

אחד מהם קיבל החזר של סכומי העמלה, ששולמו בשנים קודמות, בערכם הריאלי (כ-207 אלף שקל), ושישה קיבלו החזר חלקי (סכום כולל של כ-136 אלף שקל). 19 הגופים הנותרים המשיכו בתשלום העמלה, ובסוף דצמבר 1983 היה עניין הפסקת גבייתה נושא לדיונים בינם לבין הבנקים.



מממצאי הבדיקה עולה, כי הרשויות המקומיות, ששילמו עמלה עבור השירות, עשו זאת בלי שהרבה הוסדר בהסכמים בכתב עם הבנקים. למעשה היה קיים מעין הסדר מקומי בין הרשות המקומית לבין סניף הבנק לתשלום העמלה, כאשר שיעורה היה שונה לא רק בין הבנקים השונים אלא גם בין סניפים שונים של אותו הבנק. היו מקרים, שרשויות מקומיות, ששילמו את המשכורות לעובדיהן באמצעות שני בנקים, או יותר, שילמו עמלה עבור השירות רק להלק מהבנקים, וגם זאת בשיעורים שונים.

לתשלום המשכורות באמצעות הבנקים ערך כלכלי לבנקים ככך, שכספי המשכורות מופקדים בידיהם לתקופות זמן שונות, שבגינן אין הבנקים משלמים למעשה ריבית. האינפלציה המואצת בשנים האחרונות אף הגדילה את הערך הכלכלי האמור, והעובדה שכ-76% מהרשויות המקומיות לא נדרשו לשלם עמלה עבור השירות, מעידה, כשלעצמה, שלבנקים ניתן פיצוי הוגן בעד מתן השירות גם ללא גביית עמלה.

משרד מבקר המדינה הפנה תשומת לב משרד הפנים למצב בנושא.

מתן שירותים באמצעות קבלנים

הרשויות המקומיות נותנות שירותים לציבור באמצעות עובדיהן או באמצעות גורמים פרטיים על בסיס קבלני. בשנים האחרונות גברה הנטייה לבצע שירותים שונים באמצעות קבלנים כתוצאה מצמצום כוח אדם במסגרת "שיא כוח אדם", הנקבע לרשויות המקומיות על ידי משרד הפנים*, או בגלל קשיים בהשגת עובדים במקצועות שונים.

משרד מבקר המדינה בדק במשך שנת 1983 את טיפולן של רשויות מקומיות שבמרכז הארץ במתן שירותים באמצעות קבלנים בתחומי פינוי אשפה, עבודות נקיון בבתי ספר, הסעות תלמידים למוסדות חינוך. הבדיקה התייחסה לתקינות נהלי ההתקשרות של הרשויות המקומיות עם הקבלנים, לפיקוחן על מתן השירותים וההתחשבות עם הקבלנים. הביקורת גם ערכה השוואת המחירים, ששולמו על ידי הרשויות המקומיות לקבלנים כדי לעמוד על סבירות התמורה בגין אותו שירות ומידת החסכון שהושגה.

פינוי אשפה

משרד מבקר המדינה בדק את נושא פינוי האשפה באמצעות קבלנים ב-17 רשויות מקומיות: 4 עיריות (הרצליה, לוד, רמלה ורעננה), 9 מועצות מקומיות (אבן יהודה, אליכין, גני תקוה, כפר יונה, פרדסיה, קדימה, ראש העין, רמת השרון ותל מונד), ו-4 מועצות אזוריות (הדר השרון, השרון הצפוני, מודיעים ועמק לוד). הרשויות המקומיות האמורות הוציאו בשנת הכספים 1981 סך כולל של כ-30 מיליון שקלים על שירות פינוי האשפה בתחומיהן.

* על צמצום כוח אדם ברשויות המקומיות ראה דו"ח שנתי 32, עמ' 929.

התקשרות עם קבלנים

תוקף החוים שבין הרשויות המקומיות ובין הקבלנים בגין השירות נקבע בדרך כלל לשנה אחת עם אופציה להאריכו לשנה או לשנתיים נוספות. מבחינת ההוצאות הכספיות הכרוכות בחוים אלה, על הרשויות המקומיות לפי הוראות החוק — פקודת העיריות והתקנות על פיה וצווי המועצות המקומיות — למסור את השירות על פי מכרזים, שבמסגרתם יוגשו הצעות מתחרות של קבלנים; מועצות מקומיות ומועצות אזוריות פטורות ממכרז, אם ניתן להן היתר לכך ממשרד הפנים.

הביקורת העלתה מקרים שמועצות מקומיות ומועצות אזוריות ערכו חוים עם קבלנים, בלא שקוימו הוראות החוק האמורות:

1. המועצה האזורית מודיעים התקשרה עם קבלן באפריל 1980 בחוזה שתוקפו לשנה אחת והוא האריך לשנה נוספת; כשפג תוקפו של החוזה באפריל 1982, לא פרסמה המועצה מכרז חדש, והקבלן המשיך לבצע את השירות בלא חוזה. המועצה לא קיבלה ממשרד הפנים היתר להתקשרות עם הקבלן שלא על פי מכרז.

2. בשתי מועצות מקומיות (ראש העין ורמת השרון) ניתן השירות על ידי קבלנים, שזכו במכרזים שפורסמו לפני עשר שנים ויותר; שתי המועצות האריכו את תוקף החוים עם הקבלנים מדי פעם בפעם, באישור משרד הפנים: ראש העין — עד אוגוסט 1979, ורמת השרון — עד יוני 1982. לאחר פקוע תוקף החוים, לא ערכו המועצות מכרזים והאריכו את תוקף החוים למתן השירות, בלא שביקשו ובלא שקיבלו היתר ממשרד הפנים.

3. המועצה המקומית פרדסיה התקשרה בנובמבר 1981 בחוזה עם קבלן, שהצעתו למכרז היתה וולה מוז של הקבלן שנתן עד אז את השירות למועצה; תוקפו של החוזה היה עד סוף דצמבר 1982. 7 רשויות מקומיות, המקיימות יחד עם מ"מ פרדסיה מזבלה אזורית (המועצות המקומיות אבן יהודה, אליכין, כפר יונה, קדימה ותל מונד והמועצות האזוריות הדר השרון והשרון הצפוני), מסרו — כל אחת מהן בנפרד — לאותו קבלן, במשך שנת 1982, את מתן השירות בתחומיהן, לפי תנאי התשלום שנקבעו בחוזה בין מ"מ פרדסיה ובין הקבלן. בפברואר 1983 ערכו 8 הרשויות המקומיות האמורות שלא על פי מכרז חוזה משותף עם הקבלן בדבר פינוי האשפה מתחומיהן למזבלה שלהן; תוקפו של החוזה נקבע לשנה, עם אופציה הרשויות המקומיות להארכתו לשנה נוספת. המחיר ליחידה (פינוי פח אחד) בחוזה המשותף הוול, במונחים ריאליים, בכ-30% לעומת המחיר שנקבע בחוזה מנובמבר 1981 של מ"מ פרדסיה עם הקבלן.

ההתקשרות של מספר רשויות מקומיות על פי חוזה משותף נראית כפתרון יעיל נוכח הורדת המחיר שהושגה; אך היה על הרשויות המקומיות לקבל היתר ממשרד הפנים להתקשרות שלא על פי מכרז.

תשלום התמורה לקבלנים

מתחומי העיריות והמועצות המקומיות שנבדקו, מבוצע פינוי האשפה בדרך כלל שלוש פעמים בשבוע; התמורה ששולמה לקבלנים בעד פינוי האשפה מתחומיהן התבססה (להוציא המועצות המקומיות גני תקוה וראש העין) על מספר הפחים והאשפתונים, המשמשים לריכוז האשפה לצורך הפינוי. במועצה המקומית גני תקוה התבססה התמורה על מספר יחידות הדיור, ובמועצה המקומית ראש העין נקבעה התמורה בחוזה עם הקבלן בסכום גלובלי ללא פירוט בסיס החישוב.

בדיקת הערכות הרשויות המקומיות לקראת התקשרותן בחוים עם קבלנים העלתה, כי הן לא נהגו בדרך כלל להכין אומדנים לעלות השירות המוזמן — אומדנים שיש לבססם על תחשיבי עלות התשומות ו/או על חקר שווקים; הן גם לא נהגו להתחיל מידע ביניהן על מחירי השירות.

בעמוד הבא מובאים נתונים מרוכזים על ההיקף הכמותי של שירות פינוי האשפה, התמורה החדושת הכוללת והמחיר לפינוי פח אחד (ביולי 1983) וכן המדדים, שלפיהם שולמו לקבלנים תוספות בגין עליית מחירים במשק. הנתונים נוגעים לשלוש עיריות ותשע מועצות מקומיות, שנתנו את השירות באמצעות חמישה קבלנים; עיריית רעננה חילקה את השירות בין שני קבלנים (על עיריית רמלה, שלא כלולה בטבלה, ראה להלן).

**שירות פינוי אשפה על ידי קבלנים ב-12 רשויות מקומיות
(נתונים כמותיים וכספיים ליוני 1983)**

קבלנים (1)	רשויות מקומיות (2)	כמות (3)	תמורה חודשית		חצ מצדה יישום תקופתי (7)
			הסכום (4)	מחיר לפח (5)	מדר (6)
		מספר פחים **		בשקלים	
א.	הרצליה	16,082	2,359,200	147	תובלה
	רעננה	5,911	639,200	108	מחירים לצרכן 4 חודשים
ב.	רעננה	4,395	475,300	108	מחירים לצרכן 4 חודשים
	רמת-השרון	8,162	1,046,800	128	תובלה (60%) מחירים לצרכן (40%)
ג.	לוד	3,346 ***	439,000	131	מחירים לצרכן חודשי
ד.	ראש העין	1,875	274,900	147	מחירים לצרכן חודשי
	גני תקוה	1,292	223,600	173	מחירים לצרכן חודשי
ה.	פרדסיה *	4,130	427,900	104	שכר עבודה
	ועוד 5 מ"מ *				תלת-חודשי

ביאורים לסבלה:

בטור 2: * על התקשרות מ"מ פרדסיה ומנעצות אחרות בחווה משותף עם הקבלן — ראה לעיל.
 בטור 3: ** אשפתונים חושבו לפי 10 פחים לאשפתון. האשפה בראש העין וחלק מהאשפה בגני תקוה מפונים פעמיים בשבוע בלבד; לצורך חישוב העלות (בטור 5) מספר הפחים של מועצות אלה (בטור 3) הותאם לתדירות של 3 פעמים בשבוע (מספר פחים $\times 2/3$).
 *** בלוד חלק מהאשפה (כ-600 אשפתונים) מפונה על ידי עובדי העירייה בעזרת ציודה, והוא אינו כלול בנתונים שבטבלה. החל באוגוסט 1983, מפנה העירייה את כל האשפה בכוחות עצמה, בשתי משמרות, זאת בהסתמך על תחשיב כדאיות שערכה.

כפי שמשתקף בטבלה (טור 5), היו פערים ניכרים בין המחירים ששולמו לקבלנים בעד יחידת עבודה (פינוי פח אחד לחודש), על אף שאין שוני מהותי בין הרשויות המקומיות בתנאי העבודה למתן השירות.

עיריית הרצליה שילמה מחיר לפח גבוה ב-36% מהמחיר ששילמה עיריית רעננה לאותו קבלן (קבלן א) והמועצה המקומית רמת השרון שילמה מחיר לפח הגבוה ב-18% מהמחיר ששילמה עיריית רעננה לאותו קבלן (קבלן ב). גם בעד פינוי גזם שילמה המועצה המקומית רמת השרון סכומים גבוהים בהרבה מאשר שילמו עיריות רעננה והרצליה. הוצאתה החודשית של המועצה על שירות פינוי גזם, שהסתכמה בסך 592,000 שקלים (במחירי יולי 1983), הייתה גבוהה ב-180% מהתמורה ששולמה על ידי עיריית רעננה וב-23% מהתמורה ששולמה על ידי עיריית הרצליה.

שש המועצות המקומיות (פרדסיה והאחרות) שהתקשרו בחווה משותף עם אותו קבלן, שילמו 104 שקל לפח (קבלן ה), בעוד שמ"מ ראש העין וגני תקוה שילמו לקבלן אחר מחירים של 147 ו-173 שקל (קבלן ד); יוצא, כי המחיר הגבוה ביותר (173 שקל) עלה ב-66% על המחיר הנמוך ביותר (104 שקל).

בחווים עם הקבלנים הוצמדה התמורה לעליית המחירים במשק, לפי מדדים שונים (ראה טור 6 לטבלה). עדכון התמורה בהתאם לשיעורי המדדים (טור 7), נעשה: בהרצליה ושבע מועצות מקומיות — כל 3 חודשים, וברעננה — כל 4 חודשים; לעומתן, עיריית לוד, מ"מ גני תקוה וראש העין ערכו את העדכון כל חודש, דבר שיש בו הגדלת ההוצאה על השירות. בעקבות הביקורת שינתה מ"מ גני תקוה, למן אפריל 1983, את עדכון המדד לכל שלושה חודשים והוסכם שהקבלן יספוג 10% מסכומי ההתייקרות. על עיריית לוד ראה הערת שוליים בטור 3 שבטבלה לעיל.

פער ניכר בתמורה לקבלנים בגין פינוי אשפה הועלה גם בין המועצות האזוריות שנבדקו, כמובא להלן:

מועצות אזוריות	מספר הישובים	כמות (מספר פחים)	הסכום (שקלים)	מחיר לפח (שקלים)	תמורה חודשית (ביולי 1983)	
					מדד	יישום תקופתי
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
הדר השרון	18	2,200	205,100	93	שכר עבודה	תלת-חודשי
והשרון הצפוני	22	1,570	230,600	147	תובלה	תלת-חודשי
מודיעים	10	1,670	217,000	130	שכר עבודה	חודשי
עמק לוד					50% תובלה	
					בבנייה 50%	

במועצות האזוריות תדירות פינוי האשפה הנה פעמיים בשבוע. שתי המועצות האזוריות – הדר השרון והשרון הצפוני – שהצטרפו כאמור לחוזה המשותף, מפברואר 1983, עם הקבלן (ראה לעיל), – שילמו מחיר של 93 שקלים לפח. לעומתן, שילמו המועצה האזורית עמק לוד 130 שקלים לפח (40% יותר) והמועצה האזורית מודיעים סך 147 שקלים (58% יותר); מועצות אלה, הגובלות זו בזו, לא ערכו תחשיבי עלות של השירות באמצעותם תיבחן סבירות התמורה ששולמה לקבלנים.

עיריית רמלה נתנה, עד מארס 1980, את שירות פינוי האשפה באמצעות קבלן. במכרו שפרסמה בפברואר 1980, לפינוי אשפה (8,000 פחים, 3 פעמים בשבוע), הצעת הקבלן האמור (144,000 שקלים לחודש) הייתה אומנם הוולה ביותר, אולם עלתה כ-20,000 שקלים על האומדן שהכינה מחלקת התברואה. לפיכך ביכרה העירייה, על דעת משרד הפנים, להפעיל את השירות על ידי נהגים הנמנים עם עובדיה הקבועים ופועלים ארעיים המועסקים בשכר יומי, ובאמצעות כלי רכב ששכרה. בשנות הכספים 1981 ו-1982 רכשה העירייה ארבע מכוניות לפינוי אשפה במחיר כולל של 3.5 מיליון שקלים (במחירים שוטפים) במסגרת תקציבים בלתי רגילים מאושרים שמימנם בא ממילווה צמודים.

