

פתח דבר

דוח זה מציג את תוצאות הביקורת שנעשתה בשלטון המקומי בשנת 2019 ועוסק במגוון נושאים, הן מערכתיים והן נקודתיים.

הדוח, כמו דוחות שקדמו לו, משקף את החזון והיעדים שקבעתי עם כניסתי לתפקידי, ובכללם שמירה על שלטון החוק, הבטחת הזכויות של האזרח, הבטחת איכות חייו והטמעת נורמות תקינות בממשל ובמינהל הציבורי. בתחום השלטון המקומי שמתי במהלך כהונתי דגש על הגברת הנשיאה באחריות של נבחרים ונושאי משרה; על הבטחת אכיפת הוראות הדין; על חלוקת משאבי הרשות באופן שוויוני והוגן ולפי הוראות החוק; וכן על הבטחתם ושיפורם של השירות לתושב, בטיחותו וביטחונו.

הכנת דוח זה הצריכה מאמץ רב של עובדי משרד מבקר המדינה, והם עמלו על הכנתו בקפדנות, ביסודיות ובמקצועיות, מתוך הקפדה על הליכי בקרה ואיכות. תודתי והוקרתי נתונות להם.

הביקורת ברשויות המקומיות שנבדקו עסקה בין היתר בשמירה על טוהר המידות ובשמירה על הוראות החוק, בהיבטים שונים הנוגעים לביטחונם ובטיחותם של אזרחי המדינה, בביצועם של פרויקטים, בהתקשרויות עם יועצים וניהול כוח אדם ובהטלת ארנונה וגבייתה. בדוח הושם דגש על שמירת עקרונות השוויון, על היעילות והחיסכון ועל כללי מינהל תקין.

טיפול הרשויות המקומיות בהטרדות מיניות ובמניעתן: בשנת 1998 חוקקה הכנסת את החוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998, שמטרתו "לאסור הטרדה מינית כדי להגן על כבודו של אדם, על חירותו ועל פרטיותו, וכדי לקדם שוויון בין המינים". ב-27.2.18 ביקשה ממני הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת להכין חוות דעת על יישום החוק.

בישראל 257 רשויות מקומיות, המעסיקות כ-140,000 עובדים וכן עובדים רבים של חברות כוח אדם ונותני שירותים אחרים. בסביבת עבודה זו מתקיימים בין עובדים רבים יחסי מדרג ותלות, ורבים מעובדי הרשויות המקומיות גם באים במגע תכוף עם הציבור, בעיקר במסגרת קבלת קהל ומתן שירותים שונים לתושבים.

הביקורת העלתה כי אף שחלפו יותר מ-20 שנה מחקיקת החוק, משרד הפנים לא קבע נהלים ברורים והנחיות לפעילותן של הרשויות המקומיות בנושא, והתיקון לתקנות משנת 2014, שהסדיר חלק מפעילותם של גופים אחרים למניעת הטרדות מיניות, לא הוחל עליהן. במצב זה כל רשות מקומית פעלה לפי ראות עיניה ושיקול דעתה. נתגלו ליקויים מהותיים באופן שבו רשויות מקומיות מיישמות את הוראות החוק ובטיפולן בתלונות. עגומה במיוחד התמונה ברשויות המקומיות הערביות.

התקשרויות עם משרדים חיצוניים לקבלת שירותים חשבונאיים: הדוח

מלמד כי מספר מזערי של נותני שירותים חשבונאיים מעניקים את שירותיהם למרבית הרשויות המקומיות. הדבר נובע בחלקו מכך שרשויות מקומיות קבעו במכרזים בתחום זה תנאי סף מגבילים מדי, שמנעו למעשה ממזיעים נוספים להתמודד, אף שמתן שירותים חשבונאיים הוא עבודה מקצועית שגרתית הנעשית לפי כללים ברורים ואינה דורשת מומחיות מיוחדת וגם לא יחסי אמן מיוחדים. בדוח הועלו ליקויים כבדי משקל נוספים, כגון התקשרויות ללא מכרז לתקופות ממושכות וליקויים הנוגעים למשך ההתקשרויות, לאופן התשלום לנותני השירות, להיעדר הפיקוח הנחוץ עליהם ועוד.

ליקויי בטיחות בגני ילדים: לבטיחות במוסדות החינוך - ובכלל זה בגני הילדים - נודעת חשיבות עליונה, שכן גם מפגע יחיד עלול לגרום לתוצאה הרת אסון. לפיכך, על הרשויות המקומיות וגופים אחרים שבבעלותם מוסדות חינוך למלא בקפדנות את הוראות החוק, הנהלים וההנחיות בנושא זה.

