

פתח דבר

דוח זה מציג את תוצאות הביקורת שנעשו בשלטון המקומי בשנת 2018.

מן המפורסמות הוא שמשרד מבקר המדינה פועל לביצוע תהליכי בדיקה וביקורת יסודיים ומעמיקים, מקצועיים והוגנים ולפרסום דוחות ביקורת אובייקטיביים, אפקטיביים, רלוונטיים וברורים, אשר יורדים לשורשם של אירועים ומנתחים לעומק את תפקודם של המבוקרים.

הכנת דוח זה, כקודמיו, הצריכה מאמץ רב של עובדי משרד מבקר המדינה, אשר עמלו על הכנתו בקפדנות, ביסודיות ובמקצועיות וביצעו בקרות רבות, כנדרש. תודתי והוקרתי נתונות להם.

הביקורת ברשויות המקומיות שנבדקו שממצאה מתפרסמים בכרך זה עוסקת במגוון נושאים, הן מערכתיים והן נקודתיים, ובין היתר, בביטחונם ובטיחותם של אזרחי המדינה, בקיום מכרזים והתקשרויות, בהקצאת מקרקעין, במתן תמיכות, בקבלת עובדים, באישור תקציבים בלתי רגילים ובהיבטים של תכנון ובנייה ושל רישוי עסקים. בדוח הושם דגש על השמירה על טוהר המידות, על עקרונות השוויון, על דיני המכרזים ועל מינהל תקין.

משרדי שם דגש מיוחד על ביצוע ביקורת בנושאים מערכתיים שיש להם נגיעה לא רק לרשות מקומיות אחת אלא לכמה רשויות מקומיות. לפי מדיניות זו נבדק הנושא **מיגון ומקלוט בשטחן של רשויות מקומיות מהמגזר הלא יהודי בצפון ובדרום**: קיומם של אמצעי מיגון פיזי בכמות שתספק את צורכי האוכלוסייה הוא תנאי הכרחי להתמודדות מוצלחת עם איום טילים ורקטות. לבד מהגנה על האוכלוסייה, מיגון זה נדרש גם כדי לאפשר שגרת חירום ואספקת שירותים חיוניים לתושבים. ואולם במרץ 2018 לא עמד מיגון תקני לרשות כ-26% מכלל האוכלוסייה (יותר מ-2 מיליון תושבים). מצב המיגון והמקלוט במגזר הלא יהודי עגום במיוחד, ולכ-46% מהתושבים במגזר זה (כ-550,000 תושבים) אין מיגון תקני. גם המחסור במיגון במוסדות החינוך במגזר הלא יהודי גדול במיוחד, ואין מיגון לשעת חירום לכ-38% מהתלמידים במגזר זה. ממצאי הדוח מחייבים טיפול ברמה הלאומית, הן במחסור החמור בתשתיות מיגון והן בליקויים הנוגעים לתחזוקת המקלטים ולציוד המצוי בהם.

ביקורת מערכתית נוספת שממצאה מובאים בדוח זה היא ביקורת מעקב בנושא **גביית ארנונה ממשרד הביטחון**. הדוח בנושא מצביע על כך שבין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים ומשרד הביטחון לא נקבעה מערכת הסדרים מוסכמת וסופית בעניין גביית מסים. כמו כן מצביע הדוח על התנהלות לא ראויה של משרד הביטחון במגעיו עם הרשויות המקומיות ועל סחבת והתחמקות שנקט כדי שלא יבוצעו מדידות במחנות הצבא השונים, אשר אילצו את הרשויות המקומיות להגיש תביעות משפטיות ולהגיע להסדרי פשרה עם המשרד.

להלן פירוט הממצאים העיקריים של כמה מהביקורות שנעשו ברשויות מקומיות:

עיריית רחובות - שיפוץ בית התרבות: עיריית רחובות החלה בשנת 2011 בשיפוץ בית התרבות בעיר באמצעות חברת "ה.ל.ר - החברה לפיתוח רחובות בע"מ", והעבודות היו אמורות להסתיים לפי התכנון במרץ 2012. באפריל 2018, יותר משש שנים לאחר המועד האמור, טרם הושלם שיפוץ בית התרבות. במהלך תקופה זו גדל התקציב הכולל של הפרויקט מ-6 מיליון ש"ח בקירוב לכ-11 מיליון ש"ח. התנהלותם הבלתי אחראית של העירייה, ראש העירייה וחברי המועצה ושל חברת ה.ל.ר בשיפוץ בית התרבות רצופה כשלים בתחומים רבים, מתאפיינת בגרירת רגליים ומלמדת על זלזול בחובתם לשמירת החוק והקופה הציבורית. התנהלות זו פוגעת בשוויון, יש בה עקיפה של דיני המכרזים, והיא מכרסמת באמון הציבור במערכת השלטונית.

