

מבקר המדינה

דוח על הביקורת

בשלטון המקומי



מבקר המדינה

דוח על הביקורת

בשלטון המקומי



ירושלים | תמוז התשפ"ב | יולי 2022

מס' קטלוגי 2022-L-001

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
11	المقدمة
569	Foreword

פרק ראשון | ביקורת מערכתית

17	מניעת מעילות והונאות ברשויות המקומיות
243	טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים
363	פינוי פסולת ברשויות המקומיות והטמנתה
481	התקשרויות הרשויות המקומיות בפטור ממכרז

כרך שני

פרק ראשון | ביקורת מערכתית (המשך)

573	ניהול התיירות ברשויות המקומיות
-----	--------------------------------

פרק שני | ביקורת כספית

729	ניהול התקציב ברשויות המקומיות
849	תקציבים בלתי רגילים ברשויות מקומיות



פרק שלישי | ביקורת חברתית

- 949 אסדרת אספקתם של שירותי הרווחה בקהילה על ידי הרשויות המקומיות
- 1059 פעולות הרשויות המקומות לאיתור תלמידים נושרים ממוסדות חינוך, למניעת הנשירה ולטיפול בה

כרך שלישי

פרק שלישי | ביקורת חברתית (המשך)

- 1147 טיפול הרשויות המקומיות בתופעות הסמים והאלכוהול בתחומן

פרק רביעי | ביקורת מערכות מידע

- 1245 ניהול מערכות מידע ברשויות המקומיות
- 1317 ממשקי העבודה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי והשימוש בדיגיטציה

פרק חמישי | ביקורת מעקב

- 1437 הסדרת השימוש באופניים ובכלים דו-גלגליים חשמליים במרחב העירוני – ביקורת מעקב
- 1509 חקיקת חוקי עזר של רשויות מקומיות – ביקורת מעקב
- 1563 רכש והתקשרויות במועצות מקומיות – ביקורת מעקב
- 1603 הקמת העיר חריש – ביקורת מעקב



פתח דבר

הדוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2022 עוסק במגוון נושאים העומדים בליבת העשייה של הרשויות המקומיות. לשלטון המקומי תפקיד מהותי בעיצוב חיי התושבים ובאספקת שירותים ממלכתיים ושירותים נוספים. הרשות המקומית משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה, וככזאת היא מחויבת להפעיל את סמכותה בהתאם להוראות החוק.

בהתאם לחזון מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, אנו פועלים למצב את ביקורת המדינה כביקורת המניעה לפעולה, ביקורת חדשנית, רלוונטית ואפקטיבית, העוסקת בתחומי הליבה של הגוף המבוקר ומתמקדת הן בנושאים בעלי אופי חברתי ובשירות לאזרח והן בסיכונים המהותיים המשפיעים על פעילות המבוקרים. זאת לצד נושאים הנוגעים למינהל תקין ולטוהר המידות.

פרקי הדוח מעלים על סדר היום הציבורי ממצאי ביקורת חשובים הנוגעים למגוון תחומים ובכללם: רווחת הפרט, מערכות מידע, התקשרויות ותקציבים ומבנים מסוכנים. להלן סקירה של חלק מהפרקים הכלולים בדוח זה:

