

עיריית הרצליה**המועצה התשע עשרה**

פ"כ מס' 70

מישיבת מועצה שלא מן המניין

שהתקיימה ביום שלישי, ג' טבת תשפ"ג, 27.12.22

נוכחים:	פדלון	משה	-	רה"ע וי"ר הישיבה
	כץ	מאיה	-	סגנית ומ"מ ראש העירייה
	פרישקולניק	איה	-	סגנית ראש העירייה
	בל	עפרה	-	סגנית ראש העירייה
	צור	איתי	-	חבר מועצת העיר
	דבי	דורון	-	חבר מועצת העיר
	ועקנין	משה	-	חבר מועצת העיר
	קוממי	יוסי	-	המשנה לרה"ע
	יעקובוביץ	יונתן	-	חבר מועצת העיר
	וייס	צבי	-	חבר מועצת העיר
	צדיקוב	אלעד	-	חבר מועצת העיר
	עולמי	ירון	-	חבר מועצת העיר
	פישר	יריב	-	חבר מועצת העיר
	איל	פביאן	-	חבר מועצת העיר
	אייזנברג	דניאל	-	חברת מועצת העיר
	אורן-ינאי	דנה	-	חברת מועצת העיר
	לוי	עופר	-	חבר מועצת העיר
	בן עמי	דרור	-	חבר מועצת העיר
	יבין	גלילה	-	חברת מועצה
חסרים:	בכר	פזית	-	חברת מועצה
	אוריאלי	אורן	-	חבר מועצת העיר
מוזמנים:	עו"ד אהוד	לזר	-	מנכ"ל העירייה
	ג'ו	ניסימוב	-	משנה למנכ"ל העירייה
	ירון	הררי	-	מבקר העירייה
	ד"ר יעקב	נחום	-	מנהל אגף חינוך
	עו"ד ענת	בהרב	-	יועמ"ש
	רו"ח רוני	חדד	-	גזבר העירייה
	דורית	בסמן	-	דוברת העירייה
	רוני	גאון	-	מנהל אגף שאי"פה
	מיקי	גורנשטיין	-	מנהל מחלקת הספורט
	חנה	חרמש	-	מהנדסת העיר
	בועז	מייזל	-	מנהל מנהל התפעול
	קארין	שדה	-	מנהלת נכסים וביטוחים
	רוני	גאון	-	מנהל אגף שאיפ"ה
	שלומית	כנרי	-	מנהלת פניות הציבור
	רינה	זאבי	-	מנהלת מחלקת ארגון ותאום

על סדר היום :

1. דיון בדו"ח מבקר העירייה לשנת 2021, ובהמלצות ועדת הביקורת.

דו"ח המבקר הועבר לעיון מוקדם לחברי המועצה להלן תקציר הדו"ח.

גב' כץ, סגנית, מ"מ רה"ע ויו"ר ועדת הביקורת פתחה והודתה לכל הנוגעים בדבר, לחברי ועדת הביקורת, לגורמים המקצועיים ולמבוקרים. איחלה למר פישר הצלחה מהחליפה בתפקיד יו"ר ועדת הביקורת.

המבקר העירייה מר ירון הררי אמר כי הדו"ח עבר דיונים מקיפים, ביחידות המבוקרות, באגפים, אצל המנכל ורה"ע, נדון בשלושה דיונים בוועדת הביקורת. ציין את עבודת הוועדה לענייני ביקורת וביקש להודות ליו"ר הוועדה, גב' מאיה כץ ולחבריה על עבודה מקצועית, עניינית ורגישה, לעובדים ומנהלים, לראש העירייה מר פדלון ולמנכ"ל העירייה עו"ד אהוד לזר על תמיכתם בעבודת הביקורת. ציין כי הרבה מההמלצות שנתנו נמצאות כבר בהליכי יישום. הבהיר כי בישיבה זו יתמקד בהערות המערכתיות ופחות בהמלצות התפעוליות הקשורות בתפעול השוטף של היחידות.

בדיון זה סקירת המבקר התייחסה לעיקרי הדברים.

ממצאים והמלצות בנושא: מניעת זיהום מי ים ממקורות יבשתיים

מספור הסעיפים מקביל למספור בדוח המפורט

כללי

1.

בהתאם לפרסומי המשרד להגנת הסביבה, כ-75% מהזיהום המגיע לים מקורו במקורות יבשתיים כגון: שפכים ממפעלי תעשייה, נחלים מזוהמים, תקלות במערכות הביוב, מערכות ניקוז עירוניות ובמקרים מסוימים גם מהמתרחצים עצמם. זיהום מי ים יכול להיות מיקרוביאלי או כימי. זיהום מיקרוביאלי של מי הים שמשמעו המצאות חיידקים ממקור צואתי או חיידקים פתוגניים (מחוללי מחלות) עלול לפגוע בבריאות המתרחצים בחופי הים. הזיהום הכימי גורם בעיקר לפגיעה קשה במערכת האקולוגית הימית. החוק למניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988, ותקנותיו אוסר על הזרמת שפכים או פסולת לים התיכון ללא היתר או בניגוד לתנאיו. הוועדה הבין-משרדית למתן היתרים להטלת/הזרמת פסולת/שפכים לים, הינה בעלת הסמכות להיעתר או לדחות בקשה להיתר ולהגדיר תנאים לקבלתו.

מוצאי מערכת הניקוז לים

5.

כללי

5.1

מערכת הניקוז מורכבת מקולטנים הממוקמים בדרך כלל בצידי הכבישים והמוגנים ברשת המיועדת למניעת זרימת פסולת למוביל המזרים את מי הנגר לים. מערכת הניקוז העירונית המנקזת את מי הנגר לים יכולה להוות אחד מגורמי זיהום הים. באתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה קיימת התייחסות לזיהום מי הים ממערכת הניקוז כדלהלן:

"בכל שנה, עם הגשמים הראשונים, זולגות כמויות גדולות של פסולת, שמנים, נוזלים עכורים ומזהמים לחוף הים וליים עצמו. הזרמות אלה מאופיינות גם בזיהום בחיידקים ממקור צואתי ובהפרשות בעלי חיים שונים ובמים העומדים במערכת הניקוז העירונית. בנוסף, פסולת - ובמיוחד פסולת פלסטיק ואורגנית הנזרקת ברחובות העיר - מגיעה אל קולטני הגשם ולתעלות הניקוז בצדי הדרכים ומצטברת בקווי הניקוז."

מערכת הניקוז העירונית כוללת, למועד הביקורת, 4 מוצאים לים, המנקזים שלושה אגנים כמפורט בגוף הדוח. מוצאים אלו מהווים גורם סיכון לזיהום מי הים והחופים ולהם השפעות סביבתיות שליליות.

הנחיות המשרד להגנת הסביבה

5.2

המשרד להגנת הסביבה פרסם מסמך של עקרונות והנחיות תכנון נקזים עירוניים עם מוצא בחוף, ברקע הדברים מפרט המסמך את ההשפעות הסביבתיות השליליות של הנקזים שעיקרם פגיעה בסביבה החופית וזיהום ים. מסמך ההנחיות כולל דרישות מקצועיות בתכנון והקמה של נקזים, מאחר והנקזים בעיר קיימים זה מכבר מפורטים להלן מספר הנחיות של המשרד להגנת הסביבה לצמצום זיהום הים ממערכת ניקוז קיימת הרלוונטיים לעניינינו:

- מתן פתרון ל"מי קיץ" – חיבור הנקז במעלה לתחנת שאיבה לביוב במהלך הקיץ, או בניית בריכה ומשאבה במוצא בחוף ושאבת התשטיפים¹ ע"י ביוביט במהלך הקיץ.
 - התקנת מתקן לשיכוך אנרגיית הזרימה בתוך קצה הנקז (לא על החוף), להקטנת הפגיעה הנוצרת ברצועת החוף בעקבות הזרימה.
 - התקנת אמצעים לאיסוף פסולת במוצא הנקז ולמניעת הגעתה לים (כגון סורגים/רשתות מיוחדות וכיו"ב) ותחזוקתם השוטפת.
- כמו כן בתחזוקת הנקזים/מוצאי התיעול אל החוף והים, מנחה המשרד להגנת הסביבה בין היתר כדלקמן:
- קיום נוהל ניקיון כבישים וניקוי ושאבת הפסולת והנוזלים בנקז לפני עונת הגשמים.
 - קיום נוהל תחזוקה לתחזוקת האמצעים שנבנו למניעת הגעת מזהמים וניקיונם מפסולת באופן שוטף.
 - מניעת חיבורים פיראטים כולל נוהל אכיפה.
 - תחזוקת רצועת החוף במהלך עונת הגשמים וכיסוי ערוצים שנוצרו.
- במסגרת הביקורת נבחן קיום האמצעים האמורים במוצאי מערכת הניקוז.

¹ מים או נוזלים אחרים שזרמו דרך פסולת ולכן מכילים מומסים (חומרי זיהום) רבים

פתרון למי קיץ: אחת הדרכים למנוע זיהום ממוצאי המובלים הראשיים הינה הקמת תחנות שאיבה למי קיץ המונעות מצב של גלישת מים מזרימות אקראיות במערכת הניקוז העירונית אל חוף הים. בנוסף תחנות אלו מצוידות במערכות התראה אוטומטיות המאפשרות פיקוח ובקרה. רק במוצא אחד (מרינה צפון) מתוך ארבעה קיים פתרון לזיהום הנובע ממי קיץ. אנו סבורים שיש מקום לבחון את הצורך למציאת פתרון למי הקיץ במוצאים האחרים.

מתקן לשיכוד אנרגית הזרימה – במוצאים "מרינה צפון" ו"מרינה דרום" קיימים קירות בטון שמטרתם שיכוד אנרגית הזרימה והפחתת הפגיעה בחוף, ב"מוצא איינשטיין" ניתן להבחין בקורת בטון מול המוצא על החוף בהקשר זה נציין כי המלצת המשרד להגנת הסביבה הינה ש"מתקן השיכוד" יותקן בתוך קצה הנקז ולא על החוף באופן שלא יהווה מפגע. במוצא "מלון השרון" לא קיים מתקן לשיכוד אנרגיית הזרימה.

אמצעים לאיסוף פסולת במוצא הניקוז – לא מותקנת רשת או סורג במוצאים לים במטרה ללכוד ולמנוע הגעה של פסולת מוצקה מהנקז לחוף.

תחזוקת הנקזים – נוהל ניקיון ושיבת הפסולת מנקזים לפני עונת הגשמים, כמו גם נוהל לתחזוקת רצועת החוף במהלך עונת הגשמים וכיסוי הערוצים שנוצרו לא הוצגו לביקורת.

המלצה

- **לבחון יישום הנחיות המשרד להגנת הסביבה בכל הקשור לנקזים בחוף הים. בין השאר פתרון למי קיץ, מתקנים לשיכוד אנרגית הזרימה, אמצעים למניעת הגעת פסולת מהמוצא לים ונהלים לתחזוקת הנקזים.**

בעלי היתר להזרמת שפכים ופסולת לים .7

כללי 7.1

הזרמת שפכים לים מוסדרת באמצעות החוק למניעת זיהום ים ממקורות יבשתיים שחוקק בשנת 1988 ונכנס לתוקף ב-1990. מטרתו העיקרית של החוק היא למזער את הפגיעה בסביבה הימית עקב זיהום ממקורות יבשתיים. ככלל, החוק אוסר על הזרמת שפכים לים, אבל קובע שככל שההזרמה לים הכרחית, היא תיעשה רק באמצעות היתר מיוחד מ"וועדה למתן היתרי הזרמה לים" הממונה מכוח חוק זה.

למועד הביקורת קיימים כ-120 בעלי היתר מטעם הוועדה הבין-משרדית למתן היתרים להזרמת שפכים ופסולת לים התיכון. מתוך בעלי היתר אלו, קיימים 6 היתרים להזרמת שפכים לים בתחומה של העיר הרצליה, 4 היתרים לגופים פרטיים, שיפורטו להלן, ושני היתרים לגופים ציבוריים כדלהלן:

- תאגיד המים והביוב להרצליה (להלן: "מי הרצליה בע"מ"), מחזיק בהיתר להזרמת שפכים (קולחים סניטריים) לים התיכון התקף עד לתאריך 31.3.2026.

- החברה העירונית לפיתוח תיירות בהרצליה בע"מ מחזיקה בהיתר הזרמת פסולת לים התיכון מסוג חול ים נקי בשני אתרים, תוקף ההיתר עד 31.12.2025.

במסגרת הביקורת נסקרו בעלי ההיתר להזרמת שפכים ופסולת לים בתחומי העיר הרצליה, פרק נפרד ייחדנו בדוח זה לתאגיד מי הרצליה המחזיק בהיתר להזרמת שפכים סניטריים לים.

גופים פרטיים בעלי היתר הזרמה או הטלה לים

רשימת הגופים הפרטיים בעלי היתר הזרמה או הטלה לים, בתחומי העיר הרצליה מפורטים בגוף הדוח.

סקירת ההיתרים מעלה כי שלושה מההיתרים הינם להזרמת מי תהום שנשאבו לצורכי קירור מערכות, והיתר אחד (מלון השרון) הינו להזרמת מי תהום מלוחים המשמשים למילוי בריכת שחיה, ההיתרים אינם כוללים הזרמה של שפכים תעשייתיים או מזהמים אחרים. ההזרמה של מלון השרון הינה באמצעות התחברות למוצא של מערכת הניקוז בחוף השרון, שלושת בעלי ההיתר הנוספים, מלון ריץ, בית הדירות אוקיאנוס, ופרויקט המגורים האי מזרימים את מי הקירור באופן ישיר למרינה.

ממצאים

מיקום ההזרמה בכל ההיתרים נקבע כי מיקום ההזרמה מחייב אישור של עיריית הרצליה, במקרים בהם ההזרמה לשטח המרינה גם את אישור החברה לפיתוח התיירות. סקירת ההיתרים מעלה כי קיימים התניות למיקומי ההזרמה כדלהלן:

- בעל ההיתר "ימית מגדלות בע"מ" מחזיק בהיתר הנוכחי משנת 2016; לבעל ההיתר ניתנו עד כה 4 תקופות הארכה ליישום ה"חלופה היבשתית" הנזכרת בתנאי ההיתר, המועד הנוכחי להפסקת ההזרמה הינו 31.3.2022.
- בהיתר ההזרמה של מלון ריץ נקבע כי החל מה 1.11.2020 ההזרמה תיעשה באמצעות צינור נפרד באמצעות הנקז במרינה.

מאחר ותנאי ההיתר קובעים כי ההזרמה תיעשה באישור עיריית הרצליה אנו סבורים שיש מקום לעקוב אחר ההתחייבות לחלופה יבשתית של "ימית מגדלות בע"מ" ולבחון את משמעות שינוי אופן ההזרמה של מלון ריץ.

הזרמות ללא היתר: סקירת ההיתרים מעלה כי קיימים, בתחומי העיר, בסך הכל 4 היתרי הזרמה לגופים פרטיים, אנו סבורים שיש מקום לעריכת סקר לאיתור הזרמות ללא היתר של מי קירור או מי ברכות, דרך מערכת הניקוז או באופן ישיר, של מלונות בתי דירות ומבנים נוספים הצמודים לחוף, במקרה בו ימצא גורם המזרים שפכים ללא היתר יש להפנותו לקבלת היתר הזרמה כחוק במסגרתו יקבע אופן ההזרמה, והתהליך כולו ינותר ויפוקח ע"י המשרד להגנת הסביבה.

החברה לפיתוח תיירות בהרצליה - היתר להטלת פסולת בים (חול ים נקי)

סחף של חול לכיוון המעגנה הינו תהליך טבעי הגורם לעליית מפלס החול באופן שמחייב תהליך קבוע של העמקת אזורי העגינה דהיינו, כריית החול מקרקעית המעגנה ושינועו החוצה מאזורי העגינה כדי להבטיח מים עמוקים לסירות העוגנות. שינוע החול מאזור המעגנה מחייב קבלת היתר להטלת פסולת בים.

החברה לפיתוח תיירות בהרצליה מחזיקה בהיתר להטלת עד 40,000 מ"ק חול ים נקי לשנה. תוקף ההיתר עד ליום 31.12.2025.

אתרי הטלת ה"פסולת" כפי שמופעים בהיתר הינם:

- א. צפונית לשובר הגלים המנותק הצפוני ועד "אפולוניה" ובעומק מים שלא יעלה על 6 מטר.

ב. הזנת המצוק החופי – בתאום עם החברה הממשלתית להגנות מצוקי חוף הים התיכון בע"מ.

למועד הביקורת החול משונע לים ואינו משמש ל"הזנת המצוק החופי".

המלצות

- אנו סבורים שיש מקום לעריכת סקר לאיתור הזרמות ללא היתר של מי קירור או מי ברכות, דרך מערכת הניקוז או באופן ישיר, של מלונות, בתי דירות ומבנים נוספים הצמודים לחוף, במקרה בו ימצא גורם המזרים שפכים ללא היתר יש להפנותו לקבלת היתר הזרמה כחוק במסגרתו יקבע אופן ההזרמה, והתהליך כולו ינותר ויפוקח ע"י המשרד לאיכות הסביבה.
- מאחר ותנאי היתרי ההזרמה קובעים כי ההזרמה תיעשה באישור עיריית הרצליה אנו סבורים שיש מקום לעקוב אחר קיום תנאי ההיתרים, לבחון ולאשר את משמעות השינויים באופני ההזרמה.

8. הזרמת שפכים לים על ידי חברת מי הרצליה בע"מ

8.1 כללי

חברת מי הרצליה בע"מ מחזיקה בהיתר להטלת שפכים (קולחים סניטריים²) לים, שמקורם בקולחי מכון טיהור השפכים (להלן: "מטי"ש") הרצליה. **בראשית הדברים נציין כי חברת מי הרצליה הינו תאגיד הביוב היחיד בישראל המזרים שפכים מטוהרים לים התיכון, שאר תאגידי הביוב מטפלים בשפכים ללא הזרמתם לים.**

מטי"ש הרצליה הפיק בשנת 2021 כ 8.2 מיליון מ"ק מי קולחין, כ 2.9 מיליון מ"ק שמשו להשקיה והיתרה בסך של כ 5.2 מיליון מ"ק (כ-65% מהמים המטוהרים) הוזרמה לים. ההערכה העדכנית הינה שההזרמה לים תתבצע עד שנת 2028 מועד בו עתיד התאגיד להתחבר באופן מלא למכון שפכי גוש דן (שפד"ן) ולהפסיק את הזרמת השפכים לים.

8.2 דוח מאזן מזהמים לים 2017

הזרמת השפכים המטוהרים לים, גם אם בתנאים הכלולים בהיתר ההזרמה, כוללת בהכרח מזהמים אשר משפיעים על הרכב מי הים, מפריס את האיזון של המערכות האקולוגיות ופוגעים במערכת הביולוגית.

היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית פרסמה מסמך בשם "מאזן מזהמים לים 2017", (המסמך העדכני למועד הביקורת). מטרת המסמך המופיעה בתקציר המנהלים הינה: "להציג את העומסים השנתיים והרב שנתיים (טון/שנה) למזהמים העיקריים שהוזרמו לים ממקורות יבשתיים בישראל, התפלגות עומסי המזהמים השונים, ותרומת כל מקור יבשתי לזיהום הים".

הדוח מפרט את בעלי היתרי ההזרמה המזהמים ביותר בשנת 2017 בחלוקה לשישה קטגוריות שונות. בין בעלי היתר נכללים מתקני התפלה, מפעלים תעשייתיים, מתקני קידוח לגז וכן

² שפכים משימושים ביתיים כגון אסלה, אמבטיה, כיור, שירותים או מטבח וכיו"ב.

השפד"ן, בהקשר זה נציין כי במהלך שנת 2017 הפסיק השפד"ן את הזרמת הבוצה לים עקב יישום פתרון יבשתי לפינוי הבוצה והשמשטה כדשן חקלאי.

עפ"י הדוח תאגיד מי הרצליה נכלל בין ששת המזהמים הגדולים בקטגוריית חנקן כללי יחד עם מתקן ההתפלה באשקלון ומפעל חיפה כימיקלים. מדד חנקן כללי מציין את כמות התרכובות האורגניות המכילות יסוד חנקן כפי שנמצאו בדגימות. זיהום המים בחנקן מפחית את שיעור החמצן בסביבה הימית ופוגע בקיומם של חיים בים (דגים וצמחיה) ובכך מפר את המערכת האקולוגית.

כאמור, הדוח מציין את התרומה של כל בעל היתר הזרמה בחלוקה למספר קטגוריות ואת ששת המזהמים הגדולים בכל קטגוריה, אולם גם לגבי גורמי הזיהום האחרים מוזכר התאגיד כמזהם משמעותי אם כי לא ברשימת ששת המזהמים הגדולים. בגוף הדוח מפורטים מרכיבי הזיהום, בנוסף לסוגי החנקן, בהם הופיע התאגיד כמזהם, תרומתו לזיהום ומיקומו ביחס לכלל בעלי היתר. נציין כי עפ"י הדוח בשנת 2017 הזרים התאגיד כ 5.8 מליון קוב מי קולחין לים, בשנת 2021 הזרים התאגיד כ 5.3 מליון קוב לים כך שניתן להניח שתרומת הזיהום של התאגיד בשנת 2021 דומה.

היתר הזרמה – מי הרצליה

8.3

לתאגיד מי הרצליה היתר להזרמת שפכים (קולחים סניטריים) לים, ההיתר בתוקף עד ל 31.3.2026.

מוצא ההזרמה עפ"י ההיתר הינו 800 מטר בתוך הים בעומק קרקע של 17 מטר דרומית למרינה בהרצליה.