הביקורת על פעולות הרשויות המקומיות ומשרד החינוך בכל הנוגע להבטחת הבטיחות בגני הילדים שחוק חינוך חובה חל עליהם העלתה ליקויים מהותיים שעניינם אי-מילוי הנחיותיו ונהליו של משרד החינוך בידי הרשויות המקומיות, וכן

חוסר פיקוח ואכיפה יעילים של משרד החינוך על קיום כללי הבטיחות בגני הילדים.

הפעלה ובטיחות של בריכות שחייה ציבוריות: ממצאי הביקורת הצביעו על ליקויים רבים בטיפול הרשויות המקומיות שנבדקו בבריכות השחייה שבתחומן, חלקם חמורים עד כדי חשיפת הציבור לסכנות בעת השימוש בבריכות. נוכח הממצאים נדרש משרד הפנים, מכוח אחריותו הכוללת לפי חוק הסדרת מקומות הרחה, להנחות את הרשויות המקומיות להקפיד לפעול בהתאם להוראות הבטיחות ולאכופ הוראות אלה על בריכות השחייה הציבוריות שבתחומן.

אספקת חשמל במועצות המקומיות הדרוזיות ברמת הגולן: ניהול משק החשמל במועצות המקומיות הדרוזיות ברמת הגולן - מג'דל שמש, בוקעאתה, מסעדה ועין קיניא - נעשה על ידי המועצות עצמן. ממצאי הביקורת מלמדים על כשלים מהותיים וליקויים רבים בכל הקשור לאספקת החשמל ולניהול ולתחזוקה של רשת החשמל באותן מועצות. פעולותיהם של כל הגורמים האחראיים - מינהל התכנון במשרד האוצר, משרד האנרגיה, רשות החשמל, משרד הפנים והמועצות המקומיות - התאפיינו בהיעדר ראייה כוללת, וגורמים אלה לא הצליחו להגיע לפתרון מערכתי הולם לבעיית אספקת החשמל במועצות אלה.

רמת התחזוקה של רשתות החשמל בארבע המועצות המקומיות אינה תואמת את התקן, ומצבן הפיזי של חלק מהרשתות ירוד ביותר ומהווה סכנה בטיחותית עבור הציבור הרחב. אספקת החשמל במועצות הללו אינה מפוקחת כנדרש ואינה עומדת בתקנים של רשות החשמל. בד בבד, בחלק מאותן מועצות שיעור הגבייה של תשלומים עבור צריכת החשמל הוא נמוך.

טיפול הרשויות המקומיות בצוברי גפ"ם ובמחסני גפ"ם: הביקורת העלתה כי תחומי האחריות, הסמכויות וחלוקת התפקידים בין הגורמים המאסדרים בתחום הגפ"ם (גז פחמימני מעובה) אינם ברורים דיים והדבר מקשה עליהם את קיום הפיקוח הנדרש בתחום זה. נמצאו ליקויים בטיפולן של הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות שלהן בעניין הפיקוח והבקרה על צוברי גפ"ם ועל מחסני גפ"ם הנמצאים בתחומי שיפוטן ובפעילותם של המשרדים המאסדרים בתחום זה - משרד האנרגיה ומשרד העבודה.

אשדוד - היבטים ביישום פרויקט "עיר מודל לתחבורה בת קיימא": בשנת

2011 פרסמו משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ומשרד האוצר קול קורא לבחירת רשות מקומית שתשמש "עיר מודל למערכת תחבורה בת קיימא". עיריית אשדוד נבחרה מבין 17 רשויות שנענו לקול קורא. הדוח מציג תמונה ולפיה הפרויקט במתכונתו הנוכחית אינו יכול לשמש מודל כפי שתכננו משרדי התחבורה והאוצר. הפרויקט, שיצא לדרך לפני כשבע שנים, לא הגיע לסימו ואין צפי להשלמתו; תקציבו גדל, תכולתו שונתה וצומצמה באופן ניכר דווקא במקומות שבהם היא נדרשה ביותר, ועוקרו ממנו אלמנטים המאפיינים תחבורה ירוקה.

עיריית אשדוד חרגה לאורך כל הפרויקט מתנאי ההסכם שעליו חתמה עם ממשלת ישראל. העירייה נהגה בחוסר שקיפות, לא שיתפה פעולה באופן מלא עם משרד התחבורה, קיבלה החלטות חד-צדדיות בנוגע לתכולת הפרויקט ובנוגע להקפאת ביצוע מרכיבים מרכזיים בו, והכול בלי שקיימה הליכים סדורים לבחינת השינויים שעשתה ותוצאותיהם ובלי שמועצת העירייה דנה בשינויים אלה. למרות החריגות הרבות בלוחות הזמנים ובתקציב, המשיכו משרדי התחבורה והאוצר להעביר לעירייה כספים, לא בחנו את אופן המשך ההתקשרות עמה ולא השתמשו בכלים שעמדו לרשותם להבאת הפרויקט למסלול תקין שיביא לסימו תוך צמצום החריגות.