בדיקת עלות הפעלת השירות בניהולה העצמי של העירייה (רז"י) מראה, כי השיגה חסכון של כמחצית ההוצאה שהייתה כרוכה בהתקשרות עם הקבלן בעל ההצעה הוולה ביותר במכרו. לפי חישוב הביקורת, העלות החודשית (הוצאות ישירות ועקיפות) לפינוי פח אחד שלוש פעמים בשבוע, בספטמבר 1982 הייתה סך 43 שקלים שערכו הריאלי ביולי 1983 הינו 84 שקלים, שהוא נמוך מהמחירים לפח ששולמו לקבלנים על ידי הרשויות המקומיות באותו חודש (ראה לעיל).

פיקוח על ביצוע השירות

בחוזים שבין הרשויות המקומיות לבין הקבלנים נקבע תהליך פינוי האשפה על שלביו, שיבטיח ביצוע תקין של השירות החל משעות בוקר מוקדמות, ושימנע גרימת מיטרדים או נזק לרכוש פרטי וציבורי. מחלקות התברואה, האחראיות למתן השירות ברשויות המקומיות, בדרך כלל ניהלו רישום על פיקוח מטעמן על עבודות הקבלנים וטיפלו בתלונות תושבים על טיב השירות.

בסוירים בתחומי העיריות הרצליה, לוד, רמלה ורעננה והמועצה המקומית רמת השרון, שנערכו בדצמבר 1983, התברר, כי פינוי האשפה השביע רצון.



הממצאים מראים, כי חלק מהרשויות המקומיות נקטו צעדים להפחתת ההוצאות על שירות פינוי האשפה מתחומיהן; החסכון הושג בחלקו הודות להתארגנות של מספר רשויות מקומיות והתקשרותן עם קבלן על פי חוזה משותף. רשויות מקומיות אחרות לא נתנו דעתן להיבט החסכון בהתקשרותן עם קבלנים.

הועלו מקרים של התקשרות עם קבלנים במשך תקופות ארוכות שלא על פי מכרזים לקבלת הצעות מחירים מתחרות. עוד נתברר, כי בידי רשות מקומית לא היה מידע על המחירים, המשולמים על ידי רשויות אחרות בנין השירות, הדרוש להכנת אומדנים לצורך טיפול במכרזים ומשא ומתן עם קבלנים. מן הראוי שמשרד הפנים ירכז את המידע הדרוש ויערוך תחשיבים על עלות השירות, כשהוא ניתן באמצעות עובדים שכירים של הרשות המקומית; זאת כדי להנחות את הרשויות המקומיות ולהעביר להן את המידע הדרוש ככל הקשור במתן שירות פינוי אשפה יעיל ובחסכון מירבי.

עבודות נקיון בבתי הספר

משרד מבקר המדינה בדק מתן שירותי נקיון בבתי ספר באמצעות קבלנים בשנת הלימודים התשמ"ג, בתשע רשויות מקומיות: בשבע עיריות — בני ברק, גבעתיים, הרצליה, כפר סבא, לוד, פתח-תקה ורעננה, ובשתי מועצות מקומיות גדולות — קרית אונו ורמת השרון. הרשויות המקומיות האמורות נתנו את השירות לבתי הספר, בחלקם על ידי עובדים שכירים ובחלקם באמצעות קבלנים.

התקשרות עם קבלנים

בדרך כלל התקשרות הרשויות המקומיות עם קבלנים בדבר ביצוע עבודות נקיון בבתי הספר נערכה לתקופה של שנת לימודים אחת; בחוזים נקבעה אופציה לרשות המקומית להאריך את ההתקשרות לשנה או לשנתיים נוספות. בהתאם להוראות החוק — פקודת העיריות והתקנות על פיה וצווי המועצות המקומיות — נהגו הרשויות המקומיות, בדרך כלל, לפרסם לקראת שנת הלימודים מכרזים פומביים לקבלת הצעות מחירים לעבודות נקיון בבתי ספר, תוך דרישה לציין הצעת מחיר לעבודה בכל בית ספר בנפרד, והן מסרו לקבלנים את ביצוע העבודות באותם בתי ספר שלגביהם הצעותיהם היו זולות ביותר. בחוזים עם הקבלנים נקבעו סוגי הפעולות (כגון: טאטוא, שטיפה, ניקוי חדרי שירותים וכד'), תדירות ביצוען ותנאי התשלום, כולל התמורה החודשית והצמדת התמורה לעלויות בשכר עובדי המשק הציבורי.

להלן מובאים נתונים על מספר בתי הספר והכתות בהם, שנוקו על ידי קבלנים ברשויות המקומיות שנבדקו, התמורה החודשית ששולמה לקבלנים והעלות החודשית הממוצעת לכיתה (נתונים לספטמבר 1982):

תשלום חודשי (ספטמבר 1982)				
הרשות המקומית	בתי ספר	כתות *	סכום	עלות ממוצעת לכה (4:3)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
בני-ברק	34	513	954,000	שקלים
גבעתיים	9	186	250,000	
הרצליה	15	293	488,000	
כפר סבא	11	227	342,000	
לוד	3	53	69,000	
פתח-תקה	26	561	1,029,000	
רמת השרון	8	103	217,000	
רעננה	11	241	290,000	
קרית אונו	4	91	138,000	

* לא כולל כתות שעבודת הנקיון בהן מבוצעת בידי עובדי הרשות המקומית (כפר סבא — 24 כתות ב-5 בתי ספר, רמת השרון — 92 כתות ב-8 בתי ספר וקרית אונו — 8 כתות בבית ספר אחד).

הבדיקה העלתה מקרים בשלוש רשויות מקומיות שלקבלנים נמסרו בשנת הלימודים התשמ"ג עבודות נקיון בבתי ספר בהיקף כספי חודשי ניכר (במחירי ספטמבר 1982) ללא מכרז: עיריית

בני ברק — 16 בתי ספר בהיקף כספי של 450,000 שקלים; עיריית גבעתיים — בית ספר אחד בהיקף כספי של 39,000 שקלים; עיריית הרצליה — שני בתי ספר בהיקף כספי של 130,000 שקלים.

עיריית בני ברק לא חתמה על חוזים עם קבלנים לגבי עבודות ניקיון ב־30 בתי ספר, מהם 10 בתי ספר שביצוע הניקיון בהם נמסר לקבלנים בלא מכרו כאמור. עיריית גבעתיים לא חתמה על חוזים עם קבלנים לגבי עבודות ניקיון בששה בתי ספר, מהם אחד שניקויו נמסר לקבלן בלא מכרו כאמור.

לקראת פרסום המכרזים לא ריכזו הרשויות המקומיות (מלבד עיריית בני ברק ומ"מ קרית אונו) נתונים בסיסיים שיש להם השלכה על היקף השירות, כגון: מספר חדרים במבנים, שטחם והשימוש בהם וכן שטחם הכולל של המבנים והחצרות. נתונים כאלה דרושים כדי לאפשר לקבלנים הכנת הצעות מחירים על בסיס אחיד, וכן כדי לערוך אומדנים על ידי הרשויות המקומיות עצמן שישמשו את ועדת המכרזים לבחינת ההצעות שהוגשו למכרזים. התברר, כי הקבלנים קבעו את הצעותיהם למכרזים על פי סיורים שקיימו בבתי הספר. באשר לאומדנים לשימוש ועדת המכרזים נמצא, כי רק שתי רשויות מקומיות (עיריית פתח תקוה ומ"מ רמת השרון) הכינו אומדנים להוצאה הכרוכה בשירות, אך אלה בוטאו בסכומים גלובליים ללא ביסוס על נתונים בסיסיים כאמור.

פיקוח על ביצוע העבודות

שש רשויות מקומיות (בני ברק, הרצליה, לוד, קרית אונו, רמת השרון ורעננה) לא קבעו בחוזים עם הקבלנים נהלים לפיקוח על עבודות הניקיון ולדיווח על ביצוען, כדרוש על פי סדרי מינהל תקינים להבטחת מתן השירות בהיקף, תדירות וטיב סבירים. בפועל לא קיימו הרשויות המקומיות האמורות פיקוח על ביצוע עבודות הניקיון על ידי קבלנים. שתיים מהן (לוד וקרית אונו) אף לא הנהיגו דיווח חודשי של מנהלי בתי הספר אם בוצעו עבודות הניקיון לשביעות רצונם ואף לא היתנו בחוזים את תשלום החשבוניות החודשיות של הקבלנים באישור כאמור של מנהלי בתי הספר. ארבע הרשויות המקומיות האחרות (בני ברק, הרצליה, רמת השרון ורעננה) אמנם היתנו בחוזים את תשלום החשבוניות החודשיות באישור מטעם מנהלי בתי הספר, אך בדרך כלל היו אישורי מנהלי בתי הספר סתמיים — ללא התייחסות לימי עבודה, לסוגי העבודות וטיב העבודות שבוצעו.

בדיונים שקיימה הביקורת, בחודשים נובמבר ודצמבר 1983, ב־15 בתי ספר של חמש רשויות מקומיות עם מנהליהם או עובדיהם, הועלו תלונות, שנמסרו גם לרשויות המקומיות וגם לקבלנים, על טיב ירוד של עבודות הניקיון: בכפר סבא — בשלושה בתי ספר (מתוך ששה שבוקרו), ברעננה — בשניים (מתוך ששה), ברמת השרון — בית ספר אחד (מתוך שניים) ובבני ברק — בבית הספר שנבדק. נציגי הביקורת מצאו שביום הביקור מצב הניקיון בבתי הספר האמורים אומנם לא השביע רצון.

על פי החוזים שבין שלוש רשויות מקומיות (הרצליה, קרית אונו ורעננה) לבין הקבלנים, הם התחייבו להעמיד לרשות חלק מבתי הספר שהם ניקו את אחד מעובדיהם לעזרה בעבודות שרתות ואחזקה. בחוזים לא הוגדרו פרטי עבודתם ושעות עבודתם של עוזרים אלה ובתי הספר לא נדרשו לדווח על ביצוע התחייבות הקבלנים האמורה.

התחשבות עם קבלנים

המועצה המקומית קרית אונו היתה קשורה למן תחילת שנת הלימודים התשמ"ג (ספטמבר 1982), בחוזה עם קבלן שזכה במכרז לביצוע עבודות ניקיון באחד מבתי הספר שלה, בו למדו 712 תלמידים, ב־24 כיתות. באוקטובר 1982 מסרה העירייה לאותו קבלן, ללא מכרז, ביצוע ניקיון בבית ספר אחר שבו למדו 612 תלמידים ב־23 כיתות; בבית ספר זה בוצע חלק מעבודות הניקיון על ידי שני עובדים של המועצה. נמצא, כי המועצה שילמה לקבלן בעד עבודתו בבית הספר השני תמורה שווה לזו ששולמה לו בעד בית הספר הגדול יותר ושבו כל העבודה בוצעה על ידי הקבלן (סך 42,000 שקלים בקירוב במחירי חודש אוקטובר 1982).

אותה מועצה מקומית שילמה למן ספטמבר 1982 לקבלן, לפי חשבוניותיו, תמורה בעד עבודות ניקיון בבית ספר אחר סך 29,520 שקלים (במחירי ספטמבר 1982), במקום 28,350 שקלים כפי שנקבע בחוזה עם הקבלן. בעקבות הביקורת, חישוב המועצה את תשלום היתר לשנת הלימודים התשמ"ג והוא הוחזר לה בתוספת הפרשי הצמדה (סה"כ 43,000 שקלים בקירוב).

מועצה מקומית רמת השרון התקשרה, בעקבות מכרו לשנת הלימודים התשמ"ג, עם קבלן לביצוע עבודות נקיון בארבעה בתי ספר תמורת סך כולל של 4,600 שקלים ליום (במחירי ספטמבר 1982). הביקורת העלתה, כי המועצה שילמה לקבלן 5,300 שקלים ליום (במחירי ספטמבר 1982) דהיינו 15% יותר מאשר נקבע בחוזה עמו. תשלומי היתר של המועצה בשנת הלימודים התשמ"ג הסתכמו, לפי חישובי הביקורת, ב־214,000 שקלים בקירוב.

המועצה המקומית רמת השרון חתמה, לקראת שנת הלימודים התשמ"ג, על חוזה לניקוי אחד מבתי הספר תמורת 797 שקלים ליום (במחירי יולי 1982). עם תחילת שנת הלימודים הגדילה המועצה את התשלום לקבלן ל־997 שקלים — תוספת בשיעור 25% בנימוק שנוספה לו עבודה — ניקיון במסדרונות ובשירותים. הביקורת העלתה, כי על פי מסמכי המכרז והחוזה שבין המועצה לבין הקבלן כבר נכללה העבודה הנוספת האמורה במסגרת עבודת הניקיון שעל הקבלן היה לבצע בבית ספר זה ולכן לא היה על המועצה לשלם שום תשלום נוסף לקבלן. תשלום היתר ששילמה המועצה לקבלן בשנת התשמ"ג בשל מתן התוספת בשיעור 25% הסתכם, לפי חישוב הביקורת, ב־90,000 שקלים בקירוב.

עלות השירות

הנתונים שבטבלה לעיל מראים, כי קיימים פערים גדולים בעלויות לשירות הניקיון, הניתן באמצעות קבלנים, בין הרשויות המקומיות שנבדקו: מ־1,200 שקלים (עיריית רעננה) עד ל־2,100 שקלים (מועצה מקומית רמת השרון) — הפרש של 75%.



מהממצאים עולה, כי הרשויות המקומיות שנבדקו נהגו בדרך כלל כהתאם להוראות החוק כעניין התקשורת עם קבלנים למתן שירותי נקיון בבתי ספר שלהן. עם זאת, לא טרחו הרשויות המקומיות להבין נתונים בסיסיים, הדרושים לטיפול תקין במכרזים, וגם הועלו מקרים של התקשרות עם קבלנים שלא על פי מכרזים וללא התימת חוזים עמם.

הרשויות המקומיות לא קיימו פיקוח סדיר על עבודת הקבלנים, דבר שפגע בטיב השירות. הועלו גם מקרים של תשלומי יתר לקבלנים.

על הרשויות המקומיות לשפר את עבודות ההכנה לקראת פרסום מכרזים והתקשרות עם קבלנים למתן שירותי נקיון בבתי ספר, כולל הרחבת המידע שבידיהן על עלות השירות ברשויות מקומיות תוך שיתוף פעולה ביניהן; עליהן גם לטפל כיתר הקפדה בעריכת חוזים עם הקבלנים וכדיקת השכונותיהם בגין השירות.

