

מבקר המדינה

דוחות על הביקורת

בשלטון המקומי

ל שנת 2021

כרך ראשון



מבקר המדינה

דוחות על הביקורת
בשלטון המקומי
ל שנת 2021

כרך ראשון



ירושלים | תמוז התשפ"א | יוני 2021

מס' קטלוגי 2021-002

ISSN 0793-1948

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט של

משרד מבקר המדינה

www.mevaker.gov.il

עיצוב גרפי: סטודיו שחר שושנה



תוכן העניינים

כרך ראשון

7	פתח דבר
13	المقدمة
415	Foreword

פרק ראשון

ביקורת מערכתית

21	התנהלות הרשויות המקומיות בעת משבר הקורונה
157	החוסך הפיננסי של הרשויות המקומיות
243	העסקת חשבים מלוויים ברשויות המקומיות
309	שירותים מקוונים של רשויות מקומיות בשגרה ובחירום

כרך שני

פרק שני

ביקורת חברתית

431	ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג
567	מימון שירותי רווחה
669	תקצוב פעילותם של מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים והפיקוח עליהם על ידי הרשויות המקומיות
753	הסעות תלמידים ברשויות המקומיות



כרך שלישי

פרק שלישי

תכנון ובנייה

- 899 ייעול הליכי התכנון המתארי המקומי והמפורט
- 987 ייעול הליכי רישוי הבנייה

פרק רביעי

ביקורת מעקב

- 1145 טיפול הרשויות המקומיות במבנים שאינם בשימוש - ביקורת מעקב

דוח ביקורת מיוחד

היערכות לשיטפונות וההגנה מפניהם

- 1189 היערכות הרשויות המקומיות לשיטפונות ולהצפות ותפקודן במהלך חורף 2020
- 1303 ההגנה מפני נזקי שיטפונות



פתח דבר

הדוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021 מביא ממצאי ביקורת והמלצות במגוון נושאים העומדים בליבת העשייה של הרשויות המקומיות, ובהם נושאי חברה ורווחה ונושאי תכנון ובנייה. במסגרת זו מתפרסם גם דוח מיוחד בנושא ההגנה מפני נזקי שיטפונות.

להלן סקירה על אודות כמה מהנושאים שנבדקו:

אחד הנושאים המערכתיים שבהם עוסק דוח זה הוא **התנהלות הרשות המקומית בעת משבר הקורונה**. לא אחת נאמר כי בעת לחימה בעורף ובאירועי חירום הנטל העיקרי מוטל על הרשויות המקומיות, ועליהן להיערך לכך. משבר הקורונה חידד את חשיבותה של עבודת הרווחה הנדרשת בשעת חירום כדי להבטיח מענה לאוכלוסיות הראויות לקידום והבהיר את היותם של עובדי מערך הרווחה ברשויות המקומיות עובדים חיוניים במצבי משבר. ראוי שגורמי השלטון המרכזי והרשויות המקומיות ייתנו בידי שירותי הרווחה את מלוא הכלים והפתרונות הדרושים להתמודדות עם משימות החירום ולצליחת הקשיים המתעוררים במהלכן. בתחום החינוך התקשו הרשויות המקומיות להתמודד עם ההנחיות הרבות ועם השינויים התכופים בהן, ולא תמיד הקפידו על קיום ההנחיות כנדרש. מומלץ כי לקראת שנת הלימודים התשפ"א יקיימו משרד החינוך והרשויות המקומיות הליך הפקת לקחים לבחינת הליקויים והחסמים שהועלו, לשם מתן פתרונות. עוד מומלץ כי משרד החינוך יפעל ככל הניתן לאיחוד הנחיותיו לרשויות ולהפצתן מבעוד מועד. נוכח התפקיד החשוב שמילאו הרשויות המקומיות בניהול המשבר ותרומתן לשמירה על חוסנו של הציבור, על השלטון המרכזי לפעול לשילוב נציגי הרשויות המקומיות בגיבוש המדיניות ולבחון את הרחבת עצמאותן וגמישותן הניהולית של הרשויות, בייחוד בעת חירום.

