

מועצה מקומית מצפה רמון



מבקר המועצה

דוח לשנת

2015

מס' 1



מועצה מקומית מצפה רמון
לשכת מבקר המועצה
וממונה על תלונות הציבור

לכבוד:

מר רוני מרום – ראש מועצת מצפה רמון

מבקר המועצה פועל מכוח צו המועצות המקומיות.

בין שאר המטלות המוגדרות בצו המועצות המקומיות על מבקר המועצה נמנות גם הפעולות הבאות:

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

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

נושאי הביקורת נקבעים לפי:

- 1) שיקול דעתו של המבקר
- 2) דרישת ראש המועצה לבקר ענין פלוני;
- 3) ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.

בדיקת ספרי החשבונות של המועצה וכן מסמכים אחרים, נעשו לפי שיטות ובהיקף שמצאתי לנכון תחת מגבלות הזמן שהוקדש לביקורת זו בתוכנית הביקורת השנתית, ומטבען אינן מיועדות לגלות את כל הליקויים או אי סדרים אחרים במידה ויש כאלה.

ההמלצות הכלולות אינן כוללות הערכה של עלות מול תועלת. הערכה זו צריכה להיעשות על ידי הנהלת המועצה.

מטבע הדברים מצטמצמות הערות הביקורת בציון הליקויים ובהצעת דרכים לשיפור נהלים, ואין הן מתייחסות לצדדים החיוביים של תהליכי העבודה. ברצוני להודות לכל הגורמים שעימם הייתי בקשר על שיתוף הפעולה ועל העזרה.

בכבוד רב,

דוד שטרק – רו"ח, מבקר המועצה

וממונה על תלונות הציבור

תוכן עניינים

שם הדוח	עמוד
מחלקת שפי"ע	5
פינוי פסולת בניין	37

דוח ביקורת פנימית

מחלקת שפ"ע

מועצה מקומית מצפה רמון

מועצה מקומית מצפה רמון

דו"ח ביקורת

על

מחלקת שיפור פני העיר

כוח אדם

ניקיון

גינון

תוכן

8	פרק א' - מבוא
9	פרק ב' - עקרי הממצאים וההמלצות
15	פרק ג' - סקר מצב קיים
19	פרק ד' - ממצאים והמלצות
19	א. מבנה ארגוני וכוח אדם
21	ב. ניהול נכסי המחלקה
22	ג. פעילות הגינון
28	ד. פעילות הניקיון
32	ה. טיפול מחלקת שפ"ע בפניות מהמוקד העירוני
36	פרק ה' - סיכום

דו"ח ביקורת על

המחלקה לשיפור פני העיר מועצה מקומית מצפה רמון

פרק א' - מבוא

כללי

המחוקק הטיל על הרשויות המקומיות חובות וסמכויות נרחבות בנוגע לשירותים המוניציפליים שהן נדרשות או מוסמכות לספק לתושביהן, כגון שירותי תברואה, פינוי אשפה, ניקוי רחובות, טיפוח הגנים והמרחב הציבורי, סלילת כבישים ותחזוקתם, הסדרת תאורת רחובות וכיוצ"ב אשר יש להם השפעה על איכות החיים של תושביהן ועל איכות הסביבה והתברואה.

אופן מתן השירות נקבע על פי מדיניות הרשות המקומית בהתאם לתקציבים שהיא מקצה למטרות אלה.

מחלקת שיפור פני העיר במועצות מקומיות הינו הזרוע הביצועית של המועצה ברבים מתחומי השירותים המוניציפליים, ואחראית, בין היתר, לתחומי התחזוקה והניקיון, טיפוח חזות העיר ושמירתה, שיפור איכות החיים, תחזוקת הכבישים, ניקיונם של השטחים הפתוחים ותחזוקת מוסדות החינוך ומתקני משחקים ובנייני העירייה.

הביקורת שבוצעה

במסגרת תכנית עבודת הביקורת, נערכה ביקורת יחידתית במחלקת שיפור פני העיר במצפה רמון (להלן: מחלקת שפ"ע או המחלקה). הביקורת נערכה בשנת 2015 והקיפה את כלל הנושאים במחלקה ותחומי פעילותה. להלן פירוט הנושאים שנבדקו:

1. תחומי הפעילות של המחלקה.
2. ארגון ומבנה המחלקה.
3. ניהול כוח האדם במחלקה
4. שיטות עבודה, נהלים, תכנית - עבודה.

הביקורת מודה למנהל מחלקת שפ"ע ועובדיו וכן לגזבר ולמנהלות החשבונות על שיתוף הפעולה המלא בדוח זה

פרק ב' - עקרי הממצאים וההמלצות

ריכוז ממצאים

א. מבנה ארגוני וכוח אדם

1. הביקורת מצאה כי המבנה הארגוני של המחלקה אינו ברור מספיק. לדוגמה: חלק מהעובדים אינם נתונים תחת סמכותו של מנהל המחלקה דבר שלא מאפשר לו לפקח על כל נושאי השפ"ע.

תגובת מנהל מחלקת שפ"ע

מקבל את הממצא בהסתייגות, החלטה זאת בוצעה ע"י גורם שמעבר לסמכות מנהל שפ"ע. אכן, לדעתי תחום וטרינר תברואן ופיקוח עירוני צריכים להיות תחת שפ"ע.

2. הביקורת מצאה כי אין למנהל שפ"ע מזכירה שתסייע לו. חלק ניכר מהזמן מנהל המחלקה עוסק בניירת ובעבודה פקידותית.

3. נמצא כי למחלקת שפ"ע אין רשימת עובדים מסודרת על פי הגדרת תפקידים ומשימות.

תגובת מנהל מחלקת שפ"ע

באגף שפ"ע ישנה רשימה ברורה של כוח אדם. וכל עובד יודע היכן ולאיזו מחלקה הוא שייך. ישנו מצב בו השיוך הסופי גם לאחר ראיון/וועדה לא נקבע ע"י מנהל שפ"ע אלא בסמכות מעליו, ומרגע זה מקום העובד ברור במערכת. אין אני נכנס לרשימות כאלו ואחרות של כוח אדם מכיוון שמנהל שפ"ע כפוף למזכיר ולראש מועצה ולהם הוא חייב הסברים. ואין הוא אחראי על רשימות אלו.

תגובת הביקורת

הביקורת ביקשה לקבל את רשימת כוח האדם. הביקורת קיבלה רשימה מעודכנת נכון לשנת 2013 שאינה מעודכנת בחצי שנה האחרונה.

ב. ניהול נכסי המחלקה

הביקורת ביקשה לבחון את נאותות ניהול האיננוטר במחלקה ומצאה כי במועצה בכלל ובמחלקה בפרט לא קיים ידע בקשר לנכסים שבאחריותה.

ג. גינון המועצה

4. תכנון ותוכניות עבודה

הביקורת מצאה כי אין למחלקה תכנית עבודה מסודרת ומלאה, אשר תשקף את המשימות והתכנונים בנושא הגינון שבאחריות המחלקה.

תגובת מנהל מחלקת שפ"ע

- א. ישנה תכנית עבודה שבועית וחודשית.
- ב. עבודות מסוג זה הינן מגוונות ודינמיות, וכתוצאה מאילוצים שונים כגון: דרישות דחופות לטיפול ע"י מנהל שפ"ע, מזכיר או ראש מועצה, ביקור של אישיות חשובה, תלונה של תושבים וכדו' ניתנה עדיפות לטיפול באזור מסוים שלא על פי תכנית העבודה.
- ג. כתוצאה מכוח אדם לא מספיק המכסה את כל שטחי הגינון ישנם מקומות הדורשים טיפול באופן רגיש יותר וכתוצאה מכך שטחי גינון אחרים מטופחים פחות.
- ד. מנהל המחלקה העביר לביקורת כאסמכתאות לדבריו:
 - 1) תכנית עבודה דו- שבועית המקיפה את כל אזורי הגינון במצפה רמון
 - 2) פרוטוקולים של ישיבות שקוימו במחלקה, בהם הוא מנחה את העובדים מהם המשימות לאותו שבוע.

תגובת הביקורת

1. בתגובתו לדוח טען מנהל המחלקה כי קיימת תכנית עבודה שבועית וחודשית. לדעת הביקורת, בהסתמך על דבריו של מנהל המחלקה, תכנית העבודה הדו שבועית אינה אפקטיבית ואינה ישימה בעיקר כתוצאה מחוסר כוח אדם (ראה תגובה 3 של מנהל המחלקה לממצא זה).
2. הביקורת בחנה יומני עבודה של מספר חודשים ולא מצאה קשר ישיר בין יומני העבודה לתכנית העבודה.
3. מנהל המחלקה הציג בפני הביקורת פרוטוקולים בהם הוא מנחה את עובדיו בקשר למשימות על בסיס שבועי. לדעת הביקורת מעבר להורדת המשימות המשתנות יש לקיים תכנית שבועית קבועה.
5. הביקורת מצאה כי ייתכן וחלוקת העבודה לא נעשית באופן נאות. במצפה רמון קיימים 24 אתרי גינון הכוללים היקף של כ- 100 דונם. 7 מתוך 24 האתרים (29% מסך האתרים) מהווים למעלה מ- 50% משטחי הגינון (מפורטים בגוף הדוח). הביקורת לא מצאה כי אתרים אלו מטופלים ביחס לגודל שלהם.

מצופה היה כי פעילות הגינון תקבע בין השאר ע"י הקריטריונים הבאים: היקף השטח, מיקום השטח, יעוד השטח וכיוצ"ב. הביקורת התרשמה כי לא נקבעו קריטריונים של חשיבות וכי העבודה מבוצעת שלא על פי סדר או קריטריונים מוגדרים.

6. פיקוח ובקרה- הביקורת התרשמה כי פיקוח ברמת המיקרו מתבצע באופן נאות. יחד עם זאת בקשר לפיקוח ברמת המאקרו הביקורת ממליצה לקיים להלכה ולמעשה תכניות ונהלי עבודה.

7. הביקורת מצאה כי לא כל הדוחות חתומים ע"י מפקח המשכ"ל במידה והגינון מופעל ע"י קבלן חיצוני כנדרש.

8. הביקורת מצאה כי שטחי הגינון של בתי הספר אינם באחריות מחלקת שפ"ע. לדעת הביקורת יש לשקול להכניס את שטחי גינון אלו לאחריות המועצה.

ד. ניקיון המועצה

9. הביקורת מצאה כי לא קיימת למועצה תכנית עבודה חודשית לניקיון המועצה המבוססת על פי סקר רחובות.

תגובת מנהל מחלקת שפ"ע

ביצעתי מיפוי של השטחים שדורשים ניקיון טיאוט וחילקתי לאזורים על גבי מפה, בוצע ישיבה בא בסיומה היה ברור לכל עובד אזור ניקיון לו היה אחראי חלוקת התפקידים לדוגמא:

סלים אחראי על הצירים המרכזיים כלל הישוב, היה עובד אחראי על השכונה החדשה "שכונת גוונים" בזמנו היה אלכס שיצא לפנסיה ולאחריו אבי (שכיום עבר לאחזקה ועיד מחליפו).

מונוש אחראי על המרכז אזור המועצה ועין עבדת וציר עין זיק.

רון עובד קבלן היה אחראי על אזור מרכז חכמוב.

עבדאללה וליופי שכונות וותיקות, שכונת הר גמל, עין משק עין שחק.

וכך הלאה אפשר לתת לך את המיפוי המלא

תגובת הביקורת

הביקורת מקבלת את התגובה בהסתייגות.

לדעת הביקורת צריך לפרסם נוהל מסודר, בכתב, הקובע את אזורי הניקיון. הנוהל אמור לכלול תכנית עבודה לכל אזור בנפרד לרבות: שמות הרחובות, אורך הרחובות, הימים בהם הרחוב מנוקה ומי הגורם המפקח על הניקיון. יש לציין כי לטענת מנהל שפ"ע כוח האדם העוסק בניקיון אינו מספיק. מעבר לכך בחגים ותקופות אירועים המחלקה אינה מגובה בכוח אדם נוסף, דבר המקשה מאוד להיצמדות לנהלים ותוכנית עבודה. הביקורת ממליצה למנהל שפ"ע הנכנס להעריך מחדש את כוח האדם ביחס למשימות שמוטלות עליו.

10. הביקורת מצאה כי התשלום לקבלן הניקיון אינו מבוצע באופן נאות. על פי ההסכם התשלום לקבלן אמור להיות משולם על פי הק"מ שהקבלן ניקה באותו חודש. לפי הסבר שקיבלה הביקורת, המועצה עורכת תחשיב המתרגם ק"מ לשעות. כלומר: הקבלן לוקח את סך שעות העובד באותו חודש, מחשב מה אמור להיות ההספק בק"מ של אותו עובד באותם שעות וכך מדווח על הק"מ שנעשו. לדעת הביקורת, תרגום השעות לק"מ, מעקר את תוקף החוזה ויוצר מצב בו הקבלן עובד על פי שעות ולא על פי הספק. כלומר ייתכן שהמועצה תשלם על ניקיון של 80 ק"מ שבפועל נוקה רק 60 ק"מ.

11. הביקורת מצאה כי עובדי הניקיון אינם מדווחים בכתב למנהל שפ"ע על עבודתם. עובדי הניקיון מחתימים כרטיס אך לא ממלאים דו"ח שעות מפורט על עבודתם כמו כן גם עובדי קבלן הניקיון אינם מדווחים על היקף והספק עבודתם היומית או החודשית.

תגובת מנהל מחלקת שפ"ע

לא בלבד שעובדי הניקיון היו מדווחים למנהל שפ"ע על פעולותיהן ישירות, מנהל שפ"ע היה בקשר רציף וישיר עם עובדי הניקיון במהלך היום. חלק מפעולות ניהול ואחריות של מנהל שפ"ע היה בהנחיה ישירה של עובדי הניקיון הן במהלך היום, והן בפגישות השבועיות. הייתי מנחה את עובדי הניקיון לטפל מפגעים ומקומות שדורשים טיפול מידי עם במהלך סיור בשטח או מקריאות מוקד כאלו ואחרות או פניה ישירה של מזכיר או ראש מועצה או אפילו מפניה ישירה של תושב אלי בדרישה לטפל בקריאה שנפתחה. הייתי מנווט אותם לפי צרכים אלו ואחרים. פעולות של קריאות מוקד מדווחות נחתמות ומתויקות וכן דרישות עבודה של מנהל שפ"ע בפגישות השבועיות תחת פרוטוקולים.

