# מבקר המדינה

## דוח על הביקורת בשלטון המקומי 2025

תמוז התשפ"ה | יולי 2025

ת ק צ י ר י ם

# מבקר המדינה

## דוח על הביקורת בשלטון המקומי 2025

תמוז התשפ"ה | יולי 2025

ת ק צ י ר י ם

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור | ירושלים

מס' קטלוגי 2025-L-001

ISSN 0793-1948

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה
www.mevaker.gov.il

עיצוב גרפי: צוות אי.אר דיזיין

# תוכן העניינים


**פתח דבר** 7

**المقدمة** 15

**Foreword** 280

## פרק ראשון | **התנהלות בחירום ובמלחמת חרבות ברזל**

טיפול רשויות מקומיות (שלא פונו) באוכלוסיות מיוחדות בשעת חירום 25

פעילות השירות הפסיכולוגי-חינוכי למענה רגשי ונפשי בשגרה ובמלחמת חרבות ברזל 43

כוח אדם בעת חירום ברשויות המקומיות - מלחמת חרבות ברזל 67

מענה על פניות ותלונות של הציבור ברשויות מקומיות בעת שגרה ובעת מלחמת חרבות ברזל 77

היערכות הרשויות המקומיות לשריפות - ביקורת מעקב 95

## פרק שני | **ביקורת חברתית**

טיפול המחלקות לשירותים חברתיים בבני נוער בסיכון 113

ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג - ביקורת מעקב 131

## פרק שלישי | **טוהר המידות ומינהל תקין**

מניעת מעילות והונאות בתאגידים עירוניים 163

## פרק רביעי | **המרחב הציבורי**


הצללת המרחב הציבורי העירוני 179

התמודדות רשויות מקומיות עם חזירי בר ותנים בתחום שיפוטן 199

פינוי פסולת ברשויות המקומיות והטמנתה - ביקורת מעקב 213

טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים - ביקורת מעקב 227

אספקת חשמל ברשויות המקומיות הדרוזיות ברמת הגולן - ביקורת מעקב 247

# פתח דבר

**דוח זה מציג את תוצאות הביקורת על השלטון המקומי שנערכה במהלך מלחמת חרבות ברזל בשנים 2024 - 2025. בשלבי הסיום של הכנת דוח זה נפתח מבצע "עם כלביא" כנגד איום הגרעין האירני ועל איום הטילים והתשתיות הצבאיות של אירן ושל גורמי טרור המאיימים על שלומה וביטחונה של מדינת ישראל. המלצות של משרד מבקר המדינה בדוח זה יפים גם למבצע עם כלביא.**

הרשות המקומית מוגדרת "לבנת היסוד לטיפול בעורף" במצבי חירום, נוכח היותה הגורם השלטוני המצוי בממשק ישיר עם האוכלוסייה המתגוררת בשטח שיפוטה, ומאחר שהיא מספקת לה את צרכיה השונים, הן על ידי אגפיה והן בשיתוף משרדי הממשלה וגופים אחרים.

הרשות המקומית מספקת לתושביה שירותים, הן בעיתות רגיעה והן בעיתות חירום, ובכלל זה אספקת מזון ומים; טיפול באוכלוסייה נזקקת; מסירת מידע לציבור; הסברה ודוברות; שירותים חיוניים בתחום ההנדסה והתשתיות (מים, ביוב ובינוי); פינוי אוכלוסייה למרכזי פינוי; קליטת אוכלוסייה; הפעלת מערכת החינוך בהתאם למדיניות הממשלה.

כדי שהרשות המקומית תוכל לספק לתושבים את כלל השירותים גם תחת מגבלות ובתנאים מיוחדים, עליה להיערך בעוד מועד במכלול תחומים. על הרשות לקיים הוראות ונהלים של הדרגים המנחים - הן ההוראות והנהלים הנוגעים לפעילותה בשטח השיפוט שלה, והן אלה שנועדו להעלות את רמת המוכנות לעיתות חירום; לדאוג לקיומם של האמצעים הנחוצים לפעילות בעיתות חירום; ולהכשיר, לתדרך ולתרגל את מערך כוח האדם שלה.

כמו יתר גופי השלטון בישראל, הרשויות המקומיות התמודדו במלחמת חרבות ברזל עם חוסר ודאות ועם הצורך לתת מענה הן לצרכים הרגילים והן לצרכים חדשים שעלו בעקבות המלחמה. דוח זה מציג את תוצאות הביקורת על התנהלות הרשויות המקומיות בעת חירום ובמהלך מלחמת חרבות ברזל:

- טיפול רשויות מקומיות (שלא פונו) באוכלוסיות מיוחדות בשעת חירום
- פעילות השירות הפסיכולוגי-חינוכי למענה רגשי ונפשי בשגרה ובמלחמת חרבות ברזל
- כוח אדם בעת חירום ברשויות המקומיות - מלחמת חרבות ברזל
- מענה על פניות ותלונות של הציבור ברשויות מקומיות בעת שגרה ובעת מלחמת חרבות ברזל
- היערכות הרשויות המקומיות לשריפות - ביקורת מעקב

להלן סקירה של שניים מפרקים אלה:

- **היערכות הרשויות המקומיות (שלא פונו) לטיפול באוכלוסיות מיוחדות בשעת חירום**

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2022 חיו בישראל כ-1.1 מיליון אנשים עם מוגבלויות שונות, שהם קרוב ל-11.5% מכלל האוכלוסייה בישראל, וכ-1.2 מיליון אזרחים ותיקים (בני 65 ומעלה), שהם כ-12.5% מכלל האוכלוסייה בישראל.

מלחמת חרבות ברזל משפיעה על כלל אזרחי המדינה, והשפעתה רבה במיוחד על האוכלוסיות המיוחדות האמורות, שגם בימי שגרה מתמודדות עם אתגרים מורכבים ותלויות בסיוע חיצוני של גופי שלטון מרכזי ומקומי כאחד. האתגר שעמד בתחילת המלחמה בפני גופי הממשל השונים האמונים על הטיפול באוכלוסיות מיוחדות ועל הסיוע להן במצבי חירום, נבע בין היתר מהמורכבות ומהקושי שבאיתור כלל האוכלוסיות הזקוקות לסיוע, ולא רק האוכלוסיות המוכרות לשירותי הרווחה ברשויות המקומיות בעת שגרה. במצב חירום יש להתמודד עם האתגר של מיפוי מיידי של צורכי אוכלוסיות אלה, ויש צורך להנגיש להן מידע רב ושירותים המותאמים להן; זאת הן עקב הפגיעה ברצף של הסיוע הניתן להן בעת שגרה והן בשל צורכי החירום השונים. יש להשלים את הליכי התקנת התקנות, שנועדו להסדיר מנגנונים לאספקת שירותים נחוצים עבור אנשים עם מוגבלות במצב חירום, ומומלץ כי משרדי הממשלה בשיתוף נציגות הרשויות המקומיות יפעלו להגדרת ערכות החירום הנדרשות לטיפול באוכלוסיות המיוחדות בשעת חירום ולהגדרת האחריות להקמתן ולתחזוקתן.

בהליך של שיתוף הציבור בקרב אוכלוסיות מיוחדות במדגם ארצי לא מייצג של 111 רשויות מקומיות, בנוגע לטיפול שקיבלו מהן בתקופת המלחמה, עלה כי שביעות הרצון של אוכלוסיות אלה מהסיוע שקיבלו מהרשויות במהלך המלחמה נמוכה. עוד עלתה מהליך שיתוף הציבור החשיבות של יצירת קשר יזום עם האוכלוסיות המיוחדות בשעת חירום והצורך המהותי בשיפור הטיפול בהן ובהגברת החשיפה וההנגשה של שירותים המיועדים להן בשעת חירום, על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים והרשויות המקומיות.

לנוכח פגיעותן של האוכלוסיות המיוחדות בזמן מלחמה יש חשיבות רבה להיערכות מוקדמת של משרדי הממשלה ושל הרשויות המקומיות בכל הנוגע לאיתור אוכלוסיות אלה, לזיהוי צורכיהן ולהכנת מענים מתאימים, וזאת כדי לשפר את מוכנותם למצב חירום ולקצר את זמן התגובה שלהם במתן הסיוע בשעת חירום. לאור הממצאים שעלו בהליך שיתוף הציבור, אשר חלקם אינו עולה בקנה אחד עם ממצאי הביקורת ברשויות המקומיות שנבדקו, על הרשויות המקומיות להגביר את מאמציהן ליצירת קשר יזום עם האוכלוסיות המיוחדות ולמתן מענה על צורכיהן בשעת חירום; הכול כדי לשפר את השירות הניתן לאוכלוסיות אלה ולמלא את המחויבות כלפיהן בייחוד בזמן מלחמה.