במסגרת גיוון התחומים שבהם עוסקת ביקורת המדינה, לרבות תחום הביקורת הפיננסיות, נבדק נושא **החוסן הפיננסי של הרשויות המקומיות**. הביקורת העלתה כי הגירעון המצטבר של כלל הרשויות המקומיות בסוף 2018 עמד על 3.7 מיליארד ש"ח, וכי היקף חובות הארנונה לרשויות המקומיות שלפי הערכת הרשויות אפשר לגבותם הסתכם ב-9.7 מיליארד ש"ח. ל-80% מהרשויות אין אפשרות לממן את הוצאותיהן בעצמן ונזקקות למענק איזון, ובשנת 2018 עמד סכום המענק על 3.3 מיליארד ש"ח. עוד הועלה כי בשנת 2018 עמדה ההוצאה הממוצעת על שירותים מקומיים לתושב בחמישון התחתון של הרשויות על 699 ש"ח, בחמישון השני על 1,126 ש"ח, ובחמישון העליון על 2,101 ש"ח - פי שלושה לעומת החמישון התחתון ופי שניים לעומת החמישון השני. בביקורת נמצאו פערים גדולים במשאבים שיש לרשויות המקומיות וביכולתן לספק שירותים לתושביהן. האתגר העומד אפוא בפני משרד הפנים והרשויות המקומיות בישראל עם כניסתנו לעשור השלישי של המאה העשרים ואחת הוא לצמצם את הפערים בין הרשויות, לבחון את שיעור ההכנסות העצמיות שלהן, לגוון את מקורות ההכנסה שלהן ולפעול להתייעלות ולשיפור של חוסן הפיננסי לצד טיוב השירות לתושבים.

בעשור האחרון הציבו הרשויות הציבוריות את אתגר השירות וחויית הלקוח במקום גבוה בסדר העדיפות, והן משקיעות מאמצים בשיפור השירות במגוון אמצעים, לרבות אמצעים טכנולוגיים. הביקורת בנושא **שירותים מקוונים של רשויות מקומיות בשגרה ובחירום** העלתה כי על אף



ההישגים והידע הרב שנצבר בחלק מהרשויות המקומיות בתחום הדיגיטלי, בראייה ארצית קיימים הבדלים ניכרים בין הרשויות בהיקף השירותים המקוונים שהן מציעות והמידע שהן מפרסמות לציבור, באיכות השירותים ובהנגשתם לציבור. עוד נמצא כי אין מתווה מוסדר הכולל הנחיות מקצועיות להקמה ולתפעול של פלטפורמות דיגיטליות שיאפשרו לרשויות המקומיות להעניק שירותים חיוניים, בייחוד בעיתות חירום, באמצעים מקוונים. ראוי כי גורמי השלטון המרכזי והרשויות המקומיות יפעלו לצמצום הפערים האמורים ולהעלאת רמת התקשוב ברשויות המקומיות. במסגרת זו מוצע לפעול לשיפור חוויית המשתמש ולהנגשת השירותים לכלל הלקוחות במגוון ערוצים דיגיטליים, תוך הבטחת העמידה בדרישות הנגישות והגנה על פרטיות המשתמשים.

מבחנה של חברה הוא ביכולתה לדאוג לכל המשתמשים אליה, ובכלל זה לדאוג לאוכלוסיות הראויות לקידום ולחתור למימוש זכויותיהן. הדאגה לחלש חשובה לא רק בשל תרומתה ליחיד, אלא גם בשל תרומתה לחברה כמכלול, הן מהבחינה הערכית-מוסרית והן מהבחינה הכלכלית. זהו מבחן לחוסנה המוסרי של החברה, שהוא יסוד מוסד לקיומה. ביקורת המדינה עוסקת רבות בנושאים חברתיים, ובמסגרת זו נבדקה **ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג**, שהיא בעיה חברתית קשה הנפוצה בקרב כל המעמדות, התרבויות והגילים. הביקורת בנושא העלתה כי בתקופת מגפת הקורונה חל גידול ניכר במספר הפונים לקבלת סיוע מרשויות הרווחה - גידול של 205% במספר הפניות למוקד 118 ושל 26% בפניות למחלקות לשירותים חברתיים ולמרכזים לטיפול באלימות במשפחה ומניעתה, וכן גידול של 12% במספר התיקים שנפתחו במשטרה עקב אלימות בין בני זוג. עלה כי בשנת 2020 נרצחו 13 נשים על ידי בני זוג - גידול של 160% לעומת שנת 2019. גידול ניכר זה מדגיש את החיוניות שבהגברת פעילותם של שירותי הרווחה למניעת התופעה, לאיתור משפחות הכלואות במעגל האלימות ולמתן סיוע ותמיכה לנפגעי אלימות. מומלץ כי ההתמודדות עם התופעה תתבצע בשיתוף פעולה בין כלל הגופים הפועלים בתחום, וכי יובטחו שמירה על הרצף הטיפולי - הן בנפגעים והן בפוגעים, הכשרה מתאימה של הגורמים האחראים והפחתת עומס העבודה עליהם. ההתמודדות עם התופעה מציבה אתגר קשה ומרכזי לפני על הגורמים הרבים העוסקים בתחום, ובהם משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הרשויות המקומיות, משרד הבריאות, משרד החינוך, המשרד לביטחון הפנים, המשטרה והרשות למאבק באלימות - לשתף פעולה מתוך ראייה מערכתית לשם מיגור תופעת האלימות בין בני זוג, הגורמת נזקים מידיים וארוכי טווח הן לפרט והן לקהילה.

