימוש חורג מאת הוועדה המקומית מרחבית לתכנון ובניה מכיוון שהמבקש לא מילא התנאים לקבלת ההיתרים.

12.6.13. בדיקת הביקורת מחודש מרס 2011 ובחודש מאי 2011, העסק הנ"ל עדיין מתנהל במקום, לכאורה ללא היתר בניה, ללא רישיון לניהול עסק וללא היתר לשימוש חורג חתומים כנדרש בחוק רישוי עסקים וחוק התכנון והבניה.

13. במסגרת הבדיקות שערכה בשטח, איתרה הביקורת באופן אקראי שימושים חורגים רבים שלא הוגשו בגינם כלל בקשות להיתר. להלן דוגמאות:
- 13.1. ברח' בן פורת אותר מכון קוסמטי הפועל ללא היתר שימוש חורג בבית מגורים.
- 13.2. ברח' מנחם בגין אותר גן ילדים ללא היתר שימוש חורג בבית מגורים.
- 13.3. ברח' בן פורת אותר מכון לעיצוב שיער ללא היתר שימוש חורג בבית מגורים.
- 13.4. ברח' אליהו סעדון אותרה תחנת מוניות שלו הוגשה בגינה בקשה לשימוש חורג בנכס ציבורי.
- 13.5. ברח' ההסתדרות אותרה מרפאת שיניים ללא היתר שימוש חורג בבית מגורים.
- 13.6. ברח' בן פורת אותרה מרפאת שיניים ללא היתר שימוש חורג בבית מגורים.
- בכל המקרים דלעיל, מסר מפקח הבנייה כי לא קיים תיק פיקוח בגין שימוש חורג ולא הוגשו בגינם דוחות עבירה.
14. כאמור מדור פיקוח על הבניה אמור לבדוק האם השימוש בנכס נעשה בהתאם להיתר.
- מדור פיקוח על הבניה מאויש ע"י מפקח אחד העוסק כל מטלות ותפקידי פיקוח על הבניה.
- לביקורת הוצגו ע"י מהנדסת העיר/ הוועדה המקומית מרחבית תכתובות בנושא מצוקת כ"א ואיוש נדרש במדור פיקוח הבניה <6, 7>.

15. עבירות בניה ושימושים חורגים מתגלים למדור הפיקוח משני מקורות :
א. סיורי הפיקוח היזום.
ב. תלונות ציבור ו/או תלונות מטעם גופים אחרים.
16. כאשר המפקח מאתר שימוש חורג ללא היתר הוא שולח למחזיק בנכס בדואר רשום התראה בדבר ביצוע עבירה על פי סעיף 145 לחוק התכנון והבניה הסעיף קובע כי השימוש בנכס טעון היתר של הוועדה המקומית מרחבית).
- 16.1. בהתראה נרשם, בין היתר, כי השימוש שנתגלה בביקור בנכס הינו בניגוד להיתר בניה [באם קיים] ובניגוד לייעוד והינו שימוש חורג, וכי הוא נדרש להפסיק את השימוש החורג ולהחזיר את הנכס לקדמותו. כמו כן נרשם כי ואם לא יעשה כן שומרת הוועדה לתכנון ובניה על זכותה לאחוז כנגד המחזיק בכל הליך מנהלי ו/או משפטי העומדים לרשותה לפי כל דין.
- 16.2. לאחר מכתב ההתראה מזמין המפקח את מבצע העבירה למסירת עדות, זימון לשימוע.
17. הביקורת העלתה, כי מפקח הבניה אינו יוזם ביקורות שטח במטרה לאתר שימושים שאין להם היתר, אלא רק יוצא לבדוק מידע מוקדם המגיע אליו. יתרה מזאת, הביקורת מצאה כי למרות ביקור מפקח הבניה בנכס, הוגש דו"ח עבירה בגין בניית מבנה (מחסן) ללא היתר ולא הוגש דו"ח עבירה בגין שימוש חורג בנכס למרות שבנכס נעשה שימוש מסחרי (בנק מסחרי) במקום המיועד לתעשייה.

קשרי עבודה בין מדור פיקוח לתביעה המשפטית

18. סעיפים 204 (א) ו-204 (ב) לחוק התכנון והבניה קובעים, כי המבצע עבודה או המשתמש במקרקעין בלא היתר, בסטיה מהיתר או מתוכנית, דינו קנס או מאסר, ובעבירה מתמשכת קנס נוסף או מאסר נוסף.
19. כאמור, מדור פיקוח עלה הבניה אחראי על העברת דו"ח העבירה לתובעת המשפטית של הוועדה המקומית לתכנון ובניה לצורך הגשת כתב אישום כנגד מבצע החריגה מהיתר. אם התובעת המשפטית סבורה כי חסרים פרטים, התיק מוחזר למדור פיקוח לצורך ביצוע השלמות.
20. הביקורת הפיקה דו"ח המכיל את כל תיקי האירוע שנפתחו בשנים 2006 - 2010 במדור פיקוח על הבניה בגין עבירות שימוש חורג. מהדו"ח עולה, כי בתקופה האמורה נפתחו 639 תיק פיקוח, ומתוכם תיק 1 בלבד בגין שימוש חורג.
- נמצא, כי התיק הועבר לטיפול התובעת המשפטית ובחודש נובמבר 2010 הסתיים ההליך בבית המשפט וניתנו פס"ד וגזר-דין.
21. הביקורת העלתה, כי ישנם תיקי פיקוח בהם כבר לפני מספר שנים הוצא דו"ח עבירה בגין שימוש חורג אולם לא היה המשך טיפול והתיקים לא הועברו לתביעה המשפטית והשימוש החורג בהם נמשך. להלן דוגמאות:
- א. תיק בניין מס' 34006 - משמש אולם שמחות (תיק פיקוח מס' 2002175).
- ב. תיק בניין מס' 337005 – משמש למסחר (תיק פיקוח מס' 2008022).
- ג. תיק בניין מס' 339007 – משמש למסחר במקום המיועד לתעשייה (תיק פיקוח מס' 2010044).

התייחסות מנהל הפיקוח על הבניה

הריני מביא לידיעתך בנושא בדיקתך שימוש חורג במחלקת פיקוח על הבניה כדלקמן:

א. הביקורת צודקת.

ב. אני משתדל במח' הפיקוח על הבניה שיהיו יותר בדיקות בנושא שימוש חורג ויותר תביעות משפטיות.

התייחסות התובעת המשפטית לוועדה

כידוע, נקיטה בפעולות אכיפה משפטיות נעשות רק לאחר העברת תיק פיקוח לתובעת הוועדה, בדיקתו של תיק הפיקוח והפעלת שיקול דעת באשר לפעולות המשפטיות שיש לנקוט בהן.

כפי שעולה מן הטיוטא, תיק הפיקוח שהועבר אל הח"מ, אכן טופל (סעיף 20 לטיוטא).

באשר לתיקי פיקוח קיימים אשר טרם הועברו לתביעה משפטית, המובאים בסעיף 21 לטיוטא- הנושא ייבדק על ידי הח"מ.

ברצוני לציין כי מאחר ובוועדה עובד מפקח אחד בלבד קיים קושי אמיתי באכיפת חוק התכנון והבניה.

התייחסות מנהל רישוי הבניה

מראשית [שנת] 2005 (מועד כניסתי לתפקיד) ועד היום הוצאו ע"י הוועדה המקומית 4 היתרים] לשימוש חורג].

מח' רישוי הבניה תודיע לפיקוח על הבניה בכל מקרה בו יפקע ההיתר, כדי שינקטו צעדי האכיפה הדרושים במועד.

לחנות "הום סנטר" לא הוצא עד היום היתר בניה (טרם מולאו כל דרישות הוועדה המקומית לקבלת היתר, לרבות הסדרת החניה), וממילא לא ניתן היתר לשימוש חורג, מתעשייה למסחר.

ממשקי עבודה בין יחידות שונות בעירייה בנושא שימושים חורגים:**22. רישוי עסקים**

22.1. חוק רישוי עסקים התשכ"ח 1968, העוסק בעסקים שונים אשר החוק מונה אותם ואשר לגבי אותם עסקים על העוסק בהם לקבל גם רשיון עסק מהגוף הממונה על אכיפת חוק הרישוי. סעיף 1 לחוק קובע את "מטרות הרישוי".

כאשר סעיף 1(6) קובע, כי אחת ממטרות הרישוי הנה "קיום הדינים הנוגעים לתכנון ובניה...".

מכאן, כל עסק מן העסקים טעוני רישוי לפי חוק רישוי, לא יוענק להם רשיון עסק, אלא אם כן מילאו אחר הוראות חוק התכנון והבניה, למבנה בו מתנהל העסק יש היתר בניה או היתר שימוש חורג כחוק.

22.2. הביקורת מצאה מקרים שבהם קיבל בית עסק רשיון עסק למסחר מבלי שיהיה לו היתר שימוש חורג מתעשייה למסחר. למשל ניתן רשיון עסק לצמיתות למכירת מוצרי חשמל ביתיים (מסחר) באזור שהשימוש המותר הינו תעשייה ומבלי שלבית העסק ניתן היתר לשימוש חורג מאת הוועדה המקומית לתכנון ובניה.

22.3. כל המבקש לקבל רשיון להפעלת עסק, נדרש למלא טופס "בקשה לרישיון לעסק" ולצרף אישורים ממספר גורמים. במדור רישוי עסקים קיים טופס "בקשה לחוות דעת לרישיון עסק" המופנה לקבלת חו"ד מהוועדה לתכנון ובניה.

נמצא כי על גבי הבקשה של בית עסק למסחר נרשם כי "אין התנגדות" לרישיון עסק וזאת למרות שהשימוש המותר, עפ"י התוכנית החלה על הנכס הינו יעוד "תעשייה".

23. מחלקת הגביה

23.1. מח' הגביה וגזברות העירייה מטפלים בנושא אגרת שילוט ופרסום חוצות באמצעות חברה חיצונית שמתפקידה, בין השאר לאתר שלטים חדשים שהציבו בתי עסק בעיר. החברה מבצעת סקר שלטים ובודקת האם הוצבו שלטים נוספים בעיר, בהשוואה לנתונים שנאספו בסקר הקודם.

לדעת הביקורת ניתן להפיק מנתונים אלה מידע על שימושים חורגים, כדוגמת שימוש מתעשייה למסחר, ממגורים למשרדים או גני ילדים וכיוצא בזה.

הביקורת העלתה, כי המידע הרלוונטי בדבר שינוי השימוש בנכסים המצטבר במח' הגביה, במסגרת עריכת סקר השלטים ע"י החברה החיצונית, אינו מועבר למח' ההנדסה ולוועדה המקומית לתכנון ובניה ואין מפיקים ממנו תועלת שניתן היה להפיק בנושא שימושים חורגים.

23.2. נמצא, כי מח' ההנדסה, רישוי הבניה והוועדה המקומית לתכנון ובניה אינם מעבירים למח' הגביה מידע לגבי היתרים לשימוש חורג, כתוצאה מכך, אין הנכס מחויב בארנונה לפי התעריף המתאים לשימוש שנעשה בנכס בפועל, והעירייה מאבדת הכנסות מארנונה שניתן היה לגבות, אילו הנכס היה מחייב לפי השימוש הנכון. כן העלתה הביקורת, כי מח' הגביה לאחר שאיתרו שימוש חורג שנעשה בנכס כל שהוא, אינם מדווחים על כך למח' ההנדסה, לוועדה המקומית לתכנון ובניה, על מנת שיפעלו באמצעים העומדים לרשותם, אם מנהליים ואם משפטיים.

ההתייחסות מנהלת מדור רישוי עסקים:

- ההתייחסות הינה לפרק ג' – ממצאים ותגובת המחלקה הינה אך ורק לעסקים הטעונים רישיון עסק מכח חוק רישוי התשכ"ח 1969 ותקנותיו.
סעיף 6 -
1. יוצרים 6 "בית סיריוס" 3 עסקים הפועלים מכירת מוצרי חשמל – בוצעה פעילות אכיפה ע"י מתן התראות (מצ"ב העתק).
- 1.1. קפה ג'ו – היו מספר שינוי בעלים במקום. מצ"ב העתק בקשות עם שמות בעלים קודמים ואלה הפועלים במקום מיום 22/06/2010.
- 1.2. מסעדת "רימון" – ניתנו 3 התראות על ניהול עסק ללא רישיון כמו כן הוגש עותק 1 של תוכנית להגשה למשרד הבריאות שנדחתה בפעם השנייה ביום 19/06/11.
- 1.3. סעיף 12.4 - רח' העבודה 6, אולם אירועים בהתייחס לביקורת מתיעוד הקיים במחלקה, במקום פועלת מסעדה שלגביה ניתנו התראות למנהלי העסק שהעתקם מצ"ב.
2. סעיף 12.6 – מפעל "הום סנטר" – ברח' המפעל 5 התיק יועבר לתביעה העירונית לדיון ובחינה על מנת לקבל החלטה וזאת במהירות האפשרית ככל שניתן.
סעיף 13 -
- 13.1. רח' בן פורת מכון קוסמטי בבית מגורים תבוצע פעילות אכיפה הן ע"י התראות והמשך טיפול עד למיצוי הליך הרישוי כנדרש.
- (13.4) תחנת מוניות "היכל" הפועלת במבנה ציבורי- עד לשנת 2002 נופקו רישיונות עסק עפ"י הסכם שנערך בין העירייה לבין מנהל התחנה.
משנת 2002 לא נופק רישיון עסק לתחנה.

בנוסף- התיק יועלה לדיון מר יעקב נחום עו"ד, סגן ומ"מ ראש העירייה וממונה על המחלקה, התובעת העירונית ואנוכי.
לסיכום:

א. כל התיקים שהעלתה הביקורת יבוצעו נגדם המשך הליכים במהירות האפשרית וזאת ככל שניתן.

ב. ברצוני להוסיף - שקיימת בעיה בשל העומס הרב במחלקה והן בשל מצבת כח האדם שחסר והן בשל הדינמיקה הקיימת בעסקים הפועלים בעיר- מבחינת התדירות הגבוהה של החלפות בעלים, שינוי מהות העסק ופתיחת עסקים חדשים, בשל כך ישנם עיכובים בהמשך הטיפול בתיקים שנמצאים בהליך כזה או אחר.

התייחסות ס. מנהל מח' הגבייה:

בהמשך לדו"ח שבנדון הנני להתייחס לסעיף 23 המתייחס למח' הגבייה:
סעיף 23.1 – מח' הגבייה תעביר מידי שנה בתום ביצוע סקר השלטים השנתי את המידע שנאסף ע"י החב' המבצעת את הסקר ותעבירו למח' ההנדסה.
סעיף 23.2 – מח' הגבייה אינה מאתרת שימושים חורגים בנכסים ולפיכך לא תוכל לדווח על שימושים כאמור למח' ההנדסה. יצוין כי עם תום סקר הנכסים לצורך חיוב בארנונה שנערך בנכסי עסקים, הועבר כל קובץ הממצאים למח' הנדסה.

התייחסות גזברית העירייה:

א. הביקורת העלתה בעיה מערכתית הכרוכה בגורמים חיצוניים לגזברות ובכל זאת זימנתי דיון עם מנכ"ל העירייה ומהנדסת העיר. זאת על מנת לבחון את הסדרת התהליך במסגרת הוועדה לבניין עיר אשר אמורה ליזום חיובי שומה כדין ולפקח על גביית השומות.

ב. לגבי נכסים שיצאה שומה בעבורם, בגין שימוש חורג בנכס ואשר ממשיכים לפעול אולם ברישומי הוועדה התיקים רשומים כסגורים – להבנתי, אין נגיעה

לגזברות. הוועדה מחויבת לפעול לצורך אכיפה וגביה ובמקרה של סרבנות להעביר לטיפול התובעת של הוועדה על מנת שתפעל כנגדם.

ג. עד להסדרת הליכי עבודה בוועדה לבנין עיר תקציבאית הוועדה תסייע במעקב ובקרה בנושא תשלומים אשר אמורים להיות משולמים וטרם שולמו.

התייחסות מהנדסת העירייה והוועדה המרחבית לתכנון ובניה:

1. אני מברכת על הדו"ח המקיף בנושא השימושים החורגים.
2. עיקר השימושים החורגים פרושים באזורי התעשייה של העיר. בכדי להתחיל ולטפל בנושא בצורה מובנית ומתוך מדיניות סדורה, (בהתאם לחוות דעת של תובעי הועדה כי אין ליצור איפא ואיפא) נקטה הוועדה המקומית בשנת 2009 בשתי פעולות. מצד אחד ערכה הוועדה סקר בקרת חריגות בניה כולל השימושים הקיימים בהם מתוך כוונה להתחיל בהגשת תביעות משפטיות כנגד הבניה והשימושים החורגים, מצד שני החלה בהכנת תכנית בנין עיר שתאפשר מבחנה סטטוטורית את השימושים המסחריים שבאזורי התעשייה בתנאים שונים.
- בסוף 2009 החל לעבוד בוועדה מפקח בניה נוסף אשר המטלה העיקרית שלו היתה להכין תביעות משפטיות על בסיס הסקר. מפקח הבניה עזב בסביבות חודש ספטמבר 2010 והפרויקט נעצר עקב מחסור בכוח אדם. בוועדה המקומית עובד מפקח בניה אחד אשר אינו מסוגל לתת מענה לכל המטלות הנדרשות ממנו.
- התכנית נמצאת בהכנה ובדיונים בוועדה המחוזית.
3. הערות לפרק ג' – ממצאים-
- 4 – בענין מבני תעשייה המשמשים כמוסד לימוד- באם הכוונה למכללה הפועלת באזור התעשייה הצפוני, הרי זו מצאה את פתרונה בתכנית מאושרת בסמכות ועדה מחוזית.
- סעיף 10 – נוהל עבודה למתן אישור לשימוש חורג הוא כנוהל עבודה למתן היתר ומוטמע בנוהלי הוועדה.

- סעיף 11 – לא ניתן להשלים את שלב הפיקוח לאור המחסור הכרוני בכוח אדם.
- סעיף 12.1 – התיק נסגר במדור רישוי. כאשר תיק נסגר במדור רישוי הוא מועבר לרוב לטיפול במח' הפיקוח להגשת תביעה משפטית. לאור המחסור בכוח אדם במח' הפיקוח לא הוגשה תביעה משפטית בנושא הנדון.
- סעיף 12.2 – קפה ג'ו . בישיבת ועדת משנה האחרונה [מיום 17/07/2011] לא אושרה הבקשה לשימוש חורג מפאת מחסור בחניות. הועדה הנחתה להעביר את התיק לצורך הכנת תביעה משפטית.
- סעיף 12.3 – מדובר בהיתר שניתן בשנת 2002. מפקח הבניה יצא לביקורת בשטח והוועדה תפעל בהתאם לדו"ח המפקח.
- סעיף 12.4 - בעניין הגשת תביעה משפטית ראה את המפורט בסעיף 2 לעיל.
- סעיף 12.5 - מחוסר יכולת לבצע מעקב באותן שנים לא התקיים המשך טיפול בנושא.
- סעיף 12.6 - בעניין הום סנטר, בתכנית מאא/100 נקבע כי באזורי התעשייה יש לספק את מקומות החניה בתחומי המגרש. הום סנטר נדרשו להציג תכנית תנועה וחניה המראה מ"ח בתחום המגרש. התוכניות שהוצגו בפני הועדה כללו חניות בתחום המגרש הציבורי, דב שניתן להסדיר רק במסגרת תכנית. הנושא הועבר לפני מספר שנים לפיקוח לצורך הגשת תביעה משפטית. עד כה לא הוכן חומר לתביעה ע"י המפקח מסיבות של עומס, מחסור בכוח אדם וחוסר יכולת להתמודד עם המטלות המוטלות על מח' הפיקוח.
- סעיף 22.3 - למיטב ידיעתי, כל הבקשות המועברות לוועדה למתן חוות דעת לא מאושרות ע"י הוועדה במקרה שהשימוש המבוקש סותר את הוראות התב"ע.
- סעיף 23.2 – היתר לשימוש חורג דינו כדין היתר רגיל מבחינת הדיווח. כל היתר מדווח למח' הגביה כחלק מובנה מתהליך קבלת ההיתר. למיטב ידיעתי, מח' הגביה עורכת בדיקות משלה בעניין השימושים.

