

ניקיון העיר ירושלים וטיפול חזותה



# תקציר

## רקע כללי

ניקיון העיר הוא מושג נרחב הכולל היבטים הנוגעים לחזות העיר, לפינוי אשפה ולניקוי המרחב הציבורי, ובכלל זאת הרחובות, הכיכרות והגנים. שמירה על ניקיון העיר וטיפול חזותה הם בעלי השלכות מרחיקות לכת על איכות החיים של תושביה, על איכות הסביבה ועל רמת התברואה בעיר. סביבה נקייה מחזקת את תחושת השייכות והמחויבות לקהילה ולמדינה. סביבה שאינה נקייה מפחיתה את ערך הנכסים באזור ומרחיקה תיירים, מבקרים ומשקיעים, אשר רואים בכללן ובהזנחה ביטוי לחוסר תפקוד של כלל המערכת השלטונית. יתרה מכך שטח ציבורי מלוכלך ומוזנח מושך אלימות ופשע<sup>1</sup>.

ניקיון העיר הוא אחד השירותים החשובים ביותר שמעניקה הרשות המקומית. טיפול לא מוסדר בפסולת עלול ליצור מפגעים סביבתיים חמורים, לרבות פגיעה בבריאות הציבור. חשיבותו של שירות זה והעובדה שהעלויות הכרוכות בו הן בדרך כלל נתח נכבד מתקציב הרשות, מחייבות התייחסות מיוחדת לנושא, ובכלל זאת היערכות מוקדמת והבנה מעמיקה בטיפול בפסולת המיוצרת וברכיבים הנדרשים לשמירה על ניקיון המרחב הציבורי ועל טיפוח חזות העיר. ניקיון העיר ופינוי הפסולת בעיריית ירושלים (להלן גם - העירייה) מבוצעים באמצעות מנהל התפעול על אגפיו השונים.

בשנת 2018 התגוררו בירושלים 900,000 תושבים בקירוב, והעיר סווגה על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה באשכול חברתי-כלכלי 2. אוכלוסיית העיר מגוונת ומורכבת מגזרים רבים המאופיינים בדפוסי התנהגות ייחודיים. כמו כן, ירושלים מאופיינת בפריסה טופוגרפית ייחודית ובבנייה צפופה בחלק משכונותיה המשפיעות במידה רבה על אופן איסוף האשפה ופינויה ועל הגישה של רכבי איסוף האשפה לנקודות ריכוז. מאפיינים אלו מציבים אתגרים רבים לפני עיריית ירושלים בתפעול מערך הטיפול בפסולת ובשמירה על ניקיון העיר.

מנובמבר 2008 ועד לנובמבר 2018, כיהן מר ניר ברקת בתפקיד ראש העירייה (להלן גם - ראש העירייה לשעבר). בנובמבר 2018 נבחר מר משה ליאון לתפקיד זה.

1 תיאורית "החלונות השבורים", כפי שהיא מופיעה אצל: J. O. Wilson and G. L. Krllinh (1982), "Broken Windows", *Atlantic monthly* 249(3), 29-38.

## פעולות הביקורת

בחדשים פברואר עד נובמבר 2018 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא ניקיון העיר ירושלים וטיפוח חזותה. בביקורת נבדק מצב הניקיון בשכונות העיר; היקף תקציב ומצבת כוח האדם באגף התברואה; פעולות העירייה בתחומי הטיאוט; הסרת מפגעי גרפיטי ומודעות פירטיות; הסרת מפגעי קופות צדקה; פיקוח ואכיפה; והסברה וחינוך לניקיון העיר. בדיקת מצב הניקיון נעשתה בין השאר באמצעות ניטור כמותי של פריטי אשפה בסיוע יועץ מומחה חיצוני (להלן - הסוקר). הביקורת נעשתה באגפים השונים של מינהל התפעול בעיריית ירושלים וביניהם: אגף התברואה, אגף שיפור פני העיר (להלן - אגף שפ"ע), אגף האכיפה והשיטור, המוקד העירוני ואגף חברה, והיא כללה סיוורים ברחבי העיר. ביקורת השלמה נעשתה גם במשרד להגנת הסביבה.

## הליקויים העיקריים

### מצב הניקיון העגום בעיר

על פי חזונה של העירייה, על ירושלים, בירת ישראל, להיות עיר נקייה ומטופחת. חזון זה התבטא גם בדבריהם של מנכ"ל העירייה והגזבר בנוגע לתקציבי העירייה מדי שנה במהלך השנים 2013-2018. ואולם, נמצא כי קיים פער בין מדיניותה המוצהרת של העירייה לבין רמת הניקיון המושגת באמצעות פעולותיה.

מסקרי דעת הקהל שערכו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיריית ירושלים עולה כי מידת שביעות הרצון של תושבי העיר ממצב הניקיון בעיר נכון לשנת 2016 הייתה נמוכה מאוד, גם בהשוואה לממוצע הארצי. מן הסקרים עולה כי שביעות הרצון הירודה נמשכה לאורך השנים.

אומנם חל שיפור בעמידתה של העירייה בזמני התקן שנקבעו באמנת השירות לטיפול במפגעים עירוניים (להלן גם - אמנת השירות), אך עולה חשש שזמני התקן המופיעים באמנת השירות ארוכים מדי ואינם מעניקים מענה מיידי ואמיתי לצורכי התושבים.

### אי-מידת יעילות רמת השירותים בנושא הניקיון

בשנת 2003 הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה כי היא בוחנת כל העת כלים ומדדים לעמידה על יעילותם של שירותי הניקיון ופינוי האשפה. עם זאת, גם בעת הביקורת הנוכחית - חמש עשרה שנים מאוחר יותר - טרם הצליחה העירייה לאמץ שיטה למדידת יעילותם של השירותים שהיא מספקת לניקיון

הרחובות, בדומה לנהוג במדינות מפותחות בעולם דוגמת ארצות הברית, ספרד, אוסטרליה וסקוטלנד. למרות העובדה שהעירייה משקיעה משאבים ותשומות בניקיון העיר לא חל שיפור ממשי בתחום. העירייה עדיין לא מצאה לנכון לעשות שימוש בכלים ובמדדים מתאימים לבחינת הנושא.

משרד מבקר המדינה שכר את שירותיו של סוקר אשר הדגים הלכה למעשה כי ניתן להגדיר מדדים כמותיים לניטור רמת הניקיון במרחב הציבורי. מבדיקות שערך בשטח, על סמך השיטה שפיתח, מצא הסוקר כי העיר ירושלים מלוכלכת, גם בהשוואה לערים אחרות.

משקל האשפה הנאספת בירושלים נמוך בהשוואה לממוצע הארצי, וניכר כי עיריית ירושלים אינה אוספת את כל האשפה שמייצרים התושבים והבאים בשעריה; חלק לא מבוטל מאשפה זו נותר פזור במרחב הציבורי ומותיר אותו מלוכלך.

### תקציב ומצבת כוח האדם באגף התברואה

היקף ההוצאות של אגף התברואה עלה בשיעור של כ-45% בשנים 2017-2011 ועמד על כ-370 מיליוני ש"ח בממוצע לשנה. היקף הוצאות זה הוא כ-8% מממוצע הוצאות העירייה באותן שנים. על אלה יש להוסיף תקציבי מדינה ייעודיים בהיקף נרחב שהושקעו בתחום התברואה בירושלים בשנים 2017 - 2018. כמו כן, בשנים אלה נרשם גידול במצבת כוח האדם של אגף התברואה בשיעור של 53%. הוצאות העירייה הגבוהות על תברואה וניקיון, המסתכמות במאות מיליוני ש"ח בשנה, לא הביאו לתפוקות מספקות ולא שיפרו כמצופה את ניקיון העיר.

### חוסר יעילות בניהול מערך הטיאוט העירוני

במשך שנים רבות לא הצליחה העירייה לשפר את פעילות מערך הטיאוט בעיר ולמלא את חובתה על פי דין לנקות את רחובותיה כראוי, על אף כספים רבים שהשקיעה במערך זה ומחויבותה לנהוג בהם ביעילות ובחיסכון. משנת 2010 פעלה העירייה בניגוד להחלטתה שלא להפריט את שירותי הטיאוט, ומכיוון שלא הושגו הסכמות עם ועד העובדים בחרה בחלופה של הגדלת מספר עובדי הטיאוט המועסקים בתקן עירוני - חלופה שלפי עדותה שלה, יעילותה נמוכה. ביולי 2018 הגיעו העירייה וועד עובדי התברואה בירושלים להסכם להפרטת שירותי איסוף האשפה והטיאוט בשכונות הערביות במזרח העיר. במסגרת זו הוחלט להעביר את העובדים ששימשו למתן שירותים אלה במזרח העיר אל מערבה. ברי כי הפרטת שירותים הכרוכים בהעסקת כוח אדם היא הליך מורכב ורגיש ויש חשיבות רבה בהקפדה על מימוש זכויותיהם ההסכמיות של העובדים. עם זאת, ההחלטה להותיר את מספר עובדי

התברואה בתקן העירוני על כנו, על אף הפרטת השירותים בשכונות הערביות במזרח העיר מותירה חלק מהבעיה בעינה.

### מפגעי גרפיטי ומודעות פירטיות

אף על פי שריסוס סיסמאות וציור כתובות גרפיטי אסורים על פי דין, תופעה זו נפוצה ברחבי העיר, ומפגעי גרפיטי רבים נותרים על מקומם במשך זמן רב ואינם מוסרים על ידי העירייה. העירייה איננה יוזמת פעולות בנושא זה ורק מגיבה על פניות העולות מן השטח.

צוות הביקורת דיווח למוקד העירוני על מפגעי גרפיטי שונים שמצא בסוירים שערך ברחבי העיר. במוקד העירוני תועדו פניותיו כאילו טופלו והוסרו המפגעים בעקבות הדיווח, אך בסוירים חוזרים ונשנים עלה כי המפגעים נותרו על מקומם.

נמצאו מקרים שבהם פעולות העירייה להסרת מפגעי הגרפיטי יצרו מפגעים חזותיים בעצמם.

העירייה התקשרה בהסכם עם קבלן חיצוני למטרות ניקוי והסרת כתובות גרפיטי בלבד, אולם במסגרת זמן העבודה של הקבלן דרשה ממנו העירייה לבצע גם עבודות אחרות. כלומר, הקבלן משקיע חלק מזמנו וממצאו בביצוע עבודות שלא לשמן הוא נשכר בעוד העבודות שאותן הוא אמור לבצע אינן מבוצעות באופן מיטבי.

ברחבי העיר ובעיקר במרכז נמצאו מודעות שהודבקו בניגוד לחוק עזר לירושלים (שילוט), התש"ם-1980, והעירייה לא פעלה להסירן. ריבוי מודעות פירטיות במרחב הציבורי פוגע בחזות העיר ומשווה לה מראה מזוהה, כעור ומלוכלך. מעבר לכך, נמצאו מודעות רבות המודבקות על עמודי חשמל, מפגע שעלול להוביל להתחשמלות או להתלקחות דליקות ולסכן את בטיחות התושבים. העירייה טרם מיגרה תופעה נרחבת זו ברחבי העיר.

הצבת לוחות מודעות ציבוריים יכולה לתת מענה לכל מי שמבקש לפרסם מודעה ועשויה לסייע לשמור על ניקיון העיר. לאגף שפ"ע אין מיפוי עדכני לפיזור לוחות המודעות שהציבה העירייה ברחבי העיר. לעירייה אין מדיניות לגבי מספר הלוחות שיש להתקין במרחב הציבורי, והצבתם מבוצעת אך ורק לפי דרישת התושבים המועברת באמצעות מנהלי הרבעים.

### מטרדי קופות צדקה

קופות צדקה מוצבות במרחב הציבורי על ידי עמותות או על ידי גופי סעד למיניהם, והן משמשות לתרומת כספים לעמותות ולגופי הסעד או לתרומת מצרכי מזון יבשים. צוות הביקורת מצא עשרות קופות צדקה בגדלים שונים ברחבי העיר המהוות מטריד, בהיותן קשורות בשרשרת ברזל עבה לעמודי

חשמל, או תלויות על גבי תחנות אוטובוסים, ואפילו על שלטי חוצות שהעירייה עצמה מציבה.

חוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והניקיון), התשל"ח-1978, קובע כי אין להניח מכשול במרחב הציבורי, אלא אם כן ניתן לכך היתר בכתב מאת ראש העירייה ובהתאם לתנאי ההיתר. בשנת 2011 התירה העירייה באופן חד-פעמי להתקין 224 קופות צדקה גדולות בלבד בשכונות חרדיות. ואולם, נכון למועד סיום הביקורת העירייה מעריכה כי במרחב הציבורי בירושלים פזורות -2,000 1,500 קופות צדקה. נמצא כי במהלך חמש השנים 2013-2018 החרים אגף האכיפה והשיטור 822 קופות צדקה בלבד.

### פעולות אכיפה וגביית קנסות לא מספקות

פעולות האכיפה שתכליתן שמירה על ניקיון המרחב הציבורי וציות לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, וחוקי העזר העירוניים הרלוונטיים הם חלק מזערי בלבד מתוך כלל הפעילות שמבצע אגף האכיפה.

לאגף האכיפה העירוני אין מדיניות ומדדים ברורים לאכיפת חוק הניקיון. הוא אינו מכין תוכנית עבודה סדורה לאכיפת החוק על מבצעי העבירות בתחומים אלה.

העירייה אינה מטילה על מבצעי העבירות במרחב הציבורי את העלויות הכספיות, כפי שהיא רשאית לעשות על פי דין, ומסתפקת במתן קנסות הקבועים בחוק. זאת ועוד, אין למחלקה התפעולית שבאגף האכיפה אומדנים לתמחור פעולותיה לסילוק המפגעים.

בשנים 2016-2017 לא עשתה העירייה די כדי לגבות חובות רבים של נאשמים בעבירות השלכת פסולת. עקב כך נגרעו כ-280,000 ש"ח מקופתה, ונפגעה יכולת ההרתעה שלה.

### מיעוט פעולות חינוכיות והסברה בנושא ניקיון המרחב הציבורי

חינוך והסברה לשמירה על מרחב ציבורי נקי הם אמצעים מרכזיים להשגת מטרה חשובה זו. עיריית ירושלים מקיימת פעילויות חינוכיות בנושא הניקיון בבתי הספר ובגני הילדים בעיר. ואולם נמצא כי העירייה אינה מפעילה תוכנית חינוכית סדורה וכוללת לשמירה על ניקיון המרחב הציבורי, וכי שיעור זעום במיוחד של תלמידים בירושלים נחשף לתוכניות החינוכיות שמפעילה העירייה בנושא הניקיון והקיימות.

נוסף על הפעילויות החינוכיות של העירייה בקרב תלמידים בבתי הספר היא מפעילה תוכניות הסברה בקרב כלל האוכלוסייה. ואולם מדובר בתוכניות מעטות המיושמות לגבי תושבים מעטים בלבד.

## ההמלצות העיקריות

על העירייה לקבוע אמות מידה ומדדים כמותיים ושיטתיים כדי לבחון את פעולותיה בתחום הניקיון.

על העירייה לבחון תיקון כולל ומעמיק בזמני התקן הקבועים לטיפול במפגעים המתוארים באמנת השירות והמדווחים לה גם על בסיס התקנים המקובלים בערים אחרות, כדי שיובילו לטיפול הולם ומהיר במפגעי התברואה בעיר.

על העירייה לתעל את פעולותיה ואת משאביה באופן שיובילו למימוש מדיניותה המוצהרת לשמירה על חזות העיר והניקיון.

על העירייה לשפר את פעילות מערך הטיאוט בעיר כדי להוביל ליצירת מרחב ציבורי נקי.

על העירייה לפעול להסרת מפגעי הגרפיטי באופן שפעולת ההסרה עצמה לא תיצור מפגע חזותי.

על העירייה לפעול ביתר שאת להסרת מפגעי המודעות במקומות שאינם מיועדים לכך, אשר מלבד המפגע האסתטי הכרוך בהן עלולות לפגוע באיכות חייהם של התושבים ואף לסכנם, למשל כשנתלות על עמודי חשמל.

על העירייה לפעול לגיבוש תוכנית מוסדרת לפריסת לוחות המודעות בעיר ולמיפוי גיאוגרפי של הלוחות הקיימים מתוך שימת דגש, בין השאר, על הביקוש להדבקת מודעות בכל אזור. הצבת לוחות כאמור תוכל לצמצם את תופעות הדבקת המודעות הפירטיות ולסייע בשמירה על חזות העיר.

על העירייה להגביר את פעולותיה להחרמת קופות צדקה המונחות במרחב הציבורי, ולכל הפחות להקפיד לעמוד ביעדים שהציבה לעצמה במטרה לשרש תופעה זו. בנוסף, על העירייה להכין תוכנית עבודה מסודרת, שיטתית ומבוקרת לאיתור קופות הצדקה הפזורות במרחב הציבורי במטרה להסיר ולמגר את המפגע החזותי אשר נגרם בעטיין ולפרסם בקרב המגזר החרדי את האיסור להציב קופות.

על העירייה לנצל את סמכותה שבדין ולאכוף את דיני שמירת הניקיון בתחומה, לרבות הטלת קנסות וגבייתם.

על העירייה לקיים מערך הסברה נרחב וקבוע לכלל האוכלוסייה במטרה להוביל לשינוי התנהגות בקרב הציבור וליצור סביבה נקייה ומטופחת. בנוסף, על העירייה לשקול לחשוף תלמידים רבים יותר לפעילויות חינוכיות בנושא



שמירה על עיר נקייה ומטופחת, ואף לשקול להפוך אותן לחלק בלתי נפרד מתוכני הלימוד המוענקים לכלל ילדי העיר בשלבי החינוך השונים.

## סיכום

לחזות פניה של ירושלים, בירת ישראל, שעניי רבים נשואות אליה ובשעריה באים המוני אנשים מכל הזרמים, העדות והדתות, יש חשיבות רבה. ירושלים היא הגדולה בערי ישראל, וכל אדם המתגורר בה זכאי לחיים בסביבה נקייה, דבר הנגזר מזכותו לכבוד. הביקורת העלתה כי עיריית ירושלים רחוקה עד מאוד מלמלא את מדיניותה המוצהרת, ולפיה ירושלים, בירת ישראל, תהיה עיר נקייה ומטופחת. רחובותיה מלוכלכים, הן בעיני תושביה והן על פי נתונים משווים של ניטור פרטי אשפה ושל משקל האשפה שמפנה העירייה.

נמצא כי אף על פי שעיריית ירושלים משקיעה מאות מיליוני ש"ח כדי לקיים שירותי ניקיון ותברואה נאותים, על פי מחויבתה לספק לתושביה שירותים כאלה, היא אינה עושה די כדי לקדם את מדיניותה המוצהרת ואינה פועלת ביעילות ובחיסכון בתחומים שונים שנבדקו: טיאוט רחובות, הסרת מפגעי גרפיטי, הסרת מודעות פירטיות, הסרת קופות צדקה, חינוך והסברה ופעולות אכיפה וגביית קנסות.

שמירה על ניקיון המרחב הציבורי צריכה להיות חלק מתוכנית כוללת העוסקת בניהול הפסולת ובייעול המשאבים העירוניים המוקצים לשם כך. ניקיון המרחב הציבורי אינו תופעת לוואי חיובית הנובעת מטיפול נכון בפסולת, אלא עליו להיות מוגדר כמטרה ששואפים להשיגה במישרין.

על העירייה, ובכלל זה ראש העירייה ומנכ"ל העירייה, לפעול לתיקון הליקויים בכלל הנושאים שהועלו בדוח זה ולקבוע תוכנית מפורטת לשיפור חזות פני העיר. על העירייה לפעול להגברת החשיפה של ציבור התושבים לתוכניות חינוך והסברה, בד בבד עם אכיפה ופיקוח הדוקים. מכלול הפעולות הללו עשוי ליצור בקרב התושבים שינוי התנהגותי-חברתי חיובי בנושא הניקיון, להגביר את אמון הציבור בעירייה ואת תחושת השייכות של התושבים, לשפר את חזות המרחב הציבורי ולהביא לחיסכון בעלויות העירייה בנוגע לניקיון העיר.

על משרדי הממשלה העוסקים בענייני ירושלים והקובעים מדיניות בתחום חזות העיר - המשרד לענייני ירושלים ומורשת, המשרד להגנת הסביבה ומשרד הפנים - לתת את הדעת לשיפור המציאות העגומה שעולה מן הדוח בנושא ניקיון העיר ירושלים.

## מבוא

ניקיון העיר הוא מושג נרחב הכולל היבטים הנוגעים לחזות העיר, לפינוי אשפה ולניקוי המרחב הציבורי, ובכלל זאת לניקוי רחובותיה, כיכרותיה וגניה. שמירה על ניקיון העיר וטיפול חזותה משפיעים במידה רבה על איכות החיים של תושביה, על איכות הסביבה ועל רמת התברואה בעיר וכן על הרושם של העיר בעיני המבקרים בה. סביבה נקייה מחזקת את תחושת השייכות והמחויבות לקהילה ולמדינה. טיפול לקוי בפסולת עלול ליצור מפגעים סביבתיים חמורים, לרבות פגיעה בבריאות הציבור. סביבה שאינה נקייה מפחיתה את ערך הנכסים באזור ומרחיקה תיירים, מבקרים ומשקיעים, אשר רואים בכלוך ובהזנחה ביטוי לחוסר תפקוד של כלל המערכת השלטונית.