- ## פעילות השירות הפסיכולוגי-חינוכי (שפ"ח) למענה רגשי ונפשי בשגרה ובמלחמת חרבות ברזל

השירות הפסיכולוגי-חינוכי הוא המערך הנפשי היחיד שיכול לפגוש כל ילד במדינת ישראל, ועל כן יש לו תפקיד קריטי בזיהוי ובמניעה של מצוקות נפשיות בקרב ילדים ובני נוער. מגפת הקורונה שפרצה בשנת 2020 הביאה לעלייה חדה בשיעור הילדים ובני הנוער החווים מצוקה, דיכאון וקשיים נפשיים אחרים. אירועי שבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל השפיעו בראש ובראשונה על אוכלוסיות במעגלי הפגיעה הישירה, אך גם על כלל הילדים ובני הנוער במדינת ישראל הנמצאים במעגלי חשיפה שונים, שהיו נתונים למתקפות טילים בעוצמות משתנות ושחוו השפעות נפשיות במהלך המלחמה. הביקורת העלתה כי שיעור התלמידים בכיתות ז'-י"ב שחוו סימפטומים פסיכוסומטיים לפחות פעם אחת ביום כמעט מדי יום ביומו בחודשים אוקטובר 2023 - ינואר 2024 עמד על כ-53%; כ-30% מההורים בחברה היהודית לילדים בני 3 עד 18 אינם מכירים את השירותים הניתנים בשפ"ח ברשות המקומית שאליה הם משתייכים; משך ההמתנה הממוצע לקבלת שירות ראשוני בשפ"ח עמד על כ-54.6 ימים, זאת לעומת כ-89.7 ימים בקופות החולים וכ-36.7 ימים אצל מטפל פרטי. על פי מחקר משנת 2021 הנטל על כלכלת ישראל הנובע מאי-היכולת של הציבור הרחב לקבל טיפול מקצועי זמין ונגיש למצוקה נפשית נאמד בין 51 ל-61 מיליארד ש"ח.

על משרד החינוך להתאים את היקפי כוח האדם המועסקים בשפ"חים לצרכים העולים מהשטח, לקבוע תקנים לסביבה הפיזית והדיגיטלית שבה פועלים הפסיכולוגים החינוכיים, תוך שימת דגש מיוחד על פיתוח מערכות מידע מתואמות שיאפשרו לקבל תמונה אמינה של מצב השירות בארץ. כדי להבטיח פעילות מועילה ומקצועית של השירותים הפסיכולוגים החינוכיים באירועי חירום עתידיים, מומלץ למשרד החינוך, בשיתוף הרשויות המקומיות, לקיים הליך עמוק ומקיף של הפקת לקחים על בסיס הניסיון שצברו במהלך מלחמת חרבות ברזל.

השירות הפסיכולוגי-חינוכי אמון על שמירת הבריאות הנפשית של דורות העתיד של מדינת ישראל, ובכך על עצם עתידה. פגיעה בו ותפקודו הלקוי פוגעים במאות אלפי תלמידי ישראל והוריהם ומונעים מהם את הזכות הבסיסית לקבל שירותי בריאות וחינוך שוויוניים ובחינם. יישום ההמלצות המוצגות בפרק זה עשוי לאפשר עמידה איתנה ואיכותית של השירותים הפסיכולוגיים החינוכיים במדינת ישראל הן בעת שגרה והן לנוכח האתגרים שאותם מזמנים מצבי חירום תכופים במדינת ישראל.

בד בבד עם הביקורת בנושא המלחמה משרדנו המשיך לבצע את תפקידו ולעשות ביקורת גם בתחומים אחרים. פרקי דוח זה מעלים על סדר היום הציבורי ממצאי ביקורת חשובים העומדים בליבת העשייה של הרשויות המקומיות ונוגעים למגוון תחומים, ובכללם תחומי החברה, טוהר המידות ומינהל תקין והמרחב הציבורי. להלן סקירה של כמה מהפרקים:

- ## טיפול המחלקות לשירותים חברתיים בבני נוער בסיכון

המונח "בני נוער על רצף הסיכון, הסכנה והניתוק" מתאר אוכלוסיית מתבגרים הטרוגנית הנמצאת על טווח רחב מאוד מבחינת המצוקה ומצבי הסיכון שבהם היא נתונה. הגם שקשה לאמוד את היקף התופעה באשר אין בישראל הגדרה אחודה ונתונים רשמיים עדכניים,

משנת 2020 עד שנת 2022 הסתמנה עלייה ניכרת במספר הדיווחים על מצבי סיכון, ובשנת 2022 היו מוכרים לשירותי הרווחה כ-440,000 ילדים ובני נוער, ששיעורם כ-14% מכלל הילדים ובני הנוער בישראל. בשנה זו הופנו כ-60,000 דיווחים חדשים על קטינים לטיפולם של עובדים סוציאליים בין היתר בשל התעללות פיזית (20%), הזנחה (17%) והתעללות מינית (11%). מהנתונים ומההערכות של אנשי המקצוע בתחומים הטיפוליים עולה כי במהלך מלחמת חרבות ברזל מספר בני הנוער בסיכון הוסיף לעלות, ומצבי הסיכון התעצמו, התגוונו והחמירו.

משרד הרווחה והרשויות המקומיות מתקשים לספק את המענה הנדרש - לדאוג לשלומם של בני נוער במצבי סיכון, סכנה וניתוק ולהפחית את היקף מצבי הסיכון ואת מידת חומרתם. הצרכים ההולכים ומתרבים לעומת המחסור במשאבים, שאף הולכים ומידלדלים בעקבות המלחמה, מעוררים ספק רב בדבר יכולתן של המחלקות לשירותים חברתיים לספק את רשת השירותים הנדרשת לבני הנוער בסיכון.

ממצאי הביקורת מציגים פעמוני אזהרה מהדהדים בנוגע לטיפול באוכלוסייה זו. אף ששיעורם בקרב בני הנוער בישראל הוא כ-14%, פחות מ-2% מבני הנוער בישראל, הנמצאים במצבי הקצה האקוטיים ביותר, מטופלים על ידי שירותי הרווחה. עוד מציג הדוח פערים בין מדיניות התוכנית הלאומית 360° לטיפול בנוער בסיכון ומדיניות משרד הרווחה "עם הפנים לקהילה" - לבין המציאות העגומה המצטיירת ברשויות המקומיות; ובכלל זה: היעדר הטמעה של הגדרה אחידה ושפה אחידה במשרדים השונים בנוגע לנוער בסיכון; היעדר נתונים, מיפוי ותמונת מצב בנוגע להיקף התופעה של נוער בסיכון; מחסור אדיר בכוח אדם ומחסור במבנים המוקצים לפעילות; היעדרן או מיעוטן של תוכניות טיפול בקהילה בקרב הרשויות המקומיות, עקב אי-יכולתם של שירותי הקהילה לספק מעטפת תומכת - דבר הגורם לעיתים להעדפה של מסגרות חוץ-ביתיות לבני הנוער, בניגוד למדיניות של הימנעות מהוצאה מהבית והעדפת מתן מענים בקהילה עצמה.

ממצאי הביקורת מעידים על הצורך בפעולה מתואמת הן בין גופי השלטון המרכזי והן בינם לבין מוסדות השלטון המקומי. הרשויות המקומיות נדרשות להקפיד על תכלול פעולותיהן לאיתור נוער בסיכון, למניעת התנהגויות סיכון באוכלוסייה זו ולטיפול בה במנעד ההיבטים הרלוונטיים וכן על קיום דיונים עיתיים בנושא בתיאום עם גורמי הטיפול. לא ניתן להסכין למצב שבו רבים מבני הנוער הנמצאים על רצף הסיכון - וברשויות מקומיות מסוימות אף רובם - אינם מוכרים כלל לרשויות המקומיות. על משרד הרווחה והרשויות המקומיות לתכנן ולבצע פעולות המיועדות לאיתור יזום (יישוג) של נוער בסיכון - במרחב הפיזי ובמרחב הווירטואלי. כמו כן הם נדרשים לאסוף ולמפות את הנתונים בדבר בני הנוער המאותרים ולפעול להרחבת קשת המענים הניתנים להם באופן המותאם למידותיהם - לצורכיהם, למאפייניהם ולסיכונים המשתנים - וככל שניתן תוך הגברת שיתופם בכך.

