

דוח מבקר המועצה

2021

29 מרץ 2022
כ"ו באדר ב' תשפ"ב

לכבוד
מר שמעון סויסה
ראש המועצה
חצור-הגלילית

שלום רב,

הנדון: דוח מבקר המועצה לשנת 2021

הנני מתכבד להגיש את דוח מבקר המועצה לשנת 2021, בהתאם לסעיף 13ה (א) לפקודת המועצות המקומיות, המחיל את הוראות סעיף 170ג לפקודת העיריות על מבקר המועצה המקומית. הדוח כולל ממצאים והמלצות בנושאים הבאים:

- בטיחות בעבודה
- פינוי אשפה
- אתר האינטרנט של המועצה
- ארכיון המועצה
- מעקב אחר יישום דוח ביקורת בנושא מודעות ושלטים 2018

בנוסף, מצורף השנה לדוח הביקורת דוח הממונה על תלונות הציבור לשנת 2021.

אני מאמין כי תמצא בדוח כלי עזר מועיל לשיפור תפקוד המועצה בתחומים שנבדקו.

מבקש לציין בזאת את שיתוף הפעולה החלקי לו זכתה הביקורת במהלך השנה בקבלת תגובות לדוח הביקורת ובקבלת מידע ומסמכים על ידי חלק מבעלי התפקידים במועצה, כמפורט בגוף הדוח.

בהתאם לאמור בפקודת העיריות, מועבר בזה העתק מהדוח לחברי הועדה לענייני ביקורת. בפקודה נקבע, כי בתוך שלושה חודשים ממועד קבלת הדוח מהמבקר, עליך להגיש לוועדה לענייני ביקורת את הערותיך על הדוח, ולהמציא לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצרף הערותיך.

בברכה,

אייל לרנר
מבקר המועצה

העתק:
חברי הועדה לענייני ביקורת

תוכן עניינים

פרק א - דוח ביקורת בנושא בטיחות בעבודה.....	5
מבוא	6
עיקרי הממצאים	8
מינוי ממונה על בטיחות במועצה	10
מדיניות ונהלים בנושא בטיחות	12
מסירת מידע והדרכת עובדים	14
תכנית לניהול הבטיחות	17
ועדת בטיחות וממונה בטיחות	19
דיווח על תאונות עבודה ומחלות	21
בטיחות בעבודת קבלני חוץ- שיפוץ והנגשת בניין המועצה	23
- האחריות לבטיחות	23
- ליקויי בטיחות באתר	33
- פיקוח על הבטיחות באתר	47
פרק ב'- דוח ביקורת בנושא אתר האינטרנט של המועצה.....	49
מבוא	50
עיקרי הממצאים	52
פרסום מידע מתוקף הפקודה וצו המועצות המקומיות	54
פרסום מידע מתוקף חוק חופש המידע	58
פרסום מידע מתוקף תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות	23
פרסום מידע מתוקף חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור)	65
פרסום מידע מתוקף חוק רישוי עסקים	66
פרסום מידע מתוקף חוק אזרחים ותיקים	67
פרסום מידע מתוקף החוק למניעת עישון במקומות ציבוריים	68
פרסום מידע מתוקף חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת נוער ומועצת תלמידים)	69
פרסום מידע מתוקף תקנות המים (מערכת להולכת שפכים)	70
פרסום מידע מתוקף תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים)	70
פרק ג'- דוח ביקורת בנושא ארכיון המועצה.....	71
מבוא	72
עיקרי הממצאים	74
בעלי תפקידים הנוגעים לניהול הארכיון וניהול הרשומות	76
נהלים פנימיים לניהול רשומות	81

82	מפתח תיוק אחיד
85	קליטת מסמכים בארכיון
88	אחזקת רשומות בארכיון
90	הפרדה וביעור רשומות
92	ניהול רשומות דיגיטליות
95	סריקת מסמכי מקור וביעורם
98	פרק ד'- דוח ביקורת בנושא פינוי אשפה
99	כללי
101	עיקרי הממצאים
106	ניהול, ארגון ותכניות עבודה
112	הסכם פינוי אשפה, הטמנה ורכישת פחים מיוחדים
117	ערבויות, ביטוחים והארכות חוזה
120	הגשת חשבונות ותשלומים
123	בדיקת רכבים המשמים את פעילות האשפה
131	ניהול יומנים ובדיקת ימי פינוי
135	אתר ההפרדה והטיפול בפסולת
140	מחזור והפרדת אשפה
144	שימוש בג'י.פי.אס למעקב אחר רכבים
147	טיפול בפניות מוקד
150	הודעות, פרסומים לתושבים ואתר האינטרנט
151	פרק ה'- דוח מעקב אחר יישום דוח ביקורת מודעות ושלטים 2018
153	רישוי ואכיפת שילוט עסקי
154	גביית אגרת שילוט
155	לוחות מודעות
155	פרסום חוצות
157	פרק ו'- הבסיס החוקי לעבודת הביקורת
164	פרק ז'- דוח הממונה על תלונות הציבור

פרק א'

דוח ביקורת בנושא

בטיחות בעבודה

1. כללי

1.1 מבוא

- במהלך אפריל-מאי 2021 ארעה שרשרת של אירועי בטיחות טרגיים ברשויות המקומיות:
- הר מירון- מרום הגליל. מעיכה וחנק של קהל בשל דוחק- 45 הרוגים וכ- 102 פצועים.
 - גבעת זאב- קריסת טריבונה זמנית בבית הכנסת. 2 הרוגים וכ- 220 פצועים.
 - אגם מונפורט-מעלות תרשיחא. התמוטטות פסל ופגיעה בראשו של נער. הרוג אחד.

בעקבות צבר האירועים החליטה הביקורת לבחון את תחום הבטיחות בעבודה במועצה.

מטרת הביקורת

לבחון את התהליכים והפעולות הנוגעות להבטחת הבטיחות בעבודה במועצה .

1.2 היקף הביקורת

הביקורת בחנה את מדיניות הבטיחות של המועצה ונהלי הבטיחות, וכן את פעילות הממונה על הבטיחות במועצה וועדת הבטיחות. בנוסף בחנה הביקורת את קיומם של תכנית ניהול בטיחות ותכנית הדרכות בטיחות שנתיים ויישומם, ואת הטיפול והדיווח של אירועי בטיחות. הביקורת בחנה את רמת הבטיחות באתר הבניה של בנין המועצה ואת רמת האחריות של נבחרים ומונהלי המועצה בקורות אירוע בטיחות באתר.

1.3 חקיקה, תקינה נהלים והנחיות

המחוקק הישראלי הסדיר את נושא הבטיחות במקום העבודה בחוקים ובתקנות רבות ומפורטות ואף קבע אחריות שילוחית של המנהלים והעומדים בראשם של תאגידים לכל הקשור לנושא הבטיחות במקום העבודה. סעיף 222 בפקודת הבטיחות בעבודה מטילה אחריות על תופש המפעל שהינו הבעלים או מנהל המפעל. (במקרה שלנו- המועצה)

”חברה, אגודה שיתופית או כל חבר בני אדם אחר שעברו אחת העבירות לפי פקודה זו, רואים כאחראי לעבירה גם כל מנהל, שותף או פקיד אחראי של אותו חבר בני אדם, ואפשר להביאו לדין כאילו עבר הוא את העבירה, אם לא הוכיח שהעבירה נעברה שלא בידיעתו ונקט אמצעים סבירים למניעת העבירה.”

להלן החוקים והתקנות והנהלים הנוגעים לבטיחות בעבודה:

- חוק ארגון הפיקוח על העבודה, תשי"ד-1954
- חוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשכ"ב-2011

- פקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], תש"ל-1970
- פקודת התאונות ומחלות משלח יד (הודעה)-1945
- תקנות הבטיחות בעבודה (עבודה בבניה), תשמ"ח-1988
- תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ועדות בטיחות ונאמני בטיחות), תשכ"א-1960
- תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), תשנ"ו-1996
- תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (תכנית לניהול הבטיחות), תשע"ג-2013
- תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים), תשנ"ט-1999
- צו להגברת האכיפה על דיני העבודה (שינוי התוספת השנייה לחוק), התשע"ז-2017
- חוברת מנחה לכתיבת תוכנית ניהול בטיחות- המוסד לבטיחות וגהות במימון התמ"ת-2013

1.4 עיקרי הממצאים –

- בשנים 2015-2021 **לא היה ממונה על בטיחות במועצה** למעט תקופה של שנה וחודשיים בהם הועסק ממונה בטיחות במיקור חוץ.
- **המועצה לא כתבה מסמך מדיניות בנושא בטיחות** העומד על חשיבות השמירה על בטיחות העובדים והספקים, והרואה ערך אנושי וכלכלי במניעת מחלות ותאונות עבודה ומתחייבת לפעול לצמצומם ומניעתם.
- ממונה הבטיחות, אשר כיהן בתפקידו עד לשנת 2015, כתב בזמנו **קובץ נהלי בטיחות** מקיף למועצה. הקובץ **אינו מעודכן, אינו כולל נהלי בטיחות נוספים הנדרשים** החל משנת 2014 עם כניסתם לתוקף של תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (תכנית לניהול הבטיחות), תשע"ג-2013, **ואינו מוכר לעובדי המועצה**.
- במועצה **לא קיימים נהלים לביצוע הדרכות בטיחות ובריאות תעסוקתית לעובדים חדשים** ולאנשים המועסקים במקום העבודה, שבינם לבין המחזיק לא מתקיימים יחסי עובד ומעביד, לרבות עובדי קבלן.
- למועצה **אין תכנית הדרכה שנתית** בנושא בטיחות בעבודה ובריאות תעסוקתית.
- **המועצה אינה מנהלת פנקס הדרכות** הכולל את שמות העובדים שהשתתפו בהדרכה, מועדי מתן ההדרכה, סוג ההדרכה, נושא ההדרכה, שם המדריך, כשירותו ותפקידו של המדריך.
- **במהלך חמש השנים האחרונות לא בוצעו הדרכות עובדים וקבלנים** למעט בשנה בה הועסק הממונה על הבטיחות ולמעט הדרכות עבודה בגובה שעוברים עובדי האגף הטכני והמחסנאי.
- **עובדים אינם מקבלים בקליטתם לעבודה תמצית בכתב של מידע בדבר סיכונים** בעבודה שבה הם מועסקים.
- **המועצה לא תרגלה את בעלי התפקידים והעובדים בהתמודדות עם מצבי חירום** האופייניים לסיכונים במקום העבודה.
- **המועצה אינה מבצעת הסברה ופרסום בקרב העובדים** לשם הגברת המודעות לסיכונים בטיחותיים במקום העבודה.
- **למועצה אין תכנית ניהול בטיחות מעודכנת, מתוקצבת ונגישה לכלל העובדים**.
- **במועצה לא מונתה ולא פועלת ועדת בטיחות**, בניגוד לדרישות החוק והתקנות.
- **המועצה אינה מבצעת תחקיר של אירוע הבטיחות אשר גרם לתאונה**, הכולל בין היתר, תיאור מהלך התאונה והערות כלליות, פרוט הגורמים, המצבים או התנאים שגרמו לתאונה ופרוט האמצעים שננקטו על מנת למנוע התרחשות תאונה ואינה **מדווחת למפקח העבודה** האזורי אודות קרות אירועי הבטיחות.
- **מבדיקת העבר של הקבלן הזוכה, נמצא כי בשנים 2018-2020 הוטלו עליו 6 צווי בטיחות על ידי משרד העבודה והרווחה, בשל ליקויי בטיחות רבים והעדר מינוי מנהל עבודה באתרים**.

- **הגדרת הקבלן כקבלן ראשי- החוזה אינו מציין במפורש כי "סאראי הצפון" הוא הקבלן הראשי של הפרויקט כפי שנדרש כדי שישא באחריות המלאה לנושא הבטיחות באתר.**
- **התייחסות לבטיחות בחוזה- החוזה עם הקבלן כולל את "נספח ט' –בטיחות כללי" אך בשל טעות, הנספח אינו מהווה חלק מהחוזה עליו חתום הקבלן.**
- **העדר הפרדת חצרים- עבודות השיפוץ וההנגשה של בניין המועצה מבוצעות במקביל להמשך פעילותם של עובדי המועצה באתר הבנייה ואף מתבצעת קבלת קהל במוקד העירוני. העדר ההפרדה באתר מסכן את חיי עובדי המועצה והתושבים אשר מגיע לקבל שרותים מהמוקד ומהתובעת העירונית וחושף את המועצה וראשיה לאחריות לכל נושא הבטיחות באתר בהיותם מבצעי הבניה בהעדר הפרדת חצרים ברורה ומוחלטת בין הפעילות של המועצה לבין אתר הבנייה.**
- **הקבלן המבצע את עבודות השיפוץ בבניין המועצה לא מינה מנהל עבודה כנדרש במשך למעלה מחצי שנה בה עבד באתר.**
- **במשך למעלה מחצי שנה, אתר הבנייה לא היה מוקף בגדר ובשער אשר אמורים למנוע כניסתם של אנשים זרים לאתר וחשיפתם לסיכוני הבניה, ואף יותר מכך, התושבים הזומנו לקבל שרותים מהמוקד בתוך אתר הבנייה.**
- **בניגוד לחובה החוקית של הקבלן, הקבלן לא התקין שילוט באתר הבניה במשך למעלה מחצי שנה ועד למועד הביקורת.**
- **אתר הבנייה פעל למעלה מחצי שנה ללא "פנקס כללי".**
- **באתר לא קיימת תכנית הדרכת עובדים שנתית, לא קיים פנקס הדרכה מפורט כנדרש, לא נמסר לעובדים ביום תחילת עבודתם תמצית בכתב של המידע בדבר הסיכונים באתר, לא בוצעו הדרכות לעובדים ושלטי ההדרכה לשימוש בצידו מיגון אישי אינם נמצאים באתר אלא בגדר המקיפה ואינם גלויים מספיק לעין.**
- **באתר קיימת סכנה של פגיעה מגוף נופל ואף קיים שילוט הדורש שימוש בקסדת מגן אך העובדים אינה חובשים קסדות כנדרש.**
- **כל הסולמות שהיו באתר אינם תקינים - סדוקים, שבורים וללא רגליות למניעת החלקה.**
- **המועצה לא דרשה בהסכם שלה עם מפקח הבניה מטעמה כי יבחן, בין היתר, סוגיות הקשורות לבטיחות בעבודה וכן לא נדרש לכך המפקח על ידי מהנדס המועצה.**

2. מינוי ממונה על הבטיחות במועצה

תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), תשנ"ו-1996 קובעות כי קיימת חובה למנות ממונה בטיחות ברשויות המקומיות.

התקנות מפרטות את תפקידו של ממונה הבטיחות, כדלקמן:

10 (א) מתפקידו של ממונה על הבטיחות לייעץ למעביד בכל הנוגע לחוקים, לתקנות ולתקנים בענייני בטיחות, לסייע לו ולאנשי צוות הניהול והתכנון בנוגע לבטיחות, גיהות, הנדסת אנוש ובריאות תעסוקתית של העובדים במפעל ולקדם את התודעה בנושאים אלה:

- לאתר במפעל מפגעי בטיחות וגיהות, ולהודיע עליהם למעביד;
- לוודא קיום התקני בטיחות וגיהות נאותים במפעל;
- לדרוש הנהגת סדרי בטיחות וגיהות נאותים במפעל, בתהליכי העבודה, במיתקנים, במבנים, בציוד ובחומרים ובכל שינוי בהם;
- לפעול לקיום הוראות תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים), תשמ"ד-1984, ולהכנת תכנית להדרכת עובדים;
- לוודא הכנת תכנית בטיחות ועידכונה כנדרש בתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (תכנית בטיחות), תשמ"ד-1984;
- לוודא ביצוע הוראות תכנית בטיחות שהוכנה במפעל והכללת דרישות בטיחות וגיהות בהוראות עדכניות לשימוש, הפעלה, תחזוקה, איחסון בטוח של ציוד, של חומרים ושל תהליכי עבודה במפעל;
- לברר סיבותיהן ונסיבותיהן של תאונות עבודה ומחלות מקצוע במגמה להפיק לקחים, לערוך בכתב ממצאים ומסקנות הבירורים ולהציע למעביד צעדים מתאימים למניעת הישנות התאונות; לוודא הדרכת העובדים באשר לנסיבות התאונות ומחלות מקצוע והלקחים שהופקו;
- לרכז את כל המידע והתייעוד הקשור לתאונות עבודה ומחלות מקצוע שאירעו במפעל;
- להכין הוראות בטיחות וגיהות ותמצית בכתב של מידע על הסיכונים בעבודה, פרסומן ועדכון. להשגיח על ביצוע הוראות בטיחות וגיהות ולדווח למעביד על כל מקרה של הפרתן;
- לוודא סימון חומרים, ציוד ותהליכי עבודה מסוכנים והתקנת שילוט הדרכה לשימוש בציוד מגן אישי;
- לוודא ביצוע ביקורת ומעקב על המצב התקין של התקני בטיחות וגיהות, ציוד מגן אישי, של כלי עבודה ושל ציוד החייב בדיקות תקופתיות על פי דין, על פי הוראות היצרן ולפי כללי מקצוע מקובלים;
- לוודא קיום שגרת בדיקות רפואיות לעובדים במפעל החשופים לגורמים שלגביהם קיימת דרישה לעריכת בדיקות אלה;
- לוודא ביצוע בדיקות סביבתיות תעסוקתיות על ידי מעבדות מוסמכות, כאשר קיימת דרישת בדיקה כאמור בחוק או בתקנות; לתעד את ממצאיהן של בדיקות כאמור ולהביא לידיעת המעביד והעובדים את השלכותיהן והאמצעים שיש לנקוט;
- לקבוע הסדרים שיבטיחו תנאי בטיחות וגיהות נאותים, בהעסקתם של קבלני חוץ;
- לשתף פעולה עם ועדת הבטיחות המפעלית, ולמסור לה את כל המידע הנדרש לפעילותה השוטפת;
- להורות על הפסקת העבודה כאשר נשקפת סכנה מיידית לחייו או בריאותו של עובד, ולדווח על כך מיד למעביד או לנציגו במקום העבודה;

- לוודא קיום תכנית ושגרת תרגילים למצבי חירום;
- לדווח למפקח עבודה אזורי, על פי דרישתו, על פעולותיו להעלאת רמת הבטיחות והגהות ומניעת סיכונים במפעל;
- להילוות אל מפקחי עבודה בביקורי הפיקוח במפעל, אם יידרש לכך.

הביקורת בחנה האם המועצה מינתה ממונה על הבטיחות והאם הממונה ביצע את המטלות המתחייבות על פי התקנה.

ממצאי הביקורת

1. עד לשנת 2015 שימש מנהל האגף הטכני גם כממונה על הבטיחות בעבודה.
2. **בשנים 2015-2021 לא היה ממונה על בטיחות במועצה למעט תקופה של שנה וחודשיים בהם הועסק ממונה בטיחות במיקור חוץ.**
3. **חלק מהמשימות המוטלות של הממונה על הבטיחות לא בוצעו גם בתקופה בה פעל הממונה במיקור חוץ- ראה פרוט בדוח.**
4. במקביל לביצוע הביקורת (יוני 2021) נמצאת המועצה בתהליך מינוי ממונה על הבטיחות בעבודה.

משמעות

העדר מינוי ממונה על הבטיחות בעבודה הוא בניגוד לחוק ומגדיל את הסיכון לבטיחותם של עובדי המועצה ותושביה.

המלצות הביקורת

- 2.1 על המועצה לפעול למנות בדחיפות ממונה על הבטיחות בעבודה.
- 2.2 על המנכ"ל לוודא כי ממונה הבטיחות שימונה יבצע את כלל המשימות המוטלות עליו על פי תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), תשנ"ו-1996.

תגובת מנכ"ל המועצה

- 2.1 המועצה מינתה ממונה על הבטיחות בעבודה
- 2.2 הממונה על הבטיחות בעבודה יכתוב תכנית עבודה אשר תכלול את כל המשימות המוטלות עליו על פי התקנות.

3. מדיניות ונהלים בנושא בטיחות

מדיניות בטיחות

מדיניות כתובה בכל תחום תורמת להבנת העובדים את הערכים העומדים בראש סדר העדיפויות בפעילות הארגון וממנה נגזרים בהתאמה האסטרטגיה, הנהלים והפעולות של הארגון. מדיניות בטיחות הינו מסמך הצהרתי של הנהלת הארגון בדבר חשיבות השמירה על בטיחות העובדים והספקים, הרואה ערך אנושי וכלכלי במניעת מחלות ותאונות עבודה ומתחייבת לפעול לצמצום ומניעתם. "תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (תכנית לניהול הבטיחות), תשע"ג-2013" מחייבות את המועצה לכתוב תכנית מדיניות בטיחות ובריאות תעסוקתית מפורטת.

נהלי בטיחות

לנהלי בטיחות חשיבות עליונה במועצה. באמצעותם באים לידי ביטוי מדיניות הארגון ומטרותיו בתחום הבטיחות ומפורטות הדרכים לביצוע תהליכים אשר נועדו בין היתר לסייע להנהלה ולעובדים לצמצם את הסיכונים ולמלא אחר דרישות החקיקה בנושאי בטיחות ובריאות תעסוקתית.

קביעת נהלים ברורים ועמידה בהם הינה אחת משיטות המניעה והביקורת הטובות והיעילות ביותר, שכן נהלים כתובים ומאושרים תורמים לסדר וארגון בעבודה, ביצוע יעיל של העבודה הגדרת סמכויות ואחריות לביצוע. כמו כן נחוצים להגדרת אמצעי בקרה, פיקוח, דיווח ובקרת סיכונים.

חוק ארגון הפיקוח על העבודה, תשי"ד-1954 ותקנות ארגון הפיקוח על העבודה (תכנית לניהול הבטיחות), תשע"ג-2013, קובעים כי על המועצה המקומית לקבוע נהלי בטיחות ונהלי חירום למצבי סיכון מיוחדים ולמקרי תאונות עבודה, אשר יעודכנו "כל אימת שהדבר ידרש עקב שינויים במקום העבודה."

הביקורת בחנה את מדיניות הבטיחות של המועצה ואת נהלי הבטיחות ונהלי החירום למצבי סיכון מיוחדים ולמקרי תאונות עבודה של המועצה.

ממצאי הביקורת

1. **המועצה לא כתבה מסמך מדיניות בנושא בטיחות** העומד על חשיבות השמירה על בטיחות העובדים והספקים, והרואה ערך אנושי וכלכלי במניעת מחלות ותאונות עבודה ומתחייבת לפעול לצמצום ומניעתם.
2. ממונה הבטיחות, אשר כיהן בתפקידו עד לשנת 2015, כתב בזמנו **קובץ נהלי בטיחות** מקיף למועצה. הקובץ **אינו מעודכן, אינו כולל נהלי בטיחות נוספים הנדרשים** החל משנת 2014 עם כניסתם לתוקף של תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (תכנית לניהול הבטיחות), תשע"ג-2013, **ואינו מוכר לעובדי המועצה.**

משמעות

העדרם של מדיניות ונהלים מעודכנים ומוכרים לעובדים בנושא בטיחות בעבודה מגדילים את הסיכון לקרות מקרה בטיחות אשר עלול לגבות חיי אדם.

המלצות הביקורת

3.1 על המועצה לכתוב מסמך מדיניות בנושא בטיחות העומד על חשיבות השמירה על בטיחות העובדים והספקים, והרואה ערך אנושי וכלכלי במניעת מחלות ותאונות עבודה ומתחייבת לפעול לצמצומם ומניעתם.

3.2 על המועצה לכתוב נהלי בטיחות ונהלי חירום למצבי סיכון מיוחדים ולמקרי תאונות עבודה, אשר יועדכנו מעת לעת ויופצו בקרב העובדים.

תגובת מנכ"ל המועצה

לא התקבלה תגובת מנכ"ל להמלצות הביקורת

4. מסירת מידע והדרכת עובדים

בכדי להגן על שלומם וביטחונם של העובדים, נדרש מהם להכיר את הסיכונים במקום העבודה ואת דרכי ההתמודדות איתם ובכך לצמצם את הסבירות להתרחשותם.

תקנות הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים)

"מחזיק מקום עבודה" הנוגעות לביצוע תדריכים, הדרכת עובדים, מסירת מידע, סימון ושילוט:

- למסור לעובד במקום העבודה מידע עדכני בדבר הסיכונים במקום, ובפרט בדבר הסיכונים הקיימים בתחנת העבודה שבה מועסק העובד, וכן למסור לו הוראות עדכניות לשימוש, להפעלה ולתחזוקה בטוחים של הציוד, של החומר ושל תהליכי העבודה במקום.
- לקיים במקום העבודה הדרכה, בהתאם לצרכי העובדים ולפחות אחת לשנה, בדבר הסיכונים וההגנה מפניהם, באמצעות בעל מקצוע מתאים ויוזא שכל עובד הבין את הסיכונים והוא בקיא בנושאי ההדרכה, בהתאם לתפקידו ולסיכונים שלהם הוא חשוף.
- לנקוט אמצעים כדי לוודא שההדרכה שניתנה לעובדים הובנה על ידם כראוי וכי הם פועלים על פיה.
- לנהל פנקס הדרכה ובו לרשום את שמות העובדים שהשתתפו בהדרכה, מועדי מתן ההדרכה, סוג ההדרכה, נושא ההדרכה, שם המדריך, כשירותו ותפקידו של המדריך.
- למסור לעובד במקום העבודה, לכל המאוחר ביום תחילת עבודתו, תמצית בכתב של מידע בדבר סיכונים בעבודה שבה הוא מועסק, בשפה העברית והערבית ובשפה נוספת המובנת לרוב העובדים במקום העבודה.
- לוודא שחומרים, ציוד ותהליכי עבודה מסוכנים במקום עבודה יהיו מסומנים בתווית או בשלט אזהרה מתאימים ומובנים, וכן להתקין שלטי הדרכה לשימוש בציוד מגן אישי.

תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (תכנית לניהול הבטיחות), תשע"ג-2013, קובעות חובת

קיום נהלים בנושא הדרכה וקיומה של תכנית הדרכה.

"פרק הדרכות בטיחות ובריאות תעסוקתית שבו יפורטו נושאים אלה:

(א) נוהל לביצוע הדרכות בטיחות ובריאות תעסוקתית לכל אחד מאלה:

- (1) לעובדים חדשים;
- (2) לאנשים המועסקים במקום העבודה, שבינם לבין המחזיק לא מתקיימים יחסי עובד ומעביד, לרבות עובדי קבלן;
- (ב) תכניות שנתיות להדרכות עובדים לרבות לגורמים המפורטים בפסקת משנה (א) בנושאים אלה:
 - (1) העברת מידע והדרכה בדבר הסיכונים שאליהם עלולים להיחשף העובדים בעבודתם, לפי תקנות 2 ו-3 לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים), התשנ"ט-1999;
 - (2) שמירת כשירותם של בעלי תפקידים המנויים בפסקה (3)(ב);

- (3) תרגול בעלי התפקידים והעובדים, בהתמודדות עם מצבי חירום האופייניים לסיכונים במקום העבודה;
- (4) הגברת המודעות לבריאות וגיהות במקום העבודה לרבות פעולות הסברה ופרסום;"

הביקורת בדקה האם קיימים נהלים בנושא הדרכות, האם קיימת תכנית הדרכה והאם מבוצעות בפועל הדרכות ופעולות הסברה להגברת המודעות לבריאות.

ממצאי הביקורת

1. במועצה לא קיימים נהלים לביצוע הדרכות בטיחות ובריאות תעסוקתית לעובדים חדשים ולאנשים המועסקים במקום העבודה, שבינם לבין המחזיק לא מתקיימים יחסי עובד ומעביד, לרבות עובדי קבלן.
2. למועצה אין תכנית הדרכה שנתית בנושא בטיחות בעבודה ובריאות תעסוקתית.
3. המועצה אינה מנהלת פנקס הדרכות הכולל את שמות העובדים שהשתתפו בהדרכה, מועדי מתן ההדרכה, סוג ההדרכה, נושא ההדרכה, שם המדריך, כשירותו ותפקידו של המדריך.
4. במהלך חמש השנים האחרונות לא בוצעו הדרכות עובדים וקבלנים למעט בשנה בה הועסק הממונה על הבטיחות ולמעט הדרכות עבודה בגובה שעוברים עובדי האגף הטכני והמחסנאי.
5. עובדים אינם מקבלים בקליטתם לעבודה תמצית בכתב של מידע בדבר סיכונים בעבודה שבה הם מועסקים.
6. המועצה לא תרגלה את בעלי התפקידים והעובדים בהתמודדות עם מצבי חירום האופייניים לסיכונים במקום העבודה.
7. המועצה אינה מבצעת הסברה ופרסום בקרב העובדים לשם הגברת המודעות לסיכונים בטיחותיים במקום העבודה.

משמעות

בהעדר קיומו של מערך הדרכה, הסברה ופרסום בנושא בטיחות בעבודה, יורדת המודעות של העובד לסיכונים ועולה הסבירות להתרחשותם של תאונות עבודה.

המלצות הביקורת

- 4.1 על המועצה לכתוב תכנית הדרכות שנתית לכלל עובדיה ועובדי הקבלן העובדים עמה.
- 4.2 על המועצה לנהל פנקס הדרכות הכולל את שמות העובדים שהשתתפו בהדרכה, מועדי מתן ההדרכה, סוג ההדרכה, נושא ההדרכה, שם המדריך, כשירותו ותפקידו של המדריך.
- 4.3 על המועצה להדריך כל עובד חדש בנושא הבטיחות בעבודה ולתת לו תמצית בכתב של מידע בדבר סיכונים בעבודה שבה הוא מועסק.

4.4 על המועצה לקיים הדרכה, בהתאם לצרכי העובדים ולפחות אחת לשנה, בדבר הסיכונים וההגנה מפניהם, באמצעות בעל מקצוע מתאים אשר יוודא שכל עובד הבין את הסיכונים והוא בקיא בנושאי ההדרכה, בהתאם לתפקידו ולסיכונים שלהם הוא חשוף.

4.5 יש לבצע תרגילים תקופתיים בהתמודדות עם מצבי חירום האופייניים לסיכונים במקום העבודה.

4.6 יש לפעול להגברת מודעות העובדים לסיכונים בעבודה ולדרכי מניעתם באמצעות הסברה, פרסום ושילוט.

תגובת מנכ"ל המועצה

לא התקבלה תגובת מנכ"ל להמלצות הביקורת

5. תכנית לניהול הבטיחות

- 4.1. תקנות "ארגון הפיקוח על העבודה (תכנית לניהול הבטיחות) התשע"ג-2013" דורשות, כי "המחזיק במקום העבודה" (ראש הרשות והמנכ"ל, ברשויות מקומיות) יודא הכנת תכנית שיטתית פרואקטיבית לניהול הבטיחות בעבודה, המעודכנת בכל נושא חדש או נושא הדורש עדכון, ויאשר את התכנית בחתימתו לאחר שהתייעץ עם ועדת הבטיחות. מטרת התכנית, למנוע תאונות עבודה ומחלות מקצוע, לצמצם את הסיכונים ולמלא אחר דרישות החקיקה בנושאי בטיחות ובריאות תעסוקתית.
- 4.2. על מחזיק מקום העבודה לאשר את התקציב השנתי למימוש תכנית הבטיחות ולציין את התקציב המאושר בתכנית הבטיחות.
- 4.3. על התכנית לניהול הבטיחות העדכנית להיות במקום שיש לעובדים גישה חופשית אליו ולאפשר לכל עובד במקום העבודה המעוניין בכך, לעיין בתכנית בכל עת.
- 4.4. המחזיק במקום העבודה יבקר ויאמוד את מידת יישומה של התכנית ויתעד בכתב את ממצאיו ואת החלטותיו.
- 4.5. מפקח העבודה הראשי של משרד העבודה והרווחה קבע כי תכנית ניהול הבטיחות תוכן על ידי מי שעבר הכשרה וקיבל תעודה חתומה על ידו המתירה לו לשמש כ"כותב תוכנית לניהול הבטיחות".
- 4.6. התקנות קובעות כי במקום עבודה שבו מועסק ממונה על הבטיחות והוא אינו מכין התכנית, תוכן התכנית בתיאום עמו והוא יאשר בחתימתו על גבי התכנית כי קרא אותה והוא מודע לתכניה.
- 4.7. תקנה 5 בתקנות קובעת כי "תכנית לניהול הבטיחות תכלול פרקים בעניינים המנויים בתקנה זו, לפי אופי מקום העבודה והפעילות המתנהלת בו:

- (1) פרק תיאור מקום העבודה ...
- (2) פרק פירוט מדיניות הבטיחות והבריאות התעסוקתית של מקום העבודה...
- (3) פרק תיאור מערך הבטיחות והבריאות התעסוקתית...
- (4) פרק ניהול סיכונים במקום העבודה...
- (5) פרק הדרכות בטיחות ובריאות תעסוקתית ...
- (6) פרק בדיקות תקופתיות לצידוד ולחומרים...
- (7) פרק ביצוע בדיקות רפואיות תעסוקתיות...
- (8) פרק מתן וחידוש של היתרים, אישורים, רישיונות, הסמכות, מינויים ושמירת כשירויות, הנוגעים לבטיחות העובדים...
- (9) פרק פעולות ומשימות נוספות לקידום הבטיחות במקום העבודה...
- (10) פרק רשימת הוראות ונוהלי הבטיחות והבריאות התעסוקתית..."

4.8. המוסד לבטיחות וגהות הפיק בשנת 2013, בתמיכת משרד התמ"ת, "חוברת מנחה לכתיבת תוכנית ניהול בטיחות".

הביקורת בדקה האם במועצה קיימת תכנית לניהול בטיחות חתומה על ידי ראש המועצה, מעודכנת, מתוקצבת ונגישה לכל העובדים.

ממצאי הביקורת

1. למועצה אין תכנית ניהול בטיחות מעודכנת, מתוקצבת ונגישה לכלל העובדים.

בשיחה עם הספק שכיחן כממונה על הבטיחות בשנת 2019 במשך שנה וחודשיים טען כי כתב תכנית לניהול בטיחות אך למרות בקשת הביקורת לא העביר העתק ממנה אל הביקורת ולא ניתן היה לבחון אותה. הביקורת לא קיבלה ממנכ"ל המועצה העתק מתכנית ניהול בטיחות מעודכנת, מתוקצבת וחתומה.

משמעות

בניגוד לתקנות "ארגון הפיקוח על העבודה (תכנית לניהול הבטיחות) התשע"ג-2013" המועצה אינה פועלת על פי תכנית ניהול בטיחות מעודכנת, מתוקצבת ונגישה לכלל העובדים ובכך עוברת על החוק ומגדילה את הסיכון של קרות אירועי בטיחות במועצה.

המלצות הביקורת

4.1 על מנכ"ל לפעול לכתיבת תכנית לניהול הבטיחות, על ידי המוסמך לכתיבת תכניות בטיחות, בהתאם להנחיות בתקנות ולחוברת המנחה של המוסד לבטיחות ולגיהות.

4.2 על מליאת המועצה לתקצב את פעילות תכנית ניהול הבטיחות ולפרסם את התקציב על גבי התכנית.

4.3 על מנכ"ל המועצה להנגיש את התכנית לניהול הבטיחות לכלל עובדי המועצה.

4.4 על מנכ"ל המועצה לבצע מעקב שנתי אחר יישום התכנית לניהול הבטיחות.

תגובת מנכ"ל המועצה

לא התקבלה תגובת מנכ"ל להמלצות הביקורת

5. ועדת בטיחות וממוני בטיחות

5.1. ועדת הבטיחות היא ועדה פריטטית שתפקידה לפעול לשיפור רמת הבטיחות בחברה. מטרת הועדה היא הפחתה של הסיכונים הבטיחותיים, שמירה על גיחות תעסוקתית ומניעה וצמצום החשיפה לגורמי סיכון העלולים להשפיע על בריאות העובדים.

5.2. חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד – 1954, תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ועדות בטיחות ונאמני בטיחות), תשכ"א-1960, מסדירים את הרכבה, תפקידיה וסמכויותיה של ועדת הבטיחות.

5.3. **על פי החוק, מפעל שמעסיקים בו 25 עובדים לפחות תהיה בו ועדת בטיחות המורכבת מנציגי העובדים ומנציגי המעסיק שווה בשווה.** נציגי העובדים בועדת בטיחות יהיו מעובדי המפעל שייבחרו או יתמנו על ידי העובדים. נציגי המעסיק בועדת בטיחות יתמנו על ידי המעסיק, וככל האפשר יהיו ביניהם מנהל עבודה ואחרים מטעם המעסיק לעניני הבטיחות.

5.4. מפעל שקיימת בו ועדת בטיחות, יהיו נציגי העובדים בועדה, וכן עובדים אחרים שמינתה הועדה, הנאמנים לעניני בטיחות וגיהות באותו מפעל.

5.5. הוקמה ועדת בטיחות, ישלח מזכיר הועדה, בהקדם האפשרי ובמכתב רשום, הודעה על כך למפקח עבודה אזורי ולמוסד לבטיחות ולגיהות, ויפרש בה שמות חברי הועדה, היושב ראש והמזכיר; באותה דרך יודיע המזכיר למפקח עבודה אזורי על כל שינוי שחל בפרטים שנמסרו בהודעה על הקמת הועדה. המוסד לבטיחות ולגיהות קבע טופס לדיווח במכתב רשום בכל הקמה ושינוי הרכב של הועדה.

5.6. חובותיה וסמכויותיה של ועדת בטיחות על פי החוק הם:

- (1) לברר סיבותיהן ונסיבותיהן של תאונות העבודה במפעל ולהמליץ על אמצעים למניעתן;
- (2) לעמוד על תנאי הבטיחות והגיהות, להמליץ על שיפורים ולייעץ בקביעת כללי בטיחות;
- (3) לקבל דין וחשבון מנאמני הבטיחות, לבקר ולתאם את פעולותיהם;
- (4) להילוות למפקח עבודה בביקוריו במפעל.

5.6. על פי תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ועדות בטיחות ונאמני בטיחות), בין נציגי העובדים בועדה יהיה חבר ועד העובדים. הועדה תתכנס לפחות שמונה פעמים בשנה ובמידה ולא מתכנסת בתדירות הנדרשת יכנסה הממונה על הבטיחות.

5.7. על פי תקנה 4 לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים), התשנ"ו – 1999, ועל פי הודעת מפקחת עבודה ראשית של משרד העבודה והרווחה, חלה חובה על מחזיק במקום עבודה להכשיר את נאמני הבטיחות ואת חברי ועדת הבטיחות לביצוע תפקידיהם.

5.8. תקנה 3 בתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (תכנית לניהול הבטיחות), תשע"ג – 2013 קובעת כי המחזיק במקום עבודה יאשר את תכנית ניהול הבטיחות השנתית בחתימתו, לאחר שהתייעץ עם ועדת הבטיחות.

הביקורת בדקה האם מונתה ועדת בטיחות, האם התכנסה כנדרש ומילאה את תפקידיה

ממצאי הביקורת

במועצה לא מונתה ולא פועלת ועדת בטיחות, בניגוד לדרישות החוק והתקנות.

המלצות הביקורת

5.1 על המועצה למנות לאלתר ועדת בטיחות פריטטית, המורכבת מנציגי העובדים ומנציגי המעסיק שווה בשווה ולעדכן אודות מינויה את מפקח העבודה האזורי ואת המוסד לבטיחות ולגהות.

5.2 על ועדת הבטיחות לפעול:

- (1) לברר סיבותיהן ונסיבותיהן של תאונות העבודה במפעל ולהמליץ על אמצעים למניעתן;
- (2) לעמוד על תנאי הבטיחות והגיהות, להמליץ על שיפורים ולייעץ בקביעת כללי בטיחות;
- (3) לקבל דין וחשבון מנאמני הבטיחות, לבקר ולתאם את פעולותיהם;
- (4) להילוות למפקח עבודה בביקוריו במפעל.
- (5) לייעץ למנכ"ל וראש המועצה טרם אישור תכנית הבטיחות השנתית.

5.3 על חברי ועדת הבטיחות לעבור הדרכה מקצועית כנדרש.

תגובת מנכ"ל המועצה

לא התקבלה תגובת מנכ"ל להמלצות הביקורת

6 דיווח על תאונות עבודה ומחלות

פקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945 קובעת חובה לביצוע תחקיר, לאחר קרות תאונות עבודה, אשר בעקבותם נפגעה יכולת ההשתכרות של העובד מעל ל- 3 ימים ושליחת דיווח מיידי למפקח העבודה האזורי במשרד העבודה.

תחקיר התאונה צריך לכלול, בין היתר, תיאור מהלך התאונה והערות כלליות, פרוט הגורמים, המצבים או התנאים שגרמו לתאונה ופרוט האמצעים שננקטו על מנת למנוע התרחשות תאונה דומה.

"...

הודעת תאונות

3. (1) מקום שאירעה איזו תאונה שמקורה בעבודתו של איזה עובד, ובהמשך אותה עבודה, והיא

(א) גורמת למותו של אותו עובד; או

(ב) עושה אותו עובד נטול-יכולת – במשך יותר משלושה ימים – מלהשתכר שכר מלא עבודה שבה הועסק בשעת אותה התאונה, או – אם אותו עובד הוא חבר לאגודה שיתופית רשומה ומועמד על-ידה ואינו עובד תמורת שכר אלא מקבל את גמולו, כולו או מקצתו, בחלקים ברווחים או בהשתכרויות-ברוטו של האגודה השיתופית – עושה אותו עובד לנטול-יכולת, במשך יותר משלושה ימים, מלבצע את המלאכה שבה היה מועסק בשעת אותה תאונה, ישלח המעסיק מיד למפקח אשר על האזור שבו אירעה התאונה – הודעה בכתב על התאונה באותו טופס, ומצירוף אותם פרטים המובאים בתוספת הראשונה.

(2) מקום שנמסרה הודעה לפי סעיף זה על כל תאונה שגרמה לאי-יכולת ונסתיימה, לאחר מסירת הודעה עליה, במותו של האדם שניטל כושר עבודתו, ישלח המעסיק הודעה בכתב על מקרה המוות למפקח אשר על האזור שבו אירעה אותה התאונה, מיד כשנודע דבר מקרה המוות למעסיק.

(3) כל מעסיק החדל מלמלא אחר דרישות סעיף קטן (1) או סעיף קטן (2) יאשם בעבירה על פקודה זו.

....

עונשים

8. (1) כל אדם האשם בעבירה על פקודה זו או על כל תקנות שהותקנו לפיה, יהיה צפוי, משהורשע, לקנס של עשרים לירות או למאסר של שלושה חדשים או לאותם שני עונשים כאחד.

(2) מקום שהוכח כי עבירה על פקודה זו או על כל תקנות שהותקנו לפיה, שעברה אותה חברה, אגודה שיתופית או חבר בני-אדם אחר, נעשתה בהסכמתו או סיועו החשאי של מנהל, נשיא, יו"ר, מנהל עסקים, מזכיר או כל פקיד אחר של החברה, האגודה השיתופית או חבר בני האדם האחר או שרשלנות כל שהיא מצדם של מנהל, נשיא, יו"ר, מנהל עסקים, מזכיר או פקיד אחר כל-שהם של החברה, האגודה השיתופית או חבר בני האדם האחר הקלה את ביצוע העבירה, אדם כזה, וגם החברה, האגודה השיתופית או חבר בני אדם יואשמו בעבירה, והם יהיו צפויים להיות מובאים לדין ולהיענש בהתאם לכך.

"....

הביקורת בדקה האם המועצה מבצעת תחקיר בעקבות ארועי בטיחות והאם מדווחת ל למפקח העבודה האזורי במשרד העבודה.

ממצאי הביקורת

מבדיקת הביקורת עולה כי למעט הטיפול בנפגעי תאונות העבודה אל מול הביטוח הלאומי, המועצה אינה מבצעת תחקיר של אירוע הבטיחות אשר גרם לתאונה, הכולל בין היתר, תיאור מהלך התאונה והערות כלליות, פרוט הגורמים, המצבים או התנאים שגרמו לתאונה ופרוט האמצעים שננקטו על מנת למנוע התרחשות תאונה. כמו כן, לא מדווחת המועצה למפקח העבודה האזורי אודות קרות אירועי הבטיחות.

משמעויות

העדר ביצוע תחקירי תאונות עבודה ודיווח למפקח העבודה האזורי הוא בניגוד לחוק. העדר מערכת תחקור, הפקת לקחים ותיקון ליקויי בטיחות מגדיל את הסיכוי לקרות תאונות דומות בעתיד.

המלצות הביקורת

- 6.1 על המועצה לבצע תחקירים לתאונות העבודה הכוללים תאור התאונה, ניתוח של גורמי התאונה וצעדים שננקטו כדי למנוע תאונה דומה בעתיד.
- 6.2 על המועצה לדווח מייד למפקח העבודה האזורי של משרד העבודה על כל תאונת עבודה שגרמה לפגיעה ביכולת ההשתכרות של העובד מעל ל- 3 ימים או למות העובד.

תגובת מנכ"ל המועצה

לא התקבלה תגובת מנכ"ל להמלצות הביקורת

7 בטיחות בעבודת קבלני חוץ- שיפוץ והנגשת בניין המועצה

בסוף שנת 2020 פונה בניין המועצה לצורך ביצוע שיפוץ מקיף והנגשת המבנה והקבלן הזוכה החל בעבודות באתר.

הביקורת בחנה את רמת הבטיחות באתר ואת סוגיית האחריות של המועצה והעומדים בראשה לבטיחות באתר.

7.1 האחריות לבטיחות

7.1.1 מינוי קבלן ראשי ומנהל עבודה

סוגיית האחריות לבטיחות בעבודות בנייה מוסדרת בתקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה), תשמ"ח-1988. התקנות מגדירות מיהם הגורמים המעורבים בעבודות הבנייה ומה האחריות של כל אחד מהם לנושא הבטיחות.

"מזמין" – בעל הנכס או מי שבעל הנכס ייפה את כוחו להתקשר עם קבלנים לביצוע עבודת בניה או בניה הנדסית, כולה או חלקה ;

"מבצע בניה" – קבלן ראשי או מזמין, המבצע את העבודה כולה או חלקה באמצעות עובדים שלו או באמצעות קבלנים העובדים עבורו ;

מבצע בניה אחראי לכך כי כל עבודת בניה תתבצע בהנהלתו הישירה והמתמדת של מנהל עבודה שהוא מינהל.

מנהל העבודה חייב למלא אחר הוראות תקנות אלה ולנקוט צעדים מתאימים כדי להבטיח שכל עובד ימלא אחר התקנות הנוגעות לעבודתו, אלא אם כן החובה מוטלת במפורש על מבצע הבניה.

לא מינה מבצע הבניה מנהל עבודה או הפסיק מנהל העבודה לשמש בתפקידו ולא מונה מנהל עבודה אחר לפי תקנה 2 או נפסל מנהל העבודה ולא מונה אחר במקומו לפי תקנה 4, רואים את כל החובות המוטלות על מנהל העבודה כמוטלות על מבצע הבניה ; אין במילוי החובות כאמור על ידי מבצע הבניה כדי לשחררו מאחריות על אי מילוי אחרי הוראות תקנות 2 ו-4.

קבלן ראשי וקבלני משנה

הטיל המזמין את ביצוע הבניה על קבלן ראשי, יראוהו כמבצע הבניה לענין תקנות אלה והחובות המוטלות בתקנות אלה על מבצע הבניה מוטלות עליו.

מעסיק קבלן ראשי בביצוע פעולת בניה קבלני משנה, יראו את הקבלן הראשי כמבצע הבניה, כאמור בתקנת משנה (א).

הטיל המזמין את ביצוע פעולת הבניה על יותר מקבלן ראשי אחד, יראו את המזמין כמבצע הבניה לענין תקנות אלה והחובות המוטלות על מבצע הבניה מוטלות עליו.

הוראת תקנת משנה (ג) לא תחול אם קיבל אחד הקבלנים הראשיים על עצמו את האחריות הכוללת לביצוע הוראות תקנות אלה, אישר זאת בכתב ושלח הודעה על המינוי, כאמור בתקנה 2, למפקח העבודה האזורי שבאזורי מתבצעת העבודה.

על פי התקנות, כדי שהאחריות על הבטיחות באתר תעבור מהמועצה והעומדים בראשה (מזמיני העבודה) אל הקבלן (מבצע הבניה) יש למנות את הקבלן **כקבלן ראשי יחיד** באתר וכל יתר קבלני המשנה כפופים אליו.

על מבצע הבנייה (בין אם מדובר במזמין או בקבלן הראשי שמונה) למנות מנהל עבודה אשר יהיה אחראי על כל נושא הבטיחות.

בהעדר מינוי קבלן ראשי ויחידי ובהעדר מינוי מנהל עבודה- האחריות על כל אירועי הבטיחות באתר היא בידי ראשי המועצה ומנהליה.

7.1.2 הפרדת חצרים בין המועצה לאתר הבנייה

תנאי נוסף להעברת האחריות מהמועצה אל הקבלן מבצעה הבנייה הוא הפרדה מלאה בין פעילות המועצה לבין אתר הבנייה- הפרדת חצרים.

המוסד לבטיחות וגהות מסביר את החובה החוקית בהפרדת החצרים¹:

א. בתחיקה הבטיחות בעבודה - פקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש) תש"ל 1970, קיימים הסעיפים הדנים ומבהירים את הנושא (הידוע בשפת העם "הפרדת חצרים"):

- מקום במפעל שאינו משמש למטרותיו - סעיף 6.
- פיצול ואיחוד מפעלים - סעיף 7.

מקום במפעל שאינו משמש למטרותיו

6. מקום הנמצא בגידרתו של מפעל או מסביב לו ומשמש רק למטרה שאינה לצרכי התהליכים המבוצעים במפעל, לא יראוהו כחלק מן המפעל לעניני פקודה זו, אבל אם מבחינה אחרת היה המקום בגדר מפעל יראוהו כמפעל נפרד.