פרק ד - המלצות

23. גיבוש מדיניות טיפול הוועדה המקומית מרחבית בשימושים בהתאם להיתרים ולתוכניות, טיפול בשימושים חורגים, בהתאם למוגדר בחוק התכנון והבניה על תקנותיו.
24. קביעת מדיניות אכיפה ופיקוח על שימושים חורגים, והגדרה ברורה לגורמים הממונים בוועדה.
25. להסדיר את יחסי הגומלין ולקבוע נוהלי עבודה מתואמים בין רישוי הבניה, הפיקוח על הבניה בכל הקשור בטיפול הפיקוח והבקרה אחר שימושים חורגים.
26. הגביר ולהדק את המעקב, הפיקוח והבקרה אחר מיצוי ההליכים הננקטים (אם בכלל) ע"י מגישי בקשות לשימוש חורג בנכסיהם, וזאת בהתאם להחלטת הוועדה לתכנון ובניה לצורך קבלת היתר מאושר לשימוש חורג.
27. קביעת מנגנון ממוחשב לניהול מעקב שיטתי ומסודר אחר תוקפם של היתרים לשימוש חורג ומועד פקיעתם בהתאם למועד ולהחלטת הוועדה לתכנון ובניה.
28. טיפול ואכיפה מול בעלי הנכסים אשר פורטו בדוח הביקורת המבצעים שימוש חורג ללא היתר כחוק, ובכלל.
29. טיפול ואכיפה בעניין רישוי עסקים כפי שפורטו בדוח הביקורת ובכלל.
30. השלמת תיקי הפיקוח בעניין השימושים החורגים והעברתם לטיפול התובעת המשפטית של הוועדה.
31. לבחון ביצוע סקר ואיסוף נתונים של עבירות בניה בתחום השימושים החורגים באמצעות מיקור חוץ.

32. ליצור ממשק עבודה ממוחשב בין מח' הגביה ומח' ההנדסה ורישוי עסקים במטרה ליצור מאגר מידע נגיש ומשותף למאגרי המידע הרלוונטיים לעבודת גורמי עירייה/וועדה אלו (למשל: סקר שילוט ופרסום, שכבות ע"ג מערכת GIS).
33. יש לנקוט באמצעים למניעת "נשירות" והפסקת טיפול בתהליך מתן היתרים לשימוש חורג בנכס, וזאת מצידם של מבקשי ההיתרים העושים בפועל שימוש חורג בנכסיהם. במידה והופסקו ההליכים מומלץ, כי ישלחו התראות/תזכורות כולל נקיטת אמצעי אכיפה ע"י הפיקוח על הבניה.
34. יש לקבוע נוהלי עבודה אשר יסדירו את תהליך שיתוף והחלפת המידע והמעקב בנושא שימושים חורגים בין מדור רישוי הבניה, מדור היטל השבחה, מדור פיקוח על הבניה ומדור רישוי עסקים והגורמים האחראים על אכיפת הוראות חוק רישוי עסקים.
35. הביקורת מוצאת, כי יש לבצע עבודה יסודית ומסודרת כדי לאתר ולחייב את כל החובות המגיעים לעירייה בגין היטלי השבחה משימושים חורגים ולפעול לגבייתם.

נספח א' – מסמכים ישימים

תאריך	סימוכין	גורם	הנושא	ספ'
28.11.2007		הוועדה המקומית לתכנון ובניה	סיכום ישיבה בנושא קפה גיו בבית סריוס רח' התעשייה 14	1
26.2.2008		משרד עו"ד ר. ה. ושות'	בית סריוס – התנגדות לבקשה לשימוש חורג	2
11.3.2009		מינהל מקרקעי ישראל	גוש 6226 חלקה 64- שימוש חורג	3
16.5.2010		מדור רישוי הבניה	בית סריוס- שימושים חורגים	4
19.3.2008	תיק 733	מדור רישוי עסקים	פגישה לקידום הליך לקבל רשיון עסק "הום-סנטר" רח' המפעל 5 אור-יהודה	5
30.6.2010		מהנדסת העיר והוועדה המקומית לתכנון ובניה	אגף הנדסה-מבנה, מצבת כוח אדם	6
18.10.2007		מהנדסת העיר והוועדה המקומית לתכנון ובניה	מחסור באמצעים נדרשים לתפקוד הוועדה המקומית	7



מבקר העירייה

ביקורת
יציאת מנהלים
ממחלקת שפ"ע לסיוור
בחול

דו"ח מס' 2/2011

תוכן העניינים

עמוד	הנושא
43	פרק א-מבוא
45	פרק ב- עובדות
47	פרק ג- ממצאים
63	פרק ד – סיכום המלצות
64	נספחים: נספח א'- מסמכים ישימים

פרק א- מבוא

כללי

אחת הבעיות הסביבתיות הקשות, שעמן מתמודדת מדינת ישראל היא בעיית טיפול בפסולת. מדי שנה מיוצרים בישראל 5 מיליון טון פסולת. כמות זאת גדלה מדי שנה ב-3.5%.

אחת הדרכים להתמודד עם כמויות הפסולת העירונית, ובמטרה לצמצמה (כגון מיחזור), מוטל על הרשויות המקומיות היטל הטמנה. בתאריכים ה-9 ועד 12 בחודש מרס 2011 נערך סיור מקצועי בהשתתפות מנהלים ממחלקת שפ"ע ותחזוקה של העירייה במתקני קבוצת פיזורנו בצרפת. לפי סעיף 170א לפקודת העיריות על מבקר העירייה לבדוק, אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר מידות ועקרונות היעילות והחיסכון. הביקורת נערכה במהלך חודש מרס 2011.

מטרת הביקורת

הביקורת נועדה לבחון את תהליך אישור יציאת מנהלים ממחלקת שפ"ע לסיור בחו"ל ואת הנשיאה בעלויות ההוצאות האישיות הכרוכות בנסיעה (טיסה, לינה וכלכלה).

ייזום הביקורת

על-פי דרישתו של ראש העירייה ממבקר העירייה לבקר את הנושא.

מתודולוגית הביקורת

במהלך עבודתו, נפגש המבקר עם מנכ"ל העירייה, מנהלי מחלקות, מדורים ועובדי העירייה וכן עם המנהלים ממחלקת שפ"ע ותחזוקה אשר יצאו לסיור בצרפת. כן קיימה הביקורת שיחות עם גורמי חוץ אשר היו מעורבים בארגון הסיור ולהם רלוונטיות לנושא הביקורת.

הביקורת עיינה במסמכים, אסמכתאות, בפנקסים ובפרוטוקולים.

הביקורת בוצעה מחוץ לתוכנית עבודה הביקורת לשנת 2011.

סימנים מוסכמים

<> מסמן סימוכין, פרוט ראה מסמכים ישימים כמפורט בנספחים.

פרק ב- עובדות

חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984³, על תיקוניו, קובע בין השאר, כי לא ישליך אדם פסולת, פסולת בניין או גרוטות רכב ברשות הרבים או מרשות הרבים לרשות היחיד, ולא יכלוך את רשות הרבים.

בתקנה 7 (א) לחוק נקבע, כי רשות מקומית תקבע, בכפוף לכל דין, אתרים לסילוק או לריכוז וטיפול בפסולת בנין, גזם, צמיגים או גרוטות רכב, בין בתחומה ובין מחוצה לו בתאום עם הרשות המקומית הנוגעת בדבר.

בתקנה 7 (ב) נקבע, כי לא יפנה אדם פסולת מאחד הסוגים המפורטים בסעיף קטן (א), אלא לאתר שנקבע לכך, למפעל טיפול באשפה, למפעל מיחזור או למישרפה, או בהתאם להוראות שנקבעו בחוק עזר של הרשות המקומית הנוגעת בדבר.

בתקנה 10 (א) ו- (ב) לחוק נקבע, כי מוקמת בזה קרן לשמירת הניקיון במסגרת המשרד לאיכות הסביבה (להלן – הקרן). מטרת הקרן תהיה לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות נאותה של הסביבה וככלל זה לשמירה על הניקיון, למניעת השלכת פסולת וטיפול בפסולת, למיחזור, למניעת מפגעים, וכן להגנה על הסביבה החופית כהגדרתה בחוק שמירת הסביבה החופשית, התשס"ד – 2004, למניעת פגיעה בה ולשיקומה.

בתקנה 7 (ד) ו- (ה) נקבע, כי כספי הקרן ייועדו למטרותיה בלבד ויוצאו לפי הוראות השר לאיכות הסביבה בהסכמת שר האוצר.

כספי הקרן יבואו מהיטל על הטמנת פסולת לפי סעיף 11 ב, קנסות לפי סעיף 13, הקצבות מתקציב המדינה ותרומות.

בתקנה 11 א. נקבע:

³ס"ח 1118, התשמ"ד (7.6.1984), ע"מ 142

"אתר לסילוק פסולת" – מקום המשמש לפינוי ולסילוק של פסולת המפורטת בתוספת .

"היטל הטמנה" – היטל בשל הטמנת פסולת באתר לסילוק פסולת בסכום המפורט בטור ג' לתוספת, לפי סוג הפסולת וסוג האתר כמפורט בטורים א' ו- ב' לתוספת בהתאמה.

צו שמירת הניקיון (שינוי התוספת לחוק) התשע"א – 2011,⁴ לפי סעיף 11ב. לחוק שמירת הניקיון, מפשט סכומי היטל הטמנה לפי סוגי פסילת וסוגי אתרים לסילוק פסולת (בש"ח לטון) בשנים 2007–2014 ובשנת 2015 ואילך.

אוגדן תנאי שירות- חובות וזכויות של העובדים בשלטון המקומי, אשר פורסם ע"י מרכז השלטון המקומי בישראל, מרכז חוקים, הסכמים, הנחיות ונורמות המטפלים בין השאר בנושא קבלת עובדים.

פרק 4.4 באוגדן דן בנושא השתתפות בהוצאות. סעיף 6.1 מפרט כללים לאישור קצובת אש"ל (אכילה, שתיה, לינה) לעובדים ברשויות המקומיות הנשלחים בתפקיד זמני לחו"ל (לרבות משלחות).

4קובץ התקנות 6962, א' בשבט התשע"ה, 6.1.2011

פרק ג- ממצאים רקע

1. מדי שנה מיוצרים בישראל 5 מיליון טון פסולת. כמות זו גדלה מדי שנה ב – 3.5%. על מנת לתת פתרון הולם לטיפול בפסולת מוצקה בישראל נקבעה תוכנית מתאר ארצית לטיפול באשפה (תמ"א 16) ונקבעה החלטת ממשלה⁵ בשנת 1993 אשר דנה בהכשרת מטמנות קיימות אזוריות, הרחבת שני אתרי הטמנה שיוכשרו כמרכזיים לקליטת כל פסולת והחלטה באשר לסגירת אתר חירייה, עד סוף שנת 1995 ושיקומו. בעקבות פעילות של משרדי ממשלה האמונים על התחום, נסגרו אתרי פסולת קטנים שהופעלו ע"י רשויות מקומיות ובמקומם הוקמו מספר אתרי הטמנה מרכזיים הקולטים פסולת מרשויות בכל הארץ. תוכנית האב לטיפול בפסולת מוצקה בישראל⁶ מהווה צעד מהותי ביישום מדיניות הטיפול בפסולת מוצקה בישראל והיא תאפשר קידום מתקנים לטיפול בפסולת מוצקה. מדיניות הטיפול בפסולת קובעת, כי על מנת לתת מענה לפסולת המיוצרת לטווח ארוך, יש לקדם את הטיפול המשולב בפסולת הכוללת הפחתה במקור, שימוש חוזר, מיחזור, שימוש בפסולת לצורך הספקת אנרגיה (פלי"א) והטמנה.

2. תפיסת היטל ההטמנה כפי שבאה לידי ביטוי בתוכנית האב לטיפול בפסולת מוצקה בישראל הינה, כגורם אשר ללא כל ספק יהפוך להיות משמעותי ביותר בהכוונת תהליך הפיתוח והתפעול של אתרי ההטמנה. עוד נקבע, כי אין ספק שהפעלתו עשויה להביא לשינוי משמעותי ביותר בכמויות הפסולת שייעדו להטמנה, משום שהוא אולי החשוב מבין המרכיבים שתפקידם להחזיר כוחות מניעים כלכליים לשוק הפסולת.

⁵ החלטה מס' 1349 של הממשלה מיום 6.6.1993.

⁶ התוכנית אשר פותחה בשנת 2005 משרטטת את המדיניות המומלצת לטיפול בפסולת מוצקה בישראל ומציגה תוכנית אב ארוכת טווח לקידום יעדי המדיניות של ממשלת ישראל. המסמך פותח עבור המשרד להגנת הסביבה ומפורסם באתר האינטרנט של המשרד www.sviva.gov.il

3. צו שמירת הניקיון (שינוי התוספת לחוק) מפרט את סכומי היטל ההטמנה לפי סוגי פסולת וסוגי אתרים לסילוק פסולת. מתוך הצו עולה, כי בינואר 2011 יעמוד ההיטל בעבור טון פסולת מעורבת או פסולת יבשה ע"ס של 50 ₪. בשנים 2012, 2013 ו- 2014 יעמוד על 60, 70, 85 ₪ בהתאמה. בשנת 2015 ואילך יעמוד ההיטל על 90 ₪ לטון.
4. חוזר מרכז השלטון המקומי – עדכוני כלכלה ותקציב⁷ מפרט, כי וועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת אישרה ביום 27.10.10, פשרה ולפיה יעלה היטל ההטמנה במדורג מכ-40 ₪ ב- 2010 (במחירי 2007 ללא מע"מ) לרמה של 90 ₪ ב- 2015 (במקום לרמה של 125 ₪ החל מ- 2012, כפי שהציע השר להגנת הסביבה). נמצא, כי הסכומים תואמים את צו הניקיון (שינוי התוספת לחוק) כפי שפורט בסעיף 3 שלהלן.
5. עוד מוסיף החוזר, כי להחלטה צורפה התחייבות של השר להגנת הסביבה לפיה "בתחילת שנת 2013 המשרד יציג את התקדמות מתקני הקצה. במידה ולא תהיה התדמות בהקמת מתקני הקצה ולא יהיה פתרון של מיחזור לפסולת המופרדת השר יגיש בקשה להפחתת היטל עד להקמה של תחנות קצה בהיקף משביע רצון" (ניסוח של דובר הוועדה).
6. הביקורת העלתה, כי מהנתונים אשר הוצגו בדיון ע"י מרכז השלטון המקומי ואשר נוגעים לעיריית אור-יהודה עולה הערכת גובה היטל ההטמנה המבוססת על כמות פסולת ממוצעת לאדם בשנה לפי דרוג סוציו אקונומי⁸:

⁷ "היטל הטמנה יעלה באופן מתון (לעומות ההצעה המקורית) בשנים 2015 – 2011, מתוך אתר האינטרנט של המרכז לשלטון מקומי מיום 28.12.2010, בכתובת: www.masham.org.il.

⁸ המהלך המשולב של המשרד להגנת הסביבה לטיפול בפסולת, בחינת משמעויות תקציביות לרשויות המקומיות, נכתב ע"י זיו לזר ויצחק גיל עבור מרכז השלטון המקומי, דצמבר 2010.

היטל 2012 הצעת פשרה	אומדן היטל 2012 ללא הצעת פשרה	אומדן היטל 2011	אומדן היטל היום
₪ 1,759,816	₪ 3,384,261	₪ 1,314,276	₪ 1,020,797

7. הביקורת העלתה, כי הקרן לשמירת הניקיון במשרד להגנת הסביבה פרסמה בחודש ספטמבר 2010 קול קורא לתמיכה ברשויות מקומיות לקידום הפרדה במקור של פסולת ביתית לשני זרמים – זרם רטוב (פסולת אורגנית רקבובית) וזרם יבש (אחד או יותר) המכיל את יתר מרכיבי הפסולת. הקרן החליטה על מתן חבילת סיוע ייחודית מוגברת שתינתן לרשויות אשר יקדימו לעבור להפרדה במקור לשני זרמים בלוח זמנים קצר ובהתאם לתנאים שפורטו <1>.
- היקף התקציב שהעמידה הקרן במסגרת קול קורא זה: 200 מלש"ח.
8. נמצא, כי מועצת העירייה בישיבתה מיום 5.8.2010 אישרה תוכנית אב לפינוי אשפה.
- מעיון בפרוטוקול הישיבה עולה, כי הוכנה תוכנית אב לטיפול באשפה ומעבר להפרדה במקור, הפרדת האשפה לשני זרמים- אשפה רטובה ואשפה יבשה.
9. הביקורת העלתה, כי בתהליך אישור תוכניות עבודה מח' שפ"ע ותחזוקה במסגרת תוכנית העבודה של העירייה לשנת 2011, הוכנה תוכנית לטיפול באשפה עירונית בהפרדה במקור לשני זרמים <2>. תוכנית ההפרדה במקור תוקצבה במסגרת תקציב העירייה לשנת 2011.
10. מנהל מח' שפ"ע ותחזוקה מסר לביקורת, כי אחת הבעיות של קידום נושא ההפרדה במקור הינו עניין נקודות הקצה אשר מתפקידן לקלוט ולטפל בפסולת.

לדבריו, המטרה הסופית היא לצמצם את הכמות המוטמנת ולהביא לצמצום בהוצאה בגין היטל הטמנה.

11. מנכ"ל העירייה מסר לביקורת, כי במסגרת הכנת תוכנית העבודה לשנת 2011 עלו נושאי היטל ההטמנה המכביד על תקציב העירייה, נבחן נושא המיחזור, ההפרדה לשני זרמים ועלה הצורך בנקודת קצה לקליטה ומיון הפסולת ומיחזור.

12. הביקורת העלתה, כי בתאריך 18.11.10 נשלח מכתב מאת מנהל מח' שפ"ע אל מנכ"ל העירייה ובו הוא מציין, כי לאור השינויים הצפויים בדבר אופן פינוי האשפה בעיר ולאור העלויות הגדולות של טיפול בפסולת וההטמנה באתר המעבר בחירייה, ברצונו לבקש לשקול בכובד ראש את נושא בניית מרכז מחזור עירוני (עפ"י המלצת תוכנית אב) משולבת בתחנה ממיינת לפסולת יבשה. עיריית אור- יהודה מטמינה כי 26,000 טון אשפה עפ"י נתוני שנת 2009, 60% ממשקלה הוא אשפה יבשה.

בעבודה נכונה, כתב, בעקבות כניסת העיר למהלך של הפרדה במקור יהיה ניתן למחזר 75% כ-2 מלש"ח חסכון בשנה בעלות ישירה <3>.

13. נמצא, כי בתאריך 24.11.2010 העביר מנהל מח' שפ"ע אל מנכ"ל העירייה טיוטת עבודה לכדאיות הקמת מפעל להפרדת פסולת יבשה בעזרת יזמים <4>.