## • הצללת המרחב הציבורי העירוני

לצעדי קידום ההצללה במרחב הציבורי יש כיום חשיבות קריטית לנוכח ההתחממות הצפויה עד סוף המאה. זו אמורה להביא לעלייה בתכיפותם ולהקצנה חריפה בעוצמתם של גלי החום ולזינוק במספר הימים החמים שבהם הטמפרטורה תהיה גבוהה - בסך הכול צפוי כי הטמפרטורה הממוצעת בישראל תעלה בכ-3.5 מעלות צלזיוס עד סוף המאה ה-21

בהשוואה לממוצע בעשרים השנים האחרונות. במצב כזה הליכה ברחוב תיהפך לאתגר קשה עוד יותר, וחיפושי המפלט אחר מקום שבו הטמפרטורות נוחות יהיו נואשים. לעומת אזורים סמוכים, הערים צפויות להיפגע אף יותר בשל כיסוי הבטון והאספלט. נמצא כי כיום אין בישראל הנחיות הצללה מחייבות לתכנון או לבנייה החלות על רחובות ומרחבים ציבוריים פתוחים, וכי מדידת ההצללה במרחב הציבורי העירוני לוקה בחסר. עוד נמצא כי אין בתקנים ובמסמכי המדיניות הנחיות המבוססות על שיקולים שיטתיים וחישוביים בדבר שיעורי ההצללה הנדרשים במרחב הציבורי.

למרות תועלותיו הרבות של היער העירוני בכלל ושל עצי הרחוב בפרט, רבות מערי ישראל מתאפיינות במיעוט עצי רחוב, וכ-90% מהשטח העירוני בישראל מתאפיין בחוסר צל. עובדה זו מביאה לפגיעה ניכרת מאוד באיכות החיים בסביבה העירונית. עצי רחוב הם האמצעי האפקטיבי ביותר לקירור המרחב העירוני, והצללה באמצעותם עשויה לסייע רבות במאבק בהשפעותיו של משבר האקלים ובשיפור הנוחות התרמית במרחב הציבורי בערי ישראל. לאור העובדה שהתועלות המגולמות בעצים מתממשות כעשור לאחר נטיעתם, כדי להשיג את היעדים שהוזכרו בהחלטת הממשלה בנושא ההצללה (החלטה 1022) עד שנת 2040, יש להתחיל לבצע כבר בטווח הקצר את הפעולות המוצעות בה. השלטון המקומי הוא שחקן מרכזי בעל יכולת לבנות חוסן אקלימי רשותי. אופי החיים העירוני הצפוף מגביר את הפגיעות להשלכות שינויי אקלים ועל כן מצריך מהרשויות המקומיות היערכות ייעודית. לנוכח העלייה הצפויה בטמפרטורות מומלץ לרשויות המקומיות לקדם בתחומן פעולות אשר יובילו להוצאה לפועל של מדיניות שתאפשר להתמודד עם האתגרים הגוברים הנובעים מחום קיצוני.

על שר האוצר, שר הבינוי והשיכון, השרה להגנת הסביבה, שר החקלאות וביטחון המזון, שר הפנים, ראש המועצה הלאומית לכלכלה וראש מינהל התכנון, האחראים ליישום החלטת הממשלה 1022 בעניין ההצללה, לפעול לקידומה ולמימושה על פי תחומי אחריותם כמפורט בה, בשים לב לממצאים ולהמלצות שהובאו בפרק זה.

## • התמודדות הרשויות המקומיות עם חזירי בר ותנים בתחום שיפוטן

התפרצותם של חזירי בר ותנים לשטחים העירוניים והחקלאיים והגברת החיכוך בינם ובין בני האדם גורמות לנזקים הן לאדם והן לסביבה, בין שמדובר בנזקים כלכליים עקב פגיעה בגידולים חקלאיים, נזקים לגינות ציבוריות ופרטיות, נבירה בפחים ופיזור פסולת או בנזקים הנגרמים לגוף ולרכוש בשטחים העירוניים. אומדן הנזק שגורמים חזירי בר לגידולים חקלאיים ולסביבה בארה"ב עומד על 1.5 מיליארד דולר. נוסף על כך, בשל החיכוך ההולך וגובר בין בני האדם לבין אותם מינים יש סכנה להעברת מחלות ממינים אלו לבני האדם ולחיות המשק והבית. מהביקורת עלה כי מספר פניות התושבים למוקד העירוני בחיפה, ירושלים, נשר וקריית טבעון בנושא חזירי בר בשנים 2019 - 2024 היה 24,620 - 385, בהתאמה. על אף היקפה הנרחב של התופעה בישראל ובעולם, טרם נמצאה דרך המלך לטיפול בה. ממצאי הביקורת העלו כי בישראל אין אסדרה חוקית ייעודית בנושא של הטיפול במינים מתפרצים, ובהם חזירי בר ותנים, בתחומי שיפוטן של הרשויות המקומיות. בהיעדר אסדרה, שיתוף הפעולה בין הרשות המקומית לבין רשות הטבע והגנים (רט"ג)

הוא שמכתיב את היקף הטיפול בחזירי בר ותנים בכל רשות, אולם אופי הטיפול נתון להחלטתה של הנהגת הרשות.

מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה ורט"ג יפעלו לאסדרה בחקיקה של הטיפול בחזירי בר ותנים באופן שיגדיר את תחומי האחריות והסמכויות של כל אחד מהגורמים האחראים לטיפול בנושא זה ויבטיח שהם יישאו גם בנטל התקציבי הכרוך בכך. עוד מומלץ כי הרשויות שנבדקו יאמצו את הטיפול המשולב ויתמידו בו, וכי הן יבחנו את האפקטיביות של הפעולות המתבצעות במסגרתו. זאת לצורך צמצום הקונפליקט בין חזירי הבר והתנים לבין תושבי הרשויות, לשם מזעור הנזקים הנגרמים לאדם, לשם השמירה על רווחת התושבים וכן לשם שיפור איכות חייהם, ותוך הפחתה מרבית של הפגיעה בבעלי חיים אלה.

## • ביקורות מעקב

מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים הוא כלי חשוב שמטרתו לוודא כי הגופים המבוקרים אכן תיקנו את הנדרש. בדוח זה מובאים ממצאים של חמש ביקורות מעקב:

### ○ ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג

זה יותר משלושה עשורים פועלת מדינת ישראל באופן יזום להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, ובתוך כך האלימות בתוך מערכת היחסים הזוגית. זאת מתוך הכרה באחריותה ובמחויבותה במישור הלאומי להגן על נפגעי האלימות בתוך התא המשפחתי, לטפל בהם ובפוגעים ולשקמם. בעלי תפקידים בגופי השלטון המרכזי, בשיתוף עמיתיהם בשלטון המקומי, שותפים למאמץ זה, וניכר כי הם עושים כן במסירות רבה, מתוך תחושת שליחות ציבורית ואישית. מלחמת חרבות ברזל, שפרצה באוקטובר 2023, הגבירה עוד יותר את האתגרים הכרוכים בהתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג.

בשנת 2021 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא "ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג". בביקורת המעקב שממצאיה מתפרסמים כעת הועלה כי אף שתוקנו ליקויים מסוימים שהועלו בביקורת הקודמת, נותרו פערים שנדרש לפעול בעניינם ולהמשיך לתקנם. כך, פעולות שנועדו לטייב את ההתמודדות עם התופעה, שלפי המלצות הדוח הקודם היו אמורים להוביל המערך הלאומי להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה והוועדה הבין-משרדית הקבועה הנמנית עם מערך זה, לא ננקטו כלל, או שהליקויים בעניינן תוקנו במידה מועטה בלבד - לא עוגנה באופן רשמי הגדרה מוסכמת של תופעת האלימות במשפחה בהוראות החוק או בהוראות אסדרה (רגולציה) אחרות המתוות את הבסיס החוקי והמקצועי להתמודדות עם התופעה, וגם לא הושלמו תיקוני החקיקה הנדרשים להסדרת העברת המידע בין גורמי הטיפול לגורמי אכיפת החוק, וחיוניים להבטחת הרצף הטיפולי והתיאום בין הגופים. כמו כן, לא גובשו מענים נוספים עבור אסירים משוחררים שאינם מתאימים לתוכניות שיקומיות בקהילה לאחר שחרורם או מסרבים להשתתף בהן.