ההיתר קובע אמות מידה (ערכים מרביים) לחומרים כימיים וביולוגיים במים המוזרמים, כמו כן קובע ההיתר את אמצעי הניתור והבקרה לבחינת ההשפעות הסביבתיות והבריאותיות של ההזרמה ומחייב דיווחים שוטפים ליחידה הארצית להגנת הסביבה הימית שבמשרד להגנת הסביבה.

תנאי ההיתר – חלופה יבשתית והשבה :

8.4

בהיתר נקבעו תנאים לקידום חלופות להזרמה לים בשני אופנים האחד, הגדלת כמויות המים המיועדות להשבה (לשמש להשקיה) והפתרון הקבוע שהינו העברת הטיפול בשפכים לשפד"ן באופן שיאפשר סגירת המט"ש המקומי.

עפ"י ההיתר על התאגיד לפעול להגדלת כמות המים המשמשת להשקיה באמצעות הזרמת מים למאגרי עמק חפר. מהלך זה תלוי בהשלמת הקו ע"י החברה למיחזור מים וקולחין חוף השרון, בהיתר מצויין כי הקו הושלם ביוני 2021 אך טרם הופעל. כאמור, המט"ש מייצר כ 8.2 מליון קוב מים מטוהרים לשנה כאשר בשנת 2021 רק כ 35% (כ 2.9 מליון קוב) הושבו, היתרה בכך של כ 5.3 מליון קוב הוזרמו לים. בשולי הדברים נציין כי בעבר הושקה פארק הרצליה במים מושבים, הכמות המשוערת של השקיית הפארק בשנת 2021 הינה כ 145 אלף קוב, השקיית הפארק במים מושבים תקטין את הכמות המוזרמת לים בכ 1.7%.

עד ליישום החלופה היבשתית המלאה בשנת 2028, מתוכנן פתרון ביניים שיפנה חלק מהשפכים בעיר לטיפול השפד"ן, מהלך זה נחוץ מיכוון שכושר הטיפול של התאגיד הינו כ 25,000 מ"ק ליממה, כל כמות שמעל תקרה זו תופנה לטיפול השפד"ן. בדוח ההנדסי של

התאגיד לשנת 2021 צויין כי חברת אגודן התחילה בביצוע הקו שיאפשר הזרמת השפכים לטיפול השפדן, ההערכה הינה שהפניית חלק מהשפכים בעיר לטיפול השפדן תתאפשר בשנים 2023 – 2024.

תנאי ההיתר – מניעת כניסת מי גשם למערכת הביוב

8.5

סעיף 8 (ט) להיתר עוסק בצמצום ומניעת כניסת מי גשם למערכת הביוב, פעולה זו נחוצה כדי למנוע גלישת ביוב למערכת הניקוז ומשם למוצאי הים כתוצאה מהצפת מערכת הביוב במי נגר. עפ"י ההיתר ב 19.5.2021 הוגשה תוכנית להפרדת חיבורי מערכות הניקוז מביוב. סעיף 10 (ד) להיתר מחייב הכנת תוכנית רב שנתית עם עיריית הרצליה הכוללת אבני דרך ולוחות זמנים על בסיס התוכנית שהוגשה.

בדוח ההנדסי של התאגיד לשנת 2021 צויין כי נערכה תוכנית להפרדת המערכות בשיתוף עיריית הרצליה וכי התאגיד החל בביצוע שלב א' לאיתור וקביעת מקורות מי הניקוז החודרים למערכת הביוב, לאחר קביעת מקורות מי הניקוז החודרים למערכת הביוב יחלו בביצוע השלבים הבאים של התוכנית.

דוח סיכום ניטור הסביבה הימית – מי הרצליה

8.6

היתרי ההזרמה וההטלה לים כוללים דרישה מכל בעל היתר בניטור הסביבה הימית בהתאם לסוג ההזרמה או ההטלה הכלולים בהיתר. פעולות ניטור אלה, הנקראות "תכנית ניטור מקומית", כוללות ניטור של פרמטרים כימיים, פיזיקליים וביולוגיים בנקודות דיגום קבועות בשטח הסובב את מוצא השפכים לים ובכלל השטח הימי בו קיים חשש להשפעת השפכים. מטרת הניטור העיקרית, לוודא כי המתקן המזרים עומד בתנאי היתר ההזרמה מבחינת ההשפעה על הסביבה הימית. בתום כל שנה נעשה ניתוח של ממצאי הניטור, המוגש כדו"ח מסכם ליחידה הארצית להגנת הסביבה הימית במשרד להגנת הסביבה. ממצאי "דוח סיכום ניטור הסביבה הימית" לשנת 2020 מפורטים בגוף הדוח. ממצאי הדיגום הביאו את עורכי הדוח להמליץ על ביצוע הדיגום מפני הים ולא מעומק של 1 מטר כפי שבוצע עד עתה, וכן לערוך דיגום חוזר בשיתוף דוגם ממשרד הבריאות במהלך יוני 2021, זאת לנוכח ממצאי הניטור בשנת 2020. משיחה עם מנהל התאגיד עלה כי לא חלו שינויים באופן הדגימה ולא נערכה דגימה חוזרת בשיתוף משרד הבריאות ביוני 2021.

המלצות

- לבחון דרכים לשימוש העירייה במים המושבים ובכך להקטין את הזרמת כמויות המים לים.
- להפעיל את השפעת העירייה בקידום החלופה היבשתית לטיפול בשפכים של העיר.

איכות מי הים בחופי הרחצה בעיר הרצליה

.9

כללי

9.1

בכדי להבטיח את בריאות המתרחצים קבע משרד הבריאות תקן לאיכות המים בחופי הרחצה וכן כללים לאיסור הרחצה במקרים של זיהום או חשד לזיהום. משרד הבריאות מנתר באופן קבוע את מי הים בחופי הרחצה באמצעות דגימות מים הנשלחות למעבדות לבדיקה

בקטרילית (המצאות חיידקים). בעונת הרחצה (מאי עד אוקטובר) נדגמים מימיו של כל חוף רחצה לפחות פעם בשבוע, בחודשי החורף (נובמבר עד אפריל) מי החופים נדגמים פעם בחודש. במסגרת הביקורת בחנו את תוצאות דגימות איכות מי הים בחופים בהרצליה כפי שמופעים באתר משרד הבריאות והשוואתם לערי חוף סמוכות.

9.2 ניתוח דגימות איכות מי ים אוקטובר – דצמבר (רבעון רביעי)

כאמור, אחד מגורמי הסיכון לזיהום מי הים הינם הגשמים הראשונים השוטפים את שהצטבר במערכת הניקוז בחודשי הקיץ, הרבעון הרביעי כולל בדרך כלל את הגשמים הראשונים. ואכן, ניתוח הדגימות המיקרוביאלית של מי הים בחלוקה לרבעונים הצביע על ערכים חריגים ברבעון הרביעי באופן שיכול להצביע כי מקור הזיהום הינו ממוצאי מערכת הניקוז. למעט בדיקה אחת, לא נמצאו בשנים שנסקרו בדיקות חריגות להימצאות חיידקי קולי צואתי. יחד עם זאת נמצאו שיעורים גבוהים של בדיקות חריגות של חיידק אנטרוקוק (8%-18% מסה"כ הבדיקות).

השוואה רב שנתית בין נתוני הדגימות כפי שנמצאו בחופי הרחצה של הרצליה ורשויות בעלי חוף, בין החודשים אוקטובר-דצמבר (הרבעון הרביעי ובין השנים 2018-2021 מעלה כי שיעור הדגימות החריגות בחופי הרצליה הינו גבוה ביחס לשיעור הדגימות ברשויות אחרות ברבעון זה, דבר המצביע על זיהום מוגבר ממערכת הניקוז בעת הגשמים הראשונים ביחס לרשויות חוף אחרות.

עוד נמצא כי שיעור הדגימות החריגות ברבעון הראשון הינו במגמת עליה בין השנים 2018-2021 והגיע עד לשיעור של 15% דגימות חריגות מסך הבדיקות.

9.3 ניתוח דגימות איכות מי ים - עונת הרחצה מאי – ספטמבר

בעונת הרחצה קיימת חשיבות רבה לבדיקות הבקטריאליות לאיכות מי הים. משרד הבריאות מפרסם מידי שנה דו"ח "איכות בקטריאלית של מי הים בחופי הרחצה בישראל במהלך עונת הרחצה". בדוח זה מפורטים בין השאר שיעורי הבדיקות החריגות בחלוקה לערים מחוזות וכדומה. תוצאות הבדיקות ביחס לערי חוף אחרות לשנים 2019-2020 מפורטים בגוף הדוח. מהנתונים עולה כי בשנת 2020, למעט החופים בקריית ים בהם נמצא שיעור גבוה במיוחד של בדיקות חריגות, בחופי הרצליה שיעור הבדיקות החריגות גבוה מכל ערי החוף. בשנת 2020 שיעור הבדיקות החריגות בחופי הרצליה עמד על כ 6.8%, זאת לעומת שנת 2019 בה שיעור הבדיקות החריגות עמד על כ 3% גידול של כ 126% ביחס לשנת 2019.

המלצות

- לקבוע בנוהל כי בכל מקרה של דגימה חריגה תבוצע בדיקה פיזית במקום הדגימה בניסיון לאתר את מקור הזיהום במטרה למנוע את הישנותו.
- להגדיר כיעד בתוכנית העבודה השנתית את הורדת שיעור דגימות המים החריגות בחופי הרחצה ולפעול להשגתו.

11. הכתם הצהוב מול אפולניה:

מול חופי אפולניה ניתן להבחין כי מי הים הינם בעלי גוון צהבהב, תופעה זו ידועה בשם "כתם הצהוב". עפ"י המשרד להגנת הסביבה אורכו של הכתם הוא כ-40 מטר, רוחבו לעומק הים הוא כ-25 מטר, וניתן לצפות בו כאשר הים שקט.

המשרד לאיכות הסביבה הזמין בשנת 2004 דוח חקירה לבדיקת הרכבו ומקורו של הכתם הצהוב, לדוח זה קיים "דוח השלמה" משנת 2005. דוח החקירה משנת 2004 כלל לקיחת דגימות ממי הים, ממי התהום וכן ביצוע קידוחים באזור מפעל תע"ש נוף-ים. מסקנת עורכי הדוח הינה שמקור הכתם הינו משפכים תעשייתיים שמקורם במפעל תע"ש, כותבי הדוח קובעים כי מדובר בבעיה אסתטית יותר מאשר במפגע טוקסי חמור. מסקנה זו אוששה בדוח ההשלמה שנערך בשנת 2005 שכלל בדיקת רעלים של דגימות הן ממי התהום והן ממי הים, תוצאות הבדיקות היו שליליות.

בתאריך 14/6/2016 נערכו "בדיקות פרמטריים כימיים במים" למי הים בכתם הצהוב ע"י המעבדה הארצית לבריאות הציבור במשרד הבריאות. למרות שגם בבדיקה זו לא התגלו מזהמים ממליץ משרד הבריאות מטעמי זהירות מונעת לא לשחות ולא לדוג בתוך ובסמיכות לכתם הצהוב.

למועד הביקורת חוף הים מול הכתם הצהוב אינו חוף מוכרז והינו אסור לרחצה, הגישה לחלק מרצועת החוף שמול הכתם מגודרת בגלל החשש מקריסת המצוק. יחד עם זאת אנו ממליצים לשקול הצבת שלט עם המלצת משרד הבריאות שלא לשחות או לדוג בקרבת הכתם הצהוב.

המלצה

- לשקול הצבת שלט אזהרה בחוף שמול הכתם הצהוב הכולל את המלצת משרד הבריאות שלא לשחות ולא לדוג בקרבת הכתם הצהוב.

ס' ומ"מ רה"ע, גב' מאיה כץ ציינה כי הועדה סברה שהמלצות המבקר אינן מספקות בנושא, לכן בקשה להוסיף ההמלצה כי עיריית הרצליה תפעל לקדם את הטיפול בכתם הצהוב, על ידי החברה לשירותי קרקע. פעילותה בנושא תהיה בכפוף להנחיות המשרד להגנת הסביבה ומשרד הבריאות.

ממצאים וההמלצות בנושא: מערכת הניקוז העירונית

מספור הסעיפים מקביל למספור בדוח המפורט

1. כללי

1.1 מבוא

מערכת ניקוז מרכזת ומובילה את מי הנגר העילי (מי הגשמים הזורמים על האדמה) מאזורים מבונים ופתוחים למובלים, המצויים על פי רוב מתחת לפני הקרקע, לתעלות פתוחות ומהם לפתחי מוצא לים. מניעת הצפות כתוצאה ממופע גשמים תלויה בהתאמה בין כושר הניקוז של מערכת הניקוז לעוצמת הזרימה הצפויה ומכאן חשיבות התכנון והטיפול בתשתית הניקוז. אחריות הרשות המקומית למערכת הניקוז נגזרת בין היתר מסעיף 235.2 לפקודת העירונית (נוסח חדש): "בעניין רחובות תעשה העירייה פעולות אלה: (2) תדאג לתיקונו, ניקויו, הזלפתו,

תאורתו וניקוזו של רחוב שאינו רכוש הפרט". סעיף 237 לפקודה קובע כי על העירייה חלה החובה לפקח על תקינות מערכת הניקוז שבתחומה וסעיף 249 לפקודה מקנה לעירייה סמכות לעשות כל מעשה הדרוש לשם שמירה על בריאות הציבור ובטחונו. **כללו של דבר להלכה ולמעשה התכנון והתחזוקה של מערכת הניקוז העירונית מוטלת על העירייה.** קיימת הבחנה מבחינת תחומי אחריות בין מערכת הניקוז האזורית ומערכת הניקוז המקומי. מערכת הניקוז המקומית היא מערכת פנימית המשרתת את הרשות המקומית ואת תושביה, והינה כאמור באחריות הרשות המקומית. לעומתה מערכת הניקוז האזורית מצויה מחוץ לתחומי הרשות המקומית והינה בתחום אחריות רשות הניקוז האזורית. עיריית הרצליה ממוקמת בתחומן של שתי רשויות ניקוז אזוריות: "רשות ניקוז ונחלים שרון" בגבולה הצפוני של העיר ו"רשות ניקוז ירקון" בחלקה הדרומי. רשויות הניקוז הינם גופים סטטוטוריים הפועלים מתוקף חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות התשי"ז 1957 ומתוקף צו רשויות נחלים ומעיינות התשי"ע 2010. מחלקת כבישים וניקוז שבאגף תשתיות במנהל הנדסה מופקדת על שדרוג ותכנון מערכת הניקוז, מחלקה זו הובילה את הכנת תוכנית האב לניקוז מפברואר 2021. אגף דרכים ובקרת תנועה שבמנהל התפעול מופקד על תחזוקה השוטפת של המערכת בעיקר ניקוי קולטנים ותעלות הניקוז.

מאפייני הקרקע והטופוגרפיה

1.3

מבחינה טופוגרפית, בנויה העיר על גבי שני רכסים של גבעות נמוכות שכוונם הכללי ממזרח למערב. האזורים הבנויים והמפותחים ואלו שעתידיים להיבנות מצויים על גבי הרכסים הללו ובמורדותיהם.

להלן מאפייני הקרקע והטופוגרפיה של העיר הרצליה המשליכים על מערכת הניקוז, עיקרי הדברים נלקחו מתוכנית האב 2021 בקיצורים הנדרשים. העיר משתרעת בגבולותיה המוניציפאליים ממזרח למערב לרוחב של כ-6 ק"מ, ומחולקת ע"י כביש החוף ומסילת הרכבת לשני גושים עיקריים: הגוש המזרחי הכולל את מרכז העיר, שכונות מגורים ושטחי עיבוד חקלאי. והגוש המערבי בו נמצאים אזור התעשייה העיקרי של העיר, מרכזי סחר, המלוונות שכונות מגורים צמודי-קרקע ואזור החוף. הטופוגרפיה הכללית של השטח הינה בשיפוע יורד ממזרח למערב. כחלק מהמבנה הפיזי קיימת התרוממות תלולה של רכס הכורכר לאורך חוף הים עד לגובה של 25-30 מ' מעל פני הים. לכיוון מזרח משתרע מישור (להלן: "איבוס השרון") באורך של כ-1 ק"מ, עליו ממוקמים הרצליה-פיתוח ונוף ים. ממזרח לכביש החוף ולאיבוס השרון קיים רכס הכורכר השני ברוחב של כ-300 מ' ובגובה בין 30-50 מ'. לרגליו ומזרחה לו משתרע מישור נרחב (להלן: "מישור השרון") ברוחב של כ-2 ק"מ. ממישור השרון ומזרחה קיים רכס כורכר ברוחב 3 ק"מ בשיפוע מתון ובגובה בין 50-80 מ' ובו ממוקמת העיר הרצליה לרבות מרכז העיר והשכונות שמסביב למרכז. השטח הבנוי משתרע באזורים הגבוהים יחסית, דהיינו על שני רכסי הכורכר ו"איבוס השרון", ואילו ב"מישור השרון", הנמוך ביחס לסביבתו, אין בינוי.

"מישור השרון" מכוסה אדמת סחף כבדה המורכבת מחול ורקבובית, השטח כיום חקלאי ברובו ואינו מתאים לבניה ללא פתרונות טכניים מיוחדים. שטחים אלו גם אינם מתאימים להחדרת מי נגר ומצריכים "קידוחי החדרה" בכדי לנצלם להשהיית הנגר. "איבוס השרון" מכוסה דיונות חול, ואילו רכס הכורכר המזרחי הרחב, מכוסה אדמת חמרה אדומה. בשני אזורים אלה המהווים את רוב שטחה של הרצליה, ממוקמת הבניה הקיימת ועדיין מצויות בשטחים אלו רזרבות קרקעיות מתאימות לבניה. המוצאים לים הנמצאים בשטחה המונצפלי של העיר מנקזים, מטבע הדברים, מי נגר מאגני ניקוז הנמצאים בשטחים המונצפלים של רשויות סמוכות בעיקר ממזרח ומדרום לעיר.

תוכנית אב לניקוז

1.4

בהתאם לנתוני האקלים והמשקעים כפי שפורסמו בבסיסי הנתונים של תחנות הגשם של השרות המטאורולוגי, כמות הגשם השנתית הממוצעת בהרצליה מגיעה ל- 540 מ"מ כאשר כמחצית מכמות זו יורדת בחודשים דצמבר וינואר. מערכת הניקוז הקיימת בעיר בוצעה ברובה על פי עקרונות תכנית האב העירונית לניקוז משנת 1976, והיא תוכננה על פי הנתונים שנאספו עד לשנת 1975 להתמודדות עם סופות בהסתברות של 1: 5 שנים. בשנת 2011 הוכנה תוכנית אב שתוכננה להתמודדות עם סופות בהסתברות של 1: 20 שנה ויושמה באזורים החדשים שפותחו. בשנת 2021 הוכנה תוכנית האב החדשה הכוללת את מגמות ההתפתחות העתידיות של העיר שמטרתה להביא בהדרגה את מערכת הניקוז העירונית להתמודדות עם סופות בהסתברות של 1: 50 שנה.

תכנית אב עירונית לניקוז

.4

כללי

4.1

תוכנית האב לניקוז אינה תוכנית סטטוטורית, כלומר התוכנית וההנחיות הכלולות בה אינן מחייבות, אלא מהוות כלי תכנוני של מערכת הניקוז העירונית. בשנת 2011 אושרה תכנית האב לניקוז לעיר הרצליה, אשר תוכננה בין היתר לאזורים החדשים שפותחו בעיר להתמודדות עם סופות שהסתברותן 1: 20 שנים, במסגרתה בוצעו עבודות ניקוז שונות לרבות הקמת מנהרת הניקוז והטיית נחל גלילות. בשנת 2021 אושרה תכנית האב העירונית העדכנית לניקוז, אשר החליפה את תכנית האב משנת 2011, ושילבה את הקווים והמתקנים הקיימים עם מערכת ניקוז מוצעת לכלל העיר, תוך התבססות על מגמות הפיתוח העתידיות של העיר ושימור עיקרון השהייה והחדרה של מי הנגר. בסעיף 2 לתוכנית הוגדרה מטרת העל של תכנית: "להוות תכנית שלמה בעלת ראייה כוללת המרכזת את כלל בעיות הניקוז הקיימות בעיר ומציעה פתרונות ניקוז, החדרה ושימור הנגר בתחומי שטחה המוניציפאלי של העיר בשילוב עם רשויות שכנות (כפר שמריהו; רמת השרון)" בהקדמה לתוכנית אב נכתב כי: "העקרון הבסיסי המנחה תוכנית זו הוא השהייה ושימור והחדרה של מי נגר" תוכנית האב הוכנה בשיתוף חברת ח.ג.מ מהנדסים ויועצים בע"מ המתמחה על פי אתר האינטרנט שלה, בהידרולוגיה וניקוז, ביוב, פיתוח משאבי מים ועוד.

4.2 עקרונות התכנון

בתכנית המתאר הארצית המשולבת למשק המים - נחלים וניקוז (להלן: "תמ"א 34 ב"3") נקבע כי: "בתכנון עורקי ניקוז, ההסתברות לקביעת "ספיקת התכן" (הספיקה שנקבעה לצורך תכנון אפיק הניקוז והתיעול) תקבע על-פי רמת הסיכון לנפש ולרכוש העלולה להתרחש באם המים יגלשו מתחום עורק הניקוז. ההסתברות המבוטאת באחוזים, היא תקופת החזרה של האירוע בשנים, מחולקת ב-100, לפיכך הסתברות של 1% מבטאת אירוע שתקופת החזרה שלו היא אחת ל-100 שנים".