יתרה מכך, שטח ציבורי מלוכלך מעיד על התרופפות הסדר החברתי, אשר עלולה לגרום בסופו של דבר גם עלייה ברמת הפשיעה והאלימות. תהליך זה מתבסס על ניסיון שנרכש בערים אשר אימצו מדיניות אכיפה הנשענת על תיאוריית "החלונות השבורים" משנת 1982<sup>2</sup>, ולפיה בניין שבו חלון שבור אחד בלבד נותר ללא תיקון במשך זמן רב מייצר תחושת הזנחה וחוסר אכפתיות שתוביל לכך שחלונות נוספים בבניין ינופצו אף הם.

ניקיון העיר הוא אחד השירותים החשובים ביותר שמעניקה הרשות המקומית, ומוקצה לו בדרך כלל נתח נכבד מתקציבה. עמידה במשימת הניקיון מחייבת תכנון קפדני מראש, בניית תוכנית עבודה ומומחיות בביצועה, ובכלל זאת בהליך הטיפול בפסולת וברכיבים הנדרשים לשמירה על ניקיון המרחב הציבורי ולטיפול חזות העיר.

בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) נקבע כי על העירייה להקפיד על תברואה, על פינוי אשפה ועל ניקוי הרחובות, הגנים הציבוריים והמרחב הציבורי. חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק שמירת הניקיון) העניק לרשויות מקומיות סמכויות לאכיפת השמירה על הניקיון. נוסף על כך חוקקה עיריית ירושלים (להלן גם - העירייה) חוק עזר בנושא<sup>3</sup>.

בעיר ירושלים מתגוררים כ-900,000 תושבים בקירוב, והיא סווגה על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן גם - הלמ"ס) בשנת 2018 באשכול חברתי-כלכלי 2. אוכלוסייתה מאופיינת במגוון קהילות הנבדלות זו מזו בדפוסי התנהגותן.

כעיר בירה המשמשת מקום מושבם של מוסדות השלטון, כעיר תיירות וכעיר מטרופולינית<sup>4</sup>, מבקרים בירושלים מדי יום אנשים רבים, אשר גם הם מייצרים אשפה בגבולות העיר. על פי נתוני משרד התיירות בשנת 2017 שהו בעיר כ-20,500 תיירים בממוצע מדי יום. כמו כן בשנת 2016 הועסקו בירושלים

2 ראו: Wilson, J. O., & Krllinh, G. L. (1982), Broken Windows. Atlantic monthly, 249(3), 29-38

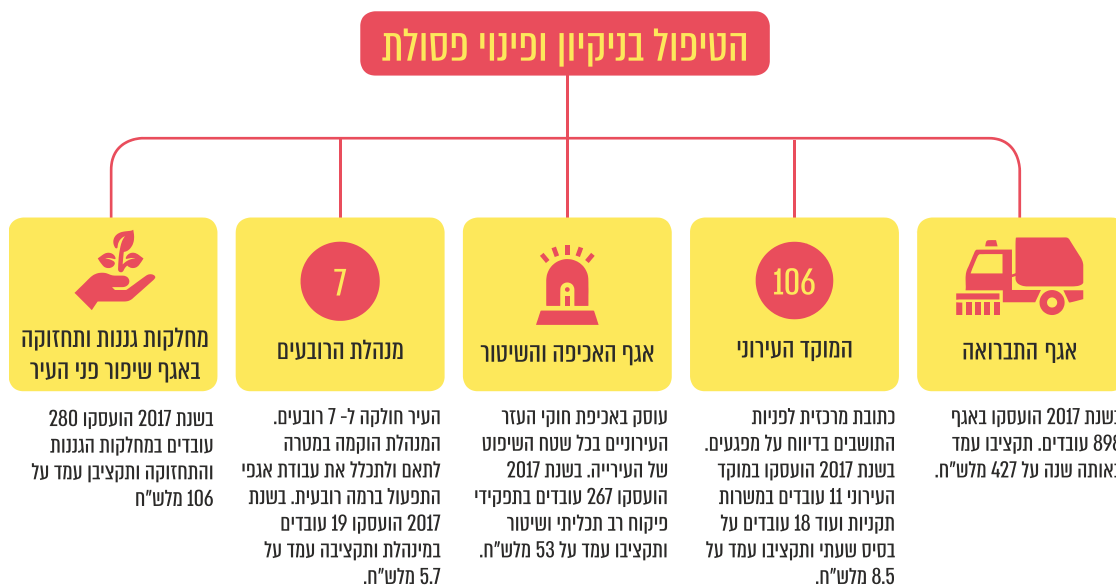
3 חוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והניקיון), התשל"ח-1978.

4 עיר מטרופולינית היא עיר אם אשר סמוך לה שוכנים יישובים עירוניים וכפריים בעלי זיקה אליה בתחומי התעסוקה, החינוך, התרבות ועוד. הזיקה לעיר האם מתבטאת, בין השאר, בנסיעות תדירות אליה. העיר ירושלים הוגדרה על ידי הלמ"ס מטרופולינית.

כ-77,000 איש שאינם מתגוררים בה אך נמצאים בה על בסיס קבוע. העיר ירושלים מאופיינת גם בפריסה טופוגרפית ייחודית ובבנייה צפופה בחלק משכונותיה, המשפיעות במידה רבה על אופן איסוף האשפה ופינוייה ועל הגישה של רכבי איסוף האשפה לנקודות ריכוז הפסולת. מאפיינים אלו מציבים אתגרים רבים לפני עיריית ירושלים בתפעול מערך הטיפול בפסולת ובשמירה על ניקיון העיר.

העירייה עוסקת בניקוי העיר ובפינוי פסולת באמצעות מינהל התפעול, על אגפיו השונים. להלן בתרשים 1 פירוט הגורמים האחראיים לטיפול בניקיון ובפינוי הפסולת בעיריית ירושלים.

תרשים 1: הגורמים האחראים לניקיון ולפינוי הפסולת בעיריית ירושלים



מהתרשים עולה כי בעיריית ירושלים יש חמישה גופים המופקדים על הניקיון ופינוי הפסולת בעיר: אגף התברואה, אגף האכיפה והשיטור, המוקד העירוני, מינהלת הרובעים ומחלקות גננות ותחזוקה באגף שיפור פני העיר. בגופים אלו מועסקים 1,475 עובדים במשרות תקן; התקציב להעסקתם הוא כ-600 מיליוני ש"ח.

בשנת 2003 פרסם מבקר המדינה דוח בנושא הניקיון בירושלים<sup>5</sup>, ובו עלו ליקויים בניקיון העיר ובהטמנת הפסולת שלה. בשנת 2008 פרסם מבקר המדינה דוח

5 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה** (2003), "עיריית ירושלים, ניקיון העיר, סילוק פסולת והטמנתה", עמ' 277-319.

מעקב בנושא זה<sup>6</sup> (להלן - דוח הביקורת הקודם), ובו עלה כי העירייה נקטה אומנם פעולות לשיפור רמת הניקיון בעיר, אך בכל זאת נמצאו ליקויים ומפגעים רבים בתחום הטיפול בניקיון, בטיפוח חזות העיר ובפעולות הפיקוח והאכיפה.

מנובמבר 2008 ועד לנובמבר 2018, כיהן מר ניר ברקת בתפקיד ראש העירייה (להלן גם - ראש העירייה לשעבר). בנובמבר 2018 נבחר מר משה ליאון לתפקיד זה.

## פעולות הביקורת

בחדשים פברואר עד נובמבר 2018 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא ניקיון העיר ירושלים וטיפוח חזותה. בביקורת נבדק מצב הניקיון בשכונות העיר; היקף תקציב אגף התברואה; פעולות העירייה בתחומי הטיאוט; הסרת מפגעי גרפיטי ומודעות פירטיות; הסרת מפגעי קופות צדקה; פיקוח ואכיפה; הסברה וחינוך לניקיון העיר. בדיקת מצב הניקיון נעשתה בין השאר באמצעות ניטור כמותי של פריטי אשפה בסיוע יועץ מומחה חיצוני (להלן - הסוקר). הביקורת נעשתה באגפים השונים של מינהל התפעול בעיריית ירושלים וביניהם: אגף התברואה, אגף שיפור פני העיר (להלן גם - אגף שפ"ע), אגף האכיפה והשיטור, המוקד העירוני ואגף חברה, והיא כללה סיורים ברחבי העיר. ביקורת השלמה נעשתה גם במשרד להגנת הסביבה.

6 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2008), "עיריית ירושלים: ניקיון העיר", עמ' 715-753.



בפרסום הלמ"ס  
בשנת 2016 בנוגע  
למדד איכות החיים  
ב-14 הערים הגדולות  
בישראל מוקמה  
ירושלים אחרונה  
(במקום ה-14) בנוגע  
לשביעות הרצון  
מהניקיון באזור  
המגורים

## מצב הניקיון בעיר

פקודת העירונית קובעת את חובת העירייה לטפל בנושאי ניקיון העיר, אך אינה מגדירה את רמת השירות ואת איכותו. אלו נקבעים הלכה למעשה על פי מדיניות העירייה.

על פי החזון של עיריית ירושלים ומי שעמד בראשה, מר ניר ברקת, "על ירושלים בירת ישראל להיות עיר נקייה ומטופחת, ומשכך על העירייה להבטיח את קיומן של פעולות שיובילו לשיפור דימוי העיר בקרב תושביה והמבקרים בה, יסייעו במשיכת עסקים ותיירים ויתמכו בצמיחה כלכלית עירונית". חזון זה התבטא גם בדבריהם של מנכ"ל העירייה וגזבר העירייה בנוגע לתקציבי העירייה בכל שנה מהשנים 2013 - 2018. בשנים שחלפו מאז נעשתה הביקורת הקודמת שב והצהיר ראש העירייה לשעבר כי נושא ניקיון העיר ממוקם גבוה בסדר העדיפויות העירוני.

## סקרי שביעות רצון בנושאי תברואה וניקיון

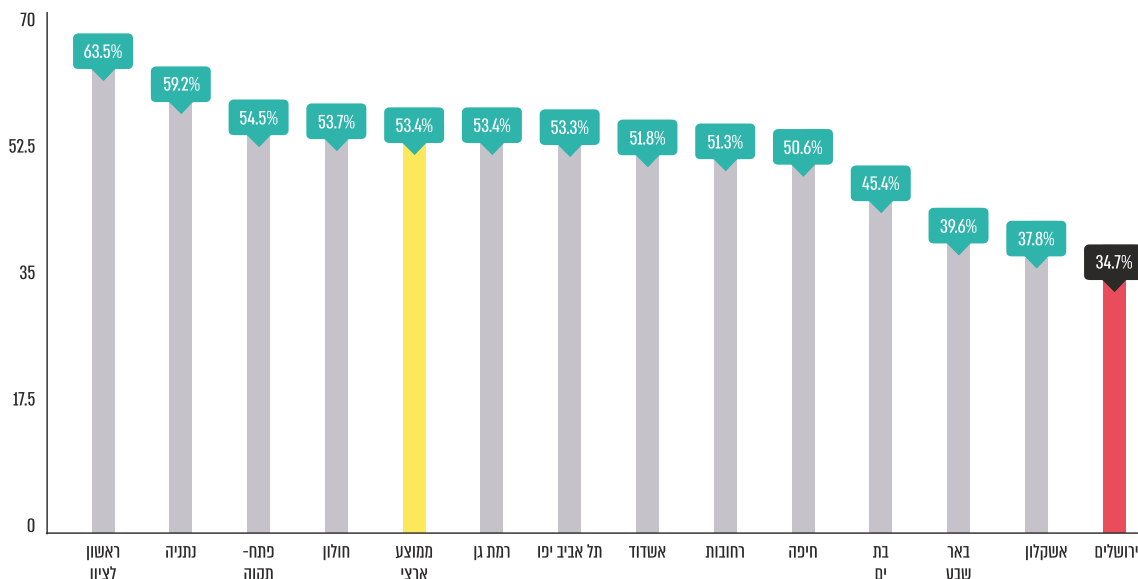
סקר שביעות רצון התושבים הוא כלי ניהולי המספק משוב חיוני להנהלת הרשות המקומית. באמצעות הסקר יכולה הרשות לבצע מעקב ובקרה על האופן שבו מטפלים הגורמים השונים בפניות התושבים, והוא מאפשר לה לשפר את איכות השירות המוענק להם.

בשנת 2016 פרסמה הלמ"ס את מדדי איכות החיים ב-14 הערים הגדולות בישראל שבהן מתגוררים מעל 100,000 תושבים<sup>7</sup>. מדדים אלו כוללים בין היתר נושאים הקשורים באיכות הסביבה ובניקיון המרחב הציבורי<sup>8</sup>. מהפרסום עלה כי ירושלים מוקמה אחרונה (מקום 14) במדד שביעות הרצון מהניקיון באזור המגורים. תרשים 2 להלן מתאר את תוצאות הסקר.

7 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **מדדי איכות חיים בערים הגדולות, 2016** (מרץ, 2018).

8 נושאים אלה כוללים, בין היתר, שביעות רצון מטיפול בפסולת מוצקה מוטמנת וממוחזרת, שביעות רצון מהניקיון באזור המגורים ושביעות רצון מפארקים ומשטחים ירוקים באזור המגורים.

**תרשים 2: שביעות רצון של בני 20 ומעלה מהניקיון באזור מגוריהם, בערים שבהן 100,000 תושבים ויותר (2016)**



מתרשים 2 עולה כי שיעור שביעות הרצון בירושלים בשנת 2016 עמד על כ-35% בלבד לעומת כ-53% בממוצע הארצי. מתשובת הלמ"ס למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 עלה עוד כי שיעור התושבים היהודים בירושלים המרוצים מניקיון העיר היה 42%.

בשנת 2016 ערכה עיריית ירושלים גם היא סקר שביעות רצון התושבים מחזות העיר (להלן - סקר שביעות רצון לשנת 2016). מתוצאות הסקר עלה כי שיעור התושבים שמרוצים באופן כללי מרמת השירות של העירייה בכל הקשור לחזות העיר היה 27% בלבד, כלומר רוב התושבים אינם שבעי רצון. חוסר שביעות רצונם של התושבים ניכר בעיקר במדדים האלה: ניקיון השטחים הפתוחים וטיפוחם (79% לא מרוצים); ניקיון סביב פחי אשפה (79% לא מרוצים); ניקיון הרחובות (70% לא מרוצים); טיפול עירוני בצואת כלבים (73% לא מרוצים). בסקרים דומים, שביצעה העירייה בשנים 2009 ו-2012, ובהם נבדקו אותם המדדים, עלתה מציאות דומה, ולפיה התושבים אינם שבעי רצון מאיכות הניקיון באזור מגוריהם.

מסקרי דעת קהל שערכו הלמ"ס ועיריית ירושלים עולה כי רמת שביעות הרצון של תושבי העיר ממצב הניקיון בעיר נכון לשנת 2016 הייתה נמוכה מאוד, גם בהשוואה לממוצע הארצי. מן הסקרים עולה כי שביעות הרצון הירודה נמשכה לאורך השנים.

אף על פי שהעירייה מייחסת חשיבות רבה לשביעות רצונם של תושביה ממצב הניקיון בעיר ואף יוזמת סקרים כדי להעריכה, נראה מן הממצאים שיובאו להלן כי היא אינה מצליחה להביא לשיפור מצב הניקיון בעיר. הממצאים הרבים שיפורטו בהרחבה בדוח זה מתיישבים עם חוסר שביעות רצון התושבים, ועל כן לא די ביזיון אי-שביעות הרצון כשלעצמה, אלא על העירייה לפעול כדי לשפר את רמת התברואה והניקיון בעיר.

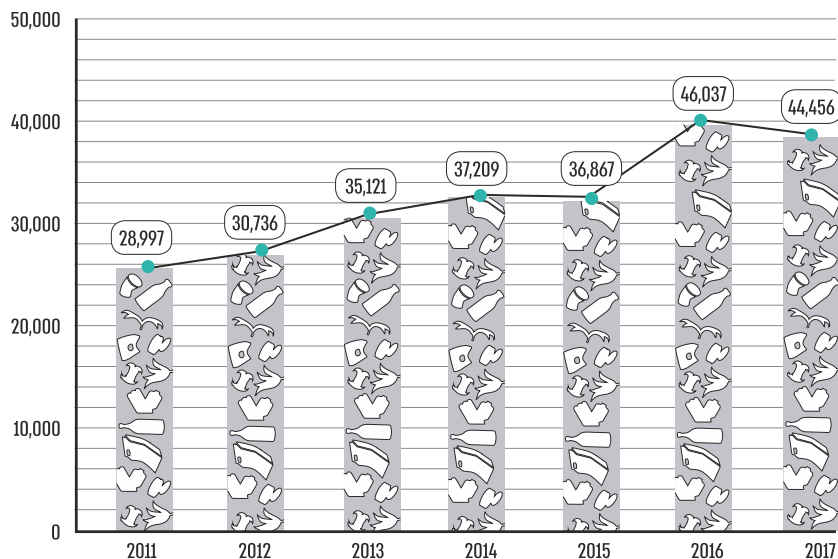
## פניות תושבים למוקד העירוני בנושאי תברואה וניקיון


המוקד העירוני משמש כתובת ראשית לפניות תושבי העיר בכל הנוגע לדיווחים על מפגעי ניקיון והוא חוליה מקשרת בין הציבור ובין הגופים העירוניים, אשר באחריותם לטפל במפגעים אלה. המוקד קולט את הפניות, מזין אותן למערכת המידע שלו ומנתב אותן לגורמים המקצועיים הרלוונטיים בעירייה. בעיריית ירושלים מותקנת מערכת ממוחשבת לניהול פניות תושבים המאפשרת רישום שמבטיח מעקב ובקרה אחר שלבי הטיפול בדיווחי הציבור. בקובצי פניות התושבים למוקד נרשמים פרטים על אודות סוג המפגע (למשל: אי-ניקיון המרחב הציבורי או הימצאות אשפה מסביב למכל); כתובת הימצאות המפגע; מועד קבלת הפנייה וסגירתה במערכת הממוחשבת; וכן זהות הגורם המתלונן.

## פילוח הפניות למוקד לפי סוגי מפגעים עיקריים

בשנת 2017 התקבלו במוקד העירוני 365,217 דיווחים על מפגעים שהופנו לטיפול של מנהל תפעול משלושה מקורות עיקריים: פניות אזרחים למוקד העירוני (66%); דיווח של פקחים המועסקים באגף הפיקוח העירוני (32%); ופניות אזרחים למחלקת פניות הציבור של העירייה (2%). מתוך סך הפניות שהתקבלו במוקד העירוני, מספר הפניות בנושא תברואה וניקיון בשנת 2017 עמד על 44,456. מספר הפניות שהופנו מהמוקד העירוני לאגף התברואה בשנים 2011-2017 מוצג בתרשים 3.

תרשים 3: מספר הפניות שהופנו מהמוקד העירוני לאגף התברואה (2011-2017)



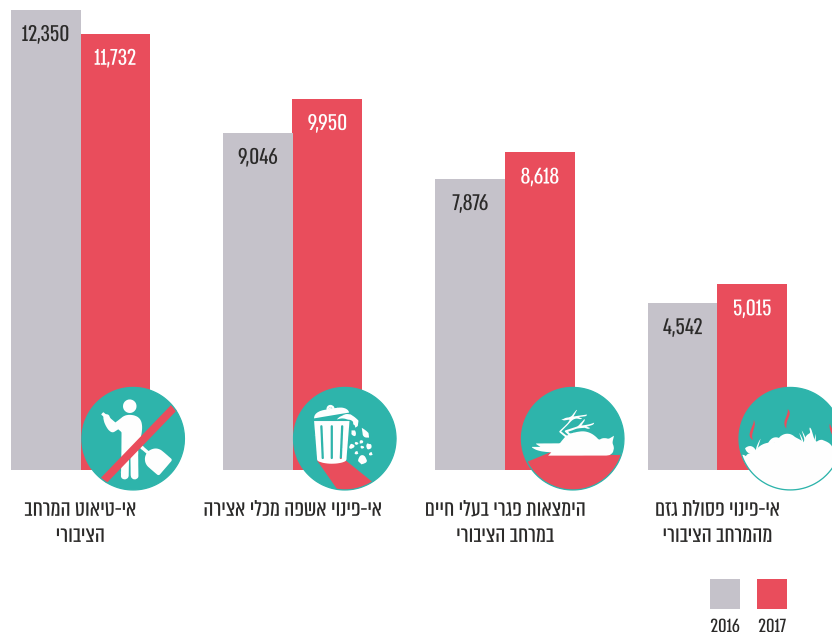
  
 מספר הפניות בגין  
 בעיות בתברואה  
 ובניקיון העיר בשנת  
 2017 גדול ב-53%  
 ממספר הפניות בשנת  
 2011. באותה  
 התקופה גדלה  
 אוכלוסיית ירושלים  
 ב-9.74% בלבד

מתרשים 3 ניתן ללמוד כי בשבע השנים האחרונות חלה עלייה במספר הפניות, בגין בעיות בתברואה ובניקיון העיר. מספר הפניות ב-2017 גדול ב-53% בהשוואה למספר הפניות בשנת 2011. יצוין כי אוכלוסיית העיר ירושלים גדלה באותה התקופה בשיעור של 9.74% בלבד.

מעיבוד של קובץ פניות התושבים למוקד העירוני בשנים 2016-2017 בנושאי תברואה וניקיון (להלן - קובץ פניות תושבים למוקד בנושא תברואה וניקיון) שערך צוות הביקורת נמצא כי המפגעים העיקריים שבגינם פנו תושבים למוקד העירוני בשנת 2017 בנושאי תברואה היו: אי-טיאוט המרחב הציבורי, אי-פינוי אשפה מכלי אצירה; הימצאות פגרי בעלי חיים במרחב הציבורי; ואי-פינוי פסולת גזם מהמרחב הציבורי. תרשים 4 מפלח לנושאים את פניות תושבים לאגף התברואה.



