

מבקר המדינה

דוחות על הביקורת -
בשלטון המקומי
לשנת 2009



מבקר המדינה

דוחות על הביקורת בשלטון המקומי

לשנת 2009



ירושלים, חשון התשע"א, אוקטובר 2010

מס' קטלוגי 2010-006

ISSN 0793-1948

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט של

משרד מבקר המדינה

www.mevaker.gov.il

סדר : אונית שרותי מחשב בע"מ

הדפסה : כתר בע"מ

תוכן העניינים

פרק ראשון - נושאים מערכתיים

3	היבטים אתיים הנוגעים לכהונת נבחר ציבור ברשויות המקומיות
51	מאבק השלטון המקומי בנגעי הסמים והאלכוהול
115	טיפול רשויות מקומיות בתחזוקת גשרים לכלי רכב ולהולכי רגל
157	חיוב אישי בשלטון המקומי
191	מעורבותן של רשויות מקומיות בהקניית חינוך לערכים לבני נוער
221	אתרי תיירות בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות
291	התנהלות ועדים מקומיים במועצות האזוריות
345	התמודדותן של רשויות השלטון עם תהליכי הרס המצוק החופי
409	פעולות הרשויות המקומיות למניעת מפגעים בחופי הים התיכון
453	פעילותן של קרנות לצד רשויות מקומיות
505	ההיערכות לבחירות ברשויות המקומיות וניהולן
	הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות
613	קידום תכניות וסדרי מינהל
669	יילודים לאימהות מכורות לסמים

פרק שני - נושאים ממוקדים

	עיריית ירושלים
681	אכיפת חוק התכנון והבנייה במתחם "גן המלך"
	עיריית אום אל פחם
703	התקשרויות לביצוע פרויקטים, רישוי עסקים והקמת אזור התעשייה
	עיריית אור יהודה
737	התקשרות עם קבלן לפינוי גזם וגרוטאות
	עיריית באר שבע
755	מכרזים
	עיריית עפולה
797	הקמת מרכז ספורט ונופש עירוני ורישוי עסקים רבי קהל

	עיריית רמת גן
829	הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה.....
865	עסקת מקרקעין במתחם הבורסה.....
	מועצה מקומית באר יעקב
893	קבלת עובדים.....
	מועצה מקומית ג'דידה-מכר
927	רישוי עסקים ומפעל המים.....
945	הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מעלה חרמון.....



989	חוק יסוד: מבקר המדינה
999	חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]

דוח ביקורת זה לשנת 2009, שמביא את עיקרי הביקורת שנערכה בשלטון המקומי, כולל פרקי ביקורת על נושאים מערכתיים, על נושאים ממוקדים וכן דוחות מעקב.

כידוע, משרד מבקר המדינה מייחס חשיבות רבה למאבק בשחיתות הציבורית למען טוהר המידות בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי. בשלטון המקומי מצוי כר פעולה נרחב לפעולה בנושא זה, ומשרד מבקר המדינה מקדיש לכך משאבים ניכרים וכוח אדם רב.

אחד הנושאים שבהם עוסק דוח זה הוא ההיבטים האתיים הנוגעים לכהונת נבחרי הציבור ברשויות המקומיות. נבחרי הציבור האלה - ראש הרשות המקומית, סגניו וחברי המועצה - מכהנים במשרות המקנות להם סמכויות רבות, והם חבים חובת נאמנות לציבור ונדרשים להתנהגות שהולמת את תפקידם. כדי לשמור על טוהר מידותיהם ולמנוע פגיעה בתדמית השירות הציבורי, על הנבחרים להימנע מלנצל את מעמדם לטובתם האישית. נוכח הממצאים שהועלו בתחום זה ותמונת המצב בתחום האתיקה של נבחרי הציבור ברשויות מקומיות, על משרד המשפטים בשיתוף משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי לפעול בהקדם לסיום גיבושם של כללי האתיקה לנבחרי הציבור בשלטון המקומי וליצירת מנגנונים נאותים לאכיפתם.

נושא חשוב נוסף הקשור לכך עומד במרכזו של הפרק העוסק באמצעי התערבות העומדים לרשות משרד הפנים במקרים שבהם רשות מקומית חורגת מהוראות הדין ומכללי מינהל תקין ואינה ממלאת את חובותיה כרשות ציבורית, כפי שנקבעו בדין. בין היתר הוענקה לשר הפנים הסמכות להחליט על פיזור מועצה, הקמת ועדה קרואה, הקדמת בחירות ומינוי חשב מלווה; סמכות נוספת הנתונה בידיו היא הטלת חיוב אישי על נושאי משרה בשלטון המקומי. לפעולות בתחום החיוב האישי נודעת חשיבות רבה, שכן הן באות להבטיח כי נושאי משרה לא יפגעו באמון שולחיהם ולא יחרגו מגדרי הסמכויות שניתנו להם. מן הראוי להגביר את השימוש בכלים אלה על מנת לשפר את פעולותיהם של נושאי המשרות ונבחרי הציבור בשלטון המקומי. נוכח משמעותו הציבורית של נושא החיוב האישי, יש חשיבות מיוחדת לתיקון הליקויים בהפעלתו שעליהם מצביע הדוח.