הפרק בנושא **מימון שירותי רווחה** העלה כי אופן תקצוב המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות על ידי משרד הרווחה עלול להביא להגדלת הפערים בין רשויות חלשות לחזקות. נמצאו פערים בהקצאת משרות בידי משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים וכן בפריפריה. אופן גריעת הכספים שלא נוצלו על ידי רשויות והעברתם לרשויות מקומיות אחרות אינו שקוף, ומטה המשרד אינו יודע אילו סכומים הועברו ולמי. בהיעדר מידע ובהיעדר בקרה של המשרד על העברות הכספים הללו במחוזותי, לא ניתן לדעת אם כספים לא הועברו מרשויות חלשות לרשויות חזקות. משרד הרווחה לא פרסם עשרות נוסחאות שמיועדות להקצאת כספים ומשרות באופן שקוף לציבור. כדי להביא לשיפור במכלול הטיפול במקבלי שירותי הרווחה, ראוי כי משרד הרווחה יפעל, בשיתוף הרשויות המקומיות, לתיקון הליקויים שהועלו לטובת מקבלי שירותי הרווחה כפרטים ולטובת החברה בראייה כוללת.

ביקורת בנושא חברתי מובהק נוסף עסקה בנושא **הסעות תלמידים ברשויות המקומיות**. יותר מ-307,000 תלמידים זכאים להסעה ומוסעים מדי יום ללימודים למוסדות החינוך שבהם הם



לומדים; חלק מהם מוסעים עשרות קילומטרים ממקום מגוריהם. העלות השנתית של הסעות התלמידים שבה נשאות הרשויות המקומיות מוערכת בכ-2.7 מיליארד ש"ח, מזה משרד החינוך משתתף בכ-1.4-1.5 מיליארד ש"ח. בביקורת הועלו ליקויים בכל הנוגע למימון ההסעות ולתנאי הבטיחות של התלמידים המוסעים, לרבות אלה: משרד החינוך לא בחן אם יש צורך בעדכון אמות מידה שקבע לפני כ-13 שנה, שעליהן התבססה התחשבותו עם הרשויות המקומיות, ובעדכון החלטה שקיבל בתחילת שנת 2012. עקב כך השתתפות משרד החינוך בעלות חלק מהסעות החינוך המיוחד ברשויות שנבדקו הסתכמה ב-36% עד 64% במקום ב-50% עד 85% - שיעור ההשתתפות שקבע לאותן רשויות. לא הותקנו תקנות הסעה בטיחותית של ילדים עם מוגבלויות מגיל 3 ואילך. הרשויות המקומיות שנבדקו לא ביצעו ביקורות ובקורות כנדרש על אופן ביצוע ההסעות. בקרות משכ"ל ברשויות שהתקשרו עימה בחוים בוצעו בתדירות פחותה מהנדרש; הטיפול בליקויים שהועלו בבקורות ובתלונות הנוגעות להסעות תלמידים לא היה מספק. על משרד החינוך והרשויות המקומיות לתקן את הליקויים כדי להבטיח כי התלמידים יוסעו בבטחה אל מוסדות החינוך ויוחזרו בשלום לביתם, בהתאם לתנאי הבטיחות הנדרשים. עוד מומלץ כי שר החינוך ישלים התקנת תקנות הסעה בטיחותית לפעוטות ולילדים עם מוגבלות.