תרשים 4: מספר פניות על מפגעים לפי נושאים שכחים שהופנו לאגף התברואה (2016-2017)



בשנת 2016 התקבלו במוקד העירוני 33,814 פניות בנושאים המתוארים בתרשים, ובשנת 2017 - 35,315 פניות בנושא אי-טיאוט המרחב הציבורי. היו בשנים 2016-2017 שליש מסך הפניות בנושאים המתוארים בתרשים.

בתשובת העירייה מינואר 2019 נכתב כי העלייה המתמדת בפניות התושבים במהלך השנים מעידה על אמון הציבור במערכת העירונית, וביכולתה לתת מענה לפניות התושבים ולא בהכרח מעידה על טיפול לקוי של העירייה במפגעים.

משרד מבקר המדינה סבור כי העלייה במספר פניות התושבים בשנים 2011-2017, כפי שעולה מתרשים 3 לעיל, אכן יכולה להעיד על הגברת המודעות בקרב התושבים לזכויותיהם ועשויה ללמד כי הם מרבים להשתמש בכלי זה כיוון שהם חשים שהם זוכים למענה מצד העירייה. עם זאת, ריבוי הפניות בנושאי הניקיון והתברואה (בשנת 2017 התקבלו מדי יום 122 פניות בממוצע במוקד העירוני כמתואר בתרשים 3) עשוי להעיד על כך שבעיר מפגעים רבים המפריעים לתושבי העיר.

מבקר המדינה עמד בדוח הקודם על ניקיון לקוי של הרחובות: כך נמצאו כתמי לכלוך רבים על המדרכות; ברבים מהרחובות והמעברים נמצאה פסולת פזורה

על הקרקע, ובכלל זה צואת בעלי חיים; ונמצאו כלי אצירה שעלו על גדותיהם עוד טרם נאספה האשפה. מסקנת הדוח הקודם הייתה כי רמת הניקיון ברחובות ירושלים לא הייתה מספקת, ועקב כך נוצרו מפגעים תברואתיים וחזותיים.

**תצלום 1: אשפה מתגוללת מסביב לכלי אצירה ובמרחב הציבורי**



מימין: ליד חניון בית חולים שערי צדק, נובמבר 2018.  
 משמאל: רח' זנגוויל בשכונת קריית היובל, יולי 2018  
 למטה: רח' אסתר המלכה בשכונת בקעה, מרץ 2018  
 צילום: צוות משרד מבקר המדינה.

גם בביקורת הנוכחית, בסיוורים שערך צוות הביקורת, נמצאו מדרכות שעליהן כתמים רבים. בלא מעט רחובות ומעברים נמצאה פסולת פזורה על הקרקע. עוד מצא צוות הביקורת כי כלי אצירה רבים עולים על גדותיהם, ולעיתים קרובות אשפה רבה מתגוללת סביבם: כמה מכלי האצירה התמלאו לגמרי, ואילו כלי אצירה סמוכים נותרו ריקים למחצה. יודגש כי צוות הביקורת סייר בעיר בשעות שונות במשך היום וביקר באותם המקומות פעמים מספר. בחלק לא מבוטל מהמקרים חזרו המפגעים על עצמם. להלן תצלומים המתארים את המצב.

בתשובת עיריית ירושלים נמסר כי הממצאים שעליהם דיווח צוות הביקורת נכונים לעת הסיור. אגף התברואה מטפל במפגעים באופן שוטף ויומיומי. מטבע הדברים, בחלק מהאזורים בעיר, אין הקפדה יתרה של אנשי המקום בשמירה על הניקיון, לכן המציאות המצטיירת משתנה מעת לעת.

יוצא אפוא כי על אף הצהרות העירייה בדבר חשיבות ניקיון העיר ועל אף הצבת נושא זה בראש סדר העדיפויות העירוני, מפגעי התברואה והניקיון עודם מהווים מטרד בעיני התושבים אשר גורם להם לשוב ולפנות לעירייה.

## עמידה בזמני תקן לטיפול בתלונות

עיריית ירושלים קבעה זמני תקן לטיפול בתלונות אשר פורסמו באמנת השירות לטיפול במפגעים עירוניים (להלן גם - אמנת השירות). בדוח הביקורת הקודם נמצא כי שיעור ניכר מן התלונות המטופלות בנושא פינוי אשפה לא עמד בתקן שהגדירה העירייה. עוד הצביע משרד מבקר המדינה בדוח הביקורת הקודם כי על פי נתוני המוקד, טיפול בתלונות בנושא היעדר מכולות אשפה חרג באופן הבולט ביותר מזמן התקן. לפי נתוני המוקד, יותר משליש מהתלונות על היעדר מכולה לא טופלו כלל בשנת 2008 בה דווחו.

נמצא כי בשנת 2017 עמד אגף התברואה ב-92% מכלל האירועים שבהם טיפל במדדי הזמן שנקבעו באמנת השירות. להלן לוח המציג את מספר הפניות שהתקבלו בשנת 2017 בנושא פינוי אשפה ואת שיעור הפניות שלא טופלו על ידי אגף התברואה בזמן התקן שנקבע באמנת השירות לטיפול במפגעים עירוניים.

לוח 1: מספר הפניות בנושא פינוי אשפה ושיעור הפניות שלא טופלו על ידי העירייה בזמן התקן (2017)

מכולה חסרה (כולל מכולה שלא הוחזרה למקומה)	אשפה מסביב למכולה	לא פינו פסולת גזם	אי-פינוי אשפה	אי-ניקיון המרחב הציבורי	
2,210	2,231	4,543	9,051	11,732	מספר פניות
30 ימים	3 ימים	8 ימים	3 ימים	14 ימים	מדד הזמן התקני לטיפול בפנייה
11.4%	12.5%	2.2%	17.1%	4.9%	שיעור הפניות שלא טופלו בזמן התקן (אחוזים)

מלוח 1 עולה כי שיעור ניכר מהפניות בנושא פינוי אשפה טופל במסגרת טווח זמן התקן שקבעה העירייה.

נתונים אלו מעידים לכאורה על שיפור בהשוואה למצב שתואר בדוח הביקורת הקודם, עובדה חיובית כשלעצמה. ואולם יש לציין כי זמני התקן שקבעה העירייה באמנת השירות ממושכים למדי ואינם עולים בקנה אחד עם תדירות הפעילות השוטפת שנקבעה אף היא באמנת השירות. כך למשל קבעה העירייה (כמוצג בלוח 1 לעיל), כי טיאוט מרחב ציבורי בתוך 14 יום ממועד קבלת הפנייה עומד בתקן. ואולם, על פי אמנת השירות, טיאוט הרחובות בשכונות העיר אמור להיעשות פעמיים עד שלוש פעמים בשבוע, בשטחים ציבוריים הומי אדם - מדי יום ובחלק מהאתרים אף פעמיים-שלוש פעמים ביום. כלומר, במהלך 14 הימים שנקבעו ממועד קבלת הפנייה אמורה העירייה ממילא לטאט את הרחובות ארבע פעמים לפחות. המשמעות היא שזמני התקן שקבעה העירייה באמנת השירות הם כה ארוכים עד כי עולה חשש שהם נקבעו רק כדי להבטיח עמידה בזמני התקן ולא על מנת לקבוע לוח זמנים ריאלי לטיפול בפנייה.

מלוח 1 עולה עוד כי זמן התקן לטיפול בפנייה על אי-פינוי אשפה הוא שלושה ימים - משך זמן לא מבוטל. אף על פי שפינוי אשפה אמור להתבצע לכאורה שלוש פעמים בשבוע, בכל זאת כ- 17% מהפניות אינן מטופלות בזמן.

בשנת 2016 פרסמה הרשות לאיכות השירות של עיריית ירושלים סקר שביעות רצון מהשירות שמספק המוקד העירוני ומטיפולם של אגפי המינהל במפגעים. הסקר העלה כי אגף התברואה עמד בזמני התקן לטיפול במפגעים, כפי שקבעה העירייה באמנת השירות, אך התושבים אינם שבעי רצון ממשך זמן הטיפול במפגעים הללו. כך נמצא כי ב-92% ממקרי הדיווח על מפגעים בנושא ניקיון המרחב הציבורי עמד אגף התברואה בזמן התקן הנדרש לטיפול, ואולם

על פי אמנת השירות, טיאוט המרחב מתבצע בתוך 14 יום ממועד קבלת הפנייה. ואולם טיאוט הרחובות אמור ממילא להיעשות פעמיים עד שלוש פעמים בשבוע, ולפיכך אין משמעות לזמן התקן שקבעה העירייה

רמת שביעות הרצון של התושבים מטיפול העירייה במפגעים הללו עמדה על 70% בלבד. מחברי הסקר המליצו לבחון מחדש את משכם של זמני התקן שקבעה העירייה באמנת השירות לטיפול במפגעים. כלומר, במקרים שבהם היו שיעורי עמידה גבוהים בזמן התקן, ובד בבד מידת שביעות רצון נמוכה מצד התושבים - המליצו מחברי הסקר לשקול לצמצם את משך מדדי זמן התקן הקבועים באמנת השירות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אומנם חל שיפור בנושא העמידה באמנת השירות, אך יש חשש כי הדבר נובע מכך שהגדרות זמן התקן לטיפול במפגעים הן ממושכות יתר על המידה. הדבר מתבטא גם באי-שביעות רצונם של התושבים ממשך הטיפול במפגעים.

בתשובת העירייה מינואר 2019 נכתב כי היא צמצמה לאחרונה את מדדי הזמן בעיקר בתחום פינוי האשפה והטיאוט, כך למשל זמן התקן בנושא אי-פינוי האשפה עומד על יום אחד בלבד.

עיון בזמני התקן המעודכנים שאליהם התייחסה העירייה בתשובתה העלה כי זמני התקן קוצרו בארבעה מדדים בלבד, וכי בחלקם קיצור טווחי הזמן לא היה משמעותי. כך לדוגמה זמן התקן לניקיון שביל, מעבר או מדרגות קוצר מ-14 ימים לעשרה ימים, אך זמן התקן לטיאוט רחוב נותר שלושה ימים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי זמני תקן ארוכים מדי אינם נותנים מענה מידי ואמיתי לצורכי התושבים ועלולים להנציח מציאות לא רצויה שבה העירייה אינה מטפלת כראוי במפגעים; הדבר אף יוצר מצג שוא ולפיו העירייה עומדת בזמני התקן, אף שהטיפול בפועל אינו מידי. אין די בעדכון נקודתי של מדדי הזמן כדי לטפל במפגעים המתוארים באמנת השירות, אלא על העירייה לבחון תיקון כולל ומעמיק במדדי הזמן גם על בסיס התקנים המקובלים בערים אחרות, כדי להביא לטיפול הולם ומהיר במפגעי התברואה בעיר.

## ריבוי פניות למוקד העירוני ברחובות מסוימים

צוות הביקורת בחן את קובץ פניות תושבים למוקד בנושא תברואה וניקיון. הצוות בדק את הפניות על פי מפתח של שמות רחובות והתמקד ברחובות שבהם מספר הפניות השנתי עלה על 100, כלומר רחובות שלגבי ניקיונם התקבלו בממוצע שתי פניות בשבוע. מנתוני שנת 2016 עלה כי היו 23 רחובות כאלה לפחות הממוקמים בשכונות שונות בעיר.

מנתוני שנת 2017 עלה כי כמחצית מ-23 הרחובות, שלגביהם התקבלו בשנת 2016 למעלה מ-100 פניות בגין בעיות תברואה, התקבלו למעלה מ-100 פניות גם בשנת 2017, דוגמת רחובות: בית וגן, ארץ חפץ, צביה ויצחק, דרך בית לחם ודרך חברון.

קבלת למעלה מ-100 תלונות בשנת 2016 בנושא בנוגע ל-23 רחובות ספציפיים יכולה הייתה להתריע לפני העירייה על בעיות בניהול מערך התברואה ברחובות הללו. למרות זאת, לגבי מחציתם לפחות ניתן ללמוד מהתלונות החוזרות כי העירייה לא שיפרה את מצב התברואה בהם בשנת 2017.

בתשובת העירייה נכתב כי אגף התברואה עובד בשיתוף פעולה עם המוקד העירוני לאיתור רחובות שבהם נמצאו מפגעים חוזרים ונשנים בתחום התברואה והניקיון, במטרה להסיר כראוי את המפגעים ברחובות אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי למרות שיתוף הפעולה מצד אגף התברואה עם המוקד העירוני יש רחובות שלגביהם מתעוררות שוב ושוב בעיות בנושא התברואה והניקיון. על העירייה לאתר את כל הרחובות האלה ברחבי העיר, למפות את עיקרי התלונות הנוגעות להם ולמצוא פתרון הולם לתלונות שחוזרות על עצמן וכן למפגעים שכחים הנצפים בהם.

### ליקויים בפעולות המוקד העירוני בכל הקשור לדיווח על מפגעי תברואה

המידע הגלום ברישומי המוקד העירוני מאפשר להנהלת הרשות המקומית לטפל בליקויים הנוגעים לכלל הציבור ולא רק לפונה היחיד, תוך כדי מעקב ובקרה בנושא תיקון המפגעים וריכוז נתונים סטטיסטיים המשמשים בסיס מידע על תלונות ומפגעים חוזרים. על כן נודעת חשיבות רבה להקפדה על רישום נתוני הפניות. רישום מדויק של כתובת המפגע חיוני, שכן רק לפיו ולפי אפיון מדויק של סוג המפגע יכולים עובדי אגף התברואה לתת מענה לפונה.

צוות הביקורת מצא שבבסיס הנתונים, המאגד את הפניות שהגיעו למוקד העירוני, אין אחדות במידע הנרשם על הדיווחים המתקבלים. כך למשל מניתוח קובץ פניות תושבים למוקד בנושא תברואה וניקיון עולה כי לעיתים שם הרחוב המדווח אינו מדויק ונרשם באופנים שונים<sup>9</sup>. לעיתים אף לא מצוינות השכונה או הנפה שאליהן מתייחסת הפנייה. הדבר חמור במיוחד כאשר מדובר ברחובות בשכונות הערביות בירושלים שלחלקן לא ניתנו כתובות ובחלקן שמות השכונה זהים לשמות הרחובות.

9 כך למשל רחוב קוסטה ריקה ירשם בקבצים במגוון דרכים: "קוסטא-ריקה", "קוסטה-ריקה", "קוסטה ריק", "קוסטה ריקה", "קוסטהריקה" או "קוסטריקה" וכדומה. דוגמה נוספת: דרך ג'בל מוכבר נרשמה בקבצים גם "גבל מוקבר", "גבל א מוקבר", "גבל אל מוכבר", "גבל אלמוכבר", "גבל אלמוקאבר" או "גבל אלמוקבר".

אי-האחדות בבסיס הנתונים של מערכת המידע במוקד העירוני מקשה את הטיפול בדיווחי התושבים: מנקודת המבט של הטיפול בפנייה הבודדת ייתכן שיימצא קושי במציאת המפגע עצמו בשטח, ולכן יכולות להופיע פניות חוזרות בנוגע לאותו מפגע או פניות על מפגעים שלא טופלו. מנקודת מבט כוללת, בסיס נתונים שאינו אחיד מקשה לספק מידע סטטיסטי שיכול ללמד על ריבוי מפגעים באזורים מסוימים או על מפגעים חוזרים ולהציג לפני מקבלי ההחלטות, החל בראש העירייה וכלה במנהלי האגפים במינהל תפעול וברשות לאיכות השירות, תמונת מצב כוללת של הפניות המגיעות למוקד העירוני.

על העירייה לטייב את בסיס הנתונים שעומד לרשותה, ועל המוקד העירוני להקפיד על מחשוב כתובת המפגע המדווח, כדי שהרישום יהיה מדויק ואחיד.

## אמצעים נוספים לבחינת רמת הניקיון במרחב הציבורי

מעקב וניתוח של פניות הציבור וסקרי דעת קהל משקפים את רמת הניקיון בעיר. עם זאת, כדי להתמודד עם האתגר של ניקיון המרחב הציבורי, הרשויות המקומיות נדרשות לזהות ולמדוד בעצמן את מצב הניקיון בתחום אחריותן. לשם כך ראוי כי הרשויות המקומיות יאמצו מדדים שישמשו בסיס לבניית תוכנית אסטרטגית, שתכליתה הפחתת רמת הלכלוך בשיעור מדיד תוך כדי הצבת יעדי הפחתה כמותיים למעקב אחר התקדמותה.

### היעדר כלים למדידת רמת הניקיון בעיר

1. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה בשתי הביקורות הקודמות על הצורך בגיבוש כלים למדידת רמת הניקיון בעיר, וקבע כי הימנעות מפעולה כזו פוגעת הלכה למעשה ביכולתה של העירייה לשפר את איכות השירות לאזרח ולייעל אותו. בתגובה לדוח הביקורת משנת 2003 מסרה העירייה כי היא בוחנת כל העת כלים ומדדים לעמידה על יעילותם של שירותי הניקיון ופינוי האשפה. בדוח הביקורת הקודם משנת 2008 מצא מבקר המדינה כי אף על פי שהעירייה מסרה בשנת 2003 כי היא בוחנת כל העת מדדים וכלים, בפועל לא היו בידיה כלים שיטתיים מסוג זה.
2. עיריית ירושלים נדרשת למסור מדי שנה ללמ"ס נתונים כמותיים בדבר משקל האשפה שפינתה משטחה המוניציפלי באותה שנה. נתונים אלה יכולים לשמש אינדיקציה מסוימת לדפוסי הייצור והצריכה ברשות המקומית המעידים על רמת החיים בה. מדד זה יכול לסייע אף לבחינת יעילות איסוף

האשפה. עם זאת, מדד זה אינו יכול לסייע לבחינת רמת הניקיון ברחובות העיר.

לפי דוח שפרסם הבנק העולמי<sup>10</sup> בשנת 2012, שימוש במדד, האומד את האשפה הנאספת בכלי האצירה אשר רשות מקומית מודדת על ידי שקילה בנקודת הפינוי, אינו כולל את כל האשפה שמייצרים התושבים והבאים בשעריה של הרשות המקומית. האשפה שאינה נמצאת בכלי האצירה נותרת פזורה במרחב, אינה מפונה כלל או מפונה באיחור רב, וחלקה מתפרק בשטח ועלול ליצור בעיות תברואה ולפגוע בחזות העיר.

מחקר<sup>11</sup>, שפורסם בשנת 2016 ועסק בשיפור רמת הניקיון במרחב הציבורי בישראל, העלה שכדי להשיג מרחב ציבורי נקי יש לנטר מעת לעת את כמות הלכלוך ולהעריך את השיפור ואת ההתקדמות לעבר יעדי ניקיון כמותיים שהוגדרו מראש. אחת השיטות שהוצעו היא אמידה ותיעוד של כמות הפסולת ביחידת שטח (אזורי מגורים, מסחר, גנים ציבוריים, פארקים וגינות משחק) על ידי ספירת פריטי אשפה מסוגים שונים. ניתן אף לבצע מדידה משלימה של משקל האשפה שנאספה באותה יחידת שטח. שיטות אלו מספקות תמונה כוללת לגבי רמת הניקיון במרחב - תמונת שאינה מתקבלת מהסתפקות במדידת כמות האשפה הנאספת מכלי אצירה בלבד. לכל כמות פסולת שנספרה ביחידת שטח נתונה (צפיפות האשפה) ניתן להעניק ציון, ומדרג הציונים יכול לאפשר לרשות המקומית להשוות את רמת הניקיון באזורים שונים בתחומה לאורך הזמן. מתודולוגיית ספירת פריטי אשפה מסוגים שונים במרחב הציבורי מקובלת בערים ובמדינות בעולם, למשל במיאמי ביץ' (פלורידה)<sup>12</sup>, בלוס אנג'לס<sup>13</sup> ובניו יורק<sup>14</sup> שבארצות הברית, בגרנדה שבספרד<sup>15</sup>, במדינת ויקטוריה שבאוסטרליה<sup>16</sup> ובסקוטלנד<sup>17</sup>.

יצוין כי המשרד להגנת הסביבה משתמש במדד מעין זה עוד משנת 2005, כדי לנטר את רמת הלכלוך במרחב הציבורי של חופי ישראל. לצורך כך הגדיר המשרד להגנת הסביבה "מדד חוף נקי", אשר משמש להערכה אחידה ואובייקטיבית של מידת ניקיון חופי הארץ הלא מוכרזים בהתבססו

ראו: 10

D. Hoorweg and P. Bhada-Tata, *What A Waste: A Global Review of Solid Waste Management*, urban development series knowledge papers, The world Bank (May, 2012)

מ' נגב, "שיפור רמת הניקיון במרחב הציבורי בישראל", **אקולוגיה וסביבה** 17(1) (2016), עמ' 33-40.

ראו: <https://www.miamidade.gov/parks/library/cleanliness-program-presentation.pdf> 12

ראו: <http://cleanstreetsla.com/cleanstat> 13

Evaluating Municipal Services: Scorecard Cleanliness Program 14

ראו: 15

Waste Management. 2013 May; 33(5):1037-1046, An Index to Quantify Street Cleanliness: The case of Granada (Spain)

ראו: <http://kab.org.au/litter-research/national-litter-index> 16

ראו: 17

*Code of Practice on Litter and Refuse*, Department of Environmental Food and Rural Affairs (April, 2006)



אף על פי שבשנת 2003 הודיעה העירייה כי היא בוחנת כל העת כלים ומדדים ליעילותם של שירותי הניקיון ברחובות העיר, במועד ביצוע הביקורת הנוכחית טרם הצליחה העירייה לאמץ שיטת מדידה

על תהליך דיגום של כל פרטי הפלסטיק ובדלי הסיגריות הפזורים ביחידת שטח חוף נתון.