14. הביקורת העלתה, כי הקרן לשמירת הניקיון במשרד הגנת הסביבה פרסמה בחודש דצמבר 2010 קול קורא בו היא מבקשת לעודד הקמת אמצעים חליפיים להטמנת פסולת עירונית מוצקה כחלק ממדיניות המשרד לקדם הפרדה של פסולת עירונית לשני זרמים- זרם רטוב וזרם יבש.

לצורך כך החליטה הקרן לתמוך בהקמת/שידרוג תחנות מיון לפסולת עירונית <5>.

היקף התקציב שהעמידה הקרן במסגרת קול קורא זה : 100 מלש"ח.

15. נמצא, כי בתכתובת אשר הפנה מנהל מח' שפ"ע אל מנכ"ל העירייה, מהנדסת העירייה והגזברית ציין, כי נושא מפעל למחזור פסולת יבשה ומרכז מחזור יכול לקבל דחיפה חזקה מתוך הקול הקורא שפרסמה הקרן לשמירת הניקיון. כן ציין כי נצטרך קרקע ייעודית לנושא על פי הפרמטרים שנקבעו בקול הקורא <6>.

16. נמצא כי מנכ"ל העירייה פנה אל מהנדסת העירייה וביקש את התייחסותה הדחופה לבקשתו של מנהל מח' שפ"ע וציין כי הוא רואה בכך התייעלות ומינוף חשוב לעירייה <7>.

17. מנהל מח' שפ"ע מסר לביקורת, כי בתוך כך עלה הצורך בהעסקת יועץ סביבתי חיצוני אשר ייתן מענה לשתי סוגיות שעלו מול מהנדסת העירייה וביניהן- יעוץ סביבתי לאישור תוכניות בניה לשם התרי בניה ורישוי עסקים.

הסוגיה הנוספת הינה פרויקטור לעניין מיון פסולת יבשה וקידום מפעל המיחזור. עוד מסר כי במטרה לקדם את התחום, פנה למשרד להגנת הסביבה - מחוז ת"א ע"מ שימליצו בפניו על יועצי סביבה. בהמלצתם הציגו שני יועצים: מר א.ג. וי.ג.

לדבריו, במסגרת ועדת ההתקשרויות של העירייה נדונות הצעות המחיר לאישור התקשרות עם אחד מהיועצים הנ"ל.

18. מנהל מח' שפ"ע ציין בפני הביקורת כי לאור האמור עלה צורך ברור להכיר, לראות ולהתרשם פיזית ממפעל למיון פסולת יבשה, מפעל אשר פרט לאתר חירייה לא קיים בארץ.

דבר הסיור בחו"ל לביקור במפעל ממיין הוצג לו ע"י היועץ הסביבתי מר א.ג. מחב' שחף תכנון סביבתי.

19. הביקורת העלתה, כי במסמך אשר נשלח מאת מר א.נ. מחב' שחף תכנון סביבתי ביום 27.1.2011 פורטו נתונים נוספים לעניין הנסיעה ובכלל זה פרטים על חברת "פיצורנו", על תחומי עסוקה ותחום התמחותה. כן צוין כי החברה מעוניינת להגיע לארץ. פורטו מועדי הנסיעה המתוכננת לימים 10-12 בפברואר 2011. מנהל מח' שפ"ע העביר את התכתובת לעיונו של מנכ"ל העירייה.
20. מנהל שפ"ע ותחזוקה מסר לביקורת כי במקביל להעברת התכתובת אל מנכ"ל העירייה, פנה בע"פ וביקשו לאשר את הנסיעה לסיור בחו"ל.
21. מנכ"ל העירייה מסר לביקורת, כי משפנה אליו מנהל מח' שפ"ע בבקשה לאשר לו ולמנהל התברואה במחלקה לצאת לסיור בצרפת ולאור הרקע בצורך להכיר ולראות מפעל למיון פסולת יבשה, אישר את הנסיעה.
22. מנכ"ל העירייה מסר לביקורת, כי הפנה את התכתובת עם מנהל מח' שפ"ע בדוא"ל אל מנהלת מח' משאבי אנוש, לאחר שאישרה והנחה אותה להמשיך טיפולה.
- כן מסר לביקורת כי עדכן את ראש העירייה בדבר הנסיעה המתוכננת ובדבר העובדה שאישר את השתתפות מנהלי מח' שפ"ע.
- בהתייחסותו לטיוטת הביקורת ביקש המנכ"ל להבהיר, כי עדכון ראש העירייה נעשה לאחר אישור הסיור על ידיו.
23. הביקורת העלתה, כי בתכתובת אשר נשלחה למח' שפ"ע ותחזוקה עולה כי מועדי סיור אשר תוכנן להיערך בחודש פברואר 2010 נדחה ונקבעו מועדים סופיים:
- יציאה בתאריך 9.3.2011 וחזרה בתאריך 13.3.2011.

24. מנהלת מח' משאבי אנוש מסרה לביקורת, כי לאחר שקבלה את התכתובת ממנכ"ל העירייה שאישר את השתתפות המנהלים ממח' שפ"ע בסיור בחו"ל, פנתה וקיבלה ממזכירת מח' שפ"ע את הדרישה לתקצוב הנסיעה כפי שקיים ברשותה.

מזכירת מח' שפ"ע הפנתה אליה את התכתובת בדוא"ל וכן את החשבוניות בגין עלות כרטיסי הטיסה.

לביקורת הוצגו התכתובת מהתאריכים 20.2.11 ו- 21.2.11.

כן ציינה מנהלת מח' משאבי אנוש שפנתה אל מנכ"ל העירייה לעניין אישור נשיאה בהוצאות האישיות (אש"ל). הנחיות המנכ"ל, לדבריה, לאשר את עלות כרטיסי הטיסה בלבד.

בהתייחסותו לטיוטת הביקורת, השיב מנכ"ל העירייה, כי מנהלת משאבי אנוש הביאה לידיעתו שניתן לתת לעובדים הוצאות אש"ל עפ"י פקודות העיריות. המנכ"ל לא אישר זאת כיוון שלא נדרש לכך ע"י העובדים, ובחר להסתפק במימון בקשתם בלבד.

25. מרכז השלטון המקומי פרסם קובץ נהלי עבודה בשלטון המקומי – כרך כח אדם. הקובץ משמש את מח' משאבי אנוש בעירייה.

בקובץ מפורט נוהל "השתלמות" ובו כללים והגדרות, כללי הגשה ואישור בקשת עובד להשתתף בהשתלמות. לקובץ מצורף טופס הגשת היתר להשתלמות.

הביקורת העלתה, כי להשתתפות מנהלי מח' שפ"ע ליציאה לסיור בחו"ל לא נעשה שימוש בטופס הבקשה להשתתף בהשתלמות.

26. הביקורת העלתה, כי בתאריך 23.2.2011 הגישה מנהלת מח' משאבי אנוש דרישת הרשאה לאישור (הרשאה מס' 32779) בדבר יציאת מ.ח. וד.ש לסיור בצרפת במתקן פיצורינו.

- הדרישה הכספית ע"ס כ- 4,324 ₪ .
 - סעיף תקציבי לחיוב 615521 – השתלמות עובדים לפיתוח וקידום רמתם המקצועית.
- נמצא, כי העלות חושבה בהתאם לחשבונות אשר הוגשו ע"י חב' ב.ד.ג.ר. שירותי תיירות בע"מ בעבור 2 כרטיסי טיסה בעלות של כ- 594 \$ ארה"ב לכרטיס. הדרישה אושרה והוכנה הרשאה תקציבית חתומה בידי מורשה החתימה של העירייה.
27. הביקורת בחנה ומצאה, כי במערכת ניהול הזמנות רכש במערכת הממוחשבת, ההזמנה הנ"ל (מס' 32779) שאושרה כאמור, נמצאת בסטטוס "בוטלה" (נכון ליום הבדיקה ב- 16.3.11).
28. מנהל מח' שפ"ע מסר לביקורת, כי משפנה אל מנכ"ל העירייה וביקשו לאשר את השתתפותם בנסיעה ואת השתתפות העירייה בהוצאות הטיסה, כוונתו, ל"טיסה" הינה הנסיעה בכללותה והעלות של 594 \$ זו כידוע לו העלות הכוללת. לדבריו, פעל בתום לב ולא ברורה לו הסיבה שהובן כאילו הבקשה התייחסה רק לעלות כרטיסי הטיסה.
29. הביקורת פנתה אל מנכ"ל העירייה ואל מנהלת משאבי אנוש בדרישה שיוצגו בפניה התכתובות שדנו בדרישה להשתתפות בעלויות הסיור בחו"ל. דרישת הביקורת נענתה בחלקה. מנכ"ל העירייה מסר שהעביר אל מנהלת משאבי אנוש את כל התכתובת להמשך טיפולה. מנהלת משאבי אנוש מסרה לביקורת כי את כל התכתובת אשר קיימת ברשותה מסרה לעיון הביקורת וכל ניסיונותיה לאתר את יתר התכתובת לא צלחו. לדבריה, את יתר הקבצים נאלצה למחוק ממחשבה האישי, כמו קבצים נוספים אותם נאלצה למחוק, בעקבות בעיה בתפעולו (קובץ אשר "תקע" את המחשב כהגדרתה). מנכ"ל העירייה אישר בפני הביקורת כי אכן היו בעיות במחשבים.

הביקורת מצינת, כי המסמכים אשר נמסרו לעיונה ע"י מנהלת משאבי אנוש, פורטו בסעיפים 24 ו-26 שלהלן.

בהתייחסותו לטיוטת הביקורת, השיב מנכ"ל העירייה, כי לא אישר שאכן היו בעיות מחשבים, אלא היה ער לבעיה נקודתית במחשב של מנהלת מח' משאבי אנוש בשל קבצי מיילים גדולים שקיבלה.

30. בתאריך 25.3.2009 נערך במשרד להגנת הסביבה, מחוז ת"א, שימוע לעירית אור-יהודה ולעומד בראשה, לאחר שביום 9.2.2009 נפרץ צינור הביוב שבבעלות העירייה ועיריית קריית אונו <8>.

בסיכום השימוע נכתב, כי לאחר שמיעת טענות נציגי העירייה כפי שעלו במהלך השימוע, החליט מנהל המחוז [במשרד להגנת הסביבה] בתום השימוע כי תוגש בקשה לפתיחה בחקירה פלילית כנגד עיריית אור-יהודה וכנגד הגורמים הרלוונטיים בעירייה בגין עבירות על פי חוק המים ועל פי חוק שמירת הניקיון.

31. בתאריך 16.2.2011 נשלח אל ראש עיריית אור-יהודה מכתב מאת הלשכה המשפטית במשרד להגנת הסביבה המפרט, כי בהתאם להנחיות פרקליט המדינה, מבקשים להודיע על כוונת המשרד להגנת הסביבה לבקש את אישורו של פרקליט המדינה להגשת כתב אישום נגד ראש העירייה בגין עבירות הקשורות בדרך טיפולו ובתפקידו כראש עיריית אור-יהודה למניעת מפגעים סביבתיים מתחום העירייה, לרבות זיהום מקורות המים.

עוד מציינים, כי ניתנת לראש העירייה בזה האפשרות, באם ברצונו לעשות כן, להגיב על החשדות מעבר לדברים שנאמרו בחקירה. התגובה הכתובה תובא בפני פרקליט המדינה בטרם קבלת החלטה סופית בדבר העמדה לדין. על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, האפשרות להגיב כאמור לעיל, מהווה שימוע בטרם העמדה לדין <9>.

32. מנכ"ל העירייה מסר לביקורת, כי על הרקע כפי שעולה מההחלטה של המשרד להגנת הסביבה וכפי שפורטה להלן, החליט ראש העירייה לבחון את פעולות העירייה בנושאי איכות הסביבה ואת שיתוף הפעולה בנושאים סביבתיים מול המשרד להגנת הסביבה. כן החליט ראש העירייה על ביטול האישור שניתן למנהלי מח' שפ"ע לצאת ולהשתתף בסיור בחו"ל, במתקני קבוצת פיזורנו שבצרפת.

מנכ"ל העירייה מסר לביקורת כי החלטת ראש העירייה בדבר ביטול אישור הנסיעה ניתנה כשבוע עד 10 ימים לפני המועד המתוכנן לנסיעה בחודש מרס שני"ז.

33. מנכ"ל העירייה עדכן את מנהל מח' שפ"ע על החלטת ראש העירייה בדבר ביטול האישור ליציאה לסיור בחו"ל.

לדבריו, בשיחה בין מנהל מח' שפ"ע לראש העירייה, חזר ראש העירייה על קביעתו ולא שינה את החלטתו. ראש העירייה אישר בפני הביקורת את דבר השיחה ותוכנה.

34. מנכ"ל העירייה מסר לביקורת, כי מנהל מח' שפ"ע לאחר פגישתו עם ראש העיר, פנה אליו וביקש לבטל את מימון הנסיעה ע"י העירייה. מנהל מח' שפ"ע ביקש לאשר לו ולצ. [מנהל התברואה] חופשה שנתית אותה תכננו לנצל לצורך היציאה לסיור המתוכנן לחו"ל, על חשבונם, בשל אחריותו לשמור על האינטרס העירוני והנזק שעלול להיגרם למשלחת לחו"ל בשל הביטול.

35. הביקורת העלתה, כי מנהל מח' שפ"ע ומנהל התברואה הגישו טופסי בקשה לחופשה שנתית למועדים 9.3.11 ועד ליום 13.3.11 סה"כ 3 ימי חופשה. הטפסים אושרו בחתימת ידם של הממונה הישיר והמנכ"ל. מנהל מח' שפ"ע חתם על בקשתו של מנהל התברואה מר צ.ש. בתאריך 2.3.11.

36. קבוצת פיצורנו - צרפת משלבת סיורים מקצועיים במתקני הקבוצה בצרפת כחלק מפעילות חברת א.א. בע"מ ישראל ולבקשת מנהליה .
- חברת א.א. בע"מ הינה חברה פרטית והיא אשר ארגנה את הסיור בחו"ל בו השתתפו מנהלי מח' שפ"ע של העירייה.
37. מנהל חברת א.א. בע"מ מר א.ע מסר לביקורת, כי לאחר שהועברה לחברה התשובה בדבר נכונות השתתפותם של נציגי העירייה בסיור ושמות המשתתפים, הפנה את הפונים להמשך טיפולם מול חברת הנסיעות לרכישת כרטיסי הטיסה. לעניין השתתפות ביתר ההוצאות השיב לביקורת, כי האירוח והשהייה בצרפת תוכננו מראש להיות ע"י החברה המארחת. לדבריו, לרשות החברה עומדים חדרי אירוח בהם היא נוהגת לשכן את האורחים המשתתפים בסיור וכך גם תוכנן לארח את מנהלי מח' שפ"ע מעיריית אור- יהודה.
- לדבריו, עלויות האירוח זניחות בעיני החברה והן "בטלות בשישים" כהגדרתו.
38. מנהל החברה מסר לביקורת, כי משהודיעו לו שמנהל מח' שפ"ע ומנהל התברואה מתעתדים להשתתף בסיור, למרות הודעת הביטול שנמסרה קודם (בתאריך 2.3.11), התחייבה חברת א.א. בע"מ ושילמה לחב' הנסיעות בגין עלות 2 כרטיסי הטיסה וסוכם כי מר מ.ח. ומר צ.ש יחזירו לחברה את עלות מחיר כרטיסי הטיסה.
39. מנהל החברה, מר א.ע. מסר לביקורת, כי הוא מאשר שקיבל המחאות דחויים שנמסרו לו ע"י מנהל מח' שפ"ע מר מ.ח. לדבריו המחאות נמסרו לו בפגישתם בנמל התעופה בן- גוריון, בטרם יציאתם את הארץ לסיור.
- מר א.ע מסר, כי המחאות היו עבור תשלום רכישת 2 כרטיסי הטיסה וכן כי מועד פירעון המחאות ב- 3 תשלומים דחויים, אומנם.

40. הביקורת בחנה מסמכים ופנקסים אשר הוצגו בפניה לאימות הנתונים. מנהל מח' שפ"ע מר מ.ח. הציג לביקורת ולבקשתה, ספחים של המחאות אשר שולמו על ידו ונמצא:

א. המחאה מס' xxx00117 ע"ס 1406 ₪ מ.פ. 31.3.11.

ב. המחאה מס' xxx00118 ע"ס 1400 ₪ מ.פ. 14.4.11.

ג. המחאה מס' xxx00119 ע"ס 1400 ₪ מ.פ. 28.4.11.

41. מנהל התברואה, בעדותו בפני הביקורת, חזר בתארו את הרקע לצורך במציאת פתרון לנקודת קצה שמתפקידה לטפל בפסולת יבשה ואת השלבים שהביאו לנסיעה לסיור במפעל פיזורנו בצרפת, עליו שמע מהיועץ הסביבתי, מר. א.ג.

42. מנהל התברואה מסר לביקורת, כי ככל הידוע לו מלכתחילה תוכנן שהעירייה תישא בחלק מהוצאות הסיור ותישא בעלויות מחיר כרטיסי הטיסה. לעניין השתייה בחו"ל, ידע בהבנתו כי החברה המארחת היא אשר תישא בהוצאות ולדבריו, בתום ליבו, לא ראה בכך פסול.

43. מנהל התברואה מסר לביקורת, כי לאחר שנודע לו על החלטת ראש העירייה לבטל את האישור ליציאה לסיור, שמע ממארגני הסיור, מהיועץ הסביבתי מר א.ג. עצה לצאת באופן פרטי, החליט בדומה להחלטת מנהל מח' שפ"ע לצאת על חשבון ימי החופשה השנתית שלו לסיור, לא שילם מכספו בעבור הוצאות הנסיעה ובכללם גם לא בעבור מחיר כרטיסי הטיסה.

44. הביקורת העלתה, כי במכתב הוקרה אשר נשלח ע"י מנהל חב' א.א. בע"מ הוא מודה למר מ.ח. ומר צ.ש על נכונותם להגיע לביקור לימודי במתקני קבוצת פיזורנו.

כן מציין השולח אישור קבלת הממסרים הדחויים שהועברו לו וכי מיד עם פירעונם יעביר קבלה בהתאם לדרישת שלטונות המס <10>.

התייחסות המבוקרים

התייחסות מנהל מח' שפ"ע ותחזוקה

הביקורת מסעיפים 1-10 משקפת נכונה את הצורך הדחוף למציאת פתרון לעלויות ההולכות וגדלות של הטיפול בפסולת העירונית.

המועד האחרון להגשת בקשות תמיכה בקול קורא מספר 32/2011, להקמת ו/או שדרוג תחנות מיון לפסולת עירונית הינו 27/04/2011.

הסיור המקצועי נקבע לתאריך 13/03/2011 – 09.

לאור לוח הזמנים הצפוף וכמנהל, קיבלתי החלטה מקצועית לצאת לסיור באופן פרטי כשלנגד עיני האינטרס העירוני בלבד.

אציין כי אושרה לי חופשה על ידי המנכ"ל והמהלך נעשה בידיעת המנכ"ל. בהתייחסות לעלויות הנסיעה, פרטי הנסיעה על כל מרכיביה טופלו על ידי מזכירתי מול הגורמים הרלוונטיים ולכן לא הייתי בקיא בצורה פרטנית. הייתי סמוך ובטוח כי ברגע שאחזור מהסיור המקצועי ותובן הדחיפות והנחיצות, אקבל מהעירייה החזר מלא בגין הוצאות הנסיעה.

