




דוח
מבקר העירייה
לשנת 2022

משרד מבקר העירייה

רח' יהושע חנקין 47, עפולה 

04-6520385 

04-6520389 

eynav@afula.muni.il 

ט' אייר תשפ"ג
30 אפריל 2023

לכבוד:
מר אבי אלקבץ
ראש העיר
כאן
א.ג.

הנדון: דוח ביקורת על פעילות העירייה בשנת העבודה 2022

הריני מתכבד להגיש לך את דוח הביקורת על פעילות העירייה בשנת 2022.

זהו דוח הביקורת הראשון אשר יוצא תחת ידיי לאחר שנים רבות בהן מלאכת הביקורת הייתה תחת ידיה של קודמתי בתפקיד, רו"ח עינב פרץ. זה המקום להודות לרו"ח פרץ על עבודתה המסורה והמקצועית ועל תרומתה למוסד הביקורת בארץ בכלל ובעפולה בפרט.

כאמור, נבחרתי לתפקיד המבקר בשלהי שנת 2022. אני מבקש להודות לך ולחברי מועצת העיר על האמון. נוכח כניסתי המאוחרת לתפקיד, נושאי הביקורת מצומצמים אך חשובים. תיקון הליקויים העולים מהם עשוי לתרום תרומה של ממש לעירייה.

אני מבקש להודות לגורמים המבוקרים אשר שיתפו פעולה ועמדו לרשות הביקורת כל אימת שזו פנתה אליהם. בחלקים ניכרים אף פעלו המבוקרים לתקן את הליקויים בזמן אמת.

בברכה



בני אליהו

מבקר העירייה

בדיקת הליך הבדיקה והטיפול במתן אישור לתקני חנייה וכופר חנייה



דוח
מבקר העירייה
לשנת 2022

1. תקני חנייה:

1.1 תקני חנייה בישוב ללא מתע"ן

תקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה), תשמ"ג - 1983 (להלן - התקנות או תקנות החניה) קובעות את תקן החנייה הנדרש לפי אזורים, תוך עשיית אבחנה בין יישובים בהם קיימת מערכת תחבורה עתירת נוסעים מסילתית ושאינה מסילתית הפועלת לאורך 6 ק"מ לפחות, אשר היצע מקומות הנסיעה בה עולה על 3,000 לשעה בכל כיוון (להלן - מתע"ן), לבין יישובים ללא מתע"ן.

העיר עפולה מחוברת לתשתית הרכבות הארצית אולם נוכח העובדה שאינה עונה להגדרה לעניין היצע מקומות הנסיעה לשעה כאמור לעיל, דרישות החנייה ממנה נקבעות לפי "אזור בלא מתע"ן". כפי המוצג בטבלאות שלהן, תקני החנייה ביישובים ללא מתע"ן (אזור ג') נעים בטווחים שונים והם נקבעים ע"י הרשות המקומית עצמה:

בתקני חנייה במגורים:

יישוב בלא מתע"ן	יישוב עם מתע"ן			שימוש הקרקע	
	אזור ג'	אזור ב'	אזור א'		
2 מקומות חניה לכל יח"ד (מספר מזערי)	1 עד 2 מקומות חניה לכל יח"ד (מספר טווח)			מגורים במבנה צמוד קרקע (בודד או דו-משפחתי)	1.1
1 עד 2 מקומות חניה לכל יח"ד (מספר טווח)	1 עד 1.5 מקומות חניה לכל יח"ד (מספר טווח)	0.5 עד 1 מקומות חניה לכל יח"ד (מספר טווח)	1 עד 0.5 מקומות חניה לכל יח"ד (מספר טווח)	בניין למגורים הכולל יותר משתי יח"ד שלהן כניסה משותפת או חדר מדרגות משותף	1.2
0.5 עד 1.5 מקומות חניה לכל יח"ד (מספר טווח)	0 עד 1.5 מקומות חניה לכל יח"ד (מספר טווח)	0 עד 1 מקומות חניה לכל יח"ד (מספר טווח)	1 עד 0.5 מקומות חניה לכל יח"ד (מספר טווח)	בניין למגורים הכולל יותר משתי יח"ד שלהן כניסה משותפת או חדר מדרגות משותף וכל הדירות בו הן דירות קטנות	1.3

תקני חנייה במסחר:

יישוב בלא מתע"ן	יישוב עם מתע"ן			שימוש הקרקע	
	אזור ג'	אזור ב'	אזור א'		
1 מקום חניה לכל 25 מ"ר עד 50 מ"ר (מספר טווח)	1 מקום חניה לכל 30 (מספר מרבי)	1 מקום חניה לכל 50 (מספר מרבי)	1 מקום חניה לכל 50 (מספר מרבי)	חנויות מכל הסוגים עד 2,000 מ"ר, כולל חזית מסחרית (במצטבר)	2.1
1 מקום חניה לכל 45 מ"ר עד 100 מ"ר (מספר טווח)	1 מקום חניה לכל 50 (מספר מרבי)	1 מקום חניה לכל 100 (מספר מרבי)	1 מקום חניה לכל 100 (מספר מרבי)	בעבור תוספת שטח מסחר כללי מ-2,000 מ"ר עד 10,000 מ"ר	2.2
1 מקום חניה לכל 50 מ"ר עד 150 (מספר טווח)	1 מקום חניה לכל 70 (מספר מרבי)	1 מקום חניה לכל 150 (מספר מרבי)	1 מקום חניה לכל 150 (מספר מרבי)	בעבור תוספת שטח מסחר כללי מעל 10,000 מ"ר	2.3
1 מקום חניה לכל 25 עד 50 מ"ר (מספר טווח)				מסחר שכונתי	2.4
יישוב בלא מתע"ן					
1 מקום חניה לכל 25 עד 50 מ"ר (מספר טווח)				עד 100% זכויות בנייה	2.5
1 מקום חניה לכל 50 עד 150 מ"ר (מספר טווח)				מעל 100% זכויות בנייה	2.6

תקני חנייה במשרדים ותעשייה עתירת ידע:

יישוב עם מתע"ן			שימוש הקרקע	
אזור ג'	אזור ב'	אזור א'		
1 מקום חניה לכל 60 מ"ר (מספר מרבי)	1 מקום חניה לכל 120 מ"ר (מספר מרבי)	1 מקום חניה לכל 240 מ"ר (מספר מרבי)	משרדים ותעשייה עתירת ידע	3.1
יישוב בלא מתע"ן				
1 מקום חניה לכל 30 עד 50 מ"ר (מספר טווח)			עד 120% זכויות בנייה	3.2
1 מקום חניה לכל 60 מ"ר (מספר מרבי)			מעל 120%	3.3

1.2 תוכנית מתאר עפולה:

סעיף 6 לתקנות החנייה (תיקון משנת 2016) קובע כדלקמן:

תקנות אלה אינן באות לגרוע מהוראות בדבר מקומות חניה בתכניות שהן בתוקף ביום תחילתן של תקנות אלה.

תוכנית מתאר עפולה מס' ג/12567 (להלן - תוכנית המתאר), קובעת תקני חנייה למגורים בעיר. בסעיף 3.3 (ו) ב לתוכנית - **פתרונות חנייה**, קיימת התייחסות לתקני חנייה למגורים כדלקמן: "החנייה בתחום מגרשים ליחידות המגורים תהיה בהתאם להוראות תקנות התכנון והבנייה (התקנת מקומות חנייה תשמ"ג - 1983) או לתקנות התקפות במועד הוצאת ההיתר ולא פחות מהמפתח הבא:

- א. לדירות עד 110 מ"ר (שטח עיקרי) - 1 מקום חנייה לכל יחידת דיור.
- ב. לדירות מעל 110 מ"ר (שטח עיקרי) - 1.5 מקום חנייה לכל יחידת דיור.
- ג. לבתים צמודי קרקע (קוטג'ים) - 2 מקומות חנייה לכל יחידת דיור.

ממצאי הביקורת:

הביקורת ביקשה את התייחסות מהנדסת העירייה לתקני החנייה הנהוגים ובתשובתה מסרה כי דרישות תקני החנייה ברחבי העיר הינם כדלקמן:
 דירות בשטח של עד 120 מ"ר - חנייה אחת לכל דירה.
 דירות מעל שטח של 120 מ"ר - 1.3 חניות לכל דירה.
 בנוסף לכך, נדרשת תוספת של 10 אחוזים לכל דירה, עבור אורחים.
 במסחר - חניה אחת לכל 30 מ"ר שטח עיקרי.
 במשרדים - חנייה אחת לכל 40 מ"ר שטח עיקרי. באזור C2 המוגדר כאזור הייטק, הדרישה במשרדים עומדת על חנייה אחת לכל 50 מ"ר.
 תקני החנייה למגורים אותם דורשת הוועדה לתכנון ובנייה אינם נמצאים בהלימה ביחס לתוכנית המתאר ג/12567. כפי שפורט לעיל, ככל הנוגע למגורים, תקני החנייה צריכים להיקבע בהתאם לתוכנית המתאר. נמצא כי תקני החנייה למגורים אותם דורשת הוועדה לתכנון ובנייה אינם בהלימה ביחס לטווח התקנים הקבועים בתוכנית המתאר, אף שהם נמצאים בהלימה לתקנים הקבועים בתקנות.

מדיניות הוועדה אינה מעוגנת בכתובים וככל שיש החלטות המשלבות "שיקול דעת מקצועי" של בודק התוכניות, הדבר אינו מקבל ביטוי בכתובים. במועד הביקורת נמסר כי מהנדסת העירייה קיבלה החלטה לפיה דרישות החנייה למגורים לא יכללו הקצאת חנייה לאורחים בשיעור של 10 אחוזים. ההחלטה אינה מעוגנת בכתובים ומחילא גם לא מספקת הסברים מנומקים באשר למועד תחילת תוקף, אזורי התחולה וכיוצ"ב.

המלצת הביקורת:

תקני החנייה למגורים בהם משתמשת הוועדה אינם נמצאים בהלימה עם תוכנית המתאר, הן לגבי סך החניות הנדרש והן לגבי גודל הדירה עבורה נקבע התקן. מומלץ להתאים את תקני החנייה למגורים תוך הלימה עם תוכנית המתאר.
 באשר לתקני החנייה לשימושים האחרים (מסחר, משרדים, תעשייה וכו'), נוכח העובדה כי התקנות מדברות על טווח של חניות, נכון יהיה להסדיר את תקני חנייה הנדרשים/הנהוגים בכתב ולאשר אותם במליאת הוועדה לתכנון ובנייה.

2. ועדת תאום תנועה ורשות תימרוך מקומית:

סמכויות רשות תימרוך מקומית מעוגנות בתקנות התעבורה, התשכ"א - 1961. סעיף 18(א) לתקנות קובעות את סמכויות רשות התמרוך, הנקבעות "לאחר התייעצות" עם קצין משטרה להציב, לסמן או לסלק בכל דרך שבתחומה:

- (1) תמרוך אזהרה והתראה;
- (2) תמרוך הוריה 220 עד 229;
- (3) תמרוך זכות קדימה 304 ו-305;
- (4) תמרוך איסורים והגבלות 404, 435 ו-436 שתוקפם רק בשעות הלילה ותמרוך 437 ו-439 לגבי הסדרי חניה;
- (5) תמרוך תחבורה ציבורית 510;
- (6) תמרוך מודיעין והדרכה למעט תמרוך 618 ו-636;
- (7) תמרוך סימון על פני הדרך, למעט תמרוכים 811, 812 ו-818;
- (8) תמרוכים באתר עבודה;
- (9) סמלים כמפורט בנספח להודעת התעבורה (קביעת לוח תמרוכים), התשע"א-2010;
- (10) תמרוך רמזורים ובקרת נתיבים 722.

(ב) בתחום שנקבע לה בידי רשות התמרוך המרכזית בהודעה בכתב, רשאית רשות תמרוך מקומית, לאחר התייעצות עם קצין משטרה, או קצין משטרה צבאית פיקודי (לגבי הדרכים שבשטח צבאי שבמרחב הפיקודי), לקבוע הסדר תנועה, למעט קביעת תמרוכים 032, 132, 903, 013, 105 עד 115 ו-315.

(ג) רשות תמרוך מקומית רשאית, בהסכמת רשות תמרוך מרכזית ובהתייעצות עם קצין משטרה, לקבוע כל הסדר תנועה שלגביו לא ניתנו הוראות על פי תקנות משנה (א) ו-(ב).

(ד) רשות תמרוך מקומית תהיה אחראית להצבתו, התקנתו, הפעלתו, סימונו, רישומו ואחזקתו של כל הסדר תנועה שבתחומה.

(ה) רשות תמרוך מקומית רשאית, לאחר התייעצות עם קצין משטרה או קצין משטרה צבאית פיקודי - לגבי דרכים שבשטח צבאי שבמרחב הפיקודי, לקבוע הסדר תנועה זמני, למעט קביעת תמרוכים 032, 132, 903, 013, 105 עד 115 ו-315; בתקנת משנה זו, "הסדר תנועה זמני" - הסדר תנועה לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים, שניתן להארכה מזמן לזמן לתקופה של ארבעה חודשים, מנימוקים שיירשמו ולאחר התייעצות עם קצין משטרה או קצין משטרה צבאית פיקודי.

2.1 הגשת תוכניות חנייה לאישור הות"ת:

בעירייה פועלת רשות תמרוך מקומית המשמשת כוועדת תאום תנועה (להלן - ות"ת). הוועדה עוסקת בענייני תמרוך בהתאם לסמכויות המוענקות לה ע"פ תקנות התעבורה. הרכבה תואם את ההרכב הנדרש בתקנות התעבורה וחבר בה נציג המשטרה. כן משתתפים בדיניה, בין היתר, מהנדסת העירייה והוועדה המקומית לתכנון ובנייה ומנהל תחום בודקי תוכניות ופיקוח על הבנייה בעירייה.

במסגרת פעילותה כות"ת דנה הוועדה בתוכניות תנועה. כן נדונות בוועדה סוגיות הקשורות בתקני חנייה בפרויקטים, המוגשים באמצעות מהנדסי תנועה. תוכניות התנועה כוללות בין היתר חישוב החניות הנדרשות, הנגזרים מסך השטחים והשימושים שיש בפרויקטים ולמעשה החלטות הות"ת מחייבות את הוועדה המקומית. בפועל, נמצא כי במקרים מסוימים הובאו בקשות וניתנו היתרים (בלא התייחסות לסוגיות הקשורות בתקני החנייה) עוד בטרם אישרה הות"ת את תוכנית החנייה.

תוכנית חנייה מוגשת לבחינת הות"ת לאחר שנדונה בוועדת פיתוח הכוללת את מהנדסת העירייה ונציגי הוועדה. לאחר הדיון

בתוכנית ניתנות הנחיות למתכנן המתייחסות לתוכניות פיתוח החנייה שהוגשה, ככל שאלה נדרשות. נמצא כי לא תמיד מתועדות ישיבות אלה בכתב וככל שהן מתועדות הן אינן נשמרות כהלכה. נמצא כי לות"ת מגיעות תוכניות שיש בהן ליקויים בחישוב החניות הנדרשות. התוכניות מוגשות לות"ת עם התייחסות בכתב של מהנדסת הוועדה אם לאשר את התוכנית וככל שממליצה שלא לאשר את התוכנית, את הסיבות לכך. לבקשת הביקורת להמצאת פרוטוקולים של ועדת הפיתוח נמסר כי לא נערכים פרוטוקולים. לביקורת נמסר פרוטוקול ועדה אחת בלבד שנמצא במחשבי הוועדה וממנו ניתן ללמוד כי ועדת הפיתוח כלל לא דנה בתקני חנייה, אלא רק בנושאי פיתוח: התאמת מפלסים, דרכי גישה, קטימת חניות וכיוצא ב.

המלצת הביקורת:

מומלץ כי ועדת הפיתוח תבחן את תוכניות החנייה טרם הגעתן לבחינה ואישור של הות"ת. בכלל זה, תינתן על ידה התייחסות פרטנית לתקן החנייה ולמספר החניות הנדרשות בפרויקט. ככל שיש ליקויים והסתייגויות אין להביאן לדיון או לחילופין, להביאן לעיון הות"ת בצירוף של מסמך מפורט הכולל את הליקויים וההסתייגויות.

תגובת מהנדסת הוועדה: אין מדובר בוועדה אלא בצוות מקצועי פנימי הן בתוכניות ההיתרים וממליץ המלצותיו לוועדות התכנון.

תגובת הביקורת: הביקורת מציינת כי המלצות הצוות משפיעות על קבלת ההחלטות בוועדות התכנון השונות. משכך נדרש כי מהעת בה מתכנס צוות זה ומגיש המלצותיו, על המלצות אלה להיות מתועדות בפרוטוקול, זאת על מנת ליצור שקיפות ואחידות בקבלת ההחלטות.

2.2 תהליך בחינת התוכניות טרם הגשתן לדיון בות"ת:

תוכניות החנייה מובאות לדיון בות"ת כשהן חתומות ומאושרות ע"י יועץ תנועה המועסק מטעם העירייה. חתימת היועץ מהווה בין היתר, אישור לעניין סך מקומות החנייה שמוקצים בפרויקט והתאמתם לסך החניות הנדרש בתקן. מנהל תחום בודקי תוכניות ופיקוח על הבנייה המשתתף בישיבות של ועדת הפיתוח ובישיבות הות"ת, בודק אף הוא את הטבלה אולם בפועל, הוא אינו חותם על התוכניות כמי שבדק ואישר את תקינותן לעניין תקן החנייה. לאחר ישיבת ועדת הפיתוח וחתימת יועץ התנועה, מוגשות תוכניות החנייה לות"ת.

המלצת הביקורת:

מומלץ כי מנהל בודקי התוכניות יאשר בחתימה וחתימת את תוכנית החנייה. החותמת תישא כיתוב לפיו המנהל בדק את התוכנית וכי מספר החניות המוקצות בתוכנית תואם את דרישות התקן.

2.2.1 נמצא כי טבלת החנייה המהווה חלק בלתי נפרד מתוכנית פיתוח החנייה מגיעה לות"ת לעתים עם ליקויים בחישוב מספר החניות הנדרש, מהסיבות כדלקמן:

- קביעה לא נכונה של תקן החנייה הנדרש למגורים, מסחר ומשרדים.
- חישוב אריתמטי שגוי של סך החניות הנדרש, כפונקציה של סך השטחים והשימושים בהם, אשר מובא לאישור הוועדה על אף שמדובר בפגם מהותי.
- חישוב חניות נכים במניין החניות הפרטיות.
- העדר חניות תפעוליות הנדרשות בשטחי מסחר.
- במקרה אחד נמצא כי חניות בשטח שמחוץ לתחומי המגרש, נזקפו כחניות שבתוכנית.

2.2.2 נמצאו ליקויים נוספים בהגשת התוכניות כדלקמן:

- חוסר התאמה בין זהות המבקש בתוכנית החנייה לבין זהות המבקש בבקשה להיתר (גרמושקה).
- בתוכניות החנייה לא נרשם מס' הבקשה שהוגשה בוועדה ולפיכך, ככל שיש מספר תוכניות הקשורות בפרויקט נשוא הבקשה, לא ניתן לדעת איזו תוכנית חנייה מתייחסת לאיזו בקשה.
- אין הקפדה על רישום של גוש חלקה אליהם מתייחסת התוכנית.

הערת הביקורת:

נוכח העובדה כי הות"ת מורכבת מעובדי הוועדה המקומית ולצד גם נושאי משרות ציבוריות אחרים בעירייה ומחוצה לה, אשר דנים בבקשות על סמך המידע המונח לפניהם, אין לנושאי משרה אלה אלא את המידע המונח לפניהם. ככל שהמידע מוגש עם ליקויים כמפורט לעיל, הדבר מהווה ליקוי של ממש אשר נדרש להימנע ממנו.

המלצת הביקורת:

יש להקפיד כי בכל תוכנית חנייה תהיה התאמה בין שם המבקש בבקשה להיתר לשם המבקש בתוכנית החנייה. בתוכנית החנייה תירשם מספר הבקשה המופיעה בבקשה להיתר. כן יירשמו הגוש והחלקה.

- נמצא כי התשריטים המיועדים להציג את פתרונות החניה על פי תקן בתחום מגרש הבניה אינם מהווים חלק אינטגרלי של תכניות הבניה (גרמושקה) אלא מגיעים כנספח נפרד. משום כך, קיימת לעתים חוסר הלימה בין תוכנית החנייה המאושרת לאחר תיקונים, לבין תוכנית החנייה המוטמעת בגרמושקה. יוצא אפוא כי היתר הבנייה משקף לעתים תוכנית חנייה לא בתוקף. מנהל תחום בודקי תוכניות טען כי ככל שדרישות הות"ת לתיקונים אינם מהווים שינוי מהותי מהתוכנית שהוגשה בפניהם, הוא אינו דורש מהמבקש להטמיע את התוכנית המתוקנת בגרמושקה ומסתפק בצירוף הערת "ראה נספח מתוקן".

המלצת הביקורת:

הביקורת סבורה כי המונח "שינוי מהותי" נתון לפרשנות ולפיכך נכון יהיה להנהיג דרישה לפיה ככל שתוכנית החנייה משתנת, יש להטמיע את התוכנית החדשה בבקשה להיתר.

- כדי למנוע מצב בו דרך הגישה למקומות החנייה של כלי הרכב בבניין חוצה את המדרכה, נוהגת העירייה להתקין מדרכות בשטח התוכנית ובתמורה היא מקצה שטח חלופי עבור חניות בפרויקט מחוץ לגבולות המגרש. מדובר בשינויים אשר אף שהם הגיוניים וסבירים, הם לא מגובים בחוות דעת משפטית ואינם מוסדרים בכתב באופן הקובע את גבולות האחריות של כל צד בכל הנוגע לתחזוקת שטחים, נזקי גוף וכיוצ"ב.

המלצת הביקורת:

בעת "חילופי שטחים" הכוללים התקנת מדרכות ציבוריות בשטח הבניין, נדרשת חוות דעת משפטית המעגנת את החילופים במסמך משפטי הנותן מענה לסוגיית הבעלות וכן לסוגיות הנזיקיות והתחזוקתיות הנובעות מחילופים אלה.

לסיכום, נמצא לעתים כי תוכנית החנייה, מוגשת לות"ת בסטייה מתקני חנייה, בחוסר פירוט ביחס למספר החניות לגביהן ישולם כופר וללא התייחסות משפטית להיבטים של "חילופי קרקע".

2.3 כופר חנייה:

תקנות החנייה מאפשרות מתן פטור מהתקנת מקומות חנייה בתוכניות שונות וזאת בהתקיים תנאים מסוימים, כאמור בסעיף 2.(ב) לתקנות:

רשאית ועדה מקומית לפטור מן החובה להתקין מקומות חניה לפי התוספת, כולם או מקצתם, משיקולים שבתכנון, סביבה או תחבורה ולחייב מבקש היתר בניה להשתתף בהתקנתם של אותם מקומות חניה בחניון ציבורי שמחוץ לנכס נושא ההיתר, שלמימונו הוקמה קרן, ובלבד שהחניון מוקם בתוך עשר שנים ממועד מתן ההיתר או שהוקם בחמש השנים לפני הוצאת היתר הבנייה ושהמרחק בין הנכס לבין החניון הציבורי, לא יעלה על 053 מטרים במרחק אווירי. מוסד תכנון לא יאשר תכנית כאמור המתייחסת לבניית מקומות חניה בחניון ציבורי, אלא אם כן שוכנעה כי הוקמה קרן למימון חניון ציבורי האמור.

"חניון ציבורי" - חניון המיועד לשימוש הציבור ואשר מקומות החניה שבו אינם מוצמדים למשתמשים מסוימים;

ממצאי הביקורת:

המרת חנייה בתשלום דמי כופר, כפופה לתנאים הקבועים בתקנות. נמצא כי ככל שיש בקשה להמרת חנייה בכופר, מוגשת חוות דעת לות"ת הקובעת באם הבקשה להמרת החנייה בכופר עומדת בתנאים הקבועים בתקנות החנייה כאמור בסעיף 2.2 (ב) לתקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה), תשמ"ג - 1983.
נמצא כי אף אם טבלת החניות משקפת פערים בין תקן החנייה למקומות החנייה שבתוכנית, לא ניתנת התייחסות לפערי החנייה ולסך החניות אשר המבקש נדרש לשלם עליהן כופר חנייה. ככל שהטבלה משקפת פערי חנייה, לא קיימת הערת בודק הנוגעת לסך מקומות החנייה שניתן להמיר אותם בכופר חנייה.

המלצת הביקורת:

ככל שקיימים פערי חנייה וככל שניתן להמיר פערים אלה באמצעות כופר חנייה, בכפוף להוראות התקנות, מומלץ כי ועדת הפיתוח תגיש מסמך מנומק לות"ת המפרט את סך החניות שיומרו בכופר.

נוהל העבודה בוועדה לתכנון ובנייה אשר אינו מעוגן בכתובים, קובע כי אישור הות"ת הינו תנאי להיתר. נמצאו מקרים בהם ניתן היתר מבלי שהתוכנית עברה את עיון והחלטת הות"ת. לטענת עובדים בוועדה, הסיבה לכך היא כי בשל תדירות (נמוכה) של ישיבות הות"ת, המתנה לקבלת אישור הות"ת יש בה כדי לעכב את קבלת ההיתר. **הביקורת מעירה כי מדובר בהליך לא תקין החורג מנוהל העבודה המסורתי הקובע כי אישור הות"ת הינו אחד התנאים המקדימים לקבלת ההיתר. הוצאת היתר תבצע רק לאחר מילוי כל התנאים המקדימים ובהם עמידה בדרישות הות"ת.**

נמצא כי בדיוני מוסדות הרישוי בבקשות להיתרים לא ניתן ביטוי לבקשה לתשלום כופר חנייה וממילא גם אין ביטוי לסך החניות הנדרשות תמורת כופר. זאת ועוד, סך מקומות החנייה עליהם משלם המבקש כופר חנייה מופיע במערכת הגביה בלבד ואין כל תיעוד באשר לדרך חישוב הכופר. יוצא אפוא כי **אין כל תיעוד באשר לסך החניות אשר על המבקש להמיר בכופר.**

המלצת הביקורת:

מומלץ כי בישיבת הוועדה לתכנון ובנייה יינתן ביטוי לדרישה לכופר החנייה הנדרש בפרויקט, ככל שקיימת דרישה מעין זו. בטופס דרישת התשלום לאגרות והיטלים יש לכלול שורה מיוחדת עבור היטל השבחה ושורה מיוחדת עבור כופר חנייה.

3. כופר חנייה:

סעיף 2(א) לתקנות קובע כי

"מוסד תכנון לא תאשר תכנית כאמור המתייחסת לבניית מקומות חניה בחניון ציבורי, אלא אם כן שוכנעה כי הוקמה קרן למימון חניון ציבורי האמור".

הביקורת מציינת כי מהנדס העיר - הגורם האמון על כלל התשתיות ברחבי העיר, ובכללם תשתיות החנייה שבסמוך למגרש הבניה, הוא הסמכות ולו העניק המחוקק בהתאם להוראות שונות בחוק ובתקנות את ההחלטה בדבר היקף ומספר החניות הדרושות בכל פרויקט, נוכח העובדה שהתקנות אינן קובעות מספר קבוע אלא טווח. במועד הביקורת הועסקה בעירייה מהנדסת ועדה בלבד זאת כיוון שטרם מונה מהנדס עירייה. בפועל, ניתן לומר כי מהנדסת הוועדה המקומית וכמוה גם הוועדה המקומית אינם דנים וקובעים עמדה ביחס למספר החניות הדרוש.

הביקורת סבורה כי על מנת למנוע החלטות מפלות ו/או בררניות, יש לקבוע מדיניות המתבססת על קווים מנחים כתובים, באשר לדרישות החנייה ולסך החניות אותן ניתן להמיר בתשלום כופר.

המלצת הביקורת:

יש לגבש בכתב את מדיניות העירייה באשר להמרת חניות בכופר חנייה. מדיניות זאת תיקח בחשבון את צורכי החניה בעיר ואת תוכניות הפיתוח שלה.

כעולה מהתקנות, הגורם המוסמך על פי חוק לאשר פתרונות חנייה שאינן בתחום המגרש הינו מוסד התכנון, קרי, הוועדה המדינית. בפועל, הוועדה המקומית ו/או רשות הרישוי (על פי סעיף 30 לחוק התכנון והבניה) אינם דנים בהיבט זה (מתן פתרונות חניה על פי חוק) של תנאי ההיתר.

תוכניות החנייה נבחנות ע"י יועץ תנועה שמעסיקה העירייה. נמצאו מקרים בהם אישר יועץ התנועה המועסק מטעם הוועדה תוכניות חנייה על אף שסך החניות שחושבו היה נמוך מסך החניות הנדרשות בתקן.

עם זאת, אף שנכון כי תוכנית ופתרונות החניה יבחנו על ידי יועץ תנועה ויובאו לאישור ועדת תיאום תנועה, אין בכל אלה כדי לגרוע מחובתה של הוועדה המקומית לבחון בדיונה את סוגיית תקן החניה ומספר החניות הנדרש וכן לתת להחלטתה ביטוי מנומק בפרוטוקול הישיבה.

