

## הטיפול העירוני במקלטים הציבוריים

### הקדמה - עיקרי הממצאים וההמלצות

#### 1. כללי

1.1 חוק ההתגוננות האזרחית התשי"א - 1951, סעיף 11, מסדיר את גבולות אחריותה של רשות מקומית להתקנת מקלטים בתחומה ולאחזקתם. "מקלט ציבורי", על-פי הגדרתו בחוק, הינו מקלט שלא נועד לבית מסויים או למפעל מסויים.

1.2 תקנות ההתגוננות האזרחית (השתתפות רשויות מקומיות) התשט"ז - 1955, סעיפים 3 א' ו- ג', מטילים על הרשות המקומית את האחריות לאחזקתם התקינה של המקלטים.

1.3 מחלקת הביטחון בעיריית בת-ים מופקדת על אחזקתם של המקלטים הציבוריים. מנהל ענף המקלטים אחראי לתחזוקתם של המקלטים ועמידתם בתנאים ובהוראות הנקבעים על-ידי פיקוד העורף. בנוסף על כך, תפקידו כולל גם מעורבות בהליכי בדיקה ואישור של מקלטים/ממ"דים/ממ"קים, במסגרת בקשות להיתרי בנייה/רישוי עסקים/תוספות בנייה/שינוי תוכניות - כל זאת בשיתוף עם פיקוד העורף. ההנחיות המקצועיות המסדירות והמעגנות את פעילותו של מנהל ענף המקלטים מפורטות בהנחיות פיקוד העורף - מחלקת התגוננות אוכלוסייה - ענף הנדסה ומיגון - מפרט לאחזקת מקלטים.

1.4 הביקורת בחנה את אופן מוכנותם ותחזוקתם של המקלטים הציבוריים לשעת חירום ואת הפיקוח והבקרה המתבצעים על-ידי הממונה על נכסי העירייה על מקלטים דו-שימושיים שהוקצו לשימושם של גופים חוץ עירוניים.

ממצאי הביקורת מבוססים על בדיקת שטח שנערכה ב-תשעה מקלטים, על הנחיות פיקוד העורף לנושא תחזוקת מקלטים, על חומר שנמצא מתועד בתיקי המקלטים ועל שיחות שהביקורת קיימה עם מנהל ענף המקלטים ועם הממונה על נכסי העירייה.

#### 2. ממצאים עיקריים

#### כללי

2.1 ברחבי העיר בת-ים מצויים 20 מקלטים ציבוריים (לא כולל מקלטים במבני ציבור ובבתי-הספר), כשמתוכם, נכון למרץ 2004, 14 מקלטים הינם מקלטים דו-תכליתיים, דהיינו, משמשים כמקלטים בעת חירום, ובזמן רגיעה נמצאים בשימושם של עמותות ציבוריות וארגונים וולנטריים, תנועות נוער או אומנים. רובם של המקלטים הדו-שימושיים ניתנו למשתמשים ללא תמורה או בתמורה סמלית.

## הטיפול העירוני במקלטים הציבוריים

2.2 התקציב העירוני לתחזוקת המקלטים הציבוריים מסתכם בשנים 2002-2004 בשיעור ממוצע של כ- 13,000 ש"ח בשנה, בלבד.

2.3 כללית, הביקורת התרשמה, כי תחזוקת המקלטים הציבוריים מתבצעת באופן תקין. פעולות התחזוקה השונות מתבצעות על-פי סבב זמנים כפי שנקבע בהוראות פיקוד העורף ובאותם המקרים שמאותרים ליקויים, הדברים נרשמים ונמצאים תחת טיפול ומעקב עד לתיקונם.

יחד עם זאת, בבדיקה שערכה הביקורת בשטח, בשני מקלטים (שניתנו האחד לתנועת נוער והשני לעמותה המפעילה בית-כנסת וכולל), נמצאו ליקויים מהותיים, ולאחר שהביקורת התריעה על כך, נערך במקום סיור מנכ"ל, בעקבותיו ניתנו הנחיות לביצוע תוך קביעה, כי במידה שהליקויים לא יתוקנו בפרק זמן שנקבע, ייסגרו המקלטים. (ראה פירוט פרק א' סעיפים 6.3-6.9).