הסעת תלמידים למוסדות חינוך

על הרשויות המקומיות חלה חובה חוקית לקבוע, באין תחבורה ציבורית מספקת ומתאימה לתלמיד פלוני, הסדרי תחבורה נאותים אחרים עבורו, אם המרחק בין מקום מגוריו לבין בית הספר עולה על שני ק"מ (עד כיתה ד') או שלושה ק"מ (בכיתה ה' ומעלה). הרשויות המקומיות מקיימות הסעות מיוחדות בעבור תלמידים כאלה, המבוצעות בעירויות ובמועצות מקומיות בדרך כלל באמצעות קבלנים. משרד החינוך והתרבות משתתף בכיסוי מחצית ההוצאות על השירות*.

משרד מבקר המדינה בדק במחצית השנייה של שנת 1983, את שירות הסעת התלמידים באמצעות קבלנים למוסדות חינוך בשנת הלימודים התשמ"ג, בעשר רשויות מקומיות: בתשע עיריות — בני ברק, גבעתיים, הרצליה, חולון, כפר סבא, לוד, פתח-תקוה, רמת גן, רעננה ובמועצה המקומית קרית אונו. הבדיקה הקיפה את תכנון ההסעות ונהלי ההתקשרות עם הקבלנים, פיקוח על ביצוע ההסעות וההתחשבנות עימם.

* על סדרי השתתפות משרד החינוך והתרבות בכיסוי הוצאות הסעת תלמידים, בעיקר במועצות אזוריות, ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 424 ודו"ח שנתי 33, עמ' 205.

ההסעות לבתי הספר מבוצעות בהסעות מיוחדות באוטובוסים, או ברכב פרטי המורשה להסיע נוסעים בשכר, במסלולים שבהם מוסע מספר רב של תלמידים. בקבוצות קטנות מוסעים תלמידים במוניות (4 עד 7 נוסעים) או מיניבוסים (11 עד 25 נוסעים), לרוב למוסדות חינוך המיוחד.

לפי נתוני הרשויות המקומיות שנבדקו, בשנת הלימודים התשמ"ג הוסעו 5,360 תלמידים למוסדות חינוך בתחומיהן או מחוצה להן; 45% מהתלמידים הוסעו למוסדות חינוך מיוחד. ההוצאה על השירות הסתכמה באותה שנת לימודים ב-111.3 מיליון שקלים, כמפורט להלן:

ההוצאה השנתית (במיליוני שקלים)	מספר התלמידים		הרשות המקומית
	מזה: חינוך מיוחד	ס"ה	
4.5	230	890	בני-ברק
2.9	110	180	גבעתיים
43.3	810	1,570	הרצליה
12.1	340	740	חולון
3.6	160	390	כפר סבא
6.3	110	580	לוד
20.7	280	450	פתח-תקוה
4.1	70	140	קרית אונו
6.1	190	190	רמת-גן
7.7	120	230	רעננה
111.3	2,420	5,360	ס"ה

תכנון ההסעות וההתקשרות עם הקבלנים

בבדיקת דרכי ההתקשרות של רשויות מקומיות עם קבלנים למתן שירות הסעת התלמידים הועלו הממצאים הבאים:

1. להלן ממצאים על מסירת שירות הסעת תלמידים לקבלנים שלא על פי מכרזים, כדרוש על פי הוראות החוק:

(א) כל הסעות התלמידים בשתי עיריות (חולון ורמת גן) נמסרו לקבלנים שלא על פי מכרזים; עם אחד הקבלנים, שביצע את כל ההסעות עבור עיריית רמת גן ועם שני קבלנים שבצעו את מרבית ההסעות עבור עיריית חולון, נמשכת ההתקשרות מזה כעשר שנים.

(ב) עיריית הרצליה התקשרה עם שישה קבלנים לביצוע 27 מסלולים, בשנות הלימודים התשמ"ג והתשמ"ד, בלא מכרז, מזה לגבי 11 מסלולים המשיכה העירייה בהתקשרות עם שני קבלנים שזכו במכרזים לקראת שנת הלימודים התשמ"א, על אף שבחווה שנחתם בעקבות המכרז ניתנה לעירייה אופציה להמשיך בהתקשרות לשנה אחת בלבד.

(ג) ארבע עיריות אחרות התקשרו עם קבלנים להסעות תלמידים בשנת הלימודים התשמ"ג, שלא על פי מכרזים: גבעתיים — הסעת 49 תלמידים ב-13 מסלולים מכלל 22 המסלולים שהפעילה; כפר סבא — הסעת 260 תלמידים בשניים מכלל 17 המסלולים; פתח תקוה — הסעת 82 תלמידים בשמונה מכלל 34 המסלולים; ורעננה — הסעת 110 תלמידים בשלושה מסלולים מכלל ששת המסלולים.

(ד) בשלושה מהמקרים שבהם לא נערכו המכרזים להסעת תלמידים בשנת התשמ"ג (230 תלמידים בכפר סבא, 100 תלמידים בהרצליה ו-45 תלמידים בחולון), העיריות אף לא חתמו על חוזים עם הקבלנים שלהם נמסרה העבודה, כדרוש לקביעת החובות והזכויות של הצדדים להתקשרות. עיריית לוד, שערכה מכרז להסעת 110 תלמידים למוסדות חינוך מיוחד לקראת אותה שנת לימודים, לא חתמה על חוזים עם שני הקבלנים שזכו במכרז ושלחה נמסרו עבודות ההסעה.

2. הרשויות המקומיות — למעט עיריות לוד ופתח תקוה — לא הכינו אומדנים להוצאות על שירות הסעת התלמידים, כדרוש לבחינת סבירות המחירים המוצעים ע"י הקבלנים.

3. הרשויות המקומיות קבעו בדרך כלל את מסלולי ההסעות, אך לא היו להן נתונים על אורך מסלולי ההסעות, המשמשים בסיס לקביעת המחירים על ידי הקבלנים ושבחה יכולה רשות מקומית להעזר לבחינת סבירות המחירים המוצעים. עיריית חולון אף לא קבעה לקבלן, שביצע כאמור כמחצית היקף הסעותיה, את מסלולי ההסעה.

4. הנתונים על מספר התלמידים הזקוקים להסעה למוסדות החינוך לסוגיהם, המובאים במפרטים למכרזים, מבוססים על תוצאות הרשמת תלמידים למוסדות חינוך המבוצעת בשלהי שנת הלימודים הקודמת. בתחילת שנת הלימודים ובהמשכה חלים שינויים במספר התלמידים המוסעים למוסדות החינוך וכן במסלולי ההסעות. נמצא, כי בחוזים עם הקבלנים נקבעו תנאים להגדלת התשלום במקרה שמספר התלמידים שיוסעו יהיה גדול מהמספר שנקב במכרז, אך הרשויות המקומיות (למעט חולון ופתח-תקוה) לא דאגו לכך שבחוזים ייקבע, כי מחירי ההסעה יופחתו במקרה של צמצום מספר התלמידים במסלולים, אם הדבר מאפשר שימוש במספר קטן יותר של כלי רכב או שימוש בכלי רכב בעלי תפוסה קטנה יותר. להלן שני מקרים שבהם צומצם היקף השירות בלא שהופחתה התמורה בהתאם:

(א) לגבי מסלול אחד תוכננה במכרז להסעה של עיריית כפר סבא לקראת שנת הלימודים התשמ"ג, הסעת קבוצה של 40 תלמידים ובהתאם לכך נקבעה התמורה. נמצא, כי על אף שבפועל הוסעו 20 תלמידים בלבד באותו מסלול, שולמה לקבלן התמורה כפי שנקבעה בעבור הסעת קבוצת 40 התלמידים.

(ב) בגין אחד המסלולים שילמה עיריית הרצליה לקבלן תמורה עבור הסעה בתשעה מיניבוסים. נמצא, כי במסלול האמור הוסעו 69 תלמידים בלבד שלהסעתם דרושים לכל היותר שבעה מיניבוסים. תשלום היתר היומי (במחירי 1.9.82) ששילמה העירייה לקבלן הסתכם ב־854 שקלים. בגין מסלול אחר שילמה אותה עירייה לקבלן תמורה עבור הסעת 44 תלמידים בשישה מיניבוסים בעוד שלהסעתם היו דרושים חמישה מיניבוסים בלבד. תשלום היתר היומי (במחירי 1.9.82) ששילמה העירייה לקבלן היה 374 שקלים.

פיקוח על הסעת התלמידים

הרשויות המקומיות לא קבעו נהלים לפיקוח על ההסעות ולדיווח עליהם, כדרוש על פי סדרי מינהל תקין. בפועל לא ניהלו הרשויות המקומיות פיקוח שוטף על איסוף התלמידים ופיזורם במקומות ובמועדים שנקבעו, על התייצבות כלי הרכב במספר, סוג ותפוסה שנקבעו, וכן על תקינותם של כלי הרכב וכשירות הנהגים להסעות מיוחדות.

חשבוניות קבלני ההסעה שולמו ע"י גזבריות הרשויות המקומיות על פי אישורי מחלקת החינוך שבכל רשות מקומית. הרשויות המקומיות לא קבעו, בתנאי המכרזים ובחוזים עם הקבלנים, הוראה שעל הקבלנים לקבל אישור ממנהלי מוסדות החינוך, אליהם מוסעים התלמידים, על ביצוע ההסעות. נמצא כי בשלוש רשויות מקומיות (בני ברק, חולון וקרית אונו) אישרו מחלקות החינוך, בשנת הלימודים התשמ"ג, את חשבוניות הקבלנים בלא קבלת דיווח על ההסעות ממנהלי בתי הספר; בפתח תקוה נהגו מנהלי בתי הספר לחינוך מיוחד לדווח על ימי ההסעה ומספר התלמידים שהוסעו בכל יום אך לגבי ההסעות בחינוך הרגיל לא ניתן דיווח כלל. ברשויות המקומיות האחרות חתמו מנהלי בתי הספר על חשבוניות הקבלנים או צרפו אישור על מספר ימי הלימוד באותו חודש לגביי הוגשה החשבונית, אך הם לא דיווחו לרשות המקומית על מספר התלמידים שהוסעו מידי יום לבית ספרם, מספר כלי הרכב בהם הוסעו ושעות ההסעה, כדרוש על פי סדרי פיקוח תקינים.

על פי היתר שנתנה רשות הרישוי שבמשרד התחבורה, מאוגוסט 1980, מותר להסיע באוטובוס פרטי, שניתן לו רשיון להסיע בסיעה לפי רשיון מיוחד, רשיון סיור או רשיון לאוטובוס פרטי, לא יותר משבעים נוסעים. הביקורת העלתה, כי ההוראה האמורה לא קויימה במקרים רבים:

1. שתי עיריות (לוד ובני ברק) קבעו בחוזים עם הקבלנים את מספר התלמידים ואת מספר האוטובוסים להסעתם. הנתונים מראים, כי מספר התלמידים הממוצע לאוטובוס עולה על 70 תלמידים לאוטובוס: עיריית לוד קבעה, לגבי שנות הלימודים התשמ"ג והתשמ"ד, כי 470 תלמידים יוסעו בשישה אוטובוסים. עיריית בני ברק ביקשה לקראת שנת הלימודים התשמ"ג הצעות מחיר להסעת 150 תלמידים וחתמה על חוזה עם קבלן בדבר ביצוע ההסעה בשני אוטובוסים בלבד. מנתוני עיריית כפר סבא עולה שבשנות הלימודים התשמ"ג והתשמ"ד היא הסדירה הסעת כ-230 תלמידים לאחד מבתי הספר, בשלושה אוטובוסים.

2. עיריית הרצליה, חתמה לקראת שנות הלימודים התשמ"ג והתשמ"ד על חוזה עם קבלנים, שבהם נקבע מחיר להסעה באוטובוס, בלא שצויין מספר האוטובוסים ומספר התלמידים שיוסעו בהם. בחשבוניות הקבלנים נקבעה התמורה על פי מספר האוטובוסים שבהם בוצעה ההסעה והמחיר להסעה, בלא שצויין מספר התלמידים. מעימות הנתונים על מספר ההסעות באוטובוסים שבחשבוניות, עם נתוני בתי הספר על מספר התלמידים הזכאים להסעה, עולה שמספר התלמידים שהוסעו באוטובוסים עלה בהרבה על המותר: במסלול אחד הוסעו 196 תלמידים בשני אוטובוסים, במסלול שני — 303 תלמידים בשלושה אוטובוסים, ובמסלול שלישי — 232 תלמידים בשלושה אוטובוסים.

3. בסיוורים חד-פעמיים שערכה הביקורת בסוף שנת 1983 בבתי-ספר שבארבע רשויות מקומיות (לוד — 3 בתי ספר, הרצליה — שני בתי ספר, בני ברק — בית ספר אחד ופתח תקוה — בית ספר אחד), נמצא:

(א) בעיריית לוד התלמידים הוסעו בשלושה אוטובוסים. בדיקת התפוסה של שניים מהאוטובוסים העלתה, כי באוטובוס אחד הוסעו 84 תלמידים ובאוטובוס שני 149 תלמידים. מנהל אחד מבתי הספר בלוד התלונן בפני העירייה, עוד בסוף שנת 1982 ובראשית שנת 1983, על הצפיפות הרבה שבהסעת תלמידים, אך המצב לא בא על תיקונו. יצוין, כי העירייה שילמה לקבלן תמורה כפי שנקבעה בחוזה, בעד הסעה בשישה אוטובוסים (סה"כ 10,000 שקלים ליום, במחירי תחילת ספטמבר 1982).

(ב) בעיריית בני ברק באוטובוס אחד הוסעו 76 תלמידים. בעיריית הרצליה בחמישה אוטובוסים הוסעו 104, 76, 75, 72, 71 תלמידים. בפתח תקוה בשני אוטובוסים הוסעו, בכל אחד מהם, 89 תלמידים, לאחד מבתי הספר שארגן את ההסעות בשיתוף עם ועד ההורים ובמימונו.

התחשבות עם קבלנים

הועלו מקרים שעיריות שילמו לקבלנים תמורה גבוהה מזו שהגיעה להם לפי תנאי המכרז או לפי תנאי ההתקשרות עימם:

1. במכרז, שעיריית בני ברק פירסמה לקראת שנת הלימודים התשמ"ג, נקבע כי 20 תלמידים יוסעו במוניות המורשות להסיע שבעה נוסעים כל אחת והקבלנים נדרשו להציע מחיר למונית; לא נערך חוזה עם הקבלן, שזכה במכרז. מחשבוניות הקבלן עולה, כי העירייה שילמה לו בגין הסעה בארבע מוניות, על אף שהסיע בפועל — כפי שעולה מנתוני מחלקת החינוך של העירייה — 19 תלמידים ומלווה אחת בלבד, שלהסעתם הספיקו 3 מוניות המורשות להסיע שבעה נוסעים, בהתאם לתנאי המכרז. תשלום היתר לקבלן היה (במחירי ספטמבר 1982) 253 שקלים ליום.

2. עיריית רמת גן שילמה לקבלן, בהתאם לחשבוניותיו בגין אחת ההסעות במיניבוס בחודשים מאי 1982 עד אוגוסט 1983, תוספת יוקר כפולה: הן לפי העלאת מחירים בתעריפי הסעות מיוחדות במוניות והן בתעריפי הסעות מיוחדות באוטובוסים. בעקבות הביקורת, קיבלה העירייה, בספטמבר 1983, החזר תשלומי היתר, בסכום כולל של 204,000 שקלים (מזה 75,000 שקלים בגין הפרשי הצמדה).