3.1 חישוב סך מקומות החנייה הנדרשים בפרויקט בהתאם לגודל השטחים העיקריים שבתוכנית:

הביקורת בחנה את תוכניות החנייה שהוגשו לוועדת תיאום תנועה ואת עמידתן בדרישות החנייה. הביקורת בוצעה בשלושה רבדים כדלקמן:

בראשון, נבדקו תוכניות אשר על פי מערכת הגביה, נגבה בהן כופר חנייה בשנים 2019-2021. תכלית הבדיקה, לבחון אם כופר החנייה ששולם משקף את הפערים בין דרישות החנייה הנגזרות מהשטח שבתוכנית לבין פתרונות החנייה המוצעים ע"י המבקש.

בשני, נבדקו תוכניות אשר היו על סדר היום של הות"ת בשנים 2019,2021. חלקן של התוכניות מופיע ונבחן ברובד הראשון.

בשלישי, נבחנו תוכניות חנייה אשר הגיעו לות"ת אולם נדחו בשל ליקויים שונים שנמצאו בהם.

סעיף 6 לתקנות, **חישוב מספר המקומות**, קובע כדלקמן:

בעת חישוב מספר מקומות חניה הנדרשים לפי התוספת **לכל שימוש קרקע**, יעוגל כל חלק של מקום חניה כלפי מעלה ליחידה השלמה הקרובה של מקומות חניה; ואולם לעת חישוב מספר מקומות חניה אשר מבקש ההיתר חוייב להשתתף בהתקנתם לפי פרט 2(ב) או (ג), לא יעוגל כל חלק של מקום חניה כלפי מעלה ליחידה השלמה הקרובה של מקומות חניה.

כאמור בסעיף 6, כאשר ישנם שימושים מעורבים בפרויקט, חישוב התקנים ייעשה בנפרד לכל שימוש קרקע ולכן מקום בו נדרש חלק של חנייה, אין לחבר את חלקי החניות בין השימושים השונים אלא לעגל את מספר החניות בכל שימוש בנפרד, כלפי מעלה.

כללים לקביעת סכום הכופר:

על פי הנחיות משרד הפנים המתייחסים לחישוב היטלי פיתוח, יש לעדכן את ההיטלים אחת לחמש שנים או בהיווצר שינוי משמעותי בבסיס הנחיות והתחזיות עליהן התבססו.

נמצא כי תעריף כופר החנייה הנוהג כיום נערך ב 20.8.2015, מדד ידוע, 7/2015 בהתאם לשמאות שבוצעה ע"י משרד האושר מלול הנדסה ושמאות מקרקעין בע"מ. מאז לא בוצע כל אומדן.

המלצת הביקורת:

מומלץ לבצע עדכון של השמאות לעניין קביעת כופר החנייה ברחבי העיר.

תגובת מהנדסת הוועדה: ההמלצה מקובלת.

3.2 בדיקת הלימות חישוב כופר חנייה בפרויקטים בהם שולם כופר:

בין השנים 2019-2021 שולם כופר חנייה ב - 22 בקשות. סך הגבייה בבקשות אלה עמד על 1,616,492 ש. סך החניות שהוגשו בכופר חנייה ב 22 בקשות שהוגשו בין השנים 2019-2021 מסתכם ב - 78 חניות כמפורט להלן:

מספר ישות	תאריך תשלום	מספר סעיף	פירוט סעיף	כמות	גוש	חלקה	מגרש
20191063\1	16/06/2020	6.02.03	תמורת חניה - מרכזי רוויה	1	16663	68	
20201034\1	03/10/2021	6.02.03	תמורת חניה - מרכזי רוויה	1	16663	68	
20181162\1	29/06/2020	6.02.12	מסחר ומשרדים	2	16663	77	
20191141\1	02/08/2020	6.02.12	מסחר ומשרדים	2	16697	23	2047
20200737\1	14/01/2021	6.02.12	מסחר ומשרדים	3	16697	23	2047
20210611\1	14/07/2021	6.02.12	מסחר ומשרדים	1	16697	23	2047
20210004\1	31/10/2021	6.02.12	מסחר ומשרדים	11	16697	75	
20181222\1	08/07/2020	6.02.12	מסחר ומשרדים	3	16698	2	
20180356\1	15/08/2019	6.02.12	מסחר ומשרדים	12	16698	73	4
20180259\3	06/10/2019	6.02.12	מסחר ומשרדים	1	16700	34	34
20190332\1	25/11/2019	6.02.10	תעשייה (אז"ת בעיר - אז"ת א)	1	16702	57	2010
20200222\1	06/07/2020	6.02.01	תמורת חניה - מערבי רוויה	1	16707	88	
20210589\1	09/12/2021	6.02.10	תעשייה (אז"ת בעיר - אז"ת א)	22	16710	151	
20210578\1	28/10/2021	6.02.03	תמורת חניה - מרכזי רוויה	2	16742	91	55
20210784\1	28/11/2021	6.02.03	תמורת חניה - מרכזי רוויה	1	16744	88	100
20211071\1	16/12/2021	6.02.03	תמורת חניה - מרכזי רוויה	1	16746	145	175
20171187\1	06/08/2020	6.02.12	מסחר ומשרדים	1	16760	29	710
20181216\1	08/12/2020	6.02.12	מסחר ומשרדים	3	16760	29	
20190782\1	08/12/2020	6.02.12	מסחר ומשרדים	1	16760	29	
20200327\1	30/11/2020	6.02.05	תמורת חניה - רובע יזרעאל רוויה	2	16762	35	
20210070\1	27/12/2021	6.02.12	מסחר ומשרדים	5	16786	16	707
20191061\1	19/05/2020	6.02.09	תמורת חניה - עפולה עילית (הצ' עירה) בניה נמוכה/צמודת קרקע	1	17765	34	

1 נוהל הליך חישוב היטל סלילה ותיעול במרכז השלטון המקומי מאי 2019

הביקורת בחנה סוגיות שונות הקשורות בבתקן החנייה המחייב לעומת הנדרש וכן את הלימות חיוב כופר החנייה בהתאם לפערי החנייה כפי שהוצגו או נמצאו בבקשות:

- נבדק אם החישוב האריתמטי המתבצע בפרויקטים השונים מבוצע כהלכה.
- נבדק אם הפרמטרים המשמשים לחישוב התקנים הינם נכונים בהתאם לסוג השימושים הנעשים בקרקע לפי אזורי הבנייה השונים.
- אם כופר החנייה הנדרש משקף את הפערים בין סך החניות הנדרשות כאמור בתקנות לבין סך החניות הקיימות בתוך כנית בשטח הבקשה.
- אם ההרשאה לתשלום כופר חנייה מתבצעת בהתאם להוראות החוק הקיימות בנדון.
- אם קיימת הודעה של יועץ התחבורה באשר לכופר החנייה הנדרש נוכח פערי חנייה הקיימים בפרויקט.

3.3.1 גוש 16663 חלקה 68: בקשה ראשונה נדונה ב 27.5.2020. על פי טבלת החניות עבור 7 יחידות דיור הייתה חסרה חנייה אחת. שולם כופר ביום 16.6.2020 וניתן היתר ביום 17.6.2020 - **תקין**.
בחודש מרץ 2021 הוגשה בקשה מתוקנת לשמונה יחידות דיור. הפער היה של חנייה אחת נוספת. שולם כופר ביום 3.10.2021. ניתן היתר ב - 17.10.2021 - **תקין**.

תאריך ישיבה	סטטוס תוכנית	גוש	חלקה	מהות	שטח חיוב	חושב לפי	חניות נדרשות	חניות פרטיות בפועל	סה"כ פערי חניה	שולם כופר על
27.5.2020	לא חתום	16663	68	מגורים			9.8			
סה"כ							10	10	-	1
11.3.2021 ²	לא חתום	16663	68	מגורים			11.2	10	2	
סה"כ							11	10	1	1

3.3.2 גוש 16697/23-25:

ביום 5.7.2017 נדונה ואושרה תוכנית החנייה הכוללת 66 מקומות חנייה כשעל פי התקן נדרשים 70 מקומות חנייה. בתוכנית, 63 מקומות חנייה פרטיים ועוד שלושה מקומות הינם עבור נכים שאינם צריכים לבוא במניין החניות הפרטיות. ע"פ תוכנית החנייה נרשם כי קיים פער של 4 חניות אולם בפועל קיים פער של 7 מקומות חנייה ביחס לתקן הנדרש. ניתן היתר בנייה ביום 24.12.2017.

הליקויים:

במניין החניות הפרטיות נלקחו בחשבון גם חניות נכים.

במועד מתן ההיתר לא שולם כופר חנייה כלל, זאת על אף שנדרש היה לשלם כופר עבור 7 חניות.

בתאריך 27.7.2020 נדונה בקשה נוספת בות"ת, זאת בעקבות בקשה לתוספת בנייה של 139 מ"ר שטחי מסחר. עקב תוספת שטחי המסחר נדרש היה לספק 74 מקומות חנייה. ע"פ טבלת החניות סופקו 74 חניות כנדרש. 74 חניות אלה כוללות 2 חניות נכים שאינן צריכות לבוא במניין החניות הפרטיות ועוד חמש חניות מחוץ לגבולות מגרש. חניות אלו באות במקום מדרכה שהותקנה בתוך שטח המגרש. סה"כ חסרים 2 מקומות חנייה. ביום 2.8.2020 שולם כופר חנייה על 2 מקומות חנייה. כן נמצא כי בתאריכים 12/1/2021, 14/7/2021 שולם כופר חנייה על 3,1 חניות בהתאמה. **ביום 13.8.2020 ניתן היתר בנייה - תקין**.

הערת הביקורת:

נמצא כי שתי תוכניות החנייה מציעות 16 חניות נוספות שמחצית שטחן ממוקמת מחוץ לגבולות מגרש. לביקורת הובהר שמדובר בחילופי שטחים בין העירייה ליזם בסך של חצי חנייה, זאת על מנת למקם את המדרכה במנותק מהחניות.

תאריך ישיבה	סטטוס תוכנית	גוש	חלקה	מהות	שטח חיוב	חושב לפי	חניות נדרשות	חניות פרטיות בפועל	סה"כ פערי חניה
19/12/2017	חתום	16697	23-25	מסחר	816	30	27.2		
19/12/2017	חתום	16697	23-25	משרדים	1,673	40	41.8		
סה"כ							70.0	63	7
27.7.2020	לא חתום	16697	23-25	מסחר	955	30	31.8		
27.7.2020	לא חתום	16697	23-25	משרדים	1,673	40	41.8		
סה"כ							74.0	72	2

הליקוי:

הסדר זה, אף שהוא מתבקש, מעלה סוגיות משפטיות, בין היתר, סוגיות נזיקיות אשר לא ניתן להן מענה ולא הוסדרו בכתובים בין העירייה לקבלן.

3.3.3 גוש 16710/151:

ע"פ סך שטחי המסחר והמשרדים בבקשה, נדרשים 123 מקומות חנייה. על פי התוכנית שהוגשה לות"ת סומנו 102 מקומות חנייה בציון בקשה לתשלום כופר על 21 מקומות חנייה. ברם, על פי התוכנית שהוגשה לות"ת, סך החניות שצוינו בבקשה כולל שבעה מקומות חנייה מסומנים מחוץ לגבולות מגרש, על תוואי דרך ולפיכך סך החניות הפרטיות בתחום המגרש עומד על 95, פער של 28 חניות.

תוכנית החנייה הובאה לדיון בישיבת ות"ת מיום 28.6.2021 ונדחתה עם החלטת ועדה להגיש תוכנית מתוקנת. ביום 9.12.2021 שולם כופר על 22 מקומות חנייה **ובאותו יום ניתן היתר בנייה**, כל זאת עוד לפני אישור ות"ת שכן תוכנית החנייה המתוקנת אושרה בות"ת רק ביום 18.1.2022 בכפוף לבדיקה של כופר חנייה.

לשאלת הביקורת טען מנהל תחום בודקי תוכניות כי עקב דרישת הוועדה להתקנת חניות אלכסוניות, פחתו מקומות החנייה של המבקש ומשום כך חויב בכופר עבור 22 מקומות חנייה. ברם, לדבריו, הדרישות כאמור לעיל והסיבה לחיוב שבוצע לא תועדו בפרוטוקול או בכל אסמכתא אחרת.

תאריך ישיבה	סטטוס תוכנית	גוש	חלקה	מהות	שטח חיוב	חושב לפי	חניות נדרשות	חניות פרטיות בפועל	סה"כ פערי חניה	שולם כופר על
28.6.2021	נדחתה	16710	151	מסחר	1,725	30	57.5			
28.6.2021	נדחתה	16710	151	משרדים	3,250	50	65.0			
סה"כ							122.5	95	28	22

הליקוי:

ניתן היתר בנייה עוד לפני אישור הות"ת. במניין החניות שהציע המבקש ישנן שבע חניות הממוקמות מחוץ לגבולות מגרש. על אף שמספר מקומות החנייה עבורן נדרש כופר היה נמוך מהמספר המשקף את הפער בין התקן לבין מה שהוגש, לא נערך פרוטוקול המנמק מדוע ויתרה הוועדה על תשלום כופר עבור 6 חניות חסרות.

תגובת מהנדסת הוועדה: בהמלצת יועץ התנועה, תוכנית מקורית תקנית הוחלפה בתוכנית מתוקנת אשר לא נתנה פתרון מלא על פי תקן. הפתרון שהושג היה נכון ונחו יותר תנועתית. מאחר שהשינוי בא ביוזמת העירייה, לא מצאנו לנכון לחייב כופר חנייה על ההפרש.

תגובת הביקורת: כל האמור בתגובה אינו מתועד באסמכתאות המתבקשות לנוכח ההיקפים הכספיים בהם מדובר.

3.3.4 גוש 16742/91,92: הוגשה בקשה שאושרה בות"ת ביום 20.2.2021 לתוכנית חנייה של 34 יחידות חנייה ועוד 2 יחידות ששולם עבורן כופר חנייה ביום 28.10.2021. ביום 28.10.2021 ניתן היתר חנייה - **תקין**.

תאריך ישיבה	סטטוס תוכנית	גוש	חלקה	מהות	שטח חיוב	חושב לפי	חניות נדרשות	חניות פרטיות בפועל	סה"כ פערי חניה	שולם כופר על
22/02/2021	חתום	16742	91/92	מגורים			35.8	34		
סה"כ							36	34	2	2

3.3.5 גוש 16746/145:

ע"פ סך דירות המגורים שבתוכנית, מחייב התקן 27 מקומות חנייה. תוכננו 25 מקומות ונתבקש ע"י היזם המרה של שתי חניות בכופר חנייה. הבקשה אושרה בות"ת מיום 16.11.2021. ביום 16.12.2021 שולם כופר חנייה על חנייה אחת בלבד. **ניתן היתר חנייה ביום 5.1.2022.**

לשאלת הביקורת, מסר מנהל תחום בודקי תוכניות כי נוכח העובדה שעל פי החישוב נדרש היה 26.2 מקומות חנייה, הוא מצא לנכון לחייב את היזם בתשלום כופר חניה על מקום אחד בלבד ולא חייב על 0.2 מקומות חנייה חרף העובדה כי על פי התקנות קיימת חובה לעגל המספר כלפי מעלה. החלטת מנהל בודקי התוכניות לא גובתה בפרוטוקול כתוב ומנומק.

תאריך ישיבה	סטטוס תוכנית	גוש	חלקה	מהות	שטח חיוב	חושב לפי	חניות נדרשות	חניות פרטיות בפועל	סה"כ פערי חניה	שולם כופר על
16.11.2021	מאושרת	16746	145	מגורים			27	25		
סה"כ							27	25	2	1

הליקוי:

נדרש/שולם כופר חנייה פחות מהכופר המבוקש בתוכנית החנייה. החלטת מנהל בודקי התוכניות "לעגל" כלפי מטה את מספר החניות הנדרש לא נומקה בפרוטוקול, זאת על אף שמדובר בהחלטה שהיא בניגוד לתקנות.

3.3.6 גוש 16786/14,16:

ביום 27.12.2021 שולם כופר חנייה על 5 חניות אולם על פי התוכנית שבידינו הוא אינו צריך לשלם כופר. מדובר בתוכנית לא מאושרת ויש להוציא את התוכנית המאושרת על מנת לבדוק מדוע התשלום.

תאריך ישיבה	סטטוס תוכנית	גוש	חלקה	מהות	שטח חיוב	חושב לפי	חניות נדרשות	חניות פרטיות בפועל	סה"כ פערי חניה	שולם כופר על
27/05/2020	לא חתום	16786	14/16	מסחר	1,725	30	57.5			5
סה"כ							73			

תגובת מהנדסת הוועדה: כופר החנייה נגבה לבקשת המבקש, בהתחשב בתוכנית השינויים שנדונה ואושרה בוועדה המקומית

3.3.7 גוש 16697 חלקה 94 מגרש 2065:

בתוכנית התנועה המקורית הוגשה בקשה ל 47 חניות תמורת כופר חנייה, אולם הועדה הבהירה למבקש כי מדובר במספר חניות גדול ולפיכך עליו לתקן את התוכנית. במהלך התקופה התקיימו ישיבות עם היזם ובהם העלה בקשה להכשיר את מקומות החנייה בשצ"פ הצמוד למגרש הבנייה ולשלם כופר חנייה. **התוכנית המאושרת מיום 27/6/2019 מדברת על 18 מקומות חנייה בחסר ובניין ישולם כופר חנייה (צבוע בתכלת). בפועל, לא שולם כופר חנייה.** יחד עם זאת, עולה השאלה אם צריך היה לשלם כופר חנייה היות שבפועל מכשיר היזם בעצמו את השצ"פ. לא קיים תיעוד כלשהו באשר להסדר עם הקבלן להכשרת הקרקע ולתשלום של כופר חנייה.

נמצא כי האישור שניתן לקבלן לבצע את עבודות הסלילה בשטח המגרש המיועד לחנייה נעשה ללא ביצוע תחשיב של ההוצאות הכרוכות בסלילה (ללא רווח יזמי) מול ההכנסות הצפויות מגביית כופר חנייה.

כן נמצא כי ההחלטה לא גובתה בחוות דעת משפטית לעניין הפטור ממכרז ולא קיבלה את אישור מליאת הוועדה לתכנון ובנייה, אלא התקבלה בהחלטה של מהנדס הוועדה.

סטטוס: אושר בות"ת ביום 27.6.2019. ניתן היתר ראשון ביום 5.8.2019. היתר שני ניתן ביום 17.1.2021.

הליקויים:

על פי מסמכי המבקש היה עליו לשלם כופר חנייה אשר לא שולם. לא נמצאו מסמכים הקובעים אחרת. לא בוצע תחשיב של עלויות הקמת מגרש החנייה (ללא רווח יזמי) מול עלות הכופר. סלילת המגרש הוטלה על המבקש ללא מכרז.

תגובת מהנדסת הוועדה: היתר בנייה יצא לקומת מרתף חנייה, קומת מסחר וארבע קומות משרדים. מהנדס העיר בזמנו אישר להוציא היתר בנייה לשלוש קומות משרדים, כאשר תשלום מלוא כופר החנייה יחויב בהיתר הנוסף לקומה הרביעית (קיימת בקשה להיתר). יש לציין ששובר התשלום עבור מלוא כופר בחנייה הועבר למבקש ושולם בפועל.

3.3.8 גוש 16697/75:

על פי תוכנית חנייה שהוגשה ואושרה בישיבת ות"ת מיום 25.10.2018, סך השטחים בתוכנית כלל שטח של 515 מ"ר מסחר ועוד שטח של 1,644 מ"ר משרדים. בהתאם לכך נדרשו 58 מקומות חנייה. בפועל, הותקנו 15 מקומות חנייה פרטיים ועוד שתי חניות נכים בחריגה של חצי חניה מגבולות המגרש. לביקורת הובהר שמדובר בחילופי שטחים בין העירייה ליזם בסך של חצי חנייה, זאת על מנת למקם את המדרכה במנותק מהחניות. הסדר זה מעלה סוגיות משפטיות נזיקיות אשר לא ניתן להן מענה ולא הוסדרו בכתובים בין העירייה לקבלן.

תאריך ישיבה	סטטוס תוכנית	גוש	חלקה	מהות	שטח חיוב שטח	חושב לפי	חניות פרטיות נדרשות	חניות פרטיות בפועל	סה"כ פערי חניה	שולם כופר על
10/02/2019	חתום	16697	75/77	מסחר	515	30	17.2			
10/02/2019	חתום	16697	75/77	משרדים	1,644	40	41.1			
							60	60	0	0

הליקוי:

הסדר זה, אף שהוא מתבקש, מעלה סוגיות משפטיות נזיקיות אשר לא ניתן להן מענה ולא הוסדרו בכתובים בין העירייה לקבלן.

ביום 22.2.2021 אושרת בקשה לבניית תוספת קומת משרדים בשטח של 470 מ"ר. ביום 31.10.2021 שולם כופר חנייה על 11 מקומות חנייה. ביום 1.11.2021 ניתן היתר בנייה - **תקין**.

3.3.9 גוש 16744 חלקה 88:

נדרשו 17 חניות על פי תקן. הוקצו בפועל 17 חניות. ביום 28.11.2021 שולם כופר חנייה על חנייה אחת. **ניתן היתר בנייה בין 30.11.2021 - תקין.**

תאריך ישיבה	סטטוס תוכנית	גוש	חלקה	מהות	שטח חיוב	חושב לפי	חניות נדרשות	חניות פרטיות בפועל	סה"כ פערי חניה	שולם כופר על
16/11/2021	מאושרת	16744	88	מגורים			16.8			
סה"כ							17	7	0	1

3.3.10 גוש 16698/58:

סך שטחי המסחר בתוכנית שטרם אושרה, עומד על 2,405 מ"ר ומשרדים בשטח של 1,641 מ"ר. עבור שטחי המסחר נדרשים 81 חניות ואילו עבור שטחי המשרדים נדרשות 41 חניות, סה"כ 122 חניות. בטבלה לחישוב מספר החניות נלקח סך של 2,280 מ"ר שטחי מסחר ולפיכך סך החניות הכללי נמוך ב- 5 חניות מהנדרש - לא תקין. **ניתן היתר בנייה ביום 2.12.2021. מנהל תחום בודקי תוכניות טען כי שטחי המסחר בפועל עומדים על 2,280 מ"ר וכי הנתונים המופיעים בתוכנית אינם נכונים.**

תאריך ישיבה	סטטוס תוכנית	גוש	חלקה	מהות	שטח חיוב	חושב לפי	חניות נדרשות	חניות פרטיות בפועל	סה"כ פערי חניה
25.2.2021	אושרה בכפוף להערות	16698	58	מסחר	2,408	30	81		
25.2.2021	אושרה בכפוף להערות	16698	58	מגורים	1,641	40	41		
סה"כ							122	117	5

הליקויים:

לצורך חישוב מספר מקומות החנייה הנדרשים עבור שטחי המסחר שבתוכנית, נלקח סך שטחי מסחר שונה מסך השטחים שצוינו בטבלה ולפיכך מספר החניות שנדרש קטן בחמש חניות. ככל שסך שטחי המסחר שבתוכנית החנייה לא נכון היה מקום לבקש תוכנית מתוקנת או לתעד זאת בפרוטוקול.

תגובת מהנדסת הוועדה: בהיתר מצב סופי שהוצא, שמספרו 1051/2021 הכולל קומת מסחר מתוקנת ושתי קומות משרדים. שולם כופר חנייה בהתאם לתוכנית תנועה וחנייה מתוקנת ומאושרת. שטח המסחר בקומת הקרקע בהיתר הבנייה ובתוכנית החנייה, בתאום.

3.3.11 גוש 16661/44:

תוכנית החנייה אושרה בישיבה מיום 19.11.2020. התוכנית כוללת 8 יחידות מגורים ושטח מסחרי של 210 מ"ר. חישוב החניות למסחר נרשם לפי תקן של 1:30. על פי תקן זה נדרש החנייה להקצות 7 מקומות חנייה אולם בפועל נרשמו 4 חניות - פער של שלוש חניות.

בשטחי המגורים הוקצו 8 חניות במקום 9 ולפיכך חסרה חנייה אחת. סה"כ הקצה הקבלן 12 חניות (טבלת חישוב אריתמטי שגוי) במקום 16 חניות נדרשות. **פער של ארבע חניות.** לא שולם כופר חנייה. **ביום 13.4.2021 ניתן היתר בנייה - לא תקין.**

מנהל תחום בודקי תוכניות טען כי בסיכום שהיה בין מהנדס העירייה היוצא לבין הקבלן, סוכם ביניהם כי הקבלן יסלול קטע כביש כולל מדרכות ותשתיות חלף כופר חנייה. ברם, לא נמצא פרוטוקול המתעד החלטה מעין זאת והיא לא עברה את אישור מליאת הוועדה לתכנון ובנייה. כמו כן, ההחלטה אינה נתמכת בחוות דעת משפטית לעניין הפטור ממכרז ואינה כוללת תחשיבים כלכליים לעניין ההוצאות הכרוכות בסלילה מול כופר החנייה הנדרש.

שולם כופר על	סה"כ פערי חניה	חניות פרטיות בפועל	חניות פרטיות נדרשות	חושב לפי	שטח חיוב	מהות	חלקה	גוש	סטטוס תוכנית	תאריך ישיבה
	1	8	8.8			מגורים	44	16661	חתום	19/11/2020
	3	4	7	30	210	מסחר	44	16661	חתום	19/11/2020
0	4	12	16							סה"כ

הליקויים:

חישוב אריתמטי שגוי שהגיש המבקש, בעקבותיו מספר החניות שנדרש ממנו קטן בארבע חניות. על פי טבלת החניות שהציג המבקש עצמו, חסרה לו חנייה אחת אולם לא שולם כופר חנייה. ניתן היתר בנייה על אף שלא שולם הכופר הנובע מטבלת החנייה שהציג הקבלן בתוכנית החנייה המאושרת. ככל שהיה סיכום עם המבקש לפיו יסלול כביש, חלף כופר חנייה, הדבר נעשה ללא מכרז ולא היה להחלטה זו כל תיעוד.

3.3.12 גוש 16663/195:

ע"פ התוכנית המאושרת נדרש היה להכשיר 16 מקומות חניה. בפועל ישנם 16 מקומות חנייה כולל חניית נכים ולפיכך סך החניות הפרטיות עומד על 15. ביום 7.8.2019 הופק היתר בנייה - לא תקין. מנהל תחום בודקי תוכניות טען כי לא חייב בכופר חנייה נוכח העובדה שמדובר בפער של 0.4 חניות.

תאריך ישיבה	סטטוס תוכנית	גוש	חלקה	מהות	שטח חיוב	חושב לפי	חניות פרטיות נדרשות	חניות פרטיות בפועל	סה"כ פערי חניה
25.2.2021	לא מאושרת	16673	42	מגורים			26		
25.2.2021	לא מאושרת	16673	42	מסחר	302	50	11		
סה"כ							37	29	8

הליקוי:

ניתן היתר בנייה ללא אישור ות"ת. לא נגבה כופר חנייה עבור חנייה אחת. החלטת מנהל בודקי התוכניות "לעגל" כלפי מטה את מספר החניות הנדרש לא נומקה בפרוטוקול, זאת על אף שמדובר בהחלטה שהיא בניגוד לתקנות.

3.4 בדיקת חישובים בתוכניות שאושרו/לא אושרו ושטרם שולם בהם כופר:

3.4.1 גוש 16673/152:

תוכנית מאושרת. חישוב החניות הנדרשות במסחר נעשה לפי 35 מ"ר לחנייה במקום לפי 30 מ"ר ולפיכך נרשם בתוכנית כי סך החניות הנדרש הנו 41 חניות לא כולל חניות נכים. על פי תחשיב של 30 מ"ר למסחר סך החניות הכללי בפרויקט צריך להיות 44 חניות. בפועל מתוכננות 41 חניות ולפיכך יש לחייב בארבע חניות נוספות. סטטוס: אושר בת"ת מיום 28.6.2021. **טרם יצא היתר בנייה.**

הליקוי:

חושב תקן חנייה לפי 35 מ"ר לחנייה מסחרית ולפיכך מספר החניות שנדרש קטן בחמש חניות. **תגובת מהנדסת הוועדה:** לא יצא היתר בנייה. **תגובת הביקורת:** ממצאי הביקורת התייחסו לעצם החישוב השגוי של סך החניות הנדרשות שאינו עומד בתקן שנקבע.

3.4.2 גוש 16710/160:

על פי נספח החנייה שהוגש וטרם אושר, שטח המסחר עומד על 1,680 מ"ר. בחישוב שטחי החנייה שנעשה ע"י היזם, חושבו החניות לפי תקן של 1:40 במקום 1:30. בעקבות כך, סך החניות הסתכם ב - 42 מקומות חנייה בעוד שעל פי התקן אמור היזם לספק 56 מקומות חנייה.

בפועל, קיים פער בחסר של 14 חניות.

חניות תפעוליות חושבו כדלקמן: חניה לכל 500 מ"ר. מעל 500 מ"ר לכל 700 מ"ר. החישוב צריך להיות לפי 400 מ"ר ולפיכך נדרשו 3 חניות תפעוליות במקום ארבע חניות.