למועד הביקורת אין תקן מחייב לקביעת הסתברות ותקופת חזרה של ספיקת התכן (אחת ל-20 שנה, אחת ל-50 שנה וכדומה), בהתאם לייעודי הקרקע הצמודים לעורק הניקוז. בנספח א' לתמ"א 34 ב"3 בהתבסס על מסקנות ועדה שמונתה על ידי נציב המים לקביעת הסתברויות של ספיקות, הוצגו הסתברויות לקביעת ספיקת תכן עבור ייעודי קרקע שונים, (פירוט בגוף הדוח).

ממצאים

תוכנית האב מתבססת באופן כללי על הסתברות סופות של 1:50 (2%). יחד עם זאת קובעת התוכנית ערכי הסתברות שונים עפ"י גודל אגני הניקוז ומיקומים רגישים. במסגרת הביקורת נערכה השוואה של הערכים העומדים בבסיס תוכנית האב לעומת הערכים הכלולים בתמ"א 34 (ג) שאומצו בתמ"א 1.

מהנתונים עולה כי המקדמים העומדים בבסיס תוכנית האב תואמים ובחלק מהמרכיבים עולים על המקדמים הכלולים בתמ"א 34 (2).

4.3 חוות דעת מטעם רשויות הניקוז האזוריות (ירקון ; שרון) על תכנית האב העירונית לניקוז

כאמור, מערכת הניקוז העירונית מושפעת ממערכות הניקוז האזוריות שהינם באחריות רשויות הניקוז.

תוכנית האב לניקוז הוגשה לרשויות הניקוז הגובלות בשטח המוניציפאלי של העיר, רשות ניקוז ירקון ורשות ניקוז נחלים שרון. לאחר עדכון התוכנית בהתאם להערות קיבלה תוכנית האב את אישורם בכפוף להתניות/ המלצות. התנאים וההמלצות הכלולים במסמכי האישור, המפורטים בגוף הדוח, לא נכללו בתוכנית האב לניקוז.

המלצה

- לבחון את משמעויות תנאי אישור התוכנית על ידי רשות ניקוז ונחלים שרון ובמידת הצורך להכלילם בתוכנית האב.

4.4 היחידה העירונית המופקדת על יישום תכנית האב

מחלקת כבישים וניקוז באגף תשתיות שבמינהל הנדסה מופקדת על קידום ויישום תוכנית האב העירונית, על בדיקה ואישור של תב"עות של היתרים ואישור טופס 4 בכל הקשור בניהול הנגר ובפתרונות ניקוז. כמו כן, מופקדת המחלקה על מתן חוות דעת מקצועית לגורמי התחזוקה ולפרויקטים ארציים, על תכנון פתרונות ניקוז ושיפור מערכת הניקוז, ותיאום מול הרשויות המקומיות הגובלות, לפתרון כלל אזורי.

4.5 המלצות תוכנית האב לשימור נגר עילי במגרשים לבנייה למגורים ומבני ציבור

דרישות משרד הפנים המעוגנות בתמ"א 1 נספח ב'4, מחייבות שימור מי הנגר העודפים בתוך המגרשים ובשצ"פים.

בהתאם להוראות תמ"א 1, תוכנית האב כוללת הנחיות לשימור נגר עלי במגרשים לבניה למגורים ומבני ציבור. נדגיש כי תוכנית האב אינה תוכנית סטטורית ואינה מחייבת. את ההמלצות/ההנחיות הכלולות בתוכנית האב יש לכלול במסמך ההנחיות המחייב של מחלקת הניקוז.

במסגרת הביקורת נבדקו הנחיות מחלקת הניקוז לעומת ההמלצות הכלולות בתוכנית האב בכל הקשור בשמירת הנגר העילי. ההנחיה הכללית בתוכנית האב הינה שיש להקציב 15% משטח המגרש לקליטת מי גשם בדיקתנו העלתה כי בהנחיות להגשת תוכנית פיתוח למחלקת הניקוז כלולה הדרישה להקצאת לפחות 20% שטח מחלחל במגרש.

במסגרת הביקורת נערכה השוואה בין המלצות תוכנית האב לשימור הנגר לעומת ההנחיות המחייבות של מחלקת הניקוז. **פרטי בדיקתנו מפורטים בגוף הדוח.**

ממצאי בדיקתנו העלו כי מעבר לדרישה הכללית של הקצאת 20% משטח המגרש לשטח חילחול לא כל ההמלצות הכלולות בתוכנית האב קיבלו ביטוי בהנחיות מחלקת הניקוז, בכל הקשור לשימור נגר.

גם הוראות סעיף 6.2 לתוכנית האב המהווה את "אחד מעקרונות התכנון" כפי שהוגדרו בתוכנית האב אינן נכללות בהנחיות לתכנון של מחלקת הניקוז בכל הקשור לאזורים שהינם "שקעים אבסולוטים החשופים להצפות" כהגדרת הסעיף.

המלצה

- **לבחון את ההיתכנות והרלוונטיות של ההמלצות לשימור מי הנגר הכלולות בתוכנית האב ולהכלילם בהנחיות הניקוז המחייבות, בהתאם.**

4.6 יעדי ביצוע לתכנית האב העירונית

תכנית האב חילקה את שטח העיר לשלושה אגני ניקוז ראשיים (מזרחי, מרכזי ומערבי) בהתאם למבנה הטופוגרפי ושיפועי הקרקע הטבעיים. התוכנית מפרטת את עיקרי הפעולות שיש לבצע בכל אגן ניקוז.

התוכנית כוללת אומדנים בדבר עלויות הפעולות הנדרשות המתבססים על אורכי הקווים הקוטר הנדרש עלויות החפירה כיסוי האספלט בהתחשב בשיטות הביצוע וכן עלויות האלמנטים השונים.

סך העלויות תומחרו בסכום של כ- 261 מליון ש"ח. בסעיף 12.1 לתוכנית האב נקבע סדר עדיפויות ושלבם כדלהלן:

- שלב מיידי: מתן פיתרון לאזורים המועדים להצפות הגורמים לנזקי רכוש וסיכון בטיחותי.
- שלב א': חיזוק קווים במערכת הניקוז הקיימת אשר אינם מסוגלים להוליך את ספיקת התוכן.
- שלב ב': חלופה 1 – הקמת מאגר תת קרקעי בבאסה. חלופה 2 – ביצוע מנהרת ניקוז נוספת.
- שלב ג': השלמות קווים לפי תוכנית סטטוטורית בהתאם למצב הפיתוח.
- שלב ד': מציאת פיתרון משותף בין עיריית הרצליה לעיריית רמת השרון להזרמת עודפי מי נגר.

ממצאים

בעוד שתוכנית האב כוללת כאמור פירוט עבודות נדרשות ועלויות ביצוע, אין בתוכנית האב יעדי ביצוע מבחינת לוחות הזמנים. השלמת התוכנית כרוכה בהקצאת מקורות תקציביים, בהתקדמות תוכניות הפיתוח של העיר ובגורמים נוספים באופן שמקשה על הצבת לוחות זמנים מפורטים. יחד עם זאת, אנו סבורים שיש מקום לקבוע יעדי ביצוע גם אם כלליים שיהוו מבחינת העירייה יעד שיש לשאוף אליו. הדבר מקבל משנה תוקף בפעולות הנדרשות בשלב א' ושלב ב' המתיחסים לאזורים המבונים, זאת לעומת שלב ג' המתיחס לאזורי הפיתוח העתידיים.

המלצה

- לבחון קביעת יעדי יישום לתוכנית האב מבחינת לוחות הזמנים, במיוחד לגבי השלבים המתיחסים לאזורים המבונים. יעדים אלו יהוו יעד עירוני כללי שיש לשאוף אליו.

תקציב יישום וביצוע

4.7

כאמור, תוכנית האב אינה מלווה בלוחות זמנים מוגדרים להשלמתה. בגוף הדוח מפורטים אומדני עלויות שלבי הקמת מערכת הניקוז המוצעת בהתאם לסעיף 12 לתכנית האב העירונית וסטטוס העבודות למועד הביקורת כפי שנמסר ממנהל מחלקת כבישים וניקוז.

כמו כן מפורטים התבר"ים המיוחסים לשיפור מערכת הניקוז.

בחנת הפרויקטים שתוקצבו כתב"ר מעלה כי אינם תואמים את השלבויות כפי שמופיעה בתוכנית האב. נזכיר כי לגבי עבודות שהוגדרו כשלב א' נכתב בתוכנית האב כי "הקווים (הכלולים בשלב א') משפיעים בצורה ישירה על מניעת רוב ההצפות בעיר ויש להתחיל להשקיע בהם באופן מיידי"

מנהל מחלקת כבישים וניקוז מסר לביקורת, כי תעדוף עבודות הניקוז אינו בהכרח זהה לשלבויות הכלולה בתוכנית האב, התעדוף נגזר מעבודות מקבילות של תאגיד המים, ניצול הפתיחה של הכביש לצורך שידרוג תשתית ביוב כדי לשדרג גם את תשתית הניקוז. מגבלות תקציביות, התחשבות ברווחת התושבים במקרים בהם סבלו מעבודות תשתית ועוד.

המלצה

- לתעדף את העבודות/פרויקטים הכלולים בשלב א' בתוכנית האב ולעגנם בלוחות זמנים גם אם כללים.

ניהול הנגר העירוני העילי

5.

כללי

5.1

בעשורים האחרונים הואץ העיור בארץ, ובעקבות זאת צומצמו השטחים הפתוחים וכך גדל השטח האטום לחלחול נגר. כל אלו מעלים את הסיכון להחמרה בנזקי השיטפונות והופכים את ההיערכות בתחום התשתיות לטיפול במי נגר להכרחית.

חישוב הנגר העירוני בתכנית האב לניקוז התבסס על מקדם המייצג את "אופיי" השטח, מידת הצפיפות וסוג הבנייה, שימוש הקרקע שנעשה בו ו/או מתוכנן להיעשות בו- הבחנה זו חשובה

לצורך תכנון יכולת הספיקה של תשתיות הניקוז. כך למשל ניתן לראות כי בשטחים פתוחים נקבע מקדם חישוב ספיקה של 0.2 ובכבישי אספלט 0.9. המלצות תכנית האב לניקוז נערכו בהתאם למקדם נגר עילי משוקלל הכולל את מאפייני הקרקע כנזכר לעיל, את מתחמי הפיתוח בתכניות המתאר וחלוקת המתחמים ביחס לכלל אגן-ניקוז ברחבי העיר.

5.2 ניהול נגר עילי – רמת השרון

מי הנגר העילי מרשויות מקומיות ששוכנות באזור גבוה יחסית זורמים לעבר רשויות השוכנות במקומות נמוכים יותר. תכנון לקוי של הניקוז ברשות מקומית מסוימת עלול לגרום לבעיות ניקוז ולהצפה ברשות מקומית אחרת. הסדרת מערכת הניקוז מחייבת את הרשויות המקומיות לשתף פעולה זו עם זו. לסעיף 6.3.3.4 לתכנית האב לניקוז, מצייין כי לשטח העיר נכנסים שלושה זרמים מאגני ניקוז המצויים בשטח רמת השרון.

- אגן מס' 201: אגן בשטח 330 דונם. זרם מכיוון צפון-מערב, פתרון הקצה: מנהרת הניקוז.
- אגן מס' 202: אגן בשטח 1,078 דונם. זרם מכיוון צפון-מזרח, אל נחל גליל ים ולתוך אגני השהייה בשכונת גליל ים. פתרון הקצה: מנהרת הניקוז.
- אגן מס' 203: הגדול מכולם בשטח של כ-4,300 דונם. זרם מכיוון דרום-מערב. תוכנית האב כוללת פתרונות בשתי חלופות לאגני ניקוז המצריכים שיתוף פעולה עם עיריית רמת השרון. (ראה פירוט בגוף הדוח).

ממצאים

הפיתרון לניקוז אגן 203 הכולל שטח של כ-4,300 דונם המצוי בעיקרו בשטח המוניציפלי של רמת השרון מצריך, בשני החלופות שיתוף פעולה בין הרשויות. בהקשר זה נציין כי תוכנית חוף התכלת כוללת מוצא לים שישירת את שכונת חוף התכלת בלבד. בנוסף מינהל התכנון מבקש לצמצם את מספר מוצאי הים באופן שנראה שחלופה ב' המצריכה הקמת אגני השהייה היא החלופה הראלית.

לביקורת לא הוצגו התכתבויות עם עיריית רמת השרון המעידות על קידום פתרון ניקוז משותף.

ס. מנהלת אגף תשתיות, תחבורה ותנועה ומנהל מחלקת כבישים וניקוז, מסר לביקורת כי עם עיריית רמת השרון מתקיים דיאלוג אך מעבר לכך אין התקדמות ממשית; עם עיריית תל אביב-יפו מקדמים את תכנית המתאר תמ"א 47 שבין היתר תמצא פתרון משותף לשלושת הרשויות המקומיות הסמוכות (הרצליה, תל אביב-יפו ורמת השרון) בסוגיה זו.

5.3 ניהול נגר עילי – כפר שמריהו

התוכנית האב מציינת שלושה אגנים בשטח כפר שמריהו (301, 302 ו-303) הזורמים למערכת הניקוז של הרצליה. בתוכנית אין הוראות ספציפיות לאגנים אלו. נציין כי אגנים אלו קטנים בהיקפם, כ-400 דונם.

5.4 נגר עילי ממקורות נוספים – ממצאי בדיקת הצוות למוקדי הצפות

בעקבות הצפות המשמעותיות שאירעו בשנת 2020 הוקם צוות עירוני שבחן את הסיבות להצפות. סקירת מסקנות הצוות מעלה כי קיימים מקורות נוספים למי נגר כדלהלן:

- ניקוז כביש 20 איילון: מתחבר לתעלת הניקוז העירונית, בצד המזרחי של כביש 20, בחלק האחורי של תחנת הרכבת. עובדה זו מפריעה לניקוז ממזרח העיר ומעמיסה על הניקוז העירוני לתוך השכונה המערבית וכפועל יוצא אל המובל ברחוב הצדף. נציין כי ניקוז כביש 20 לא הוזכר בתוכנית האב.
- נתיבי ישראל: בפינה הצפון מערבית של צומת כפר שמריהו, ניצבת תחנת שאיבה השייכת לחברת "נתיבי ישראל". אל המתקן זורמים מי נגר משטח הנאמד בכ-25 דונם המים נשאבים מהמקום הנמוך ביותר במחלף רבין ומתנקזים למערכת הניקוז העירונית. ס. מנהלת אגף תשתיות, תחבורה ותנועה ומנהל מחלקת כבישים וניקוז, מסר לביקורת כי על אף מספר ניסיונות שנעשו עד כה, טרם התקבלה התייחסות כלשהי מטעם נתיבי ישראל לנושא. סוגיה זו לא נידונה בתוכנית האב.
- שיתוף פעולה עם עיריית רעננה: הצוות העירוני שבחן את ההצפות שאירעו בשנת 2020 הדגיש במסקנותיו את שיתוף הפעולה הנדרש עם עיריית רעננה. להלן ציתות ממסקנות הצוות האמור: *"ההצפה שהתרחשה בשכונת יד התשעה מצביעה על הצורך לפעול בשיתוף פעולה ולהביא לחפירת תעלת ניקוז עמוקה יותר בצד של רעננה"*.

המלצות

- **למנות גורם עירוני אשר יפקד על הקשר והתיאום עם רשויות מקומיות אחרות, חברות לתשתיות תחבורה, רשויות ניקוז אזוריות ומשרדי ממשלה רלוונטיים. כדי לקדם את האלמנטים המצריכים שיתוף פעולה עם גורמים אלו בכל הקשור בקידום פתרונות ניקוז משותפים.**

6. פעולות תחזוקה של מערכת הניקוז העירונית

כללי 6.1

כושר הניקוז של המערכת העירונית עלול לרדת באופן משמעותי בשל הצטברות של לכלוך וזבל המונעים זרימה חלקה של מי הנגר. מכאן שפעולות תחזוקה וטיפול תדיר ונאות בתשתית הניקוז העירונית, מעבר לתכנון הולם של המערכת העירונית כולה, מאפשרת פעילות תקינה של מערכת הניקוז ומניעת שטפונות.

סעיף 10 לתכנית האב העירונית לניקוז לשנת 2021, הדגיש עובדה זו כדלהלן: *"מערכת ניקוז ותיעול עירונית מחייבת את העירייה באחזקה מונעת ושוטפת כדי לאפשר שמירה על מערכת זו והבטחת פעולתה התקינה בעונת הגשמים... אחזקתה התקינה של מערכת הניקוז והתיעול מחייבת ניקוי שגרתי"*.

6.2 פסקי דין נגד העירייה כתוצאה מפעולות תחזוקה לקויות

בתביעה שהתנהלה והוכרעה בשנת 2019 נגד עיריית הרצליה וחברת מי הרצליה בע"מ, קבע בית המשפט את אחריות העירייה לנזקים כתוצאה מתחזוקה לקויה, כדלהלן: *"לאור*

הממצאים העובדתיים שקבעתי, אני מוצאת כי התובעת הוכיחה כי רכבה של המבוטחת ניזוק כתוצאה מהצפת מי גשמים ברחוב בן גוריון בהרצליה. עוד מצאתי כי התובעת הוכיחה כי מי הגשמים לא נוקזו בשל סתימת פתחי הניקוז המצויים בסמוך למקום. בפסק דין זה צוין כי "לרשות המקומית השליטה והיכולת לפקח על מצבה של תשתית הניקוז העירונית מתוקף היותה זו שהתקינה את תשתיות אלה ומתוקף סמכויותיה על פי פקודת העיריות".

פעולות תחזוקה- תוכנית אב לניקוז

6.3

1. תוכנית האב לניקוז כוללת שלושה פרקים העוסקים בתחזוקת מערכת הניקוז.
2. פרק 9. המלצות אחזקה שוטפת וניהול הנגר.
3. פרק 10. תקנות מוצעות למערכת הניקוז בעיר.
4. פרק 11. המלצות לאחזקה שוטפת וניהול נגר.

ממצאים

1. סקירת פרקים אלו מעלה כי ההמלצות/תקנות חוזרות על עצמם בשלושת הפרקים ולעיתים מספר פעמיים באותו הפרק וניתן היה לכלולם בפרק אחד קצר.
 2. המלצות אחזקה מערכת הניקוז כוללות ניקוי קולטנים שוחות ומובלים לפניעונות הגשמים. פעולות גנריות המבוצעות ברובם על ידי אגף דרכים ובקרת תנועה באופן שוטף. פרקים אלו העוסקים בתחזוקת מערכת ניקוז נערכו ללא שיתוף מחלקת דרכים ובקרת תנועה המופקדת על נושא זה ולמועד הביקורת המלצות אלו לא הובאו לעיונם.
 3. המלצות התחזוקה בתוכנית האב כוללות פעולות רבות שאינן מבוצעות בשגרה כמפורט בגוף הדוח.
- אנו סבורים שיש מקום לבחון את הישומיות של הנחיות התחזוקה הכלולות בתוכנית האב בשיתוף עם אגף דרכים ובקרת תנועה.

סקר קולטנים תוכנית עבודה

6.4

הקולטנים הינם נקודת הכניסה של מי הנגר העילי למערכת הניקוז. לפיכך אחת מפעולות האחזקה החשובות ביותר להיערכות לקראת החורף הינה ניקיונם של הקולטנים בכדי לאפשר את זרימת מי הגשמים למערכת הניקוז ולמנוע הצפות. נקיון הקולטנים מתבסס על "סקר קולטנים" הכולל את המיקומים בהם קיים חשש להצפות. "סקר הקולטנים" הינו למעשה סימון צירים על מפת העיר כאשר המוקדים המוגדרים בעייתיים מסומנים בריבוע שחור. עובדי האגף סורקים את הקולטנים בצירים המסומנים במפה ומסמנים באדום את הקולטנים הדורשים ניקוי. מנהל אגף דרכים ובקרת תנועה מסר לביקורת כי המפה מבוססת על מוקדי הצפה ומתעדכנת מפעם לפעם. במסגרת הביקורת הושואה רשימת המיקומים ב"סקר הקולטנים" למיקומי השקעים האבסולוטים ומוקדי ההצפה הכלולים בתוכנית האב לניקוז.

ממצאים

1. שקעים אבסולוטים: תוכנית האב לניקוז כוללת מיפוי של שקעים אבסולוטים, דהיינו מקומות נמוכים בהם קיים חשש להצפה במופעי גשם קיצוניים. רשימה זו כוללת 33 מיקומים

ברחבי העיר בהם נדרשת תחזוקה מוגברת לקראת עונת הגשמים בגלל מיקומם הנמוך ביחס לסביבה.

במסגרת הביקורת סקרנו את המיקומים בסקר הקולטנים לעומת מיקומי השקעים האבסולוטים ומוקדי ההצפה כפי שמופיעים בתוכנית האב. בדיקתנו העלתה כי 16 מתוך 32 (כ- 50%) השקעים האבסולוטים המופיעים בתוכנית האב אינם כלולים בתוכנית התחזוקה של אגף כבישים ובקרת תנועה, כאמור שקעים אלו הוגדרו בתוכנית האב כמקומות הדורשים שימת לב מיוחדת בתחזוקת מערכת הניקוז.

2. מוקדי הצפה: בנוסף לרשימה של שקעים אבסולוטים כוללת תוכנית האב רשימה של מוקדי ההצפה מדווחים, דהינו מקומות בהם ארעו הצפות בפועל. רשימה זו כוללת כ- 30 מיקומים נוספים הדורשים גם הם תשומת לב מיוחדת בכל הקשור להכנת מערכת הניקוז לפני עונת הגשמים. במסגרת הביקורת הושווה סקר הקולטנים לטבלה 16 הכלולה בתוכנית האב הכוללת "מוקדי הצפה".

