

מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשילטון המקומי



מבקר המדינה

**דוח על הביקורת
בשילטון המקומי**

מס' קטלוגי 98-191

ISSN 0792-7924

“ניתן לקבל גרסה אלקטרונית של דוח זה באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה

בכתובת: www.mevaker.gov.il”

הדין-וחשבון המוגש בזה כולל ממצאי ביקורת שמשרד מבקר המדינה העלה בנושאים המשותפים לכלל הרשויות המקומיות, וכן לגבי פעולותיהם של מיספר רשויות מקומיות וגופים מקומיים אחרים.

מתן שירותים במיגוון רחב של תחומים, להם נזקק האזרח בחיי היום יום, מופקד בידי הרשויות המקומיות. למילוי תפקידים אלה העניק להן המחוקק סמכויות רבות בתחומים שונים. השימוש בסמכויות אלה חייב להיות מופנה כל כולו לטובת הציבור, תוך שמירה קפדנית על המותר והאסור. על הרשויות המקומיות לכלכל את מעשיהן בנאמנות ולנצל בצורה מיטבית את המשאבים העומדים לרשותן. עיון בממצאי הביקורת הכלולים בדוח זה מלמד, כי לא תמיד עמדו הרשויות המקומיות במבחן האמור. כתוצאה מכך נפגעה זכותו של הציבור הרחב לקבל את השירותים המגיעים לו ברמה נאותה:

1. בעיקבות הבחירות המוניציפאליות שהתקיימו בנובמבר 1993, חלו חילופי-גברי בראשותן של רשויות מקומיות רבות. בחלקן הגדול התקבלו לעבודה, בסמוך לאחר הבחירות, עובדים המזוהים פוליטית עם סיעת ראש הרשות המקומית הנבחר, תוך חריגה מהנורמות החלות עליהן בנושא זה. לעיתים היה המינוי הפוליטי כרוך ב"פינוי" של מי שאיש את המישרה עד למועד המינוי הפסול. בחלק מהמיקרים הייתה פרישת אותם עובדים כרוכה בהוצאה כספית ניכרת מקופת הרשות המקומית.

2. השימוש הנרחב בסמים והגידול המסתמן בצריכתם חייב היערכות מתאימה של כל הגורמים המופקדים על הטיפול בנושא, וזאת בתחומים הבאים: הסברה, מניעת השימוש הלא חוקי בסמים וטיפול בניפגעי הסמים. לרשויות המקומיות, יחד עם משרדי ממשלה וגופים ממלכתיים אחרים, הוענקו סמכויות וניתנו תפקידים רבים בנושאים אלה. הדוח כולל ממצאים חמורים, שמתייחסים למחדליהן של הרשויות המקומיות והגורמים האחרים במסגרת טיפולם בנושא זה.

3. ארנונה כללית ואגרת מים מהוות את חלק הארי בהכנסותיהן העצמיות של הרשויות המקומיות. לשם ביצוע גביית המגיע התקשרו בשנים האחרונות עשרות רשויות מקומיות עם חברות גבייה פרטיות. התקשרויות אלה אומנם הביאו להגדלת שיעור הגבייה, אך הועלו ליקויים בדרכי ההתקשרות של רשויות מקומיות רבות עם קבלני הגבייה: התקשרות ללא מיכרז והתקשרות לתקופה ממושכת בלא לבדוק מדי פעם מחדש את תנאי ההתקשרות עם הקבלן, בהתחשב בשינויים שחלו במהלך הזמן בהיקף העבודה.

4. הגידול באוכלוסייה העירונית והעלייה ברמת החיים הגדילו את כמות האשפה הנוצרת בתחומי הישובים העירוניים. הצורך להיערך לאיסוף הכמות שרבתה ולפינוייה בדרך שתמנע היווצרות מיפגעים סביבתיים, והמודעות הגוברת לפגיעה אפשרית באיכות הסביבה, כתוצאה מפינוי לקוי, הפכו את פינוי האשפה לאחד הנושאים המרכזיים שהרשויות המקומיות מטפלות בהם. בבדיקה שנערכה במספר רשויות מקומיות הועלו ממצאים חמורים בנושאים הבאים: מניעת מיפגעים מאצירת אשפה, הקמתן והפעלתן של תחנות מעבר לפינוי אשפה לאתרים לסילוק אשפה, סילוק פסולת חומרים מסוכנים ואכיפת הוראות חוקי-עזר בדבר אצירת אשפה וסילוקה.