מנהל תחום בודקי תוכניות העיר כי מדובר בתוכנית חנייה הכוללת נתונים רבים שאינם נכונים. כך למשל, הוא סבור כי השטחים שנרשמו כשטחי מסחר, הם בעיקרם שטחי משרד הדורשים תקן חנייה של 1:40.

סטטוס: הוגש להחלטת ות"ת ביום 28.6.2021 ונדחה. **טרם יצא היתר בנייה.**

תאריך ישיבה	סטטוס תוכנית	גוש	חלקה	מהות	שטח חיוב	חושב לפי	חניות נדרשות	חניות פרטיות בפועל	סה"כ פערי חניה
28.6.2021	לא מאושרת	16710	160	מסחר	1,680	40	56	42	14
סה"כ							56	42	14

הליקויים:

חושב תקן חנייה לפי 40 מ"ר לחנייה מסחרית ולפיכך מספר החניות שנדרש קטן ב - 14 מקומות חנייה. על אף הליקוי המהותי, הובאה התוכנית לעיון הות"ת מבלי לצרף הסתייגויות הנובעות מהליקוי בחישובים שנערכו לעניין קביעת כופר החנייה.

תגובת מהנדסת הוועדה: היתר בנייה לפרויקט הכולל מרתף חנייה, קומת מסחר וקומת משרדים מעל, יצא על שטח מסחר בסך של 868 מ"ר ושטח משרדים בסך של 520 מ"ר. תוכנית תנועה וחנייה מאושרת על בסיס פתרון חנייה על פי תקן.

תגובת הביקורת: כאמור בהערת הביקורת, בחומר אשר הוגש לות"ת היו פערים אריתמטיים אשר הקטינו את סך החניות הנדרש על פי תקן.

3.4.3 גוש 16697/28:

הבקשה נדונה בישיבת ועדת ות"ת מיום 25.2.2021. בתוכנית מבקש היזם חמש חניות תמורת כופר חנייה. **טרם שולם הכופר. טרם ניתן היתר בנייה.**

תאריך ישיבה	סטטוס תוכנית	גוש	חלקה	מהות	שטח חיוב	חושב לפי	חניות נדרשות	חניות פרטיות בפועל	סה"כ פערי חניה
25.2.2021	לא מאושרת	16697	28	מסחר	210	30	7		
25.2.2021	לא מאושרת	16697	28	משרדים	680	40	17		
סה"כ							24	19	5

3.4.4 גוש 16673/42:

מדובר בפרויקט משולב של 23 יחידות דיור ושטח מסחרי בסך של 302 מ"ר. חישוב סך שטחי החניות למגורים נעשה לפי חניה לדירה אולם לא הקצה חניה לאורחים בשיעור של 10 אחוזים ולפיכך עומד מספר מקומות החנייה למגורים על 23 חניות במקום 26 חניות. חישוב סך שטחי החנייה למסחר נעשה לפי תקן של 1:50 במקום 1:30 ולפיכך סך החניות הנדרשות למסחר עומד על 6 חניות במקום 11 חניות.

נוכח תשובת יועץ התחבורה כי ייתכנו תקני חנייה הבנויים על יחס שטחים שונה מכפי שנדרש בכלל רחבי העיר, נבדקה תוכנית עפ/מק/2/6029 העוסקת בהוראות **בינוי לחניות ומחסנים, אולם לא נמצאה בה כל הוראה המתייחסת לתקן חנייה.**

לסיכום על פי התוכנית מתוכנן להקים 29 חניות בסה"כ במקום 37 חניות. טרם ניתן היתר בנייה.

תאריך ישיבה	סטטוס תוכנית	גוש	חלקה	מהות	שטח חיוב	חושב לפי	חניות נדרשות	חניות פרטיות בפועל	סה"כ פערי חניה
25.2.2021	לא מאושרת	16673	42	מגורים			26		
25.2.2021	לא מאושרת	16673	42	מסחר	302	50	11		
סה"כ							37	29	8

הליקויים:

חושב תקן חנייה לפי 50 מ"ר לחנייה מסחרית. כמו כן, לא הוקצו חניות לאורחים בשיעור של 10 אחוזים לדירה. ולפיכך מספר החניות המוצע קטן ב - 8 מקומות חנייה מהנדרש בתקן. על אף הליקוי המהותי, הובאה התוכנית לעיון הות"ת מבלי לצרף הסתייגויות הנובעות מהליקוי בחישובים שנערכו לעניין קביעת כופר החנייה.

תגובת מהנדסת הוועדה: לא יצא היתר בנייה.

תגובת הביקורת: ממצאי הביקורת התייחסו לעצם החישוב השגוי של סך החניות הנדרשות שאינו עומד בתקן שנקבע.

4. סיכום והמלצות:

4.1 סיכום הממצאים:

4.1.1 ההתפתחות המואצת של העיר בשנים האחרונות מציבה בפני העירייה בין היתר, אתגר המחייב מתן פתרונות חנייה ליזמים, באופן שיקל על הוצאותיהם ויעודד את המשך תנופת הבנייה בעיר. אחד הכלים לכך הוא מציאת פתרונות חנייה בעלויות נמוכות. אחת הדרכים להוזלת העלויות הינה מתן פתרונות חנייה עיליים במקום בניית חניונים תת קרקעיים.

נוכח מגבלת שטחי חנייה עליים בשטח התוכנית, מאפשרת הוועדה לתכנון ובנייה המרת חניות חסרות על פי תקן החנייה, בתשלום של כופר חנייה.

תקני החנייה הנדרשים נקבעים ע"י תוכנית המתאר ג/12567 עבור מגורים וע"י תקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה), תשמ"ג - 1983 עבור השימושים האחרים ובראשם מסחר ומשרדים. נמצא כי אין הלימה בין התקנים הקבועים בתוכנית המתאר לתקנים אותם דורשת הוועדה המקומית בפועל.

תגובת מהנדסת הוועדה: תקני החנייה נקבעים בתקנות וכן בתוכניות נוספות מפורטות המפנות לתקנות.

התייחסות הביקורת לתגובת מהנדסת הוועדה: הביקורת בדקה את הלימות חישוב התקנים על בסיס התקנים והתוכניות המפורטות ככל שהיו כאלה.

4.1.2 נוכח העובדה שתקני החנייה לפיהם פועלת הוועדה המקומית לא עברו אישור של מוסד תכנון כלשהו בעירייה, אין מסמך מנחה המשמש את גורמי המקצוע בוועדה (בודקי תוכניות, מהנדס הוועדה) בחישוב מספר מקומות החנייה הנדרשים בפרויקטים ולפיכך אין אחידות בדרישות החנייה מהיזמים השונים. כך למשל, החליטה מהנדסת העיר אך לאחרונה כי הוועדה תחדל מלדרוש תקן חנייה של 1.1 חניות לכל יחידת מגורים בשטח של עד 120 מ"ר.

תגובת מהנדסת הוועדה: קיים טווח בתקן החנייה. קיימים כללי אצבע חד משמעיים וידועים ועדיין, כל מקרה נדון לגופו.

התייחסות הביקורת לתגובת מהנדסת הוועדה: הביקורת מעירה כי כלל אצבע בהגדרתו הוא כלל שאינו מדויק. דווקא בגלל שקיימים לעתים טווחים בתקן החנייה, יש לקבוע כללים ברורים לגבי תקני החנייה בעיר, זאת על מנת למנוע מראית עין של איפה ואיפה.

4.1.2 ועדת הפיתוח אמורה לשמש מסנן הבדוק בין היתר את טבלאות החנייה וככל שנפל בהן פגם, להחזיר אותן למבקש אולם בפועל, מגיעות לוועדת תיאום תנועה תוכניות הלוקות בשגיאות אריתמטיות מבלי להסב את תשומת לב הוועדה לכך.

4.1.3 תוכניות החנייה נדונות בוועדת פיתוח. משתתפים בה מהנדסת העירייה/מהנדס הוועדה המקומית וגורמי מקצוע בוועדה

המקומית, אולם החלטותיה אינן עולות על הכתב ואינן מצורפות לתוכניות החנייה המגיעות לבחינה ולאישור ועדת תיאום תנועה וממילא גם אין המלצות לות"ת.

4.1.4 תוכניות חנייה מגיעות לוועדת תיאום תנועה כשהן חסרות בפרטים מהותיים ובחוסר זהות עם המידע בבקשה להיתר, דוגמת גוש חלקה, מספר בקשה ושם המבקש. ליקויים אלה מקשים על זיהוי התוכנית האחרונה שעברה את אישור הוועדה.

תגובת מהנדסת הוועדה: לא נדרשת זהותו של מגיש התוכנית. תפקידה של הות"ת להמליץ לרשות התמרון על הסדרי התנועה, החנייה והתמרון.

תגובת הביקורת: כפי שצוין לעיל, הבקשות מוגשות באופן שמי. לעתים מדובר ביזם הבונה במספר מקומות בעיר זו זמנית. מינהל תקין מחייב רישום פרטי המבקש כפי שמופיעים בתוכנית, זאת על מנת שניתן יהיה לקשר בין מגיש הבקשה לתוכנית שבה הוגשה הבקשה.

4.1.5 ועדת תיאום תנועה הינה הגוף היחיד הנותן ביטוי לדרישות החנייה ובוחן סוגיות הקשורות במתן אישור להמרת חניות בכופר חנייה, אולם במשך שנים ועד לאחרונה, הפרוטוקולים של ועדה זו לא היו מספיק מפורטים ולא סיפקו מידע על החלטות הקשורות בבקשות להמרת תקני חנייה בכופר.

תגובת מהנדסת הוועדה: הסמכות הייחודית מסורה לוועדה לתכנון ובנייה.

תגובת הביקורת: הביקורת מעירה הות"ת מאשרת את תוכניות החנייה. משכך, ראוי שהחלטותיה יהיו מנומקות בפרוטוקול ישיבה מסודר.

4.1.6 נוכח העובדה שבדיוני ועדת המשנה לתכנון ובנייה אין כל התייחסות לבקשה להמרת תקני חנייה בכופר, יוצא כי האזכור היחיד לדרישה לתשלום כופר, הינו במערכת הגביה בלבד, שם קיים מידע על סך החניות בגינן שולם כופר אולם לא קיים מידע נוסף באשר לדרך חישוב הכופר. משכך, לא ניתן להתחקות אחר השיקולים בקביעת סך החניות שהומרו בכופר.

תגובת מהנדסת הוועדה: הסדרי החנייה מפורטים במסגרת הבקשה להיתר ובתוכניות נספח החנייה.

תגובת הביקורת: לביקורת לא הומצאו מסמכים התומכים בטענה זו בכל הנוגע לבקשות שהוצגו לוועדה.

4.1.7 הוועדה המקומית מאפשרת ליזמים לסלול שטחי חנייה בשטחים ציבוריים כתחליף לתשלום כופר חנייה, ללא פרסום מרכז. החלטות מעין אלה לא נתמכות בחוות דעת משפטית ולא נתמכות בתחשיבים כלכליים של עלות הבנייה (ללא רווח יזמי), מול עלות כופר חנייה וללא חוות דעת לעניין הפטור ממכרז. כמו כן, הן אינן מגובות בהסדרה של הפיקוח על עבודת הסלילה מטעם העירייה והתאמתה לדרישות העירייה.

4.1.8 ההחלטות לעניין הטלת הסלילה על המבקש לא מגיעות לאישור ועדת תיאום תנועה וגם לא לאישור מועצת עיר/מליאת הוועדה לתכנון ובנייה.

תגובת מהנדסת הוועדה: הדבר נעשה בתקופת מהנדס העיר הקודם ולא הובא לידיעת הייעוץ המשפטי לעניין הפטור ממכרז ובכלל לעניין ההתקשרות. בתקופתי נערך מסמך התחייבות הנוגע לשימוש בשטחי ציבור באופן זמני ברחוב המלאכה.

4.2 סיכום ההמלצות:

4.2.1 כללים להגשת תכניות חנייה לעניין קביעת תקני חנייה דרושים וכופר חנייה:

תקני החנייה למגורים על פיהם קובעת הוועדה את סך החניות הנדרשות בבקשה, אינם נמצאים בהלימה עם תוכנית המתאר, הן לגבי סך החניות הנדרש והן לגבי גודל הדירה עבורה נקבע התקן. מומלץ להתאים את תקני החנייה למגורים תוך הלימה עם תוכנית המתאר.

באשר לתקני החנייה לשימושים האחרים (מסחר, משרדים, תעשייה וכו'), נוכח העובדה כי התקנות מדברות על טווח של חניות, נכון יהיה להסדיר את תקני חנייה הנדרשים/הנהוגים בכתב ולאשר אותם במליאת הוועדה לתכנון ובנייה.

מומלץ כי ועדת הפיתוח תבחן את תוכניות החנייה טרם הגעתן לבחינה ואישור של הו"ת. בכלל זה, תינתן על ידה התייחסות פרטנית לתקן החנייה ולמספר החניות הנדרשות בפרויקט. ככל שיימצאו ליקויים בחישוב סך שטחי החנייה הנדרשים ביחס לתקנות, אין להביא את נספח החנייה לדיון בו"ת.

מומלץ כי מנהל בודקי התוכניות יאשר בחתימה וחותרמת את תוכנית החנייה. החותרמת תישא כיתוב לפיו המנהל בדק את התוכנית וכי מספר החניות המוקצות בתוכנית תואם את דרישות התקן.

יש להקפיד כי בכל תוכנית חנייה תהיה התאמה בין שם המבקש בבקשה להיתר לשם המבקש בתוכנית החנייה.

בתוכנית החנייה יירשם מספר הבקשה המופיעה בבקשה להיתר. כן יירשמו הגוש והחלקה.

יש להטמיע את תוכנית החנייה המאושרת ע"י הו"ת בבקשה להיתר (גרמושקה).

יש לעגן חילופי שטחים בין בעל תוכנית לעירייה הכוללים התקנת מדרכות ציבוריות בשטח הבניין, במסמך משפטי הנותן מענה לסוגיית הבעלות וכן לסוגיות הנדיקות והתחזוקתיות הנובעות מחילופים אלה.

יש לגבש בכתב את מדיניות העירייה באשר להמרת חניות בכופר חנייה. מדיניות זאת תיקח בחשבון את צרכי החניה בעיר ואת תוכניות הפיתוח שלה.

ככל שקיימים פערי חנייה וככל שניתן להמיר פערים אלה באמצעות כופר חנייה, בכפוף להוראות התקנות, מומלץ כי ועדת הפיתוח תגיש מסמך מנומק לו"ת המפרט את סך החניות שיומרו בכופר.

ככל שנתקבלה החלטת ו"ת להמרת שטחי חנייה בכופר, תפרט הוועדה לתכנון ובנייה בפרוטוקול הישיבה את ההחלטה.

החלטה על ביצוע סלילת מגרש חנייה ע"י היזם צריכה להתבצע לאחר הכנת תחשיב של עלות הקמת המגרש (ללא רווח יזמי) כנגד עלות כופר החנייה.

מומלץ לבצע עדכון של השמאות לעניין קביעת כופר החנייה ברחבי העיר.

בטופס דרישת התשלום לאגרות והיטלים המופק ע"י הוועדה, יש לכלול שורה מיוחדת עבור היטל השבחה ושורה מיוחדת עבור כופר חנייה.

ביקורת על מערך "טמוני קרקע"



דוח
מבקר העירייה
לשנת 2022

עיקרי הממצאים וההמלצות

ממצא	המלצה	שם הפרק	ספר ממצא
נמצא כי חשבוניות הקבלן שמורות בתיקיה ייעודית של חשבת האגף. הביקורת מציינת כי רשויות אחרות נוהגות לבצע סריקה של החשבוניות למערכת הנהלת החשבונות לשם תיעוד זמין מול נתוני האגף.	מומלץ כי העירייה תפעל לסריקת כלל חשבוניות הקבלן, כולל פירוט המסמכים הנלווים למערכת הנהלת החשבונות לצורך תיעוד ובקרה נאותים.	מערכות מידע	4
משרת מנהל אגף שפ"ע אינה מאוישת מזה מספר חודשים, כפי שמקובל בכלל הרשויות המקומיות. הביקורת מציינת כי איש תפקיד זה חיוני בין היתר לצורך קיום ממשקי עבודה בין כלל הגורמים האחרים לנושא פינוי המוטמנים.	מומלץ כי העירייה תיבחן מינוי מנהל קבוע לניהול אגף השפ"ע בעיר, כולל הגדרת סמכויותיו והעובדים הכפופים אליו.	מבנה ארגוני	1
נמצא כי במספר חודשים קיימים פערים בין הכמויות הנקובות בחשבונית הקבלן לבין הכמויות אשר המצוינות בקבצי השיקילה. פער זה מסתכם בסך של 36 טון המסתכם בסך של 9,000 ₪ בלבד (על פי סך של 250 ₪ לטון לפני מע"מ).	מומלץ כי תיערך בחינה של חשבת האגף בשיתוף רכז תברואה אחר תקינות התשלומים של כלל חיובי הקבלן בתקופה המבוקרת.	התקשרות עם הקבלן	1
חזרה ההתקשרות עם הקבלן אינו מצוי כלל אצל רכז תברואה, ולפיכך לא ברור כיצד מתקיימות בקרה על פעולת הקבלן ללא היכרות עם סעיפי החוזה והתחייבות הקבלן כמפורט בחוזה ההתקשרות. הביקורת מציינת כי לאורך כלל החודשים לא נתקבלו כלל הערות/הפחתות בגין התנהלות הקבלן אשר הביאו להפחתות תשלומים כפי שמקובל ברשויות אחרות. כפי שנתגלו על ידי הביקורת בפרק 10 לדוח זה, כגון: היעדר מצלמות, רכבים ישנים, זמני פינוי ועוד.	מומלץ כי יוגדרו בקרות (ממוכנות וידיניות) הנדרשות לביצוע על ידי רכז תברואה המחויבות על פי החוזה, יצוין כי חלק נרחב מן הבקורות הנדרשות מופיעות בפרק המתייחס לתהליך פינוי האשפה בדוח זה. בקרות אלו מן הראוי כי יעוגנו במסגרת נוהל עבודה הכולל טופס חודשי לבחינת התנהלות הקבלן בהתאם לסעיפי חוזה ההתקשרות.	התקשרות עם הקבלן	2
רכז תברואה כלל אינו מקבל את קבצי השקילות ומשכך אינו מבצע בדיקות בסיוע סיות של כניסת רכבים לא מורשים, קיום שקילות אפס, השוואה מול רישיונות לעניין משקל ברוטו-טרה-נטו, השוואה מול איתוראן, בחינת גיל המשאיות הנכנסות, בחינה האם יש כניסות של קבלן משנה ועוד.	התקשרות עם הקבלן	התקשרות עם הקבלן	3
באגף שפ"ע לא קיימים נהלי פנימיים המסדירים את תחום פינוי המוטמנים, לרבות ההתנהלות של רכז תברואה, חשבת האגף ורכזת הפרויקטים מול קבלן הפינויים.	מומלץ כי אגף שפ"ע בשיתוף אגף תיאום ובקרה ייקבעו נהלים פנימיים שיסדירו את התנהלות האגפים בתחום המוטמנים בכל הנוגע לשורת היבטים תפעוליים	נהלים	1
מקובץ הפינויים עולה כי במהלך התקופה שבין 11-25/11/2022 בוצעו 118 פינויים של מוטמנים אשר תכולתם הייתה נמוכה מ- 50% וזאת בניגוד להגדרת רכז תברואה ומנהלת הפרויקטים מהם "מוטמנים אשר נדרשים לפינוי", זאת על אף שהמערכת מוגדרת לפינוי לפי 75% ומעלה, למעט מוטמנים ספציפיים אשר דורשים התייחסות אחרת.	מומלץ כי רכז תברואה יגדיר לחברת ירא"ב האחראית על תוכנת ניהול מסלולי האשפה (Genio), מהם תחומי תכולת האשפה הנדרשים לצורך פינוי שוטף.	קליטת נתוני החיישנים	1

ממצא	המלצה	שם הפרק	ספר ממצא
מתוך 180 פינויים שבוצעו בחודש ינואר 2022 15 מתוכן (8.33%) בוצעו מבלי שהתקיימה שקילת אפס בגינן. בנוסף הן רכז התברואה והן חשבת האגף כלל לא ביצעו בקרה בסיסית זו ומכאן שהקבלן כלל לא חויב על ידי העירייה בגין אי ביצוע שקילת אפס כפי שנדרש על פי החוזה.	<p>על רכז התברואה לבחון עם הקבלן את הסיבות לאי קיום שקילת אפס במועדים שציינה הביקורת, וחייב הקבלן בהתאם</p> <p>נוכח ממצאי הביקורת מומלץ כי תעשה בחינה שנתית של כלל חיובי הקבלן לעומת שקילות האפס בתחילת יום העבודה וקיום התחשבות מול הקבלן בנושא.</p> <p>מומלץ כי בקרת שקילת האפס תבוצע באופן שוטף על ידי אגף שפ"ע והיא תפוקח ע"י גורם שהעירייה תקבע מקרב עובדיה ותעוגן בנוהל עבודה עירוני.</p>	ביצוע שקילת אפס	1
הביקורת מעירה כי נמצאו 778 כניסות של רכבים אשר במהלך התקופה המבוקרת גיל הרכב היה מעבר ל - 4 שנים. לדוגמא: רכב מספר 7793213 עלה לכביש בחודש 2/2013 ולמרות זאת ביצע בשנת 2022 308 כניסות וזאת מבלי להטיל עליו קנסות כפי שנקבע בחוזה ההתקשרות. סכום הקנסות שנדרש היה להטיל על הקבלן הינה מכפלת מספר הכניסות - 778 בסכום הקנס - 600 לפני מע"מ.	<p>מומלץ כי חשבת האגף תבחן בשיטת תוך הייעוץ המשפטי הטלת קנסות על הקבלן בגין התייצבות רכבים שאינם מורשים.</p> <p>מומלץ כי בחינת רכבי הקבלן תעוגן בנוהל עבודה עירוני אשר יאכף על ידי עובד ייעודי מאגף שפ"ע.</p>	גיל הרכבים	1
הביקורת מעירה כי אי קיום מצלמה על גבי רכב הפינוי הינה מנוגדת לחוזה ההתקשרות ונדרש היה מן האגף לקנוס את הקבלן בגין אי התקנת המצלמה בכל יום פינוי. חמורה מכך העובדה כי הביקורת העירה בפני רכז התברואה ביום ה - 25 לנובמבר 2022 על אי קיום מצלמת הרכב ותקלה זו לא תוקנה גם בבדיקת הביקורת ביום ה - 23/1/2023 ראה נספח ה.	<p>מומלץ כי העירייה תבחן את הסיבות לאי הטלת קנסות על פעולות הפרת החוזה מצד הקבלן מול רכז התברואה וחשבת האגף.</p> <p>מומלץ כי הבקרה על פעולת הקבלן תעוגן בנוהל עבודה אשר יקבע את הגורם האחראי בין היתר על בחינת אביזרי רכבי הקבלן.</p>	מצלמות על גבי הרכבים	1
הביקורת מעירה כי העסקת קבלן משנה לאורך כלל שנת 2022 מבלי שאושר על ידי העירייה הינה הפרה מהותית של חוזה ההתקשרות ופגיעה בהליך המכרזי. בנוסף, לא בוצע חיוב של הקבלן בגין הפרה זו אשר דינה הינו 10,000 ₪ בגין יום פינויים.	<p>מומלץ כי העירייה תבחן את הסיבות לאי הטלת קנסות על פעולות הפרת החוזה מצד הקבלן מול רכז התברואה וחשבת האגף.</p>	שימוש הראשי משנה בקבלני	1
הביקורת מעירה כי רכז התברואה כלל לא היה מודע לנושא קבלני המשנה, ומשכך לא נמצאו באגף מסמכים המציגים אישור להעסקת קבלני משנה על ידי יראב.	<p>מומלץ כי הבקרה אחר על פעולת הקבלן תעוגן בנוהל עבודה אשר יקבע את הגורם האחראי בין היתר על בחינת העסקת קבלן משנה על ידי הקבלן.</p>		2
הביקורת מעירה כי אי המצאת רישיונות על ידי הקבלן ב - 1 מתוך 2 בדיקות פתע, הינה מנוגדת לחוזה ההתקשרות ונדרש מן האגף לקנוס את הקבלן בגין נושא זה.	<p>מומלץ כי העירייה תבחן את הסיבות לאי הטלת קנסות על פעולות הפרת החוזה מצד הקבלן מול רכז התברואה וחשבת האגף.</p>		1
הביקורת מעירה כי נושא קיום רישיונות הרכב כלל לא מבוקר על ידי עובדי אגף השפ"ע כפי שעלה במסגרת ביקורת הפתע, ולא נמצא כל תיעוד לבדיקה מסוג זה במסגרת המסמכים הקיימים באגף.	<p>מומלץ כי הבקרה אחר על פעולת הקבלן תעוגן בנוהל עבודה אשר יקבע את הגורם האחראי בין היתר על רישיונות הקבלן.</p>	רישיונות נהיגה	2

ממצא	המלצה	שם הפרק	ספר ממצא
נמצא כי למרות שניתנה לרכז התברואה ולמנהל התעבורה פרטי מערכת האיתור ראן של הקבלן לא מתקיים מעקב אחר פעילות הקבלן על מנת לוודא שנאספת אך ורק פסולת עירונית ולא פסולת עסקית / פרטית. כמוכן לא מתקיימות בדיקות כי לא נאספת פסולת מחוץ לעיר לאחר קיום שקילת אפס וחיוב העירייה בגינה.	מומלץ כי הבקרה באמצעות מערכת איתוראן אחר פעולת הקבלן תעוגן בנוהל עבודה אשר יקבע את הגורם האחראי בין היתר על ניטור פעולות הקבלן במהלך פינוי האשפה.	שימוש במערכות ניטור רכבים	1
הביקורת מעירה כי ב - 4 מבין 7 הרכבים שנבחנו נמצא כי משקל הפסולת שפונתה הייתה גבוהה מעבר ל - 1 טון ממשקל הרישיון וזאת מבלי שהקבלן נקנס בגין פעילות זו.	מומלץ לבחון את הסיבות לאי הטלת קנסות על פעולות הפרת החוזה מצד הקבלן מול רכז התברואה וחשבת האגף.	משקל הרכבים	1
נמצא כי לא מבוצעת בקרה על ידי אף גורם באגף של בחינת המשקל לעומת המשקל המורשה ברישיון.	מומלץ כי הבקרה אחר על פעולת הקבלן תעוגן בנוהל עבודה אשר יקבע את הגורם האחראי בין היתר על רישיונות הקבלן לעומת משקל הפינוי בפועל.		2
הביקורת מעירה למרות כניסתן של משאיות האשפה ב - 150 פינויים בין השעות 00:00 לשעה 05:00 לאחר שביצעו פינויים ברחבי העיר, לא נקנס הקבלן בגין הפרות אלו.	מומלץ לבחון את הסיבות לאי הטלת קנסות על פעולות הפרת החוזה מצד הקבלן מול רכז התברואה וחשבת האגף.	זמני הפינוי	1
הביקורת מעירה כי בניגוד לפינוי פסולת מעורבת, בה נקבע בהסכם כמות העובדים אשר יעסקו בפינוי בכל קו פינויים, לא צוין בהסכם כמות העובדים הרלוונטיים לפינוי נוסף על הנהג.	מומלץ כי העירייה תעדכן בשיתוף הקבלן את הסכם ההתקשרות על מנת שיקבעו מספר העובדים הרלוונטיים לפינוי המוטמנים בכל קו פינויים. יצוין כי ברשויות - ראשון לציון ועיריית ירושלים, נוסף לעובד מצוות עובד נוסף האחראי לבטיחות הפינוי וניקוי אשפה מסביב למוטמן.	כמות העובדים	1

1. מבוא

לשמירה על ניקיון העיר ולטיפוח חזותה יש השלכות על איכות החיים של תושבי העיר, על איכות הסביבה ועל רמת התברואה בעיר. עיריית עפולה מחויבת, מתוקף פקודת העיריות [נוסח חדש], לספק לתושביה שירותי תברואה וניקיון ולנקוט פעולות שיבטיחו את שמירת הסדר והניקיון בעיר. רמת השירותים ואיכותם תלויות במדיניות העירייה ובפעולות הננקטות למימושה.

החובה לטפל בתברואת העיר במסגרת השירותים הניתנים על ידי העירייה לתושביה מעוגנת בסעיף 242 לפקודת העיריות: "בעניין תברואה, בריאות הציבור ונוחותו, תעשה העירייה פעולות אלה...."

[2] תורה בדבר פינוי סחי ואשפה מכל בית ותקבע את האגרות בדבר פינוי כאמור....

[4] תתקין ותקיים במצב טוב ומותקן פחי אשפה ציבוריים ושאר כלי קיבול שמניחים ומאספים בהם אשפה ותדאג שיוחזקו באופן שלא יהיו מטרד או מפגע לבריאות...."

כמו כן, בפקודת בריאות העם, 1940, הוקנו למועצת העירייה סמכויות לסילוק מפגעים, בהם כל סוגי הפסולת ולמניעת היווצרות מפגעים כתוצאה מצבירת פסולת.

בחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן: "חוק שמירת הניקיון"), הוענקו לרשויות המקומיות סמכויות לאכיפת השמירה על הניקיון בתחומן. מתוקף סמכותן לפי החוק, התקינו רשויות מקומיות חוקי עזר בנושא פינוי אשפה ושמירה על ניקיון המרחב הציבורי שבתחומן.