בהבהרה ששלח סמנכ"ל בכיר לשלטון מקומי, חינוך וקהילה במשרד להגנת הסביבה לצוות הביקורת מאוגוסט 2018 מסר הלה כי נודעת חשיבות לקביעתו של מדד ניקיון בפעילות הרשויות המקומיות, בדומה למדד חוף נקי שמפעיל המשרד. לדבריו מדד זה הצליח לשפר במידה רבה את מצב החופים. על פי הבהרתו ראוי לקבוע מדד שכזה כיוון שפעילות שאינה נמדדת אינה יכולה להיות מבוקרת.

הצורך בקביעת מדדים עלה גם ממסמכי העירייה עצמה: אחת ההמלצות שעלו בדוח קיימות עירונית משנת 2013 שהוציאה העירייה הייתה כי עליה לקבוע קריטריונים ברורים לבחינת רמת הניקיון. נוסף על כך, גם מן ההסכם הקיבוצי שעליו חתמו העירייה וארגון העובדים ביולי 2018 עלה כי מודל התגמול לעובדים ייגזר מנוהלי עבודה חדשים שיתבססו ככל האפשר על מדדים כמותיים.

אף על פי שקיימים כלים ישימים המקובלים בעולם לבחינת יעילותם של שירותי הניקיון ברחובות העיר, ואף על פי שבשנת 2003 הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה כי היא בוחנת כל העת כלים ומדדים לצורך העניין, גם במועד ביצוע ביקורת המעקב הנוכחית - חמש עשרה שנים מאוחר יותר - טרם הצליחה העירייה לאמץ שיטה למדידת יעילותם של השירותים שהיא מספקת לניקיון הרחובות.

כדי לשפר את ניקיון העיר וכדי לקבל תמונת מצב כוללת על רמת הניקיון על העירייה לאמץ מדדים כמותיים שיבטאו את כמות האשפה הפזורה בשטח ולא יסתפקו באמידת משקל האשפה המגיעה לתחנות האיסוף. שימוש במדדים מסוג זה יאפשר לעירייה לאמוד את רמת הניקיון במרחב הציבורי ולהעריך את פעולותיה בתחום זה.

## ניטור כמותי של פריטי פסולת במרחב הציבורי

1. לצורך בחינת רמת הניקיון בעיר ירושלים התקשר משרד מבקר המדינה בנובמבר 2018 עם יועץ מומחה (להלן - הסוקר), לניטור מספר פריטי האשפה הפזורים במרחב הציבורי לשם בחינת רמת הניקיון בירושלים, בדומה לשיטה המיושמת במדינות שונות בעולם והמופעלת גם לצורך הערכת ניקיון החופים בישראל ב"מדד חוף נקי". לשם השוואה בדק הסוקר במדדים דומים גם את הערים תל אביב וחיפה.

הסוקר פסע ברחובות הערים במסלולים המדמים מסלולי הליכה של מבקרים או תושבים<sup>18</sup> ובמשך הליכתו מנה את פריטי הפסולת שנקרו בדרכו.

במהלך נובמבר 2018 ביצע הסוקר שש בדיקות בכל עיר בימים ראשון, שלישי וחמישי. בכל יום בחר הסוקר רצף שכונות ורחובות אחר וניטר אותם מסלולים בבוקר ובערב באותה עיר. מסלולי ההליכה של הסוקר בכל עיר עמדו על כ-60 ק"מ בסך הכול, והם כללו סביבות מגורים, שטחי מסחר ותעסוקה, תיירות, פארקים, גני משחקים ודרכים ראשיות. בחירת השכונות שנדגמו התבססה על תמהיל חברתי-כלכלי שכונתי דומה בין הערים, אשר נגזר ממפות שפרסמה הלמ"ס בדוח "מצב פני החברה"<sup>19</sup>.

רמת הניקיון חושבה על פי מספר פריטי הפסולת שנספרו לאורך 100 מ' בתוואי המסלול הנבדק. אם נוטרו במוצע פחות מ-10 פריטי פסולת ל-100 מ', הוגדר המסלול "נקי מאוד"; אם נוטרו בין 11 ל-19 פריטי פסולת ל-100 מ' הוגדר המסלול "נקי"; אם נוטרו בין 20 ל-49 פריטי פסולת ל-100 מ' הוגדר המסלול "מלוכלך"; אם נוטרו למעלה מ-50 פריטי פסולת ל-100 מ' הוגדר המסלול "מלוכלך מאוד".

2. בלוח 2 שלהלן מתוארת רמת הניקיון העירונית שנמצאה על ידי הסוקר בערים ירושלים, חיפה ותל אביב:

לוח 2: מספר פריטי פסולת לאורך מסלול של 100 מ' ורמת הניקיון העירונית (נובמבר 2018)

העיר	מספר הרחובות שנבדקו	אורך מסלול כולל	מספר פריטי פסולת	מספר פריטי פסולת ממוצע ל-100 מ'
ירושלים	88	60,600 מ'	16,087	26.5
תל אביב	80	59,600 מ'	11,652	19.5
חיפה	76	60,100 מ'	12,712	21.1

מלוח 2 עולה כי על פי הגדרות הסוקר, הערים ירושלים וחיפה מלוכלכות. בעיר ירושלים מנה הסוקר את מספר פריטי הפסולת הרב ביותר: 26.5 פריטי פסולת ל-100 מ', כלומר הסוקר נתקל בהליכתו בפריט פסולת בכל 4 מ'.

בלוח 3 להלן מתוארים שלוש הערים - ירושלים, חיפה ותל אביב - שבדק הסוקר ומפולחים רחובותיהן לפי רמת הניקיון:

18 בתכנון המסלול עשה הסוקר מאמץ לכלול תמהיל שכונות בעלות מאפיינים חברתיים-כלכליים מגוונים. הסוקר לא הבדיל בין סוגי דרכים כגון מדרכה להולכי רגל, דרך ראשית, דרך עפר, דרך צרה, מעגלי תנועה, מדרגות וסימטאות צרות. הסוקר לא התחשב בשינויים ברוחב המדרכה, וכן גם לא באשפה הפזורה באזורים שאינם דרכים, דוגמת שטחים פרטיים פתוחים.  
19 למ"ס, **מבט על הערים הגדולות**, דוח פני החברה בישראל מס' 7 (אוקטובר, 2014).

  
 מספר הרחובות  
 בירושלים המוגדרים  
 מלוכלכים מאוד גבוה  
 יותר מפי שניים  
 ממספרם בחיפה ויותר  
 מפי ארבעה ממספרם  
 בתל אביב

לוח 3: פילוח הרחובות לפי רמת הניקיון (נובמבר 2018)

העיר	רחובות נקיים מאוד	רחובות נקיים	רחובות מלוכלכים	רחובות מלוכלכים מאוד
ירושלים	25%	25%	37.5%	12.5%
תל אביב	30%	22%	45%	3%
חיפה	20%	26.5%	47.5%	6%

מלוח 3 עולה כי חצי מהרחובות בירושלים נמצאו מלוכלכים או מלוכלכים מאוד, בדומה לתל אביב ולחיפה, ואולם מספר הרחובות בירושלים המוגדרים מלוכלכים מאוד גבוה ביותר מפי 2 ממספרם בחיפה ויותר מפי 4 ממספרם בתל אביב.

עם 12 הרחובות שהוגדרו "מלוכלכים מאוד" בירושלים נמנים רח' לח"י שבו נספרו 310 פריטים כל 100 מ'; רח' פייר קניג שבו נספרו 94 פריטים כל 100 מ'; רח' מוסא פאדי אל-עלמי שבו נספרו 85 פריטים כל 100 מ'.

3. הסוקר הבדיל בין פסולת הניתנת לספירה "רגילה" ובין פסולת הפזורה במרחב הציבורי בהיקף נרחב אשר קשה למנות את פרטיה. פיזור פסולת כאמור הוגדר על ידי הסוקר "מפגע פסולת", והוא מהווה לדעתו בעיה חמורה בהיבטים החברתי והסביבתי. כך, פסולת פזורה שמנתה להערכת הסוקר בין 10 ל-100 פריטים הובילה למתן "כרטיס צהוב"; פסולת מרוכזת שמנתה להערכת הסוקר למעלה מ-100 פריטים כונתה "מזבלה", ובמקרים כאלה נתן הסוקר "כרטיס אדום".

בלוח 4 מתוארים מספר מפגעי הפסולת שמצא הסוקר בערים ירושלים, חיפה ותל אביב.

לוח 4: מפגעי פסולת בשלוש הערים

העיר	כרטיס צהוב	כרטיס אדום
ירושלים	13	4
תל אביב	5	0
חיפה	12	0

מלוח 4 עולה כי מספר מפגעי הפסולת הגדול ביותר נמצא בעיר ירושלים. הסוקר העניק לה 13 כרטיסים צהובים. כמו כן, ירושלים הייתה העיר היחידה אשר קיבלה כרטיסים אדומים - ארבעה במספר - ברחובות: תדהר, שחראי, שמעון הצדיק ומוסא פאדי אל-עלמי.

ניטור מספר פריטי האשפה הפזורים במרחב הציבורי לשם בחינת רמת הניקיון בירושלים העלה כי במרחב הציבורי בירושלים נמצאו מפגעי לכלוך. הבחינה העלתה כי המרחב הציבורי מלוכלך גם בהשוואה לערים תל אביב וחיפה.

בתשובת עיריית תל אביב-יפו מינואר 2019 נכתב כי השמירה על הניקיון עומדת בראש סדר העדיפויות של העירייה. בעיר, על פי התשובה, יש כ-665 ק"מ רחובות ומעברים אשר מתוכם מנוקים מדי יום כ-552 ק"מ. הניקיון מתבצע בחלוקה לשמונה אזורים, ובכל אזור מפעיל אגף התברואה קבלן ניקיון אחר. עיריית תל אביב מבצעת ביקורות בשטח על עבודות הניקיון באמצעות מפקחי עבודה מטעמה, שאף הם נתונים לביקורת מדגמית באמצעות מנהליהם.

מדידת רמת הניקיון במרחב הציבורי והגדרת יעדים כמותיים להפחתת כמות הפסולת הפזורה עשויות לסייע לעיריית ירושלים לבחון את יעילותם של שירותי הניקיון ופינוי האשפה שהיא מספקת ולאתר נקודות כשל. במטרה להשיג מרחב ציבורי נקי, רצוי כי העירייה תנטר מעת לעת את רמת הכלוך, וכך תוכל להעריך את השיפור ואת ההתקדמות לעבר יעדי ניקיון כמותיים שתגדיר מראש.

בתשובת עיריית ירושלים נטען כי היא משתמשת בכלים העומדים לרשותה כדי לאמוד את רמת הניקיון ואת מידת שביעות רצון התושבים: פניות ציבור, סקרי דעת קהל, דיונים עם גורמים במינהלים הקהילתיים ומתנדבים, במטרה לקבל תמונת מצב כוללת להתמודדות עם אתגר הניקיון ברחבי העיר. הצעת משרד מבקר המדינה להשתמש במעין מדד לניטור רמת הכלוך בחופי ישראל, כפי שעושה המשרד להגנת הסביבה, נכונה לרצועת חוף מוגדרת שלה גבולות ברורים, ואינה מתאימה למרחב הציבורי המורכב והמתאגר בירושלים.

עוד הוסיפה העירייה כי הרעיון שמציע הסוקר כבר נוסה בעירייה בשנת 2003, אך הוכח כלא מוצלח ולא הוביל לקביעת מדדים לרמת הניקיון בעיר ולאיכותו. במקומו, על פי התשובה, החליטה העירייה על פתרונות אחרים שכללו הוספת עובדי ניקיון בשכונות, תגבור הנפות במנהלי עבודה וצוותי סיור מטעם אגפי התברואה והאכיפה והשיטור עירוני, בייחוד באזורים הומי קהל ובאזורי תיירות. לטענת העירייה הפתרון הוכח ככלי חשוב המבטיח ניקיון איכותי במרחב הציבורי.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי אין בהצגת מתודולוגיית הסקר בה עשה שימוש הסוקר משום המלצה על שיטת מדידה ספציפית. מטרת ההצגה היא להדגים את היכולת לבצע ניטור כמותי של רמת הלכלוך במרחב הציבורי העירוני ולהציג את רמת הניקיון בעיר על פי מדד אובייקטיבי. מדדים כמותיים המותאמים לצרכים ולנסיבות הספציפיות הם כלי עבודה עיקרי לקביעת מדדי ביצוע לניקיון המרחב הציבורי, המקובל במדינות רבות בעולם והמוכר בספרות המקצועית. יצוין כי שיטת המדידה שבה השתמשה העירייה בעבר כוללת מדידה באמצעות תשע נקודות תצפית, והיא שונה מהשיטה שבה השתמש הסוקר. הנתונים שהוצגו לעיל בדבר היעדר שביעות רצון התושבים עלולים ללמד על כך שאין די בפתרון שמציעה העירייה לתגבור מערך עובדי הניקיון. ייתכן ששימוש במדדים כמותיים אובייקטיביים יוכל דווקא לסייע לעירייה לייעל את הקצאת המשאבים ולהיות כלי בתהליך קבלת ההחלטות, למשל בנוגע למספר העובדים המועסקים, לפריסתם בשטח ולאופי העבודה הנדרשת מהם.

העירייה הבהירה בתשובתה כי לאור הערות הביקורת היא תמשיך במאמציה לאתר פתרונות מדידה נוספים לשם שיפור הניקיון וניטור הלכלוך ברחבי העיר, בהתאם למשאבים העומדים לרשותה.

בתשובתו של המשרד להגנת הסביבה מינואר 2019 (להלן - תשובת המשרד להגנת הסביבה) נכתב כי מדדים כמותיים הם עמודי תווך מכריעים בחשיבותם לשיפור הניקיון במרחב הציבורי ולעמידה ביעדי ניקיון. משום כך החליט המשרד כי היעד ל"שיפור הניקיון במרחב הציבורי", שהוא אחד מיעדי המיקוד לשנת 2019, יכלול בניית תוכנית אסטרטגית שתסקור את המדדים הכמותיים הקיימים בארץ ובעולם, ותבחן את התאמתם לשימוש בישראל, הן ברמה הלאומית והן ברמה המוניציפלית.

עוד הוסיף המשרד להגנת הסביבה בתשובתו כי להבדיל מסמכויות שבידי משרד הפנים, הרי שלמשרד להגנת הסביבה לא ניתנה בחקיקה סמכות לפעול לשיפור רמת ניקיון ואיסוף אשפה במרחבים העירוניים. לפיכך המשרד מוגבל ביכולתו להורות לרשויות המקומיות ליישם שיטות מדידה כמותיות, לשפר את התשתיות לאיסוף הפסולת בשטחן או להכריז על מצב ניקיון ירוד באופן שיחייב רשויות לנקוט מעשים.

משרד הפנים מסר בתשובתו מינואר 2019 (להלן - תשובת משרד הפנים) כי המשרד להגנת הסביבה מחזיק בידע, בכלים ובמשאבים במטרה לבנות מדדים כמותיים אחידים למדידת רמת הניקיון של הרשויות המקומיות, וכי משרד הפנים ישתף פעולה אם יפנה אליו בנושא המשרד להגנת הסביבה.

על משרדי הפנים והגנת הסביבה לפעול במשותף לאסדרת מדיניות כוללת לניקיון המרחב הציבורי בכל הרשויות המקומיות שתבוסס על מדדים כמותיים אחידים ובני השוואה.

## משקל האשפה שאוספת העירייה

כאמור, מדי שנה מקבלת הלמ"ס מהרשויות המקומיות במדינה נתונים על משקל האשפה שנאספה מתחומיהן וסולקה לתחנות מעבר ולאחרים מרכזיים להטמנת פסולת או למיחזור.

בשנת 2017 מסרה העירייה ללמ"ס נתונים, ולפיהם בשנת 2016 פינתה מתחומיה 455,670 טון אשפה. משקל אשפה זה חולק על ידי הלמ"ס במספר ימי השנה ובמספר התושבים בעיר, אשר על פי נתוני הלמ"ס עמד על 874,187.

כך פורסם בנובמבר 2017 כי מהעיר ירושלים פונו בשנת 2016 כ-1.43 ק"ג אשפה מוצקה לנפש מדי יום. מפרסום הלמ"ס עולה עוד כי ממוצע פינוי הפסולת לנפש ליום בערים בישראל שבהן מתגוררים מעל 100,000 תושבים עמד על כ-1.75 ק"ג לאדם ליום.

ייתכן שיש קשר בין האשכול החברתי-כלכלי של תושבי הרשות<sup>20</sup>, אשר בשנת 2018 בירושלים עמד כאמור על 2 (מתוך 10), ובין כמות האשפה שמייצרים התושבים, כך ככל שהאשכול החברתי-כלכלי נמוך יותר, כמות האשפה קטנה יותר. עם זאת הנתון בדבר מספר התושבים המתגוררים בשטחה המוניציפלי של ירושלים שנוי במחלוקת: הנתונים הרשמיים, כפי שהוצגו לעיל, נמוכים בהרבה מאלו שהציגו גורמים אחרים, דוגמת העירייה עצמה וחברת הגיחון, מפעלי מים וביוב ירושלים בע"מ<sup>21</sup>. ההבדלים בנתונים נובעים ככל הנראה ממידע חסר הנוגע למספר התושבים בשכונות הערביות במזרח העיר ובעיקר בשכונות שבשטחה המוניציפלי של ירושלים אשר נמצאות מעבר לגדר ההפרדה [להרחבה ראו להלן בקובץ דוחות זה "הניקיון והתברואה בשכונות הערביות במזרח ירושלים"].

כך, היועץ ששכרה העירייה במטרה להעריך מחדש את תחום מסלולי פינוי האשפה, התבסס בדוח שהכין על נתון שמסרה לו העירייה, ולפיו מספר תושבי העיר עומד על 946,133 - כ-80,000 איש יותר מנתוני הלמ"ס.

יתר על כן, בירושלים, בהיותה עיר בירה המשמשת מקום מושבם של מוסדות השלטון, עיר תיירות ועיר מטרופולין, מבקרים מדי יום אנשים רבים מלבד תושביה, אשר גם הם מייצרים אשפה בגבולות העיר. כאמור, על פי נתוני משרד התיירות בשנת 2017 שהו בעיר כ-20,500 תיירים בממוצע מדי יום<sup>22</sup>. כמו כן, בעיר הועסקו בשנת 2016 כ-77,000 איש אשר אינם מתגוררים בירושלים.

אם נביא בחשבון בחישוב משקל האשפה שאוספת העירייה לכל תושב את מספר התושבים הגבוה יותר, את מספר התיירים המבקרים בעיר ואת מספר

20 ת' נויגרטרן, **צדק אקלימי בישראל - אי שוויון בפליטת גזי חממה בתהליכי ייצור וטיפול בפסולת עירונית מוצקה**, נייר עמדה מס' 2 (2013).

21 חברת הגיחון, מפעלי מים וביוב ירושלים בע"מ הוקמה על ידי עיריית ירושלים כתאגיד עצמאי הפועל על פי עקרונות עסקיים, שמטרתו לספק שירותי מים לתושבי ירושלים וסביבותיה ולטפל במערכת המים, הביוב והניקוז.

22 על פי סקר התיירות הנכנסת לשנת 2017 שעשה משרד התיירות, 74% (שהם כ-2.67 מיליון אנשים) מאלה שביקרו בארץ, הגיעו לבקר בירושלים, ו-45% מהם לנו בה 5 ימים בקירוב, בממוצע.

משקל האשפה הנמוך  
יחסית שמפנה עיריית  
ירושלים מעלה את  
החשש כי העירייה  
אינה אוספת את כל  
האשפה, וחלק לא  
מבוטל ממנה נותר  
פזור במרחב הציבורי  
ומותר אותו מלוכלך

המועסקים בה - נמצא כי משקל האשפה שמפונה מירושלים לנפש נמוך עוד יותר בהשוואה לממוצע הארצי.

כך למשל משקל האשפה הנאספת בערים שמספר תושביהן עומד על יותר מ-100,000 נפש, והן אינן ערי מטרופולין ואינן ערים מתוירות<sup>23</sup>, כלומר לכאורה לא מתווספת בהן אשפה על זו המיוצרת על ידי תושביהן, עומד על 1.68 ק"ג ליום לתושב - משקל גבוה יותר מזה הנאסף בירושלים.

כפי שצוין לעיל בעניין מדדים לניקיון<sup>24</sup>, שקילת האשפה הנאספת בכלי האצירה אשר רשות מקומית מודדת באמצעות שקילה בנקודת הפינוי, שעליה נסמכים נתוני הלמ"ס, אינה כוללת את כל האשפה שמייצרים התושבים והבאים בשעריה של הרשות המקומית. כך יש חשש שהאשפה שאינה נמצאת בכלי האצירה בירושלים נותרת פזורה במרחב, אינה מפונה כלל או מפונה באיחור רב וחלקה מתפרק בשטח ועלול ליצור בעיות תברואה ולפגוע בחזות העיר.

נתונים אלה בדבר משקל האשפה הנמוך יחסית שמפנה עיריית ירושלים, בשילוב הנתונים שהוצגו לעיל בנושא שביעות הרצון הנמוכה של התושבים ותוצאות ניטור האשפה ברחובות העיר, מעלים את החשש כי עיריית ירושלים אינה אוספת את כל האשפה שמייצרים התושבים והבאים בשעריה, וחלק לא מבוטל מאשפה זו נותר פזור במרחב הציבורי ומותר אותו מלוכלך.