5. בדיקה של נושא תכנון ערים חדשות בישראל העלתה, בין היתר, שהליכי קידומן ואישורן של תוכניות מיתאר מחוזיות נמשכים זמן רב. כתוצאה מזה, מקדימות יוזמות תכנוניות מקומיות את התיכנון המיתארי, הארצי והמחוזי. בכך משתבש הסדר הראוי של הליכי התיכנון. חלק מיוזמות אלה אף אינו עולה בקנה אחד עם מטרות התיכנון הלאומי, השוללות בדרך כלל הקמת ערים חדשות.

6. בדוח על הביקורת בשלטון המקומי, מנובמבר 1992, נכלל סיכום בדיקה בנושא "בטיחות במוסדות חינוך". מהממצאים שהועלו בדוח הנוכחי עולה, שהרשויות המקומיות לא נתנו דעתן לתיקון הליקויים שהועלו בתחום זה, ובמיספר רשויות מקומיות נמצאו שוב מחדלים מתמשכים בנושא חשוב זה. המחדלים מעידים על אי-איכפתיות שאין להשלים עימה.

7. רשויות מקומיות המשיכו להעניק לעובדים בכירים הטבות כספיות חריגות, ולעיתים מפליגות - בשכר ובתנאי פרישה - מעל ומעבר למקובל בשירות המדינה, ותוך הפרת הוראותיו של חוק יסודות התקציב. יש בכך מעילה באמון הציבור ולעיתים אף חשש למעשה פלילי.

החריגות בתשלומי שכר הגדילו במידה משמעותית את הוצאות הרשויות המקומיות, וגרמו לחריגות מהתקציב המאושר.

8. רשויות מקומיות לא הקפידו על המסגרת התקציבית גם בתחומים אחרים. כתוצאה מכל אלה - נצברו גירעונות בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח.

למשרד הפנים סמכויות פיקוח נרחבות על פעולותיהן של הרשויות המקומיות, כדי להבטיח שיפעלו בהתאם להוראות החוק ובמסגרת מינהל ציבורי תקין. מהממצאים הכלולים בדוח זה עולה, שהמשרד לא עשה די-הצורך להפעלת סמכויות הפיקוח. עם זאת, מוטלת האחריות לתקינות פעולותיהן של הרשויות המקומיות בראש ובראשונה עליהן עצמן.

מרים בן-פורת

מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

ירושלים, סיוון התשנ"ח

יוני 1998

תוכן העניינים

פרק ראשון

ממצאי ביקורת שהועלו בבדיקת נושאים משותפים
לכלל הרשויות המקומיות

11	קבלת עובדים ומינויים פוליטיים ברשויות מקומיות
34	מאבק הרשויות המקומיות בנגע הסמים וטיפולן בנפגעי סמים
60	התקשרויות של רשויות מקומיות עם קבלנים לגביית מיסים ועם קבלנים לניהול חשבונות
74	תכנון ערים חדשות בישראל
123	פינוי אשפה ברשויות מקומיות

פרק שני

ממצאי ביקורת שהועלו בבדיקת מיספר נושאים

עיריית ירושלים-

147	רשות הקליטה העירונית
163	תנאי העסקת כבאים
173	גירעונות כספיים במינהל החינוך

עיריית נתניה-

184	הטלת מיסים וגבייתם
196	קבלת עובדים
201	רישוי עסקים והפיקוח עליהם
217	פינוי אשפה

עיריית אילת-

225	מינהל עובדים
-----	--------------

עיריית הרצליה-

244	הקצאת קרקע להקמת מוסד להשכלה גבוהה
-----	------------------------------------

פרק שלישי

דוחות על ביקורת ברשויות מקומיות ובגופים אחרים

259	עיריית אופקים
305	עיריית בית שמש
365	עיריית רחובות
405	עיריית שדרות
437	מועצה מקומית אזור
459	מועצה מקומית גבעת שמואל
497	ועדה מקומית לתיכנון ולבנייה "הדרים"
519	החברה לפיתוח איזור לוד ורמלה בע"מ