פינוי האשפה הביתית ברחבי העיר מבוצע ברובו באמצעות פחים המוטמנים ברחבי העיר המכונים טמוני קרקע. טמוני קרקע הם מערכת תת קרקעית, מתקדמת ומתוחכמת לאיסוף אשפה ומיונה. בעיר קיים מערך הכולל מאות פחים טמוני קרקע, שנראים כמו מכלי אשפה תמימים ובתוכם מותקנים מכלי איסוף נסתרים - **ראה נספח א**

פינוי האשפה הביתית המבוצע ברחבי העיר נחלק ל - 2 סוגים עיקריים של כלי אצירה כמפורט בטבלה הבאה:

סוג האשפה	כלי האצירה	סוג המשאית	תכנון הפינוי
אשפה ביתית	מוטמנים	מנוף	תוכנית עבודה ממוחשבת המבוססת על קריאת חיישנים
אשפה ביתית	פחי אשפה	דחס	תוכנית עבודה שבועית המבוססת על פיזור פחי האשפה

בעיריית עפולה אמון אגף שיפור פני העיר (להלן: "האגף / שפ"ע") על תחום פינוי האשפה ברחבי העיר, כאשר על תחום ניטור המוטמנים באמצעות מערכות ייעודיות אחראי אגף התיאום הבקרה והחדשנות (להלן: "אגף הבקרה").

פינוי המוטמנים מבוצע באמצעות חברת יראב שרותי נוי 1985 בע"מ" (להלן: הקבלן/החברה / י.ר.א.ב.), אשר עמה התקשרה העירייה לתקופה שבין 8/2021 עד 7/2024. בנוסף מפעילה העירייה קו פינוי אשפה של עובדי האגף. **פינוי הפסולת מועבר אל תחנת המעבר של חברת אמניר ולאחר הליך המיחזור בתחנה מועברת הפסולת לאתר הטמנה מרוחק.**

הסכם ההתקשרות עם הקבלן מתבסס על כמויות הפינוי, כאשר בגין כל טון אשפה הנאסף ממוטמן קרקע זכאי הקבלן לסך של 248.75 ₪ לפני הצמדה.

2. מטרת הביקורת

בחינת נאותות יישום ההתקשרות העירייה עם קבלן פינוי המוטמנים ובכלל זאת, בחינת נאותות הבקורות אחר עבודת הקבלן ועמידתו בתנאי החוזה עמו.

3. מתודולוגיה

הביקורת קיימה פגישות ושיחות עם הגורמים הבאים:

- עוזר ראש העיר
- רכז מחלקת תברואה (להלן: "הרכז" או "רכז תברואה")
- רכזת פרויקטים אגף תיאום, בקרה וחדשנות
- חשבת אגף שפ"ע
- מנהלת אגף תיאום בקרה וחדשנות

הביקורת קיבלה לעיונה שורה של טפסים וקבצים הרלוונטיים לנושא המבוקר, קיימה סיורים עם עובדי האגף וכן עם צוותי הקבלן ברחבי העיר.

הביקורת התמקדה בבחינת פינוי האשפה של המוטמנים לחודשים ינואר - נובמבר 2022 (להלן: "**התקופה המבוקרת**").

4. מערכות מידע

השימוש במערכות מידע ואמצעים טכנולוגיים הכרחי לפעילות השוטפת של כל ארגון, לרבות רשות מקומית. מערכת המידע מאפשרת תיעוד ומעקב אחרי הבקשות המוגשות, לוחות הזמנים והטיפול בהן, מניעת טעויות אנוש ומתן שירות הולם.

דוח מבקר המדינה 2022 בנושא פינוי פסולת ברשויות מקומיות והטמנתה מצוין כי "שימוש בכלים טכנולוגיים האוספים מידע ומדטרים אותו, מאפשר למקבלי ההחלטות לקבל תמונת מצב עדכנית ומבוססת נתונים בזמן אמת ומסייע ליעל תהליכים בערים".

דוח מבקר המדינה 2022 מציג מספר כלים טכנולוגיים העומדים לרשותן של הרשויות המקומיות בכל הנוגע לפינוי פסולת:

מערכת ניהול נתונים ומידע על הפסולת

המערכות מאפשרות לאסוף ולנתח מידע אודות מיקום, לוחות הזמנים של הרכבים לאיסוף הפסולת ומסלולם, משקל הפסולת שנאספה ופונתה, ריכוז תשלומים ועלויות, ניהול מלאי ציוד, היסטוריית איסוף לפי משקי בית, צילומים של קבלני הפינוי והציוד, קשר עם צוות הפינוי, משוב מהתושבים ותלונותיהם.

לצורך איסוף המידע ועיבודו משולבים במערכת המידע כלים טכנולוגיים נוספים המתקשרים איתה ומעבירים לה נתונים - עמדת שקילה עירונית, מערכת איתור במשאיות הפינוי, חיישנים, מצלמות ויישומונים (אפליקציות) למכשירים הניידים.

על פי דוח מבקר המדינה 2022, בדיקה של המשכ"ל בערים שבהן מותקנת מערכת ניהול העלטה כי השימוש בה מפחית בכ- 30% את תדירות הפינויים, מפחית את העומס בכביש ואת זיהום האוויר.

סעיף 4.7.1 להסכם העירייה עם הקבלן קובע כי: "על הקבלן יהא להציב מערכות שליטה ובקרה על מערך פינוי האשפה, על חשבונו הבלעדי, והכל כמפורט להלן **מערכת מסוג חיישנים מודדי נפח (סנסורים) למכלים טמוני קרקע (לרבות טמוני קרקע שבאחריות פינוי של העירייה)**, אשר תותקן על גבי מכלים טמוני הקרקע המצויים כעת בשטח שיפוט העירייה וכן היקף טמוני הקרקע אשר יוצב בשטח שיפוט העירייה בעתיד".

במענה לכך, התקין הקבלן בעירייה מערכת הקרויה Genio המאפשרת בקרה אחר נתוני פינוי הפסולת וכן קביעת קוי הפינוי היומיים בהתאם לנתוני החיישנים.

חיישנים במכלי האצירה וקוראי חיישנים במשאיות פינוי הפסולת

על פי דוח מבקר המדינה 2022, בדיקה של המשכ"ל העלתה כי כל חיישן המותקן באחד הפחים המוטמנים בעיר חוסך כ-3,000 ש"ח בשנה, והתשלום עבור התקנת החיישנים והחלפתם כלול במכרז עם הקבלן. ראה צילום של חיישן הממוקם על גבי מכסה המוטמן - **נספח ב**

מצלמות על משאיות הפינוי

שימוש במצלמות מאפשר בקרה על משאיות הפינוי ועל טיב העבודה המבוצעת, לצד בקרה על סוג הפסולת המושלכת ע"י התושבים, לפחים ייעודיים.

מערכת איתור על משאיות הפינוי

מערכת איתור המותקנת על המשאיות מאפשרת חיבור למערכת ניהול הפסולת ומספקת למערכת Genio מידע בזמן אמת על מיקום המשאיות, על מועד הפינוי ועל מסלול הנסיעה. המערכת שולחת התראות על חריגות, ומפיקה דוחות עיתיים אוטומטיים או על פי דרישה. מידע זה מסייע לרשות המקומית בניהול מערך איסוף הפסולת על ידי תכנון מסלול האיסוף לשם שיפור השירות וחיסכון, בקרה על מסלול נסיעת המשאיות ואם נדרש, השתתפות קנסות על הקבלן בשל חריגות מההסכם.

ממצאים

1. **הביקורת מציינת לחיוב כי העירייה התקינה 744 חיישנים בכלל המוטמנים הפרושים ברחבי העיר, דבר המאפשר יעילות וחיסכון רב הנובעים מתזמון פינוי המוטמנים אשר אחוז התכולה שלהם גבוה - תקין.**
2. **נמצא כי המעקב על המוטמנים מתבצע באמצעות דוחות יומיים המופקים במערכת 3-4 Genio פעמים ביום, מועברים אל מנכ"ל העירייה וראש העיר ובהתאם לנתונים מועברות הנחיות לקבלן.**
3. **נמצא כי בהעדר מנהל אגף שפ"ע רכז התברואה הינו הגורם הבכיר הנמצא בשטח. רכז התברואה אינו מעורה במערכות המידע הרלוונטיות וכפי שיתואר בהמשך, גם בהסכם ההתקשרות עם הקבלן.**
4. **נמצא כי חשבוניות הקבלן שמורות בתיקייה ייעודית של חשבת האגף. הביקורת מציינת כי רשויות אחרות נוהגות לבצע סריקה של החשבוניות למערכת הנהלת החשבונות לשם תיעוד זמין מול נתוני הנהלת החשבונות המתייחסים להוצאות האגף.**

המלצות

מומלץ כי העירייה תפעל לסריקת כלל חשבוניות הקבלן, כולל פירוט המסמכים הנלווים למערכת הנהלת החשבונות לצורך תיעוד ובקרה נאותים.

5. הבסיס הנורמטיבי

- פקודת העיריות [נוסח חדש];
- תקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג-1992;
- חוק עזר לעפולה (שמירת הסדר והניקיון), התשמ"ב-1982
- מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי, ביקורת מערכתית- פינוי פסולת ברשויות המקומיות והטמנתה, התשפ"ב-2022.

6. תקציב

דיני הרשויות המקומיות קובעים, כי כל רשות מקומית תפעל לפי תקציב שנתי, כאשר שנת הכספים לכל הרשויות תתחיל ב-1 לינואר בכל שנה. תקציב שאושר הינו מסמך משפטי המחייב את הרשות המקומית.

בנושא פינוי האשפה, הכולל את פינוי המוטמנים ברחבי העיר קיימים 2 סוגי תשלום עיקריים:

(1) תשלום לקבלן בגין ביצוע הפינוי החל משלב איסוף הפסולת, העמסתו למשאית ופריקתו בתחנת המעבר.

(2) תשלום לתחנת מעבר בגין איסוף האשפה, ביצוע מחזור והטמנת האשפה.

להלן תקציבי העירייה לפינוי האשפה באמצעות הקבלן יראב וכן תקציבי העירייה לצורך הטיפול באשפה בתחנת המעבר של חברת אמניר ב- אלפי ש:

מס' כרטיס	שם כרטיס	תקציב 2020	ביצוע שנת 2020	תקציב 2021	ביצוע שנת 2021	תקציב שנת 2022	ביצוע שנת 2022
1712300750	פינוי אשפה	6,800	6,724	8,150	8,478	8,500	8,758
1712300751	אמניר אשפה	9,000	9,439	8,610	8,606	10,100	9,391

מתוך זה, סך התשלומים בגין פינוי מוטמנים בלבד לחודשים ינואר - אוקטובר 2022 הסתכם ב - 4,004 אלפי ש, קרי סך של 4,805 אלפי ש בחישוב שנתי - **ראה פרק המתייחס לבקרת החשבונות.**

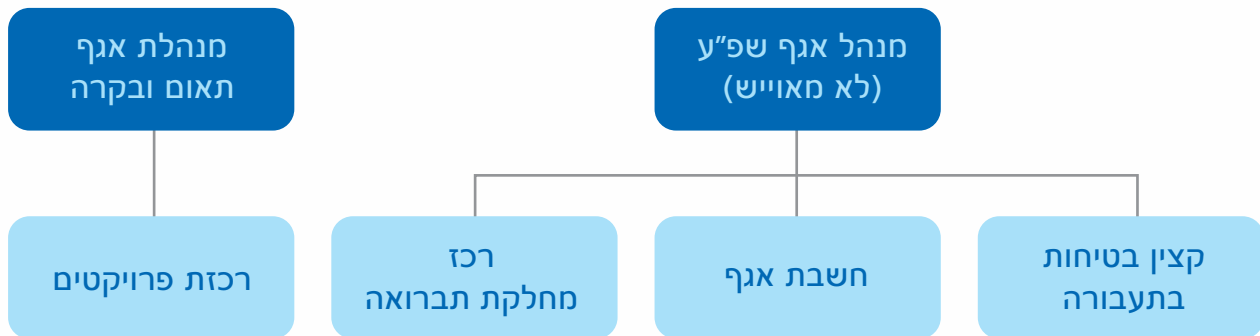
כלומר, ע"פ נתוני הביצוע לשנת 2022, הוצאות פינוי המוטמנים מהווה 55% מכלל פינוי האשפה (סעיף 1712300750) ברחבי העיר.

ממצאי הביקורת

7. מבנה ארגוני

מבנה ארגוני המתוכנן כיאות, הכרחי ברשות מקומית על מנת לבצע באופן יעיל משימות מורכבות, כך שיתאפשר שיתוף פעולה ותיאום בין כל הגורמים האמונים על ביצוע משימה מסוימת, חלוקת עבודה וסמכויות הפיקוח בין הגורמים, תקצוב באופן יעיל את כל הגורמים השונים, תכנון מראש וקבלת החלטות על בסיס תחזיות, הפקת מסקנות וכיוצ"ב.

להלן תרשים מבנה ארגוני של בעלי התפקידים הרלוונטיים למערך פינוי המוטמנים ברחבי העיר:



ממצאים

1. נמצא כי משרת מנהל אגף שפ"ע אינה מאוישת מזה מספר חודשים, כפי שמקובל בכלל הרשויות המקומיות. הביקורת מציינת כי איוש תפקיד זה חיוני בין היתר לצורך קיום ממשקי עבודה בין כלל הגורמים האחראים לנושא פינוי המוטמנים.

2. נמצא כי קיימת חלוקה של תחומי האחריות בין המנכ"ל לאגף תאום ובקרה. על פי חלוקה זו,

המנכ"ל אמון על פיקוח העבודה בשטח וניהול הקבלן ואילו אגף תאום ובקרה אמון על ניהול ובקרת המערכות החכמות לצד ניהול ופיקוח על קו הפינוי של עובדי העירייה. בכלל זה, מתבצעת הפקה של דוחות יומיים ויצירת קשר עם האחראים באגף השפ"ע.

נמצא כי מתקיימות ישיבות עבודה לפי הצורך, ככל שמתגלים מקרים של אי עמידה ביעדי פינוי של הקבלן ולפני הערכות לפני חגים.

המלצות

מומלץ כי העירייה תיבחן מינוי מנהל קבוע לניהול אגף השפ"ע בעיר, כולל הגדרת סמכויותיו והעובדים הכפופים אליו.

8. התקשרות עם הקבלן

עיריית עפולה פרסמה בשנת 2019 מכרז למתן פינוי אשפה ברחבי העיר מכרז **49/19** חברת י.ר.א.ב שרותי נוי 1985 בע"מ זכתה במכרז. חוזה עם החברה נחתם ביום ה- 3 לנובמבר 2020. צו תחילת עבודה ניתן על ידי העירייה ביום ה- 2 לנובמבר 2020, כאשר מועד התחילה הינו יום ה- 1 לדצמבר 2020. שירותי הקבלן כוללים:

- פינוי פסולת גזם וגושית
- פינוי פסולת ביתית מעורבת
- פינוי מכלים טמוני קרקע
- פינוי דחסניות פסולת

תקופת ההסכם הינה מיום 1/8/2021 עד ליום ה- 31/7/2024.

להלן סעיפי ההסכם המתייחסים לאופן פינוי טמוני הקרקע:

פינוי המיכלים טמוני הקרקע יעשה על חשבון הקבלן וע"י משאיות ייעודית לפינוי מיכלים טמוני קרקע.

הקבלן מתחייב לתחזק את מיכלי טמוני הקרקע במשך כל תקופת ההתקשרות (לרבות תקופת האופציה), לתקן בתוך 24 שעות מרגע הודעת המנהל על אי תקינותם ו/או החלפתם במיכלים אחרים, באם עסקינן בנזק שלא ניתן לתיקון, והכל בהתאם לשיקול דעתו הבלעדי של המנהל ו/או מי מטעמו.

פינוי מיכלים טמוני קרקע יעשה בהתאם לתוכנית עבודה שתגובש ע"י העירייה ו/או מי מטעמה.

קבלן הפינוי מגיש בסוף חודש העבודה מסמכים לאישור האגף הכוללים:

- חשבונית מס.
- ריכוז נתוני פינוי האשפה כפי שנאספו במהלך החודש על פי סוגי הפסולת השונים.
- פירוט מספרי הרכבים שביצעו את הפינוי וכן וכמויות האשפה שנאספו על ידי כל רכב - (להלן: **"טופס הריכוז החודשי"**).
- ראה דוגמא לפירוט החודשי של הקבלן - **נספח ג**.
- קובץ שקילות חודשי - הקובץ כולל את פרטי הרכב, מועד הפינוי, משקל הרכב, משקל הרכב כולל האשפה כפי שנשקלו בתחנת המעבר.
- קובץ שקילות אפס - הכולל את שקילות הבוקר של הקבלן טרם תחילת עבודת הפינוי.

הערה: הביקורת מציינת כי נוכח העובדה שההתחשבות עם הקבלן מבוססת על משקל אשפה לא קיימת השלכה כספית על פינוי מוטמנים במשקל זניח, עם זאת קיימת חשיבות למשך זמן הפינוי של משאיות האשפה הפועלות בסביבת מגורים צפופה ויוצרות עומס תנועתי.

חשבונות הקבלן מועברים לאישור הרכז במחלקת תברואה אשר נדרש לבחון את תקינות חיובי הקבלן בהתאם לדוחות השקילה והתנהלות הקבלן במהלך החודש. בנוסף, מבוצעת בחינה של חשבת האגף אשר בודקת התאמה בין כלל מסמכי הקבלן הכוללים את חשבונית הקבלן, פירוט איסוף הפסולת על ידי כל רכב והתאמה לכמויות המצוינות בקבצי השקילות.

הביקורת בחנה האם קיימת התאמה בין נתוני הכמויות על פי חשבוניות הקבלן, טופס הריכוז החודשי וקבצי השקילה החודשיים. להלן פירוט הממצאים בטבלה הבאה ביחידות טון:

חודש	סכום לפי חשבונית (*) - ט	כמות לפי חשבונית	כמות לפי פירוט חשבונית	כמות לפי קבצי שקילה	הפרש חשבונית שקילה
ינו-22	329	1,313	1,313	1,314	-1
פבר-22	275	1,091	1,031	1,028	63
מרץ-22	324	1,302	1,302	1,302	0
אפר-22	441	1,772	1,772	1,773	-1
מאי-22	364	1,464	1,464	1,465	-1
יוני-22	306	1,231	1,232	1,232	-1
יולי-22	373	1,499	1,499	1,496	3
אוג-22	353	1,417	1,408	1,409	8
ספט-22	321	1,292	1,291	1,302	-10
אוק-22	336	1,305	1,305	1,329	-24
סה"כ	3,422	13,686		13,650	36

(*) הסכומים הינם תשלומים העירייה לקבלן בגין מוטמנים בלבד סך התשלומים לחודשים ינואר - אוקטובר 2022 עבור פינוי אשפה בכלל הסתכם ב - 4,004 אלפי טון כולל מע"מ.

ממצאים

1. כעולה מהטבלה, נמצא כי במספר חודשים קיימים פערים בין הכמויות הנקובות בחשבונית הקבלן לבין הכמויות אשר המצוינות בקבצי השקילה. פער זה מסתכם בסך של 36 טון המסתכם בסך של 9,000 טון בלבד (על פי סך של 250 טון לפני מע"מ).
2. נמצא כי חוזה ההתקשרות עם הקבלן אינו מצוי כלל אצל רכז תברואה, ולפיכך לא ברור כיצד מתקיימות בקרה על פעולת הקבלן ללא היכרות עם סעיפי החוזה והתחייבות הקבלן כמפורט בחוזה ההתקשרות. הביקורת מציינת כי לאורך כלל החודשים לא נתקבלו כלל הערות/הפחתות בגין התנהלות הקבלן אשר הביאו להפחתות תשלומים כפי שמקובל ברשויות אחרות. כפי שנתגלו על ידי הביקורת בפרק 10 לדוח זה, כגון: היעדר מצלמות, רכבים ישנים, זמני פינוי ועוד.
3. נמצא כי רכז תברואה כלל אינו מקבל את קבצי השקילות ומשכך אינו מבצע בדיקות בסיסיות של כניסת רכבים לא מורשים, קיום שקילות אפס, השוואה מול רישיונות לענין משקל ברוטו-טרה-נטו, השוואה מול איתוראן, בחינת גיל המשאיות הנכנסות, בחינה האם יש כניסות של קבלן משנה ועוד.

המלצות

מומלץ כי תיערך בחינה של חשבת האגף בשיתוף רכז תברואה אחר תקינות התשלומים של כלל חיובי הקבלן בתקופה המ-בוקרת.

מומלץ כי יוגדרו בקרות (ממוכנות וידיניות) הנדרשות לביצוע על ידי רכז תברואה המחויבות על פי החוזה, יצוין כי חלק נרחב מן הבקרות הנדרשות מופיעות בפרק המתייחס לתהליך פינוי האשפה בדוח זה. בקרות אלו מן הראוי כי יעוגנו במסגרת נוהל עבודה הכולל טופס חודשי לבחינת התנהלות הקבלן בהתאם לסעיפי חוזה ההתקשרות.

9. נהלים

נוהל הוא מסמך אשר נועד לתאר תהליך המתקיים בעירייה במחלקה / בין מחלקות שונות. התהליך מתואר דרך כלל באמצעות תרשים / תיאור מילולי מפורט הסוקר את הפעולות הנדרשות על ידי כל אחד מן האורגנים האחראים לתהליך. בנוסף, הנוהל מציין את הבקורות הנדרשות במהלך וכן שימוש בטפסים / מסמכים רלוונטיים.

מטרת כתיבת נהלים הינה תיעוד שיטת העבודה ו/או דרכי ביצוע פעילות ליצירת נורמת עבודה אחידה, המאפשרת הדרכה, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים ומתארים את שגרת העבודה במקום.

ממצאים

נמצא כי באגף שפ"ע לא קיימים נהלי פנימיים המסדירים את תחום פינוי המוטמנים, לרבות ההתנהלות של רכז התב-רואה, חשבת האגף ורכזת הפרויקטים מול קבלן הפינויים.

מומלץ כי אגף שפ"ע בשיתוף אגף תיאום ובקרה ייקבעו נהלים פנימיים שיסדירו את התנהלות האנפים בתחום המוטמנים בכל הנוגע לשורת היבטים תפעוליים ובכללם:

- תפעול מערכת המעקב אחר פינוי המוטמנים;
- המעקב והבקרה אחר הקבלן ואכיפת תנאי ההסכם עמו;
- אופן בקרת ההתחשבות בין העירייה לקבלן;
- הנחיות עבודה לעובדי הקבלן;
- בטיחות בעבודה בשטח;

10. הליך פינוי האשפה

תהליך הפינוי האשפה הביתית מתחיל באיסוף האשפה מן המוטמנים ברחבי העיר וזאת על פי נתוני החיישנים המועברים למערכת Genio ומשם למחשבי כף היד/אפליקציות של הקבלן. משאיות הפינוי מפנות את האשפה בהתאם למסלול היומי, ולאחר מכן מגיעות לתחנת המעבר לשקילה מלאה עם האשפה שנאספה.

לאחר השקילה, פורקות המשאיות את האשפה בתחנת המעבר ונשקלות בשנית ביציאה כשהן ריקות מאשפה. להלן תרשים המציג את שלבי תהליך הפינוי:



ברישיון של כל כלי רכב מצוין משקלו העצמי הכולל של הרכב (להלן: "משקל טרה"), משקל אותו מורשה הרכב להעמיס (להלן: "משקל נטו") וכן משקל הכולל של הרכב והמשקל אותו הוא רשאי להעמיס עליו (להלן: "משקל ברוטו").

10.1 קליטת נתוני החיישנים

חיישנים המותקנים בתוך מתקני אצירה מאפשרים לשדר מידע על תכולת הפח מבחינת כמות, טמפרטורה ולחות של האשפה ומידע על מועד ריקון הפח בפועל. כלל המידע של החיישנים מועבר למערכת Genio ומעובד לצורך יצירת קו פינוי מוטמנים אופטימלי.

על פי דוח מבקר המדינה 2022, בדיקה של המשכ"ל העלתה כי כל חיישן המותקן באחד הפחים המוטמנים בעיר חוסך כ-3,000 ש"ח בשנה. סעיף 4.7.1 קובע כי: "על הקבלן יהא להציב מערכות שליטה ובקרה על מערך פינוי האשפה, על חשבונו הבלעדי, והכל כמפורט להלן: **מערכת מסוג חיישנים מודדי נפח (סנסורים) למכלים טמוני קרקע (לרבות טמוני קרקע שבאחריות פינוי של העירייה)**, אשר תותקן על גבי מכלים טמוני הקרקע המצויים כעת בשטח שיפוט העירייה וכן היקף טמוני הקרקע אשר יוצב בשטח שיפוט העירייה בעתיד."

ברחבי העיר פרושים 738 מוטמנים, כאשר - 600 מתוכם מפונים על ידי הקבלן ו - 139 מפונים על ידי עובדי העירייה.

הביקורת הפיקה דוח בשיתוף רכזת הפרויקטים הכולל את כלל נתוני כמות הפסולת במוטמנים נכון ליום ה - 22 לדצמבר 2022. הדוח כולל את פרטי המוטמן - מספר סידורי, פרטי החיישן, מצב המצבר של החיישן, אחוז הפסולת במוטמן לפני הפינוי ועוד. כל מוטמן מסווג לקטגוריה של דחיפות הפינוי בהתאם לטבלה הבאה:

צבע במערכת Genio	טווח תכולת המוטמן	רמת דחיפות
ירוק	0-50	אין צורך לפנות
זהב	50-75	נדרש לפינוי
אדום	76-100	נדרש לפינוי דחוף

הביקורת הפיקה קובץ ממערכת Genio בשיתוף רכזת הפרויקטים המציג את נתוני תכולת המוטמן טרם הפינוי, לתקופה שבין 11-25/11/2022. הקובץ כולל 536 מוטמנים שבאחריות הקבלן המתייחסים ל - 1,243 פינויים (להלן: "קובץ הפינויים").

להלן פילוח באחוזים של תכולת הפינויים שבוצעו בין התאריכים 11-25/11 על ידי הקבלן:

כמות פינויים	אחוז תכולה
118	0-50
525	50-74
600	75-100
1,243	סה"כ

ממצאים

מקובץ הפינויים עולה כי במהלך התקופה שבין 11-25/11/2022 בוצעו 118 פינויים של מוטמנים אשר תכונותם הייתה נמוכה מ - 50% וזאת בניגוד להגדרת רכז התברואה ומנהלת הפרויקטים מה הם "מוטמנים אשר נדרשים לפינוי", זאת על אף שהמערכת מוגדרת לפינוי לפי 75% ומעלה, למעט מוטמנים ספציפיים אשר דורשים התייחסות אחרת.

הביקורת מעירה כי אף שכאמור העירייה משלמת לפי משקל בלבד ומשום כך פינוי שאינו אופטימלי אינו עולה לה בהוצאה נוספת, נסיעות מיותרות יוצרות עומס על הכבישים ומגבירות את זיהום האוויר וטוב ייעשה אם ההגעה למוטמנים תבצע רק על פי הצורך.

המלצות

מומלץ כי רכז התברואה יגדיר לחברת ירא"ב האחראית על תוכנת ניהול מסלולי האשפה (Genio), מהם תחומי תכולת האשפה הנדרשים לצורך פינוי שוטף.

10.2 ביצוע שקילת אפס

שקילת אפס היא שיטה הקיימת בקרב רשויות מקומיות רבות ביניהן הרצליה, פתח תקווה, נתניה ראשון לציון, לפיה המשאית נשקלת בתחילת יום העבודה בעת הגעתה לשטח העיר, על מנת לקיים בין היתר את הבקורות הבאות:

- המשאית אינה נושאת פסולת של רשות סמוכה. משקל זה ניתן להשוואה מול פרטי רישיון הרכב על מנת שהרכב ריק מפסולת ומתחיל את יום העבודה ללא פסולת.
- פתיחת תעודה במערכת השקילות של תחנת השקילה הכוללת את פרטי המשאית, זמן שקילת האפס (זמן תחילת העבודה), משקל הטרסה, סוג האשפה ומועד, כאשר בשקילה השנייה של המשאית כשהיא מלאה פסולת (קריו "ברוטו") תיסגר התעודה עם פרטי השקילה השנייה ותחושב הפסולת שאספה המשאית (קריו: "נטו").

סעיף 5.7 לחוזה קובע כי: "על הקבלן ו/או מי מטעמו המפעיל את משאית הפינוי, להגיע בתחילת כל סבב פינוי לשקילת "ס" בתחנת שקילה עליו תורה העירייה. כמו כן, בסוף כל סבב פינוי על הקבלן ו/או מי מטעמו המפעיל את משאית הפינוי להגיע לשקילת ברוטו. יובהר, כי השקילה הקובעת הינה השקילה שבתחנת השקילה עליה מורה העירייה.

לצורך בחינת קיום יומי של שקילת אפס, בוצעה הצלבה על ידי הביקורת בין קובץ שקילות אפס לחודש ינואר 2022 לקובץ פינוי המוטמנים לחודש ינואר 2022 לשם איתור רכבים אשר ביצעו פינוי מוטמנים ללא ביצוע שקילה אפס.