בתשובת העירייה נכתב כי נתוני הלמ"ס בדבר משקל האשפה לנפש אינם תואמים בהכרח את כמויות האשפה הנאספות בעיר: על פי התשובה, משקל האשפה שמייצר כל תושב [להבדיל מהאשפה שאוספת העירייה] היא 1.6 ק"ג לנפש ליום, ותיירים ועובדים אומנם מוסיפים למשקל האשפה המיוצרת בעיר אך בכמות פחותה הרבה יותר בהשוואה לתושבים. עוד הוסיפה העירייה בתשובתה כי חשש הביקורת שמא עיריית ירושלים אינה אוספת את כל האשפה ברחבי העיר, ובשל כך נותרת פסולת במרחב הציבורי, ייבחן ויבדק.

מתשובת העירייה נראה כי היא מודעת לפער בין משקל האשפה המיוצרת בעיר ובין משקל האשפה שאוספת העירייה. משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה לפעול בהקדם לבחינת הקשר בין מצב הניקיון במרחב הציבורי ובין משקל האשפה שהיא אוספת בפועל.



23 לצורך החישוב התבסס צוות הביקורת על הנתונים שפרסמה הלמ"ס בסקר פסולת ומחזור - כולל פסולת ביתית, מסחרית וגזם ואשר פורסם בנובמבר 2017 וכלל בו את הערים האלה: ראשון לציון, פתח תקווה, אשדוד, נתניה, חולון, בני ברק, רמת גן, בת ים, רחובות ואשקלון.

24 ראו:

D. Hoornweg and P. Bhada-Tata, *What A Waste: A Global Review of Solid Waste Management*, urban development series knowledge papers, The world Bank (May, 2012)

הנתונים שהוצגו לעיל מעלים מציאות קשה, ולפיה עיריית ירושלים אינה ממלאת את חובתה לנקות כראוי את רחובות העיר ורחוקה עד מאוד מלמלא את מדיניותה המוצהרת שירושלים, בירת ישראל, תהיה עיר נקייה ומטופחת. על העירייה לפעול באופן שיוביל לשיפור דימוי העיר בקרב תושביה והמבקרים בה, יסייע במשיכת עסקים ותיירים ויתמוך בצמיחה כלכלית עירונית.

רחובות העיר ירושלים מלוכלכים, הן בעיני תושביה והן על פי נתונים משווים של ניטור פרטי אשפה ושל משקל האשפה שמפנה העירייה.

אף על פי שניקיון העיר מושפע מניהול כלל משאבי הפסולת העירוניים, יש להתייחס אליו כאל נושא עצמאי ומובחן ולמצוא דרכים אובייקטיביות למדידתו. יש להגדיר את ניקיון המרחב הציבורי כמטרה שעל העירייה לשאוף להשיגה במישרין ולא כפעילות נלווית לטיפול בפסולת העירונית.



## תקציב ומצבת כוח האדם באגף התברואה

1. תקציב אגף התברואה בעיריית ירושלים בשנים 2011-2017 מוצג בלוח 5:

לוח 5: תקציב אגף תברואה בעירייה (2011-2017)

שנים	תקציב אגף התברואה (אלפי שקלים)	ביצוע תקציב אגף התברואה (אלפי שקלים)	פער בין תקציב לביצוע	תקציב עירוני כולל (אלפי שקלים)	שיעור תקציב אגף התברואה מתוך התקציב הכולל
2011	291,485	279,789	4.0%	3,826,000	7.6%
2012	319,214	302,256	5.3%	4,088,000	7.8%
2013	346,278	327,241	5.5%	4,360,000	7.9%
2014	391,508	363,475	7.2%	4,650,000	8.4%
2015	412,020	380,995	7.5%	4,920,000	8.4%
2016	406,815	380,998	6.3%	5,175,500	7.9%
2017	422,189	399,700	5.3%	5,470,000	7.7%
<b>מוצע</b>	<b>369,930</b>	<b>347,779</b>	<b>5.9%</b>	<b>4,641,357</b>	<b>8.0%</b>

על פי דוחות כספיים מבוקרים של משרד הפנים בשנים 2011-2017 בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 5 עולה כי בשנים 2011-2017 עמד תקציב אגף התברואה על כ-8% בממוצע מסך התקציב העירוני, וכי הוא עלה משנת 2011 ועד שנת 2017 בשיעור של כ-45% (מכ-291 מיליוני ש"ח לכ-422 מיליוני ש"ח). עוד עולה מלוח 5 כי 6% בממוצע מהתקציבים השנתיים לא נוצלו במלואם במהלך השנים זאת למרות מצב הניקיון העגום בעיר.

נמצא כי בשנת 2017 עמד תקציב השכר באגף התברואה על כ-230 מיליוני ש"ח, שהם כ-54% מסך התקציב השנתי של האגף.

בשנים 2017<sup>25</sup> ו-2018<sup>26</sup> קיבלה הממשלה שתי החלטות בדבר הקצאת תקציב כולל של כ-115 מיליון ש"ח לשיפור נושאי התברואה והניקיון בשכונות הערביות במזרח ירושלים<sup>27</sup>.

25 החלטת ממשלה מס' 2684 בנושא "צמצום פערים חברתיים כלכליים במזרח ירושלים ופיתוח כלכלי", 28.5.17 (להלן - החלטת ממשלה 2684 לטיפול במפגעים בירושלים).

26 החלטת ממשלה מס' 3790, בנושא "צמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים" (13.5.18).

27 להרחבה בעניין זה ראו בקובץ דוחות זה "ניקיון ותברואה בשכונות הערביות במזרח ירושלים".

## השקעת העירייה בסך מאות מיליוני ש"ח בתברואה ובניקיון לא הביאה לתפוקות מספקות ולא שיפרה את ניקיון העיר

בתשובתו של משרד הפנים נכתב כי הושקעו מאמצים להגדיל את מערך הבירה ואת תקציבי הפיתוח של העיר במטרה לייעל ולשפר את מערך התברואה הכולל בעיר לרבות בשכונות הערביות במזרחה. כחלק מהסיכום התקציבי בין משרדי האוצר והפנים ועיריית ירושלים בשנת התקציב 2018 הוקצו 87 מיליוני שקלים בתקציבי פיתוח לביסוס איתנותה ועצמאותה של העירייה<sup>28</sup>. נוסף על כך ציין משרד הפנים כי יצא בקול קורא לייזום פרויקטים שעשויים לשפר במידה רבה את ניקיון העיר, כגון פרויקט התקנת כלי אצירה תת-קרקעיים.

בתשובת העירייה נכתב כי בשנים האחרונות השקיעה העירייה משאבים רבים בטיפול בתחום הניקיון: התווספו כ-200 עובדי טיאוט, הוטמנו כ-1,000 כלי אצירה ומתוכננים להטמין עוד 2,000 כלי אצירה והתווספו 12.5 מסלולים חדשים לפינוי אשפה. עוד הוסיפה בתשובתה כי על אף ההשקעה העירונית הגדולה בשנים האחרונות ובשנה הקרובה, הפער בין המשאבים שמשקיעה העירייה לבין המשאבים שמשקיעות העיריות בערים גדולות אחרות בארץ עדיין גדול מאוד ועומד ביחס ישר של פי שניים לטובת העיריות האחרות.

העירייה הבהירה בתשובתה כי למרות השיפור שחל מאז פרסום דוח הביקורת הקודם עדיין נדרש להוסיף ולשפר את חזות העיר ואת הניקיון. אולם חזות העיר, רמת הניקיון והאחזקה ומערך האכיפה נעשים בהתאם ליכולתה הכלכלית של העירייה.

נמצא אפוא כי היקף ההוצאות של אגף התברואה, אשר עמד בשנים 2017-2011 על כ-8% מסך הוצאות העירייה, עלה בהדרגה מדי שנה. על אלה יש להוסיף תקציבי מדינה ייעודיים בהיקף נרחב שהושקעו בתחום התברואה בירושלים בשנים 2017-2018. לאור מצב הניקיון בעיר נראה כי השקעת העירייה בסך מאות מיליוני ש"ח בתברואה ובניקיון לא הביאה לתפוקות מספקות ולא שיפרה כמצופה את ניקיון העיר.

על העירייה לתעל את פעולותיה ואת משאביה באופן שיוביל למימוש מדיניותה המוצהרת.

2. במאי 2017 פרסמה עיריית ירושלים דוח מסכם המתבסס על ניתוח כלכלי וסטטיסטי שערכה חברת הייעוץ מקינזי (להלן - דוח מקינזי). מהדוח עולה כי על כל 1,000 תושבים בירושלים מועסקים 1.03 עובדי תברואה. נתון זה על פי הדוח נמוך מן הנתונים הקיימים ברשויות המקומיות המשתתפות בפורום ה-15<sup>29</sup>, העומד בממוצע על 1.3 עובדי תברואה ל-1,000 תושבים. זאת ועוד, מספר עובדי התברואה ל-1,000 תושבים בירושלים הוא פחות

28 להרחבה בעניין זה ראו פרק "החוסן הכספי של עיריית ירושלים וניהולה הפיננסי" בקובץ דוחות זה.

29 פורום ה-15 איגד, נכון לשנת 2018, 15 "עיריות עצמאיות" בישראל שלא קיבלו "מענקי איון" או "מענקי פיתוח" ממשלתיים, ונוהלו כמשק עצמאי סגור, מכוח משאביהן הכספיים העצמאיים.

ממחצית ממספר עובדי התברואה בתל אביב, העומד על 2.13 עובדים. עורכי הדוח אמדו גם את הוצאות התברואה לתושב בשנת 2017 ב-468 ש"ח לעומת 671 ש"ח לתושב בממוצע ארצי. כלומר, הוצאות התברואה לתושב בירושלים נמוכות ב-30% מהוצאות התברואה הארציות הממוצעות לתושב.

נמצא שנכון ליולי 2018, העסיק מערך התברואה של העירייה 1,165 עובדים. כלומר יחס המועסקים עמד על כ-1.28 עובדי תברואה בממוצע ל-1,000 תושבים. אם נצרף לנתונים אלה את העובדה כי שירותי הניקיון באגן העיר העתיקה מבוצעים על ידי קבלן פרטי, וכי באוגוסט 2018 החל מערך להפרטת שירותי הניקיון בשכונות הערביות במזרח העיר והעובדים שהועסקו בשכונות הערביות במזרח העיר עברו לעבוד במערבה של העיר, כך ששירותי הניקיון באזורים אלו לא הובאו בחשבון, הרי שהיחס של מספר עובדי התברואה בממוצע ל-1,000 תושבים גבוה הרבה יותר ואינו שונה מהותית מהמקובל ברשויות החברות בפורום ה-15, העומד בממוצע על 1.3 עובדי תברואה ל-1000 תושבים.

מן הדברים עולה כי עיריית ירושלים, אשר זוכה לתוספות תקציביות ניכרות ממשרדי הממשלה השונים, אכן משקיעה תשומות רבות בתחום הניקיון, ומעסיקה עובדי תברואה רבים. עם זאת, לנוכח המצב העגום בשטח נדמה כי השימוש שעושה העירייה במשאבים העומדים לרשותה איננו יעיל. על העירייה לעשות "בדק בית" יסודי בדבר היקף התקציבים וכוח האדם המטפלים בנושא הניקיון ולפעול ללא דיחוי לניצול יעיל של המשאבים שהיא משקיעה בנושא.

בתשובת העירייה נכתב כי עם כניסתו של ראש העירייה, מר משה ליאון, בנובמבר 2018 לתפקיד, וקבלת אחריות אישית שלו כמחזיק תיק התברואה ושפ"ע, מושם דגש בנושא ניקיון העיר ותחזוקתה והוא עומד בראש סדרי העדיפות העירונית. ראש העירייה הורה לבנות תוכנית עירונית לטיפול בניקיון וטיפול המרחב הציבורי, אשר תיושם במהלך שנת 2019. התוכנית כוללת רפורמות חשובות והקצאת משאבים רבים ומשמעותיים בתחומי העשייה הפיזיים. תוכנית העבודה שהוכנה הוגדרה כיעד עירוני שמשמעותו עבודה מטריציונית עירונית לה מטרה אחת ומשאבים רבים.

## ליקויים בפעולות העירייה בתחום הניקיון בשכונות היהודיות

### טיאוט

העירייה פורסת כלי אצירה במרחב הציבורי שאליהם אמור הציבור להשליך פסולת. הטיאוט הוא פעולה משלימה לאיסוף הפסולת הפזורה במרחב הציבורי. טיאוט הרחובות בשכונות בעיר מתבצע על ידי אגף התברואה פעמיים עד שלוש פעמים בשבוע בממוצע, בין בעבודה ידנית של עובדים ובין ברכב טיאוט. בשטחים ציבוריים הומי קהל כמו מרכז העיר נעשה הטיאוט בכל יום ובחלק מאתרי התיירות אף פעמיים עד שלוש פעמים ביום.

עיבוד ממוחשב שעשה צוות הביקורת לקובץ נתוני הפניות למוקד העירוני משנת 2017 העלה כי במוקד העירוני התקבלו 11,732 דיווחים על אי-טיאוט המרחב הציבורי, שהם 21.3% מכלל הפניות בנושאי תברואה.

מסקר שביעות הרצון לשנת 2016, עולה כי התושבים מייחסים חשיבות רבה לניקיון הרחובות, לניקיון השטחים הפתוחים וטיפוחם ולניקיון סביב פחי האשפה, והם אינם מרוצים מביצועי מינהל התפעול בתחומים הללו. יצוין כי העירייה הגדירה לעצמה בסקר רכיבים אלו כראויים לשיפור.

בדוח הביקורת הקודם קבע מבקר המדינה כי יש מקום לשיפור רמת הניקיון ברחובות והצביע על כך שנמצאה פסולת רבה פזורה ברחובות ובמעברים רבים.

גם בביקורת הנוכחית נמצאה פסולת ברחובות רבים ובשוליהם וכן במעברים. להלן תצלומים הממחישים את התופעה.

תצלום 2: אשפה מתגוללת במרחב הציבורי



מימין: רח' יואל שבשכונת מאה שערים, יולי 2018  
משמאל: רח' אבינועם ילין בשכונת גאולה, ינואר 2018  
למטה: רח' א"י שחראי שבשכונת בית וגן, נובמבר 2018  
צילום: צוות משרד מבקר המדינה.

בתשובת עיריית ירושלים נכתב כי צוות הביקורת אומנם מצא אשפה פזורה אך הדבר נכון לעת ביצוע הביקורת ולא נותר רלוונטי זמן מה לאחר עזיבתו של צוות הביקורת את המקום, שכן עובדי הניקיון היו באזורים אלה שנסרקו ופינו את הפסולת.

הטענה כי רחובות העיר אינם מטואטים כיאות אינה מתבטאת רק בסיורי צוות הביקורת. הדברים עלו גם מפניות התושבים, מסקרי שביעות רצונם ומסקר הניקיון שעשה משרד מבקר המדינה כמפורט לעיל, וכן מתפיסת העירייה עצמה את המצב בשטח, כפי שיובא להלן.

אשפה פזורה בפרהסיה ומרחב ציבורי שאיננו מטואט כראוי בולטים מאוד לעין. מצב זה מעורר בקרב הציבור רושם שהעיר אינה נקייה. סביבה מלוכלכת עלולה לעודד השלכת פסולת ולכלוך ברשות הרבים ויצרת תחושת ניכור ודחייה כלפי המקום. על העירייה לפעול ביעילות ליצירת סביבה נקייה אשר תוביל מאליה להעלאת שביעות רצון התושבים ותגביר את תחושת השייכות של התושבים למקום שבו הם חיים.

## מערך הטיאוט העירוני

ביולי 2018 העסיק מערך התברואה של העירייה 1,165 עובדים. מרבית העובדים (כ-75% מהם) עוסקים בטיאוט - עובדי הטיאוט אחראים לניקיון רחובות העיר באזורי מגורים, תעסוקה, תיירות, בילוי ופנאי. עובדים אלה אמונים, בין השאר, על טיאוט הרחובות ועל איסוף האשפה מסביב לפחים ובאזורים שבהם אין גישה לרכבי איסוף אשפה. עובדי טיאוט הרחובות מסייעים גם לעובדי איסוף האשפה בימים עמוסים שבהם כוח האדם המתועל לפינוי האשפה אינו מספק.

בסוף שנת 2010, עם סיום החלפת התשתיות במרכז העיר במסגרת פרויקט הרכבת הקלה, הגיעה העירייה לידי מסקנה כי העסקת עובדי טיאוט על ידה אינה יעילה וכי עליה לפעול לתיקון המצב.

מניירות עמדה עירוניים משנת 2011 בנושא הפרטת הטיאוט הידני עלה כי לשם הגשמת חזונה לפיו תהיה ירושלים עיר נקייה ומטופחת, העירייה "מעוניינת להפריט את תחום הטיאוט הידני בכלל חלקי העיר ולקנות שירותי ניקיון באמצעות קבלנים חיצוניים. מהלך של הפרטת הטיאוט הידני יביא לשיפור ניכר ברמת הניקיון בעיר, באזורי העיר השונים בכלל, ובאזורי התיירות בפרט".

מניירות העמדה האמורים עלה כי עמדה זו של העירייה התגבשה אחרי שהתברר לה כי:

- "כ"א העירוני הקיים ב[מערך ה]טיאוט הידני אינו עונה על הנדרש בתפוקות הניקיון [הרצויות] לעיר בסדר גודל של ירושלים. תוספת תקינה נוספת לאגף, כרוכה בעלויות גבוהות ומצריכה בנוסף גם משאבים ניהוליים לקליטתם [של עובדים חדשים].
- מבנה ההעסקה העירוני, אינו מאפשר גמישות בתפעול העובדים מה שגורם לירידה ברמת השירות.
- יעילות ואפקטיביות לאורך זמן בקניית שירות [ניקיון] הינה גבוהה יותר, שכן ישנה שחיקה מוגברת ללא [מתן] מענה הולם לעובדים במערכת העירונית".

עוד עלה מניירות העמדה כי העירייה שקלה כמה חלופות לפתרון הבעיות במערך הטיאוט ומצאה כי מבין כל החלופות, שתיים היו רלוונטיות ביותר: הגדלת התקינה של פועלי הטיאוט אשר יועסקו על ידי האגף - מהלך הכרוך בעלויות גבוהות מצד אחד וביעילות מוגבלת מצד אחר; הפרטת שירותי הטיאוט של העירייה והעברתם לקבלן חיצוני באופן שאמור לתת מענה להעלאת רמת

במקום להפריט את מערך הטיאוט, כפי שהמליצו גורמים מקצועיים בעירייה, הגדילה העירייה את מצבת עובדי הטיאוט ובשנים 2012 - 2017 הוסיפה לתקן מערך הטיאוט 253 עובדים

הניקיון. מניירות העמדה עלה כי מהלך של הפרטת הטיאוט הידני טומן בחובו עלויות כלכליות גבוהות, בעיקר בטווח הקצר, אך בטווח הארוך קטנות באופן יחסי העלויות וגדלה יעילות הטיאוט וכך גם השמירה על הניקיון.

בהתאם לעמדה זו גיבשה העירייה ביוני 2011 תוכנית שהוגדרה "פרויקט תשתיתי מהותי ביותר" [ההדגשה במקור]. התוכנית נעשתה בתיאום עם משרד האוצר ובמימונו לצורך הפרטת מערך הטיאוט הידני בעיר ורכישת שירותי ניקיון באמצעות קבלנים חיצוניים. על פי התוכנית הוחלט כי משרד האוצר יעביר לעירייה 33 מיליוני ש"ח למימון פרישתם של חלק מהעובדים ולשילוב הנותרים במערך העירוני. העירייה נשאה ונתנה עם ארגון העובדים בדבר יישום התוכנית אך המשא ומתן לא נשא פרי.


נמצא כי בשל כישלון המשא ומתן עם ארגון העובדים היציג לא יצא "פרויקט תשתיתי מהותי" זה אל הפועל. במקום להפריט את מערך הטיאוט, כפי שהמליצו גורמים מקצועיים בעירייה, הגדילה העירייה את מצבת עובדי הטיאוט, ובשנים 2012-2017 הוסיפה 253 תקנים למערך הטיאוט.

גם מבקרת העירייה מצאה בדוח שפרסמה בשנת 2014 כי במהלך השנים ניתנו לעובדי אגף התברואה תוספות שכר שונות כדי לתגבר את צוותי העבודה ולהתגבר על איסוף האשפה בעיר, והגיעה למסקנה כי נדרשת חשיבה מחודשת בשאלה אם ההשקעה הכספית של העירייה בניקיון העיר משיגה את יעדי האגף ואם הדרך היעילה והכדאית כלכלית לעירייה היא במתן תגמול כספי גבוה לתגבור העבודה.

על פי סקר שביעות הרצון משנת 2016, הייתה שביעות רצונם של התושבים באותה שנה מטיאוט רחובות העיר נמוכה מאוד. גם היקף הפניות למוקד העירוני בנושא זה, כפי שהוצג לעיל, מחזק את ממצאי הסקר. נוכח נתונים אלו ובהשוואה גם לנתוני הסקר משנת 2012 המצביעים על העדר שביעות רצון התושבים ממערך הטיאוט בשיעור דומה, ניכר כי הוספת התקנים למערך הטיאוט העירוני מאז שנת 2012 ועד שנת 2016 - המועד שבו התקיים הסקר - לא הביאה לשינוי הרצוי במצב הניקיון כפי שצפתה העירייה ולא הגדילה את שביעות רצון התושבים. על העירייה לבחון מחדש מהי הדרך היעילה והכדאית לטיפול בנושא.

