

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 בזירה 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 ממציא 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. ממציא 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, שבאמצעות 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 הדמוקרטית 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 הדמוקרטית 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 התקציבי, 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 והחייבים 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 נזקי 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 ההחלטות, 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 والغدائف على جنوب البلاد ومركزها. في الهجوم الإرهابي تم اختطاف 251 شخصاً، حتى بداية يوليو/ تموز 2024 تمت إعادة 116 مختطفاً حياً إلى إسرائيل وتم انتشار 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 رأيي، هناك وإجبا عاماً 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-الشباباك.

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 للمراقبة 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 معًا 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 المتشابه 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 يوتي 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 أدونات 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. أضيف 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. أضيف 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.

متنياهو 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

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



שקיפות והגנה על הפרטיות

הפעלת מצלמות מעקב על ידי רשויות מקומיות במרחב הציבורי



הפעלת מצלמות מעקב על ידי רשויות מקומיות במרחב הציבורי

רקע

בעשורים האחרונים גובר השימוש בעולם ובישראל באמצעים טכנולוגיים המיועדים לפיקוח ולמעקב חזותי מרחוק על המרחב הציבורי, הבא לידי ביטוי בהצבת מצלמות וידאו במקומות רבים. למצלמות אלה, הנקראות גם מצלמות מעקב, השפעה מהותית על המרחב הציבורי בישראל-השפעה שעשויה להיות חיובית, בצמצום התנהגות עבריינית המזיקה לזולת ולחברה כולה, ומנגד עלולה להיות שלילית, כאשר חלק ניכר מהפעילויות הנתפסות באמצעי התיעוד הדיגיטליים הן פעילויות שגרתיות ותמימות שאינן מהסוג שהחברה מבקשת למנוע, ופעולת התיעוד שלהן עלולה לפגוע בזכות הפרטיות.

הרשויות המקומיות בוחרות להציב מצלמות מעקב בתחומן למגוון מטרות, ובהן העלאת תחושת הביטחון בקרב התושבים, הגנה על רכוש, גילוי עבירות ומניעתן, שמירה על הסדר הציבורי ומניעת ונדליזם. התושבים ברשויות המקומיות אינם יכולים להימנע מתיעודם במרחב הציבורי ומאיסוף המידע המצולם עליהם, ולפיכך על הרשויות מוטלת האחריות לשמור על פרטיות התושבים לצד השגת מטרות השימוש במצלמות. הרשויות שנבדקו הקימו מערכי מצלמות הכוללים מצלמות רבות שפרוסות במרחב הציבורי בשטחן, ומוקד רואה אשר משמש בין היתר לצפייה במצלמות וסיוע באירועים בזמן אמת או בדיעבד, הן מתקציבן והן מתוכניות ופרויקטים של משרדי ממשלה שונים.



נתוני מפתח

<p>כ-40</p> <p>מספר הרשויות המקומיות שיש למשטרת ישראל חיבור קבוע למערך המצלמות שלהן, זאת מבלי שגובשו התנאים לשימוש של המשטרה במערכות השליטה במצלמות הרשויות המקומיות</p>	<p>0</p> <p>מספר הרשויות המקומיות שנבדקו שקיימו הליך סדור שבו בחנו אם הנסיבות שהצדיקו את הצבת המצלמות מלכתחילה עדיין עומדות בתוקפן, כנדרש בהנחיית הרשות להגנת הפרטיות</p>	<p>111 - 1,354</p> <p>מספר מצלמות המעקב ברשויות המקומיות שנבדקו: 111 בדאליית אל-כרמל; 210 בעיריית בני ברק; 250 בעיריית נשר; 475 בעיריית חיפה; ו-1,354 בעיריית ראשון לציון</p>	<p>?</p> <p>לא קיים מידע על מספר מצלמות המעקב שהציבו הרשויות המקומיות בישראל, על סוגן ועל מאפייניהן הטכנולוגיים שכן לא קיים גורם ציבורי שיש ברשותו את המידע האמור</p>
<p>0</p> <p>מספר הרשויות המקומיות שקיימו שימוע ציבורי פומבי קודם הצבת מצלמות מעקב ברשויות שנבדקו, זאת למרות הנחיית הרשות להגנת הפרטיות בעניין</p>	<p>48%</p> <p>מהמשיבים בסקר עמדות התושבים לא היו מודעים לקיומן של מצלמות מעקב במרחב הציבורי</p>	<p>2 - 76</p> <p>מספר מצלמות לזיהוי לוחיות רישוי באופן אוטומטי שהוצבו, ללא הסמכה מפורשת בחוק, בתחומי הרשויות שנבדקו: 2 בחיפה; 3 בבני ברק; 8 בדאליית אל-כרמל; 16 בנשר; ו-76 בראשון לציון</p>	<p>25% - 45%</p> <p>שיעור מצלמות המעקב (ממסגם מצלמות, בכל אחת מהרשויות שנבדקו) שבהן ניתן לבצע צילומי תקריב למרחבים פרטיים שעלולים לגרום לפגיעה בפרטיות התושבים, בניגוד להוראות חוק הגנת הפרטיות ולהנחיית הרשות להגנת הפרטיות</p>

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מאי עד ספטמבר 2023 היבטים שונים בנוגע להפעלת מצלמות מעקב במרחב הציבורי על ידי הרשויות מקומיות, אשר הצילומים הנקלטים בהן נאגרו במאגרי מידע מינואר 2020 ועד סוף יוני 2023. יצוין כי ההתייחסות למצלמות מעקב בדוח זה היא רק למצלמות לצורכי ביטחון שהציבו הרשויות המקומיות, ולא למצלמות שהוצבו בתוך מוסדות חינוך או לצורך אכיפת עבירות תנועה וחניה. הבדיקה נעשתה בחמש רשויות מקומיות: בארבע עיריות - **בני ברק, חיפה, נשר וראשון לציון**; ובמועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** (הרשויות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים - ברשות





להגנת הפרטיות; במשרד לביטחון לאומי - במשטרת ישראל וברשות הלאומית לביטחון קהילתי; במשרד הפנים; ובמרכז השלטון המקומי. בין היתר נבדקו הנושאים האלה: מספר מצלמות המעקב בתחומי הרשויות ופריסתן; עלות הצבת המצלמות ותחזוקתן; היבטים בהחלטה על הצבת מצלמות מעקב; שקיפות ותכנון לפרטיות; זכות העיון והעברת המידע המצולם; בחינת אפקטיביות הפעלת מצלמות המעקב.

במסגרת הביקורת השתמש משרד מבקר המדינה בכלי ביקורת כמפורט להלן: מערכת מידע גיאוגרפית (GIS), שבאמצעותה מוצגת הפריסה הגיאוגרפית של מצלמות המעקב ברשויות שנבדקו בשנת 2023; תהליך של שיתוף ציבור שכלל ביצוע סקר לבחינת עמדות תושבי הרשויות המקומיות שנבדקו וכך תושבי עיריות **באר שבע, ירושלים ותל אביב-יפו** (סקר עמדות התושבים); ביקור בבריטניה כדי לבחון את האופן שבו הרשויות המקומיות במדינה זו מפעילות מצלמות מעקב במרחב הציבורי שלהן; וביצוע מבדק חדירה לתשתית ולרשת המצלמות באחת מהרשויות המקומיות בישראל.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



נתונים על מצלמות המעקב בישראל - בשני העשורים האחרונים השימוש במצלמות מעקב על ידי הרשויות המקומיות צבר תאוצה. כך למשל, במרחב הציבורי של ירושלים גדל מספר מצלמות המעקב בשנים 2011 עד 2024 פי 47 - מ-80 מצלמות ל-3,800; במרחב הציבורי של באר שבע גדל מספר המצלמות בשנים 2011 עד 2024 פי 271 - מ-14 מצלמות ל-3,800; ובמרחב הציבורי של פתח תקווה גדל מספרן באותן השנים פי 67 - מ-42 מצלמות ל-2,820. על אף מגמת העלייה במספרן של מצלמות המעקב שהציבו הרשויות המקומיות ברחבי הארץ, לא קיים בידי אף גורם ציבורי בישראל ריכוז נתונים בנוגע למספרן, לסוגן, ולמאפייניהן הטכנולוגיים.



השימוש במצלמות מעקב בעולם ובישראל - בישראל השימוש במצלמות מעקב והפעלתן אינם מוסדרים באופן סטטוטורי, אלא רק באמצעות ההוראות הכלליות של חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, וההנחיות של הרשות להגנת הפרטיות. לשם השוואה בצרפת הוסדר השימוש בחקיקה ראשית ייעודית; בישראל אין בגדר החוק התייחסות לסוגיית הצבת מצלמות מעקב במרחב הציבורי. לשם השוואה בצרפת יש לדוגמה דרישה לקבלת היתר מפורש להפעלת מצלמות, ורשימה של מקרים מוגדרים בחוק שבהם ניתן להציבן.



סקר עמדות התושבים שערך משרד מבקר המדינה - בסקר עלו, בין היתר, הממצאים הבאים: מרבית המשיבים (80%) סבורים כי הרשות המקומית צריכה להתקין מצלמות מעקב במרחב הציבורי. הסיבות העיקריות לכך לדעתם הן כדי לספק ביטחון לתושבים (39%); כדי למנוע פשיעה (16%); ולצורך מניעת עבירות ומעקב אחריהן (16%); יותר מ-70% מהמשיבים לסקר מתושבי **ראשון לציון, דאליית אל-כרמל וחיפה** סברו כי





הרשות המקומית היא זו שמפעילה את המצלמות בישוב מגוריהם, זאת לעומת כ-35% מהמשיבים מתושבי **נשר ובני ברק** שסברו כך.

נהלים בנוגע להפעלת מצלמות מעקב - שלא בהתאם לכללי מינהל תקין, עיריית **בני ברק** לא קבעה כלל נהלים בנוגע להפעלת מצלמות מעקב במרחב הציבורי בתחום שיפוטתה; עיריית **חיפה** לא קבעה נהלים העוסקים בשימוש במצלמות במוקד הרואה; עיריית **נשר** לא קבעה נוהל ייעודי לשימוש במצלמות במוקד, המתאים למוקד האחד שהיא מנהלת - מוקד רואה המנוהל יחד עם המוקד העירוני; המועצה המקומית **דאלית אל-כרמל** לא קבעה נוהל העוסק בהעברת מידע לגורמים חיצוניים. בהיעדר נהלים, גם הציבור אינו זוכה להיחשף להנחיות שמשפיעות על זכויותיו ונפגעת יכולתו לכלכל את צעדיו.

איסוף נתוני עבירות ממשטרת ישראל וקביעת מיקום מצלמות המעקב ביחס לנתוני העבירות - ארבע מהרשויות שנבדקו, **בני ברק, חיפה, נשר וראשון לציון**, לא אספו נתונים מלאים ומפורטים ממשטרת ישראל ביחס למיקום העבירות בשטחן על פני תקופת זמן, כדי שיוכלו לקבל החלטה מבוססת נתונים ביחס למיקום הנדרש להצבת המצלמות בשטחן ולקביעת סדרי עדיפויות בהקמת אתרי המצלמות. עיריית **חיפה, נשר וראשון לציון** לא הציבו מצלמות מעקב בשכונות שבהן שיעור העבירות היה גבוה ביחס לממוצע העבירות בשכונות הערים בשנת 2022. עיריית **בני ברק וחיפה** לא הציבו כלל מצלמות ברחובות המובילים במספר העבירות שבוצעו בשנה האמורה, כמפורט להלן:

- עיריית **חיפה** לא הציבה מצלמות בשכונות קריית שפרינצק ונווה שאנן, ששיעור העבירות השנתי בכל אחת מהן היה כ-140% ביחס לממוצע העבירות לשכונה (כ-230 עבירות בכל אחת מהשכונות); ובאזורי התעשייה מפרץ (כ-600 עבירות בשנת 2022, שהן 365% ביחס לממוצע השכונתי) וצומת הקריות-חוף שמן (כ-325 עבירות, שהן 198% ביחס לממוצע השכונתי). על אף מספר העבירות הגבוה בשכונות אחוזה (כ-400 עבירות - 243% ביחס לממוצע העבירות השנתי לשכונה) והדר עליון (כ-280 עבירות - 170%), הציבה העירייה בכל אחת מהשכונות מצלמת מעקב אחת בלבד. בשכונת קריית חיים מזרחית, שבה שיעור העבירות היה גבוה במיוחד - כ-350% ביחס לממוצע העבירות השנתי לשכונה בעיר (577 עבירות בשנת 2022), הציבה העירייה כשבע מצלמות באזור הצפון-מזרחי של השכונה, אף שכ-71% מהעבירות בשכונה בוצעו במערבה ובדרומה (כ-410 עבירות); העירייה לא הציבה מצלמות מעקב בשדרות ההסתדרות - הרחוב בעל מספר העבירות הגבוה ביותר בעיר, שבו בוצעו כ-570 עבירות בשנת 2022.

- עיריית **נשר** הציבה מצלמות רק במרכז שכונת גבעת נשר ש-21% (161) מהעבירות בעיר מתרחשות בה, ולא הציבה מצלמות בצפון השכונה (85 עבירות - 53% מהעבירות בשכונה) ובדרומה (64 עבירות - כ-40% מהעבירות בשכונה).

- עיריית **ראשון לציון** לא התקינה מצלמות כלל בשכונת ראשונים, ששיעור העבירות בה גבוה - 240% ביחס לממוצע (כ-480 עבירות).

- עיריית **בני ברק** לא הציבה כלל מצלמות ברחובות ז'בוטינסקי (261 עבירות), רבי עקיבא (153 עבירות), והרב כהנמן (93 עבירות), על אף שאלו הרחובות המובילים במספר העבירות שנבדקו בעיר בשנת 2022.



הגדרת תכלית למצלמות מעקב - בעיריית בני ברק, למעט בכמה מקרים שעלו בוועדת ההיגוי, מנהל מערך המצלמות בעירייה הוא שקבע את מיקום הצבת המצלמות, בלי שגורמים בעירייה מלבדו בחנו את הצורך בהצבתן ואת התכלית שמבקשים להשיג, זאת בניגוד להנחיית הרשות להגנת הפרטיות ולפיה קודם הצבת אתר מצלמות מעקב יש לקבוע ולהגדיר את התכלית שמבקשים להשיג באמצעותו, באופן חד, ספציפי ומפורש; עיריית נשר הגדירה תכלית להצבת מצלמות המעקב רק משנת 2023, אף שהחלה להציב מצלמות מעקב בתחומה כבר ב-2014; המועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** הגדירה את תכלית המצלמות הכללית בשנת 2018, ועבור המצלמות שהצורך בהן עלה בישיבת האכיפה, אולם היא לא הגדירה את תכלית הצבת המצלמות באופן מפורש בכל אתר שבו ביקשה להציב מצלמות, במסגרת הדרישות המבצעיות, בניגוד להנחיית הרשות להגנת הפרטיות.

קיום שימוע ציבורי פומבי - הרשויות המקומיות שנבדקו - בני ברק, דאליית אל-כרמל, חיפה, נשר וראשון לציון, לא קיימו שימוע ציבורי שבו פרסמו, קודם הצבת המצלמות, מידע לגבי המצלמות שהן מתעתדות להציב במרחב הציבורי, כדי לאפשר לציבור להביע את עמדתו, זאת למרות הנחיית הרשות להגנת הפרטיות בנושא.

שמירה על הפרטיות - בניגוד להנחיית הרשות להגנת הפרטיות והוראות חוק הגנת הפרטיות בדבר איסור הצילום של מרחבים פרטיים שהם בגדר רשות היחיד, בכל הרשויות שנבדקו נמצא כי ניתן לבצע במצלמות המעקב שנדגמו צילומי תקריב למרחבים פרטיים, דבר שעלול לגרום לפגיעה של ממש בפרטיות התושבים - החל ב-25% מהמצלמות (11 מצלמות) שנבדקו בעיריית בני ברק, וכלה ב-45% מהמצלמות (16 מצלמות) בעיריית ראשון לציון (בעיריית חיפה 33% (15) מהמצלמות; בעיריית נשר 43% (17) מהמצלמות; ובמועצה המקומית דאליית אל-כרמל 30% (6) מהמצלמות. עוד נמצא כי בניגוד להנחיית הרשות להגנת הפרטיות בנושא תכנון לפרטיות, הרשויות שנבדקו לא בחנו בכל פעם שהתכוונו להציב מצלמות את מידת הפגיעה בפרטיות ודרכים להקטינה.

מיסוך אזורים פרטיים - בניגוד להנחיית הרשות להגנת הפרטיות, הרשויות המקומיות בני ברק, דאליית אל-כרמל, חיפה ונשר לא בחנו קודם התקנת מצלמות המעקב את הצורך להסוות או לטשטש את המרחבים הפרטיים שעתידיים להיות מצולמים באמצעותן, כגון מבני מגורים, גינות פרטיות ומרפסות. עיריית ראשון לציון בחנה את הנושא באופן חלקי ובלי לקיים הליך סדור. ב-16 מבין 27 מצלמות שנבדקו במוקד העירייה, נמצא כי הן צילמו מרחבים פרטיים בלי להסוות אותם. כך, במוקדים הרואים בכל הרשויות המקומיות שנבדקו - בני ברק, דאליית אל-כרמל, חיפה, נשר וראשון לציון - קיימת האפשרות להתמקד במרחבים פרטיים באמצעות מצלמות PTZ¹ ומצלמות רגילות², ולצלם אותם מקרוב באופן המאפשר לעיתים לזהות אנשים, חפצים ואירועים המתרחשים ברשות היחיד.

פיקוח ובקרה על השימוש של מורשי הגישה במערכת המצלמות - כל הרשויות המקומיות שנבדקו, בני ברק, דאליית אל-כרמל, חיפה, נשר וראשון לציון, לא השתמשו בכלים טכנולוגיים כגון מערכות ממוחשבות ייעודיות, לפיקוח ובקרה על השימוש של מורשי הגישה במערכת המצלמות. היכולת לפקח על הפעולות המתבצעות במערך

1 מצלמת PTZ (Pan, Zoom, Tilt) היא מצלמה ממונעת שניתנת לשליטה מרחוק ומסוגלת לבצע שלוש פעולות: תזוזה ימינה ושמאלה (Pan), תזוזה למעלה ולמטה (Tilt) ותקריב להגדלת התמונה (Zoom).

2 מצלמות שצופות על אזור קבוע שהוגדר מראש, ואינן ניתנות לתפעול מרחוק.



מצלמות המעקב ברשויות המקומיות עשויה להקטין את החשש שהמורשים לתפעול המערך יפגעו בזכות החוקתית של התושבים לפרטיות.

מינוי ממונה על הגנת הפרטיות - כל הרשויות המקומיות שנבדקו, **בני ברק, דאליית אל-כרמל, חיפה, נשר וראשון לציון**, לא מינו בעל תפקיד ברשות שיהיה אמון על הגנה על הפרטיות, זאת למרות המלצת הרשות להגנת הפרטיות במסמך שפרסמה בנושא בשנת 2022, ובדומה למחויב באיחוד האירופי.



שימוש במצלמות לזיהוי לוחיות רישוי - אף ששימוש בטכנולוגיית זיהוי לוחיות רישוי (LPR) במרחב הציבורי מחייב הסמכה מפורשת בדיון לנוכח היקף הפגיעה הנגרמת מכך לפרטיות האזרחים, התקינו כל הרשויות המקומיות שנבדקו - **בני ברק, דאליית אל-כרמל, חיפה, נשר וראשון לציון** - מצלמות לזיהוי לוחיות רישוי במרחב הציבורי בתחומן ללא הסמכה מפורשת בחוק; עיריית **בני ברק** התקינה שלוש מצלמות; עיריית **חיפה** - שתי מצלמות; עיריית **נשר** - 16 מצלמות; עיריית **ראשון לציון** - 76 מצלמות; והמועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** - שמונה מצלמות.



שימוש בפונקציות מיוחדות - עיריות **בני ברק ונשר** השתמשו בפונקציות מיוחדות מסוג תוכנות אנליטיקה, שהשימוש בהן עשוי לפגוע בפרטיות באופן לא מידתי, לצורך ניתוח צילומי מצלמות המעקב בזמן אמת ולצורך קבלת התרעות על אירועים חריגים במרחב המצולם, זאת מבלי לבחון את התועלת שהופקה מהתקנת המצלמות.



יידוע הציבור בדבר מיקום המצלמות - בניגוד להנחיית הרשות להגנת הפרטיות, עיריות **בני ברק ונשר** והמועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** לא ציינו באתרים שלהן במרשתת את מיקומי המצלמות ואת השטח המכוסה על ידין; עיריית **ראשון לציון** לא פרסמה את שטח הצילום המכוסה על ידי כל אחת מהמצלמות; ועיריית **חיפה** פרסמה את פריסת המצלמות בעיר על גבי מפה בלי לצייין פרטים נוספים, ובהם השטח המכוסה על ידין ומשך שמירת ההקלטות. מסקר עמדות התושבים שערך משרד מבקר המדינה עלה כי מרבית המשיבים ברשויות שנבדקו סברו שיש צורך במידע רב יותר בנוגע להתקנת מצלמות המעקב, מיקומן והשילוט הנלווה להן. למעט בדאליית אל-כרמל, יותר ממחצית המשיבים סברו כי המידע לגבי מיקום המצלמות ביישובם אינו נגיש וזמין (החל ב-79% מהמשיבים בבני ברק וכלה ב-54% מהמשיבים בנשר).



המועצה המקומית BCP, בריטניה

שקיפות ויידוע הציבור

לצורך יידוע הציבור פרסמה המועצה באתר שלה במרשתת מידע מקיף בנושא מצלמות המעקב בשטחה, לרבות נוהלי המועצה בנושאי המצלמות, הגנת המידע המצולם ובקשת מידע מצולם; רשימת המצלמות המוצבות במרחב הציבורי, לרבות סוג המצלמה ושמות הרחובות או האתרים המצולמים בכל מצלמה; תוצאות סקרי שביעות רצון ודעות התושבים; ודוחות שנתיים בנושא הערכת אפקטיביות המצלמות ברשות.



שמירת הצילומים ומחיקתם - בניגוד להנחיית הרשות להגנת הפרטיות, עיריית **בני ברק** ו**חיפה** והמועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** לא הגדירו בנוהל פנימי כתוב את פרק הזמן לשמירת הצילומים במאגר המידע, כנדרש בהנחיית הרשות להגנת הפרטיות, ואף לא שקלו מה פרק הזמן הנדרש לשמירתם, כדי להקטין את הפגיעה האפשרית בפרטיות התושבים. בעיריית **בני ברק** נשמרו צילומים לתקופה של כשלושה חודשים וחצי ואילו במועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** נשמרו צילומים לתקופה של כחודשיים וחצי; בעיריית **נשר** נמצאו הקלטות של צילומים שנשמרו למשך כחמש שבועות - חריגה של כחמישה שבועות מעבר לתקופה שהגדירה העירייה בנוהל שלה לשמירת הצילומים.



העברת המידע המצולם לגורמים פרטיים - עלה כי קיימת שונות בין הרשויות שנבדקו ביחס למדיניות ולדרכי הפעולה שלהן בנוגע למתן זכות עיון במידע המצולם במצלמות המעקב, והעברתו לגורמים פרטיים: לעיריית **בני ברק** אין מדיניות כתובה בנושא העברת חומרים מצולמים, ובניגוד להנחיית הרשות להגנת הפרטיות, העירייה העבירה למבקשי מידע צילומים של אירועים בלי לטשטש אנשים נוספים המופיעים בהם; עיריית **חיפה** והמועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** אינן מוסרות מידע מצולם לתושבים; עיריית **נשר** לא יישמה את הנוהל שקבעה בנושא, ופניות תושבים בבקשה לקבלת מידע ממאגר הצילומים נענות בשלילה. חוסר האחידות האמור, וריבוי אפשרויות הפעולה בנושא זה, מעלים חשש שדרכי הפעולה אינן ברורות לרשויות.



המועצה המקומית BCP, בריטניה העברת המידע המצולם לגורמים פרטיים

המועצה מאפשרת לכל תושב, באמצעות טופס ייעודי באתר המועצה במרשתת, להגיש בקשה בכתב לקבלת עותק של החומר המצולם שהוא מופיע בו. כל בקשה נבחנת לעומק מבחינת זהות מבקש המידע; הסיבה לבקשת המידע; וצדדים שלישיים שמופיעים בחומר המצולם ושפרטיותם עלולה להיפגע. רק אם אין חשש לפגיעה בפרטיות, החומרים המצולמים נמסרים לידי מבקש המידע באופן מאובטח. אם החומר המצולם מכיל צילומים של אנשים נוספים מלבד מגיש הבקשה, הוא מוזמן למוקד הרואה לצורך צפייה בצילומים.

העברת מידע מצולם למשטרת ישראל - נכון ליוני 2023 הקימו כ-40 רשויות מקומיות חיבור קבוע בין משטרת ישראל למערך מצלמות המעקב שלהן, שבאמצעותו המשטרה יכולה לצפות בזמן אמת בצילומים. למרות זאת טרם הסדירו משרד הפנים, המשרד לביטחון לאומי, משטרת ישראל ומרכז השלטון המקומי את התנאים בעניין השימוש של המשטרה במערכות השליטה במצלמות הרשויות המקומיות ובמאגרי המידע של מערכות אלו, וטרם גובש נוסח סופי ומוסכם של האמנה שבה הוגדרו התנאים האמורים.



בחינת אפקטיביות השימוש במצלמות - הרשויות המקומיות שנבדקו, **בני ברק**, **דאליית אל-כרמל**, **נשר**, **חיפה** ו**ראשון לציון**, לא קיימו הליך סדור שבו בחנו מפעם





לפעם אם הנסיבות שהצדיקו את הצבת המצלמות מלכתחילה עדיין עומדות בתוקפן, ואם נדרש להמשיך ולהפעיל אותן כדי למלא את מטרותן, כנדרש בהנחיית הרשות להגנת הפרטיות, וכפי שמקובל במועצה המקומית BCP בבריטניה; עיריית **בני ברק** לא תיעדה אירועים שזוהו במוקד הרואה של עיריית בני ברק ולא דרשו טיפול של המוקד העירוני. עוד נמצא כי העירייה לא ניתחה את הנתונים שתועדו במערכת הממוחשבת של המוקד העירוני, כדי להסיק מהם מסקנות בנוגע לתועלות המופקות ממצלמות העירייה; ועיריית **נשר**, **חיפה** ו**ראשון לציון** ניהלו יומן אירועים אך לא ניתחו את הנתונים כדי להסיק מסקנות בנוגע לתועלות המופקות מהמצלמות. אף שבידי כל הרשויות שנבדקו היה מידע מפורט בנוגע לחומרים שהועברו למשטרת ישראל, הן לא ניתחו את מאפייני האירועים בחומרים שהעבירו. היעדרן של פעולות אלה לא אפשר לרשויות שנבדקו לבחון אם הנסיבות שהצדיקו את הצבת המצלמות מלכתחילה עדיין עומדות בתוקפן; ואם אפקטיביות המצלמות עולה על הפגיעה שלהן בזכות התושבים לפרטיות.



המועצה המקומית BCP, בריטניה בחינת התועלת של מצלמות המעקב

לצורך הערכת התועלת המופקת מהמצלמות נדרש צוות המוקד הרואה לתעד ביומן האירועים כל אירוע שאותר בחומר המצלום, בין אם על ידי המוקדנים בזמן אמת או בהמשך לפניות לאיתור מידע בדיעבד. המועצה מקפידה לפרסם כל חודש דוחות לציבור על הביצועים של המצלמות, בין היתר כדי להגביר את אמון התושבים במועצה וכדי לנמק את הנחיצות של מצלמות המעקב במרחב הציבורי.

מבדק חדירה באחת מהרשויות המקומיות בישראל - במבדק החדירה זוהו 11 ממצאים בדרגות סיכון שונות: 2 ברמת סיכון קריטית, 4 ברמת סיכון גבוהה ו-5 ברמת סיכון בינונית.



תוכנית רב-שנתית להצבת מצלמות - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עיריית **חיפה** על שהכינה תוכנית רב-שנתית להצבת מצלמות מעקב במרחב הציבורי.

ניהול יומן אירועים וניתוח המידע בו - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** על כי ניהלה יומן אירועים מפורט, המתעד את האירועים החריגים שזוהו באמצעות מצלמות המעקב במועצה.



עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי הרשות לביטחון קהילתי בשיתוף הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים, ובהם הרשות להגנת הפרטיות, יבחנו את הצורך בקבלת נתונים על מצלמות המעקב בתחומי הרשויות המקומיות, לרבות מספרן, סוגיהן והיכולות הטכנולוגיות שלהן. נתונים אלו יאפשרו גיבוש תמונה כוללת לצורך קביעת מדיניות פיקוח על השימוש במצלמות המעקב. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה כי ככל שייקבע הצורך באיסוף הנתונים האמור, יפעלו הרשות לביטחון קהילתי, משרד המשפטים והרשות להגנת הפרטיות להסדיר את אופן איסופם מהרשויות המקומיות.

נוכח הגידול הניכר בשימוש במצלמות מעקב, לצד ההתקדמות הטכנולוגית המואצת בשנים האחרונות ופוטנציאל הפגיעה בפרטיות הנובע מכך, מומלץ למשרד הפנים לפעול, בשיתוף משרד המשפטים, המשרד לביטחון לאומי והמשטרה, להוצאת חוזר מנכ"ל שירכז את כלל ההנחיות לרשויות המקומיות בנושא הצבת מצלמות מעקב במרחב הציבורי בתחומן, וינחה אותן כיצד לפעול באופן מעשי, בהתאם לניסיון הבין-לאומי, בנושאים הנוגעים לשקיפות וידוע הציבור; ביקורת פנימית; שמירת המידע המצולם; העברת המידע המצולם לגורמים פרטיים; בחינת אפקטיביות השימוש במצלמות; ופיקוח ובקרה על השימוש במצלמות. עוד מומלץ כי משרד המשפטים ישקול להסדיר בחקיקה את סוגיית השימוש במצלמות מעקב במרחב הציבורי.

מומלץ כי עיריות **בני ברק, חיפה, נשר וראשון לציון** יאספו ויבחנו באופן שוטף את נתוני העבירות השנתיים של משטרת ישראל, קודם קביעת מיקום להצבת מצלמות מעקב, ויתחשבו, בין היתר, בנתונים אלו בקביעת סדרי עדיפויות להקמת אתרים המיועדים להצבת מצלמות בשטחן, כפי שנקבע בהנחיות המשרד לביטחון לאומי למצלמות שהוצבו במסגרת תוכניות של המשרד. זאת למען שמירה על ביטחון התושבים, ובהתאם למטרות שלשמן הוצבו מצלמות המעקב, כפי שהגדירו העיריות. עוד מומלץ כי עיריות **בני ברק, חיפה, נשר וראשון לציון** ישקלו את הצורך להציב מצלמות בשכונות או ברחובות שכמות העבירות בהם גבוהה באופן יחסי, הכול לפי סדרי העדיפויות שיקבעו הרשויות האמורות ובהתייעצות עם משטרת ישראל.

מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו - **בני ברק, דאליית אל-כרמל, חיפה, נשר וראשון לציון** - יפעלו לקיים, ככל הניתן, שימוע ציבורי פומבי טרם התקנת המצלמות, שבו הן יציגו לציבור את הפרטים הרלוונטיים למצלמות שהן מתעתדות להציב במרחב הציבורי.

על הרשויות המקומיות שנבדקו - **בני ברק, דאליית אל-כרמל, חיפה, נשר וראשון לציון** - לבחון את הימצאותם של מרחבים פרטיים בטווח הצילום של המצלמות. במקרים שבהם מצלמות המעקב מכוונות לאזורים פרטיים כגון מבני מגורים, גינות פרטיות ומרפסות שלא ניתן למנוע את צילומם, עליהן להשתמש בטכניקות הסוואה או לחלופין להגביל את יכולת ההתמקדות של המצלמה.

מומלץ למשרד הפנים ולמשרד המשפטים לשקול לפעול להסדרה של חובת מינוי ממונה על הגנת הפרטיות, בדומה למחויב באיחוד האירופי. מינוי ממונה על הגנת הפרטיות יאפשר לרשויות המקומיות לפעול בהתאם לתפיסה של "עיצוב לפרטיות", ובכלל זה לצמצם את



הפגיעה של מצלמות המעקב שהן מציבות במרחב הציבורי בפרטיות התושבים. נוכח המידע האישי הרב שנאסף באמצעות מצלמות המעקב שהתקינו עיריית **חיפה וראשון לציון** במרחב הציבורי שבתחומן, מומלץ כי עד להסדרת חובת מינוי ממונה הגנה על הפרטיות ישקלו הרשויות המקומיות האמורות למנות ממונה על הגנת הפרטיות באופן וולנטרי, זאת כדי לצמצם את הסיכון לפגיעה בפרטיות הטמון במידע המצולם שהן אוספות.

בהיעדר הסמכה מפורשת בחקיקה, על הרשויות המקומיות **בני ברק, דאליית אל-כרמל, חיפה, נשר וראשון לציון** - להימנע משימוש במצלמות לזיהוי לוחיות רישוי שהן הציבו בשטחן ומהתקנת מצלמות נוספות שיועדו למעקב ומזהות גם לוחיות רישוי. על עיריית **בני ברק ונשר** לוודא, כתנאי לשימוש בתוכנות האנליטיקה, שהן פונקציה מיוחדת של מצלמת מעקב, כי השימוש שלהן בתוכנות אלה הוא מידתי, וכי התועלות שהן מפיקות מהן עולות על הפגיעה בפרטיות שנגרמת בעטיין. על משרד הפנים, בתיאום עם משרד המשפטים והרשות להגנת הפרטיות, לפרסם הבהרה מתאימה לכלל הרשויות המקומיות בדבר היעדר סמכותן לפי המצב המשפטי הקיים, להצבת מצלמות לזיהוי לוחיות רישוי ושימוש בהן.

על עיריית **בני ברק** לקבוע מדיניות כתובה להעברת מידע מצולם לגורמים פרטיים התואמת את הוראות חוק חופש המידע ותקנות העיון במידע, ובשים לב למאפיינים הייחודיים של עיון בצילומים ממצלמות מעקב, כאמור בהנחיות הרשות להגנת הפרטיות. כמו כן על העירייה להימנע מלמסור צילומים שמופיעים בהם אנשים מלבד מבקש המידע שניתן לזהותם, אלא אם כן פעלו לטשטש אותם טרם מסירת הצילומים, כדי למנוע פגיעה בפרטיותם; על עיריית **חיפה ונשר** והמועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** לפעול באופן שיאפשר לתושבים את מימוש זכות העיון במידע המצולם עליהם, בהתאם להוראות הדין. עליהן לבחון לגופה כל בקשת עיון שבאה לפניהן, בהתאם לדין, ובמקרה שבו הן מבקשות לדחות את בקשת העיון, עליהן לנמק את סירובן ולהשתית את הסירוב על נימוקים מבוססים.

מומלץ לעיריית **בני ברק ונשר** ולמועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** לפרסם באתרים שלהן במרשתת את רשימת המצלמות הפרוסות ברחבי העיר, מיקומן והשטח המכוסה על ידן, ולציין אם הצילומים מוקלטים וכמה זמן נשמרות ההקלטות; מומלץ לעיריית **חיפה** לפרסם באתר שלה במרשתת את מטרת הצבת מצלמות המעקב הפרוסות ברחבי העיר, השטח המכוסה על ידן ושעות הפעלת המצלמות, ולציין אם הצילומים מוקלטים וכמה זמן נשמרות ההקלטות, מי הגורם האחראי להפעלת המצלמות ומה הפרטים ליצירת קשר עימו; מומלץ לעיריית **ראשון לציון** לעדכן באתר שלה במרשתת את שטח הצילום המכוסה על ידי כל אחת מהמצלמות ולפרסם את זהות הגורם האחראי לצפייה ושמירה על המידע.

מומלץ שמשרד הפנים, המשרד לביטחון לאומי, משטרת ישראל ומרכז השלטון המקומי, שהיו מעורבים בגיבוש האמנה המסדירה את התנאים להתקשרות, התחברות, הפעלה ושימוש של המשטרה במערכות השליטה במצלמות הרשויות המקומיות המוצבות במרחב הציבורי ובמאגרי המידע של מערכות אלו, יפעלו יחד כדי לגבש בהקדם נוסח סופי ומוסכם של האמנה. מומלץ שמשרד הפנים ומרכז השלטון המקומי יפרסמו את האמנה לכלל הרשויות המקומיות לאחר אישורה. עד לגיבוש נוסח סופי ומוסכם של האמנה ופרסומה, מומלץ כי עיריית **ראשון לציון** תעגן בהסכם את תנאי ההתקשרות, ההתחברות, ההפעלה והשימוש של משטרת ישראל במערך המצלמות של העירייה, כפי שנעשה במועצה המקומית BCP בביריטניה.

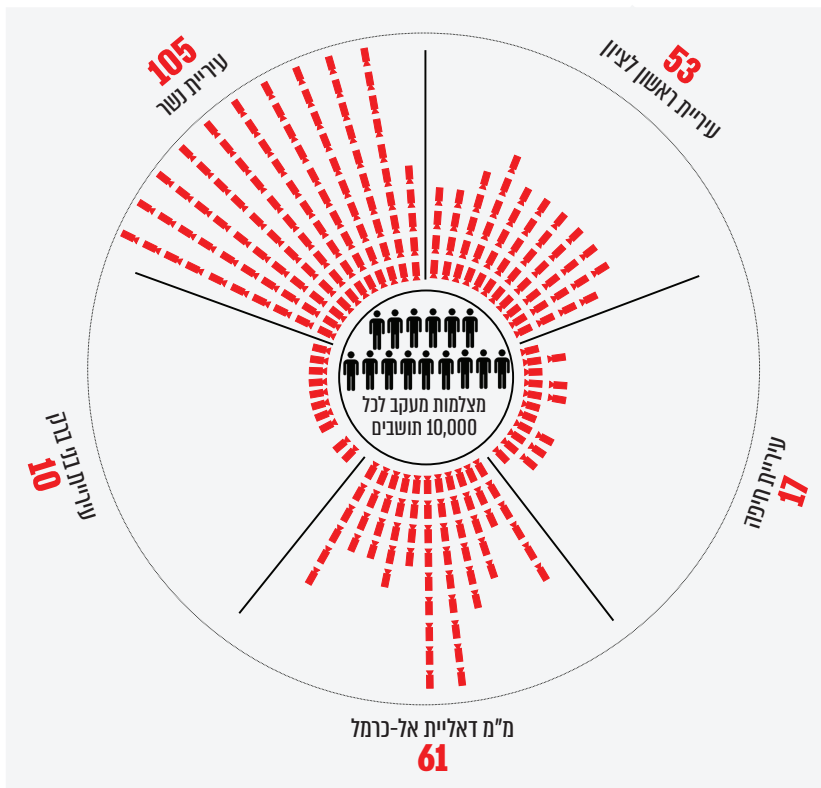
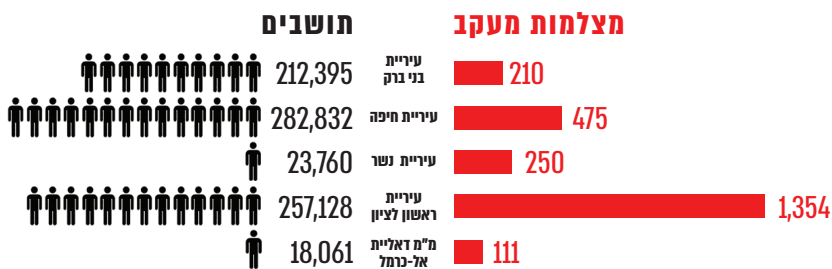


מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו - **בני ברק, דאליית אל-כרמל, חיפה, נשר וראשון לציון** - להעריך את אפקטיביות המצלמות באמצעות ניתוח כל הנתונים המצויים ברשותן; עוד מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו לקיים מדי פעם בפעם הליך סדור שבו יבחנו אם המשך השימוש במצלמות שהן מפעילות במרחב הציבורי עומד במבחן המידתיות, ואם יימצא שהנסיבות שהצדיקו את הצבת המצלמות מלכתחילה אינן תקפות עוד, לשקול להסיר את המצלמות או להעבירן לפי צורכי הרשות. בדיקת התועלת המופקת משימוש במצלמות מעקב במרחב הציבורי באופן שוטף ופרסום המידע לתושבים עשויים להגביר את אמון הציבור ברשויות המקומיות המפעילות את המצלמות ולהקטין את החשש לפגיעה בפרטיות התושבים בשל השימוש בהן.





מספר מצלמות המעקב, מספר התושבים ומספר מצלמות המעקב לכל 10,000 תושבים ברשויות המקומיות שנבדקו, 2023



על פי נתוני הרשויות שנבדקו ונתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

למצלמות המעקב השפעה מהותית על המרחב הציבורי בישראל. השפעתן עשויה להיות חיובית כאשר הן מצמצמות התנהגות עבריינית או בזזנית המזיקה לחברה כולה, ומנגד עלולה להיות שלילית כאשר נפגעת פרטיותם של התושבים. 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 - **בני ברק, דאליית אל-כרמל, נשר, חיפה וראשון לציון** - אינן פועלות בכל הכלים העומדים לרשותן להגנה על פרטיות התושבים ולעמידה בהנחיית הרשות להגנת הפרטיות ביחס למצלמות מעקב. כל הרשויות שנבדקו התקינו מצלמות מעקב לזיהוי לוחיות רישוי באופן אוטומטי, בהיעדר 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.

על הרשויות המקומיות שנבדקו לפעול לתיקון הליקויים ולבחינת ההמלצות שעלו בדוח זה, ולשמור 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.

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



שקיפות והגנה על הפרטיות

חופש המידע ברשויות המקומיות



חופש המידע ברשויות המקומיות

רקע

עקרון השקיפות הוא אבן יסוד מהותית להבטחת שלטון החוק והמינהל התקין, והוא הבסיס הראוי להתנהלותה של מערכת שלטונית שאמורה לשרת את התושבים. השקיפות כרוכה במימוש זכות הציבור לחופש מידע, ונבחנת בין היתר במידת החשיפה והנגישות של המידע המצוי ברשותן של הרשויות הציבוריות וזמינותו לציבור.

חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, נכנס לתוקפו במאי 1999 ונועד להנהיג בישראל את "מהפכת השקיפות"; מטרתו העיקרית היא להטמיע תפיסת יסוד של שיתוף במידע המוחזק בידי הרשויות השלטוניות, והאחראי לביצועו הוא שר המשפטים. לפי הוראות החוק, אזרח או תושב המעוניין במידע יכול לפנות בבקשה לרשות ציבורית לקבלת מידע שהיא מחזיקה בו. עם זאת, החוק קבע סייגים למסירת המידע, ובכללם נסיבות או מקרים שבהם הרשות רשאית לדחות בקשה למידע, וכן סוגי מידע שאסור לרשות למסור וסוגי מידע שהרשות אינה חייבת למסור. משהחליטה הרשות לדחות בקשה למידע, כולה או חלקה, עליה לנמק את הדחייה בתשובתה למבקש המידע; מי שבקשתו נדחתה או נענתה באופן חלקי רשאי לעתור על החלטת הרשות לבית משפט לעניינים מינהליים.

בהתאם להחלטת ממשלה משנת 2011 בעניין יישום חוק חופש המידע, הוקמה בשנת 2012 במשרד המשפטים היחידה הממשלתית לחופש המידע (היחידה הממשלתית), במטרה להגביר את השקיפות השלטונית ולקדם את יישום חוק חופש המידע בקרב הרשויות הציבוריות - לרבות באמצעות הנחיה, הדרכה ובקרה.

נתוני מפתח

<p>76%</p> <p>מסך בקשות המידע לרשויות המקומיות בשנת 2022 הופנו לעיריות (6,703); 14% למועצות מקומיות ו-10% (859) למועצות אזוריות</p>	<p>24%</p> <p>שיעור הגידול במספר הבקשות שהוגשו לקבלת מידע ברשויות המקומיות בשנים 2021 - 2022; לעומת קיטון של 12% במספר הבקשות שהוגשו למשרדי ממשלה וליחידות הסמך באותן שנים</p>	<p>8,847</p> <p>בקשות למידע הוגשו לרשויות המקומיות בשנת 2022; לעומת 13,028 בקשות למידע שהוגשו למשרדי הממשלה וליחידות הסמך</p>	<p>95%-ל (1,923)</p> <p>מכלל 2,014 הרשויות הציבוריות שחוק חופש המידע חל עליהן, בהן 257 הרשויות המקומיות, אין גוף מאסדר לעניין החוק</p>
<p>רק 23.5% (20)</p> <p>מרשויות החברה הערבית דיווחו על בקשות למידע בכל אחת מהשנים 2019 - 2022; 16% מהן (14) לא דיווחו כלל על בקשות למידע בשנים אלה; 23.5% מהן (20) לא דיווחו בשלוש מארבע השנים; 37% מהן (31) לא דיווחו באחת או בשתיים מארבע השנים</p>	<p>ב-80% (206)</p> <p>מהרשויות המקומיות כתובות הדואר האלקטרוני המשמשות בתחום חופש המידע הן אינן ייעודיות לתחום</p>	<p>258</p> <p>עתירות הוגשו על ידי מבקשי מידע לבית המשפט בשנת 2022 נגד רשויות מקומיות שדחו בקשות למידע או נענו לבקשות באופן חלקי; לעומת 203 עתירות שהוגשו נגד משרדי ממשלה ויחידות סמך באותה שנה</p>	<p>19%</p> <p>מהממונים על העמדת מידע לציבור ברשויות המקומיות לא מסרו ליחידה הממשלתית נתונים לשנת 2022 על יישומו של חוק חופש המידע</p>

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל עד דצמבר 2023 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות המרכזיות לקידום חופש המידע והשקיפות בשלטון המקומי. הרשויות המקומיות שנבדקו הן עיריות **אשדוד**, **חיפה**, **נתניה** ו**ראש העין** וכן המועצה האזורית **מטה יהודה** (הרשויות שנבדקו). במסגרת הבדיקה נסקרו היבטים שונים הקשורים ביישום הוראות חוק חופש המידע והתקנות שהותקנו מכוחו, הנוגעים להעמדת מידע לרשות הציבור ולרשות מבקשי המידע; כן נסקרו ממשקי הפעילות של הרשויות המקומיות עם היחידה הממשלתית לחופש המידע. כמו כן, נערכו פגישות עם נציגי עמותות הפועלות למען קידום חופש המידע במגזר הציבורי 



- לצורך הגברת הפיקוח על פעילותן של רשויות ציבוריות והתמודדות עם תופעות של שחיתות במוסדות השלטון; בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, ביחידה הממשלתית לחופש המידע ובמשרד הפנים.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



אסדרה בתחום חופש המידע - חוק חופש המידע חל על 2,014 רשויות ציבוריות, אולם סמכויות היחידה הממשלתית חלות על 91 (5%) בלבד מכלל הרשויות הציבוריות (31 משרדי ממשלה ו-60 יחידות סמך). על יתר 1,923 הרשויות הציבוריות (95%), ובהן 257 הרשויות המקומיות (13%), הן אינן חלות. 25 שנים מאז חוק חופש המידע, ו-11 שנים מאז הוקמה היחידה הממשלתית, ל-95% מהרשויות הציבוריות במדינה שחוק חופש המידע חל עליהן, ובכללן הרשויות המקומיות, אין אפוא גוף מאסדר שיבטיח שהן פועלות ליישמו בצורה מיטבית.



מעמד היחידה הממשלתית לחופש המידע וסמכויותיה - אופן הקמתה של היחידה הממשלתית לא איפשר להקנות לה סמכויות אסדרה כלפי הרשויות המקומיות וכלפי רשויות ציבוריות נוספות שהחוק חל עליהן שאינן משרדי ממשלה ויחידות סמך. על פי עמדת משרד הפנים, הוא אינו מוסמך על פי חוק לשמש גוף מאסדר בתחום חוק חופש המידע ברשויות המקומיות, והוא אף מתנגד לקביעת גוף אחר שיהיה אמון על יישום חוק חופש המידע בהן. שקיפות הפעילות ברשויות המקומיות ומילוי חובותיהן לפי חוק חופש המידע צריכים להיות אינטרס ראשון במעלה של משרד הפנים כמי שאחראי לתפקודן התקיין. ואולם, בהתנגדותו למילוי התפקיד בעצמו ואף למינוי גורם אחר שימלא אותו תרם משרד הפנים במו ידיו להמשך המצב הקיים, שבו אין גוף שמאסדר את פעילותן של הרשויות המקומיות בתחום זה. משרד המשפטים בחן במהלך השנים את מעמד היחידה הממשלתית וסמכויותיה, נוכח הקבוע בסעיף ו' להחלטת הממשלה מ-2011, אך בשל התנגדות משרד הפנים לא הורחבו סמכויות היחידה ולא הוחלו על הרשויות המקומיות. עוד נמצא כי הבחינה האחרונה של הנושא נערכה במשרד המשפטים בשנת 2018.



טיפול בתלונות של מבקשי מידע על יישום חוק חופש המידע ברשויות המקומיות - חרף ההנחייה המפורשת שנתן בשנת 2019 מנכ"ל משרד הפנים דאז, המשרד לא הביא לידיעת הציבור את האפשרות להגיש לממונים על מחוזות המשרד תלונות כנגד רשויות מקומיות על אי-מתן מענה לבקשות חופש המידע. אף שבשנת 2022 העבירה היחידה הממשלתית לטיפול המחוזות 52 תלונות, המחוזות טיפלו בשנים 2020 - 2022 ב-35 תלונות בלבד. נוסף על כך, אין מעקב אחר הטיפול בתלונות אלה.



דיווח על נתונים סטטיסטיים - מנתוני דוח היחידה הממשלתית לשנת 2022 עולה כי במהלכה הוגשו 258 עתירות נגד רשויות מקומיות. מספר העתירות הרב ביותר הוגש נגד עיריית בני ברק - תשע עתירות, עיריית טירת כרמל - שמונה עתירות, עיריית טייבה ונצרת



המועצות המקומיות כפר מנדא ושעב - שבע עתירות כל אחת. בדוח לא נמצא מידע על אודות פסקי הדין שניתנו, קרי כמה עתירות התקבלו וכמה נדחו. לשם השוואה, בשנה הקודמת הוגשו 236 עתירות, כ-10% פחות ממספרן ב-2022. על פי דוח היחידה ל-2021, בבתי המשפט ניתנו 159 פסקי דין לגבי רשויות מקומיות; מתוכם קיבל בית המשפט 138 עתירות של מבקשי מידע (פסק לחובת הרשויות הוצאות בסך כ-378,000 ש"ח), ולגבי היתר - 21 פסקי דין - דחה את העתירה (ופסק לזכות הרשויות 36,500 ש"ח).

יישום חוק חופש המידע בשלטון המקומי לעומת יישומו בשלטון המרכזי - בעוד שבשנים 2019 - 2021 חלה עלייה רציפה בדרישת הציבור למידע ממשרדי הממשלה ומיחידות הסמך (12,549 בקשות, 13,390 ו-14,838 בהתאמה) הרי שהמגמה בשלטון המקומי נעצרה (6,285 בקשות, 7,117 ו-7,139 בהתאמה). עם זאת, נראה כי בשנת 2022 חלה עלייה במימוש זכות הציבור לקבלת מידע מהשלטון המקומי (8,847 בקשות), ואילו בשלטון המרכזי הוא פחת (13,028 בקשות). בשנים 2019 - 2022 היה מספר העתירות שהוגשו כנגד הרשויות המקומיות (1,081) גדול ממספר העתירות שהוגשו כנגד משרדי הממשלה ויחידות הסמך (674). בביקורת נמצא עוד כי נוהלי היחידה הממשלתית אינם מחייבים את הרשויות המקומיות.

פרסום מידע לידיעת הציבור (שקיפות המידע) ברשויות שנבדקו - על פי חוק חופש המידע כל רשות ציבורית נדרשת לפרסם דיווח שנתי שיכלול בין היתר את תקציב ההוצאות מול הביצוע בשנה החולפת, התקציב לשנה הנוכחית ודיווח הממונה על העמדת מידע לציבור בשנה זו, וכן לפרסם מידע בדבר ההנחיות המינהליות שעל פיהן היא פועלת. למרות זאת הרשויות **אשדוד, **חיפה**, ו**ראש העין** לא כללו באתריהן במרשתת נתונים כספיים בדבר תקציב ההוצאות מול הביצוע בשנה החולפת (2022). כל הרשויות שנבדקו - **אשדוד**, **חיפה**, **נתניה**, **ראש העין** ו**מטה יהודה** לא פרסמו את נוהלי העבודה שלהן - נהלים פנימיים המסדירים את תהליכי עבודתן ושיטות פעולתן. עיריית **חיפה** לא פרסמה באתר שלה את התקציב לשנת 2023.**

מידע לשעת חירום - משרד המשפטים ומשרד הפנים לא אסדרו את חובתן של הרשויות הציבוריות - בשלטון המרכזי והמקומי - לפרסם מידע חירום לטובת הציבור בעיתות שגרה או חירום.

מסירת המידע למבקשים (שיתוף המידע) ברשויות שנבדקו - בעיריית ראש העין אין מתקבלות כלל בקשות למידע מצולם. זאת, בשונה מעיריות **אשדוד, **חיפה** ו**נתניה**, שבהן חלק גדול ואף עיקרי מהבקשות המתקבלות הן בנושא מידע מצולם (כך לדוגמה, באשדוד - 467 מתוך 710 הבקשות בשנת 2021 ו-547 מתוך 738 הבקשות בשנת 2022; בחיפה - 250 מתוך 512 הבקשות בשנת 2021 ו-164 מתוך 362 הבקשות בשנת 2022). לנוכח הביקוש הגדול למידע מצולם בעיריות אלו אל מול היעדר הביקוש למידע מסוג זה בעיריית **ראש העין**, נראה כי הציבור בראש העין אינו מודע לזכותו לבקשו. מ"א **מטה יהודה** אינה מפעילה מערך מצלמות בתחום שיפוטה. עוד נמצא כי הרשויות שנבדקו אינן פועלות באופן אחיד בטיפול בבקשות למידע. **בקשות למידע מצולם:** עיריית **חיפה** ו**נתניה** מתנות את מסירת המידע המצולם בהצגת צו בית משפט. כפועל יוצא מכך, מרבית מבקשי המידע בוחרים שלא לפתוח בהליך משפטי לקבלת הצו שנדרש, והעיריות אינן מוסרות להם את המידע שביקשו. עיריית **אשדוד** אינה מתנה את מסירת התיעוד המבוקש בצו בית משפט. **בקשות למידע שנדחו או שנענו חלקית:** עיריית **אשדוד** דיווחה ליחידה**



הממשלתית על כל הבקשות שבהן טיפלה, גם אם לא מסרה את כל המידע המבוקש, כבקשות שהתקבלו וטופלו במלואן. בקשות נוספות למידע שלא טיפלה בהן - בין משום שהייתה מנועה מלמסור את המידע ובין משום שבחרה שלא למסור אותו בהיעדר חובה על פי החוק - לא דווחו כלל על ידי העירייה ליחידה הממשלתית. במדגם בקשות שנדחו או שנענו באופן חלקי עלה כי עיריית **חיפה** מנמקת את החלטותיה ומעדכנת את המבקשים בדבר זכאותם לעתור לבית המשפט נגד ההחלטה, אולם היא אינה מציינת את סד הזמנים להגשת העתירה. עיריית **נתניה** אינה מעדכנת את המבקשים בדבר זכאותם לעתור לבית המשפט נגד ההחלטה ואינה מעדכנת אותם בדבר סד הזמנים הקבוע לכך. מ"א **מטה יהודה** פונה בעל פה למבקשים שאת בקשותיהם דחתה ואינה משיבה להם בכתב.

אופן המענה של הרשויות המקומיות לבקשות מידע רוחביות - נמצאה שונות במעני הרשויות המקומיות על בקשות מידע רוחביות (בקשות מידע זהות המופנות במקביל לכל הרשויות או לחלקן). השונות מצביעה על מנעד הפרשנויות האפשריות ועל הפערים בתפיסות בין הרשויות. כך לדוגמה, במקרה של בקשה רוחבית לחשיפת יומני בכירים - בעיריות **אשדוד, חיפה, נתניה וראש העין** ובמ"א **מטה יהודה** לא הייתה הקפדה על ניהולו של יומן ראש הרשות הכולל רישום מפורט של מלוא הפרטים הנדרשים - מועדי הפגישות והנושאים, זהות מפורטת של המשתתפים בהן - הן פגישות פנימיות ברשות המקומית והן פגישות עם גורמים חיצוניים. כמו כן, חלק מן היומנים שנמסרו כללו פרטים אישיים של העובדים - פרטי איתור, פרטים רפואיים, ימי חופשה - שלא היו צריכים להימסר בשל החשש לפגיעה בפרטיות.

הממונים על העמדת מידע לציבור ברשויות המקומיות והכשרתם - קיימים הבדלים בין הנחיית נציבות שירות המדינה בעניין הממונה במשרדי הממשלה ויחידות הסמך לבין הגדרת תפקיד הממונה ברשויות המקומיות שפורסמה בפברואר 2023. ההבדלים העיקריים נוגעים לגורמים ברשות שהממונה עשוי להיות כפוף אליהם ולמאפיינים חסרים בהגדרת תפקיד הממונה ברשויות המקומיות כגון תקופת הכהונה, התגמול לממונה ומינוי מסייע לממונה. תפקיד הממונה על העמדת מידע לציבור ברשויות המקומיות הוטל, עד פרסום הגדרת תפקיד הממונה ב-2023, על עובד כתפקיד נוסף, בדרך כלל ללא הליך תחרותי וללא שימת לב לגורם ברשות שהממונה כפוף לו. משרד הפנים לא הגדיר את תקופת הכהונה של הממונים ברשויות המקומיות, שלא כמו מקביליהם במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, והם אינם מקבלים תגמול על מילוי התפקיד. בביקורת עלה כי פרט **לראש העין**, יתר הרשויות שנבדקו - **אשדוד, חיפה, נתניה ומטה יהודה** - מינו מרכזות תחום, כדי לסייע לממונים בעבודתם ובפועל הן עושות את מרבית העבודה בנושא. הגדרת התפקיד של הממונה ברשויות המקומיות עיגנה את חובתו לעבור הכשרה של היחידה הממשלתית. הממונים של הרשויות **אשדוד, נתניה וראש העין** עברו את ההכשרה. על פי שיקול דעתן של הרשויות המקומיות, ובייחוד כשהממונה על העמדת מידע לציבור הוא בכיר, שלחו חלק מהן את מרכזות התחום לקורס ההכשרה. מרכזות התחום ב**אשדוד ומטה יהודה** עברו את ההכשרה, ואילו מרכזות התחום ב**חיפה** לא עברה הכשרה.

חופש המידע ברשויות החברה הערבית - 34 מבין 85 הרשויות (כ-40%) לא דיווחו כלל ליחידה הממשלתית על בקשות הנוגעות לחופש המידע שהתקבלו בארבע השנים 2019 - 2022 או בשלוש מהן; 31 רשויות (37%) לא דיווחו בשתיים או באחת מארבע השנים; רק 20 רשויות (23.5%) דיווחו על בקשות בכל ארבע השנים. במועד סקירת אתריהן של 34 הרשויות שלא דיווחו על בקשות בכל ארבע השנים או בשלוש מהן, לא הייתה גישה

לאחרים של שלוש מהרשויות. אשר ליתר 31 הרשויות, מסתמן כי נוסף על אי-עמידתן בהוראות המחייבות לעניין מסירת המידע, הן גם אינן מיישמות כנדרש את ההוראות לעניין שקיפות המידע לציבור. כך לדוגמה, כל 31 הרשויות לא כללו באתריהן את הנחיות המינהליות המסדירות את אופן פעילותן (נהלים פנימיים); 29 מבין 31 הרשויות לא כללו באתריהן את המידע הנדרש בנושא איכות הסביבה; 28 רשויות לא פרסמו באתריהן אם נתנו תמיכות או מימנו קרנות ומלגות ומה סכומן; 26 רשויות לא כללו באתריהן נתונים כספיים בדבר תקציב הוצאות מול ביצוע בשנה החולפת (2022); 21 רשויות לא פרסמו את תקציב השנה הנוכחית (2023); 17 רשויות לא כללו באתריהן את תרשים המבנה הארגוני שלהן; שש רשויות לא כללו באתריהן את חוקי העזר שלהן. הנתונים האמורים מלמדים כי רשויות רבות בחברה הערבית טרם הפנימו את חובתן החוקית לפעול לשקיפות המידע ולשיתופו עם הציבור.