## היערכות הרשויות המקומיות לשריפות

התמודדות עם אירועי חירום בעלי עוצמה ורחבי היקף בעורף האזרחי של מדינת ישראל, הן בעת לחימה והן בעת שגרה, מחייבת היערכות מוקדמת מערכתית ובין-ארגונית של גופים רבים ואיגום משאבים לאומיים. מתחילת מלחמת חרבות ברזל התלכדות של אירועי החירום המלחמתיים והאזרחיים הביאו לשריפה של כ-200,000 דונם של יער וחורש בצפון הארץ בתוך פחות משנה, אשר הסבה נזק חמור לשמורות הטבע, ובין היתר פגעה בבעלי החיים ובצומח

בשנת 2018 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת מיוחד בעניין "היערכות הרשויות המקומיות לשריפות, תפקודן במהלך גל השריפות בנובמבר 2016, פיצוי הניזוקים והעלויות למשק". ביקורת המעקב שממצאיה מתפרסמים כעת העלתה כי חלק מהליקויים לא תוקנו, ובין היתר, טרם אושרו התקנות בעניין הגנה על יישובים מפני שריפות יער, בהיעדר מקור תקציבי לביצוען; בהחלטת הממשלה 1091 משנת 2022 אושר תקציב לתשעה מתוך 81 אזורים המצויים בסיכון גבוה. שתיים מהרשויות המקומיות שנבדקו - חיפה וזיכרון יעקב - נקטו פעולות לתיקון הליקויים שעלו בדוח הקודם, עם זאת, במועד סיום ביקורת המעקב טרם הוכשרו אזורי חיץ בשטחים נרחבים שרשות הכבאות הגדירה בסיכון גבוה לשריפות יער וחורש בשטחי השיפוט של שתי הרשויות. עיריית יוקנעם עילית לא הכינה תוכנית הגנה מפני שריפות, בניגוד להנחיות רשות הכבאות. עיריית חיפה הכשירה נתיב גישה נוסף בשכונה כלואה אחת בלבד. לנוכח החשיבות הרבה של אזורי חיץ להאטת התקדמות חזית האש, להצלת חיי אדם, לפינוי תושבים מבתיהם ולצמצום סכנת הפגיעה ברכוש, על המשרד לביטחון לאומי, רשות הכבאות, עיריית חיפה והמועצה המקומית זיכרון יעקב לפעול ככל האפשר להכשרת אזורי החיץ בהקדם. על משרדי הממשלה וכל הגורמים הרלוונטיים, ובהם המשרד לביטחון לאומי ומשרד הפנים, לפעול במשותף להסדרת תקנות להגנה על יישובים מפני שריפות, שהן תקנות מצילות חיים.

## טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים

מבנים מסוכנים שאינם מטופלים עלולים להיות בגדר "פצצה מתקתקת", המעמידה בסיכון את כל מי שבסביבתם. הסיכון מקבל משנה תוקף נוכח היותה של מדינת ישראל באזור סיסמולוגי המועד לרעידות אדמה בעוצמה ניכרת והעימות הצבאי שהיא שרויה בו. במהלך מלחמת חרבות ברזל שוגרו טילים וכטב"מים מרצועת עזה, לבנון, תימן, אירן, עירק וסוריה אל עבר אזורים נרחבים בישראל. מנתוני מס רכוש עולה כי עד סוף מרץ 2025 הוגשו לו 45,798 תביעות בגין נזק ישיר שנגרם למבנים במהלך חרבות ברזל, ועל פי הערכת הנהלת קרן הפיצויים של מס רכוש, בעקבות כ-95% מהן שולמו פיצויים של כ-1.5 מיליארד ש"ח בגין נזק זה בלבד. מרישומי קרן הפיצויים עולה כי נכון לסוף מרץ 2025 נפגעו 1,342 מבנים פגיעה מהותית. על פי ההערכה, בישראל כ-80,000 מבנים בני שלוש קומות ומעלה, ובהם כ-810,000 דירות שנבנו לפני שנת 1980 שלא לפי תקן מחייב לעמידות בפני רעידות אדמה. הטיפול במבנים מסוכנים נדרש לצורך חיזוקם בכלל ועמידתם ברעידות אדמה בפרט. יתרה מזאת, אימוץ הליכים מיטביים לטיפול במבנים מסוכנים הכרחי בשיקום מבנים לאחר מלחמה.

בשנת 2022 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בעניין "טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים". ביקורת המעקב שממצאיה מתפרסמים כעת מעלה תמונת מצב עגומה ולפיה למרות חומרת הליקויים שעלו בדוח הקודם, ואף שמשרד ראש הממשלה זיהה כבר בשנת 2021 את הריק (ואקום) השורר בטיפול בנושא, ולמרות הדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, ובצל המלחמה שגרמה לנזקים רבים למבנים, חלקם עד כדי צורך להורסם - למרות כל אלה לא התקדם הטיפול בנושא. אומנם מקצת הליקויים תוקנו אולם ליקויים רבים נותרו בעינם. על משרד ראש הממשלה ומשרד הפנים בשיתוף משרד הבינוי ושיכון ומשרד החינוך לפעול ללא דיחוי כדי לאסדר את הטיפול במבנים מסוכנים ולהגן בכך על חיי אדם. הרשויות המקומיות שנבדקו - עיריות באר שבע, בת ים וקריית ים - וכן כלל הרשויות בישראל, נדרשות להניע עשייה מיידית כדי לוודא כי אכן תחום הטיפול במבנים מסוכנים מנוהל בצורה מיטבית, וכי אכן הרשות המקומית עושה שימוש מושכל בסמכותה לפעול להגנת חיי תושביה בתחום הטיפול במבנים מסוכנים.

עוד נעשו ביקורות מעקב בנושאים **פינוי פסולת ברשויות המקומיות והטמנתה; אספקת חשמל ברשויות המקומיות הדרוזיות ברמת הגולן.**

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, ששירותיו 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 הרשויות המקומיות והגופים המבוקרים הנוספים הנוגעים בדבר 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. חשוב שכלל הרשויות ילמדו את ממצאי הדוח ויפעלו לתקן את הדורש תיקון אצלן.

נמשיך להתפלל ולייחל לניצחון צה"ל ומערכת הביטחון, לחזרת החטופים לבתיהם לרפואת הפצועים ולימים שקטים ושלווים.

**מתניהו אנגלמן**
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, תמוז התשפ"ה, יולי 2025

# المقدمة

**يعرض هذا التقرير نتائج الرقابة على الحكم المحلي والتي أجريت في حرب السيوف الحديدية خلال السنوات 2024-2025. في المراحل النهائية لإعداد هذا التقرير، انطلقت عملية "الأسد الصاعد" ضد التهديد النووي الإيراني وتهديد الصواريخ والبنى التحتية العسكرية الإيرانية والعناصر الإرهابية التي تهدد سلامة وأمن دولة إسرائيل. تنطبق توصيات مكتب مراقب الدولة الواردة في هذا التقرير أيضًا على عملية الأسد الصاعد.**

تُعرف السلطة المحلية بأنها "الحجر الأساسي لمعالجة الجبهة الداخلية" في حالات الطوارئ، باعتبارها الجهة الحكومية التي تتواجد على اتصال مباشر مع الفئات السكانية الساكنة في نطاق صلاحيتها، وتعمل على تلبية احتياجاتهم المختلفة، سواء من خلال أقسامها أو بالتعاون مع الوزارات الحكومية والهيئات الأخرى.

تقدم السلطة المحلية لسكانها خدمات، سواء خلال الأوقات الروتينيّة أو أوقات الطوارئ، بما في ذلك توفير الغذاء والمياه؛ رعاية السكان المحتاجين؛ توفير معلومات للجمهور؛ التوعية والاعلام الرسمي؛ خدمات أساسية في مجال الهندسة والبنى التحتية (مياه، صرف صحي وبناء)؛ إخلاء السكان إلى مراكز الإخلاء؛ استيعاب السكان؛ تشغيل نظام التعليم وفقًا لسياسة الحكومة.