תגובת הביקורת

הביקורת לא טענה שמנהל המחלקה אינו מנחה את עובדי הניקיון במהלך היום. הביקורת העירה כי אין תיעוד בכתב לעבודתם של עובדי הניקיון. לדעת הביקורת התנהלות תקינה מחייבת כי לפני מנהל המחלקה יונח המידע באיזה רחובות בוצע ניקיון באותו שבוע, באילו רחובות ניתן פחות דגש, מי פיקח שהניקיון בוצע כראוי וכיו"ב.

מנהל המחלקה מציע כי עובדי הניקיון המתקשים בכתיבה ידווחו בעל פה על עבודתם והאחראי יחתום שקיבל את הדיווח בעל פה.

12. הביקורת מצאה כי לא ניתן לאכוף את סעיף 8 להסכם בנושא קנסות והפרות. סעיף 8 להסכם קובע הפרות וסעדים במקרה שקבלן הניקיון לא מבצע את תפקידו באופן נאות. הביקורת מצאה, כי סעיף זה שהינו כלי בקרה ואכיפה חשוב אינו מתממש בפועל כיוון שהבקרה על הקבלנים והעובדים לוקה בחסר.

המלצות

א. מבנה ארגוני וכוח אדם

1. לדעת הביקורת יש לייצר מבנה ארגוני ברור המכיל הגדרת תפקידים המבטא את פעילות המחלקה.
2. לדעת הביקורת יש לרכז את כל נושאי השפ"ע תחת סמכות מרכזית אחת.
3. לדעת הביקורת חיוני כי תועמד לרשות מנהל שפ"ע מזכירה/מזכיר.
4. לדעת הביקורת התנהלות תקינה מחייבת קיום של רשימת עובדים והגדרת תפקידיהם הן אצל כוח האדם והן אצל מחלקת שפ"ע. כמו כן, קיימת חשיבות לכך ששתי הרשימות תהיינה זהות.

ב. ניהול נכסי המחלקה

הביקורת ממליצה לקדם בעדיפות עליונה את נושא מערכת לניהול אינוונטר. יש לציין כי גזבר המועצה כבר החל בתהליך זה ויצר קשר ראשוני עם חברה המתמחה בנושא זה. כרגע הנושא מונח לפתחו של מנכ"ל המועצה.

ג. גינון המועצה

5. תכנון ותוכניות עבודה

- א. לדעת הביקורת על המחלקה להכין תכנית עבודה שנתית, מסודרת ושלמה שתשלב את הגדרות התפקידים, ריכוזי המטלות והעבודות הנדרשות והמיועדות למשך השנה, בתוספת לוחות זמנים ומועדים למטלות.
- ב. לדעת הביקורת יש לקיים, כנוהל, הורדת משימות מתועדות ברמה היומית מלווה במעקב ביצוע אחר המשימות.
6. לדעת הביקורת יש ליישם נוהל להלכה ולמעשה הנותן משקל לכל אזורי הגיבון ושייקבע את סדרי העדיפות בעבודה.
7. הביקורת ממליצה לתכנן מערך פיקוח שיתואם בתוך תכניות העבודה.
8. הביקורת ממליצה לא לאשר יומני עבודה ללא חתימה של מפקח משכ"ל.
9. הביקורת ממליצה לבחון להעביר את גיבון מוסדות החינוך לידי מחלקת שפ"ע.

ד. ניקיון המועצה

10. מבדיקות שערכה הביקורת ברשויות אחרות עולה כי בד"כ תכנית העבודה הקשורות לניקיון מבוססת על סקר המודד את אורך כל אחד מהרחובות ברשות. הביקורת ממליצה לערוך את הסקר הנ"ל.
11. לדעת הביקורת, יש לקיים את החוזה מול קבלן הניקיון כלשונו ולשלם לקבלן הניקיון ע"פ הק"מ שניקה.
12. הביקורת ממליצה כי עובדי הניקיון ימלאו יומן עבודה מפורט בו יפורט העבודה שבוצעה והרחובות שנוקו. יומן העבודה ייחתם ע"י גורם אחראי שייקבע מראש.
13. הביקורת ממליצה לקיים פיקוח נאות וליישם את סעיף 8 להסכם בנוגע לקנסות והפרות.

פרק ג' - סקר מצב קיים

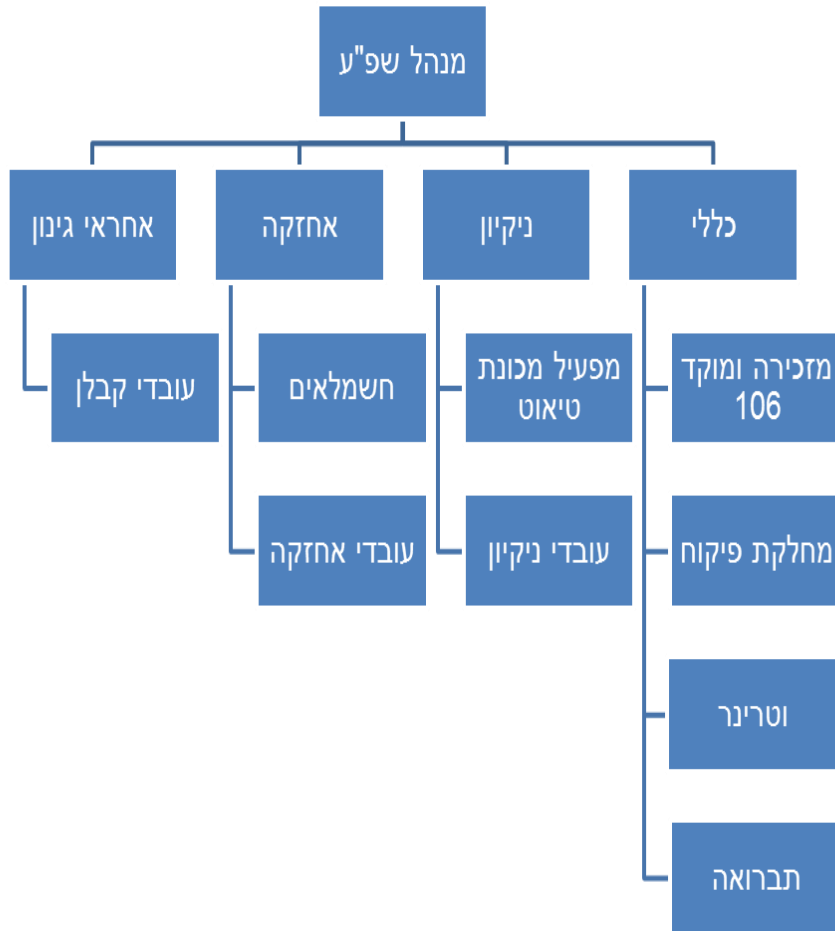
כללי

1. המחלקה לשיפור פני העיר תפקידה לטפל בעבודות האחזקה והניקיון בתחום חזות העיר לרבות: אחזקת המדרכות, תמרור, תיקונים בכבישים וצביעתם, התקני בטיחות ציבוריים, ספסלים, פחים וכיו"ב.
2. במסגרת יעודה ומטלותיה היא מבצעת חלק מעבודות בבצוע עצמי עם צוות אינטגרלי משלה וחלק מהעבודות באמצעות קבלני משנה (יפורט בהמשך).
3. הצוותים בהגדרתם הם רב-תכליתיים וברי גיבוי ושילוב לסיוע הדדי, על-פי צורכי העבודה והמשימות.

ארגון, מבנה ותפקידים

1. כפיפות: בראש המחלקה עומד מנהל מחלקת שפ"ע, כאשר המנהל והמחלקה כפופים למנכ"ל המועצה ומופעלים על-ידו.
כפי שיפורט להלן חלק מהעובדים כפופים למנהל המחלקה וחלק מהעובדים כפופים ישירות למנכ"ל המועצה.
2. מבנה המחלקה: מחלקת שפ"ע במועצה מקומית מצפה רמון מורכבת מהיחידות הבאות (תרשים בעמוד הבא):

- א. ניקיון
- ב. אחזקה
- ג. גינון
- ד. מוקד 106
- ה. פיקוח
- ו. וטרינר
- ז. תברואה



3. בח אדם: להלן פירוט מספר העובדים במחלקה (ללא קבלני המשנה) (*):

שם הפעילות	מספר עובדים	הערות
ניקיון	5	
אחזקה	4	
גינון	2	
חשמל	2	תחת אחריותו של מזכיר המועצה
פיקוח	1	מפקח נוסף תחת אחריותו של מזכיר המועצה
מוקד 106	1	מכהנת תחת מזכיר המועצה
וטרינר	1	עובד תחת פיקוח של מזכיר המועצה
תברואה	1	עובד תחת פיקוח של מזכיר המועצה
סה"כ	17	

(* יש לציין שישנם עובדים השייכים למחלקה אך כפופים למנכ"ל המועצה. מפורט בהערות לטבלה.

4. המקורות למשימות:

- המחלקה מטפלת במטלות המגיעות אליה ממספר מקורות. להלן הפירוט:
1. מפניות תושבים (ישירות למחלקה, או באמצעות המוקד/פניות ציבור). בשנת 2014 התקבלו כ- 1,300 פניות בנושא שפ"ע (כ- 80% מכלל הפניות)
 2. משימות מהנהלת המועצה.
 3. תיקוני-שבר המתגלים בסיורים או מדווחים
 4. עבודות תקופתיות/עונתיות.

לדברי מנהל מחלקת שפ"ע מידי יום ניתן תדרוך והנחיות לצוותי העבודה, כשהמטרה להשלים את המטלות מהמקורות השונים בו ביום.

5. פריסה: מטה המחלקה יושב באזור התעשייה של מצפה רמון במספר האנגרים. במטה יושבים מנהל המחלקה והעובדים, ובו מוחזקים חומרי העבודה וציודי המחלקה.

מזכירת המחלקה מתפעלת את מוקד 106 במרכז מצפה רמון.

6. תקציב: להלן פירוט תקציב המחלקה לשנת 2014 כפי שמופיעה בספרי התקציב של המועצה:

שם הפעילות	תקציב באלפי ₪
איסוף אשפה	2,223
גינון	1,755
שפ"ע כללי	1,548
ניקוי רחובות	769
וטרינר	194
סה"כ	6,489

7. רכבים - להלן פירוט רכבי המחלקה:

א. פעילות הגינון:

(1) טרקטור צהוב עם עגלה (פרגסון)

(2) טרקטור אמקול (הידרומאקס)

(3) מכסחת דשא ניידת

(4) רכב בליסינג, סיטרואן (2015)

ב. פעילות הניקיון

(1) מכונה ניידת (מכונת טיוט)

2) טרקטורונים (קיואסקי)

ג. פעילות האחזקה

רכב טנדר איסוזו 2010 4*2 (שייך למועצה)

פרק ד' - ממצאים והמלצות

מתודולוגיית הביקורת

הביקורת ביקשה לעמוד על הליכי העבודה של מחלקת שפ"ע בכלל ופעילויות הגיבון, ניקיון ואחזקה בפרט, ולבדוק האם הליך העבודה מיוסד על נהלים, תיעוד ופיקוח ומהן הבקורות הקיימות במחלקה.

לשם כך הביקורת ביצעה את הפעולות הבאות:

1. ראיונות עם גורמים רלוונטיים, לרבות מנהל המחלקה.
2. בדיקת יומני עבודה של עובדי מחלקת שפ"ע.
3. סקירת ההסכמים עם קבלני המשנה השונים.
4. ניתוח דוח פניות של מוקד 106
5. דרישות מסמכים וחומרים שונים כגון: נהלי עבודה, תכניות עבודה שנתיות וחודשיות ומבנה כוח אדם

כמו כן, הביקורת בבדיקתה ערכה ביקורת עומק לארבע פעילויות של מחלקת שפ"ע, אותן זיהתה הביקורת כמהותיות ביותר. להלן הפירוט:

1. אחזקה
2. גיבון
3. ניקיון
4. מוקד 106

ממצאים

מבנה ארגוני וכוח אדם

1. הביקורת ביקשה לקבל לידה את רשימת העובדים ותפקידם ולשם כך פנתה לשלוש מקורות (מ"מ מנכ"ל המועצה, מחלקת כוח האדם ומנהל מחלקת שפ"ע).

התברר כי למחלקת שפ"ע אין רשימת עובדים מעודכנת. הרשימה שהתקבלה ממחלקת כוח אדם כללה בתוכה את כלל עובדי המועצה ובתוכם את עובדי שפ"ע שהופיעו בתוך שאר עובדי המזכירות ולא כיחידה עצמאית בפני עצמה. לדעת הביקורת התנהלות תקינה מחייבת קיום של רשימת עובדים והגדרת תפקידיהם הן אצל כוח האדם והן אצל מחלקת שפ"ע. כמו כן, קיימת חשיבות לכך שהרשימה תהיה זהה אצל שתי המחלקות.

2. הביקורת מצאה כי לא קיים מבנה ארגוני נאות במחלקה המסדיר את ההיררכיה במחלקה ואת תחומי האחריות של עובדי המחלקה.

תגובת מנהל מחלקת שפ"ע לסעיפים 1 ו-2

באגף שפ"ע ישנה רשימה ברורה של כוח אדם. וכל עובד יודע היכן ולאיזו מחלקה הוא שייך. ישנו מצב בו השיוך הסופי גם לאחר ראיון/וועדה לא נקבע ע"י מנהל שפ"ע אלא בסמכות מעליו, ומרגע זה מקום העובד ברור במערכת. אין אני נכנס לרשימות כאלו ואחרות של כוח אדם מכיוון שמנהל שפ"ע כפוף למזכיר ולראש מועצה ולהם הוא חייב הסברים. ואין הוא אחראי על רשומות אלו.

מצורף מסמך שנערך עוד ב 2011 שמראה את המבנה האירגוני של המחלקה כפי שהיה על מנהל שפ"ע, רשימת עובדים, ומחלקותיהם. בהחלט חשוב שרשימות אלו יהיו תואמות למחלקת כוח אדם.

