

דוח ביקורת זה לשנת 2013 מביא את עיקרי הביקורת שנעשתה בשלטון המקומי, והוא כולל פרקי ביקורת על נושאים מערכתיים ועל נושאים ממוקדים, אשר עוסקים במגוון עניינים הנמצאים בלב העשייה של השלטון המקומי בישראל. בין היעדים שהגדרתי למשרד מבקר המדינה עם היכנסי לתפקיד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, בצד המשך המאבק בשחיתות הציבורית ולמען טוהר המידות, נכלל הטיפול בנושאים כלכליים וחברתיים, שיש להם השפעה מכרעת על מרבית האוכלוסייה ועל דמותה של מדינת ישראל. כר פעולה נרחב בנושא זה מצוי גם בשלטון המקומי, ומשרד מבקר המדינה מייחד לכך משאבים וכוח אדם רב.

בני נוער ללא מסגרת: אחד הנושאים החשובים שבהם עוסק דוח זה הוא טיפולן של הרשויות המקומיות בבני נוער המנותקים ממסגרות לימודים. בני נוער המשוטטים באפס מעשה הפכו לתופעה מוכרת ונפוצה בחברה הישראלית. מדובר הן בבני נוער מנותקים, שאינם מצויים במסגרות לימודים ולעתים מידרדרים להתנהגות א-סוציאלית ועבריינית, והן בבני נוער נושרים, הרשומים במוסד חינוך, אך אינם לומדים בו באופן סדיר. בביקורת נמצאו ליקויים משמעותיים בנושא חשוב ורגיש זה. נמצא, כי אין בידי הרשויות מידע מלא על בני הנוער הנושרים והמנותקים וחלקם לא אותרו כלל על ידי הרשויות, ולמרות זאת אין נעשית פעילות אינטנסיבית לאיתורם. נמצאו מנהלי בתי ספר שלא נהגו לדווח על תלמידים שלא למדו באופן סדיר, קב"סים (קציני ביקור סדיר) ברשויות המקומיות שלא בדקו יומני נוכחות של בתי ספר על מנת לאתר תלמידים שנשרו, ולא קיימו ביקורי בית כנדרש. תלמידים רבים רשומים למוסדות חינוך שמחוץ ליישוב מגוריהם, אולם לקב"סים ביישובים שהם מתגוררים בהם לא היה כל מידע על ביקוריהם בבתי הספר. נמצאו ליקויים גם בטיפול בבני נוער מנותקים: הטיפול בבני הנוער נעשה לעתים שלא בסביבתם הטבעית; פעמים רבות רק זמן רב לאחר שאותרו; לעתים ללא תכנית טיפול מסודרת ובלא שמירה על רצף טיפולי.

יש לראות בחומרה את הליקויים בטיפול בבני הנוער ואת הימנעותן של חלק מהרשויות המקומיות מלפעול לאיתור בני נוער נושרים הרשומים למוסדות חינוך מחוץ לעיר. לא ניתן להשלים עם מצב שבו אין לעובדי מחלקות החינוך והרווחה מידע מתאים על אודות בני הנוער הזקוקים לסיוע. הליקויים שנמצאו בטיפול בבני הנוער עלולים להותיר אותם ללא טיפול, וכך לחשוף אותם לנגעי עבריינות וסמים ולגרום להידרדרות במצבם. על הרשויות המקומיות לפעול לאלתר לתיקון הליקויים שנמצאו בפעולותיהן למניעת נשירה של בני נוער, ולדאוג לטיפול נאות בנושרים ובמנותקים בהתאם להוראות משרד החינוך ומשרד הרווחה.