لكي تتمكن السلطة المحلية من توفير كافة الخدمات للمواطنين حتى في ظل القيود والظروف الخاصة، عليها الاستعداد مسبقًا في مجموعة متنوعة من المجالات. يجب على السلطة الالتزام بتوجيهات وإجراءات المستويات الموجهة - سواء توجيهات وإجراءات المتعلقة بأنشطتها ضمن نطاق صلاحيتها، أو تلك المخصصة لزيادة مستوى الاستعداد لأوقات الطوارئ؛ ضمان وجود الوسائل اللازمة للأنشطة في أوقات الطوارئ؛ تدريب، إرشاد وتحضير نظام القوى العاملة الخاصة بها.

كما هو الحال بالنسبة للهيئات الحكومية الأخرى في إسرائيل، واجهت السلطات المحلية حالة من عدم اليقين أثناء حرب السيوف الحديدية كما واجهت الحاجة إلى تلبية الاحتياجات العادية أو الجديدة التي نشأت في أعقاب الحرب على حد سواء. يعرض هذا التقرير نتائج الرقابة على سير عمل السلطات المحلية خلال حالة الطوارئ وحرب السيوف الحديدية:

- معالجة السلطات المحلية (التي لم تخلى من السكان) لذوي الاحتياجات الخاصة أثناء حالات الطوارئ
- نشاط الخدمة النفسية التربوية للدعم العاطفي والنفسي في الحياة الروتينية وخلال حرب السيوف الحديدية
- القوى العاملة خلال حالة الطوارئ في السلطات المحلية - حرب السيوف الحديدية
- الرد على توجهات وشكاوى الجمهور في السلطات المحلية خلال الأوقات الروتينية وحرب السيوف الحديدية
- استعداد السلطات المحلية للحرائق - رقابة متابعة

فيما يلي استعراض لفصلين من بينها:

## • معالجة السلطات المحلية (التي لم تخلى من السكان) للفئات السكانية الخاصة أثناء حالات الطوارئ

بحسب معطيات دائرة الاحصاء المركزية، عاش في عام 2022 في إسرائيل حوالي 1.1 مليون شخص من ذوي الإعاقات المختلفة، وهو ما يقرب 11.5% من إجمالي السكان في إسرائيل، وحوالي 1.2 مليون من كبار السن (65 عامًا فأكثر)، وهو ما يقرب 12.5% من إجمالي السكان في إسرائيل.

تؤثر حرب السيوف الحديدية على جميع مواطني الدولة، وتأثيرها كبير بشكل خاص على الفئات السكانية الخاصة المذكورة أعلاه، والتي تواجه حتى في الحياة الروتينية تحديات معقدة وتعتمد على المساعدات الخارجية من الهيئات الحكومية المركزية والمحلية على حد سواء. إن التحدي الذي واجهته مختلف الهيئات الحكومية المسؤولة عن رعاية الفئات الخاصة ومساعدتها في حالات الطوارئ في بداية الحرب نتج، من بين أمور أخرى، من تعقيد وصعوبة تحديد جميع الفئات السكانية التي تحتاج المساعدة، وليس فقط الفئات السكانية المعروفة للخدمات الاجتماعية في السلطات المحلية خلال الأوقات الروتينية. في حالات الطوارئ، يجب مواجهة تحدي التحديد الفوري لاحتياجات هذه الفئات السكانية، ومن الضروري إتاحة قدر كبير من المعلومات والخدمات المعدلة خصيصا لهم؛ ويرجع هذا إلى انقطاع استمرارية المساعدة المقدمة لهم في الأوقات الروتينية وبسبب احتياجات الطوارئ المختلفة. يجب استكمال إجراءات سن أنظمة التي تهدف إلى تنظيم آليات تقديم الخدمات الضرورية لذوي الاحتياجات الخاصة في حالات الطوارئ، ويوصى بأن تعمل الوزارات الحكومية، بالتعاون مع ممثلي السلطات المحلية، على تحديد مجموعات الطوارئ اللازمة لعلاج الفئات السكانية الخاصة في حالات الطوارئ وتحديد المسؤولية عن إنشائها وصيانتها.

كشفت عملية اشراك الجمهور بين فئات سكانية خاصة في عينة غير تمثيلية مكونة من 111 سلطة محلية، فيما يتعلق بالعلاج الذي تلقوه أثناء الحرب، أن مستوى رضا هذه الفئات السكانية عن المساعدة التي تلقوها من السلطات خلال الحرب كان منخفضا. كما يظهر اجراء اشراك الجمهور أهمية إنشاء اتصال استباقي مع الفئات السكانية الخاصة خلال حالات الطوارئ والحاجة الأساسية لتحسين الرعاية الخاصة بهم وزيادة التعرض وإتاحة الخدمات المخصصة لهم أثناء حالات الطوارئ، من قبل الوزارات الحكومية ذات الصلة والسلطات المحلية.

نظرًا لضعف الفئات السكانية الخاصة في أوقات الحرب، هناك أهمية كبيرة للاستعداد المسبق للوزارات الحكومية والسلطات المحلية في كل ما يتعلق بتحديد هذه الفئات السكانية، تحديد احتياجاتها وإعداد الاستجابات المناسبة، وذلك لتحسين استعدادها لحالة الطوارئ وتقصير وقت استجابتها في تقديم المساعدة في أوقات الطوارئ. على ضوء النتائج التي أثارتها عملية المشاركة العامة، والتي يتعارض بعضها مع نتائج الرقابة على السلطات المحلية التي تم فحصها، يجب على السلطات المحلية تكثيف جهودها لإقامة اتصال استباقي مع الفئات السكانية الخاصة ومنح استجابة لاحتياجاتها في أوقات الطوارئ؛ كل ذلك من أجل تحسين الخدمة المقدمة لهذه الفئات والوفاء بالتزاماتها تجاههم، وخاصة في أوقات الحرب.

## • نشاط الخدمة النفسية التربوية للدعم العاطفي والنفسي في الحياة الروتينية وخلال حرب السيوف الحديدية

الخدمة النفسية التربوية هي نظام الصحة النفسية الوحيد الذي يمكنه الوصول إلى كل طفل في دولة إسرائيل، وبالتالي تلعب دورًا حاسمًا في تحديد ومنع الضائقة النفسية وسط الأطفال والمراهقين. أدت جائحة فيروس كورونا الذي اندلعت في عام 2020 إلى زيادة حادة في معدل الأطفال والمراهقين الذين يعانون من محنة، اكتئاب وصعوبات نفسية أخرى. لقد أثرت أحداث السابع من أكتوبر 2023 وحرب السيوف الحديدية في المقام الأول على الفئات السكانية المتواجدة في دوائر التأثير المباشر، ولكن أيضًا على جميع الأطفال والمراهقين في دولة إسرائيل الموجودين في دوائر التعرض المختلفة، والذين تعرضوا لهجمات صاروخية بدرجات شدة متفاوتة واختبروا آثارًا نفسية أثناء الحرب. وقد كشفت الرقابة أن نسبة الطلاب في صفوف السابع إلى الثاني عشر الذين عانوا من أعراض نفسية جسمية مرة واحدة على الأقل يوميًا، كل يوم تقريبًا، خلال الأشهر تشرين الأول 2023 - كانون الثاني 2024 بلغت حوالي 53٪؛ حوالي 30٪ من الأهل في المجتمع اليهودي لأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 3 و-18 عامًا ليسوا على دراية بالخدمات المقدمة من قبل الخدمة النفسية التربوية في السلطة المحلية التي ينتمون إليها؛ بلغ متوسط مدة الانتظار لتلقي الخدمة الأولية في الخدمة النفسية التربوية حوالي 54.6 يومًا، مقارنة بحوالي 89.7 يومًا في صناديق المرضى وحوالي 36.7 يومًا لدى معالج خاص؛ ووفقًا لدراسة من عام 2021، يقدر العبء على الاقتصاد الإسرائيلي الناتج عن عدم قدرة عامة الناس على تلقي علاج مهني متوفر ومتاح لمحنة نفسية بما يتراوح بين 51 و-61 مليار ش.ج.