פרסום מידע לשעת חירום - כל אתרי המרשתת של הרשויות שנבדקו - אשדוד, חיפה, נתניה, ראש העין ומטה יהודה - כוללים מידע נרחב ועדכני לשעת חירום, ובכלל זאת מידע עדכני הנוגע למלחמת חרבות ברזל. בין היתר פורסמו הנחיות פיקוד העורף והמשטרה; הוראות היערכות לשעת חירום והנחיות מצילות חיים לתרחישים שונים; רשימת המקלטים הציבוריים וכתובתיהם; שירותים חיוניים בשעת חירום; טלפונים וקישורים שימושיים לשעת חירום; מוקדי מידע של משרדי ממשלה ושל גופים חיוניים בשעת חירום; מוקדי סיוע לתמיכה נפשית; יוזמות התנדבות; עדכונים שוטפים ומבזקים. מידע זה יש בו כדי לסייע ולהועיל לתושבים ולאזרחים הדריים בתחומן.

קשרי הגומלין של הרשויות המקומיות עם היחידה הממשלתית - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הליווי המקצועי והייעוץ שמעניקה היחידה הממשלתית לממונים ברשויות המקומיות, את הזמינות הרבה להיוועצות ואת ההכשרות שהיא מקיימת עבורם, גם בהיעדר סמכויות קבועות בהחלטת הממשלה.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ למשרד המשפטים ולמשרד הפנים לקבל החלטה נוכח הקבוע בסעיף ו' להחלטת הממשלה מ-2011, שלפיה יש לבחון את מעמדה וסמכויותיה של היחידה הממשלתית, לרבות האפשרות להקנות לה סמכויות נדרשות ביחס לרשויות המקומיות, ולנקוט את הצעדים הנדרשים לקביעת גורם מאסדר לרשויות המקומיות לצורך הגברת השקיפות וחופש המידע בשלטון המקומי. עוד מומלץ לשקול להרחיב בהדרגה את סמכויות היחידה הממשלתית גם לכלל הרשויות הציבוריות שהחוק חל עליהן. אם קיים קושי בהכפפת חלק מהרשויות הציבוריות ליחידה בתוך משרד המשפטים, יש לבחון את האפשרות לפעול להפיכתה ליחידה עצמאית ולנתקה ממשרד המשפטים. יש לבחון, בהתאמה, גם את תקציב היחידה ואת מצבת כוח האדם שלה.

כשם שהממשלה יצרה גוף מיוחד לעניין אסדרת תחום חופש המידע במשרדי הממשלה ויחידות הסמך, מומלץ כי יוקנו לגוף רלוונטי סמכויות זהות גם כלפי הרשויות המקומיות. הגברת יישום חוק חופש המידע ברשויות המקומיות תאפשר לתושבים להיות מעורבים



בתהליכים שהן מובילות, לפקח ולהשפיע על פעילותן ותביא לשיפור השירות שהן מספקות ולחיזוק אמון הציבור בהן.

מומלץ שהיחידה הממשלתית תמשיך ותפעל להעלאת המודעות בכל הנוגע להגשת בקשות למידע מהרשויות הציבוריות בכלל, ומהרשויות המקומיות בפרט. כן מומלץ כי גם הרשויות המקומיות יפעלו להגביר את מודעות התושבים לקיום החוק באמצעות הסברה מתאימה ולעודד אותם להגיש בקשות למידע על אודות פעילויותיהן. על הרשויות המקומיות לפעול ביתר שאת להנגשת המידע שברשותן. מומלץ שמשרד הפנים, בסיוע היחידה הממשלתית, יעודד ויתמרץ את הרשויות המקומיות ליישם את חוק חופש המידע במלואו ובכך גם להביא להפחתת מספר העתירות שמוגשות נגדן בנושא זה. עוד מומלץ כי כל הרשויות המקומיות יאמצו את נוהלי היחידה, לרבות הנהלים הנוגעים להגברת השקיפות. אי-היכולת לאכוף את יישום הנהלים מצביעה אף היא על צורך בגורם מאסדר לרשויות המקומיות.

על משרד הפנים להביא לידיעת הציבור כי תושבים המעוניינים להתלונן על רשות מקומית על אי-מתן מענה לבקשה לפי חוק חופש המידע, יכולים לפנות לממונים על המחוזות במשרד. מומלץ למשרד הפנים ולמשרד המשפטים לשקול לפעול להסמכת היחידה הממשלתית לגורם שיטפל גם בתלונות נגד רשויות מקומיות ולתת לה אף סמכות להורות על תיקון ליקויים שעלו בפעילותן. זאת כדי לאפשר לכל מי שמתלונן כנגד רשות מקומית לקבל מענה ראוי לתלונה שהגיש. קביעת גורם מקצועי שיברר תלונות כנגד הרשויות המקומיות יכול ליתר הגשת חלק מהעתירות לפחות ובכך להביא גם להפחתה במספרן.

על עיריות **אשדוד**, **חיפה וראש העין** לפרסם באתריהן במרשתת דיווח שנתי שלם, תוך הקפדה על כל סעיפי הדיווח, כמפורט בתקנות חופש המידע. על כל הרשויות שנבדקו - **אשדוד**, **חיפה**, **נתניה**, **ראש העין ומטה יהודה** - לשקול לפרסם באתריהן במרשתת את ההנחיות המינהליות שלהן, לרבות נוהליהן הפנימיים שיש בהם עניין לציבור. מומלץ כי משרד המשפטים ומשרד הפנים יפעלו לאסדר את חובתן של הרשויות הציבוריות - בשלטון המקומי והמרכזי - לפרסם מידע חירום לציבור בעיתות שגרה או חירום.

קיים צורך ממשי בגיבוש ובחידוד של עקרונות פעולה מנחים אחידים ומחייבים בתחום מסירת המידע לכלל הרשויות המקומיות. בתוך כך, מומלץ כי משרד המשפטים יקבע הנחיות ברורות וסדורות בנושא אופן הטיפול בבקשות לקבלת מידע מצולם. על עיריית **אשדוד** לפעול בהתאם להוראות החוק בדבר אופן הטיפול בבקשות למידע ואופן הדיווח, בכל הנוגע לבקשות שלמגשיהן לא נמסר כל מידע או נמסר רק חלק מהמידע. על עיריית **חיפה ונתניה** ומ"א **מטה יהודה** להקפיד לעדכן בכתב את המבקשים שבקשותיהם נדחו או נענו חלקית על זכותם לעתור נגד ההחלטה, תוך ציון מפורש של סד הזמנים להגשת העתירה.

מומלץ לרשויות שנבדקו - **אשדוד**, **חיפה**, **נתניה**, **ראש העין ומטה יהודה** - לפעול בהתאם להנחיות שמפרסמת היחידה בנוגע לבקשות רוחביות, ובכלל זה בהתאם לנוהל היחידה הנוגע לאופן שבו יש להשיב לבקשה למסירת יומן של בעל תפקיד. ממצאי בחינת הבקשות הרוחביות מאששים את הצורך בגורם ריכוזי שיאסדר את פעילותן של הרשויות המקומיות בתחום חופש המידע.

מומלץ שמשרד הפנים ישקול להגדיר את תקופת הכהונה של הממונים ברשויות המקומיות, בפרט במקרים שבהם התפקיד מוטל על עובד כתפקיד נוסף. זאת, כדי לאפשר יציבות בביצוע התפקיד ולמנוע תחלופה גדולה באישו. מומלץ לכל הרשויות המקומיות, ובפרט לרשויות שנבדקו, לבחון אם הכפיפות של הממונים אינה יוצרת ניגוד עניינים וכך פוגעת ביכולתם למלא את התפקיד באופן עצמאי ובלתי תלוי. למשרד הפנים ולרשויות המקומיות מומלץ לשקול לפעול לכך שהממונים על העמדת מידע לציבור ברשויות המקומיות יקבלו תגמול מהרשות המקומית שמעסיקה אותם. התגמול עשוי להגביר את המוטיבציה ואת שביעות הרצון של הממונים, ובכך לשפר את תפקודם ואת השירות לתושבים. עוד מומלץ שיגדירו את היקף המשרה של מרכז התחום ושיוסיפו בהגדרת התפקיד כי על המרכזי יחולו הכללים החלים על הממונה, לרבות דרישות סף, קבלת דרגה נוספת וחובת הכשרה. על הרשויות המקומיות לשלוח את הממונים על העמדת מידע לציבור לקורס ההכשרה של היחידה, כנדרש בהגדרת תפקיד הממונה. כמו כן מומלץ שמרכזות תחום חופש המידע שמסייעות לממונה בעיריית **חיפה** וכך גם כל מרכזי התחום בכל הרשויות המקומיות, יעברו את ההכשרה של היחידה.

מומלץ למשרד הפנים ולמשרד המשפטים לשקול לקדם הסמכה של גורם מוסכם שיאסדר את נושא חופש המידע בשלטון המקומי לרבות ברשויות החברה הערבית, ובכלל זה יצירת תוכניות עבודה לרשויות שיסייעו במימוש התכלית של עקרון הנגשת המידע והגברת השקיפות, תוך קביעת מדדים לבחינה והשוואה של רמת השקיפות ושיתוף המידע; ובמקביל, יצירת מנגנוני פיקוח ואכיפה בתחום חופש המידע בקרב הרשויות המקומיות.

כלל הרשויות הציבוריות שחוק חופש המידע חל עליהן



על פי חוק חופש המידע והחלטת הממשלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

השלטון המקומי בישראל הוא המעגל השלטוני הקרוב ביותר לציבור. לרשויות המקומיות כוח השפעה רב ומגוון על חיי היום-יום של התושבים והאזרחים, ולמעשה הן משפיעות באופן ישיר על רווחתם. מכיוון שהשלטון המקומי מרכז בידיו כוחות רבי עוצמה במישורים שונים - כלכליים, חברתיים ואחרים - נודעת חשיבותו הרבה של חופש המידע כאמצעי להגשמתה של זכות הציבור לדעת ולקידום עקרונות דמוקרטיים עבור התושבים, ועוד נודעת נחיצותה של שקיפות שלטונית בהתייחס למדיניותן ואופן פעולתן של הרשויות המקומיות.

מאז נחקק חוק חופש המידע חלפה כרבע מאה - המציאות הישראלית השתנתה, האמצעים הטכנולוגיים השתכללו ובאמצעותם ניתן לספק מידע רב ביתר קלות. הניסיון שנצבר במהלך יישום החוק הוליד תובנות שיש לתת עליהן את הדעת. ממצאי הביקורת מלמדים על קושי מתמשך לאכוף את חובת הדיווח על יישום החוק ברשויות המקומיות, בעיקר משום שהיחידה הממשלתית נעדרת סמכויות פיקוח ואכיפה לגביהן; והדבר מומחש ביתר שאת בקרב רשויות החברה הערבית, שרבות מהן אינן ממלאות את חובתן החוקית לפעול לשקיפות המידע ולשיתופו בקרב הציבור. כן מלמדים ממצאי הביקורת כי יש מקום שהרשויות המקומיות ירחיבו את פעילותן לקידום השקיפות, ובכלל זאת פרסום מידע מהותי באופן יזום שיש לגביו עניין ציבורי - כך שתתאפשר גישה למידע לכלל הציבור ולא למבקש המידע בלבד. לעניין שיתוף המידע, ממצאי הביקורת מלמדים על שונות באופן ההיענות וההתייחסות של הרשויות המקומיות לבקשות מידע רחביות.

זאת ועוד, בהיעדר כללים סדורים והנחיות בתחום, ממצאי הביקורת מלמדים על הבדלים בפעילותן של הרשויות שנבדקו - עיריות **אשדוד, חיפה, נתניה וראש העין** ומ"א **מטה יהודה** - בתחום חופש המידע, הן בעניין שקיפות המידע הכלול באתרי המרשתת של הרשויות; הן בעניין שיתוף המידע - בכלל זאת ניהול מערך בקשות המידע, אופן המענה לבקשות (לרבות תבנית מסירת המידע ופירוט המידע) והטיפול בבקשות למידע מצולם; והן בנוגע לדיווח על יישום החוק ליחידה הממשלתית. שונות זו בפעילותן של הרשויות המקומיות ככלל היא בלתי רצויה.

הנתונים המוצגים בדוח הביקורת מעידים כי חלה מגמת שיפור במרוצת השנים, ונעשתה כברת דרך בהכרה בחשיבותה של השקיפות השלטונית. עם זאת, עולה גם כי לא נעשה די - ברמת השלטון המקומי והשלטון המרכזי - כדי לעודד את הציבור לממש את זכותו לקבל מידע על פי חוק חופש המידע. בפועל, יישום החוק תלוי במידה רבה במדיניות שמתווים הגורמים המקצועיים ברשות המקומית והעומד בראשה בנושא.

הליקויים שעלו בדוח ממחישים את הצורך בגורם מאסדר בתחום חופש המידע ברשויות המקומיות, שכן אין מקום לבדל אותן ממשרדי הממשלה בעניין זה. גורם מאסדר יוכל להנחות את הרשויות בתחום, לפקח עליהן ולאכוף יישומם של נהלים. הוא יוכל להיות אחראי לבירור תלונות מאת הציבור בנוגע לאי-עמידה של הרשויות בהוראות החוק, ובכך הוא עשוי להביא גם להפחתת מספר העתירות שמוגשות כנגדן. מומלץ לבחון את האפשרות שהיחידה הממשלתית לחופש המידע, שהיא הגורם המקצועי הבקיא בתחום זה ואשר לה ראייה מערכתית רחבה בנושא, תשמש הגורם המאסדר, שסמכויותיה יורחבו ויחולו גם על הרשויות המקומיות.



עוד מומלץ שכל עוד לא נקבע גורם מאסדר לרשויות המקומיות בתחום, וכל שכן בשל התנגדותו של משרד הפנים להכפפתן ליחידה הממשלתית - יהיה משרד הפנים מעורב יותר בכל הקשור להגברת השקיפות בשלטון המקומי ולחיזוק מעמד הממונים על העמדת המידע לציבור.

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



פרק שני

ביקורת חברתית

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



ביקורת חברתית

קידום השוויון המגדרי בשלטון המקומי



קידום השוויון המגדרי בשלטון המקומי

רקע

עקרון השוויון המגדרי, האוסר על הפליה בין אישה לגבר, הוא אחד מנדבכיו של עקרון השוויון שהוכר כעקרון-על במשפט הישראלי, ופגיעה בו עשויה להיחשב פגיעה חוקתית בכבוד האדם. מימוש עיקרון זה קשור באופן הדוק לחוסנה הדמוקרטי של הרשות המקומית. החשיבות שבהבטחתו של השוויון המגדרי בכלל מישורי החיים, ובפרט במוקדי קבלת ההחלטות, רבה במיוחד בעיתות משבר לאומי ובעיתות חירום, שכן בהן עלולים להעמיק עוד יותר הפערים הקיימים ממילא בעמדות כוח שבהן נשים וגברים נמצאים, ונשים גם עלולות להיחשף לפגיעה קשה יותר בביטחונן האישי ובתנאי העסקתן. הרשויות המקומיות - כמעסיקות וכרשויות שלטוניות - נושאות בעיקר האחריות לקידום השוויון המגדרי בקרב עובדיהן ולהטמעת החשיבה המגדרית בתהליכי קבלת ההחלטות בתחומים הנוגעים לתושביהן. לפי החוק, את הפעולות שהרשות המקומית נוקטת לקידום השוויון המגדרי אמורה ללוות היועצת לקידום מעמד האישה המכהנת באותה הרשות (היועצת). בין היתר, על היועצת להיות מעורבת בהתוויית מדיניות הרשות המקומית, לקדם בחינה של ההשלכות המגדריות של החלטותיה וכן לאסוף מידע ונתונים הנוגעים לתחומי הפעולה של תפקידה. לצד הרשויות המקומיות נושאים באחריות לקידום השוויון המגדרי בשלטון המקומי גם גופי האסדרה השלטוניים: מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים, הרשות לקידום מעמד האישה¹ ונציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה. כל אלה אחראים להבטיח, כל אחד בתחומו, כי גופי השלטון המקומי פועלים כמחויב בדין ובאופן המיטבי לקידום השוויון המגדרי. לקידום השוויון המגדרי ולהטמעת החשיבה המגדרית חשיבות רבה הן בהיבטים הנוגעים לעובדי הרשויות המקומיות ולעובדי יתר גופי השלטון המקומי (היבטים פנים-ארגוניים) והן בהיבטים הנוגעים לתושבי הרשויות המקומיות (היבטים חוץ-ארגוניים). דוח זה יתמקד בעיקר בהיבטים פנים-ארגוניים של נושא זה.

1 המשרד לקידום מעמד האישה הוקם במהלך הביקורת מכוח החלטת ממשלה מס' 433 (2.4.23), שבה הוחלט גם להעביר אליו מהמשרד לשוויון חברתי את שטח הפעולה: קידום מעמד האישה ובכלל זה את האחריות על הרשות לקידום מעמד האישה. בהחלטת ממשלה מס' 1316 (21.1.24) הוחלט על ביטול החלטה מס' 433 תוך החזרת שטח הפעולה: קידום מעמד האישה ובכלל זה את האחריות על הרשות לקידום מעמד האישה למשרד לשוויון חברתי ושינוי שמו ל"משרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה".



נתוני מפתח

<p>כ-45% בלבד</p> <p>שיעור התאגידיים העירוניים שבהם ניתן ייצוג הולם לבני שני המינים בקרב כל חברי הגוף המנהל, כולל נבחרי הציבור, בהתייחס למינויים שנעשו בין ינואר 2022 ועד יוני 2023</p>	<p>כ-20% בלבד</p> <p>שיעור הנשים מקרב נבחרי הציבור בכלל הרשויות המקומיות (724 מתוך 3,647), לאחר הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2024</p>	<p>כ-69%</p> <p>שיעור השכר הממוצע לחודש של העובדות ביחס לעובדים (שכר ברוטו למס) בכלל גופי השלטון המקומי, לשנת 2021</p>	<p>83 מתוך 146</p> <p>דירוגה של מדינת ישראל במדד הפער המגדרי העולמי בשנת 2023, ירידה של 23 מקומות ביחס לדירוג שלה בשנת 2022 במקום ה-60 (המדינה המדורגת במקום ה-1 היא הקרובה ביותר להשגת שוויון מגדרי)²</p>
<p>כ-80%</p> <p>שיעור היועצות לקידום מעמד האישה שהיקף משרתן בתפקידן כיועצות לא הוגדר (148 מתוך 184), לפי תשובותיהן על השאלונים</p>	<p>24 מתוך 257</p> <p>מספר הרשויות המקומיות שבהן לא כיהנה יועצת לקידום מעמד האישה (כ-9%), נכון לספטמבר 2023³</p>	<p>כ-26% בלבד</p> <p>שיעור הנשים מקרב בעלי התפקידים הבכירים ברשויות המקומיות (379 מתוך 1,431), נכון לשנת 2022</p>	<p>כ-74%</p> <p>שיעור הנשים מקרב עובדי הרשויות המקומיות (כ-123,000 מתוך כ-166,000), נכון לשנת 2020</p>

פעולות הביקורת

בחודשים מאי עד נובמבר 2023 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של הרשויות המקומיות ושל גופי האסדרה השלטוניים לקידום השוויון המגדרי ולהטמעת החשיבה המגדרית בשלטון המקומי. ממצאי הביקורת מתבססים על בדיקת עומק שנעשתה בעיריות **באר שבע, בית שמש, כפר סבא, נהרייה ורהט**, במועצה המקומית **גן יבנה** ובמועצה האזורית **גזר** (הרשויות שנבדקו) וכן על בדיקה שנעשתה במינהל השלטון המקומי במשרד הפנים, ברשות לקידום מעמד האישה, בנציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה ואצל הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר. בדיקת העומק כללה בחינה של יישום הוראות

2 המדד מדרג את המדינות לפי מידת הקרבה שלהן להשגת שוויון מגדרי ולא לפי מידת קיומו של שוויון מגדרי.

3 בבדיקה לא נכללו המועצות המקומיות שער שומרון וצור הדסה.



הדין על ידי הרשויות המקומיות הללו בכל הנוגע לפערי השכר המגדריים בקרב עובדיהן; ניתוח של פערי השכר המגדריים ושל הגורמים המשפיעים עליהם, שנעשה בסיוע של יועץ כלכלי חיצוני; בדיקת הייצוג של בני שני המינים בקרב נבחרי הציבור, דרג הניהול הבכיר וחברי הגופים המנהלים של התאגידים העירוניים; וכן בחינה של יישום הוראות הדין שנועדו לקדם שוויון מגדרי בהליכי הרכש וההתקשרויות של הרשויות המקומיות. כמו כן התייחסה בדיקת העומק להליכי המינוי, לתנאי ההעסקה ולתחומי הפעילות העיקריים של היועצות לקידום מעמד האישה המכהנות ברשויות הללו.

ממצאי הביקורת מתבססים גם על תשובות שנתנו 194 רשויות מקומיות על שאלונים בנושא יישום הוראות חוק שכר שווה לעובדת ולעובד, התשנ"ו-1996, וכן בנושא מעמדה ותפקודה של היועצות לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות. כמו כן, בחלק מהנושאים ממצאי הביקורת מתבססים על נתונים שנאספו על כלל גופי השלטון המקומי. ניתוח הנתונים כלל גם בחינה של התפלגות ממצאי הביקורת לפי מאפייניהן השונים של הרשויות המקומיות על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לסוף שנת 2022 וכן לפי סיווגן של הרשויות המקומיות על פי נתוני משרד הפנים.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



ההיבט הנורמטיבי - הועלה כי ההסדרים הכלליים והפרטניים לקידום השוויון המגדרי בגופי השלטון המקומי שהבשילו לכדי חקיקה או הוראות רגולטוריות הם מצומצמים בהיקפם, בין היתר בהשוואה להסדרים כאמור לקידום השוויון המגדרי במשרדי הממשלה, ביחידות הסמך הממשלתיות ובחברות הממשלתיות. הדבר נכון בפרט בכל הנוגע למנגנוני הניטור, הפיקוח והאכיפה של ההסדרים שהוחלו על גופי השלטון המקומי וכן בכל הנוגע לאיסוף של מידע ונתונים סטטיסטיים בהתפלגות מגדרית ולניתוחם לצורך ניתוח מגדרי של תקציבי הגופים הללו.



בחינה עצמית של פערי השכר המגדריים - בשנת 2023 דורגה מדינת ישראל במדד הפער המגדרי העולמי במקום ה-83 מתוך 146 מדינות, ירידה של 23 מקומות מהדירוג שלה בשנת 2022 (במקום ה-60) (המדינה המדורגת במקום ה-1 היא הקרובה ביותר להשגת שוויון מגדרי). הדירוג הנמוך של ישראל במדד נבע בין היתר מדירוג הנמוך בקטגוריה הבוחנת את מידת אי-השוויון המגדרי במדינה בתחומי הכלכלה, ובפרט בהיבטים של פערי השכר המגדריים. כך, בין היתר, בשנת 2022 עמד השכר הממוצע לחודש של העובדות ביחס לעובדים (שכר ברוטו למס) בכלל גופי השלטון המקומי על כ-69%. על אף פערי השכר המגדריים הניכרים בקרב עובדי הרשויות המקומיות, מהתשובות על השאלונים עלה כי כ-48% מהרשויות המקומיות שהשיבו בעניין זה (92 מתוך 194), ובהן עיריית **רהט**, לא ערכו דוחות פנימיים על פערי השכר המגדריים בהן לפי חוק שכר שווה לאף אחת מהשנים 2021 ו-2022. הביקורת העלתה עוד כי הרוב הגדול של הרשויות המקומיות שדוחותיהן הפנימיים נבדקו (49 מתוך 60), ובהן העיריות **באר שבע**, **בית שמש** ו**נהרייה** והמועצה



המקומית **גן יבנה**, לא פעלו ליישום הוראות החוק והנחיות נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה לעניין עריכת הדוח הפנימי במלואו, וכי רובן המוחלט לא יישם את המלצות הנציבות בנוגע לאופן עריכתו של הדוח הפנימי ובנוגע לנתונים שיוצגו בו.

בקרה על קיום חובותיהם של מעסיקים לפי חוק שכר שווה ואכיפתן - נמצא כי מאז הוחלה בחוק על מעסיקים מסוימים, ובהם גופי השלטון המקומי, החובה לערוך דוח פנימי על פערי השכר המגדריים ומאז פורסמו הנחיות הנציבות בנוגע לאופן עריכתו של הדוח הפנימי, למסירת ההודעה לעובדים ולפרסום הדוח הפומבי בהתבסס עליו, לא נעשתה בקרה שיטתית בידי נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה או בידי גוף מאסדר אחר על קיום הוראות החוק וההנחיות האמורות. עוד נמצא כי לא ננקטו באופן שיטתי וסדור פעולות אכיפה כלפי מעסיקים שלא קיימו את חובותיהם בנושאים אלו, זאת אף שממצאי הביקורת הצביעו על כך שכ-48% מהרשויות המקומיות שהשיבו על השאלונים (92 מתוך 194) לא ערכו דוח פנימי על פערי השכר המגדריים בקרב עובדיהן לאף אחת מהשנים 2021 ו-2022 ואף שמבין הרשויות המקומיות שערכו דוח פנימי על פערי השכר המגדריים לשנת 2022 כ-23% (22 מתוך 97) לא מסרו הודעה לעובדיהן בדבר הפערים שהעלה הניתוח לשנה זו.

פערי השכר המגדריים ברשויות המקומיות שנבדקו - ניתוח של פערי השכר המגדריים שעשה משרד מבקר המדינה בסיוע של יועץ כלכלי חיצוני העלה פער בין השכר הממוצע ברוטו לעובד ובין השכר הממוצע ברוטו לעובדת של כ-24% (18.7 ש"ח לשעה) בעיריית **באר שבע**; של כ-20% (12 ש"ח לשעה) בעיריית **בית שמש**; של כ-22% (14.9 ש"ח לשעה) במועצה האזורית **גזר**; של כ-42% (כ-33.9 ש"ח לשעה) במועצה המקומית **גן יבנה**; של כ-23% (כ-13.6 ש"ח לשעה) בעיריית **נהרייה**; של כ-14% (9.8 ש"ח לשעה) בעיריית **כפר סבא**; ושל כ-38% (כ-26.3 ש"ח לשעה) בעיריית **רהט**. הניתוח העלה עוד כי את הפערים הללו אפשר להסביר בתופעות שאינן ייחודיות לשלטון המקומי, ובכללן ריכוזיות-היתר של נשים בענפים מסוימים שנלווים להם יוקרה ושכר נמוכים וכן שיעורן הנמוך מקרב בעלי התפקידים בדרג הניהול הבכיר (המרכיב של הדירוג המקצועי ורמת הבכירות של התפקיד). לצד זאת פערי השכר קשורים גם במאפיינים תעסוקתיים (תשלום עבור שעות כוננות, שעות נוספות, עבודה נוספת או החזקת רכב).

תוספת מימון לקידום הייצוג ההולם בקרב נבחרי הציבור - מניתוח הנתונים על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2024 עלה כי בראש כ-6% מהרשויות המקומיות בלבד (15 מתוך 257) עמדו נשים. אף כי חלה עלייה מסוימת בשיעור הנשים העומדות בראש רשות מקומית, שיעורן נותר נמוך, וזאת גם בהשוואה למדינות דמוקרטיות אחרות. כמו כן, לפי הנתונים על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2024, שיעורן של הנשים מקרב חברי מועצת הרשות המקומית היה כ-19% בעיריות ובמועצות מקומיות (493 מתוך 2,655), וכ-23% במועצות אזוריות (231 מתוך 992). שיעורן של הנשים מקרב חברי המועצה בכלל סוגי הרשויות המקומיות היה כ-20% (724 מתוך 3,647), לעומת כ-18% בשנת 2018, כ-13% בשנת 2013 וכ-11% בשנת 2008. בכשליש מהרשויות שנבדקו (83 מתוך 238) לא נבחרה אף אישה לכהן במועצת הרשות המקומית. על כך יש להוסיף כי מהנתונים על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2024 ועל רשימות או סיעות שנמצאו זכאיות לקבלת תוספת המימון לאחר הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2018 עלה כי ההסדר שנועד לקדם ייצוג הולם בקרב נבחרי הציבור בעיריות ובמועצות המקומיות השפיע בהיקף מוגבל (עד כ-23% מהסיעות היו זכאיות לקבל את תוספת המימון). נוסף על כך, ניכר כי ההסדר מומש באופן מזערי בעיריות ובמועצות המקומיות מהמגזר הלא-



יהודי (כ-2% מהסיעות) ובעיריות ובמועצות מקומיות במדד חברתי-כלכלי נמוך (עד כ-7% מהסיעות ברשויות המשתייכות לאשכול 3, עד כ-5% מהסיעות ברשויות המשתייכות לאשכול 2 ובאף אחת מהסיעות ברשויות המשתייכות לאשכול 1), וכי הוא לא מומש כלל בעיריות ובמועצות מקומיות חרדיות - שבהן שיעור הייצוג לנשים נמוך, וקיים צורך רב יותר לקדם בהן באופן יזום הסדרים להעלאת שיעור הייצוג לנשים. עוד הועלה כי מידת המועילות של ההסדר בקידום השוויון המגדרי בקרב נבחרי הציבור עשויה להיות מוגבלת הן בהיבט של השפעתו לאורך זמן בתוך תקופת כהונתה של המועצה; הן בהיבט של הבטחת ייצוג משמעותי, ולא סמלי בלבד, בהרכב המועצה, בפרט כאשר המימון ניתן לרשימות או לסיעות שנבחרה לכהן מטעמן חברת מועצה אחת - והיא בלבד (סיעת יחיד); הן בהיבט של עצם מימוש ההסדר וקבלת תוספת המימון על פיו; והן בהיבט של סוגי הרשויות המקומיות שבהן הוא ממומש.

שדרת הניהול של הרשות המקומית - אף ששיעורן של הנשים מקרב כלל עובדי הרשות המקומית הוא כ-74%, שיעורן מקרב בעלי התפקידים הבכירים הוא כ-26%. שיעור נמוך כאמור ניכר במיוחד ברשויות המשתייכות למדד חברתי-כלכלי נמוך (כ-10%), ברשויות פריפריאליות (כ-21%), ברשויות לא-יהודיות (כ-8%) או ברשויות שהן בתוכניות הבראה או התייעלות או שמונה להן חשב מלווה (כ-12%). בקרוב לשליש מהרשויות המקומיות (72 מתוך 252) לא מכהנות כלל נשים בדרג הניהול הבכיר, ובהן עיריית רהט, ובשיעור דומה של הרשויות המקומיות (67 מהן) מכהנת אישה אחת בדרג הניהול הבכיר, ובהן עיריית נהרייה. נוסף על כך העלתה הביקורת כי בכשליש מהרשויות המקומיות (79 מתוך 240) לא ניתן כלל ייצוג לנשים בקרב בעלי התפקידים הבכירים ובקרב נבחרי הציבור או שניתן להן ייצוג סמלי בלבד (עד 10%).

פעולות משרד הפנים לקידום השוויון המגדרי בשדרת הניהול של הרשות המקומית - הביקורת העלתה כי משרד הפנים לא פעל ליישום ההמלצות של הוועדה לקידום נשים בשלטון המקומי משנת 2018 ושל צוות המדיניות שהוא הקים בנושא "איתור, גיוס וקידום נשים לתפקידי ניהול בכירים ברשויות המקומיות" משנת 2021, ובכלל זה לא פרסם הנחיות לרשויות המקומיות בדבר הצורך לגבש מדיניות פנים-רשותית לקידום הייצוג ההולם לבני שני המינים, בפרט בדרג ניהול הביניים ובדרג הניהול הבכיר, ולרבות איתור יזום של מועמדות לתפקידים או למשרות שבהם נמצא תת-ייצוג משמעותי. משרד הפנים גם לא קבע מתווה לפיקוח ולבקרה על קיום הוראות הדין, ובכלל זה לא קבע חובות דיווח שיאפשרו לו לקיים מעקב ובקרה מועילים על מידת קידום השוויון המגדרי בדרג ניהול הביניים ובדרג הניהול הבכיר ברשות המקומית.

הגופים המנהלים של התאגידים העירוניים - הביקורת העלתה כי חובת הייצוג ההולם בקרב נציגי הרשות המקומית שאינם חברי המועצה עוררה שאלת פרשנות באשר לאופן מימוש חובת הייצוג ההולם הקבועה בחוק במקרים שבהם מתבקש למנות נשים בשיעור הגבוה ממחצית מחברי הגוף המנהל, ללא נבחרי הציבור. אף כי הלשכה המשפטית במשרד הפנים פנתה לאגף ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים לקבלת עמדתו בעניין, במועד סיום הביקורת אגף ייעוץ וחקיקה טרם השלים את גיבוש עמדתו, מאחר שהסוגיה מעלה שאלות רוחביות שנדרש לתת את הדעת גם עליהן. הביקורת העלתה עוד כי בבחינת חברי הגופים המנהלים שאינם באים מתוך חברי המועצה, ברוב התאגידים העירוניים (כ-65% מהם) ניתן ייצוג שוויוני לבני שני המינים. עם זאת, בהיות שליש מחברי הגופים המנהלים נבחרי ציבור ולנוכח שיעורן הנמוך של הנשים מקרב נבחרי הציבור, שיעורם של התאגידים



שבהם ניתן ייצוג שוויוני מקרב כלל החברים הללו נותר נמוך (כ-45%). מניתוח הנתונים על ההתפלגות המגדרית בקרב חברי הגוף המנהל של תאגידים עירוניים המשויכים לרשויות שנבדקו, נמצא כי לרוב ניתן ייצוג הולם לבני שני המינים בקרב חברי הגוף המנהל שאינם מבין חברי המועצה. לצד האמור נמצא כי **בחברה הכלכלית לפיתוח כפר סבא בע"מ** וב**חברה הכלכלית רהט בע"מ** ניתן ייצוג בחסר לנשים בקרב כל חברי הגוף המנהל, כולל חברי המועצה, ואילו **בחברת בית יציב ב.ש בע"מ (באר שבע)** ניתן ייצוג ביתר לנשים בקרב כל חברי הגוף המנהל, כולל חברי המועצה.

הליכי הרכש וההתקשרויות של הרשויות המקומיות - הביקורת העלתה כי בתקופה שבין ינואר 2022 ועד יוני 2023 בכלל הרשויות המקומיות שנבדקו לא נדרש שימוש בהסדר הקבוע בחוק המקנה עדיפות לעסק בשליטת אישה בהליכי הרכש וההתקשרויות של הרשויות המקומיות. נוסף על כך עלה כי בעיריות **באר שבע, בית שמש, כפר סבא, נהרייה ורהט** ובמועצה המקומית **גן יבנה** לא הוגשו כלל בתקופה האמורה הצעות למכר שצורפו להן תצהיר ואישור בדבר עסק בשליטת אישה. עוד העלתה הביקורת כי הרשויות המקומיות אינן אוספות ומנהלות באופן ממוחשב ושיטתי נתונים סטטיסטיים על מאפייני הבעלות של המתמודדים במכרזים שהן מפרסמות או של הזוכים בהם, וחלקן גם אינן אוספות נתונים על המקרים שבהם הוגשה הצהרה על עסק בשליטת אישה לצורך מתן עדיפות על פי ההסדר הקבוע בחוק. ממילא הרשויות המקומיות אינן מנהלות מעקב אחר ההשפעה של ההסדר על מספר ההצעות של עסק בשליטת אישה המתמודדות או הנבחרות כזכות במכרזים או על היקף ההתקשרויות שלהן עם עסקים בשליטת אישה.

איסוף ופרסום של נתונים סטטיסטיים בהתפלגות מגדרית - על אף החשיבות שבאיסוף ובניהול של נתונים בהתפלגות מגדרית - זאת גם אם לא הוחלה בדין החובה לעשות כן - הרשויות המקומיות וגופי האסדרה השלטוניים אינם מקפידים על איסוף, איגום וניהול הנתונים בהתפלגות מגדרית וממילא על שמירת עדכניותם, וכן אינם נוהגים לפרסמם לציבור באתרי המרשתת שלהם. נוסף על כך הועלה כי הרשויות המקומיות שנבדקו מחזיקות במידע גולמי על הליכי הגיוס והאיוש של התפקידים הבכירים או על הליכי הרכש וההתקשרויות המקומיים, הכולל גם התייחסות למגדר. עם זאת, הן אינן עושות שימוש במידע, אינן מעבדות אותו וממילא אינן מנתחות אותו על מנת שניתן יהיה להפיק ממנו תובנות על הפערים המגדריים בתחומי הפעילות השונים של הרשות המקומית.

ניתוח מגדרי של תקציב הרשות המקומית - הניתוח המגדרי של התקציב או התקצוב המגדרי (Gender Budgeting) הוא מקרה פרטי של איסוף וניתוח של נתונים סטטיסטיים בהתפלגות מגדרית. הוא מניח ביסודו כי התקציב הוא ביטוי של המדיניות וסדרי העדיפויות, וכי הכללתן של נקודות מבט מגדריות בהליך התקצוב תאפשר לקובעי המדיניות להקצות אותו באופן מושכל יותר ובהלימה לצורכיהם השונים של גברים ונשים.

החובה לעשות ניתוח מגדרי של התקציב והכלים העומדים לרשות הרשויות המקומיות לצורך כך - החל משנת 2014 מחויבים כלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך הממשלתיות מכוח החלטת ממשלה 2084 לעשות ניתוח מגדרי של תקציביהן, באופן מדורג ולפי מדרך מקצועי שפורסם לצורך כך. עם זאת, נכון למועד סיום הביקורת בנובמבר 2023, החובה לעשות ניתוח מגדרי של התקציב לא הוחלה במישרין על הרשויות המקומיות הגם שיש לו משמעות יתרה במסגרת הניטור והבקרה שעליהם אמונות היועצות לקידום מעמד האישה. נמצא עוד כי אין בידי היועצות לקידום מעמד



האישה כלים מספקים לצורך עריכת ניתוח מגדרי של התקציב, על אף חשיבותו הרבה של הנושא בכלל ועל אף החשיבות שרובן הגדול של היועצות שנשאלו על כך מייחסות לנושא בפרט.

• **ניתוח מגדרי של תקציב הרשויות המקומיות בתחום הספורט** - לנוכח ההיקף הכספי הרב של התמיכות שמעניקות הרשויות המקומיות - בכסף ובשווה כסף בתחום הספורט (כ-38% מכלל כספי התמיכות שהעניקו הרשויות המקומיות בשנת 2022) - וכן לנוכח הפערים המגדריים המאפיינים את התחום (בשנת 2022 כ-23% מכלל הספורטאים הפעילים בישראל היו נשים⁴), חשוב לבחון בבחינה מגדרית את הקצאת התקציב העירוני בתחום זה. הועלה כי מבין הרשויות המקומיות שנבדקו, העיריות **באר שבע וכפר סבא** והמועצה המקומית **גן יבנה** קבעו בתבחינים להענקת תמיכות בתחום הספורט הסדר העדפה מתקנת לנשים. עם זאת, מעיון בפרוטוקולי הדיונים של ועדת התמיכות של הרשויות המקומיות הללו או מפרסום אופן הענקת התמיכות באתרי המרשתת שלהן לא נמצא כי נבחנה השפעתו של ההסדר שנקבע על ההתפלגות המגדרית של התמיכות. אשר לעיריות **בית שמש ונהרייה** והמועצה האזורית **גזר** נמצא כי הן לא קבעו כלל בתבחינים הסדר העדפה מתקנת או מנגנון אחר לקידום השוויון המגדרי בהענקת התמיכות. עיריית **רהט** לא העניקה תמיכות בשנים 2021 - 2022 וממילא לא פרסמה תבחינים לצורך כך.

👉 **מינוי היועצת וכשירותה המקצועית** - מניתוח הנתונים שנאספו בביקורת עלה כי בכל אחת מהשנים 2015 - 2023 בממוצע לא כיהנה יועצת ב-20 מתוך 257 מהרשויות המקומיות (כ-8% מהן). נוסף על כך, ב-13 רשויות מקומיות לא כיהנה יועצת במצטבר ארבע שנים בשנים הללו. נכון לספטמבר 2023 נמצא כי 24 מתוך 257 רשויות מקומיות (כ-9% מהן) לא מינו יועצת, וב-12 מהן לא כיהנה יועצת לפחות שנתיים ברציפות. בעיריות **טמרה ונצרת**, במועצות המקומיות **אכסאל**, **בסמת טבעון**, **ג'דידה-מכר**, **דיר חנא**, **טובא-זנגרייה**, **מסעדה**, **פסוטה** ו**פקיעין (בוקיעה)** ובמועצה האזורית **זבולון** לא כיהנה יועצת בספטמבר 2023 ובשנתיים שקדמו למועד זה. בעיריית **כפר קרע** לא כיהנה יועצת לקידום מעמד האישה נכון לספטמבר 2023, ובשנתיים שקדמו למועד זה כיהנו לסירוגין שתי יועצות. אף כי במועצות המקומיות **אכסאל** ו**דיר חנא** ובמועצה האזורית **זבולון** לא מכהנת יועצת כמחוייב בחוק לפחות ארבע שנים ועד תשע שנים, ואף כי חובה על משרד הפנים לפי החוק למנות יועצת לאחר שהורה לרשות המקומית למנותה והיא לא עשתה כן, הביקורת העלתה כי משרד הפנים לא קיים חובה זו וגם לא עושה שימוש בכלים אחרים מתונים יותר לעודד רשויות מקומיות לאייש את משרת היועצת בסמוך ככל הניתן למועד שבו התפנתה המשרה. נוסף על האמור נמצא כי אף שברוב הגדול של הרשויות המקומיות משרת היועצת מאוישת, בהיעדר תפיסת הפעלה שלמה ומלאה לתפקיד, ההיקף וטיב פעילותן של היועצות משתנה בין הרשויות המקומיות, כתלות במשאבי התקציב והזמן העומדים לרשותן וכתלות במעמדן ובמידת התמיכה שהן מקבלות מצד הנהלת הרשות המקומית והעומד בראשה.

4 ההגדרה של "ספורטאי פעיל" מתייחסת להשתתפות במספר מזערי של תחרויות וסף עליון של שנת לידה, הנקבעים כתלות בענף הספורט.



תגמול כספי ליועצת הממלאות תפקיד נוסף ברשות המקומית - התגמול הכספי שניתן ליועצות הממלאות תפקיד נוסף ברשות המקומית אינו אחיד ותלוי באופן שבו הן מועסקות בתפקידן האחר. כך, בעוד שגובה התגמול הכספי החודשי (ברוטו) שתקבל יועצת המועסקת בדירוג חינוך, נוער, חברה וקהילה קבוע ועומד על 700 ש"ח, גובה התגמול שתקבל יועצת המועסקת בחוזה אישי יעמוד על כ-2.5% משכר הבכירים שבו היא מועסקת - בין 571 ועד 1,038 ש"ח (נכון לנובמבר 2023), כתלות במספר התושבים המתגוררים בתחומה של הרשות המקומית. נוסף על כך נמצא כי המנגנונים שנקבעו למתן תגמול כספי ליועצות אינם שלמים ואינם מאפשרים מתן תגמול כספי ליועצות המועסקות בדירוגים מסוימים או באופני העסקה מסוימים, כך שישנן יועצות שאינן מקבלות תגמול כספי עבור המשימות הנוספות המוטלות עליהן מתוקף תפקידן כיועצות. על כך יש להוסיף כי אף שהחובה למנות יועצת לקידום מעמד האישה חלה על כלל הרשויות המקומיות, ההסדר שנקבע לצורך מתן תגמול כספי ליועצת המשמשת בתפקיד זה נוסף על תפקיד אחר ברשות לא הוחל על רשויות מקומיות המצויות בתוכנית הבראה או בתוכנית התייעלות ושהן מועסקת היועצת בתפקידה האחר בחוזה אישי.

היקף משרתה של היועצת - בחוק נקבע כי היקף משרתה של היועצת לקידום מעמד האישה ייקבע בהתחשב, בין היתר, במספר התושבים ובמספר היישובים שבתחום הרשות המקומית, שכן אלה המשתנים העיקריים המשפיעים על היקף העבודה של היועצת, אך היקף משרה מזערי להעסקתה לא נקבע, גם לא בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים. מהתשובות על השאלונים עלה כי היקף המשרה של כ-80% מהיועצות שהשיבו (148 מתוך 184) לא הוגדר כלל. עוד עלה מהתשובות כי הרוב המוחלט של היועצות שהשיבו (169 מתוך 184) ממלאות תפקיד נוסף ברשות המקומית, מהן כ-36% (61 מתוך 169) משמשות בתפקידן הנוסף כמנהלות מחלקה או כמנהלות אגף ברשות המקומית. במצב דברים זה עולה חשש בנוגע ליכולתה של היועצת להקדיש זמן הולם למשימותיה ולממש את מלוא ההזדמנויות המגולמות בתפקיד.



פעולות חינוך והסברה לקידום השוויון המגדרי בקרב נבחרי הציבור - בשנים 2018 ו-2023, לקראת הבחירות לרשויות המקומיות, הרשות לקידום מעמד האישה נקטה פעולות חינוך והסברה להעלאת המודעות לייצוג החסר של נשים במוקדי קבלת ההחלטות וכן יזמה בשנת 2023 תוכנית לקידום ולהכשרה של נשים לתפקידי מנהיגות ביזרה הציבורית.

פעולות משרד הפנים לקידום השוויון המגדרי בשדרת הניהול - משרד הפנים קבע מחוון המתייחס לשיעור הייצוג של בני שני המינים בקרב המשרות הסטטוטוריות כחלק ממדד ההון האנושי, המשמש לדירוג הרשויות המקומיות לפי רמת תפקודן בתחום ההון האנושי ועל בסיסו מוצעות להן סמכויות בתחום זה. כמו כן המשרד החל באיסוף נתונים על שיעורן של הנשים בקרב התפקידים הבכירים.



מעקב ובקרה על קיום חובת הייצוג ההולם בגופים המנהלים של התאגידים העירוניים - הוועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונה מטעם רשות מקומית בגוף המנהל של תאגיד עירוני מנהלת רישום מפורט ומוקפד בהחלטותיה של הרכב הגוף המנהל בתאגיד העירוני, בהתפלגות מגדרית, המסייע בבקרה על קיום חובת הייצוג ההולם לבני שני המינים, נכון למועד ההחלטה.

מחוננים (אינדיקטורים) לבחינת השוויון המגדרי

- במהלך השנים האחרונות פעלה היועצת לקידום מעמד האישה בעיריית **כפר סבא** לגיבוש מדד מגדר עירוני עבור העירייה. המדד נועד לתאר את הפערים המגדריים הן בהיבטים פנים-ארגוניים הנוגעים לעובדי הרשות המקומית, ובכלל זה ייצוג נשים במוקדי קבלת ההחלטות, והן בהיבטים חוץ-ארגוניים הנוגעים לתושבי הרשות המקומית - ובכלל זה בתחומי החינוך, הפנאי ושוק העבודה.

- במהלך הביקורת החלה הלמ"ס, בשיתוף הרשות לקידום מעמד האישה, לפעול לגיבוש של מערכת מחוננים שיוכלו לתאר בהתפלגות מגדרית וברמת הרשות המקומית, פערים מגדריים בתחומי החיים השונים, ובכלל זה בשוק העבודה; בתחומי החינוך, הרווחה, הבריאות והפנאי; בתחומי הדיור, הדמוגרפיה והתחבורה; וכן בהיבטים של חוסן ופעילות ציבורית. מחוננים אלו יוכלו גם להשתלב בפרסומים עיתיים של הלמ"ס על הרשויות המקומיות, וכך יוכלו לשמש לצורך בחינת ההשלכות המגדריות של החלטותיהן של הרשויות בתחומי הפעילות השונים; ככלי השוואתי לבחינת תופעות ייחודיות של אי-שוויון מגדרי ברשויות או הצלחתן בצמצום פערים מגדריים; וכן ככלי תומך החלטה עבור גופי האסדרה השלטוניים, בין היתר לעניין החלטות בנושאים של ביזור סמכויות או תקצוב.

ניתוח מגדרי של תקציב הרשויות המקומיות בתחום הספורט - במהלך שנת 2015 זימו וערכו עיריית **בת ים** והמועצה האזורית **מטה אשר**, בהובלתן של היועצות לקידום מעמד האישה שכיהנו בהן ובליויי מקצועי של עמותת פרטית, ניתוח מגדרי של תקציביהן בתחום הספורט.

עיקרי המלצות הביקורת

על כלל הרשויות המקומיות, ובהן עיריית **רהט**, להקפיד על עריכת דוח פנימי בכל שנה בדבר פערי השכר המגדריים בקרב עובדיהן בהתאם לנדרש על פי החוק והנחיות הנציבות. על כלל הרשויות המקומיות, ובהן העיריות **באר שבע**, **בית שמש** ו**נהרייה** והמועצה המקומית **גן יבנה**, להקפיד לערוך את הדוח הפנימי שלהן בהלימה להוראות החוק ולהנחיותיה המחייבות של הנציבות.

מומלץ לנציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה, בהתייעצות עם גופי האסדרה האחרים - ובהם משרד הפנים והרשות לקידום מעמד האישה, וכן עם הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, לגבש מתווה סדור לבקרה ולאכיפה של קיום החובות לפי חוק שכר שווה, ובתוך כך להבהיר בידי מי האחריות לנקוט פעולות בקרה ואכיפה בהתאם למתווה שגיובש. נוסף על כך, מומלץ לנציבות כי במתווה האמור תיכלל התייחסות לפעולות ההסברה



וההדרכה שיינקטו בידי הנציבות ויתר גופי האסדרה, לפי העניין, להעלאת המודעות בקרב הרשויות המקומיות וגופי השלטון המקומי בכללותו לחובות החלות עליהם בדיון.

לנוכח ממצאי הניתוח הראשוניים שעשה משרד מבקר המדינה, מומלץ לעיריות **באר שבע**, **בית שמש**, **כפר סבא**, **נהרייה ורהט**, למועצה המקומית **גן יבנה** ולמועצה האזורית **גזר** להמשיך ולהעמיק בבחינת פערי השכר המגדריים בקרב עובדיהן ובבחינת הגורמים להם. עוד מומלץ כי בהתבסס על הממצאים שיועלו תיקבע בכל אחת מהרשויות הללו תוכנית פעולה רב-שנתית לצמצום פערי השכר בקרב עובדיה, ויושם תהליך של שינוי הדרגתי ומותאם לצמצום.



מומלץ למשרד הפנים, בשיתוף עם הרשות לקידום מעמד האישה, לגבש מתווה עבודה לבחינת מועילות ההסדר המתנה תוספת מימון לרשימות ולסיעות המתמודדות בבחירות לרשויות המקומיות בייצוג לנשים ולבחינת מידת תרומתו לקידום הייצוג ההולם בהרכב מליאותיהן של הרשויות המקומיות, זאת גם בהסתמך על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2024 ולקראת מערכת הבחירות הבאה. לנוכח הקשיים האפשריים בהבטחת מועילותו של ההסדר הקיים והממצאים החלקיים המצביעים על שינוי מוגבל בשעור הייצוג של נשים בקרב נבחרי הציבור בין תוצאות הבחירות לשנים 2013, 2018 ו-2024 (כ-13%, כ-18% וכ-20%, בהתאמה), מומלץ למשרד הפנים לבחון, בשיתוף הרשות לקידום מעמד האישה, את הצורך בעריכת שינויים והתאמות בהסדר הקיים או בקביעת הסדרים משלימים או חלופיים שאינם מותנים בזכאות הכללית למיון ממלכתי.



על כלל הרשויות המקומיות, ובהן העיריות **באר שבע**, **בית שמש**, **נהרייה ורהט** והמועצה המקומית **גן יבנה**, לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותן לקידום גיוון מגדרי בקרב מקבלי ההחלטות הבכירים ולהגברת מעורבותן של נשים בהתוויית המדיניות ובתהליכי קבלת ההחלטות ברשות המקומית. מומלץ כי הפעולות שיינקטו הרשויות המקומיות ייקבעו בהתבסס על מדיניות ברורה ובת יישום שהן יקבעו, על פי מאפייניהן הייחודיים ובהלימה להרכב המגדרי של עובדיהן, בהתייחס לשיעורן של הנשים מקרב כלל עובדי הרשות המקומית ולשיעורן של הנשים מקרב הדרג הבכיר.



מומלץ למשרד הפנים לגבש, בשיתוף יתר גופי האסדרה השלטוניים, מתווה לנקיטת פעולות יזומות נוספות לקידום השוויון המגדרי ולצמצום הפערים המגדריים בשדרת הניהול של הרשות המקומית, בפרט ברשויות מקומיות שאינן מדורגות במדד ההון האנושי. מומלץ כי מתווה זה יכלול מנגנונים מפורטים לניטור, לפיקוח ולבקרה, לפי העניין, לצורך בחינת מועילותן ומידת תרומתן של הפעולות שיינקטו - מצד משרד הפנים ומצד הרשויות המקומיות - לקידום השוויון המגדרי.



מומלץ כי אגף ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ישלים את גיבוש עמדתו בנוגע לאופן מימוש חובת הייצוג ההולם הקבועה בחוק ובתוך כך יבחן, בשיתוף משרד הפנים, את הצורך בתיקון ההסדר הקיים בכדי להבטיח את קידום השוויון המגדרי בהרכב הגופים המנהלים של התאגידים העירוניים - ובכלל הגופים שהוחלה עליהם חובת הייצוג ההולם, באופן המיטבי. זאת גם לנוכח השיעור הגבוה יותר של תאגידים עירוניים שבהם לא ניתן ייצוג שוויוני בקרב כלל חברי הגופים המנהלים, כולל חברי המועצה (כ-45% מהם). במסגרת גיבוש העמדה ובחינת הצורך בתיקון ההסדר הקיים מומלץ כי אגף ייעוץ וחקיקה ומשרד הפנים ייתנו את דעתם גם לצורך להבהיר כי על בחינת הייצוג ההולם להיעשות





תוך בחינת כל תאגיד עירוני בפני עצמו - ולא על כלל התאגידים העירוניים המשויכים לרשות המקומית שמטעמה מתבקש המינוי. על העיריות **באר שבע, כפר סבא ורהט** להקפיד על קיום חובת הייצוג ההולם של בני שני המינים בקרב חברי הגופים המנהלים של התאגידים העירוניים המשויכים אליהן.

מומלץ למשרד הפנים לבחון, בשיתוף הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים והרשות לקידום מעמד האישה, את הצורך באימוץ של הסדרים משלימים לקידום השוויון המגדרי בהליכי ההתקשרויות והרכש המקומיים המתייחסים לאתגרים ולחסמים הייחודיים לעסקים בשליטת נשים. מומלץ כי משרד הפנים יקבע יעד ברור להשתתפות וזכייה של עסקים בשליטת נשים בהליכי התקשרויות ורכש בשלטון המקומי, הן בהתייחס לשיעור העסקים והן בהתייחס להיקף הכספי של ההתקשרויות. נוסף על כך מומלץ כי משרד הפנים יסדיר מנגנוני בקרה ומעקב לבחינת מועילות ההסדרים בהשגת המטרות שלשמן נקבעו, ובכלל זה חובת איסוף וניהול של נתונים בנושא באופן שיטתי ופרסומם לציבור.

מומלץ לעיריות **באר שבע, בית שמש, כפר סבא, נהרייה ורהט**, למועצה המקומית **גן יבנה**, למועצה האזורית **גזר** ולכלל גופי האסדרה השלטוניים להקפיד על איסוף וניהול של נתונים סטטיסטיים הנוגעים ליחידים בהתפלגות מגדרית, ובתוך כך לוודא כי מערכות המידע המשמשות אותם תומכות באיסוף וניהול של הנתונים כאמור ובשמירה על עדכניותם. מומלץ כי הרשות לקידום מעמד האישה, בהיועצות עם יתר גופי האסדרה השלטוניים, תעגן בהנחיות את היקף החובות החלות בעניין איסוף וניהול של הנתונים הסטטיסטיים בהתפלגות מגדרית - בזיקה לחובות החלות על הגופים השונים ולמחויבותם לקידום השוויון המגדרי וכן תעגן דרכים אחידות או חלופיות לעמידה בדרישה זו.

מומלץ כי משרד הפנים יקדם, בשיתוף הרשות לקידום מעמד האישה, ביצוע פיילוט בכמה רשויות מקומיות לצורך ניתוח מגדרי של תקציביהן, וכי בהתאם לתוצאות הפיילוט יבחן את הצורך במתן הנחיות בנושא. עוד מומלץ לרשות לקידום מעמד האישה לבחון, בשיתוף משרד הפנים, כיצד ניתן להקנות לבעלי התפקידים הרלוונטיים ברשויות המקומיות, ובכללם הגזברים, מנהלי יחידות ההון האנושי והיועצות לקידום מעמד האישה, כלים מקצועיים ומשאבים מספקים, לרבות תקציב ייעודי וגישה הולמת לנתונים ולמידע, לצורך עריכת ניתוח מגדרי של התקציב באופן מיטבי ומועיל. מומלץ לעיריות **באר שבע, בית שמש, כפר סבא ונהרייה**, למועצה המקומית **גן יבנה** ולמועצה האזורית **גזר** - וכן לעיריית **רהט**, אם היא תחל בעתיד להעניק תמיכות - כי יקפידו לבחון מדי שנה בשנה את השפעת התבחינים להענקת תמיכות בתחום הספורט על ההתפלגות המגדרית של התמיכות - בקרב מקבלי התמיכות בכלל ובקרב ענפי הספורט השונים בפרט - ובהתאם לכך את הצורך בקביעת הסדר לקידום השוויון המגדרי או עדכון ההסדר הקיים. מומלץ למשרד הפנים להנחות את כלל הרשויות המקומיות לבחון ולפרסם בסיומה של כל שנת תקציב את ההתפלגות המגדרית של התמיכות - בכסף ובשווה כסף - שהעניקו למוסדות הציבור הפועלים בתחומן.

על כלל הרשויות המקומיות להקפיד על רציפות באיוש משרת היועצת כנדרש בחוק, לנוכח חיוניות איוש המשרה לקידום הנושאים שבתחומי אחריותה. על העיריות **טמרה, כפר קרע ונצרת**, המועצות המקומיות **אכסאל, בסמת טבעון, ג'דידה-מכר, דיר חנא, טובא-זנגרייה, מסעדה, פסוטה ופקיעין (בוקיעה)** והמועצה האזורית **זבולון** לאייש את משרת היועצת כמחויב בחוק וכן להעמיד מקור תקציבי לתשלום השכר או הגמול הכספי



בגין איש המשרה. על שר הפנים לפעול בהתאם לחובתו בחוק ולהורות למועצות המקומיות **אכסאל ודיר חנא** ולמועצה האזורית **זבולון**, שלא מינו יועצת כמחויב בחוק לפחות ארבע שנים ועד תשע שנים, למנות יועצת ללא דיחוי. במקום שלא מונתה יועצת על אף הוראתו של שר הפנים, עליו לפעול למינוי יועצת בהתאם למנגנון הקבוע בחוק. לצד האמור, מומלץ כי משרד הפנים יבחן שימוש בכלים נוספים, מתונים יותר, לעודד רשויות מקומיות לאייש את משרת היועצת בסמוך ככל הניתן למועד שבו התפנתה המשרה. עוד מומלץ למשרד הפנים להשלים ולעדכן, בשיתוף הרשות לקידום מעמד האישה, את גיבוש תפיסת תפקיד היועצת לקידום מעמד האישה, כחלק מתיאור תפקיד היועצת שמפרסם משרד הפנים, כך שתכלול התייחסות למכלול ההיבטים הנוגעים למילוי התפקיד.