הנגשת מבני חינוך ומוסדות ציבור: נושא חשוב נוסף שנבדק הוא פעולות הרשויות המקומיות להנגשת מבני ציבור ומוסדות חינוך לבעלי מוגבלויות פיזיות. הנגישות הפיזית היא תנאי מוקדם לקיום שוויון זכויות לאנשים בעלי מוגבלויות, ולכן נקבע בחוק כי מקום ציבורי יהיה נגיש לאנשים אלה. בביקורת נמצאו ליקויים רבים בטיפול בהנגשת מוסדות החינוך. למשרד החינוך ולרשויות לא היו נתונים עדכניים על מידת הנגישות של המוסדות ועל התלמידים הזקוקים להנגשה פרטנית. נמצאו מקרים שבהם התאריך הביצוע של הנגשה פרטנית של מוסד חינוך זמן רב והסתיים לעתים רק לאחר שהתלמיד הנזקק החל את לימודיו, ובמקרים מסוימים רק לאחר שסיימם! בשל כך נאלצו תלמידים בעלי מוגבלויות פיזיות ללמוד תקופות ארוכות בבתי ספר שלא הוגשו ובתנאים שאינם נאותים, דבר שפגע בזכויותיהם הבסיסיות. גם בנושא הנגשת מבני ציבור ברשויות המקומיות נמצאו ליקויים, שמשמעותם פגיעה באוכלוסיות הנכים והקשישים, שלא יכלו לקבל את מלוא השירותים שהם נזקקים להם. על הרשויות המקומיות ומשרד החינוך מוטלת החובה לתקן את הליקויים שהועלו על מנת לשמור על זכויותיהם הבסיסיות של תלמידים ואזרחים בעלי מוגבלויות פיזיות ולאפשר להם להשתתף בכל הפעילויות החברתיות והתרבותיות וליהנות באופן שוויוני ממלוא השירותים שהם זכאים להם.

נטילת הלוואות על ידי הרשויות המקומיות: נושא חשוב אחר שנבדק הוא נטילת הלוואות לזמן ארוך על ידי הרשויות המקומיות, טיפולן בקבלת המלוות והשפעת עומס המלוות ופירעונם השוטף על מצבן הכספי ועל תפקודם. המלוות לסוגיהם עשויים לפתור קשיים כספיים זמניים של הרשות המקומית, לאזן את תקציבה

ולמנוע גירעון בתקציב השוטף, להקטין את גירעונה המצטבר ולכסות התחייבויות לספקים ולגורמים אחרים. אולם מאחר שפירעון המלוות נעשה מהתקציב השוטף של הרשות המקומית, נטילת מלוות באופן לא מבוקר ופירעונם ללא התחשבות ביכולתה הכספית עלולים להביא להידרדרותה הכספית ולפגוע במתן השירותים לתושביה. מנתוני משרד הפנים עולה כי בשנים 2009-2012 הוא נתן לרשויות המקומיות היתרים לנטילת מלוות בסכום כולל של כ-6.65 מיליארד ש"ח. בסוף שנת 2011 היה עומס המלוות הכולל של הרשויות המקומיות בישראל כ-13.8 מיליארד ש"ח, ושיעור עומס המלוות הממוצע הגיע ל-29.2% מתקציבן השוטף. החוב המצרפי של הרשויות המקומיות בסוף 2011 עמד על כ-17.8 מיליארד ש"ח, ושיעור החוב המצרפי הממוצע שלהן הגיע ל-43.3%. נתונים אלה מעידים על מצב כספי קשה של הרשויות המקומיות לטווח הארוך.

בביקורת נמצא, כי רשויות מקומיות נטלו מלוות מבנקים מסחריים באופן שיטתי ובסכומים גבוהים, לעתים בלי להתחשב במצבן הכספי וביכולתן לפרוע את המלוות. הועלו ליקויים משמעותיים בפעולות משרד הפנים לאישור המלוות ובפיקוח ובבקרה שלו על השימוש בכספיהם וכן ליקויים בשימוש של הרשויות המקומיות בכספי המלוות. אלו הנציחו את תלותן במלוות ויצרו מציאות שבה, לא זו בלבד שמצבן הכספי לא השתפר, אלא שנטל ההתחייבות העתידי שלהן גדל, ולמעשה הן "משכנו" את עתידן למען ההווה. לפיכך, על משרדי הפנים והאוצר והרשויות המקומיות לנקוט פעולות דחופות לצמצום השימוש בכלי המלוות, ובעיקר במלוות לאיזון תקציבי, במטרה לתקן את המצב שנוצר.