משרד מבקר המדינה שם דגש מיוחד על מעקב אחר תיקון הליקויים המועלים בדוחותיו, ובכוונתי לפעול לחיזוק משמעותי של מגמה זו ולהרחיב את היקף ביקורות המעקב. דוח זה כולל ביקורת מעקב בנושא **טיפול הרשויות המקומיות במבנים שאינם בשימוש**. נכסים שאינם בשימוש הופכים פעמים רבות למפגע סביבתי, תברואתי, בטיחותי וחברתי חמור. נכסים אלה הם נטל כלכלי על הרשויות המקומיות, והם פוגעים בהתפתחות המרחב העירוני ובניצול היעיל של משאב הקרקע. בדוח הקודם הועלו ליקויים רבים בכל הנוגע לטיפול הרשויות המקומיות שנבדקו בנכסים שאינם בשימוש בתחומיהן, לרבות בנוגע לסיווג נכסים כלא ראויים לשימוש, חיוב נכסים אלו בארנונה, פיקוח עליהם ומעקב אחר מצבם. ביקורת המעקב העלתה כי עיריית חיפה תיקנה את מרבית הליקויים שהועלו בדוח הקודם; המועצה האזורית מטה אשר תיקנה את הליקויים במידה רבה, ועיריית עפולה - באופן חלקי בלבד. למרות תיקון הליקויים כאמור, במועד הביקורת היו בתחומי הרשויות המקומיות שנבדקו - חיפה, עפולה ומטה אשר - כ-961, 39 ו-17 (בהתאמה) מבנים שאינם בשימוש.



במסגרת פרסום זו של דוחות השלטון המקומי נכלל גם דוח מיוחד בנושא ההיערכות לשיטפונות וההגנה מפניהם. בחורף 2020 אירעו ברחבי הארץ כמה אירועי גשם חריגים שהובילו לשיטפונות ולהצפות חמורים בעיקר בערי החוף. באירועים אלה קיפחו את חייהם שבעה בני אדם, ונגרמו נזקים לרכוש ולתשתיות בהיקף של עשרות מיליוני שקלים.

בביקורת בנושא **היערכות הרשויות המקומיות לשיטפונות ולהצפות ותפקודן במהלך חורף 2020** הועלה כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא נערכו כראוי לשיטפונות ולהצפות בחורף 2020, והן אינן מוכנות דיין לאירועים כאלה ואף חמורים מהם הצפויים בעתיד הקרוב בשל העלייה בעוצמת אירועי הגשם וההתרחבות הניכרת של השטחים הבנויים. סוגיית היערכות הרשויות המקומיות לאירועי חירום אזוריים לא הוסדרה, וחלק מתשתיות הניקוז העירוניות ישנות ואינן מותאמות לתרחישי הייחוס המעודכנים של כמויות הגשם הצפויות והספיקות שיידרשו. חלק מהרשויות שנבדקו לא ביצעו פעולות הכנה מספקות לעונת החורף; לא תרגלו את מערכי החירום שלהן לשיטפונות ולהצפות; ובנהלים שהכינו חסרו היבטים חשובים של ההיערכות לשיטפונות והצפות. תמונת מצב זו מלמדת על הצורך לקבוע גורם ממלכתי שיתכלל את כלל הדרישות



וההנחיות שעל הרשויות המקומיות למלא בנוגע לאירועי חירום אזרחיים, ובכלל זה שיטפונות והצפות, ויפקח על מילוי. מומלץ כי הרשויות המקומיות יפיקו את הלקחים הנדרשים מאירועים קודמים ויפעלו בתיאום עם רשויות הניקוז ועם יתר הגורמים הרלוונטיים, בחלוקת אחריות ברורה, לצמצום מספר אירועי השיטפונות וההצפות בתחום שיפוטן, לשיפור היערכותן ולטיפול מהיר ויעיל באירועים אלה עם התרחשותם.

