

פתח דבר

דוח ביקורת זה לשנת 2016 מציג את עיקרי ממצאי הביקורת שנעשתה בשלטון המקומי ועוסק במגוון נושאים - מערכתיים וממוקדים גם יחד - שהם בעלי חשיבות רבה בכל הנוגע לתקינות השלטון במדינת ישראל ולשיפור רווחתם של תושביה. בדוח זה הושם דגש מיוחד על קידום סדרי מינהל תקין, ועל שמירת טוהר המידות והאתיקה הציבורית. לא אחת בדוח זה הבהיר מבקר המדינה את הנורמות הראויות כדי למנוע החלטות ומעשים לא נאותים.

מינויים והתקשרויות על רקע זיקה פוליטית או אישית ברשויות מקומיות לאחר בחירות 2013: הדוח מצביע על מועמדים שמונו לתפקידים - מקצתם בכירים - בעריות ובתאגידים עירוניים, בדרך כלל זמן קצר לאחר מועד הבחירות, בעיקר בגלל זיקתם הפוליטית, האישית או העסקית לראש העירייה, לחברי סיעתו או לחברי סיעה אחרת בקואליציה העירונית. הועלו ליקויים חמורים, מהותיים וכבדי משקל במיוחד בהתנהלות עיריות נשר ועפולה, ולנוכח זאת ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד הפנים לנקוט צעדים תקיפים העומדים לרשותו על פי דין כנגד ראשי עיריות נשר ועפולה. יצוין כי בעת סיכום הדוח ומסקנותיו התגבש במשרד מבקר המדינה החשש לעבירות פליליות בכמה עניינים. בהתאם להוראות הדין יועברו אלה ליועץ המשפטי לממשלה.

לנוכח הליקויים המהותיים שהעלה הדוח נדרש משרד הפנים לבחון מחדש את מינויי העובדים שהתקבלו לעיריות ולחברות העירוניות בהליכים שנמצאו בהם ליקויים חמורים - אשר יש חשש שביסוד בחירתם עומדת זיקתם הפוליטית ולא

כישוריהם. כמו כן נדרש משרד הפנים לבחון לעומק חלופות להתמודדות עם תופעת המינויים הפוליטיים ברשויות המקומיות, ובכלל זה לבחון אם יש מקום לשנות את ההוראות בעניין הרכבי ועדות הבחינה בעיריות.

בעריית ראשון לציון נבדק נושא **המינויים בתאגידים עירוניים**. הבדיקה העלתה ליקויים הנוגעים למינויים בשתי חברות עירוניות, ובין היתר בכל הנוגע להליכי המכרזים למינוי עובדים ולהליכי מינויים של דירקטורים בחברות העירוניות.

ייעוץ והספקת שירותים משפטיים בשלטון המקומי: נמצאו ליקויים מהותיים, מהם חמורים, בתחום הייעוץ המשפטי והספקת שירותיהם של יועצים משפטיים חיצוניים בשלטון המקומי. בהתקשרויות של רשויות מקומיות שונות עם עורכי דין חיצוניים נפלו פגמים בתחומים של הליכי ההתקשרות, ניגוד עניינים, תחומי הטיפול המועברים ליועצים המשפטיים החיצוניים, משך זמן העסקתם והעלויות הגבוהות של ההתקשרויות עמם. אין די בפעולות שביצע משרד הפנים לאסדרת העסקתם של עורכי דין חיצוניים ברשויות מקומיות כדי למלא את הצורך באסדרה מקיפה של הנושא בכלל הרשויות המקומיות.

היבטים חוקיים ואתיים הנוגעים לכהונת נבחר ציבור ברשויות המקומיות: עיקר האחריות לקיום הוראות החוק ולהתנהגות אתית נאותה מוטלת על נבחר הציבור, שבתוקף תפקידם עליהם לשמש דוגמה להתנהגות אזרחית נאותה. במעקב שבוצע בנושא טיפולם של משרד הפנים ומשרד המשפטים בליקויים שפורטו בדוח קודם בנושא זה¹ הועלו ממצאים הנוגעים להיבטים אתיים שונים בפעילותם של נבחר ציבור ברשויות המקומיות. ממצאים אלו מלמדים שלא תמיד נוהגים נבחר הציבור כנדרש וכמצופה מהם.