יצוין כי בחודש ינואר 2022 בוצעו 180 פינויים של מוטמנים ע"י הקבלן.

להלן מספרי רישוי ומועדי הפינוי אשר בוצעו עבורם חיובים מבלי שבוצעה שקילת אפס בגינם:

מס' רישוי	מועד הפינוי	כמות הסבבים שבוצעו במהלך היום	כמות פסולת שנאספה ב - ק"ג.
7793213 (*)	23/01/2022	4	21,080
30736601 (*)	03/01/2022	1	6,140
30736601	06/01/2022	2	19,700
30736601	07/01/2022	2	13,560
30736601	11/01/2022	1	1,660
30736601	13/01/2022	2	23,600
30736601	19/01/2022	2	16,860
30736601	25/01/2022	1	7,940
סה"כ		15	

(*) ראה פירוט השקילות שלא ביצעו שקילת אפס בנספח ח

הביקורת מציינת כי סעיף 17.2 לחוזה קובע כי בגין "אי ביצוע הוראות המנהל" יחויב הקבלן בסך של 500 ₪ למקרה בודד. משיחות שניהלה הביקורת מנהל העבודה של הקבלן נמצא כי המנהל מודע לכך כי כל רכב נדרש לבצע שקילת אפס בתחילת יום העבודה.

ממצאים

1. מהטבלה לעיל עולה כי מתוך 180 פינויים שבוצעו בחודש ינואר 2022 15 מתוכן (8.33%) בוצעו מבלי שהתקיימה שקילת אפס בגינם. בנוסף הן רכז התברואה והן חשבת האגף כלל לא ביצעו בקרה בסיסית זו ומכאן שהקבלן כלל לא חויב על ידי העירייה בגין אי ביצוע שקילת אפס כפי שנדרש על פי החוזה.

המלצות

1. על רכז התברואה לבחון עם הקבלן את הסיבות לאי קיום שקילת אפס במועדים שציינה הביקורת, וחייב הקבלן בהתאם
2. נוכח ממצאי הביקורת מומלץ כי תעשה בחינה שנתית של כלל חיובי הקבלן לעומת שקילות האפס בתחילת יום העבודה וקיום התחשבות מול הקבלן בנושא.
3. מומלץ כי בקרת שקילת האפס תבוצע באופן שוטף על ידי אגף שפ"ע והיא תפוקח ע"י גורם שהעירייה תקבע מקרב עובדיה ותעוגן בנוהל עבודה עירוני.

10.3 גיל הרכבים - רכבים שגילם מעל 5 שנים

סעיף 3.8.7 לחוזה קובע כי: "יודגש, כי לאחר מתן צו התחלת עבודה מתחייב המציע כי לאורך כל תקופת המכרז ביצוע העבודות נשוא המכרז ייעשו באמצעות משאיות אשר השנתון שלהם לא יפחת משנת 2017 וגילם אינו עולה על 4 שנים."

סעיף 17.2 להסכם קובע כי הפיצוי לעירייה בגין: "אי העמדת רכבים עפ"י השנתון הקבוע בהסכם (בכל יום/חלק ממנו)" יעמוד על סך של 600 ₪. ראה **פירוט טבלת ההפרות בחוזה בנספח ו**

הביקורת קיבלה לעיונה את רישיונות הרכב של הקבלנים ובחנה האם קיימים רכבים אשר במהלך התקופה המבוקרת גילם היה מעבר ל - 4 שנים. להלן פירוט בדיקת גילאי הרכבים בטבלה הבאה.

ספ'	מספר רכב	מועד עלייה לכביש	כמות כניסות	כמות שנאספה בק"ג	כמות כניסות לאחר 4 שנים
1	30944701	אוק-20	544	4,758,600	
2	2918358	אוג-17	365	3,255,740	365
3	30736601	מרץ-18	245	2,275,060	100
4	30977201	פבר-21	400	1,777,180	
5	7793213	פבר-13(*)	308	1,548,580	308
6	69585202	ינו-22	238	1,218,720	
7	30871201	לא נתקבל	13	37,880	
8	3201139	אוג-16	5	25,640	5
9	79100401	לא נתקבל	3	13,320	
סה"כ			2,121	14,910,720	778

(*) ראה נספח ד

ממצאים

1. הביקורת מעירה כי נמצאו 778 כניסות של רכבים אשר במהלך התקופה המבוקרת גיל הרכב היה מעבר ל - 4 שנים. לדוגמא: רכב מספר 7793213 עלה לכביש בחודש 2/2013 ולמרות זאת ביצע בשנת 2022 308 כניסות וזאת מבלי להטיל עליו קנסות כפי שנקבע בחוזה ההתקשרות. סכום הקנסות שנדרש היה להטיל על הקבלן הינה מכפלת מספר הכניסות - 778 בסכום הקנס - 600 לפני מע"מ.

2. הביקורת מעירה כי מתן אפשרות לקבלן להשתמש ברכבים ישנים פוגע בהליך המכרזים הקובע כי על הקבלן יהיה להציג רכבים חדשים כך שבמהלך תקופת ההתקשרות גילם יהיה נמוך מ - 4 שנים.

המלצות

1. מומלץ כי חשבת האגף תיבחן בשיתוף הייעוץ המשפטי הטלת קנסות על הקבלן בגין התייצבות רכבים שאינם מורשים.
2. מומלץ כי בחינת רכבי הקבלן תעוגן בנוהל עבודה עירוני אשר יאכף על ידי עובד ייעודי מאגף שפ"ע.

10.4 מצלמות על גבי הרכבים

מבקר המדינה ציין בדוח הביקורת שערך בשנת 2022 בנושא: "פינוי פסולת ברשויות מקומיות והטמנתה" כי שימוש במצלמות על גבי משאיות הפינוי מאפשר בקרה על משאיות הפינוי ועל טיב העבודה המבוצעת לצד בקרה על התושבים בכל הקשור לסוג הפסולת המושלכת לפחים ייעודיים.

בנוסף, סעיף 4.7.2 לחוזה קובע כי : מערכת מצלמות אשר תותקנה על גבי משאיות - על הקבלן להתקין מערכת שליטה ובקרה על משאיות פינוי פסולת לכלל סוגיהם כפי שמוגדרים לעיל. הקבלן יתקין 3 מצלמות (אחורית (במצלמות הדחס), צד ימין וצד שמאל) לביצוע מעקב אחר משאיות הפינוי הכוללות גם מעקב אחר משאיות הדחס לסוגיהן. על המערכת להיות בהתאם למפרט הטכני המצ"ב כנספח ח' לחוזה הקבלנות.

סעיף 17.2 להסכם קובע כי הפיצוי לעירייה בגין: "אי דיווח על תקלה בכלי רכב (לכל כלי רכב תקול, גם באם התקלה תוקנה ו/או הוסרה) יחויב הקבלן בסך 1000 ₪.

הביקורת ערכה ביקורת פתע ל- 2 רכבי הקבלן במועדים הבאים:

מועד הבדיקה	מספר הרישוי	האם קיימת מצ"ל למה כן / לא
25/11/2022	2918358	X
23/1/2023	2918358	X
23/1/2023	1554658	✓

ממצאים

הביקורת מעירה כי אי קיום מצלמה על גבי רכב הפינוי הינה מנוגדת לחוזה ההתקשרות ונדרש היה מן האגף לקנוס את הקבלן בגין אי התקנת המצלמה בכל יום פינוי. חמורה מכך העובדה כי הביקורת העירה בפני רכז התברואה ביום ה - 25 לנובמבר 2022 על אי קיום מצלמת הרכב ותקלה זו לא תוקנה גם בבדיקת הביקורת ביום ה - 23/1/2023 **ראה נספח ה.**

המלצות

1. מומלץ כי העירייה תבחן את הסיבות לאי הטלת קנסות על פעולות הפרת החוזה מצד הקבלן מול רכז התברואה וחשבת האגף.
2. מומלץ כי הבקרה על פעולת הקבלן תעוגן בנוהל עבודה אשר יקבע את הגורם האחראי בין היתר על בחינת אביזרי רכבי הקבלן.

10.5 שימוש הקבלן הראשי בקבלני משנה

סעיף 18.1 להסכם קובע הפרה מהותית מצד הקבלן תיחשב בין היתר במקרה בו "הקבלן הסב את ההסכם, כולו או מקצתו, לאחר, או העסיק קבלן משנה בביצוע העבודות בלי הסכמת העירייה מראש ובכתב."

סעיף 17.2 להסכם קובע כי הקבלן יחויב בגין " מסירת עבודות לקבלן משנה ללא אישור (לכל יום או חלק ממנו) בסך של 10,000 ₪ ליום.

הביקורת בחנה האם בקובץ השקילות קיימים פינויים בהם קבלן הפינוי אינו יראב וזאת על פי רישומי תחנת המעבר. מניתוח הקובץ עולה כי בוצעו פינויים על ידי הקבלן **ס.א אברהים** במהלך כלל התקופה המבוקרת כמפורט בטבלה הבאה:

מספר רכב	חודש בשנה	כמות פינויים	משקל נטו ב - ק"ג
7793213	1	28	144,620
7793213	2	23	110,180
7793213	3	25	113,580
7793213	4	67	332,900
7793213	5	13	62,420
7793213	6	6	31,420
7793213	7	23	121,620
7793213	8	16	86,200
7793213	9	3	13,820
7793213	10	12	58,880
69585202	3	23	105,720
69585202	4	31	150,160
69585202	5	7	29,460
69585202	6	4	16,960
69585202	7	25	120,460
69585202	8	10	54,240
69585202	9	26	136,280
סה"כ		342	1,688,920

ממצאים

1. הביקורת מעירה כי העסקת קבלן משנה לאורך כלל שנת 2022 מבלי שאושר על ידי העירייה הינה הפרה מהותית של חוזה ההתקשרות ופגיעה בהליך המכרזי. בנוסף, לא בוצע חיוב של הקבלן בגין הפרה זו אשר דינה הינו 10,000 ₪ בגין יום פינויים.
2. הביקורת מעירה כי רכז התברואה כלל לא היה מודע לנושא קבלני המשנה, ומשכך לא נמצאו באגף מסמכים המציגים אישור להעסקת קבלני משנה על ידי יראב.

המלצות

1. מומלץ כי העירייה תבחן את הסיבות לאי הטלת קנסות על פעולות הפרת החוזה מצד הקבלן מול רכז התברואה וחשבת האגף.
2. מומלץ כי הבקרה אחר על פעולת הקבלן תעוגן בנוהל עבודה אשר יקבע את הגורם האחראי בין היתר על בחינת העסקת קבלן משנה על ידי הקבלן.

10.6 רישיונות נהיגה

סעיף 4.7 לחוזה קובע כי לקבלן יהיו המסמכים עבור כל אחד מרכבי הפינוי :

- רישיונות רכב ו/או הסכמים של כלי הרכב הנמצאים בבעלותו ו/או ברשותו של המציע כאמור בסעיפים 3.9 לעיל לרבות אישור עו"ד כי בדק את הנתונים והוא מאשר נכונותם.
- העתק מביטוח החובה
- העתק מרישיון מוביל בתוקף של כל הרכבים.

סעיף 17.2 להסכם קובע כי הפיצוי לעירייה בגין "אי עמידה בכלל תנאי הבטיחות הנדרשים עפ"י חוק ו/או נוהל בטיחות (לרבות הפעלת כלי רכב ללא רישיון נהיגה ו/או כלי רכב שאינו בעל רישיונות רכב וביטוחים תקפים) יהיה 2000 ₪.

הביקורת ערכה ביקורת פתע ל- 2 רכבי הקבלן במועדים הבאים:

מועד הבדיקה	מספר הרישוי	האם קיימת מצלמה כן / לא	האם קיימים ריי שיונות לרכב
25/11/2022	2918358	X	✓
23/1/2023	2918358	X	✓
23/1/2023	1554658	✓	X (*)

(*) ראה נספח ז

ממצאים

1. הביקורת מעירה כי אי המצאת רישיונות על ידי הקבלן ב - 1 מתוך 2 בדיקות פתע, הינה מנוגדת לחוזה ההתקשרות ונדרש מן האגף לקנוס את הקבלן בגין נושא זה.
2. הביקורת מעירה כי נושא קיום רישיונות הרכב כלל לא מבוקר על ידי עובדי אגף השפ"ע כפי שעלה במסגרת ביקורות הפתע, ולא נמצא כל תיעוד לבדיקה מסוג זה במסגרת המסמכים הקיימים באגף.

המלצות

1. מומלץ כי העירייה תבחן את הסיבות לאי הטלת קנסות על פעולות הפרת החוזה מצד הקבלן מול רכז התברואה וחשבת האגף.
2. מומלץ כי הבקרה אחר על פעולת הקבלן תעוגן בנוהל עבודה אשר יקבע את הגורם האחראי בין היתר על רישיונות הקבלן.

10.7 שימוש במערכות ניטור רכבים

חשיבותה של מערכת ניטור רכבים הינה בכך שהיא מאפשרת לעירייה לעקוב אחר מסלולי נסיעתן של המשאיות ולוודא שאינן אוספות פסולת מאזורים שלא נמצאים בתחום שיפוטה, בנוסף מאפשרת המערכת לדעת מה המסלולים שבוצעו בפועל על ידי רכבי הפינוי, כמה זמן שהו בכל נקודה, אילו רכבים עבדו בפועל בכל יום פינוי וכדומה.

סעיף 5.31 לחוזה קובע כי : "כל כלי רכב יהיה מצויד בהתקן GPS מסוג "איתורן" לשם איתור הרכבים בעת פעילותן בשטח שיפוט העיר."

סעיף 4.7 קובע כי : "על הקבלן יהא להציב מערכות שליטה ובקרה על מערך פינוי האשפה, על חשבונו הבלעדי, והכל כמפורט להלן: **מערכת מסוג איתורן PTO**, לרבות אספקת שתי (2) טלוויזיות לצפייה אשר תותקנה במשרדי העירייה ובמשרדי הפיקוח, ובהתאם להנחיית העירייה. לעירייה ו/או מי מטעמה תיתן הרשאה מאת הקבלן לעיון ו/או שימוש תקין ורציף במערכת, וזאת ללא כל הגבלה."

סעיף 18.1 קובע כי : מבלי לגרוע מכל תרופה או זכות, הנתונים לעירייה לפי הסכם זה ולפי כל דין (לרבות חילוט הערבות הבנקאית), הרי בכל אחד מהמקרים הבאים תהא העירייה רשאית, לפי שיקול דעתה הבלעדי ומבלי לתת התראה בת ששים (60) ימים, לבטל את הסכם זה ו/או לסלק את הקבלן מביצוע העבודות באמצעות קבלן אחר ו/או בכל דרך אחרת -אם הקבלן הפר התחייבות כלשהי מהתחייבויותיו על-פי הסכם זה לרבות הוראות סעיפים 3,4,5,6,7,8,9,14,15,16,18 להסכם זה.

הביקורת בחנה במסגרת הפגישות באגף האם מבוצע ניטור באמצעות מערכת איתורן אחר פעילות הקבלן במהלך הפינוי.

ממצאים

1. נמצא כי למרות שניתנה לרכז התברואה ולמנהל התעבורה פרטי מערכת האיתוראן של הקבלן לא מתקיים מעקב אחר פעילות הקבלן על מנת לוודא שנאספת אך ורק פסולת עירונית ולא פסולת עסקית / פרטית. כמוכן לא מתקיימות בדיקות כי לא נאספת פסולת מחוץ לעיר לאחר קיום שקילת אפס וחיוב העירייה בגינה.

המלצות

מומלץ כי הבקרה באמצעות מערכת איתוראן אחר פעולת הקבלן תעוגן בנוהל עבודה אשר יקבע את הגורם האחראי בין היתר על ניטור פעולות הקבלן במהלך פינוי האשפה.

10.8 משקל הרכבים

כל הפסולת המפונה משטח העירייה, מועברת לתחנת המעבר של חברת יראב. הרכבים שמגיעים לתחנת המעבר נשקלים בכניסה לתחנת המעבר וביציאה לאחר פינוי האשפה. המשקלים נחלקים ל-3 סוגים:

- משקל ברוטו - משקל המשאית בכניסתה לתחנת המעבר עם האשפה שעליה.
- משקל יציאה - משקל המשאית ביציאתה מהתחנה ללא האשפה.
- משקל נטו - ההפרש בין משקל הכניסה למשקל היציאה של המשאית, המהווה את משקל האשפה שנפרקה בתחנת המעבר ובגינה משלמים היטל הטמנה.

הביקורת ביקשה לבחון האם נאספה במהלך התקופה המבוקרת פסולת על ידי הקבלן הגבוהה מהמשקל המצוין ברישיון. ככל שקיים אירוע מעין זה הרי שבנוסף על היותו אסור על פי משרד התחבורה, הוא עלול להעיד על איסוף פסולת שאינה ביתית.

להלן השוואת המשקל המורשה המצוין ברישיון הקבלן לעומת המשקל המקסימאלי שנאסף בפועל:

מספר רכב	משקל ברוטו מקסימלי על פי רישיון	משקל ברוטו מקסימלי על פי שקילה	עודף באשפה (מעל המותר)
2918358	32,000	35,280	3,280
3201139	32,000	29,280	-
7793213	26,000	25,620	-
30736601	32,000	35,520	3,520
30871201	(*)	21,100	-
30944701	32,000	34,320	2,320
30977201	26,000	25,420	-
69585202	18,000	21,540	3,540
79100401	(*)	17,780	-

(*) לא נתקבלו פרטי רישיונות הרכב לביקורת.

סעיף 17.2 להסכם קובע כי הפיצוי לעירייה בגין "אי עמידה בכלל תנאי הבטיחות הנדרשים עפ"י חוק ו/או נוהל בטיחות (לרבות הפעלת כלי רכב ללא רישיון נהיגה ו/או כלי רכב שאינו בעל רישיונות רכב וביטוחים תקפים) יהיה 2000 ₪.

ממצאים

1. הביקורת מעירה כי ב - 4 מבין 7 הרכבים שנבחנו נמצא כי משקל הפסולת שפונתה הייתה גבוהה מעבר ל - 1 טון ממשקל הרישיון וזאת מבלי שהקבלן נקנס בגין פעילות זו.
2. נמצא כי לא מבוצעת בקרה על ידי אף גורם באגף של בחינת המשקל לעומת המשקל המורשה ברישיון.

המלצות

1. מומלץ לבחון את הסיבות לאי הטלת קנסות על פעולות הפרת החוזה מצד הקבלן מול רכז התברואה וחשבת האגף.
2. מומלץ כי הבקרה אחר על פעולת הקבלן תעוגן בנוהל עבודה אשר יקבע את הגורם האחראי בין היתר על רישיונות הקבלן לעומת משקל הפינוי בפועל.

10.9 זמני הפינוי

אחד מהמפגעים הסביבתיים הנפוצים ביותר בו אנו נתקלים הוא מפגע הרע. קיים מגוון רחב של מקורות רעש אפשריים ובהם רעשי שכנים, הגבלת רעש צופרי אזעקות, הגבלת רעש באתרי בנייה ועוד.
 העירייה מחויבת לתקנות מניעת מפגעים (מניעת רעש) ואף עיגנה את הנושא בחוזה ההתקשרות עם הקבלן וזאת על מנת לאפשר סביבת מגורים שקטה לתושבי העיר בשעות הערב.
 תקנה 6 לתקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג- 1992 קובעת כי:

"לא יבצע אדם ולא ירשה לאחר, באזור מגורים, בין השעות 22:00 ל- 6:00 למחרת ובימי מנוחה, לבצע פעולות פריקה וטעינה או טלטול מכלים לרבות מכלי אשפה, חביות, מכלי גז מיטלטלים, סחורות וכיוצא באלה, באופן הגורם או העלול לגרום לרעש".

סעיף 4.3.6 לחוזה קובע כי: "מובהר בזאת כי אין להתחיל בביצוען של העבודות לפני השעה 06:00 בבוקר, לרבות כל הכנות לביצוען של העבודות (הן הערכות הקבלן לפינוי, והן הפינוי בפועל). העירייה שומרת לעצמה את הזכות לדרוש ביצוע פינוי גם לפני השעה 6:00 בבוקר או בשעות הלילה."

ממצאים

נמצא כי האגף אינו מבצע בקרה אחר שעות פעילות העבודה של הקבלן באמצעות מערכת איתורן ו / או בחינת שעות כניסת הרכבים לתחנת המעבר.

המלצות

1. מומלץ לבחון את הסיבות לאי הטלת קנסות על פעולות הפרת החוזה מצד הקבלן מול רכז התברואה וחשבת האגף.
2. מומלץ כי רכז התברואה יבצע בקרה יומית / שבועית באמצעות מערכת הניטור ו/או דוחות תחנת המעבר אחר שעות פעילות הקבלן.

10.10 כמות עובדים

סעיף 4.3.1 לענין פסולת ביתית מעורבת קובע כי: "הקבלן יבצע עבודות איסוף ופינוי אשפה ופסולת (ביתית מעורבת) על ידי משאיות דחס, לשם הפעלת משאית דחס יועסקו על ידי הקבלן נהג ושלושה פועלים."

סעיף 4.5 להסכם קובע כי: "פינוי המיכלים טמוני הקרקע יעשה על חשבון הקבלן וע"י משאיות יעודיות לפינוי מיכלים טמוני קרקע."

הביקורת מציינת כי ב-2 סיורים שבוצעו על ידה, בה נצפו צוותי הפינוי בעבודתם נמצאו נהג משאיות ועובד פינוי אשפה נוסף.

ממצאים

הביקורת מעירה כי בניגוד לפינוי פסולת מעורבת, בה נקבע בהסכם כמות העובדים אשר יעסקו בפינוי בכל קו פינויים, לא צוין בהסכם כמות העובדים הרלנטיים לפינוי נוסף על הנהג.

המלצות

מומלץ כי העירייה תעדכן בשיתוף הקבלן את הסכם ההתקשרות על מנת שיקבעו מספר העובדים הרלוונטיים לפינוי המוטמנים בכל קו פינויים. יצוין כי ברשויות - ראשון לציון ועיריית ירושלים, נוסף לעובד מצוות עובד נוסף האחראי לבטיחות הפינוי וניקוי אשפה מסביב למוטמן.

11. נספחים

11.1 נספח א - מוטמן ברחוב וולפסון 41





11.3 נספח ג - חשבון הקבלן

ריכוז נתונים פיננסיים אשפה 2022
ריכוז נתונים יולי 2022 -

פינוי לפי סוג			
תיאור הפסולת	כמות	מחיר לטון	סה"כ עלות חודשית
רמסע	253.14	263.67	66,745
רמסע - בית חולים העמק	136,580	263.67	36,012
סמנף קרקע	1,499.5	248.75	372,991
גזם וגרוטאות	328.2	268.65	88,182
דחס - מעורבת	504.8	248.75	125,576

סה"כ ללא מע"מ	689,506	
מע"מ	117,216	17%
סה"כ כולל מע"מ	806,722	

סוג הפסולת	מס' רכב	משקל	
מנפף סמונים	77-932-13	112,100	קרקע
מנפף סמונים	308-71-201	17,580	
דחס סמונים	29-183-58	684,060	
דחס סמונים	309-77-201	117,460	
דחס סמונים	309-447-01	452,600	
דחס סמונים	695-85-202	115,660	
סה"כ דחס		1,499,460	
דחס ביתית	308-71-404	223,840	דחס
דחס ביתית	308-69-601	251,120	
דחס ביתית	10-807-39	29,870	
סה"כ סמנף קרקע		504,830	
רמסע	308-697-01	253,140	רמסע
סה"כ רמסע		253,140	
רמסע	307-51-701	136,580	בית חולים העמק
סה"כ בית חולים העמק		136,580	
מנפף גזם וגרוטאות	78-536-401	58,140	גזם
מנפף גזם וגרוטאות	353-46-502	5,280	
מנפף גזם וגרוטאות	77-932-13	9,520	
מנפף גזם וגרוטאות	791-00-401	8,320	
מנפף גזם וגרוטאות	69-585-020	4,800	
מנפף גזם וגרוטאות	77-288-13	8,580	
מנפף גזם וגרוטאות	308-712-01	233,600	
סה"כ גזם וגרוטאות		328,240	

לדני חייט
מח/תכנון
עיריית עפולה

11.4 נספח ד - רכב מעל 4 שנים



11.5 נספח ה- אי קיום מצלמות לרכב מספר 2918358



11.9 נספח ט - אי קביעת כמות עובדים לענין פינוי מוטמנים

כ"א
י.ר.א.ב. שירותי נוי 1985 בע"מ
חתימת המציע:

© כל הזכויות שמורות למורטל ייעוץ ותכנון אקולוגי בע"מ
ג'ר'ה

4.5. פינוי מכלים טמוני קרקע

מכרז פומבי מס' 49/2019
לאיסוף ופינוי אשפה ופסולת
משטח השיפוט של העיר עפולה

- 4.5.1. פינוי המכלים טמוני הקרקע יעשה על חשבון הקבלן וע"י משאיות ייעודית לפינוי מכלים טמוני קרקע.
- 4.5.2. הקבלן מתחייב לתחזק את מיכלי טמוני הקרקע במשך כל תקופת ההתקשרות (לרבות תקופת האופציה), לתקן בתוך 24 שעות מרגע הודעת המנהל על אי תקינותם ו/או החלפתם במיכלים אחרים, באם עסקינן בנוק שלא ניתן לתיקון, והכל בהתאם לשיקול דעתו הבלעדי של המנהל ו/או מי מטעמו.
- 4.5.3. פינוי מכלים טמוני קרקע יעשה בהתאם לתוכנית עבודה שתגובש ע"י העירייה ו/או מי מטעמה.

4.3. פסולת ביתית מעורבת

- 4.3.1. הקבלן יבצע עבודות איסוף ופינוי **אשפה ופסולת (ביתית מעורבת)** על-ידי משאיות **דחס** (לשם הפעלת משאית דחס יועסקו על-ידי הקבלן **נהג ושלושה (3) פועלים**) מכל כלי האצירה הפזורים בכל שטח שיפוט העירייה, אשר סוגם וכמותם עשויים להשתנות מעת לעת ובהתאם לתכנית העבודה שתימסר לקבלן על-ידי העירייה ו/או המנהל.
- 4.3.2. איסוף ופינוי **אשפה ופסולת** על-ידי משאיות דחס תיעשה בהתאם לתכנית עבודה, **ובתדירות של שלושה (3) פינויים בכל שבוע**, וזאת לכל כלי אצירה בודד, תוך שהעירייה רשאית לדרוש פינויים נוספים בהתאם לשיקול דעתה הבלעדי וצרכיה המשתנים.
- 4.3.3. **העירייה תישא בסך עלויות היטלי ההטמנה** של כל הפסולת הביתית המעורבת שתפונה מכלל שטח שיפוט העירייה אל תחנת מעבר ממינית ו/או אתר מאושר ע"י המשרד להגנת הסביבה לטיפול בפסולת האמורה.