תגובת הביקורת

הביקורת ביקשה לקבל את המבנה הארגוני המדובר. התברר לביקורת כי מדובר ברשימה שנוצרה בשנת 2011 ועודכנה בשנת 2013. **במהלך שנת 2015 חלו שינויים במבנה הארגוני שלא קיבלו ביטוי במסמך.**

3. הביקורת מצאה כי חלק מהעובדים אינם נתונים תחת סמכותו של מנהל המחלקה דבר שלא מאפשר לו לפקח על כל נושאי השפ"ע.

מבירורים שערכה הביקורת עולה כי קיים פיצול בנושא האחריות על עובדי המחלקה מסיבות כאלו ואחרות שאינן דווקא מקצועיות. אחד מהחשמלאים ופקח הינן תחת אחריות מזכיר המועצה ולא תחת מנהל המחלקה. לדעת הביקורת ראוי שכל נושאי השפ"ע יהיו מרוכזים תחת סמכות מרכזית אחת. יש לתת את הדעת כיצד לארגן מחדש את המחלקה כאשר נקודת המוצא היא שמחלקת שפ"ע היא תחת פיקוחו של מנהל המחלקה ולא תחת גורמים אחרים.

תגובת מנהל מחלקת שפ"ע

החלטה זאת בוצעה ע"י גורם שמעבר לסמכות מנהל שפ"ע. אכן, לדעתי תחום וטרינר, תברואן, חשמל ופיקוח עירוני צריכים להיות תחת שפ"ע.

4. הגדרת תפקידים של העובדים- הביקורת מצאה כי ברשימה שהתקבלה לידי הביקורת תפקידי חלק מן העובדים אינם מוגדרים באופן נאות. לדוגמה: חלק מעובדי ניקיון הוגדרו כעובדי אחזקה.

5. הביקורת מצאה כי אין למנהל שפ"ע מזכירה שתסייע לו. חלק ניכר מהזמן מנהל המחלקה מתעסק בניירת ובעבודה פקידותית כגון: הקלדת מכתבים, תיוק וכיוצ"ב במקום לעסוק בעבודה מקצועית.

על פי הגדרת התפקיד, עובדת מוקד 106, אמורה לשמש גם כמזכירה של מחלקת שפ"ע. בפועל, עובדת המוקד מתפקדת גם כמזכירת הקב"ט, גם עוסקת בתפעול השוטף של המוקד וגם אמורה לכהן כמזכירת שפ"ע לדעת הביקורת ריבוי התפקידים לא מאפשר לה לסייע באופן מספק למנהל מחלקת שפ"ע.

ניהול נכסי המחלקה

רשויות מקומיות חויבו בחוק לנהל את נכסיהן (אינוונטר) באמצעות מערכות מחשב ייעודיות, לתכנן רכש ולנהלו באמצעות כלים ופרוצדורות ספציפיות, כגון: מערך טפסים, כלים ממוחשבים וכד'.

תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין) תשנ"ח 1998 מסדירות את כל ההיבטים של בקרה ושליטה על הטובין של העירייה. פרק ה' של תקנות אלו עוסק בכל הקשור רישום וניהול מצאי (אינוונטר).

לפי ההוראות "כאינוונטר יחשבו כל הטובין לשימוש שהם ריהוט, ציוד, כלים, מכשירים וכו' שהם בני קיימא, שהועמדו לרשות היחידות הצורכות, או העובדים באופן קבוע".

הביקורת ביקשה לבחון את נאותות ניהול האינטרנט במחלקה ומצאה כי במועצה בכלל ובמחלקה בפרט **לא קיים ידע בקשר לנכסים שבאחריותה**. משמעות הדבר, מעבר לאי עמידה בהוראות החוק, הינה כי לא קיימת שליטה למנהלי המחלקות לצידוד שבאחריותם הביקורת פנתה לגזבר המועצה שענה שהוא מכיר את הנושא ופועל לקידום מערכת ניהול אינטרנט. **הביקורת ממליצה לקדם נושא זה בעדיפות גבוהה.**

פעילות הגינון

נתונים כלליים

1. כאמור לעיל, בפעילות הגינון בשנת 2014 עבדו 2 עובדי מועצה ושלושה עובדי קבלן משנה ("פורום שתיל בע"מ"). בשנת 2013 נערך במועצה סקר שטחי גינון, תוצאות הסקר הינם, כי נכון לשנת 2013 היקף שטחי הגינון של המועצה הינו כ- **160 דונם**, המתחלקים לכ- 100 דונם גינון עירוני, 40 דונם חורשות, 8 דונם מגרש כדורגל ו- 12 דונם בתי ספר ומוסדות חינוך.
2. תקציב פעילות הגינון הסתכם בכ- 1,755 ₪ בשנת 2014.
3. בחודש יוני 2015 הסתיימה ההתקשרות עם קבלן המשנה, לאחר שהוחלט שלא להאריך אותה. נכון למועד הביקורת המועצה מצאה תחליף זמני לעבודות הגינון על ידי קליטת שני עובדים נוספים.
4. להלן תפקידי עובדי הגינון המרכזיים כפי נקבעו בחוזה שנחתם מול חברת פורום שתיל בע"מ:
 - א. אחזקת שטחים מגוננים- אחזקת גנים ציבוריים, מדשאות, גינון לאורך כבישים, כיכרות, איי תנועה וכיוצ"ב.
 - ב. טיפול בעצים בודדים במדרכות לאורך צירי תנועה.
 - ג. עבודות פיתוח נופי
 - ד. עבודות הכנה והכשרת קרקע.
 - ה. טיפול בצנרת השקיה ושלוחות טפטוף.
5. להלן פירוט אחזקת שטחי הגינון החודשית שנלקח מתוך כתב הכמויות שמצורף כנספח להסכם עם קבלן הגינון שנחתם בשנת 2012:

סה"כ	מחיר יחידה	כמות	יחידה	תיאור
27,708	277.08	100	דונם	אחזקת שטחים מגוננים- גנים ציבוריים, מדשאות, גינות לאורך כבישים, כיכרות, איי תנועה
3,040	30.4			תוספת מחיר לדונם אחזקה עבור אחריות על צמחיה
3,040	30.4			תוספת מחיר על דונם אחזקה, עבור אחריות על מערכת ההשקיה (לא כולל שירות שנתי עבור מערכת מיחשוב מרכזי)
6,585	10.13	650	יח'	עצים בודדים במדרכות לאורך צירי תנועה עד גובה 8 מטר
40,373	סה"כ אחזקת שטחי גינון חודשית			

משמעות הטבלה הינה כי המועצה חתמה על אחזקת 100 דונם של שטחי גינון ו- 650 עצים בודדים.

הביקורת שבוצעה

הביקורת ביקשה לבחון את נאותות הבקורות והפיקוח על פעילות הגינון, לשם כך הביקורת בחנה את ההסכם עם קבלן המשנה, דגמה יומני עבודה, ערכה פגישות וערכה ביקורים באזורי הגינון.

ממצאי הביקורת

1. תכנון ותוכניות עבודה-

א. הביקורת מצאה כי אין למחלקה תכנית עבודה מסודרת ומלאה, אשר

תשקף את המשימות והתכנונים בנושא הגינון שבאחריות המחלקה. אמנם הוכנו במחלקה תכניות עבודה שונות במהלך השנים אך הן לא יושמו בפועל. לא קיימת תכנית עבודה כבסיס, כתכנון וכביטוי לצרכים, לדרישות המועצה ולמשימות.

לדעת הביקורת על המחלקה להכין תכנית עבודה שנתית, מסודרת ושלמה שתשלב את הגדרות התפקידים, ריכוזי המטלות והעבודות הנדרשות והמיועדות למשך השנה, בתוספת לוחות זמנים ומועדים למטלות.

תגובת מנהל מחלקת שפ"ע

1. ישנה תכנית עבודה שבועית וחודשית
 2. עבודות מסוג זה הינן מגוונות ודינמיות, וכתוצאה מאילוצים שונים כגון: דרישות דחופות לטיפול ע"י מנהל שפ"ע, מזכיר או ראש מועצה, ביקור של אישיות חשובה, תלונה של תושבים וכדו' ניתנה עדיפות לטיפול באזור מסוים שלא על פי תכנית העבודה.
 3. כתוצאה מכוח אדם לא מספיק המכסה את כל שטחי הגינון ישנם מקומות הדורשים טיפול באופן רגיש יותר וכתוצאה מכך שטחי גינון אחרים מטופחים פחות.
- מנהל המחלקה העביר לביקורת כאסמכתאות לדבריו:
- א. תכנית עבודה דו- שבועית המקיפה את כל אזורי הגינון במצפה רמון
 - ב. פרוטוקולים של ישיבות שקוימו במחלקה, בהם הוא מנחה את העובדים מהם המשימות לאותו שבוע.

תגובת הביקורת

1. בתגובתו לדוח טען מנהל המחלקה כי קיימת תכנית עבודה שבועית וחודשית. לדעת הביקורת, ובהסתמך על דבריו של מנהל המחלקה, תכנית העבודה הדו שבועית אינה אפקטיבית ואינה ישימה כתוצאה מחוסר כוח אדם (ראה תגובה 3 של מנהל המחלקה לממצא זה). כמו כן, מסקירת יומי העבודה של מספר חודשים לא נראה שתוכנית העבודה הנ"ל מיושמת.
2. מנהל המחלקה הציג בפני הביקורת פרוטוקולים בהם הוא מנחה את עובדיו בקשר למשימות על בסיס שבועי. לדעת הביקורת מעבר להורדת המשימות המשתנות יש לקיים תכנית שבועית קבועה שעליה ניתן לתת גם דגשים מיוחדים לאותו שבוע.

2. הביקורת מצאה כי ייתכן וחלוקת העבודה לא נעשית באופן נאות. הביקורת ביקשה להשוות בין היקפי שטחי הגינון ולעבודות הגינון בפועל על מנת לבחון האם קריטריון השטח בא לידי ביטוי בקביעת המשימות. להלן היקפי הגינון לפי מ"ר כפי שהעלתה הביקורת:

שם המקום	מ"ר	
כניסה לישוב	8667	8.7%

8.1%	8037	גן מעל המועצה - אמפי + שופר סל שלי
8.0%	7940	גן מרכזי מול - פונדק רמון
7.2%	7106	רחוב סרפד- כיכר הגמל
6.4%	6337	גן אכסניית רמון
6.4%	6311	גן הבנים + מד"א
6.4%	6296	עין שחק עין משק
5.3%	5258	אזור התעשייה
5.2%	5196	כביש בן גוריון
4.9%	4860	גנים מול המינימרקט+ עין זיק
4.0%	3970	ישיבה תיכונית-אולם ספורט ישן
4.0%	3940	גינה בקהילה-מולטי סנטר
3.8%	3805	דרך רמון - גן משחקים + פטיו
3.8%	3760	גן שצפי נחל רעף-נחל רעים
3.7%	3698	בריכה עירונית+ערוגות ליד הדואר
3.4%	3360	גן המשולש + אי תנועה מול הגן
2.0%	2014	טיילת אלברט
1.8%	1770	עין מור - אי תנועה הר צין
1.7%	1694	גן ורדימון
1.7%	1651	נחל ציה
1.6%	1616	רחוב גרופית
1.4%	1348	אולם ספורט חדש
0.5%	485	בית הקשיש נחל ציחור
	99119	

משמעות הטבלה הינה כי במצפה רמון קיימים 24 אתרי גינון הכוללים היקף של כ- 100 דונם.
7 מתוך 24 האתרים (29% מסך האתרים) מהווים למעלה מ- 50% משטחי הגינון. להלן הפירוט:

<u>שם המקום</u>	<u>מ"ר</u>	<u>שיעור השטח באחוזים מכלל שטחי הגינון</u>
כניסה לשוב		8.7%

<u>שם המקום</u>	<u>מ"ר</u>	<u>שיעור השטח באחוזים מכלל שטחי הגינון</u>
	8,667	
גן מעל המועצה - אמפי + שופר סל שלי	8,037	8.1%
גן מרכזי מול - פונדק רמון	7,940	8.0%
רחוב סרפד - כיכר הגמל	7,106	7.2%
גן אכסניית רמון	6,337	6.4%
גן הבנים + מד"א	6,311	6.4%
עין שחק עין משק	6,296	6.4%
סה"כ	50,694	51.1%

מצופה היה כי פעילות הגינון תקבע בין השאר ע"י הקריטריונים הבאים:

היקף השטח, מיקום השטח, יעוד השטח וכיוצ"ב. לדוגמה בקשר לקריטריון הנוגע לגודל השטח, ראוי היה לעשות שימוש בנתונים שלעיל.

הביקורת ביקשה לבחון האם חלוקת העבודה של עובדי הגינון מבוצעת באופן נאות. לשם כך דגמה הביקורת 4 חודשי עבודה וביקשה את יומני העבודה בגינם.

הביקורת התרשמה כי לא נקבעו קריטריונים של חשיבות וכי העבודה מבוצעת שלא על פי סדר או קריטריונים מוגדרים.

3. פיקוח ובקרה - קיימים שני סוגים של בקרה.

א. בקרה ברמת המאקרו הכוללת הורדת משימות לעובדים על בסיס שבועי, חודשי ושנתי ופיקוח שמשמעות אלו יבוצעו.

ב. בקרה ברמת המיקרו - בקרה על הפעילות בשטח שכל העשבים השוטים נוכשו, נגזמו ענפים וכו'.

הביקורת ביקשה לבחון את קיום ואופן הפיקוח על עובדי הגינון. עובדי הגינון מגישים יומני עבודה שבועי עליהם חותם אחראי הגינון ומפקח משכ"ל. משמעות הדבר כי פיקוח ברמת המיקרו מתקיים באופן נאות.

ברמת הפיקוח במאקרו העובדה כי למחלקה תכניות עבודה לא מאפשרות לקיום הפיקוח.

לדעת הביקורת העדר תכניות עבודה וחשיבה אסטרטגית פוגעות ביכולת המנהל לפקח על העבודות. תכנית העבודה הינה כלי מרכזי למעקב ובקרה אחר ביצוע העבודות.

