

מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי 2024

תמוז התשפ"ד | יולי 2024

ת ק צ י ר י ם



מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי 2024

תמוז התשפ"ד | יולי 2024

ת ק צ י ר י ם



משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור | ירושלים

מס' קטלוגי 2024-L-002

ISSN 0793-1948

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט של

משרד מבקר המדינה

www.mevaker.gov.il

עיצוב גרפי: סטודיו שחר שושנה



תוכן העניינים

ת ק צ י ר י ם

7	פתח דבר
13	المقدمة
220	Foreword

פרק ראשון | שקיפות והגנה על הפרטיות

21	הפעלת מצלמות מעקב על ידי רשויות מקומיות במרחב הציבורי
37	חופש המידע ברשויות המקומיות

פרק שני | ביקורת חברתית

51	קידום השוויון המגדרי בשלטון המקומי
69	פעילות הרשויות המקומיות לשילוב ולהכללה של יוצאי אתיופיה בחברה
81	מרכזי קשר של הורים-ילדים ברשויות המקומיות
93	העסקת עובדים באמצעות קבלני שירות ברשויות המקומיות
103	הנגשת מבנים ושירותים עבור אנשים עם מוגבלות

פרק שלישי | מערכות מידע

117	אבטחת מידע של מערכות גבייה ברשויות מקומיות
131	מחשוב של רשויות מקומיות קטנות



פרק רביעי | המרחב העירוני

- 145 גבייה של היטלי השבחה והשימוש בהם
- 157 טיפול במפגעי רעש במרחב העירוני
- 169 טיפול הרשויות המקומיות בגני משחקים ציבוריים בתחום שיפוטן

פרק חמישי | ביקורת מעקב

- 183 התמודדותן של רשויות השלטון עם תהליכי הרס המצוק החופי -
ביקורת מעקב
- 201 סוגיות נבחרות במשק המים בשומרון - ביקורת מעקב



פתח דבר

דוח זה מציג את תוצאות הביקורת על השלטון המקומי שנערכה בשנים 2023 - 2024.

השלטון המקומי בישראל נושא בשני תפקידים מרכזיים: הוא משמש זרועו הארוכה של השלטון המרכזי, והוא גם ממשל מקומי, אשר משרת את תושבי הרשות המקומית ומביא לידי ביטוי את הייחודיות שלה. השלטון המקומי אמון על אספקת שירותים ממלכתיים ומקומיים לתושביו, על דאגה לרווחתם ועל מתן מענה לצורכיהם היום-יומיים. לרשות המקומית יש מידה רבה של אוטונומיה בקבלת ההחלטות בתחומי אחריותה ובכל הנוגע לדרכים ולאמצעים למימוש תחומי אחריות אלה ולמשאבים הנדרשים לכך וכן לקביעת סדרי העדיפויות לפעולות בתחומים אלה. הרשות המקומית משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה, וכזאת היא מחויבת להפעיל את סמכותה בהתאם להוראות החוק.

בבוקר יום שבת, שמיני עצרת התשפ"ד, שבעה באוקטובר 2023, פתח ארגון הטרור חמאס במתקפת פתע רצחנית על יישובי עוטף עזה והסביבה, לצד ירי כבד של אלפי טילים ורקטות על דרום הארץ ומרכזה. במתקפת הטרור נחטפו 251 אנשים. עד תחילת יולי 2024 הושבו לישראל 116 חטופים חיים וחולצו 19 גופות. מאז הטבח ועד תחילת יולי 2024 נרצחו 822 אזרחים¹, נפלו 670 חיילי צה"ל ונפצעו 3,977. בימים שלאחר שבעה באוקטובר 2023 פונו מבתיים עשרות אלפי תושבים ביישובי עוטף עזה, בעוד הם מתמודדים עם הטראומות הקשות שהיו מנת חלקם באותו יום. בעקבות התלקחות הלחימה ביזרה הצפונית פונו מבתיים גם עשרות אלפי תושבים ביישובי גבול הצפון.

כפי שהודעתי בעבר, משרדנו מקיים ביקורת מקיפה שתעסוק בכמה נושאים הנוגעים לטבח בשבעה באוקטובר 2023 ולמלחמת חרבות ברזל. לדידי, קיימת חובה ציבורית וערכית לקיים ביקורת אשר תבדוק את אופן תפקודם של כלל הדרגים ביום הטבח, בתקופה שלפניו ובתקופה שלאחריו.

בד בבד עם הביקורת בנושא המלחמה משרדנו המשיך לבצע את תפקידו ולעשות ביקורת גם בתחומים אחרים. פרקי דוח זה מעלים על סדר היום הציבורי ממצאי ביקורת חשובים העומדים בליבת העשייה של הרשויות המקומיות ונוגעים למגוון תחומים, ובכללם שקיפות והגנה על הפרטיות, המרחב העירוני, תחומי החברה ומערכות מידע. להלן סקירה של כמה מהפרקים הכלולים בדוח זה:

בעשורים האחרונים גובר השימוש בעולם ובישראל באמצעים טכנולוגיים המיועדים לפיקוח ולמעקב חזותי מרחוק על המרחב הציבורי, הבא לידי ביטוי בהצבת מצלמות וידאו במקומות רבים. הביקורת בנושא הפעלת מצלמות מעקב על ידי רשויות מקומיות במרחב הציבורי העלתה כי השימוש במצלמות מעקב על ידי הרשויות המקומיות צבר תאוצה בשני העשורים האחרונים בעקבות יוזמות של הממשלה לצד יוזמות של הרשויות עצמן. ממצאי הביקורת מעלים כי הרשויות המקומיות שנבדקו - דאליית אל-כרמל, בני ברק, נשר, חיפה וראשון לציון - שברשותן 111 - 1,354 מצלמות, אינן פועלות בכל הכלים העומדים לרשותן להגנה על פרטיות התושבים ולעמידה בהנחיית הרשות להגנת הפרטיות בנוגע למצלמות מעקב. כל הרשויות שנבדקו התקינו

1 מספר זה אינו כולל את אנשי כוחות הביטחון שלחמו ונפלו במערכה, כגון אנשי כיתות הכוננות ואנשי שב"כ.