3. עיריית רמת גן הקדימה לקבלן את התשלומים בגין ההסעות — משבועיים עד חודש וחצי — בניגוד למה שנקבע בשלושה חוזים שחתמה עמו. העירייה לא דרשה בתמורה את הוולת השירות.

4. עיריית רמת גן מסיעה תלמידים מבתי ספר לחווה החקלאית שלה, לשיעורי חקלאות. ההסעות מתוכננות בהתאם לתוכנית הלימודים השנתית. לקראת שנת הלימודים התשמ"ב, העירייה חתמה על חוזה לשנה אחת עם הקבלן שזכה במכרז; החוזה הוארך מדי שנה בשנה.

בחוזה נקבע, כי הבסיס לתשלום התמורה לקבלן יהיה "יום עבודה" שמשמעו בחוזה חמש הסעות ליום מבתי הספר לחווה ובחורה; בעד הסעות נוספות באותו יום סוכם כי הקבלן יקבל תשלום נוסף יחסי לתשלום עבור "יום עבודה"; העירייה זכאית לבטל הסעה ולא לשלם תמורתה, על פי הודעה מראש של 18 שעות לפחות. הביקורת העלתה, כי העירייה שילמה לקבלן את התמורה בעד ההסעות, בלא שבדקה את מספר ההסעות שבוצעו בפועל ובלא שהודיעה לו על הסעות שביטולן תוכנן:

(א) העירייה שילמה לקבלן בגין ההסעות מחיר של שני "ימי עבודה" (10 הסעות לכל יום לימודים), בעוד שבחלק מימי שבוע תוכננו ובוצעו פחות מ-10 הסעות ליום. כך, לפי תכנית הלימודים בשנת התשמ"ג רק ביומיים בשבוע נדרשו 10 הסעות ליום, ובארבעה ימים אחרים — 8 או 9 הסעות. לפי חישובי הביקורת, העירייה שילמה לקבלן באותה שנה עבור 275 הסעות (55 "ימי עבודה") מעל המגיע לו לפי החוזה. בעקבות הביקורת, העירייה החלה למן נובמבר 1983, לשלם לקבלן תמורה בגין ההסעות שבוצעו בפועל בהתאם לחישוב שנקבע בחוזה (מחיר "יום עבודה" בנובמבר היה 6,400 שקלים); עוד דרשה העירייה מהקבלן החוזר תשלומי היתר בשנים הקודמות.

(ב) העירייה לא נהגה להודיע מראש לקבלן על ביטול הסעות מאחר שלא דאגה לקבל מידע על כך מבתי הספר; התברר, כי באפריל 1983 לא קוימו 11 הסעות לחוזה, בעיקר בגלל טיולים שבתי הספר ארגנו. בעקבות הביקורת, העירייה הורתה למנהלי בתי הספר להודיע מראש על מקרים של ביטול שיעורי חקלאות.

(ג) לפי בקשת עיריית גבעתיים הסכימה עיריית רמת גן לאפשר, החל בשנת הלימודים התשמ"ב, לתלמידים של אחד מבתי הספר בגבעתיים להשתתף בשיעורי החקלאות בחוזה החקלאית, ללא תמורה. שתי העיריות לא סיכמו ביניהן את עניין הסעת התלמידים האמורים לחוזה. התברר, כי הקבלן שהסיע את תלמידי רמת גן לחוזה, הסיע פעמיים בשבוע, גם את תלמידי גבעתיים מבית ספרם לחוזה, וגבה על פי חשבוניות, מעיריית רמת גן את התמורה (כ-10,000 שקלים לחודש במחירי נובמבר 1983). עיריית רמת גן מצידה לא חייבה את עיריית גבעתיים בהחזר הסכומים ששילמה לקבלן. בעקבות הביקורת, פנתה עיריית רמת גן לעיריית גבעתיים, בינואר 1984, בדבר החזר התשלומים בגין הסעת תלמידי גבעתיים לחוזה.

5. עיריית כפר סבא שילמה לקבלן, בעד הסעות בשתי מוניות במסלולים שונים בשנת הלימודים התשמ"ד, סכומים כפי שנקבעו בחוזה עימו: 400 שקלים ליום בגין אחת המוניות ו-280 שקלים בגין המונית השנייה. נמצא, כי המחירים שנקבעו בחוזה היו גבוהים ב-20% וב-12% בהתאמה, מהמחירים שבהצעת הקבלן במכרז. בעקבות הערות הביקורת דרשה העירייה וקיבלה מהקבלן, בינואר 1984, את סכומי היתר ששילמה לו בסכום כולל של כ-33,000 שקלים אך ויתרה על הפרשי ההצמדה.

6. במכרז שמועצה מקומית קרית אונו פירסמה לקראת שנת הלימודים התשמ"ג וזה אחד הקבלנים במרבית ההסעות למוסדות חינוך מיוחד שמהוץ לתחום המועצה (35 תלמידים ל-20 מוסדות). המחירים נקבעו לכל מסלול ומסלול בנפרד. עם תחילת שנת הלימודים האמורה חלו שינויים במסלולים, בעקבות שינויים במספר התלמידים המוסעים למוסדות השונים; מחשבוניות הקבלן משתקף כי בהתאם לכך שונו גם המחירים בעד ההסעות. הביקורת העלתה, כי בשני מסלולים לפתח תקוה ולתל אביב, שעל הקבלן היה להסיע לפי המכרז שניים ושלושה תלמידים לשניים ושלושה מוסדות בהתאמה, הוקטן מספר התלמידים ומספר המוסדות אליהם הוסעו — תלמיד אחד ושני תלמידים, למוסד אחד ולשני מוסדות בהתאמה; אך לקבלן שולם לפי מחירי הצעתו במכרז, שהתייחסו להיקף הסעה גדול יותר.

7. עיריית רעננה פירסמה, לקראת שנת הלימודים התשמ"א, מכרז להסעת תלמידים למוסדות חינוך בעיר ומחוצה לה, רובם למוסדות חינוך מיוחד; העירייה האריכה את ההתקשרות עם שני הקבלנים שזכו במכרז גם לשנות הלימודים התשמ"ב—התשמ"ג. התלמידים הוסעו למוסדות לקראת תחילת יום הלימודים (שעה שמונה בבוקר) ואילו ההסעות חזרה לבתי התלמידים התפצלו, מאחר והתלמידים למדו לפי מערכות שיעורים שונות.

(א) תכנית ההסעות, שהוכנה על ידי העירייה לצרכי המכרז, לקחה בחסר, מאתר שכללה מספר הסעות חזרה מהמוסדות שווה למספר ההסעות אל המוסדות, ללא התחשבות בפיצול ההסעות חזרה. על פי חשבוניות הקבלנים שילמה להם העירייה, בשנת הלימודים התשמ"ג, בגין הסעת 123 תלמידים אל המוסדות לפי שלושה מסלולים בסיסיים שנקבעו במכרז, ובגין הסעתם חזרה לביתם לפי 16 מסלולים; בעבור 13 המסלולים הנוספים היה המחיר 50% מהמחירים הנוגעים למסלולים הבסיסיים. לא הייתה אסמכתא בחוזה לביצוע המסלולים הנוספים ולמחיר ששולם בגינם. החשבוניות אושרו ושולמו בלא שהעירייה קיימה פיקוח שוטף על ההסעות שבוצעו בפועל. העירייה גם לא קבעה בתיאום עם מנהלי המוסדות, סדרים שיביאו לצמצום מספר ההסעות המפוצלות למינימום ההכרחי. יציין, כי משרד החינוך

והתרבות הצביע לעירייה עוד בשנת הלימודים התשמ"א על הוצאתה הרבה על השירות בגלל פיצול ההסעות, וצמצם את שיעור השתתפותו בשירות ל-25% בלבד; אך המועצה המשיכה בהתקשרות עם הקבלנים עד סוף שנת הלימודים התשמ"ג.

(ב) לקראת שנת הלימודים התשמ"ד בחנה העירייה מחדש את מערכת ההסעות למוסדות החינוך האמורים והכינה, בתיאום עם מנהלי המוסדות, תכנית הסעות בשלושת המסלולים הבסיסיים שבה צומצם מספר ההסעות המפוצלות. בחוזים להסעת 158 תלמידים למוסדות האמורים, שנחתמו באוגוסט 1983 עם שלושה קבלנים שזכו במכרז, נקבעו בעד ההסעה בשלושת המסלולים מחירים נמוכים אף במאות אחוזים (במונחים ריאליים) מהמחירים ששולמו בעד ההסעות בסוף שנת הלימודים התשמ"ג; להלן הפרטים:

מסלול	היעד (למוסדות חינוך)	מספר התלמידים		הוצאות ליום (כולל מע"מ)		שיעור ההוזלה (ריאלי) ב-% (3)
		יוני 1983	ספטמבר 1983	יוני 1983	ספטמבר 1983	
א'	בתי"ס בתל-אביב	14	13	16,900	7,084	162
ב'	בתי"ס באזור השרון	40	41	13,686	3,732	303
ג'	בתי"ס ברעננה	62	104	10,607	5,766	116

(1) בהתחשב בהעלאות העריפי ההסעות המיוחדות במוניות ב-10% (מסלולים א' וב') ובאוטובוסים ב-17.7% (מסלול ג'), בין יוני לספטמבר 1983.

יצויין כי הקבלן שזכה במכרז להסעות התלמידים במסלול א' בשנת הלימודים התשמ"ד הוא שהסיע את התלמידים באותו מסלול בשנים הקודמות. הממצאים מראים, כי תכנון נאות של מסלולי ההסעות הביא חסכון ניכר בהוצאות על השירות בהתשמ"ד.

הסעות תלמידים שאינם זכאים להסעה מיוחדת

שתי עיריות קיימו, באמצעות קבלנים, הסעות מיוחדות למוסדות חינוך על אף שלא התקיימו התנאים המחייבים הסעות כאלה (ראה לעיל): עיריית פתח תקוה הסיעה לגן ילדים שבתחומה 13 ילדים (שהוריהם נשאו במחצית ההוצאה) ועיריית כפר סבא הסיעה 23 תלמידים לאחד מבתי הספר שבתחומה, על אף שהמרחקים למוסדות האמורים לא חייבו את העיריות לדאוג להסעות האמורות. עוד הסיעה עיריית כפר סבא 30 תלמידות לבית ספר בהרצליה על אף שקיימת אליו תחבורה ציבורית סדירה; מבית הספר חזרו התלמידות לבתיהן, על חשבונן, בתחבורה ציבורית. דבר הנשיאה בהוצאות שירותי ההסעות שהעיריות לא היו חייבות בהן כאמור, לא הובא לדיון ולהחלטה של מועצות העיריות.



ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים בתחומי תכנון הסעת התלמידים, התקשרות עם הקבלנים, פיקוח על ההסעות והתחשבות עם קבלנים, שהגדילו באופן ניכר את הוצאות הרשויות המקומיות על השירות.

בחלק מהמקרים התקשרו הרשויות המקומיות עם קבלנים שלא על פי מכרזים, ורובן לא הכינו אומדנים להוצאות הכרוכות במתן השירות. הועלו מקרים שהן לא תכננו את מסלולי ההסעות ואת סוגי כלי הרכב שבהם יוסעו התלמידים יעילות ובחסכון המירביים. הרשויות המקומיות לא הנהיגו פיקוח על ההסעות, והתמורה שולמה בלא שהיה להן מידע בדוק על אופן ביצוע ההסעות.

בפועל חלק מההסעות קויימו בתפוסה, העולה על המותר על פי החוק, והמסכנת את בטיחות התלמידים. הועלו מקרים, שהרשויות המקומיות שילמו לקבלנים תמורה גבוהה מזו שהגיעה להם לפי תנאי המכרז או החוזים.

על הרשויות המקומיות להקדיש את תשומת הלב הדרושה לכל ההיבטים של מתן שירות הסעת תלמידים למוסדות חינוך — תכנון ההסעות בהתאם לכללי יעילות וחסכון, קיום הוראות החוק הנוגעות למתן השירות, פיקוח על סדירות קיומו של השירות וההתחשבות עם הקבלנים.

הדברת יתושים

לפי נתוני משרד הבריאות נפוצה בארץ דגירה של שני סוגים עיקריים של יתושים שעקיצותיהם מטרידות את האוכלוסייה; בחלקי תבל אחרים יתושים מאותם סוגים מעבירים מחלות, כגון קדחת השקע האפריקני, אולם בארץ לא נתגלו מקרים כאלה. לאחרונה גם דווח על דגירת זחלים של יתושי אנופלס שהם מעבירי מלריה במקווי מים נקיים בתחום המועצות האזוריות וזבלון והגליל העליון. התנאים הפיזיים והאקלים בארץ יוצרים סביבה נוחה להתרבות יתושים — הטלת ביצים, הופעת זחלים, גלמים ויתושים מעופפים.

המקומות המועדים לדגירה המונית של יתושים הם אזורים בלתי בנויים, שבהם מתהווים מקווי מים ללא זרימה חופשית, כגון: אגני חימצון, ואדיות, אפיקי נחלים חסומים, תעלות ניקוז, בריכות דגים, דליפות מים ומי שפכים. מאזורים אלה פושטים יתושים לאזורים מאוכלסים, שגם בהם מתאפשרת דגירת יתושים — במרתפים, במיכלי מים למיניהם, סביב דליפות מים ומי שופכין וכן בורות סופגנים בתצורות בתים שאינם מחוברים לרשת הביוב המרכזי.

המלחמה ביתושים כוללת פעולות למניעת הדגירה בעיקר על ידי הדברת הצמחייה שמסביב למקווי מים שונים או לצידיהם, וכן פעולות השמדה של זחלים וגלמים על ידי ריסוס מקומות הדגירה בחומרי הדברה. במקרים של מכת יתושים מעופפים, נהוג להשמידם באמצעות ציוד המפיץ חומרי הדברה. השימוש בסוגים של חומרי הדברה ומינוגם נקבע בהנחיות משרד הבריאות. כמו כן טעונים אישור משרד הבריאות תכשירים ביתיים נגד יתושים. הסרה מוחלטת של מטרד היתושים עומדת בפני קשיים מעשיים שונים, ביניהם חומרי ההדברה שיכולים להיות היעילים ביותר הינם רעילים במידה הפוגעת בסביבה ומסכנת חיי אדם ובעלי חיים. היתושים גם מפתחים תגודות לחומרי הדברה כשמשתמשים בהם ברציפות.

הרשויות המקומיות אחראיות לפעולות להדברת יתושים בתחומיהן, שכן מתפקידן לנקוט צעדים להסרה, או למניעה של כל מיסרד סביבתי הפוגע בבריאות הציבור או בנוחות.