4. הביקורת מצאה כי לא כל הדוחות חתומים ע"י מפקח המשכ"ל

עובדי הגינן מגישים דיווח שבועי לאחראי על הגינן. הדיווח כולל את מקום העבודה ומהות העבודה שנעשתה. האחראי חותם על הדיווח ומאשר את העבודה. לאחר מכן, הדיווח צריך להיות מאושר ע"י מפקח מטעם המשכ"ל. הביקורת דגמה ארבעה חודשים על מנת לבחון את הדיווחים. להלן ממצאי הביקורת:

החודש שנדגם	האם יש חתימת מפקח המשכ"ל
פברואר 2014	כן
אוגוסט 2014	לא
נובמבר 2014	כן
פברואר 2015	לא

משמעות הממצא הינה שכ- 50% מהדיווחים לא מאושרים ע"י המפקח. לדעת הביקורת נתון זה מהווה ליקוי בבקרה על העובדים.

5. ביוני 2013 נערך במועצה סקר ריכוז צריכת מים בגינן ע"י קובי זך- מפקח גינן מטעם משרד הפנים. בסקר נערך מיפוי מלא של אתרי הגינן במועצה ונקבע כי במועצה ישנם 153 דונם שטחי גינן לעומת 100 דונם כמפורט לעיל. כמו כן, על פי הסקר ישנם במועצה 2,880 עצים. להלן ההפרשים בין הסכם הגינן ובין המועצה:

הערות	הפרש	סקר	הסכם הגינן	
הסקר כולל 40 דונם חורשות, 8 דונם מגרש כדורגל ו- 11 דונם בתי ספר ומוסדות חינוך. סה"כ כ- 60 דונם.	53 דונם	153 דונם	100 דונם	שטחי גינן

הערות	הפרש	סקר	הסכם הגינן	
הסכם הגינן מתייחס לעצים שלצד המדרכות לעומת הסקר שמתייחס לכלל העצים.	2,230	2,880	650	עצים

לדעת הביקורת על מנת שנושא הגינן יהיה מוסדר ב- 53 דונם שאינם באחריות שפ"ע, יש לשקול להעבירו לפיקוח המועצה.

פעילות הניקיון

שרותי הניקיון הינם מהבסיסיים והמהותיים שבשירותים המוניציפליים. על מנת להשיג איכות חיים נאותה לתושבי מצפה רמון, יש צורך בניהול ובהפעלת שירותים אלו באופן אפקטיבי, יעיל וברמה משביעת רצון. הביקורת ביקשה לבדוק את תפקוד המחלקה בהיבט שירותי הניקיון שהיא נותנת.

מטרות הביקורת

1. בדיקת הפיקוח והבקרה של מחלקת שפ"ע, על עובדי הניקיון מבחינת ניקיון הרחובות.
2. סקירת השירותים בהסכמי המועצה עם קבלני הניקיון ותוכניות העבודה של מחלקת הניקיון, כמו גם תקציב המחלקה.

מתודולוגיה

במהלך הביקורת התקיימו פגישות עבודה ושיחות עם מנהל המחלקה. הביקורת קיבלה לידיה את המסמכים וההסכמים הרלוונטיים ואף ביצעה ניתוח של נתוני פניות התושבים לשנת 2014. כמו כן, ערכה הביקורת סיור ברחבי המועצה, על מנת לעמוד על מצב הניקיון במועצה.

בסיס משפטי

חובתה של רשות מוניציפלית לדאוג לניקיון העיר באה לידי ביטוי בחקיקה הראשית. הסעיף המרכזי לעניין ביקורת זו, שעיקרה בבחינת טיב עבודת הפיקוח על עבודת קבלני הניקיון הינה סעיף 242 לפקודת העיריות.

ממצאים

א. הביקורת מצאה כי לא קיימת למועצה תכנית עבודה חודשית לניקיון

המועצה.

לדעת הביקורת תכנית עבודה הינה כלי חיוני והכרחי בנושא זה. מבדיקות שערכה הביקורת ברשויות אחרות עולה כי בד"כ תכנית העבודה הקשורות לניקיון מבוססת על סקר המודד את אורך כל אחד מהרחובות ברשות. הרשות משתמשת בסקר על מנת לחלק את עבודת הניקיון בצורה נאותה. על פי הסקר, תכניות העבודה יכללו את רחובות המועצה, אורך הרחוב, הימים בהם הרחוב מנוקה ומיהו המפקח. ניקיון המועצה אמור להתבצע בהתאם לתוכנית העבודה, מדי יום, ובשעות מוגדרות. הביקורת פנתה למחלקת שפ"ע, גזבר המועצה ומחלקת הנדסה על מנת לקבל סקר רחובות ומצאה כי לא קיים הסקר הנ"ל. יש לציין כי הביקורת מצאה שבדוח הביקורת המפורט שהוגש בשנת 2012 נכתב כי סך אורך הרחובות במצפה רמון הינו כ- 32,000 ק"מ. הביקורת מצאה כי לא נעשה שימוש בנתון זה.

תגובת מנהל מחלקת שפ"ע

ביצעתי מיפוי של השטחים שדורשים ניקיון טיאוט וחילקתי לאזורים על גבי מפה, בוצע ישיבה בא בסיומה היה ברור לכל עובד אזור ניקיון לו היה אחראי חלוקת התפקידים לדוגמא:

סלים אחראי על הצירים המרכזיים כלל הישוב, היה עובד אחראי על השכונה החדשה "שכונת גוונים" בזמנו היה אלכס שיצא לפנסיה ולאחריו אבי (שכיום עבר לאחזקה ועיד מחליפו).

מונוש אחראי על המרכז אזור המועצה ועין עבדת וציר עין זיק.

רון עובד קבלן היה אחראי על אזור מרכז חכמוב.

עבדאללה וליופי שכונות וותיקות, שכונת הר גמל, עין משק עין שחק.

וכך הלאה אפשר לתת לך את המיפוי המלא

תגובת הביקורת

הביקורת מקבלת את התגובה בהסתייגות. לדעת הביקורת צריך לפרסם נוהל מסודר, בכתב, הקובע את אזורי הניקיון. הנוהל אמור לכלול תכנית עבודה לכל אזור בנפרד לרבות שמות הרחובות, אורך הרחובות, הימים בהם הרחוב מנוקה ומי הגורם המפקח על הניקיון.

ב. הביקורת מצאה כי על אף שלא בוצע סקר רחובות במועצה, קבלן המשנה מדווח על עבודתו על פי ק"מ וכך גם משולם לו. לפי הסבר שקיבלה הביקורת, המועצה ערכה תחשיב המתרגם את ק"מ לשעות כלומר לוקחים את סך שעות העובד באותו חודש מחשבים מה אמור להיות ההספק בק"מ של אותו עובד באותם שעות וכך מדווחים על הק"מ שנוקו. משמעות הדבר כי לא קיים פיקוח שהעובד אכן ניקה את אותם ק"מ. לדעת הביקורת, תרגום השעות לק"מ, מעקר את תוקף החוזה ויוצר מצב בו הקבלן עובד על פי שעות ולא על פי עבודתו. ייתכן שהמועצה תשלם על ניקיון של 80 ק"מ שבפועל נוקה רק 60 ק"מ. לדעת הביקורת, יש לקיים את החוזה כלשונו ולשלם לקבלן הניקיון ע"פ הק"מ שנוקה.

ג. הביקורת מצאה כי עובדי הניקיון אינם מדווחים בכתב למנהל שפ"ע על עבודתם. עובדי הניקיון מחתימים כרטיס אך לא ממלאים דו"ח שעות מפורט על עבודתם כמו כן גם עובדי קבלן הניקיון אינם מדווחים על היקף והספק עבודתם היומית או החודשית. התנהלות זו אינה מאפשרת לפקח על ההספק של העובדים ועל איכות עבודתם.

תגובת מנהל מחלקת שפ"ע

לא בלבד שעובדי הניקיון היו מדווחים למנהל שפ"ע על פעולותיהן ישירות, מנהל שפע היה בקשר רציף וישיר עם עובדי הניקיון במהלך היום.

חלק מפעולות ניהול ואחריות של מנהל שפ"ע היה בהנחיה ישירה של עובדי הניקיון הן במהלך היום, והן בפגישות השבועיות. הייתי מנחה את עובדי הניקיון לטפל מפגעים ומקומות שדורשים טיפול מידי עם במהלך סיור בשטח או מקריאות מוקד כאלו ואחרות או פניה ישירה של מזכיר או ראש מועצה או אפילו מפניה ישירה של תושב אלי

בדרישה לטפל בקריאה שנפתחה. הייתי מנווט אותם לפי צרכים אלו ואחרים.

פעולות של קריאות מוקד מדווחות נחתמות ומתויקות וכן דרישות עבודה של מנהל שפ"ע בפגישות השבועיות תחת פרוטוקולים.

תגובת הביקורת

הביקורת לא טענה שמנהל המחלקה אינו מנחה את עובדי הניקיון במהלך היום. הביקורת העירה כי אין תיעוד בכתב לעבודתם של עובדי הניקיון. לדעת הביקורת התנהלות תקינה מחייבת כי לפני מנהל המחלקה יונח המידע באיזה רחובות בוצע ניקיון באותו שבוע, באילו רחובות ניתן פחות דגש, מי פיקח שהניקיון בוצע כראוי וכיו"ב.

ד. סעיף 8 להסכם קובע הפרות וסעדים במקרה שקבלן הניקיון לא מבצע את תפקידו באופן נאות. להלן סוגי ההפרות:

פיצוי מוסכם	ההפרה
50 ₪ לק"מ רחוב	ביצוע ניקיון חלקי של רחוב
300 ₪ לק"מ רחוב	אי ביצוע ניקיון של רחוב
50 ₪ לאשפתון	אי ביצוע ריקון אשפתון
50 ₪ לק"מ רחוב	אי ביצוע הסרת מודעות
50 ₪ לק"מ רחוב	אי ביצוע ניקוש עשבים
100 ₪ לק"מ רחוב	אי ביצוע טאוט המדרכות ושפת הכביש
50 ₪ למבנה	אי ביצוע ניקוי שירותים ציבוריים
300 ₪ למשמרת	אי אספקת טרקטור/ מחפרון
200 ₪ לעובד למשמרת	אי אספקת עובדים/מנהל עבודה בכמות המוזמנת
100 ₪ לעובד למשמרת	עובד ללא ביגוד
100 ₪ לעובד למשמרת	עובד ללא ציוד
500 ₪ למקרה	מנהל עבודה ללא רכב
10 ₪ לשקית לכל שעת איחור	איחור באיסוף שקיות אשפה מאיסוף עצמי
100 ₪ לכל שעת איחור	איחור בהגעת מכונת טיאוט/ טרקטורון/מחפרון
200 ₪ לכל שעת איחור	איחור בביצוע חריש ביטחוני
800 ₪ למקרה	ביצוע השירותים באמצעות מכונת טיאוט שאינה

פיצוי מוסכם	ההפרה
	עומדת בדרישות החוזה
1,500 ₪ למקרה	אי אספקת מכונת טיאוט

משמעות הטבלה הינה כי החוזה מיפה את כל פעולות ואמצעי הניקיון הנדרשים.

הביקורת מצאה, כי סעיף זה שהינו כלי בקרה ואכיפה חשוב אינו מתממש בפועל כיוון שהבקרה על הקבלנים והעובדים לוקה בחסר.

ה. תשלומים לקבלן הניקיון.

הביקורת מצאה כי שולמו לקבלן הניקיון סכומים המתאימים להסכם-ממצא חיובי.

להלן פירוט הסכומים אשר נקבע בחוזה, שישולמו לקבלן הניקיון:

סה"כ (₪)	מחיר ליחידה (₪)	כמות	
	250	4	מספר ק"מ ביום
34,560	288	120	מספר משמרות בשנה של עובדים משימתיים
309,600	25,800	12 חודשים	סה"כ לחודש (עבודות לפי ק"מ)
344,160	סה"כ תשלומים בשנה		

הביקורת ביקשה לבדוק האם המועצה עמדה בהיקף התשלומים כפי שנקבע בחוזה.

הביקורת מצאה כי בבחינה שנתית לא נמצאו חריגות בתשלום.

יש לציין כי הביקורת התרשמה לטובה מתפקודם של מחלקת הנהלת החשבונות והגזבר.

טיפול מחלקת שפ"ע בפניות מהמוקד העירוני

המוקד העירוני מטפל בפניות תושבים ומעביר את הטיפול בהן למחלקות העירייה השונות. את המוקד מפעילה עובדת אחת.

הטיפול בפניות הציבור למוקד צריך לתת מענה הן לציבור הנזקק לשירותי העירייה והן לדרג הבכיר המעוניין במידע על הנושאים המטרידים את האזרחים.