מצלמות מעקב לזיהוי אוטומטי של לוחיות רישוי, ללא הסמכה מפורשת לכך מעבר לסמכותן הכללית בפקודת העיריות. אף אחת מהרשויות שנבדקו לא ביצעה שימוע ציבורי, קודם הצבת מצלמות המעקב, כדי לשמוע את עמדות הציבור הרלוונטי בעניין. עיריות בני ברק, חיפה ונשר והמועצה המקומית דאליית אל-כרמל לא בחנו, קודם התקנת המצלמות, את הצורך להסוות את המרחבים הפרטיים בטווח הצילום של המצלמות. עוד נמצא כי נכון ליוני 2023 הקימו כ-40 רשויות מקומיות חיבור קבוע בין מערך מצלמות המעקב שלהן למשטרת ישראל, שבאמצעותן המשטרה יכולה לצפות בזמן אמת בצילומים, אף שהנושא טרם הוסדר בין משרד הפנים, המשרד לביטחון לאומי, משטרת ישראל ומרכז השלטון המקומי. על הרשויות המקומיות לשמור על זכות היסוד של התושבים לפרטיות ועל עקרון השקיפות. מומלץ כי הרשויות שנבדקו ישקלו להשתמש בכלים טכנולוגיים שיאפשרו להן לפקח ביתר קלות על הפעולות המתבצעות במערך המצלמות ויקטינו את החשש לשימוש לרעה בהן. נוכח הגידול הניכר בשימוש במצלמות מעקב, לצד ההתקדמות הטכנולוגית המואצת בשנים האחרונות ופוטנציאל הפגיעה בפרטיות הנובע מכך, מומלץ כי משרד המשפטים ישקול להסדיר בחקיקה את סוגיית השימוש במצלמות מעקב במרחב הציבורי על ידי הרשויות המקומיות.

עקרון השוויון המגדרי, האוסר על הפליה בין אישה לגבר, הוא אחד מנדבכיו של עקרון השוויון, ופגיעה בו עשויה להיחשב פגיעה בכבוד האדם. מימוש עיקרון זה קשור באופן הדוק לחוסנה הדמוקרטי של הרשות המקומית. ממצאי הביקורת בנושא **קידום השוויון המגדרי בשלטון המקומי** מצביעים על עומקם של הפערים המגדריים שעודם קיימים בשכרם של העובדים והעובדות בשלטון המקומי (השכר הממוצע לחודש של העובדות ביחס לעובדים עמד על כ-69%) וכן בשיעורן של הנשים מקרב נבחרי הציבור (כ-20%) ומקרב בעלי התפקידים הבכירים ברשויות המקומיות (כ-26%). בקרב ראשי הרשויות המקומיות וראשות הרשויות המקומיות עלה כי נכון לנובמבר 2023, בראש כ-5% מהרשויות המקומיות (14 מתוך 257) עמדו נשים. ניכר כי פערים אלו עמוקים אף יותר בהשוואה לשיעורן של הנשים מקרב כלל העובדים והעובדות בשלטון המקומי (כ-73%), והם עמוקים יותר גם ברשויות מקומיות המשתייכות למדד חברתי-כלכלי נמוך, רשויות פריפריאליות, רשויות לא-יהודיות, רשויות חרדיות ורשויות שאינן איתנות או יציבות. על רקע דברים אלה, ועל רקע דירוגה ההולך ופוחת של ישראל במדד הפער המגדרי העולמי, גוברת החיוניות בנקיטת פעולות יזומות לקידום השוויון המגדרי ולצמצום הפערים המגדריים ברשויות המקומיות.

מומלץ כי גופי השלטון המקומי, ובהם הרשויות המקומיות, יפעלו לגיבוש תוכנית אסטרטגית לצמצום הפערים המגדריים בקרב העובדים, שממנה ייגזרו תוכניות עבודה רב-שנתיות ושנתיות הכוללות יעדי ביניים ויעדים תוצאתיים מדידים וכן לוחות זמנים מוגדרים לביצוע, והכול במעורבותן ובהובלתן של היועצות לקידום מעמד האישה המכהנות ברשויות המקומיות. כדי להבטיח את תפקודן המועיל והמיטבי של היועצות, מן הראוי כי משרד הפנים, בשיתוף הרשות לקידום מעמד האישה ואיגוד היועצות, ישלים את גיבוש תפיסת התפקיד של היועצות ויבחן את הדרכים שבהן ניתן יהיה להבטיח את התקיימם של התנאים המוקדמים למילוי תפקידן באופן המיטבי. כמו כן, כדי להבטיח את מחויבותן של הרשויות המקומיות לקידום השוויון המגדרי, ולנוכח הקשר ההדוק בין הבטחת הייצוג השוויוני במוקדי קבלת ההחלטות ובין חוסנה הדמוקרטי של הרשות המקומית ואיכות תהליכי קבלת ההחלטות שלה, מומלץ כי גופי האסדרה השלטוניים יפעלו במשותף לקביעת יעדים לאומיים לצמצום הפערים המגדריים ולגיבוש מתווה פעולה סדור ושיטתי לבקרה ולאכיפה על עמידה ביעדים אלו.