משרד מבקר המדינה בדק, במחצית השניה של שנת 1983, את פעולותיהם של חמישה איגודי ערים לתברואה למניעת מטרדי יתושים בתחומי רשויות מקומיות שבמחוזות המרכז ותל אביב שאוכלוסייתם מונה כ-1.8 מיליון נפש. עוד נתקבלו נתונים מכ-100 רשויות מקומיות. מרחבי הארץ (מהן 29 עיריות) על טיפולן במטרדי יתושים. להלן הממצאים:

מפגעים תברואיים כגורם למכות יתושים בארץ

על פי נתונים של רשויות מקומיות בכל חלקי הארץ ושל משרד הבריאות עולה, כי דגירה מוגברת של יתושים נגרמת ממפגעים תברואיים כרוניים, שמקורם גם מחוץ לאזורים הנפגעים ממכות היתושים. המדובר בעיקר במי שפכים, המזורמים מתחומי רשויות מקומיות אחרות, וכן במים עומדים באפיקי נחלים ותעלות ניקוז. להלן פרטים על מפגעים כאלה:

1. מיתקני ביוב בלתי תקינים או הורמת שפכים באפיקים פתוחים על-ידי רשויות מקומיות (כסדרן הגיאוגרפי, מצפון לדרום): מועצות מקומיות חצור, רכסים, טירת הכרמל, עיריית הרצליה (ואדי גלילות), מ"מ רמת השרון, אור יהודה, עיריית אשדוד וירושלים ומועצה אזורית חבל אילות.

מהתיעוד עולה, כי השפכים מחצור גרמו למכות יתושים גם בתחום ראש פינה, מרמת השרון ומאור יהודה — באזור דן, מירושלים — בתחום בית שמש, מאשדוד — לישובים שבסביבה, ומחבל אילות זורמים לאילת חלק מהקולחים המשמשים להשקיית מטעי תמרים.

התהוות מפגעים תברואיים, שמקורם במיתקני ביוב בלתי תקינים, הגורמים להתרבות מהירה של יתושים, מצריכה הוצאות על הדברתם. לדוגמא: בשנת הכספים 1982 הוציאה עיריית אשדוד על הדברת יתושים (ללא משכורת עובדים) כ-2 מיליון שקל, לעומת 1.3 מיליון שקל שהוציא איגוד ערים איזור דן (תברואה וסילוק אשפה) על שירות הדברת יתושים שנעשה באמצעות קבלן.

2. בנחל הירקון קטע שאורכו כ־7 ק"מ, בין כביש גהה לכביש הוד השרון, חסום על ידי גזעי עצים ופסולת שנערמו במרוצת השנים. מקטע זה פושטים יתושים לתחום האזורים של איגודי הערים דן והשרון ומהווים מטרד לתושבי הרשויות המקומיות בתחום מחוזות המרכז ותל אביב. מהתיעוד שבמשרד הבריאות המתייחס לשנים 1981–1983, עולה כי כדי לאפשר את חיסולם של מוקדי הדגירה של יתושים לאורך הקטע האמור, יש לסלול דרכי גישה אליו ולפרוץ את החסימות על-ידי ניקוי אפיק הנחל מגזעי העצים והפסולת.

3. מנתונים שנתקבלו מרשויות מקומיות, עולה שקיימים מוקדי דגירה של יתושים במחנות צבא אחדים שמהם פושטים יתושים לאזורים המאוכלסים. הסיבה העיקרית לדגירת היתושים במחנות צבא נעוצה בתעלות שפכים פתוחות ובמים עומדים שבתחומי המחנות.

התארגנות רשויות מקומיות נגד מיטרדי היתושים

מאחר שמיתרדי היתושים מתפשטים על אזורים נרחבים, מעבר לתחומי הרשויות המקומיות שבהם נמצאים מוקדי דגירתם, דרוש שיתוף פעולה, על בסיס אזורי, של רשויות מקומיות לביעור המיתרדים. עד כה היתה התארגנות כזו בעיקר בתחום מחוזות המרכז ותל אביב שבהם נותנים חמישה איגודי ערים לתברואה שירות ל־51 רשויות מקומיות. בתחומי מחוזות הצפון וחיפה עסקו בהדברת יתושים רשויות הניקיון הקישון ועמק זבולון שבהן חברות 17 רשויות מקומיות, וכן המועצה האזורית מנשה, הנותנת שירותי הדברת יתושים לארבעה מועצות מקומיות אחרות (בנימינה, גבעת עדה, זכרון יעקב ופרדס חנה). בתחום מחוז הדרום עוסקת בהדברת יתושים רשות ניקיון אילות שבה חברות שתי רשויות מקומיות. פרטים על הרשויות המקומיות המקבלות שירות הדברת יתושים מאיגודי הערים ומרשויות הניקיון מובאים בטבלה להלן:

איגודי הערים	רשויות מקומיות
השרון הצפוני (תברואה)	2 עיריות: נתניה ורעננה; 4 מ"מ: אבן יהודה, כפר יונה, קדימה ותל-מונד; 4 מ"א: הדר השרון, השרון הצפוני, חוף השרון ועמק חפר (ס"ה 10).
אזור השרון לתברואה (הדברת יתושים)	2 עיריות: כפר סבא, פתח-תקוה; 9 מ"מ: גבעת שמואל, גני תקווה, הדר השרון, ראש העין, רמת השבים, רמת השרון, ג'לג'וליה, כפר ברא וכפר-קאסם; 1 מ"א: דרום השרון (ס"ה 12).
אזור דן (תברואה וסילוק אשפה)	6 עיריות: בני-ברק, בתי-ים, גבעתיים, חולון, רמת-גן ותל-אביב-יפו; 1 מ"מ: קרית אונו; 1 מ"א: אונו (ס"ה 8).
אזור איילון (ביוב, ביעור יתושים וסילוק אשפה)	2 עיריות: לוד, רמלה; 4 מ"מ: אור יהודה באר יעקב, בית דגן ויהוד; 3 מ"א: גזר, מודיעים ועמק לוד (ס"ה 9).
דרום יהודה (ביוב ותברואת מים, סילוק אשפה והדברת מזיקים)	2 עיריות: ראשון לציון ורחובות; 6 מ"מ: גדרה, יבנה, מזכרת בתיה, נחלת יהודה, נס ציונה וקרית עקרון; 4 מ"א: ברנר, גדרות, גן רווה ונחל שורק (ס"ה 12).

רשויות ניקיון	קישון
עיריות נצרת, נצרת עילית ועפולה, מ"מ יוקנעם עילית, מגדל העמק, קרית טבעון ורמת ישי: מ"א גלבוע, מגידו ועמק יזרעאל (10 רשויות מקומיות).	
עמק זבולון	עיריות חיפה, קרית אתא, קרית ביאליק, קרית מוצקין; מ"מ נשר ורכסים; מ"א זבולון (7 רשויות).
אילות	עיריית אילת ומ"א חבל אילות (2 רשויות).

איגודי הערים האמורים נותנים את שירות הדברת היתושים באזורים בלתי מאוכלסים המועדים לדגירת יתושים. שירות זה כולל ביצוע בדיקות מדגמיות לגילוי המצאות של זחלי יתושים באזורים המועדים לדגירה והזמנת קבלנים לביצוע פעולות הדברה וריסוס. אשר לאזורים מאוכלסים מנהלת כל רשות מקומית בתחומה את פעולות ההדברה.

פעולות האיגודים

איגודי הערים השרון הצפוני, השרון, איילון ודרום יהודה קשורים זה כמה שנים בחוזים בדבר ביצוע פעולות להדברת יתושים עם החברה להדברת עשבי בר בע"מ, שהיא חברה ממשלתית. החברה מבצעת בעבור האיגודים את פעולות ההדברה על פי הנחיות לשכת הבריאות מחוז המרכז. איגוד ערים איזור דן מבצע את הפעולות האמורות באמצעות חברה פרטית.

באפריל ובמאי 1981 סבלו תושבי מרכז הארץ ממכת יתושים. מהתיעוד של איגודי הערים עולה, כי סיבת המכה היתה נעוצה בכך שאיגודי הערים השרון ואילון לא פעלו מבעוד מועד למניעת דגירתם של היתושים על-ידי הדברת העשבייה וריסוס נגד יתושים. התברר, כי איגוד ערים השרון אמנם חתם עם החברה הממשלתית, בדצמבר 1980, על חוזה לביצוע פעולות הדברה אולם, את ההזמנה העונתית הראשונה לביצוע הגיש לה רק בסוף מאי 1981. גם איגוד ערים איילון הגיש הזמנה לעבודות רק בסוף מאי 1981.

איגודי הערים הסבירו, כי פעולות ההדברה לא נעשו כיוון שעם תחילת שנת הכספים 1981 עדיין לא היה להם תקציב מאושר, כדרוש. תקציב איגוד ערים השרון לשנת הכספים האמורה אושר רק באפריל אותה שנה על-ידי מועצת האיגוד, ותקציב איגוד ערים איילון לאותה שנה אושר בישיבת מועצת האיגוד רק במאי 1981.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי נוכח העיכובים שחלו באישור התקציבים של שני האיגודים על-ידי מועצות האיגודים היה עליו לפעול שרשויות מקומיות החברות באיגוד ינקטו צעדים שלא באמצעות האיגוד, למניעת דגירת יתושים בתחומיהן לפי הסמכויות והחובות השמורות גם להן לפי חוק איגודי ערים, התשט"ו—1955.

עקב האיתור בהתחלת פעולות ההדברה נאלצו האיגודים האמורים להגדיל את תדירותן והיקפן, דבר שגרר הגדלת ההוצאה על הדברת יתושים: בשנת הכספים 1981 הסתכמה ההוצאה על הדברת יתושים של איגוד ערים איילון ב־2.2 מיליון שקל — סכום הגדול ב־150% (במונחים ריאליים) מההוצאה בשנת הכספים 1980, ושל איגוד ערים השרון ב־1.8 מיליון שקל, היינו ב־36% יותר (במונחים ריאליים) מההוצאה על כך ב־1980.

כאמור, קטע מהירקון מהווה מוקד גדול למטרדי יתושים במחוזות המרכז ותל-אביב. איגוד הערים השרון, שבתחומו נמצא הקטע, ואיגוד ערים דן שבתחומו מרבית האוכלוסיה הנפגעת מהמטרדים, וכן הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, לא עשו לביצוע העבודות הדרושות לפינוי אפיק הנחל, הסדרתו, סלילת דרכי גישה אליו וריסוסים להדברת יתושים בו. במועד סיום הביקורת גם טרם הוכנו תכניות לעבודות האמורות ותחשיב עלותן. משרדי הפנים והבריאות, שדנו בענין מימון ביצוע העבודות, לא הגיעו להסכמה על אופן מימון ההשקעות.

פעולות הרשויות המקומיות

תשע מבין הרשויות המקומיות שנסקרו (גני תקווה, דרום השרון, יבנאל, כפר קמא, סביון, עותה, עין מאהל, רכסים ורמות השבים) לא קיימו כלל שירות הדברת יתושים.

מקור עיקרי למידע על דגירת יתושים ומטרדים הנגרמים על ידיהם באזורים מאוכלסים מהוות תלונות תושבים המגושות לרשויות המקומיות. מהתיעוד של הרשויות המקומיות שנסקרו עולה, כי במרביתן לא נוהל רישום תלונות תושבים על מטרדי יתושים ועל הטיפול בתלונות, ולא ניתן לדעת מה הם ממדי המטרדים והפעולות שנעשו לביעורם.

להלן נתונים על מספר התלונות בשבע רשויות מקומיות במרכז הארץ בשנים 1982 ו-1983:

פרטים על תלונות					
בשנת 1983			בשנת 1982		
מס' תלונות ביחס לאוכלוסייה *	מס' תלונות	מס' תלונות ביחס לאוכלוסייה *	מס' תלונות	אוכלוסייה (ליום 31.12.82)	הרשות המקומית (לפי גודל האוכלוסייה)
(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)
85	2,762	96	3,114	325,700	תל-אביב-יפו
22	297	17	223	134,600	חולון
14	175	6	69	124,000	פתח-תקה
16	190	19	227	118,200	רמת-גן
6	63	4	42	101,700	נתניה
21	77	24	90	37,200	רעננה
53	173	32	103	32,600	רמת השרון

* מספר התלונות ל-10,000 תושבים.

הטבלה מראה, כי מספר התלונות הגדול ביותר יחסית למספר התושבים, הוגש בתל אביב יפו וברמת השרון. מספר תלונות מועט יחסית הוגש לעיריות פתח תקוה ונתניה.

מהירשום בדבר התלונות, שהוגשו בשנת 1983 לשבע הרשויות המקומיות שבטבלה, עולה כי בעיריית נתניה ובמ"מ רמת השרון התלונות טופלו תוך יומיים, בעיריות חולון ופתח תקוה תוך שלושה ימים ובעיריות תל אביב יפו ורעננה תוך שבוע ימים. בעיריית רמת גן, גרשמו מועדי הטיפול לגבי 90 תלונות בלבד (מבין 190 תלונות שנתקבלו). מהירשום עולה, כי 76 מהתלונות טופלו תוך שבוע ו-14 תלונות בין שבוע לשבועיים ויותר.

ברישום שניהלו הרשויות המקומיות לא היה מידע די הצורך על הטיפול בתלונות ותוצאותיו: גרשמו הערות קצרות כגון "טופל", "סודר", "בוצע" — שאין ללמוד מהן על גילוי מוקד הדגירה ועל מהות הטיפול. רק עיריית תל-אביב-יפו רשמה אודות הטיפול בתלונות פרטים, כגון גילוי מוקד הדגירה, מיקומו בבתים ובחצרותיהם, ריסוסים שבוצעו וחיסול המוקד.

אשר להסברה לתושבים על הדרכים למגירת יתושים בבתים ובחצרות — 33 מבין 40 רשויות מקומיות במחוזות המרכז ותל-אביב עשו זאת; ההסברה נעשתה באמצעות מודעות על לוחות המודעות או באמצעות שליחת אגרת לתושב, בדרך כלל רק פעם בשנה, בעונת האביב. שבע מהרשויות גם פירסמו הודעות לתושבים בעתונות מקומיים.



מקורם העיקרי של מיטרדי יתושים, ככל רחבי הארץ, במפגעים תברואיים — מיתקני ביוב בלתי תקינים, תעלות, נחלים וואדיות הסומים — שלתכולם דרוש לבצע עבודות הכרוכות בהשקעות ניכרות.

מימצאי הביקורת מצביעים:

במרכז הארץ התארגנו מרבית הרשויות המקומיות לביעור היתושים באמצעות המישה איגודי ערים לתברואה. המימצאים מראים, ששיתוף הפעולה בין איגודי הערים דן, השרון ואילון לא היה הדוק די, כדי למנוע באופן יעיל מכות יתושים שהתפשטו מאזור לאזור. בחלקי הארץ האחרים לא הוסדר, על פי רוב, שיתוף פעולה, בקנה מידה אזורי, בין הרשויות המקומיות לביעור מיטרדי יתושים במקומות המועדים לדגירה המונית. על הרשויות המקומיות להדק את שיתוף הפעולה ביניהן בתחום זה.

אשר לטיפול במניעה ובהדברה של יתושים באזורים מאוכלסים, במרבית הרשויות המקומיות שנבדקו לא נוהל רישום אודות תלונות תושבים על מיטרדים ואין מידע על טיפולן במיטרדים.

מבין שבע רשויות מקומיות במרכז הארץ, שאוכלוסייתן מונה כ-0.9 מיליון תושבים, רק בעיריית תל-אביב—יפו הרישום על התלונות כלל פרטים על גילויי מזקדי דגירה של יתושים, על מיקומם ועל הפעולות להדברתם. על הרשויות המקומיות להקדיש יתר תשומת לב לגילויי מזקדי דגירה של יתושים באזורים מאוכלסים ולטיפול סדיר בתלונות תושבים על מיטרדים.