בדיקתנו העלתה 5 מוקדי הצפה שאינם כלולים בסקר הקולטנים.

כללו של דבר סקר הקולטנים המהווה למעשה את תוכנית העבודה לניקוי הקולטנים לקראת החורף אינו כולל את כל השקעים האבסולוטים המופיעים בתוכנית האב כמוקדי סיכון להצפות ואינו כולל את כל מוקדי ההצפות כפי שמופיעים בתוכנית האב. אנו סבורים שיש לשקול יישום ההנחיה הכלולה בתוכנית האב שעיקרה תחזוקה מוגברת באזורים שהוגדרו כשקעים אבסולוטים גם אם אינם מהווים מוקד להצפות, זאת בשל מקומם הנמוך ביחס לסביבה. כמו כן, יש לבחון את מוקדי ההצפות כפי שמופיעים בתוכנית האב ובמידת הצורך הכללתם בסקר הקולטנים.

6.5 פעולות למניעת חסימת הקולטנים

הקולטנים מכוסים בסבכת ברזל המונעת מהמשתמשים בדרך למעוד וכן מונעת מפסולת מוצקה להיכנס למערכת הניקוז. אולם בשעת סערה, גזם ופסולת נסחפים עם המים באופן שעלול לחסום את פתחי הקולטן ולהקשות על ניקוז המים.

כדי למנוע חסימה מלאה או חלקית של הקולטן כתוצאה מסחף מוסרים סבכות הברזל מ 25 קולטנים המצויים במקומות שהוגדרו כבעייתיים באופן שמאפשר למים יחד עם הסחף לזרום למערכת הניקוז דרך פתח הקולטן. כדי למנוע נפילה או מעידה של המשתמשים בדרך מותקן מחסום עם שלטי אזהרה באופן שאינו מאפשר גישה לפתח הקולטן. גידור זה מצמצם את שולי הכביש ומהווה מפגע למשתמשים בדרך, אנו סבורים שיש להשתמש באמצעי זה במשורה לקראת סערה צפויה ולהסירו מיד לאחר שחלפה.

6.6 תחזוקת בורות חלחול במרחב הציבורי

תפקידו של בור החלחול הינו לרכז את מי הגשמים ולהחדירם לעומק הקרקע, מעבר ליתרון של העשרת מי התהום מסייע בור החלחול במניעת הצפות כאשר חלק ממי הנגר נקלטים בבור החלחול במקום לזרום על פני הקרקע לפתחי הניקוז. ברחבי המרחב הציבורי נחפרו ע"י העירייה בורות חלחול במיקומים רגישים כדי להקל על מערכת הניקוז ובכך למנוע הצפות וכתוצר נלווה להעשיר את מי התהום במי הנגר.

בורות החלחול מצריכים תחזוקה שנתית, הנחיות מחלקת כבישים וניקוז כוללות הוראות תחזוקה של בורות החלחול המופנות למבקשי היתר. גם תוכנית האב לניקוז כוללת הוראות תחזוקה של בורות החלחול.

ברור שערכנו העלה כי אגף דרכים ובקרת תנועה אינו מבצע פעולות תחזוקה בורות החלחול בשטח הציבורי ואין ברשותו את מיקומי בורות החלחול. אנו סבורים כי הוראות התחזוקה של בורות החלחול הכלולות בהנחיות מינהל ההנדסה למבקשי ההתרים כוחם נאה גם לבורות החלחול במרחב הציבורי הנמצאים באחריות העירייה.

המלצות

- לעדכן את אגף דרכים ובקרת תנועה בהמלצות התחזוקה הכלולות בתוכנית האב לניקוז.
- לבחון את ישימות המלצות התחזוקה הכלולות בתוכנית האב ובמקרה הצורך לעדכןם.
- לעדכן את סקר הקולטנים בשקעים האבסולוטים ובמוקדי ההצפה המופיעים בתוכנית האב לניקוז.
- לקבוע כללים בכל הקשור בהסרת כיסויי הקולטנים ולהשתמש בפרוצדורה זו נקודתית בעת סערת חריגות.
- לפעול לאיתור מיקומי בורות החלחול במרחב הציבורי ולבנות תוכנית תחזוקה בהתאם להנחיות מחלקת כבישים וניקוז ותוכנית האב לניקוז.

תביעות ביטוח בגין נזקי הצפות .7

ניהול מאגר מידע עירוני בנושא תביעות בגין הצפות 7.2

בהתאם למידע שנמסר לביקורת ממנהלת מחלקת הביטוח, קיים קושי בפילוח התביעות הקיימות במערכת הממוחשבת, בין היתר בשל סיווג חסר של קוד האירוע המדויק לעניין תביעות בגין הצפות, באופן שאינו מאפשר ליצור פילוחי מידע של גורמי התביעות. אי היכולת להפיק מידע מפולח לפי סוגי תביעות ממערכת ניהול תביעות הביטוח, פוגמת ביכולת העירייה לערוך ניתוח איכותי של נסיבות התביעות, כחלק מתהליך של הסקת מסקנות.

נתוני תביעות ביטוח בגין הצפות 7.3

ניתוח תביעות הנזיקין בגין הצפות לשנים 2018 – 2020 כלול בגוף הדוח. ניתוח הנתונים מעלה כי כ-70% מ-108 התביעות בגין הצפות שארעו בשנת 2020 מתייחסים לתאריך 26/11/2020. במועד זה שרר מזג האוויר סוער וכמות משקעים גבוהה פקדה את האזור כולו וגרמה להצפות במספר מוקדים בהרצליה. בחינת מוקדי ההצפות כפי שמשקפים בתביעות בגין נזקים שנגרמו כתוצאה מהצפות מעלה כי כל המוקדים האמורים (למעט אחד) כלולים בסקר הקולטנים המהווה בסיס לתחזוקת הקולטנים, לעומת זאת לא כל המוקדים בגינן הוגשו תביעות נזיקין נכללו בדיוני הוועדה שבחנה את הסיבות להצפות. בהקשר זה נציין כי מטבע הדברים התביעות מוגשות זמן רב לאחר תאריכי הארוע.

המלצות

- לשקול לטייב המידע במערכת תביעות הביטוח באופן שניתן יהיה להגדיר בשדה נפרד את סוג התביעה (הצפות, נפילה במדרכה, נזק מרכב עירוני וכיו"ב).
- לבחון את סקר הקולטנים לעומת מוקדי ההצפות כפי שמשקף מהתביעות כנגד העירייה ולעדכן סקר זה בהתאם.

מקרי בוחן מהעת האחרונה .8

כללי 8.1

בתאריך 26/11/2020 שרר מזג אוויר גשום וסוער שגרם להצפות קשות בעיר הרצליה בעקבות ההצפות הקשות הוקמה ועדה לבחינת הסיבות להצפות שהגישה את המלצותיה לראש העירייה.
לעומת ההצפות הקשות שארעו בנובמבר 2020, סופת "כרמל" שפקדה את העיר ב 22/12/2021 לא גרמה להצפות קשות .

ועדת בדיקה לאירועי ההצפה שהתרחשו ביום 26.11.20 8.2

ביום 26/11/2020 פקדה את אזור מישור החוף סופה חריגה. להלן תאור כמויות הגשם, שירדו בתאריך זה, כפי שמופיעות באתר השירות המטרולוגי "מאזור תל אביב עד אזור הוד השרון הרצליה ירדו 110-130 מ"מ חלקם הגדול ירדו ב- 3-4 שעות ב- 26 הנובמבר משעות הבוקר עד שעות לפני הצהריים". הסתברות ארוע גשם זה עלה על 100:1 שנה.

כמענה לאירועי ההצפה שהתרחשו ביום ה-26.11.20 הוקמה ועדה לבדיקת הנסיבות להצפות שנרשמו במוקדים שונים ברחבי העיר. הוועדה כללה את כל הגורמים העירוניים הרלוונטים לנושא הניקוז וכן את יועץ הניקוז וצוות משרד המהנדסים שעסק באותה עת בגיבוש תוכנית אב.

במסגרת הביקורת נסקר פרוטוקול הוועדה שדנה בארועי הצפה. ראשית נציין לחיוב את התגובה המהירה והמקצועית של הוועדה אשר הגישה את מסקנותיה והמלצותיה לגבי 12 מוקדי הצפה, תוך פחות מחודש (ביום 11.12.20).

פרוטוקול הוועדה כולל ניתוח סיבות ההצפה והצגת פתרונות ספציפים לטווח המידי ולטווח הארוך. בפרוטוקול הוועדה שהוגש לראש העירייה דווח, לגבי מרבית ההמלצות המיידיות, כי הם בוצעו או בתהליכי ביצוע. בתוכנית האב לניקוז הוקדש פרק 7.1 לניתוח הסיבות להצפות שאירעו ב- 26/11/2020 כאמור עורכי תוכנית האב השתתפו בדיוני הוועדה וההמלצות הכלולות בתוכנית האב תואמות בחלקן את המלצות הוועדה, למותר לציין כי המלצות אלו משתלבות בתוכנית הכוללת של מערכת הניקוז כפי שמופיעה בתוכנית האב.

בנוסף להמלצות הספציפיות למוקדי ההצפות השונים, כולל פרוטוקול הוועדה המלצות כלליות לשיפור מערכות הניקוז, כמפורט בגוף הדוח.

המלצות כלליות אלו לא לוו בצעדים מעשיים להגשמתם. לביקורת נמסר כי אין תאום בין מועדי הגיזום למועד ניקוי הקולטנים בהקשר זה נציין כי גם בתוכנית האב לניקוז בפרק התחזוקה הומלץ לתאם את פעולות הגיזום לפני ניקוי הקולטנים. ההמלצה להגברת האכיפה של בניה בלתי חוקית העלולה לפגוע בניקוז העירוני ואכיפה של השלכת פסולת בתעלות הניקוז

לא לוו בצעדים מעשיים. גם ההמלצה של עיגון פחי זבל לפני סערה אינה מיושמת. לדעתנו, עדיף להימנע מהוצאת הפחים במקרים בהם קיימת התראה על מזג אוויר חריג.

8.3

שיתוף פעולה עם רכבת ישראל בעקבות מוקד ההצפה בתחנת הרכבת

אחד ממוקדי ההצפה הקשים היה בתחנת הרכבת. בפרוטוקול צוות הבדיקה כלולים מספר המלצות המפורטות בגוף הדוח.
ברור שערכנו העלה כי בשלהי שנת 2020 יושמה ההמלצה של הריסת קיר הבטון שיצר חסימה בזרימת המים; בנוסף הושג הסכם עם רכבת ישראל כי בין החודשים אפריל ועד אוקטובר לשנת 2021 יבוצעו עבודות להקמת מובל ניקוז חדש בעל פתרון קצה של חיבור מצפון למנהרת הניקוז העירונית.
מנהל מחלקת כבישים וניקוז מסר לביקורת, כי הבעיה נפתרה ורכבת ישראל הקימה את מובל הניקוז על חשבונה.

8.4

"סופת כרמל" 22/12/21

הסופה כרמל הגיעה לישראל ב- 22/12/21 ולוותה במשבי רוח של עד 200 קמ"ש, באזורים מסוימים במישור החוף נרשמה כמות של עד 200 מ"מ גשם. לקראת הסופה הוצאו אזהרות של השרות המטרולוגי ושל המרכז לשלטון מקומי באופן שאיפשר היערכות מקדימה לקראת הסופה.
בגוף הדוח מפורטת השוואה של כמויות המשקעים בין הסופה שאירעה ב-26/11/20 וגרמה להצפות לבין סופת כרמל.
מהנתונים עולה כי "סופת כרמל" לא הגיעה, מבחינת כמות המשקעים בפרק זמן נתון, למשקעי הגשם שהיו בנובמבר 2020 אשר גרמו כאמור להצפות קשות.
לביקורת נמסר כי במהלך סופת "כרמל" בשנת 2021, נערכו סיורים יזומים על ידי גורמי המקצוע העירוניים ובמידת הצורך ניתן מענה מיידי למקרים של הצטברות נגר עילי וחשש מפני הצפות, כך שלא התרחשו אירועים חריגים.
נציין לחיוב כי עם חלוף הסערה התקיימה פגישה של כלל הגורמים העירוניים נדונה ההערכות לסופה ובמהלכה הוגדר המענה העירוני לאירוע הסופה "כרמל" כמוצלח.

המלצות

- לקבוע גורם עירוני שיהיה אחראי לוודא כי כלל המלצות ועדת הבדיקה לאירועי ההצפות בשנת 2020 מיושמות, בדגש על ההמלצות הכלליות.
- לפני סערה ובמקומות מועדים (כגון מוקדים בנווה ישראל), מוצע כי אגף התברואה יבחן את הישימות של עיגון פחי האשפה למניעת נפילתם וחסימת הקולטנים על ידי תוכנם.
- לסנכרן את פעולות הגיזום העונתיות עם עבודות ניקוי הקולטנים באופן שניקוי הקולטנים יהיה לאחר תום פעולות הגיזום.

9. תעלות (בר כוכבא וגליל ים)

9.1 כללי

בהתאם לסעיף 242 לפקודת העיריות חלה על העירייה החובה למניעת זיהומם של תעלות, בארות זרמי מים וכו'. כמו כן, חוקי העזר להרצליה (תעול) וחוק עזר להרצליה (מניעת מפגעים ושמירה על הסדר הציבורי ונקיון), אוסרים על השלכת פסולת וחסימת תעלות או מערכת תיעול.

9.2 תעלת בר כוכבא

סעיף 6.3.3.5 לתכנית האב העירונית לניקוז מתייחס לתעלת בר כוכבא כדלהלן: *"תעלת בר-כוכבא בנויה במקביל לרחוב בר-כוכבא בעיר ופונה לכיוון דרום. התעלה הקיימת כיום, ברובה תעלת עפר, הינה תעלה בעלת מידות לא ברורות ברוחב ובחנת משתנה. חלקה כולל רצפה וקירות בטון, חלקה כולל קיר גביונים³ וחלקה הינו כאמור, תעלה טבעית."*

סעיף 6.3.3.5 בתכנית האב לניקוז קובע כי:

"לכל אורכה של התעלה עומדים מים בקטעים רבים והיא מלאה בגרוטאות, גזמי עצים, פסולת, ערמות גזם אשר עוצרים את זרימת המים. מצב זה גורם למטרדים תברואתיים וסביבתיים לתושבי האזור משכונת גליל ים ושכונות חדשות הנבנות מערבית לתעלה, ולגריפת גזם וסחף הנגרם מהתמוטטות דפנות של תעלות עפר בלתי מיוצבות בחורף והגעתו עד פארק גליל ים". מטרד זה נמשך כל השנה בשל הפיכתה של התעלה לקולטת מי קיץ המוזרמים ממשאבת מי קיץ ומהתושבים הגרים בשכונת לתעלה. כמו כן, הבינוי על גדת התעלה ללא גידור מהווה מפגע בטיחותי חמור ומסכן את כלל התושבים הדרים בסביבתה. בהתאם לאמור בתוכנית האב, המצב הקיים מחייב את הסדרת מערכת הניקוז הקיימת לצורך שיפור המצב התברואתי והסביבתי ותימוך המדרונות הקיימים על מנת למנוע סחף, גזם, אירוזיה⁴ ומפולות בדפנות התעלה". ס. מנהלת אגף תשתיות, תחבורה ותנועה ומנהל מחלקת כבישים וניקוז, מסר לביקורת כי התעלה נחלקת לשני מקטעים: האחד (עד הנקודה- בית ספר "נתיב") הינו באחריות העירייה; המקטע השני הינו באחריות רשות הניקוז האזורית (להלן: "רשות ניקוז ירקון"). לדבריו המקטע העירוני מטופל כראוי, ללא מפגעים וללא מים עומדים שכן טיפול במי הקיץ מתבצע באמצעות תחנת שאיבה למי קיץ הפועלת במקום. כאמור משאבת מי הקיץ נותנת מענה למים שזרמו לתעלה ממקורות שונים בימי הקיץ. עוד נמסר לביקורת כי המקטע שבאחריות רשות הניקוז האזורית אכן מוזנח וסובל ממפגעים כתוצאה ממים עומדים ועמוקים. מנהלת מחלקת כבישים וניקוז נמצא בקשר עם הגורמים הרלוונטיים ברשות הניקוז ומסר כי בשנה האחרונה לקראת החורף בוצעו על ידי רשות הניקוז עבודות לניקוי התשתיות וסידור השיפוי לשם שיפור זרימת מי הנגר.

נציין כי תוכנית האב כוללת המלצה לבניית מובל סגור להזרמת מי הנגר במקום הזרמתם בתעלה פתוחה.

³ גביונים הנם תיבות רשת ממולאות אבנים המשמשות בין היתר למניעת סחף של קרקע בנחלים, שוחות, כבישים וכיו"ב.

⁴ התבלות, שחיקה וריקבון הנגרמים מזרימת מים

ככלל, הצפה בתעלת גליל ים קשורה בהסטת נחל גלילות והסדרת הנקז ממנו והלאה. סעיף 6.3.3.3 לתכנית האב העירונית לניקוז מתייחס להסטת הנחל כדלהלן:

"הכוונה המקורית להסטת נחל גלילות היתה לפנות את שטח תוואי הנחל לצורך בניה למגורים כאשר בתכנון הנחל יופנה לאזורים אשר יאפשרו הצפה והשהייה של מי הנגר והובלה שלהם אל המוצא שהוצע בנק' הדרומית ביותר של הרצליה בחוף התכלת- כפועל יוצא יופחת העומס ההידראולי הקיים על מנהרת הניקוז. אולם, במקביל אושרה תכנית חוף התכלת הר/2200 תוך התנייה בכך שמוצא הניקוז שייבנה בנק' הדרומית ביותר בגבול הרצליה יהיה לשימוש מקומי להולכת נגר משטח תוכנית הר/2200 בלבד, ולא כפי שתוכנן במקור, גם עבור הסטת נחל גלילות לכיוון נקז זה. בעקבות שינויים אלו נדרש להוליך את מרבית הנגר לכיוון צפון אל נקודת הכניסה של מנהרת הניקוז, ולשם כך תידרש בנייתה של מנהרת ניקוז נוספת, שנייה".

"המים מתעלת גליל ים מוזרמים ל- 3 אגמים בשטח פארק גליל ים אשר בין היתר מטרתם ההנדסית ליצור השהיית זרימת המים במטרה למנוע הצפות. עם זאת עבודות "החילחול" באגמים טרם הושלמו. בגשמים חזקים האגמים מתמלאים אחד אחרי השני וכאשר האגם השלישי עולה על גדותיו מופעל הסכר והמים זורמים ל"מישור הצפה" (נקרא גם: פְּשֵׁט הצפה) דרומה מהפארק לכיוון בית העלמין".

צוות בדיקת מוקדי הצפות משנת 2020, נדרש לסוגיה זו. נקבע כי בדיקת הסיבות להצפה שהתרחשה בתעלת גליל-ים מצביעה על הצורך המיידי בגיזום מסיבי של העצים וניקוי התעלה עם רשות הניקוז מפסולת שמושלת אליה.

כמו כן צוין כי מי קיץ זורמים בתעלה בכל השנה אך תחנת שאיבת מי הקיץ אינה מתפקדת כראוי והתחזוקה בה לקויה. יו"ר ועדת הבדיקה ציין, כי הסכר ואגן האגירה בפרויקט הניקוז החדש בתעלת גליל ים יכולים להוות בעיה במקרה של סגירת הסכר עלולות להיווצר הצפות קשות.

נציין כי בשנים האחרונות נרשמו הצפות בבית העלמין וכי לא תוכנן מענה לסיכון הצפת בית העלמין כאשר ספיקת מישור ההצפה תמוצה.

מפגעי איכות סביבה מתעלות

9.3.1

להלן ציטוט מאתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה, המתייחס למפגעים סביבתיים ממערכת הניקוז בהרצליה:

"המשרד זיהה את מערכת הניקוז העירונית כמוקד משמעותי לדגירת יתושים ולפיכך פועל לצמצום בתי הגידול ליתושים שמקורם במערכת זו...לכאורה, מערכות הניקוז העירוניות אמורות להיות יבשות בעונת הקיץ, בפועל, אנו עדים לא אחת לנוכחות נוזלים במערכות...המים המצטברים במערכת הניקוז מובלים והרי שבנקודת היציאה אל מערכת הניקוז הפתוחה, נוצרים תנאים אופטימאליים להתרבות יתושים ואכן מוצאי הניקוז מהווים נקודות ידועות של התפתחות יתושים בסביבה העירונית...המשרד ידרוש ויקדם בניה של תחנות שאיבה למי קיץ במקומות בהן בעיית היתושים חמורה ביותר...בעיר הרצליה תחנה אחת נמצאת בתהליכי הקמה, ובכך אמור להסתיים מפגע היתושים החמור שקיים בתעלת הניקוז הסמוכה לרחוב בר כוכב במרכז העיר".

מנהל מחלקת כבישים וניקוז, מסר לביקורת כי בעבר התרחשו במקום מפגעים כמו מים עומדים, מזיקים וריח רע. בשנת 2016 הוקמה תחנת שאיבה למי קיץ, הקולטת את מי הקיץ ומזרימה אותם אל מערכת הביוב ובכך פסקו המפגעים שהתרחשו באזור. הביקורת מציינת, כי בהתאם לסעיף 14.6 לתכנית האב העירונית (אומדן שדרוג תעלת בר כוכבא למובל סגור) יש לבצע פעולה מיידית של השמת תחנת שאיבה למי קיץ קיימת שעלותה מוערכת בכ-50,000 ₪ משמע למועד כתיבת תוכנית האב לא פעלה תחנת השאיבה. כמו כן נמסר כי קיימת בעיה בקטע משותף עם קיבוץ גליל ים בו קיימת דרך גישה לחממות שהינה גבוהה ומקשה על זרימת המים בתעלה ולכן בקיץ המים עומדים, בכדי להתמודד עם מפגע היתושים מבוצעות הדברות ועל פי הצורך מופעלת ביובית לשאיבת המים.