השילוב וההכללה של אוכלוסיות שונות, בייחוד אוכלוסיות של עולים ומיעוטים, במארג הסבוך של החברה הישראלית מציבים לפני ממשלות ישראל לדורותיהן אתגר של ממש. אוכלוסיית יוצאי אתיופיה בישראל, אשר בסוף שנת 2022 מנתה כ-168,900 איש, היא אחת הקבוצות ששילובה המיטבי המיוחל בחברה טרם הושלם. יותר מ-40 שנה לאחר גלי העלייה הגדולים של יהודי אתיופיה לישראל, עדיין מסתמנים פערים של ממש בכל תחומי החיים בין יוצאי אתיופיה לשאר האוכלוסייה היהודית בישראל; כך למשל במחקר שפורסם בינואר 2023 נמצא כי השכר החודשי הממוצע של יוצאי אתיופיה ילידי 1978 - 1983 בשנת 2021 היה 4,595 ש"ח, שכר הנמוך בכ-33% מהשכר הממוצע של שאר תושבי ישראל היהודים ילידי שנתונים אלה שנבדקו, המסתכם ב-6,916 ש"ח. דוח זה כולל פרק בנושא **פעילות הרשויות המקומיות לשילוב ולהכללה של יוצאי אתיופיה בחברה** אשר ממצאיו מצביעים על כך שהתוכנית הממשלתית לשילוב יוצאי אתיופיה - "הדרך החדשה" - מתחילה להניב תוצאות והישגים ברשויות המקומיות, אולם עדיין נדרשים צעדים משמעותיים לקידומה, ונדרש להטמיע בקרב הרשויות את עקרונותיה, יסודותיה וערכיה של התוכנית. מהביקורת עלה כי לא מתקיים קשר בין מטה היישום של התוכנית במשרד ראש הממשלה למשרד הפנים: משרד הפנים כמעט לא מילא תפקיד במערך הביצוע של התוכנית - הן מבחינת הפעילות להשגת יעדי הייצוג ההולם והן מבחינת מעקב ובקרה בעניין יישום התוכנית ברשויות המקומיות. עוד מצביעה הביקורת על כך שבהיעדר מעקב ובקרה מצד משרדי הממשלה והרשויות המקומיות בנושא התקציב, נוצל שיעור חלקי ביותר של תקציבי התוכנית, לעיתים במידה המעוררת חשש לגבי טיבה והיקפה של הפעילות שבוצעה. כך, בשנים 2016 - 2022 חמישה משרדי הממשלה תקצבו את הרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית בסכום כולל של 203 מיליון ש"ח, ואולם ההעברות אליהן בפועל הסתכמו בכ-136 מיליון ש"ח בלבד (67% מהסכום שהוקצה להן). על מטה היישום לקבוע את יעדי התוכנית "הדרך החדשה" במדויק ולוודא כי הם ניתנים למדידה וכי ניתן לעמוד בהם, להקפיד על ניצול התקציבים ולפעול להעמקת מעורבות משרד הפנים ברתימת הרשויות לביצוע התוכנית. כמו כן, על המטה להטמיע את התוכנית גם בקרב ראשי הרשויות המקומיות והוועדות הרשותיות ולא רק בקרב המתכללים, וזאת לשם שילוב והכללה מיטביים של אוכלוסיית יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית.

כאשר חלה השבחה במקרקעין בשל שינוי באסדרה (ברגולציה) התכנונית, בעלי המקרקעין נדרשים לשלם היטלי השבחה בשיעור של מחצית שווי ההשבחה. הבסיס הרעיוני להטלת ההיטל הוא עקרון הצדק החלוקתי, שלפיו ראוי שבעלי הנכסים יחלקו עם הציבור את הרווחים שיצרה ההשבחה ויישאו בחלק מהוצאות התכנון והפיתוח הפיזי-מרחבי. בשנת 2021 סך התקבולים מהיטלי ההשבחה שגבו הרשויות המקומיות היה 8.7 מיליארד ש"ח. בביקורת בנושא **גבייה של היטלי השבחה והשימוש בהם** נמצא כי מתכונתם הנוכחית של היטלי ההשבחה מגדילה את הפערים הכלכליים בין רשויות מקומיות במרכז הארץ לאלו שבפריפריה, ובין רשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה לאלו שבדירוג נמוך - 60% מסך היתרות שהיו צבורות בקרנות היטלי השבחה בשנת 2021 - 4.5 מיליארדי ש"ח מתוך 7.5 מיליארדי ש"ח - היו של רשויות המדרגות באשכולות 8 - 10 בדירוג החברתי-כלכלי, אשר בתחומן מתגוררים כ-20% מהאוכלוסייה. כמו כן, הממצאים על תוצאות בירור מחלוקות בעניין השומות מצביעים על תופעה נרחבת של פערים בין השומות שמכינות הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה לבין השומות הסופיות שקבעו שמאים מכריעים, והפערים הם לרעת החייבים - ב-80% מהמקרים שמאים מכריעים הפחיתו יותר מ-25% מסכום ההיטל שקבעו הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, לפי מדגם אקראי של 60 הכרעות משנת 2022 בנוגע לשומות שהכינו 34 ועדות מקומיות; הדבר עלול לפגוע באמון הציבור וכן בוודאות הנדרשת לפעילות כלכלית מושכלת בתחום הנדל"ן, ולכן



מומלץ ליישם אמצעים שיאפשרו לטייב את השומות. עוד נמצא כי השקיפות לציבור בנושא השומות והחיובים בהיטל השבחה לוקה בחסר, ולכן מומלץ למחשב את המידע בתחום ולפרסמו לציבור. ליקויים נמצאו גם בתחום השירות לציבור, כגון מידע חסר על הנושא והיעדרם של שירותים מקוונים ושל אמנת שירות. על שר הפנים לפעול להקמת ועדה ציבורית לבחינת המנגנון של היטל השבחה, כפי שהחליטה הממשלה, כדי לפעול לתיקון הליקויים ולתת בידי הרשויות אמצעי יעיל, הוגן וודאי להגשמת עקרון הצדק החלוקתי ולמימון הפיתוח של המרחב הציבורי והקמת מבני ציבור, שיידרשו לנוכח הגידול הצפוי באוכלוסייה ותהליכי הציפוף של יישובים.