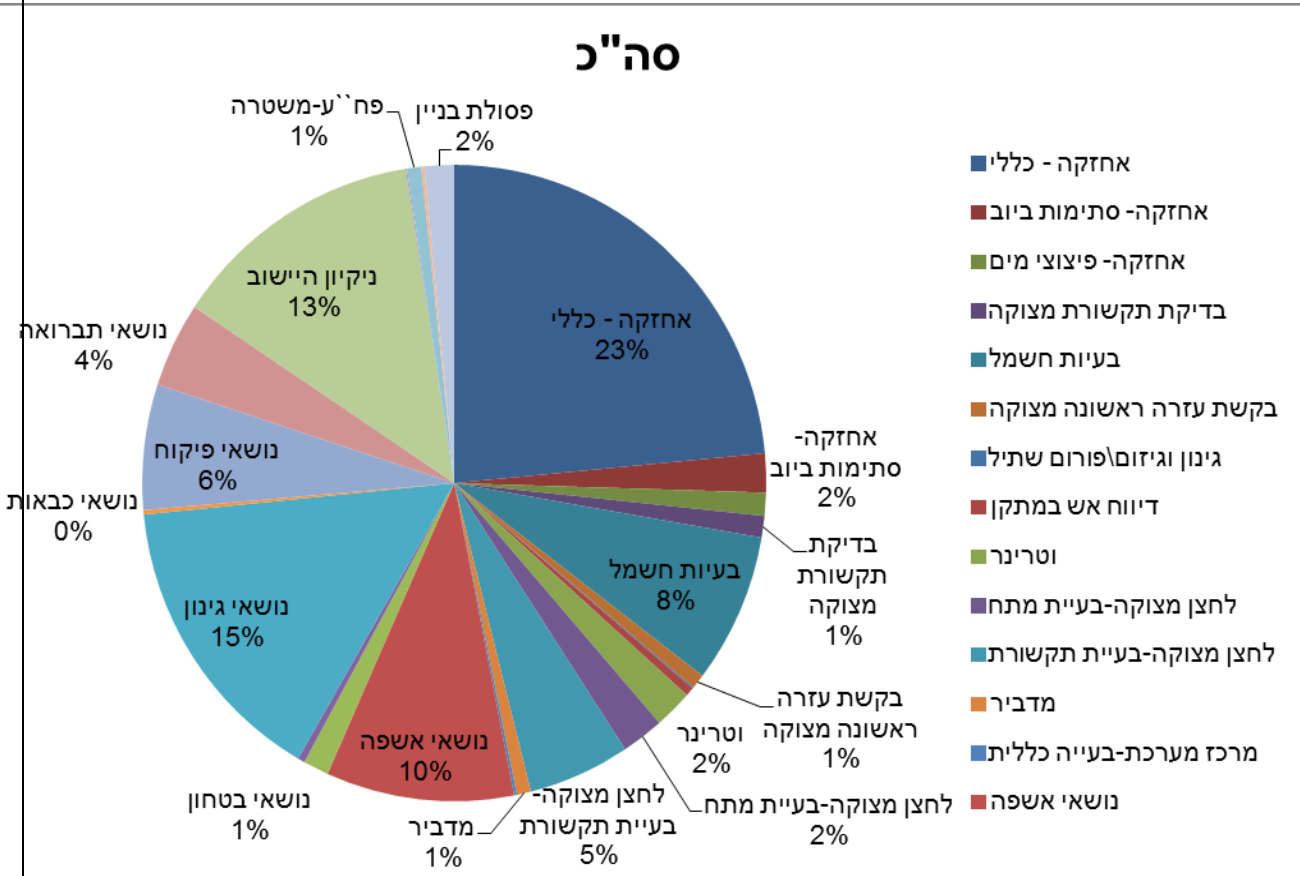
המוקד צריך להיות אמון על מתן מענה מידי לפניות התושב וכן על הפקת לקחים מתוך מגמה לשפר את השירות ובכך לצמצם את מס' הפניות, ובנוסף מתן היזון חוזר להנהלת הרשות בקשר לנושאים בהם יש פניות מרובות ועל כן יש להקדיש להם תשומת לב מיוחדת.

מנתוני המוקד העירוני עולה כי בשנת 2014 התקבלו סה"כ 1,366 תלונות של תושבים אשר כ-80% מהן נוגעות לשירותים שמספקת מחלקת שפ"ע לתושביה.

יש לציין כי הביקורת נתנה דגש בדוח זה למוקד רק להיבט של הטיפול בבעיות שפ"ע ולא לאופן תפקוד המוקד שייתכן וייבדק בדוחות הבאים בהתאם לתוכנית העבודה.

מנתוני המוקד העירוני עולה כי בשנת 2014 התקבלו סה"כ 1,366 תלונות של תושבים אשר כ-80% מהן נוגעות לשירותים שמספקת מחלקת שפ"ע לתושביה.

להלן גרף המבטא את הפניות הנוגעות הקשורות למחלקת שפ"ע בלבד:



1. הביקורת ביקשה לבחון את שיעור הפניות שלא טופלו (פניות פתוחות) מתוך סה"כ הפניות. להלן הנתונים:

סעיף	מספר פניות	מספר פניות פתוחות	שיעור פניות פתוחות
וטרינר	27	8	29.6%
אחזקה - כללי	321	90	28.0%
אחזקה- פיצוצי מים	16	2	12.5%
נושאי אשפה	133	15	11.3%
ניקיון היישוב	180	17	9.4%
נושאי גיבון	207	18	8.7%
בעיות חשמל	104	9	8.7%
אחזקה- סתימות ביוב	27	2	7.4%
סה"כ	1,015	161	15.9%

משמעות הטבלה הינה כי 16% מסך הפניות רשומות כפתוחות. הביקורת ביקשה לבדוק ולדגום את הפניות הפתוחות ולעמוד על הסיבות שהפניות לא טופלו.

לשם כך פנתה הביקורת למפעילת המוקד על מנת לעמוד על תהליך פתיחת וסגירת התלונה.

הביקורת מצאה כי הגדרת הפניה כפתוחה או סגורה אינה מעודכנת. לעיתים הגורם האחראי על הטיפול בפניה לא מעדכן על הטיפול או אי הטיפול בתקלה ולא ניתן לדעת האם התקלה טופלה.

הביקורת ממליצה לייסד נוהל להלכה ולמעשה המסדיר את אופן הטיפול בפניות שמתקבלות ממוקד 106.

2. הביקורת ביקשה לבחון את הפניות שהוגדרו במוקד כפניות סגורות (פניות שטופלו). לשם כך הביקורת השוותה בין יומני העבודה לדוח הפניות: הביקורת דגמה מספר פניות שהוגדרו כסגורות (פניות שטופלו) וביקשה לראות האם ניתן ביטוי לטיפול ביומני העבודה. להלן ממצאי הביקורת:

פרק ה' – סיכום

הביקורת מצאה כי העבודה המקצועית במחלקה מתנהלת באופן נאות. עיקרי הממצאים בדוח עלו בהקשר של התנהלות המחלקה באמצעות נהלים, תכניות עבודה ובניית סדרי עדיפויות בנושאים אלו התנהלות המחלקה לוקה בחסר. נושאים נוספים שעלו במהלך הביקורת בהם קיים סיכון גבוה הינם נושא ניהול האיננוטר שלא קיים וסוגית חישוב התשלום לקבלן הניקיון שמתבצעת באמצעות שעות עבודה ולא באמצעות ק"מ כנדרש מהם.

בברכה,
דוד שטרק, רו"ח
מבקר פנימי
מועצה מקומית מצפה
רמון

דוח ביקורת

פנימית

פינוי פסולת בנין

מועצה מקומית מצפה רמון

רו"ח דוד שטרק, מבקר פנימי

תוכן עניינים

עמוד	נושא
39	עיקרי הממצאים וההמלצות
42	מבוא
45	סקר מצב קיים מצפה רמון
46	דוח הביקורת
46	תהליך פינוי הפסולת
49	הליכי תכנון ברשות המקומית מצפה רמון
50	פיקוח הוועדה המקומיות על פינוי פסולת
53	בקרה על פינוי הפסולת
55	שימוש בפסולת בנין ממוחזרת
55	פינוי פסולת שנוצרה עקב שיפוצים
56	סיכום

עיקרי הממצאים וההמלצות

(*) יש לציין כי שנים 2014-2015 עליהם התבצעה הבדיקה, היו שנים בהם מח' הנדסה עברה מספר אירועים ששיבשו את התפקוד השוטף של המח'. כגון: חילופי תפקידים, היעדרויות משמעותיות בשל מחלה וחוסר בכוח אדם.

יחד עם זאת, כאשר יחידה מקצועית שומרת על תרבות ארגונית גבוהה של נהלים, תיעוד ושימור ידע, יכולה לעבור גם תקופות קשות עם פגיעה ארגונית מינימלית.

עיקרי הממצאים

הערות הביקורת על תהליך פינוי פסולת הבניין

1. פקח הבנייה מרכז בידי סמכויות רבות ללא פיקוח ובקרה. קיים סיכון בו הפקח יכול (באופן תיאורטי) לפנות בתשלום פסולת בניין ללא שהפינוי יעבור דרך מחלקת הגבייה של המועצה.
2. לא מנוהל מעקב על פינוי פסולת בגין כל היתר בניה כך שיהיה ניתן לדעת בכל פרויקט כמה פסולת פונתה, מתוך האומדן שניתן לפרויקט, וכמה עוד נותר לו לפנות. עובדה זו חושפת את המועצה לסיכונים סביבתיים וכספיים כגון: **אי זיהוי תושבים שלא מפנים את הפסולת לאתר** אלא משליכים אותה במקומות פתוחים או לחילופין אי זיהוי של תושבים שעברו את מכסת האומדן **ואינם משלמים על פינוי הפסולת**.
3. כמות הפסולת שמפונת לאתר אינה נשקלת באתר אלא מוערכת בעין ע"י הפקח. לדברי פקח הבנייה המשקל שאמור לשקול את הפסולת אינו פעיל.
4. הביקורת מעירה כי תיקי מחלקת ההנדסה חסרים אינם מתעדים את התהליך באופן נאות. להלן מספר דוגמאות:
 - רק לתיק אחד מתוך ארבעה תיקים שנדגמו נמצא תיעוד לטופס 4.
 - לאף תיק מתוך ארבעת תיקים שנדגמו לא נמצא אישור מהנדס על טיפול בפסולת בניין
 - על פי סעיף 21 לתקנות התכנון והבנייה קבלת טופס 4 מותנית בקבלת תעודה המעידה כי הבנייה בוצעה על פי ההיתר (להלן - תעודת גמר) הביקורת מצאה כי לתיק אחד בלבד מתוך ארבעה תיקים שנדגמו נמצאה תעודת גמר.
 - לתיק אחד בלבד מתוך חמישה תיקים שנדגמו נמצא תיעוד לערבות בנקאית.

הערות הביקורת על הליכי תכנון ברשות המקומית מצפה רמון

5. הועדה לאיכות הסביבה, לא התכנסה בתדירות הנדרשת. בשנת 2014 הועדה התכנסה פעמיים. בשנת 2015 נכון לתאריך 19 באוקטובר הועדה התכנסה פעם אחת בלבד. יש לציין כי בשנת 2016, בהובלת מנכ"ל המועצה הועדה עברה שינוי התנהלותי חיובי וכבר התכנסה פעם אחת.

6. בניגוד לחוק שמירת הניקיון המועצה לא מפרסמת את אתר הפסולת שבאחריותה.

הערות הביקורת בנושא הפיקוח על פינוי פסולת בניין

7. לוועדה המקומית אין נהלים מפורטים בנוגע לפיקוח שעליהן לקיים בהתאם לתקנות. כמו כן, אין לוועדה הנחיות ברורות הקובעות כיצד עליה לפעול בהיעדר אסמכתאות מספקות לפינוי פסולת הבניין.
8. בניגוד לחוק תכנון ובניה הוועדה המקומית אינה דורשת אסמכתאות המעידות על פינויה של פסולת הבניין בפועל לאתר טיפול בפסולת לצורך מתן טופס 4.
9. בניגוד לחוק תכנון ובניה הוועדה לא בודקת במסגרת הליך שחרור הערבות הבנקאית כי הפסולת הבניין אכן פונתה כדין.
10. בניגוד לחוזר מנכ"ל משרד הפנים הביקורת מצאה כי רק לחמישה מתוך אחד עשר תיקים שנדגמו (56%), קיים תיעוד שבוצעה הערכה לכמות פסולת בניין.
11. לא נקבעו כללים לפינוי פסולת בניין הנוצרת עקב עבודות שיפוצים לאתרי סילוק.
12. למועצה אין מידע ופיקוח על מבנים שבהם מתבצעות עבודות שיפוצים.

עיקרי ההמלצות

1. על המועצה לשקול להעביר את האחריות לניהול אתר הפסולת ליחידה סביבתית לכשתוקם.
2. מומלץ לבצע ביקורות פתע באתר הפסולת אחת לתקופה כפי שיקבע בנוהל.
3. יש לנהל מעקב שוטף, בטבלה מרכזת, בגין כל פרויקט כמה פסולת כבר פונתה וכמה עוד נותר לפנות על פי הסכום ששולם במחלקת הגבייה.
4. מומלץ שניהול המעקב אחר פינוי פסולת הבניין לא ינוהל ע"י פקח הבניה ומנהל אתר ההטמנה על מנת שיישמר עקרון פיזור סמכויות.
5. יש לתקן את המשקל באתר הפסולת והכנסתו לשימוש ולהפסיק להעריך את הפסולת הנכנסת באמצעות "העין".
6. מומלץ להכין במחלקת הנדסה נוהל שייקבע שנציג ממחלקת שפ"ע יגיע לבדוק ולחתום שהפסולת פונתה בפועל.
7. בטרם משחררים ערבות בנקאית יש לוודא כי פסולת הבניין פונתה כדין.
8. מחלקת הנדסה תייצר טופס בו בגמר הבנייה ייבדק כמה פסולת פונתה ביחס לאומדן הראשוני וקביעה האם הפער סביר.
9. יש להקפיד חוזר מנכ"ל משרד הפנים ולפעול ליישום חובת כימות הפסולת שתיווצר בבנייה.
10. הביקורת ממליצה על הכנת מסמך מרכז, הקובע אילו מסמכים צריכים להימצא בכל תיק במחלקת הנדסה. המסמך יצורף לכל תיק בעמוד הראשון ויסומן עליו מה המסמכים קיימים ואילו מסמכים נותר להשלים.

11. יש לקיים נהלים להלכה ולמעשה, המסדירים את נושא הפיקוח על פסולת בניין.
12. יש להקפיד על התכנסות הועדה לאיכות הסביבה כפי שקבוע בחוק.
13. יש לפרסם את פרטי אתר הפסולת באתר האינטרנט של המועצה ובכל צורה אפשרית.
14. יש לשקול הקמת מערך פיקוח עירוני אפקטיבי שיאכוף את נושא פסולת הבניין הנוצר משיפוצים.

טיפול המועצה המקומית מצפה רמון בפסולת בניין

מבוא

כללי

פסולת בניין מוגדרת בחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק שמירת הניקיון), "חומרים ושיירי חומרים המשמשים לבנייה, או משממשים בהם בקשר לעבודות בנייה, לרבות ערימות אדמה וחלקי הריסות של מבנים". פסולת זו כוללת בלוקים, בטון, אספלט, זפת ומוצריה, לבנים, מרצפות, קרמיקה, גבס, זכוכית, לוחות בידוד, מתכות, חומרי פלסטיק, עודפי עפר, עץ ועוד¹. כמות פסולת הבניין המתהווה בכל שלב משלבי הבנייה תלויה בקצב הבנייה, בגודל היישוב ובסוגו, ברמת החיים של האוכלוסייה המתגוררת בו ובטופוגרפיה של המקום. ההרכב הממוצע של פסולת הבניין הוא עפר, חול ואדמה - כ-44%; חומרי בניין - כ-51%; גרוטאות ומתכות שונות - כ-5%².