פיצול ואיחוד מפעלים

7. (א) המפקח הראשי רשאי לאשר בכתב שיראו חלק ממפעל כמפעל נפרד, ומפעלים אחדים – כמפעל אחד.

(ב) השר רשאי להורות בתעודה לעניני פקודה זו, כולם או מקצתם, שיראו ענפים שונים או מחלקות שונות של פעולה במפעל אחד כמפעלים נפרדים.

משמעות הדבר - פירוש הפרדה פיזית מלאה בין מפעלים כאשר כל החצרים ודרכי הגישה אליהם מופרדים מהמפעל "האחר". כך ניתן להעביר האחריות על החצר/מפעל המופרדת לקבלן/אחראי באתר הנפרד. זהו למעשה מפעל נפרד. בצורה כזו אין עובדי המפעל המופרד עוברים/ שוהים בשטח המפעל האחר, ולהיפך.

¹ מהי הפרדת שטחי אחריות, פיצול ואיחוד מפעלים (הפרדת חצרים); אחריות על בטיחות? המוסד לבטיחות ולגהות.

ב. באשר לנוהלי האישור לשם פיצול ראה מתוך סעיף 7 (א) לפקודה - אישור יינתן ע"י מפקח עבודה ראשי, או לחילופין אין צורך בהתאם לסעיף 6 לפקודה.

ג. **האחריות לבטיחות** - ע"פ פקודת הבטיחות בעבודה לשון החוק מפרטת כי אחריות על הבטיחות חלה על התופש, ועל כל עובד הנמצא במתקניו, גם אם עובד קבלן.

כלומר האחריות לבטיחות, גם במקרה של **עובדים שאינם עובדי התופש**.
חלה על תופש המפעל. בפקודה, נקבע בסעיף 4 כדלקמן:

**כשאין העוסקים
עובדי התופש**
[תיקון התשל"ד]

4. (א) במקום שבו עובד אדם בדרישותיו של תופש המקום או לפי הסכם עמו בעבודה שדרישתה עתידה את המקום למפעל אילו היה אותו אדם עובדו של התופש, יראו אותו כמפעל לענין פקודה זו.
(ב) "תופש המקום", לענין סעיף זה - לרבות בעל המקום.

ככלל, האחריות לבטיחות, חלה על המפעל/תופש המקום.

ד. עבודת קבלן במקום שהוא מופרד מן המפעל רק במקום/אתר בו מתבצעת הפרדה מוחלטת בין הקבלן ועובדיו משאר שטחי המפעל, כפי שמוגדר בסעיפים 6 ו-7 לפקודה, יכול המפעל להתקשר עם קבלן אשר ייקח על עצמו את מלא האחריות לבטיחות, דבר שיצוין בחוזה בין המפעל לבין הקבלן. במקרה זה דרוש שיתקיימו:

1. הפרדה פיזית מוחלטת בין אתר העבודה לבין המפעל
2. אין לאנשי המפעל גישה לאתר העבודה
3. אין לעובדי הקבלן גישה למפעל - כלומר, קיימת דרך מיוחדת המשרתת את עובדי הקבלן החיצוני ואשר בעדה מגיעים העובדים לאתר.
4. הקבלן אינו משתמש בצידוד/מתקנים ואמצעים השייכים למפעל.
5. עובדי הקבלן אינם עשויים להיחשף לסיכונים הנובעים מהסביבה החיצונית לאתר (כלומר מהמפעל השני/המופרד).
6. האתר עומד בדרישות "כל דין" כמו חוק התכנון הבניה ותקנותיו, חוק החשמל ותקנותיו, "תקנות הבטיחות בעבודה - עבודות בניה, התשמ"ח 1988", דרישות איכות הסביבה, כבאות, בטיחות בדרכים (כבישים ודרכי גישה) וכו'.

הביקורת בדקה האם המועצה מינתה קבלן ראשי כנדרש, האם צויין בחוזה בצורה מפורשת האחריות המלאה שלו לנושא הבטיחות והאם בוצעה הפרדה מוחלטת של החצרים.

ממצאי הביקורת

- מינוי קבלן מוסמך לביצוע העבודה- מבדיקת הביקורת עולה כי הקבלן אשר זכה במכרז, "סאראי הצפון מסחר והשקעות בע"מ", הוא קבלן רשום בפנקס הקבלנים בהתאם לענף ולסיווג שהתבקש במסמכי המכרז.
עם זאת, מבדיקת העבר של הקבלן הזוכה בנושא בטיחות, נמצא כי בשנים 2018-2020 הוטלו עליו 6 צווי בטיחות על ידי משרד העבודה והרווחה, בשל ליקויי בטיחות רבים והעדר מינוי מנהל עבודה באתרים.

נמצאו 6 תוצאות		פתח הכל סגור הכל			
תאריך מתן הצו	מספר צו	שם אתר/ מפעיל	יישוב	מבצע	ענף
14/05/2020	81875	3 וילות, רח' הגיא, גוש 17732, נצרת עילית	נוף הגליל	סאראי הצפון מסחר והשקעות בע"מ	בנייה
29/10/2018	66760	3 יח"ד דו משפחתי, חלקות 68,72,74, רח' מיצר, רובע 10 חן, קצרין	קצרין	סאראי הצפון מסחר והשקעות בע"מ	בנייה
17/04/2018	63890	מבנה תעשייה, גוש 17465/17466, א.ת.	נוף הגליל	סאראי הצפון מסחר והשקעות בע"מ	בנייה
15/04/2018	63787	3 יח"ד דו משפחתי, חלקות 68,72,74, רח' מיצר, רובע 10 חן, קצרין	קצרין	סאראי הצפון מסחר והשקעות בע"מ	בנייה
09/04/2018	63791	3 יח"ד דו משפחתי, חלקות 68,72,74, רח' מיצר, רובע 10 חן, קצרין	קצרין	סאראי הצפון מסחר והשקעות בע"מ	בנייה
09/04/2018	63789	3 יח"ד דו משפחתי, חלקות 68,72,74, רח' מיצר, רובע 10 חן, קצרין	קצרין	סאראי הצפון מסחר והשקעות בע"מ	בנייה

- הגדרת הקבלן כקבלן ראשי- החוזה אינו מציין במפורש כי "סאראי הצפון" הוא הקבלן הראשי של הפרוייקט כפי שנדרש כדי שישא באחריות המלאה לנושא הבטיחות באתר.
יותר מכך, סעיף 8 בפרק ד' בחוזה אף מבהיר כי תתאפשר עבודתם של קבלנים אחרים באתר שלא תחת אחריותו, פעולה שיש בה כדי להפוך את המועצה ל"מבצע הבניה", להסיר את האחריות על הבטיחות מעל הקבלן שזכה במכרז ולהעבירה אל המועצה:

8. מתן אפשרויות פעולה לקבלנים אחרים

א. הקבלן יתן אפשרויות פעולה נאותה, לפי הוראות המפקח, לכל קבלן אחר המועסק ע"י המועצה ולכל אדם או גוף שיאושר לצורך זה ע"י המפקח וכן לעובדיהם, הן באתר העבודה והן בסמוך אליו, וכן ישתף ויתאם פעולה איתם ויאפשר להם את השימוש במידת המצוי והאפשר, בעבודה ובביצועה. כמו כן, יהיה המפקח רשאי לקבוע סדרי עדיפויות של ביצוע חלקי העבודה לצורך מתן אפשרויות פעולה לקבלנים אחרים כאמור ו/או מניעת הפרעות לתנועה.

ב. כל חילוקי דעות בין הקבלנים האחרים לקבלן יובאו להכרעת המפקח והכרעתו תהיה סופית.

ג. למניעת כל ספק מוצהר ומוסכם כי הוצאותיו ונזקיו של הקבלן בקשר עם מילוי התחייבויותיו על פי הוראות פרק זה הובאו בחשבון על ידו בעת קביעת המחירים, והקבלן לא יהיה זכאי לכל תשלום ו/או פיצוי מהמועצה בגין הוצאותיו ונזקיו בגין מילוי התחייבויותיו על פי הוראות פרק זה כאמור.

3. **התייחסות לבטיחות בחוזה** - החוזה עם הקבלן כולל את "נספח ט' -בטיחות כללי" אך בשל טעות, הנספח אינו מהווה חלק מהחוזה עליו חתום הקבלן.

4. **העדר הפרדת חצרים** - עבודות השיפוץ וההנגשה של בניין המועצה מבוצעות במקביל להמשך פעילותם של עובדי המועצה באתר הבנייה ואף מתבצעת קבלת קהל במוקד העירוני.

העדר ההפרדה באתר מסכן את חיי עובדי המועצה והתושבים אשר מגיע לקבל שרותים מהמוקד ומהתובעת העירונית וחושף את המועצה וראשיה לאחריות לכל נושא הבטיחות באתר בהיותם מבצעי הבניה בהעדר הפרדת חצרים ברורה ומוחלטת בין הפעילות של המועצה לבין אתר הבנייה.



עובדת מוקד בתוך אתר הבניה



תושבים בדרך לקבלת קהל באתר הבניה



דלפק קבלת קהל באתר הבנייה



דלפק קבלת קהל באתר הבנייה

בעקבות הערת הביקורת הועברה קבלת הקהל דרך חלון חיצוני בבניין אך תוך המשך סיכון הציבור, ללא חסימת הגישה לאתר וללא הפרדה של עובדי המועצה מפעילות הבנייה באתר.



קבלת קהל באתר הבנייה - לאחר הערת הביקורת



המשך כניסת תושבים לאתר לאחר ביצוע "גידור"

בתאריך 19/05/21, בעקבות פניית הביקורת, עדכן קבלן העבודה את משרד העבודה לגבי מינוי מנהל עבודה באתר, תוך שהוא מדווח דיווח לא נכון למשרד, לפיו הבנייה אינה מתבצעת בשטח מפעל קיים, בניגוד למציאות בשטח.

הודעה זו יש לשלוח בדואר רשום ובמקור

אל: מפקח עבודה אזורי לאזור יקלם וכלון

1. הודעה על פעולות בנייה

פקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש), התש"ל-1970 (סעיף 192)
אנו מודיעים שקיבלנו על עצמנו לבצע פעולות בנייה כדלקמן:

א. פרטים על מבצע הבניה, כהגדרתו בתקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה), התשמ"ח-1988:

שם רשמי של המבצע	כתובת המבצע	ח.פ. החברה/ת.ז. (ק"מ)	מס' במפקס הקבלנים
מ.א.י. ה.כ.מ. / מ.א.י. ה.כ.מ. / מ.א.י. ה.כ.מ.	ה.כ.מ. / מ.א.י. ה.כ.מ. / מ.א.י. ה.כ.מ.	51575789	32058
מס' למכתבים	דואר אלקטרוני	מס' טלפון	מס' פקס
ת.מ. 1086, ה.כ.מ. / מ.א.י. ה.כ.מ. / מ.א.י. ה.כ.מ.	meshpatit.m@gmail.com	04-6898104	04-6898103

ב. פרטים על העבודה המבוצעת (אתר בנייה):

ישוב	חצור הגלילית	מס' פקס	מס' מריב של עובדים
שכונה	ימק שאר 1	שם מרוקט	זמן משוער של הבניה
רחוב-מס'	ימק שאר 1	מגורים	מספר משמרות
נוש		ציבורי	עומק החפירה (מ')
חלקה		תעשייה	שטח המבנה (מ"ר)
מס' טלפון	04-6916905	בנייה הנדסית	מס' עגורני צריח

המלצות הביקורת

- 7.1.1 הביקורת ממליצה להכניס לדרישות סף להשתתפות במכרזים קבלניים או לאמות המידה בבחינת הקבלן הזוכה, את מידת הקפדתו על נושא הבטיחות, כפי שמשקפת בצווי בטיחות וצווי הפסקת עבודה אשר קיבלו הקבלנים ממשרד העבודה.
- 7.1.2 על היועץ המשפטי של המועצה לבחון את נוסח ההסכם עם הקבלן הזוכה ואת נוסח ההסכם הגנרי עם הקבלנים ולעדכן כן שבסעיף ה"הגדרות והמונחים" בחוזה יוגדר בפרוש מהו קבלן ראשי וכי הקבלן הזוכה הוא הקבלן הראשי בפרויקט. כמו כן, יש לבחון את משמעות סעיף 8 בפרק ד' בחוזה ולהוסיף את נספח הבטיחות כחלק אינטגרלי מהחוזה.
- 7.1.3 על המועצה **לפעול לאלתר להפרדה מוחלטת בין פעילות המועצה לפעילות הבנייה** בבנין המועצה, אם על ידי הוצאת כלל העבודה והעובדים של המועצה מתוך אתר הבנייה או על ידי ביצוע הפרדה מלאה של החצרים אשר תאושר על ידי מפקח מטעם משרד העבודה כנדרש בסעיף 7 לפקודת הבטיחות בעבודה.

תגובת המבוקרים

לא התקבלה תגובת היועץ המשפטי להמלצות הביקורת.

7.2 ליקויי בטיחות באתר

כפי שצויין לעיל, מבדיקה באתר משרד העבודה עולה כי הקבלן הזוכה קיבל בשנתיים האחרונות 6 צווי בטיחות ממשרד העבודה בשל ליקויי בטיחות רבים באתרי הבנייה שבאחריותו.

הביקורת ערכה מספר סיורים באתר הבנייה ובחנה את העמידה בהנחיות הבטיחות.

ממצאי הביקורת

7.2.1 העדר מינוי מפקח עבודה

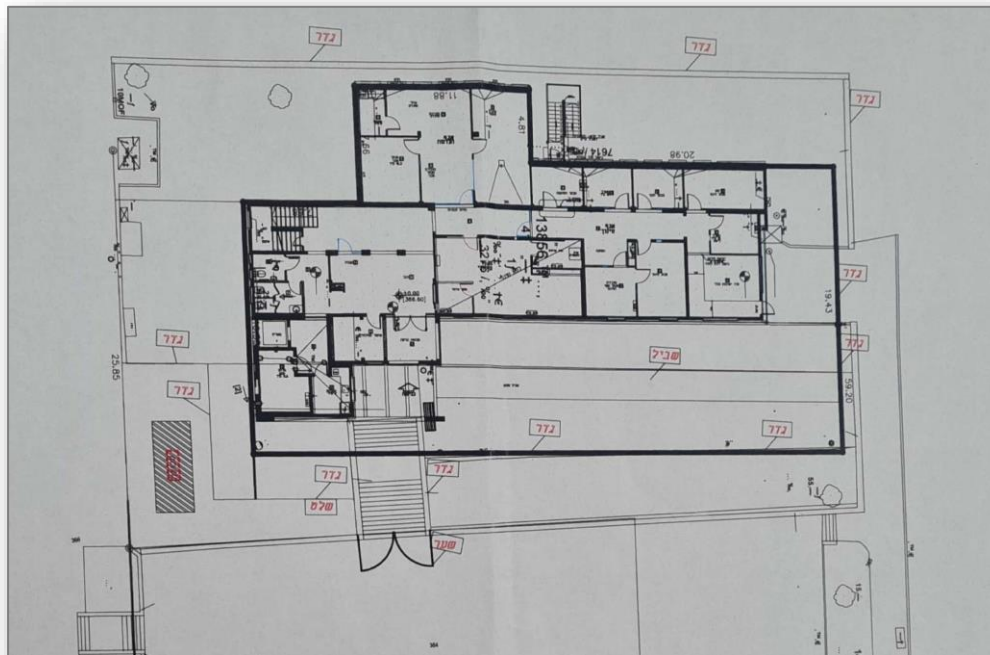
בהתאם לתקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה), תשמ"ח-1988, מי שמבצע פעולות בנייה אחראי לכך שכל עבודת הבנייה תתבצע בניהול ישיר ומתמיד של מנהל עבודה. על מבצע בנייה למנות מנהל עבודה עם התחלת פעולות הבנייה, ולהעביר את הפרטים על המינוי למפקח העבודה האזורי במינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתי. משרד העבודה הטיל בעבר פעמיים צווי בטיחות על הקבלן המבצע את עבודות השיפוץ במועצ, בשל כך ש"מבצע בנייה לא הודיע למפקח העבודה האזורי על מינוי מנהל עבודה".

מבדיקת הביקורת עלה כי בניגוד לחובה למנות מנהל עבודה עם התחלת פעולות הבנייה ולדווח על מינויו למשרד העבודה, **הקבלן המבצע את עבודות השיפוץ בבניין המועצה לא מינה מנהל עבודה כנדרש במשך למעלה מחצי שנה בה עבד באתר.** בעקבות הביקורת, דיווח הקבלן על מינוי מנהל עבודה באתר וקיבל את אישור משרד העבודה על המינוי.

7.2.2 העדר גידור היקפי

- הגנת הציבור
- הגנת העובדים
- הגנת הסביבה
- אבטחת האתר

בשרטוט של תכנית ארגון האתר, אשר העביר מהנדס המועצה לביקורת, מפורט תזוואי הגדר המקיפה את כלל האתר אשר על הקבלן להציב, וכן שער כניסה לאתר במורד המדרגות.



סעיף 3 בפרק ג' בחוזה עם הקבלן נקבע כי "הקבלן מתחייב לספק, על חשבונו הוא, שמירה, גידור ושאר אמצעי זהירות לביטחוננו ונוחיותו של הציבור, בכל מקום שיהיה צורך בכך או שידרש ע"י המפקח או שיהיה דרוש על פי דין או על פי הוראה מצד רשות מוסמכת כלשהי."

במשך למעלה מחצי שנה, אתר הבנייה לא היה מוקף בגדר ובשער אשר אמורים למנוע כניסתם של אנשים זרים לאתר וחשיפתם לסיכוני הבניה, ואף יותר מכך, התושבים הזומנו לקבל שרותים מהמוקד בתוך אתר הבנייה.



בעקבות הביקורת נעשו שינויים קלים של "גידור" באמצעות רשת בטיחות כתומה, אשר אינה מקיפה את כלל האתר, אינה תואמת את תכנית ארגון האתר ואינה מונעת מעבר אל תוך האתר. כמו כן, התושבים החלו לקבל שרותים מהמוקד דרך החלון החיצוני כשהם נמצאים עדיין בתוך אתר הבניה ללא הגנה מעליהם מפני נפילת חפצים. בניגוד לסעיף 179 לתקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה) לא הותקנה מעליהם מחיצה/גגון למניעת פגיעה מגוף נופל (כפי שניתן לראות בתמונות בסעיף 7.1.2 לעיל- "הפרדת חצרים בין המועצה לאתר הבנייה")

7.2.3 העדר שילוט

נושא חובת שילוט אתר בנייה מעוגן ב- 2 מקורות:
א. תקנות התכנון והבנייה, פרק א', תקנה 7 הצגת שלט.
"מבצע בנייה יציג, במקום בולט לעין, באתר שבו מבוצעת פעולת הבנייה: שלט שבו יצוינו פרטים אלו:
1. שם מבצע הבניה ומענו;
2. שם מנהל העבודה;
3. מהות העבודה המתבצעת";

ב. תקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (הצבת שלטים ע"י קבלנים רשומים) (מס' 2) תשל"ו- 1976.

הצבת שלט [תיקון התשס"ב]	2. (א) קבלן יציב באתר בניה שלט ברור וקריא שמידותיו המזעריות יהיו 1 b 1 מטרים רשומים בו פרטי רישומו בפנקס הקבלנים, כמפורט להלן: (1) שמו, כתובתו, מספר הטלפון, מספר הרישום בפנקס הקבלנים, מספר זהות ואם הוא תאגיד - מספר רישומו, הענף או הענפים שבהם הוא רשום והסיווג שהוא מסווג בכל ענף. (2) הפרטים כאמור בפסקה (1) של כל קבלן המבצע מטעמו.
אופן הצבת השלט	3. השלט יוצב במקום בולט בחזית אתר הבניה ובאופן שיבטיח את תקינותו.
החלפת שלט שניזוק	4. לא יתשאר באתר הבניה שלט שניזוק; קבלן רשום יחליף שלט כאמור בשלט תקין.

בניגוד לחובה החוקית של הקבלן, הקבלן לא התקין שילוט באתר הבניה במשך למעלה מחצי שנה ועד למועד הביקורת.

בעקבות הביקורת הותקן שלט כנדרש.



7.2.4 העדר פנקס כללי באתר

על פי תקנות תקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה), התשמ"ח-1988 וצו הבטיחות בעבודה (פנקס כללי), תש"ן-1959, יש להחזיק בכל אתר בנייה פנקס כללי, ולמלא אותו כל יום כך שיהיה מעודכן. בפנקס הכללי מתועדים אירועים של בטיחות, לרבות הדרכות לעובדים. תוכן הפנקס מופיע בתקנות הבטיחות בעבודה (פנקס כללי) תש"ך-1959.

מבדיקת הביקורת עולה כי אתר הבנייה פעל למעלה מחצי שנה ללא "פנקס כללי". בעקבות הערת הביקורת הזמין הקבלן פנקס כללי לאתר מהמוסד לבטיחות ולגהות.

7.2.5 העדר מסירת מידע והדרכת עובדים –

בכדי להגן על שלומם וביטחונם של העובדים, נדרש מהם להכיר את הסיכונים במקום העבודה ואת דרכי ההתמודדות איתם ובכך לצמצם את הסבירות להתרחשותם. תקנות הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים), התשנ"ט-1999 מגדירות את חובותיו של "מחזיק מקום עבודה" הנוגעות לביצוע תדריכים, הדרכת עובדים, מסירת מידע, סימון ושילוט:

- למסור לעובד במקום העבודה מידע עדכני בדבר הסיכונים במקום, ובפרט בדבר הסיכונים הקיימים בתחנת העבודה שבה מועסק העובד, וכן למסור לו הוראות עדכניות לשימוש, להפעלה ולתחזוקה בטוחים של הציוד, של החומר ושל תהליכי העבודה במקום.
- לקיים במקום העבודה הדרכה, בהתאם לצרכי העובדים ולפחות אחת לשנה, בדבר הסיכונים וההגנה מפניהם, באמצעות בעל מקצוע מתאים ויוודא שכל עובד הבין את הסיכונים והוא בקיא בנושאי ההדרכה, בהתאם לתפקידו ולסיכונים שלהם הוא חשוף.
- לנקוט אמצעים כדי לוודא שההדרכה שניתנה לעובדים הובנה על ידם כראוי וכי הם פועלים על פיה.
- לנהל פנקס הדרכה ובו לרשום את שמות העובדים שהשתתפו בהדרכה, מועדי מתן ההדרכה, סוג ההדרכה, נושא ההדרכה, שם המדריך, כשירותו ותפקידו של המדריך.

- למסור לעובד במקום העבודה, לכל המאוחר ביום תחילת עבודתו, תמצית בכתב של מידע בדבר סיכונים בעבודה שבה הוא מועסק, בשפה העברית והערבית ובשפה נוספת המובנת לרוב העובדים במקום העבודה.
- לוודא שחומרים, ציוד ותהליכי עבודה מסוכנים במקום עבודה יהיו מסומנים בתוויות או בשלט אזהרה מתאימים ומובנים, וכן להתקין שלטי הדרכה לשימוש בציוד מגן אישי.

הביקורת מצאה כי באתר לא קיימת תכנית הדרכת עובדים שנתית, לא קיים פנקס הדרכה מפורט כנדרש, לא נמסר לעובדים ביום תחילת עבודתם תמצית בכתב של המידע בדבר הסיכונים באתר, לא בוצעו הדרכות לעובדים ושלטי ההדרכה לשימוש בציוד מיגון אישי אינם נמצאים באתר אלא בגדר המקיפה ואינם גלויים מספיק לעין.

בעקבות הביקורת, ולאחר מינויו של מנהל העבודה באתר, **בוצעה הדרכת עובדים ראשונה בתאריך 19/05/2021 - מעל לחצי שנה מתחילת העבודות באתר.**

7.2.6 העדר שימוש בציוד מיגון

על פי תקנות הבטיחות בעבודה (ציוד מגן אישי), תשנ"ז-1997 "מעביד יספק ציוד מגן אישי כמפורט בטור ג' בתוספת הדרוש לפי הענין, לשימוש העובד בעבודות ובתהליכים המפורטים בטור ב' בתוספת, לשם הגנת איברים כמפורט בטור א' לצדם, ויפקח על השימוש כאמור: ..."

על פי התקנות, בעבודות שיש בהם סכנת פגיעה מגוף נופל קיימת חובה בחבישת קסדת מגן.

מסיוור שערכה הביקורת עולה כי באתר קיימת סכנה של פגיעה מגוף נופל ואף קיים שילוט הדורש שימוש בקסדת מגן אך העובדים אינה חובשים קסדות כנדרש.



סכנה מחפצים נופלים מאדן החלון בקומה השניה



סכנה מחפצים נופלים במעבר תחת/ליד עובד על סולם

7.2.7 שימוש בציוד לא תקין

תקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה), תשמ"ח-1988, מחייבות לספק לעובדים ציוד תקין באתר הבנייה וביניהם סולמות ללא פגם.

פרק ד': סולמות

חומר לסולם

72. מבצע בניה יספק לאתר סולמות ללא פגם, מחומר מתאים למטרה שלה הוא נועד או שלה הוא משמש, בכמות הדרושה.

גובה סולם

73. (א) סולם שארכו עולה על 2 מטרים יהיה גבוה במטר אחד לפחות מהנקודה הגבוהה ביותר שאליה מגיע המשתמש בו.

(ב) הוראות תקנת משנה (א) לא יחולו אם במקום הגבוה ביותר אליו יגיע אדם תוך שימוש בסולם נמצאת אחיזת יד מתאימה.

העמדת סולם נייד

74. (א) סולם נייד יועמד על בסיס אפקי איתן, יוסמך ויושען על סמך יציב באופן שווה על זקפיו כך שלא יזוז מקרית ממקומו בעת השימוש בו.

(ב) לא יוצב סולם אלא כשהוא נשען, במקום השענתו העליון והתחתון על שני זקפיו בשתי נקודות יציבות המצויות באותו המפלס; לא יושען סולם על אחד משלכיו.

(ג) אם אין אפשרות להעמיד סולם כאמור בתקנת משנה (א), יעמוד אדם ליד בסיס הסולם ויחזיק בו כדי למנוע הזזתו מהמקום.

(ד) סולם נייד, למעט סולם נייד דו-זרועי, יועמד בשיפוע של 1 אפקי ל-4 אנכי, ויינקטו אמצעים נאותים למניעת התהפכותו או החלקתו בעת השימוש בו.

סולם כאמצעי קשר בין קומות

75. (א) משמש סולם אמצעי קשר בין שתי קומות או בין שתי דיוטות של משטחי עבודה יהיה הפתח בו עובר הסולם קטן ככל האפשר וגדור משלושה עברים.

(ב) לא ישתמשו בסולם כאמצעי קשר בין יותר משתי קומות או שתי דיוטות של משטחי עבודה.

חיזוק סולם עץ

76. סולם עץ שארכו עולה על 2 מטרים יחוזק על ידי ברגי קשירה כל 1.5 מטר לפחות, או על ידי חיזוקי עץ אחוריים במרחק האמור.

זקפי סולם

77. (א) זקף של סולם עץ יהיה בעל שטח חתך שלא יפחת מ-45 סנטימטרים רבועים ומידתו הקטנה לא תפחת מ-4.5 סנטימטרים.

(ב) הסיבים של זקפי העץ יהיו ישרים ככל האפשר וכיוונם מקביל בקירוב לארכו של הזקף.

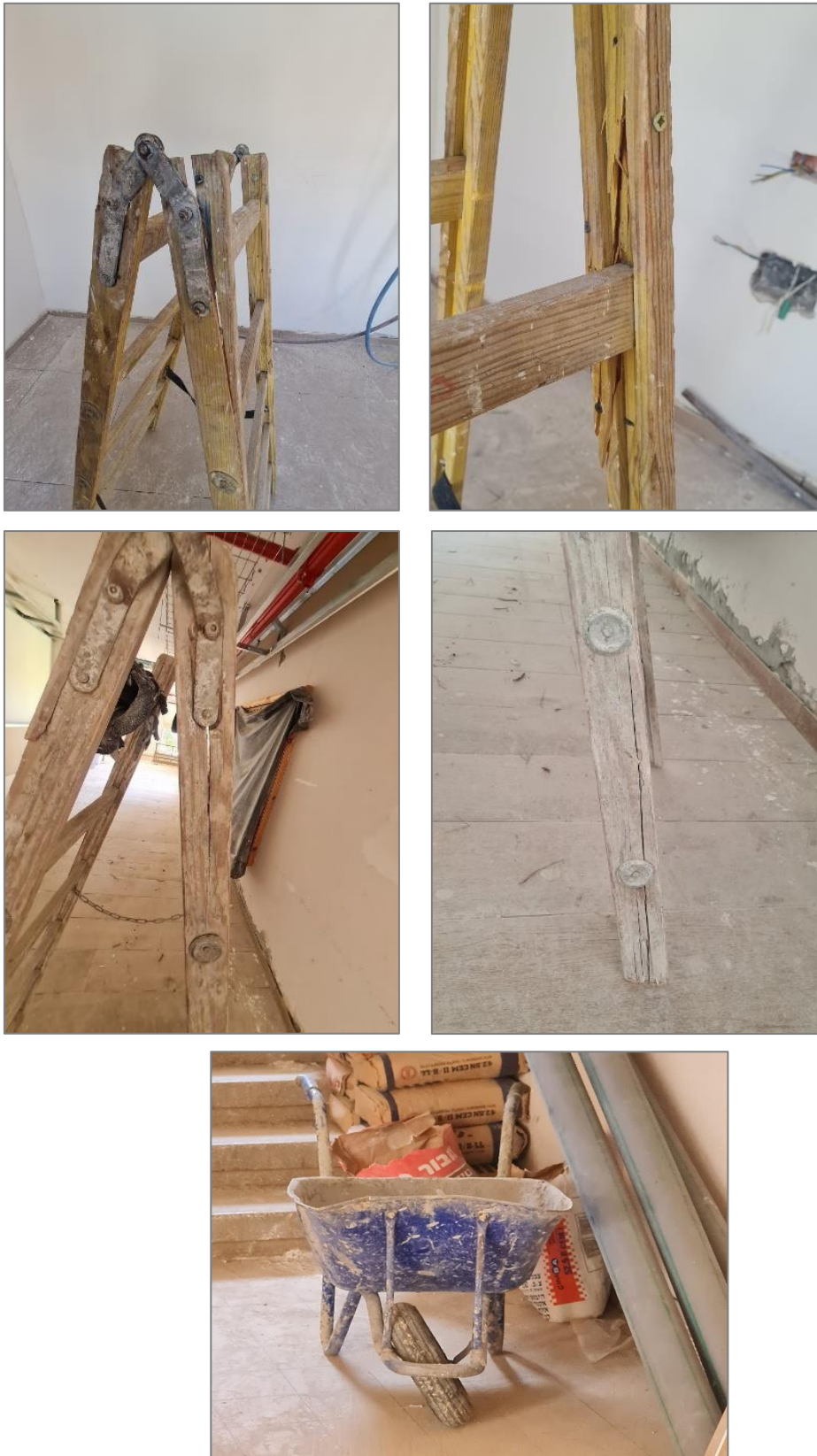
שלבי סולם

78. (א) שלבי סולם עץ יהיו בחוזק מתאים, נתונים היטב בתוך הזקפים או תמוכים על ידי גזרי עץ המחברים היטב לזקפים משלב לשלב.

תק' תשנ"א-1991

(ב) בסולם לא יחסר שלב, לא יהיה שלב משלכיו לקוי; המרחק בין השלבים יהיה אחיד, לא יפחת מ-30 סנטימטרים, ולא יעלה על 35 סנטימטרים ולא יהיה שלב משלכיו של הסולם מחובר לזקף רק במסמרים או באמצעי חיבור דומים.

מסיוור שערכה הביקורת באתר הבנייה עולה כי כל הסולמות שהיו באתר אינם תקינים - סדוקים, שבורים וללא רגליות למניעת החלקה. כמו כן נמצא כי המריצה המשמשת את העובדים אינה תקינה.



המלצות הביקורת

- 7.2.1 על המועצה לדרוש מהקבלן לגדר על חשבוננו את כל היקף אתר הבנייה ולהציב שער כניסה, בהתאם לסימון בתכנית האתר, בגידור מאסיבי אשר ימנע יכולת כניסה של אזרחים אל תחומי האתר.
- 7.2.2 על המועצה לאמת כי הקבלן עושה שימוש בפנקס כללי אותו הזמין לדבריו מהמוסד לבטיחות ולגהות.
- 7.2.3 על המועצה לדרוש מהקבלן לנהל תכנית הדרכות ופנקס הדרכות ולהדריך כל עובד חדש הנכנס לעבוד באתר.
- 7.2.4 על המועצה לדרוש מהקבלן להתקין שילוט הדרכה לשימוש בצידוד מגן אישי במקומות גלויים לעין העובדים.
- 7.2.5 על המועצה לדרוש מהקבלן לספק לעובדיו ציוד מגן אישי ולפקח על השימוש בו.
- 7.2.6 על המועצה לדרוש מהקבלן לספק לעובדים ציוד ומכשירים תקינים.

תגובת מהנדס המועצה

7.2.1 השטח גודר ונוצרה הפרדה מקסימלית, תוך איפשר למוקדנית להמשיך בעבודתה. חלון המוקד נאטם. על דלת המועצה הותקן שלט המנחה שקבלת הקהל היא מבחוץ דרך חלון בקיר המזרחי. רכב הקבלן חוסם בגופו את המעבר שמשמש את עובדי הקבלן.



7.2.2 בוצע.

7.2.3 הועבר אליך ב 6.6.2021

7.2.4 בוצע



7.2.5 בוצע



7.2.6. בוצע – הישנים הושלכו למכולת האשפה



הביקורת מעירה כי ההפרדה שבוצעה אינה הפרדה "מקסימלית" כפי שנטען בתגובה. המצאותם של עובדי המועצה בתחום אתר הבניה היא מסוכנת ואסורה. כמו כן, גם לאחר ביצוע ההפרדה ננשיכים להכנס לבנין המועצה / אתר הבניה תושבים המגיעים למוקד.

לגבי תכנית הדרכה ופנקס הדרכות- מה שהועבר לביקורת הם אישורי הדרכה שבוצעו בעקבות הערת הביקורת ואינם עונים על הדרישה לנהל תכנית הדרכה ופנקס הדרכות.

7.3 פיקוח על הבטיחות באתר

המועצה מעסיקה חברת פיקוח אחר עבודות השיפוץ והנגשה בבנין המועצה. בין יתר תפקידיו של מפקח בניה, באם נדרש לכך בהסכם או באם נדרש לכך על ידי המועצה או מי מטעמה, לפקח אחר הבטיחות באתר. קובץ נהלי הבטיחות של המועצה, אשר נכתב על ידי הממונה על הבטיחות לפני למעלה מ- 5 שנים, קובע ב"הוראת בטיחות 11- פיקוח על הבניה", בין היתר, את אחריותו של מפקח הבניה לנושא הבטיחות באתר.

..."

3. הגנה על הציבור

הגנה על ציבור התושבים ובכלל, היא חלק מהייעוד של תפקידך. על כן, עליך להקפיד הקפדה יתרה על קיום הנושאים שלהלן:

3.1 ודא כי אתר הבניה מגודר למניעת גישת עוברי דרך ומשולט כנדרש ע"פ חוק.

3.2 ודא שפינוי הפסולת באתר הבניה נעשה באמצעות שוקת למניעת התעופפות עצמים.

3.3 ריכוז הפסולת יערם במקום שלא יהווה מכשול או סיכון לעוברים ושבים..." וכו'.

הביקורת בדקה האם מפקח הבניה מטעם המועצה נדרש בהסכם או בפועל לבחון את הבטיחות באתר והאם ביצע בדיקות מעין אלו.

ממצאי הביקורת

המועצה לא דרשה בהסכם שלה עם מפקח הבניה מטעמה כי יבחן, בין היתר, סוגיות הקשורות לבטיחות בעבודה וכן לא נדרש לכך המפקח על ידי מהנדס המועצה.

משמעויות

במידה והמועצה היתה דורשת ממפקח הבניה מטעמה, לכלול בין השירותים אותם הוא נותן למועצה, גם התייחסות לבטיחות באתר, ניתן להניח כי רמת הבטיחות באתר לא היתה מגיע למצב כפי שבא לידי ביטוי בדוח הביקורת, והסיכון לקרות אירוע בטיחות היה יורד.

המלצות הביקורת

על המועצה להוסיף בהסכמים הבאים שלה עם מפקחי בניה דרישה לקבל שרותי יעוץ גם בנושא בטיחות באתר, כפי שמקובל לעשות בהסכמים אלו.

תגובת מנכ"ל המועצה

לא התקבלה תגובת מנכ"ל להמלצות הביקורת

תגובת היועץ המשפטי

לא התקבלה תגובת היועץ המשפטי להמלצות הביקורת

פרק ב'

דוח ביקורת בנושא

אתר האינטרנט של המועצה

6. כללי

1.1 מבוא

מעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי ומחובת הנאמנות של הרשויות הציבוריות כלפי אזרחי המדינה ותושביה נגזרת חובתן של הרשויות הציבוריות להתנהל בשקיפות. הזרמת מידע ציבורי מהרשות הציבורית אל הפרט היא בבחינת תנאי חיוני לקיומה של ביקורת ציבורית, לנשיאה באחריות ולמימוש מלא של חופש הביטוי. טכנולוגיית המידע והתקשורת, ובעיקר האינטרנט, מספקת כלים נוחים וזמינים להעמדת מידע רב לרשות הציבור, לעדכונו במהירות ובנוחות ולהפצתו לכל משתמש ברשת, ובכך מגבירה את השקיפות, את האמון ואת המעורבות.

ייצור מידע, איסופו והפצתו היו מאז ומתמיד מכשירי מפתח בפעילות השלטונית, האזרחית אלא שבעידן של דרכי תקשורת מתקדמות ומשתנות, דומה שמשתנות גם הציפיות האזרחיות בנוגע לשקיפות השלטונית, לזמינות המידע השלטוני, לדרכי התקשורת עם הממשל ולתועלת שאפשר להפיק מהן לקידום הטוב הציבורי.

טכנולוגיות המידע, ובראשן האינטרנט, מאפשרות מתן שירותים יעילים, מהירים וזמינים לציבור וכרוכות בעלויות תפעול וניהול נמוכות יחסית. המשתמש באתר האינטרנט אינו מוגבל לשעות הקבלה של הרשות הציבורית ויכול לקבל את המידע והשירותים בכל שעות היממה, ומכל מקום. באמצעות טכנולוגיות אלה ניתן לשתף עם הציבור מידע, ובכך ליצור שקיפות וליישם אחריותיות, וכן ניתן ליצור באמצעותן מנגנונים שיאפשרו לציבור להשתתף בתהליכי קבלת ההחלטות עצמם. הדבר תורם לתקשורת דו-צדדית בכך שגם הציבור מתקשר עם השלטון. מכאן שמידע המועבר באמצעות האינטרנט צריך להיות מקיף ומלא, זמין ועדכני.²

לפני חצי שנה השיקה המועצה אתר אינטרנט ואפליקציה חדשים במטרה לשפר את השקיפות ולחזק את התקשורת עם התושבים.

1.2 מטרת הביקורת

לבחון את רמת השקיפות של אתר האינטרנט של המועצה ופרסום המידע הנדרש לפרסום על פי חוק.

1.3 היקף הביקורת

הביקורת בחנה את אתר האינטרנט של המועצה במהלך חודש אוקטובר נובמבר 2021.

1.4 חקיקה, תקינה נהלים והנחיות

- פקודת העיריות [נוסח חדש]

² דוח מבקר המדינה בנושא ניהול ותפעול של אתרי אינטרנט בשלטון המקומי. 2015

- פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]
- צו המועצות המקומיות, תשי"א- 1950
- חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998
- חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998
- תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות) תשע"ג- 2013
- תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות פרטנית לתלמיד ולהורה), תשע"ח-2018 .
- חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), תשס"ח-2008
- חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968
- חוק האזרחים הוותיקים, תש"ן-1989
- חוק למניעת העישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון, תשמ"ג-1983
- חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת נוער ומועצת תלמידים ונוער), תשע"א-2011
- תקנות המים (מניעת זיהום מים)(מערכת להולכת שפכים), תשע"ב-2011
- דוח מבקר המדינה בנושא ניהול ותפעול של אתרי אינטרנט בשלטון המקומי- 2015
- חובות פרסום באינטרנט החלות על הרשויות המקומיות. היחידה הממשלתית לחופש המידע - משרד המשפטים.
- מדד שקיפות האתרים ברשויות המקומיות. שקיפות בינ"ל-ישראל (ע"ר) 2009-2021

1.5 עיקרי הממצאים –

- באתר האינטרנט של המועצה לא מפורסמים הפרוטוקולים של הישיבות מן המניין שהתקיימו בשנת 2021.
- הפרוטוקולים של הישיבות שלא מן המניין מוצגים בפורמט שאינו נגיש לבעלי מוגבלויות לפי דרישות תקנה 35 לתקנות הנגישות בשרות.
- המועצה אינה מקליטה או מתמללת את ישיבות מליאת המועצה ואינה מפרסמת את ההקלטות או התמלולים באתר המועצה כפי שנדרש.
- חלק מחוקי העזר של המועצה אינם מפורסמים באתר המועצה.
- נמצאו מכרזים פומביים שלא פורסמו באתר המועצה.
- הנהלת המועצה אינה עורכת דין וחשבון שנתי בענייני המועצה, אינה מביאה אותו לאישור המליאה ואינה מפרסמת אותו לציבור.
- באתר המועצה קיימים מעט מאוד טפסים אשר אינם מכסים את כלל השירותים שהמועצה מספקת.
- באתר האינטרנט לא מפורסם הדוח השנתי של הממונה על חופש המידע לשנת 2020 למרות שעבר התאריך האחרון לפרסומו.
- באתר המועצה לא קיים דיווח של הממונה על חופש המידע אודות הפעלת החוק ברשות בשנה החולפת.
- הביקורת לא מצאה באתר המועצה פרסומים הנוגעים למידע אודות איכות הסביבה הרלבנטיים למועצה ולתושביה
- באתר המועצה לא פורסמו דרכי תשלום אגרות חופש המידע כפי שדורשות התקנות.
- המועצה אינה מפרסמת את התאמות הנגישות אשר בוצעו בשירותים והמקומות הציבוריים שניתן בהם השירות, לרבות אמצעי העזר ושירותי העזר המסופקים בשירות לפי בקשה ואופן קבלתם למעט בפארקים.
- הביקורת לא מצאה באתר האינטרנט של המועצה את פרטי רכז הנגישות ודרכי ההתקשרות עמו.
- הביקורת לא מצאה באתר המועצה פרסום קבוע על הזכות לביצוע רישום מוקדם בעניין זכאות להתאמות נגישות פרטניות לתלמיד או להורה שהוא אדם עם מוגבלות.
- כמו כן, באתר המועצה לא קיימת חוברת מידע, הכוללת הסבר על הזכאות להנגשה של מוסדות חינוך לפי סוגי ההנגשה האפשריים, מונגשת לאנשים עם מוגבלות לפי תקנה 29 (ד) לתקנות נגישות השירות.
- הביקורת לא מצאה באתר האינטרנט של המועצה את הדיווח של היועץ לענייני אזרחים ותיקים ברשות המקומית.
- באתר המועצה לא מפורסם מספר טלפון להגשת תלונה 24 שעות ביממה למפקח בדבר הפרת החוק למניעת עישון במקומות ציבוריים.

- באתר המועצה קיימת התייחסות לקיומה של מועצת תלמידים ונוער אך אין את הפרוט הנדרש בחוק אודות סדרי בחירתה של מועצת תלמידים ונוער, שמות חבריה, מועדי כינוסה ומקום כינוסה, סדרי הכינוס של המועצה הנ"ל וארגון פעילותה.
- הביקורת לא מצאה באתר המועצה נתונים על מערכת הולכת שפכים, נתוני ביקורת תקופתית ותחזוקה, נוהל טיפול בדליפות ודין וחשבון על דליפה.

2. פרסום מידע מתוקף הפקודה וצו המועצות המקומיות

סעיף 113 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] מחיל את הוראות סעיף 248ב לפקודת העיריות, בשינויים המחויבים, על מועצה מקומית. באתר האינטרנט תפרסם המועצה המקומית, בין היתר, מידע שעליה לפרסם על פי דין ברשומות או בעיתון, וכן מידע בנוגע אליה ששר הפנים פרסם על פי דין ברשומות או בעיתון בהתאם להודעת המועצה המקומית, לאחר שהשר פרסמו. בהמשך נסקור הוראות כנ"ל, אך קודם, נתייחס להוראות המציינות במפורש את החובה לפרסם באתר האינטרנט.

2.1 פרסום פרוטוקולים של ישיבות המועצה

בהתאם לסעיף 113 לפקודת המועצות המקומיות וסעיף 248ב(2) לפקודת העיריות, על המועצה המקומית לפרסם באתר האינטרנט שלה פרוטוקולים של ישיבות מועצת הרשות שהתקיימו בדלתיים פתוחות, וזאת לא יאוחר משני ימי עבודה מיום אישורם במועצה.

2.2 פרסום הקלטות או תמלילים של ישיבות מועצת הרשות

בהתאם לסעיף 113 לפקודת המועצות המקומיות וסעיף 248ב(2) לפקודת העיריות, על המועצה המקומית לפרסם הקלטות או תמלילים של ישיבות מועצת הרשות וזאת באתר האינטרנט של המועצה המקומית. קרי, על המועצה המקומית לפרסם לכל הפחות אחד מהנ"ל.

2.3 אישור חוק עזר

חוק עזר שאושר לפי סעיף 22 לפקודת המועצות המקומיות (אישור המועצה, חתימת ראש העירייה ובכפוף לאי התנגדות שר הפנים), יפורסם ברשומות. בהתאם לכך, חובה לפרסם את חוק העזר כאמור גם באתר האינטרנט של המועצה המקומית.

2.4 הודעה על מכרז פומבי

סעיף 9(ב) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות קובע, כי הודעה על מכרז פומבי להתקשרות בחוזה תפורסם, בשני עיתונים בתנאים המפורטים שם. בהתאם לכך, חובה על המועצה המקומית לפרסם הודעה על המכרז הפומבי גם באתר האינטרנט של המועצה המקומית.

2.5 הודעה בדבר שיעורי הארנונה ומועדי תשלומה

בסעיף 34א לפקודת המועצות המקומיות וסעיף 277(א) לפקודת העיריות, נקבע כי מועצת הרשות המקומית תפרסם בתחום הרשות ובאתר האינטרנט שלה הודעה בדבר שיעורי הארנונה שהחליטה לגבות ובדבר מועדי תשלומה.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2011 אוזכרה חובת הרשויות המקומיות לפרסם את צו הארנונה השנתי וכן מידע בדבר הנחות הארנונה ושיעורן.³

2.6 דין וחשבון של הנהלת המועצה

סעיף 202(ג) לצו המועצות, מעניק רשות למועצה המקומית לפרסם את הדין וחשבון המפורט בענייני המועצה, "בצורה הטובה בעיניה". לדעת הביקורת, אחת הדרכים הראויות ביותר לפרסום הדו"ח הנ"ל הינה באתר האינטרנט של המועצה המקומית.

2.7 פרסום טפסים לקבלת שירותים

סעיף 248ב(3) בפקודת העיריות, החל גם על המועצות המקומיות, דורש כי המועצה תפרסם באתר האינטרנט שלה את הטפסים הנדרשים לקבלת השירותים שהיא מספקת.

הביקורת בחנה האם המועצה מפרסמת באתר האינטרנט שלה את כל הנדרש לפרסום בהתאם לפקודה ולצו המועצות המקומיות.

ממצאי הביקורת

2.1 פרסום פרוטוקולים של ישיבות המועצה

– מבדיקת הביקורת עולה כי באתר האינטרנט של המועצה לא מפורסמים הפרוטוקולים של הישיבות מן המניין שהתקיימו בשנת 2021.

הביקורת מצאה רק את הפרוטוקולים של הישיבות שלא מן המניין הבאות:

- ישיבה שלא מן המניין מס' 01/21
- ישיבה שלא מן המניין מס' 02/21
- ישיבה שלא מן המניין מס' 03/21
- ישיבה שלא מן המניין מס' 04/21
- ישיבה שלא מן המניין מס' 05/21
- ישיבה שלא מן המניין מס' 06/21
- ישיבה שלא מן המניין מס' 07/21

– עוד עולה, כי הפרוטוקולים הקיימים באתר מוצגים בפורמט שאינו נגיש לבעלי מוגבלויות לפי דרישות תקנה 35 לתקנות הנגישות בשרות.

2.2 פרסום הקלטות או תמלילים של ישיבות מועצת הרשות

הביקורת מצאה כי המועצה אינה מקליטה או מתמללת את ישיבות מליאת המועצה ואינה מפרסמת את ההקלטות או התמלולים באתר המועצה כפי שנדרש.

³ חוזק מנכ"ל מס' 2/2011, 04.04.2011

2.3 אישור חוק עזר

המועצה מפרסמת את חוקי העזר העירוניים באתר האינטרנט של המועצה אך מבדיקת הביקורת עולה כי חלק מחוקי העזר אינן מופיעים באתר.