ההתפתחות הטכנולוגית המהירה השפיעה כמעט על כל תחומי החיים של הפרט והמגזרים במשק, לרבות המגזר הציבורי, ובייחוד על הרשויות המקומיות. ברשויות המקומיות מצטבר מידע אישי על תושביהן, ודבר זה מחייב אותן לנקוט פעולות לשמירה על המידע שנאסף בידיהן ולאבטחתו. רשויות מקומיות מתמודדות עם מגוון סיכונים, עם בעיות חוסן באבטחת המידע ועם איומי סייבר. התקפות סייבר ברשויות המקומיות עלולות לגרום נזקים להן ולכלל הציבור. יודגש כי בעקבות מלחמת חרבות ברזל התגברו הסיכונים להתרחשות אירועי סייבר בכלל הגופים במדינה, לרבות ברשויות המקומיות. בשנת 2022 דווחו 9,108 אירועי סייבר למערך הסייבר הלאומי. בשנת 2021 עלות מזקי הסייבר בעולם הייתה 6 טריליון דולר, ובישראל העלות הכלכלית השנתית מוערכת ב-12 מיליארד ש"ח בשנה לפחות. בדוח זה נכלל פרק **בנושא אבטחת מידע של מערכות גבייה ברשויות מקומיות**, שבו נבדקו בשש רשויות מקומיות ובמשרד הפנים הנושאים שלהלן: הנחיה מקצועית של הרשויות המקומיות בתחום הגנת הסייבר; ניהול מאגרי מידע של מערכת הגבייה; מדיניות ונהלים בתחום אבטחת המידע; תוכנית עבודה להתמודדות עם אירועי סייבר; הסמכה לפי תקן ISO27001; התאוששות מאסון; אבטחה פיזית של מערכות גבייה; ניטור של פעולות במערכת הגבייה והבקרה בנושא; אירועי סייבר; זיהוי ואימות של משתמשים במערכת הגבייה; ניהול הרשאות גישה למערכת הגבייה; עריכת סקרי סיכונים; ביצוע מבדקי חדירה; דיווח ובקרה על ספקי שירות של מערכת הגבייה. ממצאי הפרק מעלים ליקויים ביישום דרישות המופיעות בחוק הגנת הפרטיות, בתקנות על פיו ובהנחיות מערך הסייבר הלאומי: היעדר גוף המשמש יחידה מגזרית של הרשויות המקומיות המנחה אותן מהבחינה המקצועית בהיבטי הגנת הסייבר וליקויים בניהול מאגר המידע של מערכת הגבייה על ידי הרשויות המקומיות; ליקויים אלה עלולים לחשוף את הרשויות המקומיות לאירועי סייבר. כמו כן נמצא כי הרשויות המקומיות לא ביצעו סקרי סיכונים ומבדקי חדירה למערכות הגבייה, כי הן אינן מבצעות בקרה שוטפת על ספקי השירות המחזיקים במאגרי המידע שלהן, וכי הן לא קיבלו מספקי השירות דיווחים תקופתיים על מידת עמידתם בחובותיהם לפי תקנות הגנת הפרטיות. כדי להפחית את החשיפה של הרשויות המקומיות לאירועי סייבר ולהבטיח שימוש יעיל באמצעי אבטחת מידע נאותים במערכות הגבייה שלהן ושמירה על המידע שבמערכות אלו, על משרד הפנים ומערך הסייבר הלאומי לפעול לקביעת הגורם אשר ישמש יחידה מגזרית עבור הרשויות המקומיות. נוסף על כך, על הרשויות המקומיות לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח כדי לשפר את יכולות השלטון המקומי להתמודד עם איום התקפות סייבר והשפעותיו, ובמסגרת זו לבצע ביקורת אבטחת מידע אצל ספקי השירות החיצוניים כדי לבחון את נאותות אמצעי אבטחת המידע שהם צריכים לנקוט.

מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים הוא כלי חשוב שמטרתו לוודא כי הגופים המבוקרים אכן תיקנו את הנדרש. בדוח זה מובאים ממצאים של שתי ביקורות מעקב:



התמודדותן של רשויות השלטון עם תהליכי הרס המצוק החופי; סוגיות נבחרות במשק המים בשומרון.

הדוח מקיף נושאים מגוונים, ומבוא זה עוסק רק במקצת הפרקים המופיעים בו. כל אחד ואחד מפרקי הדוח פותח לפני הציבור, ובתוכו מקבלי החלטות, צוהר לפעילות השלטון המקומי בישראל, שכן לשירותים שהרשות המקומית מספקת יש השפעה ישירה על איכות חייהם ורווחתם של התושבים ועל מצבם הכלכלי והחברתי.

הכנתו של הדוח הצריכה מאמץ רב של עובדי החטיבה לביקורת השלטון המקומי ושל עובדים בחטיבת המטה במשרד מבקר המדינה. כל אלה עמלו על הכנתו במלוא המקצועיות, היסודיות, ההגינות והקפדנות, והם ממלאים את תפקידם הציבורי מתוך הרגשת שליחות של ממש. תודתי נתונה להם.

חובתם של הגופים המבוקרים היא לפעול בדרך מהירה ויעילה לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה כדי לקדם את השירות הציבורי בישראל ובכך גם לשפר את איכות החיים של תושבי ישראל. נמשיך להתפלל ולייחל לניצחון צה"ל ומערכת הביטחון במלחמה קשה זו שנכפתה עלינו על ידי המרים שבשונאינו המבקשים להשמידנו כעם וכמדינה, לחזרת החטופים לבתיהם ולימים שקטים ושלוים.