המלצות

- **לוודא כי תחנת שאיבת מי קיץ מבוקרת ומתוחזקת בתדירות מספקת. כמו כן מוצע כי הבקרה על תחנות מי קיץ המשפיעות על הניקוז ומפגעים סביבתיים בעיר (בין אם באחריות העירייה ובין אם לאו) תעוגן בנוהל עירוני.**
- **לשקול הצבת שילוט בכמות מספקת לאורך ובאזור התעלות הפתוחות, המזהיר מפני זריקת פסולת בניין וזבל.**
- **מוצע להגביר את האכיפה באזורי התעלות הפתוחות, באמצעות הפיקוח העירוני ובשיתוף פעולה עם רשות הניקוז האזורית ורשויות מקומיות שכנות.**
- **לקדם את ביצוע עבודת "החילחול" בשלושת האגמים בשטח הפארק כחלק מפרויקט תעלת גליל ים.**
- **לקדם פתרון למניעת הצפות בבית העלמין.**

מ"מ וסגן רה"ע, גב' מאיה כץ בקשה להוסיף המלצות ועדת הביקורת בנושא "מערכת הניקוז העירונית" כלהלן:

- עיריית הרצליה תפעל ליישום המלצות הוועדה משנת 2020 בנוסף על תקצובן בשנת 2023.
- העירייה תפעל לקידום הקמת מאגר תת קרקעי או עילי, ליד מנהרת ניקוז תחנת רכבת צפון.
- התביעות ביטוח בגין נזקי הצפות תכנסנה לתוכנית עבודה בטווח של עד שנתיים לתחזוקה שוטפת או ביצוע, על מנת שלא ישובו ויחזרו לעירייה, הנושא יקבל עדיפות בספר התקציב.

ממצאים וההמלצות בנושא: תשלומים פנסיונים

מספור הסעיפים מקביל למספור בדוח המפורט

מבוא

.1

פנסיה תקציבית - הינה פנסיה המשולמת מהתקציב השוטף של הגוף שבו הועסק העובד הזכאי לה. בפנסיה תקציבית, היות ומקור התשלום הינו בתקציב המדינה, החוק קובע, מי

יקבל את גמלת הפנסיה, מתי וכיצד יחושב גובה התשלום. בעיריית הרצליה (להלן - העירייה) תשלומי הפנסיה התקציבית משולמים לגמלאי העירייה מתקציב העירייה וזאת מתוקף חוק שירות המדינה (גמלאות), תש"ל - 1970 (להלן - חוק הגמלאות).

פנסיה צוברת - היא פנסיה המשולמת בעקבות צבירה של כסף, בדרך כלל על ידי העובד בניכוי מהשכר ועל ידי המעביד, בקרן פנסיה או בביטוח מנהלים. הפנסיה הצוברת משולמת על ידי הגוף הפנסיוני המנהל את הכספים שנצברו ולא על ידי המעסיק האחרון.

ביום 03.03.99 נחתם הסכם קיבוצי בנושא "מעבר לפנסיה צוברת" בין הממשלה, מרכז השלטון המקומי ותאגידי נוספים לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה, שהופעל החל מיום 1.11.2001 ואילך. על פי הסכם זה, עובדים חדשים בשירות הממשלתי והציבורי יבוטחו בפנסיה צוברת במקום בפנסיה תקציבית שהייתה נהוגה עד אז (להלן - הסכם המעבר לפנסיה צוברת). כאמור, בפנסיה צוברת תשלומי הפנסיה משולמים לעובד לאחר פרישתו מקרן הפנסיה בה הופקדו הפרשות העובד והמעביד ולא מתקציב העירייה. 2%. בעקבות הסכם המעבר לפנסיה צוברת כל עובד עירייה שהחל את עבודתו מ-1.11.2001 נמצא במסלול של פנסיה צוברת.

הטיפול בנושא הפנסיה התקציבית והצוברת בעירייה מחולק בין אגף משאבי אנוש ואגף השכר (להלן - האגף) שהינו חלק ממנהל הכספים.

5. נתונים סטטיסטיים

5.1 כללי

במסגרת הביקורת נערך עיבוד נתונים אלקטרוני (להלן - ביקורת עני"א) במטרה לבדוק את הנתונים שהופקו מתוך מערכת המידע. הביקורת נערכה על ארבעה קבצים שונים כמפורט בגוף הדוח.

למועד הביקורת מופקים 757 תלושי שכר לגמלאים ושארים (קרובי משפחה של עובד עירייה שנפטר והיה זכאי לפנסיה תקציבית).

5.2 תקציב שכר

נתונים אודות תקציב השכר הכללי בעירייה הכולל גם את תשלומי הפנסיה הצוברת לשנת 2021, נמצאים בגוף הדוח.

מהנתונים עולה כי קיים עודף תקציבי של כ-24.4 מיליון ₪ כ-6% מתקציב השכר לשנת 2021.

5.3 תקציב פנסיה תקציבית

נתונים אודות תקציב הפנסיה התקציבית נמצא בגוף הדוח. מהנתונים עולה כי רמת הוצאות הפנסיה התקציבית בשנת 2021 הייתה נמוכה מהתקציב בשיעור של 6% בדומה לשיעור הביצוע של התקציב השכר בכללותו.

5.4 התפתחות הוצאות הפנסיה התקציבית

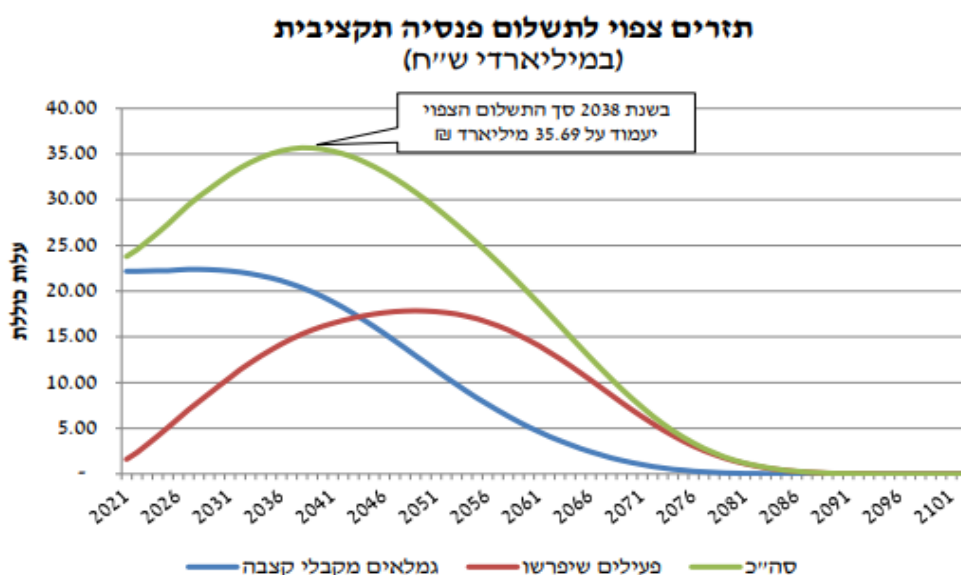
במסגרת הביקורת השווינו את ההוצאה בגין תשלומי הפנסיה התקציבית בשנת 2012 לעומת שנת 2020 ושיעורם מסך הוצאות השכר, פרטי בדיקתנו מפורטים בגוף הדוח.

מהנתונים עולה כי בין השנים 2012 ל-2021 עלו הוצאות תשלומי הפנסיה בשיעור של 66%, מסכום של 38 מיליון ₪ בשנת 2012 לסכום של 63 מיליון ₪ בשנת 2021. נציין כי בתקופה זו עלו הוצאות השכר בשיעור של כ-37%. בהתאמה, שיעור תשלומי הפנסיה מסך הוצאות השכר

עלה משיעור של 13.9% בשנת 2012 לכ- 16.8% בשנת 2021. **משמעות נתון זה הינה כי העליה בהוצאות תשלומי הפנסיה גבוהה מקצב עליית הוצאות השכר בכללותו.**

כפי שפורט לעיל, משנת 2001 לא ניתן להצטרף לתוכנית פנסיה תקציבית, אולם עובדים שצברו זכויות עד מועד זה זכאים לתשלום פנסיה מהמעביד ממועד פרישתם. גובה ההוצאה העתידית בגין תשלומי פנסיה תקציבית תלוי בתוחלת החיים הממוצעת ובשיעור העובדים בעירייה הנמצאים במסלול פנסיה תקציבית. **נדגיש, כי עובד במסלול פנסיה תקציבית שפורש מגדיל את הוצאות השכר של העירייה, תקציב העירייה יישא בעלויות השכר של עובד שממלא את מקומו ובנוסף בתשלומי הפנסיה לעובד הפורש.** זאת לעומת עובדים במסלול פנסיה צוברת שממועד פרישתם תשלומי הפנסיה משולמים על ידי הגוף הפנסיוני בו הופקדו ההפרשות הפנסיוניות.

ניתן ללמוד על ההתפתחות תשלומי הפנסיה התקציבית מהדוחות הכספיים של ממשלת ישראל המפרטים בין השאר את התזרים הצפוי לתשלום פנסיה תקציבית לעובדי המדינה. להלן תרשים מהדוחות הכספיים של ממשלת ישראל לשנת 2020 הממחיש את התפתחות תשלומי הפנסיה בעשורים הקרובים:



מהנתונים עולה כי תשלומי הפנסיה התקציבית בשירות המדינה יגדלו עד שנת 2038, ובשנת 2042 יחלו לרדת בתלילות עד לשנת 2086.

בהנחה שהרכב כוח האדם בעירייה אינו שונה מהותית מהרכב כוח האדם בשירות המדינה מבחינת שיעור העובדים במסלול פנסיה תקציבית, הרי שניתן לצפות כי התשלומים עבור פנסיה תקציבית ילכו ויגדלו עד לשנת 2038.

מגמה זו קיבלה ביטוי בהשוואת הוצאות הפנסיה התקציבית משנת 2012 לעומת שנת 2021 שהוצגה לעיל, בתקופה זו עלו ההוצאות בגין תשלומים לפנסיונרים ולשארם בשיעור של 66%, חלקה של הפנסיה התקציבית מסך השכר עלה משיעור של 13.9% בשנת 2012 ל- 16.8% בשנת 2021.

אנו סבורים שיש מקום לבחון את ההשלכות העתידיות של גידול בתשלומי הפנסיה התקציבית על תקציב השכר של העירייה.

המלצה

- לאמוד את הגידול הצפוי בתשלומי הפנסיה בשנים הקרובות והשפעתו על תקציב השכר בעירייה ובמקרה הצורך להעריך בהתאם מבחינה תקציבית.

קופת הגמל "מנורה מבטחים"

5.5

כפי שפורט לעיל משנת 2004 מנוכים משכר העובדים הנמצאים במסלול פנסיה תקציבית 2% מהשכר הקובע. תשלומים אלו מופקדים בקופת גמל על שם עיריית הרצליה. המשיכות מקופת הגמל הינן החזר ההפקדות השוטפות שנוכו במהלך השנים מהעובדים שפרשו באותה השנה. בהקשר זה נציין כי סך היתרה בקופת הגמל הינה 8.3 מיליון ₪ זאת לעומת התשלום השנתי בגין פנסיה תקציבית שהסתכם בשנת 2021 בכ- 63 מיליוני ₪.

ניכוי משכר עובדים

5.6

במסגרת הביקורת נערכה בדיקה לכלל העובדים בהסדר פנסיה תקציבית ונבדק הניכוי בסך 2% מהשכר הקובע לחודש מייצג. נמצא כי לכל העובדים שיעור הניכוי מהשכר הקובע היה 2% כנדרש.

תהליך קליטת עובדים וקביעת תנאי הפנסיה

.6

נהלי עבודה

6.1

נהלי עבודה כתובים מהווים סטנדרט מנחה אחיד וברור לדפוסי העבודה הנדרשים. הנהלים מאפשרים שקיפות בתהליכי עבודה, כוללים מנגנוני בקרה ופיקוח, מעגנים את תחומי האחריות והסמכות של הגורמים השונים בתהליכי העבודה ומאפשרים שימור וניהול הידע האירגוני.

במסגרת הביקורת נסקרו נהלי העבודה ורשימת התיוג המלווה את הליך קליטת העובדים. ראשית, נציין לחיוב קיומם של נהלים בכל הקשור בניהול משאבי אנוש, יחד עם זאת סקירת הוראות הנהלים מעלה כי חסרים הוראות בכל הקשור לצרוף עובדים לביטוח פנסיוני, תשלומי פנסיה ושמירת רצף זכויות.

המלצה

- לעגן את תהליכי העבודה בכל הקשור לתשלומים פנסיוניים, לרבות, תהליך צירוף עובדים חדשים להסדרים פנסיוניים, שמירה על רצף זכויות לעובדים המתקבלים בפנסיה תקציבית, תהליכי הגביה של תשלומי הפנסיה ממעסיקים קודמים, וכד' במסגרת פורמלית של נהלים.

בחירת קרן הפנסיה צוברת על ידי העובדים

6.2

פנסיה צוברת היא פנסיה המשולמת בעקבות צבירה של כסף על-ידי העמית (החוסך) בקרן פנסיה, בביטוח מנהלים או בקופת גמל. צבירת הסכומים נעשית על-ידי ניכוי סכום כסף ממשכורתו של העובד והפרשה של כסף מצד המעביד. בפנסיה צוברת מאפשרות קרנות הפנסיה, קופות הגמל וחברות הביטוח, לבחור בין אפיקי ההשקעה השונים בהתאם לרצונותיו או צרכיו של החוסך.

במסגרת תהליך קליטת עובד מתבקש העובד לעדכן את פרטי קרן הפנסיה שהוא מבוטח בה או לבחור קרן פנסיה. מנהלת מדור קליטת עובדים, מקבלת את פרטי הקרן הרלוונטית וממלאת טופס הצטרפות לקרן הפנסיה. הטופס נחתם על ידי העובד והסוכן ומועבר לקרן הפנסיה.

בהתאם לצו הרחבה [נוסח משולב] לפנסיה חובה 2011 (להלן: "חוק פנסיה חובה"), חלה חובה לבטח את כל העובדים בביטוח פנסיוני. במידה והעובד לא דיווח לעירייה על קרן הפנסיה בה הוא מבוטח ולא בחר קרן פנסיה, מנהלת מדור קליטת עובדים מצרפת את העובד לאחת מקרנות הפנסיה שנבחרו על ידי רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, כקרנות פנסיה נבחרות לניהול כספי הפנסיה.

מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת ל- 8 עובדים שנקלטו נמצא כי העירייה מקפידה על צירוף העובדים לקרן פנסיה לפי בחירתם, נמצא מקרה אחד בו עובד צורף לקרן פנסיה נבחרת (ברירת מחדל) מכיוון שלא מילא טופס הצטרפות לקופה פנסיונית. פירוט מקרים אלו נמצא בגוף הדוח.

מהבדיקה עלה כי כל העובדים שעלו במדגם צורפו לביטוח פנסיוני במועד קליטתם כנדרש.

מסמכי קליטת עובד

6.3

במסגרת קליטת עובד חדש נדרשים מספר מסמכים כדי לוודא כי תנאי השכר שהוזנו במערכת הוזנו כשורה. להלן רשימת מסמכי קליטת העובדים החדשים:

- הודעה לאגף השכר על תנאי העסקה – מסמך מאגף משאבי אנוש המופנה לאגף השכר המרכז את הפרטים הנדרשים לצורך הזנת הפרטים הרלוונטיים במערכת השכר.

- הודעה לעובד על תנאי העסקה – בהתאם לחוק "הודעה לעובד ולמעומד לעבודה" תשס"ב – 2002, יש למסור לעובד הודעה על תנאי העסקתו. הודעה זו הינה חלק מסירת חוזה העסקה אולם למען הסדר הטוב כל עובדי העירייה החדשים מקבלים כחלק מקליטתם "הודעה לעובד על תנאי העסקה".

- תלוש הדמיה – כחלק מקליטת העובד מופק תלוש הדמיה של השכר הנמסר לעובד.

- תלוש ראשון – הנתונים המוזנים במערכת השכר עם קליטת העובד משמשים לחישוב שכרו בחודשים הבאים באופן שמצריך בקרה הדוקה על ההזנה הראשונה של הנתונים, הפקת תלוש ראשון לבחינה פרטנית הינו אחד מאמצעי הבקרה על נכונות הזנת נתוני השכר במערכת.

במסגרת הביקורת נערכה בדיקה של 11 עובדים שנקלטו מבחינת קיום מסמכים שפורטו לעיל. ממצאי הבדיקה מופיעים בגוף הדוח.

בדיקתנו העלתה כי לכל העובדים שנדגמו נמצאו המסמכים הנדרשים מלבד עובד אחד שלא ניתנה לו הודעה על תנאי העסקתו ולא הופק לו תלוש הדמיה, לביקורת נמסר כי עובד זה הועסק בעירייה במשרת אמון. שכרו נקבע בהתאם להסכם העסקה באופן ברור ואין צורך בסימולציית שכר. כאמור לשאר העובדים שנדגמו נמצאו המסמכים האמורים כנדרש.

קיום ביטוח פנסיוני לכלל העובדים

6.4

תהליך הקמת העובד במערכת הממוחשבת הנו תהליך מובנה בתוכנת חילן. התוכנה מחייבת מילוי כל הפרטים של העובד הרלוונטיים לשכרו. במסגרת תהליך הקמת העובד נכלל גם שלב הגדרת הסדר פנסיוני לעובד.

בהתאם לצו הרחבה [נוסח משולב] לפנסיה חובה 2011 (להלן: "חוק פנסיה חובה") חלה חובה על המעסיק לבטח כל עובד בביטוח פנסיוני החל מהחודש השישי לעבודתו. במידה והעובד מבטח בביטוח פנסיוני לפני תחילת עבודתו חלה החובה על המעסיק לבטחו החל מהחודש השלישי לעבודתו. בעירייה נוהגים להפריש לכל העובדים הנקלטים החל מהחודש הראשון לעבודתם, זאת למעט עובדים מתחת לגיל 21 המבוטחים פנסיוניות בהגיעם לגיל 21. מבדיקות הביקורת עולה, כי הגם שהפרשות פנסיוניות הינם חלק מובנה מתהליך הקמת העובד אין חובה להגדרת הסדר פנסיוני לעובד. כלומר, יש אפשרות לדלג על הזנת הנתונים הרלוונטיים להסדר הפנסיוני והמערכת תאפשר הקמת העובד ללא פרטים אלו. יצוין, כי כאשר עלה נושא זה במסגרת הביקורת פנה מנהל אגף השכר לנציג התמיכה של מערכת השכר וביקש להגדיר את השדה של קרן הפנסיה כשדה חובה במסגרת תהליך הקמת העובד או לחילופין להפיק דוח חודשי של עובדים ללא הפרשה לפנסיה כאמצעי בקרה. במסגרת הביקורת נערכה בדיקה ממוחשבת של נתוני השכר לאיתור עובדים שלא מופיע להם סמל שכר להפרשה לביטוח פנסיוני בשנים 2020-2021, מקרים אלו נבדקו פרטנית, בדיקתנו העלתה כי העובדים שעלה כי אינם מבוטחים פנסיונית נחלקים לשני אוכלוסיות, האחת עובדים מתחת לגיל 21 שכאמור, אין חובה לבטחם בביטוח פנסיוני. והשנייה עובדים שהתקבלו מעל גיל פרישה. הוראות החוק מחייבות לבטח עובד מעל גיל פרישה בביטוח פנסיוני אלא אם כן עובד זה מקבל קצבה/פנסיה, במקרה זה אין חובה לבטחו בביטוח פנסיוני. בעירייה נהגו שלא לבטח באופן קטגורי עובדים שהתקבלו לעבודה לאחר גיל פרישה. בעקבות הביקורת נערך בירור על ידי מנהל אגף שכר ולדבריו ברשויות מקומיות יש לבטח עובדים אלו ללא תנאי ומדיניות העירייה עודכנה בהתאם. מלבד מקרים אלו (צעירים מתחת לגיל 21 ועובדים לאחר גיל פרישה) אותר עובד אחד בלבד שלא היה מבוטח בביטוח פנסיוני כמפורט בגוף הדוח.

תלוש שכר ראשון

6.5

קליטת עובד חדש מבוצעת על ידי אגף משאבי אנוש, נתוני השכר מועברים לאגף השכר לביצוע. אגף השכר מבצע סימולציית שכר ומופק תלוש בסטטוס טיוטה המוצג לעובד. נמצא, כי התלוש הראשון אינו מועבר לבדיקה של אגף משאבי אנוש לבדיקת נתוני השכר באופן שיטתי. חשיבות בדיקה זו נובעת מהעובדה שנתוני הבסיס שהוזנו לעובד משמשים לחישוב שכרו במשך כל תקופת עבודתו. ס. מנהל אגף משאבי אנוש מסרה לביקורת כי עד חודש אוקטובר 2021 ביצעה עובדת ייעודית בדיקה מדגמית של תלושי שכר לעובדים חדשים, אולם הדבר לא נעשה באופן גורף לגבי כל עובד חדש. למועד הביקורת, נובמבר 2021, העובדת סיימה את עבודתה וטרם נמצא מחליף לתפקיד זה. אנו סבורים כי קיימת חשיבות לבדיקת נתוני תלוש השכר הראשון. טעות בהזנת נתונים עשויה להיות בבחינת "טעות נגררת" שתבטא בשכר העובד לאורך זמן.