בישראל יש 257 רשויות מקומיות, המנהלות תקציבים בהיקף של כ-71 מיליארד ש"ח ומעסיקות כ-165,000 עובדים. הרשויות מנהלות תהליכים כספיים רבים - למשל בתהליכי רכש, גבייה של מיסי ארנונה ותשלום שכר - וכן מנהלות נכסים וציד. לראשונה במשרד מבקר המדינה ערכנו ביקורת בנושא **מניעת מעילות והונאות ברשויות המקומיות**. לפי סקר בין-לאומי משנת 2020 בדבר כ-2,500 מקרי מעילות שנחשפו בעולם נאמד ההפסד בגין אותן מעילות בכ-3.6 מיליארד דולר, וארגונים בעולם מאבדים כ-5% מהכנסותיהם בכל שנה עקב הונאות, מעילות ואי-סדרים כספיים. הסיכון למעילות ולהונאות מובנה בפעילותו של כל ארגון. בעשורים האחרונים התפתח בעולם הידע המקצועי בנושא מניעת מעילות והונאות, והתגבשו עקרונות לאסדרתו וקווים מנחים לשיפור סביבת הבקרה וניהול הסיכונים. ואולם, בביקורת נמצאו ליקויים באסדרה של משרד הפנים בנושא זה. הדבר בא לידי ביטוי בהיעדר הנחיות פעולה במכלול ההיבטים של מניעת מעילות והונאות ברמה הכלל-ארגונית ובנוגע לסביבת הבקרה; בחוסר בדיווח ובהפקת לקחים ובמיעוט של ביקורות הממוקדות בתחום זה. הביקורת ב-21 הרשויות הגדולות ביותר מבחינת היקף תקציבן העלתה כי אין מיושמות אצלן פעולות כלל-ארגוניות רבות שלפי התקנים הבין-לאומיים והספרות המקצועית הן אפקטיביות לצמצום הנזק ממעילות והונאות ולחשיפתן המהירה. בביקורת בארבע העיריות שנבדקו לעומק נמצאו ליקויים כמו מיעוט ביקורות של משרד הפנים ושל מבקרי הרשויות בנוגע למניעת מעילות והונאות. כמו כן נמצא כי ככלל, העיריות שנבדקו לעומק מיישמות בקורות מונעות ומאתרות בתחומים שנבדקו, אולם יש תהליכי עבודה פרטניים שנדרש לשפרם, וכן יש להוסיף בקורות פרטניות ולהדק כמה מהבקורות. כנאמנות של הציבור, הרשויות המקומיות מחויבות לנהל את ענייניהן הכספיים ואת נכסיהן בזהירות ולפעול לשמור על שלמות הנכסים ועל כספי הציבור. על משרד הפנים לפעול לאסדרה כוללת של הנושא, ועל הרשויות המקומיות לגבש מדיניות בנושא וליישם פעולות ובקורות למניעת מעילות והונאות ולשמירה על כספי הציבור. פעולה למניעת מעילות והונאות היא ביטוי לחובה האמורה, יש בה כדי להבטיח את המינהל התקין ואת טוהר מידות.



פיתוחו המושכל של ענף התיירות וניהולו הראוי יכולים לתרום לכלכלה של המדינה, של האזור ושל הרשות המקומית - להביא צמיחה ושגשוג באמצעות יצירת מקומות תעסוקה והגדלת הצריכה; להגדיל את מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות מארנונה עסקית ולתרום לצמצום פערים חברתיים ותרבותיים. הביקורת בנושא **ניהול התיירות ברשויות המקומיות** העלתה כי עד פרוץ משבר הקורונה במרץ 2020 היה ענף התיירות בישראל במגמת צמיחה, וכי בשנת 2019 נכנסו לישראל כ-4.9 מיליון תיירים - שיא של כל הזמנים, אולם עדיין פחות מהפוטנציאל המוערך של כ-17.9 מיליון תיירים. מגפת הקורונה גרמה למשבר בענף - ההכנסות מתיירות בישראל צנחו בשנת 2020 בכ-67%, והיקף הכניסה של תיירים לישראל צנח בכ-82%. למרות זאת, אנליסטים צופים כי הענף עשוי להתאושש כמעט לחלוטין עד שנת 2025. לכן, בראייה צופה פני עתיד, חשוב שהרשויות המקומיות ינתחו את מצב התיירות ואת האפשרויות לשיפור התשתיות בענף והפוטנציאל לפיתוחו, כדי שלאחר משבר הקורונה הן יהיו ערוכות כראוי לביקוריהם של תיירים. ממשלת ישראל וחמש מהרשויות המקומיות שנבדקו בביקורת השקיעו בפיתוח אזורי התיירות בשמונה השנים האחרונות כ-670 מיליון ש"ח. אל מול השקעה זו נמצאו ליקויי תחזוקה ורמת ניקיון נמוכה. עוד עלה בביקורת כי ניהול התיירות ברשויות המקומיות אינו מוסדר. כמו כן, יש פערים בין העיריות שנבדקו ברמת הניהול, בהיקפו ובעקביותו. כדי להיערך ליום שאחרי משבר הקורונה ולממש את הפוטנציאל הגלום בענף התיירות, מומלץ לאפיין את גופי הניהול והתכנון הנדרשים, לקבוע את סמכויותיהם, לגבש קווים מנחים לשיטות העבודה הרצויות ולהגדיר תקנים ומנגנוני בקרה בדבר איכות השירות לתייר ואיכות המרחב הציבורי התיירותי, תחזוקתו וניקיונו. מומלץ כי הדרג הנבחר ברשויות המקומיות יהיה מעורב יותר בפיקוח על ניהול התיירות, בקידומה ובפיתוחה, וכי הפיתוח והקידום של התיירות יעוגנו בתכנון מתארי כוללני ותקף של הישובים.