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, תמוז התשפ"ד, יולי 2024



المقدمة

يعرض هذا التقرير نتائج الرقابة على الحكم المحلي التي أجريت في سنة 2023 - 2024.

للحكم المحلي في إسرائيل دوران رئيسيان: فهو بمثابة الذراع الطويلة للحكم المركزي، وهو أيضاً حكم محلي يخدم سكان السلطة المحلية ويبرز تفرداً. يتولى الحكم المحلي المسؤولية على تزويد خدمات حكومية ومحلية لمواطنيه، الاعتناء برفاهيتهم وتلبية احتياجاتهم اليومية. تتمتع السلطة المحلية بدرجة كبيرة من الاستقلالية في اتخاذ القرارات في نطاق مسؤوليتها، فيما يتعلق بطرق ووسائل تحقيق مجالات مسؤوليتها والموارد اللازمة لذلك، وكذلك تحديد أولويات عملها في هذه المجالات. تعمل السلطة المحلية كوصي عام في جميع أنشطتها، وبالتالي فهي ملزمة بممارسة صلاحيتها وفقاً لأحكام القانون.

في صباح يوم السبت، سمحت تورا، السابع من أكتوبر/ تشرين الأول 2023، شنت منظمة حماس الإرهابية هجوماً مباغتاً قاتلاً على مستوطنات غلاف غزة ومحيطها، رافقه إطلاق كثيف لآلاف الصواريخ والغذائف على جنوب البلاد ومركزها. في الهجوم الإرهابي تم اختطاف 251 شخصاً. حتى بداية يوليو/ تموز 2024 تمت إعادة 116 مختطفاً حياً إلى إسرائيل وتم انتشال 19 جثة. منذ المذبحة وحتى بداية يوليو/ تموز 2024 قُتل 822 مواطناً، سقط 670 جندياً من جيش الدفاع الإسرائيلي وجرح 3,977. في الأيام التي تلت السابع من أكتوبر/ تشرين الأول 2023، تم إجلاء عشرات آلاف المواطنين من بيوتهم في مستوطنات غلاف غزة، وهم يعانون من الصدمات الصعبة التي لحقتهم في نفس اليوم. في أعقاب اندلاع القتال في الجبهة الشمالية تم أيضاً إجلاء عشرات الآلاف من المواطنين في بلدات الحدود الشمالية.

كما كنت قد أبلغت سابقاً، يقوم مكتبنا بإجراء رقابة شاملة سنتناول عدة مواضيع تتعلق بمذبحة السابع من أكتوبر/ تشرين الأول 2023 وحرب السيوف الحديدية. وفي رأبي، هناك وإجبا عاما وأخلاقياً لإجراء الرقابة التي من شأنها أن تفحص أداء جميع المستويات في يوم المذبحة، في الفترة التي سبقتها وفي الفترة التي تلتها.

في نفس وقت الرقابة بموضوع الحرب استمر مكتبنا في القيام بوظيفته والرقابة أيضاً في مجالات أخرى. تطرح فصول هذا التقرير على الجدول اليومي العام نتائج مهمة للرقابة التي تقع في صميم عمل السلطات المحلية وتتعلق بالعديد من المجالات، بما في ذلك الشفافية وحماية الخصوصية، الحيز البلدي، مجالات المجتمع وأنظمة المعلومات. فيما يلي استعراض لبعض الفصول المدرجة في هذا التقرير:

في العقود الأخيرة، تزايد استخدام الوسائل التكنولوجية المخصصة للإشراف والمراقبة البصرية عن بعد للأماكن العامة في العالم وفي إسرائيل، ما ينعكس في وضع كاميرات الفيديو في الكثير من الأماكن. الرقابة بموضوع تشغيل كاميرات التتبع من قبل السلطات المحلية في الحيز العام أظهرت بأن استخدام كاميرات التتبع من قبل السلطات المحلية قد اكتسب زخماً في العقود الأخيرة في أعقاب مبادرات الحكومة إلى جانب مبادرات السلطات نفسها. أظهرت نتائج الرقابة بأن السلطات المحلية التي تم فحصها - دالية الكرمل، بني براك، نيشر، حيفا وريشون لتسيون - والتي يوجد بحوزتها 111-1,354 كاميرا، لا تستخدم جميع الأدوات المتاحة لها للحفاظ على خصوصية السكان واستيفاء توجيهات سلطة حماية الخصوصية بخصوص كاميرات التتبع. جميع السلطات التي تم فحصها وضعت كاميرات مراقبة للتعرف التلقائي على لوحات الترخيص، بدون تصريح صريح لهذا باستثناء الصلاحية العامة في قانون البلديات. لم تقم أي من السلطات التي تم فحصها بإجراء استماع عام، قبل وضع كاميرات التتبع، من أجل سماع

1 هذا العدد لا يشمل أفراد قوات الأمن الذين حاربوا وسقطوا في الحرب، مثل أفراد وحدات الجاهزية وأعضاء جهاز الأمن العام- الشاباك.



מואף הגמهور المعنى بهذا الخصوص. لم تفحص بلديات بني براك، حيفا ونيشير والمجلس المحلي دالية الكرمل، قبل وضع الكاميرات، الحاجة الى إخفاء المساحات الخاصة الموجودة في مجال تصوير الكاميرات. تبين أيضا أنه حتى يونيو/حزيران 2023، أنشأت حوالي 40 سلطة محلية اتصلا دائما بين نظام كاميرات المراقبة الخاص بهم مع شرطة اسرائيل، والذي من خلاله تستطيع الشرطة مشاهدة التصوير بث حي، على الرغم من عدم تنظيم الأمر بين وزارة الداخلية ووزارة الأمن القومي وشرطة اسرائيل ومركز الحكم المحلي. يجب على السلطات المحلية الحفاظ على الحق الأساسي بالخصوصية للمواطنين وعلى مبدأ الشفافية. من المستحسن أن تقوم السلطات التي خضعت للرقابة بالنظر في استخدام أدوات تكنولوجية تسمح لها بمراقبة العمليات التي تتم في نظام الكاميرات بسهولة أكثر وتقليل خطر استخدامها بسوء. نظرا للزيادة الكبيرة في استخدام كاميرات المراقبة، إلى جانب التقدم التكنولوجي المتسارع في السنوات الأخيرة واحتمال انتهاك الخصوصية الناتج عن ذلك، توصي وزارة القضاء بالنظر في تنظيم تشريعي لمسألة استخدام كاميرات المراقبة في الأماكن العامة من قبل السلطات المحلية.