המלצה

- לפעול לבדיקת תלוש השכר הראשון של כל עובד חדש באופן שיטתי על ידי נציג אגף משאבי אנוש או מנהל אגף שכר במטרה לוודא כי נתוני העובד הוזנו כראוי.

7. תשלומי פנסיה

7.1 אחוז הפרשה לפנסיה

בהתאם לחוק פנסיה חובה החל ממשכורת ינואר 2017, חלה חובה על הפרשות לקרן פנסיה שיעור ההפרשות הוא 18.5% מהשכר, 6% על חשבון העובד והיתר (12.5%) על חשבון המעסיק, 6.5% הפרשות מעסיק לרכיב תגמולים ו-6% הפרשות מעסיק לרכיב פיצויים, מקובל להשלים 2.33% נוספים על חשבון המעביד כדי להביא את רכיב ההפרשה לפיצויים לשיעור של 8.33%.

מבדיקת הביקורת נמצא, כי מערכת השכר בעירייה מוגדרת באופן שרכיבי השכר וההפרשות הפנסיוניות מובנים באופן אוטומטי. לכל רכיב, סמל שכר יחודי הכולל את שיעור ההפרשה של המעסיק, שיעור הניכוי משכר העובד ומספר הקופה באוצר.

בעת הקמת העובד במערכת השכר מזינים את סמל השכר הרלוונטי לקופת הפנסיה אליה הוא משויך, המערכת כוללת את שיעורי ההפרשות הנדרשות בהתאם לסמל השכר הרלוונטי באופן שלא ניתן להזין או לשנות את שיעורי ההפרשות.

7.2 בקרה על הפסקת תשלומי פנסיה לעובדים שנפטרו

עובדים שפרשו בעלי הסדר פנסיה תקציבית זכאים לתשלומי פנסיה מיום פרישתם. במידה והפנסיונר נפטר יש להפסיק את תשלום הקיצבה החודשית או לחילופין להעביר לשאירים פנסיית שאירים בהתאם לתנאי התוכנית הפנסיונית.

מכיוון שמקבל הקצבה אינו מגיע לעבודה והעירייה אינה נמצאת אתו בקשר שוטף, לא תמיד ניתן לדעת בזמן אמת את מועד פטירתו ומועד הפסקת תשלומי הפנסיה.

נתונים אודות גמלאים שנפטרו מועברים לאגף השכר, באמצעות ביצוע הטמעה אוטומטית על ידי "חילן" של "דוח נפטרים" המופק מתוך מערכת "אביבים" של משרד הפנים. הטמעה זו מתבצעת מספר פעמים בשנה באופן שמצמצם את פער הזמנים עד לעדכון מערכת השכר.

7.3 התפלגות גילאים – מקבלי פנסיה

נתונים המציגים את התפלגות הגילאים של גמלאי העירייה בהסדר של פנסיה תקציבית, המקבלים שכר פנסיוני או קצבת שאירים מהעירייה בשנת 2021 נמצא בגוף הדוח. מהנתונים עולה כי כ-97% ממקבלי הקצבה הינם מתחת לגיל 86.

7.4 הפסקת תשלומי הפנסיה עקב פטירה

מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי בשנת 2020 הופסקו תשלומי קצבה ל-18 פנסיונרים. כאמור, אגף השכר מתעדכן ברישומי הנפטרים באמצעות מערכת המידע של המוסד לביטוח לאומי, ובהתאם מופסקים תשלומי הקצבה החודשית. פרוט בדיקה שערכנו לגבי מועד הפסקת תשלומי הפנסיה נמצא בגוף הדוח.

בדיקתנו העלתה כי תשלומי הפנסיה מופסקים במועד, למעט מקרה אחד בשנת 2020 בו העירייה שילמה לפנסיונר קצבה חודשית לאחר מותו במשך חצי שנה, מחודש 2/2020 עד 7/2020. עובדי אגף השכר פנו למשפחת הנפטר והכספים הושבו לעירייה.

בהקשר זה נציין, כי ככלל, כספים ששולמו לא ניתן להשיב. השבת הסכומים ממשפחת הנפטר מתבססת על רצונם הטוב של בני המשפחה ויכולתם הכלכלית להחזיר את הכספים. לכן, במידה והכספים שולמו בטעות לא ניתן להבטיח כי יושבו לעירייה.

”סיום יחסי עובד” מעביד גמר חשבון

.8

כללי

8.1

”גמר החשבון”, בעת סיום יחסי עובד מעביד, מתייחס לסגירת יתרות ימי החופשה ימי ההבראה ימי המחלה ובמקרים מסוימים מתן דרגת פרישה. במקרים בהם קיימות יתרות חופש חיוביות מתבצע הליך של פדיון ימי חופשה, במקרים בהם יתרת החופשה שלילית מתבצע קיזוז כנגד השכר.

גמר החשבון מתבצע על פי הליך רב שלבי ממוכן המוטמע במערכת המידע, ובהתאם לתנאים שהוגדרו בהוראות החוק ובחוקת העבודה שהינה מסמך היסוד המסדיר את תנאי העסקת העובדים ברשויות המקומיות.

בדיקת מסמכים

8.2

לקראת סיום עבודתו של עובד בעירייה נשלח מכתב מאגף משאבי אנוש לאגף השכר אשר מפרט את תאריך סיום העבודה, היתרות הצבורות של העובד, כגון: ימי חופשה, ימי מחלה ודמי הבראה וכן את קופת הפנסיה של העובד. בהתאם לנתונים הנ”ל נערך לעובד תחשיב ”גמר חשבון” לחישוב הסכומים שיש לשלם לעובד.

עובד הנמצא בהסדר פנסיה צוברת מקבל טופס 161 ”הודעת מעביד על פרישה מעבודה של עובד” באמצעותו יכול העובד לשחרר את כספי הפנסיה מהקופה בה הוא מבוטח. לעובד הנמצא בהסדר פנסיה תקציבית יבוצע חישוב הגמלה בהתאם לשנות עבודתו ולשיעור המשרה.

מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת ל- 10 עובדים שפרשו נמצא כי בכל המקרים העביר אגף משאבי אנוש את הנתונים הנדרשים לאגף השכר. לכל עובד נמצא מסמך ”WORD” במלל חופשי בו מפורטים הזכויות הפנסיוניות והנתונים לחישוב ”גמר חשבון” כגון יתרת ימי חופשה/מחלה, תקופת העסקה זכאות לחודשי הסתגלות, הודעה מוקדמת כמו גם תאריך סיום העסקה לצורך חישוב תלוש השכר האחרון הכולל רכיבים אלו. לכל העובדים שנדגמו נערך טופס גמר חשבון וחישוב שכר לפנסיה במקרים הרלוונטיים.

פדיון ימי חופשה

8.3

הליך גמר החשבון עם עובד שפרש כולל פדיון יתרת ימי החופשה שנצברו לזכותו עפ”י השכר היומי הממוצע ב 90 ימי העבודה האחרונים.

סעיף 34 בפרק ט’ לחוקת העבודה קובע כי, **”אין לצבור חופשה אלא ע”פ הסכמת הרשות המקומית, אך לא יותר מאשר 65 יום למועסקים 6 ימים בשבוע ו - 55 יום למועסקים בשבוע בן 5 ימים”**.

תיאור הליך פדיון חופשה ב”גמר חשבון” מפורט בגוף הדוח.

ממצאים

במסגרת הביקורת נבחן חישוב פדיון ימי חופשה שהתבצע לעובדים שפרשו לגמלאות בשנים 2019-2020, במסגרת הסכמי פנסיה תקציבית וצוברת, והתאמתו להוראות חוק חופשה והסעיפים הרלוונטיים בחוקת העבודה. להלן תוצאות בדיקתנו:

- **מספר ימי החופשה** - מממצאי הביקורת עולה כי מספר ימי החופשה לצורך תחשיב הפדיון נמצא תקין.

- **תעריף ליום חופשה** - מממצאי הביקורת עולה כי התעריף ליום המבוסס על השכר האחרון הכולל את דרגת הפרישה חושב באופן תקין.

- צבירה מקסימלית של ימי חופשה - בניגוד לדרישה שהוגדרה בחוקת העבודה, שלושה מתוך שישה עובדים שנבדקו על ידי הביקורת צברו מעל ל - 55 ימי חופשה שעבורם בוצע פדיון החופשה.

המלצה

- **להקפיד על צבירה מקסימלית של 55 ימי חופשה בהתאם לחוקת העבודה ולבצע פדיון ימי חופשה עד לתקרה זו.**

תשלום דמי הבראה

8.4

במסגרת הביקורת נבחן חישוב דמי הבראה לעובדים שפרשו לגמלאות בשנים 2019-2020, במסגרת הסכמי פנסיה צוברת, והתאמתו להוראות חוקת העבודה. כמו כן נבדקו תשלומי דמי הבראה לגמלאים בפנסיה תקציבית, מדגם הביקורת שכלל 5 עובדים שפרשו נמצא בגוף הדוח.

- בדיקתנו העלתה כי התעריף ליום הבראה חושב כנדרש.
- חישוב דמי הבראה בוצע בהתאם לוותק המזכה של העובדים.
- חישוב דמי הבראה בוצע בהתאם לאחוז המשרה של העובדים.

פדיון ימי מחלה

8.5

חוקת העבודה קובעת מתווה מדורג לשיעור פדיון ימי המחלה שנצברו לזכות העובד כאשר ככל שנוצלו פחות ימי מחלה במהלך תקופת העבודה שיעור הפדיון גדל, פרטי המתווה מפורטים בגוף הדוח.

חו העבודה הרלוונטיים לתשלום פדיון ימי מחלה לעובדים הנמצאים בהסכמי פנסיה תקציבית וצוברת, שפרשו לגמלאות: פרק יא' בחוקה -

במסגרת הביקורת נבחן חישוב פדיון ימי המחלה לעובדים שפרשו לגמלאות בשנת 2019-2021, במסגרת הסכמי פנסיה תקציבית וצוברת, והתאמתו להוראות חוקת העבודה. בדיקתנו העלתה כי חישוב פדיון ימי המחלה דהיינו מספר הימים והתעריף לתשלום הינו בהתאם להוראות חוקת העבודה.

סיום העסקת עובדים בכירים

8.6

במסגרת הביקורת נבחנו תשלומי גמר חשבון למספר עובדים בכירים שפרשו. בדיקתנו העלתה כי לכל העובדים נמצאה הנחיה מאגף משאבי אנוש, מאושרת בחתימת מנהל האגף או סגניתו, הכוללת את יתרת ימי החופשה והמחלה, וכן יתרות נוספות לתשלום בעת סיום העסקה.

בשני מקרים נמצאה חריגה במספר ימי החופשה שנפדו דהיינו פדיון של מעל 55 ימי חופשה.

סיום העסקת מנכ"ל העירייה

8.7

מנכ"ל העירייה לשעבר פרש לגמלאות בתאריך 31.3.2021. במסגרת הביקורת נערכה בדיקה מקיפה של תהליך סיום העסקה וחישוב גמר החשבון.

לביקורת הוצגו אישורים מהממונה על השכר במשרד האוצר וממנהל האגף לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים הכוללות הנחיות בדבר חישוב שכרו של המנכ"ל וחישוב היתרות השונות בעת פרישה.

במסגרת הביקורת נבדק חישוב גמר החשבון בהתייחס להנחיות הכלולות במכתבים הנ"ל.

ממצאים

- פדיון ימי חופשה – נמצא כי התחשיב תואם את מספר ימי החופשה, התעריף ליום והינו בהתאם להנחיות הכללות במכתב הממונה על השכר.
- פדיון ימי מחלה – נמצא כי התחשיב תואם את הנחיות הממונה על השכר, נבדק התחשיב ונמצא תקין.
- מענק בגין שנים קודמות – מענק זה הינו בהתאם לסעיף 31 לחוקת העבודה, המענק מחושב על תקופת העבודה שמעל 35 שנה, חודש על כל שנה עודפת. נבדק התחשיב ונמצא תקין ובהתאם להנחיות הממונה על השכר.
- תחשיבים נוספים – נבדק תשלום בגין הסתגלות וכן קיזוז יתרת השבה, נמצא תקין.
- חישוב הגמלה – נבדק אופן חישוב הגמלה לפנסיה ונמצא תקין.

רציפות זכויות פנסיה תקציבית

9.

כללי

9.1

רציפות זכויות לעובדים הזכאים לפנסיה תקציבית מתייחס למערכת ההתחשבות בין המעסיקים השונים לאורך שנות עבודתו של העובד במועד תשלום הפנסיה. הוראות ההסכמים המעגנים נושא זה של רציפות זכויות מפורטים בגוף הדוח. הגוף המשלם את הגמלה על פי הסכמי הרציפות הינו המוסד האחרון בו מבוטח העובד ערב פרישתו, כל מוסד קודם בו שירת העובד, משתתף בתשלום הגמלה למוסד המשלם את הגמלה. כל מוסד אחראי בנפרד בעבור זכויות העובד הקשורות בו.

קליטת עובד עם רצף זכויות

9.2

עם קליטת עובד עם רצף זכויות נציגת מחלקת משאבי אנוש פונה למקום העבודה הקודם שלו ומבקשת התחייבות לתשלום חלקם בדמי הפנסיה, בהתאם לרצף שצבר ואחוזי המשרה. המעסיק הקודם מעביר לעירייה נתונים אודות תקופת עבודתו ואחוזי המשרה ומנהל מחלקת השכר מבצע את החישוב של אחוז ההשתתפות של המעסיק הקודם. התחייבות המעסיק הקודם מעוגנת על גבי "נספח 1" במסגרתו מתחייב המעסיק הקודם לשלם לעירייה את חלקו בתשלומי הפנסיה של העובד בגין עבודת העובד אצל המעסיק הקודם. הטופס נחתם על ידי המעסיק הקודם. מנגד, העירייה ממלאת טופס התחייבות על גבי "נספח 2". במסגרת הטופס מאשרת העירייה כי על העובד חלות הוראות הסכם ההעברה, מצהירה כי היא הבעלות האחרונה ומתחייבת לשלם לעובד את כל הגמלאות להן יהיה זכאי בעת הפרישה. **נספחים אלו הינם חלק מההסכמים שצוינו לעיל.**

מבדיקת הביקורת עולה כי בעת תהליך קליטת העובד עובדת אגף משאבי אנוש מקיימת פגישה מקדימה עם העובד וממלאת את נתוני ההעסקה של העובד והתנאים להם הוא זכאי באמצעות טופס ייעודי, במסגרתו נדרש לעדכן את כל הנתונים הרלוונטיים. הליך זה מהווה בקרה כי כל נתוני ההעסקה של העובד מלאים, כולל תנאי הפנסיה של העובד.

שיעור ההשתתפות של בעלויות המעבירות

9.3

תיאור תהליך העבודה בחיוב "בעלות מעבירה" בתשלום פנסיית העובד מפורט בגוף הדוח: במסגרת הביקורת נדגמו 3 גמלאים אשר קיבלו פנסיה תקציבית בשנת 2021 הקשורים בהסכמי רציפות זכויות. זאת לצורך בדיקת שיעור ההשתתפות של "הבעלות המעבירה" והתאמתו להסכם הרציפות של העובד.

ממצאינו מעלים כי שיעור ההשתתפות תואם את הסכמי הרציפות הרלוונטיים.

בדיקת קיום התחייבות מהמעסיק הקודם

9.4

כאמור, על המעסיק הקודם להעביר התחייבות לתשלום חלקו בפנסיה התקציבית של העובד. הביקורת ערכה בדיקה מדגמית ל- 11 מקרים בהם נקלטו עובדים בעלי פנסיה תקציבית וביקשה לבחון קיום מסמכי התחייבות ובדיקת השכר הקובע. בדיקתנו מעלה כי בגין כל עובד שהגיע מרשות אחרת נערך תחשיב השתתפות הרשות הקודמת בתשלום השכר. עם זאת, בשני מקרים הועברו אישורים שלא באמצעות "נספח 1" ובשני מקרים לא נמצאו כלל אישורים על התחייבויות רשויות קודמות.

המלצה

- להקפיד על קבלת ההתחייבויות מהמעסיקים הקודמים של העובד על גבי "נספח 1" כנדרש.

בחינת תהליך קבלת האישור מהמעסיקים הקודמים

9.5

לאחר שמתקבל האישור מהמעסיק הקודם על חלקו בתשלום הפנסיה לעובד, מתבצע באגף השכר תחשיב של ממוצע המשרה של העובד בתקופות קודמות ותחשיב של שיעור ההשתתפות של המעסיק הקודם. מבדיקת הביקורת עולה כי תחשיב זה מבוצע באופן ידני ואינו מעובר לבדיקה ואישור של גורם נוסף באגף השכר. חישוב ידני חשוף לטעויות אנוש, ומכאן הצורך בבדיקה של גורם נוסף באגף השכר על החישוב שביצעה חשבת השכר, במיוחד לנוכח העובדה שכל טעות בחישוב יכולה להיגרר לחודשים רבים.

בדיקת תהליך דרישת התשלום מהמעסיקים הקודמים

9.6

בסוף כל תקופה (חודש או רבעון לפי הגורם המשתתף) מעבירה חשבת השכר דרישת תשלום לגורם המשתתף. דרישות התשלומים אינן מופקות ממערכת הנהלת החשבונות או מערכת כספים ייעודית, הדרישות מועברות על גבי קובץ WORD שנערך באופן ידני על ידי חשבת השכר. לכן, לא קיים מעקב ממוחשב אחר החיובים וקבלת הכספים. בהעדר מעקב ממוחשב, מנוהל המעקב בקובץ אקסל. לגבי כל גוף משתתף (רשות מקומית או קרן פנסיה) מתנהל רישום של הסכומים שצריכים להתקבל ובגין איזה עובד. כאשר מתקבל התשלום בחשבון הבנק של העירייה נרשמת פקודת יומן במערכת הנהלת החשבונות וחשבת השכר מסמנת כי התשלום התקבל. בהנחה שלא ניתן לנהל את החיובים במערכת ממוחשבת שתאפשר מעקב אחר התשלומים באופן ממוכן, שיטת המעקב שסיגלה חשבת השכר מספקת בנסיבות העניין.

בקרה על שלמות התקבולים

9.7

מערכת הנהלת חשבונות כוללת כרטסת ייעודית להכנסות מפנסיה תקציבית מרשויות אחרות וכרטסת ייעודית לתשלומי פנסיה לרשויות אחרות. כל תשלום וכל העברה מופיעים בשורה נפרדת ולכל העברה מצוין חודש ההעברה והעובד בגינו בוצעה ההעברה.

מבדיקה מדגמית שערכנו לגבי שנת 2020 נמצאה התאמה בין הסכומים שנרשמו בתלושי השכר של העובדים לבין הסכומים שהועברו בגין תקופות העסקה קודמות יחד עם זאת נציין כי בדיקתנו נערכה לגבי גופים שהתשלום בגינם מפורט בתלוש השכר של העובד.

המלצה

- לשקול, לצורכי בקרה ומעקב לבצע בדיקת השוואה תקופתית בין הסכומים שנשלחו לחיוב המעסיקים הקודמים לבין תשלומי השכר המיוחסים להם.

ממצאים וההמלצות בנושא: השרות הווטרינרי מספור הסעיפים מקביל למספור בדוח המפורט

מבוא

.1

השירות הווטרינרי הוא שירות עירוני חיוני האמון על שמירת בריאות הציבור ומניעת מחלות ומפגעים הנובעים מבעלי חיים ותוצרתם. להשגת מטרה זו של שמירת בריאות הציבור פועל השרות הווטרינרי בשני מסלולים נפרדים.

- בקרה ופיקוח בהבטחת טיב ואיכות המזון מהחי הנמכר בתחומי העיר הרצליה.
- טיפול מונע בבעלי חיים שונים והגנה על האוכלוסייה בפני האפשרות להידבקות מהם. המחלקה הווטרינרית כפופה מקצועית לשירותים הווטרינרים של משרד החקלאות ופיתוח הכפר ולמשרד הבריאות. תפקידי השירות הווטרינרי ברשות מקומית נגזרים משורה של חוקים, פקודות, תקנות, צווים, נהלים וחוקי עזר עירוניים המפורט בגוף הדוח.

מבנה ותקציב השירות הווטרינרי

.4

כוח אדם

4.1

על פי תקציב העירייה לשנת 2021 לשרות הווטרינרי 9.5 משרות קבועות, תרשים אודות כוח האדם ומבנה המחלקה מפורט בגוף הדוח.

הסמכות

4.2

במחלקה מועסקים 2 רופאים וטרינרים, מנהל המחלקה ורופאה וטרינרית עירונית. במאגר הרופאים הווטרינרים באתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר נמצא אישור להסמכה ורישיון לעיסוק ברפואה וטרינרית בישראל, לפי חוק הרופאים הווטרינרים, תשנ"א-1991, לרופאים הווטרינריים כנדרש. כמו כן, נמצא כי לרופאים הווטרינרים במחלקה קיימת הסמכה של "מפקח" מטעם משרד הבריאות בהתאם לסעיף 244 (ג) לחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון) תשע"ו 2015. ההסמכה מיום 2/10/2019 ותוקפה ל 3 שנים.

תקציב המחלקה

4.3

פרוט תקציב המחלקה לשנים 2019-2021 נמצא בגוף הדוח, כ-80% מהוצאות המחלקה הינם הוצאות שכר ואחזקת רכב מינהלי.