חוקי העזר באתר המועצה:

- חוק עזר לחצור הגלילית (שמירת איכות הסביבה, מניעת מפגעים ושמירת הסדר והנקיון)
- חוק עזר לחצור הגלילית (מודעות ושלטים)
- חוק עזר לחצור הגלילית (מניעת דלקות)
- חוק עזר לחצור הגלילית (פתיחת עסקים וסגירתם)
- חוק עזר לחצור הגלילית (שווקים)

חוקי עזר המפורסמים באתר משרד הפנים ואינם באתר המועצה:

- חוק עזר לחצור הגלילית (תיעול)
- חוק עזר לחצור הגלילית (סימון רחובות ולוחות מספר הבנינים)
- חוק עזר לחצור הגלילית (העמדת רכב וחנייתו)

2.4 הודעה על מכרז פומבי

נמצא כי המועצה מקפידה על פרסום המכרזים הפומביים באתר המועצה אך עם זאת, נמצאו 3 מכרזים שלא פורסמו באתר- מכרז 10/21, מכרז 12/21 ומכרז 17/21.

2.5 הודעה בדבר שיעורי הארנונה ומועדי תשלומה

המועצה מפרסמת את ההודעה בדבר שיעורי הארנונה, את מועדי התשלום ואת שיעורי ההנחות הניתנות- **נמצא תקין**

2.6 דין וחשבון של הנהלת המועצה

הנהלת המועצה אינה עורכת דין וחשבון שנתי בענייני המועצה, אינה מביאה אותו לאישור המליאה ואינה מפרסמת אותו לציבור.

2.7 פרסום טפסים לקבלת שירותים

באתר המועצה קיימים מעט מאוד טפסים אשר אינם מכסים את כלל השירותים שהמועצה מספקת.

המלצות הביקורת

- 2.1 על המועצה לפרסם באתר האינטרנט שלה את כלל הפרוטוקולים של ישיבות המועצה, כולל את הישיבות מו המניין.
- 2.2 על המועצה להקליט או לתמלל את ישיבות המליאה ולפרסם את ההקלטות או התמלולים באתר המועצה.
- 2.3 יש להשלים את פרסום חוקי העזר שלא עלו עדיין לאתר המועצה.
- 2.4 יש להקפיד לפרסם כל מכרז פומבי באתר המועצה.
- 2.5 תקין
- 2.6 על ראש המועצה להכין בהקדם האפשרי אחרי האחד באפריל של כל שנה דין וחשבון מפורט על עניני המועצה במשך השנה שחלפה, לאשרו במליאת המועצה ולפרסמו לציבור.
- 2.7 על המועצה להשלים את פרסומם של הטפסים כך שיכסו את כלל השירותים הניתנים על ידי המועצה.

תגובת מנכ"ל המועצה

לא התקבלה תגובת מנכ"ל להמלצות הביקורת

3. פרסום מידע מתוקף חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998

חוק חופש המידע שנכנס לתוקף בשנת 1999 עיגן את עקרון השקיפות במשפט הישראלי ואת זכותו של כל אזרח או תושב לקבל מידע מרשות ציבורית על פי הכללים הקבועים בחוק. החוק מאפשר לציבור לבקש מידע המצוי בידי הרשויות ללא צורך בהנמקה, ואף מחיל על רשויות אלה חובה לפרסם מידע באופן יזום. תקנות חופש המידע מפרטות את אופן מימוש חובות הרשות מכוח חוק חופש המידע.

חוק חופש המידע חל על הרשויות המקומיות השונות, בלי אבחנה בין סוגי הרשויות המקומיות השונות בישראל. קרי, הוא חל על עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות.

3.1 פרטים אודות הממונה ותאגידי הרשות

על הרשות לפרסם במשרדיה מידע עליה ועל תאגידים בשליטתה אשר יכלולו: מידע תמציתי על תפקידי כל גוף; דרכי התקשרות עם הממונה ומידע אודות דרכים נוספות לקבל מידע שבידי הרשות או תאגידים בשליטתה (סעיף 4(ב) לחוק). מידע זה יש להעמיד לעיון הציבור במשרדי הרשות המקומית ובספריה הציבורית שבתחומה (תקנה 4 לתקנות חופש המידע, תשנ"ט-1999) עם זאת, בפרקטיקה, פרטי ההתקשרות עם הממונה מצויים באתרי הרשויות המקומיות וכדאי לשקול פרסום המידע אודות התאגידים גם באינטרנט.

3.2 דוח שנתי

על הרשות לפרסם דוח שנתי אודות פעילותה ותחומי אחריותה והסבר על תפקידיה וסמכויותיה (סעיף 5 לחוק) אחת לשנה ולא יאוחר מהראשון ביולי כל שנה. בהתאם לתקנות, על הדו"ח לכלול שורה של נושאים, המפורטים בתקנה 6.

"תוכן דין וחשבון שנתי"

6. דין וחשבון שנתי של רשות ציבורית יכלול, בין השאר –

- (1) פירוט מבנה הרשות, אגפיה, יחידותיה ויחידות הסמך שלה; שמות בעלי תפקידים בכירים, העומדים בראש אגפים, יחידות סמך הרשות;
- (2) תיאור תחומי האחריות של הרשות הציבורית;
- (3) מענה של הרשות הציבורית ודרכי ההתקשרות עמה, לרבות מעניהם של הממונה לפי סעיף 3 לחוק ושל בעלי תפקידים אחרים שתפקידם טיפול בפניות הציבור, ודרכי ההתקשרות עמם;
- (4) לגבי יחידות ברשות הציבורית, הנותנות שירות לאזרח - פרישתן הגאוגרפית, וכן מענים ודרכי ההתקשרות עם כל סניפי היחידות;
- (5) סקירת עיקרי פעילות הרשות הציבורית בשנה החולפת;
- (6) סקירת עיקרי הפעולות המתוכננות לשנה הנוכחית;
- (7) תקציב הרשות הציבורית בשנה החולפת;
- (8) פירוט הוצאותיה של הרשות הציבורית בשנה החולפת לפי סעיפי התקציב;
- (9) תקציב הרשות הציבורית לשנה הנוכחית;

- (10) רשימת חוברות ועלוני מידע לציבור שהרשות הציבורית פרסמה בשנה החולפת;
- (11) המקומות והמועדים שבהם ניתן לעיין בהנחיות המינהליות הכתובות שלפיהן פועלת הרשות הציבורית כאמור בסעיף 6 לחוק;
- (12) תיאור ומטרות של מאגרי המידע של הרשות הציבורית, הרשומים לפי חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981;
- (13) קרנות ומלגות שבמימון הרשות הציבורית;
- (14) תמיכות שנתנה הרשות הציבורית למוסדות ציבור בשנה החולפת, לרבות פירוט שמותיהם של המוסדות והיקף התמיכה שניתן לכל אחד מהם;
- (15) ברשות ציבורית שהיא משרד ממשלה - רשימת החוקים שהשר העומד בראש המשרד ממונה על ביצועם, וכן פירוט הרשויות הציבוריות והתאגידים שהמשרד אחראי על תחומי פעילותם;
- (16) ברשויות מקומיות - המקומות והמועדים שבהם ניתן לעיין בחוקי העזר שלה.

רשימת הנושאים שבתקנה 6 אינה רשימה סגורה, וכל רשות רשאית לכלול בדוח השנתי נושאים נוספים שלדעתה מן הראוי שיופיעו בדוח השנתי. את הדוח השנתי יש להעמיד לעיון הציבור למשך שנה אלא אם פורסם דוח מעודכן יותר. התקנות מחייבות כי הדוח יפורסם, בין היתר, באתר האינטרנט של הרשות (תקנה 8(ד)). היחידה הממשלתית לחופש המידע, פרסמה נוהל כתיבת דו"ח שנתי החל על משרדי הממשלה ויחידות הסמך. הנוהל יכול להוות לעזר לרשויות המקומיות.

3.3 דיווח הממונה על חופש המידע

על כל ממונה שמונה לפי חוק חופש המידע לדווח אחת לשנה אודות הפעלת החוק ברשות. ניתן לכלול את דיווח הממונה בדוח השנתי וניתן לפרסמו בנפרד. תקנה 7 לתקנות מפרטת את הנתונים שעל הדיווח לכלול כגון הסטטיסטיקה הנוגעת לבקשות שהוגשו לפי החוק, תוצאות הטיפול בהן, שיעורי הבקשות שנענו במסגרת הזמנים הקבועה בחוק וכו'.

3.4 מידע על איכות הסביבה

על כל רשות ציבורית להעמיד לעיון הציבור מידע על איכות הסביבה שיש ברשותה. מידע על איכות הסביבה הינו מידע על חומרים שנפלטו, שנשפכו, שסולקו או שהושלכו לסביבה ותוצאות של מדידות רעש, ריח וקרינה, שלא ברשות היחיד (סעיף 6א לחוק). תקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור), תשס"ט-2009 (להלן –תקנות המידע הסביבתי), מטילות על הרשויות חובה להעמיד לעיון הציבור באתר האינטרנט שלה ובמשרדיה מידע על חומרים כאמור העלולים לגרום למפגע סביבתי וכן סוגי מידע אחרים המפורטים לעיל:

- (1) תוצאות מדידות סביבתיות של איכות אוויר;
- (2) תוצאות מדידות של פליטת מזהמים לאוויר, לרבות מארובות;

- (3) דיווח או מידע שמקורו באיסוף מידע, בדבר אירוע חומרים מסוכנים כהגדרתו בחוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993, או פסולת חומרים מסוכנים שהושלכה בסביבה;
- (4) תוצאות מדידות של סביבה ימית;
- (5) תוצאות מדידות בשפכים או בקולחים, לרבות שפכים תעשייתיים;
- (6) תוצאות מדידות של פסולת המוטלת לים;
- (7) תוצאות מדידות המבוצעות במקור מים כמשמעותו בחוק המים;
- (8) נתונים על זרימות שפכים וקולחים לסביבה;
- (9) נתונים על כמות הבוצה ואיכותה המסולקת ממיתקני טיפול בשפכים וממפעלי טיפול בבוצות;
- (10) תוצאות מדידות המבוצעות בבוצה המפוזרת בקרקע לדישון ולטיוב;
- (11) יישום חומרי הדברה בסביבה;
- (12) נתוני פליטות של ביו-גז באתרי סילוק פסולת;
- (13) נתוני פליטה של תשטיפי פסולת מחוץ לתחומי אתר סילוק פסולת;
- (14) פסולת המושלכת ברשות הרבים; לעניין זה, "השלכה" – כהגדרתה בחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984;
- (15) תוצאות מדידות קרינה מייננת ובלתי מייננת;
- (16) תוצאות מדידות ריכוזי גז ראדון;
- (17) תוצאות של מדידות אמנציה של גז ראדון מקרקע וחומרי בנייה;
- (18) תוצאות של מדידות רעש;
- (19) תוצאות של מדידות ריח;
- (20) תוצאות של מדידות המבוצעות בקרקע;
- (21) זרימות או דליפות של שפכים תעשייתיים, לרבות דלקים, שמנים ומוצריהם, לסביבה, ולרבות מערכות ביו-ציבוריות;
- (22) פינוי תמלחת לרבות מקור התמלחת, כמותה ואיכותה ויעדי פינוי.

את המידע יש לפרסם בתוך שלושה חודשים מיום קבלת הדיווח או מיום איסוף הנתונים על ידה בכפוף לחריגים שבסעיף 9 לחוק ועליו להיות מוצג באתר לכל הפחות למשך שנה (תקנה 17) לתקנות המידע הסביבתי). כמו כן התקנות מציינות במפורש כי מידע כאמור יפורסם באתר ב"אופן שיבטיח את זמינותו, שמירתו, יכולת אחזור המידע והפקת פלט ממנו" (תקנה 4א) לתקנות המידע הסביבתי.)

3.5 דרכי תשלום אגרות חופש המידע

תקנה 7 א לתקנות חופש המידע (אגרות) תשנ"ט 1999 - מחייבת כל רשות ציבורית לפי חוק חופש המידע ובכלל זה כלל הרשויות המקומיות לפרסם, בין היתר, באתר האינטרנט של הרשות המקומית, את דרכי תשלום האגרות. פירוט דרכי התשלום נדרש על מנת לאפשר למבקש לשלם את האגרה במועד הגשת הבקשה או לפניה כפי שקובעת תקנה 7 א(ב).

הביקורת בחנה האם המועצה מפרסמת באתר האינטרנט שלה את כל הנדרש לפרסום בהתאם לחוק חופש המידע.

ממצאי הביקורת

- 3.1 פרטים אודות הממונה ותאגידי הרשות**
אתר האינטרנט של המועצה כולל את פרטי התאגידים הקשורים למועצה, את תפקידיהם ואת דרכי ההתקשרות אליהם. כמו כן, באתר נמצאים פרטי הממונה על חופש המידע ודרכי ההתקשרות איתו. **נמצא תקין.**
- 3.2 דוח שנתי**
באתר האינטרנט של המועצה לא מפורסם הדוח השנתי לשנת 2020 למרות שעבר התאריך האחרון לפרסומו. (נכון לנובמבר 2021)
- 3.3 דיווח הממונה על חופש המידע**
באתר המועצה לא קיים דיווח של הממונה על חופש המידע אודות הפעלת החוק ברשות בשנה החולפת. (שנת 2020)
- 3.4 מידע על איכות הסביבה**
הביקורת לא מצאה באתר המועצה פרסומים הנוגעים למידע אודות איכות הסביבה הרלבנטיים למועצה ולתושביה. (למשל, תוצאות מדידת איכות מי השתיה, זרימות שפכים וקולחים לסביבה, תוצאות מדידות קרינה ועוד)
- 3.5 דרכי תשלום אגרות חופש המידע**
באתר המועצה לא פורסמו דרכי תשלום אגרות חופש המידע כפי שדורשות התקנות.

המלצות הביקורת

- 3.1 נמצא תקין
- 3.2 על הממונה על חופש המידע לפרסם לאלתר באתר האינטרנט של המועצה את הדוח השנתי לשנת 2020 כנדרש בחוק חופש המידע וכמפורט בתקנות.
- 3.3 על הממונה על חופש המידע לפרסם לאלתר את הדיווח השנתי אודות הפעלת החוק ברשות בשנת 2020.
- 3.4 על המועצה לפרסם מידע הנוגע לאיכות הסביבה בתוך שלושה חודשים מיום קבלת הדיווח או מיום איסוף הנתונים על ידה.
- 3.5 על הממונה על חופש המידע לפרסם באתר המועצה את הדרכים לתשלום אגרות חופש מידע כנדרש בתקנות.

תגובת מנכ"ל המועצה

לא התקבלה תגובת מנכ"ל להמלצות הביקורת

4. פרסום מידע מתוקף תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

4.1 התאמות נגישות

סעיף 19 יא(ב) לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח 1998- קובע, כי מי שאחראי לאספקת שירות ציבורי (כהגדרתו בסעיף 19 לחוק, כגון שירותי תרבות, רווחה וכו') יבצע התאמות נגישות לאנשים עם מוגבלות כפי שקבוע בסימן ד' לחוק. בתקנה (א34) לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות) תשע"ג, נקבע, כי גוף החייב בביצוע התאמות נגישות יפרסם את התאמות הנגישות אשר בוצעו בשירות ובמקומות הציבוריים שניתן בהם השירות, לרבות אמצעי העזר ושירותי העזר המסופקים בשירות לפי בקשה ואופן קבלתם. הפרסום יבוצע, בין היתר, באתר האינטרנט של נותן השירות. בנוסף, יש לפרסם התאמות נגישות חלופיות ככל שבוצעו, לפי תקנה 86 לתקנות הנ"ל, בין היתר באתר האינטרנט (תקנה 86 ז) לכן, חובה על הרשויות המקומיות לפרסם את התאמות הנגישות שבוצעו כאמור והתאמות החלופיות ככל שבוצעו.

4.2 פרטי רכז הנגישות

על רשות מקומית לפרסם, בין היתר, באתר האינטרנט שלה, את שמו של רכז הנגישות ברשות, מקום משרדו ודרכי הפניה אליו. (תקנה 91 ה) לתקנות הנ"ל)

4.3 ביצוע התאמות נגישות לאתר האינטרנט

בהקשר של אתרי אינטרנט, חשוב להפנות את תשומת הלב להוראות תקנה 35 לתקנות הנגישות, שלמעשה, מחייבת את הרשות המקומית לבצע התאמות נגישות באתר האינטרנט עצמו. ההתאמות נדרשות עבור כל שירות ציבורי או מידע בעניין שירות ציבורי המסופק דרך אתר האינטרנט, הכל כמפורט בתקנה הנ"ל. לאחר ביצוע התאמות הנגישות באתר האינטרנט, יש לפרסם במקום בולט לעין באתר, כי בוצעו בו התאמות נגישות בעבור אנשים עם מוגבלות.

4.4 התאמות נגישות פרטנית לתלמיד ולהורה

סעיף 3 (ב) לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות פרטנית לתלמיד ולהורה), תשע"ח 2018 קובע, כי אתר אינטרנט של רשות מקומית אם ישנו, יכלול פרסום קבוע על הזכות לביצוע רישום מוקדם בעניין זכאות להתאמות נגישות פרטניות לתלמיד או להורה שהוא אדם עם מוגבלות, כמו כן תכלול הרשות המקומית בכל פרסום על רישום, הודעה על הזכות לביצוע רישום מוקדם.

בסעיף (3) (ג) לתקנות הנ"ל נקבע, כי רשות מקומית תפרסם באתר האינטרנט שלה חוברת מידע, שיכין משרד החינוך ושתכלול הסבר על הזכאות להגשה של מוסדות חינוך לפי סוגי ההגשה האפשריים, החוברת באתר האינטרנט תוגש לאנשים עם מוגבלות לפי תקנה 29(ד)

לתקנות נגישות השירות, החוברת תהיה זמינה גם בפורמט מודפס ומונגש במשרדי הרשות המקומית.

הביקורת בחנה האם המועצה מפרסמת באתר האינטרנט שלה את כל הנדרש לפרסום בהתאם לחוק ולתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

ממצאי הביקורת

4.1 התאמות נגישות

הביקורת מצאה כי המועצה מפרסמת באתר האינטרנט שלה את רשימת הפארקים הנגשים לאנשים עם מוגבלויות אך אינה מפרסמת את התאמות הנגישות אשר בוצעו, ככל שבוצעו, ביתר השירותים והמקומות הציבוריים שניתן בהם השירות, לרבות אמצעי העזר ושירותי העזר המסופקים בשירות לפי בקשה ואופן קבלתם.

4.2 פרטי רכז הנגישות

הביקורת לא מצאה באתר האינטרנט של המועצה את פרטי רכז הנגישות ודרכי ההתקשרות עמו.

4.3 ביצוע התאמות נגישות לאתר האינטרנט

אתר האינטרנט של המועצה מונגש לבעלי מוגבלויות ואף קיים באתר פרסום במקום בולט כי האתר מותאם לבעלי מוגבלויות. עם זאת, עדיין נותר לטפל בהנגשתם של מסמכים סרוקים שאינם מונגשים לבעלי מוגבלויות.

4.4 התאמות נגישות פרטנית לתלמיד ולהורה

- הביקורת לא מצאה באתר המועצה פרסום קבוע על הזכות לביצוע רישום מוקדם בעניין זכאות להתאמות נגישות פרטניות לתלמיד או להורה שהוא אדם עם מוגבלות.
- כמו כן, באתר המועצה לא קיימת חוברת מידע, הכוללת הסבר על הזכאות להנגשה של מוסדות חינוך לפי סוגי ההנגשה האפשריים, מונגשת לאנשים עם מוגבלות לפי תקנה 29(ד) לתקנות נגישות השירות.

המלצות הביקורת

- 4.1 על המועצה לפרסם את התאמות הנגישות אשר בוצעו, ביתר השירותים והמקומות הציבוריים שניתן בהם השירות, לרבות אמצעי העזר ושירותי העזר המסופקים בשירות לפי בקשה ואופן קבלתם.
- 4.2 יש לפרסם באתר האינטרנט של המועצה את פרטי רכז הנגישות ואת גרכי ההתקשרות עימו.

- 4.3 יש להגיש את המסמכים הסרוקים באתר המועצה בהתאם לדרישות החוק.
- 4.4 יש לפרסם באופן קבוע באתר המועצה את הזכות לביצוע רישום מוקדם בעניין זכאות להתאמות נגישות פרטניות לתלמיד או להורה שהוא אדם עם מוגבלות וכן לפרסם חוברת מידע, הכוללת הסבר על הזכאות להגשה של מוסדות חינוך לפי סוגי ההגשה האפשריים.

תגובת מנכ"ל המועצה

לא התקבלה תגובת מנכ"ל להמלצות הביקורת

5. פרסום מידע מתוקף חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור)

5.1 פרטי הממונה על תלונות הציבור ודרכי הגשת תלונה

בסעיף 17 לחוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), תשס"ח 2008, נקבעה החובה לפרסם את פרטי הממונה על תלונות הציבור ודרכי הגשת תלונה לפי החוק הנ"ל, בין היתר באתר האינטרנט של הרשות המקומית.

5.2 דו"ח הממונה על תלונות הציבור ברשות המקומית

בסעיף 15 לחוק הנ"ל נקבע, כי הדו"ח אודות פעולותיו של הממונה על תלונות הציבור יפורסם, בין היתר, באתר האינטרנט של הרשות המקומית.

הביקורת בחנה האם המועצה מפרסמת באתר האינטרנט שלה את כל הנדרש לפרסום בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור).

ממצאי הביקורת

5.1 אתר המועצה כולל את פרטי הממונה על תלונות הציבור, את דרכי הגשת התלונה-

נמצא תקין.

5.2 אתר המועצה כולל את הדוחות השנתיים אודות פעולותיו של הממונה על תלונות הציבור-

נמצא תקין

6. פרסום מידע מתוקף חוק רישוי עסקים, תשכ"ח 1968

6.1 תנאים ודרישות בעניין רישוי עסקים

סעיף 3ג7 לחוק רישוי עסקים מחייב את הרשות המקומית, הפועלת בכובעה כרשות רישוי, לפרסם באתר האינטרנט שלה את המידע שיצוין להלן בעניין הדרישות והתנאים הנוגעים לרישוי עסקים, כדלקמן:

א. "המסמכים הנוספים" הנדרשים לשם קבלת רישוי לפי סעיף 7ד לחוק.

ב. התנאים בהם מבקש הרישוי צריך לעמוד לפי סעיף 7 לחוק.

ג. כל החלטה או הוראה אחרת מטעמה לפי חוק רישוי עסקים לעניין סוג מסוים של עסקים, לרבות החלטות לפי סעיפים 2א (עסקי רוכלות), 8 (עסק הטעון היתר לפי חיקוק אחר) ו-8א (עסק שעוסקים בו במלאכה טעונה רישוי) לחוק, וחוקי עזר לפי סעיף 11ג לחוק, בכל תווגע לעסקים הכלולים במפרט האחד.

יש לציין, כי סעיף 7 ג 3 (ב) לחוק, קובע שרשות הרישוי לא תדרוש ממבקש רישיון מסמכים ותנאים מהסוג שצוינו בסעיף 7 ג 3 (שפורטו לעיל) ככל שהם לא פורסמו באתר האינטרנט.

בסעיף 7 ג 2 נקבע, בין היתר, כי המפרט האחד יועמד לעיון הציבור במשרדי רשות הרישוי. ביחידה הממשלתית לחופש המידע סבורים, כי ראוי שהמפרט יפורסם גם באתר האינטרנט של הרשות המקומית.

הביקורת בחנה האם המועצה מפרסמת באתר האינטרנט שלה את כל הנדרש לפרסום בהתאם חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968.

ממצאי הביקורת

6.1 המועצה מפרסמת באתר האינטרנט שלה את המידע בעניין הדרישות והתנאים הנוגעים לרישוי עסקים- **נמצא תקין.**

7. פרסום מידע מתוקף חוק האזרחים הוותיקים, תש"ן 1989

7.1 דיווח היועץ לענייני אזרחים ותיקים ברשות המקומית

דיווח יועץ ראש הרשות המקומית לענייני אזרחים ותיקים על פעולותיו לפי הוראות סעיף 7ד לחוק הנ"ל, על מדיניות הרשות המקומית בענייני אזרחים ותיקים ועל קידום עניינים אלה באותה רשות, יפורסם בין היתר, באתר האינטרנט של הרשות המקומית (סעיף 7 ה(ב)).

הביקורת בחנה האם המועצה מפרסמת באתר האינטרנט שלה את כל הנדרש לפרסום בהתאם לחוק האזרחים הוותיקים, תש"ן-1989.

ממצאי הביקורת

7.1 דיווח היועץ לענייני אזרחים ותיקים ברשות המקומית

הביקורת לא מצאה באתר האינטרנט של המועצה את הדיווח של היועץ לענייני אזרחים ותיקים ברשות המקומית.

המלצות הביקורת

7.1 על יועץ ראש הרשות המקומית לענייני אזרחים ותיקים לדווח באתר האינטרנט של המועצה על פעולותיו, על מדיניות הרשות המקומית בענייני אזרחים ותיקים ועל קידום עניינים אלה במועצה.

תגובת מנכ"ל המועצה

לא התקבלה תגובת מנכ"ל להמלצות הביקורת

8. פרסום מידע מתוקף חוק למניעת העישון במקומות ציבוריים

8.1 מספר טלפון להגשת תלונה בעניין עישון במקום ציבורי

סעיף 2 א(ג) לחוק הנ"ל מחייב את הרשות המקומית לפרסם באתר האינטרנט שלה או בדרך אחרת, מספר טלפון שיהיה פעיל 24 שעות ביממה לצורך הגשת תלונה למפקח בדבר הפרת החוק הנ"ל.

הביקורת בחנה האם המועצה מפרסמת באתר האינטרנט שלה את כל הנדרש לפרסום בהתאם לחוק למניעת עישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון.

ממצאי הביקורת

8.1 מספר טלפון להגשת תלונה בעניין עישון במקום ציבורי

באתר המועצה לא מפורסם מספר טלפון להגשת תלונה 24 שעות ביממה למפקח בדבר הפרת החוק למניעת עישון במקומות ציבוריים.

המלצות הביקורת

8.1 על המועצה לפרסם את מספר טלפון להגשת תלונה 24 שעות ביממה למפקח בדבר הפרת החוק למניעת עישון במקומות ציבוריים.

תגובת מנכ"ל המועצה

לא התקבלה תגובת מנכ"ל להמלצות הביקורת

9. מידע מתוקף חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת נוער..)

9.1 נהלים בדבר בחירת מועצת תלמידים ונוער ודרכי עבודתה

בסעיף 8 לחוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת נוער ומועצת תלמידים ונוער), תשע"א 2011 נקבע, כי מנהל יחידת נוער יפרסם באתר האינטרנט של רשות החינוך המקומית את העניינים שלהלן: סדרי בחירתה של מועצת תלמידים ונוער, שמות חבריה, מועדי כינוסה ומקום כינוסה, סדרי הכינוס של המועצה הנ"ל וארגון פעילותה.

הביקורת בחנה האם המועצה מפרסמת באתר האינטרנט שלה את כל הנדרש לפרסום בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת נוער ומועצת תלמידים ונוער).

ממצאי הביקורת

9.1 נהלים בדבר בחירת מועצת תלמידים ונוער ודרכי עבודתה

באתר המועצה קיימת התייחסות לקיומה של מועצת תלמידים ונוער אך אין את הפרוט הנדרש בחוק אודות סדרי בחירתה של מועצת תלמידים ונוער, שמות חבריה, מועדי כינוסה ומקום כינוסה, סדרי הכינוס של המועצה הנ"ל וארגון פעילותה.

המלצות הביקורת

9.1 על מנהל יחידת נוער לפרסם באתר האינטרנט של המועצה את סדרי בחירתה של מועצת תלמידים ונוער, שמות חבריה, מועדי כינוסה ומקום כינוסה, סדרי הכינוס של המועצה הנ"ל וארגון פעילותה.

תגובת מנכ"ל המועצה

לא התקבלה תגובת מנכ"ל להמלצות הביקורת

10. מידע מתוקף תקנות המים (מערכת להולכת שפכים)

10.1 מערכת הולכת שפכים

סעיף 11 לתקנות המים (מניעת זיהום מים)(מערכת להולכת שפכים), תשע"ב 2011, קובע כי על רשות מקומית לפרסם באתר האינטרנט שלה וכן להעמיד לעיון הציבור במשרדה את הנתונים על מערכת הולכת שפכים לפי תקנה 5 (א) (4), נתוני ביקורת תקופתית ותחזוקה לפי תקנה 8 (ג), נוהל טיפול בדליפות לפי תקנה 10 (א), דין וחשבון על דליפה לפי תקנה 10 (ג) (2).

הביקורת בדקה האם המועצה מפרסמת באתר האינטרנט שלה את כל הנדרש לפרסום בהתאם לתקנות המים (מניעת זיהום מים)(מערכת להולכת שפכים).

ממצאי הביקורת

10.1 מערכת הולכת שפכים

הביקורת לא מצאה באתר המועצה נתונים על מערכת הולכת שפכים, נתוני ביקורת תקופתית ותחזוקה, נוהל טיפול בדליפות ודין וחשבון על דליפה.

המלצות הביקורת

10.1 על המועצה לפרסם מידע מתוקף תקנות המים לרבות נתונים על מערכת הולכת שפכים, נתוני ביקורת תקופתית ותחזוקה, נוהל טיפול בדליפות ודין וחשבון על דליפה.

תגובת מנכ"ל המועצה

לא התקבלה תגובת מנכ"ל להמלצות הביקורת

11. פרסום מידע מתוקף תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים)

11.1 נציגי ציבור בועדת הבחינה

על פי התיקון לתקנות, על המועצה לפרסם באתר האינטרנט שלה את רשימת נציגי הציבור הכשירים לשמש נציגים בועדת הבחינה במכרזים לקבלת עובדים.

הביקורת בדקה האם המועצה מפרסמת באתר האינטרנט שלה את רשימת נציגי הציבור כנדרש.

ממצאי הביקורת

11.1 נציגי ציבור בועדת הבחינה

הביקורת מצאה כי רשימת נציגי הציבור מפורסמת באתר המועצה כנדרש - **נמצא תקין.**

פרק ג'

דוח ביקורת בנושא

ארכיון המועצה

1. כללי

1.1 מבוא

חוק הארכיונים, התשט"ו-1955 (להלן - חוק הארכיונים), קובע את המסגרת המשפטית והמינהלית לטיפול בחומר ארכיוני של משרדי הממשלה ומוסדות המדינה וביניהם הרשויות המקומיות.

ארכיון או ארכיב הוא אוסף של רשומות או המקום שבו שמור אוסף הרשומות. רשויות מקומיות מפעילות בתחומן ארכיונים שונים, והם משמשים כלי ניהולי שיכול לשמש את הדרגים השונים ברשות, וכן כלי תיעודי, מחקרי וחינוכי המנציח עבור הדורות הבאים את ההיסטוריה של היישוב ואת מורשתו המקומית.

שימור נאות של רשומות בארכיונים היסטוריים מקומיים מאפשר לתושבים היכרות עם עברם, מלמד על ערכיהם, יוצר הזדהות עם המקום ומחזק את רגש השייכות ליישוב תוך הדגשת מאפייניו הייחודיים. הנגשת המידע שבארכיונים לציבור נועדה לאפשר לאזרחים להכיר את הנעשה ברשויות ולממש את זכויותיהם האישיות - משפטיות והאזרחיות-דמוקרטיות.

עם התגברות השימוש במחשבים החל בשנות השמונים של המאה העשרים מסתמנת מגמה של מעבר הדרגתי משימוש ברשומות נייר לרשומות אלקטרוניות. השינויים הטכנולוגיים גרמו להצטברות חומר דיגיטלי רב נוסף על החומר שנשמר על נייר, דבר המחייב כל ארכיון להתמודד עם אחסון חומרים ועם האפשרות לאחזרם.

ארכיון המדינה, שנוסד בשנת 1949, הוא הארכיון ההיסטורי של מדינת ישראל. מכוח סמכויות שהוקנו לארכיון המדינה בחוק הארכיונים כגורם האחראי לתחום, הוא בעל סמכות לפקח על הרשויות המקומיות ולהדריך בכל הקשור לניהול רשומות ולטיפול בחומר ארכיוני.⁴

שימור וניהול רשומות -

שימור של רשומות בארכיונים היסטוריים מקומיים מאפשר היכרות של התושבים עם עברם, מלמד על ערכיהם, יוצר הזדהות עם המקום ומחזק את רגש השייכות ליישוב תוך הדגשת מאפייניו הייחודיים.

ניהול רשומות כולל את כל הפעולות הנדרשות כדי לייצרן, לסווגן, לתחזקן ולאפשר את אחזורן, וכן לשמור על שלמותן, על מהימנותן ומקוריותן. ניהול רשומות הוא כלי ניהולי, המאפשר תיאום ושיתוף פעולה בין יחידות המשרד וכן מאפשר שימוש במצבור של מידע לקבלת החלטות. הרשומות הן הזיכרון הקולקטיבי המאורגן, המבטיח רציפות והמשכיות של המינהל; ובהן מרוכזות זכויותיהם וחובותיהם של המדינה ואזרחיה.

המועצה המקומית חצור הגלילית מנהלת ארכיון לרשומות נייר ותיקונים המשרתים את המחלקות השונות.

⁴ מבקר המדינה. ניהול רשומות אלקטרוניות ורשומות נייר ברשויות המקומיות. 2014

1.2 מטרת הביקורת

לבחון את תקינות תהליכי ניהול הרשומות האלקטרוניות ורשומות הנייר במועצה.

1.3 היקף הביקורת

הביקורת בחנה את ניהול רשומות הנייר והרשומות הדיגיטליות במועצה, החל משלב יצירתם, מפתוחם, תיוקם בארכיון וביעורם בתום תקופת השמירה המתחייבת על פי חוק.

1.4 חקיקה, תקינה נהלים והנחיות

- חוק הארכיונים, תשט"ו-1955.
- תקנות הארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות), תשמ"ו-1986.
- תקן ישראלי ת"י 5092 - מגנזות
- מפתח תיוק אחיד לניהול הרשומות ברשויות המקומיות. ארכיון המדינה ומשרד הפנים. 2001.
- הנחיות ארכיון המדינה לניהול המידע. אוקטובר 2015.
- הנחיות לביעור חומר ארכיוני נייר במוסדות המדינה. ארכיון המדינה. אוגוסט 2021
- נוהל סריקת תעודות כבסיס לביעור תעודות המקור. ארכיון המדינה. ספטמבר 2019
- הפקדת חומר ארכיוני פיזי. ארכיון המדינה. יולי 2021
- הנחיות לניהול מסמכים דיגיטליים ודוא"ל. ארכיון המדינה. אוגוסט 2021
- נוהל קביעה וגיבוש תקופות שמירה. ארכיון המדינה. פברואר 2018
- דרישות טכנולוגיות לניהול רשומות תקין במערכת לניהול מסמכים. ארכיון המדינה. מארס 2015
- הנחיות לעבודה בדואר אלקטרוני ממשלתי בהיעדר מערכת לניהול מסמכים. ארכיון המדינה.
- אבן פינה - מבוא לניהול אלקטרוני של רשומות. ארכיון המדינה. דצמבר 2009
- אבן פינה - מפתח תיוק לניהול רשומות אלקטרוניות. ארכיון המדינה. ינואר 2010
- אבן פינה - ניהול רשומות אלקטרוניות-נוהל סריקה. ארכיון המדינה. ינואר 2011
- מדריך מעשי לניהול רשומות. איגוד מנהלי הארכיונים ברשויות המקומיות. נובמבר 2015
- מדריך לאחזקת רשומות בארכיון. איגוד הארכיונאים בישראל. 2000
- דוח מבקר המדינה לשנת 2014 בנושא ניהול רשומות אלקטרוניות ורשומות נייר ברשויות המקומיות.

1.5 עיקרי הממצאים

- לא נקבע בתקציב המועצה תקן ותקציב לעובד ארכיב ולא מונה עד למועד הביקורת בעל תפקיד כמתחייב.
- במועצה לא קיימים נהלים פנימיים המסדירים את תהליכי ניהול הרשומות האלקטרוניות ורשומות הנייר.
- במועצה לא קיים מפתח תיוק לפיו מסווגים מסמכים ורשומות.
- חומר ארכיוני רב הועבר לארכיב ללא הוצאתו מהקלסרים וללא הכנסתו למיכלי קרטון, דבר הגורם לפגיעה בחומר הארכיוני בעקבות חלודה, להגדלת נפח האחסון בכ 40% ולחשיפה מיותרת לאבק, מזיקים ואור ולפגיעה ביכולת לאתר את החומר בעתיד.
- במהלך פינוי בניין המועצה בשנת 2020, הועברו לארכיון עשרות קרטונים של חומר ארכיוני מכלל המחלקות אשר אישור את בניין המועצה ללא סדר, ללא רישום ותיקוד והם "מאוחסנים" בצורה שאינה מאפשרת איתור והגעה לחומרים ארכיוניים בעת הצורך.
- חומר ארכיוני רב מאוחסן במאות ארגזים ללא בקרה, ללא תיעוד וסדר, וללא כל יכולת לאתר ולאחזר חומרים, בתוך מכולה גדולה בחצר הארכיב.
- התיקים האישיים של עובדי המועצה, אשר סיימו את עבודתם בשנים האחרונות, אשר יש לשמור אותם לתקופה ארוכה, ואשר כוללים פרטים אישיים, נמצאים ללא השגחה, ללא רישום ותיקוד בחמ"ל המועצה.
- בעת אחסון חומר בארכיון היסטורי ולצמיתות לא מבוצעת פעילות של הוצאת סיכות מתכת ואטבים משרדיים אשר מחלידים עם השנים ופוגעים במסמכים המאוחסנים.
- בניגוד להנחייה כי "אין להניח חומר ארכיוני על הרצפה אפילו לא לזמן מה, שמא יירטב וייפגע", ארגזי קרטון רבים מונחים על הרצפה לצמיתות במבנה הארכיון ובמכולה שלידו.
- המדף העליון בתיקיה הוא "מדף גג". מטרתו להגן על החומר מפני אבק, רטיבות והתלקחות אש בגלל קצר, לכן אין לאחסן חומר ארכיוני על המדף העליון. מבדיקת הביקורת עולה כי אין הקפדה על הנחיה זו.
- הותקנו כונניות מדפים בצמוד לקירות החיצוניים של המבנה למרות החשש להעברת רטיבות.
- חלק מכונניות המדפים אינם מחוזקים כנדרש, מיכלי אחסון מוצבים בצורה שאינה בטוחה ונוטים ליפול. קיים חשש להתמוטטות ונפילה תוך פגיעה בעובדי המועצה.
- הארכיון אינו משולט בצורה ברורה, דבר המונע יכולת התמצאות מהירה ואיתור מסמכים נדרשים בעת הצורך.
- הארכיון ממוקם במבנה קל עם גג אסבסט ובמכולה צמודה אשר הטמפרטורות בו גבוהות מאוד ולא קיים מזגן המשולב במכשור להסדרת לחות אופטימלית כנדרש.
- בארכיון לא מותקנים מדי חום ומדי לחות המאפשרים מעקב אחר שינויי הטמפרטורה והלחות.

- האבק נושא עמו נבגים של פטריות וכן חלקיקים בעלי פעילות כימית גבוהה וכמו כן, חומר ארכיוני מאובק סובל משחיקה מוגברת. כדי לצמצם את האבק בארכיון יש להקפיד על סגירת כל הפתחים ולדאוג למסנני אבק במזגנים.
- ארכיון המועצה מאובק מאוד וקיימים פתחים רבים דרכם האבק נכנס.
- בניגוד להנחיות, ארון החשמל של הארכיון ממוקם בחלל האחסון של החומר הארכיוני, ועלולה לפרוץ בארכיון שריפה עקב קצר חשמלי.
- הביקורת לא מצאה עמדת כיבוי אש מוסדרת בארכיון. לאחר חיפוש נמצא מטף כיבוי אש תקין. במכולה לא קיים מטף כיבוי אש כנדרש.
- בגג האסבסט של המחסן נפער חור המאפשר למי גשמים לחדור אל הארכיב.
- המועצה לא הקימה ארכיון היסטורי המטפח את המורשת ההיסטורית של היישוב באמצעות ריכוז, סידור ורישום שיטתי של החומרים השונים העוסקים בתולדות היישוב, שימורם והעמדתם לעיונם של חוקרים, תלמידים וכלל הציבור.
- הביקורת לא מצאה בארכיון מסמכים מארבעת העשורים הראשונים של המועצה.
- לא קיימת הפרדה פיזית בין מסמכים המיועדים לשמירה לצמיתות לבין מסמכים המיועדים לביעור עתידי.
- לדברי עובד הארכיון הקודם, בתקופתו בוצעו פעולות ביעור של מסמכים שאינם מיועדים לשמירה לצמיתות, בשנים 2016-2017 וב- 2018 בנוכחות נציג ארכיון המדינה. הביקורת לא מצאה תיעוד של הפרוטוקולים של פעולות הביעור בארכיון.
- עובדי המועצה אינם מנהלים את הרשומות האלקטרוניות שלהם באמצעות מערכת לניהול רשומות. עובדי המועצה שומרים את הרשומות שייצרו או קיבלו בתיקיות בשרת או בעמדות המחשב.
- תכנית העבודה להקמת הארכיב הדיגיטלי הכולל סריקה של מסמכי הרכיב, גריסתם ופינוי מבנה הארכיב תוך 10 חודשים עומד בניגוד להנחיות ארכיון המדינה הדורש קבלת אישור לגריסת חומרים סרוקים וזאת לאחר עמידת המועצה בדרישות סף מחמירות.

2. בעלי תפקידים הנוגעים לניהול הארכיון וניהול הרשומות

האגף הבכיר לבקרת הון אנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים הגדיר ב"אוגדן תיאורי התפקידים בשלטון המקומי" את התפקידים הבאים, הנוגעים לניהול ארכיון וניהול רשומות:

- מנהל ארכיון ואחראי על ניהול רשומות
- עובד ארכיון וניהול רשומות

מבקר המדינה- על אף שעל פניו לא קיימת חובה חוקית למנות בעלי תפקידים לניהול הרשומות והארכיון, דרש מבקר המדינה בדוח הביקורת בנושא ניהול "ניהול רשומות אלקטרוניות ורשומות נייר ברשויות המקומיות" כי רשויות מקומיות שלא מינו מנהל ארכיון ימונה מנהל ארכיון "בעל הכרה טכנולוגית מתאימה להתמודדות עם האתגרים שבעידן האלקטרוני, נוסף על הכשרה והשכלה אקדמאית כללית מקצועית המתאימה לניהול רשומות נייר."

להלן תיאורי התפקיד כפי שהוגדרו על ידי משרד הפנים:

2.1 מנהל ארכיון ואחראי על ניהול רשומות

ייעוד-

ניהול כללי של הארכיונים, מערכת הרשומות ברשות, והמגמות במטרה ליצור מאגר מידע מהימן ונגיש אודות פעילות הרשות המקומית, פועלה הארגוני ותולדותיה.

תחומי אחריות-

1. גיבוש וניהול תוכנית העבודה לרבות תקציב הארכיון
2. ניהול רשומות ברשות וביחידות הסמך (חברות בת, תאגידים, בתי ספר)
3. ניהול מערך הגניזה
4. ניהול מאגר החומר הארכיוני הנמצא בארכיון והנגשתו לציבור
5. ניהול עובדי הארכיון ועובדי הרשומות והמגמות ברשות

המשימות העיקריות-

1. גיבוש וניהול תוכנית העבודה לרבות תקציב הארכיון
 - א. קביעת מדיניות הארכיון ותוכנית הרכישה, בהתאם להנחיות הרמה הממונה
 - ב. קביעת מדיניות לניהול רשומות, כתובות ואלקטרוניות
 - ג. תכנון תוכנית עבודה תקופתית שנתית ורב שנתית ובקרה אחר יישומה
 - ד. כתיבת נוהלי עבודה, פרסומם לצורך והטמעתם ברשות
 - ה. גיבוש תקציב שנתי, הבאתו לאישור הממונה ובקרה התקציב אחר מימושו
2. ניהול רשומות ברשות וביחידות הסמך (חברות בת, תאגידים, בתי ספר)
 - א. גיבוש והטמעת מפתחות תיוק
 - ב. פיקוח על הערכת חומר ארכיוני

ג. אפיון ותכנון מערכת ממוחשבת לניהול מידע ורשומות ברשות וביחידות הסמך בשיתוף עם האחראים פנימיים או חיצוניים למחשוב ברשות.
ד. מתן ייעוץ להנהלת הרשות, המחלקות והיחידות בנושאי ניהול רשומות ושימוש בארכיון למטרות הארגון.
ה. מתן חוות דעת בצוותים מקצועיים ובוועדות בתחומי אחריותו בתוך הארגון (יחידות הארגון) ומחוצה לו (האיגוד הישראלי לארכיונאות ולמידע, איגוד מנהלי הארכיונים ברשויות המקומיות ובכל ארגון אחר)

3. ניהול מערך הגניזה

א. פיקוח על קליטת חומרי ארכיוני מהמחלקות השונות ועל גניזתם.
ב. פיקוח על נידוד החומרי הארכיוני שנשלח למגנזה וממנה.
ג. ווידוא של תקינות מתקני הגניזה בהתאם לתקן המגנזות מספר ת.י. 5902.
ד. אם אין מגנזה ברשות, הכנת כתב דרישות לביצוע התקשרות עם חברות גניזה פרטיות ווידוא תקינות עבודתן.

4. ניהול מאגר החומר הארכיוני הנמצא בארכיון והנגשתו לציבור

א. בקרה על תהליכי העבודה בארכיון: קליטה, חיטוי, סידור, רישום, אחסון, גיבוי ואבטחה, הנגשה והפצה, דיגיטציה, שרות למשתמש.
ב. פיקוח על איכות הרישום הידני והממוחשב של חומר ארכיוני.
ג. נקיטת פעולות יזומות לתיעוד והנגשת תולדות הרשות המקומית ותושביה, לחשיפת החומר הארכיוני למעיינים ולהנגשת החומר בארכיון ומחוצה לו, פרסומו לקהילה ועידוד המחקר.
ד. ייזום, איתור ואיסוף חומר ארכיוני ומידע ממוסדות, חברות וכן ארכיונים אישיים.
ה. פיקוח על קיום רמת תחזוקה נאותה של תשתיות המבנה, הציוד והטכנולוגיה, אבטחת המידע והבטיחות לעובד, והזמנת הגורמים המתאימים לביצוע תחזוקה מונעת ותחזוקת שבר.

ו. ביצוע יחסי ציבור לארכיון ולמידע האצור בו.

5. ניהול עובדי הארכיון ועובדי הרשומות והמגנזות ברשות.

א. גיוס כח אדם לפי הצורך בתיאום עם מנהל משאבי אנוש.
ב. קביעת תוכנית ההדרכה לעובדים.
ג. הנחייה מקצועית של עובדי המשרדים (תקיונים), המגנזה/ות והארכיון ושליחת עובדי המגנזה/ות והארכיון להשתלמויות מקצועיות.
ד. מתן מענה לתקלות וסיוע לעובדי הארכיון בפתרון בעיות מקצועיות.
ה. ביצוע שיחות הערכה לעובדים במגנזה ובארכיון.
ו. דיווח על נוכחות או היעדרות העובדים למחלקת משאבי אנוש ברשות.

כפיפות-

- כפוף מנהלית למנכ"ל הרשות.
- כפוף מקצועית לגנזך המדינה. (ארכיון המדינה)

תנאים מקדימים למינוי-

- בעל תואר אקדמאי מוכר
- בעל תעודת ארכיונאי מוסמך או מורשה
- היכרות עם תוכנות לניהול ארכיון, תוכנות אופיס, שליטה באינטרנט.
- ניסיון כעובד ארכיון במשך שנתיים לפחות

2.2 עובד ארכיון וניהול רשומות

ייעוד-

תפעול הארכיון ומערכת ניהול הרשומות ברשות.

תחומי אחריות-

1. ניהול רשומות ברשות ויחידותיה בטרם הגעתן לארכיון או למגנזה
2. טיפול בחומר הארכיוני עם הגיעו למגנזה ולארכיון
3. מתן שירותי ארכיון

המשימות העיקריות-

1. ניהול רשומות ברשות ויחידותיה בטרם הגעתן לארכיון או למגנזה
 - א. פיקוח על ניהול הרשומות ביחידות הרשות והסמך, התאגידים והחברות העירוניים והפקדתן במגנזה או בארכיון.
 - ב. הערכת חומר ארכיוני וקביעה ייעודו בכפוף לחוק ובהתאם לנהלי הרשות.
 - ג. הפקדת חומר ארכיוני במגנזה או בארכיון.
 - ד. ניווד חומר ובקרת שירותי גניזה יחידתיים וחיצוניים.
2. טיפול בחומר הארכיוני עם הגיעו למגנזה ולארכיון
 - א. קליטת חומר ארכיוני מיחידות הרשות ויחידות הסמך, התאגידים והחברות העירוניים וממקורות נוספים במגנזה ובארכיון.
 - ב. הכנת בקשות והודעות לביעור חומר ארכיוני וביצוע הביעור לאחר קבלת האישור.
 - ג. סידור, רישום ראשוני ומפורט, ידני וממוחשב של החומר הארכיוני ואחסונו בהתאם לתקנים המקצועיים.
 - ד. טיפול באוספים מיוחדים ובארכיונים אישיים.
 - ה. הכנת עזרי איתור: רשימות חומר ארכיוני, מדריכים, מפתחות וכיוצ"ב
 - ו. ביצוע העתקה והמרה של חומר ארכיוני לצרכי גיבוי הנגשה
 - ז. סידור ותחזוקה של מבנה הארכיון, העיון והמגנזות.

מתן שירותי ארכיון

- א. ניווד חומר בהתאם לבקשות ממגוון קהלי יעד בהתאם לחוקים, לתקנות ולנהלים.