**גביית גזרי דין בנייה ורישוי עסקים
ואכיפת קנסות חוקי עזר ע"י חברת מיתר**



דוח
מבקר העירייה
לשנת 2022

המחלקה המשפטית		
המלצות	ממצאים	פרק
<ul style="list-style-type: none"> ✓ מומלץ לגבש מדיניות כתובה להליך הגבייה - כולל תיעודף אכיפת קנסות לפי חשיבות העבירה. ✓ מומלץ לכתוב נהלי עבודה בתחומי הבאים לדוגמא: <ul style="list-style-type: none"> ○ נוהל העברת פסקי דין למחלקת הגבייה. ○ נוהל העברת נתונים במעבר בין חברות שונות. ○ נוהל מעקב ובקרה על פעילות חברת גבייה חיצונית. ✓ נדרש לכתוב תוכנית עבודה ובה יעדים כמותיים מדידים, בהתאם למטרות המחלקה. 	<ul style="list-style-type: none"> • נמצא כי חסרים מרכיבי ניהול וארגון בתפעול נושא אכיפת הדוחות, חסרים נהלי עבודה והתוויות מדיניות לפעולת בנוגע לגביית הקנסות. 	1. ארגון וניהול
<ul style="list-style-type: none"> ✓ מומלץ לבחון את הסיבות לערעורים וביטולי דוחות. ✓ יש לבחון את הסיבות לעיכוב במתן התשובה לערעורים. 	<ul style="list-style-type: none"> • 46% אחוז מהערעורים שמתקבלים, הם ביטולים עקב רישום שגוי של הדוח מסיבות שונות. • ב - 44% מכלל הבקשות לערעור נתקבל מכתב הערעור בחלוף המועד הקבוע בחוק. • מצא כי משך זמן מתן תשובות על ערעורים ארוך. • רישום ותיעוד הערעורים בחברת הגבייה לוקה בחסר וזאת עקב הקושי לשלוף את הבקשות ואי הגשת כל המסמכים הנלווים. 	2. טיפול בערעורים על דוחות
<ul style="list-style-type: none"> ✓ יש לקיים דיוני הכנה ודיונים לפני מעבר בין חברות, יש לבצע בקרה על ביצוע ההחלטות שנתקבלו בדיונים השונים. ✓ על העירייה להגדיר בעת הזו את מדיניותה לגבי חובות ישנים אלו ולהגדיר לוח זמנים ואמצעי גבייה שיש לנקוט בהם. 	<ul style="list-style-type: none"> • נמצא כי התקיימו ישיבות מועטות בנושא וכי רובם המכריע לא תועד. • בחוזה ההתקשרות עם חברת הגבייה לא נכללה כלל התייחסות לטיפול חברת מיתר בחובות שעברו מחברת הגבייה הקודמת. 	3. המעבר מחברת הגבייה הקודמת לחברת "מיתר"
חיוב וגביית גזרי דין עבירות בנייה ורישוי עסקים במחלקת הגבייה		
המלצות	ממצאים	פרק
<ul style="list-style-type: none"> ✓ יש לכתוב נוהל עבודה משותף למחלקה המשפטית ולגבייה. הנוהל יעסוק באופן העברת גזרי דין לאכיפה במחלקת הגבייה ועדכון במערכת ✓ מומלץ לאתר את כל התיקים משנים קודמות, בהם ניתנו גזרי דין שלא שולמו ולהעבירם באופן מידי לטיפול מחלקת הגבייה. ✓ יש לבקש חוות דעת מיועמ"ש של העירייה, לגבי מנגנון ההצמדה הרלוונטי לקנסות מסוגים אלה ולפנות לבית התוכנה, על מנת להטמיע מנגנון זה במערכות הממוחשבות. 	<ul style="list-style-type: none"> • נמצא כי רק מיוני 2022 יושמה המלצה שנתנה בדוח ביקורת 2019 בדבר העברת גזרי דין לגביית מחלקת הגבייה. • לאחר ההעברה לגבייה, נמצא כי 70% מפסקי הדין שולמו או נמצאים בהסדר הוראת קבע/ תשלומים. • נמצא כי כל התיקים משנים קודמות שטרם נגבו, ושהביקורת התייחסה אליהם בדוח לשנת 2019, לא הועברו לטיפול. (הועברו רק משנת 2021). • נמצא כי המערכת אינה מפעילה "מנגנון הצמדה וריבית", כפי שאמור להיות בקנסות מסוגים אלו. 	חיוב וגביית גזרי הדין במחלקת הגבייה

אכיפת קנסות חוקי עזר ע"י חברת מיתר		
פרק	ממצאים	המלצות
ארגון וניהול	<ul style="list-style-type: none"> לא נמצאו נהלי עבודה, אין תיעוד לשיבות עבודה משותפות ויש חוסר בבקורות ניהוליות על הפעילות השוטפת. 	<ul style="list-style-type: none"> יש לגבש נהלי עבודה משותפים בין העירייה לחברת הגבייה. נהלים אלו יגדירו את תהליכי העבודה בהתבסס על הדין ועקרונות היעילות. בנוסף, מומלץ לבצע תיעודף בתחום הגבייה ולגבש תוכנית עבודה משותפת של העירייה והחברה שתכלול יעדים ומטרות משותפים.
טיפול בפניות תושבים (לא ערעורים)	<ul style="list-style-type: none"> נמצא כי דוח פניות תושבים לא מנוהל בצורה מסודרת, חסרים נתונים בדוח כגון: תאריך פנייה, תאריך סיום וכדומה. 	<ul style="list-style-type: none"> יש לנהל בצורה מסודרת את הטיפול בפניות תושבים. יש לעקוב אחרי המענה, לנתח את תחומי התלונות ולהשתמש בנתונים לשיפור השירות.
תהליכי אכיפה	<ul style="list-style-type: none"> החל משנת 2020 ועד תחילת שנת 2023 בוצעו 7 עיקולי בנקים בלבד. 	<ul style="list-style-type: none"> על העירייה להחליט, מי יהיה הגורם המפקח על חברת הגבייה בייה מיתר. תפקיד הפיקוח, הוא לבחון מעת לעת את נתוני הגבייה ואת אמצעי האכיפה שנקטו - עיקולים בנקים, עיקול ברישום וכו'.
תהליכי התיישנות	<ul style="list-style-type: none"> עקב אכיפה לא מספקת, 33% מהדוחות בסכנת התיישנות. 	<ul style="list-style-type: none"> יש לשלוח מיידית מכתב התראה, לגבי כל הדוחות שעומדים "בסכנת התיישנות". בהמשך יש לפעול בשקיזה ראויה, על מנת לגבות חובות, יש לפקח על ביצוע פעולות האכיפה, לפי הסרגל.
מערכות ממוחשבות	<p style="text-align: center;">חברת מיתר</p> <ul style="list-style-type: none"> נמצא, כי לא הוגדרו הרשאות חלקיות לעובדים. לא גובש נהל למתן הרשאות לעובדים עם תחילת עבודתם/ שינוי תפקיד. לא גובש נהל לביטול הרשאות לעובדים עם עזיבת תפקיד. (המחלקה המשפטית) מבדיקה שנערכה עם נציגת חברת מיתר, נמצא כי קיימים 18 הרשאות לעובדי מטה. 	<ul style="list-style-type: none"> מומלץ, כי העירייה תגדיר נהל למתן הרשאות לעובדים. יש לשקול מתן הרשאות לעובדים בהתאם לתפקידם. מומלץ, כי העירייה תגדיר נהל עזיבת עובד / שינוי תפקיד שיכלול הוראות בדבר ביטול הרשאות לעובד שאינו מועסק עוד בתחום הגבייה. מומלץ לבחון שוב את הצורך בהרשאות לכל אחד מהמשתמשים. יש לשקול, להגביל את ההרשאות של חלק מהמשתמשים לצפייה בלבד.

1. מבוא

חוק התכנון והבניה 1965 ותקנות התכנון והבניה (להלן: "החוק" או "הוראות החוק"), נועדו להסדיר את הבניה במקרקעין ואת השימוש בו, על מנת לשמור על אינטרסים של תכנון עירוני ארוך טווח, בטיחות הציבור, שמירה על איכות חיי התושבים ועל איכות הסביבה. החוק גם שומר על אינטרסים כלכליים של הרשות המקומית ורשויות המדינה.

חוק התכנון והבניה העניק לוועדות המקומיות סמכויות לאכיפת חוקי התכנון והבניה. פרק ו' לחוק התכנון והבניה, העוסק בעונשין, קובע, כי עבירות הבניה הינן עבירות פליליות שהעונש עליהן מאסר או קנס על פי סוג העבירה.

בנוסף, לעירייה חוקי עזר שונים שעל המפרים אותם מוטלים קנסות - בעיקר בנושא חניה ושמירת הניקיון. כן מוטלים קנסות על פי חוקים כלל ארציים נוספים - בנושאים כגון איסור עישון, פיקוח על כלבים ועוד

דוח הביקורת להלן עוסק באכיפת קנסות ומתמקד בשני תחומים:

1. מעקב אחר תיקון ליקויים שעלו בדוח ביקורת לשנת 2019 בנושא פיקוח בניה. בדוח כאמור להלן נבדק אופן הגבייה של קנסות שנפסקו בגזרי דין על עבירות בניה. דוח המעקב בודק את ההתנהלות, כולל את נושא גביית הכספים שנפסקו בגזרי דין הנוגעים לעבירות בתחום רישוי עסקים.

2. אכיפת קנסות שהוטלו בגין חוקי עזר על ידי הפיקוח העירוני (לא כולל קנסות חנייה) באמצעות חברת "מיתר שירותים מוניציפליים" (להלן - מיתר).

2. מתודולוגיה

הביקורת קיימה פגישות עם בעלי תפקידים ובהם התובעים במחלקה המשפטית של העירייה מנהלת תפעול בחברת מיתר ומנהלים במחלקת הגבייה.

הביקורת עיינה במסמכים שונים, הנוגעים להליך הגבייה. בין השאר

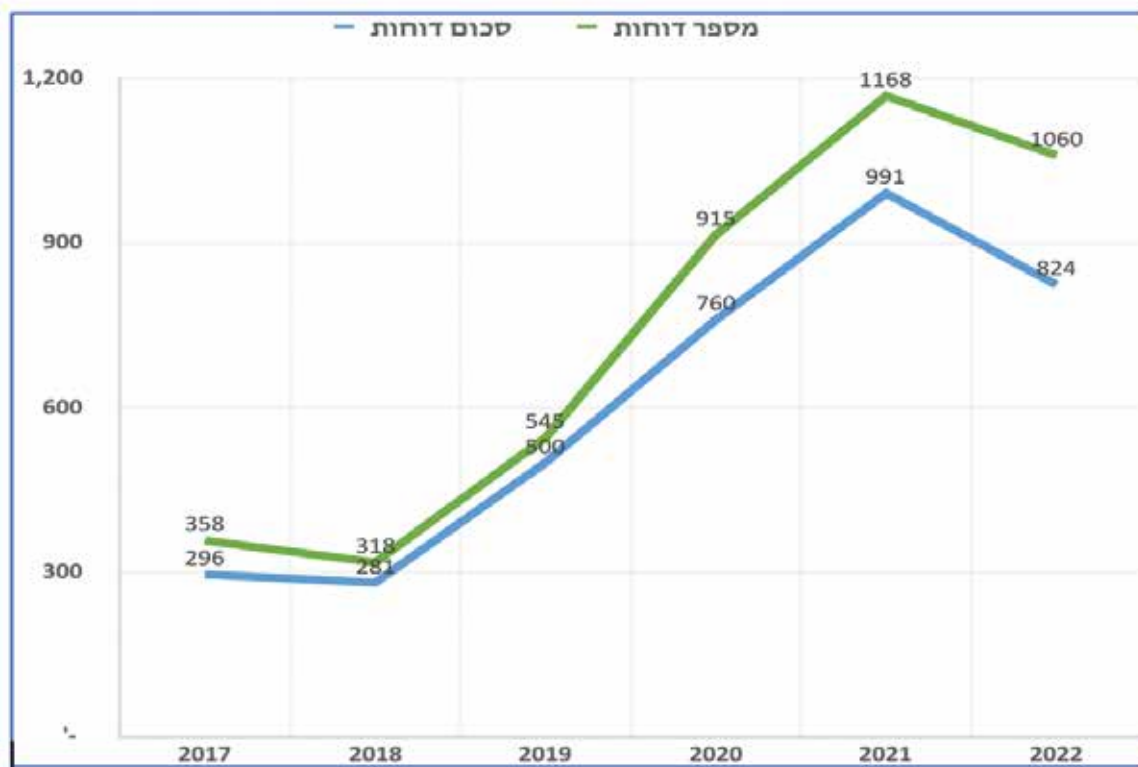
- חוזה עם חברת מיתר לגביית קנסות.
- מסמכי התווית מדיניות.
- פסקי דין בגין עבירות בניה.
- דוחות אקסל עם נתונים שונים לגבי פעולות אכיפה, נתוני פניות לקוחות, הרשאות משתמשים.
- דוחות ערעור על קנסות.
- העתקי פניות תושבים וערעורים.

3. היקף הביקורת

הביקורת בוצעה על הגבייה והאכיפה בשנים 2021-2022. וכן כללה נתונים ל 1/2023.

א. נתונים

גרף דוחות וסכומים שנגבו לשנים 2017-2022 (אלפי ש"ח)



* הערה: דוח הביקורת מתמקד בפעילות הגבייה והאכיפה בשנים 2021-2022. בגרף הוצגו בנוסף נתוני שנים קודמות, וזאת כדי להציג את המגמות של הטיפול בתחום.

כאמור בתרשים, ניתן לראות כי כמות הדוחות וסכומי הדוחות שנרשמו במהלך התקופה הנבדקת הינם במגמת עלייה משנת 2020 ואילך.

ב. המחלקה המשפטית

4. החוקים העיקריים מכוחם מוטלים הקנסות בעיר

- 4.1 חוק רישוי עסקים. הקנסות מוטלים מכוח חוק רישוי עסקים. סעיף 14 לחוק קובע, כי העושה אחד מאלה דינו מאסר 18 חודשים או קנס (ואם הוא תאגיד כפל קנס):
 אדם העוסק בעסק הטעון רישוי בלא רישיון, היתר זמני או היתר מזורז, או בניגוד לתנאי הרישיון, ההיתר הזמני או ההיתר המזורז;
 (2) אדם שלא קיים את ההוראות שנקבעו בסעיפים 9 עד 11 במסגרת תקנות רישוי עסקים (העוסקות במתן היתר זמני ו- רישיון עסק). (3) אדם שלא קיים דרישה לתיקון ליקויים שנמסרה לו פי סעיף 8 לחוק רישוי עסקים.
- 4.2 חוק התכנון והבנייה. החוק והתקנות שהותקנו מכוחו, מפרטים עבירות בתחום התכנון והבנייה - בעיקר עבירות של בניה ללא היתר או בהריגה מהיתר. הביקורת בחנה הליכי גבייה של גזרי דין בעבירות על חוק רישוי עסקים וחוקי התכנון והבנייה. וזאת, כפי שצויין, כביקורת מעקב על בדיקה שנעשתה בתחום בדוח ביקורת בנושא פיקוח בשנת 2019.
- 4.3 חוקי עזר לעפולה - העיקרי שבהם, חוק עזר לעפולה שמירת הסדר והניקיון התשמ"ב 1982 הקובע קנסות על השלכת פסולת, פינוי אשפה ועוד.
- 4.4 חוק למניעת העישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון התשמ"ג- 1983

4.5 חוק להסדרת הפיקוח על כלבים 2002. קובע הוראות לעניין פיקוח על כלבים וקנסות על כלבים משוטטים, כלבים לא מחוסנים ועוד. החוק נאכף על ידי השירות הווטרינרי.

4.6 חוק עזר להסדרת הפיקוח על הכלבים.

4.7 בשנים 2020-2021 הוטלו גם "קנסות קורונה" כגון קנסות על אי עטיית מסיכה, פתיחת עסק וכו'.

5. תוכנית עבודה, נהלי עבודה ומדיניות אכיפת דוחות

ממצאים:

1. **הנחיות מדיניות אכיפה** - במסגרת פגישותיה עם תובע המחלקה המשפטית, קיבלה הביקורת מסמכי התווית מדיניות בנוגע לאכיפת עבירות בנייה להלן:

- מסמך "מדיניות אכיפה" של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה עפולה מתאריך 12/2021. מסמך זה דן בפעולות האכיפה שמבצעת הוועדה המקומית לתכנון הבנייה ולתעדוף אכיפת עבירות הבנייה.
- סיכום ישיבה מיום 13.12.22 - טיפול בתלונות ציבור על ידי הוועדה.

שני המסמכים מתמקדים בהנחיות לגבי אכיפת עבירות בנייה בהיבט של פיקוח בנייה. מסמכים אלה אינם נוגעים למדיניות האכיפה בכל הנוגע לקנסות המושטים ע"י בית המשפט בשל עבירות של תכנון ובנייה ורישוי עסקים.

הביקורת המליצה בדוח "פעולות פיקוח ואכיפת חוקי הבנייה" לשנת 2019, להגדיר בנוהל את אופן ניהול הגבייה של תיקים בהם ניתן גזר דין. הביקורת מציינת כי המלצה זו לא יושמה במלואה, זאת על אף שנוכח הביקורת בוצעו שינויים מהותיים בגביית הקנסות אף שאלה לא קיבלו ביטוי בנוהל כתוב.

2. **ארגון וניהול** - כאמור לעיל, לביקורת נמסר, כי לא קיימים נהלי עבודה כתובים במחלקה. ברם, הגבייה מבוצעת על פי הוראות החוק.

3. **תוכנית עבודה** - לביקורת נמסרה תוכנית עבודה של המחלקה, המתייחסת לנושא אכיפת הקנסות ולמדדי ביצוע אליהם יש להגיע במהלך שנת העבודה.

המלצות:

מומלץ לגבש נהלי עבודה בכל הנוגע לקנסות שמוטלים במסגרת ההליכים המשפטיים ע"י ביהמ"ש בעבירות של תכנון ובנייה ורישוי עסקים והם יתייחסו לסוגיות פרוצדורליות הנוגעות למעקב אחר הליך הגבייה והמשך האכיפה ככל שהגבייה לא מתבצעת. כפי שצוין לעיל, קיימת תוכנית עבודה הכוללת בתוכה מדדים כמותיים לאופן הטיפול בקנסות, הגברת יעילות האכיפה, קיצור זמני המענה, הקטנת התלונות בנוגע לזמני מענה והגברת יעילות האכיפה ותוצריה.

תגובת הלשכה המשפטית:

אכיפת הדוחות, קרי גבייה כספית, אינה בסמכותה של התביעה הפלילית על פי הגדרתה ועל פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה כממונה על התביעה הפלילית במדינת ישראל ומסמיך את תובעי הרשויות המקומיות.

אין מניעה לגבש מדיניות אכיפת גבייה /או נוהל מעקב על פעילות חברת הגבייה /או כל נוהל רלבנטי אחר לפי פק' המסים גבייה ועל פי התיקון לפק' העיריות העוסק בהעסקת חברות גבייה והדבר מבורך, עם זאת הדבר אינו נוגע לפעולות האכיפה שבסמכות התביעה העירונית.

לתביעה העירונית אין יעדי גבייה, זוהי אינה מטרת האכיפה הפלילית אלא ספיח שלה המצוי בסמכותם של גורמי הגבייה בדומה למרכז לגביית קנסות של מדינת ישראל.

6. בקרה ומעקב חברת הגבייה על פניות וערעורים של תושבים

1. מעקב על פניות תושבים בנוגע לקנסות פיקוח

הביקורת ביקשה לבחון את הליך הטיפול בפניות תושבים כפי שהוא מתבצע ע"י חברת הגבייה.

ממצא: נמצא כי התביעה העירונית מטפלת בסוגים שונים של פניות תושבים ובהם גם בקשות להסרת פיגורים שנצברו עקב אי קבלה של הודעת הקנס מסיבות שונות. פניות אלה מגיעות אל מחלקת הפיקוח או התביעה העירונית או לחברת הגבייה. ככל שהפניות מגיעות לחברת הגבייה, נוהגת החברה לקלוט את הפנייה בצירוף כל המסמכים הרלוונטיים. החברה קולטת אותם למערכת ייעודית של החברה, אליה מחוברת התובעת. התובעת העירונית מקבלת את הפנייה ונותנת החלטה לאחר עיון בבקשה. לעתים נשלחות פניות במיילים זאת ככל שלדעת החברה יש מקום למתן תשובה מידית.

7. טיפול בערעורים על דוחות

לביקורת נמסר דוח ערעורים על דוחות וקנסות לשנים 2020-2023. בדוח מפורטות כל פניות הציבור ובקשות ערעור שהוגשו וכלולים בו סה"כ 628 ערעורים (לאחר ניכוי דוחות בבתי משפט). הדוח כולל את השדות הבאים: פרטי המערער, מספר הדוח, תאריך קליטת הערעור, תאריך מתן הדוח, החלטה ותאריך החלטה.

הביקורת בדקה וניתחה דוח זה. להלן נתונים על כמות הערעורים מסך הדוחות.

1. אחוז ערעורים מתוך כלל מתן הדוחות לשנה

שנה	כמות דוחות	כמות ערעורים	אחוז ערעורים מסך דוחות
2021	1,168	443	38%
2022	1,060	365	34%
סה"כ	2,228	808	36%

ממצא: הביקורת מצאה, כי בשנים 2021-2022, אחוז הערעורים מתוך כלל הדוחות עומד בממוצע על 36%. הביקורת מציינת כי אחוז ערעורים גבוה, עלול להעיד על העדר מיומנות בכתיבת דוחות וכי מספר רב של ערעורים וביטולי דוחות, גורם להתעסקות מיותרת ולבזבוז משאבים. ברם, **לביקורת נמסר כי שיעור ניכר מהערעורים בשנת 2021 נגע לדוחות קורונה שאופיינו בשינויים מהירים של הוראות שעה שנכנסו לתוקף בפרקי זמן קצרים ולפיכך גם חלק ניכר מהערעורים התקבל בשל כך והדוחות בוטלו.**

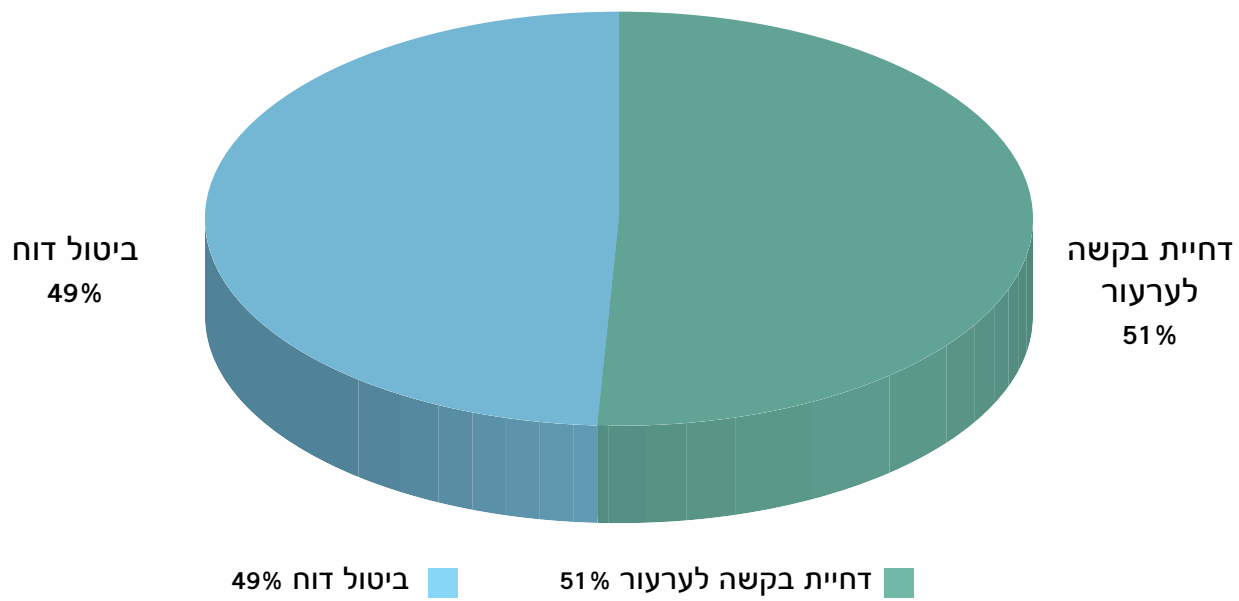
המלצה:

מומלץ לבצע מעת לעת ניתוח של הסיבות לביטולי דוחות וככל שנמצא כי דוחות מבוטלים עקב חוסר מיומנות של עובדים, יש לקיים פעולות הדרכה לשיפור מיומנויות אלה.

תגובת התובעת העירונית: התביעה העירונית מקיימת הדרכות לפקחי העירייה והשיטור העירוני אחת לרבעון או לחילופין כאשר נוצר צורך המחייב עדכון של בעלי התפקידים בפיקוח ובשיטור העירוני.

הביקורת בחנה את אחוז הערעורים שמתקבלים מתוך סך הערעורים:

להלן התפלגות סטטוס ערעורים



ממצא: הביקורת מצאה, כי כמעט 50% מהערעורים שהוגשו מתקבלים (306 ערעורים). כן נמצא, כי 46% אחוז מהערעורים שמתקבלים (141 ערעורים), הם ביטולים עקב **רישום שגוי** של הדוח מסיבות שונות. כך לדוגמא:

- דוח מס' 60035938 מתאריך 07/01/2021 ניתן לתושב "שאינו בר עונשין" ולכן בוטל הדוח בתאריך 31/12/2021.
- דוח מס' 50701630 מתאריך 10/11/2021 "נפלה טעות עובדתית ברישום הדוח".

המלצה: הביקורת ממליצה, לבצע בדיקה וניתוח לגבי הטעויות במילוי דוחות וזאת, כדי להקטין את אחוז הביטולים עקב טעות. מומלץ להכניס יעד לתוכנית העבודה השנתית והוא "צמצום ביטולי דוחות עקב טעויות טכניות". מומלץ לקבוע יעד מדיד באחוזים להפחתה זו.

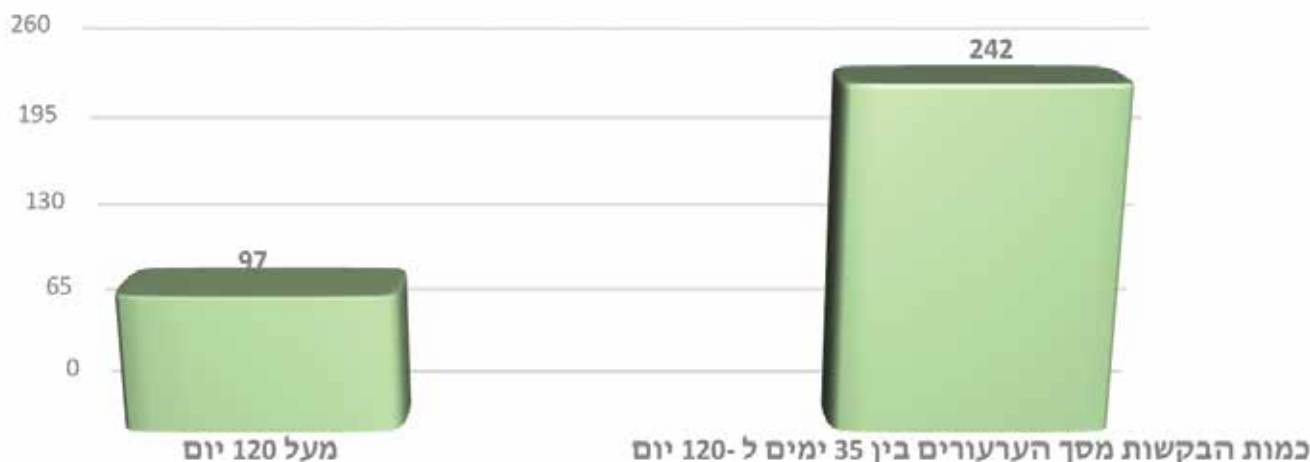
תגובת התובעת העירונית: כאמור בתוכנית העבודה לשנת 2022 שהוצגה לביקורת, קיימים מדדי איכות שיש לשאוף אליהם במהלך שנת העבודה ובהם גם קיצור מועדים למתן החלטה. התביעה העירונית מציינת כי שיעורי הדוחות השגויים קטנו במהלך שנת 2023, אך יחד עם זאת תוכנית העבודה הבאה יעד הנוגע לצמצום ביטולי דוחות עקב רישום שגוי.

2. קבלת ערעור בחלוף המועד הקבוע בחוק.

כאמור, מקבל הקנס רשאי להגיש בקשה לביטול הודעת תשלום קנס בתוך 30 ימים מיום המצאת ההודעה, הן בעבירות קנס ברירת משפט והן בעבירות מנהליות. על פי סעיף 229(ה) לחסד"פ ועל פי סעיף 8 א (ו) לחוק העבירות המנהליות, תובע רשאי לדון בבקשה שהוגשה, לאחר המועד שנקבע לבקשה לביטול, אם שוכנע שהבקשה לא הוגשה במועד בשל סיבות שלא היו תלויות במבקש ושמונעו ממנו להגיש במועד והיא הוגשה מייד לאחר שהוסרה המניעה. אם בקשתו לביטול נדחתה, יכול מקבל הקנס להגיש בקשה להישפט עד 30 יום מיום דחיית הבקשה. ניתן להגיש בקשה להישפט עד 90 יום ממועד קבלת הדוח. כמו כן, ניתן לשלם את הדוח עד 90 יום מיום מתן הדוח, לפני שהדוח הופך לחלוט.

הביקורת בחנה את מועד קבלת הערעור, כלומר משך הזמן שעבר ממועד קבלת הקנס על ידי התושב ועד להגשת מכתב ערעור או בקשה להישפט.

להלן ממצאי הבדיקה:



הנחיית היועמ"ש לממשלה מס' 4.3040 (א52.003) קובעת כי "תובע רשאי לדון בבקשה שהוגשה בחלוף המועדים אם שוכנע שהבקשה לא הוגשה במועד בשל סיבות שלא היו תלויות במבקש ושמועו ממנו להגישה במועד והיא הוגשה מיד לאחר שהוסרה המניעה..."

ממצא: הביקורת מצאה, כי ב- 44% מכלל הבקשות לערעור (777 בקשות לערעור/הסבה) שהם 339 דוחות, נתקבל מכתב הערעור של התושב **בחלוף המועד הקבוע בחוק.**

242 ערעורים התקבלו לאחר 30 יום ועד 120 יום ו- 97 מהם התקבלו לאחר מעל 120 יום. הביקורת מעירה, כי ניתן לקבל ערעורים באיחור, אך חייבת להיות הצדקה ומסמכים תומכים.

התובעת העירונית מסרה לביקורת, כי כל ערעור שמוגש, אף אם חלף המועד להגשתו, מועבר מחברת מית"ר אליה לשם בדיקה. מתבצעת בדיקה של המסמכים הרלוונטיים וככל שקיימות נסיבות המצדיקות את קבלת הערעור בחלוף המועדים לערעור, בקשת הערעור מתקבלת.