פיקוח על בתי עסק

.5

5.1 כללי

חוק רישוי עסקים תשכ"ח מגדיר את העסקים טעוני הרישוי הווטרינרי, מטרת חובת הרישוי הינה "מניעת סכנות של מחלות בעלי חיים". עסקים אלו כוללים בעיקר בתי עסק העוסקים בעיבוד ובמכירת מזון מן החי. אולם הפיקוח הווטרינרי אינו מוגבל רק לעסקים אלו, ורשאי לבצע פיקוח על כל סוגי העסקים להם נגיעה בעיבוד ומכירת מזון וזאת מכוח פקודת בריאות הציבור (מזון) התשמ"ג (1983) הקובעת בסעיף 9 כי **"רשות מקומית תורה לפקידיה ליטול דוגמאות מפעם לפעם לפי הצורך כדי להבטיח מזון טהור ואמיתי"**.

כללו של דבר השרות הווטרינרי מפקח על תקינות המוצרים הנמכרים לציבור בשטח השיפוט של העירייה בעיקר במוצרים המיוצרים מן החי. לאורך השנה מתבצעות באופן שוטף ע"י הרופאים הווטרינריים ביקורות בבתי העסק בעיר העוסקים במכירת וייצור מזון מן החי. נוהל העבודה מחלק את בתי העסק למספר קטגוריות וקובע לכל קטגוריה את תדירות הבדיקות הנדרשות, הביקורת נערכת באמצעות טופס מובנה הכולל 27 סעיפים לגביהם על הווטרינר לציין תקין/לא תקין, במקרה בו התגלו ליקויים נרשם בטופס את פרק הזמן שניתן לבעל העסק לתיקון הליקוי.

5.2 נוהל: פיקוח על מזון מן החי

תהליך הפיקוח על מזון מן החי מעוגן בנוהל שעודכן לאחרונה ב – 9/2/2017. נוהל זה מגדיר מזון מן החי – בשר, דגים, עופות, ביצים, חלב ומוצריהם. סעיף 3.4 לנוהל מתייחס לבדיקות יזומות בחנויות לממכר מזון מן החי וקובע את תדירות ביצוע הבדיקות בכל סוג עסק במפורט בגוף הדוח.

החשיפה העיקרית לבריאות הציבור הינה טיפול, אחסון ועבודה עם בשר עופות ודגים. כפועל יוצא, יש למקד את הביקורות בעסקים הכוללים בשר עופות ודגים. בחינת הוראות הנוהל בקשר לתדירות הבדיקה מבוססות על עקרון זה. יחד עם זאת בחינת הנוהל מעלה כי לא נקבעה תדירות מחייבת לבדיקת מטבחי מלונות, הנוהל קובע שבדיקות במלונות יערכו על פי פנייה של תברואן העירייה ומשרד הבריאות, כמו כן אולמות אירועים וקייטרינג לא נכללים בנוהל ולא נקבעה לגביהן חובת בדיקה.

לעומת זאת מעדניות וסופרמרקטים ללא מחלקת בשר טרי או דגים נקבעה תדירות בדיקה של פעם בשנה למרות שהחשיפה העיקרית לבריאות הציבור הינה הטיפול והאחסנה של בשר טרי, עופות ודגים. נוסף ונציין כי בעוד שמעדניות וסופרים ללא מחלקת בשר מחויבים על פי הנוהל בבדיקה בתדירות של פעם בשנה לגבי מכולות בעלי אותם אפיונים לא קבע הנוהל תדירות בדיקה מחייבת אלא עפ"י דרישה.

אנו סבורים שיש מקום לשקול שינוי הנוהל באופן שכל העסקים המטפלים ומאכסנים בשר, עופות ודגים יבדקו בתדירות שתקבע, עסקים אלו יכללו מסעדות בשריות, אטליזים, סופרמרקטים, מעדניות ומכולות המוכרות בשר טרי, מטבחי מלונות מטבחי קייטרינג ואולמות אירועים. לגבי שאר העסקים כגון מסעדות חלביות מכולות מעדניות וסופרים ללא מחלקת בשר טרי תקבע תדירות בדיקות בהתאם לכוח האדם במחלקה.

אנו סבורים כי הכללות חיוב בדיקות בבתי מלון אולמות אירועים וקייטרינג בנוהל יבטיח כי כל העסקים המאכסנים או מטפלים בבשר טרי יבוקרו בתדירות כפי שיקבע.

5.3 תוכנית עבודה

תדירות הבדיקות נקבעת על ידי מנהל המחלקה המגדיר ידנית במערכת הממוחשבת את מספר הביקורות הנדרשות לעסק (בין 90 ימים ועד 365 ימים).
 המערכת הממוחשבת הוגדרה כך שהיא מתריעה למנהל המחלקה על עסקים שלא בוקרו במועדן. מנהל המחלקה ציין כי עיתוי הבדיקות נקבע על פי הצורך, בהתאם להיכרות עם הבעיות של בתי העסק השונים ובהסתמך על תוצאות הביקורות בעבר.
 לביקורת לא הוצגה תוכנית עבודה שנתית, חודשית או שבועית של הביקורות המתבצעות בבתי העסק, הנגזרות מתדירות הביקורות שהוזנו במערכת הממוחשבת.

5.4 מספר הביקורות ניתוח סטטיסטי

להלן נתונים אודות מספר בתי העסק בהן בוצעו ביקורת ומספר הביקורת הכולל בשנים 2018, 2019 ו-2020: (הנתונים מדוח פעולות העירייה לשנים הרלוונטיות)

שנת 2018	שנת 2019	שנת 2020	
147	164	190	מספר עסקים כולל
474	485	461	מספר ביקורות כולל

משנת 2018 ועד לשנת 2020 עלה מספר העסקים המבוקרים ב - 22.5%.
 למרות העליה במספר העסקים בעיר בין השנים 2018 ל- 2020 מספר הביקורות נשאר באותו סדר גודל (עליה של כ- 2.7%). נזכיר כי בשנת 2020 הוטלו סגרים והגבלות על מקומות הסעדה עקב מגפת הקורונה, עובדה שהשפיעה על תדירות הבדיקות.

5.5 תדירות ביקורת בעסקים המוכרים מזון מן החי

על פי נוהל העירייה 5.5.04.03 "פיקוח על מזון מהחי" מיום 9/2/17: "עסקים שמוכרים מזון מן החי טרי ולא מעובד יבדקו לפחות שלוש פעמים בשנה ופעמיים נוספות ככל שיידרש על פי החלטת הוטרניר".

מניתוח הנתונים שערכנו עולה כי לא בוקרו בתדירות הנדרשת בשנת 2018, 3 קצביות המהוות 7% מסך כל הקצביות הנתונות לביקורת, ובשנת 2020, 4 קצביות המהוות 8.6% מסך הקצביות הנתונות לביקורת.

5.6 תדירות ביקורת במסעדות

על פי הנוהל, מסעדות בעלות זיקה למחלקה הוטרנירית – יבדקו לפחות אחת לשנה ופעמיים נוספות ככל שיידרש על פי החלטת הוטרניר.
 במחלקה הוטרנירית רשומים נכון לשנת 2020, 115 מסעדות הנתונות לפיקוח וטרנירי. בדיקתנו העלתה כי בשנת 2020 בוקרו כל 115 המסעדות כנדרש. בשנים 2019 ו- 2018 לא בוקרו 3 ו- 4 מסעדות בהתאמה.

5.7 תדירות ביקורת במעדניות וסופרמרקטים ללא מחלקת בשר טרי/דגים

ברשימת העסקים שבוקרו בשנת 2020 קיימים 2 מעדניות ו- 2 סופרמרקטים, עפ"י נוהל העירייה האמור, בתי עסק מסוג זה אמורים להיות מבוקרים פעמיים בשנה.
 בדיקתנו העלתה כי כל העסקים בוקרו כנדרש למעט עסק אחד בשנת 2019 שבוקר פעם אחת במקום פעמיים כנדרש בנוהל.

5.8 תדירות ביקורת במכולות

על פי נוהל העירייה 5.5.04.0 מכולות יבדקו בשיתוף ועל פי פנייה של תברואן העירייה או משרד הבריאות.

נתונים אודות תדירות הבדיקות במכולות בשנים 2018, 2019 ו-2020 נמצאים בגוף הדוח. כאמור, על פי הנוהל אין חובה (למעט פנייה של תברואן העירייה או משרד הבריאות) לביקורת בעסקים המוגדרים "מכולת".

תדירות ביקורת בבתי מלון

5.9

על פי הנוהל: "מטבחי מלונות יבדקו בשיתוף ועל פי פנייה של תברואן העירייה ומשרד הבריאות". דהיינו הנוהל אינו מחייב ביקורת בתדירות קבועה אלא על פי פניה של משרד הבריאות או תברואן עירוני.

במערכת הממוחשבת של המחלקה הווטרנרית מופיעים 7 בתי מלון, נתונים אודות תדירות הבדיקות בבתי מלון בשנים 2018, 2019, 2020 ו-2021 נמצאים בגוף הדוח. מסקירת הנתונים עולה כי בשנים 2018 ו-2019 נערכו ביקורות רק במלון מספר 7 (נמצא בגוף הדוח), בשנת 2020 בוקרו פעם אחת 4 בתי מלון שונים. בשנת 2021 נבדקו 4 בתי מלון פעמיים עד שלוש בשנה.

תדירות הביקורת במלונות מספר 2 ומלון מספר 3 (מופיע בגוף הדוח) הוגדרו על ידי המחלקה הווטרנרית במערכת הממוחשבת בערכים לא תקינים (730 ימים ו-1080 ימים במקום 360 ימים).

בהקשר זה נציין כי בסעיף 6 לדוח זה מפורטים 2 בתי מלון נוספים הפועלים בעיר שאינם כלולים במערכת המידע של המחלקה וממלא לא נתונים לביקורת המחלקה. אנו סבורים שיש מקום לשקול עריכת ביקורות בתדירות קבועה בבתי המלון בדרך שמבוצעת במסעדות.

תדירות ביקורת באולמות אירועים

5.10

נוהל העירייה אינו מגדיר תדירות ביקורת מיוחדת לאולמות אירועים. התדירות המוגדרת במערכת של פעם בשנה תואמת את תדירות הביקורת של מסעדות.

במערכת הממוחשבת של המחלקה הווטרנרית מופיעים 2 אולמות אירועים, מבדיקת הביקורת במערכת של מחלקת רישוי עסקים נמצאו 6 אולמות אירועים נוספים שאינם מופיעים במסד הנתונים של המחלקה הווטרנרית ולכן לא עברו ביקורת על ידי המחלקה הווטרנרית (ראה פירוט בסעיף 6.2).

אנו סבורים שיש מקום לשקול קביעת תדירות ביצוע בדיקות במסגרת הנוהל, לאולמות אירועים, שכן לאולמות אירועים או למפעילי קייטרינג יש אפיונים שונים ממסעדות. חלק מהאולמות מתבססים על שירותי קייטרינג וקיימת חשיבות לבחינת תנאי השינוע ואחסון המזון המוכן.

אחסון ביצים – ריכוז, מיון ואחסון

5.11

במערכת הממוחשבת מוגדרת קטגוריה של "אחסון ביצים" בה מופיע עסק אחד, אין התייחסות בנוהל לגבי תדירות הביקורת בעסק מסוג זה, תדירות הביקורת הקבועה במערכת הממוחשבת לקטגוריה זו עומדת על ביקורת אחת בשנה, מבדיקת הביקורת עולה כי עסק זה נבדק על ידי המחלקה פעם בשנה.

המלצות

- לשקול עדכון תדירות הבדיקות בנוהל העירייה באופן שכל העסקים המטפלים ומאכסנים בשר טרי/עופות ודגים יבוקרו בתדירות קבועה כולל בתי מלון, אולמות אירועים וקייטרינג.

6. רשימת עסקים

6.1 כללי

המחלקה לרישוי עסקים מופקדת על מתן רישיון עסק לעסקים המוכרים מזון ברחבי העיר זאת בהתאם לחוק רישוי עסקים התשל"ב 1977.

המחלקה לרישוי עסקים מעבירה לשרות הווטרינרי את רשימת העסקים, להם זיקה לשירות הווטרינרי, שהגישו בקשה לקבלה או לחידוש של רישיון עסק. מכאן החשיבות לעדכון בסיס הנתונים על ידי מחלקת רישוי עסקים. עסק שאינו מעודכן בבסיס הנתונים של המחלקה הווטרינרית לא מפוקח על ידי המחלקה.

ההסתמכות על מסד הנתונים של המחלקה לרישוי עסקים מעוגן בנוהל המחלקה "פיקוח על מזון מהחי" בסעיף 3.4.1.

6.2 השוואת רשימת העסקים של רישוי עסקים לרשימת העסקים במחלקה הווטרינרית

בתאריך 11/11/2020 העבירה מחלקת רישוי עסקים לביקורת את רשימת העסקים להם זיקה לשירות הווטרינרי. הרשימה כוללת 373 עסקים מתוכם 204 עסקים המוגדרים כעסקים פעילים.

הביקורת השוותה בן מסד הנתונים של מחלקת רישוי עסקים בעירייה אל מול מסד הנתונים במערכת הממוחשבת של המחלקה הווטרינרית. נמצאו 17 עסקים ביניהם אולמות אירועים, בתי מלון, פיצריות, בתי קפה וכדומה, המופיעים במסד הנתונים של מחלקת רישוי עסקים אך אינם מופיעים במסד הנתונים של המחלקה הווטרינרית. למותר לציין כי עסקים שאינם כלולים במסד הנתונים של המחלקה הווטרינרית אינם נתונים לפיקוח. אנו סבורים כי יש להקפיד על עדכון תדיר המחלקה הווטרינרית לגבי פתיחה/סגירה של בית עסק ממחלקת רישוי עסקים באופן שיאפשר ביקורת על כל בתי העסק הרלוונטיים למחלקה הווטרינרית.

6.3 סיווג העסקים במערכת הממוחשבת של המחלקה הווטרינרית

נוהל המחלקה הווטרינרית מבחין בין סוגי העסקים השונים וקובע בסעיף 3.4.2 את תדירות ביצוע הבדיקות בהתאם לסוג העסק. ומכאן חשיבות סיווג העסק בקטגוריה הנכונה (אטליו, מסעדה, מלון וכדומה) היות ולכל קטגוריה תדירות בדיקה שונה.

ניתוח מסד הנתונים של המערכת הממוחשבת העלה 18 עסקים שאינם מסווגים לאף קטגוריה. הביקורת העלתה כי למרות שעסקים אלו הוגדרו ללא קטגוריה, תדירות הביקורים עודכנה במערכת לכל עסק כנדרש. מכאן שתדירות הבדיקות מוזנת ידנית ולא באופן ממוכן על פי הגדרות העסק.

המלצות

- לעדכן במערכת הממוחשבת של המחלקה הווטרינרית את כלל העסקים המוכרים מזון מן החי, ואת סיווגם.
- לעדכן את תדירות הבדיקות באופן ממוכן בהתאם לסיווג העסק באופן שיאפשר בקרה ממוכנת על תדירות הבדיקות.

7. אמצעי אכיפה

7.1 כללי

כדי למנוע חריגה מהוראות התקנות ובמטרה לשמור על בריאות הציבור, עומדים לרשות הוטרנר אמצעי אכיפה כדלהלן:

- הוטרנר העירוני מוסמך על פי החוק להשמיד מזון מן החי שאינו ראוי למאכל אדם, השמדות מזון מן החי מבוצעות במקרים בהם נתפסים מוצרי מזון אשר מוגדרים ע"י הוטרנר כלא ראויים למאכל אדם עקב מקור לא מזוהה, אריזה לא תקינה, תאריך פג תוקף וכדומה.
- על פי חוק רישוי עסקים, הוטרנר יכול לפנות לרשות המקומית ולהמליץ בפניה לפתוח בהליכים משפטיים נגד בית עסק שהתגלו בו ליקויים חמורים, או שאינו פועל לתקן ליקויים שנמצאו בו. לרשות המקומית יש סמכות להוציא לבית עסק צו סגירה מנהלי.

7.2 הטלת קנסות

מבקר המדינה בדוח השנתי 64 ג' "פיקוח על מוצרי מזון מן החי" משנת 2014 בחן את אמצעי האכיפה הקיימים בסל הכלים של עירייה כנגד עסקים עם ליקויים וטרנרים. מבקר המדינה המליץ כי "רואי שרשויות מקומיות שלא חוקקו חוק עזר המאפשר הטלת קנס על בית עסק שנמצאו בו ליקויים וטרנרים, ישקלו לחוקק חוק כזה. הדבר יעמיד לרשות כלי לאכיפה ולהרתעה, וכן יביא לאחידות בנוגע לכלי האכיפה העומדים לרשות הוטרנרים הרשותיים ביישובים השונים".

בשנת 2014 נעשה נסיון לכלול בחוק העזר (פיקוח על מכירת מוצרים מן החי) אפשרות להטלת קנסות על בתי עסק בגין ליקויים באחזקה וטיפול במזון מן החי, ניסיון זה לא צלח. למועד הביקורת אין בידי המחלקה הוטרנרית אפשרות להטלת קנסות בגין חריגה מההנחיות לטיפול במזון מן החי.

7.3 פסילה והשמדת מזון

במסגרת הביקורות השגרתיות שמבצע הוטרנר העירוני, קובע נוהל העירייה "פיקוח על מזון מהחיי" כי: "באחריות הוטרנר העירוני למלא טופס "ביקורת בעסקים למכירת מוצרי מזון מן החי (מסמך ישים 2). בנוסף לשמירת הטופס בקלסר העסק כל הביקורות והממצאים מתועדים גם בתוכנת המחשב".

מסקירת הביקורת את הטופס (מסמך ישים 2) עולה כי הטופס מכיל פרטים על העסק הנבדק תאריך עריכת הביקורת ושם הבדוק. הטופס מכיל 27 סוגי פרטים להתייחסות. במקרה בו הוחלט על פסילת מזון והשמדתו ימלא הוטרנר "טופס השמדה" הכולל, תאריך הבדיקה, מספר סידורי, שם העסק וכתובתו, וטבלה בה מפורט סוג המזון המושמד, הכמות בק"ג סיבת הפסילה/השמדה. חתימת בעל העסק וחתימת הוטרנר.

בשנת 2018 הושמדו 1,891 ק"ג בשנת 2019 3,458 ק"ג, ובשנת 2020 1,884 ק"ג. מנתוני פסילות בשר בעסקים בעיר עולה כי חלה עליה של 55% בין השנים 2018 ל- 2019 במשקל הבשר שהושמד על ידי המחלקה הוטרנרית. נתוני ההשמדה בשנת 2020 הושפעו מהפעילות החלקית של בתי העסק כתוצאה מסגרי הקורונה.

7.4 מדגם הביקורת – השמדת מזון

במסגרת הביקורת נדגמו 3 תיקי עסקים בהם נמצאו ליקויים שהובילו לפסילת המזון על ידי הוטרנר העירוני.

- בכל המקרים שנבדקו לא נרשמו "השיפורים הנדרשים" בשדה המיועד באופן שלא קיים תיעוד לצעדים הנדרשים לצורך תיקון הליקויים.
- מסקירת המדגם עולה כי לא הוזנו שמות בעלי העסקים שנכחו בזמן הביקורת ובזמן הוצאת תעודת פסילה/החרמה.
- חתימת נציג העסק בתעודת הפסילה/החרמה לא כללה את שמו.

המלצות

- להקפיד על מילוי כל ה"שדות" במערכת הממוחשבת ולציין את השיפורים הנדרשים.
- להקפיד לציין גם במערכת הממוחשבת וגם על גבי תעודת הפסילה/החרמה את שם ותפקיד נציג בעלי העסק שהתלווה לוטרנר העירוני וחתם על טופס ההשמדה.

7.5 אי חידוש רישיון עסק

במקרים בהם קיימות חריגות מההוראות הכלולות בתקנות רישוי עסקים, ממליץ הוטרנר העירוני על אי חידוש רישיון העסק. במסגרת הביקורת נסקרה רשימת העסקים בשנתיים האחרונות בהם המליץ הוטרנר העירוני על אי חידוש רישיון עסק. פרטי רשימה זו מיולי 2021 מפורטת בגוף הדוח. בדיקתנו מעלה כי בעסקים אלו התגלו חריגות חוזרות ונשנות במהלך השנים האחרונות. אנו סבורים שיש מקום לקצר את תהליכי האכיפה בכל הקשור בחידוש רישיון העסק, ולנקוט במקרים חריגים בהוצאת צו סגירה, כדי לצמצם את הזמן בו פועלים עסקים המטפלים במזון מן החי שלא בהתאם לתקנות.

7.6 פרסום אירועי השמדת מזון

אחת הדרכים להרתיע בעלי עסקים בהם התגלו חריגות חוזרות הינו פרסום תוצאות הביקורת והשמדת הבשר בבחינת "ידע הציבור ויזהר" הוטרנר העירוני מסר לביקורת כי פרסום מסוג זה נעשה על ידי משרד הבריאות, ממצאי הביקורת והדוח על השמדת מזון מועבר באופן ממוכן למשרד הבריאות ויש אפשרות לוטרנר העירוני לציין האם יש לפרסם את תוצאות הביקורת והשמדת המזון. הפרסום עצמו מבוצע על ידי משרד הבריאות. לדברי הוטרנר רק במקרה אחד ציין הוטרנר כי הוא ממליץ לפרסם את ממצאי הביקורת. אנו סבורים שבהעדר אמצעי אכיפה פרסום ממצאי הביקורת והשמדת המזון הינו האמצעי היחיד העומד לרשות העירייה ויש לשקול שימוש בו במקרה בו קיימות חריגות חוזרות ונשנות. נציין כי פרסום מסוג זה יכול להיעשות באופן ישיר על ידי העירייה בנוסף לדיווח למשרד הבריאות.

המלצות

- לזרז הטיפול בעסקים שאינם עומדים בהוראות תקנות חוק רישוי עסקים, ובמקרים חריגים לפעול לסגירתם.
- לשקול פרסום תוצאות הביקורת הוטרנרית והשמדת מזון במקרים בהם קיימת חריגות חוזרות כאמצעי הרתעה לבעלי העסק ולאזהרת הציבור.