כמות פסולת הבניין ועודפי העפר הנוצרת בשנה בישראל מוערכת בכ-7.5 מיליון טון, מזה כ-4.5 מיליון טון פסולת בניין וכ-3 מיליון טון עודפי עפר. כמות זו גדולה בכ-140% מכמות הפסולת הביתית הנוצרת בשנה בארץ. רק 1.5 מיליון טון מפסולת הבניין ועודפי העפר (כ-20%) מגיעים לאתרי סילוק ומחזור, והשאר מושלכים בשטחים פתוחים ובאתרים לא מוסדרים³.

להלן נתוני הפסולת של המועצה המקומית מצפה רמון:

כמויות פסולת לשנת 2014 מועצה מקומית מצפה רמון (טון)	
3,433.76	סה"כ פסולת רגילה
3,212.50	סה"כ פסולת בניין
6,646.26	סה"כ פסולת
48.3%	%פסולת בניין מתוך סה"כ פסולת

נזקי פסולת בניין

להשלכת פסולת בניין באופן לא חוקי בשטחים פתוחים, בצדי דרכים, בערוצי נחלים ובשטחים מחוץ לעיר השפעות סביבתיות ובריאותיות חמורות. השפעות אלה באות לידי ביטוי בפגיעה במקורות מים עיליים ותת-קרקעיים, זיהום קרקע, פגיעה בשטחים פתוחים, היווצרות שרפות וזיהום אוויר, ירידת ערך הקרקע כתוצאה מהעלויות הגבוהות של פינוי פסולת בניין, יצירת מוקד משיכה למזיקים, חשיפה לאסבסט ומפגעים חזותיים קשים. עם התפתחות ענף הבנייה והמעבר לחומרי בנייה מתוחכמים ומתקדמים יותר, נוספו לפסולת זו חומרים מסוכנים כגון: תוספים

¹ על פי אתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה.

² המשרד להגנת הסביבה, **דוח על מפגעי פסולת בניין בשטחים הפתוחים** (יולי 2012).

³ המשרד להגנת הסביבה, **מיחזור פסולת בניין בישראל** (דצמבר 2011).

לבטון ולבלוקים, חומרי צבע ומדללי צבע וחומרי איטום. חומרים אלו מגבירים את הסיכונים הנובעים מהשלכה לא מבוקרת של הפסולת.⁴

ערמות הפסולת המושלכות בשטחים הפתוחים מושכות אליהן עברייני פסולת נוספים, והבעיות הולכות ומתעצמות. לפיכך קיימת דחיפות בהסדרת משק פסולת הבניין כדי למזער את הפגיעה הסביבתית הנגרמת מהשלכה לא מבוקרת של פסולת.

הטיפול בפסולת בניין דורש הקמת תחנות מעבר⁵ ואתרי הטמנה מורשים, וכן שימוש באמצעים למחזור הפסולת ולניצול חלק מהחומרים להקמת תשתיות.

התשתית הנורמטיבית להסדרת הטיפול בפסולת בניין

א. איסור השלכת פסולת: האיסור על השלכת פסולת ברשות הרבים קבוע בחוק שמירת הניקיון. החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, אוסר לגרום רעש, ריח או זיהום אוויר חזקים או בלתי סבירים.

ב. חובת הרשות לטפל במפגעי פסולת בתחום שיפוטה:

1. פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות), וצווים שהוצאו על פיהן קובעים את חובותיהן של הרשויות המקומיות לנקוט אמצעים להסרת מפגעים ולמניעתם במרחב הציבורי.

2. פקודת בריאות העם, 1940, קובעת את הדרכים שבהן צריכה מועצת הרשות המקומית לפעול כדי למנוע או לסלק מפגעים סביבתיים המוגדרים בפקודה, ובהם מפגעי פסולת. בית המשפט העליון קבע בשנת 2006⁶ כי חובה על הרשות המקומית לטפל בסילוקו של אתר פסולת בתחום שיפוטה הגורם מפגע, **ואם לא תפעל הרשות כנדרש היא תהיה חייבת בחבות פלילית לפי החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961.**

3. חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית - סמכויות פקחים), התשס"ח-2008, מסמיך את הרשויות המקומיות לאכוף מכלול של חוקים הנמנים בתוספת לחוק, ובהם חוקים העוסקים בפינוי מפגעים ובאיסור השלכת פסולת, ומסמיך את ראשיהן למנות פקחים מבין עובדי הרשות המקומית שתפקידם לפקח על האכיפה.

ג. איסור פסולת בניין: סעיף 2 לחוק שמירת הניקיון קובע כי לא ישליך אדם פסולת בניין ולא ילכלך את רשות הרבים, ובכך מטיל למעשה חובה על יצרן הפסולת לפנות את פסולת הבניין. חוק שמירת הניקיון קובע את חובתה של הרשות המקומית לייעד אתרים לסילוק פסולת בניין, בין בתחום שיפוטה ובין מחוץ לו, בתיאום עם הרשות המקומית הנוגעת בדבר.

⁴ על פי אתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה.

⁵ תחנת מעבר מוגדרת בסעיף 1 לתקנות רישוי עסקים (תחנת מעבר לפסולת), התשנ"ח-1998, כך: "מתקן נייה וקבוע שבו נעשה מאחד מאלה: (1) העברה של פסולת או של פסולת בניין, במהלך פינויה וסילוקה מכלי קיבול אחד, לרבות רכב להובלת אשפה, לכלי קיבול אחר; (2) מיון של פסולת או של פסולת בניין לרכיביה לצורכי מיחזור או שימוש חוזר".

⁶ רע"פ 7861/03 מדינת ישראל נ' המועצה האזורית גליל תחתון, תק-על 2006(2) 1437 (2006).

תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות התכנון והבנייה), מחייבות את הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדה המקומית) לוודא בגמר הבנייה כי פסולת הבניין נאספה כדיון.

ד. החלטת ממשלה 2927 בנושא הסדרת הטיפול בפסולת בניין: בשל ההיקף הרב של תופעת ההשלכה של פסולת בניין במקומות לא מוסדרים החליטה הממשלה בפברואר 2003 להטיל על השר להגנת הסביבה "להסדיר את הטיפול בפסולת בניין ברחבי ישראל בתוך 3 שנים, ולא יאוחר מסוף שנת 2005, במטרה לנקות את השטחים המזוהמים בפסולת בניין" (להלן - החלטת ממשלה 2927). החלטת הממשלה כוללת כמה מרכיבים: הנחיית הרשויות המקומיות בנושא הקמת תחנות מעבר לפסולת בניין, מיחזור פסולת בניין ושיקום שטחים פתוחים; קידום פיתוחם של שימושים בחומר ממוחזר במשרדי הממשלה, בתשתיות ובתעשייה; הגברת האכיפה והענישה. לביצוע ההחלטה הוקצו למשרד להגנת הסביבה בשנים 2003-2005 54 מיליון ש"ח.

ה. במאי 2008 פרסם מבקר המדינה דוח שעסק ביישום החלטת ממשלה 2927⁷ (להלן - דוח מבקר המדינה 58). הדוח קבע כי במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2007, טרם הוסדר הטיפול בפסולת בניין על פי החלטת הממשלה בכמה תחומים ובהם: הוספת אתרי מיחזור והטמנה מוסדרים, הגדלת היקף המיחזור של פסולת הבניין, הגדלת השימוש בפסולת בניין ממוחזרת, שיפור הניקיון ברשות הרבים וביצוע פעולות אכיפה נגד משליכי פסולת בניין בשטחים פתוחים ובאתרים שאינם מוסדרים. בשל כך הנזקים לסביבה הולכים ומחריפים.

ו. בשנת 2014 פרסם מבקר המדינה דוח נוסף שעסק בטיפול בפסולת בניין. הדוח קבע כי על הרשויות המקומיות להפעיל את סמכותן כדי להביא לקיום כל הדרישות של חוק רישוי עסקים וצו רישוי עסקים בנוגע לאתרים לטיפול בפסולת בניין ללא רישיון עסק הפועלים בתחומן, ולדרוש אסמכתאות המעידות על פינוי פסולת בניין כדיון בפרויקטים שהן יוזמות. כמו כן עליהן לחייב קבלנים שביצעו פרויקטים בהיקף גדול לגרוס פסולת בניין באתרי הבנייה ולמחזרה; לפעול לניקוי פסולת בניין משטחים פתוחים שבתחום שיפוטן ולהסדרת סילוקה של פסולת בניין שנוצרת עקב עבודות שיפוצים במקומות מוסדרים; ולהכין תכניות אב אשר יעסקו בטיפול בפסולת בניין.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2015 עד דצמבר 2015 בדקה הביקורת האם המועצה המקומית מצפה רמון (להלן - המועצה) עומדת בדרישות החוק ובתקנות השונות בנושא פסולת בניין. כמו כן בדקה הביקורת את הבקורות הבאות לידי ביטוי בתהליך פינוי הפסולת.

הביקורת ביססה את בדיקתה על דוח מבקר המדינה משנת 2014.

⁷ מבקר המדינה, דוח שנתי 58 (2008), "הטיפול בפסולת בניין", עמ' 611-589.

סקר מצב קיים מצפה רמון

1. תיאור הליך פינוי פסולת הבניין

שלב א' תשלום מקדמה לפסולת בניין.

תושב הפונה למחלקת ההנדסה על מנת לקבל היתר בניה (בניה חדשה או הרחבה), אמור לשלם אגרת בניה ומקדמה על חשבון פינוי פסולת הבניין העתידי שתיווצר בבנייה שלו. **(הדגש בדוח זה ניתן על פינוי פסולת הבניין בלבד)**. על פי חוק התכנון והבניה סעיף 157א לחוק, לצורך חיבור מבנה לתשתיות מים, חשמל וטלפון נדרש אישור מאת הוועדה המקומית (טופס 4), קבלת האישור מותנית בין השאר בקבלת אסמכתאות על כך שפינוי הפסולת התבצעה באופן נאות. (פירוט בהמשך הדוח).

על מנת שהתושב יוכל לשלם את המקדמה עליו להניח על שולחן מחלקת ההנדסה טופס הצהרה על כמות פסולת הבניין, החתום על ידי מהנדס מטעם התושב, בו הערכה של כמות הפסולת שתיווצר במהלך הבניה (נספח א' לדוח).

לאחר שמח' הנדסה מאשרת את הטופס התושב פונה למחלקת הגבייה, מחלקת הגבייה מבצעת תחשיב על פי כמות הפסולת שבטופס וזהו הסכום שעל התושב לשלם כמקדמה.

התחשיב מבוצע לפי 30 ₪ לכל טון של פסולת בניין.

שלב ב' - תשלום פינוי פסולת בניין שוטף.

במהלך הבנייה, כל פעם שהתושב מעוניין לפנות את פסולת בניין, עליו להתקשר עם קבלן פינוי פסולת בניין באופן עצמאי. קבלן הפינוי יוצר קשר עם פקח הבניה והאחראי על אתר הפסולת ומתאם אתו הגעה לאתר ההטמנה. פקח הבניה אומד את הפסולת שמגיעה לאתר הפינוי (6 טון למשאית) ורושם על הקבלה את היתרה שנותרה לאותו תושב לפנות, על פי המקדמה ששילם.

לדוגמה: אם התושב הצהיר ושילם על 10 טון פסולת בניין, ובפעם הראשונה הוא מפנה 3 טון בלבד, פקח הבניה רושם שנשאר לתושב הנ"ל זכות של 7 טון.

פקח הבניה אמור לעקוב שהתושב לא יפנה יותר מסכום המקדמה.

במידה והתושב עובר את המכסה ששילם עליה, פקח הבנייה מורה לו לחזור למחלקת הגבייה ולשלם על הפינוי.

להלן תרשים זרימה המסכם את התהליך שתואר לעיל:



בהמשך הדוח בפרק על ממצאי הביקורת יובאו הערות הביקורת על התהליך

נתונים על היתרי הבנייה במצפה רמון

להלן פירוט נתוני היתרי הבניה שהוגשו וניתנו במצפה רמון לשנים 2014-2015 (שנת הנתונים מעודכנים נכון לתאריך 20/10/2015):

שנה	מספר בקשות להיתרי בניה שנפתחו	היתרי בניה שניתנו	טפסי שניתנו
2014	76	45	5
2015 (עד חודש אוקטובר)	31	25	3
סה"כ	107	70	8

דגימת הביקורת

על מנת לבחון את תהליך פינוי הפסולת ואת סיכויי הבקרה הטמונים בו, דגמה הביקורת 12 בקשות להיתרי בניה (11.2%). להלן הפירוט:

נושא הבדיקה	מספר תיקים שנדגמו
תוספת בניה	6
בניה חדשה	3
פרויקטים של המועצה	3
סה"כ תיקים שנדגמו	12

דוח הביקורת

1. הערות הביקורת על תהליך הפינוי

הפרדת תפקידים-

פקח הבנייה מרכז בידיו סמכויות רבות ללא פיקוח ובקרה. להלן חלק מתפקידיו: אחראי בלעדי על אתר ההטמנה, אחראי על כך שכמות הפסולת לא עוברת את האומדן, אומד את הפסולת הנכנסת, אחראי על הקשר בין אתר ההטמנה למחלקת גבייה ואחראי על דיווח כמויות הפסולת למשרד להגנת הסביבה.

לדעת הביקורת מציאות כזו של ריכוז תפקידים אצל אדם אחד חושף את הרשות לסיכון של בו הפקח יכול (באופן תיאורטי) לפנות בתשלום פסולת בניין ללא שהפינוי יעבור דרך מחלקת הגבייה של המועצה.

תגובת מנכ"ל ומהנדס המועצה

מקבלים את ההערה. נכון להיום אין אפשרות להכניס תקן נוסף של גורם שיהווה בקרה על פקח הבניה אך כן ניתן להכניס בקרות עם כוח האדם המצוי. המחלקה תכניס לתוכנית

העבודה שלה ביקורות פתע אקראיות על אתר הפסולת. כמו כן מעתה הרישום של פינוי הפסולת והמעקב אחר כמויות הפסולת ירוכזו ע"י מזכירת המחלקה ולא ע"י התקשרות ישירה מול הפקח.