אחד השירותים החיוניים שכל רשות מקומית מחויבת לספק לתושביה הוא פינוי פסולת מרשות הרבים ופינוי אשפה ביתית, גזם וגרוטאות בתחום שיפוטו. הדוח כולל פרק בנושא **פינוי פסולת ברשויות המקומיות והטמנתה**. בביקורת עלה שלחלק מהרשויות שנבדקו הייתה התקשרות ארוכת שנים עם קבלן פינוי אחד, אף שבמכרזים לפינוי פסולת שפרסמו אותן רשויות הוגשו הצעות של כמה קבלני פינוי; בשנת 2019 משקל הפסולת הממוצע לנפש בישראל עמד על 680 ק"ג - יותר ממשקל הפסולת הממוצע לנפש במדינות ה-OECD, העומד על 538 ק"ג לנפש. בעשור האחרון קצב הגידול של ייצור הפסולת בישראל הוא כ-2.6% במוצע בשנה; גידול זה מחייב את הרשויות המקומיות לתכנן את מערך פינוי הפסולת ולהיעזר בכלים טכנולוגיים כדי לאסוף נתונים בנושא ולספק לתושבים שירות יעיל ואיכותי. השיעור הממוצע של הטמנת פסולת בישראל (83%) גבוה מאוד ביחס לשיעור הממוצע במדינות ה-OECD (42%), בארה"ב (53%) וב-OECD אירופה (35%); שטחי ההטמנה בישראל הולכים ומצטמצמים, אף שכמויות הפסולת הולכות וגדלות; המחסור בשטחי הטמנה מוביל לגידול בהוצאות פינוי הפסולת של הרשויות המקומיות ועלול להביא להשלכת פסולת בשטחים לא מוסדרים. המשבר שנוצר בשל המחסור בשטחי הטמנה מחייב את כל הגורמים הרלוונטיים, בהובלת המשרד להגנת הסביבה, לפעול במשותף למציאת פתרונות למשבר וליישם. על הרשויות המקומיות לפעול להפחתה של כמויות ייצור הפסולת ולהפחתה של כמות הפסולת המועברת להטמנה.

מבנים מסוכנים מסכנים חיי אדם. דוגמה מוחשית לכך היא קריסת מבנה מגורים בחולון בספטמבר 2021, אירוע שהסתיים ללא נפגעים בנפש משום שדיירי הבניין נדרשו לפנותו כיממה לפני שקרס בשל הסכנה הנשקפת לחייהם. הביקורת בנושא **טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים** העלתה כי שילוב הנסיבות של מאות אלפי מבנים שנבנו בישראל שלא לפי תקן מחייב לעמידות בפני רעידות אדמה, גילם ההולך ומתקדם של המבנים, הקושי לתחזקם



והיעדר אסדרה מקיפה של נושא התחזוקה - שילוב זה יוצר פוטנציאל לקיומם של מבנים מסוכנים רבים בישראל. מבנים מסוכנים שאינם מטופלים עלולים להיות בגדר "פצצה מתקתקת", המעמידה בסיכון את כל מי שבסביבתם וכן מעמידה את המחזיקים, את הבעלים ואת הרשויות המקומיות בפני השלכות משמעותיות שלא תמיד הם ערוכים להן. הביקורת העלתה כי בשנת 2021 נאמד ב-610,000 מספר יחידות הדיור שנבנו לפני שנת 1980, שייתכן שאינן עומדות בתקן לעמידות מבנים בפני רעידות אדמה; מספר המבנים שהוכרו מסוכנים ב-44 הרשויות המקומיות שנבדקו בביקורת עמד על 4,840; ב-89% הרשויות המקומיות שנבדקו לא קיימה מועצת הרשות דיונים בנושא מבנים מסוכנים; 77% מהרשויות המקומיות שנבדקו לא ערכו מיפוי או סקר של מבנים או שכונות העלולים להיות מסוכנים. במועד הביקורת לא נקטו גופי השלטון המרכזי, בעיקר משרד הפנים ומשרד השיכון, פעולות לקידום הטיפול במבנים מסוכנים בידי הרשויות המקומיות ולטיפול בהשלכות הכלכליות והחברתיות שיש לדבר. גופים אלו, וכן הרשויות המקומיות, לא נקטו פעולה יזומה לאיתור מבנים מסוכנים, והדבר עלול למנוע טיפול במבנים מסכני חיים. החשש המתמיד מרעידת אדמה במדינת ישראל, לצד החשש מקריסת מבנים ישנים לא מתוחזקים, בדומה לאירועים שקרו במהלך 2021, ופוטנציאל הנזק הניכר שלהם, מחדדים את הצורך בהסדרת הטיפול במבנים מסוכנים ובצמצום הפערים בין הרשויות בתחום זה. על הרשויות המקומיות לפעול למיזוי האמצעים העומדים לרשותן, תוך ביצוע פעולות מיפוי ופיקוח יזומות, כדי להבטיח את הטיפול היעיל במבנים מסוכנים ואת הסרת סכנת הבטיחות הנשקפת למחזיקים בהם ולציבור, בלי לפגוע בבעלי מבנים שלא לצורך.