מומלץ כי משרד הפנים יקבע בהנחיות או בחוזר מנכ"ל את היקפי ההעסקה המזעריים המחייבים בהעסקתן של היועצות לקידום מעמד האישה, בהתחשב במספר התושבים ובמספר היישובים שבתחום הרשות המקומית. כמו כן, מומלץ למשרד הפנים לבחון את הצורך להנחות את הרשויות המקומיות בדבר השיקולים שעליהן לשקול, אם החליטו למנות את היועצת מקרב עובדות העירייה, ובכלל זה את היקף הזמן הדרוש לביצוע המשימות הכרוכות במילוי תפקיד היועצת לצד התפקיד האחר וכן סוג התפקיד האחר והמחויבות הכרוכה בו כלפי עובדי הרשות המקומית ואם תפקיד זה עלול להעמיד את היועצת במצב של ניגוד עניינים שימנע ממנה למלא את שני התפקידים שהוטלו עליה באופן מלא ומיטבי. על משרד הפנים והרשות לקידום מעמד האישה להסדיר את חלוקת האחריות ביניהם בנוגע להנחיית הרשויות המקומיות בנושאים הנוגעים לתנאי העסקתה של היועצת וכן בנוגע לבקרה על קיום ההנחיות הללו.

מומלץ לממונה על השכר לבחון, בשיתוף משרד הפנים והרשות לקידום מעמד האישה, כיצד ניתן להבטיח את עצם מתן התגמול הכספי אשר לו זכאיות לפי החוק היועצות לקידום מעמד האישה, ללא קשר לאופן העסקתן, וכן כי גובה התגמול ישקף באופן הולם וראוי את המשימות הנוספות המוטלות עליהן מתוקף תפקידן כיועצות. עוד מומלץ לו לבחון עד כמה המנגנונים שנקבעו להסדרת תשלום התגמול הכספי ליועצות מספקים מענה מלא ומיטבי לכלל צורות ואופני ההעסקה של היועצות ברשויות המקומיות.



הפערים בין גברים לנשים במחוזים נבחרים בנושאי הרווחה, ההשכלה, השכר והתעסוקה ברשויות המקומיות שנבדקו, נכון למועד סיום הביקורת*

השיעור הכלל-ארצי	ההט	נהריה	כפר סבא	גזר	גן יבנה	בית שמש	באר שבע	המחוז (האינדיקטור)
רווחה ואוכלוסיות בסיכון (2021) ⁽¹⁾								
70%	(...)	(...)	(...)	א"פ =	א"פ =	(...)	70%	פניות על רקע התמכרות
64%	118%	...	48%	28%	30%	61%	64%	פניות על רקע אלימות
מצב ההשכלה של ילדים ונוער (2021/2022)								
62%	(69%)	(49%)	(28%)	(...)	(...)	(56%)	(62%)	תלמידים נושרים ⁽²⁾
8%	45%	14%	6%	10%	4%	42%	8%	זכאים לתעודת בגרות ⁽³⁾
8%	95%	12%	8%	15%	7%	46%	8%	זכאים לתעודת בגרות שעומדים בדרישות סף ⁽⁴⁾
13%	219%	(15%)	(8%)	25%	(10%)	55%	(13%)	זכאים לתעודת בגרות מוגברת במקצועות ה-STEM ⁽⁵⁾
מצב ההשכלה הגבוהה (2021) ⁽⁶⁾								
51%	186%	51%	30%	28%	47%	100%	51%	בעלי תואר ראשון
58%	(19%)	46%	43%	50%	58%	39%	58%	בעלי תואר שני
28%	(100%)	א"פ =	17%	11%	50%	(50%)	(28%)	בעלי תואר שלישי
שכר ותעסוקה (שנת 2021)								
(32%)	(37%)	(35%)	(39%)	(43%)	(38%)	(34%)	(32%)	פערי השכר המגדריים ⁽⁷⁾

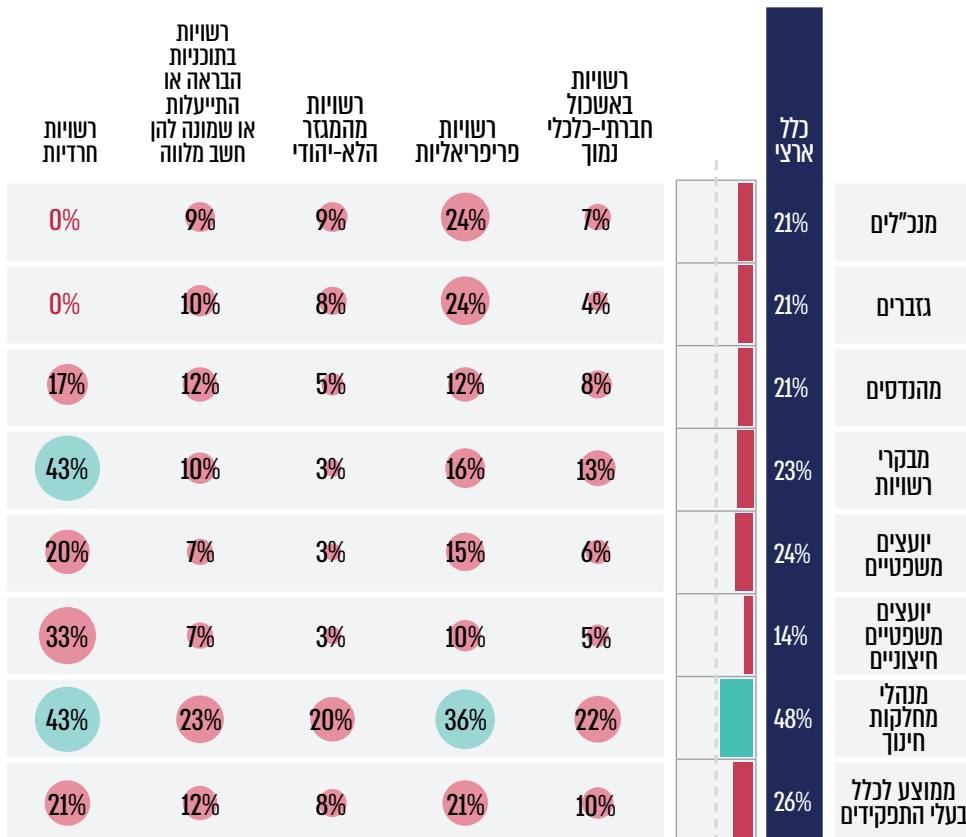
● הפער הוא לטובת נשים - במחוזן שלילי: בקרב הנשים התופעה מצומצמת יותר; במחוזן חיובי: בקרב הנשים התופעה רחבה יותר
 ● הפער הוא לרעת נשים - במחוזן שלילי: בקרב הנשים התופעה רחבה יותר; במחוזן חיובי: בקרב הנשים התופעה מצומצמת יותר
 = אין פערי בהיקף התופעה בין גברים לנשים (א"פ)
 ... בשל מיעוט מקרים בקרב נשים או בקרב גברים, אי אפשר לציין במדויק את שיעור הפער

על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- * המחוזים מתייחסים לנושאים שלהם השפעה ברורה על השוויון המגדרי. הפער מחושב כהפרש (בסוגריים - הפרש שלילי) בין גברים לנשים בהיקף התופעה בנושא שנבדק כשיעור מהיקף התופעה בקרב הגברים.
- (1) פניות על רקע התמכרות או אלימות - מי שרשומים במחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית כזקוקים לטיפול בתחום ההתמכרות או בתחום האלימות.
 - (2) תלמידים נושרים - שיעור תלמידי כיתות ז' עד י"ב שנשרו מהלימודים לפי הרשות המקומית שהם מתגוררים בה.
 - (3) זכאים לתעודת בגרות - תלמידים שעמדו בבחינות בגרות אינטרניות וצברו לפחות 20 יחידות לימוד במקצועות הנדרשים. שיעור זה מחושב מכלל תלמידי כיתות י"ב.
 - (4) זכאים לתעודת בגרות שעומדים בדרישות סף - שיעור הזכאים לתעודת בגרות שעמדו בדרישות הסף של האוניברסיטאות מסך כל תלמידי כיתות י"ב.
 - (5) תעודת בגרות מוגברת במקצועות ה-STEM - מקצועות ה-STEM כוללים מתמטיקה, פיזיקה, כימיה, לימודי המחשב, ביולוגיה, אלקטרוניקה, מערכות אלקטרוניות וביוטכנולוגיה.
 - (6) בעלי תואר ראשון, שני או שלישי - תואר אקדמי הוא תואר שמוסד להשכלה גבוהה מעניק. תואר ראשון ניתן בלימודים המיועדים לפתח מיומנויות אקדמיות בסיסיות; תואר שני ניתן בלימודים המיועדים לפתח מיומנויות אקדמיות מתקדמות; תואר שלישי ניתן בלימודים שעיקרם מחקר.
 - (7) פערי השכר המגדריים - פערים המתייחסים להבדלים בשכר בין גברים לנשים, כלומר להכנסה הממוצעת של נשים מעבודה יחסית להכנסה הממוצעת של גברים מעבודה. הפער מחושב כשיעור ההפרש בין ההכנסות הממוצעות של גברים ובין ההכנסות הממוצעות של נשים.



שיעור הנשים מקרב בעלי התפקידים הבכירים ברשויות המקומיות, לפי מאפיינים מסוימים*



על פי נתונים שהעבירו הרשויות המקומיות למשרד הפנים לצורך דירוגן במדד ההון האנושי לשנת 2023, נתוני משרד הפנים על סיווג הרשויות כפי הידוע נכון למועד סיום הביקורת, ונתוני הלמ"ס לשנת 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* גון הצבע מייצג את שיעורן של הנשים מקרב בעלי התפקידים הבכירים. התאים הצבועים באדום מייצגים שיעור ייצוג של עד 33% (כולל), והתאים בירוק מייצגים שיעור ייצוג של מעל ל-33%.



ציטוטים מתוך התשובות על השאלונים של היועצות לקידום מעמד האישה בנושא תנאי העסקתן ותחומי האחריות שלהן

"כמי שמבצעת שני תפקידים, הקושי הינו מתן זמן ראוי לשני התפקידים ועבודת העומד אשר נפגעת עקב **חוסר בזמן**"

(יועצת המשמשת בתפקידה האחר כמנהלת מדור)

"תפקיד היועצת **לא אמור לשמש כתעסוקה חלקית/צדדית**"

(יועצת המשמשת בתפקידה האחר כמנהלת משאבי אנוש ומינהל)

"העומס של עבודתי העיקרית **מונע ממני למלא את תפקיד** היועצת כראוני"

"מנהלת משאבי אנוש לא יכולה להיות גם יועצת, **זה פשוט יותר מידי.**

אין פניות לביצוע התפקיד"

(יועצת המשמשת בתפקידה האחר כמנהלת משאבי אנוש)

התפקיד אינו בעל אחוזי משרה מחייבים וברוב המקרים מוסיפים למשרה קיימת ולכן **מקשה בטיפול היומיומי** בעבודת היועצת"

"חייבים בעיניי תקן מסודר לתפקיד. באופן אישי, **אין לי מספיק זמן**"

(יועצת המשמשת בתפקידה האחר כמנהלת האגף לשירותים חברתיים)

"יש צורך **בתמיכה ממשלתית** תקציבית ומקצועית סדורה ולאורך זמן"

"יש הרבה יוזמות שאפשר עוד להוציאן לפועל אך צריך **סיוע כלכלי**"

"אנו עובדות מול תקציבי רשות דלים."

מן הסתם המועצה לא ממומנת בנושא זה על ידי הגופים הממשלתיים והתוצאה היא

שלא כל רשות מסוגלת ויכולה לממן את פעולות היועצת"

"היועצת מתמודדת עם קשיים תקציביים וזה **מעכב ואף משתק**"

את הפעילות שלשמה הינה נמצאת בתפקיד זה"

"למרבה הצניות, תפקידה של היועצת לקידום מעמד האישה נטול מעמד... היועצת פועלת באפס אחוזי משרה, ומעמדה אינו נלקח ברצינות הראויה לתפקיד רחב סטטוטורי, כפי שהוא מוגדר בחוק... בתהליכים אסטרטגיים שונים... היועצת אינה מוזמנת להשתתף... כי היא אינה נחשבת... פונקציה מקצועית בעיני הנהלת המועצה. על אותו משקל, היועצת אינה מוזמנת למפגשי הכשרה [...] המיועדים למנהלי מחלקות, שכן אינה נחשבת באמת כמנהלת מחלקה, אלא רק כמקבילה לכזו... מאוד מאתגר להטמיע חשיבה מגדרית כשאת אינך נוכחת בשולחנות קבלת ההחלטות"

"ככל שהיועצת אינה מועסקת במשרה המיועדת רק לכך היא אינה מצליחה להגיע לכלל הדברים, ומראש ברגע שתפקיד היועצת אינו נחשב לתפקיד "מטה" ואין מתייחסים אליו כך אלא כאל שולי, הדברים נראים בשטח [בהתאם]"

"הציפייה לשלב תחום כ"כ משמעותי... בנוסף למשרה מלאה בתחום אחר... הינה בלתי ריאלית, פוגענית והתגלמות הפרדוקס של קידום מעמד האישה"



סיכום

ממצאי הביקורת מצביעים על עומקם של הפערים המגדריים שעודם קיימים בשכרם של עובדי ועובדות השלטון המקומי (השכר הממוצע לחודש של העובדות ביחס לעובדים עמד על כ-69%), בשיעורן של הנשים מקרב נבחרי הציבור (כ-20%) ומקרב בעלי התפקידים הבכירים ברשויות המקומיות (כ-26%). ניכר כי פערים אלו עמוקים אף יותר לנוכח שיעורן של הנשים מקרב עובדי השלטון המקומי (כ-74%) - ולא רק מקרב כלל האוכלוסייה (כ-50%), והם עמוקים יותר גם ברשויות מקומיות המשתייכות למדד חברתי-כלכלי נמוך, פריפריאליות, לא-יהודיות, חרדיות ורשויות שאינן איתנות או יציבות. על רקע דברים אלה, ועל רקע דירוגה של ישראל במדד הפער המגדרי העולמי (במקום ה-83 מתוך 146 מדינות; המדינה המדורגת במקום ה-1 היא הקרובה ביותר להשגת שוויון מגדרי), גוברת החשיבות בנקיטת פעולות יזומות לקידום השוויון המגדרי ולצמצום הפערים המגדריים בגופים אלו.

מומלץ כי גופי השלטון המקומי, ובהם הרשויות המקומיות, יפעלו לגיבוש תוכנית אסטרטגית לצמצום הפערים המגדריים בקרב עובדיהן, שממנה ייגזרו תוכניות עבודה, הכוללות יעדים מדידים וכן לוחות זמנים מוגדרים לביצוע, והכול תוך מעורבותן והובלתן של היועצות לקידום מעמד האישה המכהנות בהן. על מנת להבטיח את תפקודן המועיל והמיטבי של היועצות, מן הראוי כי משרד הפנים, בשיתוף הרשות לקידום מעמד האישה ואיגוד היועצות, ישלימו את גיבוש תפיסת התפקיד של היועצות ויבחנו את הדרכים שבהן ניתן יהיה להבטיח את התקיימם של התנאים המוקדמים למילוי תפקידן באופן המיטבי.

כמו כן, על מנת 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.

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



ביקורת חברתית

**פעילות הרשויות
המקומיות לשילוב
ולהכללה של יוצאי
אתיופיה בחברה**



פעילות הרשויות המקומיות לשילוב ולהכללה של יוצאי אתיופיה בחברה

בעת כתיבת דוח הביקורת בנושא שילוב יוצאי אתיופיה נפל סמ"ר אסי סמה ז"ל במלחמת חרבות ברזל, לצד נופלים נוספים יוצאי אתיופיה. אסי היה לוחם נועז בחטיבת הנח"ל ונפל בקרבות בצפון רצועת עזה. עם נפילתו של סמ"ר אסי סמה, התגלה כי הוא הילד אסצ'אלו סמה, שבשנת 2009 הפך לפניו של המאבק של ילדים יוצאי אתיופיה שהופלו במערכת החינוך בעיר מגוריו, פתח תקווה, לאחר שבית ספר בעיר סירב לקבלו לכיתה א' בשל היותו יוצא אתיופיה, באמתלה של "פערי תרבות".

בחלוף 14 שנים אמרו בני העדה הכואבים: "אסי ז"ל היה טוב דיו בשביל להילחם ולמות עבורנו ועבור הנהגתנו - אבל לא היה טוב דיו בשביל מערכת החינוך הישראלית העיוורת, שהפלתה במשך שנים אותו ואת חבריו". אסי ז"ל, במאבק האמיץ שלו ושל משפחתו לשוויון בחינוך, חולל שינוי ולעד ייזכר הודות להקרבה הגדולה שלו ושל משפחתו. עוד ייזכר אסי בזכות המשפט שטבע ושלאוורו פעל הן כילד והן כחייל: "אתה יותר חזק מהתירוץ שלך".

יהי זכרו ברוך.

רקע

השילוב וההכללה של אוכלוסיות שונות, בייחוד אוכלוסיות של עולים ומיעוטים, במארג הסבון של החברה הישראלית מציבים לפני ממשלות ישראל לדורותיהן אתגר של ממש. אוכלוסיית יוצאי אתיופיה היא אחת הקבוצות ששילובה המיטבי המיוחל בחברה טרם הושלם. במועד סיום הביקורת, יותר מ-40 שנה לאחר גלי העלייה הגדולים של יהודי אתיופיה לישראל, עדיין מסתמנים פערים משמעותיים בכל תחומי החיים בין יוצאי אתיופיה לשאר האוכלוסייה היהודית בישראל. בשלהי שנת 2016 הוחל בהפעלת התוכנית הדרך החדשה - התוכנית הממשלתית החדשה לשילוב יוצאי אתיופיה, המבוססת על כמה החלטות ממשלה בנושא. יעדה של התוכנית, המבוצעת בשיתוף משרדי הממשלה והרשויות המקומיות, הוא השילוב המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית בתחומי הלימודים וההשכלה, התעסוקה, הדיור, המשפחה והקהילה, וכן קידום המעורבות החברתית והאזרחית של יוצאי אתיופיה.

כדי שניתן יהיה ליישם את התוכנית בכלל תחומי החיים נדרשים משרדי הממשלה, והרשויות המקומיות בפרט, לגלות מעורבות עמוקה בנושא ובכלל זה לבצע מיפויים, לקבוע תוכניות פעולה ולבצען, להקצות תקציבים ולמצות את ניצולם ולבצע מעקב ובקרה רציפים. זאת ועוד בהובלת מטה היישום של התוכנית לשילוב יוצאי אתיופיה שהוקם במשרד ראש הממשלה. בשנים 2016 - 2022 חמישה משרדי הממשלה תקצבו את הרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית הדרך החדשה בסכום כולל של 203 מיליון ש"ח, ואולם ההעברות אליהן בפועל הסתכמו בכ-136 מיליון ש"ח בלבד.



נתוני מפתח

<p>30%-כ</p> <p>ההפרש בין ההכנסה הכספית הממוצעת ברוטו למשק בית בכלל האוכלוסייה ובין ההכנסה הממוצעת למשק בית בקרב יוצאי אתיופיה (19,916 ש"ח בכלל האוכלוסייה לעומת 15,825 ש"ח בקרב יוצאי אתיופיה)</p>	<p>0%</p> <p>1. שיעור התלמידים יוצאי אתיופיה שלמדו חמש יחידות לימוד מתמטיקה בנתיבות ובקריית מלאכי²</p> <p>2. שיעור התלמידים המצטיינים³ מקרב יוצאי אתיופיה בבחינות הבגרות בנתיבות ובקריית מלאכי</p>	<p>יותר מ-80%</p> <p>מהאוכלוסייה ממוצא אתיופי מתגוררים ב-30 רשויות מקומיות בעלות מרקם עירוני, ושיעור הייצוג הממוצע של יוצאי אתיופיה בקרב כלל עובדיהן הוא כ-3% בממוצע. כ-20% מהאוכלוסייה מתגוררת בכ-57 רשויות מקומיות אחרות, שבהן שיעור הייצוג של יוצאי אתיופיה בקרב כלל עובדי הרשויות הוא כ-0.3%</p>	<p>1.75%</p> <p>מכלל אוכלוסיית ישראל מוצאם באתיופיה. בסוף שנת 2022 מנתה אוכלוסיית יהודי אתיופיה כ-168,900 איש. כ-45% מיוצאי אתיופיה הם ילדי ישראל¹</p>
<p>רק 1%</p> <p>מהמועסקים יוצאי אתיופיה ב-30 רשויות מקומיות כיהנו בשנת 2021 בתפקידים בכירים ובדירוגים גבוהים, שיעור נמוך במידה ניכרת מהשיעור של כלל העובדים המכהנים בתפקידים ובדירוגים אלו המסתכם ב-3.6% (בשנת 2021)</p>	<p>ב-17</p> <p>מתוך 30 הרשויות שמשתתפות בתוכנית הממשלתית שיעור הייצוג של העובדים יוצאי אתיופיה שמועסקים ברשות המקומית נמוך משיעורם באוכלוסיית הרשות המקומית</p>	<p>67%</p> <p>שיעור העברות התקציב בפועל בשנים 2016 - 2022 שהעבירו חמשת משרדי ממשלה לרשויות המקומיות שמשתתפות בתוכנית הממשלתית לשילוב יוצאי אתיופיה (136 מיליון ש"ח מתוך הקצאה תקציבית של 203 מיליון ש"ח)</p>	<p>רק 54%</p> <p>מתלמידי י"ב יוצאי אתיופיה קיבלו בשנת הלימודים התשפ"ב (ספטמבר 2021 - אוגוסט 2022) תעודת בגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות⁴ לעומת 75.1% מכלל תלמידי החינוך העברי</p>

1 נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2022 שהתפרסמו ב-11.9.23.

2 נתוני שנת 2021 בנתיבות. נתוני שנת 2022 בקריית מלאכי.

3 על פי נתוני משרד החינוך, בוגר מצטיין הוא מי שממוצע הציונים שלו בתעודת הבגרות גבוה מ-90, אשר נבחן במתמטיקה ברמת ארבע יחידות לפחות ובאנגלית ברמת חמש יחידות לפחות, וביצע פרויקט מעורבות חברתית ב"הצלחה מרובה".

4 דרישות סף של האוניברסיטאות כוללות, נוסף על הזכאות לתעודת בגרות, ציון עובר ברמה של שלוש יחידות לימוד במתמטיקה וארבע יחידות לימוד באנגלית.



פעולות הביקורת

בחודשים מאי עד דצמבר 2023 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות הרשויות המקומיות להגברת השילוב בחברה וההכללה של יוצאי אתיופיה. הביקורת נעשתה בעיריות **יבנה, נתיבות, קריית מלאכי ורחובות** (הרשויות שנבדקו). במסגרת הביקורת ברשויות שנבדקו נבחנו הפעילות של הרשויות בתחומי החינוך, מיצוי התקציבים ושיעור הייצוג ההולם ברשות.

בדיקות השלמה נעשו במשרד ראש הממשלה ובמשרדי ממשלה נוספים שתקצבו רשויות מקומיות המשתתפות בתוכנית הדרך החדשה.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

יש את הסטיגמה הזו, האתיופי יהיה בכיתה הקטנה או יצטרך עזרה או לא ילמד בקצב עם אחרים, אין לו את הכישורים המתאימים.

התלמידים הטובים בני העדה לומדים עם המופרעים של הלבנים... חד-משמעית יש הסללה. הייתי בהרבה פרויקטים, גם בבית ספר דתי וגם חילוני. בכל מקום שהייתי בו, קטלגו אותי להקבצה ב'. הממוצע שלי בין הגבוהים, עשו לי מבחן בשביל לעלות להקבצה, תמיד זה נכה.

לפני שנה מתוך העירייה הביאו פרויקט לילדים מאתגרים מבחינת התנהגות. ביקשו מכל בית ספר רשימה של תלמידים שהם יותר מאתגרים מבחינת התנהגות ומבחינה לימודית. נתנו 19 ילדים, כל ה-18 בני העדה חוץ מאחד. כשראיתי את הרשימה, אמרתי - איך זה יכול להיות?

השלטון המקומי והרשות המקומית רואים בקהילה האתיופית משאב תקציבי. ככל שיש יותר עולים - יש משאבי תקציב רבים יותר בתחומי הדיוור, התעסוקה וכו' לא מעניין אותם אם אתה מתערה בתוך העיר או אם יש ילד מחונן או לא, אתה מקבל תקציב כפול. האם הוא באמת מגיע לאוכלוסייה?


מסתכלים על הקהילה כנכספומט של תקציב. יבוא תורם, יביאו את האתיופית הנחמדה לדבר כדי שיקבלו משאבים ותקציבים.

” זה לא עובד, אף פעם לא יקבלו אותך עד הסוף. אוטומטית תגיע לעבודה, ”
” את אתיופית? וואלה? את לא נשמעת.”


” כשזה מגיע לתעסוקה - זה בעייתי. שני אנשים יכולים להיות בעלי יכולות נפלאות, בסוף, ”
” המדד שלך לתעסוקה ילך למאיפה אתה בא וצבע העור שלך - זה מתחיל בגיל צעיר וממשיך בגיל מבוגר.

” לפני כמה שנים היה בדק בית של מבקר המדינה לגבי עניין התעסוקה בשלטון המקומי ”
” רשויות מקומיות דיווחו 100% על ייצוג הולם. (מה) הפרשנות לחוק ייצוג הולם - כשאתה לוקח את המבשלת, ”
” את מנקה הרחוב, זה ייצוג הולם? זו טעות גדולה מיסודה. הכוונה, כמה מנהלים בכירים יש בשלטון המקומי, ”
” כמה מנהלי מחלקה, השלטון המקומי לא רואה את זה כערך עליון.



הוועדה הרשותית למימוש התוכנית הממשלתית לשילוב יוצאי אתיופיה - אף 
שבמסמך ההנחיות למתכלל שפורסם על ידי מטה היישום בשנת 2016 נדרשת הוועדה הרשותית לבצע פעילות סדירה ולקיים לפחות שלושה מפגשים בשנה, ברשויות שבבדקו, **יבנה, נתיבות, קריית מלאכי ורחובות**, לא התקיימה פעילות סדירה של הוועדה הרשותית שאחראית לממש את התוכנית הממשלתית ושל תת-הוועדות של הוועדה הרשותית.

מעקב אחר התקדמות התוכנית הממשלתית לשילוב יוצאי אתיופיה הדרך החדשה - 
אף שאחד מתפקידיו החשובים של מטה היישום הוא ביצוע בקרה על פעולות משרדי הממשלה והרשויות המקומיות, בדצמבר 2023 מטה יישום התוכנית הממשלתית במשרד ראש הממשלה עדיין לא פרסם ממצאי מעקב אחר ביצוע התוכנית לשנים 2021 - 2023.

התקציב הכולל של התוכנית - 
מהביקורת עולה כי בשנים 2016 - 2022 חמשת משרדי הממשלה - משרד החינוך, משרד הרווחה, המשרד לביטחון לאומי, משרד התרבות והספורט ומשרד ראש הממשלה - תקצבו את הרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית הדרך החדשה בסכום כולל של 203 מיליון ש"ח, ואולם ההעברות אליהן בפועל הסתכמו בכ-136 מיליון ש"ח בלבד, ולפיכך הרשויות המקומיות ניצלו רק 67% מהתקציב שהקצו להן משרדי הממשלה לשם ביצוע התוכנית. עקב כך תקציבים ניכרים שהוקצו במסגרת התוכנית לצורך העברתם לרשויות המקומיות אינם מגיעים לכדי מיצוי, מאחר שהרשויות המקומיות לא נקטו את היוזמה הנדרשת בנושא וכך מחסמים מובנים הקשורים באישור תקציבי המדינה. ייתכן שהגורמים לכך הם, בין היתר, מתן עדיפות נמוכה לתוכניות והעובדה שהוקצה לתוכניות אלה תקציב פרויקטלי שמתחדש מדי שנה ולא תקציב ייעודי לצרכים שוטפים, והעיקובים בהקצאת התקציב ובהעברתו ממשרדי הממשלה לרשות המקומית.



פערים בשכר - אף שהתוכנית הגדירה כאחד מיעדיה צמצום הפערים בין יוצאי אתיופיה לכלל האוכלוסייה מבחינת משלחי היד ורמות השכר וכן צמצום פערי השכר בין יוצאי אתיופיה ליתר האוכלוסייה היהודית, הפערים עדיין גדולים מאוד ויעדי התוכנית עדיין לא הושגו. במחקר שפורסם בינואר 2023 נמצא כי השכר החודשי הממוצע של יוצאי אתיופיה ילידי 1978-1983 בשנת 2021 היה 4,595 ש"ח, שכר נמוך בכ-33% מהשכר הממוצע של שאר תושבי ישראל היהודים ילידי שנתונים אלה שנבדקו, המסתכם ב-6,916 ש"ח.

פערים בחינוך - תלמידים מצטיינים - שיעור המצטיינים⁵ יוצאי אתיופיה מכלל תלמידי כיתה י"ב בעיריית נתיבות ובעיריית קריית מלאכי אשר סיימו את לימודיהם בשנת 2021 היה 0%. בעיריית יבנה ובעיריית רחובות שיעור המצטיינים היה 2%. שיעור המצטיינים בקרב כלל יוצאי אתיופיה בשנתון זה היה 2.32% מכלל תלמידי י"ב יוצאי אתיופיה, ואילו שיעור המצטיינים בקרב כלל תלמידי י"ב ברחבי הארץ היה כ-10%.

סטודנטים בעלי תעודת סיום - עלה כי שיעור הסטודנטיות (23.2%) והסטודנטים (12.2%) יוצאי אתיופיה בעלי תעודת סיום במוסדות להשכלה גבוהה - אוניברסיטאות ומכללות - הוא הקטן ביותר יחסית לשיעורם בכלל קבוצות המוצא והמגדר של סטודנטים יהודים (שהוא בטווח שבין כ-28% בקרב גברים ממוצא מזרחי, ל-64% בקרב נשים ממוצא אשכנזי).

פערים בחינוך - חמש יחידות לימוד (יח"ל) במתמטיקה - שיעור התלמידים שלמדו חמש יח"ל במתמטיקה בקרב יוצאי אתיופיה נמוך במידה ניכרת משיעורם של יוצאי אתיופיה באוכלוסייה הכללית: בשנת 2021 שיעור התלמידים באוכלוסייה הכללית שלמדו חמש יח"ל מתמטיקה היה 21% לעומת שיעור התלמידים הכלל-ארצי של יוצאי אתיופיה בחמש יח"ל במתמטיקה שהיה 4.8%.

ניצול תקציב - משרד החינוך - תוכניות השירות הפסיכולוגי-חינוכי (שפ"ח) - 7 מתוך 16 הרשויות המקומיות שנכללו בתוכנית לא ניצלו כמחצית מהתקציב שהוקצה להן (כ-1.95 מתוך כ-3.95 מיליון ש"ח) בכל שנה במסגרת תוכנית השפ"ח לשם מניעת הטיות בפעילות האבחון והקניית רגישות תרבותית במסגרת טיפול פסיכולוגי ולשם הדרכת פסיכולוגים וצוותי חינוך בבתי הספר.

ניצול תקציב - משרד הרווחה - בתשע מתוך 30 הרשויות שבתוכנית (אשקלון, חולון, חיפה, יבנה, לוד, נתיבות, פתח תקווה, רמלה ותל אביב-יפו) שיעורי ניצול התקציב בשנים 2016 - 2022 היו עד 50% (ניצול של כ-9.58 מיליון ש"ח מתוך כ-23.38 מיליון ש"ח שהוקצו לתשע רשויות אלה).

תקצוב רשויות מקומיות שלא נכללו בתוכנית הדרך החדשה - בשנים 2018 - 2022 תקצב המשרד לביטחון לאומי 32 רשויות מקומיות שלא נכללו בתוכנית הדרך החדשה בסכום כולל של 2.6 מיליון ש"ח, ובפועל הוא הקצה ל-26 מאותן רשויות כ-1.6 מיליון ש"ח. בשנות הלימודים התשע"ט - התשפ"ג (ספטמבר 2018 - אוגוסט 2023) תקצב מינהל חברה ונוער במשרד החינוך לשש רשויות מקומיות שלא נכללו בתוכנית הדרך החדשה סכום של

5 על פי נתוני משרד החינוך, בוגר מצטיין הוא מי שממוצע הציונים שלו בתעודת הבגרות גבוה מ-90, אשר נבחן במתמטיקה ברמת ארבע יחידות לפחות ואנגלית ברמת חמש יחידות וביצע מעורבות חברתית ב"הצלחה מרובה".

545,842 ש"ח (בפועל העביר סך של 61,619 ש"ח לשתי רשויות). משרד הספורט תקצב והעביר 1.75 מיליון ש"ח ל-12 רשויות מקומיות שלא נכללו בתוכנית הדרך החדשה.

קידום ייצוג הולם של יוצאי אתיופיה בקרב עובדי עירייה - אף שכבר בשנת 2011 נקבע בפקודת העיריות כי יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של יוצאי אתיופיה בקרב כלל עובדי העירייה (ייצוג הולם), משרד הפנים לא קיבל כל החלטה בנושא ולא פעל לכך שבקרב הרשויות המקומיות יופץ מסמך סדור שיעסוק בתוכן שיש לצקת למונח "ייצוג הולם" בכל הנוגע להעסקת יוצאי אתיופיה ברשויות המקומיות. כפועל יוצא מכך משרד הפנים והרשויות המקומיות לא אימצו יעד מדיד לייצוג של יוצאי אתיופיה.

התפלגות העסקת יוצאי אתיופיה ברשות המקומית והיעדר בקרה על איכות ההעסקה של יוצאי אתיופיה ברשות המקומית - ב-30 רשויות מקומיות, בהן מתגוררת מרבית האוכלוסייה האתיופית, כ-77% מהעובדים יוצאי אתיופיה מועסקים ברשות בתפקידים שדירוגם נמוך מאוד (עד דרגה 7). שיעור הייצוג של עובדים יוצאי אתיופיה בתפקידים בדירוגים גבוהים (1%) נמוך במידה ניכרת משיעור הייצוג של העובדים בכלל האוכלוסייה בדירוגים הגבוהים (כ-3.6%). משרד הפנים אינו מבצע בקרה בנושא איכות ההעסקה והתפקידים שממלאים יוצאי אתיופיה ואינו דורש מהרשויות לעמוד ביעד הייצוג בכלל הדירוגים.

מכרזים ייעודיים ליוצאי אתיופיה - מסקירת הנתונים של שנת 2021 שמסרו הרשויות המקומיות למשרד הפנים עולה כי רק חמש מתוך 253 הרשויות ששלחו דיווח למשרד הפנים ציינו בדיווחיהן כי פרסמו מכרזים ייעודיים ליוצאי אתיופיה (**בת ים, גבעת שמואל, נתניה, קריית מלאכי ורעננה**). במסגרת הדיווח לא נדרש מהרשויות לפרט אילו משרות ייעודיות פרסמו.

ייצוג הולם בתאגידים עירוניים - משרד הפנים לא קיבל החלטות בנושא ייצוג אוכלוסיית יוצאי אתיופיה בתאגידים עירוניים בקרב עובדים ובקרב חברי דירקטוריון בהתאם לרציונל שבבסיס החוק להרחבת הייצוג ההולם, ואף לא קבע הנחיות בנושא.

אגף בכיר לפיתוח הון אנושי במשרד הפנים - האגף אינו מבצע מעקב אחר מספר יוצאי הקהילה שנקלטו בתקן רשותי לאחר שסיימו את הכשרת הצוערים. הפעולות הייעודיות לגיוס אוכלוסיות בהתאם לעקרון הייצוג ההולם מתבצעות רק בקרב אוכלוסיות ערביות וחרדיות ולא בקרב יוצאי אתיופיה. האגף אינו עוסק באופן ספציפי בשמירה על עקרון הייצוג ההולם ובקידום הנושא בקרב אוכלוסיית יוצאי אתיופיה, על אף חשיבותו של הנושא לנוכח העובדה כי יוצאי אתיופיה מועסקים ברשויות המקומיות בעיקר בתפקידים שדירוגם נמוך.





פעילות מטה היישום במשרד ראש הממשלה - המטה ליישום התוכנית במשרד ראש הממשלה קידם ויזם מהלכים לגיבוש כלים, לצבירת ידע ולקיום עבודה משותפת בין משרדי הממשלה לרשויות המקומיות לשם השילוב המיטבי של יוצאי אתיופיה ברשויות, על בסיס מיפוי נתונים בכל רשות. מטה היישום מדריך את הרשויות המקומיות כיצד ליצור מסגרת ברורה של תפקידי הרשות המקומית לשילוב יוצאי אתיופיה, ובכלל זה באמצעות הקמת מערך המתכללים.





פעילות לקידום העסקת יוצאי אתיופיה - מתכלל עיריית נתיבות עוסק בפועל בייזום וקידום פרו-אקטיביים להשמה, לקידום עצמי ולהגדלת שיעור התעסוקה בקרב צעירים יוצאי הקהילה בתפקידים משמעותיים ברשות ומחוצה לה תוך טיפוח מצוינות ומנהיגות באמצעות ייזום קורסי הכשרה, איתור מועמדים מתאימים מהקהילה ועידודם להגיש מועמדות למשרות המתפרסמות.


עיקרי הממצאות הביקורת

על הרשויות המקומיות שנבדקו ומטה היישום במשרד ראש הממשלה להקפיד כי ועדות הרשות, בראשות מנכ"ל הרשות, יקיימו פעילות שוטפת כנדרש במסגרת התוכנית הממשלתית, וכי תתי-הוועדות יתכנסו וימלאו את תפקידיהן. 

מומלץ כי מטה היישום במשרד ראש הממשלה, משרד החינוך והרשויות המקומיות **יבנה, נתיבות, קריית מלאכי**, ימפו את נתוני הפערים בחינוך באופן שוטף ויכינו תוכניות פעולה אינטנסיביות ומדידות לשיפור תמונת המצב העגומה בתחום זה. 

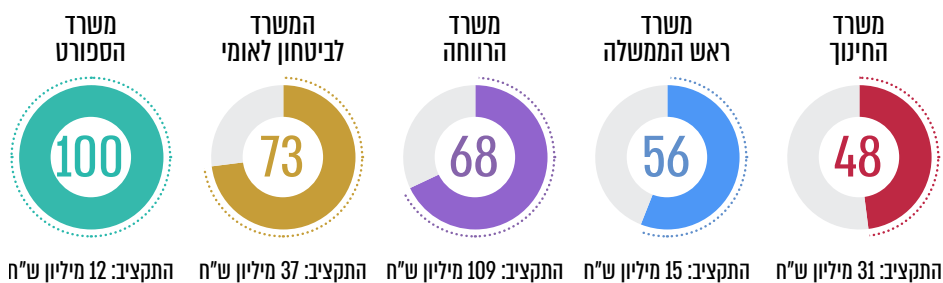
מומלץ כי הרשויות המקומיות הפועלות במסגרת תוכנית הדרך החדשה ינצלו את מלוא התקציב שמשרדי הממשלה הקצו להן להשגת מטרות התוכנית שלשמן יועדו התקציבים. מומלץ כי משרדי הממשלה יסירו חסמים מיותרים וישקלו כיצד לתמרץ את הרשויות המקומיות כדי להגביר את הניצול של תקציבים אלה. בד בבד עליהם להגביר את הפיקוח על ניצול התקציב. 

על המשרד לביטחון לאומי, משרדי הרווחה, החינוך והספורט להקצות תקציבים רק לרשויות שמשרד ראש הממשלה קבע כי ישתתפו בתוכנית הדרך החדשה. הקצאת תקציבים לרשויות שאינן משתתפות בתוכנית הדרך החדשה פוגעת בהיקף התקציבים שמשרד ראש הממשלה קבע כי יוקצו לרשויות המשתתפות בתוכנית זו שנקבעו על ידי משרד ראש הממשלה. 

מומלץ כי משרד הפנים יבחן באופן מעמיק את סוגיית ייצוג יוצאי אתיופיה בקרב המועסקים ברשויות המקומיות, וכי הוא לא יסתפק בבחינת שיעורי הייצוג אלא יבצע בחינה איכותית ומעמיקה שבמסגרתה יבדוק את סוגי המשרות שהם מאיישים ואת הצורך להקצות להם משרות ייעודיות ולנקוט פעולות אקטיביות לשם השגת יעדי הייצוג ההולם. כמו כן מומלץ כי משרד ראש הממשלה, אשר עומד בקשר עם הרשויות המקומיות, יבצע גם הוא בקרה מעמיקה בנושא ויעודד את המתכללים לבצע פעילות אקטיבית ברשות לאיתור מועמדים. 



התקציב ושיעור ההעברות בפועל של חמשת משרדי הממשלה לרשויות המקומיות (באחוזים), 2016 - 2022



על פי נתוני משרדי הממשלה שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

ממצאי דוח זה מצביעים על כך שהתוכנית הממשלתית לשילוב יוצאי אתיופיה מתחילה להניב תוצאות והישגים ברשויות המקומיות, אולם עדיין נדרשים צעדים משמעותיים לקידומה, ועדיין יש להטמיע בקרב הרשויות את עקרונותיה, יסודותיה, וערכיה של התוכנית. כמו כן נמצא כי עדיין יש לתכלל את רכיבי התוכנית באופן שיכללו ליווי צמוד של הרשויות וסיוע להן בהתוויה ובעיצוב של המדיניות בתחום שילוב יוצאי אתיופיה, כדי שהרשויות יוכלו לעמוד בדרישות התכנוניות לטווח הקצר והארוך. נוסף על כך יש לוודא כי יעדי התוכנית יהיו מדידים, וכי יתאפשר מעקב אחר ביצוע התוכנית ואחר הקשר שבין המשרדים לבין הרשויות. מהדוח עלה כי לא מתקיים קשר בין מטה היישום למשרד הפנים, באופן שמשרד הפנים כמעט שלא מילא תפקיד במסגרת המערך שהשתתף בביצוע התוכנית - זאת הן מבחינת הפעילות להשגת יעדי הייצוג ההולם והן מבחינת מעקב ובקרה בעניין יישום התוכנית הממשלתית ברשויות המקומיות.

עוד מצביע הדוח על כך שבהיעדר מעקב ובקרה מצד משרדי הממשלה והרשויות המקומיות בנושא התקציב, מנוצל שיעור חלקי ביותר של תקציבי התוכנית, לעיתים במידה המעוררת חשש לגבי טיבה והיקפה של הפעילות שבוצעה.

על מטה היישום לקבוע את יעדי התוכנית במדויק ולוודא כי הם ניתנים למדידה וכי ניתן לעמוד בהם, להקפיד על ניצול התקציבים, להעמיק את מעורבות משרד הפנים ברתימת הרשויות לביצוע התוכנית. על מטה היישום להטמיע את התוכנית גם בקרב ראשי הרשויות המקומיות והוועדות הרשותיות ולא רק בקרב המתכללים, זאת לשם שילוב והכללה מיטביים בחברה הישראלית.

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



ביקורת חברתית

מרכזי קשר של הורים-ילדים ברשויות המקומיות



מרכזי קשר של הורים-ילדים ברשויות המקומיות

רקע

באמנת זכויות הילד נקבעה זכותו של ילד המופרד מהורה אחד או משניהם לשמור על יחסים אישיים ומגע ישיר עם שני ההורים על בסיס סדיר, זולת אם הדבר מנוגד לאינטרסים של הילד¹. בנסיבות שבהן הורה מתקשה בשמירה על קשר תקין עם ילדו אך הקשר חשוב להמשך התפתחותו התקינה של הילד, על רשויות הרווחה לפעול לשימור הקשר בין ההורה לילדו ולספק את הצורך במקום מוגן הנמצא בפיקוח מקצועי.

מרכזי קשר הורים-ילדים (מרכזי הקשר) מספקים אכסניה מוגנת לקיום מפגשים בין הורים לילדים על רקע של פירוד, גירושין או אלימות וסיכון, במטרה לבנות, ככל הניתן, תוכנית התערבות טיפולית שתאפשר מעבר הדרגתי, לפי הצרכים של ההורים ושל ילדיהם, מהסדרי שהות במרכזי הקשר להסדרי שהות עצמאיים. את מרכזי הקשר מפעילות הרשויות המקומיות - הגופים המשמשים הזרוע הביצועית של השלטון המרכזי לעניין אספקת שירותי רווחה אישיים.

1 Convention on the Rights of the Child, G.A. res. 44/25, annex, 44 U.N. GAOR Supp. (No. 49) at 167, U.N. Doc. A/44/49 (1989)



נתוני מפתח

<p>רק 9%</p> <p>מהרשויות מהחברה הלא-יהודית הקימו מרכזי קשר נכון לשנת 2023, לעומת 32% מהרשויות מהחברה היהודית</p>	<p>9.8 מיליון ש"ח</p> <p>תקציב משרד הרווחה למימון 75% מעלות העסקת כח האדם – עובדים סוציאליים, עובדי סמך ומאבטחים - בכלל מרכזי הקשר בשנת 2022</p>	<p>כ-2,500</p> <p>משפחות, שלהן כ-4,200 ילדים, טופלו בשנת 2022 ב-62 מרכזי הקשר. 85% מהן הגיעו לטיפול במרכזי הקשר בעקבות צו שיפוטי המורה על כך; כ-65% מהן נזקקו לפיקוח מלא בזמן המפגש</p>	<p>66</p> <p>מרכזי קשר היו פזורים בשנת 2023 ב-64 רשויות מקומיות המאכלסות כ-6.3 מיליון תושבים. המרכזים אמורים לשמש מרכזים אזוריים. כשליש מהמשפחות שטופלו בהם בשנת 2022 התגררו ברשויות מקומיות אחרות</p>
<p>יותר ממחצית</p> <p>מעו"סי מרכזי הקשר שהשיבו על השאלון חוו אלימות בשלוש השנים האחרונות (2021 - 2023). ב-35% מהמקרים השיבו העו"סים כי האירוע דווח למשטרה, ב-17% מהמקרים האירוע דווח לוועדת אל-אלימות במשרד הרווחה</p>	<p>75%</p> <p>מעו"סי מרכזי הקשר שהשיבו על השאלון סברו שיש צורך בהכשרות בטיפול באוכלוסיות ייחודיות במסגרת מרכזי הקשר. 27% מהם השיבו שיש צורך בהכשרות בנוגע לחברה הערבית ולבני הקהילה האתיופית</p>	<p>כשליש</p> <p>מהמשיבים על שאלון שביעות רצון בקרב הורים המבקרים במרכזי הקשר לא היו מרוצים ממיקום מרכזי הקשר ומנוחות ההגעה אליהם</p>	<p>כ-15%</p> <p>מהמשפחות בכל אחת מהשנים 2020 - 2022 טופלו במשך יותר משנתיים במרכזי הקשר. 111 משפחות נאלצו להמתין להתחלת הטיפול במרכזי הקשר בשנת 2023</p>

פעולות הביקורת

בחדשים מאי - נובמבר 2023 בדק משרד מבקר המדינה את הפעלת מרכזי הקשר ברשויות המקומיות. ביקורת עומק נעשתה במרכזי הקשר בעיריות **ביתר עילית, דימונה, לוד, נצרת ותל אביב-יפו**, במועצה האזורית **נחל שורק** ובמשרד הרווחה, לרבות בנציבות תלונות ילדים ונוער בהשמה חוץ-ביתית. ביקורת נוספת נעשתה במרכזי הקשר **בכפר סבא**, בעיריות **פתח תקווה ורמלה** ובמועצות המקומיות **טמרה ועילוט**.





נוסף על כך התבססה הביקורת על ממצאי שאלון שהועבר בקרב עובדים סוציאליים מ-59 מתוך 66 מרכזי הקשר שפעלו במהלך הביקורת ב-64 רשויות מקומיות² (שאלון עו"סי מרכזי הקשר) ועל ממצאי שאלון שהועבר ל-280 הורים שנפגשו במהלך הביקורת עם ילדיהם במרכזי קשר (שאלון שביעות רצון). כמו כן, בביקורת שולבו ממצאים מ-15 ראיונות עומק שבוצעו עם הורים שנפגשו במהלך הביקורת או בסמוך לה עם ילדיהם במרכזי הקשר בעיריות **באר שבע, בית שאן, בני ברק, חיפה, טבריה, נס ציונה, נצרת, נשר, עפולה, קריית ביאליק, קריית גת, ראש העין, שפרעם ותל אביב-יפו** ובמועצה האזורית **מנשה**. המרואיינים נבחרו בשים לב למגדר, למיקום מרכז הקשר ולאוכלוסייה שאליה הם משתייכים³.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



הקמת מרכזים - מרבית המרכזים (43 מתוך 49) שהשיבו לשאלון עו"סי מרכזי הקשר מפעילים את מרכזי הקשר במספר שעות נמוך מ-20 שעות, המספר הקבוע במודל בתקנון העובדים הסוציאליים (תע"ס), ובהתאמה - מטפלים במספר נמוך של משפחות. כך, ש-29 מהמרכזים טיפלו בשנת 2023 בעשר משפחות ופחות מכך. נתון זה עלול להעיד על קשיים ביישום התקן שקבע משרד הרווחה בדבר הקמת מרכזי קשר גדולים שייתנו שירות לאזורים נרחבים ועל יצירת פרקטיקה של פריסת מרכזי קשר ברחבי הארץ המטפלים במספר משפחות נמוך במספר ימים מצומצם.



המתנה - ב-26 מרכזי הקשר מ-59 מרכזי הקשר שהשיבו לשאלון, עלה כי 111 משפחות נאלצו להמתין קודם קבלת טיפול פרקי זמן של החל משבועיים עד יותר מ-30 שבועות. כך בעיריית **נשר** נאלצו להמתין למעלה מ-30 שבועות לתחילת המפגשים במרכזי הקשר. בביקורת עלה לדוגמה כי אב המתגורר ב**פתח תקווה** וילדיו אשר שהו בשנת 2022 עם אימם במקלט לנשים נפגעות אלימות באזור ירושלים נאלצו להמתין כשמונה חודשים טרם התאפשר להם להיפגש במרכזי הקשר ב**ביתר עילית** (במרחק של כ-70 ק"מ ממקום מגוריו של האב) כיוון שלא נמצא לכל אורך התקופה מקום פנוי במרכז קשר הסמוך למקלט לקיום המפגשים.



מענה אזורי חלקי - כשליש (90 מתוך 280) מהמשיבים על שאלון שביעות הרצון מקרב המטופלים במרכזי הקשר השיבו כי אינם שבעי רצון ממיקום מרכזי הקשר ומנוחות ההגעה אליו. מהביקורת עלה כי המענה האזורי אינו מגשים את ייעודו באופן מלא, וכי המטופלים זוכים לטיפול על בסיס מקום פנוי במרכזי הקשר. בחלק ממרכזי הקשר שנבדקו לעומק עלה כי הם נותנים קדימות לתושבי הרשות המקומית שבה ממוקם מרכזי הקשר בקבלה לטיפול, למשל במרכזי הקשר **בלוד, נחל שורק ותל אביב**. עוד עלה החשש כי המרכזים



2 בירושלים שלושה מרכזי קשר: לאוכלוסייה הכללית, לאוכלוסייה החרדית ולאוכלוסייה הערבית.

3 הראיונות בוצעו בסיוע חברה חיצונית שתחום התמחותה הוא הליכי שיתוף ציבור.



אינם מוקמים בהתאם לתכנון מוקדם ומושכל אשר נשען על בדיקת צרכים, אלא על בסיס נכונותן של רשויות מקומיות מסוימות לשאת בעלויות הכרוכות בהפעלת מרכז.

תקצוב - משרד הרווחה מעביר לרשויות המקומיות 75% מהתעריף אשר עמד בנובמבר 2023 על כ-650 ש"ח לחודש עבור כל משפחה מטופלת. התעריף נקבע על בסיס עלות העסקת עו"ס, עובד סמך ומאבטח במרכז, כאשר בשאר העלויות הכרוכות בהפעלת המרכז והטיפול במשפחות, כמו שכירת מבנה והחזקתו, רכישת ריהוט וציוד הנדרש על פי התע"ס או העסקת עובדים מנוסים יותר מהמינימום שנקבע במודל, נושאת הרשות המקומית המפעילה את מרכז הקשר. אין במנגנון התקצוב של מרכזי הקשר על ידי משרד הרווחה, אשר מותיר לרשות המקומית לשאת במימון של יותר מ-25%, כדי לתמרץ רשויות מקומיות להקים מרכזי קשר בפריסה שתמנע ממשפחות מטופלות את הצורך להמתין למקום פנוי לקיום המפגשים או לקיימם במקומות המרוחקים באופן בלתי סביר מביתם.

מבנה פיזי וציוד - מתוך 59 עו"סי מרכזי קשר שהשיבו על השאלון, 13 השיבו כי המבנה הפיזי של המרכז שבו הם מועסקים אינו מכבד את המטופלים. מהתשובות עלה בין השאר כי רמת הצפיפות במרכזי הקשר גבוהה מאוד ואינה מותאמת לטיפולים פרטניים, למשפחות המבקשות פרטיות, למשפחות עם צרכים מיוחדים או למשפחות מרובות ילדים כדוגמת מרכזי הקשר בעיריית **לוד** שם מרכזי הקשר פועל בשני חדרים צפופים שגודלם אינו עולה על 6 מ"ר. כן נמצא שבחלק ממרכזי הקשר אין חדר המתנה, אין חצר או שירותים. עוד עלה כי מרכזי הקשר בכפר **סבא** ובחולון משמשים גם גני ילדים, וכי בני נוער עשויים להתקשות למצוא בהם מקום מתאים למפגש עם הוריהם. כמו כן, ההוראה בתע"ס בנושא מרכזי קשר לא עודכנה משנת 2009, למעלה מ-14 שנה ממועד הביקורת, ולכן ברשימת הציוד הנדרש לתחזוקת מבנה מרכזי הקשר כלולים מכשירי וידאו ופקס, מכשירים אשר במועד הביקורת אינם משמשים במרבית מרכזי הקשר.

רצף טיפולי - מתשובות עו"סי מרכזי הקשר על השאלון עלה כי הם נדרשים לשתף פעולה עם שורה ארוכה של גורמים מטפלים ברשות המקומית. יש רשויות שבהן המענה התומך שיכול ללוות את המשך הטיפול במשפחה מצומצם לעו"ס המשפחה, ואין הוא תמיד פנוי זמין ללוות את המשפחות לאחר סיום המפגשים במרכזי הקשר. הקושי להעניק מעטפת טיפולית מקיפה ותומכת מתגבר כאשר ההורה שנפגש עם ילדיו במרכזי הקשר אינו תושב הרשות המקומית שבה נמצא מרכזי הקשר. מהתשובות לשאלון עלה עוד כי לדעת העו"סים המפנים לקבלת טיפול במרכזי הקשר, חשוב שיתקיים שיתוף פעולה בינם ובין גורמים נוספים במחלקות לשירותים חברתיים, בעיקר במסגרת יחידות ותוכניות לשיפור מערכות היחסים בין הורים לילדים, כמו מרכזי הורים וילדים, "נתיבים להורות", היחידה לטיפול משפחתי ומרכז עוצמה. במקרים פרטניים נדרש שיתוף פעולה עם עו"ס המטפל בהתמכרויות ועם עו"ס המטפל באלימות במשפחה.

משפחות המטופלות מעל שנתיים - אף כי הטיפול במרכזי הקשר מיועד להימשך כחצי שנה בפועל לפי נתוני משרד הרווחה, לאורך השנים 2020 - 2022, כ-15% מהמשפחות המטופלות במרכזי הקשר טופלו זמן ממושך יותר משנתיים. משאלון עו"סי מרכזי הקשר עלה כי ב-59 המרכזים שהשיבו טופלו 251 משפחות מעל שנתיים, מתוכן לדוגמה היו **בבאר שבע** 21 משפחות, **בבני ברק** 20 משפחות, **באור יהודה** 17 משפחות, **בתל אביב-יפו** 15 משפחות, **בחיפה** 13 ובבית **שמש** תשע משפחות.



סיום טיפול בהצלחה - פחות ממחצית מהמשפחות שסיימו טיפול בשנת 2022 (598 משפחות) יצאו להסדרי ראייה עצמאיים. לצד הירידה במספר מסיימי הטיפול שיצאו להסדרי ראייה עצמאיים, חלה עלייה במספר המשפחות שחזרו לקבל טיפול במרכז הקשר לאחר סיום המפגשים, 206 משפחות בשנת 2022 לעומת 147 משפחות בשנת 2020.

אלימות במרכזי הקשר - בתשובות על שאלון עו"סי מרכזי הקשר ציינו כמחצית מהמשיבים (30 מתוך 59) כי הופנתה כלפיהם אלימות במסגרת תפקידם בשנים 2021 - 2023. ב-35% מהמקרים השיבו העו"סים כי האירוע דווח למשטרה, ורק ב-17% מהמקרים האירוע דווח גם לוועדת אל-אלימות במשרד הרווחה. עוד עלה מהתשובות על שאלון עו"סי מרכזי הקשר כי ב-17 ממרכזי הקשר אין לחצן מצוקה, כפי שנדרש בתע"ס. עוד השיבו 12 מהעו"סים במרכזי הקשר (20%) כי בשנים 2021 - 2023 אירעו אירועי אלימות מצד הורים כלפי ילדיהם במהלך המפגשים במרכז שבו הם הועסקו. רק בשבעה מתוך 22 המקרים (31%) שבהם התרחשו אירועי אלימות, עורבה המשטרה. ביתר המקרים הופסקו המפגשים, האירוע דווח לעו"ס המפנה, ובחלק מן המקרים ההורה המטופל הורחק לתקופה מוגדרת ממרכזי הקשר.

יישום החלטות שיפוטיות - מתשובות עו"סי מרכזי הקשר על השאלון עלה כי יותר ממחציתם (31 מתוך 58 שהשיבו על שאלה זו) מגלים קשיים ביישום החלטות שיפוטיות, לעיתים מפני שאין אפשרות מעשית לבצע את הצווים כפי שניתנו, ולעיתים בגלל קשיים שההורים מגלים במילוי צווי בית המשפט.

הדרכות לעו"ס המטפל - בשנת 2022, ב-15 ממרכזי הקשר העו"סים לא לוו על ידי מדריכים בעבודה השוטפת, ומתוך 47 מרכזים שהתקיימה בהם הדרכה, ב-14 ההדרכה לא נעשתה על ידי מדריך מוסמך. בשנת 2021, ב-17 ממרכזי הקשר לא התקיימה הדרכה כלל.

עומס על העו"ס המטפל - מנתוני משרד הרווחה עולה כי בכל ארבעת המחוזות, מספר המשפחות המטופלות ביחס למספר אנשי הצוות במרכזי הקשר גבוה מהתקן שנקבע (48 משפחות מטופלות בממוצע לעומת התקן שנקבע על 23 משפחות). בכך, לעו"ס מרכזי הקשר אין אפשרות לתת מענה מלא למשפחה המגיעה למרכזי הקשר, זאת מלבד המשימות השוטפות הנלוות לתפקיד. במענה לשאלון עו"סי מרכזי הקשר מסרו 75% מהמשיבים כי הם חווים עומס רגשי במסגרת עבודתם במרכזי הקשר, ורק 66% מהם השיבו כי הרשויות המקומיות מספקות מענה לעומס הרגשי האמור.

ניהול המידע על המשפחות המטופלות - נמצא כי העיריות **ביתר עלית, דימונה, לוד, נצרת ותל אביב-יפו** והמועצה האזורית **נחל שורק** אינן מנהלות את המידע הרגיש על המשפחות המטופלות במרכזי הקשר באופן שיטתי ואחוד ברשת ממוחשבת ומאובטחת. כך בעיריות **ביתר עלית, דימונה, נצרת ותל אביב-יפו**, התיקים כולם או חלקם מנוהלים באופן פיזי ובעיריות **נחל שורק ולוד** התיקים מנוהלים במחשב אך אינם מנוהלים באופן מלא במערכת ממוחשבת שמאפשרת לנהל מידע הנוגע גם לתושבי רשויות אחרות וממילא גם לשתפו.