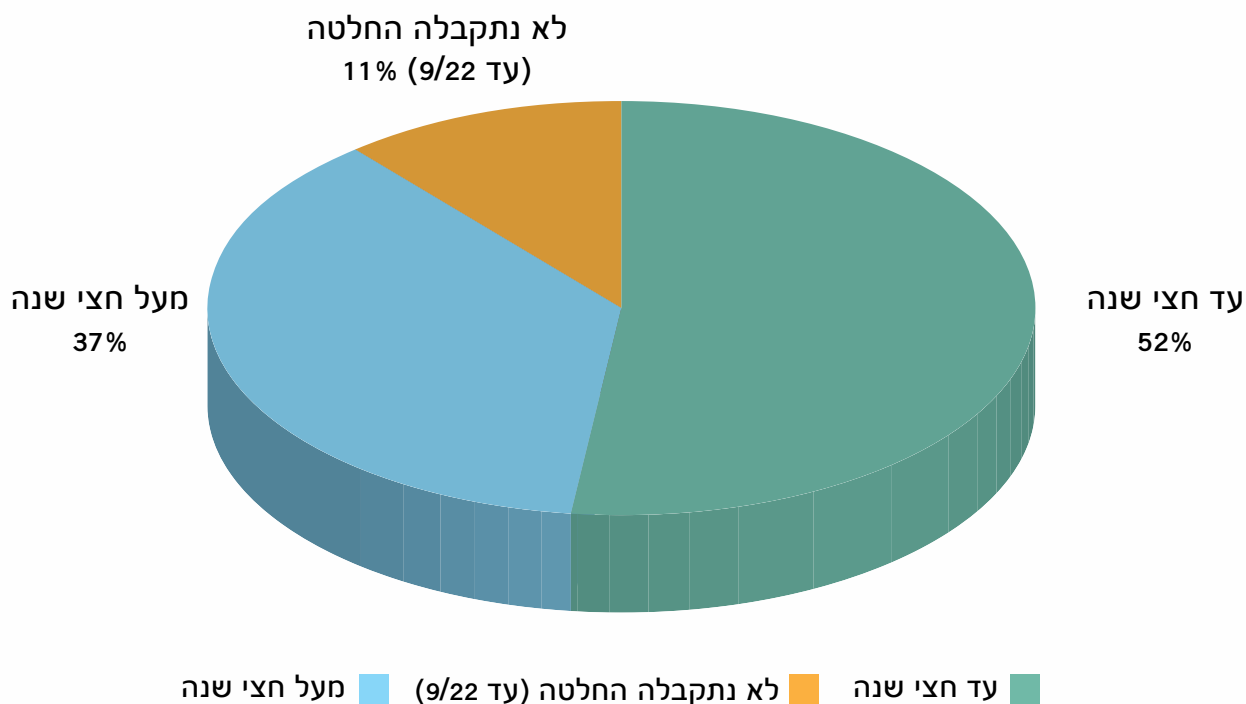
3. משך זמן טיפול בערעורים

ממצא: הביקורת מצאה, כי ב- 95 ערעורים, שהוגשו בשנים 2020-2022, טרם נתקבלה החלטה. כן נמצא, כי ברוב התיקים הנוספים, המערערים נאלצים להמתין זמן רב לתשובות לערעור. ב 203 ערעורים, התושבים קיבלו תשובה 7 חודשים לאחר הגשת הערעור.

טבלת התפלגות משך זמן טיפול בערעור דוח

זמן טיפול	כמות ערעורים	אחוז מסך ערעורים
עד חצי שנה	372	51%
מעל חצי שנה	256	35%
לא נתקבלה החלטה (עד 9/22)	99	14%
סה"כ	727	100%

להלן התפלגות משך זמן טיפול בערעור דוח



תגובת התובעת העירונית: במהלך שנת 2021 ועקב ממצאי דוח הביקורת שנעשה על אכיפת הגבייה נמצאו ליקויים בפעולות חברת הגבייה שנתנה שירותי גבייה לעירייה אותה עת, ולפיכך היא הוחלפה. בעקבות המעבר לחברה החדשה נוצרו עיכובים בהעברת ה DATA בין מערכות המחשוב מהחברה היוצאת אל החברה הנכנסת ולפיכך לא ניתן היה לתת החלטות בבקשות. מכאן נוצר העיכוב אשר עלה בביקורת אולם נכון להיום הוא לא קיים.

4. בדיקה מדגמית לערעורים

הביקורת ביקשה מחברת מיתר להמציא לה מסמכים מפורטים בנוגע למספר תיקים מדגמי, אך אלו לא התקבלו עד סיום הביקורת.

עוד לפני כן, נמסרו שלושה ערעורי תושבים על קנסות על פי בחירתה של נציגת חברת מיתר, להלן פרטי הערעורים שנמסרו:

- ערעור על דוח מס' 50814532 - אי עטית מסיכה בתקופת הקורונה, דוח כפול לטענת התושב, הדוח מופיע באקסל הערעורים שנמסר לביקורת ובקשתו של התושב נדחתה. **קיים העתק מתשובת התובעת לפונה.**
- ערעור על דוחות שמספרם 60050333, 60050432, 60050838 התושב שלח פנייה בעקבות עיקול ברישום שבוצע בגין דוחות אלו. בפנייתו הליון התושב על אי קבלת דוחות הודעות קנס בדואר ולמצב כלכלי קשה. דוחות אלה אינם מופיעים באקסל הערעורים שנמסרו. **לביקורת לא נמסרה העתק התשובה לתושב.**
- ערעור על דוחות 505317300007, 505317300006, 51033835, 51035038. בערעור מבקש התושב לדעת את הסיבה לדוחות. הדוחות לא מופיעים באקסל הערעורים שנמסרו. לביקורת נמסר העתק תשובה לתושב. **הביקורת מציינת לטובה, כי התשובה מפורטת היטב וכוללת את כל המידע הנדרש.**

נמצא כי התביעה העירונית היא זו אשר מפיקה את מכתבי ההחלטה בערעורים ולפיכך קיים מעקב שוטף והדוק אחר הפיקוח ומתן המענה לפונה - **תקין.**

תגובת הלשכה המשפטית:

- לתביעה העירונית אין כל שליטה על כמות בקשות הביטול (ולא ערעורים) המוגשים אליה ואין לקבוע כי אחוז הבקשות גבוה יחסית לעיריות אחרות או בכלל, שכן כל בקשה נדונה לגופה ואין כל אפשרות לחסום מקבל דוח מלמחות את זכותו אפילו אין לו כל עילת ביטול.
- לגבי הממצא לפיו 44% מבקשות הביטול התקבלו בחלוף המועד הקבוע בחוק, ממצא זה שגוי, שכן לגבי הודעות קנס שעברו הסבה קובע החוק כי משך תקופת ההתיישנות ארוכה יותר וכפועל יוצא גם המועדים להגשת בקשות לביטול מתארכים. כמו כן, הביקורת לא עשתה כל הבחנה בין הודעות קנס שוטפים לפני המועד לתשלומם לבין קנסות חלוטים שעברו להליכי גביה מינהלית. אין ממצא חד משמעי מדויק לגבי הטענה כי נדונות בקשות לביטול בחלוף המועד הקבוע בחוק.
- **הערת הביקורת:** הביקורת מציינת כי אף אם קיים תהליך בחינה של בקשות אשר חלף המועד הקבוע בחוק להגשתן, אין מדובר בליקוי, אלא בציון עובדה בלבד.
- אין הליך של פניות שאינן בגדר בקשות לביטול קנס או בקשות להישפט, כל פניה אחרת תטופל מול המוקד העירוני במערכת הייעודית.
- הגם שאין כל מניעה לעריכת ביקורת על נתון אחוזי בקשות הביטול ואחוזי ביטול הודעות קנס, הנושא מצוי בטיפול ואחריות פרקליטות המדינה, מדווח מדי שנה בשנה במסגרת דיווחים שנתיים ומטופל על ידם. לא נתקבלו עד כה הערות בכל הנוגע לשיעור הבקשות שהוגשו ו/או שיער החלטות הביטול שניתנו הדבר אומר דרשני.
- יובהר כי כל החלטה והחלטה בבקשה לביטול קנס הינה פרטנית, מדובר בהחלטה מינהלית שהביקורת עליה קבועה בחוק (בקשות להישפט והגשת כתבי אישום) וכל החלטה ניתנת לגופו של עניין ואף פעם לא באופן גורף.
- במהלך כל שנות עבודתם של תובעי הלשכה, מקיימת התביעה הדרכה שוטפת ועל פי צורך של מפקחי הרשות בכל הנוגע לסמכותם, אופן האכיפה, מקרים ותגובות, שאלות ותשובות כפי שעולות מהשטח מעת לעת והדבר מוכיח את עצמו באחוז השגיאות ברישום הודעות הקנס, עם זאת אין הדבר באחריות או בשליטת התביעה העירונית אלא של מנהל הפיקוח העירוני.
- יחד עם זאת, כפי שצוין בגוף הביקורת, הביקורת בחנה מקרים מדגמיים בתקופת משבר מגיפת הקורונה. תקופה זו אופיינה בהוראות שעה שהשתנו מעת לעת ולעיתים בפרקי זמן של שעות בודדות ללא אפשרות מעשית להדריך את אנשי השטח ובתקופה זו, באופן ארצי חלו טעויות ברישומי הודעות קנס וסעיפי החוק הרלבנטי, ומכאן הגידול הנקודתי של מספר ההודעות המוטעה, אשר בא בסופו של דבר לידי ביטוי בגישה מקלה בכל הנוגע לאכיפת הודעות קנס אלו.

8. המעבר לחברת "מיתר"

1. הכנה ודיונים מקצועיים/משפטיים למעבר בין החברות

עד שנת 2020, נוהלה האכיפה באמצעות חברת גבייה אחת (להלן - **חברת הגבייה הקודמת**) אולם בתחילת שנת 2020, החליטה העירייה להעביר את הגבייה לחברת מיתר.

העברת אחריות מחברה אחת לאחרת, טומנת בחובה באופן טבעי סיכונים, שמא לא יועברו באופן מסודר נתונים על חובות עבר ושל שיהיו בגביית חובות קיימים. הליך מעבר בין חברות גבייה, צריך להתנהל ולהתבצע בצורה מוגדרת ומנוהלת היטב. להליך שכזה נדרשת הכנה ראויה, דיונים עם תיעוד להחלטות שונות כגון: כיצד נוהגים בחובות עבר, מי "אחראי" על החובות הקודמים, מעקב ומניעת התיישנות דוחות ועוד..

בפרק זה בחנה הביקורת, את הליך העברת האחריות על האכיפה בין חברות הגבייה - הכנה מקצועית, דיונים ומעקב על התהליך.

הביקורת ביקשה תיעוד של ישיבות עבודה ודיונים משפטיים, מקצועיים וטכניים, בנוגע למעבר האחריות בין החברות, כולל בדיקת התאמת הנתונים במעבר בין החברות, אישור הנהלה לטיפול בנתונים כגון מחיקה או "הקפאה ככל שיידרש" וכדומה.

ממצא: בישיבה שקיימה הביקורת עם התובעת העירונית, במשרדי המחלקה המשפטית במהלך דצמבר 2022, נמסר לביקורת, כי התקיימו ישיבות ודיונים, בנושא הליך העברת המידע על חובות שלא נגבו מחברת הגבייה הקודמת לחברת מיתר. כן נמסר, כי רובם המכריע של הדיונים לא תועדו.

המלצה:

לפני מעבר בין חברות, נדרשת היערכות מקצועית, משפטית וטכנולוגית. יש להקפיד על תיעוד לקבלת החלטות. יש לקיים דיוני הכנה ודיונים במהלך המעבר ולהקפיד על תיעוד הליך קבלת ההחלטות. בנוסף, יש לבצע בקרה על ביצוע ההחלטות ולוודא, כי קיים ניתן מענה ראוי לגביית חובות עבר.

2. הנחיות בחוזה לגבי "מעבר בין חברות"

בשנת 2019 נחתם חוזה ובו הוגדרו תפקידי חברת מיתר בנוגע לגביית חובות בגין דוחות פיקוח עירוני. הביקורת בקשה לבחון את נתוני החובות הקיימים, שהועברו לטיפול חברת מיתר מחברת הגבייה הקודמת. הביקורת בחנה, אילו פעולות אכיפה בוצעו ע"י חברת מיתר לגביית דוחות אלו.

ממצא: בחוזה שנחתם בתאריך 1/08/2019 בין העירייה לבין חברת "מיתר שירותים משפטיים", לא נכללה כלל התייחסות לטיפול חברת מיתר בחובות שעברו מחברת הגבייה הקודמת.

הביקורת מעירה, כי לא נרשמה התייחסות ספציפית לגביית חובות עבר (שעברו מחברת הגבייה הקודמת). לחוזה עם חברת מיתר, לא צורף פירוט של חובות אלו. יחד עם זאת, גביית חובות ישנים נכנסה להסכם במועד מאוחר יותר ולפיכך כאמור, אינה מקבלת ביטוי בחוזה המקורי מחדש אוגוסט 2019.

המלצת הביקורת:

הביקורת סבורה שיש מקום לקבוע הנחיות מפורשות לגבי טיפול וגבייה של חובות ישנים, נוכח היותם לעתים "מורכבים" יותר לגבייה מחובות חדשים. בכלל זה נכון להגדיר את אמצעי גבייה בהם יש לנקוט, לוח זמנים לגבייה, ואמצעים למעקב ופיקוח על הגבייה.

תגובת הלשכה המשפטית:

הישיבות לא התקיימו במסגרת הלשכה המשפטית, אלא במסגרת אגף הכנסות ולכן כל תיעוד של ישיבות רבות שנערכו בנושא מצויות באגף זה.

3. גביית גזרי דין בעבירות בנייה ורישוי עסקים

1. חיוב וגביית גזרי הדין במחלקת הגבייה

התביעה העירונית עוסקת באכיפת דיני התכנון ובניה, דיני רישוי העסקים, חוקים סביבתיים וחוקים נוספים בעלי אופי מוניציפאלי, אשר בתחום סמכותה של העירייה, מכוח סמכות המוענקת על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

במסגרת עבודתה, מגישה התביעה העירונית תביעות לבתי המשפט ככל שיש עבירה על חוקים אלה.

בתי המשפט דנים בתיק ובמידה שמחליטים להרשיע את בעל הנכס/ העסק, קובעים גזר דין שבו בדרך כלל יש מרכיב של קנס כספי שאמור להיות משולם לעירייה.

בביקורת משנת 2019, שעסקה בתחום הפיקוח על הבנייה, בחנה הביקורת גם את אופן הגבייה של פסקי דין בתחום בתכנון והבנייה. עיקר הממצאים בנושא היו, כי במקרים רבים בהם ניתנו פסקי דין, העירייה אינה גובה את הקנסות שנפסקו. המלצת הביקורת דאז, הייתה כי יש להעביר את גביית הקנסות למחלקת הגבייה העירונית, העוסקת גם בגביית ארנונה, זאת כיוון שברשותה כלים מתאימים למעקב אחר חובות, למתן התראות ולביצוע פעולות אכיפה. כן הומלץ על ידי הביקורת, לשמור את התיקים במחלקה המשפטית עד לתשלום הקנס.

הביקורת בקשה לבחון את תהליך העברת גביית פסקי דין באופן שוטף לגבייה.

לביקורת נמסר, כי החל מיוני 2022 המחלקה המשפטית החלה להעביר את פסקי הדין לטיפול מחלקת הגבייה.

ממצא: לביקורת נמסרה רשימה של 10 גזרי דין חדשים משנת 2021 ואילך שהועברו לטיפול מחלקת הגבייה. במקביל, המחלקה המשפטית מסרה לביקורת גזרי דין של 14 תיקים.

להלן רשימת גזרי הדין שחסרו במחלקת הגבייה

מספר לקוח	מספר נכס	שנה מקורית	תיאור פעולה	חיוב	הערות
28653596	60430001	2021	פסק דין	10,000	שולם
29770245	58220001	2022	פסק דין	10,000	שולם
22494389	22494389	2022	פסק דין	14,000	בהסדר שוברים
28413151	129150295	2022	פסק דין	45,000	בהסדר
			סה"כ	79,000	

הביקורת מציינת, כי כבר בדוח הביקורת משנת 2019, הביקורת המליצה כי המחלקה המשפטית תעביר את גזרי הדין לטיפול של מחלקת הגבייה. אך רק לאחרונה המלצה זו יושמה, כאמור החל מיוני 2022.

הביקורת מציינת כי בעקבות ממצא זה, תיקנו במחלקת הגבייה את החיובים והזינו את פרטי התיקים החסרים לאלתר.

ממצא: כאמור בטבלה שלעיל, נמצא, כי לאחר העברת התיקים לטיפול מחלקת הגבייה, ננקטו אמצעי גבייה וכתוצאה מכך - 70% מפסקי הדין שולמו או נמצאים בהסדר הוראת קבע/תשלומים.

מצ"ב טבלה המרכזת את התיקים שנבדקו פרטנית בביקורת בנושא פיקוח לשנת 2019. כאמור בטבלה שלהלן נמצא בדוח לשנת 2019 כי בארבעה מקרים לא שולמו קנסות שהטיל בית המשפט.

מס' תיק	תאריך פסק דין	גזר דין	מעקב תשלום קנסות - מה נגבה עד היום
13253-12-11	1.2.12	קנס 3,000 ₪ (לכל נאשם). התחייבות ל-1,500 ₪ לשלוש שנים. תשלום אגרה בסך 1,200	הקנס לא שולם
14314-12-11	22.2.12	הפעלת התחייבות ע"ס 6,000 ₪ + התחייבות ע"ס 8,000 ₪ ל-3 שנים.	20.11.12 שולם מלוא הקנס
35403-07-13	21.12.16	הפעלת התחייבות ע"ס 18,000 ₪, קנס 15,000 ₪ התחייבות ע"ס 60,000 ₪.	21.2.19 שולם הקנס במלואו
14779-08-13	3.9.13	הפעלת התחייבות ע"ס 2,500 ₪ קנס 7,000 ₪ ב-7 תשלומים החל מ-3.10.13 התחייבות ע"ס 10,000 ₪ ל-3 שנים.	החל מיום 29.10.13 ועד ליום 9.8.16 שולם הקנס במלואו
43033-03-13	18.3.14	לכל נאשם קנס 4,000 ₪ + התחייבות ע"ס 4,000 ₪ ל-3 שנים.	החל מיום 13.4.14 ועד ליום 24.11.14 שולם הקנס במלואו
46414-03-12	12.6.18	על נאשם 2- קנס 10,000 ₪ + התחייבות ע"ס 10,000 ₪ למשך 3 שנים. על נאשמת 2- קנס בסך 90,000 ₪ + התחייבות ע"ס 90,000 ₪ ל-3 שנים	
39202-07-12	8.1.13	לחברה: קנס 30,000 ₪ לנאשם: קנס 10,000 ₪ ל-2 שנים הנאשמים. התחייבות ע"ס 60,000 ₪ לשלוש שנים.	
39244-07-12	10.12.14	קנס 1,500 ₪ הפעלת התחייבות 15,000 ₪ התחייבות 15,000 ₪ ל-3 שנים.	הקנס לא שולם
17031-05-12	26.11.14	קנס בסך: 25,000 ₪ ש"ח + התחייבות 25,000 ₪ + כפל אגרה בסך 6,020 ₪.	
17213-05-12	5.2.13	נאשמים 3 ו-4 בלבד: קנס 12,500 ₪ לכל אחד מהנאשמים + התחייבות ע"ס 15,000 ₪ ל-3 שנים. נאשמת 4 תשלום כפל אגרה עבור הב"ניה בלבד בסך 27,294 ₪. נאשמות 1 ו-2 בלבד: קנס 2,500 ₪ ש"ח לכל נאשמת+ התחייבות ע"ס 5,000 ₪ ל-3 שנים.	הקנסות שולמו החל מיום 26.12.13

מס' תיק	תאריך פסק דין	גזר דין	מעקב תשלום קנסות - מה נגבה עד היום
40967-05-12	6.3.13	כנגד שופרסל בלבד: קנס בסך 10,000 ₪ + התחייבות ע"ס 20,000 ₪ למשך 3 שנים מיום 31.3.14. כנגד החברה חוצות העמק - עליה הוטל קנס בסך 15,000 ₪ והתחייבות בסך 30,000 ש"ח.	החל מיום 28.5.15 שולם הקנס
22150-11-12	18.11.15	קנס 10,000 ₪ ב-10 תשלומים והתחייבות לש"ל 3 שנים.	החל מיום 30.12.15 ועד ליום 20.9.16 שולמו כל תשלומי הקנס
22170-11-12	3.6.13	הנאשמת תשלם קנס 7,000 ₪ + התחייבות ע"ס 10,000 ₪ לשלוש שנים.	החל מיום 29.10.13 ועד ליום 15.7.14 שולם הקנס במלואו
22503-11-12	5.2.13 6.3.13	נאשם מס' 1: התחייבות ע"ס 10,000 ₪. נאשם מס' 2: קנס בסך 18,000 ₪ + התחייבות ע"ס 18,000 ₪ למשך 3 שנים + כפל אגרה בסך 11,040 ₪.	החל מיום 26.5.14 שולם הקנס במלואו
19241-12-12	8.1.13	סכום של 4000 ₪ לכל נאשם סה"כ 8000 ₪ + התחייבות ע"ס 4,000 ₪ לכל אחד + כפל אגרה בסך 4,620 ₪	החל מיום 8.4.13 ועד ליום 6.8.14 שולם הקנס חלקית 2,000 ₪ יתרה לתשלום 2,000 ₪
19283-12-12	23.4.13	קנס 10,000 ₪ + התחייבות ע"ס 10,000 ₪	החל מיום 18.6.13 ועד ליום 28.4.14 שולמו חלקית תשלומי הקנס נותר חוב ע"ס 4,500 ₪ לתשלום
19295-12-12	24.10.13	שלושה חודשי מאסר על תנאי שלוש שנים + קנס בסך 7,000 ₪ והפעלת התחייבות ע"ס 3,000 ₪ + התחייבות ע"ס 10,000 ₪ 3 שנים.	הקנס לא שולם
67891-12-15	22.7.17	הסדר טיעון: על החברה- קנס 20,000 ₪ על נאשם 2 קנס 25,000 ₪ הקנסות ישולמו ב-5 תשלומים החל מ-10.8.17 התחייבות לכל אחד מהנאשמים בסך 40,000 ₪.	לא שולם נכון ליום 10.8.19
68067-12-15	20.4.16	הסדר: קנס 10,000 ₪ ב-10 תשלומים החל מיום 10.5.16	החל מיום 18.5.16 ועד ליום 10.1.17 שולם הקנס במלואו
65319-12-17	6.11.18	קנס 15,000 ₪ ב-3 תשלומים + התחייבות ע"ס 15,000 ₪ כל אחד למשך שנתיים - 6.11.2020	החל מיום 9.12.18 ועד ליום 10.1.19 שולם הקנס

ממצא: נמצא, כי התיקים שהועברו למחלקת הגבייה, הינם תיקים בהם ניתנו פסקי דין משנת 2021 ואילך. יוצא אפוא כי בארבעת התיקים משנים קודמות שטרם נגבו, ושהביקורת התייחסה אליהם בדוח לשנת 2019, לא בוצעו פעולות לגבייתם.

המלצה:
יש לפעול לגבייה של גזרי הדין שטרם שולמו.

תגובת הלשכה המשפטית:

עם קבלת ממצאי הביקורת בשנת 2021, נקלט בלשכה המשפטית תובע נוסף שעיסוקו בעיקר עבירות עוון (רישוי עסקים ותכנון ובניה).

כבר בשנת 2021 עם התיקים הראשונים שהוגשו על ידו, שקדה תביעה העירונית על נוהל העברת גזרי דין למחלקת הגביה לאכיפת החיובים. כל חיוב הוקם בשונה מבעבר על ידי מחלקת הגביה ולא על ידי מזכירת הלשכה המשפטית. באגף הגביה קיימת יחידה ייעודית לביצוע חיובים וגביית התשלומים שמוטלים במסגרת הליכים משפטיים.

מנגנון ההצמדה לקנסות בין אם מדובר בקנסות מקור ובין אם מדובר בקנסות שהוטלו בהליך משפטי קבוע בהוראת סעיף 229(ב) לחוק סדר הדין הפלילי הקובע כי קנס שלא שולם במועד תיווסף לו התוספת הקבועה בסעיף 67 לחוק העונשין, תשל"ז-1977. סעיף 67 לחוק העונשין קובע שקנס שלא שולם במועד תיווסף לו תוספת בשיעור של 50% מגובה הקנס המקורי ובתום כל תקופה של ששה חודשים מאותו מועד (החיוב ב%1.5 מקנס המקור (להלן: "החוב המוגדל")) נוסף לחוב המוגדל 5% או חלק ממנו לפי מועד התשלום בפועל. אין צורך בחוות דעת משפטית מצב בו החוק ברור ומאד מפורש.

מנגנון זה מוטמע בהליכי הגבייה של קנסות החניה והפיקוח ואין כל הצדקה שמערכת הגביה העירונית לא תפעל באותה דרך.

2. ניתוח גביית קנסות בתיקים בהם נתקבלו גזרי דין והוטלו קנסות.

הביקורת קבלה רשימת קנסות שחיובו בגבייה החל מחודש יוני 2022, המועד שבו החלה המחלקה המשפטית להעביר גזרי דין לטיפול של הגבייה. במהלך הביקורת הוגשו, כאמור מספר רשימות. להלן הנתונים המעודכנים של התיקים שהועברו למחלקת הגבייה:

מספר לקוח	מספר נכס	שנה מקורית	חיוב בש"ח	הערות
15884570	75240000	2022	20,000	בהסדר ה.ק.
22324883	75230000	2022	10,000	לא שולם
312599756	24090001	2022	15,000	לא שולם
62054838	103680001	2022	7,000	בהסדר ה.ק.
300954203	18080000	2022	10,000	בהסדר ה.ק.
302828371	83870000	2022	4,000	שולם
53221081	10440001	2022	10,000	בהסדר ה.ק.
68077973	83650000	2022	22,500	לא שולם
301153698	170158218	2022	7,500	לא שולם
317039667	4331000	2022	12,000	בהסדר ה.ק.
28653596	60430001	2021	10,000	שולם
29770245	58220001	2022	10,000	שולם
22494389	22494389	2022	14,000	בהסדר שוברים
28413151	129150295	2022	45,000	בהסדר ה.ק.
59269548	75260000	2022	10,000	בהסדר ה.ק.
200582799	167637921	2022	400	שולם
40049421	73560001	2022	30,000	לא שולם
40049421	73560001	2022	10,000	לא שולם
514370410	16702009002	2022	7,500	שולם
37383742	37383742	2022	5,000	בהסדר ה.ק.
		סה"כ	259,900	

כאמור בטבלה שלעיל, נמצא כי **סה"כ הועברו 20 גזרי דין לטיפול של מחלקת הגבייה**. הביקורת בחנה את סטטוס הטיפול בתיקים אלו:

- 5 גזרי דין שולמו במלואם.
- 8 גזרי דין שולמו בהוראת קבע או הסדר שוברים.
- 6 גזרי דין לא שולמו כלל. תיקים אלו הועברו לאכיפה באמצעות הוצל"פ - ראה גם פירוט בפרק הבא - **תיקין**.

3. תהליך האכיפה

תהליך הגבייה של קנסות המושגים בבית משפט הינו כדלקמן: עם קבלת החלטת ביהמ"ש במחלקת הגבייה, מקימה מנהלת הגבייה חיוב במערכת ויוצרת קשר טלפוני עם החייבים. כברירת מחדל, מוצע לחייבים לשלם את חובם. חייבים אשר לא משלמים את חובם, מועברים להליך הוצל"פ, באמצעות עו"ד הנותן שירותי גבייה משפטית לעירייה. במקרים אלו נפתח תיק הוצל"פ ובהתאם מוטלים על החייבים עיקולים ואמצעים נוספים.

במהלך פגישה של הביקורת עם מנהלת האכיפה במחלקת הגבייה, בסוף חודש דצמבר 2022, נמסר לביקורת, כי החייבים אשר לא שילמו את חובם לאחר הצעת ההסדר, הועברו להוצל"פ לפתיחת תיקים ולאכיפה משפטית. הביקורת ביקשה לבדוק את טיפול הוצל"פ בגביית גזרי הדין הנ"ל. נמצא, כי בפועל לא נפתחו כלל תיקי הוצל"פ. לביקורת נמסר, כי עוה"ד שטיפל בהוצל"פ הוחלף ולכן יש צורך לשלוח מחדש את התיקים לעו"ד החדש.

ממצא: לא נפתחו תיקי הוצל"פ לחייבים, לביקורת ניתן הסבר.

המלצה: הביקורת מקבלת את ההסבר שנמסר, אך מדגישה, כי יש לדאוג לפתיחת תיקים במהירות האפשרית. על המחלקה המשפטית לנהל מעקב שוטף אחר פתיחת התיקים.

4. מנגנון ההצמדה

על פי חוק העונשין, תשל"ז-1977 פרק 4 סעיף 67 (א) קנס שלא שולם, כולו או מקצתו, במועד הקבוע, תיוסוף עליו תוספת פיגור.

(ב) שיעור התוספת יהיה חמישים אחוזים מן הקנס או מחלקו שלא שולם, לפי העניין; בתום כל תקופה של ששה חדשים שעברו מן המועד הקבוע - חמישה אחוזים נוספים מן הקנס או מחלקו כאמור.