התייחסות מנהל התברואה

בשל הצורך במציאת נקודת קצה (פתרון לאשפה) בעיקר כדי לצמצם את עלויות ההטמנה ומכוון שאין פתרונות קצה טובות בארץ ונוצרה הזדמנות לראות וללמוד כיצד מתקנים כאלה פועלים בחו"ל, ביקרנו בצרפת במתקנים למחזור אשפה ופסולת, במשרפת אשפה, במפעל למחזור, מטמנות ובמחלקת תברואה של אחת הערים.

הסיור היה סיור למטרת לימוד ותרים לי רבות מבחינה מקצועית, התרשמתי ממגוון הפתרונות הקיימים לטיפול באשפה, מחזור וניקיון.

אינני רואה כל פסול בנסיעה לחו"ל, גם בארץ לשם לימוד והתרשמות ביקרתי באתרים כמו: חירייה, מפעלי אמניר ובנייר חדרה. על אותו משקל מטרת הנסיעה לחו"ל עבורי מראש הייתה לשם לימוד והתרשמות ולא לשם רכישה או התקשורת כל שהיא, ראייה לכך היא שלא יצרתי קשרים או התחייבויות, לא יצרתי תהליך כל שהוא ואין המשכיות לביקורי, עד כדי כך שלא השארתי מס' טלפון או אימיל כך שבתום הסיור נוצר נתק מוחלט ביני לבין המארחים.

ידעתי על ביטול הנסיעה אך לא ידעתי על איסור כל שהוא לנסיעה, מעבר לכך לא ידעתי על רצון ראש העיר לבחון מחדש את פעולות העירייה בנושא איכות הסביבה ולא ידעתי על הכוונת המשרד להגנת הסביבה להגיש כתב אישום נגד ראש העיר, מכאן התרשמתי שביטול הנסיעה הוא בגלל חוסר יכולת העירייה לממן או לאשר את הנסיעה (בשל עלויות, ביקורת תושבים, התנגדויות וכד') ומשהוסר המכשול הזה ראית בכך אור ירוק לקיום הנסיעה ונסעתי בתום לב.

התייחסות מנכ"ל חב' א.א. בע"מ ישראל

בהתייחס לטיוטת דו"ח ביקורת עיריית אור-יהודה כפי שהעברת לתגובתי בתאריך- 27 למרץ שנה זאת, הנני לציין כי העובדות, אלו הכתובות, כפי שצינת במכתבך, תואמות השתלשלות האירוע שבוצע בפועל.

כמנכ"ל חברת "א.א." הנני מודע לרגישות הרבה הכרוכה בהזמנת סיורים מקצועיים הכרוכים בהשתתפות עובדי רשות מקומית, תהליך המחייב התנהלות שקופה, בהתאם לנהלי התקשייר ברשויות הממשלתיות והמוניציפליות במדינת ישראל.

מיד ביום הפגישה שנערכה במשרדי עיריית אור-יהודה, בקשנו אישורו החתום של האחראי ברשות המקומית אור-יהודה, ואכן בהמשך נתקבל אישור מנכ"ל העירייה, לאחריו בוצעה הזמנת הכרטיסים.

עם קבלת הודעת נציגי רשות אור-יהודה על ביטול השתתפות הרשות המקומית בתשלום עלות כרטיסי הטיסה, הודעה שכידוע נמסרה לנו לאחר הכרטוס, בכך נמנעה אפשרות הביטול שתמורתה כבר חויבה.

א.א בע"מ המשמשת כנציגת קבוצת פיצורנו צרפת הודיעה לנציגי עיריית אור-יהודה על מחויבותם לשאת בתשלום האמור, ואכן כך בוצע בפועל, עם העברת הממסרים ביום הטיסה בנתב"ג.

הנני לציין שחברת "א.א" ישראל הוציאה עד היום למעלה מעשרה סיורים, המונים עשרות משתתפים, מעולם לא נתקבלה כל תלונה או כל הערה מנציגי הרשויות או המועצות המשתתפות בסיור.

כידוע האירוח מתבצע במתקני הקבוצה בצרפת, כמקובל בהזמנות מהסוג האמור, לפיכך המשתתפים לא נדרשו או חויבו לכל תשלום במימון האירוח, כידוע וכמקובל בסיורים מקצועיים מהסוג האמור.

הנני מדגיש כי נציגי החברה בצרפת ובישראל אינם צד בתהליך כזה או אחר הנמצא בבדיקתך, במיוחד נוכח העובדה שהחברה הקפידה ייתרה על ביצוע כללי ההזמנה לנסיעה, אישורה בפועל וביצוע הסיור שהתנהל בהתאם לנאמר.

החברה העבירה לנציגי עיריית אור-יהודה מכתב בתאריך מ-15 למרץ השנה זאת, בו מודה להם על התנהלותם המקצועית והייצוג המכובד וההולם שהפגינו במהלך ימי הסיור,

כהערכה הציעה החברה לעיריית אור-יהודה, שירותי תמיכה מקצועיים בכל תחום מתחומי פעילותה.

התייחסות מנהלת מח' משאבי אנוש

לאחר שקראתי את טיוטת הביקורת בנושא יציאת מנהלים ממח' שפ"ע לסיור בחו"ל, מאשרת שהביקורת אכן משקפת את התהליך שנעשה במח' משאבי אנוש.

פרק ד - סיכום והמלצות

45. ההחלטה לאשר את עצם יציאת המנהלים ממח' שפ"ע לסיור מקצועי, במטרה להכיר ולבחון כיצד פועל מתקן לטיפול ומיון פסולת יבשה, הסתמכה על המידע הנדרש אשר ניצבר בעירייה.
46. הביקורת מוצאת פגם בעובדה שגורם עסקי- פרטי נשא בעלויות האירוח (לינה וכלכלה) של עובדי העירייה במהלך שהותם בסיור בחו"ל.
47. הביקורת סבורה שנושא התשלום לנשיאה בהוצאותיהם של עובדי העירייה בסיור בחו"ל, צריך היה לקבל תשומת לב יתרה, הסדרה ומניעת מצב עובדתי שגורם עסקי- פרטי מארחם על חשבונם.
48. הביקורת ממליצה לקבוע נוהל עבודה פנימי לנושא יציאת עובדי הרשות להשתלמויות, סיורים ומשלחות. הנוהל יתבסס על אוגדן תנאי השירות של עובדי הרשויות המקומיות וקובץ נהלי כח- אדם של השלטון המקומי. הנוהל יכלול גם פרק בדבר כללים ותבחינים ברורים ושוויוניים לאישור השתתפות העירייה בעלויות ההשתלמות.
- על הנוהל לקבוע הסדר מינהלי פנימי אשר יביא לכך שעובדי העירייה לא ימצאו במצב של אפשרות לניגוד עניינים או עלולים להגיע לכדי מצב של פגיעה בטוהר המידות (במקרה של הזמנה ע"י גורם פרטי).
49. העירייה נדרשת וחיבת לבחון ולהיערך כראוי למתן פתרונות לטיפול כולל בפסולת העירונית, לאור השינויים וההיבטים הכלכליים בסוגית האשפה, המונחת לפתחה.

נספח א' - מסמכים ישימים

מס'	הנושא	גורם	סימוכין	תאריך
1.	סיוע לרשויות מקומיות המקדימות את המעבר להפרדה במקור לשני זרמים	הקרן לשמירת הנקיון במדרש להגנת הסביבה	קול קורא מס' 30/2010	21.9.10
2.	אישור תוכניות עבודה – תקציב 2011	מנהל מח' שפ"ע ותחזוקה	דו"אל	24.11.10
3.	מרכז מחזור ותחנה ממיינת פסולת יבשה	מנהל מח' שפ"ע ותחזוקה	ל/מיחזור	18.11.10
4.	כדאיות הקמת מפעל להפרדת פסולת יבשה	מנהל מח' שפ"ע ותחזוקה	דו"אל	24.11.10
5.	תמיכה בהקמת/שידרוג תחנות מיון לפסולת עירונית	הקרן לשמירת הניקיון במשרד להגנת הסביבה	קול קורא מס' 3212011	22.12.10

23.12.10	דוא"ל	מנהל מח' שפ"ע ותחזוקה	בנושא קול הקמה/שדרוג תחנות מיון	תכתובת קול הקמה/שדרוג תחנות מיון	6.
25.12.10	דוא"ל	מנכ"ל העירייה	קורא	קול הקמה/שדרוג תחנות מיון	7.
25.3.09	129-09	המשרד להגנת הסביבה מחוז ת"א	שימוע- עיריית אור יהודה	סיכום עיריית אור יהודה	8.
16.2.11	תיק : 271-466	המשרד להגנת הסביבה- הלשכה המשפטית	מחמור משפכי עיריית אור יהודה- חשדות לעבירות על חוק המים וחוק שמירת הניקיון	זיהום משפכי עיריית אור יהודה- חשדות לעבירות על חוק המים וחוק שמירת הניקיון	9.
15.3.11		חב' א.א. בע"מ	הוקרה ותודה סיור 9-12מרץ 2011	הוקרה ותודה סיור 9-12מרץ 2011	10.



מבקר העירייה

ביקורת

תקינות מדי - מים ותדירות החלפתם

דו"ח מס' 3/2011

תוכן העניינים

עמוד	הנושא
68	פרק א - מבוא
69	פרק ב - עובדות
72	פרק ג - ממצאים
90	פרק ד - המלצות
91	נספחים - נספח א - מסמכים ישימים

פרק א - מבוא

בכל בית מגורים, מבנה מסחרי, מבנה תעשייה, שטח חקלאי וכיו"ב אמור להיות מותקן מכשיר או מתקן (להלן - מד מים) המודד ורושם את צריכת המים. החיוב עבור השימוש במים מבוצע על פי קריאת מדי המים המותקנים ברחבי העיר אחת לחודשיים.

סך כל החיוב השנתי עבור השימוש במים (כולל אגרות ביוב) בעיריית אור יהודה, עמד בשנת 2010 על כ- 25.065 מליון ש"ח.

ההכנסות הללו מהווים כ- 13% מסך הכנסות העירייה בשנת 2010. בהתאם לתוכנית ביקורת מבקר העירייה לשנת 2011, בוצעה ביקורת בנושא תקינות מדי-מים ותדירות החלפתם.

הביקורת נערכה במהלך החודשים יולי- ספטמבר 2011.

מטרת הביקורת

לבחון את תהליך בדיקת תקינות מדי – המים בעיר ותדירות החלפתם.

מתודולוגית הביקורת

במהלך הביקורת נפגש המבקר עם גזברית העירייה, ס. מנהל מח' הגבייה, עובדי מח' הגבייה, מנהלי מחלקות ומדורים.

הביקורת סקרה תיקים ומסמכים, קבצי נתונים ועיינה בפרוטוקולים. כן נתקיימה שיחת פתיחת הביקורת בראשות מנכ"ל העירייה ובהשתתפות מנהלים להם רלוונטיות לנושא המבוקר.

סימני מסמכים

<> מסמן סימוכין, פרוט ראה מסמכים ישימים כמפורט בנספחים.

פרק ב - עובדות

1. חוק מדידת מים, תשט"ו – 1955 דן בהספקת מים בתמורה לשם צריכה. בחוק מוגדר "הספקה במדידה" – הספקת מים כשתמורתם מחושבת לפי יחידות כמות המים המסופקים. בסעיף 2 (א) לחוק נקבע, כי: "לא יספק אדם מים, אלא במדידה". בסעיף 3 לחוק נקבע, כי: (א) הספקה במדידה תהיה לכל צרכן לחוד. (ב) מנהל הרשות הממשלתית רשאי, על פי כללים שקבעה מועצת הרשות הממשלתית, להתיר בתנאים או בלי תנאי, הספקה משותפת במדידה למספר צרכנים; התיר מנהל הרשות הממשלתית כאמור וחלק מהצרכנים דרש מן המספק הספקה נפרדת, יסופקו המים לפי הדרישה, אולם הוצאות הפרדה יחולו על הדורש.
2. בסעיף 238 (א) לפקודת העיריות נקבע כי: בעניין מפעלי – המים שהוקמו על ידי העירייה או כל גוף ציבורי אחר או אדם פרטי לשם הספקת מים בתוך תחום העירייה, תעשה העירייה פעולות אלה: (1) תמנע בזבוז, שימוש-לרעה, צריכה יתירה או הזדהמות המים המסופקים לשימוש ציבורי או פרטי; (3) תסדיר את הספקת המים על ידי מדידה ואת החומרים, המונים האביזרים והמתאמים המשמשים למטרה זו או בקשר אתה; 3. תקנות מדידת מים (מדי-מים), תשמ"ח-1988⁹ מגדירות את חובותיו של מפיק או ספק המים לעניין החזקה תקינה של מדי- המים.

⁹ פורסמו ק"ת תשמ"ח מס' 5132 מיום 8.9.1988 עמ' 1110.

"מד-מים"-מכשיר או מתקן מטיפוס רב סילוני או מהירותי-וולטמן, שאישר נציב המים או מי שנציב המים מינה לכך, המשמש למדידה וסיכום של כמויות מים הזורמים בצינורות.

העירייה מוגדרת כ"ספק" מים – המספק מים לאחר על פי רישיון הפקה, בין אם הפיקם בעצמו ובין אם קיבלם מספק אחר.

בתקנה 34 לתקנות נקבע כי:

מפיק או ספק חייב להחזיק את מד-י המים ברשותו במצב תקין, להחליפם בעת הצורך ולדאוג לבדיקתם, לתקינותם ולכיולם על - ידי בית מלאכה או מבדקה למדי- מים- הכל בהתאם לעניין ובהתאם להוראות תקנות אלה;

בתקנות 44 לתקנות נקבע כי:

(א) ספק מים חייב למסור מד- מים המותקן ברשת המים שברשותו לבדיקה ולכיול במבדקה, כדלקמן:

(1) מד מים רב- סילוני בגודל 10 מ"ק ומעלה ומד מים מהירותי-וולטמן

יימסר לבדיקה ולכיול לפחות אחת לשנתיים.

(2) מד- מים רב – סילוני בגודל 1.5 מ"ק עד 5 מ"ק יימסר לבדיקה

ולכיול לפחות אחת לשלוש שנים.

(3) מד מים רב-סילוני עם הנעה מגנטית, בגודל 1.5 מ"ק עד 2.5 מ"ק

יימסר לבדיקה וכיול לפחות אחת לחמש שנים.

4. בסעיף 157א לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965 ותקנותיו¹⁰ נקבע, כי

לא יספקו חברת החשמל, ספק המים ולא יתקין המנהל טלפון בבנין חדש

אלא לאחר שהמבקש המציא להם אישור מאת הרשות המאשרת. אישור

כאמור יהיה לפי טופס 4 בתוספת (תקנה 5).

5. חוק עזר לאור יהודה (אספקת מים), תשכ"ו- 1966 קובע:

¹⁰ תקנות התכנון והבניה (אישורים למתן שירותי חשמל/מים/טלפון), התשמ"א, 1981.

-
- (א) המנהל רשאי להתקין מד-מים בכל נכס שלו מספקים או עומדים לספק מים, ובשעת הצורך רשאי הוא לבדוק, לתקנו, להחליפו או להסירו.
- (ב) מד-המים הוא רכוש המועצה [עירייה].
- (ג) לא יותקן מד-מים, לא ייבדק, לא יתוקן, לא יוחלף ולא יוסר אלא על ידי המנהל.
- (ט) צרכן שיש לו יסוד לחשוש שמד-המים אינו פועל כהלכה רשאי לדרוש שמד-המים ייבדק על ידי המנהל; בעד בדיקת מד-מים כאמור, ישלם הצרכן למועצה [עירייה] מראש אגרת בדיקה בשיעור שנקבע בתוספת. האגרה תוחזר אם העלתה הבדיקה שמד-המים היה פגום.

פרק ג - ממצאים

1. צריכת המים השנתית, לפי נתוני מחלקת הגביה, בשנת 2010 בעיר עמדה על 2,723,292 מ"ק, כולל הצריכה העירונית.
2. סך כל החיוב השנתי עבור השימוש במים (כולל אגרות ביוב) בעיריית אור יהודה, עמד בשנת 2010 על 25,065,000 ₪ (לא כולל היטל בצורת) בחלוקה כמפורט:
 - 2.1. 18,803,106 ₪ חיובי מים.
 - 2.2. 6,261,894 ₪ חיובי ביוב.
3. בכל נכס, בית מגורים, מבנה מסחרי, מבנה תעשייה, שטח חקלאי וכיו"ב אמור להיות מד-מים המודד ורושם את צריכת המים, כמות המים המסופקים לנכס.

מהנתונים כפי שנתקבלו ממחלקת הגביה, עלה כי נכון לחודש ינואר 2011 היו 11,280 צרכני מים על פי החלוקה כמפורט:

 - 3.1. 11,142 צרכני מים עם מדי - מים.
 - 3.2. 138 צרכני מים ללא מדי-מים.

צרכן – הינו גוף המשתמש במים והמחויב עבור השימוש במים (מקבל חשבון מים).
4. תקנות מדידת מים מגדירות את חובותיו של ספק המים להחזיק את מדי-המים במצב תקין, להחליפם בעת הצורך ולבדוק את תקינותם וכיולם במעבדה מוסמכת.
 - 4.1. התקנות מגדירות את התדירות הנדרשת, בהתאם לסוג מד- המים, לבדיקתו וכיולו, כמפורט:
 - 4.1.1. מד – מים רב סילוני בגודל 10 מ"ק ומעלה ומד – מים מהירותי- וולטמן יימסר לבדיקה וכיול לפחות אחת לשנתיים.