مبدأ المساواة بين الجنسين، الذي يحظر على التمييز بين المرأة والرجل، هو أحد ركائز مبدأ المساواة، وانتهاكه من الممكن أن يعتبر انتهاكا لكرامة الإنسان. يرتبط تحقيق هذا المبدأ بشكل كبير بالمتانة الديمقراطية للسلطة المحلية. تشير نتائج الرقابة بموضوع تعزيز المساواة بين الجنسين في الحكم المحلي الى عمق الفجوات بين الجنسين التي ما زالت قائمة برواتب موظفي وموظفات الحكم المحلي (متوسط الراتب الشهري للموظفة نسبة للموظفين هو حوالي 69%) ونسبة النساء من بين منتخبي الجمهور (حوالي- 20%) ومن بين أصحاب المناصب الكبيرة في السلطات المحلية (حوالي 26%). من بين رؤساء السلطات المحلية ورئيسات السلطات المحلية تبين أنه حتى نوفمبر/ تشرين الثاني، كان حتى 5% من السلطات المحلية برئاسة نساء (14 من 257). من الواضح أن هذه الفجوات عميقة أكثر مقارنة بنسبة النساء من مجموع العاملين والعاملات في الحكم المحلي (حوالي 73%)، وهي عميقة أكثر أيضا في السلطات المحلية التي تنتمي الى المؤشر الاجتماعي - الاقتصادي المنخفض، السلطات الطرفية، السلطات غير اليهودية، سلطات البريد والسلطات غير القوية أو المستقرة. على خلفية هذه الأمور، وعلى خلفية تراجع تصنيف اسرائيل في المؤشر العالمي للفجوات بين الجنسين، تزداد الأهمية في اتخاذ إجراءات استباقية لتعزيز المساواة بين الجنسين وتقليص الفجوات بين الجنسين في السلطات المحلية.

يوصى بأن تعمل الهيئات الحكومية ومن بينها السلطات المحلية على صياغة برنامج استراتيجي لتقليص الفجوات بين الجنسين بين الموظفين، وأن يتم استخلاص برامج عمل سنوية ومتعددة السنوات منها، التي تشمل أهداف مؤقتة وأهداف قابلة للقياس وجداول زمنية محددة للتنفيذ، كل ذلك بمشاركة وزيادة مستشارات تعزيز مكانة المرأة العاملات في السلطات المحلية. من أجل ضمان الأداء المفيد والأمثل للمستشارات، من المناسب أن تقوم وزارة الداخلية، بالتعاون مع سلطة النهوض بمكانة المرأة ومنظمة المستشارات، باستكمال صياغة مفهوم وظيفة المستشارات ودراسة الطرق التي يمكن من خلالها ضمان استيفاء المتطلبات الأساسية للقيام بوظيفتهن على النحو الأمثل. أضف الى ذلك، من أجل ضمان التزام السلطات المحلية بتعزيز المساواة بين الجنسين، ونظرا للعلاقة الوثيقة بين ضمان التمثيل المتساوي في مراكز صنع القرارات وبين المتانة الديمقراطية للسلطة المحلية وجودة عمليات اتخاذ القرارات بها، يوصى بأن تعمل هيئات الحكم معاً لوضع أهداف وطنية لتقليص الفجوات بين الجنسين وصياغة خطة عمل منظمة ومنهجية لمراقبة وإنفاذ الامتثال لهذه الأهداف.

ان دمج وإدراج مختلف المجموعات، خاصة مجموعات المهاجرين والأقليات، في النسيج المتشابك للمجتمع الاسرائيلي يضع حكومات اسرائيل لأجيالها في تحد حقيقي. تعد مجموعة السكان مهاجري اثيوبيا في اسرائيل، الذين بلغ عددهم في نهاية عام 2022 حوالي 168,900 شخصا، واحدة من المجموعات التي لم يكتمل دمجها الأمثل بعد. بعد مرور أكثر من 40 سنة من موجات الهجرة الكبيرة ليهود اثيوبيا لإسرائيل، لا تزال هناك فجوات حقيقية في جميع مجالات الحياة بين مهاجري اثيوبيا وباقي