يجب على وزارة التربية والتعليم ملائمة حجم القوى العاملة في الخدمة النفسية التربوية مع الاحتياجات التي تظهر على أرض الواقع وتحديد معايير للبيئة المادية والرقمية التي يعمل فيها أخصائيو علم النفس التربوي، مع التركيز بشكل خاص على تطوير أنظمة معلومات معدلة تُتيح تلقي صورة موثوقة لحالة الخدمات في البلاد. لضمان نشاط ناجع ومهني لخدمات علم النفس التربوي في حالات الطوارئ المستقبلية، يُوصى بأن تُجري وزارة التربية والتعليم، بالتعاون مع السلطات المحلية، عملية عميقة وشاملة لاستخلاص العبر من الخبرة المكتسبة خلال حرب السيوف الحديدية.

إن الخدمة النفسية التربوية مسؤولة عن الحفاظ على الصحة النفسية للأجيال القادمة في دولة إسرائيل، وبالتالي على مستقبلها. إن الإضرار بها وأدائها السيء يضر مئات الآلاف الطلاب الإسرائيليين وأهلهم ويحرمهم من الحق الأساسي لتلقي خدمات صحية وتعليمية متساوية ومجانية. إن تطبيق التوصيات المعروضة في هذا الفصل قد يسمح بالحفاظ على خدمات نفسية متينة ونوعية في دولة إسرائيل، سواء خلال الأوقات الروتينية أو في مواجهة التحديات التي تفرضها حالات الطوارئ المتقاربة في دولة إسرائيل.

بالتوازي مع الرقابة في موضوع الحرب، واصل مكتبنا القيام بدوره وإجراء رقابة في مجالات أخرى أيضًا. تضع فصول هذا التقرير نتائج رقابة هامة على جدول الأعمال العام والتي تشكل جوهر عمل السلطات المحلية وتخص مجموعة متنوعة من المجالات، بما في ذلك مجالات المجتمع، النزاهة، الإدارة السليمة والحيز العام. فيما يلي استعراض لعدة فصول:

## • معالجة أقسام الخدمات الاجتماعية للمراهقين المعرضين للخطر

يصف مصطلح "المراهقون المعرضون لسلسلة مخاطر، خطر وانفصال" فئةً متنوعةً من المراهقين، تمتد على نطاق واسع جدًا من حيث حالات الضيق والخطر الذي يتعرضون له. وبالرغم من صعوبة تقدير حجم هذه الظاهرة نظرًا لعدم وجود تعريف موحد وبيانات رسمية حديثة في إسرائيل، فقد

شهدت الفترة من عام 2020 إلى عام 2022 زيادةً ملحوظةً في عدد البلاغات عن حالات الخطر، وفي عام 2022، بلغ عدد الأطفال والمراهقون المعروفين للخدمات الاجتماعية حوالي 440,000 طفل ومراهق، أي ما يعادل حوالي 14% من إجمالي الأطفال والمراهقين في إسرائيل. في هذا العام، أُحيل حوالي 60,000 بلاغ جديد عن قاصرين إلى علاج الأخصائيين الاجتماعيين، بما في ذلك بسبب اعتداء جسدي (20%)، إهمال (17%) واعتداء جنسي (11%). تشير بيانات وتقييمات المتخصصين في المجالات العلاجية إلى أنه خلال حرب السيوف الحديدية، استمر عدد المراهقون المعرضين للخطر في التزايد، واشتدت حالات الخطر، تنوعت وتفاقمت.

تواجه وزارة الرفاه الاجتماعي والسلطات المحلية صعوبة في توفير الاستجابة اللازمة – للاهتمام بسلامة المراهقين المتواجدين في حالات الخطر والانفصال، وتقليص حجم حالات الخطر وشدتها. إن الاحتياجات المتزايدة، مقارنةً بنقص الموارد، التي تقلصت نتيجة الحرب، تثير شكوكًا كبيرة حول قدرة اقسام الخدمات الاجتماعية على توفير شبكة الخدمات اللازمة للمراهقين المعرضين للخطر.

تدق نتائج الرقابة أجراس خطرٍ مُدوّية بشأن معالجة هذه الفئة السكانية. فرغم أن نسبتهم وسط المراهقين تُقارب 14%، فإن أقل من 2% منهم، يتواجدون في أشدّ الحالات تطرفًا، ويتلقون رعاية من الخدمات الاجتماعية. كما يُظهر التقرير فجواتٍ بين سياسة البرنامج الوطني 360° لمعالجة المراهقين المُعرّضين للخطر وسياسة وزارة الرفاه الاجتماعي "توجهنا نحو المُجتمع" - والواقع المُرّ الذي يظهر في السلطات المحلية؛ بما في ذلك: عدم تطبيق تعريفٍ مُوحّدٍ ولغةٍ مُوحّدةٍ في مختلف الوزارات بشأن المراهقين المُعرّضين للخطر؛ نقص بيانات، عدم تحديد خصائص وصورة للوضع الراهن حول حجم ظاهرة المراهقين المُعرّضين للخطر؛ والنقص الهائل في القوى العاملة ونقص في المباني المُخصّصة للأنشطة؛ غياب أو قلة برامج الرعاية المجتمعية وسط السلطات المحلية بسبب عجز الخدمات الاجتماعية عن توفير بيئة داعمة – مما يسبب أحيانًا تفضيل توفير أطر خارج المنزل للمراهقين، خلافًا لسياسة تجنّب الإبعاد عن المنزل وتفضيل تقديم استجابة في المجتمع نفسه.

تشير نتائج الرقابة إلى ضرورة تنسيق العمل سواء بين هيئات الحكم المركزية أو بينها وبين مؤسسات الحكم المحلي. ويتعين على السلطات المحلية الحرص على شمولية في إجراءاتها لتحديد المراهقين المعرضين للخطر، لتجنب السلوكيات الخطرة لدى هذه الفئة السكانية ومعالجتهم من جوانب متعددة ذات صلة، بالإضافة إلى إجراء مناقشات آنية حول هذا الموضوع بالتنسيق مع الجهات العلاجية. لا يمكن قبول حالة يكون فيها العديد من المراهقين المعرضين للخطر - وحتى الأغلبية في بعض السلطات المحلية - غير معروفين لها على الإطلاق. يجب على وزارة الرفاه والسلطات المحلية المبادرة في تخطيط وتنفيذ إجراءات تهدف إلى تحديد المراهقين المعرضين للخطر - في الحيز المادي والحيز الافتراضي. كما يتعين عليها جمع البيانات عن المراهقين الذين تم تحديدهم وتحديد خصائصهم، والعمل على توسيع نطاق الاستجابة المقدمة لهم بما يتناسب معهم -احتياجاتهم، خصائصهم ومخاطرهم المتغيرة - مع زيادة تعاونها في هذا الصدد قدر الإمكان.

## • تظليل الحيز العام في المدن

تعتبر خطوات تعزيز التظليل في الحيز العام ذات أهمية بالغة في الوقت الراهن على ضوء ارتفاع درجات الحرارة المتوقع بحلول نهاية القرن. من المتوقع أن يؤدي هذا إلى ارتفاع وتيرة وتطرف حاد في شدة موجات الحر الشديد وارتفاع في عدد الأيام الحارة ذات درجات الحرارة المرتفعة - وفي المجمل، من المتوقع أن يرتفع متوسط درجة الحرارة في إسرائيل بنحو 3.5 درجة مئوية بحلول نهاية القرن الـ 21 مقارنة بالمتوسط على مدى العشرين عامًا الماضية. في مثل هذه الحالة، سيصبح المشي في الشارع تحديًا أكثر صعوبة، وسيكون البحث عن ملجأ في مكان تكون فيه درجات الحرارة مريحة أمرًا ميؤوسا منه. مقارنة بالمناطق المجاورة، من المتوقع أن تتعرض المدن لأضرار أكبر بسبب

الطبقة الخرسانية والإسفلتية. لقد تبين أنه لا توجد في إسرائيل حاليا أي توجيهات تظليل إلزامية للتخطيط أو البناء لتطبيقها على الشوارع والأماكن العامة المفتوحة وأن قياس التظليل في الأماكن العامة في المدن ناقص. كما تبين أن معايير ومستندات السياسات لا تحتوي على توجيهات مبنية على اعتبارات منهجية وحسابية فيما يتعلق بمعدلات التظليل المطلوبة في الحيز العام.