מכרזי זוטא: נושא אחר שנבדק הוא התקשרותן של רשויות מקומיות באמצעות מכרזי זוטא וכן היבטים בהתקשרותן עם יועצים ונותני שירות בפטור ממכרז. מכרזי זוטא נועד להקנות לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית ומאפשר לה להתקשר עם נותני שירות בחוזים בהיקף כספי ניכר (מאות אלפי שקלים) בלא לקיים מכרז פומבי. הביקורת העלתה ליקויים רבים, חלקם חמורים, בתהליך ההכנה והביצוע של מכרזי הזוטא ברשויות המקומיות וכן כשלים בהתקשרותן עם הזוכים במכרזים. פטור מחובת מכרז אינו פוטר את הרשות המקומית מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת, ושאת זכויותיו שהופקדו בנאמנות בידיה היא מחלקת. גם בהתקשרות הנעשית בפטור ממכרז נדרשת הרשות המקומית

להקפיד שחלוקת משאביה תיעשה בהליך מסודר, שקוף ושוויוני, לרבות שמירה על כללי תחרות הוגנת ומתן הזדמנות שווה לכול. על משרד הפנים, כגוף האחראי לפיקוח על הרשויות המקומיות, לפקח באופן הדוק יותר על התקשרויותיהן של הרשויות המקומיות עם יועצים ומפקחים בפטור ממכרז.

החגיגה נמשכת: פרק אחר בדוח עוסק בניהול אירועים וחגיגות ברשויות המקומיות. נמצא שהרשויות נוהגות לקיים אירועים המוניים, כמו חגיגות, מופעים ומסיבות, ומוציאות לשם כך סכומים ניכרים, אך קיומם של אירועים אלה לא הוסדר בחקיקה. משמעות הדבר היא שהרשות המקומית אינה מוגבלת בחוק בדבר מספר האירועים שהיא רשאית לקיים ובדבר סכום ההוצאה שהיא רשאית להוציא. נמצאו ליקויים כבדי משקל בתהליכי קבלת ההחלטות הנוגעים לאירועים, בהתקשרויות הכספיות לשם ביצועם ובאופן ניהול האירועים עצמם. בכלל זאת נמצאו חריגות מהמסגרות התקציביות שנקבעו, התקשרויות עם ספקים ללא הליך תחרותי שמאפשר שוויון הזדמנויות, תחרות הוגנת ושקיפות, ואף חלוקת כרטיסים ללא תשלום לגורמים שונים ובהם בעלי תפקידים ברשות המקומית ובתאגידים העירוניים. על הרשויות המקומיות והתאגידים העירוניים לאמץ דרכי פעולה לניהול יעיל, חסכני ואפקטיבי יותר של האירועים המופקים בתחומיהם ושל כספי הציבור המוצאים בגינם.

נושאים מערכתיים חשובים נוספים שנבדקו עוסקים בתופעות שבהן נתקל כמעט כל אזרח - הטיפול במזיקים תברואתיים והטיפול בפסולת בניין. נמצאו ליקויים משמעותיים בטיפולן של הרשויות המקומיות בתחומים אלה. עוד נושאים מערכתיים שנבדקו הם הטיפול בתופעות של הפרות סדר ואליומות במרחב הציבורי והסדרי חניה ציבורית והפעלתם.