2.4 עיקרם של הליקויים אליהם מתייחס דוח זה עוסקים בהיבט הנכסי, באופן הקצאתם של הנכסים לשימושם של גורמים חוץ עירוניים, שלא עולה בקנה אחד עם נוהלי משרד הפנים להקצאת מקרקעין ובפיקוח ובבקרה שמקיימת הממונה על נכסי העירייה על נכסים אלו. מממצאי הביקורת עולה, כי הרישומת המצוייה בידי הממונה על הנכסים אינה מלאה ונמצאו אי-דיוקים ופרטים חסרים באשר לזהות המשתמשים בנכסים ואופי השימוש בהם. בכל הכרוך להתקשרויות חוזיות, הביקורת הצביעה על כך, ש- 14 מתוך עשרים המקלטים הציבוריים משמשים כמקלטים דו-תכליתיים, נמצאים בשימושם של גופים חוץ עירוניים ורק לארבעה מתוך 14 המקלטים קיים חוזה שימוש בתוקף ובחלקם הארכת החוזה נעשתה בדיעבד.

2.5 הביקורת מצאה, כי חלקם של המקלטים נמסרו לשימוש לגורמים שונים, על-ידי הנהלת העירייה בקדנציה הקודמת, מבלי שהדבר הובא לידיעת הממונה על הנכסים והדבר מסביר בחלקו את חסרונם של חוזים ורישומת נכסים לא מעודכנת.

2.6 המשתמשים במקלטים דו-תכליתיים מחוייבים בתשלומי חשמל, מים וארנונה על-פי חוזי השכירות. בפועל, העירייה אינה אוכפת ולא אכפה מעולם סעיף זה בחוזה. תשלומים אלו מעולם לא נגבו והעירייה נושאת בתשלומים אלו. עוד מצינת הביקורת, כי גם הסעיף בחוזה, המחייב את המשתמשים במקלטים בביטוח והמצאת עותק מפוליסת הביטוח לעירייה, אינו נאכף ולא נאכף מעולם.

לדברי הממונה על הנכסים, העירייה מבטחת את כל נכסיה בביטוח רכוש וצד ג', באופן גורף. באשר לתשלומים עבור צריכת החשמל, לדבריה, במקלטים לא ניתן לגבות מהשוכרים תשלומי חשמל על-פי צריכה באופן שוטף, משום שהמונים חייבים להיות על שם העירייה ובשליטתה (לעת חרום). לפיכך, על העירייה לפעול לגביית החזר עבור תשלומי החשמל מהשוכר אחת לרבעון.

## הטיפול העירוני במקלטים הציבוריים

2.7 הביקורת הצביעה על כך, שחלק מהמסמכים הנדרשים לא נמצאו בתיקים בעת הביקורת, ובעיקר כל אותם מסמכים הנדרשים מעמותות רשומות, כגון אישור עורך-דין/רואה חשבון באשר למורשי החתימה, אישור ניהול תקין מרשם העמותות, אישור רשויות המס על ניהול ספרים כחוק וכו'.

לדברי הממונה על הנכסים, ייתכן שחלק מהמסמכים החסרים הוצאו מהתיקים ולא הוחזרו כפי שצריך היה להיות, בכל מקרה לפני חתימה על הסכם עם עמותה, העמותה נדרשת להמציא את כל המסמכים שפורטו לעיל.

2.8 העירייה לא דרשה מעולם קבלת ערבויות מהגופים להם הוקצו מקלטים ציבוריים ואף אין לכך כל סעיף בחוזה (אם וכאשר נחתם). הביקורת סבורה, כי לצורך הרתעה ועל מנת להימנע מהוצאות כספיות אם וכאשר נגרמים נזקים (כפי שאכן נמצאו בשני מקלטים), יש לדרוש קבלת ערבויות מהמשתמשים במקלטים ולעגן דרישה זו בחוזה.

2.9 רק בשלושה מקלטים העירייה אמורה לגבות על-פי החוזה דמי שכירות חודשיים. באותם המקרים בהם השוכרים מחוייבים בתשלום דמי שכירות בגין השימוש במקלטים נמצא, כי דמי השכירות אינם משולמים באופן סדיר, קיימת הצטברות של חובות כספיים ותיקי הנכסים אינם משקפים ביצוע בקרה שוטפת ודרישה לתשלום החובות. לדברי הממונה על הנכסים, הבקרה הכספית הינה באחריות אגף הכספים - מחלקת ההכנסות. בעקבות ביקורת משרד הפנים בקיץ 2002, הוצאו התראות לבעלי החוב ממשרד עורך דין חיצוני והחל טיפול משפטי בתיקים.