גיוס כוח אדם - הועלה כי מרכזי הקשר שפעלו **בערד, קריית מלאכי ורמלה** נסגרו במהלך שנת 2021 בשל מחסור בכוח אדם להפעלת המרכז ובעיריית **טייבה** בשנת 2023 בשל חילופי כוח אדם וציאה לחופשות לידה נסגר מרכזי הקשר למשך מספר חודשים, ובמהלכם הופסק הטיפול בכמה משפחות.





שירות במהלך מלחמת חרבות ברזל - על אף הנסיבות המורכבות בעת מלחמת חרבות ברזל, מרכזי הקשר בביתר עלית, דימונה, לוד, נצרת ותל אביב-יפו הצליחו לפעול כבר בתחילת המלחמה ולתת שירות למשפחות המטופלות.


איגום משאבים - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הניהול היעיל של משאבי המחלקה לשירותים חברתיים במועצה האזורית נחל שורק ואת השימוש במתקני מרכז הורים-ילדים, מתקנים המדמים חיי בית באמצעות סביבה טיפולית הכוללת פינת סלון ומטבח מאובזר, גם עבור המשפחות המטופלות במרכזי הקשר.


עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את הצורך בשינוי המדיניות הקיימת לפיזור גיאוגרפי של מרכזי קשר בהתאם לצרכים, ובכלל זה את מנגנון התקצוב של מרכזי הקשר, כדי לתמרץ רשויות מקומיות להקים מרכזי קשר בפריסה גיאוגרפית רחבה שתנגיש את הטיפול לכלל המשפחות הנזקקות לו ברחבי הארץ. 

מומלץ לרשויות המקומיות המפעילות מרכזי הורים-ילדים נוסף על מרכזי הקשר לפעול במקרים המתאימים לאיגום משאבים, כפי שנעשה במועצה האזורית נחל שורק, ולפעול לכך שמרכזי הקשר ישתמשו, ככל הניתן, במתקני מרכזי ההורים-ילדים. עוד מומלץ כי משרד הרווחה יעדכן את רשימת הציוד הנדרש להפעלת מרכזי הקשר על פי הצרכים והמצאי המתאימים לתקופה הנוכחית. 

מומלץ כי נציגי מחוזות משרד הרווחה יערכו מפגשים עיתיים עם הנהלות בתי המשפט ובתי הדין הרבניים והשרעיים כדי לחשוף לפניהם את אילוצי הזמנים והמגבלות העומדים לפני מרכזי הקשר בקיום המפגשים בין הורים לילדיהם. כן מומלץ לשלב במסגרת השתלמויות לשופטי בתי המשפט לענייני משפחה ולדיינים בבתי הדין הרבניים ובבתי הדין השרעיים תכנים הנוגעים למרכזי הקשר ולאוכלוסיות המטופלות בהם כדי שבתי המשפט ובתי הדין יכירו את המגבלות של מרכזי הקשר. 

מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לצמצם את זמני ההמתנה של המשפחות לתחילת הטיפול במרכזי הקשר, למשל על ידי הגדלה של כח האדם במרכזי קשר עמוסים וכן יאגם את הנתונים בדבר המשפחות הממתינות וזמני ההמתנה בכל מרכז כך שיוכל לווסת את העומסים ולמנוע מקרים בהם משפחות ממתינות חודשים ארוכים לתחילת המפגשים במרכזי הקשר. כמו כן, על משרד הרווחה להרחיב את המענים הטיפוליים הניתנים למשפחות במרכזי הקשר וללוות אותן באמצעות הדרכה הורית ופיתוח מיומנויות הוריות במסגרת מרכזי הקשר ובמסגרות המשך, כך שיותר משפחות יצליחו לצאת ממרכזי הקשר ולקיים מפגשים עצמאיים בקהילה - שזו מטרתו העיקרית של מרכזי הקשר. 

מומלץ כי משרד הרווחה, בעשותו שימוש בשירותים אזוריים, יקים תשתית ממוחשבת לניהול ידע שבה ינוהל וישותף המידע על המשפחה המטופלת במרכזי קשר ברשות מקומית שהיא אינה מתגוררת בה. למצער, מומלץ כי משרד הרווחה יסדיר נוהל ברור ומחייב בדבר 



העברת המידע על הטיפול שנערך במרכז הקשר מהרשות שאליה הופנתה המשפחה המטופלת אל הרשות המקומית שבה היא מתגוררת והמנהלת את תיק הלקוח שלה.

נוכח האוכלוסייה המבוקרת במרכזי הקשר וריבוי מקרי האלימות המתרחשים שם, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה לצרף את מרכזי הקשר ליחידת המוגנות הארצית לעובדי הרווחה ברשויות המקומיות כדי להעניק לעובדים במרכזי הקשר מעטפת הגנה מקצועית כוללת ורחבה ככל האפשר.



נוכח החשיבות הרבה בקיום פגישות הדרכה קבועות ורצופות לחוסן הנפשי של העו"סים במרכזי הקשר, מומלץ כי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, ובכללן המחלקות לשירותים חברתיים **בחדרה, נוף הגליל וצפת**, יעשו כל שביכולתן כדי לקיים פגישות הדרכה קבועות במרכזי הקשר. על משרד הרווחה, באמצעות הפיקוח המחוזי, לערוך בקרה על קיומן של פגישות ההדרכה.





ציטוטים מראיונות שנעשו עם הורים שאינם משמורנים במרכזי הקשר



"אני צריך לחלק את עצמי לגדולה, קטנה ואמצעית, כל אחת רוצה את היחס שלה. הקטנה נצמדת אליי ומונעת ממני לתת יחס שווה לשתיים האחרות. שעה פעם בשבוע- איזה אבא ואיזה אימא יכולים לראות את הילדים שלהם לשעה פעם בשבוע?"

"הייתה החלטה לתת לי שעתיים במרכז קשר... בוועדה של הרווחה, הייתה החלטה שיהיו שעתיים, גם בבית המשפט הייתה החלטה כזו, אבל העו"ס אמר שקשה לו שעתיים ... לא הסכים לתת לי שעתיים. הוא אמר שהוא לא מוכן"

"אין שום דבר בצפון, עפולה - לא היה שם שום מקום פנוי לחודשים קדימה. עפולה זה גם 45 דקות נסיעה, מגדל העמק וטבריה - אלה היחידים, אין עוד מרכזי קשר אחרים בכל הצפון. העומסים וחוסר גמישות וזה מקשה... העו"סית לסדרי דין מחפשת במרכזים באזור, שזה לא הרבה, מי מתפנה בזמן הקרוב ויכול הכי להתאים לצרכים של הילדים ושל ההורים. לרוב מרכזי הקשר יש תקופות המתנה"

"אני יודעת שיש להם עומס. אני לא רואה את זה כל הזמן, אני פעם בשבועיים מגיעה. יכול להיות שבוע שכולם באים ואין חדרים. זה מאוד מפריע, את לא יכולה להיות עם הילדים שלך וצריכה לחכות"

"ב-16:00 סוגרים. זה זמן עבודה, אני הייתי יוצא על חשבון עבודה בשביל המפגש. זה מסכן את מקום העבודה"

"כעסתי שלא הייתה שם נגישות. אימא שלי לא ראתה את הילדים כמה שנים. היא אישה מבוגרת, רצינית להביא אותה לפחות לימי ההולדת שלהם - אין שם מעלית וזה לא נגיש... גרוע מהכול - זה נגישות, איך במקום כזה אין נגישות? זה מחדל.. אימא שלי מתניידת בהליכון ולא יכולה לעלות 15-20 מדרגות, זה לא נעים.

ש: כשהצעת את זה, לא הציעו לכם להיפגש במרכז אחר שיש בו נגישות?

ת: אין מרכז אחר. אין משהו אחר"

"הכשרת העובדים היא קריטית פה. ידע, לימוד. בנושא של ניכור הורי, שופטים לא יודעים להתמודד עם זה. גם עו"סים לא יודעים איך להגיב לתופעה הזו. עד שלא ילמדו אנשי מקצוע איך גורמים לתופעה הזו להפסיק - הם לא ידעו, אין מה לעשות"



סיכום

הביקורת העלתה כי 66 מרכזי הקשר שפעלו בשנת 2023 ברשויות מקומיות ברחבי הארץ התקשו לתת מענה זמין ונגיש לאוכלוסייה הנדרשת לטיפולם, ומשפחות רבות נדרשות להמתין, לעיתים חודשים ארוכים, טרם זכו לסיוע בחיזוק הקשר בין ההורים לילדיהם. נמצא כי מנגנון התקצוב שקבע משרד הרווחה, מנגנון הכולל השתתפות בשכר עובדי מרכז הקשר בלבד ומותיר לרשות המקומית המפעילה את המרכז לשאת במימון שאר העלויות הכרוכות בכך (כמו שכירת מבנה ותחזוקתו, רכישת ריהוט וציוד או העסקת עובדים מעבר לתקן), מתקשה לתמרץ רשויות מקומיות להקים מרכזי קשר. נכון למועד הביקורת, הקמת המרכזים נשענת ברובה על נכונותן של רשויות מקומיות לשאת בעלויות הכרוכות בהפעלת מרכז ולא על תכנון מוקדם ומושכל המבוסס על בדיקת צרכים.

מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את הצורך לבצע ניתוח מקיף של הצרכים בכלל הרשויות המקומיות בשירותי מרכזי הקשר וכן יבחן את המתאם בין צרכים אלו ובין הפיזור הגיאוגרפי הנוכחי של המרכזים; על בסיס בחינה זו מומלץ כי המשרד יקבע תקנים בעניין העומסים המרביים והמרחקים המרביים שמשפחות נאלצות לנסוע כדי להגיע למרכז הקשר ויפעל להרחבת פעילות המרכזים במקומות הנדרשים לכך. עוד מומלץ כי משרד הרווחה יבחן, בשיתוף הרשויות המקומיות, את מנגנון התקצוב של מרכזי הקשר, ובכלל זה את השפעתו על המתאם הרצוי בין הצרכים ובין הפיזור הגיאוגרפי של המרכזים. כן מומלץ כי משרד הרווחה והרשויות המקומיות יפעלו לשיפור התנאים שבהם פועלים מרכזי הקשר ולהידוק שיתופי הפעולה בין מסגרות הרווחה ברשות המקומית ובין הרשויות המקומיות השונות, זאת כדי להעניק לבני המשפחות טיפול מקיף שיסייע בידם לממש את זכותם לשמור על קשר בין הילד לשני הוריו. עוד מומלץ כי משרד הרווחה יפעל למצוא מודל הפעלה שיאזן בין הצורך להעניק טיפול המותאם לצרכי כל משפחה ובין הצורך להפעיל שירות שיעשה שימוש יעיל במשאבים, יצמצם את העומס על המרכזים ויבטיח שיהיו נגישים וזמינים.

מומלץ כי משרד הרווחה והרשויות המקומיות יפעלו לתיקון כלל הליקויים שעלו בדוח למען שיפור הפעלת מרכזי הקשר וטיוב המענה למשפחות המטופלות.

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



ביקורת חברתית

**העסקת עובדים
באמצעות קבלני
שירות ברשויות
המקומיות**



העסקת עובדים באמצעות קבלני שירות ברשויות המקומיות

רקע

הרשויות המקומיות מספקות לתושביהן שירותים ממלכתיים ומקומיים מסוגים שונים הן באמצעות עובדים המועסקים על ידיהן ישירות והן באמצעות עובדים המועסקים על ידי גורמים חיצוניים שעמם מתקשרות הרשויות המקומיות במסגרת פעילותן השוטפת. לצורך כך הרשויות המקומיות נעזרות בספקים חיצוניים, ובהם קבלני שירות. חלק מההתקשרויות של הרשויות המקומיות נעשות באמצעות מכרזים משותפים של החברה למשק וכלכלה (משכ"ל)¹. קבלן השירות הוא שמעסיק את העובדים, מתקשר איתם בחוזה ודואג לתנאים ולזכויות שלהם. צורת העסקה זו עלולה להגביר את פגיעותם של עובדי קבלני השירות, בשל חוסר ביטחון תעסוקתי, תנאי העסקה משתנים, שכר נמוך ותנאים סוציאליים מינימליים. עובדים אלה חשופים אפוא לניצול יותר מעובדים אחרים, וגובר בעניינם הצורך באכיפת דיני העבודה על ידי המעסיק. הצורך בהקפדה על קיום דיני העבודה מקבל משנה תוקף כאשר מזמין השירות הוא גוף ציבורי. בחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011, יוחדו הסדרים חוקיים לשמירה על זכויותיהם של עובדים מוחלשים ובהם עובדי קבלן. לשם כך נקבעה בחוק אחריות המינהלית, האזרחית והפלילית של מזמיני שירות, ובהם הרשויות המקומיות, בכל הקשור לשמירת זכויותיהם של עובדי הקבלן בחצרותיהם.

1 בדוח זה ההתייחסות היא למשכ"ל ולחברה הבת שלה, החברה לפיתוח משאבי אנוש בשלטון המקומי (1995) בע"מ.



נתוני מפתח

<p>36%</p> <p>מעובדי הקבלן שראיין צוות הביקורת בחמש הרשויות המקומיות שנבדקו (18 מתוך 50), לא היו מודעים לכל הזכויות המגיעות להם</p>	<p>כ-19 מיליון ש"ח</p> <p>סכום הכספים שהושבו לעובדי קבלני שירות בזכות פעילות המחלקה לאכיפת זכויות עובדים במשכ"ל (ביקורות שכר ותלונות עובדים) בשנים 2012 - 2023</p>	<p>885,540 ש"ח</p> <p>סך השווי הכספי של 18,858 הפרות שכר שהתגלו בביקורות משכ"ל ב-2022</p>	<p>כ-105,000</p> <p>עובדי קבלני שירות - כ-55,000 בתחום הניקיון, וכ-50,000 בתחום השמירה והאבטחה הועסקו בישראל ב-2023 על פי נתוני משרד העבודה</p>
<p>331</p> <p>מספר הפניות של עובדי קבלן בתחום האבטחה והשמירה ושל עובדי ניקיון למוקד התלונות של משכ"ל בשנת 2022 (301 ו-30 בהתאמה)</p>	<p>563 ש"ח</p> <p>השווי הכספי הממוצע להפרת שכר פר עובד בשנים 2020 - 2022 בבני ברק; בקריית ים - 491 ש"ח; בנתניה - 327 ש"ח; בעפולה - 124 ש"ח; במשגב - לא חושבה עלות הפרת השכר</p>	<p>30%</p> <p>שיעור הפרת "תשלומי קרן השתלמות" מסך כל הפרות השכר בשנים 2020 - 2022 בעפולה; 16% - שיעור הפרת "תשלום דמי הבראה" בנתניה; 23% - שיעור הפרת "מתן חופשה שנתית" בבני ברק; 11% - שיעור הפרת "הלנת שכר" בקריית ים</p>	<p>108,112 ש"ח</p> <p>סך השווי הכספי של 1,096 הפרות שכר כספיות בשנים 2020 - 2022 בארבע מהרשויות שנבדקו: 52,912 ש"ח - סך השווי של 403 הפרות בעיריית בני ברק, 6,863 ש"ח - סך השווי של 44 הפרות בעיריית נתניה; 1,724 ש"ח - סך השווי של 37 הפרות בעיריית עפולה; 46,613 ש"ח - סך השווי של 612 הפרות בעיריית קריית ים²</p>

2 במועצה האזורית משגב לא חושב השווי הכספי של הפרות השכר.



פעולות הביקורת

בחודשים מאי עד נובמבר 2023 בדק משרד מבקר המדינה את העסקתם של עובדי קבלני שירות ברשויות המקומיות. הבדיקה נעשתה בחמש רשויות מקומיות: בעיריות **בני ברק**, **נתניה**, **עפולה** ו**קריית ים** ובמועצה האזורית **משגב** (הרשויות המקומיות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו בחברה למשק וכלכלה בע"מ (משכ"ל) ובמשרד העבודה - מינהל הסדרה ואכיפת חוקי עבודה. הביקורת התמקדה בעובדי קבלני שירות המועסקים בתחומי הניקיון, השמירה והאבטחה - תחומים שבהם נדרש ריבוי ידיים עובדות והשכר נמוך. בביקורת נבדקו מנגנוני הפיקוח והבקרה שמפעילות הרשויות המקומיות על תנאי ההעסקה של עובדים אלה וכן מודעות העובדים לזכויותיהם.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

החלטה על העסקת עובדים באמצעות קבלני שירות - היקף ההתקשרויות עם קבלני שירות בשנת 2022 עמד על 55,503,098 ש"ח בעיריית **בני ברק** (כ-300 עובדים³), 58,442,717 ש"ח בעיריית **נתניה** (כ-600 עובדים), 12,495,033 ש"ח בעיריית **עפולה** (כ-186 עובדים), 8,566,028 ש"ח בעיריית **קריית ים** (כ-300 עובדים) ו-6,036,865 ש"ח במועצה האזורית **משגב** (כ-131 עובדים). בחמש הרשויות שנבדקו (עיריות **בני ברק**, **נתניה**, **עפולה** ו**קריית ים** והמועצה האזורית **משגב**) לא נמצאו מסמכים המתעדים את הנסיבות שהובילו לקבלת ההחלטה על המעבר להעסקה לא-ישירה, לרבות ביצוע תחשיב לבדיקת הכדאיות הכלכלית בהעסקת עובדים באמצעות קבלני שירות. כפועל יוצא היעילות הכלכלית של המהלך לא הייתה שיקול בהחלטה על התקשרות עם קבלני השירות.

הגנה על זכויות עובדים - נוהל עירוני - שלא בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים מדצמבר 2016 בו נקבע כי על מנכ"ל רשות מקומית לוודא הכנתו של נוהל פנימי פרטני מחייב בנושא העסקת עובדי קבלן, המותאם להוראות החשב הכללי 7.11.3 ולוודא כי הרשות פועלת על פיו, עלה כי עיריות **בני ברק**, **נתניה**, **עפולה** ו**קריית ים** והמועצה האזורית **משגב** לא הכינו נוהל פנימי פרטני כנדרש בחוזר המנכ"ל, והמנכ"לים שלהן לא וידאו כתיבת נוהל כאמור, המטמיע את הוראות החקיקה הרלוונטיות בהתאם לאופייה של כל רשות ורשות.

פיקוח על זכויות עובדים באמצעות משכ"ל - במסגרת ניהול ההתקשרות של רשויות מקומיות באמצעות מכרזי משכ"ל עם קבלני שירות בהיקף כספי שבשנת 2022 הסתכם ב- 1,423,643,401 ש"ח ובשנת 2023 (ינואר - יוני) הסתכם ב-823,295,417 ש"ח, המחלקה לאכיפת זכויות עובדים במשכ"ל מבצעת בדיקות שכר מדגמיות תקופתיות ומפעילה מוקד שכר טלפוני למתן מענה ישיר לעובדים. כך למשל, בשנת 2022 נעשו 819 בדיקות שכר ובשנת 2023 (ינואר - יוני) – 354 בדיקות שכר. בשנת 2022 התגלו כ-19,000 הפרות, רובן הפרות כספיות, בהיקף כספי כולל של כ-886,000 ש"ח. כמו כן עד סוף יוני 2023 התגלו 11,700 הפרות בהיקף כספי כולל של כ-521,000 ש"ח. הנזק הנגרם לעובדים כתוצאה מהפרות שכר אלה, וביתר שאת כשמדובר בעובדים בשכר נמוך בתחומי השמירה והאבטחה והניקיון, מחדד את הצורך בביצוע בדיקות השכר על ידי משכ"ל. מאגר הנתונים הממוחשב של משכ"ל לא שימש אותה כדי להנחות את בודקי השכר שלה להתמקד בהפרות שכיחות שהתגלו בבדיקות.

מוקד טלפוני לפניות של עובדי קבלן - נמצא כי על אף שבחוק להגברת האכיפה נקבע כי על מזמין שירות לקבוע דרך יעילה במקום העבודה למסירת הודעה על פגיעה בזכויות עובדים של הקבלן המועסקים אצלו, מספרי הטלפון שפורסמו על ידי משרד העבודה ויחידת הביקורת בחשב הכללי במשרד האוצר אינם פעילים, כך שאי אפשר להגיש תלונה באמצעותם.

מינוי בודק שכר - נמצא כי אף שהחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011 (החוק להגברת האכיפה), קבע כי בודק שכר יערוך בדיקות בעניינם של 10% מהעובדים לפחות, אחת לתשעה חודשים לפחות, עיריות **עפולה וקריית ים** לא מינו בודק שכר מטעמן ולכן לא בוצעו בדיקות שכר בהתקשרויות הישירות שלהן עם קבלני השירות. עם זאת, במסגרת ההתקשרויות שהן עשו באמצעות מכרזי משכ"ל, המחלקה לאכיפת זכויות עובדים של משכ"ל היא שביצעה בדיקות שכר תקופתיות למענן. יצוין כי עיריות **בני ברק ונתניה** והמועצה האזורית **משגב** התקשרו עם בודק שכר.

פיקוח על תנאי ההעסקה של עובדי קבלני שירות ברשויות המקומיות שנבדקו - עיריית **עפולה** לא ביצעה ביקורות שכר ל-131 (כ-71%) מעובדי הקבלן שהיא מעסיקה באמצעות שלושה קבלני שירות. המועצה האזורית **משגב** ביצעה ביקורות שכר, אך בשלושה מתוך שישה דוחות ביקורת שכר לא צוין כמה עובדים נדגמו מסך העובדים שהעסיק קבלן השירות. בשלושת הדוחות הנוספים צוין כי הבדיקה בוצעה עבור ארבעה עובדים אך לא צוין שיעורם מכלל העובדים המועסקים. אם כך, אי אפשר לדעת אם גודל המדגם ששימש בביצוע ביקורות השכר אכן עמד בהוראות החוק להגברת האכיפה, המחייבות בדיקה מדגמית של 10% מהעובדים לפחות.

הפרות שכר - סך השווי הכספי של הפרות השכר בשנים 2020 - 2022 בעיריית **בני ברק** עמד על 52,912 ש"ח ובממוצע פר עובד שנבדק - 563 ש"ח; בעיריית **נתניה** - 6,863 ש"ח ובממוצע פר עובד שנבדק - 327 ש"ח; בעיריית **עפולה** - 1,724 ש"ח ובממוצע פר עובד - 124 ש"ח; בעיריית **קריית ים** - 46,613 ש"ח ובממוצע פר עובד שנבדק - 491 ש"ח. במועצה האזורית **משגב** לא חושבה עלות הפרות השכר. הפרות השכר בשנים 2020-2022 בהיקף הכספי הגדול ביותר בעיריית **בני ברק** היו מתן חופשה שנתית (כ-27% מהסכום הכולל של הפרות שהתגלו), ניכוי סכומים אסורים משכרו של העובד (כ-21%) ותשלום דמי חגים (כ-14%); בעיריית **נתניה** - תשלום קצובת נסיעה (25%), תשלומי קרן השתלמות (14%),



תשלום דמי הבראה (14%). בחלק מההפרות שהתגלו לא חושב גובה ההחזר הכספי המגיע לעובדים; בעיריית **עפולה** - תשלום לקרן השתלמות (37%), פדיון חופשה (17%); בעיריית **קריית ים** - תשלום דמי הבראה (11%), מתן חופשה שנתית (10%), תשלום לקרן השתלמות (10%); במועצה האזורית **משגב** דוחות הביקורת היו מצומצמים בהיקפם, ולרוב לא חושב סכום ההחזר הכספי בגין ההפרות.

מעקב אחר ממצאי בדיקות השכר - בעירויות בני ברק, נתניה וקריית ים הסתפקו בהצהרת קבלני השירות על תיקון ההפרות, בעוד בדיקת המעקב של בודק השכר העלתה כי חלק לא תוקנו. כך למשל ב-50 מתוך 715 הפרות שכר שהתגלו ב-22 בדיקות שכר שבוצעו בין ינואר 2020 לאוגוסט 2022 בעיריית **בני ברק**, וב-10 מתוך 864 הפרות שכר שהתגלו ב-18 בדיקות שכר בעיריית **קריית ים**. עיריית **עפולה** והמועצה האזורית **משגב** לא עקבו אחר דוחות ביקורת השכר ולא דאגו שההפרות יתוקנו.

בטיחות בעבודה - הבדיקה העלתה כי למרות אחריותן לבטיחות עובדי הקבלן המועסקים בחצרותיהן בהתאם לנקבע בפקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], התש"ל-1970 ובחזר המנכ"ל 9/2016, בעירויות בני ברק, נתניה ובמועצה האזורית משגב לא קיים נוהל פנימי בנוגע למעקב אחר בטיחותם של עובדי קבלני שירות המועסקים בתחומן. בעירויות עפולה וקריית ים קיים נוהל בטיחות לעובדי קבלני שירות, המתבסס על הדינים השונים בתחום הבטיחות. חמש הרשויות המקומיות שנבדקו כללו בחזי ההתקשרות עם קבלני השירות סעיף המתייחס לבטיחות העובדים. כל הרשויות שנבדקו הפעילו מנגנוני פיקוח ואכיפה על קבלני השירות באמצעות מפקחים אזוריים שבדקו את עמידת הקבלנים במחויבויותיהם, לרבות אספקת ציוד לעובדים, קיום הדרכות ודיווח על ארועי בטיחות. כך עלה גם מסוירים שערך צוות הביקורת בשטח.

מנגנונים להגשת תלונות - אף שבהוראת תכ"ם 8.2.1 נקבע כי יש להתקין במקום בולט וגלוי תיבה לקבלת תלונות מאת עובדי הקבלן, עירויות בני ברק ונתניה לא הציבו תיבה לקבלת תלונות מעובדי קבלן המועסקים אצלן.

מניעת הטרדה מינית - נמצא כי על אף שהחוק למניעת הטרדה מינית קבע כי מעסיק המעסיק יותר מ-25 עובדים חייב לקבוע תקנון שבו יובאו עיקרי הוראות החוק בדבר הטרדה מינית ולפרסמו בקרב עובדיו, בעירויות בני ברק, עפולה וקריית ים פורסם התקנון בעברית בלבד ולא בשפות אחרות, אף שמועסקים בהן עובדי קבלני שירות שאינם דוברי עברית, ומשכך אינם יכולים לקרוא או להבין את תוכן התקנון המפורסם.

שיתוף ציבור - בהליך של שיתוף ציבור שבוצע ע"י משרד מבקר המדינה ברשויות המקומיות שנבדקו, רוב עובדי הקבלן שרואיינו התלוננו על גובה השכר שהם מקבלים והביעו רצון להיות מועסקים ישירות על ידי הרשות המקומית. כשליש מהמרואיינים לא היו מודעים לכלל הזכויות המגיעות להם, ומעטים מהם קיבלו הסבר על זכויותיהם מהחברה המעסיקה או מהאחראי ברשות המקומית. עם זאת רובם היו שבעי רצון מהיחס כלפיהם מצד הקבלן המעסיק והרשות המקומית מזמינת השירות.



מעקב אחר ממצאי בדיקות השכר - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עיריות **בני ברק ונתניה** על ביצוע מעקב אחר קבלני השירות בכל הנוגע לתיקון הפרות השכר. עם זאת, יש חשיבות לכך שדוח המעקב יפורסם בסמוך לדוח בדיקת שכר לשם הגברת האפקטיביות של בדיקות השכר, שכן יש הפרות שאי אפשר לתקן למפרע.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ לעיריות **בני ברק, נתניה, עפולה וקריית ים** ולמועצה האזורית **משגב** לבחון את החלטותיהן בנוגע להעסקת עובדים באמצעות קבלני שירות ולבססן באמצעות הליך סדור ומתועד של בחינת כל השיקולים הרלוונטיים ובהם בדיקת כדאיות כלכלית.

על עיריות **בני ברק, נתניה, עפולה וקריית ים** והמועצה האזורית **משגב** להכין נוהל פנימי פרטני בהתאם לחוזר מנכ"ל - המותאם להנחיות החשב הכללי, הוראות התכ"ם והוראות כל דין - בנושא של הגנה על זכויות עובדים המועסקים על ידי קבלני שירות בתחומי השמירה, האבטחה והניקיון.

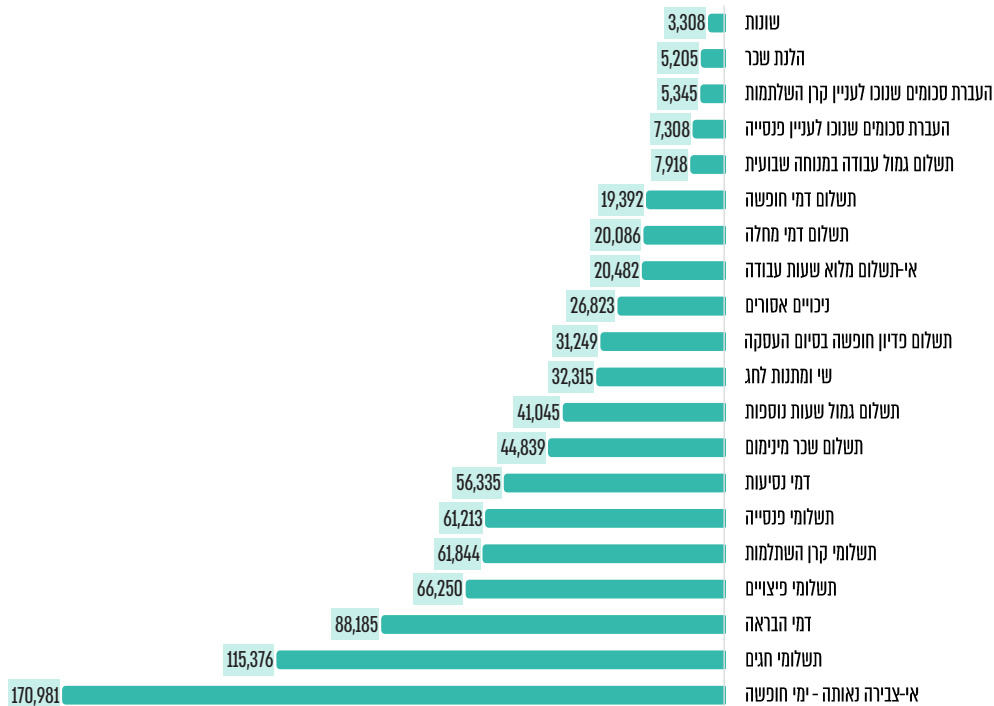
על עיריות **עפולה וקריית ים** להתקשר עם בודקי שכר כמתחייב בדין כדי לבצע בדיקות שכר עבור עובדי קבלני השירות שהתקשרו איתם. אי-ביצוע בדיקות שכר כמתחייב עלול לגרום לפגיעה בזכויותיהם של עובדי הקבלן; יתרה מזו, יש בו כדי לחשוף את הרשויות המקומיות לתובענות אזרחיות ופליליות ואף לסנקציה מינהלית של עיצום כספי במקרה של הפרת דיני העבודה ופגיעה של קבלני השירות בזכויות העובדים.

על עיריות **בני ברק ונתניה** להציב תיבת תלונות במקום בולט וליידע את עובדי הקבלן על מקום הימצאות התיבה כמתחייב בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 9/2016; זאת כדי לאפשר להם להגיש תלונה במקרה של הפרת זכויותיהם.

מומלץ כי עיריות **בני ברק ונתניה** והמועצה האזורית **משגב** יכינו נוהל פנימי המפרט את כללי המעקב אחר בטיחותם של עובדי קבלני שירות מטעמה, על פי מאפייניה של העבודה בתחומים אלה. לנושא זה חשיבות יתרה לנוכח העובדה שבפקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש), התש"ל-1970, חסרה התייחסות מפורשת לעבודה בתחום הניקיון, השמירה והאבטחה, תחומים שבהם מועסקים העובדים המוחלשים ביותר מכלל המועסקים ברשויות המקומיות.



שוויין הכספי של הפרות שהתגלו בביקורת שכר שביצעה משכ"ל לעובדי קבלני שירות, 2022 (בש"ח)



על פי נתוני משכ"ל - היחידה לאכיפת זכויות עובדים, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * בביקורת שכר של המחלקה לאכיפת זכויות עובדים בשנת 2022 התגלו 18,858 הפרות, 14,437 מהן הפרות כספיות בהיקף כולל של 885,540 ש"ח, על פי החלוקה בתרשים לעיל.



סיכום

רשויות מקומיות רבות בישראל ובעולם נעזרות בספקים חיצוניים, ובהם קבלני שירות, לצורך מתן שירותים לתושביהן. צורת העסקה זו חושפת את העובדים לסכנה של ניצול לרעה, במיוחד בתפקידים שבהם נדרש ריבוי ידיים עובדות והשכר נמוך, כדוגמת ניקיון, שמירה ואבטחה. תפקידים אלה מאופיינים בתנאי עבודה ירודים ובחוסר ביטחון תעסוקתי, והעוסקים בהם פגיעים במיוחד וזקוקים להגנה ולאכיפת דיני העבודה על ידי המעסיק.

ממצאי הביקורת הצביעו על ליקויים בבקורות שעשו הרשויות המקומיות שנבדקו על תנאי ההעסקה של עובדי קבלני השירות המועסקים בתחומי שיפוטן, חלקם אף חושפים את העובדים לפגיעה מהותית בזכויותיהם. הרשויות המקומיות שנבדקו לא אכפו על קבלני השירות את תיקון ההפרות והסתפקו במעקב של בודק השכר בלבד, ללא התערבות וללא דיון עם הקבלן על ההפרות שהתגלו.

על הרשויות המקומיות שנבדקו לבצע בדיקות שכר בהתאם לדין ולקיים בקרה הדוקה על בדיקות אלה, בכלל זה אכיפה של תיקון ההפרות על קבלני השירות, לפי החוק להגברת האכיפה. עליהן להשתמש בכל הכלים העומדים לרשותן על פי הדין כדי לאכוף את חובתם של קבלני השירות לספק לעובדיהם את הזכויות המגיעות להם. לנוכח חולשתם של עובדי קבלני השירות בשוק העבודה והיותם פגיעים לניצול וליחס לא הוגן מצד המעסיק, נודעת חשיבות יתרה להגברת הפיקוח של הרשויות המקומיות על תנאי העסקתם של עובדים אלה ולפיתוח מנגנונים להבטחת זכויותיהם.

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



ביקורת חברתית

הנגשת מבנים ושירותים עבור אנשים עם מוגבלות



הנגשת מבנים ושירותים עבור אנשים עם מוגבלות

רקע

בשנת 2021 חיו בישראל כ-1.017 מיליון אנשים עם מוגבלויות שונות, שהם כ-11% מכלל האוכלוסייה בישראל. מחויבותה של החברה בישראל לשמור על זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות כפי שעוגנו בחקיקה מושתתת על ההכרה בעקרון השוויון, בערך האדם שנברא בצלם ובכבוד הבריות. מטרת החקיקה היא להגן על כבודם וחירותם של אנשים אלו, לעגן את זכותם להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים ולתת מענה הולם לצורכיהם המיוחדים, באופן שיאפשר להם לחיות את חייהם בעצמאות מרבית, בפרטיות ובכבוד, תוך מיצוי מלוא יכולותיהם.

"אדם עם מוגבלות" מוגדר בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (חוק שוויון זכויות), כאדם עם לקות פיזית, נפשית או שכלית, לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בשלה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים. קידום השתלבותם של אנשים עם מוגבלות בחברה הישראלית דורש מתן התייחסות מיוחדת להיבטים שונים בחיי היום-יום של אנשים אלה, הנוגעים בין היתר לצריכת מידע ולשימוש בשירותים דיגיטליים ליצירת קשר עם גופים ציבוריים בכלל ועם הרשויות המקומיות בפרט. חוק שוויון זכויות קובע כי אדם עם מוגבלות זכאי לנגישות למקום ציבורי ולשירות ציבורי. הנגישות חלה הן על הנגשתם של מבנים, תשתיות וסביבה (מתו"ס) והן על הנגשת השירות.



נתוני מפתח

כ-58%

שיעור מוסדות החינוך שלא היו מונגשים נכון לספטמבר 2020, על פי סקר מרכז השלטון המקומי

כ-91%

שיעור הרשויות המקומיות שהצטרפו למתווה¹ הארכה להנגשה במסגרת "חוק ההסדרים 2021"², כ-79% מהרשויות המשיכו לפעול בהתאם להוראות המתווה לאחר השנה הראשונה

237

מספר הרשויות המקומיות (כ-92% מ-256 הרשויות) שלא עמדו באופן מלא בדרישות החוק להגשת מתו"ס נכון לספטמבר 2020, על פי סקר מרכז השלטון המקומי

כ-60%

שיעור מבני הציבור, לרבות מוסדות חינוך ומקומות שאינם בניין, שלא היו מונגשים נכון לספטמבר 2020, על פי סקר מרכז השלטון המקומי

כ-57%

שיעור הרשויות המקומיות, מתוך הרשויות שנבדקו, שנמצאו ללא נהלים כתובים להסדרת נגישות השירות בהן

100%

שיעור הרשויות המקומיות, מתוך הרשויות שנבדקו, שנמצא שאתר המרשתת הרשותי שלהן אינו תקין על פי הקריטריונים של רמת ניגודיות ומסמכים מונגשים

כ-71%

שיעור הרשויות המקומיות, מתוך הרשויות שנבדקו, שבהן נמצאה רמה נמוכה (0 - 5) של נגישות בשירות הדיגיטלי

כ-10%


שיעור הרשויות המקומיות, מתוך כלל הרשויות, שקיבלו ציון נמוך מ-50 על איכות הנגישות של אתר המרשתת (האינטרנט) הרשותי, לפי נתוני משרד הפנים ומפעם עמק יזרעאל

1 המתווה להארכת המועד לביצוע התאמות הנגישות ברשויות המקומיות שנקבע במסגרת חוק ההסדרים 2021 והתיקונים מכוחו בחוק שוויון זכויות, איפשרו לרשויות המקומיות לפרוס את ביצוע ההנגשה של כל מבני הציבור והמקומות שאינם בניין בתחומן לארבע שנים נוספות (החל ב-31.3.22).

2 תיקון מס' 19 לחוק שוויון זכויות אשר תוקן במסגרת סעיף 7 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021, ס"ח 20.



פעולות הביקורת

בחודשים מאי עד אוקטובר 2023 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בהיערכות השלטון המקומי להנגשת מבנים ושירותים עבור אנשים עם מוגבלות. 

במסגרת זו נבחנו המבנה הארגוני והנהלים ברשויות המקומיות הנוגעים להנגשה; הנגשת מתו"ס, לרבות בדיקות מדגמיות שערך צוות הביקורת; הצטרפות הרשויות המקומיות למתווה הארכה להנגשה במסגרת חוק ההסדרים 2021, ובכלל זאת עמידתן בו בפועל בהשוואה לתכנון המקורי; והנגשות אשר המתווה לא האריך את המועד לביצוען, ובכללן הנגשת מוסדות חינוך, כולל הנגשה כללית³ והנגשה פרטנית. כמו כן נבדקה נגישות השירות, לרבות בדיקות מדגמיות שערך צוות הביקורת במחלקות הגבייה והרווחה וכן נבדקו אתרי המרשתת של הרשויות המקומיות, אכיפת ההנגשה, יוזמות מיוחדות ומצינונות בפעילות הרשויות המקומיות בתחום ההנגשה.

הבדיקה נעשתה בשבע רשויות מקומיות: עיריית **אלעד**, **יוקנעם עילית**, **כפר סבא**, **נהרייה ועראבה**, והמועצות האזוריות **דרום השרון** ו**מרום הגליל**.

בדיקות השלמה נעשו בנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות שבמשרד המשפטים, במשרד החינוך, במרכז השלטון המקומי ובמרכז השלטון האזורי.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



ההנגשה ברשות המקומית - מבנה ארגוני ונהלים - המועצה האזורית **מרום הגליל** לא מינתה רכז נגישות, והתפקיד אינו מאויש במועצה על אף שחוק שוויון זכויות מחייב מי שאחראי להספקת שירות ציבורי, המעסיק 25 עובדים לפחות, למנות רכז נגישות. בעיריית **יוקנעם עילית**, **נהרייה ועראבה** אין נהלים פנימיים המותאמים לנושא ההנגשה ברשות המקומית. נוסף על כך, בעיריית **יוקנעם עילית**, **נהרייה ועראבה** לא נערכו הדרכות נגישות כנדרש לכלל עובדי הרשות, ואילו במועצה האזורית **מרום הגליל** התקיימה הדרכה, אך לא נמצא שהיא הוגדרה כהדרכת חובה או שתועד מי מהעובדים השתתף בה.

3 בהתאם לחוק שוויון זכויות הנגשה כללית כוללת פיר למעלית בבניין המרכזי, תאי שירותים נגשים והנגשת דרכי הגישה למוסד החינוך.

בהתאם לחוק שוויון זכויות הנגשה פרטנית כוללת התאמות נגישות מסוגים שונים, במוסד החינוך או בגן הילדים, המותאמות לתלמיד או הורה עם מוגבלות.



יישום המתווה במועצות האזוריות - יישום המתווה במועצות האזוריות ובוועדים המקומיים נתקל בקשיים ועיכובים לנוכח מצבם המשפטי הייחודי הנובע מהמבנה הדו-רובדי בהם. מצב זה נובע בין היתר כתוצאה מחוסר בהירות עובדתית בזיהוי הבעלים והמשתמשים במבנים ובמקומות שאינם בניין, כשפעמים האגודות השיתופיות או הוועדים המקומיים הם הבעלים של המבנים הציבוריים בתחום המועצה, או כתוצאה מדרך ניהול שונה של השלטון הדו-רובדי בכל אחת מהמועצות האזוריות, ובכלל זאת התקצוב ומימון ההנגשה וכן היעדר בעל תפקיד ייעודי בתחום הנגישות במרכז השלטון האזורי והיעדר קשר ישיר עם הוועדים המקומיים לעניין יישום המתווה.

מימוש המתווה ברשויות המקומיות שנבדקו - עיריית אלעד והמועצה האזורית מרום הגליל לא עמדו במתווה בתום השנה הראשונה לו, והתאמות הנגישות במבנים ובמקומות שאינם בניין שהן תכננו לבצע בתחומן עד מרץ 2023 טרם הסתיימו גם במועד הביקורת, מאי - אוקטובר 2023.

הנגשת מתו"ס - בדיקת מבנה הרשות המקומית - הבדיקות שביצע צוות הביקורת העלו ליקויים בהנגשת מבנה הרשות המקומית בשש מהרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות אלעד, יוקנעם עילית, כפר סבא, נהרייה ועראבה והמועצה האזורית מרום הגליל). להלן דוגמאות: במבנה עיריית אלעד אין חניית נכים ואין הנגשה ללקויי ראייה במעלית ובמדרגות; במבנה עיריית יוקנעם עילית אין הנגשה ללקויי ראייה במעלית ובמדרגות ושירותי הנכים בו היו נעולים ולא ניתן היה להשתמש בהם במשך כחצי שנה; במבנה עיריית כפר סבא אין הנגשה ללקויי ראייה במדרגות, דלת הכניסה אינה נסגרת לאט כנדרש, ובשירותי הנכים חסרים אביזרים; במבנה עיריית נהרייה אין הנגשה ללקויי ראייה במעלית ובמדרגות, והמעלון בכניסה לא עבד במשך תקופה; במבנה עיריית עראבה אין חניית נכים ודרך הכניסה חסומה ברכבים חונים וכן אין הנגשה ללקויי ראייה במעלית ובמדרגות; ובמבנה המועצה האזורית מרום הגליל אין הנגשה ללקויי ראייה במעלית ובמדרגות.

הנגשת מתו"ס - בדיקות מדגמיות למבנים - ליקויים בהנגשת מבנים נוספים שבבעלות הרשות המקומית נמצאו בכל הרשויות המקומיות שנבדקו: בעיריית אלעד נבדקו 3 מתוך 18 מבנים ונמצאו ליקויים בשלושתם. לדוגמה, נמצא כי אין חניית נכים ושירותי הנכים נעולים; בעיריית יוקנעם עילית נבדקו 3 מתוך 35 מבנים ונמצאו ליקויים בשניים מהם. לדוגמה, נמצא כי באחד המבנים הדלתות צרות מדי ובמבנה שני אין חניית נכים; בעיריית כפר סבא נבדקו 6 מתוך 140 מבנים ונמצאו ליקויים בשלושה מהם. לדוגמה, נמצא כי באחד מהם אין הנגשה ללקויי ראייה במעלית ובמדרגות, במבנה שני אין אמצעי לקיבוע דלת הכניסה והמעבר לשירותי נכים נחסם, ובמבנה שלישי אין חניית נכים; בעיריית נהרייה נבדקו 3 מתוך 196 מבנים ונמצאו ליקויים בשלושתם. לדוגמה, נמצא כי באחד מהם אין חניית נכים ובשירותי הנכים חסר מתקן לייבוש ידיים; בעיריית עראבה נבדקו 3 מתוך 23 מבנים ונמצאו ליקויים בשלושתם. לדוגמה, נמצא כי בשלושתם אין חניית נכים, ובשניים מהמבנים גם אין הנגשה ללקויי ראייה במעלית ובמדרגות; במועצה האזורית מרום השרון נבדקו 3 מתוך 13 מבנים ונמצאו ליקויים בשלושתם. לדוגמה, נמצא כי באחד מהם חסר מאחז יד בשירותי הנכים, ובמבנה שני אין חניית נכים ושירותי הנכים משמשים בו כמחסן; במועצה האזורית מרום הגליל נבדקו 3 מתוך 21 מבנים ונמצאו ליקויים בשניים מהם. לדוגמה, נמצא כי באחד מהם אין אמצעי לקיבוע דלת הכניסה ואין הנגשה ללקויי ראייה במדרגות, בדלתות ובמבנה וכי שירותי הנכים משמשים כמחסן.



הנגשת מת"ס - בדיקות מדגמיות למקומות שאינם בניין - נמצאו ליקויים בהנגשת מקומות שאינם בניין בכל הרשויות שנבדקו: בעיריית **אלעד** נבדקו 3 מתוך 47 מקומות ונמצאו ליקויים בשניים מהם. לדוגמה, נמצא כי חסרות חניות לנכים; בעיריית **יוקנעם עילית** נבדקו 3 מתוך 31 מקומות ונמצאו ליקויים בשניים מהם. לדוגמה, נמצא כי בשניים מהם אין חניית נכים ובאחד גם אין דרך נגישה; בעיריית **כפר סבא** נבדקו 6 מתוך 164 מקומות ונמצאו ליקויים בשניים מהם. לדוגמה, נמצא כי בשניים מהם אין חניית נכים; בעיריית **נהרייה** נבדקו 3 מתוך 74 מקומות ונמצאו ליקויים בשלושתם. לדוגמה, נמצא כי באחד משלושת המקומות שהוא חוף ים נמצאה תחזוקה ירודה של שירותי הנכים. עוד נצפתה דרך כניסה מחנייה לגן שעשועים, המוגשת באמצעות כבש (רמפה) מבטון, חסומה בגדר ועל כן לא נגישה; בעיריית **עראבה** נבדקו 3 מתוך 5 מקומות ונמצאו ליקויים בשלושתם. לדוגמה, נמצא כי בשלושתם אין חניית נכים, באחד מהם אין גם דרך נגישה ובשני אין גם שירותי נכים; במועצה האזורית **דרום השרון** נבדקו 3 מתוך 19 מקומות ונמצאו ליקויים בשניים מהם. לדוגמה, נמצא כי באחד מהם אין דרך נגישה ובשני אין חניית נכים ושירותי נכים; ובמועצה האזורית **מרום הגליל** נבדקו 3 מתוך 14 מקומות ונמצאו ליקויים בשלושתם. לדוגמה, נמצא כי בשלושתם אין חניית נכים, בשניים מהמקומות אין דרך נגישה ובאחד המקומות אין שירותי נכים.



הנגשת מוסדות חינוך - נמצא כי ארבע שנים לאחר המועד הקבוע בחוק לסיום ההנגשה (מאי 2019), בחמש מהרשויות המקומיות שנבדקו - עיריית **אלעד**, **יוקנעם עילית** ו**עראבה** והמועצות האזוריות **דרום השרון** ו**מרום הגליל** - עדיין יש מוסדות חינוך שאינם מוגשים בהנגשה כללית, הכוללת פיר מעלית, תא שירותים נגיש וכניסה ודרך נגישות. בעיריית **אלעד** 59 מתוך 82 מוסדות חינוך אינם נגישים (כ-72%), בעיריית **יוקנעם עילית** 8 מתוך 11 מוסדות חינוך אינם נגישים (כ-73%), בעיריית **עראבה** 5 מתוך 15 מוסדות חינוך אינם נגישים (כ-33%), במועצה האזורית **דרום השרון** 5 מתוך 13 מוסדות חינוך אינם נגישים (כ-38%), ובמועצה האזורית **מרום הגליל** 2 מתוך 10 מוסדות חינוך אינם נגישים (20%).



מיצוי תקציבים להנגשה פרטנית - נמצא כי עיריית **יוקנעם עילית**, **נהרייה** ו**עראבה** והמועצה האזורית **מרום הגליל** לא פעלו למיצוי התקציבים ממשרד החינוך להנגשה פרטנית במוסדות החינוך בתחומן.



הנגשת מוסדות חינוך המוגדרים כמוסד חינוך מוכר שאינו רשמי (מוכש"ר) - נמצא כי לא קיים מנגנון המאפשר למשרד החינוך לסייע במימון ההנגשה במוסדות חינוך מוכש"ר הפועלים במבנים שאינם בבעלות הרשויות המקומיות.



נגישות אתרי המרשתת של הרשויות המקומיות שנבדקו - בבחינת הקריטריונים הנוגעים למסמכים מוגשים ורמת הניגודיות נמצאו ליקויים בכל אתרי הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריית **אלעד**, **יוקנעם עילית**, **כפר סבא**, **נהרייה** ו**עראבה** והמועצות האזוריות **דרום השרון** ו**מרום הגליל**). לדוגמה, נמצא כי המסמכים הדיגיטליים, רמת הניגודיות, והצבעים באתרים אינם בהתאם לתקן. עוד נמצא כי בשאר הקריטריונים, כגון פוקוס נראה לעין, אפשרות דילוג לתוכן מרכזי, תפריט ניווט הייררכי ומסודר, הצהרת נגישות, שימוש במנגנון CAPTCHA ובמנגנון עצירה לסרטון או לרקע מתחלף, נמצאו ליקויים ברמות שונות.





נגישות השירות - בבחינת הקריטריון בנושא מערכות עזר לשמיעה במחלקות הגבייה והרווחה נמצא כי בעיריות **אלעד ויוקנעם עילית** ובמועצה האזורית **מרום הגליל** לא היו מערכות עזר לשמיעה, בניגוד לנדרש בתקנות. עוד נמצא כי בעיריות **נהרייה ועראבה** ובמועצה האזורית **דרום השרון** לא היו מערכות עזר לשמיעה במחלקות הרווחה. בבחינת הקריטריון של מסירת מידע בדרכים שונות נמצא כי במועצה האזורית **מרום הגליל** ישנו מידע המועבר בעל פה במחלקת הרווחה אך אינו מוגש באמצעות תרגום לשפת הסימנים. בבחינת הקריטריון בנושא מערכת ניתוב שיחות נמצא כי בעיריות **יוקנעם עילית וכפר סבא** לא ניתן להגיע ישירות למחלקות הגבייה והרווחה באמצעות מערכת ניתוב השיחות, ולא קיימת הפניה למוקדן. בעיריית **עראבה** לא ניתן מענה כלל במעמד הבדיקה. בבחינת הקריטריון בדבר נהלים, נוהגים והליכי שירות נמצא כי בעיריות **יוקנעם עילית, נהרייה ועראבה** ובמועצה האזורית **מרום הגליל** אין נהלים כתובים, אך ישנם נוהגים והליכי שירות מותאמים במחלקות הגבייה והרווחה.

אכיפת ההגשה - רישוי עסקים - עיריות **אלעד ועראבה** והמועצה האזורית **מרום הגליל** לא ביצעו פעולות כלשהן לאכיפת ההגשה בעסקים שבתחומן. בעיריות **יוקנעם עילית ונהרייה** ובמועצה האזורית **דרום השרון** בוצעו פעולות באופן חלקי בלבד - עקב היעדר ידע או הסמכה בתחום הנגישות.



הנגשת מוסדות חינוך - בעיריית **כפר סבא** כ-92% ממוסדות החינוך נגישים, והנותרים בתהליך הנגשה. בעיריית **נהרייה** כ-86% ממוסדות החינוך נגישים, כ-5% בתהליך הנגשה וכ-9% אינם נגישים.

אכיפת ההגשה - רישוי עסקים - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עיריית **כפר סבא** על פעולותיה המקיפות להנגשת העסקים בתחומה, המצביעות על החשיבות שהיא מייחסת לנושא.

יזמות ומצוינות בתחום ההגשה - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עיריות **יוקנעם עילית וכפר סבא** והמועצה האזורית **דרום השרון** על היוזמות והמצוינות בתחום ההגשה. כך לדוגמה עיריית **יוקנעם עילית** הקימה פארק נגיש בתחומה; עיריית **כפר סבא** הנגישה את האפשרות להזמנת כרטיסים למופעים ולאירועים לאנשים עם מוגבלות בראיית צבעים באתר המרשתת שלה; והמועצה האזורית **דרום השרון** השיקה שירות נייד על גבי אוטובוס לאנשים עם מוגבלות והקימה חווה חקלאית שבה תלמידים עם מוגבלות יכולים להשתתף בחוויית הלימוד.

עיקרי המלצות הביקורת

ההגשה ברשות המקומית - מבנה ארגוני ונהלים - על המועצה האזורית **מרום הגליל** לפעול למינוי ולהכשרה של רכז נגישות למועצה מבין עובדיה כנדרש בחוק, ולוודא מראש שהעובד שעובר הכשרה מתאימה מתחייב לאיש את התפקיד. על עיריות **יוקנעם עילית, נהרייה ועראבה** לפעול להתאמת נוהלי העבודה הקיימים לנושא ההגשה ולקביעת נהלים חדשים בהתייחס לנושא זה. על עיריות **יוקנעם עילית, נהרייה ועראבה** והמועצה





האזורית **מרום הגליל** לפעול להקמת מערך הדרכות נגישות כלליות וייעודיות (בהתאם לתפקיד), כולל תיעוד, מעקב וריענון הדרכות שגרתיות בנושא ההנגשה של השירותים לאנשים עם מוגבלות.

יישום המתווה במועצות האזוריות - מומלץ לנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, למרכז השלטון המקומי ולמרכז השלטון האזורי לפעול יחד למתן ארכה נוספת לשם יישום המתווה במועצות האזוריות ובוועדים המקומיים, נוכח המורכבות הנובעת מהמבנה הדו-רובדי בהם.

יישום המתווה ברשויות המקומיות שנבדקו - על עיריית **אלעד** והמועצה האזורית **מרום הגליל**, שלא עמדו בהוראות המתווה, לדאוג להשלים ולבצע לאלתר את כל התאמות הנגישות הנדרשות להנגשת כלל מבני הציבור והמקומות שאינם בניין בתחומן, כולל מבנה הרשות המקומית.

הנגשת מתו"ס - בדיקות מדגמיות - על עיריות **יוקנעם עילית, כפר סבא, נהרייה ועראבה** והמועצה האזורית **דרום השרון** לדאוג להשלים בהתאם למתווה את ביצוע כל התאמות הנגישות הנדרשות להנגשת כלל מבני הציבור והמקומות שאינם בניין בתחומן. על עיריות **יוקנעם עילית, כפר סבא, נהרייה ועראבה** לדאוג להשלים גם את ביצוע כל התאמות הנגישות הנדרשות להנגשת מבנה הרשות המקומית. על כל הרשויות המקומיות שנבדקו: עיריות **אלעד, יוקנעם עילית, כפר סבא, נהרייה ועראבה** והמועצות האזוריות **דרום השרון ומרום הגליל**, שמסרו כי בעקבות הביקורת פעלו להנגשתם של חלק מהמבנים והמקומות שאינם בניין שנדגמו בבדיקה, לוודא שכל מבני הציבור והמקומות שאינם בניין בתחומן נגישים ופנויים לשימוש הציבור בכל עת שבה הם פתוחים לקהל הרחב.

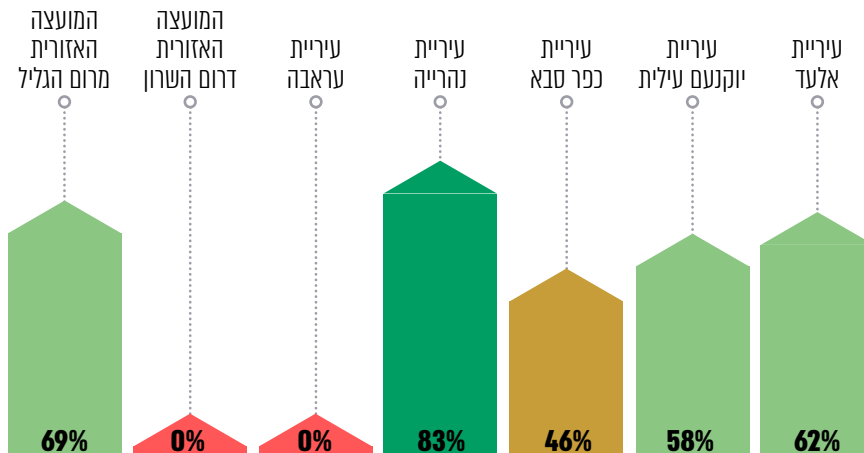
הנגשת מוסדות חינוך - על עיריות **אלעד, יוקנעם עילית ועראבה** והמועצות האזוריות **דרום השרון ומרום הגליל** להשלים ללא דיחוי את ביצוע התאמות הנגישות הכלליות (פיר מעלית, תאי שירותים נגישים, כניסה ודרכי גישה) בכל מוסדות החינוך בתחומן.

נגישות אתרי הרשויות המקומיות שנבדקו - על עיריות **אלעד, יוקנעם עילית, כפר סבא, נהרייה ועראבה** והמועצות האזוריות **דרום השרון ומרום הגליל** לפעול בהתאם לתקנות הנגישות לתיקון הליקויים שנמצאו בנגישות השירות הדיגיטלי באתרי המרשתת שלהן.

נגישות השירות - על עיריות **אלעד, יוקנעם עילית, נהרייה ועראבה** והמועצות האזוריות **דרום השרון ומרום הגליל** לפעול להצבת מערכות עזר לשמיעה בעמדות השירות במחלקות הגבייה והרווחה בהקדם כנדרש בתקנות. על המועצה האזורית **מרום הגליל** לוודא את הנגשת המידע הנמסר בעל פה במחלקת הרווחה כנדרש, לרבות בשפת הסימנים. על עיריות **יוקנעם עילית וכפר סבא** לוודא שמערכת ניתוב השיחות תפנה ישירות למחלקות הגבייה והרווחה. על עיריות **יוקנעם עילית, נהרייה ועראבה** ועל המועצה האזורית **מרום הגליל** לכתוב ולאשר נוהלי נגישות שירות ולהתאימם לצורכי אנשים עם מוגבלות בתחומן.