8. כלבים – פיקוח ורישוי

8.1 כללי

המחלקה הווטרिनרית אחראית לפיקוח על הכלבים בתחום העיר במטרה למנוע הפצת מחלות ולשמור על בריאות הציבור. סעיף 247 לפקודת העיריות קובע חובה ל"רישום והחזקתם של כלבים" וכן את חובת העירייה בטיפול בכלבים משוטטים. ה"חוק להסדרת הפיקוח על כלבים" התשס"ה 2005, קובע תנאים לגבי אחזקת כלבים וחוק העזר של עיריית הרצלייה "פיקוח על כלבים" מסדיר את נושא הפיקוח והרישוי ומחייב כל בעל כלב שגילו עולה על שלושה חודשים בסימון כלבו באמצעות שבב אלקטרוני ובחידוש רישיון מידי שנה המותנה בחיסון הכלב.

סימון הכלב מאפשר לעירייה לנהל מסד נתונים אודות כל הכלבים בעיר, ולבצע מעקב על אוכלוסיית הכלבים ועל מועדי החיסון, במקרה של כלב משוטט ניתן באמצעות השבב לאתר את בעליו. התניית חידוש הרישיון בחיסון הכלב מסייע לשמירה על בריאות הציבור ומכאן החשיבות הרבה של סימון הכלבים, רישום והקפדה על אכיפת חובת חידוש הרישיון מידי שנה. חידוש הרישיון מחייב תשלום אגרה. חיסון הכלב מתבצע ע"י השרות הווטרנרי או באמצעות מרפאות וטרינריות חיצוניות עפ"י בחירת בעלי הכלבים.

על פי המערכת הממוחשבת בעיר הרצלייה רשומים למועד הביקורת, מאי 2021, 9,078 כלבים. בשנת 2010 ערך מבקר העירייה ביקורת על השירות הווטרנרי, בשנה זו היו רשומים כ- 4,500 כלבים. במשך כעשור נרשם גידול של כ-50% באוכלוסיית הכלבים בעיר הרצליה.

8.2 מספר כלבים מחוסנים ניתוח סטטיסטי

מערכת המידע כוללת את מועד החיסון האחרון וכן את תוקף הרישיון. המערכת כוללת, למועד הביקורת דצמבר 2021, 921 כלבים שמועד חיסונם חלף. ניתוח מספר הכלבים שאינם מחוסנים בהתאם למועד החיסון הנדרש נמצא בגוף הדוח.

מהנתונים עולה כי שיעור הכלבים שמועד חיסונם הגיע ואינם מחוסנים עומד על כ-10%. גיול הנתונים מעלה כי בעוד ששיעור הבלתי מחוסנים ב- 12/21 עומד על כ-18% שיעור זה מתייצב על כ-7% מאפריל 2021.

8.3 נוהל העירייה "פיקוח וטרינרי – חידוש רישיון החזקת כלבים וביצוע חיסון כלבת"

תהליכי העבודה הנוגעים לנושא זה מעוגנים בנוהל העירייה "פיקוח וטרינרי" אשר עודכן בשנת 2017, עיקרי ההליך מפורטים בגוף הדוח.

סקירת נוהל העבודה מול יכולות המערכת הממוחשבת ותהליכי העבודה מעלה כי הוראות הנוהל אינם מותאמים לתהליכי העבודה בפועל ואינם כוללים את כלל תהליכי העבודה.

כך למשל, במערכת הממוחשבת החדשה יש אפשרות לשליחת התראות באופן אוטומטי דבר אשר לא היה אפשרי במערכת הישנה אפשרות זו שהינה חלק חשוב במערך הבקרה על חיסוני הכלבים אינה מעוגנת בנוהל.

סעיף 3.3.4 המציין כי: אחת לשנה יועברו הפרטים של כל הכלבים שלא חוסנו לארכיון". אינו מתיישב עם הצורך לשמור על מאגר כלבים עדכני גם כאלה שלא חוסנו בפועל.

למעט, סעיף 3.3.2 המציין כי "ההזמנה תכיל טופס רישיון שישולם במעמד ביצוע החיסון במחלקה הווטרנרית או אצל הווטרנר הפרטי באמצעות תוכנת דיווח אינטרנטית". הנוהל אינו מסדיר את תהליך התשלום, הרישום וחיסון כלבים באמצעות ווטרינרים פרטיים שלא דרך המחלקה הווטרנרית.

המלצה

- לעדכן את נוהל מספר 5.5.04.01 "פיקוח וטרינרי" באופן שיכלול את תהליכי העבודה בפועל ואת השימוש במערכת הממוחשבת.

אגרת חיסון

8.4

התשלומים עבור החיסון וחידוש הרישיון נקבעים על ידי משרד החקלאות, ומתעדכנים מעת לעת. ניתן לחסן באמצעות וטרינר פרטי או באמצעות המחלקה הווטרינרית. המחלקה הווטרינרית שולחת דרישות תשלום בגין חיסון ורישיון לבעלי הכלבים באמצעות שליחת קישור לתוכנת Vetclick – שהינה תוכנה לתשלום אגרת חיסון ורישוי כלבת כלל ארצית. התשלום הוא באמצעות כרטיס אשראי. לאחר התשלום ניתן לחסן את הכלב באמצעות המחלקה הווטרינרית או באמצעות וטרינרים פרטיים.

במסגרת הביקורת נבחן הליך התשלומים, הפקת הקבלות והתאמת סכומי החיוב לתעריפי משרד החקלאות. ממצאנו מעלים כי כל המקרים שנדגמו תקינים למעט מקרה אחד כמפורט בגוף הדוח. יצוין כי לווטרינרים הפרטיים גישה למערכת VetClick באופן שתשלום האגרה מתבצע באמצעות כרטיס אשראי לחשבון העירייה ודיווח הווטרינר על חיסון הכלב מעודכן באופן ממוכן.

המערכת הממוחשבת – שליחת תזכורות

8.5

בסוף שנת 2020 החלה המחלקה להשתמש בתוכנת VetClick שהחליפה את תוכנת 8 WINVTR תוכנה זו שולחת באופן אוטומטי מייל ומסרון עם קישור לתשלום באינטרנט לבעלי הכלבים כחודש לפני מועד החיסון, במקרה בו בעל הכלב לא הגיע לחסן את כלבו, נשלחת התראה נוספת לאחר ארבעה חודשים.

באמצעות המערכת החדשה יכולים בעלי הכלבים לדווח למחלקה במייל חוזר על שינויים בסטטוס הכלב (מת, נמסר, וכדומה). דבר המסייע בטיוב הנתונים. בנוסף לתהליך האוטומטי של המערכת החדשה, מבצעת המחלקה שיחות טלפון יזומות לבעלי הכלבים שמועד חיסונם חלף.

- במסגרת הביקורת נבדק הליך שליחת ההזמנות לחיסון לפני תאריך החיסון וכן שליחת תזכורות לאחר 4 חודשים לאלו שלא חיסנו את כלבם במועד. ממצאי בדיקתנו העלו כי ההזמנות והתזכורות כאמור נשלחות במועדים המתאימים.
- כאמור תזכורת נשלחת באופן ממוכן לאחר 4 חודשים, אנו סבורים שיש מקום לשקול שליחת תזכורת לאחר חודש או חודשיים לכל היותר כדי לצמצם את החשיפה של כלבים לא מחוסנים בעיר.
- נוסח התזכורת מזכיר את החובה לחסן בהתאם להוראות החוק אולם אינו מציין את העובדה שאחזקת כלב לא מחוסן או ללא רישיון בתוקף כרוך בקנס. אנו סבורים כי הכללת הקנס הכרוך באי חיסון יכול לתמרץ את בעלי הכלבים לחסן את כלבם.

המלצות

- לכלול בהתראה השנייה את קיום הקנס הכרוך בהחזקת כלב לא מחוסן באופן שיתמרץ את בעלי הכלבים לחסן את כלבם.

- לשקול משלוח תזכורת לחיסון לאחר חודש, תדירות גבוהה יותר מהנוהג עד כה.

8.6 טיוב נתונים

כללי

בקרה נאותה אחר הכלבים המוחסנים בעיר מותנת בטיוב נתוני הכלבים במערכת. כפי שפורט לעיל, בהזמנות לחיסון הנשלחות לבעלי הכלבים קיימת האפשרות לדווח על כלבים שמתו או שעזבו את העיר. בדיקה שערכנו העלתה כי בשנים 2018, 2019 ו-2020 הועברו לארכיון התוכנה 1,073, 1,338 ו-1,008 כלבים בהתאמה, עובדה המצביעה על הליך טיוב נתונים כתוצאה מדיווח של בעלי הכלבים. יחד עם זאת ניתוח נתוני המערכת העלה כי יש מקום לביצוע טיוב נתונים יזום כמפורט להלן:

כלבים מבוגרים

ממוצע חיי כלב גדול הוא בין 10 ל-13 שנים, ממוצע חיי כלב קטן הוא בין 15-18 שנים. ניתוח נתוני המערכת העלה 16 כלבים פעילים במערכת שלא חוסנו בשנה או בשנתיים האחרונות וגילם מעל 15 שנה. ניתן להניח כי חלק מכלבים אלו המופיעים במערכת כ- "פעילים" אינם בין החיים. אנו סבורים שיש מקום לערוך אחת לתקופה סינון של גילאי הכלבים במערכת ולבדוק טלפונית עם בעלי הכלבים את סטטוס הכלבים בהתאם לסטטוס יש להעביר את תיקי הכלבים לארכיון המערכת, סינון זה יגרום לטיוב המערכת הממוחשבת. פעילים ללא תאריך חיסון: ניתוח נתוני המערכת העלה 18 כלבים ללא תאריך חיסון. גם במקרה זה יש לפנות לבעלי הכלבים ולעדכן את מצבם במערכת, בכל מקרה יש לוודא כי לכל כלב מצוין מועד חיסון באופן שיאפשר שליחת התראות ותזכורות. נציין המערכת אינה מאפשרת שליחת תזכורות לבעלי כלבים ללא תאריך חיסון.

המלצה

- לבחון מידי תקופה את נתוני המערכת על פי גיל וכן לוודא כי לכל הכלבים מוזן תאריך חיסון.

8.7 אמצעי אכיפה

רשימת העבירות המנהליות הקשורות באחזקת כלבים שעיקרם איסור החזקת כלב לא מחוסן, כלבים משוטטים, אחזקת כלבים מסוכנים מפורטת בגוף הדוח. במסגרת הביקורת נבחנו אמצעי האכיפה, מתן דוחות, על ידי המחלקה הווטריןרית לתקופה שבין ינואר 2019 לאוגוסט 2021 תקופה של יותר משנתיים וחצי:

מהנתונים המפורטים בגוף הדוח עולה כי מרבית הדוחות ניתנו בגין כלב משוטט. על פי הנמסר לביקורת מרבית הדוחות בגין עבירה זו ניתנים על ידי הפיקוח הווטריןרי. דוחות בגין אי חידוש רישיון או החזקת כלב ללא חיסון הסתכמו ב 22 דוחות בלבד ממוצע של כ- 8 דוחות בשנה.

לנוכח שיעור הכלבים הלא מחוסנים כפי שפורט בסעיף 8.2 אנו סבורים שיש מקום להתרות בבעלי הכלבים הלא מחוסנים ובמקרה הצורך לאכוף את חיסון הכלבים וחידוש הרישיון באמצעות דוחות או התראות לפני מתן דוח.

ברור שערכנו העלה כי הרשויות אחרות ננקטה פרקטיקה של משלוח דוחות לסרבני חיסון לאחר משלוח התראה, במקרה בו מודיע התושב כי הכלב אינו ברשותו מבטל הקנס ומסד הנתונים מתעדכן. בדרך זו מושגות שתי מטרות האחת עידוד חיסוני הכלבים בעיר והשנייה טיוב מסד הנתונים. לביקורת נמסר כי פרקטיקה זו אינה מיושמת בעיר הרצליה. אנו סבורים שיש מקום לשקול משלוח קנסות כאמור.

המלצה

- לשקול נקיטת אמצעי אכיפה כנגד בעלי כלבים לא מחוסנים, משלוח הודעת קנס לאחר משלוח התראה, ולקבוע מדיניות בנושא זה.

8.8 כלבים מסוכנים

כללי

כלב מסוכן הינו כלב השייך לגזע מסוכן כמפורט בתקנות להסדרת הפיקוח על כלבים (יבוא ואחזקת כלבים מסוכנים). התקנות מחייבות סירוס/עיקור של כלבים מסוכנים, הצבת שלטי אזהרה ועוד. כל זאת כדי להגן על הציבור מהאופי התוקפני של כלבים אלו.

עיקור/סירוס

למועד הביקורת יוני 2021 רשומים במערכת 160 בעלי כלבים מסוכנים. מבדיקת הביקורת עולה כי 15 כלבים המוגדרים כמסוכנים אינם מעוקרים או מסורסים כנדרש בחוק. פטור מחובת סירוס או עיקור כרוך בהצגת אישור בכתב כי סירוס הכלב או עיקורו עלולים לסכן את מצבו הבריאותי של הכלב. במקרה של סרבני סירוס/עיקור אמצעי האכיפה העומדים לרשות השרות הינם הטלת קנסות וכן תפיסת הכלב.

חיסון כלבת

בדיקת הביקורת העלתה כי ברשימת הכלבים המסוכנים נכללים 3 כלבים שחוסנו בפעם האחרונה בשנת 2019 ו- 25 כלבים שחוסנו בפעם האחרונה בשנת 2020. אנו סבורים שיש להקפיד הקפדה יתרה על חיסון הכלבים המסוכנים במועד לנוכח דפוסי ההתנהגות התוקפניים של כלבים אלו.

המלצות

- לפעול לאכיפת הוראות החוק ובכללם עיקור וסירוס הכלבים. במקרה של פטור יש לתעד את אישור הווטרינר המחוזי.
- במקרה של סרבני עיקור יש לנקוט באמצעי אכיפה ולהבטיח כי בכל הקשור בכלבים מסוכנים הוראות החוק מתמלאות כלשונן.
- יש להקפיד הקפדה יתרה על חיסון הכלבים המסוכנים במועד לנוכח הסיכון הטמון באופיים התוקפני.

9. תחנת הסגר – הכלביה העירונית

9.1 כללי

הכלבייה העירונית משמשת לקליטת כלבים משוטטים עד למציאת בעליהן או לאימוצן וכן תחנת הסגר לכלבים נושכים לצורך תצפית כלבת. הכלבייה נמצאת במתחם הצמוד למשרדי השרות הווטרינרי העירוני.

תחנת ההסגר מכילה 16 תאים כך שבכל תא יכולים לשהות 2 כלבים בוגרים. מכאן שהתפוסה המקסימלית ליום הינה 32 כלבים. יצויין כי לא תמיד ניתן לשכן 2 כלים בתא אחד. נתונים אודות מספר בעלי חיים שהוכנסו להסגר עקב נשיכה/פגיעה באדם, או שוטטות בשנים 2018, 2019 ו- 2020 כפי שנמסר לנו מהשירות הווטרינרי נמצא בגוף הדוח.

בדיקה שערכנו לחודש מאי 2021 העלתה כי כ- 65% מהכלבים ששוכנו בכלביה שייכים לתושבי העיר וכ- 32% מהכלבים שייכים לתושבי ערים אחרות, רמת השרון, רחובות, נתיב העשרה, רמת גן וכפר קיש. יתר הכלבים הינם משוטטים ללא שבב. למועד הביקורת הכלבייה העירונית אינה מספקת שירותי הסגר לערים סמוכות למרות שתכנון הכלביה הסתמך על שירות בתשלום לערים סמוכות להן אין תחנת הסגר. יחד עם זאת בעלי כלבים מערים סמוכות הנדרשים להסגר יכולים לפנות לכלביה העירונית.

9.2 הסגר מתוקף חוק הכלבת

מחלת הכלבת נגרמת על ידי נגיף (וירוס) אשר תוקף את מערכת העצבים והמוח. המחלה גורמת לסימנים עצביים, לשיתוקים ולמוות, הן בבני אדם והן בבעלי חיים. לאחר הופעת הסימנים הראשוניים של המחלה היא קטלנית ואינה ניתנת לריפוי.

חוק הכלבת קובע כי כלב שנשך אדם, ייכנס להסגר עירוני למשך 10 ימים, זאת גם אם הכלב מחוסן כנדרש בחוק. הרציונל מאחורי החוק הינו שלילת סימני כלבת המתפתחים תוך 10 ימים מיום הנשיכה. במסגרת הביקורת נבדקו מספר ימי ההסגר לגבי החודשים אפריל ומאי 2021, תוצאות בדיקתנו מופיעים בגוף הדוח.

בסוף שנת 2020 תוקן חוק הכלבת, התיקון לחוק קובע כי כלב שחוסן נגד כלבת במהלך השנתיים שקדמו למקרה של נשיכה לא יחויב להיכנס באופן אוטומטי להסגר במכלאה עירונית, ובמקום זאת לבעליו תינתן האפשרות להחזיק את הכלב בבידוד ביתי לצורך תצפית ומעקב.

9.3 אגרות בגין שוטטות או נשיכה

במסגרת הביקורת נבדק חיוב בעלי הכלבים באגרות הקשורות בהסבר. בדיקתנו העלתה כי חיוב בעלי

הכלבים הינו בהתאם לסכומי האגרות כנדרש.

9.4 תקינות נתוני המערכת המוזנת לתאריכים אפריל מאי 2021

בחנית פרטי הכלבים בהסגר במערכת הממוחשבת העלתה שדות שלא הוזנו כראוי כמפורט בגוף הדוח. יש להקפיד על הזנת פרטי הכלבים שבהסגר במלואם.

המלצות

- להקפיד על הזנת פרטי הכלבים הנמצאים בהסגר במערכת הממוחשבת.

10. עיקור חתולי רחוב

10.1 כללי

המשרד לאיכות הסביבה קבע מדיניות התמודדות עם ריבוי חתולי הרחוב שעיקרה עיקור החתולים. מדיניות עיריית הרצליה כפי שמפורסמת באתר האינטרנט של העירייה הינה כדלהלן: "עיריית הרצליה באמצעות המחלקה הווטרינרית מעקרות ומסרסות את חתולי

הרחוב בעיר לאורך כל השנה על מנת למנוע התפוצצות אוכלוסין של חתולים ברחובות העיר, כדי למנוע חיי סבל קצרים ואכזריים מהחתולים ולשיפור איכות חיי התושבים והחתולים". המחלקה הווטרינרית תומכת בהאכלה מסודרת של חתולי רחוב. לצורך כך הוקמו תחנות האכלה ברחבי העיר על מנת לצמצם פיזור מזון בשטח ציבורי ומניעת מטריד לתושבים. התחנות מוקמות בשיתוף עמותת "הרצליה אוהבת חיות" ובאישור המחלקה הווטרינרית. תקציב המחלקה לעיקור/סירוס חתולי רחוב עומד על סך של 150,000 ₪ בשנה. בשנת 2019 בוצעו 1,165 ניתוחי עיקור/סירוס.

משנת 2021 התחילה המחלקה בהתקשרות באמצעות מכרז עם עמותת "SOS חיות האגודה למען בעלי חיים" המספקת לעירייה שירות הכולל לכידה, סירוס/עיקור והחזרת החתולים למקומם.

ממצאים

במסגרת הביקורת נסקרו תהליכי העבודה בכל הקשור לסירוס ועיקור חתולים. תיאור התהליך מפורט בגוף הדוח.

נמצא כי העמותה אוספת את הפרטים ומשחררת אותם לאחר הסירוס/ עיקור ללא בקרה ראויה של המחלקה. מערך הבקרה הבסיסי לנכונות החיוב המעוגן בחוזה, שהינו הצגת החתולים לפני שחרורם בפני עובדי המחלקה אינו מבוצע בפועל. במצב הדברים הקיים, איבדה המחלקה את האפשרות לוודא את נכונות החיוב הנגזר ממספר הפרטים העוברים הליך סירוס/עיקור. אנו סבורים שיש מקום לאכיפת החובה המעוגנת בחוזה ההתקשרות להצגת הפרטים לפני שחרורם גם אם באופן מדגמי.

המלצה

- לשקול יישום הוראות החוזה המחייבות הצגת הפרטים שעברו סירוס/עיקור קודם שחרורם כמערך בקרתי.

מעקב אחר תיקון ליקויים

בעניין מעקב אחר ליקויים, הבהיר **המבקר, מר הררי** כי המעקב אחר תיקון הליקויים בוצע באמצעות הפצת שאלונים ומתבסס על הדיווחים שהתקבלו ממנהלי היחידות המבוקרות. צוות מעקב לתיקון ליקויים בראשות מנכ"ל העירייה, גזבר העירייה והיועמ"ש מקבל דיווחים על מידת יישום ההמלצות ותיקון הליקויים ובמידת הצורך מוציא הנחיות לתיקון והשלמת החסר.

רה"ע, מר משה פדלון הביע תודה למבקר העירייה מר ירון הררי וצוותו על העבודה המקצועית והאיכותית בכתיבת הדו"ח. הודה לסי' ומ"מ רה"ע, גב' כץ שכהנה כיו"ר ועדת הביקורת ולחברי הוועדה על הדיונים היסודיים ומתן ההמלצות להנהלת העירייה, הודה למנכ"ל העירייה, לגזבר, ליועצת המשפטית, לרכזת הוועדה, למנהלים והעובדים ששיתפו פעולה.

(741) המועצה מחליטה לאשר פ"א ההמלצות כפי שפורטו לעיל.

הישיבה ננעלה

ראש העירייה:

רשמה: גב' רינה זאבי