- 4.1.2. מד-מים רב סילוני בגודל 1.5 מ"ק עד 5 מ"ק יימסר לבדיקה וכיול לפחות אחת לשלוש שנים.
- 4.1.3. מד-מים רב סילוני עם הנעה מגנטית, בגודל 1.5 מ"ק עד 2.5 מ"ק יימסר לבדיקה ולכיול לפחות אחת לחמש שנים.
- 4.2. הביקורת העלתה, כי רוב מדי-המים הביתיים נכללים בקטגוריה של מס' 4.1.3, קרי-בדיקה וכיול לפחות אחת ל- 5 שנים. מעיון בתקנה עולה, כי כל מדי המים לסוגיהם חייבים בהחלפה לפחות אחת לחמש שנים.
- 4.3. בעיר אור יהודה מותקנים 11,755 מדי מים, לפני נתוני 31 דצמבר 2010, חלקם חדשים.
- בהתאם לתקנה, אמורה העירייה לחליף בכל שנה 20% מסך הכמות, כך שבשנת 2010 אמורה הייתה העירייה להחליף 2,351 מדי – מים. בפועל נמצא, כי בכל שנת 2010 הוחלפו 351 מדי-מים בלבד, במקום 2,351 ששיעורם כ- 15% מהכמות שהעירייה נדרשה להחליף.
- נמצא, כי בשנים 2008 ו- 2009 הוחל בהחלפה מסיבית של מדי- מים ולמרות זאת כמויות מדי –המים שהוחלפו בשנים האחרונות עדיין קטנות מהכמויות הנדרשות.
- 4.3.1. להלן כמויות מדי-המים שהותקנו בשנים האחרונות, כפי שנמסרו לביקורת ע"י מח' הגבייה:

כמות מדי מים שהותקנו בשנים האחרונות (טבלה מס' 1)

הערות	הכמות שהוחלפה/הותקנה באותו השנה	השנה	מס"ד
	204	1995	1
	346	1996	2
	343	1997	3
	244	1998	4
	193	1999	5
	1053	2000	6
	1101	2001	7
	1396	2002	8
	1928	2003	9
	451	2004	10
	364	2005	11
	379	2006	12
	154	2007	13
	1676	2008	14
	1272	2009	15
	351	2010	16

- 4.3.2. הכמות הנדרשת למחלפה בשנת 2010 עמדה על 2,351 מדי-מים.
- 4.3.3. הכמות הממוצעת שהוחלפה בכל שנה בשנים 2001-2010 עמדה על 907 מדי-מים, המהווים 38.6% מהשיעור הנדרש בשנת 2010 (בהנחה שלא חל גידול קיצוני בכמות מדי-המים בתקופה זו).
- 4.3.4. כמות מדי – המים שהוחלפה/הותקנה בכל שנה כרשום בטבלה לעיל, כוללת את סך המדים שהותקנו באותה השנה, ובכללים:
- אם כתוצאה של החלפת מדי-מים שבורים, עצורים, "מזייפים" וכו'.
 - אם כתוצאה של התקנת מדי-מים חדשים בבניינים/נכסים חדשים.
 - אם כתוצאה של החלפת מדי-מים ישנים ביותר.
- 4.3.5. בכל מקרה אין מדובר כיום בהחלפה עפ"י תוכנית שנתית מסודרת, כיוון שככל שנמסר לביקורת, הן ע"י ס. מנהלת מח' הגביה והן ע"י אחראית חיובי מים במח' הגביה אין תוכנית עבודה יזומה להחלפה בהתאם לתקנות וזאת בשל מגבלות תקציביות, שכן, אושרו בשנים האחרונות תקציבים שאינם יכולים לתת מענה כעולה מדרישות התקנות, כמפורט:

תקציב (טבלה מס' 2)

הערות	ביצוע בפועל	תקציב החלפת מדי מים כולל שיפוץ ב-ש, במחירים שוטפים	השנה
	43,000	50,000	2005
	58,000	100,000	2006
	12,400	115,000	2007
	228,250	145,000	2008
	68,480	75,000	2009
חלקו משנת 2009	69,940	100,000	2010

4.3.6. הביקורת ביקשה לדעת את שיעור מדי-המים שהוחלפו/הותקנו בכל שנה בחתך של סיבת ההחלפה, כמפורט בסעיף 4.3.1 לעיל, אולם לא ניתן היה לקבל זאת ממחלקת הגביה בשל העדר רישום של סיבות ההחלפה.

התייחסות מח' הגביה

סעיף 4.3 – בהתייחסות לשנת 2010 יוער כי עפ"י תוכניות העירייה היה אמור לקום תאגיד מים אשר היה אמור לבצע את החלפות מדי המים על חשבונו ולפיכך בוצעו החלפות והתקנות דחופות בלבד ולא בהיקף הנדרש. יודגש כי בהתאם לתקציב 2011 בוצעו השנה 2206 החלפות של מדים עד 2 צול וכן 13 מדים גדולים עד 4 צול.

כן הוגשה בקשה ע"י המחלקה בהצעת התקציב לשנת 2012 להחלפת והתקנת מדי מים בסך כולל של כ- 900,000 ₪.

סעיף 4.3.5 – כבר בשנת 2011, לאחר אישור התקציב, הוכנה תוכנית עבודה מסודרת להחלפת מדי מים לשנת 2011 ועם אישור תקציב 2012 תוכן תוכנית עבודה יזומה ומסודרת להחלפת רוב מדי המים שיש להחליפם עפ"י החוק.

סעיף 4.3.6 – יודגש כי עד היום לא נדרשה מח' הגביה לסטטיסטיקה של החלפות מדי המים עפ"י סיבת החלפתם. לאור הערת המבקר הוחלט ליישם ולבצע קידוד סיבת החלפה החל משנת 2012.

4.4. הביקורת מציינת ששיעור החלפה בשנת 2010 כתוצאה מהחובה בתקנות אמור אם כן להיות גדול יותר מהרשום לעיל שכן, כמות מד-המים שהותקנה בשנת 2010 אינה רק תוצאה של החלפת מדי-מים בשל החובה הקבועה בתקנות אלא כאמור אמורה לשקף גם התקנת מד-מים בבניינים/נכסים חדשים וכד'.

שיעור זה מבליט ביתר שאת את אי-העמידה בדרישות התקנות.

4.5. התקנה מחייבת כאמור, החלפת מדי-מים אחת לחמש שנים לפחות, בהתאם לכך, מדי –המים ברי ההחלפה הם אותם מדי-מים שהותקנו בשנת 2006 ובשנים שקדמו לה (ראה ממספר 1-20 בטבלה מס' 3 שלהלן).

נמצא שכמותם עומדת על 7,862 מדי - מים ושיעורם כ- 67% מהכמות הכללית. כמות זו משמעותית ביותר ומחייבת תשומת לב מיוחדת. יצוין, שמדי - המים שיש להחליפם הינם טעוני החלפה בלא כל קשר לתקינותם, שכן התקנה מחייבת כיוול תקופתי של מד-המים.

4.5.1. לצורך ההמחשה להלן פירוט מדי-המים לפי שנת (גיל) ההתקנה:

סיכום מדי – מים לפי שנת התקנה (גיל) (טבלה מס' 3)

מס"ד	השנת ההתקנה	הכמות שהוחלפה/הותקנה באותה השנה	הערות
1	1987	7	
2	1988	1	
3	1989	2	
4	1990	38	
5	1991	15	
6	1992	31	
7	1993	20	
8	1994	28	
9	1995	209	
10	1996	361	
11	1997	351	
12	1998	251	
13	1999	202	
14	2000	1072	
15	2001	1117	
16	2002	1414	
17	2003	1928	
18	2004	451	
19	2005	364	
20	2006	379	

	154	2007	21
	1676	2008	22
	1272	2009	23
	351	2010	24
עד לתאריך 30.3.2011	61	2011	25
	11,755	סה"כ מדי-מים	

4.5.2. עקב אי ביצוע החלפה, בדיקה וכיול כנדרש בתקנות נשחקים מדי- המים, תקינותם ואמינותם מוטלת בספק וכתוצאה מכך עלול להיגרם לכאורה אובדן הכנסות לעירייה.

התייחסות מח' הגביה

סעיף 4.5 - יש לציין כי מאז פרסום הדוח והחל מ- 1.4.2011, פחתה כמות המדים שיש להחליף וזאת בשל החלפת 2,206 מדי מים (עד 2 צול).

4.6. בסקירת מדי-המים בעיר אשר בוצעה ע"י חברת "מ . בע"מ" בחודש אפריל 2011 רשמה החברה את מדי-המים שלא ניתנים היו לקריאה (לא ניתן לראות את כמות המים שנצרכה) וזאת עקב מצבם הפיזי או מסיבות שונות מפורט להלן:

סקר מצבם הפיזי של מיד שהמים בעיר באפריל 2011

(טבלה מס' 4)

מס"ד	מצב פיזי של מדי-מים	כמות	הערות
1	מונה עצור (לא מגיב, לא מסתובב)	111	
2	מונה שבור	23	
3	מונה הפוך	5	
4	מונה מזויף	5	
5	אדים-לא ניתן לקרוא	15	
6	מסובב- לא ניתן לקרוא	3	
7	מכוסה בטון, ירקת במונה	2	
8	סה"כ	164	

4.5.3. הביקורת העלתה, כי בנוסף לאמור לעיל, ישנם עוד 138

צרכנים העושים שימוש (צריכה) במים ללא מד-מים, (50

צרכנים מד המים נותק ע"י חב' מ. בע"מ בעקבות חוב, 88

צרכנים מד- המים הורד או נגנב וכו').

כמות זו (164+138) של 302 צרכנים מהווים כ- 3% מסך

הצרכנים בעיר שלגביהם לא ניתן לבצע חיוב ראלי, על פי

צריכה ממשית בפועל, אלא מתבצע חיוב עפ"י שיטת

"הערכה" כאילוץ ובניגוד לתקנות.

התייחסות מח' הגביה

להלן פרוט הצרכנים ללא מדי מים נכון לתק' 6- 2011 (2011/10-9) סך של 198 מדים לפי החלוקה הבאה:

41 מדים מנותקים, 35 מדים נותקו עפ"י בקשת צרכן או ע"י הצרכנים בעצמם, 29 גינות ציבוריות ללא מד, 93 מדים אינם מחוברים כלל למד מים אך מחויבים עפ"י חלוקה של צריכת מים ממד ראשי.

סעיף 4.6 – מדי חודשיים, בתום הקריאה ולאחר קבלת דוח המציין מדי מים תקולים במערכת, מתבצעת פעילות של החלפת המדים התקולים שנמצא כי אכן אינם תקינים בוודאות. יוער כי קוד קורא "מונה עצור" אינו בהכרח מד לא תקין וברוב המקרים נמצא כי אכן אין שימוש של צרכן המים.

4.7. חיוב בצריכת מים על פי "הערכה":

4.7.1. אחראית חיובי מים במח' הגביה ציינה בפני הביקורת כי בעניין זה, שבמקרה בו לא ניתן לבצע קריאת מד-מים, מבוצע חיוב על פי הערכה. ההערכה מבוססת על צריכה בתקופה מקבילה בשנה קודמת.

4.7.2. הביקורת מעירה כי במקרים בהם מד-המים שבור/עצור/מזויף, במשך תקופה ניכרת, עלול מצב זה להביא את הצרכן לצרוך מים בלא כל הגבלה כיוון שברור לו (על פי החיובים שהוא מקבל) כי הוא יחויב כל עוד מד המים אינו תקין, בלא יותר מתחשיב "ההערכה" כמפורט מעלה, דבר שעלול לגרום לאובדן הכנסות לעירייה, הגדלת הפחת (בעניין "פחת-ראה פרוט בהמשך) ותחושה בקרב תושבי העיר,

שקיים חוסר שליטה על צריכת המים ושהחובים אינם משקפים את השימוש והצריכה בפועל.

4.7.3 לבקשת הביקורת הופק דו"ח נכון ליום 20.6.2011, "דו"ח

הערכה לפי מצב מונה 2 תקופות אחרונות" המפרט את הצרכנים אשר חויבו על פי הערכה ב-2 החובים האחרונים המתייחסים ל-2 קריאות אחרונות של מדי-המים ועל בסיסן בוצעו החובים ל-4 חודשים האחרונים.

4.7.4 מניתוח הדוח, העלתה הביקורת את הממצאים הבאים כמפורט:

4.7.4.1 . בתקופה 4/2011, בחיובי צריכת מים לחודשים מאי-יוני 2011 חויבו 221 צרכנים עפ"י "הערכה". סך צרכנים הלו מהווים כ-2% מסך הצרכנים בעיר.

4.7.4.2 . ל-35 צרכנים, המהווים כ-15.8% מסך הצרכנים בדו"ח בוצעה "הערכה" ב-2 תקופות (כלומר 4 חודשי צריכה).

4.7.4.3 . ל-29 צרכנים, המהווים כ-13.12% מסך הצרכנים בדו"ח בוצעה "הערכה" ב-3 תקופות (כלומר 6 חודשי צריכה).

4.7.4.4 . ל-62 צרכנים, המהווים 28% מסך הצרכנים בדו"ח בוצעה "הערכה" ב-4 תקופות (כלומר 8 חודשי צריכה).

4.7.4.5 . ל-95 צרכנים המהווים כ-43% מסך הצרכנים בדו"ח בוצעה "הערכה" ב-5 תקופות (כלומר 10 חודשי צריכה).

4.7.5. מעיון בנתוני סריקת מדי-המים בעיר שנערכה בחודש אפריל 2011 (ראה נתונים בטבלה מס' 4) וכן כמות נוספת, מפורטת בדו"ח לפי קוד מצב מונה תקופה 5/2011, של מדי-מים אשר לא ניתנים לקריאה כגון: מונה קבור, מונה סגור בקופסא, כלב בחצר אין גישה, אין גישה מסיבות שונות ועוד, נמצא, כי קיימים צרכנים רבים שלגביהם מבוצע חיוב הצריכה עפ"י "הערכה" ולא עפ"י צריכה בפועל, כמתחייב בתקנות.

התייחסות מח' הגביה

סעיף 4.7 -

א. מח' הגביה עושה כל מאמץ להפחית את מספר צרכני המים המקבלים הערכת צריכה.

ב. במכרז קריאות והחלפות מדי מים, כמצוין בדוח המבקר בעמוד 12 (סעיף 4.7.7), נקטה העירייה בהליך משמעותי כלפי חב' קריאת מדי המים בכל הקשור להפחתה רצופה של היקף הערכות הצריכה הניתנות מידי חודשיים.

סעיף 4.7.4 -

הערת המבקר בסעיף זה נלקחה לתשומת לב מח' הגביה. המחלקה תקבע נוהל מידי לטיפול בכל צרכן שחויב בהערכה מעל 2 הערכות ברציפות.

4.7.6. שימוש וצריכת מים ללא מד-מים :

4.7.6.1. עפ"י קוד מס' 17 "הדו"ח הסטטיסטי לפי קוד

מדי מים" שבמחלקת הגביה היו נכון ליום 20.6.2011 169 צרכנים שהשתמשו וצרכו מים ללא מד-מים. צרכנים אלו צורכים מים לפי דברי אחראית חיובי מים במח' הגביה כדלקמן :

- א. חלקם צורך מים דרך מד-מים הכללי של הבניין המשותף.
- ב. חלקם צורך מים ישירות מקווי המים העירוניים ולא באמצעות מד-מים וללא בקרה.
- לדבריה של האחראית, מדובר בצרכנים שמדי המים נותקו מהם בשל חובות לעירייה ולכן הם מחברים צינורות מים ואביזרים ומשתמשים כאמור במים על חשבון הצריכה המשותפת או ישירות מקווי המים של העירייה. רשימת צרכנים זו מועברת מעת לעת לדבריה, לטיפול חב' "מ. בע"מ".
- 4.7.6.2 הביקורת העלתה, כי במח' הגביה לא נקבע נוהל והנחיות טיפול בצרכנים אשר השתמשו וצרכו מים ישירות מקווי העירייה ללא מד-מים וללא בקרה.
- עוד העלתה הביקורת, כי לא נקבעו דפוסי עבודה שיסדירו את יחסי הגומלין בין העירייה, מח' הגביה לבין חב' "מ. בע"מ" להסדרת אופן הטיפול בתושבים/צרכנים אשר השתמשו וצרכו מים ללא מדי-מים כגון: דיווח למשטרת ישראל, ניתוק מרשת המים וכיו"ב.

התייחסות מח' הגביה

סעיף 4.7.6.1/2 –

- א. מודגש כי כל הצרכנים המקודדים בקוד מס' 17 מחויב באגרת מים מידי חודשיים עפ"י הערכת צריכה בהתאם לשימוש, מס' נפשות, וצריכות אמת בעבר במידה וקיימות. במקביל נעשה מאמץ לבצע אכיפת גביה כנגד חייבים בנוסף לניתוק מד המים.
- ב. ככל הידוע לא קיימים צרכנים פרטיים אשר מחוברים ישירות לרשת העירונית.

- כן קיימים יחסי גומלין בין חברת מ' בע"מ לגבי הטיפול בצרכנים מנותקי מונים (כגון ביקורות לאחר הניתוק) ונעשות פעולות בהתאם לממצאי הביקורת, כולל ניתוקים חוזרים מרשת המים.
- ג. תלונות שהוגשו בעבר למשטרת ישראל לא נשאו פרי מאחר והמשטרה אינה מטפלת בנושא גניבת מים מסיבותיה שלה.
- 4.7.7 לצורך ביצוע שרותי קריאה, בדיקה לוגית, אספקה, אחסנה התקנה והחלפה של מדי מים, התקשרה עיריית אור יהודה בתאריך 1 לינואר 2011 עם חב' "מילגם שירותים לעיר בע"מ".
- בסעיף 9.1 לחוזה ההתקשרות נקבע, כי בסוף כל תקופת קריאה (אחת לחודשיים), יהיה הקבלן אחראי כי כמות מדי המים שלא נקראה וניתנה לה הערכה, תפחת לפחות ב- 8% מהכמות שלא נקראה וניתנה לה הערכה בתקופת הקריאה הקודמת (להלן: אחוז הפחת הערכות"). תקופת הקריאה האחרונה שבוצעה לפני הקריאה הראשונה של הקבלן (חב' "מ. בע"מ) על פי חוזה זה, תהא תקופת הבסיס לחישוב אחוז הפחתת הערכות כאמור.
- 4.7.8 הביקורת העלתה, כי בהשוואה לקריאה של החודשים נובמבר-דצמבר 2010 (תקופת הבסיס) נמצאו הממצאים כמפורט:
- א. בתקופה 2 (חודשים ינואר- פברואר 2011) חלה ירידה של 8% בקריאות עפ"י הערכה, בהשוואה.
- ב. בתקופה 3 (חודשים מרץ-אפריל 2011) חל גידול של 2% בקריאות עפ"י הערכה, בהשוואה.
- ג. בתקופה 4 (חודשים מאי-יוני 2011) חלה ירידה של 1.3%

בקריאות עפ"י הערכה, בהשוואה.

ד. בתקופה 5 (חודשים יולי-אוגוסט 2011) חל גידול של

15% בקריאות עפ"י הערכה, בהשוואה.

ה. בתקופה 6 (חודשים ספטמבר-אוקטובר 2011) חל גידול

של 7.3% בקריאות עפ"י הערכה, בהשוואה.

5. תקינות מדי-מים :

5.1. בהתאם לחוק עזר לאור יהודה³, צרכן שיש לו יסוד לחשוש שמד -

המים אינו פועל כהלכה רשאי לדרוש שמד-המים ייבדק על ידי המנהל. בעד בדיקת מד-המים כאמור, ישלם הצרכן לעירייה מראש אגרת בדיקה בשיעור שנקבע בתוספת. האגרה תוחזר אם העלתה הבדיקה שמד המים היה פגום (להלן -בוררות). בדיקת מד-המים תיערך במבדקה מאושרת כאמור בתקנות מדידת מים⁴.

5.2. לבקשת הביקורת, הוגש דו"ח מאת מבדקה מאושרת עימה התקשרה

העירייה לשם בוררות תקינות מדי-מים <1>.

5.3. מעיון בדו"ח, העלתה הביקורת את הממצאים הבאים :

שנה	כמות בדיקות	כמות בדיקות לא תקינות	ב-%	הערות
2009	35	6	17.1	
2010	36	15	46.7	
2011	14	8	57.1	ל ת ק ו פ ה ינואר-אוגוסט 2011

³ חוק עזר לאור יהודה (אספקת מים), תשכ"ו – 1996, ס"ק (ט).

⁴ תקנות מדידת מים (מדי-מים), תשמ"ח - 1988.

5.2.1. מעיון בטבלה שלהלן עולה, כי:

- א. בשנת 2009 נמצאו כ- 17% טענות הצרכנים כמוצדקות. מד – המים שברשותם נמצא כלא תקין.
- ב. בשנת 2010 נמצאו למעלה מ- 46% טענות הצרכנים כמוצדקות. מדי- המים שברשותם נמצא כלא תקין.
- ג. בשנת 2011 (בתקופת החודשים שבין ינואר-אוגוסט) נמצאו למעלה מ- 57% טענות הצרכנים כמוצדקות. מד-המים שברשותם נמצא כלא תקין.

5.2.2. נמצא, כי חל גידול של למעלה מ-330% בשיעור טענות הצרכנים שנמצאו כמוצדקות, בהשוואה בין שנת 2011 לעומת שנת 2009, בדבר אי תקינות מדי המים ואשר נשלחו לבוררות במבדקה זו.