ממצא: לביקורת נמסר, כי המערכת אינה מפעילה "מנגנון הצמדה וריבית", כפי שאמור להיות בקנסות מסוגים אלו, לגבי תשלומים שלא שולמו במועד. מעיון בדף חשבון מדגמי שנמסר לביקורת, עולה, כי לא מתקיים "מנגנון ההצמדה" כנדרש.

המלצה: יש לבקש חוות דעת מיועמ"ש של העירייה, לגבי מנגנון ההצמדה הרלוונטי לקנסות מסוגים אלה ולפנות לבית התכנה, על מנת להטמיע מנגנון זה במערכות הממוחשבות.

5. בקרה ומעקב של המחלקה המשפטית על גביית גזרי הדין

ממצא: הביקורת מצאה אי התאמה בין נתוני המחלקה המשפטית לנתוני מחלקת הגבייה, על גזרי הדין שהועברו למחלקת הגבייה לטיפול. הביקורת מעירה, כי על מחלקת הגבייה לבצע בקרה ומעקב באופן שוטף על חיוב וגביית גזרי הדין, כולל מעקב על פעולות האכיפה בהוצל"פ.

המלצות:

הביקורת חוזרת על המלצותיה מדוח הביקורת לשנת 2019, ולפיו יש להגדיר בנוהל את אופן ניהול הגבייה, של תיקים בהם ניתן גזר דין וזאת באופן הבא:

מייד לאחר מתן גזר דין, תזין מחלקת הגבייה את נתוני הקנסות שהוטלו במערכת של הגבייה העירונית. אחת לתקופה שתקבע, תעביר המחלקה המשפטית, רשימה של כל התיקים, בהם ניתן גזר דין, למערכת הגבייה העירונית. מחלקת הגבייה תבדוק, האם כל הנתונים עודכנו במערכת ותעביר דוח על כך לתביעה העירונית.

ביצוע מעקב שוטף על התיקים במחלקת הגבייה יהיה באחריות המזכירה המשפטית. לפחות אחת לשנה, תיערך ישיבה בין נציגי המחלקה המשפטית לנציגי מחלקת הגבייה, בה יעברו על התיקים בהם ניתן גזר דין וינתן עדכון על מצב התיק, האם נגבה וכמה, האם יש בעיות מיוחדות בגבייה וכו'. בישיבה זו יתקבלו החלטות על הליכים להמשך גבייה אשר יתועדו בפרוטוקול מסודר.

אכיפת קנסות חוקי עזר ע"י חברת מיתר ניהול

1. ארגון וניהול

- 1. נהלי עבודה** - לביקורת לא נמסרו נהלי עבודה. נציגת החברה מסרה לביקורת, כי החברה פועלת ע"פ הדין, בניהול חיי הדוח ובאכיפה מנהלית לגביית החוב החלוט - **תקין**.
 - 2. תיעוד ישיבות עבודה משותפות לחברת הגבייה ולעירייה** - לביקורת לא נמסר תיעוד לקיום ישיבות עבודה משותפות. נמסר לביקורת, כי מתקיימות בעיקר שיחות טלפוניות, שלא מתועדות.
 - 3. תוכנית עבודה ספציפית לרשות** - חברת הגבייה מסרה, כי היא פועלת על פי סרגל אכיפה. סרגל אכיפה הנו תכנון תהליך אכיפה משלב הוצאת הדוח ועד לפעולות אכיפה שונות. הסרגל קובע את המועדים לכל שלב ואת סכומי המינימום הנדרשים.
 - 4. חוות דעת משפטיות** - מעת לעת מתקבלות פניות של חייבים, שלצורך בחינתן, ומתן תשובה, יש צורך בהחלטת תובעת עירונית ו/או יועמ"ש. כאמור לעיל, במקרים חריגים המצריכים מענה מהיר, מועברות פניות אלה במייל לתובעת לקבלת החלטה.
- סיכום הממצאים:** נוכח קיומן של הוראות חוק והנחיות המסדירות את האכיפה המנהלית לא נדרש אמנם לקבוע הנחיות מיוחדות לעניין האכיפה אך יחד עם זאת נדרש להסדיר את נהלי העבודה שבין היחידות המעורבות באכיפה בסוגיות כגון חלוקת העבודה בין העירייה לחברת הגבייה, מעקב אחר הגבייה, לוחות זמנים למניעת התיישנות וקדימיות לטיפול בתיקים תיקים.
- הביקורת סבורה שלצורך כך יש לגבש נהלי עבודה **משותפים בין העירייה לחברת הגבייה. נהלים אלו יגדירו את תהליכי העבודה בהתבסס על הדין ועקרונות היעילות.**

תגובת הלשכה המשפטית:

ישיבות משותפות יתועדו במערכת הלשכה המשפטית. ישיבות פרטניות לגבי קנס / חוב ספציפי מתועדים במערכת עצמה זה מכבר ועוד קודם לעריכת הביקורת. זו שיטת העבודה מימים ימימה.

2. טיפול בפניות תושבים חברת מיתר

הביקורת ביקשה לבחון, את הטיפול בפניות התושבים, בנוגע לדוחות/קנסות או פעולות אכיפה. מדובר בפניות שלא הגדרו כערעורים רשמיים על הדוחות. לצורך כך נמסר לביקורת דוח בשם "תיקים בסל מכתב מאזרח".

ממצא: בדוח מופיעים סך של 194 מכתבים. יחד עם זאת, בדוח לא מופיע תאריך פנייה או תאריך סיום מענה. בשל העדר נתונים אלה, לא ניתן לדעת מתי פנו התושבים או מתי נסגרו הפניות (אם בכלל). הדוח גם לא מכיל עמודה של סיבת הפנייה וכך לא ניתן לדעת באיזה תחום התלונה. לקראת סיום הביקורת, וכדי לתקף נתון זה, הביקורת בדקה שנית עם נציגת חברת מיתר, האם קיימים נתונים נוספים לדוח "תיקים בסל מכתב מאזרח" - כגון: זמן הפנייה וזמן סיום המענה לתושב. לביקורת נמסר ע"י נציגת החברה, כי "אין לי תאריכי סיום כיוון שברגע סיום משלוח תשובה זה פשוט עובר לסל של סגירת תיק עקב תשלום, או עובר לסל של הפעילות אכיפה הבאה".

המלצה:

הביקורת מציינת כי חוסר בנתונים בסיסיים, כגון תאריך הפניה ותאריך סיום מענה, אינו מאפשר מעקב שוטף וניהול הטיפול בפניות. יש לנהל בצורה מסודרת את הטיפול בפניות תושבים. יש לעקוב אחרי המענה, לנתח את תחומי התלונות ולהשתמש בנתונים לשיפור השירות.

3. תהליכי אכיפה

1. שלבי יצירת דוח והאכיפה

בפרק זה הביקורת ביקשה לבחון את שלבי הטיפול בקנסות שהוטלו על פי חוקי עזר, החל מהוצאת הדוח לתושב ועד העברתו לחברת מיתר וכל פעולות האכיפה המתבצעות בחברת מיתר. נציגת החברה תיארה לביקורת את התהליך כדלקמן:

הפקת הדוח - הפקה, המצויד במסופון, מגיע לשטח במהלך סיור שגרתי, או עקב תלונת תושב למוקד. במקרה של איתור עבירה, מפיק הפקח דוח פיקוח, הכולל הודעת קנס (לעיתים ניתנת אזהרה לפני הוצאת הדוח). הקנס נקלט למערכת באופן מיידי.

אימות נתונים מול משרד הפנים פעם ראשונה - פעם בחודש מתבצעת הורדת נתונים של הדוחות. אז נבדקים הפרטים (תעודת זהות וכתובת) מול משרד התחבורה ומשרד הפנים.

לאחר קבלת פרטי החייב - נשלחות הודעות תשלום קנס לכתובת החייב, כפי שמעודכנת במשרד הפנים. ההודעות נשלחות בדואר רשום כמותי- בצורה מרוכזת דרך בית הדפוס.

הגשת ערעור- בתקופה של ה- 90 ימים, יכול החייב להגיש בקשה לערעור על הדוח, בקשה להסבת הדוח על שם אדם אחר ובקשה להישפט. הערעור יכול להיות מוגש בדרכים שונות: בדואר, בפקס, במייל וכן באתר האינטרנט, שבו ניתן להגיש ערעורים בלבד. בנוסף, ניתן כמובן להגיע למשרדי העירייה ולהגיש את הבקשה.

מתן תשובה לערעור - כאשר הוגש ערעור, התובעת העירונית בוחנת את התיק ונותנת את החלטתה. המחלקה המשפטית מפיקה מכתב תשובה לחייב. המענה נשלח בדואר רשום.

חוב חלוט- באם לא הוגשה כל בקשה לדוח - בחלוף 105 ימים מרגע שליחת הודעת הקנס (90 + 15), הופך הקנס לחלוט ומתחיל לצבור ריבית פיגורים (כפל קנס) כקבוע בחוק. במועד זה הדוח עובר להליך גבייה, ונפתח כנגד מקבל הקנס תיק אכיפה.

אימות נתונים במשרד הפנים פעם שנייה- על פי החוק, כיוון שחלפו 50 ימים ממועד האימות האחרון, על חברת הגבייה לבדוק שוב את הכתובת המעודכנת במשרד הפנים. עקב כך, בשלב זה התיק נשלח לאימות נתונים נוסף מול משרד הפנים.

תחילת אכיפה- נשלחת דרישת תשלום ראשונה לפי סעיף 4 לפקודת המיסים (גבייה) בדואר רגיל. את הדרישה ניתן לשלם בתוך 30 ימים (25 ימים כקבוע בחוק + 5 ימי חסד).

באם לא חלפו 50 ימים מאז האימות האחרון, תשלח דרישה שנייה לתשלום. מדובר בדרישת תשלום מיידית לפי סעיפים 4 ו-5 לפקודה, הנשלחת בדואר רשום לכתובת החייב.

באם חלפו 50 ימים, ישלח התיק שוב לאימות נתונים ורק אז תשלח הדרישה. ניתן לשלם את הדרישה בתוך 20 ימים (15 ימים כקבוע בחוק + 5 ימים נוספים לביטחון שאכן הגיע (לעיתים יש עיכובים בדואר)).

לא שילם החייב את הקנס - הגבייה תועבר להליך של עיקולי בנקים.

עיקולי בנקים - חברת הגבייה מסרה, כי העיקולים נשלחים ל- 6 הבנקים המסחריים הראשיים.

עיקולי מיטלטלין ברישום ובפועל- לאחר כ- 21 ימים, באם לא התקבלו כספי מימוש עיקול, ישלח התיק לביצוע עיקול מיטלטלין ברישום, ע"י גובה מס מאושר ע"י הרשות.

ככל שהחייב עדיין לא שילם את החוב, לאחר ביצוע העיקול ברישום, ישלח התיק לעיקול מיטלטלין בפועל.

2. סרגל אכיפה

לביקורת נמסר, כי חברת מיתר עובדת עם העירייה מספר שנים ופועלת ע"פ סרגל האכיפה הנפוץ והמקובל. מצ"ב סרגל האכיפה:

ממצא: לביקורת נמסר סרגל אכיפה של דוחות חנייה. לביקורת נמסר, כי סרגל אכיפה זה, זהה לסרגל האכיפה של קנסות הפיקוח.

לא נמסר כל תיעוד לאישור הסרגל על ידי העירייה, אך החברה מסרה, כי פועלים כך שנים רבות. להלן יוצג סרגל האכיפה שנמסר לביקורת

סוג פעולה	מינימום לביצוע פעולה	לחייב בתיק ע"י התקנות	זמן מועד תשלום/ ביצוע ע"פ חוק	זמן מועד תשלום/ ביצוע בפועל	הערות
שלב הודעת תשלום קנס					
קליטת קובץ דוחות למערכת	דוח 1	0 ₪	דוח חלון עד 90 יום לתשלום	105 יום נוספים ממועד משלוח הודעת קנס	נקלט במערכת מידי יום במודול לילה אין מינימום דוחות לקליטה
שליחת קובץ לאימות נתונים משרד הפנים	דוח 1	0 ₪		60 יום (לא יאוחר מ-11 חודשים) לאחר קליטת הדוחות למערכת	
קליטת הקובץ ממשרד הפנים למערכת	דוח 1	0 ₪			
משלוח הודעת תשלום קנס	דוחות 500	0 ₪	הוצאת דרישה עד שנה לתשלום תוך 90 יום	הוצאת דרישה עד שנה מיום ביצוע העבירה לתשלום תוך 105 יום	הקובץ עובר לבית הדפוס נדרש 4-5 ימים להדפסה והקובץ עובר לדואר למשלוח
דוח חלוט - העברה לגבייה באכיפה מנהלית					
שליחת קובץ לאימות כתובת מול משרד הפנים	דוחות 1000	0 ₪	25 יום לאח שהדוח הפך לחלוט	עד 3 ימים לאחר אישור העירייה ל-קט ולאחר שחלפו 25 יום מתאריך קובע	קובץ התיקים המכיל שמות וזהויות עובר בממשק קט ע"י הרשות וחוזר באותו היום
הודעת דרישה ראשונה	מעל 50 ₪	16 ₪	המועד למשלוח מכתב הדרישה הראשונה 25 יום לאחר המועד שבו הפך החוב לחלוט	מיד לאחר דוח חלוט ולאחר ביצוע אימות פרטים לתשלום עד 25 יום + 5 ימים גרייס	הודעת דרישה ראשונה תשלח ממערכת הגביה ע"פ 2 פקודות עיצוב פורמט בטיפול של מטר
הודעת דרישה שניה (טופס 3)	מעל 50 ₪	24 ₪	המועד למשלוח הדרישה לתשלום מידי לאחר שחלפו 25 יום ממועד שליחת הדרישה הראשונה הדרישה נשלחת בדואר רשום	15 יום ע"פ תאריך שליחה ליעדו של החייב + 5 ימים גרייס	הודעת דרישה שניה תשלח לפני עיקול תשלח ממערכת הגביה לפי פקודה אחת פקודת הגביה (מיסים)
עיקולי בנקים	מעל 50 ₪	9 ₪	בתום תקופת תשלום טופס 3	15 יום ע"פ תאריך שליחה ליעדו של החייב + 5 ימים גרייס	עיקול ישלח ישירות לבנק ממערכת מג"מ, עיקול במדיה מנגיית כנ"ל לביטול עיקול
עיקולי מטלטלין ברישום	מעל 100 ₪	137 ₪	לפחות 7 ימים מיום קבלת תשובה לעיקול בנק	30 יום מיום קבלת תשובת הבנק	ביקור גובה בבית החייב לשם רשימת מטלטלין לעיקול במידה והחייב לא נוכח מושאר הצו במעטפה מודבק לדלת
עיקולי מטלטלין בפועל	מעל 300 ₪	367 ₪	לפחות 7 ימים מיום עיקול ברישום	7 ימים מיום ביצוע צו עיקול ברישום	גובה מגיע לבית החייב לשם עיקול מטלטלין ככל שלא משולם החוב רשאי לבצע הוצאת מעוקלים

פיקוח ו/או חניה דוח מסופון

תגובת הלשכה המשפטית:

לתביעה העירונית אין שום השפעה על אלו הליכי אכיפה ופעולות מבצעיות יבוצעו לצורך גביית הקנסות והחובות שנצברו בגינם. כך גם אחוזי הגבייה אינם בשליטת התביעה העירונית ולא בכדי.

4. פעילות גבייה ואכיפה

1. להלן נתוני סכומי גביית קנסות על חוקי עזר בשנים 2017-2022

שנת עבירה	מספר דוחות	סכום דוחות
2022	1,060	824
2021	1,168	991
2020	915	760
2019	545	500
2018	318	281
2017	358	296
סה"כ	4,364	3,652

כעולה מהטבלה, כי כמות הדוחות וסכומי הדוחות עלו באופן משמעותי משנת 2020 ואילך. הסיבות לכך עשויות להיות: החלפת חברת הגבייה, מדיניות אכיפה מחמירה יותר של העירייה, הקפדה על אכיפת חוקי עזר, הגדלת מספר הפקחים וכדומה.

2. הביקורת, ניתוח את נתוני גביית הקנסות לאורך השנים. להלן טבלה המרכזת את נתוני הגבייה בשנים 2020-2022

שנה	חיוב (אלפי ש"ח)	גבייה (אלפי ש"ח)	אחוז גביית דוחות
2020	242	110	45%
2021	496	248	50%
2022	531	236	44%

3. נתוני משלוח הודעות

להלן נתונים על כמות ההודעות שנשלחו ואופן המשלוח בשנים 2020-2023. הנתונים לשנת 2023 כוללים את חודש ינואר בלבד

שנה	הודעה על תשלום קנס	דואר רגיל (התראה ראשונה)	דואר רשום	סה"כ
2020	0	941	0	941
2021	1,050	333	65	1,448
2022	762	2,005	292	3,059
2023	27	189	306	522
סה"כ	1,839	3,468	663	5,970

הביקורת מציינת כי בשנת 2020 לא נשלחו כלל הודעות דרישה. בשל נתון זה כמו לנתונים נוספים שהצטברו בעירייה הוחלט כאמור להפסיק את ההתקשרות עם חברת הגבייה הקודמת.

4. נתוני פעילות אכיפה

להלן נתונים על מספר פעולות האכיפה שבוצעו בשנים 2020-2023 (עד 1/2023)

שנה	משלוח הודעות	עיקולי בנקים	עיקולי מיטלטלין	אחוז מכמות תיקים
2020	941	0	0	
2021	1,448	0	1	0%
2022	3,059	0	463	15%
2023	522	7	19	4%
סה"כ	5,970	7	483	8%

ממצא: החל משנת 2020 ועד תחילת שנת 2023, בוצעו 7 עיקולי בנקים בלבד. נציגת החברה מסרה לביקורת, כי החברה החלה בביצוע עיקולי בנקים רק בשנת 2023. כפי שניתן לראות, אחוז הגבייה בשנים האחרונות עומד רק על 8%. יצוין, כי בדרך כלל קיימת עדיפות לביצוע עיקולי בנקים, מכיוון שזו פעולה פשוטה, זולה ו"שקטה" ובעלת אפקטיביות יחסית, וודאי בהשוואה לפעולות עיקול מיטלטלין ובפועל.

ממצא: במשך 3 שנות פעילות בוצע סך של 483 עיקולי מיטלטלין. לדעת הביקורת פעולות אכיפה בדרך של עיקולי מיטלטלין אינן אפקטיביות לצורך גביית יתרות מחד ומאידיך כרוכות בהוצאות שונות כגון הובלה, אחסון המיטלטלין וביטוח הציווד.

סיכום והמלצות:

הביקורת מעירה, כי בפועל חברת הגבייה לא ביצעה כלל עיקולי בנקים, עד שנת 2023. במענה לכך מסרה התובעת העירונית כי הליך הציבור של המערכות לעיקולי בנקים ממוחשבים לקחה זמן רב, עקב הפרוצדורה המורכבת ולכן לא בוצעו עיקולי בנקים בשנים אלו.

הביקורת מעירה, כי ההסכם עם חברת מיתר היא אמנם בחודש אוגוסט 2019 אך בפועל נכנסה החברה לעבודה רק במהלך שנת 2021 זאת עקב עיכובים העברת בסיס המידע מחברת הגבייה הקודמת לחברה הנוכחית.

מומלץ לבחון מעת לעת את נתוני הגבייה והביצוע של חברת מיתר ובכלל זה, את אמצעי האכיפה שנקטו - עיקולי בנקים, עיקול ברישום וכו'. יש להכין תוכנית עבודה ומעקב על ביצוע פעולות אכיפה ועל הגורם המפקח לוודא, כי הפעולות אכן מבוצעות כראוי ולפי לוחות הזמנים שנקבעו.

מומלץ, כי יקבע, שלפחות אחת לשנה, יוגש למחלקה המשפטית דוח על מצב הגבייה ועל הפעולות שנקטו.

5. התיישנות

בהתאם לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב - 1982, להלן:

הודעת חיוב עלולה להתיישן, אם לא נעשית לגביה פעולה לגבייה, על ידי הרשות המקומית, כל 3 שנים. כך לפי סעיף 10 לחסד"פ, התיישנות ענשים: "עונש שהוטל לא יתחילו בביצועו, ואם נפסק ביצועו לא ימשיכו בו, אם מיום שפסק הדין נעשה לחלוט, או מיום ההפסקה, הכל לפי המאוחר יותר, עברו - 3... - שלוש שנים."

בפסק דין ע"א 15-06-55698 עיריית ירושלים נ' פרידמן, נקבע כי "פסיקה עקבית מלמדת שהליכים מנהליים עוצרים את מרוץ התיישנות בתנאי שנגקטו הליכים ממשיים, רציפים ובשקידה ראויה ובהקשר זה אין נפקא מינה אם ההליך לגביו נטענה התיישנות הינו הליך מנהלי או הליך להתיישנות".

הביקורת בחנה את נתוני הטיפול בקנסות, שנתנו החל משנת 2020, במטרה לאתר קנסות שעומדים בסכנת התיישנות, קרי 3 שנים מיום הוצאתם. להלן התפלגות כמות וסכום דוחות

להלן התפלגות החובות לפי שנה:

שנה	כמות דוחות	סכום דוחות	כמות דוחות כולל	אחוז מכלל הדוחות שנתנו לאותה שנה
2020	81	126,950	238	34%
2021	201	200,840	607	33%
סה"כ	282	327,790	845	33%

ממצא: הביקורת מעירה, כי עקב אכיפה לא מספקת, 33% מהדוחות בסכנת התיישנות.

להלן דוגמאות:

מספר דוח	סטטוס	תאריך עבירה	סכום קרן	תשלום	שולם	מצב אחרון
12943817	סגור	08:45 17/11/2020	500 ₪	0 ₪	0 ₪	הדפסת מכתב - דואר יוצא
50319433	סגור	15:50 05/11/2020	1,000 ₪	0 ₪	0 ₪	הדפסת מכתב - דואר יוצא
50319631	סגור	07:36 08/11/2020	1,000 ₪	0 ₪	0 ₪	הדפסת מכתב - דואר יוצא
50390533	סגור	10:56 08/11/2020	500 ₪	0 ₪	0 ₪	הדפסת מכתב - דואר יוצא
50002856	סגור	19:46 15/03/2021	500 ₪	0 ₪	0 ₪	הדפסת מכתב - דואר יוצא
50025154	סגור	11:52 05/03/2021	500 ₪	0 ₪	0 ₪	הדפסת מכתב - דואר יוצא

ממצא: יודגש, כי הביקורת מצאה, שהפעולה האחרונה שנעשתה, ברוב המוחלט של דוחות אלו, היא "הדפסת מכתב דואר יוצא". כלומר, אף לא נשלחה ההודעה שתאפשר התחלת פעילות אכיפה. יצוין, כי בדוח שקיבלה הביקורת, לא מופיע שדה תאריך פעולה אחרונה, כך שלא ניתן לדעת מדוח זה, את תאריך הפקת המכתבים, אלא רק את השנה בה הופקו.

ממצא: סכום הקנסות שבסכנת התיישנות עומד על 327,790 ש"ח לשנתיים.

המלצה:

הביקורת מציינת כי על מנת שחובות לא ייכנסו לתקופת התיישנות יש לבצע פעולות אכיפה אקטיביות נגד בעלי החוב.

תגובת הלשכה המשפטית:

מערכת החברה הקודמת הוקמה שלא בהתייעצות או בתיאום עם הלשכה המשפטית והתביעה העירונית ולא ענתה על צרכי גביית הקנסות ואכיפתם כדין ובדיעבד מתברר כי מדובר היה במערכת ניהול חובבנית. מסיבה זו הופסקה ההתקשרות עם אותה חברה והוחלט בלידת ברירה לבצע את האכיפה עד לסיום מכרז אכיפת קנסות חניה באמצעות אותו זכיון (חניה ופיקוח).

מאחר והודעות הקנס נקלטו במערכת של החברה וזו האחרונה סירבה לשחרר את הנתונים עד לתשלום החוב הנטען של העירייה, לא ניתן היה לטפל בהם במועד.

6. מערכות ממוחשבות

בפרק זה בחנה הביקורת את השימוש במערכות ממוחשבות על ידי העירייה וחברת מיתר ואת אבטחת המידע וההרשאות למערכות אלו

מערכת הדוחות- הביקורת צפתה במערכת חיוב וטיפול בקנסות. המערכת מחולקת לשני מודולים. הראשון "המוסדרת" והשני "מודול האכיפה". נציגת חברת מיתר, הדגימה לביקורת מספר דוחות ופעולות במערכת.

אבטחת מידע - לביקורת נמסר מסמך תקן אבטחת מידע של חברת מיתר. נמצא תקין.

הרשאות משתמשים - הביקורת קיבלה רשימת משתמשים במערכת של מיתר, הביקורת בחנה, האם כל המשתמשים אכן עובדים עם התוכנה.

משתמשי העירייה

נמצא, כי במערכת הגבייה ניתנו הרשאות ל 9 משתמשים שהם עובדי עירייה. 2 מהמשתמשים הם עובדי המחלקה המשפטית, 2 הם עובדי גבייה וגזברות, 3 במחלקת פיקוח ושיטור עירוני ו 1 במחלקה הווטרינרית.

נמצא, כי לעובדת אחת יש הרשאה במערכת, אך שכבר אינה עובדת עירייה. ברם, נמצא כי עובדת זו סיימה את עבודתה ממש בסמוך למועד ביצוע הביקורת. בעקבות הערת הביקורת, ניתנה הוראה על ידי התובעת להסירה מהמערכת.

נמצא: נמצא, כי המשתמשים שמוגדרים במערכת, זקוקים להרשאות לצורך עבודתם. כמו כן, נמצא, כי לא הוגדרו הרשאות חלקיות לעובדים וכן לא גובש נוהל למתן הרשאות לעובדים עם תחילת עבודתם/ שינוי תפקיד ולא גובש נוהל לביטול הרשאות לעובדים עם עזיבת תפקיד.

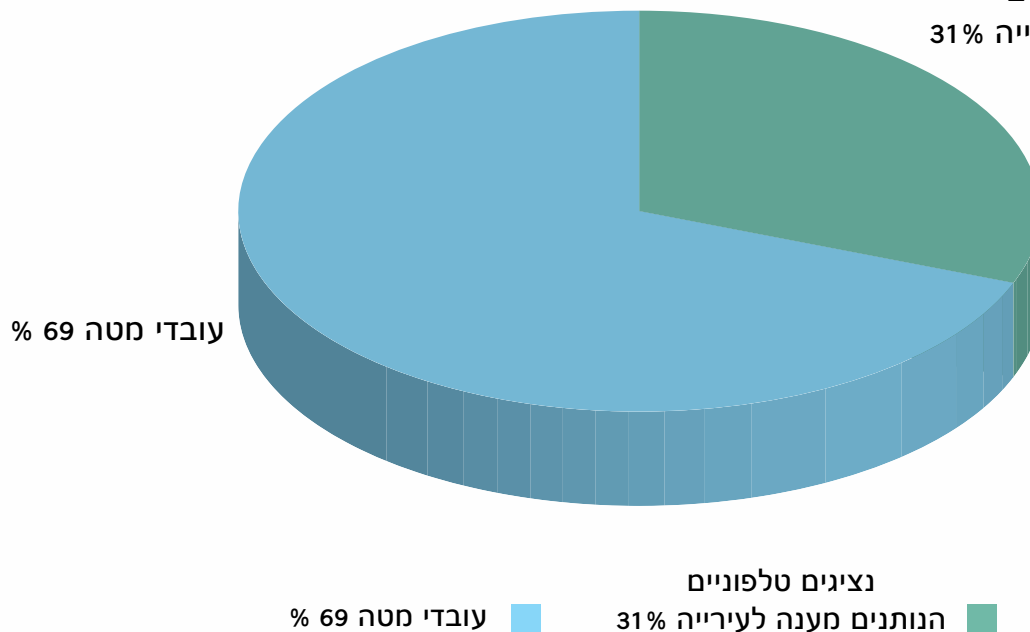
המלצה:

מומלץ, כי העירייה תגדיר נוהל למתן הרשאות לעובדים. יש לשקול מתן הרשאות לעובדים בהתאם לתפקידם. כך לדוגמא, יתכן כי לפקחים תינתן הרשאה לרישום דוחות, אך לא לשינוי או ביטול דוח. כמו כן מומלץ, כי העירייה תגדיר נוהל עזיבת עובד/שינוי תפקיד. על הנוהל לכלול הוראות בדבר ביטול ההרשאות לעובד שאינו מועסק עוד בתחום הגבייה

משתמשי חברת מיתר

להלן התפלגות נתוני המשתמשים של חברת מיתר.

נציגים טלפוניים
הנותנים מענה לעירייה 31%



נמצא: מבדיקה שנערכה עם נציגת חברת מיתר, נמצא כי סה"כ קיימות 26 הרשאות משתמשים לחברת מיתר, מתוכן 8 הן לנציגות טלפוניות, המטפלות במענה לתושבי עיריית עפולה ו 18- הם עובדי מטה.

המלצה:

הביקורת מעירה, כי על פניו נראה, כי ניתנו הרשאות למספר רב של עובדי מטה. מומלץ לבחון שוב את הצורך בהרשאות לכל אחד מהמשתמשים. כמו כן, יש לשקול, להגביל את ההרשאות של חלק מהמשתמשים לצפייה בלבד.