דרוש שמשרדי הפנים והבריאות והרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, יפעלו במשותף למניעה יסודית של מיטרד היתושים ויעניקו עדיפות ראויה לתכנון, למימון ולביצוען של הפעולות הדרושות לחיסול המפגעים התברזאיים המהווים כאמור מקור עיקרי לדגירת יתושים. על משרד הפנים לדאוג שתקציבי איגודי הערים יוכנו ויאושרו במועדם, כדי לאפשר את פעילותם הסדירה.

שמירת איכות הסביבה ברשויות המקומיות

1. לרשויות המקומיות יש תפקיד מרכזי בביצוע הפעולות הקשורות בשמירה על איכות הסביבה. בידי הרשויות המקומיות גם מגוון של מסגרות משפטיות ומינהליות שבאמצעותן הן יכולות להפעיל סמכויות המיועדות להשגת איכות סביבה נאותה ומתן שירותים בתחום זה, כגון, תכנון, פיקוח על הבנייה, פיקוח תברואי, סילוק שפכים ופסולת, שיפור חזות העיר ועוד. פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות, מקנות לרשויות המקומיות סמכויות להתקין חוקי עזר ותקנות בנושאי איכות הסביבה ולאכפם. בסקר של חוקי העזר של הרשויות המקומיות לשנת 1981 בנושאי איכות הסביבה, שנערך על ידי המועצה לארץ ישראל יפה בשיתוף עם השירות לשמירת איכות הסביבה במשרד הפנים (להלן — השירות) ומרכז השלטון המקומי בישראל, נמנו 34 חוקי עזר שעניינם מניעת זיהום ומטרדים ושמירה על איכות החיים והסביבה.

ביוזמתו של השירות הוקמו בשש השנים האחרונות יחידות מיוחדות לאיכות הסביבה הפועלות במסגרת הרשויות המקומיות ובאיגודי ערים. בדצמבר 1983 פעלו 17 יחידות כאלה, כמפורט להלן: בעיריות — ירושלים, אילת, אשדוד, באר-שבע, הרצליה, חולון, נתניה, פתח-תקה, ראשון-לציון, רחובות ורמת-גן ובאיגודי הערים לאיכות הסביבה — בנפת אשקלון, בגליל המערבי, באזור דן (ביוב) ובתחנת הכוח בחדרה; באפריל 1983 הופעל איגוד ערים כוללני — איזור חיפה לאיכות הסביבה. היחידה לאיכות הסביבה בעיריית חיפה משמשת כיחידה של האיגוד בו חברות הרשויות המקומיות הבאות: העיריות — חיפה, קרית-אתא, קרית-ביאליק, קרית-ים וקרית-מוצקין והמועצה המקומית רכסים. כן החלה לפעול יחידה סביבתית באיגוד ערים אזור אשדוד — חבל יבנה, הנמצא בתהליך הקמה.

בדצמבר 1983 הועסקו בכל היחידות לאיכות הסביבה 60 עובדים. משרד הפנים מקציב ליחידות כספים לפעולות שוטפות, לפרוייקטים מיוחדים ולרכישת ציוד לניטור, על סמך דו"חותיהן הכספיים ובאישור השירות — המקיים קשר הדוק עם היחידות ומספק להן באופן שוטף מידע וייעוץ טכני.

2. במסגרת הביקורת שערך משרד מבקר המדינה ברשויות המקומיות, הוקדשה בשנים האחרונות תשומת לב מיוחדת לטיפול הרשויות המקומיות בנושאים סביבתיים ובדו"חות שנתינו התריע מבקר המדינה במספר רב של מקרים, על מיפגעים, שנגרמו עקב טיפול בלתי נאות בתחומים השונים. בסוף 1980 נערכה ביקורת כוללת על הנושא שבמסגרתה נבדקו כמה מנושאי הסביבה בשבע עיריות, שני איגודי ערים ושלוש רשויות ניקוז (ראה דו"ח שנתי 31 של מבקר המדינה, עמוד 1006 עד 1015). בדצמבר 1983 נערכה בדיקה חוזרת של הנושא, שכללה בדיקות משלימות בעיריות תל-אביב—יפו, חיפה, באר-שבע ואשדוד, באיגוד ערים כוללני — איזור חיפה לאיכות הסביבה, באיגוד ערים לאיכות הסביבה (גליל מערבי) ובמינהלת הכנרת. בירורים משלימים נערכו בשירות לשמירת איכות הסביבה במשרד הפנים ובמשרד הבריאות.

3. להלן ממצאי הבדיקה:

תכנון סביבתי

בביקורת שנערכה בסוף שנת 1980 הועלה, כי אין עדיין קני מידה מוגדרים די הצורך להנחייתן של הוועדות המקומיות והמהוויות לתכנון ולבנייה כדי שיתחשבו באיכות הסביבה בשיקוליהן בעת אישור תכניות בנייה. בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה—1965, יש אמנם מספר הוראות הנוגעות

להבטחת השמירה על איכות הסביבה, אולם אין בו דרישה המחייבת להעריך את ההשפעות שתהיינה לתוכניות לסוגיהן על איכות הסביבה, והמחייבת להתייחס להערכה זו בעת אישור תכניות. בשנת 1978 הטילה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה על השירות להכין תקנות שבהן ייקבעו סוגי התוכניות שיש לצרף להן תסקיר השפעה על הסביבה*, תוכנו ומעמדו המשפטי של התסקיר ומי רשאי לדרוש את הכנתו. נוכח משקלם ההולך וגדל של התסקירים בשיקולים של מקבלי ההחלטות בנושאי תכנון ובנייה, הצביע משרד מבקר המדינה בסוף 1980 בפני משרד הפנים על הצורך להחיש ככל האפשר את הכנת התקנות בעניין זה.

בינואר 1982 פורסמו תקנות התכנון והבנייה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשמ"ב-1982, הקובעות את המסגרת להפעלתה של מערכת תסקירי השפעה על הסביבה בישראל. התקנות מפרטות את סוגי התוכניות שעליהן חלה חובת הגשת תסקיר: תחנות כוח, שדות תעופה, גמלים, אתרים לסילוק פסולת רעילה; וכן מינחתים, מעגנים, עורקי אספקת המים הארצית, סכרים ואגמי אגירה, מפעלים לטיהור שפכים, אתרי כרייה וחציבה ואתרים לסילוק פסולת מוצקה ומפעלי תעשייה בשטח שאינו משמש, או אינו מיועד לשמש, לתעשייה, אשר המועצה הארצית לתכנון ולבנייה או הוועדה המחוזית, הדנה בתכניות אלה, סבורה כי לפעילותם תהיה השפעה סביבתית ניכרת החורגת מעבר לתחום המקומי. בנוסף לכך, רשאי נציגו של שר במוסד תכנון או מוסד תכנון, שהוגשה לו תוכנית כלשהי שלדעתו יש בביצועה כדי להשפיע השפעה ניכרת על הסביבה, לדרוש הגשת תסקיר.

פיקוח על הבנייה **

הפיקוח על הבנייה וההקפדה על בנייה בהתאם לייעודם של המבנים ולהיתרי הבנייה שניתנו, מהווים אמצעי חשוב למניעת מפגעים ולשמירה על איכות הסביבה. הדבר אמור לא רק לגבי בניית מפעלי תעשייה, אלא גם לגבי מבני מגורים: ארובות מעשנות של מיתקני הסקה ובישול, תוספות בנייה ללא אישור למבנים קיימים, חריגות מתוכניות הבנייה המאושרות, אינם מהווים מפגע אסמתי בלבד, אלא פוגמים באיכות החיים והסביבה. בביקורת הקודמת הוצבע על ליקויים רבים בפיקוח על הבנייה על ידי הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה ועל הימנעותן מלמצות את הדין עם עברייני הבנייה.

— הביקורת החוזרת העלתה, שלא חל שיפור במצב. דו"חות הביקורת על הרשויות המקומיות שניתנו בתקופה ינואר 1981 עד דצמבר 1983 מצביעים על ליקויים רבים, בתחומי הרישוי והפיקוח על הבנייה. הליקויים שהועלו בדו"חות על הביקורת בעיריות ירושלים, תל-אביב-יפו, חיפה, אשדוד, אשקלון, נהריה, צפת, קרית-גת ורמת-גן, נגעו להעדר תוכניות פיקוח שיקיפו במחוזות סבירה את מרחב התכנון המקומי ושיבטיחו גילוי מוקדם ככל האפשר של בנייה בלתי חוקית; לדיווחים של הפקחים שאינם מקיפים ואינם מפורטים די הצורך ולרישום לקוי בתיקי הבנייה. במקרים רבים נתגלו עבירות בנייה רק בשלבים מאוחרים של הבנייה או בסיומה ולרוב לא ננקטו צעדים יעילים נגד העבריינים. בעיריות תל-אביב-יפו, חיפה ורמת-גן נמצאו מקרים רבים בהם אושרו בקשות להיתרי בנייה בסטייה מתוכניות תקפות, חלקן כאלה שמוסדות התכנון אינם מוסמכים לאשר. ליקויים נוספים שהועלו בדו"חות הביקורת נוגעים למתן היתרי בנייה מכלי שנתקבלו מראש האישורים מן הרשויות המוסמכות כפי שנקבעו בתנאי ההיתר, כגון אישור של הרשות המוסמכת מטעם הג"א, משרד הבריאות, רשות הכבאות וכדומה ואי הקפדה על כך שיבוצעו בדיקות כמזנים ותומרי בנייה במהלך הבנייה. במרבית הרשויות המקומיות נמנעו הוועדות המקומיות מלנקוט צעדים להפעלת סעיף 219 לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965. לפי סעיף זה, משהורשע אדם בעבירת בנייה רשאי בית משפט, אם נתבקש לעשות כן, להטיל עליו — בנוסף לקנס הקבוע על עבירות בנייה או במקומו — קנס בשיעור של כפל-שווי הבנייה הבלתי חוקית. לא הטיל בית המשפט קנס כאמור, רשאות הוועדה המקומית לתכנון מהאדם שהורשע בעבירת בנייה את הסכומים האמורים. בדרך של תובענה אזרחית. כל סכום הנפסק לפי סעיף זה ישולם לקופת הוועדה המקומית. בכך, ויתרו הרשויות המקומיות על אמצעי משפטי שעמד לרשותן כדי להרתיע בונים מבנייה בלתי חוקית שעשוי היה גם להכנים לקופתן סכומים משמעותיים.

* הכוונה למסמך הכולל הערכות, שעל-פיהן ניתן להגדיר או לחוות השפעות אפשריות של פעולות פיתוח על סביבתן.

** בעניין פיקוח על הבנייה ראה גם דו"ח שנתי של מבקר המדינה, עמ' 947.

מן האמור לעיל, עולה, כי הפיקוח ואכיפת חוקי התכנון והבנייה אינם זוכים להתייחסות הנאותה של הגופים המופקדים על הנושא. מן הראוי שרשויות התכנון, משרד הפנים והרשויות המקומיות יתנו משקל יתר לטיפול בעניין זה שיש לו השלכה ישירה על חזות השטח שבתחום הרשות המקומית ועל איכות החיים בו.

זיהום אוויר

זיהום אוויר נגרם בעיקר מגזים מזהמים, אבק, ריחות ועשן הבאים ממפעלי תעשייה, תחבורה והסקה למיניה. חיקוקים רבים דנים בזיהום אוויר, בהם החוק למניעת מפגעים, התשכ"א—1961, האוסר, בין השאר, זיהום חוק או בלתי סביר של האוויר והתקנות שהותקנו על פיו, פקודת בריאות העם 1940 והתקנות שהותקנו על פיה, וחיקוקים אחרים.

תחנות ניטור

בעיריות ירושלים, חיפה, אשדוד ובאר-שבע וכן באיגוד ערים איזור דן (ביוב) ובאיגודי ערים לאיכות הסביבה (תחנת הכוח חדרה) הוקמו תחנות לניטור אוויר והן מופעלות על ידי היחידות המקומיות לאיכות הסביבה. הנתונים של תחנות הניטור מועברים מדי יום ביומו לשירות. בתחנות הניטור, שהראשונה בהן הופעלה בחיפה בספטמבר 1976, מופעל מיכשור אוטומטי חדיש. חברת החשמל לישראל בע"מ הקימה יחידות משלה לניטור הסביבה והן מופעלות בפיקוח משרד הבריאות.

בבדיקה שנערכה בסוף 1980 נמצא, כי המיכשור שנרכש, התגלה כרגיש לתקלות תכופות ואף הושבת כליל לתקופות ממושכות. הבדיקה הנוכחית העלתה, שחל שיפור בתיפקוד התחנות והן פועלות פרקי זמן ממושכים יותר ללא תקלות.

— עוד בביקורת הקודמת (ראה ד"ח שנתי מס' 29, עמ' 488), הוער על כך, שבאיזורי חיפה, תל-אביב—יפו, אשדוד וחדרה, פועלות תחנות ניטור של חברת החשמל נוסף על תחנות הניטור המופעלות על ידי הרשויות המקומיות. משרד הבריאות אף הוא מפעיל באיזור תל-אביב—יפו תחנות ניטור משלו. הביקורת הביעה את דעתה, שניתן היה למנוע כפילות ברכישה וכחצבה של תחנות, ובתיפקודן ובאחזקתן, העולים ממזן רב, אילו הייתה קיימת מסגרת מספקת לתאום בין הגופים, והמליצה, שמן הראוי שישני המשרדים — משרד הפנים ומשרד הבריאות — יגיעו לידי הסכמה בעניין זה. נמצא, שטרם נעשה דבר למניעת הכפילות ולצמצום ההוצאות בשל כך.

אכיפת החוקים למניעת זיהום אוויר

התקנות בדבר איכות אוויר על פי חוק למניעת מפגעים אוסרות פליטת חומרים מזהמים העלולים לגרום לריכוז חומרים כאלה באוויר מעל לתקן. ריכוז כזה באוויר באיזור מסויים יכול להיווצר על ידי היפלטם של החומרים המזהמים ממקורות רבים ומאחר שבדרך כלל רק הפליטה הכוללת מכל המקורות עלולה לגרום לריכוז הנמדד, קשה להוכיח איזהו המקור האחראי להיווצרות הריכוז שמעל לתקן, אלא אם כן זהו המקור היחיד באיזור, הפולט אותו סוג מזהם. מדידות ריכוז המזהמים באוויר על ידי תחנות הניטור יכולות איפוא להוות רק הוכחה משלימה או נלווית לאשמתו של מקור מסויים ולא הוכחה בלעדית. בארצות תעשייתיות פותחו, בנוסף לתקן איכות האוויר, גם תקני פליטה הקובעים מסכה כמותית מכל חומר מזהם, שמותר למקור פליטה ספציפי לפלוט לאוויר; פליטה מעל למיכסה זו היא עבירה על החוק. תקני איכות אוויר ותקני פליטה משלימים אלה את אלה.