מעקב אחר פינוי הפסולת-

הביקורת מעירה כי לא מנוהל מעקב פינוי פסולת בגין כל היתר בניה כך שיהיה ניתן לדעת בכל פרויקט כמה פסולת פונתה מתוך האומדן שניתן לפרויקט וכמה עוד נותר לו לפנות. פקח הבניה עורך את המעקב באופן ידני ורושם את הכמות שעוד נותרה על גבי הקבלה.

לדעת הביקורת, התנהלות זו לוקה בחוסר וחושפת את הרשות לסיכונים סביבתיים וכספיים כגון: אי זיהוי תושבים שלא מפנים את הפסולת לאתר אלא משליכים אותה במקומות פתוחים או לחילופין אי זיהוי של תושבים שעברו את מכסת האומדן ואינם משלמים על פינוי הפסולת.

תגובת מנכ"ל ומהנדס המועצה

מקבלים את ההערה. מעתה תנוהל רשימה מסודרת של כל פרויקט כמה פונה וכמה עוד נותר.

מדידת הפסולת הנכנסת לאתר

הביקורת מצאה כי כמות הפסולת שמופנית לאתר אינה נשקלת אלא מוערכת ע"י הפקח על פי כמות של 6 טון למשאית. לדברי פקח הבנייה המשקל שאמור לשקול את הפסולת אינו פעיל.

תגובת מנכ"ל ומהנדס המועצה

מקבלים את ההערה. תינתן הוראה לתקן את המשקל ולשקול את הפסולת באמצעותו.

תיעוד תשלום מקדמה לפינוי פסולת בנין

להלן טבלה המפרטת את המסמכים אותם ביקשה הביקורת לקבל לצורך בדיקתה (על כל מסמך יפורט בהרחבה בהמשך הדוח).

מקרא לטבלה: V- המסמך קיים בתיק של מחלקת הנדסה, X- אין תיעוד של המסמך בתיק במחלקת הנדסה.

מספר בקשה	מספר תיק בניין	היתרי בנייה	טופס 4	תשלום מקדמה לפינוי פסולת בנין	אסמכתאות לפינוי פסולת	אישור מהנדס על טיפול בפסולת בנין	תעודת גמר שהבנייה בוצעה על פי היתר	הערכת כימות הפסולת	ערבות בנקאית
20140004	312	V	לא רלוונטי(*)	V	V	לא רלוונטי(*)	לא	V	V
20140010	553	V	לא רלוונטי(*)	V	V	לא רלוונטי(*)	לא	V	X
20140037	619	V	לא רלוונטי(*)	X	X	לא רלוונטי(*)	לא	X	X
20140084	352	X	לא רלוונטי(*)	V	X	לא רלוונטי(*)	לא	X	X
20140150	306	V	לא רלוונטי(*)	V	V	לא רלוונטי(*)	לא	V	X
20140108	886	V	X	V	V	X	X	V	לא רלוונטי(*)
20140143	901	V	X	V	V	X	X	V	לא רלוונטי(*)
20150028	771	V	X	X	X	X	X	X	לא רלוונטי(*)
20140085	297	V	V	X	X	X	V	X	לא רלוונטי(*)
סה"כ תיקים בהם המסמך נמצא		8	1	6	5	0	1	5	1
שיעור התיקים בהם המסמך נמצא		89%	25%	67%	56%	0%	25%	56%	20%

(*) טפסי 4, תעודות גמר ואישורי מהנדס רלוונטיים רק לתיקים של בניה חדשה ואילו ערבות בנקאית רלוונטית רק להרחבה של בניה קיימת (יפורט בהמשך)

משמעות הטבלה הינה שיש ליקוי באופן התיעוד של מח' הנדסה, עניין זה חושף את המחלקה בפרט ואת המועצה בכלל לסיכון של אי סדרים, טעויות וחוסר שליטה. להלן מספר דוגמאות:

- רק לתיק אחד נמצא תיעוד לטופס 4
- לאף תיק לא נמצא אישור מהנדס על טיפול בפסולת בנין
- על פי סעיף 21 לתקנות התכנון והבנייה קבלת טופס 4 מותנית בקבלת תעודה המעידה כי הבנייה בוצעה על פי היתר (להלן - תעודת גמר) הביקורת מצאה כי לתיק אחד בלבד נמצאה תעודת גמר.
- לתיק אחד בלבד נמצא תיעוד לערבות בנקאית.

תגובת מנכ"ל ומהנדס המועצה

הביקורת דגמה את שנת 2014 שנה זו אינה מייצגת כיוון שלא היו בעלי תפקידים. במהלך השנה הקרובה ייעשה טיוב וסריקה של כל התיקים. המחלקה תכין מסמך שיקבע אילו נתונים צריך להכיל כל תיק במחלקת הנדסה והתיקים יטויבו על פי המסמך הנ"ל.

2. הליכי תכנון ברשות המקומית מצפה רמון

א. הכנת תכניות אב לרשויות המקומיות

החלטת ממשלה 2927 קובעת כי משרד הפנים והמשרד להגנת הסביבה ינחו את הרשויות המקומיות להכין תכניות מקצועיות להסדרת הטיפול בפסולת בניין הנוצרת או המצויה בשטח שיפוטן. הוראות התכנית יכללו הסדרים בנושאים האלה: הקמה והפעלה של תחנת מעבר לפסולת בניין או של משטח לפינוי פסולת גושית; מיחזור פסולת בניין בתחנת המעבר או העברת הפסולת למפעל מיחזור והעברת שאריות הפסולת שייוותרו לאחר המיחזור לאתרי הטמנה מוסדרים; חיוב קבלנים ואחראים לביצוע פרויקטים של הריסה בהיקף גדול לגרוס את פסולת הבניין באתר הבנייה ולמחזרה; ניקוי ושיקום של שטחים פתוחים שיש בהם ריכוזי פסולת.

באוגוסט 2010 הוציא משרד הפנים את חוזר מנכ"ל 1/2010, שנושאו הסדרת הטיפול בפסולת בניין (להלן - חוזר מנכ"ל משרד הפנים). בחוזר נקבע כי על כל רשות מקומית לפעול לקידום תכנית אב לטיפול בפסולת בניין בתחום שיפוטתה, אולם לא פורטו בו הנושאים שבהם על תכנית האב לעסוק ותדירות עדכונה.

הערת הביקורת

ממצא חיובי: נמצא כי המועצה הכינה תכניות אב לטיפול בפסולת בניין.

פעילות הוועדה לאיכות הסביבה ברשויות המקומיות

לפי סעיף 149(א) לפקודת העיריות וסעיף 13(ב) לפקודת המועצות המקומיות, חובה על מועצה של רשות מקומית לבחור "ועדה לאיכות הסביבה שתפקידה ליזום ולתכנן פעולות בתחומים הנוגעים לשמירה על איכות הסביבה ולהבטחת פיתוח ושימוש בני קיימא של הסביבה" (להלן - ועדה לאיכות הסביבה). עוד נקבע כי "הוועדה תגיש לאישור המועצה את תכניתיה ותעקוב אחר ביצוע התכניות המאושרות"⁸. עוד נקבע בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות כי על הוועדה להתכנס לפחות אחת לשלושה חודשים, ואם לא כונסה כאמור, על ראש הרשות להורות לכנסה.

⁸ בסעיף 13(ב) לפקודת המועצות המקומיות נקבע כי הוראות סעיף 149(א) לפקודת העיריות יחולו, בשינויים המחויבים, על מועצה מקומית.

הערות הביקורת

נמצא כי הועדה לאיכות הסביבה, לא התכנסה בתדירות הנדרשת. בשנת 2014 הועדה התכנסה פעמיים. בשנת 2015 נכון לתאריך 19 באוקטובר הועדה התכנסה פעם אחת בלבד

הביקורת מעירה כי על הוועדה לאיכות הסביבה להתכנס בתדירות הנדרשת בפקודת העיריות ובצו המועצות המקומיות (א), ועל ראש הרשות להורות לכנסה אם לא עשתה כן. זאת כדי לדון בפעולות הנדרשות לטיפול בצורכי הרשות המקומית בנושא איכות הסביבה, לרבות הטיפול בפסולת.

תגובת מנכ"ל ומהנדס המועצה

הועדה חזרה להתכנס והתכנסה כבר פעמיים בנושאים שונים. התכנון הוא שבשנה הקרובה תוקם יחידה סביבתית שתרכז את הועדה ויתכן ותרכז גם את ניהול אתר הפסולת.

קביעת אתרים לטיפול בפסולת בניין ופרסומם

סעיף 7 לחוק שמירת הניקיון קובע כי "רשות מקומית תקבע בכפוף לכל דין, אתרים לסילוק או לריכוז וטיפול בפסולת בניין... בין בתחומה ובין מחוצה לו בתאום עם הרשות המקומית הנוגעת בדבר", וכן "תפרסם ברבים הודעה על מקומם של אתרים שנקבעו כאמור" (ההדגשה אינה במקור). בסעיף זה גם נקבע איסור לפנות פסולת לאתר שלא יועד לכך או שלא על פי ההוראות שקבעה הרשות המקומית הנוגעת בדבר בחוק העזר שלה.

קביעה זו של הרשות המקומית דרושה כדי שהתושבים המתגוררים בתחום שיפוטה ידעו לאן לפנות את פסולת הבניין.

הערות הביקורת

הביקורת מעירה כי המועצה לא מפרסמת את אתרי הפסולת, וכי מידע מטעמה בדבר אתר לסילוק פסולת בניין אמור להיות נגיש וזמין לתושבים בכל עת, כדי להקל עליהם למלא את הוראות החוק. פרסום נגיש וזמין לתושבי הרשות המקומית עשוי להפחית את תופעת השלכת פסולת הבניין בשטחים פתוחים.

תגובת מנכ"ל ומהנדס המועצה

ההערה התקבלה.

פיקוח הוועדה המקומית על פינוי פסולת בניין

סעיף 265 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה או החוק), הסמיך את שר הפנים להתקין תקנות הנוגעות לתנאים לקבלת היתר בנייה ולפינוי פסולת מדרכים ומקרקעות. בסעיף 16(ג) לתקנות התכנון והבניה נקבע כי "בהיתר הבניה ייקבעו

תנאים בדבר פינוי המתוכנן של פסולת הבנין אל אתר לסילוק פסולת בנין או לטיפול בה, במהלך העבודה ומיד לאחר השלמתה".

על פי סעיף 157א לחוק, לצורך חיבור מבנה לתשתיות מים, חשמל וטלפון נדרש אישור מאת הוועדה המקומית, הערוך לפי טופס 4 לתוספת לתקנות התכנון והבניה (אישורים למתן שירותי חשמל, מים וטלפון), התשמ"א-1981 (להלן - טופס 4). קבלת טופס 4 מותנית בקבלת תעודה המעידה כי הבנייה בוצעה על פי ההיתר (להלן - תעודת גמר)⁹.

באוגוסט 2006 נכנס לתוקפו סעיף 16.02(יא) לתקנות התכנון והבניה, ולפיו "האחראי לביקורת¹⁰ ימסור למהנדס בגמר הבניה אסמכתא בכתב המוכיחה לדעת המהנדס שהטיפול בפסולת הבנין הוסדר בהתאם לתנאי ההיתר".

חוזר מנכ"ל משרד הפנים קובע כי יש "להקפיד כי תעודת הגמר לבנין תינתן רק לאחר הוכחה בדבר הסילוק או הטיפול בפסולת הבנין, בהתאם לכמויות הפסולת שנקבעו בהיתר".

מכאן, כשמדובר בבניית מבנה חדש, על הוועדה המקומית לפקח על פינוי פסולת הבנין, כחלק מהליך מתן תעודת גמר וטופס 4.

בעת ביצוע שינויים במבנה קיים בעל ההיתר אינו נדרש לקבל טופס 4 בגמר הבניה, ולכן אי-אפשר להבטיח באמצעות הטופס את קיום התנאים שנקבעו בהיתר, לרבות תנאים בדבר פינוי פסולת הבניה. הבטחת פינוי פסולת הבניה במצב זה תוכל אפוא להיעשות באמצעות קיום סעיף 21א לתקנות התכנון והבניה, הקובע את חובתה של הוועדה המקומית לדרוש ערבות בנקאית להבטחת קיום תנאי ההיתר בעת מתן היתר בניה.

הביקורת בדקה את יישום תקנות התכנון והבניה בעניין הפיקוח על פינוי פסולת בנין.

הערות הביקורת:

א. הנחיות לוועדה המקומית וקביעת נהלים

נמצא כי לוועדה המקומית יש רשימות וטפסים שונים, אולם אין נהלים מפורטים בנוגע לפיקוח שעליהן לקיים בהתאם לתקנות. כמו כן, אין לוועדה הנחיות ברורות הקובעות כיצד עליה לפעול בהיעדר אסמכתאות מספקות לפינוי פסולת הבנין.

תגובת מהנדס המועצה

ההערה התקבלה, כחלק מהיעדים של המחלקה נפעל להכין נהלים.

ב. בקרה של הוועדה המקומית על פינוי פסולת בנין כדין

נמצא כי הוועדה המקומית אינה דורשת את כל אסמכתאות המעידות על פינוי של פסולת הבנין בפועל לאתר טיפול בפסולת לצורך מתן טופס 4. בכל 11 תיקים שנדגמו לא

⁹ על פי סעיף 21 לתקנות התכנון והבניה.
¹⁰ על פי סעיף 16.02 לתקנות התכנון והבניה, לא יוחל בבניה אלא לאחר שנתמנה אחראי לביקורת הביצוע. אחראים לביקורת הביצוע יכולים להיות עורך הבקשה או עורכי הבקשה, לפי העניין, ומיננים ייעשה בדרך המתוארת בטופס 1 לתוספת הראשונה.

נמצאו אסמכתאות בכתב המוכיחות כי לדעת המהנדס שהטיפול בפסולת הבניין הוסדר בהתאם לתנאי ההיתר.

התנהלות זו עומדת בניגוד לסעיף 157 א לחוק תכנון ובניה ובניגוד לסעיף 16.02(יא) לתקנות התכנון והבנייה. מצב זה חושף את הרשות לסיכון של אי ציות לחוק על כל המשתמע מכך.