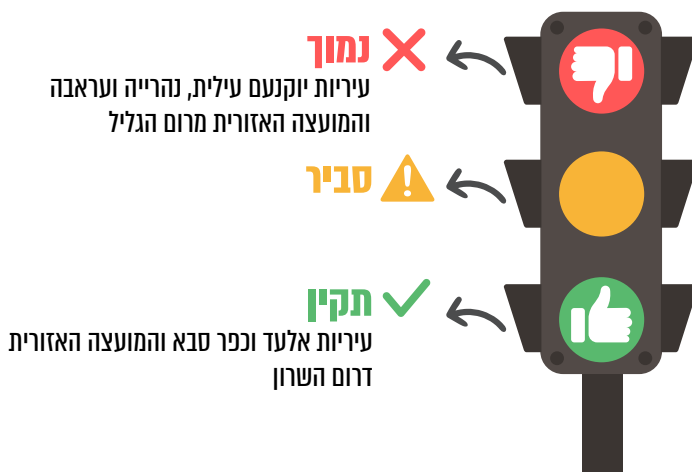


שיעור הנגשת מבנים, תשתיות וסביבה (מתו"ס) במסגרת המתווה ברשויות המקומיות שנבדקו, מרץ 2022



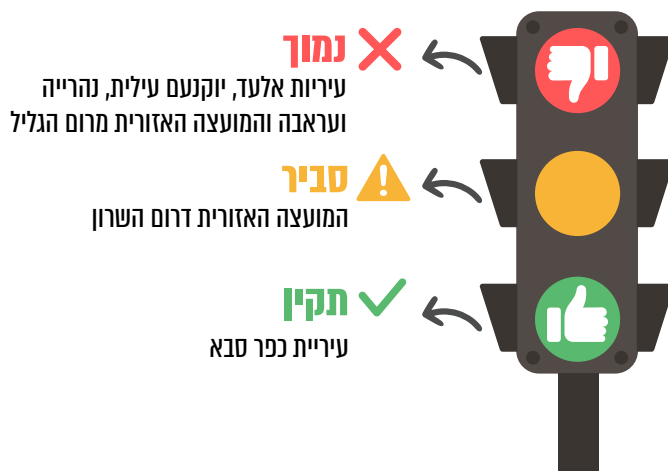
על פי דיווחי הרשויות המקומיות במסגרת המתווה ממרץ 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 ירוק כהה - מעל ל-80% מהמתו"ס הם נגישים.
 ירוק - בין 50%-80% מהמתו"ס הם נגישים.
 צהוב - פחות מ-50% מהמתו"ס הם נגישים.
 אדום - כל המתו"ס אינם נגישים.

המבנה הארגוני והנהלים ברשויות המקומיות שנבדקו - סיכום התוצאות

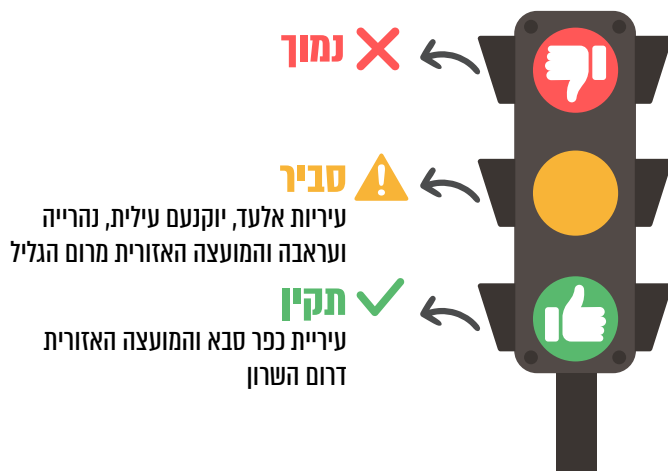




סיכום תוצאות הערכת נגישות השירות הדיגיטלי באתרי המרשתת של הרשויות המקומיות שנבדקו



סיכום תוצאות הערכת נגישות השירות ברשויות המקומיות שנבדקו





סיכום

אחד מכל תשעה מתושבי ישראל (בקירוב) הוא אדם עם מוגבלות. לרשות המקומית, גוף שלו קשר ישיר וקבוע עם האוכלוסייה, יש תפקיד מפתח בשילובם של אנשים עם מוגבלות כחברים מלאים ושווים בקהילה וכשותפים פעילים בה. הביקורת העלתה פערים בין הרשויות המקומיות שנבדקו בקידום הנגשת המבנים והשירותים שבתחומן. נמצא כי בהיבטים שנבדקו, ברשויות מקומיות שהתאימו את המבנה הארגוני שלהן ואת עבודת הרשות לנושא ההנגשה, ובכלל זאת מינוי רכז נגישות, הקמת ועדת נגישות, התאמת נהלים פנימיים והענקת הכשרות ייעודיות לעובדים, מצב ההנגשה טוב יותר מזה שברשויות שלא עשו כן.

הביקורת העלתה ליקויים ברשויות המקומיות שנבדקו - אי-עמידה במתווה לפריסת ביצוע ההנגשה לארבע שנים נוספות, היעדר הנגשה וזמינות לשימוש של מבנים ציבוריים ומקומות שאינם בניין, אי-סיום ביצוע ההנגשה הכללית של מוסדות החינוך, ליקויים בהנגשת השירות לרבות השירות הדיגיטלי באתרי הרשויות במרשתת וליקויים בפיקוח ואכיפה על הנגשת העסקים. עם זאת נמצאו בשלוש מהרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות **יוקנעם עילית** ו**כפר סבא** והמועצה האזורית **דרום השרון**) גם יוזמות וגילויי מצוינות להכללה ולשילוב של אנשים עם מוגבלות.

על הרשויות המקומיות שנבדקו - עיריות **אלעד**, **יוקנעם עילית**, **כפר סבא**, **נהרייה** ו**עראבה** והמועצות האזוריות **דרום השרון** ו**מרום הגליל** - לפעול לתיקון הליקויים ולבחינת ההמלצות שעלו בדוח, ומומלץ אף כי הן יקדמו יוזמות חיוביות בתחום ההנגשה, כדוגמת אלו שבדוח, למען שילובם המלא והמוצלח של אנשים עם מוגבלות בתחומן.

יודגש כי קיום פערים בתחום ההנגשה והיעדר טיפול בסגירתם הם חסם ממשי בפני שילובם של אנשים עם מוגבלות כשותפים מלאים בחברה, והם גורמים לנזקים הן במישור החברתי (פגיעה בלכידות החברתית) והן במישור הכלכלי (פגיעה בתל"ג), ובשל כך משרד מבקר המדינה ממליץ לכל הרשויות המקומיות, ובכלל זה לשבע הרשויות המקומיות שנבדקו, להוסיף ולפעול לקידום נושא הנגישות בתחומן. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה לנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות לעקוב אחר נושא ההנגשה ברשויות המקומיות ולהמשיך לאכוף על כלל הרשויות המקומיות בישראל את ביצוע ההנגשה בתחומן.

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



פרק שלישי

מערכות מידע

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



מערכות מידע

אבטחת מידע של מערכות גבייה ברשויות מקומיות



אבטחת מידע של מערכות גבייה ברשויות מקומיות

רקע

ההתפתחות הטכנולוגית המהירה השפיעה כמעט על כל תחומי החיים של הפרט והמגזרים במשק, לרבות המגזר הציבורי, ובייחוד על הרשויות המקומיות. הרשויות המקומיות משתמשות במערכות דיגיטליות ובאתרים במרשתת (באינטרנט) המאפשרים להן לנהל את ענייניהן ולקיים אינטראקציה עם התושבים באופן מקוון, וחלקן אף מספקות שירותים מקוונים שונים המאפשרים לתושבים, בין היתר, לבצע תשלומים ובפרט לשלם ארנונה ולקבל מידע ושירותים שונים באמצעות המרשתת. ברשויות המקומיות מצטבר מידע אישי על תושביהן, כמו שם, כתובת, מספר זהות, מספר טלפון, מידע רפואי, מידע בתחומי הרווחה ונתונים על אמצעי התשלום שהם בוחרים לשלם באמצעותם. דבר זה מחייב את הרשויות המקומיות לנקוט פעולות לשמירה על המידע שנאסף בידיהן ולאבטחתו. תהליך הגבייה מבוצע במערכת הגבייה ברשויות המקומיות, המנוהלת ומתופעלת על ידי הרשויות המקומיות וספקי השירות של מערכת הגבייה, והם בעלי גישה לנתונים במערכת. מערכת הגבייה של הרשות המקומית הינה מערכת מרכזית שבאמצעותה הרשות גובה תשלומים מהתושבים, המאפשרים לה לבצע את פעילותה השוטפת. נכון לסוף שנת 2021 היו בתחומן של כלל הרשויות המקומיות במדינה כ-9.4 מיליון תושבים, והכנסותיהן העצמיות הסתכמו בכ-44 מיליארדי ש"ח. בשנת 2023, 13,040 אירועי סייבר דווחו למערך הסייבר הלאומי. בשנת 2021 עלות נזקי הסייבר¹ בעולם הייתה 6 טריליון דולר² ובישראל העלות הכלכלית השנתית מוערכת בלפחות 12 מיליארד ש"ח בשנה³.

1 אירוע סייבר הוא התרחשות אשר מעידה על פגיעה אפשרית בפעילותו התקינה של נכס סייבר, אשר יש יסוד להניח כי היא נובעת מפעילות מכוונת במרחב הסייבר. אירוע סייבר אינו בהכרח מעיד על תקיפת סייבר, אך יש יסוד סביר להניח שכן.

2 על פי נתונים מהפורום הכלכלי העולמי:
<https://www.weforum.org/agenda/2023/01/global-rules-crack-down-cybercrime>

3 על פי נתוני מערך הסייבר הלאומי:
https://www.gov.il/he/pages/economic_cost_of_cyber_attacks_8_5_2024



נתוני מפתח

4	164	96	13,040
מהרשויות המקומיות שנבדקו: רשויות מקומיות א', ב', ה' ו-ו' לא הקצו תקציב ייעודי לאבטחת מידע	אירועי סייבר ברשויות מקומיות דווחו למערך הסייבר הלאומי בחודשים ינואר 2021 עד אוקטובר 2023	אירועי סייבר התרחשו ברשויות מקומיות בתקופת מלחמת "חרבות ברזל" עד סוף דצמבר 2023	אירועי סייבר דווחו למערך הסייבר הלאומי (מרכז 4119) בשנת 2023
2	5	1	2
מספר הרשויות המקומיות שנבדקו שלא בוצע בהן שחזור מידע על ידי ספק שירות מערכת הגבייה שלהן - רשויות מקומיות א' ו-ה'	מהרשויות המקומיות שנבדקו: רשויות מקומיות ב', ג', ד', ה' ו-ו', אינן בעלות ביטוח סייבר	מהרשויות המקומיות שנבדקו: ברשות מקומית ב' לא אוש תפקיד המנמ"ר ⁵	מהרשויות המקומיות שנבדקו: רשויות מקומיות ב' ו-ה' לא רשמו את מאגרי המידע בפנקס מאגרי המידע כנדרש בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-דצמבר 2023 בדק משרד מבקר המדינה את נושא אבטחת המידע של מערכת הגבייה ברשויות המקומיות. הבדיקה כללה את 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 ISO27001⁶; 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. הביקורת נעשתה בשש רשויות מקומיות: **בעיריית אור עקיבא, בעיריית ראשון לציון, בעיריית רהט, בעיריית רחובות, במועצה המקומית אבן יהודה ובמועצה האזורית עמק חפר**, וכן במשרד הפנים. בדיקות השלמה בוצעו ברשות להגנת הפרטיות ובמערך הסייבר הלאומי. השלמות

4 מרכז 119 הוא מרכז של מערך הסייבר הלאומי לדיווח על אירועי סייבר, המאויש 24 שעות ביממה באנליסטים ובאנליסטיות שתפקידם לזהות את סוג האיום, לאמוד את היקף הנזק הנשקף ממנו, ולספק את המענה המתאים לאזור ולארגון. מתוך אתר המרשתת של מערך הסייבר הלאומי.

5 מנהל יחידת טכנולוגיות דיגיטליות ומידע ראשי.

6 International Organization for Standardization - תקן בין-לאומי לאבטחת מידע.



נוספות בוצעו אצל ספקי שירות חיצוניים של מערכות גבייה של רשויות מקומיות שנבדקו. נוכח רגישות הנושאים שנבדקו בביקורת, הרשויות המקומיות יכוננו בדוח בשמות חלופיים מקוצרים (למשל רשות מקומית א') שנבחרו באופן אקראי ולא לפי סדר כלשהו.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



הנחיה מקצועית של הרשויות המקומיות בתחום הגנת סייבר - בדוח מבקר המדינה משנת 2022⁷ צוין כי משרד הפנים מסר כי הוא יסכם את מתווה המשך הפעילות של היחידה המגזרית שהקים בעקבות החלטת ממשלה משנת 2015⁸ להנחיית הרשויות המקומיות בתחום הגנת הסייבר, תוך תיאום עם מערך הסייבר הלאומי. נכון למועד הביקורת הנוכחית, בסוף שנת 2023, עדיין לא סוכם על מתווה בין משרד הפנים לבין מערך הסייבר הלאומי לגבי המשך הפעילות של היחידה המגזרית במשרד הפנים, והיחידה הפסיקה להנחות את מגזר הרשויות המקומיות. אי לכך אין גוף המשמש יחידה מגזרית של הרשויות המקומיות, אשר אחראי להנחות את הרשויות המקומיות במסגרת היערכותן להתמודדות עם אירועי סייבר. בהיעדר גורם רשמי לא יתאפשרו ליווי, הנחיה ובקרה בעניין ההיערכות לקרות אירוע סייבר ובעניין המוכנות להתמודדות עם אירוע סייבר, במיוחד נוכח העלייה בהתקפות סייבר שהתרחשו כנגד גופים שונים במדינה במהלך מלחמת "חרבות ברזל" ופינוי הרשויות המקומיות בדרום ובצפון הארץ שעלול לחשוף את מערכות המחשוב שלהן לסיכונים אבטחת מידע.



מדיניות ונהלים בתחום אבטחת המידע - אף שמערך הסייבר הלאומי העלה ביוני 2021⁹ את חשיבות הכנתו של מסמך מדיניות הגנת מידע וסייבר, כפי שנקבע גם בתקן ISO27001, נמצא כי לשלוש מהרשויות המקומיות שנבדקו, **רשויות מקומיות ב', ג' ו-ה'** אין מסמכי מדיניות בנושא אבטחת מידע. **רשות מקומית ג'** הכינה טיוטה של מסמך כזה, אך הנהלת הרשות המקומית טרם אישרה אותו. יתר הרשויות המקומיות שנבדקו, **רשויות מקומיות א', ד' ו-ו'**, הכינו מסמכי מדיניות. שתיים מהרשויות המקומיות שנבדקו, **רשויות מקומיות ב' ו-ה'**, לא הכינו נוהל אבטחת מידע כנדרש בתקנות הגנת הפרטיות. יתר הרשויות המקומיות שנבדקו, **רשויות מקומיות א', ג', ד' ו-ו'**, הכינו נוהל אבטחת מידע. היעדר מסמך מדיניות שיכלול יעדים ומטרות ברורים עלול לפגוע בהיערכות רשויות מקומיות להתמודדות עם ההיבטים הנוגעים לאבטחת מערכות מידע ולהגנה על פרטיות.



7 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2022), "ניהול מערכות מידע ברשויות המקומיות", עמ' 1265.

8 החלטת הממשלה 2443, שעסקה במשרדי הממשלה המחילים את סמכויות הרגולציה שלהם על גופים או פעילויות החשופים לאיומי סייבר. בהחלטה נקבע כי יוטל על המנכ"לים של המשרדים האמורים להסדיר את ההיערכות לאיומי סייבר במסגרת המגזר שבו הם פועלים, זאת באמצעות הקמת יחידות להכוונה מגזרית.

9 מסמך "תורת ההגנה - לנהל את הסיכון: המדריך היישומי (השלם) להגנת הסייבר של הארגון".



קביעת רמת האבטחה של מאגרי המידע - לפי תקנות הגנת הפרטיות, על כל רשות מקומית להגדיר מהי רמת האבטחה החלה על כל אחד מן המאגרים שבבעלותה - בינונית או גבוהה. נמצא כי **רשויות מקומיות א' ו-ג'** הגדירו את רמת האבטחה הנדרשת למאגרי המידע של מערכת הגבייה שלהן כגבוהה, בכפוף להיקף מאגריהן ובהתאם לתקנות הגנת הפרטיות. **רשות מקומית ו'** הגדירה את רמת האבטחה הנדרשת כבינונית. עם זאת נמצא כי **רשויות מקומיות ב', ד' ו-ה'** לא הגדירו את רמת האבטחה הנדרשת למאגריהן בכפוף להיקפם, ומשום כך לא היה ידוע להן אם חלה על מאגריהן רמת אבטחה גבוהה, דבר שמטיל עליהן חובות אבטחה מיוחדות (לעומת רמת אבטחה בינונית). נציין כי **רשות מקומית ד'** רשמה את נתוני מאגר מערכת הגבייה ברשם מאגרי המידע, ועם זאת לא ידעה להגדיר את רמת האבטחה בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות.

ניהול מאגרי מידע של מערכת הגבייה - על אף שבחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (חוק הגנת הפרטיות), נקבע כי אדם המנהל מאגר מידע או המחזיק בו מחויב לבצע רישום שלו בפנקס של רשם מאגרי המידע, נמצא כי שתיים מהרשויות המקומיות שנבדקו - **רשויות מקומיות ב' ו-ה'** לא רשמו את מאגרי המידע של מערכת הגבייה בפנקס מאגרי המידע. יתר הרשויות שנבדקו - **רשויות מקומיות א', ג', ד' ו-ו'**, רשמו את מאגרי המידע של מערכת הגבייה בפנקס. על אף שבתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017 (תקנות הגנת הפרטיות), נקבע כי על בעל מאגר מידע להכין "מסמך הגדרות מאגר", אין בידי **הרשויות המקומיות ב', ג' ו-ה'**, מסמך הגדרות מאגר מידע הכולל את הפרטים הנדרשים על פי תקנות הגנת הפרטיות. **רשויות מקומיות א', ד' ו-ו'** הכינו "מסמך הגדרות מאגר". נמצא כי מסמך הגדרות המאגר של **רשות מקומית א'** לא כלל את כל הפרטים הנדרשים.

מינוי בעלי תפקידים - ברשויות מקומיות א' ו-ה' ממונה אבטחת המידע משמש גם בתפקיד מנמ"ר הרשות המקומית, ועל פי עמדת הרשות להגנת הפרטיות הדבר עלול להעמיד בעלי תפקידים אלה בחשש לניגוד עניינים מבני. ברשות מקומית ב' לא אויש תפקיד המנמ"ר.

תוכניות עבודה להתמודדות עם אירועי סייבר - על אף שבתורת ההגנה בסייבר של מערך הסייבר הלאומי צוין הצורך בהכנת תוכנית עבודה להתמודדות עם אירועי סייבר, לרשויות מקומיות ב', ג' ו-ה' אין תוכנית עבודה שנתית להתמודדות עם אירועי סייבר. על אף היתרונות שבתוכנית עבודה מקושרת תקציב, עלה כי תוכנית העבודה של **רשויות מקומיות א' ו-ו'** להתמודדות עם אירועי סייבר, אינן מקושרות תקציב. לרשויות מקומיות א', ב', ה' ו-ו' אין תקציב ייעודי לאבטחת מידע. אם אין לרשות מקומית תוכנית עבודה להתמודדות עם אירועי סייבר, הכוללת בין היתר את מיפוי הסיכונים הרלוונטיים ברשות ואת המענה ההגנתי הנדרש בעניינם, הרי שבהתרחש אירועי סייבר עלולה להיפגע יכולתה של הרשות להתמודד איתם. תוכנית מקושרת תקציב תבטיח את המקור התקציבי להתמודדות עם הסיכונים.

הסמכה לפי תקן ISO27001 - על אף שאין חובה ליישום תקן ISO27001, הוא יכול לסייע לרשויות המקומיות להעריך את עמידתן בדרישות אבטחת המידע שלו. **רשויות מקומיות א', ב', ג', ד', ה' ו-ו'** אינן מוסמכות לפי תקן ISO27001. עוד נמצא כי בהסכמים של **רשויות מקומיות א' ו-ב'** עם ספקי שירותי מערכת הגבייה לא נכללה דרישה ולפיה הספק יהיה



בעל הסמכה לפי תקן ISO27001. במכרזים של **רשויות מקומיות ג', ה' ו-ו'** נכללה דרישה שהספק יהיה מוסמך ISO27001.

התאוששות מאסון - בתורת ההגנה בסייבר נקבע שיש לוודא כי יש לארגון יכולת התאוששות בעקבות נפילת אתר, מחיקת מידע או נעילת קבצים, וכי בפרט יש לוודא שיש לארגון גיבוי אפקטיבי. עוד צוין כי יש לבצע שחזור יזום בתדירות קבועה ולהגדיר את תדירות הגיבוי ואת סוג הגיבוי הנדרש. **רשות מקומית ג'** כללה בהסכם ההתקשרות עם ספק השירות של מערכת הגבייה את חובת הדיווח על ביצוע גיבויים. עם זאת, **רשויות מקומיות א', ב', ה' ו-ו'** לא כללו חובה זו. **רשויות מקומיות ג' ו-ה'** כללו בהסכם ההתקשרות את חובת הדיווח על ביצוע תרגולי שחזורים; **רשויות מקומיות א', ב', ה' ו-ו'** לא כללו בהסכם ההתקשרות חובת דיווח על תרגול שחזורים. **רשויות מקומיות א', ב', ג', ה' ו-ו'** לא קיבלו מספיקי השירות של מערכת הגבייה דיווחים על ביצוע גיבויים ושחזורים, אף שבחלק מהרשויות, **רשויות מקומיות ג' ו-ה'**, נקבעה חובת דיווח של ספק השירות. בבקורות של תורת ההגנה בסייבר צוין כי הארגון יוודא כי הוא ביצע שחזור תקופתי. **ברשויות מקומיות ב', ג', ד' ו-ו'** בוצע תרגול תקופתי של שחזור מידע ממערכת הגבייה. עם זאת, **ברשויות מקומיות א' ו-ה'** לא בוצע תרגול כזה.

אבטחה פיזית של מערכת גבייה - בתקנות הגנת הפרטיות נקבע בין היתר כי בעל מאגר מידע יכול לנהל אבטחת מידע את ההוראות בעניין האבטחה הפיזית והסביבתית של אתרי המאגר. **לרשויות מקומיות ב' ו-ה'** אין כלל נהלים לתחום אבטחת מידע, ובכללם נהלים לאבטחה פיזית. עם זאת, **לרשויות מקומיות א', ג', ד' ו-ו'** יש נהלים העוסקים בנושא האבטחה הפיזית של אתרי המאגר כנקבע בתקנות הגנת הפרטיות. **רשויות מקומיות א', ג' ו-ה'** לא ביצעו מאז תחילת ההתקשרות עם ספק השירות של מערכת הגבייה בדיקות אבטחה פיזית אצל הספק, על מנת לוודא כי משרדיו, שבהם מאוחסן המידע שלהם, עומדים בדרישות האבטחה הפיזית. בבדיקת חדר השרתים של **רשות מקומית ד'** נמצא כי הרשות המקומית לא נקטה אמצעים לבקרה על כניסה לאתר שבו נמצאת מערכת המידע ועל יציאה ממנו, וכי היא אף אינה מתעדת את הכניסה והיציאה; עוד נמצא כי חדר השרתים לא כלל מערכת לניטור הטמפרטורה ולהתראה על עלייתה; חלון הזכוכית שמעל דלת הכניסה לחדר השרתים מאפשר כניסה לחדר השרתים או חבלה בו; כמו כן נמצא כי בחדר השרתים אוחסנו חפצים דליקים.

ניטור של פעולות במערכת הגבייה והבקרה בנושא - בתקנות הגנת הפרטיות נקבע כי בעל מאגר מידע אחראי לתיעוד כל אירוע המעורר חשש לפגיעה בשלמות המידע, לשימוש בו בלא הרשאה או לחריגה מהרשאה; במידת האפשר יבוסס התיעוד האמור על רישום אוטומטי. **רשויות מקומיות א', ג', ה' ו-ו'** אינן מבצעות בקרה על הפעולות שמשמשות המערכת ביצעו במערכת הגבייה ומתועדות במנגנון הבקרה על מנת לאתר פעולות חריגות או בלתי מורשות.

דיווחים של רשויות מקומיות למערך הסייבר בדבר אירועי סייבר שהתרחשו אצלן - בביקורת עלה כי **רשויות מקומיות א', ב', ד', ה' ו-ו'** לא קיבלו ממערך הסייבר הלאומי בקשה לדווח לו על אירועי סייבר שהתרחשו אצלן. **רשות מקומית ג'** ציינה כי קיבלה בקשה כזאת. **ברשות מקומית א'** התרחשו שני ניסיונות לדרישת כופר, אולם הרשות לא דיווחה עליהן למערך הסייבר הלאומי, ולטענתה היא התמודדה עם האירועים באופן עצמאי.



ביטוח סייבר - ביטוח סייבר כולל כיסוי של הוצאות בעקבות אירוע סייבר, ומכאן חשיבותו להתמודדות בקרות אירוע. מלבד **רשות מקומית א'** שיש לה ביטוח סייבר בהיקף של 2 מיליון דולר, **לרשויות מקומיות ב', ג', ד', ה' ו-ו'** אין ביטוח סייבר, כך שהן עלולות להידרש לשאת בכלל ההוצאות הכרוכות בהתמודדות עם אירוע הסייבר וההתאוששות ממנו, כגון הקמה מחדש של כל תשתיות המחשוב.

זיהוי ואימות של משתמשים במערכת הגבייה - בתקנות הגנת הפרטיות נקבע כי הזיהוי יתבסס, במידת האפשר, על אמצעי פיזי הנתון לשליטתו הבלעדית של המורשה. **ברשות מקומית ו'** הגישה למערכת הגבייה מבוצעת באמצעות סיסמה וקוד אימות מהטלפון הנייד בהתאם לנדרש בתקנות הגנת הפרטיות. **ברשויות מקומיות א', ג' ו-ה'** לא מתבצע אימות דו-שלבי הכולל סיסמה ואמצעי פיזי כנדרש הן בהסכם ההתקשרות עם ספק השירות והן בתקנות הגנת הפרטיות. **ברשויות מקומיות ב' ו-ד'** לא מתבצע אימות דו-שלבי הכולל סיסמה ואמצעי פיזי כנדרש בתקנות הגנת הפרטיות, והדרישה לכך לא נכללה בהסכם. מדיניות הסיסמאות של **רשויות מקומיות א', ג', ה' ו-ו'** כוללת שמונה תווים, ושל **רשות מקומית ב' -** שבעה תווים, פחות ממספר התווים המזערי שהוגדר (10 תווים) בבקרות שקבע מערך הסייבר הלאומי. ברשויות אלה מדיניות הסיסמאות של מערכת הגבייה כוללת דרישה לקביעת סיסמה מורכבת. עם זאת, במערכת הגבייה של **רשות מקומית ד'** אורך הסיסמה הוא ארבעה תווים, ומדיניות הסיסמאות של מערכת הגבייה לא כוללת דרישה לקביעת סיסמה מורכבת.

ניהול הרשאות גישה למערכת הגבייה - בתקנות הגנת הפרטיות נקבע כי יש לנהל מנגנון תיעוד אוטומטי שיכלול את זהות המשתמש. תיעוד זהות המשתמשים במערכת הגבייה, כגון שימוש בשמו הפרטי של המשתמש, והימנעות מכינויים כלליים (לדוגמה "עובד כללי") יאפשרו קיום בקרה זמינה והתחקות אחר הגורם שביצע את הפעולה בפועל. בסקירת המשתמשים במערכות הגבייה של **רשויות מקומיות ב' ו-ה'** לא אותר שימוש בשמות משתמש שלא על פי שם העובד. בסקירת המשתמשים של **רשויות מקומיות א', ג', ד' ו-ו'** אותרו שמות משתמשים כלליים במערכת הגבייה (כגון שם המחלקה) שאינם מאפשרים לזהות את משתמשי מערכת הגבייה ומקשים את האפשרות להתחקות אחר הגורם שביצע את הפעולה בפועל; על אף שבתורת ההגנה בסייבר של מערך הסייבר הלאומי צוין שיש לבצע סקירה אחת לשנה של המשתמשים ותפקידם והצורך בקיומם, **ברשויות מקומיות א', ד' ו-ה'** לא בוצעה סקירה עיתית של הרשאות גישה של משתמשי מערכת הגבייה, על מנת לאתר עובדים או משתמשים שעזבו או שינו תפקיד וגישתם לא נחסמה. **ברשויות מקומיות ב', ג' ו-ו'** בוצעה סקירה כזו.

סקרי סיכונים - מטרתו של סקר סיכונים למערכת הגבייה היא זיהוי הסיכונים שהרשות המקומית חשופה להם ולקבוע תוכנית למניעתם או הפחתתם של הסיכונים. אף שבתקנות הגנת הפרטיות נקבע שיש לבצע סקר סיכונים ומבדק חדירה, **רשות מקומית ד',** אשר מנהלת באופן עצמאי את מערכת הגבייה שלה, לא ביצעה סקר סיכונים למערכת הגבייה. הסכמי ההתקשרות של **רשויות מקומיות א', ב', ה' ו-ו'** לא כללו דרישה מחייבת לקבלת דיווח על ביצוע סקר סיכונים על ידי ספק השירות של מערכת הגבייה. הסכם ההתקשרות של **רשות מקומית ג'** כלל דרישה כזו. ספקי השירות של מערכת הגבייה של **רשויות מקומיות א', ב', ג', ה' ו-ו'** ביצעו סקר סיכונים, אך תוצאות הסקר לא דווחו לרשויות המקומיות שנבדקו.



מבדקי חדירה - אף שבתקנות הגנת הפרטיות נקבע שיש לבצע מבדק חדירה, נמצא כי **רשות מקומית ד'**, אשר מנהלת באופן עצמאי את מערכת הגבייה שלה, לא ביצעה מבדק חדירה למערכת הגבייה. בהנחיות מערך הסייבר נאמר כי על בעל מאגר (בכלל זה רשות מקומית) להגדיר מול הספק בהסכם ההתקשרות את היבטי הגנת המידע והסייבר, כמו הסמכות לבצע ביקורות סייבר באתר הספק. **רשויות מקומיות א', ב', ג', ה' ו-ו'**, אשר מערכת הגבייה שלהן מנוהלת בידי ספק שירות, לא כללו בהסכמי ההתקשרות עימו את הסמכתן לביצוע מבדקי חדירה במערכת הגבייה המנוהלת בידי הספק שעומו התקשרו. **רשויות מקומיות א', ב', ה' ו-ו'** לא צוינה חובתו של ספק השירות של מערכת הגבייה לדווח על ביצוע מבדק חדירה ועל תוצאותיו. עוד עולה כי אומנם ספקי השירות של מערכת הגבייה של **רשויות מקומיות א', ב', ג', ה' ו-ו'** ביצעו מבדק חדירה, אך תוצאות מבדק החדירה לא דווחו לרשויות המקומיות.

בקה ובדיקות של הרשויות שנבדקו על רמת אבטחת המידע אצל ספקי השירות - בדוח פיקוח רוחב שהכינה הרשות להגנת הפרטיות בשנת 2021 נמצא כי רק 21% מהרשויות המקומיות מבצעות בדיקה ממשית כדי לוודא שהספק נוקט את האמצעים הנדרשים בכדי לעמוד בהוראות. 60% מהרשויות שאלו את הספק אם הוא עומד בהוראות ההסכם והתקנות, בלי לנקוט פעולות כדי לוודא את נכונות האמירה, ו-19% מהרשויות לא נקטו פעולות כלל כדי לוודא שהספק עומד בהוראות ההסכם והתקנות. **רשויות מקומיות א', ב', ג', ה' ו-ו'**, המקבלות שירותי מערכת גבייה מספקי שירות, לא ביצעו בקרה על רמת אבטחת המידע אצל ספק השירות של מערכת הגבייה.



תוכניות עבודה להתמודדות עם אירועי סייבר - רשות מקומית ד' הכינה תוכנית עבודה מקושרת תקציב.

ביטוח סייבר - לרשות מקומית א' יש ביטוח סייבר.

עיקרי המלצות הביקורת

על משרד הפנים, שהוא הרגולטור של הרשויות המקומיות, לפעול בשיתוף מערך הסייבר הלאומי לקביעת הגורם אשר ישמש יחידה מגזרית עבור הרשויות המקומיות, ינחה אותן בעניין ההיערכות לאירועי סייבר ויפקח על יישום ההנחיות, כפי שהתחייב בדוח הביקורת משנת 2022.

מומלץ ל**רשויות מקומיות ב' ו-ה'** להכין מסמך מדיניות אבטחת מידע ולהגישו לאישור הנהלת הרשות המקומית, כדי שישמש בסיס לכתיבת נוהלי אבטחת מידע. כמו כן, מומלץ ל**רשות מקומית ג'** להשלים את הכנת מסמך המדיניות בנושא אבטחת מידע ולהגישו לאישור הנהלת הרשות המקומית. על **רשויות מקומיות ב' ו-ה'**, וכלל הרשויות המקומיות שלא הכינו נוהל אבטחת מידע או שהנוהל שהכינו היה חלקי, להכין נוהל כאמור ולכלול בו את מלוא ההוראות שנקבעו בתקנות הגנת הפרטיות, וכי הנהלת הרשות המקומית תבחן את יישומו בפועל. עוד מומלץ כי הרשות להגנת הפרטיות תמשיך בפועלה כרגולטור מרכזי כדי לוודא כי רמת האבטחה של מאגרי המידע במשק בכלל, וברשויות מקומיות בפרט,



תואמת את דרישות אבטחת המידע המתחייבות על פי החוק והתקנות, לרבות האמור בתקנה 4 בדבר קביעת נוהל אבטחת מידע.

על **רשויות מקומיות ב', ד' ו-ה'** לקיים בדיקה בדבר היקפם של מאגרי המידע שלהן על מנת שיוכלו לקבוע את רמת האבטחה הנדרשת של מאגריהן. אם יתברר לרשויות המקומיות כי הן מחויבות ברמת אבטחה גבוהה, עליהן לפעול בהתאם לדרישות האבטחה שנקבעו בתקנות לעניין רמת אבטחה זו.

על **רשויות מקומיות ב' ו-ה'** לרשום את מאגרי המידע של מערכת הגבייה שלהן בפנקס מאגרי המידע בהתאם להוראות חוק הגנת הפרטיות. על **רשויות מקומיות ב', ג' ו-ה'** להכין מסמך הגדרות מאגר מידע עבור מערכת הגבייה, שיכלול את כלל המידע הנדרש בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות. על **רשות מקומית א'** לכלול במסמך הגדרות המאגר את כל המידע הנדרש בתקנות הגנת הפרטיות.

על **רשויות מקומיות א' ו-ה'** לפעול לכך שאת תפקיד ממונה אבטחת מידע ואת תפקיד מנמ"ר הרשות ימלאו נושאי משרה שונים, וזאת על מנת לקיים את ההוראות בתקנות הגנת הפרטיות. כמו כן, מומלץ כי **רשות מקומית ב'** תפעל לאייש את תפקיד המנמ"ר.

מומלץ כי **רשויות מקומיות א', ב', ג', ה' ו-ו'** יכינו תוכנית עבודה שנתית מקושרת תקציב להתמודדות עם אירועי סייבר. בנוסף, מומלץ ל**רשויות מקומיות א', ב', ה' ו-ו'** לייחד סעיף תקציב ייעודי לנושא אבטחת מידע. על אף שאין חובה רגולטורית ליישום תקן ISO27001 ועל אף הצורך במשאבים הנדרשים ליישום התקן, מומלץ כי הרשויות המקומיות יפעלו לקבל הסמכה לפי התקן, וזאת בשל חשיבות נושא אבטחת המידע ברשות המקומית. כמו כן, מומלץ כי **רשויות מקומיות א' ו-ב'** יכללו דרישת חובה להסמכת ISO27001 במכרזים ובהסכמים שהן עורכות עם ספקי שירות של מערכות גבייה.

מומלץ לכלול בהסכמי ההתקשרות עם ספקי שירות של מערכות גבייה חובת דיווח של ספק השירות של מערכת הגבייה על ביצוע גיבויים ותרגולי שחזורים. עוד מומלץ כי **רשויות מקומיות א', ב', ג', ה' ו-ו'** יפעלו לקבלת דיווחים תקופתיים על ביצוע גיבויים ותרגולי שחזורים. כמו כן, מומלץ כי **רשויות מקומיות א' ו-ה'** יוודאו כי ספק השירות של מערכת הגבייה יבצע תרגולי שחזורים לפחות אחת לשנה, בהתאם להמלצות של מערך הסייבר הלאומי, וכי הן מקבלות דיווח על כך. כמו כן, מומלץ כי **רשות מקומית ד'** תבצע תרגול של שחזור נתוני מערכת הגבייה לפחות אחת לשנה.

על **רשויות מקומיות ב' ו-ה'** להכין נהלים בנושא אבטחת מידע פיזית בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות. על **רשויות מקומיות א', ג' ו-ה'**, כבעלים של מאגרי המידע שבמערכת הגבייה, להבטיח כי מאגר המידע עומד בדרישות האבטחה הפיזית, ולשם כך עליהן לבחון את הבקורות הפיזיות אצל ספק השירות על מנת לוודא כי הוא עומד בדרישות אבטחת המידע. על **רשות מקומית ד'** לבחון את אבטחת האתר שבו מאוחסנים שרתי מערכת הגבייה שלה ולהפעיל בקרה על הנכנסים אליו והיוצאים ממנו, וכמו כן עליה להתקין בחדר השרתים מערכת להתראה על עליית טמפרטורה, לחסום את הפתח בקיר חדר השרתים ולפנות ממנו חפצים דליקים.



מומלץ כי **רשויות מקומיות א', ג', ה' ו-ו'** יבצעו בקרה שוטפת על הפעולות המבוצעות במערכת הגבייה שלהן, בין היתר לאיתור פעולות המבוצעות ללא הרשאה מתאימה על ידי משתמשי המערכת, על מנת לאתר פעולות חריגות או בלתי מורשות.

עד להקמתה של יחידה מגזרית עבור הרשויות המקומיות שתהווה גורם רשמי אשר אחראי להעביר הנחיות מקצועיות לרשויות המקומיות, מומלץ כי מערך הסייבר הלאומי, במסגרת הפעילות שהוא מקיים מול הרשויות המקומיות, בשיתוף משרד הפנים ינחו את הרשויות המקומיות לדווח למערך הסייבר על התרחשות אירועי סייבר, ובסמוך ככל האפשר למועד התרחשותם. כמו כן, מומלץ כי כלל הרשויות המקומיות, לרבות **רשות מקומית א'**, ידווחו למערך הסייבר הלאומי על התרחשות אירוע סייבר אצלם, בין לצורך קבלת סיוע ובין לצורך העברת מידע על האירוע.

מומלץ כי **רשויות מקומיות ב', ג', ד', ה' ו-ו'**, שאין בידיהן ביטוח סייבר, ינהלו את הסיכון ויבחנו אם עליהן לרכוש ביטוח סייבר כמענה לסיכון. עוד מומלץ כי מערך הסייבר כמנחה מקצועי של המשק בתחום הסייבר, יגבש מדיניות בנושא ביטוח סייבר.

על **רשויות מקומיות א', ב', ג', ד' ו-ה'** לאמץ שימוש באמצעי פיזי, נוסף על סיסמה, לצורך זיהוי משתמשים וקבלת גישה למערכת הגבייה. מומלץ כי **רשויות מקומיות א', ב', ג', ד', ה' ו-ו'** יקבעו אורך סיסמה מינימלי של עשרה תווים בהתאם לבקרות של מערך הסייבר הלאומי. כמו כן, מומלץ **שרשות מקומית ד'** תגדיר דרישה לגבי מורכבות הסיסמה.

על **רשויות מקומיות א', ג', ד' ו-ו'** להגדיר שם משתמש המאפשר זיהוי של המשתמש שביצע את הפעולות במערכת הגבייה ולהימנע משימוש בשמות גנריים העשויים לחשוף מידע כללי בלבד בנוגע לתפקיד המשתמש. כמו כן, על **רשויות מקומיות א', ד' ו-ה'** לבצע סקירת הרשאות גישה תקופתית למשתמשים במערכת הגבייה.

על **רשות מקומית ד'** (שמנהלת בעצמה את מערכת הגבייה) לבדוק אם מוטלת עליה החובה לבצע סקרי סיכונים ומבדקי חדירה בהתאם לרמת אבטחת המידע החלה עליה ולהוראות התקנות הרלוונטיות, ואם נמצא שמוטלת עליה חובה זו, עליה לבצע סקרים ומבדקים כאמור. אם רמת האבטחה ב**רשות מקומית ד'** היא בינונית ולא גבוהה, מומלץ כי היא תבצע סקרים ומבדקים לזיהוי הסיכונים הנשקפים וחולשות האבטחה של מערכת הגבייה שבניהולה ותקבע תוכנית למניעתם או להפחתתם. על **רשויות מקומיות א', ב', ה' ו-ו'** להבטיח ביצוע סקרי סיכונים למערכות הגבייה המנוהלות על ידי ספקי שירות. במסגרת זו מומלץ כי הן יכללו בהסכמי ההתקשרות שלהן עם ספקי מערכות מידע דרישה בדבר החובה למסירת דיווח על ביצוע סקרי סיכונים ועל תוצאותיהם. עוד מומלץ כי **רשויות מקומיות א', ב', ג', ה' ו-ו'** יבחנו את תוצאות סקרי הסיכונים המבוצעים על ידי ספק השירות של מערכת הגבייה.

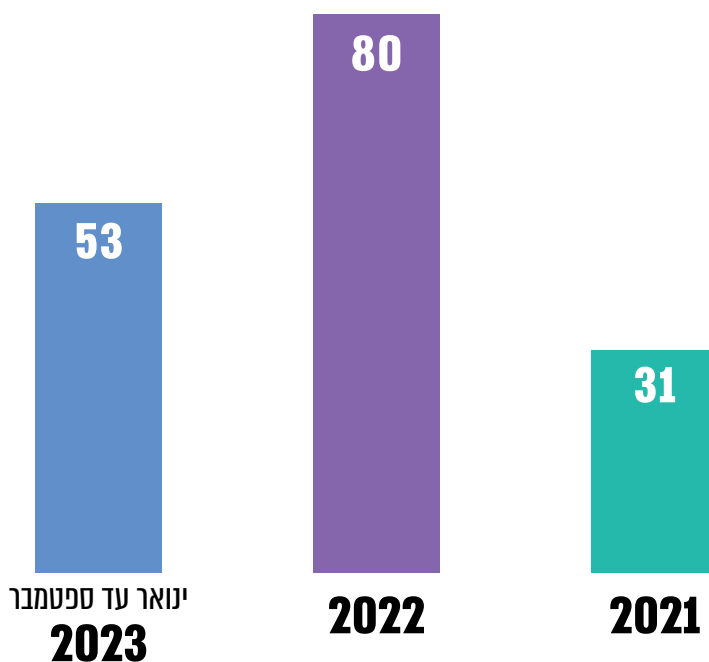
על **רשויות מקומיות א', ב', ג', ה' ו-ו'** לפעול בהתאם להנחיות מערך הסייבר ולכלול בהסכמי ההתקשרות עם ספק השירות של מערכת הגבייה את הסמכתן לביצוע מבדקי חדירה במערכות הגבייה המנוהלות על ידו. על **רשויות מקומיות א', ב', ה' ו-ו'** להבטיח ביצוע מבדקי חדירה למערכות הגבייה המנוהלות על ידי ספקי השירות. במסגרת זו מומלץ כי הן יכללו בהסכמי ההתקשרות שלהן עם ספקי השירות של מערכת הגבייה גם התייחסות לדיווח על ביצוע מבדקי חדירה ועל תוצאותיו. עוד מומלץ כי **רשויות מקומיות**



א', ב', ג', ה' ו-ו' יבחנו את תוצאות מבדקי החדירה שמבצע ספק השירות של מערכת הגבייה.

מומלץ כי **רשויות מקומיות א', ב', ג', ה' ו-ו'** יבצעו בדיקות אבטחת מידע אצל ספקי השירות של מערכת הגבייה על מנת לוודא כי הם מקיימים רמת אבטחת מידע שתמנע מגורמים שאינם מורשים לכך גישה למערכת. 💡

אירועי סייבר ברשויות המקומיות, ינואר 2021 - ספטמבר 2023



על פי נתוני מערך הסייבר הלאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

ברשויות המקומיות מצטבר מידע אישי רב 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.

ממצאי דוח הביקורת מעלים ליקויים ביישום הדרישות שחלקן מופיע בחוק הגנת הפרטיות, בתקנות על פיו ובהנחיות מערך הסייבר הלאומי, וליקויים אלה עלולים לחשוף את הרשויות המקומיות לאירועי סייבר, ובהם: היעדר גוף המשמש יחידה מגזרית של הרשויות המקומיות המנחה אותן מהבחינה המקצועית בהיבטי הגנת הסייבר; ליקויים בניהול מאגר המידע של מערכת הגבייה על ידי הרשויות המקומיות. כמו כן נמצא כי הרשויות המקומיות לא ביצעו סקרי סיכונים ומבדקי חדירה למערכת הגבייה ואינן מבצעות בקרה שוטפת על ספקי השירות המחזיקים במאגרי המידע שלהן וכן לא קיבלו מספקי השירות דיווחים תקופתיים על מידת עמידתם בחובותיהם לפי תקנות הגנת הפרטיות.

על מנת להפחית את החשיפה של הרשויות המקומיות לאירועי סייבר ולהבטיח שימוש יעיל באמצעי אבטחת מידע נאותים במערכות הגבייה שלהן ושמירה על המידע שבהם, 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 על מנת 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.

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



מערכות מידע

מחשוב של רשויות מקומיות קטנות



מחשוב של רשויות מקומיות קטנות

רקע


בישראל מרבית צורכי היום-יום של התושבים מסופקים במסגרת שירותי השלטון המקומי, והשימוש במערכות מידע ממוחשבות לניהול ענייני הרשות המקומית הפך לצורך בסיסי ומחויב המציאות. לשם כך נדרשות הקמה של תשתית מערכות טכנולוגיות מתאימה וכך העמדת מומחים שתפקידם לנהל ולקדם את התחום ברשות המקומית ולוודא כי מערכות אלה לא ייפגעו על ידי גורמים שונים, פנימיים וחיצוניים, בין אם במזיד ובין אם בשוגג. מערכות מידע ממוחשבות ואבטחת המידע הקיים בהן אינן מושפעות ממאפייני הרשות המקומית - כל רשות צריכה לספק לתושביה שירותים בסיסיים. עם זאת, גודל הרשות המקומית הנגזר בין היתר ממספר תושביה, יכול להשפיע על חוסנה הכלכלי, שכן הגודל מעניק יתרונות בפיתוח תשתיות מקומיות, באספקת שירותים מוניציפליים ובמינהל כללי.

המשתנה הכלכלי בא לידי ביטוי ביתר שאת בתחום המחשוב, אשר נחשב לתחום בעל עלויות גבוהות, הן בשל הצורך בפיתוח מערכות ממוחשבות חדשות וברכישת מערכות מחשוב קיימות, והן בשל הצורך בהעסקת כוח אדם מקצועי לשם כך. יתר על כן, ההשקעה בתחום המחשוב איננה חד-פעמית, שכן תחום זה עתיר שינויים ועדכונים המתרחשים ללא הרף, ונדרשים משאבים רבים כדי לעמוד בקצב השינויים ולהתאים את המערכות הקיימות אליהם.

נתוני מפתח

<p>רק 15</p> <p>רשויות מקומיות נמצאות במדד בשלות דיגיטלית גבוה נכון לשנת 2023, על פי הערכת משרד הפנים</p>	<p>ב-5 מתוך 12</p> <p>אשכולות אזוריים הוקמו מנמ"ריות אזוריות</p>	<p>רק ב-80</p> <p>מתוך 259 הרשויות המקומיות מועסקים מנמ"רים (מנהלי מערכות מידע ראשיים), ו-30 מהם מועסקים במיקור חוץ, נכון ליולי 2023</p>	<p>בכ-50%</p> <p>מהרשויות המקומיות (122 מתוך 259) מונה האוכלוסייה פחות מ-15,000 תושבים</p>
<p>0 מאגרי מידע</p> <p>נרשמו כדין במשרד המשפטים בידי המועצות המקומיות אליכין ופרידיס (המועצות הם לא ידעו מה מאגרי המידע שבבעלותן)</p>	<p>12 רשויות מקומיות קטנות² בלבד</p> <p>שהן כ-10% מכלל הרשויות המקומיות הקטנות השתתפו בתוכנית המובילים הדיגיטליים של משרד הפנים מאז תחילתה בשנת 2017 (69 רשויות מקומיות מתוך 259 הרשויות המקומיות - כ-27%)</p>	<p>כ-24.5 מיליון ש"ח (כ-56%)</p> <p>מסכום ההתחייבויות שסיפק מערך הדיגיטל הלאומי ל-231 רשויות מקומיות במסגרת קול קורא לשדרוג תשתיות מחשוב, לא מומשו</p>	<p>פחות מ-1%</p> <p>מתקציב המועצות המקומיות אליכין, בית דגן, ג'לג'וליה, פרידיס וקריית יערים בשנת 2021 הוקצה לתחום המחשוב (בין כ-226,000 ש"ח ועד כ-568,000 ש"ח)</p>

פעולות הביקורת

בחדשים ינואר עד דצמבר 2023 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בתחום המחשוב ברשויות מקומיות קטנות, המונות עד 15,000 תושבים, ובכלל זה הוצאות הרשויות המקומיות בתחום זה ודרכי ההגנה שלהן על המערכות ועל המידע הנאסף בתחומן. הביקורת נעשתה בשש רשויות מקומיות קטנות: המועצות המקומיות **אליכין**, 

1 בקובץ נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה המעודכן לשנת 2021 נכללו 258 רשויות מקומיות, אך ביום 31.5.23 נכנס לתוקפו צו שר הפנים שהכריז על היישוב צור הדסה כמועצה מקומית. לכן במועד סיום כתיבת הדוח רשומות בישראל 259 רשויות מקומיות.

2 דוח זה מתייחס לרשות המונה עד 15,000 תושבים כ"רשות מקומית קטנה", מאחר שבכמחצית מהרשויות המקומיות בישראל מונה האוכלוסייה פחות מ-15,000 תושבים.



בית דגן, ג'לג'וליה, פרידיס וקריית יערים והמועצה האזורית **מרחבים**³ (הרשויות המקומיות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



אסדרת תחום המחשוב ברשויות המקומיות - תחום המחשוב ברשויות המקומיות אינו מוסדר. משרד הפנים לא פרסם הנחיות מחייבות לרשויות המקומיות ולא הגדיר סטנדרט לרמת המחשוב בהן, ולכן כל רשות מקומית פועלת על פי ראות עיניה. זאת אף שבמחקר ההשוואתי הומלץ על הצבת הסטנדרטיזציה בשירותי הדיגיטל כיעד מרכזי, ואף שבדוחות קודמים של מבקר המדינה מהשנים 2021 ו-2022 הועלה כי הרשויות המקומיות נעדרות גוף מוביל, מתכלל או מייצג בתחום הדיגיטציה, הן בכל הנוגע לקידום הדיגיטציה בקרבן וצמצום הפערים ביניהן בתחום זה, הן בכל הנוגע לדיגיטציה של ממשקי העבודה ביניהן לבין השלטון המרכזי, והן בכל הנוגע לאבטחת מידע והגנה מפני איומי סייבר.



מיפוי הדיגיטציה ברשויות המקומיות - בעוד שמתוויו משרד הפנים מהשנים 2018 - 2019 מבהירים כי השלב הראשון בתהליך טרנספורמציה דיגיטלית⁴ צריך להתבסס על מיפוי תמונת המצב הדיגיטלית הקיימת ברשות המקומית, נמצא כי למרות שני ניסיונות מיפוי שעשה משרד הפנים ב-2020 וב-2021, אין לשום גורם ממשלתי וגם לא למרכז השלטון המקומי תמונת מצב בנוגע למערכות המידע הקיימות ברשויות המקומיות, תשתיות התוכנה והחומרה, ערוצי הפנייה והמידע או מערך השירותים המקוונים שלהן.



תכנון הדיגיטציה ברשויות המקומיות - על אף ההמלצות במתווים של משרד הפנים, לפיהן כדי לקדם את הטרנספורמציה הדיגיטלית ברשות המקומית על כל רשות מקומית למפות את המצב הקיים ולהכין תוכניות אב ותוכניות עבודה לתחום, במועצות המקומיות **אליכין, בית דגן, פרידיס וקריית יערים** לא נעשה מיפוי של מערכות המידע ושל תשתיות המחשוב שברשותן, ובמועצות המקומיות **אליכין, פרידיס וקריית יערים** לא קיימת רשימת מצאי של עמדות הקצה שברשותן; הרשויות המקומיות שנבדקו (למעט המועצה המקומית **ג'לג'וליה**) לא גיבשו תוכנית אב או אסטרטגיה לקידום דיגיטלי של הרשות, ולפיכך קבלת ההחלטות לעניין רכישת מערכות ברשויות אלה אינה מבוססת על תוכנית עבודה ותיעדוף.



3 בפרק הוצאות המחשוב לא נכללו נתונים וממצאים לגבי המועצה האזורית מרחבים, מאחר שבמהלך הביקורת פרצה מלחמת חרבות ברזל ונמנע מהמועצה להמציא את כל המסמכים והנתונים שנדרשו ממנה.

4 טרנספורמציה דיגיטלית - כלי שנועד לסייע לארגון להגיע ללקוחות בערוצים החדשים שבהם הם משתמשים, לשפר את חוויית הלקוח, להתאים את הטכנולוגיה לציפיות העובדים ולסייע בפיתוח מוצרים ושירותים חכמים. ראו: מינהל הפיתוח במשרד הפנים, **ציר פיתוח דיגיטלי וקידום חדשנות - תוכנית פיתוח כוללנית** (2019).



כוח אדם - נכון ליולי 2023 רק בכ-80 רשויות מקומיות מתוך 259 הרשויות המקומיות מועסקים מנמ"רים, ומהם כ-30 מועסקים במיקור חוץ; ב-5 מתוך 12 האשכולות האזוריים הוקמו מנמ"ריות אזוריות; אף אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו - **אליכין, בית דגן, ג'לג'וליה, מרחבים, פרידיס וקריית יערים** - אינה מעסיקה מנמ"ר כעובד הרשות המקומית.

פיתוח והכשרה של הון אנושי דיגיטלי - נציגים של כ-27% בלבד מהרשויות המקומיות השתתפו בתוכנית "מובילים דיגיטליים" במהלך שש שנות פעילותה, מהן 12 רשויות מקומיות קטנות עם מספר תושבים קטן מ-15,000. אף אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו - **אליכין, בית דגן, ג'לג'וליה, מרחבים, פרידיס וקריית יערים** - לא הכשירה בעלי תפקידים במסגרת תוכנית "מובילים דיגיטליים".

מערכות ממוחשבות שנמצאות בשימוש הרשויות המקומיות הקטנות שנבדקו - משרד הפנים ומערך הדיגיטל הלאומי לא קבעו מה הן המערכות המומלצות לניהול רשות מקומית, ובפועל כל רשות מקומית נדרשת להחליט בעצמה אילו מערכות לרכוש; במועצה המקומית **פרידיס** אין רשת תקשורת מקומית (Local Area Network) LAN; המועצות המקומיות **אליכין ופרידיס** והמועצה האזורית **מרחבים** אינן משתמשות במערכת GIS; המועצות המקומיות **אליכין, בית דגן ופרידיס** והמועצה האזורית **מרחבים** אינן עושות שימוש במערכת BI; המועצות המקומיות **אליכין, ג'לג'וליה ופרידיס** והמועצה האזורית **מרחבים** אינן משתמשות במערכת CRM לניהול פניות תושבים.

שימוש בכתובת דוא"ל רשותית - בניגוד להנחיות לניהול מסמכים דיגיטליים ודוא"ל, האוסרות על שימוש בתיבת דוא"ל פרטית, המועצה המקומית **פרידיס** משתמשת בכתובת דוא"ל פרטיות ולא רשותיות, ובמועצה המקומית **אליכין** ובמועצה האזורית **מרחבים** חלק מעובדי הרשות המקומית אינם משתמשים בכתובת הדוא"ל הרשותית אלא בכתובת דוא"ל פרטית.

מוקד חירום טלפוני לתושבים ברשויות המקומיות בעת מלחמת חרבות ברזל - 28 רשויות מקומיות, מתוכן 20 רשויות מקומיות קטנות, לא הפעילו מוקד חירום הזמין לאורך כל שעות היממה; 19 רשויות מקומיות, מתוכן 13 רשויות מקומיות קטנות, סיפקו לתושביהן מענה מקוון בלבד, באמצעות פנייה באתר המרשתת או הודעת טקסט. דרכי מענה אלו לא הלמו את שעת החירום, שחייבה את קיומו של מענה אנושי מידי לתושב. לגבי הרשויות שנבדקו נמצא כי הרשויות המקומיות **בית דגן ומרחבים** הפעילו מוקד באופן חלקי בלבד: המועצה המקומית **בית דגן** הפעילה מוקד פנימי עד השעה שלוש בצהריים, ולאחר מכן השיחות הועברו למוקד חיצוני; המועצה האזורית **מרחבים** הפעילה מוקד בין השעות שמונה בבוקר לשמונה בערב; המועצות המקומיות **ג'לג'וליה ופרידיס** הפעילו מוקד פניות מקוון בלבד באמצעות המרשתת; ורק המועצה המקומית **קריית יערים** הפעילה מוקד 24 שעות ביממה.

דרכי פנייה למוקד העירוני - בשום רשות מהרשויות המקומיות שנבדקו אין אפשרות לקיים צ'אט באתר המרשתת; הרשויות המקומיות שנבדקו אינן מעמידות עמדת מידע ממוחשבת (קיוסק) עבור תושבים שאין להם גישה פרטית למחשב או למרשתת; במועצות המקומיות **אליכין, בית דגן, ופרידיס** אין אפשרות לפנייה ביישומון ווטסאפ; אתר



המרשתת של המועצה המקומית **פרידיס** כתוב בחלקו בעברית ובחלקו בערבית, באופן שמקשה על התמצאות בו הן לדוברי ערבית והן לדוברי עברית.

תשלומים והגשת בקשות באתרי המרשתת - מתוך 16 שירותים מקוונים שנבדקו, המועצה המקומית אליכין מספקת 6 שירותים מקוונים, המועצה המקומית בית דגן מספקת 9, המועצה המקומית **ג'לג'וליה** מספקת מספקת 5, המועצה המקומית פרידיס מספקת 3, המועצה המקומית **קריית יערים** מספקת 6, והמועצה האזורית **מרחבים** מספקת 6 שירותים מקוונים. כך, ב-5 מתוך 6 הרשויות המקומיות שנבדקו לא ניתן לשלם אגרת רישוי עסקים ואגרת בקשה למידע באופן מקוון.

הקצאת תקציב - במועצות המקומיות **אליכין, בית דגן, ג'לג'וליה, פרידיס וקריית יערים** הסתכמו הוצאות המחשוב בין כ-226,000 ש"ח ועד כ-568,000 ש"ח בכל אחת מהן בשנת 2021; פחות מ-1% מתקציבן הוקצה לתחום המחשוב; המועצות המקומיות **אליכין, בית דגן, קריית יערים ופרידיס** קבעו את תקציבן לנושא המחשוב בכל אחת מהשנים 2021 - 2023 על בסיס התקציב השנתי של השנה הקודמת, ולא על סמך תוכנית עבודה צופה פני עתיד. המועצות המקומיות **אליכין, בית דגן, ג'לג'וליה, פרידיס וקריית יערים** חרגו מהתקציבים השנתיים השוטפים המאושרים שנקבעו בהן לתחום המחשוב בשנים 2020 - 2022 - מאי-ניצול מלוא התקציבים בסך כ-149,000 ש"ח ועד לחריגה של כ-234,000 ש"ח מהתקציב המאושר, אם כי החריגה מהתקציב בתחום זה אינה מהותית יחסית לתקציב הרשות הכלל. החריגה מהתקציב בתחום המחשוב ברשויות מקומיות אלה מלמדת שהתקציב שנקבע בכל אחת מהן אינו מתאים לצורכי המחשוב של הרשות המקומית.