المجتمع اليهودي في اسرائيل؛ هكذا مثلا في البحث الذي نشر في يناير/ كانون الثاني 2023 تبين بأن متوسط الراتب الشهري لمهاجري أثيوبيا مواليد 1978-1983 خلال سنة 2021 كان 4,595 ش.ج، أقل بحوالي 33% من متوسط راتب باقي سكان اسرائيل اليهود مواليد نفس السنوات الذين تم فحصهم، الذي يبلغ 6,916 ش.ج. يشمل هذا التقرير فصل بموضوع عمل السلطات المحلية لدمج وشمل مهاجري أثيوبيا في المجتمع وتشير النتائج الى أن البرنامج الحكومي لدمج مهاجري أثيوبيا- "الطريق الجديد"- بدأ يؤتي نتائج وإنجازات في السلطات المحلية، لكن حتى الآن لم يتم تسجيل خطوات هامة لتعزيزه، ويتطلب استيعاب مبادئ وأساس وقيم البرنامج من قبل السلطات. كشفت الرقابة عن عدم وجود علاقة بين مكتب تطبيق البرنامج في مكتب رئيس الحكومة ووزارة الداخلية؛ فوزارة الداخلية لم تقم بدورها تقريبا بخصوص نظام تنفيذ البرنامج- سواء من ناحية أنشطة تحقيق أهداف التمثيل المناسب أو من ناحية المتابعة والمراقبة بخصوص تطبيق البرنامج في السلطات المحلية. تشير الرقابة أيضا الى أنه بسبب عدم وجود متابعة ورقابة من قبل المكاتب الحكومية والسلطات المحلية بموضوع الميزانية، تم استغلال نسبة جزئية جدا من ميزانية البرنامج، أحيانا الى حد يثير المخاوف بخصوص جودة ونطاق النشاط الذي تم تنفيذه. هكذا، خلال السنوات 2016-2022 خصصت خمس وزارات حكومية ميزانيات للسلطات المحلية المشاركة في البرنامج بقيمة إجمالية بلغت 203 مليون ش.ج، إلا أن التحويلات الفعلية لها بلغت حوالي 136 مليون ش.ج فقط (67% من المبلغ الذي تم تخصيصه لها). يجب على مكتب التطبيق تحديد أهداف برنامج "الطريق الجديد" بشكل دقيق والتأكد بأنه يمكن قياسها ويمكن تحقيقها، الحرص على استغلال الميزانيات والعمل على تعميق مشاركة مكتب الداخلية بتسخير السلطات لتنفيذ البرنامج. بالإضافة الى ذلك، يجب على المكتب تطبيق البرنامج أيضا بين رؤساء السلطات المحلية ولجان السلطات وليس فقط بين السلطات التي تشملها، وهذا بغرض دمج وضم أفضل للسكان مهاجري أثيوبيا في المجتمع الاسرائيلي.

عندما يكون هناك تحسين في الأرض بسبب تغيير في نظام التخطيط (نظام)، يطلب من أصحاب الأراضي دفع ضرائب تحسين بقيمة نصف قيمة التحسين. الأساس المفاهيمي لفرض الضريبة هو مبدأ عدالة التوزيع، بموجبه يجب على أصحاب العقار أن يتقاسموا الأرباح الناتجة عن التحسين مع الجمهور وتحمل جزء من تكاليف التخطيط والتطوير المادي- المكاني. خلال سنة 2021 بلغ مجموع إيرادات ضرائب التحسين التي قامت السلطات المحلية بجبايتها 8.7 مليار ش.ج. في الرقابة بموضوع جباية ضرائب التحسين واستخدامها تبين أن الطبيعة الحالية لضرائب التحسين تزيد الفجوات الاقتصادية بين السلطات المحلية في مركز البلاد والسلطات الطرفية، وبين السلطات المحلية بمستوى اجتماعي- اقتصادي عالي والسلطات الموجودة بمستوى منخفض- 60% من إجمالي الأرصدة المتراكمة في صناديق ضرائب التحسين خلال سنة 2021 - 4.5 مليار ش.ج من 7.5 مليار ش.ج- كانت للسلطات المصنفة في المجموعات 8 - 10 في المستوى الاجتماعي- الاقتصادي، والتي يعيش في نطاقها حوالي 20% من المجتمع. كما أن، معطيات نتائج بحث الخلافات بموضوع التقديرات تشير الى ظاهرة واسعة النطاق من الفجوات بين التقديرات التي تقوم اللجان المحلية للتنظيم والبناء بإعدادها والتقديرات النهائية التي يتم تحديدها من قبل مخمنين حاسمين، والفجوات ليست لصالح المدينين- في حوالي 80% من الحالات، قام المخمنون الحاسمون بتقليل أكثر من- 25% من مبلغ الضريبة الذي حددته اللجان المحلية للتنظيم والبناء، وفق فحص عشوائي ل- 60 قرارا من سنة 2022 بخصوص تقديرات تم إعدادها من قبل لجنة محلية؛ هذا الأمر من الممكن أن يؤدي لإضرار بثقة الجمهور واليقين المطلوب لنشاط اقتصادي مستنير في مجال العقارات، ولهذا، يوصى بتطبيق وسائل تتيح تحسين التقييمات. وُجد أيضا بأن هناك نقصا في الشفافية للجمهور بموضوع التقديرات وفرض الرسوم بخصوص ضرائب التحسين، ولهذا يوصى بحوسبة المعلومات في المجال ونشرها للجمهور. وجدت أيضا أوجه قصور في مجال خدمة الجمهور، مثل معلومات ناقصة في الموضوع وعدم وجود خدمات محوسبة واتفاقية مستوى الخدمة. يجب على وزير الداخلية العمل على إنشاء لجنة عامة لفحص آلية ضريبة التحسين، كما قررت الحكومة، من أجل العمل على



إصلاح أوجه القصور ومنح السلطات وسيلة ناجعة، عادلة ومؤكدة لتحقيق مبدأ عدالة التوزيع وتمويل تطوير الحيز العام وبناء مباني عامة، المطلوبة في ضوء الزيادة المتوقعة للسكان وعمليات تكثيف البلديات.