המעקב העלה כי חלק מהליקויים שצוינו בדוח הקודם תוקנו. עם זאת, עדיין יש עניינים הדורשים תיקון, אם מבחינת אכיפת הדין על נבחר הציבור ואם מבחינת אימוץ הסדרים חוקיים, לשם אכיפתם של כללי האתיקה בשלטון המקומי ולשם

1 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009** (פורסם בשנת 2010), בפרק: "היבטים אתיים הנוגעים לכהונת נבחר ציבור ברשויות המקומיות" עמ' 3-49.

טיפול בעבירות אתיקה של הנבחרים. ראוי שמשדד הפנים ומשרד המשפטים, בשיתוף מרכז השלטון המקומי, יפעלו ליישום הנדרש.

נסיעות לחו"ל של נבחרים וועובדים ברשויות המקומיות: הנסיעות לחו"ל בתפקיד כרוכות בהוצאת כספי ציבור, והן עלולות להצטייר בעיני הציבור כהטבה שנבחרים וועובדים בכירים מעניקים לעצמם או לעובדיהם. לפיכך יש צורך בהקפדה יתרה על סדרי מינהל תקין בתחום זה, תוך הימנעות מניגוד עניינים- ולו למראית עין.

אכיפת החוק היא תנאי חיוני לקיומו של מינהל תקין ולשמירה על שלטון החוק ועל השוויון בין כלל תושבי המדינה. גם בדוח זה הוסיף מבקר המדינה לשים דגש מיוחד על נושא האכיפה בתחום רישוי העסקים ובתחום התכנון והבנייה.

לאכיפתם של דיני רישוי עסקים נודעת חשיבות רבה בכל הנוגע לשמירה על שלום הציבור, על בריאותו ועל ביטחונו. ליקויים בתחום זה נמצאו בבדיקה שנעשתה **במועצה המקומית גבעת זאב, במועצה המקומית חצור הגלילית ובמועצה המקומית רמת ישי**. הבדיקה **בעיריית ראשון לציון** העלתה כי העירייה לא נקטה צעדי אכיפה אפקטיביים נגד גורמים שהפרו את דיני רישוי עסקים, אף שהיא הוסמכה לנקוט צעדים אלה מכוח דיני רישוי עסקים. כמו כן, חבר מועצה אשר ראש העירייה אצל לו את סמכויותיו בנושא רישוי עסקים פעל שלא בהתאם לעקרון עצמאות התביעה העירונית ולהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, ובשני מקרים אף פעל תוך ניגוד עניינים.

תחום התכנון והבנייה משפיע על דמותה של הסביבה, על אופן ניצולם של משאבי הקרקע ועל חלוקת העושר, וזה מקור חשיבותו הרבה.

בביקורת על **הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים** נמצא כי אין לירושלים תכנית מתאר מעודכנת, יש מיעוט של היתרי בנייה במזרח העיר, והליכי הרישוי נמשכים זמן רב. בדוח גם מוצגים ליקויים שאינם עולים בקנה אחד עם עקרונות יסוד של המינהל התקין, כמו עקרונות השקיפות, השוויון וחוקיות המינהל. לעתים הוועדה אף חרגה מעקרונות התכנון שנקבעו בתכניות התקפות עד כדי חשש לפגיעה באינטרסים ציבוריים.

הביקורת על הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גבעות אלונים העלתה תמונת מצב עגומה ביותר וחשפה ליקויים בפעילותה של הוועדה - הוועדה לא פעלה לקידום תכניות מתאר כוללניות שיחולו על היישובים שבמרחב התכנון שלה, ואף פעלה תכופות לקידום תכנון מפורט נקודתי שמטרתו להכשיר בדיעבד בנייה בלתי חוקית. במרחב התכנון של הוועדה בוצעה בנייה בלתי חוקית בהיקף נרחב, תופעה המעידה יותר מכול על אוזלת ידה ועל תפקודה הלקוי של הוועדה בכל הנוגע לאכיפת הוראות החוק.