מקורות מימון חיצוניים - 231 רשויות מקומיות קיבלו כתב התחייבות ממערך הדיגיטל הלאומי במסגרת קול קורא לשדרוג תשתיות, אולם כ-24.5 מיליון ש"ח (כ-56% מסכום ההתחייבויות לא מומשו. אחוז המימוש הנמוך מצביע, בין היתר, על היעדר ליווי נכון בהליך ההגשה לקול קורא ובהליך המימוש והדיווח וכן על מודל תקצוב לא מיטבי. שלוש מהרשויות המקומיות שנבדקו - **אליכין, בית דגן וקריית יערים** - ניגשו לקול קורא עבור מיזמים דיגיטליים מתקדמים, אולם שתיים מהן - **אליכין ובית דגן** - לא ניצלו כלל את התקציבים שאושרו להן. אי-מימוש התקציבים שהוקצו בקרב הרשויות המקומיות שנבדקו נבע בין היתר משיעור ההשתתפות העצמית של הרשויות המקומיות שמערך הדיגיטל הלאומי מתנה בו את התמיכה, מאי-הגשת דיווחים במועד, ובשל היעדר אפשרות לבצע הסבות תקציביות למימון נושאים אחרים הקשורים לתשתיות מחשוב הדרושים לרשות המקומית לאחר שבוצעו כל הפרויקטים שהוגדרו במסגרת הקול קורא.

פעולות לאבטחת המידע הממוחשב - נכון ליולי 2023, ברשויות המקומיות **אליכין, בית דגן, פרידיס ומרחבים** אין עובד שממלא תפקיד של ממונה אבטחת מידע בפועל, כמתחייב על פי חוק הגנת הפרטיות; בניגוד לנדרש בתקנות אבטחת המידע - הרשויות המקומיות **אליכין, בית דגן, פרידיס, מרחבים וקריית יערים** לא הכינו תוכניות לבקרה על אבטחת מידע במאגרי המידע של הרשות; המועצות המקומיות **אליכין, בית דגן ופרידיס** לא הכינו נוהל אבטחת מידע; למועצות המקומיות **אליכין, בית דגן ופרידיס** אין מסמך המתעד את רשימת המצאי של רכיבי החומרה ברשות. יצוין כי בעקבות הביקורת התקשרה המועצה המקומית **בית דגן** באוגוסט 2023 עם יועץ חיצוני לקבלת שירותי אבטחת מידע, במרץ 2024 מינתה אותו לממונה אבטחת המידע של המועצה והכינה בסיועו



שלושה נוהלי אבטחת מידע: נוהל אבטחה פיזית ולוגית, נוהל משתמשים והרשאות ונוהל מיקור חוץ.

ביצוע בקרות על הגישה למערכות המידע - בחלק מהרשויות המקומיות שנבדקו אשר מחזיקות חדרי שרתים פנימיים נמצאו פערים בחלק מהמרכיבים בחדרי השרתים אשר נדרשים להבטחת מערכות המאגר עלפי תקנות אבטחת מידע; בהסכמים שחתמו הרשויות המקומיות **בית דגן, ג'לג'וליה, מרחבים וקריית יערים** עם החברות שמחזיקות במאגרי המידע שלהן לא נכללה התייחסות לעובדי הרשות המקומית המורשים לקבל גישה למאגרי המידע שלהן; במועצות המקומיות **אליכין ופרידיס** לא נמצא הסכם התקשרות עם המחזיקים במאגרי המידע שלהן; למועצות המקומיות **אליכין ופרידיס** אין כללים כתובים בנוגע למתן הרשאות גישה או לביטולן, והן אינן מנהלות רשימות הרשאות תקפות כנדרש בתקנות אבטחת מידע; המועצות המקומיות **ג'לג'וליה וקריית יערים** לא דאגו לביטול הרשאות הגישה של עובדים שסיימו את תפקידם; במועצות המקומיות **אליכין, בית דגן ופרידיס** אין חסימה או הגבלה אחרת על הכנסת התקנים נידים למערכות המחשוב שלהן, ואין חיובי לגורם כלשהו ברשות המקומית בעת חיבור של התקן נייד למחשבי הרשות המקומית, כגון מערכת ניטור, כנדרש בתקנות אבטחת מידע.

ביצוע גיבוי למאגרי המידע - המועצות המקומיות **אליכין ופרידיס** לא ערכו נוהל לגיבוי הנתונים הנצברים במערכות המידע שברשותן, והן לא ביצעו גיבוי שוטף של כל הנתונים במערכות המידע הללו כנדרש בתקנות אבטחת מידע; המועצה המקומית **בית דגן** לא גיבשה בעצמה נוהל פנימי לגיבוי מאגרי המידע ולא קיימה בקרה ופיקוח על עמידה בהוראות התקנות מצד החברה החיצונית המנהלת את שרת המועצה המקומית. אף אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו - **אליכין, בית דגן, ג'לג'וליה, מרחבים, פרידיס וקריית יערים** - לא הכינה תוכנית להתאוששות מאסון בהתאם למסמך "תורת ההגנה בסייבר" שהכין מערך הסייבר הלאומי.

ביקורות בתחום אבטחת מידע והגנת הפרטיות - אף אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו - **אליכין, בית דגן, ג'לג'וליה, מרחבים, פרידיס וקריית יערים** - לא ביצעה ביקורת תקופתית פנימית או חיצונית אחת ל-24 חודשים לפחות, על ידי גורם בעל הכשרה מתאימה לבצע ביקורת בנושא אבטחת מידע שאינו ממונה אבטחת המידע בארגון, כפי שנקבע בתקנות; אגף בכיר לביקורת במשרד הפנים לא כלל את נושא אבטחת המידע בתוכניות הביקורת שנדרשו להכין רואי החשבון המבקרים; אף אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו לא רכשה כסוי ביטוחי לאירועי סייבר, ובכלל זה לא בוצע הליך של הערכת סיכונים.

אסדרת הגנת הסייבר ברשויות המקומיות - נכון לנובמבר 2023 לא סוכם מתווה המשך הפעילות של היחידה המגזרית במשרד הפנים. משרד הפנים פעל עד סוף שנת 2023 כגורם תומך, מייעץ ומסייע בלבד, באמצעות היחידה המגזרית במשרד, ומאז אין גורם מנחה בתחום הסייבר לרשויות המקומיות⁵. משכך הרשויות המקומיות שנבדקו פועלות ללא הנחיות מקצועיות מפורטות בתחום הגנת הסייבר, וכל רשות מקומית פועלת בעניין לפי ראות עיניה.

5 עוד בעניין זה ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "אבטחת מידע של מערכות גבייה ברשויות המקומיות".





תוכנית עבודה שנתית - המועצה המקומית **ג'לג'וליה** הכינה תוכניות עבודה שנתיות הכוללות התייחסות למשימות בתחום אבטחת המידע ולמעשה להגברת הבקרה על העמידה בדרישות תקנות אבטחת מידע בשנים 2022 - 2023. בתוכנית העבודה לשנת 2022 קבעה המועצה 7 משימות בתחום אבטחת המידע מתוך 25 משימות שונות שנקבעו לנושא דיגיטציה ומחשוב. מתוך 7 המשימות, 6 משימות בוצעו עד סוף השנה.


ניהול תחום המחשוב במועצה המקומית ג'לג'וליה - למרות היותה רשות מקומית קטנה השייכת לאשכול חברתי-כלכלי נמוך, הצליחה המועצה המקומית **ג'לג'וליה** באמצעות משאבים לא גדולים לקדם את עצמה בתחום הדיגיטלי, תוך שימוש במערכות ובכלים שלעיתים חסרים גם ברשויות מקומיות גדולות ומבוססות יותר.


מערכות ממוחשבות שנמצאות בשימוש הרשויות המקומיות שנבדקו - במועצות המקומיות **ג'לג'וליה וקריית יערים**, שבהן מועסק אחראי מחשוב - עובד הרשות המקומית הכפוף למנכ"ל, מספר המערכות הממוחשבות הוא הגבוה ביותר מבין כלל הרשויות שנבדקו.

עיקרי הממצאות הביקורת

מומלץ למשרד הפנים לפרסם הנחיות מחייבות לקידום הטרנספורמציה הדיגיטלית ברשויות המקומיות ולקבוע רמת מחשוב מינימלית רצויה לרשות המקומית. עוד מומלץ למערך הדיגיטל הלאומי ולמשרד הפנים להגדיר רשימת מערכות מומלצת לניהול רשות מקומית, לפרט דגשים לבחירת ספקיות ואף לעודד פיתוח חלק מהמערכות באופן רחבי לשימוש כלל הרשויות המקומיות. 

מומלץ למועצות המקומיות **אליכין, בית דגן, פרידיס וקריית יערים** ולמועצה האזורית **מרחבים** לקבוע אסטרטגיה ארוכת-טווח בנושא המחשוב ולגבש על פיה תוכנית אב, לפרט את הדרישות הטכנולוגיות ולגבש תוכנית עבודה אופרטיבית לשימוש, כולל תקצוב ולוחות זמנים. 

בשל חשיבות תחום מערכות המידע והדיגיטציה מומלץ לרשויות המקומיות **אליכין ופרידיס** למנות גורם מקצועי, הנמנה עם השדרה הניהולית של הרשות, שינהל ויקדם את התחום; מומלץ למועצות המקומיות **בית דגן וקריית יערים** ולמועצה האזורית **מרחבים** לשתף את הגורם החיצוני שמנהל עבורן את תחום המחשוב בהחלטות הצוות הניהולי של הרשות המקומית בתחום. 

מומלץ למשרד הפנים ליצור מנגנון תמרוץ להשתתפות נציגי רשויות מקומיות בתוכנית "מובילים דיגיטליים" וכן לבחון את תנאי הסף שהגדיר להשתתפות בתוכנית "מובילים דיגיטליים" ו"מאיצים דיגיטליים", כדי לאפשר לעובדים רבים יותר להשתתף בהן. עוד מומלץ למשרד הפנים לשים דגש על הכשרות לרשויות מקומיות קטנות. 

מומלץ למועצות המקומיות **אליכין, בית דגן, קריית יערים ופרידיס** להכין תוכניות שנתיות ורב-שנתיות מקושרות תקציב בתחום המחשוב, הכוללות מדדי ביצוע, ולפעול על 



פיהן; להכין תקציב לתחום המחשוב בהתאם לצורכי המחשוב בהן ולפעול לאישור שניונים בתקציביהן בהתאם לניצול התקציבים במהלך השנה, על פי הנדרש בהוראות החוק. עוד מומלץ שמשרד הפנים ומערך הדיגיטל הלאומי יבחנו את האפשרות שהצעות התקציבים השנתיות של הרשויות המקומיות לתחום המחשוב בהן יתנהלו כנגזרת מתוכנית תקציב רב-שנתית, על כל המשמעויות הנובעות מכך.

מומלץ שמערך הדיגיטל הלאומי יבחן את ביצוע המיזמים הדיגיטליים המתקדמים במסגרת הקול הקורא שפורסם, את הסיבות לאי-מימוש התקציבים על ידי הרשויות המקומיות והאשכולות ואת הדרכים האפשריות להקל על הרשויות המקומיות לממש את התקציבים שאושרו להן, לרבות בחינת שיעור ההשתתפות העצמית של הרשויות המקומיות (שיעור מימון תואם) במימון הקמת המיזמים הדיגיטליים, בפרט ברשויות מקומיות בהבראה ובדירוג חברתי-כלכלי נמוך.



על הרשויות המקומיות **אליכין, מרחבים ופרידיס** למנות ממונה אבטחת מידע כדין ולוודא שכתב המינוי כולל את כל הפרטים הנדרשים בהתאם לתקנות אבטחת המידע; על המועצות המקומיות **אליכין ופרידיס** להכין נוהלי אבטחת מידע בהתאם להוראות תקנות אבטחת המידע; על המועצות המקומיות **אליכין ופרידיס** לקבוע הליך סדור למתן הרשות לעובדי הרשות ולביטולן, הן עבור עובדים הנקלטים ברשות והן עבור עובדים העוזבים אותה, ולנהל רשימת הרשות תקפה; על המועצות המקומיות **אליכין ופרידיס** לקבוע נוהל לגיבוי הנתונים הנצברים במערכות המידע שברשותן ולבצע גיבוי על פי הנקבע בו. על הרשויות המקומיות שנבדקו לבצע ביקורות תקופתיות בתדירות שנקבעה בתקנות, כדי לוודא שמאגרי המידע שלהן עומדים בתנאי תקנות אבטחת מידע.



נוכח הממצאים שהועלו בדוח זה ובדוחות קודמים, המצביעים על ליקויים בפעולותיהן של הרשויות המקומיות שנבדקו בנושא אבטחת המידע, מומלץ שמשרד הפנים יכלול את נושא אבטחת המידע בתוכנית הביקורת השנתית שלו או בביקורות מיוחדות שהוא עורך מפעם לפעם ברשויות המקומיות ויעקוב אחר אופן טיפולן של הרשויות המקומיות בתיקון הליקויים שיועלו.



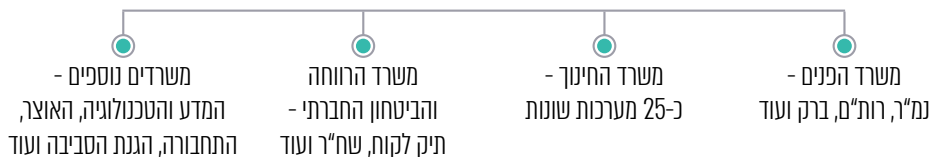


סוגי מערכות המחשוב ברשויות המקומיות



משרדי משלה

מערכות דיווח לשלטון המרכזי



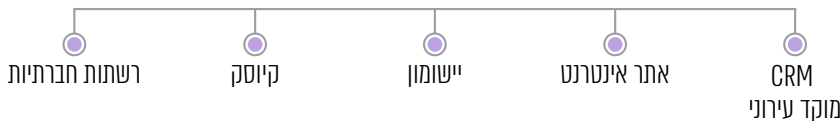
רשות מקומית

מערכות ליבה פנימיות



תושב

מערכות לשיפור השירות ולניהול הקשר עם התושב



המקור: על פי דוחות קודמים של מבקר המדינה והמכון הישראלי לדמוקרטיה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

היעדר אסדרה של תחום המחשוב ברשויות המקומיות מגדיל את הפער הדיגיטלי בין הרשויות ואת אי-השוויון החברתי-כלכלי, פוגע בקשר בין הרשות המקומית לתושבים ומעכב התייעלות, חיסכון וצמיחה כלכלית. ממצאי הביקורת מלמדים כי בהיעדר תקציב וכוח אדם ייעודי לתחום המחשוב, מתקשות הרשויות המקומיות הקטנות לעמוד בקצב ההתקדמות הטכנולוגית, בקצב השינויים התכופים הנדרשים בתשתיות המחשוב ובשמירה על המידע. במצב זה, כל רשות מקומית מתמודדת עם נושא המחשוב כמיטב הבנתה, ולפי התקציב וכוח האדם הייעודי שהקצתה לנושא או שהצליחה לגייס ממקורות מימון חיצוניים.

עם זאת, ממצאי הביקורת במועצות המקומיות **ג'לג'וליה וקריית יערים** מלמדים כי כאשר קיימת מודעות לחשיבות תחום המחשוב, ניתן למצוא פתרונות שעוזרים לקדם טכנולוגית את הרשות המקומית גם כשמדובר ברשויות מקומיות קטנות שבהן קיים מחסור בתקציב עצמאי.

ממצאי הביקורת מלמדים כי אף אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו אינה מטפלת כראוי בנושא אבטחת המידע שלה. על הרשויות המקומיות שנבדקו לתקן את הליקויים שהועלו בדוח זה בתחום ההגנה על מערכות המידע ואבטחת מאגרי המידע שברשותן.

קידום תחום המחשוב ברשויות המקומיות הקטנות חיוני לשיפור תפקוד הרשות המקומית ולשיפור הקשר עם התושבים והשירות הניתן להם. המספר הרב של המערכות הממוחשבות הקיימות לניהול רשות מקומית ושל הספקיות למערכות הללו מחייב העסקת כוח אדם ייעודי ומקצועי בעל ראייה רחבה של כלל המערכות והתהליכים ברשות המקומית. נוכח הקושי של רשויות מקומיות קטנות להעסיק מנמ"ר מומלץ להן למנות גורם מקצועי, הנמנה עם השדרה הניהולית של הרשות המקומית, שינהל ויקדם את התחום או להיעזר בשירותי מנמ"ר באשכולות האזוריים.

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



פרק רביעי

המרחב העירוני

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



המרחב העירוני

גבייה של היטלי השבחה והשימוש בהם



גבייה של היטלי השבחה והשימוש בהם

רקע

השבחה במקרקעין בשל שינוי באסדרה (ברגולציה) התכנונית, מחייבת את בעלי המקרקעין 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. התקבולים מהיטלי השבחה עשויים להשפיע על מצבן הכספי של רשויות מקומיות, על הפערים הכלכליים ביניהן ועל יכולתן לעמוד באתגרי הגידול באוכלוסייה והציפוף הצפויים בעשורים הקרובים. היטלי השבחה עשויים להסתכם במאות אלפי שקלים ואף במיליוני שקלים לכל היטל; לכן להוגנות, לוודאות ולשקיפות בעניינם, וכן ליעילותם, עשויה להיות השפעה ניכרת על הפעילות בענף הנדל"ן ועל שכלול הפעילות הכלכלית בתחום.



נתוני מפתח

8.7

מיליארדי ש"ח

סך התקבולים מהיטלי השבחה שגבו הרשויות המקומיות ב-2021; עלייה של 171% לעומת נתוני 2013

7.5

מיליארדי ש"ח

יתרת הכספים שהצטברו בקרנות היטלי השבחה ב-2021; עלייה של 275% לעומת נתוני 2013

1,400%

הפער בשנים 2017 - 2021 בין התקבולים לתושב מהיטלי השבחה שהיו לרשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה במרכז הארץ לבין אלו שהיו לרשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך בפריפריה (8,476 ש"ח לתושב לעומת 559 ש"ח לתושב)

60%

מסך היתרות הצבורות בקרנות היטלי השבחה בשנת 2021 - 4.5 מיליארדי ש"ח מתוך 7.5 מיליארדי ש"ח - היו של רשויות באשכולות 8 - 10 בדירוג החברתי-כלכלי, אשר בתחום שיפוטן מתגוררת כ-20% מהאוכלוסייה

95%

שיעור המקרים שבהם שמאים מכריעים הפחיתו משומות ההשבחה שקבעו הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה (שיעור ההפחתה עמד על 36% בממוצע), לפי מדגם אקראי של 60 הכרעות משנת 2022 בנוגע לשומות שהכינו 34 ועדות מקומיות

70%

שיעור המקרים שבהם שמאים מכריעים הפחיתו יותר מ-25% מסכום היטל שקבעו הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, לפי מדגם אקראי של 60 הכרעות משנת 2022 בנוגע לשומות שהכינו 34 ועדות מקומיות

כשנתיים

פרק הזמן הממוצע שנדרש לסיום הטיפול בהליך ערר על שומת השבחה במחוז תל אביב

73%

שיעור העררים במחוז תל אביב שנכון למועד הביקורת לא הסתיים הטיפול בהם, מסך העררים שהוגשו במחוז בשנים 2018 - 2022 (2,296 מתוך 3,156)



פעולות הביקורת

בחודשים יוני עד דצמבר 2023 בדק משרד מבקר המדינה סוגיות הנוגעות להליכי הגבייה של היטלי השבחה ולשימוש בכספים, ובהן פעולות הממשלה בנושא, השפעת היטלים על תקציבי הרשויות המקומיות ועל מצבן הכספי, משכם של הליכי הכנת השומות, משכם של הליכי בירור מחלוקות בנוגע לשומות ותוצאותיהם, יישום עקרונות מס אמת בקביעת היטלים, שקיפות השומות והחיובים, ואיכות השירות לתושבים. במסגרת הביקורת נותחו הדוחות הכספיים של כלל הרשויות המקומיות ונעשתה ביקורת עומק בארבע עיריות: **הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון**. בדיקות השלמה נעשו במינהל התכנון שבמשרד הפנים, שהוא המאסדר של הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה ושמרכז נתונים על פעילות ועדות הערר המחוזיות; באגף לאסדרת מקצועות במשרד המשפטים, המרכז את פעילותם של השמאים המכריעים ואת פעילותה של מועצת שמאי המקרקעין; ובמשרד הפנים.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



הקמת ועדה ציבורית לבחינה של מנגנון היטלי השבחה - החלטת הממשלה על הקמת ועדה ציבורית לבחינת מנגנון היטלי השבחה לא יושמה, ובפועל לא הוקמה ועדה על ידי שרי הפנים שכהינו בתפקיד מאוגוסט 2021 ועד אוקטובר 2023.



הכנסות הרשויות המקומיות מהיטלי השבחה - התקבולים מהיטלי השבחה ברשויות מקומיות באשכולות הפריפריאליים ביותר והמדורגות באשכולות הנמוכים (1 - 4) במדד החברתי-כלכלי היו 559 ש"ח בממוצע לתושב, ואילו התקבולים מהיטלי השבחה ברשויות המקומיות הקרובות ביותר למרכז הארץ והמדורגות באשכולות הגבוהים (8 - 10) במדד החברתי-כלכלי היו 8,476 ש"ח בממוצע לתושב, כלומר פער של פי 15. שיעור התקבולים מהיטלי השבחה ברשויות הקרובות ביותר למרכז הארץ והמדורגות באשכולות הגבוהים במדד החברתי-כלכלי עומד על כ-40% מכלל התקבולים, ואילו בתחומן מתגוררת 13.5% מהאוכלוסייה.



יתרת קרן היטל השבחה - יש פערים ניכרים בין הרשויות מבחינת סך יתרת קרן היטל השבחה, שבה נצברו בסוף שנת 2021 כ-7.5 מיליארדי ש"ח: ברשויות מקומיות המדורגות באשכולות 8 - 10 במדד החברתי-כלכלי, שבתחום שיפוטן מתגוררת כ-20% מהאוכלוסייה, הסתכמה יתרת הקרן בכ-4.5 מיליארדי ש"ח, ושיעורה היה כ-60% מסך יתרת הקרן בכלל הרשויות המקומיות. בשאר הרשויות המקומיות, שבתחום שיפוטן מתגוררת כ-80% מהאוכלוסייה בישראל, הסתכמה יתרת הקרן בכ-3 מיליארדי ש"ח, ושיעורה היה כ-40% מסך יתרת הקרן להיטל השבחה בכלל הרשויות המקומיות.



צמצום פערים - נמצא כי האמצעים לגישור על פערים בהכנסות בין רשויות מקומיות שמיישם משרד הפנים - מענק האיזון והקרן לצמצום פערים - אינם מביאים בחשבון את תקבולי הרשויות מהיטל השבחה. זאת, על אף הפערים של מאות אחוזים בסכומי התקבולים לתושב בין רשויות מקומיות באשכולות חברתיים-כלכליים ופריפריאליים שונים, ואף שהתקבולים מסתכמים במיליארדי שקלים. כמו כן, מענקי הפיתוח שמעביר המשרד לרשויות המקומיות אינם מספקים מענה לפערים בין הרשויות מבחינת התקבולים מהיטלי השבחה - הסכום שהועבר בשנת 2021 לרשויות המקומיות באשכולות 1 - 4 במדד החברתי-כלכלי (כ-100 מיליוני ש"ח) שווה לכ-3% מהפער בתקבולים מהיטלי השבחה בינן לבין רשויות המדרגות באשכולות 8 - 10, ולכשביעית מהפער בתקבולים מהיטלי השבחה בינן לבין רשויות המדרגות באשכולות 5 - 7.

הכנת שומות - נמצא כי העיריות שנבדקו - **הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון** - לא הכינו בשנים 2018 - 2022 לוחות שומה, אף שבהכנתם גלומים יתרונות כגון חיזוק השקיפות והבקרה הציבורית ובתוך כך צמצום הסיכון למצבים שעלולים להוביל לשחיתות. העיריות שנבדקו נוהגות להכין שומות פרטניות לכל נכס ונכס במועד מימוש הזכויות או על פי בקשת בעלי הנכסים, ובשנים 2018 - 2022 הן הכינו כ-11,500 שומות פרטניות. מיו של משרד מבקר המדינה העלה כי בתחומי העיריות שנבדקו קיימים אזורים שבהם היה ריכוז של מאות שומות פרטניות, דבר המצביע על האפשרות ששימוש בלוח שומה היה מיעל את התהליכים, באמצעות ריכוזם במסמך שומה כוללני.

סיום הטיפול בהליכי ערר על שומות השבחה - בשנים 2018 - 2022 הוגשו בכל המחוזות 6,991 עררים בעניין שומות השבחה, 3,156 (כ-45%) מהם הוגשו במחוז תל אביב, ואולם נכון למועד סיום הביקורת, ב-2,296 (כ-73%) מהעררים שהוגשו במחוז תל אביב, הטיפול לא הסתיים; במחוז צפון לא הסתיים הטיפול ב-423 (43%) מ-995 העררים שהוגשו במחוז באותן שנים. לעומת זאת, במחוז דרום יש שיעור קטן יחסית (10%) של עררים שהטיפול בהם לא הסתיים, ובמחוז חיפה שיעורם 12%.

משך הזמן לטיפול בעררים - משך הזמן הממוצע לסיום הטיפול בעררים בכלל המחוזות היה 429 ימים - פי שלושה מזמן התקן להשלמת התהליך (140 ימים). במחוז תל אביב נמדד משך הזמן הארוך ביותר - כשנתיים, כמעט פי חמישה מזמן התקן. במחוז ירושלים משך הזמן לסיום הטיפול היה 1.3 שנים - כמעט פי 3.5 מזמן התקן. במחוזות דרום, חיפה וצפון משך הזמן הממוצע לסיום הטיפול הוא יותר מ-282 ימים - פי שניים מזמן התקן. הימשכותם של הליכי ערר בעניין שומות השבחה אינה רצויה, משום שהיא יוצרת חוסר ודאות מתמשך לגבי סכום ההיטל שישולם בפועל, ואף לגבי עצם החיוב, והיא גם ביטוי לחוסר יעילות ולסרבול של הליכי החיוב ושל גביית ההיטלים.

תוצאות הליכי ערר ושמאי מכריע - ב-55% מהליכי הערר שהחלו בשנים 2018 - 2022 על שומות שהכינו ועדות מקומיות (1,305 הליכים מתוך 2,353), הערר התקבל באופן מלא או חלקי או הסתיים בהסכמת הצדדים או בפשרה ביניהם. כלומר, בכמחצית המקרים הערר הביא לשינוי השומה או לביטולה. אשר למחלוקות לגבי שומות שהובאו לפני שמאים מכריעים, ב-57 (95%) מ-60 שומות מכריעות שנדגמו באקראי הפחיתו השמאים המכריעים משומת הוועדה ושיעור ההפחתה עמד בממוצע על 36%; ב-70% מהמקרים ההפחתה הייתה בשיעור של יותר מ-25%. בניתוח 451 מקרים של מחלוקות לגבי שומות שהכינו עיריות **הרצלייה, רמת גן ורמת השרון** שהובאו לפני שמאי מכריע, נמצא כי ברובם



המכריע (95% ומעלה) השמאים המכריעים הפחיתו מהחיוב שנקבע בשומות העיריות. שיעור המקרים שבהם היה הפער בין החיובים גדול מ-25% היה 63% בהרצלייה, 57% ברמת גן ו-58% ברמת השרון. הממצאים על הפערים בין שומות לאחר החלטות השמאים המכריעים מצביעים על חיוב ביתר של סכומי כסף גדולים, לעיתים מאות אלפי שקלים ואף מיליוני שקלים - סכומים שעשויים לשנות באופן מהותי את הכדאיות הכלכלית של מיזם או של עסקת מקרקעין. בשלוש מהעיריות שנבדקו - הרצלייה, רמת גן ורמת השרון - היו הסכומים הממוצעים של השינוי בסכום החיוב בעקבות החלטות השמאים המכריעים בין כ-320,000 ש"ח לכ-1.42 מיליון ש"ח. הסכום החציוני של הפער בחיובים היה בין כ-83,000 ש"ח לכ-105,000 ש"ח. הדבר עלול לפגוע באמון הציבור באופן שבו קובעות הרשויות את סכומי היטל השבחה, והוא משקף את מידת חוסר הוודאות שטמונה בשיטת החיוב לגבי הסכומים שייגבו בסופו של דבר. עיריית ירושלים אינה מרכזת נתונים על הסכומים שקבעו שמאים מכריעים במחלוקות בעניין השומות שלה, והדבר פוגע ביכולתה לנתח בעצמה את הנתונים על פערים מהותיים בסכומי השומות, לבחון מגמות בתחום זה ולנקוט פעולות לצמצום התופעה.

פעולות המאסדרים - מינהל התכנון ומשרד המשפטים - מינהל התכנון לא בחן את תפקוד הוועדות המקומיות בהיבטים הניהוליים של קביעת היטלי השבחה, שקיפות ההליכים והפקת לקחים. לפיכך לא נבדקה סוגיית הפערים בין השומות לחיובים הסופיים. למשרד המשפטים אין נתונים על הפערים שהתגלעו בהליכים שהתקיימו בפני שמאים מכריעים, שאת פעילותם הוא מרכז, ולכן אינו יכול להפיק לקחים ולנקוט פעולות שיסייעו לצמצם את תופעת הפערים המהותיים.

שקיפות המידע בנוגע לשומות השבחה - העיריות שנבדקו אינן מפרסמות לציבור את שומות השבחה שהן הכינו, את השומות הסופיות ואת סכומי היטל שנגבו מבעלי נכסים. עקב כך נפגעת יכולת הציבור לקבל החלטות מושכלות, לבחון את שומות השבחה ואת דרישות התשלום ולבחון, בהתאם לצורך, אם הן מוצדקות ומשקפות חיוב שוויוני והוגן.

אמנת שירות לציבור ומתן מידע לציבור - לעיריות הרצלייה, ירושלים ורמת השרון אין אמנת שירות בנושא מתן שירותים בהיטל השבחה. עיריית רמת גן הכינה טיוטת נוהל של אמנת שירות בנושא זה, הכוללת את שעות הפעילות במתן השירותים, זמני התקן והנחיות למעקב ולדיווח על יישום אמנת השירות. עיריות הרצלייה, רמת גן ורמת השרון אינן מוסרות באתריהן מידע על נסיבות המאפשרות קבלת פטור מהיטל השבחה ועיריית רמת גן גם אינה מוסרת באתר מידע על הזכויות להגיש עררים או לבקש למנות שמאי מכריע. עיריות הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון אינן מיידעות את החייבים בהיטל בגין היתר לשימוש חורג למטרת עסק כי הם רשאים בין היתר, להעמיד ערבות בשיעור של עד 40% מהיטל השבחה שנקבע, על אף קיומה של זכות כזו בחוק התכנון והבנייה, והן דורשות, כתנאי לקבלת היתר, את תשלום מלוא ההיטל.

ממשק ממוחשב עם הרשות לרישום והסדר זכויות מקרקעין - עיריית ירושלים הצטרפה לממשק הממוחשב עם מערכות הרשות לרישום והסדר זכויות מקרקעין, ואילו עיריות הרצלייה, רמת גן ורמת השרון לא עשו כן. ללא חיבור ממוחשב גדל הסיכון לזיוף אישורים על היעדר חובות מטעמן, ובכללם חובות היטל השבחה (שהם תנאי לרישום זכויות מקרקעין), נפגעת היעילות של תהליכי רישום המקרקעין והשירות לתושב מסורבל.

גביית מקדמות מבעלי מקרקעין המבקשים לקבל שומת השבחה - שר הפנים לא התקין את התקנות לקביעת סכומי אגרה בעד עריכת שומה לפי בקשת בעלי מקרקעין. שלוש מהעיריות שנבדקו - **הרצלייה, ירושלים ורמת גן** - מבקשות מבעלי המקרקעין מקדמה כספית כתנאי להכנת השומה, אף שאין בנמצא תקנות המסמיכות אותן לעשות כן. עיריית **ירושלים** הגבילה את הכנת השומות המקדמיות למקרים חריגים, לנוכח הקשיים המשפטיים שהתעוררו בהיעדר תקנות. נוסף על כך נמצא כי אין אחדות בין העיריות האמורות מבחינת שיטת חישוב המקדמה: חלקן דורשות סכום קבוע וידוע מראש, ואחרות מבקשות סכום משתנה בהתאם לעלות הצפויה של הכנת השומה. בין העיריות שקבעו סכומי מקדמה מראש אין אחדות גם מבחינת גובה המקדמה.



הליכים בפני שמאי מכריע - ברוב הגדול (97%) של ההליכים שהחלו בשנים 2018 - 2022 הסתיימו הטיפול, והדבר מצביע על כך שלא מסתמנת תופעה בלתי רצויה של הליכים שנמשכים שנים ללא הכרעה.

מידע לציבור באתר המרשתת - בדף הנחיתה של אתר המרשתת של עיריית **ירושלים**, יש מידע מקיף יחסית על היטל השבחה. תחומי השירות בתחום מקובצים לפי תהליכים, ויש מידע על מגוון ערוצי השירות.

עיקרי המלצות הביקורת

על שר הפנים למנות ועדה ציבורית מתאימה שתבחן את מנגנון היטלי ההשבחה במכלול ההיבטים שציינה הממשלה בהחלטותיה, וכן עליו להביא את המלצותיה לדיון בממשלה; זאת כדי להבטיח שבישראל מיושם מנגנון היטלים המיטבי. מומלץ להביא לפני הוועדה את ממצאי דוח זה.

מומלץ למשרד הפנים ולמשרד האוצר לבחון את הפערים בין הרשויות המקומיות בתקבולים מהיטלי השבחה, ולשקול כיצד להביאם בחשבון במכלול השיקולים לתקצוב הרשויות. נוסף על כך מומלץ לבחון אפשרות להעניק לרשויות המקומיות שהתקבולים מהיטלי השבחה שלהן לתושב נמוכים, כלים פיסקליים אחרים שיאפשרו להן לממן את ההוצאות הכרוכות בפיתוח תשתיות ציבוריות הולמות. זאת כדי לצמצם פערים בתקבולים הנובעים ממאפיינים מבניים של היטלי השבחה, כגון ערכי קרקע והיקף הפעילות בשוק הנדל"ן.

מומלץ לעיריות שנבדקו - **הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון** - לבחון את האפשרות לשימוש נרחב יותר בלוחות שומה, בהתחשב בנסיבות, וכן בשים לב ליתרונות ולחסרונות של חלופה זו; זאת כדי לייעל את הליכי הכנת השומות, להגביר את הוודאות בעניין ההיטלים וגובהם ולהבטיח שמיושמים עקרונות שמאיים זהים לגבי כל הנכסים. מומלץ למינהל התכנון לשלב בקרה של הנושא במסגרת הבקורות שהוא מבצע בנושא פעילותן של הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה.



מומלץ לוועדות הערר המחוזיות, בשיתוף עם מטה התכנון הלאומי ומינהל התכנון במשרד הפנים, לבחון את הגורמים להימשכות הליכי הערר על שומות השבחה ולפעול לקיצור משכם. מומלץ לבחון בפרט את המצב **במחוז תל אביב**, לנוכח עומס הפעילות בו והעובדה שהטיפול ב-73% מהעררים לא הסתיים, ושהזמן הממוצע שנדרש לסיום הטיפול בעררים היה 696 ימים, שהם כשנתיים.



מומלץ כי מינהל התכנון יבצע בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה בקרות בנושא היטלי השבחה, וכן מומלץ כי הוא יפרסם הנחיות מקצועיות וקווים מנחים לגבי תפקוד תקין של הוועדות המקומיות בהיבטים של ניהול ההליכים בנושא זה; זאת בין היתר כדי לצמצם את התופעה של פערים מהותיים בין שומות לחיובים סופיים, כדי לייעל את ההליכים וכדי להפחית סיכונים למחלוקות בנושא. למשרד המשפטים מומלץ לרכז נתונים בנושא ולבחון את התופעה של פערים מהותיים בין שומות מקרקעין, כדי לבחון אם יש צורך בנקיטת פעולות אחרות לצמצום התופעה. מומלץ לגבש עבודת מטה כדי לנתח את המחלוקות שהתגלעו בנוגע לשומות השבחה ואת תדירותן של מחלוקות חוזרות ונשנות, ובהתאם לכך לשקול את הצורך בפרסום הנחיות מקצועיות בתחום. עוד מומלץ לגבש תקן ייעודי לשומות השבחה, על סמך הניסיון המקצועי שנצבר, וכן על סמך הפקת לקחים לגבי מחלוקות בין שומות ותוצאות בירור.



מומלץ לעיריות שנבדקו - **הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון** - לפרסם באמצעות מערכת ה-GIS באתר המרשתת שלהן את עיקרי שומות השבחה שהן הכינו, את השומות הסופיות שנקבעו לאחר בירור מחלוקות ואת סכומי היטלי השבחה שהן חייבו בזיקה לנכסים שונים בתחום שיפוטן. זאת כדי לתת בידי הציבור מידע שיאפשר לו לקבל החלטות מושכלות לגבי נכסיו ולצמצם את אי-הוודאות והמחלוקות בתחום. מומלץ כי מינהל התכנון ומשרד הפנים יגבשו עבור הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה והרשויות המקומיות הנחיות שיסדירו את פרסום המידע לציבור בנושא שומות השבחה.



מומלץ לעיריות **הרצלייה, ירושלים ורמת השרון** לגבש אמנת שירות בעניין מתן השירותים הקשורים להיטל השבחה ולפרסמה לציבור. לעיריית **רמת גן** מומלץ להשלים את אמנת השירות שהחלה בהכנתה ולפרסמה באתר המרשתת העירוני. לנוכח היתרונות הגלומים במתן שירותים מקוונים, מומלץ כי העיריות שנבדקו - **הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון** - ירחיבו את סל השירותים המקוונים והמידע שהן מעמידות באתרי המרשתת שלהן לרשות התושבים בתחום היטל השבחה. עוד מומלץ לעיריות **הרצלייה, רמת גן ורמת השרון** להצטרף לממשק הממוחשב של הרשות לרישום מקרקעין, ובכך לצמצם את הסיכון לזיוף של אישורי היעדר חובות, לייעל את התהליך ולשפר את השירות לתושבים.





















מומלץ כי שר הפנים ישתמש בסמכותו בהתאם לחוק ויפעל להתקין תקנות בנושא גביית אגרות להכנת שומות השבחה. זאת כדי להבטיח שגביית הכספים בעניין זה תיעשה מכוח סמכות לגבותם, וכן כדי להקנות לבעלי המקרקעין ודאות ביחס לעלות הכנת השומה וכדי להבטיח שקיפות ושוויון בגביית הכספים האמורים.



פערים בתקבולים מהיטלי השבחה לתושב

תקבולים מהיטלי השבחה לתושב, שיעורם מכלל התקבולים ושיעור האוכלוסייה ברשויות מקומיות המקובצות לפי שני דירוגים משולבים, 2021 - 2017

אשכול חברתי-כלכלי				אשכול פריפריאליות
10 - 8	7 - 5	4 - 1		
<p>(0.4%) נה 1,394 </p> <p>0.9% מהאוכלוסייה </p>	<p>(3.6%) נה 1,254 </p> <p>8.6% מהאוכלוסייה </p>	<p>(2%) נה 559 </p> <p>10.8% מהאוכלוסייה </p>	4 - 1	
<p>(6.4%) נה 3,679 </p> <p>5.2% מהאוכלוסייה </p>	<p>(17.4%) נה 2,025 </p> <p>24.6% מהאוכלוסייה </p>	<p>(3.6%) נה 1,156 </p> <p>9.1% מהאוכלוסייה </p>	7 - 5	
<p>(40.4%) נה 8,476 </p> <p>13.5% מהאוכלוסייה </p>	<p>(17.1%) נה 3,527 </p> <p>13.7% מהאוכלוסייה </p>	<p>(9.1%) נה 1,899 </p> <p>13.6% מהאוכלוסייה </p>	10 - 8	

על פי נתוני הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות וקובץ הרשויות המקומיות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

גוונים בתאי הטבלה מייצגים לגבי כל תא את התקבולים מהיטלי השבחה לתושב הגבוהים יחסית (גוונים ירוקים), את התקבולים בדרגי הביניים (גוני צהוב וכתום) ואת הנמוכים יחסית (גוני אדום). ירוק כהה מייצג את התקבולים מהיטלי השבחה לתושב הגבוהים ביותר, ואדום כהה - את הנמוכים ביותר.



סיכום

בשנת 2021 גבו הרשויות המקומיות כ-8.7 מיליארדי ש"ח מהיטלי השבחה; היתרות שהיו צבורות בקרנות הייעודיות לכספי היטל הסתכמו בסוף שנה זו בכ-7.5 מיליארדי ש"ח. בביקורת נמצא כי מתכונתם הנוכחית של היטלי השבחה גורמת להגדלת הפערים הכלכליים בין רשויות מקומיות במרכז הארץ לאלו שבפריפריה, ובין רשויות מקומיות בדירוג החברתי-כלכלי הגבוה לאלו שבדירוג הנמוך. כמו כן, הממצאים על תוצאות בירור מחלוקות בעניין השומות מצביעים על תופעה נרחבת של פערים מהותיים בין השומות שהכינו הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה לבין השומות הסופיות שקבעו שמאים מכריעים, והפערים הם לרעת החייבים; הדבר עלול לפגוע באמון הציבור בצדקת היטל השבחה, וכן בוודאות הנדרשת לפעילות כלכלית מושכלת בתחום הנדל"ן, ולכן מומלץ ליישם אמצעים שיאפשרו לטייב את השומות. עוד נמצא כי השקיפות לציבור בנושא השומות והחייבים 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 המקומיות אמצעי יעיל, הוגן וודאי להגשמת עקרון הצדק החלוקתי ולמימון הפיתוח של המרחב הציבורי והקמת מבני ציבור, שיידרשו לנוכח תהליכי הגידול הצפוי באוכלוסייה והציפוף של יישובים.

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



המרחב העירוני

טיפול במפגעי רעש במרחב העירוני



טיפול במפגעי רעש במרחב העירוני

רקע

לרוב מקורו של מפגע הרעש הוא בפעילות אנושית, ועל כן הוא מושפע ממספר האנשים במרחב ומסוגי הפעילויות שהם מקיימים בו. עצם הסיכון במפגעי רעש טמון בכך שהוא חלק בלתי נפרד מחיי היום-יום, ובכך שהמודעות לנזקים הנגרמים ממנו נמוכה. על פי האיחוד האירופי, מבין המפגעים הסביבתיים, מפגעי רעש הם המפגע השני במעלה בהשפעתו השלילית על בריאות הציבור, לאחר זיהום אוויר. החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, אוסר את הקמתם של "רעש חזק" או "רעש בלתי סביר", כהגדרתו בתקנות למניעת מפגעים (רעש בלתי סביר), התש"ו-1990. הגורמים האחראים להתמודדות עם מפגעי רעש בישראל הם המשרד להגנת הסביבה, משטרת ישראל והרשויות המקומיות. הרשויות המקומיות יכולות לפעול למניעת מפגעי רעש ולטיפול בהם בתחום שיפוטן באמצעות מגוון גורמים וכלים העומדים לרשותן: הוועדה לאיכות הסביבה; היחידות הסביבתיות - הנתמכות בין היתר על ידי המשרד; חקיקת חוקי עזר עירוניים; הצבת תנאים בעת מתן רישיון עסק; ומערך האכיפה העירוני.

נתוני מפתח

<p>כ-15%</p> <p>מהפניות למשטרת ישראל בנושא גרימת רעש הסתיימו במתן קנס בשנת 2022 (כ-35,000 קנסות)</p>	<p>כ-657,000</p> <p>מספר הפניות למשטרת ישראל בנושא גרימת רעש מינואר 2021 עד יוני 2023. הנושא השני בשכיחותו של פניות למשטרה לאחר עבירות תנועה</p>	<p>כ-12,000</p> <p>מקרי מוות בטרם עת בכל שנה במדינות האיחוד האירופי, כתוצאה מהשפעות שליליות של מפגעי רעש</p>	<p>400</p> <p>אומדן מקרי מוות בשנה בישראל כתוצאה מנוקים עקיפים הנגרמים ממפגעי רעש - לפי תחשיב שביצע המשרד להגנת הסביבה</p>
<p>40% -</p> <p>44% בלבד</p> <p>שיעור הניצול של תמיכות המשרד ביחידות הסביבתיות בעירויות עפולה ופתח תקווה בשנים 2017 - 2023; עיריית צפת לא קיבלה תמיכות מהמשרד כי אין לה יחידה סביבתית</p>	<p>18</p> <p>רשויות מקומיות (מתוך 259) שאין להן יחידה סביבתית לטיפול בנושא הגנת הסביבה ושאינן חברות באיגוד ערים לאיכות סביבה או באשכול אזורי</p>	<p>38 - 44</p> <p>קנסות על עבירות רעש מדי חודש בממוצע, שהשיתו עירויות נתניה ופתח תקווה בשנים 2019 - 2023. סכום הקנסות המצטבר שהשיתה עיריית נתניה בשנים אלו בגין עבירות רעש היה כ-1.9 מיליון ש"ח</p>	<p>כ-61%</p> <p>שיעור הפניות בנושאי רעש מתוך כלל הפניות בנושאי איכות הסביבה (כ-94,000 פניות) בנושאי רעש מתוך מספר כולל של כ-154,000 פניות בנושאי איכות הסביבה) למוקדים העירוניים של עירויות נתניה, עפולה, פתח תקווה וצפת בשנים 2019 - 2023</p>

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מאי עד ספטמבר 2023 (תקופת הביקורת) כמה היבטים בנוגע לפעולות שנקטו הרשויות המקומיות במסגרת הטיפול במפגעי רעש במרחב העירוני בתחום שיפוטן בשנים 2019 - 2023¹ ולצמצום הישנותם בעתיד. הבדיקה נעשתה בארבע עירויות: **נתניה, עפולה, פתח תקווה וצפת** (הרשויות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו במשרד להגנת הסביבה ובמשטרת ישראל. בין היתר נבדקו הגורמים ברשויות



האחראים לטיפול במפגעי הרעש, ובכלל זה נבדקו השימוש בתקציב והקשר שלהם עם הציבור; קיומם של חוקי עזר רלוונטיים לטיפול ברעש; ופעולות הפיקוח והאכיפה שנקטו הרשויות למניעה ולצמצום של המפגעים ולמניעת הישנותם. כמו כן נעשה ניתוח מרחבי של פניות התושבים למוקדים העירוניים של הרשויות שנבדקו בנושא מפגעי רעש. הנתונים שנאספו מהמוקדים העירוניים מופו באמצעות תוכנת מידע גיאוגרפי (GIS) לצורך איתור דפוסים הנוגעים לפריסתם ולסוגי המפגעים הנפוצים במרחב העירוני. כמו כן נותחו הפניות למוקדים העירוניים של הרשויות שנבדקו באמצעות תוכנת OTC המשמשת לניתוח טקסט פתוח - לצורך זיהוי מפגעי הרעש העיקריים שבגינם פנו התושבים ברשויות שנבדקו למוקדים העירוניים.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



חובת מיפוי מפגעי רעש במדינות האיחוד האירופי - מדינות האיחוד האירופי שנסקרו נדרשות מתוקף ההנחיה של האיחוד האירופי למפות את מפגעי הרעש, להכין תוכניות פעולה להפחתתם ולמסור לאיחוד האירופי אחת לחמש שנים דיווח המפרט נתונים בנוגע למידת חשיפתם של התושבים לרעש ממקורות עיקריים. בישראל, לעומת זאת, לא קיימת חובה למפות את מפגעי הרעש, ולא חלה על הרשויות המקומיות החובה להכין תוכניות פעולה להפחתתם.



מדיניות הטיפול במפגעי רעש של המשרד להגנת הסביבה - למשרד אין מדיניות כתובה לצמצום החשיפה למפגעי רעש, למעט בנוגע למזים "ערים שקטות"². המשרד לא ערך מיפוי של מפגעי הרעש ולא פיתח בסיס נתונים שלהם במישור הארצי, המחוזי והמקומי.



הגורמים האחראים לטיפול במפגעי רעש - מהמצב החוקי המתואר בדוח ומניתוח שביצע משרד מבקר המדינה בנושא פניות התושבים ברשויות שנבדקו עולים מקרים שבהם יותר מגורם אחד אחראי לטיפול במפגעי רעש - משטרת ישראל, הרשויות המקומיות, המשרד להגנת הסביבה ובתי המשפט. הבדיקה באתר המרשתת של המשרד להגנת הסביבה העלתה כי אין בנמצא הסבר שניתן ללמוד ממנו למי יש לפנות כאשר יש חפיפה בין גורמים אלה, או כיצד יש לפנות אליהם.



2 מים "ערים שקטות" הוא מים של המשרד להגנת הסביבה לקידום מגוון כלי מדיניות רגולטוריים, כלכליים אינפורמטיביים כדי לצמצם ככל הניתן את מטרדי הרעש במרחב הציבורי. המים נערך בשיתוף מערך הדיגיטל הלאומי, והשלב הראשון יחול בארבע רשויות מקומיות: פתח תקווה, כפר סבא, ראשון לציון ולוד. במהלך שלב הפיילוט נפרסו בפתח תקווה גלאי רעש לניטור צפירות מקלי רכב כדי להגביר את האכיפה בנושא.



שכיחות מפגעי רעש ואכיפתם על ידי משטרת ישראל - נמצא כי פניות בנושא גרימת רעש הן הנושא השני בשכיחותו של הפניות למשטרה בשנים 2021 - 2023, וכי מספר הפניות בנושא זה הסתכם בכ-657,000. לדוגמה, בשנת 2023 המספר הממוצע החודשי של הפניות למוקד 100 של המשטרה בנושא גרימת רעש היה כ-16,500. עוד נמצא כי לצד הירידה המתועדת בשיעור של כ-15% במספר הפניות למשטרה בנושא מפגעי הרעש בשנים 2021 עד 2022 - מ-274,700 פניות בקירוב לכ-233,300 פניות, גם הנתונים על אכיפת החוק בעניינן של עבירות רעש מעידים על הפחתה של כ-16% בשיעור הקנסות בגין מפגעי רעש בשנים אלו.

מיפוי מפגעי רעש ברשויות שנבדקו - עלה כי עירויות נתניה, עפולה, פתח תקווה וצפת לא ביצעו מיפוי מרחבי של מפגעי הרעש בתחום שיפוטן ולמותר לציין שהן לא הפיקו ממנו לקחים להתמודדות עם המפגעים. מהניתוח המרחבי שביצע משרד מבקר המדינה בנושא פניות התושבים למוקדים העירוניים של הרשויות שנבדקו, ובייחוד מהניתוחים המפורטים שביצע בעפולה ובפתח תקווה, עלה כי ניתוחים מעין אלה שהוצגו לעיל מסייעים בזיהוי אזורים הסובלים מריבוי מפגעי רעש בתחומי שיפוטה של הרשות המקומית ובזיהוי של סוגי המפגעים העיקריים. באמצעות המידע המופק מניתוחים אלה יכולה העירייה להקצות את משאבים באופן ממוקד, יעיל ומועיל לטיפול במפגעי הרעש המטרדים ביותר את התושבים.

שכיחות פניות רעש ברשויות המקומיות שנבדקו - השכיחות של מפגעי רעש מתוך כלל הפניות בנושאי איכות הסביבה גבוהה מאוד בנתניה - כ-99% (54,537 פניות בנושאי רעש מתוך 55,365 בנושאי איכות הסביבה), ובעפולה - כ-87% (6,188 פניות בנושאי רעש מתוך 7,076 פניות בנושאי איכות הסביבה). בצפת שיעור הפניות בנושא רעש היה כ-47% (753 פניות בנושאי רעש מתוך 1,604 פניות בנושאי איכות הסביבה) ובפתח תקווה כ-36% (32,506 פניות בנושאי רעש מתוך 89,539 פניות בנושאי איכות הסביבה). מכאן עולה כי ככלל, מפגע הרעש הוא מטרד משמעותי ונפוץ בקרב תושבי שתיים מהרשויות שנבדקו, והדבר אף עלה מניתוח התלונות למוקד המשטרה. דוגמאות לפניות ברשויות שנבדקו: נתניה - רעש של מזגנים בבית עסק, רעש משיפוצים ומעבודות בנייה, רעש ממוזיקה בעוצמה גבוהה, רעש מאזעקה בבית; עפולה - רעש מקריוקי בעוצמה גבוהה, רעש של ילדים ונערים ברחוב, רעש מעסק לשטיפת רכב; פתח תקווה - רעש ממפוח של גנן, רעש של מוזיקה רועשת מדירה ונערים מרעישים ברחוב; צפת - רעש מצימרים ומדירות אירוח, רעש של נערים במקומות ציבוריים, רעש של מוזיקה מדירות שכנים.

ניתוח נתוני פניות התושבים בנושאי רעש למוקדים העירוניים של הרשויות שנבדקו - ניתוח נתוני הפניות שביצע משרד מבקר המדינה העלה כי מפגעי הרעש העיקריים בפתח תקווה הם רעש מעבר לשעות המותרות, ובמקרים רבים (4,437 פניות) הגורם המטפל הגיע למקום המפגע לאחר שזה הסתיים; כי קיים שיעור גבוה של פניות חוזרות בנושא רעש (כ-55% בעיריית נתניה); כי מפגעי הרעש העיקריים בעפולה הם רעש מקריוקי ורעש שמקימים בני נוער, וב-333 פניות בנושא רעש הגורם המטפל הגיע לאחר שמפגע הרעש הוסר; וכי בצפת לא נקבע זמן תקן לטיפול בפניות מפגעי רעש ולמרביתן (כ-64%) לא בוצע סיווג של סוג הרעש. ניתוח הפניות מצביע על האפשרות שזמני התקן שנקבעו ארוכים מדי לטיפול בפניות במפגעי רעש, וכי ייתכן שיש מחסור הן במשאבים לטיפול במפגע בעת היקרותו והן במשאבים למניעתו בעתיד. עוד עלה כי הרשויות שנבדקו לא ביצעו ניתוחי מידע של פניות התושבים אלא נתנו מענה של טיפול בפניות בלבד.



הוועדות לאיכות סביבה ברשויות שנבדקו - עיריית **צפת** לא הקימה ועדה לאיכות הסביבה, שהיא ועדת חובה על פי פקודת העיריות. מינואר 2019 ועד לסוף יוני 2023 הוועדות לאיכות הסביבה בעיריות **נתניה**, **עפולה** ו**פתח תקווה** לא התכנסו אחת לרבעון כנדרש. **בנתניה** השתתפות חברי המועצה בישיבות הוועדה הסתכמה בשלושה חברי מועצה בממוצע בתקופה שממרץ 2019 עד אוגוסט 2023, **בעפולה** השתתף בישיבות שהתקיימו חבר מועצה אחד בממוצע בתקופה שממרץ 2019 עד מרץ 2023, וב-11 מתוך 14 הישיבות שהתקיימו השתתף יו"ר הוועדה כנציג יחיד של מועצת העירייה, וב**פתח תקווה** השתתפו פחות משני חברי מועצה בכל פגישת ועדה בממוצע בתקופה שמדצמבר 2019 עד אפריל 2023.

הסמכת פקחים סביבתיים ברשויות המקומיות שנבדקו - עיריית **פתח תקווה** הסמיכה פקח סביבתי אחד בלבד, ועיריות **עפולה** ו**צפת** לא הסמיכו כלל פקחים סביבתיים. אי-הסמכת פקחים סביבתיים פוגעת ביכולתן של הרשויות המקומיות לאכוף את החוקים והתקנות בעניינין של עבירות רעש בתחום שיפוטן.

ניצול של תמיכות שהעמיד המשרד להגנת הסביבה במסגרת קולות קוראים - עלה כי נכון למועד הביקורת עיריית **צפת** לא הקימה יחידה סביבתית, ולכן היא לא יכלה לנצל את המשאבים הכספיים שהעמיד המשרד להגנת הסביבה במסגרת הקולות הקוראים שפרסם. היחידות הסביבתיות בעיריות **עפולה** ו**פתח תקווה** לא ניצלו את סכומי התמיכות שאישר להן המשרד להגנת הסביבה בקולות הקוראים שהוא פרסם: שיעור הניצול של התמיכות שאישר המשרד בקולות הקוראים בשנים 2017 - 2023 לעיריית **עפולה** היה כ-40% (כ-767,000 ש"ח מתוך כ-1.9 מיליוני ש"ח), ובעיריית **פתח תקווה** - כ-44% (כ-1.34 מיליוני ש"ח מתוך כ-3.03 מיליוני ש"ח). שיעור ניצול גדול יותר של התמיכות במסגרת הקולות הקוראים של המשרד עשוי היה לסייע לרשויות המקומיות האמורות להתמודד באופן מועיל עם מפגעים סביבתיים במרחב העירוני בכלל, ועם מפגעי רעש בפרט.

חוקי עזר בנושא מפגעי רעש ואכיפתם ברשויות שנבדקו - נכון למועד סיום הביקורת עיריית **עפולה** לא חוקקה חוק עזר בנושא מפגעי רעש, עיריית **צפת** חוקקה חוק עזר ונמצאת בתהליך לעדכנו, ועיריות **נתניה** ו**פתח תקווה** חוקקו חוק עזר למניעת מפגעי רעש. עיריות **פתח תקווה** ו**צפת** לא כללו את חוק העזר שלהן בצו העיריות ובכך ביטלו, הלכה למעשה, את האפשרות הקיימת בחוק העזר להטיל קנסות מכוחו (בפועל עיריית **פתח תקווה** מטילה קנסות מכוח חוקי עזר אחרים). עלה כי קיימת שונות בין מספר הדוחות שהושתו **בנתניה** וב**פתח תקווה**, שבהן רשמו פקחי הרשות בממוצע 38 - 44 דוחות על עבירות רעש מדי חודש, ובין העיריות **עפולה** ו**צפת**, שבהן לא נרשמו כלל דוחות על עבירות רעש. סכום הקנסות המצטבר בגין הקנסות שנרשמו על ידי גורמי הפיקוח העירוני בעיריית **נתניה** בשנים 2019 - 2023 הסתכם ב-1,932,310 ש"ח (כ-386,500 ש"ח בממוצע שנתי). לפיכך, העיריות **עפולה** ו**צפת** לא ניצלו באופן יעיל את יכולתן לפקח ולהשית קנסות באמצעות פקחי הרשות המקומית באופן שישמר ואף ישפר את יכולתן לספק שירות איכותי לתושביהן.

פעולות אכיפה יזומות של היחידות הסביבתיות ברשויות שנבדקו - עלה כי בשנים 2019 ו-2021 לא נקטה היחידה הסביבתית של עיריית **פתח תקווה** פעולות יזומות בנושא הטיפול במפגעי רעש והתמקדה בפעילות שוטפת בנושא, לרבות טיפול בתלונות תושבים ומתן חוות דעת על בקשות לרישיונות עסק ולתוכניות מתאר. נמצא כי בחציון השני של

שנת 2020 היחידה הסביבתית של עיריית **פתח תקווה** קבעה לעצמה יעד לקיום 20 סיורים חודשיים בפאבים, באולמות אירועים ובבתי עסק ודיווחה על ביצוען של "100 ביקורות". עוד נמצא כי בשנת 2022 קיימה היחידה הסביבתית 28 סיורים באזורים שבהם היו מוקדי רעש, בייחוד בשעות הערב והלילה. כמו כן, ב-1.8.22 התקיים סיור נוסף בכמה לופטים אשר נטען שהם גורמים לסיכונים בטיחותיים רבים ולמטרדי רעש. עוד עלה כי היחידות הסביבתיות של עיריות **נתניה** ו**עפולה** לא נקטו שום פעילות יזומה במסגרת ההתמודדות עם מפגעי רעש.





עיסוק הוועדה לאיכות הסביבה בעיריית עפולה במפגעי רעש - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הוועדה לאיכות הסביבה בעיריית **עפולה** על שעסקה במפגעי רעש במסגרת דיוניה.


הפעלת אמצעים חדשניים להפחתת מפגעי רעש בעיריית פתח תקווה - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את נכונותה של עיריית **פתח תקווה** לפעול באמצעים חדשניים (כגון גלאי רעש בשני צומתי כבישים בעיר לצורך איסוף מידע של הפעלת צופר רכב שלא כחוק) להפחתת מפגעי הרעש מכלי תחבורה ובהם הרעש מצפירות שאינן חוקיות - וזאת מתוך שאיפה להפוך את המרחב העירוני למרחב שקט יותר ומזיק פחות לשוהים בו.