- ב. מעקב אחרי ניוד חומר ארכיוני. משרד הפנים מינהל השלטון המקומי האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות.
- ג. מתן שירותי ארכיון לבאי הארכיון וסיוע באיתור החומר הארכיוני המבוקש.
- ד. שמירה על סדר וניקיון בארכיון ובחדרי העיון. ה. ביצוע פעילויות להנגשת החומר ולהפצתו לקהילה.

כפיפות-

- מנהל הארכיון ואחראי על ניהול הרשומות

תנאים מקדימים למינוי-

- בעל תעודת בגרות מלאה.
- בעל תעודת ארכיונאי מוסמך או מורשה.
- היכרות עם תוכנות לניהול ארכיון, תוכנות אופיס, שליטה באינטרנט.
-

הביקורת בחנה את אישום של המשרות לניהול הארכיון והרשומות במועצה.

ממצאי הביקורת

עד לשנת 2019 כיהן בתפקיד עובד ארכיב עובד אשר עבר השתלמות בנושא ניהול ארכיונים. בתאריך 08/08/2019 חתמה המועצה עם ההסתדרות על "הסכם קיבוצי מיוחד- תוכנית התייעלות 2019", במסגרתה הוסכם על ביטול וצמצום משרות במועצה, וביניהן ביטול משרת עובד הארכיב. על אף שההסכם הקיבוצי פג בתאריך 01/01/2021, ולמרות שעל פי תכנית העבודה השנתית של המועצה לשנת 2021 הוחלט על ביצוע פרוייקט של הקמת ארכיב דיגיטלי, לא נקבע בתקציב המועצה תקן ותקציב לעובד ארכיב ולא מונה עד למועד הביקורת בעל תפקיד כמתחייב. לדברי מנכ"ל המועצה, קיימת כוונה למנות בשנת 2021 את המחסנאי של המועצה כעובד ארכיב, אשר יוביל את פרוייקט הסריקה של הארכיון, וזאת בנוסף לתפקידו הנוכחי.

משמעות

העדרו של בעל תפקיד הממונה על הארכיון וניהול הרשומות במועצה עומד בניגוד למנהל תקין ולהנחיות מבקר המדינה ומציב בסיכון את החומר הארכיוני של המועצה.

מנהל הארכיון, על פי הגדרת משרד הפנים, כפוף מנהלתית למנכ"ל המועצה ומקצועית לארכיון המדינה. בהעדר בעל תפקיד, האחריות לביצוע דרישות החוק והמשימות הקשורות לניהול הארכיון והרשומות רובצת על כתפיו של מנכ"ל המועצה.

המלצות הביקורת

- 2.1 על המועצה לפעול להעסקת עובד ארכיב בהתאם להנחיית מבקר המדינה ולאפיין התפקיד על ידי משרד הפנים ובכפוף לדרישות החוק ולהנחיות לקבלת עובדים לעבודה.

תגובת מנכ"ל המועצה

עובד המועצה הרצל לוי מיועד לתפקיד תפעול הארכיון, העובד נמצא בשלבי ההכשרה האחרונים של קורס הסמכה ל"ניהול רשומות וארכיון ברשויות המקומיות" מטעם "איגוד הארכיונים ברשויות המקומיות בישראל" – בעל ניסיון ויכולות מתאימים לדרישות התפקיד. חשוב לציין כבר בשלב זה כי עיקר עבודת תפעול הארכיון יהיה בקשר עם חברה אותה נבחר לניהול פרויקט הארכיון – פירוט בהמשך.

3. נהלי פנימיים לניהול רשומות

נוהלי עבודה, הינם נורמות המקובלות בארגון על פיהן צריכים לנהוג, אגב כך הם מהווים למעשה בקרה על אותם תהליכים עצמם. הדבר חיוני לניהול נכון, חסכוני, יעיל ואפקטיבי של הארגון.

ארכיון המדינה, האחראי על פי החוק על ניהול החומר הארכיוני במוסדות המדינה, פרסם באתר האינטרנט שלו מספר נהלים מנחים לשמירה על הרשימות וניהולם.

לדעת מבקר המדינה, ולדעת ארכיון המדינה, נוסף על הנהלים הכלליים של ארכיון המדינה, ועל מנת לייעל את יישומם, ראוי כי הרשות המקומית תפיק נהלים פנימיים לצרכיה, הן לניהול הרשומות האלקטרוניות והן לניהול רשומות הנייר.

נהלים אלו יהיו מבוססים על עקרונותיהם של הנהלים הכלליים של ארכיון המדינה, והם נדרשים לצורך התאמת נהלי ארכיון המדינה לצרכיה המיוחדים של כל רשות ורשות ולמבנה הארגוני שלה.

על הנהלים, להגדיר, בין היתר, מהן רשומות נייר ורשומות אלקטרוניות; תהליכים, תקופות שמירה של רשומות, שמירה לצמיתות של רשומות; היבטי תקציב, תחומי פעילות, יצירת רשומות, שמירה, שלמות ואחסון של רשומות; יבוא ויצוא של רשומות; ניהול רשומות באמצעות מערכת לניהול מסמכים / רשומות; ניהול דואר אלקטרוני; ניהול תיקונים; העמדת רשומות וחומר ארכיוני לעיון הציבור; ביעור רשומות כפוף להוראות התקנות והנחיות ארכיון המדינה, ממשקי עבודה, שלבי ודרכי ביצוע, גורמים אחראים, סמכויות, אחריות, מעקב, פיקוח ובקרה אחר ניהול, תכנון, שמירה וביעור של רשומות ברמת הרשות, היחידות, והגופים העירוניים.

הביקורת בדקה האם המועצה כתבה נהלים המגדירים את אופן ניהול הרשומות האלקטרוניות ורשומות הנייר שלה.

ממצאי הביקורת

3.1 במועצה לא קיימים נהלים פנימיים המסדירים את תהליכי ניהול הרשומות האלקטרוניות ורשומות הנייר.

משמעות

בהעדר נהלים פנימיים כתובים המבוססים על הנחיות ארכיון המדינה וחוקיה, קיים חשש כי יבוצעו פעולות שגויות ומנוגדות לחוק בתהליך ניהול הרשומות, שמירתן, סריקתן וביעורן. כמו כן, בהעדר מערך נהלים מסודר, מפורט ועדכני לכל תהליכי ניהול הרשומות, לא תקבל המועצה בעתיד אישור מאת ארכיון המדינה לביצוע ביעור רשומות לאחר סריקתן, בהתאם למטרות פרויקט סריקת הארכיב המתוכנן לשנת 2021.

המלצות הביקורת

3.1 על המועצה לכתוב נהלים אשר יגדירו, בין היתר, מהן רשומות נייר ורשומות אלקטרוניות; תהליכים, תקופות שמירה של רשומות, שמירה לצמיתות של רשומות; היבטי תקציב, תחומי

פעילות, יצירת רשומות, שמירה, שלמות ואחסון של רשומות; יבוא ויצוא של רשומות; ניהול רשומות באמצעות מערכת לניהול מסמכים / רשומות; ניהול דואר אלקטרוני; ניהול תיקונים; העמדת רשומות וחומר ארכיוני לעיון הציבור; ביעור רשומות כפוף להוראות התקנות והנחיות ארכיון המדינה, ממשקי עבודה, שלבי ודרכי ביצוע, גורמים אחראיים, סמכויות, אחריות, מעקב, פיקוח ובקרה אחר ניהול, תכנון, שמירה וביעור של רשומות ברמת הרשות, היחידות, והגופים העירוניים.

תגובת מנכ"ל המועצה

לאור מסקנות דוח הביקורת הוחלט שפרויקט הארכיון ידרוש מעורבות של חברה חיצונית לאיסוף, סידור, אחסון והנגשת החומרים לעובדי המועצה על פי דרישות החוק והבטיחות. המועצה תפעל לביצוע איפיון לפרויקט קבלת הצעות מחיר ויציאה למכרז. מתוך בירור ראשוני עם חברות בתחום נהלי המועצה יהיו תלויים בין היתר מעבר לעמידה בדרישות החוק גם בנהלים הפנימיים של החברה הנבחרת לניהול הארכיון.

מכרז מערכות ליבה - במסגרת מכרז נוכחי למערכות ניהול שירותי ליבה במועצה קיימת התייחסות לדרישות המועצה לפתרון לניהול מסמכים שוטף - ניהול מסמכים זה יתן פתרון תפעולי בלבד ולא יהיה תחליף לארכיון המסמכים - במהלך תהליך ההטמעה של החברה הזוכה במכרז מערכות הליבה יכתבו נהלים רלוונטיים לניהול מסמכים שוטף על פי המערכת החדשה.

4. מפתח תיוק אחיד

מפתח התיוק הוא מרכיב חשוב בניהול הרשומות ומשמש בסיס לארגון נכון ויעיל של רשומות. המפתח אמור לכלול רשימת עזר שיטתית שבה מפורטים הנושאים שבטיפול הרשות המקומית ונקבעים הסימולים המתאימים לנושאים. שימוש במפתח תיוק (עץ תיוק) חיוני לניהול מיטבי של רשומות, והדבר נדרש גם על מנת לתמוך בפעילות המשרד ובאחזור רשומותיו. משרד הפנים וארכיון המדינה קבעו נוהל מנחה - "מפתח תיוק אחיד לרשויות המקומיות" אשר נועד לקבוע את שיטת הסידור לרשומות המתקבלות והנוצרות בהן. המפתח מהווה רשימת עזר שיטתית שבה מפורטים הנושאים שבטיפול הרשות המקומית ונקבעים סימונים המתאימים לנושאים. ארגון הרשומות על נייר, במזעור או במחשב, מבטיח דפוסי עבודה קבועים ומאפשר את איתורן המהיר.

דוגמה למפתח התיוק האחד הנדרש בתחום הרווחה ברשות.⁵

19	
12. רווחה	
הערה:	
בסעיפי משנה 0-12 עד 5-12 יפתחו תיקים רק כאשר קיים תיקון נפרד ליחידת רווחה	
12 - 0	מינהל
12 - 0 - 1	קשרים עם הנהלת הרשות
12 - 0 - 2	ועדת רווחה
12 - 0 - 3	ישיבות עובדי רווחה
12 - 0 - 5	נהלי עבודה
12 - 0 - 6	חוזרים
12 - 0 - 7	מחשוב הלשכות
12 - 1	כח אדם (יפתח תיק לכל עובד. התיקים יאורגנו בסדר א"ב של שמות)
12 - 1 - 1	מצבת עובדים
12 - 1 - 2	ועד עובדים
12 - 1 - 3	קשרים עם איגוד העובדים הסוציאליים
12 - 1 - 4	השתלמויות
12 - 2	תקציב וכספים
12 - 2 - 1	תקציב הרשות המקומית
12 - 2 - 2	הקצבות משרד העבודה והרווחה
12 - 2 - 3	דוחות כספיים (הדוחות יפורט לפי היעדים)
12 - 2 - 5	עמותות ואגודות
12 - 3	בינוי, נכסים, אפסנאות ומשק
12 - 3 - 1	דיור היחידה - תחזוקה
12 - 3 - 2	ריהוט וציוד היחידה
12 - 3 - 3	בטיחות המבנה והציוד
12 - 4	בטחון ובטיחות
12 - 4 - 1	ביקורת תקופתית
12 - 4 - 2	אבטחת לשכת רווחה
12 - 4 - 3	בטיחות (בטיחות מבנה ראה סעיף 3 - 3 - 12)
12 - 4 - 4	שעת חירום

⁵ "מפתח תיוק אחיד לניהול הרשומות ברשויות המקומיות". בהוצאת ארכיון המדינה ומשרד הפנים. 2001

הביקורת בדקה האם המועצה משתמשת במפתח תיוק בעת יצירת מסמכים ורשומות.

ממצאי הביקורת

4.1 הביקורת מצאה כי במועצה לא קיים מפתח תיוק לפיו מסווגים מסמכים ורשומות.

משמעות

העדרו של מפתח תיוק אחיד במועצה פוגע ביכולת לנהל את הרשומות ולאתרן במידת הצורך ועומד בניגוד להנחיה של ארכיון המדינה, אשר על פי החוק, המועצה כפופה להנחיותיו המקצועיות בכל הקשור לאופן ניהול הרשומות.

כמו כן, בבואה של המועצה לבקש אישור מארכיון המדינה לבצע ביעור מסמכים לאחר סריקתם, במסגרת פרויקט הסריקה המתוכנן לשנת 2021, תדרש המועצה להראות לארכיון המדינה כי היא עובדת בהתאם למפתח התיוק האחד.

המלצות הביקורת

4.1 על המועצה לאמץ את מפתח התיוק האחד לרשויות המקומיות כפי שנקבע על ידי ארכיון המדינה ולהטמיע אותו בקרב עובדי המועצה בבואם ליצור רשומות, לתייכם ולנהלם.

תגובת מנכ"ל המועצה

על פי מסקנות דוח הביקורת במהלך בניית המכרז לחברה לניהול ואחסון הארכיון המועצה תדרוש כי במסגרת ההטמעה יקבע מפתח תיוק אחיד על פי "מפתח תיוק אחיד לרשויות המקומיות" ובהתאם לצרכי המועצה.

5. קליטת מסמכים בארכיון

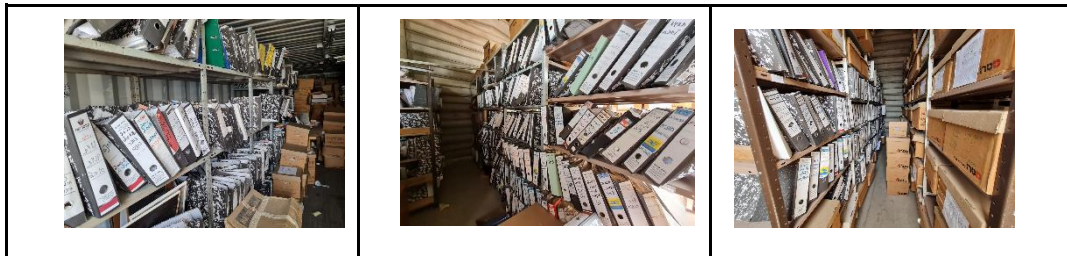
כדי שניתן יהיה לאחזר ולאתר חומר שנשלח לארכיון ביעילות, יש לקלוט אותו בארכיון בצורה סדורה ומאורגנת תוך כדי תיעוד של המסמכים המועברים לארכיון, שם המחלקה, תאריך הקבלה ועוד.

על מוסר החומר הארכיוני להוציאו מהקלסרים (עוקדנים) ולהעבירו בצורה מסודרת למיכלי ארכיון סטנדרטיים מקרטון, עליהם יפורטו הפריטים הארכיוניים הנמצאים בו. על עובד הארכיב לעדכן את פרטי החומר הארכיוני במערכת ממוחשבת לניהול הארכיון ולכל הפחות בקובץ אקסל הנמצא על שרתי המועצה ומגובה מעת לעת.

הביקורת בדקה את אופן קליטת החומר הארכיוני ותיעודו

ממצאי הביקורת

5.1 מסויר שערכה הביקורת בארכיב עולה כי חומר ארכיוני רב הועבר לארכיב ללא הוצאתו מהקלסרים וללא הכנסתו למיכלי קרטון, דבר הגורם לפגיעה בחומר הארכיוני בעקבות חלודה, להגדלת נפח האחסון בכ 40% ולחשיפה מיותרת לאבק, מזיקים ואור ולפגיעה ביכולת לאתר את החומר בעתיד.



5.2 הביקורת מצאה כי בעבר בוצע מיספור של מיכלי האחסון, רישום של המסמכים על גבי המיכלים ורישום של המידע. התיעוד היה חלקי (לא כלל את כל המיכלים ולא את הקלסרים הרבים), ידני וללא גיבוי במקרה של אובדן.

יותר מכך, במהלך פינוי בניין המועצה בשנת 2020, הועברו לארכיון עשרות קרטונים של חומר ארכיוני מכלל המחלקות אשר איישו את בניין המועצה ללא סדר, ללא רישום ותיעוד והם "מאוחסנים" בצורה שאינה מאפשרת איתור והגעה לחומרים ארכיוניים בעת הצורך. (למשל, מסמכי מכרזים משנת 2019 שנדרשו על ידי הביקורת בדוח בנושא רכש לא אותרו בשל העדר תיעוד).

בנוסף, חומר ארכיוני רב מאוחסן במאות ארגזים ללא בקרה, ללא תיעוד וסדר, וללא כל יכולת לאתר ולאחזר חומרים, בתוך מכולה גדולה בחצר הארכיב.

5.3 במשך מספר חודשים, חומר ארכיוני רב, הכולל רשומות שיש לשמור לצמיתות, ואשר מכילות מידע אישי שיש להגביל את הגישה אליו, אוחסנו באופן "זמני" בחדר שרתי המחשבים של המועצה הפתוח לכל עובר אורח ותוך סיכון הדדי למחשבים ולחומר הארכיוני. (חל איסור לאחסן בחדר שרתי מחשבים ניירות וחל איסור להפעיל בארכיון ציוד חשמלי- שילובם עלול לגרום לשריפה אשר תפגע בחומר הארכיוני ותשבית את מערכות המחשוב של המועצה.)

5.4 התיקים האישיים של עובדי המועצה, אשר סיימו את עבודתם בשנים האחרונות, אשר יש לשמור אותם לתקופה ארוכה, ואשר כוללים פרטים אישיים, נמצאים ללא השגחה, ללא רישום ותיעוד בחמ"ל המועצה.

		
חומר ארכיוני שהועבר לקראת השיפוץ	תיקי עובדים הנמצאים ללא השגחה ותיעוד בחמ"ל	חומר ארכיוני מופקר בחדר השרתים

	
מיכלי אחסון במכולה ללא תיעוד ויכולת גישה	מיכלי אחסון ללא רישום תכולה

המלצות הביקורת

- 4.1 על המועצה לערוך רישום כולל של כל המסמכים הנמצאים בארכיב במערכת ממוחשבת, בצורה אשר תבטיח את היכולת לאתרם ביעילות ובמהירות.
- 4.2 על המועצה להעביר את המסמכים למיכלי אחסון תקינים.

4.3 על המועצה להקפיד לבצע העברה מיידית של חומרים ארכיוניים מהמחלקות השונות אל הארכיב ללא עצירה בתחנות ביניים לא מפוקחות ולא מתועדות.

תגובת מנכ"ל המועצה

במסגרת המכרז לניהול ואחסון ארכיון המועצה תדרוש כי המסמכים בארכיב ייסרקו למערכת ממוחשבת שתאפשר את היכולת לאתר בצורה יעילה ומהירה את הנדרש, החברה תידרש לעמוד בדרישות החוק המלאות בנוגע לאחסון והעברה של מסמכים על פי חוק.

6. אחזקת רשומות בארכיון

איגוד הארכיונאים בישראל, בשיתוף פעולה עם ארכיון המדינה, פרסם "מדריך לאחזקת רשומות בארכיון" ובו הנחיות כיצד לשמור במצב תקין חומר ארכיוני מסוגים שונים. המדריך מתאר את דרך הפעולה הנדרשת באחזקת החומר הארכיוני, התנאים הסביבתיים הנדרשים, הסיכונים והדרכים לצמצומם.

הביקורת בדקה את תנאי האחסון של החומר הארכיוני במועצה ואת העמידה בהנחיות האחסון.

ממצאי הביקורת

1. החומר הארכיוני מאוחסן בחלקו בקלסרים, הפוגעים באיכות המסמכים ומגדילים בעשרות אחוזים את נפח האחסון.
 2. בעת אחסון חומר בארכיון היסטורי ולצמיתות לא מבוצעת פעילות של הוצאת סיכות מתכת ואטבים משרדיים אשר מחלידים עם השנים ופוגעים במסמכים המאוחסנים.
 3. בניגוד להנחייה כי "אין להניח חומר ארכיוני על הרצפה אפילו לא לזמן מה, שמא יירטב וייפגע", הביקורת מצאה כי ארגזי קרטון רבים מונחים על הרצפה לצמיתות במבנה הארכיון ובמכולה שלידו.
 4. המדף העליון בתיקה הוא "מדף גג". מטרתו להגן על החומר מפני אבק, רטיבות והתלקחות אש בגלל קצר, לכן אין לאחסן חומר ארכיוני על המדף העליון. מבדיקת הביקורת עולה כי אין הקפדה על הנחיה זו.
 5. הביקורת מצאה כי הותקנו כונניות מדפים בצמוד לקירות החיצוניים של המבנה למרות החשש להעברת רטיבות.
 6. מבדיקת הביקורת עולה כי חלק מכונניות המדפים אינם מחוזקים כנדרש, מיכלי אחסון מוצבים בצורה שאינה בטוחה ונוטים ליפול. קיים חשש להתמוטטות ונפילה תוך פגיעה בעובדי המועצה.
 7. הארכיון אינו משולט בצורה ברורה, דבר המונע יכולת התמצאות מהירה ואיתור מסמכים נדרשים בעת הצורך.
 8. חום ולחות גבוהים פוגעים בחומר ארכיוני וגורמים להחלדה, התפוררות הנייר וסכנה של צמיחת עובש וריקבונות לסוגיהם. הארכיון ממוקם במבנה קל עם גג אסבסט ובמכולה צמודה אשר הטמפרטורות בו גבוהות מאוד ולא קיים מזגן המשולב במכשור להסדרת לחות אופטימלית כנדרש.
 9. בארכיון לא מותקנים מדי חום ומדי לחות המאפשרים מעקב אחר שינויי הטמפרטורה והלחות.
 10. האבק נושא עמו נבגים של פטריות וכן חלקיקים בעלי פעילות כימית גבוהה וכמו כן, חומר ארכיוני מאובק סובל משחיקה מוגברת. כדי לצמצם את האבק בארכיון יש להקפיד על סגירת כל הפתחים ולדאוג למסנני אבק במזגנים.
- הביקורת מצאה כי ארכיון המועצה מאובק מאוד וקיימים פתחים רבים דרכם האבק נכנס.

11. בניגוד להנחיות, ארון החשמל של הארכיון ממוקם בחלל האחסון של החומר הארכיוני, ועלולה לפרוץ בארכיון שריפה עקב קצר חשמלי.
12. הביקורת לא מצאה עמדת כיבוי אש מוסדרת בארכיון. לאחר חיפוש נמצא מטף כיבוי אש תקין. במכולה לא קיים מטף כיבוי אש כנדרש.
13. בגג האסבסט של המחסן נפער חור המאפשר למי גשמים לחדור אל הארכיב.

משמעויות

אחזקה של חומר ארכיוני בניגוד להנחיות המקצועיות של ארכיון המדינה מסכן את שרידותו של החומר הארכיוני ועומד בניגוד לחוק הארכיונים, אשר הסמיך את ארכיון המדינה "לפקח על סדרי הארכיונים במוסדות המדינה וברשויות המקומיות, על שמירת החומר הארכיוני ועל ביעורו."

המלצות הביקורת

- 6.1 בעת הכנת חומר לקליטה בארכיון, על המחלקה המוסרת חומר ארכיוני המיועד לשמירה לצמיתות, להוציא אטבים וסיכות ולהעביר את החומר הארכיוני מקלסרים למיכלי אחסון.
- 6.2 את מיכלי האחסון יש להניח על מדפים מוגבהים מהרצפה למעט המדף האחרון- מדף הגג.
- 6.3 יש לדאוג כי כונניות המדפים אינן מוצמדות לקירות החיצוניים, יש לחזקן ולהתקין שילוט הכוונה שיאפשר התמצאות בארכיון.
- 6.4 יש להתקין בחללי הארכיון מדי חום ולחות, לעקוב אחר השינויים במדדים ולהתקין מזגן ומתקן לחות או מאוורר "ונטה", בהתאם למדדים המתקבלים על מנת ליצור סביבה אקלימית יציבה במחסני הארכיון כפי שמתבקש.
- 6.5 יש לנקות את האבק מהרצפה והמדפים באופן שוטף, לדאוג לסגירת פתחים ולהתקין מסנן אבק על המזגן אשר יותקן בארכיב.
- 6.6 יש לדאוג לעמדת כיבוי אש מוסדרת בארכיב ובמכולה.
- 6.7 יש להעביר את ארון החשמל מחוץ לחלל הארכיב.
- 6.8 יש לסגור את החור שנפער בגג הארכיב.

תגובת מנכ"ל המועצה

כל הנ"ל יהיו חלק מדרישות המכרז – החברה הזוכה תצטרך לעמוד בדרישות האחסון על פי חוק – על עובד תפעול הארכיון האחריות לבחון כי מחלקות המועצה השונות עומדות בדרישות לפני שליחת המסמכים ולוודא העברה תקינה של החומרים לאחסון – הוצאת אטבים, מיכלי אחסון.

7. הפרדה וביעור רשומות

מבקר המדינה מציין בדוח הביקורת בנושא "ניהול רשומות אלקטרוניות ורשומות נייר ברשויות המקומיות" כי בשנת 1997 הנחה ארכיון המדינה את הרשויות המקומיות להקים ארכיונים היסטוריים בתחומן.

ארכיונים היסטוריים של רשויות מקומיות נועדו, בין היתר, לטפח את המורשת ההיסטורית של היישוב באמצעות ריכוז, סידור ורישום שיטתי של החומרים השונים העוסקים בתולדות היישוב, שימורם והעמדתם לעיונם של חוקרים, תלמידים וכלל הציבור.

לעומתם, ארכיונים מינהליים מוקמים במסגרת פעילות הארגון. המסמכים בארכיונים אלו נוצרו בעקבות צעדים שנקט הארגון: החלטות שקיבל, מעשים שביצע, דוחות שהכין, מכתבים שעובדיו קיבלו והגיבו עליהם. החומר הארכיוני המצטבר בארכיון המינהלי משקף באופן האוטנטי ביותר את תולדות הארגון.

על פי חוק הארכיונים תשט"ו-1955, "הפקדת חומר ארכיוני בגנזך היא לצמיתות, אך רשאי הגנז, בתנאים שיקבעו בתקנות, לקבל חומר ארכיוני למשמרת שאינה לצמיתות."

"תקנות הארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות), תשמ"ו-1986", מפרטות את רשימת המסמכים להן נקבעו תקופות שמירה מיוחדות, לאחריו ניתן לבער אותם בתאום ובפיקוח ארכיון המדינה ובהתאם להנחיותיו. (ארכיון המדינה פרסם "הנחיות לביעור חומר ארכיוני נייר במוסדות המדינה")

על פי התקנות, יש לרשום פרוטוקול בעת תהליך הביעור ב-2 עותקים לפחות ולהעביר אחד מהם לארכיון המדינה.

הביקורת בדקה האם הוקם ארכיון היסטורי כנדרש, האם קיימת הפרדה פיזית בין המסמכים הנדרשים לשמירה לצמיתות לבין מסמכים אשר נקבעו להן תקופות שמירה, האם מצוינות תקופות השמירה ותאריך הביעור העתידי על גבי מיכלי האחסון והאם בוצעו פעולות ביעור של חומרים ונשמר תיעוד לגביהן כנדרש.

ממצאי הביקורת

1. המועצה לא הקימה ארכיון היסטורי המטפח את המורשת ההיסטורית של היישוב באמצעות ריכוז, סידור ורישום שיטתי של החומרים השונים העוסקים בתולדות היישוב, שימורם והעמדתם לעיונם של חוקרים, תלמידים וכלל הציבור.
2. הביקורת לא מצאה בארכיון מסמכים מארבעת העשורים הראשונים של המועצה.
3. לא קיימת הפרדה פיזית בין מסמכים המיועדים לשמירה לצמיתות לבין מסמכים המיועדים לביעור עתידי.

4. לדברי עובד הארכיון הקודם, בתקופתו בוצעו פעולות ביעור של מסמכים שאינם מיועדים לשמירה לצמיתות, בשנים 2016-2017 וב- 2018 בנוכחות נציג ארכיון המדינה. הביקורת לא מצאה תיעוד של הפרוטוקולים של פעולות הביעור בארכיון.

המלצות הביקורת

7.1 על המועצה לפעול להקמת ארכיון היסטורי של היישוב ולהתחיל בפרוייקט לאיתור, השבה וריכוז מסמכים היסטוריים ומסמכים אשר אמורים להשמר לצמיתות במועצה.

7.2 על המועצה להפריד ולסמן את המסמכים המיועדים לשמירה לצמיתות כדי למנוע ביעורם בטעות.

7.3 על המועצה להקפיד לשמור על תיעוד פעולות הביעור העתידיות כנדרש.

תגובת מנכ"ל המועצה

במסגרת המכרז תהיה התייחסות להקמת ארכיון היסטורי והנגשתו לציבור למען קידום מורשת היישוב והתושבים בו המועצה תדרוש הפרדה וסימון של מסמכים הנדרשים להישמר לצמיתות כדי למנוע ביעור בטעות ותשמור תיעוד פעולות ביעור כנדרש.

8. ניהול רשומות דיגיטליות

התפקיד, המטרות ומחזור החיים של רשומות הנייר והרשומות האלקטרוניות זהים. הן רשומות הנייר והן הרשומות האלקטרוניות מרכיבות את הזיכרון הארגוני המתעד את הפעולות בארגון. בשנים האחרונות חלק ניכר מהרשומות של המועצה הן רשומות דיגיטליות ומגמה זו תלך ותתחזק עם השנים. ההבדל בין שני סוגי הרשומות הוא באופן ניהול הרשומות, ומקור ההבדל הוא השוני במצע שבו הן נשמרות.

מערכת לניהול רשומות אלקטרוניות- המועצה מייצרת מידע רב שיש להשתמש בו, לארגנו ולהפיצו, והדבר גורם קושי בהתמודדות עם כמויות גדולות כל כך של מידע. לטיפול מתאים בכמויות המידע נדרשת מערכת לניהול רשומות אלקטרוניות המיועדת לספק לארגון עדות מהימנה על פעילויות, מדיניות, החלטות, נהלים ומטרות הארגון, ותוכן הרשומות נדרש לשימוש הארגון ומשמש כעדות לפעילותו. נוסף על כך, מערכת כזאת מספקת מידע ברור ומנחה בנוגע לרשומות שנדרש לשמר או שניתן לבער.

ניהול של רשומות אלקטרוניות הוא מימוש שיטתי של הפעולות האלה, בהתאם למחזור החיים של רשומה: יצירה; הכרזה (חתימת המסמך באופן שלא ניתן לשנותו וכל שינוי יתבצע ברשומה חדשה); הערכה (הערכת משך חיי הרשומה); תיוק (על פי מפתח תיוק כלל-ארגוני); שמירה (שמירת הרשומה במשך התקופה המתחייבת על פי תקנות הביעור, תוך שמירה על מקוריותה ומהימנותה של הרשומה); אחזור (יכולת אחזור של הרשומה בקלות ויכולת "לפתוח" אותה ולעין שלה); ביעור (מחיקה מבוקרת של הרשומות בתום תקופת השמירה בתוכנה ובתוכן המטה-דאטה שנקבעה להן, בין באמצעות העברתן לגניזה ובין באמצעות ביעור ללא יכולת אחזור); המרה (העברת הרשומות מפורמט אחד לאחר כמתחייב משינויים טכנולוגיים דיגיטליים); ייצוא (העברת רשומות והמטה-דאטה שלהן בפורמט מתאים אל ארכיון המדינה, מגנזה של הארגון או ארכיון ארגוני)

ניהול תקין של רשומות אלקטרוניות יכול להתבצע באמצעות מערכת מתאימה לניהול רשומות אלקטרוניות אשר תאפשר לספק מידע על פעילותם של הארגון ועובדיו. ניהול תקין של רשומות מחייב שהרשומה תהיה מהימנה, מקורית, שלמה ונגישה.

הארגון יכול להפיק מניהול תקין של רשומות אלקטרוניות תועלת מכמה בחינות, ובכלל זה: יעילות (זמינות חומר מסייעת בהליכי קבלת החלטות); אחריות (יצירת רשומה שלמה ומוסמכת המאפשרת להציג את אחריות הארגון ופעילותו); הקטנת סיכונים שעלולים לנבוע מתקלות ויכולים לגרום לאובדן רשומות; נגישות לרשומות באמצעות תבחינים לאיתורן.⁶

⁶ דוח מבקר המדינה לשנת 2014 בנושא ניהול רשומות אלקטרוניות ורשומות נייר ברשויות המקומיות.

ארכיון המדינה הנחה את מוסדות המדינה, וביניהם את הרשויות המקומיות, לגבי אופן ניהול המסמכים הדיגיטליים והדואר האלקטרוני.^{7 8 9}

הביקורת בדקה את אופן ניהולם של הרשומות האלקטרוניות במועצה.

ממצאי הביקורת

1. מערכת לניהול רשומות אלקטרוניות

מבדיקת הביקורת עולה כי עובדי המועצה אינם מנהלים את הרשומות האלקטרוניות שלהם באמצעות מערכת לניהול רשומות. עובדי המועצה שומרים את הרשומות שייצרו או קיבלו בתיקיות בשרת או בעמדות המחשב. לאור העובדה שלא מתבצע גיבוי למחשבי המועצה (על אף שהמועצה חוותה פריצה זדונית למחשביה אשר פגעה בשלמות המידע הארגוני), קיים סיכון גבוה מאוד לאיבוד מידע ארגוני ו"ביעור" שלא במתכוון של מסמכים אשר נדרש לשמור אותם לצמיתות. הביקורת מצאה כי מזכירת ראש המועצה ומזכירת הגזברות, משתמשות במערכת לניהול רשומות אלקטרוניות בשם "אופיס לייט" אשר קיים חשש כי אינה עומדת בדרישות הסף הטכנולוגיות והניהוליות אשר נדרשות על ידי ארכיון המדינה. (לדוגמה - לא נקבע מפתח תיוק לניהול הרשומות כנדרש, לא קיים מנגנון מניעה ותיעוד של מחיקת רשומות ולא קיימת אבטחת מידע מספקת לקבצים)

המלצות הביקורת

8.1 על המועצה לרכוש מערכת לניהול רשומות אלקטרוניות ומסמכים דיגיטליים העומדת בתנאי הסף ובאפיון שקבע ארכיון המדינה ולהפעילה בכל עמדות העבודה במועצה, בהתאם לנקבע ב"הנחיות לניהול מסמכים דיגיטליים" וב"דרישות טכנולוגיות לניהול רשומות תקין במערכת לניהול מסמכים".

תגובת מנכ"ל המועצה

נושא הרשומות האלקטרוניות מקבל מספר התייחסויות: מכרז לניהול מערכות ליבה ידרוש כפי שצוין מערכת לניהול שוטף של מסמכים. מערכת הניהול החדשה שהוטמעה לאחרונה במועצה (א.ש. בינה) – מאפשרת יצירת טפסים דיגיטליים ואחסון מסמכים שוטף – בהמשך הוקמו מספר טפסים ומתוכננים עוד רבים נוספים שישתלבו בתהליך העבודה של המועצה – ייעלו אותו ויאפשרו אחסון אוטומטי של מסמכים וגישה מהירה אליהם. לדוגמא - טופס מעקב ישיבות מועצה – כבר קיים במערכת. טופס הקמת ספק חדש – כבר קיים במערכת.

⁷ ארכיון המדינה- הנחיות לניהול מסמכים דיגיטליים ודוא"ל.

⁸ אבן פינה- מפתח תיוק לניהול רשומות אלקטרוניות.

⁹ דרישות טכנולוגיות לניהול רשומות תקין במערכת לניהול מסמכים.

טופס הכנסה לקבל – כבר קיים במערכת.

טופס הגשת מועמדות למשרה – כבר קיים.

טפסים – שעות נוספות, כוננות, אחזקת רכב – מתכוננים להשקה בקרב.

במסגרת טפסים אלה המידע והקבצים אשר מועלים על ידי העובדים/ספקים/מועמדים נשמרים במערכת הניהול של א.ש. בינה.

במכרז ניהול הארכיון נדרוש כי מערכת הארכיון האלקטרונית תדע להתממשק למערכות קיימות במועצה כמו מערכת הניהול של א.ש. בינה ובכך לשמר את המידע שעולה למערכות.

9. סריקת מסמכי מקור וביעורם

במוסדות המדינה וברשויות המקומיות נוצרות מדי שנה כמויות עצומות של חומר ארכיוני. ביעור החומר הארכיוני בחלוף תקופת שמירתו הקבועה בתקנות הארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות), התשמ"ו-1986 או בהנחיות שקבע ארכיון המדינה לצורך זה, מביא לחסכון במקום אחסון ובציוד, קרי: במשאבים משרדיים.

בשנת 2005 תוקנו תקנות העדות (העתקים צילומיים), תש"ל 1969) להלן - תקנות העדות), ונקבע הסדר שלפיו העתק סרוק של מסמך שמקורו בוער – יוכל לשמש ראיה לכאורה בהליכים משפטיים, בכפוף לעמידה בהוראות המפורטות בתקנות אלו.

במקביל, בשנת 2005 תוקנו תקנות הארכיונים (שמירתם וביעורם של בתי דין ובתי משפט) התשמ"ו-1986 באופן שנועד לאפשר למערכת בתי המשפט, לבער כתבי בית דין שיוגשו כמסמכי נייר, ובלבד שנסרקו ונתקיימו בסריקה תנאי תקנות העדות לגבי מסמכים סרוקים. בשנת 2008 תוקנו תקנות הביעור, באופן המאפשר ליחידות שיופיעו בתוספת לתקנות לבער תעודות שגרתיות ומסמכים נוספים לאחר סריקת המקור ושמירת ההעתק הסרוק בתנאים מסוימים.

בהתאם לכך, בינואר 2009 ארכיון המדינה הפיץ למשרדים מסמך המבהיר את סוגיית סריקת תעודות שגרתיות וביעורן במשרדי הממשלה ובמוסדות המדינה וברשויות המקומיות. במכתב זה אף הובהר בין היתר, כי משרד ממשלתי או מוסד מדינה שיעמוד באמות המידה ובתנאי הסף ויקבל את אישור הארכיון לסריקת המסמכים וביעורם, יורשה לעשות כן רק לאחר ההסדרה החקיקתית הנדרשת, באמצעות הוספת המוסד המאושר לתוספת לתקנות הביעור.

בספטמבר 2019 פרסם ארכיון המדינה "נוהל סריקת תעודות כבסיס לביעור תעודות מקור" הכולל את פרוט של תנאי הסף מחמירים הנדרשים כדי לקבל אישור לסריקת המסמכים וביעורם.

הביקורת בדקה האם פרויקט הסריקה והביעור אשר תוכנן להתבצע במועצה במהלך שנת 2021 עומד בדרישות החוק, התקנות והנהלים.

ממצאי הביקורת

1. תכנית העבודה של המועצה לשנת 2021, כללה פרויקט של "ארכיב דיגיטלי". התכנית כללה 3 שלבים, כדלקמן:
 - שלב א- הקמת ארכיב דיגיטלי עד לתאריך אפריל 2021. (אפיון, רכש, הקמה, הגדרת נהלי אחסון).
 - שלב ב- סריקת מסמכים- עד לתאריך ספטמבר 2021. (סריקה ע"פ מיפוי, גריסת המסמכים, מיפוי החומרים).
 - שלב ג- פינוי מבנה הארכיב- עד לתאריך נובמבר 2021.

טבלת מעקב ביצוע											אבני דרך - פירוט המטלות	משימה	יעדי מחלקה
דצמ'	נוב'	אוק'	ספט'	אוג'	יולי	יוני	מאי	אפר'	מר'	פב'	ינו'		
												הקמת ארכיב דיגיטלי	ארכיב דיגיטלי
												אפיון, רכש, הקמה, הגדרת נהלי אחסון	
												סריקה ע"פ מיפוי, גריסת המסמכים, גיבוי החומרים	
												פינוי מבנה הארכיב	

2. תכנית העבודה להקמת הארכיב הדיגיטלי הכולל סריקה של מסמכי הרכיב, גריסתם ופינוי מבנה הארכיב תוך 10 חודשים עומד בניגוד להנחיות ארכיון המדינה הדורש קבלת אישור לגריסת חומרים סרוקים וזאת לאחר עמידת המועצה בדרישות סף מחמירות.
 3. מבדיקה עם אילן הרטי, מנהל אגף ממשל בארכיון המדינה, האחראי על מתן אישורים "סריקת תעודות כבסיס לביעור", תהליך העמידה בתנאי הסף לקבלת אישור לביעור לאחר סריקה מורכב ודורש משאבים רבים מהארגון המבקש לקבל אישור זה.
- לדבריו, עד כה הוסמכו 6 ארגונים בלבד לביצוע ביעור לאחר סריקה וביניהם רשות מקומית אחת בלבד- עיריית תל אביב.

המלצות הביקורת

- 9.1 על מנכ"ל המועצה לעצור לאלתר את פרויקט "הארכיב הדיגיטלי" (הכולל סריקה, גריסה ופינוי מבנה הארכיב) ולבחון את ההתכנות שלו לאור הנחיות ארכיון המדינה.
- 9.2 על המועצה להתחיל בתהליך סריקה ומפתוח (דיגיטציה) של מסמכי הארכיון, מבלי לבצע ביעור לאחר סריקה, במטרה להגדיל את נגישותם של המסמכים למשתמשים, וזאת בהתאם ובכפוף לנהלי ארכיון המדינה:

- אבן פינה- ניהול רשומות אלקטרוניות- נוהל סריקה.
- אבן פינה- מפתח תיוק לניהול רשומות אלקטרוניות.
- אבן פינה- מבוא לניהול אלקטרוני של רשומות.

תגובת מנכ"ל המועצה

פרויקט הארכיב הדיגיטלי ייבחן מחדש בעקבות דוח המבקר, התקדמות עובד המועצה בקורס הארכיון והפקת לקחים וכן בירור של לשכת מנכ"ל מול חברות לניהול ארכיון ועמיתים בשלטון המקומי – בהמשך לכך וכפי שנכתב כבר בדוח זה המועצה תפנה לתהליך איפיון מכרז לחברה לאחסון סידור וניהול ארכיון המועצה הפיזי והנגשתו בצורה דיגיטלית לעובדי המועצה. כבר בימים אלה מתקיימים מספר תהליכים שעתידיים לקדם את ניהול ושמירת המסמכים השוטף כפי שצוין בסעיף הקודם בנוגע למערכת הניהול של א.ש. בינה ומכרז מערכות ליבה.

בעקבות דוח המבקר נושא פרויקט הארכיב נבחן מחדש, לצורך כך מונה פרויקטור, עובד ארכיון וניהול רשומות מוסמך, הרצל לוי מנהל מחסן המועצה יוביל בנוסף את פרויקט הארכיון מטעם המועצה על כל חלקיו: איפיון, איתור ספקים, מיסוד נהלי עבודה מול הספק ומול עובדי הארגון ועמידה בתנאי החוק.

בהתאם לכך מספר תהליכים כבר החלו:

- פגישת עבודה של מנכ"ל המועצה עם מנהל הפרויקט
- פגישה של מנכ"ל המועצה, עוזר מנכ"ל והמבקר לדיון מקדים בטיטת הדוח על הארכיון הקיים.
- קורס הכשרה ייעודי לפרויקטור המיועד
- פגישה עם יוסי כהן, "הארכיברים" ללמידה ואיפיון ראשוני של פרויקט הארכיון. תהליכים מתוכננים:
- ביצוע דוח איפיון לדרישות המועצה בעקבות דוח המבקר ופגישה עם אנשי מקצוע – אוגוסט 21
- איסוף מידע הצעות מחיר בעקבות האיפיון ודוח המבקר – הבנת סדר גודל פרויקט ותקציב-ספטמבר ואוקטובר 21.
- הוספת פרויקט הארכיון לתכנית העבודה 22 מקושר תקציב – נובמבר – דצמבר 21
- כתיבת מכרז מתאים לדרישות הפרויקט בפיקוח של מנהל הפרויקט המוסמך – דצמבר 21.
- הפצת המכרז – דצמבר 21.
- בחירת ספק – ינואר 22
- עם אישור התקציב הפרויקט יצא לפעולה בשנת 2022 ויתקצב באופן שוטף.

פרק ד'

דוח ביקורת בנושא

פינוי אשפה

1. כללי

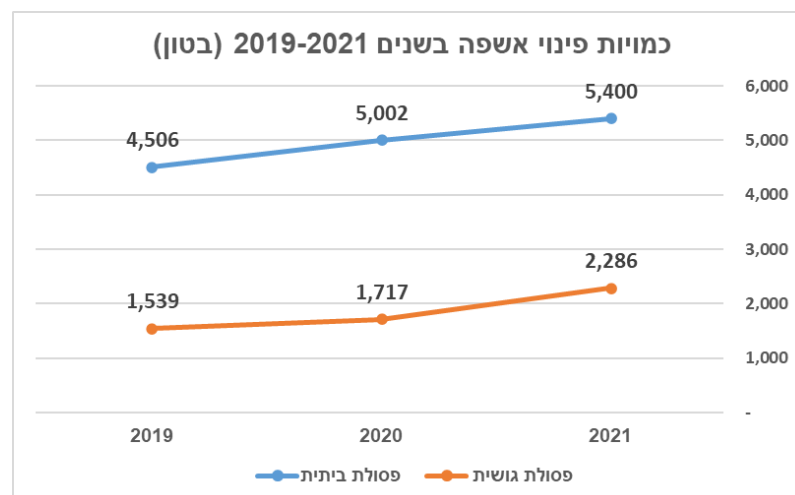
כללי

- 1.1. כחלק מתפקידה של הרשות בהענקת שירותים שוטפים לתושביה, היא מבצעת פינוי אשפה. מחלקת התברואה אחראית על ניקיון הרחובות בעיר, באמצעים מכניים וידניים וכן על פינוי האשפה על כל סוגיה ובכל סוגי כלי האצירה: עגלות, מכולות, דחסנים וכיו"ב. את פינוי האשפה ביישוב, עושה המועצה באמצעות הקבלן 'יעקב אלון', דרך מכרז שביצע אשכול גליל מזרחי. בנוסף, לרשות התקשרות עם האשכול, גם לשירותי הטמנת הפסולת, לצורך הטיפול בפסולת המפונה מהעיר.
- 1.2. להתקשרויות המועצה חשיבות גדולה הן בתחום הכספי – ההוצאה הכספית המשמעותית, הן בתחום השירות לתושב ואיכותו והן בתחום המשפטי של אופן ההתקשרות והפיקוח עליה. לנוכח הסכומים הגדולים שבהם מדובר וחשיבות נושא איכות החיים והסביבה במועצה, החליטה הביקורת לבדוק נושא פינוי אשפה בשנת 2021.
- 1.3. הביקורת מבקשת להודות על שיתוף פעולה מלא של בעלי תפקידים באשכול גליל מזרחי ובמועצה ובפרט למנהל אגף חזות העיר.

נתונים

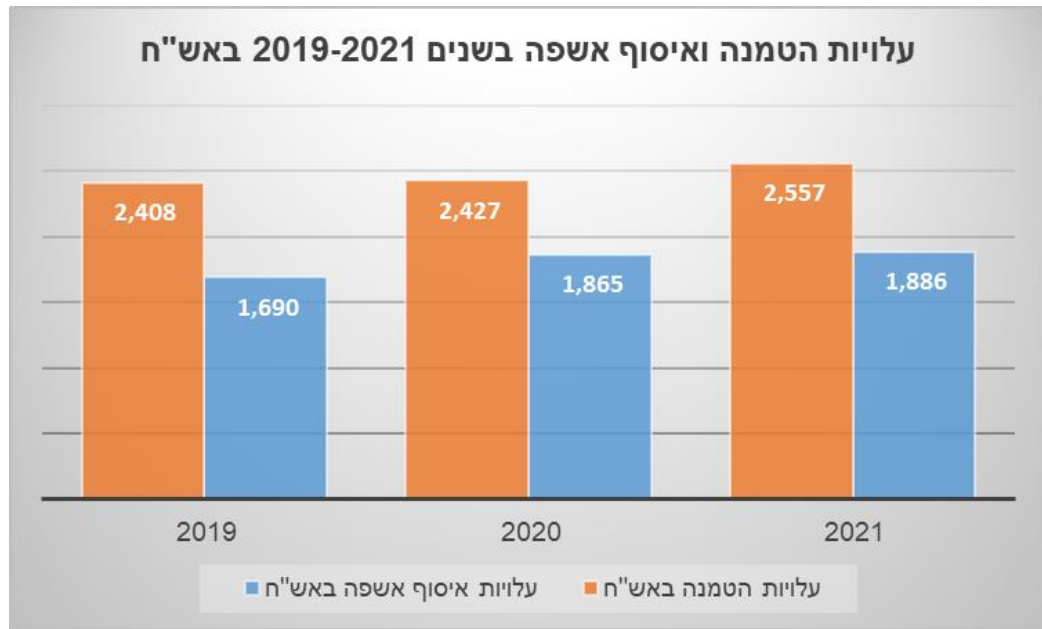
א. להלן טבלה וגרף, המציגים את עיקרי הנתונים, הנוגעים לכמויות פינוי אשפה (בטונות), לפי סוגי אשפה ביישוב לשנים 2019-2021.