התייחסות מח' הגביה

אין מחלקה הגביה יכולה להיות אחראית לתקינותם של מדי המים המותקנים במשך תקופה ארוכה במערכת המים הפרטיות של צרכני המים.

הערת הביקורת

בהתייחסות זו טמונה כל הביקורת. תקנות מדידת מים מגדירות את העיתים הנדרשים להחליף מד-מים בהתאם לגילו (מועד התקנתו) בלא קשר לתקינותו. התקנות מגדירות את חובותיו של ספק המים להחזיקם במצב תקין.

6. פחת מים :

6.1. פחת מוגדר כהפרש בין כמות המים שסופקה לעיר לבין כמות המים שנמכרה לצרכנים (אשר בגינה בוצעה גבייה בפועל). הפחת הכללי מקורו :

א. פחת מהנדסי - תפעולי : פרצים ודליפות בצנרת המים, גנבת מים, שימוש ע"י קבלנים פרטיים, השקיית גנים ללא מדי-מים, שימוש ע"י קבלנים בשירות העירייה וכו'.
ב. קשיים שונים בקריאת מדי - מים.

6.2. משמעותו של פחת מים זה הינו אובדן הכנסות לקופת העירייה.

6.3. להלן נתוני פחת מים ב- 3 שנים האחרונות כפי שנמסרו לביקורת ע"י מח'

הגביה בעירייה :

פחת		כמות שנמכרה לצרכנים	כמות שנרכשה	השנה
ב- %	במ"ק			
9	290,639	3,114,011	3,404,650	2008
10	294,270	2,698,490	2,992,760	2009
9.8	294,937	2,723,193	3,018,130	2010

6.4. צריכת המים השנתית בעיר אור יהודה בשנת 2010 הינה 2,723,193 מ"ק, כמות המים שנרכשה הינה 3,018,130 מ"ק וסך חיוב המים השנתי (כולל אגרת ביוב) עומד על 25,065,000 ₪. כיוון שחלק ניכר מהמים שנצרכו, כאמור, לא נקראו/לא נרשמו או שלגביהם בוצע חיוב

בשיטת "הערכה" לאורך זמן, וכתוצאה מכך לא בוצעו חיובים ריאליים לצרכנים, בנוסף לכך בעיית מדי-מים טעוני החלפה על פי התקנה שאמינותם לא ברורה וכן את שיעור הפחת שפורט, הרי שלעירייה קיים אובדן הכנסות ממים וביוב באופן משמעותי שעלול להגיע למיליוני ₪ בשנה.

פרק ד- המלצות

7. מומלץ לקבוע תוכנית רב שנתית להחלפת מדי המים בהתאם לנדרש בתקנות. התוכנית צריכה שתכלול בין היתר: תקצוב, סדרי עבודה, סדרי עדיפות, מעקב ובקרה אחר תהליך ההחלפה. כל זאת בראיה כי תאגיד המים עתיד לקום ואשר יהיה בשליטת העירייה.
8. מומלץ לקבוע נוהל המסדיר התנהלות לפיה לא יבוצעו חיובים בגין צריכת מים עפ"י הערכה יותר משתי תקופות רצופות וכי בפרק זמן זה תבצע העירייה פעילות לאכיפה או החלפה בהתאם.
9. יש לאכוף את טיפולה של חב' מ. בע"מ עימה התקשרה העירייה, לצמצום ה"הערכות" כמתחייב בהסכם ההתקשרות.
10. מומלץ להגביר את אמצעי האכיפה כנגד גורמי פחת המים, בעיקר כנגד גונבי המים.
11. מומלץ לחייב כל צרכן בהתקנת מד-מים, כדי לרשום את צריכתו הריאלית ולוודא חיוב על פי מדידה, כנדרש בתקנות ובחוקי העזר.
12. מומלץ לקבוע נוהל בשיתוף המחלקה המשפטית אשר יחייב את הצרכנים לאפשר גישה נוחה לקריאת מדי המים.

נספח א' – מסמכים ישימים

מס'	הנושא	גורם	סימוכין	תאריך
1	דו"ח מבדקה לבוררות תקינות מדי- מים	חברת מד- תקין בקרת מים		4.8.2011



מבקר העירייה

ביקורת

ביקורת מבקר המדינה לשנת 2009-

דו"ח ביקורת מעקב

דו"ח מס' 4/2011

תוכן העניינים

עמוד	הנושא
94	פרק א - מבוא
95	פרק ב - ממצאים
110	נספחים - נספח א - מסמכים ישימים

פרק א- מבוא**כללי**

אחד השירותים החיוניים ביותר שעל רשות מקומית לספק לתושביה הוא פינוי אשפה ופסולת מוצקה (להלן - אשפה) מרשות הרבים ומחצרות בתיים של התושבים בתחומה. בפקודת העיריות [נוסח חדש] מעוגנות חובותיה של עירייה לדאוג לתברואה, לפינוי אשפה ולניקוי הרחובות, הגנים והמרחב הציבורי שבתחום שיפוטה.

בחודשים מאי-אוגוסט 2009 בדק משרד מבקר המדינה את התקשרות העירייה עם הקבלן לביצוע עבודות פינוי גזם וגרוטאות. הממצאים פורטו בדו"ח המבקר אשר הופץ באוקטובר 2010.

בהתאם לתוכנית ביקורת מבקר העירייה לשנת 2011, בוצעה ביקורת מעקב בנושא.

הביקורת נערכה במהלך החודשים **נובמבר - דצמבר 2011**.

מטרת הביקורת

לבצע מעקב אחר תיקון הליקויים כפי שפורטו בדו"ח מבקר המדינה¹¹.

מתודולוגית הביקורת

במהלך עבודתו נפגש המבקר עם מנהלי המחלקות, המדורים ועובדי העירייה להם רלוונטיות לנושא הביקורת.

כמו כן עיינה הביקורת במסמכים, חוזים, תיקיות ונהלים.

סימנים מוסכמים

<> מסמן סימוכין, פרוט ראה מסמכים ישימים כמפורט בנספחים.

¹¹ דו"ח מבקר המדינה על ביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009, אוקטובר 2010.

פרק ב- ממצאי ביקורת מעקב

בחודשים מאי-אוגוסט 2009 בדק משרד מבקר המדינה את התקשרות העירייה עם הקבלן לביצוע עבודות פינוי גזם וגרוטאות. הבדיקה התמקדה בהליכי המכרז לבחירת הקבלן, בתנאי ההתקשרות עמו וביישום הוראות החוזה בין הצדדים. כמו כן נבדקו הפיקוח והבקרה על עבודת הקבלן והתשלומים לקבלן. הבדיקה נעשתה בעיקר במחלקת התברואה שבאגף לשיפור פני העיר בעירייה (להלן - אגף שפ"ע), באגף ההנהלה של העירייה ובגזברות.

חובת העירייה לפנות אשפה ועלות הפינוי

אחד השירותים החיוניים ביותר שעל רשות מקומית לספק לתושביה הוא פינוי אשפה ופסולת מוצקה (להלן - אשפה) מרשות הרבים ומחצרות בתיים של התושבים בתחומה. בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) מעוגנות חובותיה של עירייה לדאוג לתברואה, לפינוי אשפה ולניקוי הרחובות, הגנים והמרחב הציבורי שבתחום שיפוטה.

בשנת 2008 נאספה בתחום העירייה ונקלטה באתר חירייה אשפה במשקל כולל של כ-24,900 טון. באותה שנה השתתפה העירייה בתקציב האיגוד בסכום כולל של כ-3.6 מיליון ש"ח. נוסף על התשלומים לאיגוד נושאת העירייה בתשלומים לקבלני פינוי אשפה על פי תנאי החוזה שחתמה עם כל אחד מהם. בשנת 2008 שילמה העירייה לקבלני פינוי אשפה לסוגיה סכום כולל של כ-4.72 מיליון ש"ח, ומהם כ-693,000 ש"ח לפינוי גזם וגרוטאות.

ההתקשרות עם קבלני פינוי אשפה

לפי סעיף 197 לפקודת העיריות, התקשרות של עירייה עם קבלנים פרטיים בחוזה לביצוע עבודה, ובכלל זה עבודה לפינוי אשפה, טעונה מכרז פומבי. על מכרזיה של עירייה חלות הוראות תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים).

את העבודות לפינוי אשפת העירייה לסוגיה מבצעים זה שנים רבות שני קבלנים: חברה א (להלן - הקבלן) המספקת לעירייה שירותי פינוי אשפה מפחים ומעגלות ושירותי פינוי גזם וגרוטאות; וחברה ב (להלן - קבלן ב), המספקת לעירייה שירותי פינוי אשפה ממכולות.

ההתקשרות האחרונה של העירייה עם הקבלנים הללו הייתה על פי חוזים שנחתמו בעקבות זכייתם במכרזים פומביים שפרסמה העירייה בשנת 2002. תקופת ההתקשרות במסגרת חוזים אלה הוארכה עד דצמבר 2008, המועד שבו פרסמה העירייה בשני עיתונים יומיים שלושה מכרזים חדשים לביצוע עבודות פינוי אשפה (להלן - מכרזי האשפה). בין היתר פורסם מכרז לביצוע עבודות איסוף ופינוי גזם וגרוטאות באמצעות משאיות מנוף (להלן - המכרז או מכרז הגזם). במכרזי האשפה שפורסמו בדצמבר 2008 שוב זכו הקבלן וקבלן ב. כל אחד מהקבלנים הללו זכה במכרז לביצוע השירותים שסיפק לעירייה עד אותו מועד. במכרז הגזם זכה הקבלן.

לצורך ביצוע מכרזי האשפה התקשרה העירייה ביולי 2008 עם חברה פרטית המספקת שירותי ייעוץ לרשויות מקומיות. נציג החברה (להלן - היועץ) שימש יועץ לעירייה הן בנוגע למכרזי האשפה שפרסמה בשנת 2008 והן בנוגע למכרזים קודמים לפינוי אשפה שפרסמה בשנת 2002.

להלן יובאו הממצאים העיקריים שהועלו בבדיקת מכרז הגזם ובבדיקת התקשרות העירייה עם הקבלן בעקבות מכרז זה.

הליכי המכרז

1. במכרז הגזם ביקשה העירייה הצעות לביצוע עבודות איסוף ופינוי גזם וגרוטאות בתפוזרת או בערמות מכל תחום השיפוט של העירייה. במפרט שצורף למסמכי המכרז צוין כי העבודה תבצע באמצעות שתי משאיות מנוף שיספק הקבלן (להלן - משאיות מנוף או משאיות), וכי צוות המשאית יכלול נהג ועובד אחד לפחות.

במסמכי המכרז נכללו תנאי סף שעל המציעים למלא וכן צורפה למסמכים אלה דוגמה של החוזה שייחתם בין המציע הזוכה ובין העירייה. לפי תנאי המכרז היו רשאים להשתתף בו רק מציעים פרטיים וגופים שהם בעלים או צד להסכם ליסינג של שלוש משאיות מנוף משנת ייצור 2007 העומדות בדרישות המפרט שצוין במכרז וכן שתי משאיות מנוף משנת ייצור 2006 שישמשו לתגבור או ככלי רכב חלופיים בעת הצורך. תנאי זה נועד להבטיח כי יש בידי הזוכה במכרז האמצעים הדרושים וכלי הרכב המתאימים לביצוע העבודה באיכות שדרשה העירייה.

נמצא כי בדוגמת החוזה שצירפה העירייה למסמכי המכרז ושעל פיה נחתם החוזה עם הקבלן לא נכלל תנאי הנוגע לשנת הייצור של כלי הרכב.

העירייה השיבה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2010 כי הערת הביקורת מקובלת עליה. יחד עם זאת ציינה, כי על פי הוראה מפורשת בחוזה שנחתם בין הצדדים, כל מסמכי המכרז הם חלק בלתי נפרד ממנו, ולכן גם הדרישה הנוגעת לשנת הייצור של המשאיות הכלולה במסמכי המכרז הייתה חלק בלתי נפרד מן החוזה.

סטטוס

בתשובתו למבקר העירייה, השיב מתאם פעולות מינהל ולוגיסטיקה כפי שנמסר למבקר המדינה, כי על פי הוראה בחוזה שנחתם בין הצדדים, כל מסמכי המכרז הם חלק בלתי נפרד ממנו, ולכן גם הדרישה הנוגעת לשנת הייצור של המשאיות הכלולה במסמכי המכרז הייתה חלק בלתי נפרד ממנו. כן הציג בפני המבקר את העתקו של ההסכם <1>.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בפועל מרבית המשאיות שהקבלן השתמש בהן לביצוע עבודות הפינוי היו משנות ייצור שקדמו לשנת 2006, שלא על פי תנאי הסף של המכרז.

סטטוס

תוקן חלקית.

בביקורת המעקב מיום 16.11.2011 נמצא, כי שנתון הייצור של שתי משאיות הקבלן אשר הועסקו ביום זה בשירות העירייה אחת שנת 2008 והשנייה שנת ייצור 2006.

2. לפי תנאי המכרז נדרשו המציעים לצרף להצעותיהם אישורים ורישיונות שונים, ובין היתר רישיון מוביל לפי חוק שירותי הובלה, התשנ"ז-1997 (להלן - חוק שירותי הובלה). לפי סעיף 4 לחוק שירותי הובלה, "לא ייתן אדם שירות הובלה, בעצמו או באמצעות אחר, אלא אם כן בידו רישיון מוביל".

מעיון בהצעות שהוגשו עולה כי הקבלן ומציעה אחרת הגישו לעירייה תצלום מן הדף הראשון בלבד של רישיון המוביל שלהם ללא הנספחים לאותו רישיון. הם לא צירפו למסמכי המכרז נספח "תנאים והגבלות", שבו מפרטת הרשות המוסמכת לפי חוק שירותי הובלה תנאים והגבלות החלים על בעל הרישיון או על מי שהוא מעסיק, וכן לא צורף נספח "כלי רכב הנכללים ברישיון המוביל", שבו רשומים פרטיהם של כלי הרכב שעליהם חל הרישיון.

סטטוס

לא תוקן.

נמצא כי בתצלום של רישיון המוביל שהגיש הקבלן לעירייה צוין כי "הרישיון ניתן עבור 29 כלי רכב מנועיים מסחריים... כמפורט בנספח לרישיון" אולם מאחר שלאותו תצלום לא צורף נספח "כלי רכב הנכללים ברישיון המוביל", אין לדעת על אילו כלי רכב חל רישיון המוביל של הקבלן ואם כלי הרכב שהעתיקי רישיונותיהם צורפו למסמכי המכרז הם אלה הכלולים ברישיון המוביל. זאת ועוד, הגשת תצלום של רישיון המוביל ללא נספחיו כמוה כהגשת מסמך חלקי שלא לפי דרישות המכרז.

לא נמצאה אסמכתה המלמדת שהעירייה דרשה מן המציעים שלא צירפו את הנספחים לרישיון המוביל כי יצרפו למסמכי המכרז את הנספחים החסרים. מכאן שבעת בחינת ההצעות במכרז לא היו בידי העירייה המסמכים המלאים שהגשתם נדרשה בתנאי הסף של המכרז.

יצוין כי למרות האמור לעיל, בחוות דעת שהגיש היועץ לוועדת המכרזים הוא ציין שכל המציעים צירפו להצעתם "את כל המסמכים והאישורים ועומדים בכל תנאי הסף".

סטטוס

לא תוקן.

האומדן

1. על פי סעיף 11(א) לתקנות המכרזים, לפני תום המועד להגשת ההצעות במכרז יפקיד יו"ר ועדת המכרזים בתיבת המכרזים אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות בחוזה המוצע. עוד נקבע בתקנות כי האומדן יירשם בפרוטוקול.

בהסכם ההתקשרות שנחתם בין היועץ ובין העירייה ביולי 2008 נקבע כי "היועץ יכין אומדנים של העירייה לכל מכרז בנפרד בכתב ויכניסם למעטפות סגורות שאותן יכניס ישירות לתיבת המכרזים לפני המועד האחרון לפתיחת התיבה ובטרם פתיחתה. היועץ מצהיר ומתחייב בזאת כי ידוע לו שהאומדנים הינם חסויים וכי לא ישתף ולא יידע איש בכל מידע ונתון כלשהו מהאומדנים ובכל הקשור בהם".

אף שבהסכם ההתקשרות מיולי 2008 נקבעה הדרישה כי היועץ "לא ישתף ולא יידע איש בכל מידע ונתון כלשהו מהאומדנים ובכל הקשור בהם", נמצא כי היועץ לא הכין את האומדן לבדו אלא בשיתוף שלושה בעלי תפקידים בכירים בעירייה: מנהל אגף שפ"ע לשעבר; מתאם פעולות מינהל ולוגיסטיקה בעירייה (להלן - המתאם) ועובד בכיר באגף שפ"ע (להלן - מנהל התברואה). האומדן הוכן בפגישה שקיימו הארבעה ב-25.12.08, יום פתיחת תיבת המכרזים, סמוך למועד האחרון להגשת ההצעות. האומדן נחתם בידי כל הגורמים האמורים והופקד בתיבת המכרזים במועד האחרון להגשת ההצעות וסמוך לפתיחת התיבה.

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה צוין כי במכרזים אחרים שפרסמה בעבר ושבהם נזקקה לשירותי היועץ הכין היועץ לבדו את האומדן, והוא שהפקיד אותו בתיבת המכרזים. בשל חשדות להדלפת האומדן שהעלו מתמודדים באותם מכרזים, וכדי למנוע לזות שפתיים, החליט מנכ"ל העירייה לשעבר כי את האומדן למכרזי האשפה מדצמבר 2008 לא יכין היועץ לבדו, אלא בשיתוף שלושה בעלי תפקידים אחרים בעירייה. לפי הנאמר בתשובת העירייה, כל המשתתפים בהכנת האומדן ישבו בחדר סגור בלא שהתקיימו שיחות טלפון כלשהן בינם ובין אנשים אחרים ובלא שאיש מהם יצא מן החדר. מעטפות האומדן של כל אחד משלושת המכרזים הוכנסו לתיבת המכרזים במועד האחרון להגשת ההצעות, בשעה 12.00, ולאחר שכל המציעים הכניסו לתיבה את הצעותיהם. התיבה נפתחה באותו יום בנוכחות שלושה נציגים של קבלנים שהשתתפו במכרזים.

סטטוס

בתשובתו למבקר העירייה, השיב מתאם פעולות מינהל ולוגיסטיקה כפי שנמסר למבקר המדינה, כי בשל חשדות להדלפת האומדן שהעלו מתמודדים באותם מכרזים, וכדי למנוע לזות שפתיים, החליט מנכ"ל העירייה לשעבר כי את האומדן למכרזי האשפה מדצמבר 2008 לא יכין היועץ לבדו, אלא בשיתוף שלושה בעלי תפקידים אחרים בעירייה.

הערת הביקורת

מבקר העירייה מפנה להערת מבקר המדינה כפי שהעירה בדו"ח (עמ' 745), כי היה על העירייה להימנע מלחתום עם היועץ על הסכם התקשרות ולפיו עליו להכין לבדו את האומדן... וכו'. זאת ועוד, כיוון שפעולותיה של העירייה בעניין הכנת האומדן לא עלו בקנה אחד עם מה שנקבע בהסכם ההתקשרות עם היועץ, היה עליה להקפיד לתעד את הנימוקים למהלך שנקטה.