נוסף על עניינים אלו הושם בדוח דגש, בין היתר, על נושאים נוספים: השמירה על איכות הסביבה ומניעת מפגעים, התכנון העירוני, השמירה על נכסי הרשות המקומית, הניהול הכספי והארגוני של הרשויות המקומיות ומתן השירות לתושב.

איכות מתן השירות לתושב ברשויות המקומיות: לשירותים שמספקות הרשויות המקומיות לתושביהן יש השפעה ישירה על איכות חייהם ועל רווחתם. בביקורת נבדקו מתקנים שהרשויות המקומיות מקבלות בהם קהל ונמצאו ליקויים רבים בהנגשתם של פתחי השירות לקהל ובהנגשת אתרי השירות עצמם, וכן ליקויים הנוגעים לזמני ההמתנה ולמתן שירותים מקוונים. כמו כן הועלו בביקורת ליקויים רבים בשלטי ההכוונה אל פתחי השירות ובתנאים הפיזיים של אתרי השירות, וחלקם עלולים להתפרש כזלזול במקבלי השירות ופגיעה בכבודם.

טיפול הרשויות המקומיות במבנים שאינם בשימוש: נכסים שאינם בשימוש הופכים למפגע סביבתי, תברואתי, בטיחותי וחברתי חמור, והם מטילים נטל כלכלי על הרשויות המקומיות ופוגעים בהתפתחות המרחב העירוני ובניצול היעיל של משאב הקרקע, המצוי בחוסר. התגלו ליקויים באופן שבו רשויות מקומיות מעניקות פטור מארנונה לנכסים שאינם ראויים לשימוש השוכנים בתחומיהן. כמו כן, התגלו ליקויים באופן טיפולן במפגעים שנוצרו בסביבת מבנים שאינם ראויים לשימוש בתחומיהן, ובמבנים שבנייתם טרם הושלמה והם נמצאים במצב של שלד בניין שנים רבות.

פרויקט הפרדה במקור של פסולת ביתית ברשויות המקומיות: כבר בשנות התשעים של המאה העשרים החלה לרווח בעולם התפיסה כי שיתוף

רשויות מקומיות בסוגיות הנוגעות לאיכות הסביבה היא גורם מכריע בקידום תחום זה. בהתאם לכך המשרד להגנת הסביבה הציע לרשויות מקומיות תכניות סיוע בסך כולל של כחצי מיליארד ש"ח לצורך קידום הפרדת הפסולת בבתי התושבים לשני זרמים: פסולת רטובה (אורגנית) ופסולת יבשה. בדוח הועלו ליקויים בהליכי קבלת ההחלטות במשרד להגנת הסביבה ובאופן שבו הרשויות המקומיות שהשתתפו בתכניות הסיוע יישמו את התכנית. במועד סיום הביקורת, כשש שנים לאחר שהוחל ביישומה של תכנית הסיוע, עדיין לא הושגה עלייה בשיעור הפסולת המופרדת, וחלק מהרשויות המקומיות אף הפסיקו את השתתפותן בתכנית.

חקיקת חוקי עזר של רשויות מקומיות: מטרתם של חוקי העזר היא לדאוג כי נושאים הנוגעים לרשות המקומית ולתושביה יטופלו באופן העולה בקנה אחד עם טובת הציבור. מדובר, בין היתר בנושאים כגון איכות הסביבה, ביטחון, בריאות, ניקיון ושמירת הסדר הציבורי. הועלו ליקויים בהתנהלותם של משרד הפנים והרשויות המקומיות בכל הנוגע למשך הליך הטיפול בחקיקת חוקי העזר, בתיקונם ובהארכת תוקפם, וכן באופן הצגתו של מאגר החוקים באתרי האינטרנט ובהנגשת המידע בנושא. עוד הועלה כי הרשויות המקומיות אינן אוכפות חוקי עזר רבים.