2019	2020	2021	
4,506	5,002	5,400	פסולת ביתית
1,539	1,717	2,286	פסולת גושית



ב. להלן נתוני הוצאות על אשפה והטמנה לשנים 2019-2021

2019	2020	2021	
1,690	1,865	1,886	עלויות איסוף אשפה באש"ח
2,408	2,427	2,557	עלויות הטמנה באש"ח



1.4 עיקרי הממצאים

פרק	ממצאים	המלצות
1. ניהול, ארגון ותוכניות עבודה	• תוכניות העבודה אינן מפורטות וחסרות יעדים מדידים וקישור לתקציב כספי. • בתוכנית העבודה חסר מרכיבים של פיקוח ובקרה על קבלני אשפה. • אין נהלי עבודה כתובים הנוגעים לפיקוח על קבלני פינוי האשפה, או על אתר המיון וההטמנה. • אין נהלים לטיפול בנושאים נוספים כגון מניעת השלכת אשפת בניין/ גרוטאות, טיפול בפסולת בניין וכדומה. • נמסר תיעוד על קיום ישיבות עבודה של כלל הגורמים המטפלים בנושא האשפה.	✓ הביקורת מציינת לטובה את התרשמותה מהניהול הכללי ומהרצון לשפר את הקיים. ✓ יש לתקן את תוכניות העבודה בהתאם להערות הביקורת. ✓ יש להגדיר נוהל, שיסדיר את נושא פינוי האשפה ובכלל זה את הפיקוח על הפינוי. ✓ יש להקפיד על קיום ישיבה משותפת מדי תקופה שתקבע ע"י הגורמים המטפלים בנושא האשפה.
2. הסכם פינוי אשפה, הטמנה ורכישת פחים מיוחדים	• בשנת 2020 גדלו ההוצאות בגין איסוף האשפה באופן משמעותי. היקף ההוצאה גדול משמעותית מהיקף החוזה (29% מעל סכום החוזה). • הפיקוח והבקרה מתבצעים באמצעות האפליקציה שהאשכול פיתח באופן יומי. פקח מבצע בקרה פעמיים בשבוע. מסלולי הנהגים נבדקים ויש מצלמות על המשקל. • לביקורת נמסר תיעוד לביצוע קיזוזים לקבלן ע"י האשכול כצעד של פיקוח ובקרה. • ברכישת הפחים המיוחדים – נמסר כי היו מספר מתמודדים אך לא הוגש תיעוד להצעות נוספות לבדיקת הביקורת. • ההסכם בין האשכול לרשות נמסר לביקורת באיחור רב. • לא נמצאה טבלת מחירים לתיקון הפחים במכרז.	✓ הערכה לא נכונה של ההתקשרות, משפיעה על היבטים שונים בחוזה. ✓ לבחון מחדש עלויות שונות שקשורות לנושא איסוף אשפה כגון עלויות הטמנה, שטיפת פחים וטיאוט. ✓ שיתוף פעולה בין הרשות לאשכול יכול לשפר משמעותית את נושא הפיקוח הקיים כיום בעזרת שימוש בטכנולוגיה הקיימת והפעלת קיזוזים וקנסות במידת הצורך. ✓ יש להקפיד לקרוא ביסודיות כל הסכם הרלוונטי לתפקיד וזאת על מנת למצות את זכויות הרשות על פי ההסכם. ✓ יש לבחון את הכדאיות הכלכלית של החלפת הפחים המיוחדים. ✓ יש להכניס למכרז טבלת תעריפים של החלפה ותיקון פחים. ושל שטיפת פחים.
3. הסכם ערבויות, ביטוחים והארכות חוזה	• סכום הערבות לא השתנה במשך השנים כלל. • עבודת הקבלן שזכה במכרז הייתה ללא ערבות לתקופת החוזה שבין 1/3/19 ועד 1/7/19. • לא הוצגו הסכמי הארכת התקשרות לשנים 2020-2021.	✓ יש לנהל מעקב ממוחשב אחר ערבויות. ✓ יש לבדוק אחת לתקופה את התאמת הערבות להיקף העבודות המבוצעות בפועל. ✓ יש לנהל מעקב ממוחשב אחר ביטוחים.

פרק	ממצאים	המלצות
4.הגשת חשבוניות ותשלום	הליך אישור וחתימה על חשבוניות מתבצע בצורה טובה.	- יש להקפיד כי יוגשו חשבוניות בקבצים המאפשרים ניתוח נתונים ולא רק בקבצים סרוקים. - יש להקפיד כי יצורפו לדיווחי השקילה גם פירוט שעות ההגעה של המשאיות. - מומלץ להוסיף לתהליך רכיב של בקרה וביקורת פנימית באופן שוטף וזאת על מנת לאתר בזמן טעויות או תקלות.
5.בדיקת רכבים המשמשים את פינוי האשפה	- חלק מרישיונות הרכב של הרכבים מפני האשפה לא נמסרו - לא ניתן לשלול אפשרות של שימוש בקבלני משנה. - עובדי המועצה לא נוסעים לאתר ההטמנה ועובד לא מצטרף באופן קבוע לפינוי, כך שיתכן והמשאית אוספת אשפה נוספת במהלך המסלול. - לא קיים משקל ברחבי הישוב, כולל באתר ההפרדה. כך שלא ניתן לבצע בקרה על המשקל הנאסף והמוטמן. - מתוך 13 רכבים המפנים אשפה באופן שוטף במועצה, 7 מתוכם מעוקלים. - הקבלן אינו עומד בתנאי החוזה, בכל הקשור למשקל משאיות נדרש לפינוי אשפה. - רכבי פינוי האשפה, נושאים לעיתים קרובות משא במשקל הגבוה משמעותית מהמותר להם.	- יש להסדיר את אישור הרכבים לחיוב המועצה באתר ההטמנה בנוהל. - על הקבלן לפקח על כל הרכבים שברשותו המפנים אשפה ברשות, כמו כן אסור לקבלן להסב את זכויותיו בחוזה. - על פי טבלת הקנסות בחוזה ניתן לקנוס את הקבלן על הפרה כזו באם התקיימה בסכום של 10,000 ₪. - יש לקבוע בנוהל עבודה ביצוע ביקורות תקופתיות בנושא רישיונות רכב. - יש לערוך השוואה בין הרישיונות הקיימים לבין פירוט מספרי הרכבים בחשבוניות המוגשים למועצה. - על המועצה להקפיד על הוראות החוזה בקשר להעסקת קבלני משנה. באם אכן מתבצעת העסקת קבלני משנה, יש להפסיק מיידית העסקת קבלני משנה, שהועסקו ללא אישור כדין של המועצה. - על המועצה לקבל דוחות ממוחשבים של אתר המיון ולנתח אותם לפחות אחת לשלושה חודשים, על מנת לאתר עודפי משקל. על המועצה, להתריע בפני הנהגים ברכב, על שנסעו עם משקל עודף. - יש לקבוע בנוהל או במכרז עתידי, קנסות על משקל עודף.
6.ניהול יומנים ובדיקת ימי פינוי	- בדו"חות הקבלן, לא צוינה שעת הגעה ושעת יציאה. מקשה על איתור חריגים. - מתקיימת בקרה של האגף על הקבלן. - לדוגמא: בדיקות פתע, בדיקות פינוי פחים, מעקב על תלונות חוזרות במוקד. בדיקות אלו מבוצעת על ידי המפקח על האשכול בצורה עיתית. על אף האמור, לא הוצג תיעוד לביצוע בקרות אלו. - יש ימים בהם מתקיים פינוי אחד בלבד. פינוי האשפה בדוק לא מתאימים לימי הפינוי. פינוי שלא במועד יוצר עומס על האשפה ופגיעה באיכות החיים והסביבה.	- על המועצה לקיים שורה של פעולות בקרה שוטפות על קבלני האשפה ועל אתר ההטמנה. - הביקורת חוזרת על המלצתה, להגדיר נוהל שיסדיר את נושא פינוי האשפה עם הפרטים הבאים: - יש להקפיד כי כל רכב אשפה המפנה לאתר ההטמנה, יאושר מראש על ידי גורמי המועצה. יש להגדיר לאתר ההטמנה, מהם רכבי הפינוי המורשים. - יש להגדיר בנוהל, לקבל מחברת אלון יעקב חשבון בליווי דוח ממוחשב של הפינויים באותו חודש (כפי שקיבלה הביקורת). - יש להקפיד, על בדיקה, כי כל הרכבים המפנים הם אומנם רכבים שאושרו לפינוי. - יש להקפיד, על פיקוח ובקרה על הצבת מכולות בימי השוק. (דוח שוטף למנהל וכדומה).

○ ככל וקיימת תקרת ימי מנוף כאמור בהסכם, יש להקפיד שלא לשלם מעבר לכך	● מבדיקת הביקורת עולה, כי הקבלן מספק מנוף 4 ימים בשבוע ולא 3 ימים כפי הדרוש בחוזה.	
✓ פינוי רמסע מאתר ההפרדה נעשה בלא כל מעקב או בדיקה לגבי משקל המכולה. ✓ יש למצוא פתרון לבקרה ואיכון המכולות על גבי הרמסע המפונות מתחנת ההפרדה המקומית. ✓ יש לבחון בשת"פ עם האשכול את נושא את הקמת אתר ההפרדה המוסדר וזאת על מנת לחסוך בעלויות ההטמנה. ✓ אין לבצע שריפת גזם או אשפה מסוג כלשהוא ✓ על המועצה לבחון הליכי הסדרה, של נושא פינוי פסולת בניין בהקדם האפשרי.	● נמצא כי אתר ההפרדה פתוח, אין משקל באתר ההפרדה ואין מצלמות, או כל אמצעי פיקוח אחר. ● נמסר כי אין רישיון עסק לאתר הקיים. ● הקבלן לא הציב משקל על פי האמור בחוזה. ● לעיתים מבצעת המועצה שריפה מבוקרת וזאת על מנת ל"טפל" בשאריות הגזם. ● אין כיום הסדר לפינוי פסולת בניין.	7. אתר ההפרדה והטיפול בפסולת
✓ יש לבנות תוכנית להעלאת המודעות למחזור יחד עם איגוד תמיר, המשרד לאיכות הסביבה וכדומה. ✓ על הרשות לפעול להגדלת אחוז המחזור ולהגדלת המודעות בנושא. בין השאר ניתן לפעול באמצעים הבאים: ○ חלוקת פחים מיוחדים ושקיות להפרדה. ○ עריכת מבצעים ותחרויות - בין השאר במערכת החינוך הפורמאלית והלא פורמאלית – למשל תחרות לאיסוף בקבוקים. ○ סבסוד עלות של קומפוסטר לתושבים. ○ תוכניות חינוכיות מותאמות גיל, במחלקת החינוך.	● אחוז המחזור מפסולת גושית של הרשות בשנת 2020 עמד על 8%. ● לא הוצגה לביקורת תוכנית להגדלת מחזור הפסולת וזאת במטרה לחסוך בעלויות פינוי והטמנת האשפה (ותרומה לאיכות הסביבה).	8. מחזור והפרדת אשפה
✓ מסלול משאיות פינוי האשפה נמצא תקין. ✓ על המועצה להגדיר תחום על המפה, כך שתתקבל התרעה על יציאה מהתחום. על התחום לכלול כמובן את אתר ההטמנה בעין זיתים ואת הדרך אליו. ✓ את האפשרות לקנוס את הקבלן על פינוי בשעות מוקדמות, על מנת להפסיק את הפינוי בשעות אלו.	● המועצה לא הגדירה תחום לרכבים ולכן אין לה התרעה ליציאת רכבים מהתחום שהוגדר. ● קיימת התאמה בין רישום ימי פינויים בדוחות השקילה ובין נתוני GPS של הגעה לאתר ההטמנה. ● לעיתים מתבצע פינוי האשפה לפני השעה 6 בבוקר.	9. שימוש בג'י. פי. אס למעקב אחר רכבים

✓ יש לבחון מדי תקופה את הפניות בנושאי אשפה ולקטלג אותן לנושאים שונים כגון: תדירות פינוי, פחים שבורים וכו'. ✓ יש להגדיר במערכת "פנייה חוזרת" ולערוך ניתוח של פניות חוזרות, בדומה לזה שנערך על ידי הביקורת. ✓ יש להקפיד לטפל בפניות חוזרות ולתת דגש מיוחד על פתרון בעיות מערכתיות שיוצרות פניות חוזרות.	• 50% מהפניות מטופלות תוך 5 ימי טיפול ומטה. זמן סביר. • הפניות הנותרות, מטופלות בתוך יותר מ- 5 ימים ולעיתים אף תוך מעל 10 ימים • נמצאו פניות חוזרות (באותם נושאים באותו מקום), אך המערכת לא מגדירה פניות כחוזרות.	10. טיפול בפניות מוקד
✓ על המועצה להכין תוכנית עבודה שנתית, לפרסום ולקידום נושאים שונים הנוגעים לאיכות הסביבה . ○ יש לקבוע דרכי פרסום ותדירות פרסום. על המועצה, בשיתוף עם תאגידים נוספים רלוונטיים, ליזום ולעודד פעולות שיווק בנושאים אלה. ○ על המועצה לפרסם ולסמן מקומות המיועדים לפינוי פסולת, לפי ימים או מיקומים וזאת כדי לעודד שיתוף פעולה של הציבור . ○ בנוסף, יש לפרסם את הפעולות המתבצעות כבר כיום.	• המועצה לא עושה שימוש, בעדכון התושבים באמצעות הודעות טקסט/ווצאפ. • באתר המועצה מפורסמים ימי פינוי אשפה הנכונים לשנת 2018. • באתר המועצה מופיע חומר הסברה על נושא המחזור והפרדת האשפה בצורה מסודרת וברורה.	11. הודעו ת, פרסומים לתושבים ואתר האינטרנט.

2. אופן הביקורת והיקפה

הנושאים שנבדקו

- 2.1. הסכמי פינוי אשפה, הטמנה והסכמי רכישת פחים מיוחדים.
- 2.2. הגשת חשבוניות, בדיקה ותשלום.
- 2.3. ביטוחים וערבויות והארכות חוזה.
- 2.4. פיקוח על הפינוי ועל ההטמנה, כולל שימוש במערכות מידע לפיקוח –השוואה עם מספרי רכבים בשירות המועצה, סבירות משקל, התאמת ימי פינוי ושעות פינוי, בדיקת מיקום משאיות (ג'י פי אס).
- 2.5. תכנית עבודה, נהלי עבודה וסנכרון בין הגורמים הממונים על פינוי האשפה.
- 2.6. תלונות בנושא פינוי אשפה למוקד העירוני.

אופן הביקורת ואמצעי הביקורת שננקטו

שיחות ופגישות עם ממלאי תפקידים

- 2.7. גזברית המועצה – סופי מאור
- 2.8. מנהל אגף שפע – טל אסור
- 2.9. חיים אלמליח – מנהל האגף לאיכות הסביבה ופסולת.
- 2.10. אחראי על נושא אשפה אשכול גליל מזרחי – שגיא נוימן

בדיקת מסמכים הנוגעים להתקשרות

- 2.11. כרטסות הנהלת חשבונות של קבלני פינוי אשפה ושל אתר ההטמנה לשנים 2019-2021
- 2.12. מסמכים הנוגעים למכרז פינוי והטמנה.
- 2.13. חוזי ההתקשרות של קבלן פינוי האשפה עם האשכול.
- 2.14. מסמכים במחלקת רכש והנהלת חשבונות, הנוגעים לביטוחים, ערבויות וכו'
- 2.15. חשבונות הקבלן, חשבוניות והזמנות.
- 2.16. קבצים ממוחשבים מאתר ההטמנה, המכילים פרטים על המשאיות, שפינו אשפה לאתר – כולל יום ושעת הגעה, משקל נטו שטופל ועוד.
- 2.17. מסמכים נוספים, הנוגעים לפיקוח של המועצה והאשכול על העבודות, כגון פירוט ימי פינוי של הקבלן, צילומים ועוד.

ניתוח נתונים ממוחשבים הנוגעים לפינוי אשפה

- 2.18. ניתוח קבצים ממוחשבים מאתר ההטמנה, המכילים פרטים על המשאיות, שפינו אשפה לאתר – כולל יום ושעת הגעה, משקל נטו שטופל ועוד.
- 2.19. שימוש במערכת GPS של רכבי פינוי אשפה.
- 2.20. סקירת אתר האינטרנט ופרסומים שונים לתושבים בנושא תברואה וחזות העיר.
- 2.21. סקירת חומר ונתונים ארציים בנושא מחזור אשפה לסוגיו השונים.

3. ניהול, ארגון ותוכניות עבודה

רקע וממצאים

3.1. על פי המבנה הארגוני של המועצה, אגף תברואה וחזות העיר הוא האחראי על תחום פינוי האשפה.

תוכנית עבודה לשנת 2021

3.2. לאגף תכנית עבודה לשנת 2021. תכנית העבודה של תחום פינוי האשפה, כוללת את הנושאים הבאים:

✓ פירוט סוגי כלי האצירה השונים, המפרידים את האשפה לצורך מחזור. כמו כן, מפורטים ימי הפינוי לטובת התושבים.

✓ תוכנית עבודה של מנוף קבלן וימי פינוי של פסולת מסוג גזם.

✓ ביצוע תחזוקת מכולות וביצוע טיאוט על ידי הנהג.

3.3. בתוכנית העבודה שהוגשה לביקורת, מופיעה טבלה מרכזית ובה תוכנית העבודה, מפורטת למשימות לפי תת-מחלקה. התוכנית בנויה כך, שכל משימה מחולקת לתתי משימות, תוך ציון החודש בשנה המיועד לביצוע, שותפים למשימה, אחריות לביצוע וסעיפי תקציב.

3.4. הביקורת בדקה ומצאה, כי במסגרת התוכנית, לא הוגדרו יעדים מדידים, אלא רק משימות ותתי משימות. במשימות המפורטות בטבלה המרכזית, לא מצוין תקציב, אלא רק מופיע הביטוי "תקציב שוטף".

3.5. נמצא, כי במסמך "עיקרי היעדים והמשימות", המצורף בסוף תוכנית העבודה, מצוינים יעדים כספיים למשימות נבחרות כגון - חידוש פחים כתומים בעלות של 40 אל"ש.

3.6. הביקורת מצאה, כי נושא המחזור הנו חלק מתוכנית העבודה והוגדרו משימות בנושא, כגון רכישת פחים כתומים חדשים ופרסום שנתי. נמצא, כי לא הוגדרו מספיק פעולות ותהליכים נוספים לשיפור נושא המחזור והביקורת תרחיב על כך בהמשך.

3.7. בתוכנית העבודה פורסמו שלוש תוכניות דגל, שאחת מהן רלוונטית לנושא הביקורת והיא **מתחם להפרדת פסולת**. תוכנית העבודה של האתר, הוגשה לביקורת והיא מחוברת לתקציב כנדרש ומגדירה את תהליך הביצוע. הביקורת מעירה, כי התוכנית כללית מדי ולא מפורטת מספיק. חסר בה פירוט השלבים והתהליכים הנדרשים להשגת היעד. הביקורת מצאה, כי יעד זה לא הושג בשנת 2021.

תגובת נציג אשכול גליל מזרחי

טעות חמורה, אין צורך בנקודת איסוף יישובית זה פועל בניגוד להנחיות של המשרד להגנת הסביבה ובהמשך יהווה מפגע תברואתי ברשות.
המלצתי בעניין דרכי פתרון ניתנו לבעלי תפקידים ברשות.

3.8. אין בתוכנית העבודה של המחלקה, כל הוראות בדבר פיקוח על קבלני פינוי האשפה, או על אתר המיון וההטמנה.

3.9. מצ"ב בדיקת יישום תוכנית עבודה לשנת 2021

משימה	אבני דרך פרוט המטלות	תקציב	האם בוצע?	אסמכתאות לתיעוד
הערכות לקראת החגים והטקסים	תגבור מערך פינוי האשפה	תקציב שוטף לא מצוין סכום	כן	תוכנית כתובה
	תגבור מכולות	תקציב שוטף לא מצוין סכום	כן	
חידוש מתקני מחזור	מתקני זכוכית מתקני נייר עיתון	תקציב שוטף לא מצוין סכום	כן	נתקבלו ללא עלות 5 מתקני זכוכית לישוב. כרגע יש 8 מתקנים - כולם תקינים. בשנת 2022 - יוצאים למכרז למתקני מחזור לפי דרישות הישוב
		תקציב שוטף לא מצוין סכום	ראה למטה	יצאה הזמנה ל 5 מתקנים. עם זאת, לפני הזמנה מהספק, בוצע פיילוט על מתקן אחד (בחוות המועצה). נמצא כי המתקן לא מספיק חזק ולא עונה לצרכים ולכן בוטלה ההזמנה
העלאת מודעות למחזור בדגש פח כתום	ספירת פחים כתומים בכל הישוב רכישת פחים כתומים חדשים בשיתוף איגוד המחזור תמיר פרסום שנתי קבוע הוספת פחים כתומים בשכונות החדשות	תקציב שוטף לא מצוין סכום	כן	בוצעה יחד עם הקבלן והאשכול יש 99 מתקנים כתומים תקינים בישוב. יצאה הזמנה ל 50 מתקנים נוספים, נכון לסיום הביקורת, 20 מתקנים היגיעו והוצבו בישוב.
תוכנית עבודה טרקטור בובקט	פינוי אשפה ממתחם השוק	תקציב שוטף לא מצוין סכום		
מעבר לאיסוף פסולת ביתית בלבד באזור התעשייה		500,000	בוצע	היו זורקים בפחים פסולת תעשייתית. הכניסו פקח שבודק כל יום את הפחים ונותן קנסות על למפעלים על זריקת אשפה תעשייתית. התחיל ביוני 2021 ומאז אין כמעט אשפה תעשייתית
תחנת מעבר לפסולת גושית	תוכנית דגל		בתהליך	ראה פירוט בדוח

וכן להפרדת פסולת גזם		
החלפת 15 מתקני פינוי נייר עיתון ברחבי הישוב	120,000	כן
במקום זאת, עובדי המחלקה תיקנו וצבעו את כל מתקני נייר העיתון בישוב (48 מתקנים בעלות כוללת של 2,500 ש"ח) וכך נחסך כסף רב וטופלו כל המתקנים		
חידוש פחים כתומים למחזור בעקבות גדילת משקי בית ביישוב ולחדד הסברה בנושא המחזור	40,000	בוצע
ראה למעלה		

תגובת נציג אשכול גליל מזרחי

האשכול יכול לסייע בכתיבת תוכנית עבודה מפורטת וביצוע תהליכי בקרה. צריך פרטנר בצד השני עם רצון עז לקבל החלטות ולחולל שינוי

נהלי עבודה

3.10. למחלקה אין כל נהלי עבודה כתובים הנוגעים לפיקוח על קבלני פינוי האשפה, או על אתר המיון וההטמנה. כמו כן, אין נהלים לטיפול בנושאים נוספים, כגון מניעת השלכת אשפת בניין/ גרוטאות, טיפול בפסולת בניין וכדומה. לביקורת נמסר ע"י נציג אשכול מזרחי כי קיימים נהלי עבודה אך לביקורת לא הוצג תיעוד לנהלים אלו.

תכנית להתייעלות מערך הטיפול בפסולת במועצה מקומית חצור הגלילית 2017

3.11. נמצא, כי ביוני 2017 הוכנה עבור הרשות, תוכנית להתייעלות מערך הפסולת ע"י חברת פורטל, תוכנית זו מומנה על ידי האשכול. התוכנית פרסה מספר נקודות חשובות עיקריות, הדורשות טיפול, כדי להביא לייעול מערך פינוי הפסולת ברשות

- ✓ התייעלות מערך כלי האצירה (החלפת פחים).
- ✓ התייעלות מערך פינוי הפסולת - כניסה למערך פינוי הפסולת של אשכול גליל מזרחי
- ✓ התייעלות הטיפול בפסולת יבשה – הקמת אתר לטיפול בפסולת יבשה, טיפול בגזם, עידוד מחזור וטיפול בפסולת בניין.

התוכנית אף הציגה את פוטנציאל החיסכון המצטבר. להערכת עורכי התוכנית, ככל והמועצה תעמוד ביעדי התוכנית, היא תוכל לחסוך במצטבר משנת 2018 ועד שנת 2022 סכום של כמעט מיליון ש"ח. תוכנית זו הוכנה, לפני תחילת כהונתו של מנהל השפ"ע הנוכחי וכן לפני תחילת כהונתה של גזברית המועצה. חלק מהדברים יושמו, כגון כניסה למכרז של האשכול וחלק לא, כגון טיפול בפסולת בניין.

3.12. לביקורת נמסרה מסמך **"תהליך בחינת אפקטיביות השירותים האזוריים באשכול גליל מזרחי"** מסמך זה נכתב בשנת 2020 ע"י מנהל הפיתוח של משרד הפנים בשיתוף גורמים נוספים כגון: נציגי האשכול, ובחן את השפעת הכניסה של רשויות לאשכול גליל מזרחי ברשויות של

- האשכול, דו"ח זה מסכם את תהליך ההערכה שבוצע עבור שירותי הפסולת והוטריריניה שמספק אשכול גליל מזרחי ל-18. הנושא הרלוונטי לדו"ח זה הוא נושא האשפה כמובן.
- 3.13. מצ"ב טבלה מסכמת לעדכון השינויים שבוצעו בתחום איסוף האשפה עקב המעבר לאשכול גליל מזרחי: טבלה לקוחה מתוך המסמך האמור. ניתן לראות את עיקרי הדברים הבאים:
- ✓ מחיר איסוף האשפה עלה ב 70% בין שנת 2017 ל 2019 תחילת העבודה עם האשכול. הסבר חלקי שמספק האשכול, הוא כי המחיר הקודם היה נמוך מאוד ביחס לממוצע בשוק וכי החישוב היה פאושלי.
 - ✓ חלה ירידה גדולה בכמות איסוף האשפה. בין שנת 2017 ל 2019- כמות האשפה ירדה ב 37%. הסבר חלקי ולא מבוסס על נתונים שמספק האשכול כי קיטון זה נובע מהגברת הפיקוח על הקבלן שבעבר ככל הנראה פינה גם "אשפה נוספת" שלא הייתה שייכת לאשכול.
 - ✓ בסה"כ חלה עלייה משמעותית בסכום איסוף האשפה בין 2017 בה סך העלות הייתה 1,320 מיליון לעומת 2,003 מיליון.
 - ✓ הרשות קבלה בסיוע האשכול תמיכה בסך 2,527 מיליון בשנת 2019 לטובת נושא הטיפול באשפה.

טבלה 1.5: נתונים אודות מערך הפסולת במועצה המקומית חצור הגלילית

נושא ראשי	נושא משנה / שנה	2017	2019
פסולת ביתית	תדירות פינוי פסולת ביתית (לשבוע)	א.נ.	3
	כמות פסולת ביתית (טון)	7,159	6,523
	כמות לתושב ק"ג ליום	3.36	2.36
	עלות איסוף פסולת ביתית בש"ח לטון	150	255
פסולת גושית וגזם	אופן פינוי פסולת גושית וגזם	א.נ.	4 ימי מנוף
	כמות פסולת גושית כוללת	5,280	1,360
	עלות ש לטון	47	250
	כמות פסולת כוללת	12,439	7,883
כמות ועלות כוללת	עלות איסוף כוללת בש"ח	1,320,015	2,003,756
	עלות איסוף פסולת ביתית בש"ח לטון + גושית	106	254
פיקוח	שעות פיקוח על הקבלן (לחודש)	א.נ.	48
	הטלת קנסות על הקבלן (ש לשנה)	א.נ.	1,000 ש"ח
תמיכות הערות	קבלת תמיכות (ש"ח לשנה)	א.נ.	2,527,607 ש"ח
	• עלות השירות בשנת 2017 חושבה בשיטת פאושלי. עלות האיסוף לטון בשנה זו הייתה נמוכה באופן משמעותי מטווח המחירים המקובל בשוק. • בשנת 2017 כמות הפסולת לנפש הייתה פי שניים לערך מהממוצע הארצי. עם העברת השירות לאשכול קטנה כמות הפסולת השנתית ב 5,000 טון על אף שגודל האוכלוסיה נותר דומה. • מהנתונים לעיל עולה כי אופן הטיפול בפסולת טרם כניסת האשכול לשירות יצר סיטואציה חריגה, אשר השתנתה עם כניסת האשכול והפעלת פיקוח על הקבלן.		

תגובת נציג אשכול גליל מזרחי

לדעת נציג האשכול ההפרדה צריכה להיעשות במקור ולא לפתוח אתר שיהפוך למפגע כפי שקרה ברחבת השוק והיווה דוגמא שלילית לתושבים.

תיאום וסנכרון עבודה בין הגורמים השונים המטפלים בנושא האשפה

- 3.14. הביקורת קיבלה תיעוד של שתי פגישות משנת 2019 ו 2018, לשיתוף פעולה וסנכרון עבודה, בין הגורמים המעורבים בפינוי האשפה של הרשות לפני תחילת הביקורת. לדוגמא: ישיבות עבודה, פיקוח ובקרה של גורמים מהאשכול על פינוי האשפה וכדומה.
- 3.15. במהלך הביקורת, התקבל תיעוד לפגישות עבודה משותפות חשובות שהתקיימו בין הגורמים המעורבים.

✓ פגישה מתאריך 29.1.2018 פגישה בנושא "סיכום פגישת עבודה בתחום איכות הסביבה ופסולת אשכול גליל מזרחי-איגוד ערים לפסולת מוצקה" בנוכחות נציגי האיגוד ערים לפסולת ונציגי האשכול.

✓ ישיבה מתאריך 8.5.2019 פגישה בנושא "פרוטוקול ישיבה בנושא פינוי אשפה חצור הגלילית".

✓ בעקבות תהליך הביקורת, בתאריך 2/12/21 התקיימה פגישה בנושא "פרוטוקול ישיבת תיאום ציפיות וממשקי עבודה" של שלושת הגורמים האמונים על נושא פינוי האשפה במועצה. נציגי קבלן הפינוי אלון יעקב, נציגי המועצה ונציגי אשכול גליל מזרחי.

בפגישה זו עלו הנושאים הבאים:

- ✓ נדרש למצוא פתרון לפינוי פסולת תעשייתית, שגורמת נזק גם לפחים וגם למשאיות האשפה.
- ✓ בקשות מיוחדות לפינוי אשפה, צריכות להגיע באופן מסודר ולאחר אישור האשכול.
- ✓ האשכול אחראי לפיקוח, בקרה ומעקב על נושא פינוי האשפה.
- ✓ אין תוכנית עבודה שוטפת לפינוי פסולת ביתית.
- ✓ ריכוז הפסולת בשוק בעייתית. ממליצים להציב במקום מכולות קבועות ולפנות אותם.
- ✓ בשכונת הקריה החסידית, המכולות לא מתאימות לעומס הנדרש לפינוי. חישבו פינוי פסולת לפי טון ולא לפי מכולה, אינו תקין ואינו לפי תנאי המכרז. יתוקן רטרואקטיבית ע"י האשכול והמועצה תזוכה בהתאם
- ✓ כדאי לערב את האשכול בבעיות שעולות תוך כדי עבודה שוטפת ולא להמתין להצטברות בעיות.
- ✓ לדברי מפקח אגף הסביבה של האשכול, השירות הניתן לתושבים הוא טוב.
- ✓ צריך לבצע באזורי התעשייה סיור משותף אשכול – רשות – קבלן ולקבוע מגננונים ושיטות עבודה נכונות.

מסקנות והמלצות

- 3.16. הביקורת מציינת את התרשמותה לטובה הן מנציגי הרשות והן מנציגי האשכול המנהלים את נושא האשפה, מהניהול הכולל של התחום ומהמאמצים שנעשים לשפר את הקיים.
- 3.17. הביקורת מציינת לטובה את תוכנית העבודה שהוכנה לשנת 2021 ואת האופן בו מומשה בפועל.
- 3.18. מומלץ לתקן ולפרט יותר את תוכנית העבודה השנתית זאת, בהתאם להערות הביקורת שיובאו בסעיפים הבאים.
- 3.19. חשוב להתאים את תוכנית העבודה לסעיפי תקציב ולהערכת תקצוב בהתאם. תוכנית שאינה מקושרת לתקציב, עלולה להיכשל בשל חוסר במשאבים.
- 3.20. הביקורת ממליצה, כי בתוכנית העבודה יקבעו יעדים, על כל יעד להיות מדיד וזאת על מנת לבחון את אחוז הביצוע מתוך תוכנית העבודה. לדוגמא: החלפת 80% פחים כתומים בעיר מתוך הפחים הקיימים.
- 3.21. הביקורת מצאה, כי המועצה לא הגדירה נהלים כתובים. לניהול ופיקוח על תחום האשפה ולתחומים נוספים, כגון הכנת תוכנית עבודה כולל יעדים מדידים, תקצוב ועוד.
- 3.22. כפי שיפורט בהמשך, הביקורת העלתה, כי על המועצה לקיים שורה של פעולות בקרה שוטפות על קבלני האשפה ועל אתר ההטמנה. פעולות אלו לא באות לידי ביטוי - לא בנהלים כתובים ולא בתוכנית העבודה של האגף.
- 3.23. הביקורת מברכת על הפגישות שהתקיימו בין הגורמים המעורבים בפינוי האשפה ברשות וממליצה לקיים פגישות עבודה שוטפות, אחת לתקופה, על מנת לגבש המלצות וטיפול בתקלות שונות. קיום פגישות עבודה שוטפות, ישפר את איכות העבודה לטובת השרות לתושב ושיפור היעילות הכלכלית.
- 3.24. הביקורת סבורה, כי על המועצה להגדיר נוהל, שיסדיר את נושא פינוי האשפה ובכלל זה את הפיקוח על הפינוי. בין השאר על הנוהל לכלול הוראות בדבר:
- ✓ אופן אישור כל רכב אשפה המפנה לאתר ההטמנה.
 - ✓ אופן אישור קבלני משנה.
 - ✓ אופן הפיקוח על קבלני הפינוי - ניהול יומנים, בדיקת מספר פינויים, חיובי הקבלן, מעקב GPS, בדיקה פיזית של משאיות קבלנים עם התחלת העבודה בעיר ועוד.
 - ✓ אופן הפיקוח והבדיקה על אתר ההטמנה וניתוח דוחות ההטמנה.

4. הסכם פינוי אשפה, הטמנה ורכישת פחים מיוחדים

ממצאים

- 4.1 הביקורת בחנה את התקשרות המועצה עם אשכול גליל מזרחי, הנוגעות לאשפה ולהטמנה. הביקורת בדקה גם את נושא רכישת הפחים המיוחדים לפינוי אשפה.
- ✓ התקשרות עם חברת "אלון יעקב" באמצעות "אשכול גליל מזרחי", לפינוי פסולת ביתית, גושית-גזם וגרוטאות.
- ✓ התקשרות המועצה עם אשכול גליל מזרחי, לצורכי שירות בנושא הטמנת הפסולת, לאחר איסוף ופינוי על ידי הקבלן.
- ✓ מכרז פומבי 3/2020 - התקשרות עם חברת אלון יעקב לרכישת מכלי אצירה ממתכת בעלי הנפה צידית בנפח 2400/3200 ליטר, להלן "הפחים המיוחדים".
- ✓ התקשרות עם קבלן לפינוי פסולת בנין. לביקורת נמסר, כי האשכול לא מפנה פסולת בניין. קיימת התקשרות באשכול עם אתר קצה לטיפול בפסולת בניין וכל רשות יכולה להיכנס לאתר באופן עצמאי.
- 4.2 ב 3 במרץ 2019 התקשרה המועצה בחוזה עם אשכול גליל מזרחי דרך מכרז "**המכרז לפינוי פסולת אזורי**" שערך אשכול גליל מזרחי בע"מ שמספרו 6/2017 וזאת באמצעות הקבלן "אלון יעקב-הובלות בע"מ". כחלק מההסכם, חתמה המועצה, על ביטול חוזה קודם לפינוי אשפה, שהיה לה עם חברת "אלון יעקב- הובלות בע"מ". תקופת החוזה שנחתם בין המועצה לאשכול, היא החל מ 01/03/19 ועד 28/02/20.
- 4.3 הביקורת מעירה כי לקח זמן רב לקבל את העתק ההסכם בין האשכול לקבלן ככל הנראה, היה צורך לבקש העתק מהאשכול.
- 4.4 הביקורת בחנה את המכרז וההסכם שנחתם בין האשכול למועצה ובין המועצה לחברת אלון יעקב הובלות בע"מ. מכרז מס' 6/2017 ונחתם בתאריך 14/02/2018 במכרז זה עלו ממצאים שונים שיפורטו במהלך פרקי הביקורת בהתאם לנושאים.
- 4.5 על פי נספח 20' "**נספח להסכם למתן איסוף ופינוי אשפה ופסולת (לרבות פסולת גזם וגושית)**", שצורף לחוזה חברת אלון יעקב בע"מ, החברה התחייבה לפינוי ברכבי דחס. בנספח צוינה כמות מיכלים לפינוי, תדירות שבועית של פינוי ומחיר לפינוי כל סוג של כלי אצירה. בסה"כ על פי החישוב, עלות הפינוי החודשית תעמוד על 116,976 ₪ כולל עמלת ניהול ומעמ.
- 4.6 על פי נספח ב' "**חצור הגלילית הצעה חודשית מפורטת - פינוי אשפה**" שצורף לחוזה. החברה התחייבה לפינוי גזם ופסולת גושית. בנספח צויין, כי התשלום יתבסס על מחיר לטון פינוי אשפה. יבוצעו 3 פינויים לכל פח בשבוע ובנוסף, כ 30-40 "פחים מיוחדים" יפוננו מדי יום. כמו כן, יבוצע פינוי 3 פעמים בשבוע, ע"י מנוף לפינוי פסולת מאזורי התעשייה מתוך הצפרדעים ופעם בשבוע תוצב מכולה (רמסע) לאיסוף אשפה ב "יום השוק". המחיר שנקב, כולל גם את הצבת הרמסע ופינוי האשפה.
- 4.7 **תשלומים עבור עלויות טיפול באתר מורשה לסילוק פסולת (כולל אגרת כניסה, היטל הטמנה וכיו"ב)** - ההסכם קובע, כי על הרשות להסדיר את התשלום בגין הטיפול בפסולת

בשטח השיפוט של הרשות - ישירות מול האשכול. לעניין זה הרשות תתקשר ישירות עם האשכול, בהסכם, לקבלת פסולת משטח השיפוט של הרשות. הזכיין/קבלן הפינוי, יפנה לשינוע הפסולת לאתר כאמור.

- 4.8. בין הרשות ובין האשכול נחתם נספח להסכם מתאריך 24.2.19 שמסדיר את נושא הטמנת האשפה. עלויות האשפה מפורטות בסעיף 2.2 לנספח להסכם כדלקמן: **"העלות הצפויה לרשות בגין קליטה וטיפול בפסולת הרשות באתר הינה כמפורט להלן- קליטה וטיפול בפסולת מעורבת ביתית - סך של 350 ₪ לטון פסולת. קליטה וטיפול בפסולת מעורבת גושית - סך של 175 ₪ לטון פסולת. הסכומים הנקובים לעיל, כוללים שינוע מתחנת המעבר לאתר ההטמנה, אגרת כניסה וטיפול, היטל הטמנה ומע"מ- אשר יחולו על הרשות. היטל מחיר להיטל ההטמנה יקבע בהתאם לעדכון ופרסום המשרד להגנת הסביבה.**
- 4.9. לביקורת נמסר כי בעקבות סגירת אתר תאנים, חלה עליה משמעותית בעלות ההטמנה עבור כל רשויות האשכול. האשכול הצליח לספק פתרון זמני של הפעלת תחנת מעבר בעין זיתים, והוא פועל בטווח הארוך על מנת לייצר פתרון קצה קבוע לפסולת של רשויות האשכול בהלימה למדיניות המשרד להגנת הסביבה.
- 4.10. בשנת 2019 עמדה ההוצאה השנתית של המועצה בנושא איסוף האשפה על כ- 1,276 אלפי ₪, 10% פחות מההערכה המקורית, על פיה העלות השנתית תעמוד על 1,404 אלפי ₪. לעומת זאת, בשנת 2020 גדלו ההוצאות בגין איסוף האשפה באופן משמעותי - המועצה הוציאה סך 1,811, אלפי ₪. היקף זה גדול משמעותית מהיקף החוזה (29% מעל סכום החוזה).

תגובת נציג אשכול גליל מזרחי

התשלום הינו עבור צריכת שירותים בפועל של הרשות. בנוסף לכך, בזמן התחשיב אתר תאנים פעל בעלות כוללת של 160 ₪ לטון ולאחר סגירת האתר, הפתרון שהתגבש במועצת האשכול לכל הרשויות, עומד על כ-380 ₪ לטון.

כדאי להכיר טוב את הנתונים לפני הסקת מסקנות. האשכול דאג להחזרים לרשות של כ-800,000 ש"ח מהמשרד להגנת הסביבה לאור השינוי שחל בהטמנה ובנוסף 2.5 מיליון ש"ח לרכישת ציוד במסגרת קו"ק.

- 4.11. לביקורת נמסר אישור של היועמ"ש של המועצה לחתימה על ההסכם, מבלי הצורך לפנות לאישור משרד הפנים (בשל היותו של ההסכם מול האשכול).
- 4.12. בהצעת המחיר של האשכול, מתחייב האשכול להקצות בקרה: מפקח אזורי, בקרת משקל, מצלמות היקפיות, מערכת איכון וכו". לביקורת לא נמסר תיעוד לגבי פיקוח ובקרה כאמור בהסכם. לביקורת נמסר בשיחה שהתקיימה בנושא הדו"ח כי הפיקוח והבקרה מתבצע באמצעות האפליקציה שהאשכול פיתח באופן יומי, פקח מבצע בקרה פעמיים בשבוע, מסלולי הנהגים נבדקים ויש מצלמות על המשקל.

תגובת נציג אשכול גליל מזרחי

בהחלט שקיים פיקוח ובקרה באמצעות מפקח, מערכת איכון, מצלמות ואפליקציה להטמנה חכמה.

נושא המשקלים האזוריים ו/או ע"ג המשאיות ירד מהפרק לאחר פיילוט שקיים האשכול במשך חצי שנה והשקיע כ-500,000 ₪ בעניין למשקל הנייד היו סטיות גבוהות מהמקובל מול משקל קצה באתר הטמנה, כך שהתקבלה החלטה בוועדת איכות הסביבה באשכול בה חברים כל נציגי הרשויות והיו"ר שלה מר שמעון סויסה, לא לאפשר שילובים עם המשאיות פינוי וכל משאית שמסיימת איסוף ברשות, נוסעת ישירות לאתר פריקה ללא שילוב ברשות אחרת.

4.13. האשכול התקשר עם חברת יעקב אלון בנושא רכישת פחים מיוחדים, שבוצע בנוהל התמחרות למכרז 3/2020 - כלי אצירה מסוג מתכת עם הנפה צידית בנפח 2400/3200 ליטר. נציג האשכול מסר לביקורת כי בנוגע לפחים הייתה התקשרות עם שני ספקים אחרים יעקב אלון הוא השלישי. רוב רובם של הפחים בחצור ובקצרין (400) נרכשו ע"י צביקה פרידמן כמות נוספת נרכשה לקצרין מחברת פחטר ורק כ- 40 פחים נרכשו מיעקב אלון. מידי פעם האשכול מקיים הליך תקין לבחירת ספק והאחרון שבניהם יעקב אלון הגיש את המחיר הזול ביותר מבין כולם. פחים אלה יקרים יותר ומומנו על ידי האשכול עצמו באמצעות **קול קורא מס' 6312/16 אשכולות של רשויות בפריפריה, לסיוע ופינוי ואיסוף פסולת ועידוד מחזור לשנים 2016-2018**. לא הוגש תיעוד להצעות נוספות לבדיקת הביקורת.

4.14. **טבלת קנסות לביצוע ליקויים שונים בשירות הניתן ע"י הקבלן** - בפרק 17 לחוזה של האשכול מול הקבלן מוגדר בסעיף 17.3 כי "מבלי לגרוע מהאמור לעיל, החברה /רשות מקומית שתצטרף להסדר רשאית לקזז ו/או להפחית ו/או לנכות... מהקבלן בכל עת ובכל זמן כל סכום שהוא. בחוזה הוגדרה טבלת ליקויים כנדרש לליקויים שונים כגון: אי פינוי כלי אצירה בהתאם לתוכנית העבודה, איחור יומי בתיקון כלי אצירה, אי ביצוע שקילה בתחילת כל סבב.

הביקורת תעיר על היתכנות לקנסות שהיו אמורות להיות מוטלים על הקבלן בהתאם לפרקים.

4.15. לביקורת נמסר תיעוד לביצוע קיזוזים לקבלן ע"י האשכול כצעד של פיקוח ובקרה. הראשון מתאריך 27.6.2019 ועוד שניים משנת 2020 מחודש אפריל ויוני. בהודעות אלה המפקחת על האשכול קונסת את הקבלן בגין אי עמידה בהוראות ההסכם וזאת בסכומים הקבועים בטבלת הקנסות.

4.16. **תיקוני פחים שניזוקו** - לביקורת נמסר, כי פחים שניזוקו, מתוקנים על ידי הקבלן רק בתיקונים קלים (למשל החלפת גומיות או משהו טכני אחר). לעומת זאת, כאשר הנזק הוא שבר (כתוצאה למשל מזריקת דברים כבדים במיוחד או פגיעת מלגזה), אז המועצה מתקנת את הפחים על חשבונה. לביקורת נמסר, כי באזור התעשייה ישנם כ- 20 פחים שבורים/מקולקלים והעלות הכוללת של החלפתם היא גבוהה. על פי החוזה שנחתם בין האשכול לקבלן סעיף 5.8 קובע כי לאחר 45 יום מתחילת העבודה ברשות הקבלן יהיה אחראי להחלפה או לתיקון של כלי האצירה הפגומים בתחום השיפוט שהוא נותן שירות. הקבלן רשאי לתקן או להחליף לחלוטין לפי שיקול דעתו בתנאי שהנזק לא נגרם מצד שלישי למעט במקרה של וונדליזם. כך שעל פי ההסכם הקבלן ככלל אמור להחליף פחים פגומים. **ככל הנמסר לביקורת זה לא מתבצע, בנוסף לכך, הביקורת בדקה בחוזה ולא מצאה טבלת מחירים לתיקון הפחים לפגמים שונים.**

תגובת נציג אשכול מזרחי

נעשתה מסירה ובדיקה של הפחים טרם ביצוע העבודה ובוצע יישור קו מדובר באותו קבלן שהמשיך את העבודה ברשות הקבלן החליף ואף תיקן מס' פעמים את הפחים על פי קריאה של הרשות או המפקח. הקבלן לא מתקן פחים שבוצע בהם שימוש לא נכון או ונדאליזם ע"י תושבים או עסקים ובתי מלאכה ברשות.
המקרים של החלפת פחים אינם רבים והעלות זניחה יחסית לסך ההתקשרות

מסקנות והמלצות

- 4.17. טכנית, ההתקשרות עם חברת אלון יעקב דרך אשכול גליל מזרחי נמצאה תקינה. עם זאת, נמצא, כי כבר במהלך תחילת ההתקשרות עם חברת אלון יעקב, ההיקף גדל משמעותית לעומת מההיקף המוצהר בחוזה. כפי שניתן לראות, הערכה לא נכונה של ההתקשרות, משפיעה על היבטים שונים בחוזה.
- 4.18. כל נושא הפיקוח והמעקב על המשאיות של הקבלן, לא מתועד ולא ברור אם מומשו ההבטחות למועצה. למעשה, היתרון העיקרי של האשכול, מעבר ליכולת להשיג מחירים זולים יותר לכאורה, הוא כל נושא הפיקוח הטכנולוגי והמתקדם על הקבלן. בפועל כאמור, אין תיעוד לכך.
- 4.19. הביקורת מציינת כי מתקיים פיקוח מסוים של האשכול על הקבלן באופן של הוראות קיזוז וקנסות על הקבלן, הביקורת מעירה כי סה"כ 3 קיזוזים בשנות הסכם עד כה אינה מהווה פיקוח משמעותי. בהתאם לכך, הביקורת להגדיל את השימוש בהטלת קנסות על הקבלן וממליצה לקיים ערוצי בקרה בעבודה השוטפת כגון: טופס מעקב אחר פינוי אשפה שהוגש לביקורת החל מינואר 22, מעקב דוחות ושקילה פעם בחודש והטלת קנסות בהתאם.
- 4.20. ההסכם בין האשכול לרשות נמסר לביקורת באיחור רב, הביקורת מניחה כי הסכם זה אינו ברשותה, וייתכן כי אף לא נחשפה אליו קודם לביקורת. הביקורת ממליצה כי גם אם עורכים מכרז דרך ארגון גג כזה או אחר יש לקרוא את "הסכם העל" שנחתם וזאת על מנת למצות את כל זכויות הרשות בחלק של ההסכם.
- 4.21. יתרה מכך, לקבלן יש את סוג המשאית היחיד שמסוגל לפנות את הפחים המיוחדים, רק הקבלן האמור נותן אחריות לפחים אלו ולכן לא כדאי גם בשוטף לקנות את הפחים אצל ספק אחר. לביקורת נמסר, כי עלות פח OMB מהקבלן, גבוהה משמעותית מעלות פח דומה מספקים אחרים. נמסר לביקורת כי עלות פח אחד אצל הקבלן היא כ- 1300 יורו, בעוד עלות פח אצל ספק אחר יכולה לרדת עד לכ- 650 יורו – מחצית הסכום.

תגובת נציג אשכול גליל מזרחי

בחירת סוג הפחים היא של הרשות ולדעתי בחירה נכונה.
תחזוקת הפחים במלואה מושתת על קבלן האיסוף במלואה למעט וונדליזם וזה לא משנה מי הוא קבלן האיסוף כך שאני לא רואה בזה בעיה.
גם חברת פחטר וגם צביקה פרידמן נותנים שירות תחזוקה וחלפים לפחים מסוג OMB

4.22. הביקורת ממליצה, לבחון את הכדאיות הכלכלית של החלפת הפחים המיוחדים, לעומת מחירי פינוי אשפה של קבלנים נוספים. ההתקשרות מסתיימת בשנת 2023 ויש מספיק זמן לבחון את הנושא ולהחליט האם יש לצאת למכרז חדש והאם התקשרות חדשה תביא ליעילות וחסכון כספי לרשות. במיוחד לאור העמסה הכלכלית הכבדה שמוטלת על הרשות בנושא זה.

תגובת גזברית המועצה

סעיף 4.22 בחינת כדאיות כלכלית של החלופות לפינוי והטמנת אשפה- עוד לפני שנשלח הדוח על דרך, הוכנסה משימה חשובה זו לתוכנית העבודה השנתית של הגזברות, בהובלת מר איתן שדה, ר"ח של המועצה והיועץ הכלכלי שלה, ובשיתוף רחלי, מנהלת היחידה לפיתוח כלכלי וטל אסור, מנהל מחלקת חזות העיר. מדובר בהוצאה הכבדה ביותר ברשות, ומאז שאתר תאנים נסגר, אנו נמצאים תחת מעמסה כלכלית כבדה בתחום האשפה.