2. בתקנות המכרזים נקבע כי יש להפקיד בתיבת המכרזים אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות בחוזה המוצע. אולם נמצא כי באומדן שהופקד בתיבת המכרזים נרשם הסכום הכולל בלבד בלא פירוט העלות של כל אחד ממרכיבי העבודה, למשל: עלות יום עבודה של נהג משאית ושל עוזר לנהג ועלות הפעלתה של משאית המנוף עצמה. לפירוט

זה נודעת חשיבות בייחוד במקרים שבהם לאחר תחילת ההתקשרות הוסכם בין הצדדים על שינוי בהיקף העבודות, כפי שאירע במקרה דנן.

עוד הועלה כי אין בנמצא במשרדי העירייה פרוטוקול של הפגישה שבה הוכן האומדן, המתאר את מהלך הפגישה והמפרט את ההצעות של כל אחד מן המשתתפים. כמו כן אין מסמך המתעד את אופן חישוב האומדן או על מה הוא התבסס.

העירייה השיבה למשרד מבקר המדינה כי הערת הביקורת מקובלת עליה, וכי בעתיד תנהג לפיה. עם זאת ציינה כי במכרזי פינוי האשפה נשוא הביקורת היא לא ראתה צורך לפרט את האומדן, שכן כל אימת שחל שינוי בהיקף העבודות ניתן לחשב את השינוי במחיר לפי השינוי שחל במספר הפיננסיים או במספר ימי העבודה.

סטטוס

בתשובתו למבקר בעירייה, השיב מתאם פעולות מינהל ולוגיסטיקה, כי הערת הביקורת מקובלת וכפי שנמסר למבקר, בעתיד תנהג לפיה, ותינתן תשומת הלב להכנת אומדן מפורט.

פרוטוקול פתיחת תיבת המכרזים

בתקנה 17 לתקנות המכרזים נקבע כי "משנפתחה תיבת המכרזים יוצאו ממנה המעטפות והאומדן הנוגעים למכרז... שמות המשתתפים במכרז, הסכום הכולל של כל אחד ממסמכי המכרז, מספר הגיליונות שהוצאו מכל מעטפת מכרז והאומדן יירשמו בפרוטוקול".

נמצא כי בפרוטוקול פתיחת תיבת המכרזים מ-25.12.08 צוין באופן כללי כי "צורפו מסמכים ורישיונות שיועברו לבדיקה", בלי לפרט אילו מסמכים צורפו או למצער כמה גיליונות הוצאו מן המעטפה, שלא לפי הדרישה האמורה שבתקנות המכרזים.

סטטוס

בתשובתו למבקר בעירייה, השיב מתאם פעולות מינהל ולוגיסטיקה, כי למרות מגבלות אובייקטיביות, בעיקר של זמן התארכות ישיבת ועדת המכרזים, הליקוי יתוקן להבא, וזאת ע"מ לעמוד בהוראות התקנות.

בחירת ההצעה הזוכה

למכרז הגזם הוגשו שלוש הצעות, וועדת המכרזים בחרה בהצעתו של הקבלן, שהייתה ההצעה הזולה ביותר.

על פי תנאי המכרז, "בבחירת ההצעה הזוכה רשאית העירייה להביא במניין שיקוליה את אמינותו של המציע, ניסיונו בקיום התחייבויות בדומה להתחייבות נשוא מכרז זה, ניסיונה של העירייה או גופים אחרים עם המציע בעבר, כישוריו, המלצות, סבירות הצעתו של המציע וכל שיקול רלוונטי אחר. לצורך כך, תהא רשאית העירייה לבקש ולקבל מהמציעים כל אסמכתה ומסמך הנוגעים לדבר והמציעים מתחייבים לשתף פעולה עם העירייה, ככל שיידרש וכן תהיה העירייה רשאית ליצור קשר עם מזמיני עבודות קודמות של המציע".

נמצא כי בעת שוועדת המכרזים התכנסה לבחירת ההצעה הזוכה לא היו מונחים לפני תיק העירייה בנוגע לקבלן ובנוגע לקבלן ב, או חוות דעתו של אגף שפ"ע בנוגע לטיב עבודתם, אף על פי שבמסגרת התקשרויות קודמות בינם ובין העירייה הם סיפקו לה שירותי פינני אשפה במשך שנים רבות. מעיון בתיקי הקבלן באגף שפ"ע בעירייה עולה כי במשך השנים התקבלו באגף תלונות רבות על עבודת הקבלן, ואף למנהל התברואה עצמו היו השגות על טיב עבודתו של הקבלן, על איכותה ועל החשבונות שהגיש לעירייה (ראו להלן).

סטטוס

בתשובתו למבקר בעירייה, השיב מתאם פעולות מינהל ולוגיסטיקה, כי יקבע בנוהל שהמחלקה הרלוונטית למכרז תגיש חו"ד לכל קבלן/ספק המשתתף במכרז, וזאת בהתאם למסמכים ואסמכתאות הנאגרים ברשותה לאורך הזמן וההכרות עם המציעים.

החוזה וביצועו

פגמים בעריכת החוזה

בעקבות זכייתו של הקבלן במכרז חתמה אתו העירייה בפברואר 2009 על חוזה לביצוע עבודות פינני גזם וגרוטאות (להלן - חוזה ההתקשרות או החוזה). החוזה נחתם לתקופה של שנה, אולם על פי תנאיו העירייה רשאית, לפי שיקול דעתה, להאריך לפרקי זמן נוספים של שנה בכל פעם, ובלבד שאורכן הכולל של תקופות החוזה לא יעלה על שישים חודשים.

נמצא כי בחוזה נפלו ליקויים אחדים, מקצתם טכניים ומקצתם מהותיים, שהיה בהם כדי לעורר קושי ביישומו: הדף האחרון של החוזה לא נגע להתקשרות לפינני גזם וגרוטאות אלא להתקשרות עם קבלן אחר לפינני אשפה ממכולות; חל שיבוש בציון מספרי הסעיפים בגוף החוזה וטבלת קנסות שצורפה לחוזה לא נוסחה בבירור. לעתים נמצא בטבלה הבדל בשיעור הקנס שיש להטיל בגין הפרות זהות או דומות של תנאי החוזה באופן שהקנס לא תאם את חומרת הפרה (לדוגמה, נקבע בטבלה קנס בסך 1,600 ש"ח בגין "אי התייצבות משאית דחס מנוף לעבודה", ולעומת זאת בגין הפרה דומה - "אי התייצבות משאית דחס/מנוף ליום עבודה" - נקבע קנס נמוך יותר בסך 1,000 ש"ח).

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על הליקויים ב"טבלת הקנסות" שצורפה לחוזה, המעוררים קושי ביישומה. על העירייה לנסח מחדש את עילות ההפרה וכן לקבוע קנס או פיצוי חד-משמעי בגין הפרות אלו.

סטטוס

לא תוקן.

בתשובתו למבקר בעירייה, השיב מתאם פעולות מינהל ולוגיסטיקה, כי מכיוון שהחוזה עם הקבלן נחתם, לא ניתן היה לשנותו. כיום, בטרם הכנת מסמכי ההסכם לחתימה תבוצע בקרה חוזרת לתשומת לב לשם מניעת טעויות. הגזברות השיבה למבקר, כי טבלת הקנסות נותרה בעינה ולא שונתה.

שינוי תנאי החוזה

בחוזה נקבע כי הקבלן מתחייב לבצע את עבודות הפינוי באמצעות שתי משאיות מנוף וצוות של נהג ועובד לפחות בכל משאית, וכי כל משאית מנוף תבצע לכל הפחות שלושה סבבי איסוף ופינוי ביום עבודה בשני מסלולים, בהתאם לתכנית העבודה שתימסר לקבלן מטעם העירייה. גם בתנאי המכרז נקבע כי "העבודות תתבצענה באמצעות שתי משאיות מנוף נהג + עובד לכל משאית. לעירייה נתונה האופציה להגדיל או להפחית את מספר צוותי העבודה בהודעה בכתב בהתראה של 7 ימים והכול בכפוף למסמכי המכרז".

התמורה עבור ביצוע העבודות לפי הצעת המחיר של הקבלן במכרז ולפי החוזה הייתה 1,790 ש"ח ללא מע"מ ליום עבודה למשאית אחת עם צוות של נהג ועובד. לסכום זה יש להוסיף הפרשי הצמדה שיחושבו לפי מנגנון שנקבע בחוזה.

בתחילת יוני 2009, כארבעה חודשים בלבד לאחר תחילת ההתקשרות, משגילתה העירייה כי בשל היעדר תקצוב מתאימים 12 לא תוכל לממן הפעלת שתי משאיות מנוף עם צוות של נהג ועובד בכל יום, היא חתמה עם הקבלן על "הסכם שינויים" המצמצם את היקף העבודות ומשנה את מתכונתן. בהסכם השינויים נקבע כי במשך תקופה של שבעה חודשים יתבצעו העבודות חמישה ימים בשבוע באמצעות שתי משאיות מנוף ויום אחד בשבוע באמצעות משאית אחת בלבד. צוות המשאית יכלול בכל ימות השבוע נהג בלבד במקום נהג ועובד כפי שנקבע תחילה בחוזה. בגין גריעת עובד מצוות המשאית הוסכם בין הצדדים כי יופחתו 190 ש"ח מן התמורה בסך 1,790 ש"ח שהקבלן היה זכאי לה על פי החוזה.

לא נמצאה אסמכתה שאפשר ללמוד ממנה על האופן שבו ביצעה העירייה את התחשיב בגין העלות המופחתת של הפעלת המשאית בעקבות גריעת עובד מצוותה. בנסיבות אלו אין לדעת כיצד נקבעה העלות המופחתת של הפעלת משאית ובה נהג בלבד, ואין לדעת אם היא סבירה.

סטטוס

לא תוקן.

לא נמצאה האסמכתה לתחשיב בגין העלות המופחתת.

¹² התקציב שנקבע לפינוי גזם וגרוטאות לשנת 2009 היה 750,000 ש"ח.

בתשובת הגזברות לביקורת נמסר, כי המדובר ביום עבודה של פועל והפחתת 190 ש"ח ליום הינה בגדר הסביר.

ביצוע תנאי החוזה

בדיקת ביצוע תנאי החוזה בידי הצדדים העלתה כי הקבלן לא עמד בהתחייבויותיו, לעתים עד כדי הפרה יסודית של החוזה, אולם העירייה לא עמדה על כך שימלא את התחייבויותיו. זאת ועוד, העירייה לא פעלה למימוש הסעדים שהיא זכאית להם על פי החוזה, כגון ביטול ההסכם או קבלת פיצוי מוסכם בגין ההפרה, כמפורט להלן:

1. על פי תנאי המכרז, "במשך כל יום העבודה משאית הפינוי לא תעזוב את שטח השיפוט של העיר, אלא לצורך פריקת הפסולת באתר מורשה (אתר חירייה)". בחוזה נקבע כי לצורך מעקב אחר משאיות הפינוי בכל רגע נתון, יתקין הקבלן בכל המשאיות שבאמצעותן הוא נותן שירות פינוי גזם וגרוטאות לעירייה מערכת ניווט לווייני (G.P.S) ותחנת מעקב במשרדי אגף שפ"ע. חשיבותה של מערכת כזו היא בכך שהיא מאפשרת לעירייה לעקוב אחר מסלול נסיעתה של המשאית ולוודא שאינה אוספת אשפה ממקומות אחרים מחוץ לעיר.

בעת הביקורת, ביולי 2009, נמצא כי שישה חודשים לאחר שנכנס החוזה לתוקף, טרם התקין הקבלן את תחנת המעקב. בכך נשלל מהעירייה אמצעי יעיל למעקב אחר ביצוע העבודות בידי הקבלן.

העירייה השיבה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2010 כי בכלי הרכב של הקבלן הייתה מותקנת מערכת איתור לווייני, אולם מסיבות טכניות לא הותקנה תחנת מעקב באגף שפ"ע. כפתרון ביניים אפשר הקבלן למנהל התברואה בעירייה לעקוב אחרי המשאיות באמצעות נקודת הביקורת של הקבלן. בעיה זו נפתרה, לדברי העירייה, עם התקנת תחנת המעקב באגף שפ"ע לאחר סיום הביקורת.

סטטוס

תוקן.

במשרד מנהל התברואה הותקנה תחנת מעקב "איתור".

2. בחוזה נקבע כי "הקבלן יעסיק כמות מספקת של עובדים במיוחד נהגים קבועים בוגרים המתאימים לביצוע העבודות נשוא הסכם זה ובעלי תעודת זהות ישראלית... על הקבלן להגיש למפקח רשימה שמית של העובדים וזאת בטרם יתחילו בביצוע העבודות או בטרם יעסיק עובד חדש. הקבלן יורשה להעסיקם רק לאחר קבלת אישור אגף הביטחון בעירייה".

נמצא כי במועד חתימת החוזה לא הגיש הקבלן לעירייה את רשימת עובדיו, וגם בעת הביקורת, במאי 2009, לא הייתה בידי העירייה רשימה עדכנית של כל העובדים שהוא מעסיק. אף על פי כן לא עמדה העירייה על כך שתקבל את הרשימה המלאה של העובדים שהקבלן העסיק, והיא לא וידאה שלכל העובדים המועסקים בתחום שיפוטה יש אישור העסקה של אגף הביטחון בעירייה.

בהיעדר רשימה כזאת אין בידי העירייה פרטיהם האישיים של העובדים שמעסיק הקבלן בביצוע העבודות בתחומה, ולפיכך היא לא יכולה לברר אם הם אזרחי המדינה או שוהים במדינה כחוק ואם הם מתאימים לעבודה הכרוכה במגע יומיומי עם הציבור הרחב.

סטטוס

תוקן.

נמצא, כי הקבלן העביר לידי מנהל התברואה רשימה שמית של העובדים כולל מספרי תעודות הזהות, נכון לתאריך 5.9.2011 <2>.

3. עוד נקבע בחוזה כי "צילום רישיונות של המשאיות יועברו על ידי הקבלן לעירייה...". צילום רישיונות כלי הרכב דרוש לעירייה, בין היתר, כדי לוודא את התאמתם של דגם הרכב ושנת הייצור שלו לדרישות המכרז ולביצוע העבודה.

אף שהקבלן לא הגיש לעירייה תצלומים של רישיונותיהם של כלי הרכב שהוא משתמש בהם לפינוי אשפה בתחום שיפוטה, למעט תצלומי רישיונותיהם של 12 כלי רכב שצורפו למסמכי המכרז, לא פעלה העירייה על מנת לאכוף עליו את מימוש תנאי זה של החוזה.

סטטוס

לא תוקן.

4. על פי החוזה, עובדי הקבלן נדרשו ללבוש מדים אחידים בצבע כתום עם הכיתוב "בשירות עיריית אור יהודה". כמו כן נדרש הקבלן להתקין מעל תא הנהג בכלי הרכב המועסקים בשירות העירייה פנס צהוב מהבהב בכל שעות העבודה. הכיתוב על בגדי העובדים והשימוש בפנס מהבהב מקובלים ברשויות המקומיות, ומטרתם להביא לידיעת התושבים כי העובדים וכלי הרכב פועלים בשירות הציבור מטעם העירייה.

נמצא כי העירייה לא עמדה על כך שיקוים התנאי האמור בחוזה: המדים של עובדי הקבלן לא היו בצבע אחיד ועל בגדיהם לא הופיע הכיתוב "בשירות עיריית אור יהודה".

סטטוס

תוקן חלקית.

נמצא, כי עובדי הקבלן לבושים באפוד צהוב זוהר, ללא הכיתוב "בשירות עירייה אור יהודה".

פנס צהוב מהבהב- לא הותקן.

התייחסות מנהל התברואה

בשל תחלופה גבוהה של מלבושים לא היו על הבגדים כתוביות בשירות עיריית אור יהודה. הדבר יתוקן בהקדם.

התקנת פנס צהוב- מצו"ב לשון החוק [תקנה 62 לתקנות התעבורה, 1961]. מלשון החוק ולפי מיטב הבנתי, המנוף אינו נכלל ברשימת כלי הרכב המאושרים להתקין פנס צהוב מהבהב. בעקבות דוח מבקר המדינה דרשנו מהקבלן להתקין פנס צהוב מהבהב בהתאם לדרישת החוזה, לדבריו הוא התקין פנס אך המשטרה הורתה לו להסירו. בשיחה הבהרה שקיימתי איתו הוא אמר שעלות התקנה של פנס מהבהב היא שולית, אין לו בעיה להתקין פנס מהבהב כל עוד החוק מרשה.

הערת הביקורת

על העירייה לבחון ולבדוק כי דרישותיה המובאות כחלק מהסכם מחייב עם קבלנים/ ספקים עולה בקנה אחד עם הוראות חוק, תקנה או נוהל מחייב וכי ההסכם כפוף לכל דין.

5. על פי החוזה, הקבלן התחייב לבצע את העבודה בעצמו ובאמצעות עובדיו בלבד, ולא להעביר את זכויותיו או חובותיו לאחרים, לרבות קבלני משנה מטעמו של הקבלן, אלא אם כן קיבל את הסכמת העירייה לכך בכתב ומראש.

נמצא כי את עבודות הפינוי ביצעו עובדי הקבלן בשיתוף עובדים של חברה אחרת בבעלות קרוב משפחתו של הקבלן (להלן - חברה ג). יצוין שעד דצמבר 2008, מועד פרסום מכרזי האשפה החדשים, סיפקה חברה ג שירותי פינוי אשפה לעירייה. חברה ג לא התמודדה במכרזים לפינוי אשפה שפרסמה העירייה, אך בפועל המשיכו עובדיה וכלי הרכב שלה לעסוק בפינוי אשפה בתחום העירייה, בתיאום עם הקבלן שזכה במכרז ובידיעת העירייה.

העירייה השיבה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2010 כי הוסדרה מערכת היחסים בין העירייה ובין הקבלן וחברה ג בחוזה בכתב ובו אישרה העירייה לקבלן להעסיק קבלן משנה בתנאים הנקובים באותו חוזה.

סטטוס

לא תוקן.

לביקורת הוצגה חו"ד המחלקה המשפטית מיום 24.6.2009, אשר ניתנה במענה לפנייתו של מנהל אגף שפ"ע בדבר העסקת קבלן משנה ע"י הקבלן הזוכה במכרז לביצוע עבודות מכוח מכרז מס' 32/08 ו-33/08. לביקורת הוצג הסכם התקשרות עם קבלן משנה לפינוי אשפה מפחים ועגלות, בהתאם למכרז 32/2008.

לא נמצא הסכם חתום המסדיר העסקת קבלן משנה לפינוי גזם וגרוטאות, בהתאם למכרז 33/2008.

הפיקוח והבקרה על עבודת הקבלן

בקרה באמצעות שוברי כניסה ודוחות כניסה לאתר

על עובדי הקבלן לאסוף את האשפה מתחום העירייה ולהובילה לאתר חירייה המשמש תחנת מעבר שבה נקלטת אשפת העירייה. בשים לב לכך שעבודת האיסוף והפינוי של האשפה מתבצעת בידי מי שאינם עובדי עירייה ובחלקה גם באתר הנמצא מחוץ לתחום שיפוטה של העירייה, יש צורך בהפעלת אמצעי פיקוח יעילים כדי לוודא שהקבלן ממלא את התחייבותיו על פי החוזה. פיקוח העירייה על עבודת הקבלן מתבצע בפועל בידי מחלקת התברואה שברשותה אמצעי בקרה כמו שוברי כניסה לאתר ודוחות שמנפיק איגוד ערים אזור דן לתברואה ולסילוק אשפה (ראו להלן).