على الرغم من الفوائد العديدة للغابات في المدن بشكل عام وأشجار الشوارع بشكل خاص، إلا أن العديد من المدن الإسرائيلية تعاني من نقص أشجار الشوارع. وحوالي 90% من المدن في إسرائيل تتميز بعدم وجود الظل. تؤدي هذه الحقيقة إلى أضرار ملحوظة جدًا بجودة الحياة. تُعد أشجار الشوارع الوسيلة الأكثر فعالية لتبريد المساحات في المدن، والتظليل من خلالها قد يساعد بشكل كبير في مكافحة آثار أزمة المناخ وتحسين الراحة الحرارية في الحيز العام في المدن الإسرائيلية. على ضوء حقيقة أن الفوائد التي تجسدها الأشجار تتحقق بعد حوالي عقد من زراعتها، ولتحقيق الأهداف المذكورة في قرار الحكومة بشأن التظليل (قرار 1022) بحلول عام 2040، فيجب بدأ الإجراءات المقترحة ففيها على المدى القصير لتظليل المدن. يعتبر الحكم المحلي لاعب رئيسي يتمتع بالقدرة على بناء متانة مناخية محلية. إن طبيعة الحياة المزدحمة في المدن تزيد من التعرض لتأثيرات تغير المناخ وبالتالي تتطلب من السلطات المحلية اتخاذ استعدادات مستهدفة. على ضوء الارتفاع المتوقع في درجات الحرارة، يوصى بأن تعمل السلطات المحلية ضمن نطاق صلاحيتها على تعزيز إجراءات التي من شأنها أن تؤدي إلى تنفيذ سياسات التي ستمكنها من التعامل مع التحديات المتزايدة الناجمة عن الحرارة المتطرفة. يجب على وزير المالية، وزير البناء والإسكان، وزيرة حماية البيئة، وزير الزراعة والأمن الغذائي، وزير الداخلية، رئيس المجلس الاقتصادي الوطني، ورئيس إدارة التخطيط، المسؤولين عن تنفيذ قرار حكومة 1022 بشأن قضية التظليل، العمل على تعزيزها وتنفيذها وفقًا لمجالات مسؤولياتهم المفصلة فيه، مع الأخذ بعين الاعتبار النتائج والتوصيات المقدمة في هذا الفصل.

## • تعامل السلطات المحلية مع الخنازير البرية والثعالب في نطاق صلاحيتها

يؤدي انتشار الخنازير البرية والثعالب في المدن وفي المناطق الزراعية وزيادة الاحتكاك بينها وبين البشر إلى أضرار للإنسان والبيئة على حد سواء، سواء كانت أضرار اقتصادية نتيجة إتلاف المحاصيل الزراعية، إتلاف الحدائق العامة والخاصة، الحفر في الحاويات ونثر النفايات، أو الأضرار التي تلحق بالأشخاص والممتلكات في المدن. تقدر الأضرار التي تسببها الخنازير البرية للمحاصيل الزراعية والبيئة في الولايات المتحدة بنحو 1.5 مليار دولار. علاوة على ذلك، ونتيجة للاحتكاك المتزايد بين البشر وهذه الحيوانات، هناك خطر انتقال أمراض منها إلى البشر والحيوانات في المزارع والحيوانات الأليفة. وتظهر الرقابة أن عدد توجهات المواطنين لخط المساعدة البلدي في حيفا، القدس، نيشر وكريات تيفعون بخصوص الخنازير البرية خلال الأعوام 2019-2024 بلغ 24,620 - 385 على التوالي. وعلى الرغم من انتشار هذه الظاهرة على نطاق واسع في إسرائيل والعالم، إلا أنه لم يتم التوصل حتى الآن إلى حل نهائي لمعالجتها. كشفت نتائج الرقابة أن إسرائيل لا تمتلك تنظيم قانوني محدد بشأن قضية التعامل مع الحيوانات الغازية، بما في ذلك الخنازير البرية والثعالب، ضمن نطاق صلاحية السلطات المحلية. في غياب التنظيم، فإن التعاون بين السلطة المحلية وسلطة الطبيعة والحدائق هو الذي يحدد حجم معالجة الخنازير البرية والثعالب في كل سلطة، ولكن طبيعة المعالجة تخضع لقرار قيادة السلطة.

يوصى بأن تعمل وزارة حماية البيئة وسلطة الطبيعة والحدائق على تنظيم معالجة في الخنازير البرية والثعالب ضمن تشريعات بطريقة تحدد مجالات المسؤولية والصلاحيات لكل من الجهات المسؤولة عن التعامل مع هذه القضية وأن تضمن أيضًا تحملها العبء المالي المرتبط بذلك. كما

يوصى بأن تعتمد الجهات المعنية العلاج المتكامل وتواصل فيه، وأن تدرس فعالية الإجراءات المتخذة في إطاره. وذلك بهدف الحد من الصراع بين الخنازير البرية والثعالب وسكان السلطات، وتقليل الأضرار التي تلحق بالبشر، للحفاظ على رفاهية السكان وتحسين نوعية حياتهم، مع تقليل الضرر الذي يلحق بهذه الحيوانات.

## • رقابات متابعة

تعد متابعة تصحيح أوجه القصور التي أثيرت في التقارير السابقة أداة مهمة تهدف إلى التأكد من أن الهيئات الخاضعة للرقابة قد قامت بالفعل بتصحيح ما هو مطلوب. يقدم هذا التقرير النتائج المستمدة من خمس عمليات رقابة متابعة:

### ○ التعامل مع ظاهرة العنف بين الزوجين

منذ أكثر من ثلاثة عقود، تعمل دولة إسرائيل بشكل استباقي للتعامل مع ظاهرة العنف الأسري، بما في ذلك العنف داخل العلاقة الزوجية. يأتي ذلك اعترافًا بمسؤوليتها والتزامها على المستوى الوطني بحماية ضحايا العنف داخل الأسرة، ومعالجتهم ومعالجة مرتكبي العنف، وإعادة تأهيلهم. يشارك في هذا الجهد أصحاب وظائف في هيئات الحكم المركزي، بالتعاون مع زملائهم في الحكم المحلي، ومن الواضح أنهم يفعلون ذلك بكل تفانٍ وانطلاقًا من شعورهم بالرسالة العامة والشخصية. لقد أدت حرب السيوف الحديدية التي اندلعت في تشرين أول 2023 إلى زيادة التحديات المرتبطة بالتعامل مع ظاهرة العنف بين الزوجين.

في عام 2021، نشر مكتب مراقب الدولة تقرير بعنوان "التعامل مع ظاهرة العنف بين الزوجين". وتبين رقابة المتابعة، التي تنشر نتائجها الآن، إلى أنه على الرغم من تصحيح بعض أوجه القصور التي أثيرت في الرقابة السابقة، لا تزال هناك فجوات تتطلب اتخاذ إجراءات، ومواصلة تصحيحها. على سبيل المثال، إن الإجراءات المخصصة لتحسين التعامل مع الظاهرة، والتي كان من المفترض أن تقود، وفقًا لتوصيات التقرير السابق، النظام الوطني لمعالجة ظاهرة العنف الأسري واللجنة الوزارية الدائمة التي تشكل جزءًا من هذا النظام، لم تُتخذ على الإطلاق، أو لم تُصحح أوجه القصور في شأنها إلا إلى حد ضئيل. ولم يتم ترسيخ تعريف متفق عليه بشكل رسمي لظاهرة العنف الأسري رسمياً في أحكام القانون أو الأحكام التنظيمية الأخرى التي تحدد الأساس القانوني والمهني للتعامل مع الظاهرة، كما لم يتم استكمال التعديلات التشريعية اللازمة لتنظيم نقل المعلومات بين جهات العلاج وجهات إنفاذ القانون، والتي تعد ضرورية لضمان استمرارية العلاج والتنسيق بين الهيئات. كما لم يتم صياغة أي استجابات إضافية للسجناء المفرج عنهم غير المناسبين لبرامج إعادة التأهيل المجتمعي بعد إطلاق سراحهم أو رافضي المشاركة فيها.