4.23. הביקורת ממליצה, לבחון מחדש עלויות שונות שקשורות לנושא איסוף אשפה כגון עלויות הטמנה, שטיפת פחים וטיאוט. מטרת עריכת מכרזים, היא לקדם יעילות וחסכון עבור הרשות. כפי שהביקורת המליצה בנושא פינוי האשפה, ההסכם הנוכחי מסתיים בתחילת 2023 ויש לערוך מכרז מחדש לכל השירותים הנדרשים בתחום.

4.24. הביקורת ממליצה, להכניס כחלק מנתוני המכרז חדש, טבלת תעריפים של החלפה ותיקון פחים. ושל שטיפת פחים.

תגובת נציג אשכול מזרחי

לסעיף 4.24 המלצה מוטעית ולא מבוססת. זה מאוד זניח ומתקיים בנוהל הצעות מחיר ובדיקת כדאיות אם לתקן או להזמין פח חדש שכן כפי שציינתי למעט וונדליזם קבלן הפינוי נותן שירות תחזוקה ללא עלות.

5. ערבויות, ביטוחים והארכות חוזה

ממצאי הביקורת

ערבות בנקאית

5.1 ביום 4/3/19 הוצא צו תחילת עבודה לקבלן אלון יעקב. בסעיף 4 לצו, הובהר כי " כתנאי לביצוע העבודות, עליכם להעביר לאשכול ערבות ביצוע בסך של 94,000 ₪) 10% משווי עבודות שנתיות מוערכות עבור הרשות בכפוף לדוח כמויות אשפה שהוטמנו באתר תאנים לשנת 2018), שתשמש כערבות ביצוע בהתייחס לעבודות/שירותים המבוצעים עבור הרשות. יש למסור את הערבות לא יאחר מיום 25/03/19, הערבות תהיה בתוקף לשנה ותהיה ניתנת להארכה מעת לעת, עד לתום תקופת מתן השירותים עבור הרשות".

5.2 ההסכם שנחתם עם האשכול לפינוי אשפה, החל בתאריך 1/3/2019. ההסכם נמצא בתוקף (לפי מסמך הארכה לתאריך 13.2.23). מבדיקת הביקורת עולה, כי הונפקו ערבויות להסכם פינוי האשפה כדלקמן:

- ✓ בתאריך 1/7/2019 ערבות בנק לאומי מס' 727-110000/33-30-0832-0019/3 על סך 94,000 ₪. **ערבות מתאריך 1/7/19 ועד 1/6/20.**
- ✓ בתאריך 4/6/20 ערבות בנק לאומי מס' 727-110000/33-30-00831-0024/0 על סך 94,000 ₪. **ערבות מתאריך 1/6/20 ועד 1/6/21.**
- ✓ בתאריך 24/5/21 ערבות בנק לאומי מס' 727-110000/33-30-0831-0024/0 על סך 94,000 ₪. **ערבות מתאריך 1/6/21 ועד 1/6/22.**

- 5.3 הביקורת בדקה ומצאה, כי סכום הערבות לא השתנה כלל במשך השנים.
- 5.4 מבדיקת הביקורת עולה, כי הערבות הוגשה רק בתאריך 1/7/19 - 4 חודשים לאחר צו תחילת עבודה.

תגובת נציג אשכול גליל מזרחי

מקבל. הנושא חודד. תמיד צריך לדעת, שבנוסף לערבות מכל רשות, מעמיד הקבלן ערבות כללית באשכול של 300,000 ₪.

הארכת חוזה

5.5 על פי החוזה שנחתם עם אשכול גליל מזרחי, רשאים הרשות או האשכול, להודיע על ההארכה של תקופת ההתקשרות. בסעיף 3.2.2 נקבע כי: "בתום תקופת ההתקשרות תהיה הרשות רשאית אך לא חייבת, על פי שיקול דעתה הבלעדי, להודיע לאשכול על הארכת תוקף ההסכם בעוד 2 תקופות נוספות, כל אחת מהן בת שנתיים (להלן: "תקופת ההארכה") ובכפוף לתקופת ההתקשרות של האשכול עם הקבלן. במידה והרשות תחליט לממש

את הזכות הנתונה לה על פי סעיף זה, תודיע היא על כך לאשכול לפחות 45 יום לפני מועד ההתקשרות".

- 5.6. תקופת ההתקשרות של ההסכם המקורי הנה ל 12 חודשים, החל מ 1.3.19 ועד 28.2.20. לביקורת לא הוצגו הסכמי הארכת ההתקשרות לשנים 2020-2021.
- 5.7. הביקורת מצינת, כי לאחר תחילת ביצוע הביקורת (הביקורת החלה בנובמבר 2021), נושא זה טופל - בתאריך 15.12.21 נמסרה הודעה על הארכת ההסכם ההתקשרות בין המועצה לאשכול החל מתאריך 13.2.22 ועד 13.2.23.

ביטוחים לחוזה

- 5.8. בהמשך לבקשת הביקורת הוצגו מסמכי ביטוחים כדלהלן:
- ✓ מסמך ביטוח מתאריך 12.2.18 ע"י חברת הכשרה לביטוח ובה פוליסות צד ג' עד 4 מיליון ₪ ואחריות מעבידים עד 20 מיליון ₪.
 - ✓ מסמך ביטוח מתאריך 3.2.22 ע"י חברת שלמה ביטוח ובה פוליסות רכוש (מצוין סכום - כתוב "במפורט בסוף הרשימה", צד ג' עד 5 מיליון ₪ ואחריות מעבידים עד 20 מיליון ₪.
- 5.9. לביקורת לא הוצגו אישורי ביטוחים לשנים 2019 ועד 2021.

תגובת מזכיר המועצה

ניהול מעקב ממוחשב אחר ערבויות וביטוחים. שוב, עוד לפני שהתפרסם הדוח על ידך, הוכנסה משימה חשובה זו של מעקב אחר הסכמים, ובכללם ערבויות וביטוחים, לתוכנית העבודה לשנת 2022, בהובלתו של הרצל רנגבר, מנהל הרכש והמכרזים. לצורך כך נקבעה פגישה ביום רביעי הקרוב עם נציגת מטרופולינט, להטמעת מערכת שתסייע לניהול המעקב האמור.

תגובת נציג אשכול גליל מזרחי

מקבל את ההערה הנושא יחודד ויטופל

מסקנות והמלצות

- 5.10. הביקורת ממליצה, לשפר את הפיקוח על נושא הערבויות של הקבלנים.
- ✓ הביקורת ממליצה, לנהל מעקב ממוחשב אחר ערבויות. לצורך כך, יש למנות עובד (רצוי בגזברות, שיהיה ממונה על נושא זה, בנוסף על תפקידו).
 - ✓ יש להזין במחשב את תאריך פקיעת הערבות, התאריך לחידושה על פי החוזה ותוקפה על פי החוזה. על האחראי על הערבויות לנהל מעקב ולקבל תזכורת לחידוש הערבות זמן מספק לפני פקיעתה.
 - ✓ הביקורת מעירה, כי מעקב שכזה יסייע למועצה לוודא, כי כל תקופות החוזה מכוסות בערבות בנקאית, כך שלא יהיו "חורים", שיסכנו את הכיסוי של העבודות המסופקות.

✓ הביקורת ממליצה, כי המועצה תבדוק אחת לתקופה, את התאמת הערבות להיקף העבודות המבוצעות בפועל, על מנת שסכום הערבות אומנם יעמוד על 10% מהעבודות כפי שנקבע בחוזה.

5.11. לביקורת נמסרו עותקים מפוליסות הביטוח של הקבלן, לשנים 2018 ו-2022 בלבד. למועצה ולאשכול אין עותקים מפוליסות ביטוח לשאר שנות ההסכם ולא ברור אם היו פוליסות בתוקף בתקופות אלו.

5.12. הביקורת מעירה, כי ככל ולא היו פוליסות ביטוח לקבלן, הרי שמדובר בסיכון משמעותי עבור הקבלן והרשות. פעולות פינוי האשפה כרוכות בסיכונים רבים והרשות חייבת לוודא, כי אכן נמצאים הביטוחים בידי הקבלן. מומלץ לקבוע בנוהל עבודה, כי בכל תחילת שנה, אגף שפע ידאג לוודא קיום ביטוחים על פי החוזה.

5.13. הביקורת ממליצה, לנהל מעקב ממוחשב אחר ביטוחים. יש להזין במחשב את תאריך סיום הביטוח. על האחראי על הרכש, לנהל מעקב ולקבל תזכורת לקבלת אישור על הארכת הביטוח זמן מספק לפני סיומו.

5.14. יודגש, כי אין להסתמך על מעקב ביטוחים וערבויות שמבוצע על ידי גורמי חוץ, אלא לבקש עותק מהביטוחים והערבויות, הנדרשים בכל ההתקשרויות של המועצה.

6. הגשת חשבוניות ותשלום

רקע

6.1. ההסכם לפינוי אשפה שנחתם בין האשכול ובין המועצה בתאריך 3.3.2019, מגדיר את אופן התשלומים בין המועצה לאשכול. סעיף 3.1 לחוזה עם קובע כי :

✓ התשלומים ישולמו ע"י האשכול לזכיין/קבלן הרלבנטי (במקרה דנן: אלון יעקב בע"מ), בהתאם לדיווחים, עפ"י מחירי המכרז ובתנאי התשלום כמפורט בהסכם המכרז.

✓ הרשות התקשרה בחוזה, בו התשלום הוא על פי משקל. נקבע בחוזה, כי התשלום יהיה ע"פ טון בפועל, במחיר צמוד כמפורט לעיל. **הוסכם ע"י שני הצדדים כי המחיר שישולם הינו**

218 ₪ לטון בתוספת מע"מ.

✓ טרם העברת התשלום ע"י האשכול כאמור, יועבר החשבון לאישור מנהל אגף שפע ברשות ולאחר אישורו יועבר החשבון לידי גזבר הרשות, וזה יוכל לערער עליו בתוך 15 יום ממועד קבלתו. בשים לב לאמור לעיל, הרשות מתחייבת לשאת במלוא התשלומים כאמור "גב אל גב" ולשלם לאשכול כל תשלום שישולם ע"י האשכול לזכיין/קבלן פינוי הרלבנטי, עבור שירותי הפינוי שיסופקו בתחום הרשות.

6.2. **החשבוניות לאשכול בגין פינוי אשפה מוגשות מדי חודש בשלושה חלקים :**

✓ **דחס** - בגין פינוי אשפה גושית.

✓ **רמסע** - בגין פינוי מכולות המוצבות בשוק.

✓ **מנוף** - בגין פינוי פסולת במנוף גדול וקטן.

6.3. **תשלומים עבור עלויות טיפול באתר מורשה לסילוק פסולת (כולל אגרת כניסה, היטל הטמנה וכיו"ב)-** על הרשות להסדיר, ישירות מול האשכול, את התשלום בגין הטיפול בפסולת, המגיעה משטח השיפוט של הרשות.

6.4. בתאריך 2.2.19 נחתם נספח להסכם פינוי אשפה, בין האשכול למועצה. הנספח מסדיר את נושא הטמנת האשפה מול אתר ההטמנה וזאת כתשלומים דרך האשכול. על פי סעיף 2.2 לנספח, " **העלות הצפויה לרשות בגין קליטה וטיפול בפסולת באתר היא: פסולת מעורבת ביתית - כל טון סך של 350 ₪ . פסולת מעורבת גושית סך של 175 ₪ לטון.**

6.5. **סעיף 2.3 להסכם, קובע, :** הסכומים הנקובים לעיל, כוללים שינוע מתחנת המעבר לאתר ההטמנה, אגרת כניסה וטיפול, היטל הטמנה ומע"מ- אשר יחולו על הרשות. מחיר לטון עבור היטל ההטמנה, יתעדכן בהתאם לעדכוני המשרד להגנת הסביבה.

6.6. החשבוניות בגין הטמנת פסולת, מוגשות מדי חודש, יחד עם חשבוניות של פינוי אשפה.

6.7. סעיף 2.6 לנספח להסכם בין הרשות לאשכול מתאריך 24.2.19 קובע כי "**התשלומים ישולמו לאשכול לא יאוחר מתוך 15 ימים ממועד הגשת חשבון לאשכול (אשר העתקו יועבר לרשות)**".

ממצאים

- 6.8. הביקורת בחנה את החשבוניות והתשלומים בפועל.
- 6.9. הביקורת בדקה 6 חשבוניות של חברת אלון יעקב לאשכול, מחודשים יוני ואוגוסט שנת 2021. ועוד 3 חשבוניות לחודשים אפריל מאי ויוני 2021 שהוגשו למועצה ומצאה כי :
- ✓ החשבון נשלח ע"י מזכירת הקבלן למפקחת על אגף איכות הסביבה ופסולת של האשכול.
 - לכל החשבוניות מצורף חשבון, המפרט את השירותים שניתנו. המפקחת מהאשכול שולחת את החשבון לרשות.
 - ✓ לחשבוניות אלו מצורפים דוחות פינוי עם השדות הבאים: תאריך, אסמכתא, מס' הזמנה, מס' רישוי, שם הנהג, מטען, מוצא, יעד, סוג הובלה, כמות, מחיר, סה"כ.
 - ✓ הביקורת מעירה, כי בדוחות הפינוי חסר שדה של שעת הגעה וזאת לצורכי מעקב ובקרה.
 - ✓ נמצא, כי החשבוניות מוחתמים בחותמת נתקבל של המועצה כנדרש.
 - ✓ הביקורת מעירה, כי החשבוניות מוגשים בקבצים סרוקים ולא בקבצי נתונים. בפורמט כזה, לא ניתן לנתח אותם ולא ניתן לבצע בקרה ומעקב אחר ביצוע העבודות (לביקורת הוגשו קבצי אקסל לבקשתה, מה שאפשר את ניתוח הנתונים בהתאם).
 - ✓ הביקורת מצאה תיעוד לבדיקת תקינות החשבוניות על ידי המועצה - מנהל אגף שפע.
 - ✓ נמצא, כי החשבוניות חתומים על ידי מנהל אגף שפע או גזברית המועצה, כנדרש על פי ההסכם לפני ביצוע התשלום.
 - ✓ המועצה משלמת את החשבוניות באמצעות הוראת תשלום מבנק דקסיה לטובת האשכול (קרי הוראת קבע). כך שבפועל, החשבוניות משולמים באופן די אוטומטי.
 - ✓ מבדיקת כרטסת של פינוי האשפה באשכול, נמצא, כי החשבוניות משולמים לפי תנאי תשלום של שוטף +15 ימים. כך לדוגמא: חשבונית בגין חודש פינוי אוגוסט 2021 הוגשה בתאריך 01/09/21 ושולמה בתאריך 15/10/21.

מסקנות והמלצות

- 6.10. הביקורת מצאה, כי בסה"כ הליך האישור והחתימה על חשבוניות מתקיים כנדרש. הביקורת תפרט את הליקויים שנתגלו בסעיפים הבאים:
- 6.11. יש להקפיד כי יוגשו חשבוניות בקבצים המאפשרים ניתוח נתונים ולא רק בקבצים סרוקים.
- 6.12. יש להקפיד, כי יצורפו לדיווחי שקילה, שעות ההגעה של המשאיות וזאת גם לצורכי בקרה ומעקב.

- 6.13. הביקורת ממליצה, להמשיך ולבצע בדיקה מדגמית של ימי פינוי שפורטו בחשבון, על מנת לוודא את נאותות החשבון.
- 6.14. הביקורת ממליצה, להכניס בתהליך רכיב של בקרה וביקורת פנימית וזאת, על מנת לאתר בזמן טעויות או תקלות, לפני שהתשלום מועבר אוטומטית באמצעות הוראת הקבע. כך לדוגמא - ביקורת קבועה בשטח, בה תתבצע השוואה בין כמויות האיסוף לכמויות ההטמנה.
- 6.15. בדוח הביקורת, הביקורת תעסוק בהרחבה, בנושא הכנסת רכיבי מעקב ובקרה, לניהול השוטף בהתאם לפרקים הרלוונטיים.

7. בדיקת רכבים המשמשים את פעילות האשפה

רקע

- 7.1. אשכול גליל מזרחי הוציא בתאריך 4/3/19 צו תחילת עבודה/הזמנת עבודה. האשכול הורה לחברת יעקב אלון, שזכתה במכרז לפינוי אשפה מס' 6/2017, להתחיל בביצוע העבודות החל מתאריך 1/4/19.
- 7.2. בסעיף 10 לצו התחלת עבודה, מורה הצו לחברת יעקב אלון, כי עליה להעביר את פרטי הרכבים המפנים את האשפה עד לתאריך 15/03/19. כן צוין בצו, כי לאחר העברת פרטי הרכבים, לא יבוצעו שינויים בסוג הרכבים ומספרם, כפי שיוגדר על ידי הקבלן לטובת פינוי האשפה ברשות, ללא הסכמת האשכול. זאת מאחר שתותקן ברכבים שהוגדרו, מערכת טכנולוגית תומכת, אשר מותאמת לרכב זה.
- 7.3. לביקורת לא הוגש כל תיעוד של מסירת רשימה זו של רכבים שבוצע בזמנו לאשכול כפי שנדרש.

קבלני משנה והסבת זכויות

- 7.4. הביקורת ניתחה חשבונות שמגיש הקבלן למועצה, על מנת לאתר שימוש בקבלני משנה.
- 7.5. הביקורת בחנה את המשקל המותר לכל כלי רכב לעומת המשקל בפועל. הביקורת ניתחה גם דוחות של אתר ההטמנה, על מנת לאתר רכבים, שאינם שייכים לקבלן אלון יעקב.
- 7.6. **צו תחילת העבודה** קובע כאמור, כי הקבלן ימציא את פרטי הרכבים לביצוע השירותים נשוא חוזה זה, מותאמים במספרם ובסוגם לרשות המזמינה.
- 7.7. פרק 10 לחוזה עוסק באיסור הסבת זכויות וקובע כי:
✓ הקבלן אינו רשאי להסב את החוזה כולו או חלקו לאחר
✓ הקבלן מתחייב לקבל מראש הסכמה בכתב של הרשות המזמינה, להעסקתו של קבלן משנה וההסכמה תוכל להינתן בסייגים, שהקבלן יתחייב במפורש למלאם.
✓ הסכמת הרשות לקבלן משנה כאמור, אינה פוטרת את הקבלן ממחויבותו לפי ההסכם.
- 7.8. הביקורת ביקשה רישיונות של הרכבים שמשמשים את הקבלן לפינוי. נמצא, כי העתקים הרישיונות אינם שמורים - לא במועצה ולא באשכול. הביקורת המתניה זמן רב להעברת הרישיונות מהקבלן עצמו לאשכול וממנו לביקורת. לגבי חלק מהרכבים, הרישיונות לא נמצאו - כמפורט להלן.
- ✓ נמסר לגבי רכב מסוג מנוף מס' 24676801, כי לא ידוע לקבלן על רכב זה. למרות זאת, נמצא, כי הרכב פינה אשפה גושית ביום 18/8/21. להלן פירוט משקלים ואסמכתאות
- ✓ משקל 2.93 טון - אסמכתת שקילה 21003
✓ משקל 2.84 טון. אסמכתת שקילה 21019
✓ משקל 2.93 טון. אסמכתת שקילה 21030
- ✓ נמצאו שני רכבים, שפינו אשפה בחודשים יוני ואוגוסט 2021 וכאשר נתבקשו רישיונות, נמסר לביקורת כי רכבים אלו נמכרו. לביקורת לא הועברו אישורי העברת בעלות להוכחת טענת

המכירה וכן לא הועברו רישיונות של הרכבים הנ"ל (רכבים מס' 5653431 + 4324908). להלן פירוט:

- ✓ בתאריך 6/6/21 רכב מס' 5653431 מסוג רמסע גושית ביצע פינוי אשפה במשקל 1.7 טון. (אסמכתת שקילה 18282).
- ✓ בתאריך 24/6/21 רכב מס' 5653431 מסוג רמסע גושית ביצע פינוי אשפה במשקל 0.9 טון. (אסמכתת שקילה 18925).
- ✓ בתאריך 18/08/21 רכב מס' 5653431 מסוג רמסע גושית ביצע פינוי אשפה במשקל 2.60 טון. (אסמכתת שקילה 21030).
- ✓ בתאריך 23/06/21 רכב מס' 4324908 מסוג רמסע גושית ביצע פינוי אשפה במשקל 4.32 טון. (אסמכתת שקילה 18913).
- ✓ נמצאו בדוחות ההטמנה שני מספרי רכב נוספים: 4346208, 35149402 לביקורת לא נמסרו רישיונות רכב לגביהם. להלן פירוט פינויים של רכבים אלו שאותו על ידי הביקורת:
 - ✓ בתאריך 22/06/21 רכב מס' 4346208 מסוג מנוף גושית ביצע פינוי אשפה במשקל 1.6 טון. (אסמכתת שקילה 18861).
 - ✓ בתאריך 29/06/21 רכב מס' 35149402 מסוג מנוף גושית ביצע פינוי אשפה במשקל 3.79 טון. (אסמכתת שקילה 19103).

תגובת נציג אשכול גליל מזרחי

אנחנו עוסקים במערך תפעולי ולעיתים ישנם חריגות וניתנים אישורים בין המפקח למנהלי עבודה מסיבות שונות כגון: תקלות, מוסכים, רישוי וכו' בנוגע לרמסעות ומנופים, הקבלן משתמש עם צי הרכב שקיים בימים שונים ולרשויות שונות

- 7.9. על הרשות לנהל מעקב ובקרה על פינוי האשפה, על ימי הפינוי, איכות הפינוי ובקרת משקל (עליה הביקורת תרחיב בפרקים הבאים).
- 7.10. לביקורת נמסר, כי בכל בוקר מגיעה משאית האשפה ראשית למנהל חזות העיר. המנהל מבצע רישום ובדק שאכן המשאית ריקה. לאחר מכן, למשאית מצטרף עובד מועצה למשך כל היום. כאשר המשאית מגיעה לאתר ההטמנה, מנהל חזות העיר בודק את מספר המשאית המדווחת באפליקציה ומוודא כי זו המשאית שהוא אישר בבוקר. ככל וזו המשאית – הוא מאשר לה להיכנס לאתר ההטמנה (ולהטמין אשפה על חשבון הרשות).
- 7.11. לביקורת נמסר, כי לא תמיד מצטרף עובד למשאית. בכל מקרה, עובדי המועצה לא נוסעים לאתר ההטמנה, כך שייתכן והמשאית אוספת אשפה נוספת במהלך המסלול.

תגובת נציג אשכול גליל מזרחי

הנושא מפקח

- 7.12. הביקורת קיבלה תיעוד לפיקוח החל מינואר 22, לביקורת נמסר טופס פיקוח על פינוי אשפה שוטף שבועי.

- 7.13. כפי שצוין, לא קיים משקל ברחבי הישוב, כולל באתר ההפרדה. כלומר, לא ניתן לבצע בקרה על המשקל הנאסף והמוטמן.
- 7.14. את הפיקוח על האשפה, מבצע אחראי מטעם האשכול, שמגיע פעמיים בשבוע ובודק את פינוי האשפה וניקיון הפחים.
- 7.15. מטעם הרשות יש שני צוותי שפ"ע שבודקים ומסתובבים בישוב. בנוסף ישנה מפקחת מאגף שפ"ע, שבודקת את נושא פינוי האשפה בשכונות.
- 7.16. מדי שבוע מתקבל דו"ח GPS של משאיות האשפה. במידה ויש תלונות על פח מלא (שלא פונה) או אי פינוי פחים, מנהל חזות העיר, בודק את ה GPS, על מנת לוודא האם המשאית עברה במקום התלונה כראוי, או לא.

תגובת נציג אשכול גליל מזרחי

מנהל השפע והמוקד העירוני מחוברים למערכות האיתוראן של כל הרכבים והם רשאים לבדוק ולעקוב און ליין.

גילאי הרכבים ועיקול על הרכבים

- 7.17. סעיף 5.26 לחוזה של האשכול עם הקבלן, קובע, כי לצורך השירותים לרשות, יש להשתמש ברכבים משנת 2013 ומעלה. מעיון ברישיונות הרכבים שהועברו לביקורת, סעיף זה נמצא תקין.
- 7.18. הביקורת גורסת, כי גם אם הדבר לא מצוין מפורש בחוזה, רצוי להקפיד, כי גילו של הרכב לא יהיה מעל 5 שנים על הכביש. מבדיקת הרכבים של הקבלן אלון יעקב נמצא כי נכון להיום 2 רכבים הם מעל ל 5 שנים, 11 רכבים הם משנים מתקדמות 2019 ואילך.
- 7.19. לפי סעיף 5.29 להסכם בין האשכול לקבלן " כל כלי הרכב והציוד המורכב עליהם יהיו נקיים משעבוד (למעט שעבוד לבנק) ואינם מעוקלים".
- 7.20. הביקורת מצאה, כי מתוך 13 רכבים המפנים אשפה באופן שוטף במועצה, 7 מתוכם מעוקלים. הביקורת מעירה, כי קיים סיכון מסוים כאשר רכבים מעוקלים עלולים להיות מוחרמים ע"י הגורם המעקל באמצע "יום עבודה".

תגובת נציג אשכול גליל מזרחי

ידוע. קיימים אישורים חריגים לפי בקשת הקבלן, מאחר ובשנתיים האחרונות קיימות בעיות מאוד מורכבות ביבוא והזמנת רכבים בגלל מגפת הקורונה העולמית.
לסעיף 7.19 - מקבל, אך בחישוב הסיכונים לאשכול, קיים גיבוי עם קבלנים נוספים. עדיף על הפסקת עבודת הקבלן.

דרישות משקל מינימלי למשא

- 7.21. לפי סעיף 5.26 לחוזה האשכול עם הקבלן, על הקבלן להחזיק לצורך ביצוע היקף העבודות היקף כלי רכב כמפורט. הביקורת בדקה מה משקל המשאיות המפנות אשפה בפועל.

- ✓ סעיף 5.26.1 חמש משאיות דחס במשקל מינימאלי של 26 טון. **בפועל 4 משאיות דחס מפנות אשפה, כאשר רק שתיים מהן במשקל הנדרש בחוזה. 2 משאיות (מספר 79130101 + 24630701) נמצאות במשקל כללי שהנו פחות מהדרוש בחוזה.**

תגובת נציג אשכול גליל מזרחי

ניתן אישור חריג לקבלן ועודכנה התמורה בהתאם.
יש הבדל בין דרישות תנאי הסף במכרז הגג, שכן לא ידענו לאיזה רשויות ייתן כל קבלן שירות.
לאחר שהוגדרו רשויות לכל קבלן, יפעיל הקבלן כמות אמצעים מותאמת לדרישת העבודה.

- ✓ סעיף 5.26.2 קובע, כי הקבלן ישתמש בחמש משאיות מנוף לפינוי פסולת במשקל של 14.99 טון. **בפועל מפנות אשפה 4 משאיות עם מנוף, כאשר רק משאית אחת היא במשקל לפי הגדרת החוזה, 3 משאיות שמספרן 24653301 + 24653301 + 24670501, הן במשקל נמוך מהדרוש בחוזה.**
- ✓ סעיף 5.26.4 קובע כי הקבלן יעמיד חמש משאיות מגבה-נוע במשקל מינימאלי של 18 טון. **בפועל משמשות את המועצה 2 משאיות מגבה נוע עם משקל כפי שנקבע בחוזה.**

7.22. כפי שעולה מבדיקת הביקורת, הקבלן אינו עומד בתנאי החוזה, בכל הקשור למשקל משאיות נדרש לפינוי אשפה.

משקל מורשה מקסימלי למשא

- 7.23. הביקורת ביקשה לבחון האם משקל הפינוי תואם לרישיון המשאיות המפנות אשפה. בכל רישיון רכב מצוינים הפרמטרים הבאים: משקל עצמי, משקל כולל, מטען מורשה, להלן ההגדרות:
- ✓ משקל עצמי- משקל הרכב כולל כל אביזריו לא כולל מטען ונהג.
- ✓ משקל כולל מותר- המשקל העצמי של הרכב בתוספת משקל האנשים והמטען, שהתירה רשות הרישוי לרכב להסיע או להוביל. (משקל עצמי + משקל מורשה)
- ✓ משקל מורשה- המשקל המירבי בק"ג, אותו מותר להעמיס על רכב מסוג משא ע"פ הרשום ברישיון הרכב.

ממצאים

7.24. הביקורת עיינה בחשבונות פינוי האשפה, שנמסרו לה באופן מדגמי. הביקורת ערכה רשימה של מספרי הרשימות של המשאיות הנ"ל ופנתה למועצה ולאשכול, על מנת לקבל את העתקי רשימות המשאיות. להלן טבלה מפורטת של הרכבים המשמשים לפינוי אשפה:

מספר משאית	משקל מורשה למשא	משקל עצמי	סוג משאית	שנת ייצור	האם בבעלות החברה?	רכב מעוקל
79130101	9990	5000	משאית דחס	2020	כן	כן
9762686	9070	16930	משאית דחס	2017	כן	כן
24653301	2540	9450	משא רכון מנוף קדמי	2019	כן	כן
35149102	15290	10710	משא מגבה- נוע	2019	כן	לא
35149202	4690	10300	משא רכון מנוף קדמי	2021	כן	לא
24676801	לא נמסר רישיון	לא נמסר רישיון	לא נמסר רישיון		לא נמסר רישיון	לא נמסר רישיון
6343831	11040	14960	משאית דחס	2015	כן	כן
5653431	לא נמסר רישיון	לא נמסר רישיון	לא נמסר רישיון		לא נמסר רישיון	לא נמסר רישיון
24653301	2450	9450	משא רכון מנוף קדמי	2019	כן	כן
24630701	7730	10260	משאית דחס	2019	כן	כן
24670501	2540	9450	משא רכון מנוף קדמי	2019	כן	כן
35127202	22000	10000	משא מגבה- נוע	2021	כן	לא
4324908	לא נמסר רישיון	לא נמסר רישיון	לא נמסר רישיון		לא נמסר רישיון	לא נמסר רישיון

7.25. כאמור, הביקורת קיבלה מהקבלן, רשימות של הרכבים שביצעו את פינוי האשפה. נמצא, כי רוב הרכבים עלו לכביש בין השנים 2019-2021. רכב אחד שמספרו 6343831 עלה לכביש בשנת 2015, כך שבתקופת החוזה, הוא בן יותר מחמש שנים.

7.26. הביקורת עיינה ברשימות רכבי הפינוי של חברת אלון יעקב הובלות בע"מ ומצאה, כי מתוך 13 רכבי פינוי, ל- 11 רכבים יש אישור העמסה אפקטיבית של 4 טון לפחות. ל 2 רכבי פינוי הוגדר משקל העמסה של 2.5 טון.

7.27. הביקורת בחנה את משקל המשא המותר לרכב פינוי בחודשי הפינוי, שנדגמו על ידי הביקורת קרי יוני ואוגוסט 2021.

מצ"ב טבלה המפרטת את כמות החריגות בכל חודש:

מספר משאית	משקל מורשה למשא	סוג משאית	סוג אשפה	מספר פינוי אשפה בחודש יוני	פינוי אשפה מעל המורשה בחודש יוני	מספר פינוי אשפה בחודש אוגוסט	ימי שקילה מעל המורשה בחודש אוגוסט
79130101	9990	משאית דחס	דחס ביתית	7	0	10	0
9762686	9070	משאית דחס	דחס ביתית	31	29	37	32
24653301	2540	משא רכון מנוף קדמי	גזם נקי			2	0
35149102	15290	משא מגבה-נוע	גושית			17	0
35149202	4690	משא רכון מנוף קדמי	גושית	3	1	15	0
24676801	לא נמסר רישיון	לא נמסר רישיון					
6343831	11040	משאית דחס	דחס ביתית			1	0
5653431	לא נמסר רישיון	לא נמסר רישיון	גזם נקי	6	לא נמסר רישיון		
			גושית	13	לא נמסר רישיון	13	
24653301	2450	משא רכון מנוף קדמי	גזם נקי	3	0		
			גושית	6	0	20	0
24630701	7730	משאית דחס	דחס ביתית	1	0		
24670501	2540	משא רכון מנוף קדמי	גזם נקי	2			
			גושית	12	3	3	
35127202	22000	משא מגבה-נוע					
4324908	לא נמסר רישיון	לא נמסר רישיון	גושית	15	לא נמסר רישיון		

תגובת נציג אשכול גליל מזרחי

מקבל, נוציא חידוד הנחיה לכל הקבלנים.

7.28. בהמשך לטבלה שהוצגה בסעיף הקודם הביקורת מצאה, כי רכבי פינוי האשפה, נושאים לעיתים משא הגבוה משמעותית מהמותר להם. כך לדוגמא:

- ✓ רכב מס' 9762686 - משקל משא המותר לו על פי רישיון הרכב הנו 9 טון. בתאריך 10/06/21 ביצע הובלה של אשפת דחס ביתית במשקל 16 טון. 7 טון מעל המותר ברישיון (חריגה של 82%). הובלה מס' 51682.
- ✓ רכב מס' 9762686 - משקל משא המותר לו על פי רישיון הרכב הנו 9 טון. בתאריך 10/06/21 ביצע הובלה של אשפת דחס ביתית במשקל 15 טון. 6 טון מעל המותר ברישיון. (חריגה של 72%). הובלה מס' 51726.
- ✓ רכב מס' 9762686 - משקל המשא המותר לו על פי רישיון הרכב הנו 9 טון. בתאריך 27/08/21 ביצע הובלה של אשפת דחס ביתית במשקל 12 טון. 3 טון מעל המותר ברישיון (חריגה של 35%).
- ✓ רכב מס' 9762686 משקל משא המותר לו על פי רישיון הרכב הנו 9 טון. בתאריך 10/08/21 ביצע הובלה של אשפת דחס ביתית במשקל 13 טון. 4 טון מעל המותר ברישיון (חריגה של 44%).
- ✓ רכב מס' 24670501 משקל משא המותר לו על פי רישיון הרכב הנו 2.4 טון. בתאריך 20/06/21 ביצע הובלה של אשפה גושית במשקל 3.2 טון מעל המותר ברישיון (חריגה של 33%).

מסקנות והמלצות

- 7.29. הביקורת מצאה, כי המועצה לא הגדירה נוהל מסודר לרישום רכב המשמש לפינוי עבור המועצה. עם זאת, מנהל מחלקת שפע מאשר כל משאית שנכנסת לאתר ההטמנה.
- 7.30. הביקורת מבקשת להדגיש, כי כל רכב המאושר לפנות אשפה לאתר ההטמנה, משמעותו חיוב המועצה על ידי אתר ההטמנה בשל פינוי אשפה על ידי אותו רכב. הביקורת סבורה, כי הליך האישור של רכבים לחיוב המועצה באתר צריך להיות מוסדר בנוהל.
- 7.31. הביקורת ממליצה למועצה, להגדיר נוהל לאישור רכבים ולהעבירו לאתר ההטמנה. על מנת לחייב את המועצה, על אתר ההטמנה לקבל אישור בכתב של המועצה לחיוב על ידי אותו רכב. אישור הרכב על ידי המועצה יתבצע, רק לאחר שזו תקבל רישיון של הרכב, תוודא, כי הרכב עומד בכל תנאי החוזה ושייך לאחד מהקבלנים להם הסכם עם המועצה. על המועצה לוודא בין השאר את גיל הרכב, קיום ביטוחים ועוד.
- 7.32. הביקורת מעירה, כי הקבלן אמור לפקח על כל הרכבים שברשותו המפנים אשפה ברשות, כמו כן אסור לקבלן להסב את זכויותיו בחוזה.
- 7.33. כאמור, לאשכול לא היו העתקים מרישיונות הרכבים המפנים אשפה ברשות, מכיוון שכך, אין כל וודאות, כי נבדק עמידה בדרישות שונות של החוזה ובהן
 - ✓ שימוש בקבלני משנה.
 - ✓ פינוי אשפה מעל המשקל המותר
 - ✓ שימוש בכלי רכב ישנים
- 7.34. על פי טבלת הקנסות בחוזה ניתן לקנוס את הקבלן על הפרה כזו באם התקיימה בסכום של 10,000 ₪.
- 7.35. הביקורת ממליצה לרשות לקבוע בנוהל עבודה ביצוע ביקורות תקופתיות בנושא רישיונות רכב. כמו כן, יש לערוך השוואה בין הרישיונות הקיימים לבין פירוט מספרי הרכבים בחשבונות המוגשים למועצה.

- 7.36. נמצא כאמור, כי משקלם של רכבי הפינוי של הקבלן-נמוך מהנדרש על פי החוזה.
- 7.37. על המועצה להקפיד על הוראות החוזה בקשר להעסקת קבלני משנה. באם אכן מתבצעת העסקת קבלני משנה, יש להפסיק מידית העסקת קבלני משנה, שהועסקו ללא אישור כדין של המועצה.

תגובת נציג אשכול מזרחי

מומלץ גם שלא יסגרו דברים בין הרשות לקבלן.
יש לשוחח עם מפקח האשכול על כל בקשה ולהימנע מתקשורת כפולה
הקבלנים "מנצלים" את זה וזה חוזר נגד האשכול והרשות

- 7.38. על המועצה לנתח את דוחות הפינוי של הקבלן, ולהחליט כיצד לנהוג במקרים שבהם ייתכן כי הפינוי נעשה על ידי קבלן משנה, שלו רכב ישן שגילו עולה על 5 שנים, וכן במקרים של רכבים שמשקלם נמוך מהקבוע בחוזה.
- 7.39. הביקורת מצאה, כי במקרים רבים, המשאיות מעמיסות כמות אשפה, גדולה מהמותר על פי חוק. נמצאו 61 מקרים של חריגה בחודשיים שנבדקו. (וגם זאת, רק ברכבים שפרטי הרישיון שלהם הועברו לביקורת).
- 7.40. משמעות הממצא היא, שמשאיות אשפה של הקבלנים, נוסעות ברחבי המועצה עם משקל חורג מהמותר להן על פי חוק. הביקורת חוששת, כי חריגות משמעותיות כפי שנמצאו בביקורת, עשויות לסכן את תושבי ומבקרי העיר. יתרה מכך, נסיעה עם משקל גבוה משמעותית מהמותר, עשויה בנסיבות מסוימות להיחשב אף כעבירה על החוק, על כל המשתמע מכך וגם עשויה לסכן את הכיסוי הביטוחי של הקבלן והמועצה.
- 7.41. הביקורת ממליצה, כי המועצה תעשה כל שלאל ידה, כדי למנוע ממשאיות להסתובב במועצה עם משקל עודף, בעיקר משקל עודף משמעותי. על המועצה לבצע (בעצמה או באמצעות האשכול), מעקב ובקרה חודשי על נושא חשוב זה. מומלץ, לערוך הדרכות בנושא משקל עודף לנהגים ולמפקחים ולהדריך אותם כיצד לזהות משקל עודף ועל הסכנות בנסיעה עם משקל עודף.
- 7.42. על המועצה לקבל דוחות ממוחשבים של אתר המיון ולנתח אותם לפחות אחת לשלושה חודשים, על מנת לאתר עודפי משקל. על המועצה, להתריע בפני הנהגים ברכב, על שנסעו עם משקל עודף. הביקורת ממליצה, לקבוע בנהל או במכרז עתידי, קנסות על משקל עודף.
- 7.43. הביקורת קבלה בינואר 2022 דוחות פיקוח שבועיים על פינוי האשפה. הביקורת מברכת על כך ומציעה להוסיף לטופס הביקורת תאריך וממלא הטופס והעתקים לגורמים רלוונטיים.

תגובת נציג אשכול גליל מזרחי

המועצה מחוברת למערכת הטמנה חכמה ויכולה להוציא נתונים בכל רגע נתון

8. ניהול יומנים ובדיקת ימי פינוי

רקע

8.1. על פי נספח ד "הצעת מחיר לפינוי פסולת מכרז 2017 לפינוי פסולת אשכול גליל מזרחי עבור רשות מקומית: חצור הגלילית". סעיף 6 קובע: **"הקבלן יבצע את העבודות על פי תוכנית עבודה שהוגדרה ע"י הרשות. מובהר בזאת, כי הרשות תהיה רשאית לשנות את תוכנית העבודה ולהורות על תגבור פינויים, בהתאם לצרכים משתנים. למען הסר ספק, הקבלן יידרש לבצע תגבורים בימי החגים"**.

החוזה קובע תדירות פינויים נדרשת כדלקמן

- 3 פעמים בשבוע לכל פח פסולת ביתית.
- פחים מסוג OMB 30-40 פחים המפונים מדי יום.
- פחים בנפח 360 פעמיים בשבוע.
- מנוף 3 ימי עבודה בשבוע לפינוי אזור התעשייה ופסולת גזם וגושית.
- הצבת רמסע בשוק העירוני בימי שני.

ממצאים

8.2. לביקורת נמסרו חשבונות לתשלום, אליהן מצורפים דוחות העבודה של הקבלן וכן דוחות השקילה של אתר ההטמנה. דוחות אתר ההטמנה, כוללים פירוט של תאריך הפינוי, מספר רישיון של המשאית, שם הנהג, שקילות שונות באתר ההטמנה. **הביקורת מעירה, כי בדו"חות הקבלן, לא צוינה שעת הגעה ושעת יציאה. אי ציון שעת הגעה/יציאה לא מאפשר מעקב ובקרה של המועצה ומקשה על איתור חריגים.**

8.3. חברת אלון יעקב מגישה דף עבודה ובו מפורטים מספרי הרכבים שביצעו פינוי בכל יום. כן מוגש סיכום של סה"כ ימי הפינוי לכל רכב בכל חודש. הביקורת מצאה, כי סיכום הימים מתאים לחיוב בחשבון.

8.4. לביקורת נמסרו הדוחות כקבצים סרוקים וכן צורפו קבצי אקסל הניתנים לניתוח.

8.5. לביקורת נמסרו דוחות שקילה של אתר ההטמנה.

8.6. לביקורת נמסר, כי מתקיימת בקרה של האגף על הקבלן. לדוגמא: בדיקות פתע, בדיקות פינוי פחים, מעקב על תלונות חוזרות במוקד. בדיקות אלו מבוצעות על ידי המפקח על האשכול בצורה עיתית. על אף האמור, לא הוצג לביקורת תיעוד לביצוע בקורות אלו.

תגובת נציג אשכול גליל מזרחי

המפקח של האשכול מבצע בקרה יום יומית באמצעים טכנולוגיים ושיחות טלפוניות עם בעלי תפקידים ובנוסף ביקורת פיזית פעמיים בשבוע בתחומי הרשות.

8.7. הביקורת בחנה את ימי הפינוי שהוגדרו בחוזה ובדקה, האם הם מתאימים לימי הפינוי בפועל על פי דוחות הפינוי.

תוצאות הבדיקה יפורטו בטבלה שלהלן:

סוג הפינוי	תדירות פינוי שנקבעו בהסכם	חודש יוני 2021 בפועל	חודש אוגוסט 2021 פינוי בפועל	הערות הביקורת
פחים מסוג OMB + פחים 30-40 אשפה ביתית דחס	מדי יום	חסרים ימי פינוי להלן: 2/6,9/6,11/6,16/6 רובם ימי רביעי	חסר יום פינוי 4/8 יום רביעי	בחוזה קיים קנס על אי פינוי אשפה לכל כלי <u>אצירה</u> לכל יום הוא 50 ₪.
פינוי חלקי - ימים בהם יש רק פינוי אחד ביום		1/6,7/6,8/6,15/6,21/6,23/6,28/6	3/8,9/8,11/8,13/8,17/8,23/8,24/8,25/8,27/8,30/8	מבדיקת הביקורת עולה כי יש ימים בהם מתקיים פינוי אחד בלבד. על אף שעל פי הנתונים הקבלן "משלים" את הפינויים החסרים, הביקורת מעירה כי זה יוצר עומס על האשפה, שלא מפונה באופן עקבי ומשפיע על איכות החיים ביישוב. כמו כן, ניתן לקנוס את הקבלן ב-50 ₪ לכל כלי אצירה.
פחים בנפח 360	פעמיים בשבוע	לא ניתן לבדיקה	לא ניתן לבדיקה	
מנוף פסולת גזם וגושית	מנוף 3 פעמים בשבוע	סופק מנוף בכל שבוע 4 ימים	סופק מנוף בכל שבוע 4 ימים	חריגה מכמויות פינוי במנוף, אינה מאושרת על ידי אף גורם מוסמך.
הצבת רמסע בימי שוק שני- ימי שוק	כל יום שני בערב או יום שלישי בבוקר	בפועל פינוי הרמסע מתקיים בימים 2/6,10/6,18/6,23/6 בימים ד, ה, ו	בפועל פינוי הרמסע מתקיים בתאריכים 1/8,4/8,5/8,12/8, בשבוע של 22-27 הייתה הצבת רמסע בכלל.	תאריכי הפינוי לא מתאימים לחוזה. בפועל נשארת אשפה של השוק במשך ימים רבים, מה שיוצר מפגע תברואתי וסביבתי רציני. ניתן לקנוס את הקבלן באי פינוי פסולת גזם ויבשה כ- 500 ₪ ליום.
ממוצע פינוי טון ליום		10	10	
מספר פעמים של פינוי בחודש		40	49	

8.8. מבדיקת הביקורת עולה כאמור, כי יש ימים בהם מתקיים פינוי אחד בלבד. על אף שעל פי הנתונים, בדו"כ הקבלן "משלים" את הפינויים החסרים. המועצה מחויבת בסופו של דבר בחשבונית לפי כמויות אשפה. על אף האמור, הביקורת מעירה, כי פינוי שלא במועד יוצר עומס על האשפה, שלא מפונה באופן עקבי ומשפיע על איכות החיים במועצה.

תגובת נציג אשכול גליל מזרחי

מקובל. נחמד את הנושא ועל זה נאמר לא לסגור כלום בין הרשות לקבלן.

- 8.9. הביקורת מדגישה, כי ניתן לקנוס את הקבלן על ימים ללא פינוי, כמפורט בחוזה בין האשכול לקבלן.
- 8.10. מבדיקת הביקורת עולה, כי בנוגע להצבת המכולה בימי שוק נמצא, כי ימי הפינוי בפועל לא מתאימים לחוזה. בפועל נשארת אשפה של השוק במשך ימים רבים עד שמבוצע פינוי, מה שיוצר מפגע תברואתי וסביבתי.
- 8.11. מבדיקת הביקורת עולה, כי הקבלן מספק מנוף 4 ימים בשבוע ולא 3 ימים כפי הדרוש בחוזה. על אף האמור מופיע במסמך נספח לחוזה קבלנות מיום 10.5.18 בסעיף 1.5 **"ככל שרשות מבקשת לקבל שירות של עבודת מנוף... ישולם סך של 1,500 ₪ בצירוף מע"מ..."** מבחינת חשבוניות מחודשים אפריל מאי ויולי 2021 נמצא, כי המועצה חויבה בגין מספר ימים רב יותר ואת לפי בקשת הרשות. **לביקורת לא נמסר תיעוד לאישור מפקח או מנהל, לתוספת פעילות זו** כך לדוגמא:
- ✓ בחשבונית מחודש אפריל 2021 חויבה המועצה בגין 30 ימי פינוי בסה"כ. 26 ימי פינוי במנוף קטן בעלות 1,521 ₪ ליום פינוי (סה"כ 39,546 ₪) ו-4 פינויים במנוף גדול בעלות של 1,755 ₪ ליום פינוי (סה"כ 7,020 ₪). **לביקורת לא נמסר תיעוד לאישור מפקח או מנהל, לתוספת פעילות זו.**
- ✓ בחשבונית מחודש יולי 2021 חויבה המועצה בגין 22 ימי פינוי בסה"כ. 18 ימי פינוי במנוף גדול בעלות של 1,755 ₪ ליום פינוי. קרי 31,590 ₪ ו-4 ימי פינוי במנוף קטן בעלות של 1521 ₪ ליום פינוי. קרי 6084 ₪. **לביקורת לא נמסר תיעוד לאישור מפקח או מנהל, לתוספת פעילות זו.**

מסקנות והמלצות

- 8.12. כפי שציינה הביקורת, על המועצה לקיים שורה של פעולות בקרה שוטפות על קבלני האשפה ועל אתר ההטמנה. הביקורת סבורה, כי לנוכח ממצאים אלו, אמצעי הפיקוח המועטים שהפעילה המועצה, לא היו מספקים ויתכן חלק מהעלויות שהושטו עליה, לא היו מחויבות המציאות.
- 8.13. הביקורת חוזרת על המלצתה, להגדיר נוהל שיסדיר את נושא פינוי האשפה. בין השאר על הנוהל לכלול הוראות בדבר פיקוח על הקבלן :

- ✓ יש להקפיד כי כל רכב אשפה המפנה לאתר ההטמנה, יאושר מראש על ידי גורמי המועצה.
- יש להגדיר לאתר ההטמנה, מהם רכבי הפינוי המורשים.
- ✓ יש להגדיר בנוהל, לקבל מחברת אלון יעקב חשבון בליווי דוח ממוחשב של הפינויים באותו חודש (כפי שקיבלה הביקורת).
- ✓ יש להקפיד, על בדיקה, כי כל הרכבים המפנים הם אומנם רכבים שאושרו לפינוי.
- ✓ יש להקפיד, על פיקוח ובקרה על הצבת מכולות בימי השוק. (דווח שוטף למנהל וכדומה).
- ✓ ככל וקיימת תקרת ימי מנוף כאמור בהסכם, יש להקפיד שלא לשלם מעבר לכך.