לפי הנדרש בתיקון משנת 2007 לחוק שמירת הניקיון, האיגוד מנהל עבור העירייה דוח ממוחשב ובו פרטים של כלי הרכב לפינוי אשפה המזדהים בעת כניסתם לאתר ככלי רכב הפועלים בשירות העירייה. הפרטים העיקריים הנרשמים בדוח הם: תאריך, שעת כניסה, סוג האשפה, מספר הרישוי של הרכב, סוג הרכב, שם הקבלן, משקל הרכב בכניסה (ברוטו), משקל הרכב לאחר פינוי האשפה (טרה) ומשקל האשפה שנקלטה באתר נטו.

בשנת 2004 הכין מבקר חיצוני שהעירייה שכרה את שירותיו דוח ביקורת מיוחד בנושא "איסוף אשפה עבור עיריית אור יהודה לאתר סילוק האשפה בחירייה" (להלן - דוח הביקורת המיוחד). דוח הביקורת נועד לברר את פשר הגידול הבלתי מוסבר בכמות האשפה, שלפי דוחות האיגוד

פונתה לאתר חירייה בשנים 2002 ואילך, לעומת כמויות האשפה שפנו עד אז לאתר לסילוק פסולת בברקת.

דוח הביקורת המיוחד עסק, בין היתר, בעבודות פינוי גזם וגרוטאות באמצעות משאית מנוף שהתבצעו בידי הקבלן. לפי ממצאי הדוח, חלק מהרישומים על כניסותיהם של כלי רכב של קבלנים בשירות העירייה לאתר חירייה לא תאמו את תכנית העבודה היומית של מחלקת התברואה ואת דיווחי הקבלן לעירייה על ביצוע העבודה. אי-ההתאמה התבטאה בעודף כניסות לאתר לעומת תכנית העבודה ובחיוב העירייה בתשלום בגין כמות אשפה יתרה.

המבקר החיצוני המליץ לשנות את תהליכי הפיקוח והבקרה של העירייה על עבודת הקבלנים, ובעקבות כך החלה מחלקת התברואה להנפיק לנהגי כלי הרכב של הקבלן שוברי כניסה לאתר חירייה, ששימשו אסמכתה לכך שהרכב הנכנס הוא בשירות העירייה ונושא אשפה של העירייה. מחלקת התברואה ביצעה השוואה בין רישומי הכניסות לאתר, לפי דוח חודשי ששלח לה האיגוד (להלן - דוח כניסה חודשי), ובין שוברי הכניסה שהנפיקה לנהגי הקבלן.

בבדיקות ההשוואה שעשתה מחלקת התברואה התגלו מקרים אחדים של אי-התאמה בין הרישומים על כניסות כלי רכב בדוחות הכניסה החודשיים ובין השוברים שצורפו לדוחות,

ואותרו כניסות לאתר שלא הייתה אסמכתה בעניין בשוברי הכניסה שהנפיקה המחלקה. נמצא שהמחלקה לא עשתה בדיקות השלמה לבירור הסיבה לאי-ההתאמה ולהפקת לקחים בנושא.

סטטוס

לא בוצעה ההשלמה לבירור הסיבות לאי ההתאמה.

התייחסות מנהל התברואה

היות ואישורי הכניסה והדוחות מאתר חירייה הגיעו לאחר חודש ואף יותר, לא ניתן היה לבצע בדיקה לאחור לברור התקלות, זאת מכון שמדובר בכמות גדולה של כניסות לחודש של כלל משאיות האשפה והגזם הפועלות בשירות עיריית אור יהודה. ברצוני לציין שמדובר במקרים בודדים מתוך אלפי כניסות בחודש.

פיקוח מחלקת התברואה

1. לפי הוראות החוזה, על הקבלן לפעול על פי הנחיותיו ופיקוחו של מנהל אגף שפ"ע בעירייה או של מי מטעמו. בפועל פיקח על עבודת הקבלן מנהל התברואה בסיוע עובד אחד.

נמצא כי הפיקוח בשטח נעשה באופן מדגמי, ולעתים גם בעקבות פניות ותלונות שהתקבלו במוקד העירייה. לא נקבע נוהל המסדיר את דרכי הפיקוח על איכות הביצוע של העבודות ואת אופן הטיפול בממצאים שהועלו בעקבות פיקוח זה.

העירייה השיבה למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2010 היא החלה להפעיל מערך פיקוח אזורי, באופן שבכל אזור בעיר מונה מפקח שתפקידו לפקח על כלל הקבלנים העובדים באותו אזור. מערך הפיקוח האזורי יביא, לדברי העירייה, להידוק הפיקוח על כלל הקבלנים לפינוי אשפה בעירייה, ולעניין זה נקבעים גם נוהלי עבודה חדשים.

סטטוס

תוקן.

החל משנת 2010 החל לפעול בעירייה מערך פיקוח אזורי. בין סמכויותיו של המפקח האזורי נכלל פיקוח על קבלן פינוי הגזם ודיווח למנהל אגף שפ"ע או אחראי בתחום. מנהל התברואה הציג לביקורת נוהל פיקוח אזורי.

בהתייחסותו לביקורת מסר מנהל התברואה כי בעזרת אמצעים אלקטרוניים שחלקם כבר קיים, ניתן להעמיק, לייעל ולהדק את הפיקוח על עבודת הקבלן. לדבריו, ע"י הקמת נקודת מעקב במשרד התברואה נידרש להתקין מצלמה, צג מחשב/ טלוויזיה, לחברה לתוכנת מחשב הקיימת. היחידה שתהיה תחת עינו הפקוחה ובהעדרו, תחליפו מזכירתו, תעקוב בעזרת ה"איתורן" באופן שוטף

ורציף אחר אתרי העבודה ותספק בזמן אמת מידע על הימצאותם של המנופים בתוך שטח השיפוט של העירייה. המזכירה תוכל לראות היכן עבד המנוף ורק אז תיתן אישור אלקטרוני לפריקה באתר חירייה.

על מנופי הקבלן להתחיל את יום העבודה כשהם ריקים ולצאת לפריקה בחירייה כשהם מלאים. נהג המנוף יעבור מתחת למצלמה לפני התחלת העבודה ויעבור שוב לפני הפריקה, כ- 3 פעמים ביום. פעולה זו מאפשרת לוודא שהמנוף לא הועמס בפסולת שאינה ממקורות העיר וכן לוודא שהנהג נוסע לאתר האשפה כשהמנוף מלא.

2. לפי הוראות החוזה, על נהג המשאית לפנות לאגף שפ"ע בעירייה לקבלת שובר כניסה לאתר בכל פינוי. דרישה זו נועדה לוודא בעת הנפקת שובר הכניסה שהמשאיות יוצאות לאתר הפינוי בתכולה מלאה ללא אפשרות להעמיס עליהן פסולת נוספת, ובכך להבטיח שכל האשפה שתפונה לאתר הפינוי היא אכן של העירייה.

נמצא כי בעת הנפקת שוברי הכניסה לנהגי הקבלן לא ביצעה העירייה בדיקה שגרתית של המשאיות כדי לוודא שהן יוצאות לאתר בתכולה מלאה.

העירייה השיבה למשרד מבקר המדינה כי מנהל אגף שפ"ע הנחה את מנהל התברואה ואת פקידות האגף לבצע בעת הנפקת שובר הכניסה בדיקה של תכולת המשאיות, כפתרון ביניים עד להפעלת מערך הפיקוח האזורי. עם הפעלת מערך הפיקוח האזורי רוענן נוהל מסירת השובר ונבחנת אפשרות להשתמש באמצעים אופטיים לבדיקת תכולת המשאית לפני צאתה לאתר הפינוי.

סטטוס

בהתייחסותו לביקורת, השיב מנהל התברואה, כי שובר ידני מונפק כיום רק כאשר ישנה תקלה במערכת האישורים האלקטרוניים. השוברים הידניים משמשים כגיבוי בשעת הצורך.

כיום אישורי הכניסה [לאתר] לחירייה נעשים באמצעות תקשורת האינטרנט. מתן שוברים באופן ידני לא הופסק עד תום, מאז ששרדי [אגף שפ"ע] נשרפו ועד לימים אלה סבלנו מבעיות תקשורת שונות הכולל ניתוקי אינטרנט.

3. במסמכי המכרז נקבע ששעות העבודה לפינוי גזם הן 16.00-6.00. עם זאת, בסיוור קבלנים שהתקיים במסגרת ההיערכות לביצוע המכרז ציינו נציגי העירייה, בתשובה לשאלה שנשאלו, כי "במידה והקבלן סיים את האזור וביצע 3 סבבים נגמר יום העבודה גם לפני השעה 16.00". מכאן שהעירייה לא התכוונה לחייב את צוות המשאית למלא את כל מכסת שעות העבודה שצוינו במכרז. בחוזה אף בוטל הצורך בהחתמת שערן נוכחות בידי עובדי הקבלן, נוהג שחל עד אז ושימש אמצעי פיקוח על שהיית העובדים בתחומי העירייה במשך כל שעות העבודה.

למרות האמור לעיל, בנספח א' לחוזה צוין במפורש כי "יבוצעו 3 סבבי איסוף לכל הפחות ובכל מקרה הצוות יועסק עד השעה 16.00" (ההדגשות אינן במקור), בלא שנעשו בו השינויים המתחייבים לנוכח תשובת נציגי העירייה בסיוור הקבלנים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי התנאי הנוגע לשעות העבודה המובא בנספח לחוזה אינו עולה בקנה אחד עם תשובת נציגי העירייה בסיוור הקבלנים ועם שיטת העבודה שהונהגה בפועל לאחר חתימת החוזה. השינוי שהונהג בתנאי העבודה של הקבלן אינו עולה בקנה אחד עם תנאי החוזה ויש בו משום הטבה לקבלן ופגיעה בעירייה וברמת השירות שהוא התחייב לספק לה על פי החוזה.

סטטוס

לא תוקן.

בתשובתו לביקורת השיב מנהל התברואה, כי הקבלן מבצע 3 סבבים ומסיים את עבודתו בעירייה, גם אם סיים לפני השעה 16:00.

4. מעיון בתיקי הקבלן באגף שפ"ע בעירייה עלה כי היו לאגף השגות על סדרי עבודתו של הקבלן ועל איכותה. לדוגמה:

ביולי 2007 כתב מנהל התברואה למנכ"ל העירייה: "ברצוני ליידע אותך על תופעה שחוזרת על עצמה שמדי פעם יש היעלמויות של המשאית באמצע יום עבודה. הקבלן מתרץ זאת בתקלות חוזרות ונשנות שנגרמות למשאית. בתאריך 18.7.07 יצא נהג המשאית לשפוך את תכולתה באתר האשפה בחירייה בסביבות השעה 12.00 בצהרים, משלא חזר שעות ארוכות יצאנו בעקבותיו, ידוע לנו שהקבלן עובד ביישוב ... ואכן כך היה. ברצוני לציין כי הנהג לא חתם כרטיס ביציאה והלך לעבוד ב... מבלי להודיע לנו ועל חשבון זמן עבודתו בעירייה. תופעה זו גורמת נזק רב כיון שהנהג אינו מספיק לסיים את סידור העבודה ביישוב וכל הגזם נשאר. לטיפולך".

מן ההתכתבויות שבתיק הקבלן בעירייה עולה שהוא הפר כמה מהתחייבויותיו לעירייה. מעיון בפניות התושבים למוקד העירייה בחודשים יוני-יולי 2009 עולה שלתושבים היו תלונות הנוגעות למחדלים בפינוי גזם וגרוטאות. בין היתר היו פניות חוזרות בגין אותו אירוע ותלונות על מטרד הנמשך שבועות ואף חודשים.

בתשובת העירייה מפברואר 2010 היא ציינה כי בשנת 2009 היו חילופי מנכ"לים בעירייה, ובחלק ניכר מן התקופה נשוא הביקורת לא אוישה משרת מנהל אגף שפ"ע בעירייה. לטענת העירייה, על רקע זה ניתן להסביר חלק מממצאי הביקורת. לדבריה, עם איוש המשרות האמורות נלמדו הלקחים וחלק מהליקויים שעליהם מתריע משרד מבקר המדינה טופלו תוך כדי ביצוע הביקורת: הותקנה תחנת מעקב בעירייה על מנת לעקוב אחר מסלול נסיעתם של כלי הרכב של הקבלן; העירייה נתנה לקבלן הרשאה בכתב להעסיק קבלן משנה והוסדרה בחוזה בכתב מערכת היחסים ביניהם; הופעל מערך פיקוח אזורי שיביא להידוק הפיקוח על כלל הקבלנים לרבות על הקבלן לפינוי גזם וגרוטאות.

התייחסות היועמ"ש לעירייה

קראנו בעיון את דו"ח הביקורת.

על העירייה לפעול בהתאם להוראות החוק והתקנות הרלוונטיים לנושא הביקורת, כפי שפורטו ע"י המבקר בדו"ח.

סיכום

ממצאי הביקורת מלמדים על ליקויים בתפקודה של העירייה בשלבי ההתקשרות עם הקבלן לפינוי גזם וגרוטאות. נוכח הפרת התחייבויותיו של הקבלן על פי החוזה, שהיה בה כדי להשפיע על טיב השירות לציבור, היה על העירייה לנקוט אמצעים העומדים לרשותה לאכיפת ביצוע התחייבויותיו ולחלופין לשקול להפסיק את ההתקשרות עמו. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות שנקטה העירייה בעקבות הביקורת לאכיפת התחייבויותיו החוזיות של הקבלן. עם זאת, על העירייה לעמוד על כך שהקבלן ימלא את כל ההתחייבויות שקיבל עליו על פי החוזה. הדבר נדרש כדי להבטיח שהשירות שהקבלן מספק לה ימלא את צרכיה ואת דרישותיה, וכדי שקופת העירייה ורמת השירות לתושבים לא ייפגעו.

נספח א' - מסמכים ישימים

מס'	הנושא	גורם	סימוכין	תאריך
1.	הסכם לביצוע עבודות לאיסוף גזם וגרוטאות	עיריית אור יהודה לפי מכרז 33/2008		1.2.2009
2.	רשימת רכבים ועובדים	חב' י. מ. ובניו- שירותי תברואה בע"מ		5.9.2011



מבקר העירייה

הבסיס החוקי לעבודת הביקורת

הבסיס החוקי לעבודת המבקר כולל את סעיפי החקיקה וחקיקת המשנה, המתייחסים באופן ישיר לעבודת הביקורת בעירייה. להלן הוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) בנושא הביקורת בעירייה.

פרק תשיעי: עובדי העירייה

סימן א' : מינוי מבקר וסמכויותיו (תיקון : תשס"ו)

מינוי מבקר העירייה

167(ב) המועצה, בהחלטת רוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה.

- (ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר העירייה אלא אם כן תקיימו בו כל אלה :
- (1) הוא יחיד.
 - (2) הוא תושב ישראל.
 - (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון.
 - (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לעניין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל או שהוא עורך דין או רואה חשבון.
 - (5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.
 - (6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחד של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.
- (1ג) לא ימונה ולא יכהן כמבקר העירייה מי שכיהן כחבר מועצה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה העירייה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעירייה גובלת.
- (2ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העירייה, לא יכהן כמבקר אותה עירייה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה המועצה שאליה שהיה מועמד.

(ד) על אף הוראות בסעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף קטן (ג), כמבקר העירייה, אם הוא רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

167א. מועצה שלא מינתה מבקר

- (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 167, תוך הזמן הנקוב בצו.
- (ב) לא מילאה המועצה אחר הצו תוך הזמן האמור, רשאי הממונה למנות מבקר לעירייה ולקבוע את שכרו.

170א'. תפקידי המבקר

- (א) ואלה תפקידי המבקר :
- (1) לבדוק את פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון.
- (2) לבדוק את פעולות עובדי העירייה.
- (3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנהוגים בעירייה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות חסכון.
- (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 העירייה 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 להוראות סעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת :
- (1) על פי שיקול דעתו של המבקר.
- (2) 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 מדי 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 בהצעות התקציב והתקן של לשכת מבקר העירייה, כפי שהגיש אותן מבקר העירייה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

170ב. המצאת מסמכים ומסירת מידע

(א) ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף, עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.

(ב) למבקר העירייה או לעובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר.

(ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על המבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל במידע כאמור.

(ד) עובדו של המבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לעניין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד המבקר העירייה.

(ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן המבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מוועדותיה או כל ועדה מוועדותיו של גוף עירוני מבוקר. בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

170ג. דו"ח המבקר

- (א) המבקר יגיש לראש העירייה דוח על ממצאי הביקורת שערך, הדו"ח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח, בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד.
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולועדה לענייני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העירייה או הועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) תוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) הועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר לועדה. בטרם תשלים הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.
- (ה) (1) תוך חודשיים מן היום שהגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור.
- (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 רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור.
- (ז) היה למבקר העירייה 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.

170ה. מינוי עובדים ללשכת המבקר

(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 ובגדול תקציבה השנתי.

(ה1) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העירייה אלא אם כן התקיימו בו הוראות סעיף 167(ג1) 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(ג4) אם רכש ניסיון במשך שבע שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב 1992.

(ו) עובדי לשכת מבקר העירייה דינם כאשר 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(1).

(ח) בסעיף זה, "עובד ביקורת" – עובד המבצע פעולת ביקורת

פרק שמיני: ועדות המועצה**149ג. ועדה לענייני ביקורת (תיקון תשס"ב)**

(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, ועקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העירייה שהוגש לפי דין: הועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

(ב) מספר חברי הועדה לא יעלה על שבעה: הרכב הועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסייעתי של המועצה: ראש העירייה, וסגניו וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה לענייני הביקורת.

170 ג1א. צוות לתיקון ליקויים

- (א) בסעיף זה, "בצוות" – עובדי העירייה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראות סעיף 21א(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 170ג(ה)(1) או (2), לפי העניין, ובדרכים למניעת הישנותם של ליקויים בעתיד.
- (ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העירייה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח 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 בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה.

תקנות העיריות (דין וחשבון מבקר העירייה) התשל"ד-1974

בתוקף סמכותי לפי סעיף 347 לפקודת העיריות, אני מתקין תקנות אלה:

1. **תאריך הגשת דין וחשבון**
מבקר העירייה יגיש לראש העירייה, לא יאוחר מהאחד באוגוסט¹³ בכל שנה, דין וחשבון המתייחס לשנת הכספים שקדמה לאותו תאריך על ממצאי הביקורת שערך.
2. **תוכן דין וחשבון**
בדין וחשבון יסכם המבקר את פעולותיו בשטח הביקורת, ויפרט בו את הליקויים.
3. **המלצות**
המבקר יביא בדין וחשבון את המלצותיו לתיקון הליקויים ולמניעתם בעתיד.
4. **רשימת מעקב**
הדין וחשבון יפרט את המעקב אחרי התיקון של ממצאי הביקורת בדינים וחשבונות קודמים ושל ממצאי הביקורת של מבקר המדינה בנושאים שהם בתחום סמכויותיו של מבקר העירייה, והוא יציין אם הליקוי שעליו הצביעו תוקן.
5. **תחילה**
תחילתן של תקנות אלה ביום השלושים לאחר פרסומן.

¹³ הערה: בתיקון מס' 80 לפקודת העיריות מיום 14.1.02 הוקדם מועד הגשת דו"ח המבקר, ונקבע שיוגש לא יאוחר מה-1 באפריל מדי שנה. לאור תיקון זה, צפוי שינוי בהתאם גם בתקנות העיריות, וכמובן שהתאריך המחייב הינו 1 באפריל.