המטרונית: פרק מיוחד בדוח יוחד לבדיקת פרויקט המטרונית - מערך הסעת ההמונים במטרופולין חיפה, שניהלו, תכננו וביצעו הוטלו על חברת יפה נוף, שהיא חברה עירונית בבעלות מלאה של עיריית חיפה. בשנת 2007 תקצב משרד התחבורה את הקמת התשתיות בפרויקט בכ-540 מיליון ש"ח. במהלך ההקמה גדלה עלות הפרויקט בשיעור ניכר, וביוני 2013 היא הסתכמה בכ-1.59 מיליארד ש"ח. ההרצה של הפרויקט החלה באוגוסט 2013. הביקורת העלתה ליקויים

מהותיים רבים בניהול הפרויקט, החל בדרג הממשלתי - משרד התחבורה - וכלה בחברת יפה נוף. משרד התחבורה לא ביצע הליך סדור לבחינת חלופות לפרויקט ולא קבע לו מסגרת תקציבית כוללת; לא סיכם מראש עם הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר את תכולת הפרויקט בתחומן ואת שיעור השתתפותן במימונו; ולא קיים פיקוח ובקרה על ביצוע הפרויקט ועל העמידה בלוחות הזמנים ובמגבלות התקציב. בפעולת חברת יפה נוף הועלו ליקויים חמורים בבדיקת החלופות והכדאיות, בהיערכות הארגונית לביצוע הפרויקט, בחלוקת העבודה בין מהנדסי החברה, בתכנון הכולל והמפורט, שנעשה ללא ביצוע תסקיר בטיחות כולל, בבקרה על השינויים בתכולתו, בביצוע האומדנים של עלותו ובפיקוח ובקרה על ביצועו. בשל ליקויים אלה לא עמדה החברה בלוחות הזמנים ובתקציב שנקבעו, ובמשך תקופה ארוכה מאוד לא היה בידיה מידע עדכני על מצב הפרויקט לאשורו. ליקויים אלו גרמו, בין היתר, להתמשכות העבודות יותר מן המתוכנן ברבים מהמקטעים הנמצאים בסביבה עירונית צפופה ולפגיעה ארוכה ומתמשכת במרקם החיים. על יפה נוף ומשרדי התחבורה והאוצר להפיק את הלקחים מהמחדלים והטעויות בתחומי התכנון, הניהול, הפיקוח והבקרה שנעשו בפרויקט זה, כדי להימנע מהם בהמשך ביצועו של הפרויקט ובפרויקטים תחבורתיים אחרים.

תכנון ובנייה: שניים מהפרקים בדוח זה עוסקים בתחומי התכנון והבנייה ובתפקודן של ועדות לתכנון ולבנייה. נבדקה פעילות הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז הצפון - טיפולה בתכניות, ובכלל זה עומס העבודה בה ומשך הטיפול באישור התכניות. עוד נבדקה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שרונים וטיפול בהליכי התכנון והבנייה של השכונה הדרום-מזרחית בכפר יונה, היתרי הבנייה שניתנו בה והחויב בהיטל השבחה. עוד נבדקו היתרי הבנייה והפיקוח בנוגע לבית מגורים, וכן הפעולות לאיתור יועץ משפטי חיצוני לוועדה.

כללי: כמו כן, נבדקו כמה נושאים ממוקדים בתחומים שונים, ובהם היבטים בפעילות החברה לתרבות, פנאי וספורט בעיריית בת ים, החברה הכלכלית לעכו, העסקת יועצים בעיריית ראשון לציון, רישוי עסקים באבו גוש וכן מינהל כספי והמבנה הארגוני של המועצה האזורית אל-בטוף.

דוח זה מקיף נושאים רבים ומגוונים. איכות חייו של התושב מושפעת במידה רבה מרמת השירותים שהרשות המקומית נותנת לו ומשמירה על שלומו, בריאותו וביטחונו האישי על ידי הרשות. חובתם של הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה היא לפעול בדרך מהירה ויעילה לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה על מנת לשפר את השירות הניתן לאזרחים.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, טבת התשע"ד
דצמבר 2013