9. אתר ההפרדה והטיפול בפסולת

רקע

- 9.1. למועצה התקשרות לצורך טיפול בהטמנת האשפה עם אתר עין זיתים.
- 9.2. מבוצע טיפול באשפה גושית – גזם וגרוטאות, בתחנת מעבר זמנית של המועצה.
- 9.3. הביקורת ביקרה באתר המעבר, ובחנה את האישורים להפעלתו ואת אופן ההתנהלות באתר.
- 9.4. הביקורת ערכה בדיקת נשיאת משקל מורשה, לכל המשאיות שמפנות את האשפה, בהתאם לרישיונות הרכב שנמסרו לבדיקה (כאמור, לא כל הרישיונות נמסרו לביקורת).

ממצאים

- 9.5. הביקורת מצאה, כי חברת אלון יעקב בע"מ מצרפת לחשבונות, שהיא מגישה למועצה, פירוט של פעולות הפינוי, של המשאיות שפינו לאתר. הפירוט כולל את כל הפרטים שנדרשו בנספח. עם זאת, הפירוט מוגש כמסמך ולא כקובץ ממוחשב ועל כן המועצה לא יכולה לנתח את הנתונים שבו כאמור, לביקורת הוגשו דוחות אקסל שאיפשרו את ניתוח הנתונים). כמו כן, חסר בדוחות אלו פירוט שעות תחילת עבודה וסיום עבודה לכל סבב.

אתר ההפרדה

- 9.6. הביקורת בקרה באתר ההפרדה הזמני, סמוך לשוק העירוני ומצאה אתר פתוח פיראטי לחלוטין ללא סימון. האתר מיועד לשמש לטיפול בגזם ובהפרדת פסולת גושית זאת, על מנת להזיל את עלויות הטמנת האשפה באתר עין זיתים.
- 9.7. לביקורת נמסר, כי אין משקל באתר ההפרדה ואין מצלמות, או כל אמצעי פיקוח אחר. למעשה, כל אדם יכול להיכנס ולשפוך במקום אשפה. לביקורת נמסר אף, כי בעבר קרו מקרים שבהם תושבים, או גורמים אחרים שלא קשורים לרשות עצמה, היגיעו למקום ורוקנו בו אשפה. כמו כן, לביקורת נמסר, כי אין שום רישיון עסק לאתר הקיים.
- 9.8. אתר הפרדה הוא בעל פוטנציאל למחזור ולחיסכון כספי לרשות. ראשית, מחיר אשפה הגושית נמוך יותר מאשפה ביתית. בנוסף, במידה ומפונה גזם, ניתן לגרוס אותו ולהשתמש בו לצורכי הגינון של המועצה. בכך ניתן לחסוך, הן ברכישת חומרי גינון והן בעלויות הטמנת הגזם (וזאת מעבר לערך המוסף למחזור ואיכות הסביבה).
- 9.9. לביקורת הוסבר, כי קיימת תוכנית, להקים אתר הפרדה מוסדר שיהיה בו משקל, אך גם הוא יהיה עם רישיון עסק חלקי בלבד.

תגובת נציג גליל אשכול גליל אורחי

סעיף 9.2 - לא קיים שום טיפול. רק מייקרים את העלויות ונותנים דוגמא שלילית לתושבים ולעסקים להשליך פסולת בשטחים פתוחים. כל התהליך נעשה בעין זיתים כפעילות אזורית.

9.10. מצ"ב תמונות מאתר ההפרדה הזמני הקיים :



מצ"ב תמונה מאתר ההפרדה החדש, נכון למועד סיור הביקורת



בדיקות משקל, בקרה ומעקב על פינוי האשפה

- 9.11. לפי סעיף 4.6 בחוזה בין הקבלן לאשכול על הקבלן להציב מערכות שליטה ובקרה על מערך האשפה. המערכות כוללות: מערכת לספירת היקף כלי האצירה המפונה על ידי המשאית, מערכת מצלמות שזיתקנו על גבי משאיות, דחס ומנוף. מערכת איתוראן. עלויות המערכות הן על חשבון החברה (האשכול) ואחזקה ותקינות המערכת היא באחריות הקבלן.
- 9.12. בנוגע לבקרת משקל, על הקבלן לממן הצבת משקל. בסעיף 4.6.4 בחוזה בין האשכול לקבלן, נקבע כי " **הזכיינים במכרז (לרבות הקבלן), ידרשו להציב בתחומי הרשויות, מערכת שקילה ועמדות שקילה כמפורט להלן: מערכת שקילה אוטומטית של חברת שקל או מערכת זהה אחרת שתכלול: מאזני גשר, תוכנת שקילות ועוד**"
- 9.13. סעיף 4.6.7.3 קובע כי: " **עמדת השקילה תוצב ע"י הזכייין ועל חשבוננו. התשלום בגין עמדת השקילה, ישולם ישירות ע"י הקבלן, או לחילופין יקוז מכל תשלום המגיע לקבלן.**"
- 9.14. לביקורת נמסר, כי באתר ההפרדה לא קיימת בקרת משקל. מנהל חזות העיר הסכים עם הביקורת, כי ללא בקרת משקל משלו, אין לו כל דרך לבצע בקרה אחר השקילות של האשכול. כן מסר מנהל חזות העיר, כי באתר ההטמנה (אליו מגיעות המשאיות בסופו של דבר) קיימות מצלמות היקפיות וכי הוא נעזר לעיתים בצילומים, כאשר עולה בכך צורך.
- הפינוי מתחנת ההפרדה נעשה באמצעות מכולות המועמסות על גבי רמסע ללא מערכת איכון ולכן אין אפשרות לבצע מעקב ובקרה על המכולות היוצאות מהאתר. הייתה תוכנית במכרז לצייד כל פח בצ"פ, אך תוכנית זו בוטלה לאחר הזכייה במכרז, בטענה שהרעיון אינו יעיל.

תגובת נציג אשכול מזרחי

נושא המשקלים האזוריים ו/או ע"ג המשאיות ירד מהפרק לאחר פיילוט שקיים האשכול במשך חצי שנה והשקיע כ-500,000 ש"ח בעניין
למשקל הנייד היו סטיות גבוהות מהמקובל מול משקל קצה באתר הטמנה, כך שהתקבלה החלטה
בוועדת איכות הסביבה באשכול בה חברים כל נציגי הרשויות והיו"ר שלה מר שמעון סויסה, לא
לאפשר שילובים עם המשאיות פינוי. כל משאית שמסיימת איסוף, ברשות נוסעת ישירות לאתר
פריקה ללא שילוב ברשות אחרת.

פינוי וטיפול בגזם נקי

- 9.15. בהסכם נקבע, כי הגזם יפונה על ידי מנוף, כ - 3 פעמים בשבוע, במהלך יום עבודה, מרחבי המועצה. לביקורת נמסר, כי עובד מועצה מוצמד לכל יום עבודה של מנוף. בפועל מצאה הביקורת, כי בחודש יוני תדירות הפינוי הייתה תקינה. בחודש אוגוסט פינו רק 2 ימי פינוי של גזם נקי.
- 9.16. בנוסף, הביקורת מצאה, כי כמות הגזם המפונה, קטנה יחסית. למשל, בחודש אוגוסט 21 פינו 3 טון גזם בלבד של גזם, לעומת 469 טון של פסולת ביתית שפונתה בחודש זה. יצוין, כי הגזם

מרוסק ומשקלו הסגולי נמוך ממשקלה של אשפה ביתית. גם בהתחשב בכך, כמויות פינוי הגזם מעטות מאוד.

9.17. הביקורת קבלה סרטון, המתעד ריסוק גזם. בסרטון ניתן לראות את הליך ריסוק הגזם לאחר הליך הייבוש.

9.18. **שריפה יזומה ע"י הרשות** - לביקורת נמסר, כי לעיתים מבצעת המועצה שריפה מבוקרת של גזם וזאת על מנת ל"טפל" בשאריות הגזם שהצטברו. בתאריך 29.10.21 פרסמה המועצה הודעה כי צפויה שריפה יזומה ברחבת השוק. בעקבות הודעה זו, החלה מחאה ציבורית ברשתות החברתיות ובסופו של דבר לא בוצעה שריפה.

9.19. לביקורת נמסר, כי מתוכננות עמדות גזם מוסדרות בשכונות. עמדות הגזם היו אחד מיעדי תכנית העבודה ל 2021 "הצבת פינוי גזם ב"שוב" אך לא בוצע בפועל מזיכרוני, מנהל השפע מסר לביקורת, כי לא אותו מקומות לעמדות גזם ב"שוב.

פינוי וטיפול בפסולת בניין

9.20. לביקורת נמסר, כי אין שום הסדר לפינוי פסולת בניין. עלות הטמנת פסולת בניין, עומדת על 170 ₪ לטון. בשל העובדה, כי מדובר בפסולת כבדה מאוד ביחס לנפח, בפועל עלות ההטמנה של כל מכולה היא גבוהה. נמסר לביקורת, כל ככל הנראה, התושבים, או תושבי ישובים סמוכים, משליכים את אשפת הבניין במקומות שונים ב"שוב, כולל בחיק הטבע, מה שעלול לגרום לזיהום אקולוגי חמור.

9.21. לביקורת נמסר תיעוד למתן דו"חות בגין אי פינוי פסולת בניין כנדרש של תושבים. הוסבר לביקורת, כי אם הפיקוח לא מוצא למי שייכת הפסולת, אז הוא מוצא דרכים לפנות את פסולת הבניין לבורות שניתן לסגור אותם.

9.22. כן נמסר לביקורת, כי המועצה בוחנת פיילוט, שבו התושבים רוכשים שקים מיוחדים עם בר קוד, איתם אמורים התושבים לפנות את פסולת הבניין. מחיר השקים יכלול עלות את הטמנת פסולת הבניין. רכישת השקים תממן את הטיפול בפסולת.

מסקנות והמלצות

9.23. הביקורת מצאה, כי הבקורות שמפעילה תחנת המעבר לעניין המשקל, טעונות שיפור ושיתוף פעולה נוסף בין הצדדים.

9.24. הביקורת ממליצה למועצה לבחון מחדש אפשרויות של בקורות שקילה בשיתוף עם האשכול כפי שנמצא בחוזה בין האשכול לבין הקבלן.

9.25. ככל שהוחלט לא לממש סעיף כזה או אחר בחוזה יש לקבל חוות דעת משפטית בנושא לאחר קיום מספר דיונים בין הצדדים, ובמיוחד בנושא כה משמעותי.

9.26. בנושא זה של מימון תחנות שקילה ע"י הקבלן יש להפנות נושא זה לייעוץ משפטי ולבחינה מחודשת שכן המועצה החלה בתוכנית העבודה בתכנון אתר הפרדה עם מתקני שקילה משלה.

9.27. הביקורת מעירה, כי על פי טבלת הקנסות שנקבעה בחוזה, ניתן לקנוס את הקבלן ב 2,500 ₪, עבור כל יום בו המשאיות אינן נשקלות.

תגובת גזברית המועצה

קנסות על אי שקילה- יטופל במידוי.

- 9.28. המועצה מפנה מפעם לפעם רמסה מאתר ההפרדה באזור השוק. פינוי זה נעשה בלא כל מעקב או בדיקה לגבי משקל המכולה. יש למצוא פתרון לבקרה ואיכון המכולות על גבי הרמסע המפונות מתחנת ההפרדה המקומית.
- 9.29. הביקורת חוזרת על המלצתה, לקיום הליך מסודר של אישור משאיות פינוי על ידי המועצה, כתנאי לכך, שניתן יהיה לחייב אותה בגין האשפה של המשאיות הנ"ל.
- 9.30. הביקורת ממליצה, לזרז ככל שניתן, את הקמת אתר ההפרדה המוסדר וזאת על מנת לחסוך בעלויות ההטמנה.
- 9.31. הביקורת מעירה, כי שריפת גזם או אשפה מסוג כלשהוא (ככל הנראה, ללא אישור הגורמים המתאימים) היא עבירה על החוק ומהווה פגיעה קשה באיכות חיים של התושבים. לידיעת הביקורת אף הגיעו פרסומים על מחאה ציבורית בנושא. יש להקפיד שלא לבצע שריפות.
- 9.32. ככל ולא ניתן להשתמש בחלק מהגזם, יש לפנות אותו לאתר ההטמנה כנדרש. הביקורת מדגישה, כי המועצה יכולה לגרוס את הגזם ולהשתמש בו לצורך גינון ברחבי המועצה. כך ניתן לחסוך הן ברכישת חומרי גינון והן בעלויות הטמנת הגזם. המועצה מבצעת אומנם הליך זה, אך אתר הטמנה מסודר עשוי להרחיבו ובכך לתרום הן לאיכות הסביבה והן לתקציב המועצה.
- 9.33. המועצה החלה בהליך של הסדרת פסולת בניין, באמצעות חלוקת שקים מזוהים המיועדים לכך. על המועצה להמשיך בהליכי ההסדרה, של נושא פינוי פסולת בניין בהקדם האפשרי, שכן גם פסולת זו מהווה מפגע אקולוגי חמור ברשות. יש לשקול אמצעים לעידוד התושבים לביצוע דיווח ופינוי של פסולת זו. בין השאר, יש להתנות היתרי בניה עבור שיפוצים או תוספות, בהסדרת נושא פינוי פסולת הבניין. יש לשקול אמצעים נוספים כגון מצלמות, סיורים וכו'.

10. מחזור והפרדת אשפה

רקע

- 10.1. נושא המחזור תופס תאוצה רבה בשנים האחרונות. חוק איסוף ופינוי פסולת מסמיך רשויות מקומיות, לקבוע בתחומן הסדרים לאיסוף פסולת למחזור. החוק גם הסמיך את השר לאיכות הסביבה, לחייב רשויות מקומיות לקבוע הסדרים כאלה. ואולם רק ב-1998, חמש שנים לאחר שנחקק החוק, השתמש השר בסמכות זו והטיל על הרשויות המקומיות חובה להפחית בהדרגה את כמות הפסולת שהן מעבירות לסילוק ולהמירה במחזור. בתקנות שקבע השר, נקבעו יעדים נמוכים יחסית: עד סוף אותה שנה, נדרש מהרשויות המקומיות שיעור מחזור של 10%, עד סוף שנת 2000 - 15%, ועד סוף 2007 - 25%. כן ניתנה אפשרות לקבל פטור מהוראות אלה.
- 10.2. לאחר ששני החוקים לא הביאו לשינוי משמעותי בשיעורי המחזור בישראל, תוקן חוק שמירת הניקיון, במסגרת חוק ההסדרים של שנת 2000, ונוסף בו היטל על הטמנת פסולת מוצקה. להיטל זה היו שתי מטרות עיקריות: הפנמת ההשפעות החיצוניות השליליות של הטמנת הפסולת אצל יצרני הפסולת וכן ייקור ההטמנה, כך שיצרני הפסולת יקבלו תמריץ להעברת אשפה למחזור. החוק הסמיך את השר לאיכות הסביבה, לקבוע את שיעורי ההיטל בתקנות, ואולם במהלך השנים, סיכל מרכז השלטון המקומי את התקנתן, והחוק הפך, למעשה, לאות מתה. במסגרת חוק ההסדרים של 2006, יזמה הממשלה תיקון נוסף של חוק שמירת הניקיון, ובו הביאה למעשה את נוסח התקנות עצמן. התיקון אושר ב-2007 ונכנס לתוקף ביולי אותה שנה. החל משנה זו, על כל טון פסולת שמועבר להטמנה, יש לשלם היטל הטמנה. במסגרת התיקון, שיעורי ההיטל עלו בהדרגה מדי שנה עד שנת 2011.
- 10.3. כמו כן, על פי מדיניות המשרד להגנת הסביבה, תינתן עדיפות לשיטות טיפול בפסולת כדוגמת השבה, מחזור, שימוש חוזר וצמצום במקור, במטרה להקטין את כמויות הפסולת המועברות להטמנה ב-50%, בהדרגה עד שנת 2020.

ממצאים

- 10.4. מפקח איכות הסביבה של האשכול, מסר לביקורת את נתוני המחזור במועצה. על פי מסמך זה, אחוז המחזור מפסולת גושית של הרשות בשנת 2020 עמד על 8%. להלן הנתונים שנמסרו ע"י האשכול.

סוג פסולת	יח' חישוב	כמות	אחוז הרשות	טון מחזור גזם	אחוז מחזור גזם	טון מחזור קרטון	אחוז מחזור קרטון	טון מחזור ברזל	אחוז מחזור ברזל
גושית	טון	1717.68	8%	40.37	2.35%	5.15	0.30%	66.13	3.85%

תגובת נציג אשכול גליל מזרחי

הרעיון הפרדה במקור בסמוך לבית התושבים ובסמוך למתחמי עסקים. הרשות צריכה להחליט על שינוי תפיסה. בתחנת המעבר אין זיתים לא ממיינים פסולת ביתית ופסולת גושית מחלצים מעט חומרים שניתנים למחזור.

10.5. להלן נתונים על כלי האצירה השונים המפוזרים במועצה והמשמשים לסוגי המחזור השונים (הנתונים נמסרו לביקורת על ידי מנהל מחלקת השפע):

✓ 20 כלובים לאיסוף קרטון.

✓ 66 כלובים לאיסוף נייר.

✓ 72 פחים כתומים לארזות.

✓ 5 מתקני איסוף זכוכית.

10.6. הביקורת בדקה בתוכנית העבודה את נושא המחזור והפרדת אשפה ומצאה בה התייחסות לנושא העלאת המודעות למחזור האשפה.

10.7. יש בתוכנית העבודה 2021 יעדים של "חידוש מתקני מחזור" – זכוכית, נייר וקרטון. האם בדקנו עמידה בתוכנית?

10.8. יש בתוכנית "העלאת המודעות למחזור בדגש לפח כתום-..רכישת פחים כתומים חדשים...הוספת פחים בשכונות החדשות- האם בדקנו עמידה בתוכנית?

10.9. לביקורת לא נמסר, האם בוצעה בדיקה כלכלית ובדיקת היתכנות, להגדלת מחזור הפסולת וזאת במטרה לחסוך בעלויות פינוי והטמנת האשפה (ולתרום לאיכות הסביבה).

נתוני מחזור לפי נפה - מפה וטבלה

להלן נתוני המחזור לפי נפות – חצור הגלילית משתייכת בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לנפת צפת. מצ"ב מפה וטבלה בנושא:



Map Data

נתוני המפה



22.2 פסולת שנאספה ברשויות מקומיות ומחזור פסולת לפי נפה
22.2 Waste Collected in Local Authorities, and Waste Recycling, by Sub-District

Sub-District	2020		נפה	סמל נפה
	מחזור מסך כל הפסולת (אחוזים)	פסולת לנפש לשנה (ק"ג)		
	Recycling out of the total waste (percentages)	Waste per capita per year (kg)		Code
Jerusalem	34%	582.34	ירושלים	11
Zefat	20%	827.51	צפת	21
Kinneret	11%	809.84	כנרת	22
Yizre'el	17%	640.60	יזרעאל	23
Akko	9%	665.85	עכו	24
Golan	16%	627.61	גולן	29
Haifa	20%	597.98	חיפה	31
Hadera	20%	630.52	חדרה	32
Sharon	19%	662.03	השחן	41
Petah Tiqwa	20%	662.70	פתח תקוה	42
Ramla	26%	665.88	רמלה	43
Rehovot	22%	665.84	רחובות	44
Tel Aviv	37%	714.75	תל אביב	51
Ashqelon	8%	709.13	אשקלון	61
Be'er Sheva	13%	674.06	באר שבע	62
Judea and Samaria Area(1)	16%	499.50	אזור יהודה והשומרון(1)	

(1) Israeli Localities.

(1) יישובים ישראליים.

על פי נתוני הלמ"ס, חצור הגלילית נמצאת בנפת צפת, שבה אחוז המחזור הנו בין 17% ל 23%.
על פי הטבלה שלהלן, נפת צפת נמצאת על אחוז מחזור ממוצע של 20%.

ניתן לראות, כי חצור הגלילית ממחזרת כמות נמוכה משמעותית של פסולת, מממוצע הנפה לה היא שייכת (8% לעומת 20%) ואחוז נמוך עוד יותר של מחזור, ביחס לנפות מרכז הארץ, כמו ירושלים ותל אביב, בהן אחוז המחזור כבר עולה על 30%.

תחשיב חיסכון של הגדלת אחוזי המחזור

הביקורת ערכה בדיקה של המשמעות הכלכלית של הגדלת המחזור ל 20% (בדיקת חיסכון בעלויות ההטמנה בלבד):

עלות ההטמנה השנתית לפסולת ביתית במועצה, הנה 1,512,000 ₪ ועלות ההטמנה לפסולת גושית הנה 304,000 ₪. יוצא מכך, כי הגדלת אחוזי המחזור מ 8% ל 20%, משמעותה חסכון כספי של כ 218 אלפי ₪ וזאת ללא חיסכון בעלויות נוספות כגון איסוף ושינוע. יצוין, כי לביקורת נמסרו נתוני מחזור לפסולת גושית בלבד. אך ברור, כי הגדלת אחוזי המחזור של פסולת ביתית, בנוסף לגושית, יקטינו משמעותית את עלויות איסוף האשפה וכמובן את עלויות ההטמנה.

מסקנות והמלצות

10.10. הביקורת ממליצה, לבנות תוכנית להעלאת המודעות למחזור במועצה, יחד עם הארגונים הרלוונטיים כגון - איגוד תמיר, המשרד לאיכות הסביבה וכדומה. ניתן לבצע פעולות רבות, בנוסף למתן מידע והסבר בנושא.

10.11. על הרשות לפעול להגדלת אחוז המחזור ולהגדלת המודעות בנושא. בין השאר ניתן לפעול באמצעים הבאים:

- ✓ חלוקת פחים מיוחדים ושקיות להפרדה.
- ✓ עריכת מבצעים ותחרויות - בין השאר במערכת החינוך הפורמאלית והלא פורמאלית - למשל תחרות לאיסוף בקבוקים .
- ✓ סבסוד עלות של קומפוסטר לתושבים.
- ✓ יש לבנות תוכניות חינוכיות מותאמות גיל, החל מהגיל הרך במחלקת החינוך.

11. שימוש בג'י. פי. אס למעקב אחר רכבים

רקע

11.1. לחברת איתוראן מערכת ניהול ציי רכב, המערכת מאפשרת מעקב אחר רכבים בזמן אמת וכן מאפשרת שיחזור נתונים לגבי רכבים לתקופות קודמות. המערכת מאפשרת קבלת נתונים, בין השאר על - התנעה וכיבוי מנוע, עצירה, וכמובן מיקום הרכב בכל שעות היום.

11.2. ברכבי פינוי האשפה של הקבלן, מותקנת מערכת ג'י. פי. אס. ויש למועצה מנוי למערכת של ניהול צי רכב של איתורן .

11.3. הביקורת קבלה לבדיקה קבצי נתונים של פעולות נסיעה של מספר רכבים לבקשתה:

✓ משאית מס' 9762686 (המשאית העיקרית המשמשת לפינוי אשפת דחס ביתית)

✓ משאית מס' 24653301 משא רכון מנוף קדמי המשמשת לפינוי גזם.

✓ משאית מס' 24654501 משא רכון מנוף קדמי המשמש לפינוי פסולת גושית.

11.4. הביקורת ביקשה לבדוק, האם דווחי הקבלן לביצוע פינוי האשפה, מתאימים לדוחות ההטמנה והאם המועצה עורכת מעקב אחר רכבי קבלנים לפינוי אשפה, בעזרת מערכת הג'י פי אס המותקנת בהם.

ממצאים

11.5. הביקורת מצאה, כי ברכבי המועצה מותקנת מערכת ג'י פי אס ויש לה מנוי למערכת ניהול ציי רכב, המאפשרת קבלת כל הנתונים שנה אחורה.

11.6. מערכת הג'י פי אס, מאפשרת הגדרת תחום על המפה, וקבלת התרעה על כל יציאת משאית מתחום זה. ניתן לקבל מידע על יציאה מהתחום גם רטרואקטיבית, אך רק מהרגע שתחום זה

הוגדר במערכת. הביקורת מצאה, כי המועצה לא הגדירה תחום לרכבים ולכן אין לה התרעה ליציאת רכבים מהתחום שהוגדר.

11.7. לבקשת הביקורת, הועברו לה מהאשכול, דוחות GPS מלאים, של תנועות רכבי המועצה שנתבקשו, לחודשים מדגמיים (יוני ואוגוסט 2021).

11.8. ככלל רכבי האשפה של הקבלן מפנים אשפה בשעות 6:00 עד 14:00 בצהריים – כ-8 שעות ליום. (הביקורת מצאה ימים עם חריגות לפני השעה 6:00 בבוקר - יפורט בהמשך)

11.9. לביקורת ניתנה כאמור, גישה למערכת ג'י פי אס של שלוש משאיות של הקבלן הביקורת הוציאה לגבי משאיות אלו, דוחות מלאים של פינוי והטמנת אשפה, לחודשים מדגמיים (יוני ואוגוסט 2021) פרטי המשאיות שנבדקו הן

✓ משאית פינוי אשפה שמספרה 9762686

✓ משאית מנוף שמספרה 24653301

✓ משאית מנוף שמספרה 24654501

11.10. לגבי שלושת המשאיות הנ"ל, הביקורת מצאה התאמה, בין רישום ימי פינויים בדוחות השקילה ובין נתוני GPS של הגעה לאתר ההטמנה.

11.11. בחוזה בין האשכול לקבלן נקבע, כי יוטל קנס של 1,000 ₪ ליום על פינוי אשפה לפני 6 בבוקר. הביקורת ערכה בדיקה לגבי שעות פינוי האשפה ומצאה, כי לעיתים מתבצע **פינוי האשפה לפני השעה 6 בבוקר**. כך לדוגמא:

✓ בתאריך 4/6/21 רכב מס' 9762686 ביצע פינוי אשפה, לפני 6 בבוקר ברחובות החרוב, שלמה בן יוסף, בן גוריון, יצחק שמיר, דרך אלון.

✓ בתאריך 13/06 רכב מס' 9762686 ביצע פינוי אשפה, לפני 6 בבוקר ברחובות בן גוריון, יצחק שמיר.

✓ בתאריך 29/08/21 רכב מס' 9762686, ביצע פינוי אשפה לפני השעה 6 ברחובות שלמה בן יוסף, הנשיא, יצחק שמיר, הדס, הערבה.

מסקנות והמלצות

11.12. המועצה התקינה ברכבי מועצה ג'י פי אס והמעקב אחריהם בוצע על חודשים מדגמיים. בדיקת הביקורת, לא העלתה חריגות במיקום הרכבים. עם זאת, הביקורת ממליצה למועצה, להגדיר תחום על המפה, כך שתתקבל התרעה על יציאה מהתחום. על התחום לכלול כמובן את אתר ההטמנה בעין זיתים ואת הדרך אליו.

11.13. מעקב ג'י. פי אס, יאפשר למועצה לוודא, כי הרכבים אומנם עובדים בתחומה וכי כאשר הם מפנים אשפה, מדובר באמת באשפה של המועצה ולא של גורמים אחרים עבורם הם מפנים.

11.14. הביקורת ממליצה, כי לגבי כל רכבי הקבלן, יקבע כי אלו יתיצבו במקום שיקבע, בתחילת כל משמרת, על מנת שניתן יהיה לבדוק, כי אומנם נכנסו לתחומי הרשות כשהם ריקים. לביקורת

נמסר כי כאשר נכנסות המשאיות למועצה, הן מגיעות לבדיקה אצל מנהל חזות העיר כדי לוודא שהמשאית ריקה. יש לעגן הסדר זה כנוהל.

11.15. ככל הנראה, משאיות שמגיעות לפני השעה 6 לא נבדקות כלל. הביקורת מעירה, כי יש לבצע בקרה גם על שעות פינוי האיסוף של האשפה. איסוף בשעות מוקדמות (לפני 6 בבוקר) פוגע ברווחת התושבים.

11.16. על פי טבלת הקנסות, יש אפשרות לקנס את הקבלן ב - 1,000 ש"ח, עבור כל יום בו בוצע פינוי בשעות מוקדמות. הביקורת ממליצה, לבחון את האפשרות לקנס את הקבלן על פינוי בשעות מוקדמות, על מנת להפסיק את הפינוי בשעות אלו.

תגובת נציג אשכול גליל מזרחי

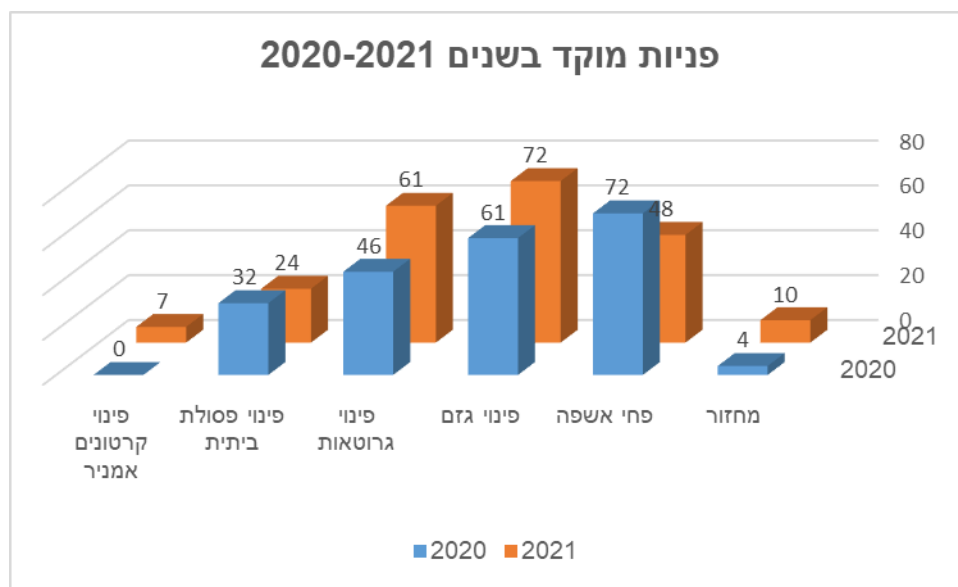
מפקחת באשכול הוחלפה לפני שלושה חודשים וזאת לאור פערים שנוצרו בעבודתה. קיים היום מפקח חדש עם יכולות גבוהות יותר. נשמח לשיתוף פעולה הדוק בנושא. כפי שצוין קודם הוחלף מפקח. בנוסף, אבקש לא לקיים שיח וסגירות בין הרשות לקבלן. המסר צריך לעבור לקבלן דרך האשכול. הנושא יחודד למפקח ולקבלן.

12. טיפול בפניות מוקד

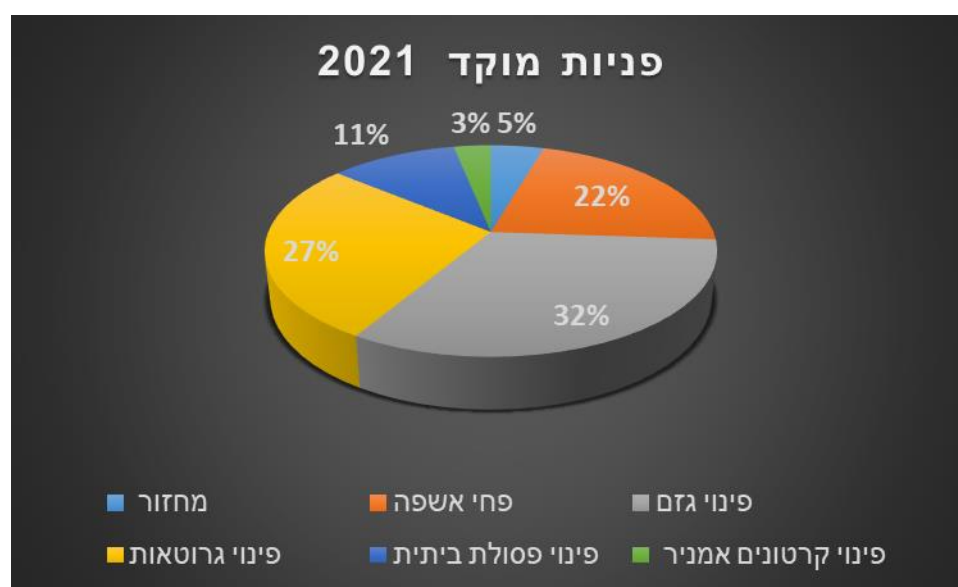
בפרק זה, ביקשה הביקורת לבחון את סוג הפניות המוגשות למוקד בנושא פינוי אשפה ומחזור ואת אופן טיפול המועצה בפניות אלו.

נתונים

א. להלן גרף המציג את הפניות למוקד לפי נושאים בשנים 2020-2021.



ב. חלוקת פניות למוקד בנושא פינוי בשנת 2021



ג. להלן פירוט משך הזמן לטיפול בפניות בשנת 2021.

מספר פניות	משך הזמן הנדרש לטיפול פניות 2021
97	טיפול עד 3 ימי המתנה
27	טיפול בין 3-5 ימים
67	טיפול בין 5-10 ימים
31	טיפול מעל 10 ימים

רקע וממצאים

- 12.1. **למועצה מוקד, המטפל בתלונות התושבים. התלונות ממיינות על פי הנושאים השונים ומועברות לטיפול גורמי המועצה, לפי תחום התלונה. במערכת המוקד נרשמת התלונה, כולל פרטי המתלונן, תאריך ושעת התלונה, הכתובת, ומהות התלונה.**
- 12.2. **במערכת המוקד נרשם סטאטוס טיפול. כאשר מדובר בתלונה חדשה, היא מסווגת ככזו. בתלונות ישנות יותר, נרשם מצב הטיפול בתלונה – "טופל", או "בטיפול". בנוסף במערכת ישנה עמודה למילוי תאריך סגירת התלונה.**
- 12.3. הביקורת ביקשה לבדוק את אופן הטיפול בתלונות תושבים, בנושא פינוי אשפה וגזם. לצורך כך, הנפיק המוקד עבור הביקורת, דוח תלונות לשנת 2019-2020. הביקורת ניתחה את התלונות הנוגעות לפינוי אשפה.
- 12.4. הביקורת מצאה, כי 50% מהפניות מטופלות תוך 5 ימי טיפול ומטה. לדעת הביקורת, מדובר בזמן טיפול סביר. עם זאת, 50% הפניות הנוותרות, מטופלות בתוך יותר מ- 5 ימים ולעיתים אף תוך מעל 10 ימי טיפול.
- 12.5. הביקורת מצאה, כי מוגדרים תאריכי יעד לסיום הטיפול בתלונה זאת, בהתאם לסוג הפנייה. בהתאם לכך, נקבע גם, מתי זמן הטיפול בפנייה יחשב לחריג. הביקורת איתרה 150 מתוך 448 פניות בשנים 2020-2021, שזמן הטיפול בהן חרג בשיעור של מעל 10%.
- 12.6. הביקורת מצאה, כי 40 פניות, עם זמן טיפול חריג, בנושא פינוי אשפה. מבדיקת פניות אלה עולה, כי יש תקלות לא מעטות בנושא פינוי האשפה כגון: פחים מלאים, שבורים, אי החזרה למקום וכדומה.
- 12.7. על מנת ללמוד על אופן הטיפול בתלונות, הביקורת ביקשה לאתר תלונות חוזרות. הביקורת מצאה, כי מערכת המוקד אינה מגדירה תלונה כתלונה חוזרת. לשם איתור התלונות החוזרות, ביקשה הביקורת, ניתוח של התלונות לפי שם הרחוב ושם המתלונן ואיתרה תלונות שחזרו על עצמן בתוך כמה ימים או לאורך מספר שבועות. הביקורת הגדירה תלונות חוזרות כתלונות על אותו מפגע באותו רחוב בפרק זמן, של עד חודש בין שתי הפניות, על ידי אותו מתלונן. הביקורת איתרה נתונים על תלונות כאלו. כך לדוגמא:

פניה מספר	שכונה	רחוב	בית מספר	הפניה תיאור	פתיחה תאריך
1805935	הנשר			בשכונתו גזם פינוי מבקש	06/08/20
002992	הנשר			גזם פינוי	24/08/21
003039	הנשר			גרזטאות פינוי	01/09/21
1911626	הנשר			לשכונתו אשפה פחי מבקש	22/09/20
1911628	הנשר			וגרזטאות גזם פינוי מבקש	22/09/20
1967447	הנשר			גזם פינוי מבקש	20/10/20
1974740	הנשר			גזם פינוי מבקש	22/10/20

מסקנות והמלצות

- 12.8. נמצאו פניות חוזרות (באותם נושאים באותו מקום), אך המערכת לא מגדירה פניות כחוזרות.
- 12.9. הביקורת סבורה, כי ישנה חשיבות רבה לרישום סגירה הפנייה במועד במערכת. הדבר יאפשר פיקוח על זמן טיפול בפניות תושבים, הצבת יעדים בתחום זה ומתן מענה לבעיות מערכתיות המטרידות את התושבים.
- 12.10. הביקורת ממליצה למועצה, להגדיר יעדים בתחום מועד סגירת פניות.
- 12.11. הביקורת מצאה, כי ישנן פניות חוזרות ולא ברור אם הנושא טופל מערכתית ומתי טופל. הביקורת סבורה, כי פניות חוזרות עשויות להעיד על חוסר טיפול בבעית התושב ומציפות בפני המועצה בעיות חוזרות ברחוב או אזור. טיפול מערכתי בפניות חוזרות, עשוי למנוע פניות רבות וחוסר שביעות רצון של תושבים. למשל באזור בו יש תלונות רבות, ניתן לנהל מעקב הדוק יותר על מסלול משאית האשפה, על הניקיון וכו'.
- 12.12. הביקורת ממליצה, לבחון מדי תקופה את הפניות בנושאי אשפה ולקטלג אותן לנושאים שונים כגון: תדירות פינוי, פחים שבורים וכו'. סיווג כזה יעזור לאתר נושאים בעייתיים, לתת עליהם את הדגש ובכך לשפר את מערך השרות.
- 12.13. הביקורת ממליצה, להגדיר במערכת "פנייה חוזרת" ולערוך ניתוח של פניות חוזרות, בדומה לזה שנערך על ידי הביקורת. יש להקפיד לטפל בפניות חוזרות. יש לתת דגש מיוחד על פתרון בעיות מערכתיות שיוצרות פניות חוזרות.
- 12.14. מומלץ להגדיר יעדים להפחתת מספר הפניות החוזרות.

13. הודעות, פרסומים לתושבים ואתר האינטרנט

רקע וממצאים

- 13.1. חשיבות שיתוף הפעולה של הציבור בנושא הפרדת אשפה ופינוי אשפה מכל הסוגים, ברורה לכל. על מנת להסביר לציבור את חשיבות הנושא, ראוי כי המועצה תנהל מערך הסברה ועדכון אפקטיבי.
- 13.2. הודעות ופרסום לציבור יכולות להיות בנושאים הבאים:
- ✓ ימי פינוי אשפה מוסדרים של סוגי אשפה שונים כגון: גזם וגושית.
 - ✓ הטמנה נכונה של פסולת בניין לטובת איכות הסביבה.
 - ✓ מקומות מוסדרים לפינוי אשפה לפי שכונות/רחובות של אשפה מסוג גזם וגושית.
 - ✓ חשיבות נושא הפרדת האשפה והמחזור.
- 13.3. הודעות ופרסומים יכולים להימסר לציבור באמצעות עיתונים, דיגיטל-הודעות טקסט, ווצאפ, אתר האינטרנט של המועצה ורשתות חברתיות.
- 13.4. הביקורת בחנה את נושא הפרסומים והודעות לציבור בנושא פינוי אשפה, ומצאה את הממצאים הבאים:
- ✓ המועצה לא עושה שימוש, בעדכון התושבים באמצעות הודעות טקסט/ווצאפ.
 - ✓ באתר המועצה מפורסמים ימי פינוי אשפה הנכונים לשנת 2018. גם אם הם עדיין רלוונטיים לשנת 2021 יש לציין זאת ולהחליף את השנה.
 - ✓ באתר המועצה מופיע חומר הסברה על נושא המחזור והפרדת האשפה בצורה מסודרת וברורה.
- 13.5. לביקורת נמסר, כי עד לפני כחודשיים נוהל דף פייסבוק של פינוי אשפה ובו נמסרו הודעות ועדכונים לתושבים. הביקורת בדקה ומצאה, כי רוב הפרסומים באתר היו בנושא גינון.

מסקנות והמלצות

- 13.6. על המועצה להכין תוכנית עבודה שנתית, לפרסום ולקידום נושאים שונים הנוגעים לאיכות הסביבה.
- 13.7. יש לקבוע דרכי פרסום ותדירות פרסום. על המועצה, בשיתוף עם תאגידים נוספים רלוונטיים, ליזום ולעודד פעולות שיווק בנושאים אלה.
- 13.8. על המועצה לפרסם ולסמן מקומות המיועדים לפינוי פסולת, לפי ימים או מיקומים וזאת כדי לעודד שיתוף פעולה של הציבור.
- 13.9. בנוסף, יש לפרסם את הפעולות המתבצעות כבר כיום במועצה בנושא איסוף אשפה, וזאת כדי לעדכן את התושבים בנעשה במועצה.

פרק ה'

דוח מעקב בנושא

מודעות ושלטים 2018

1. כללי

1.1. מבוא

בשנת 2018 ערכה הביקורת דוח בנושא "מודעות ושלטים" ממנו עלו ליקויים רבים בתהליכי הרישוי, האכיפה והגביה של השילוט העסקי, לוחות המודעות ושלטי החוצות במועצה.

1.2. מטרת הביקורת

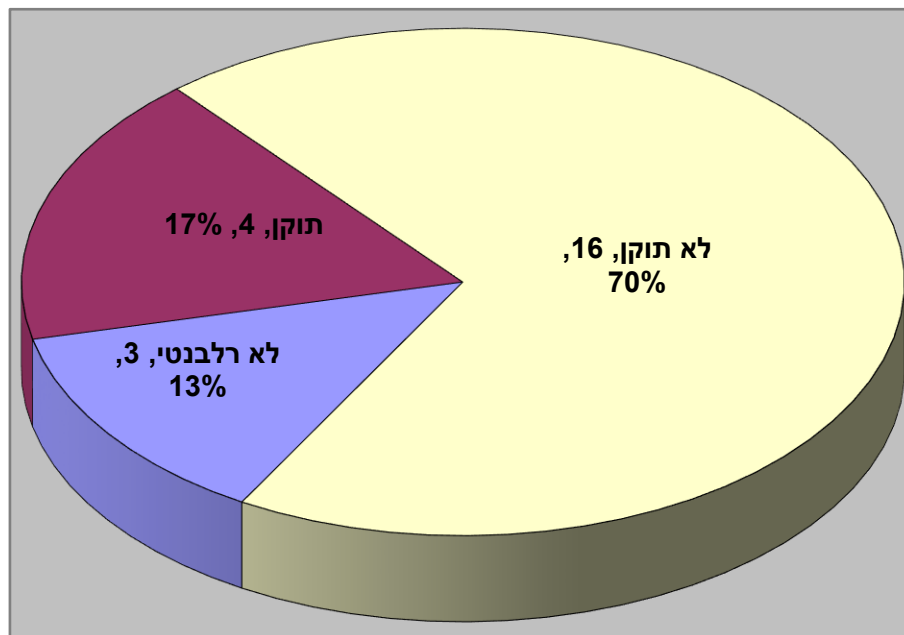
ביצוע מעקב אחר יישום המלצות הביקורת אשר ניתנו בדוח בנושא מודעות ושלטים בשנת 2018 ובניהם תהליכי הרישוי, הפיקוח והגביה בגין שילוט עסקי ברחבי המועצה ואת ניהול פרסום החוצות ברחבי המועצה.

1.3. היקף הביקורת

הביקורת נערכה בסוף שנת 2021 ובחנה את יישום המלצות הביקורת בתהליכי הרישוי, הפיקוח והגביה בגין שילוט עסקי ברחבי המועצה ואת ניהול פרסום החוצות ברחבי המועצה המבוצע על ידי החברה הכלכלית.

1.4 סטטוס תיקון ליקויים

להלן שיעור תיקון הליקויים נכון לאוקטובר 2021.



2. רישוי ואכיפת שילוט עסקי

המועצה המקומית מחויבת על פי צו המועצות המקומיות להסדיר את נושא השילוט בתחומה.

המלצות דוח הביקורת משנת 2018

- 2.1 על המועצה לבחון את הצעת היועמ"ש לנוהל טיפול בבקשה לרישיון שילוט, לעשות בו תיקונים במידה ונדרשים ולהעבירו לאישור המליאה.
- 2.2 המועצה תמנה אחראי על תחום השילוט והפרסום אשר יפעל תחת המחלקה לרישוי עסקים. האחראי על תחום השילוט יטפל בבקשות לרישוי שילוט עסקים, יהיה בקשר עם מחלקת הגבייה לעניין אגרות שילוט, ינהל מעקב וביקורת על רישוי השלטים, יטפל בבקשות לרישוי שלטי חוצות ויהיה אחראי על הסדרת הדבקת מודעות על גבי לוחות המודעות של המועצה.
- 2.3 מליאת המועצה תמנה ועדה מקצועית לשילוט אשר חבריה יהיו מהנדס המועצה, המנהל הכללי של המועצה והאחראי על תחום השילוט, או נציגיהם.
- 2.4 המועצה תקבע מהם הנושאים אשר לגביהם תחול חובת התייעצות של ראש המועצה עם הועדה המקצועית לשילוט.
- 2.5 הועדה המקצועית לשילוט תמליץ על אמות בכל הנוגע להענקת רישיונות לשילוט. מליאת המועצה תקבע, לאחר שהונחו בפניה המלצות הועדה, את אמות המידה להענקת הרישיון וביניהם התייחסות למקום השלט, אופן הצבתו, סוג החומר ממנו עשוי, צורתו, גודלו, צבעו ותוכנו.
- 2.6 הפיקוח יונחה לאכוף את נושא הצבת השילוט העסקי בהתאם לרישיונות השילוט שתיתן המועצה לבעלי העסקים בכפוף לחוק העזר העירוני ול"חוק הדרכים (שילוט), תשכ"ו-1966."

מעקב אחר יישום ההמלצות בשנת 2021

- 2.1 המועצה לא כתבה נוהל טיפול בבקשה לרישוי שילוט.
- 2.2 המועצה לא מינתה אחראי על תחום השילוט והפרסום במחלקה לרישוי עסקים.
- 2.3 מליאת המועצה לא מינתה ועדה מקצועית לשילוט.
- 2.4 מליאת המועצה לא קבעה מהם הנושאים אשר לגביהם תחול חובת התייעצות של ראש המועצה עם הועדה המקצועית לשילוט.
- 2.5 כיוון שלא מונתה ועדת שילוט, לא הועברה למליאת המועצה המלצה על אמות מידה להענקת רישיונות לשילוט ולכן מליאת המועצה לא קבעה את אמות המידה להענקת הרישיון.
- 2.6 הפיקוח לא אוכף את נושא הצבת השילוט העסקי בהתאם לרישיונות השילוט שתיתן המועצה לבעלי העסקים בכפוף לחוק העזר העירוני ול"חוק הדרכים (שילוט), תשכ"ו-1966."

3. גביית אגרת שילוט

המלצות דוח הביקורת משנת 2018

- 3.1 להקים באופן מיידי את מערך הרישוי והפיקוח על השילוט, אשר לשם הקמתו והפעלתו גובה המועצה מזה שנים את אגרת השילוט.
- 3.2 להחיל את תהליך הרישוי, האכיפה והגבייה עבור כל שלט עסקי ולא רק עבור שלטים אשר גודלם עולה על 0.75 מ"ר.
- 3.3 לפשט את טבלת התעריפים המצורפת לדרישת התשלום כך שתכלול קוד אחד עבור שלט רגיל (קוד 51) וקוד אחד עבור שלט אלקטרוני או מתחלף (קוד 58) עם פרוט עלות אגרה לכל מ"ר לפי גודל השלט.
- 3.4 לערוך את השינויים הבאים בטבלת הקודים במערכת הגבייה:
א. להכפיל את האגרה לקוד 58 "שלטים אלקטרוניים או מתחלפים".
ב. לבטל את הקודים 53,54 ו-55 ולאפשר למערכת לחשב בעת הזנת קוד 51-לשלט רגיל את האגרה בהתאם לגודל השלט, כפי שמבצעת בקוד 58.
ג. לבטל את קוד 65 מטבלת הקודים במערכת הגבייה.
- 3.5 להקפיד במיפוי השלטים לשנת 2019 והלאה לבצע מדידה מדויקת של גודל השלטים, למפות את כל השלטים ולהקפיד לציין את סוג השלט הנכון לגבי כל שלט ושלט.
- 3.6 לבחון משפטית אפשרות לגבייה רטרואקטיבית של הפרשי אגרת השילוט לשנת 2018 לכלל העסקים בהם ימצא פער כתוצאה ממיפוי השילוט המתוקן בשנת 2019.
- 3.7 לשנות את הפרמטר של גובה מינימום לטיפול בחובות גבייה לפי בעל החוב ולא לפי החוב לנכס הבודד.

מעקב אחר יישום ההמלצות בשנת 2021

- 3.1 לא הוקם מערך הרישוי והפיקוח על השילוט, אשר לשם הקמתו והפעלתו גובה המועצה מזה שנים את אגרת השילוט.
- 3.2 תוקן
- 3.3 תוקן
- 3.4 תוקן
- 3.5 תוקן
- 3.6 לא בוצעה בחינה משפטית של הסוגיה

4. לוחות מודעות

המלצות דוח הביקורת משנת 2018

4.1 אף כי ההכנסה מתשלום אגרת הדבקת שלטים על גבי לוחות הפרסום אינה צפויה להיות גדולה, על המועצה לפעול על פי חוק העזר ולהסדיר את נושא אישור הדבקת המודעות על גבי לוחות הפרסום העירוניים.