כמה פרקים חשובים עוסקים בשמירה על משאבים ציבוריים משמעותיים בתחום המקרקעין: הפרק בנושא התמודדותן של רשויות השלטון עם תהליכי הרס המצוק החופי; הפרק העוסק בפעולתן של הרשויות המקומיות למניעת מפגעים בחופי הים התיכון; והפרק העוסק באתרי התיירות המצויים בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות. מהממצאים עולה תמונה עגומה בכל הנוגע לטיפולם של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות בתחומים חשובים אלה. אף שהבעיות מוכרות וידועות זה שנים רבות, לא נעשה כמעט דבר כדי להתמודד עמן כראוי.

כמה מהפרקים בדוח זה עוסקים בתחומי התכנון והבנייה ובתפקודן של כמה ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה. במסגרת זו נערכה בדיקה מערכתית בנושא קידום תכניות וסדרי מינהל של הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות, אשר הוקמה כדי לייעל את הליך התכנון של תשתיות לאומיות ובתוך כך להביא לחיסכון כלכלי למשק. ממצאי הביקורת מלמדים שמטרה זו הושגה באופן חלקי בלבד: קידומן של כמחצית מהתכניות שהוכרוזו תכניות תשתיות לאומיות נמשך זמן רב או הופסק בידי יוזמיהן בלי שהתקבלה הכרעה בעניינן. על משרד האוצר ועל משרד הפנים להפיק לקחים מממצאים אלה ולבחון מחדש את הדרכים הרצויות לייעול הליכי התכנון, בלי לפגוע באיכותו.

כמו כן נבדקו הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בעיריית רמת גן ועסקת מקרקעין במתחם הבורסה ברמת גן. עוד נבדקה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מעלה חרמון. הממצאים המועלים בפרקים אלו מלמדים כי במסגרת ביצוען של פעולות תכנון, רישוי, פיקוח ואכיפה חרגו הוועדות מהוראות

הדין שבמרכזן חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965. הממצאים שהועלו בבדיקת הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ברמת גן מלמדים כי בעקבות מתן היתרים שלא כדין נבנו בניינים בסטייה מהתכניות החלות על המקרקעין. נמצא שפעילותם של הוועדה המקומית ושל מהנדס הוועדה פגעה בעקרונות של חוקיות ההליך התכנוני, של שקיפותו ושל שיתוף הציבור בהליך זה. בבדיקת עסקת מקרקעין במתחם הבורסה ברמת גן נמצא שנפלו פגמים רבים במהלכים לאישור העסקה. פגמים אלה עלולים לגרום לפגיעה באמון הציבור בתקינות עבודת הרשויות השלטוניות ואף לפגיעה בקופה הציבורית. נמצאו אף ליקויים משמעותיים בתפקודם של בעלי תפקידים בכירים בעירייה. על משרד הפנים והעירייה להסיק את המסקנות הנדרשות בעניין זה ולהפיק לקחים כדי שלא יישנו הכשלים המפורטים בדוח זה בהליכי העבודה המקצועיים שמבצעים, בין השאר, הגורמים המשפטיים. נוכח העניין הציבורי, הפגיעה האפשרית באמון הציבור והפגיעה האפשרית בקופה הציבורית החליט משרד מבקר המדינה להעביר טיוטת פרק זה ליועץ המשפטי לממשלה לבחינת אישור העסקה.

איכות חייו של התושב מושפעת מרמת השירותים שהרשות נותנת לו ומשמירה על שלומו, בריאותו וביטחונו האישי על ידי הרשות המקומית. בדיקתם של תחומים אלה באה ליד ביטוי, בין היתר, בפרק שעסק בבדיקה מערכתית של טיפול הרשויות המקומיות בתחזוקת גשרים לכלי רכב ולהולכי רגל, ובכמה פרקים שעסקו בסוגיות נקודתיות: התקשרות עם קבלן לפינוי גזם וגרוטאות באור יהודה; הקמת מרכז ספורט ונופש עירוני ורישוי עסקים רבי קהל בעפולה; ורישוי עסקים ומפעל המים במועצה המקומית ג'דידה-מכר. פרקים אלה מצביעים על ליקויים משמעותיים המביאים לידי פגיעה ברמת השירותים הניתנים לתושבים.

לא נעלמה מעין הביקורת בעיית הטיפול בנגעי הסמים והאלכוהול בשלטון המקומי. בשנת 2005 לדוגמה היה מספר המשתמשים בסמים והמכורים להם כ-333,000. לדאבון הלב, שיעור המשתמשים בסמים בקרב בני הנוער היה גדול במיוחד. חובה היא על השלטון המקומי לתת עדיפות גבוהה ביותר לטיפול בנושא ההתמכרות לסמים ולמשקאות חריפים, כדי לצמצם ככל האפשר תופעה זו.

דוח רחב יריעה זה מקיף נושאים רבים ומגוונים. הכנתו הצריכה מאמץ רב של עובדי משרד מבקר המדינה, אשר עמלו על הכנתו בקפדנות, ביסודיות ובמקצועיות כנדרש. חובתם של הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה היא לפעול בדרך מהירה ויעילה לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה על מנת לקדם את השירות הציבורי. על פי מדיניות משרד מבקר המדינה בשנים האחרונות מושם דגש על מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים. מבחן האמת של הרשויות יהיה אפוא בתיקונם של הליקויים לרווחתם של תושביהן.

מיכה לינדנשטראוס - שופט (בדימ')

מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

ירושלים, חשון התשע"א
אוקטובר 2010