ان التطور التكنولوجي السريع أثر تقريبا على جميع مجالات حياة الفرد والقطاعات في المجتمع، بما في ذلك القطاع العام، وخاصة السلطات المحلية. تراكمت في السلطات المحلية معلومات شخصية حول السكان، وهذا الأمر يُلزم السلطة باتخاذ إجراءات للحفاظ على المعلومات التي يتم جمعها من قبلها وتأمينها. تواجه السلطات المحلية العديد من المخاطر، بما في ذلك مشاكل المرونة في أمن المعلومات والتهديدات السيبرانية. من الممكن أن تؤدي الهجمات السيبرانية على السلطات المحلية الى إلحاق أضرار بها وبجميع السكان. يوضح بهذا أنه في أعقاب حرب السيوف الحديدية ازدادت مخاطر حدوث أحداث سيبرانية على جميع الجهات في الدولة، بما في ذلك السلطات المحلية. خلال سنة 2022 تم الإبلاغ عن 9,108 أحداث سيبرانية للنظام السيبراني الوطني. في عام 2021 بلغت الأضرار السيبرانية في العالم 6 ترليون دولار، وفي اسرائيل بلغت التكلفة الاقتصادية السنوية تقريبا 12 مليار ش.ج على الأقل في السنة. يشمل هذا التقرير فصل بموضوع أمن معلومات نظام الجباية في السلطات المحلية، حيث تم بحث المواضيع التالية في ست سلطات محلية وفي وزارة الداخلية: توجيه مهني للسلطات المحلية في موضوع الحماية السيبرانية؛ إدارة قواعد بيانات المعلومات في نظام الجباية؛ سياسة وإجراءات في مجال أمن المعلومات؛ برنامج عمل للتعامل مع الأحداث السيبرانية؛ تأهيل بموجب معيار ISO27001؛ التعافي من كارثة؛ أمن مادي لأنظمة الجباية؛ مراقبة العمليات في نظام الجباية والرقابة بالموضوع؛ أحداث سيبرانية؛ الكشف والتحقق من المستخدمين في نظام الجباية؛ إدارة أذونات الدخول الى نظام الجباية؛ إجراء دراسات استقصائية للمخاطر؛ إجراء اختبارات اختراق؛ الإبلاغ والرقابة على مزودي خدمة نظام الجباية. تشير نتائج الفصل الى أوجه قصور في تطبيق المتطلبات التي تظهر في قانون حماية الخصوصية، في الأنظمة التي نظمت بموجبها وفي توجيهات النظام السيبراني الوطني: غياب هيئة تعمل كوحدة قطاعية في السلطات المحلية التي توجهها من الناحية المهنية في جوانب الحماية السيبرانية وأوجه قصور في إدارة قواعد بيانات المعلومات في نظام الجباية من قبل السلطات المحلية؛ من الممكن أن تعرض أوجه القصور هذه- السلطات المحلية لحوادث سيبرانية. أضف الى ذلك، وجد أن السلطات المحلية لم تقم بإجراء دراسات استقصائية واختبارات اختراق لأنظمة الجباية، لأنها لا تقوم بإجراء رقابة منتظمة على مزودي الخدمة الذين يحتفظون في قواعد البيانات خاصتها، ولم تحصل على إشعارات دورية من قبل مزودي الخدمة بخصوص مدى التزامهم بواجباتهم وفق أنظمة حماية الخصوصية. من أجل الحد من تعرض السلطات المحلية لأحداث سيبرانية وتأمين الاستخدام الناجع لوسائل أمن المعلومات المناسبة في أنظمة الجباية خاصتها والحفاظ على المعلومات في هذه الأنظمة، يجب على وزارة الداخلية والنظام السيبراني الوطني العمل على تحديد الجهة التي ستعمل كوحدة قطاعية للسلطات المحلية. أضف الى ذلك، يجب على السلطات المحلية العمل من أجل إصلاح أوجه القصور التي ذكرت في التقرير لتحسين قدرات الحكم المحلي على التعامل مع تهديد الهجمات السيبرانية وتأثيرها، وفي هذا الإطار القيام برقابة أمن معلومات عند مزودي الخدمة الخارجيين لفحص ملائمة وسائل حماية المعلومات التي يجب عليهم اتخاذها.

متابعة تصحيح أوجه القصور التي تم الكشف عنها في التقارير السابقة هي أداة هامة تهدف إلى ضمان قيام الهيئات الخاضعة للمراقبة بتصحيح ما هو مطلوب بالفعل. يعرض هذا التقرير نتائج عمليتي رقابة متابعة: **تعامل سلطات الحكم المحلي مع عمليات تدمير الجرف الساحلي؛ مواضيع مختارة في قطاع المياه في السامرة.**

ويغطي التقرير مجموعة متنوعة من المواضيع، حيث لا تتناول هذه المقدمة سوى عدد قليل من الفصول الواردة فيه. يسلط كل فصل من فصول التقرير أمام الجمهور، وبضمنه صناع القرار، الضوء على أنشطة



הسلطات المحلية في إسرائيل، حيث أن الخدمات التي تقدمها السلطة المحلية لها تأثير مباشر على نوعية حياة السكان ورفاههم ووضعهم الاقتصادي والاجتماعي.

استلزم إعداد التقرير بذل قدر كبير من الجهد من جانب موظفي شعبة مراقبة السلطات المحلية وموظفي الشعبة الإدارية في مكتب مراقب الدولة. وقد عملوا جميعاً على إعدادته بمنتهى المهنية والدقة والإنصاف والحرص، وهم يؤدون واجباتهم العامة انطلاقاً من الشعور الحقيقي بالرسالة. فأنا ممتن لهم.

إن واجب الهيئات الخاضعة للمراقبة هو التصرف بطريقة سريعة وناجعة لتصحيح أوجه القصور التي تم التطرق إليها في هذا التقرير من أجل تعزيز الخدمة العامة في إسرائيل وبالتالي تحسين جودة حياة سكان إسرائيل.

سنواصل الصلاة وتمني النجاح لجيش الدفاع الاسرائيلي ونظام الأمن في الحرب الصعبة التي فُرضت علينا من قبل من يكرهنا ويريد تدميرنا كشعب ودولة، لعودة المختطفين الى منازلهم والى أيام هادئة وسلمية.

متياهو إنجلمان

مراقب الدولة

ومفوض شكاوى الجمهور

أورشليم القدس، تمّوز 2024

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי | התשפ"ד-2024



פרק ראשון

שקיפות והגנה על הפרטיות