מעקב אחר יישום ההמלצות בשנת 2021

4.1 המועצה לא הסדירה את נושא אישור הדבקת המודעות על גבי לוחות הפרסום העירוניים.

5. פרסום חוצות

המלצות דוח הביקורת משנת 2018

- 5.1 על המועצה להתוות מדיניות להצבת פרסום חוצות הבוחנת את האיזון הראוי בין השיקולים הכלכליים לבין שמירה והגנה על חזות הרשות והנוף העירוני. כמו כן, חשוב שתיבחן השפעת הפרסום על צבינה של הרשות המקומית ועל בטיחות תושביה, מבקריה והמשתמשים בדרכיה.
- 5.2 על המועצה לכתוב תכנית פרסום כוללת לחצור בגלילית ולהביאה לאישור מליאת המועצה.
- 5.3 על המועצה לערוך תחשיב כדאיות כלכלית, הכולל בדיקת חלופות שונות לניהול פרסום החוצות וביניהם החלופה של ניהול הפרסום על ידי החברה הכלכלית.
- 5.4 על מליאת המועצה לבחון את אישור העברת פעילות הפרסום מהמועצה לחברה הכלכלית בהתאם למדיניות המועצה, לתכנית הפרסום הכוללת ולבחינת החלופות השונות לפרסום החוצות.
- 5.5 במידה ומליאת המועצה תאשר את העברת פעילות הפרסום לידי החברה הכלכלית, יש לכתוב הסכם כתוב בין המועצה לחברה הכלכלית אשר יסדיר את פרטי ההתקשרות, התמורה שתשלם החברה הכלכלית, תשלום האגרות, זכויות הפרסום של המועצה וכו'.
- 5.6 על המועצה לעדכן ולאשר את חוק העזר כך שיכלול תעריף לפרסום חוצות בהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל 05/91.
- 5.7 על המועצה לגבות אגרת שילוט מהחברה הכלכלית בהתאם לחוזר המנכ"ל ולבחון את המשך כדאיות ניהול מיזם שילוט החוצות על ידי החברה הכלכלית לאור התעריף המומלץ על ידי משרד הפנים.
- 5.8 על החברה הכלכלית לחתום על הסכם התקשרות עם הספק המייצר ומתקין את דגלי הפרסום, הכולל את תנאי ההתקשרות השונים.

- 5.9 על החברה הכלכלית לפעול למיצוי פוטנציאל ההכנסות שלה על ידי שיווק אקטיבי של שטחי הפרסום.
- 5.10 על החברה הכלכלית להחזיר למתנ"ס את עלות הייצור וההתקנה של 5 השלטים עליהם שילם המתנ"ס באפריל 2018.

מעקב אחר יישום ההמלצות בשנת 2021

- 5.1 המועצה לא התוותה מדיניות להצבת פרסום חוצות בתחומה.
- 5.2 מליאת המועצה לא אישרה תכנית פרסום כוללת לחצור הגלילית.
- 5.3 לא בוצע תחשיב כדאיות כלכלית, הכולל בדיקת חלופות שונות לניהול פרסום החוצות וביניהם החלופה של ניהול הפרסום על ידי החברה הכלכלית.
- 5.4 מליאת המועצה לא בחנה ואישרה את העברת פעילות הפרסום מהמועצה לחברה הכלכלית בהתאם למדיניות המועצה, לתכנית הפרסום הכוללת ולבחינת החלופות השונות לפרסום החוצות.
- 5.5 לא נכרת הסכם כתוב בין המועצה לחברה הכלכלית המסדיר את ההתקשרות ביניהן.
- 5.6 המועצה לא עדכנה ואישרה את חוק העזר כך שיכלול תעריף לפרסום חוצות בהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל 05/91.
- 5.7 לא רלבנטי- לדברי מנכ"ל החכ"ל החברה הפסיקה לבצע התקשרויות חדשות בתחום הפרסום.
- 5.8 לא רלבנטי- לדברי מנכ"ל החכ"ל החברה הפסיקה לבצע התקשרויות חדשות בתחום הפרסום.
- 5.9 לא רלבנטי- לדברי מנכ"ל החכ"ל החברה הפסיקה לבצע התקשרויות חדשות בתחום הפרסום.
- 5.10 לא בוצע החזר כספי למתנ"ס בגין עלות הייצור וההתקנה של 5 שלטים.

תגובת מנכ"ל המועצה

לא התקבלה תגובת מנכ"ל המועצה העומד בראש הצוות לתיקון ליקויים.

פרק ו'

הבסיס החוקי לעבודת הביקורת

צו המועצות המקומיות, תשי"א-1950

תפקידי ועדת הביקורת צו (מס' 3) תשנ"ז-1997

122 א. (א) אלה תפקידי ועדת הביקורת:

- (1) לדון בכל דו"ח ביקורת של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על המועצה;
 - (2) לדון בכל דו"ח של משרד הפנים על המועצה ובכל דו"ח של מבקר המועצה;
 - (3) לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על המועצה שהוגש לפי כל דין;
 - (4) לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת.
- (ב) ועדת הביקורת תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

מינוי מבקר המועצה צו (מס' 3) תשנ"ז-1997

- 145 א. (א) המועצה, בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה, למועצה (להלן - המבקר), על פי הוראות צו המועצות המקומיות (שירות עובדים), תשכ"ב-1962.
- (ב) היה מספר התושבים בתחום המועצה 10,000 או יותר, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה בתנאי שהשלמת משרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת ובאישור השר.
- (ג) היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ-10,000 רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה ובתנאים האמורים בסעיף קטן (ב).
- (ד) המבקר לא ימלא במועצה תפקיד נוסף על הביקורת זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, וזאת אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי.
- (ה) המבקר לא ימלא מחוץ למועצה תפקיד שיש בו או שעלול להיות בו ניגוד ענינים עם תפקידו כמבקר.

מינוי המבקר צו (מס' 3) תשנ"ז-1997

- 145 ב. (א) לא ימונה אדם למבקר מועצה ולא יכהן כמבקר מועצה אלא אם כן נתקיימו 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, לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל או שהוא עורך דין או רואה חשבון;
 - (5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.
- (ב) מי שכהן כחבר מועצה לא ימונה למבקר אותה מועצה ולא יכהן ככזה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה.
- (ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצה לא יכהן כמבקר אותה מועצה, למשך כל תקופת כהונתה של המועצה שהיה מועמד לה.
- (ד) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינוי למבקר המועצה של אדם אשר לא נתמלא בו –

- (1) אחד התנאים המנויים בסעיף קטן (א)(4), אם רכש נסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992;
- (2) התנאי שבסעיף קטן (א)(5), אם עבר השתלמות מקצועית שאישר השר.

מועצה שלא מינתה מבקר צו (מס' 3) תשנ"ז-1997

- 145ג. (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בהודעה כי תמנה מבקר כאמור בסעיף 139א, תוך הזמן הנקוב בהודעה.
- (ב) לא מילאה המועצה אחר ההודעה תוך הזמן האמור, רשאי הממונה על המחוז למנות מבקר למועצה.

תפקידי המבקר צו (מס' 3) תשנ"ז-1997

- 145ד. (א) ואלה תפקידי המבקר:
- (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 רכוש ושמירתו מניחות את הדעת;
- (5) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת עניני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה.
- (ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) 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).
- (ג) בכפוף להוראות סעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת לפי –
- (1) שיקול דעתו;
- (2) דרישת ראש המועצה לבקר ענין פלוני;
- (3) ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.
- (ד) המבקר יקבע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע ביקורתו.
- (ה) המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מדי שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו לרבות הצעת תקן עובדים; המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב והתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר.

המצאת מידע למבקר צו (מס' 3) תשנ"ז-1997

- 145ה. (א) ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף מבוקר, ימציאו למבקר, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.

- (ב) למבקר 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 המועצה או של גוף מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על המבקר ועל העובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל במידע כאמור.
- (ד) עובד של המבקר שאינו עובד המועצה יחולו עליו לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד המבקר.
- (ה) לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה או של כל ועדה מועדונית או כל ועדה מועדונית של גוף מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

דו"ח על ממצאי הביקורת צו (מס' 3) תשנ"ז-1997

- 145ו (א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך; בעת הגשת הדו"ח כאמור ימציא המבקר העתק ממנו לוועדת הביקורת.
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולועדת הביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך, בכל עת שייראה לו או כאשר ראש המועצה או ועדת הביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר, יגיש ראש המועצה לוועדת הביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) ועדת הביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה, בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה כאמור בסעיף קטן (ג); בטרם תשלים הוועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של המועצה או של גוף מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.
- (ה) תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה, תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.
- (ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור; לענין סעיף קטן זה, "דו"ח" - לרבות חלק מדו"ח ולרבות ממצא ביקורת.
- (ז) הוגש דו"ח הביקורת למועצה יעביר ראש המועצה העתק ממנו לשר; אין בהוראות סעיף זה לגרוע מסמכות השר לפי סעיף 203.

מינוי עובדים ללשכת המבקר צו (מס' 3) תשנ"ז-1997

- 145ז. (א) ראש המועצה ימנה בהסכמת המבקר עובדים ללשכת המבקר בהתאם לתקנים שקבע השר ובכפוף להוראות סעיף 140.
- (ב) דין עובדי לשכת המבקר כדין שאר עובדי המועצה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות מהמבקר בלבד.
- (ג) לא יופסק שירותו של עובד לשכת המבקר שלא בהסכמתו של המבקר אלא בכפוף להוראות סעיף 144א(1).

תוספת שלישית
תקנון בדבר ישיבות המועצה והנהל בהן
פרק ראשון: כללי

דינים וחשבונות, הצעות תקציב והיטלי ארנונות צו (מס' 3) תשל"ז-1977 צו (מס' 3) תשנ"ז-1997

60. (א) ראש המועצה יקבע מועד לדיון מיוחד בדו"ח השנתי שהגיש הגזבר בדו"ח הביקורת של משרד הפנים על המועצה ובדו"ח מבקר המדינה, שיהיה לכל המאוחר חודש לאחר הגשתם.

צו (מס' 3) תשנ"ז-1997

(1א) ראש המועצה יקבע מועד לדיון מיוחד בדו"ח השנתי שהגיש מבקר המועצה; הדיון בדו"ח מבקר המועצה יהיה באופן ובמועדים הקבועים בסעיף 145 ו-146.

(ב) ראש המועצה יקבע מועד לדיון מיוחד בהצעת התקציב והיטל הארנונות, שיתקיים בישיבה שלא מן המניין.

(ג) ראש המועצה יגיש למועצה לפחות פעם בשנה דין וחשבון על המצב בכל תאגיד שהמועצה המקומית משתתפת בו, ולפי דרישה של חבר המועצה יקויים דיון בדו"ח זה.

(ד) הוראות סעיף 5 (א) ו- (ג) לענין ימי השבוע יחולו גם על דיונים לפי סעיף זה.

תוספת רביעית
הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות

מכרז זוטא צו (מס' 3) תשמ"ט-1989

8. (א) מועצה מקומית רשאית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה, שערכו עולה על 15,000 שקלים חדשים, אולם אינו עולה על 75,000 שקלים חדשים, על פי מכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא).

צו תשע"א-2011

(1א) מועצה מקומית שמספר התושבים בה עולה על עשרים אלף רשאית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה, שערכו עולה על 30,400 שקלים חדשים ואולם אינו עולה על 148,500 שקלים חדשים, על פי מכרז זוטא.

(ב) הועדה תנהל רשימה של ספקים וקבלנים, אשר רשאים להשתתף במכרז זוטא, ותקבע את אמות המידה שלפיהן יפנו אל הספקים והקבלנים האמורים; הרשימה תהיה פתוחה לעיון הציבור; כל ספק או קבלן רשאי לבקש לצרפו לרשימה האמורה והועדה תדון בבקשתו; החליטה הועדה שלא לצרף קבלן או ספק כאמור לרשימה, או החליטה למחוק ספק או קבלן מהרשימה, תנמק את החלטתה; לא תחליט הועדה אלא לאחר שאיפשרה לאותו ספק או קבלן להביא את טענותיו בפניה.

(ג) הועדה תמציא אחת לשנה למועצה ולמבקר המועצה את רשימת הספקים והקבלנים כאמור, וכן פירוט הספקים והקבלנים שראש המועצה פנה אליהם לפי תקנה זו במכרזי זוטא; הפירוט האמור יהיה פתוח לעיון הספקים והקבלנים הכלולים בו.

תוספת חמישית

ספירת מלאי צו תשנ"ט-1998

26. (א) אחת לשנה לפחות, בסוף שנת הכספים, תיערך ספירת מלאי (להלן - הספירה) בכל מחסני המועצה; מנהל רכש ואספקה אחראי לספירה שתיערך בפקודת מבקר המועצה, ובהשתתפות הגזבר או מי שהוא הסמיכו לכך.
- (ב) בעת ספירת המלאי ייסגרו מחסני המועצה לכניסה של טובין ולהוצאתם מהם, למעט במקרים חריגים ובאישור מנהל רכש ואספקה.
- (ג) תוצאות הספירה יירשמו בטפסים המיועדים לכך ויכללו את מספרם הקטלוגי של הפריטים, תיאורם והכמויות בפועל שנמצאו במחסן בעת הספירה; מבצעי הספירה יחתמו על הטפסים.

פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]

תחולת הוראות – ביקורת פנימית (תיקון מס' 47) תשס"ז-2007

- 13ה. (א) הוראות סעיפים 167(ב) עד (ד), 167א, 170א(א) עד (ד), 170ב, 170ג, ו-334 לפקודת העיריות, יחולו לענין מבקר מועצה מקומית (בסעיף זה – מבקר), בשינויים המחויבים, ואולם השר רשאי לקבוע בצו הכינון כי מבקר יכהן במשרה חלקית בהתחשב במספר התושבים והיישובים במועצה המקומית, ובהיקף תקציבה של אותה מועצה מקומית; השלמת משרה תהיה בכפוף להוראות סעיף קטן (ב).

פקודת העיריות [נוסח חדש]

דו"ח המבקר (תיקון מס' 24) תשל"ט-1978 (תיקון מס' 80) תשס"ב-2002

- 170ג. (א) המבקר יגיש לראש העיריה דוח על ממצאי הביקורת שערך; הדוח 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; בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לעניני ביקורת; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב].
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העיריה ולועדה לעניני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העיריה או הועדה לעניני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) תוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העיריה ולועדה לעניני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(תיקון מס' 39) תש"ן-1990 (תיקון מס' 80) תשס"ב-2002

- (ד) הועדה לעניני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העיריה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חדשים מיום שנמסרו לה הערות

ראש העיריה כאמור בסעיף קטן (ג); לא הגיש ראש העיריה 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 העיריה לוועדה; בטרם תשלים הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העיריה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(תיקון מס' 39) תש"ן-1990 (תיקון מס' 80) תשס"ב-2002

(ה) (1) תוך חדשים מן היום שהגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור;

(תיקון מס' 80) תשס"ב-2002

(2) לא הגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העיריה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העיריה.

(תיקון מס' 39) תש"ן-1990

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העיריה, ואולם מבקר העיריה או ראש העיריה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור.

פרק ז'

דוח הממונה על תלונות הציבור



דוח הממונה על תלונות הציבור

09 מרץ 2021
ו' באדר ב' תשפ"ב

לכבוד
מר שמעון סויסה
ראש המועצה
חצור-הגלילית

שלום רב,

הנדון: דוח הממונה על תלונות הציבור לשנת 2021

הנני מתכבד להגיש את דוח הממונה על תלונות הציבור לשנת 2021, בהתאם להוראות חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), תשס"ח-2008.

על פי החוק, הממונה על תלונות הציבור יגיש לראש הרשות המקומית ולמועצת הרשות המקומית דין וחשבון על פעולותיו, לא יאוחר מ-1 במאי כל שנה; המועצה תקיים דיון בעניין הדין וחשבון בתוך חודשיים מיום שהוגש לה; דין וחשבון כאמור יהיה פתוח לעיון הציבור ויפורסם באתר האינטרנט של הרשות המקומית.

דין וחשבון זה מסכם את הפעולות של הממונה על תלונות הציבור בשנת 2021, וכולל סקירה על סמכויותיו ותחומי טיפולו של הממונה, נתונים על התלונות שהתקבלו ותיאור הטיפול במבחר תלונות.

בכבוד רב,

אייל לרנר
מבקר המועצה
והממונה על תלונות הציבור

העתק:
חברי המועצה
מנכ"ל המועצה

מבוא

הרשויות המקומיות, מתוקף תפקידיהן על פי החוק, מספקות לציבור שירותים רבים ומגוונים שבגינם נוצר קשר יומיומי בין חוגים רחבים בציבור לבין מוסדות הרשות המקומית ועובדיה. פעולותיה של הרשות המקומית משפיעות במידה ניכרת על תושביה ועל אזרחים נוספים הבאים בשעריה, אשר לא אחת נותרים ללא מענה או טיפול ראוי.

על רקע האמור, התקבל בכנסת בחודש אפריל 2008 "חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור)" המסדיר את עבודת הממונה על תלונות הציבור ברשויות המקומיות, בבירור תלונות ציבור בעניין הנוגע למילוי תפקידי הרשות המקומית, מוסדותיה, עובדיה, על נושא משרה או על ממלא תפקיד ברשות המקומית וכן על גוף עירוני מבוקר כמשמעו בסעיף 170א (ב) לפקודת העיריות. יחד עם זאת, ראוי לציין, כי הממונה על תלונות הציבור אינו בא להיות תחליף לבעלי התפקידים השונים ברשות מתוקף אחריותם בנושאים עליהם מופקדים.

בכפוף לאמור, הממונה על תלונות הציבור נכנס לתמונה עם קבלת התלונה ובלבד שהמתלונן מיצה עם הנוגעים בדבר את ההליכים בעניינו.

בהתאם לכך, החליטה המועצה למנות את מבקר המועצה גם כממונה על תלונות הציבור ברבע משרה.

עם כניסתו לתפקיד, באוגוסט 2016, פעל הממונה על תלונות הציבור לכתיבת נוהל "בירור תלונות הציבור" (מצורף בסוף הדוח) וטופס הגשת תלונה, ודאג כי הרשות תפעל לפרסום פרטי הממונה על תלונות הציבור כנדרש בחוק.

נתונים על התלונות

בשנת 2021 התקבלו 11 תלונות במשרד הממונה על תלונות הציבור, לפי הפרוט הבא:

תלונות שהתקבלו				
פניות	תלונות			סה"כ
פניות או תלונות בהם הפונה ביטל את התלונה או בחר שלא למלא טופס תלונה או להעביר מסמכים	תלונות שאין לבררן		תלונות שיש לבררן	
	תלונה בעניין שכבר הוגשה לגבי תלונה למבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור לפי חוק מבקר המדינה	נמצאו מוצדקות	אין מוצדקות	
2	1	5	3	11

פניות ותלונות מבוטלות

חוק הרשויות המקומיות (ממונה תלונות הציבור), התשס"ח-2008, מגדיר את דרך הגשת התלונה לממונה על תלונות הציבור. על פי החוק, התלונה צריכה להיות מוגשת בכתב, חתומה על ידי המתלונן ותכלול תיאור מפורט של העניין שעליו נסבה התלונה וכל פרט אחר הנוגע לעניין ומסייע לבירור יעיל של התלונה.

1. התקבלה פניה של תושב לגבי מיקום פחי אשפה אך הוא לא פנה בעבר למוקד בנושא טרם פנייתו אל הממונה על תלונות הציבור. פנייתו הועברה למוקד להמשך טיפול.
2. התקבלה תלונה של תושב לגבי רכבים נטושים אך המתלונן לא ענה לפניות הממונה לקבלת פרטים נוספים והטיפול בתלונה נסגר.

תלונות שאין לבררן

חוק הרשויות המקומיות (ממונה תלונות הציבור), התשס"ח-2008, מונה מספר תלונות שאין לבררן, וביניהן, "תלונה בעניין שכבר הוגשה לגבי תלונה למבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור".

בשנת 2021 הוגשה לממונה על תלונות הציבור במועצה תלונה בנושא קבלת הנחה בארנונה. התברר על פי דברי המתלונן כי הוא הגיש תלונה בעניין למבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור.

תלונות שהתבררו

מתוך 11 הפניות שהתקבלו במהלך שנת 2021 נמצאו 8 תלונות שיש לבררן על פי החוק. מתוך התלונות אשר התבררו על ידי הממונה על תלונות הציבור, 4 תלונות נמצאו מוצדקות, תלונה אחת מוצדקת חלקית ו-3 תלונות שאינן מוצדקות.

גביית שכר לימוד שלא כדין-

בתו של המתלונן למדה במעון יום שיקומי בצפת ועל כן גבו ממנו במחלקת הרווחה שכר לימוד כל חודש. לאחר סיום הלימודים במעון היום המשיכו לגבות ממנו שכר לימוד למרות שבתו עזבה את המעון היום ועברה לגן. בעקבות התלונה המוצדקת זוכה המתלונן עבור הגבייה העודפת של שכר הלימוד.

ריסוס וניקיון שטח ציבורי-

המתלונן טען כי למרות מספר פניות למוקד לא טופלה בקשתו לרסס ולנקו את השטח הציבורי הסמוך לביתו. במקביל להגשת התלונה פנה המתלונן פעם נוספת למוקד ופנייתו טופלה באופן מיידי.

אי פינוי עשביה בסמוך בית המתלוננת-

המתלוננת טענה כי למרות פניות רבות לראש המועצה ולמנהל אגף חזות העיר לא טופלה בקשתה לנקש ולאסוף את העשביה הסמוכה לביתה. מסיור שנערך איתה נמצא כי העשביה נוקשה אך טרם נאספה. תלונתה של המתלוננת נמצאה צודקת באופן חלקי והתבקשה לפנות להבא למוקד המועצה ולא ישירות אל בעלי תפקידים.

העדר מענה טלפוני במחלקת הארנונה-

התקבלה תלונה של תושבת הטוענת כי אינה מצליחה להשיג את מחלקת הארנונה בטלפון. מברור התלונה עולה כי בעקבות פרויקט מדידה של הנכסים ושליחת שומות מתוקנות נוצר עומס רב על המחלקה. מנהל המחלקה נערך מבעוד מועד ותגבר

את כח האדם אך לרוע המזל בשל מחלה של אחת מהעובדות הקבועות נוצר עומס זמני בימים בהם נשלחו השומות לתושבים.

לכלוך והזנחה חמורה בקריה החסידית-

התקבלה תלונה של תושב הקריה החסידית על לכלוך והזנחה חמורים בקריה החסידית.

מסיום שערך הממונה על תלונות הציבור עם המתלונן נמצא כי תלונתו צודקת.

- השטחים הציבוריים וגני השעשועים נמצאו מלוכלים מאוד.
- לא מבוצע פינוי של פחי האשפה בגני השעשועים.
- הכבישים והמדרכות אינם מטואטאים ומלאים בחול ואבנים.
- הגינות הציבוריות אינן מתוחזקות כראוי.
- בסיום משלים שביצע הממונה על תלונות הציבור בחלקים אחרים של המועצה ובמספר גני שעשועים נמצא כי הם מתוחזקים כראוי ונקיים.

הממונה על תלונות הציבור המליץ להקים צוות לאחזקה שוטפת של הקריה החסידית אשר יפעל להשוואת רמת הניקיון, האחזקה והגינות לרמה של כלל הישוב.

הממונה על תלונות הציבור סיים את הטיפול בכלל התלונות שהתקבל במהלך התקופה.

נוהל בירור תלונות הציבור

1. כללי:

- 1.1 מליאת המועצה המקומית מינתה את מבקר המועצה כממונה על תלונות הציבור.
- 1.2 הממונה על תלונות הציבור פועל בכפוף לחוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008.
- 1.3 במילוי תפקידיו יהיה הממונה על תלונות הציבור עצמאי ובלתי תלוי, ואחראי בפני מועצת הרשות המקומית בלבד.

2. מטרות:

- 2.1 להגדיר את דרכי הגשת תלונה לממונה על תלונות הציבור.
- 2.2 להגדיר את דרכי ברור התלונות על ידי הממונה על תלונות הציבור.
- 2.3 להגדיר את אופן הגשת דין וחשבון שנתי על ידי הממונה.

3. שיטה:

3.1 פרסום פרטי הממונה על תלונות הציבור:

- 3.1.1 הרשות המקומית תפרסם את פרטי הממונה על תלונות הציבור ודרכי הגשת תלונה-
 - 3.1.1.1 במודעות על לוחות המודעות במשרדי הרשות.
 - 3.1.1.2 באתר האינטרנט של הרשות המקומית.
 - 3.1.1.3 בהודעות תשלום ארנונה לחייבים.
 - 3.1.1.4 בדרכים נוספות שתקבע מועצת הרשות המקומית.

3.2 הגשת תלונה לממונה על תלונות הציבור:

3.2.1 אופן הגשת תלונה:

- 3.2.1.1 כל אדם רשאי להגיש תלונה לממונה על תלונות הציבור על הרשות המקומית ומוסדותיה, על עובד, על נושא משרה או על ממלא תפקיד ברשות המקומית, וכן על גוף עירוני מבוקר, על עובד, על נושא משרה או על ממלא תפקיד בו.
- 3.2.1.2 תלונה תהא בעניין הנוגע למילוי תפקידיו של הנילון, ובלבד שהתקיימו שני אלה:
 - 3.2.1.2.1 המעשה פוגע במישרין במתלונן עצמו, או מונע ממנו במישרין טובת הנאה, או מעשה הפוגע

במישרין באדם אחר, או המונע ממנו במישרין טובת הנאה והמתלונן קיבל את הסכמתו של אותו אדם להגיש תלונה בענייניו.

3.2.1.2.2 המעשה נעשה בניגוד לחוק או שנעשה ללא סמכות חוקית או בניגוד למינהל תקין, או שיש בו משום נוקשות יתרה או אי צדק בולט.

3.2.1.3 תלונה שהוגשה בכתב או תלונה שהוגשה בעל פה ונרשמה מפי המתלונן תחתם בידי המתלונן ויצוינו בה שם המתלונן ומענו, תיאור מפורט של העניין שעליו נסבה התלונה, לרבות המועד שבו אירע, וכל פרט אחר הנוגע לעניין והמסייע לבירור יעיל של התלונה. (מצ"ב טופס הגשת תלונה בנספח א' לנוהל)

3.2.2 תלונות שאין לברר:

3.2.2.1 תלונה בעניין התלוי ועומד בבית משפט או בבית דין או שבית משפט או בית דין הכריעו בו לגופו.

3.2.2.2 תלונה שהממונה על תלונות הציבור סבור שהיא קנטרנית או טורדנית.

3.2.2.3 תלונה על פעולה שיפוטית או מעיין שיפוטית.

3.2.2.4 תלונה על עובד בעניין הנוגע לשירותו כעובד, אולם יהיה בירור על מעשה החורג מהוראות חוק, תקנות, הסכם קיבוצי או מהסדרים כלליים שנקבעו בחוק.

3.2.2.5 תלונה בעניין שכבר הוגשה לגבי תלונה למבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור לפי חוק מבקר המדינה.

3.2.2.6 תלונה בעניין שניתנה בו החלטה שעליה אפשר, או היה אפשר, להגיש על פי דין השגה, ערר או ערעור, והוא אינו מסוג העניינים שסעיף 3.2.2.1 דן בהם, אלא אם כן מצא הממונה על תלונות הציבור שיש סיבה מיוחדת המצדיקה את בירורה.

3.2.2.7 תלונה שהוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שעליו נסבה התלונה או מיום שהמעשה נודע למתלונן, לפי המאוחר יותר, אלא אם כן מצא הממונה על תלונות הציבור שיש סיבה מיוחדת המצדיקה את בירורה.

3.3 דרכי בירור התלונה

3.3.1 הממונה על תלונות הציבור רשאי לברר את התלונה בכל דרך שיראה לנכון, והוא אינו קשור להוראה שבסדר הדין או בדיני ראיות.

3.3.2 הממונה על תלונות הציבור יביא את התלונה לידיעת הנילון, ואם היה עובד, נושא המשרה או ממלא תפקיד – גם לידיעת הממונה עליו, יתן להם הזדמנות נאותה להשיב עליה, והוא רשאי לדרוש מהם כי ישיבו

על התלונה תוך תקופה שיקבע בדרישתו. ראה נספח ב'- תהליך הטיפול בתלונה.

3.3.3 הממונה על תלונות הציבור רשאי לשמוע את המתלונן, את הנילון וכל אדם אחר, אם ראה בכך תועלת.

3.3.4 לצורך הבירור רשאי הממונה על תלונות הציבור לדרוש מכל אדם למסור לו, תוך תקופה שיקבע בדרישה ובאופן שיקבע, כל ידיעה או מסמך העשויים לדעת הממונה על תלונות הציבור לעזור בבירור התלונה.

3.3.5 הממונה על תלונות הציבור רשאי לדרוש מכל עובד של גוף מן הגופים המבוקרים, להתייצב בפניו במועד שיקבע לשם מסירת ידיעות או מסמכים.

3.3.6 בירור התלונה יסתיים לכל המאוחר עד תום שנה מיום הגשתה.

3.3.7 **איסור הפרעה** - לא יעשה אדם דבר שיש בו כדי להפריע בהגשת תלונה לממונה על תלונות הציבור או בבירורה, או למנוע או לעכב את הגשתה או בירורה.

3.3.8 **הפסקת הבירור** - הממונה על תלונות יפסיק בירור תלונה אם ראה כי מלכתחילה לא היה מקום לבירורה לפי הוראות החוק, ורשאי הוא להפסיקו אם ראה שעניין התלונה בא על תיקונו או שהמתלונן ביטל את תלונתו. הממונה על תלונות הציבור יודיע בכתב למתלונן, לנילון ולממונה עליו, שהפסיק את הבירור ויציין את הנימוקים לכך.

3.3.9 **תוצאות הבירור** - מצא הממונה על תלונות הציבור, בתום הליך הבירור, שהתלונה היתה מוצדקת, כולה או חלקה, ינהג כמפורט להלן:

3.3.9.1 ימסור על כך הודעה מנומקת בכתב למתלונן, לנילון, לממונה

עליו ולראש הרשות המקומית.

3.3.9.2 היה הנילון ראש הרשות המקומית - תמסר הודעה כאמור גם

למועצת הרשות המקומית.

3.3.9.3 העלה בירור התלונה קיומו של ליקוי - רשאי הממונה על תלונות הציבור להצביע בפני הנילון ובפני ראש הרשות המקומית או מועצת הרשות המקומית, לפי העניין, על הצורך בתיקון הליקוי ועל הדרך והמועד לכך.

3.3.10 הנילון או הממונה עליו, וכן, לפי העניין ראש הרשות המקומית, יודיעו לממונה על תלונות הציבור על האמצעים שנקטו לתיקון הליקוי בתוך המועד שנקבע.

3.3.11 **סייגים להודעה** - הממונה על תלונות הציבור יהיה פטור מלציין בהודעה את ממצאיו או נימוקיו במקרים הבאים:

3.3.11.1 כשהתלונה היתה בעניין מינוי למשרה פלונית או הטלת תפקיד פלוני.

3.3.11.2 כשהחומר או הראיה עלולים לדעתו לפגוע שלא כדין בזכותו של אדם זולת המתלונן.

3.3.11.3 כשיש לדעתו בגילוי החומר או הראיה משום גילוי סוד מקצועי או ידיעה סודית כמשמעותם לפי כל דין.

3.3.12 **דחיית תלונה** - מצא הממונה על תלונות הציבור כי התלונה אינה מוצדקת, יודיע על ממצאיו למתלונן, לנילון ולממונה עליו.

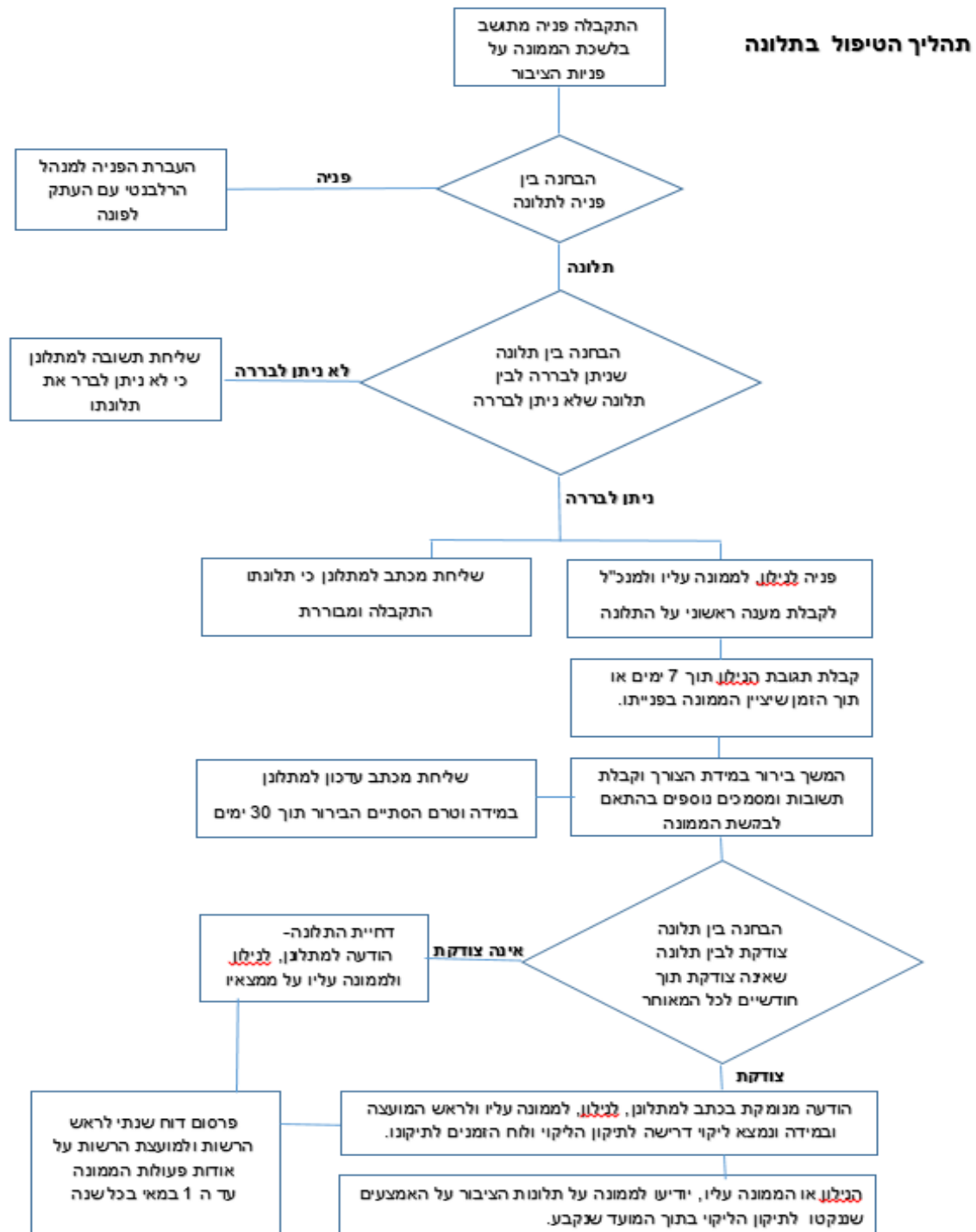
3.4 פרסום הדוח השנתי

3.4.1 הממונה על תלונות הציבור יגיש לראש הרשות המקומית ולמועצת הרשות המקומית דין וחשבון על פעולותיו לא יאוחר מ 1 במאי בכל שנה. המועצה תקיים דיון בעניין הדין וחשבון בתוך חודשיים מיום שהוגש לה. דין וחשבון כאמור יהיה פתוח לעיון הציבור ויפורסם באתר האינטרנט של הרשות המקומית.

4. נספחים

טופס הגשת תלונה לממונה על תלונות הציבור

לתשומת ליבך, חל איסור פרסום דוח הביקורת או חלק ממנו לפני שחלף המועד שנקבע להצגתו במועצה



הבסיס החוקי לעבודת הממונה על תלונות הציבור



חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008*

- הגדרות 1. בחוק זה –
- "ממונה על תלונות הציבור" – מי שמונה לפי חוק זה להיות ממונה על תלונות הציבור ברשות מקומית;
- "מעשה" – לרבות מחדל;
- "רשות מקומית" – עיריה, מועצה מקומית או איגוד ערים;
- "השר" – שר הפנים.
- חובת מינוי ממונה 2. (א) (1) מועצת רשות מקומית תמנה את מבקר הרשות המקומית לממונה על תלונות הציבור, ואולם היא רשאית, מטעמים מיוחדים, למנות לתפקיד זה עובד בכיר אחר של הרשות המקומית, והכל ובלבד שלא יהיה בעיסוקו האחר כדי להפריע למילוי תפקידיו כממונה על תלונות הציבור.
- (2) לא ימונה עובד בכיר כאמור בפסקה (1), אלא אם כן הוא בעל תואר אקדמי מוכר מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל, כמשמעותם בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958¹ או תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהוא מוסד מוכר במדינתו, ובעל ניסיון של חמש שנים בתפקיד ניהולי במגזר הציבורי.
- (ב) אין בהוראות סעיף קטן (א) כדי למנוע מרשות מקומית להעסיק ממונה על תלונות הציבור בתפקיד זה בלבד, ובלבד שהעסקתו כאמור תוקצבה במסגרת התקציב המאושר של הרשות המקומית והתקיימו בו התנאים האמורים בסעיף קטן (א)(2).
- (ג) ראה השר כי רשו ת מקומית אינה ממנה ממונה על תלונות הציבור, רשאי הוא לדרוש ממנה, בצו, כי תמנה ממונה על תלונות הציבור כאמור בתוך הזמן הנקוב בצו; לא מילאה רשות מקומית אחר הצו בתוך הזמן האמור, רשאי השר למנות ממונה על תלונות הציבור במקומה.

* התקבל בכנסת ביום כ"ה באדר ב' התשס"ח (1 באפריל 2008); הצעת החוק ודברי הסבר פורסמו בהצעות חוק הכנסת – 200, מיום כ"א בשבט התשס"ח (28 בינואר 2008), עמ' 138.
¹ ס"ח התשי"ח, עמ' 191.

- (ד) על מינויו וכהונתו של הממונה על תלונות הציבור ברשות המקומית יחולו ההוראות החלות על עובדי אותה רשות מקומית, ואולם לא יועבר הממונה על תלונות הציבור מתפקידו אלא על פי החלטת מועצת הרשות המקומית, ולאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר העברתו מהתפקיד יידון באותה ישיבה.
- (ה) הרשות המקומית תעמיד לרשות הממונה על תלונות הציבור משאבים הולמים הדרושים לו לשם מילוי תפקידו.
3. עצמאות הממונה במילוי תפקידו
במילוי תפקידיו יהיה הממונה על תלונות הציבור עצמאי ובלתי תלוי, ואחראי בפני מועצת הרשות המקומית בלבד.
4. חובת סודיות
הממונה על תלונות הציבור חייב לשמור בסוד כל ידיעה שהגיעה אליו עקב עבודתו, לא לעשות בה שימוש ולא לגלותה לאחר, אלא לשם ביצוע תפקידיו לפי חוק זה או תפקידו כמבקר הרשות המקומית, זולת אם הגילוי נדרש על פי כל דין, ואולם לא שימש הממונה על תלונות הציבור גם כמבקר הרשות המקומית – רשאי הוא להעביר את המידע למבקר הרשות המקומית לשם מילוי תפקידיו כמבקר.
5. הגשת תלונה
(א) כל אדם רשאי להגיש תלונה לממונה על תלונות הציבור על הרשות המקומית ומוסדותיה, על עובד, על נושא משרה או על ממלא תפקיד ברשות המקומית, וכן על גוף עירוני מבוקר כמשמעותו בסעיף 170א(ב) לפקודת העיריות², על עובד, על נושא משרה או על ממלא תפקיד בו.
- (ב) תלונה כאמור בסעיף קטן (א) תהא בעניין הנוגע למילוי תפקידיו של הנילון, ובלבד שהתקיימו שני אלה:
- (1) המעשה פוגע במישרין במתלונן עצמו, או מונע ממנו במישרין טובת הנאה, או מעשה הפוגע במישרין באדם אחר או המונע ממנו במישרין טובת הנאה והמתלונן קיבל, להנחת דעתו של הממונה על תלונות הציבור, את הסכמתו של אותו אדם להגיש תלונה בעניינו;
- (2) המעשה נעשה בניגוד לחוק או שנעשה ללא סמכות חוקית או בניגוד למינהל תקין, או שיש בו משום נזק או יתרה או אי-צדק בולט.
6. דרך הגשת התלונה
תלונה שהוגשה בכתב או תלונה שהוגשה בעל פה ונרשמה מפי המתלונן תיחתם בידי המתלונן ויצוינו בה שם המתלונן ומענו, תיאור מפורט של העניין שעליו נסבה התלונה, לרבות המועד שבו אירע, וכל פרט אחר הנוגע לעניין והמסייע לבירור יעיל של התלונה.

² דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ' 197.

3

תלונות שאין
לברר 7. (א) לא יהיה בירור בתלונות אלה –

- (1) תלונה בעניין התלוי ועומד בבית משפט או בבית דין או שבית משפט או בית דין הכריע בו לגופו ;
- (2) תלונה שהממונה על תלונות הציבור סבור שהיא קנטרנית או טורדנית ;
- (3) תלונה על פעולה שיפוטית או מעין שיפוטית ;
- (4) תלונה של עובד בעניין הנוגע לשירותו כעובד , אולם יהיה בירור על מעשה החורג מהוראות חוק , תקנות , הסכם קיבוצי או מהסדרים כלליים שנקבעו כדין ;
- (5) תלונה בעניין שכבר הוגשה לגביו תלונה למבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור לפי חוק מבקר המדינה , התשי"ח-1958 [נוסח משולב]³.

- (ב) לא יהיה בירור בתלונות אלה , אלא אם כן מצא הממונה על תלונות הציבור שיש סיבה מיוחדת המצדיקה את בירורן :
- (1) תלונה בעניין שניתנה בו החלטה שעליה אפשר , או היה אפשר , להגיש על פי דין השגה , ערר או ערעור , והוא אינו מסוג העניינים שסעיף קטן (א)(1) דן בהם ;
 - (2) תלונה שהוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שעליו נסבה התלונה או מיום שהמעשה נודע למתלונן , לפי המאוחר יותר .
 - (ג) הוגשה תלונה שלפי סעיף 5 או לפי סעיפים קטנים (א) או (ב) אין לברר אותה , יודיע הממונה על תלונות הציבור למתלונן , בכתב , שלא יטפל בה ויציין את הנימוקים לכך .

- דרכי בירור תלונה 8. (א) הממונה על תלונות הציבור רשאי לברר את התלונה בכל דרך שיראה לנכון , והוא אינו קשור להוראה שבסדר דין או בדיני ראיות .
- (ב) הממונה על תלונות הציבור יביא את התלונה לידיעת הנילון , ואם היה עובד , נושא משרה או ממלא תפקיד כאמור בסעיף 5 – גם לידיעת הממונה עליו , יתן להם הזדמנות נאותה להשיב עליה , והוא רשאי לדרוש מהם כי ישיבו על התלונה תוך תקופה שיקבע בדרישתו .

³ ס"ח התשי"ח, עמ' 92.

(ג) הממונה על תלונות הציבור רשאי לשמוע את המתלונן, את הנילון וכל אדם אחר, אם ראה בכך תועלת.

(ד) לצורך הבירור רשאי הממונה על תלונות הציבור –

(1) לדרוש מכל אדם למסור לו, תוך תקופה שיקבע בדרישה ובאופן שיקבע, כל ידיעה או מסמך העשויים לדעת הממונה על תלונות הציבור לעזור בבירור התלונה;

(2) לדרוש מכל עובד של גוף מן הגופים המנויים בסעיף 5(א) להתייצב בפניו במועד שיקבע לשם מסירת ידיעות או מסמכים כאמור בפסקה (1).

(ה) אין בהוראות סעיף קטן (ד) כדי לגרוע מכללי חסיונות עדים או כללי ראיות חסויות.

(ו) הוגשה תלונה על הממונה על תלונות הציבור או על עובדים הכפופים לו, לרבות בעניין הנוגע למילוי תפקידיהם האחרים ברשות המקומית, יברר היועץ המשפטי של הרשות המקומית את התלונה האמורה; בבירור תלונה כאמור יהיו ליועץ המשפטי של הרשות המקומית סמכויות הממונה על תלונות הציבור לפי חוק זה.

(ז) בירור התלונה יסתיים לכל המאוחר עד תום שנה אחת מיום הגשתה.

איסור הפרעה 9. לא יעשה אדם דבר שיש בו כדי להפריע בהגשת תלונה לממונה על תלונות הציבור או בבירורה, או למנוע או לעכב את הגשתה או בירורה.

הפסקת הבירור 10. הממונה על תלונות הציבור יפסיק בירור תלונה אם ראה כי מלכתחילה לא היה מקום לבירורה לפי הוראות חוק זה, ורשאי הוא להפסיקו אם ראה שעניין התלונה בא על תיקונו או שהמתלונן ביטל את תלונתו; הממונה על תלונות הציבור יודיע בכתב למתלונן, לנילון ולממונה עליו, שהפסיק את הבירור ויציין את הנימוקים לכך.

תוצאות הבירור 11. (א) מצא הממונה על תלונות הציבור, בתום הליך הבירור, שהתלונה היתה מוצדקת, כולה או חלקה, ינהג כמפורט להלן:

(1) ימסור על כך הודעה מנומקת בכתב למתלונן, לנילון, לממונה עליו ולראש הרשות המקומית;

(2) היה הנילון ראש הרשות המקומית – תימסר הודעה כאמור גם למועצת הרשות המקומית;

5

(3) העלה בירור התלונה קיומו של ליקוי – רשאי הממונה על תלונות הציבור להצביע בפני הנילון ובפני ראש הרשות המקומית או מועצת הרשות המקומית, לפי העניין, על הצורך בתיקון הליקוי ועל הדרך והמועד לכך.

(ב) הנילון או הממונה עליו, וכן, לפי העניין, ראש הרשות המקומית, יודיעו לממונה על תלונות הציבור על האמצעים שנקטו לתיקון הליקוי בתוך המועד כאמור בסעיף קטן (א)(3).

סייגים להודעה 12. בהודעה לפי סעיף 11(א) יהיה הממונה על תלונות הציבור פטור מלציין את ממצאיו או נימוקיו –

(1) כשהתלונה היתה בעניין מינוי למשרה פלונית או הטלת תפקיד פלוני;

(2) כשהחומר או הראיה עלולים לדעתו לפגוע שלא כדין בזכותו של אדם זולת המתלונן;

(3) כשיש לדעתו בגילוי החומר או הראיה משום גילוי סוד מקצועי או ידיעה סודית כמשמעותם לפי כל דין.

דחיית התלונה 13. מצא הממונה על תלונות הציבור כי התלונה אינה מוצדקת, יודיע על ממצאיו למתלונן, לנילון ולממונה עליו.

זכויות וסעדים 14. (א) החלטותיו של הממונה על תלונות הציבור בעניין תלונה –

(1) אין בהן כדי להעניק למתלונן או לאדם אחר זכות או סעד בבית משפט או בבית דין, שלא היו לו לפני כן;

(2) אין בהן כדי למנוע מהמתלונן או מאדם אחר להשתמש בזכות או לבקש סעד שהוא זכאי להם, אולם אם נקבע לכך מועד בחיקוק, לא יוארך המועד בשל הגשת התלונה או בירורה.

(ב) לא ייזקק בית משפט או בית דין לבקשת סעד נגד החלטותיו וממצאיו של הממונה על תלונות הציבור בעניין תלונה.

דין וחשבון 15. הממונה על תלונות הציבור יגיש לראש הרשות המקומית ולמועצת הרשות המקומית דין וחשבון על פעולותיו לא יאוחר מ- 1 במאי בכל שנה; המועצה תקיים דיון בעניין הדין וחשבון בתוך חודשיים מיום שהוגש לה; דין וחשבון כאמור יהיה פתוח לעיון הציבור ויפורסם באתר האינטרנט נט של הרשות המקומית.

חומר שאינו ראיה 16. (א) דוחות או כל מסמך אחר שהוציא או הכין הממונה על תלונות הציבור במילוי תפקידיו לא יישמשו ראיה בכל הליך משפטי או משמעתי.

6

- (ב) הודעה שנתקבלה אגב מילוי תפקידיו של הממונה על תלונות הציבור לא תשמש ראיה בהליך משפטי או משמעתי.
17. פרסום הרשות המקומית תפרסם את פרטי הממונה על תלונות הציבור ודרכי הגשת תלונה לפי חוק זה –
- (1) במודעות שתציג על לוחות המודעות במשרדי הרשות המקומית;
- (2) באתר האינטרנט של הרשות המקומית;
- (3) בהודעות תשלום ארנונה לחייבים;
- (4) בדרכים נוספות שתקבע מועצת הרשות המקומית.
18. ביצוע השר ממונה על ביצוע חוק זה.
19. תחילתו של חוק זה 90 ימים מיום פרסומו.
20. תחילה הוראות מעבר
- עובד הרשות המקומית שמונה כדין לבירור תלונות הציבור ברשות מקומית ועסק בפועל בבירור תלונות כאמור ערב פרסומו של חוק זה (להלן – יום הפרסום), יראו אותו כאילו מונה להיות ממונה על תלונות הציבור לפי חוק זה, ובלבד שבתום חמש שנים מיום הפרסום, יתקיימו בו תנאי הכשירות הקבועים בסעיף 2(א)(2).

מאיר שטרית
שר הפנים

אהוד אולמרט
ראש הממשלה

דליה איציק
יושבת ראש הכנסת

שמעון פרס
נשיא המדינה