על אף היעילות המוגבלת בהוספת התקנים תוגבר בשנת 2018 מערך הטיאוט העירוני בעובדים רבים נוספים: ביולי 2018 הגיעו העירייה וועד עובדי התברואה בירושלים להסכם להפרטת שירותי איסוף האשפה והטיאוט בשכונות הערביות במזרח העיר. במסגרת זו הוחלט להעביר את העובדים ששימשו למתן שירותים אלה בשכונות הערביות במזרח העיר אל מערבה. כלומר, מערך הטיאוט אומנם הופרט בחלקו אך מערך הטיאוט הקיים בשכונות מערב העיר תוגבר ב-131 העובדים שהועסקו קודם לכן במזרח העיר. העובדים שהועברו לעבודה במערב העיר תומצו במנגנוני שכר עידוד בעלות של כ-2.5 מיליוני ש"ח לערך בשנה.

בתשובתו של סגן בכיר לממונה על השכר באגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר מינואר 2019 נכתב כי ההחלטה בדבר הפרטה במקום שבו יחסי עבודה


  
 במשך שנים רבות לא
   
 עלה בידי העירייה
   
 לשפר את פעילות
   
 מערך הטיאוט בעיר
   
 ולמלא את חובתה על
   
 פי דין לנקות את
   
 רחובותיה כראוי, על
   
 אף כספים רבים
   
 שהשקיעה במערך זה

מעוגנים בהסכמים קיבוציים אינה יכולה להיעשות באופן חד-צדדי ודורשת היועצות עם ארגון העובדים היציג. הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן - ההסתדרות) אשר היא ארגון העובדים היציג, מתנגדת במסגרת מדיניותה הרחבתית לסוגיית מיקור החוץ. נוכח זאת הפרטת מערך הטיאוט ופינוי האשפה במזרח העיר והעברתו למיקור חוץ הם הישגים חשובים עבור עיריית ירושלים בכך שהצליחה לפתור את הבעיה בהסכמה ובשיתוף פעולה עם ועד עובדי התברואה וההסתדרות. עוד נכתב בתשובתנו כי העברת התקנים בהסכם הקיבוצי מיולי 2018 ממזרח העיר למערב נבעה מטענת העירייה כי חסרים לה תקנים של עובדי טיאוט במערב העיר, והשתת תגמול תלוי ביצועים ותפוקות נועדה להגביר את היעילות בעבודה ולהוביל לשיפור בניקיון העיר.

בתשובת העירייה נכתב כי העירייה תבחן דרכים נוספות לשיפור ולייעול מערך הטיאוט בעיר. עוד הוסיפה העירייה בתשובתה כי במסגרת ההסכמות שהושגו עם משרד האוצר בנושא הרפורמה במערך הטיאוט בשנת 2019 כלול תקציב תוספתי בסך 52.5 מיליוני שקלים עבור נושא זה.

על העירייה לעשות שימוש מושכל במשאבים העירוניים ובגידול במספר המועסקים במערך הטיאוט בשכונות מערב העיר, בייחוד לאור התוספת הניכרת של 131 תקנים לניקיון שכונות אלו, שהם כ-11% מהמועסקים באגף התברואה.

במשך שנים רבות לא עלה בידי העירייה לשפר את פעילות מערך הטיאוט בעיר ולמלא את חובתה על פי דין לנקות את רחובותיה כראוי, על אף כספים רבים שהשקיעה במערך זה. העירייה מחויבת לנהוג ביעילות ובחיסכון במסגרת מילוי חובתה זו. מהביקורת עלה כי במשך השנים פעלה העירייה למעשה בניגוד להחלטתה שלה, ומכיוון שלא הושגו הסכמות עם ועד העובדים בחרה בחלופה של הגדלת מספר עובדי הטיאוט המועסקים בתקן עירוני - חלופה שלפי עדותה שלה, יעילותה נמוכה. ברי כי הפרטת שירותים הכרוכים בהעסקת כוח אדם היא הליך מורכב ורגיש ויש חשיבות רבה בהקפדה על מימוש זכויותיהם ההסכמיות של העובדים. עם זאת, ההחלטה להותיר את מספר עובדי התברואה בתקן העירוני על כנו, על אף הפרטת השירותים בשכונות הערביות במזרח העיר מותירה חלק מהבעיה בעינה.

בתשובת העירייה נכתב כי תחום הניקיון וטיפול המרחב הציבורי בעיר ירושלים - על מורכבותה הדמוגרפית, הטופוגרפית, התשתית והתקציבית - הוא אתגר גדול המחייב השקעה נרחבת הן בתחום התשתיות הפיזיות והחברתיות והן בתגבור השוטף היומיומי. עוד עלה בתשובתה שכדי לשנות את נראות המרחב הציבורי דרוש מהלך רחב היקף, עתיר משאבים וחוצה גופים וארגונים. נראות המרחב הציבורי מושפעת מכמה תחומים, שבהם נחוצה עשייה עירונית רחבה. לא די בהגדלת מספר עובדי הטיאוט, ונדרשת פעולה משולבת ומשותפת המלווה בהקצאת המשאבים הנדרשים לשם כך.



נמצאו מפגעי גרפיטי רבים, ובהם כאלה הנותרים על מקומם זמן רב בלי שיוסרו על ידי העירייה

על העירייה מוטלת האחריות בדין לדאוג לניקיון המרחב הציבורי, לפעול לזיום מהלך רחב היקף, עתיר משאבים וחוצה גופים וארגונים, כעולה מדבריה, במטרה לשפר את נראות המרחב הציבורי בירושלים.

## מפגעי גרפיטי

גרפיטי הוא שם כולל לכתובות או לציורים שנעשו ללא הסכמת בעלי הרכוש שעליו צוירו. ציורים וכתובות גרפיטי מסורטטים לרוב על קירות בתים, על חומות ועל בניינים בערים רבות בעולם. הציורים או הכתובות נועדו להעביר מסרים חברתיים שונים, פעמים רבות של מחאה והתנגדות לסדר הקיים והם מבטאים לעיתים תכנים פוגעניים וכתובות נאצה ושנאה. עד לפני שנים מספר נחשב הגרפיטי לעבירה על החוק ונהגו לראות בו ונדלזים ובסעיף 196 בחוק העונשין, התשל"ז-1977, אף נקבע כי מי שכותב, מצייר, מסרטט או חורת על מקרקעין של זולתו שלא כדין, או מדביק עליהם שלא כדין כתב או שלט, דינו - מאסר שנה אחת.

במשך הזמן חלו שינויים בתפיסת הציבור את כתובות הגרפיטי, וכיום הגרפיטי נחשב במקרים רבים אומנות מקובלת במקומות שונים בעולם, בדומה לציורי קיר. כך נמצא כי בתקופת הביקורת איפשרה העירייה לאומנים ליצור אומנות גרפיטי בתנאי שקיבלו אישור בכתב מבעל הנכס שעליו מתנוססת אומנות הגרפיטי. כדי לוודא שאין ביצירה משום מפגע ויזואלי או כדי לוודא שהיא אינה פוגעת באוכלוסייה מסוימת ביקשה העירייה מהאומנים לשלוח אליה סרטוט של הציור בטרם צוירה הכתובת על כותלי הנכס. עד מועד סיום הביקורת אישרה העירייה 22 ציורי קיר בלבד.

הטיפול בכתובות גרפיטי שאינן מורשות הוא באחריות אגף שפ"ע, והסרת מפגעי הגרפיטי מבוצעת באמצעות קבלן חיצוני אשר מפעיל לצורך כך שני צוותים.

1. בדוח הביקורת הקודם נמצא כי התופעה של ריסוס סיסמאות וכתובות גרפיטי נפוצה ברחבי העיר וכי מפגעי גרפיטי רבים נותרים על מקומם במשך זמן רב.

גם בביקורת הנוכחית נמצאו מפגעי גרפיטי רבים, וביניהם כאלה הנותרים על מקומם זמן רב ואינם מוסרים על ידי העירייה. הוזה אומר, העירייה איננה יוזמת פעולות בנושא זה ורק מגיבה בהתאם לפניות העולות מן השטח.

כך לדוגמה צילם צוות הביקורת מפגע גרפיטי בכיכר דניה שבשכונת בית הכרם במרץ 2018 ומצא כי גם בסוף אוקטובר 2018, כחצי שנה לאחר מכן, המפגע עודנו מתנוסס בכיכר. עוד מצא צוות הביקורת, בסיוור אחר שערך במרכז העיר באוגוסט 2018, מפגע גרפיטי המתנוסס על בניין ברחוב בן יהודה שנותר על מקומו גם בתחילת נובמבר 2018.

## תצלום 3: מפגעי גרפיטי



מימין: כיכר דניה בשכונת בית הכרם, מרץ 2018 (המפגע צולם פעם נוספת באוקטובר 2018)  
משמאל: רח' בן יהודה 36, אוגוסט 2018 (המפגע צולם פעם נוספת בנובמבר 2018)  
צילום: צוות משרד מבקר המדינה.

2. בביקורת עלה כי תוכנית העבודה להסרת מפגעי גרפיטי של אגף שפ"ע נבנית אך ורק על סמך פניות שהתקבלו במוקד העירוני ופניות מטעם המשטרה, וכי לעירייה אין תוכנית סיורים יזומה לאיתור מפגעי גרפיטי.

באוגוסט 2018 קיבל צוות הביקורת מהמוקד העירוני את נתוני התלונות בדבר כתובות גרפיטי שהתקבלו במוקד במהלך אותו השבוע. מנתונים אלה עלה כי באותו השבוע התקבלו שתי תלונות בנושא. בסיור שערך צוות הביקורת שלושה ימים מאוחר יותר נמצא כי מפגעי הגרפיטי שלגביהם התקבלו התלונות אכן נמחקו, אך ברחבי מרכז העיר נמצאו סיסמאות ומפגעי גרפיטי רבים אחרים אשר מקנים לעיר מראה מוזנח. לא זו אף זו, סמוך מאוד לכתובת גרפיטי שהסיר הקבלן הפועל בשם העירייה הופיעה כתובת אחרת אשר אותה לא טרח הקבלן למחוק.


אין די בכך שהעירייה נסמכת רק על תלונות התושבים או על פניות המשטרה במטרה להסיר מפגעי גרפיטי. טיפול אד-הוק המבוסס על פניות ציבור בלבד אינו מספק, שכן אינו משקף בהכרח את המצב לאשורו בשטח. הפנייה למוקד העירוני תלויה גם במידת מעורבותם ורגישותם של עוברי האורח למפגעי הגרפיטי. על העירייה לפעול להסרת מפגעי הגרפיטי באופן יזום ושיטתי, מתוקף חובתה בדיון.

3. להלן דוגמאות לכתובות גרפיטי שנמצאו במהלך הסיוור האמור של צוות הביקורת:

תצלום 4: מפגעי גרפיטי



רח' הלל במרכז העיר, אוגוסט 2018  
צילום: צוות משרד מבקר המדינה.


  
**דיווחים חוזרים ונשנים**  
**שמפגעי גרפיטי טופלו**  
**בשעה שכתובות**  
**הגרפיטי ממשיכות**  
**להתנוסס ברחובות**  
**העיר מטילים צל כבד**  
**על אמינות הנתונים**  
**בדבר טיפול העירייה**  
**במפגעים**

בעקבות הסיוור שערך צוות הביקורת באוגוסט 2018, פנה הצוות למוקד העירוני בתלונה להסרת מפגעי הגרפיטי ברח' בן יהודה 36 וברח' הלל 15. למרות זאת, בסיוור חוזר שנערך בדצמבר 2018 נמצא כי המפגעים לא הוסרו. יתרה מזו, פנייה חוזרת למוקד העירוני לאחר סיוור זה העלתה שפנייה אחת לא תועדה כלל ופנייה שנייה דווחה ככזו שטיפולה הסתיים. גם בפנייה החוזרת דווח שמפגעי הגרפיטי טופלו, אך הם נותרו על קירות הבניינים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי דיווח חוזר ונשנה שמפגעי גרפיטי טופלו בשעה שהם ממשיכים להתנוסס ברחובות העיר מטיל צל כבד על אמינות הנתונים בדבר טיפול העירייה במפגעים. בשים לב לכך שהמוקד משמש גורם מרכזי בנוגע לקבלת דיווחים על מפגעים ולטיפול בהם, על העירייה לתת את דעתה למתואר לעיל לגבי אופן תיעוד המפגעים המדווחים והטיפול בהם.

במהלך הביקורת מסר הממונה על האחזקה באגף שפ"ע כי מחלקת האחזקה האמונה על הנושא שוקדת על תוכנית עבודה שתבצע על פי רבעים לטיפול בכתובות הגרפיטי.

בתשובת העירייה נמסר כי היא מקבלת את הערת הביקורת וכי נוסף על ניקיון מפגעי גרפיטי על פי קריאות מהמוקד העירוני היא תקפיד לזיזם פעילות לאיתור כתובות באמצעות סיירי הרבעים והפקחים המסיירים בעיר.

4. כאמור, העירייה התקשרה בהסכם עם קבלן חיצוני למטרות ניקוי והסרת כתובות גרפיטי בלבד. נמצא בביקורת כי לפי דרישת העירייה מועסקים צוותי הקבלן החיצוני גם בניקיון המרחב הציבורי בכלל ובניקיון גני משחקים בפרט. במסגרת ניקוי גני המשחקים מסיר הקבלן מעת לעת מפגעי גרפיטי.

כלומר, הקבלן משקיע חלק מזמנו ומממצו בביצוע עבודות שלא לשמן הוא נשכר בעוד העבודות שאותן הוא אמור לבצע אינן מבוצעות באופן מיטבי.

נוכח מפגעי הגרפיטי שצוות הביקורת איתר ברחבי העיר, על העירייה להקפיד על כך שהקבלן יועסק רק במשימות שלשמן הוא נשכר והתקשר עם העירייה, בייחוד כאשר המשימות לשמן הועסק לא מולאו על ידו.

5. הסרת מפגעי גרפיטי כוללת עבודות הכנה, התזת חול או קיטור, ניקוי ושטיפה או כיסוי בצבע.

צוות הביקורת התרשם כי פעולות העירייה להסרת מפגעי הגרפיטי יצרו מפגעים חזותיים בעצמם, ואף נמצאו מקרים שבהם הייתה ההסרה חלקית בלבד. להלן תצלומים הממחישים את חומרת התופעה.

תצלום 5: מחיקת מפגעי גרפיטי באמצעות התזת צבע או שפשוף



מימין: רח' הלל במרכז העיר, אוגוסט 2018  
באמצע: שדרות הרצל, ספטמבר 2018  
משמאל: רח' בצלאל במרכז העיר, אוגוסט 2018  
צילום: צוות משרד מבקר המדינה.

על העירייה לפעול להסרת מפגעי הגרפיטי באופן שפעולת ההסרה עצמה לא תהווה מפגע חזותי.



מפגעי הגרפיטי בירושלים פוגעים בחזות העיר ומייצרים מצג של הזנחה<sup>30</sup>. כפי שעולה מהמתואר לעיל, העירייה אינה עושה די להסרת מפגעי הגרפיטי ברחובות העיר בכך שהיא מגיבה לחלק מפניות הציבור ואינה יוזמת בעצמה את הסרתם. על העירייה ליצור מרחב ציבורי מטופח ומתוחזק לרווחת התושבים, העסקים והמבקרים ולהסיר במלואן כתובות גרפיטי שאינן מאושרות על ידה ופוגעות בחזות העיר. על ההסרה להתבצע באופן שיחזיר את המצב לקדמותו ולא ייצור עוד מפגע חזותי. נוסף על כך, על העירייה לשקול לרענן את ההנחיה ולפיה על מי שמשרטט כתובות גרפיטי לקבל לכך אישור מראש ממנה ומבעל הנכס בטרם יעשה זאת.

30 ראו: Wilson, J. O., and G. L. Krillin, (1982), Broken Windows. Atlantic monthly, 249(3), 29-38.

## מפגעי מודעות פירטיות

חוק עזר לירושלים (שילוט), התש"ם-1980 (להלן - חוק עזר לשילוט) וסעיף 196 לחוק העונשין מסדירים את הכללים בעניין הדבקת מודעות ברחבי העיר וקובעים דרכי פרסום אסורות.

1. בדוח הביקורת הקודם נמצאו במרכז העיר, ובשאר חלקי העיר, מודעות שהודבקו בניגוד לחוק עזר לשילוט, והעירייה לא פעלה להסירן.

בדומה לביקורת הקודמת, נמצא גם בביקורת זו כי ישנן מודעות רבות המודבקות במקומות אסורים לפרסום (למשל על עמודי חשמל, גדרות, מעקות, תחנות אוטובוס, קירות של מבנים פרטיים ותאי טלפון ציבוריים), ובהן מודעות פרסומת של אנשים פרטיים או של בתי עסק, מודעות אבל ומודעות בעלות גוון פוליטי.

הדבקת מודעות פירטיות קיימת בכל רחבי העיר אך מאפיינת בעיקר את הציבור החרדי, שבו הן משמשות כלי לפרסום ולהעברת מידע (פשקווילים).

צוות הביקורת סייר בשכונות העיר בכלל ובשכונות שבהן מתגוררות אוכלוסיות חרדיות בפרט, דוגמת שכונות מאה שערים, גאולה, זיכרון משה ובית וגן, ומצא שתופעת הדבקת מודעות נפוצה בהן במיוחד. להלן תמונות:

תצלום 6: הדבקת מודעות פירטיות



מימין: על גבי עמוד חשמל בשכונת מאה שערים, ינואר 2018  
משמאל: על גבי כלי אצירה למיחזור, רח' זנגוויל בשכונת קריית היובל, יולי 2018  
צילום: צוות משרד מבקר המדינה.

**ריבוי מודעות פירטיות  
במרחב הציבורי פוגע  
בחזות העיר ומשווה  
לה מראה מזנח, כעור  
ומלוכלך**

המרחב הציבורי הוא נחלת הכלל. ריבוי מודעות פירטיות במרחב זה פוגע בחזות העיר ומשווה לה מראה מזנח, כעור ומלוכלך.

בסיורי צוות הביקורת נמצאו מודעות המודבקות על עמודי חשמל, מפגע שעלול להוביל להתחשמלות או להתלקחות דליקות ולסכן את בטיחות התושבים. כמו כן, נמצאו תחנות אוטובוסים מכוסות במודעות המקשות על התושבים לזהות את האוטובוסים הקרבים אל התחנה. עקב כך נאלצים העומדים בתחנה לצאת ממנה כל אימת שמתקרב אוטובוס, והמצב עשוי לסכן את חייהם.

ניכר אפוא שמדובר בתופעה נרחבת ברחבי העיר ועל העירייה לפעול ביתר שאת לאכיפת החוק.

בדומה לתופעת הגרפיטי, שתוארה לעיל, במוקד העירוני מתקבלות פניות מעטות ביותר על מודעות פירטיות, בניגוד גמור להיקף התופעה המתגלה בסיוור ברחובות העיר. עיבוד שעשה צוות הביקורת לקובץ נתוני הפניות למוקד העירוני מהשנים 2016-2017, הכולל את דיווחי הפקחים של אגף האכיפה בנושא מפגעי מודעות פירטיות, מעלה כי בשנת 2017 בשכונה החרדית מאה שערים התקבלו 27 פניות בלבד למוקד העירוני. נתון זה נמוך במיוחד לנוכח העובדה שהשימוש במודעות פירטיות (פשקווילים) והצגתן במרחב הציבורי שכיח בשכונה.

בתשובת העירייה נכתב כי היא אוכפת באופן נרחב את חוקי הניקיון והשילוט, ובכלל זאת נוקטת אמצעי ענישה רבים כגון מתן ברירות קנס או משפט והגשת כתבי אישום וכן פועלת להסרת המפגעים ולתפיסת הכלים המשמשים לתליית המודעות הפירטיות. עוד עולה מהתשובה כי מאמצי אכיפה אלה מתחילים לתת את אותותיהם, אך מדובר בתופעה נרחבת בשכונות שונות בעיר, ובייחוד בשכונות החרדיות, אשר מחייבת המשך אכיפה נחושה.

אומנם בשנה האחרונה החלה העירייה להשקיע מאמצים מיוחדים באכיפת החוק האוסר על הדבקת מודעות במקומות שאינם מיועדים לכך, אך המצב רחוק מלהניח את הדעת. על העירייה להוסיף ולפעול ביתר שאת להסרת מפגעי המודעות במקומות שאינם מיועדים לכך, אשר מלבד המפגע האסתטי הכרוך בהן גם עלולות לפגוע באיכות חייהם של התושבים ואף לסכנם. פעולה יזומה של העירייה היא הכרחית לנוכח השימוש הנרחב שנעשה במודעות פירטיות ברחבי העיר.

2. הצבת לוחות מודעות ציבוריים יכולה לתת מענה לכל מי שמבקש לפרסם מודעה ועשויה לסייע לשמור על ניקיון העיר.

העירייה מציבה באמצעות מחלקת אחזקה באגף שפ"ע לוחות מודעות ברחבי העיר לשירות הציבור הרחב. עד סוף שנת 2018 הציבה העירייה

ברחבי העיר 537 לוחות מודעות לרווחת הציבור, ומתשובת אגף שפ"ע עולה כי בשנת 2019 בכוונת העירייה להציב 80 לוחות נוספים במרחב הציבורי בתיאום עם מנהלי הרבעים.

נמצא כי לאגף שפ"ע אין מיפוי עדכני לפיזור לוחות המודעות ברחבי העיר. לעירייה אין מדיניות לגבי מספר הלוחות שיש להתקין במרחב הציבורי, והצבתם מבוצעת לפי דרישת התושבים המועברת באמצעות מנהלי הרבעים.