— גם בביקורת הקודמת וגם בביקורת הנוכחית נמצא, שבישראל אין עדיין תקני פליטה לרוב המזהמים. הכנתם של מספר תקנים אמנם 'הושלמה', אולם אלה לא פורסמו עדיין ואין להם תוקף מחייב.

האחריות למניעת מפגעי זיהום אוויר מתחלקת בין גורמים שונים: משרדי הבריאות, הפנים, התחבורה (בכל הנוגע לזיהום אוויר מכלי רכב), המשטרה, והרשויות המקומיות. ריבוי הרשויות המטפלות בנושא מקשה, לא פעם, על פעולה יעילה בתחום חשוב זה.

— ריבוי רשויות עדיין מאפיין את הטיפול במניעת זיהום אוויר, כמו גם בתחומים אחרים הנוגעים לאיכות הסביבה. במאי 1982 אישרה הכנסת את החלטת הממשלה מאשרת

1982 להקביר את סמכויות שר הבריאות לפי החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, לשר הפנים (על פי החוק האמור, שני השרים במשותף ממונים על ביצועו); בכך נעשה צעד לצמצום הפיזול, אולם, מעשית, עדיין לא נוצרה מסגרת לשיתוף פעולה בין כל הגורמים המטפלים במניעת זיהום האוויר.

פעולות למניעת זיהום אוויר

מפעלים רבים של התעשייה הכבדה בארץ כגון מפעלי מלט, מפעלי מתכת, בתי זיקוק, תעשייה כימית ופטרוכימית, וכן תחנות כוח וגמלים, נמצאים באזור חיפה.

— עוד בביקורת שנערכה בסוף 1980, הוער על כך, שבתי הזיקוק לנפט ושלושת המפעלים הפטרוכימיים שבקירבתם, אינם כלולים בתחום של רשות מקומית כלשהי. המפעלים גורמים מטרדים של זיהום אוויר וזיהום נחל קישון, מבלי שלעירייה תהיה מסגרת חוקית המקנה לה את הסמכות לפקח עליהם ולהפעיל בקרה על פליטת המזהמים, הדרושה לשמירה על איכות הסביבה. ראש עיריית חיפה פנה בעניין זה פעמים מספר לשר הפנים. במכתבו מדצמבר 1980, ביקש ראש העירייה להרחיב את התחום של עיריית חיפה ולכלול בו את ארבעת המפעלים. העירייה גם ביקשה להכין תקני פליטה למפעלים הנ"ל. נמצא, שאין שינוי במצב. בתי הזיקוק ושלושת המפעלים הפטרוכימיים עדיין נמצאים מחוץ לתחומה של רשות מקומית כלשהי; טרם הוכנו תקני פליטה לסוגי המזהמים הנפלטם על ידי המפעלים האמורים.

גפרית דו-חמצנית היא אחד המזהמים המסוכנים והיא נוצרת בתהליכי שריפה של דלק כבד המכיל גפרית. לפי נתוני איגוד הערים לאיכות הסביבה בחיפה (להלן — איגוד הערים), כ־90% מכלל הפליטות של מזהם זה מקורן בתחנת הכוח של חברת החשמל ובבתי הזיקוק. איגוד הערים וחברת החשמל מפעילים מכשירים לניטור רציף של גפרית דו-חמצנית במספר מקומות באזור חיפה. בשנת 1982 נמדדו חריגות מהתקן לאיכות אוויר של המזהם הנ"ל באחת השכונות בחיפה וכן במפרץ חיפה. נוכח ריבוי החריגות, הוכנה תוכנית חירום לצמצום מפגעי זיהום האוויר באזור, על ידי השירות, איגוד הערים ונציגי חברת החשמל ובתי הזיקוק. על פי התוכנית, הופעלה מערכת בקרה לסירוגין (מב"ס) לגבי מתקני חברת החשמל ובתי הזיקוק. המערכת מתבססת על הסדר, לפיו, כאשר ריכוז הגפרית הדו-חמצנית עולה על ערך סף מסוים שימדד על ידי מכשירי ניטור בשכונה דלעיל ובמפרץ חיפה, מופעל אות אזהרה הנקלט על ידי מפקח מטעם איגוד הערים. על פי הודעה של המפקח, יעברו חברת החשמל ובתי הזיקוק לשימוש בדלק דל גפרית המאוחסן במיכלים מיוחדים למטרה זו. המערכת הופעלה בסוף יוני 1983. עד למועד סיום הביקורת, בדצמבר 1983, לא התרחש אירוע חריג של זיהום אוויר על ידי גפרית דו-חמצנית שהצריך את הפעלת הנהל האמור.

במקביל לאמור לעיל, עיבד משרד הבריאות בעזרת השירות המטאורולוגי, מערכת התראה, המבוססת על חיזוי מטאורולוגי, לפיו יעברו המפעלים האמורים לעיל לשימוש בדלק דל-גפרית על ידי התראה מן השירות המטאורולוגי — כאשר על פי התחזית יהיה חשש להיווצרות ריכוזים מסוכנים של מזהמים באזור (בדומה למערכת הפועלת בתל-אביב-יפו ובאשדוד).

— שתי מערכות ההתראה האמורות תוכננו בנפרד ולא תואמו בין משרד הבריאות לבין השירות ואיגוד הערים. לדעת הביקורת, ראוי היה, בעניין זה חשוב, שכל הגורמים המקצועיים יפעלו במשותף כדי לבנות מערכת התראה אופטימאלית — אולי על ידי שילוב של שתי השיטות (מידדה על ידי מכשירי ניטור וחיזוי מטאורולוגי).

באוקטובר 1980 השלים משרד מבקר המדינה ביקורת בעיריית אשדוד שכללה גם את היחידה לאיכות הסביבה בעירייה. הבדיקה העלתה, שבשנים 1977 ו-1979 לא דרשה העירייה שהמפעלים שבתחומה יגישו לה דו"חות שנתיים על הפעלתם ועל פליטת המזהמים, כנדרש בחוק העזר שלה. בעקבות הביקורת הכינה העירייה תוכנית לביקורים של עובדי היחידה בכ־20 מפעלים העלולים להיות מקור לזיהום אוויר ועד סיום הביקורת קיבלה דו"חות מ־11 מפעלים. ביקורת חוזרת שנערכה בדצמבר 1983 העלתה, שכל 39 המפעלים שהיו בתחום העירייה באותו מועד, החייבים בהגשת דו"חות שנתיים על הפעלתם ועל פליטת מזהמים, הגישו בשנים 1982 ו-1983 דו"חות, כדרוש.

ביוני 1977 אישרה ועדת המשנה של הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה במחוז הדרום, תוכנית מפורטת להקמת מסופים בנמל אשדוד על ידי חברת הפוספטים לשינוע ולטעינה של פוספטים. אישור הוועדה הותנה בקיום תנאים שעיקרם: הוצאת צו אישי מכוח החוק למניעת מפגעים,

התשכ"א—1961, בו יפורטו תנאים להפעלה ולאחזקה תקינים של המיתקנים ואמצעים שעל החברה לנקוט למניעת מטרדים סביבתיים וכן הקמת ועדת מעקב, שסמכויותיה יוגדרו בצו אישי ושהיא תלווה את הקמת מסופי התברה, תנאי הפעלתם ואחזקתם.

ועדת מעקב בהרכב של נציג העירייה, המשמש כיושב ראש הוועדה, נציג משרד הבריאות ונציג משרד הפנים הכינה הצעה של הצו האישי לחתימתם של שרי הפנים והבריאות הממונים על ביצוע החוק. ביולי 1979 נחתם הצו על ידי שר הפנים ונשלח לחתימתו של שר הבריאות. בגלל חילוקי דיעות בין שני המשרדים לגבי סמכויות הפיקוח על ביצוע הצו, לא נחתם הצו על ידי שר הבריאות. רק באוגוסט 1981 ניתן לצו תוקף על ידי חתימת שני השרים.

בדו"ח מבקר המדינה על הביקורת בעיריית באר-שבע, שניתן ביוני 1978, הובאו ממצאים בתחום איכות הסביבה, ביניהם ממצאים הנוגעים לזיהום האוויר על ידי שני מפעלים כימיים. באוקטובר 1980 נערכה בדיקת מעקב על פעולות העירייה בנושאי הסביבה והועלה, שהמפעלים מוסיפים לפעול ללא רשיונות וכי עדיין לא נמצאו פתרונות לבעיות של הריחות, זיהום האוויר והזיהומים האחרים, שהם גורמים. בביקורת שנערכה ב-1978 הסבירה העירייה למשרד מבקר המדינה כי בעיות הזיהום של מפעל א' תפתרנה לאחר שמתקני הייצור שלו יעברו לרמת חובב. העברתו תוכננה ל-1979. בבדיקת מעקב שנערכה בינואר 1981 נמצא שהמפעל עבר ובבאר-שבע נותרו רק מתקני ייצור נסיוניים. גם מפעל ב' תכנן להעביר חלק ממתקני הייצור שלו לרמת חובב. בתכנית שהגיש המפעל לעירייה בספטמבר 1979 נקבע, כי שלושה מתקני הייצור של חומרים המהווים סכנה אקולוגית, יועברו לרמת חובב בשלבים: האחד — ב-1984 השני — ב-1987 והשלישי — ב-1989. לאחר שארעו באוגוסט 1980 שלושה מקרים של פליטת מזהמים בכמות מרובה, קיצר משרד הבריאות את התקופה המכסימאלית להעברת המתקנים, ל-5 שנים (עד סוף 1985).

— בביקורת החוזרת שנערכה בסוף שנת 1983 נמצא, שמפעל ב' העביר לרמת חובב את מיתקן הייבוש של אחד החומרים שהוא מייצר. מיתקן זה היה הגורם העיקרי למטרדי הריח של המפעל.

— שני מפעלים נוספים לייצור מוצרי אספלט גורמים למטרדי ריחות ועשן. אחד מהם ממוקם באזור שאינו מיועד לתעשייה. המפעלים הכימיים והמפעלים לייצור מוצרי אספלט פועלים ללא רשיון.

סילוק שפכים ומניעת זיהום מקורות מים

ישראל מנצלת יותר מ-95% מפוטנציאל המים שלה, לרבות מי תהום, נחלים ואגמים. הזרמת שפכים לנחלים ואגמים, שימוש בדשנים וחומרי הדברה ומיקום לא מתאים של אתרי סילוק פסולת מוצקת גורמים זיהום של המים. חמשת הנחלים הגדולים של ישראל — הירדן, הירקון, נחל אלכסנדר, נחל חדרה וקישון — ונחלים קטנים רבים הם בעלי איכות מים נמוכה מאוד. לחלקים גדולים מהם מוורמים שפכים ביתיים ותעשייתיים, חלקם — בצורה גולמית וחלקם — לאחר שעברו שלבי טיהור ברמות שונות. לא נקבע עדיין תקן מחייב שיגדיר בבירור את איכות המינימום של שפכים וקולחים שמוותר להורים לנחלים. גם ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת התייחסה לנושא בשיבתה מיוני 1983 וקבעה כי סילוק שפכים לנחלים היא מעשה פסול.

רשתות ביוז ומיתקני טיהור

בדו"חות של מבקר המדינה הובאו בשנים האחרונות מספר ממצאי ביקורת הדנים בהתקנה ובתחזוקה של רשתות ביוז מקומיות על ידי הרשויות בתחומן הן מצויות. בבדיקות שנעשו נמצא בין השאר, כי בשלוש רשויות מקומיות הוזרמו שפכים להצרות ולרחובות על ידי תושבים, מבלי שהרשות המקומית פעלה נגדם, לבד מהתראות שלא הביאו לסילוק המפגעים. בחמש רשויות מקומיות לא הייתה רשת הביוב מוחזקת כראוי ולא הוכנה תוכנית לאחזקה תקופתית של רשתות הביוב והמתקנים. בשתי רשויות מקומיות הוזרמו שפכים בתעלות פתוחות. בעשרות יישובים בתחומי מועצות אזוריות וכן ביישובים עירוניים נגרמו מטרדים סביבתיים כתוצאה מזרימת שפכים לא ממוהרים לנחלים וכתוצאה מהזנת הטיפול והתחזוקה ברשת הביוב.

תחזוקת מיתקני הטיהור היא יקרה, בין היתר, בגלל צריכה גבוהה של חשמל למשאבות של המיתקנים, והיא מחייבת מומחיות וטיפול שוטף. למספר לא קטן של רשויות מקומיות אין הידע

וכוח האדם הדרושים כדי לטפל במיתקנים שבהקמתם וברכישתם הושקע כסף רב. בביקורת שנערכה בסוף שנת 1980 הצביע משרד מבקר המדינה על כך שניתן לעשות הרבה יותר בתחום הטיפול במיתקנים על ידי הרשויות המקומיות, אף במגבלות כוח אדם הקיים ובמסגרת האילוצים התקציביים שבהם הן פועלות.

— הליקויים במיפול ובאחזקת רשתות הכיבד והמיתקנים מוצאים את ביטויים גם בדו"חות הביקורת על הרשויות המקומיות, שניתנו בתקופה ינואר 1981 עד דצמבר 1983. עיריית נהריה, למשל, חזרימה שפכים גלמיים לים בקרבת קו החוף, ללא טיהור כלשהו. בחלק מן היישובים, בעיקר מכין ויישובי המיעוטים, עדיין קיימים בורות סופגים המהווים ממרדים וסכנה של זיהום מי התהום. כמה ממיתקני הטיהור ובעיקר מיתקני השאיבה סובלים מרמת תחזוקה ירודה בגלל רמה מקצועית בלתי מספקת של העובדים, ארגון בלתי מתאים והעדר הוראות תחזוקה. בתכנון ובקמתה של מיתקני טיהור הושקע כאמור, כסף רב. חלק מהשקעה זו עלול לרדת לטמיון אם המיתקנים לא יטופלו כראוי. מספר מיתקני טיהור שתוכננו בזמנו, אינם עומדים עוד בעומס הנגרם על ידי גידול בכמות השפכים כתוצאה מגידול האוכלוסייה במקום. בריכות השיקוע והחימצון נפרצות והשפכים גולשים אל מעבר לבריכות ומהווים מפגע תברואי. כך הוא, למשל, המצב במועצה המקומית אור עקיבא ובעיריית באר-שבע. בבאר-שבע קולם המכון שפכים בכמות של 18–19 אלף מ"ק ליממה בעוד שהוא מתוכנן לקליטה של 12,000 מ"ק בלבד. עקב כך קוצר משך השהייה של השפכים בבריכות הטיהור והם אינם עוברים את מלוא תהליך הטיהור. במים המטוהרים משתמשים להשקיה בהמטרה על שטחים חקלאיים סמוכים וכיוון שמים אלה לא עברו את מלוא תהליך הטיהור, נגרמים בשל כך ריחות רעים. על עניין זה העיר משרד מבקר המדינה עוד בדו"ח על הביקורת על עיריית באר-שבע שניתן ביוני 1978, אולם המצב לא שופר. מאז יולי 1978 עוסקת ועדה שמונתה על ידי נציב המים והכוללת את נציגי משרד החקלאות משרד הכריאות, נציבות המים, פרויקט הכיבד הארצי, עיריית באר-שבע ונציגי היישובים המשתמשים במים המטוהרים, בהכנת תכנית לפתרון בעיית השפכים במקום, אולם טרם הוחל בשלבי הביצוע, בפועל.