סמים ואלכוהול הם חומרים פסיכו-אקטיביים, המשפיעים על הגוף והנפש ומשנים את התייחסות המשתמש אל המתרחש סביבו, בלא יכולת לשלוט בשינוי. הדוח כולל פרק בנושא **טיפול הרשויות המקומיות בתופעות הסמים והאלכוהול בתחומן**. לפי אומדן של משרד הרווחה והביטחון החברתי, בשנת 2020 מספר האנשים הממוקמים על רצף השימוש בסמים ובאלכוהול בישראל עמד על כ-120,000; מספר המכורים לסמים ולאלכוהול המוכרים לרשויות המקומיות ולגורמי הטיפול השונים היה כ-27,000, ומספר המטופלים בכלל היחידות לטיפול בהתמכרויות ברשויות המקומיות היה 15,243. סך תקציב משרד הרווחה לטיפול בהתמכרויות בשנת 2020 היה כ-88 מיליון ש"ח, והוא מומש במלואו. הביקורת העלתה כי הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה הרלוונטיים לא פעלו למיפוי ואיסוף של נתונים על היקף תופעות הסמים והאלכוהול, ולמעשה אין לשום גורם במדינה מסד נתונים שלם ועדכני. עוד הועלה כי בהיעדר מסד נתונים, משרדי הממשלה והרשויות המקומיות מתקשים להתמודד באופן המיטבי עם התופעות בכל הקשור לפעולות מניעה והסברה, איתור, טיפול ואכיפה. מומלץ לרשויות המקומיות להגביר את שיתוף הפעולה עם הגורמים המעורבים במאבק בתופעות הסמים והאלכוהול, לרבות משרד הרווחה, הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול, משטרת ישראל ומשרדי החינוך והבריאות. זאת לשם שיפור פעולותיהם למניעה, הסברה, איתור, טיפול ואכיפה, לצורך מתן מענה למשתמשים בסמים ואלכוהול ולמכורים להם. עוד מומלץ כי הרשויות המקומיות יבצעו סקרים תקופתיים והרשות הלאומית תבצע סקר אפידמיולוגי. זאת כדי לקבל תמונת מצב מקיפה ועדכנית של היקף התופעות ברמה הארצית וברמה המקומית. התפשטות תופעות השימוש בסמים ובאלכוהול וההתמכרות להם עלולה גם לפגוע בחברה על כל רבדיה, ולכן היא מחייבת התייחסות לכל אחד מהמעגלים הסובבים את הפרט, תוך מאמץ כלל-מערכתי של הרשויות המקומיות, משרדי הממשלה, ובעיקר משרד הרווחה, משרד החינוך ומשרד הבריאות, משטרת ישראל, הרשות הלאומית וגורמים רלוונטיים במגזר השלישי.



מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים הוא כלי חשוב שמטרתו לוודא כי הגופים המבוקרים אכן תיקנו את הנדרש. לפיכך פעלנו להרחיב את היקף ביקורות המעקב ולשכלל את אופן ביצוען. בדוח זה מובאים ממצאים של ארבע ביקורות מעקב: **הסדרת השימוש באופניים ובכלים דו-גלגליים חשמליים במרחב העירוני; חקיקת חוקי עזר של רשויות מקומיות; רכש והתקשרויות במועצות מקומיות; הקמת העיר חריש.**

הדוח מקיף נושאים מגוונים, ומבוא זה עוסק רק במקצת הפרקים המופיעים בו. כל אחד ואחד מפרקי הדוח פותח לפני הציבור, ובתוכו מקבלי ההחלטות, צוהר לפעילות השלטון המקומי בישראל. בכך הוא מסייע בידי כולנו להבטיח את תקינות השירות הציבורי במדינת ישראל ומעלה תרומה נכבדה להגברת היעילות, החיסכון וטוהר המידות בגופים המבוקרים ולשמירה על כללי המינהל התקין.



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.

מתניהו אנגלמן
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, תמוז התשפ"ב
יולי 2022