מיפוי גיאוגרפי ותוכנית מוסדרת להצבת לוחות מודעות עשויים לצמצם את בעיית הדבקת המודעות הפירטיות בעיקר במקומות שבהם הביקוש למודעות רב, כמו בשכונות החרדיות. לא זו אף זו, הצבת לוחות מודעות ללא תוכנית מוגדרת מראש עלולה בעצמה לפגוע בחזות העיר. יצוין כי תוכנית למיפוי גיאוגרפי של לוחות המודעות קיימת ברשויות מקומיות אחרות, למשל בעיר תל אביב.

על העירייה לפעול לגיבוש תוכנית מוסדרת לפריסת לוחות המודעות בעיר ולמיפוי גיאוגרפי של הלוחות הקיימים מתוך הדגשת הביקוש להדבקת מודעות בכל אזור ולבחון אם די במספר הלוחות המתוכנן לשנת 2019. הצבת לוחות מוסדרת לרווחת התושבים תוכל לצמצם את תופעות הדבקת המודעות הפירטיות, תאפשר פרסום מספק של מידע בשכונות העיר, ובפרט בשכונות החרדיות, ותסייע בשמירה על חזות העיר.

## מטרדי קופות צדקה

סעיף 39(א)(1) לחוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והניקיון), התשל"ח-1978 (להלן - חוק עזר שמירת הסדר והניקיון), קובע כי אין להניח מכשול במרחב הציבורי, אלא אם כן ניתן לכך היתר בכתב מאת ראש העירייה ובהתאם לתנאי ההיתר.

קופות צדקה מוצבות במרחב הציבורי על ידי עמותות או על ידי גופי סעד למיניהם. חלקן משמשות לתרומת כספים לעמותות ולגופי הסעד וחלקן לתרומת מצרכי מזון יבשים. מציבי קופות הצדקה קושרים אותן בשרשרות ברזל עבות לעמודי חשמל, למעקות ולגדרות. כמו כן יש המציבים קופות צדקה קטנות יותר המחוברות לקירות או לעמודי תחנות אוטובוס בברגים או באמצעים אחרים. רבות מהקופות מעוטרות הן בתצלומים של רבנים ובדברי מוסר והן בפרטי התקשרות עם העמותות שהציבו אותן.

בהבהרה של העירייה נמסר כי בשנת 2011 היא התירה להתקין 224 קופות צדקה גדולות בלבד בשכונות חרדיות, קופות השייכות לחמש עמותות. אולם



הנחת קופות צדקה בצורה פרועה אגב הפרעה לציבור העוברים ושבים היא על פי הנוהל העירוני תופעה פסולה, המעבירה מסר שלילי ולפיו המרחב הציבורי הוא שטח הפקר

היתר זה היה חד-פעמי ולא נמצאו היתרים נוספים במהלך השנים להצבת קופות צדקה במרחב הציבורי.

החל בשנת 2018 פועלת מחלקת תפעול ולוגיסטיקה בעירייה על פי נוהל עירוני שטרם נכנס לתוקפו בדבר החרמה, פתיחה ושחרור של קופות צדקה המונחות במרחב הציבורי (להלן - נוהל טיפול בקופות צדקה) מכוח חוות דעת משפטית פנימית של העירייה. לפי נוהל זה, הסרת מפגע קופות צדקה מהמרחב הציבורי כרוכה בכמה פעולות: פקחי אגף האכיפה יאתרו קופות צדקה במרחב הציבורי ויתעדו את מקומן; עם איתור מקומן ינסה אגף האכיפה לאתר את הבעלים של הקופות וידרוש מהם להסירן; אם הבעלים נמנעו מלהסירן, תסיר מחלקת תפעול ולוגיסטיקה את הקופות ותעבירן לאחסון במגרש העירוני. הקופות יאוחסנו במשך חצי שנה, ובחלוף הזמן - אם לא פנה שום אדם בבקשה לקבלן - יפתחו, והכסף שיימצא בתוכן יועבר למחלקת הרווחה בעירייה.

נוהל טיפול בקופות צדקה קובע כי מדובר בתופעה פסולה שבה מניחים קופות צדקה בצורה פרועה, לעיתים על גבי עמודי תאורה ולעיתים אגב הפרעה לציבור העוברים ושבים. תופעה זו על פי הנוהל, מהווה מטרה: הפרעה לתנועת הולכי רגל, מפגע חזוטי והעברת מסר שלילי לציבור הרחב ולפיו המרחב הציבורי הוא שטח הפקר.

בסיוורים שערך צוות הביקורת בשכונות קריית היובל, בית וגן וקריית משה נמצאו עשרות קופות צדקה בגדלים שונים. כשהן קשורות בשרשרות ברזל עבות לעמודי חשמל, או תלויות על גבי תחנות אוטובוסים, ואפילו תלויות על שלטי חצות שהעירייה עצמה מציבה. להלן תמונות הממחישות את התופעה:

**תצלום 7: מפגעי קופות צדקה**



מימין: מדרגות ברח' זאב חקלאי, יולי 2018  
 באמצע: גדר לבנים ברח' עוזיאל, יולי 2018  
 משמאל: רח' חכמי, יולי 2018  
 צילום: צוות משרד מבקר המדינה.

לפי הערכת מנהל מחלקת תפעול ולוגיסטיקה בזמן הביקורת היו במרחב הציבורי בירושלים 1,500-2,000 קופות. עם זאת, יש להדגיש שהמספר לא קבוע ומשתנה בשטח באופן תדיר על ידי העמותות. בסיוור שערך צוות הביקורת בתחילת נובמבר 2018 בשכונת בית וגן נמצאו 22 קופות במסלול באורך 4 ק"מ<sup>31</sup>.

בתוכנית העבודה של אגף האכיפה לשנים 2017-2018 קבע האגף כי מחלקת תפעול ולוגיסטיקה באגף תפחית את מספר קופות הצדקה במרחב הציבורי ב-500 יחידות בכל שנה.

להלן בלוח 6 נתונים על מספר קופות הצדקה שהחרים אגף האכיפה בשנים 2013-2018.

**לוח 6: מספרי קופות הצדקה שהחרים אגף האכיפה בעירייה (2013-2018)**

שנה	מספר קופות הצדקה שהחרמה העירייה
2013	49
2014	208
2015	123
2016	150
2017	209
2018	83
<b>סך הכול</b>	<b>822</b>

מהנתונים בלוח עולה כי במהלך שש שנות פעילות החרים אגף האכיפה 822 קופות צדקה בלבד. מרבית הקופות שהוחרמו נתלו בשכונות חרדיות דוגמת בית וגן, מאה שערים והמרכז העירוני החרדי.

כמו כן עולה מן הלוח כי העירייה לא עמדה ביעדים שקבעה לעצמה בשנים 2017-2018: בשנים אלו הוחרמו 292 קופות צדקה, כ-30% בלבד מהיעד שנקבע בתוכנית העבודה.

לא זו אף זו, זמן התקן שקבעה לעצמה העירייה לטיפול בתלונה במוקד העירוני על הצבת קופת צדקה במרחב הציבורי הוא שלושה חודשים - זמן תקן ממושך ביותר כדי לטפל בהסרת מפגע מסוג קופה. ואולם, נמצא שאף בזמן תקן זה העירייה אינה עומדת. כך, למשל, פניית צוות הביקורת באוגוסט 2018 בתלונה למוקד העירוני על הצבת קופות צדקה ברח' חכמי בשכונת בית וגן, טרם טופלה נכון לדצמבר 2018.

על העירייה להכין תוכנית עבודה מסודרת, שיטתית ומבוקרת לאיתרון, למיפוי ולהסרתן של קופות הצדקה הפזורות במרחב הציבורי אשר על פי הנוהל העירוני מהוות מטרד. הגברת פעולות העירייה להחרמת קופות צדקה המונחות במרחב הציבורי ללא היתר ולכל הפחות הקפדה על עמידה ביעדים שהציבה לעצמה, חיונית כדי לשרש תופעה זו. על העירייה לבחון את הדרכים החוקיות לחילוט כספי הצדקה ולהעברתם למחלקת הרווחה.

פעילות נמרצת יותר של אגף האכיפה על פי חוק עזר שמירת הסדר והניקיון יכולה להרתיע מהצבת קופות כאמור - הן באמצעות דרישה ממציבי הקופות להסירן או באמצעות הסרה על ידי העירייה עצמה. בד בבד על העירייה לפעול למציאת פתרון הולם שיסייע במימוש צורכי הציבור דוגמת הקצאת אזור מוגדר ומתוחם להצבת קופות ולפרסם בקרב הציבור החרדי את האיסור להציב קופות. יש להניח כי אכיפה מאומצת של האיסור להציב קופות אלה, גם באמצעות הטלת קנסות, תפחית את מספר הקופות המוצבות במרחב הציבורי ותאלץ את העמותות האמורות להגיש בקשה לקבלת היתר להציב קופות או לפעול בדרכים שאינן מהוות מטרד במרחב הציבורי כדי לגייס כספים מהציבור.

בתשובת העירייה נמסר כי אגף האכיפה והשיטור אכן לא עמד ביעדים שהציב לעצמו, אך הוא מייחס חשיבות רבה לגיבוש מדיניות חדשה ועדכנית יחד עם מינהל התפעול והתביעה העירונית, שתגובה בנוהל מסודר להסרת מפגעי קופות צדקה. בעלי העמותות שהציבו את קופות הצדקה במרחב הציבורי יעודכנו בנהלים החדשים ותיערך בדיקה שתכלול מיפוי ורישום של קופות הצדקה הפזורות ברחבי העיר. קופות שלא יזוהו ושלא יהיה ניתן לשייכן לעמותה כזו או אחרת יוסרו מיידית.

## פעולות אכיפה וגביית קנסות לא מספקות

סמכויות האכיפה של העירייה, שתכליתן ביצוע פעולות למניעת מפגעים ושמירה על ניקיון העיר, מושתתות על דברי חקיקה דוגמת חוק שמירת הניקיון; חוק העזר לשמירת הסדר והניקיון; חוק עזר לשילוט. נוסף על דברי חקיקה אלה, לעירייה יש סמכות לאכוף היבטים של שמירת הניקיון גם מתוקף חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, ומתוקף תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000, בכל הנוגע להשפעות של בתי עסק על ניקיון סביבתם.

דינים אלה נותנים בידי העירייה כלי פיקוח ואכיפה אל מול מפירי החוק. נקיטת ההליכים המינהליים והמשפטיים כוללת בין השאר הטלת קנסות, חיוב בהוצאות ניקיון, הפסקת פעולות שלגביהן ניתן צו לשמירת ניקיון, חילוט חפצים ואף מאסר בנסיבות שנקבעו בדיון. נוסף על כך רשאית העירייה להטיל התראות לסילוק המפגע על האחראי על העבירה.

מטרת מערכות אכיפה היא להרתיע מפני ביצוע עבירות על ידי הטלת עונשים על מפירי החוק. הטלת עונשים מעבירה מסר בדבר האופן שבו תתמודד מערכת האכיפה עם עבריינים המבצעים עבירות דומות. אומנם האכיפה מושתתת על מי שכבר הפרו את החוק אך מטרתה היא ליצור הרתעה מפני עבירות שיבוצעו בעתיד. לכן, חשוב מאוד לאתר בוודאות את העבריינים ולהענישם. פעולות אלה תלויות בהיקף המשאבים המוקצים לפעולות הפיקוח והאכיפה וביעילותם<sup>32</sup>.

בדוח הביקורת הקודם ציין משרד מבקר המדינה כי בשנת 2007 הוגשו 6,801 דוחות ברירת קנס מתוקף חוק עזר לשמירת הסדר והניקיון ויותר מ-42,000 התראות בנושאים אלה. עם זאת, נתוני העירייה דאז הצביעו על כך שיש סעיפים בחוק עזר לשמירה על הסדר והניקיון שאכיפתם עדיין מצומצמת. כך למשל, בשנת 2007 הוגש דוח אחד בלבד בגין זריקת אשפה או לכלוך, ולא הוגש שום דוח על הנחת אשפה מחוץ למכל האשפה.

## פעילות אגף הפיקוח והשיטור

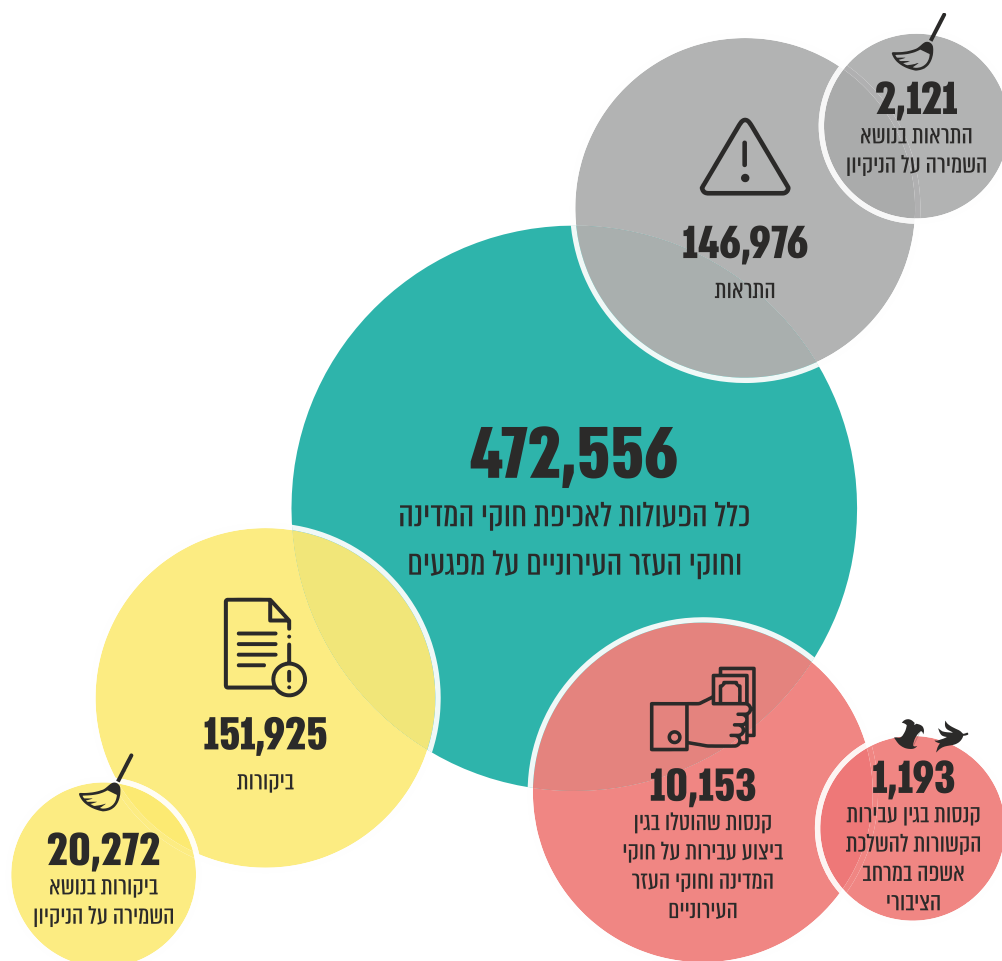
1. אגף האכיפה והשיטור בעירייה הוא זרוע האכיפה העיקרית של העירייה בנושא הניקיון. האגף עוסק באכיפת חוקי העזר העירוניים בכל שטח השיפוט של העירייה. באגף יחידה נוספת העוסקת בטיפול בתוצרי פסולת בניין בעיר ויחידה אחרת, מחלקת תפעול ולוגיסטיקה, האמונה על הסרת

32 א' קרסין, "יישום אפקטיבי של מדיניות סביבתית עידוד הציות ויעול האכיפה, מכון ירושלים לחקר ישראל המרכז למדיניות סביבתית (2009), עמ' 131.

מפגעים במרחב הציבורי, על כלל היבטיו. תפקידו של אגף האכיפה הוא להבטיח מרחב עירוני ציבורי מזמין, נקי ובטוח אגב שמירה על חוק וסדר באזורי מגורים ועסקים בד בבד עם מיצוי יעיל של המשאבים העירוניים. החל בשנת 2014 מופעל בעיריית ירושלים פיקוח עירוני רב-תכליתי המשמש גוף אכיפה עירוני אחד שאמור לטפל ברכיבים המשפיעים על חזותו ובטיחותו של המרחב הציבורי תוך כדי שילוב בין מענה לפניות ואירועים לבין עבודה יזומה.

בתרשים 5 שלהלן מתוארות פעולות העירייה בשנת 2017 לאכיפת חוקי המדינה וחוקי העזר העירוניים בנוגע למפגעים בכלל ולמפגעי ניקיון בפרט.

**תרשים 5: פעולות העירייה לאכיפת חוקי המדינה וחוקי העזר העירוניים בנוגע למפגעים, 2017**



מהנתונים עולה כי אמנם חל שיפור ניכר בהיקף הפעילות של אגף האכיפה מאז הביקורת הקודמת. ואולם, העובדה כי פעולות האכיפה עודן מעטות עולה מן הנתון הזה: בנושא מפגעי מודעות פירטיות, אשר תואר בהרחבה לעיל, עולה כי בשכונה החרדית מאה שערים, שבה נפוצה הבעיה, הוטלו בשנת 2017 רק 23 ברירות קנס על תושבים שהפרו את חוק עזר שילוט, ובשנת 2016 הוטלו 33 קנסות מכוח אותו חוק עזר. הטלת קנסות בגין עבירות הקשורות להשלכת אשפה במרחב הציבורי היא רק 0.25% מכלל הפעילות שמבצע האגף, וזאת בלי להביא בחשבון את הקנסות המוטלים בגין עבירות חנייה.

מהנתונים עולה כי פעולות האכיפה שתכליתן שמירה על ניקיון המרחב הציבורי וציות לחוק שמירת הניקיון ולחוקי העזר העירוניים הרלוונטיים הן חלק מזערי בלבד מתוך כלל הפעילות שמבצע האגף. הנתונים מלמדים כי בממוצע ניתנים שלושה קנסות בלבד ליום בתחום הניקיון - נתון זה נמוך מאוד בהשוואה למספר התושבים בעיר ולנוכח מצב הניקיון העגום במרחב הציבורי.

בתשובת העירייה נכתב כי אגפי האכיפה העירוניים נוקטים בשנים האחרונות מדיניות מחמירה כלפי עבירות ניקיון בכלל וכלפי תליית מודעות פירטיות בפרט; במסגרת הפעולות אף מוחרמים כלים המשמשים לעבירות ומוטלים קנסות בשווי עשרות אלפי שקלים.

משרד מבקר המדינה מציין כי אומנם מאז דוח הביקורת הקודם חל שיפור, אך העובדה שהוגשו דוחות מעטים בלבד בגין אי-שמירה על ניקיון המרחב הציבורי מעידה כי פעילות הפיקוח והאכיפה של העירייה בנושא זה עדיין טעונה שיפור.

העירייה הוסיפה בתשובתה כי בעקבות חשיבה מחודשת היא החליטה להקים צוות אכיפה ממוקד בכל שכונה. הצוות ירכז את כל הפעולות הקשורות לאכיפה שוטפת של החוקים העוסקים בשמירה על חזות העיר, דוגמת שמירת הסדר והניקיון, מניעת הכולות, הסרת מודעות פירטיות ושלטים, מניעת מפגעים והרתעה מפני השלכת אשפה במקום ציבורי או פרטי בשטח שעליו אחראי הצוות. כמו כן, הכין אגף אכיפה ושיטור במינהל תפעול, בשיתוף היועץ המשפטי לעירייה והתביעה העירונית, תוכנית לאכיפה נרחבת של עבירות ניקיון. התוכנית, שהחלה בשנת 2018, מתבצעת בתיאום ובשיתוף עם התושבים ועם המינהלים הקהילתיים. מתשובת העירייה עולה כי ניתן יהיה להבחין בתפוקות ראשונות של התוכנית כבר בשנת 2019, לאחר מועד סיום הביקורת.

2. בתוכנית העבודה של האגף לשנת 2014 נמצא כי הפיקוח העירוני אמור לפעול על פי מדדים מוגדרים במטרה לשפר ולייעל את עבודת הפקח ולבחון את תוצאות פעולותיו.



## לאגף האכיפה אין מדיניות ומדדים ברורים לאכיפת חוק הניקיון, והוא אינו מכין תוכנית עבודה סדורה לאכיפת החוק על מבצעי העבירות בתחומים אלה

צוות הביקורת מצא כי לאגף האכיפה אין מדיניות ומדדים ברורים לאכיפת חוק הניקיון, וכי הוא אינו מכין תוכנית עבודה סדורה לאכיפת החוק על מבצעי העבירות בתחומים אלה.

תוכנית עבודה מוגדרת, הטומנת בחובה מדדים ברורים וכמותיים להצלחה, היא כלי ניהולי חשוב שאמור לסייע בהכוונה ובתיאום של פעולות האגף לפיקוח ולאכיפה בנושא השמירה על חוק הניקיון ועל חוקי העזר העירוניים הנגזרים ממנו. משרד מבקר המדינה מעיר כי בהיעדר תוכנית עבודה נפגעת גם יכולת האגף לפקח על פעולותיו ולבקר אותן. ייתכן כי הפיקוח הבלתי מספק הוא אחת הסיבות העיקריות למצב הניקיון העגום בעיר שכן כושר ההרתעה של העירייה נפגם.