עיריית ראשון לציון - עסקת מקרקעין בפארק האגם: הועלו ליקויים חמורים בפעולות העירייה והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ראשון לציון בכל הקשור לעסקה למכירת זכויותיה של העירייה על קרקע הצמודה לפארק האגם ליזם פרטי לשם הקמת מרכז לכנסים, אירועים ומסחר. פעולותיהן נעשו תוך הפרת הדין ותוך מתן הטבות של ממש ליזם על חשבון הציבור, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם חובתן להחזיק ולנהל את נכסי העירייה וענייניה כנאמנת הציבור. העירייה נתנה עדיפות לקידום האינטרסים הפרטיים של היזם על חשבון האינטרס הציבורי, תוך פגיעה בעקרון השוויון ופגיעה קשה באמון הציבור. לראש העירייה הייתה היכרות מוקדמת עם היזם, דבר שהעמיד אותו במצב של

חשש לניגוד עניינים לכאורה, ולמרות זאת הוא היה מעורב בתהליך קבלת ההחלטות ובדיונים פנימיים הקשורים ביזם בנושא עסקת המכירה.

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הראל: נמצאו ליקויים מהותיים בתפקודה של הוועדה בתחומי הפיקוח והאכיפה ובשמירה על המינהל התקין. במקרים רבים המבנים הבלתי חוקיים במרחב התכנון של הוועדה נותרו על כנם ופעולות האכיפה לא השיגו את מלוא יעדיהן - והגיעו הדברים עד כדי מצב שבו "איש הישר בעיניו יעשה". בעקבות הביקורת החלה הוועדה בתיקון חלק מהליקויים שנמצאו, ועל כך יש לברך.

חלוקת כרטיסי הזמנה למופעים ולאירועים על ידי רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים הייתה וממשיכה להיות קרקע פורייה לתחושות הפליה וחוסר שוויון בין מקבלי כרטיסי ההזמנה, בהם בעלי תפקידים ציבוריים, לבין תושבים שנדרשים לשלם עבור כרטיסים. בביקורת העוסקת **בעיריית אשדוד - חלוקת כרטיסי הזמנה למופעים ולאירועים** נמצא כי בשנים 2014 - 2017 פעלו העירייה ושני התאגידים העירוניים שלה בכל הקשור לחלוקת כרטיסי הזמנה למופעים ולאירועים בהליכים פגומים, בחוסר שוויוניות ושקיפות ובניגוד לכללי המינהל התקין ולהנחיות משרד הפנים, ובחלק מהמקרים אף עולה חשש למשוא פנים בחלוקתם - דבר העלול לפגוע באמון הציבור בהם. בביקורת זו נבדק הנושא לגבי העיר אשדוד בעקבות תלונה ומידע שהתקבלו במשרדי, אך תופעה זו שוררת גם במוסדות אחרים במדינה, והיא מטרידה.

בנייה ללא היתר ובניגוד להוראות תכניות תקפות מנוגדת לדין ועלולה לסכן חיי אדם. בביקורת העוסקת **במועצה המקומית עספיא - שכירת מבנה להפעלת בית ספר** נמצא כי המועצה המקומית שכרה חלק ממבנה שנבנה ללא היתר בנייה כדין והפעילה בו בית ספר בניגוד לדין; משמע, השתמשה במבנה שלא עמד בהוראות המפורטות בדין ולא נבחן על ידי הגורמים הרלוונטיים שנדרש אישורם, ולכן עלול לסכן את שלומם וביטחונם של השהים בו. המועצה אף שילמה מכספי ציבור בעבור השימוש בבניין הלא חוקי, ובכך נתנה יד להפרת חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

בבסיס חובת המכרזים עומדת החובה החלה על רשויות המדינה לנהל את התקשרויותיהן על יסוד תחרות הוגנת, המאפשרת לכל מועמד מתאים

להתמודד באופן שווה ולזכות ליחס שווה והוגן, ומממשת את העקרונות של חיסכון ושימוש יעיל בכספי הציבור המופקדים בידיהן. בדוח שלפניכם ניתן דגש מיוחד לנושא השמירה על עקרונות דיני המכרזים:

רכש והתקשרויות במועצות מקומיות: במועצות המקומיות חורפיש, יסוד המעלה, מגדל, מזרעה, עילבון ופקיעין הועלו כשלים הנוגעים לפעולות בנושאי רכש והתקשרויות, בעריכת מכרזים ובהעסקת יועצים ונותני שירות, ונמצאו מצבים של ניגודי עניינים בהתקשרויות עם מקורבים של נבחרים ועם עובדי מועצה. הממצאים מעלים חשש לפגיעה בעקרון השוויון ולביצוע פעולות בניגוד להוראות החוק. חלק מהמועצות המקומיות אינו ערוך להתקשר עם נותני שירות באמצעות מכרזי זוטא בשל היעדר ספר ספקים. ממצאים חמורים הנוגעים להליכי ביצוע מכרזים הועלו גם **במועצה המקומית עספיא ובמועצה המקומית ערערה בנגב**. הממצאים **במועצה המקומית אעבלין** מלמדים על ליקויים, חלקם חמורים, בתפקוד המועצה והעומד בראשה ובפעולותיהם בנושא רכש והתקשרויות, העסקת יועצים ונותני שירותים וניהול כוח האדם. עלה גם מקרה של ניגוד עניינים חמור בין גזבר המועצה ובין מזכיר המועצה שלאחר עשר שנים טרם הוסדר, וכן התגלו ניגודי עניינים בהעסקת קרובי משפחה של ראש המועצה.

על הגופים המבוקרים מוטלת החובה לפעול בדרך מהירה ויעילה לתיקון הליקויים שצוינו בדוח זה, על מנת לקדם את השירות הציבורי בישראל, ובכך לשפר את איכות החיים והסביבה של תושבי ישראל.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אב התשע"ח
אוגוסט 2018