החברה הכלכלית לפיתוח עפולה ומתחם התחנה

בעפולה: בדצמבר 2015 העבירה עיריית עפולה לחברה הכלכלית לפיתוח עפולה בע"מ (החכ"ל) - חברה עירונית בבעלות העירייה - את ביצוע פרויקט המתחם ההיסטורי של תחנת הרכבת הטורקית במרכז עפולה, שנועד לשקם את המתחם, לשמרו ולהופכו למוקד תרבות ובילוי.

ממצאי הביקורת מצביעים על גירעונות כספיים גדולים בחכ"ל שהצטברו לאורך השנים; ביצוע הפרויקט היה כרוך בעבירות בנייה ובבזבז כספי ציבור; החכ"ל ביצעה במתחם עבודות בנייה, עבודות שימור ועבודות תשתית ללא היתרי הבנייה והאישורים הנדרשים בדין. במועד סיום הביקורת הופסקו העבודות במתחם התחנה בלא שהושלמו, ואין בידי העירייה והחכ"ל מידע מלא על היקף ההתחייבויות הכספיות בגין הפרויקט. נוסף על כך ציוד יקר שהוזמן, בשווי

מיליוני ש"ח, מאוחסן במקומות שונים באופן העלול לגרום לו נזקים עד כדי אי-התאמתו לשימוש המתוכנן ולהביא לבזבוז ניכר של כספי ציבור.

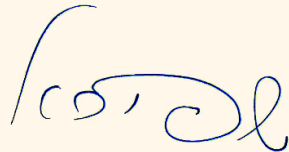
מרכז הירידים והקונגרסים בישראל בע"מ הוא תאגיד בבעלות מלאה של עיריית תל אביב-יפו. בדיקת משרד מבקר המדינה שנעשתה בעקבות תלונות שקיבל על פעילות התאגיד העלתה ליקויים בתחומים שונים. בין היתר הועלו ליקויים בהליכים להפעלתו של ביתן 2, לרבות הליכי התכנון והתקצוב שלו, בהתקשרויות, בתשלומי השכר לעובדים ובתכנון נסיעות עובדים לחו"ל, באישורן ובדיווח עליהן.

הביקורת על פעולות **המועצה המקומית לקייה** העלתה כשל תפקודי מתמשך. הדבר התבטא הן במישור הכספי הן במישור הניהולי-ארגוני, בין השאר בהזנחת פיתוח המרחב הציבורי והתשתיות ביישוב ובמתן שירותים ברמה נמוכה ביותר לתושבים. הליקויים הרבים וכבדי המשקל שצוינו בדוח מתכנסים לכדי תמונה חמורה ומדאיגה של תפקוד המועצה ובעלי התפקידים בה, המאופיין באוזלת יד ובאי-אכיפת הוראות החוק וזלזול בהן. ממצאי הדוח מלמדים כי משרד הפנים קיבל מידע רב על תפקודה הלקוי של המועצה, אך לא השתמש בסמכויות המוקנות לו בחוק ולא התערב בנעשה בה בהחלטיות ובנחישות.

הטלת ארנונה וגבייתה: מאחר שמס הארנונה הוא אחד המקורות העיקריים למימון התקציב של הרשות המקומית, הדרוש לה לביצוע מטלותיה ומיצוי סמכויותיה ולמתן סל שירותים לתושב, ולמען הצדק וההגינות, חשוב שהליך גבייתו יהא תקין ושוויוני. לשם כך חשוב לוודא שבסיס המס הוא נכון ומקיף את כל הנכסים שבתחום שיפוט העירייה. בכמה רשויות מקומיות - **עיריית באקה אל-גרבייה, עיריית כפר יונה, המועצה המקומית לקייה והמועצות המקומיות הדרוזיות ברמת הגולן - מג'דל שמס, בוקעאתה, מסעדה ועין קיניא** - הועלו ליקויים בנושא הטלת ארנונה וגבייתה.

תכנון ובנייה: בביקורת על **הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריית אתא** ועל **הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה דרום השרון** הועלו ליקויים בטיפול בבנייה בלתי חוקית ובאכיפת הוראות החוק.

הרשות המקומית משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה. נאמנות זו מחייבת אותה להפעיל את סמכותה כדי לדאוג לאינטרס הציבורי ולשמור על שלטון החוק. חובתן של הרשויות המקומיות היא לפעול בדרך מהירה ויעילה לתיקון הליקויים שצוינו בדוח זה, כדי 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, סיוון התשע"ט
יוני 2019