בהבהרה של עוזר מנהל אגף האכיפה והשיטור מספטמבר 2018 לצוות הביקורת נמסר כי אי-אפשר לצפות מתי והיכן יתבצעו עבירות על חוק הניקיון, ולכן קשה לדעתו לתכנן מראש פעולות אכיפה בנושא זה. עוד ציין כי רוב מבצעי העבירות נתפסים בעקבות פעולות מעקב והעירייה מטילה עליהם ברירות משפט.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי אומנם משימת איתור מבצעי העבירות בנושא שמירה על חוקי הניקיון היא קשה ומאתגרת אך היא בת ביצוע. יש אזורים המועדים לפורענות ורחובות שדרך קבע משליכים בהם אשפה בניגוד לחוק. זאת ועוד, יש מפגעים הפוגעים בחזות העיר, וניתן בנקל לאתר את מבצעי העבירות בהם: כך לדוגמה ניתן לאתר את המציבים קופות צדקה במרחב הציבורי על פי פרטי העמותות, הארגונים או הגורמים שהתקינו אותם המצוינים עליהן ולאכוף את החוק בעניינם. אף על פי כן העירייה אינה עושה די בנושא.

בתשובת עיריית ירושלים נכתב כי לאגף האכיפה והשיטור העירוני יש מדדים שנקבעו מראש שלפיהם הוא מבוקר. כך למשל, על הפקחים העירוניים מוטלת החובה לדווח למוקד העירוני מדי יום על חמישה אירועים לפחות ועל חמישה מפגעים לפחות שטרם דווח עליהם.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי למרות הקושי בבניית תוכנית עבודה לאכיפה יזומה בנושא שמירה על הניקיון, עליה לפעול לבניית תוכנית כזאת, ובמסגרת זו לשקול להיעזר בגורמים מקצועיים ולבחון את שנעשה ברשויות אחרות בתחום זה. אל לעירייה להסתפק באכיפת החוקים רק במקרים שתהליך איתור המפגע אינו מורכב ונטל ההוכחה המוטל עליה הוא נמוך, מפני שבהיעדר אכיפה יעילה קשה מאוד ליצור הרתעה.

3. מחלקת תפעול ולוגיסטיקה באגף האכיפה והשיטור אחראית לסילוק מפגעים מהמרחב הציבורי. המחלקה מבצעת 350 עד 400 פעולות בחודש, כגון: הסרת קופות צדקה, הריסת מבנים ארעיים (לעיתים בעזרת מנוף), פינוי גרוטאות וכלי רכב נטושים, ניקוי המרחב הציבורי והסרת עמודים באמצעות משחזת.

סעיף 44 לחוק עזר שמירת הסדר והניקיון קובע כי אם סילקה העירייה מפגע מהמרחב הציבורי היא רשאית לגבות מהאדם החייב בסילוק המפגע את ההוצאות הכרוכות בכך.

סילוק המפגע על ידי מחלקת תפעול ולוגיסטיקה כרוך לעיתים בעלויות לא מבוטלות. בביקורת נמצא כי העירייה אינה מטילה על מבצעי העבירות במרחב הציבורי את העלויות הכספיות, כפי שהיא רשאית לעשות על פי דין ומסתפקת במתן קנסות הקבועים בחוק. זאת ועוד, אין למחלקה התפעולית שבאגף האכיפה אומדנים לתמחור פעולותיה לסילוק המפגעים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי השתת העלויות הכרוכות בסילוק המפגעים על מבצעי העבירות, כפי שמחייב החוק, לאחר מיצוי פעולות האכיפה הכרוכות במתן דוחות ובגביית קנסות תשמש גורם מרתיע ותסייע בשמירה על מרחב ציבורי נקי ומטופח. אין זה ראוי שהקופה הציבורית תישא בנטל הסרת מפגע שיצר גורם שזהותו ידועה או שניתן לאתרו בנקל.

כדי לעקור תופעות שליליות מן השורש ולהביא למיגורן, ובכלל זאת תופעות הפוגעות בניקיון הסביבה ובחזותה של ירושלים, רצוי לנקוט גם פעולות יזומות ואפקטיביות. כדי לקדם את אכיפת החוק וליצור הרתעה על העירייה להגדיר נורמות ראויות לעתיד, להעלות את הנשוא למודעות הציבורית ולהודיע על הכוונה לאכוף את הוראות הדין ולהטיל קנסות.

## פעולות גבייה

דוח המוגש נגד אדם אשר עבר על החוק נועד מצד אחד להענישו ומצד אחר לייצר הרתעה בקרב עבריינים פוטנציאליים. גביית קנסות מוטלת על מערכת הגבייה העירונית. מצב שבו העירייה מטילה קנסות אך אינה מקפידה על גבייתם כאמור בחוק פוגע ביכולת ההרתעה של מערכת האכיפה.



1. בדוח הביקורת הקודם נמצא כי רק ב-5% מדוחות ברירת קנס<sup>33</sup> שניתנו בגין כלל העבירות בתחום הניקיון שולם הקנס - לפני התייצבות בבית המשפט.

משרד מבקר המדינה בחן את מספר הדוחות מסוג ברירת קנס ומשפט שחולקו בשנים 2016-2017 וכן את מספר ברירות הקנס ומשפט ששולמו ואת מספר ברירות הקנס ומשפט שהועברו לבית המשפט בנושא ניקיון המרחב הציבורי. להלן בלוח 7 נתונים שהעבירה בדצמבר 2018 העירייה לצוות הביקורת.

לוח 7: נתוני גביית קנסות (2016-2017)

מספר הדוחות ששולמו בתחום הניקיון	השווי הכספי הכולל של הקנסות שהוטלו בתחום הניקיון בש"ח	מספר הקנסות שהוטלו בתחום הניקיון	השווי הכספי הכולל של הקנסות שהוטלו בש"ח	מספר הקנסות שהוטלו	שנים
1,743	2,794,197	5,373	5,191,222	8,842	2016
2,553	3,606,335	6,904	6,407,385	10,158	2017

הנתונים בלוח 7 מלמדים כי חל שיפור בהיקף הקנסות שהוטלו בכלל ובהיקף הקנסות שהוטלו בתחום הניקיון בפרט, בין שנת 2016 לשנת 2017. עוד עולה מלוח 10 כי בשנת 2017 היו הדוחות בנושא הניקיון כ-68% מכלל הדוחות (לא כולל דוחות חנייה), אולם רק כ-37% מדוחות בנושא הניקיון שולמו.

מן האמור לעיל עולה כי חלה עלייה ניכרת בשיעור גביית הדוחות על ידי העירייה בתחום הניקיון מ-5% בדוח הביקורת הקודם ל-37% בשנת 2017.

בלוח 8 להלן מתוארים נתוני גביית הקנסות על ידי העירייה בנושא השלכת פסולת (להבדיל מתחום הניקיון בכללותו)<sup>34</sup>; הלוח כולל את שיעורם ואת שוים הכספי של דוחות ששולמו, דוחות שהוטלו על מפירי חוק ולא עברו לבית משפט ושל דוחות שלא עברו לבית משפט ולא שולמו:

33 בהליך ברירת קנס נקבע מועד לתשלום הקנס, אולם אם מקבל הקנס בחר לערער עליו נידון הנושא בבית משפט וערכו הנקוב של הקנס לא יעודכן כל עוד לא הסתיים הדיון בעניינו. תיקון חקיקה משנת 2018 ביטל את האפשרות לעשות שימוש בהליך ברירת קנס ובמקומו נקבע הליך ברירת משפט.

34 לפי סעיפים 7(א), 7(ב), 7(ד)1, 16(א), 18(ד) בחוק עזר לירושלים שמירת הסדר והניקיון ולפי סעיפים 13(ב)1, 13(ג)1א בחוק שמירת הניקיון.

## לוח 8: נתוני גביית קנסות בנושא השלכת פסולת (2016-2017)

שנים	מספר הקנסות שהוטלו	שווים הכספי הכולל של הקנסות בש"ח	שיעור הקנסות שהוטלו ושולמו לחשבון העירייה	שיעור הקנסות שהוטלו בגבייתם הועבר לבית משפט	שיעור הקנסות שהוטלו בגבייתם לא הועבר לבית משפט ולא שולמו בש"ח	שווים הכספי של הקנסות שהוטלו בגבייתם לא הועבר לבית משפט ולא שולמו בש"ח
2016	827	504,555	31%	65%	4%	62,750
2017	1,193	709,575	42%	29%	29%	217,435

מלוח 8 עולה כי בשנת 2017 הוטלו 1,193 קנסות בנושא השלכת פסולת, אך רק כ-43% מהם שולמו ישירות לחשבון העירייה ללא צורך בנקיטת הליך משפטי.

זאת ועוד, על אף העלייה במספר הדוחות שהטילה העירייה בנושא השלכת פסולת בשנת 2017 בהשוואה לשנת 2016, הרי שבשנת 2017 כ-29% משיעור הקנסות שהוטלו לא שולמו אך לא הועברו לבית משפט.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי הנתונים מלמדים כי בשנים 2016-2017 לא עשתה העירייה די כדי לגבות חובות רבים של נאשמים בעבירות השלכת פסולת וכי כ-280,000 ש"ח נגרעו עקב כך מקופתה<sup>35</sup>. נוסף על כך נפגעה יכולת ההרתעה שלה, התערער אמון הציבור ביכולתה של העירייה לנצל את סמכויותיה ונגרעה הקופה הציבורית.

2. נמצא כי העירייה אינה פועלת, בין באופן עצמאי ובין בשיתוף פעולה עם הנהלת בתי המשפט, לריכוז נתונים בדבר החלטות בית המשפט לעניינים מקומיים בעבירות בנושא ניקיון המרחב הציבורי.

בתשובתה של המבקרת הפנימית של הנהלת בתי המשפט מינואר 2019 נמסר כי פסקי הדין שנותן בית המשפט נמסרים לכל הצדדים בתיק, לרבות גורמי התביעה מטעם עיריית ירושלים, כך שגם מידע זה נמצא בידיהם.

בשנים 2016 - 2017 לא עשתה העירייה די כדי לגבות חובות רבים של נאשמים בעבירות השלכת פסולת, וכ-280,000 ש"ח נגרעו עקב כך מקופתה

הימנעות העירייה מניהול מידע על החלטות בית המשפט לעניינים מקומיים בעבירות בנושא ניקיון המרחב הציבורי מקשה עליה לקבל תמונת מצב מלאה בדבר יכולתה לאכוף את נושא הניקיון בעיר, ונפגמת אף יכולתה להתוות מדיניות שתרתיע את מפירי החוק.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי עליה לפעול ביתר שאת כדי לאגם מידע כולל ועדכני בדבר טיפול בית המשפט בעבירות בנושא שמירת הניקיון במרחב הציבורי. מידע זה עשוי לסייע לה בשיפור היקפי הגבייה שלה, בהפקת לקחים, באיתור המפגעים ובשמירה על מינהל תקין.

## פעולות חינוך והסברה

חינוך והסברה לשמירה על מרחב ציבורי נקי הם נדבך מרכזי להשגת מטרה חשובה זו<sup>36</sup>. תושבי העיר הם שותפים מלאים לשמירה על חזות העיר ולניקיונה. ברוח זו הומלץ בדוח שהכין בשנת 2018 היועץ שהעסיקה העירייה כי עליה להגביר את פעולות ההסברה לתושבים בכל הנוגע לפינוי האשפה והמיחזור, אגב הדגשת השכונות החרדיות והערביות בעיר. במסגרת תוכנית העבודה של אגף התברואה לשנת 2015, קבע האגף כיעד את הגברת ההסברה, המודעות והחינוך לשמירה על הניקיון ברשות הרבים.

במאי 2017 פרסם המשרד להגנת הסביבה תוכנית<sup>37</sup> לטיפול במפגעים סביבתיים בשכונות הערביות בירושלים (להלן - התוכנית או התוכנית לטיפול במפגעים סביבתיים בשכונות הערביות), שאותה גיבש בסיוע העירייה<sup>38</sup>. תוכנית זו כללה גם בניית מערך לחינוך ולמודעות סביבתית לתושבים. לצורך בניית תוכנית הסברה "מדלת לדלת" במסגרת הטיפול בפסולת ביתית במטרה להביא להעלאת מודעות התושבים לשמירת הניקיון הוקצו כ-8.8 מיליוני ש"ח.

עוד במסגרת התוכנית הוקצו כ-10.5 מיליוני ש"ח לצורך גיבוש מנהיגות סביבתית מקומית שתוביל ותייצר פעילות רחבת היקף בנושא קיימות במזרח ירושלים; הכשרת מדריכים מקומיים שיוכלו לבצע הדרכות עצמאיות לקהל הרחב או למערכת החינוך; תוכנית חינוכית שכונתית בבתי הספר, בגני הילדים ובחינוך הלא פורמלי; פעילות קהילתית שכונתית לעידוד התושבים לביצוע פרויקטים סביבתיים בשכונה.

## תוכניות חינוך והסברה בבתי הספר

היחידה לחינוך לקיימות במינהל החינוך בעיריית ירושלים מפעילה כמה תוכניות לימוד בנושא שמירה על סביבה נקייה ומטופחת בשיתוף פעולה עם הצוות המקצועי של אגף התברואה. תוכניות אלו הן בעלות ערך מוסף בכך שבראיה לטווח ארוך הן מחנכות את הילדים של היום להיות אזרחים אחראיים ומעורבים בסביבתם בעתיד ובטווח הקצר, מייצרות השפעה חיובית של הילדים על משפחותיהם בהיותם שגרירים העושים נפשות לרעיונות המקדמים שינוי בתפיסת הסביבה.

36 א. עשת ומ. נגב **שיפור רמת הניקיון במרחב הציבורי בישראל - סיכום פרויקט** (יוני, 2014).

37 התוכנית אושרה בהחלטת ממשלה מס' 2684 בנושא "צמצום פערים חברתיים כלכליים במזרח ירושלים ופיתוח כלכלי", 28.5.17.

38 להרחבה בעניין זה ראו בקובץ דוחות זה "ניקיון ותברואה בשכונות הערביות במזרח העיר ירושלים".

## רובם המוחלט של תלמידי ירושלים אינו נחשף כלל לפעילות החינוכית בנושא ניקיון שמקיימת העירייה

בנוסף, עיריית ירושלים מקיימת פעילות חינוכית בנושא ניקיון במערכת החינוך בירושלים בבתי ספר ובגני ילדים בקרב כל אוכלוסיות העיר. מאז שנת 2002 הפעילות מתמקדת בחשיפה לנושא הפסולת בעיר ברמות האישית, הבית ספרית והשכונתית-קהילתית. מטרתן העיקרית של התוכניות, על פי העירייה, היא פיתוח מודעות ואחריות אישית של התלמידים וצוות המורים להתנהגות במרחב הציבורי. מודעות זו תוכל לסייע בשמירה על הניקיון מצד התלמידים והמורה, בהפחתת הפסולת על ידי שימוש חוזר ומיחזור ובהשפעה של הילדים וצוות המורים על מעגלי המשפחה הקרובים להם ועל כלל קהילת בית הספר.

בתחומי העיר ירושלים התחנכו בשנת הלימודים תשע"ז 260,500 תלמידים. מהביקורת עלה כי רק מיעוטם של התלמידים (בין 0.08% ל-9.8%) נכללו באוכלוסיית היעד של התוכניות החינוכיות. חמור מכך, רק שיעור זעום של תלמידים מקרב כלל התלמידים בעיר ואף מקרב אוכלוסיות היעד המצומצמות ממילא, השתתף בפועל בתוכניות החינוכיות שהפעילה העירייה בשנת הלימודים תשע"ז בנושא ניקיון וקיימות: כך לדוגמה סיור "שומרים על ירושלים נקייה" מופעל ב-9.8% מבתי הספר שבאוכלוסיית היעד, תוכנית פרלמנט סביבתי הופעלה ב-0.25% ממספר בתי הספר הכולל באוכלוסיית היעד, ותוכנית "אפס פסולת" הופעלה בפחות מ-0.1% מבתי הספר באוכלוסיית היעד.

מן האמור לעיל עולה כי העירייה אומנם נוהגת להפעיל מדי שנה כמה תוכניות בנושאים נקודתיים הקשורים בשמירה על ניקיון במרחב הציבורי, אך היא אינה מפעילה תוכנית חינוכית שיטתית וכוללת. רובם המוחלט של תלמידי ירושלים כלל אינו נחשף לפעילות החינוכית שמקיימת העירייה.

זאת ועוד, תקציב הפעולות האמורות, אשר מוקצה מתקציב אגף התברואה, עמד בשנים 2015-2017 על כ-203,500 ש"ח בלבד מדי שנה, והיה כ-0.05% מסך תקציב האגף.

ניכר כי העירייה משקיעה מאמצים בבניית תוכניות מגוונות לתלמידים מכל המגזרים, להנחלת ערכי קיימות וסביבה נקייה ולחינוך לשמירה על הניקיון, אולם רק חלק מזערי של התלמידים נחשף אליהן. לאור הנתונים בדבר מצב הניקיון בעיר, על העירייה לשקול לפעול בשיתוף עם משרד החינוך לחשיפת תלמידים רבים יותר לפעילויות חינוכיות בנושא שמירה על עיר נקייה ומטופחת ואף לשקול את הפיכתן לחלק בלתי נפרד מתוכני הלימוד שניתנים לכלל ילדי העיר בשלבי החינוך השונים גם למען ההווה וגם למען העתיד.

## פעולות הסברה במינהלים הקהילתיים

אגף חברה בעיריית ירושלים אחראי בין השאר על קידום נושאי קיימות וסביבה, ובכלל זה על נושאים הקשורים בשמירה על ניקיון העיר. האגף מימן מתקציבו בשנת 2017 תוכניות ייעודיות לאוכלוסייה החרדית בעלות כוללת של 120,000

ש"ח, שהתחלקו שווה בשווה בין ארבעה מינהלים קהילתיים בחלק מהשכונות החרדיות, מתוך 31 המינהלים הקהילתיים בעיר. בשנים 2015-2016 הפעיל אגף חברה את התוכנית "שגרירות קיימות" בתמיכת המשרד להגנת הסביבה. "שגרירות קיימות" הכשירה 30-40 תושבות עיר חרדיות בעלות זיקה לנושאי שמירה על הסביבה, המעוניינות להיות פעילות בקידום נושאים הקשורים באורח חיים מקיים בקהילה המקומית שבה הן חיות. התוכנית יושמה בשתי שכונות חרדיות, בעלות של 70,000 ש"ח.

העירייה מפעילה אפוא תוכניות הסברה גם בקרב כלל האוכלוסייה ולא רק בקרב אוכלוסיית התלמידים, אך מדובר בתוכניות מעטות המיועדות למספר מוגבל של תושבים בפרט מהמגזר החרדי. כדי ליצור סביבה מטופחת ונקייה חשוב להביא לשינוי התנהגות הציבור בתחום הניקיון במרחב הציבורי ושינוי כזה יכול להתרחש אך ורק באמצעות הגברת המודעות לנושא, מתן תמריצים וניהול תקשורת מתמשך מול הציבור. ליצירת שינוי התנהגותי בנושא הניקיון השלכות רבות, כגון: חיסכון בעלויות ניקוי רחובות ושטחים פתוחים ושיפור חזות המרחב.

על העירייה לקיים מערך הסברה נרחב וקבוע לכלל האוכלוסייה שמטרתו להוביל לשינוי התנהגות הציבור וליצירת סביבה נקייה ומטופחת.

## סיכום

לחזות פניה של ירושלים, בירת ישראל, שעניי רבים נשואות אליה ובשעריה באים המוני אנשים מכל הזרמים, העדות והדתות, חשיבות רבה. ירושלים היא הגדולה בערי ישראל, וכל אדם המתגורר בה זכאי לחיים בסביבה נקייה, דבר הנגזר מזכותו לכבוד. הביקורת העלתה כי עיריית ירושלים רחוקה עד מאוד מלמלא את מדיניותה המוצהרת, ולפיה ירושלים, בירת ישראל, תהיה עיר נקייה ומטופחת. רחובותיה מלוכלכים, הן בעיני תושביה והן על פי נתונים משווים של ניטור פרטי אשפה ושל משקל האשפה שמפנה העירייה.

נמצא כי אף על פי שעיריית ירושלים משקיעה מאות מיליוני ש"ח כדי לקיים שירותי ניקיון ותברואה נאותים, על פי מחויבתה לספק לתושביה שירותים כאלה, היא אינה עושה די כדי לקדם את מדיניותה המוצהרת ואינה פועלת ביעילות ובחיסכון בתחומים שונים שנבדקו: טיאוט רחובות, הסרת מפגעי גרפיטי, הסרת מודעות פירטיות, הסרת קופות צדקה, חינוך והסברה ופעולות אכיפה וגביית קנסות.

שמירה על ניקיון המרחב הציבורי צריכה להיות חלק מתוכנית כוללת העוסקת בניהול הפסולת ובייעול המשאבים העירוניים המוקצים לשם כך. ניקיון המרחב הציבורי אינו תופעת לוואי חיובית הנובעת מטיפול נכון בפסולת, אלא עליו להיות מוגדר כמטרה ששואפים להשיגה במישרין.

על העירייה, ובכלל זה ראש העירייה ומנכ"ל העירייה, לפעול לתיקון הליקויים בכלל הנושאים שהועלו בדוח זה ולקבוע תוכנית מפורטת לשיפור חזות פני העיר. על העירייה לפעול להגברת החשיפה של ציבור התושבים לתוכניות חינוך והסברה, בד בבד עם אכיפה ופיקוח הדוקים. מכלול הפעולות הללו עשוי ליצור בקרב התושבים שינוי התנהגותי-חברתי חיובי בנושא הניקיון, להגביר את אמון הציבור בעירייה ואת תחושת השייכות של התושבים, לשפר את חזות המרחב הציבורי ולהביא לחיסכון בעלויות העירייה בנוגע לניקיון העיר.

על משרדי הממשלה העוסקים בענייני ירושלים והקובעים מדיניות בתחום חזות העיר - המשרד לענייני ירושלים ומורשת, המשרד להגנת הסביבה ומשרד הפנים - לתת את הדעת לשיפור המציאות העגומה שעולה מן הדוח בנושא ניקיון העיר ירושלים.