### ○ استعداد السلطات المحلية للحرائق

إن التعامل مع الأحداث الطارئة القوية وواسعة النطاق في الجبهة المدنية لدولة إسرائيل، سواء أثناء الحرب أو أثناء العمليات الروتينية، يتطلب استعداد مسبق على المستوى النظامي والتنظيمي من قبل العديد من الهيئات وتجميع موارد وطنية. منذ بداية حرب السيوف الحديدية، أدى اجتماع حالات الطوارئ الحربية والمدنية إلى حرق ما يقرب من 200,000 دونم من الغابات والأحراش في شمال البلاد في أقل من عام، مما تسبب في أضرار جسيمة للمحميات الطبيعية، من بين أمور أخرى، الإضرار بالحيوانات والنباتات.

في عام 2018، نشر مكتب مراقب الدولة تقرير رقابة خاص حول موضوع "استعدادات السلطات المحلية للحرائق، وأدائها خلال موجة الحرائق في تشرين الثاني 2016، تعويض الضحايا والتكاليف التي تكبدها الاقتصاد". كشفت رقابة المتابعة، التي تنشر نتائجها الآن، أنه لم يتم تصحيح بعض أوجه القصور، من بين أمور أخرى، لم تتم المصادقة بعد على أنظمة متعلقة بحماية البلدات من حرائق الغابات، بسبب غياب مصدر ميزانية لتنفيذها؛ ووافقت الحكومة بموجب قرار 1091 لعام 2022 على ميزانية لتسعة من أصل 81 منطقة معرضة لخطر مرتفع. وقد اتخذت اثنتان من السلطات المحلية التي تم فحصها- حيفا وزخرون يعكوف - إجراءات لتصحيح أوجه القصور التي أثيرت في التقرير السابق، ومع ذلك، في موعد انتهاء رقابة المتابعة، لم يتم إنشاء مناطق عازلة بعد في مناطق واسعة حددتها سلطة الإطفاء بأنها عالية الخطورة لحرائق الغابات وأراضي الأحراش في نطاق صلاحية السلطتين. لم تقم بلدية يوكنعام عيليت بإعداد خطة للحماية من الحرائق، خلافا لتعليمات سلطة الإطفاء. قامت بلدية حيفا بإعداد طريق وصول إضافي في حي مغلق واحد فقط. نظرا للأهمية الكبرى للمناطق العازلة في إبطاء تقدم جبهة الحرائق، إنقاذ الأرواح، إخلاء السكان من منازلهم، تقليل خطر الأضرار التي تلحق بالممتلكات، يتوجب على وزارة الأمن القومي، سلطة الإطفاء، بلدية حيفا، والمجلس المحلي زخرون يعكوف، بذل كل ما في وسعها لإعداد المناطق العازلة في أقرب وقت ممكن. يجب على الوزارات الحكومية وجميع الجهات ذات الصلة، بما في ذلك وزارة الأمن الوطني ووزارة الداخلية، التعاون فيما بينها لتنظيم أنظمة لحماية البلدات من الحرائق، والتي تعتبر أنظمة منقذة للحياة.

### ○ تعامل السلطات المحلية مع المباني الخطيرة

يمكن أن تتحوّل المباني الخطيرة التي لا تتم معالجتها إلى "قنبلة موقوتة"، تعرض كل من حولها للخطر. ويتفاقم الخطر بسبب تواجد دولة إسرائيل في منطقة معرضة لزلازل ذات شدة كبيرة وبسبب الصراع العسكري الذي تشارك فيه. خلال حرب السيوف الحديدية، تم إطلاق صواريخ ومسيّرات من قطاع غزة، لبنان، اليمن، إيران، العراق وسوريا تجاه مناطق واسعة في إسرائيل. تشير بيانات ضريبة الأملاك إلى أنه حتى نهاية شهر آذار 2025، تم تقديم 45,798 دعوى مقابل الأضرار المباشرة التي لحقت بالمباني خلال حرب السيوف الحديدية، وبحسب تقييم إدارة صندوق تعويضات ضريبة الأملاك، فإن حوالي 95% منها أسفرت عن تعويضات بقيمة حوالي 1.5 مليار ش.ج. مقابل هذه الأضرار وحدها. تشير سجلات صندوق التعويضات إلى أنه حتى نهاية شهر آذار 2025، تعرض 1342 مبنى لأضرار جسيمة. بحسب التقديرات، يوجد في إسرائيل نحو 80,000 مبنى مكون من ثلاثة طوابق أو أكثر، بما في ذلك نحو 810,000 شقة تم بناؤها قبل عام 1980 والتي لا تلبي معايير مقاومة الزلازل الإلزامية. إن معالجة المباني الخطرة تتطلب تقويتها بشكل عام ومقاومتها للزلازل بشكل خاص. علاوة على ذلك، فإن اعتماد الإجراءات المثلى للتعامل مع المباني الخطرة أمر ضروري في إعادة تأهيل المباني بعد الحرب.

في عام 2022 نشر مكتب مراقب الدولة تقريرًا حول "تعامل السلطات المحلية مع المباني الخطيرة". إن رقابة المتابعة، التي تُنشر نتائجها الآن، ترسم صورة قاتمة، مفادها أنه على الرغم من خطورة أوجه القصور التي أثيرت في التقرير السابق، وعلى الرغم من حقيقة أن مكتب رئيس الحكومة قد حدد بالفعل في عام 2021 الفراغ السائد في معالجة القضية، وعلى الرغم من المناقشة في لجنة شؤون رقابة الدولة في الكنيست، وفي ظل الحرب التي تسببت في أضرار جسيمة للمباني، بعضها إلى درجة الحاجة إلى هدمها - على الرغم من كل هذا، لم تتقدم معالجة القضية. تم تصحيح بعض أوجه القصور بالفعل، إلا أن العديد من أوجه القصور لا تزال قائمة. يجب على مكتب رئيس الحكومة ووزارة الداخلية بالتعاون مع وزارة البناء والإسكان ووزارة التربية والتعليم التحرك دون تأخير لتنظيم التعامل مع المباني الخطرة وبالتالي حماية الأرواح

البشرية. يُطلب من السلطات المحلية التي تم فحصها - بلديات بئر السبع، بات يام وكريات يام - وكذلك جميع السلطات في إسرائيل، اتخاذ إجراءات فورية لضمان إدارة مجال التعامل مع المباني الخطرة على النحو الأمثل، وأن تقوم السلطة المحلية بالفعل باستخدام صلاحياتها بذكاء للعمل على حماية أرواح سكانها في مجال التعامل مع المباني الخطرة.

كما أجريت عمليات رقابة متابعة بشأن قضايا **إزالة النفايات والتخلص منها في السلطات المحلية؛ إمدادات الكهرباء في السلطات المحلية الدرزية في هضبة الجولان.**

يتضمن التقرير مجموعة متنوعة من المواضيع، وتتناول هذه المقدمة فقط بعض الفصول التي تظهر فيه. يفتح كل فصل من فصول التقرير أمام الجمهور، بما في ذلك صناع القرار، نافذة على أنشطة الحكم المحلي في إسرائيل، والتي تؤثر خدماتها بشكل مباشر على نوعية حياة ورفاهية السكان وعلى وضعهم الاقتصادي والاجتماعي.

**تطلب إعداد التقرير جهودًا كبيرة من قبل موظفي شعبة رقابة الحكم المحلي، وموظفين في شعبة المقر في مكتب مراقب الدولة. وقد عمل جميع هؤلاء على إعداده بمهنية تامة، بعناية، إنصاف ودقة، ويقومون بدورهم العام بإحساس حقيقي بالرسالة. أشكرهم.**

إن واجب السلطات المحلية والهيئات الرقابية الأخرى ذات الصلة هو التصرف بسرعة وفعالية لتصحيح أوجه القصور التي أثارها هذا التقرير من أجل تعزيز الخدمة العامة في إسرائيل وبالتالي تحسين نوعية حياة السكان الإسرائيليين. من المهم أن تدرس كافة السلطات نتائج التقرير وأن تعمل على تصحيح ما يلزم تصحيحه لديها.

سنواصل الصلاة ونأمل انتصار جيش الدفاع الإسرائيلي وجهاز الدفاع، عودة المختطفين إلى منازلهم، شفاء الجرحى، وأيام هادئة وسلمية.

**متنياهو أنجلمان**

مراقِب الدولة
ومفوَّض شكاوى الجمهور

القدس، تموز 2025

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ה-2025

## פרק ראשון

# התנהלות בחירום ובמלחמת חרבות ברזל