שלושה פרויקטים גדולים לטיהור מי שפכים והחזרת הקולחים המטוהרים למשק המים, שבביצועם הוחל לפני מספר שנים במסגרת פרויקט הכיבד הארצי (ראה דו"ח שנתי 26 עמ' 490–499), נמצאים בשלבי ביצוע מתקדמים: מפעל שפכי גוש דן המוקם על ידי איגוד ערים איזור דן (ביוב); מפעל תשלובת הקישון המוקם על ידי שותפות בין המועצה האזורית קישון, רשות הניקוז נחל קישון ואגודה מרכזית שיתופית חקלאית לפיתוח איזור מגידו; מכון שפכים המוקם על ידי עיריית חדרה ואיגוד הערים לאיכות הסביבה בחדרה: המכון הושלם למעשה, אולם מפעלי התעשייה שבמקום טרם חוברו אליו, עד למועד סיום הביקורת.

מניעת כניסת שפכים לכנרת היא תנאי ראשוני והכרחי לשיפור איכות המים באגם. בשנת 1983 השלימה המועצה האזורית עמק הירדן בשיתוף עם מינהלת הכנרת ובמימון של פרויקט הכיבד הארצי, הנחת קו ביוב לאורך חופיה המזרחיים והדרומיים של הכנרת, מכון טיהור, ומאגרים לקליטת קולחים שימנעו את זיהום הכנרת ויוכלו לשמש להשקיית גידולים חקלאיים. כמו כן נמצאים בתכנון רשתות ביוב נוספות ומתקנים שיקיפו את כל היישובים באגן ההיקוות של הכנרת. בגלל מחסור בכוח אדם מיומן לתחזוקת מיתקני הביוב ברשויות המקומיות שבאיזור, הקימה מינהלת הכנרת צוות מיוחד למטרה זו והיא מתחזקת את המיתקנים ברמת הגולן, במועצות האזוריות גליל עליון ומבואות הרמון וכן במטולה.

שפכים תעשייתיים

שפכים תעשייתיים עלולים להכיל חומרים רעילים או ריכוזי מלחים או חומצות הגורמים לזיהום חסר תקנה לנחלים, שאליהם הם מזורמים. הם עלולים להזיק למערכת הביוב ולפגוע בתהליכים הביולוגיים של טיהור השפכים. לפיכך יש לטהר שפכים תעשייתיים כאלה במיתקני טיהור מיוחדים במפעלים עצמם, או בצורה מרוכזת, אם הדבר ניתן, לפני הזרמתם לרשת הביוב הכללית או לנחלים.

— מפעלי תעשייה רבים מזרימים שפכים, הכוללים חומרים הגורמים נזק לנחלים ברחבי הארץ. לדוגמא, מפעלי התעשייה הכימית בבאר שבע מזרימים שפכים לנחל באר שבע; מפעלי תעשייה בנתניה מזרימים שפכים לנחל פולג; תעשיות נפט ותעשיות כימיות מזרימות שפכים לנחל קישון;

מפעלי תעשייה בחדרה מזהמים את נחל חדרה (על פי התכנון ייתנו טיפול לשפכים אלה במסגרת מכון הטיהור המוקדם עתה על ידי העירייה ואיגוד הערים לאיכות הסביבה בחדרה). הרשויות המקומיות לא פעלו ברוב המקרים נגד המפעלים המזהמים או שהסתפקו במשלוח התראות, מבלי שנקטו צעדי אכיפה ממשיים. הרשויות המקומיות שבתחומן מפעלים מן הסוג האמור, הסבירו למשרד מבקר המדינה, שהקמת מכוני טיהור מיוחדים במפעלים כרוכה לרוב בהוצאה כספית ניכרת, שהמפעלים ברובם לא יוכלו לשאת בה והוא הדין בכל הנוגע להקמת המכונים על ידי הרשות עצמה.

בביקורת שנערכה בסוף 1980 הצביע משרד מבקר המדינה, על כך, שהנסיון מורה, שניתן להגיע להקטנה מירבית של הזרמת השפכים התעשייתיים, המזיקים לנחלים או לרשת הביוב, לאחר פעולות תכנון ואכיפה ממושכות. על פי נתוני איגוד ערים איזור דן (ביוב) הופסקה כמעט כליל הזרמת שפכים תעשייתיים לירקון; לגבי נחלי הקישון והגדורה (יובל של נחל קישון ממזרח לאיזור התעשייה של מפרץ חיפה), הוחל בביצוע תוכנית לטיהור שפכים במפעלים עצמם ובאמצעות מתקני טיהור של תשלובת הקישון. על פי נתוני היחידה לאיכות הסביבה בעיריית חיפה צומצמה הזרמת שפכים תעשייתיים בלתי מטוהרים לנחל קישון בכ-11% בשנת 1979/80. עד מאי 1980 התחברו 12 מפעלי תעשייה שבתחום עיריית חיפה לרשת הביוב העירונית והפסיקו את הזרמת השפכים לנחל הגדורה. לפי נתוני היחידה, יחברו 10 מפעלים נוספים לרשת הביוב, עד מאי 1981.

— בביקורת החזרת נמצא, ששפכי מפעלי תעשייה כבאר שבע עדיין מזהמים ללא טיהור לואדי בקירבת איזור התעשייה. הצטברות השפכים גורמת לריחות רעים ועלולה לזהם את מי התהום. איגוד ערים חיפה לאיכות הסביבה הצליח להביא לחיבורם לרשת הביוב העירונית, של מרבית המפעלים (למעט שני מפעלים) שהזרימו שפכים לנחל הגדורה, לאחר ששפכים אלה קיבלו טיפול במיתקני טיהור מיוחדים במפעלים. חיבור המפעלים (24 במספר) נעשה בעקבות הוספת תנאים מיוחדים למתן רישיון עסק שהייבו אותם להתקין מיתקנים לטיפול בשפכים. לאחר הטיפול, ניתן היה להכריז לביוב העירוני; עפולה זו צוינה גם על ידי ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת בישיבתה מיוני 1983. תעשיות הנפט ותעשיות כימיות עדיין מזרימות שפכים לנחל הקישון. מרבית המפעלים האלה נמצאים בשלבים שונים של תכנון והקמת מיתקנים לטיפול בשפכים. על מנת לאפשר מעקב יעיל יותר על התקרמות המפעלים בביצוע התוכניות לטיפול בשפכים, העניק נציב המים, ביוני 1983 לראש איגוד ערים חיפה לאיכות הסביבה את סמכויותיו בדבר פיקוח על צווים לתיקון מעוות והוצאת צווים חדשים. בעקבות זאת הוציא האיגוד צווים נגד שבעה מפעלים המזרימים שפכים לנחלי הקישון והגדורה והוא מפקח על ביצועם במועדים שנקבעו. עוד מופל האיגוד בהפדרת הביוב של מפעלים המזרימים שפכים לא מטהורים לים.

בנובמבר 1981 פורסם חוק עזר לדוגמה לרשויות מקומיות (הזרמת שפכי תעשייה למערכת ביוב), התשמ"ב-1981. חוק העזר קובע תקנים לסוגי שפכים ולחומרים שהם מכילים והוא מיועד להוות מכשיר בידי הרשות המקומית לפיקוח על הזרמת שפכי תעשייה ולמניעת הנזק העלול להיגרם לחי, לצומח ולסביבה וכן למערכות הביוב על ידי מרכיבים שונים הנמצאים בשפכים.

פסולת מוצקת

גידול האוכלוסייה וצפיפותה, עלייה ברמת החיים, שינויים בהרגלי הצריכה, והגידול המהיר בתעושי ובבנייה, החמירו את הבעיה של זיהום על ידי פסולת מוצקת. פסולת מוצקת שאינה מסולקת בצורה נאותה, עלולה לגרום לזיהום מי התהום, להיווצרות ריחות רעים, לריבוי חרקים ומכרסמים, להיווצרות מטרדי עשן עקב התלקחות ערימות אשפה, לזיהום קרקע וכן לפגיעה בנוף. סילוק האשפה הוא בין השירותים הניתנים על ידי הרשויות המקומיות והוא מרכיב חשוב בתקציבהן. הרחקת האשפה מאיזורי מגורים כרוכה בהוצאות גבוהות לאיסוף ולהובלה. קיימים קשיים במציאתם של מקומות מתאימים לסילוק האשפה, והטיפול באשפה, באתר שאליו היא נאספת, מהווה בעיה מבחינה כספית ומבחינת מניעת זיהום מים וקרקע ומטרדים אחרים. במשך שנים הרבו רשויות מקומיות לא מעטות לפנות את האשפה למגרשים בסמוך לאזורי מגורים. כך נוצרו מטרדים כגון מזבלה באיזור פיתוח קישון בתחום עיריית חיפה, מזבלות בקירבת ראשון לציון, עפולה, נהל ועוד.

— עדיין קיימים מטכדים, מהם המורים, כתוצאה מקיומן של מזבלות פתוחות ולא מטופלות כאזורים שונים. כך למשל, קיימות מספר מזבלות כאלה לאורך כביש החוף בין חיפה לתדרה. הוא הדין גם לגבי איזור השרון ולגבי חלק ניכר מיישובי המיעוטים בגליל וכווארי ערה. על קיומן של מזבלות כגון אלה, הממוקמות בקירבת איזורי מגורים שמשרד הבריאות לא אישר את הפעלתן, התריע מבקר המדינה, בין היתר, בדו"חות על הביקורת בעיריות דימונה, נהריה, וכן במועצות המקומיות אופקים וכפר קאסם. גם בדו"ח לשנת 1982 של המבקר הפנימי של עיריית פתח-תקוה התריע המבקר הפנימי על אתרים לקליטת פסולת שאינם מאושרים כחוק, אינם מתאימים ליעדם, אינם מטופלים כראוי ומהווים מטכד. בבארישבע ממוקמת המזבלה העירונית באתר זמני, עד למציאת אתר מתאים שימשם מזבלה אזורית.

בגלל העדר אתרים מתאימים במספר הדרוש לריכוז פסולת מוצקת, ממליצים מומחים על פתרונות אזוריים משותפים למספר רשויות מקומיות. איגודי ערים מטפלים במרכז באיסוף אשפה, בתובלתה ובסילוקה באתרים מיוחדים, קיימים באיזור גוש דן, בחיפה, בשרון ובשרון הצפוני, בדרום יהודה ובנפת אשקלון. תכניות אזוריות מופעלות, החל בשנת 1979, באיזור אגן התיקוה של הכנרת ובגליל העליון על ידי מינהלת הכנרת, וכן באיזור ירושלים. בסוף שנת 1980 הושלמה הכנתה של תכנית מיתאר ארצית לסילוק אשפה, שהוזמנה לפני מספר שנים אצל חברת תכנון ולוותה על ידי ועדת היגוי בינמשרדית בראשות משרד הבריאות. התוכנית הוגשה למועצה הארצית לתכנון ולבנייה. השיטה, שהתוכנית ממליצה עליה כעל פתרון שימושי לטווח הקרוב, היא שיטת מילוי וכיסוי בעפר, כמשולב עם תחנות מעבר ואתרי סילוק המרוחקים ממרכזי אוכלוסין.

משרד הפנים, באמצעות השירות, ממשיך לפעול להסדרת הנושא. לפי נתוני השירות, הוסדר נושא סילוק הפסולת המוצקת, עד מאי 1983, ב־46 עיריות ומועצות מקומיות וב־20 מועצות אזוריות. המועצה הארצית לתכנון ולבנייה אישרה עקרונית, ביולי 1983, את תכנית המיתאר הארצית לסילוק אשפה. במסגרת זו אותרו 33 אתרים מרכזיים לסילוק פסולת עירונית-ביתית, שהיקפה הוא כמיליון וחצי טון לשנה.

אחת הדוגמאות החיוביות לפתרון בעיית סילוק הפסולת המוצקת, על בסיס איזורי, היא פעולתה של מינהלת הכנרת, בשיתוף עם השירות ומשרד הבריאות בתחום אגן התיקוה של הכנרת. עד לפני מספר שנים נמצאו באגן התיקוה כמה עשרות מזבלות פתוחות שהיו מטכד תברואי ואסתי ומקור לזיהום מי תהום ומי הכנרת. כיום פועל בחלקו העיקרי של אגן התיקוה מערך איזורי לפינוי ולסילוק אשפה הכולל שני אתרי סילוק מרכזיים, תחנת מעבר ומערך הובלה מרחבי. בסוף 1983 הושלמה הקמתן של שתי תחנות מעבר ברמת הגולן ובצפת.



ברו"ח 31 התריע מבקר המדינה על הפיצול הרב המאפיין את הטיפול בנושאים הסביבתיים בישראל, הן במישור הארצי והן במישור המקומי. הוצבע על הצורך לפעול על מנת להביא לתאום ולמניעת כפילות בכל נושאי איכות הסביבה. צעד בכיוון זה נעשה כאשר אישרה הכנסת, במאי 1982, את החלטת הממשלה מאפריל 1982 על העברת סמכויות שר הבריאות לשר הפנים בכל הנוגע להפעלת החוק למניעת מופגעים, התשי"א-1961. כדי שצעד זה יהיה בעל משמעות, חובה על כל המערכות השונות של המימשל המרכזי והרשויות המקומיות והציבוריות הקשורות לנושא, ליצור מסגרת לתאום ולשיתוף פעולה ביניהן. הדבר אמור גם לגבי התחומים האחרים של נושאי הסביבה.

התפקיד העיקרי בביצוע הפעולות הדרושות לשמירה על איכות הסביבה הוא בידי הרשויות המקומיות. על פי הממצאים שהועלו בדו"חות הביקורת על הרשויות המקומיות, החל בינואר 1981, ועל פי הביקורת המשלימות שנערכו בהן — לא ניתן להצביע על שיפור מהותי בתיפקודן של הרשויות המקומיות בנושא איכות הסביבה. אין אכיפת חוק מסודרת בנין הפרות חוק בתחומים רבים כגון, בנייה בלתי חוקית, ניהול מפעלים ועסקים ללא רישיון ובתנאי תברואה ירודים, שמירת הסדר והנקיון, זיהום אוויר ושורה ארוכה של מטכדים הפוגעים בבריאות הציבור וברווחתו.

מאידך מסתמן כיוון חיובי בהעמקה ובהרחבה של פעולות היחידות לאיכות הסביבה ברשויות המקומיות וביצירת מסגרות לשיתוף פעולה איוורי — על ידי הפעלת איגודי ערים לטיפול בכעויות סביבתיות, שכן חלק ניכר מהן חורג מנכולותיה של רשות מקומית אחת ומחייב שיתוף פעולה איוורי ובין-איוורי.

לדעת הגורמים המטפלים באיכות הסביבה, נברה בשנים האחרונות המודעות לנושא זה בקרב הדרג הנבחר והמינהלי של הרשויות המקומיות. רצוי שהרשויות המקומיות, בשיתוף עם האחראים לכך כמשרדי הממשלה ועם הגופים השונים העוסקים באיכות הסביבה, תפעלנה להעמקת המודעות לנושא על ידי פעולות חינוך והסברה בקרב התלמידים בבתי הספר ובקרב הציבור הרחב.