הסמכת פקחים סביבתיים מכוח חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית - סמכויות פקחים), התשס"ח-2008 - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עיריית **נתניה** על שהסמיכה 15 פקחים לאכיפת חיקוקי סביבה. באמצעות הסמכת פקחים סביבתיים הרשויות יכולות להגביר את האכיפה בנושא מפגעים סביבתיים בכלל, ובנושא מפגעי רעש בפרט.


עיקרי המלצות הביקורת


מומלץ כי הרשויות שנבדקו ישתמשו במידע המתקבל מפניות הציבור למוקד העירוני; כי הן ינתחו אותו לצורך הסיווג של מפגעי הרעש והסיבות להיקרותם וליהיו אזורים שמהם מגיעות פניות רבות; וזאת כדי שיוכלו לנצל את המשאבים העומדים לרשותן לטיפול יעיל ואפקטיבי במפגעי הרעש בתחום שיפוטן. עוד מומלץ כי הרשויות שנבדקו יבצעו ניתוחים מרחביים של כלל התוכן המופיע בפניות התושבים למוקד בנושא מפגעי רעש כדי שיוכלו לזהות את המפגעים הבולטים המטרדיים את תושביהן, למקד את מאמציהן ולייעל את הטיפול שלהן במפגעים אלה. 


בשל חשיבות נושא מפגעי הרעש והשפעתו הרחבה על הציבור, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד להגנת הסביבה לפעול לניסוח מדיניות כתובה בנושא צמצום החשיפה למפגעי רעש, שניתן לבחון את יישומה על ידי קביעת יעדים מדידים. 


כדי למנוע אי-בהירות בעניין זהות הגורם המתאים לטיפול בפניות בנושא מפגעי רעש, מומלץ שהמשרד להגנת הסביבה יפעל לאסדרת הנושא, ובמסגרת זו יבהיר את תחומי האחריות של המשטרה ושל הרשויות המקומיות. 



מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה יפעל בשיתוף עם משטרת ישראל לטיפול במפגעי רעש על בסיס ניתוח שיבצע לאיתור מפגעי רעש בולטים, ובפרט - לאיתור מפגעים חוזרים ונשנים. 

על עיריית **צפת** להקים ועדה לאיכות הסביבה כנדרש בפקודת העיריות כדי שתוכל לבצע את תפקידה המרכזי בתחום התכנון והייזום של פעילויות בתחומים הנוגעים להגנת הסביבה. על עיריות **נתניה**, **עפולה** ו**פתח תקווה** לקיים את פגישות הוועדה לאיכות הסביבה כסדרן ובמועדן בהתאם לנדרש בפקודת העיריות. 

מומלץ כי עיריות **עפולה** ו**צפת** יפעלו להסמכת פקחים סביבתיים כדי שיוכלו לאכוף ביתר יעילות חוקים ותקנות בעניינם של מפגעים סביבתיים בכלל, ועבירות הרעש בפרט, בתחום שיפוטן. כמו כן מומלץ כי עיריית **פתח תקווה** תשקול, במידת הצורך, להסמיך פקחים סביבתיים נוספים, בין היתר לצורך הגברת אכיפת החוקים והתקנות בעניינם של מפגעי רעש. 

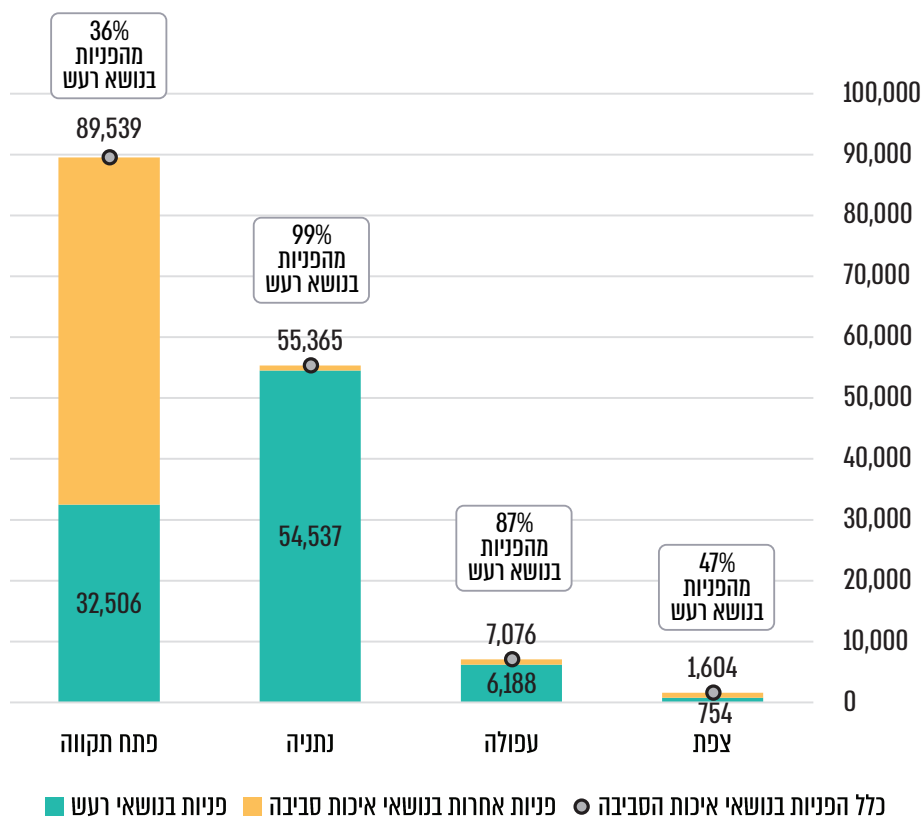
מומלץ כי לאחר שעיריית **צפת** תקים יחידה סביבתית, היא תפעל לניצול המשאבים הכספיים שלה במסגרת הקולות הקוראים ליחידות הסביבתיות שמפרסם המשרד להגנת הסביבה. זאת כדי שתוכל לטפל כראוי בתחום שיפוטה במפגעים סביבתיים בכלל ובמפגעי רעש בפרט. כמו כן מומלץ כי היחידות הסביבתיות בעיריות **עפולה**, ו**פתח תקווה** יפעלו להגדיל את שיעור הניצול של משאביהן הכספיים במסגרת הקולות הקוראים, שכן הדבר עשוי להגדיל הלכה למעשה את יכולת ההתמודדות שלהן גם עם מפגעי הרעש בתחום שיפוטן. 

מומלץ לעיריית **עפולה** להתקין חוק עזר עירוני לטיפול במפגעי רעש באופן שיאפשר גם הטלת קנסות מכוחו - וזאת תוך בחינה של הדרך המיטבית שתאפשר לעירייה לאכוף את החוקים בנושא מפגעי רעש בתחום שיפוטה. עוד מומלץ כי עיריות **פתח תקווה** ו**צפת** יבחנו את השימוש בהטלת קנסות מכוח חוקי העזר שלהן לטיפול במפגעי רעש, ולצורך כך יכללו את החוקים בצו העיריות. כמו כן מומלץ כי העיריות **נתניה**, **עפולה**, **פתח תקווה** ו**צפת** ינהלו מעקב אחר אכיפתם של מפגעי רעש בתחום שיפוטן; יפעלו בכל האמצעים העומדים לרשותן לביצוע אכיפה יעילה של החוקים בנושא מפגעי רעש - לרבות באמצעות חיקוק של חוקי עזר ועדכון של צווי הקנסות; וכן ירשמו דוחות ויגבו קנסות אם הדבר מתאפשר - וזאת כדי לשמר את איכות השירות שהן מעניקות לתושביהן. 

מומלץ כי היחידות הסביבתיות של עיריות **נתניה** ו**עפולה** יפעלו באופן יזום לטיפול במפגעי רעש בתחום שיפוטן ויכללו פעילויות אלה בתוכניות העבודה שלהן. 



שיעור הפניות למוקדים העירוניים בנושא רעש מתוך כלל הפניות בנושאי איכות הסביבה, 2019 - 2023*



על פי נתוני עיריית נתניה, פתח תקווה, עפולה וצפת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * בעיריית נתניה הנתונים לגבי פניות בנושא איכות סביבה הם עד דצמבר 2023. לגבי נתוני הפניות בנושאי רעש התקבלו נתונים עד יוני 2023 ובוצע אומדן לחלק השני של שנת 2023. מעיריית פתח תקווה התקבלו נתונים עד יוני 2023, בעיריית עפולה - הנתונים הם עד דצמבר 2023, ובעיריית צפת עד דצמבר 2022.



סיכום

רעש הוא מפגע סביבתי שכיוח במרחב העירוני, ויש לו השפעות בריאותיות שליליות על הציבור כגון הפרעות שינה ומחלות לב וכלי דם. הגורמים האחראים להתמודדות עם מפגעי רעש בישראל הם המשרד להגנת הסביבה, משטרת ישראל והרשויות המקומיות. מניתוח פניות התושבים למוקד משטרת ישראל ולמוקדים העירוניים ברשויות שנבדקו עולה כי מפגע הרעש הוא מטרד משמעותי ונפוץ. ממצאי הביקורת מלמדים כי למשרד להגנת הסביבה אין מדיניות כתובה להתמודדות עם מפגעי רעש ברמה הארצית, וכי משטרת ישראל והרשויות המקומיות שנבדקו לא ביצעו אכיפה מספקת של החוקים והתקנות בעניינן של עבירות הרעש, על אף הכלים העומדים לרשותן של הרשויות המקומיות. לנוכח זאת, מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה יקבע מדיניות במישור הארצי להתמודדות עם מפגעי רעש. מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו יפעלו להעלאת המודעות של התושבים לנוק שעלול להיגרם להם ממפגעי הרעש בתחום שיפוטן וכן לחשיבות הטיפול במפגעים אלה; וכי הרשויות יפעלו, תוך מיצוי הכלים העומדים לרשותן ותוך שיתוף פעולה עם המשרד להגנת הסביבה והמשטרה, להפחתה ואף למניעה של מפגע רחב היקף זה, לרבות למיפוי ולניתוח של פניות התושבים למוקד העירוני לצורך איתור דפוסים של מפגעי רעש.

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



המרחב העירוני

**טיפול הרשויות המקומיות
בגני משחקים ציבוריים
בתחום שיפוטן**



טיפול הרשויות המקומיות בגני משחקים ציבוריים בתחום שיפוטן

רקע

גן משחקים הוא אזור המיועד למשחקי ילדים הכרוכים בפעילות גופנית, הכולל בדרך כלל מבחר מתקני משחקים ייעודיים, כמו נדנדה, מגלשה, קרוסלה וסולם. גן המשחקים הוא אמצעי לפיתוח מיומנויות פיזיות, מוטוריות וחברתיות של הילדים המשתמשים בו, ואחת הדרכים המוצלחות להעביר זמן איכות משותף. בעידן הדיגיטלי, שבו נקשרים הילדים לפעילות מקוונת במידה שעלולה להיות לה השפעות שליליות - פיזיולוגיות ונפשיות, ובין היתר התמכרות למסכים - גובר הצורך להכשיר את גני המשחקים להיות אטרקציה שתמשוך את הילדים ותבטיח להורים מקום בטוח לילדיהם. אומנם גני המשחקים הם מרחב בטוח יחסית, אך גם בהם חשוב להשגיח היטב על הילדים, ללמד אותם את המיומנויות השונות, ללוות אותם במידת הצורך ולשמור על גבולות של בטיחות.

ברחבי ישראל פרוסים אלפי גני משחקים ציבוריים השוכנים בשטחים ציבוריים פתוחים ומיועדים לשימוש הציבור הרחב. בהתאם לחקיקה ולתקן¹ הרשויות המקומיות הן האחראיות לתכנון, להתקנה, להסדרה ולתחזוקה של גני המשחקים בתחום שיפוטן ולפיקוח עליהם. תקן ישראלי ת"י 1498 משנת 2006 חל על המתקנים ועל אתרי המשחקים, לרבות על גני משחקים. מכון התקנים הישראלי פועל בין היתר לאימוץ תקנים בין-לאומיים ולכתיבת תקנים למוצרים ולשירותים כדי להגן על הצרכן מפני מוצרים פגומים ולהבטיח את בטיחותו ובריאותו. הממונה על התקינה במשרד הכלכלה והתעשייה הוסמך לבצע אכיפה בתחום בטיחות הילדים במרחב הציבורי, ובין היתר בתחום מתקני משחקים בגנים ציבוריים.

1 תקן ישראלי ת"י 1498.

נתוני מפתח

<p>רק ל-37</p> <p>רשויות מקומיות מתוך 257 רשויות יש היתר תחזוקה על שמן, כנדרש בהחלטת מינהלת תו תקן של מכון התקנים ממאי 2020. בהחלטה זו נקבע כי על הרשויות להסדיר זאת עד 1.1.24</p>	<p>מ-50%</p> <p>מגני המשחקים בתחום שיפוטן של שתיים מהרשויות המקומיות שנבדקו - שפרעם וחוף הכרמל - לא היו היתרי תחזוקה ממכון התקנים לשנת 2023. בשפרעם לא היה היתר תחזוקה לשום גן משחקים</p>	<p>כ-14,000</p> <p>ילדים הגיעו לחדרי מיון בגלל פגיעה בגני משחקים בשנים 2023 - 2013</p>	<p>10</p> <p>ילדים נהרגו במהלך בילוי בגני משחקים בשנים 2013 - 2023</p>
<p>רק כ-55%</p> <p>מהמשיבים על סקר עמדות התושבים ציינו שגן המשחקים הקרוב לביתם הוא בטיחותי</p>	<p>כ-98%</p> <p>מגני המשחקים בתחום השיפוט של עיריית רחובות מוצללים, לעומת 40% מהגנים בתחום שיפוט של עיריית חדרה ו-45% מהגנים בתחום שיפוט של עיריית טבריה</p>	<p>62 מיליון ש"ח</p> <p>השקיעה עיריית רחובות בהקמה ושיפוץ של גני משחקים בשנים 2020 - 2023, לעומת שפרעם שהשקיעה 1.2 מיליון ש"ח, חדרה שהשקיעה 6.5 מיליון ש"ח וטבריה שהשקיעה 16 מיליון ש"ח</p>	<p>4,838</p> <p>מספר התושבים הממוצע לכל גן משחקים בשפרעם לעומת 807 בטבריה</p>

פעולות הביקורת

בחדשים מאי עד ספטמבר 2023 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הרשויות המקומיות לטיפול בגני המשחקים בתחום שיפוטן ולפיקוח עליהם מן ההיבטים האלה: תכנון, הקמה, תחזוקה והתאמות למשתמשים. הביקורת נעשתה בשש רשויות מקומיות: עיריית **חדרה**, **טבריה**, **רחובות ושפרעם**, המועצה המקומית **רמת ישי** והמועצה האזורית **חוף הכרמל** (הרשויות המקומיות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו במכון התקנים הישראלי ואצל הממונה על התקינה במשרד הכלכלה והתעשייה (הממונה על התקינה). נוסף על כך, נערכו סיורים ב-24 גני משחקים בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות שנבדקו (גני המשחקים שנדגמו), ובוצע תהליך של שיתוף ציבור, שבמסגרתו נעשה סקר בטלפון ובמרשתת בקרב 437 נשאלים המתגוררים ברשויות המקומיות שנבדקו כדי למפות את עמדותיהם ואת מידת שביעות רצונם בכל הקשור לגני המשחקים (סקר עמדות התושבים).





תמונת המצב העולה מן הביקורת



אימוץ תקינה בין-לאומית - משנת 2011 ערך מכון התקנים מדי פעם דיונים בנושא אימוץ השינויים בתקינה האירופית, אך נכון למועד סיום הביקורת לא עודכן התקן הישראלי ולא הותאם לתקינה ולשינויים שנעשו בתקינה האירופית, ובכלל זה בשנים 2017, 2019 ו-2020, למשל בנוגע לעדכון התקן הישראלי למתקני משחק חדשים (הגדרות, דרישות ובדיקות).



נפגעים בגני משחקים, ביטוח ודיווח על תאונות - כ-14,000 ילדים נפגעו בגני המשחקים והגיעו לחדר מיון בשנים 2013 - 2023, ורובם המוחלט (כ-81%) - עקב נפילה, מכה או חבלה; על אף הדרישה בתקן הישראלי, הרשויות המקומיות **חדרה, טבריה, רחובות, שפרעם ורמת ישי** לא רשמו בטופס מפורט את המידע על תאונות שאירעו בגני המשחקים בתחום שיפוטן; לרשויות המקומיות שנבדקו ביטוח צד ג', אך קיימים פערים בין הרשויות המקומיות שנבדקו, כמו בתקרת הכיסוי הביטוחי.



תוכנית אב לשטחי ציבור - על אף חשיבותה של תוכנית אב לשצ"פים, הביקורת העלתה כי הרשויות המקומיות שנבדקו - **חדרה, טבריה, שפרעם, רמת ישי וחוף הכרמל** לא הכינו תוכנית אב לשטחי ציבור בתחום שיפוטן. היעדר תוכנית אב לשצ"פים עלול להביא לניצול לא מיטבי של שטחי הציבור בתחומי שיפוט של הרשות ולפגיעה בסדר העדיפויות בניצולם.



הקצאת שטחים ציבוריים פתוחים לשימוש הציבור - אף שבמדריך המקצועי להקצאת שטחי ציבור שפורסם על ידי מינהל התכנון בשנת 2016 נדרש כי הקצאת שטחי ציבור לתושב תהיה במוצע 10 מ"ר, בביקורת עלה כי הרשויות **רחובות ושפרעם** אינן עומדות בהנחיה ושטחי הציבור המוקצות בהן לתושב הם 8 מ"ר ו-5 מ"ר בהתאמה. לעומת זאת, הרשויות **חדרה, טבריה ורמת ישי** עומדות בהנחיה ומקצות 14, 31 ו-19 מ"ר לתושב בהתאמה. הקצאה נמוכה מההקצאה שנקבעה במדריך עלולה לפגוע באיכות החיים של התושבים וברוחותם.



מספר גני המשחקים ביחס למספר התושבים - מהביקורת עולה כי ב**חדרה, ברחובות ובשפרעם** מספר התושבים לכל גן משחקים ציבורי גבוה באופן יחסי - 1,322, 1,374 ו-4,838 בהתאמה, ואילו ב**טבריה** היה מספר התושבים לכל גן 808, **ברמת ישי** - 738, ובחוף הכרמל - 553. עוד עלה כי מספר הילדים לכל גן במוצע **ברחובות ובשפרעם** היה 358 ו-1,146, ואילו בחוף הכרמל ו**ברמת ישי** היה מספר הילדים לכל גן 147 ו-176 בהתאמה. ככל שמספר הילדים לגן משחקים באזור מסוים גבוה יותר, הדבר עלול לפגוע בהנאתם מהשימוש בגנים ובמיצוי התועלת מהמרחב הציבורי. עוד עלה מסקר עמדות התושבים שערך משרד מבקר המדינה כי ב**חדרה, ברחובות וברמת ישי** הרוב המוחלט של המשיבים ציינו כי זמן ההליכה לגן המשחקים הקרוב הוא פחות מ-10 דקות. מנגד, ב**טבריה** ציינו כרבע מהמשיבים (11) כי נדרשת הליכה של יותר מ-10 דקות לגן הקרוב ביותר לביתם; וב**שפרעם** ציינו 51% מהמשיבים (31) שאין אפילו גן משחקים אחד בקרבת ביתם, וכי הם נדרשים לנסוע ברכב לגן הקרוב.



היתרים לתחזוקת גני משחקים - אף שצו התקנים (חובת תו תקן), התשמ"ב-1981 מחייב כי למתקני המשחקים ולתחזוקתם יהיה היתר מאת מכון התקנים, הביקורת העלתה כי עד למועד סיום הביקורת לא פעלה עיריית **שפרעם** לקבלת היתר תחזוקה לגני המשחקים בתחום שיפוטתה, ותשעת גני המשחקים בתחום שיפוטתה היו ללא היתר תחזוקה. עוד עלה כי אף שנוהל הדרישות² מחייב לציין בהיתר התחזוקה את כל אתרי המשחקים שבאחריות בעל האתר ולדווח למכון התקנים על כל שינוי, היתרי התחזוקה שניתנו לקבלני המשנה שעימם התקשרו הרשויות המקומיות **חדרה, רחובות, רמת ישי וחוף הכרמל** והיתר התחזוקה שניתן לעיריית **טבריה** לא כללו את כל גני המשחקים בתחום שיפוטן. יותר מ-50% מגני המשחקים ברשויות המקומיות **שפרעם וחוף הכרמל** היו ללא היתר תחזוקה מאת מכון התקנים **בחוף הכרמל** - 40 גני משחקים, שהם 61% מהגנים, היו ללא היתר תחזוקה. בהיעדר היתר תחזוקה לגן משחקים מכון התקנים, שהוא הגורם המוסמך, אינו מפקח על אותו הגן, והדבר עלול להביא לכך שהגן לא יהיה מתוחזק לפי דרישות התקן, ובכלל זה ייתכנו בו ליקויים שעלולים לסכן את המשתמשים במתקני המשחקים.

היתר תחזוקה על שם הרשות המקומית - בישיבתה במאי 2020 החליטה מינהלת התקן שבמכון התקנים הישראלי על שינוי שיטת הפיקוח על מתקני משחקים וקבעה כי החל בינואר 2021 רק בעל האתר יוכל להיות בעל ההיתר, ולבעל האתר ניתנה אפשרות להעביר את ההיתר לתחזוקה על שמו עד תחילת ינואר 2024³. על אף החלטת מינהלת תו התקן של מכון התקנים, הביקורת העלתה כי במועד סיום הביקורת ל-220 מתוך 257 הרשויות המקומיות בישראל (85.6%) עדיין לא היו היתרי תחזוקה על שמן. לכל הרשויות המקומיות שנבדקו, למעט עיריית **טבריה**, לא היה היתר תחזוקה על שמן.

תוכנית איכות לתחזוקת גני משחקים - אף שנוהל הדרישות מחייב את בעל האתר להכין תוכנית איכות לטיפול בגני משחקים שבאחריותו, תוכנית שתתייחס בין היתר לתהליכי זיהוי של מפגעים ותקלות ולדרכי הטיפול בהם, לתדירות הבדיקות, למתכונתן ולהגדרת האחראים לביצוען, לרבות קביעת לוחות זמנים לפעולות תחזוקה סדירות, ואף שנוהל הדרישות מחייב את בעל האתר להגיש את התוכנית לאישור מכון התקנים, הביקורת העלתה כי שלוש מתוך שש הרשויות שנבדקו - הרשויות המקומיות **טבריה, שפרעם וחוף הכרמל** - לא הכינו תוכניות איכות כנדרש בהוראות נוהל הדרישות; וכי עיריית **חדרה ורחובות** והמועצה המקומית **רמת ישי** הכינו תוכניות איכות אך הן טרם אושרו על ידי מכון התקנים.

בדיקות תקופתיות - אף שנוהל הדרישות מחייב את בעל האתר לבצע במקום בדיקה חזותית שגרית בהתאם לתוכנית בדיקות שבה תיקבע תדירות מותאמת לכל גן, הביקורת העלתה כי עיריית **רחובות** הכינה תוכנית עבודה חודשית לביצוע בדיקות חזותיות שגרית בגני המשחקים שבתחום שיפוטתה, בלא שקבעה תוכנית מותאמת לכל גן, ובארבע מהרשויות המקומיות - **חדרה, טבריה, שפרעם ורמת ישי** - לא נקבעה תוכנית עבודה ולא נמצאה אסמכתה המעידה על ביצוע הבדיקות החזותיות השגרית בגני המשחקים שבתחום שיפוטן; אף שהתקן מחייב ביצוע בדיקה חודשית בגני המשחקים, הביקורת העלתה כי לא בוצעו בדיקות חודשיות בשני גני משחקים בתחום שיפוטתה של עיריית **טבריה**

2 נוהל ת"ת 1498 חלק 7, "דרישות מבעלי אתרים, מחברות מתחזקות ו/או מפעילות מתקני משחקים", מהדורה 2, עודכן במאי 2022.

3 נמסר כי מועד זה הוארך עד יוני 2024 בשל המצב הביטחוני.



ובחמישה גני משחקים בתחום שיפוטה של עיריית **שפרעם**; אף שהתקן מחייב ביצוע בדיקות שנתיות בגני המשחקים שבתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות, הביקורת העלתה כי עירויות **חדרה**, **טבריה**, **רחובות** ו**שפרעם** לא ביצעו בדיקות שנתיות בחלק מגני המשחקים שבתחום שיפוטן בתוך 12 חודשים בהתאם לדרישות התקן.

פיקוח של המועצה האזורית חוף הכרמל - המועצה האזורית **חוף הכרמל** לא פיקחה על תחזוקת גני המשחקים שבתחום שיפוטה ולא ניהלה מעקב אחר טיפול הוועדים המקומיים בגני המשחקים ביישובים: המועצה לא פיקחה על ביצוע בדיקות התחזוקה התקופתיות בגני המשחקים ולא עקבה אחר תיקון ליקויים שהתגלו בסקר הבטיחות שביצעה בשנת 2020 בגני המשחקים.

אי-התאמה בין מספר הגנים ברשויות ובין מספר הגנים המאושרים על ידי מכון התקנים - אף שנוהל הדרישות מחייב לציין בהיתר התחזוקה את כל אתרי המשחקים שבאחריות בעל האתר ולדווח למכון התקנים על כל שינוי, בכל הרשויות המקומיות שנבדקו יש פער בין מספר גני המשחקים לפי נתוני הרשויות המקומיות ובין מספר גני המשחקים המאושרים לפי אתר מכון התקנים, למשל בעיריית **רחובות** ובמועצה האזורית **חוף הכרמל** יש פערים ניכרים בין מספר גני המשחקים לפי נתוני הרשויות המקומיות ובין מספר גני המשחקים המאושרים לפי אתר מכון התקנים - 85 ו-40 גני משחקים, בהתאמה; **בחדרה** יש פער של 15 גני משחקים; **בטבריה** - 17 גנים; **בשפרעם** - תשעה גנים; **ברמת ישי** - שלושה גנים.

פעולות הממונה על התקינה במשרד הכלכלה והתעשייה - בינואר 2021 נשלח מכתב פנייה לכל הרשויות המקומיות בבקשה להמציא רשימה עדכנית של כל אתרי גני המשחקים שבהם הותקנו מתקני משחקים לפי תקן 1498, לרבות שמות הגנים וכתובותיהם, פרטי הגורם המתחזק ועותק של היתר התחזוקה. עלה כי לא כל הרשויות המקומיות השיבו על מכתב הפנייה של הממונה על התקינה, וכי הממונה לא ניהל רישום ממוחשב ומרוכז שניתן ללמוד ממנו אילו מהרשויות מקומיות השיבו על מכתב הפנייה בכל שנה ואילו מהן לא, ולא תיעד במרוכז את המסמכים שהעבירו הרשויות המקומיות באופן המאפשר בקרה ומעקב יעילים. יוצא אפוא כי למינהל התקינה אין נתונים כוללים לגבי מספר גני המשחקים הציבוריים בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות, ואין לו מידע לגבי מאפייניהם, מקומם ותכולתם; וכי הוא לא הפעיל את הסנקציות העומדות לרשותו על פי חוק התקנים, התשי"ג-1953 נגד רשויות מקומיות שלא מסרו לו מידע על גני המשחקים שבתחום שיפוטן. עוד העלתה הביקורת כי למינהל התקינה אין תוכנית עבודה הכוללת את שמות הרשויות המקומיות שבהן תבוצע ביקורת ופירוט שמות גני המשחקים שייבדקו בכל אחת מהן; **ניהול מאגר נתונים על בדיקות יזומות ומעקב אחר תיקון ליקויים** - המידע על הבדיקות היזומות שביצע מכון התקנים בהזמנת מינהל התקינה והמידע על הליקויים שנמצאו אינם זמינים בידי של מינהל התקינה. למינהל התקינה אין מידע מרוכז על הליקויים שנמצאו בבדיקות ועל הליכי האכיפה שנקט הממונה על התקינה, כדי שיתאפשר ניהול מעקב מוסדר אחר הפעולות שנעשו לתיקונם של הליקויים ולקבלת תמונת מצב ארצית לגבי מצב הבטיחות בגני המשחקים ברשויות המקומיות.



גישות גני משחקים לאנשים עם מוגבלות - שיעור גני המשחקים המונגשים בטבריה היה הגבוה ביותר מכלל הרשויות שנבדקו - כ-82% (49 גנים); **בחדרה, רחובות וחוף הכרמל** שיעורם היה 30% - 45% (27, 51 ו-20 גנים בהתאמה); לעומת זאת, שיעור גני המשחקים המונגשים במועצה המקומית **רמת ישי** ובעיריית **שפרעם** הוא הנמוך ביותר מבין הרשויות שנבדקו - פחות מ-30% (שלושה גנים מונגשים ברמת ישי ושני גנים מונגשים בשפרעם). בסיוורים של צוות הביקורת בגני משחקים שנדגמו בעיריית **טבריה ושפרעם** ובמועצה האזורית **חוף הכרמל** נצפו ליקויי גישות בגני משחקים לאנשים ולילדים עם מוגבלות, אף שבהצהרות הנגישות שהגישו רשויות אלה הן ציינו כי גני המשחקים נגשים. עוד העלתה הביקורת כי אף שתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שאינו בניין), התשע"ד-2013 מחייבות את הרשויות המקומיות לפרסם באתרי המרשתת שלהן ובמשרדיהן את רשימת אתרי המשחקים המונגשים, המועצה המקומית **רמת ישי** והמועצה האזורית **חוף הכרמל** לא פרסמו באתרי המרשתת שלהן רשימה של גני המשחקים המונגשים בתחום שיפוטן או את הצהרות הנגישות הכוללות את גני המשחקים המונגשים.

בטיחות במתקני המשחקים בגני המשחקים שנדגמו - בארבעת גני המשחקים המפורטים להלן, שבתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות **טבריה, רחובות, שפרעם וחוף הכרמל**, נמצאו בסיוורים שערך משרד מבקר המדינה ליקויים במתקני משחקים שעלולים לסכן את המשתמשים במתקנים: שבר בנדנדה בגן המתנ"ס **בטבריה**, מתקן נדנדוד קרוע בגן שמואל גורודיסקי (הפלסטיק) **ברחובות**, ידית מתקן שבורה ושרשראות שבורות בשתי נדנדות ומיגון פרום בנדנדת קן ציפור בגן העיר **בשפרעם**, ליקוי בשלבי גשר עץ בגן מס' 1 בעין כרמל שבתחום שיפוטן של המועצה האזורית **חוף הכרמל**.

הצללת גני משחקים - יותר ממחצית גני המשחקים שבתחום שיפוטן של העיריות **חדרה וטבריה** לא היו מוצללים במועד הביקורת, דבר שעלול לסכן את המבלים בהם ולפגוע באיכות ובהנאה מהשימוש בגני המשחקים. **בחדרה -** 22 מתוך 46 הגנים שאינם מוצללים בתחום שיפוטן של העירייה נמצאים באזורים סטטיסטיים⁴ שהאוכלוסייה בהם מדורגת ברמה 4 ומטה באשכול החברתי-כלכלי⁵; **בטבריה -** 19 מתוך 33 הגנים שאינם מוצללים בתחום העירייה נמצאים באזורים סטטיסטיים שהאוכלוסייה בהם מדורגת ברמה 4 ומטה באשכול החברתי-כלכלי; **ברחובות -** שני הגנים שאינם מוצללים בתחום שיפוטן של העירייה נמצאים באזורים סטטיסטיים שהאוכלוסייה בהם מדורגת ברמה 4 ומטה באשכול החברתי-כלכלי; **בשפרעם -** בשבעה מתוך תשעת גני המשחקים בתחום שיפוטן של העירייה יש הצללה חלקית או מלאה, והגנים המוצללים חלקית סמוכים זה לזה; **ברמת ישי -** שלושה מתוך 11 גני המשחקים בתחום המועצה אינם מוצללים, ועולה כי גני המשחקים המוצללים מפורזים ברחבי היישוב.

4 יחידת שטח רציפה שנוצרת מחלוקה גיאוגרפית-סטטיסטית של יישוב שבו יותר מ-10,000 תושבים. האזורים הסטטיסטיים הם יחידות גיאוגרפיות קטנות והומוגניות ככל האפשר, שבאמצעותם אפשר לשקף את המאפיינים הייחודיים של אזורים בתוך היישוב. אזור סטטיסטי מונה בדרך כלל 3,000 - 5,000 תושבים. זוהי היחידה הגיאוגרפית-סטטיסטית הקטנה ביותר שלגביה מפורסמים נתונים סטטיסטיים רשמיים.

5 מדד שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), ובו מדורגות יחידות גיאוגרפיות בישראל (יישובים, רשויות מקומיות ואזורים סטטיסטיים) בעשרה אשכולות לפי הרמה החברתי-כלכלית של אוכלוסייתן (אשכול 1 הוא הנמוך ביותר).



תאורה ומתקני שירות בסיסיים בגני המשחקים שנדגמו: תאורה - על אף קביעת המדריך לתכנון גנים ציבוריים לפיה יש לספק בכל סוגי הגנים תאורה מלאה ותקינה של דרכי הגישה, אזורי השהייה והשבילים, למשך כל שעות הלילה, מהנתונים עולה כי בגן אחד ברמת ישי אין תאורה; בפחות ממחצית מגני המשחקים **בטבריה** יש תאורה; יותר ממחצית גני המשחקים **בשפרעם** מוארים חלקית. לצד האמור נמצא כי בכל גני המשחקים **בחדרה**, **ברחובות** ובמועצה האזורית **חוף הכרמל** יש תאורה; **ספסלים** - בכל גני המשחקים שנדגמו היו ספסלים; **פחי אשפה** - בכל גני המשחקים שנדגמו בגן אחד **בטבריה** היו פחי אשפה; **מתקני שתייה** - מהביקורת עלה כי בתחומי שיפוטן של הרשויות המקומיות **חדרה**, **טבריה** ו**שפרעם** היה מספר גני משחקים שאין בהם מתקני שתייה: 28, 33 ו-6, בהתאמה, וכן לא היו מתקני שתייה בכמה גני משחקים בתחום שיפוטה של המועצה האזורית **חוף הכרמל**.




הצללת גני משחקים - עיריית **רחובות** והמועצה המקומית **רמת ישי** פעלו להצללת שיעור גדול מגני המשחקים בתחום שיפוטן.


התאמת גני משחקים לילדים עם אלרגיות - בגני משחקים בתחום עיריית **רחובות** והיישוב **צרופה** שבתחום שיפוטה של המועצה האזורית **חוף הכרמל** הותקנו שלטים המבקשים מהמבקרים להימנע מהכנסת דברי מאכל וחטיפים לגן לשם שמירה על ילדים עם אלרגיות.

עמדות החייאה חכמה בגני המשחקים - עיריית **רחובות** התקינה בתשעה גני משחקים בתחום שיפוטה עמדות החייאה חכמות (דפיברילטור).

עיקרי המלצות הביקורת

על מכון התקנים לפעול בהתאם להוראות חוק התקנים ולבחון את אימוץ השינויים שנעשו בתקינה האירופית בסמוך למועדם, ובהתאם לכך עליו לבצע את ההתאמות הנדרשות בתקן. 

מומלץ לרשויות המקומיות **חדרה**, **טבריה**, **שפרעם**, **רמת ישי** ו**חוף הכרמל** להכין תוכנית אב לשטחי ציבור בתחום שיפוטן; ומומלץ לעיריית **חדרה**, **טבריה**, **רחובות** ו**שפרעם** לבחון את כלל השטחים הציבוריים שבתחום שיפוטן ואת השימושים בהם, וכן לבחון אם אפשר לפעול להרחיבם בהתאם להנחיות המדריך משנת 2016; מומלץ לרשויות המקומיות **חדרה**, **טבריה**, **שפרעם** ו**רמת ישי** לבחון את הצורך בהקמת גני משחקים גם באזורים ובשכונות שאין בקרבתם גני משחקים ואת ההיתכנות של הקמתם, כדי לתת מענה על הצרכים של כלל התושבים ברשויות המקומיות האלה. 

על עיריית **שפרעם** לפעול לקבלת היתר תחזוקה מאת מכון התקנים לכל גני המשחקים שבתחום שיפוטה; על הרשויות המקומיות **חדרה**, **טבריה**, **רחובות**, **רמת ישי** ו**חוף הכרמל** לפעול באופן שיבטיח כי כל גני המשחקים בתחום שיפוטן יעמדו בתנאים לקבלת היתר תחזוקה ממכון התקנים, וכי התחזוקה של מתקני המשחקים שבהם תהיה בהתאם 



לקבוע בנוהל הדרישות; על עיריות **חדרה, טבריה, רחובות, שפרעם, רחובות**, המועצה המקומית **רמת ישי** והמועצה האזורית **חוף הכרמל** לפעול להוצאת היתר תחזוקה על שמן כנדרש.

על הרשויות המקומיות **חדרה, טבריה, רחובות, שפרעם** ו**רמת ישי** לפעול לקביעת התדירות הנדרשת לביצוע בדיקות חזותיות שגרתיות בהתאם למאפייני גני המשחקים בתחומן. על עיריות **טבריה ושפרעם** לפעול לעריכת בדיקות חודשיות בכל גני המשחקים שבתחומן בהתאם להוראות התקן לשם מניעת היפגעות בגני המשחקים. על עיריות **חדרה, טבריה, רחובות ושפרעם** להקפיד על ביצוע בדיקות שנתיות בזמן בהתאם להוראות התקן.

על המועצה האזורית **חוף הכרמל** לפקח על תחזוקת גני המשחקים שבתחום שיפוטו ולעקוב אחר טיפול הוועדים המקומיים בגני המשחקים ביישובים, לרבות אחר ביצוע בדיקות התחזוקה התקופתיות בגני המשחקים ותיקון ליקויים שהתגלו בהם, אם התגלו. במידת הצורך מוצע כי המועצה תבצע סקרים נוספים בגני המשחקים מעבר לסקר משנת 2020.

על מינהל התקינה ומכון התקנים בשיתוף משרד הפנים, מאסדר השלטון המקומי, לבחון את הסיבות לכך שמרבית הרשויות המקומיות טרם העבירו את היתרי התחזוקה לגני המשחקים על שמן, וכן עליהם לפעול במשותף מול הרשויות המקומיות לקידום העברת היתרי התחזוקה על שמן, בהתאם להחלטת מינהלת תו התקן.

מומלץ למכון התקנים לפעול לניהול המידע ולתיעוד הבדיקות שביצע ברשויות המקומיות באופן שיאפשר לקבל תמונת מצב עדכנית בנושא היקף הבדיקות לפי רשויות מקומיות, אופיין, הטיפול בהן והליקויים שנמצאו בהן, ובכלל זה עליו לפעול לתיעוד המעקב אחריהן, למשל באמצעות מערכות ממוחשבות.

על הממונה על התקינה לפעול להשלמת הנתונים שבידיו, וכן עליו לנהל מאגר נתונים של כל גני המשחקים שבתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות בישראל, באופן שיהיה בידיו מאגר נתונים מלא שיאפשר, בין היתר, לבצע מעקב ופיקוח בעניינם; על הממונה על התקינה להפעיל את הסנקציות העומדות לרשותו על פי חוק לצורך קבלת כל מידע או מסמך שיש בהם כדי להבטיח את איסוף המידע על גני המשחקים שבתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות או כדי להקל את איסוף המידע; על מינהל התקינה להכין תוכנית רב-שנתית לבקרה המדגמית, בהתחשב באמות המידה שנקבעו, לצורך מעקב אחר ביצועה וכן לפעול לביצוע בקרה ומעקב גם בנוגע לרשויות שאינן מדווחות על גני משחקים בתחומן או כאלה שלא השיבו לפנייתו; על הממונה על התקינה לפעול לאכיפת הוראות החוק והתקן ולדאוג שהרשויות המקומיות יתחזקו את כל גני המשחקים שבתחום שיפוטן בכפוף להיתר תחזוקה מאושר ובהתאם להוראות התקן; מומלץ כי הממונה על התקינה יפרסם לציבור את פרטי גני המשחקים שבהם נמצאו ליקויים או שאינם מתוחזקים בהתאם להיתר תחזוקה מאת מכון התקנים.

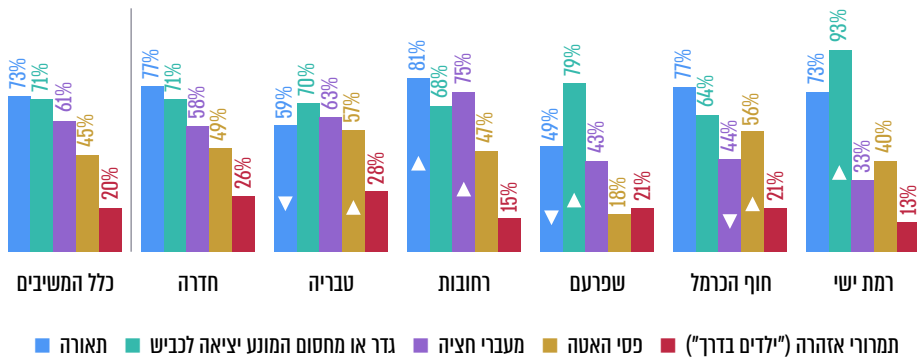
מומלץ כי הממונה על התקינה ומכון התקנים ינהלו את הנתונים שברשותם, לרבות מידע על גני המשחקים, ממצאי בדיקות שנערכו, ליקויים שנמצאו ואלו שתוקנו באמצעות מערכות לניהול נתונים, באופן שהמידע יהיה עדכני, מרוכז ומיין ויאפשר פיקוח ומעקב.



על המועצה המקומית **רמת ישי** והמועצה האזורית **חוף הכרמל** לפרסם באתרי המרשתת שלהן את רשימות גני המשחקים המונגשים בתחום שיפוטם, בהתאם להוראות התקנות, כדי לטייב את השירות הניתן לציבור המשתמשים; על עיריות **טבריה** ו**שפרעם** ועל המועצה האזורית **חוף הכרמל** לוודא כי לגנים הנגישים בתחום שיפוטן יש דרכי גישה לאנשים עם מוגבלות, ועליהן לפעול לביצוע כל ההתאמות הנדרשות לכך; בשל החשיבות של הצללת גני המשחקים לבריאות המשתמשים ושיפור חוויית הביקור בגני המשחקים מומלץ כי הרשויות המקומיות **חדרה**, **טבריה**, **שפרעם** ו**חוף הכרמל** יפעלו להצללת גני משחקים נוספים בתחום שיפוטן.

מומלץ כי הרשויות המקומיות **טבריה**, **שפרעם**, ו**חוף הכרמל** ייתנו את הדעת על הצורך להגבלות כניסת כלבים למתחמי גני המשחקים בתחום שיפוטן כדי למנוע סיכון לציבור המבקרים בגני המשחקים.

עמדות תושבים לגבי בטיחות סביבת גני משחקים



על פי ממצאי סקר עמדות התושבים.

מתוצאות הסקר עלה כי בכל הרשויות המקומיות שנבדקו שיעור המשיבים שהעידו על הימצאות תמרורי אזהרה המתריעים על ילדים בדרך הוא נמוך; בכל הרשויות המקומיות שנבדקו יותר מ-70% מהמשיבים העידו כי יש תאורה בתחום גן המשחקים הקרוב לביתם, זאת למעט ב**טבריה** וב**שפרעם**, ששיעורי המשיבים המתגוררים בתחום שיפוטן שהעידו כי יש תאורה בגן המשחקים הקרוב לביתם הם 59%-ו-49% בהתאמה.



סיכום

גני משחקים עוזרים לילדים לפתח מיומנויות מוטוריקה ומעודדים התפתחות חברתית, רגשית וקוגניטיבית. חשוב מאוד אפוא להקים גני משחקים איכותיים, מאתגרים ובטיחותיים. בשנים 2013 - 2023 נהרגו מפגיעה שנגרמה בגני משחקים 10 ילדים, וכ-14,000 ילדים הגיעו לחדרי מיון בשל פגיעה כאמור.

על הרשויות המקומיות לפעול לתיקון הליקויים ולבחינת ההמלצות שעלו בדוח זה. בין היתר, עליהן להקים גני משחקים בתחום שיפוטן בפיזור הוגן ונכון ברחבי הרשות המקומית, וכן לפעול לתחזוקתם, לשמירה על בטיחותם ולהנגשתם לאנשים עם מוגבלות בהתאם לדין; לבצע מעקב אחר ביצוע בדיקות התחזוקה התקופתיות בגני המשחקים ולתקן את הליקויים שהתגלו בהם לשם מניעת היפגעות של המבקרים בהם ושמירה על חיי התושבים. על הממונה על התקינה במשרד הכלכלה והתעשייה לפעול לאכיפת הוראות החוק והתקן בתחום תחזוקת גני המשחקים, ועל מכון התקנים לפקח על גני המשחקים שבפיקוחו, כדי לוודא כי הם מותאמים לדרישות התקן.

על מינהל התקינה, מכון התקנים והרשויות המקומיות לפעול, כל אחד בתחום אחריותו, לקיומם של גני משחקים בטוחים ומתוחזקים כמתחייב ובאופן המאפשר למבקרים בהם הנאה ללא חשיפה לפגיעות ולתאונות שעלולות לסכן את חייהם. עוד מומלץ כי הממונה על התקינה יפרסם לציבור את פרטי גני המשחקים שבהם נמצאו ליקויים ואת פרטי גני המשחקים שאינם מתוחזקים בהתאם להיתר התחזוקה מאת מכון התקנים.

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



פרק חמישי

ביקורת מעקב

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



ביקורת מעקב

התמודדותן של רשויות השלטון עם תהליכי הרס המצוק החופי - ביקורת מעקב



התמודדותן של רשויות השלטון עם תהליכי הרס המצוק החופי - ביקורת מעקב

רקע

ישראל גובלת במערבה בים התיכון לאורך כ-190 ק"מ, מהם כ-45 ק"מ ברצועת החוף שבין חדרה לאשקלון שבהם מצוק חופי בלתי יציב בגובה שבין 10 ל-45 מטר (מעל פני הים). המצוק החופי בישראל זכה להכרה כמשאב ציבורי שחשיבותו ראשונה במעלה, ובשל כך הוא ראוי להגנה ולשמירה. כוחות הטבע ופעילות האדם גורמים להתמוטטות המצוק, ובכך עלולים לפגום בערכיו ולפגוע בנכסים לאומיים, ציבוריים ופרטיים הנשענים עליו, ואף לסכן חיי אדם¹. הצורך לשמור ולהגן על המצוק החופי ולמנוע את הנזקים הצפויים מהתמוטטותו נדון והוכר על ידי רשויות השלטון עוד בשנת 2010. בשנים 2010 ו-2020 בדק מבקר המדינה את נושא הרס המצוק החופי בישראל². ביקורת זו היא ביקורת מעקב על תיקון הליקויים המרכזיים שעלו בביקורת משנת 2020 (הדוח הקודם או הביקורת הקודמת).

1 מתוך מסמך מדיניות בנושא "התמוטטות המצוק בחופי ישראל - דרכים להתמודדות, והמשמעויות הכלכליות, הציבוריות והסביבתיות", המשרד להגנת הסביבה ומכון ירושלים לחקר ישראל (אפריל 2010).

2 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009** (2010), בפרק "התמודדותן של רשויות השלטון עם תהליכי הרס המצוק החופי", עמ' 345 - 408; ומבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2020** (2020), "התמודדותן של רשויות השלטון עם תהליכי הרס המצוק החופי".



נתוני מפתח

<p>670.5 מיליון ש"ח</p> <p>אומדן משנת 2022 לעלות ההקמה של ההגנות היבשתיות הנדרשות. זאת לעומת 90 מיליון ש"ח שהקציבה המדינה בשלב א' למיגון היבשתי</p>	<p>ב-14 מתוך 27 טח⁴</p> <p>לא בוצעו עבודות למיגון יבשתי על המצוק כלל, אף שנקבע שיש צורך בכך</p>	<p>ב-8 מתוך 13 ק"מ</p> <p>של מקטעי מצוק לא הוקמו הגנות ימיות כלל, אף שנקבע שיש צורך בכך</p>	<p>ב-5 מתוך 8 רשויות מקומיות³</p> <p>הוקמו הגנות יבשתיות או ימיות חלקיות ממועד הביקורת הקודמת ועד סיום ביקורת המעקב</p>
<p>4 מתוך 9 רשויות מקומיות⁵</p> <p>לא הגישו כלל דרישות תשלום למימוש התקציב שניתן להן בשנת 2019 לתכנון ולהקמה של מיגון יבשתי</p>	<p>35%</p> <p>שיעור מימוש תקציב הסיוע שהקצתה המדינה לרשויות המקומיות לתכנון הגנות יבשתיות ולהקמתן נכון ליולי 2023 (כ-21 מיליוני ש"ח מתוך 60 מיליוני ש"ח שהוקצו)</p>	<p>360 מיליון ש"ח</p> <p>אומדן העלויות לפעולות מיגון ימי בשלב ב', נוסף על תקציב בשיעור דומה שנקבע לשלב א'</p>	<p>300 מיליון ש"ח</p> <p>אומדן משנת 2022 של עלויות התחזוקה של כל ההגנות היבשתיות לעשר שנים</p>

פעולות הביקורת

בחודשים מאי עד ספטמבר 2023 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב בנושא התמודדותם של השלטון המרכזי ושל השלטון המקומי עם תהליכי הרס המצוק החופי. במסגרת זו נבדק תיקון הליקויים המרכזיים שהועלו בדוח הקודם בנושא קידום התכנון וההקמה של ההגנות הפיזיות על המצוק, בין היתר לשם שמירה על שלום הציבור והסרת הסכנות מהחופים (ביקורת המעקב). נוסף על כך בדק משרד מבקר המדינה נושאים נוספים שלא נבדקו בביקורת הקודמת: המשך פעילות החברה הממשלתית להגנת מצוקי



- 3 הרשויות שבהן בוצעו הגנות יבשתיות או ימיות חלקיות: אשקלון, בת ים, נתניה, תל אביב-יפו והמועצה האזורית עמק חפר. ברשויות חדרה, הרצלייה וגן רוה לא בוצעו הגנות כלל.
- 4 תאי השטח הם 39 קטעי מצוק, שהוגדרו בתוכנית מתאר ארצית 9/13 א - תוכנית מתאר מפורטת למצוק החוף לאורך הים התיכון כקטעי מצוק הנזקקים לטיפול לפי דרגת דחיפות.
- 5 עיריית חדרה ונתניה והמועצות האזוריות חוף השרון וגן רוה. עיריית אשקלון, בת ים והרצלייה ניצלו את התקציב באופן חלקי. עיריית תל אביב-יפו והמועצה האזורית עמק חפר ניצלו את התקציב כמעט במלואו.

חוף הים התיכון בע"מ ומימון שלב ב' של ביצוע ההגנות; פעולות לאימוץ טכנולוגיות חדשניות למיגון ימי על המצוק החופי; והתמודדות עם תופעות הכרוכות בשינויי אקלים. ביקורת המעקב נעשתה במשרד להגנת הסביבה, במשרד הפנים, בחברה הממשלתית להגנת מצוקי חוף הים התיכון בע"מ (החברה להגנת המצוק), ובעיריות **אשקלון והרצלייה**. בדיקות השלמה נעשו במשרד ראש הממשלה, ברשות הטבע והגנים⁶ (רט"ג), בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ובפורום רשויות החוף⁷.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

סטטוס ביצוע הגנות ימיות ויבשתיות על פי תאי השטח - מאז הביקורת הקודמת, מלבד חמש רשויות מקומיות שבהן בוצעו הגנות יבשתיות או ימיות חלקיות הנדרשות לפי תוכניות המתאר הארציות, ביתר המקטעים לא בוצעו הגנות. עוד עלה כי נכון לאוגוסט 2023 ב-14 תאי שטח מתוך 27 תאי שטח לא בוצע מיגון יבשתי כלל, וכי בתא שטח אחד נוסף בוצע מיגון חלקי. כמו כן עלה כי ב-10 מתוך 18 תאי שטח לא בוצע מיגון ימי כלל, וכי בתא שטח אחד נוסף בוצע מיגון חלקי. ממסמך שהוכן עבור החברה להגנת המצוק באוגוסט 2023 עולה כי נכון לאותו מועד בוצעו הגנות ימיות על מקטעים באורך של כ-5 קילומטר מתוך 13 ק"מ בלבד שהוחלט כי נדרש לבצע בהם מיגון ימי. אי-ביצוע עבודות המיגון בתאי השטח שהוחלט כי יש לבצע בהם הגנות עלול לסכן חיי אדם, לגרום לפגיעה ברכוש ולגרום לצמצום שטח החופים ואף להיעלמותם של חלקם.

אומדן עלויות הביצוע של ההגנות היבשתיות - בביקורת הקודמת עלה כי אין בידי משרד הפנים אומדן מלא ועדכני של עלויות ההגנות היבשתיות הנדרשות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**, וכי אין בידי משרד הפנים אומדן עדכני של העלויות האמורות. משנת 2019 משרד הפנים גם לא ביקש מהרשויות המקומיות להעביר לו אומדנים של העלויות הצפויות של תכנון ההגנות היבשתיות ושל הקמתן.

פער בין אומדני עלויות ביצוע ההגנות היבשתיות לתקצוב המדינה למיגון היבשתי - הועלה כי על פי הנתונים שאספה החברה להגנת המצוק ממהנדסי הרשויות המקומיות ומרט"ג אומדן עלויות תכנון המיגון היבשתי והקמתו והמיגון יבשתי בתאי שטח שבגנים לאומיים עומד על כ-670.5 מיליון ש"ח, סכום הגבוה בכ-580.5 מיליון ש"ח מהסכום שהקציבה המדינה בשלב א' למיגון היבשתי ובכ-610.5 מיליון ש"ח מכספי הסיוע שהקצתה המדינה לנושא.

6 הרשות פועלת מתוקף חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998.

7 פורום המייצג את כלל רשויות חוף הים בישראל. מטרת הפורום לרשת בין רשויות החוף בישראל, לקידום שיתוף פעולה ודיון בסוגיות עקרוניות ומעשיות המעסיקות את רשויות החוף. הפורום משמש בין היתר ללמידת עמיתים ולפיתוח תכנים ומייצג את רשויות החוף בפני מקבלי החלטות ורגולטורים. הפורום פועל תחת מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי ובחסות המכון לשלטון מקומי באוניברסיטת תל אביב.

האחריות למימון ההגנות היבשתיות ולהקמתן - בביקורת הקודמת עלה כי יותר משמונה שנים לאחר החלטת הממשלה מאפריל 2011, לא עלה בידם של משרדי הממשלה, לרבות משרדי ראש הממשלה, הגנת הסביבה והפנים, לגבש מתווה מוסכם בסוגיית הסיוע לרשויות המקומיות למצוא מקורות למימון ההגנות היבשתיות שבתחומן. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**. עד מועד סיום הביקורת לא נמצא פתרון למחלוקת בנוגע לאחריות מימון ההגנות היבשתיות והקמתן, ולא סוכם על מנגנון סיוע לרשויות המקומיות לשם כך. זאת על אף פניות שהועברו בנושא למשרד ראש הממשלה על ידי פורום רשויות החוף והחברה להגנת המצוק, פניות שלא זכו למענה, ודיונים שהתקיימו בנושא בוועדת הפנים והגנת הסביבה. ניסיון לקדם נושא זה על ידי גיבוש הצעת מחליטים מתאימה שתוגש לאישור הממשלה לא הסתייע עד למועד סיום הביקורת.

שימוש בתקציבי הסיוע לקידום תכנון המיגון היבשתי והקמתו - בביקורת הועלה כי נכון ליולי 2023 ארבע מתוך תשע הרשויות המקומיות שקיבלו הקצאות והרשאות תקציביות לקידום התכנון והביצוע של מיגון יבשתי עוד בשנת 2019⁸, לא הגישו כלל דרישות תשלום למימוש התקציב האמור. שתי רשויות מקומיות - עיריית תל אביב-יפו והמועצה האזורית עמק חפר - מימשו את מלוא התקציב שהוקצה להן. כמו כן, סך התקציב שניצלו תשע הרשויות היה כ-35% (כ-21 מיליון ש"ח) מהתקציב שהוקצה (60 מיליון ש"ח). משרד הפנים עדכן כי נכון לפברואר 2024 סך התקציב שנוצל עלה ל-40%.

תכנון והקמה של מיגון יבשתי על ידי עיריית אשקלון - בביקורת הקודמת עלה כי עיריית אשקלון לא קידמה את התכנון והביצוע של ההגנות היבשתיות הדחופות והקבועות במקטע אשקלון צפון, וכי היא לא הקפידה לבצע הגנות דחופות לשמירה על שלום הציבור כגון גידור והצבת שלטים. בביקורת המעקב הועלה כי הליקויים **תוקנו במידה מועטה**. נמצא כי עיריית אשקלון פעלה להכנה ולאישור של תוכנית פיתוח למיגון תא שטח אשקלון צפון, אולם נכון למועד הביקורת היא לא החלה בביצוע התוכנית ובהסדרת הניקוז בג המצוק.

ניתוח תאי השטח בהרצלייה - בביקורת הקודמת עלה כי עיריית הרצלייה והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הרצלייה דחו את ניתוח תאי השטח שהכינה החברה להגנת המצוק בשנת 2016, וכי הן לא העבירו ניתוח חלופי כפי שהתחייבו בפני הוועדה לשמירת הסביבה החופית (הוולח"ף)⁹ בשנת 2017. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי **תוקן**

8 עיריית חדרה ונתניה ומועצות אזוריות חוף השרון וגן רוה.

9 מוסד תכנון ארצי שהוקם מתוקף חוק שמירת הסביבה החופית התשס"ד-2004 והתוספת השנייה לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965. הוועדה מופקדת על שמירה ואיזון בין שיקולי התכנון לבין הערך של השמירה על הסביבה החופית. בחוק שמירת הסביבה החופית מוגדרת סביבה חופית "תחום של 300 מטר שיימדד מקו החוף של הים התיכון מקו החוף של ים סוף או מקו החוף של ים כנרת, לפי העניין, לכיוון היבשה וכן התחום שיימדד מקו החוף של הים התיכון או מקו החוף של ים סוף, לפי העניין, לכיוון הים עד סוף מימי החופין, ולעניין ים כנרת – כל תחום ים כנרת, והכל לרבות, ביבשה – פני הקרקע ותת הקרקע, בים – קרקעית הים ותת הקרקעית, וכן משאבי הטבע והנוף, וערכי הטבע והמורשת, ועתיקות כהגדרתן בחוק העתיקות, שבהם ומעליהם". בסעיף 1 לחוק התכנון והבנייה מוגדרת סביבה חופית: תחום של 300 מטר שיימדד מקו החוף של הים התיכון לכיוון היבשה וכן התחום שיימדד מקו החוף של הים התיכון לכיוון הים עד סוף מימי החופין, לרבות ביבשה - פני הקרקע ותת הקרקע, בים - קרקעית הים ותת הקרקעית, וכן משאבי הטבע והנוף - וערכי הטבע והמורשת, לרבות עתיקות כהגדרתן בחוק העתיקות, שבהם ומעליהם. תוכניות ובקשות להקלות ושימושים חורגים בתחום הסביבה החופית טעונות אישור של הוולח"ף, מלבד מקרים מסוימים שהוגדרו על ידי הוועדה כפטורים. חלק מהבקשות להקלה נדרשות לאישור הוולח"ף רק אם הן בתחום חוף הים לפי הגדרתו בחוק.



במידה מועטה. נכון למועד ביקורת המעקב, החברה להגנת המצוק ועיריית הרצלייה עוסקות בקידום ניתוח תאי השטח; הניתוח טרם אושר. יודגש כי משאוסרה תוכנית המסדירה באופן סטטוטורי את בניית המיגונים היבשתיים והימיים, העיכוב בניתוח תאי השטח הוא אחד החסמים בשלב זה לקידום המיגון הנחוץ.