תגובת מנכ"ל ומהנדס המועצה

המועצה תפעל להכניס נוהל שמחלקת שפ"ע מגיעים לבדוק שהפסולת פונתה בפועל. כמו כן מחלקת הנדסה תייצר טופס בו בגמר הבניה בודקים כמה פסולת פונתה ביחס לאומדן והאם הפער סביר.

ג. אי-דרישת ערבות להבטחת פינוי של פסולת בניין כדין

כאמור, על פי סעיף 21א לתקנות התכנון והבנייה, הוועדה המקומית נדרשת ליטול ממבקש היתר לביצוע שינוי במבנה קיים ערבות בנקאית אשר תבטיח את קיום תנאי ההיתר, ובכלל זה פינויה של פסולת הבניין כדין.

הביקורת מצאה כי מתוך 6 תיקים של פרויקטים לשינוי מבנה, רק בתיק אחד נמצאה ערבות בנקאית. בתיק נוסף נמצאה ערבות בנקאית שלא על שם המשתמש.

כמו כן, נמצא כי גם במקרים בהם הוועדה המקומית דורשת ממבקש ההיתר ערבות בנקאית לקיום תנאי ההיתר, לא קיימות אסמכתאות כי הועדה בודקת במסגרת הליך שחרור הערבות כי הפסולת הבניין אכן פונתה כדין.

המבקר מעיר לוועדה המקומית על שאינה מקיימת את חובתה לדרוש ערבות בנקאית ממבקשי היתרים, בין היתר כדי להבטיח את פינויה של פסולת הבניין כדין.

תגובת מנכ"ל ומהנדס המועצה

ההערה מקבלת. כאמור, המועצה תפעל להכניס למחלקת הנדסה רשימת תיוג שתכלול את כל המסמכים שיכלול תיק בנין לרבות ערבות בנקאית.

ד. תיעוד תעודות גמר

כאמור לעיל, על פי סעיף 157א לחוק, לצורך חיבור מבנה לתשתיות מים, חשמל וטלפון נדרש אישור מאת הוועדה המקומית, הערוך לפי טופס 4 לתוספת לתקנות התכנון והבניה (אישורים למתן שירותי חשמל, מים וטלפון), התשמ"א-1981 (להלן - טופס 4).

קבלת טופס 4 מותנית בקבלת תעודה המעידה כי הבנייה בוצעה על פי ההיתר (להלן - תעודת גמר)¹¹. הביקורת לא מצאה תיעוד לקיום תעודות הגמר בכל אחד מהתיקים שנדגמו.

הביקורת ממליצה למחלקת ההנדסה להכין נוהל הקובע אילו מסמכים צריך להכיל כל תיק ולוודא שכל אחד מהתיקים מכיל את כל המסמכים.

הבקרה על פינוי פסולת בניין כדין

א. בקרה על פינוי כל פסולת הבניין

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים נקבע כי על הרשויות המקומיות לפעול ל"יישום חובת כימות הפסולת שתיווצר בבנייה, לעת מתן היתרי בנייה בוועדות התכנון והבנייה".

בשנת 2002 הפיץ מרכז השלטון המקומי לרשויות המקומיות "נוהל מוצע לאכיפת פינוי מוסדר של פסולת בניין באמצעות חוק התכנון והבנייה". בנוהל נקבע **מפתח לאומדן כמות פסולת הבניין** המזערית הנוצרת, המאפשר לאמוד את כמות פסולת הבניין הצפויה ממימושו של היתר מסוים.

לפי המפתח, מכל בנייה של 100 מ"ר למגורים נוצרים לפחות 10 טונות של פסולת בניין. המפתח התקבל בהסכמה על ידי המשרד להגנת הסביבה, איגוד מהנדסי הערים בישראל והתאחדות הקבלנים והבונים בישראל. מאוחר יותר אימץ המשרד להגנת הסביבה מפתח שקבע המכון הלאומי לחקר הבנייה בטכניון¹², אשר לפיו **מכל 100 מ"ר של בנייה למגורים נוצרים לפחות 20 טון של פסולת בניין**.

הביקורת מצאה כי רק לחמישה מתוך אחד עשר תיקים שנדגמו (56%), קיים תיעוד לכך שבוצעה הערכה לכמות פסולת בניין. יש לציין כי החישוב בוצע באופן נאות.

הביקורת לא הניחה את דעתה באשר לקיום בחוזר מנכ"ל משרד הפנים הקובע כי על הרשויות המקומיות לפעול ל"יישום חובת כימות הפסולת שתיווצר בבנייה, לעת מתן היתרי בנייה בוועדות התכנון והבנייה".

תגובת מנכ"ל ומהנדס המועצה

ההערה מתקבלת. כאמור, המועצה תפעל להכניס למחלקת הנדסה רשימת תיוג שתכלול את כל המסמכים שיכלול תיק בנין לרבות חובת כימות הפסולת.

ב. פיקוח באמצעות מערכת מידע ממוחשבת

שימוש אתרי הטיפול בפסולת בניין במערכת מידע ממוחשבת והפקת נתונים לוועדות המקומיות עשויים להיות אמצעי יעיל בידי הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות לפיקוח על תהליך שינועה של פסולת הבניין. פיקוח כאמור יסייע בבחינת מהימנות

¹¹ על פי סעיף 21 לתקנות התכנון והבנייה.

¹² הדסה באום ואמנון כץ, אפיין כמויות ומרכיבי פסולת באתרי בנייה (2004).

האסמכתאות המוגשות לוועדות המקומיות ובמעקב אחר הטיפול בפסולת בניין. בדוח מבקר המדינה הועלה כי יש רשויות מקומיות ואתרים לטיפול בפסולת בניין אשר יש להם תשתית מחשובית¹³ המאפשרת לוועדות המקומיות לפקח על מקורות הפסולת ועל אופן הטיפול בה ולאמת את האסמכתאות המוגשות להן.

כאמור לעיל פקח הבניה עורך את המעקב באופן ידני ורושם את הכמות שעוד נותרה על גבי הקבלה. לדעת הביקורת התנהלות זו לוקה בחוסר וחושפת את הרשות לתקלות כגון חוסר מעקב, איבוד הקבלה, אי רישום וכיוצ"ב. הביקורת ממליצה לנהל את המעקב באופן ממוחשב.

תגובת מנכ"ל ומהנדס המועצה

ההערה מתקבלת.

גורמים מורשים להנפיק אסמכתאות בדבר טיפול בפסולת בניין

הועלה כי המשרד להגנת הסביבה מפרסם באתר האינטרנט שלו מסמך שכותרתו "אתרים המורשים להנפיק אישורי התקשרות לטיפול בפסולת בניין לבקשות היתר בנייה (טופס 2) ולתעודות גמר (טופס 4), דצמבר 2012" (להלן - רשימת האתרים המורשים). הרשימה נועדה, בין היתר, להקשות על פעילות אתרים שלא הוסדרו כחוק ולהביא לצמצומה.

אמנם, המשרד להגנת הסביבה ומשרד הפנים לא פרסמו הנחיות בכתב הקובעות את חובתן של הוועדות המקומיות לוודא שאסמכתאות המוגשות להן יהיו רק מאתרים הנכללים ברשימת האתרים המורשים, ומנחות אותן כיצד לפעול אם מנפיק האסמכתה אינו מצוין ברשימת האתרים המורשים.

האתר לפינוי פסולת של מצפה רמון מחזיק בהיתר ורישיון עסק לטיפול בפסולת בניין, אולם הוא אינו נכלל ברשימת האתרים המורשים. לדעת הביקורת יש להסדיר זאת מול המשרד להגנת הסביבה.

פיקוח על פינוי הפסולת בפרויקטים שיוזמת הרשות המקומית מצפה רמון

פרויקטים ציבוריים בתחום הבינוי והתשתיות עשויים לגרום להיווצרות פסולת בניין רבה. יש חשיבות ראשונה במעלה לכך שרשות מקומית, האמונה על שמירת הניקיון במרחב הציבורי, תשמש דוגמה לתושביה בעניין זה, ובכלל זה תבטיח ביתר שאת כי פסולת שייצרה לא תושלך בצדי הדרכים ובשטחים פתוחים. כך גם תימנע העדפה, שדעת הציבור אינה סובלת, של קבלן שאינו מפנה פסולת כדין על פני קבלן המפנה פסולת כדין, בשל עלויות ההתקשרות הנמוכות יותר עם הקבלן מפר החוק. למניעת האמור, רשות מקומית יכולה להבטיח כי פסולת בניין תפונה לאתר מאושר באמצעות קביעת התניות חוזיות בהתקשרות עם הקבלן המבצע ופיקוח על יישומן.

¹³ דוגמה למערכת היא אתר www.greenet.co.il - אתר המאפשר ליצרן פסולת, לוועדות לתכנון ולבנייה ולאיתרים לטיפול בפסולת להפיק דוח עדכני, שבין היתר מפורטים בו תאריכי כניסת הפסולת לאתר הטיפול, מספר הרישוי של המשאית, כמות הפסולת ומקורה. יש לציין כי ייתכן שזו אינה המערכת היחידה הפועלת בשוק, ואיזכורה מהווה דוגמה בלבד.

נמצא כי המועצה המקומית מצפה רמון אמנם נוהגת לקבוע בחוזים עם קבלנים כי עליהם לפנות את פסולת הבניין כדין, אולם אינה מבצעת בקרה כדי לוודא שהוראה זו מיושמת.

תגובת מנכ"ל ומהנדס המועצה

המועצה החל מהחודשים האחרונים החלה לבצע בקרות על פינוי פסולת בניין של פרויקטים של המועצה.

שימוש בפסולת בניין ממוחזרת

איכותם של חומרי הגלם הממוחזרים שווה לאיכותם של חומרי הגלם המופקים ממחצבות, וחלק מהחומרים הממוחזרים אף עולים באיכותם על חומרי מחצבה טבעיים. החומרים הללו עברו תהליך בדיקה ואישור במכון התקנים¹⁴, הם זולים יותר לצרכן הסופי, והוצאות השינוע שלהם נמוכות יותר מאחר שמרחקי השינוע שלהם קצרים יותר¹⁵.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים קבע כי על הרשויות המקומיות לבחון לחייב שימוש בחומר ממוחזר בפרויקטים ציבוריים, בשיעור של 20% לפחות. נוסף על החשיבות של החלטה זו בהיבט של איכות הסביבה, היא יכולה להביא לחיסכון בכספי ציבור, ולפיכך הרשות המקומית, הנדרשת ליעילות ולחיסכון, מחויבת לדון בהשפעותיה.

נמצא כי המועצה המקומית מצפה רמון לא דנה בחיוב השימוש בחומר ממוחזר בפרויקטים ציבוריים בשיעור של לפחות 20%, ולמותר לציין כי לא חייבה שימוש כזה.

תגובת מנכ"ל ומהנדס המועצה

ההערה אינה מתקבלת. לדעת מהנדס המועצה אין מה לעשות ולמחזור חומרים במצפה רמון

פינוי פסולת בניין שנוצרה עקב עבודות שיפוצים

ביצוע שיפוצים פנימיים במבנים קיימים אינו מחייב בדרך כלל קבלת היתר, תשלום ערבות או קבלת טופס 4. הפיקוח על פסולת הנוצרת בשל עבודות אלה נתון לאחריותה של מחלקת הפיקוח המקומית. מן הראוי שהמועצה המקומית תפעל להסדרת סילוקה של פסולת בניין למקומות מוסדרים, ובכלל זה פסולת בניין שנוצרת עקב עבודות שיפוצים.

נמצא כי המועצה המקומית מצפה רמון לא קבעה כללים לפינוי פסולת בניין הנוצרת עקב עבודות שיפוצים לאתרי סילוק. למועצה אין מערך מוסדר לאיסוף פסולת כזאת, וכן מידע על מבנים שבהם מתבצעות עבודות שיפוצים. הסדרת פינויה של פסולת כזאת ופיקוח בנושא זה עשויים לצמצם את השלכת פסולת הבניין בשטחים פתוחים.

¹⁴ במסגרת תקן 1886 מצע לכבישים, רחבות ושדות תעופה; תקן 5281 - תקן לבנייה ירוקה ("בנינים שפגיעתם בסביבה פחותה"); מפרט 51 - מע"צ-מפרט כללי לסלילת מסלולים בשדות תעופה, כבישים ורחבות; ומפרט 55 - מע"צ-מפרט כללי לאספקת חומרים לתשתית ולבנייה.

¹⁵ המשרד להגנת הסביבה, **מיחזור פסולת בניין בישראל** (דצמבר 2011).

תגובת מנכ"ל ומהנדס המועצה

הערת הביקורת מקובלת. במהלך השנה הקרובה המועצה תבנה מערך פיקוח עירוני אפקטיבי שיאכוף את נושא פסולת הבניין הנוצר משיפוצים.

סיכום

להשלכת פסולת בניין בשטחים פתוחים יש השפעות סביבתיות ובריאותיות חמורות. ערמות פסולת הבניין המושלכות בשטחים פתוחים מושכות אליהן עברייני פסולת נוספים. לפיכך קיימת דחיפות בהסדרת הנושא.

על המועצה המקומית לדרוש אסמכתאות המעידות על פינוי פסולת בניין כדין בפרויקטים שהיא יוזמת, לפעול לניקוי פסולת בניין משטחים פתוחים שבתחום שיפוטה ולהסדרת סילוקה של פסולת בניין שנוצרת עקב עבודות שיפוצים למקומות מוסדרים; ולהכין תכנית אב אשר יעסקו בטיפול בפסולת בניין.

על הוועדה המקומית לפקח על פינוי פסולת בניין ולקבוע נהלים מפורטים בנושא. כמו כן, עליה לדרוש ערבות בנקאית ממבקשי היתרים, להסתמך על אסמכתאות נאותות המעידות על פינוי פסולת ולקיים בקרה אחר נכונותן.

הסדרת הטיפול בפסולת בניין תביא לצמצום תופעת השלכת הפסולת בשטחים פתוחים, לצמצום כמותה באמצעות מיחזור, ולחיסכון במשאבים באמצעות שימוש בחומר ממוחזר. משכך על המועצה, לנקוט את הצעדים שצוינו לעיל כדי להביא במהרה לשיפור בנושא חשוב זה.

בברכה,
דוד שטרק, רו"ח
מבקר פנימי
מועצה מקומית מצפה רמון