הקמת העיר חריש - היבטים מוניציפליים: הקמת העיר חריש, האמורה לאכלס כ-60,000 תושבים עד שנת 2020, היא משימה לאומית המחייבת היערכות מיוחדת של משרדי ממשלה רבים ושיתוף פעולה בינם לבין עצמם וכן בינם לבין הנהלת המועצה המקומית. נמצאו ליקויים בהיערכות המיוחדת של המועצה המקומית לקליטת אלפי התושבים ובפעולותיהם של משרד השיכון ומשרד התחבורה למתן פתרון הולם לבעיית עומס התנועה הצפוי באזור. על משרד השיכון ויתר משרדי הממשלה לוודא שהחלטת הממשלה מדצמבר 2015 בדבר "סיוע בהקמת העיר חריש" תיושם במלואה.

טייבה - היבטים בטיפול בעירייה במשבר ובניהולה: הניהול העירוני בטייבה מאופיין זה שנים רבות בכשלים ניהוליים, כספיים, ארגוניים ותפקודיים, ובאי-פיתוח תשתיות ושירותים שנועדו לספק לתושבים איכות חיים נאותה. הממשלה הכינה תכניות שיאפשרו לטייבה להיחלץ מהמשבר האמור - תכניות

שאותן היו אמורים לבצע משרדי ממשלה, ובעיקר משרד הפנים באמצעות ועדה ממונה וחשב מלווה מטעמו.

בביקורת נמצאו ליקויים רבים ביישומן של התכניות להבראת העירייה ולהעצמתה ובבקרה ובפיקוח על התנהלות העירייה וכן נמצא כי חל עיכוב בביצוע פרויקטים רבים וחיוניים לעיר בתחום התשתיות. לנוכח ליקויים אלה מצטיירת תמונה עגומה ומדאיגה של תפקוד המשרדים הממשלתיים, שהיו אמורים לפתח בעיר מנופי צמיחה וייצוב כלכלי שימנעו את התדרדרותה הכלכלית והתפקודית של העירייה ולשפר את רמת השירות שמקבלים התושבים. כמו כן הועלו ליקויים בפעילותן של הוועדה הממונה והעירייה, בייחוד בתחום הכספי והמינהלי.

עיריית בית שאן: עיריית בית שאן פעלה במשך שנים רבות שלא לפי כללי מינהל תקין ולא הקפידה על עקרונות היעילות והחיסכון. הועלו ליקויים רבים, מהם חמורים, בניהול כוח האדם בעירייה; בניהול הכספים; בניהול נכסי העירייה ובניהול הרכש וההתקשרויות. תכניות ההבראה לעירייה שגיבש משרד הפנים לא היו בבחינת פתרון של ממש לבעיית הגירעונות הכספיים של העירייה. העירייה אף לא עמדה ביעדיה העיקריים של תכנית ההבראה משנת 2015 כבר בתחילתה. על משרד הפנים לפעול בדחיפות לפתרון לבעיות היסוד של העירייה. יצוין כי נוכח ממצאי הביקורת החליט משרד הפנים להקים ועדת חקירה להתנהלות העירייה וראש העירייה. עם זאת המשרד התלה את החלטתו בהתאם לצעדים שתנקוט העירייה.

עיריית קריית גת: הועלו ליקויים בהליך קבלת החלטות בעיריית קריית גת בכל הנוגע להתקשרותה עם החברה הכלכלית ובכל הנוגע לשכירת משרדיה, וכן ליקויים בהליכי מתן התמיכות, לרבות הליכי תקצוב התמיכות והגדלתן. נוסף על כך מצביע הדוח על ניגוד עניינים של שני חברי מועצה ועובד בכיר בעניין מתן התמיכה בעמותות הספורט. בנושאים שנבדקו הועלה כי העירייה לא פעלה לפי כללי המינהל התקין ולפי עקרונות היעילות והחיסכון, כללים ועקרונות שמצופה ממנה לפעול לפיהם במיוחד בשל היותה רשות גירעונית, ואפשר שקופתה נפגעה.

על הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה הרלוונטיים להפיק לקחים מממצאי דוח זה ולתקן במהירות את הליקויים שנמצאו בתפקודם, על מנת להבטיח כי הם יפעלו לפי כללי מינהל תקין וישמרו על שלטון החוק, וכי תושבי הרשויות המקומיות יקבלו את השירותים שהם זכאים להם ובאיכות הראויה.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')

מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

ירושלים, מרחשוון התשע"ז
נובמבר 2016