תוכנית חזית הים וקידום הקמתן של ההגנות היבשתיות על המצוק בהרצלייה - בביקורת הקודמת עלה כי עיריית הרצלייה לא הביאה את תוכנית חזית הים לדיון בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה תל אביב כעשר שנים לאחר שהחלה לקדמה, וכי בתקופה זו העירייה לא קידמה את הקמת ההגנות היבשתיות על המצוק. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי **תוקן במידה מועטה.** הועלה כי נכון למועד סיום ביקורת המעקב התוכנית קיבלה תוקף, אך העירייה טרם החלה בקידום התכנון והביצוע של ההגנות היבשתיות וטרם הסתיים הליך ניתוח תאי השטח. העיכוב בתכנון ובביצוע של ההגנות היבשתיות הנדרשות על המצוק עלול לסכן חיי אדם, ערכי טבע ורכוש.

תכנון וביצוע של מיגון יבשתי על ידי רט"ג - בביקורת הקודמת הועלה כי רט"ג לא קידמה את התכנון והביצוע של ההגנות היבשתיות הדחופות והקבועות בתא שטח גן לאומי תל אשקלון שבאחריותה ולא הציבה אמצעי בטיחות להרחקת אנשים מגג המצוק בתא שטח גן לאומי אפולוניה בהרצלייה. בביקורת המעקב הועלה כי הליקויים **לא תוקנו.** רט"ג החליטה שלא לקדם את ההגנות היבשתיות על המצוק בגן לאומי תל אשקלון בלי שהביאה את החלטתה לבחינתם של המשרד להגנת הסביבה, הוולח"ף או החברה להגנת המצוק, לרבות בחינה של השפעות החלטתה על ביצוע ההגנות הימיות במקטע זה ועל סיכון העתיקות וסיכון חיי המבקרים בגן הלאומי אשקלון. כמו כן, רט"ג לא פעלה לטפל במפגעים שעיריית הרצלייה הביאה לידיעתה בנושא הגידור בגן הלאומי אפולוניה.

הטיפול בנושא ההגנה על שלום הציבור על ידי עיריית אשקלון - בביקורת הקודמת עלה כי עיריית אשקלון לא הקפידה לבצע הגנות דחופות למיגון המצוק, כגון גידור והצבת שלטים. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **תוקן במידה מועטה.** העירייה מבצעת פעולות תחזוקה לגידור ושילוט אזהרה קיים וכן פעולות שמעלה יועץ בטיחות העורך סקר סיכונים בחופים לפני פתיחת עונת הרחצה. אולם אין היא יוזמת פעולות לגידור ושילוט לאורך כל מקטעי המצוק הן בגג המצוק והן בבוהן המצוק¹⁰.

ביצוע עבודות מיגון ימי באשקלון ובהרצלייה - בביקורת הקודמת הועלה כי החברה להגנת המצוק לא שיקמה את שובר הגלים הצפוני באשקלון בתא שטח 38, והחלה להזין חול בלי לבחון את יעילותה של הזנת החול במצב שבו שובר הגלים לא שוקם וטרם פעלה להקמת הגנות קבועות בתא שטח זה. עוד נמצא כי החברה להגנת המצוק טרם החלה לבצע את ההגנות הימיות בתא השטח 39 (תל אשקלון). כמו כן הועלה כי לא אושר תכנון ימי למצוק בחופי הרצלייה וממילא מיגון זה לא בוצע. בביקורת המעקב הועלה כי הליקויים **תוקנו במידה מועטה.** החברה להגנת המצוק שיקמה את שובר הגלים הצפוני באשקלון בתא שטח 38 ותחזקה את מערכת הגיאויובים¹¹ שהקימה, אף שלתפיסתה פתרון זה פחות

10 החלק התחתון של המצוק, החשוף לפעולת הגלים. מתוך תמ"א 9/13 - תוכנית מתאר ארצית חלקית ברמה מפורטת להגנה על מצוקי החוף לאורך הים התיכון (תמ"א הגנות דחופות).

11 שרוולים מיריעה גיאוטכנית ממולאים חול, המיוצבים לקרקעית הים ויכול שיהיו בולטים על פני הים כדי להפחית את פעולות הגלים. מתוך תמ"א ההגנות הדחופות.

אפקטיבי בתא שטח זה, והיא טרם סיימה להכין את התוכנית להקמת שוברי הגלים שאמורים לשמש הגנות קבועות בקטע זה. החברה ביצעה הזנת חול בתא שטח 39 אך טרם סיימה לבחון את פתרונות ההגנה הימית בתא שטח זה. כמו כן הועלה כי תוכנית חזית הים בהרצלייה אושרה אך החברה טרם גיבשה פתרון להגנה ימית מצפון לסידנא עלי וטרם החלה בביצוע מיגון ימי בהרצלייה.

המשך פעילות החברה להגנת המצוק ושריון תקציב לשלב ב' - נכון למועד סיום הביקורת טרם גובשה החלטת ממשלה להמשך פעילות החברה להגנת המצוק ולמימון שלב ב' של המיגון הימי הנדרש למצוק ומועד תוקף הסכם ההתקשרות של המשרד להגנת הסביבה עם החברה היה סוף שנת 2023. ביום 9.6.24, לאחר מועד סיום הביקורת, קיבלה הממשלה החלטה¹² על המשך פעילות החברה להגנת המצוק עד לסוף חודש יוני 2026.

התמודדות עם שינויי אקלים - מניית חוות דעות בנושא שינוי אקלים מהשנים 2017 - 2023 נקבע כי קצב עליית מפלס הים הואץ מאז תחילת העידן התעשייתי והוצגו תרחישים הצופים עלייה במפלס פני הים שתביא לארוזיה¹³ מוגברת של החופים ולסכנת התמוטטות של מצוקי הכורכר. נסיגת המצוק תגרום להרחבת תחום הסיכון לחיי אדם ולנכסים ותשתיות חוף הבנויים עליו ובסמוך לו. על פי טיוטת חוות דעת מיולי 2023 אומדן הנזק שייגרם מהתמוטטות המצוק כתוצאה מקצב גידול רצועת הסיכון בחצי מטר בשנה מסתכם בכ-700 מיליון ש"ח, וב-2,450 מיליון ש"ח בקצב גידול של מטר אחד לשנה. דבר זה מחדד את הצורך והדחיפות ביישום פתרונות לחיזוק המצוק החופי. הועלה כי חוות הדעת של חברת הייעוץ שעיימה התקשרה החברה להגנת המצוק והמסקנות שצינו בה נשלחו למשרד להגנת הסביבה ולמנהלת להיערכות לשינוי אקלים, אולם עד מועד סיום הביקורת טרם התקבלה התייחסותם.

אומדן עלויות הביצוע של ההגנות הימיות - בביקורת הקודמת עלה כי לא היה למי מהגורמים אומדנים עדכניים על עלויות המיגון הימי וכי לא נעשתה בחינה לאומדנים המלאים לביצוע ההגנות הימיות לאורך המצוק. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי **תוקן באופן מלא**, כי ברשות החברה להגנת המצוק אומדן מלא להגנות אלה, וכי האומדנים נבחנו בדיוני ועדת ההיגוי¹⁴.

ביצוע פעולות מיגון דחופות והגנה על שלום הציבור - בביקורת הקודמת עלה כי עיריית הרצלייה לא קידמה ביצוע של הגנות דחופות או פעולות להגנה על שלום הציבור. בביקורת זו עלה כי הליקוי **תוקן במידה רבה**. עיריית הרצלייה נקטה פעולות לביצוע הגנות דחופות ולשמירה על שלום הציבור בכמה ממקטעי המצוק שבתחומה, אולם טרם השלימה את הצבת הגידור בכמה ממקטעי המצוק.

12 החלטת ממשלה 1851 בנושא "הארכת פעילותה של החברה הממשלתית להגנות מצוקי חוף הים התיכון בע"מ" מיום 9.6.24.

13 ארוזיה - סחיפה.

14 לאחר שהוקמה החברה להגנת המצוק, הוקמה ועדת היגוי בין-משרדית בהשתתפות נציגים מהמשרד להגנת הסביבה, מהרשות למקרקעי ישראל ומאגף התקציבים במשרד האוצר לעקוב אחר התקדמות הטיפול בהתמוטטות המצוק החופי. ועדה זו היא גם הגורם הן בתוכניות העבודה של החברה ומאשר אותן.



פעולות לאימוץ טכנולוגיות חדשניות למיגון ימי על המצוק החופי - החברה להגנת המצוק בוחנת טכנולוגיות חדשניות, כגון שרוול בד טקסטיל סינטטי עם מוליכים מתכתיים, מבנה מתכת מוטבע המחובר למעגל חשמלי ושימוש בעשבי ים, והיא פועלת לקליטתן בסל הפתרונות למיגון המצוק.

פיתוח מדד יציבות של המצוק להערכת מסוכנותו - החברה להגנת המצוק בנתה מדד יציבות (מסוכנות) המצוק המורכב מקריטריונים המשפיעים על יציבותו. מדד היציבות הביא לעדכון הטבלה לתיעודף הטיפול בתאי השטח על ידי החברה להגנת המצוק.

תקציב החברה להגנת המצוק - בביקורת הקודמת עלה כי ניצול התקציב של החברה להגנת המצוק בסעיף פעולות היה נמוך מאוד - 5% - 19% מהתקציב בשנים 2016 - 2018. הועלה כי הליקוי תוקן **במידה רבה**. בביקורת המעקב עלה כי יש עלייה בניצול התקציב המתבטאת בביצוע מיזמים של הגנה ימית באזורים שונים, כך לדוגמה בחצי הראשון של שנת 2023 עמד הניצול התקציבי על 23.7 מיליון מתוך 35.6 מיליון¹⁵, משמע ניצול של כ-66.6%, אך עדיין אין מדובר בניצול מלא של התקציב, וכי ועדת ההיגוי עוקבת אחר עניין זה.

היערכות החברה להגנת המצוק לשינויי אקלים - הועלה כי החברה להגנת המצוק התקשרה עם חברת ייעוץ למתן שירותי ייעוץ וליווי בנושא היערכות לשינויי אקלים והשפעתם על המצוק החופי.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרדי הגנת הסביבה והפנים יבחנו את הסיבות לעיכובים בביצוע המיגון היבשתי והימי בכל אחד מתאי השטח, ובכלל זה בחינת ההשלכות של פסילת חלק מהפתרונות על ההגנה הנדרשת על המצוק, ויפעלו למציאת פתרונות שיקדמו את ביצוע ההגנות בהתאם לנקבע בתוכניות המתאר הארציות במטרה למנוע את הסכנות הכרוכות בהרס המצוק.

מומלץ כי משרד הפנים יפעל מול הרשויות המקומיות לקבלת אומדנים עדכניים וכוללים לעלויות ההגנות היבשתיות ותחזוקתן. על משרדי ראש הממשלה, הפנים והגנת הסביבה לפעול למציאת פתרון מוסכם להסדרת האחריות למימון ולקידום של ביצוע ההגנות היבשתיות, כדי להגן על המצוק ולשמור על שלום הציבור. מומלץ כי החברה להגנת המצוק תפעל לקידום התכנון והביצוע של ההגנות הימיות בכל תאי השטח שבהם נדרש מיגון ימי. על החברה להגנת המצוק ועיריית **הרצלייה** לפעול להשלמת ניתוח תאי השטח בהרצלייה ולאישורו, ובהמשך לפעול ליישום פתרונות המיגון שיאושרו, ובעיקר אלה שיוגדרו הגנות דחופות.

על עיריית **אשקלון והרצלייה** לפעול לקידום ההגנות היבשתיות הנדרשות בתאי השטח שבאחריותן ולהשלמת עבודות השילוט והגידור באזורים שבהם הדבר נדרש.

15 התקציב השנתי לשנת 2023 עמד על 71.2 מיליון ש"ח.



מומלץ כי רט"ג תפעל לקידום ההגנות היבשתיות הנדרשות בתאי השטח של המצוק הנמצאים בתחומי אחריותה. במסגרת זו, אם רט"ג מעוניינת לקדם פתרונות שלא יכללו עבודות הגנה יבשתית על המצוק, עליה להביא זאת להחלטתם של המשרד להגנת הסביבה והוולח"ף.



מומלץ כי החברה להגנת המצוק וועדת ההיגוי ימשיכו בבחינה שוטפת של ניצול תקציבי הפעולות, ובמסגרת זו יבחנו אם קיימים חסמים העשויים לעכב את מימוש תקציב הפעולות השנתי ולתת להם ביטוי בתקציב החברה.



מומלץ כי משרדי ראש הממשלה, הגנת הסביבה, הפנים והאוצר ורשות מקרקעי ישראל יפעלו לקידום הצעת מחליטים מוסכמת שתבטיח את המשך הפעולות הנדרשות למיגון המצוק החופי ואת התקציב הנדרש לכך. במסגרת זו מומלץ כי יינתן מענה לנושא האחריות למימון ולהקמה של ההגנות הן היבשתיות הן הימיות.



מומלץ כי החברה להגנת המצוק תציג באופן רשמי את נתוני מדד היציבות שבנתה לפני הוולח"ף ומינהל התכנון. לאחר שתקבל את התייחסותם למדד היציבות תבחן החברה את תוצאותיו של המדד גם מול הרשויות המקומיות, ובהתאם למסקנות ישקלו מינהל התכנון, המשרד להגנת הסביבה, החברה להגנת המצוק והרשויות המקומיות את הצורך בבחינה מחודשת של פתרונות המיגון הנדרשים למקטעי המצוק השונים ובתיעודף מיגון מקטעי המצוק בהתאם למידת מסוכנותם. עוד מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה יבחן בשיתוף החברה להגנת המצוק את המסקנות שצוינו בחוות הדעת של חברת הייעוץ בנושא היערכות לשינויי אקלים ואת הצורך בעדכון של המדיניות להגנה על המצוק שנקבעה במסמך המדיניות משנת 2010 ושל המלצותיו של צוות היישום משנת 2011, נוכח התרחישים העדכניים לעליית מפלס הים ופוטנציאל הנזק למצוק החופי.





תמונות הממחישות את מידת הסיכון הנשקפת מהתמוטטות המצוק

תמונות 1 ו-2: לפני קריסת מצוק בתל גדור ואחריה



צילומים: החברה להגנת המצוק.

מימין: המצוק בתל גדור לאחר הקריסה, מרץ 2022; משמאל: המצוק בתל גדור לפני הקריסה, אוגוסט 2021.
מתוך מכתב של החברה להגנת המצוק לרשות הטבע והגנים, סוף מרץ 2022.

תמונה 3: המצוק החופי בחלק ממקטע 38 באשקלון



צילום: החברה להגנת המצוק, אוקטובר 2021.
מתוך מקבץ תמונות שמסרה החברה להגנת המצוק לצוות הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה (התווספו שני עיגולים בצבע אדום התוחמים אזורים שבהם התרחשו התמוטטויות במקטע).



סיכום

בעשרות השנים האחרונות המצוק שלאורך חופי ישראל מתמוטט ונסוג מזרחה בקצב של כמה עשרות סנטימטרים בשנה. ממצאי ביקורת המעקב העלו כי חלק מהליקויים מהדוח הקודם בנושא תוקנו, חלקם תוקנו חלקית וחלקם לא תוקנו כלל. כך עלה כי טרם גובש מתווה מוסכם בסוגיית הסיוע לרשויות המקומיות למציאת מקורות מימון להגנות היבשתיות; טרם התקבלה החלטה לגבי המשך פעילותה של החברה להגנת המצוק ותקצוב פעולות המיגון הימי המתוכננות על ידה לשלב ב'; משרד הפנים לא פעל לקביעת מנגנון ליצירת אומדן כולל לעלויות ההגנות היבשתיות; רט"ג לא השלימה את המיגון של תאי שטח המצוק הנמצאים באחריותה; ועיריות אשקלון והרצלייה טרם החלו בביצוע מיגון יבשתי למצוק.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי ראש הממשלה, הפנים, הגנת הסביבה והאוצר ולרשות מקרקעי ישראל לפעול לקידום הצעת מחליטים שתבטיח את המשך הפעולות הנדרשות למיגון יבשתי וימי למצוק החופי ואת התקציב הנדרש לכך. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד להגנת הסביבה ולחברה להגנת המצוק לבחון את הצורך בעדכון המדיניות להגנה על המצוק נוכח התרחישים העדכניים לעליית מפלס הים ופוטנציאל הנזק למצוק החופי. על עיריות אשקלון והרצלייה ועל רט"ג לפעול לקידום ההגנות היבשתיות הנדרשות בתאי השטח שבאחריותן, ועל החברה להגנת המצוק לפעול לקידום ההגנות הימיות בתאי שטח אלה וביתר תאי השטח שנדרשים בהם הגנות ימיות.



מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם*

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				יותר משמונה שנים לאחר החלטת הממשלה מאפריל 2011, לא עלה בידם של משרדי ההמשלה, לרבות משרדי ראש הממשלה, הגנת הסביבה והפנים, לגבש מתווה מוסכם בסוגיית הסיוע לרשויות המקומיות למצוא מקורות למימון ההגנות היבשתיות שבתחומן.	משרדי ראש הממשלה, הגנת הסביבה והפנים	האחריות למימון ולהקמה של ההגנות היבשתיות
				עיריית הרצלייה לא קידמה ביצוע של הגנות דחופות או פעולות להגנה על שלום הציבור.	עיריית הרצלייה	ביצוע פעולות מיגון דחופות והגנה על שלום הציבור
				רט"ג לא קידמה את התכנון והביצוע של ההגנות היבשתיות הדחופות והקבועות בגן לאומי תל אשקלון ולא הציבה אמצעי בטיחות להרחקת אנשים מגג המצוק שבגן הלאומי אפולוניה בהרצלייה.	רט"ג	תכנון וביצוע מיגון יבשתי על ידי רט"ג

* בלוח מוצגים עיקרי הליקויים שנבדקו מהדוח הקודם. כלל הליקויים שנבדקו במעקב, ראו בגוף הדוח.



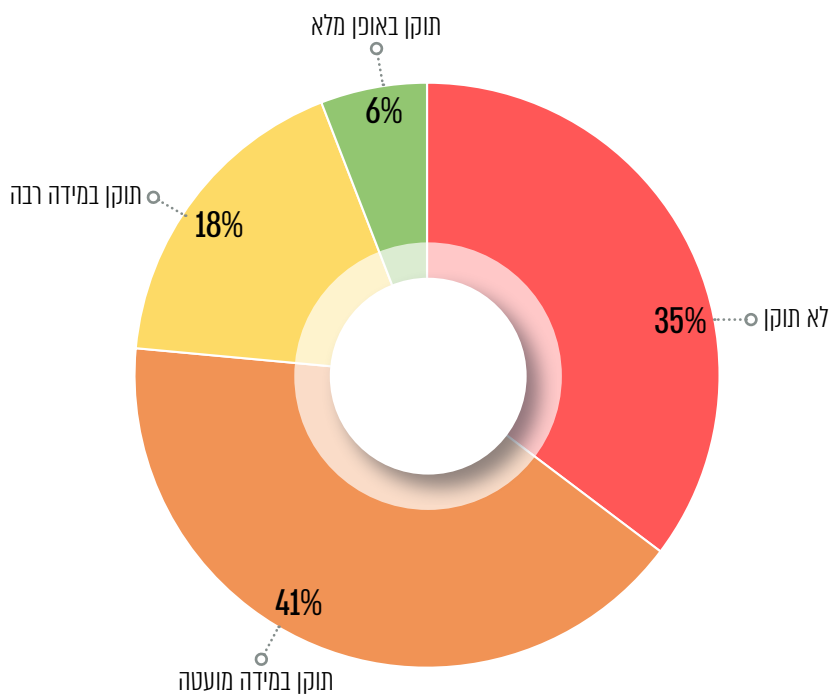
פרק הביקורת	הגוף המבוקר	הליקוי בדוח הביקורת הקודם	מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב			
			לא תוקן	תוקן במידה מועטה	תוקן במידה רבה	תוקן באופן מלא
עיריית הרצלייה והחברה להגנת המצוק	עיריית הרצלייה והחברה להגנת המצוק	עיריית הרצלייה והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הרצלייה דחו את ניתוח תאי השטח שהכינה החברה להגנת המצוק בשנת 2016, והן לא העבירו ניתוח חלופי כפי שמסרו לוולחון"ף בשנת 2017.				
עיריית אשקלון	עיריית אשקלון	עיריית אשקלון לא קידמה את התכנון והביצוע של ההגנות היבשתיות הדחופות והקבועות בתא שטח אשקלון צפון, והיא לא הקפידה לבצע הגנות דחופות לשמירה על שלום הציבור כגון גידור והצבת שלטים.				
עיריית הרצלייה	עיריית הרצלייה	עיריית הרצלייה לא הביאה את תוכנית חזית הים לדין בוועדת התכנון המחוזית כעשר שנים לאחר שהחלה לקדמה, ובתקופה זו העירייה לא קידמה את ביצוע ההגנות היבשתיות על המצוק.				
החברה להגנת המצוק	החברה להגנת המצוק	החברה להגנת המצוק לא שיקמה את שובר הגלים הצפוני באשקלון בתא שטח 38.				



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				החברה להגנת המצוק טרם החלה לבצע את ההגנות הימיות בתא השטח 39.	החברה להגנת המצוק	ביצוע עבודות מיגון ימי באשקלון דרום (תא שטח 39)
				הועלה כי לא אושר תכנון ימי למצוק החופי הרצלייה וממילא מיגון זה לא בוצע.	החברה להגנת המצוק	ביצוע עבודות מיגון ימי בהרצלייה
				אין בידי משרד הפנים אומדן מלא ועדכני לעלויות ההגנות היבשתיות הנדרשות.	משרד הפנים	אומדן ביצוע הגנות יבשתיות
				לא היה למי מהגורמים אומדנים עדכניים על עלויות המיגון הימי ולא נעשתה בחינה לאומדנים המלאים לביצוע ההגנות הימיות לאורך המצוק.	החברה להגנת המצוק	אומדן ביצוע הגנות ימיות
				ניצול התקציב של החברה להגנת המצוק בסעיף פעולות היה נמוך מאוד ועמד על 5% - 19% מהתקציב בשנים 2016 - 2018	החברה להגנת המצוק	תקציב החברה להגנת המצוק



שיעור מידת תיקון הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת*



* בתרשים מוצגים כלל הליקויים שנבדקו מהדוח הקודם.

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



ביקורת מעקב

סוגיות נבחרות במשק המים בשומרון - ביקורת מעקב



סוגיות נבחרות במשק המים בשומרון - ביקורת מעקב

רקע

בשומרון יש תשע רשויות מקומיות יהודיות, רובן הוקמו בשנים 1975 עד 1983. הרשויות הן אלה: עיריית אריאל; שבע מועצות מקומיות - אורנית, אלפי מנשה, אלקנה, עמנואל, קדומים, קרני שומרון ושער שומרון; והמועצה האזורית שומרון. מספר התושבים בכלל שטחי השיפוט של רשויות אלה בסוף פברואר 2023 היה כ-113,700.

בחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001, נקבעה חובה על כל הרשויות המקומיות להקים תאגידים אזוריים למתן שירותי מים וביוב. חובה זו אינה חלה על המועצות המקומיות באזור יהודה ושומרון (איו"ש), ומלבד תאגיד אזורי אחד (המאגד את עיריית אריאל והמועצה המקומית קרני שומרון), שאר הרשויות המקומיות בשומרון נותנות בעצמן שירותי מים וביוב לתושביהן כל אחת בתחום שיפוטן.

בשנת 2020 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא "סוגיות נבחרות במשק המים בשומרון" (הדוח הקודם), בעקבות ביקורת שביצע בנושא זה (הביקורת הקודמת). בביקורת הקודמת בדק משרד מבקר המדינה היבטים במשק המים, כגון פחת המים וסיבותיו, הדרכים להקטנת אובדני מים ובחינת הקמתו של תאגיד מים באיו"ש. ביקורת זו היא ביקורת מעקב על תיקון הליקויים שעלו בביקורת הקודמת.



נתוני מפתח

<p>580</p> <p>תלונות על פיצוצים בצנרת המים, דליפת מים והפסקות באספקת המים התקבלו במוקד העירוני באלקנה בתקופה 2020 - יולי 2023</p>	<p>30%</p> <p>מחיובי המים באורנית בשנים 2020 - 2022 היו על פי אומדנים וללא מדידה</p>	<p>- 12% 15.3%</p> <p>שיעורי פחת המים בשנים 2019 - 2021 ברשויות המקומיות שנבדקו, לעומת שיעור פחת המים הארצי הממוצע ברשויות מקומיות לא מאוגדות - 9.4%</p>	<p>121 - 99 מ"ק</p> <p>צריכת המים לנפש בשנת 2021 ברשויות המקומיות שנבדקו. צריכת המים לנפש ברשויות המקומיות שלא התאגדו הייתה בשנת 2020 85 מ"ק</p>
<p>- 99% 100%</p> <p>שיעור תקינות איכות המים שסיפקו הרשויות המקומיות שנבדקו בשנת 2023</p>	<p>- 62% 85%</p> <p>שיעור מקבלי ההטבות בתשלומי מים מכלל הזכאים לכך בשנת 2022 ברשויות המקומיות שנבדקו</p>	<p>18%</p> <p>שיעור הצרכנים שלא קיבלו הטבות בתשלומי מים מכלל הזכאים לכך בשנת 2022 בכל הרשויות המקומיות, שהם כ-125,458 צרכנים</p>	<p>13% 12% ו-1</p> <p>שיעורי פחת המים השנתיים הממוצעים בקדומים ובאלפי מנשה בהתאמה בשנים 2019 - 2021 - הפחתה ניכרת לעומת שיעור ממוצע של 19.8% ו-16.1% בשנים 2015 - 2018</p>

פעולות הביקורת

בחדשים יוני עד ספטמבר 2023 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנעשו לתיקון הליקויים העיקריים שצוינו בדוח הקודם (ביקורת המעקב). ביקורת המעקב נעשתה בארבע מועצות מקומיות בשומרון: **אורנית, אלפי מנשה, אלקנה וקדומים** (הרשויות שנבדקו). בדיקות משלימות נעשו ברשות הממשלתית למים ולביוב (רשות המים).





תמונת המצב העולה מן הביקורת



תוכנית אב פרטנית למשק המים - בביקורת הקודמת עלה כי כל הרשויות המקומיות שנבדקו לא הכינו תוכנית אב למים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה: המועצה המקומית **אורנית** הכינה תוכנית אב למים, אולם לא הכינה תקציב בלתי רגיל (תב"ר) במטרה להגישו לאישור משרד הפנים לצורך יישום התוכנית; המועצה המקומית **אלפי מנשה** הכינה טיוטה ראשונה של תוכנית אב; המועצה המקומית **אלקנה** לא הכינה תוכנית אב; המועצה המקומית **קדומים** פרסמה תוכנית אב, אך התוכנית עדיין לא יושמה בהיעדר מקורות תקציביים.



פעילות רשות המים לצמצום פחת המים¹ - בביקורת הקודמת עלה כי רשות המים לא פעלה באופן מספק לעידוד הרשויות המקומיות בשומרון לעשות כל שביכולתן להפחתת שיעורי פחת המים בתחום שיפוטן. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה: הרשות פרסמה חוברת הנחיות לצמצום אובדני מים ברשויות המקומיות והנחתה אותן כיצד להכין תוכנית אב לאספקת מים. ואולם פעילותה התמקדה בעיקר בתאגידי מים, ולא ברשויות מקומיות שאינן מאוגדות בתאגידי מים.



סקרי פחת מים - בביקורת הקודמת עלה כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא ביצעו סקר פחת מים מעודכן. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן: המועצות המקומיות **אלפי מנשה**, **אלקנה** ו**קדומים** לא ביצעו סקרים ממועד הביקורת הקודמת; המועצה המקומית **אורנית** מסרה למשרד מבקר המדינה דוח מאוקטובר 2021 הסוקר באופן חלקי את הסיבות לפחת המים.



גיל צנרת המים - בביקורת הקודמת עלה כי בידי הרשויות המקומיות שנבדקו אין מסמכים שבהם מצוין גיל צנרת המים בכל רחוב, וכן אין בידיהן מידע בדבר אורך צנרת המים שלא הוחלפה בכל רחוב. לדוגמה, אורכה הכולל של צנרת המים באלפי מנשה בשנת 2008 היה 30,650 מטר, וכ-41% ממנה (12,698 מטר) הונחו לפני עשרות שנים (7,539 מטר בשנת 1991 ו-5,159 מטר בשנת 1986 או קודם לכן); בשנת 2019 אורכה הכולל של הצנרת בקדומים היה 20,365 מטר, וכ-66% (13,492 מטר) ממנה הותקנו לפני עשרות שנים (בעיקר בשנת 1985) בשש שכונות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן: למועצות המקומיות **אורנית**, **אלפי מנשה** ו**אלקנה** עדיין אין מידע על גיל צנרת המים ועל קטעים שלא הוחלפו במשך שנים רבות; המועצה המקומית **קדומים** מסרה כי מאז הביקורת הקודמת היא החליפה צנרת בכמה שכונות.



1 פחת המים הוא ההפרש בין כמות המים שרשות מקומית קונה ממקורות חברת מים בע"מ ובין כמות המים שהיא מוכרת לצרכניה. יש שני סוגים של פחת: פחת תפעולי - הנגרם מאיבוד מים בשל פגמים ברשת המים, דוגמת סדקים ופיצוצים בצינורות; ופחת מינהלי - הנגרם מאספקת מים ללא מדידה, מחוסר דיוק של מדי המים וכן מגניבות מים. בדיקת הסיבות לפחת המים אמורה לסייע לרשויות המקומיות להפחית במידה ניכרת את שיעורי פחת המים.

מדי מים מרכזיים - בביקורת הקודמת עלה כי רשות המים הפיקה חוברת הנחיות בנושא צמצום אובדני המים ברשתות העירוניות בישראל אך לא פרסמה אותה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן וכי בהנחיות להכנת תוכנית אב לאספקת מים ובכללי תאגידי מים וביוב (קביעת תנאים ברישיון לעניין אמות מידה הנדסיות), התשע"ז-2017, אין התייחסות להתקנת מדי מים מרכזיים. בביקורת הקודמת עלה עוד כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא התקינו מדי מים מרכזיים שיצמצמו את שיעורי פחת המים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה: המועצות המקומיות **אורנית, אלפי מנשה ואלקנה** לא התקינו מדי מים מרכזיים; המועצה המקומית **קדומים** התקינה 23 מדי מים מרכזיים.

מתן תמיכה ממשלתית לשם הפחתת מחיר שירות המים - בביקורת הקודמת עלה כי רשות המים לא פעלה מספיק בקרב הרשויות לעידוד מימוש ההטבה בהתאם לכללי הזכאות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן.

פרסום מידע לתושבים על איכות המים - בביקורת הקודמת עלה כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא פרסמו באתרי המרשתת (האינטרנט) שלהן מידע בדבר איכות המים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה: המועצות המקומיות **אורנית ואלקנה** אינן מפרסמות באתרי המרשתת שלהן מידע בדבר איכות המים; המועצה המקומית **אלפי מנשה** מפרסמת באתר המרשתת שלה קישור לאתר משרד הבריאות, שבו יש נתונים על איכות המים; המועצה המקומית **קדומים** מפרסמת באתר המרשתת שלה נתונים על איכות המים.



שיעורי פחת המים - בביקורת הקודמת עלה כי שיעורי פחת המים בשנים 2015 - 2018 בכל הרשויות שנבדקו היו גבוהים יותר משיעורי הפחת בכלל הרשויות המקומיות שאינן מאוגדות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה בשנים 2019 - 2021: המועצות המקומיות **אורנית, אלפי מנשה וקדומים** הפחיתו במידה ניכרת את שיעורי פחת המים שלהן (אורנית - 15.3% בביקורת המעקב לעומת 19.2% בתקופה הקודמת; אלפי מנשה - 12% לעומת 16.1%; קדומים - 13% לעומת 19.8%); ובמועצה המקומית **אלקנה** היה שיפור קטן בשיעורי הפחת (14.3% לעומת 14.7%). ואולם שיעורי פחת המים ברשויות שנבדקו עדיין היו גבוהים, לעומת כלל הרשויות המקומיות במדינה שאינן מאוגדות בתאגידי מים (9.4%).

פעילות הרשויות המקומיות לצמצום פחת המים - בביקורת הקודמת עלה כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא פעלו באופן מספק להקטנת שיעורי פחת המים בתחום שיפוטן. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה: המועצות המקומיות **אורנית, אלפי מנשה וקדומים** הקטינו את שיעור פחת המים, בין היתר באמצעות התקנת מדי מים חדשים; המועצה המקומית **אלקנה** התקינה עד מועד סיום הביקורת (ספטמבר 2023) 60 מדי מים חדשים, מכ-150 מדי מים שהייתה אמורה להתקין בגנים הציבוריים ובמוסדות הציבור.

גיל מדי המים - בביקורת הקודמת עלה כי בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות שנבדקו קיימים מדי מים רבים שלא נבדקו בשש השנים שלפני מועד הביקורת (בין 24% ל-69% מכלל מדי המים ברשויות שנבדקו, חוץ מקדומים שבה רק 3% ממדי מים היו ישנים). בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן באופן מלא: בתחומי השיפוט של הרשויות



המקומיות שנבדקו נותר מספר קטן של מדי מים ישנים (בין 1% ל-3%, חוץ מאורנית שבה נותרו 27% מדי מים ישנים).

סקר מדי מים - בביקורת הקודמת עלה כי בסקר שביצעה המועצה המקומית **אלקנה** נמצא כי מדי מים רבים הממוקמים בגינות ובמוסדות ציבור לא היו מחוברים למערכת הגבייה של המועצה, מדי מים רבים לא היו תקינים, והיו נכסים שצרכו מים ללא מדידה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן באופן מלא: המועצה החליפה את מדי המים הישנים למדי מים מסוג קר"מ (קריאה מרחוק) והתקינה מדי מים בגינות הציבוריות ובמוסדות הציבור.

השימוש בכספי התב"ר ובקרן צנרת המים - בביקורת הקודמת עלה כי המועצות המקומיות שנבדקו לא השתמשו בכספי התב"ר ובכספי קרן צנרת המים לפעולות פיתוח של משק המים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן באופן מלא, וכי הרשויות המקומיות השתמשו בכספים האמורים לפעולות פיתוח של משק המים.

קרן לשיקום מים - בביקורת הקודמת עלה כי המועצות המקומיות שנבדקו לא ניהלו קרן לשיקום מים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה: המועצות המקומיות **אורנית, אלפי מנשה וקדומים** ניהלו קרן לשיקום מים, ואילו המועצה המקומית **אלקנה** לא ניהלה קרן לשיקום מים.

מתן תמיכה ממשלתית להפחתת מחיר שירות המים - בביקורת הקודמת עלה כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא פעלו מספיק לאיתור הזכאים להטבה בתשלום עבור כמות מים נוספת על הכמות המוכרת. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה: **באורנית** - כמעט כל הזכאים קיבלו את ההטבה בתקופת ביקורת המעקב, לעומת כרבע מהזכאים שניצלו את זכאותם להטבה בתקופת הביקורת הקודמת; **באלפי מנשה** - קרוב ל-75% מהזכאים קיבלו את ההטבה בתקופת ביקורת המעקב, לעומת רק כחצי מהזכאים שניצלו את זכאותם להטבה בתקופת הביקורת הקודמת; **בקדומים** - קרוב ל-93% מהזכאים קיבלו את ההטבה בתקופת ביקורת המעקב, לעומת כ-90% מהזכאים שניצלו את זכאותם להטבה בתקופת הביקורת הקודמת; **באלקנה** - כ-99% מהזכאים ניצלו את זכאותם להטבה בתקופת הביקורת הקודמת, אולם בתקופת ביקורת המעקב חלה ירידה מועטת בשיעור ניצול הזכאות, וקרוב ל-93% מהזכאים קיבלו את ההטבה.

עיקרי המלצות הביקורת

נוכח הירידה ההדרגתית בשיעור המנצלים את זכאותם לתשלום מופחת עבור כמות מים נוספת בשנים 2018 - 2022 (מ-88% ל-82%), מומלץ לרשות המים לנקוט פעולות שונות כדי שהרשויות המקומיות יאתרו ויידעו את תושביהן בדבר האפשרות לקבל את ההטבה. נוכח הקושי לקדם תיאגוד מים בשומרון מומלץ כי רשות המים תבדוק מה הן החלופות המיטביות לפתרון יסודי של בעיות משק המים בשומרון ותפעל ליישומן.

מומלץ למועצות המקומיות **אורנית, אלפי מנשה ואלקנה** לבצע סקרים עדכניים, לתעד את מועדי התקנת צנרת המים בשכונות החדשות שבתחום שיפוטן ואת אורך הצנרת, לתעד



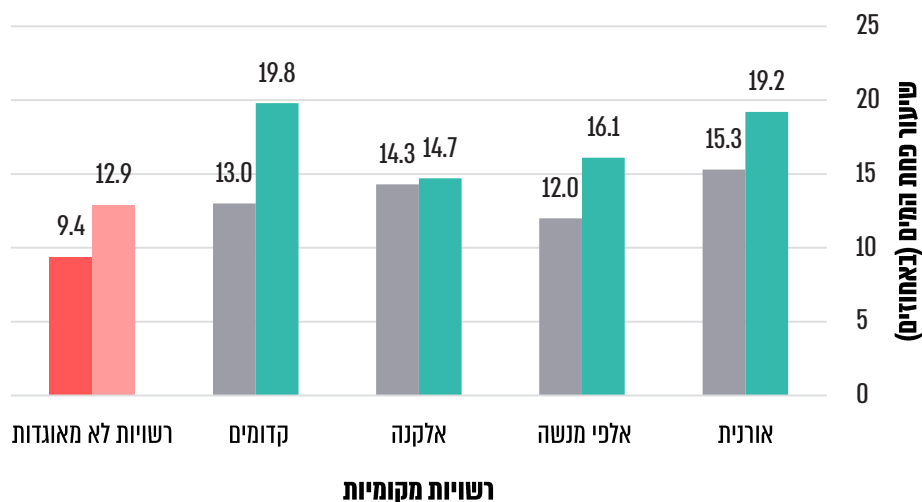
את הנתונים לגבי החלפת צנרת בשכונות קיימות ולגבש תוכנית להחלפת קוי מים ישנים ולפעול למימושה.

על המועצה המקומית **קדומים** לתעד את מועדי החלפת מדי המים הישנים ואת מקומם של מדי מים אלה. 💡

על המועצות המקומיות **אורנית, אלקנה ואלפי מנשה** ליישם את הנחיות רשות המים ולפעול לאיתור מוקדי מזילות סמוך למועד היווצרותן, לרבות באמצעות התקנת מדי מים מרכזיים. 💡

מומלץ למועצות המקומיות **אורנית, אלפי מנשה, אלקנה וקדומים** להמשיך לפעול לאיתור הזכאים להטבה בנוגע לתשלום עבור כמות מים הנוספת על הכמות המוכרת שאינם מממשים את זכאותם. 💡

שיעור פחת המים הארצי הממוצע (רשויות לא מאוגדות) ושיעור פחת המים הממוצע ברשויות המקומיות שנבדקו, (באחוזים) 2021 - 2019; 2018 - 2015



■ 2018 - 2015 ■ 2021 - 2019
■ רשויות לא מאוגדות 2018 - 2015 ■ רשויות לא מאוגדות 2021 - 2019

על פי נתוני רשות המים כפי שנמסרו למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 וביוני 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

בשנת 2020 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא "סוגיות נבחרות במשק המים בשומרון". הדוח הצביע על ליקויים מהותיים במתן שירותים מוניציפליים בתחום המים לתושבי הרשויות המקומיות בשומרון.

בביקורת המעקב נמצא כי היו ליקויים שתוקנו באופן מלא או במידה רבה: שיעורי פחת המים ברשויות שנבדקו קטנו בשנים האחרונות, אולם עדיין היו גבוהים, לעומת כלל הרשויות המקומיות במדינה שאינן מאוגדות בתאגידי מים; רוב מדי המים שבתחומי השיפוט של המועצות המקומיות **אלפי מנשה** ו**קדומים** הם חדשים; המועצות המקומיות **אורנית**, **אלפי מנשה** ו**קדומים** מנהלות קרן לשיקום מים.

ליקויים אחרים תוקנו במידה מועטה: המועצות המקומיות **אלפי מנשה** ו**אלקנה** לא הכינו תוכניות אב למשק המים; במועצות המקומיות **אורנית** ו**אלקנה** הופקו חלק מחיובי המים על פי אומדנים; בתחומי השיפוט של היישובים **אורנית**, **אלפי מנשה** ו**אלקנה** אין מדי מים מרכזיים.

היו ליקויים שלא תוקנו כלל: במועצות המקומיות **אלפי מנשה**, **אלקנה** ו**קדומים** לא נעשו בשנים האחרונות סקרים לבדיקת הסיבות לפחת המים.

ממצאי ביקורת המעקב מצביעים על שיפור בתחום משק המים ברשויות שנבדקו. ואולם על רשות המים ועל הרשויות שנבדקו להמשיך לפעול לתיקון הליקויים שהוצגו בדוח מעקב זה.



מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				כל הרשויות שנבדקו לא הכינו תוכנית אב למים וביוב	הרשויות המקומיות שנבדקו	תוכניות אב פרטניות לרשויות המקומיות שנבדקו
				שיעורי פחת המים בכל הרשויות שנבדקו היו גבוהים יותר משיעורי הפחת בכלל הרשויות המקומיות שאינן מאוגדות	הרשויות המקומיות שנבדקו	שיעורי פחת מים
				פעילות לא מספקת של רשות המים לעידוד הרשויות המקומיות בשומרון לעשות כל שביכולתן להפחתת שיעורי פחת המים בתחום שיפוטן	רשות המים	פעילות רשות המים לצמצום פחת המים
				היעדר פעילויות מסוימות של הרשויות שנבדקו לצמצום פחת המים בתחומי שיפוטן	הרשויות המקומיות שנבדקו	פעילות הרשויות המקומיות לצמצום פחת המים
				היעדר סקר פחת מים מעודכן	הרשויות המקומיות שנבדקו	סקרי פחת מים
				היעדר מידע על גיל צנרת המים בכל רחוב שנבדקו	הרשויות המקומיות שנבדקו	גיל צנרת המים



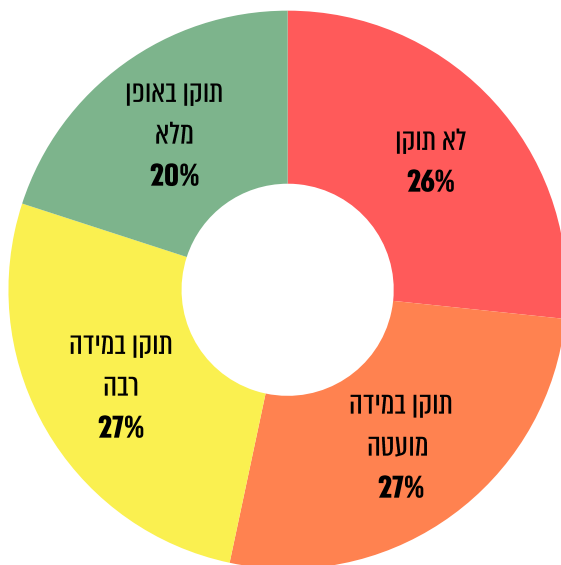
פרק הביקורת	הגוף המבוקר	הליקוי בדוח הביקורת הקודם	מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב			
			לא תוקן	תוקן במידה מועטה	תוקן במידה רבה	תוקן באופן מלא
גיל מדי המים	אלפי מנשה, אלקנה וקדומים	מדי המים ישנים ולא נבדקו בשש השנים שלפני מועד הביקורת				
סקר מדי מים	המועצה המקומית אלקנה	המועצה לא החליפה את מדי המים הישנים למדי מים מסוג קר"מ ולא התקינה מדי מים בגינות הציבוריות ובמוסדות הציבור				
מדי מים מרכזיים	רשות המים	טרם פורסמה חוברת הנחיות של רשות המים בנושא צמצום אובדני המים על ידי התקנת מדי מים מרכזיים				
	אורנית, אלפי מנשה ואלקנה	רשויות המקומיות שנבדקו, למעט קדומים, לא התקינו מדי מים מרכזיים שיצמצמו את שיעורי פחת המים				
השימוש בכספי התב"ר ובקרן צנרת המים	המועצות המקומיות אלפי מנשה, אלקנה וקדומים	המועצות המקומיות אלפי מנשה, אלקנה וקדומים לא השתמשו בכספי התב"ר ובכספי קרן צנרת המים לפעולות פיתוח של משק המים				
קרן לשיקום מים	הרשויות המקומיות שנבדקו	המועצות המקומיות שנבדקו לא ניהלו קרן לשיקום מים				



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				רשות המים לא פעלה מספיק בקרב הרשויות לעידוד מימוש ההטבה בהתאם לכללי הזכאות	רשות המים	מתן תמיכה ממשלתית להפחתת מחיר שירות המים
				הרשויות לא פעלו מספיק לאיתור הזכאים להטבה בתשלום עבור כמות מים נוספת על הכמות המוכרת	הרשויות המקומיות שנבדקו	
				הרשויות המקומיות שנבדקו, למעט אלפי מנשה, לא פרסמו באתרי המרשתת שלהן מידע בדבר איכות המים	אורנית, ואלקנה	פרסום מידע לתושבים על איכות המים

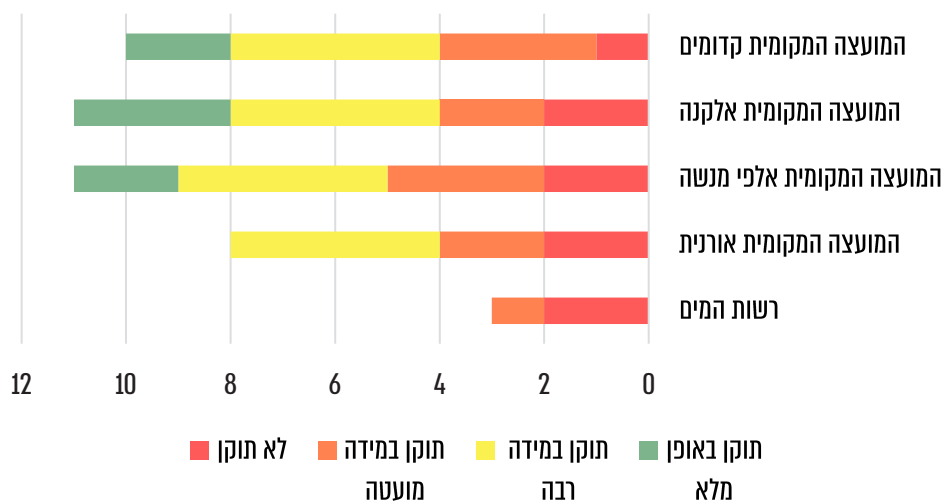


כלל הליקויים שעלו בדוח הקודם, לפי מידת תיקונם





הליקויים שעלו בדוח הקודם, בחלוקה לגופים המבוקרים המרכזיים





conduct their public roles out of a sense of true dedication. They have my gratitude.

It is the duty of the audited bodies to swiftly and effectively rectify the deficiencies noted in this audit to promote public service in Israel and thus also improve the quality of life of Israeli residents.

We will continue to pray and hope for the victory of the IDF and the defense system in this challenging war forced upon us by our enemies seeking to destroy us as a people and as a state, for the return of the hostages to their homes, and for peaceful and tranquil days.

Matanyahu Englman

State Comptroller
and Ombudsman

Jerusalem, July 2024

estimated annual economic cost is at least NIS 12 billion. This audit on the **Information Security of the Collection System in Local Authorities**, examined six local authorities and the Ministry of Interior on the following topics: Professional guidance of local authorities on cyber protection; Information database management of the collection system; Policies and regulations on information security; Action plan for coping with cyber incidents; ISO 27001 certification; Disaster recovery; Physical security of collection systems; Monitoring and control of operations in the collection system;; Identification and verification of users in the collection system; Management of access rights to the collection system; Conducting risk surveys; Penetration tests; Reporting and oversight of the collection system service providers. The audit raised deficiencies in implementing the requirements listed in the Protection of Privacy Law, in the regulations promulgated thereunder, and in the National Cyber Directorate guidelines, including the absence of one entity serving as a sectoral unit for local authorities providing professional guidance on cyber protection and deficiencies in the management of the collection system database by local authorities. These deficiencies could expose local authorities to cyber incidents. Moreover, local authorities did not conduct risk surveys and penetration tests on collection systems, they do not perform regular supervision on their service providers holding their databases, and do not receive timely reports from service providers on their compliance with privacy regulations. To reduce the local authorities' exposure to cyber incidents and ensure the effective use of appropriate information security measures in their collection systems and safeguard the information within these systems, the Ministry of Interior and the National Cyber Directorate should determine the entity that will serve as a sectoral unit for local authorities. Additionally, local authorities should rectify the deficiencies raised in the report to enhance the local government's capabilities in addressing cyber-attacks and their impacts, including conducting information security audits on external service providers to assess the adequacy of the information security measures they should take.

Monitoring the rectifying of deficiencies raised in previous audits is an important tool to verify that the audited bodies have indeed rectified what is required. This audit report presents the findings of two follow-up audits: **The Local Authorities' Contending with the Processes of Destruction of the Coastal Cliff; Selected Issues Regarding the Water Sector in Samaria.**

The audit includes various topics, and this introduction covers only some of the reports included in it. Each and every report opens a window to the public, including decision makers into the activities of the local government in Israel, as the services provided by the local authority directly impact the residents' quality of life and well-being, as well as their economic and social status.

The preparation of this audit required a significant effort by the personnel of the Local Government Audit Division and by employees at the Headquarters of the State Comptroller's Office. All of them have worked hard to prepare it with the utmost professionalism, thoroughness, fairness and meticulousness, and they



Ministry of Interior's involvement in harnessing the authorities to execute the program. Additionally, the headquarters should embed the program not only among the implementing staff but also among the heads of local authorities and governing committees for optimal integration and inclusion of the Ethiopian community in Israeli society.

Upon the betterment of land due to a change in the planning regulation, landowners are required to pay betterment levies equaling half the betterment value. The underlying rationale for the levy is the principle of distributive justice, according to which property owners should share with the public the profits generated by the betterment and bear a portion of the planning and physical-spatial development expenses. In 2021, the total betterment levy collected by local authorities was NIS 8.7 billion. An audit on **the Collection of Betterment Levies and Their Use** raised that the current structure of the levies exacerbates economic disparities between central and peripheral local authorities, and between local authorities with high socio-economic cluster and those with lower ones – 60% of the balances accrued in the betterment levy funds in 2021 – NIS 4.5 billion out of NIS 7.5 billion – belonged to authorities in clusters 8–10, where about 20% of the population resides. Furthermore, findings on dispute resolution on tax assessments highlight a widespread phenomenon of disparities between the assessments prepared by local planning and building committees and the final assessments determined by decisive appraisers, with the disparities resulting in detriment to the debtors – in 80% of cases decisive appraisers reduced over 25% of the levy determined by local planning and building committees, according to a random sample of 60 rulings from 2022 on assessments prepared by 34 local committees. This could potentially undermine public trust and the necessary certainty for reasoned economic activity in the real estate sector. It is therefore recommended to implement measures that will enable to optimize the assessments. Lack of transparency to the public regarding assessments and levies was also found, and therefore it is recommended to computerize and publish information in this field. Deficiencies were also found in public services, such as lack of information on the subject and the absence of online services and a service charter. The Minister of Interior is required to establish a public committee to examine the mechanism of the betterment levy, set by the government, to rectify the deficiencies and provide local authorities with efficient, fair, and certain means to fulfill the principle of distributive justice and finance the development of public spaces and the construction of public buildings, necessitated by the expected population growth and urban densification processes.

Rapid technological development has influenced nearly every aspect of individuals' lives and all sectors in the economy, including the public sector, particularly local authorities. Local authorities accumulate personal information about their residents, obligating them to safeguard their information and secure it. Local authorities contend with various cyber risks, issues of information security resilience, and cyber threats. Cyber-attacks on local authorities can affect them and the general public. Given the increase in cyber risks following the Swords of Iron war, the occurrence of cyber events has intensified in all bodies in the country, including local authorities. In 2022, 9,108 cyber incidents were reported to the National Cyber Directorate. In 2021, the global cost of cyber damage was USD 6 trillion, and in Israel, the

It is recommended that local government bodies, including local authorities, develop a strategic plan to reduce gender disparities among employees, from which multi-year and annual operational plans will be derived, with intermediate and outcome-based goals, defined timelines for implementation, all with the involvement and leadership of the Advancement of the Status of Women consultants serving in local authorities. To ensure the effective and beneficial functioning of these consultants, it is recommended that the Ministry of Interior, in collaboration with the Authority for the Advancement of the Status of Women and the Consultants Association, form the conception of the role of these consultants and examine ways in which it will be possible to ensure the prerequisites for fulfilling their duties optimally. Additionally, to secure the commitment of local authorities to promote gender equality, and given the close relationship between ensuring gender-balanced representation in decision-making forums and the democratic strength of the local authority, as well as the quality of its decision-making processes, it is recommended that regulatory bodies collaboratively set national goals for reducing gender disparities and establish a systematic and methodical action plan for monitoring and enforcing compliance with these goals.

The integration and inclusion of different populations, especially immigrant and minority populations, in the complex fabric of Israeli society pose a real challenge for Israeli governments across generations. The Ethiopian community in Israel, about 168,900 at the end of 2022, is one of the groups whose optimal integration into society has yet to be completed. Over 40 years after the considerable number of Ethiopian Jewish immigration to Israel, significant gaps persist in all aspects of life between Ethiopian Israelis and the rest of the Jewish population in Israel; Thus, for example, a study published in January 2023 found that the average monthly salary of Ethiopian Israelis born between 1978 and 1983, in 2021, was NIS 4,595, about 33% lower than the average salary of other Israeli Jewish residents whose data was examined, at NIS 6,916. This report on the **Activities of Local Authorities for the Integration of Ethiopian Israelis into Society**, indicate that the government program for Ethiopian Israeli integration, known as 'The New Way', is beginning to yield results and achievements in the local authorities, however, significant measures are still needed to promote this integration, and the principles, foundations, and values of this program still need embedding within the authorities. The audit raised that there is no connection between the program implementation headquarters at the Prime Minister's Office and the Ministry of Interior: The Ministry of Interior has done almost nothing to fulfill its role in the program's implementation system – both through activities to achieve the desired representation goals and through monitoring and supervision of the program implementation by local authorities. Moreover, in the absence of monitoring and control of the budget by government ministries and local authorities, a partial share only of the program's budget was used, at times in a manner raising concern as to the quality and scope of the activities carried out. Thus, in 2016–2022, five government ministries budgeted local authorities participating in the program, for a total of NIS 203 million, when the actual transfers to them was only about NIS 136 million (67% of the allocated amount). It is incumbent upon the implementation headquarters to precisely define the goals of 'The New Way' program and ensure that they are measurable and achievable, ensure budget utilization, and enhance the



Over the past two decades, the use of technological means for remote visual surveillance and monitoring in public spaces has increased both globally and in Israel, a trend that is reflected in the deployment of video cameras in numerous locations. The audit on the **Operation of Surveillance Cameras in the Public Space in the Local Authorities** raised that the use of surveillance cameras by the local authorities has gained momentum in the last two decades following government initiatives alongside the initiatives of the authorities themselves. The audit findings indicate that the local authorities examined – Daliyat al-Karmel, Bnei Brak, Neshet, Haifa, and Rishon LeZion – possessing 1,354-111 cameras, do not utilize all the tools at their disposal to safeguard residents' privacy nor comply with privacy protection guidelines related to surveillance cameras. All the authorities examined installed surveillance cameras for the automatic identification of license plates, without explicit authorization to do so beyond their general authority in the Municipalities Ordinance. None of the authorities examined held a public hearing before installing surveillance cameras to hear relevant public views on the matter. The municipalities of Bnei Brak, Haifa, Neshet, and the Daliyat al-Karmel local authority did not assess the need to obscure private spaces within the viewing range prior to the cameras' installation. As of June 2023, around 40 local authorities established a fixed link between their surveillance camera systems and the Israel Police, allowing the Police real-time viewing of footage, despite the fact that the issue has yet to be regulated between the Ministry of Interior, the Ministry of National Security, the Israel Police, and the Federation of Local Authorities in Israel. Local authorities must uphold residents' fundamental right to privacy and the principle of transparency. It is recommended that the authorities examined consider utilizing technological tools that would enable them to monitor camera operations more effectively and mitigate concerns of potential misuse thereof. Due to the noticeable rise in use of surveillance camera, coupled with the rapid technological advancements and the resulting potential privacy infringements arising therefrom, it is recommended that the Ministry of Justice consider regulating in legislation the use of surveillance cameras in public spaces by local authorities.

The principle of gender equality, which prohibits discrimination between women and men, is a fundamental pillar of the principle of equality, and its violation may be regarded as an infringement on human dignity. Implementing this principle is closely linked to the democratic strength of local government. The audit findings on **Promoting Gender Equality in Local Government** indicate significant gender disparities still found in the wage gap between male and female employees in local government (with the average salary per month of female workers in relation to male workers being about 69%) and in the representation of women among public officials (about 20%) and in high-ranking positions in local authorities (about 26%). As of November 2023, a mere 5% of local authorities (14 out of 257) were headed by women. These disparities are even higher compared to the women ratio among all employees in local government (around 73%), particularly in local authorities belonging to low socioeconomic indicators, peripheral authorities, non-Jewish authorities, ultra-Orthodox authorities, and unstable authorities. Given this backdrop, and considering Israel's declining global gender gap ranking, the urgency of proactive initiatives to advance gender equality and to reduce gender gaps in local authorities is increasing.

Foreword

This report presents the results of the audit of the local government conducted in 2023-2024.

Local government in Israel fulfils two key roles: it serves as the long arm of the central government, and is also a local government, serving the residents of the local authority, thus expressing its distinctiveness. The local government is entrusted with providing national and local services to its residents, caring for their well-being, and meeting their daily needs. The local authority has a great degree of autonomy in making decisions in its areas of responsibility, regarding the ways and means for realizing these areas of responsibility and the resources required to that end, as well as prioritizing actions in these areas. The local authority serves as a public trustee in all its actions, and as such it is obliged to exercise its authority under the provisions of the law.

On the morning of the Jewish holiday of Shmini Atzeret, the eighth day of Sukkot, on the 7th of October 2023, the Hamas terrorist organization launched a sudden murderous attack on communities in the Gaza Strip and the surrounding area, along with heavy firing of thousands of missiles and rockets on the southern and central regions of the country. In the terror attack 251 people were abducted, by July 2024, 116 hostages were returned to Israel alive, and 19 casualties were retrieved. Since the massacre and until the beginning of July 2024, 822 civilians¹ were murdered, 670 IDF soldiers died, and another 3,977 were injured. In the days following October 7, tens of thousands of residents in communities in the Gaza Strip were evacuated from their homes while coping with the severe traumas they experienced on that day. As a result of the escalation in fighting in the northern arena, tens of thousands of residents in border communities in the north were also evacuated from their homes.

As previously announced, our office is conducting a comprehensive audit that will examine several matters related to the massacre on October 7, 2023, and the Swords of Iron war. In my view, there is a public and moral obligation to conduct an audit that will examine the performance of all ranks on the day of the massacre, in the period before it, and in the period thereafter.

Additionally, our office audited other areas. The audit reports highlight important findings that are at the core of the activities of local authorities, spanning a variety of areas, including transparency and privacy protection, the urban space, social matters, and information systems. The following is a review of some of the reports included in this audit:

¹ This number does not include the members of the security forces who fought and fell in the campaign, such as members of the emergency squads and members of the Israel Security Agency.



State of Israel

State Comptroller of Israel

Audit Report on Local Government | 2024

A b s t r a c t s



Jerusalem | July 2024