2.10 מנכ"ל העירייה קיים דיון בנושא, ב- 8/3/04. נסקרו באופן פרטני הבעיות בכל אחד מהמקלטים ונקבע, כי בהקצאת מקלטים ציבוריים לשימוש דו-תכליתי יש להכיל את נוהל משרד הפנים להקצאת מקרקעין בתמורה סמלית ו/או שלא בתמורה ו/או להחתים את השוכרים/המשתמשים השונים על הסכם שכירות בתמורה, כמקובל בהסכמים עם גופים וולנטריים או דרישה לפינוי.

עוד נקבע, כי במקרים בהם המקלטים נמצאים בשימוש תנועות נוער, יונהג כתב התחייבות חד-צדדית להבטיח קיומו של ביטוח ושמירה על תקינות המקום והפעילות תהיה בחסות אגף תנו"ס.

### 3. הביקורת ממליצה:

א. הנהלת העירייה תאשר ותקצה מקלטים ציבוריים ללא תמורה או בתמורה סמלית לשימוש דו-תכליתי, רק לאחר אישור ועדת ההקצאות ובהתאם לנוהלים ולקריטריונים שנקבעו על-ידי משרד הפנים לעניין הקצאת קרקעות ומבנים.

**ב. הממונה על הנכסים**

- (1) תעדכן ברישומיה את הנתונים המעודכנים הנוגעים למיקום המקלטים הציבוריים, זהות המשתמשים ואופי השימוש.
- (2) תוודא קיומם של חוזים מסודרים ותקפים עם כל העמותות, גופים, יחידים, העושים שימוש במקלטים ציבוריים. במסגרת זו יש לוודא טרם חתימה על חוזה קיומם של כל המסמכים הנדרשים, כמפורט בגוף הדוח.
- (3) תפעל ליישם את כל ההחלטות שהתקבלו בדיון מנכ"ל מתאריך 8/3/04, ואשר נוגעות ל- 12 מקלטים ציבוריים.
- (4) תעביר באופן שוטף וסדיר עותק מכל חוזה למחלקת הביטחון - ענף המקלטים.
- (5) תדרוש מהמשתמשים במקלטים להמציא לידיה פוליסת ביטוח שבה הם ביטחו את אחריותם כלפי צד ג' וכללו את העירייה כמבוטחת נוספת בפוליסה, כל זאת בהתאם לחוזה.
- (6) תכלול בחוזים סעיף המסדיר את הצורך בקבלת ערבויות מהמשתמשים במקלטים דו-תכליתיים.
- (7) תעקוב ותוודא, כי תשלומי השכירות החודשית (במידה שנקבעו על-פי החוזה), משולמים באופן סדיר.
- (8) תעדכן את הרפרנט באותם המקרים שבהם המשתמשים אינם עומדים בתנאי החוזה, לצורך קבלת החלטות באשר לצעדים שיש לנקוט כלפי המשתמשים, כולל פינויים ונעילת המקום.
- (9) בתיאום עם מנהלת מחלקת החשמל, לחייב את המשתמשים בהוצאות השוטפות של צריכת החשמל, באמצעות הוראת קבע, על-פי מספר צרכן ו/או לחייבם בעלות התקנת מונים/תשתיות, במידה שנדרש לכך.
- (10) תעביר לידי מנהל מחלקת ההכנסות את פירוט המקלטים והמשתמשים בהם לצורך חיובי ארנונה (במידה שסוג השימוש אינו פוטר מארנונה).

**ג. מחלקת הביטחון**

(1) תחתים את כל המשתמשים במקלטים דו-תכליתיים על גבי טופס הוראות למשתמש.

(2) תוודא הסדרת כל הליקויים שאותרו במקלטים ברחוב נגבה 13 ו-השלושה 16.

(3) תוודא ארגון שלוש ערכות ציוד חירום נוספות עבור המקלטים החסרים עם תכולה התואמת את גודל המקלטים. (בוצע בתום הביקורת).

(4) במסגרת הכנת נוהלי העבודה המחלקתיים, יוכן נוהל עבודה המסדיר את הפעולות הנדרשות בעת פינוי מקלט בתום חוזה או במהלכו. (בוצע בתום הביקורת).