במקביל לבחינת פעילות הרשויות המקומיות נבחנה פעילות משרדי הממשלה ורשויות הניקוז, וממצאי הביקורת הובאו בפרק **ההגנה מפני נזקי שיטפונות**. בעשורים האחרונים הואץ העיור בארץ, ובעקבות זאת צומצמו השטחים הפתוחים וגדל השטח האטום לחלחול נגר. הדבר מגדיל את הסיכון להחמרה בנזקי השיטפונות ואת חיוניותה של היערכות בתחום התשתיות לטיפול במי נגר ואת ההתמודדות עם אירועי שיטפונות להכרחיות ביותר. בביקורת עלה כי זה שנים פעילות המדינה לצמצום נזקי שיטפונות מתבצע ת בעיקרה באמצעות הרשויות המקומיות ורשויות ניקוז, הפועלות באגנים שונים ברחבי המדינה, ואינה נסמכת על ראייה אגנית משלבת ועל ניתוח כלל-ארצי. כמו כן עלה כי אין מאסדר אחד העוסק בתחום הנגר, והנושא מבוזר בין גורמים ממשלתיים ומוניציפליים רבים בעלי אינטרסים וסדרי עדיפויות שונים. עקב כך, במשך השנים הצטברו ליקויים בתשתיות הניקוז בישראל, וניכר הצורך בבחינת הקצאת משאבים לשם גישור על הפער בין הצרכים לבין המקורות. במסגרת הביקורת נבדקו שני מקרי בוחן ועלה כי תוכנית המסילה הרביעית באיילון מקודמת בלי שהוסדר פתרון ניקוז הולם, ועקב כך יש סכנה להצפתן של שכונות בתל אביב. בסיס חצור הוצף שוב ושוב בשנים האחרונות, אך בשל מחלוקת על מקור התקציב להסדרת הנחלים שבסביבתו - הנושא טרם טופל.

נוכח זאת נדרשים כלל הגורמים האמונים על ניהול משק המים, הנגר, הנחלים ומפעלי הניקוז, ובראשם משרד החקלאות ופיתוח הכפר ורשויות הניקוז, בשיתוף רשות המים ומשרד האוצר, לפעול יחד, בראייה אסטרטגית כלל-ארצית, להקטנת הסיכונים ולמניעת נזקי שיטפונות. בין היתר עליהם לקדם את אסדרת כלל הנושאים הנדרשים בתחום הנגר, להשלים את מיפוי המידע על כלל סיכוני השיטפונות ולתכלול מידע זה לשם יצירת תוכנית לאומית לניהול סיכוני שיטפונות בראייה כלל-ארצית. על בסיס תוכנית זו ובחינת העלות לעומת התועלת יש לקבוע סדר עדיפויות לביצוע פרויקטים בתחום זה ולתת לכך ביטוי בתוכניות שנתיות ורב-שנתיות. עוד יש לשפר את השקיפות בנושא ואת מסירת המידע לציבור בתחום ניהול הנגר ומניעת השיטפונות, ואת פרסומן של תחזיות, התרעות ואזהרות מפני פגעי מזג אוויר ושיטפונות שישמשו גם את גופי החירום.

בד בבד, יש להמשיך לעקוב באופן שוטף אחר תפקודן של רשויות הניקוז בהתחשב באתגרים העומדים לפתחן, כדי לוודא שהן פועלות בהתאם לייעודן, ולבחון את התקציב הלאומי לפרויקטים בתחום הניקוז. נזקי שיטפונות עתידיים בנפש וברכוש עלולים להיות גבוהים לאין ערוך מעלות הפרויקטים הנדרשים למניעתם, ולכן יש ערך רב להשקעה בפרויקטים ובתשתיות המבוססת על מלוא המידע ועל תיעודף מושכל.



דוח זה ברובו הוכן על ידי החטיבה לביקורת השלטון המקומי במשרד מבקר המדינה, ותודתי נתונה לעובדי החטיבה וכן לשאר עובדי המשרד שהיו מעורבים בהכנתו. מלאכת הביקורת, בימים של מגפת הקורונה, הייתה מורכבת ומאתגרת במיוחד אך נעשתה, כרגיל, באופן יסודי ומקצועי ענייני ואובייקטיבי.



לא נעלם מעיניי כי ברשויות מקומיות רבות נעשו פעולות חיוביות לרווחת התושבים, והבולטות שבפעולות אלו קיבלו ביטוי בדוחות הביקורת כפי שנקבע בחוק מבקר המדינה. לצד זאת, חובתן של הרשויות לתקן את הליקויים שהועלו בדוח זה, במטרה לשפר את פעילותן של השירות הציבורי ואת רווחתם של תושבי ישראל.

מתניהו אנגלמן
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, תמוז התשפ"א
יוני 2021

